

关于《中国邮政集团有限公司邮政普遍服务管理办法(试行)》的起草说明

一、起草背景

(一)普遍服务改革发展新局面、新情况,要求及时制订制度以巩固提升发展成果。

近年来,在集团公司党组的领导下,普遍服务工作取得显著成效。一是提前完成国家重点项目。中国邮政按照国家“十三五”规划纲要提出“村村直接通邮”的任务要求,精心组织,争取专项补贴,加大投入,攻坚克难,提前一年完成55万个建制村直接通邮,通邮率持续保持100%,助力精准脱贫和乡村振兴战略,得到了中央领导的肯定,并进入中央电视台国家“十三五”成就巡礼项目予以报道。二是普遍服务质量显著提升。圆满完成普服达标集中整治活动。新增投入资金12.5亿元,累计解决问题16万余条,解决了3.5万个网点的安全设备安装和更新问题,为基层员工(含委代办人员)统一配发工服25万套,改善了10022个局所的服务设施,普服局所形象明显提升,服务态度明显改善,服务水平明显提高,人民群众用邮体验明显提升,并得到邮政监管部门的高度好评。乡镇网点覆盖率100%;邮件全程时限达标率100%;给据邮件信息断点率压降了97.52%;投递外勤关键节点扫描率提升到95%以上;行政处罚案件同比下降48%;县及县以上城市党政机关《人民日报》当日见报率达到85%。机要通信连续13年无失密丢损事故。全国普遍服务满意度连续9年递增。三是争取政策支持取得重大突破。积极建言献策,得到国务院采纳,决定取消批准非邮企业经营境内邮政通信业务(国发〔2020〕13号),并明确规定“如将来需要批准中国邮政集团公司以外企业经营境内邮政通信业务,由国家邮政局按照党中央、国务院决策部署办理,并提出修改完善有关法律规定的建议”。这对于巩固邮政企业是提供邮政普遍服务的唯一法定主体地位,并据此取得政策倾斜和人民群众的拥护支持,以保障国家信息安全和公民通信自由、通信秘密,维护邮政企业的长远核心权益具有十分重要的意义。新增建制村直接通邮专项补贴9.5亿元;主动配合国家价格主管部门完成中央政府管理价格项目的改革和监管工作,获得好评。

(二)面对新政策、新要求,邮政企业要有贯彻新发展理念的新制度来引领普遍服务持续、健康发展。

普遍服务是保障国家公共服务均等化的制度性安排,是中国邮政的主责。十九大以来,党中央、国务院强调要高质量发展,对国有企业改革提出新要求,人民群众对普遍服务有了新

期待,邮政普遍服务必须要有一个贯彻新发展理念,融入新发展格局的制度引领高质量发展。

十九届四中全会强调:健全基本公共服务制度体系;十九届五中全会强调:要建设“质量强国”,“实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合,以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求”;《国企改革三年行动方案(2020-2022年)》要求:“推动国有资本,向提供公共服务、应急能力建设和公益性等关系国计民生的重要行业和关键领域集中;要聚焦主责主业提质增效”。党中央、国务院印发的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》提出:“提高自然垄断行业基础设施供给质量,严格监管自然垄断环节”,并列举点到“实现邮政普遍服务业务与竞争性业务分业经营”。国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要要求,加强邮政设施建设,完善乡村邮政通信、物流等基础设施。

(三)邮政普遍服务是一项系统工程,客观需要加强顶层制度设计,尽快形成系统化、制度化的管理。

普遍服务涉及全程全网、联合作业,跨部门、多工种、多层级,虽然集团公司许多部门先后出台了許多规章制度,但仍然缺少一个加强普遍服务顶层设计、统筹兼顾、协调各方的基础性制度。面对邮政普遍服务发展新的历史时代,必须统筹兼顾、把握重点、整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性。集团公司提出“强化普服管理机制,做到齐抓共管”的要求,邮政业务部根据集团公司授权牵头起草《邮政普遍服务管理办法》。

一是积极对接监管要求,将国家监管新规定转化为企业内部的规定动作和任务举措,强化普服的供给侧结构性改革,坚持“以人民为中心”的高质量发展道路。

二是严格规范服务,明确普服的工作目标、管理职责、工作内容和标准要求,使服务制度化、规范化。

三是完善机制,加强普服工作的管理和考核机制,利用信息系统强化对普服质量的管控,将分工与协作、经营与管理、工序与流程、局部与全局有机统一起来,以确保普服工作有序运行、优质高效。

二、办法的指导思想和主要任务

(一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,服务和融入新发展格局,推动邮政

普遍服务高质量发展,努力推进邮政普遍服务管理体系和管理能力现代化,满足新时代广大人民群众对邮政服务的新需要,彰显中国邮政作为“国家队”的使命和担当。

(二)主要任务

一是形成普遍服务企业内控管理总办法。本《办法》直接衔接国家法律法规对普遍服务的强制性规定和国家监管部门的工作要求,统筹规定集团公司及其下属企业单位有关普遍服务工作的主要原则、主要目标、主要机制等基本制度,是集团公司进行普遍服务管理的总办法。

二是较为全面规范邮政企业普遍服务管理工作。本《办法》全面覆盖邮政普遍服务的总任务、总目标、总原则、总方法及机制、设施、服务、监管、补贴、分工、考核等各方面,为推进邮政普遍服务管理体系和管理能力现代化,促进邮政普遍服务在构建新发展格局中发挥更大作用提供了制度保障。

三是对各级邮政企业具有普遍指导意义。本《办法》适用于集团公司总部和各省、市、县分公司,并尽量统筹考虑各部门、各层级、各环节、各专业的普遍性和特殊性,对各级邮政企业履行普遍服务具有普遍的指导意义。

三、起草过程

根据集团公司授权,邮政业务部负责组织《办法》起草工作,历经酝酿起草、框架设定、形成征求意见稿、修改稿、草案稿和报审稿等不同阶段,共进行九轮意见征求。参与部门除邮政业务部外,有集团公司综合部、战略规划部、市场部、金融业务部、财务部、人力资源部、计划建设部、采购管理部、审计部和集团公司寄递事业部、中邮信息科技有限公司等相关单位,以及各省邮政分公司,共收到87条反馈意见和建议。

总部相关部门和各省分公司反馈认为,该《办法》内容全面,具有很强的针对性和可操作实施性,对总部相关部门和省内普服工作具有很强的指导性。国家邮政局也非常重视和支持,书面反馈:“邮政普遍服务是邮政事业的‘根’和‘魂’,是邮政行业政治性的最突出体现;调整丰富普遍服务内涵,推动普遍服务高质量发展已成为政企双方共识;尤其是‘十四五’期间,邮政企业要树牢‘人民邮政为人民’的初心使命,以满足人民日益增长的美好生活用邮需要为根本目的,聚焦主责主业,坚持邮政普遍服务和特殊服务优先投入、优先保障、优先发展”。

起草部门对上述意见均进行了充分研究和吸收,并注意及时反映企业管理和政府监管的最新要求,如将2020年底财政部新出台对邮政企业

普遍服务保障政策等。

第七十八条 考核指标主要取数来源包括:国家邮政局通报、集团公司通报、邮政普遍服务管理系统、集团公司(含集团公司委托的第三方机构等)检查发现以及省分公司上报经核査确认的相关材料等。

第七十九条 考核指标涵盖财政部、交通运输部、国家邮政局对集团公司邮政普遍服务绩效考核的指标。当监管部门对集团公司邮政普遍服务绩效考核指标发生变动时,集团下达的考核指标作相应调整。

具体考核指标与分值、考核与奖

的有关考核要求,及时纳入了提交党组审议的报审稿。

四、框架和主要内容

《邮政普遍服务管理办法》共8章85条。包括总则、管控体系、基础设施管理、服务规范管理、补贴资金管理、对接邮政监管、绩效考核管理和附则。

第一章总则。规定了本办法基础性、全局性和指导性的内容。包括:目的任务、立规依据、普服范围界定、工作总目标、总原则、总方法和政策争取等内容。其中,立足进入新阶段、构建新发展格局,在第2、3、4条对普遍服务定位意义、概念内涵和工作目标作出规定。第5条依据中央政策文件、国家法律法规和集团公司总体工作要求,提炼明确了普遍服务管理应遵循的五大原则:坚持政治责任原则、坚持高质量发展原则、坚持依法合规原则、坚持统筹管理原则、坚持奖惩分明原则。第6条提出以创新驱动,不断满足人民日益增长的美好生活用邮需要的总方法,规定:以创新驱动提高邮政普遍服务供给质量,丰富邮政普遍服务内涵,提升邮政普遍服务便利化、均等化、数字化和智能化水平。根据邮政普遍服务保障支持政策的特殊重要性,第7条提出:各级分公司应当加强与地方党委、政府及其有关部门的汇报联系,从邮政设施建设、资金支持、通行便利和业务发展等方面积极争取邮政普遍服务保障支持政策措施,创造邮政普遍服务良好的发展环境。

第二章管控体系。为确保邮政普遍服务优先投入、优先保障、优先发展。第8-14条提出从建立健全邮政普服管理组织、管理制度体系、能力保障体系、质量保障体系、教育培训体系、评价考核体系、管理信息化体系等七方面,推进普服管理治理体系和治理能カ现代化。

第三章基础设施管理。针对普遍服务基础设施存在的不适应需要等突出问题,按照党的十九届五中全会关于:“构建系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系”的要求,结合《邮政法》《邮政普遍服务监督管理办法》等有关规定,从营业场所、末端服务设施、邮政车辆、安全保障、普服设施规划等方面作出相应的制度安排。

营业场所是提供普遍服务的物质基础条件,《办法》对营业场所的设置、撤销、形象管理作出了较为全面的规定。第15条明确提出了邮政网络管理的总要求;第16-19条明确了网点设置的有关规定;第20条强化了对代办网点的管理,明确严格落实代办网点的设置和审批、合同签订、业务运营

惩等由邮政普遍服务归口管理部门按集团公司相关办法组织实施。省分公司可根据实际需要自行细化、增加分类指标。

第八十条 强化邮政普遍服务质量问题责任追究,压实企业各级人员的责任,对违反邮政法律法规和本办法规定的单位和个人进行追责,确保全面履行邮政普遍服务责任。邮政普遍服务质量问题责任追究具体办法另行制定。

第八章 附则

第八十一条 邮政企业按照国家规定办理国家规定报刊的发行,以及

管理、代办费管理及代办网点的监督检查等工作,杜绝以包代管,确保代办网点达到邮政普遍服务标准。第21条明确对邮政营业场所或邮件处理场所被依法征收时,邮政企业应当有效保障自身合法权益,进而保证邮政普遍服务的正常运行。为适应数字经济的发展,满足人民群众多样化的用邮需求,依据国办发〔2020〕23号、国办发〔2020〕32号等文件的要求,第22条提出:邮政企业应当积极配合邮政监管机构以及政府有关部门落实智能信包箱(信报箱)建设的各项规定和标准要求。第23条结合刘爱力董事长2020年12月听取邮务部工作思路汇报时,提出加强营业局所设置政策争取的要求精神,明确提出“省、地市分公司应当加强与地方政府沟通,将邮政普遍服务设施的布局和建设纳入当地城乡总体规划和详细规划,争取对农村边远地区和农村城市化的新区、城市开发区、城市高新技术区、城市郊区、高校的邮政普遍服务设施建设给予重点扶持”。依据《邮政业寄递安全监督管理办法》等有关规定,第24条对邮政基础设施安全管理提出要求。

第四章服务规范管理。目前,服务质量有待提高,普服不合格行政处罚案件时有发生,《办法》坚持问题导向与目标导向相结合,从强化质量管控、夯实管理基础的角度作出多方面的规定。着重对业务开办、邮件时限、营业、投递、邮件内部处理、邮件结转、查询、投诉赔偿以及寄递安全三项制度、用户信息保护、绿色包装等重点问题提出要求。

《办法》第25、28、29、33、34、35条重点规定了营业环节法定业务开办、营业时间、公示义务、支付方式、发票开具等内容。第26、27、39条根据财政部的最新规定,明确了邮件全程和建制村直接通邮频次,不仅应达到《普遍服务标准》要求,还应满足国家监管部门对邮政企业的考核要求。第30~32条对落实三项制度(收寄验视、实名收寄和过机安检)和绿色包装作出规定。第36-38条对邮筒(箱)、邮件封面单据以及内部处理等作出规定。第39-42条重点规定了投递环节的投递频次、投递深度、无法投递及无着邮件处理等。第43条重点规定了邮政普遍服务营业、投递环节人员(含营投代办人员)应当穿着集团公司统一规定的邮政制服。针对用户投诉、申诉处理和邮件赔偿重点风险环节,第45、46条对用户投诉、申诉处理的要求、赔偿处理流程和时限作出具体规定。从切实维护寄递安全和生态安全的角度,《办法》还对委托代办邮政普遍服务业务、普遍服务风险合规管理

等作出规定。

第五章补贴资金管理。为依法合规使用邮政普遍服务、特殊服务补贴资金,适应补贴资金纳入财政支出绩效评价管理的新要求,更好发挥补贴资金的使用效益,建立有效的激励约束机制,《办法》第52-56条对补贴资金的分配、使用、监督检查、绩效目标管理和考核挂钩作出规定。

第六章对接邮政监管。针对部分企业存在普遍服务内控管理与外部监管不相适应,政企协调机制不尽畅通,行政处罚案件管理机制尚待完善等问题,《办法》从接受监管、审批申报、事项备案、资料报送、政企协调机制、处罚案件闭环管理、问题整改、邮车监管、专营权保护等方面作出规定。

其中,第57-63条对做好接受监管和审批申报、备案、资料情况报送作出规定;第64、65条对邮政业务定价管理提出了具体要求;第66条提出配合执法检查的要求;第67条提出按期提供普遍服务自查报告材料的要求;第68条对政企联席会议机制作出了规定。

为妥善处理普遍服务行政处罚案件,防范化解合规风险,第69-72条针对实践中的突出问题,对行政处罚案件处理应对、整改落实作出了规定。同时,拟配套出台《普遍服务行政处罚案件管理办法》作出更为详尽的规定。为普遍服务发展创造良好的外部环境。

第七章普遍服务绩效考核管理。《办法》总结近年来普服考核管理的成功经验,以新发展理念为引领,以高质量发展为风向标,突出问题导向和目标导向,明确普服质量是各级邮政公司及其领导人绩效考核的重点,提出了主要考核指标,并对邮政普遍服务质量问题责任追究制度作出了衔接性的规定。

第76-79条明确考核指标的设立、指标数据的取数,考核办法等内容。同时,根据普服生产过程就是用户的消费过程特性,第80条原则性提出了应建立健全并严格落实邮政普遍服务质量问题责任追究制度。拟分一线员工、班组长(支局长)、管理人员、领导人员等配套出台《邮政普遍服务质量问题责任追究办法》。

第八章附则。第81-85条对特殊服务的适用、名词术语、实施办法、解释权和施行日期等作出规定。

《办法》明确:邮政特殊服务工作的管理,适用本办法的有关规定。同时考虑到,特殊服务管理工作具有专门性的特点,《办法》明确:法律、法规和国家主管部门对国家规定报刊的发行另有规定的从其规定。

(中国邮政集团有限公司邮政业务部)

政代办所。

邮件处理场所,是指邮政企业专门用于邮件分拣、封发、储存、交换、转运、投递等活动的场所。

集团公司、省、市、县分公司,分别指中国邮政集团有限公司、省(自治区、直辖市)、市(地、州、盟)、县(市、区、旗)分公司。

第八十二条 本办法下列用语的含义:邮政普遍服务设施,是指邮政普遍服务营业场所、邮件处理场所、邮筒(箱)、智能信包箱、信报箱以及提供邮政普遍服务的其他设施。

邮政营业网点,是指依法提供邮政普遍服务的邮政自办营业局所、邮

(上接第3版)

第七章 绩效考核管理

第七十六条 邮政普遍服务质量纳入集团公司年度战略绩效考核,作为各级邮政分公司及其领导人员绩效考核的重点。

第七十七条 主要考核指标

(一)服务能力

反映用于提供邮政普遍服务产品或服务的基础设施规模。包括但不限于:邮政普遍服务营业局所、投递段道(段道里程)、邮筒(箱)等基础设施设备配置数量。

