doi:10.3969/j.issn.1005-152X.2021.05.002

国家“十三五”物流产业政策综述及“十四五”展望

余建群,牛秀明,晏 芳
(湖北物资流通技术研究所,湖北 襄阳 441002)

[摘 要]物流业的高质量发展是推动经济高质量发展和满足人民对美好生活追求的重要保障。系统梳理“十三五”期间主要物流政策,研判我国物流业政策支持的现状,分析当前物流发展面临的主要问题,提出“十四五”我国物流发展的关键点,以期为新时期物流政策的制定提供参考。

[关键词]物流业;产业政策;降本增效;高质量发展
[中图分类号]F259.2;F123.399 [文献标识码]A [文章编号]1005-152X(2021)05-0007-05

A Summary of National Logistics Industrial Policies during 13th Five-year Planning Period and Outlook for Upcoming 14th Five-year Planning Period

YU Jianqun, NIU Xiuming, YAN Fang
(Hubei Institute of Logistics Technology, Xiangyang 441002, China)

Abstract: This paper systematically sorted out the main national logistics policies during the 13th Five-year planning period, based on which to judge the extent of support currently available for the development of the logistics industries in China. Next, it analyzed the main problems facing the logistics sector at this stage, and went over the key points for the logistics development of China in the 14th Five-year planning period, with a view to lending reference for the making of logistics policies in the new era.

Keywords: logistics industry; industrial policy; cost reduction and efficiency increase; high-quality development

0 引言

物流业是支撑国民经济发展的基础性、战略性、先导性产业,贯穿经济循环和民生保障中的生产、分配、流通和消费等各个环节,物流业的高质量发展是推动经济高质量发展和满足人民对美好生活追求的重要保障。

为推动物流业高质量发展,“十三五”以来,围绕《物流业发展中长期规划(2014—2020年)》,国务院及有关部委陆续出台了多项政策,各地方政府积极响应推进,在各方共同努力下物流业发展取得了长足进步。2020年,我国社会物流总额已达到300.1万亿元,较“十二五”期间有了大幅提升,已成为物流大国。当前正是“十四五”建设的开局之年,如何更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全地推动我国由物流大国向物流强国转变,是物流业“十四五”及今后一个时期的发展方向。系统研判我国物流业政策支持的现状,对今后行业政策制定有重要的现实意义。本文系统梳理“十三五”期间主要物流政策,分析当前物流发展面临的主要问题,提出“十四五”我国物流发展的关键点,以期为新时期物流政策的制定提供参考。

1 “十三五”物流业主要政策及解读

2014年9月国务院印发的《物流业发展中长期规划(2014—2020年)》,提出“到2020年,基本建立布局合理、技术先进、便捷高效、绿色环保、安全有序的现代物流服务体系”的发展目标,为“十三五”期间各级政府制定物流业发展政策提供了指导方向。国务院及各部委颁发的物流业相关政策主要分为两类:第

[收稿日期]2021-02-08
[基金项目]襄阳市软科学研究计划项目“襄阳市冷链物流信息化服务体系研究”
[作者简介]余建群(1985-),女,湖北武汉人,助理研究员,研究方向:物流技术。

一类为与物流业相关的中长期发展规划,主要从发展目标、主要任务、重点工程、保障措施等方面为物流业及相关行业做出宏观层面的规划,相关政策见表1;第二类为落实物流业相关规划的工作方案通知或指导意见,将重点工作任务划分给国家改革委、运输部、商务部等部委及政府负责执行,后期各相关部门深入推进,主要政策见表2。两类政策文件内容相辅相成,有效的推动了"十三五"时期物流业的发展。

表1　物流业相关中长期发展规划文件

序号	文件名	文件编号
1	国务院关于印发物流业发展中长期规划(2014—2020年)的通知	国发〔2014〕42号
2	商务部等10部门关于印发全国流通节点城市布局规划(2015-2020年)的通知	商建发〔2015〕196号
3	国务院办公厅关于印发国家标准化体系建设发展规划(2016-2020年)的通知	国办发〔2015〕89号
4	商务部等6部门关于印发全国电子商务物流发展专项规划(2016-2020年)的通知	商流通发〔2016〕85号
5	国务院关于印发"十三五"现代综合交通运输体系发展规划的通知	国发〔2017〕11号
6	商务部等5部门关于印发商贸物流发展"十三五"规划的通知	商流通发〔2017〕29号
7	国务院关于印发新一代人工智能发展规划的通知	国发〔2017〕35号
8	发展改革委等关于印发粮食物流业"十三五"发展规划的通知	发改经贸〔2017〕432号
9	发展改革委等关于印发国家物流枢纽布局和建设规划的通知	发改经贸〔2018〕1886号
10	发展改革委关于印发西部陆海新通道总体规划的通知	发改基础〔2019〕1333号

对上述10项中长期发展规划， 31项方案或通知文件中支持物流业发展的政策内容进行整理,可以看出:2016-2020年期间,政策主要支持为物流业发展提供完善的基础设施建设保障,推进物流业的降本增效工作。两类政策都着力于基础设施建设、市场主体培育、物流资源整合、高新技术应用、物流标准与人才建设、行业物流发展等6个方面支持物流业高质量发展。

1.1　基础设施建设

"基础设施建设"是出现在上述政策内容中的高频词汇。国务院及有关部委已经充分认识到物流业的发展离不开基础设施建设的支撑,主要从通道、枢纽、节点建设方面大力支持物流基础设施建设和功能布局。

推动跨区域性物流大通道、全国性物流枢纽建设。重点在于布局国家级物流枢纽设施,加快推进

表2　物流业相关政策意见文件

序号	文件名	文件编号
1	国务院关于印发物流业发展中长期规划(2014—2020年)的通知	国发〔2014〕42号
2	国务院办公厅关于促进内贸流通健康发展的若干意见	国办发〔2014〕51号
3	国务院关于加快发展服务贸易的若干意见	国发〔2015〕8号
4	国务院关于大力发展电子商务加快培育经济新动力的意见	国发〔2015〕24号
5	国务院关于积极推进"互联网+"行动的指导意见	国发〔2015〕40号
6	国务院关于推进国内贸易流通现代化建设法治化营商环境的意见	国发〔2015〕49号
7	国务院关于促进快递业发展的若干意见	国发〔2015〕61号
8	国务院办公厅关于促进跨境电子商务健康快速发展的指导意见	国办发〔2015〕46号
9	国务院办公厅关于推进线上线下互动加快商贸流通创新发展转型升级的意见	国办发〔2015〕72号
10	国务院办公厅关于促进农村电子商务加快发展的指导意见	国办发〔2015〕78号
11	国务院办公厅关于推进农村一二三产业 融合发展的指导意见	国办发〔2015〕93号
12	国务院办公厅关于加快推进重要产品追溯体系建设的意见	国办发〔2015〕95号
13	国务院关于印发降低实体经济企业成本工作方案的通知	国发〔2016〕48号
14	国务院办公厅关于深入实施"互联网+流通"行动计划的意见	国办发〔2016〕24号
15	国务院办公厅关于转发国家发展改革委物流业降本增效专项行动方案(2016—2018年)的通知	国办发〔2016〕69号
16	国务院办公厅关于推动实体零售创新转型的意见	国办发〔2016〕78号
17	发展改革委关于印发"互联网+"高效物流实施意见的通知	发改经贸〔2016〕1647号
18	国务院办公厅关于加快发展冷链物流保障食品安全促进消费升级的意见	国办发〔2017〕29号
19	国务院办公厅关于进一步推进物流降本增效促进实体经济发展的意见	国办发〔2017〕73号
20	国务院办公厅关于积极推进供应链创新与应用的指导意见	国办发〔2017〕84号
21	国务院办公厅印发关于推进电子商务与快递物流协同发展的意见	国办发〔2018〕1号
22	国务院办公厅关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见	国办发〔2018〕101号
23	交通运输部办公厅关于推进乡镇运输服务站建设加快完善农村物流网络节点体系的意见	交办运〔2018〕181号
24	国务院办公厅转发交通运输部等部门关于加快道路货运行业转型升级 促进高质量发展意见的通知	国办发〔2019〕16号
25	发改委等部委发布关于推动物流高质量发展促进形成强大国内市场的意见	发改经贸〔2019〕352号
26	国务院办公厅关于加快发展流通促进商业消费的意见	国办发〔2019〕42号
27	中共中央 国务院关于推进贸易高质量发展的指导意见	2019年11月19日
28	关于印发推动物流业制造业深度融合创新发展实施方案	发改经贸〔2020〕1315号
29	市场监管总局 发展改革委等关于加强快递绿色包装标准化工作的指导意见	国市监标技〔2020〕126号
30	国务院办公厅转发国家发展改革委交通运输部关于进一步降低物流成本实施意见的通知	国办发〔2020〕10号
31	关于促进消费扩容提质 加快形成强大国内市场的实施意见	发改就业〔2020〕293号

联通国内、国际主要经济区域的物流通道建设，加速构建“通道+枢纽+网络”的现代物流运作体系，加强联运转运衔接设施短板建设，完善一批具有多式联运功能的综合物流枢纽。目前共有45个物流枢纽分别入选2019、2020年国家物流枢纽建设名单，覆盖全国27个省（区、市），6种国家物流枢纽类型。

支持节点基础设施建设升级。鼓励改造一批集运输、仓储、配送、信息交易等于一体的物流园区，推进综合型物流园区、多式联运体系的建设。规范物流园区、仓储、分拣中心等规划用地和布局，支持城市配送节点建设，推进城乡一体化配送服务。

1.2 市场主体培育

从上述政策来看，对于物流业的发展，国家一直坚持以市场为主体，各级政府通过市场引导和监督的方式营造良好的营商环境，鼓励相关企业做大做强，并从土地、税收、资金、行政费用和通行等方面政策上倾斜支持。

土地政策主要在于保障物流园等物流基础设施建设的用地需求。税收政策和行政费用政策支持的重点在于减税降费，利用税收优惠和行政费用清理帮助企业降低物流运营成本。资金政策从政府资金和融资两个方向支持重点工程培育，给予企业一定的资金保障，提升企业项目开发和建设的积极性。通行政策侧重于在通关效率和车辆通行权上的优先，进一步放宽对物流企业资质的行政许可和审批条件。国家力图为物流业创造公平的市场竞争秩序，引导和支持物流业培育出一批规模化发展的企业。

1.3 高新技术应用

“十三五”期间，物流业着重支持以科技为导向的“互联网+”高效物流发展。积极鼓励大数据、云计算、人工智能在物流领域的应用，到2020年基本形成数字化支撑、网络化共享、智慧化协作的供应链体系；提倡科技落地仓、运、配环节，提升物流装备的自动化、智能化水平；助力物流业降本增效，加快冷链物流技术装备创新应用，加强农村物流信息化建设。

支持以科技创新为核心的物流示范工程建设。积极推进物流信息互联互通工程、智能仓储与协同配送工程、便捷运输工程、物流行业管理提升工程的示范与试点。

1.4 物流资源整合

表1和表2中的物流业相关政策均反复提出要实现物流业的资源整合，提高物流资源使用效率。

促进物流信息互联共享。推动物流活动信息化、数据化，依托公共信息平台，政府物流数据信息向社会公开，加强接口标准的制定和推广，促进企业间物流信息、企业和政府间信息的开放对接。

提倡构建高效运行的多式联运体系。大力发展铁水联运、公铁联运、陆空联运等运输组织方式，实现不同运输方式之间的衔接共享，加快形成贯通内外的多式联运网络体系。

加快物流结构调整。构建符合我国国情的“全链条、可追溯、新模式、高效率”的物流体系；推广城乡统一配送、集中配送、共同配送等模式；深化物流业与制造业、商贸业联动融合。

1.5 物流标准与人才建设

“标准化建设”、“人才培养”也是物流业相关政策支持的重点，物流标准化体系的建立是推进物流业降本增效、促进实体经济发展的有效途径。健全运行高效的标准化管理体制，做好物流基础设施、物流技术装备、物流作业、物流服务等标准的制修订和推广工作，实现物流资源更好更优配置。注重物流标准与其他产业标准的互联互通，保供应链畅通。

支持物流专业人才的培养。分别完善专业人才、从业人员培训体系，提出“理论+实践”的人才培养意见，鼓励培养高层次、高素质物流人员。

1.6 行业物流发展

物流业作为复合型的服务产业，涉及的细分领域众多。国家级层面的政策具体从基础设施建设、市场主体培育、高新技术应用、资源整合利用以及标准制定方面支持商贸物流、冷链物流、应急物流等各行业物流的发展。因地制宜，针对各自发展的特点，政策支持的侧重点有所不同。对于商贸物流，更加强调物流基础设施网络和市场体系的建设；对于冷链物流，更加提倡加快装备智能化、信息化的创新与应用；对于应急物流，更加要求物流体系网络的可靠性。

2 物流业发展不足之处

2.1 “降本”和“提质”同步推进不足

各行政部门和省市政府积极推进各地区物流领域降本增效工作进行,总体上取得了一定的成效。2016-2020年,我国物流总费用占GDP比重连续五年持续下降,主要是通过一些类似于“减税降费”政策,以及部分环节使用智能装备或粗放手段实现企业内部的降本,未能与提升服务质量同步推进。尽管这一占比与产业结构关联度极高,但物流业总体成本高、效率低等问题还是存在,提质仍不能满足经济社会高质量发展需求,服务实体经济能力有待进一步提升,主要体现在各物流主体各自为政,企业只关注降低自身物流成本,整体运行效率低。

我国不断出台政策鼓励和引导物流业与上下游形成产业融合,构建质量高、成本低、高效率的现代产业物流产业链。但从物流企业的收入来看,仓储、运输和配送收入仍是物流企业的主要收入来源,信息服务和流通加工等附加值较高的物流服务收入明显不足,显然,我国物流企业未能与外部产业融合形成高质量发展的产业模式。

2.2 新旧动能转换动力不足

随着我国物流领域供给侧结构性改革推进,物流需求保持稳定增长,新旧动能转换推动物流需求结构改善。目前,冷链物流、电商物流等发展态势足,纷纷迈出动能转换第一步,在科技的推动下,物流业与互联网、大数据、人工智能等深度融合,充分利用现代信息技术和智能化装备,推动物流信息化、自动化、智能化、绿色化发展。技术创新为新旧动能转换提供新动力。

然而,我国物流业仍是人口密集型的产业,在配送等诸多环节仍然以人工作业为主,损耗率、出错率相对较高。从总体上看,物流企业创新能力还比较弱,技术创新应用也投入不足,需要进一步发展创新,加快新旧动能转换速率,实现物流业的转型升级。

2.3 民生物流覆盖区域不均衡

“十三五”期间,我国大力发展民生物流基础设施和网络化建设,在各项物流政策的支持下,民生物流发展取得了很大进步。全国物流基础布局已经形成,城市物流末端已经延伸进社区。单位和居民物品物流总额同比增长率远高于其他物流需求。

但是,我国民生物流发展不平衡的情况仍然突出。受人口分布不均、市场经济环境差异、信息化与开放化发展程度不一等诸多因素的影响,物流业呈现东部发展快,中西部发展慢,城市物流相对发达,农村物流滞后且水平低的局面。物流活动主要集中在铁路公路等基础设施完备、信息开放程度高的城市。

2.4 物流人才储备不足

“十三五”期间,我国积极鼓励开展物流人才的培养,特别是在高职院校的人才教育方面给予大量政策倾斜。各高校也开设了物流管理、物流技术应用相关专业,致力于形成以物流科技创新和知识型物流人才为核心的教育体系,五年培养物流毕业生近80万人。

但是,我国物流高技术人才仍存在不足。就供应链人才而言,今后三年我国大概有430万人的需求缺口,而且从业人员在学历结构、职业技能等级等方面与发达国家存在差距。前期学校专业理论教育不能完全满足企业对人才需求,后期物流企业对人才培养力度不够,物流从业人员劳动强度大、流动快,物流企业不愿在职业培训上投入经费。今后,随着物流业高质量的发展,对物流从业人员的要求也会越来越高,对高技术人才的需求也会越来越多。

3 “十四五”物流业政策展望

3.1 降本增效提质仍是政策支持方向

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出构建现代物流体系,为“十四五”期间物流业发展提供了展望方向:加快推进物流高质量发展,形成国内大市场,保产业链供应链稳定,促国内国际双循环的新发展格局形成。

为继续解决物流发展不平衡、不充分问题,在质量效益明显提升的基础上支撑经济持续发展,物流

业发展的核心点仍是降本增效提质,物流政策需更全面的支持科学性降本,促进物流业增效提质。一是政策性降本,中央及各级部门出台一系列物流企业降本减负政策,促进企业降本增效、健康发展。二是结构性降本,优化运输结构,合理配置各类运输方式,支持铁、水、公、空交通基础设施网络体系建设。三是技术性降本,加快推进大数据、云计算、人工智能、区块链等技术创新与物流业的深度融合,增强物流企业竞争力。四是管理性降本,深化管理与组织模式改革创新升级,提升物流企业规模化、集约化水平。

3.2 支持重点

3.2.1 进一步健全物流网络运输体系。服务双循环新发展格局、畅通国内大循环,加大交通运输基础设施、物流节点网络布局,加速中西部、农村物流设施建设,完善“通道+枢纽+节点”物流业基础设施网络及运输体系。进一步支持交通基础设施网络和重要节点建设,完善综合运输大通道和物流枢纽,以多式联运为载体构建无缝衔接的物流网络。进一步推进城市群、都市圈、城乡间、村村间交通运输的体系化,在运载工具、信息管理等方面统一衔接。进一步推行物流节点设施设备的标准化,保障节点资源的循环共用。围绕“一带一路”发展倡议,进一步助力打通国际大通道,保障以机场和港口物流节点为核心的国际间物流网络畅通。

3.2.2 进一步打造一批物流创新高地。强调科技创新驱动物流高质量发展的重要性。以技术创新、模式创新、体制创新为重点,继续鼓励物流园区、仓储、企业开展智慧工程建设示范与试点,培育和孵化一批物流创新高地。加强现代化物流信息平台建设,促进线上线下信息资源共享,提升企业科技创新实力。提升智能装备创新应用效率,提速新旧动能转换进程。加大物流人才培养力度,产学研结合为企业培养创新型、技能型复合人才,促进企业降本增效提质。

3.2.3 进一步提升产业链供应链效能。助力提升产业链供应链的稳定性和竞争力。重点推进物流业与制造业、现代农业、交通业深度融合,鼓励物流企业与制造企业创新协同发展模式,促进产业链全链路供需调配和精准对接,引导供应链上各企业的内部管理向外部协同服务升级。进一步推进物流业数字化转型,通过现代信息技术的广泛应用,实现上下游企业之间、企业与监管部门间、产业与产业间的信息数据整合、优化、共用,促使产业链供应链高效运转。增强链路弹性和柔性,防止断链现象发生,打造成本低、效能高的高质量产业链供应链体系。

3.2.4 进一步完善民生物流体系建设。贯彻物流业以人民为中心的发展理念,进一步发展民生物流。改善民生物流覆盖区域不均衡的局面,加强城乡物流贯通等基础设施建设,加大措施发展农村物流,完善城乡物流网络。面向食品安全、药品安全需求,以全程冷链为目标,优化冷链体系,重点关注产地预冷及“最后一公里”配送瓶颈问题。引导和规范城市配送服务体系建设,继续将快递配送网点、社区物流纳入建设之中。提升国内应急物流响应能力,关键时刻保障民生生活需求的安全与稳定。

4 结语

物流业高质量的发展离不开物流政策的支持和引导。“十三五”期间,政策重点关注的基础设施建设、科技创新、资源效率等方面问题都得到了一定程度的解决,推动了物流业迅速发展。未来“十四五”期间,面对新的发展机遇与挑战,物流政策将继续为物流业的发展保驾护航,推进物流业的降本增效提质,促进我国建成物流强国,为国家经济双循环发展服务。

[参考文献]

[1] 中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL].[2020-11-03]http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/04/content_9120.htm.

[2] 国务院.国务院关于印发物流业发展中长期规划(2014—2020年)的通知[EB/OL].(2014-10-04)http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/04/content_9120.htm.

[3] 王建发.我国现代化物流产业发展思路及策略研究:基于降本增效视角[J].产业经济,2019(2):23-25.