



“十二五”职业教育国家规划教材
经全国职业教育教材审定委员会审定

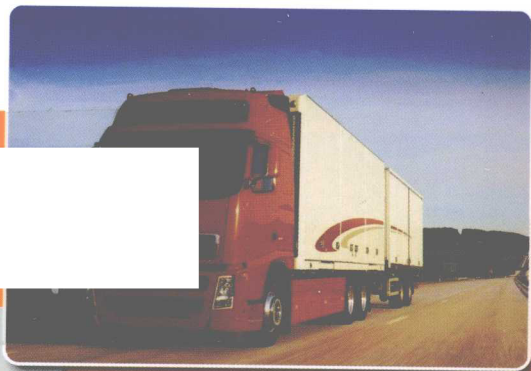
全国邮政职业教育教学指导委员会推荐教材

快递法规与标准

(第二版)

陈兴东 主 编

何雄明 顾琪璋 副主编



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.



“十二五”职业教育国家规划教材
经全国职业教育教材审定委员会审定

全国邮政职业教育教学指导委员会推荐教材

Kuaidi Fagui yu Biaozhun 快递法规与标准

(第二版)



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

内 容 提 要

本教材为“十二五”职业教育国家规划教材、全国邮政职业教育教学指导委员会推荐教材。本教材按照“法治邮政建设”的总体要求,全面体现 2006 年邮政体制改革政企分开以来邮政法制建设的成果,内容主要包括快递业的基本法律法规、快递服务的技术标准,以及快递业务各环节中涉及的相关法律法规。本次修订侧重快递服务实际工作中的法律知识,其中快递业健康发展、快递服务规范,快递的安全、质量保障及消费者权益保护方面的法律法规是本书修订的重点内容,并力求将快递业的新法规、新标准、新案例等内容全面纳入,使教材更具时代性和行业特色,满足教育教学需要。

本教材可作为普通高等学校高职高专速递服务与管理及相关专业快递(方向)等专业的教材推荐用书,也可作为中职、本科等层次相关专业人才培养的教学参考用书;同时,可供快递物流相关企业各层次管理人员、专业技术和技能型人员培训学习参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

快递法规与标准 / 陈兴东主编. —2 版. —北京 :
人民交通出版社股份有限公司, 2015.5

ISBN 978-7-114-12146-3

I. ①快… II. ①陈… III. ①邮件投递—邮政法—中
国—高等职业教育—教材②邮件投递—标准—中国—高等
职业教育—教材 IV. ①D922.296②F632.2-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 061448 号

“十二五”职业教育国家规划教材

全国邮政职业教育教学指导委员会推荐教材

书 名:快递法规与标准(第二版)

著 作 者:陈兴东

责任编辑:孙 玺 黎小东

出版发行:人民交通出版社股份有限公司

地 址:(100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街 3 号

网 址:<http://www.ccpres.com.cn>

销售电话:(010)59757973

总 经 销:人民交通出版社股份有限公司发行部

经 销:各地新华书店

印 刷:北京盈盛恒通印刷有限公司

开 本:787×1092 1/16

印 张:13.25

字 数:312 千

版 次:2010 年 12 月 第 1 版

2015 年 5 月 第 2 版

印 次:2015 年 5 月 第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-114-12146-3

定 价:28.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书由本公司负责调换)

第二版前言

本教材第一版于2010年3月出版,系全国高等职业教育快递专业(方向)专业主干课程教材。根据2013年8月教育部《关于“十二五”职业教育国家规划教材选题立项的函》(教职成司函[2013]184号),本教材获得“十二五”职业教育国家规划教材选题立项。

本教材编写人员在认真学习领会教育部《关于“十二五”职业教育教材建设的若干意见》(教职成[2012]9号)、《高等职业学校专业教学标准(试行)》、《关于开展“十二五”职业教育国家规划教材选题立项工作的通知》(教职成司函[2012]237号)等有关文件的基础上,结合当前高等职业教育发展和邮政行业发展的实际情况,对第一版做了全面修订,形成了本教材第二版。其主要特色有:

1. 充分体现快递法规体系建设进程

第一版教材出版后,随着快递业的迅猛发展,国务院邮政管理部门及时修订、完善和新出台了一系列法规与标准,因此,本教材在保持原有体例与编写思路的基础上,对部分章节进行了调整,吸收了新出台的快递法律法规及标准的内容,增加了与快递业相关的其他法律法规内容,特别是涉及快递服务中较为突出的快递安全、质量保障与消费者权益保护等方面的内容。较好地体现了快递法制建设的进程,也更有利于教师组织教学及学生的阅读和自学。

2. 内容符合快递技能人才培养目标

作为一本高职快递专业教学用书,既区别于法律法规的汇编资料,又不同于理论性的法律法规研究,从快递服务高级技术工人的视角和层次选取教学内容与方式,顺应快递专业人才培养规格和教学改革的要求,不但有法律法规知识的正确解读,而且注重法律意识的培养,提高学习者的法律素养,也为学生在快递行业的创业创新教育奠定一定的基础,突出了专业培养的针对性和实用性。

3. 行业主管部门、专家学者和企业参与编审

本版教材得到国家邮政局人事司、政策法规司、市场监管司和国家邮政局发展研究中心等部门的大力支持。全国邮政职业教育教学指导委员会部分专家委员对教材的修订提出了许多很好的意见和建议,使本书的政策性、权威性进一步提升;教材修订工作还吸纳了快递企业的参与,中邮速递、顺丰速运、申通快递、

DHL 等品牌快递企业给予了诸多积极的帮助和建议,使教材紧跟快递企业需求实际,反映行业工作流程所需的法规要求。

同时,国家邮政局职业技能鉴定指导中心、中国快递协会等单位为本教材的编写给予了悉心的指导和无私的帮助,河北经贸大学邮政法研究中心的贾玉萍教授和张毅教授对此次修订工作进行了全面的指导。在此谨表示衷心感谢!

本教材的编写和修订由浙江邮电职业技术学院具体组织。直接参与第一版编写的老师有:陈兴东、何雄明、魏玲、丁海防、冯广涛等;由于工作变动等原因,直接参与第二版修订工作的老师有:陈兴东、何雄明、顾琪璋、魏玲、俞曦、王再良等。

由于编者水平有限,时间仓促,书中谬误及疏漏之处在所难免。敬请读者给予批评指正。

编 者

2015 年 3 月

目 录

第一章 快递基本法律规定	1
第一节 快递法律、法规及标准的历史沿革	1
第二节 邮政法概述	7
第三节 快递服务概述	14
第四节 快递监管制度	20
第五节 法律责任	23
思考与练习	25
第二章 快递管理相关规定	26
第一节 快递业务经营许可管理的具体规定	26
第二节 对快递业务经营许可年度报告的规定	32
第三节 快递市场的监督管理制度	33
第四节 对快递企业经营行为的具体规定	38
第五节 快递企业安全监督管理	42
第六节 《邮政业消费者申诉处理办法》的相关规定	51
思考与练习	53
第三章 《快递服务》及相关标准	55
第一节 快递企业服务原则与资质条件	56
第二节 快递服务的格式合同及档案管理	60
第三节 快递服务质量与服务质量评价	67
第四节 快递服务环节	71
第五节 赔偿及程序	77
第六节 快递业其他相关标准及规范	79
思考与练习	86
第四章 快件运输相关法律规定	87
第一节 道路货物运输及站(场)管理规定	87
第二节 货物运输业经营管理办法	90
第三节 运输合同及规定	100
思考与练习	115
第五章 快件进出境相关法律规定	116
第一节 海关对进出境快件的监管规定	116
第二节 出入境快件检验检疫的管理规定	126

第三节 快件的口岸管理与通关法律制度	133
第四节 《万国邮政联盟公约》的规定	140
思考与练习	150
第六章 快递服务相关法律法规	151
第一节 《中华人民共和国刑法》的相关知识	151
第二节 《中华人民共和国民法通则》的相关知识	163
第三节 《中华人民共和国合同法》的相关知识	169
第四节 《中华人民共和国消费者权益保护法》的相关知识	174
第五节 《中华人民共和国反不正当竞争法》的相关知识	188
思考与练习	201
参考文献	202

第一章 快递基本法律规定



本章提要

《中华人民共和国邮政法》(以下简称《邮政法》)是保障快递业健康、科学发展的基本法律,是邮政管理部门制定一切规章制度的依据。本章主要介绍法律、法规与标准等基本概念,以及快递法规及标准的历史沿革,对新修订的《邮政法》进行了概述性介绍,并就快递监管制度、快递企业的法律地位和法律责任等方面进行了逐节解读,掌握好这些知识是我们后续学习快递相关法律法规和标准的基础。

第一节 快递法律、法规及标准的历史沿革

一 法律、法规和标准的基本概念

(一) 法律、法规与规章

1. 法律

法律有广义、狭义两种理解。广义上讲,法律与法是相同的,它是由国家制定和认可,并由国家强制力保证实施的行为规范及其体系,它通过规定人们的权利和义务来规范人们的行为,从而确认、保护和发展一定的社会关系和社会秩序;狭义上讲,法律仅指全国人民代表大会及其常委会制定的规范性文件,如《中华人民共和国邮政法》。在与法规等一起谈时,法律是指狭义上的法律;另外,在各种法条中出现的法律概念,都应当作狭义的理解。

2. 法规

法规,广义的法规指规范性的法律文件,如“法规汇编”,包括宪法、法律、法令、规章、条例、规则、制度等。本书的书名取的就是广义的法规。而在法律体系中,狭义的法规主要指行政法规、地方性法规、民族自治法规及经济特区法规等。法规即指国务院、地方人民代表大会及其常委会、民族自治机关和经济特区人民代表大会及其常委会制定的规范性文件。

(1) 行政法规:国务院根据宪法和法律,针对执行法律规定和履行行政管理职权的事项而制定的规范性法律文件。行政法规以国务院令的形式颁布,如《中华人民共和国道路运输条

例》等。

(2) 地方性法规:省(自治区、直辖市)人民代表大会及其常委会、较大的市人民代表大会及其常委会,根据本地实际,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,制定的规范性法律文件。与地方性法规有同等效力的,还有民族自治地方制定的自治条例、单行条例。如《上海市实施〈中华人民共和国邮政法〉办法》《江苏省邮政条例》《广西壮族自治区邮政条例》等。

3. 规章

规章是行政性法律规范文件。之所以是规章,是从其制定机关进行划分的。规章主要指国务院组成部门及直属机构,省、自治区、直辖市人民政府及省、自治区政府所在地的市以及经国务院批准的较大市的人民政府,在它们的职权范围内,为执行法律、法规,需要制定的事项或属于本行政区域的具体行政管理事项而制定的规范性文件。简单地说,规章是指有规章制定权的行政机关依照法定程序决定,并以法定方式对外公布的具有普遍约束力的规范性文件。如《邮政普遍服务监督管理办法》《快递市场管理办法》《快递业务经营许可管理办法》等均属部门规章。

(二) 法律、法规与规章的效力

根据《中华人民共和国立法法》的规定,法律、法规、规章具有不同的效力。

宪法是国家的根本大法,是至高无上的,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、规章都不得同宪法相抵触。

法律中有基本法,是一个方面比较综合的法律;大量的是比较单项的普通法律。法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章;行政法规的效力高于地方性法规、规章;地方性法规的效力高于本级和下级地方政府的规章;省、自治区人民政府制定的规章的效力高于本行政区域内的较大的市的人民政府制定的规章。

法律、法规、规章效力的一般原则是:下位法服从上位法;旧规定服从新规定;一般规定服从特别规定;本部门、本区域的规定在各自的部门、区域内施行;同一机关对同一事项制定的规定之间发生冲突,由制定机关裁定;不同机关对同一事项制定的规定之间发生冲突,由上级领导机关裁定。

法律、法规是相对稳定的,但也是发展的;不断有新的立法项目,而随形势的发展、变化,对法律、法规也会进行修改或废止。

(三) 规章与规范性文件的区别与联系

从广义上讲,规章也是一种规范性文件,但是它不同于我们所讲的一般规范性文件。一般规范性文件指的是法律、法规和规章以外的规范性文件,我们在日常工作中所使用的“规范性文件”,实际上讲的是一般规范性文件,或者称为狭义的规范性文件。这里,规章与规范性文件的主要区别包括以下几个方面:

(1) 从内容上看,凡是法律、法规规定以规章形式规定的事项,应当制定规章,比如,设定行政处罚,出台法律、法规的配套制度,均属于规章;此外,行政管理的重大制度也应当制定规章。至于一般规范性文件,主要用于部署工作,通知特定事项、说明具体问题。

(2) 从形式上看,2000年7月1日《中华人民共和国立法法》实施以后,规章都必须以令

的形式发布。因此,凡是以令的形式发布的,就是规章;一般规范性文件则不以令的形式发布,往往以通知、函等形式下发。

(3)从结构上看,规章一般采取章、节、条、款的结构;规范性文件则比较松散,一般没有结构要求。

(4)规章要报国务院备案,规范性文件则不需要。可以这样说,是否以规章形式发布并报送国务院备案,是判断规章还是规范性文件的主要标准。

(四)标准的定义、分类及其法律作用

1. 标准的定义

标准是指为在一定的范围内获得最佳秩序,对活动或其结果规定共同的和重复使用的规则、导则或特性的文件。该文件经协商一致制定并经一个公认机构的批准。标准应以科学、技术和经验的综合成果为基础,以促进最佳社会效益为目的。

国际上对于标准的概念主要有两种理解:第一种是 ISO/IEC 第 2 号指南,“为了在一定的范围内获得最佳秩序,经协商一致制定并由公认机构批准,共同使用的和重复使用的一种规范性文件。注:标准宜以科学、技术和经验的综合成果为基础,以促进最佳的共同效益为目的。”第二种是 WTO/TBT 协定(世界贸易组织“技术性贸易壁垒协定”)中的规定,“由公认机构批准,供通用或反复使用,为产品或相关加工和生产方法规定规则、指南或特性的非强制执行文件。标准也可以包括或专门规定用于产品、加工或生产方法的术语、符号、包装、标志或标签要求。”

通过比较可以看出,我国现行的标准定义源于国际标准化组织,其与 WTO/TBT 规定的标准内涵最大的不同,在于后者还包括了在非协商一致的基础上制定的文件,同时强调了标准的非强制性。随着经济全球化和市场一体化趋势的增强,世界上越来越多的国家接受了 WTO/TBT 规定的标准含义。从长远看,我们也应当采纳 WTO/TBT 关于标准的定义。

2. 标准的分类

为了不同的目的,可以从各种不同的角度对标准进行分类。

(1)按照标准化对象划分。通常把标准分为技术标准、管理标准和工作标准三大类。

①技术标准:是指对标准化领域中需要协调统一的技术事项所制定的标准。技术标准包括基础技术标准、产品标准、工艺标准、检测试验方法标准,以及安全、卫生、环保标准等。

②管理标准:是指对标准化领域中需要协调统一的管理事项所制定的标准。管理标准包括管理基础标准、技术管理标准、经济管理标准、行政管理标准、生产经营管理标准等。

③工作标准:是指对工作的责任、权利、范围、质量要求、程序、效果、检查方法、考核办法所制定的标准。工作标准一般包括部门工作标准和岗位(个人)工作标准。

(2)按照标准的性质划分。中国国家标准按照标准的性质可以分为强制性标准和推荐性标准。保障人体健康,人身、财产安全的标准和法律、行政法规规定强制执行的标准,是强制性标准;其他标准是推荐性标准。

(3)按照标准化层级和标准的有效范围划分。可以将标准划分为:国际标准、区域标准、国家标准、行业标准、地方标准和企业(公司)标准。

①国际标准:是“由国际标准化或标准组织(ISO)或国际标准组织制定并公开发布的标

准”(ISO/IEC 第2号指南)。因此国际标准化组织(ISO)、国际电工委员会(IEC)批准发布的标准;国际标准化组织(ISO)认可的列入《国际标准题内关键词索引》(KWIC Index)的一些国际组织,如国际计量局(BIPM)、食品法典委员会(CAC)、世界卫生组织(WHO)等制定发布的标准等为国际标准。

②区域标准:是“由某一区域标准化组织或标准组织制定,并公开发布的标准”(ISO/IEC 第2号指南)。如欧洲标准化委员会(CEN)发布的欧洲标准(EN)等。

③国家标准:是“由国家标准团体制定并公开发布的标准”(ISO/IEC 第2号指南)。如中国国家标准化管理委员会(SAC)发布的国家标准(中国国家标准的代号是GB)等。

④行业标准:是由“行业标准化团体或机构发布的在某行业的范围内统一实施的标准,又称为团体标准”(ISO/IEC 第2号指南)。如美国的石油学会标准(API),英国的劳氏船级社标准(LR),都是国际上有权威性的团体标准,在各自的行业内享有很高的信誉。我国的行业标准是对没有国家标准而又需要在全国某个行业范围内统一的技术要求所制定的标准。如JB、QB、FJ、TB等就是机械、轻工、纺织、铁路运输行业的标准代号。

⑤地方标准:是“由一个国家的地方部门制定并公开发布的标准”(ISO/IEC 第2号指南)。我国的地方标准是对没有国家标准和行业标准,而又需要在省、自治区、直辖市范围内统一的产品安全、卫生要求、环境保护、食品卫生、节能等有关要求所制定的标准,它由省级标准化行政主管部门统一组织制定、审批、编号和发布。

⑥企业标准:又称公司标准,是由企事业单位自行制定发布的标准。是对企业范围内需要协调、统一的技术要求、管理要求和工作要求所制定的标准。如美国波音飞机公司、德国西门子电器公司等企业发布的企业标准,都是国际上有影响的先进标准。

3. 标准的制定

对需要在全国范围内统一的技术要求,应当制定国家标准。国家标准由国务院标准化行政主管部门制定。对没有国家标准而又需要在全国某个行业范围内统一的技术要求,可以制定行业标准。行业标准由国务院有关行政主管部门制定,并报国务院标准化行政主管部门备案;在公布国家标准之后,该项行业标准即行废止。对没有国家标准和行业标准而又需要在省、自治区、直辖市范围内统一的工业产品的安全、卫生要求,可以制定地方标准。地方标准由省、自治区、直辖市标准化行政主管部门制定,并报国务院标准化行政主管部门和国务院有关行政主管部门备案;在公布国家标准或者行业标准之后,该项地方标准即行废止。

4. 标准的法律作用

法律法规规定的是原则,如果没有配套标准的有力支撑,法律法规就不具有可操作性,契约的有效性和法律法规的效力就会降低。因此,从法律的角度讲,标准的作用在于为契约合同提供技术依据,也为法律法规提供技术支撑,继而成为契约合同与法律法规的组成部分。此外,标准的价值概括地讲,还在于:

(1)标准是指导企业组织生产管理和质量监督的工具。任何企业的生产、建设必须按照一定的规则进行,以适应市场的需求,反复使用,扩大经营规模,取得最大效应。另一方面,作为监督方,政府或特定的组织团体也需要标准作为检测的尺度,这就是标准最原始的作用和价值。

(2)标准本身是市场规则体系的组成部分。标准服务于市场主体和客体,是经济结构调整的技术手段,并为市场规则体系提供一定的技术依据。由于标准对先进技术具有适应性,因而需要发挥标准的技术导向作用。

(3)标准是科技创新成果转化的途径。技术标准与专利技术日益密不可分,并逐渐成为专利技术追求的最高形式,其目的在于将技术标准垄断和产业垄断,以实现经济利益的最大化并保持优势地位。

(4)标准可以促进国际贸易发展,保护境内产业。随着经济全球化和市场一体化趋势的发展,在标准和技术法规中设置技术贸易壁垒已经逐步取代关税壁垒和行政壁垒,日益成为一个国家保护国内产业的主要手段,并且将来有可能成为贸易保护的唯一工具。

对于邮政行业来说,标准化作为促进产业结构调整和行业转变发展方式的重要技术手段,对邮政业的转型升级起着非常重要的作用。具体表现在以下两个方面:首先,标准是行业内各企业组织生产、服务、管理的技术依据。从技术研发、产品设计到服务提供、企业内部管理,无不依据标准来保证质量。其次,标准还是各级邮政管理部门履行政府职能的技术依据和重要抓手。无论是质量评价、市场准入,还是质量监管、行政执法等工作,都必须以标准为依据,以标准为基础。

二 快递法律、法规及标准的历史沿革

快递是邮政业的重要组成部分,我国快递服务法律法规建设也是邮政法制建设的重要内容。我国的邮政法制建设起步较早,1986年就有了《邮政法》,并于2009年修订;在1990年国务院颁布了《邮政法实施细则》;一些地方性的邮政法规或政府规章也陆续出台。为维护邮政市场秩序,保障邮政业的健康持续发展等,发挥了积极作用。

改革开放以来,我国经济快速崛起,快递市场迅速发展,对外开放步伐加快,原有的邮政法律体系已经不能满足新形势发展的要求,需要进行调整、改革与完善。2007年,国家邮政局重组挂牌后,全面启动了邮政业基本法规体系的建设。随着修订后的《邮政法》的正式实施,以及相关配套法规和规章的发布,目前快递服务的法规体系已经相对完善。

1. 快递法规与标准的基础建设阶段

2007~2010年是快递服务法规与标准建设的基础阶段。完成了“一法两规两标准”的阶段性成果,初步呈现快递服务的法规体系轮廓。

“一法”:即《中华人民共和国邮政法》。《邮政法》于1986年12月2日第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过,2009年4月24日第十一届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订,自2009年10月1日起施行。《中华人民共和国邮政法实施细则》于1990年11月12日国务院颁布,自颁布之日起施行。

“两规”:即《快递业务经营许可管理办法》和《快递市场管理办法》。《快递业务经营许可管理办法》于2009年8月27日交通运输部审议通过,自2009年10月1日起施行。关于印发《快递业务经营许可条件审核规范》的通知,2009年9月2日国家邮政局审议通过,2009年9月30日发布。《快递市场管理办法》于2008年7月8日交通运输部审议通过,自2008年7月12日起施行。

“两标准”:即《快递服务》邮政行业标准和《快递业务员》国家职业技能标准。《快递服

务》邮政行业标准于2007年9月12日国家邮政局发布,自2008年1月1日起实施。《快递员》国家职业技能标准经人力资源和社会保障部、国家邮政局批准,自2008年8月11日起施行。

至此,快递服务法规与标准的体系建设已初具规模,有力地保障了快递服务持续快速发展,快递业的依法治理工作也取得了显著成效,为建设法治邮政奠定了坚实基础。到2009年6月止,各省、自治区、直辖市和较大的市相继出台邮政地方性法规和地方政府规章59部,有力地辅助了法律、行政法规的施行,在保障邮政普遍服务、规范快递市场发展等方面发挥了重要作用。

2. 快递法规与标准的完善发展阶段

2010年至今是快递服务法规与标准建设的完善发展阶段。快递服务法规与标准的制定和完善速度加快,涉及的范围更加全面,快递法律法规进入完善和发展阶段。

2012年10月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国邮政法〉的决定》。《邮政法》修正案增加了关于省级以下邮政管理机构的规定,明确了省级以下邮政管理机构的法律地位和职责,做到了各级邮政管理部门职权法定,确保省级以下邮政管理机构能够依法履职。

依照修正后的《邮政法》关于邮政管理体制的新规定,结合相关行政法规、法规性文件规定的邮政管理部门具体职责,国家邮政局全面梳理了《邮政行业统计管理办法》《集邮市场管理办法》《邮政行业安全监督管理办法》《邮票发行监督管理办法》《快递业务经营许可管理办法》五部部门规章的条文,拟定了规章修正案,并通过交通运输部审议,于2013年4月12日发布,自发布之日起施行。

为了更好地促进快递业健康发展,依法维护消费者的合法权益。新修订的《快递市场管理办法》于2012年12月31日经交通运输部审议通过,自2013年3月1日起施行。对快递企业分支机构的备案、快递验收、分拣、赔偿等热点问题做出了明确规定。

同时,国家邮政局制定了《邮政业标准化管理办法》,从部门规章的层次规范邮政业标准化工作,理顺工作关系和工作程序,推动邮政业标准化工作有效开展。该办法于2012年10月9日经交通运输部审议通过,自2013年1月1日起施行。2012年《快递服务》系列行业标准上升为国家标准,相比行业标准,国家标准在形式和内容上都有了很大提升,标准的层次更高、权威性更强、适用范围更广,填补了我国快递领域国家标准的空白。2014年2月,国家邮政局审议并通过了《邮政业标准体系》,充分发挥了标准化对邮政业的规范、促进和支撑作用,为行业整体发展目标的实现提供技术支撑和服务保障,推动了邮政业标准化工作跨越式发展。

在邮政法制建设中,国家邮政局高度重视邮政地方立法工作,各省、自治区、直辖市人民政府和人民代表大会及其常委会对邮政地方立法工作给予了大力支持,将有关邮政地方立法项目列入立法计划,及时开展调研、论证和审议。截至2014年9月底,邮政地方立法中的31个省级核心法规、规章已经全部列入当地立法计划,已有25个省(自治区、直辖市)正式出台了邮政条例,另外还出台了7项地方政府规章。新《邮政法》的立法宗旨和精神通过这些地方性法规、地方政府规章得以明确和细化。

由此,快递服务的法规与标准已形成一个比较完整的体系,这一体系的内容完整地体现

在1部法律、1部行政法规、10项部门规章、25部地方性法规、7项地方政府规章、15个规范性文件、15个国家标准、38个行业标准的邮政行业政策法规体系之中。随着依法治邮建设进程的进一步加快,快递法规体系将进一步完善,全行业的法治意识也将进一步提高。

第二节 邮政法概述

2009年全国人大常委会通过了修订后的《邮政法》,并于10月1日起正式实施,2012年进行了再次修正。《邮政法》作为调整邮政管理部门与邮政企业、快递企业之间,邮政企业、快递企业同用户之间,以及邮政企业、快递企业同其他相关方面之间所发生的各种关系的规范性文件,第一次在法律上明确了快递企业的法律地位,提出了监管邮政市场应当遵循公开、公平、公正以及鼓励竞争、促进发展的原则,设立了快递业务经营许可制度,制定了快递业务经营许可规范。这些重要的制度安排既为快递服务的健康有序发展提供了重要的法律保障,也对快递从业人员的法律意识和法治水平提出了更高的要求。

一 邮政普遍服务及其属性

(一) 邮政普遍服务的概念和地位

1. 邮政普遍服务的概念

邮政普遍服务,是指以合理的资费为本国境内的所有用户持续提供的、符合一定标准的基本邮政服务。邮政普遍服务是国家基本公共服务的重要组成部分,是保障公民通信权利的基本措施。

2. 邮政普遍服务的地位

邮政提供的服务很多,但普遍服务是其核心,邮政普遍服务在保障公民通信权利、维护国家通信安全和促进经济社会发展等方面发挥着重要的作用。万国邮政联盟从1999年《北京战略》开始,一再强调搞好普遍服务是万国邮政联盟的首要目标,要求各国政府要把普遍服务当作邮政发展的第一位任务和责任,尤其指出世界邮政改革发展的主要目的就是要不断提高普遍服务水平。因此,许多国家通过立法对邮政普遍服务规定了不同于其他服务的政策和保障措施。根据万国邮政联盟的资料,有113个成员国家已确定在本国全境提供邮政普遍服务的标准,其中已在其国内法律中对邮政普遍服务的概念做出明确规定的国家占49%。我国修订后的《邮政法》也在立法层面明确了邮政普遍服务的概念,要求邮政企业按照国家规定的业务范围、服务标准和资费标准,为境内所有用户持续提供邮政普遍服务。因此,保障和规范邮政普遍服务,也是我国新《邮政法》的核心内容。

(二) 邮政普遍服务的属性及我国邮政普遍服务的特征

1. 邮政普遍服务的本质属性

邮政普遍服务是对公民基本通信权的保障,在本质上属于政府提供的基本公共服务。

(1) 邮政普遍服务属于经济学中所讲的“公共物品”。公共物品是指公共使用或消费的物品。公共物品是可以供社会成员共同享用的物品,严格意义上的公共物品具有非竞争性

和非排他性。所谓非竞争性,是指某人对公共物品的消费并不会影响别人同时消费该产品及其从中获得的效用,即在给定的生产水平下,为另一个消费者提供这一物品所带来的边际成本为零。所谓非排他性,是指某人在消费一种公共物品时,不能排除其他人消费这一物品(不论他们是否付费),或者排除的成本很高。正是由于公共物品的这种非竞争性和非排他性,其成本不可能通过向消费者收费而完全收回,必须全部或者部分由国家付费或补贴,或者依靠竞争者交纳基金。邮政普遍服务要求一国邮政在本国领土内以合理的价格(公民负担得起的价格)为所有用户持续提供达到规定质量的基本邮政服务。它有四个基本要素,即:所有地区、所有用户、合理的价格和一定的服务质量。在中国,邮政将每一封信和报纸递送到每家每户,而且不计盈亏、不计远近,将信件和党报、党刊递送到广阔的农村、偏远的山区,递送到祖国凡有人群居住的海岛、边疆哨所。因此,邮政普遍服务(包括特殊服务)具有公益性和非赢利性等特点,其不可能完全依靠市场来提供,属于国民共享的、具有非市场特征的“公共物品”。

(2) 邮政普遍服务是满足社会公共需要的服务。公共需要是指社会共同的、整体的、综合的和理性的需要,它不是全社会个人需要的简单集合,而是维持社会存在和社会发展正常进行的基本条件。邮政具有三大基本功能,即通政、通民、通商。其中通政是保证国家主权的表现,通民是保障公民基本通信权利的体现,通商是满足社会经济发展的需要。周恩来总理曾指出:“传邮万里、国脉所系。”邮政普遍服务保障公民基本通信权利和通信自由,保证政府、军邮等事关国家主权的信息传递,促进包括农村地区、边疆地区、少数民族地区在内的中国社会的全面进步。因此,邮政普遍服务事关国家主权、国家安全、公民通信权利,保障了公民和经济社会的基本需要,与国计民生密切相关。

(3) 邮政普遍服务属于基本公共服务。公共服务可分为基本公共服务和一般公共服务。基本公共服务是指直接与民生问题密切相关的公共服务,是根据国家经济社会发展阶段和总体水平,为维持国家经济社会的稳定和基本的社会正义及凝聚力,保护个人最基本的生存权和发展权所必须提供的公共服务。其内容包括了一定阶段公共服务应该覆盖的最小范围和边界。公民基本通信权利受我国宪法保护,是公民最基本的生存权和发展权的基本组成部分。在中国土地上,凡是有人群的地方就有邮政服务,无论是珠穆朗玛峰海拔 5000 米的登山大本营,还是可可西里、南沙群岛这样的偏远荒漠或边陲岛屿,同样都必须提供基本的邮政服务。

(4) 邮政普遍服务具有政府主导性。公共服务可以由政府直接提供或委托特定组织或企业间接提供,但政府是责无旁贷的主导者。2004 年 10 月修订通过的《国务院工作规则》规定,“国务院及各部门要加快政府职能转变,全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能”,再次明确了公共服务属于政府职能。如果某些商业性、竞争性的服务与公共服务存在交叉,则需要由政府对这些商业性、竞争性的服务实行必要的干预。“邮政”一词中“邮”是通信,而“政”与财政、民政、渔政、路政、药政、工商行政管理一样都是政府管理职能的准确表述。《万国邮政公约》规定“各成员国必须以可行的方式提供邮政普遍服务,并保持普遍服务的持久性”,说明政府对提供邮政普遍服务负有主导责任。各国宪法也明确规定,公民的基本通信权利和通信秘密受法律保护,政府也有责任保障公民在使用邮政服务过程中通信权利和通信秘密不受侵犯,明确了邮政普遍服务属于政府的职责。因此,政府在提

供邮政普遍服务方面发挥着主导性作用。按照国务院赋予国家邮政局和各省(自治区、直辖市)邮政管理局的职责,由国家邮政局和各省(自治区、直辖市)邮政管理局承担邮政普遍服务的规划、组织、协调、落实等具体工作。

(5) 邮政普遍服务是依托公共资源提供的服务。公共服务一般依托社会公共设施或公共资源,具有广泛的外部经济性。相应的基础设施建设主要由国家和政府进行规划、投资并组织实施,相应的经营亏损通过国家财政补贴和税收等优惠政策予以补偿。邮政业是国家重要的社会公用事业,邮政网络是国家重要的通信基础设施,邮政普遍服务紧密依托于遍布城乡的邮政网络和国家道路(航路)等基础资源。国务院《关于加快发展服务业的若干意见》提出,要“围绕构建和谐社会的要 求,大力发展教育、医疗卫生、新闻出版、邮政、电信、广播影视等服务事业,以农村和欠发达地区为重点,加强公共服务体系建设,优化城乡区域服务业结构,逐步实现公共服务的均等化。”明确了要加强邮政普遍服务体系建设,完善邮政普遍服务资源以及提高邮政普遍服务水平。邮政设施与交通能源、水利、环保等设施一样,都属于社会基础设施的范畴。

2. 我国邮政普遍服务的特点

由于历史及长期计划经济所造成的影响,与国外邮政相比,我国邮政普遍服务的范围之广、深度之大、内容之多、责任之重在世界各国中首屈一指。

(1) 种类全、责任重。与国外邮政相比,我国邮政普遍服务的种类更多、范围更广、责任更重。我国邮政以均一低廉的资费提供寄递信件、印刷品和包裹等邮政普遍服务,办理党报党刊发行、机要通信、义务兵通信和盲人读物免费寄递等特殊服务业务。县以下农村的汇兑业务也是我国邮政承担的重要任务。虽然,各国邮政大多办理汇兑业务,但在中国县城以下的农村,邮政已成为城市向农村汇兑的主要渠道。考虑到目前全国每年有 1 亿以上进城务工农民向家乡汇款,邮政汇兑具有实质意义上的普遍服务性质。

(2) 成本较高。我国邮政网络覆盖城乡,已经成为世界规模最大的邮政网络之一。截至 2011 年 12 月底,全国邮政服务营业网点达 5.4 万个,全国邮路总长度(单程)达到 380 万公里,80% 的投递线路在农村,有些农村投递线路上班一次往返需要花费十天以上的时间。许多地区地理条件非常恶劣,如青海省 63% 的投递段道在山区,平均海拔 3000 米以上。全国最长的沙漠邮路阿克苏至和田邮路总长里程逾 586 公里,甘肃省 70% 的地区是高原、山地、沙漠、戈壁,914 条段道处在沙漠、戈壁。云南省平均海拔 2000 米,全省相对平缓的山区只占总面积的 10% 左右。一些农村和西部地区邮政仍不得不维持着原始的步行、马驮等投送方式。在这些地区,由于要优先考虑普遍服务,不能完全按市场规律和经济规律来办事,客观上造成普遍服务的负担很重,压力巨大。浙江省所辖舟山群岛是中国第一大群岛,相当于我国海岛总数的 20%。由于舟山海岛特殊的地理位置,需水陆兼程提供邮政普遍服务,邮政运输、投递成本高昂。

(3) 对我国广大人民生活意义重大。中国人口世界排名第一,其中农业人口占全部人口的 64.3%,高于世界平均值和亚洲平均值,更远高于欧洲、美洲、大洋洲。而中国广大农村落后地区特别是中、西部农村落后地区,目前仍有一些地方较少采用电信、互联网等电子方式与外界进行通信,邮政仍是当地人民群众主要的甚至是唯一的通信方式。因此,邮政普遍服务对于我国广大人民,尤其是广大偏远农村地区人民的生活具有重要意义。

由此可见,与国外相比,我国邮政承担普遍服务的种类更多、范围更广、维持普遍服务更难;与国内电信等其他行业相比,邮政承担普遍服务的覆盖区域更广、组织实施更难、任务更重,负担的普遍服务成本也更大。

二 邮政普遍服务的主体、业务范围和质量标准

(一) 邮政普遍服务的主体与业务范围

修订后的《邮政法》明确了邮政普遍服务的承担主体和业务范围。

1. 邮政普遍服务的承担主体

邮政普遍服务的承担者是邮政企业,邮政企业是指中国邮政集团公司及其提供邮政服务的全资企业、控股企业。《邮政法》明确规定未经邮政管理部门批准,邮政企业不得停止办理或者限制办理邮政普遍服务业务。若因不可抗力或者其他特殊原因暂时停止办理或者限制办理普遍服务业务,邮政企业应当及时公告,采取相应的补救措施,并向邮政管理部门报告。

2. 邮政普遍服务的业务范围

《邮政普遍服务监督管理办法》规定,邮政普遍服务包括:信件、单件质量不超过5千克的印刷品、单件质量不超过10千克的包裹的寄递业务,以及规定的其他业务。

此外,邮政企业还要按照国家规定,办理机要通信、国家规定报刊的发行,以及义务兵平常信函、盲人读物和革命烈士遗物的免费寄递等特殊服务业务。

由于各国经济实力、居民的需求等情况不同,万国邮政联盟对其成员国邮政普遍服务具体范围和水平没有硬性规定,各国可以根据本国的具体情况选择提供普遍服务的方式和范围。《万国邮政公约》规定,“各成员国应在其国家邮政法规内或以其他惯用的形式,根据居民的需要和国家的具体情况,制定相关邮政业务的通达范围、质量标准和合理的资费。”要求“各邮政主管部门确保函件的收寄、处理、运输和投递。各邮政主管部门还应根据公约规定,对邮政包裹提供同样的服务。”万国邮政联盟成员国在遵循上述要求的基础上,根据本国国情来确定本国邮政普遍服务的业务种类、通达范围和服务质量等。

法国邮政参与国家和市镇规划以及提供国内、国际邮递服务和印刷品的运输、投递,范围是提供2千克以内的信函和20千克以内的包裹、挂号及保价邮件的寄递。

德国邮政普遍服务必须是经过许可的业务,同时还应是普遍认为不可缺少的业务,范围是信函和20千克以内的有址包裹的寄递,服务质量要求为以合理的价格在全国提供优质服务。

英国邮政必须向社会提供全国性的邮政营业服务网点,并将有地址的信函和包裹以均一资费进行投递。范围是20千克以内的国内、国际邮件的寄递。

意大利邮政要保证全国所有居民都能够以负担得起的价格享受到高质量的邮政服务。范围是2千克以内的信函、20千克以内包裹的寄递;电报、电传和公共信息服务以及证件、认证和安全保护业务;收取和支付业务;划拨业务、邮政储蓄业务;直接或代表政府提供的其他金融业务。

美国邮政是作为政府向国民提供普遍服务的一个基本和基础性的服务机构来运作的,