

文章编号: 1007-5399 (2013) 01-0040-02

# 论民营快递的兴起及其法律地位

顾联瑜

**摘要:** 文章通过援引《邮政法》, 阐明了快递行业的性质以及民营快递与邮政业的关系, 分析了邮政企业办理特快专递业务与非邮政快递企业经营快递业务在性质上的不同之处, 并进一步阐释了邮政业的含义。

**关键词:** 《邮政法》; 民营快递; 邮政业; 特快专递

**中图分类号:** F61      **文献标识码:** A

最近一段时期, 民营快递发展极快, 各大中城市都兴起了不少快递企业, 据有关方面统计, 全国约有1万余家民营快递, 仅上海就有900多家, 年业务收入153亿元, 年人均快递量17.8件。

民营快递的发展, 因电子商务、网上购物的火爆而急剧升温。据报载, 2012年11月11日(双十一)出现了“疯狂网购”高潮, 造成快递量激增, 快递员加班加点仍需一周时间才能送完, 因此导致一些快递企业如“申通”等暂时停止接单。民营快递企业在运递过程中的包裹丢失、掉包、延误等服务质量问题更是层出不穷, 媒体屡有报道, 用户权益受到损害, 纷纷投诉。国家邮政局也定期发布快递企业服务质量问题的情况。

这种纷繁杂乱的“快递现象”, 引发了邮政界同志的一些思考: 快递究竟属于什么性质的行业? 民营快递与邮政业是什么关系? 与邮政EMS是什么关系? 应该如何对快递市场进行监管? 这些问题可以从《邮政法》中寻找答案。

## 1 《邮政法》增添了“快递业务”的内容, 但民营快递不属于邮政业的一部分

《邮政法》增加“快递业务”条款是否表示非邮政快递企业成为了邮政业的组成部分? 在新修订的《邮政法》所有条款中都找不到这样的表述。唯一提到“邮政业”这一概念的是在第一条中“促进邮政业健康发展”, 而从上下文的内容看, 此处的“邮政业”显然是指国家邮政, 并不包括非邮政快递企业。在第六十条中, 《邮政法》明确提出了“快递行业”、“行业协会”的概念, 说明“快递”是一个独立的行业, 并不属于邮政业。

《邮政法》为何要增加“快递业务”这一内容? 这要从《邮政法》的立法宗旨去分析。

新修订的《邮政法》是在邮政政企分开的前提下规范政府监督管理职能的法律, 从第一条立法宗旨中即可看出: “制定本法”是“为了保障邮政普遍服务, 加强对邮政市场的监督管理, 维护邮政通信与信息安全, 保护通信自由和通信秘密”等, 都是从政府角度出发体现政府监管职能的目的。整部法律都是以邮政管理部门为主体。

《邮政法》对邮政管理部门的性质有明确规定: “国务院

邮政管理部门负责全国的邮政普遍服务和邮政市场的监督管理工作”, “省、自治区、直辖市邮政管理机构在国务院邮政管理部门的领导下, 负责本行政区域的邮政普遍服务和邮政市场的监督管理工作”。整部《邮政法》都是围绕邮政管理部门的职责权限制定规范, 包括对“邮政设施”、“邮政服务”、“邮政邮资”的监督管理要求, 以及对邮政企业和快递企业的监督检查措施, 对违法的邮政企业和快递企业的处罚权限等。

“快递业务”这一章完全是专门对非邮政快递企业经营快递业务的监督管理规定, 包括经营许可证的申请和批准、市场准入条件、禁止经营邮政专营的信件寄递业务等内容, 都属于市场监管的范畴。

可以看出, 第六章并不是规范“快递业务”本身的。其一, 没有包括邮政企业办理的邮政特快专递业务在内; 其二, 没有快递业务的业务种类、规格要求、资费标准等内容, 主要是规范非邮政快递企业经营快递业务的要求。因此, 此章的标题实际上应该是“对邮政企业以外经营快递业务企业的监督管理”, 由于要与其他章节的标题一致, 所以简化为“快递企业”四个字。

邮政管理部门对邮政企业以外的企业经营快递业务实行监督管理, 是政府职权, 属于市场监管的一部分, 除了国内的快递企业, 还有一些国外的公司在中国经营快递业务, 我国邮政管理部门同样要对它们实行市场监管, 例如《邮政法》第五十一条第二款就规定“外商不得投资经营信件的国内快递业务”。不能因此就认为这些外国公司也成为“中国邮政业”的组成部分。

另外, 邮政管理部门的市场监管并不限于快递市场, 还包括集邮品交易市场以及标准信封的印制, 因此不能把个体集邮商和信封印制厂家列入“邮政业”的范畴。

国家之所以把快递市场的监管工作交给国家邮政管理部门负责, 是因为快递业务与邮政的邮件寄递业务有相似之处。《邮政法》对“快递”的含义解释为, “在承诺的时限内快速完成的寄递活动”。因此, 由邮政管理部门来监管快递市场是比较合适的。

监管是针对快递活动, 与企业性质无关。经营快递业务

的不一定是快递公司，美国的联合包裹公司，名称是包裹公司，但它也经营国际快递业务。实际上联合包裹公司、联邦快递等跨国集团来中国都是作为国际货物运输代理企业（不是快递企业）在中国外贸主管部门登记注册，它们所经营的国际快递业务要接受邮政管理部门的监督。货物运输企业显然属于另外一个行业。

## 2 邮政企业办理特快专递业务与非邮政快递企业经营快递业务在性质上有所不同

邮政企业办理的快递业务有一个专有名词：邮政特快专递。此项业务系万国邮政联盟统一规定的通信业务。万国邮联制定了“特快专递业务标准协定”，国际特快专递业务的基本规定已被纳入《万国邮政公约》。邮政特快专递还拥有各国通用的英文名称“Express Mail Service”，缩略为“EMS”，在我国称为“邮政特快专递”，是邮政业务的一个种类。

邮政企业办理特快专递业务与非邮政快递企业经营快递业务在性质上有很大不同。

一是邮政特快专递是按照万国邮联的统一规定、全球通行的一项邮政通信业务，其主体是信件的特快专递，而非邮政快递企业经营的是物品快递。《邮政法》第五十五条明确规定：“快递企业不得经营由邮政企业专营的信件寄递业务”。

二是邮政企业办理特快专递业务以社会效益为主，自觉履行社会责任，而非邮政快递企业则以追求自身利益为目的。2011年南方雪灾中所有非邮政快递企业都拒绝收寄快件，唯有邮政企业克服困难，付出数倍的人力物力坚持收寄和投递特快专递邮件，保证了用户所需，用户称赞道，“关键时刻还是邮政靠得住。”

三是非邮政企业欲经营快递业务，要向邮政管理部门提出申请，经审查批准后取得经营许可证，并必须具备安全保障、服务能力、质量管理、注册资本等准入条件，未经许可不得经营。而邮政企业办理特快专递属于邮政规定的业务，不需要履行这些手续。

四是对违反《邮政法》的规定，邮政管理部门都将实行处罚，但处罚内容不同。对邮政企业是罚款和处分直接责任人，而对快递企业则除罚款外，还可责令停业整顿直至吊销其快递业务经营许可证，并规定许可证被吊销之日起三年内不得申请经营快递业务。

邮政企业办理的业务种类很多：邮件寄递、报刊发行、储蓄汇兑等，业务量极大，特快专递只是其中的一项业务，所占比重较小，而非邮政快递企业只经营物品快递业务，其规模无法与邮政企业相比，给它们戴上一顶“邮政业”的大帽子，显然不合适。

## 3 “邮政业”的含义明确

“邮政”是一个专有名词，有其特定含义，关键在于一个“政”字。“政”者，政府、行政也。“邮”而“政”之，

## 联合包裹在亚太新增医疗服务设施

联合包裹近日扩展了全球医疗卫生服务网络，在亚太地区新建3处处理设施，以满足客户在医疗保健领域不断增长的需求。

联合包裹新建的医疗服务设施有两处分别设在中国的杭州和上海，第三处设在澳大利亚的悉尼。这样联合包裹在全球各地的专用医疗设施总数达到了36处，总面积达50多万m<sup>2</sup>。

为帮助亚太地区的跨国及当地医疗保健品生产商，新设施中有近35000m<sup>2</sup>的区域专门用于医疗保健品配送，可满足制药、生物技术和医疗器械公司的多种需求。这对2011年设在新加坡的医疗保健服务设施是种有益补充。

针对许多海外制药公司伺机在中国开展制造业，杭州22000m<sup>2</sup>的服务设施已于2012年第三季度投入使用。另一个设施位于联合包裹上海国际航空枢纽附近的上海外高桥保税区，占地约7575m<sup>2</sup>，主要用于满足医疗器械市场的服务需求。

联合包裹设在悉尼的服务设施占地5388m<sup>2</sup>，主要针对跨国公司和本土公司，满足其医疗用品在当地的配送需求。

（朱立刚 译）

即政府办理邮政。现在世界各国都是政府办邮政，即使名称叫“邮政公司”，性质也没有改变。万国邮政联盟必须是主权国家的政府邮政才能参加。西方邮政市场开放较早，有一些私营运营商获准经营专营以外的部分寄递业务，有经营许可证，但它们没有参加万国邮政联盟的资格。

《邮政法》对非邮政快递企业定义为：“邮政企业以外的经营快递业务的企业（以下称快递企业）”，并称快递企业的活动为“递送”，递送的是“快件”，均没有“邮”字，而邮政企业寄递的信件、包裹等是“邮件”。《邮政法》还规定，快递企业即使获得了经营许可证，也“不得寄递国家机关公文”（第五十五条），其原因就是因为缺了一个“政”字。

“邮政业”有明确的含义。国务院常务会议讨论通过并以文件下发的《邮政体制改革方案》明确指出：“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。”这两个“国家重要的”提法，说明了邮政业是国家的公共服务业，是由政府管理、为全社会提供基本邮政服务的行业。“邮政业”即邮政之业，前提是“邮政”。一切既非“邮”又无“政”的企业不能列入“邮政业”的范畴。

邮政管理部门对快递企业经营快递业务实行市场监管，是《邮政法》赋予的政府职能，作为现时邮政管理部门的国家邮政局和各地邮政管理局把快递企业纳入自己的市场监管范围，完全有法律依据。

收稿日期：2012-12-03

作者简介：顾联瑜（1928~），男，上海人，教授，主要从事中国邮政改革发展研究。