

康樂及文化事務署
採購和註銷圖書館資料的準則和程序
主動調查報告摘要

背景

二〇一四年一月，有報章報道指公共圖書館棄置大量被註銷的書籍於路旁，當中包括外表與新書無異及只有少數借書記錄的書籍。二〇一四年七月，有另一則報章報道指康樂及文化事務署（「康文署」）轄下的公共圖書館將書刊註冊組已完成登記的上市公司刊物的複本棄置及以廢紙回收處理，做法浪費。二〇一五年十一月，再有報章報道指康文署於二〇一二年至二〇一四年間銷毀共逾 160 萬本圖書，有浪費公帑之嫌。

2. 鑑於上述報道引起的關注，申訴專員於二〇一四年五月展開初步查訊，探討康文署採購和註銷圖書館資料的準則和程序，並於二〇一六年一月四日決定就此課題展開主動調查。二〇一七年八月三十一日，本署完成這項主動調查。

調查所得

3. 是次主動調查揭示，康文署在採購和註銷圖書館資料，以及協調兩者方面有十項不足之處。

第一部分：採購資料

（一）採購指標理據含糊

4. 康文署參照前市政局在上世紀九〇年代訂下的相關政策，多年來一直以每年採購「不少於 70 萬項」圖書館資料為採購指標，惟該署一直未能解釋採用此指標的具體理據。該署強調，上述指標只是一個基本的參考指標。在決定圖書館每年增購館藏的數目時，該署亦須考慮及兼顧不同情況，包括資源限制等。該署亦曾引用國際圖書館協會聯合會（「國際圖聯」）的人均館藏和採購指引

作為採購資料的其中一項參考指標，但本署發現，過去數年的館藏和採購統計數字與「國際圖聯」建議的指標亦有差距。

5. 本署明白，康文署在採購圖書館資料時或需保留彈性，以應付採購時所面臨的不同因素和限制，但該署沿用多年的採購指標的背後理據含糊不清，公眾無從監察所採購的圖書館資料數量是否適切恰當。事實上，該署過去多年的採購數量均較該指標超出10萬項以上。這反映該指標未能與時並進。由於採購圖書館資料花費不菲，動輒接近億元¹，本署認為，該署應深入研究採購的目標和準則，從而訂立一個切合時宜的採購指標，並清楚說明採用有關採購指標的理據和定期作出檢討，以確保採購指標合時得宜，令該署的採購指標和其工作變得有理可依，以便公眾作出監察。

(二) 館藏借出數目持續下跌，但採購增幅卻續升

6. 康文署的資料顯示，其轄下公共圖書館總館藏的數目在過去八個年度增加16.8%。但在同一時期，圖書館每年借出館藏數目卻錄得18.2%的跌幅。雖然康文署表示館藏借閱數字的變化涉及多種原因，不宜與增購數量互作直接比較，惟本署認為，該署有需要加強分析借出館藏數字下跌的箇中原因，作為檢討每年增購館藏的數目和種類是否需要作出調整的參數，以更貼近公眾的需求。此外，該署須把相關理據納入「館藏發展會議」記錄中，以增強資源運用的透明度和問責性。

(三) 統籌和制定總採購計劃的程序和理據欠明確記錄供查證

7. 根據現行程序，各級圖書館的館長每年須制訂其所管轄的圖書館的「年度館藏發展計劃匯報」（「計劃書」），列明需要增購的圖書館資料數量，以及需要加強的館藏類別，並呈交予「採編組」

¹ 康文署用於購買圖書館資料（包括實體書、報章、期刊和電子資源等）的開支如下：

年度	總開支（萬）
2012/13	8,847
2013/14	8,749
2014/15	9,016
2015/16	9,734
2016/17	9,847

作綜合整理，以編製年度總採購計劃，再提交予「館藏發展會議」審批。

8. 然而，各圖書館館長只需在「計劃書」表格上提議增購中文／英文資料的總數，既無需註明資料的種類及書目，也無需解釋增購該數量資料的原因。雖然各圖書館需在表格上的「加強」部分說明需加強的學科書目，但仍無需解釋原因和需增購的數量。此外，「採編組」進行綜合整理及制訂年度總採購計劃時，只依循一些一般性的原則及考慮當時資源狀況，卻無明確的程序指引闡釋「採編組」是如何基於各圖書館年度「計劃書」制定其年度總採購計劃，也無文件記錄年度總採購計劃中的採購決定背後理據。「採編組」統籌綜合的總採購計劃具體如何反映「館藏發展會議」訂下的館藏發展方針、如何考慮該署收集所得的公眾意見、以及如何配合各不同級別圖書館的需要，均無文件記錄可供查證。

(四) 各圖書館建議的採購計劃書有否落實，無從得知

9. 各圖書館每年於接獲分配的新採購圖書館資料後，無需核對與其提交予「採編組」的「計劃書」中的採購建議是否得以落實。縱使「採編組」會按季度向各圖書館提供館藏變化數據，但個別圖書館亦難以透過這些數據掌握其年度「計劃書」中哪些採購建議未獲接納和未獲接納原因，以及「採編組」分配給個別圖書館的書籍和數量是否切合其所需。

10. 本署認為，為確保採購的資料切合採購的目標和各圖書館的需要，康文署有需要強化年度「計劃書」和總採購計劃的編製：各圖書館應更具體述明需增購資料的數量和理據；「採編組」應制定統籌及綜合各圖書館年度「計劃書」的具體操作流程，並述明總採購計劃中各項重要採購決定的理據，供「館藏發展會議」討論作決；「採編組」亦應考慮設立恆常回饋意見機制，收集各圖書館對所獲分配的館藏的意見。

11. 在接獲本署的調查報告草擬本後，康文署已因應本署的意見，就二〇一八／一九年度的「計劃書」表格作出檢討及修訂，各圖書館館長呈報「計劃書」時需填寫建議增購各類館藏的數量並提供理據及建議採購書目。本署認為，該署應繼續檢視修訂「計劃書」後的成效，並適時作出檢討和修訂。

第二部分：註銷資料

(五) 二〇一五年年中前個別館藏資料被註銷的原因，無從稽考

12. 根據康文署處理註銷圖書館資料的程序指引，註銷的圖書館資料必須是殘舊／破損，或內容已過時。然而，長久以來，該署只有記錄被註銷資料的清單，而沒有要求職員就每項資料記錄其註銷的細分原因（即「殘舊／破損」或「過時」）。直至本署展開查訊後，於二〇一五年年中該署才實施新修訂的指引，要求職員記錄每項資料被註銷的原因。因此，在二〇一五年年中前個別資料被註銷的原因為何，無從稽考，更無法進行相關統計作管理分析。從行政管理角度而言，情況甚不理想。

(六) 二〇一五年年中之後註銷資料的管理資訊仍有不足

13. 儘管康文署在二〇一五年年中實施新修訂的內部指引，要求職員記錄註銷資料的原因，但仍未足以幫助該署善用註銷資料的數據，以提高館藏管理的水平。例如：因「破損」或「過時」而被註銷的資料屬哪類別資料居多、使用年期多久，和不同地區的圖書館的註銷情況有何異同等，該署均未有作深入分析。本署認為，該署應就被註銷的圖書館資料狀況作更深入分析，如不同類型／科目書刊的使用及耗損情況，從而制定適切的館藏管理、入藏安排、館藏推廣以至讀者教育活動等措施，以減低招致圖書館資料不必要「破損」或「過時」的機會，使圖書館資源得以充分善用。

(七) 圖書館資料當廢紙處理的註銷做法需檢討

14. 康文署每年註銷圖書館資料的數量數以十萬項計，並一律按照政府的《物料供應及採購規例》，以廢紙回收或棄置廢物的方式處理。圖書館資料蘊藏豐富知識和文化資訊，縱使有「破損」或「過時」的情況，價值往往比廢紙廢物高。康文署多年來以廢紙廢物方式處理，令人深感可惜。事實上，近年不斷有聲音，要求康文署考慮以廢紙回收以外的方式處理註銷圖書館資料，例如與慈善機構合辦義賣已註銷的書籍，加強讀書風氣之餘，更可物盡其用。雖然該署於過去兩年曾試驗將「剩餘」書籍捐贈予一些

社區機構，但該署認為該計劃整體成本效益不彰，故無進一步推廣。

15. 本署認為，康文署有需要全盤檢討處理註銷資料的一貫政策，令圖書館資源發揮其最大效益。該署應考慮擴大捐贈「剩餘」館藏予社區機構，或利用其他方案以推廣閱讀。與此同時，該署應聯合有關政策局及部門，積極探討以新的形式和方法處理註銷資料，而非僵化地只按《物料供應及採購規例》行事，持續以廢紙回收方式處理註銷資料。

(八) 處理上市公司刊物進退失據

16. 根據《書刊註冊條例》，上市公司須將五本／套刊物交予康文署註冊組登記。就上市公司刊物而言，根據現行程序，該署的書刊註冊組在完成登記後，便會將其中兩套交予大學圖書館、一套交予香港中央圖書館作永久保存、而餘下兩套會按情況交予公共圖書館、其他學術團體或非牟利機構使用或按其他適當方式分別予以處置。

17. 二〇〇九年，前「館藏發展委員會」（即現時的「館藏發展會議」）經討論後，認為香港交易所每月向圖書館捐贈的上市公司資料光碟已足夠供讀者使用，決定不把餘下兩套上市公司刊物納入館藏，取而代之是以廢紙回收。二〇一四年，有報章批評該署做法不當。該委員會再次檢討及討論。基於有記錄顯示市民對在公共圖書館使用香港交易所特藏²的上市公司印刷本仍有需求，該委員會最終撤回先前決定，重新將該兩本刊物分別存放香港中央圖書館及大會堂圖書館內的參考部，供市民自行索閱。

18. 本署認為，康文署在處理是否把兩套上市公司刊物納入館藏一事上進退失據。康文署在二〇〇九年決定不把餘下的兩套刊物納入館藏時，顯然沒有充份考慮這些刊物的借閱情況，令該些刊物以廢紙回收方式處理，當受到公眾批評時只好撤回決定。然而，現時的處理方法是否符合成本效益，仍然存在疑問。本署認為，香港交易所特藏的上市公司資料的使用情況，不一定反映市民對該兩套上市公司資料的需求，故該署應收集這些刊物的借閱數據和資料，從而制訂合適的處理方式。如有需要，該署應考慮修訂

² 香港公共圖書館設有「香港交易所特藏」，收藏香港交易所每月送交予圖書館的上市公司年報及公司資料讓公眾查閱。

《書刊註冊條例》，以豁免／減少上市公司必須提交其公司刊物予康文署的複本數目，以避免浪費。

第三部分：採購與註銷資料的配合

(九) 採購及註銷工作應互相配合

19. 康文署表示，採購及註銷圖書館資料工作是基於不同的目標及理念，兩者沒有直接關係，但兩者在切合市民需要和符合成本效益下，互相配合，會自然調節達至一個平衡的館藏。然而，調查顯示，增購館藏的工作是由「館藏發展會議」全權負責，而註銷資料則由「部門物料處置委員會」負責。在現行機制下，兩者並沒有互通的安排。儘管「採編組」會按季度向各圖書館提供新增和註銷館藏變化等數據，各圖書館館長亦會定期檢視和行使其專業判斷建議註銷哪些資料，在年度「計劃書」中填上擬註銷資料的數目，並與建議採購資料的數目比較；惟館長亦無法肯定註銷資料的數目和種類與「採編組」分配至該館的新採購資料會互相配合。簡言之，康文署未能解釋採購和註銷工作如何互相配合，並可自然調節至一個平衡館藏。

20. 本署認為，康文署不應任由「採購」及「註銷」館藏這兩點直接關係的政策和運作「自然調節」。該署應透過分析註銷各類館藏的原因，並按分析結果對增購館藏的數目和種類作出相應調整，從而令到「採購」及「註銷」工作互相協調。此外，註銷資料後新採購的資料加原有館藏構成的總館藏是否符合「館藏發展會議」訂定的發展方向和「館藏發展政策文件」中的方針，康文署應設有機制進行評估分析，並把分析結果記錄存檔。而「館藏發展會議」在商議年度總採購計劃時，亦應把上年度註銷資料的狀況納入為審批總採購計劃的考慮因素之一。

(十) 圖書館資料的資訊管理系統有待加強

21. 公共圖書館館藏數量非常龐大，要管理得宜必須有完善的電腦資訊科技系統協助。雖然公共圖書館電腦資訊系統中儲存了不少有關圖書館資料的數據，但康文署未有把這些數據串連並建立有用的管理資訊，以了解市民使用圖書館資料的狀況和趨勢，以

及適時調整管理策略和措施。這反映該署有需要加強電腦資訊管理系統。

22. 在本署就本課題展開主動調查後，康文署於二〇一六年成立工作小組，研究優化圖書館資訊系統，以便綜合整理及分析整體館藏狀況。本署認為，該署須加快優化圖書館資訊系統的進度，尤其是把註銷資料的數據整合於資訊管理系統中，以便有效監察註銷館藏的工作，特別是對於入藏不久（例如少於兩年）便被註銷的資料，該署應研究相關原因和制訂對應策略，避免浪費資源。

本署的建議

23. 為改善上述不足之處，申訴專員向**康文署**提出以下八項改善建議：

- (一) 重新檢視「每年採購不少於 70 萬項圖書館資料」的指標；考慮訂立一個更清晰明確及具理據的採購指標；
- (二) 繼續檢視修訂年度「計劃書」後的成效，並適時作出檢討和修訂；
- (三) 把如何綜合、調整、及製作總採購計劃的操作流程記錄存檔，以及把作出採購決定的理據記錄在案；並應考慮設立機制，讓各區圖書館在接獲分配的新採購資料後回饋意見；
- (四) 記錄及善用註銷資料的相關數據並作出分析，以便更有效監察註銷工作的運作以及適時修訂管理方針；
- (五) 與相關政策局／部門研究，檢討並考慮修訂現時以廢紙廢物方式處理註銷資料的做法；
- (六) 收集上市公司印刷本刊物的相關借閱資料和數據作分析，以審慎檢討該些刊物的處理方法；

- (七) 考慮設立機制評估館藏是否符合既定方針，並協調採購和註銷資料的工作以達至一個平衡的館藏；
- (八) 加快提升現有公共圖書館電腦資訊系統以便更有效管理館藏。

申訴專員公署

二〇一七年九月