

# 邮政业发展“十三五”规划

2016年12月

# 目 录

<b>一、现状与形势</b> .....	1
（一）发展现状.....	1
（二）发展形势.....	4
<b>二、指导思想和发展目标</b> .....	7
（一）指导思想.....	7
（二）基本思路.....	8
（三）发展目标.....	9
<b>三、主要任务</b> .....	11
（一）深化改革，激发邮政行业发展活力.....	11
（二）完善网络，提高普遍服务均等水平.....	12
（三）开放共享，构建邮政综合服务平台.....	14
（四）转型升级，提升快递产业竞争能力.....	15
（五）普惠城乡，打造新型快递流通渠道.....	18
（六）交邮协同，发挥综合交通运输优势.....	20
（七）拓展海外，培育企业国际运营能力.....	21
（八）完善机制，提升邮政行业监管效能.....	22
（九）低碳环保，推动行业绿色健康发展.....	24
<b>四、保障措施</b> .....	25
（一）加强规划实施领导.....	25
（二）推进法治邮政建设.....	26
（三）完善行业标准体系.....	26
（四）优化发展政策环境.....	27
（五）提升科技创新水平.....	28
（六）加强人才队伍建设.....	28
（七）提高党建工作水平.....	29

邮政业是国家重要的社会公用事业，是推动流通方式转型、促进消费升级的现代化先导性产业，在国民经济中发挥着基础性作用。邮政业持续健康发展，对于保障用邮权益、降低流通成本、服务生产生活、促进创业创新和推动经济转型升级具有重要的意义。为建成与小康社会相适应的现代邮政业，根据《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，结合我国邮政业发展实际，制定邮政业发展“十三五”规划。

## **一、现状与形势**

“十二五”期间，我国邮政业保持了规模迅速增长、结构持续优化、基础网络逐步完善、服务水平不断提升、支撑新兴业态发展作用日益凸显的态势。2015年，邮政业业务总量突破5000亿元，五年翻了两番，快递业务量居世界第一。

### **（一）发展现状**

**基础产业作用显著增强。**2015年，邮政业业务收入累计完成4039亿元，占国内生产总值比重达0.6%，业务收入五年年均增长26%。普遍服务、快递业务量分别达到245亿件、207亿件。全行业从业人员突破180万人。行业年服务用户超过700亿人次，支撑网络零售交易规模突破3万亿元，带动农副产品进城和工业品下乡超过3000亿元。邮政、快递企业国际服务能力持续提升，跨境寄递服务规模迅速扩大，促进了跨境电商发展和外贸方式转变。邮政业已成为产业间、区域间的纽带，在服务经济社会发展和民生改善中发挥了重要的基础作用。

**行业改革取得重大进展。**国内包裹快递市场全面开放，推动内外资公平有序竞争。政企分开改革持续推进，三级邮政管理体系全面确立，县级邮政管理机构组建取得突破。政府职能加快转变，取消和下放一批邮政行政审批项目，持续优化审批流程，强化安全监管，实现执法重心下沉。邮政主业改革稳步推进，顺利完成法人体制调整，邮政企业运营规模进入世界500强。邮政市场体系不断完善。邮政普遍服务价格改革取得突破，邮政业“营改增”平稳实施。行业改革红利持续释放。

**产业政策环境不断优化。**邮政业发展重点内容纳入了国家规划纲要，确立了邮政业在国家规划体系中的地位。国务院出台了促进快递业发展的若干意见，为快递业转型升级、健康发展提供了强有力的政策保障。两次修改《中华人民共和国邮政法》，制修订9项部门规章，推动出台邮政地方性法规、地方政府规章38部，发布了《快递服务》等26项国家和行业标准，邮政业法规及标准体系更加健全。包括快递在内的邮政业纳入国家鼓励发展的产业目录。促进与关联产业协同、企业兼并重组、邮政创新发展、快递末端投递、快递车辆通行、寄递安全管理、行业职业教育等一系列重大产业政策相继出台，行业发展环境持续优化。

**普遍服务能力稳中有升。**邮政普遍服务保障力度不断加大，设施建设成效显著。补建8440个乡镇邮政局所，全国邮政普遍服务营业场所总数达到5.4万处，总体实现“乡乡设所、村

村通邮”。西部和农村地区邮政局所标准化、信息化水平稳步提升。建制村直接通邮率提升至 94%。邮政普遍服务功能不断完善，服务民生、服务“三农”领域不断拓展。邮政小包等业务快速发展，成为跨境电商寄递主渠道。邮件全程时限水平基本达标，投递频次和深度有所改善。邮政普遍服务满意度逐年提高，2015 年提升至 80.9 分。

**快递转型升级步伐加快。**我国快递产业加快结构调整和转型升级，网络覆盖广度和深度大幅提升。2015 年，快递服务营业网点达 18.3 万处，全国乡镇快递服务营业网点覆盖率提升至 70%。建成了一批快件分拨中心和快递专业类物流园区。自动化分拣设备、智能手持终端、移动客户端、智能快件箱加快推广，快递自动化、信息化水平显著提升。高铁运快件模式取得突破，电商快递班列投入运营，国内快递专用货机达 71 架。企业拓展仓配一体化、代收货款、供应链管理等增值服务，跨境电商快递业务持续增长，产品体系不断丰富。时限准时率保持稳定，快递服务满意度稳步提升。

现阶段，我国邮政业发展的主要矛盾仍然是服务能力、发展水平不能满足经济社会发展和人民群众不断增长变化的服务需求。一是行业发展基础薄弱，发展模式单一，增长主要依赖传统要素投入，城乡和区域间发展不平衡。二是邮政普遍服务面临水平提升和服务创新的双重挑战。三是快递发展质量不高，同质化竞争严重，市场秩序有待规范，企业创新发展的内

生动力不足、国际竞争力不强。四是邮政网络资源的综合利用水平不高，快递基础设施建设相对滞后，行业整体网络效能未能充分发挥。五是行业中高端供给不足，有效服务制造业、跨境电商等关联产业的能力亟待提升。六是寄递渠道安全形势日趋复杂，安全基础、管控能力与发展程度不相适应。

## **（二）发展形势**

“十三五”时期，世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化深入发展。世界经济在深度调整中曲折复苏、增长乏力。新一轮科技革命和产业变革蓄势待发。我国经济发展步入新常态，向形态更高级、分工更优化、结构更合理阶段演化的趋势更加明显。在新的形势下，我国邮政业发展的基本面在更高起点上总体向好，仍处于可以大有作为的重要战略机遇期。

**一是全球邮政业结构性变革深入推进，转型创新绿色发展成为新趋势。**受需求转变影响，全球邮政函件业务萎缩态势难以逆转，而包裹业务增长强劲，邮政业务结构发生深刻变化，增长方式持续调整。传统邮政企业加速向多元化和市场化转型，不断提升邮政网络的开放性和包容度。邮政、快递企业竞争合作渐成趋势。发达国家快递企业整合快递服务和供应链管理等各业务板块资源，充分发挥协同效应，打造一体化的综合服务能力。受电子商务拉动，新兴经济体国家和亚太地区邮政业需求将迅猛增长。受资源环境承载能力的刚性约束，邮政业绿色发展成为必然选择。

**二是供给侧结构性改革和经济转型升级，为邮政业发展创造新机遇。**国家重点实施供给侧结构性改革，着力推动产业结构升级，扩大有效供给，满足有效需求。邮政业连接着生产端和消费端，迫切需要提升服务供给的质量和效率，更好地服务于降成本和补短板。产业结构的持续优化，经济增长动力加速转换，为邮政业有效延伸产业链，充分发挥便民利商的服务功能，开辟了广阔的发展空间。要素市场改革步伐加快，生产要素供给水平提升，有利于邮政业优化资源配置，提高全要素生产率。新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化、绿色化协同推进，多元化、多层次、多领域的需求不断涌现，超大规模市场加速形成，行业发展内生动力不断增强。

**三是国家增加公共服务供给，为行业全面实现城乡普惠指明新方向。**国家提出要促进基本公共服务均等化，满足多样化公共服务需求，创新提供方式，提高共建能力和共享水平。随着经济社会发展，邮政、快递服务的内涵不断丰富，服务需求泛在性、成长性愈发凸显，迫切需要加大投入、创新供给、拓展范围，提升对市场需求的适应性和灵活性。邮政普遍服务亟需通过提升服务质量和网络资源的利用水平，为承接社会新需求、提升流通效率、促进城乡协调发展创造条件。快递服务亟需强化农村和西部地区的网络基础，补齐短板，创新方式，提升能力，破解农村地区消费设施不足和销售渠道不畅的瓶颈，改善农村地区消费和流通环境。

四是信息化变革重塑经济产业形态，为邮政业可持续发展注入新动力。科技与经济深度融合，信息化变革持续推进，“互联网+”战略深入实施，深度重塑三次产业形态，为邮政业发展提供了新的动力源。“中国制造 2025”战略加快实施，制造业向数字化、网络化、智能化方向发展，邮政业亟需提升与制造业协同发展水平，有效承接制造业服务外包，拓展服务内涵，增强发展新动能。移动互联网、物联网、大数据等信息技术加速普及，信息化日益成为邮政业改善用户体验、提升运行效率、打造核心竞争力的关键要素。电子商务将进一步拉动快递规模持续增长，快递增长的结构性风险也在增加。

五是经济全球化和开放型经济体系完善，为邮政业走出去创造新契机。经济全球化深入发展，国内产品、资本在全球范围内流动的规模扩大、速度加快。“一带一路”和自贸区战略协同推进，为邮政、快递企业实施“跟随发展”战略，拓展网络和服务创造了有利条件。我国加速构建开放型经济新体制，放宽商贸物流等外资准入限制，对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理，邮政、快递企业将面临竞争进一步加剧的挑战。跨境电子商务成为贸易新亮点，促使邮政、快递企业加快提升订单处理、跨境运输、海外仓储、境外配送能力，拓展海外市场。

六是现代化综合交通运输体系基本形成，为交邮协同发展开辟新空间。我国加快建设现代综合交通运输体系，将助力



邮政业拓展服务网络、提高服务效率。国际和区际综合运输大通道和综合交通节点建设,有利于邮政业优化干线运输网络布局,配套建设核心枢纽和城市配送节点。交通运输积极促进现代物流业发展,快件的航空运输规模持续增长,铁路运输渐成趋势,有利于改善邮件快件运输组织方式和扩大寄递物品的收寄范围。农村客运公交化为邮件快件扩大通达范围、实现高效运输提供了保障。运输装备标准化和专业化水平大幅提升,有利于邮政业利用多式联运、甩挂运输、集装箱等先进运输方式,提升运输效率和绿色化水平。城市交通拥堵压力在加大,解决邮政和快递车辆城市通行问题面临客观制约。

总体来看,我国邮政业发展基础和环境正在发生深刻变化,服务经济社会发展的基础性作用将进一步增强。“十三五”时期是邮政业深化改革、转型升级的攻坚时期,是建成与小康社会相适应的现代邮政业的决胜时期,也是我国向邮政强国迈进的重要时期。

## **二、指导思想和发展目标**

### **(一) 指导思想**

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局要求,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,适应经济发展新常态

态，把握生产流通消费变革新机遇，满足广大商家和亿万群众新需求，坚持供给侧结构性改革、坚持创新驱动、坚持依法治邮、坚持提质增效，持续推进普惠邮政、智慧邮政、安全邮政、诚信邮政和绿色邮政建设，全面建成与小康社会相适应的现代邮政业，推动我国由邮政大国向邮政强国迈进。

## （二）基本思路

——贯穿一条主线。以推动行业改革和创新发展为主线。坚持需求引领和供给创新，推动行业供给侧结构性改革，扩大有效和中高端供给，增强供给结构适应性和灵活性，释放内生动力，促进产业转型升级。将创新贯穿于行业发展各环节，创新发展理念，由产品思维向用户思维转变，促进市场开放、资源共享、产业协同、绿色环保发展。创新业务领域，实施“互联网+”邮政战略，聚焦电子商务、跨境贸易、先进制造业、现代农业、现代金融业等关联产业，推动服务向专业化和价值链高端延伸、向精细化和高品质转变。创新服务模式，支撑线上与线下融合，支撑新兴业态发展，打造公共服务平台，实现互联融合发展。通过创新发展，满足生产生活和商贸流通的多元化需求。

——实现两个转变。实现发展路径转变，由主要依靠电商带动的被动型发展，向既注重挖掘电商潜力，更注重把握“一带一路”、“互联网+”、“中国制造 2025”等战略机遇、拓展服务空间的主动型发展转变。实现发展方式转变，由偏重要素投

入的规模速度型发展向更加注重科技进步、劳动者素质提高、管理创新的质量效益型发展转变。

——**打造三个优势**。打造邮政业在推动流通方式转型、促进社会消费升级、引领物流发展三个方面的优势，为国家转方式、调结构、促就业、惠民生提供重要保障。

——**实现五个跨越**。邮政业在发展规模、创新能力、服务能力、服务水平、竞争实力五个方面实现大幅跨越。显著提升行业服务质量和水平，显著提升行业在国民经济中的比重，显著提升行业创新发展的后劲。

### **（三）发展目标**

**1. 发展规模：**实现“上百、过千、超万、破十万”。即，五年全行业累计新增就业岗位 100 万个以上，年服务用户超过 1000 亿人次，行业业务总量和收入超越 1 万亿元，支撑网络零售交易规模突破 10 万亿元。行业收入占国内生产总值的比重达到 1%。

**2. 创新能力：**坚持需求导向和产业化方向，加快提升行业在科技研发应用、服务网络建设、产品体系拓展、商业运营模式等方面的创新能力，业内主要企业率先实现服务功能多样化、寄递服务便捷化、内部作业自动化、生产组织信息化。

**3. 服务能力：**构建形成覆盖全国、网络共享、功能集成的邮政普遍服务网络，保障邮政基本公共服务均等化和便利化。构建形成普惠城乡、联通国际、安全高效的快递服务网络。壮

大快递航空运输机队规模。打造联通亚太、辐射全球的国际快递航空枢纽，布局建设邮件快件进出境通道。提高农村快递网络覆盖率，基本实现乡乡有网点、村村通快递。

**4. 服务水平：**邮政普遍服务达到服务标准，建制村实现村村直接通邮。寄递服务产品体系更加丰富，承诺时限产品比重进一步提升，重点快递企业国内重点城市间实现 48 小时送达。快件延误率、损毁率、丢失率、用户申诉率控制在目标值以内。遏制发生重特大安全事故。邮政普遍服务满意度位居国内公共服务前列，快递服务满意度稳步提升。

**5. 竞争实力：**中国邮政集团公司在世界 500 强的排名进一步上升，进入全球邮政前 2 名，成为世界一流邮政企业。积极打造“快递航母”，形成若干家年业务量超百亿件或年业务收入超千亿元的快递企业集团。企业国际化发展水平显著提升，国际业务大幅拓展。

专栏 1 “十三五”时期邮政业发展主要指标			
指标	2015 年	2020 年	年均增长 [累计]
邮政业业务总量（亿元）	5079	14000	22.5%
邮政普遍服务业务量（亿件）	245	260	1.2%
快递业务量（亿件）	207	700	27.6%
邮政业业务收入（亿元）	4039	10100	20.1%
快递业务收入（亿元）	2770	8000	23.6%
邮政业年服务用户（亿人次）	706	1730	19.6%
新增就业岗位（万个）	-	-	[100]
乡镇快递网点覆盖率（%）	70	90	[20]
快递电子运单使用率（%）	55	90	[35]
配备全自动分拣系统的枢纽型分拣中心数量（个）	61	150	[89]

快件延误率（千分之）	-	5	-
快件损毁率（十万分之）	-	5	-
快件丢失率（十万分之）	-	3	-
快件有效申诉率（百万分之）	13.3	11	-
注：①邮政业业务总量按 2010 年不变价格计算。②[] 内为五年累计数。③配备全自动分拣系统的枢纽型分拣中心是指重点快递企业建筑面积在 1 万平方米以上且配备全自动分拣系统的分拣中心。			

### 三、主要任务

#### （一）深化改革，激发邮政行业发展活力

**推进供给侧结构性改革。**加强制度供给，完善公平竞争、优胜劣汰的市场环境和机制。推进市场开放，激发市场活力和社会创造力。培育壮大企业主体，优化产业布局，提升服务品质，增加服务品种，创建服务品牌。服务制造业转型升级和农业现代化，降低社会物流成本，提升生产流通消费整体链条的运转效率。重点加强农村和西部地区邮政、快递基础设施建设，推动健全服务网络，着力补齐服务短板。

**深化审批制度改革。**切实取消、下放相关邮政行政许可事项，进一步简政放权。建立许可办理执行进度的测评机制，提高行政服务效能。完善许可事项的审查细则、服务指南、流程图等公示信息，加强内外部监督管理。清理规范审批中介服务事项，拓宽许可申请信息化受理渠道，实现网上办理。简化快递业务经营许可程序，改革快递企业年度报告制度，精简快递企业分支机构和末端网点备案手续，服务大众创业万众创新。

**加快转变政府职能。**强化战略规划政策标准统计职能，健

全依法决策机制和重大决策责任追究制度，提升治理能力。推进放管结合，优化行政流程，营造优质、高效的服务环境。配合实施快递商事制度改革，推动对快递企业实行同一工商登记机关管辖范围内“一照多址”模式。完善邮政普遍服务价格形成机制，放开邮政竞争性业务资费，研究制定邮政业务资费管理办法。

**健全现代企业制度。**推动邮政企业深化自身改革，发展混合所有制经济，健全现代企业制度，增强国有企业活力和影响力。推动快递企业顺应市场化改革，建立现代企业制度，完善运营机制，提高企业管理和服务水平。支持邮政和大型快递企业上市融资，中小型快递企业股权筹资，培育骨干快递企业。鼓励特许经营型快递企业通过合作、收购、股权置换等方式，完善产权激励机制，强化全程全网统筹管理，促进网络资源优化配置。

## **（二）完善网络，提高普遍服务均等水平**

**完善基础设施网络。**坚持区域城乡均等化发展和资源利用最大化原则，依托国家综合运输大通道，以邮件处理中心为节点、邮政网点为终端、便民服务站和村邮站等为末梢，完善深入农村和社区的邮政普遍服务网络布局。实施邮政普遍服务均等化水平提升工程。按照优化结构的要求，提升邮政网络节点的邮件处理能力和干线运输效率。分区域、有重点地建设邮政服务网点，推进西部、农村地区以及与新型城镇化配套的邮政

网点建设改造。健全完善地方邮政设施布局建设规划，做好与当地土地利用总体规划和城乡规划的衔接。

**推动均等协调发展。**重点提升邮政普遍服务的功能适应性和城乡均衡性。提升城市地区投递服务水平，按规定基本实现包裹投递到户。加大对农村地区和边远地区运输和投递车辆的投入，促进投递深度向下延伸，缩短农村地区普遍服务邮件寄递时限。适应公共服务发展新要求，科学优化包裹业务产品结构，拓展服务个人、电商和制造业的多层次寄递服务功能。提升普遍服务便利化和可及性，研究明确城市地区居民到达邮政网点的最长距离和农村地区邮政网点最低数量的标准。推动普遍服务快捷化发展，改进邮件收寄和投递方式，提升邮件寄递服务水平。加强邮政普遍服务科技应用，实现给据邮件信息动态跟踪管理，方便用户全程查询。

**创新普遍服务提供方式。**推动建立邮政普遍服务社会参与和分工协作机制。健全完善邮政普遍服务终端服务体系。探索以地方政府购买服务方式解决“最后一公里”问题的工作机制。在条件成熟的地区，引入快递企业参与村邮站运营。探索智能包裹柜与信报箱的统一建设和综合利用，鼓励社会企业参与开发建设。引导规范企业利用互联网技术改进服务提供方式，优化作业流程，提升服务水平。

**保障机要通信安全。（略）**

## 专栏2 邮政普遍服务均等化水平提升工程

继续对西部和农村约4000多个网点、200多个危旧县局房进行统一改造，并在城市新建住宅小区配套建设一批邮政网点。对沈阳、合肥等30余个邮件处理中心进行建设和工艺改造。更新和新增一级干线邮运车辆约3000多辆、投递专用汽车约4000多辆，其中，对包括民族地区在内尚未实现直接通邮的建制村配备投递车辆2000多辆。在成都、合肥建设全国邮政客户服务中心。

## 专栏3 邮政机要通信建设工程（略）

### （三）开放共享，构建邮政综合服务平台

**发展邮政寄递服务。**推动邮政企业振兴寄递服务，促进“三流合一”业务发展。支持邮政企业深化与电商、制造等企业合作，提高中高端、中高重量段产品服务能力。创新与国外邮政和快递企业合作模式，拓展合作领域，做强跨境电商服务。打造农村电商邮政寄递网，推动农村邮政物流与农村电商的业务整合、信息共享和融合发展，发挥邮政在农村电商寄递中的重要作用。

**推动网络开放共享。**推动邮政企业构建开放共享、功能集成的服务体系。充分利用社会资源，整合村邮站、邮政三农服务站、便民服务站等服务设施，叠加服务功能，推动建立邮政综合服务平台。推动邮政基础设施向社会开放使用。鼓励邮政



企业加强与电子商务平台的对接，在重点城市核心区域开放一批包裹自提网点。推动邮政企业以市场为导向，与快递企业建立互利共赢、服务规范的合作机制，开展设施共享、业务代理等合作。鼓励有条件的村邮站、邮政便民服务站代投快件，拓展服务功能，增加业务载荷。

#### **专栏 4 农村电商邮政寄递网工程**

依托邮政网络基础，建设农村电商邮政寄递网，促进邮政成为服务农村电子商务的重要渠道。改扩建地市和县级配送中心，形成以市（县）级为节点的基础性农村电商运营中心，促进城乡有效联动。以邮政乡镇网点为基础，提升镇级电商配送能力，配置配送车辆。整合村级邮政服务站点，加载村级电商服务功能或配备自助服务设施。

#### **（四）转型升级，提升快递产业竞争能力**

**夯实网络基础。**研究利用政府和社会资本合作模式，促进行业重大项目建设。推进分拨中心、集散枢纽和快递专业类物流园区建设，提升骨干节点信息化、自动化处理水平，形成布局合理、运转高效的转运体系。优化快递公路运输网，构建快递铁路运输网，健全快递航空运输网，推动实现不同快递运输方式间的无缝衔接、快速转换，提升运输集散效率。鼓励企业通过建设末端网点、开展第三方末端服务合作、布设智能快件箱等方式，提升末端网络密度，实现“最后一公里”高效服务。推动各级地方政府将快递专业类物流园区、快件集散中心等设

施用地纳入土地利用总体规划和城乡规划。研究将智能快件箱等快递服务设施纳入公共服务设施规划。

**推进服务创新。**鼓励快递企业拓展产业链、供应链和服务链，向综合性快递物流运营商转型。适应消费升级和现代产业体系的需要，拓展供给范畴，引导发展便捷化、差异化和定制化的寄递服务。以标准快递和国内电商快递为基础，强化与信息业、金融业协同，着力服务于先进制造业、跨境电商和现代农业，发展工厂快递、越洋快递和农商快递。支持企业健全产品体系、创新服务模式，大力发展代收货款、快递保险、合同物流、冷链快递、逆向物流、特殊物品寄递等服务，有序开展快件投递众包。推动企业服务“中国制造 2025”战略，增强人才、系统、网络的专业化能力，提供仓配一体化、入场物流和供应链服务等，促进制造业规模化、集群化、国际化发展。引导企业依托网点资源，加强物联网、移动互联网、大数据技术应用，服务线上线下互动消费，拓展民生服务领域。

**促进提质增效。**鼓励企业实施跨行业跨区域跨所有制兼并重组，优化产业布局 and 结构，提升产业集中度。培育骨干企业，支持企业充分利用资本市场，壮大运营网络、提升管理水平。引导企业转变竞争方式，从价格竞争向服务品质竞争转变，实施品牌化和差异化发展战略。强化质量意识和诚信意识，提高服务透明度和时限水平，拓展和丰富时限承诺产品的种类。鼓励快递企业建设现代化立体仓库和信息平台，提升处理能力和

运营效率。鼓励企业采用分区建仓+干线运输+落地配送的运营模式，提高服务水平和运营效率。引导企业自觉维护消费者知情权和公平交易权，保障消费者合法权益。

### **专栏5 航空快递枢纽工程**

依托综合交通运输体系，建设一批辐射国内外的航空快递货运枢纽。在湖北建设现代化的国际快递枢纽，建设内容包括机场核心区、现代快递物流区和先进服务业产业带。充分利用既有和规划内的机场和基础设施，加快北京、上海、广州、成都、昆明、深圳、重庆、西安、乌鲁木齐、哈尔滨等机场的国际快递处理能力建设，培育国际快递货运枢纽功能，以杭州、郑州、南京、天津、石家庄等城市为重点，推动建设国内航空快递货运枢纽。

### **专栏6 快递专业类物流园区建设工程**

依托物流节点城市，结合行业发展需求，加快布局建设快递专业类物流园区，实现产业集聚、经营集约、功能集成。全国快递专业类物流园区布局城市分为三级，一级快递专业类物流园区布局城市35个，二级快递专业类物流园区布局城市57个，各省（区、市）统筹规划，确定若干个三级快递专业类物流园区布局城市。选择基础较好的城市开展建设快递专业类物流园区试点示范。推动快递专业类物流园区与机场、铁路站场、公路站场、港口码头等物流基地的规划衔接、集

约建设。鼓励快递企业入驻电子商务园区、商贸物流园区、制造业园区、保税物流园区以及农产品、商品集散中心。

**一级快递专业类物流园区布局城市（35）：**北京、天津、廊坊、呼和浩特、沈阳、大连、长春、哈尔滨、上海、南京、无锡、杭州、宁波、金华（义乌）、厦门、泉州、济南、青岛、郑州、合肥、南昌、武汉、鄂州、长沙、广州、深圳、东莞、南宁、重庆、成都、贵阳、昆明、西安、兰州、乌鲁木齐。

**二级快递专业类物流园区布局城市（57）：**石家庄、保定、苏州、徐州、南通、连云港、淮安、温州、嘉兴、台州、福州、莆田、潍坊、烟台、临沂、佛山、汕头、惠州、中山、湛江、韶关、海口、太原、临汾、大同、漯河、洛阳、芜湖、蚌埠、阜阳、赣州、上饶、宜昌、襄阳、衡阳、岳阳、怀化、盘锦、延边（珲春）、齐齐哈尔、牡丹江、包头、赤峰、呼伦贝尔（满洲里）、柳州、桂林、绵阳、南充、泸州、铜仁、拉萨、宝鸡、榆林、安康、天水、西宁、银川。

### **（五）普惠城乡，打造新型快递流通渠道**

推进快递向西向下。支持西部地区改善基础设施，加强分拨设施和信息系统建设，加大运输装备和运力投入，提升西部地区网络的均衡度和稳定性，为发展当地特色优势产业提供支撑。深入实施“快递下乡”工程，推动快递网络下沉至乡村。鼓励企业参与流通方式创新，支持快递企业加强与农业、供销、商贸企业的合作，打造“工业品下乡”和“农产品进城”双向

流通渠道，释放内需潜力。创新农商快递的服务模式，积极参与涉农电子商务平台建设，服务产地直销和订单化生产。鼓励快递企业提供包装、仓储、寄递服务，支持常温和冰鲜农产品输出，服务农民创业增收和脱贫攻坚。

**提升末端服务能力。**推动形成合力，补齐末端服务短板，提升末端服务规模化和协同化水平。支持企业建设标准化、规范化、信息化服务网点。鼓励企业创新与第三方的合作模式，推进快递服务进社区、进校区、进商区。鼓励快递企业与商贸流通企业、连锁零售和网络零售企业深化合作，以联盟、共同持股等多种形式开展共同配送。完善配套政策，引入多元主体，推进智能快件箱等自助服务设施建设。鼓励企业丰富便民服务内涵，提供商品展示、虚拟销售、试用代买等服务，打造多功能集约化的社区服务平台。支持企业利用符合标准的电动三轮车等小型运输工具实施终端配送作业。鼓励企业积极融入智慧城市建设，提升快递服务信息化水平和快件末端投递智能化水平。

### **专栏7 “快递下乡”工程**

引导快递企业加强农村地区网络建设。鼓励第三方设置快递服务网点，为多家快递企业集中开展快件揽收派送服务。支持快递企业利用农家店、农村综合服务社、农产品购销代办站、村邮站等开展投递服务。强化农村地区快递枢纽和网点与重点农产品、农资、农村消费品集散中心的有效对接。

鼓励快递企业与运输企业合作，通过农村客运班线搭载快件，降低运输成本。鼓励快递企业与农村商贸流通企业、供销合作社等共同制定运输、配送计划，发展农村共同配送。推进“农户+电商+快递”发展模式，助力精准扶贫。

## **（六）交邮协同，发挥综合交通运输优势**

**统筹基础设施建设。**推动邮政和快递处理中心等基础设施与铁路、公路、民航枢纽的同步建设。加强机场、车站、码头快件绿色通道和快件装卸、接驳、仓储功能区配套建设。引导企业利用农村地区客运站、货运站等交通运输基础设施，建设仓储场地、小型分拨处理设施，进一步完善农村邮政快递基础网络。推动开展“一带一路”、长江经济带、京津冀的重点城市交邮协同发展示范。

**深化交邮企业合作。**提升快递企业与铁路、公路、水路、民航等运输企业市场化合作水平。积极开展多式联运，引导邮政、快递企业参与空陆联运、公铁联运、邮件快件甩挂运输试点工作，推广应用物联网、电子标签和自动识别等技术，提高运输作业效率。支持交邮企业在代运邮件快件、网点设施集约利用、票务销售等方面开展合作。推进邮政、快递与交通运输企业资源整合，形成“场站共享、服务同网、货源集中、信息互通”的农村快递物流发展新格局。

### **专栏8 快递“上车、上船、上飞机”工程**

提高快件上车、上船、上飞机效率。推进自主航空网络

建设，鼓励发展国际快递航空网，支持发展快递全货机。积极发展电商快递班列，推动建设铁路运输快件示范线。建立健全工作机制，积极推进中欧班列运输邮件快件。在环渤海、长江沿岸、海峡两岸等有条件的城市间开展快件水路运输试点，鼓励海运班轮运输。提升快件运输集装化和装卸、接驳机械化水平。加强信息互联互通，实现快件全程可追踪查询。强化航班和铁路时刻与快递作业时间的有效衔接。优化快件安检、配载流程，完善各种运输方式的快件绿色通道。加强禁寄禁运品范围的有效衔接。

### **（七）拓展海外，培育企业国际运营能力**

**支持跨境寄递发展。**促进寄递服务与跨境电子商务联动发展，完善国际邮件处理中心布局，支持建设一批国际快件转运中心和海外仓。因地制宜加强各类口岸国际邮件互换局（交换站）和国际快件监管区建设。支持邮政企业开展国际小包业务。推动开展国际航空快件中转集拼业务，提升国际快件中转运输能力。充分利用自贸区、海关综合保税区、电子口岸、一站式通关等基础设施功能和政策优势，增强服务跨境电商能力。推动完善邮件快件在海关通关、检验检疫、结汇退税等方面的相关管理措施，促进跨境电商信息流、物流、资金流集约高效运行。鼓励快递企业与境外企业建立战略联盟、加盟协作关系，建立健全运营规范、业务系统及结算标准，搭建国际服务网络和体系。

**鼓励企业国际化发展。**积极服务“一带一路”建设和关联产业国际化，支持有条件的企业以服务跨境电商、伴随国内企业境外发展等为契机，开展国际业务。鼓励快递企业通过设立分支机构、合资合作、委托代理等方式，夯实港澳台、东亚及东南亚快递网络，加强北美和欧洲重点国家和地区业务覆盖，拓展国际服务网络。依托“一带一路”国际骨干通道建设，发挥国际通关、换装、多式联运的高效衔接优势，开辟中国与南亚、中亚、东南亚、欧洲邮件快件运输通道。利用政府间对话机制和对外商贸谈判，推动解决目标市场进入等相关问题，优化企业“走出去”国际环境。

#### **专栏9 邮件快件进出境通道工程**

以国家跨境电商综合实验区、跨境电商服务试点城市、国际运能发达城市等为重点，依托航空枢纽、铁路口岸、港口码头等交通基础设施，调整完善国际邮件处理网络，在现有国际邮件互换局、交换站布局基础上，加强业务处理能力建设。研究布局新建宁波、合肥、东莞、珲春、满洲里、凭祥互换局兼交换站，石家庄、银川、徐州、平潭、东兴、宜昌、贵阳互换局，吐尔尕特、无锡、盐城、泉州、襄阳、日喀则交换站。提升国际邮件快件处理能力，逐步构建一体化跨境物流服务体系，服务跨境电子商务发展。

#### **(八) 完善机制，提升邮政行业监管效能**

**完善监管体系。**进一步健全邮政管理体制，形成权责明确、



公平公正、透明高效、保障有力的邮政业监管体系。突出重点、因地制宜、有序推进县级邮政管理机构组建，探索县域邮政监管模式。积极推进地方邮政业监管支撑体系建设。构建互联互通、整合协同、安全高效的信息化监管支撑服务体系，推动跨部门、跨层级、跨业务的监管信息应用与共享。进一步发挥社会监督、舆论监督作用和行业自律作用。

**优化监管机制。**坚持简政放权、放管结合、优化服务，加强事中事后监管，推行“双随机、一公开”执法模式，构建全过程监管机制。建立健全责任追溯、违法失信主体“黑名单”及联合惩戒等制度，构建行业诚信体系。建立健全消费者申诉与市场执法联动、行政执法与刑事司法衔接的机制，维护市场秩序。严格普遍服务营业场所撤销和业务停限办审批，建立网点分级管理制度，健全普遍服务综合绩效考核体系。完善以“服务满意度、时限准时率、用户申诉率”为核心的快递服务质量评价体系。在有条件的地区探索由一个内设机构统一开展邮政行政执法工作。加强大数据、云计算等现代信息技术在行业管理、安全监控、信息公开中的应用，构建智能化的监管环境、服务环境和决策环境，探索实行“互联网+”监管新模式。

**加强安全监管。**建立健全人防物防技防相结合的行业安全防控体系，有效覆盖政府部门、企业和相关环节，全面落实企业安全主体责任、政府安全监管责任和用户安全用邮责任。强化从业人员的安全意识，完善安全管理制度，落实寄递渠道安

全管理工作机制，加强跨部门、跨区域协作配合。推动寄递渠道安全监管纳入地方综合治理考评体系，实施属地监管、联动监管、片区化监管。严格落实邮件快件收寄验视、用户实名收寄和安全生产设备配置等相关规定，全面实施邮件快件过机安检。加强寄递服务用户个人信息安全管理。强化重点地区、重点部位、重要时期寄递渠道的安全防范工作。完善邮政业安全监管平台，提升执法装备水平和监管信息化水平。建立综合应急机制，完善应急保障，推动快递企业参与应急物流队伍建设，提高应急处置能力。

### **专栏 10 寄递渠道安全监管“绿盾”工程**

以“互联网+”监管为主线、邮政业大数据应用为核心，依托既有条件及相关工程成果，加强寄递渠道安全监管能力建设。通过完善监管手段，提升监管信息化水平，实现动态可跟踪、隐患可发现、事件可预警、风险可管理、责任可追踪等“五可”目标，有效保障邮件快件收寄验视、实名收寄、过机安检三项制度落实。健全安全监管基础设施，建设省级和重点地市安全监控中心，搭建业务应用系统和支撑环境，完善寄递渠道安全监管业务机制和标准规范，构建安全支撑体系。

### **（九）低碳环保，推动行业绿色健康发展**

**推广环保应用。**促进邮件快件包装减量化、绿色化和再利用。鼓励企业设计应用新型包装、简约包装，优化包装结构，减少包装物料用量。引导企业使用环保包装袋及填充物，应用

再生纸张和环保油墨印制的封装用品，减少塑料胶带使用量。鼓励企业在邮件快件周转过程中，重复利用塑料箱、纸箱和编织袋等封装容器。引导企业加强包装废弃物的回收处置管理，大力推广使用电子运单。推动开展快递包装环保监测评估，建立健全快递包装回收体系。

**推动节能减排。**引导企业统筹运用各类运输方式，支持甩挂运输、多式联运和绿色配送。鼓励企业科学优化运输组织，应用车辆实时调度系统，优化配送路线，降低行驶能耗。在中转盘驳、末端配送等环节推广使用新能源和清洁能源车辆。鼓励企业优化生产作业流程，推广使用中转箱、笼车等设备。鼓励企业开展基础设施节能改造，推广应用节水、节电、节材等技术工艺和产品装备。

## **四、保障措施**

### **（一）加强规划实施领导**

国家邮政局负责落实邮政业发展“十三五”规划、邮政普遍服务发展、快递业发展、邮政业监管体系建设“十三五”规划等专项规划。省级及以下邮政管理机构负责落实本地区邮政业发展“十三五”规划、邮政基础设施布局规划、快递服务发展等专项规划，并加强与地方发展改革、交通运输等相关部门的协调和衔接。各级邮政管理部门要做好规划宣贯，统一思想、凝聚力量，充分调动各方面积极性抓好规划实施。要建立健全目标管理责任制，落实细化具体工作方案，重点抓好重大项目、

重大工程和重大政策落地实施。要强化指导、督查和考核，建立健全规划落实推进机制、规划任务与年度工作任务衔接的机制。要切实加强规划实施的跟踪和中期评估，及时把握邮政业发展中出现的新情况、新问题，系统提出应对措施，保障规划确定的目标任务如期完成。

## **（二）推进法治邮政建设**

完善邮政法律法规体系，着力推进快递条例等行政法规的制定与实施，推动制修订部门规章，实现省级邮政地方立法全覆盖，推进市（地）立法试点。建立健全邮政规范性文件制定程序，加强清理与备案。深入开展邮政立法后评估，切实保障立法质量。参与电子商务法立法工作。坚持主体监督与行为监督相结合，进一步加强执法综合管理。完善执法人员资格管理制度，推进执法主体管理信息化。完善部门权力清单、责任清单、市场准入负面清单制度，健全行政裁量基准制度。加强邮政行政执法监督，结合多级邮政管理体系推进行政复议和应诉工作。落实行政执法责任制，利用信息化手段推进执法评议考核。推进邮政管理部门监管信息政务公开，强化内外部监督机制，完善法治邮政建设考评体系。通过政府购买服务等方式，积极推行政府法律顾问制度。开展“七五”普法工作，加强行业法治宣传教育。

## **（三）完善行业标准体系**

贯彻深化标准化工作改革方案，加强强制性标准管理，优

化完善推荐性标准，健全邮政业标准体系。修订邮政普遍服务标准。加强快递领域标准制修订工作，制定快递专用电动三轮车国家标准，制修订快递包装、快递集装箱容器等标准，为破解瓶颈、转型升级、绿色发展提供技术规范。制定与关联产业信息共享技术标准，推动产业协同运作。制定生产安全和信息安全相关标准，夯实邮政业安全管理基础。制定冷链、逆向快递标准，促进新型业务发展。加大标准的实施监督力度，开展标准试点示范，推动企业标准自我声明公开，切实发挥标准在提升服务、加强管理中的关键作用。

#### **（四）优化发展政策环境**

推动建立邮政普遍服务基金，建立科学透明的普遍服务基金征收使用配套制度。建立健全邮政普遍服务激励和约束机制。推动优化邮政普遍服务财政补贴机制。推动落实《国务院关于促进快递业发展的若干意见》，着力破解制约快递发展的瓶颈。推动完善相关法律法规制度设计，支持快递企业利用资本市场融资发展。鼓励金融机构创新服务方式，开展适应快递业特点的抵押贷款、融资租赁等业务。争取中央预算内投资对农村和西部地区公益性、基础性快递基础设施建设项目予以支持，推动将符合条件的邮政、快递企业和项目纳入各级财政专项资金支持范围。支持快递企业按现行规定申请执行省（区、市）内跨地区经营总分支机构增值税汇总缴纳政策，依法享受企业所得税优惠政策。从供给侧与需求侧双侧入手，继续推动出台产

业联动、拓展服务网络、培育市场主体、保障寄递安全、国际化发展、绿色发展等方面的配套政策措施，进一步营造促进发展的产业政策环境。

### **（五）提升科技创新水平**

贯彻落实创新驱动发展战略，充分发挥政府引导作用，强化企业在科技创新中的主体地位。支持企业加大科技投入。鼓励骨干企业建设工程技术中心。加强物联网、互联网技术研发和应用，增强对邮件快件、服务终端、运输车辆的可视可控能力，进一步提升服务质量，拓宽服务渠道，改善用户体验。支持智能收投、柔性装卸、集装箱化运输、快速分拣、自动识别等关键技术装备研发，推进机器人、无人机研发和应用，推动生产自动化、运输高效化、服务智能化。加强大数据开发和应用，提高对发展趋势的研判能力，对服务质量、网络运行和安全生产的监控能力，对行业管理的决策支撑能力。有序推广新技术、新材料、新工艺，引导行业节能减排。加强邮政业基础前沿、社会公益、重大共性关键技术研究，积极申报国家科技计划项目。开展邮政业科技应用示范，推动科技研发与标准制定紧密结合，促进科技成果转化和推广应用。

### **（六）加强人才队伍建设**

深入推进“人才强邮”战略，全面实施人才素质提升工程、人才培养提速工程、合作办学牵手工程。探索学校、科研机构、行业协会和企业联合培养人才模式，鼓励企业、院校共同组建

教育集团,建设一批国家级行业人才培养基地。引导普通高校、职业院校开设邮政、快递等相关专业,积极发展相关学科专业中职、高职、本科和研究生教育,培养行业急需的各类人才,基本建成与行业发展相适应的纵向衔接、横向贯通的新型教育体系。夯实人才培养基础,推进专业、课程教材、师资、实训基地建设,建设一批国家级邮政、快递专业示范点和产教融合示范项目。依托人才培养基地有计划组织开展企业职工培训。建立健全人才评价制度,培养选拔一批优秀行业管理人才、企业管理精英人才、专业技术创新人才、技能型名师人才、实践型教学人才。进一步推进职业能力建设,完善职业资格制度,加快职业标准开发,创新技能人才培养,举办全国职业技能竞赛。探索建立专业技术人才评价体系。加强政策研究和决策咨询专家队伍建设。实施人才调查统计制度。

### **(七) 提高党建工作水平**

坚持以党章为依据,认真落实全面从严治党要求。加强邮政系统各级党组织自身建设,强化党组织抓党建的主体责任。加强对全系统党建工作的领导和指导,建立健全邮政业基层党建工作的共管机制,推进民营快递企业基层党组织建设。坚持以党规党纪为准绳,营造良好的政治生态。严肃党内政治生活,增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,保障中央政令畅通。强化党风廉政建设主体责任和监督责任,加强反腐倡廉教育和廉政文化建设。坚持以党风促政风带行风,树立行业

良好形象。大力加强行业精神文明建设，广泛开展岗位建功和文明创建活动。践行“诚信、服务、规范、共享”行业核心理念，全面推进行业文化和诚信体系建设。大力宣传树立行业先进典型，传播正能量。强化行风建设，引导企业勇于承担社会责任，加强自律自纠，切实保障从业人员劳动权益和用户权益。