

第 6 章

香港特别行政区政府

邮政署营运基金

政府部门

邮政署

邮政署的财政表现

香港审计署

二零零二年三月二十日

声明

此简体版本只供网上阅览或下载。

如内容与繁体版本有任何差别，概以繁体版本为准。

邮政署的财政表现

目 录

	段数
撮要及主要审计结果	
第 1 部分：引言	
背景	1.1
邮政署以营运基金形式运作	1.2 – 1.5
邮政署的财政表现	1.6 – 1.7
帐目审查	1.8 – 1.9
当局的整体回应	1.10 – 1.11
第 2 部分：邮政署尝试改善财政表现的情况	
开展新服务	2.1
邮趣廊服务	2.2 – 2.7
审计署对邮趣廊服务的意见	2.8 – 2.10
审计署对邮趣廊服务的建议	2.11
当局的回应	2.12
邮电通服务	2.13 – 2.18
审计署对邮电通服务的意见	2.19 – 2.20
审计署对邮电通服务的建议	2.21
当局的回应	2.22
汇款服务	2.23 – 2.25
审计署对汇款服务的意见	2.26 – 2.28
审计署对汇款服务的建议	2.29
当局的回应	2.30
第 3 部分：可削减经营成本的余地	
削减经营成本的可能性	3.1
派递次数	3.2 – 3.11
审计署对派递次数的意见	3.12 – 3.16
审计署对派递次数的建议	3.17
当局的回应	3.18
派递邮差逾时工作	3.19 – 3.32
审计署对派递邮差逾时工作的意见	3.33 – 3.36
审计署对派递邮差逾时工作的建议	3.37

目 录 (续)

	段数
<i>当局的回应</i>	3.38 – 3.39
第 4 部分：邮政署的挑战	
不断转变的营商环境	4.1
国际邮件	4.2 – 4.8
本地邮件	4.9 – 4.11
以电子通讯方式取代传统邮递服务	4.12
<i>审计署的意见</i>	4.13 – 4.14
<i>审计署的建议</i>	4.15
<i>当局的回应</i>	4.16 – 4.17
第 5 部分：邮政服务之间互相补贴	
九十年代初曾提出的互相补贴问题	5.1 – 5.4
消除邮政服务之间互相补贴的措施	5.5 – 5.7
大量投寄邮袋服务	5.8 – 5.13
<i>审计署的意见</i>	5.14 – 5.15
<i>审计署的建议</i>	5.16
<i>当局的回应</i>	5.17
附录A： 二零零一年八月三十一日派递段分布情况	
附录B： 邮政署的调查结果：二零零一年四月至九月期间部分派递局每日派信两次的派递段每日在第二次派递时所派递的邮件数量	
附录C： 邮政署的调查结果：二零零一年四月至九月期间部分派递局每日派信两次的派递段第二次派递占每日所派递邮件数量的百分率	
附录D： 审计署对二零零一年四月至九月期间120个派递段的工作量及派递邮差所申请的逾时工作的分析	
附录E： 没有充分理据支持的逾时工作申请示例	
附录F： 审计署对有关派递邮差所申请而其工作量却不能证明为有充分理据支持的逾时工作的分析	
附录G： 二零零一年八月至十月期间大量投寄邮袋服务使用量最高的首十名用户所缴付的邮费	
附录H： 中文版从略	

邮政署的财政表现

撮要及主要审计结果

A. **引言** 邮政署的职责，是以合理的价格，为市民提供可靠而高效率的邮政服务。由一九九五年八月一日起，邮政署即以营运基金的形式运作。邮政署营运基金须藉经营业务赚取足够收入以：(a) 应付因提供服务而招致的债务及开支；及(b) 为唯一股东，即政府提供合理回报。二零零一年七月，邮政署署长宣布邮政署于2001-02年度将招致经营亏损1.03亿元，故有需要由二零零二年四月一日起调整邮费(第1.1、1.2、1.5及1.7段)。

B. **帐目审查** 审计署就邮政署的财政表现进行了审查。审计署发现：(a) 邮政署三项新服务在财政表现上可予改善，以及可以削减经营成本；(b) 邮政署有需要正视一个海外邮政机关及部分海外寄件人绕过国际邮件服务系统、本地邮件服务的竞争，以及使用电子通讯方式日益普及的情况这三方面的威胁；及(c) 邮政署有需要进一步采取行动，以减少不同邮政服务之间互相补贴的情况(第1.8及1.9段)。主要审计结果撮述于下文C至F段。

C. **可改善新服务的财政表现** 除本身的传统邮政服务外，邮政署近年开展了各种新服务，藉以改善财政表现。然而，审计署发现，邮政署下列三项新服务的财政表现有可改善之处(第2.1段)：

(a) **邮趣廊服务** 一九九六年十二月，邮政署在邮政总局开设一间邮趣廊，以推出邮趣廊服务。邮趣廊服务包括向顾客售卖纪念品及邮政用品。一九九七年，邮政署发现营办邮趣廊在财政上是不能维持的。由1998-99年度起，邮趣廊服务的财政表现显著变差。在2000-01年度，其经营亏损为410万元。为节省经营成本，邮政署由二零零零年年初起减少在邮政总局的邮趣廊工作的所需职员数目。审计署认为，邮政署有需要继续设法降低邮趣廊服务的经营成本。此外，邮政署亦应研究增加是项服务经营利润的方法(第2.2、2.3(a)、2.6、2.7及2.10段)；

(b) **邮电通服务** 一九九七年六月，邮政署推出邮电通服务。这项服务让顾客透过电子邮递系统或其他磁性媒体，将电子信息发送至邮电通中心。邮电通中心随之将顾客的电子信息转变为传统纸类邮件，并派递到收件人手中。邮电通服务自1997-98年度投入服务以来，持续招致经营亏损。由1997-98年度至2000-01年度，其经营亏损总数为1,600万元。尽管邮电通中心均有剩余的邮件处理量，邮政署在为邮电通服务招揽新客户方

面，一直收效不大。审计署认为，邮政署有需要设法为邮电通服务招揽新客户(第2.13、2.15、2.16、2.18及2.20段)；及

- (c) **汇款服务** 邮政署于一九九九年推出与菲律宾的汇款服务，二零零零年推出与中国内地的汇款服务。不过，这项服务并未如邮政署预期般成功。2000-01年度，来自汇款服务的收入仅为24.3万元，占预期的每年收入230万元的11%。审计署认为邮政署有需要进一步推广汇款服务，以便增加该项服务的经营利润。如汇款服务的需求持续偏低，邮政署应考虑终止提供服务(第2.26及2.28段)。

D. **可削减经营成本的余地** 署可透过削减经营成本，改善其财政表现。审计署发现，邮政署可从以下方面削减经营成本(第3.1段)：

- (a) **派递次数** 在二零零一年八月三十一日，邮政署运作1 238个每日派信一次的派递段及452个每日派信两次的派递段。二零零零年一月至二零零一年十二月期间，每日派信两次的派递段中，本地投寄信件在下一个工作日派达收件人的百分率，较每日派信一次的派递段平均只高出1.2%。二零零一年四月至九月期间，在24%的每日派信两次的派递段中，第二次派递的邮件皆不超过50件；在30%的每日派信两次的派递段中，第二次派递的邮件数量皆不超过每日派递邮件数量的5%。根据邮政署在一九九九年至二零零零年间进行的客户意见调查，减少派递次数至每日一次只有很少的公众反对。倘若邮政署在全港实施每日派信一次的派递段，便有133名派递邮差可重行调配以执行其他职务。每年因而可节省的职工成本为3,820万元。审计署认为，邮政署将派递次数由每日两次减少至每日一次是可行的。邮政署有需要考虑将现时每日派信两次的派递段改为每日派信一次的派递段(第3.2、3.8至3.11及3.16段)；及

- (b) **派递邮差逾时工作** 为了确定派递邮差的逾时工作申请是否有充分理据支持，审计署评估了二零零一年四月至九月期间邮政署的服务质素调查中所涵盖的120个派递段的工作量。审计署的分析显示，根据邮政署的邮件点算数目计算，有些派递邮差的工作量无法证明其所申请的逾时工作有充分理据支持。审计署估计，按2001-02年度的价格计算，所有1 690个派递段的派递邮差每年所申领而其工作量却无法证明为有充分理据支持的逾时工作津贴额，达2,130万元。审计署认为，邮政署有需要加强管制派递邮差的逾时工作，以及他们的逾时工作津贴申请(第3.31、3.32及3.36段)。

E. **有需要正视威胁** 随着通讯市场日益全球化、放宽规管和自由化的趋势，邮政署在国际邮件、本地邮件，以及使用电子通讯方式日益普及的情况这三个范畴，

面对越来越多的挑战。根据邮政署于二零零一年作出的估计，该署每年损失2,400万元的收入，原因是一个海外邮政机关及部分海外寄件人取巧地利用本地邮费制度，将国际邮件送交其在香港的代理，一些派递成本较低(如在商业区)的邮件会由其香港的代理派递。至于寄住偏远地区的邮件，则在本港投寄。海外邮政机关这个做法，剥夺了邮政署收取终端费的机会。近年，来自本地速递公司及自行派递帐单的公用事业公司的竞争，令邮政署在商业区及人口密集住宅区的本地邮件量的增长备受影响。随着以电子通讯方式取代传统邮递的情况日益普及，邮政署的财政表现亦受影响。审计署认为，邮政署有需要谋求方法，以应付所面对的威胁(第4.1、4.4、4.6、4.8、4.11(b)、4.12及4.14段)。

F. 有需要继续消除邮政服务之间互相补贴的情况 一九九三年三月，审计署建议邮政署署长应检讨本地邮件及平邮服务的收费策略，以消除不同种类邮政服务之间互相补贴的情况。一九九五年四月，经济局在检讨邮务政策后，建议邮政署应订定逐渐减低邮政服务之间互相补贴的幅度的目标，作为长远的邮费政策，尽管该局认为一些互相补贴的成分实属无可避免。虽然邮政署于一九九五年六月及一九九六年九月对招致亏损的服务所实施的邮费增幅，均较带来利润的服务为高，但邮政署仍未能消除互相补贴的情况。大量投寄邮袋服务便是一项需大幅补贴的邮政服务的例子。大量投寄邮袋服务是以平邮方式将大量印刷品寄往外地的服务。一九九六年，邮政署定下该项服务须在三至四年内达致收支平衡。然而，该项服务继续由其他有盈利的服务大幅补贴。2000-01年度，该项服务的经营亏损达2,050万元，占邮政署整体经营亏损的65%。再者，这项只有数名大用户的服务仍需大幅补贴。二零零一年八月至十月期间，该项服务使用量最高的首十名用户所缴付的邮费占邮费总额的97.6%。审计署认为，邮政署有需要继续致力减低不同种类邮政服务之间互相补贴的情况(第5.1、5.5至5.10、5.13及5.15段)。

G. 审计署的建议 审计署提出了以下主要建议，认为邮政署署长应：

可改善新服务的财政表现

- (a) 为降低邮政总局的邮趣廊的经营成本，考虑：
 - (i) 关闭邮趣廊，改为在邮政总局设立邮趣角以提供邮趣廊服务(第2.11(a)(i)段)；或
 - (ii) 将邮趣廊与集邮柜位合并(第2.11(a)(ii)段)；
- (b) 严密监察邮趣廊服务的财政表现，并设法增加是项服务所带来的经营收入(第2.11(b)段)；

- (c) 就邮政署邮电通服务的市场地位及竞争力进行检讨，并根据检讨结果采取所需行动，以提高邮政署的市场占有率，或考虑终止这项服务(第2.21段)；
- (d) 就邮政署汇款服务的竞争力进行检讨，并根据检讨结果采取所需行动，以提高邮政署的市场占有率，或考虑终止这项服务(第2.29段)；

可削减经营成本的余地

- (e) 全面检讨现时每日派信两次的派递段，确定哪些派递段可改为每日派信一次(第3.17(a) 段)；
- (f) 检讨邮政署管制及监察派递邮差逾时工作的制度，确保完全符合公务员事务局第18/2000号通告所载指引(第3.37(a) 段)；

有需要正视威胁

- (g) 联同经济局，在现正进行的邮务政策及服务全面检讨中，审慎研究邮政署所受的威胁，并探讨切实可行的方案以解决问题(第4.15段)；

有需要继续消除邮政服务之间互相补贴的情况

- (h) 继续采取行动，减低邮政署不同种类邮政服务之间互相补贴的情况(第5.16(a) 段)；及
- (i) 拟定明确的时间表，调高大量投寄邮袋服务的邮费，使该项服务尽早达致收支平衡(第5.16(b) 段)。

H. 当局的回应 当局大致上同意审计署的建议(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 邮政署的职责，是以合理的价格，为市民提供可靠而高效率的邮政服务。邮政署不仅在邮政分局设立柜位以提供邮政服务，其邮件派递服务范围更遍及香港每家每户。在二零零二年三月一日，邮政署辖下共有128间邮政分局及3间流动邮政局。

邮政署以营运基金形式运作

1.2 邮政署营运基金是按照立法会于一九九五年七月十九日根据《营运基金条例》(第430章)通过的决议案而成立的。由一九九五年八月一日起，邮政署即以营运基金的形式运作。

1.3 上述赋予权力的立法会决议案规定，营运基金是一个会计单位，其成立目的是以财政自主的方式，提供指明的政府服务，以及有关的附带服务。政府订立这项会计安排的用意是：

- (a) 让营运基金管理层有财政上的灵活性，可以商业方式提供政府服务及附带服务；及
- (b) 订明管理层须为营运基金的营运表现负责。

1.4 按照营运基金的运作模式，管理层可保留营运基金来自提供服务的所有收入，并可酌情分配营运基金的资源，以提高成本效益、配合不断转变的情况拨款开展新服务，以及改善营运能力。

1.5 邮政署营运基金开始运作时，获资本投资基金注入21.01 亿元的初期资本，以及9.004亿元的股东贷款。邮政署营运基金须藉经营业务赚取足够收入以：

- (a) 应付因提供服务而招致的债务及开支；及
- (b) 为唯一股东(即政府) 提供合理回报。

邮政署的财政表现

1.6 邮政署由一九九五年八月一日(即开始以营运基金形式运作之日) 至二零零一年三月三十一日期间的财政表现撮述于下文表一。1996-97年度及1997-98年度，来自集邮服务的利润异常丰厚，分别为7.295亿元及12.181亿元，让邮政署在该两个年度各自录得经营利润超逾10亿元。因此，在该两个年度，邮政署均可达到财政司司长所厘定的每年10.5% 的固定资产回报目标。然而，由1998-99 年度起，来自集邮服务的收入却显著下跌。

表一

一九九五年八月一日至二零零一年三月三十一日期间
邮政署的财政表现

年度	收入	经营成本	经营利润 / (亏损)	固定资产回报率 (注1)
	(a) (百万元)	(b) (百万元)	(c) = (a) - (b) (百万元)	(d) (百分率)
1995-96(注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%

资料来源：邮政署的记录

注1：固定资产回报率计算如下：

$$100\% \times \frac{\text{(除税后经营利润 + 除税后利息收入)}}{\text{固定资产平均净值}}$$

固定资产平均净值计算如下：

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

注2：指一九九五年八月一日(即开始以营运基金形式运作之日)至一九九六年三月三十一日期间。

1.7 二零零一年七月，邮政署署长宣布邮政署于2001-02年度将招致经营亏损1.03亿元，故有需要由二零零二年四月一日起调整邮费。

帐目审查

1.8 审计署就邮政署的财政表现进行了审查，目的为研究：

- (a) 邮政署近年开展的新服务能否有效改善其财政表现(见下文第2部分)；
- (b) 邮政署可否削减其经营成本(见下文第3部分)；
- (c) 邮政署正面对的挑战(见下文第4部分)；及

(d) 邮政署是否正逐步消除邮政服务之间互相补贴的情况(见下文第5部分)。

1.9 审查结果发现:

- (a) 邮政署三项新服务在财政表现上可予改善, 这些服务是: 邮趣廊服务、邮电通服务及汇款服务(见下文第2部分);
- (b) 邮政署可以削减经营成本(见下文第3部分);
- (c) 邮政署有需要正视一个海外邮政机关及部分海外寄件人绕过国际邮件服务系统、本地邮件服务的竞争, 以及使用电子通讯方式日益普及的情况这三方面的威胁(见下文第4部分); 及
- (d) 邮政署在一九九五年六月及一九九六年九月的邮费调整中, 对招致亏损的服务所实施的邮费增幅, 均较带来利润的服务为高。不过, 邮政署仍未能做到消除邮政服务之间互相补贴的情况。邮政署的大量投寄邮袋服务继续由其他有盈利的服务大幅补贴。在2000-01年度, 该项服务的经营亏损达 2,050 万元, 占邮政署整体经营亏损3,150万元的65% (见下文第5部分)。

审计署因应这些事宜, 向邮政署提出了一些建议。

当局的整体回应

1.10 邮政署署长表示:

- (a) 邮政署同意, 可藉着减低经营成本来改善财政表现。邮政署一直都有积极提升生产力及节约成本。在高层管理方面, 邮政署署长亲自担任高层次的维持盈利能力策略小组主席一职, 督导各部门致力提升生产力及节约成本。在执行层面方面, 邮政署定期进行工作流程审查、落实工序重整及在邮件处理方面多采用机械化工序; 及
- (b) 如果收入来源仅限于邮政署的核心服务的话, 很多邮政分局在财政上均不能维持。为使邮政署可以自负盈亏方式维持其基本设施, 满足顾客不断提高的期望及变化不定的市场需求, 邮政署必须更妥善地运用其基本设施, 为顾客提供新服务, 从而摊薄其固定经营成本。

1.11 库务局局长大致上同意审计署的建议。

第 2 部分：邮政署尝试改善财政表现的情况

开展新服务

2.1 除本身的传统邮政服务外，邮政署近年开展了各种新服务，藉以改善财政表现。然而，审计署发现，邮政署部分新服务的财政表现有可改善之处。在二零零一年三月发表的《审计署署长第三十六号报告书》中，审计署曾就邮政署提供的核证机关服务及物流服务作出若干建议。本部分讨论邮政署所提供的三项新服务，在改善财政表现方面的成效；这些服务是邮趣廊服务(见下文第2.2至2.10段)、邮电通服务(见下文第2.13至2.20段)及汇款服务(见下文第2.23至2.28段)。

邮趣廊服务

2.2 一九九六年十二月，邮政署在邮政总局腾出地方，并装修为一间独立零售店形式的邮趣廊，以推出邮趣廊服务。邮趣廊服务包括向顾客售卖不同种类的纪念品及邮政用品。

邮趣廊在财政上不能维持

2.3 一九九七年六月，邮政署完成对邮趣廊服务的检讨。该检讨发现：

- (a) 营办邮趣廊在财政上是不能维持的；及
- (b) 为节省经营成本，邮政总局的邮趣廊应与集邮柜位合并。

2.4 一九九七年七月，邮政署决定不再开设新的邮趣廊。取而代之的是在选定的邮政分局设立新的邮趣角，以提供邮趣廊服务。邮政署预期：

- (a) 展示不同种类的纪念品及邮政用品的邮趣角，不会获编配专责人员；及
- (b) 有意购买纪念品及邮政用品的顾客，可与邮政分局的邮务柜位职员接洽。

2.5 一九九九年十月，邮政署得悉邮趣廊服务的财政表现欠佳，主要原因是编配到邮趣廊的专责人员的职工成本高昂后，决定将邮政总局的邮趣廊与集邮柜位合并。邮政署亦计划在各邮政分局增设邮趣角，因为邮政署发现，只需运用现有资源来营办的邮趣角，是可以为邮政署的财政表现带来效益的。然而，邮政署于二零零零年二月，鉴于已耗用高昂的费用开设邮趣廊，决定搁置将邮政总局的邮趣廊与集邮柜位合并的计划，以及保留邮趣廊。二零零一年九月三十日，各邮政分局合共设有45个邮趣角。

邮趣廊服务的财政表现

2.6 邮趣廊服务在1997-98 年度至2000-01 年度期间的财政表现(注1) 撮述于下文表二。从表二可见：

- (a) 源自该服务的经营利润，由1997-98年度的2,570万元减少至1998-99年度的70万元；及
- (b) 该服务在1999-2000年度招致210万元的经营亏损，而亏损于2000-01年度增大至410万元。

表二

1997-98年度至2000-01年度期间 邮趣廊服务的财政表现

年度	经营利润 / (亏损) (百万元)
1997-98	25.7
1998-99	0.7
1999-2000	(2.1)
2000-01	(4.1)

资料来源：邮政署的记录

2.7 为节省经营成本，邮政署已减少在邮政总局的邮趣廊工作的所需职员数目。二零零零年年初，邮趣廊共有五名职员工作，其中包括全职工作的一名高级邮务员、三名邮务员，以及一名以50%上班时间在邮趣廊工作的邮差。于二零零一年七月至九月的季度，在邮趣廊工作的职员数目削减至四名，其中包括全职工作的两名邮务员，以及以 50% 上班时间在邮趣廊工作的一名高级邮务员和一名邮差。

注1： 邮政署未能提供有关邮政总局的邮趣廊财政表现的资料。

审计署对邮趣廊服务的意见

2.8 审计署留意到：

- (a) 一九九七年，邮政署发现营办邮趣廊在财政上是不能维持的(见上文第2.3(a)段)；
- (b) 由1998-99年度起，邮趣廊服务的财政表现显著变差(见上文第2.6段)；及
- (c) 为节省经营成本，邮政署由二零零零年年初起减少在邮政总局的邮趣廊工作的所需职员数目(见上文第2.7段)。

2.9 二零零二年二月，邮政署在回应审计署的查询时告知审计署：

- (a) 在评估邮政署附设服务如邮趣廊服务的盈利能力时，只计及完全及纯粹因为提供该服务而招致的额外资源的成本，而非计算全部成本，会较为恰当；
- (b) 据邮政署2000-01年度的《服务成本报表》所载，在提供邮趣廊服务的15.75名职员之中，只有两人(13%)是全时间提供该项服务。这就是营办是项服务所需的唯一额外职工成本。其余13.75人则是在各有关邮政分局柜位提供该项服务的总额。然而，即使终止了邮趣廊服务，这13.75个职位亦无法节省下来；及
- (c) 根据上文第(a)分段所述的成本计算方法，邮趣廊服务于1999-2000年度及2000-01年度分别带来240万元和62.2万元的正贡献净额。

2.10 审计署同意，在评估一项邮政署服务的盈利能力时，必须考虑提供是项服务所招致的额外资源的成本。不过，亦须顾及提供该项服务的全部成本，使邮政署可以知悉全部有关的成本资料，以便妥善地调配其资源及提高其盈利能力。审计署留意到，根据邮政署的计算，邮趣廊服务带来的贡献额由1999 - 2000年度的240万元锐减至2000 - 01年度的62.2万元，跌幅达74%（见上文第2.9段）。审计署认为，邮政署有需要继续设法降低邮趣廊服务的经营成本。此外，邮政署亦应研究增加是项服务经营利润的方法。

审计署对邮趣廊服务的建议

2.11 审计署建议邮政署署长应：

- (a) 为降低邮政总局的邮趣廊的经营成本，考虑：
 - (i) 关闭邮趣廊，改为在邮政总局设立邮趣角以提供邮趣廊服务；或
 - (ii) 将邮趣廊与集邮柜位合并；及
- (b) 严密监察邮趣廊服务的财政表现，并设法增加是项服务所带来的经营收入。

当局的回应

2.12 邮政署署长表示：

- (a) 邮趣廊服务是邮政署为扩阔邮政分局的业务范围而开展的多项新措施的主要部分，目的是使邮政分局假以时日便可变得在财政上更能维持，并可提高其生产力；
- (b) 邮趣廊服务的业绩(见上文第2.6段表二) 摘自邮政署的《服务成本报表》。这份报表显示了以“独立”项目形式提供是项服务的全部成本。全部成本包括不论是否营办邮趣廊服务，亦会分配的固定成本，例如为维持邮政基本设施而招致的办公地方及柜位职工成本；
- (c) 为了改善邮趣廊服务的财政表现，邮政署会按照审计署的建议，审慎检讨人手调配安排和可否将邮趣廊与邮政总局的集邮柜位合并。邮政署亦会留意邮政收藏品的发展情况，并引进一些受欢迎和新颖的物品；及
- (d) 由于邮趣廊服务对邮政署的整体财政表现带来贡献，邮政署在现阶段不会考虑终止是项服务。

邮电通服务

2.13 一九九七年六月，邮政署推出邮电通服务。这项服务让顾客透过电子邮递系统或其他磁性媒体，将电子信息(包括月结帐单、发票及传阅函件等) 发送至邮电通中心。邮电通中心随之将顾客的电子信息转变为传统纸类邮件(经打印及入信封)，并派递到收件人手中。

提供价格优惠以开展服务

2.14 为了招揽几个大顾客使用邮电通服务，并确立市场地位，邮政署遂于一九九六年九月，决定以非常低廉的价格，为差饷物业估价署及水务署提供服务，为期三年。当中，与差饷物业估价署签订的服务协议，于二零零零年五月届满，而与水务署的服务协议则于二零零零年十一月届满。随后，邮政署与差饷物业估价署签订的新服务协议，由二零零零年六月起生效，而与水务署的新协议，则由二零零零年十二月起生效。根据新服务协议，邮政署向差饷物业估价署及水务署收取的服务费用已增加。因此，在2000-01年度，纵使邮电通的邮件量并无增长，但其财政表现却显著改善。

邮电通服务的财政表现

2.15 邮电通服务在1997-98年度至2000-01年度期间的财政表现概述于下文表三。从该表可见：

(a) 邮电通服务自1997-98年度投入服务以来，持续招致经营亏损；及

(b) 2000-01年度，其财政表现有明显改善。

在1997-98年度至1999-2000年度这三年期间招致严重亏损，主要是邮政署为差饷物业估价署及水务署提供特别价格优惠的定价策略所致。

表三

1997 - 98年度至2000 - 01年度期间
邮电通服务的财政表现

年度	经营利润 / (亏损) (百万元)
1997-98	(5.3)
1998-99	(7.3)
1999-2000	(3.1)
2000-01	(0.3)
总计	(16.0)

资料来源：邮政署的记录

打印机及入信机的使用率

2.16 邮政署辖下有两个邮电通中心。二零零零年，位于将军澳的邮电通中心，每星期运作44小时，而位于观塘的邮电通中心，则每星期运作99小时 (注2)。以这两个邮电通中心的运作时间计算，打印机的使用率为56%，而入信机的使用率则为82%。然而，邮电通中心跟邮政署其他营运中心一样，可二十四小时运作。据此基础计算，在二零零零年，打印机的使用率为11%，而入信机的使用率则为33%。这就是说，两个邮电通中心均有剩余的邮件处理量。

注2：二零零二年二月一日，这两个邮电通中心的运作时间与二零零零年相若。

2.17 邮政署一直悉力为邮电通服务招揽新客户。由一九九八年五月起，邮政署即委派一名客户经理，专责推广此项服务。其他的市场推广工具包括举办推介会和讲座，以及向准客户派发宣传小册子。

2.18 尽管已进行上述市场推广工作，邮政署在为邮电通服务招揽新客户方面，一直收效不大。根据邮政署于二零零一年年中搜集的市场资料显示，此项服务市场的竞争非常激烈。除邮政署外，市场上还有其他经营商提供相类的服务。这些竞争者的服务收费更是非常廉宜。因此，邮政署未能提高其打印机及入信机的使用率，以赚取更多收入。

审计署对邮电通服务的意见

2.19 审计署发现：

- (a) 邮电通服务自1997-98 年度投入服务开始，一直招致经营亏损(见上文第2.15段)；
- (b) 二零零零年，两个邮电通中心均有剩余的邮件处理量(见上文第2.16段)；及
- (c) 邮政署在为邮电通服务招揽新客户方面，一直收效不大(见上文第2.18段)。

2.20 审计署认为，邮政署有需要设法为邮电通服务招揽新客户。

审计署对邮电通服务的建议

2.21 审计署建议邮政署署长应：

- (a) 就邮政署邮电通服务的市场地位及竞争力进行检讨，当中并顾及市场上其他服务供应商所提供的优惠条件。有关检讨应确定切实可行的方法，让邮政署可据以招揽新客户；及
- (b) 若检讨结果显示邮政署的邮电通服务具有竞争力，应采取所需行动以提高邮政署的市场占有率(如调整其市场推广策略，以及进行更密集的推广活动)。否则，邮政署署长应考虑终止这项服务，让资源可重新调配，提供其他更具盈利能力的服务。

当局的回应

2.22 邮政署署长表示：

- (a) 邮电通服务可望于2001-02 年度达到收支平衡。为进一步改善这项服务于2002-03 年度的盈利情况，邮政署正积极与多个准顾客洽商，务求增加收入，并提高其打印机及入信机的使用率；
- (b) 在评估邮电通服务在财政上是否可以维持时，应从总体角度出发，考虑到以下方面的贡献：
 - (i) 透过锁定邮电通顾客使用该一站式邮政服务而带来的邮政收入；及
 - (ii) 透过大宗处理邮件，以及改善地址格式以提高自动拣信机处理邮电通邮件的阅读率，从而节省整体邮政经营成本；及
- (c) 因此，邮政署不会在现阶段终止这项服务。然而，邮政署会继续评估市场形势，并检讨其市场地位及竞争力。

汇款服务

2.23 一九九四年，由于面对银行的激烈竞争，邮政署遂终止与13个海外邮政机关提供汇款服务，当中包括菲律宾邮政。

2.24 一九九六年，邮政署认为有需要提供与中国内地的汇款服务，原因是越来越多内地集邮人士汇款来邮政署购买集邮产品。所以，邮政署有意推出与中国内地的汇款服务，并且开始与中国邮政磋商。同年，邮政署认为提供与菲律宾的汇款服务亦具市场潜力，原因是大量菲律宾籍家务助理在港工作，须要汇款回家。所以，邮政署与菲律宾邮政研究汇款服务的发展潜力。

汇款服务预期具竞争优势

2.25 一九九九年六月，行政会议批准在《邮政署条例》(第98章)下订立《邮政署(修订)规例》，以便邮政署联同中国邮政及菲律宾邮政提供汇款服务。行政会议获告知：

- (a) 邮政署相信，邮政署与这两个邮政机关提供的汇款服务在市场上会具竞争力；及
- (b) 建议中的汇款服务，预期可藉收取佣金而每年为邮政署带来230万元收入。

审计署对汇款服务的意见

2.26 邮政署于一九九九年十二月推出与菲律宾的汇款服务，二零零零年三月推出与中国内地的汇款服务。不过，审计署发现这项服务并未如邮政署预期般成功。2000-01年度，来自汇款服务的收入仅为 24.3 万元，占预期的每年收入 230 万元的11%。2000-01年度，汇款服务的经营亏损达400万元。

2.27 二零零二年二月，邮政署在回应审计署的查询时告知审计署：

- (a) 在评估邮政署附设服务如汇款服务的盈利能力时，只计及完全及纯粹因为提供该服务而招致的额外资源的成本，而非计算全部成本，会较为恰当；
- (b) 根据邮政署2000-01 年度的《服务成本报表》所载，在提供汇款服务的 9.47名职员之中，只有一名邮政署财务科的职员以兼职身分，专为汇款服务提供后勤办公室支援，此为提供汇款服务唯一额外的职工成本。余下的9名职员则是前线职员的总额，负责在邮政署各柜位提供服务。然而，即使终止了汇款服务，这9个职位亦不能节省下来；及
- (c) 根据上文(a) 分段所述的成本计算方法，汇款服务于2000-01年度带来的贡献额逾86,000元。

2.28 审计署同意，在评估一项邮政署服务的盈利能力时，必须考虑提供是项服务所招致的额外资源的成本。不过，亦须顾及提供该项服务的全部成本，使邮政署可以知悉全部有关的成本资料，以便妥善地调配其资源及提高其盈利能力。审计署留意到，即使采用邮政署在上文第2.27(a)段所述的方法计算成本，汇款服务在2000 - 01年度带来的贡献甚小（见上文第2.27(c)段）。所以，审计署认为邮政署有需要进一步推广汇款服务，以便增加该项服务的经营利润。如汇款服务的需求持续偏低，邮政署应考虑终止提供服务。

审计署对汇款服务的建议

2.29 审计署建议邮政署署长应：

- (a) 就邮政署汇款服务的竞争力进行检讨，并考虑市场上其他竞争对手提供的服务；及
- (b) 如检讨结果显示邮政署的汇款服务具竞争力，应采取所需行动以提高邮政署的市场占有率(如调整其市场推广策略，以及进行更密集的推广活动)。否则，邮政署署长应考虑终止汇款服务，让资源可重新调配，提供其他更具盈利能力的服务。

当局的回应

2.30 邮政署署长表示：

- (a) 汇款服务是邮政署为扩阔邮政分局的业务范围而开展的多项新措施的主要部分，目的是使邮政分局假以时日便可变得在财政上更能维持，并可提高其生产力；
- (b) 上文第2.26段所述的汇款服务的业绩，摘录自邮政署的《服务成本报表》。这份报表显示了以“独立”项目形式提供是项服务的全部成本。全部成本包括不论是否营办汇款服务，亦会分配的固定成本，例如为维持邮政基本设施而招致的办公地方及柜位职工成本；及
- (c) 二零零一年四月至十二月期间，汇款服务项下共有4 017宗交易。该项服务为社会上有意汇寄小额款项的人士，提供另一方便的途径。不过，邮政署会按审计署的建议，经考虑邮政署现有竞争对手和准竞争对手所提供的服务、邮政署与其他邮政机关进一步磋商的结果，以及邮政署致力扩展服务网络往更多目的地的情况后，检讨汇款服务的竞争力。

第 3 部分：可削减经营成本的余地

削减经营成本的可能性

3.1 邮政署可透过削减经营成本，改善其财政表现。审计署发现，邮政署可削减经营成本，途径如下：

- (a) 减少派递段的派递次数(见下文第3.2至3.16段)；及
- (b) 加强管制派递邮差逾时工作及申领逾时工作津贴的情况(见下文第3.19至3.36段)。

派递次数

3.2 在二零零一年八月三十一日，邮政署共由21个派递局运作港九新界1 690个派递段，每段均由一名派递邮差提供派递服务。这些派递段包括：

- (a) 1 238个每日派信一次的派递段；及
- (b) 余下452个每日派信两次的派递段(见附录A)。

邮政署共调配约1 850名派递邮差(其中约160名为后备替假人员) 提供派递服务。

3.3 邮政署的目标是要为住宅区每日提供一次派递服务，并为工商业区每日提供两次派递服务。派递的次数已在《香港邮政规则》注明。按照规定：

- (a) 差不多全是住宅的地区每日派信一次；
- (b) 目前每日派信两次的地区，即使大致上属住宅区，但仍会继续每日派信两次；及
- (c) 新发展的住宅每日的派信次数，会与邻近地区相同。

在一九八九年减少部分派递段的派递次数

3.4 八十年代后期，很多住宅区仍然每日派信两次，原因是：

- (a) 住宅区内有若干商业单位；及
- (b) 过往获提供每日两次派递服务的地区继续每日派信两次。

3.5 一九八九年，邮政署在美孚新邨及华富邨实施试验计划，以确定是否可以把这两区每日派信两次的派递段改为每日派信一次。试验计划的结果显示：

- (a) 上述两区的顾客及有关的派递邮差均接受派信次数减少这项安排；及

- (b) 将派递段由每日派信两次改为每日派信一次，可节省17%提供派递服务的人手。

3.6 一九九零年五月，鉴于试验计划相当成功，邮政署于是将总数971个每日派信两次的派递段其中的514个改为每日派信一次，而这514个派递段当时所服务的地区基本上为住宅区。作出上述更改后，邮政署：

- (a) 没有接获市民强烈的投诉(虽然湾仔区有些顾客提出投诉)；
- (b) 没有接获有关的派递邮差任何投诉；及
- (c) 可腾出151名执行派递职务的派递邮差。

派递次数及服务标准

3.7 邮政署的服务承诺，是98%的本地投寄信件会于投寄后下一个工作日派达收件人。邮政署每月均会对各派递局大约20个派递段进行服务质素调查，以确定能否达到服务承诺的目标。

3.8 于二零零零年一月至二零零一年十二月两年间，派递本地投寄信件的实际表现撮述于下文表四。从表四可见，在这段期间，差不多所有这些信件，都在下一个工作日派达收件人，所以邮政署已达到其服务承诺。每日派信两次的派递段中，本地投寄信件在下一个工作日派达收件人的百分率，较每日派信一次的派递段平均只高出1.2%。

表四

二零零零年一月至二零零一年十二月期间
本地投寄信件在下一个工作日派达收件人的百分率

期间	每日派信一次的派递段	每日派信两次的派递段	每日派信两次的派递段在表现方面的改善
	(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%

资料来源：邮政署的记录

每日派信两次的派递段第二次派递的邮件数量

3.9 二零零一年四月至九月期间，邮政署对46个每日派信两次的派递段进行服务质素调查(见上文第3.7段)。调查结果撮述于附录B及C。从中可以看到：

- (a) 在24%的每日派信两次的派递段中，第二次派递的邮件皆不超过50件(见附录B)；及
- (b) 在30%的每日派信两次的派递段中，第二次派递的邮件数量皆不超过每日派递邮件数量的5% (见附录C)。

商业客户对派递次数的意见调查

3.10 邮政署在一九九九年至二零零零年间，就商业客户对派递次数的意见进行调查。邮政署在五个地区 (长沙湾、九龙中、沙田、荃湾及元朗) 访问了630名商业客户，只有两名客户反对将派递次数减少至每日一次。

将所有每日派信两次的派递段改为

每日派信一次的派递段可节省的资源

3.11 正如上文第3.6段所述，于一九九零年五月，邮政署将514个每日派信两次的派递段改为每日派信一次的派递段，便可腾出151名执行派递职务的派递邮差。以这个可节省的人手数目计算现时452个每日派信两次的派递段(见附录A)，审计署估计，倘若邮政署在全港实施每日派信一次的派递段，便有133名派递邮差($151 \times 452/514$)可重行调配以执行其他职务。每年因而可节省的职工成本为3,820万元(每名派递邮差 287,323元 \times 133名派递邮差)。

审计署对派递次数的意见

3.12 审计署发现：

- (a) 二零零零年一月至二零零一年十二月期间，每日派信两次的派递段中，本地投寄信件在下一个工作日派达收件人的百分率，较每日派信一次的派递段平均只高出1.2% (见上文第3.8段)；及
- (b) 二零零一年四月至九月期间：
 - (i) 在24%的每日派信两次的派递段中，第二次派递的邮件皆不超过50件；及
 - (ii) 在30%的每日派信两次的派递段中，第二次派递的邮件数量皆不超过每日派递邮件数量的5% (见上文第3.9段)。

3.13 二零零二年二月，邮政署在回应审计署的查询时告知审计署：

- (a) 邮政署只是主要在工商业区每日派信两次，为商界提供通信脉络。为向顾客提供更佳的服务及提高本身的生产力，邮政署的派递安排是工商业区80%的邮件会在上午派递。下午的时段则会派递不须按时送达及相对上较重的邮件。这项安排确保商界能够在工作天完结前对所有来函作出反应。工商业区的邮件量，无论在数量和重量方面均高于住宅区；及
- (b) 大型邮包和印刷品占邮件派递量的很大部分。每名派递邮差在早上的平均派递量介乎45至90公斤不等。一名派递邮差极难一次过全数派递所有邮件。实际上，邮政署需要在下午于工商业区额外派信一次，以清理当日的所有邮件。

3.14 然而，审计署的分析显示，在邮政署于二零零一年四月至九月期间进行的服务素质调查(见上文第3.9段) 所涵盖的120个派递段中，46个每日派信两次的派递段平均每个派递的邮件重量，较其余74个每日派信一次的派递段平均每个派递的邮件重量仅高出2%。该74个每日派信一次的派递段平均每个派递的邮件数量，却较该46个每日派信两次的派递段平均每个派递的邮件数量高出29%。

3.15 审计署亦注意到，邮政署已采取措施，避免引起派递邮差体力过劳及改善工作效率，包括：

- (a) 沿派递段装设邮袋存放箱。由于沉重的邮件已在派递前被放到邮袋存放箱内，派递邮差不用从派递局携带沉重的邮件到派递段；及
- (b) 有需要时，为派递邮差提供派递车辆及手推车。

3.16 审计署认为，根据以上的分析结果，邮政署将派递次数由每日两次减少至每日一一次是可行的。邮政署有需要考虑将现时每日派信两次的派递段改为每日派信一次的派递段。倘若邮政署在全港实施每日派信一次的派递段，便有133名派递邮差可重行调配以执行其他职务。每年因而可节省的职工成本为3,820万元(见上文第3.11段)。

审计署对派递次数的建议

3.17 审计署建议邮政署署长应：

- (a) 全面检讨现时每日派信两次的派递段，确定哪些派递段可改为每日派信一次，其中须考虑：
 - (i) 第二次派递时所派递的邮件数量及百分率；及
 - (ii) 改变派递段对服务标准可能造成的影响；
- (b) 倘若某些每日派信两次的派递段未能改为每日派信一次的派递段，则须检讨派递邮差在第二次派递时的工作量，并透过在第二次派递时合并数个派递段来改善第二次派递的效率；及
- (c) 重行调配因改变派递段而超出所需的派递邮差，让他们担任其他邮政职务。

当局的回应

3.18 邮政署署长表示：

- (a) 预计每年可节省的3,820万元，是假设现时452个每日派信两次的派递段，全部均改为每日派信一次的派递段而计算所得的。这表示在改变派递段后，全港不会再有每日派信两次的派递段。减少派递次数会严重减低商界的效率和竞争力，原因是改变后，工商业区每日大部分的邮件均会在下午才派达收件人(注3)。此外，亦会令邮政署无法透过定时的派递段运作特快专递及本地邮政速递。这是因为这两种服务有半天内派达的派递标准，因此需要工商业区的派递邮差每日派信两次。另一个做法是以较高的成本安排专责小组派递这些须按时送达的特快专递及本地邮政速递邮件(注4)；
- (b) 审计署根据调查当日的数据，有关46个每日派信两次的派递段及74个每日派信一次的派递段平均所派的邮件重量及数量的计算(见上文第3.14段)是正确的。审计署提出的做法是直接比较这两类派递段的平均每日邮件量以评估它们每日工作量的不同。然而，邮政署想指出，这做法是不恰当的。因为派递邮差要为每日派信两次的派递段进行户内齐信工作及户外往返两次，而每日派信一次的派递段则只需进行一次，所以评估时应要作出调整(注5)；
- (c) 虽然每日派信两次的派递段在下午的工作量较轻，但邮政署会确保派递邮差在完成派递职务后，仍会继续执行工作。他们须执行内勤职务(例如挂号邮件的文件处理工作)，以缩短翌日早上的齐信时间(注6)；

注3： 审计署认为邮政署应尽量将现时每日派信两次的派递段改为每日派信一次的派递段，倘若就第二次派递时须派递的邮件数量及百分率而言，有充分理据支持实行每日派信两次的做法(见上文第3.17(a)及(b)段)，则可保留部分每日派信两次的派递段。况且，值得注意的是，根据邮政署在一九九九年至二零零零年间进行的调查，只有两名商业客户(630名之中)反对派递次数减少至每日一次(见上文第3.10段)。

注4： 根据审计署对邮政署于二零零一年四月至九月期间进行的服务质素调查(见上文第3.9段)所涵盖的46个每日派信两次的派递段的分析，只有11个派递段在调查当日第二次派递时派递特快专递及本地邮政速递邮件，所派递的这类邮件合共有19件。审计署认为，因为派递少量特快专递及本地邮政速递邮件而保留这样多的每日派信两次的派递段，并不符合成本效益。邮政署可作特别安排，以派递此类紧急邮件。

注5： 审计署认为，因为派递邮差的工作可以在一转派递中完成而不用两转派递，所以将每日派信两次的派递段改为每日派信一次的派递段，可以减少齐信工作及户外往返所需的时间，从而提高派递段的效率。

注6： 审计署认为，将每日派信两次的派递段改为每日派信一次的派递段，可以使派递邮差腾出更多时间执行其他邮政职务。

- (d) 鉴于上文第3.13段及以上第(a)至(c)分段所述的理由，在现阶段进一步削减每日派信两次的派递段未必符合公众利益。然而，一旦邮件投寄模式有所改变，邮政署必定会进行另一次检讨，以决定最适当的派递次数。邮政署于二零零一年八月开始再次调整派递局的派递段(注7)，并会在有关工作中考虑审计署的建议；及
- (e) 邮政署认为，审计署建议在下午时段将派递段合并，会引起监督和运作问题(注8)。要更改邮差的派递路线及分界，就必须改变当日邮件分拣程序的安排，因此便会影响邮件派递服务的准确度和效率。这是因为即使每个派递点可视乎实际工作量而在每日由不同的派递邮差负责派递工作，但这样做会导致主管人员及市民均感混淆，亦很可能会破坏邮政署致力确立的“邮差大使”形象。

派递邮差逾时工作

政府就管理及管制逾时工作而制定的指引

3.19 在廉政公署完成多项有关检讨后，公务员事务局于一九九八年五月发出通告第10/98号，公布经修订的逾时工作管理指引。上述指引订明：

- (a) 应在无可避免的情况下才逾时工作；
- (b) 部门首长应亲自承担责任，确保：
 - (i) 在不影响运作需要的原则上，把逾时工作减至最少；及
 - (ii) 逾时工作时刻受到严格管制及适当监察；
- (c) 员工必须在当值的一更内逾时工作至少一小时，方可获发放逾时工作津贴，其后，津贴额会以每半小时为单位计算；及
- (d) 为确保逾时工作受到密切监管，有关部门应监察逾时工作期间的生产量，最好能把生产量与既定的工作量度标准作比较。

3.20 二零零零年十一月，公务员事务局在完成有关逾时工作政策的检讨后，发出通告第18/2000号(以取代公务员事务局通告第10/98号)，载述管理及管制逾时工作的指引。通告第18/2000号除重申上文第3.19段所述的指引外，还增添额外的指引，以加强管制逾时工作。

注7： 截至二零零二年一月三十一日，这次派递段调整尚未完成。

注8： 审计署认为，只要邮政署的管理人员能够继续积极提高生产力和削减经营成本(见上文第1.10(a)段)合并每日派信两次的派递段下午时段可能引起的监督及运作问题应可克服。

派递邮差当值时间的组成部分

3.21 正如上文第3.2段所述，在二零零一年八月三十一日，邮政署在港九新界设有1 690个派递段，每段由一名派递邮差提供服务。

3.22 在本地收集或来自外地的信件会送到设于邮政总局、国际邮件中心及空邮中心的三个分拣中心，然后按照应送往的派递局进行分信。分信完毕后，信件会送到各派递局。派递局会按派递段进一步分拣信件，然后将信件交给派递邮差，由派递邮差按派递段既定的派递次序分信。派递邮差按派递次序分拣信件所需的工作时间称为齐信工时。分拣信件后，派递邮差会将信件送往收信地址，而所需的工作时间称为派递工时(其间所需的交通时间包括在内)。派递邮差的当值时间由齐信工时及派递工时两部分组成。审计署对派递邮差的当值时间作出分析，发现邮政署可以减少派递邮差的逾时工作。

齐信工作的新工作标准

3.23 一九九九年三月，邮政署完成有关确立派递邮差齐信工作的标准的研究。研究进行期间，邮政署的派递段考查队随机抽取了80个派递段作为调查对象。这80个派递段涵盖了所有的派递局，而且包括了各种派递模式(例如将信件送至设于多层大厦地下的信箱、逐户派递及乡郊地区派递等模式)。派递段考查队所厘定的工作标准包括：

- (a) 在齐信工时方面预留了15%的休息宽限，以计及身体正常疲劳的因素及派递邮差个人需要的时间；及
- (b) 分拣信件、处理挂号邮件和转递邮件、将信件放进邮袋及捆好邮袋所需的时间。

3.24 邮政署在咨询员工组织后，于二零零零年八月正式公布有关的工作标准。

一九九九年根据新工作标准进行的派递段调整工作

3.25 一九九九年五月，邮政署展开全面的派递段调整工作。期间派递段考查队研究各派递段的工作，将每个派递段所派递的邮件数目和所需的派递时间记录下来，然后对派递段作出调整，使各派递段的工作量更为平均。考查队根据邮件量、齐信工作的新工作标准及派递工时的记录来调整派递段。邮政署认为：

- (a) 调整派递段后，除非邮件数量突然大幅增加，否则，派递邮差要在预定的工作时间内完成每日的工作，应无困难；及
- (b) 当处理预期以外增加的邮件量时，所需额外时间大部分属齐信时间，对派递工时的影响不大。

邮政署的高级管理人员曾承诺会尽力协助个别派递邮差，使他们的工作能符合工作标准。不过，该署亦宣布会对故意放慢工作的派递邮差作纪律处分。

逾时工作的评估及批准

3.26 主管派递局的邮务主任负责监察派递局的工作量，并在有需要时建议作逾时工作。派递局助理邮务监督接着会审查有关要求。如果他信纳有充分理据支持上述逾时工作要求，便会签认该建议，并将建议提交邮务监督批准。

3.27 有些派递邮差须于其正式工作时间(下称规定工作时间)开始前早些报到。这额外的工作时间(通常为每日规定工作时间开始前一个小时)令到该些派递邮差符合申领逾时工作津贴的资格。

3.28 从邮政署管理层的观点，只有在以下情况下才有充分理据支持逾时工作：

- (a) 有足够工作供派递邮差执行；及
- (b) 有关工作是按照邮政署既定的工作标准而进行。

3.29 在评估派递邮差的逾时工作时，以及为了确保所有经批准的逾时工作均符合公务员事务局的指引(见上文第3.19及3.20段)，邮政署管理层须：

- (a) 定期监察每个派递段的实际邮件量；及
- (b) 根据邮政署的工作标准，评估派递邮差完成每天邮件派递工作所需的时间。

3.30 不过，倘若在某天，某个派递段的邮件量下降至低于邮政署管理层原来预期的水平，派递邮差完成其工作(即齐信工作和派递工作)所需的时间将会大减。他将可以在规定工作时间内完成其工作，而当天的逾时工作申请亦不再有充分理据支持，除非在规定的规定工作时间结束之前能够即时有其他工作指派给他。

审计署对各派递段工作量的评估

3.31 为了确定派递邮差的逾时工作申请是否有充分理据支持，审计署使用与邮政署派递段考查队所采用的同一计算模式，评估二零零一年四月至九月期间邮政署的服务质素调查(见上文第3.7段)中所涵盖的120(6×20)个派递段的工作量。审计署根据该调查所记录的邮件点算数目来计算派递邮差将邮件分拣和派递给收件人所需的时间；而在计算齐信所需的时间时，则以邮政署的新工作标准(见上文第3.23段)为依据。至于派递邮件所需的时间，如果邮件点算数目显示，邮件的实际数目大于邮政署在派递段调整工作时所用的有关派递段应处理的邮件数目(见上文第3.25段)，审计署给予派递邮差额外的派递时间(不包括交通时间)，以处理增加了的邮件。审计署接着计算派递邮差须用多少时间完成其每天的工作，并确定是否须进行逾时工作。审计署的分析结果撮述于附录D。

3.32 审计署的分析显示，根据邮政署的邮件点算数目，该署的服务质素调查所涵盖的120个派递段中，有52个派递段(43.3%)的工作量无法证明派递邮差所提出的逾时工作申请有充分理据支持(见附录E的示例)。在进一步分析这52个派递段的派递邮差所申请的逾时工作时，审计署发现：

- (a) 上述120个派递段的派递邮差中，有9.1%的派递邮差每天申领一小时的逾时工作津贴。不过，他们的工作量却不能证明有理据进行任何逾时工作；
- (b) 上述120个派递段的派递邮差中，有30%的派递邮差每天申领一至两小时的逾时工作津贴。不过，他们的工作量却只证明有理据进行少于一小时的逾时工作；及
- (c) 上述120个派递段的派递邮差中，有4.2%的派递邮差每天申领多于一小时的逾时工作津贴。不过，他们的工作量却只证明有理据进行一小时至个半小时以下的逾时工作(见上文第3.19(c) 及3.20段)。

根据上述分析结果，审计署进一步估计，所有1 690个派递段的派递邮差所申请，而其工作量却无法证明为有充分理据支持的逾时工作总时数为每天766小时(见附录F)。按2001-02年度的价格计算，派递邮差每年申领而其工作量却无法证明为有充分理据支持的逾时工作津贴额，达2,130万元(注9)。

审计署对派递邮差逾时工作的意见

3.33 审计署发现：

- (a) 根据邮政署邮件点算数目计算的工作量，无法证明有些派递邮差所申请的逾时工作有充分理据支持；及
- (b) 按照工作量计算，所有1 690个派递段的派递邮差所申请，而其工作量却无法证明有充分理据支持的逾时工作津贴，以2001 - 02年度的价格计算涉及金额估计每年达2, 130万元(见上文第3. 32段)。

3.34 二零零二年二月，邮政署在回应审计署查询有关评估派递邮差每天的工作量时，告知审计署：

- (a) 在现实情况下，要评估派递邮差每日的工作量，较以预定普通邮件齐信工作标准为基础的公式计算来得复杂(注10)。除考虑齐信工作标准外，主管人员并须顾及下列因素，以作出即场判断：

注9： 按2001-02年度的价格计算，派递邮差每年所申领而其工作量却无法证明为有充分理据支持的逾时工作津贴额

$$\begin{aligned}
 &= \text{每小时的逾时工作津贴额} \times \text{所申请而没有充分理据支持的每天逾时工作时数} \times \text{每年工作日的数目(不包括星期日或公众假期之后的工作日——因为这些工作日的邮件量没有代表性)} \\
 &= \text{每小时120 元} \times \text{每天766 小时} \times 232 \text{ 天} \\
 &= 21,325,440 \text{ 元(约2,130万元)}
 \end{aligned}$$

注10： 审计署用以评估派递邮差工作量的计算模式，跟邮政署派递段考查队所采用的相同。此外，虽然邮政署认为处理附加邮件量的额外派递时间并不多（见上文第3.25(b)段及3.31段），审计署在评估派递邮差处理增加的邮件时，已给予额外派递时间。

- (i) 全部邮件的重量。就重的邮件而言，每件的处理时间较长。故此，标准齐信工作标准并不适用；
 - (ii) 需要派递证明的邮件(如挂号邮件、特快专递及本地邮政速递邮件) 数量突增，会影响派递邮差的预定工作时间表(注11)。邮政署承诺在半日以内，完成上述须按时处理的派递工作。为达致此目标，主管人员须即场酌情更改派递邮差的派递路线。这些更改一般需要额外派递时间及交通时间。主管人员须凭其经验及对当地环境的认识，按个别情况衡量有关因素，而没有既定的单一指引可据以遵从；及
 - (iii) 一些偶发事件，例如因分拣中心意外延误送达邮件，会阻碍派递邮差的齐信流程，并因而影响其工作产量；及
- (b) 在估计派递邮差的工作量时，仅以邮件齐信工作标准计算，而没有顾及上面第(a)分段所阐述的因素，未免将事情过份简单化。

3.35 然而，审计署的进一步分析显示：

- (a) 邮政署于二零零一年四月至九月期间进行的服务质素调查(见上文第3.9段) 所涵盖的120个派递段中，有52个派递段的派递邮差的工作量未能支持其申请逾时工作，而这些派递段平均每段所派递的邮件重量，较派递邮差没有申请逾时工作的另外32个派递段平均每段所派递的邮件重量仅超出2%；及
- (b) 在52个有未能证明为有充分理据支持的逾时工作的派递段中，实际需要派递证明的邮件数量，较派递段考查队评估这些派递段的派递邮差工作量时所用的预计邮件数量少6%。

审计署注意到，邮政署并无记录显示审计署发现没有充分理据支持的逾时工作，是因要为偶发事件作准备，例如分拣中心延误送达邮件而引致的。

3.36 基于以上分析结果，审计署认为，邮政署有需要加强管制派递邮差的逾时工作以及他们的逾时工作津贴申请。

审计署对派递邮差逾时工作的建议

3.37 审计署**建议**邮政署署长应：

- (a) 检讨邮政署管制及监察派递邮差逾时工作的制度，确保完全符合公务员事务局第18/2000号通告所载指引；
- (b) 确保所有逾时工作均根据妥善评估的工作量批核，另外，所有派递邮差亦应严格按照邮政署既定的工作标准执行职务；及

注11： 在进行派递段全面调整工作时，邮政署的派递段考查队已计及处理需要派递证明的邮件的时间。

- (c) 确保邮政署设有适当的内部控制系统，定期按照派递段的工作量，查核有关派递邮差所申请的逾时工作。

当局回应

3.38 邮政署署长表示：

- (a) 邮政署非常严格管制资源的运用(包括逾时工作)。邮政署严格遵守公务员事务局制订的指引办事。所有规定已清楚载于《香港邮政规则》，而且邮政署亦会定期向所有员工传阅指令，藉以提醒所有员工有关规则。除明确的批核程序外，邮政署亦设有很多其他严格管制措施，例如各直属主管出外进行突击查察、经理进行各类的监管查察，以及总部委派的工作量评估小组进行跟进查察。这些措施均旨在确保派递邮差申请的逾时工作有充分理据支持；
- (b) 廉政公署亦定期审查邮政署对逾时工作的管理机制。最新一项审查于二零零零年十一月进行，这是非常全面的研究，集中探讨员工出勤及逾时工作的管理事宜。这项研究审查了现时批核逾时工作的全部管制措施，并发现这些措施均符合公务员事务局的指引；
- (c) 在1999–2000 年度进行的派递段全面调整工作中，邮政署根据派递地区的性质及派递模式，进一步修订派递邮差的齐信工作标准。结果，邮政署采用为不同类别大厦工作的派递邮差分别订定的齐信工作标准，而不是采用通用的工作标准，这些齐信工作标准更切合实际。在实施新齐信工作标准后，邮政署得以减少派递邮件所需的逾时工作达35.5% (由1998–99年度的1 351 449小时减至2000–01 年度的871 298 小时)，尽管邮件总量在同期上升了7.6%(9 600 万件)；
- (d) 上文(c) 分段所述的齐信工作标准适用于户内活动，例如在派递邮差出外派递前所进行的普通邮件齐信与拣信工作。齐信工作标准并不适用于户外活动，例如挂号邮件、特快专递及本地邮政速递邮件的派递工作，原因是这些邮递服务需要派递邮差逐户上门派递及需要收件人签收，颇花时间，一般需要4 至6 分钟才完成一件邮件派递工作。此外，当派递邮差完成派递工作返回派递局后，亦要处理无法派递的邮件，另要将已签妥的送达收条交回有关组别，以供记录(注12)；
- (e) 新齐信工作标准仅为户内工作所需的标准时间提供一般量度准则。前线主管人员有责任行使酌情权为派递邮差编排工作，包括分配逾时工作；

注12: 在派递段全面调整工作中，邮政署派递段考查队在评估派递邮差工作量时，已计及需要时间处理无法派递的邮件及需要派递证明的邮件。此外，审计署的分析显示，在52个有未能证明为有充分理据支持的逾时工作的派递段中，实际需要派递证明的邮件数量，较派递段考查队评估这些派递段的派递邮差工作量时所用的预计邮件数量少6%（见上文第3.35(b)段）。

- (f) 审计署计算的派递段所派递的平均邮件重量以及需要派递证明的邮件数量(见上文第3.35段)是正确的。然而,邮政署想指出,根据这些平均每天邮件量把52个在调查当天有逾时工作的派递段与32个在调查当天没有逾时工作的派递段的工作量作比较,并不恰当。派递邮件的重量及需要派递证明的邮件的数量,只是组成派递邮差总工作量的很多组成部分的两个(注13),否则,单是基于在调查当天派递邮件的重量,32个派递段中的一些派递段便应已获分配逾时工作;
- (g) 检讨派递邮差的工作量是持续进行的过程。邮政署最近已开展以下措施:
- (i) 将每五年一度的检讨期,缩短为每二至三年一度;
 - (ii) 实施每季邮件点算安排,从而监察个别派递段的邮件量;
 - (iii) 跟进派递模式有所变更的个别派递段的情况;
 - (iv) 提升邮政署的派递段调整工作分析系统,该系统储存及计算与检讨程序有关的工作量数据;及
 - (v) 提醒主管人员遵守公务员事务局对批核逾时工作的规定;及
- (h) 邮政署同意,持续改善工作质量,并密切监察逾时工作申请,两者极为重要。故此,长远而言,邮政署已制订以下改善计划:
- (i) 引入新措施以划一其工作方法,从而为派递邮差订下切实且准确的工作标准。其中特别是:
 - 已拟定推行计划,采用以工效为本的工作间设置以方便进行齐信工作;及
 - 使用信件架摆放分送予派递邮差的已分拣邮件,以便在齐信方面减低重复处理工序,利便每日点算邮件;及
 - (ii) 发展派递管理资讯系统,以记录个别派递段每日的邮件量,并管制资源的运用。

3.39 公务员事务局局长欢迎本审计报告。局长表示会敦促邮政署参照审计署的建议,检讨其管制及监管逾时工作的制度,以订立改善措施。

注13: 邮政署告知审计署,在评估派递邮差的工作量时,除了齐信工作速度外,邮政署还要考虑三个因素,它们是:总邮件的重量、需要派递证明信件的数量,以及一些偶发事件,例如分拣中心意外延误送达邮件(见上文第3.34(a)段)。关于信件重量及需要派递证明的邮件数量方面,邮政署并未提供有效论证以支持派递邮差申领的逾时工作。关于偶发事件方面,邮政署并无提供记录,以显示派递邮差申领的逾时工作可用这类别的因素证明为有充分理据支持的(见上文第3.35段)。再者,邮政署并无详细说明上文所述的“很多组成部分”。

第 4 部分：邮政署的挑战

不断转变的营商环境

4.1 随着通讯市场日益全球化、放宽规管和自由化的趋势，邮政署在国际邮件、本地邮件，以及以电子通讯方式取代传统邮递服务渐趋普及的情况这三个范畴，面对越来越多的挑战。

国际邮件

4.2 邮政署国际邮件服务是有利可图的服务，同时亦补贴本地邮件服务。然而，众所周知，一个海外邮政机关及部分海外寄件人透过本身的安排将邮件派递予香港的收件人，从而绕过国际邮件服务系统。邮政署因而面对损失国际邮件服务所得利润的威胁。有关详情阐述于下文第4.3至4.8段。

一个海外邮政机关绕过国际邮件服务系统派递邮件

4.3 海外邮政机关一向将所有以香港为目的地的国际邮件，透过国际邮件服务系统送交邮政署派递。邮政署会就所收到的邮件，向这些海外邮政机关收取终端费(注14)。邮政署所收取的终端费，主要是根据所派递的邮件的重量而计算的。因此，邮政署处理较轻的邮件时，所收取的终端费会比较重的邮件少。邮政署派递一件在本港投寄的两公斤重一级邮包，邮费为28元；但根据国际邮件服务系统，邮政署在本港派递所收到的类似邮件，则可向海外邮政机关收取约70元的终端费。这个例子显示了本地邮费和终端费制度在价格上的差异。然而，邮政署处理一件重20克的邮件，却只能收取约0.7元的终端费，远少于本地一级信件的1.3元邮费。

4.4 自二零零零年十二月起，一个海外邮政机关更改了将邮件运往本港的安排。在新安排下，该海外邮政机关将部分以香港为目的地的邮件直接发送给在香港的代理，藉此在本港派递。该海外邮政机关会挑选较重的邮件，以及以主要商业区或高密度住宅区为目的地的邮件，交由其在香港的代理派递。代理会把有关邮件派递给收件人。不过，至于较轻的邮件，以及交由代理派递需费高昂的邮件(如寄往新界偏远村落的信件)，则透过国际邮件服务系统送交邮政署派递。该海外邮政机关的安排，剥夺了邮政署处理利润相对较高的邮件的机会。

4.5 邮政署忧虑，倘若其他海外邮政机关仿效该海外邮政机关的做法，便会进一步蚕食邮政署从国际邮件服务所得的利润。

注14： 终端费自一九六九年万国邮政联盟东京大会开始采用，以补偿邮政机关因处理所收到的邮件而招致的费用。

海外寄件人绕过国际邮件服务系统派递邮件

4.6 部分海外寄件人同样会绕过国际邮件服务系统，以减低派递成本。这些海外寄件人以货物形式将邮件运到在本港的代理。对于较重的邮件，或以主要商业区或高密度住宅区为目的地的邮件，海外寄件人会安排交由在香港的代理派递。至于派递工作成本高昂的邮件，海外寄件人则安排其代理在本港投寄，以利用获补贴的本地邮件服务，导致邮政署出现进一步的经营亏损。

4.7 这些海外寄件人以货物形式将邮件运到本港，对邮政署从国际邮件服务所得的利润构成威胁。他们的做法与上文第4.4段所述的海外邮政机关相似，将派递成本较高的邮件交给邮政署处理。邮政署表示这种做法难以杜绝，原因是以货物形式运抵本港，然后以本地邮件形式投寄的邮件，在外表上很难与真正的本地邮件区分出来。

损失的收入

4.8 在入口国际邮件中，较重的邮件为数不少。倘若海外邮政机关及寄件人继续以货物形式将国际邮件带进本港，取巧地利用本地邮费制度，并绕过国际邮件服务系统，邮政署便会损失大笔从国际邮件服务所得的终端费收入。根据邮政署于二零零一年作出的估计，每年在这方面因而损失的收入达2,400万元。

本地邮件

4.9 根据《邮政署条例》，邮政署署长具有以下“专有特权”：

- (a) 将信件在香港境内从一处地方运送至另一处地方；
- (b) 将信件寄送出香港，以便派递至香港以外的地方；及
- (c) 接收带入香港的信件，以便在香港派递或传送至香港以外的某处地方。

4.10 本地邮件服务的营运一直处于亏损状态(见下文表五)。邮政署认为，亏损不仅在于须履行社会责任而要维持全面邮政服务，令运作成本高昂，亦因竞争的范畴显著扩大及情况激烈所致。

表五

1996-97年度至2000-01年度期间

本地邮件服务的财政表现

年度	经营利润 / (亏损) (百万元)
1996-97	(83.8)
1997-98	(212.4)
1998-99	(411.5)
1999-2000	(444.0)
2000-01	(216.8)

资料来源：邮政署的记录

4.11 邮政署察觉到：

- (a) 加入本地邮件派递行业的阻碍不多。邮政署的竞争对手成功夺取覆盖人口较密集地区而有利可图的邮件派递服务，让邮政署为成本较高昂的偏远地区服务；
- (b) 很多速递公司在香港提供邮件派递服务。近年，除本地速递公司外，公用事业公司亦加入竞争行列，令邮政署在商业区及人口密集住宅区的本地邮件量的增长备受影响。根据邮政署于二零零一年年中搜集所得的市场资料，公用事业公司自行派递的帐单占其帐单总数的42%；及
- (c) 结果，由于邮政署的竞争对手经营模式灵活，明显占竞争优势，邮政署在本地邮件服务市场的占有率，特别是处理以主要商业区或人口密集住宅区为目的地的邮件，或会逐步下降。

以电子通讯方式取代传统邮递服务

4.12 随着电子通讯的使用稳步增长，邮政署的财政表现亦受影响。图文传真、电子邮件、电子帐单，以至电子缴费，全皆对邮政署的传统邮递服务造成负面影响，令邮政署处理的邮件量减少及邮递服务的单位成本上升。许多公司，包括各金融服务机构及公用事业公司，正致力减少文书工作，改为采用电子帐单及电子缴费。审计署预期，目前采用邮寄方式投递的帐单及缴费邮件，当中大部分最终将为电子帐单及电子缴费方式所取

代。尽管难以预计往后的邮件将在何时及有多少会转以电子通讯方式发送，以及因而对财政造成的影响，但这个趋势肯定有损邮政署的财政表现。

审计署的意见

4.13 审计署发现：

- (a) 一个海外邮政机关及部分海外寄件人，取巧地利用较低廉的本地邮费，绕过国际邮件服务系统，将国际邮件以货物形式带进香港，邮政署因而每年损失2,400万元收入(见上文第4.4、4.6及4.8段)；
- (b) 近年，来自本地速递公司及自行派递帐单的公用事业公司的竞争，令邮政署在商业区及人口密集住宅区所提供有利可图的本地邮件量的增长备受影响(见上文第4.11(b)段)；及
- (c) 电子通讯日渐取代传统邮递服务，有损邮政署的收入(见上文第4.12段)。

4.14 二零零二年一月，审计署注意到，经济局及邮政署正就邮务政策及服务进行全面检讨。审计署认为，邮政署有需要谋求方法，以应付所面对的威胁。

审计署的建议

4.15 审计署*建议*，邮政署署长应联同经济局，在现正进行的邮务政策及服务全面检讨中，审慎研究以下邮政署所受的威胁，并探讨切实可行的方案以解决问题。上述威胁是：

- (a) 海外邮政机关将邮件以货物形式运到香港，继而安排其香港代理在本港派递；
- (b) 海外寄件人将邮件以货物形式运到香港，继而安排其香港代理在本港派递或投寄；
- (c) 随着本地速递公司及自行派递帐单的公用事业公司加入竞争行列，邮政署在商业区及人口密集住宅区的本地邮件量有所减少；及
- (d) 电子通讯方式使用增多，日渐取代传统邮递。

当局的回应

4.16 邮政署署长同意审计署的建议。

4.17 经济局局长表示，经济局将在邮务政策及服务的全面检讨中，研究审计署提出的事项。

第 5 部分：邮政服务之间互相补贴

九十年代初曾提出的互相补贴问题

5.1 一九九三年三月的《核数署署长第二十号报告书》曾提及邮政署本地邮件服务及平邮服务的收费策略及服务标准。审计署指出，应否继续补贴本地邮件及平邮服务，值得怀疑。审计署建议邮政署署长应检讨本地邮件及平邮服务的收费策略，以消除不同种类邮政服务之间互相补贴的情况。

5.2 在回应审计署的意见及建议时：

(a) 邮政署署长表示：

- (i) 需要尽量减低不同服务之间互相补贴的情况，是用以厘定个别服务邮费的指引。这代表一项长期而非短期的目标；及
- (ii) 在厘定邮费的过程中，必须在适当考虑本港的政治及社会环境和公众的接受程度后，才能应用这项指引；

(b) 库务局局长表示，不同种类服务之间互相补贴的情况应予以消除；及

(c) 经济局局长表示，邮务政策短期内会进行检讨。

5.3 政府帐目委员会在一九九三年七月的第二十号报告书中表示：

- (a) 注意到一项邮务政策检讨，包括互相补贴问题及邮政署收费策略，将会在短期内进行；及
- (b) 原则上不反对邮政署内不同种类服务之间的某些互相补贴，只要邮费一直制定于市民可接受的水平，而营业额仍能产生合理的回报率。

5.4 当局于一九九三年十月回应政府帐目委员会的报告书的政府覆文中表示：

- (a) 邮务政策及公营事业的回报率的检讨现正进行；及
- (b) 上述检讨有结论后，当局便会根据这些结果，对互相补贴的问题加以检讨。

消除邮政服务之间互相补贴的措施

5.5 一九九五年四月，邮务政策检讨完成后，经济局指出全面邮政服务，正如大部分其他全面公共服务，向来是在亏本情况下提供。这是因为有需要将收费维持于所有市民均能负担的水平，而这种收费远低于在偏远或低需求地区维持服务的高昂成本。经济局接受，消除互相补贴的情况，使收费更接近提供服务的成本，是恰当的财务管理原则。

尽管经济局认为一些互相补贴的成分实属无可避免，不过总的来说，该局建议邮政署应订定逐渐减低互相补贴的幅度的目标，作为长远的邮费政策。

5.6 自一九九五年起，邮费曾两度调高：一九九五年六月及一九九六年九月各一次。虽然邮政署这两次调整收费时，对招致亏损的服务所实施的邮费增幅，均较带来利润的服务为高，但互相补贴的情况仍然未能消除。审计署注意到，虽然邮政署认为减低不同种类服务之间互相补贴的情况，代表一项长期而非短期的目标（见上文第5.2(a)(i)段），但于一九九六年，邮政署决定在三至四年内使大量投寄邮袋服务达致收支平衡(见下文第5.10段)。

5.7 最近，邮政署及经济局均承认，来自有利可图的服务的收入有所减少，邮政服务间继续互相补贴的情况越来越难以维持，有需要逐步取消。二零零一年七月，邮政署决定由二零零二年四月一日起，调高本地邮件及平邮的邮费，以及调低空邮邮费，以逐步消除互相补贴的情况，并收回亏本的邮政服务的全部成本。经这次修订邮费后，邮政署于二零零一年年中预计在 2002-03 年度内，仍会有6,700万元的亏损。然而，即使增加了邮费，邮政服务之间互相补贴的情况仍会持续，大量投寄邮袋服务便是一项需大幅补贴的邮政服务的例子(见下文第5.8至5.13段)。

大量投寄邮袋服务

5.8 大量投寄邮袋服务是以平邮方式将大量印刷品寄往外地的服务。这项服务的用户必须自行分拣邮件，并将邮件放进邮政署提供的邮袋里。每个邮袋只可装载寄往同一目的地国家的邮件。可使用大量投寄邮袋服务寄出的邮件包括：

- (a) 在香港印刷及出版的报纸或期刊；及
- (b) 在香港或其他地方印刷及出版的书籍、小册子(不包括商业性质的读物，例如商品目录)或地图。

大量投寄邮袋服务由其他邮政服务大幅补贴

5.9 大量投寄邮袋服务的经营亏损非常严重，须由其他有盈利的服务大幅补贴。在2000-01年度，这项服务的经营亏损为2,050万元，占邮政署整体经营亏损 3,150 万元的65% (见上文第1.6段表一)。大量投寄邮袋服务在1996-97年度至2000-01年度期间的业绩撮录在下文表六。从表六可见，在这段期间，服务所得的收入并不足以抵销邮政署的成本，包括：

- (a) 海外邮政机关所征收的终端费；
- (b) 船务公司所收取的运送费；及
- (c) 邮政署在本地处理该等邮件的成本。

表六

1996-97年度至2000-01年度期间
大量投寄邮袋服务的业绩

年度	邮费收入	邮政署所付 的终端费	邮政署所付 的运送费	邮政署在 本地处理 邮件的成本	经营利润 / (亏损)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (a) - (b) - (c) - (d)
	(百万元)	(百万元)	(百万元)	(百万元)	(百万元)
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)
				总计	<u><u>(80.2)</u></u>

资料来源：邮政署的记录

大量投寄邮袋服务的用户

5.10 一九九六年年中，邮政署向经济局及库务局报告：

- (a) 使用大量投寄邮袋服务的用户甚少；
- (b) 这项服务使用量最高的首四名用户所寄的邮件，占总邮件量超过75%。使用量最高的一名用户所寄的邮件，占总邮件量差不多一半；及
- (c) 增加这项服务的邮费，只会对少数的用户有影响。

因此，邮政署、经济局及库务局决定，不应补贴一小撮使用大量投寄邮袋服务的商业用户，并决定每年按通胀率加6%至7%的比率增加这项服务的邮费，以期这项服务能达到他们定下在三至四年内达致收支平衡的目标。

5.11 一九九六年九月，邮政署将大量投寄邮袋服务的邮费提高15.5% (即增幅较一九九五年六月以来的通胀率9.1%为高)。

5.12 一九九八年，邮政署对大量投寄邮袋服务于一九九七年十月至一九九八年一月期间的情况进行检讨，结果显示使用量最高的数名用户所缴付的邮费在邮费总额中占极大的比重。这项服务使用量最高的首十名用户所缴付的邮费占总额92.2%。

5.13 审计署审查大量投寄邮袋服务主要用户所缴付的邮费后，发现于一九九一年八月至十月期间，使用量最高的首十名用户所缴付的邮费，占邮费总额的97.6% (见附录G)。

审计署的意见

5.14 一九九三年三月，审计署建议邮政署署长应检讨本地邮件及平邮服务的收费策略，以消除不同种类邮政服务之间互相补贴的情况 (见上文第5.1段)。一九九五年四月，经济局在检讨邮务政策后，建议邮政署应订定逐渐减低邮政服务之间互相补贴的幅度的目标，作为长远的邮费政策，尽管该局认为一些互相补贴的成分实属无可避免 (见上文第5.5段)。然而，审计署发现：

- (a) 虽然邮政署于一九九五年六月及一九九六年九月对招致亏损的服务所实施的邮费增幅，均较带来利润的服务为高，但邮政署仍未能消除互相补贴的情况 (见上文第5.6段)；及
- (b) 大量投寄邮袋服务继续由其他有盈利的服务大幅补贴。2000 - 01年度，该项服务的经营亏损达2,050万元，占邮政署整体经营亏损3,150万元的65% (见上文第5.9段)。邮政署未能达到于一九九六年定下该项服务须在三至四年内达致收支平衡的目标 (见上文第5.10段)，这项只有数名大用户的服务仍需大幅补贴。二零零一年八月至十月期间，该项服务使用量最高的首十名用户所缴付的邮费占邮费总额的97.6% (见上文第5.13段)。

5.15 审计署注意到：

- (a) 1996 - 97年度及1997 - 98年度，邮政署因集邮活动所得的意外收益，使该署难以提出充分理据，调高亏本的服务的邮费，以减低邮政服务之间互相补贴的幅度；
- (b) 1998 - 99年度至2000 - 01年度期间，由于本港的经济环境逆转，邮政署冻结邮费；及
- (c) 二零零一年七月，邮政署宣布由二零零二年四月一日起，调高本地邮件及平邮的邮费和调低空邮邮费，以逐步消除互相补贴的情况，并收回亏本的邮政服务的全部成本 (见上文第5.7段)。

审计署认为，邮政署有需要继续致力减低不同种类邮政服务之间互相补贴的情况。

审计署的建议

5.16 审计署建议邮政署署长应联同经济局及库务局：

- (a) 继续采取行动，减低邮政署不同种类邮政服务之间互相补贴的情况，特别是要改善目前亏损严重的邮政服务的财政表现；及
- (b) 拟定明确的时间表，调高大量投寄邮袋服务的邮费，使该项服务尽早达致收支平衡。

当局的回应

5.17 邮政署署长同意审计署的建议。

二零零一年八月三十一日派递段分布情况

派递局	每日派信一次 的派递段数目	每日派信两次 的派递段数目	派递段总数
香港仔	48	5	53
长沙湾	74	16	90
东区	115	17	132
邮政总局	31	126	157
九龙中央	106	33	139
九龙城	113	21	134
东九龙	84	54	138
马鞍山	24	0	24
离岛	28	1	29
西贡	26	0	26
西营盘	37	0	37
沙田中央	72	15	87
石湖墟	47	0	47
大埔	46	3	49
将军澳	33	1	34
尖沙咀	0	70	70
荃湾西	113	48	161
屯门中央	67	8	75
华富	9	0	9
湾仔	84	33	117
元朗	81	1	82
总计	<u>1 238</u>	<u>452</u>	<u>1 690</u>

资料来源：邮政署的记录

邮政署的调查结果：二零零一年四月至九月期间

部分派递局每日派信两次的派递段
每日在第二次派递时所派递的邮件数量

派递局	在第二次派递时派递以下数量的邮件的派递段数目				所调查的 派递段数目
	1至50件	51至100件	101至200件	201至600件	
长沙湾	—	1	1	—	2
东区	2	—	—	—	2
邮政总局	—	8	4	6	18
九龙中央	—	—	2	2	4
九龙城	1	1	—	—	2
东九龙	—	—	—	4	4
沙田中央	—	—	1	1	2
尖沙咀	8	—	—	—	8
湾仔	—	—	1	3	4
总计	11 (24%)	10 (22%)	9 (19%)	16 (35%)	46 (100%)
	==	==	==	==	==

资料来源：审计署对邮政署的记录的分析

邮政署的调查结果：二零零一年四月至九月期间

部分派递局每日派信两次的派递段
第二次派递占每日所派递邮件数量的百分率

派递局	在第二次派递时派递以下百分率的邮件的派递段数目				所调查的 派递段数目
	0.1%至5%	5.1%至10%	10.1%至20%	20.1%至40%	
长沙湾	2	—	—	—	2
东区	2	—	—	—	2
邮政总局	—	12	6	—	18
九龙中央	—	—	2	2	4
九龙城	2	—	—	—	2
东九龙	—	—	2	2	4
沙田中央	—	—	2	—	2
尖沙咀	8	—	—	—	8
湾仔	—	—	2	2	4
总计	14 (30%)	12 (27%)	14 (30%)	6 (13%)	46 (100%)

资料来源：审计署对邮政署的记录的分析

审计署对二零零一年四月至九月期间
120个派递段的工作量及派递邮差所申请的逾时工作的分析

派递局	派递段总数	在邮政署的 调查中曾分析 的派递段数目 (注)	其工作量不能证明为有 充分理据支持逾时工作 申请的派递邮差数目
香港仔	53	4	4
长沙湾	90	10	2
东区	132	8	3
邮政总局	157	18	2
九龙中央	139	8	6
九龙东	134	10	6
九龙城	138	10	1
马鞍山	24	2	0
离岛	29	0	0
西贡	26	2	1
西营盘	37	0	0
沙田中央	87	6	5
石湖墟	47	2	2
大埔	49	2	0
将军澳	34	2	0
尖沙咀	70	8	4
荃湾西	161	8	3
屯门中央	75	4	3
华富	9	2	1
湾仔	117	10	5
元朗	82	4	4
总计	1 690	120	52

资料来源：审计署对邮政署的记录的分析

注：邮政署每月均会对大约20个派递段进行服务质素调查(见第3.7段)。审计署利用这些调查所得的资料来评估派递邮差所申请的逾时工作的理据。

没有充分理据支持的逾时工作申请示例

- (a) 一个派递邮差在审计署拣选了进行审查的某个工作日的工作时间总数(包括7小时的规定工作时间及所申请的1小时逾时工作,但不包括1小时的午餐时间) = 8
- (b) 邮政署在当天服务质素调查中点算出来的有关派递段的实际邮件量 = 1 469件邮件
- (c) 审计署就当天该派递邮差完成其处理1 469件邮件的工作所需时间(以邮政署的工作标准为依据)所作的分析:
- = 齐信时间(包括身体正常疲劳的宽限及派递邮差个人需要的时间) + 派递邮件时间(包括交通时间)
 - = 2 小时2 分钟 + 4 小时18 分钟
 - = 6 小时20分钟

审计署的结论

派递邮差需要6小时20分钟来完成他所有的工作。这较当天的7小时规定工作时间为少。因此,他在当天的一小时逾时工作申请不能获充分理据支持。

审计署对有关派递邮差所申请而其工作量却不能证明为有充分理据支持的逾时工作的分析

每个派递段所申请的逾时工作时数	每个派递段所申请但没有充分理据支持的逾时工作时数	没有充分理据支持的逾时工作申请的派递段数目	没有充分理据支持的逾时工作申请的派递段的百分率	估计所有1 690个派递段的派递邮差所申请但没有充分理据支持的逾时工作总时数
(a)	(b)	(c)	(d) = $\frac{(c)}{120} \times 100\%$	(e) = 1690 × (d) × (b)
(小时)	(小时)		(百分率)	(小时)
(A) 其工作量不能证明有理据进行任何逾时工作的派递段				
1.0	1.0	11	9.1%	154
		小计	9.1%	154
(B) 其工作量证明有理据进行少于1小时的逾时工作的派递段				
1.0	1.0	31	25.8%	436
1.5	1.5	3	2.5%	63
2.0	2.0	2	1.7%	57
		小计	30.0%	556
(C) 其工作量证明有理据进行一小时至个半小时以下的逾时工作的派递段				
1.5	0.5	2	1.7%	14
2.0	1.0	3	2.5%	42
		小计	4.2%	56
		总计	43.3%	766

资料来源：审计署对邮政署的记录的分析

二零零一年八月至十月期间
大量投寄邮袋服务使用量最高的首十名用户所缴付的邮费

用户	缴付的邮费 (百万元)	占邮费总额 的百分率 (百分率)	占邮费总额 的累积百分率 (百分率)
用户1	9.7	59.7%	59.7%
用户2	3.0	18.8%	78.5%
用户3	1.1	7.1%	85.6%
用户4	0.8	4.7%	90.3%
用户5	0.4	2.5%	92.8%
用户6	0.3	2.0%	94.8%
用户7	0.1	0.7%	95.5%
用户8	0.1	0.7%	96.2%
用户9	0.1	0.7%	96.9%
用户10	0.1	0.7%	97.6%

资料来源：审计署对邮政署的记录的分析