

香港申诉专员公署
二零零八 / 零九报告年度第一期
(二零零八年六月二十六日)



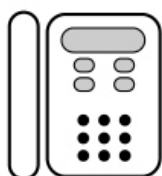
有关综合电话查询中心处理投诉的成效的直接调查

直接调查报告摘要载于**附件 A**。



不披露个案所涉人士身份的调查报告

一份不披露个案所涉人士身份的有关投诉香港考试及评核局的调查报告撮要载于**附件 B**。



查询

如有查询，请与助理行政主任（外务）骆咏蓝女士联络
(电话：2629 0513；电邮：aero@omb.gov.hk)。

香港申诉专员公署
二零零八年六月二十六日

二零零八 / 零九年度第一期

直接调查报告摘要

综合电话查询中心处理投诉的成效

背景资料

综合电话查询中心（「查询中心」）于二零零一年七月成立，由效率促进组管理及监督，旨在提供单一联络点，让市民可以就参与查询中心服务的政府部门的服务提出查询、投诉及建议。查询中心每天二十四小时运作，其最终目标，是以「1823 政府热线」取代现时各部门繁多的电话热线、传真号码及电邮地址。

2. 自本署于二零零三年就查询中心的整体运作进行直接调查后，查询中心承担了新的职能，并把服务范围扩大至覆盖 20 个政府部门，共 104 条电话热线、传真号码及电邮地址（参见**附录一**）。但同时，申诉专员仍不断接到投诉，指查询中心的服务欠佳，尤其是在处理投诉方面。很多时候，纵使查询中心接听电话的职员有遵从相关规则和程序办事，但市民依然提出投诉。

调查工作

3. 这些投诉意味着查询中心的整体安排，以及行政体制有欠妥善的情况持续，或出现新的问题。有鉴于此，申诉专员于二零零七年六月二十日宣布，根据《申诉专员条例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)条主动展开直接调查，以审研：

- (a) 查询中心在处理市民投诉¹上所担当的角色；
- (b) 查询中心就下列各项所订定的工作程序和实施情况—
 - (i) 转介投诉予负责的政府部门；

¹ 除非特别指明，否则「投诉」均指市民就政府部门提供的公共服务所作出的投诉。

- (ii) 协调及监察有关部门对投诉的响应；
 - (iii) 跟进工作，尤其是当问题涉及多个部门时；
 - (iv) 在跟进期间向投诉人报告个案进度；以及
 - (v) 给予投诉人最后回复；
- (c) 查询中心现时的运作模式是否適切有效；以及
- (d) 如有需要，应如何作出改善。

4. 本署人员曾到访查询中心，与效率促进组及中心的工作人员及高级管理层会面。我们亦审研了逾 100 宗投诉个案，并审阅查询中心和参与部门签订的合约、工作手册，统计资料及工作档案。

服务范围

5. 查询中心的服务范围覆盖某些（而非全部）与香港民生有关的层面。现时，有十个参与部门的工作与环境及卫生清洁问题有直接关连，而这两方面正是效率促进组设立查询中心初期的目标范围。此外，该中心亦会因应需要为其它部门提供服务（参见**第 25 段**之热门课题例子）。

6. 二零零七年，99%查询是以电话提出；而投诉则为 90%。查询中心现时处理两类来电：(a)直接致电 1823 热线的电话；以及(b)致电参与部门热线号码的电话。虽然查询中心最初是希望以 1823 热线取代部门热线，但部门热线与 1823 现时仍然同时存在。

7. 除接听来电外，查询中心亦为五个部门处理电邮，以及为两个部门处理传真。此外，中心又为三个部门维持一个中央投诉储存库，保存透过所有方式接到的投诉记录（参见附录）。

表1. 参与部门及查询中心的服务范围：

	部门	电话热线	电邮	传真	中央投诉储存库
1.	渔农自然护理署	•			
2.	建筑署	•			
3.	屋宇署	•			
4.	土木工程拓展署	•			
5.	公司注册处	•			
6.	渠务署	•			
7.	机电工程署	•			
8.	食物环境卫生署	•	•		
9.	路政署	•	•	•	•
10.	康乐及文化事务署	•	•		•
11.	劳工处	•			
12.	土地注册处	•			
13.	海事处	•			
14.	政府信息科技总监办公室	•	•		
15.	邮政署	•			
16.	差饷物业估价署	•			
17.	学生资助办事处	•			
18.	社会福利署	•			
19.	卫生署控烟办公室	•			
20.	运输署	•	•	•	•

统计数字

8. 查询中心把接到的通信分为四类：查询²、投诉³、建议⁴及赞赏。投诉占中心接到的个案总数约十分之一。

² 「查询」是指市民只想取得数据。

³ 「投诉」是指市民对政府提供的某些服务感到不满，期望部门采取补救措施并作出回复。

⁴ 「建议」是指市民对政府提供的某些服务感到不满，期望部门采取补救措施，但没有要求部门回复。

9. 二零零四年至二零零七年期间，透过 1823 热线提出的投诉，比例大致不变，约占每年投诉总数的三分之一（参见表 2）。相反地，透过 1823 热线提出的查询的比例，则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. 查询中心接听来电的分类及个案种类的每月平均数字

个案种类	使用热线	2004 年 (占总数百分比)	2005 年 (占总数百分比)	2006 年 (占总数百分比)	2007 年 (占总数百分比)
投诉	1823	4,238 (4%)	6,625 (4%)	6,795 (3%)	7,647 (3%)
	部门热线	9,946 (8%)	8,431 (5%)	11,191 (5%)	12,477 (6%)
	比例 (1823 : 投诉总数)	1 : 3	1 : 2.3	1 : 2.6	1 : 2.6
查询	1823	20,067 (17%)	33,414 (18%)	61,939 (28%)	77,072 (33%)
	部门热线	78,659 (67%)	128,617 (71%)	134,329 (61%)	125,749 (54%)
	比例 (1823 : 查询总数)	1 : 4.9	1 : 4.8	1 : 3.2	1 : 2.6
其它	1823	2,127 (2%)	2,718 (1%)	4,352 (2%)	4,874 (2%)
	部门热线	2,969 (2%)	2,724 (1%)	2,508 (1%)	3,378 (2%)
个案总数		118,006 (100%)	182,529 (100%)	221,114 (100%)	231,197 (100%)

(注：「其它」包括赞赏、建议、滋扰来电、拨错号码及试验来电。查询中心没有为这类来电另行保留统计资料)

资料来源：效率促进组

对查询中心服务的需求

10. 市民对查询中心服务的需求，由二零零四年的 180 万次大幅增加至二零零七年的 310 万次。

11. 虽然效率促进组尝试增加查询中心的人手，并推行新措施（如编订多个技能组别，探索新科技，甚至把服务外判等）以应付对其服

务需求的增加，但人手紧绌等问题始终令人忧虑。效率促进组估计，于二零零八年内，查询中心的工作量将达到饱和，每月平均接听 23 万个来电，同时仍能全面履行服务承诺。

12. 查询中心于二零零七年拒绝了六个部门加入的申请，而有些已参与的部门（如邮政署）则曾经考虑退出查询中心系统，因为该中心未能把服务范围扩展至覆盖所有邮政局。邮政局现计划外判查询中心未能覆盖的 109 个分局的查询热线，直至查询中心将来能够为所有分局的热线提供服务为止。

整体表现

13. 过去四年，查询中心未能履行在 12 秒钟内接听 80% 来电的服务承诺，每年只能在时限内接听 62% 至 78% 来电。不过，该中心在其它方面则能履行服务承诺，即最少 90% 来电者在首次接通后即能得到答复，而放弃轮候的来电数目亦低于 10%。

14. 参与部门亦因应其服务性质，而就处理投诉和查询订有不同的服务承诺及回复时限。投诉人只会获告知初步回复的时限，但不获知会最后回复的限期。

查询中心处理投诉的角色

15. 查询中心的网页指出，该中心为参与部门接收及处理投诉，并提供一个解决跨部门投诉的有效平台。然而，网页并没有解释查询中心在统筹上扮演的确实角色。有时候，这会令投诉人感到混淆和失望，甚或不其然对部门更感不满。

16. 效率促进组在回应本署的查询时，对查询中心的角色作以下诠释：

- (a) 提供一个平台，以便市民就所有参与部门的服务提出投诉；

- (b) 转介投诉予适当的部门跟进；
- (c) 监察部门的响应（包括发出个案认收函件、初步回复及最终回复），让市民知悉个案进展；
- (d) 当某宗投诉涉及多个部门时，协调各有关部门的工作及响应；以及
- (e) 若投诉涉及非参与部门，向投诉人提供公众指南服务。

17. 在筹划为某部门提供热线电话接听服务时，查询中心会与该部门订立一个数据库，以及签订服务水平协议（「服务协议」）。数据库是中心职员在响应市民来电时的主要资料来源，当中载有关于该部门的服务和设施、规则和工序、出版刊物和联络详情，以及特定课题信息和转介个案指引等数据。服务协议亦订明服务水平、时限及处理市民来电的方式，以及查询中心在处理个案时所获取的数据。不同部门，因应其服务性质的不同，对服务水平的要求各异。

查询中心处理投诉的程序

18. **记录投诉**：接到投诉后，接听电话的职员会就数据库的提示向投诉人索取个案详情，并把数据输进计算机系统。

19. **转介投诉**：职员随后将个案转介至负责部门的个案主任。部门若拒绝处理某宗投诉，可以要求查询中心将个案重新转介予另一部门。这个重新转介的过程会持续下去，直至找到愿意处理有关投诉的部门为止。

20. **监察投诉**：查询中心分四个阶段监察投诉的进度，以确保：

- (a) 有关部门已接到查询中心的转介，并作适时的初步及最终回复（第一层）；

- (b) 当重新转介投诉出现延误时，查询中心职员会知会部门负责人人员的上司（第二层）；
- (c) 在投诉需重新转介时，查询中心职员会把进展通知投诉人；假如投诉经重新转介两次，中心职员会促请有关部门澄清所涉权责（第三层）；以及
- (d) 在接到投诉后 14 天，假如没有部门接受责任，查询中心职员会把投诉提升至部门管理层（初步是部门统筹人员，继而是投诉主任⁵）定夺（第四层，亦称为「14 天处理规定」）。

21. **回复投诉人**：部门负责人可决定直接由部门发出，或透过查询中心转交初步及最终回复予投诉人。只有在投诉人要求下，中心才会提供部门负责人直接联络电话号码。

22. **更新及分析数据**：查询中心会根据部门就个别投诉提供的数据，按需要更新数据库，并定期提交有关服务要求的统计数字和类别供部门管理层参考。

23. 这些程序适用于所有参与部门。若涉及三项指定热门课题（**第 25 段**），程序亦大致适用于非参与部门。至于其它非参与部门，查询中心会提供联络电话号码，并建议来电者直接联络有关部门。假如来电者坚持查询中心转介，中心也会应允。

跨部门投诉及服务改善措施

24. 二零零七年，在查询中心接到的投诉中，权责涉及一个部门以上的投诉占 5%（或 10,545 宗）。查询中心在处理这些投诉时遇到的问题，包括难以识别负责部门，以及部门之间在权责上存在灰色地带。

⁵ 自二零零六年八月起，查询中心要求每个参与部门提名一名部门统筹人员及一名投诉主任，以便进行联络、监察及提升投诉处理的层面。部门统筹人员定为执行人员，而投诉主任则定为首长级人员。

25. 二零零六年，查询中心曾检讨处理投诉的方法，以改善处理这类投诉。中心订定了多项改善措施，其中之一是为三项指定的热门课题（即植物管理、斜坡安全及拆建废料）的投诉提供单一联络点，即使投诉只涉及非参与部门。

26. 效率促进组亦曾与部门共同探讨好几项方法，在投诉涉及多个部门时，如何找出负责部门处理投诉。然而，这类建议因得不到部门的支持，而一直没有进展。

本署观察所得及意见

服务范围

27. 我们认为，为公众提供方便及提升政府效率，设立查询中心这个构思是可取的。鉴于查询中心每天收到近 10,000 个来电，有超过九成在首次接通时便已解决问题（**第 13 段**），本署认为就处理查询或简单的投诉而言，查询中心有充足条件成为名符其实的一站式综合热线电话查询中心，涵盖所有政府部门，甚至公营机构。可惜，查询中心的名称与其现时的服务范围并不相符，与达致**一站式综合服务**的最终目标亦相距甚远。在 58 个政府部门及机构当中，中心只负责三分之一，至于其它 21 个政府相关组织或公营机构⁶则不在其服务范围内。

28. 由于查询中心的服务范围有限；即使那 20 个参与部门而言，中心亦一直未能全面接手所有热线的职能。对大部分政府部门来说，中心基本上只提供公众指南服务。此外，中心的运作已达饱和，并曾需要推却额外的工作。

29. 虽然效率促进组声称其最终目标是要以 1823 热线替代所有部门热线，但却没有具体计划把目标付诸实行。该组现时的立场看来模棱两可，因为该组既认同某些部门选择自行提供热线，又承认 1823 热线与参与部门热线共存的好处。为此，效率促进组应重新审研查询中心的长远目标。

⁶ 有关政府部门及机构、相关组织及公营机构一览表，请参看政府网页 http://tel.directory.gov.hk/index_CHI.html。

本身能力问题

30. 查询中心本身的权能与其问责职能并不一致。事实上，中心与效率促进组都没有权力或专业知识处理投诉的具体问题，责成部门接手处理投诉，又或训斥部门违反经同意的时限及安排。

31. 目前，当没有部门承担责任处理某宗投诉时，查询中心便须要识别责任谁属。此安排既不实际，又费时失事。市民有合理的期望，认为中心会把他们的投诉适当地转介负责部门。然而，中心却完全按照部门的指示进行转介。中心虽然作为政府的唯一实际「代表」，为这类个案向投诉人「承担责任」，但除了把问题转介各有关部门外，并没有任何额外贡献。且往往导致相当的延误而缺乏行动。

32. 本署研究的个案显示，解决跨部门投诉的最有效和快捷的方法，往往是由部门自发提出及同意的。本署认为，假如对权责谁属存疑，查询中心应尽快同时知会各有关部门，让他们能自行磋商以厘清权责问题。

33. 本署感到遗憾的是，虽然效率促进组曾尝试研究其它方法，使能较迅速有效地识别负责部门，但是建议一直得不到部门的支持（**第 26 段**）。其实，当中有些建议已在个别部门实施，并证明有效。既然查询中心未能促使部门解决一些跨部门的权责不清的纠纷，或许它应尽早把投诉提升至部门管理层处理。如部门未能就投诉责任谁属达成共悉，查询中心应透过效率促进组管理层将投诉提升至政策局层面，让问题得以彻底解决。

人手问题及应付能力

34. 本署观察所得，查询中心并无妙法解决人手紧绌的问题（参见**第 11 段**）。人手持续短缺对中心的运作已造成损害，使其不能达到长远的目标、出现延误、持续未能履行服务承诺，及令已参与部门考虑退出。本署认为，有需要仔细检讨中心现时的服务范围及运作模式。

35. 本署认为，查询中心虽然人手紧绌，但仍为三个部门担任中央投诉储存库（参见**第 7 段**）的角色，此举实过份野心，亦超越其主要

职能，情况值得商榷。不过，这个投诉储存库系统有不错功能，值得中心向其它部门推荐，甚至协助部门自行设立有关系统。

处理投诉的其它问题

监察机制

36. 本署研究的个案显示，「14 天处理规定」的监察机制（参见**第 20(d)段**）并没有大幅减少部门在识别责任谁属所花的时间。由于个案或需进行实地视察才可厘清权责，待查询中心把投诉提升至管理层面时往往已远超 14 天。而对于大多数个案，查询中心均多酌情押后，直至转介程序明显陷入僵局，才把个案提升至管理层面。

37. 尽管如此，在研究的大部分个案中，本署发现，假如**适时**把投诉提升至部门统筹人员（参见**第 20(d)段**）处理，问题往往可以提早解决。有鉴于此，本署认为，尽早启动提升程序会有利解决问题。

运作模式及个案的监察

38. 根据查询中心现时的运作模式，职员透过计算机记录，了解投诉的进展，并需实时分析情况及作出适当响应。对于过程冗长的复杂投诉，以及需实时处理的个案，职员能否掌握投诉要点并作出合适响应尤为关键。当来电繁忙的时候，职员更须承受压力，以致可能出现疏漏。

39. 然而，现时的计算机互动接口及数据库对查询中心职员的工作帮助不大。因为在现行设定下，职员需开启一连串的计算机「窗口」，方可取读有关数据，这令职员很难在短时间内掌握到冗长个案的发展。

遵照时限

40. 本署研究的个案显示，在各个处理投诉的阶段，查询中心及部门经常并没有严格遵照时限采取行动。尽管这可能由于工作量过多，但就部门而言，当局有需要为被投诉的部门订定某些推动或奖励计划，以嘉许并鼓励部门遵照时限办事。

冲量工作表现及满意程度

41. 查询中心为参与部门提供适用于所有来电的整体服务承诺遵办率。然而，中心并无有系统地衡量或汇报经部门同意的特定行动标准及时限的遵办率。本署亦留意到，中心并无定期衡量特定类别使用者（例如投诉人）的满意程度。本署认为，中心应就这些范畴定期进行调查，以监察及改善服务。

市民的观感

42. 市民对查询中心职能存有误解及错误期望。这与查询中心现时没有宣传其处理投诉职能的范围有关。中心及其参与部门的网页是中心的主要宣传途径，但这些均没有说明中心处理投诉的确实职能。中心网页只提及中心「处理」市民提出的投诉。因此，投诉人可能轻易产生错误期望，以为中心可仲裁并评断其个案。

间接沟通

43. 现时，查询中心代表部门接收及处理投诉的做法，令部门在投诉处理过程中无需直接与投诉人接触，因为部门的负责人有权决定自行回复，或是让中心代为把回复转达予投诉人。

44. 本署认为，由查询中心代部门回复投诉人的安排对于简单直接的问题和答案或者可行，但对较为复杂的事情则行不通，因为投诉人通常都需要就部门的回复作进一步澄清，结果查询中心要不断往来转达投诉人及部门的查问及回复。对投诉人来说，这处理模式不但累赘而且令人厌烦，亦可能会如本署的个案研究所显示，导致误传或遗漏信息及延误回复。

45. 在某些个案，部门甚至选择经查询中心与其它部门联络。我们认为实多此一举，费时失事，一般而言，部门间都是直接沟通的。

46. 本署认为，应鼓励部门直接回复投诉人，提供更体贴的服务，同时按情况所需作出澄清。查询中心应明白部分投诉人有需要直接与部门的负责人员讨论其投诉，特别是部门的热线现已转驳到 1823，

令公众与部门之间的距离更远。

结论

47. 本署认同政府当局提供综合的一站式热线服务，以方便公众及提升政府的办事效率。整体而言，我们认为查询中心即使在用量高而人手不足的情况下，仍然努力不懈致力维持服务水平，同时积极改善服务，值得赞赏。

48. 考虑到查询中心的往绩（参见**第 13 及 27 段**），本署认为，就处理查询或简单的投诉而言，查询中心有充份条件成为**真正的一站式综合热线电话查询中心**，涵盖所有政府部门，甚至公营机构。

49. 然而，在处理较为复杂（特别是涉及多个部门）的投诉时，查询中心则有很多不足之处，而在协调政府部门以处理涉及多个部门的事宜方面，可说是先天不足。

50. 若以查询中心现时的职务范围衡量，称之为「**综合**」电话查询中心是名不符实。查询中心处理投诉的功能和目的，在于它是一个时刻提供跨部门查询服务的接触点。但依目前情况所见，查询中心一直未能达到服务所有政府部门的目標，令公众感到混淆，原则上不可接受。

51. 查询中心须作抉择，若要继续提供「综合」服务，则职务范围必须包括整个政府，而不是只涵盖一些部门。反之，若决定面对残酷的现实，只能服务一些部门，便应该清楚公开职务范围，并采用能充分反映其功能的名称。

52. 同时，政府当局在查询中心的长远服务范围未有定案前，应改善中心的运作，特别是在处理投诉方面。

建议

53. 申诉专员向政府当局提出下列建议，促使这项值得称赞的服务能有效地推行，实现其目标与使命。

服务范围（长期措施）

- (1) 查询中心须检讨运作模式，按其能力和在其可用资源内为连结整个政府，尤其是在作为公众指南及处理查询及简单投诉方面，提供真正的「综合」服务，以及为实现此目标而制定短期及长期的计划。

否则，查询中心便应考虑根据其有限的服务范围而更改名称，以免令公众有不切实际的期望。

简言之，查询中心应把资源改为投放于提供「一站式服务」，作为公众指南和处理一般查询及简单投诉的接触点。

改善运作及技术（短期措施）

能力及责任承担

- (2) 效率促进组应主动与决策局商讨如何彻底解决跨部门的投诉。
- (3) 若投诉个案显示部门之间的权责界线有所不清晰，查询中心应立即同时通知各有关的部门，使部门能尽早互相讨论，厘清权责范围。

中央投诉储存库

- (4) 查询中心应把中央投诉储存库的有关技术，向个别部门推广并协助他们制定综合投诉监察系统。

执行监察机制

- (5) 查询中心应加倍积极执行监察机制，在接到投诉14天后，把没有部门愿意负责的投诉提升至管理层处理。

职员计算机互动接口

- (6) 查询中心应征询使用职员计算机互动接口的人士的意见，以便进行检讨，确保接口简易操作。

须实时处理的个案

- (7) 查询中心应与部门商议，检讨有关处理须实时响应的投诉的指引及程序，以确保数据库能够给予职员清晰的指示。
- (8) 查询中心应加强培训，提升职员对于须实时处理的投诉及有关的程序指引的意识，以便他们掌握处理这类投诉须注意的事项。

遵照时限办事

- (9) 查询中心应鼓励或奖励最能遵照时限办事的参与部门，例如在年度报告表扬有出色表现的部门，以及推广最理想的操作方式及措施。

衡量表现及满意程度

- (10) 查询中心应衡量部门履行各项时限及服务承诺方面的效果，并向各部门主管提供有关的数据，以便进行监察。
- (11) 查询中心应进行定期及有系统的调查，了解投诉人的满意程度。

- (12) 查询中心应定期调查所有服务使用者的满意程度，对象包括参与及非参与查询中心服务的部门。

推广查询中心的职务

- (13) 查询中心应在网页列明其职能及服务、办事程序和时限，而政府部门亦应在宣传推广的措施说明与查询中心的关系。

直接沟通

- (14) 若投诉涉及复杂或众多问题，应请政府部门直接联络投诉人及其它有关部门。
- (15) 查询中心应要求政府部门在提供初步及最终回复时，注明负责处理投诉的部门人员的姓名及联系电话。

54. 本署认同政府当局提供综合的一站式热线服务的理念，以方便公众及提升政府的办事效率。然而，目前的运作模式令查询中心无法达到上述目标，反而受到极多掣肘，且令公众有不切实际的期望。我们的建议旨在促使这项值得称赞的服务能返回原定的目标和使命，有效地为整合型政府提供真正的综合服务。

效率促进组的意见

55. 效率促进组已咨询 20 个参与部门，并表示拟落实本署的所有建议，更会就大部分建议订明时限。我们在仔细考虑该组的意见后，已把有事实根据的论点及最新的情况适当地纳入本署最后的调查报告。

56. 对于本署就查询中心处理涉及多个部门的投诉的观点(参见**第 5.11 段**)，效率促进组认为，中心现时的职能是跟进市民的投诉，以及鉴别负责的部门，以便适时和有效地处理有关投诉，而公众也确实

需要中心继续这项工作。况且，没有其它政府机构能够为市民提供此服务。效率促进组认为，查询中心须改善的，是以更积极的方式处理涉及多个部门的投诉。

57. 对于本署就「综合电话查询中心」名称提出的建议（参见**第 53(1)段**），效率促进组认为，查询中心目前为 20 个参与部门提供处理查询、投诉及建议的综合服务，其名称恰如其职能。此外，市民可选择利用电话、电邮、传真或网上表格联络查询中心，这一点亦反映了中心的综合性。假如原来有关某参与部门的个案其后被发现实「属于」另一个部门，则中心有责任把个案转介适当的个案主任及监察个案进度，以及协调不同部门采取行动及响应投诉，直至个案获得圆满解决为止。

58. 效率促进组认为，是「政府热线」(Citizen's Easy Link)这个名称而非「综合电话查询中心」在某程度上引起误解，并且令公众有不切实的期望，以为查询中心的服务涵盖整个政府。为此，效率促进组承诺会统一使用「综合电话查询中心」的名称。

59. 至于本署建议查询中心把服务范围限于提供公众指南，以及处理一般查询和较简单投诉的服务（参见**第 53(1)段**），效率促进组认为，查询中心及／或投诉人均难以始初便界定何谓较简单投诉。该组表示，中心应加强其在处理投诉时候的贡献，而不是放弃处理复杂的投诉。

60. 为了说明政府部门认同查询中心的成效，效率促进组引述了两个近期的事例，指有部门要求中心协助处理一般查询热线。

申诉专员的结语

61. 本署无意否定设立「综合电话查询中心」以提供综合服务及方便市民的构思，或质疑其优点。政府当局能提供一个方便易记的热线号码 1823，昼夜无间地处理有关普遍政府的查询甚至投诉，对市民显然大有裨益。我们一直关注的，是查询中心目前的运作模式、服务范围及应付服务需求方面是否真正能配合（或可算配合）其原意或最终目标。

62. 鉴别或解决跨部门权责的工作或许没有「其它政府机构」担任，但根据过往经验，单靠查询中心以「更积极」的方式处理涉及多个部门的投诉，是不能达致适时及有效地处理这类投诉的。问题根本不在查询中心。由于查询中心是为参与部门服务，而参与部门各有其独特职务，因此中心难以对参与部门作任何强制的行动，只能透过部门之间互相合作尽早解决问题。若要查询中心向各部门转接逐一查问及转介投诉，实在费时失事，亦可能毫无效用。查询中心可能不知不觉会变成部门互相推搪的媒介。然而，我们认为，查询中心仍可协助部门进行监察及避免延误，同时继续作为投诉人的联络点。

63. 本署知悉，效率促进组认为透过查询中心的名称，说明中心可由不同接收渠道，综合解答查询及处理投诉的职能，(虽则中心只为一些部门提供服务)。然而，本署质疑，普通市民会否对「综合电话查询中心」或「Integrated Call Centre」亦有同样的理解。假如查询中心并不综合处理整体政府部门的查询及投诉服务，则将会继续有负公众的期望，亦未能达致其理想和使命的目标。本署认为，效率促进组在认真检讨查询中心的运作模式后，必须澄清中心的职能及最终目标，免令市民产生混乱，甚至就中心服务提出投诉。

64. 本署之所以建议查询中心应专注于提供一般查询和类似公众指南的服务及处理较简单投诉，目的在于减轻中心的应付服务需求的付担，以便腾出人手，以提供已证明卓有成效的核心职务，使服务范围可涵盖整个政府，因而成为不节不扣的「综合」服务中心和名符其实的「综合电话查询中心」及「政府热线」。然而，效率促进组认为，在分辨简单与复杂投诉方面存在困难。

65. 就此，本署有以下鉴别投诉性质是否简单的建议，以供参考及作指引之用：假如投诉只涉及单一部门，经查询中心转介该部门回复一次后，投诉人便感到满意，则属较简单投诉。假若投诉人再提出跟进事项或质询，中心便应把投诉交回所涉部门，以便部门直接作进一步回复。

66. 至于效率促进组引述的两个近期的事例，表示有部门要求中心协助提供一般查询热线的服务，本署深信，中心有能力处理一般查询及指南服务。本署所建议的，正是要中心发挥在这方面显著的优势及已有往绩可证的表现。

鸣谢

67. 在这次调查过程中，效率促进组专员及其同事与本署通力合作并提供协助，申诉专员谨致谢意。本署期望该组在落实上述建议方面取得进展。

申诉专员公署
二零零八年六月

查询中心处理的热线、电邮地址及传真号码

附录一

参与年份	部门	热线/电邮/传真	号码/地址	备注
2001	食物环境卫生署	投诉	1. 2923 5050	
		部门热线 (计算机对话式查询系统)	2. 2868 0000	
		电邮 (一般)	3. enquiries@fehd.gov.hk	
		电邮 (清洁香港)	4. cleanhongkong@fehd.gov.hk	
2001	运输署*	部门热线 (计算机对话式查询系统)	5. 2804 2600	
		传真 - 市区分区办事处 (港岛)	6. 2824 0399	经由部门的相关组别转介 (作为中央数据库)
		传真 - 市区分区办事处 (九龙)	7. 2397 8046	
		传真 - 新界分区办事处	8. 2381 3799	
		运输署总部	9. 2824 0433	
电邮	10. tdenq@td.gov.hk			
2001	屋宇署	一般查询及投诉热线	11. 2626 1616	
		针对僭建物的投诉热线 (计算机对话式查询系统)	12. 2626 1313	
		楼宇安全	13. 2626 1234	
		楼宇安全贷款计划	14. 2626 1579	
		楼宇 (港岛)	15. 2626 1642	
		楼宇 (九龙)	16. 2626 1257	
		楼宇 (新界)	17. 2626 1270	
		防火规格	18. 2135 2416	
		牌照	19. 2626 1085	
		拓展 (港岛)	20. 2626 1382	
		拓展 (九龙)	21. 2626 1551	
		拓展 (新界)	22. 2626 1482	
		港口及机场发展和铁路	23. 2626 1566	
		地盘监察	24. 2626 1700	
		斜坡安全	25. 2135 2525	
2001	路政署*	部门热线	26. 2926 4111	
		总部	27. 2714 1111	
		市区	28. 2923 7777	
		市区 (九龙)	29. 2927 4444	
		新界区	30. 2926 4222	
		路灯部	31. 2388 9765	
		路灯部	32. 8102 6686	
		桥梁及结构部	33. 2495 1155	
		电邮 (查询)	34. enquiry@hyd.gov.hk	
电邮 (投诉)	35. complaint@hyd.gov.hk			
		传真 (总部、公共关系组及所有其它组别和分区)	36. 2714 5216 37. 2187 2243 38-67. 以及各组 and 分区大约 30 个传真号码	经由部门的相关组别转介查询中心 (作为中央数据库)

* 查询中心作为这些部门的中央投诉档案室, 保存经所有渠道收到的投诉的全部记录。

2001	机电工程署	一般查询	68. 2882 8011	
2002	康乐及文化事务署*	客户服务	69. 2414 5555	
		部门热线 (计算机对话式查询系统)	70. 2603 4567	
		香港公共图书馆热线	71. 2921 0208	
		香港中央图书馆热线	72. 3150 1234	
		电邮	73. enquiries@lcsd.gov.hk	
2002	环境保护署	(退出)	-	-
2002	海事处	一般查询	74. 2815 0908	
		一般查询 (计算机对话式查询系统)	75. 2542 3711	
2002	渔农自然护理署	部门热线 (计算机对话式查询系统)	76. 2708 8885	
		动物管理中心	77. 2362 3257	
2002	土木工程拓展署	斜坡安全	78. 2885 5888 79. 2762 5165	
2002	差饷物业估价署	一般查询	80. 2152 0111	
		一般查询 (计算机对话式查询系统)	81. 2152 2152	
2002	学生资助办事处	一般查询 (计算机对话式查询系统)	82. 2802 2345	
		持续进修基金	83. 3142 2277	
2002	邮政署	一般 (计算机对话式查询系统)	84. 2921 2222	只包括部分而非所有分区邮政局
2003	建筑署	部门热线	85. 2867 3628	
2004	劳工署	一般查询	86. 2717 1771	在办公时间以外只会转介查询中心
2005	公司注册处	部门热线 (计算机对话式查询系统)	87. 2234 9933	
		一般	88. 2867 2600	
			89. 2867 2604	
		登记文件	90. 2867 4582	
			91. 2867 4579	
			92. 2867 4581	
			93. 2867 4580	
公司查册	94. 2867 4584			
	95. 2867 2584 96. 2867 2571			
2006	政府信息科技总监办公室	「香港政府一站通」查询热线	97. 183 5500	
		电邮	98. enquiry@1835500.gov.hk	
2007	卫生署控烟办公室	查询及投诉热线	99. 2961 8823	
2007	土地注册处	一般查询 (计算机对话式查询系统)	100. 3150 0000	
2007	渠务署	渠务投诉热线	101. 2300 1110	只限有过多来电时
2008	社会福利署	社会福利署热线有关社会保障的一般查询	102. 2343 2255	
-	民政事务局	马术热线	103. 2107 9955	特别计划 [#]
		为北京奥运及残奥招募义工	104. 2591 6690	特别计划 [#]

* 查询中心作为这些部门的中央投诉档案室，保存经所有渠道收到的投诉的全部记录。

查询中心按计划协助政府部门及决策局，答复特别公众计划查询热线的查询。

调查报告 有关投诉香港考试及评核局事

投诉内容

二零零八年四月至五月，本署接获近百名应届高级程度会考（「高考」）考生的投诉，指香港考试及评核局（「考评局」）无理修改英语运用（Use of English）试卷 A 及试卷 E 的评卷参考（Marking Scheme），对他们不公平。投诉要点如下：

- （一） 试卷 A（Listening Test）第 6 题要求考生在方格内用「✓」或「×」，以分别表示「是」与「否」的答案，但有考生将方格漏空，未有按题目指示作答；考评局竟为此修改评卷参考，把漏空的方格视作填上了「×」而予评分。
- （二） 试卷 E（Practical Skills for Work and Study）第 1 题要求考生撰写一封「约 500 字」的信件，但有考生用了超过 500 字；考评局却因此又修改评卷参考，取消字数限制，对答卷超出 500 字的部分同样给予评分。

调查过程

2. 本署在五月五日收到投诉人的授权回条，随即向考评局进行查讯。由于个案涉及考生众多，且可能对本港公开考试制度有影响，申诉专员基于公众利益，遂在五月十六日决定，根据《申诉专员条例》展开全面调查。

3. 鉴于高考将在六月三十日发榜，申诉专员决定全速调查，以尽早公布调查结果，消除考生的疑虑。五月三十一日，考评局向本署提供数据。该局职员亦曾多次与本署人员会晤，交代事件始末。

4. 本署在六月六日把调查报告草拟本送交考评局，该局于同月十二日置评。经考虑该局的意见，本署修改部分内容，然后完成这份报告以结案。

试题及评卷参考的制订机制

5. 高考的试题由考评局辖下审题委员会负责制订。该会的成员包括试卷主席、拟题员、审题员及评核发展经理。评核发展经理为考评局的全职雇员，其余委员均为兼职。

6. 评卷参考是为阅卷员提供的评分指引，由审题委员会负责草拟。

7. 考评局另设评卷小组，成员包括试卷主席、助理试卷主席和评核发展经理。每次考试之后，评卷小组均会查阅一定数量的答卷（约1%），分析考生的一般表现，讨论如何处理考生表达方式的差异等问题，以便统一评卷标准。如有需要，评卷小组会修订评卷参考。

8. 然后，试卷主席会召开阅卷员会议，向所有阅卷员解释评卷要求。阅卷员可透过批改样本答卷，以掌握评卷参考的准则，并可提出意见。因应收集的意见，该会议可进一步修订评卷参考，并决定在甚么情况下阅卷员可酌情给予考生分数。

9. 全体阅卷员须执行由阅卷员会议议决的评卷参考准则，以确保评卷时准则一致。

英语运用试卷 A 第 6 题（投诉点（一））

题目指示

10. 试卷 A 为听力考试。考生在作答前，须先聆听一段对话录音，内容是由主持人向参加者介绍一个名为「Survival Hong Kong」游戏的规则，其中谈论哪些物品可以携带到荒岛，哪些不可携带。听毕后，考生须按答题簿内第 6 题的题目指示作答。该题目指示的原文如下：

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

11. 该试题的复本载于**附件二**。

原订的评卷参考

12. 根据考评局的原意及原订的评卷参考,考生须在「可携带物品」的方格内填上「✓」,在「不可携带物品」的方格内填上「×」;答对题目可获分数,答错则没有分数,但不会被扣分。

修订后的评卷参考

13. 考试之后,评卷小组按上述第7段的既定程序查阅了约600份答卷,发现大部分考生在所有方格内分别填上「✓」及「×」(第一类考生);小部分考生在一些方格内分别填上「✓」及「×」,其余方格漏空(第二类考生);另有小部分考生在一些方格内填上「✓」,其余方格漏空(第三类考生)。评卷小组推断上述考生的「答题意向」如下:

第一类考生

以「✓」表示「可携带物品」,
以「×」表示「不可携带物品」;

第二类考生

以「✓」表示「可携带物品」,
以「×」表示「不可携带物品」,
以漏空方格表示放弃作答;

第三类考生

以「✓」表示「可携带物品」,
以漏空方格表示「不可携带物品」。

14. 经讨论后，阅卷员会议决定修订评卷参考，按各类考生的「答题意向」给予评分。
15. 考评局解释，评卷小组翻阅答卷后，发现大部分考生均「先入为主」，按惯例以「✓」表示「是」(可携带物品)，以「×」表示「否」(不可携带物品)。这显示考生知悉哪些物品可以或不可以携带。
16. 该局指出，评卷参考须按评核目标来厘订，并且应按考生的「答题意向」而修订；当考生的「答题意向」清晰时，便须给予评分，此为一项重要的「专业原则」。
17. 该局亦认为，评卷应尽量兼顾全体考生的利益，而考虑应否酌情处理及包容个别特殊情况，亦属正常的程序，不会构成不公平。就这宗个案而言，修订后的评卷参考能照顾全部考生的不同作答方式，且确保每一份答卷都能按照原订的评核目标，得到公平的处理。
18. 因应本署的调查，考评局以随机方式进一步抽查并分析 1,000 份答卷。数据显示，第一类考生约占 86%，而第二及第三类考生则各占约 7%。

题目指示失误

19. 如上文第 12 段所述，考评局的**原意**是要求考生根据对话录音的内容，在答题簿中有关物品的方格内，填上「✓」代表可携带，以及「×」代表不可携带。
20. 然而，上文第 10 段所引述之题目指示的**字面意思**，却未能把这个信息带出。该题目指示表明，考生应以「✓」或「×」表示「可携带物品」。尽管试题已提供了以「✓」表示可以携带海螺壳为例子（参见**附件二**），但并没有例子说明考生应以「×」表示「不可携带物品」。因此，按题目指示的**字面意思**，若考生以「✓」或「×」表示「可携带物品」，其实都符合要求。由此引申，若考生用「✓」表示其中一些「可携带物品」，同时又用「×」来表示另一些「可携带物品」，这样的混合式答法虽然异于惯例，却也完全符合题目指示的字面要求。

21. 再者，对于如何表示「不可携带物品」，题目指示根本没有任何说明。因此，漏空的方格可视为「不可携带物品」或放弃作答。

22. 总而言之，题目指示不但未能反映考评局的原意，亦没有为考生提供完整明确的答题指引。结果，考生作答时各适其适，考评局亦只能根据一般人对「✓」及「×」的理解和使用惯例，来推断考生的「答题意向」，然后酌情评分。

23. 本署须指出，上文第 13 段所述第三类考生之作答方式，即以「✓」表示「可携带物品」，以漏空方格表示「不可携带物品」，其实正符合题目指示的要求。反而，第一和第二类考生所采用的作答方式，即以「✓」表示「可携带物品」，以「×」表示「不可携带物品」，虽然与考评局的心意吻合，但实质上有违题目指示的表面要求。

24. 就考评局决定按照考生的「答题意向」酌情评分，虽则本署理解，考评局希望藉此避免众多考生失分，但在这宗个案，用「答题意向」评分，便会变相接纳考生答非所问，造成不良效果。

25. 再者，若试题涉及智能测试，考生固然须推敲题目指示的意思，但本个案所涉的是英语运用试卷，而且题目指示**字面意思**清晰明确，根本不存有考评局可揣测考生「答题意向」的空间。考评局最终却需要揣测考生的「答题意向」，实在令人费解。因此，本署认为考评局没有理据以另一种酌情处理的手法，按考生的「答题意向」评分。然而，本署同意评阅答卷的方法属考评局的专业判断范畴。

结论

26. 在这宗个案中，投诉人囿于上文第 15 段所述的惯例，忽略了题目指示的字面意思及明显要求，因而认为遵照题目指示的考生不应得分。对此，本署不能苟同。因此，申诉专员认为，投诉点（一）**不成立**。

27. 考评局未有为考生提供適切、准确无误的题目指示，令考生无

所适从，是不争的事实，也是考评局失责之处。令人惋惜的是，该局一直都强调，考生必须根据题目指示作答，否则后果自负。考评局虽设有多层审研及批核机制，但仍有此失误，实难辞其咎。有见及此，申诉专员认为，考评局在投诉点（一）以外，**另有行政失当之处**。

英语运用试卷 E 第 1 题（投诉点（二））

题目指示

28. 试卷 E 为「英语应用技巧考试」,考生须根据资料册(Data File)内所载的资料，回答问题。该题目要求考生撰写 **约 500 字** 的信件给报章编辑。题目指示的原文如下：

「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.」

评卷参考

29. 考评局指出，该题目主要要求信件内容切题、文笔简明扼要。至于文章长短、字数多少，并非关键。因此，评卷参考着重信件的内容和写作技巧。评核范畴已在答题簿内清晰列出，给予考生提示。

30. 阅卷员评卷时会批阅整篇文章。如答案字数过多，会失去写作技巧中「平衡」(Balance)及「简洁」(Conciseness)的分数，而且在「切题」(Relevance), 「改写」(Paraphrasing)及「流畅及组织」(Readability and Organization)方面，也会得分较低。至于内容方面，题目要求考生在阅读数据后，去芜存菁，而非直接抄袭；因此，若随意抄袭，无论字数多少，内容部分也不会取得高分。

31. 考评局并无如投诉人所指，修订该题的评卷参考。

结论

32. 本署认同考评局的观点，该试题确实要求考生撰写一封「约500字」的信，但并没有就字数设上、下限。其实，考评局亦已多番向公众强调，试卷的评卷参考会因应题目的要求而有所改变，并不会每年一样。因此，考生必须仔细阅读及理解题目，以便按指示作答。

33. 因此，申诉专员认为投诉点（二）**不成立**。

总结

34. 综合而言，这宗投诉**不成立**。不过，有鉴于投诉点（一）所涉题目指示的失误情况，本署认为，考评局**另有行政失当之处**，并就此提出以下意见。

35. 教育的目标是为发展个人潜能，全面培育品学；考试只是教育过程中的一种测试方式，而非教育的最终目的。惟是，在现实世界中，公开考试对学生的前程影响深远。无论继续进修或就业，考试结果差不多已被视为考生知识及能力的指针。因此，社会对公开考试制度存在合理期望，希望评核结果能公平及准确地反映考生的能力水平。

36. 试题及评卷参考的制订，直接影响考试制度的公信力，故须严谨、审慎策划及执行。所有参与策划及安排公开考试的人员，均须保持高度警觉，因为在执行公开考试时的错失，即使轻微，但若屡屡出现，便会打击社会各界，甚至海外学府及考试机构对本港公开考试制度的信心，且更会损及香港教育制度的声誉。

37. 就这宗个案而言，有关试题从拟题、审题、评核至最后定题，实经多层审研及批核，但仍有是次失误，可谓严重的疏漏，考评局实须彻底反省。



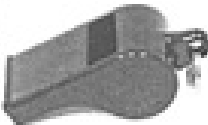





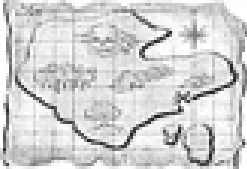


38. 本署曾于二零零二年，就考评局有关高考及中学会考的安排进行直接调查，事后向该局提出了共十项改善建议，该局已一一落实执行。然而，在这事件中的失误竟然尚可发生，实在令人难以接受。

39. 有鉴于此，申诉专员决定，再向考评局展开跟进直接调查，更深入探讨该局拟题的机制，以助该局改善有关安排。

申诉专员公署

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> 