

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)496/10-11(02)號文件

檔 號：CB2/H/S/1/10

2010年12月10日舉行的內務委員會特別會議

有關內地婦女在香港所生兒童及長者回鄉養老事宜的 背景資料簡介

目的

本文件載述有關香港人口政策的背景資料，並重點講述議員就下述兩項事宜所提出的關注：內地婦女在香港所生的兒童及長者回鄉養老。

背景

2. 在2010-2011年度施政報告第69段，行政長官宣布他已要求政務司司長出任主席的人口政策督導委員會在未來聚焦研究兩個課題。第一，因應長者選擇回鄉養老所需要的便利安排和配套設施。第二，督導委員會將就近年內地女性每年在香港所生的約30 000名兒童，何時返港就讀、生活和由此而衍生的影響，進行詳細研究。這些兒童都是香港永久居民，大都在出生後返回內地居住。

人口政策的目標

3. 據政府當局所述，人口政策的目標，是吸納及培育優秀人才，優化香港人口以便推動和支持香港發展成為知識型經濟體系。

人口政策專責小組

4. 政府當局於2002年9月成立人口政策專責小組，其目標包括研究香港人口特徵和趨勢給本港帶來的重大挑戰，並提出

一套互相緊密配合的政策措施，供當局在短期及中期考慮和實施。專責小組於2003年2月發表報告書，就技能提升、教育及人力發展、吸引優秀人才移居本港及安老和社會福利相關政策等事宜提出一系列建議。

5. 據政府當局所述，當中不少建議已經由有關政策局及政府部門落實或採納，成為持續推行的措施，而專責小組亦已停止運作。各政策局須不時檢討各自職權範圍下與人口政策有關的措施，並根據最新的人口推算，為落實有關措施制訂詳細計劃。

人口政策督導委員會

6. 鑒於多項人口政策問題涉及不同的政策範疇，當局於2007年10月成立人口政策督導委員會，以監察和協調人口政策，因為推行解決這些問題的措施需要整體的規劃和協調工作，才能達到最佳的政策成效。督導委員會會研究本港未來30年人口結構變化對社會和經濟的主要影響，以及跟進其他需要進一步研究的範疇；亦會制訂策略及可行的措施，務求達到香港人口政策的主要目標。優先處理的範疇包括：(a)全方位發展教育並推動改革，以提升教育質素；(b)發展香港成為區域教育樞紐，吸引更多優秀學生來港就讀；(c)吸引優秀人才來港工作及定居，以保持香港的競爭力；及(d)推行一連串醫療體系改革措施，以全面提高醫療效益，促進整體市民健康。

影響到跨境家庭的人口政策

7. 為研究與內地及香港家庭有關的人口政策及措施，內務委員會成立研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會(下稱"小組委員會")，與政府當局討論影響到跨境家庭的人口政策。鑒於跨境婚姻的數目急速增加，加上家庭成員分隔異地會帶來多個層面的社會問題，委員普遍認為，家庭團聚應屬人口政策所涵蓋的優先範疇。

8. 據政府當局所述，人口政策旨在透過吸納及培育優秀人才，優化香港的人口結構。為了達到人口政策的目標，當局採取了多項政策措施。政府當局在致力達到人口政策的目標時會顧及人口轉變，並密切留意將會來港定居的內地居民的數目，以便預早籌劃資源，應付該等家庭的服務需要。

9. 在這方面，小組委員會察悉，政府當局明白家庭團聚及社會和諧的重要性，因此已為新來港內地人士及有新來港內地成員的家庭提供支援服務，並訂定各項措施以協助他們融入社會。

內地婦女來港分娩

10. 政府統計處曾以2006年為基期的人口數字，推算內地女性在香港所生的嬰兒數目為每年30 000名。其中父親為香港永久性居民的嬰兒數目為10 000名。

公營產科服務的政策

11. 小組委員會其中一項關注重點是配偶為香港居民的內地婦女使用公營產科服務。委員察悉人口政策專責小組在2003年發表的報告書中，就享用由公帑資助的主要福利的資格提出建議，即應採納在香港住滿7年才有資格享用以大量公帑資助的主要社會福利這項基本原則，以及新規定適用於雙程證持有人及其他訪港旅客。當局在2003年修訂符合資格人士定義，經修訂後屬非本港居民的香港居民配偶或子女，會被視為非符合資格人士，他們在使用公營產科服務時，須繳付非符合資格人士的費用。

12. 目前，所有擬使用公營醫院產科服務的非符合資格人士(不論配偶是否香港居民)，均須先行預約和繳付產科套餐服務收費39,000元。至於非預約入院分娩的個案，收費則為48,000元。2007年至2009年間非本地婦女在本港分娩的人數載於**附錄I**。由於非符合資格人士在預約服務時無須提供有關國籍的資料，因此當局沒有這方面的資料。醫院管理局估計非符合資格人士大部分為內地居民。

13. 委員普遍認為本港居民的內地妻子及其在香港所生的兒童實際上是香港家庭的成員。委員關注到，一些配偶是香港居民的內地婦女因為不能負擔有關的產科服務收費而選擇在內地生育，亦有部分婦女押後生育計劃，直至她們取得單程通行證(下稱"單程證")來港定居。現行有關配偶是香港居民的內地婦女的產科服務收費安排不利家庭團聚，委員認為這些內地婦女應能以符合資格人士收費享用產科服務。部分委員建議，當局應採用兩級制的非符合資格人士產科服務收費，向配偶為香港居民的非符合資格人士和配偶並非香港居民的非符合資格人士收取不同費用。

督導委員會對公營產科服務安排的意見

14. 鑒於使用獲資助公共福利的事宜與人口政策有關，委員強烈認為應邀請政務司司長出席會議與小組委員會就有關事宜交換意見。儘管政務司司長拒絕有關邀請，但政府當局表示，督導委員會詳細考慮了小組委員會、家庭議會和食物及衛生局就非符合資格人士使用公營醫院產科服務安排的意見。督導委員會的主要意見載述如下。

15. 督導委員會認為，從人口政策的角度而言，配偶為香港居民的內地婦女即使可與本地婦女一樣，在公營醫院以受大幅資助的收費使用產科服務，也對香港人口影響有限。督導委員會仍然認為，每對夫婦均會因應其家庭的具體情況計劃生育。

16. 關於小組委員會認為現行有關內地婦女的產科服務安排不利家庭團聚的意見，督導委員會察悉，自2009年起，香港居民的內地配偶循單程證制度輪候來港的時間已縮減至約4年。換言之，中港夫婦所生的嬰兒，不論其是否在香港出生，他們因種種原因返回內地居住，並可能待其母親根據單程證制度獲准來港後才與母親一同返港，而現時輪候來港的時間為4年左右。這些兒童依然可於幼年在香港開始接受教育，應該不會在定居香港方面存在無法克服的問題。

內地婦女所生兒童來港定居

17. 小組委員會委員指出，由於育兒的安排，一些香港兒童會在內地生活，委員認為當局應作出安排，以便這些兒童能及早來港，讓他們可自幼在香港定居，從而有助他們融入本地社會和教育制度。由於他們的來港日期視乎其內地母親何時獲發單程證而定，委員促請政府當局向內地有關當局提出縮短簽發單程證的輪候時間。

18. 據政府當局所述，自2009年起，香港居民的內地配偶在單程證制度下的輪候時間已縮短至約4年。雖然香港父親在內地出生的子女須按單程證制度申請來港定居，但他們與母親一同輪候來港的時間亦僅4年左右。這些兒童依然可於幼年在香港開始接受教育。政府當局又強調，當局重視新來港兒童的教育問題。為此類兒童提供的支援包括：推行有助他們融入社會及本地教育制度的計劃；為跨境學童制訂特別措施；實行試驗計劃，讓專供在深圳居住港人子弟入讀的學校參加2008-2010年度的中學學位分配辦法。

19. 小組委員會亦察悉，由不屬香港永久性居民的內地父母在香港所生(並藉出生地成為香港居民)的兒童為數眾多。這些兒童會隨同父母返回內地居住，但無法確定他們會否及何時返回香港。雖然此事不屬於小組委員會的職權範圍，但委員促請政府當局密切留意將會來港定居的此類兒童的數目，以便預早籌劃資源，應付有關兒童及其家庭的服務需要。

子女在港的內地母親來港定居

20. 委員察悉並關注到，許多港人的內地妻子在輪候獲批單程證期間，會以雙程證多次前來香港，與家庭成員團聚和照顧他們。由於這些內地婦女需要回內地續證，令到這些家庭尚在就學的年幼子女在母親返回內地期間無人照顧。若這些內地母親因與屬香港居民的配偶離異或配偶身故而成為單親母親，問題將會更為嚴重。她們不再符合申請單程證資格來港定居，其香港子女亦因為沒有戶籍而不能在內地接受教育。這些內地單親母親會持雙程證留港照顧家庭，並依賴其香港子女的綜合社會保障援助(下稱"綜援")金維生。

21. 為釋除上述關注，委員促請政府當局積極與內地有關當局磋商，探討在單程證制度下為內地單親母親設立來港定居的渠道，並基於值得同情的理由，延長持雙程證來港的內地單親母親的逗留期限，以照顧她們在港的子女。

22. 據政府當局所述，當局已將小組委員會提出的建議轉達內地當局，與內地當局的交流仍在進行中。與此同時，當局亦告知委員，自2009年12月底起，當局已在雙程證制度下實施新的安排，讓附有"探親"簽注通行證的持有人可在一年有效期內多次入境。據政府當局所瞭解，有配偶及年幼子女在港的內地居民可申領上述簽注。至於其他類別的申請人，例如有年幼子女在港或已跟配偶(屬香港居民)離異或配偶已經身故的內地單親母親，他們的申請則會按個別情況予以考慮。部分此類申請已獲得批准。

長者回鄉養老

23. 根據政府統計處於2010年7月公布的最新推算，65歲及以上人口的比例推算將由2009年的13%顯著上升至2039年的28%。人口老化的速度在2019年前較慢(該年的比例為17%)，但在之後的10年將會加快(2029年的比例為25%)，而在推算期的最

後10年放緩。年齡中位數的上升也可反映人口老化的趨勢，預計年齡中位數會由2009年的40.7歲升至2039年的47.6歲。

放寬社會保障計劃下的離港寬限

24. 福利事務委員會一直關注向有需要長者提供經濟援助的事宜。委員曾指出雖然高齡津貼的用意是向長者表達敬意，但對於沒有家庭支援或退休保障，並即使知悉可申請綜援卻基於種種原因而沒有申請的清貧長者，高齡津貼實際上已成為救濟金的一種。委員曾促請政府當局調高高齡津貼每月金額至1,000元，並放寬每年離港寬限至360日，以免高齡津貼受惠人需要回港以繼續收取該項津貼。高齡津貼金額已於2009年1月起調高至1,000元。

25. 行政長官在2008-2009年度施政報告宣布多項措施，包括政府會探討能否進一步放寬高齡津貼計劃的離港寬限至不多於每年240日。

26. 行政長官在2010-2011年度施政報告中宣布將現時領取高齡津貼的離港期限由每年240日大幅放寬至305日的建議，令受惠長者每年只須留港60日，便可領取全年的津貼。在建議安排下，長者有更多彈性在內地居住、旅遊或探親。新安排同樣適用於傷殘津貼。

27. 政府當局在2010年11月8日福利事務委員會會議上，向委員簡介有關的新安排。政府當局強調，減少最短居港期的新安排，將為由於各種原因離港的長者提供更大彈性。高齡津貼申請人在緊接申請日期前須已連續居港最少一年才符合申請資格，因此申請人在本港應有固定居所。據政府當局所述，當局會於2010年12月尋求財務委員會的批准，以期在2011年2月落實新的安排。雖然政府並無備存每年由香港移居內地的長者數字，但政府統計處在2007年進行的調查顯示，約90 000名年滿65歲或以上的香港居民在內地居住或逗留，即是在統計時點之前的6個月內，在內地居住最少一個月。當中，40 000人已是高齡津貼受惠人，18 000人則為綜援受助人，包括3 000名參加了綜援長者廣東及福建省養老計劃的受助人。然而，政府當局未能估計因放寬離港寬限而新提出高齡津貼申請的數目。

28. 部分委員指出，由於退休保障不足，即使長者大都希望在家安老，但部分長者基於內地生活費用較低和家庭理由選擇了回鄉養老。雖然委員對新的安排並無異議，但普遍認為高齡津貼的離港寬限應進一步放寬或最終取消，因為在內地居住的

長者在本港已經沒有地方可以居住60日。這亦解釋了為何約90 000名在內地居住的長者中，差不多半數沒有領取高齡津貼。部分委員亦質疑把最短居港期定於60日的理據。

29. 據政府當局所述，由於高齡津貼是無須供款而且大致上無須經濟審查，經費全部來自政府的一般收入，因此現行政策是高齡津貼受惠人必須視香港為居住地，並符合離港寬限的規定。將最短居港期設於60日，是考慮到政府統計處在編制居港人口數字時採用的"流動居民"定義。政府當局警告，全面撤銷申請高齡津貼前及申請獲批後的一切離港限制，基本上等於讓高齡津貼完全可攜至世界各地。由於現行類似的離港限制政策正面對司法覆核的挑戰，政府當局會待情況明朗化後，才考慮該等限制的未來路向。

設立長者生活津貼

30. 行政長官在2010-2011年度施政報告中亦表示，粵港關係日趨緊密，一些長者或有意到廣東養老。他已要求勞工及福利局局長展開研究，進一步探討這些安排的可行性。

31. 在這方面，福利事務委員會察悉，政府當局注意到社會上有建議為選擇回內地養老的長者提供生活津貼，並會展開可行性研究，詳細探討此建議的利弊，以及當中涉及的法律、財政及技術事宜。有關研究預期需時約一年。部分委員認為，既然社會上已就設立長者生活津貼提出明確要求，他們看不到政府當局有何需要就此事進行研究。在缺乏全民退休保障下，他們促請政府當局在切實可行的情況下，盡快提出落實細則。

在立法會會議席上動議的議案

32. 在立法會會議席上動議的有關議案一覽表載於**附錄II**。

在立法會會議席上提出的質詢

33. 在立法會會議席上提出的有關質詢一覽表載於**附錄III**。

相關文件

34. 立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)所提供的相關文件一覽表載於**附錄IV**。

立法會秘書處
議會事務部2
2010年12月7日

2007年至2009年由內地女性在香港所生的活產嬰兒數目

統計期間	活產嬰兒數目 ⁽¹⁾	其中由內地女性 在香港所生的活產嬰兒數目：			
		其配偶為 香港永久 性居民	其配偶為 非香港永久 性居民 ⁽²⁾	其他 ⁽³⁾	小計
2007	70 875	7 989	18 816	769	27 574
2008	78 822	7 228	25 269	1 068	33 565
2009	82 095	6 213	29 766	1 274	37 253

資料來源：政府統計處

註釋：

- (1) 數字是按事件的發生時間計算某統計期間內在香港出生的活產嬰兒總數(即該統計期間內的活產嬰兒)。
- (2) 數字包括香港非永久性居民(來港少於七年的內地人士包括在這類別)及非香港居民。
- (3) 指為嬰兒作出生登記時沒有就嬰兒父親的居民身分提供資料的內地母親。

在立法會會議席上動議的有關議案一覽表

會議日期	議案
2000年11月8日	楊耀忠議員就"改善老人福利"動議的議案。
2003年10月22日	陳鑑林議員就"長者返回內地定居"動議的議案。
2005年2月23日	譚耀宗議員就"落實長者關注議題"動議的議案。
2006年4月26日	李卓人議員就"全民退休保障"動議的議案。
2007年1月10日	李國麟議員就"非本地孕婦來港產子"動議的議案。
2007年6月27日	馮檢基議員就"長者貧窮"動議的議案。
2008年4月9日	劉秀成議員就"長者房屋政策"動議的議案。
2008年11月5日	李華明議員就"高齡津貼和全民退休保障制度"動議的議案。
2010年6月30日	劉江華議員就"長者住屋政策"動議的議案。

在立法會會議席上提出的有關質詢一覽表

會議日期	質詢
2005年6月8日	郭家麒議員就"內地婦女在公立醫院分娩"提出的質詢。
2006年7月5日	陳鑑林議員就"內地婦女在香港分娩"提出的質詢。
2006年10月25日	李鳳英議員就"內地婦女在港分娩"提出的質詢。
2006年11月15日	李國麟議員就"內地婦女來港分娩"提出的質詢。
2006年12月6日	郭家麒議員就"內地婦女在港分娩對長遠人口政策的影響"提出的質詢。
2006年12月13日	李國麟議員就"內地婦女在港所生嬰兒遭遺棄"提出的質詢。
2006年12月13日	馮檢基議員就"老年人的經濟保障"提出的質詢。
2007年5月9日	劉秀成議員就"濫用綜援制度"提出的質詢。
2007年11月14日	郭家麒議員就"向內地婦女在港所生子女及其家人提供的社會服務"提出的質詢。
2007年12月5日	劉江華議員就"高齡津貼的離港期限規定"提出的質詢。
2008年4月30日	劉江華議員就"協助在內地定居和已返港定居的長者"提出的質詢。
2009年11月11日	石禮謙議員就"內地孕婦來港分娩的情況"提出的質詢。

2009年12月2日	黃國健議員就"放寬領取高齡津貼的限制"提出的質詢。
2010年11月24日	黃國健議員就"高齡津貼受惠人的離港限制"提出的質詢。

相關文件

會議	會議日期	文件
福利事務委員會	2010年10月20日	政府當局文件 立法會CB(2)23/10-11(01)號文件
	2010年11月8日	政府當局文件 立法會CB(2)180/10-11(01)號文件
研究內地與香港 特區家庭事宜小 組委員會	2009年2月19日	政府當局文件 立法會CB(2)870/08-09(01)號文件 有關"跨境家庭"的資料摘要 IN07/08-09 會議紀要 立法會CB(2)1211/08-09號文件
	2009年3月19日	政府當局文件 立法會CB(2)1070/08-09(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)1395/08-09號文件
	2009年6月29日	政府當局文件 立法會CB(2)1979/08-09(01)、 CB(2)2258/08-09(02)及(03)號文件 會議紀要 立法會CB(2)2354/08-09號文件
	2009年7月28日	政府當局文件 立法會CB(2)2258/08-09(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)2535/08-09號文件

會議	會議日期	文件
	2009年12月7日	政府當局文件 立法會CB(2)386/09-10(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)640/09-10號文件
	2010年1月19日	政府當局文件 立法會CB(2)743/09-10(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)1023/09-10號文件
	2010年4月26日	政府當局文件 立法會CB(2)1325/09-10(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)1800/09-10號文件

立法會秘書處
議會事務部2
2010年12月7日