

## 第 4 章

香港特别行政区政府

政府一般收入帐目

政府部门

政府新闻处

影视及娱乐事务管理处

香港电台

政府宣传计划的管理

香港审计署

二零零一年三月十三日

声明

此简体版本只供网上阅览或下载。

如内容与繁体版本有任何差别，概以繁体版本为准。

# 政府宣传计划的管理

## 目 录

	段数
撮要及主要审计结果	
第 1 部分：引言	1.1
政府新闻处的角色	1.2 – 1.3
政府宣传活动	1.4 – 1.5
拨款制度	1.6 – 1.8
帐目审查	1.9
第 2 部分：利用电视及电台的免费广播时间播放政府宣传短片及声带	2.1 – 2.2
播放政府宣传短片及声带的牌照规定	2.3 – 2.7
没有依照时间表播放政府电视宣传短片	2.8 – 2.11
<i>审计署对播放政府电视宣传短片的意见</i>	2.12 – 2.14
已采取的补救措施	2.15
<i>审计署的进一步意见</i>	2.16
监察机制不足之处	2.17 – 2.22
<i>审计署对监察制度不足之处的建议</i>	2.23 – 2.24
<i>当局的回应</i>	2.25 – 2.26
香港电台播放政府宣传声带的情况	2.27
<i>审计署对香港电台播放政府宣传声带的意见</i>	2.28 – 2.31
<i>审计署对香港电台播放政府宣传声带的建议</i>	2.32 – 2.33
<i>当局的回应</i>	2.34 – 2.35
第 3 部分：在报章刊登广告的事宜	3.1
背景	3.2 – 3.3
政府公告内容重复	3.4 – 3.7
<i>审计署对在报章刊登政府公告的意见及建议</i>	3.8 – 3.9
<i>当局的回应</i>	3.10 – 3.11
招聘广告	3.12 – 3.18
<i>审计署对招聘广告的意见及建议</i>	3.19 – 3.20
<i>当局的回应</i>	3.21 – 3.22
第 4 部分：宣传运动的策划及评估	4.1 – 4.4
成效目标的订定	4.5 – 4.10
<i>审计署对订定成效目标的意见及建议</i>	4.11 – 4.12

## 目 录 (续)

	段数
<i>当局</i> 的回应	4.13 – 4.14
预先测试	4.15 – 4.19
<i>审计署对预先测试的意见及建议</i>	4.20 – 4.21
<i>当局</i> 的回应	4.22
宣传运动的评估	4.23 – 4.24
评估目的被修订	4.25 – 4.27
<i>审计署对宣传运动评估的意见</i>	4.28 – 4.30
<i>审计署对宣传运动评估的建议</i>	4.31
<i>当局</i> 的回应	4.32
职责转移	4.33 – 4.34
<i>审计署对职责转移的建议</i>	4.35
<i>当局</i> 的回应	4.36
<b>第 5 部分：政府刊物的销售</b>	5.1
背景	5.2 – 5.4
电子化服务	5.5
<i>审计署对电子化服务的意见</i>	5.6 – 5.8
<i>审计署对电子化服务的建议</i>	5.9
<i>当局</i> 的回应	5.10 – 5.11
 附录A：B1 频道在年内漏播政府电视宣传短片所涉广播时间的估计费用	
 附录B：估计每年可节省的报章广告费	
 附录C：1999–2000 年度十个大型宣传运动所涉广播时间的估计费用	
 附录D：中文版从略	

# 政府宣传计划的管理

## 撮要及主要审计结果

A. **引言** 宣传是现代政府的重要一环。政府新闻处(新闻处)是政府的广告及新闻机构、宣传运动顾问、公关顾问及刊物发行人。政府每年都会举办多项大型宣传运动,并会利用各种各样的宣传措施及广告渠道。不少宣传运动的信息,都是透过在电视及电台播放政府宣传短片及声带而传播的。1999-2000年度,政府在电视及电台播放政府宣传短片及声带所涉广播时间的估计费用为4.18亿元(第1.1至1.4段)。

B. 1999-2000年度,为政府各部门推行大型宣传活动而提供的拨款共约3.4亿元。自从2000-01年度开始,举办宣传活动的经费都由部门拨款项下提供(第1.5至1.8段)。审计署最近审查过政府宣传计划的管理。审查结果摘要载于下文C至J段。

C. **利用免费广播时间播放政府宣传短片及声带的监察制度不足之处** 根据有关广播牌照条件,三个本地商营电视广播持牌机构和两个本地商营电台广播持牌机构必须各自在其每个频道播放广播事务管理局(广管局)指明的政府宣传短片及声带。新闻处负责编排于获分配的广播时间内,在这些电视台及电台播放所有的政府宣传短片及声带(第2.2至2.7段)。

D. 二零零零年四月进行的审查的结果显示,一个电视持牌机构的中文频道在黄金时段(即每日由下午六时至十时五十九分)曾漏播20%编定的政府电视宣传短片。此外,审计署亦查核两个电视持牌机构是否依照新闻处所编订的时间表,在指定时间播放编定的政府宣传短片,结果发现,该两个持牌机构误播了所播放的约10%政府宣传短片。新闻处在得知审查结果后,在二零零零年五月开始实施抽样审查制度(第2.8至2.15段)。不过,审计署注意到监察制度仍有以下不足之处:

——对三个持牌机构的电视/电台频道进行抽样调查的抽查时数太少(第2.19及2.20段);及

——抽样调查并未涵盖这三个持牌机构的六条频道(共有17条频道)(第2.21及2.22段)。

E. 审计署注意到,香港电台只在其三条广东话频道的任何一条频道播放新闻处编定的政府宣传声带,而非在所有三条频道播放。审计署亦注意到,新闻处送交香港电台的播放政府宣传声带时间表,并无包括普通话频道、双语广播频道及转播英国广播公司世界时事台节目的频道。审计署的调查显示,新闻处与香港电台并无就政府使用香港电台广播时间播放政府宣传声带,签订书面协议(第2.27至2.30段)。

F. **刊登报章广告可节省的金钱** 关于在报章刊登广告的事宜，新闻处是政府的执行部门。审计署注意到，如果各政府公告的部分内容没有重复，每年可节省报章广告费约290万元 (第3.2至3.8段)。审计署亦注意到，新闻处有关缩减英文报章招聘广告篇幅的建议，于一九九九年七月得到公务员事务局的支持，如若实施，每年应可节省约250万元。不过，新闻处仍未实施这项节省成本的措施。审计署更注意到，招聘广告有相当多部份内容重复(第3.12至3.19段)。

G. **宣传运动的策划及评估需要改善** 宣传运动的效果通常以对运动的认知程度及市民的观念 / 行为的转变来衡量。但新闻处在1999-2000年度进行的十个大型宣传运动中的九个，以及各决策局及部门举办的很多宣传运动，都没有在策划阶段采用这两个被普遍接受的可量化成效指标，且没有为宣传运动订定成效目标 (第4.2至4.11段)。此外，审计署亦注意到，新闻处设计及制作政府宣传短片时，一般都没有采用预先测试程序(这个程序会在制作宣传短片的最终版本前，调查宣传对象对短片的意念及设计可能作出的反应)(第4.15至4.20段)。

H. 新闻处在一九九八年六月委聘顾问公司进行调查，评估八个政府宣传运动的成效和找出需改善的地方。但审计署注意到，评估工作的范围已大大缩减，因此拨款进行评估的原定目标并没有达到 (第4.24至4.28段)。根据顾问公司的建议，会在宣传运动进行“之前”、“期间”及“之后”进行三轮调查，衡量宣传对象的认知及观念的转变程度。审计署注意到，在24套政府宣传短片中，有9套(38%)已在第一轮调查前播出。因此，顾问公司无法就这些政府宣传短片作出宣传运动进行之前的估量，有违这项工作的目的，就是定下估量基准，以便与其后在“宣传运动进行期间”和“宣传运动进行之后”的估量作出比较 (第4.29及4.30段)。

I. 目前，宣传开支由各有关管制人员负责交代。新闻处作为政府的宣传顾问，可为各部门，特别是较小的部门提供更多协助，以便拟备详细的宣传运动策略，从而让这些部门能有效地执行职务 (第4.33及4.34段)。

J. **政府刊物的销售** 使用电子化服务的好处在于能提高效率、扩大公共服务的涵盖范围，而长远而言，则可降低刊物的成本。本港由二零零零年下半年开始进行公共服务电子化计划，以提供多项公共服务。新闻处需要尽快推行公共服务电子化计划售卖政府刊物。新闻处除出售印刷文本外，亦应探讨可否早日透过互联网售卖政府刊物的软复本 (第5.2至5.8段)。

K. **审计署的建议** 审计署的主要建议如下：

—— 政府新闻处处长应：

- (i) 设立有效机制监察电视及电台的频道，以确保政府宣传短片及声带依照新闻处的时间表播放 (第2.23段第一分段)；

- (ii) 与所有使用部门协调, 让其重新设计广告的格式及内容, 以期透过删除字眼相同的内容, 减少广告印本的篇幅 (第3.9 段);
- (iii) 即时落实与公务员事务局所议定的节省费用措施, 以减少在英文报章刊登招聘广告的篇幅 (第3.20 段第一分段);
- (iv) 向各决策局及部门提供足够指引, 使他们能在策划宣传运动的阶段, 就常用的成效指标订定可量度目标 (第4.12 段);
- (v) 促请政府各决策局及部门采取预先测试方式, 测试政府宣传短片及声带的宣传对象可能作出的反应 (第4.21 段第一分段);
- (vi) 确保宣传运动评估调查的目的得以达到, 以及妥善策划进行评估调查的时间(第4.31 段第一及第三分段);
- (vii) 为部门提供足够指引, 以助部门管理宣传计划。就策划、筹备及推行宣传运动, 为部门提供适当训练 (第4.35段第一及第二分段); 及
- (viii) 尽快透过公共服务电子化计划售卖政府刊物, 以及探讨可否以软复本的方式在互联网出售政府刊物 (第5.9 段);

—— 影视及娱乐事务管理处处长应:

- (i) 采取行动以确保电视台及电台会对漏播或误播的政府宣传短片及声带, 作出补播。如确定有持牌机构漏播或误播新闻处编定的政府宣传短片及声带, 应考虑建议广管局向该持牌机构发劝谕信或警告信 (第2.24 段第一及第二分段); 及
- (ii) 对屡次不依照新闻处时间表播放政府宣传短片及声带的持牌机构采取较严厉的行动 (第2.24 段第三分段); 及

—— 广播处长应:

- (i) 连同政府新闻处处长就利用香港电台的广播时间播放政府宣传声带的事宜, 作出正式安排 (第2.32 段); 及
- (ii) 按照与新闻处议定的安排内所载的规定, 播放政府宣传声带 (第2.33 段第一分段)。

L. **当局的回应** 政府新闻处处长欢迎审计署的建议。影视及娱乐事务管理处处长和广播处长都同意审计署的建议。



## 第 1 部分：引言

1.1 宣传是现代政府的重要一环。一如世界上其他政府，香港政府透过宣传，向市民澄清及解释政府政策和法例的影响，告知市民各政府部门及非牟利机构所提供的各种服务，以及向市民灌输公民权利和责任意识。至于有关信息能否取得预期效果，则视乎很多因素而定，包括所接触到的宣传对象，以及宣传对象对信息内容的接受程度。

### 政府新闻处的角色

1.2 政府新闻处处长负责制定政府的整体公共关系策略，包括本地及海外公关策略，并就有关策略提供意见。政府新闻处（新闻处）是政府的广告及新闻机构、公关顾问、宣传运动顾问及刊物发行人。

1.3 新闻处辖下宣传事务科负责政府刊物、宣传运动、广告、创作、设计及政府摄影事务。该科为新闻处及政府其他部门提供支援，同时又充当公共服务广告的行政机构。

### 政府宣传活动

1.4 政府每年都会举办多项大型宣传运动，提高市民对一些重要课题的意识。大型宣传活动通常持续一整年，并会利用各种各样宣传措施及广告渠道，包括在电视及电台播放政府宣传短片及声带、举行巡回展览和大型社区参与活动，以及在报章及互联网刊登广告。1999–2000年度，政府在电视及电台播放政府宣传短片及声带所涉广播时间的估计费用为4.18 亿元（见下文第2.7 段表一）。

1.5 1999–2000 年度，为政府各部门推行大型宣传活动而提供的拨款共约3.4 亿元。不过，由于政府宣传开支包括部门各项宣传活动，故难以确定总开支实额。此外，要确定间接成本总额（如职工成本）亦有困难，因这些活动并没有就间接成本独立报帐。

### 拨款制度

1.6 在2000–01年度的资源分配工作之前，各决策局及部门透过两种制度申请宣传运动资源，详情如下：

- **新闻处宣传拨款** 各决策局及部门向新闻处提交建议，如建议获政务司司长委员会属下的资讯及公共关系政策小组（资讯及公关政策组）选中，有关活动便会由新闻处拨款项下提供经费，并由新闻处全面支援。
- **部门拨款** 各决策局及部门向库务局申请，以取得在其所属的决策局或部门拨款（非经常帐或一般部门开支）项下，预留作推行计划的资源，以举办宣传活动。各决策局及部门亦可要求新闻处提供专业支援。



自从2000-01年度的资源分配工作开始，由新闻处的宣传拨款项下为活动提供经费的安排，已经停止。新的拨款制度已经实施，凡举办宣传及社区教育活动的经费，都由部门拨款项下提供。库务局和新闻处会一起审议拨款申请，并向资讯及公关政策组作出建议。视乎资讯及公关政策组的指示，当局会接纳获推荐的拨款申请而拨款。

1.7 根据新拨款制度，新闻处为宣传运动提供技术支援的方式与以前相若。新制度旨在确保所有政府宣传 / 社区教育活动在统筹上充份协调及在合适时间推出，以取得预期效果。

1.8 现有几个部门，如廉政公署及香港警务处(警务处) 都需要持续宣传。这些部门在部门宣传拨款项下已有经常开支。经修订的拨款制度不会影响这些部门的经常财政拨款。

### 帐目审查

1.9 审计署最近审查过政府宣传计划的管理，包括这些计划的策划、筹办及监察事宜。审计署认为，以下各方面尚有可改善之处：

- 利用电视及电台的免费广播时间播放政府宣传短片及声带的情况 (第2部分)；
- 在报章刊登广告的事宜 (第3 部分)；
- 宣传运动的策划及评估 (第4 部分)； 及
- 政府刊物的销售 (第5 部分)。

## 第 2 部分：利用电视及电台的免费广播时间播放政府宣传短片及声带

2.1 本部分审查政府有否善用广播服务持牌机构 (即本地商营电视台及电台)及香港电台提供的免费广播时间，播放政府宣传短片及声带。

2.2 在电视及电台播放政府宣传短片及声带，是为政府宣传运动传播信息的重要途径。根据广播事务管理局 (广管局——注1) 的定义，政府宣传短片及声带所包含信息包括：

- 把重要的卫生及安全措施或影响市民权益的法例修订告知市民；
- 教育市民身为公民的权利和责任；及
- 在处理重要社会和环境问题上呼吁市民合作。

### 播放政府宣传短片及声带的牌照规定

2.3 根据有关广播牌照条件，两个商营电视广播持牌机构 (下称持牌机构A及持牌机构B) 和两个商营电台广播持牌机构 (下称持牌机构C 及持牌机构D)必须按广管局的要求，各自在其每条频道播放指定的政府宣传短片及声带，但这些短片及声带在每时钟小时 (即由每小时第一秒计至最后一秒，下称小时) 不能超过一分钟。至于另一个商营电视广播持牌机构 (下称持牌机构E) 根据牌照规定，则须按广管局的指示，每两小时在其每条频道播放最多一分钟的政府宣传短片 (注2)，其中包括由香港天文台提供与天气有关的信息。

2.4 根据《广播事务管理局条例》(第391 章)，影视及娱乐事务管理处 (影视处) 作为广管局的执行部门，有权调查和审核是否有任何可能违反牌照条件的情况。倘若有表面证据显示可能有违反牌照条件的情况，影视处会把个案转介广管局。广管局在审慎研究后，可向有关持牌机构发出劝谕信或警告信。《广播条例》(第562 章) 第28 条及《广播事务管理局条例》第24 条赋权广管局，可对不遵从上述条例或任何牌照条件的持牌机构施加罚款。倘若持牌机构因广管局的决定而感到受屈，可以呈请方式向行政长官会同行政会议提出上诉。

2.5 新闻处负责统筹所有政府及非牟利机构宣传短片及声带在获分配的广播时间播放的编排。宣传短片或声带(大多为时30秒或以下) 由新闻处或非牟利机构制作，内容涵盖多项政府宣传运动。新闻处就政府宣传短片及声带的事宜，为电视持牌机构编订每月时间表和为电台持牌机构编订每周时间表，并把时间表送交这些机构。时间表列明须播放的政府宣传短片及声带的编号和播出时间。广播时间表按缓急次序编排，以配合政府个别宣传运动的时间安排及开展计划。

---

注1：广管局是一个由九名非官方成员及三名公务员组成的法定机构，负责控制和规管商营电视和电台广播行业。

注2：这项规定并不适用于按节目收费频道和转播其他电视台节目的频道(如英国广播公司世界时事台)。

2.6 影视处已获授权指示持牌机构按新闻处编订的时间表播放政府宣传短片及声带。影视处会定期发信予持牌机构，要求各机构按照新闻处的时间表在每条频道播放政府宣传短片及声带。

2.7 根据新闻处的每月 / 每周时间表，以1999–2000年度播放的政府宣传短片及声带而言，全部广播时间所需的估计费用(注3)，载于下文表一。

表一

1999–2000 年度播放政府宣传短片及声带  
所涉广播时间的估计费用

广播服务持牌机构	广播时间 (分钟)	估计费用 (百万元)
A (电视台)	12 100	156
B (电视台)	11 900	108
C (电台)	24 800	46
D (电台)	26 300	47
E (电视台)	35 000	61
总计	110 100	418

资料来源：审计署根据新闻处的记录计算所得的结果

注：计算估计费用的基础是，电视或电台的牌照条件如不包括播放政府宣传短片及声带的规定，政府将如其他私营机构的广告商一样，必须向这些广播机构购买广播时间。

没有依照时间表播放政府电视宣传短片

2.8 如上文表一所示，持牌机构A 及B 播放政府宣传短片的广播时间所需估计费用最高。二零零零年四月，审计署进行审查，以确定持牌机构A 及B 是否按照新闻处的时间表播放政府电视宣传短片。审计署选取新闻处为这两个持牌机构所编订，有关播放政府

注3： 计算广播时间的估计费用时，在各有关广播服务持牌机构对某一个时区的广告收费中，审计署会采用最低的报价。如持牌机构给予预先承诺折扣和大使用量回扣，亦会计算在内，以审慎地得出广播时间所需的估计费用。

电视宣传短片的时间表，所涉期间为一九九九年五月、八月及十一月，以及二零零零年二月的第一个星期，并按照这些时间表，核对播放记录。

2.9 审查结果显示，该两个持牌机构没有依从影视处根据广播牌照的指示，按照新闻处所编订的时间表播放政府电视宣传短片。有关详情载于下文第2.10 及2.11 段。

2.10 **漏播编定的政府宣传短片** 根据牌照条件，该两个电视持牌机构按照指示，须在任何一小时内播放一分钟政府电视宣传短片。由于大部分政府宣传短片为时30秒，新闻处的时间表规定持牌机构在任何一小时的电视节目播放两套政府宣传短片。审计署查核该两个持牌机构在上文第 2.8 段所述四个星期内，有否漏播政府宣传短片。审计署注意到，持牌机构B的中文频道（下称B1频道）曾漏播148套编定的政府宣传短片（占总数1 176套的13%）。在进一步分析漏播的148套政府宣传短片时，审计署注意到其中56套编排在黄金时段（即每日由下午六时至十时五十九分）播放。新闻处一共编排了280套政府宣传短片在B1频道的黄金时段播放，因此，漏播的56套短片占黄金时段共280套政府宣传短片的20%。B1频道在黄金时段的漏播比率甚高。

2.11 **误播政府电视宣传短片** 审计署亦查核上述电视台有否依照新闻处所编订的时间表，在指定时间播放编定的政府宣传短片。审计署发现，持牌机构A及B在编定的小时内，曾多次误播其他政府宣传短片。在该两个持牌机构所播放的约10%政府宣传短片中，都误播了其他政府宣传短片。这些个案的摘要载于下文表二。

表二

## 误播政府宣传短片摘要

电视频道	新闻处编排播放的 政府宣传短片数目 (a)	误播的政府 宣传短片数目 (b)	误播的政府宣传 短片所占百分比 $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
<b>持牌机构A</b>			
A1 频道	1 176	132	11%
A2 频道	704	85	12%
	1 880	217	12%
<b>持牌机构B</b>			
B1 频道	1 176	103	9%
B2 频道	672	64	10%
	1 848	167	9%
<b>总计</b>	3 728	384	10%

资料来源：新闻处的记录

注：调查涵盖时间为一九九九年五月、八月及十一月，以及二零零零年二月的第一个星期。

### 审计署对播放政府电视宣传短片的意见

2.12 就向广大观众宣传政府信息而言，电视是十分有效的媒介。审查结果显示，B1频道在黄金时段漏播了20%编定的政府宣传短片。根据二零零零年适用的电视广告收费率，审计署估计，B1频道漏播的政府电视宣传短片所涉的广播时间的估计费用，约为每年1,500万元（见附录A）。

2.13 此外，持牌机构A及B误播约10%的政府电视宣传短片。由于新闻处按缓急次序编订播放政府宣传短片的时间表，以配合政府个别宣传运动的时间安排及开展计划，因此，不依照时间表行事会削弱政府宣传运动的效力。是项审查显示，当时欠缺妥善的监察制度，以确保持牌机构严格依照新闻处的时间表，播放各项政府宣传运动的电视宣传短片。

2.14 审计署认为，由于情况未如理想，影视处和新闻处的当前急务，是从速采取行动加以纠正。二零零零年五月，审计署把审查结果，通知影视处和新闻处，特别指出当时欠缺妥善的监察制度，以确保持牌机构依照新闻处的时间表播放各项政府宣传运动的电视宣传短片。

### 已采取的补救措施

2.15 影视处及新闻处在回应时都同意有需要监察商营电视及电台持牌机构播放政府宣传短片及声带的情况。二零零零年五月，新闻处实施抽样审查制度。影视处提醒广播服务持牌机构须遵从广管局的指示，依照新闻处的时间表播放政府宣传短片及声带。新闻处如发觉有持牌机构不遵守规定或其播放安排有异于时间表，会把个案转介影视处调查，并考虑是否把个案转介广管局处理。监察制度涵盖由所有本地商营电视及电台持牌机构播放的政府宣传短片及声带。

### 审计署的进一步意见

2.16 审计署欢迎新闻处设立监察机制，以审查播放政府宣传短片及声带的情况。不过，审计署注意到：

- 监察播放政府宣传短片及声带的机制有不足之处(见下文第2.17至2.22段)；及
- 新闻处并未与香港电台就在其辖下各电台频道播放政府宣传声带的事宜达成书面协议 (见下文第2.27 至2.31 段)。

### 监察机制不足之处

2.17 现有 21 条商营电视及电台频道根据有关牌照条件，必须播放政府宣传短片及声带。这些频道每月共播放节目14 576 小时，并须依照新闻处的每月 / 每周时间表在这些广播时间中播放政府宣传短片及声带。自二零零零年五月起，新闻处为监察播放政府宣传短片及声带的情况，所采用的监察制度是以下列方式运作：

- **持牌机构 A 及 B.** 新闻处利用政府宣传短片每日报告(注4)进行抽样审查；  
及
- **持牌机构C、D及 E.** 新闻处利用已播放的电视节目录影带及电台节目录音带，进行抽样审查。

2.18 新闻处对二零零零年五月至十月这六个月期间，对播放政府宣传短片及声带的情况进行抽样审查，现把每月抽查的平均时数摘要载于下文表三。

---

注4： 影视处每年支出约336,000元聘请一家独立机构提供每日在持牌机构 A及B频道的播放记录。这些记录涵盖多个项目，包括政府宣传短片每日报告。这家机构亦向私营机构提供商业广告的每日播放记录。不过，目前此提供播放记录的服务只限于持牌机构 A 及B 的频道。

表三

新闻处对二零零零年五月至十月期间  
播放政府宣传短片及声带的情况进行的抽样审查

抽样审查使用的工具	频道	每月播放政府宣传短片及声带的平均总时数	每月抽查的平均时数	每月抽查的时数百分比
		(a)	(b)	(c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
政府宣传短片 每日报告	持牌机构A 的频道	1 234	163	13%
	持牌机构B 的频道	1 222	166	14%
	<b>总计</b>	<b>2 456</b>	<b>329</b>	<b>13%</b>
录影带 / 录音带	持牌机构C 的频道	2 040	1.0	0.05%
	持牌机构D 的频道	2 160	0.8	0.04%
	持牌机构E 的频道	7 920	5.3	0.07%
	<b>总计</b>	<b>12 120</b>	<b>7.1</b>	<b>0.06%</b>

资料来源：审计署根据新闻处的记录所作的分析

2.19 从上文表三可见，新闻处每月抽查持牌机构C、D及E的频道播放的节目平均共7.1小时，仅占每月共12 120小时节目的0.06%。抽样审查的抽查时数这样少，实难以有效监察持牌机构C、D及E，以确定它们有否依照新闻处的时间表播放政府宣传短片及声带。

2.20 抽查的时数少，主要是由于审查录影带和录音带均十分费时。相反，新闻处每月能抽查在持牌机构A及B的频道播放的节目平均共329小时(即13%)。抽查的时数远较其他持牌机构为多，是因有政府宣传短片每日报告可依据。就此，审计署注意到，根据

《广播条例》第 39 (4) 条及《广播事务管理局条例》第22 (1) (a)条，广管局可规定持牌机构提供有关资料及交出任何有关记录，以作审查。

2.21 审计署亦注意到，二零零零年五月至十月这六个月期间进行的抽样审查，并未涵盖以下电视 / 电台频道：

- 持牌机构C 其中一条频道(共有三条频道)，即英语频道；
- 持牌机构D 其中一条频道(共有三条频道)，即英语频道；及
- 持牌机构E 其中四条频道(共有11条频道)，当中包括两条电影频道、一条赛马频道及一条综合节目频道。

审计署认为，新闻处在特定期间 (例如三个月) 进行的抽样审查，必须涵盖所有须播放政府宣传短片及声带的持牌电视及电台频道。新闻处如发觉持牌机构未有遵守规定或其播放安排有异于时间表，应立即把个案转介影视处调查及处理。就此，影视处曾指示持牌机构A、B、C、D保留节目的录影带 / 录音带90日，而持牌机构E则保留录影带60日。

2.22 以抽样审查方式进行监察的制度自二零零零年五月起已实施。新闻处发出的审查程序没有对须涵盖的频道及抽查时数的多寡，提供足够指引。审计署认为，新闻处向属下员工发出清楚的部门指引，以有效推行监察制度，是十分重要的。

#### 审计署对监察制度不足之处的建议

2.23 审计署建议政府新闻处处长应：

- 设立有效机制监察电视及电台的频道，以确保政府宣传短片及声带依照新闻处的时间表播放；
- 探讨及采用可行及有效率的方法监察在持牌机构C、D、E 的频道播放政府宣传短片及声带的情况(例如要求持牌机构提供播放政府宣传短片及声带的记录)；
- 在顾及抽样审查的成本效益的情况下，增加抽样审查的抽查时数，以监察在持牌机构 C、D、E 的频道播放政府宣传短片及声带的情况，就此，于某一个选作抽查的时期 (例如三个月) 进行的抽样审查应涵盖全部有关电视及电台频道；及
- 在指引内，加入所涵盖频道的具体审查规定 (包括抽查时数的多寡)，以有效监察本地电视台及电台播放的所有政府宣传短片及声带的情况。



2.24 审计署亦建议影视及娱乐事务管理处处长应：

- 采取行动以确保电视台及电台会对漏播或误播的政府宣传短片及声带作出补播；
- 如确定有持牌机构漏播或误播新闻处编定的政府宣传短片或声带，应考虑建议广管局向该持牌机构发劝谕信或警告信；及
- 对屡次不依照新闻处时间表播放政府宣传短片及声带的持牌机构采取较严厉的行动(例如考虑建议广管局对该持牌机构施加罚款)，以收阻吓之效。

当局的回应

2.25 政府新闻处处长表示：

- (a) 新闻处欢迎审计署的建议；
- (b) 新闻处在征询影视处的意见后，现正研究如何改善抽样审查电视台及电台播放政府宣传短片及声带的情况的制度，以确保电视台及电台依照新闻处的时间表行事。新闻处正改善现行机制，包括透过影视处要求商营电视台及电台提供播放记录，以协助审查。新闻处亦正就顾及成本效益的适当抽查时数，征询有关部门的意见；
- (c) 新闻处的新闻系统电脑化计划检讨现正研究可否使用电脑化系统审查播放政府电视宣传短片的情况，这是另一项为探讨如何设立更有效率的机制而采取的措施；及
- (d) 同时，新闻处会继续采用抽样审查制度，新闻处已向属下员工发出指引，以便监察各有关频道。

2.26 影视及娱乐事务管理处处长表示：

- (a) 影视处会继续与新闻处合作修订并改善抽样审查制度。在回应影视处的要求时，所有持牌机构都同意提供在其频道播放政府宣传短片及声带的记录，这个做法会大大令抽样审查变得更为方便；及
- (b) 新闻处如发觉政府宣传短片及声带的播放与编定的有异，会把个案转介影视处调查。影视处会按既定的投诉处理程序处理这类投诉，并会给予持牌机构合理机会，作出口头及 / 或书面陈述。所有与投诉个案有关的资料会转介广播事务管理局投诉委员会，而该委员会会就投诉向广管局提出建议。在考虑违规个案的性质、严重程度及情况后，广管局可施加多项制裁，包括发出劝谕信、警告及罚款。

## 香港电台播放政府宣传声带的情况

2.27 香港电台共设有七条电台频道(注5)。新闻处把播放政府宣传声带(以广东话及英语广播)的每周时间表送交香港电台,以便安排每小时在广东话频道(即香港电台第一、二及五台)及英语频道(即香港电台第三台)播放一分钟的政府宣传声带。

## 审计署对香港电台播放政府宣传声带的意见

2.28 影视处在发给商营电台的政府宣传声带播放指示中,列明了在每条电台频道播放新闻处编定的政府宣传声带的规定(见上文第2.5及2.6段)。但作为政府部门,香港电台无须影视处发牌,因此新闻处把政府宣传声带播放时间表直接交给香港电台。新闻处并没有向香港电台发出明确规定,要求香港电台在其所有三条广东话频道播放已编定的广东话政府宣传声带。审计署注意到,香港电台只在其三条广东话频道的其中任何一条频道(即香港电台第一、二或五台)播放新闻处编定的政府广东话宣传声带,而非在所有三条频道播放。香港电台认为,如每小时在其三条广东话频道的其中任何一条频道播放一分钟政府宣传声带,则已符合新闻处的规定。

2.29 审计署亦注意到,新闻处送交香港电台的播放政府宣传声带每周时间表,并无包括普通话频道(香港电台第七台)、双语广播频道(香港电台第四台)及转播英国广播公司世界时事台节目的频道(香港电台第六台)。新闻处告知审计署,该处会由二零零一年二月起提供普通话频道播放政府宣传声带每周时间表,而香港电台亦会按照该时间表播放宣传声带。

2.30 审计署的调查显示,新闻处与香港电台并无就使用广播时间播放政府宣传声带,签订书面协议。香港电台并无义务(例如以发牌形式订定的义务)播放政府宣传声带。新闻处把播放广东话及英语政府宣传声带的每周时间表送交香港电台,只是惯常做法。不过,审计署认为,香港电台作为政府部门,要担当重要角色为政府宣传运动播放宣传声带。

2.31 香港电台有保存三个广东话频道播放政府宣传声带的内部记录。不过这些记录却没有交予新闻处,以供监察香港电台有否播放编定的政府宣传声带。此外,香港电台并没有保存英语频道播放政府宣传声带的记录,因此审计署不能确定香港电台有否按照新闻处编订的时间表播放英语政府宣传声带。香港电台就审计署的调查作出回应,确定英语政府宣传声带定期在其英语频道播放。

---

注5: 该七条电台频道是:

- 香港电台第一、二及五台,以广东话广播;
- 香港电台第七台,以普通话广播;
- 香港电台第三台,以英语广播;
- 香港电台第四台,以广东话及英语广播;及
- 香港电台第六台,转播英国广播公司世界时事台的节目。

## 审计署对香港电台播放政府宣传声带的建议

2.32 审计署*建议*，政府新闻处处长及广播处长应就利用香港电台的广播时间播放政府宣传声带的事宜，作出正式安排，令香港电台的播放次数与规定商营电台的播放次数一致。有关安排应：

- 订定条文，列明每条香港电台频道分配给播放政府宣传声带的广播时间及广播规定；及
- 订明香港电台每条电台频道播放政府宣传声带的次数。

2.33 审计署亦*建议*广播处长应：

- 按照香港电台及新闻处议定的协议安排内所载的规定，播放政府宣传声带；及
- 保存足够记录，以便监察香港电台是否已遵从播放政府宣传声带的规定。

## 当局的回应

2.34 政府新闻处处长表示，新闻处已以备忘录形式与香港电台达成协议，在播放新闻处编订的政府宣传声带的事宜上，香港电台会遵照如其他两个商营电台一样的规定。

2.35 广播处长表示完全同意审计署的建议。香港电台与新闻处达成协议，香港电台每条频道每小时都会播放一分钟的政府宣传声带，但第四台(该台经常转播古典音乐会)及第六台(该台 24 小时即时转播英国广播公司世界时事台的节目)除外。

### 第 3 部分：在报章刊登广告的事宜

3.1 本部分审查在报章刊登广告方面可否进一步节省费用。

#### 背景

3.2 关于公共服务的广告事宜，新闻处是政府的执行部门(见上文第1.2 段)。按照《总务规例》第575条所载有关广告及在报章刊登公告的规定，广告及在报章刊登公告必须经由政府新闻处处长送交报馆。虽然许多决策局及部门本身设有广告或宣传拨款，但这是一项明确规定。

3.3 1999–2000年度，政府刊登报章广告的开支约为8,300万元，这些广告可分为以下两大类：

- 法定公告及其他政府公告；及
- 招聘广告。

#### 政府公告内容重复

3.4 在报章刊登广告的费用与广告印本的篇幅是成正比的。审计署就报章刊登的政府公告，进行审查。审计署注意到，在同日同一份报章刊登的同类政府公告中，不少内容是重复的。相同的字眼在同一性质的个别公告出现。下文第3.5 至3.7 段载述一些例子。

#### 根据《刑事罪行条例》发出的公告

3.5 举例来说，根据《刑事罪行条例》(第200 章) 第153A (1)(b)(ii)(B) 条的规定，假如某人根据《刑事罪行条例》第139、143、144 或145 条而被法庭定罪，则须刊登关于“封闭处所”的公告。公告须在中英文报章各一份刊登。刊登这些公告每年需款300至400 万元。每则刊登的公告载有以下两项主要资料：

- 有关处所的详细资料；及
- 《刑事罪行条例》第139 、143 、144 或145 条的全文。

3.6 审计署注意到，每当在同日同一份报章刊登多则关于封闭若干处所的公告(而这种情况是常见的)，每则公告均重复刊载《刑事罪行条例》的上述条文。《刑事罪行条例》的文本通常占了公告约八成的篇幅。假如广告只把《刑事罪行条例》的文本刊印一次，然后注明有关处所的资料，并且逐项列出，则可免内容重复，而广告总篇幅亦会显著减少。这亦会大幅减低所需的广告费。审计署在二零零零年十月查询时，警务处指出，《刑事罪行条例》订明，每则刊登的公告须列有关处所的详情及该条例的有关条文。有见及此，警务处及律政司建议修订《刑事罪行条例》的相关条文，以便可把一份这些条文的

文本连同多则公告刊登。《刑事罪行条例》的修订条文在二零零零年六月制定。审计署注意到，由二零零一年一月起，警务处已修订根据《刑事罪行条例》在报章刊登的公告。由于广告篇幅减少了，警务处估计每年可节省费用约200万元。

## 其他政府公告

3.7 审计署注意到，就政府其他部门在报章刊登的政府公告而言，假如共有的资料在同一日只在报章刊登一次，亦同样可节省费用。该等政府公告的例子列于下文表四。（有关《刑事罪行条例》的个案亦列入表四，以显示可减多少篇幅。）

表四

### 政府公告可减少的篇幅

部门	公告类别	可减少的篇幅(注)
入境事务处	根据《入境条例》(第115章)发出的 扣押船只公告	60%
香港警务处	根据《刑事罪行条例》(第200章)发出的 封闭处所警告告示	50%
破产管理署	关于破产及公司清盘程序的公告	37%
政府产业署	政府多层停车场大厦广告牌照的招标公告	32%
地政总署	出租政府土地的招标公告	29%

资料来源：审计署根据新闻处的记录计算所得的结果

注：在评估可减少多少篇幅时，审计署以公告原稿的版面编排、字体大小及行距来计算，也没有删除主要资料。

## 审计署对在报章刊登政府公告的意见及建议

3.8 《总务规例》第575条规定，在报章刊登的广告必须由政府新闻处处长送交报馆。审计署注意到，如各政府公告内相同的内容没有重复，便可大幅节省在报章刊登广告的费用。如上文第3.7段表四有关减少广告篇幅的建议获接纳，审计署估计每年可节省报章广告费约290万元(见附录B的计算方法)。

3.9 为节省在报章刊登广告及政府公告的费用，审计署建议政府新闻处处长应与所有使用部门协调，让其重新设计广告的格式及内容，以期透过删除字眼相同的内容，减少广告印本的篇幅。

## 当局的回应

### 3.10 政府新闻处处长表示：

- (a) 新闻处欢迎审计署的建议。新闻处正征询有关部门的意见，研究可否减少公告的广告印本的篇幅；及
- (b) 新闻处已要求各决策局及部门在顾及刊登广告的成本效益的情况下，审慎研究可否将所有报章广告中相同的资料集中只刊登一次。新闻处会在有需要时对广告的设计提供意见，并在刊登广告方面提供协助。

### 3.11 四个在上文第3.7 段表四提及的使用部门的回应撮述于下文表五：

表五

#### 使用部门的回应

部门(注)	回应
入境事务处	支持审计署的建议。律政司确认法律上没有理由反对这项建议。
破产管理署	已在适当的情况采用合并公告的方式。
政府产业署	署方同意审计署的建议。把招标公告合并并在报章上刊登以取得规模经济的效益，是部门一贯的做法。审计署报告书提出的个案是疏忽所致，有关公告本应是合并刊登的。
地政总署	部门原则上接纳建议，只要实际上可行，便会把广告印本的篇幅减少。可是，批售土地是以适时、公平及有可观回报的方式进行。这些招标公告涉及的款额可能甚巨。部门不应该单单为求合并刊登广告而延误招标程序。在此基础上，部门会跟进审计署的建议。

注：警务处由二零零一年一月起减少了根据《刑事罪行条例》在报章刊登的公告的篇幅（见上文第3.6段）。

#### 招聘广告

3.12 根据《总务规例》第575 条，所有政府职位招聘广告应按照公务员事务局局长公布的格式及程序刊登。公务员事务局表示，招聘广告的目标是向目标人士广泛发布职位空缺的资料，并确保政府职位的招聘是公开的。

3.13 政府在中英文报章都刊登招聘广告的做法，由来已久。新闻处一直分别与一份中文报章及一份英文报章(下称中文报章为报章A、英文报章为报章B) 签订大宗广告合约，

在星期六刊登中央统筹的职位空缺招聘广告。与本地报章签订大宗广告合约，旨在使政府各决策局及部门能以优惠价格刊登广告。各决策局及部门可以以其认为适当及有效的途径，包括透过新闻处签订的大宗广告合约，刊登招聘广告。如有充分理由支持，亦可在其他报章、杂志或透过其他途径刊登招聘广告。

3.14 一九九九年三月，新闻处在评估该两份报章所提供的广告服务是否合乎成本效益时，发现报章B的广告收费率“略嫌过高”，而平常刊登的全版广告，取价也过高。新闻处估计，如英文招聘广告的篇幅由全版缩减为四分之一版，则每年应可节省开支约250万元。

3.15 一九九九年六月，新闻处向公务员事务局建议把英文招聘广告的版面简化，仅载有主要资料和跟进细节(例如电话号码、传真号码、电邮地址和招聘部门的互联网网址)。一九九九年七月(即当时与报章B所签订的大宗广告合约在二零零零年二月届满前七个月)，公务员事务局通知新闻处，只要广告内载明主要资料和跟进细节，该局支持新闻处的建议。公务员事务局认为，让求职者按照广告内所提供的跟进细节，搜集进一步资料，是合理的做法。不过，尽管该项节省费用的建议在一九九九年七月获得通过，新闻处却没有付诸实行。

3.16 招标工作完成后，新闻处在二零零零年二月与报章A签订大宗广告合约，为期25个月，以便在二零零零年三月一日至二零零二年三月三十一日期间，以中央统筹方式逢星期六刊登中文招聘广告。该合约的估计费用为特价13万元。新闻处没有签订刊登英文招聘广告的大宗合约，理由是报章B按大宗合约所征收的广告费，与逐次刊登广告(即没有签订大宗合约)的收费相若。新闻处估计，逐次在星期六于报章B刊登招聘广告，在25个月(由二零零零年三月至二零零二年三月)期间所需费用为600万元。由二零零零年三月至十二月这十个月内，逐次在报章B刊登招聘广告，实际费用为460万元。

3.17 新闻处决定与报章B所签订的合约届满后，不再签订刊登英文招聘广告的大宗合约，又在二零零零年三月，与公务员事务局达成下述协议：

- 不再以中央统筹方式，在英文报章刊登政府招聘广告。部门如欲刊登英文招聘广告，可各自透过新闻处与有关报馆作出安排；
- 会以“公告”形式，逢星期六在一份英文报章的分类广告栏刊登广告。广告内会详列职位空缺，且会宣传政府网址，让读者透过网址查阅职位空缺详情；及
- 由二零零零年三月一日开始，政府资讯中心互联网网页索引会设有注明“政府职位空缺”的特别图标。求职者可浏览网页，获取有关政府职位空缺的详情。

3.18 二零零零年四月，公务员事务局把上述安排，通知其他各决策局及部门。不过，该项藉着简化英文招聘广告版面以节省费用的建议，仍未付诸实行。

### 审计署对招聘广告的意见及建议

3.19 在报章刊登广告，所费甚巨；另一方面，市民使用互联网及从政府网站查阅资料(包括职位空缺资料)，也日益普遍。审计署注意到，报章招聘广告有相当多部分内容重复(例如关于“申请手续”与“附注”的资料)。为减省广告篇幅和费用，这些共有资料只应在同一日的报章广告内刊登一次。此外，现时当局亦通常会请报章读者进入政府网站获取应征程序详情。

3.20 审计署**建议**政府新闻处处长应：

- 即时落实与公务员事务局所议定的节省费用措施，以减少在英文报章刊登招聘广告的篇幅；及
- 与公务员事务局商讨，以确定能否把上述藉减少广告篇幅的节省费用措施应用于中文报章的招聘广告。

### 当局的回应

3.21 政府新闻处处长表示：

- (a) 新闻处欢迎审计署的建议；
- (b) 原先与报章B 签订的大宗广告合约在二零零零年二月二十九日届满后，新闻处在另一份英文报章，以中央统筹方式刊登公告把所列的职位空缺公布周知，并请市民进入政府网站，以获取有关详情。新闻处减少在该英文报章刊登广告的篇幅所节省的开支净额，与原先议定的节省费用措施相若。此外，刊登公告的费用是用来自该报章的回扣所支付，因此，政府实际上毋须缴付费用；及
- (c) 新闻处会与公务员事务局商讨，研究可否引进其他节省费用措施。

3.22 公务员事务局局长表示，公务员事务局知悉审计署的意见和建议，并乐意与新闻处商讨其建议，在顾及招聘广告的目的是要吸引目标人士应征的情况下，改善及精简现行安排。公务员事务局亦会继续容许各部门灵活地决定采用何种适当及有效途径宣传拟招聘人手的空缺。



## 第 4 部分：宣传运动的策划及评估

4.1 本部分审查政府宣传运动的策划及评估，是否有可改善之处。

4.2 媒体策划的作用是决定如何最有效进行宣传运动，使能把讯息传达予宣传对象。周全策划包括订定明确目的及成效目标，以评估及衡量效果。定下可量度的成效目标在整个管理过程中十分重要，以便可以评估计划及加强向市民的问责性。当宣传运动需要政府投入大量资源，政府和市民均有权知道款项是否用得其所，以及能否达致有关开支的目的。

4.3 宣传运动的效果通常是用以下两个被普遍接纳的指标来衡量：

—— *资料的发放*：市民对运动的认知程度；及

—— *对行为的影响力*：市民的观念 / 行为有与运动原意相符的转变。

新闻处顾问在1998-99 年度评估政府宣传运动的成效时，亦采用这两个可量化成效指标(见下文第4.27段)。

4.4 1999-2000年度，新闻处共进行十项大型宣传运动，在新闻处经常宣传拨款项下获得1,650 万元(开支不包括政府宣传短片及声带的广播时间的估计费用，以及进行运动所需部门人员成本)。这些大型宣传运动被认为对市民十分重要，现开列于下文表六。

表六

1999 - 2000 年度

新闻处以经常宣传拨款进行的大型宣传运动

宣传运动	拨款 (百万元)
健康生活	3.0
防火	3.0
推广服务业	2.0
扑灭罪行	1.5
道路安全	1.5
禁毒	1.5
保护知识产权	1.0
减少废物	1.0
康复服务	1.0
关怀长者	1.0
总计	16.5

资料来源：新闻处的记录

这些宣传运动的拨款总额为1,650万元，但有关政府宣传短片及声带的广播时间的估计费用约达十倍之多，即约1.64亿元(见附录C)。

## 成效目标的订定

4.5 就上文表六开列的宣传运动而言，审计署留意到只有“健康生活”运动有订定成效目标，就是要把市民对个人和环境卫生的重要性的认知程度提高最少十个百分点。至于其余九个大宣传运动都没有订定成效目标，以衡量市民对运动的认知程度，以及市民的观念 / 行为有否根据运动的原意转变。因此在紧接宣传运动完成后，新闻处没有准则量度，在认知程度及观念 / 行为转变两方面所取得的实际效果，所以不能知悉这些宣传运动的成效。

## 个案研究——道路安全运动

4.6 审计署选取了“道路安全”的宣传运动作为个案研究。过去数年，新闻处推行了多次“道路安全”运动，但没有评估宣传工作的成效。审计署在一九九八年提出建议(注6)后，新闻处委托了顾问公司进行调查，以评估宣传运动的成效，当中包括在一九九八年八月至一九九九年七月期间推行的“道路安全”运动。这项宣传运动的主题为正确的驾驶态度。为配合宣传，当局推出了四套主要政府电视宣传短片，以唤起市民关注下列行为所带来的不良后果：

- 超速驾驶；
- 行车时太贴近前车；
- 不小心转换行车线；及
- 酒后驾驶。

4.7 一九九九年八月，顾问公司向新闻处汇报了调查的结果。这些调查探讨了受访者对宣传运动的认知程度和其社会观念的转变。受访者(经常驾驶人士)对宣传运动的认知程度载于下文表七。

---

注6：就道路安全运动，审计署署长在一九九八年六月发表的第三十号报告书第十章指出，当局并没有正式评估道路安全宣传工作的成效。当局答允进行正式评估，以衡量宣传工作达到目标的程度。

表七

在一九九八年八月至一九九九年七月期间推行的道路安全运动  
经常驾驶人士对政府电视宣传短片的认知程度

政府宣传短片的主题	一九九九年一月	一九九九年四月
	进行的调查	进行的调查
	(a)	(b)
1. 超速驾驶	71%	89%
2. 行车时太贴近前车	69%	91%
3. 不小心转换行车线	58%	69%
4. 酒后驾驶	89%	89%
5. 上述四套政府宣传短片任何一套	99%	99%

资料来源：新闻处的记录

4.8 表七载列在宣传运动推行期间所进行两次调查的结果，显示在宣传运动进行期间，对道路安全运动的认知程度持续上升。不过，由于当局在策划阶段，并没有就宣传运动政府预期达到的认知程度订定成效目标，考虑到宣传运动所需开支及获分配的广播时间，很难确定宣传运动是否已达到原定目的。

4.9 为了确定一九九八年八月至一九九九年七月期间推行的道路安全运动会否令经常驾驶人士的态度有所转变，新闻处委托的顾问公司分别在一九九八年七月、一九九九年一月及一九九九年四月调查了这些人士对小心驾驶的意见。受访者被问及超速驾驶、行车时太贴近前车、不小心转换行车线及酒后驾驶等行为会否造成危险。按照顾问公司的调查结果，受访者在观念上转变的情况撮述于下文表八。

表八

经常驾驶人士对在驾驶时会构成危险的原因在观念上的转变  
(就一九九八年八月至一九九九年七月期间推行的道路安全运动而言)

问题:

下列驾驶行为是否会构成危险

受访者同意该项驾驶行为会构成危险的百分比

	一九九八年七月 进行的调查 <b>(a)</b>	一九九九年一月 进行的调查 <b>(b)</b>	一九九九年四月 进行的调查 <b>(c)</b>
1. 超速驾驶	80%	66%	73%
2. 行车时太贴近前车	98%	96%	95%
3. 不小心转换行车线	100%	99%	97%
4. 酒后驾驶	86%	73%	79%

资料来源: 新闻处的记录

一九九八年七月初次进行的调查 (在一九九八年八月宣传运动展开前一个月进行) 显示, 大部分受访者同意该四项不良驾驶行为会构成危险。然而, 其后在一九九九年一月及四月进行的两次调查显示, 宣传运动并未收到预期效果, 经常驾驶人士的观念没有重大转变。事实上, 在推行宣传运动期间, 认为这些行为会构成危险的驾驶人士的百分比, 特别是超速驾驶和酒后驾驶, 比宣传运动开始前还要低。由于在推行宣传运动之前, 当局并未就改变经常驾驶人士的观念或行为订定目标, 因此很难确定宣传运动是否已达到预期的目的。

#### 其他宣传活动

4.10 审计署发现, 就一些在1999–2000年度进行的大型宣传运动而言, 有关的决策局及部门采用多个投入指标 (例如赞助机构 / 合作机构数目及所筹得的赞助款额) 和产量指标 (例如讲座或午餐聚会数目、参加人数、探访 / 联络次数及网站浏览人数) 来衡量这些运动的成效, 但却没有采用两个被普遍接受常用来衡量宣传运动的效果的可量化成效指标(即对宣传运动的认知程度及市民观念 / 行为有与运动原意相符的转变—— 见上文第4.3 段), 而且也没有为这两个指标定下目标。下文表九列出这类宣传运动的例子。

表九

1999-2000 年度进行的宣传运动没有订定目标  
来衡量认知程度及市民观念 / 行为转变程度的例子

运动	决策局 / 部门	获得的拨款 (百万元)	附注
二零零零年立法会选举	选举事务处	76.5	
一九九九年区议会选举	选举事务处	48.2	
在各国宣传香港	新闻处	29.5	
推广资讯科技	资讯科技署	10.0	
推广公民教育	民政事务局	9.8	只有公民教育 活动资助计划 已订定目标
	总计	174.0	

资料来源：各决策局 / 部门的记录

注： 这些宣传运动的经费来自有关的决策局 / 部门的非经常宣传拨款。上文第4.4 段表六所列宣传运动的经费则来自新闻处的经常宣传拨款。

#### 审计署对订定成效目标的意见及建议

4.11 政府各决策局及部门在策划许多宣传运动时，都没有采用被普遍接受并常用以衡量宣传运动效果的成效指标。因此，政府在宣传运动进行期间，难以监察宣传运动取得多大效果，以及难以在运动完结后评估成效。鉴于宣传运动对财政有很大影响（包括所涉及的广播时间的估计费用），审计署认为，在筹划阶段订定宣传运动的目标，以及采用被普遍接受并常用以衡量成果的成效指标，是很重要的。

4.12 审计署注意到，政府新闻处处长是政府在公共关系，包括宣传运动方面的顾问（见上文第1.2段）。审计署建议政府新闻处处长向各决策局及部门提供足够指引，使他们能：

- 在策划宣传运动的阶段，就常用的成效指标(例如：市民对运动的认知程度及市民观念 / 行为有与运动原意相符的转变)订定可量度目标。从而估计运动的成果；

- 在订定目标时，确保这些目标配合宣传运动的目的，而达到目标对实现宣传运动目的有明显和正面的作用；及
- 监察宣传运动的进度，以评估是否已经达到目的。

## 当局的回应

### 4.13 政府新闻处处长表示：

- (a) 新闻处欢迎审计署的建议；
- (b) 新闻处同意，订定成效指标，例如认知程度、市民观念 / 行为的转变等，用以评估宣传运动的成效，是有用的做法。为此，当局在宣传运动前后都会进行调查，以比较宣传对象对运动所载信息的认知程度，以及与运动主题有关的市民观念 / 行为的转变。调查结果经客观诠释和评估后，可据以衡量宣传运动成效，并为日后同类宣传运动的策划和策略订定提供基础。新闻处和一些决策局 / 部门过往曾进行这类调查；
- (c) 不过，在运动的策划阶段能够为成效指标订定的可量度目标相当有限。如订定这些基准，必须审慎行事，确保基准是有实际作用的；
- (d) 新闻处会建议各决策局及部门在适当情况下为其宣传运动订定成效指标，并透过意见调查按这些指标评估宣传工作成效。在策划阶段时，须考虑进行调查的所需成本；及
- (e) 监察宣传运动进展，是新闻处十分重视的工作。新闻处会继续透过通常由多方代表组成的督导 / 谘询委员会，与各决策局 / 部门紧密合作，一起监督运动进展，并确保运动达到预期目的，而实施过程亦合乎成本效益。

### 4.14 上文第4.10 段表九所列其余三个决策局 / 部门的回应如下：

- (a) 总选举事务主任表示，原则上同意审计署的建议，就是要为宣传运动常用成效指标订定可量度的目标。他又表示：
  - (i) 有关市民认知程度，虽然不曾在宣传运动前作评估，但民政事务局在每次选举结束后，的确会进行选民行为调查，以了解市民对选举的认知程度，并确定选民得知选举消息的各种宣传渠道。一九九九年区议会选举的市民认知程度，可供二零零零年立法会选举作参考；
  - (ii) 至于宣传对象的行为，他实已订定明确目标。在展开宣传运动前，《2000-01 年度预算》已列明预期的登记选民人数。二零零零年立法会选举结束后，当局立即公布了实际登记选民人数和投票率，并向行政长官报告；及

- (iii) 当局实施了若干措施，以确保有关宣传运动以合乎成本效益的方式依照计划进行。当局经已设立一个跨部门工作小组，负责监督宣传运动的策划和进展。每次选举结束后，工作小组都检讨宣传运动的成效，并就改善措施提出建议。
- (b) 资讯科技署署长表示：
- (i) 他原则上同意审计署的意见和建议；
  - (ii) 推广资讯科技的整体目标，是加深市民对这方面的认识和使资讯科技的应用更趋普及，这是透过市民的使用行为和观念来衡量的；及
  - (iii) 在评估宣传运动的成效方面，部门每年都会进行资讯科技基准调查。这些调查提供有关成效指标，例如个人电脑和互联网渗透率、电子商贸收益、市民对公共服务电子化计划的认识，以及个人数码助理等科技的应用情况。
- (c) 民政事务局局长表示，他同意政府新闻处处长在上文第4.13 段提出的意见。关于推广公民教育活动，他会每年进行两次民意调查，调查结果可提供客观基准以评估公众对公民责任及社区观念的取态转变。

## 预先测试

4.15 预先测试政府宣传短片及声带有助设计者调查宣传对象对短片及声带最终版本的创作意念、概念及设计可能作出的反应。预先测试政府宣传短片及声带时，短片及声带的样板稿会向小部分选作样本的宣传对象播放，看看他们对短片及声带有何评价，接收到什么信息。若没有进行预先测试，就要承受一个风险，就是所制作的政府宣传短片及声带未必能传达适当的信息给宣传对象，而浪费了制作成本和所需广播时间。

4.16 所有创作短片及声带都宜在早期预先测试，以确保有关工作按原定构思进行，这是由于宣传运动的创作人员所处的文化及社会背景与宣传对象可能有所不同。

4.17 新闻处为政府各决策局及部门设计及制作政府宣传短片时，一般都没有采用预先测试程序。审计署注意到，政府在一九九八年八月推出一系列以“扑灭青少年罪行”为主题的政府电视宣传短片后，影视处所接获的市民投诉特别多。在其后的八个月间，影视处共接获35宗投诉，对其中一个名为“母与女”的政府电视宣传短片的内容表示不满。这套宣传短片打算传达的信息，是父母与子女之间的误解及缺乏关怀是导致青少年罪行的关键因素。不过，投诉人却批评该短片：

- 误导青少年，令他们认为他们所干的坏事是对的，而父母是错的；
- 令子女与父母不和；

- 鼓励子女以恶劣的态度对待父母；
- 未能让父母知道如何改善与子女之间的沟通；及
- 应强调父母与子女之间相互沟通的重要性。

有些投诉人反应强烈，甚至要求政府停播这套政府电视宣传短片。鉴于市民提出上述负面意见，有关信息的设计是否正确及有效，实在令人怀疑。

4.18 审计署认为，假若“母与女”的故事图片和剧本经过预先测试，在最后制作电视宣传短片前，向小部分宣传对象(即父母和青少年子女)播放，监制便可在早期作出所需的修改。结果不但可能避免市民有负面意见，还可能更有效地达到该政府电视宣传短片预定的目的。

4.19 审计署注意到，廉政公署以“焦点小组调查”的形式对其政府宣传短片进行预先测试。有关调查是以焦点小组会议的形式进行。一小群宣传对象在看过故事图片后，会进行简短讨论。他们被应邀填写一份简单问卷，内容大概是他们对故事的理解、对信息/口号的感觉，以及是否喜欢该宣传短片。根据他们的回应，所制作的宣传短片会因应宣传对象的意见作出修改。

#### 审计署对预先测试的意见及建议

4.20 政府的宣传运动涉及大量公共资源。制作一套政府宣传短片的成本约为25万元。此外，在电视及电台播放政府宣传短片及声带，以所用的广播时间估计费用计算，费用高昂(见上文第2.7段)。审计署认为，妥善的做法，是就所制作的政府宣传短片及声带进行预先测试，然后才在电视或电台播放。预先测试不但有助确定政府宣传短片及声带会否把预定的信息传达给宣传对象，亦有助在支付大部分运动开支之前，确定任何可能严重地错误传达信息的问题。预先测试可提高宣传运动的效益。

4.21 政府新闻处处长在宣传运动及政府宣传短片及声带制作方面，为政府各决策局及部门担当谘询及支援的角色。审计署**建议**政府新闻处处长应：

- 促请政府各决策局及部门采取预先测试方式，在耗用大部分制作开支及广播时间之前，测试政府宣传短片及声带的宣传对象可能作出的反应；及
- 考虑到宣传运动的目的，以及用以评估宣传运动成效的可量度成效目标，发出如何进行预先测试的指引。



## 当局的回应

### 4.22 政府新闻处处长表示：

- (a) 新闻处欢迎审计署的建议。预先测试政府宣传短片及声带是有用的，尤以处理可能具争议性的宣传方法为然。不过，有需要考虑进行有关调查所需成本；
- (b) 政府宣传短片及声带通常由有广泛代表性的督导／谘询委员会审议；及
- (c) 新闻处会鼓励各决策局／部门在适当时采取预先测试程序，并会就如何进行有关调查提供意见。

## 宣传运动的评估

4.23 政府每年会举行多项宣传运动。在宣传运动进行期间和结束后进行成果评估，是很重要的工作，以便按目标评估运动的成效、改善运动的管理和确保物有所值。

4.24 1988–89年度，新闻处就宣传运动的成效进行了一项评估调查。事隔十年，新闻处在一九九八年六月委托顾问公司进行调查，评估政府宣传运动的成效和找出需改善的地方。进行调查以评估八项宣传运动（分别为防火、禁毒、道路安全、扑灭罪行、健康生活、推广服务业、康复服务及公民教育）的成效，所需费用合共90 万元。

## 评估目的被修订

### 4.25 按新闻处的拨款申请所述，评估工作的目的为：

- (a) 在宣传运动进行“之前”、“期间”及“之后”，衡量宣传对象的认知、记忆、观念及态度的转变程度；
- (b) 找出导致受评估的运动成功或失败的其他因素(如策略)；及
- (c) 确定政府宣传工作的优点和缺点、找出需改善的地方，以及制订利便日后策划的指引。

这些评估工作的目的亦载列于获新闻处接纳的顾问公司投标建议书内。

4.26 然而，审计署注意到，在顾问的最后报告中，评估工作的目的已有更改。修订的目的只限于查究：

- (a) 市民对这些政府宣传运动的认知程度；及
- (b) 在运动过程中，市民的观念和行为有否按宣传运动的原意而有所转变。

4.27 评估工作的范围大大缩减，但评估费用却不变。审计署并无找到新闻处与顾问公司就修订评估目的而签订的书面协议。

## 审计署对宣传运动评估的意见

4.28 顾问报告既无确定或分析导致宣传运动成功或失败的因素，亦无提供指引，利便日后设计有效的宣传运动。有关顾问公司似乎并无按照与新闻处签订原初的合约提供所有服务。由此可见，拨款进行评估的原定目的并非全部达到。

4.29 此外，审计署注意到，其中一个原定目的，是在宣传运动进行“之前”、“期间”及“之后”，衡量宣传对象的认知、记忆、观念及态度的转变程度。根据顾问公司的建议，要达到这个目的，必须对选定的受访者进行三轮调查。在第一轮调查中，目标受访者应会在宣传运动展开前接受访问，以便作出“宣传运动进行之前的估量”。

4.30 第一轮调查在一九九八年七月三十一日至八月十三日进行，包括了有关八项宣传运动的24套政府宣传短片。然而，审计署注意到，有9套政府宣传短片(38%)已在一九九八年七月三十一日前播出(其中两套更早在一九九七年已播出)。因此，顾问公司无法就这些宣传短片作出宣传运动进行之前的估量，有违这项工作的目的，就是定下估量基准，以便与其后在“宣传运动进行期间”和“宣传运动进行之后”的估量作出比较。没有这些比较，则无法确定宣传运动的成效。由此可见，在策划评估时间方面有失当之处。

## 审计署对宣传运动评估的建议

4.31 审计署建议政府新闻处处长应：

- 采取措施，确保拨款申请所述的宣传运动评估调查的目的，得以达到；
- 就一九九八年六月委托顾问公司进行的评估调查进行检讨，确定调查范围大为缩减的原因；及
- 确保日后妥善策划进行评估调查的时间。

## 当局的回应

4.32 政府新闻处处长表示：

- (a) 新闻处欢迎审计署的建议；
- (b) 新闻处已致力确保有关评估调查已达到预定目的。顾问公司须对调查结果作出评估及诠释，并已向新闻处提出意见，而这些意见亦会透过简介会及其后举行的会议，转告有关的决策局 / 部门。顾问公司须负责执行在原来建议书中并无列明的额外工作，包括就该八个运动个别地(而非整体地)进行调查及拟备报告，以及扩大调查的样本基础。有关调查目的的范围已作检讨。新闻处会加强这方面工作，确保日后就宣传运动进行的评估调查能达到其预定的目的；及

- (c) 新闻处同意进行评估调查的时间性十分重要。这次调查所取得的经验可作为日后有用的参考。

## 职责转移

4.33 如上文第1.6及1.7段所述，政府宣传运动的拨款安排及新闻处与其他部门的角色及关系已经改变。新闻处已不再担当政府宣传运动的拨款管制人员。目前，宣传运动的开支由各有关管制人员负责交代。新闻处就公共关系事宜，包括宣传运动，为中央政府及各有关部门担当谘询及支援角色。

4.34 审计署认为，新闻处作为顾问应继续发挥重要作用。新闻处可为各部门，特别是并无设立公共关系组的较小部门，在拟备详细的宣传运动策略上提供更多协助，以助这些部门更有效执行有关推行政府宣传运动的职务。

## 审计署对职责转移的建议

4.35 审计署建议政府新闻处处长应：

—— 为部门提供足够指引(如发出良好实务指引)，以助部门管理宣传计划。指引应包括：

- (i) 就如何设立管理宣传运动的制度，提出意见，令宣传运动符合成本效益、有效率和达到预期的效果；
- (ii) 规定在宣传运动进行期间及结束后，对运动进行有系统的检讨，以监察进度。管制人员应妥善评估结果，并确定是否可改善日后的宣传运动；及
- (iii) 规定各部门应评估其宣传运动的成效，并在宣传运动结束后，向新闻处及部门所属的决策局提交宣传运动的检讨报告，以便就这些宣传运动作出整体评估；及

—— 就策划、筹备及推行宣传运动，为部门提供适当训练。

## 当局的回应

4.36 政府新闻处处长表示：

- (a) 新闻处同意审计署的建议，并会考虑就管理及检讨宣传运动制定谘询性指引 / 核对表；及

- (b) 根据经修订的拨款制度，各决策局及部门可继续向新闻处寻求协助及意见。为协助可能自行筹办宣传运动的部门，新闻处会向有关部门提供有助宣传运动管理的资料，以供参考。此外，新闻处亦会考虑为其他决策局 / 部门的人员举办有关宣传运动管理的训练课程。

## 第 5 部分：政府刊物的销售

5.1 本部分审查现时向市民大众销售政府刊物的安排，是否有可改善之处。

### 背景

5.2 政府整体宣传工作中一个重要环节，是印制书刊和小册子，藉以唤起市民对社会大事的兴趣和灌输有关知识，并且加强市民对公民责任的意识。政府也印制刊物用以在海外宣传香港。

5.3 新闻处以经其创作、编辑、印制、销售和派发的政府刊物的数量来说，堪称香港最大的出版机构。新闻处也专责处理可供购买的政府刊物，在一九九九年可供出售刊物共6 400 多种，售出超过1 366 800 份。

5.4 在1999–2000 年度，政府刊物的销售总额达3,500 万元。新闻处刊物的定价政策，是让政府收回出版的“全部成本”。“全部成本”包括印刷费及销售派发的运作成本（不包括著作及设计成本）。新闻处如能减低销售派发的运作成本，就可调低刊物售价，市民自然得益。降低售价亦有助增加可供购买的政府刊物的流通量。

### 电子化服务

5.5 目前，市民可于新闻处位于金钟道政府合署的政府刊物销售处购买政府刊物，或以邮递方式购买。购买刊物的人士亦可从互联网下载订购表格，但必须以邮递或传真方式交回新闻处。新闻处收到订购表格后，便会计算所需费用和邮费，将发票邮递或传真给上述人士。

### 审计署对电子化服务的意见

5.6 审计署注意到在多个国家，包括新加坡，市民可透过电子化服务系统直接订购政府刊物。使用电子化服务的好处在于能提高效率、扩大公共服务的涵盖范围，而长远而言，则可降低刊物的成本。本港在二零零零年下半年已推行公共服务电子化计划，以提供多项公共服务，作为推广香港资讯架构和服务的策略，使香港在全球联系的廿一世纪可成为领先的数码城市。该计划第一期的服务包括缴付各类政府帐单(例如差饷和水费)，以及换领驾驶执照和车辆牌照等。公共服务电子化计划提供的服务全年每日24小时可供使用。

5.7 审计署注意到，透过互联网购买书籍愈趋普遍。新闻处需要尽早推行公共服务电子化计划售卖政府刊物，以充分利用该计划，为市民提供更佳的服务。

5.8 目前，新闻处出售的大部分政府刊物都是印刷文本，而有部分则以光碟形式出售。审计署注意到，在一些其他国家，亦有通过电子方式出售政府刊物的软复本。以软复本

方式出售刊物(包括政府刊物),可藉互联网这个远较其他方式快速而通常更具成本效益的媒体,达致尽量令刊物更广泛供市民使用的目的。任何人士如欲购买或使用刊物,可在任何时间下载软复本,并可以信用卡付款。审计署认为,新闻处除出售印刷文本外,亦应探讨可否早日透过互联网售卖政府刊物的软复本。

## 审计署对电子化服务的建议

5.9 审计署建议政府新闻处处长在谘询资讯科技署后,应进行下述工作:

- 尽快透过公共服务电子化计划售卖政府刊物,作为提高送递效率的新增服务,方便市民取得政府刊物; 及
- 除了售卖印刷文本外,探讨可否以软复本的方式在互联网出售政府刊物,藉以提供更有效率的服务,并可望因减少储存空间和送递成本而节省成本。

## 当局的回应

5.10 政府新闻处处长表示:

- (a) 新闻处欢迎审计署的建议。该部门会在二零零一年内透过公共服务电子化计划实行在网上售卖政府刊物。市民可透过互联网及公共服务电子化计划的公众谘询服务站,提交政府刊物的订购单和缴费; 及
- (b) 以电子方式售卖政府刊物,亦在新闻处的新闻系统电脑化计划检讨的范围之内。该计划第一期定于2001-02年度推行。新闻处会在该计划第二期开展前检讨在互联网上售卖政府刊物软复本的事宜。

5.11 资讯科技署署长表示,以电子方式售卖政府刊物,已在新闻处刚完成的新闻系统电脑化计划检讨中,获确定和通过成为其中一项资讯科技应用系统。网上售卖政府刊物是公共服务电子化计划今年推行的系统应用之一。

B1 频道在年内漏播政府电视宣传短片  
所涉广播时间的估计费用

在审计署审查的四个星期内漏播的政府宣传短片数目	×	52 个星期 4 个星期	×	根据持牌机构B 就各时区的最低报价计算出的电视广告广播时间加权平均收费 (注)
148 套政府宣传短片	×	52 个星期 4 个星期	×	每套政府宣传短片8,029 元
			=	1,540 万元 =====
				(约1,500万元)

资料来源：审计署根据新闻处的记录计算所得的结果

注：预先承诺折扣和大用量回扣已计算在内，以审慎地得出广播时间的估计费用。

估计每年可节省的报章广告费

公告类别	在抽样审查 期间(注) 的广告费	可减少的 篇幅比率	在抽样审查期间估 计可节省的广告费
	(a) (元)	(b) (百分比)	(c) = (a) × (b) (元)
根据《入境条例》(第115 章) 发出的扣押船只公告	19,200	60%	11,520
关于破产及公司 清盘程序的公告	44,200	37%	16,354
政府多层停车场 大厦广告牌照的 招标公告	240,800	32%	77,056
出租政府土地的 招标公告	278,000	29%	80,620
		总计	<u>185,550</u> <u><u>(约19万元)</u></u>

$$\begin{aligned}
 & \text{估计每年可节省的报章广告费} = \text{1999-2000 年度报章广告费总额} \times \frac{\text{在抽样审查期间的可节省的报章广告费}}{\text{在抽样审查期间估计报章广告费总额}} \\
 & = 8,300 \text{ 万元} \times \frac{19 \text{ 万元}}{540 \text{ 万元}} \\
 & = \underline{\underline{290 \text{ 万元}}}
 \end{aligned}$$

资料来源：审计署根据新闻处的记录作出的估计

注：抽样审查期间指二零零零年四月这一个月，审计署发现可减少在该月刊登在本地报章的政府广告的篇幅。



附录C  
(参阅第4.4 段)

1999-2000 年度十个大型宣传运动所涉广播时间的估计费用

广播服务 持牌机构	政府宣传短片及声带 总广播时间的估计费 用(见第2.7 段表一)	十个大型宣传运动 政府宣传短片及声带 的广播时间所占比例 (注)	十个大型宣传运动 政府宣传短片及声带 的广播时间的估计费用
	(a) (百万元)	(b) (百分比)	(c) = (a) × (b) (百万元)
A	156	39%	61
B	108	39%	42
C	46	41%	19
D	47	43%	20
E	61	36%	22
		总计	164

资料来源：审计署根据新闻处的记录计算所得的结果

注：百分比是根据新闻处一九九九年十一月播放政府宣传短片及声带的时间表计算而得出的。