

# 康乐及文化事务署 采购和注销图书馆资料的准则和程序 主动调查报告摘要

## 背景

二〇一四年一月，有报章报道指公共图书馆弃置大量被注销的书籍于路旁，当中包括外表与新书无异及只有少数借书记录的书籍。二〇一四年七月，有另一则报章报道指康乐及文化事务署（「康文署」）辖下的公共图书馆将书刊注册组已完成登记的上市公司刊物的复本弃置及以废纸回收处理，做法浪费。二〇一五年十一月，再有报章报道指康文署于二〇一二年至二〇一四年间销毁共逾 160 万本图书，有浪费公帑之嫌。

2. 鉴于上述报道引起的关注，申诉专员于二〇一四年五月展开初步查讯，探讨康文署采购和注销图书馆资料的准则和程序，并于二〇一六年一月四日决定就此课题展开主动调查。二〇一七年八月三十一日，本署完成这项主动调查。

## 调查所得

3. 是次主动调查揭示，康文署在采购和注销图书馆资料，以及协调两者方面有十项不足之处。

## 第一部分：采购资料

### （一）采购指标理据含糊

4. 康文署参照前市政局在上世纪九〇年代订下的相关政策，多年来一直以每年采购「不少于 70 万项」图书馆资料为采购指标，惟该署一直未能解释采用此指标的具体理据。该署强调，上述指标只是一个基本的参考指标。在决定图书馆每年增购馆藏的数目时，该署亦须考虑及兼顾不同情况，包括资源限制等。该署亦曾引用国际图书馆协会联合会（「国际图联」）的人均馆藏和采购指引作为采购资料的其中一项参考指标，但本署发现，过去数年的馆藏和采购统计数字与「国际图联」建议的指标亦有差距。

5. 本署明白，康文署在采购图书馆资料时或需保留弹性，以应付采购时所面临的不同因素和限制，但该署沿用多年的采购指标的背後理据含糊不清，公众无从监察所采购的图书馆资料数量是否適切恰当。事实上，该署过去多年的采购数量均较该指标超出10万项以上。这反映该指标未能与时并进。由于采购图书馆资料花费不菲，动辄接近亿元<sup>1</sup>，本署认为，该署应深入研究采购的目标和准则，从而订立一个切合时宜的采购指标，并清楚说明采用有关采购指标的理据和定期作出检讨，以确保采购指标合时得宜，令该署的采购指标和其工作变得有理可依，以便公众作出监察。

## **(二) 馆藏借出数目持续下跌，但采购增幅却续升**

6. 康文署的资料显示，其辖下公共图书馆总馆藏的数目在过去八个年度增加16.8%。但在同一时期，图书馆每年借出馆藏数目却录得18.2%的跌幅。虽然康文署表示馆藏借阅数字的变化涉及多种原因，不宜与增购数量互作直接比较，惟本署认为，该署有需要加强分析借出馆藏数字下跌的个中原因，作为检讨每年增购馆藏的数目和种类是否需要作出调整的参数，以更贴近公众的需求。此外，该署须把相关理据纳入「馆藏发展会议」记录中，以增强资源运用的透明度和问责性。

## **(三) 统筹和制定总采购计划的程序和理据欠明确记录供查证**

7. 根据现行程序，各级图书馆的馆长每年须制订其所管辖的图书馆的「年度馆藏发展计划汇报」（「计划书」），列明需要增购的图书馆资料数量，以及需要加强的馆藏类别，并呈交予「采编组」作综合整理，以编制年度总采购计划，再提交予「馆藏发展会议」审批。

---

<sup>1</sup> 康文署用于购买图书馆资料（包括实体书、报章、期刊和电子资源等）的开支如下：

年度	总开支（万）
2012/13	8,847
2013/14	8,749
2014/15	9,016
2015/16	9,734
2016/17	9,847

8. 然而，各图书馆馆长只需在「计划书」表格上提议增购中文／英文资料的总数，既无需注明资料的种类及书目，也无需解释增购该数量资料的原因。虽然各图书馆需在表格上的「加强」部分说明需加强的学科书目，但仍无需解释原因和需增购的数量。此外，「采编组」进行综合整理及制订年度总采购计划时，只依循一些一般性的原则及考虑当时资源状况，却无明确的程序指引阐释「采编组」是如何基于各图书馆年度「计划书」制定其年度总采购计划，也无文件记录年度总采购计划中的采购决定背后理据。「采编组」统筹综合的总采购计划具体如何反映「馆藏发展会议」订下的馆藏发展方针、如何考虑该署收集所得的公众意见、以及如何配合各不同级别图书馆的需要，均无文件记录可供查证。

#### ***(四) 各图书馆建议的采购计划书有否落实，无从得知***

9. 各图书馆每年于接获分配的新采购图书馆资料后，无需核对与其提交予「采编组」的「计划书」中的采购建议是否得以落实。纵使「采编组」会按季度向各图书馆提供馆藏变化数据，但个别图书馆亦难以透过这些数据掌握其年度「计划书」中哪些采购建议未获接纳和未获接纳原因，以及「采编组」分配给个别图书馆的书籍和数量是否切合其所需。

10. 本署认为，为确保采购的资料切合采购的目标和各图书馆的需要，康文署有需要强化年度「计划书」和总采购计划的编制：各图书馆应更具体述明需增购资料的数量和理据；「采编组」应制定统筹及综合各图书馆年度「计划书」的具体操作流程，并述明总采购计划中各项重要采购决定的理据，供「馆藏发展会议」讨论作决；「采编组」亦应考虑设立恒常回馈意见机制，收集各图书馆对所获分配的馆藏的意见。

11. 在接获本署的调查报告草拟本后，康文署已因应本署的意见，就二〇一八／一九年度的「计划书」表格作出检讨及修订，各图书馆馆长呈报「计划书」时需填写建议增购各类馆藏的数量并提供理据及建议采购书目。本署认为，该署应继续检视修订「计划书」后的成效，并适时作出检讨和修订。

## 第二部分：注销资料

### *(五) 二〇一五年年中前个别馆藏资料被注销的原因，无从稽考*

12. 根据康文署处理注销图书馆资料的程序指引，注销的图书馆资料必须是残旧 / 破损，或内容已过时。然而，长久以来，该署只有记录被注销资料的清单，而没有要求职员就每项资料记录其注销的细分原因（即「残旧 / 破损」或「过时」）。直至本署展开查讯后，于二〇一五年年中该署才实施新修订的指引，要求职员记录每项资料被注销的原因。因此，在二〇一五年年中前个别资料被注销的原因为何，无从稽考，更无法进行相关统计作管理分析。从行政管理角度而言，情况甚不理想。

### *(六) 二〇一五年年中之后注销资料的管理资讯仍有不足*

13. 尽管康文署在二〇一五年年中实施新修订的内部指引，要求职员记录注销资料的原因，但仍未足以帮助该署善用注销资料的数据，以提高馆藏管理的水平。例如：因「破损」或「过时」而被注销的资料属哪类别资料居多、使用年期多久，和不同地区的图书馆的注销情况有何异同等，该署均未有作深入分析。本署认为，该署应就被注销的图书馆资料状况作更深入分析，如不同类型 / 科目书刊的使用及耗损情况，从而制定适切的馆藏管理、入藏安排、馆藏推广以至读者教育活动等措施，以减低招致图书馆资料不必要「破损」或「过时」的机会，使图书馆资源得以充分善用。

### *(七) 图书馆资料当废纸处理的注销做法需检讨*

14. 康文署每年注销图书馆资料的数量数以十万项计，并一律按照政府的《物料供应及采购规例》，以废纸回收或弃置废物的方式处理。图书馆资料蕴藏丰富知识和文化资讯，纵使有「破损」或「过时」的情况，价值往往比废纸废物高。康文署多年来以废纸废物方式处理，令人深感可惜。事实上，近年不断有声音，要求康文署考虑以废纸回收以外的方式处理注销图书馆资料，例如与慈善机构合办义卖已注销的书籍，加强读书风气之余，更可物尽其用。虽然该署于过去两年曾试验将「剩余」书籍捐赠予一些社区机构，但该署认为该计划整体成本效益不彰，故无进一步推广。

15. 本署认为，康文署有需要全盘检讨处理注销资料的一贯政策，令图书馆资源发挥其最大效益。该署应考虑扩大捐赠「剩余」馆藏予社区机构，或利用其他方案以推广阅读。与此同时，该署应联合有关政策局及部门，积极探讨以新的形式和方法处理注销资料，而非僵化地只按《物料供应及采购规例》行事，持续以废纸回收方式处理注销资料。

### **(八) 处理上市公司刊物进退失据**

16. 根据《书刊注册条例》，上市公司须将五本 / 套刊物交予康文署注册组登记。就上市公司刊物而言，根据现行程序，该署的书刊注册组在完成登记后，便会将其中两套交予大学图书馆、一套交予香港中央图书馆作永久保存、而余下两套会按情况交予公共图书馆、其他学术团体或非牟利机构使用或按其他适当方式分别予以处置。

17. 二〇〇九年，前「馆藏发展委员会」（即现时的「馆藏发展会议」）经讨论后，认为香港交易所每月向图书馆捐赠的上市公司资料光碟已足够供读者使用，决定不把余下两套上市公司刊物纳入馆藏，取而代之是以废纸回收。二〇一四年，有报章批评该署做法不当。该委员会再次检讨及讨论。基于有记录显示市民对在公共图书馆使用香港交易所特藏<sup>2</sup>的上市公司印刷本仍有需求，该委员会最终撤回先前决定，重新将该两本刊物分别存放香港中央图书馆及大会堂图书馆内的参考部，供市民自行索阅。

18. 本署认为，康文署在处理是否把两套上市公司刊物纳入馆藏一事上进退失据。康文署在二〇〇九年决定不把余下的两套刊物纳入馆藏时，显然没有充份考虑这些刊物的借阅情况，令该些刊物以废纸回收方式处理，当受到公众批评时只好撤回决定。然而，现时的处理方法是否符合成本效益，仍然存在疑问。本署认为，香港交易所特藏的上市公司资料的使用情况，不一定反映市民对该两套上市公司资料的需求，故该署应收集这些刊物的借阅数据和资料，从而制订合适的处理方式。如有需要，该署应考虑修订《书刊注册条例》，以豁免 / 减少上市公司必须提交其公司刊物予康文署的复本数目，以避免浪费。

---

<sup>2</sup> 香港公共图书馆设有「香港交易所特藏」，收藏香港交易所每月送交予图书馆的上市公司年报及公司资料让公众查阅。

### 第三部分：采购与注销资料的配合

#### *(九) 采购及注销工作应互相配合*

19. 康文署表示，采购及注销图书馆资料工作是基于不同的目标及理念，两者没有直接关系，但两者在切合市民需要和符合成本效益下，互相配合，会自然调节达至一个平衡的馆藏。然而，调查显示，增购馆藏的工作是由「馆藏发展会议」全权负责，而注销资料则由「部门物料处置委员会」负责。在现行机制下，两者并没有互通的安排。尽管「采编组」会按季度向各图书馆提供新增和注销馆藏变化等数据，各图书馆馆长亦会定期检视和行使其专业判断建议注销哪些资料，在年度「计划书」中填上拟注销资料的数目，并与建议采购资料的数目比较；惟馆长亦无法肯定注销资料的数目和种类与「采编组」分配至该馆的新采购资料会互相配合。简言之，康文署未能解释采购和注销工作如何互相配合，并可自然调节至一个平衡馆藏。

20. 本署认为，康文署不应任由「采购」及「注销」馆藏这两点直接关系的政策和运作「自然调节」。该署应透过分析注销各类馆藏的原因，并按分析结果对增购馆藏的数目和种类作出相应调整，从而令到「采购」及「注销」工作互相协调。此外，注销资料后新采购的资料加原有馆藏构成的总馆藏是否符合「馆藏发展会议」订定的发展方向和「馆藏发展政策文件」中的方针，康文署应设有机制进行评估分析，并把分析结果记录存档。而「馆藏发展会议」在商议年度总采购计划时，亦应把上年度注销资料的状况纳入为审批总采购计划的考虑因素之一。

#### *(十) 图书馆资料的资讯管理系统有待加强*

21. 公共图书馆馆藏数量非常庞大，要管理得宜必须有完善的电脑资讯科技系统协助。虽然公共图书馆电脑资讯系统中储存了不少有关图书馆资料的数据，但康文署未有把这些数据串连并建立有用的管理资讯，以了解市民使用图书馆资料的状况和趋势，以及适时调整管理策略和措施。这反映该署有需要加强电脑资讯管理系统。

22. 在本署就本课题展开主动调查后，康文署于二〇一六年成立工作小组，研究优化图书馆资讯系统，以便综合整理及分析整体

馆藏状况。本署认为，该署须加快优化图书馆资讯系统的进度，尤其是把注销资料的数据整合于资讯管理系统中，以便有效监察注销馆藏的工作，特别是对于入藏不久（例如少于两年）便被注销的资料，该署应研究相关原因和制订对应策略，避免浪费资源。

## 本署的建议

23. 为改善上述不足之处，申诉专员向康文署提出以下八项改善建议：

- （一）重新检视「每年采购不少于 70 万项图书馆资料」的指标；考虑订立一个更清晰明确及具理据的采购指标；
- （二）继续检视修订年度「计划书」后的成效，并适时作出检讨和修订；
- （三）把如何综合、调整、及制作总采购计划的操作流程记录存档，以及把作出采购决定的理据记录在案；并应考虑设立机制，让各区图书馆在接获分配的新采购资料后回馈意见；
- （四）记录及善用注销资料的相关数据并作出分析，以便更有效监察注销工作的运作以及适时修订管理方针；
- （五）与相关政策局 / 部门研究，检讨并考虑修订现时以废纸废物方式处理注销资料的做法；
- （六）收集上市公司印刷本刊物的相关借阅资料和数据作分析，以审慎检讨该些刊物的处理方法；
- （七）考虑设立机制评估馆藏是否符合既定方针，并协调采购和注销资料的工作以达至一个平衡的馆藏；
- （八）加快提升现有公共图书馆电脑资讯系统以便更有效管理馆藏。

申诉专员公署

二〇一七年九月