

北京市邮政管理局
北京市邮政公司
全国邮委学术工作部

编

中国邮政事业 与 和谐社会建设



人民教育出版社

北京市邮政管理局
北京市邮政公司 编
全国邮委学术工作部

中国邮政事业 与和谐社会建设



人 民 出 版 社

策划编辑:孙兴民

责任编辑:李椒元

装帧设计:徐 晖

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

中国邮政事业与和谐社会建设/北京市邮政管理局 北京市邮政公司 全国邮委学术工作部编. -北京:人民出版社,2008.12
ISBN 978-7-01-007581-5

I. 中… II. ①北…②北…③全… III. 邮电业-经济发展-中国
IV. F632.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 203218 号

中国邮政事业与和谐社会建设

ZHONGGUO YOUZHENG SHIYE YU HEXIE SHEHUI JIANSHE

北京市邮政管理局 北京市邮政公司 全国邮委学术工作部 编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

中国人民解放军第四二零工厂印刷 新华书店经销

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32

字数:383 千字 印张:17.25

ISBN 978-7-01-007581-5 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

《中国邮政事业与和谐社会建设》

编委会

主 任	胡仲元	章干泉	丁前亮		
副主任	郭荣寰	王小东	何培恩	王金波	
	李新中	王宝华			
委 员	由利颖	秦书田	毕 德	王 旭	
	张 华	赵春江	任东辉	郭 旺	
	杨 健	王化隆	崔志光	阎 嘉	
	宋 磊	杨新明			

《中国邮政事业与和谐社会建设》

编辑部

主 编	顾联瑜				
副主编	崔志光	宋 磊	杨新明		
编 辑	廖凌竹	崔广辉	王丽华	余 颖	
	蒋 倩	杨晓藤			

编辑说明

2002年、2004年,我们先后编辑出版了《中国邮政普遍服务与专营》和《中国邮政改革与发展研究》两部书。这次编辑出版的《中国邮政事业与和谐社会建设》,秉承前两本书的风格,继续进行邮政改革发展的研究,探究邮政改革发展的规律,为邮政事业贯彻落实科学发展观实现又好又快的发展,为构建和谐社会做出应有的贡献服务。

一、本书共分九个部分。每部分有一个无题序,对该部分内容做一个简要的概括和说明。

二、本书的主要内容皆为己发表在各种媒体的文章,收录时有的是原文全貌,有的是摘要,有的略有删改。

三、本书所收录的文章涉及作者单位职务均以现单位职务出现。

四、本书所收录的文章,为尽量保持其内容的时代性,文章中所涉及的时间、地点等,均不作改动。

五、本书所收录文章作者身份只在第一次出现时注明,重复出现不再注明。

编 者

2008年9月

序

以 1978 年党的十一届三中全会为标志,我国进入了改革开放、建设中国特色社会主义的新时期,到今年即 2008 年正好 30 年。在这风雨兼程的 30 年中,我国邮政事业在党和国家的正确领导下,解放思想、锐意进取,取得了令人瞩目的巨大成就,创造了诸多宝贵经验,展现着壮丽美好的发展前景。这里将我国邮政事业改革开放 30 年予以总结,作为《中国邮政事业与和谐社会建设》一书之序。

一、艰辛的历程,巨大的成就

党的十一届三中全会以后,国家实行改革开放,以经济建设为中心,大力发展商品经济,极大地解放了生产力,城乡市场空前活跃,邮政的社会需求和邮政业务迅猛增长,为邮政发展带来了前所未有的挑战与机遇。在党和国家的正确领导下,改革开放 30 年来,具有悠久历史的中国邮政面貌焕然一新,呈现出持续、快速、健康发展的良好局面,邮政网络规模、技术层次、业务发展、服务水平和对外合作等方面均实现了质的飞跃。邮政活动深入千家万户,通达五洲四海,对保证政令畅通,满足人民用邮需要,维护国家统一和民族团结,促进社会政治、经济、科技、文化、教育等事业的发展发挥了重要的作用。

——邮政网络能力明显增强,网络规模实现了历史性跨越。

邮政网络一改过去规模小、网点少、设施差、能力弱的状况,形成了沟通城乡、覆盖全国、连通世界的现代邮政网络。改革开放前邮政的运力主要靠铁路客运加挂邮政车厢,除信件、报刊、汇款、民用包裹尚能维持运输外,商品包裹和期刊、印刷品则大量滚存积压。1985年,北京、郑州、武汉、西安、济南等几大转口局积压邮件达14万件,因此,不得不用时限没有保障的零担货车、货运车厢和集装箱疏运邮件。由于处理场地狭窄,服务局所少、小、破旧,收寄、投递力量严重不足,时限不能保证,积压逾限十分突出。现在中国邮政拥有6.6万处邮政局所,专用邮政运输飞机9架,邮船5艘,火车邮厢406辆,各类邮政汽车5万辆;邮路总数达到2.3万条,总长度达到285万公里,实现了航空、铁路、公路、水路等多种运输手段的综合利用。我国的邮政网络已经成为世界规模最大的邮政网络之一。

——邮政技术层次不断提高,逐步由劳动密集型向技术密集型转变。改革开放前,邮政设备陈旧,技术含量低,手工操作多,效率低下。改革开放以来,中国邮政坚持“科教兴邮”的方针,不断提高邮政生产、服务和管理工作的科技含量,促进邮政部门逐渐由劳动密集型向技术密集型转变。邮政生产手段、服务手段和管理手段不断革新,邮政作业处理机械化、自动化和营业收寄电子化的水平明显提高。已经建成覆盖全国236个中心城市、连接近3万多个电子化支局网点,能够承载语音、图像和数据业务的邮政综合计算机网,其设备性能、覆盖范围和网络功能,均达到世界邮政先进水平。

——邮政业务品种日益丰富,基本满足了社会多方面、多层次的需求。改革开放前,邮政业务种类比较单一,现在中国邮政业务种类已发展到几十种,包括函件、包裹、特快专递、报刊发行、机要

通信、集邮、邮政储蓄、汇兑业务、邮政礼仪、代办保险、代收代付等各种新老业务,为经济建设和人民群众生活提供多层次、多样化的服务。中国邮政已成为信息传递、商品运送、金融流通的重要渠道之一。

——邮政服务水平逐步改善,服务范围不断扩大。改革开放前受“文革”的干扰,邮政的规章制度和服务纪律遭到一定程度的破坏,职工培训教育缺失,素质降低,邮件延误、损毁和盗窃财物等案件时有发生。80年代初期邮电服务中存在的问题80%在邮政;邮政城乡对比,80%在农村;邮政各专业比较,80%在投递。一个较为极端的事例是陕西省有一个乡邮递员,几年内积压损毁信件、报刊两万件之多。针对邮政存在的突出矛盾和问题,邮电部党组坚定不移地贯彻党的十一届三中全会的路线,连续数年开展端正行风活动,对职工队伍进行整顿和建设,提高管理水平和职工素质。同时加快服务设施建设步伐,增加城乡局所和邮政服务网点,改善用邮环境,制定规范服务标准,切实履行服务承诺,使与群众利益相关、迫切需要解决的邮政和服务热点问题得到较好解决。报刊短缺和邮件丢失现象逐年减少,营业窗口生、冷、硬等现象基本杜绝,特快专递次日递、城市早报早投等服务项目不断推出,社会对邮政通信服务质量综合满意度逐年提高。

——邮政体制改革不断深化。1984年10月、12月,国务院常务会议和中央书记处会议先后两次听取邮电部党组汇报,对邮电改革和发展做出了两个“六条指示”,肯定和支持邮电部提出的包括邮政在内邮电翻三番以适应国民经济翻两番的需要。1998年,国家对邮电体制进行重大改革,实行了邮电分营。2006年国家邮政局剥离企业职能,实现政企分开。邮电部党组和国家邮政局党组始终坚持改革开放和以经济建设为中心,以彻底改变邮政落后

面貌为目标,解放思想,转变观念,致力于发展壮大邮政生产力;坚定不移地采用新兴技术,建设、改造、提升邮政的传递网络;坚定不移地发展多元化的新兴业务,不断提高邮政的服务水平。经过 30 年的艰苦努力,终于使一个以送信送报为主、以手工劳动为主、生产力十分落后的传统邮政行业,发展转变为邮递、快递、物流、金融、电子商务全面协调发展、“三流合一”的现代服务业;发展转变为处理手段、服务方式实现了机械化、自动化、信息化的现代邮政网。2007 年邮政全行业年业务总收入超过 1000 亿元,其中中国邮政集团超过 750 亿元,在国民经济中的比重和地位大大提高;邮政业初步形成政府依法监督管理、企业依法自主经营,国有、民营和外资企业共同参与、相互竞争、顺应社会主义市场经济发展的良好局面。

二、邮政实现跨越式发展的主要经验

邮政改革的 30 年是极不平凡的 30 年,经历了从计划经济体制到社会主义市场经济体制的转变,经历了风风雨雨和革命的洗礼,积累了极为丰富而弥足珍贵的历史性经验。

(一)解放思想、转变观念,为深化改革、促进邮政事业大发展创造前提。

我国邮政作为有着 100 多年历史的传统产业,在计划经济体制和各种“左”的干扰下,本来是通信服务产业的邮政被视为无产阶级专政的工具,业务定型多年不变,封闭保守的思维定式较强。解放思想,转变观念,成为改革初始的当急要务。经过调整后的邮电部党组,在真理标准讨论的推动下,清理文化大革命极“左”路线造成的影响,从思想上、政治上、组织上进行“拨乱反正”,明确邮政是社会生产力,是国家重要的通信产业部门,是经济发展的基

基础设施和社会进步的必要条件。1983年,邮电部党组贯彻中央领导指示,率先在全行业开展纠正行业不正之风活动,连续几年对邮政、电信服务中存在的突出问题进行检查、整改。同年,邮电部召开农村邮电通信工作会议,重点研究改善农村邮政工作落后面貌,改善和提高基层邮政人员待遇。1986年、1992年、1997年连续召开专门的邮政工作会议,尤其是1992年的会议,认真贯彻邓小平同志南方讲话精神,明确提出了邮政要“面向大市场,发展大邮政,促进大发展”的战略要求,采取加大投入增强自主运输能力的具体措施。

改革开放期间,特别是80—90年代,邮政处于业务发展迅速、网络能力不足的尴尬局面,邮件露天存放的现象在大城市普遍存在。因此,大批建设局所网点尤其是邮件处理中心,并增加机械化自动化设备,成为摆脱邮政落后的当务之急。在电信发展、经营、效益较好的情况下,邮电部党组坚持以电信收入补贴邮政,逐年加大对邮政的投资,在省会城市和较大的中心城市,建设邮政枢纽处理中心。到90年代中期,全国几十个邮政枢纽楼、200多个市地邮件处理中心均已建成,绝大多数都安装了各种机械化、自动化分拣处理设备。

(二)不断深化邮政机制体制改革,适应邮政生产力发展要求,推动邮政事业的全面进步。

计划经济体制下,政企合一、收支两条线,企业没有自主权,缺乏发展业务、扩大规模、增加效益的活力,不能适应市场经济的要求。30年来邮政机制体制改革始终贯穿于邮政发展全过程,先后推行了经济核算制、责任承包制、邮电分营后的自主经营管理。随着非邮快递企业迅速发展和快递市场的形成,市场主体的多元化,国务院把邮政的政企分开提上工作日程,经过反复调研、权衡各种

利弊之后,国务院于2005年公布了《邮政体制改革方案》,并于2006年付诸实施。30年来,不论是邮政行业内部运作机制的改革,还是从根本上实行政企分开的管理体制改革,都有力促进了邮政生产力的发展。2007年,中国邮政集团迎来了发展最快、效益最好、业务产品结构更加均衡的喜人局面,快递企业发展更加迅速。国家邮政局和各地邮政管理局切实履行行业和市场监管职能,在制定快递服务标准、成立快递行业协会,制定普遍服务标准、研究建立补偿机制和寄递安全保障机制等方面做了卓有成效的工作。

(三)发挥网络优势,与时俱进地实施业务创新,实现邮政业的空前繁荣。

邮政业务的创新,是检验邮政事业发展的重要尺度,时代和社会强烈呼唤邮政必须增加业务品类,大力发展新兴业务。邮政部门根据自身网络优势和易于叠加新业务的条件,在巩固、发展传统业务的同时,大力发展新业务。首先是在对外开放、外资外商进入中国市场、国际贸易迅猛发展的形势下,于1980年引进开发了国际、国内特快专递业务。现已有十多架飞机,在全国200多个大中城市之间在2005年开通了“全夜航”、实现了“次日递”,珠江、长江两个三角洲和环渤海各城市则实现了“次晨递”,并有了自己的快递国际航线。其次是根据当时整个社会资金紧张、各种企业融资困难的形势,邮政部门积极筹备恢复开办邮政储蓄业务,并在1986年获得国务院的批准。恢复开办20年来,已成为邮政的支柱业务,邮储余额目前已超过1.6万亿元,其业务收入占邮政业务总收入的50%。再次是邮政物流业务开创了邮政发展新天地。借鉴国外物流经验,依托邮政网络开办了环节物流、一体化物流等“精益物流”业务,邮政储蓄业务、邮政物流业务和特快专递业务一起,现已成为邮政业务构成中三大板块。在城市邮政物流发展

的基础上,开办了以农资、日用品连锁配送为主体服务的“三农”业务,现已成为党和国家 and 各级党政领导关注支持的热点。实践证明,各类创新业务已成为邮政发展的最大的支撑点、增长点。没有新兴业务的大发展,就没有今日邮政欣欣向荣的良好局面。

(四)坚持科技是第一生产力和“科技兴邮”方针,推进邮政网络的技术改造,为邮政大发展提供技术支撑。

改革开放以后,商品经济、市场经济和信息技术的快速发展和重时间、讲效率、求效益的崭新理念,对我国邮政效率相对较低的传统作业方式提出了严峻挑战,同时也给邮政网的更新改造带来了良好机遇。八九十年代,邮政采取自行研制和引进购置相结合,大量安装信函、包裹、印刷品自动分拣机,推进了机械化、自动化的进程。九十年代,随着国家信息化工程的全面启动,邮政开始了综合计算机网络和绿卡工程网络以及各地企业网络和电子邮政局所的建设,实施邮政作业、邮政营销和企业管理的网络化。进入新世纪以后加快了邮政全网新的信息化的进程:建立全国邮政汇兑电子化工程,实现全国所有县市4万多个乡镇网点的电子化汇兑,彻底改变纸质汇票、实物传递的传统模式;建设邮政储蓄应用软件全国统一版本工程,具有业务处理、会计核算、资金清算、信息管理、事后监督五大功能,成为邮政信息化的标志;实行汇兑和邮储的两网互联互通,以及邮政营业网络和运递网络的互联互通。

(五)持续不断地进行精神文明建设,弘扬邮政的优良传统作风,为邮政的发展提供了精神动力和智力支持。

30年来,不论形势发生什么变化,邮政部门始终坚持“人民邮政为人民”的根本宗旨,把社会效益放在首位,加强职业责任、职业纪律和职业道德教育,提高职工队伍的政治素质、文化素质和业务素质。在市场经济、商业化经营的条件下,坚守社会主义的核心

价值观,在全心全意为广大人民群众服务中实现自身价值。每年都涌现出许许多多的先进模范人物,培育出了王顺友、全二平、尼玛拉姆这样著名的劳动模范,出现了江苏“爱心邮路”备受社会尊崇的上百人的先进群体。四川“马班邮路”的代表王顺友,以一个普通乡邮递员的身份走上了万国邮联总部大厅,报告个人的服务业绩,介绍中国普遍邮政服务的情况。这在万国邮联成立 259 年来是绝无仅有的,为中国邮政争得了荣誉。

在重大灾害和突发事件中,广大邮政职工更是迎难而上,冲锋在前,救灾抗灾,在保证邮路畅通、恢复通信中做出优异成绩,得到广大人民群众和各级领导的深深赞许。今年春节期间南方重大冰雪灾害,胡锦涛总书记视察广西邮政并发表重要讲话:“邮政事业关系到千家万户,关系到人民群众的切身利益。在这场雨雪冰冻的自然灾害面前,邮政职工迎难而上,克服了种种困难,保证了邮路的基本畅通。要更好地发展邮政事业,为人民群众提供优质的邮政服务。”这是党中央对邮政作为公用事业服务人民、造福社会所作的贡献给予的充分肯定和高度评价。

(六)党和政府的深切关怀和大力扶持,新闻媒体的大力宣传,为邮政健康发展和改革顺利进行,创造了良好的政治环境和社会环境。

改革开放初期,国家在经济还很困难的情况下,对邮政事业的发展在资金、政策和法制建设上给予扶持。例如给予邮电还贷 10%、利润上缴 10% (扣除邮政后)、创汇上缴 10% 的三个“倒一九”的优惠政策,规定了“统筹规划、条块结合、分层负责、联合建设”和国家、地方、集体、个人“四个一起上”的方针。随着邮政建设规模的扩大,资金的严重不足,国家又进一步出台“以邮补邮”政策,规定邮政实现的利润不上缴全部用于自身发展。而国务院

批准恢复邮政储蓄业务,并给予较高转存款利差收入,更是对邮政发展的重大支持。

改革开放后,国家重视邮政立法工作,于1986年颁布《邮政法》,1990年颁布《邮政法实施细则》。法律明确了邮政是国营公用事业的性质和法律地位,规定了保护通信安全的权利和信件专营制度,制定了促进邮政健康发展的法律规范。随后全国二十多个省区市制定了省级《邮政条例》和政府规章。进入新世纪之后,党和国家还大力扶持邮政服务“三农”业务的发展,从2004年开始连续对邮政服务“三农”提出了具体要求,2007年国务院还把邮政列为国家重点发展的现代服务业。近年来,随着邮政体制改革方案的贯彻实施,中央和地方的媒体对邮政的改革发展和许多先进人物进行了密集地宣传报道。“邮政业是国家重要的公用事业,邮政网络是国家重要的通信基础设施”,以及邮政普遍服务是政府提供、委托邮政企业实施的公共服务产品,已成为社会共识。所有地方党政领导,近年来都充分肯定邮政在服务人民、服务地方经济、构建和谐社会的重要作用。把邮政称为“政府的好帮手,群众的贴心人”。

三、继续深化改革,坚持科学发展, 努力创建邮政新的辉煌

30年来,长期政企合一的中国邮政经过邮电分营、政企分开,已经走上政府管理监督并按现代企业制度运行之路。但也应清醒地看到,由于邮政作为以实物信息传递为基本特征、承担维护国家信息安全责任的十分特殊的社会公用通信服务业,如何在党的十七大精神指引下进一步深化改革、加快发展,还有很长的路要走。

从当前情况看,实现邮政业的健康、协调、可持续发展,需要正确理解并认真处理好以下几个关系:

一是政府与企业的关系。根据国务院2005年7月关于《邮政体制改革方案》,国家邮政局只是将企业进行剥离,不再政企合一,并非改变其国家邮政行业主管的地位和性质。由于普遍服务、特殊服务属于政府职能的非市场行为,虽仍由邮政企业具体承担,但邮政管理机构仍负有规划、组织、协调、落实之责,政企双方更应依法履行各自职责,按照政府制订规划、政策,企业执行规划、政策的路子和分工,密切配合,共同做好。至于非邮快递企业进入专营的邮政领域从事经营活动,邮政管理机构理所当然应依法进行市场监管,只是管理的内涵和方式有所不同。

二是服务与效益的关系。邮政作为传统服务业,在新形势下要与时俱进成为现代服务业的一个重要组成部分。由于其公共、公用、公益的本质属性没有变,必须继续以“人民邮政为人民”作为服务宗旨,坚持社会效益与企业效益的有机统一。邮政企业在经营服务活动中,属于市场行为发生的经营性亏损通过建立现代企业制度解决,属于非市场行为发生的政策性亏损通过建立成本补偿机制解决。邮政普遍服务、特殊服务是确保公民通信权利和维护国家信息安全的重要途径和手段,也是国家、社会、人民群众对邮政行业的基本要求,把社会效益放在突出的位置,努力为包括公民、法人、社会组织在内的所有邮政用户提供优质高效的邮政服务,是邮政过去、现在和今后都义不容辞的职责。各级政府尤其是邮政主管部门,要按照中央的要求,把普遍服务是否提高作为衡量邮政改革开放成功与否的重要标志,把改进和加强公共邮政服务作为邮政行业管理的首要职责,制定政策规划,采取有效措施,不断提高网络能力和服务水平,让广大人民群众在迅速、准确、安全、

方便用邮上得到实惠;邮政企业应实行“一业两制”经营,属于市场行为实行商业化经营,属于非市场行为按公用事业运作。

三是邮政与快递的关系。在市场经济条件下,国家允许非邮快递企业进入邮政非专营领域进行经营,这是政策开放大局和人民群众个性化用邮需求的客观需要,不以人的意志为转移。但同时必须看到,邮政企业与非邮快递企业所承担的任务和社会职责有很大的不同,不能简单地相提并论。根据《反垄断法》和行将出台的新邮政法,属于邮政专营业务,非邮快递企业不得进入;属于开放的物流、速递业务,邮政与非邮快递平等竞争。至于邮政在农村边远地区从事带有普遍服务性质的快递业务,需要在成本核算的基础上另外采取相应的支持政策。鉴于当前由于快递市场过度放开导致竞争无序和安全隐患,国家将通过立法尽快实行准入制度,邮政管理机构应积极会同公安、安全、工商等部门加强监管,保护合法、纠正违规、打击违法、取缔非法,确保快递市场健康、有序发展。

四是条条与块块的关系。党和国家已明确提出基本公共服务均等化的目标,从中央到地方各级政府已将其作为自己的基本职责。邮政服务尤其邮政基本通信服务,是《宪法》规定的基本人权,理所当然应当纳入其中。30年的实践进一步证明,邮政作为国家重要的社会公用事业和通信基础设施,同时也是地方经济社会发展不可缺少的基本条件和广大人民群众离不开、少不了的公共产品、公共服务,邮政主管部门和地方各级政府都有责任、有义务结合全面小康、和谐社会与新农村建设政策把邮政做大做强,“条块结合,分级负责”,冲破二元结构体制障碍,实现邮政业的又好又快发展。

编 者

2008年9月

目 录

序	(1)
第一章 树立科学发展观,实现邮政事业可持续发展	(1)
深入学习贯彻科学发展观	龚达才(6)
尊重客观规律 实现可持续发展	胡仲元(11)
牢固树立和落实科学发展观 抓好企业三个协调 发展	章千泉(19)
落实科学发展观是构建和谐邮政的行动指南	王小东(25)
科学发展以效益为本	朱惠忠(30)
用科学发展观建设现代邮政	马凤炯(34)
我国邮政业存在的问题和解决之道	胡仲元(39)
邮政贯彻科学发展观的若干理论认识问题	顾联瑜(44)
邮政持续快速发展战略初探	张 锋(50)
对当前邮政发展中重大问题的探讨	吴祖讲(55)
努力实现邮政“又好又快发展”	龚达才(61)
中国邮政要确立什么样的发展目标	洪 水(66)
促进我国快递业和谐发展需要首先解决的三个 问题	求 实(71)