

1823 處理投訴及查詢的功效 主動調查報告摘要

引言

1823 於 2001 年成立，現時隸屬於創新科技及工業局轄下效率促進辦公室（「效率辦」）。1823 提供 24 小時一站式服務，為市民解答有關 23 個參與部門的服務查詢，並接收市民對所有政府服務的投訴。

2. 在 2018 年至 2023 年期間，1823 每年平均處理約 195 萬宗查詢及 55 萬宗投訴。隨著越來越多市民使用 1823 的服務，1823 可算是政府與市民接觸的其中一個主要平台。1823 若未能有效運作或經其處理的投訴和查詢未獲適切跟進，不單會影響到部門日常處理公眾投訴及查詢的工作，亦直接影響市民對政府的印象和信心。另外，政府透過 1823 接收市民對政府服務的意見，可了解市民關注及掌握社會脈搏。因此，有效發揮 1823 的功能，可促進政府良好管治及提升公共行政效率和質素。

本署調查所得

3. 本署的調查發現，1823 過去六年每年平均處理約 195 萬宗查詢。就以電話提出的查詢，1823 能夠在首次通話時，解答當中的 99%，達到其提供一站式查詢服務的目標。本署亦審視 1823 的日常運作，包括處理來電的情況、與參與部門的合作安排、以及數據運用，並審研相關投訴個案，了解 1823 處理跨部門或有部門權責不清的個案的工作。綜合調查所得，本署有以下評論及建議。

（一）未能有效處理跨部門投訴及部門間權責不清的個案

4. 根據 1823 現行的投訴處理機制，部門如拒收 1823 轉介的個案，須提供原因並建議個案應轉介至哪個部門；如投訴個案涉及多個政府部門而部門間權責不清，以致當有兩個部門都拒絕接收個案，1823 會啟動上呈機制，重複要求拒收部門不同級別的人員重新審視個案。

5. 個案如經機制上呈至第三層仍未達共識，1823 會嘗試與部門斡旋，協調部門進行協商及建議部門進行「一次性」（即不影響部門對其權責的立場及不會在同樣情況再出現時被援引為先例）的跟進（例如「一次性」維修），以解決問題。若相關部門最終決定不作跟進，1823 會統籌向投訴人提供綜合回覆，並要求部門在回覆內陳述箇中原因。

未能規限部門適時跟進個案

6. 在 2018 年至 2023 年期間，1823 每年平均接獲約 55 萬宗投訴，因部門拒收而須透過上呈機制處理的約有 7,400 宗，其中約 4,100 宗（約 56%）個案超出各政府部門一般回覆時限的 30 天以上才完成跟進，約 560 宗（約 7.5%）的個案更超過 6 個月仍未完成跟進，情況殊不理想。

7. 本署從個案審研中留意到，這些耗時以月計才能完成跟進的個案，往往涉及部門未有適時回覆 1823、未有就拒收個案解釋原因，以及部門間反覆就分工或權責的問題有爭議。

8. 本署認為，為確保個案獲適時轉介，如部門認為個案不屬其職權範圍或應由其他部門處理，須在指定時限內回覆 1823 並解釋原因。若部門未有跟從，1823 可直接啟動上呈機制或按該機制，要求部門再次檢視個案。

上呈機制未能確保部門直接溝通及進行跨部門協作

9. 處理涉及跨部門投訴最有效及快捷的方法，是部門主動直接就問題進行磋商，以盡早處理分歧並就權責分工達成共識。然而，本署的個案研究顯示，在 1823 透過上呈機制釐清個案的主事部門之過程中，部門很多時候只是各自重覆有關投訴不屬其職權範圍的立場，透過 1823 回應其他部門的意見的情況亦時有出現。部門間甚少甚至沒有主動就個案直接溝通或磋商，以釐清有關權責及嘗試就職責分工達成共識。

10. 本署認為，1823 的協調及斡旋工作未能有效促進部門間直接溝通，釐清分歧和及早展開跨部門協作，以處理市民的投訴。

須加強就跨部門或有權責爭議投訴的協調能力

11. 本署發現，在釐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體工作和職權範圍，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，所佔比率超過 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. 本署並非全盤否定 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覆出現權責不清問題的個案，制定一套機制及訂定相關工作指引，將上呈工作制度及恆常化，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) 接聽電話能力未能應付服務需求

16. 2018 年至 2023 年期間，1823 於 12 秒內接聽來電的比率只介乎 61% 至 74% 之間，長期未能達到其所訂的「至少 80% 來電於 12 秒內獲接聽」的服務指標。

17. 另外，本署留意到，效率辦統計 1823 處理來電的數目時，將被電話系統轉駁至留言信箱的來電也包括在內；按此計算方法，在 2018 年至 2023 年期間，1823 每年平均能處理約 68% 的來電。不過，若剔除被轉駁至留言信箱的來電的數目，實際上 1823 每年平均只能接聽約 42% 的來電，即每年平均有約 257 萬的來電未獲職員即時接聽。

18. 本署認為，作為一個專責處理市民查詢及投訴的單位，1823 在 2018 年至 2023 年期間接聽來電的比率長期未達其訂下的指標，有違市民期望。雖然 1823 於 2023 年處理來電的表現已有改善，並已於 2023 年 12 月底完成電話系統更新工程，但本署認為，1823 須持續積極監察並適時檢視，以進一步提升 1823 接聽電話的比率。

(三) 應對危機能力有改善空間

19. 為支援政府對 2019 冠狀病毒病的抗疫工作，1823 於 2020 年 1 月起接聽多條與抗疫相關的熱線。在 2022 年 2 月及 3 月的第五波疫情高峰期期間，市民來電 1823 的數量大幅增加，較正常時期每月 38 萬個來電量大幅增加超過一倍。與此同時，1823 有不少前線員工因染疫或須進行強制檢測而缺勤，進一步影響 1823 的運作。就於第五波疫情期間的服務未能應對市民的需求，1823 曾採取不同應變措施。

20. 本署留意到，1823 的部分應變措施需要參與部門的配合或協調，但部門未必能作出配合。

21. 本署明白，在極端情況下難以要求公共服務（包括 1823 的服務）完全維持平常的水平。然而，效率辦亦應參考應對疫情的經驗，制定危機應急計劃。本署認為，效率辦應盡快與所有參與部門進行商討，制定後備方案及應變措施，並將方案加入合作協議，

以便日後再出現突發及緊急情況時，雙方能根據協議內容迅速採取應變措施。

(四) 其他日常運作上可改善之處

進一步應用人工智能科技處理查詢

22. 1823 於 2019 年 12 月推出文字版本及語音版本的聊天機械人(Chatbot)，利用人工智能分析市民以自然語言輸入的問題，以解答市民的查詢。

23. 現時 1823 的文字及語音版本的聊天機械人只能處理數個主題事項，大部分主題事項仍須由職員接聽電話或閱讀文字訊息後作解答。本署認為，1823 應定期就市民的查詢進行統計及分析，按市民關注的事項或政府服務，逐步增加可透過聊天機械人向市民提供的資訊。

便利市民自行查詢個案進度

24. 現時，只有經 1823 流動應用程式提出查詢及投訴的市民可在流動應用程式中查看個案進度及部門回覆，經其他途徑提出查詢及投訴的市民則仍需致電或以文字訊息查詢個案進度。本署認為，效率辦應進一步便利市民，讓他們可自行在電子平台上查看個案進度。這有助減省 1823 職員的相關工作，釋放更多時間及人手處理查詢及投訴。

鼓勵部門使用個案回覆平台回覆市民

25. 1823 於 2022 年 7 月起向參與部門推出個案回覆平台。就符合自動回覆條件的個案（例如市民有提供聯絡資料），參與部門可透過該平台，將回覆經 1823 的系統自動發給市民。

26. 本署認為，1823 應要求參與部門如選擇經 1823 回覆市民，須一律使用該平台轉發回覆，並考慮進一步開放該個案回覆平台予所有部門。這安排既可簡化 1823 處理投訴個案的程序，由系統自動同步更新個案進度，亦可避免出現職員遺漏更新個案進度的可能。

(五) 須向部門釐清 1823 的職能

27. 1823 所提供的一站式處理查詢及投訴的服務是面向市民的。對部門而言，1823 是協助部門處理與其職權及服務有關的查詢及轉介有關該部門的投訴。至於部門直接從市民收到涉及其他部門的查詢及投訴，原則上不屬 1823 職責範疇內須代部門處理的事情。

28. 本署的個案審研發現，有部門並不是經由 1823 接收投訴人的舉報，但當該部門擬轉介警方跟進時，卻是將個案交到 1823，要 1823 代為轉介；而即使接收或轉介由警方負責執法的罪案舉報並不在 1823 的服務範圍內，1823 亦按該部門要求照辦。

29. 本署認為，效率辦有需要向各局／部門說明 1823 的職責和服務範圍，並要求局／部門間直接轉介市民的查詢、投訴和相關資料，以改善政府整體處理市民查詢及投訴的效率之同時，也確保 1823 的資源是用於其本身的職能上。

30. 另外，根據 1823 與參與部門簽訂的合作協議，部門須提供知識庫的內容，以供 1823 解答市民的查詢。部門亦須及早將推出新服務的詳情通知 1823。效率辦表示，曾經因為參與部門沒有適時通知甚或沒有通知 1823 其推行的新服務或新安排並更新知識庫，以致 1823 無法應付突然急增的電話查詢。本署認為，1823 可考慮要求參與部門定期提交籌劃預算以便作出相應準備，並不時提醒部門更新知識庫的重要性。

(六) 效率辦應善用 1823 處理個案所得的經驗和資料，積極協助政府改善服務及提升公共行政水平

31. 除了管理 1823，效率辦亦是政府顧問，就業務流程重整、架構重組、衡量服務表現、知識管理和變革管理，為各局／部門提供顧問服務。本署認為，效率辦可整理 1823 處理查詢及投訴所得的數據，讓局／部門分析不同公共服務項目的表現及市民的關注和需要，從而改善公共服務。

32. 另外，跨部門的個案往往涉及部門間就權責及分工出現的爭議，這些爭議不排除涉及系統性問題。效率辦整合相關數據讓各局／部門結合本身的數據作出全面分析，有助政府以全局觀及

宏觀角度檢視各地區問題，釐清各部門的職能及理順部門分工和工作流程，以及制定長遠策略，加強各板塊的政策及服務的協調及配合。

33. 本署亦留意到效率辦表示，在處理與疫情有關的熱線期間，1823 積極與相關部門聯絡，以確保與抗疫相關的資訊清晰易明，從而減少不必要的投訴及查詢。這方面的努力值得肯定。效率辦應恆常從政府資訊是否清晰易明的角度分析市民的查詢及投訴（例如是否在短期內有大量因誤解政府資訊引致的查詢），並向相關部門提供意見。

建議

34. 基於以上所述，申訴專員向效率辦提出了 13 項建議：

強化處理跨部門且權責不清的投訴個案之能力

- (1) 嚴格執行部門如認為個案不屬其職權範圍或應由其他部門處理，須在指定時限內回覆並解釋原因的要求；若部門在限期過後仍未回覆，1823 可直接啟動上呈機制或按該機制要求相關部門再次檢視個案，以確保投訴獲適時處理。
- (2) 就涉及地區問題及重覆出現權責爭議的個案，制定一套機制及訂定相關工作指引，將上呈工作制度及恆常化，以便有系統、適當及適時地把個案上呈民政事務專員或「地區治理專組」。

加強 1823 與部門的協作與溝通

- (3) 就可能嚴重影響 1823 服務的突發及緊急情況，與所有參與部門商討後備方案及應變措施，並將方案加入合作協議，將之恆常及制度化，讓市民有清楚訊息及合理的渠道向政府部門作查詢及投訴。

- (4) 向各局／部門說明 1823 的職責和服務範圍並要求局／部門間直接轉介市民的查詢或、投訴和相關資料，以確保 1823 的資源是用於其本身的職能上，並改善政府整體處理市民查詢及投訴的效率。
- (5) 要求參與部門定期就新服務或新安排提交籌劃預算，以便作出相應準備，並不時提醒部門更新知識庫的重要性。

提升 1823 的運作效能

- (6) 就剛完成更新的電話系統，持續積極監察並適時檢視，以進一步提升 1823 接聽電話的比率。
- (7) 於 1823 處理查詢的工作上進一步應用人工智能科技，逐步增加可透過聊天機械人向市民提供的資訊。
- (8) 研究讓市民在電子平台上查閱其向 1823 提出的個案的進度。
- (9) 嚴格要求選擇經 1823 回覆市民的參與部門須一律使用該平台回覆市民。
- (10) 考慮開放 1823 的個案回覆平台予所有部門使用。

善用資料

- (11) 進一步整理 1823 處理查詢及投訴所得的數據，以便局／部門自行提取所需數據作出全面分析，以改善政府服務。
- (12) 對跨部門個案進行系統性分析及整合相關數據，不時向「地區治理專組」提交報告，以協助政府解決涉及跨部門的地區問題及制定加強地區行政的長遠策略。

(13) 恒常從政府資訊是否清晰易明的角度分析市民的查詢及投訴(例如是否在短期內有大量因誤解政府資訊引致的查詢)，並向相關部門提供意見。

申訴專員公署
2024年3月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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