

公共圖書館的管理

摘要

1. 根據國際圖書館協會聯合會 (國際圖聯)——聯合國教育、科學及文化組織 (聯合國教科文組織) 的《公共圖書館宣言》，聯合國教科文組織深信公共圖書館是開展教育、傳播文化、開放包容和提供信息的有力工具，也是可持續發展以及在個體思想中樹立和平觀念和豐富所有個體精神生活的重要工具。香港公共圖書館的目標是以多個方式為市民提供服務，包括作為資訊中心，為市民提供免費設施，讓他們能輕易獲取有關各學科及其最新發展的資料；作為持續教育的工具，讓市民利用圖書館資源去自學進修；作為推廣香港文學和文學研究的中心；作為消閒去處，讓市民善用餘暇；以及作為社區文化中心，為市民的日常生活增添姿采。

2. 香港的公共圖書館服務由康樂及文化事務署 (康文署) 負責。該署營運圖書館網絡，藉以提供圖書館服務。截至 2022 年 12 月 31 日，網絡包括 70 間固定圖書館和 12 間流動圖書館。香港公共圖書館亦在 3 個香港鐵路 (港鐵) 車站提供還書箱服務，方便市民歸還圖書及其他圖書館資料；以及營運 3 個自助圖書站，提供 24 小時服務 (例如借閱和歸還服務)。在 2022–23 年度，提供公共圖書館服務的預算開支為 14.28 億元。截至 2022 年 12 月 31 日，館藏涵蓋 1 520 萬項書籍、其他印刷資料 (例如地圖)，以及非印刷資料 (例如視聽資料)。此外，香港公共圖書館亦提供 14 個電子書館藏、83 個電子資料庫及約 4 500 種報章和期刊。康文署使用兩套主要圖書館資訊科技系統，即新世代綜合圖書館系統和多媒體資訊系統，以管理香港公共圖書館。該署現正開發智慧圖書館系統，以取代現有的兩套主要系統。審計署最近就公共圖書館的管理進行審查。

館藏的發展與管理

3. **需要加強監察館藏發展計劃的落實情況** 康文署每年為香港公共圖書館的整體館藏發展 (包括採購和註銷) 制訂館藏發展計劃。康文署表示，館藏發展計劃中建議的新增圖書館資料數量取決於多項因素，例如分館 (即 70 間固定圖書館、12 間流動圖書館和 3 個自助圖書站) 的館藏需要和使用率 (第 2.5 及 2.8 段)。審計署留意到：

- (a) **按類別的落實情況** 外借館藏中，部分類別的實際新增數量與館藏發展計劃中所訂的數量有顯著差距。舉例而言，在 2021–22 年度，成人

摘要

館藏中文書籍的落實率只有 72% (即實際新增數量較館藏發展計劃中所訂的低 28%)。然而，康文署並未有記錄出現差距的原因 (第 2.9 及 2.12 段)；及

- (b) **按學科的落實情況** 館藏發展計劃訂有採購新增圖書館資料時各學科所佔的比重 (例如在 2021–22 年度，為成人外借館藏採購的中文書籍中，18% 為小說)。然而，因系統上的限制，康文署未能提供按學科分類的實際採購比重的統計數字 (第 2.10 段)。

4. **需要繼續致力滿足分館的館藏發展需要** 康文署在制訂館藏發展計劃時，整合了在分館層面的新增圖書館資料需要，以反映各分館使用者的需要 (第 2.13 段)。審計署發現：

- (a) 康文署並無備存有關分館層面落實率的管理資料。審計署的分析發現，在 2017–18 至 2021–22 年度期間，各分館獲編配新增圖書館資料的數量與館藏發展計劃中要求的數量有顯著差距，介乎 54% 至 272% 不等；
- (b) 分館雖能提出建議，闡明有意加強館藏的學科，但並無文件證據顯示分館能按其建議獲編配新增的圖書館資料；及
- (c) 提出具體書目建議的分館數目由 2018 年的 38 間跌至 2021 年的 20 間，跌幅為 47% (第 2.13 及 2.14 段)。

康文署表示，目前未有可進行數據分析和統計匯報的相關工具，因此未能監察在分館層面的落實率。該署預期智慧圖書館系統將有助進行相關工作 (第 2.15 段)。

5. **需要持續檢視讀者對電子書的需求和探討有否適當指標以衡量電子資源的數量** 電子書的使用次數由 2018 年的 60 萬次，增至 2022 年的 360 萬次，增幅約 5 倍。康文署一直採購新電子書，以及為熱門書目採購額外複本。在 2018 至 2022 年期間，電子書的數量由約 29 萬項增至約 49 萬項，增幅為 67%。然而，審計署留意到讀者對電子書的需求未能完全獲滿足，即部分熱門電子書未能供即時借閱 (見第 17(b) 段)。審計署亦留意到康文署未有訂立指標以衡量電子資源的數量 (第 2.17、2.18 及 2.20 段)。

6. **需要加強監察未完成訂單** 康文署委聘承辦商採購圖書館資料，而承辦商應在合約訂明的承諾時限內交付所訂購的資料。康文署人員會根據承辦商每兩個月提交一次的訂單跟進報告，監察訂單情況 (第 2.21 段)。審計署的審查結果包括：

摘要

- (a) 康文署缺乏管理資料以監察所有訂單的整體情況 (第 2.21 段)；及
- (b) 審計署分析了兩份合約的訂單跟進報告，發現未完成的訂單中，有很大部分已超逾了合約就交付所訂購的圖書館資料而定的承諾時限。舉例來說，在其中一份合約下，有 568 張未完成訂單已超逾了承諾時限 (逾期天數由 4 至 646 天不等，當中 19 張訂單更已逾期超過 360 天)。然而，康文署的指引並未有訂明取消未付貨訂單的準則，亦沒有記錄保留逾期甚久但仍未完成訂單的理據 (第 2.23、2.24 及 2.26 段)。

7. **處理新增圖書館資料方面有可予改善之處** 在收到承辦商交付的新增圖書館資料後，康文署人員會負責處理該等資料，確保其在切實可行的情況下能盡快供公眾使用 (第 2.29 段)。審計署留意到：

- (a) 康文署未有就處理工序中的若干主要階段訂立目標時間 (例如編製目錄和處理階段)；
- (b) 系統編製的例外情況報告未能利便監察工作。舉例而言，「由館藏所屬圖書館整理」階段的目標處理時間為 3 個星期，但報告所列時間卻是 3 個月；「裝訂」階段的目標處理時間為 30 天，但卻未有編製有關報告；
- (c) 在截至 2023 年 1 月 31 日仍在處理的圖書館資料中，有部分的工作久未完成。以處於「裝訂」階段的資料為例，有 49% (即 24 481 項中的 12 026 項) 已超逾目標時間達 31 天或以上 (由 31 至 5 550 天不等，平均為 48 天)；及
- (d) 康文署未有為整體處理時間訂立目標，亦沒有為新增圖書館資料的整體處理時間 (即由收到圖書館資料至可供公眾使用的總共所需時間) 備存現成的管理資料 (第 2.30 及 2.31 段)。

8. **需要考慮披露圖書館資料的可供使用狀況和加快處理暫未可供使用及不能再供使用的圖書館資料** 審計署留意到：

- (a) 截至 2022 年 12 月，香港公共圖書館網站所報存的 1 520 萬項圖書館資料中，有 130 萬項 (9%) 未可供公眾使用 (例如處理中、正在檢視或有待註銷)(第 2.43 及 2.45 段)；及
- (b) 截至 2023 年 1 月 31 日，有約 40 萬項圖書館資料「暫未可供公眾使用」和 270 萬項「不能再供使用」；其中 75% 的「暫未可供公眾使用」資

摘要

料和 78%「不能再供使用」資料歸入有關類別已有 1 年或以上 (第 2.46 段)。

9. **需要加強檢視圖書館資料的工作以維護國家安全和採取跟進行動** 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》訂明，香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任。審計署留意到，康文署已因應投訴／查詢和國家安全風險方面的考慮，於 2021 年展開對圖書館資料的初步檢視工作。自此，康文署一直在檢視從初步檢視中識別的資料，以採取所需跟進行動 (例如暫停提供借閱服務)。康文署表示，香港公共圖書館已完成檢視顯然不利於國家安全的圖書館書籍，並已將之從館藏中移除。截至 2023 年 2 月，檢視工作和跟進行動仍在進行 (第 2.48、2.49 及 2.61 段)。

圖書館的運作

10. **需要加強行動以鼓勵公眾親身到訪圖書館** 審計署留意到，親身到訪香港公共圖書館的人次由 2015 年的 3 770 萬減至 2019 年的 3 470 萬，減幅約為 8%。2020 年的人次更大減至 740 萬，減幅為 79%。康文署表示，人次減少主要由於圖書館在 2019 冠狀病毒病疫情下暫時關閉和暫停服務。雖然 2021 年的人次增加 91% 至 1 410 萬，但 2022 年減少 16% 至 1 190 萬 (第 3.3 段)。

11. **需要持續檢視圖書館開放時間** 康文署在 2018 年進行了延長圖書館開放時間的試行計劃。根據 2019 年的試行計劃檢討報告，康文署擬訂了短期計劃 (包括在 2019 年年底或之前推行試驗計劃，設立無人服務區域，供在圖書館開放時間過後運作) 和長期計劃 (即配合智慧圖書館系統的開發和無線射頻識別技術的應用，探討更具成本效益的方式以延長圖書館開放時間)。審計署留意到，截至 2023 年 1 月，短期計劃和長期計劃均未能全面如期落實 (第 3.8 及 3.9 段)。

12. **為圖書館服務使用量訂立衡量服務表現準則和達標方面有可予改善之處** 康文署在其管制人員報告中就香港公共圖書館的圖書館服務使用量訂立了主要服務表現目標和指標，包括登記讀者、外借圖書館資料和網上搜覽 (第 3.12 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **圖書館服務使用量的部分主要服務表現目標未能達標** 香港公共圖書館在 2015 至 2022 年連續 8 年未能達到為外借圖書館資料所訂立的目標

摘要

(不足比率介乎 3% 至 50% 不等)；而在 2020 至 2022 年連續 3 年未能達到為網上搜覽所訂立的目標(不足比率介乎 22% 至 31% 不等)(第 3.13 段)；及

- (b) **為圖書館服務使用量訂立衡量服務表現準則方面有可予改善之處** 康文署管制人員報告中的衡量服務表現準則並沒有包括電子書和電子資料庫的使用量。此外，康文署亦沒有按照國際圖聯指引的建議，訂立有關活躍登記讀者的服務表現指標(第 3.15 段)。

13. **處理已歸還圖書館資料的外判服務有可予改善之處** 讀者可前往任何一間公共圖書館和自助圖書站借閱和歸還圖書館資料，亦可使用香港公共圖書館的還書箱服務歸還圖書館資料。康文署與香港郵政就提供處理已歸還圖書館資料的服務(即圖書館館際收發服務、港鐵車站還書箱收集服務和自助圖書站書籍補給及收集服務)簽訂了服務水平協議。現行協議所涵蓋的服務期為 2019 年 10 月至 2022 年 9 月，並加添附約以延長服務期一年至 2023 年 9 月(第 3.21 及 3.22 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要在切實可行的情況下盡快採用公開競投方式** 康文署直接採購由香港郵政提供的服務以處理已歸還圖書館資料，而沒有進行競投。康文署表示，在推行智慧圖書館系統下的中央分揀系統和新物流追蹤系統時，便可採用公開競投方式採購相關服務(第 3.25 及 3.26 段)；
- (b) **需要檢視服務規定** 圖書館館際收發服務和港鐵車站還書箱收集服務的服務費按所處理的圖書館資料數量而定。雖然兩種服務均設有最低每月服務費和數量保證水平，但在這兩種服務下所處理的圖書館資料數量有時低於最低每月保證水平。以港鐵車站還書箱收集服務為例，在 2019 年 10 月至 2022 年 9 月期間，平均每月所處理的圖書館資料數量為 19 963 項，較最低每月保證水平的 3 萬項少約 33%。此外，在自助圖書站書籍補給及收集服務方面，康文署在 2019 年檢視現行服務水平協議的安排時，未有將圖書館資料處理量納入考量(第 3.23 及 3.24 段)；及
- (c) **需要加強監察服務表現標準的達標情況** 關於在 2019 年 10 月至 2022 年 9 月期間提供的圖書館館際收發服務和在 2022 年提供的港鐵車站還書箱收集服務，審計署留意到，香港郵政未能經常達到服務水平協議所訂明的服務表現標準，而協議並沒有訂明未能達到服務表現標準的罰則。此外，康文署並沒有監察自助圖書站書籍補給及收集服務的服務表現標準的達標情況(第 3.31 段)。

14. **需要檢視港鐵車站還書箱服務** 自 2011 年 9 月起，香港公共圖書館推行試驗計劃，在 3 個港鐵主要轉車站 (即中環、九龍塘和南昌) 提供還書箱服務，以方便市民歸還圖書館資料。審計署留意到，還書箱服務的使用率大致呈下跌趨勢 (由 2017 年的 45% 跌至 2022 年的 21%)。此外，康文署自 2013 年起並沒有為此項計劃進行檢討和宣傳活動 (第 3.45 及 3.47 段)。

15. **自助圖書館的運作有可予改善之處** 康文署設立了 3 個自助圖書館以提供 24 小時服務 (例如借閱、歸還、繳款及領取預約圖書館資料)，分別位於港島、九龍和新界，並外判了 3 個自助圖書館內圖書機的維修保養工作予承辦商。根據維修保養合約，承辦商須承諾每部圖書機每月還書及借書服務的可供使用水平須達最少 99%。在 2022 年 2 月至 11 月的 10 個月期間，位於港島、九龍和新界的自助圖書館分別有 5 個月 (50%)、9 個月 (90%) 和 5 個月 (50%) 未能達到承諾的最少 99% 可供使用水平 (實際可供使用水平介乎 95.89% 至 98.99% 不等)(第 3.49 及 3.50 段)。

資訊科技應用和宣傳工作

16. **智慧圖書館系統開發工作有延遲** 2019 年 2 月，立法會財務委員會批准開立 8.773 億元承擔額，開發智慧圖書館系統，以取代新世代綜合圖書館系統和多媒體資訊系統。審計署留意到智慧圖書館系統的推行時間有所延遲。根據截至 2022 年 12 月的經修訂推行時間表，預計所有核心功能投入運作和全面應用智慧圖書館系統的日期分別為 2024 年 3 月和 2025 年 9 月 (即分別較 2023 年 6 月和 2024 年 12 月的目標日期延遲約 9 個月)(第 4.5 及 4.6 段)。

17. **需要加強行動以改善電子資源的使用量和易於取用程度** 康文署為香港公共圖書館管理多個網站 (包括香港公共圖書館網站、多媒體資訊系統網站和電子資源網站) 和提供兩個流動應用程式，即「我的圖書館」和「多媒體資訊」。截至 2022 年 12 月，香港公共圖書館提供 14 個電子書館藏 (包含超過 49 萬項電子書) 和 83 個電子資料庫 (第 4.3、4.4 及 4.8 段)。審計署留意到下列事宜：

- (a) **電子書和電子資料庫的易於取用程度有可予改善之處** 讀者可憑圖書館帳戶經互聯網或經固定圖書館內電腦工作站使用電子書和電子資料庫。審計署留意到，在 83 個電子資料庫中，有 40 個 (48%) 可經互聯網使用，其餘 43 個 (52%) 須經固定圖書館內電腦工作站使用。只可在固定圖書館內使用的 43 個電子資料庫中，有 33 個 (77%) 可在所有固定圖書館內使用，其餘 10 個 (23%) 則只可在指定的固定圖書館內使用。

摘要

此外，截至 2022 年 12 月，香港公共圖書館網站和我的圖書館流動應用程式的網上圖書館目錄和搜尋器只涵蓋實體圖書館資料，而不同平台用於搜尋電子圖書館資料的搜尋器又各不相同。康文署表示，智慧圖書館系統將提供多項功能，包括能閱覽各類圖書館資源的單一平台和用作搜尋電子資料庫元數據的探索服務 (第 4.11 至 4.15 段)；及

- (b) **需要加強監察個別電子書的使用量** 電子書可供線上閱讀及／或借閱(下載)。審計署留意到，截至 2022 年 12 月，在 14 個電子書館藏中，有 9 個 (64%) 設有同時線上閱讀限額。在該 9 個電子書館藏中，有 2 個不設借閱，其餘 7 個則設有借閱限額。康文署表示，就借閱電子書的預約數目和拒借率 (當超過同時借閱限額時)，並沒有備存現成統計數字。2023 年 2 月 9 日，審計署從一個電子書館藏中選出 30 本電子書進行審查，留意到雖然所有電子書都可供線上閱讀，但其中 14 本 (47%) 未能供即時借閱，而已預約該等電子書的讀者人數介乎 1 至 335 名不等 (平均為 42 名讀者)(第 4.17 及 4.18 段)。

18. **圖書館流動應用程式功能有可予改善之處** 審計署留意到：(a) 我的圖書館流動應用程式和多媒體資訊流動應用程式的每年使用量由 2017 至 2022 年分別減少約 36% 和 14%；(b) 熱門數碼館藏「香港藝術及藝術家剪輯」只可經由圖書館終端機閱覽；及 (c) 多媒體資訊流動應用程式將在推行智慧圖書館系統時被取代 (第 4.21 段)。

19. **需要加強舉辦推廣活動** 康文署在其管制人員報告內，就香港公共圖書館推廣活動的參加人數和所舉辦的推廣活動數目，分別訂立了主要服務表現目標和指標。審計署留意到，推廣活動的數目由 2018 年的 23 608 項減少約 1% 至 2019 年的 23 278 項，並在 2020 年進一步下跌 81% 至 4 316 項。儘管數目在 2021 年增加至 14 735 項，並在 2022 年進一步增至 15 193 項，但與 2019 冠狀病毒病疫情前的水平比較，仍屬偏低。此外，在推廣活動的參加人數方面，香港公共圖書館在 2019 至 2022 年期間未能達到 1 910 萬人的目標，不足比率介乎 3% 至 78% 不等。康文署表示，上述數字減少的主要原因是受防疫措施 (包括公共圖書館須暫時關閉、推廣活動須取消等) 影響 (第 4.31 及 4.32 段)。

審計署的建議

20. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議康樂及文化事務署署長應：

館藏的發展與管理

- (a) 採取措施加強監察館藏發展計劃的落實情況，尤其是按類別的落實率 (第 2.27(a) 段)；
- (b) 繼續在切實可行的情況下盡量滿足分館的館藏發展需要，包括鼓勵更多分館提出具體書目建議，以及在推行智慧圖書館系統後採取措施，加強監察在分館層面的館藏發展需要的落實情況 (第 2.27(b) 段)；
- (c) 持續檢視讀者對電子書的需求並採取適當跟進行動 (第 2.27(c) 段)；
- (d) 探討有否適當指標以衡量電子資源的數量 (第 2.27(d) 段)；
- (e) 採取措施改善監察未完成訂單的機制和處理新增圖書館資料的機制 (第 2.27(e) 及 2.34 段)；
- (f) 考慮在匯報香港公共圖書館館藏的圖書館資料總數時，披露有關的可供使用狀況 (第 2.60(c) 段)；
- (g) 對歸類為「不能再供使用」和「暫未可供公眾使用」的圖書館資料加快跟進行動 (第 2.60(d) 段)；
- (h) 加強檢視圖書館資料的工作以維護國家安全和採取相關跟進行動 (第 2.60(e) 段)；

圖書館的運作

- (i) 持續檢視親身到訪香港公共圖書館的人次，並採取進一步措施鼓勵公眾到訪公共圖書館 (第 3.19(a) 段)；
- (j) 加快落實已計劃的措施 (例如無人運作模式)，以延長圖書館的服務時間 (第 3.19(c) 段)；
- (k) 加強行動以改善圖書館服務使用量，並密切監察相關服務表現目標的達標情況 (第 3.19(d) 段)；
- (l) 檢視康文署管制人員報告中有關圖書館服務使用量的主要服務表現目標和指標，並採取適當跟進行動 (第 3.19(e) 段)；

摘要

- (m) 檢視處理已歸還圖書館資料的外判服務的規定，包括預計／最低的圖書館資料處理量和服務費 (第 3.32(a) 段)；
- (n) 在切實可行的情況下盡快採用公開競投方式採購處理已歸還圖書館資料的服務 (第 3.32(b) 段)；
- (o) 考慮在日後於處理已歸還圖書館資料的外判服務協議中加入未能達到服務表現標準的罰則，並採取措施監察自助圖書站書籍補給及收集服務的服務表現標準的達標情況 (第 3.32(d) 及 (e) 段)；
- (p) 採取措施以改善港鐵車站還書箱服務的使用量，並就該服務的成效進行檢討 (第 3.54(a) 及 (b) 段)；
- (q) 查明部分自助圖書站的可供使用情況持續不符合服務表現標準的原因，並採取措施盡量減少服務中斷的情況 (第 3.54(c) 段)；

資訊科技應用和宣傳工作

- (r) 加強監察智慧圖書館系統的開發進度 (第 4.28(a) 段)；
- (s) 持續檢視須否讓更多電子資料庫可經互聯網使用及／或可在更多圖書館內使用，並在推出智慧圖書館系統時採取措施，提升圖書館網站和流動應用程式的搜尋器功能 (第 4.28(c) 及 (d) 段)；
- (t) 加強措施以監察個別電子書的使用量 (第 4.28(e) 段)；
- (u) 採取措施加強智慧圖書館系統下新圖書館流動應用程式的功能 (第 4.28(g) 段)；及
- (v) 加強舉辦推廣活動，並加強行動以達到參加人數方面的服務表現目標 (第 4.38(a) 段)。

政府的回應

21. 康樂及文化事務署署長同意審計署的建議。

