



香港申诉专员公署



主动调查报告

入境事务处对逾期未办理出生登记个案的跟进

报告完成日期：2018年6月7日

报告公布日期：2018年6月11日

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 - 1.2
调查范围	1.3
调查过程	1.4 - 1.6
2 本港的出生登记政策及呈报机制	
《生死登记条例》	2.1 - 2.5
出生登记的安排	2.6 - 2.8
入境处与医院之间的呈报机制	2.9 - 2.12
入境处对呈报表的处理	2.13 - 2.14
3 入境处对未办理出生登记个案的跟进机制	
二〇一五年五月之前的跟进机制(「旧跟进机制」)	3.1 - 3.3
新跟进机制	3.4 - 3.8
新跟进机制下入境处与不同部门的协作	3.9 - 3.16
入境处对个案进度的监察	3.17 - 3.19
4 入境处跟进未办理出生登记个案的情况	
旧跟进机制下的跟进情况	4.1 - 4.22
新跟进机制下的跟进情况	4.23 - 4.28
5 儿童权利及未办理出生登记可能对他们构成的困难和危险	
儿童的权利	5.1
与本主动调查相关的《公约》条文	5.2 - 5.3
未办理出生登记可能对婴儿／儿童构成的困难和危险	5.4 - 5.21
6 本署的评论及建议	
整体评论	6.1 - 6.3

旧跟进机制	6.4 - 6.7
新跟进机制	6.8 - 6.18
其他	6.19
建议	6.20
入境处的回应	6.21 - 6.33
本署的结语	6.34
鸣谢	6.35

附件

由一九九〇至二〇一七年的出生登记情况

入境事务处对逾期未办理出生登记个案的跟进 主动调查报告摘要

引言

早前本港发生一宗 15 岁女童坠楼事件，有传媒报道指事涉女童及其胞妹在港出生，但父母一直未有替她们办理出生登记。事件引起公众关注没有办理出生登记的儿童的福祉是否得到足够保障，以及由此可能衍生的种种社会问题，例如虐儿、偷渡及人口贩卖等。为此，申诉专员公署决定向入境事务处（「入境处」）展开主动调查。

背景

2. 根据《生死登记条例》，新生婴儿的父或母，须在婴儿出生后 42 天内，于入境处辖下出生登记处为婴儿办理出生登记。此外，公立医院和私家医院，均须于婴儿出生后 42 日内，将新生儿呈报表（「呈报表」）送交出生登记处。

入境处对未办理出生登记个案的跟进机制

3. 二〇一五年四月发生女童坠楼事件前，入境处对于出生三个月后仍未办理出生登记的个案，会按父母所报的地址，以普通邮件发出第一封通知书；若婴儿出生后六个月仍未办理出生登记，入境处会发出第二封通知书。若九个月仍未办理出生登记，入境处会以挂号邮件发出第三封通知书。如有父母的电话号码，入境处亦会致电联络有关父母。若通知书被退回，入境处会尝试寻找其他联络父母的方法。

4. 女童坠楼事件后，入境处于二〇一五年五月二十七日推出新机制。除了按旧机制寄出三封通知书及透过电话联络有关父母外，入境处会于婴儿出生九个月后，将其父母的资料放进该处的电脑系统；当他们使用入境处的服务时（例如申领身份证或旅行证件），入境处会进一步跟进他们尚未替婴儿办理出生登记事宜。如 15 个月后仍未办理出生登记，出生登记处会将个案转交入境处辖下调查科跟进，并考虑对有关人士提出检控。如在查核过程中发现不寻常情况（例如有关父母涉嫌违反逗留条件），出生登记处会直接将个案转交调查科跟进。

本署调查所得

一九九〇年至二〇一五年的个案

5. 女童坠楼事件后，入境处翻查一九九〇年一月一日至二〇一五年五月二十六日期间、逾12个月仍未办理出生登记的个案，共有151宗。当中只有49宗个案（约32.5%）有按规定寄出三封通知书；19宗（约12.6%）寄出两封；13宗（约8.6%）寄出一封；70宗（约46.4%）没有寄出任何通知书。有关呈报表上所载的父母住址，其中120份显示完整地址，其余31份住址不完整，甚至完全没有提供。

6. 在上述151宗个案中，除1宗的母亲已失去联络而有关婴儿的出生登记由社工补办外，其余150宗全部已被转介至调查科跟进，然而，全部的转介日期均在二〇一五年五月或之后。换言之，在旧机制下，入境处从未对这逾12个月仍未办理出生登记的151宗个案展开调查，更遑论提出检控。

7. 至新机制生效后，截至二〇一七年十二月三十一日，扣除47宗婴儿于早年已办妥出生登记或已夭折的个案，入境处已对余下的104宗个案展开调查，其中52宗的调查工作已完成，入境处已对35宗个案的父或母提出检控，除1宗被判无罪外，其余34宗全部被定罪；余下17宗因证据不足或征询律政司意见后不作检控。另外52宗个案仍在调查中。

二〇一五年之后的个案

8. 由新机制于二〇一五年五月二十七生效后至二〇一七年十二月三十一日期间，出生六个月或以上仍未办理出生登记的个案共401宗，当中的352宗已办妥出生登记，17宗已联络上父母，并正办理出生登记手续，其余32宗已经或将会放进入境处的电脑系统和/或转介调查科跟进。

本署的评论

9. 为新生儿办理出生登记，是父母的责任。父母不履行此责任，最令人担忧的，是那些无力求助的新生婴儿；他们的处境所潜在的危机及风险，实不难想象。无辜儿童因父母不履行责任而受到伤害的个案，实在是一宗也嫌多。

10. 对于逾期未办理出生登记的个案，入境处可说是唯一掌

握最全面资料的部门，该处亦有法定权责跟进有关个案。然而，本署的调查发现，入境处在二〇一五年五月前的旧机制，对逾期未办理出生登记个案的跟进可说是软弱无力；不作为的程度，令人咋舌。而 15 岁女童坠楼的惨剧，令人震惊、遗憾和惋惜。在事件发生后，入境处迅速反应，于短时间内完成检讨并推出新机制。

在旧机制下的跟进等同不作为，有青年 20 岁才办理出生登记

11. 在旧机制下，入境处的跟进只流于机械式地寄出通知书。惟在一九九〇年至二〇一五年间，151 宗婴儿出生逾 12 个月后仍未办理出生登记的个案，当中竟然有近一半个案，连通知书也从没寄出，情况令人吃惊。

12. 此外，该处在旧机制下根本没有转介这类问题个案给调查科，更遑论提出检控。某些个案的儿童在出生超过 / 接近 20 年后才补办出生登记，这些无辜儿童 / 青年如何度过他们的童年和人生的头 20 年，如何接受教育，参与群体活动，他们的将来会是怎样，实在令人忧虑。入境处管理层一直没有做好监管工作，没有过问和堵塞这种不作为的劣习，实是难辞其咎。

错过及早介入的机会

13. 在上述 151 宗个案中，有 30 宗个案的母亲是逾期逗留人士，由于在旧机制下没有核实父母是否逾期逗留人士的程序，故此，入境处一直未有警觉到有关个案而及早介入处理。

14. 此外，有 7 名母亲有超过一名子女未有办理出生登记，当中涉及 16 名婴儿。换言之，当医院呈报她们生产第二及第三名婴儿予入境处时，入境处根本察觉不到有关母亲之前所生产的婴儿其实仍未办妥出生登记，错失及早介入的机会。

新机制下的改善建议

住址欠全的问题仍须进一步解决

15. 在新机制下，仍有不少个案呈报的父母住址不完整或没有提供，当中不少属公立医院个案。须知道，掌握准确及完整的住址及联络电话，是成功联络有关父母的重要一步。入境处应与医管局及私家医院联手探讨改善措施，以解决呈报表上住址欠全的问题。

及早介入

16. 本署相信，对于因事忙而忘记办理，又或因为不熟悉法例等原因而未有替婴儿适时办理出生登记的父母，寄出一封通知书已能发挥作用。惟不少不办理出生登记的个案大多涉及复杂的家庭问题，有些怕被揭露逾期逗留，有些母亲甚至否认曾诞下婴儿。因此，愈迟识别出有问题的个案，便愈难联络有关父母。

17. 为及早联络有关父母，本署建议入境处考虑将发出通知书的次数减为两次，当该处发出两次通知书后父母仍不办理出生登记（即六个月后），便应透过该处的电脑系统及转介调查科，以积极跟进个案。

探讨设立强制性通报机制的可行性

18. 本署曾探讨设立强制性的通报机制，规定相关机构（例如社会服务单位）呈报怀疑未有办理出生登记的个案的可行性。本署明白，实施强制性的通报机制，必须先深入研究及广泛咨询各持份者，并进行立法。本署盼藉此次主动调查揭示隐患，引发当局开展研究及咨询工作，探讨设立强制性通报机制的可行性。

宣传及公众教育

19. 绝大多数的父母均应知道为子女办理出生登记的重要性，因此，入境处的宣传及公众教育除了作基本的介绍外（例如办理出生登记的程序及所需文件），亦应强调不适时办理出生登记对子女造成的损害，以及父母可能面对的法律后果。

建议

20. 鉴于以上所述，申诉专员建议入境处：

- （一）与医院加强沟通和协调，积极探讨呈报表上住址欠全的问题，找出解决方案。
- （二）提早介入未有适时替婴儿办理出生登记的个案。
- （三）加强公众教育，强调不适时办理出生登记对子女造成的损害，以及父母可能面对的法律后果。

- (四) 牵头与相关部门(如社会福利署、卫生署及警务处等)研究如何加强及深化现时的跟进机制,包括强制性通报机制的可行性。

结语

21. 本署欣悉,入境处接纳本署的全部建议,并已落实部分建议,进一步推出改善措施,加强新机制的效率。本署会继续监察,直至该处全面落实建议。

申诉专员公署

档案: **OMB/DI/391**

二〇一八年六月

1

引言

背景

1.1 早前有报章报道一宗 15 岁女童坠楼案件，指事涉女童及其胞妹在港出生，但父母却一直未有为她们办理出生登记。事件引起广泛讨论，公众关注没有办理出生登记的儿童，他们的权利和福祉是否得到足够保障，以及由此而可能衍生的种种社会问题，例如虐儿、偷渡及人口贩卖等。

1.2 为此，申诉专员公署于二〇一五年八月二十四日决定根据《申诉专员条例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)条就逾期未办理出生登记个案的跟进机制向入境事务处（「入境处」）展开主动调查。

调查范围

1.3 本主动调查的审研范围包括：

- 入境处跟进和监察未有按《生死登记条例》办理出生登记个案的机制是否適切有效。
- 入境处和其他相关政府部门如何协调和配合，以防范有儿童因父母没有为他们办理出生登记而权益受损甚至受到伤害。
- 现行机制可予改善及加强之处。

调查过程

1.4 本署细阅了入境处所提供的相关出生登记档案资料及统计数据，并审研了与出生登记相关的政策 / 指引 / 程序文件。本署同时向医院管理局（「医管局」）、卫生署、社会福利署（「社署」）、及教育局查询，以了解公立及私家医院呈报新生儿出生资料的程序、未办理出生登记的儿童的福利及教育安排、以及相

关部门 / 机构之间的通报和协调机制。此外，本署亦邀请相关非政府机构就本课题提供意见。

1.5 本署于二〇一七年十二月二十九日将调查报告的初稿送交入境处评论，并于二〇一八年一月十九日与该处会面讨论。其后，入境处曾七度要求延期回复，本署于二〇一八年五月十七日才收到该处的正式书面回应；经考虑及适当纳入该处的意见后，本署于二〇一八年六月七日完成这份报告。

1.6 本署必须指出，入境处于收到本署调查报告初稿五个多月后才给予回复，情况殊不理想，严重影响本署调查工作的筹算。

2

本港的出生登记政策 及呈报机制

《生死登记条例》

2.1 根据《生死登记条例》(香港法例第 174 章)(「《条例》」)第 7 条,每名在本港活产的新生婴儿的父或母,须在婴儿出生后 42 天内,于出生登记处为婴儿办理出生登记。

2.2 《条例》第 8 条规定,任何医院或婴儿出生的机构有责任向新生婴儿的母亲或送婴儿往有关医院或机构的人确定关于该婴儿出生须予登记的详情的资料,并安排有关资料于 42 天内向登记官申报。入境处处长获委任为生死登记官,而派驻各生死登记处工作的入境事务主任则获委任为副登记官。

2.3 《条例》第 9 条订明,如父或母于婴儿出生翌日起计 42 天内为婴儿办理出生登记,登记手续将不收取任何费用。如父母在上述 42 天届满后及在婴儿出生翌日起计 12 个月内为婴儿登记,则须缴付费用 140 元。若超过 12 个月始行办理,则先要得到生死登记官批准,及缴付费用 680 元后,始能补办登记。

2.4 《条例》第 10 条亦订明,即使于婴儿出生后 42 天内没有人就该婴儿的出生作出报告或申报资料,每名登记官员均有责任在其权力范围内,尽一切办法取得关于可能已在其区内出生的婴儿的最详尽及最准确的资料,并安排按第 9 条订明的规定将该等资料登记。

2.5 根据《条例》第 28 条,任何人违反或违犯《条例》任何条文的规定,或不履行《条例》委予他的责任,循简易程序定罪后,可处第 1 级罚款或监禁 6 个月。

出生登记的安排

2.6 新生婴儿的父母可透过 24 小时互联网或电话预约服务，为其子女预约办理出生登记手续。有关的婴儿出生登记手续须前往指定的出生登记处办理。指定出生登记处的安排是按照婴儿出生的医院或机构的区域所区分。父母须于预约当天，携同所需证明文件，前往指定出生登记处为婴儿办理出生登记。但是，如婴儿是在抵达医院前已出生，或出生已超过 12 个月仍未登记的个案，其出生登记须在生死登记总处办理。

2.7 若父母为新生婴儿办理出生登记后，需为子女申领一份出生登记记项的核证副本（一般称为出生证明书），须缴付费用 140 元。

2.8 入境处备有一系列有关出生登记预约程序、办理登记所需文件及其他相关资料的单张和小册子，供各医院派发予新生婴儿之父母，以提醒他们于子女出生后 42 天内预约办理出生登记。此外，该处亦于其网页上介绍办理出生登记的详情。

入境处与医院之间的呈报机制

2.9 医管局辖下的公立医院、以及卫生署注册的私家医院，均须于婴儿出生后 42 日内，将新生婴儿呈报表（「呈报表」）送交入境处辖下各出生登记处（见上文**第 2.2 段**）。医院须呈报的资料包括：出生医院名称、医院档案号码、婴儿出生日期、性别及出生情况（例如单胞胎或双胞胎）；除有关婴儿的资料外，医院亦须提供婴儿父母的资料，包括他们的姓名、出生日期、香港身份证或旅行证件号码、住址及联络电话等。

2.10 就如何确保呈报予入境处的资料准确无误，医管局解释，一般而言，求诊的孕妇大都在专科门诊预约产前服务，预约新症时，她们会向院方提供身份证明文件、住址证明、联络电话等个人资料；当她们办理入院登记时，登记处职员会先核实孕妇的身份，并根据孕妇身份证明文件将有关资料输入「综合病人管理系统」，然后登记处职员会再核实 / 更新她们的住址、联络电话，最后该系统会自动为孕妇编配入院编号。然而，医管局强调，即使孕妇未能出示其住址资料，医院仍会向她们提供产前服务。

2.11 当婴儿出生后，负责护士会根据医院临床记录将婴儿的出生资料及其母亲的入院编号输入至「产科临床资讯系统」，而该系统会自动将婴儿的个案资料与母亲在「综合病人管理系统」中

的资料联系，并会参照父母入院登记时提供的住址证明及联络电话填写。负责护士在递交呈报表前会反复核对婴儿的出生资料和父母的个人资料及联络方法，避免出错。

2.12 一向以来，医院会以人手将呈报表送交入境处，直至二〇〇八年八月起，入境处逐步与医院引进新生婴儿电子呈报系统。自二〇〇九年九月起，各医院已全面透过这电子平台，每日将呈报表以电子档形式¹送交入境处。

入境处对呈报表的处理

2.13 入境处会永久保存呈报表。在引进新生婴儿电子呈报系统前，出生登记处在完成婴儿的出生登记手续后，会将有关呈报表存档于婴儿的出生登记的档案内。至于出生一年后仍未办理出生登记的个案，出生登记处会将有关呈报表送交入境处辖下生死及婚姻登记（支援）组，以便该组将呈报表以影像格式并按婴儿的出生年份储存于电脑系统内。

2.14 在医院引进新生婴儿电子呈报系统后，入境处会透过电脑系统直接将医院呈报的资料储存，并作永久保存。至于在急症室或到达急症室之前出生的婴儿但其后未有留院的个案，医院会透过入境处指定的电话号码直接联络出生登记处，而出生登记处在处理有关个案后，亦会以影像格式永久保存有关出生记录。

¹ 于公立医院急症室出生，但其后未有留院的个案，急症室登记处职员会要求有关孕妇出示身份证明文件及提供联络方法。然而，由于这类个案无法在上述「产科临床资讯系统」中开启档案，因此不能透过上述电子呈报系统传送呈报表；所属医院沿用以往人手方式将呈报表送交入境处。此做法维持至二〇一一年九月十一日，由于入境处不再接受人手送递的呈报表，医院遂按入境处建议，透过入境处指定的电话号码直接联络出生登记处跟进这类新生婴儿个案。

3

入境处对未办理出生登记个案的跟进机制

二〇一五年五月之前的跟进机制（「旧跟进机制」）

3.1 对于出生三个月后仍未办理出生登记的个案，入境处表示一向有既定机制跟进：于婴儿出生后三个月，按父母所报的地址，以普通邮件发出第一封通知书。若婴儿出生后六个月仍未办理出生登记，入境处会再以普通邮件向父母发出第二封通知书。若第一封通知书未能送达父母而被退回，入境处会尝试寻找其他联络父母的方法，例如有否其他联络地址或电话号码。若婴儿出生后九个月仍未办理出生登记，入境处会以挂号邮件发出第三封通知书。如有父母的电话号码，入境处会在处理个案时致电联络有关父母。

3.2 入境处又指，一直以来对未办理出生登记的个案都会加以调查，惟没有备存相关个案的调查、检控或执法数字。经本署进一步查问，该处才澄清，出生登记处过往转介入境处辖下调查科跟进的个案，一般都是涉及「非医院出生」的情况，例如在家中出生的新生婴儿个案；有关父母在办理出生登记时，须提出婴儿在本港出生的证明，而调查科的调查，主要是核实这些「非医院出生」婴儿是否确实在本港出生。至于其他未办理出生登记的个案，入境处未能提供曾转介往调查科跟进的资料。

3.3 此外，在本署进一步查问下，入境处表示，于二〇〇五年中至二〇一五年中的十年，该处并未有对违反《条例》的个案提出检控。

新跟进机制

3.4 二〇一五年四月发生 15 岁女童坠楼事件，揭发该名女童及其胞妹的父母于她们出生十多年后，仍未办理她们的出生登记。鉴此，入境处检讨跟进逾期未办理出生登记个案的机制，并修订相关工作指引。新跟进机制于二〇一五年五月二十七日生效。

3.5 在新跟进机制下，除了按旧跟进机制所规定的时限寄出三封通知书及透过电话联络有关父母外（见上文第 3.1 段），入境处会于婴儿出生九个月后仍未办理出生登记时，将有关父母的资料放进该处的电脑系统；当他们使用入境处的服务时（例如申领身份证或旅行证件），处理职员便会询问他们的联络地址及电话等，然后转告出生登记处，以便后者进一步跟进，催促该些父母尽快替婴儿补办出生登记。

3.6 如有关父母一直没有回复，出生登记处会于婴儿出生 15 个月后将个案转交调查科跟进，并会考虑根据《条例》的规定，对未有履行为子女办理出生登记的人士提出检控。

3.7 如婴儿出生 6 个月后仍未办理出生登记，出生登记处亦会翻查入境处的内部纪录，搜索有关父母的联络方法、出入境记录、在港的居留身份及逗留条件，以及婴儿有否死亡登记等资料；如在查核记录的过程中发现不寻常情况（例如有关父母涉嫌违反逗留条件，在逗留期限届满后在港逾期逗留，又或涉嫌违反其他入境罪行），出生登记处会直接将个案转交调查科跟进，而非待至 15 个月后才作转介，亦不必按规定时限寄出通知书。

3.8 二〇一五年九月十六日，入境处召开记者招待会，交代对未办理出生登记个案的调查进度，并呼吁父母须履行为子女办理出生登记的法定责任。此外，该处亦制作宣传短片，并已于二〇一六年二月一日将短片上载于入境处的官方「YouTube」频道²，介绍办理出生登记的方法及相关法律责任。

新跟进机制下入境处与不同部门的协作

医院

3.9 在检讨旧跟进机制时，入境处发现有呈报表上所填报的父母地址不完整，以致该处无法向有关父母寄出通知书。为此，该处于二〇一五年九月二十一日致函各医院，提醒院方有责任根据《条例》第 8 条从于该院出生的婴儿的母亲确定可得到的并且是关于该婴儿出生并须予登记的详情的资料向该处申报，并尽其所能提供新生婴儿的父母的详尽及正确的通讯地址和电话号码。

² 网址为：<https://www.youtube.com/watch?v=Il3J2bBQZqY>

3.10 在新跟进机制下，入境处亦会就个别逾期未办理出生登记的个案，向医院查询有关父母的其他联络方法。此外，出生登记处在转介个案予调查科跟进前，亦会再次致函有关医院，以核查有否相关婴儿夭折的纪录，以免令有关父母尴尬或难过。

社署

3.11 在处理逾期未办理出生登记的个案时，若入境处发现有父母或其子女有任何情况需要社署的协助和介入，会在征询父母的同意后，转介个案予社署跟进。

3.12 若入境处怀疑有儿童被虐待 / 疏忽照顾(例如可能因未办理出生登记而未能获得所需医疗服务)，为保障有关儿童的福祉，入境处可凭借《个人资料(私隐)条例》第8部「豁免」，在未取得资料当事人的同意下，把有关个案转介给社署跟进，使有关儿童能获得适时的协助。

3.13 此外，入境处曾分析有关个案，发现大部分逾期六个月以上仍未办理出生登记的个案，均涉及复杂的家庭。因此，入境处在二〇一七年十月十日与社署建立机制，以便核实有关婴儿的父母是否该署的求助人；若社署正在跟进有关个案，入境处会要求社署协助联络有关父母。

教育局

3.14 儿童年满六岁便达必须入学受教育年龄，然而，未办理出生登记的适龄儿童可能因此而未能上学。入境处在二〇一五年九月与教育局建立双方的联络点，以便跟进适龄入学儿童的个案。

警务处

3.15 有关未办理出生登记的个案，入境处于二〇一五年九月与警务处达成共识。按个别个案的情况(例如无法接触相关父母)，入境处会寻求警务处的协助。此外，若发现个案涉及其他罪行，例如家庭暴力或虐儿等情况，入境处会即时转介警务处跟进。

惩教署

3.16 部分个案的母亲为在囚人士。在新跟进机制下，如在呈报表上显示母亲为在囚人士，出生登记处会即时联络惩教署，如

有需要，出生登记处职员会前往母亲所处的惩教院所与其会面，并为其婴儿办理出生登记。出生登记处已在二〇一七年十月二十五日向惩教署提供联络方法，以便有在囚人士于还押期间分娩时，该署联络出生登记处，尽早安排事涉新生婴儿的出生登记事宜。

入境处对个案进度的监察

3.17 入境处设有监察机制及制定工作指引，以监察调查科对每宗调查个案的进度；有关机制适用于所有类别的调查个案，包括未办理出生登记的个案。对于已处理一段时间但仍未完成的个案，入境处有以下规定：

- 获委派个案四个月后仍未完成调查，个案主任须书面记录调查的进度，包括曾采取的行动及仍未结案的原因；
- 相关课别主管（职级为高级入境事务主任）须紧密监察所有调查个案的进度，定期复核前段所述的未完成处理个案，并向有关个案主任提供指示以确保个案获得适当跟进；
- 相关分部主管（职级为总入境事务主任）须定期检查前段所述的未完成处理个案，并作记录。

3.18 此外，入境处已建立资料库，详细记录每宗出生六个月后仍未办理出生登记的个案的具体情况，以监察个案的进度。

3.19 入境处又指，在处理调查个案时，会按个别情况，例如个案的独特性和复杂性，作出相应的处理。由于每宗个案所需的处理时间不同，因此很难就每宗个案定出完成调查时限。

4

入境处跟进未办理 出生登记个案的情况

旧跟进机制下的跟进情况

4.1 在二〇一五年四月 15 岁女童坠楼事件发生后，入境处除了检讨旧跟进机制，和设立新跟进机制外，该处亦同时着手翻查旧跟进机制下的旧档案。入境处分阶段翻查涉及一九九〇年一月一日至二〇一五年五月二十六日期间、逾 12 个月仍未办理出生登记的个案，发现截至新跟进机制生效前，逾 12 个月仍未办理出生登记的个案共有 151 宗³。有关一九九〇年至二〇一七年期间的出生总数及登记时间统计，见附件。

4.2 新跟进机制生效前，入境处对上述 151 宗个案的跟进情况概述如下：

出生登记处寄出通知书情况

4.3 入境处主要依靠寄出通知书以提醒未有替婴儿办理出生登记的父母尽快办理出生登记。在上述 151 宗个案中，只有 49 宗个案（约 32.5%）有按规定寄出三封通知书；19 宗（约 12.6%）寄出了两封；13 宗（约 8.6%）寄出了一封；70 宗（约 46.4%）没有寄出任何通知书。

4.4 入境处解释，未有按规定寄出三封通知书的原因，可归纳为以下几点：

- 寄出首封通知书前已发现呈报表上所载地址不完整
- 寄出一或两封通知书后才发觉地址不完整或有问题
- 寄出首封通知书前已确认婴儿已夭折

³ 入境处表示，经过多方面查核后，证实有 47 宗个案的婴儿于早年已办妥出生登记或已夭折。余下的 104 宗个案中，截至二〇一七年十二月三十一日，有 49 宗在跟进后已完成出生登记，3 宗有待相关父母递交补办申请，52 宗仍在调查中。

- 寄出通知书后才发现婴儿已夭折
- 涉及复杂的父母关系（例如母亲已婚，但报称婴儿的父亲并非其丈夫，故她须提供更多证明以确定父亲是谁）
- 涉及复杂的背景（例如有关父母逾期逗留）。
- 母亲涉嫌虚假婚姻被入境处调查
- 母亲在监狱中服刑
- 医院重复呈报，父母其实早已为婴儿办妥出生登记
- 曾成功以电话或其他方式联络上有关父母，因此无须发出通知书

4.5 本署曾细阅上述 151 宗个案的呈报表，发现其中 120 份显示完整地址，但其余 31 份有异常之处：其中 2 份在父母住址一栏显示「由某分区警署转交有关父母」；6 份欠缺完整地址，但显示有入境处调查档案编号（例如获入境处签发、俗称行街纸的担保书编号）；余下 23 份所显示的父母住址明显不完整，甚至完全没有提供。

4.6 就上述 23 份有问题的呈报表，当中 20 份由医管局辖下医院向入境处提供，其余 3 份则由私家医院提供。应本署进一步查询，医管局已翻查该 20 宗个案的资料，发现其中 1 宗的病历记录已销毁，因此未能核实详情；2 宗涉及人手抄录住址错误；1 宗完全漏空住址一栏，原因是当年的「综合病人管理系统」（见上文第 2.11 段）未够完善，以致有关职员未能从该管理系统取得孕妇的住址资料；12 宗的住址不全，原因是医管局于二〇〇八年引进新生儿电子呈报系统（见上文第 2.12 段）后，有关系统在传输资料时出问题，医管局其后于二〇一六年十一月修正有关系统错误；4 宗的住址不全，涉及孕妇紧急入院分娩，她们均未有接受医院的产前及产后服务（见上文第 2.10 段），因此呈报表上的住址单靠孕妇或其家属当场向医院提供；余下 1 宗涉及电脑系统兼容性问题，导致住址一栏的街道编号，显示为楼房编号。

出生登记处转介个案予调查科的情况

4.7 在调查初期，入境处向本署表示，一直以来对未办理出生登记的个案都会加以调查，但其后该处澄清，出生登记处过往

转介调查科跟进的个案，一般都是涉及「非医院出生」的情况（见上文第 3.2 段）。

4.8 就上述 151 宗逾期未办理出生登记的个案中，除 1 宗个案的母亲已失去联络而有关婴儿的出生登记由社工补办外，其余 150 宗个案全部已被转介至调查科跟进，然而，全部的转介日期均在二〇一五年五月或之后，亦即在 15 岁女童坠楼事件发生后。换言之，在旧跟进机制下，入境处从未对这 151 宗逾期办理出生登记个案，展开调查。

入境处检控相关父母的情况

4.9 根据《条例》规定，入境处可对未有履行为子女办理出生登记的人士提出检控（见上文第 2.1 至 2.5 段）。

4.10 在新跟进机制生效前，入境处对上述 151 宗逾期未办理出生登记的个案未有提出检控。至新跟进机制生效后，截至二〇一七年十二月三十一日，扣除 47 宗婴儿于早年已办妥出生登记或已夭折的个案，入境处已对余下的 104 宗个案展开调查，其中 52 宗的调查工作已完成，入境处已对 35 宗个案的父或母提出检控，除 1 宗被判无罪外，其余 34 宗全部被定罪；余下 17 宗因证据不足或征询律政司意见后不作检控。另外 52 宗个案仍在调查中。

父母逾期办理出生登记之原因

4.11 入境处表示，根据过往补办出生登记的个案（婴儿出生 12 个月后才办理出生登记的个案）记录，有关父母对逾期办理出生登记的解释大致有以下几项：

- (1) 不熟悉法例，不知道需要为新生婴儿办理出生登记；
- (2) 欠缺所需文件（如父母的身份证明文件或确立生父是谁的文件）；
- (3) 父母为逾期逗留人士，害怕在办理登记时会暴露其身份；
- (4) 误会另一方已经为婴儿办妥出生登记；或
- (5) 其他理由包括工作太忙、生病、经济问题等。

151 宗个案的资料分析

4.12 本署就上述 151 宗个案的资料作分析，所得结果概述如下：

涉及父母逾期逗留的个案

4.13 有 30 宗个案（接近 20%），所涉及的婴儿在出生之时，其母亲已为逾期逗留人士。最短的个案逾期逗留了约四个月，最长的逾期逗留了约八年。

4.14 本署曾询问入境处有关跟进逾期逗留个案的机制，以及在收到有关个案的新生婴儿呈报表时，会否注意到有关母亲为逾期逗留人士，以及该处会采取甚么跟进行动。

4.15 入境处解释，在处理逾期逗留人士方面，会利用电脑系统储存出入境记录，配合行之有效的携带身份证明文件制度，亦会透过不同渠道接收情报及对违例个案进行调查。一般而言，逾期逗留人士可分为向入境处自首，或经该处侦查后发现，亦有部分由其他执法部门截获后转介。入境处调查人员会核实每名逾期逗留人士的身份及逗留期限，及调查其逾期逗留的原因。如有证据显示案件涉及其他人士，例如有未办妥出生登记的人士，调查人员会考虑一并处理。

4.16 入境处又指，一直以来，孕妇入医院时须出示身份证明文件，若她们出示的并非香港身份证 / 旅行证件，而是其他身份证明文件，例如由入境处签发、俗称行街纸的担保书，医院便会将该证明文件类别及编号填报于呈报表上。遇有婴儿出生三个月后仍未办理出生登记的个案，出生登记处如发现有关呈报表上有入境处辖下调查科或警务处的档案编号，便会联络调查科或警务处了解情况，或会要求他们协助通知有关父母尽快为婴儿办理出生登记。

4.17 入境处补充，旧跟进机制并没有核实父母是否逾期逗留人士的程序。至推出新跟进机制后，入境处才加入这项核实程序（见上文第 3.7 段）。

涉及警务处转介母亲逾期逗留的个案

4.18 在上文第 4.13 段提及的 30 宗涉及母亲逾期逗留的个案中，有 6 宗个案在婴儿出生后，入境处曾接获警务处的转介。相关个案的资料，见下表：

编号	婴儿出生年 / 月份	母亲逗留限期届满	警务处转介日期	补办出生登记年 / 月份	接获转介至补办出生登记历时
(1)	1992年5月	1991年8月	1993年9月	1994年2月	5个月
(2)	1997年3月	1996年10月	2016年4月	2016年8月	4个月
(3)	2004年8月	2004年4月 (编号(3)及(4)所涉母亲为同一人)	2013年4月	未办理 (母亲否认曾于有关日期分娩, 经入境处进一步查证及征询律政司意见后, 该处没有对涉案人士提出检控。目前个案仍在进一步调查中)	不适用
(4)	2005年11月				不适用
(5)	2012年7月	2011年2月	2014年7月	2016年8月	2年1个月
(6)	2013年5月	2011年7月	2012年8月 ⁴ 及2015年5月	2015年10月	5个月

4.19 上表编号(1)、(2)及(6)的个案, 均于警务处转介个案予入境处后的合理时间内, 补办妥有关人士的出生登记。然而, 编号(5)的个案, 涉案母亲于二〇一一年二月起逾期逗留, 并于二〇一二年七月诞下婴儿, 及后于二〇一四年七月被警方截获后转交入境处跟进, 最后因逾期逗留被检控及定罪, 而有关儿童的出生登记, 却延至二〇一六年八月, 即入境处接获警务处的转介两年一个月后才完成儿童的出生登记。

4.20 就编号(5)的个案, 入境处进一步解释, 事涉母亲于二〇一四年七月被警方截获后转交入境处跟进逾期逗留事宜, 当时她并没有透露曾于二〇一二年七月在港分娩一事。直至二〇一五年五月(即发生女童坠楼事件后), 出生登记处转介这宗个案(连同其他旧跟进机制下逾期未办理出生登记的个案)予调查科跟进; 调查科于二〇一五年七月联络上婴儿的母亲, 惟当时婴儿的父亲仍未办理在港延期逗留申请, 母亲亦因种种理由失约。虽然出生

⁴ 入境处于二〇一二年八月收到涉案母亲逾期逗留的举报, 并根据所得资料采取拘捕行动, 但未有发现。涉案母亲于二〇一三年五月诞下婴儿, 并于二〇一五年因包括逾期逗留等刑事罪行被警方拘捕及检控。

登记处与婴儿的父母一直保持联络，并多次催促他们补办出生登记，然而，他们直至二〇一六年八月才完成补办手续。

涉及重复没有为子女办理出生登记的个案

4.21 就上述 151 宗个案中，有 7 名母亲有超过一名子女未有办理出生登记，当中涉及婴儿共 16 名。相关个案的资料，见下表：

编号	母亲	婴儿出生年 / 月份	补办出生登记年 / 月份
(1)	母亲(A)	1990年4月	未办理 (此两宗个案于2015年12月正式转介调查科跟进，于2016年8月将事涉母亲放入境处的电脑系统，以及转介警务处跟进。现仍未联络上事涉母亲)
(2)		1991年8月	
(3)	母亲(B)	1994年9月	2015年12月
(4)		1996年4月	未办理 (此两宗个案分别于2015年5月及12月正式转介调查科跟进。涉案母亲已于2016年7月4日被定罪及判罚款港币500元，目前个案仍在进一步调查中)
(5)		1998年1月	
(6)	母亲(C)	1994年9月	2016年4月
(7)		1998年2月	2016年3月
(8)		1999年7月	2016年3月
(9)	母亲(D) (与上文第4.18段编号(3)及(4)所涉母亲为同一人)	2004年8月	未办理 (此两宗个案于2015年5月正式转介调查科跟进。涉案母亲否认曾于有关日期分娩。经入境处进一步查证及征询律政司意见后，该处没有对涉案人士提出检控。目前个案仍在进一步调查中)
(10)		2005年11月	
(11)	母亲(E)	2009年9月	2015年11月
(12)		2012年4月	2015年11月
(13)	母亲(F)	2011年12月	2015年10月
(14)		2013年7月	2015年10月
(15)	母亲(G)	2012年9月	2016年2月
(16)		2013年8月	2016年2月

4.22 上表个案的出现，反映入境处的旧跟进机制全无个案管

理系统，以监察未办理出生登记个案的跟进情况，故此，当该处收到有关母亲第二及三名子女的呈报表时，根本不会意识到有关母亲之前所生产的子女其实仍未办妥出生登记，更遑论作特别处理，而所有补办登记的日期均在新跟进机制生效之后。

新跟进机制下的跟进情况

4.23 新跟进机制于二〇一五年五月二十七日生效后，至二〇一七年十二月三十一日，出生六个月或以上仍未办理出生登记的个案共 401 宗，当中的 273 宗个案已适时寄出通知书或透过电话联络有关父母；其后，有 237 宗个案已办妥出生登记，8 宗个案已联络上父母，余下 28 宗已经或将会放进入境处的电脑系统和 / 或转介调查科跟进。

4.24 至于上述 273 宗个案以外的 128 宗个案，出生登记处已联络上当中 71 宗个案的母亲，因此无需根据新跟进机制寄出通知书，当中的 62 宗已办妥出生登记。而余下当时尚未联络上父母的 57 宗个案，有关呈报表上父母住址一栏没有资料或所载地址不完整，又或已寄出的通知书因「无此人」被退回。现时，这 57 宗个案中，有 53 宗已办妥出生登记，余下 4 宗个案中，有 3 宗的通知书在寄出后因「无此人」而被退回，出生登记处已根据入境处内部纪录中的最新地址，再次寄出通知书给有关父母，而余下的 1 宗，由于有关呈报表上所载的住址不完整，出生登记处已去信相关医院，查询有关个案的其他联络资料，并要求有关医院提醒其前线人员呈报出生资料的规定，包括提供婴儿父母的完整及正确住址及电话号码。相关医院已向入境处提供有关父母的进一步联络资料，而出生登记处已再次寄出通知书给有关父母。此外，入境处已将上述 4 宗个案放进入境处的电脑系统和 / 或转介调查科跟进。

4.25 总的而言，截至二〇一七年十二月三十一日，上文第 4.23 段提及的 401 宗个案中，有 352 宗已办妥出生登记，17 宗已联络上父母，并正办理出生登记手续，其余 32 宗已经或将会放进入境处的电脑系统和 / 或转介调查科跟进。

4.26 有关转介调查科事宜，在新跟进机制生效后至二〇一七年十二月期间，不计旧跟进机制下未办理出生登记个案，出生登记处共转介了 33 宗新个案至调查科跟进。截至二〇一七年十二月，该 33 宗个案当中的 22 宗已办妥出生登记；1 宗的婴儿被遗弃而社

署已代为办妥出生登记；1宗的母亲已递交补办出生登记申请，申请正处理中；1宗的调查工作已完结，出生登记处现正联络有关父母补办出生登记；其余8宗个案中，2宗已成功接触有关父母并正进行调查，6宗仍在联络有关父母。

4.27 而就刑事调查方面而言，该33宗个案当中的18宗已完成刑事调查，其中12宗因证据不足，没有作出检控；1宗因假结婚而作出检控（但没有就出生登记事项作出检控）；以及5宗因与出生登记事宜相关而作出检控，有关人士被定罪后被判感化令或罚款港币500至1,500元不等。

4.28 有关转介警务处事宜，前段所述的33宗个中，调查科已分别于二〇一五年十二月、二〇一六年五月及八月，转介3宗个案予警务处协助寻找有关父母；1宗个案的母亲被警方截获后转交入境处跟进，并已办妥出生登记，1宗的母亲向入境处自首后亦已办妥出生登记，余下1宗的父母则仍未能联络上。

5

儿童权利及 未办理出生登记可能 对他们构成的困难和危险

儿童的权利

5.1 一九四八年，联合国大会通过《世界人权宣言》，其中第 25 条提到，儿童有权享受特别照顾和协助。一九八九年，联合国大会通过《联合国儿童权利公约》（「《公约》」）；《公约》于一九九四年扩展至适用于本港，而香港特别行政区于一九九七年七月一日成立后，《公约》在本港继续适用。

与本主动调查相关的《公约》条文

5.2 《公约》的总则是，所有儿童，无分身份背景，都可享受《公约》内的权利，而政府有责任确保他们的生存与发展。与本调查报告相关的《公约》条文，节录 / 撮要如下：

- (a) 《公约》第 7 条，儿童出生后应立即登记，并有自出生起获得姓名的权利，有获得国籍的权利，以及尽可能知道谁是其父母并受其父母照料的权利。
- (b) 《公约》第 8 条，缔约国承担尊重儿童维护其身份包括法律所承认的国籍、姓名及家庭关系而不受非法干扰的权利。如有儿童被非法剥夺其身份方面的部分或全部要素，缔约国应提供适当协助和保护，以便迅速重新确立其身份。
- (c) 《公约》第 18 条，缔约国应尽其最大努力，确保父母双方对儿童的养育和发展负有共同责任的原则得到确认。父母、或视具体情况而定的法定监护人对儿童的

养育和发展负有首要责任。儿童的最大利益将是他们主要关心的事。

- (d) 《公约》第 19 条，缔约国应采取一切适当的立法、行政、社会和教育措施，保护儿童在受父母、法定监护人或其他任何负责照管儿童的人的照料时，不致受到任何形式的身心摧残、伤害或凌辱，忽视或照料不周，虐待或剥削，包括性侵犯。
- (e) 《公约》第 24 条，缔约国确认儿童有权享有可达到的最高标准的健康，并享有医疗和康复设施，缔约国应努力确保没有任何儿童被剥夺获得这种保健服务的权利。
- (f) 《公约》第 28 条，缔约国确认儿童有受教育的权利。
- (g) 《公约》第 31 条，缔约国确认儿童有权享有休息和闲暇，从事与儿童年龄相宜的游戏和娱乐活动，以及自由参加文化生活和艺术活动。
- (h) 《公约》第 32 至 35 条，儿童有权受到保护，以免受到经济剥削。缔约国应采取一切适当措施，确保儿童远离毒品，免遭性侵犯及免被拐卖。

5.3 简言之，《公约》适用于本港。在本港出生的婴儿若未有适时办理出生登记，而政府当局没有采取适当跟进行动，有可能违反《公约》第 7 条，并会随之连带影响他们其他方面的福祉，亦可能出现违反《公约》其他条文的情况。

未办理出生登记可能对婴儿 / 儿童构成的困难和危险

5.4 本署在调查期间，就未办理出生登记可能对婴儿 / 儿童构成的困难和危险，咨询入境处、社署、卫生署、医管局、教育局，以及多个关注儿童权利的组织意见，现把他们的意见综合如下。

入境处

5.5 就未办妥出生登记的人士而言，若他们欲申请香港身份证或其他旅行证件，由于他们无法出示其香港出生证明书，入境

处可能无法即时为他们办理有关申请。倘若该处职员得知申请人是未办理出生登记的人士，会转介其个案予出生登记处跟进，以便其补办出生登记；当出生登记手续补办妥后，申请人便可办理香港身份证或其他旅行证件的申请手续。

5.6 就没有办理出生登记而可能衍生的虐儿、偷渡、人口贩卖等社会问题，入境处表示并无收到相关报告，亦未有就有关课题进行研究，故认为现时并没有资料 / 证据显示未办理出生登记导致上述社会问题。

社署

5.7 没有办理出生登记的未成年人士，可能不会获得政府，法定机构及其他机构为未成年人士提供的公共服务，包括医疗、教育及福利服务等。然而，基于人道理由，提供服务的部门或机构在紧急或必要时，也可能会酌情向有关人士提供满足其基本所需的服务。除了公共服务外，任何人士亦可以自由选择接受私人服务，以满足他们的需要；至于是否持有出生证明书人士才可接受个别的私人服务，一般来说，除非受相关法例或业界守则规管，否则应由服务提供者决定。

5.8 此外，没有办理出生登记的未成年人士，由于未能入读正规学校，以致不能获得正规的学习机会，他们同时可能会失去学习与同辈相处及群体生活的机会。在接受公共服务（包括福利服务）上，他们可能受到限制，因而引来在生活上某程度的影响，并可能产生负面情绪，例如自卑、孤单、忧虑等，亦会对自己的身份感到迷惘。这些影响对他们的身体、心理或社交发展具体上造成甚么形式及程度的损害，则视乎其他客观及人际环境因素，例如起居生活上的情况、亲子关系和教导等。

5.9 社署表示，相信绝大部分的父母都能适时为子女领取出生证明，而未能做到的只属少数个别个案，当中有其独特的背景因素，需要个别了解及处理。该署又指，现时没有资料显示不为子女办理出生登记的问题有漫延成风的迹象，而该署亦没有就此课题进行研究。

医管局

5.10 医管局辖下的医院 / 门诊服务的医疗收费分为下列三类：

- 公众收费—「符合资格人士」
- 公众收费—「非符合资格人士」
- 私家收费

5.11 下述类别的病人，被视为「符合资格人士」：

- 持有根据《人事登记条例》（第 177 章）所签发香港身份证的人士，但若该人士是凭借其已获入境或逗留准许而获签发香港身份证，而该准许已经逾期或不再有效则除外；
- 身为香港居民的 11 岁以下儿童；或
- 医管局行政总裁认可的其他人士。

上述类别以外的人士将被定义为「非符合资格人士」。

5.12 就「非符合资格人士」，一般情况下，医管局只会为他们提供紧急医疗服务，医疗费用亦较「符合资格人士」高昂。不过，根据《医院管理局条例》第 4d 条，医管局须顾及不应有人因缺乏金钱而不能获得适当医疗的原则，会以病人的安危为重。因此，任何人士不会因未能缴付医疗费用或未能出示身份证明文件等原因，而不能获得适当医疗。

卫生署

5.13 卫生署辖下母婴健康院透过幼儿健康及发展综合计划，为新生儿至五岁儿童提供全面的促进健康和预防疾病服务，包括免疫接种服务和进行儿童健康及发展监察。符合资格的儿童可免费获取有关服务。

5.14 母婴健康院不会强制要求服务使用者必须提供婴儿的出生证明书，但未能提交的话，有关父母或监护人需要缴付费用，婴儿才能接受服务。

教育局

5.15 政府为 6 至 15 岁合资格的儿童，提供九年免费普及基础教育。适龄儿童须拥有香港居留权；或持有入境处所发出的有效文件，如出生证明书或身份证，方可在本港接受教育。

5.16 至于 6 岁前的幼稚园教育，在本港并非强制性，因此，在安排子女入读幼稚园时，父母须直接向学校申请学位。然而，根据现行机制，学校不会取录未能提供出生证明的学童。

防止虐待儿童会

5.17 防止虐待儿童会指出，未办理出生登记的儿童，其日后的身份、学习和发展会受严重影响。此外，他们接受医疗、教育，以及福利的权利会受阻。此外，没有身份国籍的儿童，容易被掳拐、贩卖和剥削，衍生各种虐儿问题。被掳拐和贩卖后的儿童，亦无从追寻其下落。

5.18 该会认为，未为婴儿办理出生登记的个案，反映这些家庭背后可能存在各种困难，例如疏忽照顾儿童 / 虐待儿童、家庭及个人问题、逾期居留产子、精神健康问题、滥药、思想谬误等，因此，政府应该及早对这些家庭作出支援。

联合国儿童基金会

5.19 联合国儿童基金会认为，为婴儿办理出生登记是保护他们的关键一步，亦是他们应有的权利。出生登记后可确保他们受法律保障，同时可保障他们于公民、政治、经济、社会及文化上的权利。反之，对于未办理出生登记的儿童，他们不但不受法律保障，亦未必有机会享有教育、医疗保健及社会援助等权利，更甚是，当他们的基本权利被剥削时，亦有被忽略的风险，例如：

- 学校可能不允许没有办理出生登记的儿童入读。
- 儿童一旦触犯法例，便须提供文件证明自己的年龄，以免被视为成年人般接受刑事法律起诉。
- 受经济剥削，被要求做危险的工作。
- 被虐待或性侵犯。
- 被贩卖或用于非法交易。

香港儿童权利委员会

5.20 香港儿童权利委员会认为，不为婴儿办理出生登记，有损他们的基本权益，令他们未能享有社会服务、教育、医疗服务等权利。坊间有不同研究显示，未办理出生登记的儿童较已办理的，较高风险会被偷运贩卖，而这些儿童可能会成为廉价劳工、被性侵犯、被强迫婚姻，以及受到各式的虐待。

5.21 该会又指，父母没有为婴儿办理出生登记，反映家庭或亲职管教方面有问题。据该会理解，有个案的父母逾期逗留、滥用药物、犯了罪等等，以致他们不愿意寻求公共服务，以免不可预知的后果发生，结果他们的子女被隐蔽于社会。

6

本署的评论及建议

整体评论

6.1 为新生儿办理出生登记，毫无疑问是为人父母的责任。若父母有意识履行责任，只纯粹因事忙而忘记办理，又或因为不熟悉法例而未有办理等，那么入境处的通知书确能发挥提醒作用。然而，若父母因未婚产子 / 私生子等情况，甚或因身为逾期逗留人士怕身份暴露，而存心逃避，那么不论入境处寄出多少封通知书，都只会徒劳无功。

6.2 父母故意不履行办理出生登记的责任，最令人担忧的，必然是那些无自顾能力，亦无力求助的无辜新生儿；他们的处境所潜在的危机及风险，实不难想象，而他们的成长过程可能遇到的困难，从上文第 5 章相关持份者的陈述中可见一斑。无辜儿童因父母不履行责任而受到伤害的个案，实在是一宗也嫌多。

6.3 对于逾期未办理出生登记的个案，入境处可说是唯一掌握最全面资料的部门，而该处亦有法定权责跟进有关个案。然而，本署的调查发现，入境处在二〇一五年五月前的旧跟进机制，对逾期未办理出生登记个案的跟进可说是软弱无力；不作为的程度，令人咋舌。而 15 岁女童坠楼的惨剧，令人震惊、遗憾和惋惜。在事件发生后，入境处迅速反应，于短时间内完成检讨并推出新跟进机制。

旧跟进机制

入境处的跟进等同不作为，有青年 20 岁才办理出生登记

6.4 对于逾期未办理出生登记的个案，在旧跟进机制下，入境处的跟进只流于机械式地寄出通知书。该处所指一直以来对有关个案进行调查，原来只是为了核实「非医院出生」婴儿的个案，换言之，该处的跟进调查根本与未办理出生登记事宜无直接关系（见上文第 3.2 及 4.7 段）。惟在一九九〇年至二〇一五年间，竟然有 151 宗婴儿出生逾 12 个月后仍未办理出生登记的个案，当中

近一半个案，入境处连通知书也从没寄出（见上文第 4.3 段），情况令人吃惊。

6.5 入境处最初向本署表示，一直以来有调查未办理出生登记的个案，然而，在本署进一步查问下，该处才披露转介有关个案予调查科跟进，全部均是在二〇一五年四月 15 岁女童坠楼事件发生后所采取的补救行动（见上文第 4.8 段）；该处在旧跟进机制下根本没有转介这类问题个案给调查科，更遑论提出检控。该处对这类个案的不作为，情况极度差劣。从第 4 章的个案所见，一些儿童在出生超过 / 接近 20 年后才补办出生登记，试想这些无辜小童如何度过他们的童年和人生的头 20 年，如何接受教育，参与群体活动，他们的将来会是怎样，实在令人忧虑。入境处管理层一直没有做好监管工作，没有过问和纠正这种不作为的劣习，实是难辞其咎。

错过及早介入的机会

6.6 在本署检视的 151 宗个案中（见上文第 4.1 段），有 30 宗个案的母亲是逾期逗留人士（见上文第 4.13 段），虽然入境处已解释一向有既定程序处理逾期逗留个案，然而，由于在旧跟进机制下根本没有核实父母是否逾期逗留人士的程序（见上文第 4.17 段），故此，入境处一直未有警觉到上述 30 宗个案而及早介入处理。

6.7 同一情况下，就上文第 4.21 段提及的七名母亲，医院呈报她们生产第二及第三名婴儿予入境处时，入境处根本不意识到有关母亲之前所生产的婴儿其实仍未办妥出生登记，更遑论可及早介入处理。更甚是，该七名母亲其后所生产的婴儿，同样是出生多年后仍未办理出生登记。入境处并无因为个案出现异常情况而作特别处理，错失及早介入的机会，间接令更多婴儿的权益更长时间地受到伤害。

新跟进机制

6.8 入境处于二〇一五年五月发出新指引，加强监察逾期未有办理出生的登记个案，算是踏出了正确的第一步。但本署认为，新跟进机制仍有进一步改善空间，该处应再作研究。

住址欠全的问题仍须进一步解决

6.9 就上文**第 4.1 段**提及的 151 宗个案中，有 23 宗个案所呈报的父母住址不完整或没有提供（见上文**第 4.5 段**）。就此，入境处称已于二〇一五年九月致函提醒各医院须呈报须予登记的详情的资料（见上文**第 3.9 段**），然而，在新跟进机制下，截至二〇一七年十二月三十一日，入境处仍发现有 57 宗个案所呈报的父母住址有问题（见上文**第 4.24 段**），当中 47 宗属公立医院出生，可见该处只依赖发信提醒医院并不奏效。特别就公立医院而言，孕妇在预约产前检查时需提供住址证明（见上文**第 2.10 段**），理应不会出现很多地址不全的问题。

6.10 须知道，掌握准确及完整的住址及联络电话，是成功联络有关父母的重要一步。虚报或漏报住址不仅影响入境处的跟进工作，同时亦可能对有关医疗机构造成损害或不便。入境处应与有关机构，如医管局及负责监管私家医院的卫生署，联手探讨改善措施，以打击虚报及解决呈报表上住址欠全的问题。

及早介入

6.11 在新跟进机制下，入境处在婴儿出生后 3、6 及 9 个月寄出通知书后，若有关父母仍未为婴儿办理出生登记，入境处便会透过其他程序联络有关父母，包括将有关父母放进入境处的电脑系统、于婴儿出生 15 个月后将个案转介调查科跟进、在有需要时将个案转介警务处以便协助寻找有关父母等（详情见上文**第 3.4 至 3.8 段**）。

6.12 本署相信，对于因事而忘记办理，又或因为不熟悉法例等原因而未替婴儿适时办理出生登记的父母，寄出一封通知书已能发挥作用。即使担心寄失而有需要寄出第二封通知书，亦毋须拖至婴儿出生九个月后才开始积极跟进。须知道，不少未办理出生登记的个案，大多涉及复杂的家庭问题，有些怕被揭露逾期逗留，有些母亲甚至否认曾诞下婴儿（见上文**第 4.18 段**的个案）。因此，愈迟识别出有问题的个案，便愈难联络有关父母，而对有关婴儿构成的潜在伤害的风险亦会更大。

6.13 对于那些父母因各种原因而存心不替新生儿办理出生登记的个案，本署认为，入境处更不应延至有关婴儿出生九个月后才采用较积极的方法跟进。为及早联络有关父母，本署建议入境处考虑将发出通知书的次数减为两次，当该处发出两次通知书后父母仍不办理出生登记（即六个月后），便应透过该处的电脑系统及转介调查科以积极方式跟进个案。正如前段所述，对于这

类有潜在问题的家庭，愈早介入，能成功找寻有关婴儿并提供协助的机会愈大。

探讨设立强制性通报机制的可行性

6.14 在调查期间，本署曾探讨设立强制性的通报机制，规定相关机构（例如社会服务单位）呈报怀疑未有办理出生登记的个案的可行性。就此，社署表示，该署并没有强制辖下服务单位及非政府机构呈报未能提供出生证明个案，但现时的「儿童身心全面发展服务」计划，已提供平台及早识别和处理有特别需要的幼儿及家庭。

6.15 「儿童身心全面发展服务」计划是由社署、卫生署、教育局及医管局合力推行，目的是透过跨界别合作，为有需要家庭提供全面的支援服务。这项计划以卫生署辖下的母婴健康院及其他服务单位，包括社署营办／资助的综合家庭服务中心／综合服务中心及学前教育机构、医管局的专科服务等作为平台，及早识别出高危孕妇、有产后抑郁征状的母亲、有社会服务需要的家庭，以及有健康、发展或行为问题的学前儿童等。被识别的儿童及家庭会获安排转介至合适的卫生及福利服务单位跟进。

6.16 社署表示，目前的跨界别协作模式，已达至及早辨别和适时介入以协助相关家庭处理其福利需要，故认为暂时无须设立强制性通报机制，要求辖下所有服务单位及非政府机构呈报未有办理出生登记个案。

6.17 社署又指，规定社工、医护人员、教学人员等通报怀疑逾期未办理出生登记的个案，无疑可更早识别相关人士，然而此举涉跨部门及跨专业间的协作，亦涉及立法程序，故必须事前由有关部门及专业人员详细商讨推行的可行性。

6.18 本署明白，实施强制性的通报机制，着实须先深入研究及广泛咨询各持份者，并进行立法。然而，保护儿童权利是公认的社会责任，而未有为子女办理出生登记的父母往往鲜会主动求助。本署盼藉此次主动调查揭示隐患，引发当局开展研究及咨询工作，探讨设立强制性通报机制的可行性。

其他

宣传及公众教育

6.19 本署认为，绝大多数的父母均应知道为子女办理出生登记的重要性，因此，入境处的宣传及公众教育除了作基本的介绍外（例如办理出生登记的程序及所需文件）（见上文第 2.8 段），亦应强调不适时办理出生登记对子女造成的损害，以及父母可能面对的法律后果。

建议

6.20 鉴于以上所述，申诉专员建议入境处：

- （一）与医院加强沟通和协调，积极探讨呈报表上住址欠全的问题，找出解决方案（见上文第 6.9 至 6.10 段）。
- （二）提早介入未有适时替婴儿办理出生登记的个案（见上文第 6.11 至 6.13 段）。
- （三）加强公众教育，强调不适时办理出生登记对子女造成的损害，以及父母可能面对的法律后果（见上文第 6.19 段）。
- （四）牵头与相关部门（如社署、卫生署及警务处等）研究如何加强及深化现时的跟进机制，包括强制性通报机制的可行性（见上文第 6.18 段）。

入境处的回应

6.21 入境处承认，旧跟进机制确有不足和不善之处，因此，在女童坠楼事件发生后，已迅速进行检讨并实施各种改善措施。

6.22 新跟进机制已推出两年多，入境处检讨了新跟进机制的成效。比较新跟进机制实施前（一九九五年至二〇一五年五月二十六日）及实施后（二〇一五年五月二十七日至二〇一七年七月三十一日）的情况，数据显示，于婴儿出生后 6 个月内完成出生登记的数字由整体的 99.67% 升至 99.75%，而于婴儿出生后 6 个月

至 12 个月完成出生登记的数字，整体较超过 6 个月后登记的数字由 82% 升至 93%，可见新跟进机制有效地将出生登记的时间推前。

6.23 无论如何，入境处接纳本署就是次主动调查提出的所有建议（见上文第 6.20 段），并会积极完善逾期未办理出生登记个案的跟进工作。详情如下：

有关本署的建议（一）

6.24 二〇一八年一月，入境处派员到全港设有妇产科的公立及私家医院，与有关代表进行会面及讨论。除了让他们了解有关出生登记的法例规定和程序外，亦研究如何确保呈报表上的住址准确。双方已交换联络人及电话号码等资料，以加强沟通和合作。入境处在收到呈报表时，会即时检视，如发现未有提供住址或住址欠全或有异常情况，会即时与医院跟进。

6.25 此外，入境处亦要求医院如发现身份有异常的孕妇（例如怀疑是逾期逗留人士），必须尽快通知出生登记处。据入境处了解，医院已有机制向警务处举报有关非法入境或逾期逗留人士的个案。

有关本署的建议（二）

6.26 入境处接纳本署的建议，将发出通知书的次数减为两次。

6.27 入境处补充，该处于二〇一八年二月二十六日在出生登记处成立一个新工作小组，主要成员包括一名高级入境事务主任，一名入境事务主任，一名总入境事务助理员及两名入境事务助理员。新工作小组的主要职责是跟进出生 42 天内仍未办理出生登记的个案，包括致电联络有关父母、翻查有关父母及婴儿在入境处的记录、将有关父母的资料放进入境处的电脑系统，以便在他们使用入境处服务时与他们联络，以及按程序寄出通知书等。若未能以电话或通知书联络有关父母，新工作小组会按呈报表上的本港地址上门查访。

6.28 新工作小组在处理个案期间，若发现婴儿的父母是逾期逗留人士，会即时把案件转介调查科跟进。如新工作小组在婴儿出生 12 个月后仍未联络上有关父母，个案亦会转介调查科作全面跟进。与新跟进机制相比（见上文第 3.6 段），转介调查科跟进的时间已由第 15 个月提前到第 12 个月。

6.29 此外，入境处正准备进一步加强新跟进机制，若婴儿父母在婴儿出生 42 天内仍未为其办理出生登记，新工作小组会发出第一封通知书，并会致电尝试联络有关父母。如未能成功联络上，新工作小组会立即将他们的资料输入入境处的电脑系统。如有关父母其后仍未办理出生登记，工作小组会在第一封通知书发出后 3 个月寄出第二封通知书，并派员上门查访。若新工作小组在婴儿出生 6 个月后仍未联络上有关父母，个案会即时转交调查科跟进。在进一步加强的新跟进机制下，转介调查科作全面跟进的时间将会由现时的 12 个月大幅减至 6 个月。至于上文第 3.18 段提及的资料库，由原来只加入出生 6 个月后仍未办理出生登记的个案，自新工作小组成立后，推前至加入出生后 42 天仍未办理出生登记的个案，从而加快跟进工作。

有关本署的建议（三）

6.30 入境处接纳本署的建议，并已循各方面加强宣传教育的工作，包括：

- 在入境处网页、官方「YouTube」频道的宣传短片、小册子（包括于医院妇产科向新生儿母亲派发的单张）、出生登记海报及通知书中加插提醒字句，提醒父母为子女办理出生登记，以及告知他们逾期为子女办理出生登记可能要负上的法律责任；
- 在入境处辖下各办事处、母婴健康院、妇产科医院诊所等地方播放入境处官方「YouTube」频道的宣传短片；及
- 将以新闻公报形式向公众公布成功检控及被定罪的个案，以教育公众未有为子女办理出生登记可能要负上的法律责任。

6.31 至于本署建议须加强宣传未有适时办理出生登记会对子女造成的损害，入境处表示会积极接受，并检视现时的宣传品或短片内容，以适当加入有关讯息。

有关本署的建议（四）

6.32 入境处表示，现时该处已与各相关政策局 / 部门，包括社署、教育局、警务处、惩教署和医管局，以及各私家医院，建立了一套合作机制。入境处亦不时检讨新跟进机制的成效；经初步分析相关统计数字，入境处发现，在新跟进机制下，出生登记

的时间较旧跟进机制下提早（见上文第 6.22 段）。虽然有些个案的父母仍未联络上，但是入境处已全面掌握所有未办理出生登记的个案。

6.33 就本署建议的强制性通报机制，入境处表示，这牵涉的层面和范围十分广泛和复杂，包括不同的政策局、部门、学校、医院以至社会各阶层人士，更可能需要进行立法或修改法例。此外，实施强制性通报机制能否完全杜绝或有效防止逾期未办理出生登记的情况发生，有待进一步研究。因此，各相关政策局及部门须进一步研究及探讨其可行性、预计成效，以至对社会各方面的影响等。

本署的结语

6.34 本署欣悉，在本署就此课题展开查讯后，入境处已于短时间完成检讨并推出新跟进机制。其后，因应本署在调查报告所作的建议，入境处进一步推出改善措施，加强新跟进机制的效率，可见该处确有积极解决问题的决心及诚意。

鸣谢

6.35 本署在进行调查期间，得到入境处的合作，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案：OMB/DI/391

二〇一八年六月

附件

由 1990 至 2017 年的出生登记情况								
婴儿出生年份	出生总数	登记时间					截至新跟进机制生效前，仍未办理出生登记(宗)	截至 2017 年 12 月 31 日仍未办理出生登记(宗)
		42 天内(宗)	43 天至 1 年(宗)	1 年以上至 3 年(宗)	3 年以上至 5 年(宗)	5 年以上(宗)		
1990 年	67,731	入境处解释，1995 年 11 月 6 日前的出生记录并非电子记录，因此，该处是参考政府统计处《香港人口趋势 1981-2011》所载有关 1990 年至 1995 年 11 月 5 日期间的出生总数，至于登记时间的分项统计数据，则未能提供。					15	12
1991 年	68,280						16	8
1992 年	70,948						11	3
1993 年	70,451						8	3
1994 年	71,645						9	5
1995 年 1 月 1 日至 11 月 5 日	57,305						6	4
1995 年 11 月 6 日至 12 月 31 日	11,332	10,079	1,238	11	2	1	1	1
1996 年	63,719	59,290	4,335	59	18	12	7	5
1997 年	58,985	55,463	3,431	61	15	13	4	2
1998 年	52,610	49,609	2,929	43	9	18	5	2
1999 年	50,590	47,390	3,139	34	12	14	4	1
2000 年	54,072	50,914	3,107	35	4	11	2	1
2001 年	48,179	45,445	2,686	29	12	7	0	0
2002 年	48,185	45,882	2,264	20	14	5	0	0
2003 年	47,012	44,017	2,967	16	6	6	0	0
2004 年	49,768	47,530	2,211	13	7	4	4	3
2005 年	57,036	54,799	2,211	14	7	3	3	2
2006 年	65,603	63,324	2,249	16	10	4	0	0
2007 年	70,860	68,174	2,651	23	5	5	4	2
2008 年	78,837	75,652	3,167	12	5	1	3	0
2009 年	82,055	78,939	3,092	16	6	2	2	0
2010 年	88,523	85,785	2,714	15	4	5	6	0
2011 年	95,403	92,572	2,805	15	8	3	8	0
2012 年	91,512	88,565	2,925	13	9	0	9	0
2013 年	57,053	54,504	2,519	30	0	0	16	0
2014 年	62,265	58,890	3,346	23	3	0	8	3
2015 年	59,878	56,957	2,909	7	0	0	不适用	5
2016 年	60,811	57,655	3,133	11	0	0	不适用	12
2017 年	56,523	50,306	2,113	0	0	0	不适用	4,104 (注)
总计						151	4,178	

注：截至 2017 年 12 月 31 日，在 2017 年出生而仍未办理出生登记的 4,104 宗个案中，包括 3,807 宗个案的婴儿出生后仍未超过 42 天（即出生日期由 2017 年 11 月 19 日至 2017 年 12 月 31 日）。