

2021年3月15日

討論文件

立法會資訊科技及廣播事務委員會

香港電台的管治及管理

目的

本文件旨在向各委員簡介《香港電台的管治及管理檢討報告》（《檢討報告》）。

背景

2. 近年，香港電台（港台）的管理及節目內容備受關注。港台作為公共廣播機構，於2019-20及2020-21兩個年度，接二連三被裁定違反多項通訊事務管理局（通訊局）的相關業務守則¹，事情性質相當嚴重，亦引發公眾關注港台製作節目時的編輯方針、立場，以至節目水平和標準有否受到適當的監察。

3. 此外，審計署於2018年10月向立法會提交了《審計署署長第七十一號報告書》，當中就港台的電視節目收視率及公眾認知度偏低、節目的表現評估、採購調查服務以及聘任合約員工／服務提供者等提出建議，港台接納了所有建議，並採取跟進行動，部分項目尚未完成，有待制定措施以繼續改善其電台及電視服務。

4. 有鑑於此，商務及經濟發展局（商經局）於2020年5月宣布成立專責小組，檢討港台的管治及管理，並就改善其整體管理制度、工作流程和執行方式提出建議，確保港

¹ 在2019-20及2020-21兩個年度（截至2021年2月），通訊局一共裁定了七個有關港台節目的投訴個案成立，當中包括一個嚴重警告、三個警告和兩個強烈勸諭的個案。

台全面履行《香港電台約章》（《約章》）、遵守通訊局的業務守則，以及符合所有適用的政府規則和規例。專責小組的工作範圍有以下方面：

- （一）檢視港台的行政管理，包括財務管制、人力資源管理和採購事宜，以確保其人力和資源調配能夠符合所有適用的政府規則和規例，並有效地按照《約章》第17至20段所列的工作範疇提供服務，並按需要提出改善；
- （二）檢視港台執行《審計署署長第七十一號報告書》各項建議的進度，包括設立一個公開和客觀的機制訂定表現指標和基準，並藉此評定成效；及
- （三）檢討港台的整體管理制度、工作流程和執行方式，並參考其他公共廣播機構的最佳做法，以確保港台全面遵守《約章》和通訊局發布的節目標準業務守則。

5. 專責小組於2020年7月至2021年1月就港台的管治及管理進行檢討，並已向商經局提交報告。商經局於2021年2月19日公布專責小組的《檢討報告》²。

港台的角色和定位

6. 港台的角色在《約章》內清楚界定。港台既是政府部門，亦是香港唯一的公共廣播機構，這是獨特和重要的安排。

7. 近年，港台的工作備受關注，不少由對其節目的評價或投訴而引申到關乎港台的角色、立場和定位的討論，亦越趨激烈和兩極化。社會上有些人認為，港台作為政府

² 《檢討報告》已上載至商經局網頁：
<https://www.cedb.gov.hk/ccib/tc/consultations-and-publications/reports/rthkreview.pdf>

部門，以公帑營運，就必須要正面宣傳政府政策；另一方面，亦有人覺得港台既然是廣播機構，在《約章》下享有編輯自主，所以如果批評施政，是理所當然，其他人包括政府，對港台節目是不能置喙。然而，上述兩種看法，單純以港台單一角色去衡量其工作的看法，均屬以偏概全。

8. 要衡量港台的工作表現、節目素質，應該根據港台能否全面履行《約章》所訂立的使命和角色的要求，才能更客觀、持平地去評價港台的工作。政府在處理港台的事務，包括這次檢討專責小組在檢視港台的管治和管理方面，亦秉持上述在《約章》內的原則和標準。

9. 《約章》第4段訂明港台作為香港公共廣播機構，必須達到一些公共目的，當中包括讓市民認同公民身分及促進公民社會發展，所採用的方法包括：

- (一) 提供準確而持平的新聞報道、資訊、觀點及分析，以加強市民對社會、國家和世界的認識；
- (二) 增加市民對「一國兩制」及在香港實行情況的認識；以及
- (三) 提供讓市民了解社會和國家的節目，培養市民對公民及國民身分的認同感。

10. 《約章》訂明港台享有編輯自主，但同時亦要履行編輯的責任。其中第7段指出港台會恪守以下編輯方針：

- (一) 發放準確並具權威性的資訊；
- (二) 持平地反映意見，並公平地對待有意在公共廣播平台上發表意見的所有人士；
- (三) 不受商業、政治及／或其他方面的影響；以及
- (四) 秉持最高的新聞專業標準。

港台與商經局、顧問委員會及通訊局的關係

11. 港台的工作須受相關當局監管。《約章》內指明港台與商經局、顧問委員會的關係，以及通訊局在規管港台節目內容方面的角色，這三者各司其職，各盡其責。

12. 按照《約章》第13段說明顧問委員會會就關乎港台節目編輯方針、節目標準及質素的事宜，向廣播處長提供意見，以及聽取這些事項的投訴報告。此外，港台亦須遵守通訊局所發出適用於持牌廣播機構節目標準的相關業務守則。商經局亦會監察港台作為政府部門，有否遵行適用於政府部門的所有規例和規則，包括有關財務管制、人力資源管理、採購事宜和規例。

《檢討報告》的主要內容及建議

13. 專責小組從六個方面檢討港台的管治和管理，分別是編輯管理及投訴處理機制、衡量及評估服務表現、港台工作人員管理、財務管理、物料供應及採購和資訊科技管理。《檢討報告》內容和建議要點載於附件。

14. 社會廣泛關注的編輯管理問題，當中涉及港台如何具體履行《約章》、能否應對社會上對港台的期望和投訴，以及在編輯自主下，如何充分達致《約章》中對港台使命的要求及如何確切地持守最高的專業標準。另外，衡量及評估服務表現和港台工作人員管理對於港台整體的管治和管理亦至為重要。

編輯管理及投訴處理機制

15. 《檢討報告》指出港台缺乏有效機制、清晰指引及穩健制度，來確保港台節目能夠確切履行《約章》。港台的編輯決定主要依靠個別製作單位自行判斷，而總編輯及高層管理人員在節目製作過程中角色被動。港台亦未能與

顧問委員會建立一個積極及合作的夥伴關係，讓顧問委員會就關乎編輯方針、節目標準及質素的事宜提供意見。此外，港台的處理投訴機制欠缺透明度，不能確保公眾投訴得到妥善及公平處理。

16. 有見及此，《檢討報告》建議港台應加強編輯管治，制定穩健、透明的編輯流程，以及清楚界定各級編輯人員的責任，強調總編輯及首長級人員的決策角色。港台應制定一套全面的編輯政策及詳細指引予所有港台人員遵守，提高透明度並加強培訓，以從嚴重違規個案中汲取教訓。港台亦應與顧問委員會建立積極伙伴關係，主動向顧問委員會徵詢有關編輯方針、節目標準及質素，及投訴事宜的意見。此外，港台應改善其處理投訴機制，增加透明度，確保投訴得到妥善及公平處理。

衡量及評估服務表現

17. 《檢討報告》指出港台衡量表現的關鍵績效指標沒有與《約章》掛鉤，以評估每項公共目的、使命及目標的表現，使公眾及持份者難以評估其服務表現是否符合《約章》。而港台的定期報告只交代技術數據和節目製作播放資料，沒有檢視和解釋製作是否符合港台的公共目的和使命，亦未有評估觀眾的反應。港台也沒有向顧問委員會和商經局提交詳盡管理分析和服務表現報告。

18. 就此，《檢討報告》建議港台訂定更具意義的服務表現指標，以評估能否達到《約章》的公共目的和使命；並製備更詳細的周年計劃及周年報告，清楚訂明年內的策略及指標，向公眾、顧問委員會和商經局匯報結果及成績。

港台工作人員管理

19. 《檢討報告》提到港台現時聘用很多不同員工提供公共廣播服務，除了700多位公務員（大部分為節目主任職系）之外，更有為數達到2 200名的合約員工和特約服務提供者。然而，港台缺乏一套整體監察及培訓制度，以確

保員工能保持一致的水平和質素，又或使所有港台員工（無論是公務員或合約員工／特約服務提供者）充分了解《約章》，以及作為公共廣播機構和政府部門的責任。

20. 《檢討報告》建議港台應制定部門的整體人力資源策略，嚴格審視和理順節目主任職系的角色和核心職能、技能要求和工種安排，加強培訓；檢討和加強對合約員工及特約服務提供者的管理，確保效率和成效；制定適用於各類人員工作期間及工作以外的行為守則；妥善處理風險；並確保所有港台工作人員了解《約章》，以及作為政府部門和公共廣播機構的責任。

未來工作

21. 港台管理層會深入研究和跟進《檢討報告》，訂立優先改善項目、行動計劃和工作時間表，以全面落實《檢討報告》的建議。商經局會全力監察港台改革的進展。

22. 在落實的過程中，港台應充分諮詢顧問委員會及其他持份者的意見。港台亦應積極改善部門日常行政管理（包括財務、採購和資訊科技管理），遵守所有適用政府規例。

徵詢意見

23. 請各委員備悉文件內容並提出意見。

商務及經濟發展局
通訊及創意產業科
2021年3月8日

《香港電台的管治及管理檢討報告》 內容和建議要點

(一) 編輯管理及投訴處理機制

編輯管理

- 編輯管理制度存在缺失，沒有清楚界定及記錄編輯流程和決定，亦沒有清楚劃分各級編輯人員的權責，問責意識薄弱。編輯決定主要由個別製作單位或人員按個人判斷作出，總編輯及高層管理人員角色被動；
- 處理爭議及敏感編輯事宜，主要透過口頭方式執行香港電台（港台）現行編輯「上報」和「必須上報」機制；
- 沒有設立在節目製作前、製作期間及播放前執行質素保證或違規風險管理措施；
- 沒有透過全面的政策文件及訂定詳細指引，有效地載述或解釋應如何理解、運用和實踐《香港電台約章》（《約章》）、《節目製作人員守則》及通訊事務管理局的業務守則，以確保節目符合標準；以及
- 一直沒有按《約章》規定，就關乎編輯方針、節目標準及質素的事宜，主動向顧問委員會徵求意見。

投訴處理機制

- 處理投訴機制欠缺透明度，不能確保公眾投訴得到妥善、客觀及公平處理；
- 界定投訴是否「節目相關」過於空泛、寬鬆，並不能分辨個案是否涉及編輯方針標準（如節目是否準確持平）；
- 不論性質是否嚴重，投訴會由被投訴節目的製作人員或單位處理，存在角色衝突。調查及跟進紀錄不全，沒有機制確保有嚴格遵守上報的要求；

- 沒有向港台管理層、商務及經濟發展局（商經局）及顧問委員會充分匯報、分析公眾投訴的全面情況，及如何跟進嚴重違規的個案；以及
- 只披露投訴統計數字，沒有向公眾交代處理投訴的詳情及跟進工作。

建議：

- 加強編輯管治，制定穩健和透明的編輯流程，以及清楚界定各級編輯人員的責任，強調總編輯及首長級人員的決策角色；
- 制定一套全面的編輯政策及詳細指引，供所有港台人員遵守，提高透明度，加強培訓，從嚴重違規個案汲取教訓；
- 與顧問委員會建立積極的伙伴關係，主動向委員會徵詢關乎編輯方針、節目標準及質素，以及投訴事宜的意見；
- 改善處理投訴機制，增加透明度，確保投訴（特別是有關編輯事項）得到妥善及公平的處理；以及
- 保存投訴調查及跟進紀錄，加強違規風險管理。

（二）衡量及評估服務表現

- 衡量港台表現的關鍵績效指標沒有與《約章》掛鉤，公眾及持份者難以評估港台的表現是否達致《約章》下每項公共目的、使命及目標；
- 定期報告只交代技術數據和節目製作播放資料（如廣播時數），沒有檢視和解釋製作是否符合港台的公共目的和使命，缺乏觀眾反應的評估。管制人員報告、周年計劃及周年報告參考價值不高；以及

- 沒有向顧問委員會和商經局提交詳盡管理分析和服務表現報告。

建議：

- 訂定更具意義的服務表現指標，以評估能否達到《約章》的公共目的和使命；以及
- 製備更詳細的周年計劃及周年報告，清楚訂明年內的策略及指標，向公眾、顧問委員會和商經局匯報結果及成績。

（三）港台工作人員管理

- 缺乏部門的整體人力資源策略，嚴重依賴全職及兼職合約員工（約 400 名）及第二類服務提供者（超過 1 800 名、約 3 000 份合約）；
- 節目主任職系公務員（約 540 名）劃分為兩個組別及 14 個工種，過早分流，以致各自為政，分隔管理，而且沒有系統培訓，缺乏輪換及調任安排，令員工甚少涉獵不同工種／專業，阻礙跨界別的協作。各製作單位及組別過度着重應付短期運作需要而忽略機構長遠發展要求，不利培養接班人選及影響部門的繼任；
- 部分全職及兼職合約僱員的管理下放至製作單位，欠缺部門機構層面的監管，難以確保效率和成效；以及
- 第二類服務提供者並非港台員工或僱員，最初由前立法局財務委員會核准的五個類別（臨時藝人、唱片騎師、編劇、撰稿員和資料搜集員），已泛濫到目前的 76 個工種，工作類別亦與節目主任職系人員重疊。審批合約、聘用、利益申報、行為操守、監察表現等行政管理鬆散。第二類服務提供者合約直接由製作單位批出，無須公開程序，若把關不力，會出現利益衝突，以及私相授受的風險。

建議：

- 制定部門的整體人力資源策略，嚴格審視和理順節目主任職系的角色和核心職能、技能要求和工種安排，加強培訓。檢討過早分流、過度分隔管理的問題，提高專業水平和促進內部協作以應對港台運作和繼任需要，以支援部門長遠發展；
- 檢討和加強對合約員工及第二類服務提供者的管理，確保效率和成效；
- 確保所有港台工作人員了解《約章》，以及作為政府部門和公共廣播機構的責任；
- 制定適用於各類人員工作期間及工作以外的行為守則，妥善管理利益衝突及導致違規的風險，以保護港台形象和公信力；以及
- 嚴格審視第二類服務提供者現行安排是否合乎財務委員會核准的原意及範圍。

（四）財務管理

- 財政預算規劃流程與業務規劃週期不一致。財政預算計劃往往集中應付短期運作需要；以及
- 每個財政年度結束之後未有檢討部門財務表現，亦沒有評估在運用資源方面的成本效益，以協助規劃下一個財政預算週期和新財政年度的撥款分配。

建議：

- 整合財政和業務規劃的週期，推動涵蓋中短期的機構策略，每年檢討財務表現，以協助規劃下一財政年度的預算及撥款分配；以及
- 加強財政及資源組在資源分配工作流程的參與，就財務

管理策略和系統性事宜提供更多專業意見。制度審核組應積極參與循規審查和衡工量值審計，確保部門的資源運用具效率、成效和符合經濟效益。

(五) 物料供應及採購

- 過分依賴以報價方式採購而不進行公開招標，採購規劃不周（如過短的報價邀請期），部門供應商名冊不足和缺乏部門中央管制機制，未能達至公開和公平競爭。

建議：

- 展開策略性檢視，評估採購系統的成效，加強在物料供應事務方面的專業支援，加強監督部門的採購活動，提供策略指導；以及
- 定期循規審核採購工作，嚴格遵守《物料供應及採購規例》，適時諮詢專家部門意見。

(六) 資訊科技管理

- 面對行業不同媒體的匯流，港台未能善用資訊及通訊科技的潛力以提高表現。

建議：

- 制訂全面的資訊科技策略，發揮資訊及通訊科技在實現部門業務目標的最大價值；以及
- 進行架構檢討，改善部門零散的資訊科技管理模式，提高資訊科技人員的專業技術。

* * * * *