

香港申訴專員公署
二零零八／零九報告年度第一期
〔二零零八年六月二十六日〕



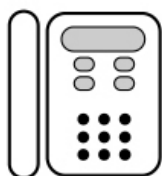
有關綜合電話查詢中心處理投訴的成效的直接調查

直接調查報告摘要載於**附件 A**。



不披露個案所涉人士身份的調查報告

一份不披露個案所涉人士身份的有關投訴香港考試及評核局的調查報告撮要載於**附件 B**。



查詢

如有查詢，請與助理行政主任（外務）駱詠藍女士聯絡
（電話：2629 0513；電郵：aero@omb.gov.hk）。

香港申訴專員公署
二零零八年六月二十六日

二零零八／零九年度第一期

直接調查報告摘要

綜合電話查詢中心處理投訴的成效

背景資料

綜合電話查詢中心（「查詢中心」）於二零零一年七月成立，由效率促進組管理及監督，旨在提供單一聯絡點，讓市民可以就參與查詢中心服務的政府部門的服務提出查詢、投訴及建議。查詢中心每天二十四小時運作，其最終目標，是以「1823 政府熱線」取代現時各部門繁多的電話熱線、傳真號碼及電郵地址。

2. 自本署於二零零三年就查詢中心的整體運作進行直接調查後，查詢中心承擔了新的職能，並把服務範圍擴大至覆蓋 20 個政府部門，共 104 條電話熱線、傳真號碼及電郵地址（參見**附錄一**）。但同時，申訴專員仍不斷接到投訴，指查詢中心的服務欠佳，尤其是在處理投訴方面。很多時候，縱使查詢中心接聽電話的職員有遵從相關規則和程序辦事，但市民依然提出投訴。

調查工作

3. 這些投訴意味着查詢中心的整體安排，以及行政體制有欠妥善的情況持續，或出現新的問題。有鑑於此，申訴專員於二零零七年六月二十日宣布，根據《申訴專員條例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)條主動展開直接調查，以審研：

- (a) 查詢中心在處理市民投訴¹上所擔當的角色；
- (b) 查詢中心就下列各項所訂定的工作程序和實施情況—
 - (i) 轉介投訴予負責的政府部門；

¹ 除非特別指明，否則「投訴」均指市民就政府部門提供的公共服務所作出的投訴。

- (ii) 協調及監察有關部門對投訴的回應；
 - (iii) 跟進工作，尤其是當問題涉及多個部門時；
 - (iv) 在跟進期間向投訴人報告個案進度；以及
 - (v) 給予投訴人最後回覆；
- (c) 查詢中心現時的運作模式是否適切有效；以及
- (d) 如有需要，應如何作出改善。

4. 本署人員曾到訪查詢中心，與效率促進組及中心的工作人員及高級管理層會面。我們亦審研了逾 100 宗投訴個案，並審閱查詢中心和參與部門簽訂的合約、工作手冊，統計資料及工作檔案。

服務範圍

5. 查詢中心的服務範圍覆蓋某些（而非全部）與香港民生有關的層面。現時，有十個參與部門的工作與環境及衛生清潔問題有直接關連，而這兩方面正是效率促進組設立查詢中心初期的目標範圍。此外，該中心亦會因應需要為其他部門提供服務（參見**第 25 段**之熱門課題例子）。

6. 二零零七年，99%查詢是以電話提出；而投訴則為 90%。查詢中心現時處理兩類來電：(a)直接致電 1823 熱線的電話；以及(b)致電參與部門熱線號碼的電話。雖然查詢中心最初是希望以 1823 熱線取代部門熱線，但部門熱線與 1823 現時仍然同時存在。

7. 除接聽來電外，查詢中心亦為五個部門處理電郵，以及為兩個部門處理傳真。此外，中心又為三個部門維持一個中央投訴儲存庫，保存透過所有方式接到的投訴記錄（參見附錄）。

表1. 參與部門及查詢中心的服務範圍：

	部門	電話熱線	電郵	傳真	中央投訴儲存庫
1.	漁農自然護理署	•			
2.	建築署	•			
3.	屋宇署	•			
4.	土木工程拓展署	•			
5.	公司註冊處	•			
6.	渠務署	•			
7.	機電工程署	•			
8.	食物環境衛生署	•	•		
9.	路政署	•	•	•	•
10.	康樂及文化事務署	•	•		•
11.	勞工處	•			
12.	土地註冊處	•			
13.	海事處	•			
14.	政府資訊科技總監辦公室	•	•		
15.	郵政署	•			
16.	差餉物業估價署	•			
17.	學生資助辦事處	•			
18.	社會福利署	•			
19.	衛生署控煙辦公室	•			
20.	運輸署	•	•	•	•

統計數字

8. 查詢中心把接到的通信分為四類：查詢²、投訴³、建議⁴及讚賞。投訴佔中心接到的個案總數約十分之一。

² 「查詢」是指市民只想取得資料。

³ 「投訴」是指市民對政府提供的某些服務感到不滿，期望部門採取補救措施並作出回覆。

⁴ 「建議」是指市民對政府提供的某些服務感到不滿，期望部門採取補救措施，但沒有要求部門回覆。

9. 二零零四年至二零零七年期間，透過 1823 熱線提出的投訴，比例大致不變，約佔每年投訴總數的三分之一（參見表 2）。相反地，透過 1823 熱線提出的查詢的比例，則由二零零四年的五分之一增至二零零七年的三分之一。

表 2. 查詢中心接聽來電的分類及個案種類的每月平均數字

個案種類	使用熱線	2004 年 (佔總數百分比)	2005 年 (佔總數百分比)	2006 年 (佔總數百分比)	2007 年 (佔總數百分比)
投訴	1823	4,238 (4%)	6,625 (4%)	6,795 (3%)	7,647 (3%)
	部門熱線	9,946 (8%)	8,431 (5%)	11,191 (5%)	12,477 (6%)
	比例 (1823 : 投訴總數)	1 : 3	1 : 2.3	1 : 2.6	1 : 2.6
查詢	1823	20,067 (17%)	33,414 (18%)	61,939 (28%)	77,072 (33%)
	部門熱線	78,659 (67%)	128,617 (71%)	134,329 (61%)	125,749 (54%)
	比例 (1823 : 查詢總數)	1 : 4.9	1 : 4.8	1 : 3.2	1 : 2.6
其他	1823	2,127 (2%)	2,718 (1%)	4,352 (2%)	4,874 (2%)
	部門熱線	2,969 (2%)	2,724 (1%)	2,508 (1%)	3,378 (2%)
個案總數		118,006 (100%)	182,529 (100%)	221,114 (100%)	231,197 (100%)

(註：「其他」包括讚賞、建議、滋擾來電、撥錯號碼及試驗來電。查詢中心沒有為這類來電另行保留統計資料)

資料來源：效率促進組

對查詢中心服務的需求

10. 市民對查詢中心服務的需求，由二零零四年的 180 萬次大幅增加至二零零七年的 310 萬次。

11. 雖然效率促進組嘗試增加查詢中心的人手，並推行新措施（如編訂多個技能組別，探索新科技，甚至把服務外判等）以應付對其服

務需求的增加，但人手緊絀等問題始終令人憂慮。效率促進組估計，於二零零八年內，查詢中心的工作量將達到飽和，每月平均接聽 23 萬個來電，同時仍能全面履行服務承諾。

12. 查詢中心於二零零七年拒絕了六個部門加入的申請，而有些已參與的部門（如郵政署）則曾經考慮退出查詢中心系統，因為該中心未能把服務範圍擴展至覆蓋所有郵政局。郵政局現計劃外判查詢中心未能覆蓋的 109 個分局的查詢熱線，直至查詢中心將來能夠為所有分局的熱線提供服務為止。

整體表現

13. 過去四年，查詢中心未能履行在 12 秒鐘內接聽 80% 來電的服務承諾，每年只能在時限內接聽 62% 至 78% 來電。不過，該中心在其他方面則能履行服務承諾，即最少 90% 來電者在首次接通後即能得到答覆，而放棄輪候的來電數目亦低於 10%。

14. 參與部門亦因應其服務性質，而就處理投訴和查詢訂有不同的服務承諾及回覆時限。投訴人只會獲告知初步回覆的時限，但不獲知會最後回覆的限期。

查詢中心處理投訴的角色

15. 查詢中心的網頁指出，該中心為參與部門接收及處理投訴，並提供一個解決跨部門投訴的有效平台。然而，網頁並沒有解釋查詢中心在統籌上扮演的確實角色。有時候，這會令投訴人感到混淆和失望，甚或不其然對部門更感不滿。

16. 效率促進組在回應本署的查訊時，對查詢中心的角色作以下詮釋：

- (a) 提供一個平台，以便市民就所有參與部門的服務提出投訴；

- (b) 轉介投訴予適當的部門跟進；
- (c) 監察部門的回應（包括發出個案認收函件、初步回覆及最終回覆），讓市民知悉個案進展；
- (d) 當某宗投訴涉及多個部門時，協調各有關部門的工作及回應；以及
- (e) 若投訴涉及非參與部門，向投訴人提供公眾指南服務。

17. 在籌劃為某部門提供熱線電話接聽服務時，查詢中心會與該部門訂立一個資料庫，以及簽訂服務水平協議（「服務協議」）。資料庫是中心職員在回應市民來電時的主要資料來源，當中載有關於該部門的服務和設施、規則和工序、出版刊物和聯絡詳情，以及特定課題資訊和轉介個案指引等資料。服務協議亦訂明服務水平、時限及處理市民來電的方式，以及查詢中心在處理個案時所獲取的資料。不同部門，因應其服務性質的不同，對服務水平的要求各異。

查詢中心處理投訴的程序

18. **記錄投訴**：接到投訴後，接聽電話的職員會就資料庫的提示向投訴人索取個案詳情，並把資料輸進電腦系統。

19. **轉介投訴**：職員隨後將個案轉介至負責部門的個案主任。部門若拒絕處理某宗投訴，可以要求查詢中心將個案重新轉介予另一部門。這個重新轉介的過程會持續下去，直至找到願意處理有關投訴的部門為止。

20. **監察投訴**：查詢中心分四個階段監察投訴的進度，以確保：

- (a) 有關部門已接到查詢中心的轉介，並作適時的初步及最終回覆（第一層）；

- (b) 當重新轉介投訴出現延誤時，查詢中心職員會知會部門負責人員的上司（第二層）；
- (c) 在投訴需重新轉介時，查詢中心職員會把進展通知投訴人；假如投訴經重新轉介兩次，中心職員會促請有關部門澄清所涉權責（第三層）；以及
- (d) 在接到投訴後 14 天，假如沒有部門接受責任，查詢中心職員會把投訴提升至部門管理層（初步是部門統籌人員，繼而是投訴主任⁵）定奪（第四層，亦稱為「14 天處理規定」）。

21. **回覆投訴人**：部門負責人員可決定直接由部門發出，或透過查詢中心轉交初步及最終回覆予投訴人。只有在投訴人要求下，中心才會提供部門負責人員的直接聯絡電話號碼。

22. **更新及分析資料**：查詢中心會根據部門就個別投訴提供的資料，按需要更新資料庫，並定期提交有關服務要求的統計數字和類別供部門管理層參考。

23. 這些程序適用於所有參與部門。若涉及三項指定熱門課題（**第 25 段**），程序亦大致適用於非參與部門。至於其他非參與部門，查詢中心會提供聯絡電話號碼，並建議來電者直接聯絡有關部門。假如來電者堅持查詢中心轉介，中心也會應允。

跨部門投訴及服務改善措施

24. 二零零七年，在查詢中心接到的投訴中，權責涉及一個部門以上的投訴佔 5%（或 10,545 宗）。查詢中心在處理這些投訴時遇到的問題，包括難以識別負責部門，以及部門之間在權責上存在灰色地帶。

⁵ 自二零零六年八月起，查詢中心要求每個參與部門提名一名部門統籌人員及一名投訴主任，以便進行聯絡、監察及提升投訴處理的層面。部門統籌人員定為執行人員，而投訴主任則定為首長級人員。

25. 二零零六年，查詢中心曾檢討處理投訴的方法，以改善處理這類投訴。中心訂定了多項改善措施，其中之一是為三項指定的熱門課題（即植物管理、斜坡安全及拆建廢料）的投訴提供單一聯絡點，即使投訴只涉及非參與部門。

26. 效率促進組亦曾與部門共同探討好幾項方法，在投訴涉及多個部門時，如何找出負責部門處理投訴。然而，這類建議因得不到部門的支持，而一直沒有進展。

本署觀察所得及意見

服務範圍

27. 我們認為，為公眾提供方便及提升政府效率，設立查詢中心這個構思是可取的。鑑於查詢中心每天收到近 10,000 個來電，有超過九成在首次接通時便已解決問題（**第 13 段**），本署認為就處理查詢或簡單的投訴而言，查詢中心有充足條件成為名符其實的一站式綜合熱線電話查詢中心，涵蓋所有政府部門，甚至公營機構。可惜，查詢中心的名稱與其現時的服務範圍並不相符，與達致**一站式綜合服務**的最終目標亦相距甚遠。在 58 個政府部門及機構當中，中心只負責三分之一，至於其他 21 個政府相關組織或公營機構⁶則不在其服務範圍內。

28. 由於查詢中心的服務範圍有限；即使那 20 個參與部門而言，中心亦一直未能全面接手所有熱線的職能。對大部分政府部門來說，中心基本上只提供公眾指南服務。此外，中心的運作已達飽和，並曾需要推卻額外的的工作。

29. 雖然效率促進組聲稱其最終目標是要以 1823 熱線替代所有部門熱線，但卻沒有具體計劃把目標付諸實行。該組現時的立場看來模稜兩可，因為該組既認同某些部門選擇自行提供熱線，又承認 1823 熱線與參與部門熱線共存的好處。為此，效率促進組應重新審研查詢中心的長遠目標。

⁶ 有關政府部門及機構、相關組織及公營機構一表，請參看政府網頁 http://tel.directory.gov.hk/index_CHI.html。

本身能力問題

30. 查詢中心本身的權能與其問責職能並不一致。事實上，中心與效率促進組都沒有權力或專業知識處理投訴的具體問題，責成部門接手處理投訴，又或訓斥部門違反經同意的時限及安排。

31. 目前，當沒有部門承擔責任處理某宗投訴時，查詢中心便須要識別責任誰屬。此安排既不實際，又費時失事。市民有合理的期望，認為中心會把他們的投訴適當地轉介負責部門。然而，中心卻完全按照部門的指示進行轉介。中心雖然作為政府的唯一實際「代表」，為這類個案向投訴人「承擔責任」，但除了把問題轉介各有關部門外，並沒有任何額外貢獻。且往往導致相當的延誤而缺乏行動。

32. 本署研究的個案顯示，解決跨部門投訴的最有效和快捷的方法，往往是由部門自發提出及同意的。本署認為，假如對權責誰屬存疑，查詢中心應盡快同時知會各有關部門，讓他們能自行磋商以釐清權責問題。

33. 本署感到遺憾的是，雖然效率促進組曾嘗試研究其他方法，使能較迅速有效地識別負責部門，但是建議一直得不到部門的支持（**第 26 段**）。其實，當中有些建議已在個別部門實施，並證明有效。既然查詢中心未能促使部門解決一些跨部門的權責不清的糾紛，或許它應盡早把投訴提升至部門管理層處理。如部門未能就投訴責任誰屬達成共悉，查詢中心應透過效率促進組管理層將投訴提升至政策局層面，讓問題得以徹底解決。

人手問題及應付能力

34. 本署觀察所得，查詢中心並無妙法解決人手緊絀的問題（參見**第 11 段**）。人手持續短缺對中心的運作已造成損害，使其不能達到長遠的目標、出現延誤、持續未能履行服務承諾，及令已參與部門考慮退出。本署認為，有需要仔細檢討中心現時的服務範圍及運作模式。

35. 本署認為，查詢中心雖然人手緊絀，但仍為三個部門擔任中央投訴儲存庫（參見**第 7 段**）的角色，此舉實過份野心，亦超越其主要

職能，情況值得商榷。不過，這個投訴儲存庫系統有不錯功能，值得中心向其他部門推薦，甚至協助部門自行設立有關系統。

處理投訴的其他問題

監察機制

36. 本署研究的個案顯示，「14 天處理規定」的監察機制（參見**第 20(d)段**）並沒有大幅減少部門在識別責任誰屬所花的時間。由於個案或需進行實地視實察才可釐清權責，待查詢中心把投訴提升至管理層面時往往已遠超 14 天。而對於大多數個案，查詢中心均多酌情押後，直至轉介程序明顯陷入僵局，才把個案提升至管理層面。

37. 儘管如此，在研究的大部分個案中，本署發現，假如**適時**把投訴提升至部門統籌人員（參見**第 20(d)段**）處理，問題往往可以提早解決。有鑑於此，本署認為，盡早啟動提升程序會有利解決問題。

運作模式及個案的監察

38. 根據查詢中心現時的運作模式，職員透過電腦記錄，了解投訴的進展，並需即時分析情況及作出適當回應。對於過程冗長的複雜投訴，以及需即時處理的個案，職員能否掌握投訴要點並作出合適回應尤為關鍵。當來電繁忙的時候，職員更須承受壓力，以致可能出現疏漏。

39. 然而，現時的電腦互動介面及資料庫對查詢中心職員的工作幫助不大。因為在現行設定下，職員需開啟一連串的電腦「視窗」，方可取讀有關資料，這令職員很難在短時間內掌握到冗長個案的發展。

遵照時限

40. 本署研究的個案顯示，在各個處理投訴的階段，查詢中心及部門經常並沒有嚴格遵照時限採取行動。儘管這可能由於工作量過多，但就部門而言，當局有需要為被投訴的部門訂定某些推動或獎勵計劃，以嘉許並鼓勵部門遵照時限辦事。

衡量工作表現及滿意程度

41. 查詢中心為參與部門提供適用於所有來電的整體服務承諾遵辦率。然而，中心並無有系統地衡量或匯報經部門同意的特定行動標準及時限的遵辦率。本署亦留意到，中心並無定期衡量特定類別使用者（例如投訴人）的滿意程度。本署認為，中心應就這些範疇定期進行調查，以監察及改善服務。

市民的觀感

42. 市民對查詢中心職能存有誤解及錯誤期望。這與查詢中心現時沒有宣傳其處理投訴職能的範圍有關。中心及其參與部門的網頁是中心的主要宣傳途徑，但這些均沒有說明中心處理投訴的確實職能。中心網頁只提及中心「處理」市民提出的投訴。因此，投訴人可能輕易產生錯誤期望，以為中心可仲裁並評斷其個案。

間接溝通

43. 現時，查詢中心代表部門接收及處理投訴的做法，令部門在投訴處理過程中無需直接與投訴人接觸，因為部門的負責人有權決定自行回覆，或是讓中心代為把回覆轉達予投訴人。

44. 本署認為，由查詢中心代部門回覆投訴人的安排對於簡單直接的問題和答案或者可行，但對較為複雜的事情則行不通，因為投訴人通常都需要就部門的回覆作進一步澄清，結果查詢中心要不斷往來轉達投訴人及部門的查問及回覆。對投訴人來說，這處理模式不但累贅而且令人厭煩，亦可能會如本署的個案研究所顯示，導致誤傳或遺漏信息及延誤回覆。

45. 在某些個案，部門甚至選擇經查詢中心與其他部門聯絡。我們認為實多此一舉，費時失事，一般而言，部門間都是直接溝通的。

46. 本署認為，應鼓勵部門直接回覆投訴人，提供更體貼的服務，同時按情況所需作出澄清。查詢中心應明白部分投訴人有需要直接與部門的負責人員討論其投訴，特別是部門的熱線現已轉駁到 1823，

令公眾與部門之間的距離更遠。

結論

47. 本署認同政府當局提供綜合的一站式熱線服務，以方便公眾及提升政府的辦事效率。整體而言，我們認為查詢中心即使在用量高而人手不足的情況下，仍然努力不懈致力維持服務水平，同時積極改善服務，值得讚賞。

48. 考慮到查詢中心的往績（參見**第 13 及 27 段**），本署認為，就處理查詢或簡單的投訴而言，查詢中心有充份條件成為**真正的一站式綜合熱線電話查詢中心**，涵蓋所有政府部門，甚至公營機構。

49. 然而，在處理較為複雜（特別是涉及多個部門）的投訴時，查詢中心則有很多不足之處，而在協調政府部門以處理涉及多個部門的事宜方面，可說是先天不足。

50. 若以查詢中心現時的職務範圍衡量，稱之為「**綜合**」電話查詢中心是名不符實。查詢中心處理投訴的功能和目的，在於它是一個時刻提供跨部門查詢服務的接觸點。但依目前情況所見，查詢中心一直未能達到服務所有政府部門的目標，令公眾感到混淆，原則上不可接受。

51. 查詢中心須作抉擇，若要繼續提供「**綜合**」服務，則職務範圍必須包括整個政府，而不是只涵蓋一些部門。反之，若決定面對殘酷的現實，只能服務一些部門，便應該清楚公開職務範圍，並採用能充分反映其功能的名稱。

52. 同時，政府當局在查詢中心的長遠服務範圍未有定案前，應改善中心的運作，特別是在處理投訴方面。

建議

53. 申訴專員向政府當局提出下列建議，促使這項值得稱讚的服務能有效地推行，實現其目標與使命。

服務範圍（長期措施）

- (1) 查詢中心須檢討運作模式，按其能力和在其可用資源內為連結整個政府，尤其是在作為公眾指南及處理查詢及簡單投訴方面，提供真正的「綜合」服務，以及為實現此目標而制定短期及長期的計劃。

否則，查詢中心便應考慮根據其有限的服務範圍而更改名稱，以免令公眾有不切實際的期望。

簡言之，查詢中心應把資源改為投放於提供「一站式服務」，作為公眾指南和處理一般查詢及簡單投訴的接觸點。

改善運作及技術（短期措施）

能力及責任承擔

- (2) 效率促進組應主動與決策局商討如何徹底解決跨部門的投訴。
- (3) 若投訴個案顯示部門之間的權責界線有所不清晰，查詢中心應立即同時通知各有關的部門，使部門能盡早互相討論，釐清權責範圍。

中央投訴儲存庫

- (4) 查詢中心應把中央投訴儲存庫的有關技術，向個別部門推廣並協助他們制定綜合投訴監察系統。

執行監察機制

- (5) 查詢中心應加倍積極執行監察機制，在接到投訴 14 天後，把沒有部門願意負責的投訴提升至管理層處理。

職員電腦互動介面

- (6) 查詢中心應徵詢使用職員電腦互動介面的人士的意見，以便進行檢討，確保介面簡易操作。

須即時處理的個案

- (7) 查詢中心應與部門商議，檢討有關處理須即時回應的投訴的指引及程序，以確保資料庫能夠給予職員清晰的指示。
- (8) 查詢中心應加強培訓，提升職員對於須即時處理的投訴及有關的程序指引的意識，以便他們掌握處理這類投訴須注意的事項。

遵照時限辦事

- (9) 查詢中心應鼓勵或獎賞最能遵照時限辦事的參與部門，例如在年度報告表揚有出色表現的部門，以及推廣最理想的操作方式及措施。

衡量表現及滿意程度

- (10) 查詢中心應衡量部門履行各項時限及服務承諾方面的效果，並向各部門主管提供有關的數據，以便進行監察。
- (11) 查詢中心應進行定期及有系統的調查，了解投訴人的滿意程度。

- (12) 查詢中心應定期調查所有服務使用者的滿意程度，對象包括參與及非參與查詢中心服務的部門。

推廣查詢中心的職務

- (13) 查詢中心應在網頁列明其職能及服務、辦事程序和時限，而政府部門亦應在宣傳推廣的措施說明與查詢中心的關係。

直接溝通

- (14) 若投訴涉及複雜或眾多問題，應請政府部門直接聯絡投訴人及其他有關部門。
- (15) 查詢中心應要求政府部門在提供初步及最終回覆時，註明負責處理投訴的部門人員的姓名及聯絡電話。

54. 本署認同政府當局提供綜合的一站式熱線服務的理念，以方便公眾及提升政府的辦事效率。然而，目前的運作模式令查詢中心無法達到上述目標，反而受到極多制肘，且令公眾有不切實際的期望。我們的建議旨在促使這項值得稱讚的服務能返回原定的目標和使命，有效地為整合型政府提供真正的綜合服務。

效率促進組的意見

55. 效率促進組已諮詢 20 個參與部門，並表示擬落實本署的所有建議，更會就大部分建議訂明時限。我們在仔細考慮該組的意見後，已把有事實根據的論點及最新的情況適當地納入本署最後的調查報告。

56. 對於本署就查詢中心處理涉及多個部門的投訴的觀點(參見**第 5.11 段**)，效率促進組認為，中心現時的職能是跟進市民的投訴，以及鑑別負責的部門，以便適時和有效地處理有關投訴，而公眾也確實

需要中心繼續這項工作。況且，沒有其他政府機構能夠為市民提供此服務。效率促進組認為，查詢中心須改善的，是以更積極的方式處理涉及多個部門的投訴。

57. 對於本署就「綜合電話查詢中心」名稱提出的建議（參見**第 53(1)段**），效率促進組認為，查詢中心目前為 20 個參與部門提供處理查詢、投訴及建議的綜合服務，其名稱恰如其職能。此外，市民可選擇利用電話、電郵、傳真或網上表格聯絡查詢中心，這一點亦反映了中心的綜合性。假如原來有關某參與部門的個案其後被發現實「屬於」另一個部門，則中心有責任把個案轉介適當的個案主任及監察個案進度，以及協調不同部門採取行動及回應投訴，直至個案獲得圓滿解決為止。

58. 效率促進組認為，是「政府熱線」(Citizen's Easy Link)這個名稱而非「綜合電話查詢中心」在某程度上引起誤解，並且令公眾有不切實的期望，以為查詢中心的服務涵蓋整個政府。為此，效率促進組承諾會統一使用「綜合電話查詢中心」的名稱。

59. 至於本署建議查詢中心把服務範圍限於提供公眾指南，以及處理一般查詢和較簡單投訴的服務（參見**第 53(1)段**），效率促進組認為，查詢中心及／或投訴人均難以始初便界定何謂較簡單投訴。該組表示，中心應加強其在處理投訴時候的貢獻，而不是放棄處理複雜的投訴。

60. 為了說明政府部門認同查詢中心的成效，效率促進組引述了兩個近期的事例，指有部門要求中心協助處理一般查詢熱線。

申訴專員的結語

61. 本署無意否定設立「綜合電話查詢中心」以提供綜合服務及方便市民的構思，或質疑其優點。政府當局能提供一個方便易記的熱線號碼 1823，晝夜無間地處理有關普遍政府的查詢甚至投訴，對市民顯然大有裨益。我們一直關注的，是查詢中心目前的運作模式、服務範圍及應付服務需求方面是否真正能配合（或可算配合）其原意或最終

目標。

62. 鑑別或解決跨部門權責的工作或許沒有「其他政府機構」擔任，但根據過往經驗，單靠查詢中心以「更積極」的方式處理涉及多個部門的投訴，是不能達致適時及有效地處理這類投訴的。問題根本不在查詢中心。由於查詢中心是為參與部門服務，而參與部門各有其獨特職務，因此中心難以對參與部門作任何強制的行動，只能透過部門之間互相合作盡早解決問題。若要查詢中心向各部門轉接逐一查問及轉介投訴，實在費時失事，亦可能毫無效用。查詢中心可能不知不覺會變成部門互相推搪的媒介。然而，我們認為，查詢中心仍可協助部門進行監察及避免延誤，同時繼續作為投訴人的聯絡點。

63. 本署知悉，效率促進組認為透過查詢中心的名稱，說明中心可由不同接收渠道，綜合解答查詢及處理投訴的職能，(雖則中心只為一些部門提供服務)。然而，本署質疑，普通市民會否對「綜合電話查詢中心」或「Integrated Call Centre」亦有同樣的理解。假如查詢中心並不綜合處理整體政府部門的查詢及投訴服務，則將會繼續有負公眾的期望，亦未能達致其理想和使命的目標。本署認為，效率促進組在認真檢討查詢中心的運作模式後，必須澄清中心的職能及最終目標，免令市民產生混亂，甚至就中心服務提出投訴。

64. 本署之所以建議查詢中心應專注於提供一般查詢和類似公眾指南的服務及處理較簡單投訴，目的在於減輕中心的應付服務需求的付擔，以便騰出人手，以提供已證明卓有成效的核心職務，使服務範圍可涵蓋整個政府，因而成為不節不扣的「綜合」服務中心和名符其實的「綜合電話查詢中心」及「政府熱線」。然而，效率促進組認為，在分辨簡單與複雜投訴方面存在困難。

65. 就此，本署有以下鑑別投訴性質是否簡單的建議，以供參考及作指引之用：假如投訴只涉及單一部門，經查詢中心轉介該部門回覆一次後，投訴人便感到滿意，則屬較簡單投訴。假若投訴人再提出跟進事項或質詢，中心便應把投訴交回所涉部門，以便部門直接作進一步回覆。

66. 至於效率促進組引述的兩個近期的事例，表示有部門要求中心協助提供一般查詢熱線的服務，本署深信，中心有能力處理一般查詢及指南服務。本署所建議的，正是要中心發揮在這方面顯著的優勢及已有往績可證的表現。

鳴謝

67. 在這次調查過程中，效率促進組專員及其同事與本署通力合作並提供協助，申訴專員謹致謝意。本署期望該組在落實上述建議方面取得進展。

申訴專員公署

二零零八年六月

查詢中心處理的熱線、電郵地址及傳真號碼

附錄一

參與年份	部門	熱線／電郵／傳真	號碼／地址	備註
2001	食物環境衛生署	投訴	1. 2923 5050	
		部門熱線（電腦對話式查詢系統）	2. 2868 0000	
		電郵（一般）	3. enquiries@fehd.gov.hk	
		電郵（清潔香港）	4. cleanhongkong@fehd.gov.hk	
2001	運輸署*	部門熱線（電腦對話式查詢系統）	5. 2804 2600	
		傳真 - 市區分區辦事處（港島）	6. 2824 0399	經由部門的相關組別轉介（作為中央資料庫）
		傳真 - 市區分區辦事處（九龍）	7. 2397 8046	
		傳真 - 新界分區辦事處	8. 2381 3799	
		運輸署總部	9. 2824 0433	
電郵	10. tdenq@td.gov.hk			
2001	屋宇署	一般查詢及投訴熱線	11. 2626 1616	
		針對僭建物的投訴熱線（電腦對話式查詢系統）	12. 2626 1313	
		樓宇安全	13. 2626 1234	
		樓宇安全貸款計劃	14. 2626 1579	
		樓宇（港島）	15. 2626 1642	
		樓宇（九龍）	16. 2626 1257	
		樓宇（新界）	17. 2626 1270	
		防火規格	18. 2135 2416	
		牌照	19. 2626 1085	
		拓展（港島）	20. 2626 1382	
		拓展（九龍）	21. 2626 1551	
		拓展（新界）	22. 2626 1482	
		港口及機場發展和鐵路	23. 2626 1566	
		地盤監察	24. 2626 1700	
		斜坡安全	25. 2135 2525	
2001	路政署*	部門熱線	26. 2926 4111	
		總部	27. 2714 1111	
		市區	28. 2923 7777	
		市區（九龍）	29. 2927 4444	
		新界區	30. 2926 4222	
		路燈部	31. 2388 9765	
		路燈部	32. 8102 6686	
		橋樑及結構部	33. 2495 1155	
		電郵（查詢）	34. enquiry@hyd.gov.hk	
		電郵（投訴）	35. complaint@hyd.gov.hk	
		傳真（總部、公共關係組及所有其他組別和分區）	36. 2714 5216 37. 2187 2243 38-67. 以及各組和分區大約 30 個傳真號碼	經由部門的相關組別轉介查詢中心（作為中央資料庫）

* 查詢中心作為這些部門的中央投訴檔案室，保存經所有渠道收到的投訴的全部記錄。

2001	機電工程署	一般查詢	68. 2882 8011	
2002	康樂及文化事務署*	客戶服務	69. 2414 5555	
		部門熱線 (電腦對話式查詢系統)	70. 2603 4567	
		香港公共圖書館熱線	71. 2921 0208	
		香港中央圖書館熱線	72. 3150 1234	
		電郵	73. enquiries@lcsd.gov.hk	
2002	環境保護署	(退出)	-	-
2002	海事處	一般查詢	74. 2815 0908	
		一般查詢 (電腦對話式查詢系統)	75. 2542 3711	
2002	漁農自然護理署	部門熱線 (電腦對話式查詢系統)	76. 2708 8885	
		動物管理中心	77. 2362 3257	
2002	土木工程拓展署	斜坡安全	78. 2885 5888 79. 2762 5165	
2002	差餉物業估價署	一般查詢	80. 2152 0111	
		一般查詢 (電腦對話式查詢系統)	81. 2152 2152	
2002	學生資助辦事處	一般查詢 (電腦對話式查詢系統)	82. 2802 2345	
		持續進修基金	83. 3142 2277	
2002	郵政署	一般 (電腦對話式查詢系統)	84. 2921 2222	只包括部分而非所有分區郵政局
2003	建築署	部門熱線	85. 2867 3628	
2004	勞工署	一般查詢	86. 2717 1771	在辦公時間以外只會轉介查詢中心
2005	公司註冊處	部門熱線 (電腦對話式查詢系統)	87. 2234 9933	
		一般	88. 2867 2600	
			89. 2867 2604	
		登記文件	90. 2867 4582	
			91. 2867 4579	
			92. 2867 4581	
			93. 2867 4580	
公司查冊	94. 2867 4584			
	95. 2867 2584 96. 2867 2571			
2006	政府資訊科技總監辦公室	「香港政府一站通」查詢熱線	97. 183 5500	
		電郵	98. enquiry@1835500.gov.hk	
2007	衛生署控煙辦公室	查詢及投訴熱線	99. 2961 8823	
2007	土地註冊處	一般查詢 (電腦對話式查詢系統)	100. 3150 0000	
2007	渠務署	渠務投訴熱線	101. 2300 1110	只限有過多來電時
2008	社會福利署	社會福利署熱線有關社會保障的一般查詢	102. 2343 2255	
-	民政事務局	馬術熱線	103. 2107 9955	特別計劃 [#]
		為北京奧運及殘奧招募義工	104. 2591 6690	特別計劃 [#]

* 查詢中心作為這些部門的中央投訴檔案室，保存經所有渠道收到的投訴的全部記錄。

查詢中心按計劃協助政府部門及決策局，答覆特別公眾計劃查詢熱線的查詢。

調查報告 有關投訴香港考試及評核局事

投訴內容

二零零八年四月至五月，本署接獲近百名應屆高級程度會考（「高考」）考生的投訴，指香港考試及評核局（「考評局」）無理修改英語運用（Use of English）試卷 A 及試卷 E 的評卷參考（Marking Scheme），對他們不公平。投訴要點如下：

- （一）試卷 A（Listening Test）第 6 題要求考生在方格內用「✓」或「×」，以分別表示「是」與「否」的答案，但有考生將方格漏空，未有按題目指示作答；考評局竟為此修改評卷參考，把漏空的方格視作填上了「×」而予評分。
- （二）試卷 E（Practical Skills for Work and Study）第 1 題要求考生撰寫一封「約 500 字」的信件，但有考生用了超過 500 字；考評局卻因此又修改評卷參考，取消字數限制，對答卷超出 500 字的部分同樣給予評分。

調查過程

2. 本署在五月五日收到投訴人的授權回條，隨即向考評局進行查訊。由於個案涉及考生眾多，且可能對本港公開考試制度有影響，申訴專員基於公眾利益，遂在五月十六日決定，根據《申訴專員條例》展開全面調查。

3. 鑑於高考將在六月三十日放榜，申訴專員決定全速調查，以盡早公布調查結果，消除考生的疑慮。五月三十一日，考評局向本署提供資料。該局職員亦曾多次與本署人員會晤，交代事件始末。

4. 本署在六月六日把調查報告草擬本送交考評局，該局於同月十二日置評。經考慮該局的意見，本署修改部分內容，然後完成這份報告以結案。

試題及評卷參考的制訂機制

5. 高考的試題由考評局轄下審題委員會負責制訂。該會的成員包括試卷主席、擬題員、審題員及評核發展經理。評核發展經理為考評局的全職僱員，其餘委員均為兼職。

6. 評卷參考是為閱卷員提供的評分指引，由審題委員會負責草擬。

7. 考評局另設評卷小組，成員包括試卷主席、助理試卷主席和評核發展經理。每次考試之後，評卷小組均會查閱一定數量的答卷（約1%），分析考生的一般表現，討論如何處理考生表達方式的差異等問題，以便統一評卷標準。如有需要，評卷小組會修訂評卷參考。

8. 然後，試卷主席會召開閱卷員會議，向所有閱卷員解釋評卷要求。閱卷員可透過批改樣本答卷，以掌握評卷參考的準則，並可提出意見。因應收集的意見，該會議可進一步修訂評卷參考，並決定在甚麼情況下閱卷員可酌情給予考生分數。

9. 全體閱卷員須執行由閱卷員會議議決的評卷參考準則，以確保評卷時準則一致。

英語運用試卷 A 第 6 題（投訴點（一））

題目指示

10. 試卷 A 為聽力考試。考生在作答前，須先聆聽一段對話錄音，內容是由主持人向參加者介紹一個名為「Survival Hong Kong」遊戲的規則，其中談論哪些物品可以攜帶到荒島，哪些不可攜帶。聽畢後，考生須按答題簿內第 6 題的題目指示作答。該題目指示的原文如下：

「What the players are allowed to have: Put ticks or crosses. One has been done as an example.」

11. 該試題的複本載於**附件二**。

原訂的評卷參考

12. 根據考評局的原意及原訂的評卷參考，考生須在「可攜帶物品」的方格內填上「✓」，在「不可攜帶物品」的方格內填上「×」；答對題目可獲分數，答錯則沒有分數，但不會被扣分。

修訂後的評卷參考

13. 考試之後，評卷小組按上述第 7 段的既定程序查閱了約 600 份答卷，發現大部分考生在所有方格內分別填上「✓」及「×」（第一類考生）；小部分考生在一些方格內分別填上「✓」及「×」，其餘方格漏空（第二類考生）；另有小部分考生在一些方格內填上「✓」，其餘方格漏空（第三類考生）。評卷小組推斷上述考生的「答題意向」如下：

第一類考生

以「✓」表示「可攜帶物品」，
以「×」表示「不可攜帶物品」；

第二類考生

以「✓」表示「可攜帶物品」，
以「×」表示「不可攜帶物品」，
以漏空方格表示放棄作答；

第三類考生

以「✓」表示「可攜帶物品」，
以漏空方格表示「不可攜帶物品」。

14. 經討論後，閱卷員會議決定修訂評卷參考，按各類考生的「答題意向」給予評分。
15. 考評局解釋，評卷小組翻閱答卷後，發現大部分考生均「先入為主」，按慣例以「✓」表示「是」(可攜帶物品)，以「×」表示「否」(不可攜帶物品)。這顯示考生知悉哪些物品可以或不可以攜帶。
16. 該局指出，評卷參考須按評核目標來釐訂，並且應按考生的「答題意向」而修訂；當考生的「答題意向」清晰時，便須給予評分，此為一項重要的「專業原則」。
17. 該局亦認為，評卷應盡量兼顧全體考生的利益，而考慮應否酌情處理及包容個別特殊情況，亦屬正常的程序，不會構成不公平。就這宗個案而言，修訂後的評卷參考能照顧全部考生的不同作答方式，且確保每一份答卷都能按照原訂的評核目標，得到公平的處理。
18. 因應本署的調查，考評局以隨機方式進一步抽查並分析 1,000 份答卷。數據顯示，第一類考生約佔 86%，而第二及第三類考生則各佔約 7%。

題目指示失誤

19. 如上文第 12 段所述，考評局的**原意**是要求考生根據對話錄音的內容，在答題簿中有關物品的方格內，填上「✓」代表可攜帶，以及「×」代表不可攜帶。
20. 然而，上文第 10 段所引述之題目指示的**字面意思**，卻未能把這個信息帶出。該題目指示表明，考生應以「✓」或「×」表示「可攜帶物品」。儘管試題已提供了以「✓」表示可以攜帶海螺殼為例子(參見**附件二**)，但並沒有例子說明考生應以「×」表示「不可攜帶物品」。因此，按題目指示的**字面意思**，若考生以「✓」或「×」表示「可攜帶物品」，其實都符合要求。由此引申，若考生用「✓」表示其中一些「可攜帶物品」，同時又用「×」來表示另一些「可攜帶物品」，這樣的混合式答法雖然異於慣例，卻也完全符合題目指示的字面要求。

21. 再者，對於如何表示「不可攜帶物品」，題目指示根本沒有任何說明。因此，漏空的方格可視為「不可攜帶物品」或放棄作答。

22. 總而言之，題目指示不但未能反映考評局的原意，亦沒有為考生提供完整明確的答題指引。結果，考生作答時各適其適，考評局亦只能根據一般人對「✓」及「×」的理解和使用慣例，來推斷考生的「答題意向」，然後酌情評分。

23. 本署須指出，上文第 13 段所述第三類考生之作答方式，即以「✓」表示「可攜帶物品」，以漏空方格表示「不可攜帶物品」，其實正符合題目指示的要求。反而，第一和第二類考生所採用的作答方式，即以「✓」表示「可攜帶物品」，以「×」表示「不可攜帶物品」，雖然與考評局的心意吻合，但實質上有違題目指示的表面要求。

24. 就考評局決定按照考生的「答題意向」酌情評分，雖則本署理解，考評局希望藉此避免眾多考生失分，但在這宗個案，用「答題意向」評分，便會變相接納考生答非所問，造成不良效果。

25. 再者，若試題涉及智能測試，考生固然須推敲題目指示的意思，但本個案所涉的是英語運用試卷，而且題目指示**字面意思**清晰明確，根本不存有考評局可揣測考生「答題意向」的空間。考評局最終卻需要揣測考生的「答題意向」，實在令人費解。因此，本署認為考評局沒有理據以另一種酌情處理的手法，按考生的「答題意向」評分。然而，本署同意評閱答卷的方法屬考評局的專業判斷範疇。

結論

26. 在這宗個案中，投訴人囿於上文第 15 段所述的慣例，忽略了題目指示的字面意思及明顯要求，因而認為遵照題目指示的考生不應得分。對此，本署不能苟同。因此，申訴專員認為，投訴點（一）**不成立**。

27. 考評局未有為考生提供適切、準確無誤的題目指示，令考生無

所適從，是不爭的事實，也是考評局失責之處。令人惋惜的是，該局一直都強調，考生必須根據題目指示作答，否則後果自負。考評局雖設有多層審研及批核機制，但仍有此失誤，實難辭其咎。有見及此，申訴專員認為，考評局在投訴點（一）以外，**另有行政失當之處**。

英語運用試卷 E 第 1 題（投訴點（二））

題目指示

28. 試卷 E 為「英語應用技巧考試」，考生須根據資料冊(Data File) 內所載的資料，回答題目。該題目要求考生撰寫**約 500 字**的信件給報章編輯。題目指示的原文如下：

「Using information from pages 2 to 10 of the Data File, write a letter of **about 500 words** to the editor of the Hong Kong Post in response to the letter from Simon Pang. You should follow the instructions in Margaret Tang's first email on page 2 of the Data File.」

評卷參考

29. 考評局指出，該題目主要要求信件內容切題、文筆簡明扼要。至於文章長短、字數多少，並非關鍵。因此，評卷參考着重信件的內容和寫作技巧。評核範疇已在答題簿內清晰列出，給予考生提示。

30. 閱卷員評卷時會批閱整篇文章。如答案字數過多，會失去寫作技巧中「平衡」(Balance)及「簡潔」(Conciseness)的分數，而且在「切題」(Relevance), 「改寫」(Paraphrasing)及「流暢及組織」(Readability and Organization)方面，也會得分較低。至於內容方面，題目要求考生在閱讀資料後，去蕪存菁，而非直接抄襲；因此，若隨意抄襲，無論字數多少，內容部分也不會取得高分。

31. 考評局並無如投訴人所指，修訂該題的評卷參考。

結論

32. 本署認同考評局的觀點，該試題確實要求考生撰寫一封「約500字」的信，但並沒有就字數設上、下限。其實，考評局亦已多番向公眾強調，試卷的評卷參考會因應題目的要求而有所改變，並不會每年一樣。因此，考生必須仔細閱讀及理解題目，以便按指示作答。

33. 因此，申訴專員認為投訴點（二）**不成立**。

總結

34. 綜合而言，這宗投訴**不成立**。不過，有鑑於投訴點（一）所涉題目指示的失誤情況，本署認為，考評局**另有行政失當之處**，並就此提出以下意見。

35. 教育的目標是為發展個人潛能，全面培育品學；考試只是教育過程中的一種測試方式，而非教育的最終目的。惟是，在現實世界中，公開考試對學生的前程影響深遠。無論繼續進修或就業，考試結果差不多已被視為考生知識及能力的指標。因此，社會對公開考試制度存在合理期望，希望評核結果能公平及準確地反映考生的能力水平。

36. 試題及評卷參考的制訂，直接影響考試制度的公信力，故須嚴謹、審慎策劃及執行。所有參與策劃及安排公開考試的人員，均須保持高度警覺，因為在執行公開考試時的錯失，即使輕微，但若屢屢出現，便會打擊社會各界，甚至海外學府及考試機構對本港公開考試制度的信心，且更會損及香港教育制度的聲譽。

37. 就這宗個案而言，有關試題從擬題、審題、評核至最後定題，實經多層審研及批核，但仍有是次失誤，可謂嚴重的疏漏，考評局實須徹底反省。



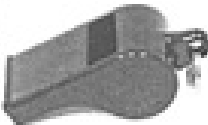





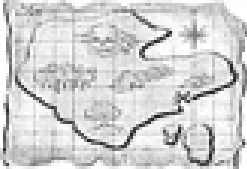


38. 本署曾於二零零二年，就考評局有關高考及中學會考的安排進行直接調查，事後向該局提出了共十項改善建議，該局已一一落實執行。然而，在這事件中的失誤竟然尚可發生，實在令人難以接受。

39. 有鑑於此，申訴專員決定，再向考評局展開跟進直接調查，更深入探討該局擬題的機制，以助該局改善有關安排。

申訴專員公署

二零零八年六月

6. What the players are allowed to have: *Put ticks or crosses. One has been done as an example.*

<p>A <input type="checkbox"/></p> 	<p>B <input type="checkbox"/></p> 
<p>C <input type="checkbox"/></p> 	<p>D <input type="checkbox"/></p> 
<p>E <input type="checkbox"/></p> 	<p>F <input checked="" type="checkbox"/></p> 
<p>G <input type="checkbox"/></p> 	<p>H <input type="checkbox"/></p> 
<p>I <input type="checkbox"/></p> 	<p>J <input type="checkbox"/></p> 
<p>K <input type="checkbox"/></p> 	<p>L <input type="checkbox"/></p> 