



國營事業提供普及化服務相關權利義務之探討－以中華郵政公司為例

本篇整理數國郵政普及化服務項目與範圍，並介紹中華郵政公司面對郵遞市場自由化浪潮提供相關服務範疇與政府現行相關作為，作為未來維護普及化服務永續提供之決策參考。

黃建華（中華郵政股份有限公司會計處股長）

壹、前言

普及化服務（Universal Service）的概念是由全美最大電信電話公司 American Telephone and Telegraph Company（AT&T）的總裁 Theodore Vail 於 1907 年基於經營策略的必要性所提出「一種服務，一個政策，普及化服務（one service, one policy, universal service）」的口號發

展而來。用意原本是指「以單一的電話網路系統，在一定的政策方針（價位合理、公平）之下，為全國的國民提供通信服務」。

普及化服務概念不僅適用於電信事業，亦可視為公用事業的一般概念。對郵政事業而言，歐盟指令規定，對任何地區之任何使用者，皆以易於使用價格，持續供給一定品質之郵政服務，此為目前

歐洲各國通用之普及化服務概念。另「萬國郵政公約」（Convention postal union）第 3 條規定，國民享有普及化服務之權利，國家則須制定相關服務範圍、品質標準和合理價格，確保持久提供郵政普及化服務。爰歐美各國對郵政普及化服務共同認知為對「任何地區」、「任何使用者」皆以「易於使用價格」提供「一定品質」之服務。

貳、各國郵政普及化服務主要具體規範及配套措施

中華郵政公司於 104 年委託安侯建業聯合會計師事務所（KPMG）進行各國郵政普及化服務研究，依研究結果以日本、中國、歐盟及美國等為例，對於普及化服務主要具體規範及配套措施表列如下頁表 1。

由上表分析，各國大都以法規訂定普及化服務項目及範圍，如郵件種類、郵局及郵筒設置標準、營業時間、收投班次及價格等規範，另為確保普及化服務持續提供，對提供普及化服務之業者採取補助優惠措施，如稅賦優惠、預算補貼及提撥基金等，以補貼業者之經營成本。

參、中華郵政公司負擔之普及化服務及相關補償配套措施

一、普及化服務義務

（一）普及化服務之法源

1. 憲法第 107 條規定，郵政由中央立法並執行之。

2. 郵政法

(1) 第 1 條：為健全郵政發展，提供普遍、公平、合理之郵政服務，增進公共利益，特制定本法。

(2) 第 3 條：交通部為提供郵政服務，設國營中華郵政股份有限公司。

(3) 第 19 條：中華郵政公司非依法規，不得拒絕郵件之接受及遞送。

（二）中華郵政公司與普及化關係

1. 中華郵政公司為郵政法所定之普及化服務提供者，為落實「普及化服務義務（USO, Universal Service Obligation）」，無論在臺、澎、金、馬等鄉鎮地區，都可以看到中華郵政公司設置各式規模的營業據點及設施，以平等、安定、可負擔的價格提供郵政服務，確保一般民眾基

本用郵權利。

2. 中華郵政公司本著郵務、儲匯、壽險三業合營模式，除了遞送郵件等郵務服務外，尚提供儲金、匯兌、簡易人壽保險等金融服務，也負擔起提供基礎金融之普及化服務實質作為。

3. 中華郵政公司現行對於郵政事業實質作為，已滿足了普及化服務義務之精神與要求，但仍有許多普及化服務內容範圍等細節規範於中華郵政公司之行政規章中，並未以法律層面規範或以授權方式訂定法源或準則，作為明確遵循依據，造成經營上之某些困境與不公允。

（三）中華郵政公司提供普及化服務範圍

1. 依郵政法第 4 條、第 19 條，中華郵政公司提供普及化郵件範疇如下

(1) 2 公斤以下之信函、明信片、郵簡、新聞紙、雜誌、印刷物、盲人文件、小包等函

論述》預算·決算

表 1 各國普及化服務與內容比較

項目		日本	中國	歐盟	美國	
主要適用法規		《郵便法》 《郵便法施行規則》 《日本郵便株式會社法》 《信書便法》	《中華人民共和國郵政法》 《郵政普遍服務標準》	《歐盟指令》 97/67/EC 2002/39/EC 2008/6/EC	《美國聯邦法規》 第三十九卷：郵政 《強化郵政信任法》	
主要 具 體 規 範	普及服務項目 與範圍	(1) 4 公斤以下信函 (2) 固定格式明信片 (3) 1 公斤以下印刷品 (4) 3 公斤以下盲人文件 另參考萬國郵政聯盟規範： (1) 書籍、報紙、期刊； (2) 重量 30 公斤以下之包裹； (3) 掛號以及快遞服務。	(1) 信函、明信片 (包含機要通信、義務兵 平常信函) (2) 5 公斤以下刷品，含盲 人文件 (3) 10 公斤以下包裹	(1) 2 公斤以下信函的清 驗、分類、運輸及配送。 (2) 10 公斤以下包裹的清 驗、分類、運輸及配送。 但各國可視國情需要， 調整包裹重量上限達 20 公斤。 (3) 掛號與限時項目的服務	(1) 一類郵件： 信函、明信片、票據、 帳單、13 盎司（約 370 公克）以下包裹 (2) 標準郵件：印刷品、70 磅以下（約 30 公斤以 下）包裹	
	設施與設備	(1) 郵局僅原則性規範 (2) 郵筒設置標準包含： 全國最低數目、各行政 區（市町村）、特定活 動區域（道路、車站、 零售店）	(1) 郵局以五級行政區、人 口密度、人口居住半徑； 政府機構與公共場所均 需設置。 (2) 郵筒以四級政區、人口 居住半徑；政府機構與 公共場所均需設置。	(1) 僅表示各國需根據使用 者需要，設立一定密度 的郵政據點。 (2) 以德國做為範例： 1. 郵局以全國最低數目、 最短距離、人口密度及 行政區規範。 2. 郵筒以最短距離與人口 密度規範。	根據人口密度、交通及其 他相關因素進行郵務據點 的設置	
	營業時間	規範一週營業 6 天，時段 則無詳細規範。	(1) 城市一週營業 6 天，一 天 8 小時 (2) 城鄉結合區一週營業 6 天，一天 6 小時 (3) 鄉鎮一週營業 5 天，一 天 6 小時 (4) 農村一週營業 3 天， 一天 4 小時	規範一週營業 5 天，時段 則無詳細規範。	每周營業 6 天，時段則無 詳細規範。	
	收投班次	規範一週 6 天，每天收件 投遞 1 次。	依照營業時間，各區域每 天至少收件投遞 1 次	規範一週營業 5 天，每天 至少收件投遞 1 次	規範一週 6 天，每天收件 投遞 1 次。	
	價格	輕量郵件（25 公克以下） 的資費需採全國一致。	普及化義務項目由國務院 會同郵政、財政部門訂	僅原則性表示會員國內的 郵務價格必須是合理可負 擔的	須以用郵民衆之最大利益 為考量，全國郵件須統一 資費，提供訂價合理且無 差別待遇的郵件資費。	
配 套 措 施	專營服務項目 與範圍	250 公克以下信書由於無 人加入一般信書便事業而 維持專營。	郵政法未規範，仍屬待定。	無	政府公務郵件、國會標籤 郵件、軍隊郵件、六倍基 本資費以下（重量 28.25 克 以下）的一類郵件以及單件 重量 354 克以下的郵件。	
	補助 制度	稅賦優惠	×	×	例如：德國、英國、法國	√
		預算補貼	×	√	例如：英國、法國、瑞典	√
	提撥基金	×	郵政法第 17 條規定，政府 應設置普及化義務基金補 助中國郵政。 中國欲採取向民營業者隨 件徵收方式，但受到反彈， 尚未施行。	例如：德國	×	

資料來源：KPMG，（2015），《中華郵政服務普及化義務成本分析》，作者自行整理。

件，105 年度本項郵件量約 25 億 2,740 萬件。

(2) 20 公斤以下之包裹，105 年度本項郵件量約 2,447 萬件。

(3) 綜上，105 年度中華郵政公司提供普及化服務之郵件約 25 億 5,187 萬件。

2. 設置收受郵件專用器具（郵筒）

(1) 截止 105 年底全國約設置 10,049 具受信箱（信筒箱），以收取郵件。

(2) 中華郵政公司積極結合各地人文、風情，推動特色郵筒，營造社區意象，以凸顯在地之特色。如彩繪原住民族文化特色郵筒，體現臺灣原住民藝術的真與美；為激勵獲得奧運金牌選手，製作金色郵筒分享榮耀；歪腰郵筒及各地特色觀光郵筒增添民眾生活情趣。

3. 設置營業據點

(1) 中華郵政目前全國設置 1,311 處營業據點，提供民眾郵務、儲匯與壽險各項普及化服務。

(2) 郵局設置時間一般較為久遠，且遍佈各鄉鎮，成為目睹時代風情、見證當地人情溫度的文化資產。如歷史最悠久的臺北郵局，花蓮全台唯一行動郵局，最高阿里山郵局，最南端恆春墾丁郵局等，都是熱門觀光、打卡的地點，成就另類普及化服務的收穫。

二、為恆久提供郵政普及化服務，政府採行補償業者之配套措施

（一）賦予郵政專營權

1. 依郵政法第 6 條，遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為中華郵政公司特定專營權利，包括交通罰單、各式稅單及金

融、保險、證券、電信、視訊、水電、瓦斯等機構所發出對帳單、繳費通知單、證明單等，必須交由中華郵政公司投遞。一般民間投遞業者只能寄送包裹、印刷品、商業廣告宣傳單等。若發現違法遞送郵件，可對郵遞業者處以 10～50 萬元不等罰鍰。

2. 105 年度專營權郵件，業務量約 16 億 5,005 萬件，占函件總量 65.29%；占郵件總量 64.36%（下頁表 2）。

（二）郵件遞送業務免稅優惠

1. 依郵政法第 9 條第 1 項規定，中華郵政公司經營之遞送郵件業務及供該項業務使用之郵政公用物、業務單據，免納一切稅捐。

2. 中華郵政公司遞送郵件業務每年免納稅捐種類為營利事業所得稅、營業稅、房屋稅、使用牌照稅、汽車燃料使用費、貨物稅及印花稅等。

論述》預算·決算

表 2 105 年度專營權及非專營權郵件營業概況

業務項目	業務量 (千件)			占比 (%)		
	專營權	非專營權	合計	專營權	非專營權	合計
函件	1,650,047	877,349	2,527,396	65.29	34.71	100.00
包裹		24,474	24,474		100.00	100.00
快捷		11,850	11,850		100.00	100.00
共計	1,650,047	913,672	2,563,719	64.36	35.64	100.00

資料來源：中華郵政公司。

三、提供普及化服務時所 遭遇之困難

(一) 配合政府「一鄉一局」政策，設置營業處所
基於普及化服務義務精神，須滿足並照顧離島、山區等偏遠地區民衆之基本郵務服務需求，中華郵政涵蓋全國地域布建基礎設施（郵局與郵筒）及配置作業人力。惟國營事業體制受政府法律規範及人員進用限制，營運及用人缺乏充分自主之彈性，缺乏與民營業者競爭之優勢。

(二) 資費受管制

依郵政法第 14 條第 1 項，信函、明信片及其他具

有通信性質文件之資費，由中華郵政公司擬訂，報請主管機關核定後實施。按郵政普及化服務之定義，是類服務之資費需為全民可負擔（affordable）者，故郵件資費大都需維持均一價格並受到高度監管，無法依城鄉成本差異及供需原則彈性訂定具競爭優勢之差別價格。

(三) 不公平競爭

中華郵政公司依法不得拒絕郵件之接受及遞送，且不分都會區與偏遠地區，採「均一費率」計價，民營業者卻選擇有利可圖之都會區經營（採吸脂性經營），並將偏遠地區郵件轉交中華郵政公司遞送，未負擔任何郵

政普及義務，政府未向業者徵收普及化基金，形成對中華郵政公司不公平之競爭。

(四) 受到手機通信、即時通訊軟體、網路及社群網站蓬勃發展，政府無紙化政策影響，實體函件日漸式微，郵政專營權營收呈現逐年減少趨勢。

(五) 專營權與普及化服務範圍不對等

105 年度中華郵政公司受專營權保障的郵件 16.50 億件，較提供普及化義務之郵件 25.52 億件範圍小，諸如新聞紙、雜誌、印刷物、盲人文件、小包、包裹等郵件，並未賦予中華郵政公司專營權，卻仍負擔普及化義務（下頁附圖）。

肆、專營權與非專營 權分離會計制度

由於中華郵政公司肩負郵件普及化任務，因此設立服務據點及投遞郵件地點，均考量其普及性，非全然以盈餘為主，基此，相對提供中華郵政公司專營權之補償措施，為瞭解該

補償措施實際效益及配合政府推動洽簽經貿自由化，即推動專營權及非專營權郵件分離會計制度，藉由有效區分專營權及非專營權郵件業務之收入、支出與經營績效，以分析補償措施之專營權損益情況，與普及化服務成本的關係，俾能於日後開放市場時，提供中華郵政公司與其他業者經營遞送業務之公平競爭基礎。

一、制度訂定

(一) 分離會計係指將個體會計之各項收入、成本及資產項目，以系統化、合理化方法分離至專營權郵件業務及非專營權郵件業務所採用之會計概念、慣例及方法。

(二) 中華郵政公司已自 104 年度起建構專營權及非專營權郵件分離會計制度，經執行分離會計之步驟、過程、分離方法及分離基礎，編製分離會計報表，有助於瞭解中華郵政公司專營權及非專營權郵件之成本結構、經營成果及財務狀況。

二、基本作法

(一) 整合會計帳務、郵政成本、郵務統計及營業窗口整合平台等系統彙集之財務暨業務資訊，以合理之分離原則產製分離會計報表，以增進會計資訊之可比較性及透

明度。

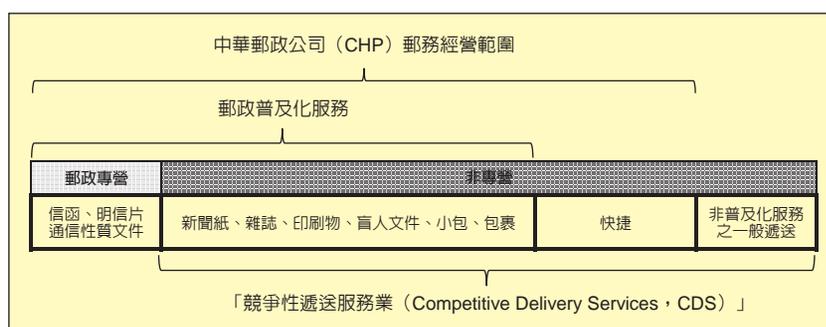
(二) 中華郵政公司執行專營權及非專營權郵件分離會計時，符合下列原則：

1. 收入、成本及資產之歸屬與其發生原因間應具攸關性。
2. 收入、成本及資產之分離應以公平合理方式處理。
3. 前後會計期間之收入、成本及資產分離處理應一致。
4. 收入、成本及資產歸屬所依循之方法應確實合理。
5. 使用抽樣方法時應符合統計原理。

三、實施分離會計制度結果分析

由 104 及 105 年分離專營權與非專營權損益結果顯示，在未計算普及化成本情況下，專營權郵件盈餘仍不足彌補非專營權郵件虧損。進一步分析非專營權郵件虧損原因，主要係民營業者僅選擇有利可圖之區域經營，並將偏遠地區（投遞成本高）郵件轉交中華郵政公司遞送，且現行規定對可辦理非專營權郵遞之民間業者，

附圖 我國遞送業經營範圍



資料來源：安侯建業聯合會計師事務所 (KPMG) 整理。

論述》預算·決算

政府並未相對要求其承擔普及化責任，亦未編列預算補貼，致中華郵政公司非專營郵件之經營更為艱困而生虧損。

四、分離會計制度效益

- (一) 客觀量化郵政專營權服務範圍。
- (二) 精進表達各項郵政專營權與非專營權郵件實質損益。
- (三) 釐清外界質疑交叉補貼致妨礙公平競爭之疑慮。
- (四) 量化郵政專營權對普及服務支撐之失衡缺口，增進未來經貿自由化立法周延性。

伍、結語

面對郵遞市場自由化浪潮，中華郵政公司致力配合郵政事業改革推動，惟郵政事業負有普及化服務義務，不論為落實公平競爭，抑或為提升企業經營績效，而將部分或全部業務開放其他業者經營。然針對郵政事業提供之普及化服務，若未有公平、合理配套措施，將致經營業者經營虧損，

進而造成民衆生活之不便與困擾。故未來普及化服務是否應明確定義並將民營業者納入規範；相關普及化服務成本補償措施是否如國外成立普及化基金等；監理作為是否能使公、民營業者處於公平競爭之立場，避免產生劣幣驅逐良幣現象，均為未來應再深入探討之課題。

參考文獻

1. 劉崇堅、莊懿妃，(1996)，〈電信產業普及服務〉，《經社法制論叢》，17/18，1-23。
2. 安侯建業聯合會計師事務所 (KPMG)，(2015)，《中華郵政服務普及化義務成本分析》，臺北市：安侯建業聯合會計師事務所。
3. 安侯建業聯合會計師事務所 (KPMG)，(2014)，《專營權及非專營權郵件會計分離制度》，臺北市：安侯建業聯合會計師事務所。
4. 國外郵政普及化服務研究
 - (1) 日本
 - ① 《郵便法》
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO165.html>。
 - ② 《日本郵便株式會社法》

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H17/H17HO100.html>。

- ③ 《郵便法施行規則》
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H15/H15F11001000005.html>。

- ④ 《信書便法》
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H14/H14HO099.html>。

(2) 中國

- ① 《中華人民共和國郵政法》。
- ② 《中華人民共和國郵政行業標準：郵政普遍服務標準》。
- ③ 《郵政普遍服務「十二五」規劃》。

(3) 歐盟

- ① 《歐盟指令》97/67/EC、2002/39/EC、2008/6/EC。
- ② 《英國郵政服務法》。
- ③ 《德國郵政法》、《郵政普及服務執行細則》。
- ④ 《法國郵政電信法典》。
- ⑤ 《瑞典郵政服務法》。

(4) 美國

- ① 《美國聯邦法規》
- ② 《強化郵政信任法》(PAEA)
- ③ 《限制私營遞送信件條例》(Private Express Statutes)

❖