

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

摘要

(c) **跟進逾期未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未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。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日逾期未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。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(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：

摘要

- (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

摘要

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)；

摘要

- (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：

摘要

- (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

摘要

- (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項目監察 (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 4.14(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。