

第 8 章

入境事務處

入境事務處：
執法科的運作

這項帳目審查是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第五十六號報告書》共有八章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

入境事務處： 執法科的運作

目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.3
執法科	1.4 – 1.6
帳目審查	1.7
當局的整體回應	1.8 – 1.9
鳴謝	1.10
第 2 部分：審閱違反入境法例罪行的投訴	2.1
投訴渠道	2.2 – 2.4
審計署的意見及建議	2.5 – 2.6
當局的回應	2.7
審閱投訴個案	2.8 – 2.11
審計署的意見及建議	2.12 – 2.15
當局的回應	2.16
審閱為須調查個案的調查規定	2.17 – 2.19
審計署的意見及建議	2.20 – 2.25
當局的回應	2.26
緊急個案的調查規定	2.27 – 2.28
審計署的意見及建議	2.29 – 2.30
當局的回應	2.31
第 3 部分：訪客從事非法僱傭工作的調查	3.1
訪客從事非法僱傭工作	3.2 – 3.4
就個案訂定調查優先次序	3.5
審計署的意見及建議	3.6 – 3.8
當局的回應	3.9
策劃執法行動	3.10
審計署的意見及建議	3.11 – 3.12
當局的回應	3.13
採取執法行動	3.14 – 3.15
審計署的意見及建議	3.16 – 3.18
當局的回應	3.19

	段數
備存調查記錄	3.20
審計署的意見及建議	3.21 – 3.25
當局的回應	3.26
第 4 部分：外籍家庭傭工從事非法僱傭工作及逾期逗留的調查	4.1
外籍家庭傭工從事非法僱傭工作	4.2 – 4.3
勞工處轉介個案的調查	4.4
審計署的意見及建議	4.5 – 4.8
當局的回應	4.9 – 4.10
聯同勞工處採取的執法行動	4.11
審計署的意見及建議	4.12 – 4.14
當局的回應	4.15 – 4.16
外籍家庭傭工在港逾期逗留	4.17 – 4.19
審計署的意見及建議	4.20 – 4.26
當局的回應	4.27 – 4.28
第 5 部分：假結婚的調查	5.1
假結婚	5.2 – 5.4
專案小組	5.5 – 5.6
積壓的未完結個案	5.7 – 5.9
審計署的意見及建議	5.10 – 5.11
當局的回應	5.12
調查假結婚個案	5.13 – 5.14
審計署的意見及建議	5.15 – 5.16
當局的回應	5.17
監管查核	5.18
審計署的意見及建議	5.19 – 5.21
當局的回應	5.22
第 6 部分：衡量服務表現	6.1
衡量服務表現的指引	6.2
服務表現指標	6.3 – 6.4
審計署的意見及建議	6.5 – 6.7
當局的回應	6.8 – 6.9

附錄

A : 執法科組織圖 (摘錄) (二零一零年十二月三十一日)	40
-----------------------------------	----

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 **入境事務處(入境處)**負責的工作主要分為兩大範疇：

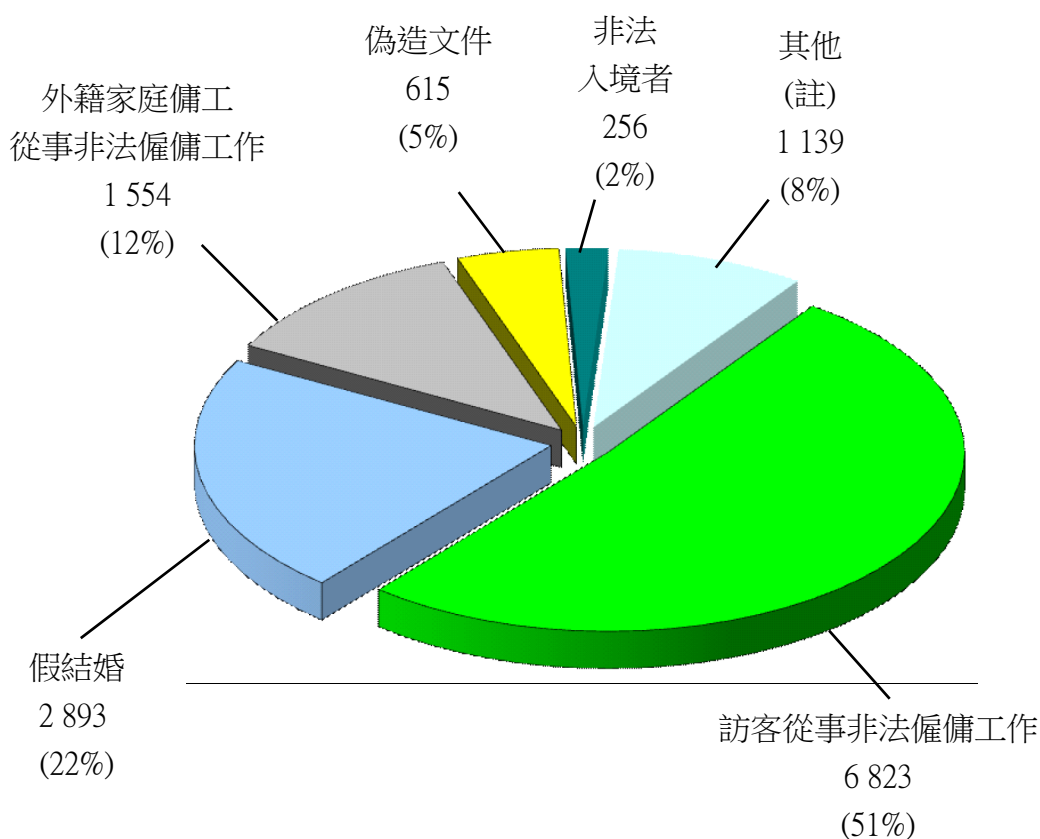
- (a) 對經海、陸、空三路出入境的人士施行管制；及
- (b) 為本港居民辦理各類證件，包括簽發旅行證件和身份證，以及辦理生死和婚姻登記手續。

入境處是根據《入境條例》(第 115 章)及另外數條條例(如《人事登記條例》——第 177 章)的條文，執行上述工作。

1.3 大多數國家的訪客均可免簽證入境香港。他們須遵守入境處根據《入境條例》訂定的逗留條件，特別是不得從事任何僱傭工作。申請來港工作的人士，須在抵港前取得簽證／進入許可。非法勞工及其僱主會被檢控，並處以罰款或監禁，而非法勞工亦會被遣返原居地。入境處設有多個渠道，供市民投訴僱用非法勞工及其他違反入境法例的罪行。該處會根據既定準則，審閱所接獲的投訴，以便進行調查。圖一顯示在二零零九年接獲的 13 280 宗投訴按所違反入境法例罪行類別的分析。

圖一

按違反入境法例罪行類別的投訴分析
(二零零九年)



資料來源：入境處的記錄

註：這類投訴包括向入境處人員作虛假陳述，以及違反《人事登記條例》及另外數條由入境處執行的條例。

執法科

1.4 **架構** 入境處執法科負責制定及執行有關調查違反入境法例罪行，以及遣送及遞解違法者離境方面的政策。執法科轄下的調查分科負責調查有關違反入境法例的罪行。調查分科下設五個調查組、一個研究組及一個支援組。二零一零年十二月三十一日，調查分科在編制上共有 400 名員工，其中紀律人員佔 349 名，文職人員佔 51 名。有關執法科及其轄下七個組別組織圖的摘錄載於附錄 A。

1.5 **指令及手冊** 各調查組的人員在執行職務時，必須遵守《入境事務隊常規命令》、《入境事務隊常規指令》(《常規指令》)及有關各科和分科的指令。這些指令就各組別須劃一採用的行動程序提供綜合指引。此外，個別組別也會視乎需要，向組內人員發出組別行動指令及手冊。

1.6 **電腦系統** 入境處使用一套名為“個案簡易處理系統”的電腦化系統，處理簽證、許可證、旅遊通行證等申請；與出生、死亡和婚姻有關的登記事宜；以及執法科的調查個案。

帳目審查

1.7 審計署最近就執法科在調查違反入境法例罪行方面的運作進行審查，以確定是否有可予改善之處。是項審查探討調查分科的工作，並集中於以下範疇：

- (a) 審閱違反入境法例罪行的投訴(第2部分)；
- (b) 訪客從事非法僱傭工作的調查(第3部分)；
- (c) 外籍家庭傭工從事非法僱傭工作及逾期逗留的調查(第4部分)；
- (d) 假結婚的調查(第5部分)；及
- (e) 衡量服務表現(第6部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就有關事宜提出多項建議。

當局的整體回應

1.8 **入境事務處處長**同意審計署的所有建議。

1.9 **保安局局長**歡迎審計署的建議。他會密切監察入境處的進度，確保該處盡量落實有關建議。

鳴謝

1.10 在帳目審查期間，入境處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：審閱違反入境法例罪行的投訴

2.1 本部分探討下列有關審閱違反入境法例罪行的投訴事宜：

- (a) 投訴渠道 (第 2.2 至 2.7 段)；
- (b) 審閱投訴個案 (第 2.8 至 2.16 段)；
- (c) 審閱為須調查個案的調查規定 (第 2.17 至 2.26 段)；及
- (d) 緊急個案的調查規定 (第 2.27 至 2.31 段)。

投訴渠道

2.2 任何人士均可透過下列渠道投訴違反入境法例的罪行：

- (a) 使用入境處 24 小時舉報熱線；
- (b) 以郵寄、傳真或電郵方式向入境處投訴；及
- (c) 登入入境處網頁，使用“網上舉報違反入境條例罪行系統”舉報。

2.3 入境處於二零零九年一月推出網上舉報服務，目的是方便市民投訴違反入境法例的罪行。除要求投訴人提供特定資料外，系統也容許他們上載額外的資料，助入境處調查有關的罪行。

2.4 表一為對入境處在二零零九年一月 (開始推出網上舉報服務的月份) 至二零一一年一月期間接獲有關違反入境法例罪行的投訴所作的分析。在合共 27 142 宗投訴中，只有 116 宗 (0.4%) 使用網上舉報服務。

表一

投訴違反入境法例的罪行
(二零零九年一月至二零一一年一月)

渠道	宗數
熱線	17 899 (66.0%)
郵寄	4 996 (18.4%)
傳真或電郵	4 131 (15.2%)
網上舉報	116 (0.4%)
總計	27 142 (100%)

資料來源：入境處的記錄

備註：表內的數字不包括轉介個案(見第2.13段)。

審計署的意見及建議

2.5 審計署注意到，入境處推出網上舉報服務的目的，是方便市民投訴違反入境法例的罪行。然而，如表一所示，只有少數投訴人(0.4%)使用該項服務，這顯示有關服務有可予改善的餘地。

審計署的建議

2.6 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 進行檢討，以確定網上舉報服務使用率偏低的原因；及
- (b) 根據檢討結果，採取適當的改善措施，以期進一步方便市民投訴違反入境法例的罪行。

當局的回應

2.7 入境事務處處長同意審計署的建議。他表示該處已展開檢討，以確定網上舉報服務使用率偏低的原因。入境處會根據檢討結果，採取適當的改善措施。

審閱投訴個案

2.8 **記錄投訴** 執法科舉報熱線小組 (註 1) 負責入境處舉報熱線的運作。該小組會把透過熱線和其他渠道接獲的投訴記錄在手寫登記冊，然後把投訴轉交投訴處理主任 (註 2)。

2.9 **投訴分類** 投訴處理主任負責決定某項投訴應否分類為緊急個案。緊急個案會交由各調查組採取即時行動 (註 3)。其他個案則會連同舉報熱線小組從電腦系統中翻查到有關懷疑違法者的任何資料，提交**投訴審核委員會** (註 4) 處理。二零零九年，投訴處理主任把接獲的 13 280 宗投訴當中的 708 宗分類為緊急個案，餘下的 12 572 宗則轉交投訴審核委員會審閱。

2.10 **審閱投訴** 投訴審核委員會審閱投訴，以決定應否進行調查：

- (a) **審閱為須調查的個案** 符合審閱準則的個案會指派予各調查組跟進；及
- (b) **審閱為無須調查的個案** 其他個案會按情況轉交入境處其他組別或其他執法部門，然後編訂索引和一併存檔，供日後參考 (註 5)。

圖二顯示處理投訴的流程圖。

註 1： 該小組共有八名職員，包括一名高級入境事務主任、一名入境事務主任及六名入境事務助理員。

註 2： 投訴處理主任由助理首席入境事務主任擔任，他同時也是調查分科的主管。

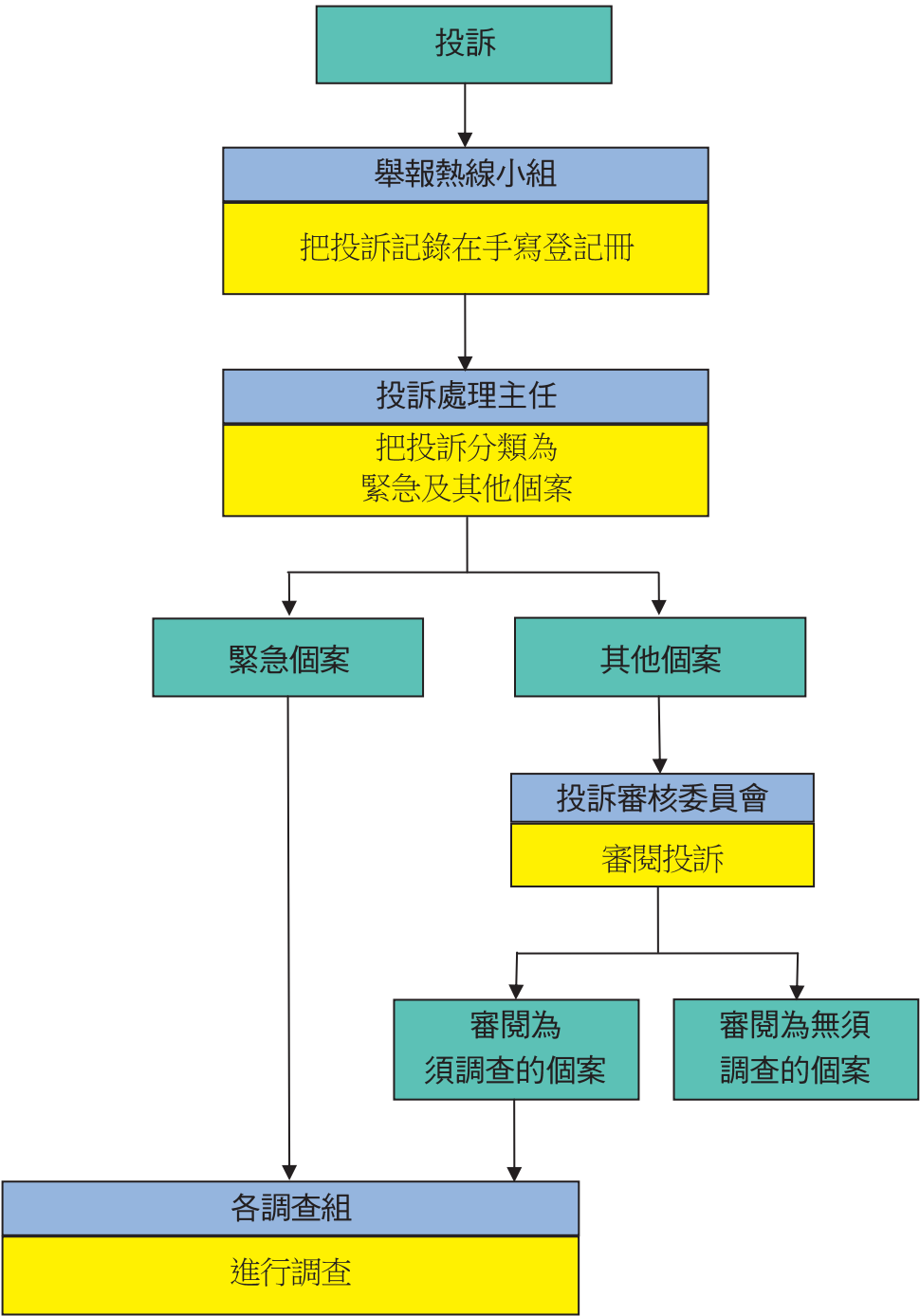
註 3： 如情況顯示即將有旅客持偽造旅行證件入境香港，便會向其他組別 (例如出入境管制站) 作出預警。

註 4： 投訴審核委員會由一名首席入境事務主任 (執法科主管)、投訴處理主任、四名總入境事務主任 (各調查組的主管)，以及一名高級入境事務主任 (舉報熱線小組主管) 組成。委員會每星期召開會議，覆審有關違反入境法例罪行的投訴。

註 5： 審閱為無須調查個案的詳情 (包括懷疑違法者姓名及有關處所的地址) 會記錄於資料庫，以便日後查核是否屢次就同一罪行收到投訴。

圖二

處理投訴



資料來源：入境處的記錄

2.11 **審閱準則** 根據入境處的行動手冊，投訴審核委員會採用一套準則，審閱個案以作調查。有關準則會考慮到投訴事項的性質及嚴重程度。

審計署的意見及建議

需要就投訴的分類制訂指引

2.12 審計署注意到，只有投訴處理主任一人負責將各項投訴分類為緊急及其他個案，以便緊急個案可以即時獲得處理。雖然入境處授權投訴處理主任將投訴個案分類，但並無制定指引，使投訴處理主任在行使這項權力時有所依循。審計署認為，入境處需要制定這類指引，以助確保有關投訴是按照管理人員準則妥善分類。如擔任投訴處理主任職位的人員有所調動時，這類指引更可確保投訴分類是前後一致。

需要檢討審閱準則

2.13 入境處除接獲市民的投訴外，也會收到由其他政府部門及機構(如工會等)轉介的個案。現時，投訴處理主任把轉介個案分類為緊急個案的做法，是參考投訴審核委員會所定的審閱準則。審計署注意到，有關轉介個案的審閱準則並不清晰。一些不符合審閱準則的轉介個案，有可能誤被分派以進行調查。

2.14 根據入境處的記錄，決定個案是否須進行調查的審閱準則於一九九五年訂立，自此一直未予檢討。審計署認為，入境處需要因應已轉變的情況(例如以往個案的調查結果可能顯示了一些新近才出現的問題)，定期進行檢討，以確保審閱準則仍然適用和恰當。

審計署的建議

2.15 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 就違反入境法例罪行的投訴個案分類為緊急個案和其他個案，制定指引；
- (b) 清楚訂明審閱轉介個案以進行調查的準則；及
- (c) 因應已轉變的情況，定期進行檢討，以確保審閱違反入境法例罪行的投訴以進行調查的準則仍然適用和恰當。

當局的回應

2.16 入境事務處處長同意審計署的建議。他表示入境處日後會就緊急個案的分類發出指引、改善審閱轉介個案以進行調查的準則，以及在日後定期檢討審閱準則。

審閱為須調查個案的調查規定

2.17 **規定** 就審閱為須調查並指派予調查組的個案，入境處訂下了以下規定：

- (a) **監察未完結的個案** 根據《常規指令》，組別主管須每月從個案簡易處理系統查閱“有待更新結果的未完結個案一覽表”，以檢討未完結的個案，並密切監察長期積壓但尚未完結的個案；
- (b) **匯報未展開調查的個案** 組別主管須審慎研究超過六個月仍未展開調查的個案。他們須向投訴審核委員會匯報這類個案，以便委員會決定適當的行動（例如給予更多時間進行調查）；
- (c) **結束個案** 已完成調查而有足夠證據提出檢控的個案應轉交檢控組。至於其他無須採取進一步跟進行動的個案，調查組在結束有關個案前，須先取得投訴審核委員會的批准；及
- (d) **抽樣檢查** 即將完結的個案須轉交調查科中央行政組（註6）處理。為確保所有完結的個案已適當獲得投訴審核委員會批准，該組須根據《常規指令》每星期從各調查組隨機抽取兩宗個案，交由投訴處理主任進行抽樣檢查。

2.18 **審計署對審閱為須調查但仍未完結個案的分析** 根據入境處的記錄，二零一零年六月三十日，經審閱為須調查但仍未完結的個案共有3 969宗，當中包括尚未展開調查以及仍在調查的個案。審計署的分析顯示，很多個案經過多年但仍未完結，詳情載於表二。

註6：該組是執法科的行政單位，主要負責管理記錄。

表二

審閱為須調查但仍未完結個案的年份分析
(二零一零年六月三十日)

接獲投訴的年份	個案數目
2003 或之前	153
2004	240
2005	405
2006	381
2007	540
2008	774
2009	787
2010 (截至 6 月)	689
總計	3 969

資料來源：入境處的記錄

2.19 **審計署審查被審閱為須調查的個案** 審計署的分析顯示，多宗經審閱為須調查的個案積壓已久。審計署遂抽查了這些個案及其他記錄，以確定有關人員是否已遵守入境處對這類個案所訂下的調查規定。審計署的審查發現，有些事項值得入境處注意。這些事項在第 2.20 至 2.24 段論述。

審計署的意見及建議

需要提供足夠的管理資料

2.20 如第 2.17(a) 段所述，《常規指令》訂明，組別主管須每月從個案簡易處理系統查閱電腦報告，以檢討未完結的個案及密切監察長期積壓但尚未完結的個案。審計署注意到，電腦報告只顯示未完結個案的數目及檔案編號的名單，但沒有分析個案進度(例如是否已展開調查、是否已採取行動，或是否正在進行檢控)，原因是這些資料並沒有輸入個案簡易處理系統中(註 7)。因此，電腦報告並沒有提供足夠資料以供檢討及監察個案之用。

2.21 審計署認為，入境處需要為組別主管提供足夠的管理資料(人手／電腦記錄)，以便有效檢討和監察未完結的個案。如情況適合，這可以包括提升個案簡易處理系統以監察未完結的個案。

需要處理長期積壓但尚未完結的個案

2.22 根據入境處的記錄，二零零一年十二月，共有 595 宗審閱為須調查但尚未完結的個案。如第 2.18 段所述，截至二零一零年六月，尚未完結的個案數目增至 3 969 宗，其中 153 宗已積壓六年以上(即自二零零三年或之前一直未能完結)。在回應審計署的查詢時，入境處解釋，過去數年出現若干新事項(例如假結婚個案)，以及其他須優先處理的工作，以致調查組的運作受到影響。審計署知悉入境處的解釋，但認為入境處需要處理積壓未完結的個案，尤其是那些已積壓多年的個案。

需要加強監管未展開調查的個案

2.23 如第 2.17(b) 段所述，組別主管須向投訴審核委員會匯報超過六個月仍未展開調查的個案，以便委員會決定適當的行動。審計署審查了 30 宗，截至二零一零年六月三十日超過六個月而仍未展開調查的個案。審計署發現：

- (a) 26 宗個案並未向投訴審核委員會匯報。截至二零一零年六月三十日，這 26 宗個案已積壓超過 6 個月至 40 個月不等(平均 20 個月)，而入境處一直未有展開調查；及

註 7： 個別調查組別會就個案所採取的行動，備存人手或電子記錄。

- (b) 4 宗個案已向投訴審核委員會匯報。然而，這些尚未展開調查的個案是在積壓 7 至 14 個月 (平均 10 個月) 後才匯報。此外，投訴審核委員會在批准這 4 宗個案推遲進行調查時，但並無指定進行調查的限期。

審計署認為，就未展開調查的個案，組別主管沒有向投訴審核委員會匯報或是遲報，以及沒有指訂進行調查的限期，均可能削弱對未展開調查的個案的監管。入境處需要解決有關問題。

需要確保監管已完結個案的措施有效地執行

2.24 如第 2.17(d) 段所述，《常規指令》規定，投訴處理主任須每星期從每一個調查組抽查兩宗已完結個案，以確保批准得宜。審計署審查了在二零零九年一月至二零一零年六月的 78 周內抽查的進行情況，發現有關人員並無嚴格遵守《常規指令》，情形如下：

- (a) 有 51 周並無進行抽查；及
- (b) 有 6 周抽查的次數少於規定。

審計署認為，入境處需要確保監管已完結個案的措施有效地執行。

審計署的建議

2.25 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 向各組別主管提供足夠的管理資料，並確保他們會檢討和密切監察未完結的違反入境法例罪行投訴個案；
- (b) 因應情況，修訂《常規指令》中有關從個案簡易處理系統查閱電腦報告的規定，以反映在檢討及監察個案程序上的任何轉變；
- (c) 採取措施，以處理尚未完結的積壓個案，特別是經過多年但仍未完結的個案；
- (d) 加強監管已指派予調查但一直未有展開調查的個案，規定：
 - (i) 各調查組嚴格遵守規定，向投訴審核委員會匯報那些超過六個月仍未展開調查的個案；及
 - (ii) 投訴審核委員會訂明調查這些個案的限期；及
- (e) 採取措施，以確保對已完結個案的監管有效地執行。

當局的回應

2.26 入境事務處處長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 入境處會研究提升個案簡易處理系統以監察未完結個案的做法是否可行。該處並會在制定和發展第三期資訊系統策略時，一併考慮需要為組別主管提供更多管理資料的問題；
- (b) 已修訂《常規指令》中有關從個案簡易處理系統查閱電腦報告的規定；
- (c) 入境處會繼續密切監察個案積壓的情況，並探討所有可行方法，加快調查未完結的個案。對於可跟進的個案，入境處會採取適當的跟進行動；如個案沒有調查價值，入境處會考慮結束有關個案；
- (d) 入境處已提醒所有有關人員嚴格遵守規定，向投訴審核委員會匯報超過六個月仍未展開調查的個案。入境處亦已採取新增措施，監察獲委員會批准延長調查期限的個案；及
- (e) 入境處已提醒所有相關人員嚴格遵守關於已完結個案的指令。此外，入境處亦改善了《常規指令》中的有關條文。

緊急個案的調查規定

2.27 **規定** 如第 2.9 段所述，經投訴處理主任分類為緊急個案的投訴，會交由調查組採取即時行動。然而，入境處沒有清楚訂明，被投訴審核委員會審閱為須調查個案的調查規定（見第 2.17 段），是否也適用於緊急個案。現時，調查組沒有向投訴審核委員會匯報未展開調查的緊急個案，亦沒有在結束這些緊急個案時獲得該委員會批准（即不依從有關審閱為須調查個案的部分調查規定——見第 2.17(b) 及 (c) 段）。根據入境處的資料，組別主管只就部分特殊個案，要求員工在指定日期前展開調查。

2.28 **審計署審查緊急個案** 二零零九年，投訴處理主任把 708 宗緊急個案交由調查組採取即時行動。審計署審查了其中 40 宗個案，以了解調查組何時就個案展開調查。審計署發現在這 40 宗個案中，有 31 宗是在接獲投訴個案處理主任的轉交超過一星期後才展開調查。詳情載於表三。

表三

審計署審查的緊急個案

展開調查的時間 (註)	個案數目	} 31
≤ 1 周	9	
> 1 周至 1 個月	8	
> 1 個月至 2 個月	7	
> 2 個月至 6 個月	9	
> 6 個月至 12 個月	7	}
總計	40	

資料來源：入境處的記錄

註：有關時間是由調查組接獲投訴處理主任轉交投訴當日起計。

審計署的意見及建議

2.29 入境處把投訴分類為緊急個案及其他個案，以便緊急個案獲得即時處理。然而，審計署審查 40 宗緊急個案時 (見表三) 發現，只有 9 宗個案 (23%) 是在一周內獲得調查組處理。審計署認為，延遲調查緊急個案或會減低入境處執法行動的成效。

審計署的建議

2.30 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 訂明緊急個案的調查規定；
- (b) 檢討其他緊急個案，以了解是否有如第 2.28 段所述延誤展開調查的類似情況，並找出延誤處理這些個案的原因；及
- (c) 根據檢討結果，採取適當措施，以確保緊急個案可盡快獲得處理。

當局的回應

2.31 入境事務處處長同意審計署的建議。他表示入境處會：

- (a) 採取行動，改善處理緊急個案的效率；
- (b) 發出指令／指引，訂明緊急個案的調查規定；及
- (c) 根據檢討結果，採取適當的跟進措施。

第 3 部分：訪客從事非法僱傭工作的調查

3.1 本部分探討有關訪客從事非法僱傭工作的調查。審計署發現以下範疇有可予改善之處：

- (a) 就個案訂定調查優先次序 (第 3.5 至 3.9 段)；
- (b) 策劃執法行動 (第 3.10 至 3.13 段)；
- (c) 採取執法行動 (第 3.14 至 3.19 段)；及
- (d) 備存調查記錄 (第 3.20 至 3.26 段)。

訪客從事非法僱傭工作

3.2 訪客必須遵守逗留條件，不得受僱從事有薪或無薪工作。根據《入境條例》第 41 條，任何人違反上述逗留條件，最高可判罰款五萬元及監禁兩年。第 17 I 條亦規定，非法勞工的僱主最高可判罰款 35 萬元及監禁三年。

3.3 執法科特遣隊 (見附錄 A) 由一名總入境事務主任掌管，負責調查有關訪客從事非法僱傭工作的投訴及採取執法行動。該隊共設有九個調查小組。

3.4 二零零九年，在 13 280 宗違反入境法例罪行的投訴中，有 6 823 宗 (51%) 與訪客從事非法僱傭工作有關 (見第 1.3 段圖一)。

就個案訂定調查優先次序

3.5 入境處就訂定調查個案的優先次序發出下列指引：

- (a) **時限** 如指稱的活動只能在特定時限內偵查 (例如在處所進行裝修工程的非法勞工)，入境處會優先處理這類個案；
- (b) **性質** 如投訴涉及嚴重罪行，入境處會較先處理；
- (c) **屢被投訴** 某間已有不良記錄的場所屢被投訴，入境處會特別考慮，較先處理這類個案；及
- (d) **可識別身分的投訴人** 如投訴人願意透露其個人資料，可加強所作指控的真實性。

審計署的意見及建議

3.6 **訂定優先次序致為重要** 就投訴個案訂定調查優先次序十分重要，可有效運用所得資源，以處理大量有關訪客從事非法僱傭工作的投訴。如不妥善訂定處理個案的優先次序，入境處可能無法把握最佳時機採取執法行動，以達致最佳效果。

3.7 **並無證據顯示已訂定優先次序** 審計署審查了 30 宗個案 (在二零零七至二零零九年間展開調查的個案)，發現並無任何文件證明特遣隊曾就個案訂定調查的優先次序。在其中一宗個案中 (個案一)，審計署發現特遣隊並沒有遵守入境處有關訂定個案調查優先次序的指引。

個案一

符合準則但未獲較先處理

1. 二零零九年五月五日，入境處接獲投訴，指元朗一個回收場僱用非法勞工。一星期後，再接獲兩宗有關同一回收場僱用非法勞工的投訴。二零零九年五月十四日，這宗個案交由特遣隊調查。二零零九年八月二十一日，特遣隊展開調查，但發現該回收場已被棄置。附近村民告訴特遣隊，由二零零九年六月起非法勞工已沒有到該回收場工作。個案就此結束。

審計署的意見

2. 根據入境處有關訂定個案調查優先次序的指引，屢被投訴的個案應予較先處理 (見第 3.5(c) 段)。由於上述個案符合這項準則，特遣隊理應較先處理。然而，特遣隊實際上到了二零零九年八月才展開調查 (即接手處理該個案三個月後)，可見他們並沒有嚴格遵守入境處的指引。

資料來源：入境處的記錄

審計署的建議

3.8 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 採取措施，以確保各調查組根據入境處的指引，就違反入境法例罪行的投訴個案訂定調查優先次序；及
- (b) 因應情況轉變，定期檢討指引，並在有需要時作出修訂。

當局的回應

3.9 入境事務處處長同意審計署的建議。他表示入境處會：

- (a) 發出指令，規定有關人員須妥善記錄個案優先次序的訂定；及
- (b) 採取措施，確保有關人員遵守規定，包括定期檢討有關指引。

策劃執法行動

3.10 在調查個案時，特遣隊會透過採取執法行動，蒐集證據以便提出檢控。有時，為了蒐集足夠的證據，特遣隊會進行多次行動。另外，特遣隊也會與其他政府部門(例如香港警務處及勞工處)採取聯合行動。入境處在回應審計署的查詢時表示，該處並未有就策劃這類行動發出任何指引。

審計署的意見及建議

3.11 周詳的策劃是行動成功的關鍵。在沒有指引訂明管理人員的準則，各調查組較有可能沒有周詳策劃行動。個案二說明這類行動如何因策劃有欠周詳以致失敗。

個案二

行動策劃不足

1. 二零零四年十一月，入境處接獲投訴，指西貢某食肆僱用非法勞工。二零零五年一月，入境處再次接獲投訴，指同一食肆僱用非法勞工。個案交由特遣隊處理。二零零五年四月，特遣隊進行偵察，以取得該懷疑僱用非法勞工的食肆的資料。當時該食肆仍然營業。二零零六年二月，當特遣隊採取執法行動時，發現該食肆已結業。個案至此結束。

審計署的意見

2. 特遣隊於二零零六年二月(即偵察該食肆後十個月)才採取執法行動，可見在行動策劃方面有可予改善之處。

資料來源：入境處的記錄

審計署的建議

3.12 審計署建議入境事務處處長應採取措施，以確保調查組的行動策劃周詳，例如發出指引及舉行經驗交流會(分享成功和失敗的個案)。

當局的回應

3.13 入境事務處處長同意審計署的建議。他表示相關指引已納入特遣隊的行動手冊。此外，入境處會在有需要時舉行經驗交流會。

採取執法行動

3.14 表四為二零零四至二零零九年間所採取行動的結果分析。

表四

對訪客從事非法僱傭工作的執法行動
(二零零四至二零零九年)

年份	行動次數 (a)	被捕非法 勞工人數 (b)	平均每次行動 被捕的非法勞工 人數 $(c) = \frac{(b)}{(a)}$
2004	7 659	5 565	0.7
2005	6 497	4 208	0.6
2006	9 183	4 267	0.5
2007	9 606	3 012	0.3
2008	10 277	3 390	0.3
2009	10 829	3 468	0.3

資料來源：入境處的記錄

3.15 如表四所示，由二零零四至二零零九年：

- (a) 執法行動總數增加 3 170 次，即 41% (由 7 659 次增至 10 829 次)；
及
- (b) 被捕非法勞工總人數減少 2 097 人，即 38% (由 5 565 人減至 3 468 人)。

二零零九年，平均每次行動拘捕 0.3 名非法勞工，較二零零四年的 0.7 名減少 57%。

審計署的意見及建議

3.16 執法行動總次數增加，顯示入境處有決心因應需要，增撥資源打擊非法勞工活動。入境處表示，行動次數與被捕非法勞工人數之間未必有直接關係。然而，審計署認為，入境處須注意被捕非法勞工人數顯著減少的情況 (包括總人數及每次行動的平均人數)。入境處需要密切監察有關情況，並因應情況轉變，在適當時調整策略，打擊非法勞工活動。

3.17 如第 3.5 至 3.13 段所述，審計署發現在訂定調查個案的優先次序和策劃執法行動兩方面，有可予改善之處。此外，審計署分析了二零零八年一月至二零一零年六月期間所進行的 450 次行動 (見表五)，發現行動是否及時也是重要因素。表五顯示，在接獲投訴 30 天內即採取行動的 225 次行動中，有 67 次 (30%) 捕獲非法勞工；而在接獲投訴的六年後才採取行動的 66 次行動當中，只有一次 (2%) 捕獲非法勞工。

表五

審計署對 450 次執法行動的分析
(二零零八年一月至二零一零年六月)

展開行動的時間 (註)	採取行動 (a) (次數)	有非法勞工被捕的行動	
		(b) (次數)	$(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$ (百分比)
≤ 1 個月	225	67	30%
> 1 個月至 6 個月	43	11	26%
> 6 個月至 1 年	13	2	15%
> 1 年至 3 年	44	4	9%
> 3 年至 6 年	59	3	5%
> 6 年	66	1	2%
總計	450	88	20%

資料來源：入境處的記錄

註：有關時間由特遣隊接獲投訴當日起計。

審計署的建議

3.18 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 進行檢討，以確定被捕非法勞工數目 (包括總人數及每次執法行動的平均人數) 顯著減少的原因；及
- (b) 根據檢討結果，採取適當措施解決已知問題，以期改善日後執法行動的成效。

當局的回應

3.19 入境事務處處長同意審計署的建議。他表示入境處會進行檢討，並採取適當的跟進措施。入境處會繼續密切監察有關情況，並因應情況轉變，調整策略，打擊非法勞工活動。

備存調查記錄

3.20 除個案簡易處理系統所載的個案資料外(見第 2.20 段)，特遣隊設有電腦資料庫，記錄所有獲指派處理的調查個案。每宗個案所須輸入的數據包括紙張檔案編號、指派特遣隊處理個案的日期、嫌疑人物的地址、執法行動日期、行動結果及結束個案日期。二零一零年六月三十日，資料庫載有 14 800 宗個案的記錄(註 8)。

審計署的意見及建議

需要考慮強化資料庫

3.21 審計署注意到：

- (a) 資料庫沒有記錄個案類別(即是否屬審閱為須調查個案或緊急個案)；
- (b) 資料庫只記錄某一次執法行動的日期。如採取了兩次或以上的執法行動，慣例是記錄最早或最後一次的行動；及
- (c) 資料庫沒有具備程式功能可迅速編製報告，以供個案管理之用(註 9)。

3.22 審計署認為，入境處需要考慮加強資料庫，把個案的分類及所有已採取的行動記錄在案，並提供編製功能，可迅速編製有用的報告，以便管理人員有效地監察及監管調查個案。

需要確保資料庫完備和準確

3.23 審計署從紙張檔案中揀選了 100 宗個案，並根據存入紙張檔案的資料，複核資料庫所記錄的資料。審計署發現：

註 8： 14 800 宗個案包括未完結的個案及二零零四年後結束的個案。

註 9： 如編寫電腦程式以符合某些特定要求，便可利用資料庫編製特別報告。

- (a) 有三宗個案未有記錄在資料庫內；
- (b) 六宗已完結的個案在資料庫內誤記錄為未完結的個案；及
- (c) 在 12 宗個案中，資料庫所記錄的某些資料 (例如指派特遣隊處理個案的日期、執法行動日期和行動結果) 並不正確，又或有關資料未有記錄在資料庫內。

3.24 如所載資料不正確或有欠完備，資料庫便不能有效達到其設立的原意。審計署認為，入境處需要確保資料庫的資料準確完備。

審計署的建議

3.25 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 考慮加強特遣隊的資料庫，把個案的分類及所有已採取的行動記錄在案，並提供編製功能，以便編製有用的管理報告；及
- (b) 要求特遣隊採取措施，確保資料庫的資料準確完備。

當局的回應

3.26 入境事務處處長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 入境處已加強特遣隊的資料庫，以記錄個案的分類及由二零一一年一月起採取的所有行動。該處並會在制定和發展第三期資訊系統策略時，一併考慮需要提供更多管理的資料；及
- (b) 入境處已告知有關人員，保持資料庫的資料準確完備至為重要。入境處亦已提醒有關人員日後輸入資料時要加倍小心，並會設立抽樣檢查的機制。

第4部分：外籍家庭傭工從事非法僱傭工作及逾期逗留的調查

4.1 二零一零年九月三十日，在港工作的外籍家庭傭工(外傭)共有 283 000 人。本部分探討下列有關調查外傭在本港從事非法僱傭工作及逾期逗留的事宜：

- (a) 勞工處轉介個案的調查(第 4.4 至 4.10 段)；
- (b) 聯同勞工處採取的執法行動(第 4.11 至 4.16 段)；及
- (c) 外傭在港逾期逗留(第 4.17 至 4.28 段)。

外籍家庭傭工從事非法僱傭工作

4.2 入境處對每名獲准來港，並按兩年標準僱傭合約為指定僱主工作的外傭，施加逗留條件。逗留條件包括下列兩項：

- (a) **僱用限制** 外傭只可以為合約上訂明的僱主料理家務。僱主不得要求或容許外傭進行任何非家務職責工作。此外，外傭亦不得受僱於任何其他人士從事任何其他職務，包括兼職家務工作。僱主亦不得要求或容許外傭為任何其他人士擔任任何工作；及
- (b) **逗留期限** 外傭獲准在香港逗留兩年。如任何一方提前終止合約，外傭可獲准逗留至其逗留期限屆滿為止或由合約終止日期起計兩星期，以較早日期為準。

外傭如違反逗留條件，最高可判罰款 5 萬元及監禁兩年。協助及教唆者的罰則亦相同。

4.3 有關外傭從事非法僱傭工作的投訴，會先交由投訴審核委員會加以審閱，然後轉交執法科轄下**調查行動組**進行調查。由勞工處轉介而有表面證據顯示外傭從事非法僱傭工作的個案，會直接交由執法科轄下**一般調查組**採取緊急跟進行動。二零零九年，這類審閱為須調查的個案有 178 宗，而勞工處轉介的個案則有 20 宗。

勞工處轉介個案的調查

4.4 當勞工處人員進行巡查時(註10)，如懷疑有外傭從事非法僱傭工作的情況，勞工處會把個案轉介予入境處跟進。一般調查組會審視勞工處的巡查報告，並採取所需行動蒐集進一步證據(例如查核有關外傭以往有沒有違規記

註 10：勞工處人員會到不同行業的工作場所巡查，以執行法例(包括《入境條例》第 IVB 部禁止僱用非法入境者及其他)。

錄；執行實地行動及會見有關外傭，以錄取警誡口供)。如蒐集到足夠證據，當局會提出檢控。

審計署的意見及建議

4.5 根據入境處的記錄：

- (a) 勞工處於二零零九年轉介了 20 宗個案，涉及 21 名外傭；
- (b) 在該 20 宗個案中，入境處只就 3 宗個案檢控 3 名外傭 (2 人被定罪)；及
- (c) 入境處結束其他 17 宗個案時 (涉及 18 名外傭)，只通知勞工處未就有關個案提出檢控，並未交代原因。

4.6 至於為何未有就該 17 宗個案提出檢控，入境處向審計署表示，在部分個案中，勞工處人員進行的一次過觀察為時太短 (例如只有 30 秒)，未能提供足夠證據證明有關外傭從事非法僱傭工作。據勞工處表示，觀察時間較短，是因為有關外傭察覺到勞工處人員在場，因而迅速停止了涉嫌的非法僱傭工作。

4.7 審計署注意到，在入境處與勞工處於二零零六年舉行的一次會議上，曾就同類問題進行討論。為勞工處人員而設的研討會先後於二零零六年和二零零八年舉行，以改善他們巡查的程序。基於以上審查結果，入境處需要與勞工處緊密合作，以期制定進一步措施，改善勞工處人員蒐集證據的工作。

審計署的建議

4.8 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 聯同勞工處處長，就如何蒐集外傭從事非法僱傭工作的證據，為勞工處人員提供額外指引，以便入境處能有效地利用這些證據提出檢控；及
- (b) 如某一個案所蒐集的證據不能用以檢控，須告知勞工處有關原因，以協助勞工處人員在日後進行巡查時作出適當改進。

當局的回應

4.9 入境事務處處長同意審計署的建議。他表示入境處會：

- (a) 透過定期與勞工處舉行經驗交流會，致力提升行動的成效；及

- (b) 繼續與勞工處密切聯繫，研究在處理同類轉介個案時，更改現行的運作模式是否可行。

4.10 勞工處處長歡迎審計署的建議。

聯同勞工處採取的執法行動

4.11 入境處聯同勞工處打擊外傭從事非法僱傭工作的執法行動有以下兩類：

- (a) **“彩虹”行動** 在每次行動中，入境處和勞工處人員會巡查若干目標地點 (例如食肆、雜貨檔和商舖)。勞工處人員會首先偵察可疑目標，而入境處人員則拘捕疑犯及向所有在場人士查問；及
- (b) **“偵查”行動** 在每次行動中，入境處和勞工處人員會突擊巡查在勞工處監察名單上的職業介紹所，目的是查明是否有人違反逗留條件，以及防止職業介紹所作出違規行為 (例如濫收外傭佣金——註 11)。

審計署的意見及建議

4.12 **“彩虹”行動相當有效用** 二零零九年，“彩虹”行動合共進行了 11 次，共檢控了 28 名外傭 (其中 22 名被定罪)。由此可見，“彩虹”行動相當有效用，能打擊外傭從事非法僱傭工作。入境處在二零零九年建議進行更多“彩虹”行動，而勞工處亦同意在二零一零年年初重新考慮這項建議，但截至二零一零年十二月，此事並未有任何進展。審計署認為，增加“彩虹”行動的次數，將可提高入境處打擊外傭從事非法僱傭工作的執法行動的成效。

4.13 **“偵查”行動可改善之處** 根據入境處記錄，二零零五至二零一零年間的“偵查”行動中共巡查了 124 家職業介紹所，但並無發現任何違反入境法例的罪行。審計署注意到，雖然“偵查”行動的原意是突擊巡查職業介紹所 (見第 4.11(b) 段)，但二零零八至二零一零年間，所有“偵查”行動都在同一月份進行。就審計署的查詢，入境處解釋，該等行動在同一月份進行純屬巧合。審計署備悉入境處的解釋，但認為如“偵查”行動每年在不同月份進行，更能收突擊之效。

註 11：根據《職業介紹所規例》(第 57A 章)，職業介紹所可收取的佣金最高限額，不得超過外傭第一個月工資的 10%。

審計署的建議

4.14 審計署建議入境事務處處長應聯同勞工處處長：

- (a) 考慮增加“彩虹”行動的次數，以提高入境處打擊外傭從事非法僱傭工作的執法行動的成效；及
- (b) 確保“偵查”行動每年在不同月份進行，以更收突擊之效。

當局的回應

4.15 入境事務處處長同意審計署的建議。他表示入境處會繼續與勞工處聯繫，提高聯合執法行動的成效，包括增加“彩虹”行動的次數，以及每年在不同月份進行“偵查”行動。

4.16 勞工處處長同意審計署的建議。他表示勞工處：

- (a) 會考慮部署更多“彩虹”行動，儘管該處為維護僱員權益而進行的執法工作繁重，特別是《最低工資條例》即將實施；及
- (b) 認為每年在不同月份進行“偵查”行動的建議可行。

外籍家庭傭工在港逾期逗留

4.17 **二零零八年的研究** 二零零八年，執法科行動研究組(註 12)進行了一項研究，評估外傭在港逾期逗留的情況。該組在入境處資訊系統部協助下，從不同資料庫抽取相關數據，藉此對逾期逗留個案進行分析。根據所抽取的數據，該組發現於二零零八年四月九日，共有 2 835 名外傭逾期留港。此外，該組亦分析了二零零六及二零零七年遭入境處考慮遞解離境的外傭(二零零六年有 435 名，二零零七年有 273 名，合共 708 名)逾期逗留的時間及其他資料。該組發現有 356 名外傭(即 708 名外傭的 50%)已經逾期逗留超過一年。行動研究組建議多項措施，處理外傭逾期逗留的問題。行動委員會(註 13)同意入境處會檢討以下工作是否可行：

註 12：行動研究組負責從各來源蒐集和分析有關入境處行動的資料，並負責編製專題研究報告，以協助各行動組改善出入境管制工作以及部門政策的制訂。

註 13：行動委員會旨在磋商有關入境處行動的事宜。該委員會由入境事務處副處長擔任主席，並有 20 名成員，包括六名助理處長和兩名高級首席入境事務主任。

- (a) 提升電腦系統，以便定期編製外傭逾期逗留的電腦報告(例如趨勢報告及特殊情況報告)，藉此提醒有關人員注意任何不尋常的趨勢及異常情況；及
- (b) 修改電腦系統，以便警務人員在街上查核身分時，可即時識別任何逾期逗留的外傭(註14)。

4.18 **逾期逗留的比率** 應審計署在二零一零年六月的要求，入境處進行另一次有關逾期逗留個案的分析(與第4.17段所述分析相若)。最新分析顯示，於二零一零年十月二十六日，共有3 840名外傭逾期留港。外傭逾期逗留的比率維持在約1%。詳情載於表六。

表六

外傭逾期逗留的比率

日期	外傭總數 (a)	逾期逗留的外傭數目 (b)	逾期逗留的比率 $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
2008年4月9日	250 000	2 835	1.1%
2010年10月26日	285 000	3 840	1.3%

資料來源：入境處的記錄

4.19 **審計署對逾期逗留個案的分析** 此外，審計署審查了100宗在二零零九年被偵破的逾期逗留個案，發現外傭逾期逗留超過一年的個案佔60宗，而其中七宗個案，更有外傭逾期逗留超過十年。詳情載於表七。

註14：根據《入境條例》，警務人員獲授權查閱公眾人士的身分證明文件，以達到反非法入境的目的。

表七

經審計署審查的逾期逗留個案

逾期逗留時間 (註)	個案數目	} 60
≤ 3 個月	13	
> 3 個月至 6 個月	17	
> 6 個月至 12 個月	10	
> 1 年至 3 年	26	
> 3 年至 5 年	20	
> 5 年至 10 年	7	
> 10 年至 17 年	7	}
總計	100	

資料來源：入境處的記錄

註：逾期逗留時間由逗留期限屆滿之日起計至外傭自首或被捕之日。

審計署的意見及建議

需要密切監察逾期逗留情況

4.20 雖然外傭逾期逗留的比率維持在約 1% (見第 4.18 段)，但審計署就有關逾期逗留時間的分析顯示，60% 的個案的逾期逗留時間超過一年 (行動研究組二零零八年進行的研究發現有 50%)。入境處需要繼續密切監察逾期逗留情況，以決定應否加強執法行動，處理這問題。

需要提供足夠的管理報告

4.21 如第 4.17(a) 段所述，行動委員會在二零零八年同意，入境處會檢討可否提升電腦系統，以便定期編製外傭逾期逗留的電腦報告。然而，沒有迹象顯示入境處曾進行有關的可行性研究。

4.22 目前，入境處的電腦系統並沒有定期編製逾期逗留外傭總數及逾期逗留時間的管理報告。審計署認為，這類資料有助入境處監察外傭逾期逗留的情況、評估執法行動的成效以及有效規劃日後的行動。

需要修改電腦系統以利便身分查核

4.23 根據行動研究組的研究，在二零零七年入境處考慮以遞解離境處理的273宗逾期逗留個案中，有112宗(41%)是在警務人員查核身分時被發現。審計署注意到，入境處與警方的相關電腦系統已互相聯接，以便警務人員在查核身分時可取得入境處管有的身份證資料。然而，由於入境處電腦系統在技術層面有若干限制，並非所有可識別外傭是否逾期逗留的資料均可供警務人員使用。

4.24 因此，如第4.17(b)段所述，行動委員會在二零零八年同意，入境處會檢討可否修改電腦系統，使警務人員在查核身分時，可即時識別任何逾期逗留的外傭。審計署認為，入境處需要採取必需的跟進行動。

需要評估僱主有否遵守發出通知的規定

4.25 如僱用外傭的合約提前終止，僱主須於七天內通知入境處(註15)。審計署注意到，入境處未有就僱主遵守這項規定的程度進行定期評估。審計署認為，入境處進行這類評估，有利該處策劃日後行動，促使僱主遵守規定，以及找出僱主未有遵守規定的個案。

審計署的建議

4.26 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 繼續密切監察外傭在港逾期逗留的情況，以決定應否加強執法行動處理這問題；
- (b) 迅速採取行動檢討提升電腦系統的可行性，以期：
 - (i) 就逾期逗留外傭的總數及其逾期逗留的時間，定期提供足夠的管理報告，以便監察；及
 - (ii) 讓警務人員能在查核身分時即時識別逾期逗留的外傭；

註15：僱傭合約的其中一項條件，是僱主承諾如提前終止合約便須通知入境處。僱主如沒有遵守有關規定，可能被禁止在若干時間內聘請外傭。

- (c) 就僱主在外傭合約提前終止時需通知入境處的規定的遵守程度，進行定期評估；及
- (d) 根據上文 (c) 的評估結果，採取合適措施促使僱主遵守有關規定，以及找出僱主未有遵守規定的個案。

當局的回應

4.27 入境事務處處長同意審計署的建議。他表示，入境處會審慎研究定期編製管理報告以監察外傭逾期逗留情況的做法是否可行，並研究為利便警務人員查核身分時可即時識別逾期逗留的外傭而修改電腦系統的成本效益。

4.28 警務處處長同意，如入境處的電腦系統可為警務人員提供充分資料，以便在查核身分時識別逾期逗留的外傭，將可提高對逾期逗留外傭採取執法行動的成效。他表示警務處樂意透過查核身分的工作，協助堵截逾期逗留的外傭，以履行打擊非法入境罪行的職責。

第 5 部分：假結婚的調查

5.1 本部分探討下列有關調查假結婚的事宜：

- (a) 積壓的未完結個案 (第 5.7 至 5.12 段)；
- (b) 調查假結婚個案 (第 5.13 至 5.17 段)；及
- (c) 監管查核 (第 5.18 至 5.22 段)。

假結婚

5.2 近年，入境處偵破多宗案件，涉案的非香港居民透過假結婚獲准留港，並從事非法僱傭工作。他們與香港居民假結婚，藉此進入香港，最終目的是留港定居。

5.3 二零零六年四月，入境處首次就假結婚罪行成功向一名非香港居民與一名香港居民作出檢控。兩人被裁定串謀欺詐及不誠實地促致入境處婚姻登記官為他們主持結婚儀式罪名成立，分別被判監禁九個月。

5.4 截至二零零九年十二月三十一日，共有 702 人 (註 16)，包括假結婚人士和假結婚集團成員，因觸犯假結婚有關的罪行 (例如串謀欺詐及向入境處人員作虛假陳述) 而被定罪，刑期由 4 至 28 個月不等 (註 17)。

專案小組

5.5 在二零零六年十二月前，懷疑假結婚的個案 (包括被審閱為須調查的投訴個案及內地當局轉介的個案)，主要由調查行動組作出調查。二零零六年十二月，入境處成立**專案小組**，隸屬執法科專責調查組，從不同途徑搜集情報，並作出深入調查，以期向違法者提出檢控。

5.6 專案小組自二零零六年十二月成立後，被審閱為須調查的個案及經由**居留權證明書組** (註 18) 轉介的個案，均交予調查行動組處理，而內地當局和警務處轉介的個案，則交由專案小組處理。其他調查組別在調查其他違反入境法例罪行時，如發現有假結婚個案，亦會展開調查。

註 16：入境處並無備存關於被定罪者國籍的資料。

註 17：干犯串謀欺詐罪行，可被判監禁 14 年，與向入境處人員作虛假陳述的罪行相同。

註 18：該組主要負責處理內地及海外享有香港居留權的居民所提出的居留權證明書申請。

積壓的未完結個案

5.7 二零零六年，行動研究組就香港和內地居民假結婚的問題進行研究，並提出多項打擊假結婚的措施。為此，內地當局和入境處自二零零七年六月起實施下列機制，以打擊假結婚：

- (a) 在審批內地居民為來港定居而提出的單程證申請時 (註 19)，內地當局會要求入境處協助，核實由該處發出的文件及申請人與香港居民結婚的聲稱是否屬實；及
- (b) 內地當局會把懷疑假結婚的個案轉介入境處跟進。

5.8 機制實施後，由內地當局轉介的個案顯著增加，以致未完結的個案逐漸累積。入境處已採取若干措施應付這個問題，包括以下兩項：

- (a) 只將嚴重個案 (例如涉及偽造證件和重婚的個案) 交予調查行動組和專案小組調查。其他個案則交予居留權證明書組處理，由該組核實單程證申請人呈交內地當局的證件，並與他們會晤。至於可疑個案，則會通知出入境管制站當有關的內地配偶日後來港時加以監察；及
- (b) 減省調查程序，包括簡化所撰寫的調查報告及與內地當局的文書往來。

5.9 根據入境處記錄，二零一零年六月三十日，調查行動組、專案小組及其他調查組的未完結個案數目分別為 2 306 宗、1 037 宗及 111 宗 (總計 3 454 宗)。

審計署的意見及建議

5.10 入境處表示，一直非常關注非香港居民利用假結婚獲准來港居留的問題。對於入境處調配人手打擊假結婚，審計署有以下意見：

- (a) **需要評估所需人手** 二零零六年十二月，入境處臨時從其他組別重行調配 15 名人員以成立專案小組。截至二零一零年九月三十日，專案小組的人手增至 24 人，包括 10 名屬常額編制的人員和 14 名從其他組別臨時重行調配的人員。該 14 名人員的“臨時”重行調配安排，由二零零六年十二月起，每三個月續期一次。這項

註 19：與香港居民結婚的內地居民，符合資格申請單程證來港定居，並可在獲發單程證前申請探親出境簽注前來香港。

安排與入境處有關臨時重行調配員工的內部指引不符。有關指引訂明不容許“無限期重行調配”的安排。此外，少於一半專案小組人員屬常額編制人員的情況並不理想，因為當這些臨時重行調配的人員離開後，專案小組便會嚴重缺乏有相關經驗的人員。審計署認為，入境處需要評估專案小組和其他相關組別的人手需求，從而決定合適的人手編制及相應的永久調配安排；及

- (b) **需要處理積壓的未完結個案** 根據入境處的記錄，於二零零六年十二月，未完結的個案達 72 宗。雖然入境處已成立專案小組，並採取措施應付未完結個案的累積情況(見第 5.8 段)，但到了二零一零年六月三十日，未完結個案的數目仍然增加 47 倍，由 72 宗增至 3 454 宗。審計署認為，入境處需要採取額外措施，包括因應情況調派更多人手，處理積壓的未完結個案。

審計署的建議

5.11 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 評估專案小組和其他相關組別(其中 14 人已臨時重行調配到專案小組)的長遠人手需求，從而決定合適的人手編制及考慮相應的永久調配安排；及
- (b) 採取額外措施，包括因應情況調派更多人手，處理積壓而未完結的假結婚個案。

當局的回應

5.12 入境事務處處長同意審計署的建議。他表示入境處會繼續檢討專案小組的長遠人手需求，並會探討各種可行方法，加快處理積壓的未完結個案。

調查假結婚個案

5.13 入境處表示，假結婚個案的調查工作涉及多項複雜程序，例如找出假結婚人士以進行查問，以及搜查他們的處所藉以蒐集證據。調查假結婚個案所需的時間，視乎每宗個案的複雜程度而不同。

5.14 **審計署審查假結婚個案** 為確定有關程序是否有可予改善之處，審計署揀選 20 宗已完成調查工作的假結婚個案加以審查。審計署發現在一宗個案中，入境處檢控一名香港居民，她被入境處調查時承認假結婚。然而，疑犯經審訊後獲判無罪釋放。在另一宗個案中，疑犯雖已供認假結婚，但有關虛假陳

述的控罪其後獲撤銷。這兩宗個案均顯示，入境處就如何妥善處理疑犯的程序向前線人員所發出的指引，有可予改善之處。

審計署的意見及建議

5.15 入境處的調查人員能否從未能成功檢控的個案中汲取教訓，至為重要。入境處在回應審計署的查詢時表示，入境處就上述未能成功檢控的個案在程序上的不足之處，已以口頭方式告知各調查小組。審計署認為，從未能成功檢控的個案中汲取的重要教訓，應透過正式途徑(例如發出通告及舉行經驗交流會)告知所有調查人員，作日後參考之用。

審計署的建議

5.16 審計署建議入境事務處處長應透過正式途徑(例如發出部門指令和指引)，把從未能成功檢控的個案中汲取的重要教訓告知所有調查人員，作日後參考之用。

當局的回應

5.17 入境事務處處長同意審計署的建議。他表示已再次向所有職員傳閱有關個案內值得注意的研究資料。入境處會在有需要時安排經驗交流會。

監管查核

5.18 根據專責調查組的行動手冊，該組的三名高級入境事務主任須對調查人員的工作進行監管查核，詳情如下：

- (a) 他們應每星期不少於兩次，陪同最少一個調查小組實地進行調查工作，或實地探訪調查小組；及
- (b) 每星期的監管查核應有一次是在辦公時間以外進行。

審計署的意見及建議

5.19 審計署注意到，進行監管查核的目的，是確保調查人員在進行調查時依循正確程序。審計署審查了載列二零零九年一月至二零一零年十一月的100個星期內所進行的監管查核的記錄冊，發現進行監管查核的次數較規定為少。在該段期間，只進行了14次監管查核。此外，有關記錄也未有顯示監管查核是否在辦公時間以外進行。

5.20 審計署認為，入境處需要確保監管查核的工作按照規定進行。

審計署的建議

5.21 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 採取措施，以確保對處內人員的調查工作所進行的監管查核，是按照既有的規定進行；及
- (b) 要求執法科專責調查組妥善備存監管查核的記錄。

當局的回應

5.22 入境事務處處長同意審計署的建議。他表示入境處已提醒有關職員妥善備存監管查核的記錄。入境處也修訂了專責調查組的行動手冊，訂明監管查核的執行細節。

第6部分：衡量服務表現

6.1 本部分探討入境處如何衡量執法科工作的服務表現，並建議可予進一步改善之處。

衡量服務表現的指引

6.2 服務表現管理(包括訂定和匯報服務表現目標／指標)，能有助提升政府的工作表現、加強透明度和問責性。根據財經事務及庫務局所發出的指引，管制人員應：

- (a) 在制定衡量服務表現準則時，將重點放在目標，而目標最好以預期成果衡量；
- (b) 顯示達到部門運作目標的程度。一般來說，以成果衡量的準則／指標顯示為宜；
- (c) 在相關情況下顯示積壓工作量；及
- (d) 確保資料有依據和準確。

服務表現指標

6.3 就執法科的調查工作而言，入境處以2010-11年度管制人員報告中所匯報進行的調查及行動次數，作為其服務表現指標。詳情載於表八。

表八

調查工作的服務表現指標
(二零零八至二零一零年)

服務表現指標	2008 (實際)	2009 (實際)	2010 (預算)
進行調查次數	52 922	52 627	53 680
採取行動次數	32 692	34 188	34 870

資料來源：入境處 2010-11 年度管制人員報告

6.4 匯報的調查次數，包括執法科轄下兩個分科的個案(見附錄 A)。舉例來說，二零零九年匯報的調查次數為 52 627 次，其中有 31 765 次屬調查分科的個案，20 862 次屬遣送離境分科的個案。兩個分科的做法，是匯報開立的檔案數目作為進行調查的次數。舉例來說，就調查分科的個案而言，二零零九年匯報個案數目為 31 765 宗，包括：

- (a) 二零零九年就審閱為無須調查個案所開立的檔案共 10 994 個。這些開立的檔案只包含查閱記錄的結果(即從電腦系統中翻查到有關懷疑違法者的資料——見第 2.9 段)。在這些檔案中：
 - (i) 6 821 個已編訂索引和一併存檔，供日後參考；及
 - (ii) 4 173 個交由特遣隊作情報存檔。入境處表示，如有足夠理據，或會就部分個案採取行動。截至二零一零年十二月，入境處並無就這些個案採取行動；及
- (b) 二零零九年就須調查個案所開立的檔案共 20 771 個。這些檔案由不同調查組別開立。在二零零九年，這些個案有部分經過調查，亦有部分仍未展開調查。

審計署的意見及建議

需要檢討服務表現指標

6.5 對於入境處就執法科的調查工作訂定的服務表現指標，審計署有以下意見：

- (a) **指標是否足夠** 有關服務表現指標量度工作產量(即進行的調查和行動次數)而非效率，也沒有包括反映積壓工作量的指標。因此，所訂指標並未能提供充分資料，反映入境處在調查工作方面的效率。至於成果衡量準則方面，入境處在 2010-11 年度管制人員報告中匯報被檢控的違法者人數和被遣返者人數。然而，所匯報的數字不僅涵蓋執法科的個案，也包括酷刑聲請審理科的個案。故此，入境處並無足夠的成果衡量準則／指標，以具體反映執法科的工作效益；及
- (b) **資料是否準確** 如第 6.4 段所述，入境處在匯報時以執法科開立的檔案數目，作為已進行調查的次數。審計署對此做法有所保留。審計署認為，匯報的資料不能反映執法科實際的調查工作。

需要考慮訂定服務表現目標

6.6 審計署注意到，入境處並未有就其執法的工作訂定任何服務表現目標。審計署認為，訂定目標有助激勵員工的工作表現，並提供衡量入境處表現的準則，從而加強問責。

審計署的建議

6.7 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 考慮訂定更多服務表現指標，以提供執法科調查工作的效率和效益的資料；
- (b) 修正在匯報時以執法科開立的檔案數目作為已進行調查的次數的做法；及
- (c) 考慮就執法科的調查工作，訂定服務表現目標，藉以幫助激勵員工並加強問責。

當局的回應

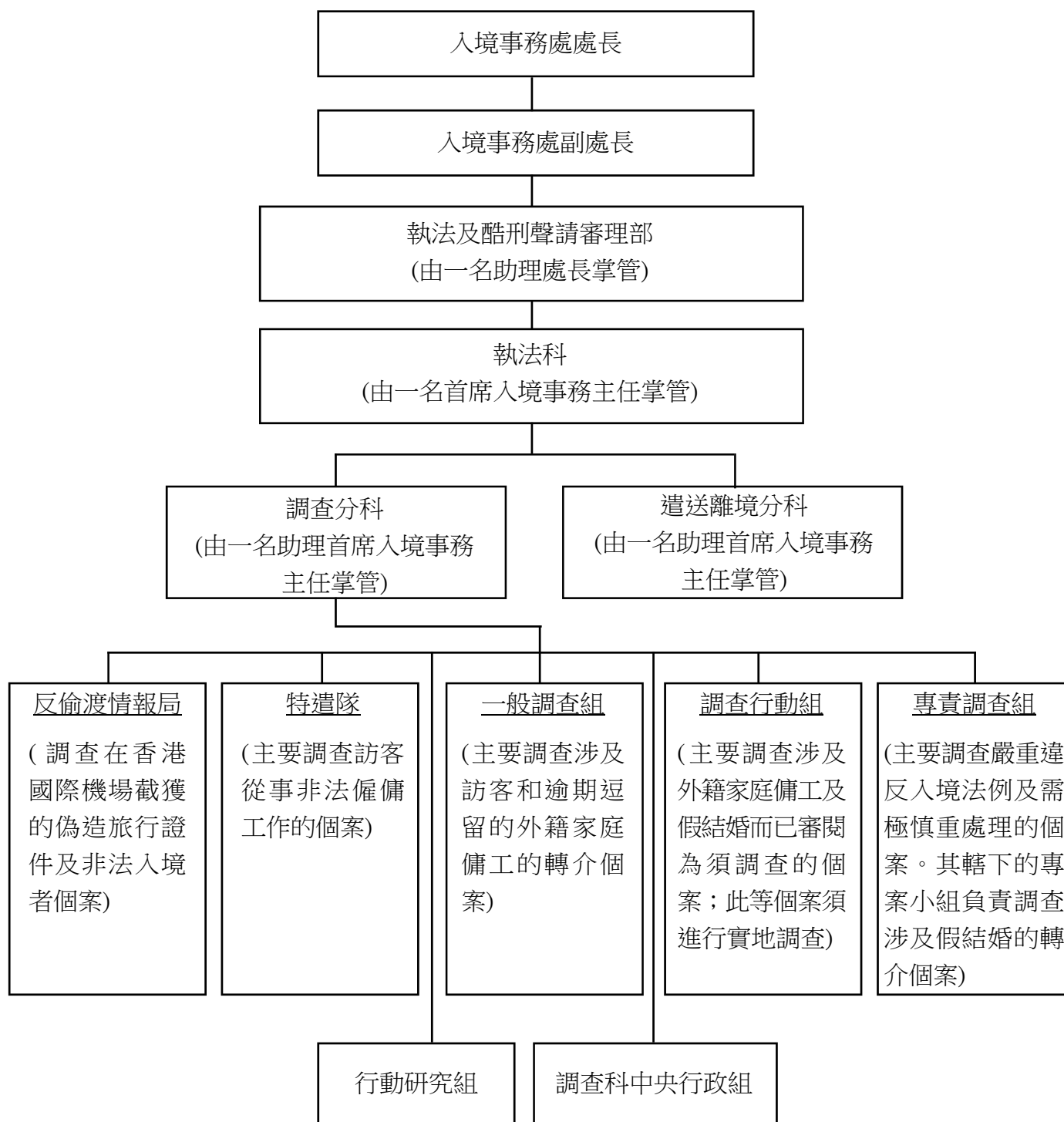
6.8 入境事務處處長同意審計署的建議。他表示入境處會檢討服務表現指標，以提供更多有關執法科調查工作的資料。入境處也會研究就執法科調查工作訂定服務表現目標的可行性。

6.9 財經事務及庫務局局長同意審計署的建議。他表示財經事務及庫務局在日後擬備入境處的管制人員報告時，會與保安局和入境處一同跟進審計署的建議。

附錄 A

(參閱第 1.4、3.3 及 6.4 段)

執法科
組織圖 (摘錄)
(二零一零年十二月三十一日)



資料來源：入境處的記錄