

第 1 章

保安局
入境事務處

出生、死亡及婚姻登記的管理

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 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。

《審計署署長第七十六號報告書》共有 7 章，全部載於審計署網頁(網址：<https://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

出生、死亡及婚姻登記的管理

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.13
審查工作	1.14 – 1.15
政府的整體回應	1.16
鳴謝	1.17
第 2 部分：出生及死亡登記	2.1
管理出生登記處	2.2 – 2.12
審計署的建議	2.13
政府的回應	2.14
管理死亡登記處	2.15 – 2.20
審計署的建議	2.21
政府的回應	2.22
服務表現匯報	2.23
審計署的建議	2.24
政府的回應	2.25
第 3 部分：婚姻登記	3.1
管理婚姻登記處	3.2 – 3.5
審計署的建議	3.6
政府的回應	3.7
婚姻監禮人計劃	3.8 – 3.13
審計署的建議	3.14
政府的回應	3.15

	段數
假結婚	3.16 – 3.31
審計署的建議	3.32
政府的回應	3.33
 第 4 部分：推行新一代個案簡易處理系統	 4.1
推行系統	4.2 – 4.5
審計署的建議	4.6
政府的回應	4.7
項目監察和現金流量匯報	4.8 – 4.13
審計署的建議	4.14
政府的回應	4.15
應用創新科技	4.16
審計署的建議	4.17
政府的回應	4.18
 附錄	 頁數
A：入境事務處：證件分科架構圖（節錄） (2020 年 12 月 31 日)	63
B：與假結婚有關罪行	64
C：入境事務處：調查分科架構圖（節錄） (2020 年 12 月 31 日)	65
D：截至 2020 年 10 月 31 日須作彈性處理的逾期未辦理出生登記個案	66
E：九龍死亡登記處櫃檯服務的等候時間 (2021 年 1 月 2 至 12 日)	67
F：婚姻監禮人的資格條件	68 – 69

出生、死亡及婚姻登記的管理

摘要

1. 入境事務處(入境處)負責出生、死亡及婚姻登記以及提供相關服務。入境事務處處長獲委任為生死登記官及婚姻登記官。入境處證件分科轄下的生死及婚姻登記(執行)組和生死及婚姻登記(支援)組(統稱“生死及婚姻登記組”)負責向公眾提供出生、死亡和婚姻登記服務。生死及婚姻登記組下設4間出生登記處、3間死亡登記處和5間婚姻登記處，截至2020年12月31日的編制有193名職員。提供出生、死亡及婚姻登記及相關民事登記服務屬於入境處“個人證件”綱領範疇，2019–20年度的總修訂開支預算為13.046億元。審計署最近進行審查，檢視入境處管理出生、死亡及婚姻登記的工作，以期找出可予改善之處。

出生及死亡登記

2. **管理出生登記處** 根據《生死登記條例》(第174章)，須為所有在香港活產的嬰兒在其出生日期後42天內辦理出生登記。2019年的出生登記數字為53 173宗，其中1 859宗屬在指定的42天屆滿後才辦理(第1.5段)。審計署審查了生死及婚姻登記組的出生登記工作，發現下列可予改善之處：

- (a) **需要持續檢視各出生登記處的人手調配** 在2000至2019年期間，出生登記數字由53 720宗輕微下跌1%至53 173宗。在這段期間，出生登記數字由2004年的48 914宗平穩增長至2011年的高位95 387宗，之後大幅減少40%至2013年的57 651宗，主要因為政府實施丈夫為非香港居民的內地孕婦在港分娩服務的零配額政策。同期，生死登記總處和九龍出生登記處負責出生登記的職員編制則稍為減少或維持不變。在2019至2020年期間，出生登記數字由53 173宗大幅減少21%至41 958宗，是自1960年代以來香港人口首次自然減少。入境處需要持續檢視在出生登記工作的人手調配(第2.2及2.5段)；
- (b) **需要備存出生登記處理時間的記錄** 入境處承諾於櫃檯辦理出生登記會在30分鐘內完成。根據入境處的管制人員報告，在2019年，有99.7%的出生／死亡／領養登記個案達到在標準時間30分鐘內處理的目標。根據財經事務及庫務局的指引，管制人員應確信本身已備存適當的服務表現記錄，並在切實可行的範圍內予以核實。然而審計署留意到，出生登記處並沒有記錄在櫃檯辦理個案的處理時間(第2.6段)；及

(c) **跟進逾期末辦理出生登記個案的工作有可予改善之處** 2015 年 4 月，一名 15 歲女童墜樓身亡，其後揭發她與妹妹均在香港出生，但父母從未為她們辦理出生登記。這宗悲劇引起公眾廣泛關注沒有出生證明書的兒童的福祉是否得到足夠保障，以及由此可能衍生的種種社會問題(例如虐兒)(第 2.7 段)。審計署審查了入境處跟進逾期末辦理出生登記個案的工作，發現下列可予改善之處：

(i) **生死及婚姻登記(執行)組的跟進工作** 入境處表示，截至 2020 年 10 月 31 日，逾期末辦理出生登記的個案(即在嬰兒出生日期後 43 天或以上仍未辦理出生登記)有 150 宗。生死及婚姻登記(執行)組負責向有關父母發出備忘通知，並按部門指引把逾期超過 6 個月的個案轉介調查分科一般調查組調查。審計署審查了該 150 宗個案，發現：(1)有 43 宗(29%)未向有關父母發出第一封備忘通知。其餘 107 宗已向有關父母發出第一封備忘通知，但其中 95 宗(佔 107 宗的 89%)延遲了 1 至 61 天(平均 6 天)才發出；及(2)截至 2020 年 12 月 15 日逾期末辦理出生登記的個案有 40 宗，其中 7 宗逾期超過 6 個月，但有 5 宗(佔 7 宗的 71%)仍未轉介一般調查組調查。入境處表示，相關的個案基於不同原因須作彈性處理(例如已預約辦理出生登記)。然而，審計署發現，入境處的指引並無公布處理該類個案的細則(第 2.8、2.10 及 2.11 段)；及

(ii) **一般調查組的跟進工作** 在 2018 年 6 月至 2020 年 10 月 31 日期間，有 15 宗逾期末辦理出生登記個案被轉介一般調查組調查。截至 2020 年 12 月 31 日，其中 11 宗已完成調查，餘下 4 宗仍在調查。在該 11 宗已完成調查的個案中：(1)有 1 宗個案，一般調查組在 2018 年 11 月至 2019 年 2 月期間，僅每月一次嘗試聯絡有關父母，而每一次都是在星期一至五撥打同一組的電話號碼。當入境處於 2019 年 12 月截獲父母其中一人時，檢控時限已經屆滿；及(2)有 3 宗個案未能在 4 個月內完成調查，須向高級入境事務主任滙報以獲得指示，但個別案件檔案並沒有記錄相關討論的資料。此外，審計署發現入境處有關處理逾期末辦理出生登記個案的指引並沒有就展開調查訂定目標時限(第 2.12 段)。

3. **管理死亡登記處** 根據《生死登記條例》，自然死亡須於 24 小時內辦理登記；如非死於自然(例如中毒或暴力)，個案會呈報至死因裁判官，死因裁判官或會進行研訊裁定死因，然後通知生死登記官辦理死亡登記。2019 年的死亡登記數字為 48 706 宗(第 1.6 段)。審計署審查了生死及婚姻登記組的死亡登記工作，發現下列可予改善之處：

- (a) **需要備存死亡登記處理時間的記錄** 入境處承諾於櫃檯辦理死亡登記會在 30 分鐘內完成。然而，與出生登記的情況相似，入境處沒有備存死亡登記處理時間的記錄。審計署於 2021 年 1 月 11 及 12 日分別到訪港島死亡登記處和九龍死亡登記處，結果發現：(i) 在港島死亡登記處，每宗申請平均需時 12.5 分鐘處理，櫃檯服務的平均等候時間為 6 分鐘；及 (ii) 在九龍死亡登記處，每宗申請平均需時 11 分鐘處理，櫃檯服務的平均等候時間為 4 分鐘。為作比較，根據入境處的記錄，2021 年 1 月 2 至 11 日期間的平均等候時間為 24 分鐘。為了就死亡登記提供更佳的管理資訊，入境處需要備存死亡登記處理時間的記錄 (第 2.17 段)；及
 - (b) **需要處理違反《生死登記條例》死亡登記時間規定的問題** 根據《生死登記條例》，凡屬死於自然的個案，死者親屬或與死者相關人士須於 24 小時內為死者辦理死亡登記。任何人不履行這項責任，循簡易程序定罪後，可處第 1 級罰款或監禁 6 個月。審計署分析 3 個死亡登記處於 2015 年 1 月至 2020 年 10 月期間的死亡登記數據，結果發現在 213 770 宗自然死亡登記中，有 103 816 宗 (49%) 是在死亡日期後 3 天或以上 (最遲為 665 天) 才辦理登記手續。審計署認為入境處需要審慎檢視有何措施可處理違反《生死登記條例》中這方面規定的問題 (第 2.18 及 2.20 段)。
4. **服務表現匯報** 入境處的管制人員報告載有衡量出生、死亡及婚姻登記服務表現的主要準則及指標 (第 1.12 段)。審計署的審查發現下列可予改善之處：
- (a) **衡量服務表現的主要準則不包括需要翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本** 審計署留意到近年翻查出生／死亡紀錄的數字呈上升趨勢，顯示需要翻查紀錄簽發出生／死亡證明書核證副本的需求可能顯著增加。然而，入境處的管制人員報告內衡量服務表現的主要準則並不包括這些需要翻查紀錄簽發的核證副本 (第 2.23(a) 段)；及
 - (b) **需要採取措施監察死亡登記的等候時間** 入境處承諾於櫃檯辦理死亡登記可在 30 分鐘內完成。該處表示，處理時間不包括申請人等候櫃檯服務的時間，因為每天處理的個案數目難以預計。雖然把等候時間列入服務承諾未必切實可行，但審計署認為入境處需要採取措施監察死亡登記的等候時間 (第 2.23(b) 段)。

婚姻登記

5. 本港婚姻受《婚姻條例》(第181章)和《婚姻制度改革條例》(第178章)規管。擬結婚的其中一方須在結婚前最少15個整天(即在遞交通知書後起計15個曆日)親身或經婚姻監禮人向婚姻登記官遞交擬結婚通知書。如沒有人提出反對,婚禮須在遞交通知書後3個月內,可於全港5間婚姻登記處或272個(截至2020年7月10日)特許禮拜場所(包括教堂和位於跑馬地的印度廟)其中之一舉行。擬結婚雙方也可委聘婚姻監禮人在婚姻登記處或特許禮拜場所以外的任何地方為他們主持婚禮(第1.7及1.8段)。

6. **管理婚姻登記處** 在2019年總計的44 522宗婚姻登記中,20 315宗(45.6%)在婚姻登記處登記/舉行婚禮儀式。入境處為轄下每間婚姻登記處設定了內部婚禮名額。星期一至五、星期六和星期日的名額均會按各登記處的可用人手、辦事處面積(例如禮堂數目)及受歡迎程度等因素而定。審計署檢視了2015年1月至2020年10月期間各婚姻登記處的使用情況,結果發現(第1.8及3.3段):

- (a) 5間婚姻登記處星期一至五的使用率(17%至75%)均低於星期六的使用率(55%至98%)(第3.3(a)段);及
- (b) 在5間婚姻登記處中,只有1間(即大會堂婚姻登記處)在星期六上午和下午均提供服務。此外,尖沙咀婚姻登記處和沙田婚姻登記處逢星期六只開放兩個禮堂的其中一個(第3.3(b)段)。

為加強公共服務,入境處應考慮可否在佳節和吉日的星期六,增加紅棉路婚姻登記處、尖沙咀婚姻登記處、沙田婚姻登記處及屯門婚姻登記處的婚禮名額(第3.3段)。

7. **婚姻監禮人計劃** 為提供靈活的證婚服務讓公眾有更多選擇,以及善用私營機構的資源提供該類服務,《婚姻條例》於2006年3月13日作出修訂,授權婚姻登記官委任婚姻監禮人。在2019年登記的44 522宗婚姻中,22 505宗(50.6%)由婚姻監禮人證婚(第1.9段)。審計署的審查發現下列可予改善之處:

- (a) **需要確保入境處婚姻監禮人名單上人士均符合《婚姻條例》所述的資格條件** 入境處在其網站發布已獲委任的婚姻監禮人名單讓公眾參考。在2020年11月20日,名單上有2 277名已獲委任的婚姻監禮人。《婚姻條例》規定婚姻監禮人必須符合指定的資格條件,包括該人必須是持有香港律師會發給的現行執業證書的律師,又或是持有香港國際

公證人協會發給的現行執業證書的公證人。審計署比較了入境處已獲委任的婚姻監禮人名單，以及香港律師會和香港國際公證人協會持執業證書的會員名單（於其網站顯示），發現入境處名單上有 34 人並非持執業證書的律師或公證人（第 3.9 及 3.11 段）；及

- (b) **需要考慮要求不活躍的婚姻監禮人出席複修課程** 審計署分析了於 2015 年 1 月至 2020 年 11 月在入境處名單上的婚姻監禮人提供的證婚服務次數，結果發現在 1 756 名婚姻監禮人中，有 291 人 (17%) 並不活躍，在 2016 年 1 月至 2020 年 10 月約五年期間並沒有提供任何證婚服務。入境處需要考慮在接獲不活躍的婚姻監禮人的委任續期申請時，要求他們出席複修課程（第 3.13 段）。

8. **假結婚** 入境處表示，假結婚就是假冒婚姻，即非本港居民以串謀欺詐、向入境處職員作出虛假陳述、發假誓或重婚等假結婚手段，取得香港的居留身份或服務。政府一直關注假結婚問題。假結婚不但會動搖本地入境制度，而且對公共服務（例如醫療、教育和房屋服務）帶來不必要的負擔。懷疑假結婚個案主要由執法科轄下專案小組的分組（專案小組）負責處理。入境處在 2019 年調查了 644 宗懷疑假結婚個案，於同年拘捕 1 095 人，並成功檢控 71 人（第 1.10 及 3.17 段）。審計署的審查發現下列可予改善之處：

- (a) **需要加快處理未完結個案** 審計署分析專案小組在 2020 年 12 月所處理的 2 237 宗未完結懷疑假結婚個案的逾期情況，結果發現很多長期未完結個案：(i) 2 年或以下的未完結個案佔 1 110 宗 (49.6%)；(ii) 2 年以上至 4 年的未完結個案佔 838 宗 (37.5%)；(iii) 4 年以上至 6 年的未完結個案佔 122 宗 (5.4%)；及 (iv) 6 年以上至 11 年的未完結個案佔 167 宗 (7.5%)(第 3.19 段)；
- (b) **需要加強監督查核無須跟進和中止調查的個案** 根據入境處的監督查核指引，負責的助理首席入境事務主任須每星期突擊核查 2 宗隨機抽選出來的個案，包括無須跟進的個案（即無須進一步調查的個案）和中止調查的個案（即符合中止調查準則而暫時無須採取進一步行動的個案（例如已採取一切所需行動仍無法找到疑犯下落））。入境處表示，2019 年獲批准無須跟進和中止調查的個案分別有 19 和 155 宗。審計署留意到，在 2019 年只有 18 宗個案被抽選出來供助理首席入境事務主任進行突擊核查，當中 8 宗為無須跟進的個案（佔 19 宗的 42%），10 宗為中止調查的個案（佔 155 宗的 6%)(第 3.22 至 3.24 段)；

- (c) **需要改善未完結個案的管理** 根據入境處的指引，如屬優先個案（例如懷疑涉及犯罪集團），個案主任獲指派後須在 2 星期內開立案件檔案，並立即展開調查。然而，一般個案則不設有關時限。審計署審查了專案小組於 2019 或 2020 年完成調查的其中 8 宗一般個案，發現個案主任在獲指派後需時 1 至 33 天（平均 19 天）開立案件檔案（第 3.26 至 3.28 段）；
- (d) **需要加強監督查核實地調查工作** 根據入境處的指引，專案小組的 3 名高級入境事務主任須盡可能不時進行監督查核轄下調查小隊人員的工作，尤其是可能需要長期進行實地調查的個案，以確保跟進程序恰當。審計署仔細審查了 2019 年 7 月 1 日至 12 月 29 日的監督查核記錄冊，結果發現在該 26 個星期內，3 名高級入境事務主任對轄下 10 支調查小隊僅進行了 19 次監督查核（即在該 26 個星期內平均每小隊僅 2 次）。此外，記錄冊沒有記錄各高級入境事務主任進行監督查核實地調查工作的時間（第 3.29 及 3.30 段）；及
- (e) **需要加強追查假結婚疑犯的下落** 入境處表示，處理懷疑假結婚個案的個案主任會通過深入調查（如家訪），以核實涉案雙方之間婚姻的真偽。審計署審查了 1 宗內地當局在 2012 年 11 月轉介入境處調查的懷疑假結婚（及懷疑重婚）個案，結果發現專案小組用以追查一名疑犯的行動並非完全有效：(i) 專案小組在 2013 年 5 度家訪疑犯但不果；及 (ii) 在 2013 年，雖然專案小組 3 次成功以電話聯絡上該名疑犯，並要求對方出席訊問，但疑犯在 2 次預先安排的會面均失約，餘下 1 次則拒絕出席。直至 2019 年初，入境處更新個案狀況時，發現疑犯已於 2019 年 1 月去世（第 3.17 及 3.31 段）。

推行新一代個案簡易處理系統

9. 入境處表示，第一代個案簡易處理系統（第一代系統）支援該處多項核心職能，包括處理出生、死亡及婚姻登記，以及處理執法和調查個案（例如有關逾期未辦理出生登記和假結婚的個案）。該系統於 2007 至 2008 年期間分階段推行，設計使用期約為 10 年，而保養服務合約於 2019 年 2 月屆滿，其後延長 3 年至 2022 年 2 月。2018 年 5 月，立法會財務委員會（財委會）批准撥款 4.53 億元推行新一代個案簡易處理系統（新一代系統），以更換第一代系統。新一代系統擬在 2021 年第四季至 2022 年第二季分階段啟用（第 4.2 段）。審計署的審查發現下列可予改善之處：

- (a) **需要密切監察新一代系統的推行進度** 2018年6月，政府就供應和安裝新一代系統，以公開招標形式採購2份主要合約，並於2019年11月批出2份合約(合約A和B)予2名承辦商，一次過的開支總計為2.727億元。批出合約的日期較向財委會提交的撥款文件上所載的預定日期(即2018年第四季)遲了約1年。2020年4月，項目督導委員會通過項目管理計劃，以“分階段的方式”確保第一代系統可在其保養服務合約於2022年2月屆滿前順利過渡至新一代系統。第一階段擬於2021年12月或之前啟用，涉及新一代系統中涵蓋第一代系統現有功能的部分；第二階段擬於2022年10月或之前啟用，涵蓋新一代系統的新功能。由於第一代系統於2022年2月之後便再沒有保養服務的支援，審計署認為入境處需要確保整個新一代系統如期啟用(第4.3至4.5段)；
- (b) **需要加強入境處對新一代系統的項目監察** 入境處已設立3層項目監管架構，由項目督導委員會、工作組及項目小組監督新一代系統的推行。審計署留意到，自2019年11月(批出合約A和B的日期)至2021年2月，項目督導委員會和工作組並沒有定期開會(不論以實體或視像方式)以監察項目進度。審計署認為，入境處需要定期召開項目督導委員會和工作組會議，以加強項目監察(第4.8及4.9段)；及
- (c) **監察和匯報未用撥款的用途** 根據提交財委會的撥款文件，新一代系統的項目預算為4.53億元，當中包括一筆用於採購所有硬件、軟件及系統推行服務的預算款項，金額為3.426億元。有關金額是按入境處顧問於2016年3月在可行性研究階段進行的市場調查，以及入境處於2018年年初進行的成本更訂工作而釐訂。2019年11月，政府為新一代系統批出2份主要合約(合約A和B)，一次過的開支總計為2.727億元。由於合約A和B的投標價低於預期，導致節省了大筆金額(第4.10及4.11段)。然而，審計署留意到監察和匯報未用撥款的用途方面有可予改善之處：
- (i) **需要在向保安局和財經事務及庫務局提交最新現金流量情況的文件時審慎檢視所需的現金流量** 合約A和B批出後，政府物流服務署代表入境處在2020年1月再分別向2名承辦商批出2份合約(合約C和D)，一次過的開支總計為3,030萬元，用於購買新一代系統所需的硬件和軟件。截至2021年3月，新一代系統項目所需的現金流量為3.722億元，預計未用撥款餘額為8,080萬元。然而，審計署留意到在2018至2020年期間，入境處向保安局和財經事務及庫務局提交新一代系統項目開支預測的周年報表時，每次申報所需的現金流量均為4.53億元(與核准項目預算相同)，且沒有未用撥款餘額(第4.12段)；及

- (ii) **匯報剩餘撥款** 根據《財務及會計規例》第 320 條，如管制人員有理由相信某分目項下的備付款額超逾所需，便須立即通知財經事務及庫務局局長，以便可予保留多餘的款項。鑑於預計截至 2021 年 3 月項目有 8,080 萬元的未用撥款餘額，入境處需要密切監察項目開支，如有超逾項目所需的剩餘撥款，立即向財經事務及庫務局匯報 (第 4.13 段)。

審計署的建議

10. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署**建議**入境事務處處長應：

- (a) 持續檢視入境處各出生登記處出生登記工作的人手調配，並作出適當調整 (第 2.13(a) 段)；
- (b) 備存出生登記處理時間的記錄 (第 2.13(b) 段)；
- (c) 探討措施加強跟進逾期未辦理出生登記個案，包括：
 - (i) 在有關處理逾期未辦理出生登記個案的指引中，加入彈性處理個案的細則 (第 2.13(c)(i) 段)；
 - (ii) 為追查父母下落以進行會面而制訂更有效的策略 (第 2.13(c)(ii) 段)；
 - (iii) 在個別案件檔案內備存匯報未完成調查個案進度的記錄 (第 2.13(c)(iii) 段)；及
 - (iv) 考慮為逾期未辦理出生登記個案訂定展開調查的目標時限 (第 2.13(c)(iv) 段)；
- (d) 考慮把需要翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本列為管制人員報告衡量服務表現的主要準則之一 (第 2.24(a) 段)；
- (e) 備存死亡登記處理時間的記錄，並採取措施監察死亡登記的等候時間 (第 2.21(a) 及 2.24(b) 段)；
- (f) 審慎檢視有何措施可處理違反《生死登記條例》中須於 24 小時內辦理自然死亡登記這項規定的問題 (第 2.21(c) 段)；

摘要

- (g) 考慮可否在佳節和吉日的星期六，增加紅棉路婚姻登記處、尖沙咀婚姻登記處、沙田婚姻登記處及屯門婚姻登記處的婚禮名額 (第 3.6(a) 段)；
- (h) 採取措施確保入境處婚姻監禮人名單上人士均符合《婚姻條例》所述的資格條件 (第 3.14(a) 段)；
- (i) 考慮在接獲不活躍的婚姻監禮人的委任續期申請時，要求他們出席複修課程 (第 3.14(c) 段)；
- (j) 加快處理積壓的懷疑假結婚個案，並集中處理長期未完結的個案 (第 3.32(a) 段)；
- (k) 加強查核懷疑假結婚個案 (第 3.32(b) 段)；
- (l) 考慮採取與優先個案相似的做法，為懷疑假結婚的一般個案訂定目標開立案件檔案時限 (第 3.32(d) 段)；
- (m) 確保按入境處的指引，盡可能不時進行監督查核實地調查工作 (第 3.32(e) 段)；
- (n) 檢討審計署所審視的個案 (個案一)，並汲取經驗，日後加強措施追查假結婚疑犯的下落 (第 3.32(f) 段)；
- (o) 密切監察新一代系統的推行進度，以及在日後通過定期召開項目督導委員會和工作組會議，加強入境處對新一代系統的项目監察 (第 4.6 及 4.14(a) 段)；
- (p) 在日後向保安局和財經事務及庫務局提交新一代系統最新現金流量情況的文件時，審慎檢視新一代系統所需的現金流量 (第 4.14(b) 段)；
及
- (q) 密切監察新一代系統的项目開支，如有超逾项目所需的剩餘撥款，立即向財經事務及庫務局匯報 (第 4.14(c) 段)。

政府的回應

11. 入境事務處處長整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

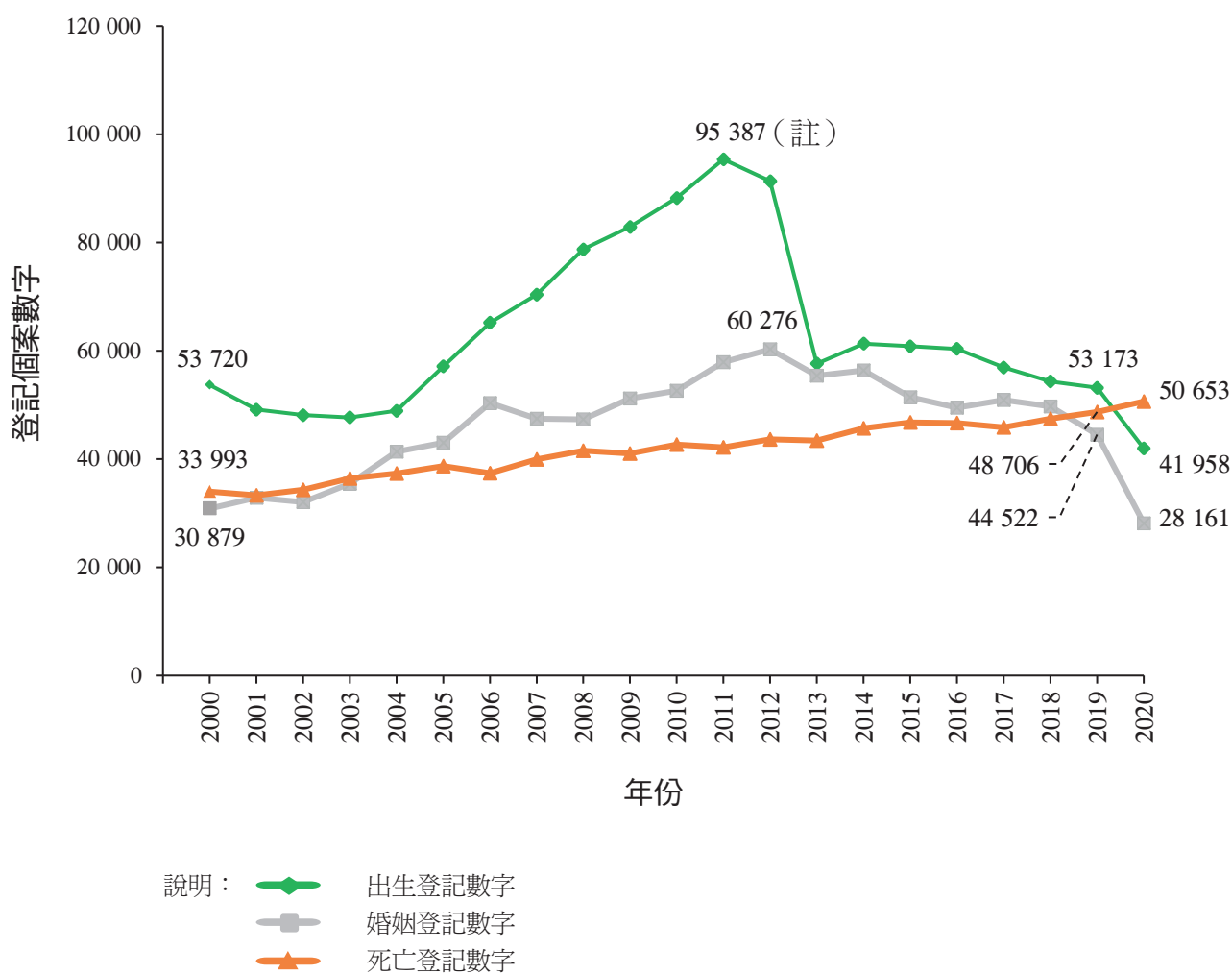
1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 根據聯合國世界衛生組織的資料，大部分國家利用民事登記制度記錄居民重要事件（例如出生、死亡、結婚、離婚和胎兒死亡）的統計數字。這些統計數字對制訂人口政策至為重要。根據政府公布標題為《人口政策》的文件，香港正面臨多方面人口結構的挑戰，包括人口迅速老化、出生率偏低、人均壽命延長以及勞動力不足。圖一顯示由 2000 至 2020 年期間的出生、死亡及婚姻登記數字。

圖一

出生、死亡及婚姻登記數字
(2000 至 2020 年)



資料來源：政府統計處 (2000 至 2009 年) 及入境事務處 (2010 至 2020 年) 的記錄

註：政府統計處表示，政府在 2013 年實施丈夫為非香港居民的內地孕婦在港分娩服務的零配額政策，是出生登記數字在 2011 至 2013 年期間急跌的主要原因 (見第 2.2 段)。

附註：2020 年的出生、死亡及婚姻登記數字是在 2021 年年初當審計署大致完成實地審核後才獲得。

1.3 入境事務處(入境處)負責出生、死亡和婚姻登記(民事登記職責——見第1.2段和註1)以及提供相關服務。根據《生死登記條例》(第174章)及《婚姻條例》(第181章)，生死登記官和婚姻登記官均由香港特別行政區行政長官委任。現時，入境事務處處長被委任為生死登記官和婚姻登記官。調任至婚姻登記處的行政主任職級人員，以及調派至婚姻登記處或生死登記處的入境事務主任，均會獲委任為副登記官。

證件分科

1.4 入境處證件分科轄下的生死及婚姻登記(執行)組和生死及婚姻登記(支援)組(統稱“生死及婚姻登記組”)負責向公眾提供出生、死亡及婚姻登記服務如下：

- (a) **生死及婚姻登記(執行)組** 負責管理和營運：
 - (i) 4間出生登記處，包括金鐘的生死登記總處(註2)，以及另外3間分別位於尖沙咀、沙田和屯門的出生登記處(註3)；
 - (ii) 3間死亡登記處，包括生死登記總處，以及另外2間分別位於灣仔和長沙灣的死亡登記處；及
 - (iii) 5間婚姻登記處，分別位於中環(即大會堂婚姻登記處和紅棉路婚姻登記處)、尖沙咀、沙田和屯門，以及位於金鐘的婚姻登記事務及紀錄辦事處；及
- (b) **生死及婚姻登記(支援)組** 負責檢視程序和法例、監督記錄管理、編制民事登記統計數字、提供出生、死亡及婚姻登記方面的行政支援、處理婚姻監禮人(見第1.9段)的委任和續期申請，以及處理禮拜場所作為舉行婚禮地點的特許申請。

註1： 入境處在1979年7月由前註冊總署接手處理民事登記工作。

註2： 生死登記總處是最主要的登記處，提供出生和死亡登記服務。

註3： 2021年3月1日，屯門區出生登記處和屯門婚姻登記處由屯門政府合署遷往屯門兆麟政府綜合大樓，在全新的入境處屯門綜合辦事處提供服務。該綜合辦事處為公眾提供一站式服務，包括人事登記、申領旅行證件、申請延長在港逗留限期，以及出生及婚姻登記服務。

證件分科的架構圖載於附錄 A。截至 2020 年 12 月 31 日，生死及婚姻登記組的編制有 193 名職員。提供出生、死亡及婚姻登記及相關民事登記服務屬於入境處“個人證件”綱領範疇（註 4）。根據入境處的管制人員報告，該綱領範疇 2019–20 年度的總修訂開支預算為 13.046 億元（註 5）。

出生登記

1.5 根據《生死登記條例》，須為所有在香港活產的嬰兒在其出生日期後 42 天內辦理出生登記。任何人如無合理辯解而沒有按規定為嬰兒辦理出生登記，即屬違法（註 6）。截至 2020 年 12 月，全港共有 4 間出生登記處（1 間在港島、1 間在九龍及 2 間在新界——見第 1.4(a)(i) 段）。根據法例，出生登記費用全免；但如在指定的 42 天屆滿後至嬰兒出生翌日起計 12 個月內補辦出生登記，會被收取訂明費用。如在嬰兒出生滿 12 個月後仍未辦理出生登記，補辦登記時除須繳付訂明費用外，還須得到生死登記官同意（即登記官同意的補辦出生登記）。2019 年，出生登記數字為 53 173 宗，其中 1 854 宗屬補辦出生登記及 5 宗屬登記官同意的補辦出生登記。

死亡登記

1.6 根據《生死登記條例》，任何人如死於自然，死者的親屬或與死者相關人士須於 24 小時內為死者辦理死亡登記；如非死於自然（例如中毒或暴力），個案會呈報至死因裁判官，死因裁判官或會進行研訊裁定死因，然後通知生死登記官辦理死亡登記。截至 2020 年 12 月，全港共有 3 間死亡登記處（2 間在港島和 1 間在九龍），提供免費登記服務（見第 1.4(a)(ii) 段）。郊區的死亡登記可在新界和離島（例如長洲和梅窩）15 間指定警署辦理。2019 年的死亡登記數字為 48 706 宗。

註 4：該綱領範疇的宗旨是：(a) 為全港合法居民簽發安全可靠的身份證，並提供所有與身份證有關的相應服務，以打擊非法入境活動及加強維持治安與法紀；(b) 辦理出生、死亡及婚姻登記手續及提供所有與這些民事登記工作有關的相應服務；(c) 審核居留權的聲請；及 (d) 為香港居民簽發旅行證件，方便他們前往世界各地。

註 5：入境處表示沒有有關生死及婚姻登記組開支的分項數字。

註 6：一經定罪，違者最高可被判罰款 2,000 元或監禁 6 個月。

婚姻登記

1.7 本港婚姻受《婚姻條例》和《婚姻制度改革條例》(第 178 章)規管。擬結婚的其中一方(註 7)須在結婚前最少 15 個整天(即在遞交通知書後起計 15 個曆日)親身或經婚姻監禮人向婚姻登記官遞交擬結婚通知書。通知書會在婚姻登記處(不包括紅棉路婚姻登記處和大會堂婚姻登記處——註 8)及金鐘的婚姻登記事務及紀錄辦事處展示最少 15 個整天。如沒有人提出反對,婚禮須在遞交通知書後 3 個月內舉行。

1.8 婚禮可於全港 5 間婚姻登記處(見第 1.4(a)(iii)段)或 272 個(截至 2020 年 7 月 10 日)特許禮拜場所(包括教堂和位於跑馬地的印度廟)其中之一舉行。此外,擬結婚雙方也可委聘婚姻監禮人在婚姻登記處或特許禮拜場所以外的任何地方為他們主持婚禮。2019 年婚姻登記(包括 2 宗補辦婚姻登記——註 9)總計 44 522 宗,其中 20 315 宗(45.6%)在婚姻登記處登記/舉行婚禮儀式,1 702 宗(3.8%)在特許禮拜場所舉行婚禮,22 505 宗(50.6%)由婚姻監禮人主持婚禮。

1.9 **婚姻監禮人計劃** 為提供靈活的證婚服務讓公眾有更多選擇,以及善用私營機構的資源提供該類服務,《婚姻條例》於 2006 年 3 月 13 日作出修訂(註 10),授權婚姻登記官委任婚姻監禮人(註 11)及容許:

- (a) 經婚姻監禮人向登記官遞交擬結婚通知書;
- (b) 婚姻登記官證明書經婚姻監禮人送交擬結婚雙方讓婚禮可以舉行;及
- (c) 婚禮在婚姻監禮人見證下在任何時間和地方舉行(但不包括婚姻登記官或副婚姻登記官的辦事處(即婚姻登記處)或《婚姻條例》下的特許禮拜場所)。

註 7: 擬結婚人士不受任何居留規定或國籍限制,但任何一方的年齡不得在 16 歲以下。

註 8: 如擬在紅棉路婚姻登記處或大會堂婚姻登記處舉行婚禮,擬結婚通知書須向婚姻登記事務及紀錄辦事處遞交。

註 9: 凡於 1971 年 10 月 7 日前在香港舉行婚禮的舊式婚姻或認可婚姻的雙方可申請補辦婚姻登記。

註 10: 根據經修訂的《婚姻條例》,婚姻登記官已發出《婚姻監禮人實務守則》,以就婚姻監禮人的專業行為提供實務指引。在該實務守則刊登憲報後,登記官在 2006 年 3 月開始邀請有意獲委任為婚姻監禮人的人士提交申請。

註 11: 根據《婚姻條例》附表 4,婚姻監禮人必須是符合附表所列條件(例如持有指定法律資格)的律師或公證人,並須完成婚姻登記官所指明為施行《婚姻條例》而籌辦的培訓。

在 2020 年 11 月 20 日，已獲委任的婚姻監禮人總計 2 277 名。在 2019 年的 44 522 宗婚姻登記中，22 505 宗 (50.6%) 由婚姻監禮人證婚 (註 12)。

1.10 **假結婚** 根據保安局在 2018 年 5 月提交立法會保安事務委員會的文件：

- (a) 政府一直關注假結婚問題 (註 13)。假結婚不但會動搖本地入境制度，而且對公共服務 (例如醫療、教育和房屋服務) 帶來不必要的負擔；及
- (b) 任何人如以虛假婚姻取得所需文件來港，或安排其他人參與假結婚，以協助其達到此目的，即屬違法。在辦理假結婚及藉假結婚申請來港的過程中，涉案人可能已觸犯串謀欺詐、向入境處職員作出虛假陳述、發假誓、作出虛假聲明及重婚等罪行，一經定罪，最高可被判監禁 14 年 (見附錄 B)。入境處於 2006 年成立專案小組，加強打擊藉假結婚或中介安排他人藉假結婚申請來港的罪行。

入境處在 2019 年調查了 644 宗懷疑假結婚個案，於同年拘捕 1 095 人，並成功檢控 71 人。

翻查出生、死亡或結婚紀錄

1.11 任何人士如持有出生／死亡登記證書的正本或副本，或上次翻查相關紀錄的結果，可申領該等證書的核證副本，否則須先申請翻查有關紀錄。有意領取結婚證書核證副本的人士，除非在獲發正本時申請索取副本，否則也須先申請翻查有關紀錄。申請有關紀錄的核證副本須繳付訂明費用。此外，任何人士也可向入境處申請簽發無結婚紀錄證明書。入境處在 2019 年發出出生、死亡或結婚證明書的核證副本總計為 194 220 份，無結婚紀錄證明書總計為 19 818 份。

服務表現匯報

1.12 根據入境處 2015 至 2019 年的管制人員報告，有關出生、死亡及婚姻登記的衡量服務表現主要準則及指標分別臚列於表一和二。

註 12：入境處表示，雖然婚姻監禮人分擔了約 51% 的證婚工作，但婚姻登記處的工作量並無相應減少，因為擬結婚通知書的展示和存檔，以及結婚證書副本與擬結婚通知書記錄的配對工作等仍屬入境處的職責。

註 13：入境處表示，假結婚就是假冒婚姻，即非本港居民以串謀欺詐、向入境處職員作出虛假陳述、發假誓或重婚等假結婚手段，取得香港的居留身份或服務。

表一

衡量服務表現的主要準則
(2015 至 2019 年)

衡量服務表現的 主要準則	目標 (%)	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
		實際 (%)				
(a) 每項申請／每宗個案的一般處理時間						
(i) 在 9 個工作天內 (註 2) 處理出生／死亡／結 婚／領養證明書 (註 1) 的核證副本申請	100	100	100	100	不適用	不適用
(ii) 在 7 個工作天內 (註 2) 處理出生／死亡／結 婚證明書的核證副本 申請	100	不適用	不適用	不適用	100	100
(iii) 在 9 個工作天內 (註 2) 處理領養證明書的核 證副本申請	100	不適用	不適用	不適用	100	100
(b) 於櫃檯辦理手續的標準處理時間						
(i) 在 30 分鐘內處理出 生／死亡／領養登記	100	99.7	99.5	99.5	99.6	99.7
(ii) 在 30 分鐘內處理擬結 婚通知書	100	99.9	99.9	99.9	99.7	99.6

資料來源：入境處的記錄

註 1：領養證明書是生死登記官根據《領養條例》(第 290 章) 保存的領養子女登記冊內任何記項的核證副本。

註 2：由 2018 年 6 月 28 日起，簽發出生／死亡／結婚證明書的衡量服務表現準則由 9 個工作天減至 7 個工作天，而在 2018 年年間，無論以 9 個工作天還是 7 個工作天為準則，有關服務均已達標。至於簽發領養證明書的衡量服務表現準則仍然是 9 個工作天。

表二

衡量服務表現的主要指標
(2015 至 2019 年)

衡量服務表現的主要指標	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
	實際				
(a) 出生／死亡／領養登記	107 718	107 130	102 879	101 916	101 939
(b) 婚姻登記 (註 1)					
(i) 處理擬結婚通知書	53 646	51 826	54 874	51 246	45 807
(ii) 證婚 (由婚姻監禮人主持的證婚)	26 219	25 292	26 307	25 713	22 505
(iii) 證婚 (不包括由婚姻監禮人主持的證婚)	25 228	24 213	24 596	23 984	22 015
(c) 已簽發的出生／死亡／結婚／領養證明書 (註 2)	172 977	173 683	175 861	188 100	214 258
(d) 委任婚姻監禮人人數	118	98	120	113	96

資料來源：入境處的記錄

註 1：入境處表示，管制人員報告的目的是匯報報告期內登記的結婚數字，故剔除了補辦登記手續的數字。

註 2：指標包括簽發無結婚紀錄證明書的數字 (見第 3.4 段)。

個案簡易處理系統

1.13 入境處的資訊及通訊科技系統對該處為公眾提供服務的必要日常運作，至關重要。個案簡易處理系統支援該處處理出生、死亡及婚姻登記的工作 (註 14)。第一代個案簡易處理系統 (第一代系統) 於 2007 至 2008 年期間分階段推行，設計使用期約為 10 年，而保養服務合約於 2019 年 2 月屆滿，其後延長 3 年至 2022 年 2 月。2018 年 5 月，立法會財務委員會 (財委會) 批准撥款 4.53 億元推行新一代個案簡易處理系統 (新一代系統)。新一代系統擬在 2021 年第四季至 2022 年第二季分階段啟用。

註 14：個案簡易處理系統也支援不同功能，例如處理簽證、許可證和旅遊通行證的申請。

審查工作

1.14 2001 年，審計署完成“出生、死亡及婚姻登記”的審計，結果載於 2001 年 10 月的《審計署署長第三十七號報告書》第 1 章。2011 年，審計署完成“入境事務處：執法科的運作”的審計，內容涵蓋入境處調查假結婚問題，結果載於 2011 年 3 月的《審計署署長第五十六號報告書》第 8 章。

1.15 審計署在 2020 年 11 月開始檢視入境處的出生、死亡及婚姻登記管理工作，集中檢視以下範疇：

- (a) 出生及死亡登記 (第 2 部分)；
- (b) 婚姻登記 (第 3 部分)；及
- (c) 推行新一代個案簡易處理系統 (第 4 部分)。

審計署在上述各方面發現有可予改善之處，並就有關問題提出多項建議。

政府的整體回應

1.16 入境事務處處長整體上同意審計署的建議。

鳴謝

1.17 審計署進行審查期間，政府鑑於 2019 冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，入境處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：出生及死亡登記

2.1 本部分探討入境處管理出生及死亡登記的工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 管理出生登記處 (第 2.2 至 2.14 段)；
- (b) 管理死亡登記處 (第 2.15 至 2.22 段)；及
- (c) 服務表現匯報 (第 2.23 至 2.25 段)。

管理出生登記處

2.2 入境處表示，父母須按《生死登記條例》為子女辦理出生登記，以免因逾期辦理有關手續而損害子女可得的醫療、教育及福利權益。在 2000 至 2019 年期間，出生登記數字由 53 720 宗輕微下跌 1% 至 53 173 宗 (見第 1.2 段圖一)。在這段期間，出生登記數字由 2004 年的 48 914 宗平穩增長至 2011 年的高位 95 387 宗，之後大幅減少 40% 至 2013 年的 57 651 宗。政府統計處 (統計處) 表示，出生登記數字急跌有多項成因 (註 15)，最主要是因為政府在 2013 年實施丈夫為非香港居民的內地孕婦在港分娩服務的零配額政策。由於政府在 2013 年實施零配額政策，配偶為非香港永久性居民的內地女性在港所生嬰兒的數目，由 2011 年的高位 35 736 名，大幅減少 99% 至 2019 年的低位 393 名 (註 16)。

需要持續檢視各出生登記處的人手調配

2.3 入境處內部會按每間出生登記處的人力資源和辦事處面積，訂定星期一至五和星期六的出生登記配額 (每天可處理個案數目)。為了監察各登記處的使用情況，入境處把各登記處的出生登記配額與其實際工作量作出比較。表三顯示在 2015 年 1 月至 2020 年 10 月期間各出生登記處的出生登記配額使用率。

註 15：其他因素包括：(a) 遲婚；(b) 女性獨身情況增加；(c) 已婚女性生育率下跌；及 (d) 離婚率上升。

註 16：統計處表示，實際上仍可能有這類嬰兒出現，例如嬰兒父親是持單程證來港而仍未成為香港永久性居民。

表三

各出生登記處的出生登記配額使用率
(2015 年 1 月至 2020 年 10 月)

登記處	出生登記 配額 (數目)		使用率 (註)					
			2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年 (截至 10 月)
			(%)					
生死登記 總處	星期一至五	55	96	95	90	86	87	84
	星期六	15	99	98	97	98	97	96
九龍 出生登記處	星期一至五	129	89	87	82	76	74	71
	星期六	50	96	96	97	96	96	94
沙田區 出生登記處	星期一至五	50	85	86	80	77	76	74
	星期六	13	96	97	95	97	97	97
屯門區 出生登記處	星期一至五	35	59	61	58	56	53	54
	星期六	10	95	95	95	97	95	93

資料來源：入境處的記錄

註：使用率 = $\frac{\text{已使用的配額}}{\text{出生登記配額}} \times 100\%$

附註：為反映正常工作情況，入境處在計算使用率時已剔除以下日子：(a) 懸掛 8 號或以上熱帶氣旋警告信號的工作天；及 (b) 政府實施在家工作特別安排的日子，包括 2020 年 1 月 29 日至 3 月 1 日、3 月 23 日至 5 月 3 日及 7 月 20 日至 9 月 6 日。

出生及死亡登記

2.4 如 2001 年進行審查工作 (見第 1.14 段) 時提及，生死登記總處和九龍出生登記處負責出生登記的職員編制在 2000 年分別為 47 人 (註 17) 和 26 人。相隔 19 年後，生死登記總處在 2019 年的職員編制減至 43 人 (註 18)，而九龍出生登記處則維持在 26 人。然而，2 間出生登記處的出生登記配額均有所減少。舉例來說，如表四所示，生死登記總處星期一至五的出生登記配額由 80 宗減少 31% 至 55 宗；而九龍出生登記處星期一至五的出生登記配額由 160 宗減少 19% 至 129 宗。在 2000 至 2019 年期間，生死登記總處和九龍出生登記處出生登記配額的使用率整體上有所增加。然而，如 2 間出生登記處的出生登記配額維持在 2000 年的水平，其相關的 2019 年配額使用率便會低於表四所示的百分比 (即下跌 14 至 27 個百分點)。

表四

2 間出生登記處出生登記配額和配額使用率的分析
(2000 和 2019 年)

登記處	出生登記配額			使用率 (註)	
		2000 年	2019 年	2000 年	2019 年
		(數目)		(%)	
生死登記總處	星期一至五	80	55	62	87
	星期六	20	15	110	97
九龍出生登記處	星期一至五	160	129	61	74
	星期六	60	50	82	96

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：使用率 = $\frac{\text{已使用的配額}}{\text{出生登記配額}} \times 100\%$

附註：如 2019 年的出生登記配額維持在 2000 年的水平，其 2019 年的使用率便會下跌 14 至 27 個百分點。

註 17：人數並不包括與生死登記總處共用辦事處的婚姻登記事務及紀錄辦事處的職員編制。

註 18：人數並不包括與生死登記總處共用辦事處的婚姻登記事務及紀錄辦事處，以及大會堂婚姻登記處轄下婚姻監禮人組的職員編制。

2.5 審計署留意到自 2000 年以來，出生登記程序不曾作出令每宗個案工作量顯著增加的重大改變。審計署曾詢問入境處，在 2000 至 2019 年期間，2 間登記處負責出生登記的職員編制只是稍為減少甚或維持不變，為何要減少出生登記配額。2021 年 3 月，入境處告知審計署：

- (a) 自政府在 2013 年實施丈夫為非香港居民的內地孕婦在港分娩服務的零配額政策後（見第 2.2 段），處方因應對登記服務的需求而檢視和減少出生登記的配額；
- (b) 除出生登記外，生死登記總處也負責登記非自然死亡個案，並須處理翻查出生、死亡和結婚紀錄及出生、死亡和結婚證明書核證副本的申請。至於九龍出生登記處，其他服務（例如處理翻查出生紀錄和出生證明書核證副本的申請）的工作量也顯著增加。因應出生登記的需求減少，九龍出生登記處自 2014 年起也提供新的一站式服務，市民可以同時辦理出生登記和申請香港特別行政區回港證。即使出生登記配額減少，九龍出生登記處亦已調配人手應付出生登記以外的其他工作。相對於 2000 年，全部 4 間出生登記處其他服務的工作量在 2000 至 2014 年期間大幅增加。其中翻查出生紀錄和翻查結婚紀錄的工作量，均在 2014 至 2019 年期間進一步增加逾 40%（見表五）；及
- (c) 處方不時檢討人手並作出適當調整。自政府實施丈夫為非香港居民的內地孕婦在港分娩服務的零配額政策後，處方已檢討九龍出生登記處的人手。

正如第 2.2 段所述，出生登記數字由 2000 年的 53 720 宗輕微下跌 1% 至 2019 年的 53 173 宗。然而，出生登記數字由 2019 年的 53 173 宗大幅減少 21% 至 2020 年的 41 958 宗，是自 1960 年代以來香港人口首次自然減少。審計署認為，入境處需要持續檢視各出生登記處出生登記工作的人手調配，並作出適當調整。

出生及死亡登記

表五

比較 4 間入境處出生登記處執行
出生登記以外職務的工作量
(2000、2014 及 2019 年)

工作類別	2000 年	2014 年	2019 年	2000 年 對比 2014 年 增加／(減少)	2014 年 對比 2019 年 增加／(減少)
	(a)	(b)	(c)	$(d) = \frac{(b)-(a)}{(a)} \times 100\%$	$(e) = \frac{(c)-(b)}{(b)} \times 100\%$
	(數目)			(%)	
登記非自然死亡個案	7 938	10 901	10 782	37	(1)
翻查出生紀錄	3 351	8 274	13 810	147	67
翻查結婚紀錄	11 450	14 490	21 109	27	46
申請無結婚紀錄證明書	27 155	31 499	32 106	16	2
申請香港特別行政區回港證(註)	不適用	13 895	12 223	不適用	(12)

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：自 2014 年起，九龍出生登記處提供新的一站式服務，市民可以同時辦理出生登記和申請香港特別行政區回港證(見第 2.5(b) 段)。

需要備存出生登記處理時間的記錄

2.6 入境處承諾於櫃檯辦理出生登記會在 30 分鐘內完成 (見第 1.12 段表一)。根據入境處的管制人員報告，在 2019 年，入境處有 99.7% 的出生／死亡／領養登記個案達到在標準時間 30 分鐘內處理的目標。然而，審計署留意到出生登記處並沒有記錄在櫃檯辦理個案的處理時間。2021 年 3 月，在回應審計署有關在沒有備存記錄下如何計算服務承諾達標數字的查詢時，入境處表示在處理出生／死亡登記時，櫃檯職員有責任密切監察每宗個案的處理時間。處理時間逾 30 分鐘的個案 (例如涉及法定聲明、決定婚生地位、海外文件及澄清逗留條件的複雜情況)，櫃檯職員會記錄原因並向副主管匯報，副主管會定期編制相關的統計資料。審計署在 2021 年 2 月 8 和 9 日分別到訪生死登記總處和九龍出生登記處進行抽樣檢查，發現下列情況：

- (a) **生死登記總處** 在 2021 年 2 月 8 日，有 6 個櫃檯運作 (包括 2 個指定的派籌櫃檯——註 19)，以提供出生登記及相關服務。審計署抽查了 32 宗個案，每宗申請平均需時 13 分鐘處理 (介乎 8 至 23 分鐘不等)，櫃檯服務的平均等候時間為 24 分鐘 (介乎 7 至 42 分鐘不等)；及
- (b) **九龍出生登記處** 在 2021 年 2 月 9 日，有 11 個櫃檯運作 (包括 2 個指定的派籌櫃檯)，以提供出生登記及相關服務。審計署抽查了 78 宗個案，每宗申請平均需時 12 分鐘處理 (介乎 5 至 23 分鐘不等)，櫃檯服務的平均等候時間為 20 分鐘 (介乎 6 至 36 分鐘不等)。

根據財經事務及庫務局的指引，管制人員應確信本身已備存適當的服務表現記錄，並在切實可行的範圍內予以核實。為提供更準確的出生登記管理資訊，入境處需要備存出生登記處理時間的記錄。

跟進逾期未辦理出生登記個案的工作有可予改善之處

2.7 **逾期未辦理出生登記的個案** 根據《生死登記條例》，每名登記官均有責任在其權力範圍內，盡一切辦法取得關於可能已出生的嬰兒的最詳盡及最準確的資料，並安排把該等資料登記。2015 年 4 月，一名 15 歲女童墜樓身亡，其後揭發她與妹妹均在香港出生，但父母從未為她們辦理出生登記。這宗悲劇引起公眾廣泛關注沒有出生證明書的兒童的福祉是否得到足夠保障，以及由此可能衍生的種種社會

註 19：自 2010 年 3 月起，出生登記申請只接受電話或互聯網預約。當父親或母親到達出生登記處的接待櫃檯時，入境處職員會檢查所需文件 (例如身份證) 並確認預約記錄，然後派發籌號。

問題 (例如虐兒、偷渡及人口販賣)。2015 年 8 月，申訴專員公署主動調查入境處跟進逾期未辦理出生登記個案的機制。2018 年 6 月，申訴專員公布調查報告，當中提出若干改善出生登記程序的建議 (註 20)。

2.8 跟進逾期未辦理出生登記的個案 逾期未辦理出生登記的個案由證件分科生死及婚姻登記 (執行) 組和調查分科 (見附錄 C) 一般調查組 (註 21) 負責處理，詳情如下：

- (a) **生死及婚姻登記 (執行) 組** 鑑於 2015 年 4 月發生悲劇 (見第 2.7 段)，入境處修訂了處理逾期未辦理出生登記個案的程序，以加強監察這類個案。2018 年 2 月，生死及婚姻登記 (執行) 組轄下設立專責小組，由 1 名高級入境事務主任及 1 名入境事務主任領導。根據《生死及婚姻登記組的一般指令 2018 年第 02 號》“處理逾期未辦理出生登記個案的修訂程序”，由 2018 年 3 月 1 日起，專責小組負責密切監察由嬰兒出生日期後 43 天或以上仍未辦理出生登記的個案，並會適時作出跟進，包括：
 - (i) **在嬰兒出生翌日起計 43 天**，翻查記錄 (例如父母的逗留條件、公立和私家醫院提交新生嬰兒呈報表 (註 22) 上的父母資料和地址，以及嬰兒夭折個案)、致電聯絡有關父母和發出第一封備忘通知；
 - (ii) **在發出第一封備忘通知後 3 個月**，發出第二封備忘通知，如發出第二封備忘通知後 2 星期，出生登記仍未辦妥，則考慮前往所知有關父母的地址進行家訪；及

註 20：申訴專員向入境處提出的建議包括：

- (a) 與醫院加強溝通和協調，積極探討呈報表上住址欠全的問題，找出解決方案，並提早介入未有適時替嬰兒辦理出生登記的個案；
- (b) 加強公眾教育，強調不適時辦理出生登記對子女造成的損害，以及父母可能面對的法律後果；及
- (c) 牽頭與相關部門研究如何加強及深化現時的跟進機制，包括強制性通報機制的可行性。

註 21：2015 年 5 月，入境處引入全新機制跟進逾期未辦理出生登記的個案。在新機制下，如有嬰兒在出生一段時間後仍未辦理出生登記，生死及婚姻登記 (執行) 組會將個案轉介一般調查組跟進。

註 22：為了辦理出生登記，所有公立和私家醫院均須為初生嬰兒向指定的出生登記處提交新生嬰兒呈報表。醫院會每天透過新生嬰兒呈報電子系統，向入境處遞交呈報表。

(iii) **在嬰兒出生翌日起計 6 個月**，把逾期未辦理出生登記個案轉介一般調查組，以調查有關父母可能已干犯的罪行（見下文 (b) 項）；及

(b) **一般調查組** 一般調查組會調查由生死及婚姻登記（執行）組轉介的逾期未辦理出生登記個案。截至 2020 年 12 月 31 日，一般調查組的編制有 7 名職員（由 1 名高級入境事務主任領導，另有 2 名入境事務主任及其他 4 名支援人員），負責處理逾期未辦理出生登記的個案。一般調查組收到生死及婚姻登記（執行）組轉介的個案後，會採取行動，包括：

- (i) 翻查所有相關的部門記錄以開立調查檔案；及
- (ii) 以不同調查方法追查有關父母下落，包括進行實地調查。如找到有關父母，會安排會面以收集證據。如證據充分，會擬備個案撮要供入境處檢控組考慮是否提出檢控。完成上述工作後，調查檔案會交回生死及婚姻登記（執行）組備考。

2.9 **出生統計數字** 在 2015 年 1 月至 2020 年 10 月期間，出生登記總計為 322 603 宗。如表六所示，19 300 宗（佔 322 603 宗的 6%）於嬰兒出生翌日起計 42 天後辦理，當中 733 宗（佔 19 300 宗的 4%）於嬰兒出生翌日起計 180 天後辦理。

表六

出生登記數字情況分析
(2015 年 1 月至 2020 年 10 月)

年份	嬰兒出生翌日與完成出生登記 相隔的日數			總計
	42 天內 (a)	介乎 43 至 180 天 (b)	超過 180 天 (c)	
	(數目)			(d)=(a)+(b)+(c)
2015	57 476	3 134	247	60 857
2016	57 166	3 030	175	60 371
2017	53 857	2 887	175	56 919
2018	51 925	2 329	102	54 356
2019	51 202	1 960	11	53 173
2020 (截至 10 月)	31 677	5 227 (註)	23 (註)	36 927
總計	303 303	18 567	733	322 603

19 300 (佔 322 603 宗的 6%)

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：入境處表示，該處鑑於 2019 冠狀病毒疫情，於 2020 年數度實施特別服務安排，以減低因申請人在其出生登記處聚集而傳染疾病的風險。因此，出生登記服務在 2020 年不時暫停，導致 42 天之後才辦理出生登記的個案數字較平時為高。

2.10 需要改善生死及婚姻登記 (執行) 組處理逾期未辦理出生登記個案的指引 審計署的審查發現，生死及婚姻登記 (執行) 組處理逾期未辦理出生登記個案的指引有可予改善之處。入境處表示，截至 2020 年 10 月 31 日，逾期未辦理出生登記的個案 (即在嬰兒出生日期後 43 天或以上仍未辦理出生登記) 有 150 宗。審計署對這 150 宗個案進行分析，結果發現：

- (a) 根據入境處的指引，第一封備忘通知應在嬰兒出生翌日起計 43 天向有關父母發出 (見第 2.8(a)(i) 段)。在 150 宗個案中，有 43 宗 (29%) 未向有關父母發出第一封備忘通知。其餘 107 宗已向有關父母發出第一封

備忘通知，但其中 95 宗 (佔 107 宗的 89%) 延遲了 1 至 61 天 (平均 6 天) 才發出通知；

- (b) 根據入境處的指引，該處應在發出第一封備忘通知後 3 個月，向有關父母發出第二封備忘通知 (見第 2.8(a)(ii) 段)。這類個案有 53 宗，審計署發現其中 31 宗 (58%) 並未向有關父母發出第二封備忘通知。至於已向有關父母發出第二封備忘通知的 22 宗個案中，有 16 宗 (佔 22 宗的 73%) 延遲了 1 至 55 天 (平均 21 天) 才發出通知；及
- (c) 根據入境處的指引，由嬰兒出生翌日起計 6 個月仍未辦理出生登記的個案會轉介一般調查組調查 (見第 2.8(a)(iii) 段)。截至 2020 年 12 月 15 日，在 150 宗個案中，有 110 宗已辦理出生登記。在其餘 40 宗 (150 減 110 宗) 中，有 7 宗逾期超過 6 個月，但當中有 5 宗 (佔 7 宗的 71%) 仍未轉介一般調查組。

2.11 2021 年 3 月，入境處告知審計署：

- (a) 生死及婚姻登記 (執行) 組的人員已按 2018 年生效的《生死及婚姻登記組的一般指令 2018 年第 02 號》“處理逾期未辦理出生登記個案的修訂程序” (見第 2.8(a) 段) 處理逾期未辦理出生登記的個案。有關機制在遏止蓄意延遲登記問題已證實具有成效；
- (b) 截至 2021 年 3 月 18 日，在 150 宗個案中，有 138 宗已辦理出生登記，其餘 12 宗 (150 減 138 宗) 仍有待提交所需文件以完成出生登記；及
- (c) 目前，專責小組人員必須嚴格依照指引規定的時間表發出備忘通知。審計署在第 2.10(a) 至 (c) 段找到的個案，如入境處指引 (見 (a) 項) 所述，須作彈性處理 (見附錄 D)。專責小組人員會把這些個案轉介指定的入境事務主任作出批核並決定採取其他行動，並會確保這些行動獲妥為記錄。如有個案未能如期作相關處理，專責小組人員會記錄原因。某些個案須作彈性處理的常見原因包括：
 - (i) 已預約辦理出生登記；
 - (ii) 已成功聯絡有關父母／社會福利署，並已確認延遲登記的原因；及
 - (iii) 2019 冠狀病毒疫情令服務暫停／須實施特別工作安排。

審計署發現，入境處的指引（見第 2.8(a) 段）並無公布彈性處理個案的細則。審計署認為入境處需要適當修改有關指引。

2.12 **一般調查組跟進逾期未辦理出生登記個案有可予改善之處** 審計署的審查發現，一般調查組跟進逾期未辦理出生登記個案有可予改善之處。在 2018 年 6 月至 2020 年 10 月 31 日期間，有 15 宗逾期未辦理出生登記個案被轉介一般調查組調查。截至 2020 年 12 月 31 日，其中 11 宗已完成調查，餘下 4 宗仍在調查。審計署審查了該 11 宗已完成調查的個案，結果發現：

- (a) 有 1 宗個案，一般調查組追查父母下落的跟進工作有可予改善之處。2018 年 11 月，一般調查組展開調查，通過翻查其他政府部門的記錄追蹤有關父母。在 2018 年 11 月至 2019 年 2 月期間，該組每月一次嘗試致電聯絡有關父母，而每一次都是在星期一至五撥打同一組的電話號碼。2019 年 3 月，該組進行實地調查，但仍未能找到有關父母。2019 年 12 月，入境處才截獲父母其中一人，但檢控時限已經屆滿（註 23），故該處未能提出檢控。入境處如能加強採取措施追查有關父母下落（例如在星期六／星期日／公眾假期聯絡有關父母），或可更早找到有關父母。審計署認為，入境處需要為追查逾期未辦理出生登記個案父母下落以進行會面而制訂更有效的策略；及
- (b) 入境處表示，如有個案未能在 4 個月內完成調查，會向高級入境事務主任匯報，以作備考和獲得指示。然而，審計署審查個別案件檔案後發現，有 3 宗個案的案件檔案沒有記錄在展開調查後 4 個月內向高級入境事務主任匯報調查進度的情況。2021 年 3 月，入境處告知審計署，該 3 宗個案曾於 4 個月內在高級入境事務主任和入境事務主任進行的小組會議上提出討論。在會議期間，入境事務主任曾匯報由他們負責而未完成調查個案的進度，並就一些特殊個案請示高級入境事務主任，以獲得適時的指引和指示。雖然指定的記錄冊載有請求指示的記錄，但個別案件檔案並沒有記錄相關討論的資料以便利個案管理和監察；及
- (c) 入境處有關處理逾期未辦理出生登記個案的指引並沒有就展開調查訂定目標時限。一般調查組在接獲生死及婚姻登記（執行）組轉介的 11 宗

註 23：根據《裁判官條例》（第 227 章），凡成文法則對罪行（可公訴罪行除外）並無規定作出申訴或提出告發的時效，則申訴或告發須分別於其所涉事項發生後起計的 6 個月內作出或提出。就逾期未辦理出生登記個案而言，檢控必須於完成出生登記翌日起計 6 個月內作出。在本個案中，社會福利署於 2018 年 12 月獲委任為小童的監護人並辦妥出生登記（即個案的檢控時限於 2019 年 6 月屆滿）。

個案後，平均需時約 5 天 (包括非工作天) 展開調查。為了更有效管理和監察個案，入境處宜考慮訂定展開調查的目標時限。

審計署的建議

2.13 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 持續檢視入境處各出生登記處出生登記工作的人手調配，並作出適當調整；
- (b) 備存出生登記處理時間的記錄；及
- (c) 探討措施加強跟進逾期未辦理出生登記個案，包括：
 - (i) 在有關處理逾期未辦理出生登記個案的指引中，加入彈性處理個案的細則；
 - (ii) 為追查父母下落以進行會面而制訂更有效的策略；
 - (iii) 在個別案件檔案內備存匯報未完成調查個案進度的記錄；及
 - (iv) 考慮為逾期未辦理出生登記個案訂定展開調查的目標時限。

政府的回應

2.14 入境處處長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 入境處會繼續根據各項服務的需求，不時檢討人手調配情況，並按需要予以調整；
- (b) 入境處會探討可否為擬在 2021 年第四季起分階段啟用的新一代系統引入新功能，以追蹤處理出生登記的時間；
- (c) 由於每宗逾期未辦理出生登記個案的案情有別，而且出生登記工作會受不可預知的因素 (例如 2019 冠狀病毒疫情) 所影響，鉅細無遺地列出所有處理手法並不可行。然而，入境處會增潤有關處理逾期未辦理出生登記個案的指引，在相關部分舉出一些彈性處理個案的普遍情況作為例子，供有關人員參考；

- (d) 在審計署發現的個案(見第 2.12(a) 段)中，入境處人員已盡力追查有關父母的下落。儘管如此，他們會保持警覺，為追查父母下落以進行調查而制訂全面策略；
- (e) 為反映高級入境事務主任所做的監督工作，並改善個案管理，負責處理逾期未辦理出生登記個案的個案主任，理應就調查展開後 4 個月內而仍未完成的個案，在個別案件檔案上記錄所接獲的指示和督導內容。入境處會重行傳閱相關指引，提醒個案主任在管理未完成調查個案時嚴加遵守；及
- (f) 入境處會就逾期未辦理出生登記的個案訂定展開調查的目標時限。為配合這項安排，該處會就處理逾期未辦理出生登記的個案擬訂補充指引，清楚列明應在何時展開調查。

管理死亡登記處

2.15 死亡證明書(即死亡冊記項的核證副本)是一份重要的法律文件，可作保險索償及轉移土地財產和非土地財產的業權之用。死者親屬或與死者相關人士須向入境處辦理死亡登記，才能獲發死亡證明書。死亡登記數據會用作編制死亡統計數字，以應用於醫學和健康相關的研究，並有助訂立公共衛生的目標和方針。

2.16 **對入境處死亡登記服務需求增加** 根據統計處的資料，男性和女性所有年齡組別的年齡性別死亡率均持續下降，反映隨着醫療服務日益進步，香港居民日趨長壽。老年人口(65 歲及以上)由 1988 年的 46 萬(佔總人口 8.1%)，穩步上升至 2019 年的 132 萬(佔總人口 17.6%)。在這段時間，整體死亡率及死亡人數均呈上升趨勢。因此，死亡登記數字由 2010 年的 42 705 宗增至 2019 年的 48 706 宗，升幅為 14%；而對入境處提供的其他死亡相關服務的需求亦見增加：

- (a) **簽發死亡證明書的數目** 由 2010 年的 29 438 宗增至 2019 年的 68 036 宗，升幅為 131%(註 24)；及
- (b) **翻查死亡紀錄** 由 2010 年的 6 859 宗增至 2019 年的 10 211 宗，升幅為 49%。

雖然工作量顯著增加，但港島死亡登記處和九龍死亡登記處調派至辦理死亡登記的職員人數卻沒有改變(分別是 4 和 8 人)。入境處表示，這可能導致服務的等候時

註 24：根據《生死登記條例》，任何人均可申領超過 1 份死亡證明書。

間較長，該處會監察情況，確保等候時間合理並可予接受。就此，審計署留意到處理死亡登記的時間並不包括等候時間（見第 2.23(b) 段）。

需要備存死亡登記處理時間的記錄

2.17 入境處承諾於櫃檯辦理死亡登記會在 30 分鐘內完成（見第 1.12 段表一）。與出生登記的情況（見第 2.6 段）相似，入境處沒有備存死亡登記處理時間的記錄。根據入境處的管制人員報告，在 2019 年，入境處有 99.7% 的出生／死亡／領養登記個案達到承諾目標。審計署於 2021 年 1 月 11 及 12 日分別到訪港島死亡登記處和九龍死亡登記處（註 25）進行審查，結果發現：

- (a) **港島死亡登記處** 在 2021 年 1 月 11 日有 3 個櫃檯運作，提供死亡登記及相關服務。每宗申請平均需時 12.5 分鐘處理，櫃檯服務的平均等候時間為 6 分鐘（介乎無須等候至最長須等候 29 分鐘）；及
- (b) **九龍死亡登記處** 在 2021 年 1 月 12 日有 6 個櫃檯運作（包括 1 個指定的派籌櫃檯），提供死亡登記及相關服務。審計署留意到該登記處設有電子派籌系統，記錄了派籌及叫號到櫃檯的時間。辦公時間結束後，電子派籌系統會編制輪候報告，列出派籌時間、叫號時間、每張籌的等候時間及提供服務的櫃檯編號。根據電子派籌系統編制的輪候報告，當天分別派發了 68 和 37 張單項登記和多項登記（由殯儀代理代辦）的籌。每宗申請平均需時 11 分鐘處理，而平均等候時間為 4 分鐘（介乎無須等候至最長須等候 18 分鐘）。作為比較，根據電子派籌系統編制的輪候記錄，2021 年 1 月 2 至 11 日期間的工作天，平均等候時間為 24 分鐘（介乎無須等候至最長須等候 95 分鐘）（見表七）。入境處表示，服務等候時間較長，主要是因為申請人湧現，加上入境處因應 2019 冠狀病毒疫情實施特別措施令登記處人手減少所致。

審計署留意到港島死亡登記處沒有安裝電子派籌系統。與出生登記的情況相似，為了就死亡登記提供更佳的管理資訊，入境處需要備存死亡登記處理時間的記錄。入境處並需考慮在港島死亡登記處安裝電子派籌系統可帶來的好處。

註 25：於 2015 年 1 月至 2020 年 10 月期間，99.5% 的自然死亡登記個案在港島死亡登記處和九龍死亡登記處處理。生死登記總處只於星期日及公眾假期上午 10 時至下午 12 時 30 分處理自然死亡登記。

表七

九龍死亡登記處櫃檯服務的等候時間
(2021 年 1 月 2 至 12 日)

	等候時間		
	2021 年 1 月 12 日 (審計署到訪日) (註 1) (分鐘)	2021 年 1 月 2 至 11 日 (8 個工作天) (註 2) (分鐘)	差異 (分鐘)
單項登記			
平均	4	24	20
最長	18	95	77
最短	0	0	0
多項登記			
平均	7	26	19
最長	17	65	48
最短	0	0	0
整體情況			
平均	4	24	20
最長	18	95	77
最短	0	0	0

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註 1：2021 年 1 月 12 日，有 5 個櫃檯運作提供死亡登記及相關服務。

註 2：2021 年 1 月 2 至 11 日，平均每日有 3.4 個櫃檯 (介乎 3 至 4 個) 運作，提供死亡登記及相關服務。上述 8 個工作天 (包括 2 個星期六是半天工作) 的等候時間詳載於附錄 E。

需要處理違反《生死登記條例》死亡登記時間規定的問題

2.18 根據《生死登記條例》，凡屬死於自然的個案，死者親屬或與死者相關人士須於 24 小時內 (註 26) 為死者辦理死亡登記。任何人不履行這項責任，循簡易程序定罪後，可處第 1 級罰款或監禁 6 個月。審計署分析 3 個死亡登記處 (港島死亡登記處、九龍死亡登記處及生死登記總處) 於 2015 年 1 月至 2020 年 10 月期間的死亡登記數據，結果發現在 213 770 宗自然死亡登記中，有 103 816 宗 (49%) 是在死亡日期後 3 天或以上 (最遲為 665 天) 才辦理登記手續。

2.19 2021 年 3 月，入境處在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 現行的《生死登記條例》於 1934 年訂立。值得注意的是，訂立如此短促的辦理死亡登記的時限 (即 24 小時內——見註 26)，其中一個法律意圖可能是為了確保屍體會被適當地處理，從而阻止 1930 年代的瘟疫蔓延。以現今的情況來看，時限似乎非常苛刻；
- (b) 根據實際經驗，自然死亡個案在 24 小時之後才辦理登記通常有以下原因：
 - (i) 親屬在死者去世當日未能取得死因醫學證明書；及
 - (ii) 死者親屬須一次過跟進喪禮安排及委託殯儀公司代辦死亡登記及相關事宜 (例如預訂火葬設施)；
- (c) 根據《生死登記條例》第 14 條，在死者死亡時在場或在死者死前最後患病期間照顧死者的至親；如沒有上述至親，則在死者死亡時在場或在死者死前最後患病期間照顧死者的每一個人，以及知悉死者在房屋內死亡的該房屋佔用人；如沒有這些人，則該房屋的每一名住客，以及安排埋葬死者屍體的人，均有責任登記死亡。死亡登記的責任誰屬及檢控的對象實難以確定；
- (d) 入境處致力執行所有法律要求。根據《生死登記條例》第 25 條，任何死者親屬／相關人士如無合理辯解而沒有在 24 小時內將死亡個案登記，即屬違法。為了平衡提供有效率的死亡登記服務及逾時 (即多於 24 小時) 辦理死亡登記對公共衛生的影響，該處採取人性化和實事求是的方法處理。統計數字顯示，大部分死亡個案 (約 93%) 在 7 天內登記。考慮到有關時間已包括行程所需時間 (即交通時間)、入夜後至黎明前

註 26：該 24 小時不包括行程所需時間、入夜後至黎明前的一段時間及《公眾假期條例》(第 149 章) 所界定的公眾假期。

的一段時間及公眾假期，以及取得死因醫學證明書和委託殯儀公司代辦安排所需的時間，死亡登記所需時間超過 24 小時並非不合理；及

- (e) 審計署引述在死亡日期後 665 天才作登記的個案屬單一例子。直至死亡日期後約 600 天，有關醫院通知入境處有未領取的遺體，入境處才知悉有關個案。有關醫院最終代死者辦理死亡登記。考慮到案情特殊，入境處最終批准辦理死亡登記。

入境處表示，基於上述因素，該處一直以人為本，恩恤處理死亡登記個案。

2.20 審計署得悉入境處在第 2.19 段所作的解釋，但認為《生死登記條例》下須於 24 小時內辦理自然死亡登記的規定一直未獲遵從的情況未如理想。審計署認為，入境處需要審慎檢視有何措施可處理違反《生死登記條例》中這方面規定的問題。

審計署的建議

2.21 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 備存死亡登記處理時間的記錄；
- (b) 考慮在港島死亡登記處安裝電子派籌系統可帶來的好處；及
- (c) 審慎檢視有何措施可處理違反《生死登記條例》中須於 24 小時內辦理自然死亡登記這項規定的問題。

政府的回應

2.22 入境處處長整體上同意審計署的建議，並表示入境處會：

- (a) 探討可否為擬在 2021 年第四季起分階段啟用的新一代系統引入新功能，以追蹤處理死亡登記的時間；
- (b) 探討在港島死亡登記處安裝電子派籌系統的可行性；及
- (c) 探討措施鼓勵公眾在實際可行的情況下儘快辦理死亡登記。入境處會提醒公眾留意死亡登記的法定時限，例如藉入境處網站的公告、指引和資料單張等。同時，入境處會考慮對過度延誤的可疑個案作出行動。

服務表現匯報

出生及死亡登記服務表現匯報有可予改善之處

2.23. 審計署的審查發現，出生及死亡登記服務表現匯報有下列可予改善之處：

- (a) **衡量服務表現的主要準則不包括需要翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本** 市民申請索取出生／死亡登記紀錄記項的核證副本時，須出示有關證明書的正本或影印本，又或上次翻查紀錄的結果，否則須先申請翻查出生／死亡紀錄 (見第 1.11 段)。入境處現時為簽發出生／死亡證明書的核證副本 (需要及無需翻查紀錄) 作出 2 項服務承諾 (見表八)。審計署的審查發現：
 - (i) 管制人員報告內衡量服務表現的主要準則只包括無需翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本 (即表八 (a) 項)，而不包括需要翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本 (即表八 (b) 項)；及
 - (ii) 入境處沒有備存需要翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本數字 (即表八 (b) 項)。就此，審計署留意到近年翻查出生／死亡紀錄的數字呈上升趨勢，顯示需要翻查紀錄簽發出生／死亡證明書核證副本的需求可能顯著增加。舉例來說，翻查出生紀錄的數字由 2010 年的 5 282 宗大幅上升 161% 至 2019 年的 13 810 宗，而翻查死亡紀錄的數字也由 2010 年的 6 859 宗上升 49% 至 2019 年的 10 211 宗；及

表八

有關簽發出生／死亡證明書核證副本的服務承諾

類別	簽發期限 (工作天)
(a) 簽發出生／死亡證明書的核證副本 (如無需翻查紀錄)	7
(b) 簽發出生／死亡證明書的核證副本 (如需翻查紀錄)	10

資料來源：入境處的記錄

- (b) **需要採取措施監察死亡登記的等候時間** 入境處承諾於櫃檯辦理死亡登記可在 30 分鐘內完成。然而，當中並未計算申請人等候櫃檯服務的時間 (註 27)。就此，審計署留意到入境處承諾的出入境管制站訪客清關標準時間已把等候 (排隊) 及櫃檯查核旅行證件所需的時間計算在內。入境處在 2021 年 3 月回應審計署的查詢時表示：
- (i) 鑑於死亡登記個案的性質特殊，服務會以先到先得的方式提供，全年無休，不設任何配額以解公眾燃眉之急 (例如喪禮安排)。由於無從預計每天的服務需求，難以把登記所需的等候時間列為衡量服務表現的主要準則；及
 - (ii) 殮葬商一次過為多名死者親屬代辦死亡登記的做法十分普遍，計算該類登記的等候時間的意義可能不大。

雖然把等候時間列入服務承諾未必切實可行，但審計署認為入境處需要採取措施監察死亡登記的等候時間。

註 27：等候時間是指由申請人領取印有輪候號碼的籌至到櫃檯辦理手續之間相隔的時間。

審計署的建議

2.24 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 考慮把需要翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本列為管制人員報告衡量服務表現的主要準則之一；及
- (b) 採取措施監察死亡登記的等候時間。

政府的回應

2.25 入境處處長同意審計署的建議，並表示入境處會考慮：

- (a) 在管制人員報告內包括需要翻查紀錄簽發的出生／死亡證明書核證副本；及
- (b) 藉派發印有預計服務時間的籌予公眾以提高入境處服務水平的可行性。

第 3 部分：婚姻登記

3.1 本部分探討入境處的婚姻登記工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 管理婚姻登記處 (第 3.2 至 3.7 段)；
- (b) 婚姻監禮人計劃 (第 3.8 至 3.15 段)；及
- (c) 假結婚 (第 3.16 至 3.33 段)。

管理婚姻登記處

3.2 **對入境處婚姻相關服務需求改變** 2019 年，婚姻登記總計 44 522 宗，較 2010 年的 52 626 宗減少 15%。其中在入境處轄下婚姻登記處舉行證婚的數目，由 2010 年 25 919 宗減至 2019 年 20 313 宗，減幅為 22%。對其他婚姻相關服務的需求也改變如下：

- (a) 處理擬結婚通知書的數目，由 2010 年 54 661 宗減至 2019 年 45 807 宗，減幅為 16%；
- (b) 翻查結婚紀錄的數目，由 2010 年 13 045 宗增至 2019 年 21 109 宗，增幅為 62%；
- (c) 簽發結婚證明書核證副本的數目，由 2010 年 14 383 宗增至 2019 年 22 885 宗，增幅為 59%；
- (d) 翻查無結婚紀錄的數目，由 2010 年 25 040 宗增至 2019 年 32 106 宗，增幅為 28%；及
- (e) 簽發無結婚紀錄證明書 (見第 1.11 段) 的數目，由 2010 年 13 850 宗增至 2019 年 19 818 宗，增幅為 43%。

需要考慮增加星期六的婚禮名額

3.3 **入境處各婚姻登記處的使用率** 入境處為轄下每間婚姻登記處設定了內部婚禮名額。星期一至五、星期六和星期日的名額均會按各登記處的可用人手、辦事

處面積 (例如禮堂數目——註 28) 及受歡迎程度等因素而定。審計署檢視了 2015 年 1 月至 2020 年 10 月期間各婚姻登記處的使用情況 (見表九)，結果發現：

- (a) 5 間婚姻登記處星期一至五的使用率 (17% 至 75%) 均低於星期六的使用率 (55% 至 98%)；及
- (b) 在 5 間婚姻登記處中，只有 1 間 (即大會堂婚姻登記處) 在星期六上午和下午均提供服務 (見表十)。

入境處於 2021 年 3 月表示，如縮短各婚姻登記處在平日的服務時間，難免會嚴重影響其他服務 (例如接受遞交擬結婚通知書、處理翻查結婚紀錄及無結婚紀錄證明書的申請)。可是，審計署認為，為加強公共服務，入境處應考慮可否在佳節和吉日的星期六，增加紅棉路婚姻登記處、尖沙咀婚姻登記處、沙田婚姻登記處及屯門婚姻登記處的婚禮名額。此外，入境處應考慮讓尖沙咀婚姻登記處和沙田婚姻登記處在這些日子開放其兩個禮堂。

註 28：尖沙咀婚姻登記處和沙田婚姻登記處各設有兩個禮堂，另外 3 間婚姻登記處則各有 1 個禮堂。

婚姻登記

表九

各婚姻登記處的使用情況
(2015 年 1 月至 2020 年 10 月)

登記處	職員 人數	婚禮名額 (數目)		使用率 (註 1)					
				2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年 (截至 10 月) (註 2)
				(%)					
大會堂 婚姻 登記處	5	星期一至五	23	41	41	45	41	36	17
		星期六	23	75	70	74	72	71	55
		星期日	23	34	30	37	39	24	20
紅棉路 婚姻 登記處	3	星期一至五	23	41	44	40	42	46	26
		星期六	10	90	88	83	91	89	74
		星期日	23	48	42	47	50	44	34
尖沙咀 婚姻 登記處	16	星期一至五	42	51	48	50	49	46	25
		星期六	10	89	91	91	93	98	75
		星期日	46	44	37	40	43	31	28
沙田 婚姻 登記處	13	星期一至五	30	75	71	70	66	62	26
		星期六	10	92	94	93	92	88	73
		星期日	46	40	40	44	40	29	17
屯門 婚姻 登記處 (註 3)	10 (註 4)	星期一至五	14	62	63	62	60	50	27
		星期六	5	92	94	94	90	89	74

資料來源：入境處的記錄

註 1：使用率 = $\frac{\text{已用名額}}{\text{婚禮名額}} \times 100\%$

註 2：入境處表示，各婚姻登記處的使用情況因 2019 冠狀病毒疫情而大受影響。

註 3：星期日不設證婚服務。

註 4：該婚姻登記處職員也需提供出生登記及相關服務。

附註：為反映正常工作情況，入境處在計算使用率時已剔除以下日子：(a) 懸掛 8 號或以上熱帶氣旋警告信號的工作天；及 (b) 2020 年 1 月 29 日至 2 月 2 日政府實施僱員在家工作特別安排的日子。

表十

5 間婚姻登記處在星期六的預約時段及婚禮名額
(2015 年 1 月至 2020 年 10 月)

登記處	預約時段	婚禮名額	禮堂
		(數目)	
大會堂婚姻登記處	上午 9:30 至下午 12:30 下午 2:15 至 4:30	23	1
紅棉路婚姻登記處	上午 9:15 至 11:30	10	1
尖沙咀婚姻登記處	上午 9:15 至 11:30	10	2 (註)
沙田婚姻登記處	上午 9:15 至 11:30	10	2 (註)
屯門婚姻登記處	上午 9:45 至 11:00	5	1

資料來源：入境處的記錄

註：尖沙咀婚姻登記處和沙田婚姻登記處逢星期六只開放兩個禮堂的其中一個。

附註：入境處表示，婚姻登記處除提供婚禮服務外，亦提供多項婚姻相關服務 (例如翻查結婚紀錄)。

服務表現匯報有可予改善之處

3.4 近年香港與內地居民締結跨境婚姻的數目不少 (註 29)，可循以下途徑辦理：

- (a) 香港居民向入境處申請無結婚紀錄證明書 (見第 1.11 段)，然後在內地結婚；或
- (b) 內地居民以訪客身份來港，與香港居民註冊結婚。

入境處表示，香港居民如擬在內地辦理跨境婚姻手續，須在香港申請無結婚紀錄證明書，作為在香港無結婚紀錄的證明。領取無結婚紀錄證明書的申請人須填寫表格並繳付訂明的費用；如翻查結果顯示申請人在香港無結婚紀錄，無結婚紀錄證明書

註 29：根據統計處資料，在 2016 年本港約 5 萬宗婚姻登記中，結婚雙方均為香港居民的個案佔約 54.6%，香港與內地居民的跨境婚姻佔 34.7%。

婚姻登記

會在其繳付訂明的費用後簽發；如有結婚紀錄，該處會發出顯示申請人過往結婚日期的結婚紀錄函件。入境處表示，在收齊所需文件和費用後，無結婚紀錄證明書的申請一般需時 7 個工作天處理。簽發無結婚紀錄證明書的數目，會在入境處的管制人員報告“已簽發的出生／死亡／結婚／領養證明書”衡量服務表現的主要指標項下（見第 1.12 段表二 (c) 項）匯報。

3.5 入境處已訂定的服務承諾包括：(a) 翻查結婚紀錄及／或簽發結婚證明書的核證副本（在櫃檯辦理手續的標準處理時間為 10 分鐘內）；及 (b) 簽發相關紀錄的期限（7 個工作天）。然而，入境處現時未有就翻查無結婚紀錄訂定服務承諾。審計署留意到，在 2015 至 2019 年期間，翻查結婚紀錄和無結婚紀錄的數目分別達 85 360 和 163 925 宗。鑑於翻查無結婚紀錄的數字可觀，入境處應考慮為翻查無結婚紀錄訂定服務承諾。

審計署的建議

3.6 審計署建議入境事務處處長應考慮：

- (a) 可否在佳節和吉日的星期六，增加紅棉路婚姻登記處、尖沙咀婚姻登記處、沙田婚姻登記處及屯門婚姻登記處的婚禮名額；及
- (b) 為翻查無結婚紀錄訂定服務承諾。

政府的回應

3.7 入境事務處處長整體上同意審計署的建議，並表示入境處會：

- (a) 探討可否按需求主導原則，例如在佳節及／或吉日（不論平日或星期六）增加婚禮名額；及
- (b) 考慮為翻查無結婚紀錄訂定服務承諾。

婚姻監禮人計劃

3.8 政府在 2006 年引入婚姻監禮人計劃（見第 1.9 段），為擬結婚雙方提供更多選擇，包括婚禮的地點（例如酒店、商場和私人會所）、舉行時間和“主題”（例如在主題公園進行儀式），也為婚禮顧問公司、酒店集團和商場等私人機構製造

商機。計劃於 2006 年推出後，使用婚姻監禮人服務舉行婚禮的比例由 2006 年 5 月佔 3% 增至近年逾 50%。表十一顯示 2015 至 2019 年期間對證婚數字作出的分析。

表十一

證婚數字的分析
(2015 至 2019 年)

年份	證婚總數	由婚姻監禮人主持 證婚的數目
2015	51 447	26 219 (51%)
2016	49 505	25 292 (51%)
2017	50 903	26 307 (52%)
2018	49 697	25 713 (52%)
2019	44 520	22 505 (51%)

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

**需要確保入境處婚姻監禮人名單上人士
均符合《婚姻條例》所述的資格條件**

3.9 入境處在其網站發布已獲委任的婚姻監禮人名單讓公眾參考。在 2020 年 11 月 20 日，名單上有 2 277 名已獲委任的婚姻監禮人。《婚姻條例》規定婚姻監禮人必須符合的資格條件，包括該人必須是律師或公證人：

- (a) 如果該人是律師，須持有香港律師會根據《法律執業者條例》(第 159 章)發給的現行執業證書 (即該人為香港律師會持執業證書的會員)，並在為期不少於 7 年的一段期間，或合計為期不少於 7 年的多於一段期間執業為律師或受僱向其僱主提供法律服務；或
- (b) 如果該人是公證人，須持有由香港國際公證人協會發給的無條件的現行執業證書，又或憑藉《法律執業者條例》有資格以公證人身份執業。

附錄 F 顯示《婚姻條例》規定婚姻監禮人所須符合的資格條件的詳情。

3.10 根據《婚姻條例》，已獲委任的婚姻監禮人如不再符合《婚姻條例》訂明的任何條件，須在不再符合有關條件的 14 天內以書面通知登記官。按照入境處的現行做法，婚姻監禮人名單每次更新後均會轉交香港律師會和香港國際公證人協會，通常每年 4 至 5 次。入境處表示，如香港律師會和香港國際公證人協會的任何會員的執業資格有變以致不再符合擔任婚姻監禮人的資格條件，該兩個團體會通知入境處。

3.11 審計署比較了入境處的已獲委任婚姻監禮人名單，以及香港律師會和香港國際公證人協會持執業證書的會員名單 (於其網站顯示)，發現入境處名單上有 34 人並非持執業證書的律師或公證人。審計署認為，入境處需要採取措施確保婚姻監禮人名單上人士均符合《婚姻條例》所述的資格條件。

需要在《婚姻監禮人實務守則》或入境處資料單張 具體說明婚姻監禮人所須接受的培訓

3.12 根據《婚姻條例》，婚姻監禮人必須已完成登記官所指明的為施行條例而籌辦的培訓。入境處公布《婚姻監禮人實務守則》的目的是為婚姻監禮人的專業操守提供實務指引。審計署留意到：

- (a) 《婚姻監禮人實務守則》或入境處《怎樣申請成為婚姻監禮人》資料單張均無具體說明擬為準婚姻監禮人提供培訓的性質、類別和時數；及
- (b) 準婚姻監禮人會獲提供 3 小時基礎培訓 (註 30)，內容涵蓋在香港結婚涉及的程序和文件、《婚姻監禮人實務守則》，以及如何識別身份證明文件的真偽。已獲委任的婚姻監禮人在委任續期時無須出席任何培訓課程。

鑑於培訓屬婚姻監禮人計劃不可或缺的一環，可避免存在任何會導致有關婚姻在法律上無效或可使無效的錯誤，入境處應在《婚姻監禮人實務守則》或《怎樣申請成為婚姻監禮人》資料單張上具體說明婚姻監禮人所須接受的培訓。

註 30：因應 2019 冠狀病毒疫情的特別安排，2020 年的培訓課程濃縮至 1.5 小時，並減少每班人數。

需要考慮要求不活躍的婚姻監禮人出席複修課程

3.13 為確定已獲委任的婚姻監禮人是否積極參與提供相關服務，審計署分析了於2015年1月至2020年11月在入境處名單上的婚姻監禮人提供的證婚服務次數。如表十二所示，在1 756名婚姻監禮人中，有291人(17%)並不活躍，在2016年1月至2020年10月約五年期間並沒有提供任何證婚服務。入境處需要考慮在接獲不活躍的婚姻監禮人(例如在過去5年沒有提供任何證婚服務者)的委任續期申請時，要求他們出席複修課程。

表十二

婚姻監禮人提供證婚服務的分析 (2016年1月至2020年10月)

證婚次數	涉及的婚姻監禮人人數	百分比
0	291	17%
1 至 10	967	55%
11 至 50	310	17%
51 至 100	55	3%
>100	133	8%
總計	1 756	100%

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

審計署的建議

3.14 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 採取措施確保入境處婚姻監禮人名單上人士均符合《婚姻條例》所述的資格條件；
- (b) 在《婚姻監禮人實務守則》或入境處《怎樣申請成為婚姻監禮人》資料單張上具體說明婚姻監禮人所須接受的培訓；及
- (c) 考慮在接獲不活躍的婚姻監禮人的委任續期申請時，要求他們出席複修課程。

政府的回應

3.15 入境事務處處長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 實際上，入境處十分倚賴婚姻監禮人進行申報及香港律師會和香港國際公證人協會提供資料 (見第 3.10 段)，以確定婚姻監禮人的執業狀況是否有變，以致不再符合擔任婚姻監禮人的資格條件。因應審計署的建議，入境處會與上述團體探討可行措施以改善現行機制 (見第 3.10 段)；
- (b) 入境處會探討定期比對已公布的婚姻監禮人名單與香港律師會和香港國際公證人協會網站的持有效執業證書律師和公證人名單的可行性；
- (c) 會提醒婚姻監禮人按照規定，如不再符合在其獲委任或獲續期時《婚姻條例》附表 4 訂明的任何一項資格條件，須於 14 天內以書面通知登記官。有關訊息也會在入境處的網站、資料單張、指引和培訓資料等地方發布；
- (d) 入境處會把婚姻監禮人的培訓要求列入資料單張；及
- (e) 在接獲不活躍的婚姻監禮人的委任續期申請時，入境處會鼓勵他們出席複修課程，並向他們提供《婚姻監禮人指南》。入境處並會考慮分階段邀請不活躍的婚姻監禮人自願參加複修課程。

假結婚

3.16 入境處表示，內地居民或外國人藉着與香港居民假結婚獲取香港居留權的情況，在十多年前已經出現 (註 31)，近年備受公眾關注 (見第 1.10 段)。有相當多的內地居民在犯罪集團安排下與本港居民締結不誠實的婚姻，以牟取“單程通行證”(單程證——註 32) 在香港永久居留，以及／或牟取“往來港澳通行證”(雙程證) 的探親出境簽注 (註 33)，以延長留港時間，從而參與非法受僱或色情行

註 31：2008 至 2017 年在本港登記的跨境婚姻總計約 188 000 宗，佔本港整體結婚登記宗數 35%。

註 32：單程證計劃讓內地居民在內地當局根據內地法規批准下有序地來港與家人團聚。每天配額維持在 150 個。

註 33：為了更便利內地居民來港探親，由 2009 年 12 月 25 日起，內地公安局出入境管理處開始簽發有效 1 年的多程探親出境簽注。“往來港澳通行證”的持證人可憑多程探親出境簽注，在簽注有效期內多次來港，每次入境逗留不超過 90 天。

業等違法活動。入境處表示，任何人如藉假結婚取得本港居留資格，入境處會根據香港法例取消其香港身份證和居留身份。有關人士也會被遣返原居地。

3.17 處理懷疑假結婚個案的入境處人員會通過深入調查 (如家訪)，以核實涉案雙方之間婚姻的真偽。在 2019 年 6 月 17 日之前，懷疑假結婚個案的調查工作主要由入境處調查分科下專案小組的分組 (專案小組) 及調查行動組 (見附錄 C) 負責。該兩個組別的職責如下：

- (a) **專案小組** 隸屬專責調查組，負責處理執法部門、內地當局和生死及婚姻登記組轉介的懷疑假結婚個案；及
- (b) **調查行動組** 負責處理由出入境管制站、入境處居留權證明書組及其他政府部門轉介，以及公眾作出的投訴／舉報的懷疑假結婚個案。

入境處在 2019 年年初完成內部檢討後，把所有懷疑假結婚個案集中交由專案小組處理 (註 34)。為加強專案小組的人手，該小組開設了 10 個新職位 (註 35)，而調查行動組下負責處理懷疑假結婚個案的 21 個職位也重新調配至專案小組。因此，專案小組的編制在 2019 年 6 月增至 53 個職位。在 2016 年 1 月至 2020 年 10 月期間，入境處調查了 2 547 宗懷疑假結婚個案 (註 36)，拘捕 4 623 人，並成功檢控 356 人 (見附錄 B)。

3.18 審計署的審查發現，專案小組調查懷疑假結婚個案的工作 (註 37) 有可予改善之處，詳見第 3.19 至 3.31 段。

註 34：鑑於假結婚集團的犯案手法層出不窮，入境處認為把所有假結婚個案集中交由一個組別處理較為理想。此舉令調查方法得以統一，交換情報也更為有效，從而提升案件調查工作的效率和成效。

註 35：入境處表示，開設該等職位後，預料結案總數每年可提升 25%，由 1 056 宗增至 1 320 宗，這或許有助遏制懷疑假結婚積壓個案的增長。該 10 個職位包括 1 名高級入境事務主任、2 名入境事務主任、2 名總入境事務助理員、2 名高級入境事務助理員及 3 名入境事務助理員。

註 36：入境處可能為同一宗懷疑假結婚個案開立 1 個或以上的案件檔案。

註 37：2019 年，在入境處偵察到的 644 宗懷疑假結婚個案中，有 541 宗 (84%) 由專案小組處理，98 宗 (15%) 由調查行動組處理，以及 5 宗 (1%) 由入境處執法科轄下其他組別在日常工作期間遇到懷疑假結婚個案時着手處理。

需要加快處理未完結個案

3.19 **2011 年的審查工作** 根據 2011 年對入境處執法科運作進行審查的結果(見第 1.14 段)，在調查懷疑假結婚方面，未完結個案的數目由 2006 年 12 月的 72 宗增至 2010 年 6 月 30 日的 3 454 宗。審計署建議入境處應評估長遠人手需求，並採取額外措施，包括視乎情況調派額外人手以處理積壓而未完結的懷疑假結婚個案。如表十三所示，積壓個案雖然由 2011 年的 3 630 宗減至 2015 年的 2 416 宗(減幅為 33%)，但在 2016 年回升至 2 634 宗，在 2019 年進一步增至 3 240 宗。在 2019 年 6 月，入境處在專案小組下開設 10 個新職位以處理積壓個案(見第 3.17 段)。

表十三

執法科處理積壓而未完結懷疑假結婚個案的情況 (2011 至 2020 年)

年份	年初時 積壓宗數 (a)	新增 宗數 (b)	已完成 宗數 (註 1) (c)	暫且中止 調查宗數 (註 2) (d)	轉撥下年度的 積壓宗數 (註 3) (e)=(a)+(b)-(c)-(d)
2011	4 781	1 238	1 237	1 152	3 630
2012	3 630	848	1 047	316	3 115
2013	3 115	1 083	1 296	246	2 656
2014	2 656	1 349	1 075	297	2 633
2015	2 633	1 129	1 124	222	2 416
2016	2 416	1 248	902	128	2 634
2017	2 634	1 496	1 025	136	2 969
2018	2 969	1 210	1 015	134	3 030
2019	3 030	1 417	1 039	168	3 240
2020	3 240	498	780	349	2 609

資料來源：入境處的記錄

註 1：下列個案會被列作已完成個案：(a) 組別主管認為無須作進一步調查(即無須跟進的個案)；(b) 檢控證據不足；或 (c) 疑犯已被檢控和定罪或被判無罪。

註 2：如疑犯被截獲，經中止調查的個案(見第 3.22(b) 段)會被重啟調查，而案件會被視作新個案處理。

註 3：數字包括入境處檢控組接手以採取必要行動的個案。

附註：入境處表示，在 2017-18 年度突然湧入 800 多宗內地轉介個案。

審計署進一步分析專案小組處理的未完結懷疑假結婚個案的逾期情況。截至2020年12月，在2 609宗未完結懷疑假結婚個案中，2 237宗交由專案小組處理。在該2 237宗未完結個案中，審計署發現：

- (a) 2年或以下的未完結個案佔1 110宗 (49.6%)；
- (b) 2年以上至4年的未完結個案佔838宗 (37.5%)；
- (c) 4年以上至6年的未完結個案佔122宗 (5.4%)；及
- (d) 6年以上至11年的未完結個案佔167宗 (7.5%)。

3.20 入境處表示，在該2 237宗未完結個案中：

- (a) 1 501宗 (67%) 已用盡所有方法仍無法找到疑犯下落，現正等待截獲 (其中989宗個案的疑犯在香港境外)；
- (b) 84宗 (4%) 正待檢控組審核；及
- (c) 652宗 (29%) 的相關案件檔案在2019或2020年才開立。

3.21 審計署發現，入境處在2012至2015年期間採取中止調查方法 (見第3.22(b)段) 減少積壓的個案後，執法科積壓而未完結的懷疑假結婚個案由2015年的2 416宗上升至2019年的3 240宗。2020年的未完結個案由3 240宗回落至2 609宗，主要因為新增個案由2019年的1 417宗減至2020年的498宗。儘管知悉入境處已着力處理積壓而未完結的懷疑假結婚個案，審計署認為入境處需要加快處理積壓個案，並集中處理長期未完結的個案。

需要加強監督查核無須跟進和中止調查的個案

3.22 如第3.19段表十三所示，由2011至2020年，已完成的個案有10 540宗，獲准暫且中止調查而無須跟進的個案有3 148宗。入境處表示：

- (a) 如總入境事務主任 (組別主管) 認為無須作進一步調查，有關個案會被界定為已完成個案 (見表十三註1(a)項——下稱無須跟進的個案)；及
- (b) 入境處跟進2011年審查工作得出的建議 (見第3.19段) 時決定，按照某些中止調查準則 (例如已採取一切所需行動仍無法找到疑犯下落) 暫且中止跟進部分長期未完結的個案 (即中止調查的個案 (見表十三 (d) 欄))，把未完結個案的數目減少至可處理水平，從而作出有效監察。

專案小組和調查行動組的組別主管均有權決定批准把某些個案列為無須跟進和中止調查的個案。個案主任應把獲准列作該兩類個案的調查檔案轉交調查分科中央行政組（中央行政組）。

3.23 根據調查分科的指令及專責調查組的運作程序手冊（運作手冊），入境處設有突擊核查機制，要求調查分科的助理首席入境事務主任（主管）每星期突擊核查 2 宗個案。該 2 宗個案由中央行政組（在更新系統記錄後）從過去 1 星期獲准無須跟進和中止調查的個案中隨機抽選出來。然而，審計署發現，在 2019 年：

- (a) 助理首席入境事務主任全年僅突擊核查了 18 宗個案；及
- (b) 在 18 宗個案中，審計署分析了其中 6 宗。這些個案在獲准無須跟進／中止調查 3 至 100 個月（平均 60.5 個月）後，專案小組才把案件檔案送交中央行政組（以供更新系統記錄）。

3.24 2021 年 3 月，入境處告知審計署：

- (a) 由於系統所限，就更新系統記錄而言，無須跟進和中止調查的個案共用（“NF”）這個結果代碼。因此，中央行政組在抽選個案以作監督查核時無法區分這兩類個案。第 3.23 段所提及的突擊核查機制，應着眼於無須跟進的個案（因一經組別主管批核就無須跟進），以作制衡。為確保個案獲合適的批核，入境處會考慮提升系統，把無須跟進的個案和中止調查的個案加以區分，好讓將來中央行政組能從無須跟進的個案中抽選個案作監督查核；
- (b) 就中止調查的個案而言：
 - (i) 突擊核查（見第 3.23 段）會着眼於個案是否符合暫且中止調查的所有準則（見第 3.22(b) 段）；及
 - (ii) 一經截獲疑犯，入境處會為這類個案開立新的案件檔案，以重啟調查（見第 3.19 段表十三註 2）。由於運作需要，個案主任須保管中止調查個案的案件檔案（即使個案已獲組別主管批准中止調查），有待截獲疑犯。完成重新開立案件檔案的一切所需跟進工作後，所有相關檔案（包括已中止調查個案的案件檔案）才會送交中央行政組以更新系統記錄。因此，中止調查個案的案件檔案需時較長才可送抵中央行政組以更新記錄；
- (c) 有關審計署在第 3.23(b) 段的發現，如以個案主任的最後跟進行動日期（例如把有關轉介個案的調查結果通知內地當局的日期），而非組別主管

批准個案無須跟進及中止調查的日期作為計算起點，則就審計署所審查的6宗個案轉交案件檔案的時間會縮短至2至12個月不等(平均5個月)；及

- (d) 2019年獲批准無須跟進和中止調查的個案分別有19和155宗；年內突擊核查該兩類個案的次數分別為8次(佔19宗的42%)和10次(佔155宗的6%)。

審計署留意到，中止調查的個案被抽查的百份比(6%)遠低於無須跟進的個案(42%)，因為前者的案件檔案被個案主任扣起(直至工作完成)，而一直不獲轉交中央行政組以更新系統記錄，因此這些個案並不會被中央行政組抽選作突擊核查。審計署認為，入境處需要加強督導人員(即助理首席入境事務主任)查核懷疑假結婚個案的工作。為加強突擊核查中止調查的個案，審計署認為個案主任應在取得組別主管批准暫且中止調查後，把案件檔案轉交中央行政組以更新系統記錄，之後才取回該案件檔案再作跟進。

需要改善未完結個案的管理

3.25 個案管理 調查假結婚個案涉及錯綜複雜的程序(見第3.17段)。根據專案小組處理懷疑假結婚個案的程序，在接獲轉介懷疑假結婚個案後，組別主管(即總入境事務主任)會經分組主管(即高級入境事務主任)把個案分派給個案主任(即入境事務主任)處理；同時必須開立案件檔案(註38)，其後便會展開正式調查程序。入境處表示，所有個案均會盡快處理。

3.26 優先個案 在2018年8月22日所發出的調查分科指令，列明部分懷疑假結婚個案應獲優先處理，當中包括可能涉及犯罪集團的個案。如屬優先個案，個案主任獲指派後須在2星期內開立案件檔案，並立即展開調查。分組主管須密切監察個案的調查進度，每4星期向組別主管匯報進度。如未能在時限內完成調查，必須妥為記錄行動延誤的原因。根據運作手冊，個案主任如在獲派個案4個月後仍未能完成調查，須在案件檔案上記錄調查進度，並概述已採取的行動和未能結案的原因。組別主管應定期突擊核查案件檔案，例如比對檔案開立日期與個案轉介日期，以及緊急個案是否獲優先處理。定期突擊核查的結果應以記錄冊記錄。

註38：入境處表示，中央行政組會在個案主任要求下(於同日)開立案件檔案，並會為個案主任初步翻查系統記錄。

3.27 **一般個案** 如屬一般個案 (即非優先個案)，開立檔案不設時限。與優先個案的做法相似，運作手冊規定個案主任如在獲派一般個案 4 個月後仍未完成調查，須在案件檔案上記錄調查進度，並概述已採取的行動和未能結案的原因。分組主管須檢視這些未完結的個案，並向個案主任作出指示，以確保個案獲適當跟進。組別主管應定期查核這些個案，並以記錄冊記錄查核結果。

3.28 **可改善之處** 審計署選取了 10 宗個案進行審查。入境處表示，在該 10 宗個案中，只有 2 宗在 2019 年獲專案小組安排優先處理。個案主任在獲派該 2 宗個案後 2 星期內開立案件檔案，以便展開調查。在 2021 年 2 月初，入境處告知審計署，該 2 宗個案已交由檢控組採取所需行動 (註 39)。至於其餘 8 宗一般個案，調查工作已於 2019 或 2020 年完成。審計署的審查發現：

- (a) 入境處收到個案後需時 6 至 14 天 (平均 10 天) 才將之送抵個案主任 (註 40)；
- (b) 個案主任在獲指派後需時 1 至 33 天 (平均 19 天) 開立案件檔案；及
- (c) 上述 8 宗個案的個案主任在獲派個案 4 個月後均未能完成調查。據個案主任解釋，未能結案主要是因為工作繁重及需要調查較緊急的個案。

審計署認為，入境處應考慮採取與優先個案相似的做法，為懷疑假結婚的一般個案訂定目標開立案件檔案時限。

需要加強監督查核實地調查工作

3.29 **監督查核** 根據運作手冊，3 名高級入境事務主任 (即分組主管) 作為專案小組的督導人員須盡可能不時進行監督查核轄下調查小隊人員的工作，尤其是可能需要長期進行實地調查的個案，以確保跟進程序恰當。監督查核的目的是確保調查人員依照適當的程序進行調查。定期監督查核的結果應以記錄冊記錄。

3.30 審計署仔細審查了 2019 年 7 月 1 日至 12 月 29 日這 26 個星期的監督查核記錄冊，結果發現該 3 名高級入境事務主任對轄下 10 支調查小隊僅進行了 19 次監督

註 39：審計署沒有審查該等案件檔案，因為該 2 宗個案已轉交有關組別考慮採取檢控行動。

註 40：入境處表示，內地當局的轉介個案會先送抵入境處邊境聯絡主任，然後轉送居留權證明書組作初步篩選，以識別需要調查的個案。之後，個案會送交調查分科主管，最後交由組別主管分派給個案主任跟進。

查核 (即在該 26 個星期內平均每小隊僅 2 次)。此外，記錄冊沒有記錄各高級入境事務主任進行監督查核實地調查工作的時間。審計署認為，入境處需要確保其人員按照部門的指引，盡可能不時進行監督查核實地調查工作。

需要加強追查假結婚疑犯的下落

3.31 在翻查記錄後，專案小組會出動追查懷疑假結婚夫婦的下落，並視乎情況，進行訊問及搜集證據。如個案一所示，入境處需要加強追查疑犯的下落。

個案一

內地當局轉介的懷疑假結婚個案

1. 2012 年 11 月，內地當局把 1 宗懷疑假結婚 (及懷疑重婚) 個案轉介入境處調查，案件涉及 1 名屬香港居民的男子 (H) 及 2 名內地女子 (W1 和 W2)。入境處分別為 H、W1 和 W2 開立案件檔案以記錄調查行動。內地當局在 2011 年 8 月審核 W1 的單程證申請時發現，H 在 2006 年 11 月與 W1 在內地結婚，婚後不久便在 2007 年 1 月與 W2 在香港結婚。入境處發現 H 也就其擬與另 1 名屬內地居民的女子 (W3) 結婚，在 2011 年 4 月通過婚姻監禮人向入境處遞交了擬結婚通知書 (並作出自己未婚的虛假陳述——註)。H 被入境處揭發曾與 W2 在香港結婚後撤回擬結婚通知書。內地當局得知 H 曾與 W2 在香港結婚，懷疑 W1 與 H 之間的婚姻關係是否真實，並懷疑 H 重婚。該個案在 2012 年 11 月轉介專案小組調查。

2. **調查 H** 審計署發現專案小組用以追查 H 的行動並非完全有效。專案小組在 2013 年 5 度家訪 H 但不果。在 2013 年，雖然專案小組 3 次成功以電話聯絡上 H，並要求對方出席訊問，但 H 在 2 次預先安排的會面均失約，餘下 1 次則拒絕出席。於 2013 年年底，入境處把 H 的資料輸入電腦系統，倘若日後有機會截獲 H 便可作出跟進。在 2014 至 2018 年期間，個案主任定期向分組主管呈閱有關 H 的案件檔案。在 2019 年初，入境處更新個案狀況時，發現 H 已於 2019 年 1 月在本港醫院去世。

個案一（續）

3. **調查 W1 和 W2** W1 和 W2 均利用與香港居民結婚，分別自 2007 年 2 和 6 月持探親出境簽注來港（見第 3.16 段註 33）。W2 和 W1 分別在 2014 年 9 月和 2016 年 8 月被入境處截獲，並分別在 2014 年 9 月底和 2016 年 8 月底接受入境處訊問。經訊問後，由於證據不足，入境處最終決定不對 W1 和 W2 提出檢控。

審計署的意見

4. 審計署發現，個案主任曾經採取行動聯絡 H，但未能成功追查 H 的下落，進行訊問及搜集證據。審計署認為，入境處應檢討此個案，並汲取經驗，日後加強措施追查假結婚疑犯的下落。

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：根據《刑事罪行條例》（第 200 章）第 34(b) 條，任何人對於法律規定須公開及登記的關於婚姻的詳情，明知而故意作出或導致作出虛假陳述，以供載入婚姻的登記冊內，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處監禁 7 年及罰款。

審計署的建議

3.32 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 加快處理積壓的懷疑假結婚個案，並集中處理長期未完結的個案；
- (b) 加強查核懷疑假結婚個案；
- (c) 要求個案主任在取得組別主管批准暫且中止調查後，把案件檔案轉交中央行政組以更新系統記錄；
- (d) 考慮採取與優先個案相似的做法，為懷疑假結婚的一般個案訂定目標開立案件檔案時限；
- (e) 確保按入境處的指引，盡可能不時進行監督查核實地調查工作；及
- (f) 檢討審計署所審視的個案（個案一），並汲取經驗，日後加強措施追查假結婚疑犯的下落。

政府的回應

3.33 入境事務處處長同意載於第 3.32(a) 及 (d) 至 (f) 段的審計署建議，並原則上同意載於第 3.32(b) 及 (c) 段的建議，並表示入境處會：

- (a) 通過評估所需人手及採取適當措施，加快處理積壓個案以減少積壓個案宗數；
- (b) 加強查核懷疑假結婚個案；
- (c) 定期重行傳閱相關指令，提醒所有個案主任在完成一切所需的跟進行動後，須盡快把已完結個案的案件檔案送交中央行政組，以更新記錄及歸檔；
- (d) 發出為一般個案訂定目標開立檔案時限的書面指引；
- (e) 重行傳閱相關指引，以提醒及確保所有分組主管盡可能不時進行監督查核實地調查工作，並須妥為備存查訪記錄；及
- (f) 進一步檢視個案一及汲取經驗，尋求改善日後調查懷疑假結婚個案的工作。

第 4 部分：推行新一代個案簡易處理系統

4.1 本部分探討入境處推行新一代系統的工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 推行系統 (第 4.2 至 4.7 段)；
- (b) 項目監察和現金流量匯報 (第 4.8 至 4.15 段)；及
- (c) 應用創新科技 (第 4.16 至 4.18 段)

推行系統

4.2 入境處表示，第一代系統支援該處多項核心職能，包括處理出生、死亡及婚姻登記，以及處理執法和調查個案 (例如有關逾期末辦理出生登記和假結婚的個案)。該系統於 2007 至 2008 年期間分階段推行，設計使用期約為 10 年，而保養服務合約於 2019 年 2 月屆滿，其後延長 3 年至 2022 年 2 月。2018 年 3 月，立法會保安事務委員會支持向財委會提交有關推行新一代系統的撥款建議。2018 年 5 月，財委會批准撥款 4.53 億元推行新一代系統，以更換第一代系統。根據 2018 年 4 月提交財委會的撥款文件：

- (a) 第一代系統建基於 10 多年前的科技，其硬件和軟件已逐漸過時，以致進行系統保養和技術支援越見困難；
- (b) 新一代系統擬分階段推行，包括 3 個電腦系統。其中 2 個系統，即簽證自動化系統 (簽證系統)，以及協助在外港人、生死及婚姻、居留權決策支援系統 (支援系統)，預計於 2021 年第四季啟用。至於餘下的系統，即執法個案處理系統 (執法系統)，則預計於 2022 年第二季啟用；及
- (c) 新一代系統的合約擬於 2018 年第四季批出。

需要密切監察新一代系統的推行進度

4.3 2018 年 6 月，政府物流服務署就供應和安裝新一代系統，以及提供日常系統支援和保養服務 (註 41)，以公開招標的形式代表入境處採購 2 份主要合約。新一代系統由以下 2 類項目組成：

- (a) **A 類** 項目範圍涉及供應 2 個系統，即簽證系統和支援系統；及
- (b) **B 類** 項目範圍涉及供應 3 個系統，即執法系統、文件管理子系統 (執行)(下稱“執行子系統”)和文件管理子系統 (行政)(下稱“行政子系統”)。後述 2 個系統與文件管理有關，功能包括影像／文件儲存和索引及檔案管理 (註 42)。

招標於 2018 年 8 月截止時，在 2 類項目下合共接獲 8 份標書 (註 43)。經評審後，8 份標書全部符合要求。然而，由於與投標者澄清有關標書建議的事宜 (例如硬件、軟件和系統配置) 及調查針對投標者的匿名投訴需時，政府於撥款文件所載的預定日期 (即 2018 年第四季)(見第 4.2(c) 段) 後大約 1 年 (即 2019 年 11 月)，才把 2 份合約 (合約 A 和 B，分別關乎 A 和 B 類項目範圍——見表十四) 分別批給 2 名承辦商，總費用為 6.055 億元 (註 44)。根據合約 A 和 B，系統全面啟用的最長期限，分別為批出合約後的 37 和 43 個月。因此，系統啟用的限期將會是 2022 年 12 月 (合約 A) 和 2023 年 6 月 (合約 B)，遲於向財委會承諾的 2022 年第二季 (見第 4.2(b) 段)。

註 41：合約規定承辦商須提供 10 年日常系統支援和保養服務，包括 12 個月免費保用。

註 42：3 個系統 (即簽證系統、支援系統和執法系統) 會共用文件管理系統 (即執行子系統和行政子系統)，因為新一代系統所支援的服務當中，不少需要管理大量文件影像，例如申請表格和證明文件的掃描影像。

註 43：所接獲標書當中，5 份承辦 A 類系統，3 份承辦 B 類系統。

註 44：供應和安裝新一代系統的一次過開支合共 2.727 億元，由基本工程儲備基金項目撥款支付，而日常系統支援和保養服務的經常開支合共 3.328 億元，則由入境處部門撥款吸納。

表十四

新一代系統的合約推行時間表
(2019 年 11 月)

合約	項目範圍	系統	由批出合約至系統啟用的最長期限	系統啟用的限期
A	A 類	支援系統	37 個月	2022 年 12 月
		簽證系統	37 個月	2022 年 12 月
B	B 類	執行子系統	13 個月	2020 年 12 月
		行政子系統	28 個月	2022 年 3 月
		執法系統	43 個月	2023 年 6 月

資料來源：入境處的記錄

4.4 2020 年 4 月，項目督導委員會 (註 45) 通過項目管理計劃，以“分階段的方式”確保第一代系統可在其保養服務合約於 2022 年 2 月屆滿前順利過渡至新一代系統。“分階段的方式”詳述如下 (詳情見表十五)：

- (a) **第一階段** 新一代系統中，涵蓋第一代系統現有功能 (例如出生、死亡及婚姻登記) 的部分會在第一階段啟用，該階段擬於 2021 年 12 月或之前啟用；及
- (b) **第二階段** 新一代系統中，有關新功能 (例如執法系統編制管理報告和工作量統計資料) 的部分會在第二階段啟用，該階段擬於 2022 年 10 月或之前啟用。

註 45：項目督導委員會於 2018 年 8 月成立，以監察和督導新一代系統的推行。項目督導委員會由入境處副處長擔任主席，成員包括入境處各科人員、1 名政府資訊科技總監辦公室代表 (擔任資訊科技顧問) 和 1 名保安局代表。

表十五

以“分階段的方式”推行新一代系統
(2020 年 4 月)

合約	系統	預定啟用日期	
		第一階段	第二階段
A	支援系統	2021 年 12 月	2022 年 10 月
	簽證系統	2021 年 12 月	2022 年 10 月
B	執行子系統	2021 年 9 月	不適用
	行政子系統	不適用	2022 年 5 月
	執法系統	2021 年 12 月	2022 年 8 月

資料來源：入境處的記錄

4.5 表十六把新一代系統的推行進度與提交財委會的撥款文件和項目管理計劃所示的預定日期加以比較。系統分析及設計工作分 2 階段進行，預定完成日期由 2020 年第四季修訂為 2021 年 3 月。整個新一代系統的啟用時間，由撥款文件所示的 2022 年第二季修訂為 2022 年 10 月。審計署留意到，截至 2021 年 1 月，系統分析及設計工作第一階段的完成日期延遲了約 1 個月。2021 年 3 月，入境處告知審計署有關延遲：

- (a) 是由於政府在 2020 年 1 至 4 月期間實施在家工作安排，妨礙承辦商進行系統分析及設計工作所必需的實地視察和討論，以了解用戶現時業務流程所致；及
- (b) 已逐漸追回進度，其後亦能達到其他項目進度指標。

由於第一代系統於 2022 年 2 月之後便再沒有保養服務的支援，入境處需要密切監察新一代系統的推行進度，以確保整個新一代系統如期啟用（特別是新一代系統第一階段（涵蓋第一代系統現有功能的部分）須在預定完成日期即 2021 年 12 月或之前啟用）。

表十六

新一代系統的推行進度與
提交財委會的撥款文件及項目管理計劃所示預定日期的比較
(2021 年 1 月)

工作階段	預定完成日期			實際完成日期	
	提交財委會 的撥款文件	項目管理計劃下 “分階段的方式”			
		第一階段	第二階段	第一階段	第二階段
批出合約	2018 年 第四季	不適用		2019 年 11 月	
系統分析及設計	2020 年 第四季	2020 年 12 月	2021 年 3 月	2021 年 1 月	進行中
系統開發及測試	2021 年 第三季	2021 年 7 月	2022 年 5 月	進行中	進行中
用戶驗收測試	2022 年 第一季	2021 年 11 月	2022 年 8 月	未開展	未開展
系統啟用	2021 年 第四季及 2022 年 第二季 (註)	2021 年 12 月	2022 年 10 月	未開展	未開展

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：根據 2018 年 4 月提交財委會的撥款文件，簽證系統和支援系統擬於 2021 年第四季啟用，而執法系統擬於 2022 年第二季啟用 (見第 4.2(b) 段)。

審計署的建議

4.6 審計署建議入境事務處處長應密切監察新一代系統的推行進度，以確保整個新一代系統如期啟用 (特別是新一代系統第一階段 (涵蓋第一代系統現有功能的部分) 須在預定完成日期即 2021 年 12 月或之前啟用)。

政府的回應

4.7 入境事務處處長同意審計署的建議，並表示項目督導委員會和工作組（見第 4.8 段）及入境處資訊系統統籌委員會（註 46）會繼續密切監察項目進度。

項目監察和現金流量匯報

需要加強入境處對新一代系統的项目監察

4.8 根據 2011 年 7 月發出的《政府資訊科技總監辦公室通告第 2/2011 號》“加強對資訊科技項目實施監管”：(a) 對於大型、複雜和高風險的項目，政府資訊科技總監辦公室會更主動積極作出監察和提供建議；及 (b) 對於費用逾 1 億元的主要項目，政府資訊科技總監會加入項目督導委員會擔任顧問（註 47）。審計署留意到，由於第一代系統於 2022 年 2 月之後便再沒有保養服務支援，推行新一代系統項目有迫切時限，而且屬於核准項目預算逾 1 億元的主要項目。入境處表示，部門已設立 3 層項目監管架構，由項目督導委員會、工作組及項目小組監督新一代系統的推行（見圖二）。為便利項目督導委員會和工作組監察項目，項目小組會定期提交進度報告（內容包括項目狀況、主要工作和進度指標，以及下一階段的展望），向項目督導委員會和工作組匯報新一代系統的推行進度。

4.9 審計署的審查發現，自 2019 年 11 月（批出合約 A 和 B 的日期）至 2021 年 2 月，項目督導委員會和工作組並沒有定期開會（不論以實體或視像方式）以監察項目進度。在這段期間，入境處向項目督導委員會和工作組的成員提交了 5 份進度報告，以便他們監察新一代系統的项目進度（詳情見表十七）。2021 年 3 月，入境處在回應審計署有關新一代系統項目監察的查詢時表示：

- (a) 自 2019 年 11 月批出合約 A 和 B 後，項目小組一直與承辦商合力開展和規劃項目。為了遵守政府在 2019 冠狀病毒疫情期間採取的社交距離措施及僱員在家工作安排，項目小組由 2020 年 2 月起以正式電郵傳閱

註 46：作為部門的資訊科技督導委員會，入境處資訊系統統籌委員會負責制訂及檢討部門的資訊系統政策和策略、監察部門資訊系統的推行進度並作出匯報，以及就現有／開發中的資訊系統的重要事宜提出建議。入境處資訊系統統籌委員會由 1 名入境處助理處長擔任主席，成員包括入境處資訊系統部的分科主管和高級系統經理或以上職級的人員。

註 47：政府資訊科技總監可委任 1 名首長級人員，定期或在有需要時代表政府資訊科技總監辦公室參與項目督導委員會的工作。就新一代系統項目而言，政府資訊科技總監辦公室委派了助理政府資訊科技總監（項目及資源管理）以資訊科技顧問的身份加入項目督導委員會。

方式代替實體會議，向項目督導委員會和工作組成員匯報項目計劃、項目狀況，以及徵求意見和尋求通過支付合約款項（註 48）；

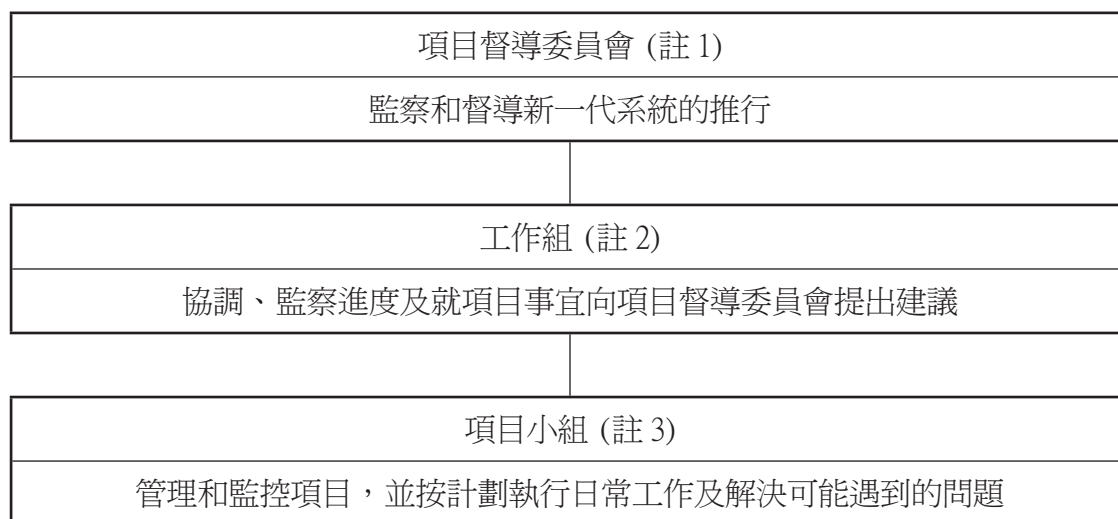
- (b) 除了提交上述的進度報告外，在 2020 年 2 月至 2021 年 1 月期間，項目小組向項目督導委員會和工作組的成員一共發出了 12 封電郵，讓他們知悉項目的最新進度，以及適時徵詢他們的意見和指示；及
- (c) 關於在 2019 冠狀病毒疫情期間採用視像會議的查詢，雖然坊間有不少常用的視像會議方案，但大部分會利用公共雲端平台，數據會上傳至可能位於香港境外的伺服器。鑑於新一代系統項目涉及機密事宜，入境處在審慎考慮機密資料的保安和保護後，決定不在 2019 冠狀病毒疫情期間採用視像會議方案召開項目督導委員會和工作組會議。

審計署認為，為了確保可及時取得入境處高層管理人員（見第 4.8 段圖二註 1 和 2）和政府資訊科技總監辦公室對項目推行的策略性指示，入境處日後需要定期召開項目督導委員會和工作組會議，以加強對新一代系統的項目監察。

註 48：項目督導委員會的其中一項職責是審視承辦商交付的成果並通過向承辦商支付費用。

圖二

入境處新一代系統的項目監管架構



資料來源：入境處的記錄

註 1：項目督導委員會由入境處副處長擔任主席，成員包括入境處各科人員、1 名政府資訊科技總監辦公室代表 (擔任資訊科技顧問) 和 1 名保安局代表。

註 2：工作組由入境處助理處長 (資訊系統) 擔任主席，成員包括入境處各科人員。

註 3：項目小組由總入境事務主任領導，成員包括入境處職員。

表十七

向項目督導委員會和工作組成員提交進度報告
(2019 年 11 月至 2021 年 2 月)

進度報告	匯報涵蓋的時期	涵蓋月份
第一份	2019 年 11 月 29 日至 2020 年 4 月 30 日	5 個月
第二份	2020 年 5 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日	2 個月
第三份	2020 年 7 月 1 日至 2020 年 8 月 31 日	2 個月
第四份	2020 年 9 月 1 日至 2020 年 10 月 31 日	2 個月
第五份	2020 年 11 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日	2 個月

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

監察和匯報未用撥款的用途

4.10 2018 年 3 月，立法會保安事務委員會支持向財委會提交有關推行新一代系統的撥款建議。2018 年 5 月 4 日，財委會批准撥款 4.53 億元推行新一代系統，以更換第一代系統（註 49）。根據分別於 2018 年 2 和 4 月提交保安事務委員會和財委會的撥款文件所述，新一代系統的項目預算為 4.53 億元。新一代系統的項目預算是按入境處顧問於 2016 年 3 月在可行性研究階段進行的市場調查（預算為 4.08 億元），以及入境處於 2018 年年初向財委會尋求撥款批准前進行的成本更訂工作（預算為 4.53 億元）而釐訂。入境處表示：

- (a) 項目預算包括一筆用於採購所有硬件、軟件及系統推行服務的預算款項。有關金額是按 2016 年 3 月在可行性研究階段進行的市場調查（預算為 3.138 億元），以及於 2018 年年初在財委會批准撥款前的成本更訂工作（預算為 3.426 億元）而釐訂。入境處擬通過招標和直接購買方式採購硬件、軟件及系統推行服務；

註 49：截至 2020 年 3 月，新一代系統項目的實際開支為 1,040 萬元。

- (b) 為確保新一代系統項目如期交付及在提交財委會的撥款文件上反映最新的投標價，入境處在 2017 年 9 月按《財務通告第 5/2016 號》“同步招標安排（適用於所有合約）”（註 50）申請在取得撥款前進行第一次招標（就合約 A 和 B 招標）。然而，在項目仍未符合採用同步招標安排的所有先決條件（例如合約規格已獲政府相關各方確定和同意）前，財委會於 2018 年 5 月初通過撥款申請。因此，處方在尋求財委會批准撥款前未能提供有關投標價的資料；及
- (c) 按 2018 年 5 月底所得的最新市場調查結果，第一次招標（就合約 A 和 B 招標）的招標前預算為 3.654 億元（註 51），較包括在提交於財委會的撥款文件中，為採購所有硬件、軟件及系統推行服務的預算款項為高（見 (a) 項）。可行性研究顧問和入境處分別根據 2016 年 3 月的可行性研究及 2018 年年初的成本更訂工作（見 (a) 項），就開支先後進行估算。由於兩者相距 2 年，所得的預算價格有出入實在難以避免。

4.11 **最終投標價低於預期** 2019 年 11 月，合約 A 和 B 獲批，以分別供應新一代系統下的 A 和 B 類系統。按兩份合約所接納的投標價，一次過的開支分別為 1.588 億元和 1.139 億元，合共 2.727 億元（見第 4.3 段註 44）。對比最新的招標前預算 3.654 億元，差額為 9,270 萬元，原因是最終投標價低於預期（3.654 億元減 2.727 億元）。根據合約 A 和 B 的投標評估報告：

- (a) 該筆一次過的開支合共 2.727 億元，較招標前預算 3.654 億元低 25% 或少 9,270 萬元，已由項目撥款吸納（見第 4.3 段註 44）；及
- (b) 高估招標前預算，是由於市場上的承辦商按市場調查階段的一般要求報價時，在估算費用之上預留了較高金額。入境處按承辦商在 2016 年 3 月的可行性研究中提供的價格計算出招標前預算，其後參考 2018 年 4 月從市場承辦商收到的最新最低報價，進一步檢視招標前預算。及至在參考提供詳細項目要求和規格的招標文件後，投標者才得以在全面和清楚了解項目要求的前提下，提交更具競爭力的投標價，結果出現最終投標價低於預期的情況。

註 50：根據 2016 年 6 月發出的《財務通告第 5/2016 號》“同步招標安排（適用於所有合約）”（在合約 A 和 B 招標時生效），局長／管制人員只要在評估風險後信納縱有風險，但招標仍利大於弊，便可在獲批撥款前進行招標。

註 51：該項市場調查在 2018 年 5 月 29 日完成，而有關的撥款文件已於 2018 年 4 月 19 日由財經事務及庫務局提交財委會。因此，入境處是參考 2016 年 3 月完成的可行性研究結果（該處及後於 2018 年年初向財委會尋求撥款批准前進行更訂），估算提交財委會撥款文件上的項目預算。

財委會批准的撥款包括一筆用於採購所有硬件、軟件及系統推行服務的預算款項，價格為 3.426 億元（見第 4.10(a) 段）。由於合約 A 和 B 的總投標價 2.727 億元低於預期，導致節省了大筆金額。

4.12 需要在向保安局和財經事務及庫務局提交最新現金流量情況的文件時審慎檢視所需的現金流量 合約 A 和 B 批出後，政府物流服務署代表入境處在 2020 年 1 月再分別向 2 名承辦商批出 2 份合約（合約 C 和 D），一次過的開支總計為 3,030 萬元，用於購買新一代系統所需的硬件和軟件。如表十八所示，截至 2021 年 3 月，新一代系統項目所需的現金流量僅為 3.722 億元，預計未用撥款餘額為 8,080 萬元。然而，審計署留意到在 2018 至 2020 年期間，入境處向保安局和財經事務及庫務局提交新一代系統項目開支預測的周年報表時，每次申報所需的現金流量均為 4.53 億元（與核准項目預算相同），且沒有未用撥款餘額。2021 年 3 月，入境處表示由於項目尚在推行階段，需要安排其他開支和採購項目，而會否有未用撥款須視乎最終的合約開支而定。審計署認為，入境處日後向保安局和財經事務及庫務局提交新一代系統最新現金流量情況的文件時，需要審慎檢視新一代系統所需的現金流量。

表十八

新一代系統項目撥款下未用撥款餘額的分析
(2021 年 3 月)

詳情	金額 (百萬元)
(a) 核准項目預算	453.0 (註)
(b) 所需現金流量	
(i) 合約 A	158.8
(ii) 合約 B	113.9
(iii) 合約 C	28.3
(iv) 合約 D	2.0
(v) 合約員工	40.7
(vi) 場地準備、通訊網絡、消耗品，以及進行私隱影響和資訊科技保安風險評估	<u>28.5</u>
扣除	372.2
(c) 預算未用撥款餘額 [(a) – (b)]	80.8

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：金額包括 4,120 萬元應急開支，以應付因不能預見的情況（例如投標價高於預期）引致的額外開支。

4.13 **匯報剩餘撥款** 財經事務及庫務局及入境處就剩餘撥款設立了一套匯報制度，詳情如下：

- (a) 2020 年 6 月，財經事務及庫務局公布最新規定，任何由財委會於 2019–20 立法會會期或以後批出，而每項核准項目預算逾 1,500 萬元並由基本工程儲備基金撥款支付的非工程項目，如合約所接受的投標價較預算合約撥款低 1,500 萬元或以上（即剩餘撥款），則 80% 剩餘撥款須由財經事務及庫務局以行政方式預留。負責項目的有關決策局／部門須在批出合約後的兩星期內通知財經事務及庫務局。雖然合約 A 和 B 的總投標價較招標前預算低 9,270 萬元（見第 4.11(a) 段），但由於財

委會批出撥款的日期是 2018 年 5 月 (2017-18 立法會會期)，有關的行政上限並不適用；及

- (b) 根據《入境處資訊系統 (發展) 科指令第 1/2019 號》“資訊及通訊科技項目的管理”，由 2020 年 8 月 17 日起，任何由財委會於 2019-20 立法會會期之前批出的非工程項目下的合約，當所接受的投標價較預算合約撥款低 1,500 萬元或以上 (即剩餘撥款) 時，須就該筆剩餘撥款向入境處資訊系統統籌委員會匯報，以便其後與財經事務及庫務局跟進。入境處表示，須按指令向入境處資訊系統統籌委員會匯報剩餘撥款的規定並不適用於因合約 A 和 B 的最終投標價低於預期而出現的剩餘撥款，因為該 2 份合約的批出日期為 2019 年 11 月，但有關指令的相關規定於 2020 年 8 月 17 日才生效。

根據《財務及會計規例》第 320 條，如管制人員有理由相信某分目項下的備付款額超逾所需，便須立即通知財經事務及庫務局局長，以便可予保留多餘的款項。鑑於預計截至 2021 年 3 月項目有 8,080 萬元的未用撥款餘額 (見第 4.12 段)，入境處需要密切監察新一代系統的項目開支，如有超逾項目所需的剩餘撥款，立即向財經事務及庫務局匯報。

審計署的建議

4.14 審計署建議入境事務處處長應：

- (a) 在日後定期召開項目督導委員會和工作組會議，以加強入境處對新一代系統的項目監察；
- (b) 在日後向保安局和財經事務及庫務局提交新一代系統最新現金流量情況的文件時，審慎檢視新一代系統所需的現金流量；及
- (c) 密切監察新一代系統的項目開支，如有超逾項目所需的剩餘撥款，立即向財經事務及庫務局匯報。

政府的回應

4.15 入境事務處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 在 2019 冠狀病毒疫情期間，除了正式的電郵傳閱外，入境處會考慮在適當情況下安排以視像會議形式召開日後的項目督導委員會和工作組會議，以代替實體會議；
- (b) 入境處會視乎項目推展及按其他採購合約的實際價格，繼續審慎檢視新一代系統所需的現金流量；及
- (c) 由於項目開支受項目督導委員會、工作組和入境處資訊系統統籌委員會密切監察，如入境處知悉有任何超出項目所需的剩餘撥款，會向財經事務及庫務局匯報。

應用創新科技

需要把“智方便”平台融入新一代系統

4.16 2018 年 5 月的財委會會議上，有議員詢問新一代系統會否兼容最新科技，例如數碼個人身份 (於 2019 年 10 月易名為“智方便”平台——註 52)，以盡量切合用戶需要和業務性質。入境處在回應時表示，設計新一代系統時會考慮最新科技發展和兼容因素。“智方便”平台已於 2020 年 12 月推出。2021 年 1 和 3 月，在回應審計署查詢時，入境處表示：

- (a) 入境處已決定在新一代系統的第一階段啟用時，採用“智方便”平台以提供電子服務。有關採用“智方便”平台的方案已納入系統分析及設計報告，而報告於 2020 年 7 月獲項目督導委員會通過。項目小組和承辦商已完成有關系統整合所需技術規格的研究，而相關的系統開發工作正在進行；及
- (b) 入境處一直有定期留意不同國家的電子服務趨勢，並計劃擴大電子服務範圍，在新一代系統下涵蓋大部分的申請和服務。

審計署認為入境處需要密切監察新一代系統採用“智方便”平台以提供電子服務的進度。

註 52：“智方便”平台是由政府資訊科技總監辦公室開發的其中一項主要基礎建設，以支援香港智慧城市的發展，目的是讓市民大眾通過一站式個人化數碼服務平台，登入和接達使用政府和商業機構的各項網上服務。政府的長遠目標是各決策局／部門支援該平台的應用，以提供更方便與創新的電子政府服務。

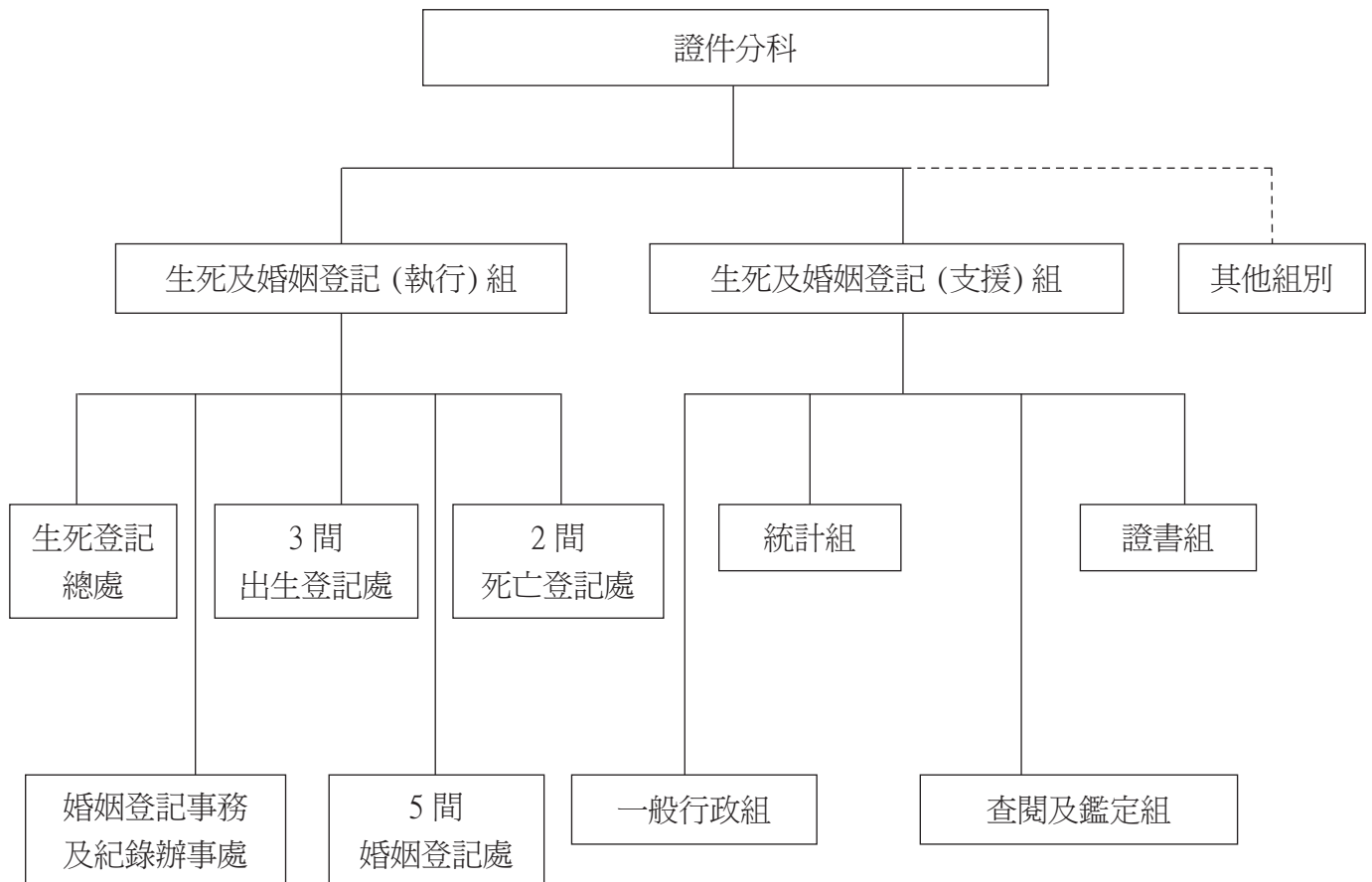
審計署的建議

4.17 審計署建議入境事務處處長應密切監察新一代系統採用“智方便”平台以提供電子服務的進度。

政府的回應

4.18 入境事務處處長同意審計署的建議，並表示項目督導委員會、工作組及項目小組會密切監察新一代系統採用“智方便”平台以提供電子服務的進度。

入境事務處：證件分科架構圖 (節錄)
(2020 年 12 月 31 日)



資料來源：入境處的記錄

與假結婚有關罪行

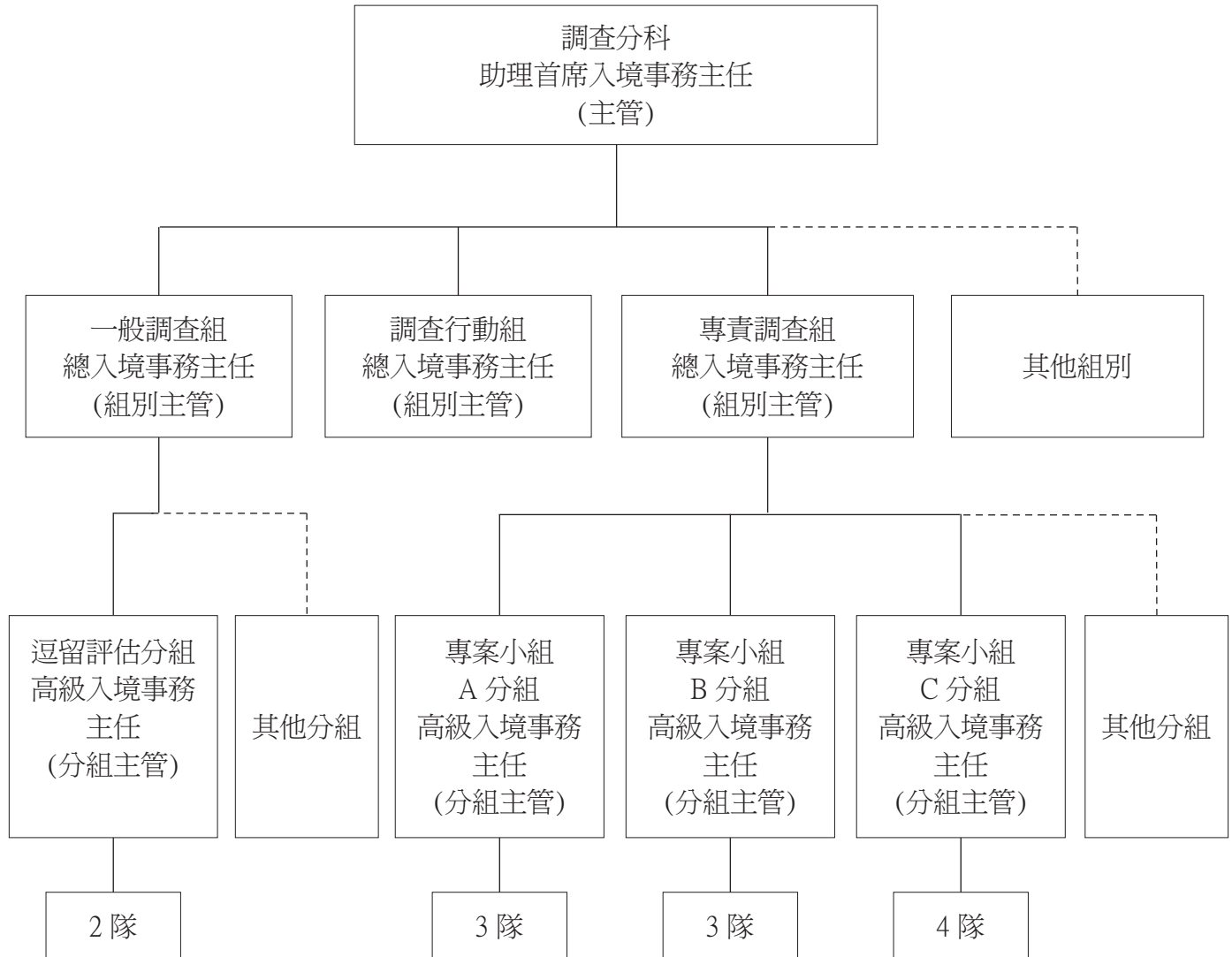
任何人如以虛假婚姻，或安排其他人士參與假結婚，以協助其取得所需文件而達至來港的目的，即屬違法。有關罪行如下：

- (a) 任何人因辦理假結婚及藉假結婚申請來港，而干犯《入境條例》(第 115 章) 第 42 條“向入境處職員作出虛假陳述”，最高可判處監禁 14 年及罰款 15 萬，協助及教唆者同罪；
- (b) 如任何人為促致達成婚姻或取得關於結婚的證明書或許可證，明知而故意作出虛假誓言或作出或簽署虛假聲明，而被控干犯《刑事罪行條例》(第 200 章) 第 34 條“有關婚姻的虛假陳述”，最高可判處監禁 7 年及罰款，協助及教唆者同罪；
- (c) 若被控干犯串謀欺詐罪，可根據《刑事罪行條例》第 159C 條及《刑事司法管轄權條例》(第 461 章) 第 2(3) 及第 4(2) 條懲處，最高可判處監禁 14 年；及
- (d) 若被控煽惑他人干犯串謀罪，可根據《刑事訴訟程序條例》(第 221 章) 第 101I 條予以懲處，最高刑罰為監禁 14 年及罰款 15 萬。另外，任何已婚的人，於原任丈夫或妻子在生之時與另一人結婚而被控《侵害人身罪條例》(第 212 章) 第 45 條“重婚”，可判處監禁 7 年。

資料來源：入境處的記錄

附錄 C
(參閱第 2.8 及 3.17 段)

入境事務處：調查分科架構圖 (節錄)
(2020 年 12 月 31 日)



資料來源：入境處的記錄

附註：調查分科隸屬入境處執法科。

附錄 D
(參閱第 2.11(c) 段)

截至 2020 年 10 月 31 日須作彈性處理的逾期未辦理出生登記個案

審計署的發現	彈性處理的原因				
	已預約 辦理／ 已辦理 出生登記	已聯絡 父母／ 社會 福利署	目標日期 為非工作 天	暫停服 務／特別 工作安排	其他
	(個案宗數)				
(a) 未發出第一封備忘通知：43 宗 (見第 2.10(a) 段)	27 (63%)	16 (37%)	不適用	不適用	不適用
(b) 已發出第一封備忘通知，但延遲 1 至 61 天不等：95 宗 (見第 2.10(a) 段)	16 (17%)	23 (24%)	40 (42%)	15 (16%)	1 (1%) (註)
(c) 未發出第二封備忘通知：31 宗 (見第 2.10(b) 段)	16 (52%)	14 (45%)	不適用	1 (3%)	不適用
(d) 已發出第二封備忘通知，但延遲 1 至 55 天不等：16 宗 (見第 2.10(b) 段)	1 (6%)	13 (81%)	不適用	2 (13%)	不適用
(e) 截至 2020 年 12 月 15 日，由嬰兒出生翌日起計逾 6 個月仍未辦理出生登記但並未轉介一般調查組：5 宗 (見第 2.10(c) 段)	不適用	5 (100%)	不適用	不適用	不適用

資料來源：入境處的記錄

註：這宗涉及母親逾期逗留的個案已轉介一般調查組，其後亦已發出第一封備忘通知。

附錄 E
(參閱第 2.17 段表七註 2)

九龍死亡登記處櫃檯服務的等候時間
(2021 年 1 月 2 至 12 日)

	2021 年 1 月								
日期 (註)	2 (星期六)	4 (星期一)	5 (星期二)	6 (星期三)	7 (星期四)	8 (星期五)	9 (星期六)	11 (星期一)	12 (星期二)
處理死亡登記和相關服務的運作櫃檯數目									
平均	4	3 至 4	3	4	3	3	4	3	5
單項登記的等候時間 (分鐘)									
平均	26	42	13	14	21	50	7	18	4
最長	51	87	38	39	57	95	17	64	18
最快	1	1	0	0	0	0	0	0	0
多項登記的等候時間 (分鐘)									
平均	33	41	17	17	18	57	1	21	7
最長	46	62	38	34	42	65	1	44	17
最快	27	2	3	0	2	48	1	6	0
整體等候時間 (分鐘)									
平均	27	42	14	15	20	51	6	18	4
最長	51	87	38	39	57	95	17	64	18
最快	1	1	0	0	0	0	0	0	0

資料來源：審計署對入境處記錄的分析

註：星期六為半天工作天。

附註：截至 2021 年 1 月，九龍死亡登記處有 8 名職員。

婚姻監禮人的資格條件

婚姻監禮人的資格條件包括：

1. 如屬：

(a) 律師：

- (i) 持有根據《法律執業者條例》(第 159 章) 第 6 條發給的現行執業證書，而除須遵從《專業進修規則》(第 159 章，附屬法例 W) 及《法律執業者 (風險管理教育) 規則》(第 159 章，附屬法例 Z) 的條件外，該執業證書是無條件的；及

- (ii) 持有香港律師會發出的證明書：

- 證明他曾執業為律師；或
- (在他作出按香港律師會理事會所決定的格式擬備的法定聲明後) 證明他曾在他的姓名列於《法律執業者條例》所指的律師登記冊上期間，受僱向其僱主提供法律服務，

為期一段不少於 7 年的期間或多於一段合計不少於 7 年的期間；
或

(b) 公證人：

- (i) 持有根據《法律執業者條例》第 40E 條發給的無條件的現行執業證書；或
- (ii) 憑藉《法律執業者條例》第 40D 條第 (2) 款而根據該條第 (1) 款有資格以公證人身份執業。

附錄 F
(續)
(參閱第 3.9 段)

2. 在緊接申請要求獲委任為婚姻監禮人或申請將婚姻監禮人的委任續期 (視何者屬適當而定) 的日期前的 3 年內：
 - (a) 不是根據《法律執業者條例》第 9B 條組成的律師紀律審裁組根據該條例第 10(2) 條所作出的有效命令所針對的人；
 - (b) 在 2005 年 6 月 30 日前不曾被根據在當時有效的《法律執業者條例》第 42 條從公證人註冊記錄冊上將姓名刪除或剔除；
 - (c) 在 2005 年 6 月 30 日前不曾被根據在當時有效的《法律執業者條例》第 42 條暫時吊銷公證人的執業資格；或
 - (d) 不是根據《法律執業者條例》第 40I 條組成的公證人紀律審裁組根據該條例第 40J (2) 條所作出的有效命令所針對的人。
3. 已完成登記官所指明的為施行《婚姻條例》而籌辦的培訓。

資料來源：《婚姻條例》