

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)84/15-16(01)號文件

檔 號：CB2/HS/1/14

研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會

立法會秘書處就2015年10月23日會議 擬備的背景資料簡介

內地與香港特區家庭事宜

目的

本文件旨在提供有關內地與香港特區家庭事宜的背景資料，並綜述立法會及各委員會在其會議上就此所作的討論。

背景

第四屆立法會內務委員會轄下的研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會

2. 第四屆立法會的內務委員會在其2009年1月2日會議上委任研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會(下稱"前小組委員會")。前小組委員會的工作集中於相關人口及入境政策、審批單程通行證(下稱"單程證")¹ 申請的程序和輪候時間，以及使用公共服務及設施的權利。前小組委員會於2012年6月完成工作，其建議摘要載於**附錄I**。

¹ 內地居民如欲來港定居與家人團聚，須向其內地戶口所在地的公安機關出入境管理部門申領單程證。單程證制度讓內地居民有秩序地來港與家人團聚。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(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。內地居民如符合以下其中一種情形，可以申請前往香港定居 ——

- (a) 夫妻一方定居香港的；可同時申請偕行未滿18周歲的子女；或
- (b) 18周歲以上但未滿60周歲的人士，其在香港定居的父母均超過60周歲且在香港無子女，需要其前往照顧；或
- (c) 60周歲以上且在內地無子女，需要投靠在香港定居的18周歲以上的子女；或
- (d) 未滿18周歲，需要投靠在香港定居的父母；或
- (e) 持有居權證的香港永久性居民子女。

第五屆立法會內務委員會轄下的研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會

3. 第五屆立法會的內務委員會在其2015年1月16日會議上，原則上同意在內務委員會轄下委任一個小組委員會研究內地與香港特區家庭事宜(下稱"小組委員會")的建議。此項建議是劉慧卿議員和梁耀忠議員於2014年12月16日在立法會秘書處公共申訴辦事處與一個申訴團體會晤後提出的；該申訴團體表示，鑑於前小組委員會在監察政府就相關事宜進行的工作上卓具成效，第五屆立法會應同樣在內務委員會轄下成立小組委員會，繼續跟進有關事宜。

4. 根據獲內務委員會批准的工作計劃，小組委員會的工作將集中於下列各個範疇——

- (a) 適用於家人為香港居民的內地人士的人口政策，特別是出入境安排，以及有關政策對內地與香港特區家庭的影響；
- (b) 讓香港居民在內地的"超齡子女"² 申請單程證來港定居的措施的落實進度，包括分階段接受申請的時間表及處理各階段申請所需的時間；
- (c) 家人為香港居民的內地人士來港的入境及行政安排，特別是適用於育有屬香港居民的未成年子女的內地單親人士，以及香港居民在內地已成年並因在親生父親或母親取得香港身份證時已超過14周歲而不符合資格以"超齡子女"身份申請單程證的子女的有關安排；及
- (d) 為內地新來港人士提供公共服務的情況。

議員的商議工作

對內地與香港特區家庭有影響的人口政策

5. 鑑於跨境婚姻的數目越來越多，加上家庭成員分隔異地會帶來多層面的社會問題，部分議員認為，家庭團聚應屬人口政策

² 據政府當局表示，在2001年11月1日前，香港居民在內地符合規定條件而未滿14周歲的子女，可以向內地當局申請單程證來港定居；惟申請人若在等候內地當局審批期間滿14周歲，將不獲批准。"超齡子女"指：(a)在2001年11月1日前，其親生父親或母親取得香港居民身份證時，其內地子女當時未滿14周歲；及(b)在等候審批期間，因超過14周歲而失去獲審批資格。

所涵蓋的優先範疇。依他們之見，政府當局在制訂人口政策時過分着重吸引人才及優才移居香港。這些議員呼籲檢討人口政策。

6. 據政府當局表示，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，應付這些家庭的服務需要。政府當局明白家庭團聚及社會和諧的重要性，因此為內地新來港人士及有內地新來港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。

簽發單程證

7. 部分議員強調，家庭團聚應屬政府當局人口政策所涵蓋的優先範疇。鑑於單程證制度已實施超過10年，這些議員認為，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，並讓港人所生的內地子女及早來港，以便他們可自幼融入本地的社區及教育制度。

8. 據政府當局表示，1997年5月起，內地當局設立"打分制"，為單程證制度訂下公開和具透明度的審批準則。內地當局按這些標準審定申請人的資格及赴港次序，審批放行的分數線每年更新並通過媒體和在網上公布。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。內地當局亦因應香港特區政府及社會各界提出的意見，不時就單程證制度作出調整及優化。近年的主要調整包括——

- (a) 2001年起，長期分隔配偶分額的剩餘名額，撥予分隔時間較短的配偶及其隨行子女。此外，香港居民在內地領養的子女，亦可提出申請；同時，無依兒童申請的年齡限制，由14歲放寬至18歲；
- (b) 2003年起，分隔配偶隨行子女申請的年齡限制，由14歲放寬至18歲，並取消只准1名子女隨行的限制；及
- (c) 在2009年，"夫妻團聚"類別的放行分數線獲放寬，配偶的等候時間進一步縮短至4年。

9. 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同樣重要，例如防止內地居民藉假結婚來港。

10. 部分議員亦建議在單程證制度下為港人(包括在港出生而父母為內地居民的子女)內地父母設立來港定居的渠道，並容許內地居民在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。政府當局認為，有關建議會對社會多方面帶來極深遠的影響，當局必須詳加審議，包括會否鼓勵更多內地孕婦以各種途徑來港分娩，以及會否對其他合資格單程證申請人的輪候時間造成影響等。

"超齡子女"的單程證申請

11. 據政府當局表示，中央政府於2011年1月決定，港人在內地"超齡子女"，若其親生父親或母親在2011年4月1日仍定居香港，便可自2011年4月1日起，按序申請單程證來港與親生父母團聚。"超齡子女"來港定居的申請、審批及簽發程序，基本上與現時處理一般單程證申請的程序相若。公安機關出入境管理部門按申請人在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，而提交申請不設限期。父親或母親首次取得香港身份證日期在1979年12月31日或以前的申請人，可自2011年4月1日遞交單程證申請。自2015年1月20日起，內地當局接受其生父或生母於1986年12月31日或以前首次取得香港身份證的內地"超齡子女"的新一輪單程證申請。

12. 部分議員雖然歡迎並讚賞政府當局在擬訂新安排方面所作出的努力，但關注申請安排的細則和處理申請所需的时间。他們籲請政府當局向內地當局轉達，在切實可行的範圍內盡量加快處理"超齡子女"的單程證申請，並公布其後各階段申請的具體時間表，讓他們可早日來港與家人團聚，以照顧日漸年老的父母。

13. 據政府當局表示，累積的約8萬個單程證餘額將有助有效回應"超齡子女"的訴求。當局未有正式統計符合申請資格的"超齡子女"的實際數目，但估計應數以萬計。當局在單程證申請程序生效後才評估實際申請數目和處理時間，會較為容易。

14. 議員察悉，部分港人內地成年子女在其生父或生母取得香港身份證時已年滿14周歲，因而不符合資格以"超齡子女"身份申請單程證。部分議員籲請政府當局與內地當局商討在單程證制度下為這些內地子女設立來港定居的渠道的可行性。政府當局表示，香港特區政府和內地當局目前的首要任務是確保順利

落實合資格內地"超齡子女"的單程證申請。然而，政府當局備悉有關建議，並會轉達內地有關當局。

持"往來港澳通行證"(俗稱"雙程證")來港

15. 部分議員對於持附有"探親"簽注的雙程證³來港照顧在港年幼子女的內地母親所面對的困難深表關注。由於雙程證持有人只可在港逗留最多90天，她們必須返回內地並重新申請雙程證來港，以致仍在就學的年幼家庭成員在此期間無人照顧。這些議員認為當局應容許持雙程證來港的內地母親逗留一段較長時間，最好可配合學校學期，以便她們照顧在港的年幼子女。

16. 政府當局強調，在考慮容許雙程證持有人逗留一段較長時間的建議時，必須在利便往來與實施有效的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作出特別安排，利便申請同一類簽注的人士，容許他們委託他人代為申請，而他們亦可選擇以特快專遞郵件的方式領取雙程證。在推行此項利便措施後，申請人無須親身返回戶籍註冊地提交申請。政府當局會根據現行的利便措施再作研究，探討可為真正有困難的人士進一步提供何種利便措施。

17. 部分議員建議，對於香港居民所生的內地成年子女，若他們只想探望在港親屬，而無意申請單程證，可向他們發出一年多次赴港探親簽注。政府當局同意跟進有關建議。

香港特區政府在審批申請方面的角色

18. 部分議員關注到透過假結婚試圖來港定居而被檢控的人數不斷上升，以及單程證、雙程證及赴港簽注申請的處理程序有欠透明。這些議員建議香港特區政府應負責篩選和審批單程證申請。政府當局指出，政府當局和內地當局正採取堅決

³ 內地居民如欲來港探親，可向其內地戶口所在地的公安機關出入境管理部門申領雙程證及探親簽注來港。如同單程證般，雙程證的受理、審批及簽發亦屬內地當局的職權範圍。探親簽注容許申請人探望在香港定居、就學或者就業的親屬(包括配偶、父母或者配偶的父母、子女、兄弟姐妹)。雙程證分以下兩類——

- (a) 3個月多次：持證人可自首次入境日起計90天內在港逗留及多次往返內地；及
- (b) 3個月一次：持證人可在簽注的3個月有效期內入境一次，逗留不超過14天。

內地當局於2009年12月推出一年多次探親簽注，供與香港配偶育有未成年子女的單程證夫妻團聚類申請人申請，在等候單程證簽發期間可來港暫住團聚。有特殊家庭困難的申請人亦可申請一年多次探親簽注。此簽注的持有人在一年有效期內可多次來港，每次逗留不超過90天。

行動打擊貪污。任何人士若藉提交虛假資料而取得單程證、雙程證或赴港簽注進入香港，即屬違反香港和內地的法律，會被遣返內地。

19. 部分議員促請政府當局與內地當局積極磋商成立聯合聯絡工作小組，負責檢討出入境安排，以及處理關於簽發單程證、雙程證及赴港簽注的投訴及上訴事宜。政府當局重申，一如《基本法》所訂，單程證、雙程證及赴港簽注的審批申請及簽發事宜屬於內地有關當局的職權範圍。有鑑於此，香港特區政府會透過現有渠道繼續與內地當局交換意見。如有需要，香港特區政府會就個別個案與內地當局溝通和跟進。至於在現有框架以外成立聯合聯絡工作小組，負責覆核或處理個別個案或申請審批，當局認為該項建議並不可行。

20. 據政府當局表示，入境處會根據求助人提出的要求和個案實際情況，就個別有特殊家庭困難但不符合申請資格的個案(包括一些在港育有未成年子女而丈夫辭世、離婚或有其他特別困難的內地單親母親)向內地出入境管理部門反映和溝通；而內地有關部門方面亦有作出正面回應，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。

為內地新來港人士提供的公共服務

21. 議員曾就為有內地新來港成員的家庭提供的支援服務，向當局索取資料。據政府當局表示，不同的政策局及其轄下部門(包括民政事務局、勞工及福利局、教育局、運輸及房屋局、食物及衛生局及保安局)均有為內地新來港人士提供各類服務。民政事務總署(下稱"民政署")負責統籌為新來港人士提供的服務。該署編製並定期更新《新來港定居人士服務指南》，以告知他們在港生活的重要資訊。此外，民政署已投放資源，供地區組織及本地非政府機構舉辦活動，協助新來港人士融入本地社區。

22. 議員認為，政府當局須理解內地與香港特區家庭的需要，並就此類家庭的支援服務作出審慎規劃。為此，委員籲請政府當局蒐集有關此類家庭人口特徵的統計資料，包括持雙程證來港的家庭成員數目，以及持雙程證來港的內地單親母親數目，並就內地新來港人士進行縱向研究，以便加深瞭解他們的服務需要，並協助他們順利融入社會。

23. 政府當局表示，持雙程證訪港的內地人士屬訪客性質，因此不包括在2011年人口普查所涵蓋按"居住人口"方法計算的居港人口內。不過，鑑於編製與跨境家庭有關的統計數字的需求日增，當局會改善2011年人口普查的設計，讓在普查進行期間

與在港一些其他家人同住的持雙程證人士數目，連同該等持雙程證人士的某些基本人口資料(如與戶主的關係和性別等)的試驗性估算數字，均可從人口普查的數據中取得。

24. 議員亦獲告知，民政署和入境處每季均會編製和公布有關持單程證入境人士的資料。在單程證持有人首次經羅湖口岸進入香港時，入境處會收集他們的人口及社會特徵數據。當內地新來港定居人士申請香港身份證時，民政署會進行統計調查，焦點在於他們的服務需要和現況。合併後的統計報告會分發給有關政府部門和非政府機構作規劃服務之用，並會上載至民政署網站。除其他新來港定居人士外，民政署已開始就持單程證"超齡子女"的服務需要收集資料。

25. 2013年12月17日，終審法院裁定綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃下的居港規定須由7年回復至2004年1月1日前生效的"居港一年的規定"。18歲以下的香港居民可繼續獲豁免於綜援計劃的居港規定。

26. 據政府當局表示，由裁決至2014年6月27日，社會福利署收到5 567宗有關居港未滿7年人士的綜援申請。申請數目已由2013年12月底每個工作天170宗，大幅降至2014年年中每個工作天20至30宗。當局指出，需要更長時間觀察走勢，以比較準確地推算裁決的財政影響。在綜援計劃下，社會福利署署長可在申請人有真正困難時行使酌情權，彈性向不符合居港規定的人士發放綜援。如新來港人士出外工作以維持家人的生活，社會福利署署長通常會行使酌情權，以認同其為達致自力更生所作出的努力。部分議員認為，政府當局應清楚解釋綜援計劃，並發放不同類別的綜援個案統計資料，以減少公眾對綜援受助人的誤解及負面印象。

相關文件

27. 相關文件一覽表載於**附錄II**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2015年10月22日

**在第四屆立法會內務委員會轄下成立的
研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會
提出的建議**

在第四屆立法會內務委員會轄下成立的研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會，曾建議政府當局考慮下列事項——

人口政策

- (a) 全面檢討人口政策，以助中港家庭團聚及內地新來港定居人士順利融入社會；
- (b) 檢討現行歧視中港家庭的政策，特別是在香港住滿7年才有資格享用資助社會福利的原則(該項原則適用於屬香港家庭成員的內地新來港定居人士及雙程證持有人)；

資助產科服務的使用情況

- (c) 檢討港人內地配偶享用資助產科服務的資格準則；
- (d) 就配偶並非港人的非符合資格人士和配偶為港人的非符合資格人士採用兩級制產科服務收費；
- (e) 接受丈夫為港人的內地孕婦預約公立醫院產科服務，不論其丈夫是否永久性居民；

出入境安排

- (f) 成立由香港特區政府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赴港簽注的投訴及上訴事宜；
- (g) 向內地當局轉達，盡量加快處理首兩個階段"超齡子女"的單程證申請，並公布其後各階段申請的具體時間表；
- (h) 與內地當局商討為屬下述情況的港人在內地成年子女設立來港渠道的可行性：他們在其親生父親或母親取得香港身份證時已年滿14周歲，因而不符合資格以"超齡子女"身份申請單程證；
- (i) 在單程證制度下為有屬於香港居民的未成年子女的內地單親母親設立來港定居的渠道；
- (j) 容許持雙程證"探親"簽注來港的內地母親逗留一段較長時間，以便配合學校假期，照顧其在港就學的子女；
- (k) 就特殊家庭困難類別的個案向內地當局作出推薦，建議在處理有屬於香港居民的未成年子女的內地單親母親"一年多次"簽注申請時，作出恩恤考慮；

為內地新來港人士提供的支援服務

(l) 整理有關中港家庭人口特徵的統計資料，並就內地新來港定居人士進行縱向研究，以便加深瞭解他們的服務需要，並協助他們順利融入社會；及

及

跨境學童

(m) 研究跨境學童的人口概況，以期制訂長遠措施，以全面的方式應付這些學童對各項服務日趨殷切的需求，例如跨境交通服務、學額和其他支援服務。

資料來源：在第四屆立法會內務委員會轄下成立的研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會的報告
(立法會CB(2)2457/11-12號文件第20至22頁)

附錄II

內地與香港特區家庭事宜

相關文件

委員會	會議日期	文件
內務委員會	2012年6月29日	研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會報告
立法會	2012年1月18日	會議過程正式紀錄第63至64頁
	2012年12月5日	會議過程正式紀錄第104至105頁
	2013年3月20日	會議過程正式紀錄第16至22頁
	2013年4月24日	會議過程正式紀錄第10至12頁及第69至77頁
	2013年10月9日	會議過程正式紀錄第78至85頁
	2013年10月23日	會議過程正式紀錄第80至82頁
	2014年1月8日	會議過程正式紀錄第59至67頁
保安事務委員會	2014年1月22日	會議過程正式紀錄第34至40頁及第56至58頁
	2014年2月7日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
立法會	2014年2月12日	會議過程正式紀錄第21至22頁
	2014年2月26日	會議過程正式紀錄第72至73頁
扶貧小組委員會	2014年7月7日 (議程第I項)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
立法會	2014年10月29日	會議過程正式紀錄第36至45頁及第231頁
內務委員會	2015年1月16日 (議程第VIII項)	議程 會議紀要
	2015年1月23日 (議程第VIII項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部2
2015年10月22日