

邮政标准化工作的改革思路和主要任务

李学平

(国家邮政局, 北京100808)

摘要：为实现邮政依靠科技进步、提高核心竞争力的目标，文章从回顾标准化工作的发展历程，分析国际、国内标准化工作的发展趋势入手，探讨了我国邮政标准化工作的改革思路以及近期我国邮政标准化工作的主要任务。

关键词：国际；标准；标准化；管理；改革

中图分类号：F61

文献标识码：A

随着网络经济时代的到来，社会生活的各个方面无不渗透着标准和标准化的深刻影响。标准化已成为机械化、自动化、信息化的基础和前提。面临入世以及政企分开之后邮政市场的进一步开放，从某种意义上讲，标准化已成为邮政依靠科技进步、提高核心竞争力的关键。本文拟从分析国际、国内标准化工作的发展趋势入手，对近期我国邮政标准化工作的改革思路以及主要工作做一探讨。

1 国际标准化的发展趋势

当今社会已进入网络经济时代，标准和标准化远远超出了工业化生产的狭窄领域。农业、服务业、IT产业都渗透着标准和标准化的深刻影响，反映着社会各方面对标准和标准化的强烈需求。

20世纪90年代后期，特别是跨入21世纪后，国际上出现了“标准化战略热”，有关国际组织、区域组织和国家纷纷制定了标准化发展战略。部分国家标准化战略的类型及核心内容见表1。

表1部分国家标准化战略的类型及核心内容

从各国和国际标准化组织的标准化战略来看，国际标准化发展呈现出以下趋势。

1.1 注重标准化管理体制和运行机制的改革

日本把管理体制和运行机制改革作为战略的重要任务；美国把分散的标准体系有机地联接在一起，在12项战略措施中有6项是关于体制和运行机制的改革；加拿大8项战略措施中，有两项是体制和运行机制的改革。

1.2 注重国际标准化活动

欧盟(EU)标准化战略强调要进一步扩大欧洲标准化体系的参加国(制定战略时有19个国家，到2004年已发展到25个国家)，要统一欧盟各国在国际标准化组织中的标准化提案，在国际标准化活动中确立欧洲地位，加强欧洲产业在世界市场上的竞争力；美国要在几个主要技术领域重点承担或从事ISO、IEC的秘书处工作，积极参加所有国际标准化活动，努力制定出反映美国技术的国际标准；加拿大通过加强北美区域联盟，形成共同标准提案，从而将其本国标准转化为国际标准；日本针对国际标准化活动制定了20项战略对策，包括国际标准的对策、产业界提出战略性的国际标准提案、创造参加国际标准化活动的良好环境、培养国标准化专家、推进亚太地区的国际标准化活动等。

1.3 注重建立区域标准化联盟

欧盟利用其条件，要建立更强大的欧洲标准化体系；日本试图通过建立亚洲区域联盟将日本和亚洲的标准推向国际，与欧洲抗衡；美国要与更多国家的政府标准化机构和标准化团体建立联盟，以确保最佳的标准化过程被国际标准化机构采纳；加拿大则要通过建立北美区域联盟，形成共同的国际标准提案。

1.4 将信息、环保、制造技术等领域作为战略的重点

日本将信息技术的标准化、环境保护的标准化、反映消费者和老年人及残疾人需求的标准化、制造技术和产业基础技术的标准化作为标准化战略的重点领域，提出了重点领域的17个标准化课题；与日本相似，美国和加拿大也将健康、安全、环境、贸易、产业等方面的标准化作为标准化战略的重点领域。

1.5 强调科技开发政策和标准化政策的协调

美国规定：NIST(National Institute of Standards and Technology)参加ANSI(American National Standards Institute)的理事会，对ANSI举办的国际标准化活动提供财政支持；把参加标准化活动和参加标准制定情况作为科研人员业绩考核的一个指标(按照参加标准化活动多少打分)。NIST的300多名计量测试专家曾参加过1200多个标准的制定工作。1999年度美国联邦政府机构有2832人参加了标准化机构的活动。

日本把研究开发政策和标准化政策作为车之两轮（研究开发政策+标准化政策=技术创新与实用化政策）。要实现标准化政策和产业技术政策一体化推进，建立支援标准化研究开发体系，增加有关科学研究的预算经费。日本还规定要将科研人员参加标准化活动的水平作为个人业绩进行具体考核。

欧洲各国也在积极推行对以标准化为目标的研究开发项目给予财政支持的政策。

1.6 强调事实上的标准的重要性

最近，国际标准的显著变化是：事实上的标准、论坛或合作体标准活动非常活跃，特别是在信息技术领域，各个国家都予以高度重视，有选择地采用。在论坛（forum）、合作体（consortium）制标活动中，信息通信和信息处理领域的标准化论坛，美国占58%，日本占25%，欧洲占14%。以美国为中心的论坛也积极地向其他区域普及推广，力图形成以美国为中心的国际标准。

1.7 理论创新

标准是一门科学，21世纪标准学有五大特征：跨学科特性（multidisciplinarity）、跨行业特性（multi-industry）、部际特性（multi ministry）、国际性（internationality）、战略性（strategic nature）。

1.8 管理标准日益受到重视

ISO继发布了ISO9000质量管理系列标准、ISO14000环境管理系列标准之后，企业社会责任标准（CSR: corporate social responsibility）作为第三代管理系列标准已成为国际上关注的热点问题之一。目前，第四代标准SIGMA（Sustainability Integrated Guidelines for Management，指可持续发展综合管理指南）的研究制定工作也格外引人注目，该管理标准旨在通过有效协调经济、社会、环境等领域之间的关系，来实现社会的可持续发展。

2 我国标准化工作的改革思路

2.1 我国标准化的发展

我国标准化的发展历史可以追溯到3000年前的青铜器制造，可谓源远流长。特别是秦始皇统一中国后规定的“车同轨、书同文”，颁布的《工律》、《金布律》、《田律》，堪称古代标准化的典范。然而在近代，却落后于西方工业国家。

1949年10月新中国成立，我国标准化的历史翻开了新的一页。当时，中央政府政务院财政经济委员会的中央技术管理局中设立了标准规格处。1963年制定了标准化十年发展规划。文革期间，标准化工作几乎陷于瘫痪。1979年，颁布了《中华人民共和国标准化管理条例》。1988年，颁布了《中华人民共和国标准化法》，国家标准化管理工作走上了法制化轨道。

2001年，我国加入WTO。社会对标准化的需求和要求日益提高。标准成为市场准入的通行证，成为国际贸易、CCC认证、生产许可证、监督检查、名牌、免检的重要依据，成为壁垒的主要表现形式，成为企业驾驭市场的重要手段，成为企业管理水平的象征，科技成果转化成为实用技术的重要桥梁。为应对入世后的标准化工作，2001年10月，国家标准化管理委员会作为国务院授权履行行政管理职能、统一管理全国标准化工作的主管机构正式成立，标准化工作的地位得到了空前的提高。

2.2 我国国家标准概况

截至2003年底，我国国家标准共有20906项（不包括工程建设标准GB50000号以后的项目），其中：强制性标准2952项，推荐性标准17899项，指导性技术文件55项，见图1。

图1 2003年底我国国家标准分布

我国国家标准的结构分布见图2。

图2 我国国家标准的结构分布

2.3 我国标准化工作存在的问题

思想观念转变不够，跟不上我国经济和社会发展的步伐。如政府包办，把标准作为行政管理的手段，忽视市场相关性，国家标准制修订过程手续繁杂等。

国家标准制修订运行机制有效性差。如立项缺乏科学性、严肃性；制修订效率低，透明度不高；反映市场和企业需求不够，标准市场适用性差；国家标准制修订经费使用效率不高。

技术标准体系不够完善。强制性标准数量多，范围过宽；有些标准缺乏协调性；国家标准体系结构不合理。

国家标准复审、修订不及时。如标龄长，标准老化；标准制修订周期长；国家标准总体技术水平偏低。

标准化基础工作薄弱。全国专业标准化技术委员会管理不善；标准化培训教育工作薄弱；标准化工作信息化程度低。

2.4 我国标准化工作的改革

2.4.1 改革的目标。建立快速反应市场需求的运行机制；建立开放式、广泛吸纳全社会尤其是企业参与、以企业为主的工作模式；建立市场化、国际化、信息化的标准体系；制定我国的标准发展战略。

2.4.2 改革的任务。要实现五个转变。一是意识的转变：从为生产、管理服务转变到为贸易服务，提高标准适用性；二是工作方法的转变：随时满足需求，增加透明度，公开向社会征求意见；三是工作手段的转变：采用电子和网络技术；四是标准形式的转变：标准、工业技术协议；五是服务方式的转变：在提供纸质文本的同时，提供电子版、网络版服务。

2.4.3 改革的措施。一是通过市场化、公开化和信息化，深化国家标准计划管理模式改革，提高计划管理的有效性。二是加强标准项目阶段管理，确保计划项目按时完成。利用信息技术手段，实现对标准制修订各阶段的有效管理。将计划项目的执行情况作为考

核技术委员会的重要内容之一。三是实行标准项目经费改革。根据完成报批的国家标准数量和难易程度拨付标准制修订补助经费；突出重点，集中于强制性国家标准、重要的基础性和国民经济重点领域的国家标准；建立经费使用跟踪管理制度。四是引入市场竞争机制，开辟国家标准制修订的新途径。鼓励企业参与标准化活动，国家标准制修订资金实现多元化，保证标准的公开透明、科学公正，引进新的标准文件形式。五是加强标准化宏观管理。统一计划，统一审查，统一编号，统一批准发布。

2.4.4改革的重点。一是强制性标准改革。内容程序法规化，约束范围规范化，制定过程透明化，发布通报公开征求意见。二是标准化工作市场化改革。在运行机制上，快速反应市场需求，多次计划，社会申报，向国内外公开征求意见；在项目来源上，来自市场，用于市场；在经费上，市场的需要，市场解决。三是标准化工作国际化改革。加大采用国际标准的力度，提高与国际标准接轨的能力；积极参与国际标准的制定，体现我国的利益。四是标准化工作信息化改革。所有工作都从网上进行，包括制标过程和服务过程，提高透明度和工作效率；加强标准信息的管理，建立统一、权威的标准信息网站。五是技术委员会改革。秘书处挂靠单位实行竞争；进行实体化、会员制试点。

3我国邮政标准化工作的现状

3.1我国标准化工作取得的成效

3.1.1加强了标准化工作的统一领导和规划。1999年，国家质量技术监督局批准国家邮政局为邮政行业标准化归口管理单位，“YZ”为邮政行业标准代号；计划财务部作为邮政行业标准管理的职能部门，制定了标准制修订计划，组织制定了《邮政标准管理办法》和《邮政标准制修订程序》，发布了新的《邮政技术标准体系》和《邮政综合计算机网标准分体系》，使标准制定工作走上了系统化、规范化的轨道，初步形成了“统一计划、统一审查、统一编号和统一批准发布”的标准管理体制。2002年，国家邮政局成立以来的第一次全国邮政标准工作电视电话会议在北京召开。会议提出了“制定一个规划”、“完善一个办法”、“建立一支队伍”、“打好两大战役”、“实现三个提高”的总体目标，即制定邮政标准化工作三年规划；完善邮政标准化工作管理办法；建立一支高水平的邮政标准研究、制定队伍；打好邮政服务形象工程、中心局生产作业标准化两大战役；实现国际标准的采标率和转化率明显提高、邮政形象标识的标准化水平明显提高、邮区中心局生产作业标准化水平明显提高。会议还提出了“领导挂帅，统一管理，分工负责，注重实效，全面推进”的工作方针。会后，国家邮政局和各省局均成立了标准化工作领导小组，科技委成立了标准化专业组，邮政科学研究规划院成立了标准技术归口管理办公室，国家局两个质检中心按规定完成了计量认证和审查认可工作，形成了一个比较完整的标准化工作组织管理体系。同时，印发了《邮政标准化工作2003~2005年规划》，发布了新的《邮政标准化工作管理办法》和《标准制修订程序》，保证了全国邮政标准化工作的顺利开展。

3.1.2标准制修订工作取得突破性进展。目前，已发布的各类邮政标准总计约300项，其中国家邮政局成立以来共发布各类邮政标准240余项，约为邮电分营前22年发布的邮政标准总数的4倍，平均不到10个自然天就发布1项新标准，标准数量的增长速度为国内各行业所罕见。其中，在支撑信息化建设方面，完成了一批信息化建设相关的交换数据规范、应用层协议、开发文档规范、联网测试规范以及各类代码标准，初步形成了综合网应用软件开发的基础标准体系。尤其是《全国邮政管理和生产机构代码》，第一次规范了全国邮政5万多个支局所的名称，结束了全国支局所无唯一代码的历史，为邮政信息化以及企业管理的规范化奠定了基础。同时，为加强这一关键基础代码的维护工作，2004年，国家邮政局印发了《全国邮政管理和生产机构代码维护管理办法》，建立了全国邮政和生产机构代码维护体系；组织完成了电子汇兑、邮政储蓄统一版本、物流、速递、名址库、代理保险、代理开放式基金、电子稽查、储蓄系统与电子汇兑系统互通、国际普邮跟踪查询、量收管理、电子化支局、报刊、中心局作业、邮运指挥调度等十余个应用系统的业务需求调查，为工程建设立项提供了依据；组织编制或修订了邮政业务分类与代码、邮政大客户编码规则、邮政会计科目代码、各类业务单式等相关标准，为促进实物流、信息流的融合和中心局、邮运两个子系统以及量收系统的建设、运行提供了有效支撑。此外，还组织编制了邮政综合计算机网运行维护规程系列标准，为规范全网的运行维护工作提供了依据。在实物网建设方面，发布了总包及给据邮件条码，信箱、集装箱等各类容器及其标牌，信封、特快专递封套等邮件封装品，各类分拣设备、用品用具，各类设备、产品的测试规程，中心局工程设计规范、施工验收规范等标准；在邮政标识标准方面，发布了邮政徽标、标志色、局所标志、车辆标志、信筒等标准，并从视觉识别系统（VIS）的角度，完成了对原邮政CI手册的修订。此外，完成了对现行标准中到达标龄的60余项标准的全面复审，分别提出了继续有效、修订和废止的建议。这些工作的开展，基本满足了生产和建设的需求。

3.1.3加大了标准的宣贯和监督检查力度。首先，建立了出版发行体系，由人民邮电出版社负责出版印刷发行，同时在中国邮政网站《科技园地》上设立标准专栏，通过Internet发布急需标准。其次，通过宣贯会、培训班的形式进行宣传。先后组织了国家GB11标准、信息网建设相关标准、信封标准、邮政形象标志标准的宣贯。组织了邮政标准专题培训班，邀请了包括原国家质量技术监督局李春田副局长在内的一批标准化专家授课，收到了较好的效果。第三，充分利用各种媒体加大宣传力度。全国邮政标准化工作电视电话会议之后，在《中国邮政报》和中国邮政网站上开辟了标准化专栏，进行了十余期专版宣传，造出了标准化宣传的声势。组织编印了《邮政标准目录（1997—2003）》和《邮政标准汇编》。第四，加强了质检工作，颁布了《国家邮政局质量监督检验机构管理办法》和《邮政产品质量监督抽查管理暂行办法》，对国家邮政局用品用具和信函设备两个质检中心进行了业务授权。每年下达质检计划，对重要产品和用品用具质量进行抽查，并对质检结果进行通报，对质检抽查中不合格产品的厂家进行了督促整改。

3.1.4积极参与万国邮联的标准化活动。几年来我们积极组织参加万国邮联标准化委员会、邮政编码项目组和信息技术组的活动，参与了万国邮联各项技术标准的讨论，帮助纠正了一些标准中的错误。同时，加大了采用和转化万国邮联标准和其它国外先进标准的力度，及时转化万国邮联相关标准10余项，初步建立了万国邮联标准数据库，为跟踪、参与国际邮政标准研究打下了良好基础。目前万国邮联正式标准的转化率已达到80%。

3.2我国邮政标准化工作存在的问题

3.2.1部分领导干部和职工对邮政标准化工作的重要性、复杂性认识不足，标准化意识不强。标准化是一项基础性工作，它对邮政发展的作用在很大程度上隐性的，投资效益是间接的，因而，一些同志特别是一些领导干部不愿在标准化上投入；一些领导干部对邮政长期以来的手工作业、生产的全网性和管理的属地性的矛盾以及客户参与造成的邮政标准化的复杂性认识不足，对标准化工作缺乏了解和理解，因而在人员配备、工作条件方面未能给予足够的重视；标准化工作不像抓业务、抓工程那么容易出成绩，因而，部分干部和职工不关心标准化工作，不愿抓标准化工作，不愿做标准化工作，标准化意识淡薄。最近，在信息化工作中反映出来的，很多省支局所代码与国家邮政局标准不一致的问题便是突出的一例。

3.2.2在标准制定方面，从标准的提出、标准制定的水平、质量和进度诸方面还不能完全适应邮政现代化建设的需求。首先，对于标准化的对象，这几年还停留在满足技术发展和工程建设急需的层次，注重了技术标准的制定，而对从提升整个邮政传统产业、带动整个企业走向现代化的高度提出标准以及管理标准、工作标准的制定和贯彻重视不够；其次，有些标准起草单位缺乏艰苦、细致的调研工作，基础不够扎实，标准送审稿的水平和质量不高，个别标准甚至要召开二、三次审查会议才能通过；第三，在标准制定、协调、审查等工作环节，没有充分发挥业务主管部门的作用，造成一些标准协调难度大，工作效率低，进度不尽如人意，不能完全适应业务发展和工程建设的需求。

3.2.3在标准宣贯、执行及监督方面，职责尚不分明，措施也不得力，造成虽然制定了标准，但迟迟得不到有效执行，不执行也没人监督的局面。如前述的生产机构代码，国家邮政局2002年就发布了标准，2004年又印发了维护管理办法。然而，在一些应用系统的开发中，一些省并没有认真执行，对目前各系统的互联造成了十分不利的影 响。又如邮件封装标准，国家邮政局成立后，我们先后组织了对信封、特快专递封套、包裹包装箱等用品用具的质量抽查。其中一次，信封的合格率为74%，特快专递封套的合格率为12%，包裹包装箱的合格率为58%。企协组织在全国范围内对邮件上机分拣率做了一次调查，合格率很低。虽然其中原因很多，但在很大程度上也反映了标准宣贯执行和实施监督工作的薄弱。

3.2.4标准化管理工作创新意识不强。在标准化管理工作方面，注意强调了邮政行业的政府行为，忽视了中国邮政本身是一个企业，从一个现代化企业的角度推进标准化工作的创新意识不强，管理上过分地拘泥于国家制定的行业标准管理的框框。另外，管理人员不足，个别管理人员对标准化工作责任心不强，业务、技术素质不高，也是造成目前标准化工作存在问题的一个重要原因。

4邮政标准化管理改革思路和近期主要工作

标准化是提高邮政技术创新能力的先决条件，是开拓市场的重要工具，是提高管理水平的必然选择，是实现邮政规模经济效益的根本保证，也是建立先进企业文化的有效途径，更是邮政机械化、自动化和信息化的基础和前提。在最近闭幕的全国邮政局长工作会议和信息技术工作会议上，刘安东局长、冯新生副局长都特别强调要加强标准化工作。我们一定要按照全国邮政标准化工作电视电话会议的部署，高度重视、切实做好邮政标准化工作，为邮政发展做好支撑。

4.1继续加强组织领导，完善管理体制，充分发挥各级邮政标准化组织的作用

全国邮政标准化工作电视电话会议之后，国家邮政局和各省邮政局都成立了标准化工作领导小组。这一模式是针对当时的具体情况，为加大领导力度，从行政角度设立的，和国家的整个管理体制不对口，标准立项、过程控制、审查等环节专家的参与度也不高。因此，我们应结合国家对标准化工作的总体部署，积极探索标准委员会组织模式，使标准化管理工作再上新台阶。同时，在工作中将充分发挥邮政各级企业和业务部门在本部门或本专业业务范围内标准提出、实施和监督检查工作中的主体作用，更好地适应新形势下信息化建设对标准管理工作的需求。此外，建立开放式的标准制定机制和标准化工作奖励机制。鼓励各省（自治区、直辖市）邮政局或直属单位自筹资金对本地区、本单位开发的新业务、新技术、新产品及工作管理等方面制定适用于本地区、本单位的企业标准，条件成熟时上升为邮政行业标准；对产品标准，继续实行申报时提交草案，国家邮政局给予经费补贴的政策；建立标准化工作考核奖惩制度，建议在国家局科学技术奖评选中，留出专门额度，用于标准成果的评选；要特别强调引进项目时必须进行标准化审查，在引进技术、设备的同时要引进标准。

4.2突出重点，集中完成一批邮政业务发展和信息化建设急需的标准制定工作

一是印发新的邮政标准体系，明确近期标准制修订工作的任务，指导邮政标准的制定工作。在原邮政技术标准体系的基础上，补充完善包括管理、服务建设等各个类别在内的邮政标准项目内容，并突出管理、服务特别是业务流程、操作规范方面的标准，形成一个相对完善的“邮政企业标准体系”，为以后邮政标准的制修订工作提供指南。二是集中完成一批邮政业务发展和信息化建设急需的标准制定工作。主要包括：与信息化建设相关的各类代码标准、数据交换规范和应用层协议；各应用系统的业务需求及相关业务单式；实现信息化后的业务流程、操作规范、服务规范标准；以贯彻实施新的《信封》标准为主要内容的相关邮件封装标准。三是继续以“早期介入、积极跟踪、适时出台”的工作思路，积极参与万国邮联（UPU）的标准化工作，要从坐在后面听会（Behind）、坐在旁边讨论（Beside），逐步实现超越其他国家，承担实质性起草工作（Beyond）；要积极参与国内物流、物联网

及产品电子代码(EPC)等高新技术标准的研究,加大邮政标准的采标力度,加快国际标准的转化工作。

4.3 加强标准计划项目管理,切实提高标准编写质量

标准制修订是一项极其严肃的科研工作,其质量高低关系到一个标准能否达到制定的预期目的,能否满足邮政发展的需要。为了保证标准的质量,国家局最近印发了新的邮政标准制修订程序和要求。新修订的程序对标准的提案、立项、征求意见、送审、报批、出版、复审等各个阶段的工作提出了更为详尽、严格的规定,特别提出了项目实行主审专家全过程参与、项目负责人实行持证上岗的要求。在今后的工作中,我们将严格按照新的程序和要求去做,切实提高邮政标准的制修订质量。

4.4 做好邮政标准项目的清理整顿和标准维护工作

国家邮政局成立以来,标准数量增长很快。但是,存在着标准体系结构不尽合理、部分标准标龄长、制修订周期长、个别标准质量不高、标准之间内容交叉等问题,不能完全满足邮政实际发展的需要。为尽快解决这些问题,充分发挥标准化工作在邮政发展中应有的作用,我们将配合国家标准化管理委员会清理邮政国家标准的基础上,对已经发布的和在研的邮政行业标准、标准化指导性文件、标准预研项目进行认真的分析和研究,弄清现状,进行一次全面的整顿清理和复审,提出修订、废止或结题终止的意见。同时,要把标准的维护工作,特别是代码的维护日常化、制度化。国家邮政局科技主管部门、业务主管部门、技术支撑单位以及各省都要指定专人负责标准的维护,切实做好维护工作。

4.5 加大标准的宣贯、执行和监督检查力度

标准化工作中,制定标准是基础,宣传贯彻是核心。应把标准的宣贯工作作为一项长期工作来抓。对涉及全程全网的重要标准,如企业形象标识、代码、条码、通信协议、网络安全、邮件封装等标准的宣贯执行,要做到组织落实、计划落实、经费落实、目标落实、责任到人、措施到位。要充分发挥质检中心的作用,对标准的实施效果进行检查考核,未按要求执行的要按照管理办法予以处罚,并限期纠正。此外,要做好标准化的基础性工作。要改革邮政标准的发布方式,建立信息化平台,充分利用中国邮政网站和科技成果发布平台,缩短标准发布周期。同时,完善邮政标准数据库和万国邮联标准数据库,继续抓好标准化培训教育工作。

收稿日期:2005-06-14

作者简介:李学平(1961~),男,山西夏县人,硕士,教授级高级工程师,享受国务院政府津贴,现任国家邮政局科技处处长,主要从事科技管理工作研究。