

A. 引言

審計署曾進行審查，以研究在同一時間就香港電台(港台)的財務控制及資源管理進行的另一項帳目審查所發現的問題的基本成因。

B. 嚴守規則的文化及內部監控

2. 審計署署長報告書第2.12段載述，港台是政府部門，必須遵循政府規例、指引和程序。制訂這些規例、指引和程序的目的，是把出現不當情況減至最少。然而，報告書第2.11段顯示，多項就港台進行的帳目審查及其他檢討(包括港台的制度審核組、廉政公署(廉署)、公務員事務局及政府物流服務署進行的檢討)均顯示港台員工缺乏遵守適用的規例、指引及程序的文化。

3. 應委員會的要求，**審計署署長鄧國斌先生**在2006年5月24日的函件(附錄9)中提供摘要，載述審計署署長報告書第7及8章(分別關乎港台的財務控制及資源管理和其管治及策略管理)所提出、雖曾涵蓋於審計署過往的審查，但仍未獲港台完全解決的有關問題。

4. 依委員會看來，港台普遍出現違反規則、指引及程序的個案，反映港台缺乏良好的管理文化。委員會問及港台曾經／將會採取甚麼措施，以處理各項違規問題。

5. **廣播處長朱培慶先生**在聆訊及2006年5月4日的港台整體回應(附錄23)中表示：

——港台完全明白其作為政府部門的身份，並會採取措施推廣嚴守規則的機構文化，以符合市民的訴求和利益。港台承諾提供優質公營廣播服務，同時審慎運用公帑及遵守政府規則及規例。港台有絕對信心可糾正這些帳目審查所發現的各種不當情況；

——在檢討內部運作制度及程序上，港台落實了政府機關在近年就港台進行檢討後提出的建議，並已制定措施，以改善港台的內部監控工作；

——在過去兩年，新入職員工一律須參加入職培訓課程，以瞭解有關規則並予以遵守，而現職員工則須參加定期舉行的工作坊；及

香港電台：管治及策略管理

——在評核港台的服務表現方面，有需要就公司化、公眾參與及服務指標等議題作深入討論。這些討論有助啟發港台找出未來發展的路向。港台會透過舉辦公聽會、意見調查、焦點小組討論及節目熱線等多種方式，繼續諮詢民意，以繼續提供具成本效益的優質廣播服務。

6. 委員會詢問，港台會否在實施中長期改善措施前制訂短期措施，以加強對員工的監管。**副廣播處長吳錫輝先生**回應委員會的詢問時表示：

——港台透過簡介會、座談會、工作坊和入職課程，為員工提供培訓，協助他們瞭解政府和部門的重要規則與規例。這方面的工作一直持續推展。最近期的一系列講座在2005年進行，由廉署的防止貪污處和社區關係處及庫務署派出代表主持。這些講座吸引了很多員工參加。參加的港台員工人數遠遠超過400人。在講座中，港台員工提出多項問題作討論，這顯示了港台的管理層及員工在港台推廣嚴守規則文化的決心；及

——港台會繼續推行短期措施，以改善內部監控。舉例而言，庫務署已答應在本財政年度第二及第三季為港台員工再次安排兩個有關財務控制的工作坊。港台會調撥資源，讓各級員工獲得適當培訓。

7. 鑒於港台正面對商營廣播機構的激烈競爭，委員會詢問：

——政府當局會否容許港台以商業模式營運；

——港台應否避免與商營廣播機構競爭；或

——當局是否期望港台在需要於傳媒市場上競爭與一如其他政府部門需要嚴守政府規則及規例之間取得平衡。

8. **廣播處長**回應時表示：

——要在傳媒市場上維持競爭力與遵守政府規則及規例之間取得好的平衡，是港台面對的重大挑戰。港台與廣播界其他傳媒一樣，面對繁雜及瞬息萬變的環境，須緊貼社會脈搏作出合理回應，而且須在制度上靈活變通，有某種自由度，讓員工發揮創意，求新求變，以確保可適時提供高質素的

香港電台：管治及策略管理

節目。鑒於港台的業務性質，讓港台在遵守政府規則及規例上有較大靈活度，是可取的做法；及

——港台無論會否獲得較大的靈活度，亦會繼續竭力在各方面不斷作出改善。

9. 工商及科技局局長王永平先生表示：

——他贊同審計署在審計署署長報告書第2.16段所提出的意見，認為在未獲有關當局明確地給予豁免的情況下，港台應確保嚴格遵守所有適用的政府規例、指引及程序；

——港台如認為任何政府政策、規例、指引或程序對其運作構成困難，可向其所屬的政策局(即工商及科技局)解釋有關問題。如工商及科技局在研究有關問題後認為有理據支持，便會與其他有關當局(例如公務員事務局及庫務署)商討，以研究應否明確地給予豁免。舉例而言，港台如認為在接受商業贊助上應獲更大彈性，可將建議連同充分的理據，提交工商及科技局考慮。只要港台的編輯自主不會受到影響，公眾利益亦不會受到任何商業因素所損害，有關建議便會獲積極考慮；

——雖然港台多年來一直實施改善措施，務求達致完全遵守政府規則及規例，但審計署就港台進行的最新帳目審查顯示，在過往的檢討所發現的多種不當情況現時仍然存在；

——鑒於過往的檢討並沒有促成明顯的改善，政府當局決定把港台在2002年4月成立的制度審核組提升為一個高層內部審計組。該審計組會研究最新的帳目審查所發現的問題、提出建議及密切監察全面落實審計署各項建議的情況。該審計組由一名從庫務署借調的首長級總庫務會計師領導，並有一名從審計署借調至港台的高級審計師擔任成員。雖然從庫務署借調會計師到港台並非慣常做法，但當局認為這做法是有建設性和互動的；及

——委任一名首長級人員主管該審計組的原因，是讓它可從一個高層次的角度研究是否有任何政策、規例、指引或程序需予更改，或是否需要就某些政策、規例、指引或程序尋求豁免。該高層內部審計組已開始運作，並直接向廣播處長報告。該審計組會把報告的複本送交工商及科技局審閱，以便該局可在諮詢公務員事務局及財經事務及庫務局後決定是否需要採取跟進行動。政府當局希望該高層內部

香港電台：管治及策略管理

審計組成立後，所發現的不當情況能更迅速地徹底糾正。如證明有需要作出更改，工商及科技局會在有需要時與相關政策局、部門及／或立法會跟進有關事宜。

10. **廣播處長**在回應委員會問及內部審計組的工作進展時表示，總庫務會計師已擬訂行動計劃，列明該審計組在2006年將會進行的主要工作。因應委員會的要求，**廣播處長**在2006年5月24日的函件(附錄11)中提供行動計劃初稿，列出港台就審計署各項建議所採取的措施。

11. 委員會進一步詢問，總庫務會計師對港台的運作環境完全陌生，他能否提出有建設性而可行的建議。

12. **助理廣播處長(電視)張文新先生**表示：

——倘若總庫務會計師提出的建議並不可行，港台員工會在適當時與港台管理層或工商及科技局討論有關困難；

——希望藉着內部審計組提出的建議，港台會獲得若干程度的靈活性，使其可在節目製作與遵守政府的規則及規例之間取得更佳的平衡；及

——港台會把握這個機會徹底解決各種問題，特別是港台員工缺乏遵守適用的規例、指引及程序的文化的問題。

13. **廣播處長**在2006年6月8日的函件(附錄12)中補充：

——內部審計組在協助和監察行動計劃所載各項措施的實施方面取得良好進展；及

——總庫務會計師認為港台的管理層和員工均對實施行動計劃所載的各項措施持正面態度。

應委員會的要求，**廣播處長**在2006年6月8日的函件中提供了內部審計組在實施載於行動計劃的某些措施的最新進展。

14. 委員會詢問，港台是否已預留資源實施所需的內部監控措施。**廣播處長**回覆時表示，最近期實施的內部監控措施是成立高層內部審計組。港台會在本財政年度調撥200萬元支付額外人手需求的開支。

香港電台：管治及策略管理

15. 委員會從審計署署長報告書第2.23(a)段得悉，港台的管理層多年來實施了多項內部監控措施。管理層最新的舉措，是檢討內部審計工作的成效，並聯同廉署成立一個常設的督導委員會。委員會詢問，該督導委員會將於何時成立，以及將於何時發表首份報告。

16. **副廣播處長**告知委員會，港台的管理層於2005年年底與廉署防止貪污處的首長級人員舉行會議。在該次會議上，雙方同意應加強若干範疇(例如貨品及服務的採購)的內部監控工作。鑒於當時正進行港台的衡工量值式審計，雙方進而同意督導委員會應在衡工量值式審計及相關程序完成後才展開工作。

17. 委員會從審計署署長報告書第2.28(c)段得悉，港台正積極考慮以“嚴守規則”作為擬新設的員工效績評核制度下其中一項關鍵才能。委員會詢問：

——這項措施會否適用於每名港台員工，包括廣播處長及副廣播處長；及

——這項措施將於何時實施。

18. **副廣播處長**回覆時表示，港台希望把“嚴守規則”列為擬新設的員工效績評核制度下的其中一項關鍵才能，現正就此事諮詢員工。在諮詢工作完成後，港台會徵詢公務員事務局對此事的意見。預計建議擬稿將於2006年年底備妥。

19. 依委員會看來，即使“嚴守規則”現時並非港台員工效績評核制度下的其中一項關鍵才能，亦應是每名員工必須具備的先決條件。然而，港台如認為採納該項建議是可取的做法，應即時加以落實，以向港台員工傳遞清晰的訊息，表明有迫切需要建立嚴守規則的文化。

20. **工商及科技局常任秘書長(通訊及科技)何宣威先生**告知委員會：

——在審計署署長報告書發表後短時間內，廣播處長曾向全體員工發出函件，告知他們港台十分重視審計署署長報告書，並鼓勵他們緊守崗位。此外，該處亦曾召開全體員工會議，以處理關於需要嚴守規則的問題；及

香港電台：管治及策略管理

——該處已通知港台的評核人員須以“嚴守規則”作為評核員工表現時的其中一項關鍵才能。由於現行員工評核表格的設計及內容均需更改，該處需要較多時間諮詢有關各方。

21. 委員會詢問，在評核廣播處長的表現時，會否以“嚴守規則”作為其中一項關鍵才能。**工商及科技局局長**及**工商及科技局常任秘書長(通訊及科技)**對港台提出的上述構思予以肯定。他們表示：

——工商及科技局常任秘書長(通訊及科技)是廣播處長評核報告的評核人員，而工商及科技局局長是加簽人員；

——在評核員工的表現時，評核人員需考慮多項因素，例如員工的才能及操行。他認為以員工的“操行”評定員工是否已遵守適用的規則及規例，會較為恰當；及

——當局有一致的做法，供評核部門首長的表現。根據現時的做法，遵守適用的規則及規例的情況可在“誠信”項下評定，而非以“嚴守規則”作為一個獨立項目來評定。

22. 委員會指出，在評核員工的“才能”時，通常會根據一套較為客觀的準則，但評核員工的“操行”時，則可十分主觀。因此，委員會質疑，倘若以“操行”來評定廣播處長遵守政府規則及規例的情況，對他的表現的評核可能變得主觀。

23. **工商及科技局局長**表示：

——《公務員事務規例》訂有一套有關“品行和紀律”的客觀準則。在出現違反《公務員事務規例》的規定或任何政府規則及規例的懷疑個案時，當局便會進行調查，以確定是否有違規情況。倘若調查證實有關公務員並無合理理由不遵守某些規則及規例，當局便會把違規情況視為不當行為，並會對他／她採取紀律處分。整個程序均以客觀的方式進行；及

——在加入公務員隊伍後，當局會清楚通知每名公務員，表明他／她必須遵守所有政府規則及規例，包括公務員事務局及財經事務及庫務局公布的規則及規例。因此，遵守政府規則及規例是對公務員的基本要求。他並不認為評核公務員的行為是主觀的做法。

香港電台：管治及策略管理

24. 委員會從審計署署長報告書第2.21段得悉，審計署認為任何政府部門普遍出現不當情況都不利於政府實行強政勵治。審計署在報告書第2.26(b)段中建議，廣播處長應繼續在港台推廣遵守所有適用政策、規例、指引及程序的機構文化，其中包括把良好的管治視作港台策略規劃和服務表現管理架構內的要務，優先處理。

25. 委員會指出，審計署署長報告書第2.21段中的“強政勵治”一詞(尤其是其中文版本)帶有政治色彩。鑒於第2.26(b)段使用“良好的管治”一詞，而且這個詞語在以往的審計署署長報告書內頗為常用，委員會詢問：

——何以在第2.21段中不使用“良好的管治”一詞；及

——“強政勵治”及“良好的管治”有何分別。

26. **審計署署長**表示：

——任何公營或私營機構普遍出現不當情況，都肯定不利於良好的管治。公眾普遍認同政府應加強管治。政府內部亦有共識，認為需要加強各政策局及政府部門的管治；及

——因專業翻譯人員所採用的“強政勵治”中文詞語而引起上述關注，實屬不幸。為免生疑問，他不反對把審計署署長報告書第2.21段中的“強政勵治”一詞詮釋為“良好的管治”。

27. **工商及科技局局長**補充：

——在審計署署長報告書發表後，他曾要求廣播處長研究最新的帳目審查所發現的不當情況，以及就以下事項向工商及科技局提交報告：

(a) 在有關的不當情況之中，有否涉及港台個別員工違反規則及規例；若有，應否向有關員工提出紀律懲處；

(b) 港台管理層應否為不當情況負上管理上的責任；及

(c) 港台為推廣遵守政府規則及規例的文化而將予實施的具體建議；及

——待研究政府帳目委員會的結論及建議和港台日後提交的報告後，政府當局將會決定未來路向。

C. 策略規劃及服務表現管理

28. 委員會從審計署署長報告書第3.6至3.8段得悉，港台在2002年委託顧問進行一項顧問檢討(包括一項策略計劃研究)後，制訂了周年計劃，定出主要路向及2004至05年度的詳細節目規劃。審計署認為，港台制訂2004至05年度周年計劃是正確的做法。然而，港台並無為2005至06年度擬備周年計劃。為確保策略性資源管理有效實行，審計署指出，港台必須充分善用周年規劃程序，以此作為一種管理工具，以便：(a) 把港台的使命和目標向外和向內傳達給有關各方，確保各有關方面都認識這些使命和目標，致力作出配合；(b) 確保資源有效分配，以達致港台的策略目標；及(c) 管理層和有關各方都可評核港台的服務表現。

29. 委員會亦察悉，港台同意審計處提出的所有意見及建議，並已承諾盡力糾正不當情況。由於港台須與商營廣播機構競爭，以及糾正審計署指出的多種不當情況，委員會詢問，港台是否有能力按照審計署署長報告書第3.11段的建議，設立正式的策略規劃架構，作為有效管理資源的依據。

30. **助理廣播處長(電視)**回應時表示：

——港台自2004年之後再沒有制訂正式的周年策略計劃，因為以往按公式編制的周年計劃，對於全面管理港台的工作，特別是電台和電視節目創作方面的工作，並沒有太大幫助。由於傳媒環境瞬息萬變，港台根據其營運經驗，認為制訂載有詳細節目規劃的周年計劃有時候會流於僵化；

——在2004年及2005年這兩年，廣播處長每年均與管理層舉行為期一天的退修會，為規劃下個財政年度的發展路向確立大綱。在退修會後，各部門主管會各自在其部門管理會議上修訂有關部分。他們的計劃其後會在處長每周主持的策略會議上進行討論和修訂。這種另類的模式能令港台的節目規劃保持靈活性；

——港台樂意在其網站公布節目製作計劃的適當部分，並會致力達到所訂指標。港台每季都會與工商及科技局舉行會議，檢討工作進展，因此局方一直知悉港台的工作情況；及

香港電台：管治及策略管理

——鑒於審計署的建議有其優點，港台經諮詢有關的員工後，已決定制訂周年計劃，訂出港台的策略路向，並同時繼續採用現行的節目規劃程序。為保持彈性，周年計劃會按實際情況不時作出修訂。

31. **工商及科技局常任秘書長(通訊及科技)補充：**

——制訂周年計劃是海外發展成熟的公帑資助廣播機構普遍採用的做法；及

——鑒於傳媒市場瞬息萬變，而且有需要保持靈活性，工商及科技局會與港台討論如何改善周年計劃的制訂方法，從而令周年計劃成為一種管理工具，確保策略性資源管理能夠有效實行。

32. 委員會察悉，“有關各方”一詞在審計署署長報告書內多次出現。舉例來說，審計署署長報告書第3.7(a)段載述港台必須充分善用周年規劃程序，以此作為一種管理工具，以便把港台的使命和目標向外和向內傳達給有關各方，確保各有關方面都認識這些使命和目標，致力作出配合。**廣播處長**回答委員會的提問時表示，他認為“有關各方”包括多類人士，例如港台員工，而主要的有關各方則是社會大眾。

33. **審計署署長**表示，“有關各方”包括很多其他各方。除了廣播處長所述的人士外，“有關各方”亦包括立法會、有關的政策局及政府部門，以及港台服務的所有使用者等。

34. 按審計署署長報告書第3.32(b)段所述，在4家本地廣播機構(港台、兩個免費電視台及一個收費電視台)中，就電視節目而言，港台的平均認知率居第二位。委員會詢問，港台有否與其主要的有關各方就其指標(例如港台節目認知率的指標)、使命及目標進行溝通，以便他們評估港台能否成功達致其策略目的，特別是在履行公營廣播機構的職責方面。

35. **廣播處長及助理廣播處長(電視)回應時表示：**

——在2005至06年度的管制人員報告內，港台把電視節目欣賞指數列為新增的主要服務表現指標。事實上，港台在過去數年的管制人員報告內新增了多項主要服務表現指標，方

香港電台：管治及策略管理

便有關各方評核港台的表現。他們認為，除個別的主要服務表現指標外，在評核一家廣播機構能否成功履行廣播機構的職責時，亦應考慮該機構的整體表現；

——港台和另外3家本地主要廣播機構均有參與2004年電視節目欣賞指數調查。調查結果顯示，港台節目的平均欣賞指數稱冠。此外，在20個欣賞指數最高的節目中，港台節目佔了10個。事實上，港台節目的平均欣賞指數在過去8年均名列第一。這些調查結果正面地反映了港台電視節目的質素。至於電視節目的平均認知率，在4家參與調查的廣播機構中，港台在過去5年一直居於第二位；

——進行電視節目欣賞指數調查(該調查)的目的，是要了解觀眾對所選節目的質素有何評價，與收視率或觀眾接觸率並不相同。收視率或觀眾接觸率主要是為配合商業需要而訂定的量化指標。“認知率”是該調查中採用的一項方法，不應單純視為是衡量收視率或觀眾接觸率的指標。認知率是指接受抽樣調查的觀眾當中，曾觀看有關節目者所佔的比率。因此，在側重節目質素的調查中，不宜把認知率用作獨立的量化指標；及

——在2002年受港台委託進行的一項顧問檢討指出，港台有需要創造“公共價值”。作為一家公營廣播機構，港台負責為獨立製作人提供平台和培育本地人才。一些欣賞指數和認知率偏低的另類節目，旨在讓創作人才有發揮的空間，可能不屬於主流節目，然而，港台有責任繼續支持這類被商營廣播機構摒棄的製作。港台須在大眾與小眾節目之間取得平衡。大眾節目已由商營廣播機構提供，而小眾節目是為了照顧有專門興趣或特定年齡組別的觀眾，未必屬於廣受歡迎的節目。

36. 審計署署長報告書第3.26段載述，審計署認為，由於缺乏策略計劃作為有系統地衡量和匯報服務表現的依據，港台難以向有關各方交代在達到策略目標，特別是履行公營廣播機構的職責方面，取得什麼成績。委員會要求審計署澄清，該署是否認為港台在履行公營廣播機構的職責方面遇到困難。

37. **審計署署長**表示：

——審計署關注的是，在缺乏策略計劃的情況下，港台向有關各方交代它否履行公營廣播機構的職責會有困難。這

香港電台：管治及策略管理

不應被解讀為港台在履行公營廣播機構的職責方面遇到困難；及

——為了對港台的節目作出更具意義的評核，港台應就不同的節目類別釐定不同的指標／基準。舉例來說，對於預計屬“普及的節目”，便應釐定較高的認知率指標／基準。至於“小眾節目”，雖然欣賞指數也許較為重要，但仍應釐定最低的認知率作為評核基準。如許多電視節目的認知率未能達到所訂指標，即使觀眾可能欣賞這些節目，這情況亦未符理想。

D. 結論及建議

38. 委員會：

嚴守規則的文化及內部監控

——對以下情況深表遺憾，並認為不可接受：

- (a) 最新的帳目審查顯示，在過往就香港電台(港台)進行的帳目審查及其他檢討(包括港台的制度審核組、廉政公署(廉署)及公務員事務局進行的檢討)所發現的多種不當情況現時仍然存在。這些審查和檢討提出的事宜包括：
 - (i) 理順港台的部門合約僱員架構的工作(涵蓋於1997年2月的帳目審查)；
 - (ii) 技術服務協議人員執行的逾時工作(涵蓋於1999年3月的帳目審查)；
 - (iii) 港台員工執行的逾時工作(涵蓋於2001年10月的帳目審查)；
 - (iv) 港台的貨品和服務的採購(涵蓋於2001年10月的帳目審查)；
 - (v) 有需要設立健全的預算管制機制(涵蓋於2001年10月的帳目審查)；及
 - (vi) 有需要設立有系統地衡量和匯報服務表現的制度(涵蓋於2001年10月的帳目審查)；

香港電台：管治及策略管理

- (b) 最新的帳目審查揭露了多宗違規及不當的個案，顯示港台員工缺乏遵守適用的規例、指引及程序的文化；及
- (c) 港台未有充分優先顧及加強內部監控及風險管理的工作；

——知悉：

- (a) 工商及科技局局長同意，必須在港台培養有助嚴守規則的機構文化；
- (b) 港台最近已主動檢討內部審計工作的成效，並聯同廉署成立常設的督導委員會；
- (c) 港台希望把“嚴守規則”列為擬新設的員工效績評核制度下的其中一項關鍵才能，現正就此事諮詢員工；及
- (d) 廣播處長已成立一個高層內部審計組，該審計組由借調至港台的總庫務會計師領導，負責密切監察各項內部監控措施的成效及全面落實審計署各項建議的情況，並會就繼續推廣嚴守規則的機構文化提出建議；

策略規劃及服務表現管理

——對以下情況深表關注：

- (a) 雖然2001年10月的帳目審查已指出港台的預算管制制度有不足之處，但在制度審核組在2005年3月進行的檢討及在最新的帳目審查中，仍可看到嚴重偏離預算的情況；及
- (b) 由於沒有正式的策略計劃作為有系統地衡量和匯報服務表現的依據，港台難以向有關各方交代在達到策略目標方面(特別是履行公營廣播機構的職責方面)所取得的成績；

——對以下情況表示關注：

- (a) 由於欠缺正式的策略性／工作計劃的架構，令資源管理無基礎可依，因而也沒有有效的機制可供調整個別電台／電視節目的方針，以配合港台策略目的和目標；

香港電台：管治及策略管理

- (b) 未經批准而超出預算，可能會影響港台財務控制及資源管理工作的成效；及
- (c) 港台至今仍沒有和海外公營廣播機構進行有系統的比較，並由於欠缺這種比較的資料，有關各方難以獨自評核港台的服務表現；

—— 知悉：

- (a) 工商及科技局局長同意，港台制訂周年計劃是有用的策略規劃工具，並同意港台有需要設立正式的策略規劃架構；
- (b) 在2005年及2006年年初，港台實施了多項措施，加強電視節目的預算管制；
- (c) 港台正安排落實制度審核組的建議，以期盡早改善港台的電視節目預算管制制度；
- (d) 港台正積極考慮在擬設立的新員工效績評核制度下，把“資源管理”列作其中一項關鍵才能；及
- (e) 港台同意審計署署長報告書第3.35段所載列關於有系統地衡量和匯報服務表現的建議，並正安排落實這些建議；及

跟進行動

—— 希望當局繼續向其報告落實審計署各項建議的進展。