

第 1 章：出生、死亡及婚姻登記的管理

審計署就入境事務處("入境處")的出生、死亡及婚姻登記管理工作進行審查。審計署曾分別於 2001 年 10 月及 2011 年 3 月進行相關審查。¹

2. 謝偉俊議員申報，他是入境處"已獲委任婚姻監禮人名單"上人士。

3. 入境處負責出生、死亡及婚姻登記，以及提供相關服務。入境處處長分別根據《生死登記條例》(第 174 章)及《婚姻條例》(第 181 章)獲委任為生死登記官及婚姻登記官。2020 年登記的出生人數為 41 958 名，死亡人數為 50 653 名，婚姻則有 28 161 宗。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。該綱領範疇在 2019-2020 年度的實際開支為 12 億 8,900 萬元，2021-2022 年度的開支預算為 13 億 6,960 萬元。

4. 委員會知悉審計署署長第七十六號報告書("該審計報告")所載的以下審查結果：

出生及死亡登記

一 在 2000 年至 2019 年期間，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，之後大幅下跌 40% 至 2013 年的 57 651 宗。² 同期，入境處生死登記總處和九龍出生登記處³ 負責出生登記的職員編制卻僅輕微減少或維持不變。在 2019 年至 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出生登記工作的人手調配；

¹ 2001 年 10 月的《審計署署長第三十七號報告書》第 1 章："出生、死亡及婚姻登記"及 2011 年 3 月的《審計署署長第五十六號報告書》第 8 章："入境事務處：執法科的運作"。

² 政府統計處表示，出生登記數字於 2013 年急跌，主要是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。

³ 入境處轄下設有 4 間出生登記處，即生死登記總處、九龍出生登記處、沙田區出生登記處及屯門區出生登記處。

第 1 章：出生、死亡及婚姻登記的管理

-
-
- 入境處承諾於櫃檯辦理出生登記會在 30 分鐘內完成。入境處的管制人員報告顯示，雖然入境處在 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，但出生登記處並沒有按財經事務及庫務局的指引，記錄在櫃檯辦理個案的處理時間；⁴
 - 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。審計署審查了該 150 宗個案，發現：
 - (a) 在該 150 宗個案中，入境處未向有關父母發出第一封備忘通知的個案有 43 宗(29%)。在其餘 107 宗已向有關父母發出第一封備忘通知的個案中，有 95 宗(佔 107 宗的 89%)延遲了 1 至 61 天(平均 6 天)才發出通知；
 - (b) 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，但當中有 5 宗仍未按入境處的指引轉介至入境處調查分科一般調查組("一般調查組")調查；及
 - (c) 入境處表示，上文(a)及(b)項的個案須作彈性處理。⁵然而，入境處的指引並無公布處理該類個案的細則；
 - 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至一般調查組調查。截至 2020 年 12 月 31 日，該 15 宗個案中有 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，發現：
 - (a) 在 1 宗個案中，一般調查組在 2018 年 11 月至 2019 年 2 月期間，僅每月一次嘗試致電聯絡有關父母。該組人員於 2019 年 3 月進行實地調查，但仍未能找到有關父母。當入境處其後於 2019 年

⁴ 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紀錄，並在切實可行的範圍內予以核實。

⁵ 有關截至 2020 年 10 月 31 日逾期未辦理出生登記並須作彈性處理的個案，請參閱該審計報告附錄 D。

第 1 章：出生、死亡及婚姻登記的管理

12 月截獲父母的其中一人時，檢控時限已經屆滿；

(b) 有 3 宗個案未能在 4 個月內完成調查，因而須向高級入境事務主任匯報調查進度以獲得指示，但個別案件檔案並沒有記錄與匯報相關的討論資料；及

(c) 一般調查組在接獲該 11 宗個案後，平均需時約 5 個曆日才展開調查。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；

— 入境處承諾於櫃檯辦理死亡登記會在 30 分鐘內完成，但沒有備存死亡登記處理時間的紀錄，而該處承諾的處理時間並不包括申請人輪候櫃檯服務的時間；

— 在 2015 年 1 月至 2020 年 10 月期間，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，不符合須於 24 小時內辦理死亡登記的法律要求；

— 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。儘管需要翻查紀錄簽發出生/死亡證明書核證副本的需求顯著增加，入境處的管制人員報告內衡量服務表現的主要準則並沒有包括需要翻查紀錄簽發這些核證副本的工作，而入境處亦沒有備存這些已簽發的核證副本數目的紀錄；

婚姻登記

— 在 2015 年 1 月至 2020 年 10 月期間，入境處 5 間婚姻登記處⁶在星期一至五的使用率(17%至 75%)均低於在星期六的使用率(55%至 98%)，而只有大會堂婚姻登記處在星期六上午和下午均提供服務；

⁶ 該 5 間婚姻登記處為大會堂婚姻登記處、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。

第 1 章：出生、死亡及婚姻登記的管理

-
- 審計署發現，在 2020 年 11 月 20 日，入境處的“已獲委任婚姻監禮人名單”⁷ 上有 34 人不符合擔任婚姻監禮人的資格，而根據《婚姻條例》的規定，婚姻監禮人必須為持有執業證書的律師或公證人；
 - 在 2015 年 1 月至 2020 年 11 月期間，在入境處名單上的 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 5 年期間並沒有提供任何證婚服務；
 - 審計署經審查入境處處處理的懷疑假結婚個案後發現：
 - (a) 截至 2020 年 12 月，在 2 237 宗未完結的懷疑假結婚個案中，2 年以上的未完結個案有 1 127 宗(50%)。雖然入境處的指引規定須每星期突擊核查 2 宗隨機抽選的個案，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(即暫時中止調查的長期未完結個案)，但在 2019 年只有 18 宗個案(8 宗為無須跟進的個案及 10 宗為中止調查的個案)被抽選進行突擊核查；⁸
 - (b) 雖然入境處的指引規定，懷疑假結婚個案如屬優先個案，須在獲指派後 2 星期內開立案件檔案，但一般個案則不設有關時限。在 2019 年或 2020 年完成調查的其中 8 宗一般個案中，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；
 - (c) 雖然入境處的指引規定須不時就調查小隊的工作進行監督查核，但在 2019 年 7 月 1 日至 12 月 29 日期間，該處僅對 10 支調查小隊進行了 19 次監督查核(即期內平均每小隊僅 2 次)；及

⁷ 在 2020 年 11 月 20 日，名單上有 2 277 名已獲委任的婚姻監禮人。

⁸ 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 宗和 155 宗。

第 1 章：出生、死亡及婚姻登記的管理

- (d) 在 1 宗由內地當局於 2012 年 11 月轉介入境處調查的懷疑假結婚個案中，⁹ 入境處在 2013 年 5 度家訪疑犯但不果。入境處在 2013 年 3 次成功以電話聯絡上該名疑犯，並要求對方出席訊問，但疑犯未有出席任何面談。在 2019 年年初，入境處發現疑犯已於同年 1 月去世；及

推行新一代個案簡易處理系統

- 一 審計署經審查入境處推行新一代個案簡易處理系統("新一代系統")¹⁰ 的情況後發現：
- (a) 政府於 2019 年 11 月就供應和安裝新一代系統批出兩份合約，一次過的開支總計為 2 億 7,270 萬元。批出合約的日期較向立法會財務委員會提交的文件上所載的預定日期(即 2018 年第四季)遲了約 1 年；
- (b) 自 2019 年 11 月批出上述兩份合約至 2021 年 2 月，項目督導委員會和工作組並沒有定期開會以監察項目進度；及
- (c) 截至 2021 年 3 月，新一代系統項目所需的現金流量為 3 億 7,220 萬元，預計未用撥款餘額為 8,080 萬元。然而，在 2018 年至 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 億 5,300 萬元，與核准項目預算相同，且沒有未用撥款餘額。

⁹ 有關該個案的詳情，請參閱該審計報告第 3.31 段。

¹⁰ 2018 年 5 月，立法會財務委員會批准撥款 4 億 5,300 萬元以更換現有的個案簡易處理系統。該系統支援入境處多項核心職能，包括出生、死亡及婚姻登記，以及個案調查和執法。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。

第 1 章：出生、死亡及婚姻登記的管理

5. 委員會要求政府當局就下述事宜作出書面回應：出生、死亡及婚姻登記處的管理、婚姻監禮人計劃的推行情況、假結婚個案的處理，以及推行新一代系統的進度和撥款用途。**保安局局長及入境事務處處長**的回覆載於附錄 3 至附錄 6。

6. 委員會希望政府當局繼續向其報告落實審計署各項建議的進展。