

電話號碼： 3919 3661

傳真號碼： 2521 7518

### 便 箋

受文者： 總議會秘書(2)1  
總議會秘書(2)4  
經由署理首席議會秘書(申訴)轉呈

發文者： 高級議會秘書(申訴)1

檔 號： CP/C 122/2011 & CP/C 1366/2011

日 期： 2011年12月2日

---

#### **有關內地單親母親(在港丈夫去世／離棄) 來港照顧子女的安排的 policy 事宜**

立法會當值議員劉慧卿議員和葉偉明議員，以及應邀出席的涂謹申議員、張國柱議員、潘佩璆議員和黃毓民議員於2011年11月10日與"香港社區組織協會中港分離單親家庭關注組"會晤，以聽取他們有關內地單親母親(在港丈夫去世／離棄)來港照顧子女的安排。議員將於2011年12月19日與政府當局舉行個案會議，以討論個別申訴人的個案。

2. 會議席上，與會的議員關注到如何跟進"有關內地單親母親(在港丈夫去世／離棄)來港照顧子女的安排"的 policy 事宜，並指示申訴部安排立法會保安事務委員會主席及"研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會"主席一起討論如何就此政策方面作出跟進。

3. 在申訴部的安排下，立法會保安事務委員會主席涂謹申議員及"研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會"主席李卓人議員其後已作出討論，議員考慮會由保安事務委員會及"研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會"舉行聯席會議，就有關"內地單親母親(在港丈夫去世／離棄)來港照顧子女的安排"的 policy 事宜作出跟進，議員並擬於2012年1月舉行該會議。

4. 此外，立法會當值議員陳偉業議員以及應邀出席的梁耀忠議員、余若薇議員、詹培忠議員、黃國健議員、潘佩璆議員及梁國雄議員亦曾於2011年3月30日會晤了"香港社區組織協會"，以聽取他們有關中港單親家庭的事宜。申訴團體當時同樣關注到內地單親母親(在港丈夫去世／離棄)來港照顧子女的安排。議員其後與政府當局舉行個案會議，以跟進此申訴及個別個案。

5. 鑒於以上所述，申訴部謹遵議員指示將標題的政策事宜轉介予立法會保安事務委員會及"研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會"跟進。

6. 有關"香港社區組織協會"及"香港社區組織協會中港分離單親家庭關注組"的意見、議員的觀點和政府當局的回應載於**附件**，以供參閱。

高級議會秘書(申訴)1

(黃麗容小姐)

連附件

## "香港社區組織協會"及"香港社區組織協會中港分離單親家庭關注組"的意見

"香港社區組織協會"及"香港社區組織協會中港分離單親家庭關注組"(下稱"申訴團體")分別於2011年3月30日及11月10日與議員會晤時，指稱及投訴保安局迄今仍未向中央公安部商討單親單程證政策，批准內地單親母親來港照顧其子女，令小孩子得到良好照顧及成長發展機會。申訴團體聲稱，保安局仍未明白中港分隔單親家庭的苦況，未有體恤兒童權利及協助孤兒寡婦團聚。申訴團體並將此問題分析及提出建議如下：

### (a) 7 000名香港"孤兒"苦等團聚

申訴團體指稱，現時香港大概有7 000名在港出生或獲批准單程證居港的兒童，他們的父親是香港居民，但已去世或遺棄這些兒童，而兒童的母親是內地居民，她們因離婚或丈夫去世而不獲批單程證來港，這些兒童在香港變成了孤苦無依的孤兒。

### (b) 內地單親母親不能留港，孩子難以安心開學

現時，這些在港的孤兒只能依靠內地單親母親長年持探親證來港照顧，每3個月或甚至14天便要中斷學業數星期，隨其母親回鄉續簽探親證，嚴重影響學業。而一年多簽探親政策並不惠及內地單親母親。近月來數名於去年特別獲批一年多簽探親的內地單親母親，在今年暑假回鄉續期時，她們卻只獲批14天，令孩子未能安心在港開學，使孩子長期處於赤貧和惶恐的生活狀態，身心均嚴重受創。

### (c) 保安局卸責拒見孤兒，未向中央反映，漠視香港孤兒的請求

申訴團體聲稱，這些孤兒曾透過申訴團體約見入境事務處(下稱"入境處")、保安局及行政長官，保安局及行政長官均拒絕見面，並表示單程證由中方決定，香港政府無能為力。但申訴團體指稱，這些在港的孤兒的父親是香港居民，孤兒們均是香港永久居民及社會的未來棟樑，香港政府因而有責任為他們爭取合理團聚。中港政

府應定期磋商出入境政策，使香港有權調配名額，尤其現時每天入境的名額有剩餘之數，已有前例撥予成人子女，而這些年幼的在港孤兒，情況緊急，應盡快將有關名額調配予內地單親母親，但香港政府遲遲未與內地安排，內地公安廳亦表示正等候香港政府提出要求，但保安局迄今完全未向中央公安部反映此問題。同時，香港政府亦有酌情權批准來港的求助人獲得身份證，卻不運用此酌情權，漠視這些孤兒寡婦的苦況。

(d) 單程名額有剩，政府未加以善用協助孤兒

現時香港政府每天提供150個名額(分成5類)供有關人士在內地申請：夫妻(45個)、無依靠的未成年子女投靠香港父母及居留權子女(90個)、無依靠的年老父母投靠香港成人子女(5個)、成人子女來港照顧無依靠的年老父母(5個)、其他特殊情況(5個)，但沒有名額撥予內地單親母親，使中港單親家庭的母子團聚。現時的150個名額每天只用了125個，香港政府寧願浪費名額，也未將之善用調配予內地單親母親。

(e) 內地沒有團聚途徑

申訴團體指稱，內地單親母親難以因香港的入境政策而與其在港的孩子團聚，內地同樣也沒有途徑協助他們團聚。現時內地沒有"返回內地團聚的政策"，亦不給予這些香港兒童"入戶口"，內地政府認為這些兒童是香港居民所生的孩子，鼓勵他們前來香港，即使一些兒童在內地出生，在未批准來港前，一些地方的政府已對他們區別對待。而這些家庭曾嘗試讓孩子留在內地生活，但孩子並不適應，或內地政府對這些孩子及其內地單親母親沒有支援，內地單親母親並無他法，才帶其孩子來港定居。內地單親母親希望孩子在講求人道的香港社會得到支援，而她們亦可獲批來港，在找到工作時便可自力更生。尤其那些已批准來港或在香港出生的孩子在內地並沒有戶口，亦沒有當地居民的福利待遇，這些孩子無法在內地的公立學校免費上學，更無法承受高額的學費、醫療及住屋費用等。

(f) 中港政府未有提供協助

申訴團體指稱，內地省市公安局對中港家庭出現的問題及婦孺的權益，並未有特別加強保障，仍有部份市縣公

安局出現"上有政策，下有對策"或貪污的情況。申訴團體收到不少婦女投訴，表示要給予金錢或禮物才可獲批證件。申訴團體與這些家庭向內地公安局求助時，明確收到中央指引，只能酌情批准"子女在香港丈夫去世前來港"的內地母親來港團聚，而"其他離婚或子女在香港丈夫去世後才獲批來港"的內地母親一律不能獲批單程證。

申訴團體經過多方證實，只有香港政府才能幫助這些家庭。但行政長官、保安局及入境處未有積極向中方爭取改善政策，亦未有協助孤兒寡婦團聚。同時不少內地單親母親向入境處求助續期，每次只獲續一至兩星期留港，每次均需支付160元，令這些家庭的經濟更為困苦。

#### (g) 母子三餐不繼，開學困難

內地單親母親來港並不獲發身份證，故不能在港工作，這些內地單親母親的八成在港兒童只能依靠綜援生活。舉例來說，一家兩口只能依靠3,400元的綜援金租住板間房及生活，需要"拾紙皮"幫補家計，更需要"少吃一餐"來應付開支，在開學時也沒有金錢購買書簿及校服。而母子長年累月在兩地奔波，身心及金錢均嚴重損耗。

#### (h) 單親家庭希望自力更生

申訴團體指稱，八成以上的受訪家庭都表示，內地單親母親努力爭取單程證審批及酌情獲發身份證，只是希望能夠自力更生，為孩子提供健康的成長環境。若內地單親母親能夠獲批身份證，她們便打算找到工作，認真照顧子女，以期為香港政府減輕負擔。

#### (i) 建議

申訴團體認為，家庭團聚是不容剝奪的天賦人權，中港政府亦簽署國際經濟、社會及文化權利公約、公民及政治權利公約、兒童權利公約，依照國際人權公約，中港政府均有責任以積極的人道主義協助內地單親母親來港團聚的申請，並維護兒童權益。申訴團體建議如下：

- (i) 保安局應立即聯絡內地中央公安部商討在政策上撥出單程證名額予中港單親母親來港定居，以照顧子女。
- (ii) 現時每天150個中港家庭團聚單程證名額因內地子女出生數目減少，平均每天只使用約125個名額，現因應內地單親母親的情況，將這些剩餘名額撥予"香港丈夫已去世或被離棄"的內地單親母親來港照顧香港子女。如未能改變政策，香港政府應運用酌情權簽發香港身份證予這些母親。
- (iii) 一年多簽探親政策應惠及喪偶及離婚的內地單親母親。
- (iv) 入境處酌情批准內地單親母親續期在港逗留以及簽發身份證，而續期應最短一個月一次。
- (v) 應成立中港家庭團聚協調機關，以協調有關的申請、監督審批、處理投訴及保障婦孺權益。

## 議員的觀點

### 2. 立法會議員提出的觀點如下：

- (a) 議員關注到，在內地當局與香港政府在政治上未有作出協調，以致這些內地單親母親未能來港定居照顧其子女。議員希望入境處可以為這些內地單親母親在港續期逗留，以便她們照顧其在港的子女。
- (b) 議員表示，保安局或關注到若香港政府批准了因需要照顧在港子女而讓內地單親母親(在港丈夫去世／離棄)在港定居，日後可能會有司法覆核，即以父母均為內地人士需照顧其在港子女為由而引致訴訟，後果難以預測。
- (c) 議員希望內地當局及香港政府可協調處理此申訴。議員認為，香港政府需重新檢視有關的政策。
- (d) 議員表示支持內地單親母親(在港丈夫去世／離棄)在港照顧其子女的申訴，並會與政府當局跟進申訴團體提交的個案。

## 政府當局的回應

3. 保安局的綜合回覆內容載述如下：

(a) 審批"前往港澳通行證"及"往來港澳通行證"事宜

保安局表示，根據《基本法》第22條，中國其他地區的人士進入香港特別行政區須辦理批准手續。內地居民如欲來港定居，須向其內地戶口所在地的公安機關出入境管理部門申領《前往港澳通行證》(慣稱"單程證")。此外，內地居民亦可按其來港目的，例如探親或旅遊，向內地有關部門申領《往來港澳通行證》(慣稱"雙程證")及相關赴港簽注來港。

"單程證"、"雙程證"及赴港簽注的受理、審批及簽發，不屬特區政府的權力範圍，但特區政府一直有向內地有關當局反映立法會議員和社會各界的訴求。入境處亦承諾，就個別有特殊家庭困難的個案，向內地出入境管理部門作出轉介，提供個案特殊情況和背景資料，供內地當局考慮酌情向求助人簽發"單程證"或"一年多次赴港探親簽注"。例如，入境處曾就相關團體轉介不少有特殊困難的單親家庭個案，向內地當局反映情況。據瞭解，內地有關部門已酌情向部分個案的求助人簽發"單程證"或"一年多次赴港探親簽注"。

為加快內地與香港家庭團聚，內地當局不時就"單程證"、"雙程證"及赴港簽注的審批制度作出調整及優化。例如，內地當局於2009年把分隔配偶申請的輪候時間縮短至四年，又於同年12月25日起為合資格的內地居民簽發"一年多次赴港探親簽注"。據瞭解，與香港配偶生育有未成年子女的夫妻團聚類內地居民，及屬於其他探親情形有特殊家庭困難的內地居民，均可向內地公安機關出入境管理部門提出有關申請。

此外，由2011年4月1日起，香港居民在內地的合資格"超齡子女"，即在其親生父親或母親於2001年11月1日或以前取得香港身份證時，未滿14周歲(包括生日當天)的內地居民，而其親生父親或母親在2011年4月1日仍定居香港，可申請"單程證"來港，與親生父母團聚。內地當局會按申請人在香港親生父親或母親取得香港身份證的時間先後順序，分階段受理超齡子女來港定居申請。內地當局現正受理其親生父親或母親在

1980年以前首次取得香港身份證的內地居民的申請，其他合資格"超齡子女"的"單程證"申請受理時間會另行公布。

(b) 酌情批准個別人士留港及續期的情況

《入境條例》(第115章)對出入境及居留事宜作出明確規定，其主要目的是維持有效的出入境管制。入境處處長(下稱"處長")雖可對特別個案考慮行使酌情權，但此考慮必須充分顧及香港的整體利益，對於不符合出入境管制政策的個案，處長必須謹慎處理，其中包括個案是否具備獨特和強烈的人道或恩恤理由等。

根據現行政策，持"雙程證"入境的旅客，必須在批准留港的期限屆滿前離境。在一般情況下，延期留港將不獲批准。如因特殊情況需要申請延期留港，旅客可於訪港期限屆滿前向入境處的"延期逗留組內地旅客分組"提出申請。入境處會按申請的個別情況而作考慮。

(c) 結語

特區政府重視聽取社會各階層人士對協助單親家庭的意見，並會向內地有關當局作適當反映，為單親家庭提供適當的協助。

立法會秘書處  
2011年12月2日