

基于政策工具的物流业高质量发展研究

国家开放大学经济管理教学部 朱 煜

摘 要:《关于推动物流高质量发展促进形成强大国内市场的意见》涵盖了我国物流业高质量发展的主要内容。本文以基本政策工具和发展目标两个维度建立分析框架,通过对政策文本进行定量化研究,得出我国物流业高质量发展的关键特征。在此基础上,本文还对物流业发展的内生动力、互联互通和物流服务两大能力、战略实施主体,以及高质量发展的实施保障进行了深入分析。

关键词: 物流业 高质量发展 政策工具

中图分类号: F252 文献标识码: A 文章编号: 2095-3151(2019)13-0117-11

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2019.13.010

2019年2月26日,国家发展改革委等24个部门联合发布了《关于推动物流高质量发展促进形成强大国内市场的意见》(以下简称《意见》),提出25条政策措施和100个以上的政策点,从而基本确立了我国物流业高质量发展的总体布局。本文将基于政策工具理论,以《意见》政策文本为研究对象,构建物流业高质量发展的分析框架,并对各项政策工具的分布进行量化分析与深入讨论。

一、物流业高质量发展的分析框架

(一) 分析框架的构建依据

在产业发展相关的政策工具方面,最为常用的是Rothwell和Zegveld提出的分析框架,将政策工具分为供给面、需求面和环境面三种类型。本文的基本政策工具采用这一分析方法,供给面政策对物流业发展起到直接的推动作用,需求面政策发挥直接的拉动作用,环境面政策则以间接的影响作用为主。

《意见》分别从物流业内部和外部提出了高质量发展的目标,涉及内部的基础设施网络体系、服务实体经济能力和内生发展动力,以及外部的发展营商环境、配套支撑体系和政策保障体系。从发展目标的类型可以构建分析框架的另一个维度,从而确立二维分析框架。

(二) X维度和Y维度

在物流业高质量发展的二维分析框架中,两个维度分别为“X维度:基本政策工具维度”“Y维度:发展目标维度”。在基本政策工具维度中,供给面、需求面和环境面三种类型各自包含若干政策工具,结合物流业高质量发展的规律和特点,得出具体政策工具的特定含义,如表1所示。

表 1 基本政策工具分类

工具类型	工具名称	工具含义
供给面	信息支持	以信息要素促进物流业发展，如建设信息平台、建立指标体系
	资金投入	为高质量发展提供财力支持，如设立投资专项预算
	基础建设	包括物流枢纽网络、配送中心、仓储设施等方面的建设
	公共服务	为物流业高质量发展提供各项配套服务
需求面	政府采购	通过大宗采购或特许权招标等方式拉动物流业高质量发展
	外包	政府将科研、服务等工作委托给协会、企业或民间机构完成
	示范引领	选择若干城市、企业进行试点，带动对高质量物流服务的需求
环境面	金融支持	政府为企业提升物流质量的行为提供融资支持
	税费减免	政府给予企业的各项税收或收费减免政策
	法规标准	规范参与主体行为的各项法规、制度、标准
	系统性政策	政府支持物流业高质量发展所采取的策略性措施

资料来源：作者整理。

在二维框架下，分析类目设置为：X 维度——供给面、需求面和环境面，工具名称包括信息支持、资金投入、基础建设、公共服务、政府采购、外包、示范引领、金融支持、税费减免、法规标准、系统性政策；Y 维度——互联互通能力、物流服务能力、内生发展动力、外部营商环境、支撑保障体系。

二、物流业高质量发展的政策工具分析

以《意见》为分析对象抽取具体的政策工具，分析单元为《意见》的 25 条政策措施包含的具体政策点，并按照“政策措施序列号—具体政策点序列号”进行编码。按照物流业高质量发展的二维分析框架，分别从 X 维度、X-Y 维度对《意见》中的政策工具进行统计分析。

（一）X 维度分析

根据 X 维度分析，即基本政策工具维度的统计分析，各政策工具的分布如表 2 所示。

表 2 基本政策工具的分布情况

工具类型	工具名称	条文编号	小计 (项)	百分比 1 (%)	百分比 2 (%)
供给面	信息支持	4-1, 4-2, 4-3, 4-4, 8-3, 9-2, 10-2, 10-3, 11-2, 20-2, 22-1	11	26.2	33.6
	资金投入	2-1, 3-4, 25-1	3	7.1	
	基础建设	1-1, 2-1*, 2-2, 2-3, 3-1, 3-2, 3-3, 5-1, 8-1, 10-1, 10-4, 10-5, 13-2, 14-2, 19-4	15	35.7	
	公共服务	3-4*, 4-2*, 5-1*, 5-5, 5-6, 9-2*, 11-3, 14-1, 15-1, 16-1, 16-2, 16-3, 19-2	13	31.0	

续表

工具类型	工具名称	条文编号	小计 (项)	百分比 1 (%)	百分比 2 (%)
需求面	政府采购	14-4, 14-5	2	9.1	17.6
	外包	15-5, 17-2, 23-2	3	13.6	
	示范引领	1-1*, 2-1**, 4-3*, 4-4*, 5-4, 6-2, 6-4, 8-4, 9-3, 10-5*, 12-2, 13-2*, 17-3, 19-3, 21-3, 25-2, 25-3	17	77.3	
环境面	金融支持	25-2*, 25-3*, 25-4	3	4.9	48.8
	税费减免	8-6, 17-1, 17-4, 18-1, 18-2, 18-3, 18-4	7	11.5	
	法规标准	6-3, 9-1, 11-1, 13-1, 14-2, 15-6, 17-4*, 18-1*, 19-1, 19-5, 19-6, 20-1, 21-3*, 23-1, 24-2, 24-4	16	26.2	
	系统性政策	1-2, 1-3, 3-4**, 4-1*, 5-2, 5-3, 6-1, 6-4*, 7-1, 7-2, 8-1*, 8-2, 8-3*, 8-4*, 8-5, 9-3*, 10-1*, 10-2*, 10-3*, 10-4*, 11-1*, 11-2*, 11-3*, 12-2*, 13-1*, 13-3, 14-5*, 15-2, 15-3, 15-4, 24-1, 24-3, 24-5, 24-6, 25-4*	35	57.4	
合计			125		100

注: (1) “百分比 1”表示指定政策工具类型中各工具条目所占的比重,“百分比 2”表示指定政策工具类型在总的政策工具条目中所占的比重。(2) “*”表示同一个条文编码对应两个政策工具,“**”表示同一条文编码对应三个政策工具。

资料来源:作者整理。

对基本政策工具维度的条文编号进行频数统计,发现大约一半比例是环境面政策工具(48.8%),大约 1/3 比例是供给面政策工具(33.6%),占比最少的是需求面政策工具(17.6%)。在环境面政策工具中,系统性政策用得最多,占比 57.4%;法规标准次之,占比 26.2%;税费减免和金融支持相对较少,分别占比 11.5%和 4.9%。系统性政策占比大的主要原因,可能是多部门联合协调形成的发展战略更加需要统筹谋划,以形成合力。

在供给面政策工具中,最受重视的是基础设施建设,包括 15 项具体的政策工具,占到 35.7%。排在第二位的是公共服务,包括 13 项具体的政策工具,占到 31.0%,体现了服务型政府的理念,政府将为参与物流活动的市场主体提供比较完善的配套服务。排在第三位的是信息支持,包括 11 项具体的政策工具,占到 26.2%,体现了包括大数据、云计算、人工智能等信息技术在高质量发展方面的充分应用。

需求面政策工具共有 22 项,分别为示范引领 17 项、外包 3 项、政府采购 2 项,相比环境面和供给面政策工具使用较少。需求面政策工具中最多的是示范引领(占比 77.3%),体现了高质量发展相对关注试点企业或重大工程的引领作用,以示范效应拉动产业的整体转型和升级。

(二) X-Y 维度分析

X-Y 维度分析就是在基本政策工具维度分析的基础上,引入发展目标维度,得到如表 3 所示

的政策工具在各发展目标上的频数分布统计结果。

表 3 政策工具在 X - Y 维度的频数分布

项目	互联互通能力	物流服务能力	内生发展动力	外部营商环境	支撑保障体系
信息支持	4	1	4	0	2
资金投入	2	0	0	0	1
基础建设	7	2	5	0	1
公共服务	2	3	4	4	0
政府采购	0	0	2	0	0
外包	0	0	1	1	1
示范引领	4	4	4	2	3
金融支持	0	0	0	0	3
税费减免	0	1	0	6	0
法规标准	0	1	5	5	5
系统性政策	4	11	15	0	5
合计	23	23	40	18	21
占比 (%)	19.2	19.2	33.3	15.0	17.5

资料来源：作者整理。

从 X - Y 维度分析数据来看，政策工具在各发展目标上的分配比例存在差异。内生发展动力相关的政策工具占比 33.3%，位列第一，体现了供给侧改革的出发点。在内生发展动力的政策工具中，系统性政策最多（15 项），体现了动力变革的整体设计思路。

并列第二位的是互联互通能力和物流服务能力，占比 19.2%，体现了在内生发展动力基础上提升两大能力的战略布局和较为平衡的发展规划。在互联互通能力类型的政策工具中，运用最多的是基础建设（7 项），其次是信息支持、示范引领和系统性政策（均为 4 项）。在物流服务能力这一类型的政策工具中，运用最多的是系统性政策（11 项）。

外部营商环境（占比 15.0%）、支撑保障体系（占比 17.5%）这两类政策工具代表物流业外部的部署，合计约占总政策工具的三成比例。在外部营商环境的政策工具中，税费减免、法规标准和公共服务依次为 6 项、5 项和 4 项。在支撑保障体系的政策工具中，运用最多的政策工具是系统性政策和法规标准（均为 5 项）。

在 X - Y 维度分析结果中，值得注意的是法规标准在互联互通能力政策工具上的缺失，以及系统性政策在外部营商环境政策工具上的缺失。从落实政策的角度看，法规标准对于互联互通能力的整体提升，以及系统性政策对于外部营商环境的根本改善，都是非常重要的。在后续出台的相关政策中，有必要增加提升互联互通能力的法规标准，以及完善外部营商环境的系统性政策。

三、物流业高质量发展的内生动力分析

《意见》针对增强物流业高质量发展的内生动力共有 7 条措施,包括物流服务模式创新、物流智能化改造、多式联运发展、物流供应链创新发展、国际物流发展、绿色物流发展,以及标准化和单元化物流设施设备的应用。这些政策措施首先体现了“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念与物流业的信息化发展趋势,同时也反映了物流业高质量发展的主要驱动力。

(一) 创新驱动动力

创新驱动动力体现在物流企业和上下游形成的供应链两个层面。在物流企业层面,创新驱动动力主要集中在新技术的应用与推广,进而催生新的物流服务模式。例如,无人驾驶技术在快递物流企业的应用,产生无人机配送模式。创新驱动动力是生产力与生产关系之间的互动,生产力特别是生产工具的变化,推动生产关系的改变。在物流企业中,表现为物流技术和工具的不断变化推动物流服务模式的创新和发展,创新是物流企业不断提升经营效率和管理能力的根本驱动力。

在物流供应链层面,创新驱动动力主要表现为不同类型供应链关系的重新构建。《意见》提出了五种类型的供应链模式,分别为“链主型”“平台型”“互补型”“区块型”和“共享型”。这一提法在物流相关的政策文件中明确提出尚属首次,既是一种理论政策上的创新,同时也会引领物流业的实践创新。

(二) 协调驱动力

协调驱动力主要体现在推进多式联运发展,即协调公路、铁路、水路和航空等多种运输方式之间的结构比例与相互配合。欧盟国家的实践表明,与公路运输相比较,多式联运可以提高运输效率 30%,降低运输成本 20%,减少货损货差是 10% (王琳然,2018)。因此,有必要提升我国多式联运量占全社会货运量的比例,可以在效率、成本、效益等多方面推动物流业发展。

根据交通运输部发布的《2018 年交通运输行业发展统计公报》显示,2018 年我国的营业性货运量为 506.29 亿吨,其中公路货运量为 395.69 亿吨,占比 78.2%,其他运输方式的货运量总和仅占两成多。数据表明公路货物运输所占比例过高,作为干线运输的铁路运输占比有待增加。我国公路货运量占比高的原因之一是相比铁路、水路和航空运输等方式,公路运输服务的可得性、时效性和便利性更高,往往是物流企业在综合各种考虑因素的首选。原因之二是公路运输之外的其他运输企业难以做到“门到门”的全程物流服务,削弱了市场竞争力,迫使客户不得不选择公路货运。通过各运输方式之间的货运量结构优化,发挥铁路等干线运输的主渠道作用,也有助于多式联运规模的逐步增加。

(三) 绿色驱动力

绿色驱动力集中体现在加快绿色物流发展这一政策措施,包括绿色运输、绿色仓储和绿色供应链三个方面。绿色运输是以能源消耗小、废气排放少、运作效率高为基本特征的高水平运输,实现方式包括运输模式、运输路线和运输工具的合理选择,清洁能源和节能技术的推广使用,空驶运输、重复运输、迂回运输现象的逐步减少。在《意见》中,绿色运输聚焦在促进运输车辆的节能环保,以及新能源在运输领域的应用普及。

绿色仓储的标准包括:仓库等物流节点的选址应进行环境影响评价,充分考虑物流节点建设和运营过程对所在地的各种负面影响;采用节能环保的仓储设备与技术,实现节能减排的目标;在

物流网络中合理布局仓库位置和存储空间,以减少货物运输次数和充分利用仓储能力。在《意见》中,绿色仓储策略集中在仓储设施的建筑材料、能源管理和节能装备的绿色化等方面。

绿色供应链的范围较为广泛,涵盖了供应链运作环节的全过程,包括绿色采购、清洁生产、绿色包装、绿色流通加工和逆向物流等。绿色供应链是一个多层次、多目标的复杂系统,对设施设备、管理人才和技术创新的要求比较高。企业相关人员不仅需要具有良好的物流和供应链规划运作能力,还需要具有一定的生态学、环境学和社会学专业专业知识。在《意见》中,绿色供应链相关政策主要聚焦在上下游企业共用的包装材料的绿色化、减量化和循环使用。

(四) 开放驱动力

开放驱动力主要体现在加快国际物流发展方面。物流企业国际化是经济全球化的必然产物,随着生产制造、商贸流通、电子商务等企业的经营范围逐步扩展到世界各地,为之服务的物流企业也会相应走向世界。目前,“一带一路”倡议已经获得100多个国家或组织的认可和参与,沿线国家之间的经济贸易活动日渐增多,为物流企业“走出去”提供了良好的发展机遇和空间。“一带一路”物流逐渐成为国际物流的重要组成部分,对于我国物流业提升服务水平和运营效率的驱动效应也将逐步显现。

针对国际物流的发展策略主要是在国内推动通关一体化改革,在国外构建相对完善的物流网络体系,以及打造高质量的跨国物流企业。现阶段,通关效率低是制约国际物流运行效率的首要因素,有必要形成“一次通关、一次查验、一次放行”的大通关制度,从而缩短总体时间和提高运作效率。此外,我国物流企业在海外将会面临政治、法律、文化等各种问题的挑战,需要政府提供必要的支持和指导,建立国际物流网络体系和高水平管理体系是一项长期的系统工程。

(五) 共享驱动力

这里的共享驱动力主要是指我国物流行业内部的资源共享,体现在应用与推广物流设施设备的标准化与单元化。首先,在企业层面推广使用托盘等单元化的物流设备;其次,在行业层面推动物流设施设备的资源共享和循环利用。托盘拥有总量和使用率是衡量一个国家物流运作水平的关键指标,与发达国家相比,我国在这两个指标上仍存在一定的差距。发展托盘等单元化物流设备,是减少装卸环节、降低物流成本和提高流通效率的重要措施,也是推进物流标准化和系统化的有效策略。随着互联网和平台经济的快速发展,近年来物流行业出现很多以运输或仓储资源共享为核心的商业模式和平台型企业,有力促进了行业内部的资源优化配置,从而带动行业整体运营水平的提高。

(六) 信息驱动力

信息驱动力不仅集中体现在物流行业的智能化改造,而且还体现在其他政策措施上,是推动我国物流业高质量发展的综合性驱动力。随着信息技术和互联网应用的不断发展,物流信息化已经渗入物流运作的各个环节,成为物流企业满足客户需求、参与市场竞争的必备条件。物流智能化是物流自动化、信息化的升级,通过大数据、云计算等技术手段提高物流企业的管理能力和运作水平,成为现阶段我国物流企业的发展重点。

从《意见》相关的政策点来看,信息驱动力从硬件升级和软件应用两个方面推动物流业的质量提升,硬件方面主要表现为物流信息基础设施的建设与改造,软件方面主要表现为物流系统各种要素的数字化,以及智能化物流软件的应用和普及。目前,我国的物流信息化水平呈现区域不均衡的

特点，东部地区已经进入信息基础设施的改造阶段，广大的中西部地区还处在建设与完善阶段。此外，随着我国 5G 商用牌照的正式发放，将会通过物联网、人工智能、自动驾驶等多种途径，加速提升物流业的智能化水平。

四、物流业高质量发展的两大能力分析

根据上述分析，提升互联互通和物流服务两大能力是物流业高质量发展的重点。本文将对这两大能力的内涵特点、主要范围和提升策略进行深入剖析。

（一）互联互通能力

这里的互联互通能力主要是指物流基础设施网络与公共信息平台的畅通和便利程度。对于提升物流基础设施的互联互通能力，从《意见》来看，体现在加强物流枢纽网络的建设，衔接设施的短板建设，以及消费物流体系的末端节点建设。针对物流基础设施建设，政府一方面根据国家重大战略选择关键节点，通过以点带面的方式逐步推进；另一方面通过示范工程发挥政府投资的带动作用 and 杠杆效应，聚集各类社会资本的逐步加入，从而扩大物流基础设施建设的资金投入，加速基础设施建设进程。

对于提升物流公共信息平台的互联互通能力，《意见》的具体政策体现在国家骨干物流信息网络、国家交通运输物流公共信息平台的建设，以及物流公共数据的互联互通。通过前一部分的分析可知，信息驱动力是提升物流信息互联互通能力的动力源泉。物流信息的畅通和便利程度一方面需要政府建立公共平台作为支撑保障，另一方面也需要物流行业企业在市场化机制下探索物流信息的共享模式。

此外，在 2019 年推动物流高质量发展的 10 项重点工作中，与提升互联互通能力相关的分别是国家物流枢纽布局建设、城乡高效配送专项行动和电子商务进农村综合示范、“邮政下乡”和“快递下乡”工程、全国百家骨干物流园区“互联互通”工程。这表明互联互通能力的基础性和先导性，以及互联互通能力在我国物流业高质量发展中的重要地位。

（二）物流服务能力

这里的物流服务能力主要是指物流服务实体经济的能力。互联互通能力是物流系统的内部能力，而物流服务能力则体现物流系统与外部环境之间的关联。实体经济是相对虚拟经济而言，以物质资料的生产经营活动为主，必然需要物流活动的支持。物流服务能力不仅是物流企业的核心竞争力，也是实体经济企业降低生产成本、提高运营效率和参与市场竞争的重要手段。

从《意见》来看，提升物流服务能力主要涉及制造业和农业：一是物流业与制造业之间的融合发展，特别是制造业供应链的物流服务和价值创造能力；二是通过农产品物流和冷链物流的体系建设推动农业现代化，以物流业带动农业向前发展。现阶段，制造企业之间的竞争已经上升为企业所在供应链之间的竞争；不仅需要降低企业自身的产品制造成本，还需要降低供应链的整体成本；不仅需要提升制造企业自身的运营效率，还需要提升整体供应链的管理水平，特别是信息化和智能化水平。在制造业领域，物流服务能力的内涵转变为供应链服务能力。

农业方面，农产品从田间到餐桌全程需要物流系统的保障。随着消费市场的升级，生鲜农产品和进口食品的需求量快速增长，非常需要构建高水平的冷链物流系统以保障农产品的质量。因此，《意见》针对冷链物流服务的具体政策点有 6 个，涉及基础设施、经营模式、信息平台、网点建设、

企业创新、价格政策等全方位的应对策略。

五、物流业高质量发展的实施主体分析

《意见》由国家发展改革委等 24 个部门联合发布，这些部门可以被视为物流业高质量发展的实施主体。一方面，众多主体的参与表明政府对于物流发展的重视；另一方面，也体现了物流高质量发展的系统性和复杂性，需要多方共同努力。

（一）实施主体的参与程度

《意见》共有 25 条政策措施，每一条都明确标注所有的负责部门，列第一位的为牵头部门。例如，《意见》第 1 条政策措施“推动国家物流枢纽网络建设”由国家发展改革委、交通运输部负责，其中国家发展改革委为牵头部门。对《意见》各政策措施的负责部门进行汇总统计，如表 4 所示。

表 4 各部门负责政策措施的频数分布

部门名称	负责频数	牵头负责频数	部门名称	负责频数	牵头负责频数
国家发展改革委	19	10	邮政局	5	0
交通运输部	16	7	住房城乡建设部	4	0
商务部	12	2	自然资源部	3	1
铁路总公司	11	0	海关总署	2	1
工业和信息化部	7	1	中央网信办	2	0
民航局	7	0	人民银行	2	0
公安部	6	0	生态环境部	1	1
市场监管总局	5	1	应急部	1	0
铁路局	5	1	统计局	1	0
财政部	5	0	气象局	1	0
农业农村部	5	0	银保监会	1	0
能源局	5	0	证监会	1	0

资料来源：作者整理。

（二）实施主体的责任分工

国家发展改革委作为第一发文机构，是 19 条政策措施的负责部门，以及 10 条政策措施的牵头部门，显示出其在物流业高质量发展的所有实施主体中参与程度最高、发挥作用最大。国家发展改革委内设基础设施发展司，具体职责包括统筹交通运输发展规划与国家发展规划的衔接平衡，综合分析交通运输运行状况，协调有关重大问题，提出统筹综合交通发展有关政策建议。国家发展改革委在物流业高质量发展中主要负责整体发展的统筹规划，并在实施过程中强化各部门之间的协同配合。

交通运输部是 16 条政策措施的负责部门,以及 7 条政策措施的牵头部门,在物流业高质量发展实施的参与程度和发挥作用方面仅次于国家发展改革委。目前,我国政府部门的职责划分明确规定,交通运输部管理铁路局、民航局、邮政局,负责推进综合交通运输体系建设,统筹规划铁路、公路、水路、民航以及邮政行业发展,建立与综合交通运输体系相适应的制度体制机制,组织拟订综合交通运输发展战略和政策,负责拟订综合交通运输标准。交通运输部在物流业高质量发展中主要负责综合交通运输战略的规划,并协调各种运输方式的结构。

商务部、工业和信息化部各负责 12 条和 7 条政策措施,牵头负责 2 条和 1 条政策措施。商务部牵头负责城乡消费物流体系的完善,以及农产品流通领域的物流体系建设。工业和信息化部牵头负责推动物流装备制造业的发展,在促进现代物流业与制造业深度融合、实施物流智能化改造行动等措施的实施方面发挥重要作用。

铁路总公司、铁路局各负责 11 条和 5 条政策措施,表明铁路运输在我国交通运输体系建设和物流业高质量发展中的重要地位。铁路总公司以铁路客货运输为主业,负责铁路运输的统一调度指挥。铁路局负责铁路安全生产监督管理,参与研究铁路发展规划、政策和体制改革工作,组织监测分析铁路运行情况,开展铁路行业统计工作。高质量物流基础设施网络体系的构建,以及多式联运的推进发展,需要铁路总公司、铁路局、民航局、邮政局在交通运输部的指导下分工协作。

此外,推动国际物流发展由海关总署牵头负责,加快绿色物流发展由生态环境部牵头负责。能源部主要负责管理物流业的新能源推广和节能工作,农业农村部、住房城乡建设部主要负责城乡消费物流体系建设和管理能力提升,市场监管总局、公安部主要负责物流市场和交通运输活动的监督管理,财政部主要负责物流基础设施建设的资金投入,人民银行、银保监会、证监会主要负责物流产业发展的金融支持,自然资源部主要负责物流产业发展的用地支持政策。

六、物流业高质量发展的实施保障

为保障我国物流业高质量发展的顺利实施,《意见》从营商环境、支撑体系、保障体系三个层面提出了具体的政策建议。

(一) 营商环境的完善

改善营商环境的重点是物流领域的“放管服”改革,降低物流相关的制度性成本,以及提升物流领域的城市管理水平。“放管服”改革是激发物流市场主体活力和促进物流业内生发展动力的重要抓手,一方面可以通过简化审批手续缩短物流企业非主营业务的占用时间,另一方面可以通过清理部分行政权力减少对物流服务模式创新的限制。物流业是复合型产业,涉及运输、仓储、流通加工、配送等多个环节,运营空间遍布城乡各个区域,因此,政府管理部门降低物流领域的有关收费对于营商环境的改善会显现立竿见影的效果。在城市化的发展过程中,物流企业的发展空间和运营环境不断受到压缩,因此,如何针对物流领域提高城市规划和管理的水平也变得非常重要。

(二) 配套支撑体系的构建

物流业高质量发展战略的配套支撑体系包括统计、标准、评价和信用四大体系。首先,物流统计是促进物流业高质量发展的基础性工作,有利于准确把握物流运营情况与发展趋势,能够为科学

制定物流规划和宏观调控提供量化的决策依据。其次，物流标准体系则是提升互联互通能力的重要保障，只有各种运输方式和物流环节在设施、设备、工具等方面统一标准，才能做到有效衔接和畅通。再次，物流高质量发展评价体系是在物流统计制度的基础上，对物流业发展效率、动力、效益等多方面开展量化评价，有利于检验各项政策措施的效果，为后续出台政策提供重要参考。最后，物流行业的信用体系由发展改革委负责，主要目的是为了营造公平竞争的物流市场，防止信息不对称造成的“劣币驱逐良币”现象。

（三）政策保障体系的健全

《意见》对于物流业高质量发展的政策保障体系聚焦在用地支持和金融支持两个方面。一般情况下，仓储设施、配送中心、物流中心及物流园区等物流业的基础设施占用土地面积大、建设资金投入多、投资回报率低、投资回收期长。如果没有政策的有效保障和政府管理部门的大力支持，很难开展大规模的建设工程，从而影响以此为核心的互联互通能力。物流基础设施建设的关键是土地和资金，因此，用地和金融两项政策保障非常重要。用地支持的重点是物流领域的土地规划和使用政策，由自然资源部牵头负责。金融支持的重点是多渠道的资金投入和相对稳定的融资方式，以及开发适合物流业发展的金融产品，主要由发展改革委和金融管理部门负责。

七、研究结论

综上所述，本文利用政策工具的二维分析框架对《意见》进行编码量化与统计分析，并深入分析了物流业高质量发展的内生动力和两大能力，以及物流业高质量发展的实施主体，从而得出我国物流业高质量发展具有以下主要特征。

（一）统筹兼顾、重点突出的规划体系

从政策工具的分布情况来看，一方面，《意见》基本涵盖了供给面、需求面和环境面的主要政策工具，表明我国物流业高质量发展在政策工具层面上的规范性。另一方面，从政策工具的分配比例可以看出，我国物流业高质量发展的布局是有所侧重的，在基本政策工具维度的比例分别为环境面（48.8%）、供给面（33.6%）、需求面（17.6%），在发展目标维度的比例分别为内生发展动力（33.3%）、互联互通能力和物流服务能力（均为19.2%）、支撑保障体系（17.5%）、外部营商环境（15.0%）。

（二）基本政策工具以环境面政策为主

在基本政策工具中，接近半数比例是环境面政策工具，表明我国物流业高质量发展更倾向于间接影响的方式，为物流质量提升创设有利的环境因素。在环境面政策工具中，系统性政策用得最多，占比57.4%，表明我国物流业高质量发展更注重系统性规划和制度性设计。此外，需求面政策工具使用较少，建议后续可以适当补充相关政策。

（三）增强内生发展动力是物流业高质量发展的首要目标

从发展目标维度来看，内生发展动力的政策工具占比33.3%，位列第一，表明我国物流业高质量发展的首要目标与核心任务是增强内生发展动力，以此为驱动提升互联互通和物流服务两大能力。从内生发展动力具体的政策工具来看，既体现了供给侧改革的基本思路，也体现了新的五大发展理念与物流业的信息化发展趋势。我国物流业高质量发展的主要驱动力包括创新驱动、协调驱

动力、绿色驱动力、开放驱动力、共享驱动力和信息驱动力。

(四) 互联互通和物流服务两大能力的均衡布局

从政策工具视角分析《意见》，互联互通能力和物流服务能力的政策工具均为 23 项，占比 19.2%，体现了《意见》对于两大能力均衡发展的规划布局。在互联互通能力的政策工具中，运用最多的是基础设施建设（7 项），表明高质量物流基础设施网络体系对于互联互通能力的重要性。在物流服务能力的政策工具中，运用最多的是系统性政策（11 项），体现了提升物流服务能力的重点在于统筹规划。

(五) 多元化的发展实施主体

《意见》由国家发展改革委等 24 个部门联合发布，这些部门都是物流业高质量发展的实施主体，在参与程度、负责领域和发挥作用等方面存在差异。其中，国家发展改革委和交通运输部是所有实施主体参与程度最高的两个部门，主要任务是统筹规划和部门协调。商务部、工业和信息化部分别从流通业、制造业两个方面推动物流业高质量发展，促进物流服务实体经济的能力提升。其余部门也各自承担不同的责任与分工。我国物流业高质量发展需要各实施主体多方形成合力，才能达成预期的发展目标。

参考文献

- [1] 迟福林 《以高质量发展为核心目标建设现代化经济体系》，载于《行政管理改革》2017 年第 2 期，第 4 ~ 13 页。
- [2] 冯亮 《区域物流信息化战略及实施研究》，载于《物流技术》2015 年第 9 期，第 72 ~ 74 页。
- [3] 何黎明 《2018 年我国物流业发展回顾与 2019 年展望》，载于《中国物流与采购》2019 年第 8 期，第 15 ~ 21 页。
- [4] 贺登才 《多管齐下 多方发力 推动物流业高质量发展》，载于《大陆桥视野》2019 年第 3 期，第 31 ~ 34 页。
- [5] 黄萃、苏竣、施丽萍、程啸天 《政策工具视角的中国风能政策文本量化研究》，载于《科学学研究》2011 年第 6 期，第 876 ~ 882 页，第 889 页。
- [6] 李良成 《政策工具维度的创新驱动发展战略政策分析框架研究》，载于《科技进步与对策》2016 年第 11 期，第 95 ~ 102 页。
- [7] 李晓丹 《我国物流高质量发展的路径选择》，载于《物流工程与管理》2018 年第 12 期，第 11 ~ 13 页。
- [8] 任保平 《中国经济高质量发展研究》，载于《陕西师范大学学报（哲学社会科学版）》2018 年第 5 期，第 3 ~ 4 页。
- [9] 汪鸣 《物流产业转型升级迈向中高端的战略方向及路径》，载于《大陆桥视野》2018 年第 2 期，第 7 ~ 8 页。
- [10] 王琳然 《多式联运为何没有得到市场认可？》，载于《中国经济周刊》2018 年第 39 期，第 57 ~ 59 页。
- [11] 王微、李汉卿 《多措并举推动物流高质量发展》，载于《物流技术与应用》2019 年第 4 期，第 64 ~ 65 页。
- [12] 杨守德 《技术创新驱动中国物流业跨越式高质量发展研究》，载于《中国流通经济》2019 年第 3 期，第 62 ~ 70 页。