

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1865/15-16號文件

檔 號：CB2/HS/1/14

2016年7月8日內務委員會會議文件

研究內地與香港特區家庭事宜 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報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")的商議工作。

背景

2. 小組委員會在2015年1月由內務委員會委任，負責研究有關內地與香港特區家庭的事宜，包括入境安排、跨境學童、資助產科服務的使用、人口政策，以及為新來港人士提供的支援及社會福利服務。小組委員會的職權範圍及委員名單分別載於**附錄I及II**。

3. 小組委員會由葉國謙議員擔任主席，自2015年10月以來先後舉行6次會議，與政府當局會面及聽取團體的意見。曾向小組委員會表達意見的團體／個別人士名單載於**附錄III**。

小組委員會的商議工作

入境安排

單程證制度

4. 據政府當局表示，內地居民如欲來港定居，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¹。單程證制度讓內地居民有秩序地來港與家人團聚。

5. 委員詢問，單程證申請是否有可能由香港特區政府(下稱"政府")審批。政府當局回應時表示，單程證審批制度的制訂，已顧及《基本法》第二十二條第四款及全國人民代表大會常務委員會1999年的解釋；據此，審批單程證屬內地當局的職權範圍。

內地"超齡子女"的單程證申請

6. 委員察悉，港人在內地的"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，基本上與現時處理單程證申請的程序相若。內地"超齡子女"來港定居的申請，按申請人的親生父親或母親首次取得香

¹ 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) 持有居留權證明書(下稱"居權證")的香港永久性居民子女。

目前的單程證配額為每天150個，其中60個分配予持有居權證的人士，其餘供來港與家人團聚的其他內地居民申請。

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日或之前，其親生父親或母親首次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。

港身份證的時間先後順序分階段受理。合資格內地"超齡子女"可按其定居計劃提出申請，提交申請方面並無設定截止日期。該計劃的第六階段於2016年1月展開，接受其親生父親或母親於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"的單程證申請。

7. 委員籲請政府當局加快處理合資格"超齡子女"的單程證申請，讓這些成年子女可盡早來港與家人團聚。為此，委員建議在下一輪申請中接受餘下所有合資格的"超齡子女"的單程證申請，或擴大申請人的親生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。

8. 據政府當局表示，政府和內地當局均沒有關於該制度下尚待處理的合資格內地"超齡子女"人數的資料。鑒於未能確定合資格的"超齡子女"數目以及這些合資格申請人提交申請的時間，內地當局在擬訂各階段的安排時一直採取審慎的態度。然而，政府與內地當局亦已繼續檢討是否尚有空間可加快處理申請。政府當局表示，視乎在現階段(即第六階段)所接獲申請宗數的趨勢，當局並不排除建議在下一階段接受餘下所有合資格內地"超齡子女"的申請。

9. 委員認為應充分利用每天150個的單程證配額，以促成家庭團聚。鑑於多年來已累積一定數量的單程證餘額，部分委員詢問可否放寬現行單程證制度下"超齡子女"的年齡上限。這些委員建議，應為現時不符合訂明年齡限制³以致不合乎資格以"超齡子女"身份申請單程證的內地成年子女，設立來港的渠道。根據該建議，有關當局應按申請人的情況(例如需要在香港照顧日漸年老的父母)簽發單程證。社會福利署(下稱"社署")或其他社會服務機構就申請人在香港的家庭情況所作的報告可用以支持有關申請。

10. 政府當局解釋，放寬單程證制度下"超齡子女"的年齡上限，很可能會令單程證制度增添變數，偏離讓內地居民務實、暢順和有序地來港的既定原則。當局須仔細地就有關設立渠道讓現時不符合資格申請單程證的內地成年子女來港的建議作出全盤的考慮，並顧及該建議對多個值得關注的問題的影響。該等影響包括這些新來港人士(在該建議下獲簽發單程證的人士)定居香港後，其配偶和子女(均為內地居民)可能會提出的單程證

³ 該訂明限制是在2001年11月1日或之前，其親生父親或母親首次取得香港身份證時，其內地子女當時未滿14周歲。

申請數目，以及為這些新來港人士提供的公共服務。政府當局進一步表示，當局一直有因應每宗個案的情況，為該等有家庭困難並就其單程證申請向政府求助的人士提供協助。

內地單親母親

11. 委員察悉並關注部分內地單親母親在照顧其在港未成年子女時所面對的困難。部分委員認為，內地母親在港所生子女是香港公民，他們應有權如其他本地兒童般，獲得同樣的家庭關懷和社會支援。育兒而不給予適當的家庭關懷，可能會引起許多社會問題，令社會付出代價。因此，政府當局應便利這些內地母親來港定居，為其子女提供適當的照顧。

12. 政府當局表示，就有家庭困難但不符合資格申請單程證的個別個案(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)，入境事務處(下稱"入境處")會根據求助人提出的要求及其個案的實際情況，以個案形式向內地當局反映和溝通。入境處會尋求內地當局體恤求助人的情況，並酌情處理其單程證申請。入境處會定時透過不同的渠道，包括會議及書信往來，積極與內地當局跟進個案，以及商討如何向求助人提供可行的協助。

13. 部分委員觀察到，已分居的內地單親母親的個案獲酌情批准的機會遠少於丈夫辭世的內地單親母親的個案。政府當局解釋，政府當局處理內地單親母親的單程證申請時所遇到的主要障礙之一，是難以核實內地單親母親與其港人前夫的婚姻關係。截至2015年12月31日，入境處共接獲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)已基於其獨特的情況而獲內地當局酌情簽發單程證。另有約40名求助人獲簽發一年多次赴港探親簽注。

14. 李卓人議員建議容許內地單親母親根據單程證制度申請來港與其屬香港居民的未成年子女團聚。部分委員(包括主席)察悉，在一些個案中，香港法院作出命令，把屬香港居民的子女的管養權判給其內地單親母親。他們建議，此類法庭命令應被視作內地單親母親的單程證申請已符合審批的資格條件，因為由沒有居港權的母親承擔照顧其屬香港居民子女的職責並不合理。然而，另一些委員(包括李卓人議員)則對該建議資格條件有所保留。

15. 政府當局認為，如容許內地單親母親根據單程證制度申請來港，或會鼓勵更多內地孕婦透過各種途徑來港分娩，以及引起假結婚的問題，故必須從政策觀點小心研究。由於內地單親母親的個案數目有限，按個別個案的情況作出考慮可處理部分這些問題。內地單親母親如有真正需要照顧她們在港的子女，一般可以恩恤理由獲格外簽發單程證或一年多次赴港探親簽注。

16. 至於以恩恤理由向內地單親母親簽發單程證的準則，政府當局表示，由於這種簽發單程證的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。部分委員認為，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。

17. 部分委員關注到，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，他們詢問政府當局會否考慮向內地單親母親簽發單程證，以防發生家庭暴力。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。

單程證持有人返回內地的機制

18. 委員詢問有關容許已在香港定居的單程證持有人返回內地的機制的推行情況。政府當局回應時表示，已在香港定居的單程證持有人要求返回內地的個案，現時由內地當局按個別個案的情況作出處理。當局認為，尚未取得永久性居民身份的新來港人士若發現難以適應香港的生活而返回內地，是務實的做法，政府當局會繼續與內地當局討論擬議機制。

跨境學童

19. 政府當局表示，在2015-2016學年，約有28 100名跨境學童於本港的幼稚園、小學及中學就讀，當中約九成於北區、元朗及屯門等地區的學校就讀。委員關注到，學童每天往返深圳住所及香港學校所需的交通時間甚長。委員促請教育局加強工作，以利便該等港籍學童在深圳就學。委員認為，政府當局亦應確保可提供足夠學額，以配合跨境學童的需要。部分委員(包括何秀蘭議員)認為，教育局應在深圳附近的學校網內提供足夠學額，以盡量減少跨境學童的交通時間。另一些委員(包括主席)認為，由於每間學校的學額有限，此做法未必可行。

20. 據政府當局表示，教育局自2008年起與深圳市教育局合作，推出"港人子弟班計劃"⁴，鼓勵更多居於內地的港籍兒童在深圳完成小學教育。在2015-2016學年，有11所民辦學校⁵為約3 100名居於深圳的港籍學童提供香港課程。就讀於該等學校並符合資格的小六學童，可參加香港的"中學學位分配辦法"。部分委員關注到，該等民辦學校收取的學費高昂，有內地家長指稱每年的學費介乎7萬元至8萬元人民幣。政府當局澄清，深圳民辦學校在2015-2016學年收取的學費介乎每年7,000元至3萬元人民幣不等(不包括入住宿舍等其他服務的費用)。政府當局並無發現有民辦學校收取委員所述的學費水平。

21. 部分委員建議資助在內地就學的港籍學童。政府當局回應時表示，資助在香港以外地方就學的港籍學童，會對政策造成廣泛影響。當局認為，跨境學童的問題屬短暫性質，在2018-2019學年後將會得到紓緩。當局認為現行安排(包括為跨境學童提供便利措施及安排民辦學校)可有效處理問題。

22. 部分委員建議在深圳開辦政府資助學校，供港籍學童入讀。政府當局表示，有關建議涉及複雜的問題，例如訂立規管機制及釐定資助水平等。此外，在跨境學童的短暫問題獲得解決後，該等學校便會面對可否持續營辦的問題。

23. 委員察悉現時缺乏機制(於上文第18段提及)讓已於香港定居的單程證持有人返回內地，他們與主席同樣關注，缺乏機制讓單程證持有人放棄香港永久性居民身份，會窒礙具有這種身份的內地與香港特區家庭子女返回內地接受教育，因為內地禁止人民擁有"雙重居民"身份的限制會令他們無法在內地取得戶籍，以致無法接受資助教育。委員要求政府當局處理有關缺乏放棄香港永久性居民身份機制的問題。

24. 委員察悉，《居住證暫行條例》(下稱"該條例")已於2016年1月1日施行。根據該條例，居住證持有人可在居住地享有基本公共服務，包括內地當局提供的義務教育。委員曾要求政府當局與內地當局討論是否可以把該條例的適用範圍擴展至香港人。委員希望若該條例適用於香港人，可在某程度上解決跨境學童問題，以及單程證持有人返回中國內地所涉及的複雜情況。

⁴ 該計劃在2013年改名為"港籍學生班計劃"。

⁵ 非政府學校。

使用資助產科服務

25. 據政府當局表示，香港的醫療系統基本上為香港居民而設。非本港居民(即非符合資格人士)，包括香港居民的內地配偶，可在繳付適用於非符合資格人士的費用後，當服務有餘額時使用非緊急公營醫療服務。在服務沒有餘額的情況下，醫院管理局(下稱"醫管局")由2013起實施"零分娩配額"政策，自此預留所有公立醫院的產科病床給本地孕婦，再沒有接受非本地孕婦預約分娩服務。政府當局明白部分配偶為香港居民的內地孕婦希望在港分娩，因此已與私營醫院訂立特別安排，讓配偶為香港居民並有意在港分娩的內地孕婦，可在出示指明的證明文件⁶後在本地私營醫院預約分娩服務。

提高生育率的人口政策

26. 根據人口政策督導委員會(下稱"督導委員會")於2015年公布的人口政策報告，為解決低生育率的問題，政府當局採取了多項措施提高生育率。部分委員認為，現時對配偶為香港居民的內地婦女使用資助產科服務所施加的限制(於上文第25段提及)不利於提高生育率。就此，秘書處已按照小組委員會的指示，要求擔任督導委員會主席的政務司司長澄清，人口政策和提高生育率的相關措施是否涵蓋內地與香港特區家庭。

27. 部分委員認為，有關配偶為香港居民的內地婦女使用資助產科服務的現行政策對內地與香港特區家庭並不公平。他們認為，丈夫為香港居民的內地婦女應有權使用資助產科服務，因為她們是香港家庭的成員，而以服務沒有餘額作為剝奪她們這項權利的理由並不充分。若不向她們提供資助產科服務，一些經濟狀況較差的家庭或無法應付在本港分娩的醫療費用，以致可能需要推遲生育計劃。

⁶ 這些證明文件包括：

- (a) 香港結婚證明書或經內地公證處公證的結婚證明書；
- (b) 港人丈夫的香港永久性居民身份證正本或港人丈夫的香港居民身份證和單程證；
- (c) 夫婦二人分別就婚姻及親子關係所作的宣誓書；及
- (d) 夫婦二人簽署的同意書，授權有關當局向香港及內地有關部門及機構查核他們的結婚證明書、兩人的身份證明文件及其他文件。

28. 據政府當局表示，享用公營醫療服務的資格取決於直接接受服務病人的身份(即視乎病人本身是否符合資格人士)，而非取決於病人家屬的身份。

29. 部分委員認為，適用於非符合資格人士的39,000元產科套餐服務收費明顯高於提供有關服務的成本。他們質疑為何產科服務的收費並非按非符合資格人士就其他醫療服務所適用的每日收費計算。政府當局解釋，醫管局的私家服務收費是根據向私家病人提供服務的成本而釐定。當局以這個收費為基礎，釐定非符合資格人士的產科套餐服務收費。此外，當局亦參考了私營醫院的收費，以免非符合資格人士會受較低收費吸引而選擇使用公立醫院服務。這些委員認為，當局應檢討非符合資格人士使用產科服務的收費標準。

30. 鑒於醫管局轄下醫院在2011年處理45 000多宗分娩個案，而2016年的分娩個案預計只有約39 000宗，部分委員質疑為何醫管局無法應付某個數目(例如數千宗)涉及配偶為香港居民的內地婦女的分娩個案。政府當局表示，醫管局轄下醫院的產科醫生流失率高，以致出現人手短缺問題。為應付服務需求，部分婦科醫生已被重新調配提供產科服務，因而令婦科病人的輪候時間延長。在2015-2016年度，婦科專科門診例行個案第90個百分值的輪候時間達到一至兩年。政府當局亦表示，2015年醫管局初生嬰兒深切治療部病床的住用率高達106%，預計該比率在2016年亦會達到105%，兩年的比率均遠高於醫管局兒科中央統籌委員會所倡議的適當使用率(即80%)。公立醫院目前仍然沒有餘額為非本地婦女提供產科服務。

31. 部分委員認為，丈夫為香港居民的內地孕婦若能在香港分娩，其丈夫將可陪伴她們及提供較佳的照顧，因此政府當局應考慮容許這些內地孕婦在本港的公立醫院分娩。姚思榮議員建議，若無法在短期內解決服務餘額不足的問題，政府當局應考慮向配偶為香港居民的內地孕婦提供某種形式的資助／津貼，讓她們可在香港的私營醫院分娩。

為新來港人士提供的支援服務

32. 委員察悉，社署資助香港國際社會服務社(下稱"服務社")提供跨境及國際個案工作服務，以協助個人及家庭處理及解決因地域分隔而出現的問題。服務社在羅湖管制站及入境處轄下的人事登記辦事處設立服務櫃位，向新來港人士提供香港的社會服務資訊，並會在有需要時把他們轉介予合適的服務單位，

以助及早識別和預防家庭問題。此外，社署已將其熱線與服務社營辦的"抵港一線通"聯繫，新來港人士及其家庭成員的來電可轉駁至"抵港一線通"。

33. 部分委員詢問"抵港一線通"的使用率。政府當局回應時表示，服務社的"抵港一線通"在2015年首兩季及最後兩季分別接獲1 134個及2 184個直接來電。此外，社署於2015年把500多個來電轉介予"抵港一線通"。這些委員認為，來電數目或未能準確反映服務的使用情況，因為同一人或會就相同事宜多次致電。委員要求政府當局探討優化有關統計數字的可行性，以及採用更具代表性的指標，例如曾致電"抵港一線通"的人數。政府當局表示，要記錄熱線曾服務的來電者人數有實際困難。

34. 委員亦關注到，當局有否為成年新來港人士提供適應課程及合適的培訓機會，讓他們早日融入社會。他們認為內地新來港人士是勞動人口來源，當局應更加着重釋放他們的潛在勞動力。據政府當局表示，教育局會為6至15歲的新來港兒童提供學位安排服務，讓他們入讀本港的公立學校。至於超過15歲的新來港人士，教育局會按有關人士的意願及能力，提供公立學校或職業訓練機構的資料。

35. 至於就業方面，政府當局表示，勞工處透過13所就業中心、3所行業性招聘中心及"互動就業服務"網站，為求職人士(包括新來港人士)提供就業服務。當局亦曾舉辦專為新來港人士而設的就業講座、專題招聘會，以及在"互動就業服務"網站設立兩個專題網頁(其中一個以新來港人士為對象，另一個則關乎兼職空缺)，為新來港人士提供求職資訊，以及改善他們的求職技巧。此外，勞工處亦設有各項就業支援計劃，協助有就業困難的求職人士提升就業能力，例子包括"中年就業計劃"及"工作試驗計劃"。

建議

36. 小組委員會促請政府當局考慮委員就小組委員會提出的所有相關事宜表達的意見及關注。小組委員會亦建議政府當局應：

- (a) 向內地當局建議在下一階段接受餘下所有合資格的內地"超齡子女"的申請；

- (b) 向內地當局建議容許以下人士根據單程證制度申請來港定居：
 - (i) 現時不符合訂明年齡限制，以致不合乎資格以"超齡子女"身份申請單程證的內地成年子女；及
 - (ii) 擬來港與其屬香港居民的未成年子女團聚的內地單親母親；
- (c) 為跨境學童提供足夠的香港學額；
- (d) 處理香港永久性居民在內地的戶籍問題(包括缺乏放棄香港永久性居民身份的機制)，這問題會窒礙具有該身份的內地與香港特區家庭子女返回內地接受資助教育；
- (e) 與內地當局商討是否可以把《居住證暫行條例》的適用範圍擴展至涵蓋香港人，以解決跨境學童問題，以及單程證持有人返回中國內地所涉及的複雜情況；
- (f) 澄清人口政策和提高生育率的相關措施是否涵蓋內地與香港特區家庭；及
- (g) 考慮容許配偶為香港居民的內地孕婦在本港的公立醫院分娩。

徵詢意見

37. 謹請議員察悉小組委員會的工作。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年7月7日

研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會

職權範圍

研究和內地與香港特區家庭有關的事宜，並在有需要時提出建議。

研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會

委員名單

主席	葉國謙議員, GBS, JP
委員	李卓人議員 梁耀忠議員 劉慧卿議員, JP 王國興議員, BBS, MH 何秀蘭議員, JP 林大輝議員, SBS, JP 張國柱議員 梁國雄議員 何俊賢議員, BBS 易志明議員, JP 姚思榮議員, BBS 陳家洛議員 梁志祥議員, BBS, MH, JP 麥美娟議員, BBS, JP 張華峰議員, SBS, JP 葛珮帆議員, JP 鄧家彪議員, JP (自 2015 年 11 月 23 日起) 鍾樹根議員, BBS, MH, JP
	(總數：19名委員)

秘書 徐偉誠先生

法律顧問 戴敬慈小姐

日期 2015年11月23日

研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會

曾向小組委員會作出口頭陳述的團體／個別人土

1. 基督教勵行會
2. 中港分離單親家庭關注會
3. 香港天主教正義和平委員會
4. 工黨
5. 中港單親媽媽關注組
6. 新福事工協會
7. 同根社
8. 新民黨
9. 香港社區組織協會
10. 關注中港家庭權利聯席
11. 獅子山學會
12. 荃新姊妹網
13. 青年民建聯
14. 居留權大學
15. 居留權委員會
16. 爭取子女居港權家長協會
17. 陳少枝女士
18. 黃碧瑜女士
19. 新移民互助會
20. 準移民關注組
21. 蔡錐女士

只向小組委員會提交意見書的團體

1. 中港家庭權益會
2. 香港大媽舞推廣協會