

# 改革开放40年中国物流业政策支持的回顾与展望

赵 娴 潘建伟 杨 静

(北京物资学院 经济学院 北京 101149)

**摘要** 改革开放40年中国物流业取得了令人瞩目的成绩。在中国物流业发展进程中,政策支持起到了重要的引导与推动作用。回顾中国物流业政策支持的历史,通过对当前国家级、省级、市级物流政策支持的主题及分支情况的系统分析,深度剖析了我国物流业政策支持现状与不足,政策支持主题的演变及实施效果。结合新时期的发展需要,提出未来调整中国物流业政策的内容体系,一要契合中国物流业实际,重构物流政策结构;二要以企业竞争推动行业技术革新等政策内容的实现。

**关键词** 改革开放 物流业 物流政策

中图分类号 F252

文献标识码 A

文章编号 1007-2101(2019)05-0052-08

DOI:10.14178/j.cnki.issn1007-2101.2019.05.007

## 一、引言

物流业是融合运输、仓储、加工配送、市场交易乃至信息化为一体的复合型服务业。在计划经济时代,我国物流业的发展以生产资料、生活资料等部门建立起的供销公司、铁路和航空等专业运输部门拥有的储运企业完成传统的储运活动,并非真正意义上的现代物流产业。改革开放之后,伴随市场经济发展的需要,“物流”这一概念逐步被引入。20世纪90年代,我国掀起了经济建设的大浪潮,落后的物流发展水平对经济发展的掣肘日益凸显。为改变这一现状,我国开始积极借鉴发达国家先进经验,推动物流业在国内迅速发展,成绩卓然。物流业基础设施建设日益完善,综合物流运输体系逐步形成,物流服务的内容与手段不断创新。截至2017年,全国货运量达到479亿吨,物流业总收入8.8万亿元。

纵观中国物流业发展实践,作为这一新兴产业发展的重要引导与保障主体,各级政府积极探索其在物流业发展中的定位与作用,借助各项政策支持与保障措施为物流业的发展保驾护航。笔者将各时期国家级、省级及市级关于物流业发展的主要政策

支持手段加以梳理,考察各时期物流业发展政策支持的重点与各级物流业发展政策的共性和差异,系统回顾物流业发展政策支持的动态变迁,并展望中国物流业政策支持的未来趋向。

## 二、中国物流业政策支持的历史回顾

通过系统梳理改革开放以来各级政府关于物流业的发展政策,从政策支持的角度观察,可以将中国物流业发展大致划分为四个阶段:物流业探索期(2000年以前)、物流业起步发展期(2000—2010年)、物流业调整发展期(2011—2015年)、物流业深度发展期(2016年至今)。鉴于物流业深度发展阶段的相关政策仍在实施过程中,对中国物流业政策支持的历史回顾将主要基于前三个阶段而展开。

### (一)物流业探索期

自20世纪80年代引入“物流”概念并开始其相关的理论研究与对外考察后,我国政府积极改革国家的物资分配、商品流通、交通运输等物流相关体制。为推动物流业在我国的起步与发展,1992年原国内贸易部颁布了《关于商品物流中心发展建设的意见》,以试点企业的方式推动物流业的起步发展;

收稿日期 2018-10-15

基金项目 国家社会科学基金项目“‘一带一路’战略实施中的物流瓶颈及解决方案研究”(17BGL011);北京物资学院科研创新协作团队研究项目“消费升级与农产品流通模式创新研究”(2017GG02);北京物资学院高级别科研项目培育基金项目“面向供给侧结构性改革的中国产业投资研究”(0541604655)

作者简介 赵娴(1964-),女,江西井冈山人,北京物资学院经济学院教授,研究方向为物流政策、流通经济、产业组织;潘建伟(1964-),女,辽宁建平人,北京物资学院经济学院教授,研究方向为产业经济、流通经济。

1996年,又颁布了《物流配送中心发展建设规划》,确立了物流配送中心建设的总体构想。这一时期,仅有天津等物流特色较为突出的城市或地区在其五年期的国民经济与社会发展规划中有对物流业的相关发展规划,大部分地区对此并无涉及。

## (二)物流业起步发展期

在前期探索的基础上,我国物流业逐步进入起步发展期。这一时期,经济的快速发展与物流业的落后形成了鲜明对比,为此,2001年3月,原国家经贸委等六部委出台《关于加快我国现代物流发展的若干意见》,从市场培育、宏观环境营造、基础设施规划建设、信息技术应用、标准确立以及人才培养等方面对物流业的发展进行了指引。同年8月,交通部颁布实施了《关于促进运输企业发展综合物流服务的若干意见》,鼓励不同类型企业联合经营,发展多式联运以及“门到门”服务,以适度对外开放的原则提高服务质量与水平。2002年,商务部发布《关于开展试点设立外资物流企业工作的有关问题的通知》,对外商投资物流企业的市场准入和审批程序进行了具体规定。2004年,国家发展与改革委员会等九部委又出台《关于促进我国现代物流业发展的意见》,进一步细化了市场准入与市场管理、主体培育、设施完善、标准构建与从业人员素质提升等方面的具体保障措施。<sup>[1]</sup>与此同时,系列关于规范物流运输的法律法规在此期间得以完善,如商务部颁布的《关于加强流通法律工作的若干意见》、国务院发布的《中华人民共和国国籍海运条例》、铁道部颁布的《铁路货物运输管理条例》、交通部颁布的《国内水路货物运输规则》、民航总局颁布的《中国民用航空货物国际运输规则》等。<sup>[2]</sup>这一系列相关发展意见与管理条例对于活跃和规范物流市场进行了多方面的发展指导,但尚不能在全国范围内构成统一完善的综合物流服务网络体系。<sup>[3]</sup>2009年,国务院颁布了《物流业调整与振兴规划》,提出了物流业“重要的服务产业”的地位,确立了21个全国性物流节点城市、17个区域性物流节点城市和诸多地区性物流节点城市,并强调与交通运输设施建设的衔接与协调,推动全国范围内三级物流节点城市网络的形成。这一时期,政策措施着力加强组织协调、改革物流管理体制、完善政策法规、落实专项规划等。虽然省级、市级政府开展物流业相关发展规划的政策仍较为稀少,但《物流业调整与振兴规划》明晰了大部分地区在全国物流网络体系中的地位,为后续各地区开展物流业发

展规划奠定了基础。<sup>[4]</sup>

## (三)物流业调整发展期

在《物流业调整与振兴规划》的指引下,物流业在我国得到了普遍重视与快速发展,各级政府纷纷将物流业发展纳入其“十二五”时期的国民经济与社会发展规划、现代服务业发展规划之中,并开始制定物流业“十二五”专项规划。<sup>[5]</sup>2014年,国务院印发了《物流业发展中长期规划(2014—2020年)》,明确物流业的地位已经上升为“支撑国民经济发展的基础性、战略性产业”,进一步提升了各级政府对物流业发展的关注度,逐步形成了自上而下的国家级、省级和市级物流业发展的政策支持体系。对这一时期国家级、省级和市级物流政策支持情况进行比较分析,可以发现有几点不同。

1. 各级政府物流政策支持的主题范围不同。国家级政策支持的重点在于资金、土地、税收、市场准入、规费清理、效率优化和信息统计七个方面,明确的政策支持条款较少,更倾向于对各地区发展物流业所需政策支持的宏观指引;各省市在国家级物流政策的指引下,继续向资金、土地、税收、市场准入、规费清理和效率优化倾斜的同时,明确了对物流信息统计、标准建立的支持。同时,部分省份如山西省、浙江省、上海市等还明确了对物流品牌建设、中小物流企业发展的政策支持,部分城市如大连市、成都市、武汉市等则引入了对物流通道建设的支撑性政策。这充分表明,在国家宏观政策的指引下,各省市在积极推进物流业发展的过程中逐步发现,仅仅在扩大土地、资金、税收、规费、市场准入和物流效率等方面提供政策支持还远远不够,还需要以物流标准规范产业发展,以便捷的物流通道提升物流服务的广度与深度,以良好的物流品牌带动物流业健康发展,以及时、准确的物流统计信息引导物流业务科学开展。

2. 在政策主题的具体分支上,各级政府的政策倾斜也存在差异。

第一,土地政策。土地政策主要包含三个分支:土地保障、土地优惠和土地使用监管。其中,土地保障仍是各级政府政策支持的重点,土地优惠次之,土地使用监管方面国家级政策并未提及。为确保物流业发展的土地供给,各级政府均强调了在城市规划中优先保证仓储用地安排。为实现仓储用地的有效释放,各级政府也加大了土地优惠力度。然而,随着土地稀缺性和土地价值的提高,部分地区出现了以发展物流为由实则“圈地”的情况。为杜绝这一与保

障物流用地的诉求相背离的情况出现,山东、山西、西安、长沙等省份和城市分别就物流用地性质不可变更、物流用地必须按时开发等确定了相应的管理条款与措施。同时,为推动物流业的发展,各地均积极规划建设物流园区,但土地出让后,园区迟迟不建或改变规划用途的情况屡见不鲜,土地使用监管政策应时而生。

第二,税收政策。虽然税收支持的重点仍是物流企业,但除国家级政策外,省级与市级税收政策已经从单纯面向物流企业的税收优惠向主辅业分离的生产性企业延伸,主要通过利用“营改增”的推进鼓励生产性企业剥离物流业务成立物流企业获得税收减免,以降低企业税收支出。这与我国专业的第三方物流发展严重不足,大量生产性企业自建物流有很大的关系。导入这一政策有助于生产与物流的专业分工,推动原本内生于生产性企业中的物流功能面向市场提供物流服务,形成一批具有一定物流服务水平的第三方物流企业。

第三,资金支持。资金支持的政策分为两类:政府资金支持和融资支持。其中政府资金支持主要表现为给予发展引导资金、专项资金或补贴等,融资支持则多为信贷支持、鼓励上市等。政府资金支持多面向具体项目提供政府资金支持以带动社会资本进入,融资支持则多面向物流企业提供发展所需资金支持。这一时期,国家级物流政策对融资支持具有相对较高的支持倾向,市级物流政策则在政府资金支持上具有较高的政策支持倾向。

第四,市场准入。放宽市场准入条件政策支持的目的在于鼓励物流企业的蓬勃发展,以适应当前物流服务需求规模的扩张与需求多元化的发展趋势。这一时期,国家级政策倾斜度最高,省级政策、市级政策倾斜度逐渐下降。这表明市场准入仍依赖于国家级政策的指引,各级政府尚未有效贯彻国家关于放宽市场准入的相关政策。究其原因,虽然部分省市已经明确了市场准入标准,但实际中仍有大量未达到市场准入标准的个体户、小型货代等类型的物流服务主体游离于标准之外而存在,市场准入条件放宽与否并不对地区物流主体形成影响,进而导致各省市对此政策关注不足。

第五,规费清理。规费清理主要包含水电费与工业并轨、行政事业收费清理、交通费用清理三个分支,其目的都在于降低物流成本。从各分支在各级政策文件中的分布来看,国家级政策集中于加强对交

通费用的清理,省级政策和市级政策则覆盖了三个分支,且倾斜度从高至低的排序分别为:水电费与工业并轨、行政事业收费清理、交通费用清理。

第六,效率优化。现行政策文件对物流效率优化的支持主要集中于提高通关效率、给予车辆通行权和简化审批程序。其中,国家级政策仅涉及通关效率和简化审批程序,且对提高通关效率具有更高的倾斜度,省级、市级政策在车辆通行权上的支持最高,简化审批程序次之、提高通关效率最低。各地是否涉及通关效率的政策支持在很大程度上依赖于该地是否存在物流口岸,但审批程序复杂、车辆通行受到城区和区域间的条款分割的严重限制是当前各地普遍存在的情况,严重影响了物流效率,亟待改善。这也是部分省市制定车辆通行、简化审批程序等相关政策的初衷所在。

第七,物流信息统计。在物流统计信息严重缺失的情况下,加强对物流信息统计的要求与支持,有助于推动物流业向集约化方向发展,实现物流资源的有效利用。这一时期,省级政策对物流信息统计的倾斜度更高。物流业发展决策依赖于充分的信息基础,部分省市率先启动物流信息统计工作与相关支持为物流信息统计形成了初步示范。

第八,品牌打造。虽然中国物流业在这一时期仍以传统物流占据主导,物流业组织化程度不高,物流服务水平较低,但现代物流业的发展势不可挡,各地均在谋求向现代物流业的转变与升级。随着第三方物流的发展壮大,物流服务品牌的打造对现代物流业的发展起到积极的推动作用。但在品牌打造这一主题上,国家级政策并未确定明确的支持性条款,部分省级政策与市级政策虽有所涉及,但政策条文并不明确,多为倡导性文字,品牌打造的政策支持缺失严重。

第九,中小物流企业发展支持。仅部分省级政策与市级政策对中小物流企业的发展有相应的支持性政策,这与物流业发展的实际需求极不相符。我国尚未形成大型物流企业及集团,中小物流企业是物流业发展的核心主体,对中小物流企业发展支持不足严重影响物流业服务水平的提升。同时,结合融资支持来看,虽然各级政策均力求为物流企业提供良好的融资环境与有效的融资支持措施,但针对于中小企业的融资支持不足,不能从根本上解决中小企业融资难的问题,导致中小物流企业固化在较低的规模与服务能力上,进而使得中国物流业的发展也固着在较低的组织化程度与服务水平上。

### 三、中国物流业政策支持的现状分析

从现行政策的制定来看,国务院2009年发布的《物流业调整与振兴规划》(国发〔2009〕8号)、2014年9月发布的《物流业发展中长期规划(2014—2020年)》(国发〔2014〕42号)等形成了各级政府编制物流业发展政策的指导规划。当前物流业相关支持政策主要分布于各项物流业发展政策文件之中,归纳起来大致可以分为三类:第一类为各级政府发布的针对于物流业发展的具体政策,如各地物流发展专项规划等;第二类为各级政府发布的为落实物流业发展相关规划所明确的发展意见;第三类为各级政府发布的涉及物流业发展政策支持的现代服务业发展规划。为真实、全面地反映当前物流业政策支持的现实情况,本文充分采纳“十三五”时期发布的政策,选取现行的8项国家级物流政策文件、46项省级政策文件和65项市级政策文件作为本文研究的基础。

从现行政策制定时间来看,国家级政策以“十三五”前为主,省级政策中近50%为“十三五”时期新制定的发展规划,市级政策中“十三五”时期新制定发展规划占26%。通过对现行物流政策内容的梳理,不难发现,物流政策已经从土地、资金、税收等一般性的产业支撑政策开始向更凸显物流业发展特性方面延伸,如通关效率、通行权等通行政策、水电气价格与工业企业同步、过路费清理/减免等行政费用清理政策,以及物流创新与技术标准推进、统计分析与信息平台建设等。表1是按照8个主题22个分支对现行119项政策文件进行深度梳理后所完成的统计分析结果。

#### (一)主题结构比较分析

从统计结果来看,各级政府物流政策支持的主题方面基本一致,都着力于土地政策、税收政策、资金政策、行政费用清理、通行政策、重点培育、人才政策、市场监管8个方面。在具体的政策主题上,国家级政策、省级政策和市级政策均在市场监管、资金支持、土地政策上有较大的倾斜力度,但人才政策的关注度则相对较低。这一方面表明,从物流业发展的要素支撑来看,各级政府已经充分认识到物流业的发展需要园区、货运站场、铁路专用线等基础设施建设的支撑,相关基础设施占地面积大,建设成本高,需要资金和土地相关政策予以保障。而与土地、资本要素相比,当前物流业发展的人才要素制约相对

小一些。另一方面也表明,从物流业发展的主要模式来看,各级政府也充分认可物流业应以市场化运营为主,政府以市场引导和市场监管为己任,力图营造良好的物流市场环境及竞争秩序。同时,各级政府政策支持又各有侧重:国家层面力求以点带面破冰物流业发展长期滞后的僵局,突出培育重点;省级政府从降低物流运营成本角度出发,强调行政费用清理;市级政府作为地方税收主体,则力图充分运用税收政策加以扶持。这与各级政策的职能安排具有较大的联系。土地规划掌握在各市级政府手中,行政收费主要由各省制定,税收执行主要由国税和地方税构成。因此,物流业政策体系中,土地支持上需要有效发挥地方政府的主观能动性,行政费用清理上需要省级政府政策的完善与有效落地,税收优惠上则需要国税与地方税上进行合理安排。

此外,比较各政策主题可以发现,市场监管、重点培育两大政策主题上,自上而下的政策倾向度呈下降趋势;而土地政策、税收政策两大主题上,自上而下的政策倾斜度呈上升趋势。从当前中国物流业发展现实来看,上级政府所培育的重点项目与工程都得到了下级政府在土地和资本上的有力保障,下级政府的物流设施建设、物流运营乃至物流市场监管均在上级政府相关监管之下开展。因此,可基本认为国家级政策、省级政策及市级政策不同的倾斜度与当前物流业的发展有着较高的契合度。

#### (二)分支结构比较分析

1. 土地政策。从当前政策来看,土地保障是各级政策支持的重点。同时,针对“十二五”时期出现的“圈地”与“捂地”现象,“十三五”时期,国家层面仍未放松对物流用地的使用监管。同时,土地资源主要由各地市政府进行规划利用,土地优惠政策集中于市级政策之中。随着土地稀缺性和土地价值的提高,加之物流项目开发日益市场化,融资手段日益多元化,近年来,土地优惠政策支持力度有所下降。

2. 税收政策。税收政策主要集中于税收优惠,但从目前国家级政策支撑力度来看,国税优惠力度并不大,地方税收优惠是物流业税收优惠政策的主要构成。目前,江苏、四川、哈尔滨、南昌等省市均已明确对生产性企业剥离出物流业务独立成立物流企业的税收优惠,这为各地推动第三方物流的发展具有重要的借鉴意义。

3. 资金政策。资金政策在各级物流政策中均处于重要支持地位。与“十二五”时期一样,国家级和省

表1 各级政府关于物流业发展的8大主题22个分支的政策统计<sup>①</sup>

政策主题和分支	国家级		省级		市级	
	排名	比例(%)	排名	比例(%)	排名	比例(%)
土地政策	3		3		1	
土地保障		71.43		73.91		58.46
土地优惠		0		0		33.85
土地使用监管		28.57		6.52		9.23
税收政策	7		5		3	
税收优惠		14.29		56.52		52.31
生产性企业主辅分离税收优惠		0		0		21.54
资金政策	3		1		2	
资金支持		28.57		43.48		50.77
融资支持		71.43		84.78		40.00
行政费用清理	5		3		5	
水电气价格与工业同步		14.29		34.78		26.15
过路费清理/减免		14.29		23.91		18.46
其他行政收费目录清理		0		21.74		13.85
通行政策	4		7		7	
通关效率		14.29		6.52		20.00
车辆通行权		57.14		15.22		27.69
物流通道开通奖励/补贴		0		0		6.15
培育重点	2		4		6	
重大项目		28.57		23.91		7.69
技术创新与标准推进		85.71		15.22		12.31
统计分析与信息平台		57.14		36.96		35.38
人才政策	6		6		8	
人才引进与培育		28.57		39.13		24.62
市场监管	1		2		4	
放宽准入		28.57		21.74		15.38
简化审验		57.14		23.91		21.54
制度规范		42.86		8.70		9.23
信用体系		42.86		30.43		10.77
多方协同		14.29		23.91		13.85

级物流政策对融资支持具有相对较高的支持倾向,市级物流政策则在资金支持上具有较高的支持倾向。这与当前我国金融市场较为统一,国家级的金融支持政策在全国具有较高的普适性有关。同时,各级政府资金支持在现实操作中可叠加,即物流项目在达到各级政府政策要求的情况下可申请多个级别的政府资金支持。因此,政府资金支持与金融支持在现实中并无较为明确的政策倾斜度差异。二者的差异主要在于政府资金支持较为明确、直接且基本无成本,各地在进行物流项目开发在建设时都具有争取政府资金支持的积极性。而融资支持上虽然政府也会适度给予一定的贴息、信贷等方面的支持,但资金获取仍会有一些成本,物流企业往往依据实际需要酌情考虑是否争取融资支持。政策支持的重点应当是政府资金切实为物流项目所用,融资支持切实满足物流企业发展需要。

4. 行政费用清理。行政费用清理在实践中部分省市在贯彻国家关于行政费用清理政策的同时,也在不断探索新的降低物流成本的政策与措施,所形成的行政事业收费清理政策支持的相关经验可以在全国范围内加以借鉴。同时,也应注意到,省级物流政策关于行政费用清理的描述比市级物流政策更为充分,表明省级政府切实着力履行其在行政费用清理中的主体作用。

5. 通行政策。通行政策主要包括通关效率、车辆通行权、物流通道开通三个方面,其目的在于提升物流联通水平与效率。国家级和省级物流政策涉及通关效率和车辆通行权两个方面,仅大连、武汉、乌鲁木齐、成都、昆明、贵阳6个城市确立了对物流通道建设的支持性政策条款,主要通过奖励、补贴等方式对航线开通等地区间物流通路建设给予支持。而物流业的发展依赖于地区间物流通道的有效建立,地

方政府基于当地物流发展需要自发进行的物流通道建设支持并不能从根本上解决我国物流通道,尤其是西部地区各省市之间,以及他们与外部省市之间物流通道建设不足的问题。与此同时,从地市到省乃至全国,都在积极进行交通网络体系的建设以提升各级地市内外的联通水平。从国家到省市的交通规划应充分兼顾物流通道建设的必要性。因此,国家级、省级政策对物流通道建设的引导与支持对于有效改善物流服务的基础环境、促进地区间建立更为密切的物流联系、提升物流服务的广度与深度具有重要的现实意义。在此基础上,完善车辆通行权和通关效率将进一步提升物流运行效率,提升各级物流体系服务能力。

6. 培育重点。与“十二五”时期培育物流品牌、小微企业不同,当前物流政策的培育重点是重大项目、技术创新与标准推进、统计分析与信息平台。“十二五”时期,中国物流企业虽然发展迅速,但大部分地区物流企业以小型货代、运输企业为主,物流服务功能不健全,物流服务方式粗放,服务水平低下。为推动物流业快速发展,多省市提出了培育小微企业、打造物流品牌的相关支持政策。但小微企业在大型物流项目开发方面能力有限,组织化程度低,“小、散、乱”现象突出,并未带来地区物流业的快速发展,也未能形成相应的物流品牌。进入“十三五”时期,各级政府均着力于重大项目与工程的建设,集中有限的政府资源推动重大物流基础设施的建成与物流升级改造工程的实现。与此同时,为优化物流服务能力,提升物流服务效率,推动物流业向集约化方向发展,各级政府均着力于推动物流技术创新与标准推进以及统计分析与信息平台构建。从政策支持力度来看,当前在重大项目、技术创新、统计分析与信息平台三个分支上,国家级政策支持力度最大,省级政策次之,市级政策最小。这一方面与物流重大项目多自上而下分项目级别规划建设有关,同时也与物流技术创新与标准推进以及统计分析与信息平台的强外部性有关。

7. 市场监管。市场监管政策主要包括放宽准入、简化审验、多方协同、制度规范、信用体系建设五个方面。市场监管政策旨在建立良好的市场环境,规范的竞争环境,以放宽市场准入条件引导更多企业参与物流经营,推动物流主体多元化;以简化审验程序提高物流企业登记成立与日常审验效率;以多方协同实现对物流业发展的全方位引导与监管;以制

度规范约束物流主体行为;以信用体系建设实现对物流主体的长效监督。从国家到省市,市场监管政策的倾斜力度都较大,相比而言,国家级政策倾斜度最高,省级政策次之,市级政策最低。其中,国家级政策突出简化审验、制度规范和信用体系建设,以规范物流主体为主要政策着力点;省级政策强调信用体系建设、简化审验和多方协同;市级政策则主要向简化审验倾向。其中较为突出的差异在于制度规范上,省级与市级政策的倾斜度远低于国家级政策,这一方面与下属省市对物流制度规范的关注不足有关;另一方面也与国家级政策在物流规范制定上的特殊地位有关。物流业涉及多省市的对接联通,各省市需要在国家级政策的一致指引下进行制度规范的建立。

8. 人才政策。虽然人才政策在8个政策主题中的排名比较靠后,但是相较于“十二五”时期,各级政府对于人才要素的关注度有了较大提升,这与我国物流业逐步从粗放式发展向集约化方向发展转变有着较大的联系。国家级物流政策明确了人才在物流业发展中的重要地位,省级政府正积极探索物流业专业人才的引进与培育,市级政府虽提出了人才的引进与培育,但对此的政策倾斜度较低,目前大部分城市相关政策描述较为宽泛,并无较为详细可行的物流人才引进与培育办法。

#### 四、关于中国物流业政策支持的展望

基于上述物流政策的内容分析不难发现:进入“十三五”时期,物流政策体系所涉及的政策内容更为全面,政策重点更为突出,政策倾斜更加明确。国家级物流政策突出对产业发展的宏观引导与监管;省级政府在推进国家级政策与市级政策衔接的同时,更侧重在其权责范围内积极强化对物流业发展的政策支持力度;市级政策则向物流设施建设、物流市场主体培育等方面倾斜。随着物流政策的推进和落实,我国物流业发展的成效也逐步显现:作为现代服务业,物流业支撑社会经济发展的能力显著提升;物流基础设施与骨干网络建设初步布局完成,建成了世界领先的公路网、铁路网、物流骨干节点和完善的物流运营体系,拥有国际领先的物流技术和装备,无人车、无人机、全自动无人配送中心已经出现,物联网、云计算、大数据、区块链、移动互联、智慧物流等先进信息技术在物流领域得到广泛应用。但也应当注意到,伴随着物流需求规模的扩张与层次的提

升,物流业的供给侧结构性问题也长期存在。各地物流业发展“小、散、乱”现象依然突出,服务功能较为初级,服务方式较为粗放,处于低度发展水平,产业附加值也处于低位。“十二五”时期末,我国物流业增加值在GDP中的占比仅有4.4%,与2010年相比略有下降,距离《物流业发展中长期规划(2014—2020年)》所确定的“到2020年,物流业增加值占国内生产总值的比重达到7.5%左右”这一目标尚有较大的差距。这表明,在一定程度上,中国物流业政策在产业发展中并未达到预期效果。

要改变这一发展态势,首先,需要充分认识当前中国物流业的发展阶段。与传统制造业、传统服务业不同,物流业是现代产业体系分工的结果,属于现代服务业范畴。中国现代物流业萌芽于20世纪80年代,于20世纪90年代正式起步,当前尚处于探索发展的成长期。社会各界均意识到了物流业发展在各地生产生活中的重要作用,但尚未形成较为成熟的发展模式,地区间发展也极不均衡,物流企业经营模式、产业技术、服务功能不断更迭,互联网技术更新迅速,除去发展中已经和可能出现的突出问题之外,各级政府难以针对行业发展形成明确的产业发展引导、技术服务标准、行业监管规范等,相关政策的前瞻性与可操作性受到前所未有的挑战。

其次,需要明确中国物流业发展的主体及产业发展的动力机制。如前文所述,各级政府已经明确了中国物流业应以市场化为主,需要充分发挥企业主体的能动作用。当前,各级政府通过土地保障政策、资本政策、技术创新与标准推进、统计分析与信息平台等为物流业的发展提供良好的发展基础,以放宽准入、简化审验引导更多企业进入物流领域,借助土地优惠、税收优惠、行政费用清理、通道补贴等政策降低物流运营成本,凭借车辆通行权、通关效率等政策提高物流效率,并通过制度规范、信用体系、多方协同政策对物流业进行行业监管。不难发现,这些现行政策除重点项目外,多为普适性的支撑性政策与监管政策,能激发物流企业主体能动作用的针对性政策缺失,对物流企业乃至物流市场的促进作用极为有限。

最后,需要明确中国物流业产业政策的走向。产业政策的本质是一种政府行为,是一种非市场性质的经济调控手段,是政府管理经济的基本工具。制定和推行产业政策是政府经济职能的重要实现形式。就促进产业发展的目标而言,产业政策并非对

任何产业都具有同等的作用,产业政策本身也并非万能的魔杖,片面夸大产业政策作用是不可取的。因此,对于物流业的产业政策建议可归纳为:要支持资源整合,鼓励物流企业做大规模,加快物流管理、技术和服务标准的建设和推广,进一步完善物流标准体系,打破部门和地区间的分割和封锁,促进物流市场的一体化建设完善相关制度,保障物流服务的社会化和资源利用的市场化,促进物流业的空间合理布局,以增强其空间利用能力。

基于此,未来调整中国物流业政策的内容体系,可以从两方面入手:

一方面,契合中国物流业实际,重构物流政策结构。可将物流政策划分为保障类政策、培育类政策、监管类政策与促进类政策,其中,保障类政策主要包括对资本、土地、通道、人才等物流业发展所需要素的支持政策,侧重于支持和鼓励物流基础设施和物流骨干网络以及运输通道的建设,并与一定力度的金融支持相配套;培育类政策主要包括为节省物流企业运营成本而给予的具有一定时效性的税费减免支持政策,侧重于增强物流企业内生动力,鼓励做大做强,提升竞争能力;监管类政策致力于规范市场运营,规范市场行为,建立竞争有序的物流市场环境;促进类政策着力于将鼓励物流企业重点发展的方向与其他各类政策之间建立条件关系,进而促进物流企业主体向着各级政府所引导的方向发展。

另一方面,以企业竞争推动行业技术革新等政策内容的实现。即不再构建物流业的地方乃至国家标准,鼓励企业建立企业标准,鼓励企业与协会联合制定团体标准,并通过竞争方式将企业标准发展成为地方标准乃至国家标准。在这里尤其强调鼓励物流企业积极探索制定团体标准。这将有助于明确市场准入标准,在很大程度上避免市场主体的良莠不齐,有助于形成良好的外部环境,为物流企业的转型升级创造规范的发展空间。此外,团体标准的制定,有利于建立行业的准入机制,形成相对平等的竞争主体,营造公平有利的市场竞争环境;有利于行业的规范发展,形成竞争有序的发展秩序;有利于加强企业自律和行业管理,配合相关评级达标工作,形成标准化的管理体系,促进企业和行业的良性互动发展;有利于宏观调控和监管的实施,以团体标准为参照的监管更具有针对性和有效性,从而强化物流企业能动作用,构建物流业发展的内生动力,提高中国物流业发展的整体水平。

## 注释：

①此表展现了各级政府政策支持主题的排名以及政策主题与分支的政策文件数量占总政策文件的比重，由于一项政策中所涉主题往往不只一个，因此各主题所占比例之和大于100%。

## 参考文献：

[1]赵娴.我国物流业现行政策的分析与评价[J].中国流通经济,2006(6):8-10.

[2]陈文玲.我国建立和完善现代物流政策体系的选择[J].中国流通经济,2009(1):8-12.

[3]林勇,王健.我国现代物流政策体系的缺位与构建[J].商业研究,2006(18):183-186.

[4]高鸿鹰,赵娴.我国物流业成长中的市场失灵与产业政策分析[J].经济与管理研究,2010(4):19-25.

[5]王文举,何明珂.改革开放以来中国物流业发展轨迹、阶段特征及未来展望[J].改革,2017(11):23-34.

责任编辑 武玲玲

## Review and Prospect of Policy Support of Chinese Logistic Industry in 40 Years of Reform and Opening-up

Zhao Xian, Pan Jianwei, Yang Jing

(School of Economics, Beijing Wuzi University, Beijing 101149, China)

**Abstract:** During 40 years after reform and opening-up, Chinese logistic industry has made remarkable achievements. Policy support has played an important guiding and promoting role in the process of China's logistic industry development. The authors reviewed the history of policy support in Chinese logistics industry, and deeply analyzed the current situation and deficiency of Chinese logistics industry policy support based on systematic analysis of themes and branches of current notional, provincial and municipal logistic policies. According to development needs of the new era, this paper proposes to adjust the content system of China's logistics industry policy in the future. Firstly, we should agree with China's logistic industry and reconstruct logistic policy structure. Secondly, we should promote the implementation of policy contents such as industrial technological innovation through enterprise competition.

**Key words:** reform and opening up, logistics industry, logistics policy