

第 3 章

香港特別行政區政府

政府一般收入帳目

政府總部

保安局

政府部門

入境事務處

出入境管制站的人力策劃及人手編配

香港審計署

一九九九年十月十一日

出入境管制站的人力策劃及人手編配

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	
帳目審查	1.1–1.2
管制站的出入境檢查	1.3–1.4
邊境管制科、機場管制科及港口管制科	1.5–1.8
出入境管制自動化系統	1.9–1.10
人手編制和旅客人數	1.11
出入境檢查的服務承諾	1.12–1.13
第 2 部分：旅客人數和人手需求	
管制站旅客人數和人手編制的改變	2.1–2.3
紅磡管制站的人手需求	2.4–2.10
審計署對紅磡管制站人手需求的意見	2.11–2.20
審計署對紅磡管制站人手需求的建議	2.21
當局的回應	2.22
機場管制站的人手需求	2.23–2.31
審計署對機場管制站人手需求的意見	2.32–2.44
審計署對機場管制站人手需求的建議	2.45
當局的回應	2.46–2.47
第 3 部分：通道督導和對旅客的深入審查	
有關通道督導和深入審查的工作	3.1–3.4
審計署的意見	3.5–3.18
審計署的建議	3.19
當局的回應	3.20
第 4 部分：長期重行調配港口管制科的人員	
重行調配港口管制科特別行動組的人員	4.1
審計署的意見	4.2–4.3
審計署的建議	4.4
當局的回應	4.5

目 錄 (續)

附錄 A：一九九九年四月一日邊境管制科、機場管制科及港口管制科的人手編制

附錄 B：1998-99 年度各管制站所處理的旅客人數

附錄 C：一九九六年至一九九八年期間在承諾的30分鐘標準等候時間內為旅客辦妥出入境手續的百分率

附錄 D：為紅磡管制站增設的職位

附錄 E：紅磡管制站旅客人數及直通火車班次在估計和實際上平均每日數目的比較

附錄 F：審計署計算紅磡管制站所需的出入境檢查員及通道督導主任職位的數目

附錄 G：為機場管制站增設的職位

附錄 H：審計署計算機場管制站所需的出入境檢查員及通道督導主任職位的數目

附錄 I：中文版從略

出入境管制站的人力策劃及人手編配

撮要及主要審計結果

A. 引言 入境事務處(入境處)其中一項主要工作是在各出入境管制站(管制站)執行出入境檢查工作。出入境檢查工作的目的包括防止不受歡迎的人物入境和阻止通緝犯離境,並方便遊客、商務訪客和本港居民出入境。入境處的邊境管制科、機場管制科及港口管制科分別負責香港陸、空和海三路管制站的出入境管制工作(第1.1、1.3及1.5段)。

B. 在1999-2000年度,入境處在出入境管制工作上的財政撥款為10.116億元,佔該處總撥款額的46.5%。於一九九九年四月一日,邊境管制科、機場管制科及港口管制科的人手編制分別為1 012人、824人和580人(第1.4及1.11段)。

C. 帳目審查 審計署最近為入境處的各管制站進行了一項審查,以研究其人力策劃是否有成效及其人手編配是否有效率和有成效(第1.2段)。審查結果撮述於下文第D至J段。

D. 旅客人數和人手編制的改變 審計署在研究各管制站旅客人數和人手編制的改變時,注意到入境處高估了紅磡管制站和機場管制站的預計旅客人數及因應的人手需求。在一九九六年至一九九八年期間,紅磡管制站和機場管制站的人手編制分別增加60%和30%,儘管這兩個管制站的旅客人數分別下降20%和13%。審計署亦注意到,在一九九六年至一九九八年期間,羅湖管制站和落馬洲管制站的人手編制分別增加4%和36%,而這兩個管制站的旅客人數分別增加38%和72%。入境處透過重行調配其他管制站的人手得以應付上述管制站旅客人數的增加(第2.1至2.3段)。

E. 紅磡管制站的人手需求 在一九九七年十二月,九廣鐵路公司完成了紅磡九龍車站的擴建工程。為應付預計會增加的旅客人數,入境處在紅磡管制站增設了43個職位,該處在評估額外的人手需求時,估計紅磡管制站在一九九八年的旅客人數平均每日有9 983人次。然而,紅磡管制站在一九九八年的實際旅客人數平均每日只有3 961人次,旅客人數被高估了152%(第2.5、2.6、2.11及2.12段)。

F. 紅磡管制站的旅客人數,由一九九三年的281萬人次下降至一九九八年的145萬人次,跌幅達48%。審計署認為,入境處在評估紅磡管制站的人手需求時,應審慎考慮當時旅客人數下降的趨勢。根據審計署所作的評估,紅磡管制站所增設的43個職位當中,有23個是過剩的職位。以1998-99年度的職工成本計算,該23個職位

每年所涉及的職工成本約為 1,340 萬元。入境處已將過剩的人手分階段地重行調配到羅湖管制站，以應付該管制站繁重的工作 (第 2.7、2.14 及 2.18 段)。

G. 機場管制站的人手需求 一九九八年七月，香港國際機場由啟德遷往赤鱗角。為應付預期在新機場激增的旅客人數和管理為旅客辦理出入境手續所擴充的地方，機場管制站共增設了 184 個職位。入境處在評估額外的人手需求時，估計機場管制站的旅客人數在 1998-99 年度為 2 667 萬人次。然而，新機場在該年度的實際旅客人數只有 2 061 萬人次。旅客人數被高估了 29.4% (第 2.23、2.27 及 2.32 段)。

H. 審計署認為，入境處若曾審慎考慮到來港的訪客人數已顯著減少，以及一九九七年下半年所發生的亞洲金融風暴所造成的影響，該處應可避免高估機場管制站訪客的人數及因應的人手需求。根據審計署所作的評估，機場管制站增設的 184 個職位當中，有 130 個是過剩的職位。以 1998-99 年度的職工成本計算，該 130 個職位每年所涉及的職工成本約為 6,640 萬元。入境處已重行調配過剩的人手，以履行該處為機場管制站新訂定的服務承諾 (即為 92% 的旅客在 15 分鐘內辦妥出入境手續) 及支援其他辦事處或管制站等工作 (第 2.29、2.35 及 2.38 段)。

I. 通道督導和對旅客的深入審查 負責在檢查櫃枱為旅客辦理出入境手續的出入境檢查員 (屬入境事務助理員職系)，是由通道督導主任 (屬入境事務主任職系) 所監督。通道督導主任的職責主要包括在檢查櫃枱後面執行通道督導和實地監督工作，以及須離開檢查櫃枱，對有問題的旅客進行深入審查。現時通道督導主任的人員比率，是一名通道督導主任對六名出入境檢查員。在運作時間內，負責在檢查櫃枱後面監督出入境檢查員的通道督導主任實際人數變動龐大，這是由於大量通道督導主任須執行深入審查工作。審計署認為，通道督導主任人數上的變動，會損害他們執行通道督導和實地監督工作的成效 (第 3.2 至 3.4 段及 3.18 段)。

J. 長期重行調配港口管制科的人員 港口管制科轄下的特別行動組在一九八四年一月成立，負責檢查抵港的越南難民及為他們辦理入境手續、搜查船隻和提供其他行動方面的支援。審計署察覺到自一九九四年下半年以來，特別行動組的 98 名人員當中，有 81 名已被重行調配到入境處其他科別超過四年。審計署認為入境處必須研究原本為特別行動組開設的職位是否仍需保留 (第 4.1 至 4.3 段)。

K. 審計署的建議 審計署提出以下主要建議，指入境處處長應：

- (a) 根據最近期的旅客人數及直通火車服務新安排的班次，審慎評估紅磡管制站的實際人手需求 (第 2.21 段第一及第二段)；
- (b) 根據最近期的旅客 / 遊客統計數字，以及就旅客等候時間訂定的新服務承諾，審慎地評估機場管制站實際的人手需求 (第 2.45 段第三段)；

- (c) 在旅客人數和經濟狀況的變化難以預測時，並涉及須增設大量職位的情況下，考慮逐步地，而非一併地，開設有關職位 (第 2.45 段第二分段)；
- (d) 重新界定通道督導主任的職責，讓他們只須執行通道督導和實地監督工作，並委派通道督導主任以外的職位執行深入審查工作 (第 3.19(a) 及 (b) 段)；
- (e) 與保安局共同釐定通道督導和實地監督工作所需的適當人員比率，以及深入審查工作的人手需求 (第 3.19(c) 段)；
- (f) 檢討特別行動組的運作，並重新評估該組的人手需求 (第 4.4 段第一及第二分段)；及
- (g) 把過剩的人手暫時重行調配到其他需要額外人手的管制站或辦事處。倘若有關重行調配的安排屬長期性質，則應刪除過剩的職位，並就其他管制站或辦事處所需增設的職位提出充分理據 (第 2.21 段第三分段、第 2.45 段第四分段及第 4.4 段第三分段)。

L. 當局的回應 入境處處長同意審計署提出的大部分建議。

第 1 部分：引言

帳目審查

1.1 入境事務處 (入境處) 負責以下兩類主要工作：

- 為經由海、陸、空三路進出香港的旅客提供方便和作出管制；及
- 為本港居民辦理有關證件 (包括處理與中國的國籍法有關的申請及根據《基本法》所提出的居留權申請)、簽發身分證和旅行證件，以及辦理出生、死亡和婚姻登記的事宜。

1.2 審計署最近就入境處在管制和方便旅客經由海、陸、空三路進出香港的工作進行了一項審查，這帳目審查的目的是研究入境處：

- 為各出入境管制站 (管制站) 所作出的人力策劃是否有成效；及
- 為各管制站所作出的人手編配是否有效率和有成效。

管制站的出入境檢查

1.3 經由海、陸、空進出香港的每一位旅客，在出入境時都必須接受入境處的檢查。在管制站進行出入境檢查的目的為：

- 管制合法的入境事宜；
- 防止不受歡迎的人物入境和阻止通緝犯離境；
- 方便遊客、商務訪客和本港居民出入境；及
- 辦理往返內地過境車輛的出入境手續。

1.4 在 1999–2000 年度，入境處在出入境管制工作上的財政撥款為 10.116 億元，佔該處總撥款額 21.761 億元的 46.5%。

邊境管制科、機場管制科及港口管制科

1.5 入境處的邊境管制科、機場管制科及港口管制科分別負責香港陸、空和海三路管制站的出入境管制工作。

1.6 邊境管制科負責香港與內地邊界的出入境管制。五個邊境管制站分別設於羅湖、紅磡、落馬洲、文錦渡及沙頭角。羅湖管制站負責處理使用九廣鐵路的旅客的出入境檢查工作。紅磡管制站為乘搭直通火車往來香港與內地的旅客辦理出入境檢查手續。設於

落馬洲、文錦渡及沙頭角的三個陸路管制站則處理乘搭旅遊車和私家車往返內地的旅客及其他車輛的出入境檢查事宜。

1.7 機場管制科負責處理經赤鱗角香港國際機場出入境的旅客的檢查工作。

1.8 港口管制科為經海路出入境的旅客進行出入境檢查。該科管理負責檢查往來澳門和內地旅客的港澳客輪碼頭管制站和中國客運碼頭管制站(註 1)。

出入境管制自動化系統

1.9 在九十年代初期，入境處採用資訊科技和辦公室自動化設備更新其大部分的工序。該處並設立通訊網絡，連繫所有出入境辦事處和管制站。現時，一切有關出入境檢查、簽發旅行證件和身分證、出生、死亡及婚姻登記的工作都已電腦化。

1.10 入境處各管制站自一九九五年九月起，採用了出入境管制自動化系統。這套系統可加快處理持香港身分證或其他電腦可讀證件的旅客的檢查手續，貯存旅客出入境記錄的資料，以及迅速回應執法機關對罪犯及不受歡迎人物出入境記錄的查詢。

人手編制和旅客人數

1.11 於一九九九年四月一日，邊境管制科、機場管制科及港口管制科的人手編制分別為 1 012 人、824 人和 580 人。在 1998-99 年度，各管制科的人手編制(包括紀律部隊人員和文職人員)及該年度由各管制站所處理的出入境旅客人數，分別撮述於附錄 A 和附錄 B。

出入境檢查的服務承諾

1.12 入境處承諾為公眾提供有禮貌和有效率的服務，亦同時維持有效的出入境管制。該處自一九九二年十二月首次訂定其服務承諾後，每年都會公布其服務承諾。

1.13 除機場管制站外，入境處就其管制站出入境檢查工作所訂定的服務承諾，是為 92% 的旅客在 30 分鐘的標準等候時間內辦妥出入境檢查手續。入境處表示，在一些節日或繁忙時段內，該處則可能無法達到上述的承諾目標。根據附錄 C 的資料所示，入境處各管制站在過去三年內都能達到就出入境檢查所承諾的目標。由一九九八年十月起，入境處為機場管制站訂定了新的服務承諾，就是為 92% 的旅客在 15 分鐘的標準等候時間內辦妥出入境手續。自訂定上述新的服務承諾以來，機場管制站一直都能夠達到承諾的目標(見下文第 2.39 及 2.40 段)。

註 1：經港澳客輪碼頭管制站的旅客大部分來自或前往澳門，而來自或前往內地的旅客約佔 5%。經中國客運碼頭管制站的旅客則大部分來自或前往內地，而來自或前往澳門的旅客約佔 8%。

第 2 部分：旅客人數和人手需求

管制站旅客人數和人手編制的改變

2.1 入境處曾在一九九六年四月檢討過採用出入境管制自動化系統後的情況。根據檢討所得，自該處在一九九五年九月採用該自動化系統後，邊境管制科得以節省 33 個職位，機場管制科節省了 60 個職位，而港口管制科則節省了 18 個職位。為了確定自採用上述自動化系統後各管制站的工作量，審計署研究了各管制站在旅客人數和人手編制方面的改變。

2.2 審計署注意到在一九九六年至一九九八年期間：

- 紅磡管制站和機場管制站的人手編制分別增加 60% 和 30%，儘管這兩個管制站的旅客人數分別下降 20% 和 13%；
- 港澳客輪碼頭管制站、中國客運碼頭管制站及文錦渡管制站的人手編制沒有改變，儘管這些管制站的旅客人數分別下降 20%、14% 和 20% (註 2)；及
- 羅湖管制站和落馬洲管制站的人手編制分別增加 4% 和 36%，而沙頭角管制站的人手編制則沒有改變。而這三個管制站的旅客人數卻分別增加了 38%、72% 和 8%。入境處透過重行調配邊境管制科、機場管制科及港口管制科轄下各管制站的人手得以應付上述三個管制站旅客人數的增加。

旅客人數和人手編制的變動情況見載於下文表一。

註 2：審計署注意到，管理參議署曾在一九九八年十一月為兩個港口管制站完成了一項人手檢討的報告。該報告提議刪除港澳客輪碼頭管制站 19 個職位和中國客運碼頭管制站 20 個職位。直至一九九九年九月為止，入境處仍在跟進該項提議。至於文錦渡管制站，入境處評論由於內地管制站一帶的交通擠塞，所以導致過境車輛速度緩慢而形成車龍，而這情況一直未見改善。因此，入境處認為文錦渡管制站的車輛檢查關卡和檢查櫃枱所需的人手應維持現有數目。

表一

一九九六年至一九九八年期間
各管制站在旅客人數和人手編制方面的改變

管制站	旅客人數			人手編制			旅客人數的改變		人手編制的改變	
	一九九六年	一九九七年	一九九八年	一九九六年	一九九七年	一九九八年	(b) – (a)	(%)	(d) – (c)	(%)
	(a)	(b)	(c)	(c)	(d)	(d)	(百萬人次)	(%)	(人數)	(%)
	(百萬人次)			(人數)						
邊境管制科										
羅湖	47.98	56.30	66.11	476	476	497	18.13	38%	21	4%
紅磡	1.81	1.55	1.45	72	115	115	(0.36)	(20%)	43	60%
落馬洲	8.08	10.75	13.93	149	203	203	5.85	72%	54	36%
文錦渡	4.17	3.98	3.35	131	131	131	(0.82)	(20%)	—	—
沙頭角	1.72	1.80	1.86	54	54	54	0.14	8%	—	—
小計	63.76	74.38	86.70	882	979	1 000	22.94	36%	118	13%
機場管制科										
機場	23.48	21.77	20.49	633	642	826	(2.99)	(13%)	193	30%
小計	23.48	21.77	20.49	633	642	826	(2.99)	(13%)	193	30%
港口管制科										
港澳客輪碼頭	13.31	11.10	10.71	198	198	198	(2.60)	(20%)	—	—
中國客運碼頭	7.40	6.92	6.39	165	165	165	(1.01)	(14%)	—	—
小計	20.71	18.02	17.10	363	363	363	(3.61)	(17%)	—	—
總計	107.95	114.17	124.29	1 878	1 984	2 189	16.34	15%	311	17%

資料來源：入境處的記錄

註：落馬洲、文錦渡及沙頭角車輪管制站的旅客統計數字包括乘客和司機。

2.3 審計署研究過紅磡管制站和機場管制站旅客人數下降，但其人手編制卻分別增加60%和30%的理據。審計署的研究顯示，入境處高估了這兩個管制站的預計旅客人數及因應的人手需求(見下文第2.4至2.22段有關紅磡管制站的詳情，以及第2.23至2.46段有關機場管制站的詳情)。

紅磡管制站的人手需求

紅磡管制站

2.4 紅磡管制站位於紅磡的九廣鐵路九龍車站內。該管制站的運作時間為每日上午七時十五分至晚上九時，負責處理乘搭直通火車往來內地旅客的出入境事宜。現時，每日共有八班對開的直通火車往返九龍車站與內地多個城市。

九龍車站擴建工程

2.5 在一九九七年十二月，九廣鐵路公司完成九龍車站的擴建工程，以加強其直通火車服務。九廣鐵路公司計劃利用經改善後的設施，提供更多往返香港與內地的直通火車班次。

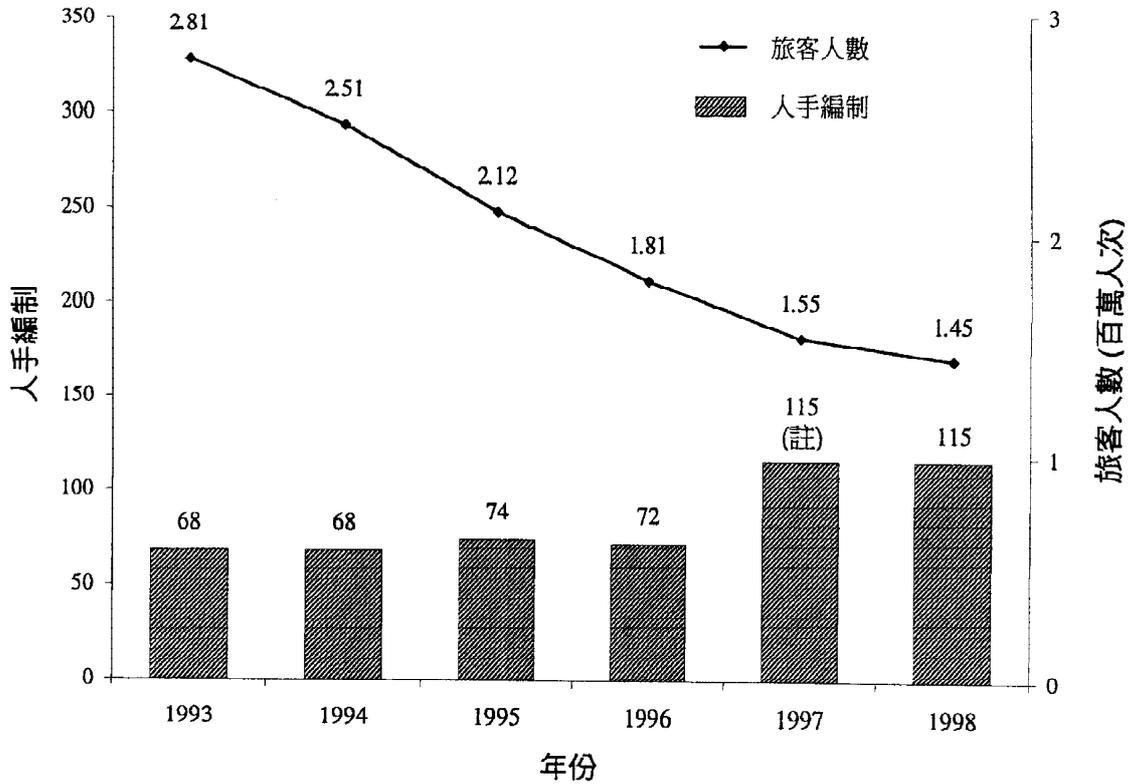
2.6 在九龍車站擴建工程完成之前，紅磡管制站只有一個用作處理入境及離境旅客的大堂，內設18個檢查櫃檯。當有直通火車駛抵九龍車站時，大堂所有櫃檯會用作檢查入境旅客。當入境旅客的檢查工作完成後，所有櫃檯會立即用作檢查離境旅客。一班抵港繼而離港的直通火車所需的停留時間約為70分鐘。當擴建工程在一九九七年十二月完成後，紅磡管制站所佔用的出入境檢查地方亦已擴充。現時，該管制站有兩個大堂：入境大堂設有26個旅客檢查櫃檯，而離境大堂則設有22個旅客檢查櫃檯。為應付預計增加的旅客人數，入境處於一九九七年十二月為紅磡管制站增設了43個職位(見附錄D)。

人手編制、旅客人數及旅客等候時間

2.7 審計署研究過紅磡管制站在一九九三年至一九九八年期間的人手編制和旅客人數。研究結果如下文圖一顯示，紅磡管制站的人手編制由一九九三年的68人增至一九九八年的115人，增幅為69%。儘管該管制站的旅客人數由一九九三年的281萬人次下降至一九九八年的145萬人次，跌幅達48%。人手編制的大幅增加主要是由於在一九九七年十二月增設了43個職位所致。

圖一

一九九三年至一九九八年期間
紅磡管制站的人手編制和旅客人數



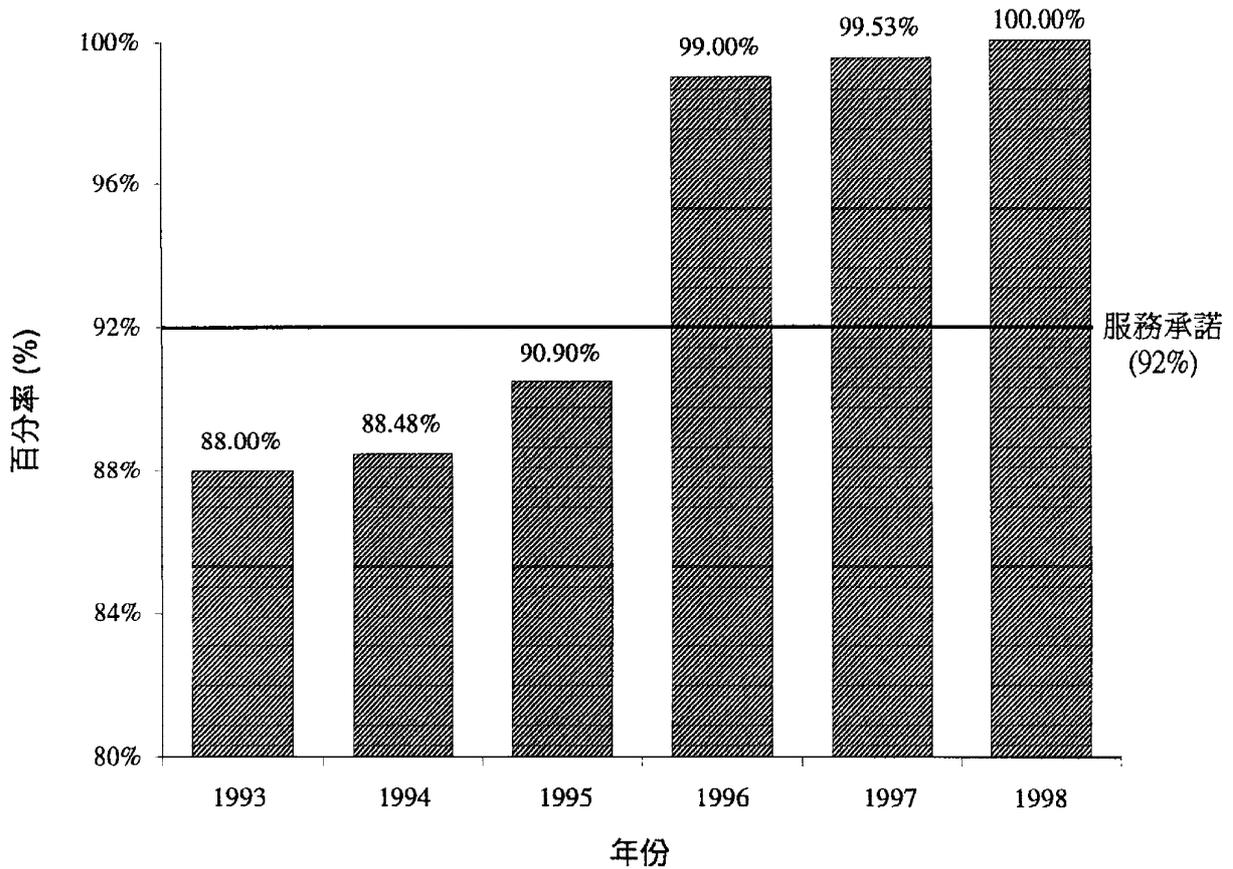
資料來源：入境處的記錄

註：於一九九七年十二月增設了43個職位。

2.8 審計署察覺到在一九九三年至一九九五年期間，紅磡管制站未能達到其服務承諾，即為92%的旅客在30分鐘的標準等候時間內辦妥出入境手續。然而，由一九九六年起，紅磡管制站在旅客等候時間上的服務質素已見改善。該管制站的服務表現，提升致一九九六年的99%；一九九七年的99.53%及一九九八年的100% (見下文圖二)。這是由於自一九九五年九月，入境處採用了出入境管制自動化系統所致(見上文第 1.10 段)。

圖二

一九九三年至一九九八年期間
經紅磡管制站的旅客在 30 分鐘
標準等候時間內辦妥出入境手續的百分率



資料來源：入境處的記錄

2.9 由於紅磡管制站的出入境旅客人數持續下降，審計署對一九九七年十二月紅磡管制站增設全數43個職位的需要有所保留。審計署因此就入境處在一九九七年十月估計的旅客人數所用的依據作出研究。

入境處估計的旅客人數

2.10 在一九九七年十月，入境處主要是根據九廣鐵路公司所提供當九龍車站擴建工程完成後直通火車服務的有關資料，作出以下的假定，以便評估紅磡管制站的人手需求：

- 於一九九八年年初，每日會有七班固定班次的對開直通火車提供服務。在旺季時則會增至八至九班。每日對開的直通火車班次會逐年增加，直至達到每小時能對開一班為止；
- 每日對開的七班直通火車的最高總載客量為 11 744 人次 (見下文第 2.11 段)；
- 每日對開的七班直通火車，平均乘客量為 85% (見下文第 2.11 段)。因此，紅磡管制站平均每日需處理的旅客人數為 9 983 人 (即 11 744 人 × 85%)，而每程直通火車的平均旅客人數為 713 人 (即 9 983 人 ÷ (7 班火車 × 2 程))；及
- 用作處理離境旅客的檢查櫃檯在運作時間內都會有人員當值，即旅客可隨時辦理離境手續。

審計署對紅磡管制站人手需求的意見

旅客人數被高估

2.11 審計署注意到，在一九九七年四月，九廣鐵路公司通知入境處於一九九八年內，每日將會有八班固定班次的對開直通火車提供服務。並估計平均每日乘客人數為 6 200 人次 (見附錄 E)。在一九九七年七月，九廣鐵路公司通知入境處，根據該公司新修訂的業務發展計劃，於一九九八年，每日將會最少有七班對開直通火車行走。該公司更會根據需求而增加車卡，把每日最高的總載客量增至 11 744 人次 (註 3)。根據保安局局長在一九九六年三月所預計每程直通火車 85% 的平均乘客量 (註 4)，入境處估計紅磡管制站在一九九八年平均每日要處理的旅客人數為 9 983 人次。

2.12 審計署發現，入境處高估了紅磡管制站須處理的旅客人數。如附錄 E 所示，在一九九八年，每日實際對開的直通火車平均只有六班，而紅磡管制站每日實際處理的旅客平均只有 3 961 人次。因此，入境處所估計的平均每日 9 983 名旅客，比平均每日的實際旅客人數高出 152%。

2.13 由於入境處高估了紅磡管制站平均每日的旅客人數，審計署認為該管制站所增設的 43 個職位是超出其實際的人手需求。

註 3：每日七班對開直通火車的最高總載客量的計算方法如下：

$$\begin{aligned}
 & (5 \text{ 班火車} \times \text{每程最高載客量} 820 \text{ 人} \times 2 \text{ 程}) \\
 & + (1 \text{ 班火車} \times \text{每程最高載客量} 504 \text{ 人} \times 2 \text{ 程}) \\
 & + (1 \text{ 班火車} \times \text{每程最高載客量} 1\,268 \text{ 人} \times 2 \text{ 程}) \\
 & = \underline{\underline{11\,744 \text{ 人}}}
 \end{aligned}$$

註 4：在預計乘客量方面，保安局局長對入境處處長所假定的直通火車乘客量為 100% 並不贊同。保安局局長根據九廣鐵路公司所提供的一九九七年下半年預計旅客人數，計算出平均每程火車的乘客量約為 70%。然而，在考慮到部分火車班次的乘客量較其他班次為高，保安局局長因而決定在評估人手需求時，應以 85% 的平均乘客量計算。

旅客人數續年下降的趨勢

2.14 審計署認為，入境處在考慮九廣鐵路公司的業務發展計劃及評估紅磡管制站的人手需求時，應審慎考慮當時旅客人數下降的趨勢。鑑於旅客人數持續下降，該處在評估紅磡管制站的人手需求時，應採用在一九九七年十月提議增設43個職位時前一年的實際旅客人數作為依據。

2.15 審計署根據一九九六年七月至一九九七年六月期間的旅客人數，重新計算紅磡管制站的人手需求。審計署注意到，假若入境處在評估紅磡管制站的人手需求時，有考慮到這段期間的實際旅客人數，所提議開設的職位數目應會較少。

2.16 根據審計署的計算，而審計署所用的計算方法與入境處於一九九七年十月提議在紅磡管制站增設職位時所採用的方法相同，紅磡管制站毋須增設16個負責為旅客辦理出入境手續的出入境檢查員職位(屬高級入境事務助理員職級)，也毋須增設4個負責通道督導工作及有關職務的通道督導主任職位(屬入境事務主任職級)(見附錄F)。

2.17 此外，按照上述入境處在一九九七年十月所作的提議，紅磡管制站須為其入境大堂和離境大堂，每更各開設一個當值指揮官職位(屬高級入境事務主任職級)和一個值日主任職位(屬入境事務主任職級)，負責監督人手的調配。根據每日的更數計算，當值指揮官職位由三個增至七個(即增加四個)，而值日主任職位則由兩個增至七個(即增加五個)。由於紅磡管制站的旅客人數一直偏低，加上在入境大堂和離境大堂的每名當值指揮官均得到一名值日主任的協助，因此，審計署認為，每更由一名當值指揮官同時負責監督入境大堂和離境大堂，應已足夠。這項安排將可減省三個當值指揮官職位。在這方面，審計署注意到，入境處在一九九七年十二月至一九九九年二月期間，先後安排三名當值指揮官(即高級入境事務主任)由紅磡管制站重行調配到羅湖管制站(見下文第2.20段)。

2.18 審計署估計以1998-99年度的職工成本計算，紅磡管制站過剩的23個職位(即上文第2.16及2.17段提及的16個出入境檢查員職位、4個通道督導主任職位及3個當值指揮官職位)，每年所涉及的職工成本約為1,340萬元。審計署注意到，紅磡管制站已將過剩的人手分階段地重行調配到羅湖管制站，以應付該管制站繁重的工作(見下文第2.20段)。

入境處對旅客人數偏低的意見

2.19 入境處認為紅磡管制站旅客人數偏低，是由於以下原因所致：

- 廣深鐵路電氣化工程的竣工日期，由一九九八年年初延遲至同年十月；及
- 九廣鐵路公司為配合廣州地下鐵路於一九九九年六月通車而修訂其有關直通火車服務的業務發展計劃。

入境處在回應審計署的查詢時表示，該處於一九九九年年初獲九廣鐵路公司通知，直通火車服務將會在一九九九年六月開始，由每日對開六班增至每日八班；到一九九九年九月則會進一步增至每日對開十一班（註5）。入境處亦表示，自一九九八年十月以來，紅磡管制站的旅客人數已有上升趨勢。而九廣鐵路公司預計紅磡管制站在一九九九年的旅客人數將會增加23%（註6）。

2.20 在這段期間，入境處一直透過按照火車班次及旅客的流量，安排人員輪班當值，把紅磡管制站的人手維持在最低水平。自一九九七年十二月增設43個職位後，紅磡管制站已安排39名人員（包括上文第2.16段提及的16名高級入境事務助理員和4名入境事務主任，以及上文第2.17段提及的3名高級入境事務主任）於不同階段重行調配到羅湖管制站。

審計署對紅磡管制站人手需求的建議

2.21 審計署建議入境處處長應：

- 考慮近期旅客人數的趨勢以及直通火車服務新安排的班次，從而作出實際的旅客人數估計，因為增設職位的提議，是以旅客人數為依據；
- 根據最近期的旅客人數，審慎評估紅磡管制站的實際人手需求；及
- 把紅磡管制站過剩的人手暫時重行調配到其他需要額外人手的管制站或辦事處。倘若有關重行調配的安排屬長期性質，則應刪除紅磡管制站過剩的職位，並就其他管制站或辦事處所需增設的職位提出充份理據。

當局的回應

2.22 入境處處長表示：

- (a) 在一九九六年之前，紅磡管制站的人手嚴重不足，所提供的服務未能達到其服務承諾，也未能達到公眾的期望。以這個人手水平作為預計日後人手比例的合理依據，並不恰當；
- (b) 紅磡管制站由一九九四年起出現的旅客人數下降趨勢，不應被視作增設職位與否的決定性因素。正是由於舊九龍車站有不足之處及直通火車服務亦未符理想，才促使九龍車站擴建工程的出現。這項工程的目的，是提供更為完善的直

註5：直通火車服務由一九九九年六月二十八日起增至每日八班。於一九九九年九月為止，該服務水平仍維持不變。

註6：儘管紅磡管制站的旅客人數自一九九八年十月以來有所增加，但在一九九八年十月至一九九九年九月期間，平均每日實際的旅客人數僅為4 556人次。這個數字依然比入境處在一九九七年十二月增設職位時估計的平均每日9 983人次為低。

通火車服務，使九廣鐵路公司在發展蓬勃的跨境交通市場中，取回一定的市場佔有率。以該公司所提供有關增加後的火車班次和載客量的資料，用作預計旅客人數的依據，是合理的做法。他確信當時所作的估計是合理的；

- (c) 九龍車站擴展項目縱有延誤，但自一九九八年十月實行以來，已見成效。在一九九八年十月至一九九九年七月期間的平均旅客人數，與上一年度同期比較，平均增加了 13%。擴展項目第 II 期在一九九九年六月二十八日實行後，由當日至同年七月十九日期間的旅客人數，與一九九九年五月二十八日至同年六月十八日期間的旅客人數比較，大幅增加超過 30% (見上文註 6)；
- (d) 在九龍車站擴展項目全面實行之前，入境處一直致力安排紅磡管制站過剩的人手重行調配到其他過境管制站，以紓緩該等管制站的擠塞情況；
- (e) 由於公眾對羅湖管制站的服務需求不斷增加，以致其人手長期緊絀。管理參議署曾於一九九八年年中為該管制站進行人手情況的檢討，結論是該管制站人手嚴重短缺 (註 7)。羅湖管制站得以應付不斷增加的旅客流量是依賴入境處在內部靈活地重行調配人手，特別是從紅磡管制站和機場管制站所作出的調配；及
- (f) 九廣鐵路公司的九龍車站擴展項目在一九九九年九月全面實行後，入境處將會繼續密切監察和審慎檢討紅磡管制站的旅客人數和人手需求。

機場管制站的人手需求

機場管制站

2.23 一九九八年七月，香港國際機場由啟德遷往赤鱗角，新機場初期可處理的旅客人數為每年 3 500 萬人次。新機場設有兩條跑道，每小時可讓 50 班定期航班升降；而新機場現時平均每小時則有 34 至 37 班定期航班升降。

2.24 當新機場於一九九八年七月啟用時，入境處機場管制科亦由啟德遷往赤鱗角。機場管制站所佔用的地方，總面積增加了 152% (由啟德的 2 042 平方米增加至赤鱗角的 5 138 平方米)，出入境檢查櫃枱的數目亦增加了 24% (由啟德的 166 個櫃枱增加至赤鱗角的 206 個)。

2.25 新機場現時全日 24 小時運作 (註 8)。以目前來說，大部分抵港或離港的航班是在早上六時至午夜這段時間升降。在午夜至早上六時，只有兩至三班抵港或離港的航班升

註 7：管理參議署在一九九九年七月所發表有關人手檢討的最終報告，提議羅湖管制站應增設 71 個職位。

註 8：以往啟德機場由深夜一時至早上六時三十分禁止飛機升降的規定，經已在新機場取消。

降。入境大堂最繁忙的時段，通常是每日上午十一時至下午二時，以及下午六時至八時。而離境大堂方面，則沒有明顯的繁忙時段。這是由於離境旅客一般都會在航班起飛前一小時辦理離境手續。

2.26 遷往新機場後，大部分航班都可按照班次表準時升降。然而，在惡劣的天氣或一些預料不到的情況下，航班班次表可能受到影響，以致出現航班積聚一起的情況。由於新機場的面積較大而形成一緩衝區，而旅客從停機坪閘口前往入境大堂亦需要一段時間，其間旅客的流量因而得以紓緩。因此，像在啟德機場時，由於地方狹窄而造成旅客積聚一起的情況，在赤鱗角新機場已較為少見。

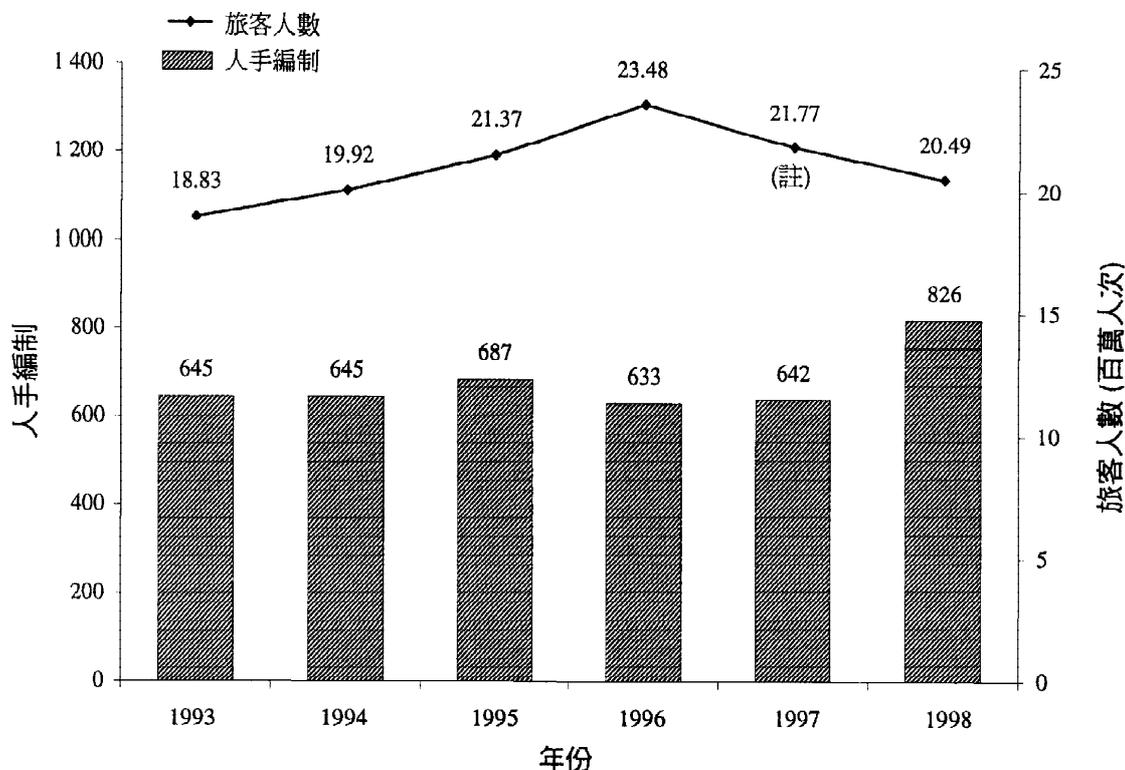
人手編制、旅客人數及旅客等候時間

2.27 審計署研究過機場管制站在一九九三年至一九九八年期間的人手編制和旅客人數。審計署的研究結果(如下文圖三)所示：

- 機場管制站的人手編制由一九九五年的687人，減少至一九九六年的633人，主要原因是入境處在一九九五年九月採用了出入境管制自動化系統，因而提高了該處員工的效率(見上文第2.1段)。然而，機場管制站的人手編制於一九九八年增加了184人(見附錄G)，以應付預期在新機場激增的旅客人數和管理為旅客辦理出入境手續所擴充的地方；及
- 機場管制站的旅客人數以往一直不斷增加，在一九九六年，旅客人數更上升至2 348萬人次的高紀錄。然而，在一九九七年下半年發生的亞洲金融風暴，繼而區內出現的經濟增長放緩，都導致經機場管制站出入境的旅客人數在一九九七年下降至2 177萬人次，而一九九八年更減至2 049萬人次。

圖三

一九九三年至一九九八年期間
機場管制站的人手編制和旅客人數



資料來源：入境處的記錄

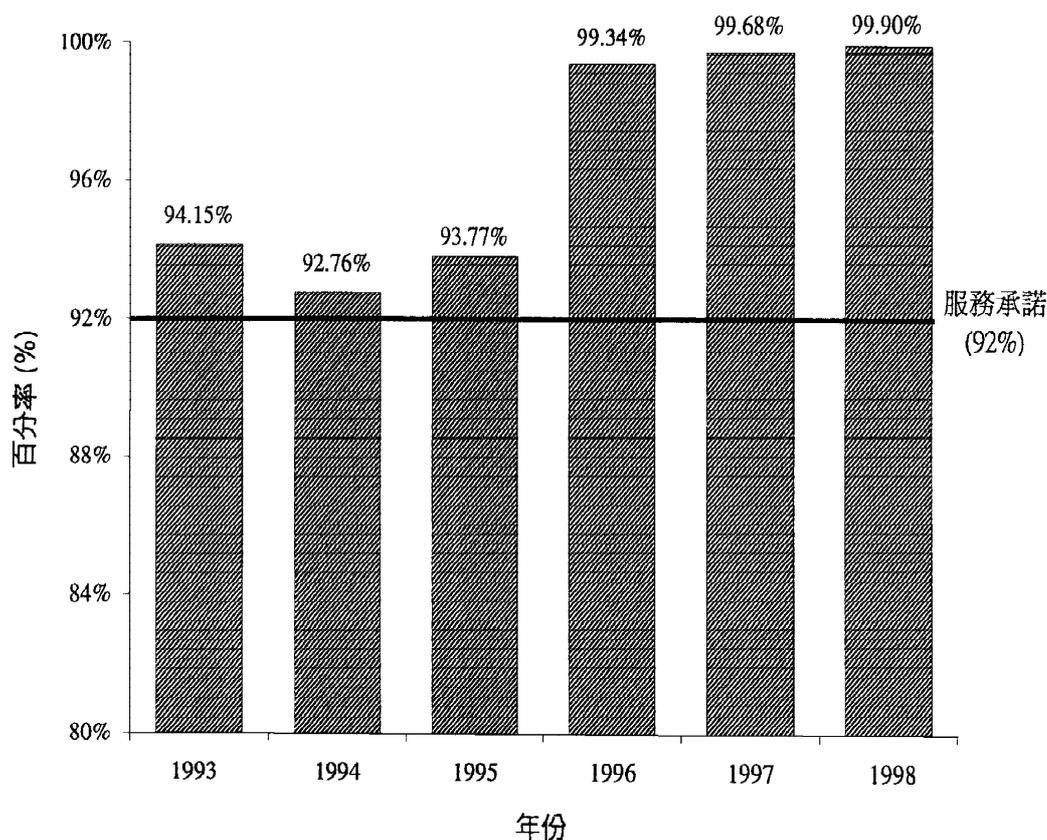
註：與一九九六年相應的月份比較，機場管制站的旅客人數由一九九七年六月開始減少。

月份	旅客人數(百萬人次)		增減 (%) $(c) = \frac{(b) - (a)}{(a)} \times 100\%$
	一九九六年 (a)	一九九七年 (b)	
一月	1.72	1.89	9.9%
二月	1.92	2.01	4.7%
三月	1.88	2.07	10.1%
四月	1.93	1.98	2.6%
五月	1.72	1.85	7.6%
六月	1.90	1.67	(12.1%)
七月	2.07	1.67	(19.3%)
八月	2.32	1.97	(15.1%)
九月	1.85	1.52	(17.8%)
十月	2.05	1.70	(17.1%)
十一月	1.92	1.60	(16.7%)
十二月	2.20	1.84	(16.4%)
總計	23.48	21.77	(7.3%)

2.28 審計署並察覺到，於一九九三年至一九九八年期間，機場管制站一直都能達到其服務承諾，即為92%的旅客在30分鐘的標準等候時間內辦妥出入境手續。如下文圖四所示，機場管制站在一九九六年、一九九七年和一九九八年的實際服務表現都遠較其承諾為佳，能在30分鐘內辦妥出入境手續的旅客所佔的百分率分別高達99.34%、99.68%及99.90%。這些數字顯示，機場管制站在改善旅客等候時間上的服務質素確有提高。

圖四

一九九三年至一九九八年期間
經機場管制站的旅客在30分鐘
標準等候時間內辦妥出入境手續的百分率



資料來源：入境處的記錄

新機場管制站增設的職位

2.29 新機場在一九九八年七月啟用時，當局總共為機場管制站增設了 184 個職位。如附錄 G 所示，這些職位包括：

- 91 名出入境檢查員和 9 名通道督導主任，以應付預計會增加的旅客人數和已延長的運作時間；
- 14 名旅客秩序督導員，以維持單行輪候安排的秩序；及
- 56 名行動人員和 14 名行政人員，以應付預計有所增加的工作量及更趨複雜的工作。

入境處估計的旅客人數

2.30 入境處在一九九七年十二月評估新機場管制站所須增加的人手時估計：

- 入境旅客的人數在 1997–98 年度會增加 0.32%，在 1998–99 年度會再增加 11.51%；及
- 離境旅客的人數在 1997–98 年度會減少 0.56%，但在 1998–99 年度則會增加 11.74%。

根據入境處的估計，1998–99 年度旅客總數會達到 2 667 萬人次。

2.31 鑑於亞洲區內的經濟增長放緩及其導致機場的實際旅客人數在 1997–98 年度有所減少，保安局局長在一九九八年五月提議入境處處長應檢討對 1998–99 年度機場旅客人數所作的估計，並修訂為機場管制站增設人手所作出的提議。然而，入境處處長認為 1997–98 年度旅客人數的減少，是非常罕見的現象，所以並不能反映正常的旅客人數。入境處處長向保安局局長表示：

- 旅遊業衰退會是短期現象；
- 當第二條跑道啟用後，定期開出的航班數目，會由每小時 38 班進一步增至每小時 50 班；
- 由於航空交通網絡有所改善、機場的運作更為靈活及可供航空公司選擇的着陸時段較多，更多航機會選擇使用赤鱸角新機場；及
- 新機場本身已是一個吸引遊客的新旅遊點。

因此，入境處處長決定不會對新機場增設職位的提議作出修訂。然而，入境處處長承諾在新機場啟用 12 個月後為機場管制站的人手需求作出檢討。

審計署對機場管制站人手需求的意見

旅客人數被高估

2.32 入境處估計，經機場管制站的旅客人數在 1998–99 年度將會有 2 667 萬人次 (見上文第 2.30 段)。然而，新機場在 1998–99 年度的實際旅客人數只有 2 061 萬人次，即旅客人數被高估了 29.4%。

2.33 審計署發現，經機場管制站辦理出入境手續的訪客人數由 1996–97 年度的 1 527 萬人次，減少至 1997–98 年度的 1 162 萬人次，減幅為 23.9%，並在 1998–99 年度再下降至 1 136 萬人次，減幅為 2.2%。如下文表二所示，香港旅遊協會在一九九八年一月製備的來港訪客預測數字也顯示出以下情況：

- 與一九九六年相比，在一九九七年經各個管制站進入本港的實際訪客總數下降了 11.0%；及
- 與一九九七年相比，在一九九八年經各個管制站進入本港的訪客數目將會增加 2.3%。

表二

香港旅遊協會在一九九八年一月製備的來港訪客預測數字

	實際訪客人數			預測訪客人數	
	一九九六年 (百萬人次)	一九九七年 (百萬人次)	增減 百分率 $(c) = \frac{(b) - (a)}{(a)} \times 100\%$	一九九八年 (百萬人次)	增長 (與一九九七年比較) $(e) = \frac{(d) - (b)}{(b)} \times 100\%$
	(a)	(b)		(d)	(e)
內地	2.31	2.30	(0.4%)	2.44	6.1%
台灣	1.82	1.78	(2.2%)	1.85	3.9%
南亞和 東南亞	1.62	1.50	(7.4%)	1.53	2.0%
日本	2.38	1.37	(42.4%)	1.33	(2.9%)
美國	0.75	0.80	6.7%	0.84	5.0%
英國	0.40	0.34	(15.0%)	0.35	2.9%
其他	2.42	2.32	(4.1%)	2.31	(0.4%)
總計	<u>11.70</u>	<u>10.41</u>	(11.0%)	<u>10.65</u>	2.3%

資料來源：香港旅遊協會在一九九八年一月製備的預測數字

註：預測的訪客人數包括乘不同交通工具抵達各個管制站的訪客。香港旅遊協會作出上述預測時，已考慮下列因素：

- (a) 區內各資金市場的貨幣匯率波動情況；
- (b) 訪客所屬國家的經濟和政治情況；
- (c) 來自區內其他旅遊目的地的競爭，以及新旅遊目的地的崛起；
- (d) 往返香港／內地與訪客所屬國家航機載客量的改變；及
- (e) 新香港國際機場啟用所造成的影響。

2.34 審計署又從財經事務局在一九九八年二月發表的《一九九八年經濟展望》中注意到，國際貨幣基金組織曾就其選定的經濟體系作出經濟增長的預測，結果顯示，這些經濟體系的經濟增長將會放緩（見下文表三）。

表三

國際貨幣基金組織
預測其選定的經濟體系在一九九八年的經濟增長

	在一九九七年十月 對一九九八年所作 的增長預測 (百分率)	在一九九七年十二月 對一九九八年所作增長 預測的修訂 (百分率)	預測經濟增長 放緩的程度 (百分率)
美國	2.6%	2.4%	0.2%
英國	2.6%	2.4%	0.2%
德國	2.8%	2.7%	0.1%
日本	2.1%	1.1%	1.0%
南韓	6.0%	2.5%	3.5%
泰國	3.5%	—	3.5%
印尼	6.2%	2.0%	4.2%
馬來西亞	6.5%	2.5%	4.0%
菲律賓	5.0%	3.8%	1.2%

資料來源：財經事務局在一九九八年二月發表的《一九九八年經濟展望》

2.35 審計署根據上文第 2.33 和 2.34 段所得的資料，認為入境處若曾審慎考慮以下情況，應可避免高估機場管制站的旅客人數及因應的人手需求：

- 新機場在一九九八年七月啟用之前，來港的訪客人數已顯著減少；及
- 一九九七年下半年所發生的亞洲金融風暴所造成的影響及繼而區內出現經濟增長的放緩。

2.36 審計署以 1997–98 年度的 2 075 萬實際旅客人數作為參考（即考慮到 1996–97 年度與 1997–98 年度相比，抵港旅客及離境旅客分別下降 12.75% 及 13.69%），重新計算機場管制站的人手需求。審計署所採用的方法，與入境處在一九九七年十二月提議增設有關職位時所用的計算方法相同，而計算結果顯示，入境處毋須為處理旅客出入境事宜和執行通道督導及有關工作而增設 91 個出入境檢查員職位和 9 個通道督導主任職位（見上文第

2.29段第一分段)。相反地，由於機場管制站的旅客人數經已減少，該管制站應可從人手編制中刪除9個出入境檢查員職位(屬高級入境事務助理員職級)和7個通道督導主任職位(屬入境事務主任職級)(見附錄H)。

2.37 鑑於旅客人數大幅減少，審計署亦認為：

- 為維持單行輪候安排的秩序而增設的14個屬入境事務助理員職級的旅客秩序督導員職位(見上文第2.29段第二分段)，並沒有開設的必要，因為航班和旅客積聚一起所做成的影響，在新機場已告減少，單行輪候安排的措施因而也毋須執行；及
- 為機場管制站增設的56個行動人員和14個行政人員職位(見上文第2.29段第三分段)，有部分毋須開設，因為在機場管制站的工作尚未完全達到預期的增長及複雜程度。

2.38 審計署估計，以1998-99年度的職工成本計算，機場管制站過剩的130個職位(註9)，每年所涉及的職工成本約為6,640萬元。審計署注意到，入境處已重行調配過剩的人手，以便處理其他工作，包括：

- 履行新訂定的服務承諾，即為92%的旅客在15分鐘內辦妥出入境手續(見下文第2.42(c)段)；
- 為不斷增加的內地訪客辦理出入境手續(見下文第2.42(e)及(f)段)；及
- 在有需要時，支援其他辦事處或管制站(見下文第2.42(h)段)。

然而，審計署認為入境處應可採取較為審慎的做法，即應因應額外的運作需要和旅客人數的改變，逐步為新機場管制站開設職位。

就標準等候時間訂定的新服務承諾

2.39 在策劃機場管制站所需的人手時，入境處和保安局議定的服務承諾，是為92%的旅客在30分鐘等候時間內辦妥出入境手續。一九九八年十月，行政長官在發表他的《施政報告》時宣布，當局會縮短旅客在新機場等候辦理出入境手續所需的時間。按照以上方針，入境處已於一九九八年十月為機場管制站訂定新的服務承諾，即為92%的旅客在15分鐘而不再是30分鐘內辦妥有關手續。

註9：上述130個職位包括就新機場管制站在一九九八年七月啟用所增設的91個出入境檢查員職位、9個通道督導主任職位、14個旅客秩序督導員職位，以及因機場管制站所處理的旅客人數有所減少，而應可從人手編制中刪除的9個出入境檢查員職位和7個通道督導主任職位。

2.40 自從訂定上述就等候時間所作的新服務承諾以來，機場管制站一直都能夠達到其服務承諾。一九九九年四月，在機場管制站的旅客可於15分鐘內辦妥有關手續的百分率如下：

——抵港訪客為93.52%而回港的本港居民為99.98%；及

——離港訪客為99.98%而離港的本港居民為99.87%。

2.41 審計署注意到，在機場遷往赤鱗角之前，啟德機場的管制站在一九九六年和一九九七年期間，已達到下述的服務表現：

——平均80.30%抵港訪客和99.08%離港訪客，都可在15分鐘內辦妥有關手續；及

——所有回港和離港的本港居民，都可在15分鐘內辦妥有關手續。

入境處對增設職位的意見

2.42 在回應審計署查詢有關新機場增設職位一事，入境處表示：

- (a) 由於該處在新機場佔用的辦公地方比以往較大、離境大堂和入境大堂之間相距頗遠、深夜禁止航班升降的規定亦已取消，以及須處理的個案日趨複雜，因此，在這方面的人手增加了50% (由啟德的144人，增至赤鱗角的216人)，以便應付日常的運作；
- (b) 與一九九六年相比，一九九八年的旅客人數雖然減少了12.71%，但在一九九八年七月至十二月和一九九九年一月至三月期間的旅客人數若與前一年同期相比，則分別增加了2.65%和2.40%；
- (c) 繼行政長官在一九九八年十月發表《施政報告》後，入境處為新機場訂定了新的服務標準，即為92%的旅客在15分鐘內辦妥出入境手續。為了達到上述新服務標準，調派處理旅客出入境檢查工作的人員增加了21.60% (由啟德的463人，增至赤鱗角的563人)；
- (d) 在一九九八年七月至十二月及一九九九年一月至三月期間，入境處分別能夠為平均98.89%和98.68%的旅客 (以加權平均數計算) 在15分鐘內辦妥有關出入境手續。若與一九九六年的91.77%、一九九七年的94.47%，及一九九八年上半年的95.73%相比，服務質素已有所提高；
- (e) 在一九九八年七月至十二月期間，乘飛機到港的內地旅行團平均每月有135團，而平均每月的團員人數則為2310人。與一九九八年上半年平均每月有17團和421人相比，訪港的內地旅客已有顯著的增加。在一九九九年一月至三月期間，上述的平均每月數字更分別上升至188團和3143人。由於為這些旅行團團員所辦理的出入境手續較為複雜，而入境處亦須在旅行團抵達前預辦入

境檢查，以縮短旅行團在檢查櫃枱前等候的時間，因此，為這類旅客辦理手續所需的時間，往往較處理一般旅客所需的時間為多；

- (f) 由一九九八年十月十五日開始，內地持雙程證的旅客可乘飛機來港。機場管制站為這類旅客辦理有關手續時，須處理額外的工作，例如影印雙程證、把旅客姓名拼寫成英文字母、在雙程證上註明在港逗留的期限，以及存備統計數字等；
- (g) 為了向旅客提供更完善的服務，入境處在每個出入境大堂兩端都設有指定檢查櫃枱，專為方便本港永久居民辦理出入境手續。為此，在每一班當值的人員中須增添六名高級入境事務助理員；
- (h) 在一九九八年七月至一九九九年三月期間，機場管制科曾九次派出人員支援其他管制站和辦事處，涉及的工作時間共 6 615 小時；及
- (i) 加強內部培訓工作。入境處舉辦了多項不同的課程，如工作改進研討會、以禮待客研討會及系統操作程序簡報會等，目的是使職員可掌握不同的工作技巧，從而提高服務水準。

2.43 入境處經考慮過以上各點後，認為已有用地調配其額外的人力資源。此外，在新機場的第二條跑道於一九九九年五月啟用後，每小時定期航班的數目會有所增加，預計往來本港的旅客人數也會不斷上升。

2.44 儘管入境處認為已為新機場所增加的額外人手作出有用的調配，審計署仍然認為入境處應可採取較為審慎和妥善的做法，即應同時考慮額外的運作需要及因區內經濟情況欠佳而導致的旅客人數下降這兩個因素，而逐步開設上述的184個職位(見上文第2.29段)。

審計署對機場管制站人手需求的建議

2.45 審計署建議入境處處長應：

- 在日後為機場管制站增設職位時，審慎地考慮旅客人數和經濟狀況的變化；
- 在旅客人數和經濟狀況的變化難以預測時，並涉及須增設大量職位的情況下，考慮逐步地，而非一併地，開設有關職位；
- 根據最近期的旅客／遊客統計數字，以及就旅客等候時間訂定的新服務承諾，密切監察旅客的人數，並審慎地評估機場管制站實際的人手需求；及
- 把機場管制站過剩的人手，暫時重行調配到其他需要額外人手的管制站或辦事處。倘若有關重行調配的安排屬長期性質，則應刪除機場管制站過剩的職位，並就其他管制站或辦事處所需增設的職位提出充分理據。

當局的回應

2.46 入境處處長表示：

- (a) 他同意審計署的看法：原則上，日後為機場管制站增設職位時，他會極為審慎地考慮旅客人數和經濟狀況的變化；
- (b) 當日入境處就機場管制站預測旅客人數及所需的人手時，是依據多個機構所提供的有關估計。這些機構包括機場管理局、民航處和香港旅遊協會。在當時，實難以預測全球會出現經濟衰退及該經濟衰退對航空交通所造成的影響。正如上文第 2.31 段所作的解釋，若在當時假定航空交通減少的情況會持續下去，實在言之過早；
- (c) 他向來只會在有需要時才增設職位，並會繼續秉持這方針處理有關事宜。如有明確顯示，若該處可透過逐步地增設職位，以應付公眾的服務需求，他將會作出以上的安排；
- (d) 他正在檢討新訂定的服務承諾所造成的影響，及近期航空交通量的變動情況與機場管制站人手需求的相對關係；
- (e) 入境處已把機場管制站過剩的人手調配到其他需要額外人手的管制站，例如羅湖管制站，得以應付其過境旅客人數的大幅增長，但人力資源並沒有相應增加的情況；及
- (f) 他一向會定期審慎地檢討人手和服務需求的水平，並會繼續採取這做法以作出短期或長期的調整。

2.47 庫務局局長在回應審計署在上文第 2.21 及 2.45 段的建議時表示：

- 由於出入境檢查服務是需求主導的，因此她對於入境處重行調配各個管制站的人手資源以應付旅客人數改變的做法並無異議。事實上，旅客的人數是變動不定的而並非固定不變的。重行調配人手的措施，正合乎把資源管理職責下放予部門首長的精神；及
- 然而，她在評估入境處的整體資源需求時，定會參考審計署就各個管制站的人手情況所提出的意見，以確保入境處所提供的出入境管制服務符合成本效益。

第 3 部分：通道督導和對旅客的深入審查

有關通道督導和深入審查的工作

3.1 要使出入境管制系統發揮成效，前線的出入境檢查員必須妥善地檢查旅客及其旅行證件，以防止不受歡迎的人物入境及阻止通緝犯離境。出入境檢查員亦須確定訪客來港的目的，才可讓他們入境。如入境處對訪客的訪港目的有所懷疑或認為其目的並不真確，該處可縮減訪客的留港期限，而更甚者，訪客甚至可被拒入境。

3.2 通道督導主任會對有問題的旅客進行深入審查。所謂深入審查，是當出入境檢查員認為無法於正常時限內在檢查櫃枱完成對旅客的檢查工作，他會把該名旅客轉介給通道督導主任繼續進行檢查，深入審查可包括：

- 與該名旅客深入面談；
- 仔細檢查該名旅客的旅行證件；或
- 核對其他相關資料。

深入審查的過程所需時數分鐘至數小時不等，會視乎個案的複雜程度而定。審計報告在這部分研究入境處如何調配人手，進行通道督導和深入審查旅客的工作。

通道督導主任的職責

3.3 通道督導主任負責督導出入境檢查員在檢查櫃枱執行的旅客檢查工作。通道督導主任的職責主要包括：

- 執行通道督導工作，包括為出入境檢查員提供工作方面的意見、監察他們在辦理旅客出入境手續方面的表現，以及防止出現不當行為（例如抽查已由出入境檢查員檢查過的旅行證件，以防出現串謀行為）；
- 執行實地監督工作，包括答覆旅客的查詢、即場處理投訴及安排後備人員接替需要休息和進膳的出入境檢查員；及
- 對旅客進行深入審查，包括處理由出入境檢查員轉介的個案，並檢查那些身分或訪港目的有可疑的旅客。

通道督導主任的人員比率及人手編制

3.4 現時，通道督導主任的人員比率是一名通道督導主任對六名出入境檢查員。這個人員比率在一九八零年訂定時，參考了庫務局就入境處的組織和人手所進行的檢討。自此以後，各管制站的通道督導主任與出入境檢查員的數目都採用 1：6 這個人員比率。於一九九九年四月一日，各管制站的通道督導主任人手編制共 211 人。

審計署的意見

通道督導主任與出入境檢查員的比率所引起的爭議

3.5 在一九九五年年底，當局就啟德機場管制站的人手和運作所進行的機場顧問研究，發現該管制站在出入境檢查櫃枱後面，監督出入境檢查員工作的通道督導主任，在運作時間內的實際人數變動頗大，主要因為他們須離開檢查櫃枱，往執行深入審查的工作。顧問的意見是，通道督導主任與出入境檢查員的比率在不同時段所出現的龐大變動，會極大程度地影響到通道督導主任對出入境檢查員提供意見，以及監察他們在處理旅客方面的成效。顧問因此提議：

- 重新界定通道督導主任的職責，讓他們集中監察出入境檢查員在處理旅客方面的表現；及
- 由其他入境事務主任處理深入審查的工作，而不再由通道督導主任負責。

根據以上所提議為通道督導主任重新界定的職責，顧問提議通道督導主任與出入境檢查員的比率可訂定為 1：20。

3.6 就顧問建議的 1：20 人員比率，入境處認為無法接受。於一九九六年一月，入境處處長致函保安局局長，強烈反對更改 1：6 的人員比率。入境處處長表示：

- 1：6 的人員比率是基於通道督導主任在小組管理、訓練、監督及評核組員表現等實際需要而訂定的；
- 改變這個人員比率會對防止和偵查貪污舞弊行為的工作帶來不利的影響；及
- 庫務局在一九八零年對該處所作的檢討，認為以管轄人數來說，1：6 這個人員比率是合理的。而這個比率亦已證實行之有效。

3.7 在一九九六年三月的機場顧問研究工作小組會議上（註 10），入境處處長強烈反對擴大上述的人員比率，亦反對將深入審查工作從通道督導主任的職責中劃分出來的概念。工作小組主席表示：

- 必須計算出處理深入審查工作所需的入境事務主任的人數，並以此作為釐定適當人員比率的合理依據；及
- 餘下而無須處理深入審查工作的入境事務主任，可繼續執行通道督導工作。

工作小組遂決定應由顧問和管理參議署合作進行上述研究。

註10：機場顧問研究工作小組由保安局副局長擔任主席，成員來自保安局、庫務局、入境處、民航處及管理參議署的代表。

3.8 顧問和管理參議署在一九九六年六月完成有關研究。根據入境處提供的一九九五年數據資料，包括每類深入審查個案的數量及所需的處理時間(分最短、中等及最長)，顧問和管理參議署計算出機場入境事務主任在處理深入審查個案所用的時間，以及在通道督導工作上平均每日通道督導主任與出入境檢查員的比率。計算結果撮述於下文表四。

表四

顧問和管理參議署計算在執行通道督導工作上
通道督導主任與出入境檢查員的比率

深入審查工作 所用的時間 (註 1)	通道督導主任與 出入境檢查員的比率 (註 2)		
	入境大堂	離境大堂	入境及離境大堂
最短	1 : 12.4	1 : 18.6	1 : 14.5
中等	1 : 14.5	1 : 18.6	1 : 16.0
最長	1 : 17.4	1 : 21.7	1 : 19.0

資料來源：顧問在一九九六年六月製備的文件

註1：處理一宗深入審查個案所需的時間，會視乎個案的性質和複雜程度而有所不同。通道督導主任處理深入審查個案所用的時間，是參考一九九五年機場管制站通道督導主任所處理的個案數量而計算出來的。

註2：上述人員比率是把出入境檢查員平均每日的實際人數除以通道督導主任每日的淨人數(經扣除通道督導主任處理深入審查個案所用的時間)。

3.9 如上文表四所示，經扣除深入審查工作後，通道督導主任與出入境檢查員在執行通道督導工作的人員比率(入境及離境大堂)，介乎1：14.5至1：19.0之間，視乎通道督導主任處理深入審查個案所用的時間而定。因此，顧問的結論是，其提議的1：20人員比率只是正式確認機場管制站所出現的實況。

3.10 機場顧問研究工作小組在一九九六年九月的會議上再次就顧問所建議的1：20人員比率作出商討。然而，會上仍未能達成協議。

3.11 於一九九六年十月，入境處處長致函保安局局長，就顧問和管理參議署進行的研究表達意見。入境處處長表示：

- (a) 雖然顧問指出，大部分的通道督導主任都要在最繁忙的時段處理深入審查個案(而令通道督導主任與出入境檢查員的比率有時候接近 1 : 20)，但並不表示這是一個合理的依據去擴大現有的比率；
- (b) 顧問的建議，錯誤在將人手不足的問題誤解為合理的情況，而沒有為該問題提供解決的方法；及
- (c) 顧問的建議亦忽視了通道督導主任以下的基本職責：
 - (i) 審核出入境檢查員的工作表現及質素，確保他們按指示妥善地執行職務；
 - (ii) 為在檢查櫃枱的出入境檢查員提供即時意見，確保出入境檢查工作得以順利進行及保持高效率。不然，入境處履行服務承諾的能力將會受到損害；及
 - (iii) 提供訓練和輔導。

3.12 入境處處長亦表示，通道督導主任在防止貪污舞弊方面的工作也不容忽視。在這方面，入境處處長曾徵詢廉政公署防止貪污處處長的意見。在一九九六年九月，防止貪污處處長提出了以下的意見：

“從防止貪污舞弊的角度而言，我們(廉政公署)關注到，該提議會使通道督導主任須督導更多出入境檢查員，使原本可應付的管轄人數過度擴大，而令出入境檢查員更容易成為有問題旅客賄賂的對象。因為出入境檢查員可用判斷錯誤為藉口，讓有問題的旅客過關，或者不把旅客詳細資料輸入電腦，因而令旅客的出入境資料無法追查。只有透過嚴密監督才能減少上述濫用職權的機會，而現時 1 : 6 的人員比率是恰當的。

有關提議無疑會把一旅客檢查大堂的通道督導主任人數減少到一至兩人，事實上，通道督導主任經常須分身處理旅客查詢、出入境檢查員轉介的個案，及抽查旅客等事務。在一名通道督導主任須負責督導 20 名出入境檢查員的情況下，督導出入境檢查員的工作實難以執行。”

3.13 審計署注意到，自一九九六年九月的機場顧問研究工作小組會議後(見上文第3.10段)，該工作小組再沒有就通道督導主任與出入境檢查員的比率採取任何跟進行動。然而，在一九九九年五月，保安局局長就管理參議署於一九九八年十一月完成的港口管制站和羅湖管制站的人手檢討(註 11)所發表的意見中，再次提及上述的人員比率問題。

註11：管理參議署檢討港口管制站和羅湖管制站的人手是為上述管制站釐定適當的人手水平，以應付其服務需求。

提議開設處理深入審查工作的新職位

3.14 管理參議署在檢討港口管制站和羅湖管制站的人手時，察覺到有關管制站所處理的深入審查個案，無論在數量和複雜程度上都有所增加。管理參議署注意到深入審查個案數量上升是由於以下因素所致：

- 由於持雙程證來港的內地訪客逾期逗留、從事非法活動和非法受聘的人數日增，所以當局加強了對持雙程證人士的出入境管制；
- 經香港過境的內地旅客，來港後不再前往海外的個案有所上升；及
- 前往深圳的本港居民，在辦理離港手續時沒法出示有效旅行證件的個案亦告上升。

3.15 管理參議署為上述管制站作出人手檢討後，建議入境處另外開設相等於入境事務主任職級的職位，定名為主理個案主任（註12），負責處理複雜的深入審查個案。管理參議署認為，當主理個案主任職位開設後，通道督導主任便可把更多的時間用於通道督導工作上面。而入境處便應檢討1：6的人員比率是否恰當。

3.16 於一九九九年四月，保安局局長致函管理參議署署長，表示現時1：6的人員比率已使用了頗長的時間，鑑於旅客類別和個案複雜程度已有所改變，有關的人員比率亦須作出檢討。保安局局長認為：

- 通道督導主任當執行通道督導工作時，是站在檢查櫃枱後，以防止出現貪污舞弊和不當行為。有關的工作量比較固定；及
- 處理深入審查個案的工作量則經常變動，而實際上，有關個案數量亦日益增多。

因此，保安局局長表示較恰當的做法是由管理參議署進一步分析和量化入境事務主任的工作，以便可就以下事宜作出建議：

- 就通道督導工作，訂定通道督導主任與出入境檢查員的比率；及
- 訂定處理深入審查個案的人手比例。

註12：管理參議署建議在港口管制站（即港澳客輪碼頭管制站和中國客運碼頭管制站）的入境大堂，為日班的兩更，各更開設一個主理個案主任職位。為每一個港口管制站建議開設的主理個案主任職位數目，計算如下：

$$1 \text{ 名主理個案主任} \times 2 \text{ 更 (日班)} \times 1.35 \text{ (後備人員)} = \underline{\underline{3 \text{ 個主理個案主任職位}}}$$

管理參議署建議在羅湖管制站的三個出入境檢查大堂，為全日2.57更，各更開設三個主理個案主任職位。為羅湖管制站建議開設的主理個案主任職位數目，計算如下：

$$3 \text{ 名主理個案主任} \times 2.57 \text{ 更} \times 1.35 \text{ (後備人員)} = \underline{\underline{10 \text{ 個主理個案主任職位}}}$$

保安局與入境處在一九九九年六月的會議上，同意會就較為複雜的通道督導主任與出入境檢查員比率問題，作進一步的商討。

審計署對通道督導主任與出入境檢查員比率的意見

3.17 根據現行1:6的人員比率，通道督導主任須執行三項工作，即通道督導、實地監督及深入審查(見上文第3.3段)。從出入境管制的角度而言，審計署認為，為這些工作編配人手資源時必須奉行一個基本原則，就是每項工作都應該有足夠的人手去應付。

3.18 入境處目前的安排主要的缺點，是在運作時間內有大量通道督導主任須離開檢查櫃枱，往執行深入審查的工作，以致通道督導主任在檢查櫃枱後面監督出入境檢查員的人數變動頗大。一九九五年的機場顧問研究亦有指出這個現象(見上文第3.5段)。審計署認為，站立在檢查櫃枱後面的通道督導主任實際人數在不同的時段有所改變，這樣會影響通道督導主任執行通道督導和實地監督工作的成效。當深入審查個案的數量和複雜程度增加時，問題會更為嚴重。因此，審計署認為派遣專責人員分別負責以下兩類重要工作的概念，即在檢查櫃枱後面執行通道督導和實地監督工作，以及離開檢查櫃枱執行深入審查工作，可以為上述問題提供解決方法。

審計署的建議

3.19 審計署建議入境處處長應：

- (a) 重新界定通道督導主任的職責，讓他們只須執行通道督導和實地監督工作；
- (b) 委派通道督導主任以外的職位，執行深入審查工作；及
- (c) 與保安局共同釐定：
 - (i) 通道督導和實地監督工作所需的適當人員比率，此比率的釐定應考慮到通道督導主任在監督和防止貪污舞弊方面的職能；及
 - (ii) 深入審查工作的人手需求，此人手需求應考慮到個別管制站的深入審查個案數量及複雜程度。

當局的回應

3.20 入境處處長表示：

- 他同意值得就審計署的建議(見上文第3.19段)與保安局跟進；及
- 事實上，入境處一直積極地與有關決策局商討通道督導和實地監督工作所需的人手。

第 4 部分：長期重行調配港口管制科的人員

重行調配港口管制科特別行動組的人員

4.1 港口管制科轄下的特別行動組在一九八四年一月成立，負責檢查抵港的越南難民及為他們辦理入境手續、搜查船隻和提供其他行動方面的支援。於一九九九年五月一日，特別行動組的人手編制為 98 人。審計署在研究有關港口管制科的人手調配事宜時，察覺到特別行動組的大量人員已被重行調配到其他科別。

審計署的意見

4.2 審計署察覺到自一九九四年下半年以來，特別行動組的 98 名人員當中，只有 17 名仍然留在港口管制科。其餘的 81 名人員已被重行調配到入境處的其他科別超過四年。入境處在回應審計署的查詢時表示，近年來特別行動組的大部分人員已被重行調配，以便處理下列較為緊迫並對公眾利益具有深遠影響的事務：

- 因香港回歸中國而引致政策上的改變；
- 落實《基本法》有關居留權的規定；
- 處理有關中國國籍在港的事宜；
- 在赤鱸角和屯門碇泊處開設新出入境管制站的事宜；及
- 推行電腦設備須符合二千年數位標準的項目。

4.3 鑑於特別行動組的人員被重行調配往其他科別已超過四年，審計署認為入境處必須研究：

- 原本為特別行動組開設的職位，是否仍需保留；及
- 以特別行動組現存的人手，是否已能妥善和充份地執行其負責的工作 (即搜查船隻和提供其他行動方面的支援) (註 13)。

在這方面，入境處向審計署表示，該處正考慮削減特別行動組的人手編制。

註 13：審計署注意到，現時搜查船隻的工作只是由一至兩組人員執行，每組的成員包括一名入境事務主任、一名高級入境事務助理員及三名入境事務助理員。這些組別所進行的船隻搜查工作，旨在阻嚇有意逃避出入境檢查的人士，以及搜索船隻上的非法入境者。

審計署的建議

4.4 審計署建議入境處處長應：

- 檢討特別行動組的運作，以確保該組現存的人手已能妥善和充份地執行其所負責的工作；
- 重新評估特別行動組的人手需求；及
- 倘若把特別行動組過剩的人手重行調配往其他科別的安排屬長期性質，則應刪除特別行動組過剩的職位，並就其他科別所需增設的職位提出充分理據。

當局的回應

4.5 入境處處長表示：

- 雖然特別行動組的 98 名人員當中，事實上只有 17 名仍然留在港口管制科，但該處仍會透過內部抽調港澳客輪碼頭管制站和中國客運碼頭管制站的人手，在本港水域內有策略地執行搜查船隻、進行突擊檢查及其他執法行動；及
- 他會繼續根據行動上的需要，檢討特別行動組的人手編制，以釐定在海上執行管制工作所需的適當人手水平。而該處正對特別行動組現存人手和服務水平進行檢討工作，檢討結果將會在 1999-2000 年度結束前得悉。

附錄 A
(參閱第 1.11 段)

一九九九年四月一日
邊境管制科、機場管制科及港口管制科的人手編制

科別	紀律部隊	文職	人數	總計
	人員數目	人員數目		
邊境管制科	966	46	1 012	41.9%
機場管制科	784	40	824	34.1%
港口管制科	539	41	580	24.0%
總計	<u>2 289</u>	<u>127</u>	<u>2 416</u>	<u>100%</u>

資料來源：入境處的記錄

附錄 B
(參閱第 1.11 段)

1998–99 年度各管制站所處理的旅客人數

管制站	旅客人數 (百萬人次)	司機人數 (百萬人次)	總計 (百萬人次)	總計 (百分率)
邊境管制科				
羅湖	69.47	不適用	69.47	54.2%
紅磡	1.47	不適用	1.47	1.1%
落馬洲	8.04	6.44	14.48	11.3%
文錦渡	0.84	2.52	3.36	2.6%
沙頭角	1.12	0.76	1.88	1.5%
小計	80.94	9.72	90.66	70.7%
機場管制科				
機場	20.61	不適用	20.61	16.1%
小計	20.61	不適用	20.61	16.1%
港口管制科				
港澳客輪碼頭	10.47	不適用	10.47	8.2%
中國客運碼頭	6.44	不適用	6.44	5.0%
小計	16.91	不適用	16.91	13.2%
總計	118.46	9.72	128.18	100%

資料來源：入境處的記錄

附錄 C
(參閱第 1.13 段)

一九九六年至一九九八年期間
在承諾的 30 分鐘標準等候時間內
為旅客辦妥出入境手續的百分率

管制站	一九九六年	一九九七年	一九九八年
邊境管制科			
羅湖	97.20%	95.86%	96.79%
紅磡	99.00%	99.53%	100.00%
落馬洲	92.01%	93.64%	96.61%
文錦渡	100.00%	100.00%	100.00%
沙頭角	100.00%	100.00%	100.00%
機場管制科			
機場	99.34%	99.68%	99.90%
港口管制科			
港澳客輪碼頭	96.87%	98.28%	97.98%
中國客運碼頭	96.96%	98.05%	98.33%

資料來源：入境處的記錄

為紅磡管制站增設的職位

職位	增設職位前 的職位數目	增設職位數目	增設職位後 的職位數目
出入境檢查員	43	16	59
通道督導主任	7	4	11
旅客秩序督導員及守衛 (註 1)	14	10	24
行動人員 (註 2)	5	9	14
行政人員 (註 3)	3	4	7
	—	—	—
總計	72	43	115
	==	==	==

資料來源：入境處的記錄

註 1： 主要包括執行下列職務的入境事務助理員：

- 駐守月台的南端和北端，防止任何人士離開限制區域以逃避出入境檢查；
- 執行調節旅客流量的工作；及
- 駐守職員通道。

註 2： 主要包括當值指揮官(屬高級入境事務主任職級) 和值日主任(屬入境事務主任職級)，他們負責日常調配通道督導主任、出入境檢查員、月台守衛及職員通道守衛的工作。

註 3： 紅磡管制站行政組負責編訂每兩周一次的當值表、處理員工事宜和製備統計報表。

附錄 E
(參閱第 2.11 及 2.12 段)

紅磡管制站旅客人數及直通火車班次在
估計和實際上平均每日數目的比較

年份	平均每日旅客人數			平均每日對開的直通火車班次數目		
	一九九七年 四月 九廣鐵路公司 估計的人數	一九九七年 十月 入境處 估計的人數	實際人數	一九九七年 四月 九廣鐵路公司 估計的班次數目	一九九七年 十月 入境處 估計的班次數目	實際班次 數目
一九九二	不適用	不適用	7 394	不適用	不適用	4
一九九三	不適用	不適用	7 688	不適用	不適用	5
一九九四	不適用	不適用	6 889	不適用	不適用	5
一九九五	不適用	不適用	5 808	不適用	不適用	5
一九九六	不適用	不適用	4 941	不適用	不適用	5
一九九七	5 100	不適用	4 251	7	不適用	6
一九九八	6 200	9 983	3 961	8	7	6
一九九九	7 200	—	4 650 (註 1)	9	—	8 (註 2)

資料來源：入境處的記錄及九廣鐵路公司預測的數字

註 1：該數字包括一九九九年一月至九月期間的旅客人數。

註 2：自一九九九年六月二十八日起，直通火車服務增加至每日對開八班。

審計署計算紅磡管制站所需的
出入境檢查員及通道督導主任職位的數目

職位 / 職級	增設職位前	增設職位	增設職位後	審計署	過剩職位
	的職位數目	數目	的職位數目	計算所需 職位數目	數目
	(a)	(b)	(c)=(a)+(b)	(d)	(e)=(c)-(d)
出入境檢查員					
高級入境事務助理員	43	16	59	43	16
通道督導主任					
入境事務主任	7	4	11	7	4
	—	—	—	—	—
總計	50	20	70	50	20
	==	==	==	==	==

資料來源：入境處的記錄

附錄 G
(參閱第 2.27 及 2.29 段)

為機場管制站增設的職位

職位	增設職位前 的職位數目	增設職位數目	增設職位後 的職位數目
出入境檢查員	392	91	483
通道督導主任	71	9	80
旅客秩序督導員	14	14	28
行動人員 (註 1)	141	56	197
行政人員 (註 2)	24	14	38
總計	642	184	826

資料來源：入境處的記錄

註 1：行動人員包括當值指揮官、值日主任，以及特別行動組、機場情報組、貴賓室、停機坪出入境管理組、羈留所、職員通道、禁區通行證管轄處等辦事處的工作人員。

註 2：行政人員包括紀律部隊人員和文職人員，負責處理辦公室工作、員工培訓及策劃等事宜。

審計署計算機場管制站所需的
出入境檢查員及通道督導主任職位的數目

職位 / 職級	增設職位前	增設職位	增設職位後	審計署	過剩職位
	的職位數目	數目	的職位數目	計算所需 職位數目	數目
	(a)	(b)	(c)=(a)+(b)	(d)	(e)=(c)-(d)
出入境檢查員					
高級入境事務助理員	178	31	209	169	40
總入境事務助理員	214	60	274	214	60
通道督導主任					
入境事務主任	71	9	80	64	16
總計	463	100	563	447	116

資料來源：入境處的記錄