

立法會保安事務委員會

立法會秘書處擬備的背景資料文件

**香港永久性居民在內地出生子女的
香港特別行政區居留權問題**

2002年5月30日

目錄

內容	段落
本文件的目的	1
《基本法》第二十四條、《1997年人民入境(修訂)(第2號)條例》及《1997年入境(修訂)(第3號)條例》	2-3
原訟法庭及上訴法庭分別於1997及1998年作出的裁決	4-6
終審法院於1999年1月29日作出的判決	7
保安局局長於1999年4月28日公布的合資格享有居留權的人數預測	8-9
內務委員會就政府當局為吸納1 675 000名內地居民對各項服務構成的影響所作的評估及可行解決辦法進行的討論	10
1999年5月19日立法會會議席上就保安局局長動議的政府議案進行的辯論	11
行政長官“關於提請中央人民政府協助解決實施《中華人民共和國香港特別行政區基本法》有關條款所遇問題的報告”	12-13
1999年5月26日立法會會議席上就何俊仁議員動議有關“解釋《基本法》”的議案進行的辯論	14
政制事務委員會舉行的特別會議	15
全國人民代表大會常務委員會的決定	16-17
受全國人民代表大會常務委員會所作解釋影響人士的類別	18-20
劉港榕及其他16名聲稱享有香港居留權人士的個案	21
謝曉怡個案、談雅然、LUI Yiu-leung和陳偉華個案，以及莊豐源個案	22-25
共涉及5 113(原為5 352)名申請人的吳小彤及其他人士的個案、李淑芬個案和冼海珠及其他人士的個案	26-32

保安事務委員會就終審法院於2002年1月10日就有關
香港特別行政區居留權的上訴個案作出的判決的有
關事宜而於2002年1月24日舉行的會議 33-40

其他有關資料 41

附錄

- I 內務委員會於1999年5月6日至21日舉行的多次會議上就吸納1 675 000名內地居民對各項服務所構成的影響及可行解決辦法進行的商議
- II 政制事務委員會於1999年5月29日至6月25日舉行的多次特別會議上進行的商議
- III 在全國人民代表大會常務委員會作出解釋後進行的法例修訂
- IV 和居留權證明書有關的資料
- V 和領養子女的香港居留權有關的資料

香港永久性居民在內地出生子女的 香港特別行政區居留權問題

本文件的目的是

本文件旨在簡述香港永久性居民在內地出生子女的香港特別行政區(下稱“香港特區”)居留權問題的背景資料。

《基本法》第二十四條、《1997年人民入境(修訂)(第2號)條例》及《1997年入境(修訂)(第3號)條例》

2. 《1997年人民入境(修訂)(第2號)條例》於1997年6月21日由臨時立法會(下稱“臨立會”)制定，並於1997年7月1日起實施。該條例就多項事宜作出規定，其中訂明任何中國籍人士如要合資格根據《基本法》第二十四(二)條第(三)項享有居留權，其父母最少一人須為中國籍人士，並在其出生時已根據《基本法》第二十四(二)條第(一)或(二)項成為永久性居民。另一條文規定，如要合資格根據《基本法》第二十四條享有居留權，非婚生人士只可藉與母親而非父親的血緣關係取得香港永久性居民的身份，但如其父母其後結婚，則不在此限。

3. 在1997年7月10日制定、其生效日期追溯至1997年7月1日的《1997年入境(修訂)(第3號)條例》訂定了一些程序，使有關人士可確立其根據《基本法》第二十四(二)條第(三)項享有香港特區居留權的權利。該條例亦同時引入居留權證明書(下稱“居權證”)計劃，規定任何人根據《基本法》第二十四(二)條第(三)項擁有的香港特區永久性居民身份，只可憑藉所持貼上有效居權證的有效旅行證件(或其他證件)，才能確立。對於聲稱享有居留權的內地人士來說，這表示他們將須在內地申請單程通行證(下稱“單程證”)及居權證，才可來港定居。

原訟法庭及上訴法庭分別於1997及1998年作出的裁決

4. 在1997年10月9日，原訟法庭在一宗代表案件中確定《1997年入境(修訂)(第3號)條例》及居權證計劃的合法性，同時亦確認該條例的追溯效力是有效及符合憲法的。此外，法庭亦裁定，任何子女能否根據《基本法》第二十四(二)條第(三)項成為“合資格子女”，決定因素在於其為何人所生，而非其父母的婚姻狀況。

5. 政府就此項有關非婚生子女享有居留權問題的判決提出上訴。上訴法庭於1998年4月2日作出判決，裁定居權證計劃及其追溯效力均屬合法，但裁定居權證計劃並不適用於現時已在本港及在1997年7月1日之前來港的人士。把該等子女排除在《基本法》第二十四(二)條第(三)項適用範圍之外的各項規定則被裁定違憲。

6. 另一代表案件與《1997年人民入境(修訂)(第2號)條例》的規定有關。該條例規定，在香港以外地方出生的中國籍子女，須在出生時其父母最少一人屬中國籍並擁有居留權，才可享有香港居留權。原訟法庭於1998年1月26日作出判決，裁定該規定違反《基本法》第二十四條。政府就該判決提出上訴。上訴法庭於1998年5月20日推翻原訟法庭的判決，並裁定有關“出生時”的規定符合《基本法》。

終審法院於1999年1月29日作出的判決

7. 上述案件的有關各方就判決中對其不利的各有關部分提出上訴。終審法院於1999年1月29日就陳錦雅及80名其他人士的個案、吳嘉玲、吳丹丹個案、徐權能個案及張麗華個案宣判。根據保安局局長於1999年4月28日立法會會議席上有關“內地新來港人士”的議案辯論中的發言，以及上述判決，除了對《基本法》的詮釋外，所裁決的主要事項如下——

- (a) 居權證計劃符合《基本法》。根據《基本法》第二十四(二)條第(三)項聲稱享有居留權的人士只有持有居權證，才可確立其香港特區永久性居民的身份；
- (b) 聲稱享有居留權的人士必須留在內地申請居權證；
- (c) 居權證無須附貼在單程證上；
- (d) 《1997年入境(修訂)(第3號)條例》的追溯效力被裁定違憲；
- (e) 港人在香港以外地方(包括內地)所生的子女，雖然在出生時他們的父或母不是香港永久性居民，但在他們的父或母其後成為香港永久性居民後，他們亦享有居留權；及
- (f) 該等子女包括父親是香港永久性居民的非婚生子女。

保安局局長於1999年4月28日公布的合資格享有居留權的人數預測

8. 保安局局長於1999年4月28日立法會會議席上，在有關“內地新來港人士”的議案辯論中發言時公布，根據政府統計處在1999年4月中發表，有關“就有配偶或子女在中國內地的香港居民進行專題訪問”的結果，因終審法院的判決而享有香港居留權的內地人士達1 675 000人，其中第一代合資格子女為692 000人，而第二代合資格子女則為983 000人。(在1999年6月發表的最後數字中，有關的數目經修訂如下：第一代合資格子女的數目為693 000人，而第二代合資格子女則為910 000人，總數為1 603 000人。)

9. 保安局局長亦於1999年4月28日立法會會議席上提出下列各點——

- (a) 根據《基本法》，當這些享有居留權的人士在香港居住滿7年後，他們在內地所生的子女亦會享有居留權，而此權利將無止境地世代相傳下去；
- (b) 如政府當局繼續每日只讓150人來港，居權證申請人便須輪候10年或以上。如要在3年內全數吸納第一代合資格的70萬人，每日便須平均讓640名單程證持有人來港；及
- (c) 政府統計處發現，合資格來港定居而仍然在內地居住的香港居民配偶為數約有10萬人。每日的來港配額可能要增至1 000個。

內務委員會就政府當局為吸納1 675 000名內地居民對各項服務構成的影響所作的評估及可行解決辦法進行的討論

10. 內務委員會於1999年5月6日至21日舉行了一連串特別會議，與政府當局討論1 675 000名合資格享有香港特區居留權的人士來港對各項服務構成的影響，以及日後的工作，包括跟進此問題的可行解決辦法／方案。內務委員會亦邀請了統計學家、學者、經濟學家、法律專家等出席該等會議，就此事發表意見。關於內務委員會所作討論的進一步詳情，請委員參閱**附錄I**。

1999年5月19日立法會會議席上就保安局局長動議的政府議案進行的辯論

11. 立法會於1999年5月19日就保安局局長動議的政府議案進行辯論，議案內容是：“本會支持行政長官的決定提請國務院要求全國人民代表大會常務委員會就《基本法》第22條4款及第24條2款(3)項作出解釋”。結果有35名議員贊成，以及2名議員反對該項議案。

行政長官“關於提請中央人民政府協助解決實施《中華人民共和國香港特別行政區基本法》有關條款所遇問題的報告”

12. 行政長官1999年5月20日“關於提請中央人民政府協助解決實施《中華人民共和國香港特別行政區基本法》有關條款所遇問題的報告”，已於1999年5月21日提交港澳辦公室，以便呈交國務院。該報告指出，“終審法院就《基本法》有關條文作出的解釋，與香港特區政府對此等條文的字眼、目的及立法原意的理解有所不同。對於終審法院的解釋是否與《基本法》一致，社會人士有不少疑問及爭論。絕大部分公眾意見均贊成盡早解決有關問題”。

13. 該報告進一步指出，“由於此問題是涉及應如何解釋《基本法》的原則問題，加上對內地居民來港作出的管制會對中央當局與香港特區的關係構成影響，而香港特區政府已再無能力自行解決居留權的問題，因此，香港特區政府決定提請國務院要求人大常委會根據《中國憲法》及《基本法》有關條文，按照真正立法原意對《基本法》第二十二(四)條及第二十四(二)條第(三)項作出解釋”。

1999年5月26日立法會會議席上就何俊仁議員動議有關“解釋《基本法》”的議案進行的辯論

14. 何俊仁議員於1999年5月26日動議一項議案，議案內容是：“為維護一國兩制、高度自治及司法獨立的原則，本會反對由全國人民代表大會常務委員會解釋《基本法》中涉及香港特別行政區自治範圍的條款”。有關議案在會議席上付諸表決並遭否決。

政制事務委員會舉行的特別會議

15. 政制事務委員會於1999年5月29日至6月25日期間先後舉行了5次特別會議，討論居留權的問題。關於在會議席上所作討論的進一步詳情，請委員參閱**附錄II**。

全國人民代表大會常務委員會的決定

16. 在保安局於1999年6月28日發出，題為“全國人民代表大會常務委員會關於《基本法》第二十二條第四款及第二十四條第二款第(三)項的解釋”的資料文件中，政府當局表示，“國務院在6月10日接納了行政長官提請人大常委會作出解釋的要求，並把要求轉達人大常委會。經徵詢其所屬的基本法委員會的意見後，人大常委會在6月26日就有關的兩條《基本法》條文作出解釋”。全國人民代表大會常務委員會(下稱“人大常委會”)於1999年6月26日就《基本法》第二十二(四)條及第二十四(二)條第(三)項所作解釋(下稱“人大常委會所作解釋”)全文的中、英文本，已於1999年6月28日在憲報刊登。

17. 根據上一段所述的文件，人大常委會於1999年6月26日所作解釋的要點綜述如下 ——

- (a) 根據《基本法》第二十四(二)條第(三)項，在香港以外地方出生的中國籍人士，只有在其出生時，其父母最少一人屬《基本法》第二十四(二)條第(一)項或第二十四(二)條第(二)項所列類別人士，方有資格享有居留權；

- (b) 根據《基本法》第二十二(四)條，“中國其他地區的人”指來自各省、自治區及直轄市的人，包括香港永久性居民在內地所生的中國籍子女。此點確認了內地的出境手續，包括為來港定居人士實施的單程證配額安排，均適用於上述所有內地居民；及
- (c) 終審法院於1999年1月29日作出判決的有關訴訟當事人，將不受人大常委會所作解釋的影響。

受全國人民代表大會常務委員會所作解釋影響人士的類別

18. 人大常委會的決定把享有居留權的資格，局限於香港永久性居民在內地所生的第一代子女。根據當局就政府統計處進行的調查而於1999年6月發表的主要數字，合資格人士的數目估計為693 000人，當中有188 000人為註冊婚姻所生子女，有505 000人則為非註冊婚姻所生子女。上述數字並未包括在終審法院作出裁決前已擁有居留權，但尚未來港定居的98 000人。

19. 從一份由保安局擬備，日期為1999年6月28日而題為“全國人民代表大會常務委員會關於《基本法》第二十二條第四款及第二十四條第二款第(三)項的解釋”的資料文件，內務委員會得悉，在1997年7月1日至7月10日((甲)類)或1997年7月11日至1999年1月29日((乙)類)期間身處香港，並向入境事務處處長(下稱“入境處處長”)提出享有居留權的聲稱的人士，均被視為涉及終審法院所作判決的當事人，因而不受人大常委會所作解釋的影響。該文件進一步指出，(甲)類及(乙)類人士共有3 700人，當中有964人聲稱享有的居留權權利已獲得確立，而有關的聲稱人亦已獲得當局通知。至於當局會根據終審法院的判決處理其聲稱的其他人士(共有約2 700人)，該文件指出當中約有900人當時身處香港。在其聲稱獲得處理並得出結果前，他們將無需返回內地。至於其餘的1 800人，則已返回內地。入境處處長會與內地當局進行磋商，在其聲稱享有的居留權權利獲得確立後安排他們來港。

20. 保安事務委員會於2000年1月18日得悉，約有1 000人已取得居留權。上文第19段所述，在1999年6月身處香港的900名人士當中，有360人已獲簽發身份證。至於已返回內地的1 800名人士當中，有700人已循合法途徑來港。

劉港榕及其他16名聲稱享有香港居留權人士的個案

21. 關於入境處處長就劉港榕及其他16名聲稱享有香港居留權人士的個案提出的上訴，終審法院於1999年12月3日判決入境處處長上訴得直。該17名人士聲稱本身憑世系享有香港居留權，所持理據是其父母最少一人為香港永久性居民。在該17名聲稱人當中，有16人已在香港逾期逗留，違反了入境處處長施加的逗留條件，另有一人則以非法途徑來港。

謝曉怡個案、談雅然、LUI Yiu-leung和陳偉華個案，以及莊豐源個案

上訴法庭於2000年3月16日作出的判決

22. 法庭頒令在香港以外地方出生，但獲得香港永久性居民領養的謝曉怡、談雅然、LUI yiu-leung及陳偉華享有香港居留權後，入境處處長提出上訴，並於2000年3月16日獲上訴法庭判決上訴得直。該等人士的領養手續均在內地辦理。

上訴法庭於2000年7月27日作出的判決

23. 關於入境處處長就男童莊豐源的聲稱提出的上訴，上訴法庭於2000年7月27日裁定入境處處長敗訴。男童莊豐源聲稱本身憑藉《基本法》第二十四(二)條第(一)項所載規定，屬香港特區的永久性居民，因其祖父自1978年起已在香港居住。莊豐源在其父母持雙程通行證(下稱“雙程證”)來港後不久，於1997年9月29日出生。其父母當時是合法在港逗留，但是，其父或母在其出生時或其後任何時間，均沒有在香港定居或已享有香港居留權。

終審法院於2001年7月20日作出的判決

24. 入境處處長對上訴法庭就男童莊豐源的聲稱作出的裁決所提出的上訴，已於2001年7月20日被終審法院裁定敗訴。

25. 關於談雅然、陳偉華及謝曉怡就上訴法庭的裁決提出的上訴，亦被終審法院裁定敗訴。此等人士均聲稱他們屬《基本法》第二十四(二)條第(三)項所指的享有居留權的永久性居民。上訴人均為在內地出生但獲得香港特區永久性居民領養的中國公民。簡要而言，終審法院裁定領養人士未能根據《基本法》第二十四(二)條第(三)項獲享居留權。

共涉及5 113(原為5 352)名申請人的吳小彤及其他人士的個案、李淑芬個案和冼海珠及其他人士的個案

原訟法庭於2000年6月30日作出的判決

26. 2000年6月30日，原訟法庭判入境處處長勝訴，並駁回在3宗共涉及5 352名申請人的個案中，由聲稱享有居留權人士提出的司法覆核申請。該3宗個案分別為吳小彤及其他人士的個案、李淑芬個案和冼海珠及其他人士的個案。該等聲稱人均為來港要求確立及行使其居留權的內地居民，他們並未持有內地簽發的通行證。不少聲稱人的父母雙方在其出生時均非永久性居民。大部分聲稱人現時仍身處香港，部分則已返回內地。除了部分循非法途徑來港的人士外，大部分聲稱人均持雙程證來港並逾期逗留。

終審法院於2002年1月10日作出的判決

27. 關於共涉及5 113(原為5 352)名申請人的3宗上訴個案，終審法院於2002年1月10日作出裁決。該3宗個案分別為吳小彤及其他人士的個案、李淑芬個案和冼海珠及其他人士的個案。上訴人指稱當局應按照終審法院於1999年1月29日作出的判決，核實其享有香港居留權的聲稱。根據司法機構於2002年1月10日就該3宗個案發出的“終審法院判案書摘要”，申請人提出的爭議事項如下 ——

- (a) 按《基本法》第一百五十八(三)條“在此以前作出的判決不受影響”一句的真確解釋，他們均擁有吳嘉玲及陳錦雅兩案的判決所產生的權利，而不應受人大常委會所作解釋的影響(下稱‘關於“在此以前作出的判決”的爭議’);
- (b) 即使申請人被裁定為須受人大常委會所作解釋影響的人士，但政府向他們作出的公開聲明和陳述，以及吳嘉玲及陳錦雅兩案的訴訟方式，皆為他們帶來了合理的期望，令他們以為會得到和該兩案當事人一樣的看法，而他們擁有永久性居民身份的聲稱亦會根據該兩項判決獲得核實。此期望應予以體現(下稱‘關於“合理期望”的爭議’);
- (c) 即使上述兩項理由不能成立，鑒於本案的所有情況和申請人所受到的嚴重不公平對待，入境處處長如對申請人執行遣送離境令，將會造成不公平及濫用程序的情況，因此，法院應下令暫緩執行遣送離境令，以防止出現程序遭濫用的情況(下稱‘關於“濫用程序”的爭議’);
- (d) 在1997年7月1日之前(第一期)抵港的申請人，並不受《基本法》第二十二(四)條或人大常委會所作解釋的規限，而在1997年7月1日至10日(第二期)抵港的申請人，則不受人大常委會所作解釋或已被裁定沒有追溯效力的《1997年入境(修訂)(第3號)條例》的影響(下稱‘關於“第一期及第二期”的爭議’); 及
- (e) 於1997年7月1日至1999年1月29日期間抵港的申請人有一合理期望，就是他們只要符合有關的政策決定內的條款，便會受到如吳嘉玲及陳錦雅兩案當事人所獲得判決一樣的看法(下稱‘關於“寬免政策”的爭議’)。

28. 關於“在此以前作出的判決”的爭議，終審法院裁定申請人敗訴。

29. 關於“合理期望”的爭議，終審法院裁定 ——

- (a) 就行政長官及政府官員的一般陳述而言，判入境處處長勝訴。終審法院認為，無論申請人擁有何種期望，獲人大常委會所作解釋核實為有效的出入境法例，將凌駕於他們的期望之上；

(b) 就接獲法律援助署於1998年12月7日至1999年1月29日發出的回覆公函的申請人而言，判申請人勝訴；及

(c) 就接獲保安局局長於1998年4月24日發出的函件的申請人而言，判申請人勝訴。

30. 關於“濫用程序”的爭議，終審法院裁定入境處處長勝訴，並認為發出遣送離境令及執行該等命令並不構成濫用法庭程序。

31. 關於“第一期及第二期”的爭議，終審法院裁定該等屬第一期抵港人士，並於其父或母成為香港特區永久性居民後出生的申請人勝訴。至於該等屬第一期抵港人士，並於其父或母成為香港特區永久性居民前出生的申請人，則被裁定敗訴。終審法院亦裁定，屬第二期抵港人士的申請人敗訴。

32. 關於“寬免政策”的爭議，終審法院裁定就如何構成一項聲稱而言，入境處處長被判敗訴，但是對於有關寬免政策的其他事宜，入境處處長則被判勝訴。終審法院認為，入境處處長並沒有誤解或錯誤執行有關的政策決定，但對於某些個案，終審法院發現入境處處長對於如何構成政策決定中所指的聲稱，作出了過於狹隘的解釋。

保安事務委員會就終審法院於2002年1月10日就有關香港特別行政區居留權的上訴個案作出的判決的有關事宜而於2002年1月24日舉行的會議

33. 保安事務委員會於2002年1月24日會議席上，討論終審法院於2002年1月10日就有關香港特區居留權的上訴個案作出的判決的有關事宜。

34. 部分議員指出，雖然政府當局已一再重申不會對聲稱擁有居留權的人作出特赦，但部分關注組織及團體仍促請政府當局向他們給予特赦。此舉只會為聲稱擁有居留權的人帶來虛假的期望。此等議員認為，如不遣返以非法途徑來港或逾期逗留的聲稱擁有居留權人士，入境制度將會受到損害。部分其他議員亦認為，從法律角度而言，為所有上訴失敗的聲稱擁有居留權人士作出特赦並非恰當之舉。

35. 關於領養子女的問題，部分議員關注到香港永久性居民所領養的年幼兒童會被政府當局遣返，而其中有部分兒童在內地是無倚無靠的。

36. 政府當局強調，聲稱擁有居留權而向終審法院上訴失敗的人，將不會獲得特赦而留在香港，因為作出任何特赦均只會誘使更多內地人士以非法途徑來港或在港逾期逗留，而且亦對已返回內地或正在內地輪候單程證的申請人有欠公平。政府當局尊重終審法院於2002年1月10日作出的判決，並會根據法律採取所需措施以執行有關判決。

37. 政府當局亦強調，入境處處長會因應個別情況，僅在具有特殊的人道理由和值得同情的理由下才行使《入境條例》所賦予的酌情權。

38. 至於在返回內地後無倚無靠的年幼兒童，政府當局表示其打算尋求內地有關當局的協助，為該等兒童提供所需協助及照料。

39. 議員建議政府當局與內地當局磋商，以便在單程證計劃的計分制度下增設一個類別，讓香港永久性居民的年逾18歲子女申請單程證。此外，議員亦建議政府當局與內地當局探討向內地居民簽發多次入境及逗留期限較長的雙程證的可能性。

40. 關於政府當局會否在寬限期過後進行大規模的強迫遣返行動的問題，當局表示其不能披露行動方面的詳細資料，但當局向議員保證，如有需要進行遣返，有關方面只會使用最低限度的武力。

其他有關資料

41. 委員可參閱 ——

- (a) **附錄 III**所載，有關在人大常委會作出解釋後進行的法例修訂的詳情；
- (b) **附錄 IV**所載有關居權證的資料；及
- (c) **附錄 V**所載有關領養子女的香港居留權的資料。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年5月30日

**內務委員會於1999年5月6日至21日舉行的多次會議上
就吸納1 675 000名內地居民對各項服務所構成的影響
及可行解決辦法進行的商議**

各項服務所受到的影響

在1999年5月6日內務委員會特別會議席上，署理政務司司長解釋，根據終審法院作出的裁決，香港特別行政區(下稱“香港特區”)必須在一段合理時間內處理居留權證明書(下稱“居權證”)的申請。政府當局認為合理的假設是第一代合資格人士會在3年內來港定居，而第一及第二代人士會在10年內全數來港定居。關於政府當局就該次內務委員會會議所擬備，日期為1999年5月6日而題為“終審法院對居留權事宜的裁決：服務評估”的資料文件，署理政務司司長指出，納稅人在未來10年將須承擔7,100億元的非經常開支，而到了第10年，各項服務的每年經常開支將達到330億元，以應付1 675 000名新來港人士對政府提供的各項主要服務的需求。此外，除了龐大的財政負擔外，大規模發展土地勢必引起重大的規劃及環境問題。政府當局表示，根據香港現時的規劃準則，為額外人口提供居所共需6 000公頃土地。

2. 根據由各有關政策局作出而載於上一段所述資料文件的評估，學校數目需在未來12年間增加約23%，而政府要求所有新入職教師須為受訓學位教師的長遠政策目標，更幾乎肯定須無限期押後。隨着合資格人士紛紛來港，政府各項主要房屋政策目標將無法達成。普通科門診服務的輪候時間將會更長，無法獲得服務的人數亦會隨之增加。到了2009年，專科門診服務的新症預約輪候時間將由現時的11個星期延長至約25個星期。此外，在提供運輸基礎設施、福利服務等方面亦難免會面對若干壓力。由於勞工市場的人力供應過剩，失業率最終會飆升。環境污染問題亦會日趨惡化。

3. 署理政務司司長回應就政府統計數字的準確程度提出的質疑時表示，“就算我們(對評估結果)打一個較大的折扣，我們所講需要承擔的是一個非常龐大的擔子，所以我們能不能夠承受是大有問題”。

可供採取的方案及解決辦法

4. 1999年5月14日內務委員會特別會議席上，議員討論並通過下述議案：“本內務委員會要求特區政府迅速處理港人在內地所生子女的居留權問題並提出有效方案，包括尋求人大常委會對基本法有關係文作出解釋或提請全國人大修改基本法；並促請政府盡早在立法會就其建議的方案提出動議並說明其不採納其他方案的理由”。此項議案由田北俊議員動議，並經梁智鴻議員修正，結果在37名議員贊成及4名議員反對下獲得通過。

5. 政務司司長於1999年5月18日告知內務委員會，行政長官在諮詢行政會議後，決定根據《基本法》第四十三條及第四十八(二)條尋求國務院的協助，提請全國人民代表大會常務委員會(下稱“人大常委會”)在其6月份會議上，按照《基本法》的真正立法原意，對《基本法》第二十二(四)條及第二十四(二)條第(三)項作出解釋。

6. 關於政府當局於會議席上提交，題為“居留權事宜：解決辦法”的資料文件，政務司司長進一步告知內務委員會，行政長官及行政會議在作出決定前，已審慎研究下列4個方案的利弊——

- (a) 容許所有因終審法院的裁決而合資格享有居留權的人士來港定居；
- (b) 由終審法院就新的案件作出新的判決；
- (c) 由全國人大修改《基本法》；及
- (d) 由人大常委會對《基本法》有關條文作出解釋。

7. 律政司司長強調，在尋求現有問題的解決辦法時，香港特區政府會繼續恪守法律原則行事、維護司法獨立，並切實執行《基本法》的規定。律政司司長重申，由於在未來10年吸納額外的1 675 000名內地人士來港會對各項服務構成影響，上文第6(a)段所述的方案並不切實可行。

8. 關於第6(b)段所述的方案，律政司司長解釋，“政府決定不能接受這個方案。我們不能純粹依賴終審法院可能在將來某一個時間推翻自己的判決。面對目前逼切的難題，這種守候的做法無疑有心存僥倖之嫌”。她進一步表示，“即使終審法院改變它對《基本法》的解釋，仍然會被視為向政治壓力屈服，而非建基於法理探討。這樣對法院的威信將會造成沉重打擊”。

9. 關於就第6(c)及(d)段所述的兩個方案作出的取捨，律政司司長解釋，“政府是以堅實的原則作為基礎，絕無任何權宜的考慮。我們遵循的原則是，解釋與修改之間存有一個根本性的差別。解釋必須以條文的立法原意為依歸，而修改則謀求改變原來的立法意圖”。她進一步告知內務委員會，“當《入境條例》於1997年進行修訂，以引進關於單程證及出生時間因素的條文時，特區政府及當時的立法機關均相信它們反映了《基本法》第二十二(四)條及第二十四(二)條第(三)項的立法本意”，而“現時有關居留權的爭議涉及《基本法》的真正原意。人大常委會就是回答這個問題的最終權力機關，因為它具備憲制上的權力來解釋《基本法》”。律政司司長續稱，“如果人大常委會對兩條相關的《基本法》條文作出與終審法院不同的解釋，則大部分難題都會獲得解決，而無需修改《基本法》”。然而，律政司司長強調，“除非特區政府不能自行解決有關問題，並提請人大常委會作出解釋，否則，人大常委會不會對《基本法》作出解釋”。

10. 此外，保安局局長表示，香港特區政府不會尋求人大常委會就非婚生子女是否有資格享有居留權一事作出解釋。現行的中國法律及香港特區法律均已賦予婚生子女及非婚生子女同等的法律地位。此外，在處理居權證問題時，原訟法庭、上訴法庭及終審法院的所有法官均一致裁定，不容許非婚生子女憑藉父親的永久性居民身份取得居留權，不但於理不合，而且亦違反了《公民權利和政治權利國際公約》的規定。

11. 上文第6段所述有關“居留權事宜：解決辦法”的資料文件，亦載述了政府當局以何種理據，回應部分人士認為提請人大常委會作出解釋會損害法治、剝奪終審法院的終審權、破壞司法獨立及打擊香港自治的看法。政府當局提出的主要論據如下 ——

- (a) 由人大常委會對《基本法》中有關居留權的條文作出解釋，供所有人(包括司法機構在內)遵守，是和新憲制架構完全一致的做法；
- (b) 人大常委會的解釋只會影響適用於其他人就居留權提出申請的候判或未來案件的原則；
- (c) 人大常委會的解釋不會干預香港法官日後根據法律判案的自由；
- (d) 《基本法》源自《中國憲法》第三十一條。根據《基本法》第一百五十八(一)條，人大常委會而非特區法院是獲賦予就《基本法》作出解釋的最終權力的機關；及
- (e) 人大常委會的解釋不應被視為“干預”香港的自治，而是因為社會人士對解決當前問題提出強烈的訴求而作出的回應。

**政制事務委員會於1999年5月29日至6月25日
舉行的多次特別會議上進行的商議**

在政制事務委員會於1999年5月29日至6月25日先後舉行的5次會議上，政府當局及公眾人士曾就多項問題提出其意見，包括香港特別行政區(下稱“香港特區”)政府或行政長官要求就《基本法》作出解釋的做法是否合法合憲，以及全國人民代表大會常務委員會(下稱“人大常委會”)作出上述解釋的做法是否合法合憲。此外，各方亦就設立提請人大常委會解釋《基本法》的正式機制的建議進行討論。

2. 因應政制事務委員會提出的關注事項，政制事務局於1999年6月發出一份資料文件，提供下述資料 ——

- (a) 《基本法》第四十八(二)條訂明，行政長官其中一項職權是負責執行《基本法》，而《基本法》第四十三條亦訂明，行政長官是香港特區的首長，代表香港特區。根據《基本法》的規定，行政長官須向中央人民政府及香港特區負責。因此，由行政長官代表香港特區向國務院提交報告，提請人大常委會作出解釋，是恰當的做法；
- (b) 根據人大常委會《議事規則》第十二條，獲授權機構或人士可向人大常委會提出法案／議案，以供審議。此等機構或人士包括國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院、人大各專門委員會，以及由人大常委會10名委員或以上聯名提出；
- (c) 《基本法》第一百五十八(四)條訂明，人大常委會在對《基本法》進行解釋前，須徵詢香港特區基本法委員會的意見；及
- (d) 政府當局只會在極其特殊的情況下才會提請人大常委會解釋《基本法》。設立正式機制是一項複雜的問題，必須作出審慎研究。香港特區政府不能就此作出任何承諾。

在全國人民代表大會常務委員會 作出解釋後進行的法例修訂

對《入境條例》附表1作出的法例修訂

1999年7月14日立法會會議席上，保安局局長在有關修訂《入境條例》附表1的決議案的辯論中發言時解釋，“人大常委會的解釋與《基本法》本身具同等法律效力。《基本法》既是全國性法律，也是香港特區的法律。因此，人大常委會的解釋已是本地法律的一部分，我們無須修改法例以落實人大常委會的解釋。不過，由於終審法院在1月29日作出的判決中，宣布《入境條例》若干部分、其附表1、《入境規例》表格第12款，以及入境處處長就居權證申請程序發出的憲報公告均屬違憲，我們認為應根據終審法院作出的判決及人大常委會的解釋，對這些法律文件作出修訂，以消除對有關文本產生的任何疑問”。保安局局長亦表示，政府當局稍後將提出其他法例修訂，例如指明非婚生人士可能須遵守的身份核實程序，以及就其他相關事宜作出規定。該決議案結果獲35名議員贊成，有20名議員則表示反對。

《2001年入境(修訂)條例》—— 基因測試安排

2. 從2000年6月1日由保安局擬備而題為“核實聲稱享有居留權的人士與父／母的關係 —— 基因測試安排”的資料文件中，保安事務委員會得悉出入境管理局與入境事務處(下稱“入境處”)於2000年5月初議定的基因測試安排。

3. 簡要而言，屬香港永久性居民所生的婚生或非婚生子女的居留權申請人，必須提供證據以證明其聲稱的父母子女關係。入境處處長如未能根據申請人所提交的書面證據，信納所聲稱的父母子女關係，申請人將須接受入境處指明的基因測試。特別需要指出的是，內地當局將會負責收取居於內地的申請人及其母親(或父親)的組織樣本，並對之進行測試，而香港的入境處則會負責收取在港的申請人父親(或母親)的組織樣本。在進行基因測試前必須取得有關申請人的同意。為確保基因測試結果準確可靠，雙方均會實施多項保安及保障措施。

4. 《2000年入境(修訂)條例草案》於2000年9月29日在憲報刊登，並於2000年10月18日提交立法會省覽。內務委員會於2000年10月20日會議上同意成立法案委員會，詳細研究該條例草案。儘管法案委員會委員意見不一，但大部分委員均贊成由法案委員會動議一項修正案，規定關於基因測試程序及基因測試費用的憲報公告須為附屬法例。關於申請人可否進行自行安排的基因測試一事，亦出現類似的情況。雖然法案委員會委員對此意見不一，但大部分委員均贊同動議一項修正案，規定在確立所聲稱的父母子女關係時，申請人可進行自行安排的基因測試。上述兩項修正案均於委員會審議階段被否決。條例草案於2001年6月27日獲通過並制定為《2001年入境(修訂)條例》，且已於2001年7月26日開始實施。

進一步對《入境條例》附表1作出的法例修訂

5. 保安局局長於2002年5月15日立法會會議席上根據《入境條例》第59A條動議一項決議案，對《入境條例》附表1作出修訂，以反映終審法院就入境事務處處長訴莊豐源一案所作的判決。在該個案中，終審法院裁定附表1第2(a)段所載“香港特別行政區永久性居民”的定義，應包括在香港特區成立以前或以後在香港出生的中國公民，如有關的中國公民在香港特區成立以後在香港出生，則不論其父母的居留身份為何，他均屬香港永久性居民。有關的決議案獲得通過。

和居留權證明書有關的資料

居留權證明書的申請及核實程序

全國人民代表大會常務委員會在1999年6月26日作出的解釋中已非常清楚地表明，內地居民不論以何種事由要求進入香港，均須向內地有關當局取得所需的批准。1999年7月12日，入境事務處處長與公安部出入境管理局就居留權證明書(下稱“居權證”)的申請、核實及簽發程序，達成有關的安排協議。該等程序已於1999年7月17日在憲報刊登。

有關居權證的統計數字

2. 涂謹申議員在2002年1月9日立法會會議席上就內地人士來港定居的統計數字提出口頭質詢，保安局局長在其答覆中告知議員，由1997年7月1日至2001年12月底，共有114 708名內地人士持附貼有居權證的單程通行證來港定居。截至2001年12月底，約有9 000名已獲發居權證的合資格人士仍居於內地，入境事務處正在處理的居權證申請則有2 817宗。

和領養子女的香港居留權有關的資料

終審法院就談雅然一案作出裁決後，保安局局長於2001年7月25日向傳媒表示，入境事務處處長會行使酌情權，以人道理由給予談雅然香港居留權。

2. 保安事務委員會曾於2001年11月1日會議上討論領養子女的入境政策。部分委員指出，有若干領養子女原為內地的無倚靠孤兒，如將他們遣返內地，他們將會在生活上面對莫大困難。他們認為此等兒童應基於人道理由獲准來港與其領養父母團聚。政府當局回應時表示，根據現行政策及按照《基本法》第二十二(四)條的規定，有意來港定居的所有內地居民，均須根據單程通行證制度向有關的內地當局提出申請。規定所有申請均須按照單程通行證制度提交，將對該制度下所有申請人公平。