

邮政普遍服务成本补偿机制探微

西安邮电学院 田巧娣



通信权是一项基本人权,任何国家政府都有义务为公民提供普遍通信和信息服务。一直以来,邮政普遍服务都是通过各国政府的干预、建立垄断来实现的。但随着邮政经营环境的变化,在许多国家特别是发展中国家,垄断已经不能带来足够的资金来资助邮政普遍服务。因此,建立邮政普遍服务的成本补偿机制显得越来越重要。

一、邮政普遍服务成本补偿的现状及其存在的问题

(一) 邮政普遍服务成本补偿的现状

邮政普遍服务收入低、成本高,以致全行业出现亏损,这是各国的共性问题。为了弥补邮政行业的亏损,许多国家如法国、英国、美国等实行了财政补贴;欧盟规定,为确保邮政普遍服务,可以保留一定的垄断领域及设置补偿基金;德国、荷兰、韩国等以法律形式规定,邮政免交营业税和增值税;日本政府允许邮政办理个人储蓄、简易人寿保险等营利性业务,以弥补因普遍服务所造成的亏损。

1998年以前,我国实施的是“以电补邮”的内部交叉补贴政策,邮政企业因承担政策性、社会性义务,特别是邮政普遍服务义务所造成的亏损由电信业务利润进行弥补。1998年邮电分营以后,对于邮政企业的政策性亏损,国家实行了“8531”政策予以补贴。2002年以来,国家停止了对邮政企业的财政补贴。2003年,邮政储蓄新增存款的转存利差被终止,从而使邮政企业失去了一部分业内的交叉补贴。

(二) 邮政普遍服务成本补偿存在的问题

1. 邮政普遍服务业务范围不清。现行的《邮政法》中未曾出现“普遍服务”一词。在最新的修订稿中,关于邮政普遍服务也未形成结论性观点。因此,竞争性业务与普遍服务业务还没有从法律上加以区分,更没有针对邮政企业所承担的普遍服务业务以及维持邮政普遍服务基础设施所付出的成本特意进行成本测算。1999年,财政部和国家邮政局共同对邮政普遍服务成本状况进行过调研,将机要通信、党报党刊发行、义务兵邮件、盲人读物等划入调研范围。这次调研只是为了确定国家对邮政事业的财政补贴政策,并非为了界定邮政普遍服务的范围。但这次调查却在一定程度上加重了人们对邮政普遍服务的模糊认识,甚至是一些邮政企业的干部和职工也都将机要通信等划入了邮政普遍服务的范畴。从现实情况来看,人们对邮政普遍服务的认识,有扩大其范围的趋势。

2. 邮政普遍服务标准不明确。邮政普遍服务的质量标准主要体现在用邮的便利性和服务的时限性上,如邮政网点的设置标准、邮件收寄频次、投递频次、按时投递率等。由于各地的经济状况、交通状况以及人们的用邮需求等因素影响着邮政普遍服务的成本,这样企业降低成本、提高利润的欲望与社会公众对邮政普遍服务质量标准提高的期望形成矛盾。为此,世界各国都是通过制定相应的法律法规、明确邮政普遍服务质量标准来保证邮政普遍服务政策的实施。我国邮政法中对邮政普遍服务质量标准尚未做出具体规定。

3. 邮政普遍服务成本测算方法不当。我国现行的邮政专业业务测算,对各项业务共同费用的分摊存在着很大的随意性,缺乏一套科学的成本分摊理论和方法,加之企业自身的非效率因素对邮政普遍服务成本的影响,因此目前的会计核算体系难以获得各项邮政普遍服务业务的精确成本数据。

二、邮政普遍服务成本补偿理论

(一) 全额成本补偿理论

从理论上讲,邮政普遍服务业务的补偿成本应该是全国范围内邮政普遍服务业务收入减去其成本支出,也就是将邮政作为一个统一的核算对象,核算其普遍服务的总收入和总成本,其差额若为负数,即是邮政普遍服务的补偿成本。即:补偿成本=普遍服务总收入-普遍服务总成本。

考虑到准确性、简便性、可行性的要求,在核算邮政企业的补偿成本时,应该遵循收入与成本配比原则,对于归属关系清楚的收入和成本支出,直接在业务发生时分类汇总记录;对于归属关系不清楚的收入和成本支出,则在会计期末按照一定的分配标准进行分配,然后分别将直接计入和分配计入的收入与成本支出的数据加总,求得邮政企业普遍服务总收入和普遍服务总成本,最后确定补偿成本。

全额成本补偿理论是对除竞争性业务之外的所有邮政普遍服务业务按实际损失进行补偿的理论。其计算方法是:先汇总每一项邮政普遍服务业务的各种成本支出,然后除以全部服务总量,即可计算出该项普遍服务的单位成本。若该项普遍服务的资费低于单位普遍服务成本,应予以补偿。这种核算方法要求具备的条件:一是完善的邮政成本核算体系;二是健全的会计核算基础工作;三是合理的非效率因素的剔除方法。

全额成本补偿理论应用的难点在于:一是如何在邮政普遍服务业务和竞争性业务之间分摊相关的邮政业务成本;二是如何剔除企业自身的非效率因素。

(二) 超额成本补偿理论

超额成本补偿理论,强调对高成本地区的超额成本进行

补偿,即当一个地区邮政营业网点的投资成本和运营成本高于全国平均成本水平时,对高出的成本部分进行补偿。其基本思路是:补偿成本=前瞻性成本-全国平均成本。

从补偿成本的内容来看,邮政普遍服务的补偿成本主要包括两大部分:一是高成本地区新建邮政局所超出全国平均投资成本的部分;二是高成本地区运营成本超出全国平均运营成本的部分。如果考虑对低收入人群或者某些机构的邮政通信补偿,还应包括这部分资金的额度。

超额成本补偿理论需要计算两部分成本:一是某一高成本地区提供规定的邮政普遍服务义务的边际成本;二是全国或普遍地区提供同等邮政业务的平均成本。这两项补偿的额度就是高成本地区前瞻性成本与全国平均成本的差额。

超额成本补偿理论的优点在于使用了前瞻性成本概念,对提供普遍服务的邮政企业提供了降低成本的强大激励,促使邮政企业通过改进管理和营销活动来降低成本。超额成本补偿理论的弊病在于没有考虑收入因素,未能将那些成本高而收入也高因而并不需要进行补贴的地区区分开来。

(三)净成本补偿理论

净成本补偿理论认为,保证邮政普遍服务义务的履行,必须对邮政企业因提供邮政普遍服务而产生的亏损进行补偿。其基本思路为:补偿成本=净成本=可避免成本-可避免收入。

可避免成本是管理会计中的一个重要概念,是指与特定内容相联系的成本,即管理当局通过某项决策行动可以改变其数额或决定其是否会发生的成本。例如,一个服务方案被采纳,某项成本便会发生,若该方案不被采纳,该项成本就不会发生,这样的成本就称为可避免成本。邮政服务的可避免成本是指邮政企业如果不向普遍服务的高成本地区提供普遍服务,就可以避免发生的成本。

可避免收入是指邮政企业如果不向高成本地区提供普遍服务,预计该年度将不能获得的收入。

净成本补偿理论充分考虑了成本和需求因素,比较客观公正,但是需要考虑的因素较多,计算方法复杂,往往需要建立复杂的模型,因而管制成本较高。

(四)节约成本补偿理论

邮政普遍服务成本是指在竞争环境下放弃提供邮政普遍服务而节约的成本。因为按照市场规律,邮政企业会放弃对高成本地区的经营活动,而将其主要的经营活动集中在低成本地区。按照该理论,我国的邮政企业在竞争环境下会撤并县以下的农村邮政局所,特别是国家级贫困县的农村支局所,那么放弃这些农村邮政局所的经营活动而节约的成本,就可以作为我国邮政普遍服务成本补偿的最低界限。

由于各邮政企业的运营效率是有差别的,其他企业没有必要也不应该为邮政普遍服务义务的提供者承担额外的费用。因此,在确定节约成本时,应该采用县以下农村邮政局所的定额运营成本。考虑到各农村支局所的定额成本管理的现状,也可以根据各邮政企业的运营效率核定一个调整系数,再对实际成本进行适当的调整。

三、邮政普遍服务成本补偿的实现方式

(一)减免税政策

《企业所得税暂行条例》规定,邮电通信企业或经营单位,

自开业之日起,第一年免征所得税,第二年减半征收所得税。鉴于邮政企业目前亏损比较普遍、全行业亏损额度较大的状况,笔者认为,国家宜给予邮政企业更多的税收优惠,具体建议有以下几点:①将减免的期限延长,按照“两免三减半”的政策征收新建邮政营业网点的所得税;②邮政企业提供普遍服务业务免交营业税以及各种地方税收;③借鉴国家免征“国家机关、人民团体、军队以及由国家财政拨付事业经费的单位自用车辆车船使用税”的规定,免征邮政企业生产经营自用车辆的车船使用税。

为了弥补邮政普遍服务的超额成本支出,建议邮政车辆免交过路、过桥费;新建邮政营业网点免交征地费等各项费用,并由地方政府承担部分建设资金。

(二)建立稳定的财政补偿机制

如前所述,由于邮政行业普遍服务成本高、收入低的特殊性,世界上大多数国家对邮政普遍服务都采取了财政补贴的办法。如美国法律规定,向驻外使团提供邮政通信服务的业务,由国务院给予邮政财政补贴;瑞典政府每年拨给邮政2亿瑞典克朗对邮政普遍服务进行补偿。

我国情况尤为特殊,地域辽阔、地区间经济发展不平衡、广大西部地区交通、通讯比较落后,任何企业要维持邮政的普遍服务都需要巨额的运营成本支出,而且随着邮政普遍服务质量的提高,邮政企业承担普遍服务的成本还会进一步加大,因此国家财政上也应扶持邮政企业。当邮政经营者用事实证明自己由于长期提供普遍服务使得成本超过收入时,经过正常的审批程序,应该获得财政补贴,补贴数额等于提供该服务的成本减去所得利益。

(三)建立邮政普遍服务补偿基金

在邮政改革中,建立邮政普遍服务补偿基金成为各国改革的潮流。在邮政普遍服务补偿基金方式下,各企业都要按照规定的程序缴纳邮政普遍服务基金,其承担的普遍服务任务也都能得到补偿,从而为邮政企业提供了公平的竞争环境。

借鉴西方国家实行邮政普遍服务基金及电信普遍服务基金的实践经验,我国的管理部门应根据所有邮政企业的总体情况,确定邮政普遍服务义务的承担者。不具体承担邮政普遍服务及承担邮政普遍服务义务较少的邮政企业,需要交纳邮政普遍服务补偿基金,用于补偿承担较多普遍服务义务的邮政企业的成本支出。

(四)赋予邮政专营权

根据国际邮政权威组织万国邮联国际局统计资料,在邮联会员国中除瑞典、芬兰等少数国家外,其他国家的邮政均有专营保护的范畴。国家通过立法赋予邮政企业专营权的目的在于通过邮政企业独家经营一定业务,避免私营企业“挑肥拣瘦”,并通过盈利地区对亏损地区的交叉补贴,从经济上支持邮政企业更好地提供普遍服务。

此外,为充分利用邮政网络资源,政府应给予邮政企业一部分营利性业务的经营权,例如简易人寿保险、小额抵押贷款、电子商务安全认证、物流配送、代发国家公务员和国有企业事业单位职工工资和养老保险金、代收个人所得税以及信息服务等业务。通过这些业务的赢利,来弥补一部分邮政企业普遍服务形成的政策性亏损。☐