

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1792/08-09(01)號文件

檔 號：CB2/HS/2/08

## 研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會

### 立法會秘書處擬備的文件

### 和內地與香港特區家庭有關的出入境政策

#### 目的

本文件旨在就當局的出入境安排對有內地成員的家庭所造成的影響，綜述委員的意見和關注，以及委員對改善單程通行證(下稱"單程證")及雙程通行證(下稱"雙程證")制度的建議。

#### 背景

2. 自2009年1月委任小組委員會以來，小組委員會曾先後舉行了3次會議，與政府當局討論各項對有內地成員的家庭造成影響的出入境政策及措施。小組委員會亦曾聽取13個代表團體對此事的意見。

3. 在2009年4月17日會議上，委員同意小組委員會就改善單程證及雙程證制度以協助內地居民與在港家人團聚一事，制訂具體建議以供政府當局考慮及回應。

#### 內地居民來港的出入境安排

4. 《基本法》第二十二條第四款訂明，"中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續，其中進入香港特別行政區定居的人數由中央人民政府主管部門徵求香港特別行政區政府的意見後確定。"

5. 內地居民如欲來港定居，均須向其內地戶籍註冊地的公安機關管理部門申領單程證。目前的單程證配額為每天150個，其中

60個分配予持有居留權證明書<sup>1</sup>(下稱"居權證")的人士，其餘供來港與家人團聚的其他內地居民申請，包括分隔兩地的配偶與隨行子女、在內地無人撫養而需要來港投靠親屬的兒童、來港照顧年老無依父母的人士，以及在內地無人供養而需要來港投靠親屬的長者。

6. 內地當局自1997年5月起實施"打分制"，用以審定申請人的資格及赴港定居的次序。除居權證持有人外，審批單程證申請的主要考慮因素包括分隔年期及申請人或其居港親人的年齡。

7. 除透過單程證來港定居，內地居民亦可向內地公安機關出入境管理部門申領"往來港澳通行證"(俗稱"雙程證")來港。他們在港的逗留期限將視乎其所持簽注的類別而定。

## 委員的主要意見及關注

8. 大部分委員認為家庭團聚應屬政府當局人口政策所涵蓋的優先範疇。鑒於單程證制度已實施超過10年，政府當局應與內地當局聯繫，改善每天150個單程證配額的編派及分配機制，使有內地成員的家庭得以早日團聚，並讓香港居民所生的內地子女及早來港，以便他們可自幼融入本地的社會及教育制度。

9. 政府當局表示，單程證制度的目的是讓內地居民以有秩序的方式來港與家人團聚。內地當局已不時改善該制度，例如在2009年進一步放寬分隔兩地配偶的單程證申請的放行分數線，藉以把此類申請人的輪候時間由2005年的5年縮短至4年。此外，自2001年起，長期分隔兩地配偶的分額剩餘名額已分配給分隔時間較短的配偶及其隨行子女。分隔兩地配偶隨行子女申請單程證的年齡限制，亦於2003年由14歲放寬至18歲，只准一名子女隨行的限制亦告取消。

10. 鑒於過去數年的單程證整體每日配額使用率不足，特別是居權證持有人和分隔兩地10年或以上配偶及其隨行子女的分額(有關的統計數字載於**附錄**)，委員普遍認為應把未經使用的名額編配予其他類別的申請。當局可考慮把未經使用的名額編配予香港居民在內地成年子女，並進一步縮短分隔兩地配偶的輪候時間。

11. 政府當局表示，簽發單程證的申請的處理和審批工作，是由內地有關當局作出規管。保安局已曾多次向內地當局反映公眾

---

<sup>1</sup> 根據《入境條例》(第115章)附表1第2(c)段聲稱享有居留權的人士，須向入境事務處(下稱"入境處")申領居權證。內地居民如持有入境處簽發的居權證，並將之附貼於內地當局簽發的單程證上，便可來港行使其居留權。

的意見，以供考慮在單程證制度下為港人在內地成年子女設立來港定居的渠道。與此同時，港人在內地成年子女根據現行機制，可以照顧其在港年老無依父母為理由申請單程證，或申請雙程證來港探親。關於進一步縮短分隔兩地配偶在單程證制度下的輪候時間，以協助家庭團聚的建議，政府當局指出，維持有效的出入境管制實屬同樣重要，舉例而言，當局必須採取措施，防止內地居民藉假結婚來港。

12. 部分委員指出，有些內地母親持附有"探親"簽注的雙程證來港照顧其在港年幼子女，他們對此類家庭所面對的困難深感關注。由於上述證件的持有人只可在港逗留最多90天，他們必須返回內地及重新申請雙程證來港。尚在就學的年幼家庭成員在母親返回內地期間無人照顧，因此，此等委員認為應容許持雙程證來港的內地母親逗留一段較長時間，以便照顧其在港的年幼子女。

13. 政府當局回應時表示，在考慮容許雙程證持有人逗留一段較長時間的建議時，必須在方便旅遊及實施有效出入境管制之間取得平衡。部分內地省份的出入境管理部門已為申請來港的人士實施便利措施，容許再次申請同一類簽注的人士委託他人代為申請，而他們亦可選擇以特快專遞郵件的方式領取雙程證。在推行此等便利措施後，申請人無需親身返回戶籍註冊地作出申請。不過，政府當局會根據現有的便利措施作出進一步研究，以期在顧及維持有效出入境管制的需要之下，探討可為真正有困難的人士進一步提供何種便利措施。

14. 政府當局進一步表示，為方便當局考慮日後的路向，當局歡迎小組委員會提出具體建議。當局會研究有關建議及其影響，並在適當情況下與內地當局交換意見。

## 建議

15. 小組委員會同意提出以下各項建議，供政府當局考慮 ——
- (a) 把分隔兩地配偶獲簽發單程證的輪候時間由4年進一步縮短至3年或以下，而分隔兩地10年或以上配偶的輪候時間應縮短至少於1年；
  - (b) 在單程證制度下為香港居民在內地成年子女設立來港定居的渠道，聲稱擁有居港權及有無依父母在港的內地成年子女將可獲得優先處理；
  - (c) 在單程證制度下為香港居民在內地父母設立來港定居的渠道，並容許內地居民在香港所生子女申請註冊戶籍，以便他們可選擇返回內地與父母同住；

- (d) 把未經使用的分額編配予已提出單程證申請，但因為配偶(屬香港居民)已經身故或離異而變成不合資格申請單程證的香港居民在內地配偶，而在港育有子女的內地單親母親將可獲得優先處理；
- (e) 取消容許一名內地成年子女來港照顧其年屆60歲或以上的無依父母的限制；
- (f) 在衡量單程證申請的放行分數線時，較着重考慮下述人士所提出申請的放行分數線 ——
  - (i) 有12歲以下年幼子女在港的分隔兩地配偶；及
  - (ii) 有年屆60歲或以上的無依／體弱父母在港的內地成年子女；
- (g) 容許持附有"探親"簽注的雙程證來港的內地母親逗留一段較長時間，例如把逗留期限由3個月延長至6個月，或延長至可配合其子女學校假期的期限，以便她們可照顧在港就學子女；及
- (h) 成立由香港特區政府的代表和內地當局的代表組成的聯合聯絡工作小組，負責檢討兩地的出入境安排，以及處理關於簽發單程證及雙程證的投訴及上訴事宜。

16. 委員普遍認為應充分利用每天150個的單程證配額，為此，個別分額中未經使用的名額應予以彈性編配，以供處理其他類別申請。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2009年6月8日

## 持單程證抵港人士數字\*

類別		1997 7-12月	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	總數
居留權證明書持有人 (60名配額)		10,545 (57)	25,818 (71)	24,260 (66)	26,275 (72)	29,296 (80)	16,731 (46)	13,350 (37)	10,314 (28)	7,062 (19)	5,325 (15)	4,487 (12)	4,490 (12)	177,953 (42)
分隔十年或以上的 配偶及隨行子女 (30名配額)	配偶	9,804 (53)	16,774 (46)	16,559 (45)	13,093 (36)	3,129 (9)	2,846 (8)	4,149 (11)	2,909 (8)	1,497 (4)	684 (2)	582 (2)	731 (2)	72,757 (17)
	子女	1,472 (8)	3,114 (9)	1,212 (3)	371 (1)	200 (1)	264 (1)	818 (2)	773 (2)	489 (1)	261 (1)	241 (1)	310 (1)	9,525 (2)
其他類別 (60名配額)														
(a) 分隔少於十年的 配偶及隨行 子女	配偶	3,743 (20)	2,737 (7)	5,619 (15)	12,349 (34)	14,914 (41)	17,420 (48)	25,507 (70)	17,486 (48)	31,487 (86)	27,739 (76)	17,541 (48)	22,571 (62)	199,113 (47)
	子女	432 (2)	363 (1)	395 (1)	443 (1)	931 (3)	1,426 (4)	2,757 (8)	1,723 (5)	9,864 (27)	15,260 (42)	6,387 (17)	8,413 (23)	48,394 (12)
(b) 其他 ^		3,399 (18)	7,233 (20)	6,580 (18)	4,999 (14)	5,185 (14)	6,547 (18)	6,926 (19)	4,867 (13)	4,707 (13)	4,901 (13)	4,627 (13)	5,095 (14)	65,066 (15)
總數		29,395 (160)	56,039 (154)	54,625 (150)	57,530 (157)	53,655 (147)	45,234 (124)	53,507 (147)	38,072 (104)	55,106 (151)	54,170 (148)	33,865 (93)	41,610 (114)	572,808 (136)

註：

\* 入境事務處在羅湖出入境管制站，向所有持單程證首次抵港人士搜集資料；以上統計數字根據該資料編製。

( ) 數字為每日抵港平均人數；不足一人亦作一人計算。

^ 當中絕大部份（八成以上）來港與父母團聚。