

2015年7月27日

討論文件

立法會經濟發展事務委員會
檢討香港郵政服務

目的

因應委員會的要求，本文件就下述事項提供資料：

- (a) 香港郵政在2008年委託顧問進行的研究；
- (b) 香港郵政的郵件賠償機制懷疑被濫用；以及
- (c) 建議香港發展郵政編碼系統。

(a) 香港郵政在2008年委託顧問進行的研究

研究範圍

2. 2008年7月，香港郵政經公開招標後，委聘 Hans Kok Business Consult BV（顧問公司）進行一項研究，顧問費為412萬元。研究的目的是如下：

- (a) 環顧本地及國際的郵政和速遞服務的發展，檢視香港郵政的營運；以及
- (b) 提出建議方案，以確保香港郵政可繼續達致政府的郵政政策目標，即提供可靠、具效率和價格合理的普郵服務，以切合本地的需要，並履行政府在國際郵政服務方面的責任，同時維持香港郵政財務穩健。

3. 研究範圍包括下述主要工作：

- (a) 評估當下國際及本地郵政市場的發展及這些發展對香港郵政的影響；

- (b) 檢視及評估香港郵政現行體制、組織、商業及運作方面的安排；
- (c) 在現行體制及法律框架下，就中期而言需作出的改變提出建議；以及
- (d) 為香港郵政長遠而言可持續達致郵政政策目標及財務目標建議未來路向。

顧問研究的詳細範圍見附件一。

4. 顧問研究在項目督導委員會監督下進行。該委員會由香港郵政副署長擔任主席，成員包括香港郵政、商務及經濟發展局和效率促進組的代表。

研究資料和工作時間表

5. 顧問公司需按照附件二所載的指定時間表，分別就上文第3段(a)至(d)項提交四份研究資料、一份中期報告以及一份終期報告。

6. 顧問公司分別在2008年8月14日和9月22日將第一份及第二份研究資料的初稿提交予香港郵政。然而，項目督導委員會察覺該兩份研究資料未有涵蓋顧問研究簡介所指明的所有工作範圍，而且研究資料的質素亦未達到要求的水平（例如未有作全面的研究（尤其是有關本地市場及亞洲區內郵政行業發展方面的分析）、行文前後不一致、資料錯誤，以及文本校對上多錯漏等）。項目督導委員會已就該兩份研究資料提出意見及向顧問公司反映。項目督導委員會在2008年10月6日與顧問公司會面，在會議上，項目督導委員會要求顧問公司首先專注改善首兩份研究資料，然後才着手擬備餘下的研究資料。然而，顧問公司在同日提交了第三份研究資料。經雙方多次就第一份和第二份研究資料書面溝通及舉行會議，顧問公司在2009年2月27日提交了第一份研究資料（第七版），以及在2008年12月19日提交了第二份研究資料（第三版）。

終止顧問協議

7. 項目督導委員會在審視第一份和第二份研究資料的修訂本後，認為第一份研究資料（第七版）的質素仍未達到協議所要求的水平。2009年5月18日，政府根據顧問協議第16.1條的規定，通知顧問公司終止顧問研究¹。

8. 政府在終止協議通知書上指出，雖然政府已多番向顧問公司表明應如何修改第一份研究資料，該文件的第七版在多個重要範疇上仍有不足，包括報告仍有多處不一致和錯誤的地方、觀點和定義出現矛盾、未能提供足夠理據說明「最佳作業模式」的實質好處，以及未能說明市場自由化是全球趨勢。政府指出，根據顧問協議第3.1條的規定，顧問公司需在指明時限內完成顧問服務；而根據顧問協議第7.1條，顧問公司需擬備令政府滿意的研究資料。由於顧問公司未能履行上述要求，以及未有按照協議作出補救，政府決定終止協議。

協議安排

9. 2010年1月8日，顧問公司表示會就終止顧問協議向政府追討賠償，並要求透過仲裁解決爭議。雙方最終在2012年12月14日達成協議。根據協議，具體條款需予保密。

香港郵政其後進行的檢討

10. 香港郵政此後並沒有委聘其他外間顧問公司作同類檢討。然而，香港郵政持續在部門內透過控制成本和因應不斷變化的市場需要發展業務，以貫徹部門的宗旨，為市民提供價格合理、具備效率兼優質的郵政服務，同時長遠令郵政署營運基金在財政上可維持穩健。在部門持續努力下，郵政署營運基金在2013-14年度的運作虧損大幅減少至260萬元，2014-15年度更錄得運作盈利。

¹ 顧問協議第16.1條訂明：

「在不影響政府權益和對顧問公司採取行動的原則下，倘出現下述情況，政府在給予顧問公司書面通知後可立即終止協議：

(a) 顧問公司違反本協議的任何條款或條件，而：

(i) 倘違反的條款或條件可予補救，顧問公司在收到政府的補救通知書後14天內未能糾正有關情況，以令政府滿意；或

(ii) 有關係款或條件就本協議而言是基本的條款或條件； ...」

11. 根據 2015 年財政預算案演辭所述，香港郵政現正檢視營運，令部門可以進一步配合香港物流業的發展，開拓更多切合市場需要的服務。香港郵政會繼續發揮所長，優化服務，令顧客（尤其是本地中小型企業）和市民受惠。

(b) 香港郵政的郵件賠償機制懷疑被濫用

12. 香港郵政會在指明情況下（例如指定類別郵件²在投寄後確認遺失），根據相關郵政服務的服務條款向寄件人作出賠償。香港郵政設有一套處理郵件賠償申請的審批程序，確保賠償申請只會在理據充分和有文件佐證的情況下方會獲得批准。

13. 香港郵政在今年初進一步強化了內部程序，就賠償申請人提供佐證文件方面納入更嚴謹的規定（包括需提供詳細的發票資料）；此外，在處理涉及出口郵件的賠償申請方面亦加強了與目的地郵政機關的合作。署方要求部門人員在審批郵件賠償申請時嚴格遵守相關內部程序，公正不阿。署方亦已就賠償申請的審批制訂稽查安排，防止賠償機制被濫用。

14. 香港郵政每年處理約 12 億件郵件，絕大部分獲穩妥處理，只有極少量郵件（少於 0.001%）遺失。此外，在寄往外地郵件的賠償個案中，逾九成由目的地郵政機關或郵件付運商承擔責任及支付賠償，即並非由香港郵政支付賠償。

15. 香港郵政會繼續保持警覺，防止郵件賠償機制被濫用。若任何賠償申請懷疑涉及不法行為，署方會將個案轉介予執法機關跟進。若署方發現有部門人員疏忽職守，會按既定內部程序處理。

(c) 建議香港發展郵政編碼系統

16. 發展郵政編碼系統的主要目的，在於方便郵件的分揀和派遞，從而提升郵務運作效率。雖然香港現時並沒有郵政編碼系統，但郵件派遞已達到很高的服務水平。舉例說，逾 99% 的本地郵件可於投寄後下一個工作天派達收件人，99% 的入口空郵

² 例如本地掛號郵件、本地包裹、空郵／平郵掛號郵件、空郵／平郵包裹及特快專遞郵件。

郵件抵港後可於兩個工作天內派達收件人。這主要有賴香港郵政將揀信工序機械化。

17. 設於中央郵件中心的機械揀信機屬較新型號，配備光學文字閱讀功能，能夠辨識英文列印地址，以及把郵件分揀到個別派遞段。光學文字閱讀系統在 2016 年第四季完成升級工程後，將可辨識中文列印地址。屆時可由機器分揀的信件的比​​例將會進一步增加，而藉引入郵政編碼系統以提升郵務運作效率的效益會相對減少。

18. 我們曾就其他郵政機關發展郵政編碼系統方面的經驗進行研究。郵政編碼一般由五至七個數字組成，按區域和街道標示派遞範圍內所有建築物。香港高樓大廈林立，加上上文提到現時揀信程序相當具效率，單為每棟建築物編碼並不會帶來額外效益。香港有 300 萬個住宅及商業地址，若要有系統地為每個地址編配一個獨一無二的郵政編碼，編碼或會長達 15 個數字。另一個方法是採用由最長八個隨機數字（當中包括一個檢驗數字，用以偵測郵政編碼是否正確無誤）組成的郵政編碼，但這些編碼與實際地址並無任何關聯。上述兩個方案都不方便使用。

19. 由於採用郵政編碼不會明顯提升香港的郵遞效率，我們預期郵政編碼難獲廣泛使用。基於上述原因，我們評估引入郵政編碼系統對於改善香港郵務效率所帶來的效益，與推行有關係統而需投放的大量資源或不相稱。因此，我們沒有計劃引入郵政編碼系統。香港郵政將會繼續留意有關情況，如情況有明顯變化，方會重新考慮有否需要引入郵政編碼系統。

徵詢意見

20. 請議員備悉本文件。

香港郵政

2015 年 7 月

香港郵政的顧問研究：顧問研究範圍
(節錄自顧問研究簡介)

14.1 鑑於郵政服務較為技術性，而且性質獨特，香港郵政及效率促進組均認為需委聘一間具備本地及國際郵政業務專業知識及相關經驗的顧問公司進行檢討，以及提出專業可行的建議。研究範圍包括下述主要工作 -

(a) 評估當下國際及本地郵政市場的發展及這些發展對香港郵政的影響

顧問公司需就當下國際郵政發展作出綜合分析，包括郵政機關不斷轉變的優勢和責任，以及現時和新興的營商模式及體制架構。顧問公司在進行有關方面的研究時，可參考香港郵政過往的市場研究。顧問公司應知悉政府就顧問研究向顧問公司提供的所有資料及數據只供參考。該等資料及數據是否準確、可用、完整、有用以至之後有否改變，政府一概不作任何明確或暗示的保證、聲明或陳述。顧問公司應自行評估有關資料及數據。政府不會對有關資料及數據是否準確、完整等承擔任何責任。

顧問公司需就本地郵政市場狀況進行分析；分析範圍不應只局限於從事國際速遞及空郵服務的跨國營運商，亦應包括提供本地文件和包裹派遞／速遞服務的本地小型企業。

顧問公司在審視國際及本地郵政市場的發展後，需檢視香港郵政的表現，以及評估有關發展會否影響香港郵政在中期（即三至五年）和長期（即五年或以上）持續達致郵政政策目標及財務目標的能力；如有，影響為何。

(b) 檢視及評估香港郵政現行體制、組織、商業及運作方面的安排

顧問需從管理、運作、財務及企業文化的角度檢視和評估目前國際和本地郵務發展對香港郵政的影響，以及現時香港郵政主要產品組合（包括本地郵件、國際郵件、速遞服務、門市業務及物流服務）的風險。

顧問公司亦須指出香港郵政在現時體制（屬《郵政署條例》（第 98 章）規管的政府部門，並根據《營運基金條例》（第 430 章）營運）以及組織、商業和運作安排下，在應對海外及

本地競爭者的挑戰方面的優勢和限制，包括但不限於以下事項：

- (i) 人力資源、採購、審批撥款、支付款項及釐定郵費等；以及
- (ii) 在法律規定和履行法定責任下，拓展業務的機遇和限制。

顧問公司需根據香港郵政在中期（即三至五年）和長期（即五年或以上）達致郵政政策目標及財務目標的能力，檢視和評估上述因素對香港郵政可持續發展和前景的影響。

(c) 在現行體制及法律框架下，就中期而言需作出的改變提出建議

顧問公司在考慮上文(a)項及(b)項的研究結果後，需提出改變建議，以協助香港郵政可持續達致郵政政策目標及財務目標（如適用）。建議的改變應包括但不限於下述範圍：

- (i) 香港郵政可以開拓的新業務，而這些業務是香港郵政能力所及和具競爭力的；以及
- (ii) 組織、商業和運作上的改變，以期進一步加強香港郵政的效率及應變能力。

建議的改變應為現行體制及法律框架所容許進行的。如顧問公司建議放寬香港郵政現時在信件派遞方面享有的法定專營權，或香港郵政在提供可靠、具效率和價格合理普郵服務方面的社會責任，便需根據現行的體制及法律框架提出其他合適安排。另外，顧問公司需說明整套改變方案如何協助香港郵政達致郵政政策目標和財務目標，並對公眾有利。

(d) 為香港郵政長遠而言可持續達致郵政政策目標及財務目標建議未來路向

顧問公司需評估上文(c)項所提出的改變方案是否足以確保香港郵政長遠而言可持續達致郵政政策目標及財務目標。顧問公司需因應郵政服務的發展及在檢視海外公營郵政服務曾作出的改革及轉型（例如放寬規管、開放市場、收購合併、企業化和私營化等）後，就香港郵政如何作出更根本的改變提出可行方案。上述所指的改變可包括體制和法律框架上的改變。顧問公司需仔細分析這些改變的利弊。長遠而言，顧問公司建議的改變可能需相應修訂《郵政署條例》（第98章）、《營運基金條例》（第430章），以及有關規管香港郵務市場和郵政服務

表現的法例。然而，顧問公司無需研究相關法例需作的具體修訂，也不用就更改法例提出詳細建議或草擬相關的法例修訂。

顧問公司需就建議方案提供（包括但不限於）下述資料：

- (i) 長遠而言，建議的改變如何協助香港郵政面對外圍和本地競爭，以及在處理行政問題、可持續發展和業務發展方面可以帶來的額外效益；
- (ii) 為確保公眾能繼續以合理價格享用優質郵政服務而需的安排（包括體制和法律上的安排）、管治模式、監管及其他安排；
- (iii) 為所有市場經營者維持公平競爭環境而需引入的改變（包括法律上的改變）— 例如，考慮到香港郵政需履行的責任，研究保留／執行香港郵政在信件派遞上享有的專利和香港郵政作為郵政機關所獲賦予的其他特別權利的理據和可行性；以及
- (iv) 與維持現狀相比，實行建議的改變將會遇到的挑戰。顧問公司需全面闡釋保留營運基金運作模式的利弊。若顧問公司建議對體制作重大改變，需提出和探討香港郵政在調配公務員和非公務員以進行業務方面有何選擇。顧問公司另需就僱員及公眾可能作出的反應加以詳細分析，並提出應對方案。此外，顧問公司須指出涉及的政治風險和公眾可能作出的反應，並提出應對辦法。

14.2 顧問公司需透過專題小組討論及／或問卷調查，就(b)項的評估，以至(c)及(d)項建議的改變，諮詢相關持份者，蒐集他們的意見和看法。持份者包括但不限於業界、香港郵政員工、公眾，以及由政府代表（見顧問研究簡介第 24 段的定義）指明的其他人士。至於諮詢對象、諮詢資料和程序，均需事先取得政府代表同意。

**香港郵政的顧問研究：
提交研究資料的時間表
(節錄自顧問研究簡介)**

16. 顧問公司須按照下述工作時間表擬備及提交下述研究資料，研究資料須令政府代表滿意。

研究資料	提交期限
(i) 有關第 14.1 段* (a)項工作的第一份研究資料	展開顧問研究當日起計四個星期內
(ii) 有關第 14.1 段* (b) 項工作的第二份研究資料	展開顧問研究當日起計八個星期內
(iii) 有關第 14.1 段* (c) 項工作的第三份研究資料	展開顧問研究當日起計十二個星期內
(iv) 中期報告（包括根據(i)至(iii)項的研究所得、結果及建議）及研究摘要	政府預計可於收到每份研究資料當日起計三個星期內，就第一、第二及第三份研究資料提出意見。 顧問公司須於收到政府對第三份研究資料提出的意見當日起計兩個星期內，提交一份令政府滿意的中期報告。
(v) 有關第 14.1 段* (d) 項的第四份研究資料	展開顧問研究當日起計十八個星期內。
(vi) 終期報告（包括根據上文(i)至(v)項的研究所得、結果及建議）及研究摘要	政府預計在收到第四份研究資料當日起計三個星期內，就第四份研究資料提出意見。 顧問公司須於收到政府對第四份研究資料提出的意見當日起計兩個星期內，提交一份令政府滿意的終期報告。

* 有關顧問研究簡介第 14.1 段的節錄，請參閱附件一。