財務委員會
人事編制小組委員會討論文件

2016 年 4 月 27 日

總目 151－政府總部：保安局
分目 **000** 運作開支

總目 70－入境事務處
分目 **000** 運作開支

請各委員向財務委員會建議開設下述編外職位－

(a) 由財務委員會批准當日起，任期約 3 年，至 2019 年 3 月－

保安局
1 個首長級丙級政務官職位
(首長級薪級第 2 點)(154,950 元至 169,450 元)

入境事務處
1 個入境事務處助理處長職位
(一般紀律人員(指揮官級)薪級表第 2 點)
(154,950 元至 169,450 元)

(b) 由財務委員會批准當日起，任期約 2 年，至 2018 年 5 月－

入境事務處
1 個入境事務處助理處長職位
(一般紀律人員(指揮官級)薪級表第 2 點)
(154,950 元至 169,450 元)

問題

為遏止及扭轉滯港免遣返聲請人不斷增加的趨勢，政府需全面檢討處理免遣返聲請的策略。保安局及入境事務處(下稱「入境處」)分別需要專職的首長級人員領導該項檢討工作及加快審核免遣返聲請。

2. 另一方面，為了使新一代智能身份證系統能夠順利如期成功推行，以及在籌劃 2018 年至 2022 年推行一次性全港市民換領新的香港身份證計劃，入境處需要專職的首長級人員領導項目小組。

附件1 3. 上述項目的進一步背景資料撮錄於附件 1。

建議

4. 我們建議開設下述編外職位－

(a) 在保安局開設 1 個首長級丙級政務官職位(首長級薪級第 2 點)，職銜為保安局首席助理秘書長(檢討)，以及在入境處開設 1 個入境事務處助理處長職位(一般紀律人員(指揮官級)薪級第 2 點)，職銜為助理處長(遣送審理及訴訟)。2 個職位均由財務委員會(下稱「財委會」)批准當日起開設，任期約 3 年，至 2019 年 3 月，以督導及支援有關檢討，以及在檢討進行期間加強相關執法措施及加快審核免遣返聲請；以及

(b) 在入境處開設 1 個入境事務處助理處長職位(一般紀律人員(指揮官級)薪級第 2 點)，職銜為助理處長(身份證)。該職位由財委會批准當日起開設，任期約 2 年，至 2018 年 5 月，以提供專職的首長級人員領導推行新一代智能身份證系統項目的工作。

理由

全面檢討處理免遣返聲請的策略

5. 自 2014 年起，提出免遣返聲請以抗拒遣離香港的非法入境者[1]人數持續增加，且有惡化跡象。聲請人引起的公共開支、社會及公眾秩序問題、濫用審核程序，以及犯罪數字上升等情況，令公眾十分關注。單靠不斷增加資源以處理更多聲請已不能有效解決問題。正如我們在 2016 年 2 月 2 日向立法會保安事務委員會匯報，政府會全面檢討處理免遣返聲請的策略。

6. 全面檢討會從(i)入境前管制、(ii)審核程序、(iii)羈留和(iv)執法及遣送這 4 個主要範疇着手解決現有機制的問題。全面檢討的概要載於附件 2。為了有效遏止非法入境活動，並確保免遣返聲請審核程序能在合乎法律要求的高度公平標準下盡快將無理據的聲請篩走，我們需要在上述 4 大範疇推行一系列措施。

附件2

在保安局開設首席助理秘書長(檢討)職位

7. 上文第 6 段所述 4 個範疇的措施環環相扣，牽涉不同工作領域的法例修訂和政策變動。在擬定有關措施時，必須作仔細深入分析，並須參考相關海外及本地的案例。推行有關措施時，除入境處外，亦需要多個政府部門(例如警方及其他執法機關)的通力合作。由於有關檢討涉及的層面複雜及廣泛，持份者眾多，並需盡快提出可行及有效的建議(包括修訂法例建議)以解決目前的問題，我們建議在保安局開設 1 個新的首長級丙級政務官(職銜為首席助理秘書長(檢討))的編外職位，為期約 3 年(至 2019 年 3 月)，專職進行有關檢討。

---

[1] 包括偷渡來港的非華裔非法入境者、逾期逗留的訪客及在到達香港時即時遭入境處拒絕入境的人士。

8. 首席助理秘書長(檢討)將領導保安局內新成立的檢討組。該組的主要職務為監察和分析非法入境活動及免遣返聲請的最新趨勢；根據有關趨勢向執法機關作出制訂打擊非法入境活動的策略指導；提出策略性建議，盡量減少具有高入境風險的訪客抵港；以及就優化審核程序、上訴處理、向聲請人提供法律援助、羈留聲請人和遣返聲請被拒絕的聲請人等程序提出建議。首席助理秘書長(檢討)須確保各項措施互相配合，有效堵塞現時制度的漏洞；確保有關部門有充分法定權力及資源推行新措施；以及在檢討進行期間徵詢各持份者的意見。

9. 在入境前管制方面，針對訪客來港後逾期逗留，或在抵港時被拒入境後提出聲請，我們已經就引入入境前登記措施的可行性展開檢討，有關措施可防止高風險的訪客起程來港。職位開設後，首席助理秘書長(檢討)會領導檢討組制定詳細的策略性建議，針對目標地區實施入境前登記措施。

10. 另一方面，我們已向立法會保安事務委員會簡介修訂《入境(未獲授權進境者)令》(第 115D 章)的建議，以加強對偷運非華裔非法入境者來港的人蛇集團的刑罰。首席助理秘書長(檢討)會監察有關修訂的成效，並在必要時建議其他修訂，加強阻嚇販運人蛇活動。

11. 持續及有效的執法乃遏止非法入境活動的策略中關鍵一環。首席助理秘書長(檢討)會監察包括警務處、入境處及海關等執法部門的執法成效，並且在有需要時就與內地有關當局合作方面提供策略及方向指導，從而確保持續執法能有效打擊非法入境活動。

12. 審核程序方面，首席助理秘書長(檢討)會領導檢討組，審視易遭濫用的現行法例及審核程序，提出修訂條例草案堵塞漏洞。檢討並重訂審核機制的目的，是在確保更新的機制合乎高度公平標準(包括多年來本地及海外的相關法庭判決)之餘，同時可杜絕現有程序下的濫用行為，並盡早拒絕無理據的聲請。首席助理秘書長(檢討)亦會檢討現時規管入境處羈留方面的權力的現行法律(包括成文法及判例法)，並制訂合乎法律及實際要求的建議，加強入境處的相關權力。如政府最終決定推行這些建議，首席助理秘書長(檢討)會為此物色合適設施，亦會將相關法例修訂納入上文所述的修訂條例草案中。他會在 2016-17 年度內把研究結果整合，之後展開法律草擬工作，以期在 2017-18 年度提交修訂條例草案。視乎立法會審議相關草案的進度，首席助理秘書長(檢討)亦負責領導入境處計劃在 2018-19 年或之前實施經更新的審核程序。首席助理秘書長(檢討)亦將確保無須立法即可推行的行政措施能盡早推

行。

13. 同時，首席助理秘書長(檢討)會在 2016-17 年度領導檢討組檢討公費法律支援計劃[2]的運作，確保在將來落實更新的審核程序時，有關計劃能在符合法律規定的情況下，提供有效的支援。如需修改法例以完善該計劃，有關修訂亦會納入上文第 12 段所述，計劃在 2017-18 年度提交立法會審議的修訂條例草案之中。經改進的法律支援計劃將在 2018-19 年度或更早實施。

14. 首席助理秘書長(檢討)亦會帶領檢討組檢討酷刑聲請上訴委員會(下稱「上訴委員會」)[3]的程序，確保它能有效及公平地處理上訴，以及有能力盡快處理更多上訴，而不會延誤遣返上訴被拒的聲請人的工作。

15. 如要有效履行上述職務，需在保安局增設 1 名首長級人員全職專責處理。再者，上述職務重要且繁重，需要一名具有制定政策經驗及政治敏感度的人員出任，因此我們認為有需要開設 1 個首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)職位，在未來 3 年監察各部門的工作、諮詢有關持份者，以及跟進整個立法程序。有關職位的建議職責範圍見附件 3。

附件3

在入境處開設助理處長(遣送審理及訴訟)職位

16. 此外，在上文第 12 段所提到的法例修訂生效前，入境處急需加快審核聲請。有見及此，入境處會開設 82 個新職位，以在 2016-17 年度審核更多的聲請。除了加添人手外，入境處亦需要在現有的法律框架內提出可行的措施，以即時提升審核效率。

17. 為了立即加快審核免遣返聲請，入境處建議開設 1 個新的遣送審理及訴訟部，專門負責審核聲請，以及開設 1 個新的入境處助理處長編外職位，職銜為助理處長(遣送審理及訴訟)，作為領導新的遣送審理

---

[2] 2008 年 12 月，原訟法庭在 *FB 等人訴入境處處長及保安局局長*[2009] 2 HKLRD 346 一案中，裁定政府必須向在酷刑聲請審核過程中有需要的聲請人提供公費法律支援，以合乎高度公平標準。自 2009 年 12 月起，聲請人可透過由當值律師服務運作並由公帑資助的公費法律支援計劃獲得有關支援。

[3] 上訴委員會是根據《入境條例》第 37ZQ 條成立，負責審理和裁定就入境處拒絕聲請的決定所提出的上訴。

及訴訟部專責首長級人員。

18. 在 2016-17 年，助理處長(遣送審理及訴訟)會確保遣送審理及訴訟部新增的人手得到充足及適合的培訓，並盡快投入審核工作。助理處長(遣送審理及訴訟)亦會領導遣送審理及訴訟部提出及落實行政措施，如加強負責處理個案的人員的培訓及提升處理聲請的效能、提高收集來源國家資料的能力以加快審核聲請(包括在有需要時派遣人員前往來源國家)、確保加快決定聲請的同時有充足的配套支援(如辦公地方及合資格的傳譯員等)，以及考慮其他有效的行政措施(例如透過調整工作的優先次序、簡化聲請表格、加快審核會面排期、提高撰寫決定書的技巧等)，務求能就更多聲請作出決定，以增加處理聲請數量。他亦會加強行動方面的研究，以盡早洞悉濫用統一審核機制的新趨勢，並制定有效的對策。

19. 在 2017-18 年度，助理處長(遣送審理及訴訟)會確保遣送審理及訴訟部做好準備，在 2018-19 年或之前，立法會通過上述修訂條例草案之後，隨即落實更新的審核程序。這些工作包括修訂所有的通知書、表格、指引、致聲請人的信件等；根據更新的程序制定有效調配財政和人力資源的計劃；為現有的聲請人作出必要的過渡性安排；確保為更新的工作流程提供配套支援(例如辦公地方、合資格傳譯員等等)；為負責處理個案的人員安排充足及適當的培訓等等。助理處長(遣送審理及訴訟)的工作的重要一環，是確保更新的程序推出時，已備妥合適及合乎法律要求的過渡性安排，以處理尚待審核的聲請。在 2018-19 年度，助理處長(遣送審理及訴訟)會確保更新的審核程序得以順利落實。

20. 此外，助理處長(遣送審理及訴訟)將會監督與免遣返聲請相關的民事訴訟事宜，提供策略性的建議及部門政策指導，以確保審核程序合乎法律要求的高度公平標準。有關職位的職責範圍見附件 4。若要以上的工作項目得以適時有效順利推行，過程中需要首長級人員充分的指引及領導。

附件4

21. 處理免遣返聲請的工作現時由助理處長(執法及遣送審理)負責。他亦同時負責與出入境罪行有關的調查、執法及檢控工作，以及非法入境者的羈留、遣送及遞解等事宜。在開設助理處長(遣送審理及訴訟)一職和設立遣送審理及訴訟部後，助理處長(執法及遣送審理)的職銜將改稱為助理處長(執法)，可專注加強針對非法入境、非法工作、人蛇集團及其他出入境罪行的情報、執法及檢控工作。由助理處長(執法)領導進行的這些工作均有助於達成整體政策目標，遏止及扭轉滯港免遣返

聲請人不斷增加的趨勢。助理處長(執法)可更加專注帶領改稱為執法部的團隊，加強對非法入境者的背景、個人概況、入境模式、來港路線等資料的調查，以協助制定針對性入境前管制措施及提供情報，加強支援打擊人蛇集團的工作。

22. 隨着遣送審理及訴訟部就聲請作出的決定越來越多，助理處長(執法)亦須執行視乎檢討結果更新的羈留政策，例如確保為更多人員提供足夠培訓，以調派他們支援羈留更多聲請人的工作。助理處長(執法)亦須帶領執法部加強對非法工作採取執法行動，並確保盡快將聲請被拒的人遣離香港。為了加快遣返程序，助理處長(執法)需與駐港外國領事館加強聯繫。

推行新一代智能身份證系統及籌備推行一次性全港市民換領新身份證計劃

23. 新一代智能身份證系統是一個複雜的關鍵系統，支援所有人事登記相關的服務。入境處會在 2016-17 年度至 2018-19 年度成立一個有時限的項目小組，名為身份證部。為了使項目能夠順利如期成功推行，入境處認為有需要開設 1 個助理處長(身份證)職位，為項目小組提供所需的專職首長級人員領導。

在入境處開設助理處長(身份證)職位

24. 為確保項目按計劃在 2018 年第一季順利推行，入境處需要 1 名專職的首長級人員(即助理處長(身份證))督導項目小組推行項目，並密切監察進度。倘若項目有任何延誤，會增加系統故障的風險，從而導致主要公共服務出現嚴重而大規模中斷情況，包括登記及印製智能身份證、各管制站的 e-道出入境檢查，以及核實香港特區護照申請人的身份等。有關延誤亦會影響主要公共服務的適時提供，以及日後應付新公共服務需求(例如優化人事登記程序等)的能力。

25. 除了更換現有電腦系統，入境處會在推行新一代智能身份證系統時，推出新的智能身份證。智能身份證是法定的身份證明文件，可靠的出入境證明文件，以及支援各政策局或部門按法例向市民提供其他服務的平台。我們需要助理處長(身份證)專責督導項目小組，確保新智能身份證耐用、穩當及安全。

26. 在系統分析及設計階段，助理處長(身份證)將會督導、策劃及監察所有有關推行新一代智能身份證系統的事宜，以確保新系統與入境處其他運作兼容，對成功推行系統至為關鍵。此外，助理處長(身份證)會確保系統採用最先進可靠的技術，妥善處理公眾對個人資料保障方面的關注。入境處會委聘獨立的專家和顧問，在項目發展及將來推行的不同階段，確保系統合乎保障個人資料方面的有關法律要求，以及系統保安方面的保障。入境處亦會在推行新一代智能身份證系統的每一個關鍵階段，委託合資格的獨立顧問進行私隱影響評估，然後將每份評估報告提交個人資料私隱專員公署(下稱「公署」)，讓公署就報告內容提供意見，確保系統合乎《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)下的保障資料原則及其他規定。此外，入境處亦會委聘獨立的審計人員，在項目推行的不同階段，進行資訊科技保安風險評估及審計，以確保新一代智能身份證系統及智能身份證的保安措施能有效保護相關資料。入境處會在此關鍵階段與公署保持緊密聯繫，確保系統備有所需的保障，以符合《個人資料(私隱)條例》所訂有關保障個人資料的法律規定。助理處長(身份證)會領導項目小組，全面及專業地完成上述工作，並確保顧問和公署提出任何建議後，該等建議會在其後繼續推行新一代智能身份證系統時加以落實。

27. 在系統開發階段，助理處長(身份證)會確保在系統分析及設計階段所敲定的技術要求和規格，得以切實有效地按照項目計劃付諸實行。助理處長(身份證)亦會在有需要時向保安事務委員會匯報項目的進度，確保推行系統的過程具透明度。

28. 至於一次性全港市民換領身份證計劃，我們會在 2018 年至 2022 年的 4 年內分階段更換大約 880 萬張智能身份證，規模龐大。入境處計劃招聘一支由內部人員和合約員工組成的專責隊伍，共約 800 人，以籌備和執行換證計劃。助理處長(身份證)會在計劃推出前，領導項目小組為換證計劃制定合適的策略、各項利便市民換領身份證的措施，以及全面的宣傳計劃，以宣傳新智能身份證及換證計劃。助理處長(身份證)亦會展開立法工作，根據《人事登記條例》及《人事登記規例》(177 章及 177A 章)公布換證計劃的相關安排。助理處長(身份證)亦會在各區設立合共 9 個身份證換證中心，以配合市民需要。籌備期間，助理處長(身份證)會領導項目小組與有關的區議會保持聯繫；他亦會確保所有換證中心的設備齊全，準備就緒，按計劃在 2018 年第二季推出換證計劃。

29. 上文第 24 至 28 段所述的工作複雜、關鍵且具時間性，需要高層次的策略判斷，以及與各持份者充分協調。因此，負責處理上述工作的團隊需由一名具有足夠視野、經驗和技巧的專責首長級人員領導。助理處長(身份證)的職責說明載於附件 5。

附件5

30. 保安局及入境處現行及建議(包括上述擬設職位的)組織圖分別載於附件 6 及 7。建議開設的首席助理秘書長(檢討)會領導保安局內新設的檢討組，轄下有 5 名專責進行有關檢討的人員。建議開設的助理處長(遣送審理及訴訟)會領導新設的遣送審理及訴訟部，轄下有 303 名人員，負責處理免遣返聲請、訴訟事宜及運作支援職務。擬設的助理處長(身份證)會領導新設的身份證部，轄下有 49 名人員，負責推行新一代智能身份證系統項目及籌備換領新身份證計劃。

附件6及7

曾考慮的其他方法

31. 現時，保安局的首席助理秘書長 D 負責處理與免遣返聲請有關的政策工作。他亦同時負責打擊人口販運罪行、有關人事、出生、死亡及婚姻登記的政策及措施；入境處的電腦系統開發；管制站的運作；以及為發出遞解離境令的相關決定提供支援。未來數年，首席助理秘書長 D 需致力執行職責範圍內的其他任務，包括確保有足夠資源維持現有及新增管理站運作順暢；繼續推行簡化手續的措施以便利跨境學童在管制站辦理出入境手續；監督入境處根據第三代資訊系統策略檢討所進行的主要電腦系統開發等，故此要他在上文第 12 至 13 段所述的緊迫時間內同時兼顧全面檢討的多項額外工作，並不可行。同時，保安局其他首席助理秘書長的工作亦十分繁重，不能再承擔額外工作。他們的職責載於附件 8。

附件8

32. 入境處亦已審慎研究可否調配入境處其他的首長級人員，負責擬開設的助理處長職位的工作。現時，入境處共設有 6 個助理處長職位，各自負責領導 1 個獨立的部。各助理處長的職責載於附件 9。他們均需全力承擔不同範疇的職責，難以分身承擔上述的額外工作。正如上文第 21 及 22 段所述，我們期望在 2018-19 年實施經改良的機制審核免遣返聲請以長遠地解決非法入境問題；在此之前，助理處長(執法及遣送審理)(職銜將改稱為助理處長(執法))須專注加強及持續推行針對非法入境活動和非法工作的執法及調查工作。同時，我們須加強採取行動，把聲請不獲確立的人迅速遣送離境。

附件9

33. 正如上文第 12 及 13 段所述，我們計劃在 2018-19 年度完成全面檢討的工作(包括立法工作)。檢討完成後，監察更新的審核機制的實施和處理免遣返聲請的常規工作，長遠而言將由首席助理秘書長 D 負責。

同樣地，當更新的審核機制開始運作後，監察其實施情況的常規職務將由助理處長(執法)負責。我們會在首席助理秘書長(檢討)及助理處長(遣送審理及訴訟)該 2 個有時限職位接近屆滿時，視乎全面檢討的工作進度，檢討是否需要延長職位的時限。

34. 另一方面，有關資訊系統策略的策劃和推行，以及所有有關資訊系統、紀錄及數據管理等職務，均屬於領導資訊系統部的助理處長(資訊系統)的職責範圍。未來 2 年，助理處長(資訊系統)將會全力開發第三代資訊系統策略檢討下多項策略性資訊科技項目。這些同期進行的項目互相關連，並對於入境處的關鍵運作至為重要。第三代資訊系統策略下所有項目及推行時間載於附件 10。助理處長(資訊系統)因需全力領導資訊系統部推行第三代資訊系統策略的所有其他項目，無法分身兼顧推行新一代智能身份證系統所新增的工作量，包括推行複雜而大型的電腦系統，安全、及時地進行簽發智能身份證這項關鍵服務，並籌備推行全港市民換領身份證計劃，更換 880 萬張智能身份證。

附件10

35. 當助理處長(身份證)編外職位開設期在 2018 年 5 月屆滿時，新一代智能身份證系統的開發工作應已完成，而全港市民換領身份證計劃亦應準備就緒。屆時，有關監督新一代智能身份證系統和全港市民換領身份證計劃運作的職責便會重新分配，分別由資訊系統部和個人證件部的 2 位助理處長承擔。

對財政的影響

36. 按薪級中點估計，擬開設的 3 個首長級編外職位所需的年薪開支為 5,920,200 元，詳情如下－

	職級	按薪級中點估計的年薪值(元)	職位數目
(a)	總目 151：政府總部：保安局 首長級丙級政務官 (首長級薪級第 2 點)	1,973,400	1
(b)	總目 70：入境事務處 入境處助理處長 (首長級薪級第 2 點)	3,946,800	2
	總計	**5,920,200**	**3**

37. 該 3 個職位的每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)為 8,450,000 元，我們會在其後財政年度的預算內反映所需資源。

公眾諮詢

38. 我們已分別在 2016 年 2 月 2 日和 2016 年 3 月 1 日的立法會保安事務委員會會議上，就全面檢討處理免遣返聲請的策略和新一代智能身份證系統的人手編制建議諮詢委員的意見。委員對有關建議表示支持。

編制上的變動

39. 過去 2 年，保安局和入境處在編制上的變動如下－

編制 (註)	職位數目		
	目前情況 **(2016 年 4 月 1 日)**	**2015年 4月1日** 的情況	**2014年 4月1日** 的情況
保安局			
A	14+(1)#	14+(1)	14+(1)
B	42	42	42
C	141	136	133
總計	**197+(1)**	**192+(1)**	**189+(1)**
入境處			
A	12#	12	12
B	1 979	1 894	1 881
C	5 388	5 302	5 198
總計	**7 379**	**7 208**	**7 091**

註：

A － 相等於首長級或相同薪級的職級

B － 頂薪點在總薪級第 33 點以上或相同薪點的非首長級職級

C － 頂薪點在總薪級第 33 點或以下或相同薪點的非首長級職級

( ) － 首長級編外職位數目

－ 截至 2016 年 4 月 1 日，保安局和入境處並無懸空的首長級職位

公務員事務局的意見

40. 公務員事務局支持這項建議，同意開設擬議的 1 個保安局首長級丙級政務官編外職位，和 2 個入境處助理處長編外職位。該局考慮到有關人員須承擔的職責、掌管的職務範圍和所需的專業參與，認為擬設職位的職系和職級是恰當的。

首長級薪俸及服務條件常務委員會和紀律人員薪俸及服務條件常務委員會的意見

41. 由於建議開設的職位屬編外性質，如獲准開設，定當按照議定程序，向首長級薪俸及服務條件常務委員會和紀律人員薪俸及服務條件常務委員會報告。

保安局
2016 年 4 月

背景

全面檢討處理免遣返聲請的策略

統一審核機制在 2014 年 3 月實施，按所有適用理由一併審核免遣返聲請。截至 2016 年 3 月底，11 201 宗聲請尚待審核，當中超過 50%為非法入境者。在短短 25 個月內，新提出的聲請增加 325%(由 2010 年至 2013 年平均每月 102 宗，增至 2014 年 3 月至 2016 年 3 月平均每月 434 宗)。超過 80% 的聲請人來自越南(22%)、印度(19%)、巴基斯坦(18%)、孟加拉(12%)及印尼(10%)等南亞或東南亞國家。截至 2016 年 3 月，入境處就 3 710 宗聲請作出決定，當中 28 宗獲確立[1](統一審核機制實施前，另有 24 宗酷刑聲請獲確立)。

2. 提出聲請的人數持續增加，有關趨勢亦不斷惡化，所具有的特徵包括(a)被截獲的非華裔非法入境者大幅增加；(b)來自個別免簽證國家的人逾期停留或被拒入境後提出聲請的個案大幅增加；(c)聲請人主要為隻身來港的成年人；(d)延遲提出聲請；及(e)犯罪數字上升。

3. 同時，現時的審核程序甚為冗長。現時為聲請人提供公費法律支援的當值律師服務，要求政府給予當值律師最少 49 日向聲請人取得指示以填寫聲請表格[2]。2015 年，聲請人交回表格後，平均需要 13 星期後才能成功安排審核會面。已安排的審核會面中，有 33% 因各種原因需要改期[3]。其他拖延手段亦十分常見[4]，故此有需要令現時的審核程序更快捷及有效[5]。

---

1 包括 4 宗經上訴後獲確立。

2 在澳洲及加拿大等地，聲請人在提出聲請時(或最遲 15 日內)必須交回表格。

3 2015 年需要改期的審核會面中，69% 由於聲請人聲稱身體不適(但往往未能提供醫生證明)或無理由下缺席會面、13% 由於聲請人的代表律師臨時表示未能出席(即使已事先預約進行會面)、10% 由於傳譯員未能出席、6% 由於聲請人狀況改變(如：棄保潛逃、撤回聲請等)、2% 由於入境處或其他理由(如：個案主任放病假或需要出庭)。

4 手段包括聲請人要求延期以提交更多佐證文件，但最終沒有提交；一直可以用英語與入境處溝通的聲請人，突然要求以某種罕見的方言進行審核會面；聲請人自己要求安排醫療檢驗，但入境處作出安排後，聲請人又拒絕前往檢驗；在醫療檢驗時，挑戰醫院管理局醫生的專業資格，及挑戰其資料儲存的保安等。

5 在香港特別行政區訴 *Tarok Das* (2015) HKCFI 1396 一案，高等法院原訟法庭指出：「政府需採取更多措施，將無理的聲請篩走。此問題已嚴重影響法院、法律制度、以及社會大眾。而且，審核機制被無理甚至居心叵測的聲請人濫用的風險不容忽視。」

4. 過往數年，政府不斷增加入境處及上訴委員會可處理聲請的數量。入境處處理免遣返聲請的人員(主要為入境事務主任及高級入境事務主任)由 2009-10 年度的 95 人增至 2015-16 年度的 205 人(增加 116%)。同樣地，上訴委員會的委員人數(在法定上訴委員會在 2012 年 12 月成立前，為根據《基本法》第 48(13)條處理呈請的審裁員)亦由 2009 年的 8 人增加至 2015 年的 28 人(增加 250%)[6]。

5. 當值律師服務接受政府轉介的個案數量，亦是影響處理聲請進度的一項關鍵因素；就此，我們不斷敦促該服務增加可處理的個案。經持續商討後，當值律師服務同意由 2009 年 12 月每日接受 2 宗轉介，逐步增至 2012 年 10 月起每日 8 宗；2015 年 4 月起每日 11 宗，至 2015 年 8 月起每日 13 宗[7]。

6. 政府用於與處理免遣返聲請有關的總開支，由 2010-11 年度的 2 億 8,700 萬元增加至 2016-17 年度的 11 億 3,500 萬元，增幅超過 295%。處理免遣返聲請的開支如下－

年度	審核聲請和處理有關上訴／呈請 (百萬元)	公費法律支援 (百萬元)	人道援助 (百萬元)	總計* (百萬元)
2010-11	126	10	151	**287**
2011-12	135	37	143	**315**
2012-13	144	58	191	**393**
2013-14	151	76	204	**430**
2014-15	188	97	254	**540**
2015-16 (修訂預算)	211	112	421	**745**
2016-17 (預算)	303	178	655	**1 135**

* 由於四捨五入，分項數字的總和可能與總計略有出入。

---

[6] 統一審核機制實施後，被入境處拒絕的聲請人提出上訴的比例由 50% 上升至 90%。同時，2014 年 6 月高等法院上訴法庭在 *ST 訴 Betty Kwan* (2014) HKCA 309 一案作出判決後，須要進行口頭聆訊(而不是單以書面覆檢)作出決定的上訴個案比率由 5% 上升至 90%。2 項因素都增加了上訴委員會的工作量。

[7] 此外，統一審核機制實施後，由 2014 年 3 月至 12 月，當值律師服務亦同意額外每日處理 3 宗舊個案(即由已被拒的酷刑聲請人，按除酷刑外的其他適用理由，在統一審核機制下提出的聲請)。

新一代智能身份證系統的推行及一次性全港市民換領身份證計劃的準備工作

7. 財委會在 2015 年 5 月 15 日批准開立新的承擔額，用以推行新一代智能身份證系統，更換日漸老化的現有智能身份證電腦系統[8]，以及使簽發香港智能身份證的工作更有效率和成效[9]。由於在 2003 年後所簽發的智能身份證的可使用期限自 2013 年起陸續屆滿，期限屆滿的智能身份證將會愈來愈多，因此政府有需要在 2018 年至 2022 年進行一次性全港市民換領身份證計劃，有序地分階段為大約 880 萬名香港身份證持有人更換現有的智能身份證。此舉能減輕一旦大量身份證發生故障，令公共服務受到延誤及影響前線執法工作而造成的風險。新一代智能身份證系統項目的推行計劃如下－

工作	預定完成日期
採購硬件、軟件及服務	2016 年第二季
開發及推行系統－	
系統分析及設計	2016 年第三季
系統開發	2017 年第二季
用戶驗收測試	2017 年第四季
場地準備工程	2018 年第二季
培訓	2018 年第二季
系統啟用	2018 年第一季

新一代智能身份證系統啟用後，為期 4 年的換領身份證計劃隨即會在 2018 年第二季展開。

---

[8] 現行智能身份證系統在 2003 年引入，其設計最佳使用年期大約只有 10 年。系統的軟、硬件快將過時，加上市場上對過時技術的供應及支援不斷減少，進行系統保養和技術支援越見困難。系統保養服務合約的期限，最近由原來的 2013 年 12 月延長至 2018 年年底。長時間使用過時的技術，難以保持系統運作穩健，因此再次延長系統保養服務合約，並不理想。

[9] 詳見 FCR(2015-16)7 號文件。

全面檢討處理免遣返聲請策略的大綱

入境前管制

為從源頭解決問題，我們須防止經濟移民展開他們的旅程(或阻止他們抵達香港)，並阻嚇任何協助他們的人。經仔細分析聲請人的背景及抵港途徑，我們會考慮－

(a) 引入入境前登記的規定，及在有需要時作其他配套檢查措施，避免可能成為非法入境者的人登機或登船；

(b) 與聲請人的主要來源國家及他們來港途經的國家或地區的有關部門聯繫，加強打擊人蛇集團；以及

(c) 按需要檢討簽證規定或免簽證安排。

2. 除此以外，我們亦會修訂《入境條例》(第 115 章)第VIIA部下「未經授權進境者」的定義，令偷運來自任何主要來源國家的非法入境者的人蛇集團[1]接受同樣嚴厲的刑罰。

審核程序

3. 針對已進入香港及提出免遣返聲請的人，我們既需要繼續確保審核程序合乎法律要求的高度公平標準，同時也要加快所有個案的審核程序，以及阻嚇明顯濫用程序的人。根據自 2009 年起累積的審核經驗，以及參考其他普通法地區的做法，我們會考慮就以下方面修訂《入境條例》第 VIIC 部－

[1] 在 1979 及 1980 年宣布的《入境(未經授權進境者)令》中，「未經授權進境者」只包括來自內地、澳門及越南的非法入境者。我們建議修訂有關條文，令有關定義涵蓋來自任何主要來源國家的非法入境者(獲豁免者除外)。

(a) 為現時根據《入境條例》第VIIC部運作的統一審核機制訂立法定程序[2]；

(b) 收緊程序，列明每一步的時限，以及禁止濫用程序的行為；

(c) 盡快拒絕明顯無理據的聲請；

(d) 為公費法律支援訂立合適的適用範圍及上限；以及

(e) 改善酷刑聲請上訴委員會的運作，增加可處理的個案數量。

4. 入境處亦會改善其搜集來源國家資料的能力，以協助審核聲請。入境處已與有關國家的政府及非政府組織聯絡，務求建立客觀及可靠的資料庫，儲存來源國家的地區資訊、專題報導、主要事件等資料[3]。

羈留

5. 現時，只有極少數的聲請人會在等候或正在審核期間被羈留。我們會小心考慮釐清及加強入境處羈留聲請人的法定權力[4]，以羈留等候審核、審核或上訴進行中，或審核已完成但由於各種理由(例如提出司法覆核)仍然滯港的聲請人，以減低他們對社會治安的影響，防止他們非法工作，以及確保審核及遣返工作能有效進行。如有關建議在法律上可行，我們會尋找適當的設施進行翻新，令入境處在有需要時可增加羈留的人數。

---

[2] 現時，統一審核機制按《入境條例》第 VIIC 部的法定程序，一次過審核所有適用風險，包括酷刑、《香港人權法案》第 3 條的殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰及 1951 年《難民公約》第 33 條的迫害等，唯後者的審核機制屬行政安排。

[3] 聲請人就免遣返聲請提供的資料將予保密。根據一般守則，未經聲請人同意，處方不會向任何存在風險國家的政府披露聲請人曾提出免遣返聲請的資料或任何涉及其聲請的資料。

[4] 根據入境條例，入境處處長可以在特定情況下羈留 1 名非法入境者，包括：在考慮向他發出遣送離境令時將他羈留(第 32(2A)條)；在他等候被遣離時將他羈留(第 32(3A)條)；在審核他的免遣返聲請期間將他羈留(第 37ZK 條)等，但仍須遵守其他法律規定，如普通法的 *Hardial Singh* 原則，即入境處只能羈留有關非法入境者一段合理時間，若不能完成遣送程序將他遣返，則不能繼續羈留他。

遣送及執法

6. 最後，被拒絕的聲請人應盡快被遣離。我們會加強與有關國家領事館的聯繫，以加快遣送程序。我們亦會加強打擊人蛇集團及相關罪行(如非法工作)，包括與內地機關緊密合作，以及加強在香港及主要來源國家宣傳香港的相關法律及政策，避免潛在的聲請人被人蛇集團誤導。

建議於保安局新開設的首席助理秘書長編外職位
建議職責說明

職銜 ：保安局首席助理秘書長(檢討)

職級 ：首長級丙級政務官

直屬上司：保安局副秘書長 3

職務和職責－

1. 草擬《入境(修訂)條例》草案，改善免遣返聲請的處理，包括檢討現時的審核程序、制訂諮詢持份者的計劃，以及確保將來的法定機制合乎最新案例以及有效將濫用減至最少。

2. 根據聲請人的背景，制訂入境前登記或其他需要的檢查措施、制訂與相關持份者商討的策略(包括各國領事館、各地中國大使館、航空公司等)，以及督導入境事務處（入境處）開發所需的電腦系統。

3. 就入境處的羈留權力進行研究、尋找合適的設施以羈留非法入境者並制訂相關計劃(視乎檢討結果)，以及確保所需的撥款及立法方案獲通過。

4. 檢討酷刑聲請上訴委員會的運作，令上訴委員會能處理更多個案。

5. 檢討政府提供的公費法律支援計劃，包括考慮就每個聲請人的法律費用設置上限。

6. 監督現行審核程序的運作，並與入境處合作，尋求短期方案以加快程序。

7. 確保其他相關支援有助審核程序快捷順暢，以及遣送程序有成效(如確保傳譯員／翻譯員的供應充足)，並監督有關的整體財務管理(如社會福利署透過非政府機構提供的人道援助計劃的實施情況)。

8. 監察執法部門進一步打擊人蛇集團及非法入境的工作。

建議於入境事務處新開設的助理處長編外職位
職責說明

職銜　　：助理處長(遣送審理及訴訟)

職級　　：入境事務處助理處長

直屬上司：入境事務處副處長

主要職務和職責－

1. 管理及督導遣送審理及訴訟科。

2. 支援保安局全面檢討處理免遣返聲請的策略，負責督導、策劃及制訂有關新措施。

3. 在全面檢討期間從運作及執法的角度建議新措施並作出評估，同時制訂所需計劃以便及早實行。

4. 找出可行的進一步行政措施以簡化審核程序，並考慮有效分配現有資源的方法，盡量就更多聲請作出決定。

5. 監察免遣返聲請審核機制的實施情況，以確保聲請的審核工作快捷有效，同時達到法律要求的高度公平標準；領導及督導審核小組的日常運作，並對處理有關免遣返聲請及執法工作的民事訴訟事宜作出策略性建議。

建議於入境事務處新開設的助理處長編外職位
職責說明

職銜 ：入境事務處助理處長(身份證)

職級 ：入境事務處助理處長

直屬上司：入境事務處副處長

主要職務和職責－

1. 督導、策劃、指揮及監察所有有關推行新一代智能身份證系統的事宜，並與入境事務處其他首長級人員緊密聯繫，以確保新系統與該處其他運作兼容；

2. 監督引進新智能身份證的工作，並確保新證採用最可靠的技術；

3. 督導、策劃及籌備全港市民換領身份證計劃的推行工作，包括尋找場地、招聘員工及根據換證時間表展開立法工作；

4. 制訂及推出全面的宣傳計劃，宣傳新智能身份證及換領身份證計劃；

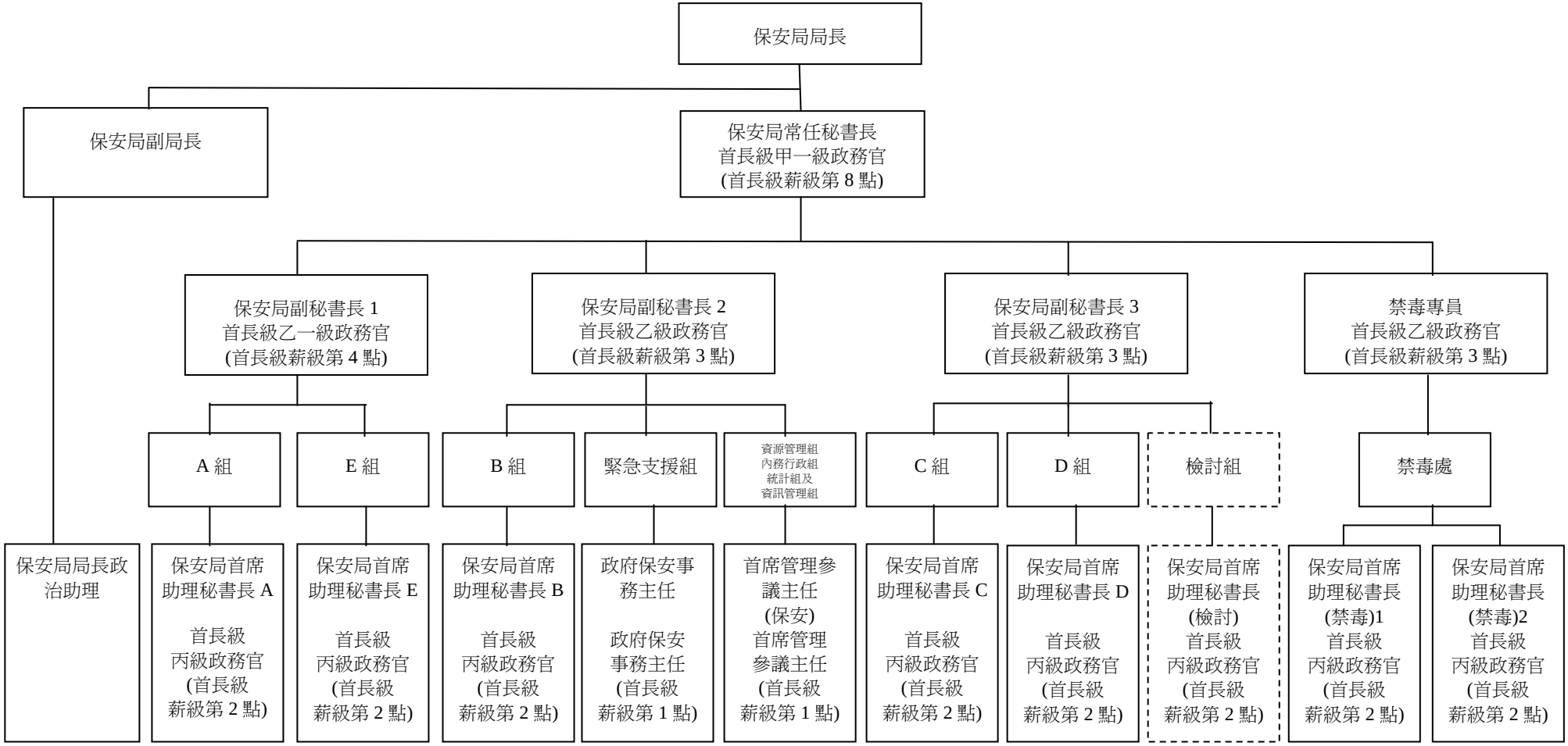
5. 向計劃督導委員會交代有關項目推行和換領身份證計劃的事情；

6. 在策劃及推行新一代智能身份證系統和推行換領身份證計劃期間，與各政策局和政府部門就需要協調的事宜進行商討及解決問題；

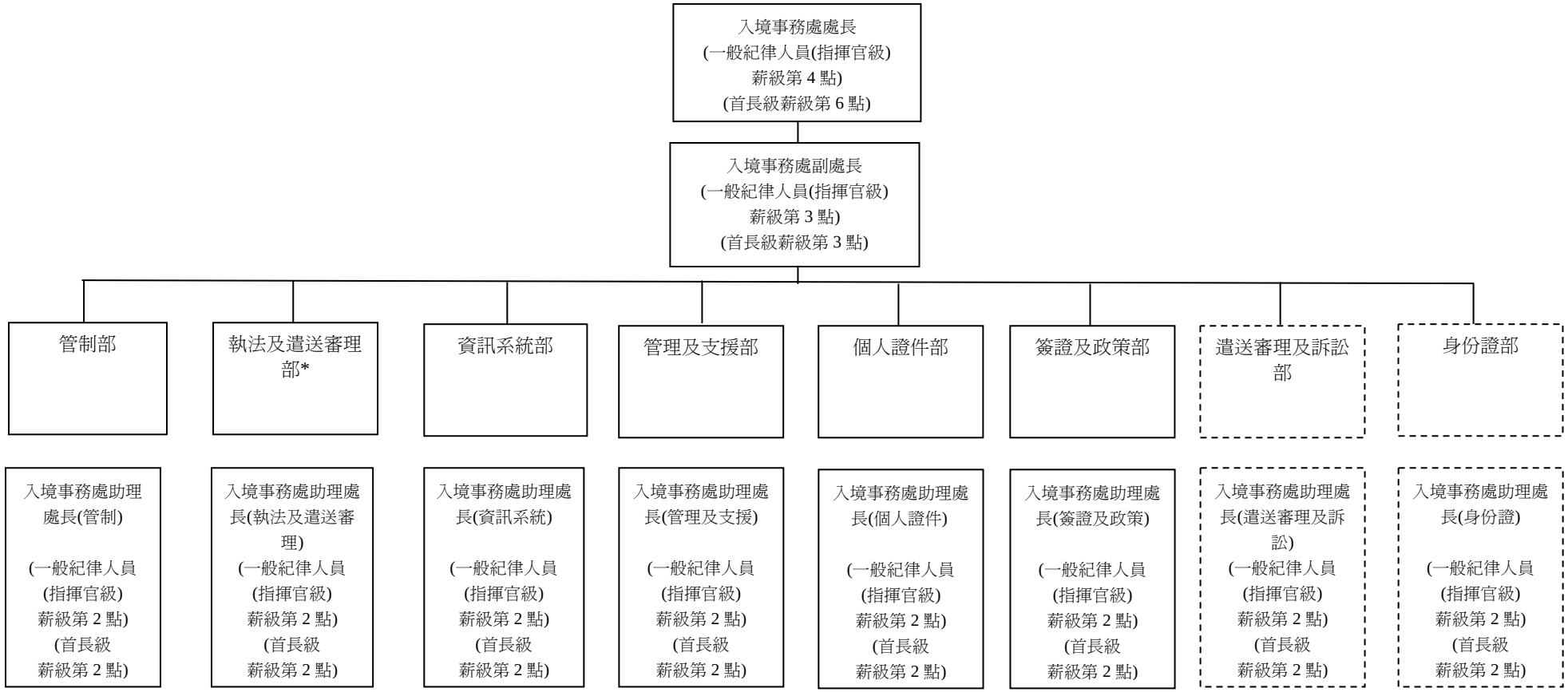
7. 與相關持份者聯絡，例如個人資料私隱專員公署，以處理市民關注的保障個人資料問題；以及

8. 適時向立法會保安事務委員會及市民匯報項目的進度。

保安局組織圖


保安局局長
保安局副局長
保安局常任秘書長
首長級甲一級政務官
(首長級薪級第 8 點)
保安局副秘書長 1
首長級乙一級政務官
(首長級薪級第 4 點)
保安局副秘書長 2
首長級乙級政務官
(首長級薪級第 3 點)
保安局副秘書長 3
首長級乙級政務官
(首長級薪級第 3 點)
禁毒專員
首長級乙級政務官
(首長級薪級第 3 點)
A 組
E 組
B 組
緊急支援組
資源管理組
內務行政組
統計組及
資訊管理組
C 組
D 組
檢討組
禁毒處
保安局局長政治助理
保安局首席助理秘書長 A
首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)
保安局首席助理秘書長 E
首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)
保安局首席助理秘書長 B
首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)
政府保安事務主任
政府保安事務主任(首長級薪級第 1 點)
首席管理參議主任(保安)
首席管理參議主任(首長級薪級第 1 點)
保安局首席助理秘書長 C
首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)
保安局首席助理秘書長 D
首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)
保安局首席助理秘書長(檢討)
首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)
保安局首席助理秘書長(禁毒)1
首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)
保安局首席助理秘書長(禁毒)2
首長級丙級政務官(首長級薪級第 2 點)

入境事務處組織圖



* 如獲批准開設新職位，將會改稱為執法部。

保安局各首席助理秘書長的職務和現有工作優次

保安局首席助理秘書長 A 負責有關邊界管理、禁區、反恐、移交逃犯及刑事司法互助的政策事宜。他負責監督香港特別行政區(下稱「香港特區」)政府與駐港部隊之間的聯繫，並處理涉及駐港部隊的事宜。此外，他又處理政府飛行服務隊和香港海關(與保安有關的部分)的政策和資源分配，以及與保安及護衛業管理委員會有關的事務。

2. 保安局首席助理秘書長 B 負責有關消防處緊急救援服務的政策，包括消防安全、防火、滅火、緊急救護服務和危險品的管制。他亦監督有關懲教署懲教制度的政策，包括囚犯更生和監獄發展計劃等。他又處理有關移交被判刑人士的事宜，以及為監禁刑罰覆核和囚犯監管的法定委員會提供支援。此外，他也負責有關航空保安的政策，包括管理和實施香港航空保安計劃。他現正致力研究推行措施，以改善消防安全及提升緊急救護服務，監督監獄發展及改善計劃，以解決設施陳舊及擠迫的問題，以及檢討與懲教管理及罪犯更生有關的問題。

3. 保安局首席助理秘書長 C 負責以下入境政策及事務：國籍和居留權、外國公民來港簽證制度及與內地、台灣及澳門居民來港有關的政策、為香港居民提供旅遊便利、外遊警示制度，以及為在外遇事港人提供協助等。他負責監督與輸入人才、專才和投資者有關的政策。此外，他又負責入境事務處的政策、資源分配和內部管理。

4. 除了與免遣返聲請相關的事宜外，保安局首席助理秘書長 D 負責處理下列範疇的政策事宜：打擊人口販運的罪行；人事、出生、死亡及婚姻登記；根據《入境條例》處理羈留及遞解離境的個案；以及處理與入境有關的法定和非法定呈請個案。他亦負責入境事務審裁處、人事登記審裁處、香港特區護照上訴委員會和婚姻監禮人委任事宜上訴委員會的內部管理工作。他又負責有關管制站運作及與內地合作的政策、法例和資源分配事宜，包括為跨境學童制訂的入境及執法配套措施。此外，他亦負責蓮塘／香園圍新管制站的規劃工作，以及執行入境事務處各種新資訊科技措施(包括新資訊科技基建設施、新入境控制系統及新一代香港智能身份證系統)。

5. 保安局首席助理秘書長 E 負責有關內部保安和治安的政策事宜，以及有關香港警務處及香港輔助警察隊的資源分配事宜。他亦負責監督《截取通訊及監察條例》的實施情況，並擔任撲滅罪行委員會秘書，監察該委員會及轄下各小組委員會的運作。

6. 保安局首席助理秘書長(禁毒)1 主要負責禁毒預防教育和宣傳的策略及措施；禁毒基金的政策制定及管理，包括監督每年撥款計劃中處理撥款申請的過程，並持續監察及評估禁毒基金資助計劃的落實情況和成效；因應新興毒品帶來的威脅，監察及制訂所需應對措施，包括立法管制；透過藥物濫用資料中央檔案室及定期的大型學生調查等，監察吸毒趨勢；在政策層面統籌與外界合作推動禁毒的事宜；督導為禁毒常務委員會提供的秘書處支援工作等。

7. 保安局首席助理秘書長(禁毒)2 主要負責治療及康復環節的政策及方案，包括因應不斷演變的吸毒情況，統籌各項加強與重整治療及康復服務的措施；協助本地的戒毒治療及康復中心達至法定發牌規定；以及制訂有關驗毒計劃的政策和方案。

入境事務處各助理處長的職務

入境事務處(下稱「入境處」)現時設有 6 個助理處長常額職位，負責領導入境處 6 個部，分別是管制部、執法及遣送審理部、資訊系統部、管理及支援部、個人證件部，以及簽證及政策部。各助理處長的職務詳列如下－

(I) 管制部－由助理處長(管制)掌管

助理處長(管制)負責制定及執行出入境管制的政策，包括拒絕讓不受歡迎人物入境和防止通緝犯離境，以及為遊客和商務訪客提供方便的出入境服務。管制部轄下設有機場管制科、邊境管制(鐵路)科、邊境管制(車輛)科和港口管制科。機場管制科負責對進出香港的飛機旅客和空勤人員進行出入境管制。邊境管制(鐵路)科由 3 個邊境管制站組成，分別為羅湖、紅磡及落馬洲支線的鐵路旅客提供服務。邊境管制(車輛)科由 4 個分別設於落馬洲、文錦渡、沙頭角和深圳灣的陸路邊境管制站組成，服務過境旅客及車輛。港口管制科之下則設有港口管制組、港澳客輪碼頭管制組、中國客運碼頭管制組、屯門客運碼頭管制組及啟德郵輪碼頭管制組，負責乘搭客輪、渡船及郵輪人士的出入境管制工作。

(II) 執法及遣送審理部－由助理處長(執法及遣送審理)掌管

執法及遣送審理部由助理處長(執法及遣送審理)掌管，轄下設有執法科和遣送審理及訴訟科。執法科負責制定及執行有關調查、遞解及遣送離境方面的政策。遣送審理及訴訟科則負責審理由無權進入及停留於香港的人根據所有適用理由所提出的免遣返聲請。該科亦負責檢控違反入境法例人士，處理遣送、遞解離境及免遣返聲請有關的訴訟個案，以及管理用作羈留年齡 18 歲或以上人士的青山灣入境事務中心。

(III) 資訊系統部－由助理處長(資訊系統)掌管

助理處長(資訊系統)負責制定及推行處內的資訊系統策略和相關事宜，以及處內的紀錄管理及資料私隱管理。資訊系統部按功能劃分為 4 個科別。資訊系統(發展)科負責制定及推行處內的資訊系統策略和開發新的系統，以應付未來工作需求。資訊系統(運作)

科負責管理目前運作的資訊系統，確保系統的保安以及不斷優化及更新各資訊系統和有關程序。科技服務科為處內電腦系統的應用及發展提供技術支援。紀錄及數據管理科則負責一切有關資料私隱、公開資料和處內紀錄管理的事宜。

(IV) 管理及支援部－由助理處長(管理及支援)掌管

助理處長(管理及支援)負責制定及推行人力資源管理和入境事務隊發展的相關政策。管理及支援部分為 2 個科別，即部隊管理科和入境事務學院。部隊管理科負責處理入境事務隊成員的員工福利、行為及紀律相關事宜，以及負責處理部門的公共關係、進行管理審核和就市民的投訴進行檢討。入境事務學院則負責入境事務隊成員的招聘、培訓、發展與人手調配事宜。

(V) 個人證件部－由助理處長(個人證件)掌管

助理處長(個人證件)負責制定和推行有關個人證件的政策。個人證件部轄下設有證件科和人事登記科。證件科負責處理香港特區護照和其他香港特區旅行證件的申請、有關《中國國籍法》在本港實施的事宜、與外國政府商定香港特區居民的免簽證入境安排、為在香港境外身陷困境的香港居民提供協助，以及處理出生、死亡和婚姻登記的事宜。人事登記科則負責處理根據《基本法》提出擁有居留權的聲請、為香港居民簽發身份證，以及管理人事登記記錄。

(VI) 簽證及政策部－由助理處長(簽證及政策)掌管

助理處長(簽證及政策)負責制定和推行入境前管制的政策，透過簽證及入境許可證系統進行管理。簽證及政策部由簽證管制(政策)科和簽證管制(執行)科組成。主要工作範圍包括制定及覆檢有關簽證事宜的政策和審批程序，以應付本港社會不斷轉變的需要、方便訪客來港及提高簽證和入境許可證制度的運作效率和效益；按照既定的政策處理各類入境申請，例如來港旅遊、就業、投資、受訓、居留或就讀的入境申請，由訪客和臨時居民所遞交的延期逗留申請，香港特區居留權證明書(下稱「居權證」)申請，以及處理有關居權證及簽證管制事宜的上訴／呈請／司法覆核個案等。

第三代資訊系統策略檢討下的項目及推行時間表

項目	預定系統推出日期
現正推行／現正申請撥款的項目	
新資訊科技基建設施	自 2015 年第一季起分階段推出
出入境管制系統	自 2016 年第一季起分階段推出
新一代智能身份證系統	2018 年第一季
新一代電子護照系統	自 2019 年第一季起分階段推出
積極策劃中並將會申請撥款的項目	
簽證自動化系統	自 2021 年第一季起分階段推出
個人證件個案決策支援系統	
調查個案處理系統	
人力資源管理系統	推行時間表視乎政府人力資源管理系統檢討而定