

Zhongguo Youzhengye
Fazhan Yanjiu Baogao

中国

邮政业 发展研究报告

国家邮政局政策法规司◎编著

 人民教育出版社

Zhongguo Youzhengye
中国 Fazhan Yanjiu Baogao

邮政业 发展研究报告

国家邮政局政策法规司◎编著

 人民教育出版社

责任编辑:陈鹏鸣
封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

中国邮政业发展研究报告/国家邮政局政策法规司编著. —北京:人民出版社,
2008.9

ISBN 978-7-01-007300-2

I. 中… II. 国… III. 邮电业—经济发展—研究报告—中国 IV. F632

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 140500 号

中国邮政业发展研究报告

ZHONGGUO YOUZHENG YE FAZHAN YANJIU BAOGAO

国家邮政局政策法规司 编著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.25

字数:253 千字 印数:0,001—4,000 册

ISBN 978-7-01-007300-2 定价:28.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

主 编：达 瓦

副主编：蒋 强 邢小江

成 员：焦 铮 杨永春 王晓春 靳 兵

刘 波 边作栋 钟奇志 金京华

李永松 刘 莹 于学民 徐华荣

前 言

世界经济一体化与中国邮政业发展

随着市场经济的发展和世界经济一体化进程的加快,中国邮政业面临着前所未有的发展机遇,也面临着更加严峻的挑战。准确把握邮政业在国家经济社会生活中的基本定位,正确认识世界经济一体化与中国邮政业发展的关系,把握保障公共服务和促进商业化服务两条主线,加速推进整个行业向现代邮政业转型,促进邮政业的又好又快发展,这既是邮政业从业主体面对的形势和任务,也是国家邮政管理部门肩负的历史使命。

一、准确把握邮政业的基本定位

(一) 邮政业是以实物为信息载体的通信服务行业

2500年前,孔子就讲过:“德之流行速于置邮而传命。”这里讲的“邮”就是指以实物为信息载体的通信活动,它主要是以提供信件、包裹等特定物品的邮递服务达到通信目的,因此也称为实物通信服务行业。邮政业发展至今,邮政服务(POSTAL SERVICES)、邮递服务(MAIL DELIVERY SERVICES)、寄递服务(DELIVERY SERVICES)、速递服务(COURIER SERVICES)、快递服务(EXPRESS DELIVERY SERVICES)、特快专递服务(EXPRESS MAIL SERVICES)等都是同义词,都是指以信件、包裹为载体的实物通信活动,是针对同一事物的不同表述而已。电子通信依托电缆、光缆、无线频率等基础资源,而邮政依托的是运输工具和道路资源,包括公路、航路等基础资源,也包括乡间小路乃至山野间的羊肠小道等道路资源,最终递送到收件人手里还要靠邮递员。

(二) 邮政业在国民经济和社会生活中具有**通政、通民、通商**三大服务功能

通政是邮政业的首要功能。即邮政业保证党和国家政令畅通的服务功能,指从中央到地方各级党政部门自身运转所必需的通信业务,属于政务范畴,是政

务性质的邮递服务,这也是置邮传命开办邮政业务的初始原由和使命,在我国也称为机要通信或机要交通。它事关国家信息安全,事关巩固国家政权组织,是邮政企业承担的政治任务。

通民是邮政业的基本功能。指各级政府保障公民基本通信权利而为公众提供的公共服务,即邮政普遍服务。邮政普遍服务事关公民的通信权利,是基本人权的组成部分,是中央到地方各级政府向公众提供的一项不可或缺的基本公共服务。

通商是邮政业的重要经济功能。指邮政业市场主体开办的商业性邮递服务和其他代办、代理业务。邮政业与其他通信业一样是国民经济的基础性产业,是社会的基础设施,具有优先发展的重要地位。1848年马克思恩格斯发表的《共产党宣言》中明确把通信与交通运输、能源和原材料工业并列为经济社会发展的一般条件,即四大基础性产业。当时的通信就是指邮政(POST),也就是实物通信,因为当时电子通信还没有诞生。

正如周恩来同志所指出的,邮政行业“传邮万里,国脉所系”。邮政业是关系国家主权、国家信息安全和国计民生的特殊行业,是以实物为载体、具有物流特征的实物通信服务业,主要包括普遍服务和竞争性服务两大类,在国家经济社会发展中发挥着不可替代的重要基础性作用。

(三) 邮递通信的核心价值在于“快”

“快”是通信的核心价值所在,“快”也是经济社会对通信服务的第一要求。我国现行邮政法对邮递服务所规定的“迅速、准确、安全、方便”八字方针,四个方面是辩证统一的,但第一位的要求是“快”。中国早在秦代的邮政法《行书律》中就明确规定了步传、车传、马传三个不同的邮件传递速度,所谓“马传”、“马上飞递”、“400里加急”、“600里加急”就是快递服务。宋代的“急递铺”就是快递公司。

可见邮政与生俱来就是要“快”。快递是实物通信业核心价值所在,邮政业发展的出路也在快递。只有综合运用一切现代运输工具和手段,加快传递速度,才能满足经济社会发展的需要;只有加快传递速度,才能使邮政业自身得到更好更快的发展。必须正视的是,目前我国的快递服务与发达国家相比,无论是在规模上还是在传递速度上都有很大差距。美、日、英、德等发达国家普通邮件的

90%以上的邮递都能做到次日递。而我国所谓快递,或特快专递,次日递比率也不足50%,远远不能满足经济社会用邮需求。从业主体的规模和数量以及服务能力都远不及发达国家。但从另一个角度即从发展角度看,我国邮政业的市场潜力巨大,有着广阔的发展前景。

二、正确认识世界经济一体化与中国邮政业发展的关系

随着经济全球化的发展,各国间经济联系和相互依存程度不断加强,世界各国通过对外贸易、资本流动、技术转移、提供服务等形式,逐渐形成了全球范围的有机经济整体。

马克思和恩格斯在《共产党宣言》中指出:不断扩大产品销路的需要,驱使资本奔走于全球各地,它必须到处落户、到处创业、到处建立联系。由于开拓了世界市场,使一切国家的生产和消费都成为世界性的了。

20世纪80年代,外资快递公司就通过代理、合资等形式,以国际快递业务为突破口进入我国邮政业市场。我国加入WTO后,以更加开放的姿态严格履行承诺,逐步取消外资在中国设立快递公司的股权限制,到2005年底已允许外资在华设立全资快递公司。需要指出的是,我国的这一承诺甚至高于美、日、英、法、德、意等主要发达国家的承诺水平。截至2006年底,在中国注册的外商投资快递企业达到31家;包括DHL、FedEx、TNT、UPS等知名国际快递企业在内,经营国际信件快递业务的167家国际货代企业和372家分支机构领取了国家邮政主管部门核准的《邮政委托证书》。

国际快递公司的引入,对我国社会经济的发展的确起到一定的积极作用,也为我国本土邮政业的发展发挥了积极的引领作用。世界经济一体化对于我国邮政业的发展既有积极的影响,也形成了严峻的挑战,必须正确认识并处理好世界经济一体化与中国邮政业发展的关系。

世界各国邮政业的改革和开放在20世纪70年代就开始了,但大部分国家却是在20世纪90年代才踏上邮政改革征程的。各国邮政业市场的开放都建立在一个基础性条件之上,就是本国邮政占有本国邮政业市场95%以上份额,在这个前提下通过修订本国邮政法规谨慎提出了对内、对外开放本国邮政业市场。以德国为例,包括DHL在内的德国邮政集团占有德国邮政业市场93%的市场

份额。这些国家所谓的扩大开放,对其邮政业市场的影响微乎其微。

与发达国家的情况不同,我国邮政业市场是在没有达到上述条件的情况下对外开放的。在市场经济条件下,世界邮政业的发展一不缺资金,二不缺技术,缺乏的是市场资源。而中国邮政业恰恰是有着巨大的市场资源,但认识不足保护不够。无论是业内从业主体还是相关政策制定部门对这一珍贵的市场资源应给予高度的珍视和恰当的保护。

在世界经济一体化和快递竞争全球化背景下,中国快递市场国有、民营、外资等多元化的市场格局已经形成。进一步深化改革,提高对外开放的水平,是中国适应经济全球化趋势的要求,也是邮政业自身发展的需要。要发展,必须要开放,但是要有序、可控地开放,且必须明确开放的目的是为了为了使我国的邮政业更好更快的发展。在目前中国反垄断法尚不完善,邮政普遍服务补偿机制尚未健全的前提下,对外开放应当处理好以下关系:

1. 正确处理好市场开放与经济的关系

快递等邮递服务是面向生产和民生的基础性产业,随着现代化生产方式的发展,邮递网络已经成为国民经济的基础设施。强大的公共邮政服务和快递服务与国家安全、经济安全和信息安全密切相关。中国作为最大的发展中国家,经济内需和外需都很旺盛,只有切实提高本土邮递企业的竞争实力,依靠自主强大的邮政普遍服务和快递服务网络,才能从根本上保障居民的通信自由和通信选择权,充分满足现代化社会生产、生活的需要,提高我国应对国内国际各种风险的能力,确保整体经济持续、健康、协调发展。

2. 正确处理好市场开放与垄断规制的关系

当前外资与内资快递企业实力相差悬殊。跨国快递企业经过多年的发展,在全球市场积累了雄厚的网络和资本优势,而现代意义上的快递服务在我国尚属于“新兴业务”,内资企业无论在网络规模,还是在资金、技术、管理等方面都处于明显劣势。如果放任滥用优势地位排斥竞争,就会阻碍我国快递企业通过规模化发展成长壮大,最终损害国家及消费者的利益。因此,必须正确处理好市场开放与垄断规制的关系,建立健全快递市场监管的配套措施,才能防止产业发展失衡,保障邮政业长期、健康、持续发展。

3. 正确处理好市场开放与保障邮政普遍服务的关系

讨论邮政市场及其开放问题,必须认清我国邮政市场的实际情况。首先,我国邮政市场是城乡一体的统一市场。统一性表现在城乡邮政始终统筹管理、互补发展。邮政在农村的普遍服务,一直依靠城市服务的利润进行补贴。其次,统一性表现在邮政各类业务的细分市场之间具有高度的关联性,快递市场与普遍服务市场在价格形成、网络资源等方面相关性越来越强。因此,对快递等邮政业务市场不能采取简单、割裂的政策,必须站在国家利益的高度,从整体上把握,辩证统一地认识和处理问题。对于竞争性的快递业务,发达国家也不是一味开放,而是开放中有限制,比如制定最低限价,既防止恶性竞争,也防其侵害普遍服务。对于普遍服务,在采取保障政策的同时,要制定公众能够负担的最高服务限价和有一定质量的服务标准,确保每位公民享有基本通信权利。我国作为一个发展中大国,在人口数量、国土面积、地理条件和经济发展阶段方面所具有的特殊性,导致我国邮政普遍服务的实施具有更大的艰巨性和复杂性。在邮政普遍服务补偿机制尚未健全的情况下,邮政业市场对外开放应当谨慎而行。

综上所述,邮政业既有普遍服务性质的公益性业务,也有商业化的竞争性业务,是统一的市场体系。不允许打着平等竞争的旗号损害公共服务,也不允许借口公共服务限制竞争性业务的发展。任何国家的开放政策和监管政策都是与本国的经济社会发展水平适应的,是逐步的、可控的。结合我国国情,我国邮政业也必须遵循这一国际通用原则,进一步深化邮政法律法规体系建设,为企业创造公平、有序、稳定的发展环境。在恰当保护中国自己的市场资源的基础上,深化改革开放,引进外资,加快中国邮政业的发展。

三、促进中国邮政业向现代邮政业转型

中国邮政业应加快向现代邮政业方向发展。

现代邮政业基本特征有如下几点:一是具有完备的法律与政策体系,完善与有效运作的行业监督管理体系;二是具有政府主导、企业承担、遍布城乡、服务均等的公共邮政服务体系;三是具有市场主导、竞争有序、服务高效的快递等邮政服务市场;四是无论是普遍服务还是竞争性服务都实现了服务的标准化、信息化、自动化,综合运用先进的交通运输方式,形成了一批技术先进、管理科学、三流合一、核心竞争力突出的世界一流企业。

例如,以德国、荷兰、美国为例。以 DHL 为子公司的德国邮政集团,以 TNT 为子公司的荷兰邮政集团,美国 FEDEX、UPS、美国邮政等都实现了服务标准化、邮件信息化、处理自动化,整合各项运输资源,综合运用现代交通工具,都成为了技术先进、管理科学、三流合一、具有核心竞争力的世界一流企业。这些国家的邮政业都具备了完备的法律制度、有效的邮政监管、优质的公共邮政服务、活跃的快递市场等特征。

邮政业的发展空间很大,邮政业各类市场主体应利用其核心优势和核心竞争力,拓展新的服务领域。特别是快递等邮政服务已经通过供应链管理等成为现代生产方式的重要组成部分,经济社会的发展对邮政业保持旺盛的需求。现代邮政业邮递服务的内涵、传递手段和管理方式都发生了深刻改变,邮政业不应再与落后的生产方式画等号,现代邮政业将展现出蓬勃的发展前景。

在当前形势下,中国邮政业的发展要诀在于“快”字当先,只有快才有出路。

一是行业发展速度要快,尽快练好内功,增强能力,做大做强,满足经济社会日益增长的邮递服务需求。目前,我国邮递服务产业规模整体偏小,实力较弱,生产力水平不高,尤其是快递服务供给能力和水平滞后于社会日益增长的服务需求。邮政业邮递服务能力水平与经济社会日益增长的需求之间的矛盾是邮政业发展面临的主要矛盾。我国邮递服务发展仍处于起步阶段,整体规模还有很大的拓展余地,产业层次、服务能力与水平还有很大的提升空间。要尽快提升本土企业核心竞争力,提升企业管理水平和技术水平。培育市场,做大蛋糕;抓住机遇,开拓国外市场。

二是完善发展环境要快,尽快完善法制、标准及政策环境。要尽快完善法律规范体系。要提高行业集中度,对市场秩序进行有效整治,提高行业自律水平,促进市场有序竞争格局尽快形成。建立公开、平等、规范的快递市场准入制度。解决在道路通行、车辆管理、航空资源、营业登记、税收、融资等方面存在的严重制约企业发展的问題。大力加强邮政业标准化工作。

三是邮递速度要快,要全面提高邮递速度。在提高邮政普遍服务能力和水平的基础上,全力发展好快递服务,更好地体现邮政业的核心价值。更好地落实邮政法第六条规定的“迅速、准确、安全、方便”八字服务方针的首要要求。邮政业的核心价值就是要快,就是要为经济社会提供更快、更方便的服务产品,更好

地满足国民经济和社会发展对邮递服务的需求。要紧紧抓住国家邮政局改由交通运输部管理,邮政业与交通运输业统筹管理的大好机遇。将邮件处理、运输、装卸环节标准化工作、将邮政业的信息化工作纳入到综合运输的大体系中,统筹协调,解决目前存在的多种运输方式衔接不畅、标准不统一、布局不合理、整体优势和组合效率得不到充分发挥等问题,使邮件运输综合利用公路、水路、航空等交通运输平台,畅通衔接,高效运转,达到提高传递速度、满足经济社会发展需要的目的。

四是加速深化改革,有序可控地推进开放。我国改革开放已经30周年。改革开放使整个中国,包括中国邮政业发生了巨大的变化。但邮政行业面临的主要矛盾仍然是邮政业生产力水平不能满足经济社会日益增长的用邮需要。现行的体制、机制乃至政策制度、法律法规方面均不能很好地适应世界经济一体化和我国社会主义市场经济飞速发展的新形势。为进一步解放邮政业生产力,实现邮政业的又好又快发展,必须以更加宽广的胸怀和更加开放的姿态,坚定不移地深化改革,有序可控地推进开放,扫除阻碍生产力发展的一切障碍。以改革、开放的新步伐、新成绩促进中国邮政业的自我完善和发展,进一步解放和发展邮政业生产力,促进邮政业的健康发展,促进中国邮政业向现代邮政业的转型。

中国邮政业应抓住机遇,迎接挑战,全速向现代邮政业转型。尽快发展壮大,达到邮政行业应有的地位,发挥应有的作用,为中国的现代化建设,为全面建设小康社会做出自己应有的贡献。

目 录

前言 世界经济一体化与中国邮政业发展	1
--------------------------	---

第一部分 邮政业基本问题研究

第一章 邮政业概述	3
第一节 邮政业的基本内涵与属性	3
第二节 邮政业市场	5
第三节 寄递服务	7
第四节 快递服务	10
第五节 邮政业在国民经济与社会发展中的地位和作用	15
第六节 邮政业基本运行规律	17
第二章 中国邮政业发展现状及存在的问题	20
第一节 中国邮政业发展现状	20
第二节 中国邮政业发展存在的问题	26
第三章 邮政业发展环境分析	32
第一节 我国邮政业发展的国际环境	32
第二节 我国邮政业发展的政策环境	35
第三节 我国邮政业发展的法制环境	38
第四节 我国邮政业发展的社会环境	40
第五节 我国邮政业发展的市场环境	41
第四章 邮政业发展对策	45
第一节 加强邮政业法制与政策环境建设	45
第二节 维护邮政业市场秩序	48

第三节	建立邮政普遍服务和特殊服务保障及监督机制	50
第四节	加强邮政通信安全监管	52
第五节	加强邮政业人才队伍建设	54
第六节	实施科技兴邮与国际化发展战略	56
第五章	邮政业发展展望	59
第一节	逐步实现由传统邮政业向现代邮政业的转变	59
第二节	邮政业发展环境将得到明显改善	61
第三节	邮政业市场格局日趋合理,集中度逐渐提高	63
第四节	国际化发展战略逐步得到贯彻落实	64
第五节	邮政业在国民经济与社会发展中的地位和作用逐步增强	65
第六节	邮政改革继续深化	66

第二部分 邮政业专题研究

第一章	中国和世界邮政业发展历程	71
第一节	裁驿置邮与中国近代邮政	71
第二节	邮权收回与邮政业市场的统一	75
第三节	世界邮政的历史和邮政改革的发端	79
第二章	邮政普遍服务研究	84
第一节	邮政普遍服务概述	84
第二节	邮政普遍服务的保障和监督	92
第三章	邮政专营问题研究	101
第一节	邮政专营制度概述	101
第二节	国外邮政专营现状	103
第三节	我国邮政专营现状和对策	106
第四章	WTO 与中国邮政业市场的开放	108
第一节	WTO 与中国邮政业市场开放现状	108
第二节	WTO 新一轮谈判概述	114
第五章	快递市场的准入与监管	122

第一节	快递市场准入制度概述	122
第二节	我国的快递市场准入制度	124
第三节	快递市场的监管	125
第六章	邮政业标准化工作研究	130
第一节	邮政业标准化的地位和作用	130
第二节	国际邮政业标准化的特点及发展趋势	132
第三节	我国邮政业标准化的现状	133
第四节	我国邮政业标准化发展趋势	137
第七章	邮政资源研究	142
第一节	邮政资源概述	142
第二节	邮政资源的管理	147
第三节	我国邮政资源政策	150
第八章	世界主要国家邮政改革趋势	154
第一节	世界邮政改革总体趋势	154
第二节	世界主要国家邮政改革历程	160

附录 邮政业相关法律法规及规范性文件

一、法律	171
1. 中华人民共和国宪法(节选)	171
2. 中华人民共和国邮政法	171
二、行政法规及国务院规范性文件	178
1. 中华人民共和国邮政法实施细则	178
2. 国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定 (国务院 2004 年 412 号令)	188
3. 国务院办公厅关于印发国家邮政局主要职责内设机构和 人员编制规定的通知(国办发[2006]7 号)	189
4. 国务院办公厅关于印发省(区、市)邮政监管机构机构设置 主要职责和人员编制规定的通知(国办发[2006]8 号)	191

三、规章	193
1. 邮政普遍服务监督管理办法	193
2. 快递市场管理办法	197
3. 集邮市场管理办法	203
4. 仿印邮票图案管理办法	208
5. 邮政用品用具监督管理办法	212
四、其他规范性文件	216
1. 邮电部关于“信件和其他具有信件性质的物品”具体内容的 规定的通知(邮部[1996]25号)	216
2. 国家邮政局关于核定邮政业经营范围等问题的批复 (国邮发[2007]73号)	217
五、产业政策、规划和标准	219
1. 国民经济行业分类(节选)	219
2. 邮政业“十一五”规划	220
3. 《快递服务》邮政行业标准	233

第一部分 邮政业基本问题研究

