

香港郵政的運作

A. 引言

審計署曾就香港郵政的運作進行審查。

背景

2. 香港郵政旨在以合理和可負擔的收費，提供可靠、高效率和貫通全球的郵政服務，以滿足香港的郵務需求，並履行香港所肩負的國際郵政義務。前立法局根據《營運基金條例》(第430章)通過決議，於1995年8月設立郵政署營運基金("郵政基金")，以便對香港郵政的運作進行管理及核算。截至2015年3月31日，香港郵政聘用員工7 032人，其中5 090名為公務員，1 942名為非公務員合約僱員。轄下郵政設施包括兩間郵件處理中心(即空郵中心和中央郵件中心)、127間郵政局、28間派遞局、約1 100個街道郵筒，以及約270架部門車輛。在2014-2015年度，香港郵政處理了12億1 200萬件郵件，其中本地郵件有10億3 800萬件(86%)，國際郵件有1億7 400萬件(14%)。

3. 根據《營運基金條例》，香港郵政須達致財政司司長釐定的每年固定資產回報率。回報率的定義，是香港郵政的除稅後運作盈利(不包括其他收入)除以其固定資產平均淨值(即在財政年度開始和終結時固定資產淨值的平均值)。在1995-1996年度至2005-2006年度及2006-2007年度至2011-2012年度的兩段期間，固定資產目標回報率分別為10.5%和8.4%。自2012-2013年度以來，回報率定為5.9%。

4. 自2001年以來，審計署署長先後就與香港郵政的運作有關的各個方面進行6次審查¹。委員會曾根據審計署的審查結果，於2002年及2005年分別就"郵政署的財政表現"及"空郵中心的郵件機械處理系統"兩個章節進行公開聆訊，結果分別載於委員會在2002年7月發表的第三十八號報告書及2005年7月發表的第四十四號報告書。

¹ 論及香港郵政的運作的6個相關章節為審計署署長第三十六號報告書第9章"政府在香港推廣電子業務的工作"、審計署署長第三十八號報告書第6章"郵政署的財政表現"、審計署署長第四十四號報告書第7章"空郵中心的郵件機械處理系統"、審計署署長第四十九號報告書第2章"香港郵政核證機關的行政管理"、審計署署長第五十四號報告書第8章"提供郵政服務"，以及現時研究的章節。

香港郵政的運作

5. 委員會分別於2015年11月30日及12月21日舉行兩次公開聆訊，就審計署署長報告書的審查結果及意見聽取證供。

委員會報告書

6. 委員會報告書載列委員會從證人收集所得的證供。報告書分為以下部分：

- 引言(第A部)(第1段至第7段)；
- 香港郵政作為營運基金的表現(第B部)(第8段至第21段)；
- 郵件處理的管理(第C部)(第22段至第40段)；
- 郵政局的管理(第D部)(第41段至第48段)；
- 郵政車輛的管理(第E部)(第49段至第54段)；
- 中央郵件中心及郵政總局大樓的管理(第F部)(第55段至第57段)；及
- 結論及建議(第G部)(第58段至第60段)。

商務及經濟發展局局長發表序辭

7. 在委員會於2015年11月30日舉行的公開聆訊開始時，**商務及經濟發展局局長蘇錦樑先生**發表序辭，其內容綜述如下：

- 政府當局接納審計署署長第六十五號報告書("審計署署長報告書")所提出的意見及建議。香港郵政正在考慮如何予以落實，以改善部門的運作；
- 商務及經濟發展局定期與香港郵政檢討該部門的業務策略、營運表現和財政表現。香港郵政以營運基金模式運作，能夠以較靈活的方式調配資源，以及因應市場和營運環境的變化訂定業務策略。香港郵政近年採取多項開源節流的措施。郵政基金在

香港郵政的運作

2014-2015年度錄得1億6,000萬元盈餘，而部門同年達到所有服務承諾，郵費及其他服務維持在可以接受的水平；

- 公眾在衡量香港郵政的表現時，應特別留意一些特殊因素，包括郵政及速遞市場競爭激烈，以及郵件量難以預測。香港郵政一方面要達致自給自足，一方面要在不依賴政府補貼或大幅加費的情況下滿足顧客的服務需求，並不容易；及
- 香港郵政已採取積極措施，回應審計署在審計署署長報告書提出的意見，例如郵資不足、香港郵政人員逾時工作的情況、郵政局的管理、車輛管理，以及中央郵件中心及郵政總局大樓的管理。

商務及經濟發展局局長的序辭全文載於**附錄38**。

B. 香港郵政作為營運基金的表現

8. 委員會知悉，自郵政基金於1995年設立以來，香港郵政同時以營運基金和政府部門的模式運作。作為政府部門，香港郵政須依循相關政府規例及程序，例如每年的公務員薪酬調整及與採購有關的規例及程序。委員會亦接獲香港郵政兩個工會(即香港郵政局員工會及香港郵務職工會)提交的意見書(分別載於**附錄39**及**附錄40**)。他們指出，香港郵政與其他4個同樣以營運基金模式運作的部門²有所不同，香港郵政須與其他競爭對手在郵政和速遞服務的公開市場上競爭。香港郵政應有更大的彈性和自主，使其可以在辦公地方及採購事宜上無須依循政府的規例及程序，並可以委聘外間承辦商提供服務。

9. 就此，委員會詢問，政府當局會否檢討讓香港郵政以營運基金模式運作的現行政策。**商務及經濟發展局局長**在公開聆訊上解釋及在其2015年12月17日的函件(**附錄41**)中補充，政府的政策是讓香港郵政繼續以營運基金模式運作。商務及經濟發展局與香港郵政曾進行討論，這些討論的重點是需要採取甚麼措

² 其他4個同樣以營運基金模式運作的部門為公司註冊處、土地註冊處、通訊事務管理局辦公室及機電工程署。

香港郵政的運作

施，使香港郵政在郵政基金的框架內營運時，發揮最佳的財政和運作表現。**商務及經濟發展局局長**及**商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)****容偉雄先生**在公開聆訊上提述一份載列香港郵政以不同模式(即營運基金、政府撥款的部門及公司化／私營化)運作的主要分別的文件(**附錄42**)，並指出政府當局認為營運基金的模式運作適合香港郵政。

10. 委員會詢問香港郵政所面對的限制為何。就此，**商務及經濟發展局局長**在公開聆訊上解釋及在其2015年12月17日的函件(**附錄41**)中補充，當局一向理解郵政基金在體制上及其他方面所面對的限制，而香港郵政一直努力不懈，充分利用營運基金運作模式所允許的靈活性。香港郵政在制訂周年業務計劃和中期機構計劃³時，已考慮該等限制。有關限制已載於各個計劃的"強弱危機"綜合分析部分和長遠持續運作和機構維持長遠財務穩健的章節。香港郵政2014-2015年度的周年業務計劃及2014-2015年度至2018-2019年度的中期機構計劃的相關節錄載於**附錄43**及**附錄44**。

11. 關於香港郵政所面對的限制，**香港郵政署長丁葉燕薇女士**在公開聆訊上表示及在其2015年12月17日(**附錄45**)及2016年1月22日(**附錄46**)的函件中補充：

- 郵政基金性質獨特，原因是香港郵政所提供的郵政及相關服務，與公開市場上眾多服務供應商存在競爭，而進入市場的門檻很低。香港郵政肩負提供普遍郵政("普郵")服務的責任，須為市民提供方便和可負擔的郵政服務(包括在偏遠地區提供服務及提供不論地區劃一收費的本地郵遞服務)，而其他本地速遞服務供應商則可自由選擇所提供的服務範圍和服務地區。相比之下，其他4個營運基金提供特定服務或為特定市場提供服務；
- 市民普遍仍視香港郵政為提供社會服務，對其為改善財政狀況而採取的措施(例如關閉錄得虧損的郵政局、調整郵費和郵政費用以盡量收回成本等)會感到抗

³ 香港郵政署長負責擬備並向有關的政策局局長提交周年業務計劃和中期機構計劃，當中訂明達到有關範疇的業務及政策目標的短期及長遠策略。

香港郵政的運作

拒。當香港郵政推出新服務，競爭者可迅速以較低的成本和收費推出相類的服務。香港郵政亦時會被批評"與民爭利"；

- 作為政府部門，香港郵政在人力管理、財政管理和採購方面均面對體制上的限制，須依循相關的政府規例、程序及規則；及
- 香港郵政多年來一直致力提升部門的運作和財政表現。部門推行各項措施，以控制成本、開拓業務以增加收入，以及長遠維持在財政和運作上的可持續性。在推展上述各項工作時，香港郵政盡其所能善用現有體制和規範郵政基金的法律框架所允許的靈活性。

12. **香港郵政署長**在其2016年1月8日的函件(**附錄47**)中進一步表示，普郵服務的責任包括普通本地郵件及空郵郵件、大量投寄空郵郵件、本地／空郵／平郵包裹及掛號郵件等。在2014-2015年度，提供普郵服務的責任所產生的收入佔香港郵政總收入的69%，所需成本則佔香港郵政總成本的73%。

13. 委員會詢問，香港郵政如何努力令其在運作上所面對的一些體制方面的限制得以放寬。**香港郵政署長**在其2016年1月22日的函件(**附錄46**)中答覆時解釋，在過去5年，香港郵政曾與不同的局／部門討論，以尋求他們同意將香港郵政在運作上所面對的一些限制予以放寬，包括豁免支付2003-2004年度的2,150萬元股息，讓郵政基金為其未來的持續發展繼續作出投資；豁免就向政府租用的物業支付名義市值租金；由香港郵政自行調整大量投寄本地郵件及空郵郵件的郵費；修訂投資指引；直接向外間承辦商採購服務以處理部分印製工作；及就選定的非關鍵裝備和選定部門車輛，使用由外間服務供應商提供的維修服務。

14. **香港郵政署長**在2016年1月22日的函件中進一步說明香港郵政為改善其營運環境而會考慮實施的措施：

- 目標回報率 —— 財經事務及庫務局會於2016年就各營運基金的目標回報率進行檢討。屆時，香港郵政會

香港郵政的運作

與該局跟進在釐定郵政基金的目標回報率時，能否及應如何充分顧及郵政基金的身份及責任對香港郵政的商業運作所造成的掣肘；

- 精簡有關香港郵政的服務範圍及郵費和郵政費用調整機制的法例條文——《郵政署條例》(第98章)及《郵政署規例》(第98A章)部分條文過於仔細，香港郵政會檢討該兩套法規，找出可改善的空間；
- 人力資源管理——與公務員事務局商討，可否在聘用合約僱員的安排上更能切合香港郵政的人手要求，以及探討精簡招聘程序的可能性和方法；
- 財政管理及採購——與有關各局／部門探討在有關範疇上為香港郵政提供更大彈性；及
- 商務及經濟發展局局長與香港郵政署長簽訂的《架構協議》——在2016年即將進行的檢討中，研究是否有空間提高郵政基金的靈活性，以配合其運作。

15. 委員會詢問，香港郵政為改善其財政表現做了甚麼工作，以研究增加收入(特別是電子商貿所帶來的收入)的方法。

16. **香港郵政署長**在公開聆訊上說明及在其2015年12月9日的函件(**附錄48**)中載述香港郵政的開源措施及在引入新服務方面的工作。香港郵政支援電子商貿的服務包括易送遞、為網購貨品提供郵政局領件服務、特快專遞、保冷特快專遞、大量投寄空郵、易網郵、e-Express、e特快專遞，以及經空運將中國郵政的郵件轉往世界各地。該等服務的詳情載於**附錄49**。**香港郵政署長**亦在**附錄50**提供2010-2011年度至2014-2015年度郵政基金運作收入的分項數字，當中顯示在該段期間從電子服務所得的收入由11.8%增至19.5%。

17. 委員會從審計署署長報告書第1.13及1.14段和圖四知悉，在1995-1996年度至2014-2015年度的20年間，香港郵政有14年達不到目標回報率。委員會詢問：

香港郵政的運作

- 香港郵政的財政表現與其他4個營運基金的比較為何；
- 香港郵政固定資產淨值的計算方法為何；及
- 財政司司長在釐定香港郵政的目標回報率時考慮的因素為何。

18. **財經事務及庫務局局長**在其2015年12月9日的函件(**附錄51**)中表示，在2010-2011年度至2014-2015年度期間，其他4個營運基金全部達到目標回報率，實際回報率是目標回報率的至少兩倍。相比之下，郵政基金在同期達不到目標回報率。

19. **財經事務及庫務局局長**在2015年12月9日的同一函件中進一步表示，在計算實際回報率時，郵政基金的固定資產價值是以該基金經審計的財務報表所列的固定資產帳面淨值(即成本減去累計折舊／攤銷)為依據。郵政基金的固定資產包括物業、設備及器材，以及電腦軟件牌照及系統開發成本。這些固定資產的價值是根據原來成本計算。就釐訂營運基金的固定資產目標回報率，當局透過競投程序委聘顧問公司提供專業意見。在釐訂營運基金的目标回報率時，當局考慮了以下因素——

- 各營運基金的資本成本。資本成本相等於個別營運基金的負債成本及股本成本的加權平均值；
- 由於營運基金仍然是政府部門，負債成本是按無風險回報率計算，並就利息支付所獲得的潛在稅務優惠而作出調整。在計算營運基金的負債成本時，無風險回報率是參照香港外匯基金債券的長期孳息率釐定；及
- 股本成本是以資本資產定價模式釐訂，即以無風險回報率，加上股本風險溢價乘以股本市場風險系數來計算。在計算各營運基金的股本成本時，所使用的無風險回報率和股本風險溢價都是相同的。股本風險溢價是指投資者要求在無風險回報率以上的額外回報，從而令投入的股本投資合理化，而股本市場風險系數則反映相關行業的業務風險。有關估算盡量以香港市場

香港郵政的運作

的數據為基礎，有需要時亦會依據海外市場的相關數據。

以上述方法計算香港郵政自1995-1996年度起的目標回報率所得的結果載於**附錄52**。**財經事務及庫務局局長**在其2016年1月4日的函件(**附錄53**)中表示，政府當局上一次在2011年檢討郵政基金的固定資產目標回報率時，曾參考一些郵政及派遞行業的海外公司或機構的做法，有關詳情載於該函件。

20. 委員會從香港郵政署長於2011年12月20日致財經事務及庫務局局長的便箋(**附錄54**)知悉，上一次在2011年就各營運基金的目標回報率進行檢討時，香港郵政原則上不反對顧問的建議，即繼續以現行方法釐定郵政基金具競爭力的服務的目標回報率。但目標回報率應不適用於普郵服務。**香港郵政署長**在公開聆訊上表示，商務及經濟發展局及香港郵政曾於2010年(**附錄55**)及2011年(**附錄54**)向財經事務及庫務局提交文件，說明就郵政基金提供的普郵服務及具競爭力的服務採用不同處理方式的理據。然而，顧問認為郵政基金沒有充分理據，普郵服務亦非必要。郵政基金的問題更多是價格及成本和服務合理化的問題。因此，自2012-2013年度起，郵政基金所有服務的目標回報率劃一定為5.9%。

21. **商務及經濟發展局局長**在其2015年12月17日的函件的附件(**附錄42**)中表示，根據2015年財政預算案演辭所述，香港郵政現正檢視其營運，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。

C. 郵件處理的管理

郵資不足的郵件

22. 委員會從審計署署長報告書第2.3至2.14段知悉，在2014-2015年度，香港郵政每日處理大約300萬件郵件，但郵資不足的郵件不一定被識別到。根據審計署進行的測試，在50封完全沒付郵資或少付郵資的測試信件中，43封(86%)成功通過識別機制派達收信人，而沒有被徵收附加費。委員會詢問香港郵政

香港郵政的運作

有關原因為何，以及香港郵政已採取／將會採取甚麼改善措施，以加強識別少付郵資郵件的機制。

23. **香港郵政署長**在公開聆訊上表示，部分完全沒付郵資的郵件被識別到，但沒有獲得妥善跟進。就此，她在公開聆訊上表示及在其2016年1月5日的函件(**附錄56**)中補充：

- 在香港郵政每天處理的郵件中，約88%是以特許郵遞／郵費錶／郵資標籤的方式支付郵費並經郵政局櫃位投寄。香港郵政人員在接受投寄時會即場查核，因此郵資不足的風險甚低。餘下12%郵件是以郵票支付郵費及經街道郵筒和郵政局內的投寄口投寄，少付郵資的風險較高。為求在保障收入和維持行政費用具成本效益兩者之間取得平衡，香港郵政採取風險管理方式識別郵資不足的郵件，針對檢查經街道郵筒和郵政局內的投寄口投寄的郵件，尤其是大型信件和郵包，因為這類郵件較多出現郵資不足的情況，而欠資金額亦趨向較高；
- 香港郵政已提高員工的意識，教導他們有需要保障香港郵政的收入，而每位負責處理郵件的人員均有責任協助履行這方面的職責。有關措施包括：(a)優化識別郵資不足郵件的運作指引，納入詳細的工作步驟和明確分工；(b)在相關運作單位張貼載有主要操作步驟和應注意要點的告示；及(c)定期與前線人員舉行簡介會，確保他們遵守有關規定；
- 為協助確保前線人員有效識別郵資不足的郵件，香港郵政經考慮各類郵件的風險水平後，將郵件處理過程的不同階段由督導人員抽查郵件的最低數量提高，並要求員工嚴格遵從。所有郵資不足的郵件(包括從中央郵件中心運送至派遞局的郵件)會予以記錄和清楚交收，以便監察跟進工作。此外，由2015年12月起，香港郵政實施一項監控措施，定期寄出郵資不足的測試郵件，以確定香港郵政的識別機制是否有效；

香港郵政的運作

- 為提高運作效率，經識別為郵資不足的郵件會集中在中央郵件中心處理，中央郵件中心會為這些郵件編製統計數字，以便監察郵資不足郵件的趨勢。為進一步精簡處理郵資不足的郵件及收取欠資和附加費的工序，香港郵政正着手提升綜合郵務系統，以便由系統自動計算欠資金額和附加費，並印製欠資標籤以取代欠資郵票，以及記錄每件郵件應收取的欠資和附加費。新安排將由2016年1月起分階段實施，預期於2016年3月底全面推行，以加強管理監控；
- 香港郵政將取消在派遞郵件時收取郵資不足郵件的欠資和附加費的現行做法，因為這涉及大量人力而且耗時。由2016年4月起，香港郵政會要求收件人前往指定郵政局繳交欠資和附加費及領取郵件；
- 香港郵政已加強宣傳和公眾教育，提醒寄件人有責任支付足夠郵資，郵資不足的郵件會被徵收附加費和延遲派遞；及
- 如有必要，香港郵政會考慮採取更嚴厲的措施(例如調高郵資不足郵件的附加費)，以遏止郵件郵資不足的情況。

採購空運服務

24. 委員會從審計署署長報告書第2.23及2.24段知悉，2014-2015年度的空運服務投標工作出現以下不足之處：

- 香港郵政並無要求那些未能通過財政審查，而所競投合約的價值預計超逾500萬元的投標者繳付合約按金，做法不符合政府的《物料供應及採購規例》⁴及招標文件⁵的規定；及

⁴ 政府的《物料供應及採購規例》訂明，非工程服務合約價值如超逾500萬元，便須對獲考慮批出合約的投標者進行財政審查，以確保投標者有足夠財力履行合約。

⁵ 香港郵政在招標文件中訂明，如投標者通過財政審查，或預計合約價值不超逾500萬元，則無須繳付合約按金；及如投標者未能通過財政審查，而預計合約價值超逾500萬元，則香港郵政可要求選定投標者繳付按金，金額相等於預計合約價值的0.5%。另見審計署署長報告書註12。

香港郵政的運作

- 在尋求中央投標委員會⁶批准批出合約時，香港郵政告知委員會，已對投標者進行財政審查，認為他們有足夠財力履行合約；及由於投標者已通過財政審查，因此無須繳付合約按金。

就此，委員會詢問，為何香港郵政未有依循政府的《物料供應及採購規例》，亦未有向中央投標委員會提供準確資料，說明財政審查的結果及豁免繳付合約按金的理據。

25. **香港郵政署長**在公開聆訊上解釋及在其2016年1月5日(附錄56)的函件中補充：

- 在2014-2015年度的空運服務招標工作中，香港郵政已為預計合約價值超逾500萬元的投標者進行財政審查。部分投標者未能通過財政審查，但香港郵政沒有向中央投標委員會呈報所有關於財政審查結果的詳細資料、將選定承辦商評為通過財政審查的理據，以及豁免繳付合約按金的理據。這是因為在準備呈交予中央投標委員會的文件時有欠周詳。香港郵政接納審計署署長的建議，同意應就財政審查的結果及豁免繳付合約按金的理據，向中央投標委員會提交準確和全面的資料；及
- 儘管中標承辦商獲豁免繳付合約按金，香港郵政的利益並沒有因此受損，原因如下：
 - (a) 監管香港航空公司的嚴格規管制度 —— 《空運(航空服務牌照)規例》(第448A章)第6條規定，本地航空公司每年須提交經審計的財務報表和訂明的重要資料作財政審查。至於非本地航空公司，民航處要求該些航空公司提交航空營運人許可證。根據國際民用航空組織出版的《航空運輸企業經營認證和監控手冊》，在簽發航空營運人許可證前，相關監管機構須考慮申請人在業務營運方面的財力，以及申請人的經濟和財務評估，而監

⁶ 中央投標委員會由財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)擔任主席，負責考慮並決定是否批准超逾1,500萬元的服務標書。

香港郵政的運作

管機構在航空營運人許可證生效期間會不時就航空公司的財力進行審查；

- (b) 對政府構成的財政風險甚低 —— 空運服務合約採用常備承辦協議模式。中標的承辦商必須依照香港郵政在合約期內不時提出的具體要求提供服務。每個目的地的航班會按價格及其他適用因素排列次序。不論承辦商的排列次序為何，香港郵政一概不會就付運郵件的具體數量作出任何承諾或保證。倘若承辦商未能就承諾的付運量提供服務，不論基於任何原因，香港郵政會即時轉用名單上的其他航班；
- (c) 市場及國際慣例 —— 根據市場慣例，航空公司或會要求顧客繳付按金，以保證航空公司必定會提供空運艙位。香港郵政在招標文件內提出有關繳付按金的規定(即中標者須在指定情況下向香港郵政繳付合約按金)有違市場做法；及
- (d) 政府的利益 —— 市場上不乏服務提供者，而承辦商一旦未能按照與香港郵政訂立的合約條款提供服務，香港郵政可根據合約的既定機制向有關承辦商追討賠償。因此，現行安排已提供合理保障，確保香港郵政提出的空運艙位規定獲得遵從。另一方面，若香港郵政堅持要求承辦商繳付合約按金，香港郵政的利益反而有可能受損(例如合約承辦商可能拒絕簽署空運服務合約)。

26. **香港郵政署長**在其函件中進一步表示，在2016-2017年度的空運服務招標工作中，香港郵政已向中央投標委員會詳細匯報財政審查的結果，並已清楚解釋香港郵政決定豁免中標承辦商繳付合約按金的理據。中央投標委員會已批准2016-2017年度的招標結果，並沒有就這方面的事宜提出進一步意見。

香港郵政的運作

香港郵政人員逾時工作的情況

27. 根據審計署署長報告書第2.34段，香港郵政人員逾時工作的時數，向來主要以逾時工作津貼而非補假作償⁷。在2014-2015年度，逾時工作時數為1 362 941小時，其中1 115 234小時(81.8%)以逾時工作津貼(1億7,900萬元)作償。委員會詳細審視了香港郵政人員逾時工作的情況及香港郵政的人手調配。

28. 委員會詢問，香港郵政人員執行大量逾時工作的理據為何。就此，**香港郵政署長**在公開聆訊上及在其2015年12月9日和2016年1月8日的函件(載於**附錄51**及**附錄47**)中，就香港郵政的工作性質及香港郵政人員逾時工作的事宜作出以下解釋：

- 由於香港郵政的服務由需求主導，實際的人手需求時有不同，視乎郵件量、郵件種類的組合、郵件的收件時間及郵件級別而定；
- 導致郵務部需要逾時工作的常見情況，包括本地郵件的處理、郵件派遞、國際郵件的處理及門市業務，詳情載於**附錄57**；
- 為應付工作量及令資源運用符合成本效益，香港郵政調配一支由公務員及非公務員合約僱員組成的工作隊伍，應付恆常工作量，再輔以逾時工作，以應付時有變動的工作量；及
- 香港郵政就郵政局、本地郵件的處理、國際郵件的處理及郵件派遞實施若干措施，例如工序自動化／善用資訊科技解決方案、使用配備中文光學文字閱讀系統的機械揀信系統、重整工序及有效處理工作量的措施等，以減少逾時工作(詳情載於**附錄47**及**附錄57**)，因此在2014-2015年度在逾時工作方面節省約700萬元。自2011-2012年度起，香港郵政更加着力減少部門整體的未補償逾時工作時數。在推行上述措施後，截至2015年11月30日，未補償逾時工作的總時數已減至約

⁷ 舉例而言，由2012-2013年度至2014-2015年度，以時數計，逾時工作以補假及以逾時工作津貼作償的比例，約為1:5。

香港郵政的運作

207 200小時。相較2012年3月31日的餘額，減幅為41%；相較2014年3月31日的餘額，減幅則為21%。截至2015年11月30日，香港郵政全體員工的未補償逾時工作時數均低於政府整體積存上限(180小時)，八成員工積存的未補償逾時工作時數少於50小時。

29. 委員會從審計署署長報告書第2.41及2.42段知悉，郵件派遞科人員積存大量逾時工作時數，佔香港郵政所有員工相關時數的48%⁸。委員會詢問：

- 如何開設派遞段⁹，以及如何計算派遞段的工作量；及
- 香港郵政會否就工作量、處理和派遞各類郵件的標準時間及派遞段調整工作進行檢討。

30. **香港郵政署長**在公開聆訊上表示及在其2015年12月17日(附錄45)和2016年1月5日(附錄56)的函件中補充：

- 要開設郵差派遞段，須先進行派遞段調整工作以評估派遞郵差的每日工作量，當中的考慮因素包括需派遞郵件的數量、尺寸和重量、派遞模式、處理和派遞各類郵件的標準時間、部門承諾的派遞標準、派遞點之間所需的路程時間，以及各派遞段的地理環境。郵差職系的規定工作時數為48小時，各派遞段的標準工作量一般接近或相等於每日420分鐘；
- 香港郵政就各類郵件訂定標準的處理和派遞時間。然而，由於各派遞段所在地區的情況不一，具體的處理和派遞郵件時間難免有差異。此外，各派遞段每日實際須派遞的郵件量和郵件組合未必會完全與標準工作量一致。因此，派遞局的督導人員會作適當判斷及按其對各派遞段當區情況的認識，評估各派遞段的每日工作量。若有充分理據，會調配額外資源，以確保

⁸ 截至2015年3月31日，郵件派遞科有2 670名公務員，包括2 254名郵差職系人員。

⁹ 截至2015年3月31日，郵件派遞科設有1 756個派遞段，主要負責把郵件派送至全港各個派遞點。

香港郵政的運作

適時完成需處理的派遞工作。郵件派遞科的督導人員及經理均獲發一份有關評估派遞工作量的指引，該文件載於**附錄58**。具體而言，郵務督察每天就各派遞段的工作量作出的評估，若與標準時間有差別，須記錄原因。郵務主任／高級郵務督察及經理須檢視該等紀錄，並跟進5%或以上的差別；及

- 郵務督察除每日評估派遞郵差的工作量外，亦須監察各派遞郵差完成派遞工作後返回派遞局的時間，以及巡察派遞段途中選定派遞點及最後派遞點，以檢視所編配的資源是否符合工作量。若發現有明顯差別，須向郵務主任／高級郵務督察匯報，以作適當跟進，例如對相關派遞段的工作量作小規模調整。自2015年11月起，生產力促進組轄下的派遞段考查隊已增加每月的稽查次數，以及當結果顯示編配予派遞郵差的時間與實際所需時間有明顯差別時，加強與各派遞局溝通。每月稽查報告須適時上呈郵務部總部。

31. 有關各派遞段工作量的制定方法，**香港郵政署長**在其2016年1月5日的函件(**附錄56**)中解釋：

- 1999年，香港郵政參照各類別派遞段的郵件處理和派遞的標準時間，着手制定一套新方法，用以計算個別派遞段的工作量。該套方法自2001年起採用。在2001年至2005年期間，郵差垂直揀信檯分階段在全線派遞局推行。由於郵政運作及使用的工具有所改變，香港郵政在2006年至2008年就用以評估派遞郵差的工作量的標準時間再次進行檢討。新訂的標準時間自2008年起採用；及
- 在上述兩項工作中，處理和派遞各類郵件的標準時間均由香港郵政內部釐定。在釐定有關標準時間時，為求在評估派遞郵差工作表現方面更加客觀和可靠，香港郵政曾就適用的工業工程方法，徵詢香港理工大學工業及系統工程學系的專業意見，並委聘他們協助為參與工作量評估工作(例如派遞段考查、生產力及表現評定等)的香港郵政人員舉辦培訓。香港理工大學於1999年為香港郵政人員舉辦的首次培訓的內容大綱載於**附錄59**。

香港郵政的運作

32. 關於派遞郵差工作量評估、處理及派遞各類派遞段不同類別郵件的標準時間和進行派遞段調整工作的檢討，**香港郵政署長**在公開聆訊上及其2016年1月5的函件(**附錄56**)中表示：

- 香港郵政會在2016年進行全面檢討，以更新評估派遞郵差工作量¹⁰的基準。該項檢討將會在考慮各項相關因素(例如自上一次在2006年至2008年期間進行檢討以來郵政運作的變化、近年郵件組合的變化、派遞郵差年齡分布的變化、派遞郵差累積個別派遞段的工作經驗後的學習效應等)後，研究是否須就(a)8類派遞段¹¹的界定及(b)處理及派遞各類派遞段不同類別郵件的標準時間作出適當調整；
- 在即將進行的檢討工作中，香港郵政會揀選約150個足以代表不同派遞模式的派遞段，詳細研究其實際運作情況，包括評估派遞段標準工作量的3項主要元素，即室內齊信時間、往返時間及室外派遞時間；
- 香港郵政暫定在2017年上半年完成有關檢討。處理及派遞各類派遞段不同類別郵件的全新標準時間將會適用於日後的派遞段調整工作，用作評估每個派遞段的標準工作量；及
- 根據部門的現行指引，每3年應為每間派遞局進行一次派遞段調整工作。然而，為配合運作需要及基於預期達致的成效增益，派遞段考查隊在2012年至2014年期間獲調派為3間特快專遞中心和3間特快專遞中轉站進行並非原定進行的工作量評估。此外，在2013年3月至2014年6月期間，在派遞段考查隊的編制內的10個郵務督察職位中，有3個職位懸空，導致派遞局的派遞段調整工作延遲。為追趕檢討工作的原定進度，香港郵政已採取措施，增加派遞段考查隊的人手。除繼續聘用現有的12名人員外，額外招聘多4至

¹⁰ 根據現時評估派遞郵差工作量的方法，香港郵政為8類派遞段處理及派遞不同類別郵件(包括"信件／扁平郵件"、"郵包"、"掛號郵件"及"特快專遞郵件")訂定標準時間。

¹¹ 8類派遞段為：住宅排列組合式信箱、住宅上門派遞、郊區、商廈上門派遞、住宅排列組合式信箱／不定時上門派遞、商廈上門／住宅排列組合式信箱、住宅／商廈各佔一半，以及離島。

香港郵政的運作

5名人員，務求於2017年底前完成所有尚未進行的派遞段調整工作。

33. 委員會關注香港郵政是否只按照標準工作時間的計算結果來衡量是否批准派遞郵差逾時工作，並查詢逾時工作的實際時數計算方法和派遞郵差逾時工作的監督及監察機制。

34. **香港郵政署長**在公開聆訊上解釋，不管先前按每日工作量評估計算所得的結果為何，香港郵政只會在派遞郵差實際上已執行逾時工作時，才會批准他們逾時工作。她在其2016年1月5日的函件(**附錄56**)中進一步闡述：

- 派遞局的郵務督察須監察派遞郵差完成派遞工作後返回所屬派遞局的時間，以審視所編配的資源是否與實際工作量相符。如郵差早於每日工作量評估所顯示的時間返回派遞局，視乎相關派遞局的檢視結果，獲批的逾時工作時數可能會被扣減。相反，如派遞郵差完成當日派遞工作所需的時間較郵務督察所評估的時間為長，也不會自動獲逾時工作時數；
- 派遞局的郵務主任職級人員會檢查郵差離開派遞局進行戶外郵件派遞工作的時間和郵差在完成派遞工作後返回派遞局的時間，以確保個別派遞段沒有獲批過多的逾時工作時數。若有派遞郵差持續提早返回派遞局，相關的郵務主任職級人員會檢視該派遞郵差的標準工作量。若有充分理據，會呈請科別總經理為該派遞段進行小規模調整；
- 郵務督察須按指定時限並在事前沒有通知有關派遞段郵差的情況下，定期巡察各常設派遞段和臨時派遞段的指定派遞點和最終派遞點。郵務督察的主管和地區經理亦會對派遞段進行高層次巡察。如在巡察期間發現顯著偏差及／或異常情況，有關人員會知會郵件派遞科總部，以便作出所需的跟進；及
- 派遞段考查隊會進行獨立的監管檢查，並把偵察所得的任何異常情況匯報予郵件派遞科總部和郵務部總

香港郵政的運作

部，以便採取跟進行動。自2015年11月起，監管檢查的次數由每月4次增加至每月6次，並會由2016年4月起進一步增加至每月8次。

35. 至於如何解決香港郵政人手短缺的問題，**香港郵政署長**在其2015年12月17日的函件中提供有關香港郵政人手情況的詳細資料，包括2010-2011年度至2015-2016年度郵件派遞科和空郵中心的公務員人數、職位空缺數目及職位空缺率(**附錄60**)，以及非公務員合約僱員在相同年度內的相應數字(**附錄61**)。2010-2011年度至2014-2015年度香港郵政郵務員職系和郵差職系的流失率，則載於**附錄62**。她亦在其2015年12月17日的函件(**附錄45**)中解釋為何香港郵政難以招聘公務員，並闡述為解決招聘困難而採取以下措施：

- 由於香港郵政必須遵循公務員事務局公布的程序進行公務員職位招聘工作，因此香港郵政須逐一處理所接獲的申請；
- 一旦香港郵政展開新一輪招聘工作，上一輪招聘工作的候補名單即告失效。因此，在招聘工作進行期間出現的職位空缺需待新聘人員上任後才可填補；及
- 為解決上述困難，香港郵政設法盡快完成招聘程序。郵務員職系和郵差職系的流失情況相對穩定，這兩個職系的人員留任方面沒有遇到困難。

36. 關於香港郵政所僱用的非公務員合約僱員的工作，**香港郵政署長**在其2015年12月9日的函件(**附錄48**)中表示，香港郵政安排非公務員合約僱員支援派遞郵差進行其日常工作，例如在派遞局內將經分揀的郵件運送至各郵差的工作檯、將郵件排序、將補給郵袋送上運送車輛，以及整理和退還郵差曾使用的所有揀信工具／設備。鑒於香港郵政就非公務員合約職位進行招聘及挽留人員時遇到困難，香港郵政署長在其2015年12月17日的函件(**附錄45**)中闡述香港郵政所採取的應對措施，內容綜述如下：

香港郵政的運作

-
- 在招聘廣告中說明工作詳情，以吸引合適的應徵者和減少人員流失；
 - 定期參考市場薪酬水平，檢討非公務員合約僱員的薪酬水平，以確保所提供的薪酬條件具競爭力；
 - 為非公務員合約僱員提供在職培訓；及
 - 為非公務員合約僱員提供具吸引力的職業前景，鼓勵他們投考香港郵政的公務員職位空缺，並對相關工作經驗作出認可。

37. 委員會從審計署署長報告書第2.59至2.60段知悉，空郵中心部分人員執行大量逾時工作，以及由於赤鱗角的人力市場競爭激烈，香港郵政遇到招聘困難。委員會詢問香港郵政有何措施處理空郵中心人手短缺和逾時工作的問題。

38. **香港郵政署長**在其2016年1月5的函件(**附錄56**)中表示：

- 空郵中心負責處理往來世界各地的出口和入口郵件，全年無休。由於運送香港郵政的國際郵件的航班在全日不同時間抵港和離港，為達到香港郵政對處理國際郵件的服務承諾，空郵中心全日運作；
- 由於郵件量難以預測，逾時工作無可避免。其他導致空郵中心員工更加需要逾時工作的情況包括：公務員職位和非公務員合約職位出現空缺，以及員工因各種原因而短暫缺勤；及
- 為緩解有關情況，香港郵政已實施以下措施：
 - (a) 重組空郵中心的作業程序，減少依賴人手的工作，例如縮減星期日和公眾假期的運作規模；
 - (b) 把部分作業遷往位於市區而人手短缺沒有如赤鱗角般嚴重的其他運作單位；

香港郵政的運作

- (c) 重新編排空郵中心人員的當值時間，以便在運作上可行的情況下，盡量安排正規人員在該中心的運作時間內當值。香港郵政亦從國際郵件科轄下其他運作組別把部分非公務員合約僱員抽調往空郵中心，以增加該中心的人手。此外，自2015年8月起，香港郵政將替假人員調配往空郵中心，以填補因員工出席培訓課程而出現的短暫空缺；
- (d) 加強空郵中心人員的在職培訓，協助他們掌握必要技能和知識，以提升其運作表現；及
- (e) 更積極填補空郵中心的非公務員合約職位空缺，例如利用住戶通函服務向東涌的住戶派發招聘廣告，以及在2015年經勞工處協助在東涌舉行招聘會。此外，香港郵政亦由2015年11月1日起，提高通宵更人員的薪酬。

實施上述措施後，空郵中心人員在2015年4月至11月期間的逾時工作總時數與2014年同期相比減少20%。同期，每月逾時工作時數超逾部門上限(即60小時)的空郵中心人員數目減少71%。香港郵政會繼續監察空郵中心運作所引致的逾時工作，以期在運作上可行的情況下，進一步減少該中心的逾時工作。就此，香港郵政會進一步探討調整空郵中心人員的當值時間及人手調配安排(包括公務員職位和非公務員合約職位的組合)的可行性。若運作上有充分理據，香港郵政會考慮開設額外職位。

39. 關於為空郵中心人員提供接駁交通工具至工作地點的建議，**香港郵政署長**在其2016年1月5日的函件(**附錄56**)中答覆時指出，空郵中心公共交通便利。為配合空郵中心24小時運作，空郵中心人員的執勤時間分布於全日不同時段。此外，因應每日不同時段的人手需求，空郵中心人員在不同時段上下班的人數參差。基於上述原因，香港郵政認為由部門為空郵中心人員提供接駁交通工具至工作地點的安排並不符合成本效益，因此不擬跟進這項建議。

香港郵政的運作

40. 委員會詢問香港郵政會否優化派遞郵差現時使用的電子手帳。**香港郵政署長**在其2016年1月5日的函件(**附錄56**)中答稱,郵件派遞科所有派遞郵差均配備電子手帳,以便即時記錄提供郵件追蹤服務的郵件的派遞情況。派遞記錄資料會上載香港郵政的郵件追查系統,方便顧客查閱最新的郵件派遞狀況。這些電子手帳的使用年期將於2017年屆滿而需予更換。為此,香港郵政會在2016年年初展開一項檢討,檢視香港郵政對於新設備的功能要求。在檢討過程中,香港郵政會探討為加強表現管理和服務質素,在電子手帳加入新功能的好處和可行性。新增功能包括全球定位功能及/或外勤監控系統(以加強監督戶外執勤工作)和拍照功能(以匯報異常情況,例如損毀或保安欠佳的住戶信箱)。因應進行上述檢討、採購、系統設計和研發工作所需的時間,香港郵政計劃在2017年第三季至2018年第一季分階段推行更換電子手帳計劃。

D. 郵政局的管理

41. 根據審計署署長報告書第3.3段,在2014-2015年度,在127間郵政局(包括3間流動郵政局)中,103間錄得虧損,虧損額由35萬元至520萬元不等。委員會查詢在2014-2015年度錄得運作盈利的24間郵政局的資料。就此,**香港郵政署長**在其2016年1月5日的函件(**附錄56**)中提供這24間郵政局的盈利及規模的分項數字。這些郵局所提供的服務與其他郵政局所提供的服務大致相同。其中半數接受投寄大量郵件,故此收入較多,部分則提供額外服務,例如出租郵政信箱服務,貿易報關服務等。這24間郵政局大多設於工商業區,有較多交易量,其中14間設於歸屬郵政基金的物業(即無需支付租金),因此運作成本較低。

42. 委員會從審計署署長報告書第3.7及表十一知悉,有28間郵政局的生產力指數低¹²於70%。委員會詢問這些郵政局的生產力指數相對較低的原因,以及香港郵政採取了甚麼措施提高其生產力和運作效率。

¹² 根據審計署署長報告書註30,香港郵政採用生產力指數,以量度個別郵政局的人手運用情況。

生產力指數 = 所需員工工時 ÷ 所用員工工時 × 100%
所需員工工時 = 所處理事項數目 × 適用於相關服務的標準時間

香港郵政的運作

43. **香港郵政署長**在其2016年1月8日的函件(**附錄47**)中表示，由於生產力指數只計算經由櫃位進行交易的所需時間，並採用一個比率推算執行後勤工作的所需時間，因此有一定局限。有鑒於此，該指數未能全面反映個別郵政局的工作量和實際運作情況。香港郵政在評估每間郵政局的表現時，除參考生產力指數外，亦要一併參考其他有關郵件量和資源運用方面的資料，同時需考慮個別郵政局的運作情況。香港郵政實施多項資源管理和業務拓展措施，以改善郵政局的生產力，當中包括調整郵政局的服務時間；精簡大量投寄郵件櫃位工作；郵政局職員分段當值，以及彈性調配鄰近郵政局的人手；將櫃位運作自動化；推出全新服務進一步發展現有服務，刺激服務需求。該函件提供了有關這些措施的詳細資料。**香港郵政署長**在同一函件中亦詳述香港郵政如何透過工序自動化、機械化、重整工序、有效處理工作量的措施，以及與投寄人分工，致力提升生產力和運作效率。

郵政局的精簡措施

44. 委員會查詢香港郵政致力精簡郵政局網絡的背景及設置郵政局的規劃準則。就此，**香港郵政署長**在公開聆訊上解釋及在其2016年1月5日的函件(**附錄56**)中補充：

- 根據審計署署長第五十四號報告書所作出的建議，香港郵政署長應定期評估個別郵政局的郵政服務需求量及財務可行性，以確保每間郵政局的運作有理據支持，並審慎探討關閉郵政服務需求量低及出現虧損的郵政局是否可行；
- 因應本港市民多年來對郵政服務需求的變化，以及為精簡郵政局網絡作準備，香港郵政在2014年就《香港規劃標準與準則》內有關郵政局的規劃標準與準則進行檢討。經由發展局局長出任主席的規劃及土地發展委員會批准後，設置郵政局的新標準與準則(**附錄63**)於2014年12月生效。扼要而言，位於市區的郵政局的服務覆蓋範圍由0.8公里內增至1.2公里內；

香港郵政的運作

-
- 根據設置郵政局的新規劃標準與準則及以下因素，香港郵政不時檢討個別郵政局的運作及財政可行性，以衡量是否有充分理據支持其繼續運作：
 - (a) 有關郵政局的服務覆蓋範圍(即郵政局1.2公里範圍內的地區)是否明顯與鄰近郵政局的服務覆蓋範圍重疊；
 - (b) 區內市民對郵政服務的需求；
 - (c) 郵政局的財政表現；及
 - (d) 郵政局的鄰近地區是否有其他便利的郵政設施供區內居民使用；
 - 香港郵政在處理每宗個案時，需全面考慮當區的具體情況，然後決定具體處理方案。根據經驗，即使區內的服務需求減少，區內市民往往抗拒任何縮減郵政局服務的建議；及
 - 目前，3間流動郵政局足以應付沒有足夠理據開設郵政局的地區的服務需求。香港郵政會繼續留意有關情況，如理據充分，會因應當區對郵政服務的需求而調整服務。為此，香港郵政每兩年會檢討流動郵政局的服務站。

45. 委員會查詢有關香港郵政精簡郵政局網絡的工作。就此，**香港郵政署長**在公開聆訊上解釋及在其2016年1月5日的函件(**附錄56**)中補充，香港郵政會繼續密切監察其郵政局網絡的整體表現，並採取適當措施，確保郵政局的運作符合成本效益。香港郵政會繼續控制服務成本，為郵政局網絡開拓新的收入來源，以及尋求進一步精簡網絡的機會。尖沙咀郵政局、竹園郵政局、樂華郵政局及其他59間郵政局的服務範圍及運作日數／時數已作出改動，而雲景道郵政局及安定郵政局則已關閉。

香港郵政的運作

流動郵政局的開設

46. 委員會從審計署署長報告書第3.14至3.17段知悉3間流動郵政局的表現，並查詢香港郵政使用流動郵政局的理據，以及其就服務新界的兩間流動郵政局的現行路線所進行的檢討。

47. **香港郵政署長**在公開聆訊上表示及在其2016年1月5日的函件(**附錄56**)中補充，香港郵政近期完成了一項有關3間流動郵政局的檢討。檢討結果如下：

- 該檢討就服務新界的兩間流動郵政局(即流動郵政局一號及流動郵政局二號)合共58個服務站的交易量進行分析。考慮到區內市民對郵政服務需求的變化，以及前往現有服務站附近的其他郵政設施的交通較之前便捷，香港郵政將會取消13個服務需求偏低或屬於鄰近郵政局服務範圍內的服務站。香港郵政亦會因應服務需求適度調整部分服務站的往訪次數，以期善用資源。上述調整將於2016年4月生效實施；及
- 至於流動郵政局三號，目前只有位於樂華邨的一個服務站。香港郵政會根據當區的服務需求不時檢討該流動郵政局所提供的服務。

48. 委員會詢問，香港郵政有何途徑讓市民知悉流動郵政局的停駐時間表，以改善其使用情況。就此，**香港郵政署長**在其2016年1月5日的函件(**附錄56**)中表示：

- 香港郵政在流動郵政局的服務站張貼流動郵政局的停駐時間表，並已將停駐時間表上載香港郵政網站；
- 市民亦可致電香港郵政查詢熱線及政府1823熱線查詢；及
- 為加強與當區坊眾溝通，香港郵政會在服務站的鄰近範圍、村代表辦事處和民政事務總署的諮詢服務中心張貼告示或海報。有關資料亦會發送予相關區議員。

E. 郵政車輛的管理

郵政車輛的使用情況

49. 委員會從審計署署長報告書第4.12段及表十四知悉，部分郵政車輛的使用率不足，其中約15架車的使用率少於50%。就此，委員會詢問：

- 郵政車輛使用率的計算方法；
- 這15架車使用率偏低的原因；及
- 提高這些車輛使用率的措施。

50. **香港郵政署長**在其2016年1月5日的函件(**附錄56**)中回應時表示，香港郵政正檢討現時用以計算香港郵政各類車輛的使用率的方程式和預設因素，以取得更準確和更可靠的使用率數據，從而加強香港郵政車隊的管理。在是次檢討中，香港郵政會考慮現行的郵政運作安排及各類車輛的調配安排，然後更新用以計算車輛使用率的預設因素(例如車輛可用時數、郵件裝卸時間和車輛使用模式等)。新的方程式和預設因素將在2016年第一季試行。如試行成效理想，香港郵政計劃由2016年4月起採用新方法計算部門車輛的使用率。

51. 關於15架車的使用率少於50%的情況，**香港郵政署長**在公開聆訊上說明及在其2016年1月8日的函件中補充這些車輛使用率偏低的原因(**附錄64**)。簡要而言，使用率偏低的原因及提高使用率的措施如下：

- 部分車輛為後備車輛，作用是在正規車隊進行定期保養或緊急維修時提供支援，確保服務不受影響。香港郵政會盡量在運作許可的情況下，調派後備車輛執行額外的非經常性職務；
- 計算車輛使用率的方法未能反映車輛的使用模式，例如用於郵車派遞段的車輛的服務時間約為每天5.5小時，而並非現行計算車輛使用率的方法所設定的每天

香港郵政的運作

9小時。香港郵政計劃由2016年4月起實施經修訂的方法。新的計算方法會更準確反映這些車輛的使用率；

- 由於部分車輛為電動車輛，礙於性能所限，一般只用於較短的路程，以確保車輛有足夠的電力供應；及
- 由於原來任職的司機退休或晉升，導致司機短缺，車輛使用率因而受到影響。最近在2015年9月進行的內部招聘工作中，香港郵政已物色合適人選。有關人員會在考獲政府車輛駕駛執照後填補空缺。為增加郵差司機的數目，香港郵政會安排更多持有駕駛執照的合適人員參加培訓和報考政府車輛駕駛執照的考試。

香港郵政署長進一步表示，經過香港郵政不斷積極提高這些車輛的使用率，該15架車在2015年9月至11月的整體使用率有所改善，上升11個百分點。

租用車輛的管理

52. 委員會從審計署署長報告書第4.22段知悉，截至2015年3月31日，香港郵政有16份租車合約，當中15份批予3個承辦商(涉及328架車)。之前批出的16份合約中，有13份合約批予兩個承辦商。只有數名承辦商獲批租車合約的其中一個原因，是香港郵政在每份合約中規定提供車輛的最低數目，輕型客貨車由20架至38架不等，密斗貨車則由2架至34架不等。委員會詢問，香港郵政如何推動更多公司參與投標和促進競爭。

53. **香港郵政署長**在其2016年1月5日的函件(**附錄56**)中答稱：

- 香港郵政透過公開招標採購租用車輛服務，任何符合招標要求的服務供應商均可投標。在輕型客貨車和密斗貨車的招標工作中，有關車輛數目的最低要求是參照香港郵政的運作需要而設定的。關於本港符合最低車輛數目要求的潛在供應商數目，香港郵政並沒有相關資料；及

香港郵政的運作

- 香港郵政在採購租用車輛服務方面，致力鼓勵市場參與及促進市場競爭，以期能夠採購更加物有所值的服務。香港郵政已循這個方向進行近期的租用車輛服務採購工作。

54. 關於香港郵政有何措施加強監察和管理租用車輛的服務表現，**香港郵政署長**在其2016年1月8日的函件(**附錄47**)中指出，香港郵政設有既定機制監察和管理租用車輛的服務表現，以確保服務承辦商完全達到合約所訂明的服務要求和表現要求。該函件詳述各項措施的內容，例如簽到／簽退、填寫每日行車記錄表、租用車輛上的香港郵政人員的匯報異常情況、使用資訊科技(包括每日行車記錄表上的時間資料以電子方式儲存，以便製備例外情況報告)，以及其他行政監察措施。長遠而言，香港郵政或會考慮在租用車輛上安裝全球定位系統，以便更有效率地管理這些車輛的服務表現。

F. 中央郵件中心及郵政總局大樓的管理

55. 委員會從審計署署長報告書第5.6段知悉，截至2015年5月，若干沒有納入2010年6月核准面積分配列表的分科／分組，獲提供辦公地方。委員詢問箇中原因。**香港郵政署長**在公開聆訊上答覆時解釋，香港郵政的目標是善用中央郵件中心。為達致此目標，香港郵政把若干位於該中心以外地方的辦公室的分科／分組遷至中央郵件中心，以節省這些辦公室的租金開支。至於審計署署長報告書第5.11段所提及的46個空置工作間，**香港郵政署長**在其2016年1月8日的函件中提供了位於中央郵件中心5樓的這些工作間的最新編配計劃(**附錄65**)。

56. 委員會從審計署署長報告書第5.16段知悉，審計署在1998年10月發表的審計署署長第三十一號報告書中指出，在重新發展郵政總局用地以期地盡其用一事上，政府的工作進度緩慢。在《2014年施政報告》中，政府公布將盡快落實根據"中環新海濱城市設計研究"展開中環海濱第三號用地的發展。為使第三號用地按照該研究的建議發展，現時位於該用地南面的郵政總局大樓需要重置。委員會要求香港郵政就郵政總局大樓重置計劃的進展提供進一步詳情。

香港郵政的運作

57. **香港郵政署長**在公開聆訊上解釋及在其2016年1月5日的函件(**附錄56**)中補充：

- 郵政總局大樓位於中環新海濱第三號用地。根據由規劃署完成的"中環新海濱城市設計研究"，第三號用地劃作綜合發展區發展。政府計劃待中環灣仔繞道落成及有關設施遷出後才發展該址。郵政總局大樓的重置工程將會配合第三號用地的發展推展，政府預計第三號用地的發展工程將於未來兩至三年內展開；
- 郵政總局的重置工程分為兩部分，即地區設施的重置工程和香港郵政總部的重置工程。地區設施(即郵政總局櫃位局和郵政信箱組、郵政總局派遞局和特快專遞組)將在中環新海濱第三號用地龍和道以北的位置重置，以配合區內市民的郵務需要。香港郵政總部將在鄰近九龍灣中央郵件中心的政府用地重置。為維持無間斷地提供服務，郵政總局大樓將會在完成重置相關設施後才拆卸；及
- 香港郵政計劃在2016年就兩項與郵政總局相關的重置項目，分別諮詢中西區區議會和觀塘區議會。

G. 結論及建議

整體意見

58. 委員會：

- 知悉下述情況：香港郵政表現欠佳，可能是因為它同時擔當營運基金及政府部門的雙重角色。作為營運基金，香港郵政在財政上自負盈虧，可靈活調配業務所得的收入以抵銷提供服務的成本，同時亦須達到財政司司長所訂的目標回報率。然而，這角色受到其政府部門的身份所掣肘，以致香港郵政須如政府部門般，依循政府的政策、規例及規則，例如每年的公務員薪酬調整及政府的《物料供應及採購規例》。這種掣肘亦會令香港郵政應有的靈活性受到限制，並可能會對

香港郵政的運作

香港郵政在郵政和速遞服務公開市場的競爭力造成不利影響；

香港郵政的表現

— 對下述情況表示遺憾：香港郵政在管理及運作上均有不足之處及改善空間，這可見於以下情況；

(a) 審計署自2001年起先後就香港郵政的各個方面進行6次衡工量值式審計¹³，委員會亦於2002年及2005年分別就"郵政署的財政表現"及"空郵中心的郵件機械處理系統"進行聆訊；

(b) 在1995-1996至2014-2015年度的20年間(包括自2009-2010年度起的過去6年)，香港郵政有14年達不到目標回報率¹⁴；

(c) 自1995-1996年度郵政基金設立至2014-2015年度的過去20年間，香港郵政有8年錄得運作虧損；

(d) 2014-2015年度，在127間郵政局(包括3間流動郵政局)中，103間(81%)錄得虧損，虧損額由35萬元至520萬元不等；及

(e) 兩間流動郵政局一直出現運作虧損，每間每年虧損逾100萬元。審計署實地視察期間發現，該兩間為新界多個地區提供服務的流動郵政局，每間平均每日只服務11.5名顧客和處理12.5件事項；

— 明白香港郵政肩負提供普遍郵政("普郵")服務的責任。普郵服務具有下述多項特點：服務覆蓋範圍廣泛、提供一整系列的郵政產品、為普羅市民提供易達易用的服務及設施、可負擔的收費水平、優質服務及

¹³ 論及香港郵政的運作的6個相關章節為審計署署長第三十六號報告書第9章、審計署署長第三十八號報告書第6章、審計署署長第四十四號報告書第7章、審計署署長第四十九號報告書第2章、審計署署長第五十四號報告書第8章及現時研究的章節。

¹⁴ 根據《營運基金條例》(第430章)第6(6)條，香港郵政須使所運用的固定資產產生財政司司長所釐定的合理回報。現時的固定資產目標回報率為5.9%。

香港郵政的運作

郵件保安。香港郵政須履行責任，以劃一可負擔的收費水平、劃一的派遞次數及保安水平，為香港每家每戶提供郵件派遞服務。

— 知悉以下情況：

(a) 香港的郵政和速遞服務是公開市場，進入市場的障礙較少，而香港郵政一直面對來自競爭對手的激烈競爭，其競爭對手可選擇在合適而有利可圖的市場環節進行競爭；及

(b) 商務及經濟發展局局長解釋，在眾多其他營運模式(例如由政府撥款的部門及公司化／私營化)中，營運基金的運作模式能為香港郵政提供靈活性，因此對香港郵政最為合適；

— 對下述情況表示不滿及失望：香港郵政署長未有盡力與有關各局／部門探討如何能為香港郵政提供更大靈活性，使其可克服在制度上面對的掣肘；

— 促請商務及經濟發展局局長及香港郵政署長：

(a) 從根本檢討香港郵政以既是營運基金又是政府部門的雙重角色運作的情況；

(b) 藉着2016年檢討香港郵政目標回報率的機會與財經事務及庫務局商討，以釐定更切合實際的回報率；及

(c) 繼續探討有何措施可為香港郵政提供更大靈活性，以利便其運作；

— 促請香港郵政署長就郵政和速遞服務市場(特別是急速擴展的電子商貿服務)進行檢討，以期為擁有龐大而全面的郵政局網絡的香港郵政尋找合適定位；

— 察悉下述情況：香港郵政署長已承諾，香港郵政會在2016年各營運基金的目標回報率檢討中，與財經事務及庫務局跟進香港郵政的新回報率，並會在2016年就

香港郵政的運作

商務及經濟發展局局長與香港郵政署長簽訂的《架構協議》進行的檢討中，研究是否有空間提高香港郵政的靈活性，以利便其運作；及

- 希望知悉商務及經濟發展局局長、香港郵政署長及財經事務及庫務局就香港郵政的新回報率，以及為提高香港郵政的運作靈活性而作出的新安排，進行討論的結果；

郵件處理的管理

郵資不足

- 對下述情況表示關注：香港郵政沒有採取足夠措施，識別和跟進郵資不足的郵件，這可見於以下情況：
 - (a) 審計署於2015年6月中至7月中期間寄出50封測試信件，當中43封(86%)(包括13封沒貼郵票的測試信件中的12封)成功通過香港郵政的識別機制派達收信人，而沒有被徵收附加費；
 - (b) 根據審計署於2015年7月17日在中央郵件中心就546件郵件進行的風險為本量重測試，263件(48.2%)郵資不足；及
 - (c) 部分測試信件被香港郵政人員識別出來，但仍派達收信人，而沒有被徵收附加費；
- 促請香港郵政在考慮運用本已有限的人手及資源識別郵資不足的郵件和收回不足郵資時，求取平衡，以達致資源運用符合成本效益的原則。不過，香港郵政亦應顧及其行動所起的阻嚇作用，以及其行動會向公眾傳達訊息，提醒他們投寄郵件時付足郵資的重要性，作為教育及宣傳工作的一部分；
- 察悉香港郵政已採取新措施處理郵資不足的郵件，包括：

香港郵政的運作

- (a) 加強員工意識，令他們認知本身有責任保障香港郵政的收入；
- (b) 提高督導人員須檢查的郵件的最低數量；
- (c) 在中央郵件中心集中處理所有被發現郵資不足的郵件，以及加強對須徵收附加費的郵件的管理控制；及
- (d) 加強宣傳和公眾教育工作，使市民明白寄件人有責任支付足夠郵資；

空運服務的招標工作

- 對下述情況表示關注：就香港郵政在2014-2015年度為特快專遞和空郵派遞所需的空運服務進行的招標工作，香港郵政在尋求中央投標委員會¹⁵批准批出合約時，沒有就投標者的財政審查結果和香港郵政豁免合約按金的理據，向中央投標委員會提供準確資料；
- 促請香港郵政，作為政府政門，應在進行招標工作時依循政府的《物料供應及採購規例》，為其偏離規例及既定做法的決定提供充分理據及文件紀錄，尋求有關當局批准，藉以增加透明度和問責性；

香港郵政人員的逾時工作情況

- 知悉下述情況：由於香港郵政聘用的員工數目已由2010-2011年度的7 230人減少至2014-2015年度的7 032人，2014-2015年度的逾時工作時數高達1 362 941小時；
- 對下述情況表示遺憾及深切關注：香港郵政未有盡力監督和監察員工逾時工作的情況，這可見於以下情況：

¹⁵ 中央投標委員會由財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)擔任主席，負責考慮並決定是否批准超逾1,500萬元的服務標書。

香港郵政的運作

- (a) 儘管《公務員事務規例》訂明，逾時工作通常應以補假作償，如在逾時工作後一個月內無法或不大可能放取補假，則可發放逾時工作津貼，但香港郵政人員的逾時工作時數，向來主要以逾時工作津貼而非補假作償。舉例而言，在2014-2015年度，逾時工作時數為1 362 941小時，其中1 115 234小時(81.8%)以逾時工作津貼(1億7,900萬元)作償；
 - (b) 自2008年以來，香港郵政一直未有就處理及派遞各類郵件的標準時間進行全面檢討，而定期進行的派遞段調整工作亦有所延誤。這些對釐訂派遞郵差的標準工作量和決定是否須執行逾時工作，是至為重要的因素；
 - (c) 派遞段考查隊每年只為48個派遞段進行監管檢查，在2014-2015年度僅佔1 756個派遞段的2.7%；
 - (d) 在2010-2011至2014-2015的5個年度，每年都以任職空郵中心的14名人員所執行的逾時工作時數最多。他們每年逾時工作約990至1 440小時；及
 - (e) 在2014-2015年度，8名郵務員職系人員和20名郵差職系人員(他們所積存的已賺取例假未達最高限額)獲准放取例假，而無須先行清償逾時工作時數。這做法並不符合《公務員事務局通告第18/2000號》的規定，當中訂明有關人員宜先放取補假，然後才使用已賺取的例假，除非該人員所積存的已賺取例假達到《公務員事務規例》所許可的最高限額；
- 知悉香港郵政署長的下述解釋：逾時工作主要是由於要處理特別職務(例如送抵的郵件量異常龐大，超出編定當值人手的處理能力，而每日、每周、每月以至每年的郵件來往量均會變動)。郵件來往量的增減往往難以預測，亦非香港郵政所能控制。香港郵政在招聘／晉升選拔期間的某些階段，亦面對制度上的人手短缺問題；

香港郵政的運作

-
-
- 察悉香港郵政已採取新措施，監察香港郵政人員逾時工作的情況並盡量減少依賴逾時工作，包括：
- (a) 使用工序自動化及精簡運作的科技解決方案，例如提升機械揀信系統的功能，以及發展中文光學文字閱讀系統，自動分揀中文地址信件，以提高本地郵件的處理效率；
 - (b) 適當地編配郵政局服務的運作及服務時間和郵政局人員的上班時間；
 - (c) 招聘額外的臨時職員，協助進行部分後勤工序；
 - (d) 在2016年進行全面檢討，以提供用以評估派遞郵差工作量的最新基準，並力求於2017年年底前完成所有尚待處理的派遞段調整工作；及
 - (e) 檢視派遞郵差所攜帶的電子手帳(將於2017年第三季至2018年第一季更換)的功能要求，研究應否在電子手帳加入新增功能(例如全球定位功能及／或外勤監控系統)，以加強監督戶外執勤工作；
- 促請香港郵政：
- (a) 與員工及工會保持緊密溝通，以了解前線人員在日常工作中所面對的問題，並與員工及工會共同制定新措施，以解決大量逾時工作的問題；
 - (b) 擔當良好僱主，密切監察員工的工作量，並應考慮研究使用新科技和重組工作流程，以免香港郵政人員因定期執行逾時工作而不勝負荷；
 - (c) 全面檢討人手狀況和工作調配，並探討有何措施解決人手短缺的問題(包括考慮是否有需要增設公務員職位及／或增聘非公務員合約員工)，以紓緩員工須執行大量逾時工作的情況；

香港郵政的運作

- (d) 盡快就處理及派遞各類郵件的標準時間進行全面檢討，並定期進行派遞段調整工作，以便釐訂派遞郵差的最新工作量；及
- (e) 採取有效措施，以監察和管制員工逾時工作的批核情況。

具體意見

59. 委員會：

郵件處理的管理

— 對以下情況表示關注：

- (a) 雖然88%以特許郵遞／郵費錶／郵資標籤的方式預付或支付郵資的本地投寄郵件出現郵資不足問題的風險較低，但對於餘下12%以郵票支付郵資的本地投寄郵件(每日約有40萬件)，香港郵政用以防止或識別郵資不足郵件的措施，則有改善空間，情況一如審計署所進行的以下3種不同測試得出的結果所示：
 - 2015年6月至7月，審計署投寄50封測試信件，當中有完全沒付郵資的信件，也有郵資不足的信件，結果有43封(86%)成功通過香港郵政的識別機制，而沒有被徵收附加費；
 - 在審計署曾檢查的546件看似郵資不足的郵件中，有263件(48.2%)郵資不足。少付的郵資佔263件郵資不足郵件所需的正確郵資的39.4%；及
 - 在審計署隨機抽選的1 190件郵件中，有97件(8.2%)被發現郵資不足，少付的郵資佔該97件郵資不足郵件所需的正確郵資的29.8%，而佔全部1 190件郵件所需的正確郵資的百分比則為3.5%；

香港郵政的運作

- (b) 在2014-2015年度的空運服務招標工作中，香港郵政並無根據政府的《物料供應及採購規例》的規定，要求未能通過財政審查，而預計合約價值超逾500萬元的投標者繳付合約按金。香港郵政未有就財政審查的結果及豁免繳付合約按金的理據，向中央投標委員會提供準確資料；
- (c) 香港郵政的付運電腦系統，並無記錄實際上每日未有按原擬次序分配郵件予空運服務承辦商的情況；

香港郵政人員的逾時工作情況

— 對以下情況表示遺憾及深切關注：

- (a) 很多任職香港郵政的公務員逾時工作，並主要收取逾時工作津貼而非以補假作償。在2014-2015年度，逾時工作時數為1 362 941小時，其中81.8%以1億7,900萬元逾時工作津貼作償。在大約4 200名收取逾時工作津貼的公務員中，其獲發的津貼平均相當於薪酬的15.4%；
- (b) 自2008年3月以來，香港郵政未有就處理及派遞各類郵件的標準時間進行全面檢討；
- (c) 在進行派遞段調整工作方面出現重大延誤，該項工作旨在評估每個派遞段派遞郵差的工作量；
- (d) 派遞段考查隊每年只為48個派遞段進行監管檢查，在2014-2015年度僅佔1 756個派遞段的2.7%；及
- (e) 在2010-2011至2014-2015的5個年度，部分人員執行大量逾時工作；部分人員放取例假前無須清償補假；以及部分曾放長病假的人員長期逾時工作；

— 知悉香港郵政署長已同意審計署在審計署署長報告書第2.15、2.29、2.39、2.55及2.66段提出的建議；

香港郵政的運作

郵政局的管理

— 對以下情況深表關注：

- (a) 出現運作虧損的郵政局，由2010-2011年度的90間(佔128間的70%)，增加至2014-2015年度的103間(佔127間的81%)。在2014-2015年度的127間郵政局中，84間(66%)在2010-2011至2014-2015的5個年度均出現運作虧損；
- (b) 在2014-2015年度，有28間郵政局的生產力指數(香港郵政藉此量度個別郵政局的人手運用情況)低於70%。在這些郵政局中，16間的生產力指數在2012-2013至2014-2015的3個年度持續低於70%；及
- (c) 審計署進行實地視察期間，發現有兩間為新界提供服務的流動郵政局的顧客和所處理事項的數目很少(每間平均每日服務11.5名顧客和處理12.5件事項)。該兩間流動郵政局每年各錄得逾100萬元的運作虧損；

— 知悉香港郵政署長已同意審計署在審計署署長報告書第3.12及3.18段提出的建議；

郵政車輛的管理

— 對以下情況表示不滿：

- (a) 香港郵政用以計算部門車輛使用率的方法有不足之處。舉例而言，某些車輛類別的預設郵件裝卸時間偏長，以及部分郵件裝卸時間被錯誤地計作用車時數；
- (b) 在2014-2015年度，香港郵政用以運送郵件的265架車輛中，15架車輛的使用率為50%或以下；

香港郵政的運作

(c) 就調派至郵車派遞段和特快專遞／包裹組的車輛進行的監管檢查的次數，少於香港郵政訂立的監管措施所規定的次數；及

(d) 香港郵政依賴少數承辦商提供租用車輛。截至2015年3月31日，在16份租車合約中，15份批予3個承辦商。2013年至2015年進行的招標工作只有少數投標者參與；

— 知悉香港郵政署長已同意審計署在審計署署長報告書第4.18及4.29段提出的建議；

中央郵件中心及郵政總局大樓的管理

— 對以下情況表示關注：

(a) 就從國際郵件中心重置到中央郵件中心的辦公地方所作的改動，香港郵政未有適時尋求產業檢審委員會批核；

(b) 中央郵件中心近半(約300平方米)開敞式辦公室空置，涉及46個工作間；及

(c) 自政府着手計劃重置郵政總局大樓(位於中環康樂廣場)，至今已過了約30年，而該幅用地仍未重新發展；

— 知悉香港郵政署長已同意審計署在審計署署長報告書第5.13及5.20段提出的建議；及

— 知悉香港郵政署長作出的下述說明：郵政總局大樓的重置工作會分兩批進行。香港郵政總部將遷至毗鄰九龍灣中央郵件中心的政府用地，其相關工務工程項目正在進行。至於郵政總局大樓的其餘設施(即分區郵政局及派遞局)，則會重置於重新發展後的中環三號用地¹⁶。根據發展局提供的資料，預計三號用地將於未來2至3年內進行發展。

¹⁶ 中環新海濱發展的三號用地是指位於皇后像廣場以北的綜合發展區。

香港郵政的運作

跟進行動

60. 委員會希望政府當局繼續向其報告：
- 落實委員會及審計署各項建議的進展；及
 - 商務及經濟發展局、香港郵政和財政司司長於2016年就香港郵政的新目標回報率的檢討及為提高香港郵政的運作靈活性而實施的任何新安排，進行討論的結果。