



万国邮政联盟邮政研究丛书 61.1
邮联一些会员国邮政部门的管理方式

人民邮电出版社出版
北京东长安街27号
河北省邮电印刷厂印刷
人民邮电出版社发行

开本：850×1168 1/32 1982年10月 第 一 版
印张：2 20/32 页数：42 1982年10月河北第一次印刷
字数：68 千字 插图：4

统一书号：15045·总2674-发4101

引 言

1. 在邮政研究咨询委员会1965年的管理理事会年会上,在负责B103研究题的工作组活动范围内(B103是“研究发展中国家邮政部门目前的组织情况以及使这些国家建立一个有效邮政的途径和手段”),曾经提出,为满足一些年轻国家邮政主管部门的要求,希望散发一些关于各国邮政部门管理工作所遵循的法律和财政原则的资料。

2. 本文件主要应当使发展中的年轻国家的邮政主管部门的领导人有可能进行这样的研究:采用一种不同的管理方式是否可以便于邮政部门更好地满足不断出现的需要,从而适应社会和经济的发展;目的是支持它们可能向各自政府提出的改革建议。为此,B103研究课题的报告国曾经要求一些技术发达国家的邮政部门提供资料。这些资料应尽可能地遵照后附提纲的形式,以便使本征询资料具有一定的可比性。

3. 所收集的资料发表于邮政研究丛书第61分册(邮联一些会员国邮政部门的管理方式)。

4. 鉴于有些提供了资料的国家已经发生或者正在进行管理结构和体制方面的重大改革,在咨理会第三委员会(年轻国家邮政经营管理现代化问题)1970年的会议上,曾经提出应对已出版的资料进行修订。

5. 根据1972年咨理会年会所作的有关决定,各国提供的资料今后将收入活页分册里。这样就方便了资料的修订工作,从而使各国邮政能够使用现实性很强的资料。

发给被征询主管部门的提纲

A. 法律地位

组成国家机器的公共部门（部、监管部所属的国务秘书处、交通部的一个局等等）；

国营公共企业；

具有工业和商业特点的公共事务局。

B. 邮政和电信的关系

同一个部，有一些公用部门（人事、房建等）；

机构分开但具有相互协调和相互支援的关系；

完全分开。

C. 权限

活动范围：

——邮政本身的业务；

——金融业务；

其他业务；

——为其他机构开展的业务；

.....

行使职权必备条件：

——垄断权的存在。

——法律条文、规章等等。

D. 内部行政组织

表示各部门行政等级关系的组织机构表。

E. 法律状况

法人资格（获取、订合同、法律诉讼等等权利）。

——房屋、器材、设备的所有权。

——税务制度（公共税、专门税、免税）。

——诉讼制度（发生争执时管辖权所属法院）。

F. 财务组织

——与财务部和监管部关系的性质（灵活监管或严格监管，深入细节或仅限于大的方面）。

——它在做预算时所起的作用。

——非单独性预算，即开支预算列入国家总预算中，收入摊进国家的其他收入之中。

——单独的收支预算，但以国家总预算的形式表达出来，并遵守同样的规则。

——服从其他规定（批准预算的权力）的独立预算。

——列入预算的数字是否具有严格限制或者只是估算性的？

——预算在一年中是否可以修改？如果可以，在什么情况下以及要得到那一级批准（总局长、部长、财政部长、议会等）？

——这个修改可采取什么形式，追加经费（增加已批准开支的规模）还是挪用经费（使用原来用于其他支出的经费）？

G. 预算结构

——预算计划的梗概（收入和支出）。

——“业务开支”和“投资开支”可能的区分。

H. 影响预算的具体规定

为其他部门提供服务的报酬情况（免费、定薪补贴或全部补偿等等）。

存于邮政支票和邮政储蓄业务的资金的使用（由邮政主管部门管理、提供给国家的某一机构使用等等）。

为了总体利益，允许对所提供的服务以低于成本费的费率收取报酬（例如报纸的运输）。

I. 业务的收入和支出的平衡

盈余款额的使用（并入总预算之中；存入国家的某一基金；存入邮政储备金；为邮政投资提供资金等等）。

J. 批准资金的提供

自己的资金。

国家资助或借款。

公债。

.....

K. 预算的执行

会计工作的组织：

——遵守公共会计工作条例，即遵守国家总预算会计条例（遵守全部条例或者只遵守其中的一部分）。

——帐务科目的划分是与国家预算相同还是根据其他的会计制度划分？

——工、商形式的承袭管帐方式（即编造资产负债表、营业帐、损失和利润帐）。

——这种帐务是主要帐务还是附属帐务？

——按照生产分析会计方法记帐，特别是按照生产部门或业务种类编造生产帐。

——成本费的确定，采用系统的方式还是临时的方式。

预算执行情况的检查：

——方式。

——负责检查的权威部门。

L. 资费的确定

采用的原则（根据业务的实际费用；根据所提供服务的实际价值；根据邮政部门外的普遍选择；对某些业务发展的研究；对亏本资费的补偿等等）。

主管部门。

采用的程序（手续）。

M. 人事

批准招工的主管机关。

采用的程序（手续）。

人事条例（公共职能的一般条例、专门公共法等等）。

澳 大 利 亚

A. 社会地位

澳大利亚联邦议会的权力，特别是管理邮政系统的权力已在宪法中确定下来。宪法申明议会有权为有益于和平、公共秩序和更好地管理联邦，在邮政、电报、电话以及其他类似业务方面制定法律。

邮政和电报法规定，邮电部长要对联邦的邮政和电报业务负责。同一法律还规定，上述法律的掌管以及对邮政和电信部门的监督都委托给部长。部长是人民选出的议会代表，具有国家部长的级别。这条法律还规定，在邮电部下面设有一个邮电总局长，他负责监督全国邮电部门的工作。

邮电总局长是该部门的常务领导。在他任职期间，不论政府和部长如何更迭，他都可以继续担任这一职务。澳大利亚是一个联邦，包括六个州和一个“联邦首都地区”。邮政和电报法规定，在每个州设有局长作为邮电部门的主要官员。

B. 邮政和电信的关系

按照组织机构简图，邮电部门包括下列六大局：技术工程局：制造和维护电信设备。

技术规划和研究局：有关建设新电信网路的长远规划和研究。

邮政业务局：邮政经营、发运和运输业务（这个局的工作在“权限”一栏中，有更详细的论述）。

电信局：电话、电报和一些广播业务的经营。

管理业务局：财政、帐务、供给及其相关合同、信息自动处理、人事和编制。

工会事务局：澳大利亚邮政总局的领导及人员的关系。

C. 权限

邮政业务局负责监督在澳大利亚联邦的全部领土上提供的各类

邮政服务。

它负责设立和管理邮局，负责使用各种可行的办法发寄和运输函件及包裹，负责组织和监督邮政和电信不涉及技术设施的运输工作。它还负责解释邮电法、相关的邮电费率法、邮政规划以及邮政法规。此外，该局负责研究工作，并制定以有效的、经济的条件满足公众对邮政业务要求的计划。同时，它要负责监督邮政，使其向公众和商业部门提供的服务质量保持在一个令人满意的水平上。

为完成所有这些任务，该局的权限，从中央主管部门到各个州，按下述方法分配。

D. 内部行满组织

1. 中央主管部门

1.1 图1（见附件1）为中央主管部门组织机构表。邮政业务局由一个副局长主管，副局长置于一个总局长的领导之下。该局又包括五个大处，均由几个副局长助理负责。每个处又分为更小的单位由管理人员主持工作。各部门的权限简要介绍如下。

1.2. 业务处（邮局处）。

它负责组织和监督全澳大利亚邮局；确定有关邮政业务的合适标准；提供能满足公众需要的业务管理原则；并且在邮局为其他部和其他公共机构开办一些业务。同时它还要负责经常审查邮局的组织结构、人员编制表、实际工作和程序等等，以便邮局能够在有效的和经济的条件下进行工作，能够对反映其经营中财政情况的统计数据和会计数据进行分析，对所取得的有关结果进行评价。

1.3 封发和运输处

在中央主管部门以及在塔斯马尼亚总包的封发和运输活动属于同一部门。而在其他州，这二个活动是由二个不同的部门承担的。这个处主要负责以下工作：

——监督州一级相关机构工作情况，该相关机构负责处理有关邮件的分拣和运输，尤其是组织机构、人员编制和服务质量问题。

——制定政策、规划以及为了在公路、铁路、航空、航海很好

地运输邮件而签订所需要的专门合同。

——制定和审议各州之间发运邮件的协议、向外国发运邮件的协议。

——确定和审查各类车辆、汽车停车场和邮政专用修理车间。

——研究和审查各州负责邮件分拣和运输的人员的一切工会事务。

1.4 商业开发处

它的权限是确定将要执行的与开辟新业务和改进现有业务有关的政策。它确定各业务的要求，研究各业务的赢利性并制定商业政策。它按照 J 段中规定的原则，确定国内和国际业务的资费。

1.4.1 该处还负责集邮业务的组织，邮票的生产，为邮票展览提供窗口，出版宣传邮票的资料，尤其是集邮快报，并且公布商方邮票报。它向邮票咨询委员会提供秘书服务。另并，它还负责向邮电部和整个邮政供应邮票。它还通过一个委员会和部的各集邮出售点，为澳大利亚各地区生产和发行邮票采取必要的措施。

1.4.2 该处还有其他重要的职能，主要是检查、贯彻、必要时起草有关修改国内邮政业务规章制度的规案，发表国际邮联法报和其他有关邮件交换的条约，并且还监督法规和条约执行的情况。

1.5 计划处

它负责计划建立有发展前途的业务，从确定长远目标和战略发展计划出发，主要从对需求的预测出发，估计必要的人力资源和可供使用的技术，确立财务目标。搞规划需要制定计划，在这个计划里要确定窗口业务、投递业务、邮件处理和运输网络的类型、数量和位置。为此计划处还必须对重要工程的规划以及对各个计起的主要线条和发展情况进行监督。它还要负责这些计划的实施，以满足邮政业务处人工管理系统和电子管理系统的需要。

1.6 邮政机械化处

它必须做以下工作：

——通过邮政业务局，有效监督和指导技术方面的工作。

——通过计划处，参加制定使用机械设备的管理原则。

——在技术方面贯彻执行有效地和经济地发展邮政业务的长远计划和政策。

· 研制用于邮件分拣和邮政其他方面的机电设备。

· 确立和制定邮件处理和邮政设备所必需的关于安装、使用和维护的技术标准。

· 评价、分析全世界邮件处理的方式以便紧紧跟上在这个领域里所取得的进步。

2. 州一级的机构

2.1 图2（见附件2）介绍州一级负责邮政问题、邮政封发和邮政运输的组织结构。

2.1.1 在每个州，都有一个副局长直接对这个州的邮电局长负责。在大州里，各个处级机构委托给总监管理。每个处又划分为几个更小的单位，每个小单位由一个副总监领导。

2.1.2 分配给各部门的权限，除了规划和发展工作之外，在每个州都一样。在新南威尔士州和维多利亚州规划和发展属于不同的二个处。而在比较小的州，由于工作量比较小，这两件事就交给主管计划的人，直接对副局长负责，或者成为业务处权限的一部分。

2.1.3 在各个州，邮政业务局的任务大致按下列方式分配：

2.2 邮政业务处

它主要负责通过邮局发运和投递邮件；为公众安装适当的设备（它判断建立新邮局的时机或者取消邮局的时机，或者建立、发展、加强或者取消某些邮件发运、投递或交寄业务）；负责管理所有的邮局（普通的和辅助的），其中包括人员的招聘和人员编制表的定期检查；负责组织和管理方式；负责所提供业务的质量；负责人员的更换；负责起草用于晋级和人事调动的鉴定报告；负责定期审查帐务；并负责对邮局的总监督工作。

2.2.1 这个处还负责监督在它管辖之下的所有业务部门，以有效的和经济的条件开展业务，并经常关注增加收益和减少开支的问题。

2.2.2 为了有利于较好地管理和恰当地经营设在各州的邮局，邮政业务是围绕着设在各州首都的中央邮政主管部门进行组织的，城市和乡村的邮政单位按地区划分，称为县邮政。每个县邮局有一个领导人，他负责所有邮局的管理和人事，并且负责邮件和该地区的其他邮政业务。县邮局还设有一个监督（大县设两个）、一个助理监督（大县设两个）和其他人员帮助工作。

2.2.3 邮局人员的总数随邮局的类型而变化（邮局按规模分为1-5类）。每个邮局由一个局长领导。局长就本局开展的一切邮政、电报和电话业务向县邮政领导负责。

2.2.4 除邮局外，还有支局。支局里的工作人员就是为那些业务量不足以建立一个各项业务齐全的邮局的地区服务。虽然这种邮局有一部分是全日制的，并且是独立经营的，但是，这种类型的邮局大部分是由从事商业的人管理。

2.3 分拣业务处

它的主要任务是组织、监督和领导设在每个州首府的主要分拣中心。此外，为了使这个主要的分拣中心的分拣操作和邮件处理能够符合邮电部的政策和指示，它必须考虑经营和人员计划和随时采取必要的措施。这个处还充当州内各邮局和县分拣中心之间总包交换的封发中心局。其他的邮局负责接收和发寄来自其他州和国外或者寄往其他州和国外的总包。该业务处还负责首都中心邮件的投递，并且还负责无法投递邮件局的运转。除了处理邮件的权限以外，它还负责以咨询机构的名义与公众进行联系，鼓励公众使用邮政服务和挂号交寄邮件；保证业务质量；答复咨询；反映用户的要求。此外，它还充当邮袋检查和储存的中心。

2.4 运输处

它组织并领导州内的邮政运输活动（运输邮件和器材的车辆；拖车 其中一部分已按国际标准集装箱运输的要求进行了改造；为

满足业务需要而进行旅客运输的车辆以及用于投递邮件和电报的摩托车、低座小摩托车和自行车)。它使用最有效和最经济的运输手段并遵照装、卸、保护和储存的要求,检查邮件、设备等的公路、铁路和海路运输。该处还为在农村和边远地区开展公路邮政运输,为由于某种原因不能由邮政人员和车辆承担的一些业务,如到某些用户家里揽收包裹,从寄达局出发投递这些邮件和提供其他必要的劳务,而进行招标和签订合同。它对以下的工作进行监督:设在公路上、首府或郊区邮局的信箱的開箱、首府以及周围电话间零币的收集以及为首府居民的包裹投递到户。为保证这些部门很好开展工作,在某些邮局附近还安排了一些车辆。

2.5 计划处(只在新南威尔士州和维多利亚州设立)

发展计划处负责贯彻总的政策并采取必要的措施去落实长期计划,以便以经济而有效的条件逐步满足邮政业务的需要,并负责确定生产处对机械设备和辅助器材的需要。它还通过与(技术业务局的)工程规划和建设部门合作,获得必需的地皮和房屋,制定工程和业务的年度规划。(在别的州,这些活动是由担任计划工作的主管人员负责的——他们直属于副局长领导或者这些活动列入其他随一般权限)。

3. 法律状况

澳大利亚联邦的邮政部门的合法依据是邮政和电报法。邮政和电报法是该国基本大法的组成部份。它规定把邮政和电报委托给部一级单位负责。该法陈述了有关的总原则。另外还有各种说明邮电法的补充条例,它们被用于贯彻邮政和电报法。

在一系列管理邮政的条文中,应当提到邮政和电报资费法,它确定国内邮政基本业务的资费。

上述法律包括:一、邮政电报法;二、执行邮政电报法的条例;三、邮政和电报资费法。还应当增加另外两条法律条文,即:

一、联邦公共事业法及其实施细则;它规定公共职能的人员使用条件等等。

二、帐务检查法和国库条例，它陈述了有关公共财务所采用的方式和步骤。邮电法中规定获得资产和签订合同的权力属于邮电部长。邮电部长有权获得固定资产和设备，并使用一切能够保证邮政业务很好开展的设备。虽然邮电部对为集体提供的服务必须付费（卫生、清除家庭垃圾等部门的收费），但邮电部门不必支付市政费用和土地税。

邮电部，作为国家的行政机构，不必担负进口税、卖出和买进物品的消费税以及工作人员的工资税。

F. 财务组织

根据与国库签订的一项财务协定，邮政把它的收入列入存款帐上，也从这个存款帐上支款用于开支。平时，收入不足以支付整个费用（其中包括固定资产费用），它必须每年设法获得必要的资金弥补赤字。用于补偿赤字的贷款由议会在讨论联邦预算时通过。为了证实它申请拨款的理由，邮政总局必须向议会递交一份题为“邮款前景和设备预算”的白皮书。书中说明前一个财务年度的盈亏额、今年的财务计划、前一年的开支情况以及政府已经批准的今年的规划。邮款的收入帐作为澳大利亚联邦体制的国库收入的一部份。邮政总局如同国家的其他行政机构一样，遵从帐务检查法和有关国库的其他规则和指示。这些规则和指示规定了应当怎样做公共资金的帐务。例如开支必须是经过正式批准的；此外，所有通过邮政收入帐作的交易都要登在大的帐册上。主管部门每天向国库汇报支出和收入情况。每年十二月三十一日邮联的帐目要和国库帐进行平清。邮政电报法里并规定了记帐的方式以及检查帐目遵循的规则。对于那些属于劳动力、器材请加册用、邮件以及其他专门业务费用的开支，邮政部门不必严格按照预算规定的范围经营。它不用象其他具有纯行政特点的公共部门那样一定要按类务栏制定开支预算。

G. 请算准册

邮政实行一种会计制度，帐据这个制度，每个负责人必须制定

一个计划和一个预算。各个负责部门的预算与联邦预算要相协调并列入联邦预算中。与其他公共部门不同的是，邮政按照当年的预计费用编造自己的预算。每个负责人每个月都要检查他这个部门开支的实际情况，必要时，还采取适当的调整措施。

H. 承袭会计

在每个财务年度结束时，总局长要向邮电部长提供一系列按照承袭会计原则制做的清单。对于电信，清单的内容说明盈利和亏损情况；对于邮政，它摘要说明盈利和亏损情况并且还要一份资产负债表。商业会计起双重作用，它提供的信息一方面说明有关邮政财务盈亏差额的（外部交易）情况；另一方面为领导部门提供情况，从而为规划和检查提供方便。

1. 帐务检查

如同所有的公共部门一样，邮政的会计工作必须受帐务总检查员的检查。他每年向议会提交一份有关他工作成果的报告。总检查人员还必须详细检查由邮政总局编造的年底财务清单，并且向邮电部长汇报检查结果。总检查员的权力是很大的，他随时可以接触会计帐册，有权检查器材，有权召见负责会计工作的职工并检查他们的工作。他的助手经常对部属各会计系统进行过筛似的检查。另外还设一个内部检查大纲，它在检查整个管理中起重要作用。有时邮政的帐务还受到由众议院和参议院成员组成的帐务委员会的仔细调查。这个机构审查某些主管部门的收入和支出帐目，主要是对今后要执行的会计方式提出评论性的意见。

2. 资费的确定

澳大利亚邮政主管部门当然根据国家总政策确定邮政资费目标。如果提供各类业务费用能作为研究整个费率的基础，资费标准就应当根据对开支结果的预计进行调整。所以不太可能以单纯的经济基础确定资费。但是在确定资费时要考虑以下因素：

通过确定成本费用的合理方式，获得必要的资料。

根据全国社会和文化的一般情况判断给某些团体某几类函件以

优惠费率。

研究成本费，由于邮政生产本身有许多特殊性，这就要求采取最佳的研究方式。邮政业务量统计、生产力研究和商业会计在确定各类邮件单件处理费用时起重要作用。各类专门邮政业务的资费标准受邮政以外因素的影响不明显。资费是根据业务费用再加上该类邮件的基本费率而确定的。

邮政国内业务的主要资费由邮政和电报资费法确定。因此，任何修改都要按议会修改法律的规则和程序进行。其他各种资费通过规定的途径确定，而国际业务资费则由理事会的总负责人确定。

K. 人事

联邦各公共部门（其中包括了邮政和电信）人员使用条件在有关公共职能部门法律和规则中确定下来。

公共职能理事会是一个负责有关公共部门人事问题的中央机构，它的主要权限如下：

向每个工作人员提供足够的保障。

注意使各部门的使用条件和工作一致起来，负责与职工工会签订协议。

所有职工的一切人事问题在这儿归口。

培养人事管理专家，厉行节约和讲究效率。

理事会按照自己的权限，检查招聘、晋级、开除、退休以及人员业务条件，并且确定人员编制。但是在有些情况下，上述委员会将招聘人员的权力授予主管部门，例如招聘临时工。

组织机构图表1——邮政业务局（中央主管部门）

附件 1



