



香港申訴專員公署



主動調查報告

入境事務處對逾期未辦理出生登記個案的跟進

報告完成日期：2018年6月7日

報告公布日期：2018年6月11日

目錄

報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 - 1.2
調查範圍	1.3
調查過程	1.4 - 1.6
2 本港的出生登記政策及呈報機制	
《生死登記條例》	2.1 - 2.5
出生登記的安排	2.6 - 2.8
入境處與醫院之間的呈報機制	2.9 - 2.12
入境處對呈報表的處理	2.13 - 2.14
3 入境處對未辦理出生登記個案的跟進機制	
二〇一五年五月之前的跟進機制(「舊跟進 機制」)	3.1 - 3.3
新跟進機制	3.4 - 3.8
新跟進機制下入境處與不同部門的協作	3.9 - 3.16
入境處對個案進度的監察	3.17 - 3.19
4 入境處跟進未辦理出生登記個案的情況	
舊跟進機制下的跟進情況	4.1 - 4.22
新跟進機制下的跟進情況	4.23 - 4.28
5 兒童權利及未辦理出生登記可能對他們構成的 困難和危險	
兒童的權利	5.1
與本主動調查相關的《公約》條文	5.2 - 5.3

未辦理出生登記可能對嬰兒 / 兒童構成的 困難和危險	5.4 - 5.21
-------------------------------	------------

6 本署的評論及建議

整體評論	6.1 - 6.3
舊跟進機制	6.4 - 6.7
新跟進機制	6.8 - 6.18
其他	6.19
建議	6.20
入境處的回應	6.21 - 6.33
本署的結語	6.34
鳴謝	6.35

附件

由一九九〇至二〇一七年的出生登記情況

入境事務處對逾期未辦理出生登記個案的跟進

主動調查報告摘要

引言

早前本港發生一宗 15 歲女童墜樓事件，有傳媒報道指事涉女童及其胞妹在港出生，但父母一直未有替她們辦理出生登記。事件引起公眾關注沒有辦理出生登記的兒童的福祉是否得到足夠保障，以及由此可能衍生的種種社會問題，例如虐兒、偷渡及人口販賣等。為此，申訴專員公署決定向入境事務處(「入境處」)展開主動調查。

背景

2. 根據《生死登記條例》，新生嬰兒的父或母，須在嬰兒出生後 42 天內，於入境處轄下出生登記處為嬰兒辦理出生登記。此外，公立醫院和私家醫院，均須於嬰兒出生後 42 日內，將新生嬰兒呈報表(「呈報表」)送交出生登記處。

入境處對未辦理出生登記個案的跟進機制

3. 二〇一五年四月發生女童墜樓事件前，入境處對於出生三個月後仍未辦理出生登記的個案，會按父母所報的地址，以普通郵件發出第一封通知書；若嬰兒出生後六個月仍未辦理出生登記，入境處會發出第二封通知書。若九個月仍未辦理出生登記，入境處會以掛號郵件發出第三封通知書。如有父母的電話號碼，入境處亦會致電聯絡有關父母。若通知書被退回，入境處會嘗試尋找其他聯絡父母的方法。

4. 女童墜樓事件後，入境處於二〇一五年五月二十七日推出新機制。除了按舊機制寄出三封通知書及透過電話聯絡有關父母外，入境處會於嬰兒出生九個月後，將其父母的資料放進該處的電腦系統；當他們使用入境處的服務時(例如申領身份證或旅行證件)，入境處會進一步跟進他們尚未替嬰兒辦理出生登記事宜。如 15 個月後仍未辦理出生登記，出生登記處會將個案轉交入境處轄下調查科跟進，並考慮對有關人士提出檢控。如在查核過程中發現不尋常情況(例如有關父母涉嫌違反逗留條件)，出生登記處會直接將個案轉交調查科跟進。

本署調查所得

一九九〇年至二〇一五年的個案

5. 女童墜樓事件後，入境處翻查一九九〇年一月一日至二〇一五年五月二十六日期間、逾 12 個月仍未辦理出生登記的個案，共有 151 宗。當中只有 49 宗個案（約 32.5%）有按規定寄出三封通知書；19 宗（約 12.6%）寄出兩封；13 宗（約 8.6%）寄出一封；70 宗（約 46.4%）沒有寄出任何通知書。有關呈報表上所載的父母住址，其中 120 份顯示完整地址，其餘 31 份住址不完整，甚至完全沒有提供。

6. 在上述 151 宗個案中，除 1 宗的母親已失去聯絡而有關嬰兒的出生登記由社工補辦外，其餘 150 宗全部已被轉介至調查科跟進，然而，全部的轉介日期均在二〇一五年五月或之後。換言之，在舊機制下，入境處從未對這逾 12 個月仍未辦理出生登記的 151 宗個案展開調查，更遑論提出檢控。

7. 至新機制生效後，截至二〇一七年十二月三十一日，扣除 47 宗嬰兒於早年已辦妥出生登記或已夭折的個案，入境處已對餘下的 104 宗個案展開調查，其中 52 宗的調查工作已完成，入境處已對 35 宗個案的父或母提出檢控，除 1 宗被判無罪外，其餘 34 宗全部被定罪；餘下 17 宗因證據不足或徵詢律政司意見後不作檢控。另外 52 宗個案仍在調查中。

二〇一五年之後的個案

8. 由新機制於二〇一五年五月二十七日生效後至二〇一七年十二月三十一日期間，出生六個月或以上仍未辦理出生登記的個案共 401 宗，當中的 352 宗已辦妥出生登記，17 宗已聯絡上父母，並正辦理出生登記手續，其餘 32 宗已經或將會放進入境處的電腦系統和／或轉介調查科跟進。

本署的評論

9. 為新生嬰兒辦理出生登記，是父母的責任。父母不履行此責任，最令人擔憂的，是那些無力求助的新生嬰兒；他們的處

境所潛在的危機及風險，實不難想像。無辜兒童因父母不履行責任而受到傷害的個案，實在是一宗也嫌多。

10. 對於逾期未辦理出生登記的個案，入境處可說是唯一掌握最全面資料的部門，該處亦有法定權責跟進有關個案。然而，本署的調查發現，入境處在二〇一五年五月前的舊機制，對逾期未辦理出生登記個案的跟進可說是軟弱無力；不作為的程度，令人咋舌。而 15 歲女童墜樓的慘劇，令人震驚、遺憾和惋惜。在事件發生後，入境處迅速反應，於短時間內完成檢討並推出新機制。

在舊機制下的跟進等同不作為，有青年 20 歲才辦理出生登記

11. 在舊機制下，入境處的跟進只流於機械式地寄出通知書。惟在一九九〇年至二〇一五年間，151 宗嬰兒出生逾 12 個月後仍未辦理出生登記的個案，當中竟然有近一半個案，連通知書也從沒寄出，情況令人吃驚。

12. 此外，該處在舊機制下根本沒有轉介這類問題個案給調查科，更遑論提出檢控。某些個案的兒童在出生超過／接近 20 年後才補辦出生登記，這些無辜兒童／青年如何度過他們的童年和人生的頭 20 年，如何接受教育，參與群體活動，他們的將來會是怎樣，實在令人憂慮。入境處管理層一直沒有做好監管工作，沒有過問和堵塞這種不作為的劣習，實是難辭其咎。

錯過及早介入的機會

13. 在上述 151 宗個案中，有 30 宗個案的母親是逾期逗留人士，由於在舊機制下沒有核實父母是否逾期逗留人士的程序，故此，入境處一直未有警覺到有關個案而及早介入處理。

14. 此外，有 7 名母親有超過一名子女未有辦理出生登記，當中涉及 16 名嬰兒。換言之，當醫院呈報她們生產第二及第三名嬰兒予入境處時，入境處根本察覺不到有關母親之前所生產的嬰兒其實仍未辦妥出生登記，錯失及早介入的機會。

新機制下的改善建議

住址欠全的問題仍須進一步解決

15. 在新機制下，仍有不少個案呈報的父母住址不完整或沒有提供，當中不少屬公立醫院個案。須知道，掌握準確及完整的住址及聯絡電話，是成功聯絡有關父母的重要一步。入境處應與醫管局及私家醫院聯手探討改善措施，以解決呈報表上住址欠全的問題。

及早介入

16. 本署相信，對於因事忙而忘記辦理，又或因為不熟悉法例等原因而未有替嬰兒適時辦理出生登記的父母，寄出一封通知書已能發揮作用。惟不少不辦理出生登記的個案大多涉及複雜的家庭問題，有些怕被揭露逾期逗留，有些母親甚至否認曾誕下嬰兒。因此，愈遲識別出有問題的個案，便愈難聯絡有關父母。

17. 為及早聯絡有關父母，本署建議入境處考慮將發出通知書的次數減為兩次，當該處發出兩次通知書後父母仍不辦理出生登記（即六個月後），便應透過該處的電腦系統及轉介調查科，以積極跟進個案。

探討設立強制性通報機制的可行性

18. 本署曾探討設立強制性的通報機制，規定相關機構（例如社會服務單位）呈報懷疑未有辦理出生登記的個案的可行性。本署明白，實施強制性的通報機制，必須先深入研究及廣泛諮詢各持份者，並進行立法。本署盼藉此次主動調查揭示隱患，引發當局開展研究及諮詢工作，探討設立強制性通報機制的可行性。

宣傳及公眾教育

19. 絕大多數的父母均應知道為子女辦理出生登記的重要性，因此，入境處的宣傳及公眾教育除了作基本的介紹外（例如辦理出生登記的程序及所需文件），亦應強調不適時辦理出生登記對子女造成的損害，以及父母可能面對的法律後果。

建議

20. 鑑於以上所述，申訴專員建議入境處：
- (一) 與醫院加強溝通和協調，積極探討呈報表上住址欠全的問題，找出解決方案。
 - (二) 提早介入未有適時替嬰兒辦理出生登記的個案。
 - (三) 加強公眾教育，強調不適時辦理出生登記對子女造成的損害，以及父母可能面對的法律後果。
 - (四) 牽頭與相關部門（如社會福利署、衛生署及警務處等）研究如何加強及深化現時的跟進機制，包括強制性通報機制的可行性。

結語

21. 本署欣悉，入境處接納本署的全部建議，並已落實部分建議，進一步推出改善措施，加強新機制的效率。本署會繼續監察，直至該處全面落實建議。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/391

二〇一八年六月

背景

1.1 早前有報章報道一宗 15 歲女童墜樓案件，指事涉女童及其胞妹在港出生，但父母卻一直未有為她們辦理出生登記。事件引起廣泛討論，公眾關注沒有辦理出生登記的兒童，他們的權利和福祉是否得到足夠保障，以及由此而可能衍生的種種社會問題，例如虐兒、偷渡及人口販賣等。

1.2 為此，申訴專員公署於二〇一五年八月二十四日決定根據《申訴專員條例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)條就逾期未辦理出生登記個案的跟進機制向入境事務處（「入境處」）展開主動調查。

調查範圍

1.3 本主動調查的審研範圍包括：

- 入境處跟進和監察未有按《生死登記條例》辦理出生登記個案的機制是否適切有效。
- 入境處和其他相關政府部門如何協調和配合，以防範有兒童因父母沒有為他們辦理出生登記而權益受損甚至受到傷害。
- 現行機制可予改善及加強之處。

調查過程

1.4 本署細閱了入境處所提供的相關出生登記檔案資料及統計數據，並審研了與出生登記相關的政策／指引／程序文件。本署同時向醫院管理局（「醫管局」）、衛生署、社會福利署（「社署」）、及教育局查詢，以了解公立及私家醫院呈報新生嬰兒出生

資料的程序、未辦理出生登記的兒童的福利及教育安排、以及相關部門／機構之間的通報和協調機制。此外，本署亦邀請相關非政府機構就本課題提供意見。

1.5 本署於二〇一七年十二月二十九日將調查報告的初稿送交入境處評論，並於二〇一八年一月十九日與該處會面討論。其後，入境處曾七度要求延期回覆，本署於二〇一八年五月十七日才收到該處的正式書面回應；經考慮及適當納入該處的意見後，本署於二〇一八年六月七日完成這份報告。

1.6 本署必須指出，入境處於收到本署調查報告初稿五個多月後才給予回覆，情況殊不理想，嚴重影響本署調查工作的籌算。

2

本港的出生登記政策 及呈報機制

《生死登記條例》

2.1 根據《生死登記條例》(香港法例第 174 章)(「《條例》」)第 7 條，每名在本港活產的新生嬰兒的父或母，須在嬰兒出生後 42 天內，於出生登記處為嬰兒辦理出生登記。

2.2 《條例》第 8 條規定，任何醫院或嬰兒出生的機構有責任向新生嬰兒的母親或送嬰兒往有關醫院或機構的人確定關於該嬰兒出生須予登記的詳情的資料，並安排有關資料於 42 天內向登記官申報。入境處處長獲委任為生死登記官，而派駐各生死登記處工作的人境事務主任則獲委任為副登記官。

2.3 《條例》第 9 條訂明，如父或母於嬰兒出生翌日起計 42 天內為嬰兒辦理出生登記，登記手續將不收取任何費用。如父母在上述 42 天屆滿後及在嬰兒出生翌日起計 12 個月內為嬰兒登記，則須繳付費用 140 元。若超過 12 個月始行辦理，則先要得到生死登記官批准，及繳付費用 680 元後，始能補辦登記。

2.4 《條例》第 10 條亦訂明，即使於嬰兒出生後 42 天內沒有人就該嬰兒的出生作出報告或申報資料，每名登記官員均有責任在其權力範圍內，盡一切辦法取得關於可能已在其區內出生的嬰兒的最詳盡及最準確的資料，並安排按第 9 條訂明的規定將該等資料登記。

2.5 根據《條例》第 28 條，任何人違反或違犯《條例》任何條文的規定，或不履行《條例》委予他的責任，循簡易程序定罪後，可處第 1 級罰款或監禁 6 個月。

出生登記的安排

2.6 新生嬰兒的父母可透過 24 小時互聯網或電話預約服務，為其子女預約辦理出生登記手續。有關的嬰兒出生登記手續須前往指定的出生登記處辦理。指定出生登記處的安排是按照嬰兒出生的醫院或機構的區域所區分。父母須於預約當天，攜同所需證明文件，前往指定出生登記處為嬰兒辦理出生登記。但是，如嬰兒是在抵達醫院前已出生，或出生已超過 12 個月仍未登記的個案，其出生登記須在生死登記總處辦理。

2.7 若父母為新生嬰兒辦理出生登記後，需為子女申領一份出生登記記項的核證副本(一般稱為出生證明書)，須繳付費用 140 元。

2.8 入境處備有一系列有關出生登記預約程序、辦理登記所需文件及其他相關資料的單張和小冊子，供各醫院派發予新生嬰兒之父母，以提醒他們於子女出生後 42 天內預約辦理出生登記。此外，該處亦於其網頁上介紹辦理出生登記的詳情。

入境處與醫院之間的呈報機制

2.9 醫管局轄下的公立醫院、以及衛生署註冊的私家醫院，均須於嬰兒出生後 42 日內，將新生嬰兒呈報表(「呈報表」)送交入境處轄下各出生登記處(見上文**第 2.2 段**)。醫院須呈報的資料包括：出生醫院名稱、醫院檔案號碼、嬰兒出生日期、性別及出生情況(例如單胞胎或雙胞胎)；除有關嬰兒的資料外，醫院亦須提供嬰兒父母的資料，包括他們的姓名、出生日期、香港身份證或旅行證件號碼、住址及聯絡電話等。

2.10 就如何確保呈報予入境處的資料準確無誤，醫管局解釋，一般而言，求診的孕婦大都在專科門診預約產前服務，預約新症時，她們會向院方提供身份證明文件、住址證明、聯絡電話等個人資料；當她們辦理入院登記時，登記處職員會先核實孕婦的身份，並根據孕婦身份證明文件將有關資料輸入「綜合病人管理系統」，然後登記處職員會再核實／更新她們的住址、聯絡電話，最後該系統會自動為孕婦編配入院編號。然而，醫管局強調，即使孕婦未能出示其住址資料，醫院仍會向她們提供產前服務。

2.11 當嬰兒出生後，負責護士會根據醫院臨床記錄將嬰兒的出生資料及其母親的入院編號輸入至「產科臨床資訊系統」，而該

系統會自動將嬰兒的個案資料與母親在「綜合病人管理系統」中的資料聯繫，並會參照父母入院登記時提供的住址證明及聯絡電話填寫。負責護士在遞交呈報表前會反覆核對嬰兒的出生資料和父母的個人資料及聯絡方法，避免出錯。

2.12 一向以來，醫院會以人手將呈報表送交入境處，直至二〇〇八年八月起，入境處逐步與醫院引進新生嬰兒電子呈報系統。自二〇〇九年九月起，各醫院已全面透過這電子平台，每日將呈報表以電子檔形式¹送交入境處。

入境處對呈報表的處理

2.13 入境處會永久保存呈報表。在引進新生嬰兒電子呈報系統前，出生登記處在完成嬰兒的出生登記手續後，會將有關呈報表存檔於嬰兒的出生登記的檔案內。至於出生一年後仍未辦理出生登記的個案，出生登記處會將有關呈報表送交入境處轄下生死及婚姻登記（支援）組，以便該組將呈報表以影像格式並按嬰兒的出生年份儲存於電腦系統內。

2.14 在醫院引進新生嬰兒電子呈報系統後，入境處會透過電腦系統直接將醫院呈報的資料儲存，並作永久保存。至於在急症室或到達急症室之前出生的嬰兒但其後未有留院的個案，醫院會透過入境處指定的電話號碼直接聯絡出生登記處，而出生登記處在處理有關個案後，亦會以影像格式永久保存有關出生記錄。

¹ 於公立醫院急症室出生，但其後未有留院的個案，急症室登記處職員會要求有關孕婦出示身份證明文件及提供聯絡方法。然而，由於這類個案無法在上述「產科臨床資訊系統」中開啟檔案，因此不能透過上述電子呈報系統傳送呈報表；所屬醫院沿用以往人手方式將呈報表送交入境處。此做法維持至二〇一一年九月十一日，由於入境處不再接受人手送遞的呈報表，醫院遂按入境處建議，透過入境處指定的電話號碼直接聯絡出生登記處跟進這類新生嬰兒個案。

3

入境處對未辦理出生登記個案的跟進機制

二〇一五年五月之前的跟進機制（「舊跟進機制」）

3.1 對於出生三個月後仍未辦理出生登記的個案，入境處表示一向有既定機制跟進：於嬰兒出生後三個月，按父母所報的地址，以普通郵件發出第一封通知書。若嬰兒出生後六個月仍未辦理出生登記，入境處會再以普通郵件向父母發出第二封通知書。若第一封通知書未能送達父母而被退回，入境處會嘗試尋找其他聯絡父母的方法，例如有否其他聯絡地址或電話號碼。若嬰兒出生後九個月仍未辦理出生登記，入境處會以掛號郵件發出第三封通知書。如有父母的電話號碼，入境處會在處理個案時致電聯絡有關父母。

3.2 入境處又指，一直以來對未辦理出生登記的個案都會加以調查，惟沒有備存相關個案的調查、檢控或執法數字。經本署進一步查問，該處才澄清，出生登記處過往轉介入境處轄下調查科跟進的個案，一般都是涉及「非醫院出生」的情況，例如在家中出生的新生嬰兒個案；有關父母在辦理出生登記時，須提出嬰兒在本港出生的證明，而調查科的調查，主要是核實這些「非醫院出生」嬰兒是否確實在本港出生。至於其他未辦理出生登記的個案，入境處未能提供曾轉介往調查科跟進的資料。

3.3 此外，在本署進一步查問下，入境處表示，於二〇〇五年中至二〇一五年中的十年，該處並未有對違反《條例》的個案提出檢控。

新跟進機制

3.4 二〇一五年四月發生 15 歲女童墜樓事件，揭發該名女童及其胞妹的父母於她們出生十多年後，仍未辦理她們的出生登

記。鑑此，入境處檢討跟進逾期未辦理出生登記個案的機制，並修訂相關工作指引。新跟進機制於二〇一五年五月二十七日生效。

3.5 在新跟進機制下，除了按舊跟進機制所規定的時限寄出三封通知書及透過電話聯絡有關父母外（見上文**第 3.1 段**），入境處會於嬰兒出生九個月後仍未辦理出生登記時，將有關父母的資料放進該處的電腦系統；當他們使用入境處的服務時（例如申領身份證或旅行證件），處理職員便會詢問他們的聯絡地址及電話等，然後轉告出生登記處，以便後者進一步跟進，催促該些父母盡快替嬰兒補辦出生登記。

3.6 如有關父母一直沒有回覆，出生登記處會於嬰兒出生 15 個月後將個案轉交調查科跟進，並會考慮根據《條例》的規定，對未有履行為子女辦理出生登記的人士提出檢控。

3.7 如嬰兒出生 6 個月後仍未辦理出生登記，出生登記處亦會翻查入境處的內部紀錄，搜索有關父母的聯絡方法、出入境記錄、在港的居留身份及逗留條件，以及嬰兒有否死亡登記等資料；如在查核記錄的過程中發現不尋常情況（例如有關父母涉嫌違反逗留條件，在逗留期限屆滿後在港逾期逗留，又或涉嫌違反其他入境罪行），出生登記處會直接將個案轉交調查科跟進，而非待至 15 個月後才作轉介，亦不必按規定時限寄出通知書。

3.8 二〇一五年九月十六日，入境處召開記者招待會，交代對未辦理出生登記個案的調查進度，並呼籲父母須履行為子女辦理出生登記的法定責任。此外，該處亦製作宣傳短片，並已於二〇一六年二月一日將短片上載於入境處的官方「YouTube」頻道²，介紹辦理出生登記的方法及相關法律責任。

新跟進機制下入境處與不同部門的協作

醫院

3.9 在檢討舊跟進機制時，入境處發現有呈報表上所填報的父母地址不完整，以致該處無法向有關父母寄出通知書。為此，該處於二〇一五年九月二十一日致函各醫院，提醒院方有責任根據《條例》第 8 條從於該院出生的嬰兒的母親確定可得到的並且

² 網址為：<https://www.youtube.com/watch?v=I13J2bBQZqY>

是關於該嬰兒出生並須予登記的詳情的資料向該處申報，並盡其所能提供新生嬰兒的父母的詳盡及正確的通訊地址和電話號碼。

3.10 在新跟進機制下，入境處亦會就個別逾期未辦理出生登記的個案，向醫院查詢有關父母的其他聯絡方法。此外，出生登記處在轉介個案予調查科跟進前，亦會再次致函有關醫院，以核查有否相關嬰兒夭折的紀錄，以免令有關父母尷尬或難過。

社署

3.11 在處理逾期未辦理出生登記的個案時，若入境處發現有父母或其子女有任何情況需要社署的協助和介入，會在徵詢父母的同意後，轉介個案予社署跟進。

3.12 若入境處懷疑有兒童被虐待／疏忽照顧(例如可能因未辦理出生登記而未能獲得所需醫療服務)，為保障有關兒童的福祉，入境處可憑藉《個人資料(私隱)條例》第8部「豁免」，在未取得資料當事人的同意下，把有關個案轉介給社署跟進，使有關兒童能獲得適時的協助。

3.13 此外，入境處曾分析有關個案，發現大部分逾期六個月以上仍未辦理出生登記的個案，均涉及複雜的家庭。因此，入境處在二〇一七年十月十日與社署建立機制，以便核實有關嬰兒的父母是否該署的求助人；若社署正在跟進有關個案，入境處會要求社署協助聯絡有關父母。

教育局

3.14 兒童年滿六歲便達必須入學受教育年齡，然而，未辦理出生登記的適齡兒童可能因此而未能上學。入境處在二〇一五年九月與教育局建立雙方的聯絡點，以便跟進適齡入學兒童的個案。

警務處

3.15 有關未辦理出生登記的個案，入境處於二〇一五年九月與警務處達成共識。按個別個案的情況(例如無法接觸相關父母)，入境處會尋求警務處的協助。此外，若發現個案涉及其他罪行，例如家庭暴力或虐兒等情況，入境處會即時轉介警務處跟進。

懲教署

3.16 部分個案的母親為在囚人士。在新跟進機制下，如在呈報表上顯示母親為在囚人士，出生登記處會即時聯絡懲教署，如有需要，出生登記處職員會前往母親所處的懲教院所與其會面，並為其嬰兒辦理出生登記。出生登記處已在二〇一七年十月二十五日向懲教署提供聯絡方法，以便有在囚人士於還押期間分娩時，該署聯絡出生登記處，盡早安排事涉新生嬰兒的出生登記事宜。

入境處對個案進度的監察

3.17 入境處設有監察機制及制定工作指引，以監察調查科對每宗調查個案的進度；有關機制適用於所有類別的調查個案，包括未辦理出生登記的個案。對於已處理一段時間但仍未完成的個案，入境處有以下規定：

- 獲委派個案四個月後仍未完成調查，個案主任須書面記錄調查的進度，包括曾採取的行動及仍未結案的原因；
- 相關課別主管（職級為高級入境事務主任）須緊密監察所有調查個案的進度，定期覆核前段所述的未完成處理個案，並向有關個案主任提供指示以確保個案獲得適當跟進；
- 相關分部主管（職級為總入境事務主任）須定期檢查前段所述的未完成處理個案，並作記錄。

3.18 此外，入境處已建立資料庫，詳細記錄每宗出生六個月後仍未辦理出生登記的個案的具體情況，以監察個案的進度。

3.19 入境處又指，在處理調查個案時，會按個別情況，例如個案的獨特性和複雜性，作出相應的處理。由於每宗個案所需的處理時間不同，因此很難就每宗個案定出完成調查時限。

4

入境處跟進未辦理 出生登記個案的情況

舊跟進機制下的跟進情況

4.1 在二〇一五年四月 15 歲女童墜樓事件發生後，入境處除了檢討舊跟進機制，和設立新跟進機制外，該處亦同時著手翻查舊跟進機制下的舊檔案。入境處分階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間、逾 12 個月仍未辦理出生登記的個案，發現截至新跟進機制生效前，逾 12 個月仍未辦理出生登記的個案共有 151 宗³。有關一九九〇年至二〇一七年期間的出生總數及登記時間統計，見附件。

4.2 新跟進機制生效前，入境處對上述 151 宗個案的跟進情況概述如下：

出生登記處寄出通知書情況

4.3 入境處主要依靠寄出通知書以提醒未有替嬰兒辦理出生登記的父母盡快辦理出生登記。在上述 151 宗個案中，只有 49 宗個案（約 32.5%）有按規定寄出三封通知書；19 宗（約 12.6%）寄出了兩封；13 宗（約 8.6%）寄出了一封；70 宗（約 46.4%）沒有寄出任何通知書。

4.4 入境處解釋，未有按規定寄出三封通知書的原因，可歸納為以下幾點：

- 寄出首封通知書前已發現呈報表上所載地址不完整

³ 入境處表示，經過多方面查核後，證實有 47 宗個案的嬰兒於早年已辦妥出生登記或已夭折。餘下的 104 宗個案中，截至二〇一七年十二月三十一日，有 49 宗在跟進後已完成出生登記，3 宗有待相關父母遞交補辦申請，52 宗仍在調查中。

- 寄出一或兩封通知書後才發覺地址不完整或有問題
- 寄出首封通知書前已確認嬰兒已夭折
- 寄出通知書後才發現嬰兒已夭折
- 涉及複雜的父母關係（例如母親已婚，但報稱嬰兒的父親並非其丈夫，故她須提供更多證明以確定父親是誰）
- 涉及複雜的背景（例如有關父母逾期逗留）。
- 母親涉嫌虛假婚姻被入境處調查
- 母親在監獄中服刑
- 醫院重複呈報，父母其實早已為嬰兒辦妥出生登記
- 曾成功以電話或其他方式聯絡上有關父母，因此無須發出通知書

4.5 本署曾細閱上述 151 宗個案的呈報表，發現其中 120 份顯示完整地址，但其餘 31 份有異常之處：其中 2 份在父母住址一欄顯示「由某分區警署轉交有關父母」；6 份欠缺完整地址，但顯示有入境處調查檔案編號（例如獲入境處簽發、俗稱行街紙的擔保書編號）；餘下 23 份所顯示的父母住址明顯不完整，甚至完全沒有提供。

4.6 就上述 23 份有問題的呈報表，當中 20 份由醫管局轄下醫院向入境處提供，其餘 3 份則由私家醫院提供。應本署進一步查詢，醫管局已翻查該 20 宗個案的資料，發現其中 1 宗的病歷記錄已銷毀，因此未能核實詳情；2 宗涉及人手抄錄住址錯誤；1 宗完全漏空住址一欄，原因是當年的「綜合病人管理系統」（見上文**第 2.11 段**）未夠完善，以致有關職員未能從該管理系統取得孕婦的住址資料；12 宗的住址不全，原因是醫管局於二〇〇八年引進新生嬰兒電子呈報系統（見上文**第 2.12 段**）後，有關系統在傳輸資料時出問題，醫管局其後於二〇一六年十一月修正有關系統錯誤；4 宗的住址不全，涉及孕婦緊急入院分娩，她們均未有接受醫院的產前及產後服務（見上文**第 2.10 段**），因此呈報表上的住址單靠孕婦或其家屬即場向醫院提供；餘下 1 宗涉及電腦系統兼容性問題，導致住址一欄的街道編號，顯示為樓房編號。

出生登記處轉介個案予調查科的情況

4.7 在調查初期，入境處向本署表示，一直以來對未辦理出生登記的個案都會加以調查，但其後該處澄清，出生登記處過往轉介調查科跟進的個案，一般都是涉及「非醫院出生」的情況（見上文**第 3.2 段**）。

4.8 就上述 151 宗逾期未辦理出生登記的個案中，除 1 宗個案的母親已失去聯絡而有關嬰兒的出生登記由社工補辦外，其餘 150 宗個案全部已被轉介至調查科跟進，然而，全部的轉介日期均在二〇一五年五月或之後，亦即在 15 歲女童墜樓事件發生後。換言之，在舊跟進機制下，入境處從未對這 151 宗逾期辦理出生登記個案，展開調查。

入境處檢控相關父母的情況

4.9 根據《條例》規定，入境處可對未有履行為子女辦理出生登記的人士提出檢控（見上文**第 2.1 至 2.5 段**）。

4.10 在新跟進機制生效前，入境處對上述 151 宗逾期未辦理出生登記的個案未有提出檢控。至新跟進機制生效後，截至二〇一七年十二月三十一日，扣除 47 宗嬰兒於早年已辦妥出生登記或已夭折的個案，入境處已對餘下的 104 宗個案展開調查，其中 52 宗的調查工作已完成，入境處已對 35 宗個案的父或母提出檢控，除 1 宗被判無罪外，其餘 34 宗全部被定罪；餘下 17 宗因證據不足或徵詢律政司意見後不作檢控。另外 52 宗個案仍在調查中。

父母逾期辦理出生登記之原因

4.11 入境處表示，根據過往補辦出生登記的個案（嬰兒出生 12 個月後才辦理出生登記的個案）記錄，有關父母對逾期辦理出生登記的解釋大致有以下幾項：

- (1) 不熟悉法例，不知道需要為新生嬰兒辦理出生登記；
- (2) 欠缺所需文件（如父母的身份證明文件或確立生父是誰的文件）；
- (3) 父母為逾期逗留人士，害怕在辦理登記時會暴露其身份；

- (4) 誤會另一方已經為嬰兒辦妥出生登記；或
- (5) 其他理由包括工作太忙、生病、經濟問題等。

151 宗個案的資料分析

4.12 本署就上述 151 宗個案的資料作分析，所得結果概述如下：

涉及父母逾期逗留的個案

4.13 有 30 宗個案（接近 20%），所涉及的嬰兒在出生之時，其母親已為逾期逗留人士。最短的個案逾期逗留了約四個月，最長的逾期逗留了約八年。

4.14 本署曾詢問入境處有關跟進逾期逗留個案的機制，以及在收到有關個案的新生嬰兒呈報表時，會否注意到有關母親為逾期逗留人士，以及該處會採取甚麼跟進行動。

4.15 入境處解釋，在處理逾期逗留人士方面，會利用電腦系統儲存出入境記錄，配合行之有效的攜帶身份證明文件制度，亦會透過不同渠道接收情報及對違例個案進行調查。一般而言，逾期逗留人士可分為向入境處自首，或經該處偵查後發現，亦有部分由其他執法部門截獲後轉介。入境處調查人員會核實每名逾期逗留人士的身份及逗留期限，及調查其逾期逗留的原因。如有證據顯示案件涉及其他人士，例如有未辦妥出生登記的人士，調查人員會考慮一併處理。

4.16 入境處又指，一直以來，孕婦入醫院時須出示身份證明文件，若她們出示的並非香港身份證／旅行證件，而是其他身份證明文件，例如由入境處簽發、俗稱行街紙的擔保書，醫院便會將該證明文件類別及編號填報於呈報表上。遇有嬰兒出生三個月後仍未辦理出生登記的個案，出生登記處如發現有關呈報表上有入境處轄下調查科或警務處的檔案編號，便會聯絡調查科或警務處了解情況，或會要求他們協助通知有關父母盡快為嬰兒辦理出生登記。

4.17 入境處補充，舊跟進機制並沒有核實父母是否逾期逗留人士的程序。至推出新跟進機制後，入境處才加入這項核實程序（見上文第 3.7 段）。

涉及警務處轉介母親逾期逗留的個案

4.18 在上文**第 4.13 段**提及的 30 宗涉及母親逾期逗留的個案中，有 6 宗個案在嬰兒出生後，入境處曾接獲警務處的轉介。相關個案的資料，見下表：

編號	嬰兒出生年 / 月份	母親逗留限期屆滿	警務處轉介日期	補辦出生登記年 / 月份	接獲轉介至補辦出生登記歷時
(1)	1992 年 5 月	1991 年 8 月	1993 年 9 月	1994 年 2 月	5 個月
(2)	1997 年 3 月	1996 年 10 月	2016 年 4 月	2016 年 8 月	4 個月
(3)	2004 年 8 月	2004 年 4 月	2013 年 4 月	未辦理	不適用
(4)	2005 年 11 月	(編號(3)及(4)所涉母親為同一人)		(母親否認曾於有關日期分娩，經入境處進一步查證及徵詢律政司意見後，該處沒有對涉案人士提出檢控。目前個案仍在進一步調查中)	不適用
(5)	2012 年 7 月	2011 年 2 月	2014 年 7 月	2016 年 8 月	2 年 1 個月
(6)	2013 年 5 月	2011 年 7 月	2012 年 8 月 ⁴ 及 2015 年 5 月	2015 年 10 月	5 個月

4.19 上表編號(1)、(2)及(6)的個案，均於警務處轉介個案予入境處後的合理時間內，補辦妥有關人士的出生登記。然而，編號(5)的個案，涉案母親於二〇一一年二月起逾期逗留，並於二〇一二年七月誕下嬰兒，及後於二〇一四年七月被警方截獲後轉交入境處跟進，最後因逾期逗留被檢控及定罪，而有關兒童的出生登記，卻延至二〇一六年八月，即入境處接獲警務處的轉介兩年一個月後才完成兒童的出生登記。

⁴ 入境處於二〇一二年八月收到涉案母親逾期逗留的舉報，並根據所得資料採取拘捕行動，但未有發現。涉案母親於二〇一三年五月誕下嬰兒，並於二〇一五年因包括逾期逗留等刑事罪行被警方拘捕及檢控。

4.20 就編號(5)的個案，入境處進一步解釋，事涉母親於二〇一四年七月被警方截獲後轉交入境處跟進逾期逗留事宜，當時她並沒有透露曾於二〇一二年七月在港分娩一事。直至二〇一五年五月（即發生女童墜樓事件後），出生登記處轉介這宗個案（連同其他舊跟進機制下逾期未辦理出生登記的個案）予調查科跟進；調查科於二〇一五年七月聯絡上嬰兒的母親，惟當時嬰兒的父親仍未辦理在港延期逗留申請，母親亦因種種理由失約。雖然出生登記處與嬰兒的父母一直保持聯絡，並多次催促他們補辦出生登記，然而，他們直至二〇一六年八月才完成補辦手續。

涉及重複沒有為子女辦理出生登記的個案

4.21 就上述 151 宗個案中，有 7 名母親有超過一名子女未有辦理出生登記，當中涉及嬰兒共 16 名。相關個案的資料，見下表：

編號	母親	嬰兒出生年 / 月份	補辦出生登記年 / 月份
(1)	母親(A)	1990年4月	未辦理 (此兩宗個案於2015年12月正式轉介調查科跟進，於2016年8月將事涉母親放進入境處的電腦系統，以及轉介警務處跟進。現仍未聯絡上事涉母親)
(2)		1991年8月	
(3)	母親(B)	1994年9月	2015年12月
(4)		1996年4月	未辦理 (此兩宗個案分別於2015年5月及12月正式轉介調查科跟進。涉案母親已於2016年7月4日被定罪及判罰款港幣500元，目前個案仍在進一步調查中)
(5)		1998年1月	
(6)	母親(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)	母親(D) (與上文第4.18段編號(3)及(4)所涉母親為同一人)	2004年8月	未辦理 (此兩宗個案於2015年5月正式轉介調查科跟進。涉案母親否認曾於有關日期分娩。經入境處進一步查證及徵詢律政司意見後，該處沒有對涉案人士提出檢控。目前個案仍在進一步調查中)
(10)		2005年11月	

(11)	母親(E)	2009年9月	2015年11月
(12)		2012年4月	2015年11月
(13)	母親(F)	2011年12月	2015年10月
(14)		2013年7月	2015年10月
(15)	母親(G)	2012年9月	2016年2月
(16)		2013年8月	2016年2月

4.22 上表個案的出現，反映入境處的舊跟進機制全無個案管理系統，以監察未辦理出生登記個案的跟進情況，故此，當該處收到有關母親第二及三名子女的呈報表時，根本不會意識到有關母親之前所生產的子女其實仍未辦妥出生登記，更遑論作特別處理，而所有補辦登記的日期均在新跟進機制生效之後。

新跟進機制下的跟進情況

4.23 新跟進機制於二〇一五年五月二十七日生效後，至二〇一七年十二月三十一日，出生六個月或以上仍未辦理出生登記的個案共 401 宗，當中的 273 宗個案已適時寄出通知書或透過電話聯絡有關父母；其後，有 237 宗個案已辦妥出生登記，8 宗個案已聯絡上父母，餘下 28 宗已經或將會放進入境處的電腦系統和／或轉介調查科跟進。

4.24 至於上述 273 宗個案以外的 128 宗個案，出生登記處已聯絡上當中 71 宗個案的母親，因此無需根據新跟進機制寄出通知書，當中的 62 宗已辦妥出生登記。而餘下當時尚未聯絡上父母的 57 宗個案，有關呈報表上父母住址一欄沒有資料或所載地址不完整，又或已寄出的通知書因「無此人」被退回。現時，這 57 宗個案中，有 53 宗已辦妥出生登記，餘下 4 宗個案中，有 3 宗的通知書在寄出後因「無此人」而被退回，出生登記處已根據入境處內部紀錄中的最新地址，再次寄出通知書給有關父母，而餘下的 1 宗，由於有關呈報表上所載的住址不完整，出生登記處已去信相關醫院，查問有關個案的其他聯絡資料，並要求有關醫院提醒其前線人員呈報出生資料的規定，包括提供嬰兒父母的完整及正確住址及電話號碼。相關醫院已向入境處提供有關父母的進一步聯絡資料，而出生登記處已再次寄出通知書給有關父母。此外，入境處已將上述 4 宗個案放進入境處的電腦系統和／或轉介調查科跟進。

4.25 總的而言，截至二〇一七年十二月三十一日，上文**第 4.23 段**提及的 401 宗個案中，有 352 宗已辦妥出生登記，17 宗已聯絡上父母，並正辦理出生登記手續，其餘 32 宗已經或將會放進入境處的電腦系統和／或轉介調查科跟進。

4.26 有關轉介調查科事宜，在新跟進機制生效後至二〇一七年十二月期間，不計舊跟進機制下未辦理出生登記個案，出生登記處共轉介了 33 宗新個案至調查科跟進。截至二〇一七年十二月，該 33 宗個案當中的 22 宗已辦妥出生登記；1 宗的嬰兒被遺棄而社署已代為辦妥出生登記；1 宗的母親已遞交補辦出生登記申請，申請正處理中；1 宗的調查工作已完結，出生登記處現正聯絡有關父母補辦出生登記；其餘 8 宗個案中，2 宗已成功接觸有關父母並正進行調查，6 宗仍在聯絡有關父母。

4.27 而就刑事調查方面而言，該 33 宗個案當中的 18 宗已完成刑事調查，其中 12 宗因證據不足，沒有作出檢控；1 宗因假結婚而作出檢控（但沒有就出生登記事項作出檢控）；以及 5 宗因與出生登記事宜相關而作出檢控，有關人士被定罪後被判感化令或罰款港幣 500 至 1,500 元不等。

4.28 有關轉介警務處事宜，前段所述的 33 宗個中，調查科已分別於二〇一五年十二月、二〇一六年五月及八月，轉介 3 宗個案予警務處協助尋找有關父母；1 宗個案的母親被警方截獲後轉交入境處跟進，並已辦妥出生登記，1 宗的母親向入境處自首後亦已辦妥出生登記，餘下 1 宗的父母則仍未能聯絡上。

5

兒童權利及 未辦理出生登記可能 對他們構成的困難和危險

兒童的權利

5.1 一九四八年，聯合國大會通過《世界人權宣言》，其中第 25 條提到，兒童有權享受特別照顧和協助。一九八九年，聯合國大會通過《聯合國兒童權利公約》（「《公約》」）；《公約》於一九九四年擴展至適用於本港，而香港特別行政區於一九九七年七月一日成立後，《公約》在本港繼續適用。

與本主動調查相關的《公約》條文

5.2 《公約》的總則是，所有兒童，無分身份背景，都可享受《公約》內的權利，而政府有責任確保他們的生存與發展。與本調查報告相關的《公約》條文，節錄／撮要如下：

- (a) 《公約》第 7 條，兒童出生後應立即登記，並有自出生起獲得姓名的權利，有獲得國籍的權利，以及盡可能知道誰是其父母並受其父母照料的權利。
- (b) 《公約》第 8 條，締約國承擔尊重兒童維護其身份包括法律所承認的國籍、姓名及家庭關係而不受非法干擾的權利。如有兒童被非法剝奪其身份方面的部分或全部要素，締約國應提供適當協助和保護，以便迅速重新確立其身份。

- (c) 《公約》第 18 條，締約國應盡其最大努力，確保父母雙方對兒童的養育和發展負有共同責任的原則得到確認。父母、或視具體情況而定的法定監護人對兒童的養育和發展負有首要責任。兒童的最大利益將是他們主要關心的事。
- (d) 《公約》第 19 條，締約國應採取一切適當的立法、行政、社會和教育措施，保護兒童在受父母、法定監護人或其他任何負責照管兒童的人的照料時，不致受到任何形式的身心摧殘、傷害或凌辱，忽視或照料不周，虐待或剝削，包括性侵犯。
- (e) 《公約》第 24 條，締約國確認兒童有權享有可達到的最高標準的健康，並享有醫療和康復設施，締約國應努力確保沒有任何兒童被剝奪獲得這種保健服務的權利。
- (f) 《公約》第 28 條，締約國確認兒童有受教育的權利。
- (g) 《公約》第 31 條，締約國確認兒童有權享有休息和閒暇，從事與兒童年齡相宜的遊戲和娛樂活動，以及自由參加文化生活和藝術活動。
- (h) 《公約》第 32 至 35 條，兒童有權受到保護，以免受到經濟剝削。締約國應採取一切適當措施，確保兒童遠離毒品，免遭性侵犯及免被拐賣。

5.3 簡言之，《公約》適用於本港。在本港出生的嬰兒若未有適時辦理出生登記，而政府當局沒有採取適當跟進行動，有可能違反《公約》第 7 條，並會隨之連帶影響他們其他方面的福祉，亦可能出現違反《公約》其他條文的情況。

未辦理出生登記可能對嬰兒 / 兒童構成的困難和危險

5.4 本署在調查期間，就未辦理出生登記可能對嬰兒 / 兒童構成的困難和危險，諮詢入境處、社署、衛生署、醫管局、教育局，以及多個關注兒童權利的組織的意見，現把他們的意見綜合如下。

入境處

5.5 就未辦妥出生登記的人士而言，若他們欲申請香港身份證或其他旅行證件，由於他們無法出示其香港出生證明書，入境處可能無法即時為他們辦理有關申請。倘若該處職員得知申請人是未辦理出生登記的人士，會轉介其個案予出生登記處跟進，以便其補辦出生登記；當出生登記手續補辦妥後，申請人便可辦理香港身份證或其他旅行證件的申請手續。

5.6 就沒有辦理出生登記而可能衍生的虐兒、偷渡、人口販賣等社會問題，入境處表示並無收到相關報告，亦未有就有關課題進行研究，故認為現時並沒有資料／證據顯示未辦理出生登記導致上述社會問題。

社署

5.7 沒有辦理出生登記的未成年人士，可能不會獲得政府，法定機構及其他機構為未成年人士提供的公共服務，包括醫療、教育及福利服務等。然而，基於人道理由，提供服務的部門或機構在緊急或必要時，也可能會酌情向有關人士提供滿足其基本所需的服務。除了公共服務外，任何人士亦可以自由選擇接受私人服務，以滿足他們的需要；至於是否持有出生證明書人士才可接受個別的私人服務，一般來說，除非受相關法例或業界守則規管，否則應由服務提供者決定。

5.8 此外，沒有辦理出生登記的未成年人士，由於未能入讀正規學校，以致不能獲得正規的學習機會，他們同時可能會失去學習與同輩相處及群體生活的機會。在接受公共服務（包括福利服務）上，他們可能受到限制，因而引來在生活上某程度的影響，並可能產生負面情緒，例如自卑、孤單、憂慮等，亦會對自己的身份感到迷惘。這些影響對他們的身體、心理或社交發展具體上造成甚麼形式及程度的損害，則視乎其他客觀及人際環境因素，例如起居生活上的情況、親子關係和教導等。

5.9 社署表示，相信絕大部分的父母都能適時為子女領取出生證明，而未能做到的只屬少數個別個案，當中有其獨特的背景因素，需要個別了解及處理。該署又指，現時沒有資料顯示不為子女辦理出生登記的問題有漫延成風的跡象，而該署亦沒有就此課題進行研究。

醫管局

5.10 醫管局轄下的醫院／門診服務的醫療收費分為下列三類：

- 公眾收費－「符合資格人士」
- 公眾收費－「非符合資格人士」
- 私家收費

5.11 下述類別的病人，被視為「符合資格人士」：

- 持有根據《人事登記條例》（第 177 章）所簽發香港身份證的人士，但若該人士是憑藉其已獲入境或逗留准許而獲簽發香港身份證，而該准許已經逾期或不再有效則除外；
- 身為香港居民的 11 歲以下兒童；或
- 醫管局行政總裁認可的其他人士。

上述類別以外的人士將被定義為「非符合資格人士」。

5.12 就「非符合資格人士」，一般情況下，醫管局只會為他們提供緊急醫療服務，醫療費用亦較「符合資格人士」高昂。不過，根據《醫院管理局條例》第 4d 條，醫管局須顧及不應有人因缺乏金錢而不能獲得適當醫療的原則，會以病人的安危為重。因此，任何人士不會因未能繳付醫療費用或未能出示身份證明文件等原因，而不能獲得適當醫療。

衛生署

5.13 衛生署轄下母嬰健康院透過幼兒健康及發展綜合計劃，為新生嬰兒至五歲兒童提供全面的促進健康和預防疾病服務，包括免疫接種服務和進行兒童健康及發展監察。符合資格的兒童可免費獲取有關服務。

5.14 母嬰健康院不會強制要求服務使用者必須提供嬰兒的出生證明書，但未能提交的話，有關父母或監護人需要繳付費用，嬰兒才能接受服務。

教育局

5.15 政府為 6 至 15 歲合資格的兒童，提供九年免費普及基礎教育。適齡兒童須擁有香港居留權；或持有入境處所發出的有效文件，如出生證明書或身份證，方可在本港接受教育。

5.16 至於 6 歲前的幼稚園教育，在本港並非強制性，因此，在安排子女入讀幼稚園時，父母須直接向學校申請學位。然而，根據現行機制，學校不會取錄未能提供出生證明的學童。

防止虐待兒童會

5.17 防止虐待兒童會指出，未辦理出生登記的兒童，其日後的身份、學習和發展會受嚴重影響。此外，他們接受醫療、教育，以及福利的權利會受阻礙。此外，沒有身份國籍的兒童，容易被擄拐、販賣和剝削，衍生各種虐兒問題。被擄拐和販賣後的兒童，亦無從追尋其下落。

5.18 該會認為，未為嬰兒辦理出生登記的個案，反映這些家庭背後可能存在各種困難，例如疏忽照顧兒童／虐待兒童、家庭及個人問題、逾期居留產子、精神健康問題、濫藥、思想謬誤等，因此，政府應該及早對這些家庭作出支援。

聯合國兒童基金會

5.19 聯合國兒童基金會認為，為嬰兒辦理出生登記是保護他們的關鍵一步，亦是他們應有的權利。出生登記後可確保他們受法律保障，同時可保障他們於公民、政治、經濟、社會及文化上的權利。反之，對於未辦理出生登記的兒童，他們不但不受法律保障，亦未必有機會享有教育、醫療保健及社會援助等權利，更甚是，當他們的基本權利被剝削時，亦有被忽略的風險，例如：

- 學校可能不允許沒有辦理出生登記的兒童入讀。
- 兒童一旦觸犯法例，便須提供文件證明自己的年齡，以免被視為成年人般接受刑事法律起訴。
- 受經濟剝削，被要求做危險的工作。

- 被虐待或性侵犯。
- 被販賣或用於非法交易。

香港兒童權利委員會

5.20 香港兒童權利委員會認為，不為嬰兒辦理出生登記，有損他們的基本權益，令他們未能享有社會服務、教育、醫療服務等權利。坊間有不同研究顯示，未辦理出生登記的兒童較已辦理的，較高風險會被偷運販賣，而這些兒童可能會成為廉價勞工、被性侵犯、被強迫婚姻，以及受到各式的虐待。

5.21 該會又指，父母沒有為嬰兒辦理出生登記，反映家庭或親職管教方面有問題。據該會理解，有個案的父母逾期逗留、濫用藥物、犯了罪等等，以致他們不願意尋求公共服務，以免不可預知的後果發生，結果他們的子女被隱蔽於社會。

6

本署的評論及建議

整體評論

6.1 為新生嬰兒辦理出生登記，毫無疑問是為人父母的責任。若父母有意識履行責任，只純粹因事忙而忘記辦理，又或因為不熟悉法例而未有辦理等，那麼入境處的通知書確能發揮提醒作用。然而，若父母因未婚產子／私生子等情況，甚或因身為逾期逗留人士怕身份暴露，而存心逃避，那麼不論入境處寄出多少封通知書，都只會徒勞無功。

6.2 父母故意不履行辦理出生登記的責任，最令人擔憂的，必然是那些無自顧能力，亦無力求助的無辜新生嬰兒；他們的處境所潛在的危機及風險，實不難想像，而他們的成長過程可能遇到的困難，從上文**第 5 章**相關持份者的陳述中可見一斑。無辜兒童因父母不履行責任而受到傷害的個案，實在是一宗也嫌多。

6.3 對於逾期未辦理出生登記的個案，入境處可說是唯一掌握最全面資料的部門，而該處亦有法定權責跟進有關個案。然而，本署的調查發現，入境處在二〇一五年五月前的舊跟進機制，對逾期未辦理出生登記個案的跟進可說是軟弱無力；不作為的程度，令人咋舌。而 15 歲女童墜樓的慘劇，令人震驚、遺憾和惋惜。在事件發生後，入境處迅速反應，於短時間內完成檢討並推出新跟進機制。

舊跟進機制

入境處的跟進等同不作為，有青年 20 歲才辦理出生登記

6.4 對於逾期未辦理出生登記的個案，在舊跟進機制下，入境處的跟進只流於機械式地寄出通知書。該處所指一直以來對有關個案進行調查，原來只是為了核實「非醫院出生」嬰兒的個案，換言之，該處的跟進調查根本與未辦理出生登記事宜無直接關係

(見上文第 3.2 及 4.7 段)。惟在一九九〇年至二〇一五年間，竟然有 151 宗嬰兒出生逾 12 個月後仍未辦理出生登記的個案，當中近一半個案，入境處連通知書也從沒寄出(見上文第 4.3 段)，情況令人吃驚。

6.5 入境處最初向本署表示，一直以來有調查未辦理出生登記的個案，然而，在本署進一步查問下，該處才披露轉介有關個案予調查科跟進，全部均是於二〇一五年四月 15 歲女童墜樓事件發生後所採取的補救行動(見上文第 4.8 段)；該處在舊跟進機制下根本沒有轉介這類問題個案給調查科，更遑論提出檢控。該處對這類個案的不作為，情況極度差劣。從第 4 章的個案所見，一些兒童在出生超過 / 接近 20 年後才補辦出生登記，試想這些無辜小童如何度過他們的童年和人生的頭 20 年，如何接受教育，參與群體活動，他們的將來會是怎樣，實在令人憂慮。入境處管理層一直沒有做好監管工作，沒有過問和糾正這種不作為的劣習，實是難辭其咎。

錯過及早介入的機會

6.6 在本署檢視的 151 宗個案中(見上文第 4.1 段)，有 30 宗個案的母親是逾期逗留人士(見上文第 4.13 段)，雖然入境處已解釋一向有既定程序處理逾期逗留個案，然而，由於在舊跟進機制下根本沒有核實父母是否逾期逗留人士的程序(見上文第 4.17 段)，故此，入境處一直未有警覺到上述 30 宗個案而及早介入處理。

6.7 同一情況下，就上文第 4.21 段提及的七名母親，醫院呈報她們生產第二及第三名嬰兒予入境處時，入境處根本不意識到有關母親之前所生產的嬰兒其實仍未辦妥出生登記，更遑論可及早介入處理。更甚是，該七名母親其後所生產的嬰兒，同樣是出生多年後仍未辦理出生登記。入境處並無因為個案出現異常情況而作特別處理，錯失及早介入的機會，間接令更多嬰兒的權益更長時間地受到傷害。

新跟進機制

6.8 入境處於二〇一五年五月發出新指引，加強監察逾期未有辦理出生的登記個案，算是踏出了正確的第一步。但本署認為，新跟進機制仍有進一步改善空間，該處應再作研究。

住址欠全的問題仍須進一步解決

6.9 就上文**第 4.1 段**提及的 151 宗個案中，有 23 宗個案所呈報的父母住址不完整或沒有提供（見上文**第 4.5 段**）。就此，入境處稱已於二〇一五年九月致函提醒各醫院須呈報須予登記的詳情的資料（見上文**第 3.9 段**），然而，在新跟進機制下，截至二〇一七年十二月三十一日，入境處仍發現有 57 宗個案所呈報的父母住址有問題（見上文**第 4.24 段**），當中 47 宗屬公立醫院出生，可見該處只依賴發信提醒醫院並不奏效。特別就公立醫院而言，孕婦在預約產前檢查時需提供住址證明（見上文**第 2.10 段**），理應不會出現很多地址不全的問題。

6.10 須知道，掌握準確及完整的住址及聯絡電話，是成功聯絡有關父母的重要一步。虛報或漏報住址不僅影響入境處的跟進工作，同時亦可能對有關醫療機構造成損害或不便。入境處應與有關機構，如醫管局及負責監管私家醫院的衛生署，聯手探討改善措施，以打擊虛報及解決呈報表上住址欠全的問題。

及早介入

6.11 在新跟進機制下，入境處在嬰兒出生後 3、6 及 9 個月寄出通知書後，若有關父母仍未為嬰兒辦理出生登記，入境處便會透過其他程序聯絡有關父母，包括將有關父母放進入境處的電腦系統、於嬰兒出生 15 個月後將個案轉介調查科跟進、在有需要時將個案轉介警務處以便協助尋找有關父母等（詳情見上文**第 3.4 至 3.8 段**）。

6.12 本署相信，對於因事而忘記辦理，又或因為不熟悉法例等原因而未有替嬰兒適時辦理出生登記的父母，寄出一封通知書已能發揮作用。即使擔心寄失而有需要寄出第二封通知書，亦毋須拖至嬰兒出生九個月後才開始積極跟進。須知道，不少未辦理出生登記的個案，大多涉及複雜的家庭問題，有些怕被揭露逾期

逗留，有些母親甚至否認曾誕下嬰兒（見上文**第 4.18 段**的個案）。因此，愈遲識別出有問題的個案，便愈難聯絡有關父母，而對有關嬰兒構成的潛在傷害的風險亦會更大。

6.13 對於那些父母因各種原因而存心不替新生嬰兒辦理出生登記的個案，本署認為，入境處更不應延至有關嬰兒出生九個月後才採用較積極的方法跟進。為及早聯絡有關父母，本署建議入境處考慮將發出通知書的次數減為兩次，當該處發出兩次通知書後父母仍不辦理出生登記（即六個月後），便應透過該處的電腦系統及轉介調查科以積極方式跟進個案。正如前段所述，對於這類有潛在問題的家庭，愈早介入，能成功找尋有關嬰兒並提供協助的機會愈大。

探討設立強制性通報機制的可行性

6.14 在調查期間，本署曾探討設立強制性的通報機制，規定相關機構（例如社會服務單位）呈報懷疑未有辦理出生登記的個案的可行性。就此，社署表示，該署並沒有強制轄下服務單位及非政府機構呈報未能提供出生證明個案，但現時的「兒童身心全面發展服務」計劃，已提供平台以及早識別和處理有特別需要的幼兒及家庭。

6.15 「兒童身心全面發展服務」計劃是由社署、衛生署、教育局及醫管局合力推行，目的是透過跨界別合作，為有需要家庭提供全面的支援服務。這項計劃以衛生署轄下的母嬰健康院及其他服務單位，包括社署營辦／資助的綜合家庭服務中心／綜合服務中心及學前教育機構、醫管局的專科服務等作為平台，及早識別出高危孕婦、有產後抑鬱徵狀的母親、有社會服務需要的家庭，以及有健康、發展或行為問題的學前兒童等。被識別的兒童及家庭會獲安排轉介至合適的衛生及福利服務單位跟進。

6.16 社署表示，目前的跨界別協作模式，已達至及早辨別和適時介入以協助相關家庭處理其福利需要，故認為暫時無須設立強制性通報機制，要求轄下所有服務單位及非政府機構呈報未有辦理出生登記個案。

6.17 社署又指，規定社工、醫護人員、教學人員等通報懷疑逾期未辦理出生登記的個案，無疑可更早識別相關人士，然而此舉涉跨部門及跨專業間的協作，亦涉及立法程序，故必須事前由有關部門及專業人員詳細商討推行的可行性。

6.18 本署明白，實施強制性的通報機制，着實須先深入研究及廣泛諮詢各持份者，並進行立法。然而，保護兒童權利是公認的社會責任，而未有為子女辦理出生登記的父母往往鮮會主動求助。本署盼藉此次主動調查揭示隱患，引發當局開展研究及諮詢工作，探討設立強制性通報機制的可行性。

其他

宣傳及公眾教育

6.19 本署認為，絕大多數的父母均應知道為子女辦理出生登記的重要性，因此，入境處的宣傳及公眾教育除了作基本的介紹外（例如辦理出生登記的程序及所需文件）（見上文**第 2.8 段**），亦應強調不適時辦理出生登記對子女造成的損害，以及父母可能面對的法律後果。

建議

6.20 鑑於以上所述，申訴專員建議入境處：

- （一）與醫院加強溝通和協調，積極探討呈報表上住址欠全的問題，找出解決方案（見上文**第 6.9 至 6.10 段**）。
- （二）提早介入未有適時替嬰兒辦理出生登記的個案（見上文**第 6.11 至 6.13 段**）。
- （三）加強公眾教育，強調不適時辦理出生登記對子女造成的損害，以及父母可能面對的法律後果（見上文**第 6.19 段**）。
- （四）牽頭與相關部門（如社署、衛生署及警務處等）研究如何加強及深化現時的跟進機制，包括強制性通報機制的可行性（見上文**第 6.18 段**）。

入境處的回應

6.21 入境處承認，舊跟進機制確有不足和不善之處，因此，在女童墜樓事件發生後，已迅速進行檢討並實施各種改善措施。

6.22 新跟進機制已推出兩年多，入境處檢討了新跟進機制的成效。比較新跟進機制實施前（一九九五年至二〇一五年五月二十六日）及實施後（二〇一五年五月二十七日至二〇一七年七月三十一日）的情況，數據顯示，於嬰兒出生後 6 個月內完成出生登記的數字由整體的 99.67% 升至 99.75%，而於嬰兒出生後 6 個月至 12 個月完成出生登記的數字，整體較超過 6 個月後登記的數字由 82% 升至 93%，可見新跟進機制有效地將出生登記的時間推前。

6.23 無論如何，入境處接納本署就是次主動調查提出的所有建議（見上文第 6.20 段），並會積極完善逾期未辦理出生登記個案的跟進工作。詳情如下：

有關本署的建議（一）

6.24 二〇一八年一月，入境處派員到全港設有婦產科的公立及私家醫院，與有關代表進行會面及討論。除了讓他們了解有關出生登記的法例規定和程序外，亦研究如何確保呈報表上的住址準確。雙方已交換聯絡人及電話號碼等資料，以加強溝通和合作。入境處在收到呈報表時，會即時檢視，如發現未有提供住址或住址欠全或有異常情況，會即時與醫院跟進。

6.25 此外，入境處亦要求醫院如發現身份有異常的孕婦（例如懷疑是逾期逗留人士），必須盡快通知出生登記處。據入境處了解，醫院已有機制向警務處舉報有關非法入境或逾期逗留人士的個案。

有關本署的建議（二）

6.26 入境處接納本署的建議，將發出通知書的次數減為兩次。

6.27 入境處補充，該處於二〇一八年二月二十六日在出生登記處成立一個新工作小組，主要成員包括一名高級入境事務主任，一名入境事務主任，一名總入境事務助理員及兩名入境事務助理員。新工作小組的主要職責是跟進出生 42 天內仍未辦理出生登記的個案，包括致電聯絡有關父母、翻查有關父母及嬰兒在入

境處的記錄、將有關父母的資料放進入境處的電腦系統，以便在他們使用入境處服務時與他們聯絡，以及按程序寄出通知書等。若未能以電話或通知書聯絡有關父母，新工作小組會按呈報表上的本港地址上門查訪。

6.28 新工作小組在處理個案期間，若發現嬰兒的父母是逾期逗留人士，會即時把案件轉介調查科跟進。如新工作小組在嬰兒出生 12 個月後仍未聯絡上有關父母，個案亦會轉介調查科作全面跟進。與新跟進機制相比（見上文**第 3.6 段**），轉介調查科跟進的時間已由第 15 個月提前到第 12 個月。

6.29 此外，入境處正準備進一步加強新跟進機制，若嬰兒父母在嬰兒出生 42 天內仍未為其辦理出生登記，新工作小組會發出第一封通知書，並會致電嘗試聯絡有關父母。如未能成功聯絡上，新工作小組會立即將他們的資料輸入入境處的電腦系統。如有關父母其後仍未辦理出生登記，工作小組會在第一封通知書發出後 3 個月寄出第二封通知書，並派員上門查訪。若新工作小組在嬰兒出生 6 個月後仍未聯絡上有關父母，個案會即時轉交調查科跟進。在進一步加強的新跟進機制下，轉介調查科作全面跟進的時間將會由現時的 12 個月大幅減至 6 個月。至於上文**第 3.18 段**提及的資料庫，由原來只加入出生 6 個月後仍未辦理出生登記的個案，自新工作小組成立後，推前至加入出生後 42 天仍未辦理出生登記的個案，從而加快跟進工作。

有關本署的建議（三）

6.30 入境處接納本署的建議，並已循各方面加強宣傳教育的工作，包括：

- 在入境處網頁、官方「YouTube」頻道的宣傳短片、小冊子（包括於醫院婦產科向新生嬰兒母親派發的單張）、出生登記海報及通知書中加插提醒字句，提醒父母為子女辦理出生登記，以及告知他們逾期為子女辦理出生登記可能要負上的法律責任；
- 在入境處轄下各辦事處、母嬰健康院、婦產科醫院診所等地方播放入境處官方「YouTube」頻道的宣傳短片；及
- 將以新聞公報形式向公眾公布成功檢控及被定罪的個案，以教育公眾未有為子女辦理出生登記可能要負上的

法律責任。

6.31 至於本署建議須加強宣傳未有適時辦理出生登記會對子女造成的損害，入境處表示會積極接受，並檢視現時的宣傳品或短片內容，以適當加入有關訊息。

有關本署的建議 (四)

6.32 入境處表示，現時該處已與各相關政策局／部門，包括社署、教育局、警務處、懲教署和醫管局，以及各私家醫院，建立了一套合作機制。入境處亦不時檢討新跟進機制的成效；經初步分析相關統計數字，入境處發現，在新跟進機制下，出生登記的時間較舊跟進機制下提早（見上文**第 6.22 段**）。雖然有些個案的父母仍未聯絡上，但是入境處已全面掌握所有未辦理出生登記的個案。

6.33 就本署建議的強制性通報機制，入境處表示，這牽涉的層面和範圍十分廣泛和複雜，包括不同的政策局、部門、學校、醫院以至社會各階層人士，更可能需要進行立法或修改法例。此外，實施強制性通報機制能否完全杜絕或有效防止逾期未辦理出生登記的情況發生，有待進一步研究。因此，各相關政策局及部門須進一步研究及探討其可行性、預計成效，以至對社會各方面的影響等。

本署的結語

6.34 本署欣悉，在本署就此課題展開查訊後，入境處已於短時間完成檢討並推出新跟進機制。其後，因應本署在調查報告所作的建議，入境處進一步推出改善措施，加強新跟進機制的效率，可見該處確有積極解決問題的決心及誠意。

鳴謝

6.35 本署在進行調查期間，得到入境處的合作，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/391

二〇一八年六月

附件

由 1990 至 2017 年的出生登記情況								
嬰兒出生年份	出生總數	登記時間					截至新跟進機制生效前，仍未辦理出生登記(宗)	截至 2017 年 12 月 31 日仍未辦理出生登記(宗)
		42 天內(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	入境處解釋，1995 年 11 月 6 日前的出生記錄並非電子記錄，因此，該處是參考政府統計處《香港人口趨勢 1981-2011》所載有關 1990 年至 1995 年 11 月 5 日期間的出生總數，至於登記時間的分項統計數據，則未能提供。					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	不適用	5
2016 年	60,811	57,655	3,133	11	0	0	不適用	12
2017 年	56,523	50,306	2,113	0	0	0	不適用	4,104 (註)
總計						151	4,178	

註：截至 2017 年 12 月 31 日，在 2017 年出生而仍未辦理出生登記的 4,104 宗個案中，包括 3,807 宗個案的嬰兒出生後仍未超過 42 天（即出生日期由 2017 年 11 月 19 日至 2017 年 12 月 31 日）。