

万国邮政联盟邮政研究丛书 第122册

邮政商业性经营的 目标、体制及手段



人民邮电出版社

序 言

对邮政实行商业性经营管理是咨理会第二委员会优先考虑的问题之一。对于这些优先考虑的问题，1974年洛桑大会第C21号决议的附件一中已有所述。

在1974年的咨理会年会上，当第二委员会讨论未来的工作（参阅1974年咨理会会议纪录4）时，该委员会主席提议，对各邮政主管部门最关心的问题，进行三项具有代表性的研究，而“邮政商业性经营的目标、体制及手段”研究专题能体现洛桑大会第21号决议中的两项优先考虑的问题，即：

（1）邮政业务中采用商业性管理办法问题；

（2）各邮政主管部门对预算赤字的处理办法（增加出售等）。

咨理会采纳了这项建议，并立即把该项专题委托413工作组研究。该工作组由下列国家组成：德意志联邦共和国、美国、澳大利亚、比利时、埃及、法国、英国、日本、摩洛哥、荷兰、罗马尼亚、塞内加尔、瑞典、瑞士、坦桑尼亚联合共和国、泰国和突尼斯。在1975年的咨理会年会上，委内瑞拉也加入了该工作组（见1975年咨理会会议纪录5）。

1975年，第二委员会主席就研究的主题向咨理会各理事国、罗马尼亚和各区域性邮联提出了一份报告，征求他们的意见，以便确定需采取的工作方法。咨理会各理事国同意二委主席对每一个研究主题所提出的看法。日本同意担任报告国（见1975年咨理会会议纪录5）。

随后又决定，研究以各与会国在讨论会上提交的报告为基础进行。由报告国起草一份报告草案，于1977年2月寄给工作组的各成员国，同年9月对报告草案作了定稿。

22个国家的邮政主管部门根据上述草案撰写了他们的报告。这些报告（本文的附件1~22）是这次讨论会的基本文件。

议 事 日 程

9月11日，星期一

第一次会议

欢迎代表。

讨论题：各邮政主管部门的自筹资金体制和独立核算。

第二次会议

讨论题：邮政垄断。

邮政实行商业性经营的目标或各邮政主管部门对商业性经营应采取的态度。

第三次会议

讨论题：商业结构。

邮政部门实行商业性经营所受到的限制。

目 录

序言

议事日程

第一次会议的会议纪要..... (1)

第二次会议的会议纪要..... (9)

第三次会议的会议纪要..... (17)

附件一、德意志联邦共和国的报告..... (24)

附件二、美国的报告..... (40)

附件三、澳大利亚的报告..... (52)

附件四、比利时的报告..... (60)

附件五、巴西的报告..... (72)

附件六、加拿大的报告..... (82)

附件七、西班牙的报告..... (93)

附件八、芬兰的报告..... (101)

附件九、法国的报告..... (111)

附件十、英国的报告..... (143)

附件十一、意大利的报告..... (155)

附件十二、日本的报告..... (157)

附件十三、科威特的报告..... (176)

附件十四、马来西亚的报告..... (177)

附件十五、挪威的报告..... (182)

附件十六、新西兰的报告..... (202)

附件十七、巴基斯坦的报告..... (206)

附件十八、荷兰的报告..... (212)

附件十九、瑞典的报告.....	(218)
附件二十、瑞士的报告.....	(230)
附件二十一、突尼斯的报告.....	(239)
附件二十二、坦桑尼亚的报告.....	(244)
附件二十三、费率合同(几个参加东京讨论会的邮政主管 部门在答复1978年9月29日发出的4425(C) 104和413(D)1340号通函时提供的资 料).....	(248)
附件二十四、从提交的报告和讨论中所得出的结论(几个 参加东京讨论会的邮政主管部门,对1978年 10月4日发出的4425(C)104和413(D)1379 号通函发表的意见).....	(264)

第一次会议的会议纪要

首次会议由日本邮政总局国际处处长H·樋高先生主持，他向来自各国的代表和万国邮联国际局的代表表示欢迎。接着，日本邮政总局长S·江上先生，国际局副局长T·斯科特先生和总视察、法国邮政主管部门国际事务处处长、咨理会第二委员会主席勒·苏先生，回顾了讨论会的起源^(注)，并且指出，召开这种会议可使许多高级专家汇集一堂，加深他们之间的了解，这是十分有益的。随后，会议主席宣读了咨理会主席向讨论会与会者发来的一份贺电。

主席介绍了讨论会的议事日程，并提出了他的想法，即考虑到提交的报告数量太多，会议期间集中讨论那些共同关心的重大课题，并对这些课题深入研究。议事日程是临时性的，这种作法被大家一致通过。

因此，会议主席提议，本次会议主要对邮政实行商业性经营问题加以讨论，即各邮政主管部门的自筹资金和独立核算的体制问题。他的提议也获得一致通过。

主席首先指出，可以把提交报告的各邮政主管部门分为两组：

甲组：必须严格实行独立核算的邮政，即邮政自成一体（如英国和日本），或者邮政和电信合一（德意志联邦共和国和瑞士）的邮政主管部门；

乙组：邮政预算与国家预算列在一起的邮政主管部门。

除这两个组以外，还应该增加一组，即根据它们的答复不能对

注：在同一时期在东京还召开了有关下述专题的讨论会：

——413：邮政商业性经营的目标、体制及手段

——C104：邮政市场前景的研究；

（1）研究的方法；

（2）对1985年前邮政服务需求量的预测。

413专题讨论会的首次会议也是这两次讨论会中举行的第一次会议。

它们进行分类的各邮政主管部门。当然，它们对讨论的问题也能发表意见。

对于甲组国家，主席提出以下两个问题：

（1）你能否以经济为基础，制订有关社会性服务项目的费率？如果不是从经济观点出发，你采取什么样的补偿办法来保证这些业务的实施？

（2）鉴于收入减少、费用增加，你认为这种情况能长此继续下去吗？

英国邮政主管部门在制订邮政费率方面拥有一定的自主权。它在这方面的立场是，需要由用户支付的费用应与提供的业务费用相一致。同时，也要兼顾到政府和消费者协会的某些要求。它还认为，对于重大业务，特别是那些受邮政垄断保护的重要业务，起码不该出现亏损，并尽可能做到略有盈余。至于其他那些一般性业务，至少能做到抵消规定的费用。

对于第二个问题，无论是现在还是将来，英国都无法作出明确的回答。事实上，最近在有关费率方面作出的决定中，它已经提出了为改进业务质量，提高工作效益而采取的一些措施。而对于业务量的趋势和收入以及营业费用的影响尚无法预测。但有迹象表明，这些正确的措施是成功的，而且邮政主管部门认为，在今后五年，或许十年，邮政可以作为一个商业性组织而存在。

在直接回答主席提出的两个具体问题之前，瑞士代表认为应该先对什么叫商业性经营，从国营企业和私营企业两个方面加以明确。国营企业寻求的目标是起码要抵消费用开销。在私营企业里，应该找到获利的途径。两者之间的主要差别还表现在制订资费的政策上。在竞争激烈的市场上，私营企业在制订资费时尽量压低，但能获得不致使企业倒闭的薄利；而国营企业对于获利与否全然不顾。私人企业的最低资费或许是它的最高资费。因此，在开始时，

对于这两种情况下的商业性经营有着本质的差别。

另外，瑞士邮政主管部门在制订邮政资费时权力有限。事实上，邮政主管部门提出的建议先要与顾客商讨，然后提交联邦委员会，只有后者才有权制订资费。

总的来说，邮政主管部门发现，用户对这一点是理解的。资费能抵消整个费用开支的96%左右，不足部分从电信盈利中贴补。对于第二个问题，瑞士邮政主管部门无法回答。因为邮电部门的总收入是增加的。即使最近几个财政年度也都出现盈利。至于邮政主管部门的财政自治问题，虽说目前获取的利润还要上缴联邦金库，但目前正与决策当局进行交涉，以便将来把部分收益转到储备金中。

在德意志联邦共和国，邮电合并为一个企业。因此，某些业务部门的亏损由其他部门的盈利补偿。比如在上一个财政年度，邮政亏损的27亿马克，就是从电信的利润中补足的。尽管如此，邮电企业尚获17亿的利润。这种趋势在未来的岁月里不会改变。因此，财政自治能得到保证。不过，邮政的亏损总是令人担忧，因为它对电信的发展产生消极的影响。在这方面已经作出努力，力争在初期把它稳定在现有的水准上。对此，已采取了如下措施：

- 邮政业务合理化；
- 改变费率政策以增加收入；
- 开办新业务；
- 向公众作广告宣传（为此，最近新成立了一个销售科）。

在日本，邮政工作由邮政省领导的国营企业承担，而且必须依法做到预算平衡。在这种情况下，收入额起码象商业部门一样要能抵消开支额。正如其他邮政那样，日本邮政主管部门受公用事业的制约。例如：它不得不在全国一律提供同样的服务质量，对具有社会性质的服务——象运递报刊杂志、种子邮件等等——收取相当低廉的资费。当然，办理这些业务时出现的亏损由盈利部门补偿，无

须国家补贴。日本认为，邮政不需要从国家那里获得补贴。因为国家补贴会妨碍按企业的原则，经济、独立地管理邮政业务。日本还认为有必要继续提供对邮政来说毫无收益或收益甚微的业务。当然，随着社会的发展，人们可以改变邮政服务质量水平、可以实行减资等等政策。在全面考虑到上述各点的同时，日本邮政主管部门愿意在财政自治的制度下，向公众提供更能满足其需要、更符合顾客利益的邮政业务。

法国属于在报告中没有明确指出它们的预算制度的国家之列。其实它属于甲组国家。因为它必须保证收支的完全平衡。邮政和电信合成一个主管部门，其预算附在国家预算中，要经议会批准。正因为如此，这种预算被称之为“邮电附属预算”。邮电主管部门必须应付财政方面的需要。从目前来说，由于为改进电话业务而进行大量投资的影响，以致邮电预算出现不平衡。预算外增加的资金通过向国内和国际市场借贷获得。

制订合理的费率也是能达到财政平衡的因素之一。不过，法国邮电主管部门是一个国营部门，制订费率属政府之事。因此，按商业部门作法，考虑成本后确定费率就相当困难。特别是对于会出现亏损的报刊的费率，只能用在其他方面增加费用来补偿。

目前，邮政业务量不是衰退时期，因为它每年递增约3%~4%。相反，经营费用增加迅速。如果大胆地且富有想象地采用能影响费用的现代化方针，这种状况也不是一成不变的。另外，一定要确保财政部门的收支平衡。这本身对有效的管理也是一种巨大的推动。有效的管理就是今后在确定费率时要有更多的自主权。

荷兰邮政主管部门必须做到使它的预算保持平衡（邮政和电信）。政府根据邮政主管部门的建议制订费率。多年来费率一直没有提高，赤字达6%~7%。

在瑞典，邮政和电信是两个不同的主管部门。对于邮政，应按最低限度制订资费（考虑到竞争），这样做是为了使收入能抵消开支，包括利息的支出。下列三原则必须得到遵守：

1. 邮政应该通过制订合适的费率来支付其营业开支；
2. 各种工作均不能出现亏损；相反，还应以附加费的名义上缴利润；
3. 取消非盈利部门。

当然，国家要求保留的非盈利部门由国家补贴。因此，政府近年来给邮政7000万瑞典克朗作为对它运送报纸方面的补贴。邮政主管部门的价格政策建立在长远考虑的基础上，因此，近50年来，只有两次（一次在20年代另一次在50年代）预算出现赤字。

尽管美国和澳大利亚邮政主管部门实行独立核算，但是它们似乎还接受国家的补贴；因此，会议主席要求它们对此问题作些说明。

美国邮政主管部门必须提出收支平衡的预算。现行法令规定，国家应给它相当于总收入额的5%的补助。此外，对某些服务也规定予以补偿。邮政主管部门承担了许多社会性服务，其中有些服务项目已被取消，例如象那些毫无收益的邮局。其他一些严重亏损的服务也已重新考虑（对业务量少的农村地区服务、服务时间、服务日等等）。新的有盈利的业务已经开办（寄递护照、快递邮件、电子邮件业务等等）。美国邮政主管部门的政策是宁愿不要国家补助，也要开创能确保其财政收支平衡的、可获益的新业务。

根据法律而成立的澳大利亚邮政主管部门和电信主管部门是两个截然分开的实体。预算也是分开的。然而，两个部门都属同一部长领导。

象其他国家一样，邮政委员会必须承担社会性义务，除非国家另有决议，它制订的邮资必须使收入足以抵消提供业务的开支费

用。而且要用其自身的收入，至少抵消年度总开支的50%。

只有在制订与标准函件，即普通信函业务和享受优惠待遇的挂号出版物业务有关的资费时，邮政委员会才需征得部长的同意。迄今为止，委员会提出的建议皆被通过。不过，若部长批准的资费低于按商业原则计算的资费时，他可以要求政府把通常规定的邮政收入归还邮政委员会。

在制订资费前，毋需郑重其事地征求用户或工会的意见。但与这两个团体经常保持联系，它们把对这些问题的看法反映给邮政委员会。

塞内加尔自从1960年获得独立以来，邮电主管部门的形势不错。因为它作为一个独立于政府各部门的公共企业，一个可以视为具有公立公益机构和商业机械性质的部门（邮电总局）。它属行政理事会领导，后者监管邮电总局的工作，批准预算，检查预算实施情况和营业帐务，并且制订邮政费率。

因此，邮政和电信有独立的预算，而且要保持预算平衡。自1960年来，还没有出现过财政年度亏损的情况。获得的利润由邮电总局截留用作投资资金。前景似乎是肯定的。因为政府已经为承认邮电总局在行政上和财政上独立自主采取了一些措施。这是当局对邮电总局表示满意的佐证。另外，根据最近作出的决定，总局人员不再享受国家职员待遇。它所属的人员现在与商业或工业部门的私营企业职工待遇一样。

在坦桑尼亚联合共和国，邮政和电信是一个实体（公司），由交通部长管辖下的总局长本人领导。

费率由公司按总费用的多少以商业为基础进行制订，目的以使收支实现平衡。公司的预算独立的，不享受政府补助。政府预算赤字由电信盈利补足。偶尔出现盈余也作为特别储备金上缴。

在马来西亚,邮政是一个隶属于能源、电信和邮政部领导的政府部门。不管怎样,提出和实施的预算一定要保持平衡。邮政自行制订它建议实行的资费,然后提交政府批准。如果它的建议未被采纳,政府就给予补助,以补偿由于它的决定而使邮政遭受的亏损。

泰国邮政主管部门刚上升为负责邮电通信的总局(国内电话业务除外)。该总局由监督、领导其工作的行政理事会领导。在财政上,总局实行完全自主,但它必须分两部分提出平衡的预算(经营和投资)。预算的第一部分(经营)由行政理事会批准;第二部分(投资)由政府批准。在人事制度上总局也完全有权自决,不受公职规定限制。

总局自行制订国际业务费率,而国内资费反而需要经行政理事会和政府批准,因为国内资费是作为部里的命令颁发下去的。

总局遇到的最大困难是弥补邮政亏损。由于电报极少,电信收益减少。因此,它已与政府交涉,以对现行的免费运输官方邮件和军邮给予合理的报酬。

在苏联,邮电部对邮政和电信进行了改组。有关业务经营费用列入部的预算(邮政占预算的40%);而有关投资支出从国家总预算中拨款。1948年以来,邮资一直保持不变。业务量持续增长,为减轻劳动强度,提高服务质量作出了各种努力。

突尼斯邮政主管部门的组织与法国相同,只不过由于突尼斯是发展中国家而有其自身的某些特点。因此,营业预算的多余部分要上缴政府。此外,邮电投资是国家五年装备、计划规定投资中的组成部分。在制订费率时,要考虑作业成本,按五年编制。象其他许多国家一样,报刊部门是亏损的。

注:只有电报、电话业务由另一部门办理。

在西班牙，邮政电信^(注)隶属于运输交通部。邮政主管部门在制订邮资时权力极其有限，因为无论在什么情况下，它必须事先得到托管部长和财政部长的同意。正因为涉及到政策措施问题，因而邮政主管部门的亏损由国家负担。

在加拿大，五年来(1972年~1977年)，邮政报刊和广告费率根据议会决定制订。由于在法律程序上需要时间，因此，制订的邮资始终跟不上市场形势的发展，以致这个时期亏损极其严重。为扭转这种状况已经采取了各种措施。它已提出了生气勃勃的销售计划，以首先使亏损稳定下来，然后再消除赤字。它还规定，1981年亏损额不得超过总费用的20%。去年8月2日部长宣布，加拿大邮政主管部门不久将改为公司。这就使加拿大列入会议主席所说的甲组国家的行列。

国际局副总局长作了如下发言：我们对各邮政主管部门的财政自主、邮政管理自主和工作效率问题讨论了很多。然而，若从各国的整个经济观点着眼，问题大体上可以归纳为，应由这方或那方承担的邮政业务费用，用户或纳税人到底如何承担。不管怎样，各国政府一向要求，邮政是集体部门，首先要按政府规定的方针行事，而这些方针又往往带有政治性，不能很好地符合邮政的切身利益。事实上，这些政府一般好象不仅制订邮政方针大计(包括费率政策)，而且还规定种种财政限制和标准，让各邮政主管部门按政府的指令，负责组织和实施业务。

鉴于邮政的重要作用，这种状况是可以理解的。但是，问题在于邮政要采取什么样的措施才能改变其状况而又不致于破坏它与政府的密切关系。这显然说起来容易，做起来困难。

主席在会议结束时，就各邮政主管部门的财政自主的整个讨论情况作了总结。他指出，财政自主的概念，是把与会各邮政主管部

门分成性质不同的两个组别的主导思想，因为这两个概念中尚有某些细微的差别。因此，情况的发展是，苏联对它的财政自主一点也不担心，而德意志联邦共和国和瑞士却必须实行严格的预算平衡的政策。

预算平衡的政策越来越难以得到恪守，尤其是在邮政部门和电信不属于同一实体时。在这种情况下，人们不禁要问，这种状况是否能长此下去？

跟富有竞争性的企业相比，各邮政主管部门在财政上一开始就先天不足。因为邮政必须在全国各地保持通信和邮政网络，承担一定数量的社会性服务。对于这些社会性服务，它有时还能获得合理的财政补贴。

第二次会议的会议纪要

邮政垄断和邮政实行商业性经营的目标或各邮政主管部门对商业性经营应采取的态度列入第二次会议的议事日程中。

邮政垄断

对主席来说，报告中所列各点都围绕着“邮政垄断”这个主题。因此，讨论也将只限于垄断问题。对于信函和明信片，几乎所有国家都是实行垄断的，而其他函件就不那么普遍了。信函和明信片与其他函件之间的界限往往不太明确，这国与那国也不尽相同。另外，所有国家对违反垄断所采取的措施都不那么有力，这就有时不仅会对直接有关的邮政主管部门为难，而且也使邻国为难。

说到邮政垄断，美国的报告提到了一个十分有趣的问题。它在报告中说，事实上，国内法律规定，邮政不得与能满足公众需求的

私营部门企业竞争。

美国邮政部门早已对一类邮件实行垄断。但是，它越来越受到竞争激烈的私营部门的强大压力。十至十二年前，一家名为“包裹运输公司”的私营企业开始与邮政部门竞争，承运了约30%的小包邮件。两年前，邮政最多只能运输这类邮件的25%~30%。哪里最有利可图，包裹运输公司就在哪里设立办事机构。而邮政却不得不办理那些条件最差、最苦的差事。

自从包裹运输公司插足后，原先作为试办性质的、在小范围内办理的快递小包业务就被取消了。

邮政部门第一次处处遇到日益加剧的竞争。

在德意志联邦共和国也出现同样问题。那里，除信件业务外，所有其他业务都处于竞争之中。邮政必须办理所有交给它承办的业务，面对私营部门的竞争，它处于不利境地。但是，它尽量提供象私营企业一样的优质服务，但已绝无可能再扩大邮政垄断了。

在英国，对于那些有权使用自己的人员运输其函件的公司和企业，不存在什么信函绝对垄断了。邮政包裹和大型函件也不存在垄断问题。由于邮政部门应以能对付竞争的价格提供其服务，因此它处境困难。长此以往，它必须按照能符合公众需求的、合理的商业性作法，经营其业务。

在荷兰，只对500克以内的信函实行垄断。它也不想扩大垄断范围，问题是怎样向公众提供资费尽可能低的服务，合法地对付竞争。

在瑞典，邮政主管部门只对定期发运封固的信函，还有只装或部分装有书面通信的露封函件实行垄断，当然这种发运是收费的。与其他地方通常做法不同，它没有遭到严重违反垄断之事。对它来

说，这些困难能通过坚持不懈地改进服务质量得到克服，服务质量的改进通过工作方法标准化和始终把公众的需要放在首位实现之。

塞内加尔代表说，就法律方面而言，垄断应该被认为是通过法律条款赋予的一种特权，利用这种特权来实施某种方面的特殊工作。垄断需要在政治上、道德上承担义务。为了服从这种义务，邮政应为公众采取相应的措施，采用商业上的作法，否则它就无法完成其使命，反而对竞争有利。

在西班牙，由于对邮政垄断政策允许有例外，致使与邮政竞争的企业蓬勃兴起。这些企业专门在市内投递邮件，并在下列两方面享有优势：在最便利进出的地区投递邮件并实行比邮政部门优惠的价格。为了阻止业务量下跌，邮政主管部门对市内邮件制订特别价格，即使这样也不能使业务量回升。私营企业的创举具有竞争力，因此，邮政必须重新审议它在费率方面和服务质量方面的立场。

在法国，垄断的概念适用于所有一公斤以内的信函。这样做的主要好处是邮政有责任保持最低限度的通信网络，也就是说，垄断与维护国家的独立主权是相一致的。然而，如按经济标准来衡量邮政管理，垄断不是一个无懈可击的堡垒。邮政经营管理建立在这种不牢固的堡垒上也是麻烦。无论是对垄断下的业务还是不受垄断限制的业务，邮政都要适应在竞争中找生存。它可能会遇到各种挫折，如私营企业夺取了它业务量中最有盈利的部分，可是在与这些企业竞争中它不应该是弱者。因为邮政具有很多有利条件，其中之一就是它拥有自己的网络，还有，邮政常常可以用边缘费用经营，而私营企业只能用直接费用维持生计。

至于在邮政业务中采用商业性经营的概念问题，也可以这么说，邮政是一向采用商业管理中的某些作法的，因为如果出售的产

品不符合公众的需求，它就无法继续工作下去。竞争使邮政意识到它也应该采用商业管理的办法。

在泰国，通信总局对书面通信实行垄断。至于信函和明信片，当然是毫无疑问的，但对其他函件的解释上，遇到了一些麻烦。

对于突尼斯来说，邮政垄断反正是富国的事。在年青国家，有必要把邮政采用商业管理办法告诉顾客，制订竞争措施，为改进其他公共部门的工作作出贡献。

对于加拿大和澳大利亚，有时过分责难邮政垄断，夸大邮政部门实行竞争的好处。一切都取决于当地的条件。同意邮政实行商业管理办法这种观念的国家都有自己的通信网络和密集、有效的邮局优势。相反，没有这种优势的国家受到竞争的冲击，竞争者为了占据最有利的市场就压低价格。这些国家的邮政往往需要有邮政垄断才能得以生存。有些国家把实行垄断，因此必须为没有收益的地区服务看作是削弱邮政主管部门力量的一种负担。不过还必须指出，垄断能强化组织机构，同时证明，由于有了四通八达的网络，其他部门也可以依靠这些网络得益。讨论会应该强调维持邮政垄断的重要意义。

对于坦桑联合共和国来说，邮政有义务在整个领土上建立网络，提供薄利的服务，而且政府对这些资费进行监督，这些都是形成垄断的理由。垄断毕竟是对付竞争的最好保护办法，也是各邮政主管部门赖以生存的最好武器。

在日本，函件运输由国家垄断，但对私营企业（如银行）通过自备的人员及车辆运输某些函件（如发票、单据）则毫无限制。这种作法比较普遍，与邮政部门展开竞争。至于小包邮件，也发现因