

DOI: 10.13955/j.yzyj.2022.03.03.04

邮政普遍服务合规管理路径和方法探究

王爱辉

(石家庄邮电职业技术学院, 河北 石家庄 050021)

摘 要: 在全面审视邮政普遍服务处罚案件基础上, 提出了合规管理的路径和方法, 从强化风险内控, 建立有效的政企协调、沟通机制, 实施行政处罚案件闭环管理角度入手, 不断提高邮政普遍服务质量和水平。

关键词: 邮政普遍服务; 合规风险; 合规管理

中图分类号: F61 **文献标识码:** A

根据《中华人民共和国邮政法》第四条规定, 邮政管理部门对邮政普遍服务实施监督管理。邮政管理部门通过监督检查、行政处罚等执法措施履行监督管理职责, 其中行政处罚是邮政普遍服务合规风险的主要因素。加强邮政普遍服务行政处罚案件合规管理, 既是防范、化解风险的重要举措, 也是提高服务质量的有效路径。

1 邮政普遍服务合规管理的内涵

合规, 源于英语“compliance”, 原意为“遵从、依从、遵守”。对于邮政普遍服务而言, 合规管理是指以《中华人民共和国邮政法》和政府主管部门关于邮政普遍服务的监督管理制度为基本遵循, 以有效防控合规风险为目的, 以企业和员工经营管理行为为对象, 开展包括制度建设、风险识别、合规审查、合规沟通、风险应对、责任追究、考核评价、合规培训等有组织、有计划的管理活动。

2 邮政普遍服务合规风险管理现状及存在问题

梳理、分析邮政普遍服务行政处罚案件, 可以

掌握邮政企业遵守普遍服务制度规范的情况, 提出改进普遍服务合规管理对策建议, 还能知悉邮政管理部门的执法动向, 寻求权利救济措施。基于对国家邮政局执法信息公开系统检索结果, 结合调研情况, 邮政普遍服务合规风险管理主要呈现以下特点。

2.1 案件总量呈现下降趋势, “两条红线” 违规问题基本杜绝

从历年统计数据可以看出, 邮政普遍服务行政处罚案件总量在 2017 年之前呈现小幅增长, 但 2018 年之后总量开始下降, 2021 年下降尤为明显。违反“两条红线”(即未经邮政管理部门批准擅自撤销邮政普遍服务营业场所和擅自停止办理或者限制办理邮政普遍服务业务、特殊业务) 案件下降较快, 2021 年未发生因违反“两条红线” 受到处罚的违规问题, 反映出企业邮政普遍服务合规管理日益强化。但需要注意的是, 违反行业安全管理规定的案件还较多, 案由多为“安全设备、监控设备配备和使用不符合规定” 以及实名收寄等方面行业安全操作性制度执行不到位, 侧面反映出邮政管理部门加大了行业安全监管力度。

作者简介: 王爱辉 (1970 ~), 男, 河北唐山人, 硕士, 副教授, 主要从事邮政法律研究。

收稿日期: 2022-02-22

本刊网址: zyjy.sjzpc.edu.cn

2.2 执法依据以邮政法规为主，同时呈现多样性

邮政普遍服务处罚案件执法依据多是《中华人民共和国邮政法》第六十七条、第六十八条规定（普遍服务不达标、两条红线法律责任），行业安全执法案件主要适用《邮政业寄递安全监督管理办法》（包括已被替代的《邮政行业安全监督管理办法》），邮票销售执法案件主要适用《邮票发行监督管理办法》。还有案件适用《邮政普遍服务监督管理办法》有关规定，如营业场所迁址未备案。绿色包装类执法案件则主要适用《邮件快件绿色包装管理办法》，如某市邮政分公司因过度包装被处以罚款。

值得关注的是，行业安全执法案件已较多适用《中华人民共和国反恐怖主义法》《中华人民共和国安全生产法》。例如，某市邮政分公司因未依照规定对寄递物品进行安全检查或者开封验视，被适用《中华人民共和国反恐怖主义法》给予处罚；某市邮政分公司因未在有较大危险因素分拣机上设置明显安全警示标志，被适用《中华人民共和国安全生产法》处以罚款。此外，在主要适用国家立法的同时，也有适用地方性法规、地方政府规章的执法案件。

2.3 执法措施多是轻处罚，个别重处罚

邮政普遍服务执法案件主要是1万元以下的罚款和警告等轻处罚措施，邮政管理部门还注意运用约谈、责令整改等方式。但需要注意的是，近年来大额罚款（5万元以上）等重处罚措施开始运用，如某邮区中心局因未依照规定对寄递物品进行安全检查被处罚款11.8万元，某市邮政分公司提供普遍服务不达标被处罚款5万元。

2.4 违规主体代办网点较多，不注重合规管理的低级失误较多

由于邮政企业对代办网点控制力较弱，存在管理不到位问题，代办网点发生违规案件较多，其法律后果则要由委托人——邮政企业承担。国家邮政局执法信息公开系统公布的案例中，许多是因代办网点违规使邮政企业受到处罚，其中提供邮政普遍服务不达标尤为突出。需要注意的是，发生于营业、投递环节不达标案件较多，营业环节主要是营业时间、局容局貌、营业厅布局等方面问题，投递环节主要是投递作业组织、规范操作、按址投递和

投递频次等方面问题，其中多数是通过加强合规管理可以避免的低级失误。

2.5 某些案由具有一定包容性

提供邮政普遍服务不达标案由涉及的处罚案件主要有：服务信息未公示、邮筒（箱）不规范、积压邮件（报刊）、未执行规定投递频次、不按时对外营业等；还包括不按规定处理无着邮件、变更网点地址未备案、强制用户使用高资费业务、未收寄验视、安全生产设备不达标、不能办理汇兑等法定业务等。可以看出，提供邮政普遍服务不达标包容性较强，邮政普遍服务许多违规问题可以依照此案由进行处理。

2.6 个别案件定性存在不确定性

部分未执行收寄验视、实名收寄、物品信息登记制度的违规案例定性为提供普遍服务不达标，例如：某自治县邮政分公司因收寄的物品信息未登记被以提供邮政普遍服务不达标处以罚款。还有依照其他执法依据进行处罚的案例，例如：某区邮政分公司收寄包裹因详情单未填写“内件品名”按照地方性法规予以处罚。不能提供汇兑服务的案件有的依照提供普遍服务不达标处罚，有的则依照擅自停限办普遍服务业务处罚。有些定性为擅自停止办理或者限制普遍服务业务案件，更符合提供普遍服务不达标要件，如营业场所提前关门、邮政用品用具不齐全等问题。由此看来，邮政普遍服务行政处罚案件存在较大空间的裁量权，不仅表现于处罚幅度，还表现为对案件的定性。

3 邮政普遍服务合规管理路径和方法

邮政企业违反普遍服务法律法规和监管要求，将受到邮政管理部门行政处罚或者承担其他法律责任，也就产生了合规风险。有效防范、化解行政处罚的合规风险，必须树立合规意识，加强合规管理，从强化内控、建立机制、闭环管理入手，切实保障提供符合法定标准的邮政普遍服务。

3.1 加强邮政普遍服务风险内控

行政处罚案件直观反映出各级邮政企业在普遍服务达标履行、寄递安全合规等方面存在的突出问题，加强风险内控既是做好邮政普遍服务工作的根本，也是实施邮政普遍服务合规管理的基础，必须充分体现“风险为本”理念，强化基于风险的内

控管理措施，贯彻落实中国邮政集团有限公司《邮政普遍服务管理办法》有关要求，重点做好以下几个方面工作。

3.1.1 建立健全风险识别和合规审查制度

风险识别是风险内控的基础，应对照普遍服务管理制度进行风险识别，寻找、排查可能存在的风险点。在风险评估基础上，提出风险警示和对策措施，反馈于公司决策层及有关业务管理部门。要认真关注邮政普遍服务法律法规和监管要求，既包括《中华人民共和国邮政法》《邮政普遍服务监督管理办法》和邮政普遍服务标准，也包括与邮政普遍服务有关的法律、行政法规、国家主管部门管理规定以及地方立法。尤其要关注普遍服务审批、备案规定以及绿色包装、寄递安全三项基本制度（实名收寄、收寄验视和过机安检）执行情况。落实重大决策和规章制度法律合规审查制度，对企业管理制度、业务流程和经营决策进行普遍服务合规审查，避免形成制度不合规的外溢风险。

3.1.2 细化普遍服务合规管理制度、岗位责任、操作指引

依照普遍服务法律法规和监管要求，明确合规管理岗位职责、管理制度，做到纵向到底，横向到边，贯穿于各个业务环节。对标普遍服务行业标准，完善、细化企业服务质量、业务管理制度、操作指引，做到有效衔接。针对实践中易发的普遍服务违规行为，可以考虑制定简明扼要的禁令，如“两条红线”、寄递安全三项基本制度、邮件安全、用户信息、严禁暴力分拣等，切实杜绝普遍服务严重违法违规行为。

3.1.3 加大内部监督检查、绩效考核和责任追究力度

根据调研情况，邮政普遍服务不合规的合规风险事件（行政处罚）大多数为低端违规行为，如营业场所信息未公示、日戳加盖不规范、投递频次不合规等，这些问题完全可以通过加强内部监督检查解决。因此，要将普遍服务监督管理制度与企业内部的服务质量监督检查有机融合，使普遍服务不合规行为消除于自查环节，重点加强农村网点、代办网点、外包环节的监督检查。运用信息化大数据手段加强对农村地区营业网点、投递作业情况的监控，切实提高普遍服务质量。必须严格落实普遍

服务违规行为责任追究制度，通过严格的责任追究，压实各级企业及其从业人员的主体责任，保障普遍服务管理制度有效落实。同时，优化、完善普遍服务的绩效考核评价制度，将政府管理部门考核邮政企业的普遍服务指标纳入企业内部战略绩效考核和邮政普遍服务补贴挂钩考核，充分发挥考核评价的风向标作用。

3.1.4 运用多种形式加强邮政普遍服务监督管理制度培训与学习

合规培训是合规管理的重要基础，应将普遍服务法律制度作为各级领导干部和有关管理人员、一线员工的必修课，切实增强全体员工的合规意识。充分利用好中心组学习、员工培训、班组例会等形式组织学习、宣贯，将重点法律条文和重点管理制度制成口袋书人手一册。还要注意加强对外包人员的培训教育力度，切实提高末端寄递服务水平。培训中注意分层次，加强针对性，避免不分对象“一锅烩”。还要注重发挥合规案例的作用，做到以案释法、融法于例。运用生动的案例解读法律制度，可以使员工在分享故事的同时，领悟到法律制度核心要义，增强合规培训的实效性。

3.1.5 积极培育邮政普遍服务合规文化

通过制定发放合规手册、签订合规承诺、开设法规讲堂、舆论引导、新媒体宣传等方式，强化全员尤其是管理人员安全、质量、诚信与合规意识，树立依法合规、守法诚信的核心价值观，筑牢依法合规提供邮政普遍服务的思想基础。

3.1.6 加大资金投入，完善安全设备配置

邮政行业安全处罚案件中，安全设备配置不到位问题较多，补白乡镇网点、代办网点尤为突出。除安全设备安装不达标问题之外，还有安全设备维护不到位问题。近两年，邮件处理场所安全管理处罚案件也多有发生，主要是分拣机安全防护不到位。应当加大资金投入，按照寄递企业安全防范要求、邮政业安全生产设备配置规范，配齐营业场所、处理场所、机房、运输车辆安全设备，保证监控、消防等各类安全设备配备到位，尤其对代办网点、农村网点、外包场所给予高度重视。还要通过建立、完善相应的制度，明确定期维护、保养、检测安全设备的责任，保证安全设备的正常运行和发挥效用。

3.2 建立有效的政企协调、沟通机制

邮政管理部门与邮政企业构成了邮政普遍服务监督管理的两极,建立畅通、有效的政企协调、沟通机制是做好邮政普遍服务工作的重要支撑,也是合规沟通的实现形式。政企协调、沟通机制应当有多层次、多种形式,既有高层沟通机制,也要有工作部门的联系机制。具体形式可以包括联席会议、定期磋商、通报情况、调研走访,邀请政府部门参加企业的有关会议,提供普遍服务合规管理指导,为企业从事普遍服务人员进行合规培训等形式。

通过政企协调机制既可以了解、掌握政府管理部门监管动向,制定有针对性的合规管理措施,同时也能使政府管理部门了解企业合规管理情况、创新举措和存在的困难,争取政府管理部门的支持、理解,促使其推进“放管服”改革,实现由日常管理转型为风险监管。邮政企业要充分尊重邮政管理部门依法开展的监督管理工作,配合执法检查,保持合作态度,及时整改提供普遍服务过程中的不合规行为并及时反馈。

3.3 实施邮政普遍服务行政处罚案件闭环管理制度

实施行政处罚案件闭环管理,是邮政普遍服务合规管理的有力抓手。各级邮政企业应当依照中国邮政集团有限公司要求,做好行政处罚案件的风险应对和上报、整改、追责、考核工作,实现动态监控、全程跟踪、有始有终。

3.3.1 善于应对合规风险

对于邮政普遍服务处罚案件,邮政企业在主动配合执法的同时,应当充分行使好陈述、申辩权,注意运用《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条、第三十三条从轻、减轻或者不予处罚的规定,尽量降低处罚强度。例如,企业可以陈述已建立完善的合规管理体系,违规行为属于偶然事件;违规行为轻微并且未造成危害后果或者违规行为已经及时纠正。通过陈述、申辩,在处罚案件定性上也要积极争取,如尽可能定性为普遍服务不合规行为,而不要定性为违反“两条红线”行为。企业普遍服务管理人员应当及时到场处理执法案件,力争将问题决于案件初查阶段。

3.3.2 严格执行行政执法决定

邮政管理部门作出的普遍服务处罚决定、执

法措施应当坚决执行,按照要求整改落实到位,并及时反馈邮政管理部门。根据《中华人民共和国邮政法》有关规定,对涉及普遍服务违规的直接负责主管人员或者其他直接责任人员,企业应当依规依纪进行处理,并按期反馈。必须杜绝推诿、拖延执法决定的行为,实践中已发生多起因未依法履行决定而由法院强制执行的事例,要引以为戒。

3.3.3 依法行使救济权利

各级邮政企业对行政处罚决定不服的,有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼。如需要申请复议或者提起行政诉讼的,各市县分公司必须报省分公司审核批准,重大问题请示集团公司。申请复议或者提起行政诉讼前应当经过法律专家论证,并聘请具有政府法律顾问和行政诉讼经验的律师代理。行使救济权利,必须依法进行,坚决杜绝非理性博弈。

3.3.4 认真落实处罚案件整改要求

各级邮政企业对处罚案件反映出的问题应当实行督导管理,举一反三,切实做好整改工作,避免同一问题多次发生。要明确整改责任部门(单位)、责任人、完成期限,针对不同类型的问题制定相应的整改措施,实行问题销号制度,普遍服务管理部门要加强监督检查,确保问题得到及时整改,并要组织回头看,防止问题反弹。

参 考 文 献

[1] 江必新.《中华人民共和国行政处罚法》条文解读与法律适用[M].北京:中国法制出版社,2021

[2] 赵万一.合规制度的公司法设计及其实现路径[J].中国法学,2020(2)

[3] 中国邮政集团有限公司.中国邮政集团有限公司邮政普遍服务管理办法(试行)[N].中国邮政报,2021-07-07

[4] 盐城市人民政府.盐城市人民政府关于印发盐城市沿海港口岸线使用管理办法的通知[EB/OL].http://www.yancheng.gov.cn/art/2015/5/12/art_25891_3624469.html, 2015-07-15

[5] 济南市人民政府办公厅.济南市人民政府办公厅关于进一步提高邮政普遍服务水平的意见[EB/OL].http://www.jinan.gov.cn/art/2012/2/7/art_23043_8527.html, 2012-02-20