

文章编号: 1007-5399 (2015) 03-0001-03

# 邮政普遍服务的社会学视点

陆培敏, 朱卫平

(上海邮政工程设计研究院, 上海 200080)

**摘要:** 文章阐述了邮政普遍服务的社会学概念, 分析了目前公共服务均等化的网络瓶颈以及邮政普遍服务融入公共服务的意义, 并指出了邮政普遍服务内容的拓展方向。

**关键词:** 普遍服务; 公共服务; 成本; 资源; 规模; 均等化; 多样化

**中图分类号:** F61

**文献标识码:** A

基本公共服务不均等是我国建设社会主义和谐社会进程中面临的突出问题。邮政作为国家公共服务的重要组成部分, 应由狭义的行业范畴向广义的社会系统拓展, 促进公共服务均等化的实现, 保障社会和谐稳定。

## 1 邮政普遍服务的社会学意义

### 1.1 普遍服务的社会学概念

普遍服务是一个社会学领域的通用词, 最初由美国AT&T公司总裁威尔先生在1907年年度报告中提出。其内涵是指国家为维护全体公民的基本权益, 缩小贫富差距, 通过制定法律和政策, 使全体公民无论收入高低, 居住何地, 包括农村、偏远地区或其他高成本地区等, 都能以普遍可以接受的价格, 获得某种满足基本生活需求和发展的服务。经过几十年的演变, 普遍服务概念又逐渐向邮政、电力、供水、供气、商业配送, 乃至文化教育、医疗卫生等公共服务领域拓展, 使普遍服务发展成为社会系统广义的通用概念。普遍服务与公共服务存在一定的内在联系, 两者都与人民群众的日常生活密切相关, 价格都受国家管制, 但前者更强调普遍性, 后者虽有均等化要求, 但受基础设施限制, 要达到服务区域无差别, 仍有较长的路要走。

在社会系统范畴, 公共服务向普遍服务转化的瓶颈是提供地域全覆盖的基础网络, 但由于物理条件限制, 绝大部分公共服务企业不具备无盲区的网络结构, 目前只有邮政网络能够下沉到乡镇乃至村邮站, 投递邮路通过人畜合作或与其他代步工具配合, 可以通达人类居住的任何地方, 在服务区域、服务对象、服务价格方面, 基本达到了普遍服务的内涵要求。因此, 一提到普遍服务, 就会让人联想到邮政, 不难看出, 邮政普遍服务是一项社会稀缺服务, 提供邮政普遍服务的网络资源是社会系统中的稀缺资源。

### 1.2 邮政普遍服务在社会系统中的地位

邮政普遍服务是特定行业范畴的狭义概念, 国际邮政联盟对邮政普遍服务没有明确定义, 也没有明确具体的服务内容。2004年万国邮政联盟国际局总局长托马斯·利维在世

界邮政日贺词中讲到: “诚然, 当我们讲到一项服务处处在人们身边时, 我们指的是邮政普遍服务”, 万国邮政联盟对邮政普遍服务的解释显然超越了行业界限。邮政联盟鼓励各国政府在各自国内的邮政法中, 明确规定邮政普遍服务的内容, 各国政府可以根据自身条件, 制定符合本国实际的服务内容, 因此邮政普遍服务并没有明确的内容边界。

行业范畴的普遍服务是社会系统普遍服务的组成部分, 从狭义到广义, 实现两者之间互联互通的条件主要体现在以下两方面。

#### 1.2.1 政策界限

《中华人民共和国邮政法》对我国邮政普遍服务的定义为: 按照国家规定的业务范围、服务标准和资费标准, 为中华人民共和国境内所有用户持续提供的邮政服务。规定的邮政普遍服务业务范围包括: 信件、单件重量不超过5 kg的印刷品、单件重量不超过10 kg的包裹寄递以及邮政汇兑。上述业务范围是国家规定的法定范围, 邮政企业必须提供, 但上述规定并没有明确限制邮政企业提供其他种类的普遍服务。从广义的普遍服务属性理解, 凡由邮政普遍服务网络提供的普遍性社会公共服务, 都具有普遍服务属性, 包括农村及偏远地区的普惠金融, 代理代办公共、公用服务, 农资配送, 政府购买的惠民服务, “三农”服务, 县以下快递服务等, 与社会公共服务有较大的交集。最近, 国家邮政局提出了“五个邮政”概念, 其中普惠邮政涉及普惠金融和普惠快递内容, 突破了传统普遍服务内容(信函、包裹和汇兑)的狭义空间。

#### 1.2.2 网络特性

并不是所有网络都具有互联互通的物理条件, 比如水、电、煤气网络, 由于传输内容单一, 不具有兼容性, 这些网络被限制提供更多的公共服务。邮政网的物质基础主要是网点和邮路, 受物理条件约束较小, 通用性较强, 所以邮政网具有较强的兼容性, 是形成邮政新业务的关键资源。长期以来将邮政网视作承载邮件传递的专用网, 这是对其价值的狭义认识。邮政营业网由于密度高、分布广, 公用性强, 它也

可以是一个普惠金融网、快递与物流配送网、商业和文化产品分销网、公用（共）事业代理代办网。目前邮政承载着邮政信函、包裹、储蓄、汇兑、快递、物流、集邮、报刊发行及其他代办业务，但绝大部分局限于企业自营业务，其社会公用性仍显不足；邮政投递网由于覆盖无盲区，在平面媒体传播、实物配送领域更是无可复制，同样兼容性较强。因此，它是广义上的泛实物传递网。

## 2 公共服务均等化的网络瓶颈

### 2.1 基本公共服务均等化的目标和障碍

经济系统的变革，导致一些地区贫富差距拉大，致力于提供更多普遍服务，满足全体公民基本生活需求和服务，向社会成员提供均等的基本公共服务，是现代政府的基本职责之一。党的十六届四中全会首次提出公共服务均等化原则，党的十七大进一步把社会建设列为全面建设小康社会的重要目标和任务，并确立了社会建设中改善民生、加快公共服务体系建设的基本方针和中心内容。十七大报告指出，“缩小区域发展差距，必须注重实现基本公共服务均等化，引导生产要素跨区域合理流动”，围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系已成为到2020年全面建成小康社会战略目标的重要内容。公共服务均等化有助于公平分配，实现公平和效率的统一。当前，我国基本公共服务的非均等化问题比较突出，并由此导致地区间、城乡间、不同群体间在基础教育、公共医疗、社会保障等基本公共服务方面的差距逐步拉大，并已成为社会公平、公正的焦点问题之一。实行公共服务均等化在当前具有非同寻常的重大意义，是缩小城乡差距和贫富差距以及地区间不均衡发展的重要途径。中国实现公共服务均等化的历程刚刚起步，实现均等化的理论基础相对薄弱，实现均等化的途径和策略不够清晰，实现均等化的制度不够健全，制度之间缺乏系统化安排。

### 2.2 中国在公共服务领域面临的严峻挑战

我国在公共服务领域面临的挑战主要有：一是公共服务需求压力大。改革开放初期，由于经济发展方式以效率为导向，经济发展“三驾马车”——外贸、投资、消费注重物质层面的供给，而忽略了精神和文化层面的供给，造成公共服务供给不足，需求积压，不能有效释放；二是公共资源配置不均衡。由于我国地域跨度大、人口基数高、地区经济发展不均衡，欠发达地区对公共服务的投入有限，导致公共资源配置不均衡。上述挑战的背后，是提供公共服务的基础设施瓶颈。复制一张公共服务网络存在以下三方面障碍。

#### 2.2.1 建设成本瓶颈

普遍服务的基础条件是必须有一个地域全覆盖的服务网络，由于公共服务领域的物理网络具有固定成本偏高的经济特征，一般企业不具备创建物理网络的资金和时间，加上普遍服务的价格受国家管制，价格形成机制不适用市场规则，资本投入与收益低于市场预期，降低了非公经济的介入。即便是国家资本也只能循序渐进，量力而为。现有的公共服务

网络，绝大部分都付出了较长的时间成本，比如水、电、煤气网络，无不经历了百年以上的资源积累，但仍无法实现网络覆盖无盲区，成为实现普遍服务的障碍。因此，直到今天，普遍服务仍然是公共服务行业社会责任追求的目标，也是国际电联发展的宗旨。

#### 2.2.2 公共资源配置瓶颈

绝大部分公共服务网络需要参与土地、道路、能源、环境等社会公共资源的配置，国家不会为每一项单独的公共服务提供有限资源的配置。搭建社会共享的公共服务平台，节约有限的公共资源，实现公共服务资源集约化配置，是促进公共服务均等化的有效途径。

#### 2.2.3 规模经济瓶颈

绝大部分公共服务网络，由于服务集中度偏低，业务分散，规模经济效应呈现不足，往往依赖国家财政或公共政策保障。服务网络的瓶颈环节若仅为单一业务服务，网络资源不可能达到最优配置，只有允许其他企业通过这个瓶颈环节，有限的资源才能实现效率最大化。

邮政普遍服务融入基本公共服务具有双重意义：一是缓解公共服务供给不足问题。公共服务供给不足的背后，是服务基础设施的成本缺口，政府有提供公共服务的意愿，但私有资本没有购买偏远地区公共服务的动力；二是解决公共资源配置不均衡问题，由于现有公共服务企业不具备提供普遍服务网络的能力，因此政府即便有资本，也找不到提供公共服务的渠道，邮政普遍服务有望成为破解公共服务均等化的途径。

## 3 邮政普遍服务内容的拓展方向

### 3.1 服务多样化是各国邮政的拓展方向

国际邮政联盟对邮政领域发展的评价是：由于电子通信的替代作用和金融危机，造成了信件量的持续下降，但各国邮政都在寻求产品和服务的多样化，越来越多的邮政在提供金融服务、电子服务、物流服务及其他多种服务。在国际邮政联盟框架内，德国邮政集团是欧洲地区处于领先地位的物流公司，旗下包括敦豪、德国邮政、邮政银行、英运物流四大著名品牌，是欧洲地区领先的物流公司。在过去十几年里，德国邮政经历了历史性改革，从国有制单位转型成为德国邮政国际集团。德国邮政被划分为四个自主运营的部门，即邮政、物流、速递和金融服务，走全球化之路，提供标准化邮件快递、货运以及一站式服务是德国邮政的发展目标，但上述业务绝大部分都要依托邮政网络提供，具有社会系统服务普遍性特征。德国邮政依托敦豪跨国快递企业，一方面弥补了邮政普遍服务的亏损，另一方面实现了国内快递业务的普遍服务，并通过跨境服务实现了持续盈利。2013年，中国邮政集团营业总收入3 625.4亿元，同比增长13%，其中邮政金融、保险（自营加代理）占业务总收入的60%以上，普遍服务网络正在成为多样化服务的综合平台，成为减轻财政资助压力、维持普遍服务可持续发展的基本策略。

### 3.2 普遍服务面向社会系统的拓展内容

公共服务可以根据内容和形式分为：基础公共服务、经济公共服务、公共安全服务、社会公共服务。基础公共服务是指那些通过国家权力介入或公共资源投入，为公民及其组织提供从事生产、生活、发展和娱乐活动等需要的基础性服务，如提供水、电、气，交通与通讯基础设施，邮电与气象服务等。经济公共服务是指科技推广、咨询服务以及政策性信贷等。公共安全服务是指军队、警察和消防等方面的服务。社会公共服务则是指社会发展领域的教育、科学普及、医疗卫生、社会保障以及环境保护等。社会公共服务是为满足公民的生存、生活、发展等社会性直接需求，如公办教育、公办医疗、公办社会福利等。按照邮政普遍服务的网络特征，适宜介入基础公共服务及社会公共服务领域——邮政企业凭借普遍服务的网络资源，具有参与上述公共服务的基础条件。

#### 3.2.1 社会公共服务领域

鉴于我国大政府、小社会的行政格局尚未根本改变，保障性资格审查和发证服务一直由庞大的政府部门直接承办，但各类社会保障款项，如低保、离退休企业金、失业救助金、重大医疗救助保障金、住房优惠补贴金、独生子女教育补助、社保补贴金、拆迁安置款、小城镇发放的农村土地流转费等，由于涉及面广、受惠群体分散、款额不大，通常委托金融部门发放，邮政企业现有的普惠金融网络在社会保障服务方面较银行系统更有优势。今后随着小政府、大社会行政机构改革，部分政府职能将向社会组织转移，邮政企业将有更多的参与机会。

#### 3.2.2 基础性公共服务领域

邮政企业可以有条件地参与，尤其是商业化运营的水、电、煤气、有线电视、公共交通、铁路、电信、普惠金融、农村快递等网络型服务，由于这些企业对外服务窗口稀缺，邮政企业可依据优势互补原则，为基础公共服务企业提供受理与缴费服务，为农村及偏远地区提供普惠金融、快递服务、电子商务等服务，与企业共享服务成果。

随着人民群众生活质量的提高和社会经济对邮政基础设施的要求，传统的信函和包裹业务逐渐被摒弃，而时效性、便利程度更高的实物传递方式逐渐获得人们的普遍认同，狭义的邮政普遍服务向广义的社会系统普遍服务转化，传统邮政业务向公共服务领域拓展将是邮政业转型发展的必然趋势。中国邮政集团公司作为国内最大的实物传递企业，也是城市规划中唯一认定的邮政基础设施，应充分发挥国家普遍服务网的优势，突破服务内容和水平约束，承担起公共服务的主导职能，为人民群众及社会经济文化提供多样性、高质量的邮政服务。

收稿日期：2015-01-10

作者简介：陆培敏（1947~），男，上海人，规划师，主要从事邮政战略与规划、邮政理论研究；朱卫平（1958~），男，上海人，经济师，主要从事邮政人力资源管理研究。

## 浅议上蔡县邮政局金融业务转型发展

2014年以来，上蔡县邮政局在河南省邮政公司驻马店市分公司党委的正确领导下，认真贯彻落实省、市邮政工作会议精神，始终坚持以客户为中心、以市场为导向的经营理念，深入开展旺季营销活动，突出抓好夏粮款等项目，拉动了余额规模的快速增长，全县代理金融业务呈现持续健康高效发展的良好态势。

### 1 统一思想、高定目标，坚定对标发展信心

为保障金融业务持续高效发展，上蔡县邮政局采取如下措施：一是严格按照省、市公司提出的重点业务重点抓的工作要求，明确一把手全力抓好金融业务和基础能力建设；经营局长配合一把手抓好金融业务发展，及时召开储蓄业务发展动员会，强化全体干部职工对发展金融业务必要性与重要性的认识。二是高定目标，坚持对标发展，多次召开支局长座谈会和中层干部会议，反复交流，使全局干部职工统一认识，明确目标，坚定对标发展的勇气和信心。各支局结合自身发展目标和市场环境，早谋划、早布置、早行动，与专业银行展开明争暗赛；县金融业务局在细化全年营销方案的基础上，分阶段、有重点地积极推进，狠抓落实。三是坚持对储蓄业务定期通报、分析、总结、考核，使全局干部职工既有压力，又有动力，主动走向市场，创造性地开展工作。

### 2 加强培训，提升服务，树立邮政金融形象

为进一步提升邮政金融业务的服务形象，上蔡县邮政局采取如下措施：一是加快推进金融网点硬件设施建设，为客户创造宽敞明亮的服务环境。二是规范营业窗口服务礼仪，要求窗口营业员要努力做到“四个好”，即仪容仪表要理好、环境卫生清洁好、业务操作规范好、服务客户耐心好，实现软件和硬件同步提升，让客户都能高兴而来、满意而去。三是加大培训力度，提高金融从业人员素质。从业务技能、风险防控、服务礼仪、银行法律法规等方面进行全方位培训，使每位金融从业人员都能熟悉银行从业基本准则及职业操守，从而有效规避经营风险，为金融业务发展提供丰富的专业人才保障。

### 3 突出重点，抢抓机遇，提升市场开发能力

河南省邮政公司驻马店市分公司党委结合驻马店农业大市和人口大市的实际，明确了储蓄业务发展的关键节点。抓好这三个时段的金融发展是保障全年发展成果的关键。在驻马店市分公司指导下，上蔡县邮政局制定了分层、分时，求面、求效，节时、节支宣传实施办法，找准宣传重点，突出宣传效果。在春节旺季，对大客户、集镇经商户、务工返乡人员进行重点宣传。在夏粮和秋粮项目中，对粮商、种植大户、农户、农资、农机具销售商进行重点宣传。

（上蔡县邮政局 夏仁掌 李昱臻）