

1823 处理投诉及查询的成效 主动调查报告摘要

引言

1823 于 2001 年成立，现时隶属于创新科技及工业局辖下效率促进办公室（「效率办」）。1823 提供 24 小时一站式服务，为市民解答有关 23 个参与部门的服务查询，并接收市民对所有政府服务的投诉。

2. 在 2018 年至 2023 年期间，1823 每年平均处理约 195 万宗查询及 55 万宗投诉。随着越来越多市民使用 1823 的服务，1823 可算是政府与市民接触的其中一个主要平台。1823 若未能有效运作或经其处理的投诉和查询未获适切跟进，不单会影响到部门日常处理公众投诉及查询的工作，亦直接影响市民对政府的印象和信心。另外，政府透过 1823 接收市民对政府服务的意见，可了解市民关注及掌握社会脉搏。因此，有效发挥 1823 的功能，可促进政府良好管治及提升公共行政效率和质素。

本署调查所得

3. 本署的调查发现，1823 过去六年每年平均处理约 195 万宗查询。就以电话提出的查询，1823 能够在首次通话时，解答当中的 99%，达到其提供一站式查询服务的目标。本署亦审视 1823 的日常运作，包括处理来电的情况、与参与部门的合作安排、以及数据运用，并审研相关投诉个案，了解 1823 处理跨部门或有部门权责不清的个案的工作。综合调查所得，本署有以下评论及建议。

（一）未能有效处理跨部门投诉及部门间权责不清的个案

4. 根据 1823 现行的投诉处理机制，部门如拒收 1823 转介的个案，须提供原因并建议个案应转介至哪个部门；如投诉个案涉及多个政府部门而部门间权责不清，以致当有两个部门都拒绝接收个案，1823 会启动上呈机制，重复要求拒收部门不同级别的人员重新审视个案。

5. 个案如经机制上呈至第三层仍未达共识，1823 会尝试与部门斡旋，协调部门进行协商及建议部门进行「一次性」（即不影响部门对其权责的立场及不会在同样情况再出现时被援引为先例）的跟进（例如「一次性」维修），以解决问题。若相关部门最终决定不作跟进，1823 会统筹向投诉人提供综合回复，并要求部门在回复内陈述个中原因。

未能规限部门适时跟进个案

6. 在 2018 年至 2023 年期间，1823 每年平均接获约 55 万宗投诉，因部门拒收而须透过上呈机制处理的约有 7,400 宗，其中约 4,100 宗（约 56%）个案超出各政府部门一般回复时限的 30 天以上才完成跟进，约 560 宗（约 7.5%）的个案更超过 6 个月仍未完成跟进，情况殊不理想。

7. 本署从个案审研中留意到，这些耗时以月计才能完成跟进的个案，往往涉及部门未有适时回复 1823、未有就拒收个案解释原因，以及部门间反复就分工或权责的问题有争议。

8. 本署认为，为确保个案获适时转介，如部门认为个案不属其职权范围或应由其他部门处理，须在指定时限内回复 1823 并解释原因。若部门未有跟从，1823 可直接启动上呈机制或按该机制，要求部门再次检视个案。

上呈机制未能确保部门直接沟通及进行跨部门协作

9. 处理涉及跨部门投诉最有效及快捷的方法，是部门主动直接就问题进行磋商，以尽早处理分歧并就权责分工达成共识。然而，本署的个案研究显示，在 1823 透过上呈机制厘清个案的主事部门之过程中，部门很多时候只是各自重复有关投诉不属其职权范围的立场，透过 1823 回应其他部门的意见的情况亦时有出现。部门间甚少甚至没有主动就个案直接沟通或磋商，以厘清有关权责及尝试就职责分工达成共识。

10. 本署认为，1823 的协调及斡旋工作未能有效促进部门间直接沟通，厘清分歧和及早展开跨部门协作，以处理市民的投诉。

須加強就跨部門或有關責爭議投訴的協調能力

11. 本署發現，在厘清相關部門在個別個案中的權責並識別出主事部門的過程中，1823 往往是「有責無權」。1823 不可能掌握所有部門的具体工作和職權範圍，也無權指令部門接收個案或就任何個案採取跟進行動。因此，當部門間就某個案的權責出現爭議時，1823 往往只能在部門間逐一查問，以及按部門指示或建議將個案轉介給其他部門。這程序會重複直至有部門願意接收個案，或透過協調有關部門進行「一次性」行動。

12. 根據 1823 的資料，在 2018 年至 2023 年期間，透過上呈機制處理的個案主要涉及範疇均屬直接影響民生的「老、大、難」地區問題，所占比率超過 50%。但這些與民生息息相關的個案理應迅速處理，卻不時因部門之間權責不清無法及早獲得解決，也會令市民產生政府部門互相推卸責任之觀感。此外，就個別個案而言，透過 1823 協調進行的「一次性」的行動，或許暫時解決了所涉問題，惟各部門就權責方面的根本性分歧或誤解，仍未獲徹底解決或疏理。日後當老問題再次出現，1823 又周而復始地尋找主事部門、進行轉介及協調。

13. 本署並非全盘否定 1823 的上呈機制就處理涉及跨部門或權責不清的個案所發揮的作用。本署認為，值得探討除按現行上呈機制行事外，1823 可如何進一步發揮其角色，協助政府有效處理涉及跨部門及權責不清的「老、大、難」地區問題。

14. 本署留意到，在完善地區治理方案下成立的「地區治理專組」職權包括統籌和協調涉及跨部門及 / 或跨區的地區問題、確立權責分工和理順工作流程，以及監察各決策局和部門所執行的措施成效及督導相關決策局和部門制定改善措施等。民政及青年事務局及民政事務總署負責支援「地區治理領導委員會」及「地區治理專組」的工作。

15. 本署認為，1823 應把握完善地區治理的契機，支持及配合政府的完善地區治理方案，就涉及地區問題以及重複出現權責不清問題的個案，制定一套機制及訂定相关工作指引，將上呈工作制度及恒常化，以有系統、適當及適時地將該些個案上呈民政事務專員或「地區治理專組」，以期透過政府的高層架構更有效解決涉及跨部門及權責爭議的個案及地區問題。

(二) 接听电话能力未能应付服务需求

16. 2018 年至 2023 年期间，1823 于 12 秒内接听来电的比率只介乎 61%至 74%之间，长期未能达到其所订的「至少 80%来电于 12 秒内获接听」的服务指标。

17. 另外，本署留意到，效率办统计 1823 处理来电的数目时，将被电话系统转驳至留言信箱的来电也包括在内；按此计算方法，在 2018 年至 2023 年期间，1823 每年平均能处理约 68%的来电。不过，若剔除被转驳至留言信箱的来电的数目，实际上 1823 每年平均只能接听约 42%的来电，即每年平均有约 257 万的来电未获职员即时接听。

18. 本署认为，作为一个专责处理市民查询及投诉的单位，1823 在 2018 年至 2023 年期间接听来电的比率长期未达其订下的指标，有违市民期望。虽然 1823 于 2023 年处理来电的表现已有改善，并已于 2023 年 12 月底完成电话系统更新工程，但本署认为，1823 须持续积极监察并适时检视，以进一步提升 1823 接听电话的比率。

(三) 应对危机能力有改善空间

19. 为支援政府对 2019 冠状病毒病的抗疫工作，1823 于 2020 年 1 月起接听多条与抗疫相关的热线。在 2022 年 2 月及 3 月的第五波疫情高峰期期间，市民来电 1823 的数量大幅增加，较正常时期每月 38 万个来电量大幅增加超过一倍。与此同时，1823 有不少前线员工因染疫或须进行强制检测而缺勤，进一步影响 1823 的运作。就于第五波疫情期间的服务未能应对市民的需求，1823 曾采取不同应变措施。

20. 本署留意到，1823 的部分应变措施需要参与部门的配合或协调，但部门未必能作出配合。

21. 本署明白，在极端情况下难以要求公共服务（包括 1823 的服务）完全维持平常的水平。然而，效率办亦应参考应对疫情的经验，制定危机应急计划。本署认为，效率办应尽快与所有参与部门进行商讨，制定后备方案及应变措施，并将方案加入合作协议，

以便日后再出现突发及紧急情况时，双方能根据协议内容迅速采取应变措施。

(四) 其他日常运作上可改善之处

进一步应用人工智能科技处理查询

22. 1823 于 2019 年 12 月推出文字版本及语音版本的聊天机械人(Chatbot)，利用人工智能分析市民以自然语言输入的问题，以解答市民的查询。

23. 现时 1823 的文字及语音版本的聊天机械人只能处理数个主题事项，大部分主题事项仍须由职员接听电话或阅读文字讯息后作解答。本署认为，1823 应定期就市民的查询进行统计及分析，按市民关注的事项或政府服务，逐步增加可透过聊天机械人向市民提供的资讯。

便利市民自行查询个案进度

24. 现时，只有经 1823 流动應用程式提出查询及投诉的市民可在流动應用程式中查看个案进度及部门回复，经其他途径提出查询及投诉的市民则仍需致电或以文字讯息查询个案进度。本署认为，效率办应进一步便利市民，让他们可自行在电子平台上查看个案进度。这有助减省 1823 职员的相关工作，释放更多时间及人手处理查询及投诉。

鼓励部门使用个案回复平台回复市民

25. 1823 于 2022 年 7 月起向参与部门推出个案回复平台。就符合自动回复条件的个案（例如市民有提供联络资料），参与部门可透过该平台，将回复经 1823 的系统自动发给市民。

26. 本署认为，1823 应要求参与部门如选择经 1823 回复市民，须一律使用该平台转发回复，并考虑进一步开放该个案回复平台予所有部门。这安排既可简化 1823 处理投诉个案的程序，由系统自动同步更新个案进度，亦可避免出现职员遗漏更新个案进度的可能。

(五) 须向部门厘清 1823 的职能

27. 1823 所提供的一站式处理查询及投诉的服务是面向市民的。对部门而言，1823 是协助部门处理与其职权及服务有关的查询及转介有关该部门的投诉。至于部门直接从市民收到涉及其他部门的查询及投诉，原则上不属 1823 职责范畴内须代部门处理的事情。

28. 本署的个案审研究发现，有部门并不是经由 1823 接收投诉人的举报，但当该部门拟转介警方跟进时，却是将个案交到 1823，要 1823 代为转介；而即使接收或转介由警方负责执法的罪案举报并不在 1823 的服务范围内，1823 亦按该部门要求照办。

29. 本署认为，效率办有需要向各局 / 部门说明 1823 的职责和服务范围，并要求局 / 部门间直接转介市民的查询、投诉和相关资料，以改善政府整体处理市民查询及投诉的效率之同时，也确保 1823 的资源是用于其本身的职能上。

30. 另外，根据 1823 与参与部门签订的合作协议，部门须提供知识库的内容，以供 1823 解答市民的查询。部门亦须及早将推出新服务的详情通知 1823。效率办表示，曾经因为参与部门没有适时通知甚或没有通知 1823 其推行的新服务或新安排并更新知识库，以致 1823 无法应付突然急增的电话查询。本署认为，1823 可考虑要求参与部门定期提交筹划预算以便作出相应准备，并不时提醒部门更新知识库的重要性。

(六) 效率办应善用 1823 处理个案所得的经验和资料，积极协助政府改善服务及提升公共行政水平

31. 除了管理 1823，效率办亦是政府顾问，就业务流程重整、架构重组、衡量服务表现、知识管理和变革管理，为各局 / 部门提供顾问服务。本署认为，效率办可整理 1823 处理查询及投诉所得的数据，让局 / 部门分析不同公共服务项目的表现及市民的关注和需要，从而改善公共服务。

32. 另外，跨部门的个案往往涉及部门间就权责及分工出现的争议，这些争议不排除涉及系统性问题。效率办整合相关数据让各局 / 部门结合本身的数据作出全面分析，有助政府以全局观及

宏观角度检视各地区问题，厘清各部门的职能及理顺部门分工和 workflow，以及制定长远策略，加强各板块的政策及服务的协调及配合。

33. 本署亦留意到效率办表示，在处理与疫情有关的热线期间，1823 积极与相关部门联络，以确保与抗疫相关的资讯清晰易明，从而减少不必要的投诉及查询。这方面的努力值得肯定。效率办应恒常从政府资讯是否清晰易明的角度分析市民的查询及投诉（例如是否在短期内有大量因误解政府资讯引致的查询），并向相关部门提供意见。

建议

34. 基于以上所述，申诉专员向效率办提出了 13 项建议：

强化处理跨部门且权责不清的投诉个案之能力

- (1) 严格执行部门如认为个案不属其职权范围或应由其他部门处理，须在指定时限内回复并解释原因的要求；若部门在限期过后仍未回复，1823 可直接启动上呈机制或按该机制要求相关部门再次检视个案，以确保投诉获适时处理。
- (2) 就涉及地区问题及重复出现权责争议的个案，制定一套机制及订定相关工作指引，将上呈工作制度及恒常化，以便有系统、适当及适时地把个案上呈民政事务专员或「地区治理专组」。

加强 1823 与部门的协作与沟通

- (3) 就可能严重影响 1823 服务的突发及紧急情况，与所有参与部门商讨后备方案及应变措施，并将方案加入合作协议，将之恒常及制度化，让市民有清楚讯息及合理的渠道向政府部门作查询及投诉。

- (4) 向各局 / 部门说明 1823 的职责和服务范围并要求局 / 部门间直接转介市民的查询或、投诉和相关资料，以确保 1823 的资源是用于其本身的职能上，并改善政府整体处理市民查询及投诉的效率。
- (5) 要求参与部门定期就新服务或新安排提交筹划预算，以便作出相应准备，并不时提醒部门更新知识库的重要性。

提升 1823 的运作效能

- (6) 就刚完成更新的电话系统，持续积极监察并适时检视，以进一步提升 1823 接听电话的比率。
- (7) 于 1823 处理查询的工作上进一步应用人工智能科技，逐步增加可透过聊天机械人向市民提供的资讯。
- (8) 研究让市民在电子平台上查阅其向 1823 提出的个案的进度。
- (9) 严格要求选择经 1823 回复市民的参与部门须一律使用该平台回复市民。
- (10) 考虑开放 1823 的个案回复平台予所有部门使用。

善用资料

- (11) 进一步整理 1823 处理查询及投诉所得的数据，以便局 / 部门自行提取所需数据作出全面分析，以改善政府服务。
- (12) 对跨部门个案进行系统性分析及整合相关数据，不时向「地区治理专组」提交报告，以协助政府解决涉及跨部门的地区问题及制定加强地区行政的长远策略。

- (13) 恒常从政府资讯是否清晰易明的角度分析市民的查询及投诉（例如是否在短期内有大量因误解政府资讯引致的查询），并向相关部门提供意见。

申诉专员公署

2024 年 3 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)