第 5 章

政府新聞處

政府新聞處在政府廣告和刊物方面的管理

香港審計署
二零一三年三月二十八日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十號報告書》共有八章，全部載於審計署網頁(網址：http://www.aud.gov.hk)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

政府新聞處在政府廣告和刊物方面的管理

目　錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 － 1.4
審查工作	1.5
當局的整體回應	1.6 － 1.7
鳴謝	1.8
第 2 部分：播放政府宣傳訊息	2.1
提供免費時間播放政府宣傳訊息	2.2 － 2.14
審計署的建議	2.15 － 2.16
當局的回應	2.17 － 2.18
編排時間播放政府宣傳訊息	2.19 － 2.25
審計署的建議	2.26
當局的回應	2.27
政府宣傳訊息的時間長度	2.28 － 2.30
審計署的建議	2.31
當局的回應	2.32
監察播放政府宣傳訊息的情況	2.33 － 2.35
審計署的建議	2.36
當局的回應	2.37 － 2.38
政府宣傳訊息的效益調查	2.39 － 2.42
審計署的建議	2.43
當局的回應	2.44

段數

第 3 部分：管理海報位	3.1 – 3.4
政府建築物及設施的海報位	3.5 – 3.11
審計署的建議	3.12
當局的回應	3.13
巴士站的資訊海報箱	3.14 – 3.19
審計署的建議	3.20
當局的回應	3.21 – 3.22
海報位的使用情況	3.23 – 3.33
審計署的建議	3.34
當局的回應	3.35
第 4 部分：刊登報章廣告和公告	4.1 – 4.4
報章上的政府廣告和公告	4.5 – 4.19
審計署的建議	4.20
當局的回應	4.21 – 4.22
互聯網上的政府廣告及公告	4.23 – 4.30
審計署的建議	4.31
當局的回應	4.32
第 5 部分：銷售及派發政府刊物	5.1 – 5.6
銷售刊物	5.7 – 5.17
審計署的建議	5.18
當局的回應	5.19 – 5.23
管理存貨	5.24 – 5.35
審計署的建議	5.36
當局的回應	5.37 – 5.38
免費派發可供購買的刊物	5.39 – 5.45
審計署的建議	5.46 – 5.47
當局的回應	5.48 – 5.49

段數

第 6 部分：使用互聯網宣傳 6.1 – 6.3

檢查政府網站 6.4 – 6.8
審計署的建議 6.9
當局的回應 6.10
政府使用社交媒體的情況 6.11 – 6.18
審計署的建議 6.19
當局的回應 6.20 – 6.22

附錄 頁數

A： 政府統計處：使用按需求即時印製服務以銷售政府刊物 68

B： 教育刊物的存貨周轉率 (2011–12 年度) 69

政府新聞處在政府廣告和刊物方面的管理

摘要

1. 政府新聞處 (新聞處) 負責政府的宣傳及出版工作。新聞處轄下的宣傳及推廣科為各決策局及部門提供支援，以及充當公共服務廣告的行政機構。其工作包括：(a) 安排播放政府宣傳訊息；(b) 管理海報位及在報章刊登廣告；及 (c) 銷售及派發政府刊物。2012–13 年度，所涉及的預算開支為 1.1 億元。審計署最近就新聞處在政府廣告和刊物方面的管理進行審查。

播放政府宣傳訊息

2. 根據發牌條件，電視持牌機構須按照通訊事務管理局辦公室的指示和新聞處擬備的時間表，提供免費時間播放政府宣傳訊息 (通常為每小時或每兩小時播放一分鐘)。截至二零一二年十一月一日，在三間收費電視持牌機構的 375 條頻道中，只有 33 條頻道 (9%) 播放政府宣傳訊息。持牌機構 B 及 C 的部分頻道有播放商業廣告，但沒有播放政府宣傳訊息。特別是持牌機構 C，在 32 條播放商業廣告的頻道中，只有 2 條 (6%) 播放政府宣傳訊息。政府須盡可能增加播放政府宣傳訊息的收費電視頻道數目，此舉對維持政府宣傳訊息的觀眾人數至為重要 (第 2.2、2.3 及 2.8 至 2.13 段)。

管理海報位

3. 展示海報是各決策局及部門經常採用的宣傳途徑。然而，在過去十年間，A1 尺寸海報位 (新聞處的海報位多屬此類) 的數目，由二零零二年三月的 1 592 個，減少至二零一二年九月的 1 096 個，減幅達 31%。現時，設有新聞處海報位的政府建築物／設施，比例相對較小 (第 3.2、3.5 及 3.9 段)。

4. 由於在巴士站候車的乘客相對有時間觀看廣告，因此巴士站是適合用作戶外宣傳的地方。一九九九年，三間專利巴士公司同意為新聞處提供巴士站箱位總數的 1%，用以設置資訊海報箱。二零零零年，新聞處在巴士公司 A 轄下巴士站設置 10 個資訊海報箱。此後，新聞處再沒有從巴士公司獲取新的資訊海報箱位。至於原有的 10 個資訊海報箱當中，有五個其後基於各種理由被拆

除。截至二零一二年九月，新聞處只有五個海報箱供決策局及部門使用。而根據一九九九年協議的條件，新聞處應可獲取 71 個海報箱作宣傳之用 (第 3.14、3.15 及 3.18 段)。

刊登報章廣告和公告

5. 根據政府《總務規例》的規定，決策局及部門須經由新聞處在報章刊登廣告和公告。至於招聘廣告，新聞處在一份中文報章 (報章 A) 刊登兩組綜合廣告，一組為公務員職位空缺，另一組為非公務員職位空缺，每星期一次。公務員事務局亦在一份英文報章 (報章 C) 刊登有關政府職位空缺的簡要公告，每星期一次。此外，不少決策局及部門亦會在另一份英文報章 (報章 B) 刊登備載詳盡資料的招聘廣告 (第 4.2、4.8、4.12 及 4.13 段)。

6. 在報章 A 及 B 的招聘廣告中，個別廣告的共通資料均有所重複。至於決策局及部門於同一日在同一份報章刊登的同類政府公告，亦常載有重複的共通資料。如當局採取措施刪減上述重複的資料，便可節省開支 (第 4.9、4.11、4.14、4.17 及 4.18 段)。

7. 政府把招聘廣告和招標公告上載至網站。雖然如此，決策局及部門亦可酌情決定是否在報章刊登招聘廣告和招標公告。由於使用網上資料及服務日漸普及，決策局及部門應審慎檢討在報章刊登招聘廣告和招標公告的需要和數量 (第 4.23、4.26 及 4.27 至 4.30 段)。

銷售及派發政府刊物

8. 新聞處的政府刊物銷量有下降趨勢。在一九九五至二零一二年期間，銷量下降 95%，而銷售收入則下降 89%，跌至 500 萬元一年。審計署發現，新聞處未能從銷售刊物收回全部成本 (即印刷費用和銷售開支)，而該處在釐定刊物的售價時，並沒有嚴格遵守收回全部成本的原則。審計署估計，在 2011–12 年度少收的憲報和其他刊物的相關成本，分別為 700 萬元和 200 萬元 (第 5.7 及 5.10 段)。

9. 刊物銷售的營運虧損似乎由憲報公共啓事收費 (屬於政府一般收入的一部分) 資助。審計署認為，新聞處有需要檢討這是否恰當。新聞處須探討未來路向，以更具成本效益的營運模式銷售政府刊物。在這方面，新聞處可鼓勵公眾使用網上政府書店，並探討推出按需求即時印製服務 (見第 5.11 及 5.13 段)。

10. 儲存刊物的成本，佔新聞處銷售政府刊物的營運開支一個不小部分。審計署留意到，新聞處沒有適時向財經事務及庫務局提出申請，註銷及處置過時存貨，以節省儲存空間和成本。此外，新聞處並沒有適時找出滯銷的存貨，作過時存貨處置。截至二零一二年三月，已找出的 940 萬元過時存貨，佔 3,690 萬元的總存貨的 25%(第 5.24 、5.28 、5.29 及 5.33 段)。

11. 新聞處亦負責向決策局及部門和相關機構免費派發可供購買的刊物，供運作或參考之用。根據政府的指引，各決策局及部門應善用電子方式發布訊息，例如把刊物上載至政府網站，供免費瀏覽及下載。不過，在 2011–12 年度，新聞處派發的可供購買刊物仍有 84 種，印刷費用為 1,110 萬元，而當中 82 種已上載至網站。尤其值得留意的是，雖然電子憲報已於二零零零年十二月推出，但新聞處派發的憲報仍有 18 300 份，印刷費用為 580 萬元 (第 5.39 至 5.43 段)。

使用互聯網宣傳

12. 政府使用社交媒體，可讓市民有另一個便利的渠道發表意見和接收政府回應。此外，在訂立公共政策時，政府可使用社交媒體，讓市民進行“網上參與”，以便向市民解釋政策，以及收集市民的意見和回應。現時，決策局及部門使用社交媒體的情況有限。社交媒體在邀請公眾 (特別是較年青的一代) 參與方面的潛在用途，應可再作探討 (第 6.13 及 6.18 段)。

審計署的建議

13. 審計署的建議載於本審計報告書的相關段落，本摘要只列出主要建議。審計署*建議* 政府新聞處處長應：

播放政府宣傳訊息

(a) 在諮詢通訊事務總監後，考慮為那些在編排時間方面確有困難的電視頻道，編訂更為靈活的政府宣傳訊息播放時間表，以便電視持牌機構可在更多頻道播放政府宣傳訊息 (第 2.16 段)；

管理海報位

(b) 採取更積極的行動，在政府建築物／設施物色合適的地方，以設立海報位 (第 3.12(b) 段)；

(c) 協同運輸署署長，並與巴士公司商討，以期根據一九九九年協議的條件，獲取足夠數目及地點合適的資訊海報箱位 (第 3.20(a) 段)；

刊登報章廣告和公告

(d) 採取措施刪減招聘廣告和政府公告中重複的資料 (第 4.20(b)、(c) 及 (e) 段)；

(e) 提醒決策局及部門審慎檢討，考慮到政府網站已載有有關資料，是否仍需在報章刊登詳盡的招聘廣告和招標公告 (第 4.31(b) 及 (c) 段)；

銷售及派發政府刊物

(f) 檢討以政府一般收入資助刊物銷售的整體營運是否恰當 (第 5.18(a) 段)；

(g) 探討政府刊物銷售的未來路向，顧及到近年銷量持續下降和營運虧損甚大，務求以更具成本效益的模式營運 (第 5.18(b) 段)；

(h) 加快採取行動，以找出及處置過時存貨，並就個別刊物編訂存貨周轉率，以找出須予處置 (或作其他有利用途) 的滯銷刊物 (第 5.36(a) 及 (b) 段)；

(i) 積極鼓勵有關的決策局及部門，考慮是否有需要繼續出版刊物印刷本，以供銷售及派發 (第 5.46(a) 段)；及

使用互聯網宣傳

(j) 找出方法進一步推動決策局及部門更廣泛使用社交媒體，作宣傳及公眾參與用途 (第 6.19(a) 段)。

14. 審計署亦*建議* 通訊事務總監在諮詢政府新聞處處長後，制訂原則／指引，以助通訊事務管理局辦公室能妥善決定電視持牌機構應在什麼頻道播放政府宣傳訊息，以及考慮規定收費電視持牌機構 (尤其是持牌機構 C) 在更多頻道播放政府宣傳訊息 (第 2.15(a) 及 (b) 段)。

當局的回應

15. 政府新聞處處長及通訊事務總監同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1　本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2　政府新聞處 (新聞處) 擔任政府的公共關係顧問，負責政府的新聞、宣傳及出版工作。根據新聞處的管制人員報告，該處在五個綱領之下提供服務，包括以下兩個綱領 (註 1)：

(a) ***公民責任***　新聞處的宗旨是提高公眾對重大社會事務的關注和了解，並加強他們的公民責任意識。宣傳運動的訊息會透過多種宣傳渠道包括電視、電台、數碼媒體、印刷品、戶外廣告及公眾參與活動等向目標對象傳達；及

(b) ***出版***　新聞處是政府的出版機構，負責統籌政府在出版刊物方面的工作，包括製作、派發和銷售政府刊物。

1.3　新聞處轄下的宣傳及推廣科為該處及其他決策局及部門提供支援，以及充當公共服務廣告的行政機構。宣傳及推廣科協助推行載於第 1.2 段的兩個綱領之下的工作。其主要工作包括：

(a) 安排在電視及電台播放政府宣傳訊息；

(b) 管理海報位及在報章刊登廣告；

(c) 銷售及派發政府刊物；

(d) 協助決策局及部門管理並改善網站；及

(e) 協助決策局及部門籌辦大型的宣傳運動和支援推廣活動，目的是為了藉一些社會關注的大事教育市民，並啟發他們的公民責任意識。

註 1：*其他三個綱領是香港以外的公共關係、本地公共關係及公眾資訊，以及輿論。*

1.4　2012–13 年度，公民責任及出版兩個綱領的預算開支分別為 4,360 萬元及 6,640 萬元 (包括 2,850 萬元印刷費用)，合共 1.1 億元 (註 2)。約有 90 名員工為這兩個綱領工作。

審查工作

1.5　審計署最近就新聞處在政府廣告和刊物方面的管理進行審查。審查範圍並不包括決策局及部門的各項宣傳運動和推廣活動，這是因為新聞處只為該等活動提供意見 (見第 1.3(e) 段)。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

(a) 播放政府宣傳訊息 (第 2 部分)；

(b) 管理海報位 (第 3 部分)；

(c) 刊登報章廣告及公告 (第 4 部分)；

(d) 銷售及派發政府刊物 (第 5 部分)；及

(e) 使用互聯網宣傳 (第 6 部分)。

當局的整體回應

1.6　政府新聞處處長整體上同意本審計報告書所載的意見及建議。他感謝審計署就新聞處的工作方法進行檢討，並在多個範疇提出有用的建議。他表示新聞處會檢討在宣傳方面的工作方法，從而更妥善地配合政府和公眾的需要，並會提升刊物銷售的成本效益。

1.7　民政事務局局長表示，民政事務局會在有需要時協助新聞處的跟進工作。

鳴謝

1.8　在審查期間，新聞處、通訊事務管理局辦公室 (通訊辦) 及運輸署的人員充分合作，審計署謹此致謝。

註 2：*這並不包括決策局及部門各項宣傳活動的開支，有關開支由決策局及部門各自的廣告／宣傳撥款支付。*

第 2 部分：播放政府宣傳訊息

2.1　本部分探討下列與播放政府宣傳訊息有關的事宜：

(a) 提供免費時間播放政府宣傳訊息 (第 2.2 至 2.18 段)；

(b) 編排時間播放政府宣傳訊息 (第 2.19 至 2.27 段)；

(c) 政府宣傳訊息的時間長度 (第 2.28 至 2.32 段)；

(d) 監察播放政府宣傳訊息的情況 (第 2.33 至 2.38 段)；及

(e) 政府宣傳訊息的效益調查 (第 2.39 至 2.44 段)。

提供免費時間播放政府宣傳訊息

2.2　在電視及電台播放政府宣傳訊息，是政府傳播訊息的重要途徑。這些訊息大多呼籲市民注意公眾衛生和安全，亦推廣環保意識和健康習慣。如富有創意，部分訊息更會給市民留下難忘的印象。根據發牌條件，電視及電台廣播持牌機構均須按照通訊事務管理局 (通訊局——註 3) 的指示，提供免費時間播放政府宣傳訊息。政府宣傳訊息的定義是：

(a) 為公眾利益而在電視及／或電台播放的訊息；

(b) 有關公眾關注事項 (例如健康、安全、社會福利、法律責任、公共資源的提供，以及影響交通或其他環境因素的轉變) 的訊息；及

(c) 直接關乎政府政策及運作目標的訊息。

2.3　通訊局已將指示持牌機構播放政府宣傳訊息的權力，轉授予其執行部門，即通訊辦 (註 4)。通訊辦已指示持牌機構按照新聞處擬備的時間表，播放政府宣傳訊息。截至二零一二年十一月一日：

註 3：*通訊局是於二零一二年四月一日根據《通訊事務管理局條例》(第 616 章) 成立的獨立法定機構，其職責為根據相關條例規管香港的廣播業和電訊業。這項職責過去由廣播事務管理局及電訊管理局局長負責。*

註 4：*通訊辦於二零一二年四月一日，由前影視及娛樂事務管理處及前電訊管理局合併而成。*

(a) 兩間本地免費電視持牌機構共提供 14 條頻道 (計有 4 條模擬頻道和 10 條數碼頻道)。除一條頻道外，其餘各條均須按指示播放政府宣傳訊息，每條頻道每小時播放一分鐘；而該唯一一條頻道則因涉及直接再傳送節目而無須播放政府宣傳訊息；

(b) 三間本地收費電視持牌機構共提供 375 條頻道，當中 26 條 (7%) 須按指示播放政府宣傳訊息，每條頻道每兩小時播放一分鐘。實際上，共有 33 條頻道 (9%) 播放政府宣傳訊息；及

(c) 三間電台持牌機構 (註 5) 共提供九條電台頻道 (計有六條模擬頻道和三條數碼頻道)。所有頻道均須按指示播放政府宣傳訊息，每條頻道每小時播放一分鐘。

2.4 截至二零一二年十一月一日，作為公營廣播機構的香港電台提供了 12 條電台頻道 (計有 7 條模擬及 5 條數碼頻道)。香港電台根據與新聞處的協議，按照新聞處的時間表在本身的頻道播放政府宣傳訊息，除了三條直接再傳送頻道。

2.5 ***政府宣傳訊息播放時間的名義費用*** 電視及電台廣播持牌機構以收費形式播放商業廣告。因此，持牌機構提供免費時間播放政府宣傳訊息，實有名義費用，每年費用數以億計。估算名義費用的基礎為，發牌條件如不包括必須播放政府宣傳訊息，政府將一如其他廣告商，須向這些廣播機構購買播放時間。

2.6 新聞處負責統籌在持牌機構的頻道播放政府宣傳訊息的工作，包括：

(a) 向決策局及部門提供有關製作政府宣傳訊息的意見和支援。由決策局及部門製作的政府宣傳訊息，須符合新聞處規定的標準，方會納入播放時間表；

(b) 擬備政府宣傳訊息的播放時間表，每周一次，列明須播放的政府宣傳訊息的編號和播放時間。一般來說，新聞處為每一間持牌機構擬備一份總時間表，該時間表適用於該持牌機構旗下所有頻道 (會按個別頻道作出所需修訂)(見第 2.22 段)；及

(c) 監察持牌機構播放政府宣傳訊息的情況 (見第 2.33 段)。

註 5： *並未計算在二零一二年十月底至二零一三年一月中暫停廣播的一間持牌機構。*

2.7　二零一二年，持牌機構合共播放了 393 項政府電視宣傳短片及 429 項政府電台宣傳聲帶 (包括非政府機構的宣傳訊息)，當中有 160 項 (41%) 電視宣傳短片及 187 項 (44%) 電台宣傳聲帶是決策局及部門全新製作的項目。

可增加收費電視頻道播放政府宣傳訊息

2.8　截至二零一二年十一月一日，兩間免費電視持牌機構共有 14 條頻道，當中 13 條頻道 (93%) 播放政府宣傳訊息。至於三間收費電視持牌機構，共有 375 條頻道，當中 33 條頻道 (9%) 播放政府宣傳訊息。

2.9　電視頻道大致上可分為兩類，即自製頻道和購入頻道。一般而言，相對購入頻道，廣播持牌機構在自製頻道插播政府宣傳訊息，較為容易。至於購入頻道，由於主要是 (無間斷及無休止地) 直接再傳送購自外間機構的節目，一般不會插播政府宣傳訊息。現時，通訊辦指示三間收費電視持牌機構 (A、B 及 C) 在旗下部分頻道播放政府宣傳訊息。持牌機構 A 須在基本頻道套餐內的自製頻道播放政府宣傳訊息。持牌機構 B 及 C 沒有基本頻道套餐供用戶訂購，因此只須在通訊辦指定的頻道播放政府宣傳訊息。此外，雖然沒有指定，持牌機構 B 自願在其他三條頻道播放政府宣傳訊息。表一顯示截至二零一二年十一月一日的情況。

表一

播放政府宣傳訊息的收費電視頻道數目
(二零一二年十一月一日)

持牌機構	頻道數目				
	自製頻道 **(a)**	購入頻道和按需求播放頻道 **(b)**	頻道總數 **(c)=(a)+(b)**	播放政府宣傳訊息的頻道 **(d)**	百分比 **(e)=(d)/(c)**
A	35	84	119	21 (註 1)	18%
B	3	45	48	10 (註 2)	21%
C	33	175	208	2	1%
總計	71	304	375	33	9%

資料來源：通訊辦的記錄

註 1： 當中 17 條頻道須播放政府宣傳訊息；其餘 4 條頻道為高清頻道，同步轉播其他播放政府宣傳訊息的頻道的節目。

註 2： 當中 7 條頻道須播放政府宣傳訊息；其餘 3 條頻道自願播放政府宣傳訊息。

2.10 鑑於越來越多香港人收看收費電視，政府須盡可能增加播放政府宣傳訊息的收費電視頻道數目，此舉對維持政府宣傳訊息的觀眾人數至為重要。二零零八年，前影視及娛樂事務管理處 (影視處—見第 2.3 段註 4) 進行一項檢討，評估是否有需要增加播放政府宣傳訊息的收費電視頻道 (尤以持牌機構 B 及 C 為然)。前影視處考慮到收費電視持牌機構所陳述的操作困難，最後認為增加播放政府宣傳訊息的頻道，此舉未必合理。在檢討期間，持牌機構 C 提出以下理由，解釋為何旗下多條頻道沒有播放政府宣傳訊息：

(a) ***無權編輯內容*** 部分購入頻道直接再傳送節目，持牌機構 C 無權播放本身的節目；及

(b) ***難以編排播放時間*** 部分頻道本身並無廣告時段，或不定時播放直播和突發節目。持牌機構 C 難以按照新聞處編訂的播放時間表，安排播放政府宣傳訊息。

2.11 二零零九年，前影視處進行另一次檢討，評估持牌機構 C 可否在新設頻道播放政府宣傳訊息。持牌機構 C 在陳述書中覆述先前提到的困難，前影視處決定維持現狀不變。

2.12 審計署就截至二零一二年十一月一日播放政府宣傳訊息和商業廣告的收費電視頻道作出分析 (詳情見表二)。從表二可見，持牌機構 A 播放政府宣傳訊息的頻道最多 (21 條)，而持牌機構 C 的頻道最少 (2 條)。審計署留意到持牌機構 C 所提出沒有播放政府宣傳訊息的理由 (見第 2.10 段)，但整體上認為某電視頻道如果可以播放商業廣告，理應沒有重大困難播放政府宣傳訊息。

表二

播放政府宣傳訊息／商業廣告的收費電視頻道
(二零一二年十一月一日)

		自製頻道 (a)	購入頻道及按需求播放頻道 (b)	頻道總數 (c)=(a)+(b)
持牌機構 A	頻道數目	35 (100%)	84 (100%)	119 (100%)
	播放政府宣傳訊息的頻道	21 (60%) (註)	0 (0%)	21 (18%)
	播放商業廣告的頻道	19 (54%) (註)	0 (0%)	19 (16%)
持牌機構 B	頻道數目	3 (100%)	45 (100%)	48 (100%)
	播放政府宣傳訊息的頻道	1 (33%)	9 (20%)	10 (21%)
	播放商業廣告的頻道	2 (67%)	11 (24%)	13 (27%)
持牌機構 C	頻道數目	33 (100%)	175 (100%)	208 (100%)
	播放政府宣傳訊息的頻道	2 (6%)	0 (0%)	2 (1%)
	播放商業廣告的頻道	16 (48%)	16 (9%)	32 (15%)

資料來源：審計署對通訊辦記錄的分析

註： 持牌機構 A 有兩條頻道 (包括在向用戶提供的基本頻道套餐內—見第 2.9 段)，雖然沒有播放商業廣告，仍然根據發牌條件播放政府宣傳訊息。

2.13　如表二顯示，持牌機構 B 和 C 的部分頻道有播放商業廣告，但沒有播放政府宣傳訊息。特別是持牌機構 C，在 32 條播放商業廣告的頻道中，只有 2 條 (6%) 播放政府宣傳訊息。通訊辦有需要考慮規定這兩間持牌機構 (尤其是持牌機構 C)，在所有播放商業廣告的頻道均播放政府宣傳訊息。新聞處可考慮容許持牌機構更靈活地編排時間播放政府宣傳訊息，以助這些機構解決在編排時間上的困難 (見第 2.10(b) 段)。此外，下述各點值得留意：

(a) 如第 2.9 段所述，持牌機構 A 在基本頻道套餐內的自製頻道，一概須播放政府宣傳訊息，但就持牌機構 B 和 C 而言，播放政府宣傳訊息的規定則視乎頻道而定。換言之，不同持牌機構的播放規定各異。通訊辦表示，持牌機構 A 為大量用戶推出基本頻道套餐，持牌機構 B 和 C 則沒有推出任何基本頻道套餐。因此，持牌機構 A 的指示是在基本頻道套餐內的自製頻道播放政府宣傳訊息，而持牌機構 B 和 C 的指示則是在特定頻道播放政府宣傳訊息；及

(b) 就持牌機構 B 而言，須播放政府宣傳訊息的頻道數目，在二零零四年 (即開始播放政府宣傳訊息時) 至二零一二年十一月期間，由四條增至七條。此外，持牌機構 B 亦自願在三條頻道播放政府宣傳訊息。至於持牌機構 C，自二零零四年開始播放政府宣傳訊息以來，一直只有兩條頻道播放政府宣傳訊息。當前的首要工作，是規定持牌機構 C 增加播放政府宣傳訊息的電視頻道。

規定電視頻道播放政府宣傳訊息的指引

2.14　審計署認為有需要制訂原則和指引，以助通訊辦能妥善決定電視持牌機構應在什麼頻道播放政府宣傳訊息。通訊辦可諮詢新聞處，以制訂有關的原則／指引。這些原則／指引須確保，在決定電視持牌機構應在什麼頻道播放政府宣傳訊息時，會考慮下述各項因素：

(a) 有關頻道的主題和收視率；

(b) 播放政府宣傳訊息所涉及的操作困難。就這方面來說，有關頻道如播放商業廣告，理應可以播放政府宣傳訊息 (見第 2.12 段)；及

(c) 以一視同仁的公平準則實施播放政府宣傳訊息的規定，要求所有持牌機構遵守，使收費電視市場得以公平競爭。

審計署的建議

2.15 審計署*建議* 通訊事務總監應在諮詢政府新聞處處長後：

(a) 制訂原則／指引，以助通訊辦能妥善決定電視持牌機構應在什麼頻道播放政府宣傳訊息；及

(b) 根據上述原則／指引，考慮規定收費電視持牌機構 (尤其是持牌機構 C) 在更多頻道播放政府宣傳訊息。

2.16 審計署亦*建議* 政府新聞處處長應在諮詢通訊事務總監後，考慮為那些在編排時間方面確有困難的電視頻道，編訂更為靈活的政府宣傳訊息播放時間表，以便電視持牌機構可在更多頻道播放政府宣傳訊息。

當局的回應

2.17 通訊事務總監整體上同意審計署的建議，並表示通訊辦：

(a) 同意在決定收費電視頻道應否播放政府宣傳訊息時，考慮第 2.14(a) 至 (c) 段所載的因素。事實上，前影視處在指示收費電視持牌機構播放政府宣傳訊息時，已視乎情況計及上述的部分因素。通訊辦在諮詢新聞處後，會着手制訂正式指引，載述指示持牌機構在收費電視頻道播放政府宣傳訊息的準則；

(b) 原則上同意，持牌機構可插播廣告的頻道，應可插播政府宣傳訊息，但每兩小時播放一分鐘政府宣傳訊息的現行規定須予以適當調整；及

(c) 會繼續與新聞處合作，探討可否規定收費電視持牌機構 (尤其是持牌機構 C) 在更多頻道播放政府宣傳訊息。此外，通訊辦會作好準備，就提供更靈活安排的建議與新聞處商討，以協助持牌機構克服在編排時間方面的困難，過程中會顧及利便持牌機構在更多收費電視頻道播放政府宣傳訊息的整體目標。

2.18 政府新聞處處長整體上同意審計署的建議，並表示新聞處會：

(a) 在有需要時，就審計署的建議向通訊辦提供意見；及

(b) 與通訊辦商討，可否容許因所播放節目的性質而在編排時間方面確有困難的收費電視頻道，擁有更多彈性，以編排時間播放政府宣傳訊息。

編排時間播放政府宣傳訊息

2.19　新聞處於二零零一年公布有關宣傳活動的良好實務指南 (宣傳指南)，協助決策局及部門進行宣傳。根據宣傳指南，決策局及部門在製作政府宣傳訊息前，須就分配播放時間予新政府宣傳訊息一事，取得新聞處的批准。政府宣傳訊息如具有下列作用，會優先播放：

(a) 把新政策、措施、服務及影響市民權益的法例修訂告知市民；

(b) 就擬議的政策或措施徵詢公眾意見；

(c) 教導市民認識公民權利和責任或重要的衛生及安全措施；及

(d) 在處理重要社會和環境問題上呼籲市民合作。

2.20　宣傳指南亦規定，就分配播放時間予新政府宣傳訊息一事，決策局及部門在尋求新聞處批准時，須向新聞處提供該政府宣傳訊息的資料，包括目的、內容、目標對象和播放期間。根據該等資料及何謂政府宣傳訊息的指引 (見第 2.2 段)，新聞處會決定原則上是否分配播放時間予新政府宣傳訊息。在二零一二年七月前，新聞處的負責人員在處理新政府宣傳訊息的申請時，會提出建議，以便助理處長 (宣傳及推廣) 作出決定。

2.21　二零一二年七月，新聞處成立政府宣傳訊息廣播時間分配委員會，以確立有關程序。委員會由助理處長擔任主席，負責考慮新政府宣傳訊息的申請及分配播放節數予個別政府宣傳訊息。委員會每周開會一次，討論新政府宣傳訊息的申請，然後作出決定。委員會就新政府宣傳訊息的申請所作的決定，以及批准與否的原因，亦會記錄在案。

政府宣傳訊息的播放時間表

2.22　新聞處負責擬備政府宣傳訊息的播放時間表。播放時間表涵蓋一周 (由星期一開始)。每周中期，新聞處會把下周的時間表送交廣播持牌機構。在擬備每周時間表時，新聞處會：

(a) 選出須於周內播放的政府宣傳訊息，過程中會考慮宣傳訊息擁有者 (即決策局及部門) 的要求；

(b) 按政府宣傳訊息的優次，以人手分配黃金時段內的播放節數 (註 6) 予個別政府宣傳訊息；及

(c) 用電腦系統分配黃金時段以外的播放節數，並編訂每周時間表。

沒有明文制訂分配播放節數的指引

2.23 政府宣傳訊息的免費播放時間是寶貴資源 (見第 2.5 段)。審計署認為，應制訂清晰指引，確保設有妥善機制，有效地分配播放節數。不過，新聞處沒有制訂該等指引。

2.24 雖然沒有明文指引，但新聞處多年來在擬備政府宣傳訊息的播放時間表方面，採納了若干做法，例如：

(a) 在一周內播放的政府宣傳訊息的數目，在電視約為 160 至 170 項，在電台則約為 170 至 180 項。新聞處認為，現時的免費播放時間只可容納這個數目的政府宣傳訊息；

(b) 在決定政府宣傳訊息的優次時，會計及以下因素：

(i) 政府宣傳訊息的主要內容是否對公眾非常重要。例如，有關公眾安全或衛生的政府宣傳訊息會優先播放；

(ii) 政府宣傳訊息是否與宣傳活動、諮詢工作或政府計劃等的進行有關。例如，在諮詢工作開始及結束時，有關的政府宣傳訊息會優先播放；及

(iii) 政府宣傳訊息的擁有者 (即決策局及部門) 的要求；及

(c) 在一週內，優先播放的政府宣傳訊息，可獲分配黃金時段內至少一節播放節數。宣傳訊息越優先，獲分配黃金時段內的播放節數越多。

註 6： *新聞處界定黃金時段為：*

(a) 就電視而言，傍晚六時至午夜十二時的六個小時；及

(b) 就電台而言，早上七時至中午十二時的五個小時、傍晚七時至八時的一個小時及深夜十一時至凌晨一時的兩個小時。

2.25　隨着政府宣傳訊息廣播時間分配委員會於二零一二年七月成立 (見第 2.21 段)，新聞處宜於此時確立編排播放政府宣傳訊息的做法 (見第 2.24 段)，以期制訂清晰指引，供委員會成員參考。

審計署的建議

2.26　**審計署*建議* 新聞處處長應就編排播放政府宣傳訊息，確立及制訂清晰指引，並定期予以檢討。**

當局的回應

2.27　政府新聞處處長同意審計署的建議。他表示新聞處會就批准過程及編排播放時間的考慮因素，制訂清晰指引，並把有關指引收錄在經修訂的宣傳指南內，每年向決策局及部門傳閱。有關指引會定期予以檢討。

政府宣傳訊息的時間長度

2.28　政府電視宣傳短片和電台宣傳聲帶的標準時間長度均為 30 秒。一分鐘的播放時間可容納兩項 30 秒的宣傳訊息。二零一二年，新聞處安排播放 393 套政府電視宣傳短片。審計署發現，這些宣傳短片大部分為時 30 秒。為時 15 秒的宣傳短片不多，計有：

(a) ***兩套關於道路安全的政府電視宣傳短片***　這兩套宣傳短片簡潔緊湊，促請駕駛者切勿魯莽轉線和超速駕駛；及

(b) ***13 套關於二零一二年立法會選舉的政府電視宣傳短片***　這 13 套宣傳短片分兩個系列播放，由知名人士演出。第一個系列有六套宣傳短片，呼籲選民投票，並在投票日該星期之前的四星期播放。第二個系列有七套宣傳短片，提醒選民在投票日投票，並在投票日該星期播放。

縮短政府宣傳訊息的好處

2.29　多年來，電視廣告的標準時間一直為 30 秒。近年，時間較短的廣告逐漸流行。根據通訊辦的分析，審計署留意到約 70% 電視廣告為時少於 30 秒 (註 7)。審計署認為，多製作較短的政府宣傳訊息有以下好處：

(a) 政府宣傳訊息可更加濃縮，例如第 2.28(a) 段所述有關道路安全的兩套政府電視宣傳短片，時間雖短，但效果不減。另一方面，審計署留意到，一些為時 30 秒的宣傳訊息，尤其是簡單直接的訊息，可能會給觀眾節奏緩慢的感覺；

(b) 政府宣傳訊息可更有效運用播放時間，例如第 2.28(b) 段所述有關二零一二年立法會選舉的 13 套政府電視宣傳短片。由於時間由慣常的 30 秒縮短至 15 秒，播放節數可增加一倍，使宣傳事項能夠多次出現在宣傳對象面前。這對於簡短但重要的訊息 (例如提醒市民繳稅)，尤其有用；及

註 7： *根據通訊辦的分析，於二零一二年十一月某星期在某受歡迎電視頻道播放的電視廣告之中，72% 為時不超過 25 秒。*

(c) 如政府宣傳訊息由 30 秒縮短至 15 秒，在既定播放時間內播放的訊息數目便可增加一倍。這可減輕政府宣傳訊息對播放時間互相競爭的需求。

2.30 審計署認為，新聞處應採取更靈活的方法，決定政府宣傳訊息的時間長短。舉例來說，如訊息簡單直接或須較頻密播放，新聞處可建議有關決策局及部門使用較短的政府宣傳訊息。新聞處亦可研究將一項政府宣傳訊息製成兩個版本 (例如一個 30 秒片段和一個 15 秒片段)，在宣傳運動的不同階段使用。新聞處須向決策局及部門提供指引，以便有效使用較短的政府宣傳訊息。

審計署的建議

2.31 **審計署*建議*政府新聞處處長應：**

(a) **檢討政府宣傳訊息的標準時間，以及找出在什麼情況下適合使用較短的宣傳訊息；及**

(b) **在宣傳指南提供有關指引，以便有效使用較短的政府宣傳訊息。**

當局的回應

2.32 政府新聞處處長整體上同意審計署的建議。他表示新聞處會檢討在什麼情況下適合使用較短的政府宣傳訊息，以及考慮在經修訂的宣傳指南內，可否加入有關較短政府宣傳訊息的資料。

監察播放政府宣傳訊息的情況

2.33　新聞處已實施抽樣檢查制度，監察持牌機構播放政府宣傳訊息的情況。按照該處的檢查制度，所有須播放政府宣傳訊息的電視／電台頻道，均會被抽樣檢查，以確定其依照播放時間表行事。

2.34　如發現錯漏 (政府宣傳訊息的漏播或誤播)，新聞處會將有關個案經通訊辦轉交持牌機構調查。如查明屬實，通訊辦會要求該持牌機構採取補償措施，提供額外節數播放政府宣傳訊息。

漏查部分頻道

2.35　持牌機構 A(一間收費電視持牌機構—見第 2.9 段) 旗下有 17 條電視頻道須播放政府宣傳訊息。審計署發現，新聞處只檢查了該 17 條頻道中的 15 條，遺漏了在二零零九年八月及二零一一年六月先後開播的兩條頻道。當審計署在二零一二年十一月向新聞處查詢時，該處解釋說是由於沒有收到前影視處有關該兩條頻道已經開播的通知，因此沒有將其納入檢查制度內。新聞處其後開始檢查該兩條頻道。為免再有遺漏，通訊辦和新聞處須採取措施，確保所有須播放政府宣傳訊息的的電視／電台頻道，均經由新聞處檢查，以確定其依照播放時間表行事。

審計署的建議

2.36　**審計署*建議*通訊事務總監及政府新聞處處長應採取措施，確保所有須播放政府宣傳訊息的電視／電台頻道，均經由新聞處檢查，以確定其依照播放時間表行事。**

當局的回應

2.37　政府新聞處處長同意審計署的建議。他表示新聞處會按既定做法，在收到通訊辦的通知後，檢查須播放政府宣傳訊息的所有新增電視／電台頻道，以確定其符合有關規定。

2.38 通訊事務總監歡迎審計署的建議，並表示：

(a) 為利便新聞處實施抽樣檢查制度，以監察持牌機構播放政府宣傳訊息的情況，通訊辦的既定做法，是要求所有持牌機構向新聞處提供在其服務中播放政府宣傳訊息的記錄。持牌機構 A 獲指示，須在基本頻道套餐內的頻道播放政府宣傳訊息 (見第 2.9 段)。由於缺乏正式的機制通報須播放政府宣傳訊息的頻道，新聞處未必清楚知悉在持牌機構 A 的服務中，須播放政府宣傳訊息的頻道有所改變；及

(b) 有關須播放政府宣傳訊息的電視／電台頻道日後如有任何改變，通訊辦會通知新聞處，以確保所有須播放政府宣傳訊息的頻道，均經由新聞處檢查，以確定其依照播放時間表行事。

政府宣傳訊息的效益調查

2.39　新聞處曾於二零零二年就六項在 2001–02 年度推行的宣傳運動，進行效益調查，而市民對該等運動及有關政府電視宣傳短片的認知，是調查的重點。調查結果顯示，宣傳運動和政府電視宣傳短片均能加強市民對有關事宜的認知。二零零六年，新聞處擬再就政府宣傳訊息 (特別是英文電台的政府宣傳訊息)，進行效益調查，所涵蓋的主要範疇如下：

(a) 評估在一般市民心目中，政府宣傳訊息能否加強市民的認知、訊息是否清晰、能否得到市民的認同，以及能否改變市民的態度和行為；及

(b) 就政府宣傳訊息的內容和表達手法，蒐集市民的意見。

2.40　新聞處邀請報價，並接獲三份建議書。但評核委員會認為，三份建議書均未處理一些技術問題 (例如樣本數目是否足夠、如何將英文電台的聽眾包含在樣本內，以及如何解決觀感難以評估的問題)。因此，評核委員會取消報價工作，而新聞處亦無進行這項調查。

自二零零二年起沒有就政府宣傳訊息進行調查

2.41　自上次於二零零二年進行調查後，新聞處再沒有調查以政府宣傳訊息進行宣傳的效益。但對於政府宣傳訊息的內容和手法，傳媒不時出現負面批評。因此，政府必須充分了解市民對政府宣傳訊息的看法，以及如何改善內容和表達手法，以達到宣傳訊息的目的及效益。這類調查可顯示市民對政府宣傳訊息的看法，亦可找出可予改善之處。

2.42　二零零六年的經驗顯示，就政府宣傳訊息的效益進行調查，會遇到種種困難。新聞處必須進行周詳的計劃，並尋求所需的專家支援。

審計署的建議

2.43 **審計署*建議*政府新聞處處長應：**

(a) **考慮就政府宣傳訊息的效益進行調查，以期找出可改善內容和表達手法的方法；及**

(b) **就這類調查進行周詳的計劃，在有需要時尋求專家支援。**

當局的回應

2.44 政府新聞處處長同意審計署的建議，並表示新聞處會：

(a) 考慮連同擁有政府電視宣傳短片的決策局及部門，就電視宣傳短片的效益進行調查；及

(b) 在宣傳指南中，繼續提醒決策局及部門，須就宣傳運動的效益進行調查。

第 3 部分：管理海報位

3.1　本部分探討新聞處管理海報位的工作，並就下列範疇建議改善措施：

(a) 政府物業和設施的海報位 (第 3.5 至 3.13 段)；

(b) 巴士站的資訊海報箱 (第 3.14 至 3.22 段)；及

(c) 海報位的使用情況 (第 3.23 至 3.35 段)。

海報位的類別

3.2　展示海報是決策局及部門經常採用的宣傳途徑。新聞處表示，海報位在向本港居民和旅客傳達關乎公眾利益的訊息上，一直扮演重要的角色。此外，市區內大量行人經過的海報位，其宣傳效用尤為顯著。

3.3　新聞處負責管理各類海報位，以展示不同大小的海報。表三撮述截至二零一二年九月由新聞處管理的 1 230 個海報位的資料。

表三

由新聞處管理的海報位
(二零一二年九月)

類別 (註)	數目	附註
設於下列地點的海報箱／板 (A1 尺寸)：		供各決策局及部門使用 (見第 3.23 段)
— 公共屋邨 (包括屋邨商場)	679	
— 巴士站和巴士總站	165	
— 行人天橋和行人隧道	162	
— 其他地點 (例如社區中心／會堂和政府辦公大樓)	90	
小計	1 096	
設於巴士站的資訊海報箱 (4 封尺寸)	10	5 個雙面資訊海報箱提供 10 個海報位，供社會福利署使用 (見第 3.28 段)
設於彌敦道連接尖東站行人隧道的廣告箱 (4 封尺寸)	36	供數個部門使用 (見第 3.29 段)
設於梳士巴利道行人隧道的海報箱 (A0 尺寸)	68	預留供新聞處使用 (見第 3.33 段)
設於香港國際機場二號客運大樓的海報箱 (A1 尺寸)	20	
總計	1 230	

資料來源：新聞處的記錄

註： 新聞處海報位所展示海報的尺寸：

(a) A1 尺寸 — 830 毫米× 570 毫米 (相等於 8 張 A4 尺寸的紙張)；

(b) A0 尺寸 — 1 188 毫米× 840 毫米 (相等於 16 張 A4 尺寸的紙張)；及

(c) 4 封尺寸 — 1 500 毫米× 990 毫米。

3.4　照片一至四顯示新聞處海報位的部分類別。

照片一至四

新聞處海報位的部分類別

照片一

巴士站的 A1 海報板

照片二

巴士站的 4 封資訊海報箱

照片三

梳士巴利道行人隧道的
A0 海報箱

照片四

彌敦道行人隧道的
4 封廣告箱

資料來源：審計署於二零一二年六月和七月拍攝的照片

政府建築物及設施的海報位

3.5　從表三可見，截至二零一二年九月，約 90%(1 096 個) 由新聞處管理的海報位是用作展示 A1 大小海報。各款 A1 大小海報的數目逐年增加 (2009–10 年度有 84 款，2010–11 年度有 103 款，以及 2011–12 年度有 112 款)，反映對這類海報位的需求不斷增加。然而，在過去十年間，A1 海報位的數目，由二零零二年三月的 1 592 個，減少至二零一二年九月的 1 096 個，減幅達 31%。

3.6　新聞處表示，A1 海報位的數目減少，主要有以下原因：

(a) 部分公共屋邨已成為租者置其屋計劃 (註 8) 下的屋邨。部分這些屋邨的業主立案法團要求新聞處移除設置在屋邨內的海報箱。雖然新聞處要求保留這些海報箱，但通常被拒；及

(b) 很多巴士站進行翻新工程，並設置 4 封廣告箱。工程期間，新聞處先前設置的 A1 海報板被移除。

3.7　A1 海報位的數目呈下跌趨勢，情況令人關注。因這會引致每款海報的展示時間減少，或展示的張數下降。新聞處須採取措施，以提供更多 A1 海報位，以滿足決策局及部門日增的需求。

在政府建築物及設施增設海報位

3.8　A1 海報位大多設於政府部門管理 (或轄下) 的建築物／設施，包括房屋署轄下的公共屋邨、民政事務總署轄下的社區中心／會堂、政府產業署管理的政府辦公大樓，以及路政署管理的行人天橋和隧道。過往，新聞處會在這些建築物／設施物色合適地點，設立海報位，做法如下：

(a) 視察這些建築物／設施，物色合適地點，並要求有關部門批准其設立海報位；及

(b) 接受其他部門 (主要為路政署及政府產業署) 的邀請，在其建議的地點設立海報位。

註 8：*租者置其屋計劃由房屋委員會推出，藉以協助轄下的公共屋邨租戶購買所居住的單位。*

3.9　然而，新聞處表示，礙於人力及資源所限，新聞處再沒有積極物色合適地點設立新的海報位。現時，設有新聞處 A1 海報位的政府建築物／設施，比例相對較小 (詳情見表四)。新聞處似乎有不少空間，可在政府建築物／設施增設海報位。

表四

設有新聞處 A1 海報位的政府建築物和設施數目
(二零一二年九月)

部門	政府建築物／設施	數目		
		總計 (a)	設有新聞處海報位 (b)	百分比 $(c)=\frac{(b)}{(a)}\times 100\%$
房屋署	公共屋邨	202	65	32%
民政事務總署	社區中心／會堂	97	12	12%
政府產業署	政府辦公大樓	47	1 (註 1)	2%
路政署	行人天橋和行人隧道	1 182	5 (註 2)	0.4%

資料來源：房屋署、民政事務總署、政府產業署、路政署和新聞處的記錄

註 1： 只有西貢政府合署設有新聞處海報位。

註 2： 四條行人天橋 (分別位於中環、金鐘、灣仔和荃灣) 和一條行人隧道 (位於佐敦) 設有新聞處海報位。

3.10　二零一二年八月，審計署聯絡四個部門(即房屋署、民政事務總署、政府產業署和路政署)，詢問他們曾否就提供地方以設立新聞處海報位一事，發出內部指引。部門回覆表示沒有發出這類指引。他們認為，新聞處如果在部門的建築物／設施物色到合適地方以設立海報位，可提出要求供有關部門考慮。

3.11　審計署認為，新聞處有需要審慎評估決策局及部門對增加海報位的需求(見第 3.5 段)，並在政府建築物／設施物色更多地方用作設立海報位。舉例來說，新聞處可與有關部門作出安排，通知該處有何地方可用作設立海報位，特別是在新的建築物／設施興建期間作出通知。

審計署的建議

3.12　**審計署*建議* 政府新聞處處長應：**

(a)　**審慎評估決策局及部門對增加海報位的需求；及**

(b)　**採取更積極的行動，與有關部門(例如房屋署、民政事務總署、政府產業署和路政署)商議，在政府建築物／設施物色合適地方，以設立海報位。**

當局的回應

3.13　政府新聞處處長同意審計署的建議。他表示新聞處會檢討對海報位的持續需求、海報位的數目及地點，以期在現有資源範圍內，發揮最大的宣傳效果。這檢討會包括與有關部門商議，物色合適而符合成本效益的地方，以設立海報位。

巴士站的資訊海報箱

3.14　由於在巴士站候車的乘客相對有時間觀看廣告，因此巴士站是適合用作戶外宣傳的地方。新聞處一直有使用巴士站的海報板，展示 A1 大小的海報 (見第 3.4 段照片一)。然而，這類海報板的數目近年顯著減少 (見第 3.6(b) 段)。新聞處亦已透過運輸署，與一間巴士公司 (巴士公司 A) 作出安排，在巴士站設置五個 4 封雙面資訊海報箱，用作展示海報 (見第 3.4 段照片二)。

與巴士公司的安排

3.15　以下的大事年表，載述當局與巴士公司安排在巴士站設置資訊海報箱供政府使用的過程：

	日期	事件
(a)	1990 年 7 月	巴士公司 A 要求運輸署批准使用巴士站展示廣告，以補貼巴士服務的營運。該公司提議巴士站候車亭採用新設計，以提供空位設置廣告箱。 新聞處提議每六個廣告箱應分配一個用作宣傳公共服務。在有需要時，新聞處會要求巴士公司分配廣告箱。
(b)	1990 年 9 月	運輸署批准巴士公司 A 使用巴士站展示廣告，條件是： • 廣告收益會當作營運巴士服務的部分收益；及 • 每六個廣告箱會有一個資訊海報箱免費供政府用作宣傳公共服務。
(c)	1990 至 1998 年期間	巴士公司 A 安裝設有廣告箱的新巴士站候車亭，但因沒有收到要求，沒有預留任何資訊海報箱供政府使用。 新聞處表示，由於資訊海報箱的效果不及廣告箱理想，加上其尺寸不適合展示標準的政府海報，因此沒有要求提供資訊海報箱。

	日期	事件
(d)	1998 年 10 月	巴士公司 A 要求運輸署放寬分配予政府的海報箱數目比例，因為分配過多廣告箱會令非車費收入大減，增加車費的加價壓力。巴士公司 A 提議運輸署將分配比例由 1:6 修訂為 1:100。 運輸署與新聞處商議。鑑於大型宣傳活動與日俱增，新聞處認為政府應維持每 10 個至少一個的分配比例，用以宣傳關乎公眾利益的訊息。
(e)	1999 年 1 月	新聞處同意運輸署的意見，認為巴士公司 A 應提供箱位予新聞處以設置資訊海報箱，而新聞處會承擔海報箱的維修費用。 另外， 為踏出第一步， 政府會採用 1:100 的比例向巴士公司獲取箱位。之後 (例如 12 個月後)，新聞處會檢討箱位的使用情況和效益。如有詳盡理據，政府會在適當時間與巴士公司進一步商討增加箱位的數目。 但審計署留意到新聞處並沒有進行該項檢討。
(f)	1999 年 4 月	巴士公司 A 同意運輸署提出的下列安排： • 先前有關每六個箱預留一個供政府使用的承諾 (見上文 (b) 項)，予以取消； • 巴士公司 A 會提供箱位總數的 1% 予新聞處以設置資訊海報箱。這些箱位應處於人流暢旺的地點。由於巴士公司 A 當時約有 1 000 個箱位，所以會提供 10 個箱位予新聞處。新聞處會承擔海報箱的設置和保養費用；及 • 如有需要，這項安排的效益將會每年檢討。 運輸署亦向另外兩間專利巴士公司 (巴士公司 B 及 C) 提出相同安排。運輸署表示，當新聞處有更具體的計劃後，該署會就詳細安排與巴士公司聯絡。 二零一二年九月，運輸署在回應審計署查詢時確認，與巴士公司的安排仍然有效。不過，審計署留意到新聞處並沒有向該兩間巴士公司要求箱位。 新聞處表示，未獲知會運輸署與巴士公司 B 及 C 就此事達成的最終安排。

	日期	事件
(g)	2000 年	新聞處在巴士公司 A 轄下的 10 個巴士站設置 10 個資訊海報箱 (每個箱的成本為 4,800 元)。
(h)	2001 至 2007 年期間	新聞處設於巴士站的 10 個資訊海報箱當中，有五個其後基於各種理由被拆除 (見第 3.19 段)，因此尚餘五個海報箱。

3.16　該三間專利巴士公司聘用了廣告代理管理巴士站的廣告箱。二零一二年八月，審計署留意到至少有七個決策局及部門租用廣告箱，以展示與其宣傳活動有關的海報 (見照片五)。審計署向這些決策局和部門查詢租用安排，並從回覆中得悉：

(a) 二零一二年，該七個決策局及部門租用巴士站廣告箱的開支約為 790 萬元；及

(b) 廣告箱每一面的每周租金平均為 400 元。

照片五

決策局及部門租用的巴士站廣告箱

資料來源：審計署於二零一二年八月拍攝的照片

3.17　對於使用巴士站廣告箱展示海報以作宣傳，決策局及部門確實有頗大需求。倘若新聞處能夠增加巴士站海報箱以供決策局及部門使用，有關的政府開支可以減少。但從第 3.15(e) 和 (f) 段可見，新聞處並未根據一九九九年協議，向巴士公司積極爭取箱位。

3.18　二零一二年九月，該三間專利巴士公司共有 7 106 個廣告箱，即巴士公司 A 有 5 601 個，巴士公司 B 有 1 016 個，巴士公司 C 有 489 個。根據一九九九年協議， 新聞處應可按此總數， 獲取共 71 個箱位（即 7 106 個箱位的 1% —— 亦見第 3.15（f）段）設置雙面海報箱 (即合共 142 個箱面) 以展示海報。然而，二零一二年九月，只有五個這些海報箱 (即 10 個箱面) 供新聞處使用 (見第 3.14 段)。按廣告箱每一面平均每周 400 元的租金計算 (見第 3.16(b) 段)，用於巴士站廣告的政府開支 (見第 3.16(a) 段)，每年可節省約 270 萬元 (即 400 元× 52 × (142 — 10))。此外，一九九九年協議訂明，分配予新聞處的箱位數目比例可作檢討 (見第 3.15(e) 段)。倘若新聞處要加設海報箱，以應付決策局及部門的需要，運輸署可與該三間巴士公司商討修訂分配比例。因此，按上述方式計算的財務影響可能更大 (註 9)。

巴士站資訊海報箱的拆除

3.19　如第 3.15(h) 段所述，新聞處設於巴士公司 A 巴士站的 10 個資訊海報箱當中，有五個基於各種理由被拆除。審計署留意到，新聞處並未充分跟進巴士公司 A 在原址或其他合適地點重置被拆除的海報箱。

註 9：*倘若新聞處已檢討海報箱位的使用情況及效益，並按原先評估的比例增加箱位的數目，即每 10 個須提供一個用以宣傳關乎公眾利益的訊息 (見第 3.15(d) 段)，其財務影響每年約為 2,900 萬元 (即 400 元 × 52 × (710 × 2 − 10))。*

審計署的建議

3.20 審計署*建議* 政府新聞處處長應：

(a) 協同運輸署署長，並與巴士公司商討，以期根據一九九九年協議的條件，獲取足夠數目及地點合適的資訊海報箱位；

(b) 在所得的箱位設置海報箱後，通知決策局及部門該些海報箱可供使用，並發出指引，以利便決策局及部門使用；

(c) 根據使用所得箱位的經驗，檢討是否有需要修訂巴士公司提供箱位的比例；

(d) 跟進巴士公司 A 重置被拆除海報箱的工作；及

(e) 協同運輸署署長，探討其他運輸機構可否同樣提供免費海報位予政府使用。

當局的回應

3.21 政府新聞處處長整體上同意審計署的建議。他表示新聞處會檢討對海報位的持續需求 (見第 3.13 段)，待檢討有結果後，會協同運輸署與有關的巴士公司進行跟進商討。

3.22 運輸署署長表示，運輸署會與新聞處緊密合作，待新聞處確認由運輸機構管理的廣告位納入為新聞處的廣告位組合後，會提供所需的協助，以落實審計署的建議。

海報位的使用情況

A1 海報位

3.23　新聞處海報位的大部分 (截至二零一二年九月為 1 096 個)，為決策局及部門用以展示 A1 大小的海報 (見第 3.3 段表三)。決策局及部門如要使用該些海報位，須向新聞處提出要求，並列明所需詳情 (例如海報標題和要求的展示期)。新聞處會協調各方要求，並與有關決策局及部門進行磋商，然後決定展示期限。2011–12 年度，新聞處接到決策局及部門要求展示的海報共 112 款。平均而言，每款海報約可展示 70 張，展示期為 51 天。

3.24　新聞處聘請了承辦商，協助將海報張貼在 A1 海報位。承辦商每周到新聞處領取海報以張貼在海報位，新聞處會告知承辦商新海報的預定展示期限，以及須予更換的舊海報。承辦商須按照預定展示期限，適時將舊海報換以新海報。承辦商亦須提交每周報告，就每款新海報列出其展示地點，以及被其更換的舊海報。

3.25　然而，新聞處並沒有一個系統記錄每周報告所載述的資料，以備存有關每個海報位上所展示海報的全面記錄。在此情況下，新聞處並不知悉已到期及須更換海報的海報位數目及地點。新聞處只就新舊海報的更換向承辦商作籠統指示，但沒有說明所涉的海報位數目和地點。

3.26　新聞處人員會視察海報位，確保海報妥為展示，以及海報位的狀況良好。2011–12 年度，新聞處人員進行了 1 629 次海報位實地視察，當中 774 次記錄了所展示海報的資料。新聞處發現當中 219 張 (28%) 海報已過預定展示期限。審計署亦審查了承辦商提交的每周報告，以確定二零一二年九月三十日每個海報位所展示的海報。審計署發現當中 372 個海報位該天所展示的海報可以確定。當中 140 張海報 (38%) 已過預定展示期限，而當中 49 張 (13%) 更過期兩個月以上。

3.27　審計署認為，新聞處須建立一個系統，以改善在海報位展示海報的規劃工作。舉例來說，新聞處可考慮研發一個電腦系統，全面記錄每個海報位所展示海報的最新資料。此系統有助新聞處按海報主題妥善規劃和評估在不同海報位展示海報的情況，以收最大宣傳之效。此外，亦有助新聞處就展示新海報的海報位數目和地點，向承辦商給予更詳細的指示。

巴士站資訊海報箱

3.28　新聞處在巴士站設有 10 個 4 封海報位 (見第 3.3 段表三及第 3.4 段照片二)。審計署發現，這些海報位自二零零零年由新聞處設置至二零一二年九月期間，只有社會福利署用以推廣其服務。而從可核實的資料所見，同一款海報已在這些海報位展示了最少七年。新聞處並沒有制度檢討是否有更換海報的需要，也沒有安排其他決策局及部門使用這些海報位。與此同時，某些決策局及部門卻在巴士站租用廣告箱 (見第 3.16 段)。

彌敦道行人隧道廣告箱

3.29　新聞處在彌敦道行人隧道有 36 個 4 封海報位 (見第 3.3 段表三及第 3.4 段照片四)。這些海報位自二零零六年由路政署移交新聞處至二零一二年九月期間，只有 12 個決策局及部門曾經使用。而自二零零九年起，這些海報位大部分時間都由同一批七個部門使用。

3.30　與政府建築物／設施及巴士站的海報位相比，彌敦道行人隧道內的海報位價值較高。按照附近類似海報位的市場租金，彌敦道行人隧道內海報位的每周租金估計約為 5,200 元。按此計算，該行人隧道內 36 個海報位的名義費用，估計為每年 970 萬元 (5,200 元 × 36 × 52)。審計署留意到，在部分上述的海報位，相同的海報已展示了一段長時間。舉例來說，截至二零一二年九月，有七張海報已展示 22 至 47 個月不等。

3.31　在宣傳指南中，載有清單列出可供決策局及部門使用的新聞處海報位。除此之外，有關個別類型海報位的資料不多，例如沒有說明申請使用海報位的程序。就彌敦道行人隧道內高價值的海報位而言，亦沒有特別說明它們與其他海報位不同之處。此外，也沒有相關指引，說明如何以符合成本效益的方式，使用這些高價值的海報位。

3.32　長期展示同一款海報，會令用以展示新海報的海報位減少，因而海報位不能有效地用作宣傳用途。審計署認為，新聞處須定期檢討海報位的使用情況，並考慮就展示海報的最適當期限，制訂指引。

預留給新聞處使用的海報位

3.33　新聞處預留了共 88 個 (即 68 個加 20 個) 海報位 (見第 3.3 段表三)，以展示特定主題的海報，推廣香港城市品牌。審計署審查新聞處自二零零七年三月起在這些海報位展示的主題及海報記錄，發現這些主題並不是定期更改，同一批海報展示了一段長時間 (由 15 至 41 個月不等)。審計署認為，新聞處須檢討這些預留海報位的使用情況。

審計署的建議

3.34　**審計署*建議* 政府新聞處處長應：**

(a) **建立一個系統，記錄海報位所展示海報的詳細資料，並提供資料，以便策劃展示海報的工作，以及向承辦商就張貼海報的工作，提供更詳細指示；**

(b) **在宣傳指南中提供更多有關個別類型海報位的資料，方便決策局及部門申請使用；**

(c) **提供指引，載述如何以符合成本效益的方式使用海報位，特別是彌敦道行人隧道內的高價值海報位；及**

(d) **檢討海報位 (包括新聞處預留作推廣香港城市品牌的海報位) 的使用情況，並考慮就展示海報的最適當期限，制訂指引。**

當局的回應

3.35　政府新聞處處長同意審計署的建議，並表示新聞處會：

(a) 繼續實施並在必要時加強有關管理 A1 海報位的匯報機制；

(b) 在宣傳指南中提供更多有關各類海報位的資料、展示海報的準則及展示期限；及

(c) 檢討預留作推廣香港城市品牌的海報位的使用及輪換情況。

第 4 部分：刊登報章廣告和公告

4.1　本部分探討新聞處管理報章上政府廣告和公告的事宜。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

(a)　報章上的政府廣告和公告 (第 4.5 至 4.22 段)；及

(b)　互聯網上的政府廣告和公告 (第 4.23 至 4.32 段)。

新聞處在公共服務廣告方面的角色

4.2　新聞處充當政府在公共服務廣告方面的行政機構。報章廣告是決策局及部門常用的宣傳工具，開支則以各自的廣告／宣傳撥款支付。過去三個財政年度 (即 2009–10 、2010–11 及 2011–12 年度)，決策局及部門在報章廣告方面，分別動用 7,500 萬元、7,300 萬元和 7,800 萬元。政府《總務規例》訂明，廣告和公告必須經由新聞處送交報館。這項規定並不適用於在雜誌刊登的廣告／公告。

4.3　為接觸宣傳對象，決策局及部門可選擇在哪份報章刊登廣告和公告。就此，新聞處會：

(a)　告知決策局及部門出版商的收費；

(b)　從決策局及部門接收文稿，並將之交予出版商；

(c)　檢查有關報章，以確保廣告和公告已予刊登；及

(d)　覆核發票，並將之交予決策局及部門，以安排繳款。

4.4　報章上的政府廣告和公告主要包括招聘廣告、政府公告和宣傳廣告。表五顯示 2011–12 年度有關的開支。

表五

報章廣告和公告的開支
(2011–12 年度)

廣告／公告	(百萬元)	(%)
招聘廣告	10	13%
政府公告 (主要是法定公告和招標公告)	42	54%
宣傳廣告	26	33%
總計	78	100%

資料來源：新聞處的記錄

報章上的政府廣告和公告

二零零一年的審查工作

4.5　在報章刊登廣告的費用與廣告的篇幅成正比。二零零一年，審計署就新聞處管理政府宣傳計劃的工作完成審查。審計署在審查中留意到，政府招聘廣告和政府公告都有內容重複的情況。審計署建議新聞處應與決策局及部門協調，以便決策局及部門重新設計廣告的格式及內容，透過刪除重複的資料，縮減廣告的篇幅。

4.6　新聞處接納審計署的建議，並於二零零一年二月向決策局及部門發出便箋，要求決策局及部門審慎研究可否將報章廣告中相同的資料集中只刊登一次，避免不必要地重複內容。新聞處已在宣傳指南中納入同樣的指示。為跟進此事，審計署審查二零一二年上半年在報章刊登的政府廣告，發現尚有刪減重複內容的空間。

政府招聘廣告的格式

4.7　根據政府《總務規例》，公務員及非公務員職位的招聘廣告應按照公務員事務局訂明的格式刊登。該訂明格式包括“附註”部分，載列有關政府職位空缺的一般資料，以供求職者參考 (例如申請人必須是香港永久性居民)。

中文招聘廣告資料重複

4.8　新聞處與報章 A 簽訂大宗廣告合約，刊登中文招聘廣告。經大宗廣告合約刊登的決策局及部門招聘廣告，會在星期五出版。新聞處以兩組綜合廣告刊登招聘廣告，一組為公務員職位空缺，另一組為非公務員職位空缺。為縮減招聘廣告的總篇幅，新聞處將個別招聘廣告的附註移除，改為於綜合廣告的每頁底端刊登附註。2011–12 年度，政府在報章 A 刊登綜合招聘廣告的開支為 76 萬元，佔刊登招聘廣告總開支 (1,000 萬元 —— 見第 4.4 段表五) 的 8%。

4.9　審計署審查報章 A 的綜合招聘廣告，發現個別廣告仍有重複的共通資料，例如：

(a) 學位以下程度職位，以及學位或專業程度職位的語文能力要求的註釋；

(b) 公務員職位《基本法》知識評核的註釋；

(c) 公務員職位的聘用條款；及

(d) 非公務員職位的附帶福利。

4.10 如抽起每份廣告重複的資料，並將之加入附註部分，便可縮減綜合招聘廣告的篇幅。此外，由於附註載於每頁底端，一頁以上的大型綜合招聘廣告每頁均會出現附註。審計署認為，綜合廣告的附註部分只需要出現一次 (例如在綜合廣告的末端)，此舉可進一步縮減報章 A 上政府招聘廣告的篇幅。

4.11 審計署估計，如採取上述節省成本措施，應可從二零一二年上半年在報章 A 刊登綜合招聘廣告所合共支出的 40 萬元中，節省 8 萬元 (即 20%)。

英文招聘廣告資料重複

4.12 二零零零年前，新聞處經大宗廣告合約，在報章 B 刊登英文招聘廣告。二零零零年年初，新聞處認為收費過高，決定不再採用大宗廣告合約安排。自二零零零年三月起，公務員事務局就政府職位空缺製備英文簡要公告，刊登在報章 C，每星期一次 (現時於星期五刊登)。這項修訂安排刊登政府職位空缺的簡要公告，而不是備載詳盡資料的招聘廣告，其用意是節省成本。2011–12 年度，刊登政府職位空缺簡要公告的費用，合共 53 萬元。

4.13 儘管採取了修訂安排，個別決策局及部門仍會透過新聞處在英文報章刊登備載詳盡資料的招聘廣告。2011–12 年度，決策局及部門在簡要公告所刊登的 668 個政府職位空缺當中，有 265 個 (40%) 亦刊登在報章 B。有關開支達 500 萬元，即招聘廣告總開支 (1,000 萬元 —— 見第 4.4 段表五) 的 50%，或刊登簡要公告所涉金額 (53 萬元) 的 9.4 倍。新聞處須檢討修訂安排的效益。

4.14 新聞處沒有統籌綜合決策局及部門在報章 B 刊登的英文招聘廣告，從而縮減篇幅。附註部分和第 4.9 段提及的一般資料，均重複出現在個別英文招聘廣告內。審計署估計，如採取類似中文招聘廣告的節省成本措施，應可從二零一二年上半年在報章 B 刊登招聘廣告所合共支出的 200 萬元中，節省 45 萬元 (即 23%)。

政府公告資料重複

4.15　在報紙刊登的政府公告，主要包括法定公告和招標公告。法定公告由決策局及部門根據各條例的規定而刊登。舉例來說，根據《鐵路條例》(第 519 章)和《道路 (工程、使用及補償) 條例》(第 370 章)，運輸及房屋局和地政總署須就本港行將進行的公共工程，刊登公告通知市民。一般而言，法定公告須安排在一份英文報章和一份中文報章刊登。至於招標公告，決策局及部門在報章刊登廣告，就各類事宜進行招標 (例如採購物品或服務，以及出租政府處所)。在多數情況下，決策局及部門會在一份英文報章和一份或多於一份的中文報章刊登招標公告。

4.16　與刊登招聘廣告的情況不同，新聞處並無統籌刊登政府公告。決策局及部門可根據本身的情況 (例如宣傳對象、報紙銷量及讀者人數，以及收費)，自行選擇刊登公告的日期和報章。2011–12 年度，刊登政府公告的開支為 4,200 萬元，佔廣告總開支 (7,800 萬元 —— 見第 4.4 段表五) 的 54%。在 5 900 個政府公告廣告中，約有 61% 在星期五刊登。

4.17　審計署審查二零一二年上半年在報紙刊登的政府公告，留意到同一決策局或部門經常於同一日在同一份報章刊登同類政府公告。此外，雖然新聞處於二零零一年二月曾就此發出便箋 (見第 4.6 段)，但這些政府公告大多分別刊登，而每份公告都重複載有相同的資料。例如在有關公共工程的公告中，重複的相同資料包括公眾可查閱工程圖則的地方 (主要是決策局及部門地區辦事處的地址及辦公時間)，以及表達意見或提出反對的途徑。至於招標公告，重複的相同資料包括競投者取得及提交招標文件的途徑。

4.18　在二零一二年上半年刊登的政府公告中，審計署找出決策局及部門於同一日在同一份報紙刊登的同類公告。審計署估計，刪減這些公告的相同資料，可節省 140 萬元。

4.19　新聞處作為政府的廣告代理 (見第 1.2 段)，有需要採取進一步改善措施，避免不必要地在政府公告內刊登相同的資料。新聞處可協助有關的決策局及部門擬備範本，以便能綜合同類政府公告，務使相同的資料只在廣告內刊登一次。

審計署的建議

4.20 審計署*建議* 政府新聞處處長應：

(a) 徵詢公務員事務局局長的意見，檢討政府招聘廣告的格式，找出可以縮減篇幅的地方；

(b) 關於在報章 A 刊登的中文招聘廣告，採取措施進一步刪減綜合廣告中重複的資料；

(c) 關於在報章 B 刊登的英文招聘廣告，統籌刊登綜合廣告，並採取相若措施刪減重複的資料；

(d) 檢討刊登英文招聘廣告現行安排的效益；及

(e) 採取進一步改善措施，協助決策局及部門綜合其政府公告，以免不必要地重複資料。

當局的回應

4.21 政府新聞處處長同意審計署的建議，並表示新聞處會：

(a) 徵詢公務員事務局的意見，就刊登在中英文報章的招聘廣告，刪減重複的資料，包括更改刊登格式，以及盡量提高廣告效益；及

(b) 徵詢有關的決策局及部門的意見，就定期刊登在報章的廣告，確定是否仍有空間刪減重複的資料。

4.22 公務員事務局局長表示，公務員事務局會與新聞處合作，檢討現行在報章刊登招聘廣告的安排，包括資料的內容和格式，以期刪減重複的資料。

互聯網上的政府廣告及公告

政府網站上的招聘廣告

4.23　自二零零零年起，公務員事務局在報章 C 刊登英文簡要公告，載列政府職位空缺一覽表 (見第 4.12 段)，並建議讀者瀏覽政府主網頁，了解職位空缺的詳細資料。

4.24　二零零六年，新聞處探討以政府網站的招聘廣告，取代經大宗廣告合約在一份中文報章刊登的廣告的可行性。新聞處留意到，政府統計處 (統計處) 於二零零五年進行有關網上政府服務的意見調查。調查結果顯示，在 15 歲或以上的人士中，只有 29.4% 曾為個人事務而使用網上政府服務。有鑑於此，新聞處認為網上求職在香港或未普及，於是繼續其刊登中文招聘廣告的安排。

4.25　近年，互聯網日趨普及。根據統計處於二零零九年進行的同類調查，在 15 歲或以上的人士中，49% 曾為個人事務而使用網上政府服務。

4.26　由於使用網上政府服務日漸普及，因此有需要考慮以政府職位空缺的簡要公告 (類似報章 C 所刊登的)，取代中文綜合招聘廣告。決策局及部門亦應審慎檢討，是否有需要在英文報章刊登資料詳盡的招聘廣告。

政府網站上的招標公告

4.27　報章上的政府公告主要包括法定公告和招標公告。法定公告是決策局及部門根據各條例的規定而刊登。至於招標公告，則沒有強制在報章上刊登。決策局及部門可自行酌情決定，在一份或多於一份報章刊登招標公告。2011–12 年度，決策局及部門刊登招標公告的開支約為 1,600 萬元，佔刊登政府公告的總開支 (4,200 萬元 —— 見第 4.4 段表五) 的 38%。

4.28　根據財經事務及庫務局於一九九九年發出的指示，所有決策局及部門現已在其網站設有“招標公告”部分，載列現正進行的招標工作的資料。財經事務及庫務局的網站亦載列有關政府採購的資料，並提供超連結，連接到刊登招標公告的決策局及部門網頁。審計署認為，與刊登報章廣告相比，使用政府網站刊登招標公告更具效率及成本效益。

4.29　二零一零年九月前，採購項目如受《世界貿易組織政府採購協定》所規管，採購部門須在憲報及本地報章刊登招標公告。二零一零年九月，財經事務及庫務局經檢討後，通知決策局及部門，受該協議規管的採購項目招標公告，須在憲報和有關決策局及部門的網站刊登，而不是在本地報章刊登。

4.30　審計處留意到，多個決策局及部門仍然在報章刊登各類招標公告，例如有關租／賣地、租賃政府處所，以及採購物品及服務的招標。審計署亦留意到，政府物流服務署 (物流署 —— 政府的中央採購單位，負責處理大量招標) 自二零一一年四月一日起，已停止在報章刊登招標公告。因此，2011–12 年度，物流署在報章廣告方面節省 120 萬元。審計署認為，決策局及部門應只在有需要時才在報章刊登招標公告。

審計署的建議

4.31　**審計署*建議* 政府新聞處處長應：**

(a)　**密切留意求職者是否廣泛使用政府網站，以獲取政府職位空缺的資料及遞交申請表；**

(b)　**定期提醒決策局及部門，計及到網上求職日趨普及，審慎考慮減少在報章刊登資料詳盡的招聘廣告；及**

(c)　**提醒決策局及部門，顧及到政府網站已載有招標公告，審慎考慮是否仍有需要在報章刊登招標公告。**

當局的回應

4.32　政府新聞處處長整體上同意審計署的建議，並表示新聞處會：

(a)　就刊登廣告的需要徵詢決策局及部門的意見，包括網上版本是否確實可以取代現時在報章刊登的廣告；及

(b)　就刊登招標公告的現行指引徵詢財經事務及庫務局的意見，並把有關結果告知決策局及部門。

第 5 部分：銷售及派發政府刊物

5.1　本部分探討新聞處銷售和派發政府刊物的情況。討論的事宜如下：

(a)　銷售刊物 (第 5.7 至 5.23 段)；

(b)　管理存貨 (第 5.24 至 5.38 段)；及

(c)　免費派發可供購買的刊物 (第 5.39 至 5.49 段)。

刊物銷售小組

5.2　新聞處在宣傳及推廣科之下設立刊物銷售小組，以銷售政府刊物。大部分由決策局及部門製作的可供購買刊物，由該小組負責處理 (註 10)。圖一至四顯示若干可供購買的政府刊物例子。

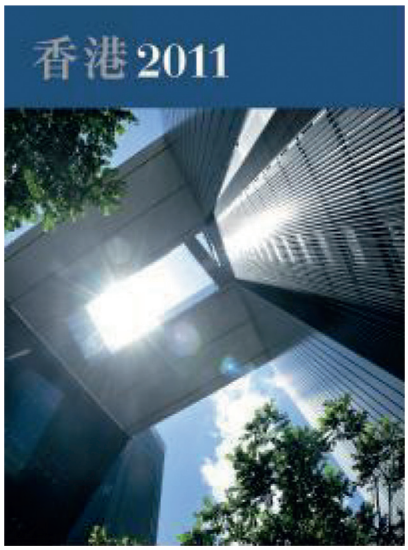
註 10：*數個決策局及部門 (例如統計處和地政總署) 有各自的刊物銷售安排。*

圖一至四

可供購買的政府刊物例子

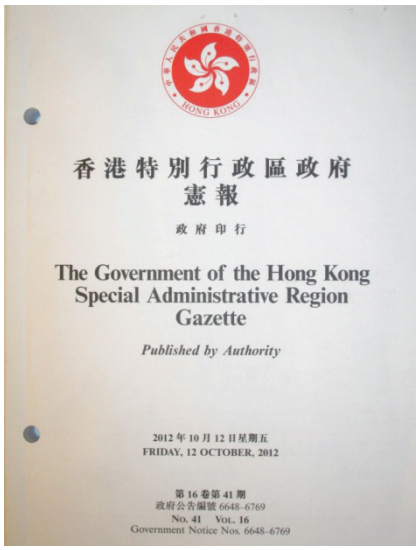
圖一

香港年報 2011



圖二

香港政府憲報



圖三

2011 年升降機及自動梯
建築工程守則

圖四

香港野外樹木圖鑑

資料來源：新聞處的記錄

5.3　就一份可供購買的政府刊物而言，新聞處會先諮詢出版該刊物的決策局或部門，預計所需的印本數量，然後向物流署發出印務訂單，物流署會向新聞處收取印刷費用。新聞處負責釐定政府刊物的售價。

5.4　按照政府的一般政策，各項政府收費的水平應足以收回所提供物品或服務的全部成本。新聞處依循這個收回全部成本的政策，並根據既定公式釐定政府刊物的售價。就此，一份刊物的全部成本 (註 11) 包括印刷費用 (由物流署收取) 和銷售開支 (由新聞處支付)。

5.5　2011–12 年度，新聞處的政府刊物銷售總額約為 600 萬元。表六臚列各類政府刊物的銷售額。

表六

各類政府刊物的銷售額
(2011–12 年度)

類別	(百萬元)	(%)
政府報告書及一般刊物	2.17	36%
香港法例	1.40	23%
政府表格	1.16	19%
香港政府憲報 (憲報)	0.78	13%
統計刊物	0.25	4%
其他印刷品 (例如地圖和名信片)	0.15	3%
教育刊物	0.11	2%
總計	6.02	100%

資料來源：新聞處的記錄

註 11：*按照新聞處的做法，在釐定一份刊物的全部成本時，不會將編製刊物內容的成本計算在內。*

5.6　刊物銷售小組的銷售處現設於北角政府合署六樓，於辦公時間 (包括午膳時間) 開放給公眾購買政府刊物。公眾亦可經由政府網上書店，或透過電話、傳真或電郵購買政府刊物，並以郵遞方式收取。某些政府刊物亦於商營書店或其他政府部門銷售。表七臚列政府刊物的各種銷售途徑。

表七

政府刊物的各種銷售途徑
(2011–12 年度)

銷售途徑	(百萬元)	(%)
透過電話、傳真或電郵	2.33	39%
新聞處的銷售處	1.84	31%
其他政府部門 (註)	1.40	23%
政府網上書店	0.31	5%
商營書店	0.14	2%
總計	6.02	100%

資料來源：新聞處的記錄

註：工業貿易署和消防處所銷售的政府表格的銷售額約為 91 萬元 (即 140 萬元的 65%)。

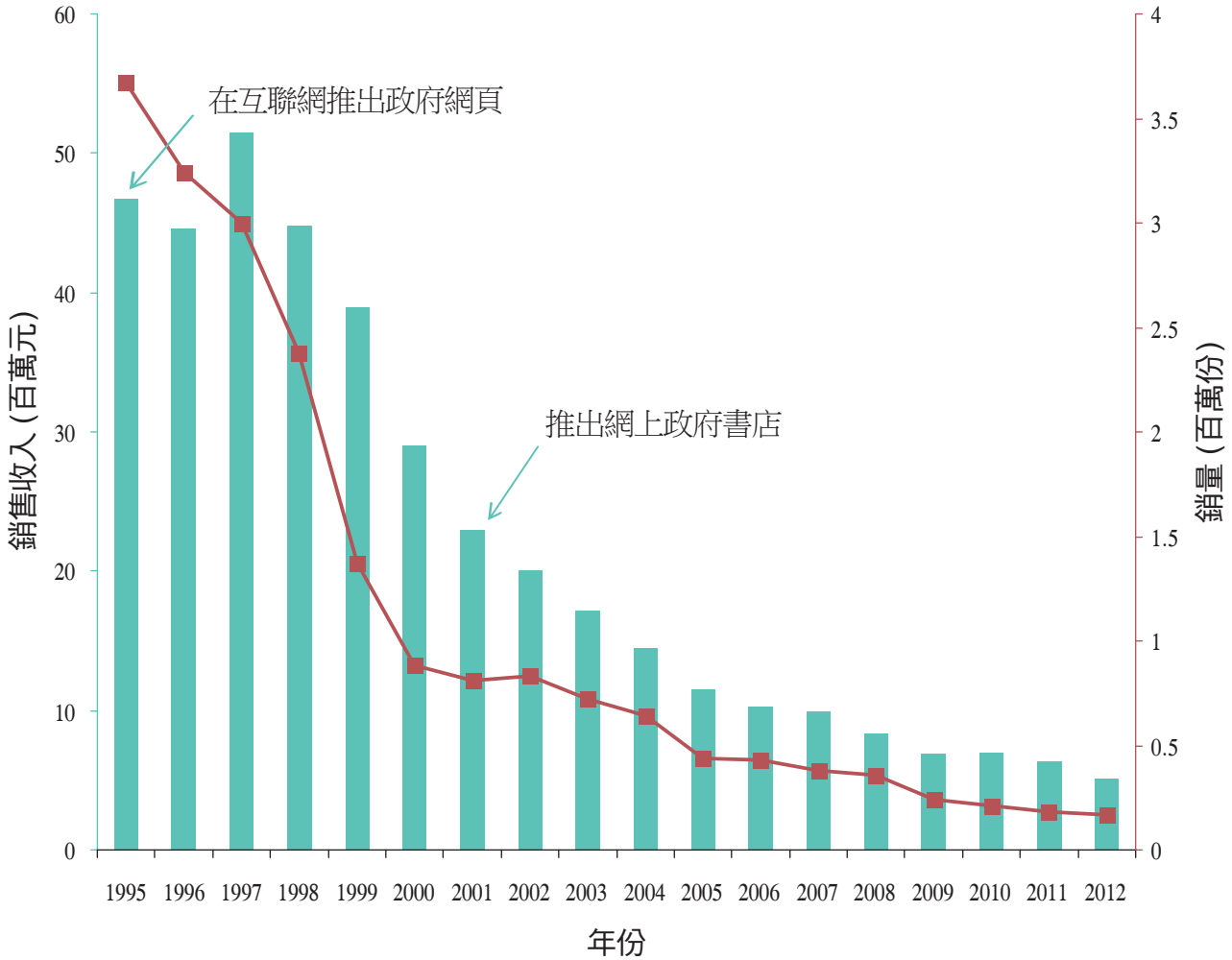
銷售刊物

刊物銷量的下降趨勢

5.7　政府刊物的銷量和銷售收入均有下降趨勢。在一九九五至二零一二年期間，銷量下降 95%(由 367 萬份跌至 17 萬份)，銷售收入則下降 89%(由 4,680 萬元跌至 520 萬元)。圖五顯示有關詳情。

圖五

政府刊物的銷量及銷售收入
(一九九五至二零一二年)



說明：銷售收入

銷量

資料來源：新聞處的記錄

5.8　部門網站經常提供政府刊物的網上電子版，供免費瀏覽及下載。新聞處表示，政府刊物的銷量因此而日益減少。為了節省開支和保護環境，越來越多人採用電子版，政府刊物的需求估計仍會繼續下降。

刊物銷售的營運業績

5.9　如第 5.4 段所述，新聞處在釐定刊物的售價時，採取收回全部成本的政策。理論上，該處銷售刊物，應可從銷售收入收回相關成本 (即印刷費用和銷售開支)。審計署就 2009–10 至 2011–12 三個財政年度政府刊物銷售的營運業績，進行了分析。審計署發現，在該三個年度，刊物銷售每年的營運虧損均超過 1,100 萬元。表八顯示 2011–12 年度的營運業績。

表八

刊物銷售的營運業績
(2011–12 年度)

		(百萬元)
(a)	銷售收入	6.02
(b)	售出刊物的印刷費用	5.25
(c)	銷售開支	12.05
(d)	營運盈餘／(虧損) (d) = (a) − (b) − (c)	(11.28)
(e)	以百分率計算未能收回的成本 (e) = (d) ÷ [(b) + (c)]	65%
(f)	在憲報刊登公共啓事所收費用 (註)	19.61

資料來源：審計署對新聞處記錄的分析

註：　憲報是政府的官方刊物，通常在星期五出版。公眾人士繳付費用後，可就公司清盤、破產、業務轉讓等事宜，在憲報刊登公共啓事。

5.10　如表八所示，新聞處未能從銷售政府刊物收回相關的印刷費用和銷售開支，營運虧損達 1,128 萬元。審計署亦發現，新聞處少收的相關成本甚大 (65%)，主要原因是新聞處在釐定政府刊物的售價時，並沒有嚴格遵守收回全部成本的原則，詳情如下：

(a) ***少收回的銷售開支***　新聞處基本上按照收回全部成本的原則，釐定政府刊物的售價 (憲報除外——見下文 (b) 段)。政府刊物的售價，是印刷費用加一個用以收回銷售開支的溢價。審計署審查新聞處如何計算刊物的售價時發現，部分銷售開支不適當地分攤予免費派發

的刊物 (註 12)。由於這些免費派發的刊物既不涉及銷售開支，亦無銷售收入，將銷售開支分攤予這些刊物，將使新聞處少收回銷售開支。審計署估計，在 2011–12 年度少收回的刊物 (憲報除外) 相關成本約為 200 萬元；及

(b) ***憲報的定價*** 一九八零年，新聞處經諮詢有關決策局及部門後，決定在釐定憲報的售價時，以物流署所收取的公共啓事收費抵銷憲報的印刷費用。然而，自一九八六年起，公共啓事收費超出印刷費用。新聞處認為，憲報理論上可免費發行。一九九八年，新聞處沒有按照收回全部成本的原則，將憲報售價修訂為每份 70 元。自此以後，憲報售價再無調整。審計署估計，在 2011–12 年度少收的憲報相關成本約為 700 萬元。

5.11 從第 5.9 段表八可見，營運虧損似乎由憲報公共啓事收費資助 (見表八 (f) 項)。然而，審計署留意到，以收入 (即屬於政府一般收入一部分的公共啓事收費) 抵銷成本，與收回全部成本的政策並不相符。題為“各項收費”的財務通告第 6/2006 號，訂明了有關釐定政府服務各項收費的指引及程序。通告並無條文規定，在釐定政府服務的收費水平時，可以收入抵銷成本。因此，必須有明確的政策決定，才能以政府一般收入承擔部分成本 (在這情況下，該項收費便應列為受資助的收費)。如第 5.10(b) 段所述，以公共啓事收費抵銷印刷費用的做法，是於一九八零年經諮詢有關決策局及部門後採用，並只適用於憲報的定價。審計署認為，新聞處有需要檢討以政府一般收入資助刊物銷售的整體營運是否恰當，並就此諮詢民政事務局和財經事務及庫務局。

5.12 新聞處在進行該項檢討時，亦應適當考慮是否有需要透過減省用紙，從而推動環保。二零零零年十二月，物流署在其網站推出憲報電子版 (電子憲報)，供免費瀏覽及下載。為推動環保管理措施，應鼓勵憲報使用者以電子憲報取代其印刷版。二零零三年三月，當時的環境運輸及工務局發出有關“加強環保管理措施”的通函，鼓勵決策局及部門發布訊息時善用電子媒介。時至今日，大部分政府刊物已具備網上電子版，供免費瀏覽及下載。不過，政府刊物現時的售價受到“資助”，此舉將鼓勵繼續使用刊物的印刷版，因此偏離政府加強環保管理措施的政策。

註 12：*新聞處除銷售政府刊物外，亦會免費派發這些刊物予各決策局及部門和相關機構，供其運作或參考之用。*

5.13　基於既定的售價水平和近年刊物銷量的下降趨勢，新聞處勢難提高憲報和其他刊物的售價。審計署認為，在可見的將來，銷售營運仍有賴政府資助。新聞處須探討未來路向，以更具成本效益的營運模式銷售政府刊物。在這方面，新聞處可考慮：

(a)　鼓勵公眾使用網上政府書店 (第 5.14 至 5.16 段)；及

(b)　探討推出按需求即時印製服務 (第 5.17 段)。

網上政府書店

5.14　新聞處自二零零一年十一月起營運網上政府書店 (網上書店)，讓用戶可一次過瀏覽刊物清單、訂購刊物和付款。網上書店每周七天全日二十四小時提供服務，供市民購買各式各樣的政府刊物。網上服務通常可提高效率，以及改善顧客服務的質素。

5.15　網上書店的使用量一直偏低。在 2009–10 至 2011–12 過去三個年度，網上書店每一個年度的銷售收入只佔總銷售收入約 5%。不過，新聞處並未進行檢討，以確定使用量偏低的原因。新聞處須進行檢討，並收集用戶對網上書店服務的意見，以期採取改善措施 (例如令網上書店的網頁更方便易用)。

5.16　審計署認為，新聞處須積極鼓勵用戶使用網上書店，或透過電話、傳真或電郵訂購刊物，以及長遠而言，研究關閉銷售處 (見第 5.6 段) 是否可行，從而節省成本。就此，審計署留意到，新聞處在二零零三年關閉金鐘的銷售處，銷售開支在一個年度內節省了 1,110 萬元 (註 13)。

註 13：*二零零三年九月前，新聞處設有兩個銷售處銷售刊物。二零零三年九月，為配合政府的電子商務政策，新聞處關閉金鐘的銷售處。關閉該銷售處之前，新聞處在 2002–03 年度的銷售開支為 2,350 萬元。在 2004–05 年度，銷售開支降至 1,240 萬元，節省的成本為 1,110 萬元。*

按需求即時印製服務

5.17　按需求即時印製服務是一種嶄新的出版方式，隨數碼印刷技術的發展而出現。這種服務能夠因應需求印製小量刊物，使刊物印製有更大的彈性，而無需要採用傳統的出版方式。時至今日，大部分政府刊物已具備網上電子版。市民對印刷版的需求日漸下降，亦難以預測。這種服務具有成本效益，既可配合用戶需求，提供小量印刷本，亦可將成本維持在最低水平。審計署的研究顯示，美國的政府印務局現正採用按需求即時印製服務，以印製政府刊物出售。在香港，決策局及部門並不常採用這種服務出售刊物。在這方面，審計署留意到，統計處近期採用這種服務，以出售定期出版的統計報告 (詳見附錄 A)。在探討政府刊物銷售的未來路向時 (見第 5.13 段)，新聞處須審慎研究引入這種服務以取代傳統出版方式是否可行，以及是否合乎成本效益。

審計署的建議

5.18　**審計署*建議* 政府新聞處處長應在諮詢民政事務局局長和財經事務及庫務局局長後：**

(a) **檢討以政府一般收入資助刊物銷售的整體營運這做法是否恰當，過程中須考慮如刊物的售價獲得資助，會鼓勵繼續使用印刷版 (而不是電子版)，因而偏離政府加強環保管理措施的政策；**

(b) **探討政府刊物銷售的未來路向，顧及到近年銷量持續下降和營運虧損甚大，務求以更具成本效益的模式營運；**

(c) **查明網上政府書店使用量偏低的原因，並收集用戶的意見，以找出改善服務的措施 (例如令網頁更方便易用)；**

(d) **積極鼓勵公眾使用網上政府書店，或透過電話、傳真或電郵訂購刊物，以及長遠而言，審慎考慮關閉銷售處是否可行；及**

(e) **探討就銷售政府刊物推出按需求即時印製服務是否可行。**

當局的回應

5.19 政府新聞處處長整體上同意審計署的建議，並表示新聞處會：

(a) 與財經事務及庫務局和民政事務局商討政府刊物銷售的定價公式，當中將顧及大部分政府刊物的獨特角色和市場，以及該等刊物並非由商營機構刊印此一事實；

(b) 採取措施降低刊物銷售小組的間接成本，同時維持服務質素；

(c) 透過將會在二零一三年第四季推出的流動電話應用程式，擴大網上政府書店的對象接觸面；及

(d) 探討按需求即時印製服務是否適合任何政府刊物。如果適合，告知刊物擁有者可選用這種服務。

5.20 民政事務局局長表示，民政事務局會在有需要時協助新聞處的跟進工作。

5.21 財經事務及庫務局局長同意審計署的建議，檢討以政府一般收入資助刊物銷售的整體營運這做法是否恰當。

5.22 庫務署署長表示：

(a) 新聞處根據多年前當時的財政科批准的既定公式，釐定政府刊物的售價。時移勢易，庫務署認為宜就該公式進行檢討。事實上，庫務署已在二零一一年八月，通知新聞處該公式已屆檢討期限。新聞處在回應時表示，同意與民政事務局和財經事務及庫務局跟進此事；及

(b) 憲報的售價多年來維持在每本 70 元。二零一一年八月，庫務署建議新聞處就定價政策，徵求民政事務局和財經事務及庫務局的批准。新聞處在回應時表示，同意與民政事務局和財經事務及庫務局跟進此事。

5.23 政府物流服務署署長表示，物流署隨時可協助新聞處進行所建議的研究，探討就銷售政府刊物使用按需求即時印製服務是否可行，以及是否符合成本效益 (見第 5.18(e) 段)。

管理存貨

5.24　儲存刊物的成本，佔新聞處銷售政府刊物的營運開支一個不小部分。新聞處有兩個倉庫，用作儲存刊物存貨：

(a) 一個位於黃竹坑的租賃倉庫，面積為 1 010 平方米。在 2011–12 年度，使用成本 (包括租金和差餉) 為 120 萬元；及

(b) 一個位於長沙灣由政府擁有的倉庫，面積為 300 平方米。在 2011–12 年度，使用物業的名義成本為 90 萬元。

兩個倉庫的使用總成本為一年 210 萬元。新聞處亦派調六名人員，負責倉庫的運作。

找出過時存貨

5.25　長期未能售出的刊物，會視為過時存貨而須予處置，以節省儲存空間和成本。新聞處按以下準則，查找須予處置的過時刊物：

(a) 決策局及部門製作的報告，出版後三年會視為過時；

(b) 定期刊物 (例如憲報和統計報告)，出版後兩年會視為過時；

(c) 內容已予修訂為新版本的刊物 (例如香港法例和學校課程綱要)，其舊版本會視為過時；及

(d) 滯銷五年的刊物，會視為過時。

5.26　新聞處處理過時存貨時，採取以下程序：

(a) 在每個財政年度完結時，新聞處按既定準則找出過時存貨；

(b) 新聞處會註銷及處置所找出的過時存貨。根據《物料供應及採購規例》，如須予註銷的過時存貨的成本超逾 50 萬元，新聞處須取得財經事務及庫務局的批准；及

(c) 新聞處取得註銷的批准後，會把過時存貨當作廢紙處置並循環再用。

5.27　截至二零一二年三月三十一日，新聞處的刊物存貨涉及 3,690 萬元，當中過時存貨涉及 940 萬元 (25%)。審計署檢查過時存貨的組成部分，發現有過時存貨累積經年的情況 (詳情見表九)。

表九

截至二零一二年三月三十一日
過時存貨的組成部分

過時存貨所屬的財政年度	印刷費用	處置過時存貨的進度（截至 2013 年 3 月的情況）		
		向財經事務及庫務局申請註銷	註銷申請獲得批准 (註)	處置過時存貨
	(百萬元)			
2005–06	2.1	2010 年 11 月	2011 年 4 月	2012 年 8 月
2006–07	3.1	2011 年 4 月	2011 年 7 月	2012 年 12 月
2007–08	1.7	2012 年 11 月	2013 年 2 月	有待處置
2008–09	1.8			
2009–10	0.7	2013 年 2 月	2013 年 3 月	有待處置
總計	9.4			

資料來源：新聞處的記錄

註：財經事務及庫務局表示，當收到新聞處註銷過時存貨的申請後，該局會審批申請，如有需要，會要求新聞處提供補充資料。因此，申請提交後要相隔一段時間才會獲得批准。

5.28　從表九可見，新聞處向財經事務及庫務局申請註銷過時存貨的工作緩慢。舉例來說，2005–06 年度的過時存貨，直至二零一零年十一月才申請註銷。二零一三年二月，新聞處告知審計署已找出 2010–11 年度的過時存貨，但尚未找出 2011–12 年度的過時存貨。二零一三年三月，財經事務及庫務局告知審計署，已批准新聞處註銷 2010–11 年的過時存貨 (140 萬元) 的申請。

未能找出滯銷存貨

5.29　各決策局及部門通常會使用物流署所提供的電腦化物品分類記帳系統，管理庫存物品。該系統會就庫存的每項物品及所有物品，提供每月存貨周轉率報告 (註 14)，因此是找出滯銷庫存物品的有效工具。新聞處亦有本身的電腦系統管理刊物存貨，但該系統不會提供存貨周轉率的資料，以找出滯銷刊物。至今，新聞處並無找出任何滯銷刊物當作過時存貨處置 (見第 5.25(d) 段)。因此，滯銷刊物如果根據其他準則 (見第 5.25(a) 至 (c) 段) 並不符合過時存貨的定義，便可能繼續存倉多年。新聞處須就個別刊物編訂存貨周轉率，才能找出滯銷存貨予以註銷及處置。

5.30　審計署在審查新聞處的刊物存貨後發現：

(a)　在各類刊物中，教育刊物的銷售收入最少 (例如在 2011–12 年度佔總數的 2% —— 見第 5.5 段表六)；及

(b)　近年甚少在教育刊物中找出過時存貨。

5.31　根據新聞處的記錄，在 2011–12 年度，售出教育刊物的成本及這類存貨的平均成本分別為 7 萬元及 152 萬元。存貨周轉率僅為 0.05 左右 (即 0.07/1.52)。此外，審計署估計了這類刊物中個刊物刊物的存貨周轉率，有關結果撮述於附錄 B。

5.32　為了節省儲存成本，新聞處必須找出滯銷刊物，以期及早採取處置行動，或探索其他用途 (例如轉交其他可以使用這些刊物的決策局及部門)。

可節省儲存成本

5.33　儘管新聞處尚未找出所有過時或滯銷的存貨 (見第 5.28 及 5.29 段)，但截至二零一二年三月三十一日，涉及 940 萬元的過時存貨，已佔涉及 3,690 萬元的總存貨的 25%。假如新聞處處置了所有過時及滯銷的存貨，便可騰出大量儲存空間。新聞處兩個倉庫的儲存空間，合共大約 1 310 平方米。在長沙灣的倉庫 (300 平方米)，佔總儲存空間約 23%(即 300 ／ 1 310)。新聞處表示，該貨倉無駐倉人員，主要用作儲存過時存貨。倘若新聞處可從速處置所有過時及滯

註 14： *庫存物品的存貨周轉率，是指在一年內該物品的存貨流經倉庫的次數，計算方法是將該物品在一年內所發放存貨的總成本，除以該物品存貨的平均成本。*

銷的存貨，便不再需要該倉庫作庫存用途，並可在一個年度節省 90 萬元使用物業的名義成本 (見第 5.24(b) 段)。

減少印刷量以盡量減少過時存貨

5.34　未售出的刊物中，如出現大量過時存貨 (見第 5.33 段)，便顯示印刷量超過公眾對政府刊物的需求量。近年，財經事務及庫務局在處理新聞處提交有關過時存貨的註銷申請時，曾要求該處監控刊物存貨的數量，並適時提交註銷申請 (如有的話)。審計署留意到，在 2001–02 至 2011–12 年度，新聞處銷售刊物的印刷成本，已由 3,000 萬元降至 700 萬元，跌幅達 77%。新聞處須就可供購買的政府刊物的公眾需求量，繼續致力作出更為準確的評估，藉此減少印刷量，從而盡量減少過時存貨。

查核刊物存貨

5.35　根據《物料供應及採購規例》，各部門須檢驗及查核所有倉庫內的全部存貨。不過，審計署留意到，新聞處沒有根據《物料供應及採購規例》，定期檢驗兩個倉庫內的刊物存貨。鑑於該處沒有定期全面查核存貨記錄，存貨結餘的準確程度令人質疑，而新聞處在數次申請註銷過時存貨時，亦發現數額有所差異。

審計署的建議

5.36　**審計署*建議* 政府新聞處處長應：**

(a) **在以下範疇加快採取行動：**

(i) **處置 2007–08 至 2010–11 年度的過時存貨；及**

(ii) **找出 2011–12 年度的過時存貨予以處置；**

(b) **就個別刊物編訂存貨周轉率，以找出滯銷刊物予以處置 (或作其他有利用途)；**

(c) **處置上文 (a) 及 (b) 項所指的過時及滯銷的存貨後，探討停止使用長沙灣貨倉的可行性；**

(d) **諮詢出版刊物的決策局及部門，更準確評估政府刊物的公眾需求量，藉此減少印刷量，從而盡量減少過時存貨；及**

(e) **確保新聞處會根據《物料供應及採購規例》進行存貨檢驗，以查核存貨記錄。**

當局的回應

5.37 政府新聞處處長整體上同意審計署的建議，並表示新聞處會：

(a) 繼續註銷存貨，追趕進度。有關 2011–12 及 2012–13 年度的存貨註銷，新聞處正計劃在二零一三年年底或之前取得批准，但須視乎財經事務及庫務局所要求的澄清及額外資料；

(b) 研究可否提升記錄刊物銷售的電腦系統功能，找出滯銷存貨，以便在年度註銷工作中處理有關刊物；

(c) 如滯銷或過時刊物包含仍然有用的內容，會與刊物擁有者 (例如教育局) 研究可否減價銷售。如情況許可，新聞處會諮詢財經事務及庫務局，研究可否提供折扣，銷售過時或滯銷存貨；

(d) 待註銷工作追上進度後，便會在黃竹坑倉庫進行盤點 (見第 5.24(a) 段)；

(e) 待註銷工作追上進度後， 便會着手關閉長沙灣倉庫 (見第 5.24(b) 段)， 這樣既可減省運作費用， 亦有助設立更嚴謹的存貨管理制度；及

(f) 繼續提醒決策局及部門，應審慎檢視印刷刊物的需要，並為印刷量提出理據。至於由新聞處負責的刊物 (特別是憲報和香港年報)，其印刷量會每年予以檢視。過去五年，有關刊物的印刷量每年均有所減少，務求節省用紙，並減低儲存方面的需求。

5.38 政府物流服務署署長表示，該署隨時可向新聞處提供任何所需的意見／支援，使其得以妥善有效管理庫存物品。

免費派發可供購買的刊物

5.39　除銷售政府刊物外，新聞處亦負責向決策局及部門和相關機構免費派發可供購買的刊物，供運作或參考之用。新聞處為此備有派發名單。有關刊物包括憲報、香港法例、政府帳目及部門刊物。2011–12 年度，新聞處派發的可供購買刊物有 84 種，約 43 000 份，印刷費用為 1,110 萬元。

5.40　根據二零零三年三月發出有關“加強環保管理措施”的通函 (見第 5.12 段)，決策局及部門應檢討其刊物清單，包括部門報告，並盡量把印刷本刊物的數目減至最低，以節約用紙。該通函亦鼓勵決策局及部門善用電子方式發布訊息，例如把刊物上載至網站／網頁及／或使用電腦唯讀光碟。為此，決策局及部門已採取行動，在刊物方面節約用紙。舉例來說，在二零零三年之前，行政署長每年均印刷政府電話簿，派發給決策局及部門。2001–02 年度，派發的電話簿共 24 000 本，費用為 90 萬元。自網上版電話簿面世後，電話簿已於二零零三年停止出版。

5.41　自二零零三年起，新聞處已定期建議／提醒決策局及部門，考慮是否仍有需要出版部門報告的印刷本。不過，在 2011–12 年度，派發刊物的成本 (印刷費用為 1,110 萬元)，數額仍然可觀，較新聞處售出刊物的成本 (530 萬元) 高逾一倍。審計署留意到，在 2011–12 年度新聞處派發的 84 種政府刊物當中，82 種 (98%) 已上載至負責出版的決策局及部門的網站，供免費瀏覽及下載 (註 15)。政府刊物印刷本的數目，似乎仍有進一步減少的空間。新聞處應加強鼓勵有關的決策局及部門，考慮是否仍有需要繼續出版刊物印刷本，以供銷售及派發。現時，所有決策局及部門應已具備連接互聯網的所需設施，政府人員應已熟習工作時使用電子版刊物。此外，新聞處或須查明，在派發名單上的決策局及部門和相關機構是否仍然需要政府刊物印刷本。

派發憲報

5.42　在 2011–12 年度新聞處向決策局及部門和相關機構派發的刊物中，憲報所佔的數量及款額分別為 43% 及 53%。派發的憲報共 18 300 份 (每周派發一次，共 53 周)，印刷費用為 580 萬元。

註 15：*沒有網上版的兩種刊物是更新香港法例活頁版的修訂活頁。*

5.43　二零零零年十二月，物流署在其網站推出電子憲報 (見第 5.12 段)，供免費瀏覽及下載。自此，銷售及派發的憲報數目大幅下跌。銷售給訂閱者的憲報數目，由二零零零年的每周 2 000 份下跌至二零一二年的每周 160 份，跌幅為 92%。至於免費派發給決策局及部門和相關機構的憲報數目，亦由二零零零年的每周 1 240 份下跌至二零一二年的每周 350 份，跌幅為 72%。

5.44　憲報載有政府公告 (例如委任和招標) 及法律公告 (例如獲立法會通過的法例和規例)。政府的《總務規例》就決策局及部門備存憲報，提供指引。就每套在公事上使用的香港法例而言，決策局及部門須備存一套憲報。審計署的研究發現，這項規定多年前 (一九七零年代之前) 由行政署長制定。儘管電子憲報已經推出，但有關規定沒有修訂。

5.45　2011–12 年度，就每周公布的憲報而言，免費派發的數目為 350 份。這 350 份憲報分別派發給 78 個決策局及部門和相關機構，當中 44 個決策局及部門和相關機構 (56%) 收取一份，34 個 (44%) 則收取一份以上 (註 16)。審計署根據二零一二年十二月的資料發現，自電子憲報於二零零零年推出後，四個決策局及部門已選擇不收取新聞處派發的憲報印刷本。審計署認為，鑑於現時已有電子憲報，有需要檢討《總務規例》內有關決策局及部門備存憲報印刷本的條文。

審計署的建議

5.46　**審計署*建議* 為達到節約用紙的目的，以及鑑於大部分政府刊物已在互聯網上以電子方式提供，政府新聞處處長應：**

(a) **積極鼓勵有關的決策局及部門，考慮是否有需要繼續出版刊物印刷本，以供銷售及派發；及**

(b) **就收取政府刊物印刷本的需要和理據，諮詢新聞處派發名單上的決策局及部門和相關機構。**

5.47　**審計署亦*建議*，鑑於現時已有電子憲報，行政署長應在諮詢政府新聞處處長後，檢討《總務規例》內有關決策局及部門備存憲報印刷本的條文。**

註 16：*27 個決策局及部門和相關機構收取 2 至 10 份；6 個收取 11 至 40 份；以及 1 個收取 75 份。*

當局的回應

5.48 政府新聞處處長同意審計署的建議，並表示新聞處會：

(a) 繼續提醒決策局及部門，審慎檢視印刷刊物的需要，並為印刷量提出理據；

(b) 檢視並檢討免費派發刊物清單，並建議決策局及部門展開同樣工作；及

(c) 就決策局及部門是否有需要在辦事處備存憲報印刷本，諮詢行政署長。

5.49 行政署長同意審計署的建議，並表示在諮詢新聞處、物流署、律政司等有關各方後，或有空間進一步檢討《總務規例》內有關條文，俾使決策局及部門日後可因應運作需要和情況，以及在有需要時是否有其他可行辦法以核實電子憲報的印刷本，自行決定是否有需要繼續收取憲報印刷本。她又表示：

(a) 當條例有任何新增／修訂條文時，政府出版的憲報會提供最新的法律副刊，以待決策局及部門備存的香港法例印刷本或網上雙語法例資料系統作出所需修訂。憲報所載的最新法律修訂，通常相隔一個月左右，才會在雙語法例資料系統更新。考慮到網上的電子憲報更方便閱覽，可能再無必要備存憲報的印刷本；

(b) 一些決策局及部門或須備存憲報印刷本，以供核實之用。值得留意的一點是，電子憲報的網站載有免責聲明，提醒使用者參照憲報印刷本以核實資料。不過，正如《總務規例》所訂明，憲報印刷本的數量應該盡量減少；及

(c) 隨着現今的資訊科技有長足發展，電子憲報與憲報印刷本因技術問題而不一致的機會似乎微乎其微，因此備存憲報印刷本以供核實之用的規定，看來只是基於設想的理由，多於滿足運作的需要。

第 6 部分：使用互聯網宣傳

6.1　本部分探討政府使用互聯網作宣傳的工作，集中於下列範疇：

(a) 檢查政府網站 (第 6.4 至 6.10 段)；及

(b) 政府使用社交媒體的情況 (第 6.11 至 6.22 段)。

使用互聯網發放資料的情況

6.2　使用互聯網上的政府網站發放資料，是有效率和效益的途徑。所有決策局及部門已設立各自的網站，作發放資料之用。政府亦已設立一站式入門網站，名為“香港政府一站通”(網址為 www.gov.hk)，提供公眾最常要的各類資料和服務。

6.3　一九九七年，新聞處成立互聯網資源中心，協助決策局及部門設立網站。現時，互聯網資源中心 (由一名高級新聞主任擔任主管，另有五名輔助人員) 具有以下職能：

(a) 協助決策局及部門使用網站發放資料；

(b) 管理行政長官辦公室、政務司司長辦公室、財政司司長辦公室的網站，以及“香港政府一站通”網站的部分；及

(c) 設立並管理若干主題網站 (例如有關選舉和選民登記的網站)。

檢查政府網站

6.4　民政事務局參考國際做法及業界和社區團體的意見後，發出《政府網站發放資料指引》(該指引)。該局負責監察該指引的實施情況，並不時予以檢討。新聞處在協助決策局及部門使用網站發放資料時，會檢查其網站是否符合該指引的規定。就此，新聞處按照該指引制訂了一份檢查清單。

6.5　該份清單涵蓋多個範疇，例如資料更新、網頁易讀性和瀏覽器兼容性。新聞處在檢查政府網站時，找出的常見不足之處包括以下兩項：

(a) 有些網頁未有適時予以檢討／修訂 (例如上一次檢討／修訂距今已超過一年)；及

(b) 有些超連結失效或運作欠妥。

檢查政府網站的工作有所遺漏

6.6 根據現行做法，新聞處會擬備一份時間表，每年檢查各政府網站。該處就二零一二年進行的檢查擬備的時間表包括 75 個決策局及部門的網站。審計署留意到，新聞處的檢查範圍，只涵蓋決策局及部門的主要網站，並未包括其轄下單位或服務採用不同域名的個別網站，例如商務及經濟發展局轄下旅遊事務署的網站，以及環境局轄下可持續發展科的網站。

建議改善措施的跟進工作

6.7 新聞處進行檢查後，會將檢查結果交予負責監察該指引實施情況的民政事務局 (見第 6.4 段)。民政事務局其後會將結果轉交有關決策局及部門，要求該些決策局及部門 (在一至兩個月內) 實施建議的改善措施，並向新聞處匯報有關進展。

6.8 審計署留意到，不是所有決策局及部門都會向新聞處匯報實施建議改善措施的進展。2011–12 年度，新聞處檢查了 75 個政府網站，並向 70 個網站建議改善措施。截至二零一三年一月，該 70 個決策局及部門當中，有 39 個 (56%) 沒有向新聞處匯報實施建議改善措施的進展。然而，新聞處沒有採取跟進行動，以確定有關建議改善措施有否推行，但會在下一輪的周年檢查再次檢查該等網站。

審計署的建議

6.9 **審計署*建議* 政府新聞處處長應：**

(a) **定期更新新聞處檢查政府網站的清單，以確保檢查工作沒有遺漏；及**

(b) **就新聞處檢查政府網站後提出的改善建議，與有關決策局及部門跟進實施建議的進展。**

當局的回應

6.10 政府新聞處處長整體上同意審計署的建議，並表示新聞處會：

(a) 把檢查網站是否符合該指引的規定的範圍擴大，以涵蓋目前不在檢查範圍內的決策局及部門的主要單位 (共約 15 個)；

(b) 改良有關是否符合規定的匯報機制，使之更具效率，並推行“依期再行提出”機制，提醒決策局及部門有需要確保其網站符合該指引的規定。新聞處會維持每年檢查增訂名單上約 90 個網站是否符合規定的服務承諾；及

(c) 在有需要時，向決策局及部門的網站負責人提供意見 (包括合規檢查清單)，以助確保其管理的主題、專題或特設網站符合該指引的規定。

政府使用社交媒體的情況

6.11　社交媒體指利用網上平台、應用程式和科技，使用戶可在網上進行互動聯誼的媒體。這種媒體提供渠道，利便互動、參與、發文及合作。由於用戶可藉此於互聯網上互相聯絡，建立關係，以達到個人及其他目的，社交媒體現已頗受歡迎。

6.12　社交媒體有不同的形式，包括以下各項：

(a) 社交網絡 (例如面書 (Facebook))，用戶可藉此建立網上羣組，分享共同興趣；

(b) 部落格 (blog)，用戶可在其上發表貼文 (例如文章、評論及事件敍述)，貼文通常按時序編排；

(c) 討論區，用戶可在其上討論及交換意見；

(d) 微博 (例如推特 (Twitter))，用戶可藉此交換簡短的文字訊息。微博訂戶會實時接收訊息；及

(e) 錄像及照片分享網站 (例如 YouTube)，用戶可藉此上載錄像或照片與人分享。

6.13　政府使用社交媒體可讓市民有更多而且便利的渠道發表意見和接收政府回應。此外，在訂立公共政策，以及設計／提供公共服務方面，政府可利用社交媒體，讓市民進行“網上參與”，從而使政策和服務更加以民為本。在香港，電子政府督導委員會 (註 17) 曾在二零零九年十月的會議上決定：

(a) 決策局及部門應借助各種工具，更主動地從互聯網蒐集公眾意見；及

(b) 政府應更主動地在互聯網上直接進行公眾參與活動。

6.14　為協助決策局及部門使用社交媒體，政府資訊科技總監辦公室在政府內聯網設立主題網站，提供指引供決策局及部門參考。該網站載有下述資料：

註 17：*電子政府督導委員會屬高層委員會，由財政司司長擔任主席，負責訂立政府轄下電子政府計劃的策略性發展方向，以及統籌各機構執行該計劃的工作。*

(a) 網上參與的不同方案 (例如接收公眾意見、 上載資料促使公眾討論，以及參與公眾討論)；

(b) 使用社交媒體時須關注的事項及挑戰 (例如對意見及批評的處理，以及網上保安措施的應用)；

(c) 開發社交媒體應用程式的輕快提示 (例如有關資訊保安及數據保密的提示)；及

(d) 面書和推特的使用指引。

6.15 截至二零一二年十二月，約 76 個主要政府決策局及部門和機構當中，只有 15 個 (20%) 使用社交媒體，包括：

(a) 八個使用面書 (例如社會福利署以這平台推廣義務工作)；

(b) 七個使用推特 (例如香港天文台以這平台發放天氣訊息)；及

(c) 10 個使用 YouTube(例如新聞處以這平台分享電視宣傳短片)。

6.16 審計署的研究顯示，相比之下，外國政府更多使用社交媒體。舉例來說，根據美國審計總署於二零一一年進行的研究，24 個主要聯邦政府機構中，有 23 個已在面書、推特或 YouTube 開設帳戶。英國方面，根據二零一二年的一項研究，地方市政府中，有 96% 以社交媒體發放新聞及資料，並有 90% 以社交媒體宣傳個別活動和運動。

6.17 鑑於社交媒體是頗新的發展，有必要就其使用方法，向決策局及部門提供更多指引。該等指引不應只包括資訊科技上的技術指引，亦應包括其他範疇的指引，如應變管理、評估某個社交媒體計劃是否值得推行、減輕使用社交媒體的風險，以及確保社交媒體以創新的方式得以善用。就此，若干海外國家已制訂使用社交媒體的全面指引。舉例來說，新西蘭已出版三套有關社交媒體的指引，提供使用社交媒體的宏觀指引和實用工具。

6.18 在香港，社交媒體日趨普及，特別受較年青的一代歡迎。鑑於社交媒體平台愈形重要，決策局及部門在制訂宣傳策略時，有需要將之納入考慮之列。然而，決策局及部門使用社交媒體的情況仍然有限 (見第 6.15 段)。就社交媒體在邀請公眾 (特別是較年青的一代) 參與方面的潛在用途，應可再作探討。作為政府的公關及宣傳顧問 (見第 1.2 段)，新聞處在參考海外國家的良好做法後，

有需要向決策局及部門提供更多指引(例如透過宣傳指南)，以期推動更廣泛和更有效使用社交媒體，作宣傳及公眾參與用途。

審計署的建議

6.19 **審計署*建議* 政府新聞處處長應在諮詢民政事務局局長及政府資訊科技總監後：**

(a) **找出方法進一步推動決策局及部門更廣泛使用社交媒體，作宣傳及公眾參與用途；及**

(b) **透過宣傳指南提供更多指引，以助決策局及部門更有效使用社交媒體。**

當局的回應

6.20 政府新聞處處長同意審計署的建議，並表示新聞處會：

(a) 把使用社交媒體的資料加入經修訂的宣傳指南內，每年向決策局及部門傳閱。有關使用社交媒體的指引，亦已上載政府資訊科技總監辦公室所管理的主題網站，供決策局及部門參閱 (見第 6.14 段)；

(b) 繼續上載內容到社交媒體平台，例如 YouTube、新浪微博和推特，以擴大有關政府的消息和宣傳資料的接觸面；及

(c) 鼓勵決策局及部門在宣傳工作中，增加使用社交媒體。

6.21 政府資訊科技總監表示：

(a) 使用社交媒體，可增加邀請市民參與的渠道，但要有效使用社交媒體，須有額外資源，以進行策劃、設計、收集資料、監察、檢討、管理和邀請市民參與的工作；

(b) 政府資訊科技總監辦公室已研發工具，例如影像串流、問卷和電子卡，供決策局及部門使用；

(c) 政府資訊科技總監辦公室會與新聞處合作，加強宣傳指南內有關社交媒體的內容；及

(d) 政府資訊科技總監辦公室會繼續在有需要時向決策局及部門提供意見，以及提供各種社交媒體工具，增加邀請公眾參與的渠道。

6.22 民政事務局局長表示，民政事務局會在有需要時協助新聞處的跟進工作。

附錄 A
(參閱第 5.17 段)

政府統計處

使用按需求即時印製服務以銷售政府刊物

1. 統計處於提供統計服務時，會製作各類統計報告。統計處以往出版印刷版的定期統計報告，並透過新聞處銷售。

2. 出版印刷版的統計報告會引致印刷費用、儲存費用、銷售開支，以及註銷過時存貨的費用。在 2006－07 至 2008－09 的三個年度，由新聞處當作過時存貨而予以註銷的統計報告，每年度的平均成本為 353,000 元。

3. 統計處自二零零九年推出網上電子版的統計報告起，分階段停止出版印刷版的統計報告。最後一份印刷版的定期統計報告於二零一一年十二月出版 (註)。

4. 雖然市民可以免費取得網上電子版統計報告，但是統計處亦提供按需求即時印製服務，為要求印刷版統計報告的使用者，於收取費用後，製作所需的統計報告電腦印刷版。

資料來源：審計處對統計處和新聞處記錄的分析

註： 統計處仍然為涉及重大公眾利益的統計報告出版印刷版，如二零一一年人口普查簡要報告。

附錄 B
(參閱第 5.31 段)

教育刊物的存貨周轉率
(2011–12 年度)

存貨周轉率 **(a)** (每年周轉次數)	顧客需求的 年數 **(b)=1/(a)**	刊物數目 **(c)**	截至 2012 年 3 月 31 日 的數量 **(d)**	截至 2012 年 3 月 31 日 的印刷費用 **(e)** (元)
少於 0.01	多於 100	281	174 900	1,090,398 (73.3%)
0.01 至少於 0.02	多於 50 至 100	20	2 523	44,694 (3.0%)
0.02 至少於 0.1	多於 10 至 50	46	15 480	311,649 (21.0%)
0.1 至少於 0.2	多於 5 至 10	9	1 826	22,971 (1.5%)
0.2 至少於 1	多於 1 至 5	14	819	12,317 (0.8%)
1 或以上	1 或以下	2	137	6,111 (0.4%)
	總計	372	195 685	1,488,140 (100.0%)

資料來源：政府新聞處的記錄和審計署的分析