

第九章

入境事務處

概況

入境事務處的職責

9.1 入境事務處(“入境處”)於一九六一年成立，接手處理由當時的皇家香港警務處負責的入境事務工作。入境處根據《入境事務隊條例》(第 331 章)運作，除負責香港海陸空三路的出入境管制事宜外，還為本港居民提供多項服務，包括簽發香港特區護照、其他旅行證件、簽證及身份證，處理國籍事宜，以及辦理生死及婚姻註冊手續。入境處還負責防止不受歡迎人士入境、執行與入境事務有關的法例，以及推行吸引優秀人才及投資者來港的計劃。入境處致力提供快捷有效並達國際水平的出入境服務，不但方便本港居民和來自世界各地的遊客及商務旅客出入境，更有助促進香港的安定繁榮，鞏固香港在世界城市中前列的地位。

組織架構

9.2 入境處的入境管制工作分入境前、入境時及入境後三部分，由以下六個部門執行：

- (a) *簽證及政策部*負責根據現行的入境政策處理來港申請，執行入境前管制；
- (b) *管制部*在各邊境入境管制站執行入境時管制，包括截查通緝犯和不受歡迎人物，並拒絕他們入境；
- (c) *執法及訴訟部*負責執行入境後管制，包括調查違反入境法例個案、執行遣送離境和遞解程序、收集全球入境情報，以及處理與入境事務有關的訴訟和聲請；

- (d) 個人證件部提供人事登記服務，並負責簽發身份證、香港特區護照和其他旅行證件等；
- (e) 資訊系統部專責為部門提供自動化支援；以及
- (f) 管理及支援部負責部門的整體行政工作。

人手編制

9.3 截至二零零八年一月一日，入境處的編制共有 6 631 個職位。在這些職位中，5 035 個屬紀律部隊職系職位（包括十個首長級職位），其中 67%為入境事務助理員職系，33%為入境事務主任職系。這兩個職系的非首長級職位的分布情況載於表 9.1。大部分人員（79% 的入境事務助理員及 37% 的入境事務主任）均派駐管制部，負責執行出入境管制工作。

表 9.1：二零零八年一月一日入境處非首長級職位的分布情況

部門	入境事務助理員職系	入境事務主任職系	合計	
	職位數目	職位數目	職位數目	百分比
管制部	2 651	621	3 272	65%
執法及訴訟部	375	256	631	13%
簽證及政策部	98	240	338	7%
個人證件部	60	211	271	5%
資訊系統部	18	87	105	2%
管理及支援部	166	242	408	8%
總計	3 368	1 657	5 025	100%

職系和職級架構

9.4 入境事務處處長之下為一名副處長，以及八名其他首長級人員，包括六名助理處長和兩名高級首席入境事務主任。高級首席入境事務主任職級在一九九三年開設。

9.5 一九九零年，入境事務主任職系和入境事務助理員職系進行大規模架構重組，取消當時入境事務主任職系的基本職級，即助理入境事務主任職級，並開設新的總入境事務助理員職級，

作為員佐級人員的最高職級，負責執行助理入境事務主任職級的例行和較簡單職務。隨着停止招聘、原有人員獲晉升至入境事務主任職級，以及自然流失，助理入境事務主任職級被逐步取締。入境事務處在一九九七年恢復招聘入境事務主任。

9.6 目前，入境處共有 12 個職級，包括員佐級（入境事務助理員職系）的三個職級及主任級（入境事務主任職系）的五個職級。有關的職級架構和現有薪級的詳情，載於附錄 20。

相關考慮因素

工作因素和特殊因素

9.7 入境處的工作主要是通過執行出入境管制及為市民辦理身份登記事宜，以維持公眾秩序。入境處的工作特點包括（但不限於）以下各項：

- (a) 入境處人員的規定工作時數為每周 44 小時。入境處人員執勤期間的工作密集，他們須於管制站核對每名出入境人士的旅遊證件及身份證明文件，並防止疑為不受歡迎的人士入境。
- (b) 逾半數入境處人員被派駐管制站工作，須用較長的交通時間往返工作地點。此外，他們須按不固定的輪班模式執行輪班工作及夜更職務。在星期日、公眾假期或節日期間，為加強管制站的人手，他們經常需要當值，這使他們在某程度上與社會隔離，而他們的家庭及社交生活亦受到一定的影響。入境處人員更特別指出，他們在執勤期間須遵守嚴格規定，例如按指定的安排上洗手間。
- (c) 入境處人員須就入境管制方面作出獨立判斷，因而須承擔很大的個人責任。他們的決定可能引致投訴、呈請、司法覆核，並受到公眾和傳媒的嚴密監察。

- (d) 入境處人員亦會被指派調查非法入境及相關罪行，和被調派往羈留中心工作。這些工作具有危險性，對員工的體能亦有較高要求。

上次檢討後的變化

9.8 入境處的管理層及工會在職系架構檢討意見書中指出，回歸前後本港的社會、經濟、政治形勢經歷重大轉變，對部門的工作造成了重大影響。由於工作的複雜、敏感及困難程度日增，部門須引入更多新技術和成立新的分部，以應付有關工作。另一方面，為建立一個更公開透明、以民為本及問責的政府，政府各部門分別推行多項措施；作為服務市民的前線部門，入境處和不少其他部門一樣，須因此而面對更多要求和壓力。同時，隨着市民的期望不斷提高，入境處要致力提供更具效率、更加有禮和專業的服務。在運作環境方面，入境處還須面對其他較為顯著的轉變，包括：

- (a) 香港在一九九七年回歸中國，與內地的往來日益頻繁，為入境事務工作帶來新挑戰。入境處須處理的事務包括中國國籍事宜、簽發香港特區護照、游說各國給予香港特區護照持有人免簽證待遇、落實《基本法》內有關居港權的規定，以及與中國駐外國使領館協力為遇上困難的香港居民提供協助。
- (b) 當入境處在中國內地非法入境者及越南難民方面的工作逐漸減少時，其他方面的出入境管制工作卻出現新的需求或大幅增加。某些情況的發展，更帶來了不少挑戰。這些情況包括：本港居民與內地人士假結婚個案、迅速擴展的個人遊計劃、對接近分娩階段的非本地孕婦來港管制、《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》在一九九二年延伸至適用於本港後所接獲的政治庇護申請或受到酷刑對待的投訴，以及防止不受歡迎人士及國際罪犯入境。此外，政府推行的其他新措施，例如分別於二零零三年及二零零六年推行的資本投資者入境計劃及優秀人才入境計劃，均為入境處帶來額外的工作。

(c) 資訊科技的應用日益廣泛，在出入境管制工作中發揮的作用亦日益重要。具代表性的例子，包括在出入境管制站引進並進一步發展智能身份證和“e-道”。要處理有關工作，入境處人員必須掌握嶄新及先進的技術。隨着全球科技迅速發展，使用高度仿真的偽造旅行證件及其他偽冒方法有增加的趨勢，出入境管制工作因而變得更專業。入境處人員須對這些發展保持警覺，並汲取新的技術，制訂適當措施，以應付有關挑戰，維持有效的出入境管制。

9.9 根據**附錄 21**所載入境處的部分工作量統計數字，過去二十年入境處各個工作範疇的工作量均大幅增加。舉例來說，入境處在一九八八年檢查旅客、車輛和船隻的次數約為 6 400 萬次，到二零零七年已增加 2.7 倍至 2.38 億次。一九八八年至二零零七年期間，入境處處理的簽證數目增加了四倍，而護照的申請數目及檢控的違例者數目亦增加兩倍多。同期，入境處的紀律部隊人員編制增加了約 72%。我們在探訪部門和審視意見書時，發覺入境處人員多認為壓力的主因在於工作量大增、環境變化迅速及人力資源緊絀。

招聘情況

9.10 入境處在招聘入境事務助理員及入境事務主任時，收到大量申請（表 9.2），由此可見，這兩個職系並無招聘困難。事實上，入境處能夠羅致資歷高於基準要求的新聘人員。

表 9.2：入境處的招聘統計數字（最近期的招聘工作）

職級（招聘年度）	目標招聘人數	收到的申請數目	發出的聘書數目
入境事務助理員 （2007-08 年度）	300	14 436	328
入境事務主任 （2007-08 年度）	114	16 009	149

挽留人員情況

9.11 過去幾年，入境事務助理員的流失（自然流失除外，例如退休）有增加的趨勢。二零零七至零八年度的流失率為 7.8%，有 90 人離職。然而，我們察覺到這些離職人員大部分（98%）都具有高於參考基準的資歷，當中約 82% 持有大學學位或以上的資歷。從這點看來，流失問題部分是由於甚多資歷較高者加入這員佐級職系。除了這個因素外，入境事務助理員職系在挽留人員方面，整體來說沒有嚴重的問題。至於入境事務主任職系，有關的流失率過去五年都在 1% 以下。表 9.3 載列了一些人手流失的統計數字。

表 9.3：過去五年入境事務助理員及入境事務主任職級的流失情況

招聘職級		2003-04 年度	2004-05 年度	2005-06 年度	2006-07 年度	2007-08 年度
入境事務 助理員	流失人數	2	9	13	58	90
	佔實際人數百分比	0.2%	0.9%	1.1%	5.3%	7.8%
入境事務 主任	流失人數	3	0	6	4	8
	佔實際人數百分比	0.3%	—	0.5%	0.4%	0.8%

（註：自然流失不計算在內）

事業發展

9.12 在紀律部隊之中，入境事務助理員職系大致上有較佳的事業發展。這點可從入境事務助理員獲晉升高級入境事務助理員之前，在所屬職級的平均服務年資反映出來。他們的事業發展較佳，主要是因為該職系架構下入境事務助理員職級有 871 個職位，而高級入境事務助理員職級卻有 1 959 個職位。這情況顯然有別於其他紀律部隊。在其他紀律部隊，基於指揮架構，大多數員佐級人員缺乏晉升機會，因而留在基本職級。如下文第 9.20 至 9.22 段所闡述，我們對這情況感到關注，認為有需要改變。

9.13 至於入境事務主任職系，雖則有部分員工指出晉升機會並不如前，主要是由於入境事務主任職級與高級入境事務主任職級的職位比例相對來說並非十分理想，但從入境事務主任獲晉升高級入境事務主任前在所屬職級的平均服務年資來看，該職系的

事業發展亦屬合理。然而，我們必須強調，晉升並非一項權利，而事業發展或會因多項因素而出現轉變，這些因素包括職級架構、晉升職級的編制、員工資歷及個別人員的表現。

9.14 截至二零零八年一月一日，27%的入境事務助理員及52%的入境事務主任已達職級頂薪點。

分析和建議

入境事務助理員職系

跳薪點

9.15 在第三章，我們建議員佐級職系的第一層職級人員，在服務滿五年及通過相關升級考試後可獲一個跳薪點（見第 3.27 段）。對於是否為入境事務助理員職級設立這個額外跳薪點，我們持開放態度，但該職系須設有晉升至高級入境事務助理員職級的適當資歷檢定考試。如部門日後有此要求，我們會再次研究此事宜。

9.16 對於要求給予完成訓練課程或服務滿兩年的入境事務助理員額外的跳薪點，我們認為理據並不充分。如第 9.11 段所述，入境事務助理員職級在挽留人員方面情況轉差，似乎是與招聘上的做法有關。大部分離職人員都具備遠高於基準的資歷，他們有較高流動性是可預期的。我們認為改善招聘上的做法，應有助挽留人員。

薪級表和職系架構

9.17 我們收到的建議中，有要求提高入境事務助理員的入職薪點，以便與一般紀律部隊的相類職級看齊。如第三章所闡述，釐定每支紀律部隊的薪酬（包括起薪點）時，是按各自的獨特工作性質個別考慮。入境事務助理員職級並沒有招聘困難，反映現時的薪酬水平足以吸引合適的人才受聘。如在第三章（第 3.18 至 3.20 段）所載，我們並不贊同紀律部隊員佐級職系為較高資歷設

立多個入職薪點的建議。考慮各項相關因素後，我們建議維持現時的薪酬水平。（**建議 9.1**）

9.18 在第三章（第 3.21 至 3.24 段），我們建議加設長期服務增薪點，以肯定員佐級職系基本職級中能幹忠誠的資深人員的貢獻和經驗。我們建議在入境事務助理員職級推行有關安排，使他們在服務滿 12 年、18 年、24 年和 30 年後分別可獲一個增薪點。（**建議 9.2**）

9.19 考慮到各項工作因素、多年來職責範圍和工作複雜程度均有所增加，以及其他相關因素，我們進一步建議把入境事務助理員職級的頂薪點提高一個薪點，以及把高級入境事務助理員的起薪點和頂薪點各提高一個薪點。至於總入境事務助理員職級，我們留意到這些年來，這個職級肩負了更多指揮工作及領導職務，尤其是在推行改善程序措施，以及將職務下放至員佐級職系最高職級負責後，這個趨勢更為明顯，而且可能會持續。在意見書中，管理層和員工均建議在總入境事務助理員職級之上增設一個職級，以改善晉升機會，並接手總入境事務助理員職級較為複雜的職務。原則上，新職級只有在符合職能需要的情況下才可開設。經考慮入境事務助理員職系的工作性質後，我們認為現行的指揮架構恰當，在職能方面沒有充足理據支持在總入境事務助理員職級之上增設一個新職級。然而，為反映這些年來總入境事務助理員職級的職責和職能均有所增加，我們建議把其頂薪點提高兩個薪點和把起薪點提高一個薪點。在推行有關的改善建議後，入境事務助理員職系的薪級表將會修訂如下（**建議 9.3**）：

職級	現行薪級表 一般紀律人員（員佐級）薪級	建議薪級表 一般紀律人員（員佐級）薪級
入境事務助理員	第 3 至 12 點 另加兩個長期服務增薪點（在所屬職級服務滿 18 年及 25 年後，可分別獲得一個增薪點）	第 3 至 13 點 另加四個長期服務增薪點（在所屬職級服務滿 12 年、18 年、24 年及 30 年後，可分別獲得一個增薪點）
高級入境事務助理員	第 13 至 21 點	第 14 至 22 點
總入境事務助理員	第 22 至 26 點	第 23 至 28 點

9.20 如 9.5 段所述，入境事務助理員職系架構自一九九零年重組後沿用至今。當年，入境處把原屬於主任級職系第一層的助理入境事務主任職級刪除，並在員佐級職系最高層開設了總入境事務助理員職級。現時，入境處在各管制站執行入境時管制的主要職務，是由高級入境事務助理員職級負責。從職能方面而言，隨着科技進步，設備改良，以及部門積極為員工提供培訓及發展機會，入境事務助理員職級或可執行較複雜的職務。

9.21 從職系架構而言，高級入境事務助理員的職位較入境事務助理員的為多，形成了不健全的職系架構。入境事務助理員在入職數年後會有機會被委派署任高級入境事務助理員職位，而平均約於十年晉升，事業發展速度較其他紀律部隊為快。在這個職系架構下可能沒有足夠具備資格和經驗的入境事務助理員填補高級入境事務助理員空缺，這對長遠的人力發展計劃和晉升職位的填補有不良影響，削減部門的運作效率和成效。

9.22 經考慮上述因素後，我們積極鼓勵入境處檢討是否有空間進一步把職務下放至入境事務助理員職級，以期在不影響服務水平和質素的前提下，充分善用人力資源和提高效率。有關安排應有助簡化工作程序，並為入境事務助理員職系建立一個健全的職系架構，有利於職系的長遠發展。（**建議 9.4**）

職系和職級名稱

9.23 另有建議提出更改入境事務助理員職系及職級的名稱，例如把“助理員”改稱為“督察”或“管制員”，以提高士氣和專業形象。紀常會對此持開放態度，建議部門管理層和員工共同研究最適合的名稱。只要新名稱不會令人對入境事務助理員的職責產生混淆，又不會影響薪酬或對其他職系引致連帶影響，我們原則上不會反對。

入境事務主任職系

入職資格及招聘事宜

9.24 如第三章（第 3.6 至 3.16 段）所述，我們建議維持現時入境事務主任職系的入職資格，以待進行全面檢討。（**建議 9.5**）

9.25 關於入境事務主任職系的招聘事宜，有員工建議取消入境事務主任職級的公開招聘，改為從入境事務助理員職系進行內部招聘，以示認同入境事務助理員職系人員現時較高的學歷，並改善他們的晉升前景和提升他們的士氣。這項建議涉及重大改變，必須審慎考慮。

9.26 跟其他紀律部隊一樣，入境處有一套沿用已久的內部聘任計劃，以選拔能幹及有潛質的員佐級入境事務助理員職系人員轉任主任級人員。就入境事務主任職系而言，同時採用直接招聘及內部聘任的方式，實有其好處。部門的管理層每次招聘入境事務主任時，可於考慮當時情況及部門的最大利益後，自行決定進行公開招聘或內部聘任，或同時採用兩個方式。事實上，在職的入境事務助理員職系人員除可藉着內部聘任的方式投考入境事務主任職位外，亦可通過公開招聘的途徑提出申請，與其他應徵者一同接受評核。

長期服務增薪點

9.27 有些員工建議為入境事務主任職級設立長期服務增薪點。有關長期服務增薪點這個課題，已在第三章（第 3.21 至 3.24 段）論述。設立長期服務增薪點，目的是嘉許及激勵表現優秀、忠誠盡責的資深員佐級人員，他們礙於紀律部隊特有的指揮架構，只能留在基本職級。對於屬主任級的入境事務主任職系而言，我們認為並無有力理據足以支持為他們設立長期服務增薪點。

職系架構

9.28 對於入境處建議高級入境事務主任和入境事務主任職級採取直通薪級安排，我們十分明白他們的觀點。但正如第三章（第 3.29 至 3.35 段）所解釋，我們認同凌衛理委員會的看法，直通薪級安排不應在其他職系採用。我們留意到入境處管職雙方都提出，實施直通薪級安排後可以刪減層級，有助精簡工作和籌劃接任安排。舉例來說，有建議指實施直通薪級安排後，入境事務主任／高級入境事務主任在處理複雜的個案時，可同時執行處理個案和作出決定的職能，這樣可提升效率，令服務使用者和部門受惠。對於入境處不斷致力改進服務，我們深表讚賞。我們相

信，不論是否有直通薪級安排，以這方向為方針的新措施是值得推展的。我們鼓勵部門與員工攜手進行適當的檢討，共同研究新措施，例如精簡或改善工序、重新調配職務，及按職能所需重訂一些職位的職級。

9.29 至於接任問題，我們注意到政府內部設有完善機制，定期檢討個別部門首長級職位的接任計劃，同時亦設有其他途徑讓管理層提拔人才，及早作出接任安排。無論如何，晉升必須以多項準則作為依據，例如能力、資歷及經驗，而年資則只有在未能從各人選中分辨出最合適晉升的人選時才予以考慮。有鑑於此，我們認為不宜只為了便利接任安排而引入直通薪級或改變職系及職級架構。

9.30 與接任安排相關的另一項建議，是取消助理首席入境事務主任職級，開設全新的首席入境事務主任職級，薪酬為一般紀律人員（主任級）薪級第 32 至 38 點，目的是刪減入境事務主任職系架構的層級，以解決職系高層的接任問題。與公務員其他職級一樣，助理首席入境事務主任職級是基於職能的需要而設立的。我們並不贊同純粹為改善晉升及接任安排而合併或刪除職級。如第 9.29 段所述，我們可透過現行機制，處理接任問題上令人關注的情況。

薪級表

9.31 入境處管職雙方都認為，入境事務主任的入職薪酬（一般紀律人員（主任級）薪級第 5 點），較大部分入職要求同為大學入學考試及格資歷的紀律人員主任級職系的招聘職級，低兩個薪點，實有欠公允。鑑於上述差距，他們促請是次職系架構檢討應劃一各個紀律部隊主任級職系的入職薪酬。

9.32 如第三章（第 3.2 及 3.4 段）所述，紀律部隊的入職薪酬是因應個別職系的獨特性質而釐定。入境事務主任職級的招聘數字令人滿意，顯示現時的薪酬水平足以吸引合適的人才入職。在考慮所有相關因素後，我們建議入境事務主任職系的入職薪酬，應維持在現時的水平。（**建議 9.6**）。

9.33 我們亦注意到，入境處工作的複雜、敏感及困難程度日增。這些年來，入境處各方面的工作都有所轉變，入境事務主任職系人員必須具備更廣泛的知識和技能，才能提供有效及優質的服務。考慮到工作因素較前繁重，我們建議改善入境事務主任各職級的薪級（**建議 9.7**）：

職級	現行薪級表 一般紀律人員（主任級）薪級	建議薪級表 一般紀律人員（主任級）薪級
入境事務主任	第 5 至 20 點	第 5 至 21 點
高級入境事務主任	第 21 至 25 點	第 22 至 26 點
總入境事務主任	第 26 至 31 點	第 27 至 32 點
助理首席入境事務主任	第 32 至 35 點	第 33 至 36 點
首席入境事務主任	第 36 至 38 點	第 37 至 39 點

9.34 第三章（第 3.38 段）建議增設的兩個額外跳薪點亦適用於入境事務主任職級，入境事務主任職級人員因而共有三個跳薪點；他們在完成第一年服務（現有安排），以及在服務滿五年及八年並通過高級入境事務主任升級檢定考試後，可分別獲得一個薪點。（**建議 9.8**）

首長級職級

9.35 部門要求增設 16 個首長級職位，包括開設一個屬一般紀律人員（指揮官級）薪級第 3 點的副處長職位、開設一個屬一般紀律人員（指揮官級）薪級第 2 點的助理處長職位，以及把 14 個首席入境事務主任職位升格至屬一般紀律人員（指揮官級）薪級第 1 點的高級首席入境事務主任職位。我們留意到首長級職位的開設和升格，均可根據現行機制進行。部門應按情況，與當局跟進有關建議。

9.36 我們就首長級薪級所提出的建議，載於第十一章（第 11.10 段）。

規定工作時數

9.37 有入境處員工提出，由於工作量大和工作壓力沉重，故希望全面削減規定工作時數。我們留意到，現時入境處的規定總工作時數是每周 44 小時，是所有紀律部隊隊伍中最低的，與超過半數公務員看齊。我們十分注重員工的職業健康，以及工作與生活之間的平衡，但並不贊同進一步將每周的規定工作時數削減至 44 小時以下。我們鼓勵入境處繼續推廣職業健康和壓力管理，營造一個關愛的工作環境，以促進員工的福祉。

人力資源

9.38 我們在探訪和會見前線人員以及審議書面意見後，發現人手緊絀是入境處人員主要的壓力來源和最關注的事。在過去二十多年，本港與內地的關係日趨緊密，新的邊境管制站相繼啟用，旅客數目急劇增加，尤其是在節日，這大大加重入境處前線人員的工作量。在長假期和節日期間，入境處會從不同組別抽調大量人手往管制站工作。該處人員認為有關情況給他們帶來很大壓力，不利身心健康，又嚴重影響他們的社交和家庭生活，同時導致他們的例假積存總額和未獲補償的逾時工作時數餘額偏高。我們同情入境處人員的處境，並認為有需要從資源分配方面進一步檢討有關情況。我們注意到在過去數年，政府全面暫停招聘公務員，以及採取控制公務員編制的政策，在這段期間，入境處是少數獲發額外人手和財政資源的部門。然而，我們也留意到，即使增加前線人手，入境處仍未能完全應付急劇增加的工作量，特別是在高峯期。我們鼓勵入境處檢討人手資源及調配情況，如有足夠理由，可向當局要求增撥資源，以便有更多人手應付不斷增加的工作。我們亦希望入境處考慮是否可以更廣泛利用科技（例如 e-道），以及安排入境事務助理員職級承擔更多實質職務，或重新調配各職級的資源，以應付工作量日增所帶來的挑戰。（**建議 9.9**）

主要建議摘要

9.39 總結來說，我們建議：

- (a) 提高入境處非首長級人員的薪級，詳情載於附錄 22；及
- (b) 部門應檢討人手資源及調配情況，如有足夠理由，可向當局要求增撥資源，以便有更多人手應付不斷增加的工作。