

广东省社会科学院、广东省邮政公司联合课题组◎编著



广东邮政民生

G

服务公共平台研究

GUANGDONG YOUZHENG MINSHENG
FUWU GONGGONG PINGTAI YANJIU

主 编◎梁桂全 张宗武 刘小敏



中国出版集团



世界图书出版公司

广东省社会科学院、广东省邮政公司联合课题组◎编著



广东邮政民生

服务公共平台研究

GUANGDONG YOUZHENG MINSHENG
FUWU GONGGONG PINGTAI YANJIU

主 编：梁桂全 张宗武 刘小敏
执行主编：刘 飏 杨泉鸣 张 锋

中国出版集团
世界图书出版公司
广州·上海·西安·北京

图书在版编目 (C I P) 数据

广东邮政民生服务公共平台研究 / 梁桂全, 张宗武, 刘小敏主编. -- 广州: 世界图书出版广东有限公司, 2011.12

ISBN 978-7-5100-4177-8

I . ①广… II . ①梁… ②张… ③刘… III . ①邮政—商业服务—研究—广东省
IV . ① F632.765

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 265049 号

广东邮政民生服务公共平台研究

责任编辑 陈 洁 李 茜

封面设计 陈 璐

出版发行 广东世界图书出版公司

地 址 广州市新港西路大江冲 25 号

电 话 020-84459702

印 刷 虎彩印艺股份有限公司

规 格 787mm×1092mm 1/16

印 张 17

字 数 250 千

版 次 2011 年 11 月第 1 版 2014 年 3 月第 3 次印刷

ISBN 978-7-5100-4177-8

定 价 38.00 元

如发现印装质量问题影响阅读, 请与承印厂联系退换。

编委会

主 任 梁桂全 张宗武
副主任 刘小敏 黎志华 温少祺
编 委 梁桂全 张宗武 刘小敏 黎志华 温少祺 杨泉鸣
刘 飏 张 锋

编辑部

主 编 梁桂全 张宗武 刘小敏
执行主编 刘 飏 杨泉鸣 张 锋
编 辑 张宗武 邵智宝 温少祺 詹伟昌 李凯乐
葛雨穗 刘小敏 杨泉鸣 盛晓清 丁 乔
汤永健 冯小强 张晓红 梁庭伟 祁 毅
周贤胜 何小明 邓学军 张 锋 刘 飏
左晓斯 蒋县平 张栓虎 符永寿 欧阳卿
黎明泽 刘丽芳 张彦霞 张桂金 李汪洋
范映华 陈志明 刘 岚 王永杰 郑建华

目 录

第一部分：主报告：广东邮政民生服务公共平台研究

一、广东构建邮政服务民生公共平台的战略意义	3
（一）顺应社会转型和时代发展潮流的必然选择	3
（二）努力当好排头兵，建设幸福广东的迫切需要	9
（三）广东邮政转型升级跨越式发展的长远需要	14
二、广东构建邮政服务民生公共平台的战略定位	22
（一）主要内涵：惠民利民便民的综合性公共平台	22
（二）显著特征：集成优势载体	31
（三）目标指向：力求最优最广	36
三、广东构建邮政服务民生公共平台的战略选择	50
（一）总体思路：科学发展中先行先试	50
（二）内在动力：广东邮政的自我超越	58
（三）坚强后盾：党政支持与社会协同	70

第二部分：咨政专报：发挥邮政系统优势，构建民生服务公共平台

一、社会毛细网络：民生保障工作的瓶颈制约	85
（一）保障和改善民生存在三大突出难点	85

(二) 民生服务网络不畅是最直接和最关键的制约因素·····	86
(三) 编织健全的社会毛细网络是当前亟为迫切的基础性任务·····	86
二、邮政渠道：可依托的现成的民生服务载体·····	88
(一) 具有为城乡居民提供均等化服务的公益属性·····	88
(二) 拥有覆盖细密深广、服务能力强大的网络体系·····	89
(三) 具有把党委政府民生工作落到实处的强大功能·····	90
三、共建共享：民生服务公共平台的总体构想·····	92
(一) 打造“党政支持、邮政承办、部门共用、社会参与”的民生服务平台·····	92
(二) 实现惠民利民便民的战略目标,争当民生服务排头兵·····	93
(三) 创新民生服务方式,丰富民生服务内容·····	94
四、众志成城：民生服务公共平台的社会支持·····	96
(一) 加大政策扶持,完善制度安排·····	96
(二) 协调各方力量,形成支持合力·····	97
(三) 加强舆论宣传,营造发展环境·····	98

第三部分：专题调研报告

赴四川、云南、福建邮政服务民生调研报告·····	100
广东各地邮政服务民生情况调研报告·····	115
广东邮政公众评价与需求调查问卷数据分析报告·····	128
广东邮政内部调查问卷数据分析报告·····	140

第四部分：文献综述与文件汇编

国内外邮政服务民生理论与实践综述	154
(一) 邮政服务民生的思想理论	154
(二) 国内外邮政服务民生的实践状况	165
(三) 我国邮政服务民生的思路与设想	168
(四) 政府及社会组织服务民生的新动向	172
邮政服务民生具有代表性的法律制度工作规范	182
● 综合性的制度规范	183
● 普遍服务的制度规范	208
● 专项性服务制度规范	230
● 服务农村物流的制度规范	242
后 记	262

第一部分

主报告：广东邮政民生服务公共平台研究

【内容提要】

本报告阐明了广东构建邮政服务民生公共平台的战略意义，确定了广东构建邮政服务民生公共平台的战略定位，分析了广东构建邮政服务民生公共平台的战略选择，对如何打造“党政支持、邮政承办、部门共用、社会参与”的综合性民生服务平台给出了指导性意见。

报告论证了广东构建邮政服务民生公共平台的战略意义。报告认为，广东构建邮政服务民生公共平台，是顺应社会转型和时代发展潮流的必然选择，符合人民群众的期待，符合推动科学发展、实现社会和谐的要求，符合《邮政法》的要求；是努力当好排头兵，建设幸福广东的迫切需要，有利于促进广东经济社会全面协调发展，有利于促进广东城乡区域全面协调发展，有利于改善消费结构加快建设幸福广东；是广东邮政转型升级跨越式发展的长远需要。

报告厘定了广东构建邮政服务民生公共平台的战略定位。报告指出，广东邮政应抓住民生领域与邮政关系密切的天然优势，着力打造惠民性政务服务的桥梁纽带、利民性公共服务的绿色通道、便民性社会服务的综合门户，按照“党政支持、邮政承办、部门共用、社会参与”的思路，努力构建政府肯定、业界公认、公众认可的服务品质最优、服务范围最广的邮政服务民生公共平台。

报告阐明了广东构建邮政服务民生公共平台的战略选择。报告强调，广东邮政应以在科学发展道路上先行先试总揽全局，把握中央高度重视创新社会管理和加强以保障和改善民生为重点的社会建设的良好机遇，着眼“发展中国特色邮政事业”的战略目标，围绕广东“加快转型升级、建设幸福广东”的核心任务，从广东的实际出发，充分发挥邮政的独特优势，不断拓展邮政服务民生的内涵，努力构建政府肯定、业界公认、公众认可的服务品质最优、服务范围最广的邮政服务民生公共平台。报告对平台构建的战略原则、战略导向、基本要素以及内在动力和坚强后盾进行了相应的设计。

一、广东构建邮政服务民生公共平台的战略意义

广东构建邮政服务民生公共平台，是历史的必然，时代的召唤，人民的期待，对建设幸福广东和实现广东邮政的跨越式发展具有重大的战略意义。

（一）顺应社会转型和时代发展潮流的必然选择

中国唐代杜甫《春望》一诗中云：“烽火连三月，家书抵万金。”从人类社会发展的历史长河来看，自古至今，无论中外，虽然邮政服务的表现形式各有不同，但都与民生服务息息相关。到现代社会特别是步入 21 世纪以来，邮政与民生的联系更加密切。

1. 社会发展的必然与人民群众的期待

步入 21 世纪，世界多极化、经济全球化、科技进步日新月异、综合国力竞争日趋激烈，发展中国家时局动荡，东西方意识形态较量，生态领域、公共安全领域全球化问题凸显等，都成为邮政事业发展的重要影响因素。于是，各国邮政相继发生变革，实行邮电分营、政企分开，并进一步凸显邮政公共服务的公益事业属性。变革表现形式为通政、通民、通商，但所蕴含的本质内容则是惠民、便民、利民。从世界范围来看，与人类文明进步潮流相适应，当下邮政所有改革最本质和最核心的价值取向，就是要更好地满足人民群众日益增长的物质文化生活需求，为经济社会的持续协调发展和人的全面自由发展营造更加和谐稳定的环境。也正因为如此，更加凸显向公民提供邮政普遍服务的基本职能，现在已经成为万国邮政联盟及世界各国邮政部门的基本



共识和睿智抉择。中国从事普遍服务的乡邮员王顺友、尼玛拉木在万国邮联产生轰动效应，便是证明^[1]。从这个意义上说，广东构建邮政服务民生公共平台，实乃人类社会发展历史的必然。

传邮万里，国脉所系。中国邮政的发展史就是一部“人民邮政为人民”的光荣史。当代中国正处于从传统社会走向现代社会、农业社会走向工业社会、工业社会走向信息社会、计划经济社会走向市场经济社会、封闭社会走向开放社会、人治社会走向法治社会的全方位社会转型时期。在社会转型时期，各种社会矛盾凸显，其中人民群众日益增长的公共服务需求与公共产品短缺、公共服务不到位之间的矛盾，已经成为当下中国最为突出的矛盾之一。为解决好这一矛盾，维护社会稳定，促进社会健康发展，党的十七大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央提出并一再强调，要注重保障和改善民生，努力推进基本公共服务的均等化。2008年春节期间，胡锦涛总书记在视察南宁邮区中心局时更是明确指出：“要更好地发展邮政事业，为人民群众提供优质的邮政服务”^[2]。全国邮政2011年工作会议，则明确提出了“发展中国特色邮政事业”的战略目标。这些情况表明，广东构建邮政服务民生公共平台，符合中国处于社会转型期的现实特征，是当下中国化解社会矛盾，维护社会稳定，促进社会健康发展的必然选择。

美国心理学家马斯洛的需求层次理论认为，人的需求分为五个层次，从低级到高级依次为生理需求、安全需求、归属与爱的需求、自尊的需求、自我实现的需求，并且人的需求总是从低级到高级不断发展的，当较低一级的需求得到部分满足之后，较高一级的需求就会成为新追求的需求。随着经济社会的发展，中国成为全球第二大经济体，人民群众的需求也正在发生深刻变化。一方面需求的层次和品位在不断的提升，另一方面需求面日益拓展，对教育、文化、医疗卫生、环境、社会保障、公共安全等公共产品和服务的需求呈快速增长趋势。目前，广大人民群众迫切需要政府以及社会公共服务

[1] 参见：（1）杨永生、敬宗泉、郑继礼、邵建洲：《“深山信使”王顺友感动万国邮联》，《中国青年报》，2005年10月25日B4版。（2）杨永生、肖文焱：《藏族乡村女邮递员尼玛拉木感动万国邮联》，《人民日报》，2011年5月23日第6版。

[2] 本报评论员：《为人民提供更好的服务》，《中国邮政报》，2009年6月13日第1版。

部门能够提供更高质量、更多样化、更充足的社会产品与服务，尤其是基本公共产品与服务。广东构建邮政服务民生最优最广公共平台，为人民群众提供品质最优、范围最广的基本公共服务，保障和改善民生，对满足人民群众的热切期盼，体现党和国家全心全意为人民服务的根本宗旨，显然具有十分重要的意义。

2. 推动科学发展、实现社会和谐的紧迫要求

科学发展观是马克思主义中国化的最新成果，是中国特色社会主义理论体系的最新成果，是当代中国全面建设小康社会、实现社会主义现代化的行动指南。科学发展观的核心是以人为本，第一要务是发展，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。无论从哪个角度来看，广东构建邮政服务民生最优最广公共平台，都是实现科学发展的迫切要求。从以人为本的角度看，这个平台要维护和实现的正是最广大人民群众的利益；从发展的角度看，这个平台所提供的金融储蓄、物流配送等市场化便民服务，在一定程度上可以促进经济又好又快发展；从全面协调可持续的角度看，邮政的机要传递等业务是与国家利益和人民群众整体利益密切相关的惠民性政务服务，邮政的明信片制作发行等兼有意识形态属性和文化产业属性，邮政的平信和包裹传递等普遍服务属于公益性社会服务，这个平台与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设都具有重要的联系；从统筹兼顾的角度来看，这个平台联结国际国内，覆盖城镇乡村，覆盖各个区域，覆盖不同群体、职业，对实现国家、地区和广大人民群众的战略利益或长远利益具有重要的地位和作用。

建构社会主义和谐社会是中国实现科学发展的必由之路。由于中国改革开放三十多年来经济建设已经取得巨大成就，和谐社会建设过程中进一步加强文化建设特别是进一步加强社会建设，现在已经被党和国家摆到了越来越突出的战略位置。继党的十五大把物质文明、精神文明两个文明一起抓的总体布局发展为经济、政治、文化建设三位一体的总体布局之后，党的十七大报告又明确地将社会主义经济建设、政治建设、文化建设三位一体的总体布局，发展为社会主义经济、政治、文化、社会建设四位一体的总体布局，并

着重强调了社会建设对于实现科学发展的重要性，同时把保障和改善民生作为社会建设的重点。党的十七届五中全会又进一步提出，要更加注重以人为本，更加注重全面协调可持续发展，更加注重统筹兼顾，更加注重保障和改善民生，促进社会公平正义，并认为保障和改善民生既是科学发展观的本质要求，又是促进社会公平正义、维护社会和谐稳定的重要举措。全会明确指出，要着力保障和改善民生，逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续发展的基本公共服务体系，提高政府保障能力，推进基本公共服务均等化。毫无疑问，广东构建邮政服务民生最优最广公共平台，对构建社会主义和谐社会特别是对进一步加强社会建设，尤其具有重大的战略意义。

2011年3月全国“两会”通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》，专篇阐述如何改善民生，建立健全基本公共服务体系，再次强调要坚持民生优先，完善就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、住房等保障和改善民生的制度安排，推进基本公共服务均等化，努力使发展成果惠及全体人民，明确提出要把保障和改善民生作为一切工作的出发点、着力点和落脚点，并且首次将邮政服务作为保障和改善民生的重点工作之一纳入了基本公共服务的范围，要求在邮政基础设施建设方面要做到乡乡设所，村村通邮。这些论述，更为具象地体现了邮政事业在推动科学发展、实现社会和谐历史进程的地位和作用。也正是在这次会议期间，胡锦涛同志在听到邮政依托先进的信息网较好地解决了农民缴费难、买票难、购物难等问题后，十分高兴地说，大家都要“像邮政那样，真正地为农民服务，希望邮政把这项工作做得更好”。

值此经济社会发展转型的关键时刻，广东构建邮政服务民生品质最优、范围最广的公共平台，体现的正是一种努力实现科学发展、社会和谐的社会历史责任。它不是一个简单的口号，而是需要付出艰辛努力的庄严承诺：未来五年，邮政事业发展，应当凸显邮政普遍服务均等化的战略方向，扩大邮政基础网络覆盖面，均衡城乡服务差异，促进服务水平和服务内容提升，着力加强农村及边远地区邮政普遍服务能力建设，不断提高邮政普遍服务质量和效率。

3. 落实《邮政法》，推进服务型政府建设的必然要求

2009年4月24日，国家颁布了新修订的《中华人民共和国邮政法》，以法律的形式固化了邮政体制改革的成果，适应了改革开放以来人民群众的需求和经济社会快速发展的要求。邮政普遍服务是邮政服务民生公共平台的不可缺少的组成部分。新修订的《中华人民共和国邮政法》，从推进公共服务均等化的基本原则出发，把保障普遍服务作为重中之重，首次在立法层面上明确提出了邮政普遍服务的制度设计，对邮政普遍服务的定义和范围、义务承担主体和基本服务规范、邮政普遍服务设施的建设、国家对邮政普遍服务的保障支持措施以及邮政管理部门对邮政普遍服务的监督管理职责等作了全面系统的规定。按照规定，邮政企业承担提供邮政普遍服务的义务，国务院和地方各级人民政府及其有关部门应当采取措施以支持邮政企业提供邮政普遍服务，如：将邮政设施的布局和建设纳入城乡规划，分别安排专项资金和财政补贴以支持邮政普遍服务设施建设和保障邮政普遍服务有效运行等。由此建立了由政府主导、企业承担的普遍服务机制，体现了一种国家义务、政府责任和邮政企业的担当，有利于更好地推动邮政普遍服务的实现，有助于持续推进邮政公共服务均等化进程。新修订的《中华人民共和国邮政法》以便民、利民、惠民作为立法宗旨之一，同时在公众用邮的知情、申诉、索赔权等方面也作出了明确规定，与构建邮政服务民生公共平台的出发点和目的基本一致。从一定意义上说，新修订的《中华人民共和国邮政法》为构建邮政服务民生公共平台提供了国家法律政策上的支持，而构建邮政服务民生公共平台正是推动落实《中华人民共和国邮政法》的现实需要，有利于更好地推动邮政普遍服务的实现，有助于持续推进邮政公共服务均等化进程。

党中央在“十二五”规划建议中明确提出了建设服务型政府的重大举措。所谓服务型政府就是一个为全社会提供公共产品和服务的政府。核心是在公共财政和预算以及财政转移支付的导向上，真正关注普通老百姓的利益、需要和愿望。把钱真正用到惠及千百万老百姓的日常生活，使人民安居乐业、心情舒畅、生活幸福的事业上来。真正关心社会的弱势群体。政府必须下决心把钱投到以改善人民群众生活质量，关乎千家万户生活命脉的义务教育、

公共医疗、社会福利和社会保障、劳动力失业和培训、环境保护、公共基础设施、社会安全和秩序等方面来，这些都是一个服务型政府的最基本组成部分和核心内容。毫无疑问，在“十二五”期间政府将会承担更多的公共服务责任。这样，它迫切需要构建一个紧密连接最广大人民群众并为之提供各种服务的公共平台。公共服务根据其内容和形式可分为基本公共服务、经济公共服务、社会公共服务、公共安全服务。其中，基本公共服务是指通过国家权利介入或公共资源投入，为公民及其组织提供从事生产、生活、发展和娱乐等活动需要的基础性服务，如：提供水、电、气、交通与通讯基础设施、邮电与气象服务等。由于公共服务具有普惠性、公用性等特点，这就要求政府在选择服务民生公共平台的主体时，要注重服务的安全性和长久性、网络的广泛性和便捷性等特性。

邮政业的本质与属性，决定它具有满足基本公共服务的主要特点。首先，邮政资源是政府管理的公共资源。《万国邮政公约》规定，各会员国应注意使所有使用者（客户）能享受普遍的邮政服务，即以合理的价格在领土的每一个角落提供经常、优质的基本邮政业务。因此，保证境内的每一个公民都享有通信权利是一个国家政府的职责。邮政网络是国家邮政主管部门和地方政府为了满足社会公众对邮政普遍服务的需求，根据各地经济发展水平，以各种形式长期投入形成的集合，具有鲜明的国家投入、全民所有的公共资源的特征。其次，邮政资源与航空、铁路、公路等交通运输资源密切相关。邮政资源需要依托公路、铁路、水路和航空等各种交通运输平台，大力拓展服务网络，加快传递速度，提高运行效率，降低流通成本。邮政资源的重点在于合理调配各种交通运输资源，收寄的投递环节是邮路的特有内容。它是实现邮政价值的最终环节，能否按照合理的标准组织和实施投递工作也至关重要。再次，邮政资源是开展各类服务性业务所依托的基础资源。例如，邮政资源全程全网的特点，是实现在全国范围内经营函件、包裹、快递以及报刊发行等业务的基本条件；邮政资源遍布全国的特点，是邮政储蓄等金融业务得以快速发展的有利条件；邮政资源服务公众的特点，是发展其他公共服务和社区服务的基础。众所周知，事关民生的公共服务搞得好与不好，直接关系到

国家的稳定、发展和繁荣；直接决定着我们党和政府的执政基础是否稳固，决定着人心向背，决定着政府在人民群众中的威信。所以，尽快建立连接政府服务民众最便捷、最有效的公共服务平台，成了当今社会建设的头等大事。而基于上述因素选择依靠邮政服务民生公共平台提供公共服务，也就理所当然地成为各级政府的优先选择与最佳选择。

（二）努力当好排头兵，建设幸福广东的迫切需要

广东现在是中国的第一人口大省、第一华侨大省、第一流动人口大省，是东西文化的交汇处，而且经济社会发展、城乡区域发展不平衡问题依然突出。广东邮政服务于民生，对广东当好改革开放、科学发展、社会和谐排头兵，建设幸福广东，具有重要的战略意义。

1. 有利于促进广东经济社会全面协调发展

“十二五”时期，是广东推动科学发展可以大有作为的重要战略机遇期，同时也是广东加快转变经济发展方式攻坚克难的关键时期。中共广东省委深入贯彻落实党的十七大和十七届五中全会精神，立足新起点，把握新形势，作出了加快转型升级，建设幸福广东的重大战略部署，即把发展的重心从主要满足人们物质需求转移到满足精神需求上来，发展的落脚点从偏重经济的宏观推进转移到关注民生与民众幸福上来，确保最广大的人民群众能分享幸福，让人们的幸福感能随着物质生活的丰富而同步提升。它是广东“十二五”发展的核心任务。

作为推进科学发展、促进和谐社会建设排头兵的广东，积极落实党中央的部署，把保障和改善民生问题摆在突出的位置，推出了一系列保障和改善民生的重大举措。《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008-2020）》明确指出，以着力解决民生突出问题、促进城乡区域协调发展、率先构建社会主义和谐社会为指导思想。《实施〈珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008-2020）〉实现“四年大发展”工作方案》又重点提出了宜居城乡、基

基础设施现代化、基本公共服务均等化等工程，着重强调改善民生等重点，推出了广东在公共服务和民生保障方面的一系列重大举措。《广东省基本公共服务均等化规划纲要（2009-2020年）》从公共教育、公共卫生、公共文化体育、公共交通、生活保障、住房保障、就业保障和医疗保障等方面，明确制定了广东推进基本公共服务均等化的目标与实施路径。《广东省建设文化强省规划纲要（2011-2020）》提出了完善基层公共文化设施网络，实施重点文化惠民工程，增加公共文化产品和服务供给能力等民生方面的建设目标。

广东已经具备了一定的财力，有能力来全面提高全省人民的整体生活水平，用更为科学的方式来推动经济社会发展，为人民谋划幸福未来。这既是社会主义的本质属性，也是中国共产党不懈的执政追求。改善民生是建设幸福广东的关键，是加快转型升级的根本依归，也是建设幸福广东的主体工程，是应对转型期矛盾凸显的治本之策。建设幸福广东的总体思路应当是，树立民生导向的社会发展理念，把民生社会建设摆在更加突出的重要位置，促进人民群众共享发展成果。着力健全公共财政保障体系、基本公共服务体系、城乡统筹的社会保障体系、现代社会管理体系，加快社会事业发展，着力提升人民群众满意度和幸福感。当前，必须从同老百姓关系最密切的、最迫切需要解决的问题入手，紧紧抓住改善民生这个重点，提出一揽子解决计划，并通过打造邮政服务民生最优最广公共平台去推进实施，让人民群众能真正充分共享改革发展的成果。

2. 有利于促进广东城乡区域全面协调发展

广东地处改革开放要冲的华南沿海，它毗邻港澳两大特别行政区，既是国内经济第一大省，也是人口第一大省，是全国流动人口最多的省份，也是改革开放先行先试的试验田，经济社会发展地位十分重要。它所面临的经济发展与人口资源环境的矛盾、社会公共产品的供给不能满足社会公众日益增长需求的矛盾也表现得格外突出。珠江三角洲地区与东西两翼及北部山区之间区域经济发展不平衡，各地经济发展与社会发展不平衡、经济发展与文化发展不平衡，基本公共服务不均等的问题普遍存在。因此，大力推进保障和