

致：立法會全體議員

立法會 CB(2)700/08-09(01)號文件

由：關注中港家庭權利聯席

日期：二零零九年一月十五日

敬啓者：

我們是來自不同界別的社會團體，多年來一直關注中港家庭分隔的議題。我們歡迎立法會內務委員會就有關的議題成立「**研究中港家庭事宜小組委員會**」，足證中港家庭所面對的問題非常嚴重及其在香港社會的影響非常深遠。

因此，我們特函 閣下，期望「小組委員會」成員在擬訂未來的工作計劃前，充份考慮過去多年來，各團體的關注重點和意見。

我們對各項議題在「小組委員會」會議上的討論日程建議及各議題的具體關注已列載如下。我們期望「小組委員會」全體成員能充份考慮，並在可行的情況，全面審視及落實各項關注。

討論日程建議一覽表：

項目	內容簡介
1. 檢討 2003 年的人口政策	2003 年的人口政策，有多項打擊中港家庭基本權利及生活福祉的措施，必須儘快作出全面檢討及修訂。
2. 單程證配額	2007 年的單程證申請獲審批數目出現大量餘額，單程證制度必須重新檢討和修訂，以配合社會變遷。
3. 雙程證及子女在香港出生的內地單親人士的處理	入境處行使酌情權，延長有需要家庭的留港期限；同時協助發出推薦文件，讓這些單親家庭在內地可申請單程証來港照顧子女。
4. 港人內地成年子女	容許他們利用單程證餘額申請來港，達致家庭團聚。
5. 縮短夫妻團聚的單程證輪候年期	由目前五至六年，縮短至三年或更短的等候時間，以減少家庭衝突。
6. 準來港婦女在港分娩收費	準來港婦女的分娩收費應與一般港人一樣。
7. 港人在內地父母	考慮在單程證增設名額，容許其父母透過打分制申請來港。
8. 無依靠的年長父母	港府審視有關家庭的困境，向內地出入境部門提出建議，容許另一名子女申請來港照顧父母。
9. 跨境學童	當局應加快批核內地母親的單程證申請，讓更多有計劃來港家庭早日團聚。
10. 輔導和配套設施	增撥社會服務資源及人手，協助中港家庭來港前、後的需要。
11. 設立中港法定機制	處理中港家庭在申請單／雙程證過程中出現的問題。

各項議題的具體關注：

1. 檢討 2003 年的人口政策

人口政策在 2003 年由當時的政務司司長曾蔭權主持的人口政策專責小組制訂。當專責小組完成了 2003 年的報告後，便即解散，因此施行政策時沒有了「對口單位」，可供受影響的社群質詢及對話，雖然報告書內承諾每兩、三年作出全面檢討，惟至今已超過五年，只有可持續發展委員會於 2006 年曾提出報告，但並沒有針對 2003 年所推出的政策作出檢討。

因此，我們期望「小組委員會」能就 2003 年的人口政策作出一次全面檢討，尤其當中涉及幾項打擊中港家庭基本權利及生活福祉的措施，包括要求所有申領綜援的人士必須在港住滿七年；對港人在內地懷孕的妻子增加在港分娩的收費；沒有處理分隔中港兩地多年的家庭問題，如港人在內地所生的成年子女申請居港權的問題等。

2. 善用單程證配額

現行每日 150 個單程證配額，60 個分配給持居權證的未成年子女，30 個給分隔兩地十年或以上的配偶（即「長期分隔配偶」）與隨行子女，以及 60 個給其他類別的申請人。按現時規定，若用盡配額，每年到香港定居的內地人約 5 萬 5000 人。

但在過去八年來，除了 2000 年和 2005 年外，基本上每年的單程證配額均有剩餘¹。2007 年甚至是香港回歸以來，剩餘最多的單程證配額。

由於單程證配額經常使用不足，2008 年 9 月 12 日，由前保安局局長黎慶寧牽頭的“智經研究中心”建議，將配額給予“港人內地配偶”。

“智經”的報告建議當局修改入境準則，將剩餘配額撥予分隔兩地已有三年的配偶，容許他們帶同受撫養子女提早來港團聚，此舉可以直接增加在香港的幼童人數，並容讓這類兒童可以提早在港接受教育。

由於單程證制度實行已經多年，我們認同有修改的必要。鑑於目前中港交往越來越頻繁，而中港家庭亦面對更多的變化，並非簡單二分為夫妻和父母關係就可處理複雜的家庭關係，加上等候時間長，在期間產生不少變化，欠缺靈活和彈性的單程證制度，亦沒有適當的處理和面對這些問題。

3. 雙程證及子女在香港出生的內地單親人士的處理

在漫長等候單程證的過程中，不少家庭因社會、經濟或其他個人原因出現突變，由於政策僵化，不少家庭陷入無休止的困境。

因此，我們建議在單程證的配額內，加撥酌情的個案，以便有關部門能靈活和彈性處理

¹ 2001 年餘額 1095 人，2002 年餘額 9,855 人，2003 年餘額 1,460 人，2004 年餘額 16,790 人，2006 年餘額 730 人，2007 年餘額 20,805 人

問題，而在等候當局考慮酌情的期間，入境處應協助受影響人士，延長其留港期限，以免加深她們的痛苦和困擾。

類似的個案，包括在單程證批核前，因與居港之配偶發生感情問題而導致夫妻離異、或其配偶突然去世、入獄、失蹤、患上嚴重疾病如殘疾等，而導致在內地申請一方失去申請單程證的資格，但其在港出生的子女卻乏人照顧等。

目前，當單程證申請至最後階段時，必須由其在港的配偶前往內地簽字，以核實夫婦關係，但當中的處理卻欠缺彈性，一旦遇上上述的情況，在內地的配偶便無法再提出申請，多年來只有依靠雙程證來港照顧子女。

由於入境處職員表示有關單程證申請只於內地辦理，建議他們返回內地申請，但內地部門又表示現時無相關政策，建議他們要求香港入境處發出酌情信，推薦單程證的申請。

兩地出入境部門互相推搪令這些家庭無所適從，加上雙程證的申請必須在戶籍原居地提出，父母回內地申請，必須攜同子女前往，交通往來加上申請需時，對孩子的學業、健康和情緒產生負面的影響。面對這些家庭的無奈和困擾，我們多次向港府和入境處反映，要求入境處運用行政方式，延期她們的留港限制至半年或三個月，並容許類似狀況的家庭酌情留港，但有關的要求一直石沉大海。故期望入境處當局

我們同時亦要求入境處可考慮發出推薦文件，讓這些單親家庭，可返回國內向當地出入境辦事處申請單程證。

4. 港人內地成年子女

過去多年，由於非成年子女的配額多次出現剩餘的情況，因此我們建議有關當局應考慮將有關餘額，給予同樣是香港永久居民在內地的成年子女，即受到 1999 年釋法所影響的港人內地子女。

99 年 1 月份終審法院的判決，讓他們以為有機會可以透過正式機制申請來港，但同年 6 月的人大釋法又再剝奪他們的權利，由 1999 年至 2002 年，經歷幾年的法律訴訟，凸顯這批成年子女的居港訴求。

我們認為目前最佳的時機，讓成年子女透過公開及公平的單程證制度，正式申請來港與父母定居，以解決多年來懸於社會的家庭分隔問題。

5. 縮短夫妻團聚的單程證輪候年期

我們同意“智經研究中心”的建議，即縮短兩地分隔夫婦的輪候年期，由五至六年縮短至三年或更短，此舉不單可以讓夫婦早日團聚，減少在等候期間引起的不必要困擾，如申請雙程證的問題、假單親、甚至是因夫妻聚少離多而產生感情變化或家庭問題等。

6. 香港丈夫、內地妻子 -- 準來港婦女在港分娩收費

醫管局於 2007 年 2 月開始，增加準來港孕婦的收費，由原本二萬元增至三萬九千元，大大增加兩地夫妻的家庭負擔和開支，怨聲載道。

當政府公布公立醫院限制非本地孕婦來港分娩措施成效的同時，官員亦提供一系列數據，強調措施已見成效。但在新制度下，妻子是內地人的香港家庭來港產子須繳付全費，受到不平等對待。

政府認為，港人在內地出生的子女可以家庭團聚為由，向內地申請單程證有秩序來港定居，毋須來港產子，並認為此符合「公眾利益」。不過，單程證計劃令配偶和子女延遲來港團聚，子女出生初期長時間中港分離，造成子女分隔和教育銜接問題，衍生不少家庭和青少年學業問題，令社會負上沉重代價。

我們建議，醫管局應立即檢討和取消上述不合理的收費，並增加資源，讓本地及準來港孕婦，享有平等的權利。

7. 港人在內地父母

“智經研究中心”的報告指出，這些在港出生，但父母是內地人的子女，他們的出生有助減輕人口老化，並有望成為未來勞動力來源，故在社會負擔能力之內。

社署在 2008 年 2 月份，宣佈收緊福利政策，不再批核未滿 18 歲在港出生而父母均不是香港居民的兒童的獨立綜援申請，若該類兒童由香港監護人提出的申請，必須以家庭為單位，以防止綜援被濫用。當時余志穩署長表示，收緊審批是因為有投訴指有人將綜援金寄回內地，作父母的生活費，或者供持雙程證父母來港時，「一份綜援兩個人用」。

家庭是社會的基本原素，社署不能無視孩子作為港人應有的權利，並假設所有父母都會平分孩子的綜援金，而一刀切取消所有的申請。同時，以父母的身份去決定子女是否可享有其公民權益亦不合理。

社署的理據認為，若父母堅持要子女留港，應付託予有能力照顧的家庭，或考慮在內地自行撫養，否則應找有經濟能力的親友代為照顧，甚至交予社署轄下的寄養家庭或於保良局生活。然而不少受影響的家庭相繼指出，社署對寄養家庭的要求及照顧均無監管，而保良局亦非可以即時入住，必須經過一段長時間的申請。有婦女亦曾透過媒體表示，保良局只願意為其孩子提供星期一至五的照顧，周末卻必須把孩子領回。

我們要求港府面對現實，切實地提出具體政策措施，協助這些非港人所生的子女，在港面對的成長和就業問題。在沒有家長的情況下，他們的醫療或住屋的問題究竟如何處理？港府一直沒有回應。因此，與期千方百計將他們堵截，不如從正面著手，培育孩子成才，港府可考慮以新的「計分制」模式，容許港人的內地父母，申請單程證來港與在港所生子女定居。透過 DNA 親子關係基因測試以鑑定確認雙方關係，亦可杜絕「假父母」的情況出現。

8. 無依靠的年長父母

按目前的單程證制度，在香港年滿六十周歲的年長父母，可申請內地其中一名子女來港。然而，不少子女來港後，並沒有或並未能履行照顧父母的責任。他們或因某些理由，如患上精神病、該名子女為智障或嚴重傷殘人士、子女來港後無故失蹤或已經輾轉離港，不能照顧父母。有部份情況是在港的父母離異，但一對夫婦只可申請一子女照顧，因此另一方要孤獨渡過晚年，即使有子女亦無法得到安享晚年。

內地當局對此政策的執行非常嚴謹，一旦知道該父母有子女在港，便已否決其他子女的

申請，沒有任何彈性和酌情的處理。我們建議港府可在詳細調查有關個案後通報內地政府，以容許在港父母申請另一名內地子女來港，照顧其晚年生活。

9. 跨境學童

資料顯示，目前每日來往中港兩地的跨境學童數目，約 5,800 至 6,200 人。由於這些港人子女在內地因沒有戶籍，一般只能入讀民辦學校，需要一筆過繳交數千至數萬元人民幣的「借讀費」，對一般家庭而言是不輕的負擔。有些家庭在輪候公屋期間，也會選擇留在深圳居住。

2008 年 6 月，一項調查發現，有近四分一的跨境學童，每月只有九天或更少的時間與父親見面，只有或少於九天，而且當中父子的見面時間，更有一半只有四天或以下。負責調查的團體亦建議，當局應加快批核內地母親的單程證申請，讓更多有計劃來港家庭早日團聚。

10. 輔導和配套設施

上述的調查亦同時指出另一社會現實，是由於不少以往分隔兩地的跨境家庭，一旦來港定居後，只關注經濟情況和子女教育的安排，忽略夫妻關係及家庭成員情緒等，因此當局有需要增撥社會服務資源及人手，協助跨境家庭處理來港定居前後所面對的問題，包括社會適應，青少年和家庭的輔導。

近年來加上社會服務的收縮，新來港服務被綜合化以至「消聲匿跡」，新來港青年得不到正規的適應支援及支援課程等福利，例如學習英文、繁體字、社會適應等，令新來港青年和家庭感到徬徨無助。

11. 設立中港法定機制

我們建議中港兩地政府，在港設立一法定機制，以處理中港家庭在申請單程證及雙程證過程中出現的問題，並對有困難、有需要求助的個案作出調查及處理。目前，由於內地不同地方對單程證的處理和審批有不同的方案，令許多家庭求助無門，在港亦沒有統一、合法和被內地當局認可的機構去協助這些家庭。

我們認為設立一法定機構，統一協調和處理有關個案，並可定期給予內地出入境部門建議和改善措施，以確保所有家庭及個案可在公平和透明的機制下排隊和輪候。

我們期望「小組委員會」在會議上能安排聯席成員出席發表意見，並促請「小組委員會」能全面審視及落實各項關注。

關注中港家庭權利聯席

關注中港家庭權利聯席成員包括：香港天主教正義和平委員會、準來港婦女關注組、同根社、關注綜援檢討聯盟、中港分隔家庭組、新福事工協會、群福婦女權益會、單親無証媽媽、街坊工友服務處、爭取居港權家長協會、居權大學

聯絡人：曾冠榮，孔令瑜