

2021年3月29日
討論文件

香港電台顧問委員會

香港電台的管治及管理檢討報告

目的

本文件旨在向委員簡介《香港電台的管治及管理檢討報告》（《檢討報告》）及跟進工作。

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，相繼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。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。

3. 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。

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、兩個強烈勸諭及一個勸諭個案。

《檢討報告》的主要內容及建議

4. 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。

5. 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

6. 《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。

7. 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

8. 《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。

9. 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

10. 《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。

11. 《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。

港台就《檢討報告》的跟進工作

(a) 全面落實建議

12. 港台全面接納《檢討報告》的建議，並會認真落實有關建議，在落實建議過程中，港台會全面諮詢顧問委員會(顧委會)的意見，並每兩個月向顧委會匯報進展。由於建議涵蓋範疇眾多，港台會訂立優先改善項目、行動計劃和工作時間表，分階段實施有關建議。港台最優先處理的改善項目，就是優化編輯管理、訂立更清晰編輯流程，以及改善處理投訴機制。

13. 事實上，港台由本年三月初起已開始落實《檢討報告》中加強編輯管理的建議。港台在過去數星期已引入全新的編輯管理機制，由處長以及港台高層管理人員(包括副廣播處長、助理廣播處長、總監、部門行政秘書以及機構傳訊及節目標準組總監)組成編輯委員會，並適時召開編輯會議，就具爭議性的節目於製作或播出前檢視有關節目，切實履行編輯責任，以確保節目持平、不偏不倚及真確準繩²，達致《約章》及《節目製作人員守則》(《守則》)的要求。另外，港台亦引入更清晰的上報機制，讓節目製作人員在策劃節目的初階，提交計劃書予編輯會議審視，務求讓編輯會議可更積極參與及指導製作，以保障節目符合《約章》及《守則》的要求，包括節目必須持平、不偏不倚及真確準繩。

(b) 更好落實《約章》下的公共目的及使命

14. 《約章》清楚闡明港台的角色和功能。《約章》

² 根據《約章》，港台須發放準確並具權威性的資訊；持平地反映意見；不受商業、政治及/或其他方面的影響，以及秉持最高的新聞專業標準。根據《守則》，港台節目必須真確準繩，力求反映事實，搜集資料不應倚賴單一消息來源。如選材具爭議性，則相關各方的實況及意見均須加以考慮。港台節目製作人員的指導性工作原則向來是以公認的新聞專業客觀標準來衡量，務求真確準繩、不偏不倚；不可任由來自政治、商業或個別階層利益的壓力，或一己成見，左右其專業判斷。

中訂明港台的公共目的及使命，包括增加市民對「一國兩制」及其在香港實施情況的認識，以及培養市民對公民及國民身份的認同感。港台會製作/播放更多這方面的節目。例如，為了加強市民對國民身份的認同感及對國家安全的認識，港台近期正製作新節目，闡述過去百年的中國近代歷史。《香港國安法》頒布以後，港台亦在製作節目解說法例的條文內容。未來一年，港台會籌劃製作包括介紹大灣區生活、嶺南文化、國家風光等的節目，加強培養國民身份認同及對國家文化的認識。

(c) 全面加強與顧委會的合作夥伴關係

15. 《約章》訂明港台與顧委會的關係。顧委會須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。處長如不採納顧委會的意見，須向其匯報和解釋原因。《檢討報告》指出港台沒有一如《約章》的要求，就有關港台節目編輯原則、節目標準及質素的事宜，積極向顧委會徵求意見，建議港台與顧委會建立更積極及合作的夥伴關係。就此，港台會徹底落實《檢討報告》中就與顧委會的合作夥伴關係的建議，就《約章》的要求，以及如何落實《檢討報告》的建議，包括如何進一步加強編輯管理、改善處理投訴機制和衡量及評估服務表現，積極向顧委會徵求意見，建立緊密的合作夥伴關係。就加強與顧委會的合作夥伴關係方面，港台有以下一些初步的建議：

- (a) 在進一步加強編輯管理時，港台會邀請顧委會參與當中的討論，包括初期的討論，例如邀請有興趣的委員參與小組討論，就港台編輯方針、節目標準及質素，以至草擬的編輯政策及指引提供具體意見。港台也會與顧委會商討如何設立機制，定期讓委員觀看編輯會議審視過的港台節目，按實際經驗就編輯方針、節目標準及質素提供意見；
- (b) 在進一步改善處理投訴機制時，包括初期的討

論，港台亦會邀請顧委會參與當中的討論，例如透過個案分享會，諮詢顧委會對港台建議的改善處理投訴機制的意見。港台亦會與顧委會商討如何設立機制讓顧委會委員可檢視投訴個案，按實際經驗就如何進一步改善投訴機制提供意見；以及

- (c) 在進一步改善衡量及評估服務表現時，包括初期的討論，港台亦會邀請顧委會參與當中的討論，聽取顧委會就如何制訂更有效衡量及評估港台服務的指標的意見。

徵詢意見

16. 請各委員備悉文件內容並提出意見。

香港電台
2021年3月

《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。

* * * * *