

## 第 6 章

香港特別行政區政府

郵政署營運基金

政府部門

郵政署

郵政署的財政表現

香港審計署

二零零二年三月二十日

# 郵政署的財政表現

## 目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第1部分：引言	
背景	1.1
郵政署以營運基金形式運作	1.2 – 1.5
郵政署的財政表現	1.6 – 1.7
帳目審查	1.8 – 1.9
當局的整體回應	1.10 – 1.11
第2部分：郵政署嘗試改善財政表現的情況	
開展新服務	2.1
郵趣廊服務	2.2 – 2.7
審計署對郵趣廊服務的意見	2.8 – 2.10
審計署對郵趣廊服務的建議	2.11
當局的回應	2.12
郵電通服務	2.13 – 2.18
審計署對郵電通服務的意見	2.19 – 2.20
審計署對郵電通服務的建議	2.21
當局的回應	2.22
匯款服務	2.23 – 2.25
審計署對匯款服務的意見	2.26 – 2.28
審計署對匯款服務的建議	2.29
當局的回應	2.30
第3部分：可削減經營成本的餘地	
削減經營成本的可能性	3.1
派遞次數	3.2 – 3.11
審計署對派遞次數的意見	3.12 – 3.16
審計署對派遞次數的建議	3.17
當局的回應	3.18
派遞郵差逾時工作	3.19 – 3.32
審計署對派遞郵差逾時工作的意見	3.33 – 3.36
審計署對派遞郵差逾時工作的建議	3.37

## 目 錄 (續)

	段數
<i>當局的回應</i>	3.38 – 3.39
第4部分：郵政署的挑戰	
不斷轉變的營商環境	4.1
國際郵件	4.2 – 4.8
本地郵件	4.9 – 4.11
以電子通訊方式取代傳統郵遞服務	4.12
<i>審計署的意見</i>	4.13 – 4.14
<i>審計署的建議</i>	4.15
<i>當局的回應</i>	4.16 – 4.17
第5部分：郵政服務之間互相補貼	
九十年代初曾提出的互相補貼問題	5.1 – 5.4
消除郵政服務之間互相補貼的措施	5.5 – 5.7
大量投寄郵袋服務	5.8 – 5.13
<i>審計署的意見</i>	5.14 – 5.15
<i>審計署的建議</i>	5.16
<i>當局的回應</i>	5.17
附錄A：二零零一年八月三十一日派遞段分布情況	
附錄B：郵政署的調查結果：二零零一年四月至九月期間部分派遞局每日派信兩次的派遞段每日在第二次派遞時所派遞的郵件數量	
附錄C：郵政署的調查結果：二零零一年四月至九月期間部分派遞局每日派信兩次的派遞段第二次派遞佔每日所派遞郵件數量的百分率	
附錄D：審計署對二零零一年四月至九月期間120個派遞段的工作量及派遞郵差所申請的逾時工作的分析	
附錄E：沒有充分理據支持的逾時工作申請示例	
附錄F：審計署對有關派遞郵差所申請而其工作量卻不能證明為有充分理據支持的逾時工作的分析	
附錄G：二零零一年八月至十月期間大量投寄郵袋服務使用量最高的首十名用戶所繳付的郵費	
附錄H：中文版從略	

# 郵政署的財政表現

## 撮要及主要審計結果

A. 引言 郵政署的職責，是以合理的價格，為市民提供可靠而高效率的郵政服務。由一九九五年八月一日起，郵政署即以營運基金的形式運作。郵政署營運基金須藉經營業務賺取足夠收入以：(a) 應付因提供服務而招致的債務及開支；及 (b) 為唯一股東，即政府提供合理回報。二零零一年七月，郵政署署長宣布郵政署於2001-02年度將招致經營虧損1.03億元，故有需要由二零零二年四月一日起調整郵費(第1.1、1.2、1.5及1.7段)。

B. 帳目審查 審計署就郵政署的財政表現進行了審查。審計署發現：(a) 郵政署三項新服務在財政表現上可予改善，以及可以削減經營成本；(b) 郵政署有需要正視一個海外郵政機關及部分海外寄件人繞過國際郵件服務系統、本地郵件服務的競爭，以及使用電子通訊方式日益普及的情況這三方面的威脅；及(c) 郵政署有需要進一步採取行動，以減少不同郵政服務之間互相補貼的情況(第1.8及1.9段)。主要審計結果撮述於下文C至F段。

C. 可改善新服務的財政表現 除本身的傳統郵政服務外，郵政署近年開展了各種新服務，藉以改善財政表現。然而，審計署發現，郵政署下列三項新服務的財政表現有可改善之處(第2.1段)：

- (a) **郵趣廊服務** 一九九六年十二月，郵政署在郵政總局開設一間郵趣廊，以推出郵趣廊服務。郵趣廊服務包括向顧客售賣紀念品及郵政用品。一九九七年，郵政署發現營辦郵趣廊在財政上是不能維持的。由1998-99年度起，郵趣廊服務的財政表現顯著變差。在2000-01年度，其經營虧損為410萬元。為節省經營成本，郵政署由二零零零年年初起減少在郵政總局的郵趣廊工作的所需職員數目。審計署認為，郵政署有需要繼續設法降低郵趣廊服務的經營成本。此外，郵政署亦應研究增加是項服務經營利潤的方法(第2.2、2.3(a)、2.6、2.7及2.10段)；
- (b) **郵電通服務** 一九九七年六月，郵政署推出郵電通服務。這項服務讓顧客透過電子郵遞系統或其他磁性媒體，將電子信息發送至郵電通中心。郵電通中心隨之將顧客的電子信息轉變為傳統紙類郵件，並派遞到收件人手中。郵電通服務自1997-98年度投入服務以來，持續招致經營虧損。由1997-98年度至2000-01年度，其經營虧損總數為1,600萬元。儘管郵電通中心均有剩餘的郵件處理量，郵政署在為郵電通服務招攬新客戶方

面，一直收效不大。審計署認為，郵政署有需要設法為郵電通服務招攬新客戶(第2.13、2.15、2.16、2.18及2.20段)；及

- (c) **匯款服務** 郵政署於一九九九年推出與菲律賓的匯款服務，二零零零年推出與中國內地的匯款服務。不過，這項服務並未如郵政署預期般成功。2000-01年度，來自匯款服務的收入僅為24.3萬元，佔預期的每年收入230萬元的11%。審計署認為郵政署有需要進一步推廣匯款服務，以便增加該項服務的經營利潤。如匯款服務的需求持續偏低，郵政署應考慮終止提供服務(第2.26及2.28段)。

D. 可削減經營成本的餘地 郵政署可透過削減經營成本，改善其財政表現。審計署發現，郵政署可從以下方面削減經營成本(第3.1段)：

- (a) **派遞次數** 在二零零一年八月三十一日，郵政署運作1 238個每日派信一次的派遞段及452個每日派信兩次的派遞段。二零零零年一月至二零零一年十二月期間，每日派信兩次的派遞段中，本地投寄信件在下一個工作日派達收件人的百分率，較每日派信一次的派遞段平均只高出1.2%。二零零一年四月至九月期間，在24%的每日派信兩次的派遞段中，第二次派遞的郵件皆不超過50件；在30%的每日派信兩次的派遞段中，第二次派遞的郵件數量皆不超過每日派遞郵件數量的5%。根據郵政署在一九九九年至二零零零年間進行的客戶意見調查，減少派遞次數至每日一次只有很少的公眾反對。倘若郵政署在全港實施每日派信一次的派遞段，便有133名派遞郵差可重行調配以執行其他職務。每年因而可節省的職工成本為3,820萬元。審計署認為，郵政署將派遞次數由每日兩次減少至每日一次是可行的。郵政署有需要考慮將現時每日派信兩次的派遞段改為每日派信一次的派遞段(第3.2、3.8至3.11及3.16段)；及
- (b) **派遞郵差逾時工作** 為了確定派遞郵差的逾時工作申請是否有充分理據支持，審計署評估了二零零一年四月至九月期間郵政署的服務質素調查中所涵蓋的120個派遞段的工作量。審計署的分析顯示，根據郵政署的郵件點算數目計算，有些派遞郵差的工作量無法證明其所申請的逾時工作有充分理據支持。審計署估計，按2001-02年度的價格計算，所有1 690個派遞段的派遞郵差每年所申領而其工作量卻無法證明為有充分理據支持的逾時工作津貼額，達2,130萬元。審計署認為，郵政署有需要加強管制派遞郵差的逾時工作，以及他們的逾時工作津貼申請(第3.31、3.32及3.36段)。

E. 有需要正視威脅 隨着通訊市場日益全球化、放寬規管和自由化的趨勢，郵政署在國際郵件、本地郵件，以及使用電子通訊方式日益普及的情況這三個範疇，

面對越來越多的挑戰。根據郵政署於二零零一年作出的估計，該署每年損失2,400萬元的收入，原因是一個海外郵政機關及部分海外寄件人取巧地利用本地郵費制度，將國際郵件送交其在香港的代理，一些派遞成本較低(如在商業區)的郵件會由其香港的代理派遞。至於寄住偏遠地區的郵件，則在本港投寄。海外郵政機關這個做法，剝奪了郵政署收取終端費的機會。近年，來自本地速遞公司及自行派遞帳單的公用事業公司的競爭，令郵政署在商業區及人口密集住宅區的本地郵件量的增長備受影響。隨着以電子通訊方式取代傳統郵遞的情況日益普及，郵政署的財政表現亦受影響。審計署認為，郵政署有需要謀求方法，以應付所面對的威脅(第4.1、4.4、4.6、4.8、4.11(b)、4.12及4.14段)。

F. 有需要繼續消除郵政服務之間互相補貼的情況 一九九三年三月，審計署建議郵政署署長應檢討本地郵件及平郵服務的收費策略，以消除不同種類郵政服務之間互相補貼的情況。一九九五年四月，經濟局在檢討郵務政策後，建議郵政署應訂定逐漸減低郵政服務之間互相補貼的幅度的目標，作為長遠的郵費政策，儘管該局認為一些互相補貼的成分實屬無可避免。雖然郵政署於一九九五年六月及一九九六年九月對招致虧損的服務所實施的郵費增幅，均較帶來利潤的服務為高，但郵政署仍未能消除互相補貼的情況。大量投寄郵袋服務便是一項需大幅補貼的郵政服務的例子。大量投寄郵袋服務是以平郵方式將大量印刷品寄往外地的服務。一九九六年，郵政署定下該項服務須在三至四年內達致收支平衡。然而，該項服務繼續由其他有盈利的服務大幅補貼。2000-01年度，該項服務的經營虧損達2,050萬元，佔郵政署整體經營虧損的65%。再者，這項只有數名大用戶的服務仍需大幅補貼。二零零一年八月至十月期間，該項服務使用量最高的首十名用戶所繳付的郵費佔郵費總額的97.6%。審計署認為，郵政署有需要繼續致力減低不同種類郵政服務之間互相補貼的情況(第5.1、5.5至5.10、5.13及5.15段)。

G. 審計署的建議 審計署提出了以下主要建議，認為郵政署署長應：

*可改善新服務的財政表現*

- (a) 為降低郵政總局的郵趣廊的經營成本，考慮：
  - (i) 關閉郵趣廊，改為在郵政總局設立郵趣角以提供郵趣廊服務(第2.11(a)(i)段)；或
  - (ii) 將郵趣廊與集郵櫃位合併(第2.11(a)(ii)段)；
- (b) 嚴密監察郵趣廊服務的財政表現，並設法增加是項服務所帶來的經營收入(第2.11(b)段)；

(c) 就郵政署郵電通服務的市場地位及競爭力進行檢討，並根據檢討結果採取所需行動，以提高郵政署的市場佔有率，或考慮終止這項服務 (第 2.21 段)；

(d) 就郵政署匯款服務的競爭力進行檢討，並根據檢討結果採取所需行動，以提高郵政署的市場佔有率，或考慮終止這項服務 (第 2.29 段)；

*可削減經營成本的餘地*

(e) 全面檢討現時每日派信兩次的派遞段，確定哪些派遞段可改為每日派信一次 (第 3.17(a) 段)；

(f) 檢討郵政署管制及監察派遞郵差逾時工作的制度，確保完全符合公務員事務局第 18/2000 號通告所載指引 (第 3.37(a) 段)；

*有需要正視威脅*

(g) 聯同經濟局，在現正進行的郵務政策及服務全面檢討中，審慎研究郵政署所受的威脅，並探討切實可行的方案以解決問題 (第 4.15 段)；

*有需要繼續消除郵政服務之間互相補貼的情況*

(h) 繼續採取行動，減低郵政署不同種類郵政服務之間互相補貼的情況 (第 5.16(a) 段)；及

(i) 擬定明確的時間表，調高大量投寄郵袋服務的郵費，使該項服務盡早達致收支平衡 (第 5.16(b) 段)。

H. 當局的回應 當局大致上同意審計署的建議 (第 1.10、1.11、2.12、2.22、2.30、3.18、3.38、3.39、4.16、4.17 及 5.17 段)。

## 第1部分：引言

### 背景

1.1 郵政署的職責，是以合理的價格，為市民提供可靠而高效率的郵政服務。郵政署不僅在郵政分局設立櫃位以提供郵政服務，其郵件派遞服務範圍更遍及香港每家每戶。在二零零二年三月一日，郵政署轄下共有128間郵政分局及3間流動郵政局。

### 郵政署以營運基金形式運作

1.2 郵政署營運基金是按照立法會於一九九五年七月十九日根據《營運基金條例》(第430章)通過的決議案而成立的。由一九九五年八月一日起，郵政署即以營運基金的形式運作。

1.3 上述賦予權力的立法會決議案規定，營運基金是一個會計單位，其成立目的是以財政自主的方式，提供指明的政府服務，以及有關的附帶服務。政府訂立這項會計安排的用意是：

- (a) 讓營運基金管理層有財政上的靈活性，可以商業方式提供政府服務及附帶服務；及
- (b) 訂明管理層須為營運基金的營運表現負責。

1.4 按照營運基金的運作模式，管理層可保留營運基金來自提供服務的所有收入，並可酌情分配營運基金的資源，以提高成本效益、配合不斷轉變的情況撥款開展新服務，以及改善營運能力。

1.5 郵政署營運基金開始運作時，獲資本投資基金注入21.01億元的初期資本，以及9.004億元的股東貸款。郵政署營運基金須藉經營業務賺取足夠收入以：

- (a) 應付因提供服務而招致的債務及開支；及
- (b) 為唯一股東(即政府)提供合理回報。

### 郵政署的財政表現

1.6 郵政署由一九九五年八月一日(即開始以營運基金形式運作之日)至二零零一年三月三十一日期間的財政表現撮述於下文表一。1996-97年度及1997-98年度，來自集郵服務的利潤異常豐厚，分別為7.295億元及12.181億元，讓郵政署在該兩個年度各自錄得經營利潤超逾10億元。因此，在該兩個年度，郵政署均可達到財政司司長所釐定的每年10.5%的固定資產回報目標。然而，由1998-99年度起，來自集郵服務的收入卻顯著下跌。

表一

一九九五年八月一日至二零零一年三月三十一日期間  
郵政署的財政表現

年度	收入	經營成本	經營利潤 / (虧損)	固定資產回報率 (註 1)
	(a) (百萬元)	(b) (百萬元)	(c) = (a) - (b) (百萬元)	(d) (百分率)
1995-96 (註2)	2,376.2	2,075.2	301.0	9.0%
1996-97	4,469.4	3,340.8	1,128.6	47.8%
1997-98	4,929.7	3,696.8	1,232.9	41.0%
1998-99	3,519.1	3,668.9	(149.8)	3.1%
1999-2000	3,515.7	3,592.5	(76.8)	2.1%
2000-01	3,599.1	3,630.6	(31.5)	1.8%

資料來源：郵政署的記錄

註1：固定資產回報率計算如下：

$$100\% \times \frac{(\text{除稅後經營利潤} + \text{除稅後利息收入})}{\text{固定資產平均淨值}}$$

固定資產平均淨值計算如下：

$$(\text{期初的固定資產} + \text{期末的固定資產}) \times \frac{1}{2}$$

註2：指一九九五年八月一日(即開始以營運基金形式運作之日)至一九九六年三月三十一日期間。

1.7 二零零一年七月，郵政署署長宣布郵政署於2001-02年度將招致經營虧損1.03億元，故有需要由二零零二年四月一日起調整郵費。

#### 帳目審查

1.8 審計署就郵政署的財政表現進行了審查，目的為研究：

- (a) 郵政署近年開展的新服務能否有效改善其財政表現(見下文第2部分)；
- (b) 郵政署可否削減其經營成本(見下文第3部分)；
- (c) 郵政署正面對的挑戰(見下文第4部分)；及

(d) 郵政署是否正逐步消除郵政服務之間互相補貼的情況(見下文第5部分)。

1.9 審查結果發現：

- (a) 郵政署三項新服務在財政表現上可予改善，這些服務是：郵趣廊服務、郵電通服務及匯款服務(見下文第2部分)；
- (b) 郵政署可以削減經營成本(見下文第3部分)；
- (c) 郵政署有需要正視一個海外郵政機關及部分海外寄件人繞過國際郵件服務系統、本地郵件服務的競爭，以及使用電子通訊方式日益普及的情況這三方面的威脅(見下文第4部分)；及
- (d) 郵政署在一九九五年六月及一九九六年九月的郵費調整中，對招致虧損的服務所實施的郵費增幅，均較帶來利潤的服務為高。不過，郵政署仍未能做到消除郵政服務之間互相補貼的情況。郵政署的大量投寄郵袋服務繼續由其他有盈利的服務大幅補貼。在2000-01年度，該項服務的經營虧損達2,050萬元，佔郵政署整體經營虧損3,150萬元的65%(見下文第5部分)。

審計署因應這些事宜，向郵政署提出了一些建議。

當局的整體回應

1.10 郵政署署長表示：

- (a) 郵政署同意，可藉著減低經營成本來改善財政表現。郵政署一直都有積極提升生產力及節約成本。在高層管理方面，郵政署署長親自擔任高層次的維持盈利能力策略小組主席一職，督導各部門致力提升生產力及節約成本。在執行層面方面，郵政署定期進行工作流程審查、落實工序重整及在郵件處理方面多採用機械化工序；及
- (b) 如果收入來源僅限於郵政署的核心服務的話，很多郵政分局在財政上均不能維持。為使郵政署可以自負盈虧方式維持其基本設施，滿足顧客不斷提高的期望及變化不定的市場需求，郵政署必須更妥善地運用其基本設施，為顧客提供新服務，從而攤薄其固定經營成本。

1.11 庫務局局長大致上同意審計署的建議。

## 第2部分：郵政署嘗試改善財政表現的情況

### 開展新服務

2.1 除本身的傳統郵政服務外，郵政署近年開展了各種新服務，藉以改善財政表現。然而，審計署發現，郵政署部分新服務的財政表現有可改善之處。在二零零一年三月發表的《審計署署長第三十六號報告書》中，審計署曾就郵政署提供的核證機關服務及物流服務作出若干建議。本部分討論郵政署所提供的三項新服務，在改善財政表現方面的成效；這些服務是郵趣廊服務(見下文第2.2至2.10段)、郵電通服務(見下文第2.13至2.20段)及匯款服務(見下文第2.23至2.28段)。

### 郵趣廊服務

2.2 一九九六年十二月，郵政署在郵政總局騰出地方，並裝修為一間獨立零售店形式的郵趣廊，以推出郵趣廊服務。郵趣廊服務包括向顧客售賣不同種類的紀念品及郵政用品。

### 郵趣廊在財政上不能維持

2.3 一九九七年六月，郵政署完成對郵趣廊服務的檢討。該檢討發現：

- (a) 營辦郵趣廊在財政上是不能維持的；及
- (b) 為節省經營成本，郵政總局的郵趣廊應與集郵櫃位合併。

2.4 一九九七年七月，郵政署決定不再開設新的郵趣廊。取而代之的是在選定的郵政分局設立新的郵趣角，以提供郵趣廊服務。郵政署預期：

- (a) 展示不同種類的紀念品及郵政用品的郵趣角，不會獲編配專責人員；及
- (b) 有意購買紀念品及郵政用品的顧客，可與郵政分局的郵務櫃位職員接洽。

2.5 一九九九年十月，郵政署得悉郵趣廊服務的財政表現欠佳，主要原因是編配到郵趣廊的專責人員的職工成本高昂後，決定將郵政總局的郵趣廊與集郵櫃位合併。郵政署亦計劃在各郵政分局增設郵趣角，因為郵政署發現，只需運用現有資源來營辦的郵趣角，是可以為郵政署的財政表現帶來效益的。然而，郵政署於二零零零年二月，鑑於已耗用高昂的費用開設郵趣廊，決定擱置將郵政總局的郵趣廊與集郵櫃位合併的計劃，以及保留郵趣廊。二零零一年九月三十日，各郵政分局合共設有45個郵趣角。

## 郵趣廊服務的財政表現

2.6 郵趣廊服務在1997-98年度至2000-01年度期間的財政表現(註1)撮述於下文表二。從表二可見：

- (a) 源自該服務的經營利潤，由1997-98年度的2,570萬元減少至1998-99年度的70萬元；及
- (b) 該服務在1999-2000年度招致210萬元的經營虧損，而虧損於2000-01年度增大至410萬元。

表二

### 1997-98年度至2000-01年度期間 郵趣廊服務的財政表現

年度	經營利潤 / (虧損) (百萬元)
1997-98	25.7
1998-99	0.7
1999-2000	(2.1)
2000-01	(4.1)

資料來源：郵政署的記錄

2.7 為節省經營成本，郵政署已減少在郵政總局的郵趣廊工作的所需職員數目。二零零零年年初，郵趣廊共有五名職員工作，其中包括全職工作的一名高級郵務員、三名郵務員，以及一名以50%上班時間在郵趣廊工作的郵差。於二零零一年七月至九月的季度，在郵趣廊工作的職員數目削減至四名，其中包括全職工作的兩名郵務員，以及以50%上班時間在郵趣廊工作的一名高級郵務員和一名郵差。

---

註1：郵政署未能提供有關郵政總局的郵趣廊財政表現的資料。

## 審計署對郵趣廊服務的意見

### 2.8 審計署留意到：

- (a) 一九九七年，郵政署發現營辦郵趣廊在財政上是不能維持的(見上文第2.3(a)段)；
- (b) 由1998–99年度起，郵趣廊服務的財政表現顯著變差(見上文第2.6段)；及
- (c) 為節省經營成本，郵政署由二零零零年年初起減少在郵政總局的郵趣廊工作的所需職員數目(見上文第2.7段)。

### 2.9 二零零二年二月，郵政署在回應審計署的查詢時告知審計署：

- (a) 在評估郵政署附設服務如郵趣廊服務的盈利能力時，只計及完全及純粹因為提供該服務而招致的額外資源的成本，而非計算全部成本，會較為恰當；
- (b) 據郵政署2000–01年度的《服務成本報表》所載，在提供郵趣廊服務的15.75名職員之中，只有兩人(13%)是全時間提供該項服務。這就是營辦是項服務所需的唯一額外職工成本。其餘13.75人則是在各有關郵政分局櫃位提供該項服務的總額。然而，即使終止了郵趣廊服務，這13.75個職位亦無法節省下來；及
- (c) 根據上文第(a)分段所述的成本計算方法，郵趣廊服務於1999–2000年度及2000–01年度分別帶來240萬元和62.2萬元的正貢獻淨額。

2.10 審計署同意，在評估一項郵政署服務的盈利能力時，必須考慮提供是項服務所招致的額外資源的成本。不過，亦須顧及提供該項服務的全部成本，使郵政署可以知悉全部有關的成本資料，以便妥善地調配其資源及提高其盈利能力。審計署留意到，根據郵政署的計算，郵趣廊服務帶來的貢獻額由1999–2000年度的240萬元銳減至2000–01年度的62.2萬元，跌幅達74%(見上文第2.9段)。審計署認為，郵政署有需要繼續設法降低郵趣廊服務的經營成本。此外，郵政署亦應研究增加是項服務經營利潤的方法。

## 審計署對郵趣廊服務的建議

### 2.11 審計署建議郵政署署長應：

- (a) 為降低郵政總局的郵趣廊的經營成本，考慮：
  - (i) 關閉郵趣廊，改為在郵政總局設立郵趣角以提供郵趣廊服務；或
  - (ii) 將郵趣廊與集郵櫃位合併；及
- (b) 嚴密監察郵趣廊服務的財政表現，並設法增加是項服務所帶來的經營收入。

## 當局的回應

### 2.12 郵政署署長表示：

- (a) 郵趣廊服務是郵政署為擴闊郵政分局的業務範圍而開展的多項新措施的主要部分，目的是使郵政分局假以時日便可變得在財政上更能維持，並可提高其生產力；
- (b) 郵趣廊服務的業績 (見上文第2.6段表二) 摘自郵政署的《服務成本報表》。這份報表顯示了以“獨立”項目形式提供是項服務的全部成本。全部成本包括不論是否營辦郵趣廊服務，亦會分配的固定成本，例如為維持郵政基本設施而招致的辦公地方及櫃位職工成本；
- (c) 為了改善郵趣廊服務的財政表現，郵政署會按照審計署的建議，審慎檢討人手調配安排和可否將郵趣廊與郵政總局的集郵櫃位合併。郵政署亦會留意郵政收藏品的發展情況，並引進一些受歡迎和新穎的物品；及
- (d) 由於郵趣廊服務對郵政署的整體財政表現帶來貢獻，郵政署在現階段不會考慮終止是項服務。

## 郵電通服務

2.13 一九九七年六月，郵政署推出郵電通服務。這項服務讓顧客透過電子郵遞系統或其他磁性媒體，將電子信息 (包括月結帳單、發票及傳閱函件等) 發送至郵電通中心。郵電通中心隨之將顧客的電子信息轉變為傳統紙類郵件 (經打印及入信封)，並派遞到收件人手中。

### 提供價格優惠以開展服務

2.14 為了招攬幾個大顧客使用郵電通服務，並確立市場地位，郵政署遂於一九九六年九月，決定以非常低廉的價格，為差餉物業估價署及水務署提供服務，為期三年。當中，與差餉物業估價署簽訂的服務協議，於二零零零年五月屆滿，而與水務署的服務協議則於二零零零年十一月屆滿。隨後，郵政署與差餉物業估價署簽訂的新服務協議，由二零零零年六月起生效，而與水務署的新協議，則由二零零零年十二月起生效。根據新服務協議，郵政署向差餉物業估價署及水務署收取的服務費用已增加。因此，在2000-01年度，縱使郵電通的郵件量並無增長，但其財政表現卻顯著改善。

## 郵電通服務的財政表現

2.15 郵電通服務在1997-98年度至2000-01年度期間的財政表現概述於下文表三。從該表可見：

- (a) 郵電通服務自1997-98年度投入服務以來，持續招致經營虧損；及
- (b) 2000-01年度，其財政表現有明顯改善。

在1997-98年度至1999-2000年度這首三年期間招致嚴重虧損，主要是郵政署為差餉物業估價署及水務署提供特別價格優惠的定價策略所致。

表三

1997-98年度至2000-01年度期間  
郵電通服務的財政表現

年度	經營利潤 / (虧損) (百萬元)
1997-98	(5.3)
1998-99	(7.3)
1999-2000	(3.1)
2000-01	(0.3)
總計	(16.0)

資料來源：郵政署的記錄

### 打印機及入信機的使用率

2.16 郵政署轄下有兩個郵電通中心。二零零零年，位於將軍澳的郵電通中心，每星期運作44小時，而位於觀塘的郵電通中心，則每星期運作99小時(註2)。以這兩個郵電通中心的運作時間計算，打印機的使用率為56%，而入信機的使用率則為82%。然而，郵電通中心跟郵政署其他營運中心一樣，可二十四小時運作。據此基礎計算，在二零零零年，打印機的使用率為11%，而入信機的使用率則為33%。這就是說，兩個郵電通中心均有剩餘的郵件處理量。

---

註2：二零零二年二月一日，這兩個郵電通中心的運作時間與二零零零年相若。

2.17 郵政署一直悉力為郵電通服務招攬新客戶。由一九九八年五月起，郵政署即委派一名客戶經理，專責推廣此項服務。其他的市場推廣工具包括舉辦推介會和講座，以及向準客戶派發宣傳小冊子。

2.18 儘管已進行上述市場推廣工作，郵政署在為郵電通服務招攬新客戶方面，一直收效不大。根據郵政署於二零零一年年中蒐集的市場資料顯示，此項服務市場的競爭非常激烈。除郵政署外，市場上還有其他經營商提供相類的服務。這些競爭者的服務收費更是非常廉宜。因此，郵政署未能提高其打印機及入信機的使用率，以賺取更多收入。

#### 審計署對郵電通服務的意見

2.19 審計署發現：

- (a) 郵電通服務自 1997–98 年度投入服務開始，一直招致經營虧損 (見上文第 2.15 段)；
- (b) 二零零零年，兩個郵電通中心均有剩餘的郵件處理量 (見上文第 2.16 段)；及
- (c) 郵政署在為郵電通服務招攬新客戶方面，一直收效不大 (見上文第 2.18 段)。

2.20 審計署認為，郵政署有需要設法為郵電通服務招攬新客戶。

#### 審計署對郵電通服務的建議

2.21 審計署建議郵政署署長應：

- (a) 就郵政署郵電通服務的市場地位及競爭力進行檢討，當中並顧及市場上其他服務供應商所提供的優惠條件。有關檢討應確定切實可行的方法，讓郵政署可據以招攬新客戶；及
- (b) 若檢討結果顯示郵政署的郵電通服務具有競爭力，應採取所需行動以提高郵政署的市場佔有率 (如調整其市場推廣策略，以及進行更密集的推廣活動)。否則，郵政署署長應考慮終止這項服務，讓資源可重新調配，提供其他更具盈利能力的服務。

## 當局的回應

### 2.22 郵政署署長表示：

- (a) 郵電通服務可望於 2001–02 年度達到收支平衡。為進一步改善這項服務於 2002–03 年度的盈利情況，郵政署正積極與多個準顧客洽商，務求增加收入，並提高其打印機及入信機的使用率；
- (b) 在評估郵電通服務在財政上是否可以維持時，應從總體角度出發，考慮到以下方面的貢獻：
  - (i) 透過鎖定郵電通顧客使用該一站式郵政服務而帶來的郵政收入；及
  - (ii) 透過大宗處理郵件，以及改善地址格式以提高自動揀信機處理郵電通郵件的閱讀率，從而節省整體郵政經營成本；及
- (c) 因此，郵政署不會在現階段終止這項服務。然而，郵政署會繼續評估市場形勢，並檢討其市場地位及競爭力。

## 匯款服務

2.23 一九九四年，由於面對銀行的激烈競爭，郵政署遂終止與13個海外郵政機關提供匯款服務，當中包括菲律賓郵政。

2.24 一九九六年，郵政署認為有需要提供與中國內地的匯款服務，原因是越來越多內地集郵人士匯款來郵政署購買集郵產品。所以，郵政署有意推出與中國內地的匯款服務，並且開始與中國郵政磋商。同年，郵政署認為提供與菲律賓的匯款服務亦具市場潛力，原因是大量菲律賓籍家務助理在港工作，須要匯款回家。所以，郵政署與菲律賓郵政研究匯款服務的發展潛力。

## 匯款服務預期具競爭優勢

2.25 一九九九年六月，行政會議批准在《郵政署條例》(第98章)下訂立《郵政署(修訂)規例》，以便郵政署聯同中國郵政及菲律賓郵政提供匯款服務。行政會議獲告知：

- (a) 郵政署相信，郵政署與這兩個郵政機關提供的匯款服務在市場上會具競爭力；及
- (b) 建議中的匯款服務，預期可藉收取佣金而每年為郵政署帶來230萬元收入。

## 審計署對匯款服務的意見

2.26 郵政署於一九九九年十二月推出與菲律賓的匯款服務，二零零零年三月推出與國內地的匯款服務。不過，審計署發現這項服務並未如郵政署預期般成功。2000-01年度，來自匯款服務的收入僅為24.3萬元，佔預期的每年收入230萬元的11%。2000-01年度，匯款服務的經營虧損達400萬元。

2.27 二零零二年二月，郵政署在回應審計署的查詢時告知審計署：

- (a) 在評估郵政署附設服務如匯款服務的盈利能力時，只計及完全及純粹因為提供該服務而招致的額外資源的成本，而非計算全部成本，會較為恰當；
- (b) 根據郵政署 2000-01 年度的《服務成本報表》所載，在提供匯款服務的 9.47名職員之中，只有一名郵政署財務科的職員以兼職身分，專為匯款服務提供後勤辦公室支援，此為提供匯款服務唯一額外的職工成本。餘下的9名職員則是前線職員的總額，負責在郵政署各櫃位提供服務。然而，即使終止了匯款服務，這9個職位亦不能節省下來；及
- (c) 根據上文 (a) 分段所述的成本計算方法，匯款服務於2000-01年度帶來的貢獻額逾 86,000元。

2.28 審計署同意，在評估一項郵政署服務的盈利能力時，必須考慮提供是項服務所招致的額外資源的成本。不過，亦須顧及提供該項服務的全部成本，使郵政署可以知悉全部有關的成本資料，以便妥善地調配其資源及提高其盈利能力。審計署留意到，即使採用郵政署在上文第2.27(a) 段所述的方法計算成本，匯款服務在2000-01年度帶來的貢獻甚小(見上文第2.27(c) 段)。所以，審計署認為郵政署有需要進一步推廣匯款服務，以便增加該項服務的經營利潤。如匯款服務的需求持續偏低，郵政署應考慮終止提供服務。

## 審計署對匯款服務的建議

2.29 審計署建議郵政署署長應：

- (a) 就郵政署匯款服務的競爭力進行檢討，並考慮市場上其他競爭對手提供的服務；及
- (b) 如檢討結果顯示郵政署的匯款服務具競爭力，應採取所需行動以提高郵政署的市場佔有率(如調整其市場推廣策略，以及進行更密集的推廣活動)。否則，郵政署署長應考慮終止匯款服務，讓資源可重新調配，提供其他更具盈利能力的服務。

## 當局的回應

### 2.30 郵政署署長表示：

- (a) 匯款服務是郵政署為擴闊郵政分局的業務範圍而開展的多項新措施的主要部分，目的是使郵政分局假以時日便可變得在財政上更能維持，並可提高其生產力；
- (b) 上文第2.26段所述的匯款服務的業績，摘錄自郵政署的《服務成本報表》。這份報表顯示了以“獨立”項目形式提供是項服務的全部成本。全部成本包括不論是否營辦匯款服務，亦會分配的固定成本，例如為維持郵政基本設施而招致的辦公地方及櫃位職工成本；及
- (c) 二零零一年四月至十二月期間，匯款服務項下共有4 017宗交易。該項服務為社會上有意匯寄小額款項的人士，提供另一方便的途徑。不過，郵政署會按審計署的建議，經考慮郵政署現有競爭對手和準競爭對手所提供的服務、郵政署與其他郵政機關進一步磋商的結果，以及郵政署致力擴展服務網絡往更多目的地的情況後，檢討匯款服務的競爭力。

### 第3部分：可削減經營成本的餘地

#### 削減經營成本的可能性

3.1 郵政署可透過削減經營成本，改善其財政表現。審計署發現，郵政署可削減經營成本，途徑如下：

- (a) 減少派遞段的派遞次數 (見下文第3.2至3.16段)；及
- (b) 加強管制派遞郵差逾時工作及申領逾時工作津貼的情況 (見下文第3.19至3.36段)。

#### 派遞次數

3.2 在二零零一年八月三十一日，郵政署共由21個派遞局運作港九新界1 690個派遞段，每段均由一名派遞郵差提供派遞服務。這些派遞段包括：

- (a) 1 238個每日派信一次的派遞段；及
- (b) 餘下452個每日派信兩次的派遞段 (見附錄A)。

郵政署共調配約1 850名派遞郵差 (其中約160名為後備替假人員) 提供派遞服務。

3.3 郵政署的目標是要為住宅區每日提供一次派遞服務，並為工商業區每日提供兩次派遞服務。派遞的次數已在《香港郵政規則》註明。按照規定：

- (a) 差不多全是住宅的地區每日派信一次；
- (b) 目前每日派信兩次的地區，即使大致上屬住宅區，但仍會繼續每日派信兩次；及
- (c) 新發展的住宅每日的派信次數，會與鄰近地區相同。

#### 在一九八九年減少部分派遞段的派遞次數

3.4 八十年代後期，很多住宅區仍然每日派信兩次，原因是：

- (a) 住宅區內有若干商業單位；及
- (b) 過往獲提供每日兩次派遞服務的地區繼續每日派信兩次。

3.5 一九八九年，郵政署在美孚新邨及華富邨實施試驗計劃，以確定是否可以把這兩區每日派信兩次的派遞段改為每日派信一次。試驗計劃的結果顯示：

- (a) 上述兩區的顧客及有關的派遞郵差均接受派信次數減少這項安排；及

- (b) 將派遞段由每日派信兩次改為每日派信一次，可節省17%提供派遞服務的人手。

3.6 一九九零年五月，鑑於試驗計劃相當成功，郵政署於是將總數971個每日派信兩次的派遞段其中的514個改為每日派信一次，而這514個派遞段當時所服務的地區基本上為住宅區。作出上述更改後，郵政署：

- (a) 沒有接獲市民強烈的投訴(雖然灣仔區有些顧客提出投訴)；
- (b) 沒有接獲有關的派遞郵差任何投訴；及
- (c) 可騰出151名執行派遞職務的派遞郵差。

#### 派遞次數及服務標準

3.7 郵政署的服務承諾，是98%的本地投寄信件會於投寄後下一個工作日派達收件人。郵政署每月均會對各派遞局大約20個派遞段進行服務質素調查，以確定能否達到服務承諾的目標。

3.8 於二零零零年一月至二零零一年十二月兩年間，派遞本地投寄信件的實際表現撮述於下文表四。從表四可見，在這段期間，差不多所有這些信件，都在下一個工作日派達收件人，所以郵政署已達到其服務承諾。每日派信兩次的派遞段中，本地投寄信件在下一個工作日派達收件人的百分率，較每日派信一次的派遞段平均只高出1.2%。

表四

二零零零年一月至二零零一年十二月期間  
本地投寄信件在下一個工作日派達收件人的百分率

期間	每日派信一次的派遞段	每日派信兩次的派遞段	每日派信兩次的派遞段在表現方面的改善
	(a)	(b)	(c)=(b) - (a)
	(百分率)	(百分率)	(百分率)
二零零零年一月至六月	99.4%	99.8%	0.4%
二零零零年七月至十二月	99.0%	99.9%	0.9%
二零零一年一月至六月	98.1%	99.9%	1.8%
二零零一年七月至十二月	98.3%	99.9%	1.6%
平均	98.7%	99.9%	1.2%

資料來源：郵政署的記錄

每日派信兩次的派遞段第二次派遞的郵件數量

3.9 二零零一年四月至九月期間，郵政署對46個每日派信兩次的派遞段進行服務質素調查(見上文第3.7段)。調查結果撮述於附錄B及C。從中可以看到：

- (a) 在24%的每日派信兩次的派遞段中，第二次派遞的郵件皆不超過50件(見附錄B)；及
- (b) 在30%的每日派信兩次的派遞段中，第二次派遞的郵件數量皆不超過每日派遞郵件數量的5%(見附錄C)。

商業客戶對派遞次數的意見調查

3.10 郵政署在一九九九年至二零零零年間，就商業客戶對派遞次數的意見進行調查。郵政署在五個地區(長沙灣、九龍中、沙田、荃灣及元朗)訪問了630名商業客戶，只有兩名客戶反對將派遞次數減少至每日一次。

將所有每日派信兩次的派遞段改為  
每日派信一次的派遞段可節省的資源

3.11 正如上文第3.6段所述，於一九九零年五月，郵政署將514個每日派信兩次的派遞段改為每日派信一次的派遞段，便可騰出151名執行派遞職務的派遞郵差。以這個可節省的人手數目計算現時452個每日派信兩次的派遞段(見附錄A)，審計署估計，倘若郵政署在全港實施每日派信一次的派遞段，便有133名派遞郵差(151 × 452/514)可重行調配以執行其他職務。每年因而可節省的職工成本為3,820萬元(每名派遞郵差287,323元×133名派遞郵差)。

審計署對派遞次數的意見

3.12 審計署發現：

- (a) 二零零零年一月至二零零一年十二月期間，每日派信兩次的派遞段中，本地投寄信件在下一個工作日派達收件人的百分率，較每日派信一次的派遞段平均只高出1.2%(見上文第3.8段)；及
- (b) 二零零一年四月至九月期間：
  - (i) 在24%的每日派信兩次的派遞段中，第二次派遞的郵件皆不超過50件；及
  - (ii) 在30%的每日派信兩次的派遞段中，第二次派遞的郵件數量皆不超過每日派遞郵件數量的5%(見上文第3.9段)。

3.13 二零零二年二月，郵政署在回應審計署的查詢時告知審計署：

- (a) 郵政署只是主要在工商業區每日派信兩次，為商界提供通信脈絡。為向顧客提供更佳的服務及提高本身的生產力，郵政署的派遞安排是工商業區80%的郵件會在上午派遞。下午的時段則會派遞不須按時送達及相對上較重的郵件。這項安排確保商界能夠在工作天完結前對所有來函作出反應。工商業區的郵件量，無論在數量和重量方面均高於住宅區；及
- (b) 大型郵包和印刷品佔郵件派遞量的很大部分。每名派遞郵差在早上的平均派遞量介乎45至90公斤不等。一名派遞郵差極難一次過全數派遞所有郵件。實際上，郵政署需要在下午於工商業區額外派信一次，以清理當日的所有郵件。

3.14 然而，審計署的分析顯示，在郵政署於二零零一年四月至九月期間進行的服務質素調查(見上文第3.9段)所涵蓋的120個派遞段中，46個每日派信兩次的派遞段平均每個派遞的郵件重量，較其餘74個每日派信一次的派遞段平均每個派遞的郵件重量僅高出2%。該74個每日派信一次的派遞段平均每個派遞的郵件數量，卻較該46個每日派信兩次的派遞段平均每個派遞的郵件數量高出29%。

3.15 審計署亦注意到，郵政署已採取措施，避免引起派遞郵差體力過勞及改善工作效率，包括：

- (a) 沿派遞段裝設郵袋存放箱。由於沉重的郵件已在派遞前被放到郵袋存放箱內，派遞郵差不用從派遞局攜帶沉重的郵件到派遞段；及
- (b) 有需要時，為派遞郵差提供派遞車輛及手推車。

3.16 審計署認為，根據以上的分析結果，郵政署將派遞次數由每日兩次減少至每日一次是可行的。郵政署有需要考慮將現時每日派信兩次的派遞段改為每日派信一次的派遞段。倘若郵政署在全港實施每日派信一次的派遞段，便有133名派遞郵差可重行調配以執行其他職務。每年因而可節省的職工成本為3,820萬元(見上文第3.11段)。

#### 審計署對派遞次數的建議

3.17 審計署建議郵政署署長應：

- (a) 全面檢討現時每日派信兩次的派遞段，確定哪些派遞段可改為每日派信一次，其中須考慮：
  - (i) 第二次派遞時所派遞的郵件數量及百分率；及
  - (ii) 改變派遞段對服務標準可能造成的影響；
- (b) 倘若某些每日派信兩次的派遞段未能改為每日派信一次的派遞段，則須檢討派遞郵差在第二次派遞時的工作量，並透過在第二次派遞時合併數個派遞段來改善第二次派遞的效率；及
- (c) 重行調配因改變派遞段而超出所需的派遞郵差，讓他們擔任其他郵政職務。

## 當局的回應

### 3.18 郵政署署長表示：

- (a) 預計每年可節省的3,820萬元，是假設現時452個每日派信兩次的派遞段，全部均改為每日派信一次的派遞段而計算所得的。這表示在改變派遞段後，全港不會再有每日派信兩次的派遞段。減少派遞次數會嚴重減低商界的效率和競爭力，原因是改變後，工商業區每日大部分的郵件均會在下午才派達收件人(註3)。此外，亦會令郵政署無法透過定時的派遞段運作特快專遞及本地郵政速遞。這是因為這兩種服務有半天內派達的派遞標準，因此需要工商業區的派遞郵差每日派信兩次。另一個做法是以較高的成本安排專責小組派遞這些須按時送達的特快專遞及本地郵政速遞郵件(註4)；
- (b) 審計署根據調查當日的數據，有關46個每日派信兩次的派遞段及74個每日派信一次的派遞段平均所派的郵件重量及數量的計算(見上文第3.14段)是正確的。審計署提出的做法是直接比較這兩類派遞段的平均每日郵件量以評估它們每日工作量的不同。然而，郵政署想指出，這做法是不恰當的。因為派遞郵差要為每日派信兩次的派遞段進行戶內齊信工作及戶外往返兩次，而每日派信一次的派遞段則只需進行一次，所以評估時應要作出調整(註5)；
- (c) 雖然每日派信兩次的派遞段在下午的工作量較輕，但郵政署會確保派遞郵差在完成派遞職務後，仍會繼續執行工作。他們須執行內勤職務(例如掛號郵件的文件處理工作)，以縮短翌日早上的齊信時間(註6)；

---

註3：審計署認為郵政署應盡量將現時每日派信兩次的派遞段改為每日派信一次的派遞段，倘若就第二次派遞時須派遞的郵件數量及百分率而言，有充分理據支持實行每日派信兩次的做法(見上文第3.17(a)及(b)段)，則可保留部分每日派信兩次的派遞段。況且，值得注意的是，根據郵政署在一九九九年至二零零零年間進行的調查，只有兩名商業客戶(630名之中)反對派遞次數減少至每日一次(見上文第3.10段)。

註4：根據審計署對郵政署於二零零一年四月至九月期間進行的服務質素調查(見上文第3.9段)所涵蓋的46個每日派信兩次的派遞段的分析，只有11個派遞段在調查當日第二次派遞時派遞特快專遞及本地郵政速遞郵件，所派遞的這類郵件合共有19件。審計署認為，因為派遞小量特快專遞及本地郵政速遞郵件而保留這樣多的每日派信兩次的派遞段，並不符合成本效益。郵政署可作特別安排，以派遞此類緊急郵件。

註5：審計署認為，因為派遞郵差的工作可以在一轉派遞中完成而不用兩轉派遞，所以將每日派信兩次的派遞段改為每日派信一次的派遞段，可以減少齊信工作及戶外往返所需的時間，從而可以提高派遞段的效率。

註6：審計署認為，將每日派信兩次的派遞段改為每日派信一次的派遞段，可以使派遞郵差騰出更多時間執行其他郵政職務。

- (d) 鑑於上文第3.13段及以上第(a)至(c)分段所述的理由，在現階段進一步削減每日派信兩次的派遞段未必符合公眾利益。然而，一旦郵件投寄模式有所改變，郵政署必定會進行另一次檢討，以決定最適當的派遞次數。郵政署於二零零一年八月開始再次調整派遞局的派遞段(註7)，並會在有關工作中考慮審計署的建議；及
- (e) 郵政署認為，審計署建議在下午時段將派遞段合併，會引起監督和運作問題(註8)。要更改郵差的派遞路線及分界，就必須改變當日郵件分揀程序的安排，因此便會影響郵件派遞服務的準確度和效率。這是因為即使每個派遞點可視乎實際工作量而在每日由不同的派遞郵差負責派遞工作，但這樣做會導致主管人員及市民均感混淆，亦很可能會破壞郵政署致力確立的“郵差大使”形象。

### 派遞郵差逾時工作

#### 政府就管理及管制逾時工作而制定的指引

3.19 在廉政公署完成多項有關檢討後，公務員事務局於一九九八年五月發出通告第10/98號，公布經修訂的逾時工作管理指引。上述指引訂明：

- (a) 應在無可避免的情況下才逾時工作；
- (b) 部門首長應親自承擔責任，確保：
  - (i) 在不影響運作需要的原則上，把逾時工作減至最少；及
  - (ii) 逾時工作時刻受到嚴格管制及適當監察；
- (c) 員工必須在當值的一更內逾時工作至少一小時，方可獲發放逾時工作津貼，其後，津貼額會以每半小時為單位計算；及
- (d) 為確保逾時工作受到密切監管，有關部門應監察逾時工作期間的生產量，最好能把生產量與既定的工作量度標準作比較。

3.20 二零零零年十一月，公務員事務局在完成有關逾時工作政策的檢討後，發出通告第18/2000號(以取代公務員事務局通告第10/98號)，載述管理及管制逾時工作的指引。通告第18/2000號除重申上文第3.19段所述的指引外，還增添額外的指引，以加強管制逾時工作。

---

註7：截至二零零二年一月三十一日，這次派遞段調整尚未完成。

註8：審計署認為，只要郵政署的管理人員能夠繼續積極提高生產力和削減經營成本(見上文第1.10(a)段)，合併每日派信兩次的派遞段下午時段可能引起的監督及運作問題應可克服。

## 派遞郵差當值時間的組成部分

3.21 正如上文第3.2段所述，在二零零一年八月三十一日，郵政署在港九新界設有1 690個派遞段，每段由一名派遞郵差提供服務。

3.22 在本地收集或來自外地的信件會送到設於郵政總局、國際郵件中心及空郵中心的三個分揀中心，然後按照應送往的派遞局進行分信。分信完畢後，信件會送到各派遞局。派遞局會按派遞段進一步分揀信件，然後將信件交給派遞郵差，由派遞郵差按派遞段既定的派遞次序分信。派遞郵差按派遞次序分揀信件所需的工作時間稱為齊信工時。分揀信件後，派遞郵差會將信件送往收信地址，而所需的工作時間稱為派遞工時(其間所需的交通時間包括在內)。派遞郵差的當值時間由齊信工時及派遞工時兩部分組成。審計署對派遞郵差的當值時間作出分析，發現郵政署可以減少派遞郵差的逾時工作。

## 齊信工作的新工作標準

3.23 一九九九年三月，郵政署完成有關確立派遞郵差齊信工作的標準的研究。研究進行期間，郵政署的派遞段考查隊隨機抽取了80個派遞段作為調查對象。這80個派遞段涵蓋了所有的派遞局，而且包括了各種派遞模式(例如將信件送至設於多層大廈地下的信箱、逐戶派遞及鄉郊地區派遞等模式)。派遞段考查隊所釐定的工作標準包括：

- (a) 在齊信工時方面預留了15%的休息寬限，以計及身體正常疲勞的因素及派遞郵差個人需要的時間；及
- (b) 分揀信件、處理掛號郵件和轉遞郵件、將信件放進郵袋及捆好郵袋所需的時間。

3.24 郵政署在諮詢員工組織後，於二零零零年八月正式公布有關的工作標準。

## 一九九九年根據新工作標準進行的派遞段調整工作

3.25 一九九九年五月，郵政署展開全面的派遞段調整工作。期間派遞段考查隊研究各派遞段的工作，將每個派遞段所派遞的郵件數目和所需的派遞時間記錄下來，然後對派遞段作出調整，使各派遞段的工作量更為平均。考查隊根據郵件量、齊信工作的新工作標準及派遞工時的記錄來調整派遞段。郵政署認為：

- (a) 調整派遞段後，除非郵件數量突然大幅增加，否則，派遞郵差要在預定的工作時間內完成每日的工作，應無困難；及
- (b) 當處理預期以外增加的郵件量時，所需額外時間大部分屬齊信時間，對派遞工時的影響不大。

郵政署的高級管理人員曾承諾會盡力協助個別派遞郵差，使他們的工作能符合工作標準。不過，該署亦宣布會對故意放慢工作的派遞郵差作紀律處分。

## 逾時工作的評估及批准

3.26 主管派遞局的郵務主任負責監察派遞局的工作量，並在有需要時建議作逾時工作。派遞局助理郵務監督接着會審查有關要求。如果他信納有充分理據支持上述逾時工作要求，便會簽認該建議，並將建議提交郵務監督批准。

3.27 有些派遞郵差須於其正式工作時間(下稱規定工作時間)開始前早些報到。這額外的時間(通常為每日規定工作時間開始前一個小時)令到該些派遞郵差符合申領逾時工作津貼的資格。

3.28 從郵政署管理層的觀點，只有在以下情況下才有充分理據支持逾時工作：

- (a) 有足夠工作供派遞郵差執行；及
- (b) 有關工作是按照郵政署既定的工作標準而進行。

3.29 在評估派遞郵差的逾時工作時，以及為了確保所有經批准的逾時工作均符合公務員事務局的指引(見上文第3.19及3.20段)，郵政署管理層須：

- (a) 定期監察每個派遞段的實際郵件量；及
- (b) 根據郵政署的工作標準，評估派遞郵差完成每天郵件派遞工作所需的時間。

3.30 不過，倘若在某天，某個派遞段的郵件量下降至低於郵政署管理層原來預期的水平，派遞郵差完成其工作(即齊信工作和派遞工作)所需的時間將會大減。他將可以在規定工作時間內完成其工作，而當天的逾時工作申請亦不再有充分理據支持，除非在規定工作時間結束之前能夠即時有其他工作指派給他。

## 審計署對各派遞段工作量的評估

3.31 為了確定派遞郵差的逾時工作申請是否有充分理據支持，審計署使用與郵政署派遞段考查隊所採用的同一計算模式，評估二零零一年四月至九月期間郵政署的服務質素調查(見上文第3.7段)中所涵蓋的120(6×20)個派遞段的工作量。審計署根據該調查所記錄的郵件點算數目來計算派遞郵差將郵件分揀和派遞給收件人所需的時間；而在計算齊信所需的時間時，則以郵政署的新工作標準(見上文第3.23段)為依據。至於派遞郵件所需的時間，如果郵件點算數目顯示，郵件的實際數目大於郵政署在派遞段調整工作時所用的有關派遞段應處理的郵件數目(見上文第3.25段)，審計署給予派遞郵差額外的派遞時間(不包括交通時間)，以處理增加了的郵件。審計署接着計算派遞郵差須用多少時間完成其每天的工作，並確定是否須進行逾時工作。審計署的分析結果撮述於附錄D。

3.32 審計署的分析顯示，根據郵政署的郵件點算數目，該署的服務質素調查所涵蓋的120個派遞段中，有52個派遞段(43.3%)的工作量無法證明派遞郵差所提出的逾時工作申請有充分理據支持(見附錄E的示例)。在進一步分析這52個派遞段的派遞郵差所申請的逾時工作時，審計署發現：

- (a) 上述120個派遞段的派遞郵差中，有9.1%的派遞郵差每天申領一小時的逾時工作津貼。不過，他們的工作量卻不能證明有理據進行任何逾時工作；
- (b) 上述120個派遞段的派遞郵差中，有30%的派遞郵差每天申領一至兩小時的逾時工作津貼。不過，他們的工作量卻只證明有理據進行少於一小時的逾時工作；及
- (c) 上述120個派遞段的派遞郵差中，有4.2%的派遞郵差每天申領多於一小時的逾時工作津貼。不過，他們的工作量卻只證明有理據進行一小時至個半小時以下的逾時工作 (見上文第3.19(c) 及3.20段)。

根據上述分析結果，審計署進一步估計，所有1690個派遞段的派遞郵差所申請，而其工作量卻無法證明為有充分理據支持的逾時工作總時數為每天766小時(見附錄F)。按2001–02年度的價格計算，派遞郵差每年申領而其工作量卻無法證明為有充分理據支持的逾時工作津貼額，達2,130萬元(註9)。

#### 審計署對派遞郵差逾時工作的意見

##### 3.33 審計署發現：

- (a) 根據郵政署郵件點算數目計算的工作量，無法證明有些派遞郵差所申請的逾時工作有充分理據支持；及
- (b) 按照工作量計算，所有1690個派遞段的派遞郵差所申請，而其工作量卻無法證明有充分理據支持的逾時工作津貼，以2001–02年度的價格計算涉及金額估計每年達2,130萬元(見上文第3.32段)。

3.34 二零零二年二月，郵政署在回應審計署查詢有關評估派遞郵差每天的工作量時，告知審計署：

- (a) 在現實情況下，要評估派遞郵差每日的工作量，較以預定普通郵件齊信工作標準為基礎的計算公式計算來得複雜(註10)。除考慮齊信工作標準外，主管人員並須顧及下列因素，以作出即場判斷：

---

註9：按2001–02年度的價格計算，派遞郵差每年所申領而其工作量卻無法證明為有充分理據支持的逾時工作津貼額

$$\begin{aligned}
 &= \text{每小時的逾時工作津貼額} \times \text{所申請而沒有充分理據支持的每天逾時工作時數} \times \text{每年工作日的數目(不包括星期日或公眾假期之後的工作日 因為這些工作日的郵件量沒有代表性)} \\
 &= \text{每小時120元} \times \text{每天766小時} \times 232 \text{天} \\
 &= \underline{\underline{21,325,440 \text{元 (約2,130萬元)}}}
 \end{aligned}$$

註10：審計署用以評估派遞郵差工作量的計算模式，跟郵政署派遞段考查隊所採用的相同。此外，雖然郵政署認為處理附加郵件量的額外派遞時間並不多(見上文第3.25(b)段及3.31段)，審計署在評估派遞郵差處理增加的郵件時，已給予額外派遞時間。

- (i) 全部郵件的重量。就重的郵件而言，每件的處理時間較長。故此，標準齊信工作標準並不適用；
  - (ii) 需要派遞證明的郵件(如掛號郵件、特快專遞及本地郵政速遞郵件)數量突增，會影響派遞郵差的預定工作時間表(註11)。郵政署承諾在半月以內，完成上述須按時處理的派遞工作。為達致此目標，主管人員須即場酌情更改派遞郵差的派遞路線。這些更改一般需要額外派遞時間及交通時間。主管人員須憑其經驗及對當地環境的認識，按個別情況衡量有關因素，而沒有既定的單一指引可據以遵從；及
  - (iii) 一些偶發事件，例如因分揀中心意外延誤送達郵件，會阻礙派遞郵差的齊信流程，並因而影響其工作產量；及
- (b) 在估計派遞郵差的工作量時，僅以郵件齊信工作標準計算，而沒有顧及上面第(a)分段所闡述的因素，未免將事情過份簡單化。

3.35 然而，審計署的進一步分析顯示：

- (a) 郵政署於二零零一年四月至九月期間進行的服務質素調查(見上文第3.9段)所涵蓋的120個派遞段中，有52個派遞段的派遞郵差的工作量未能支持其申請逾時工作，而這些派遞段平均每段所派遞的郵件重量，較派遞郵差沒有申請逾時工作的另外32個派遞段平均每段所派遞的郵件重量僅超出2%；及
- (b) 在52個有未能證明為有充分理據支持的逾時工作的派遞段中，實際需要派遞證明的郵件數量，較派遞段考查隊評估這些派遞段的派遞郵差工作量時所用的預計郵件數量少6%。

審計署注意到，郵政署並無記錄顯示審計署發現沒有充分理據支持的逾時工作，是因要為偶發事件作準備，例如分揀中心延誤送達郵件而引致的。

3.36 基於以上分析結果，審計署認為，郵政署有需要加強管制派遞郵差的逾時工作以及他們的逾時工作津貼申請。

審計署對派遞郵差逾時工作的建議

3.37 審計署**建議**郵政署署長應：

- (a) 檢討郵政署管制及監察派遞郵差逾時工作的制度，確保完全符合公務員事務局第18/2000號通告所載指引；
- (b) 確保所有逾時工作均根據妥善評估的工作量批核，另外，所有派遞郵差亦應嚴格按照郵政署既定的工作標準執行職務；及

---

註11：在進行派遞段全面調整工作時，郵政署的派遞段考查隊已計及處理需要派遞證明的郵件的時間。

- (c) 確保郵政署設有適當的內部控制系統，定期按照派遞段的工作量，查核有關派遞郵差所申請的逾時工作。

## 當局的回應

### 3.38 郵政署署長表示：

- (a) 郵政署非常嚴格管制資源的運用(包括逾時工作)。郵政署嚴格遵守公務員事務局制訂的指引辦事。所有規定已清楚載於《香港郵政規則》，而且郵政署亦會定期向所有員工傳閱指令，藉以提醒所有員工有關規則。除明確的批核程序外，郵政署亦設有很多其他嚴格管制措施，例如各直屬主管出外進行突擊查察、經理進行各類的監管查察，以及總部委派的工作量評估小組進行跟進查察。這些措施均旨在確保派遞郵差申請的逾時工作有充分理據支持；
- (b) 廉政公署亦定期審查郵政署對逾時工作的管理機制。最新一項審查於二零零零年十一月進行，這是非常全面的研究，集中探討員工出勤及逾時工作的管理事宜。這項研究審查了現時批核逾時工作的全部管制措施，並發現這些措施均符合公務員事務局的指引；
- (c) 在1999-2000年度進行的派遞段全面調整工作中，郵政署根據派遞地區的性質及派遞模式，進一步修訂派遞郵差的齊信工作標準。結果，郵政署採用為不同類別大廈工作的派遞郵差分別訂定的齊信工作標準，而不是採用通用的工作標準，這些齊信工作標準更切合實際。在實施新齊信工作標準後，郵政署得以減少派遞郵件所需的逾時工作達35.5% (由1998-99年度的1 351 449小時減至2000-01年度的871 298小時)，儘管郵件總量在同期上升了7.6% (9 600萬件)；
- (d) 上文(c)分段所述的齊信工作標準適用於戶內活動，例如在派遞郵差出外派遞前所進行的普通郵件齊信與揀信工作。齊信工作標準並不適用於戶外活動，例如掛號郵件、特快專遞及本地郵政速遞郵件的派遞工作，原因是這些郵遞服務需要派遞郵差逐戶上門派遞及需要收件人簽收，頗花時間，一般需要4至6分鐘才完成一件郵件派遞工作。此外，當派遞郵差完成派遞工作返回派遞局後，亦要處理無法派遞的郵件，另要將已簽妥的送達收條交回有關組別，以供記錄(註12)；
- (e) 新齊信工作標準僅為戶內工作所需的標準時間提供一般量度準則。前線主管人員有責任行使酌情權為派遞郵差編排工作，包括分配逾時工作；

---

註12：在派遞段全面調整工作中，郵政署派遞段考查隊在評估派遞郵差工作量時，已計及需要時間處理無法派遞的郵件及需要派遞證明的郵件。此外，審計署的分析顯示，在52個有未能證明為有充分理據支持的逾時工作的派遞段中，實際需要派遞證明的郵件數量，較派遞段考查隊評估這些派遞段的派遞郵差工作量時所用的預計郵件數量少6% (見上文第3.35(b)段)。

- (f) 審計署計算的派遞段所派遞的平均郵件重量以及需要派遞證明的郵件數量(見上文第3.35段)是正確的。然而,郵政署想指出,根據這些平均每天郵件量把52個在調查當天有逾時工作的派遞段與32個在調查當天沒有逾時工作的派遞段的工作量作比較,並不恰當。派遞郵件的重量及需要派遞證明的郵件的數量,只是組成派遞郵差總工作量的很多組成部分的兩個(註13),否則,單是基於在調查當天派遞郵件的重量,32個派遞段中的一些派遞段便應已獲分配逾時工作;
- (g) 檢討派遞郵差的工作量是持續進行的過程。郵政署最近已開展以下措施:
- (i) 將每五年一度的檢討期,縮短為每二至三年一度;
  - (ii) 實施每季郵件點算安排,從而監察個別派遞段的郵件量;
  - (iii) 跟進派遞模式有所變更的個別派遞段的情況;
  - (iv) 提升郵政署的派遞段調整工作分析系統,該系統儲存及計算與檢討程序有關的工作量數據;及
  - (v) 提醒主管人員遵守公務員事務局對批核逾時工作的規定;及
- (h) 郵政署同意,持續改善工作質量,並密切監察逾時工作申請,兩者極為重要。故此,長遠而言,郵政署已制訂以下改善計劃:
- (i) 引入新措施以劃一其工作方法,從而為派遞郵差訂下切實且準確的工作標準。其中特別是:
    - 已擬定推行計劃,採用以工效為本的工作間設置以方便進行齊信工作;及
    - 使用信件架擺放分送予派遞郵差的已分揀郵件,以便在齊信方面減低重複處理工序,利便每日點算郵件;及
  - (ii) 發展派遞管理資訊系統,以記錄個別派遞段每日的郵件量,並管制資源的運用。

3.39 公務員事務局局長歡迎本審計報告。局長表示會敦促郵政署參照審計署的建議,檢討其管制及監管逾時工作的制度,以訂立改善措施。

---

註13: 郵政署告知審計署,在評估派遞郵差的工作量時,除了齊信工作速度外,郵政署還要考慮三個因素,它們是:總郵件的重量、需要派遞證明信件的数量,以及一些偶發事件,例如分揀中心意外延誤送達郵件(見上文第3.34(a)段)。關於信件重量及需要派遞證明的郵件數量方面,郵政署並未提供有效論證以支持派遞郵差申領的逾時工作。關於偶發事件方面,郵政署並無提供記錄,以顯示派遞郵差申領的逾時工作可用這類別的因素證明為有充分理據支持的(見上文第3.35段)。再者,郵政署並無詳細說明上文所述的“很多組成部分”。

## 第4部分：郵政署的挑戰

### 不斷轉變的營商環境

4.1 隨着通訊市場日益全球化、放寬規管和自由化的趨勢，郵政署在國際郵件、本地郵件，以及以電子通訊方式取代傳統郵遞服務漸趨普及的情況這三個範疇，面對越來越多的挑戰。

### 國際郵件

4.2 郵政署國際郵件服務是有利可圖的服務，同時亦補貼本地郵件服務。然而，眾所周知，一個海外郵政機關及部分海外寄件人透過本身的安排將郵件派遞予香港的收件人，從而繞過國際郵件服務系統。郵政署因而面對損失國際郵件服務所得利潤的威脅。有關詳情闡述於下文第4.3至4.8段。

### 一個海外郵政機關繞過國際郵件服務系統派遞郵件

4.3 海外郵政機關一向將所有以香港為目的地的國際郵件，透過國際郵件服務系統送交郵政署派遞。郵政署會就所收到的郵件，向這些海外郵政機關收取終端費（註14）。郵政署所收取的終端費，主要是根據所派遞的郵件的重量而計算的。因此，郵政署處理較輕的郵件時，所收取的終端費會比較重的郵件少。郵政署派遞一件在本港投寄的兩公斤重一級郵包，郵費為28元；但根據國際郵件服務系統，郵政署在本港派遞所收到的類似郵件，則可向海外郵政機關收取約70元的終端費。這個例子顯示了本地郵費和終端費制度在價格上的差異。然而，郵政署處理一件重20克的郵件，卻只能收取約0.7元的終端費，遠少於本地一級信件的1.3元郵費。

4.4 自二零零零年十二月起，一個海外郵政機關更改了將郵件運往本港的安排。在新安排下，該海外郵政機關將部分以香港為目的地的郵件直接發送給在香港的代理，藉此在本港派遞。該海外郵政機關會挑選較重的郵件，以及以主要商業區或高密度住宅區為目的地的郵件，交由其在香港的代理派遞。代理會把有關郵件派遞給收件人。不過，至於較輕的郵件，以及交由代理派遞需費高昂的郵件（如寄往新界偏遠村落的信件），則透過國際郵件服務系統送交郵政署派遞。該海外郵政機關的安排，剝奪了郵政署處理利潤相對較高的郵件的機會。

4.5 郵政署憂慮，倘若其他海外郵政機關倣效該海外郵政機關的做法，便會進一步蠶食郵政署從國際郵件服務所得的利潤。

---

註14：終端費自一九六九年萬國郵政聯盟東京大會開始採用，以補償郵政機關因處理所收到的郵件而招致的費用。

## 海外寄件人繞過國際郵件服務系統派遞郵件

4.6 部分海外寄件人同樣會繞過國際郵件服務系統，以減低派遞成本。這些海外寄件人以貨物形式將郵件運到在本港的代理。對於較重的郵件，或以主要商業區或高密度住宅區為目的地的郵件，海外寄件人會安排交由在香港的代理派遞。至於派遞工作成本高昂的郵件，海外寄件人則安排其代理在本港投寄，以利用獲補貼的本地郵件服務，導致郵政署出現進一步的經營虧損。

4.7 這些海外寄件人以貨物形式將郵件運到本港，對郵政署從國際郵件服務所得的利潤構成威脅。他們的做法與上文第4.4段所述的海外郵政機關相似，將派遞成本較高的郵件交給郵政署處理。郵政署表示這種做法難以杜絕，原因是以貨物形式運抵本港，然後以本地郵件形式投寄的郵件，在外表上很難與真正的本地郵件區分出來。

## 損失的收入

4.8 在入口國際郵件中，較重的郵件為數不少。倘若海外郵政機關及寄件人繼續以貨物形式將國際郵件帶進本港，取巧地利用本地郵費制度，並繞過國際郵件服務系統，郵政署便會損失大筆從國際郵件服務所得的終端費收入。根據郵政署於二零零一年作出的估計，每年在這方面因而損失的收入達2,400萬元。

## 本地郵件

4.9 根據《郵政署條例》，郵政署署長具有以下“專有特權”：

- (a) 將信件在香港境內從一處地方運送至另一處地方；
- (b) 將信件寄送出香港，以便派遞至香港以外的地方；及
- (c) 接收帶入香港的信件，以便在香港派遞或傳送至香港以外的某處地方。

4.10 本地郵件服務的營運一直處於虧損狀態(見下文表五)。郵政署認為，虧損不僅在於須履行社會責任而要維持全面郵政服務，令運作成本高昂，亦因競爭的範疇顯著擴大及情況激烈所致。

表五

1996-97年度至2000-01年度期間  
本地郵件服務的財政表現

年度	經營利潤 / (虧損) (百萬元)
1996-97	(83.8)
1997-98	(212.4)
1998-99	(411.5)
1999-2000	(444.0)
2000-01	(216.8)

資料來源：郵政署的記錄

4.11 郵政署察覺到：

- (a) 加入本地郵件派遞行業的阻礙不多。郵政署的競爭對手成功奪取覆蓋人口較密集地區而有利可圖的郵件派遞服務，讓郵政署為成本較高昂的偏遠地區服務；
- (b) 很多速遞公司在香港提供郵件派遞服務。近年，除本地速遞公司外，公用事業公司亦加入競爭行列，令郵政署在商業區及人口密集住宅區的本地郵件量的增長備受影響。根據郵政署於二零零一年年中蒐集所得的市場資料，公用事業公司自行派遞的帳單佔其帳單總數的42%；及
- (c) 結果，由於郵政署的競爭對手經營模式靈活，明顯佔競爭優勢，郵政署在本地郵件服務市場的佔有率，特別是處理以主要商業區或人口密集住宅區為目的地的郵件，或會逐步下降。

以電子通訊方式取代傳統郵遞服務

4.12 隨着電子通訊的使用穩步增長，郵政署的財政表現亦受影響。圖文傳真、電子郵件、電子帳單，以至電子繳費，全皆對郵政署的傳統郵遞服務造成負面影響，令郵政署處理的郵件量減少及郵遞服務的單位成本上升。許多公司，包括各金融服務機構及公用事業公司，正致力減少文書工作，改為採用電子帳單及電子繳費。審計署預期，目前採用郵寄方式投遞的帳單及繳費郵件，當中大部分最終將為電子帳單及電子繳費方式所取

代。儘管難以預計往後的郵件將在何時及有多少會轉以電子通訊方式發送，以及因而對財政造成的影響，但這個趨勢肯定有損郵政署的財政表現。

#### 審計署的意見

##### 4.13 審計署發現：

- (a) 一個海外郵政機關及部分海外寄件人，取巧地利用較低廉的本地郵費，繞過國際郵件服務系統，將國際郵件以貨物形式帶進香港，郵政署因而每年損失2,400萬元收入(見上文第4.4、4.6及4.8段)；
- (b) 近年，來自本地速遞公司及自行派遞帳單的公用事業公司的競爭，令郵政署在商業區及人口密集住宅區所提供有利可圖的本地郵件量的增長備受影響(見上文第4.11(b)段)；及
- (c) 電子通訊日漸取代傳統郵遞服務，有損郵政署的收入(見上文第4.12段)。

4.14 二零零二年一月，審計署注意到，經濟局及郵政署正就郵務政策及服務進行全面檢討。審計署認為，郵政署有需要謀求方法，以應付所面對的威脅。

#### 審計署的建議

4.15 審計署建議，郵政署署長應聯同經濟局，在現正進行的郵務政策及服務全面檢討中，審慎研究以下郵政署所受的威脅，並探討切實可行的方案以解決問題。上述威脅是：

- (a) 海外郵政機關將郵件以貨物形式運到香港，繼而安排其香港代理在本港派遞；
- (b) 海外寄件人將郵件以貨物形式運到香港，繼而安排其香港代理在本港派遞或投寄；
- (c) 隨着本地速遞公司及自行派遞帳單的公用事業公司加入競爭行列，郵政署在商業區及人口密集住宅區的本地郵件量有所減少；及
- (d) 電子通訊方式使用增多，日漸取代傳統郵遞。

#### 當局的回應

4.16 郵政署署長同意審計署的建議。

4.17 經濟局局長表示，經濟局將在郵務政策及服務的全面檢討中，研究審計署提出的事項。

## 第5部分：郵政服務之間互相補貼

### 九十年代初曾提出的互相補貼問題

5.1 一九九三年三月的《核數署署長第二十號報告書》曾提及郵政署本地郵件服務及平郵服務的收費策略及服務標準。審計署指出，應否繼續補貼本地郵件及平郵服務，值得懷疑。審計署建議郵政署署長應檢討本地郵件及平郵服務的收費策略，以消除不同種類郵政服務之間互相補貼的情況。

5.2 在回應審計署的意見及建議時：

(a) 郵政署署長表示：

- (i) 需要盡量減低不同服務之間互相補貼的情況，是用以釐定個別服務郵費的指引。這代表一項長期而非短期的目標；及
- (ii) 在釐定郵費的過程中，必須在適當考慮本港的政治及社會環境和公眾的接受程度後，才能應用這項指引；

(b) 庫務局局長表示，不同種類服務之間互相補貼的情況應予以消除；及

(c) 經濟局局長表示，郵務政策短期內會進行檢討。

5.3 政府帳目委員會在一九九三年七月的第二十號報告書中表示：

- (a) 注意到一項郵務政策檢討，包括互相補貼問題及郵政署收費策略，將會在短期內進行；及
- (b) 原則上不反對郵政署內不同種類服務之間的某些互相補貼，只要郵費一直制定於市民可接受的水平，而營業額仍能產生合理的回報率。

5.4 當局於一九九三年十月回應政府帳目委員會的報告書的政府覆文中表示：

- (a) 郵務政策及公營事業的回報率的檢討現正進行；及
- (b) 上述檢討有結論後，當局便會根據這些結果，對互相補貼的問題加以檢討。

### 消除郵政服務之間互相補貼的措施

5.5 一九九五年四月，郵務政策檢討完成後，經濟局指出全面郵政服務，正如大部分其他全面公共服務，向來是在虧本情況下提供。這是因為有需要將收費維持於所有市民均能負擔的水平，而這種收費遠低於在偏遠或低需求地區維持服務的高昂成本。經濟局接受，消除互相補貼的情況，使收費更接近提供服務的成本，是恰當的財務管理原則。

儘管經濟局認為一些互相補貼的成分實屬無可避免，不過總的來說，該局建議郵政署應訂定逐漸減低互相補貼的幅度的目標，作為長遠的郵費政策。

5.6 自一九九五年起，郵費曾兩度調高：一九九五年六月及一九九六年九月各一次。雖然郵政署這兩次調整收費時，對招致虧損的服務所實施的郵費增幅，均較帶來利潤的服務為高，但互相補貼的情況仍然未能消除。審計署注意到，雖然郵政署認為減低不同種類服務之間互相補貼的情況，代表一項長期而非短期的目標（見上文第5.2(a)(i)段），但於一九九六年，郵政署決定在三至四年內使大量投寄郵袋服務達致收支平衡（見下文第5.10段）。

5.7 最近，郵政署及經濟局均承認，來自有利可圖的服務的收入有所減少，郵政服務間繼續互相補貼的情況越來越難以維持，有需要逐步取消。二零零一年七月，郵政署決定由二零零二年四月一日起，調高本地郵件及平郵的郵費，以及調低空郵郵費，以逐步消除互相補貼的情況，並收回虧本的郵政服務的全部成本。經這次修訂郵費後，郵政署於二零零一年年中預計在2002-03年度內，仍會有6,700萬元的虧損。然而，即使增加了郵費，郵政服務之間互相補貼的情況仍會持續，大量投寄郵袋服務便是一項需大幅補貼的郵政服務的例子（見下文第5.8至5.13段）。

#### 大量投寄郵袋服務

5.8 大量投寄郵袋服務是以平郵方式將大量印刷品寄往外地的服務。這項服務的用戶必須自行分揀郵件，並將郵件放進郵政署提供的郵袋裏。每個郵袋只可裝載寄往同一目的地國家的郵件。可使用大量投寄郵袋服務寄出的郵件包括：

- (a) 在香港印刷及出版的報紙或期刊；及
- (b) 在香港或其他地方印刷及出版的書籍、小冊子（不包括商業性質的讀物，例如商品目錄）或地圖。

#### 大量投寄郵袋服務由其他郵政服務大幅補貼

5.9 大量投寄郵袋服務的經營虧損非常嚴重，須由其他有盈利的服務大幅補貼。在2000-01年度，這項服務的經營虧損為2,050萬元，佔郵政署整體經營虧損3,150萬元的65%（見上文第1.6段表一）。大量投寄郵袋服務在1996-97年度至2000-01年度期間的業績撮錄在下文表六。從表六可見，在這段期間，服務所得的收入並不足以抵銷郵政署的成本，包括：

- (a) 海外郵政機關所徵收的終端費；
- (b) 船務公司所收取的運送費；及
- (c) 郵政署在本地處理該等郵件的成本。

表六

1996-97年度至2000-01年度期間  
大量投寄郵袋服務的業績

年度	郵費收入	郵政署所付 的終端費	郵政署所付 的運送費	郵政署在 本地處理 郵件的成本	經營利潤 / (虧損)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(a)-(b)-(c)-(d)
	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)
1996-97	123.4	127.3	4.9	6.1	(14.9)
1997-98	85.5	97.6	5.7	6.2	(24.0)
1998-99	72.5	69.4	4.5	8.3	(9.7)
1999-2000	56.3	54.2	2.9	10.3	(11.1)
2000-01	58.2	67.6	3.1	8.0	(20.5)
				總計	(80.2)

資料來源：郵政署的記錄

大量投寄郵袋服務的用戶

5.10 一九九六年年中，郵政署向經濟局及庫務局報告：

- (a) 使用大量投寄郵袋服務的用戶甚少；
- (b) 這項服務使用量最高的首四名用戶所寄的郵件，佔總郵件量超過75%。使用量最高的一名用戶所寄的郵件，佔總郵件量差不多一半；及
- (c) 增加這項服務的郵費，只會對少數的用戶有影響。

因此，郵政署、經濟局及庫務局決定，不應補貼一小撮使用大量投寄郵袋服務的商業用戶，並決定每年按通脹率加6%至7%的比率增加這項服務的郵費，以期這項服務能達到他們定下在三至四年內達致收支平衡的目標。

5.11 一九九六年九月，郵政署將大量投寄郵袋服務的郵費提高15.5% (即增幅較一九九五年六月以來的通脹率9.1%為高)。

5.12 一九九八年，郵政署對大量投寄郵袋服務於一九九七年十月至一九九八年一月期間的情況進行檢討，結果顯示使用量最高的數名用戶所繳付的郵費在郵費總額中佔極大的比重。這項服務使用量最高的首十名用戶所繳付的郵費佔總額92.2%。

5.13 審計署審查大量投寄郵袋服務主要用戶所繳付的郵費後，發現於二零零一年八月至十月期間，使用量最高的首十名用戶所繳付的郵費，佔郵費總額的97.6% (見附錄G)。

#### 審計署的意見

5.14 一九九三年三月，審計署建議郵政署署長應檢討本地郵件及平郵服務的收費策略，以消除不同種類郵政服務之間互相補貼的情況 (見上文第5.1段)。一九九五年四月，經濟局在檢討郵務政策後，建議郵政署應訂定逐漸減低郵政服務之間互相補貼的幅度的目標，作為長遠的郵費政策，儘管該局認為一些互相補貼的成分實屬無可避免 (見上文第5.5段)。然而，審計署發現：

- (a) 雖然郵政署於一九九五年六月及一九九六年九月對招致虧損的服務所實施的郵費增幅，均較帶來利潤的服務為高，但郵政署仍未能消除互相補貼的情況 (見上文第5.6段)；及
- (b) 大量投寄郵袋服務繼續由其他有盈利的服務大幅補貼。2000-01年度，該項服務的經營虧損達2,050萬元，佔郵政署整體經營虧損3,150萬元的65% (見上文第5.9段)。郵政署未能達到於一九九六年定下該項服務須在三至四年內達致收支平衡的目標 (見上文第5.10段)，這項只有數名大用戶的服務仍需大幅補貼。二零零一年八月至十月期間，該項服務使用量最高的首十名用戶所繳付的郵費佔郵費總額的97.6% (見上文第5.13段)。

5.15 審計署注意到：

- (a) 1996-97年度及1997-98年度，郵政署因集郵活動所得的意外收益，使該署難以提出充分理據，調高虧本的服務的郵費，以減低郵政服務之間互相補貼的幅度；
- (b) 1998-99年度至2000-01年度期間，由於本港的經濟環境逆轉，郵政署凍結郵費；及
- (c) 二零零一年七月，郵政署宣布由二零零二年四月一日起，調高本地郵件及平郵的郵費和調低空郵郵費，以逐步消除互相補貼的情況，並收回虧本的郵政服務的全部成本 (見上文第5.7段)。

審計署認為，郵政署有需要繼續致力減低不同種類郵政服務之間互相補貼的情況。

## 審計署的建議

5.16 審計署建議郵政署署長應聯同經濟局及庫務局：

- (a) 繼續採取行動，減低郵政署不同種類郵政服務之間互相補貼的情況，特別是要改善目前虧損嚴重的郵政服務的財政表現；及
- (b) 擬定明確的時間表，調高大量投寄郵袋服務的郵費，使該項服務盡早達致收支平衡。

## 當局的回應

5.17 郵政署署長同意審計署的建議。

附錄 A  
(參閱第 3.2(b) 及 3.11 段)

二零零一年八月三十一日派遞段分布情況

派遞局	每日派信一次 的派遞段數目	每日派信兩次 的派遞段數目	派遞段總數
香港仔	48	5	53
長沙灣	74	16	90
東區	115	17	132
郵政總局	31	126	157
九龍中央	106	33	139
九龍城	113	21	134
東九龍	84	54	138
馬鞍山	24	0	24
離島	28	1	29
西貢	26	0	26
西營盤	37	0	37
沙田中央	72	15	87
石湖墟	47	0	47
大埔	46	3	49
將軍澳	33	1	34
尖沙咀	0	70	70
荃灣西	113	48	161
屯門中央	67	8	75
華富	9	0	9
灣仔	84	33	117
元朗	81	1	82
總計	1 238	452	1 690

資料來源：郵政署的記錄

附錄 B  
(參閱第3.9(a) 段)

郵政署的調查結果：二零零一年四月至九月期間  
部分派遞局每日派信兩次的派遞段  
每日在第二次派遞時所派遞的郵件數量

派遞局	在第二次派遞時派遞以下數量的郵件的派遞段數目				所調查的 派遞段數目
	1 至 50 件	51 至 100 件	101 至 200 件	201 至 600 件	
長沙灣	—	1	1	—	2
東區	2	—	—	—	2
郵政總局	—	8	4	6	18
九龍中央	—	—	2	2	4
九龍城	1	1	—	—	2
東九龍	—	—	—	4	4
沙田中央	—	—	1	1	2
尖沙咀	8	—	—	—	8
灣仔	—	—	1	3	4
總計	11 (24%)	10 (22%)	9 (19%)	16 (35%)	46 (100%)

資料來源：審計署對郵政署的記錄的分析

附錄 C  
(參閱第3.9(b) 段)

郵政署的調查結果：二零零一年四月至九月期間  
部分派遞局每日派信兩次的派遞段  
第二次派遞佔每日所派遞郵件數量的百分率

派遞局	在第二次派遞時派遞以下百分率的郵件的派遞段數目				所調查的 派遞段數目
	0.1%至 5%	5.1%至 10%	10.1%至 20%	20.1%至 40%	
長沙灣	2	—	—	—	2
東區	2	—	—	—	2
郵政總局	—	12	6	—	18
九龍中央	—	—	2	2	4
九龍城	2	—	—	—	2
東九龍	—	—	2	2	4
沙田中央	—	—	2	—	2
尖沙咀	8	—	—	—	8
灣仔	—	—	2	2	4
總計	14 (30%)	12 (27%)	14 (30%)	6 (13%)	46(100%)

資料來源：審計署對郵政署的記錄的分析

附錄 D  
(參閱第 3.31 段)

審計署對二零零一年四月至九月期間  
120個派遞段的工作量及派遞郵差所申請的逾時工作的分析

派遞局	派遞段總數	在郵政署的 調查中曾分析 的派遞段數目 (註)	其工作量不能證明為有 充分理據支持逾時工作 申請的派遞郵差數目
香港仔	53	4	4
長沙灣	90	10	2
東區	132	8	3
郵政總局	157	18	2
九龍中央	139	8	6
九龍城	134	10	6
東九龍	138	10	1
馬鞍山	24	2	0
離島	29	0	0
西貢	26	2	1
西營盤	37	0	0
沙田中央	87	6	5
石湖墟	47	2	2
大埔	49	2	0
將軍澳	34	2	0
尖沙咀	70	8	4
荃灣西	161	8	3
屯門中央	75	4	3
華富	9	2	1
灣仔	117	10	5
元朗	82	4	4
總計	<u>1 690</u>	<u>120</u>	<u>52</u>

資料來源：審計署對郵政署的記錄的分析

註：郵政署每月均會對大約20個派遞段進行服務質素調查(見第3.7段)。審計署利用這些調查所得的資料來評估派遞郵差所申請的逾時工作的理據。

沒有充分理據支持的逾時工作申請示例

- (a) 一個派遞郵差在審計署揀選了進行審查的某個工作日的工作時間總數 (包括7小時的規定工作時間及所申請的1小時逾時工作，但不包括1小時的午餐時間) = 8
- (b) 郵政署在當天服務質素調查中點算出來的有關派遞段的實際郵件量 = 1 469件郵件
- (c) 審計署就當天該派遞郵差完成其處理1 469件郵件的工作所需時間 (以郵政署的工作標準為依據) 所作的分析：
  - = 齊信時間 (包括身體正常疲勞的寬限及派遞郵差個人需要的時間) + 派遞郵件時間 (包括交通時間)
  - = 2 小時 2 分鐘 + 4 小時 18 分鐘
  - = 6 小時 20 分鐘

審計署的結論

*派遞郵差需要6小時20分鐘來完成他所有的工作。這較當天的7小時規定工作時間為少。因此，他在當天的一小時逾時工作申請不能獲充分理據支持。*

審計署對有關派遞郵差所申請而  
其工作量卻不能證明為有充分理據支持的逾時工作的分析

每個派遞段 所申請的 逾時工作時數	每個派遞段所 申請但沒有充 分理據支持的 逾時工作時數	沒有充分理據 支持的逾時 工作申請的 派遞段數目	沒有充分理據 支持的逾時 工作申請的 派遞段的百分率	估計所有 1 690 個派遞段的派 遞郵差所申請 但沒有充分理 據支持的逾時 工作總時數
(a) (小時)	(b) (小時)	(c)	(d) = $\frac{(c)}{120} \times 100\%$ (百分率)	(e) = 1 690 × (d) × (b) (小時)
<b>(A) 其工作量不能證明有理據進行任何逾時工作的派遞段</b>				
1.0	1.0	11	9.1%	154
		小計	9.1%	154
<b>(B) 其工作量證明有理據進行少於1小時的逾時工作的派遞段</b>				
1.0	1.0	31	25.8%	436
1.5	1.5	3	2.5%	63
2.0	2.0	2	1.7%	57
		小計	30.0%	556
<b>(C) 其工作量證明有理據進行一小時至個半小時以下的逾時工作的派遞段</b>				
1.5	0.5	2	1.7%	14
2.0	1.0	3	2.5%	42
		小計	4.2%	56
		總計	43.3%	766

資料來源：審計署對郵政署的記錄的分析

附錄 G  
(參閱第 5.13 段)

二零零一年八月至十月期間  
大量投寄郵袋服務使用量最高的首十名用戶所繳付的郵費

用戶	繳付的郵費 (百萬元)	佔郵費總額 的百分率 (百分率)	佔郵費總額 的累積百分率 (百分率)
用戶 1	9.7	59.7%	59.7%
用戶 2	3.0	18.8%	78.5%
用戶 3	1.1	7.1%	85.6%
用戶 4	0.8	4.7%	90.3%
用戶 5	0.4	2.5%	92.8%
用戶 6	0.3	2.0%	94.8%
用戶 7	0.1	0.7%	95.5%
用戶 8	0.1	0.7%	96.2%
用戶 9	0.1	0.7%	96.9%
用戶 10	0.1	0.7%	97.6%

資料來源：審計署對郵政署的記錄的分析