

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1161/15-16(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2016年3月31日會議 擬備的最新背景資料簡介

政府當局就內地與香港特區家庭採取的政策及措施

目的

本文件旨在提供有關政府當局就內地與香港特區家庭的出入境安排所採取的政策及措施的背景資料，並綜述議員就此所作的討論。

背景

2. 在2015年11月23日的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")會議上，議員與政府當局討論政府當局所提交的進展報告(立法會CB(2)292/15-16(02)號文件)，內容關乎政府當局推行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所提建議的進展。小組委員會於2015年12月23日舉行另一次會議，以聽取公眾對政府當局就5個有關內地與香港特區家庭的議題(包括單程證制度¹、超齡子女及內地

¹ 內地居民如欲來港定居與家人團聚，須向其內地戶籍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。

單親母親的出入境安排等)所採取的政策及措施的意見。另一次會議已編定於2016年3月31日舉行，以便進一步討論有關議題。

議員的商議工作

單程證制度

3. 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。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。

4. 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。內地當局按這些準則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和其居港親人的年齡。內地當局亦因應香港特區政府(下稱"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。

5. 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。

6. 部分議員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。

7. 部分議員察悉，每日單程證配額未有盡用；他們認為，當局應容許更多類別的內地居民申請單程證，來港與家人團聚。據政府當局表示，放寬審批準則以容許更多類別內地居民申請單程證，應加以全盤考慮，並顧及其對多個關注事項的影響，包括這些新來港人士定居香港後，他們的配偶和子女(均是內地居民)可能會申請單程證，以及如何為這些新來港定居人士提供公共服務。

超齡子女

8. 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"²，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(第一階段)遞交單程證申請。自2016年1月18日起，內地當局接受其生父或生母於1991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(第六階段)。

9. 議員籲請政府當局向內地當局轉達，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。部分議員建議擴大申請人的父親或母親首次取得香港身份證的日期範圍，以便每一輪可處理更多申請。這些議員亦詢問，內地當局會否考慮一次過接納所有餘下的合資格"超齡子女"申請。政府當局表示，政府已屢次向內地當局反映，內地與香港特區家庭渴望早日家庭團聚。為此，政府與內地當局已繼續檢討是否尚有空間加快處理內地"超齡子女"的單程證申請。舉例而言，就第六階段內地"超齡子女"的單程證申請，申請人的生父或生母首次取得香港身份證的日期範圍已擴展至5年(即1986年12月31日或以前至1991年12月31日或以前)；對比上一階段，該日期範圍是3年(即1983年12月31日或以前至1986年12月31日或以前)。

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。

10. 部分議員建議放寬單程證制度下"超齡子女"的年齡上限。政府當局解釋，放寬年齡上限很可能會令計劃添加變數，偏離讓內地居民務實、順利和有序地來港的既定原則。

11. 據政府當局表示，就個別有特殊家庭困難但不符合單程證申請資格的個案，入境事務處(下稱"入境處")會根據求助人提出的要求和個案實際情況，向內地當局反映和溝通。部分議員認為，政府在個案層面提供的協助未能完全有效或足以解決內地與香港特區家庭所面對的出入境問題。

12. 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³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。

13. 政府當局回應議員的詢問時表示，截至2015年10月底，政府已完成審核約51 000宗內地"超齡子女"的單程證申請，當中約47 000名申請人已獲簽發單程證，約41 000人已來港定居。該等"超齡子女"的平均年齡為42歲，與本地人口的平均年齡大致相若。然而，內地當局及政府均沒有在單程證計劃下尚待處理的合資格"超齡子女"申請的估計宗數。

內地單親母親

14. 部分議員對於持附有"探親"簽注的雙程證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。

15. 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

³ 內地居民如欲來港探親，可向其內地戶籍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)。雙程證分為以下兩類——

- (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。

請同一類簽注的人士，容許他們委託他人代為申請，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。政府當局承諾會再作研究，探討可為真正有困難的人士提供利便的其他措施。

16. 關於議員所提出在單程證制度下為內地單親母親設立來港渠道的建議，政府當局強調，有關建議涉及的問題相當複雜，例如可能會鼓勵更多內地孕婦以各種途徑來港分娩，以及引起假結婚的問題。這些問題必須小心商議。

17. 據政府當局表示，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)，入境處會根據求助人提出的要求和個案實際情況，向內地當局反映和溝通。入境處會定期透過不同渠道(包括舉行會議及往來書信)與內地當局積極跟進有關個案，共同商討可為求助人提供何種實際支援。內地當局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。截至2015年12月31日，入境處已接獲145宗涉及內地單親母親的求助個案，其中超過70名求助人(包括4名聲稱已離婚或尚待辦理離婚的求助人)已獲簽發單程證，另有約40名求助人獲簽發一年多次赴港探親簽注。

18. 部分議員關注到一些內地婦女或會因為害怕失去單程證申請資格而寧願忍受丈夫的虐待，並詢問政府會否從預防家庭暴力的角度，考慮向內地單親母親簽發單程證。政府當局表示，家庭暴力受害人應向政府舉報，不論其在本港的居留身份為何。入境處會把所有相關資料向內地當局反映，相信內地當局考慮其單程證申請時，會充分顧及有關情況。

19. 部分議員問及內地當局採用甚麼準則訂定優先次序，以處理該等尋求以恩恤理由批出單程證的個案。政府當局回應時表示，由於有關安排不屬於既定政策架構之內，內地當局會因應個別情況的理據考慮每宗個案。部分議員認為，應設立一套用以審批內地單親母親單程證申請的機制，使處理程序更加透明和有系統。

政府在審批申請方面擔當的角色

20. 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，政府應負責篩選和審批單程證申請。政府當局指出，政府和內地當局正採取堅決行動打擊貪污。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，違者會被遣返內地。

21. 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。有鑒於此，政府會透過現有渠道繼續與內地當局交換意見。如有需要，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。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**，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
2016年3月23日

政府當局就內地與香港特區家庭採取的政策及措施

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10月9日	會議過程正式紀錄第78至85頁
	2014年1月22日	會議過程正式紀錄第34至40頁
保安事務委員會	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
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
研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會	2015年11月23日 (議程第III項)	議程 會議紀要
	2015年12月23日 (議程第I項)	議程 會議紀要