

第 3 章

香港特别行政区政府

政府一般收入帐目

政府总部

保安局

政府部门

入境事务处

出入境管制站的人力策划及人手编配

香港审计署
一九九九年十月十一日

声明

此简体版本只供网上阅览或下载。
如内容与繁体版本有任何差别，概以繁体版本为准。

出入境管制站的人力策划及人手编配

目 录

	段数
撮要及主要审计结果	
第 1 部分：引言	
帐目审查	1.1-1.2
管制站的出入境检查	1.3-1.4
边境管制科、机场管制科及港口管制科	1.5-1.8
出入境管制自动化系统	1.9-1.10
人手编制和旅客人数	1.11
出入境检查的服务承诺	1.12-1.13
第 2 部分：旅客人数和人手需求	
管制站旅客人数和人手编制的改变	2.1-2.3
红磡管制站的人手需求	2.4-2.10
审计署对红磡管制站人手需求的意见	2.11-2.20
审计署对红磡管制站人手需求的建议	2.21
当局的回应	2.22
机场管制站的人手需求	2.23-2.31
审计署对机场管制站人手需求的意见	2.32-2.44
审计署对机场管制站人手需求的建议	2.45
当局的回应	2.46-2.47
第 3 部分：通道督导和对旅客的深入审查	
有关通道督导和深入审查的工作	3.1-3.4
审计署的意见	3.5-3.18
审计署的建议	3.19
当局的回应	3.20
第 4 部分：长期重行调配港口管制科的人员	
重行调配港口管制科特别行动组的人员	4.1
审计署的意见	4.2-4.3
审计署的建议	4.4
当局的回应	4.5

目 录 (续)

- 附录A : 一九九九年四月一日边境管制科、机场管制科及港口管制科的人手编制
- 附录B : 1998-99 年度各管制站所处理的旅客人数
- 附录C : 一九九六年至一九九八年期间在承诺的30分钟标准等候时间内为旅客办妥出入境手续的百分率
- 附录D : 为红磡管制站增设的职位
- 附录E : 红磡管制站旅客人数及直通火车班次在估计和实际上平均每日数目的比较
- 附录F : 审计署计算红磡管制站所需的出入境检查员及通道督导主任职位的数目
- 附录G : 为机场管制站增设的职位
- 附录H : 审计署计算机场管制站所需的出入境检查员及通道督导主任职位的数目
- 附录I : 中文版从略

出入境管制站的人力策划及人手编配

撮要及主要审计结果

A. **引言** 入境事务处(入境处) 其中一项主要工作是在各出入境管制站(管制站) 执行出入境检查工作。出入境检查工作的目的包括防止不受欢迎的人物入境和阻止通缉犯离境, 并方便游客、商务访客和本港居民出入境。入境处的边境管制科、机场管制科及港口管制科分别负责香港陆、空和海三路管制站的出入境管制工作(第1.1、1.3及1.5段)。

B. 在1999 - 2000年度, 入境处在出入境管制工作上的财政拨款为10.116亿元, 占该处总拨款额的46.5%。于一九九九年四月一日, 边境管制科、机场管制科及港口管制科的人手编制分别为1 012人、824人和580人(第1.4及1.11段)。

C. **帐目审查** 审计署最近为入境处的各管制站进行了一项审查, 以研究其人力策划是否有成效及其人手编配是否有效率和有成效(第1.2段)。审查结果撮述于下文第D至J段。

D. **旅客人数和人手编制的改变** 审计署在研究各管制站旅客人数和人手编制的改变时, 注意到入境处高估了红磡管制站和机场管制站的预计旅客人数及因应的人手需求。在一九九六年至一九九八年期间, 红磡管制站和机场管制站的人手编制分别增加60%和30%, 尽管这两个管制站的旅客人数分别下降20%和13%。审计署亦注意到, 在一九九六年至一九九八年期间, 罗湖管制站和落马洲管制站的人手编制分别增加4%和36%, 而这两个管制站的旅客人数分别增加38%和72%。入境处透过重行调配其他管制站的人手得以应付上述管制站旅客人数的增加(第2.1至2.3段)。

E. **红磡管制站的人手需求** 在一九九七年十二月, 九广铁路公司完成了红磡九龙车站的扩建工程。为应付预计会增加的旅客人数, 入境处在红磡管制站增设了43个职位, 该处在评估额外的人手需求时, 估计红磡管制站在一九九八年的旅客人数平均每日有9 983人次。然而, 红磡管制站在一九九八年的实际旅客人数平均每日只有3 961人次, 旅客人数被高估了152%(第2.5、2.6、2.11及2.12段)。

F. 红磡管制站的旅客人数, 由一九九三年的281万人次下降至一九九八年的145万人次, 跌幅达48%。审计署认为, 入境处在评估红磡管制站的人手需求时, 应审慎考虑当时旅客人数下降的趋势。根据审计署所作的评估, 红磡管制站所增设的43个职位当中, 有23个是过剩的职位。以1998 - 99年度的职工成本计算, 该23个职位

每年所涉及的职工成本约为 1,340 万元。入境处已将过剩的人手分阶段地重行调配到罗湖管制站，以应付该管制站繁重的工作(第2.7、2.14 及2.18 段)。

G. 机场管制站的人手需求 一九九八年七月，香港国际机场由启德迁往赤鱲角。为应付预期在新机场激增的旅客人数和管理为旅客办理出入境手续所扩充的地方，机场管制站共增设了184 个职位。入境处在评估额外的人手需求时，估计机场管制站的旅客人数在1998-99年度为2 667万人次。然而，新机场在该年度的实际旅客人数只有2 061 万人次。旅客人数被高估了29.4% (第2.23 、2.27 及2.32 段)。

H. 审计署认为，入境处若曾审慎考虑到来港的访客人数已显著减少，以及一九七七年下半年所发生的亚洲金融风暴所造成的影响，该处应可避免高估机场管制站访客的人数及因应的人手需求。根据审计署所作的评估，机场管制站增设的184 个职位当中，有130个是过剩的职位。以1998-99年度的职工成本计算，该130个职位每年所涉及的职工成本约为6,640万元。入境处已重行调配过剩的人手，以履行该处为机场管制站新订定的服务承诺(即为92%的旅客在15分钟内办妥出入境手续) 及支援其他办事处或管制站等工作(第2.29 、2.35 及2.38 段)。

I. 通道督导和对旅客的深入审查 负责在检查柜枱为旅客办理出入境手续的出入境检查员(属入境事务助理员职系)，是由通道督导主任(属入境事务主任职系) 所监督。通道督导主任的职责主要包括在检查柜枱后面执行通道督导和实地监督工作，以及须离开检查柜枱，对有问题的旅客进行深入审查。现时通道督导主任的人员比率，是一名通道督导主任对六名出入境检查员。在运作时间内，负责在检查柜枱后面监督出入境检查员的通道督导主任实际人数变动庞大，这是由于大量通道督导主任须执行深入审查工作。审计署认为，通道督导主任人数上的变动，会损害他们执行通道督导和实地监督工作的成效(第3.2 至3.4 段及3.18 段)。

J. 长期重行调配港口管制科的人员 港口管制科辖下的特别行动组在一九八四年一月成立，负责检查抵港的越南难民及为他们办理入境手续、搜查船只和提供其他行动方面的支援。审计署察觉到自一九九四年下半年以来，特别行动组的98名人员当中，有81名已被重行调配到入境处其他科别超过四年。审计署认为入境处必须研究原本为特别行动组开设的职位是否仍需保留(第4.1 至4.3 段)。

K. 审计署的建议 审计署提出以下主要建议，指入境处处长应：

- (a) 根据最近期的旅客人数及直通火车服务新安排的班次，审慎评估红磡管制站的实际人手需求(第2.21 段第一及第二段)；
- (b) 根据最近期的旅客 / 游客统计数字，以及就旅客等候时间订定的新服务承诺，审慎地评估机场管制站实际的人手需求(第2.45 段第三段)；

- (c) 在旅客人数和经济状况的变化难以预测时，并涉及须增设大量职位的情况下，考虑逐步地，而非一并地，开设有关职位(第2.45段第二分段)；
- (d) 重新界定通道督导主任的职责，让他们只须执行通道督导和实地监督工作，并委派通道督导主任以外的职位执行深入审查工作(第3.19(a) 及(b)段)；
- (e) 与保安局共同厘定通道督导和实地监督工作所需的适当人员比率，以及深入审查工作的人手需求(第3.19(c) 段)；
- (f) 检讨特别行动组的运作，并重新评估该组的人手需求(第4.4 段第一及第二分段)；及
- (g) 把过剩的人手暂时重行调配到其他需要额外人手的管制站或办事处。倘若有关重行调配的安排属长期性质，则应删除过剩的职位，并就其他管制站或办事处所需增设的职位提出充分理据(第2.21段第三分段、第2.45段第四分段及第4.4段第三分段)。

L. **当局的回应** 入境处处长同意审计署提出的大部分建议。

第 1 部分：引言

帐目审查

1.1 入境事务处(入境处) 负责以下两类主要工作：

- 为经由海、陆、空三路进出香港的旅客提供方便和作出管制；及
- 为本港居民办理有关证件(包括处理与中国的国籍法有关的申请及根据《基本法》所提出的居留权申请)、签发身分证和旅行证件，以及办理出生、死亡和婚姻登记的事宜。

1.2 审计署最近就入境处在管制和方便旅客经由海、陆、空三路进出香港的工作进行了一项审查，这帐目审查的目的是研究入境处：

- 为各出入境管制站(管制站)所作出的人力策划是否有成效；及
- 为各管制站所作出的人手编配是否有效率和有成效。

管制站的出入境检查

1.3 经由海、陆、空进出香港的每一位旅客，在出入境时必须接受入境处的检查。在管制站进行出入境检查的目的为：

- 管制合法的入境事宜；
- 防止不受欢迎的人物入境和阻止通缉犯离境；
- 方便游客、商务访客和本港居民出入境；及
- 办理往返内地过境车辆的出入境手续。

1.4 在1999 - 2000年度，入境处在出入境管制工作上的财政拨款为10.116亿元，占该处总拨款额 21.761 亿元的 46.5%。

边境管制科、机场管制科及港口管制科

1.5 入境处的边境管制科、机场管制科及港口管制科分别负责香港陆、空和海三路管制站的出入境管制工作。

1.6 边境管制科负责香港与内地边界的出入境管制。五个边境管制站分别设于罗湖、红磡、落马洲、文锦渡及沙头角。罗湖管制站负责处理使用九广铁路的旅客的出入境检查工作。红磡管制站为乘搭直通火车往来香港与内地的旅客办理出入境检查手续。设于

落马洲、文锦渡及沙头角的三个陆路管制站则处理乘搭旅游车和私家车往返内地的旅客及其他车辆的出入境检查事宜。

1.7 机场管制科负责处理经赤鱲角香港国际机场出入境的旅客的检查工作。

1.8 港口管制科为经海路出入境的旅客进行出入境检查。该科管理负责检查往来澳门和内地旅客的港澳客轮码头管制站和中国客运码头管制站(注1)。

出入境管制自动化系统

1.9 在九十年代初期，入境处采用资讯科技和办公室自动化设备更新其大部分的工序。该处并设立通讯网络，连系所有出入境办事处和管制站。现时，一切有关出入境检查、签发旅行证件和身分证、出生、死亡及婚姻登记的工作都已电脑化。

1.10 入境处各管制站自一九九五年九月起，采用了出入境管制自动化系统。这套系统可加快处理持香港身分证或其他电脑可读证件的旅客的检查手续，贮存旅客出入境记录的资料，以及迅速回应执法机关对罪犯及不受欢迎人物出入境记录的查询。

人手编制和旅客人数

1.11 于一九九九年四月一日，边境管制科、机场管制科及港口管制科的人手编制分别为1 012人、824人和580人。在1998 - 99年度，各管制科的人手编制(包括纪律部队人员和文职人员)及该年度由各管制站所处理的出入境旅客人数，分别撮述于附录 A 和附录 B。

出入境检查的服务承诺

1.12 入境处承诺为公众提供有礼貌和有效率的服务，亦同时维持有效的出入境管制。该处自一九九二年十二月首次订定其服务承诺后，每年都会公布其服务承诺。

1.13 除机场管制站外，入境处就其管制站出入境检查工作所订定的服务承诺，是为92%的旅客在30分钟的标准等候时间内办妥出入境检查手续。入境处表示，在一些节日或繁忙时段内，该处则可能无法达到上述的承诺目标。根据附录 C 的资料所示，入境处各管制站在过去三年内都能达到就出入境检查所承诺的目标。由一九九八年十月起，入境处为机场管制站订定了新的服务承诺，就是为92%的旅客在 15 分钟的标准等候时间内办妥出入境手续。自订定上述新的服务承诺以来，机场管制站一直都能够达到承诺的目标(见下文第2.39 及2.40 段)。

注 1：经港澳客轮码头管制站的旅客大部分来自或前往澳门，而来自或前往内地的旅客约占5%。经中国客运码头管制站的旅客则大部分来自或前往内地，而来自或前往澳门的旅客约占8%。

第 2 部分：旅客人数和人手需求

管制站旅客人数和人手编制的改变

2.1 入境处曾在一九九六年四月检讨过采用出入境管制自动化系统后的情况。根据检讨所得，自该处在一九九五年九月采用该自动化系统后，边境管制科得以节省 33 个职位，机场管制科节省了 60 个职位，而港口管制科则节省了 18 个职位。为了确定自采用上述自动化系统后各管制站的工作量，审计署研究了各管制站在旅客人数和人手编制方面的改变。

2.2 审计署注意到在一九九六年至一九九八年期间：

- 红磡管制站和机场管制站的人手编制分别增加60%和30%，尽管这两个管制站的旅客人数分别下降20% 和13%；
- 港澳客轮码头管制站、中国客运码头管制站及文锦渡管制站的人手编制没有改变，尽管这些管制站的旅客人数分别下降20%、14% 和20% (注2)；及
- 罗湖管制站和落马洲管制站的人手编制分别增加 4% 和 36%，而沙头角管制站的人手编制则没有改变。而这三个管制站的旅客人数却分别增加了38%、72% 和8%。入境处透过重行调配边境管制科、机场管制科及港口管制科辖下各管制站的人手得以应付上述三个管制站旅客人数的增加。

旅客人数和人手编制的变动情况见载于下文表一。

注 2： 审计署注意到，管理参议署曾在一九九八年十一月为两个港口管制站完成了一项人手检讨的报告。该报告提议删除港澳客轮码头管制站19个职位和中国客运码头管制站20个职位。直至一九九九年九月为止，入境处仍在跟进该项提议。至于文锦渡管制站，入境处评论由于内地管制站一带的交通挤塞，所以导致过境车辆速度缓慢而形成车龙，而这情况一直未见改善。因此，入境处认为文锦渡管制站的车辆检查关卡和检查柜枱所需的人手应维持现有数目。

表一

一九九六年至一九九八年期间
各管制站在旅客人数和人手编制方面的改变

管制站	旅客人数			人手编制			旅客人数的改变		人手编制的改变	
	一九九六年 (a)	一九九七年 (b)	一九九八年 (c)	一九九六年 (c)	一九九七年 (d)	一九九八年 (d)	(b)-(a) (百万人次)	(%)	(d)-(c) (人数)	(%)
边境管制科										
罗湖	47.98	56.30	66.11	476	476	497	18.13	38%	21	4%
红磡	1.81	1.55	1.45	72	115	115	(0.36)	(20%)	43	60%
落马洲	8.08	10.75	13.93	149	203	203	5.85	72%	54	36%
文锦渡	4.17	3.98	3.35	131	131	131	(0.82)	(20%)	—	—
沙头角	<u>1.72</u>	<u>1.80</u>	<u>1.86</u>	<u>54</u>	<u>54</u>	<u>54</u>	<u>0.14</u>	8%	—	—
小计	63.76	74.38	86.70	882	979	1 000	22.94	36%	118	13%
机场管制科										
机场	<u>23.48</u>	<u>21.77</u>	<u>20.49</u>	<u>633</u>	<u>642</u>	<u>826</u>	<u>(2.99)</u>	(13%)	<u>193</u>	30%
小计	23.48	21.77	20.49	633	642	826	(2.99)	(13%)	193	30%
港口管制科										
港澳客轮码头	13.31	11.10	10.71	198	198	198	(2.60)	(20%)	—	—
中国客运码头	7.40	6.92	6.39	165	165	165	(1.01)	(14%)	—	—
小计	<u>20.71</u>	<u>18.02</u>	<u>17.10</u>	<u>363</u>	<u>363</u>	<u>363</u>	<u>(3.61)</u>	(17%)	—	—
总计	<u>107.95</u>	<u>114.17</u>	<u>124.29</u>	<u>1 878</u>	<u>1 984</u>	<u>2 189</u>	<u>16.34</u>	15%	<u>311</u>	17%

资料来源：入境处的记录

注：落马洲、文锦渡及沙头角车轮管制站的旅客统计数字包括乘客和司机。

2.3 审计署研究过红磡管制站和机场管制站旅客人数下降，但其人手编制却分别增加60%和30%的理据。审计署的研究显示，入境处高估了这两个管制站的预计旅客人数及因应的人手需求(见下文第2.4至2.22段有关红磡管制站的详情，以及第2.23至2.46段有关机场管制站的详情)。

红磡管制站的人手需求

红磡管制站

2.4 红磡管制站位于红磡的九广铁路九龙车站内。该管制站的运作时间为每日上午七时十五分至晚上九时，负责处理乘搭直通火车往来内地旅客的出入境事宜。现时，每日共有八班对开的直通火车往返九龙车站与内地多个城市。

九龙车站扩建工程

2.5 在一九九七年十二月，九广铁路公司完成九龙车站的扩建工程，以加强其直通火车服务。九广铁路公司计划利用经改善后的设施，提供更多往返香港与内地的直通火车班次。

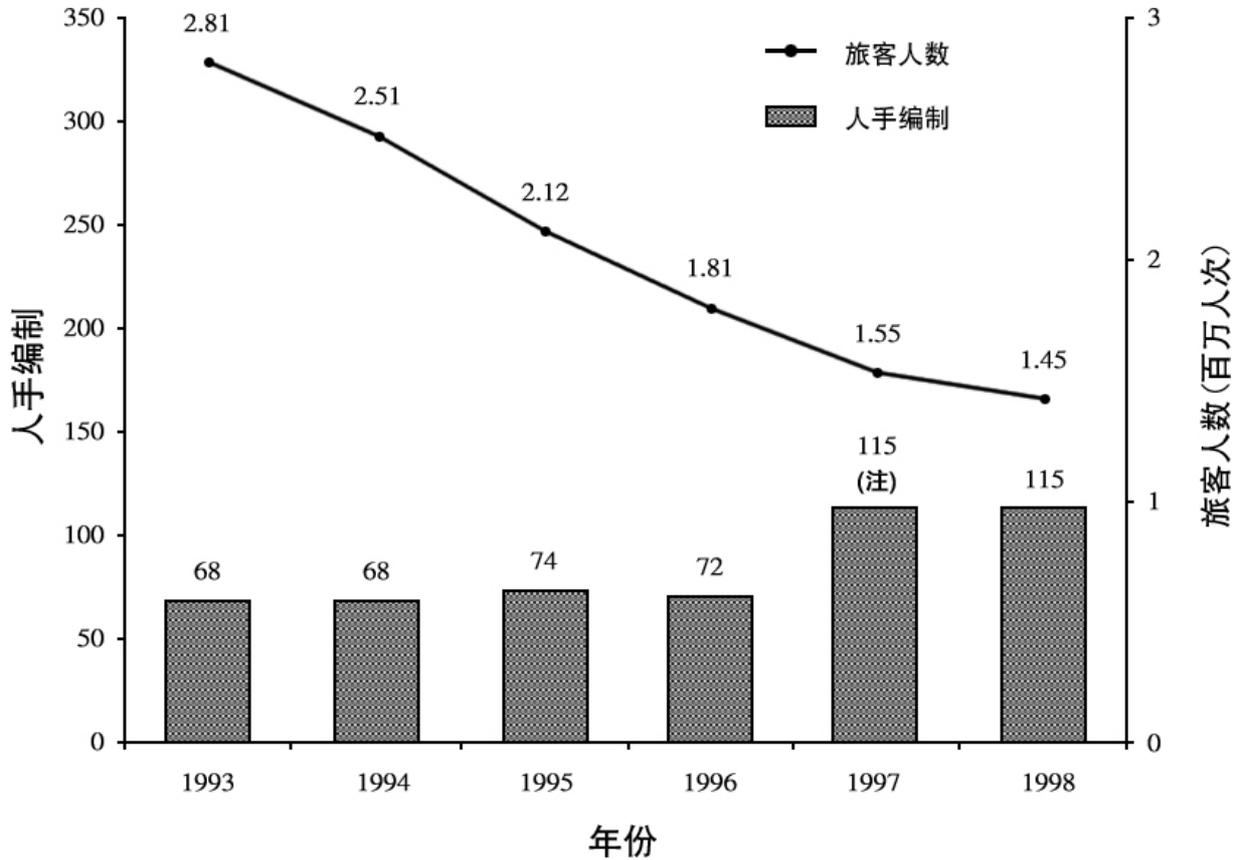
2.6 在九龙车站扩建工程完成之前，红磡管制站只有一个用作处理入境及离境旅客的大堂，内设18个检查柜枱。当有直通火车驶抵九龙车站时，大堂所有柜枱会用作检查入境旅客。当入境旅客的检查工作完成后，所有柜枱会立即用作检查离境旅客。一班抵港继而离港的直通火车所需的停留时间约为70分钟。当扩建工程在一九九七年十二月完成后，红磡管制站所占用的出入境检查地方亦已扩充。现时，该管制站有两个大堂：入境大堂设有26个旅客检查柜枱，而离境大堂则设有22个旅客检查柜枱。为应付预计增加的旅客人数，入境处于一九九七年十二月为红磡管制站增设了43个职位(见附录D)。

人手编制、旅客人数及旅客等候时间

2.7 审计署研究过红磡管制站在一九九三年至一九九八年期间的人手编制和旅客人数。研究结果如下文图一显示，红磡管制站的人手编制由一九九三年的68人增至一九九八年的115人，增幅为69%。尽管该管制站的旅客人数由一九九三年的281万人次下降至一九九八年的145万人次，跌幅达48%。人手编制的大幅增加主要是由于在一九九七年十二月增设了43个职位所致。

图一

一九九三年至一九九八年期间
红磡管制站的人手编制和旅客人数



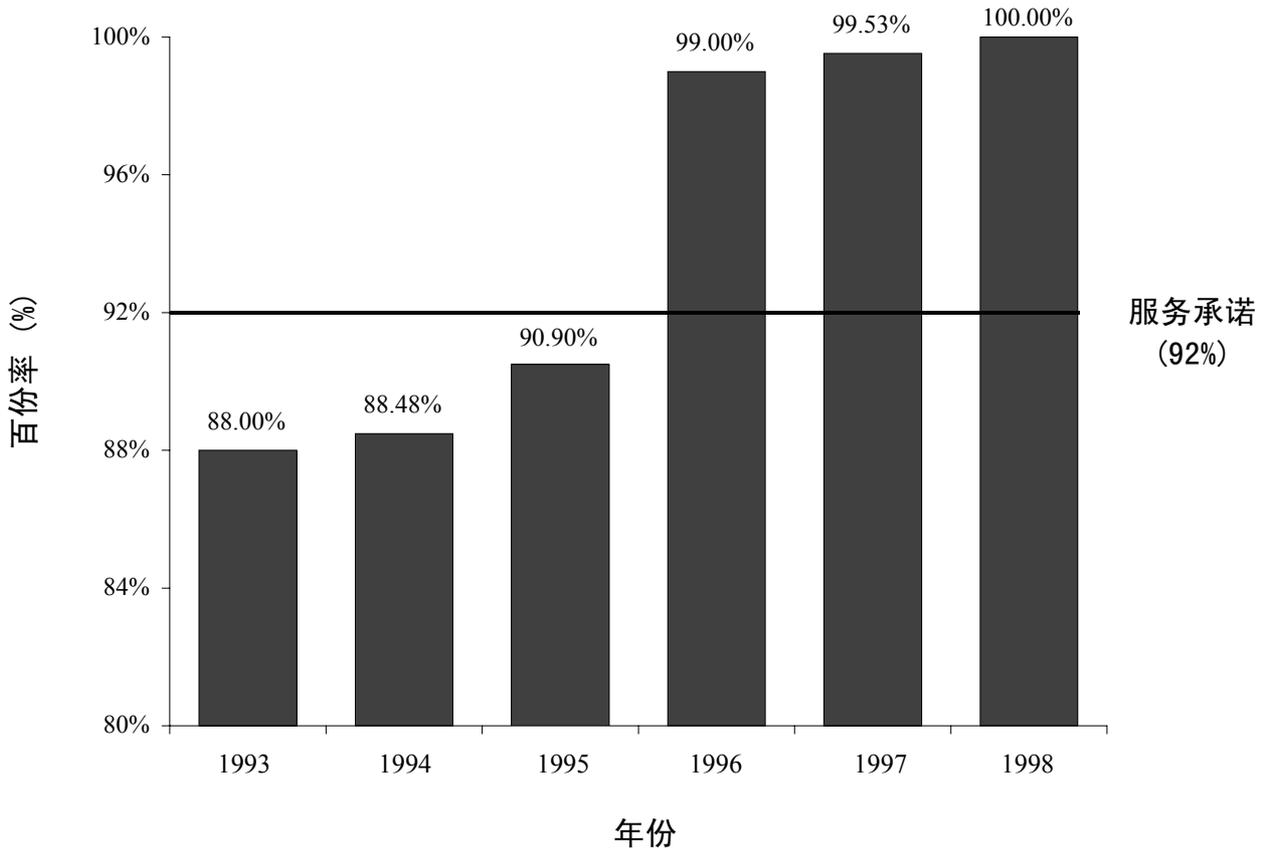
资料来源：入境处的记录

注：于一九九七年十二月增设了43个职位。

2.8 审计署察觉到在一九九三年至一九九五年期间，红磡管制站未能达到其服务承诺，即为92%的旅客在30分钟的标准等候时间内办妥出入境手续。然而，由一九九六年起，红磡管制站在旅客等候时间上的服务质素已见改善。该管制站的服务表现，提升致一九九六年的99%；一九九七年的99.53%及一九九八年的100%（见下文图二）。这是由于自一九九五年九月，入境处采用了出入境管制自动化系统所致(见上文第1.10段)。

图二

一九九三年至一九九八年期间
经红磡管制站的旅客在 30 分钟
标准等候时间内办妥出入境手续的百分率



资料来源：入境处的记录

2.9 由于红磡管制站的出入境旅客人数持续下降，审计署对一九九七年十二月红磡管制站增设全数43个职位的需要有所保留。审计署因此就入境处在一九九七年十月估计的旅客人数所用的依据作出研究。

入境处估计的旅客人数

2.10 在一九九七年十月，入境处主要是根据九广铁路公司所提供当九龙车站扩建工程完成后直通火车服务的有关资料，作出以下的假定，以便评估红磡管制站的人手需求：

- 于一九九八年年初，每日会有七班固定班次的对开直通火车提供服务。在旺季时则会增至八至九班。每日对开的直通火车班次会逐年增加，直至达到每小时能对开一班为止；
- 每日对开的七班直通火车的最高总载客量为11 744 人次(见下文第2.11 段)；
- 每日对开的七班直通火车，平均乘客量为85% (见下文第2.11 段)。因此，红磡管制站平均每日需处理的旅客人数为9 983人(即11 744人 × 85%)，而每程直通火车的平均旅客人数为713 人(即9 983 人 ÷ (7 班火车 × 2 程))；及
- 用作处理离境旅客的检查柜枱在运作时间内都会有人员当值，即旅客可随时办理离境手续。

审计署对红磡管制站人手需求的意见

旅客人数被高估

2.11 审计署注意到，在一九九七年四月，九广铁路公司通知入境处于一九九八年内，每日将会有八班固定班次的对开直通火车提供服务。并估计平均每日乘客人数为6 200人次(见附录E)。在一九九七年七月，九广铁路公司通知入境处，根据该公司新修订的业务发展计划，于一九九八年，每日将会最少有七班对开直通火车行走。该公司更会根据需求而增加车卡，把每日最高的总载客量增至11 744人次(注3)。根据保安局局长在一九九六年三月所预计每程直通火车85%的平均乘客量(注4)，入境处估计红磡管制站在一九九八年平均每日要处理的旅客人数为9 983 人次。

2.12 审计署发现，入境处高估了红磡管制站须处理的旅客人数。如附录 E 所示，在一九九八年，每日实际对开的直通火车平均只有六班，而红磡管制站每日实际处理的旅客平均只有3 961人次。因此，入境处所估计的平均每日9 983名旅客，比平均每日的实际旅客人数高出152% 。

2.13 由于入境处高估了红磡管制站平均每日的旅客人数，审计署认为该管制站所增设的 43 个职位是超出其实际的人手需求。

注 3：每日七班对开直通火车的最高总载客量的计算方法如下：

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

注 4：在预计乘客量方面，保安局局长对入境处处长所假定的直通火车乘客量为100%并不赞同。保安局局长根据九广铁路公司所提供的一九九七年下半年预计旅客人数，计算出平均每程火车的乘客量约为70%。然而，在考虑到部分火车班次的乘客量较其他班次为高，保安局局长因而决定在评估人手需求时，应以85% 的平均乘客量计算。

旅客人数续年下降的趋势

2.14 审计署认为，入境处在考虑九广铁路公司的业务发展计划及评估红磡管制站的人手需求时，应审慎考虑当时旅客人数下降的趋势。鉴于旅客人数持续下降，该处在评估红磡管制站的人手需求时，应采用在一九九七年十月提议增设43个职位时前一年的实际旅客人数作为依据。

2.15 审计署根据一九九六年七月至一九九七年六月期间的旅客人数，重新计算红磡管制站的人手需求。审计署注意到，假若入境处在评估红磡管制站的人手需求时，有考虑到这段期间的实际旅客人数，所提议开设的职位数目应会较少。

2.16 根据审计署的计算，而审计署所用的计算方法与入境处于一九九七年十月提议在红磡管制站增设职位时所采用的方法相同，红磡管制站毋须增设16个负责为旅客办理出入境手续的出入境检查员职位(属高级入境事务助理员职级)，也毋须增设4个负责通道督导工作及有关职务的通道督导主任职位(属入境事务主任职级)(见附录F)。

2.17 此外，按照上述入境处在一九九七年十月所作的提议，红磡管制站须为其入境大堂和离境大堂，每更各开设一个当值指挥官职位(属高级入境事务主任职级)和一个值日主任职位(属入境事务主任职级)，负责监督人手的调配。根据每日的更数计算，当值指挥官职位由三个增至七个(即增加四个)，而值日主任职位则由两个增至七个(即增加五个)。由于红磡管制站的旅客人数一直偏低，加上在入境大堂和离境大堂的每名当值指挥官均得到一名值日主任的协助，因此，审计署认为，每更由一名当值指挥官同时负责监督入境大堂和离境大堂，应已足够。这项安排将可减省三个当值指挥官职位。在这方面，审计署注意到，入境处在一九九七年十二月至一九九九年二月期间，先后安排三名当值指挥官(即高级入境事务主任)由红磡管制站重行调配到罗湖管制站(见下文第2.20段)。

2.18 审计署估计以1998-99年度的职工成本计算，红磡管制站过剩的23个职位(即上文第2.16及2.17段提及的16个出入境检查员职位、4个通道督导主任职位及3个当值指挥官职位)，每年所涉及的职工成本约为1,340万元。审计署注意到，红磡管制站已将过剩的人手分阶段地重行调配到罗湖管制站，以应付该管制站繁重的工作(见下文第2.20段)。

入境处对旅客人数偏低的意见

2.19 入境处认为红磡管制站旅客人数偏低，是由于以下原因所致：

- 广深铁路电气化工程的竣工日期，由一九九八年年初延迟至同年十月；及
- 九广铁路公司为配合广州地下铁路于一九九九年六月通车而修订其有关直通火车服务的业务发展计划。

入境处在回应审计署的查询时表示，该处于一九九九年年初获九广铁路公司通知，直通火车服务将会在一九九九年六月开始，由每日对开六班增至每日八班；到一九九九年九月则会进一步增至每日对开十一班(注5)。入境处亦表示，自一九九八年十月以来，红磡管制站的旅客人数已有上升趋势。而九广铁路公司预计红磡管制站在一九九九年的旅客人数将会增加 23% (注6)。

2.20 在这段期间，入境处一直透过按照火车班次及旅客的流量，安排人员轮班当值，把红磡管制站的人手维持在最低水平。自一九九七年十二月增设 43 个职位后，红磡管制站已安排 39 名人员(包括上文第 2.16 段提及的 16 名高级入境事务助理员和 4 名入境事务主任，以及上文第2.17 段提及的 3 名高级入境事务主任) 于不同阶段重行调配到罗湖管制站。

审计署对红磡管制站人手需求的建议

2.21 审计署建议入境处处长应：

- 考虑近期旅客人数的趋势以及直通火车服务新安排的班次，从而作出实际的旅客人数估计，因为增设职位的提议，是以旅客人数为依据；
- 根据最近期的旅客人数，审慎评估红磡管制站的实际人手需求；及
- 把红磡管制站过剩的人手暂时重行调配到其他需要额外人手的管制站或办事处。倘若有关重行调配的安排属长期性质，则应删除红磡管制站过剩的职位，并就其他管制站或办事处所需增设的职位提出充份理据。

当局的回应

2.22 入境处处长表示：

- (a) 在一九九六年之前，红磡管制站的人手严重不足，所提供的服务未能达到其服务承诺，也未能达到公众的期望。以这个人手水平作为预计日后人手比例的合理依据，并不恰当；
- (b) 红磡管制站由一九九四年起出现的旅客人数下降趋势，不应被视作增设职位与否的决定性因素。正是由于旧九龙车站有不足之处及直通火车服务亦未符理想，才促使九龙车站扩建工程的出现。这项工程的目的，是提供更为完善的直

注 5：直通火车服务由一九九九年六月二十八日起增至每日八班。于一九九九年九月为止，该服务水平仍维持不变。

注 6：尽管红磡管制站的旅客人数自一九九八年十月以来有所增加，但在一九九八年十月至一九九九年九月期间，平均每日实际的旅客人数仅为 4 556 人次。这个数字依然比入境处在一九九七年十二月增设职位时估计的平均每日 9 983 人次为低。

通火车服务，使九广铁路公司在发展蓬勃的跨境交通市场中，取回一定的市场占有率。以该公司所提供有关增加后的火车班次和载客量的资料，用作预计旅客人数的依据，是合理的做法。他确信当时所作的估计是合理的；

- (c) 九龙车站扩展项目纵有延误，但自一九九八年十月实行以来，已见成效。在一九九八年十月至一九九九年七月期间的平均旅客人数，与上一年度同期比较，平均增加了13%。扩展项目第 II 期在一九九九年六月二十八日实行后，由当日至同年七月十九日期间的旅客人数，与一九九九年五月二十八日至同年六月十八日期间的旅客人数比较，大幅增加超过30%（见上文注6）；
- (d) 在九龙车站扩展项目全面实行之前，入境处一直致力安排红磡管制站过剩的人手重行调配到其他过境管制站，以纾缓该等管制站的挤塞情况；
- (e) 由于公众对罗湖管制站的服务需求不断增加，以致其人手长期紧绌。管理参议署曾于一九九八年年中为该管制站进行人手情况的检讨，结论是该管制站人手严重短缺(注7)。罗湖管制站得以应付不断增加的旅客流量是依赖入境处在内部灵活地重行调配人手，特别是从红磡管制站和机场管制站所作出的调配；及
- (f) 九广铁路公司的九龙车站扩展项目在一九九九年九月全面实行后，入境处将会继续密切监察和审慎检讨红磡管制站的旅客人数和人手需求。

机场管制站的人手需求

机场管制站

2.23 一九九八年七月，香港国际机场由启德迁往赤鱗角，新机场初期可处理的旅客人数为每年3 500万人次。新机场设有两条跑道，每小时可让 50 班定期航班升降；而新机场现时平均每小时则有 34 至 37 班定期航班升降。

2.24 当新机场于一九九八年七月启用时，入境处机场管制科亦由启德迁往赤鱗角。机场管制站所占用的地方，总面积增加了152%（由启德的2 042平方米增加至赤鱗角的5 138平方米），出入境检查柜枱的数目亦增加了24%（由启德的166个柜枱增加至赤鱗角的 206 个）。

2.25 新机场现时全日 24 小时运作(注8)。以目前来说，大部分抵港或离港的航班是在早上六时至午夜这段时间升降。在午夜至早上六时，只有两至三班抵港或离港的航班升

注 7：管理参议署在一九九九年七月所发表有关人手检讨的最终报告，提议罗湖管制站应增设71个职位。

注 8：以往启德机场由深夜一时至早上六时三十分禁止飞机升降的规定，经已在新机场取消。

降。入境大堂最繁忙的时段，通常是每日上午十一时至下午二时，以及下午六时至八时。而离境大堂方面，则没有明显的繁忙时段。这是由于离境旅客一般都会在航班起飞前一小时办理离境手续。

2.26 迁往新机场后，大部分航班都可按照班次表准时升降。然而，在恶劣的天气或一些预料不到的情况下，航班班次表可能受到影响，以致出现航班积聚一起的情况。由于新机场的面积较大而形成一缓冲区，而旅客从停机坪闸口前往入境大堂亦需要一段时间，其间旅客的流量因而得以纾缓。因此，像在启德机场时，由于地方狭窄而造成旅客积聚一起的情况，在赤鱗角新机场已较为少见。

人手编制、旅客人数及旅客等候时间

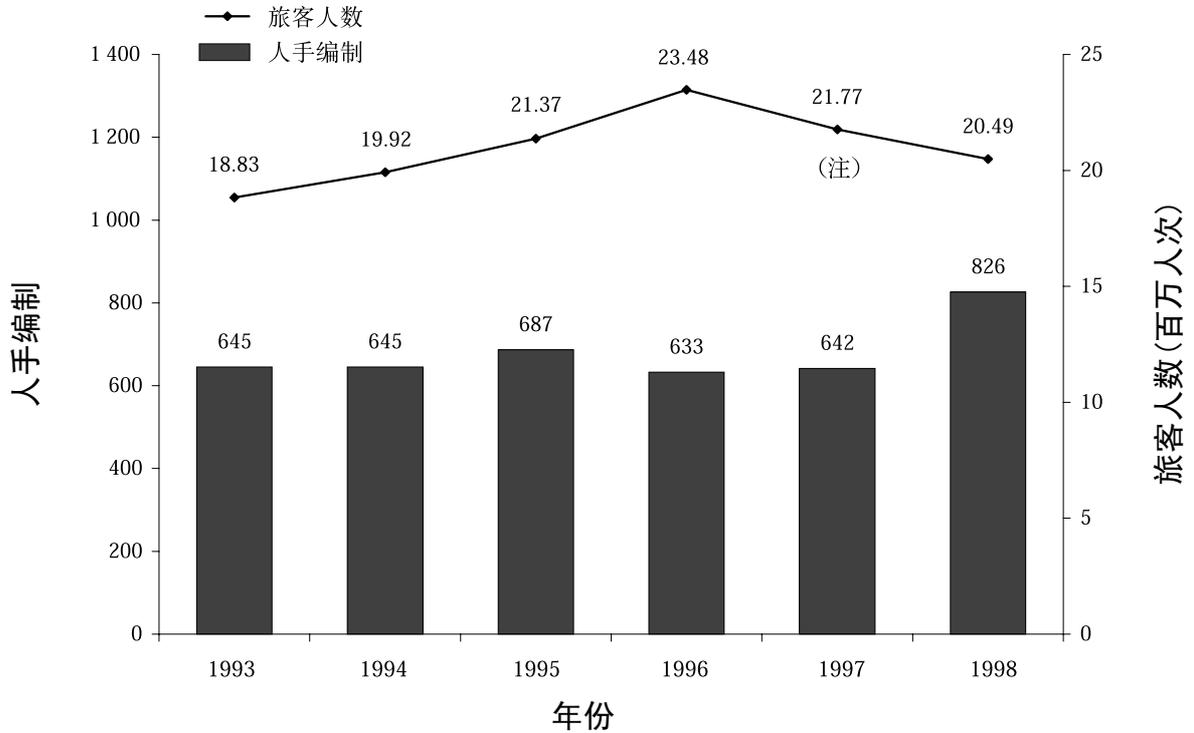
2.27 审计署研究过机场管制站在一九九三年至一九九八年期间的人手编制和旅客人数。审计署的研究结果(如下文图三)所示：

- 机场管制站的人手编制由一九九五年的687人，减少至一九九六年的633人，主要原因是入境处在一九九五年九月采用了出入境管制自动化系统，因而提高了该处员工的效率(见上文第2.1段)。然而，机场管制站的人手编制于一九九八年增加了184人(见附录G)，以应付预期在新机场激增的旅客人数和管理为旅客办理出入境手续所扩充的地方；及
- 机场管制站的旅客人数以往一直不断增加，在一九九六年，旅客人数更上升至2 348万人次的高纪录。然而，在一九九七年下半年发生的亚洲金融风暴，继而区内出现的经济增长放缓，都导致经机场管制站出入境的旅客人数在一九九七年下降至2 177万人次，而一九九八年更减至2 049万人次。

图三

一九九三年至一九九八年期间

机场管制站的人手编制和旅客人数



资料来源：入境处的记录

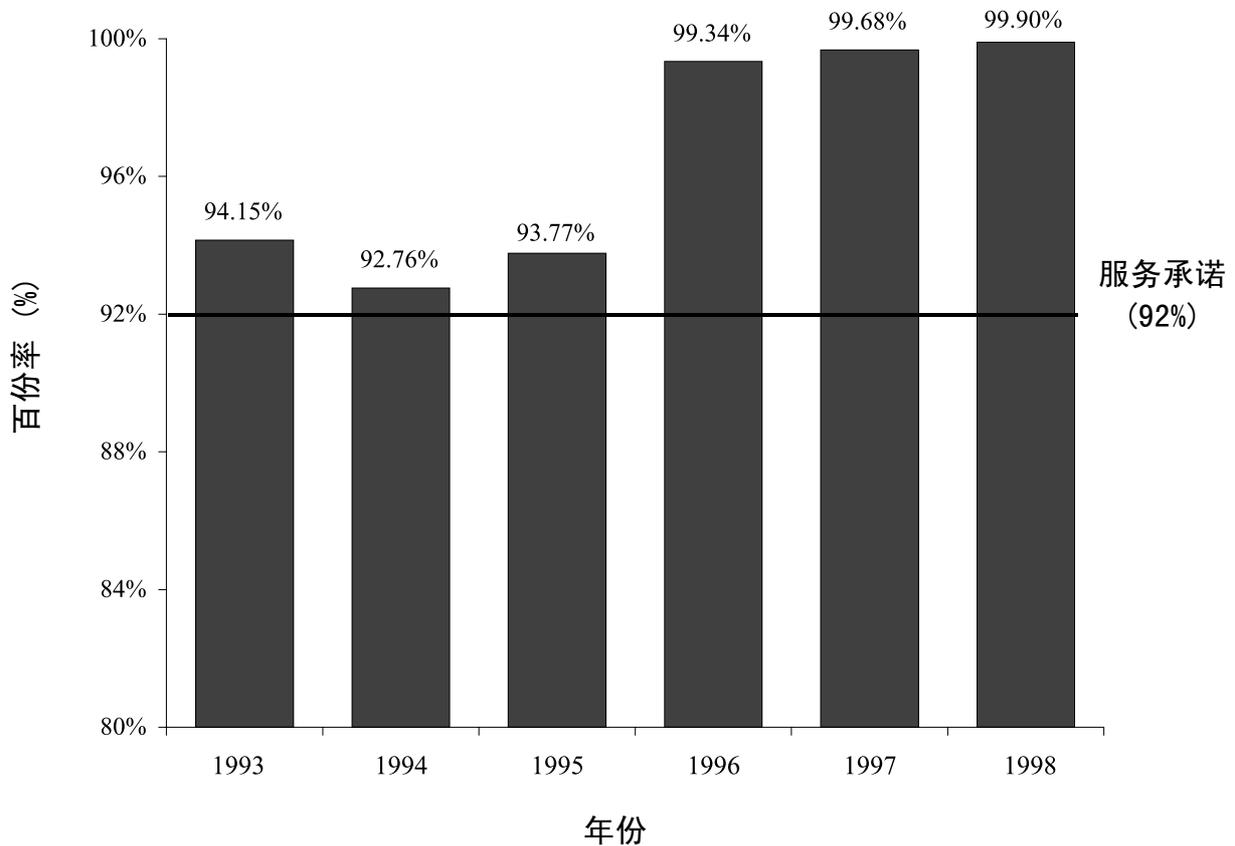
注：与一九九六年相应的月份比较，机场管制站的旅客人数由一九九七年六月开始减少。

月份	旅客人数(百万人次)		增减(%) (c) = $\frac{(b)-(a)}{(a)} \times 100\%$
	一九九六年 (a)	一九九七年 (b)	
一月	1.72	1.89	9.9%
二月	1.92	2.01	4.7%
三月	1.88	2.07	10.1%
四月	1.93	1.98	2.6%
五月	1.72	1.85	7.6%
六月	1.90	1.67	(12.1%)
七月	2.07	1.67	(19.3%)
八月	2.32	1.97	(15.1%)
九月	1.85	1.52	(17.8%)
十月	2.05	1.70	(17.1%)
十一月	1.92	1.60	(16.7%)
十二月	2.20	1.84	(16.4%)
总计	23.48	21.77	(7.3%)

2.28 审计署并察觉到，于一九九三年至一九九八年期间，机场管制站一直都能达到其服务承诺，即为92%的旅客在 30 分钟的标准等候时间内办妥出入境手续。如下文图四所示，机场管制站在一九九六年、一九九七年和一九九八年的实际服务表现都远较其承诺为佳，能在 30 分钟内办妥出入境手续的旅客所占的百分率分别高达99.34%、99.68%及 99.90%。这些数字显示，机场管制站在改善旅客等候时间上的服务质素确有提高。

图四

一九九三年至一九九八年期间
经机场管制站的旅客在 30 分钟
标准等候时间内办妥出入境手续的百分率



资料来源：入境处的记录

新机场管制站增设的职位

2.29 新机场在一九九八年七月启用时，当局总共为机场管制站增设了 184 个职位。如附录 G 所示，这些职位包括：

- 91 名出入境检查员和 9 名通道督导主任，以应付预计会增加的旅客人数和已延长的运作时间；
- 14 名旅客秩序督导员，以维持单行轮候安排的秩序；及
- 56 名行动人员和 14 名行政人员，以应付预计有所增加的工作量及更趋复杂的工作。

入境处估计的旅客人数

2.30 入境处在一九九七年十二月评估新机场管制站所需增加的人手时估计：

- 入境旅客的人数在 1997-98 年度会增加 0.32%，在 1998-99 年度会再增加 11.51%；及
- 离境旅客的人数在 1997-98 年度会减少 0.56%，但在 1998-99 年度则会增加 11.74%。

根据入境处的估计，1998-99 年度旅客总数会达到 2 667 万人次。

2.31 鉴于亚洲区内的经济增长放缓及其导致机场的实际旅客人数在 1997-98 年度有所减少，保安局局长在一九九八年五月提议入境处处长应检讨对 1998-99 年度机场旅客人数所作的估计，并修订为机场管制站增设人手所作出的提议。然而，入境处处长认为 1997-98 年度旅客人数的减少，是非常罕见的现象，所以并不能反映正常的旅客人数。入境处处长向保安局局长表示：

- 旅游业衰退会是短期现象；
- 当第二条跑道启用后，定期开出的航班数目，会由每小时 38 班进一步增至每小时 50 班；
- 由于航空交通网络有所改善、机场的运作更为灵活及可供航空公司选择的着陆时段较多，更多航机会选择使用赤鱘角新机场；及
- 新机场本身已是一个吸引游客的新旅游点。

因此，入境处处长决定不会对新机场增设职位的提议作出修订。然而，入境处处长承诺在新机场启用 12 个月后为机场管制站的人手需求作出检讨。

审计署对机场管制站人手需求的意见

旅客人数被高估

2.32 入境处估计，经机场管制站的旅客人数在1998-99年度将会有2 667万人次(见上文第2.30段)。然而，新机场在1998-99年度的实际旅客人数只有2 061万人次，即旅客人数被高估了29.4%。

2.33 审计署发现，经机场管制站办理出入境手续的访客人数由1996-97年度的1 527万人次，减少至1997-98年度的1 162万人次，减幅为23.9%，并在1998-99年度再下降至1 136万人次，减幅为2.2%。如下文表二所示，香港旅游协会在一九九八年一月制备的来港访客预测数字也显示出以下情况：

- 与一九九六年相比，在一九九七年经各个管制站进入本港的实际访客总数下降了11.0%；及
- 与一九九七年相比，在一九九八年经各个管制站进入本港的访客数目将会增加2.3%。

表二

香港旅游协会在一九九八年一月制备的来港访客预测数字

	实际访客人数			预测访客人数	
	一九九六年 (百万人次)	一九九七年 (百万人次)	增减 百分率 $(c) = \frac{(b) - (a)}{(a)} \times 100\%$	一九九八年 (百万人次)	增长 (与一九九七年比较) $(e) = \frac{(d) - (b)}{(b)} \times 100\%$
	(a)	(b)		(d)	(e)
内地	2.31	2.30	(0.4%)	2.44	6.1%
台湾	1.82	1.78	(2.2%)	1.85	3.9%
南亚和 东南亚	1.62	1.50	(7.4%)	1.53	2.0%
日本	2.38	1.37	(42.4%)	1.33	(2.9%)
美国	0.75	0.80	6.7%	0.84	5.0%
英国	0.40	0.34	(15.0%)	0.35	2.9%
其他	2.42	2.32	(4.1%)	2.31	(0.4%)
总计	<u>11.70</u>	<u>10.41</u>	(11.0%)	<u>10.65</u>	2.3%

资料来源：香港旅游协会在一九九八年一月制备的预测数字

注：预测的访客人数包括乘不同交通工具抵达各个管制站的访客。香港旅游协会作出上述预测时，已考虑下列因素：

- (a) 区内各资金市场的货币汇率波动情况；
- (b) 访客所属国家的经济和政治情况；
- (c) 来自区内其他旅游目的地的竞争，以及新旅游目的地的崛起；
- (d) 往返香港/内地与访客所属国家航机载客量的改变；及
- (e) 新香港国际机场启用所造成的影响。

2.34 审计署又从财经事务局在一九九八年二月发表的《一九九八年经济展望》中注意到，国际货币基金组织曾就其选定的经济体系作出经济增长的预测，结果显示，这些经济体系的经济增长将会放缓(见下文表三)。

表三

国际货币基金组织
预测其选定的经济体系在一九九八年的经济增长

	在一九九七年十月 对一九九八年所作 的增长预测 (百分率)	在一九九七年十二月 对一九九八年所作增长 预测的修订 (百分率)	预测经济增长 放缓的程度 (百分率)
美国	2.6%	2.4%	0.2%
英国	2.6%	2.4%	0.2%
德国	2.8%	2.7%	0.1%
日本	2.1%	1.1%	1.0%
南韩	6.0%	2.5%	3.5%
泰国	3.5%	—	3.5%
印尼	6.2%	2.0%	4.2%
马来西亚	6.5%	2.5%	4.0%
菲律宾	5.0%	3.8%	1.2%

资料来源：财经事务局在一九九八年二月发表的《一九九八年经济展望》

2.35 审计署根据上文第2.33和2.34段所得的资料，认为入境处若曾审慎考虑以下情况，应可避免高估机场管制站的旅客人数及因应的人手需求：

——新机场在一九九八年七月启用之前，来港的访客人数已显著减少；及

——一九九七年下半年所发生的亚洲金融风暴所造成的影响及继而区内出现经济增长的放缓。

2.36 审计署以1997-98年度的2 075万实际旅客人数作为参考(即考虑到1996-97年度与1997-98年度相比，抵港旅客及离境旅客分别下降12.75%及13.69%)，重新计算机场管制站的人手需求。审计署所采用的方法，与入境处在一九九七年十二月提议增设有关职位时所用的计算方法相同，而计算结果显示，入境处毋须为处理旅客出入境事宜和执行通道督导及有关工作而增设91个出入境检查员职位和9个通道督导主任职位(见上文第

2.29段第一分段)。相反地，由于机场管制站的旅客人数经已减少，该管制站应可从人手编制中删除9个出入境检查员职位(属高级入境事务助理员职级)和7个通道督导主任职位(属入境事务主任职级)(见附录H)。

2.37 鉴于旅客人数大幅减少，审计署亦认为：

- 为维持单行轮候安排的秩序而增设的14个属入境事务助理员职级的旅客秩序督导员职位(见上文第2.29段第二分段)，并没有开设的必要，因为航班和旅客积聚一起所做成的影响，在新机场已告减少，单行轮候安排的措施因而也毋须执行；及
- 为机场管制站增设的56个行动人员和14个行政人员职位(见上文第2.29段第三分段)，有部分毋须开设，因为在机场管制站的工作尚未完全达到预期的增长及复杂程度。

2.38 审计署估计，以1998-99年度的职工成本计算，机场管制站过剩的130个职位(注9)，每年所涉及的职工成本约为6,640万元。审计署注意到，入境处已重行调配过剩的人手，以便处理其他工作，包括：

- 履行新订定的服务承诺，即为92%的旅客在15分钟内办妥出入境手续(见下文第2.42(c)段)；
- 为不断增加的内地访客办理出入境手续(见下文第2.42(e)及(f)段)；及
- 在有需要时，支援其他办事处或管制站(见下文第2.42(h)段)。

然而，审计署认为入境处应采取较为审慎的做法，即应因应额外的运作需要和旅客人数的改变，逐步为新机场管制站开设职位。

就标准等候时间订定的新服务承诺

2.39 在策划机场管制站所需的人手时，入境处和保安局议定的服务承诺，是为92%的旅客在30分钟等候时间内办妥出入境手续。一九九八年十月，行政长官在发表他的《施政报告》时宣布，当局会缩短旅客在新机场等候办理出入境手续所需的时间。按照以上方针，入境处已于一九九八年十月为机场管制站订定新的服务承诺，即为92%的旅客在15分钟而不再是30分钟内办妥有关手续。

注9：上述130个职位包括就新机场管制站在一九九八年七月启用所增设的91个出入境检查员职位、9个通道督导主任职位、14个旅客秩序督导员职位，以及因机场管制站所处理的旅客人数有所减少，而应可从人手编制中删除的9个出入境检查员职位和7个通道督导主任职位。

2.40 自从订定上述就等候时间所作的新服务承诺以来，机场管制站一直都能够达到其服务承诺。一九九九年四月，在机场管制站的旅客可于15分钟内办妥有关手续的百分率如下：

—— 抵港访客为93.52% 而回港的本港居民为99.98%；及

—— 离港访客为99.98% 而离港的本港居民为99.87% 。

2.41 审计署注意到，在机场迁往赤鱗角之前，启德机场的管制站在一九九六年和一九九七年期间，已达到下述的服务表现：

—— 平均80.30%抵港访客和99.08%离港访客，都可在15分钟内办妥有关手续；及

—— 所有回港和离港的本港居民，都可在 15 分钟内办妥有关手续。

入境处对增设职位的意见

2.42 在回应审计署查询有关新机场增设职位一事，入境处表示：

- (a) 由于该处在新机场占用的办公地方比以往较大、离境大堂和入境大堂之间相距颇远、深夜禁止航班升降的规定亦已取消，以及须处理的个案日趋复杂，因此，在这方面的人手增加了50% (由启德的144 人，增至赤鱗角的216 人)，以便应付日常的运作；
- (b) 与一九九六年相比，一九九八年的旅客人数虽然减少了12.71%，但在一九九八年七月至十二月和一九九九年一月至三月期间的旅客人数若与前一年同期相比，则分别增加了2.65% 和2.40% ；
- (c) 继行政长官在一九九八年十月发表《施政报告》后，入境处为新机场订定了新的服务标准，即为92%的旅客在 15 分钟内办妥出入境手续。为了达到上述新服务标准，调派处理旅客出入境检查工作的人员增加了21.60% (由启德的463 人，增至赤鱗角的 563 人) ；
- (d) 在一九九八年七月至十二月及一九九九年一月至三月期间，入境处分别能够为平均98.89% 和98.68% 的旅客(以加权平均数计算) 在15分钟内办妥有关出入境手续。若与一九九六年的91.77%、一九九七年的94.47%，及一九九八年上半年的95.73% 相比，服务质素已有所提高 ；
- (e) 在一九九八年七月至十二月期间，乘飞机到港的内地旅行团平均每月有135 团，而平均每月的团员人数则为2 310人。与一九九八年上半年平均每月有17 团和421人相比，访港的内地旅客已有显著的增加。在一九九九年一月至三月期间，上述的平均每月数字更分别上升至188团和3 143 人。由于为这些旅行团团员所办理的出入境手续较为复杂，而入境处亦须在旅行团抵达前预办入

境检查，以缩短旅行团在检查柜枱前等候的时间，因此，为这类旅客办理手续所需的时间，往往较处理一般旅客所需的时间为多；

- (f) 由一九九八年十月十五日开始，内地持双程证的旅客可乘飞机来港。机场管制站为这类旅客办理有关手续时，须处理额外的工作，例如影印双程证、把旅客姓名拼写成英文字母、在双程证上注明在港逗留的期限，以及存备统计数字等；
- (g) 为了向旅客提供更完善的服务，入境处在每个出入境大堂两端都设有指定检查柜枱，专为方便本港永久居民办理出入境手续。为此，在每一班当值的人员中须增添六名高级入境事务助理员；
- (h) 在一九九八年七月至一九九九年三月期间，机场管制科曾九次派出人员支援其他管制站和办事处，涉及的工作时间共6 615小时；及
- (i) 加强内部培训工作。入境处举办了多项不同的课程，如工作改进研讨会、以礼待客研讨会及系统操作程序简报会等，目的是使职员可掌握不同的工作技巧，从而提高服务水准。

2.43 入境处经考虑过以上各点后，认为已有用地调配其额外的人力资源。此外，在新机场的第二条跑道于一九九九年五月启用后，每小时定期航班的数目会有所增加，预计往来本港的旅客人数也会不断上升。

2.44 尽管入境处认为已为新机场所增加的额外人手作出有用的调配，审计署仍然认为入境处应可采取较为审慎和妥善的做法，即应同时考虑额外的运作需要及因区内经济情况欠佳而导致的旅客人数下降这两个因素，而逐步开设上述的184个职位(见上文第2.29段)。

审计署对机场管制站人手需求的建议

2.45 审计署建议入境处处长应：

- 在日后为机场管制站增设职位时，审慎地考虑旅客人数和经济状况的变化；
- 在旅客人数和经济状况的变化难以预测时，并涉及须增设大量职位的情况下，考虑逐步地，而非一并地，开设有关职位；
- 根据最近期的旅客 / 游客统计数字，以及就旅客等候时间订定的新服务承诺，密切监察旅客的人数，并审慎地评估机场管制站实际的人手需求；及
- 把机场管制站过剩的人手，暂时重行调配到其他需要额外人手的管制站或办事处。倘若有关重行调配的安排属长期性质，则应删除机场管制站过剩的职位，并就其他管制站或办事处所需增设的职位提出充分理据。

当局的回应

2.46 入境处处长表示：

- (a) 他同意审计署的看法：原则上，日后为机场管制站增设职位时，他会极为审慎地考虑旅客人数和经济状况的变化；
- (b) 当日入境处就机场管制站预测旅客人数及所需的人手时，是依据多个机构所提供的有关估计。这些机构包括机场管理局、民航处和香港旅游协会。在当时，实难以预测全球会出现经济衰退及该经济衰退对航空交通所造成的影响。正如上文第2.31段所作的解释，若在当时假定航空交通减少的情况会持续下去，实在言之过早；
- (c) 他向来只会在有需要时才增设职位，并会继续秉持这方针处理有关事宜。如有明确显示，若该处可透过逐步地增设职位，以应付公众的服务需求，他将会作出以上的安排；
- (d) 他正在检讨新订定的服务承诺所造成的影响，及近期航空交通量的变动情况与机场管制站人手需求的相对关系；
- (e) 入境处已把机场管制站过剩的人手调配到其他需要额外人手的管制站，例如罗湖管制站，得以应付其过境旅客人数的大幅增长，但人力资源并没有相应增加的情况；及
- (f) 他一向会定期审慎地检讨人手和服务需求的水平，并会继续采取这做法以作出短期或长期的调整。

2.47 库务局局长在回应审计署在上文第2.21及2.45段的建议时表示：

- 由于出入境检查服务是需求主导的，因此她对于入境处重行调配各个管制站的人手资源以应付旅客人数改变的做法并无异议。事实上，旅客的人数是变动不定的而并非固定不变的。重行调配人手的措施，正合乎把资源管理职责下放予部门首长的精神；及
- 然而，她在评估入境处的整体资源需求时，定会参考审计署就各个管制站的人手情况所提出的意见，以确保入境处所提供的出入境管制服务符合成本效益。

第 3 部分：通道督导和对旅客的深入审查

有关通道督导和深入审查的工作

3.1 要使出入境管制系统发挥成效，前线的出入境检查员必须妥善地检查旅客及其旅行证件，以防止不受欢迎的人物入境及阻止通缉犯离境。出入境检查员亦须确定访客来港的目的，才可让他们入境。如入境处对访客的访港目的有所怀疑或认为其目的并不真实，该处可缩减访客的留港期限，而更甚者，访客甚至可被拒入境。

3.2 通道督导主任会对有问题的旅客进行深入审查。所谓深入审查，是当出入境检查员认为无法于正常时限内在检查柜枱完成对旅客的检查工作，他会把该名旅客转介给通道督导主任继续进行检查，深入审查可包括：

- 与该名旅客深入面谈；
- 仔细检查该名旅客的旅行证件；或
- 核对其他相关资料。

深入审查的过程可需时数分钟至数小时不等，会视乎个案的复杂程度而定。审计报告在这部分研究入境处如何调配人手，进行通道督导和深入审查旅客的工作。

通道督导主任的职责

3.3 通道督导主任负责督导出入境检查员在检查柜枱执行的旅客检查工作。通道督导主任的职责主要包括：

- 执行通道督导工作，包括为出入境检查员提供工作方面的意见、监察他们在办理旅客出入境手续方面的表现，以及防止出现不当行为(例如抽查已由出入境检查员检查过的旅行证件，以防出现串谋行为)；
- 执行实地监督工作，包括答复旅客的查询、即场处理投诉及安排后备人员接替需要休息和进膳的出入境检查员；及
- 对旅客进行深入审查，包括处理由出入境检查员转介的个案，并检查那些身分或访港目的有可疑的旅客。

通道督导主任的人员比率及人手编制

3.4 现时，通道督导主任的人员比率是一名通道督导主任对六名出入境检查员。这个人员比率在一九八零年订定时，参考了库务局就入境处的组织和人手所进行的检讨。自此以后，各管制站的通道督导主任与出入境检查员的数目都采用1：6这个人员比率。于一九九九年四月一日，各管制站的通道督导主任人手编制共211人。

审计署的意见

通道督导主任与出入境检查员的比率所引起的争议

3.5 在一九九五年年底，当局就启德机场管制站的人手和运作所进行的机场顾问研究，发现该管制站在出入境检查柜枱后面，监督出入境检查员工作的通道督导主任，在运作时间内的实际人数变动颇大，主要因为他们须离开检查柜枱，往执行深入审查的工作。顾问的意见是，通道督导主任与出入境检查员的比率在不同时段所出现的庞大变动，会极大程度地影响到通道督导主任对出入境检查员提供意见，以及监察他们在处理旅客方面的成效。顾问因此提议：

- 重新界定通道督导主任的职责，让他们集中监察出入境检查员在处理旅客方面的表现；及
- 由其他入境事务主任处理深入审查的工作，而不再由通道督导主任负责。

根据以上所提议为通道督导主任重新界定的职责，顾问提议通道督导主任与出入境检查员的比率可订定为1：20。

3.6 就顾问建议的1：20人员比率，入境处认为无法接受。于一九九六年一月，入境处处长致函保安局局长，强烈反对更改1：6的人员比率。入境处处长表示：

- 1：6的人员比率是基于通道督导主任在小组管理、训练、监督及评核组员表现等实际需要而订定的；
- 改变这个人员比率会对防止和侦查贪污舞弊行为的工作带来不利的影响；及
- 库务局在一九八零年对该处所作的检讨，认为以管辖人数来说，1：6这个人员比率是合理的。而这个比率亦已证实行之有效。

3.7 在一九九六年三月的机场顾问研究工作小组会议上(注10)，入境处处长强烈反对扩大上述的人员比率，亦反对将深入审查工作从通道督导主任的职责中划分出来的概念。工作小组主席表示：

- 必须计算出处理深入审查工作所需的入境事务主任的人数，并以此作为厘定适当人员比率的合理依据；及
- 余下而无须处理深入审查工作的入境事务主任，可继续执行通道督导工作。

工作小组遂决定应由顾问和管理参议署合作进行上述研究。

注 10：机场顾问研究工作小组由保安局副局长担任主席，成员来自保安局、库务局、入境处、民航处及管理参议署的代表。

3.8 顾问和管理参议署在一九九六年六月完成有关研究。根据入境处提供的一九九五年数据资料，包括每类深入审查个案的数量及所需的处理时间（分最短、中等及最长），顾问和管理参议署计算出机场入境事务主任在处理深入审查个案所用的时间，以及在通道督导工作上平均每日通道督导主任与出入境检查员的比率。计算结果撮述于下文表四。

表四

顾问和管理参议署计算在执行通道督导工作上
通道督导主任与出入境检查员的比率

深入审查工作 所用的时间 (注1)	通道督导主任与 出入境检查员的比率 (注2)		
	入境大堂	离境大堂	入境及离境大堂
最短	1 : 12.4	1 : 18.6	1 : 14.5
中等	1 : 14.5	1 : 18.6	1 : 16.0
最长	1 : 17.4	1 : 21.7	1 : 19.0

资料来源：顾问在一九九六年六月制备的文件

注 1：处理一宗深入审查个案所需的时间，会视乎个案的性质和复杂程度而有所不同。通道督导主任处理深入审查个案所用的时间，是参考一九九五年机场管制站通道督导主任所处理的个案数量而计算出来的。

注 2：上述人员比率是把出入境检查员平均每日的实际人数除以通道督导主任每日的净人数(经扣除通道督导主任处理深入审查个案所用的时间)。

3.9 如上文表四所示，经扣除深入审查工作后，通道督导主任与出入境检查员在执行通道督导工作的人员比率(入境及离境大堂)，介乎1：14.5至1：19.0之间，视乎通道督导主任处理深入审查个案所用的时间而定。因此，顾问的结论是，其提议的1：20人员比率只是正式确认机场管制站所出现的实况。

3.10 机场顾问研究工作小组在一九九六年九月的会议上再次就顾问所建议的1：20人员比率作出商讨。然而，会上仍未能达成协议。

3.11 于一九九六年十月，入境处处长致函保安局局长，就顾问和管理参议署进行的研究表达意见。入境处处长表示：

- (a) 虽然顾问指出，大部分的通道督导主任都要在最繁忙的时段处理深入审查个案(而令通道督导主任与出入境检查员的比率有时候接近1: 20)，但并不表示这是一个合理的依据去扩大现有的比率；
- (b) 顾问的建议，错误在将人手不足的问题误解为合理的情况，而没有为该问题提供解决的方法；及
- (c) 顾问的建议亦忽视了通道督导主任以下的基本职责：
 - (i) 审核出入境检查员的工作表现及质素，确保他们按指示妥善地执行职务；
 - (ii) 为在检查柜枱的出入境检查员提供即时意见，确保出入境检查工作得以顺利进行及保持高效率。不然，入境处履行服务承诺的能力将会受到损害；及
 - (iii) 提供训练和辅导。

3.12 入境处处长亦表示，通道督导主任在防止贪污舞弊方面的工作也不容忽视。在这方面，入境处处长曾征询廉政公署防止贪污处处长的意见。在一九九六年九月，防止贪污处处长提出了以下的意见：

“从防止贪污舞弊的角度而言，我们(廉政公署) 关注到，该提议会使通道督导主任须督导更多出入境检查员，使原本可应付的管辖人数过度扩大，而令出入境检查员更容易成为有问题旅客贿赂的对象。因为出入境检查员可用判断错误为借口，让有问题的旅客过关，或者不把旅客详细资料输入电脑，因而令旅客的出入境资料无法追查。只有透过严密监督才能减少上述滥用职权的机会，而现时 1 : 6 的人员比率是恰当的。

有关提议无疑会把一旅客检查大堂的通道督导主任人数减少到一至两人，事实上，通道督导主任经常须分身处理旅客查询、出入境检查员转介的个案，及抽查旅客等事务。在一名通道督导主任须负责督导20名出入境检查员的情况下，督导出入境检查员的工作实难以执行。”

3.13 审计署注意到，自一九九六年九月的机场顾问研究工作小组会议后(见上文第3.10段)，该工作小组再没有就通道督导主任与出入境检查员的比率采取任何跟进行动。然而，在一九九九年五月，保安局局长就管理参议署于一九九八年十一月完成的港口管制站和罗湖管制站的人手检讨(注11) 所发表的意见中，再次提及上述的人员比率问题。

注 11：管理参议署检讨港口管制站和罗湖管制站的人手是为上述管制站厘定适当的人手水平，以应付其服务需求。

提议开设处理深入审查工作的新职位

3.14 管理参议署在检讨港口管制站和罗湖管制站的人手时，察觉到有关管制站所处理的深入审查个案，无论在数量和复杂程度上都有所增加。管理参议署注意到深入审查个案数量上升是由于以下因素所致：

- 由于持双程证来港的内地访客逾期逗留、从事非法活动和非法受聘的人数日增，所以当局加强了对持双程证人士的出入境管制；
- 经香港过境的内地旅客，来港后不再前往海外的个案有所上升；及
- 前往深圳的本港居民，在办理离港手续时没法出示有效旅行证件的个案亦告上升。

3.15 管理参议署为上述管制站作出人手检讨后，建议入境处另外开设相等于入境事务主任职级的职位，定名为主理个案主任（注12），负责处理复杂的深入审查个案。管理参议署认为，当主理个案主任职位开设后，通道督导主任便可把更多的时间用于通道督导工作上。而入境处便应检讨1：6的人员比率是否恰当。

3.16 于一九九九年四月，保安局局长致函管理参议署署长，表示现时1：6的人员比率已使用了颇长的时间，鉴于旅客类别和个案复杂程度已有所改变，有关的人员比率亦须作出检讨。保安局局长认为：

- 通道督导主任当执行通道督导工作时，是站在检查柜枱后，以防止出现贪污舞弊和不当行为。有关的工作量比较固定；及
- 处理深入审查个案的工作量则经常变动，而实际上，有关个案数量亦日益增多。

因此，保安局局长表示较恰当的做法是由管理参议署进一步分析和量化入境事务主任的工作，以便可就以下事宜作出建议：

- 就通道督导工作，订定通道督导主任与出入境检查员的比率；及
- 订定处理深入审查个案的人手比例。

注 12：管理参议署建议在港口管制站(即港澳客轮码头管制站和中国客运码头管制站)的入境大堂，为日班的两更，各更开设一个主理个案主任职位。为每一个港口管制站建议开设的主理个案主任职位数目，计算如下：

1名主理个案主任×2更(日班)×1.35 (后备人员) = 3个主理个案主任职位

管理参议署建议在罗湖管制站的三个出入境检查大堂，为全日2.57更，各更开设三个主理个案主任职位。为罗湖管制站建议开设的主理个案主任职位数目，计算如下：

3名主理个案主任×2.57更×1.35 (后备人员) = 10个主理个案主任职位

保安局与入境处在一九九九年六月的会议上，同意会就较为复杂的通道督导主任与出入境检查员比率问题，作进一步的商讨。

审计署对通道督导主任与出入境检查员比率的意见

3.17 根据现行1 : 6 的人员比率，通道督导主任须执行三项工作，即通道督导、实地监督及深入审查(见上文第3.3 段)。从出入境管制的角度而言，审计署认为，为这些工作编配人手资源时必须奉行一个基本原则，就是每项工作都应该有足够的人手去应付。

3.18 入境处目前的安排主要的缺点，是在运作时间内有大量通道督导主任须离开检查柜枱，往执行深入审查的工作，以致通道督导主任在检查柜枱后面监督出入境检查员的人数变动颇大。一九九五年的机场顾问研究亦有指出这个现象(见上文第3.5段)。审计署认为，站立在检查柜枱后面的通道督导主任实际人数在不同的时段有所改变，这样会影响通道督导主任执行通道督导和实地监督工作的成效。当深入审查个案的数量和复杂程度增加时，问题会更为严重。因此，审计署认为派遣专责人员分别负责以下两类重要工作的概念，即在检查柜枱后面执行通道督导和实地监督工作，以及离开检查柜枱执行深入审查工作，可以为上述问题提供解决方法。

审计署的建议

3.19 审计署建议入境处处长应：

- (a) 重新界定通道督导主任的职责，让他们只须执行通道督导和实地监督工作；
- (b) 委派通道督导主任以外的职位，执行深入审查工作；及
- (c) 与保安局共同厘定：
 - (i) 通道督导和实地监督工作所需的适当人员比率，此比率的厘定应考虑到通道督导主任在监督和防止贪污舞弊方面的职能；及
 - (ii) 深入审查工作的人手需求，此人手需求应考虑到个别管制站的深入审查个案数量及复杂程度。

当局的回应

3.20 入境处处长表示：

- 他同意值得就审计署的建议(见上文第3.19段)与保安局跟进；及
- 事实上，入境处一直积极地与有关决策局商讨通道督导和实地监督工作所需的人手。

第 4 部分：长期重行调配港口管制科的人员

重行调配港口管制科特别行动组的人员

4.1 港口管制科辖下的特别行动组在一九八四年一月成立，负责检查抵港的越南难民及为他们办理入境手续、搜查船只和提供其他行动方面的支援。于一九九九年五月一日，特别行动组的人手编制为98人。审计署在研究有关港口管制科的人手调配事宜时，察觉到特别行动组的大量人员已被重行调配到其他科别。

审计署的意见

4.2 审计署察觉到自一九九四年下半年以来，特别行动组的98名人员当中，只有17名仍然留在港口管制科。其余的81名人员已被重行调配到入境处的其他科别超过四年。入境处在回应审计署的查询时表示，近年来特别行动组的大部分人员已被重行调配，以便处理下列较为紧迫并对公众利益具有深远影响的事务：

- 因香港回归中国而引致政策上的改变；
- 落实《基本法》有关居留权的规定；
- 处理有关中国国籍在港的事宜；
- 在赤鱲角和屯门碇泊处开设新出入境管制站的事宜；及
- 推行电脑设备须符合二千年数位标准的项目。

4.3 鉴于特别行动组的人员被重行调配往其他科别已超过四年，审计署认为入境处必须研究：

- 原本为特别行动组开设的职位，是否仍需保留；及
- 以特别行动组现存的人手，是否已能妥善和充份地执行其负责的工作（即搜查船只和提供其他行动方面的支援）（注13）。

在这方面，入境处向审计署表示，该处正考虑削减特别行动组的人手编制。

注 13： 审计署注意到，现时搜查船只的工作只是由一至两组人员执行，每组的成员包括一名入境事务主任、一名高级入境事务助理员及三名入境事务助理员。这些组别所进行的船只搜查工作，旨在阻吓有意逃避出入境检查的人士，以及搜索船只上的非法入境者。

审计署的建议

4.4 审计署建议入境处处长应：

- 检讨特别行动组的运作，以确保该组现存的人手已能妥善和充份地执行其所负责的工作；
- 重新评估特别行动组的人手需求；及
- 倘若把特别行动组过剩的人手重行调配往其他科别的安排属长期性质，则应删除特别行动组过剩的职位，并就其他科别所需增设的职位提出充分理据。

当局的回应

4.5 入境处处长表示：

- 虽然特别行动组的 98 名人员当中，事实上只有 17 名仍然留在港口管制科，但该处仍会透过内部抽调港澳客轮码头管制站和中国客运码头管制站的人手，在本港水域内有策略地执行搜查船只、进行突击检查及其他执法行动；及
- 他会继续根据行动上的需要，检讨特别行动组的人手编制，以厘定在海上执行管制工作所需的适当人手水平。而该处正对特别行动组现存人手和服务水平进行检讨工作，检讨结果将会在 1999-2000 年度结束前得悉。

一九九九年四月一日
边境管制科、机场管制科及港口管制科的人手编制

科别	纪律部队	文职	人数	百分率
	人员数目	人员数目		
边境管制科	966	46	1 012	41.9%
机场管制科	784	40	824	34.1%
港口管制科	539	41	580	24.0%
总计	<u>2 289</u>	<u>127</u>	<u>2 416</u>	<u>100%</u>

资料来源：入境处的记录

附录 B
(参阅第1.11段)

1998-99 年度各管制站所处理的旅客人数

管制站	旅客人数 (百万人次)	司机人数 (百万人次)	总计 (百万人次)	总计 (百分率)
边境管制科				
罗湖	69.47	不适用	69.47	54.2%
红磡	1.47	不适用	1.47	1.1%
落马洲	8.04	6.44	14.48	11.3%
文锦渡	0.84	2.52	3.36	2.6%
沙头角	1.12	0.76	1.88	1.5%
小计	80.94	9.72	90.66	70.7%
机场管制科				
机场	20.61	不适用	20.61	16.1%
小计	20.61	不适用	20.61	16.1%
港口管制科				
港澳客轮码头	10.47	不适用	10.47	8.2%
中国客运码头	6.44	不适用	6.44	5.0%
小计	16.91	不适用	16.91	13.2%
总计	118.46	9.72	128.18	100%

资料来源：入境处的记录

附录 C
(参阅第1.13段)

一九九六年至一九九八年期间
在承诺的 30 分钟标准等候时间内
为旅客办妥出入境手续的百分率

管制站	一九九六年	一九九七年	一九九八年
边境管制科			
罗湖	97.20%	95.86%	96.79%
红磡	99.00%	99.53%	100.00%
落马洲	92.01%	93.64%	96.61%
文锦渡	100.00%	100.00%	100.00%
沙头角	100.00%	100.00%	100.00%
机场管制科			
机场	99.34%	99.68%	99.90%
港口管制科			
港澳客轮码头	96.87%	98.28%	97.98%
中国客运码头	96.96%	98.05%	98.33%

资料来源：入境处的记录

为红磡管制站增设的职位

职位	增设职位前 的职位数目	增设职位数目	增设职位后 的职位数目
出入境检查员	43	16	59
通道督导主任	7	4	11
旅客秩序督导员及守卫(注1)	14	10	24
行动人员(注2)	5	9	14
行政人员(注3)	3	4	7
总计	<u>72</u>	<u>43</u>	<u>115</u>

资料来源：入境处的记录

注 1：主要包括执行下列职务的入境事务助理员：

- 驻守月台的南端和北端，防止任何人士离开限制区域以逃避出入境检查；
- 执行调节旅客流量的工作；及
- 驻守职员通道。

注 2：主要包括当值指挥官(属高级入境事务主任职级) 和值日主任(属入境事务主任职级)，他们负责日常调配通道督导主任、出入境检查员、月台守卫及职员通道守卫的工作。

注 3：红磡管制站行政组负责编订每两周一次的当值表、处理员工事宜和制备统计报表。

红磡管制站旅客人数及直通火车班次在
估计和实际上平均每日数目的比较

年份	平均每日旅客人数			平均每日对开的直通火车班次数目		
	一九九七年 四月 九广铁路公司	一九九七年 十月 入境处	实际人数	一九九七年 四月 九广铁路公司	一九九七年 十月 入境处	实际班次 数目
	估计的人数	估计的人数		估计的班次数目	估计的班次数目	
一九九二	不适用	不适用	7 394	不适用	不适用	4
一九九三	不适用	不适用	7 688	不适用	不适用	5
一九九四	不适用	不适用	6 889	不适用	不适用	5
一九九五	不适用	不适用	5 808	不适用	不适用	5
一九九六	不适用	不适用	4 941	不适用	不适用	5
一九九七	5 100	不适用	4 251	7	不适用	6
一九九八	6 200	9 983	3 961	8	7	6
一九九九	7 200	—	4 650	9	—	8
			(注1)			(注2)

资料来源：入境处的记录及九广铁路公司预测的数字

注 1：该数字包括一九九九年一月至九月期间的旅客人数。

注 2：自一九九九年六月二十八日起，直通火车服务增加至每日对开八班。

审计署计算红磡管制站所需的
出入境检查员及通道督导主任职位的数目

职位 / 职级	增设职位前的 职位数目	增设职位 数目	增设职位后 的职位数目	审计署 计算所需 职位数目	过剩职位 数目
	(a)	(b)	(c)=(a)+(b)	(d)	(e)=(c)-(d)
出入境检查员					
高级入境事务助理员	43	16	59	43	16
通道督导主任					
入境事务主任	7	4	11	7	4
总计	<u>50</u>	<u>20</u>	<u>70</u>	<u>50</u>	<u>20</u>

资料来源：入境处的记录

为机场管制站增设的职位

职位	增设职位前		增设职位后
	的职位数目	增设职位数目	的职位数目
出入境检查员	392	91	483
通道督导主任	71	9	80
旅客秩序督导员	14	14	28
行动人员(注1)	141	56	197
行政人员(注2)	24	14	38
	——	——	——
总计	642	184	826

资料来源：入境处的记录

注 1：行动人员包括当值指挥官、值日主任，以及特别行动组、机场情报组、贵宾室、停机坪出入境管理组、羁留所、职员通道、禁区通行证管辖处等办事处的工作人员。

注 2：行政人员包括纪律部队人员和文职人员，负责处理办公室工作、员工培训及策划等事宜。

审计署计算机场管制站所需的
出入境检查员及通道督导主任职位的数目

职位 / 职级	审计署				
	增设职位前 的职位数目 (a)	增设职位 数目 (b)	增设职位后 的职位数目 (c)=(a)+(b)	计算所需 职位数目 (d)	过剩职位 数目 (e)=(c)-(d)
出入境检查员					
高级入境事务助理员	178	31	209	169	40
总入境事务助理员	214	60	274	214	60
通道督导主任					
入境事务主任	71	9	80	64	16
总计	463	100	563	447	116

资料来源：入境处的记录