

立法會參考資料摘要

越南難民和船民：未來路向

引言

在二零零零年二月二十二日的會議上，行政會議**建議**、行政長官**指令**採取下列策略，處理有關越南難民和越南船民的餘下問題：

(a) 越南難民

擴大本地收容計劃，容許所有越南難民申請在香港定居。

(b) 越南船民

(i) 容許“非越南籍人士”及他們的家屬根據本地收容計劃申請在香港定居；

(ii) 對於其他越南船民，繼續採取現時做法，一俟阻礙他們遣返越南的因素消除，即恢復遣送程序。

(c) 望后石越南難民中心(望后石中心)

盡快關閉望后石中心。

(d) 越南非法入境者和補給港政策

取消補給港政策。

(e) 聯合國難民事務高級專員署(專員署)的“債項”

繼續催促專員署還款，並呼籲國際社會捐助。

背景和論據

一般背景

2. 在一九九八年一月六日的會議上，行政會議**建議**、行政長官**指令**採取多項措施，包括：

- (a) 取消對抵港越南人適用的“第一收容港政策”，並相應修訂《入境條例》；
- (b) 繼續設法安排越南難民移居第三國家，並把越南船民遣返越南。

3. 整套措施自一九九八年一月九日推行，自此下列幾方面都有重大的發展：

- (a) 我們與越南政府就越南非法入境者訂定了核實身分和遣返的常設機制。目前，越南政府官員定期應邀到本港接見新近非法入境的越南人並核實他們的身分。對於第二次或多次偷渡來港者，以通信形式核實身分已足夠。這個機制一直運作順利，被捕的越南非法入境者平均很快(約兩個月)便會遣返越南；
- (b) 雖然第一收容港政策並不是近年越南人偷渡來港的原因，但在政策取消後，截獲的越南非法入境者人數有所減少，由一九九七年平均每月 143 人減至一九九八年及一九九九年的平均每月 75 人及 79 人；
- (c) 由於上述(a)、(b)兩點，本港最後一個越南人羈留中心，即萬宜羈留中心，已在一九九八年五月關閉；
- (d) 專員署照顧滯港越南難民的經費，至二零零零年一月已告用罄。面對世界各地嚴重的難民問題，專員署進一步縮減了派駐本港的人手，現時只剩下一名專業人員在港，而該人員亦將於數個月後調離本港。之後，專員署香港辦事處只剩下本地僱員，並由專員署北京地區辦事處管轄。

4. 除了以上數項，時至今日，要安排 973 名滯港越南難民移居海外並遣返全部 567 名滯港越南船民實際上已變得沒有可能。政府小心研究過不同辦法解決餘下來的問題。有關詳情見下文。

越南難民¹

(A) 移居海外

5. 截至二零零零年二月一日，本港共有越南難民 973 名。這批滯港難民移居海外的機會微乎其微。他們大部分在海外沒有親屬，又或本身有刑事紀錄及／或染有毒癮，儘管專員署一再把他們的個案提交主要收容國考慮，但全部都不獲接納。一九九八年及一九九九年移居海外的越南難民分別有 231 名及 71 名，本年至今則只有一名。

6. 政府一直把握每個機會游說收容國接收滯港越南難民。鑑於英國在此事上有特殊責任，我們已特別促請該國政府收容更多滯港難民。作為回應，英國由一九九七年七月起放寬家庭團聚規定，並接收了 129 名越南難民，數目是所有收容國之冠。雖然如此，安排難民移居海外這個漫長過程，顯然已到盡頭。根據專員署的資料，現時只有 16 宗(涉及 37 名越南難民)的個案仍在作最後嘗試。不過，當事人由於紀錄不良，獲外國收容的機會相當渺茫。一九九九年十月，專員署在日內瓦召開執行委員會會議，我們在會上直接向國際社會作出呼籲，但並未得到任何回應。因此，餘下的所有越南難民皆可視為無法解決的個案。目前在港的越南難民，成年的差不多所有都已滯留十年以上，其餘的便是自出生以來一直留在香港的兒童。

(B) 由內地收容

7. 中國是《1951 年聯合國有關難民地位公約》(《難民地位公約》)的簽署國，所以是難民收容國之一。理論上，滯港越南難民可由內地收容。然而，內地已從越南收容了逾 28 萬名難民，負擔很重，而內地有關部門亦曾表示無能力收容在港越南難民。無論如何，把越南難民遣送內地也很可能會遭到激烈反抗，甚至令特區政府捲入長期訴訟之中。

註¹：“越南難民”指：

- (a) 在一九八八年六月十六日前抵港，無須經過甄別即享有難民身分的越南人；
- (b) 在此日期或以後抵港，經甄別為難民或由專員署判定其難民身分的越南人。

(C) 自願返回越南

8. 越南政府一向的原則是拒絕讓越南難民回國。該國只曾基於人道立場接收過幾名滯港的無助越南難民(他們主要患有精神病)。內地收容的逾 28 萬名越南難民當中，雖曾有人表示自願回國，而專員署亦已承諾給予經濟援助，但越南政府依然不為所動，可見越南政府肯為香港改變立場的機會甚微。再者，儘管專員署曾積極進行輔導和宣傳，但除少數處境無助的個案外，其他在港的越南難民無一選擇自願返國。因此，我們相信即使在這方面再努力也不會有實質結果。

(D) 取消難民身分

9. 根據《難民地位公約》，如果某人因某些情況獲承認為難民，而有關情況其後不復存在，其難民身分便可予取消，而該人亦不得再拒絕返回原籍國家。越南在近 20 年來有明顯改變，但基本的社會和經濟制度大體上仍一如以往。在這情況下，試圖把在港越南難民的難民身分取消，可能會招致難民強烈反抗，也會遭受國際社會大肆抨擊。專員署已表明不支持這個做法，本港法例也沒有就取消難民身分的事宜制定條文。即使取消了這些越南人的難民身分，越南政府同意接收他們的機會亦很微。

(E) 融入本地社會

10. 沒有國家收容的越南難民最後只會無限期留在本港。這些難民當中，部分來港已超過 20 年。有見及此，我們一直鼓勵他們過正常獨立的生活、自力更生。望后石中心所提供的服務已逐步縮減。另外，從一九九八年九月起，約 130 名越南難民的子女亦已獲准入讀本地學校。

11. 不少越南難民其實已融入本地社會，有工作維持生計，很多還遷出了望后石中心自覓居所。不過，自一九八六年起實施的一項本地收容計劃²並不奏效：13 年來，250 個名額只用了 196 個。

註²：一九八六年二月六日，當時的總督會同行政局通過本地收容計劃。凡符合下列準則的越南難民，均有資格申請在香港定居：

- (a) 自一九八二年七月起已身在香港；
- (b) 華裔；
- (c) 經濟獨立；

12. 難民身分令在港越南難民無所歸依。部分難民仍然奢望移居海外，部分則已放棄。至於努力過正常生活的難民，亦因身分關係，以及不能如普通香港公民一樣使用各種服務和設施，而經常遇到困難，例如不易找到工作。絕望、失意和幻想，往往產生挫敗感，甚至引發罪案和暴力事件，持續對本港社會構成威脅和負擔。這種情況持續越久，問題便越難解決，代價亦會越大。

13. 政府認為，長遠地解決本港的越南難民問題，唯一方法是讓他們完全融入本地社會。本地收容計劃的範圍應予擴大以容許所有在港越南難民申請在港定居。成功的申請者會獲准在港居留，並獲發香港身分證(並非香港永久性居民身分證)，並可申領簽證身分書作為旅行證件。

14. 這個方案成功與否，取決於越南難民是否願意在香港定居。政府不會強迫他們接受這個安排，但卻會明確指出，放棄申請者將沒有資格享受公共房屋和社會保障等福利。我們應該讓他們知道，專員署不會再照顧他們，而望后石中心亦將關閉(見下文第 24 段)。我們會訂定申請期限，以免被誤會這項計劃會無休止地實施下去。此舉亦可避免越南人被誤導而大舉偷渡來港。

越南船民³

15. 自一九九八年一月至今，我們已把 121 名越南船民遣回越南。他們多數是刑滿出獄的船民。餘下的船民個案有 567 宗，可分為兩大類：一類是越南曾經拒絕接收的“非越南籍人士”，另一類是基於各種原因不能遣返越南的越南籍人士(即“問題個案”)。越南船民遣返工作受阻的各種原因詳見附件 A。

(d) 不符合其他收容國的收容準則。
計劃每月名額為 20 個，總名額為 250 個。

註³：“越南船民”指在一九八八年六月十六日至一九九五年六月十六日(綜合行動計劃結束當日)來港尋求庇護但被甄別為非難民的越南人。在一九九五年六月十六日以後至一九九八年一月九日之前抵港的，有權接受甄別為難民或船民。不行使這項權利或在一月九日或之後抵港的，均視為非法入境者。

(A) 非越南籍人士

16. 越南船民中有 327 名(大部分屬華裔)遭越南政府以“非越南籍人士”的理由拒絕接收。我們曾敦促越南政府重新考慮非越南籍人士的個案，但越南方面表示他們認為無須接見這類人士。除非我們有新的資料證明這類人士的越南國籍，否則他們不會再作考慮。經過多番努力，我們找到證據證明個別船民有家人在越南，並要求越方重新考慮 62 人的個案，但只有 18 人獲准回國。

17. 我們已嘗試過所有途徑處理非越南籍人士的個案。專員署亦曾接觸其他國家，希望他們把非越南籍人士視為“無國籍”人士，收容其中一部分，但遭到拒絕。這 327 名非越南籍人士其實可以說是“無國籍”。他們及其家人(約 108 人)多數已滯港十年以上，沒有機會獲得其他國家收容，處境與越南難民相似。雖然他們當中有部分人能融入社會，自食其力，但大部分仍過着沒有盼望的生活。他們當中約有八成住在望后石中心。

18. 政府認為，以這 327 名非越南籍人士和他們的 108 名家屬而言，讓他們完全融入本港社會是唯一的永久解決辦法。他們實際上可以被視為無國籍人士。根據《1954 年聯合國有關無國籍人士地位公約》(同時適用於中國內地及香港)，我們有責任盡力協助無國籍人士歸化入籍。本地收容計劃的範圍應予擴大，以便收容非越南籍人士及他們的家屬。為了兼顧越南難民和船民的情況，本地收容計劃的資格準則會有所修訂，詳情見附件 B。越南難民及合資格越南船民的概況見附件 C。

(B) “問題個案”

19. 除了非越南籍人士的 108 名家屬外，還有 132 名已獲越南政府核實身分的越南船民。他們因為各種原因，例如生病、入獄和逃離羈押而暫時未能遣返越南。我們已說服越南政府不要訂下遣返限期，以便在阻礙遣返工作的因素消除後，即時遣返這些船民。

望后石中心

20. 望后石中心屬開放中心，自一九九八年起由專員署委託香港明愛管理。專員署過往一直獨力承擔中心的所有經費，並通過非政府機構向越南難民和船民提供各類服務，及至一九九六年，政府開始有限度分擔部分服務的經費。一九九八年，專員署因財政出現困難而大幅削減中心的開支預算。同年，由於中心內約有略多於半數的居民並不是難民，政府開始按同樣比例承擔中心的經費(每年約 1,350 萬元)。到

了一九九九年，專員署的財政狀況更形窘迫，可供運用的經費僅足以向無助的越南難民(例如被遺棄的兒童、長期病患者和殘疾人士)提供生活津貼，所有其他計劃均須結束。專員署實際上已不再參與中心的運作。專員署還表示過了二零零零年一月便再無經費可供使用。此外，明愛也促請政府早日解決越南難民/船民的問題，因為他們並不願意在一九九九/二零零零年以後繼續管理中心。

21. 目前，望后石中心住有約 580 名越南難民、430 名越南船民和 60 名內地來港越南人，他們全部均可外出工作，並可隨時遷離中心自覓居所。未經批准的人士，嚴禁進入中心。中心居民無須繳付租金。

22. 望后石中心的存在，導致問題叢生，對我們鼓勵越南難民和船民過正常生活、自力更生的工作造成障礙。雖然中心是罪惡、暴力和毒品問題的溫牀，但那些實際上已經遷出的人仍把中心用作後備居所。在警方的支援下，明愛一直設法克服種種管理問題，但礙於中心的內在環境，有關工作始終成效不大。如果容許情況繼續下去，不幸的事件勢必發生，一九九九年六月的暴力事件就是一個例子。

23. 望后石中心於一九八二年建成，原為臨時房屋，建築結構的預定使用期即將屆滿。結構與消防安全都是備受關注的問題，而保養費用也十分高昂。

24. 為去除望后石中心種種潛伏的危險和減輕龐大負擔，並為了配合我們推動難民／船民融入本地社會的目標，中心必須盡快、例如在向居民作出公布後三個月內關閉。對於我們賦予越南難民和船民居身身分的建議，關閉中心應是不可或缺的部分。參加本地收容計劃的人必須遷離中心，自覓居所。與香港普通市民一樣，他們如符合一般申請資格，在適當的時候可申請租住公屋和申領綜合社會保障援助(綜援)。不合資格參加本地收容計劃的人，或選擇保留越南難民／船民身分的人，亦須遷出中心，自食其力，因為專員署不會再承擔中心的運作經費。我們會委託明愛積極向有需要的人提供輔導並協助他們尋覓居所。

越南非法入境者和補給港政策

25. 根據補給港政策，當局會協助乘船尋求庇護的越南人自願離開香港。政府在取消第一收容港政策時，決定暫不取消補給港政策，原因是擔心會有更多越南非法入境者被羈留在各中心內。現在既然已就越南非法入境者設立核實身分和遣返的常設機制，有關政策應予取消。有證據顯示，越南非法入境者濫用這項政策。他們往往在被截獲

後聲稱無意進入香港而要求獲准離開前往另一目的地(如日本),但在船隻獲補給後不久即被發現再次潛回香港。

內地來港越南人⁴

26. 過去多年,我們已把大約 24 000 名內地來港越南人遣返內地,最後一批為數 352 人的遣返工作則因他們向特區政府提出訴訟而受阻。政府會繼續密切留意有關訴訟的進展。

專員署的“債項”

27. 直至一九九八年,專員署每年都向香港政府償還用於照顧越南船民的暫支款項。專員署最後一次還款是在一九九八年二月,還款額為 50 萬美元,之後便再無還款,至今“債項”已累積至 11.62 億元。面對世界各地嚴重的難民和人道援助問題,專員署已無能力為其下所有計劃籌措所需經費。內地難民計劃的經費亦將於今年停止。由於捐助國家不把亞洲視為問題地區,專員署估計不會有任何指定用於亞洲的捐助。

28. 政府已一再催促專員署還款,並多次直接呼籲國際社會捐助,其中包括連續數年在專員署執行委員會會議上作出呼籲,但都得不到任何回應。我們亦曾向英國政府和中央政府求助,但都是徒勞無功。

29. 審計署署長一直監察此事。他在一九九八年十月發表的報告書中建議,當局應繼續敦促專員署盡早清還欠款;尋求中央政府和英國政府的協助,向專員署施壓;促請中央政府和英國政府呼籲國際社會向專員署作出指定用以償還欠款的捐款。政府帳目委員會已通過這些建議。

30. 政府仍會繼續敦促專員署早日償還款項及呼籲外界捐款。

對財政和人手的影響

31. 目前,望后石中心每年的經常開支約為 2,000 萬元,由政府和專員署支付。雖然專員署在一九八八年與香港政府簽訂了協議聲明書,承諾承擔照顧中心內越南難民的開支,但該署用於這方面的經費

註⁴: “內地來港越南人”指在七十年代後期和八十年代初期被越南驅逐到內地,並在內地獲安置多年後才非法來港的越南人。

到二零零零年一月便會用罄。因此，假如望后石中心繼續運作，我們便要負責全部運作開支。擴大本地收容計劃後，政府在提供公營房屋、社會保障、教育和其他公共服務方面的經常開支便會有所增加。政府認為，本港公營房屋計劃所受到的影響微不足道。在教育方面，政府估計每年的額外經常開支為 700 萬元。

32. 至於社會保障開支，越南難民和船民在取得香港居民身分一年後，便符合申請綜援的居港年期規定(有特別困難者可獲豁免)。這些越南人只要同時符合其他資格準則，便可領取綜援。由於他們當中大部分目前均有固定工作，現在很難估計最終有多少人會申請綜援並獲確定符合資格。目前，只有大約 90 宗個案(總共涉及 300 人左右)接受明愛的現金援助。估計這 90 宗個案若得到綜援所需的開支為每年 920 萬元。

33. 向這些在港獲得安置越南人提供社會服務而引致的額外開支，部分或全部將可以由關閉望后石中心所節省的開支抵銷。另外，入境事務處越南事務組和保安局也可節省每年 1200 萬元用予 21 個職位的經常性人手開支。

公眾諮詢

34. 在去年六月望后石中心事件後，政府曾向立法會及公眾表示會研究各種方法，以長遠解決餘下來的問題。普遍意見贊同政府繼續努力安排餘下越南難民移居海外和遣返越南船民，但我們同時亦收到社會上部分人士的意見，認為應該讓餘下在港越南難民及船民融入本港。

宣傳安排

35. 我們會發出新聞稿及召開記者招待會，並會發出立法會參考資料摘要，以及準備出席立法保安事務委員會會議解釋有關決定。我們亦會在望后石中心內舉行簡佈會，解釋關閉望后石中心的安排及向合資格申請的越南難民和船民講解擴闊了的本地收容計劃的申請辦法。

負責人員及其電話號碼

36. 如有疑問，請致電 2810 2506 與保安局首席助理局長蘇錦成先生聯絡。

政府總部
保安局
二零零零年二月二十二日

越南難民和船民：未來路向

附件

附件 A - 越南船民：遣返工作受阻原因

附件 B - 本地收容計劃：修訂資格準則

附件 C - 越南難民及合資格越南船民概況

越南船民
遣返工作受阻原因

未能核實身分

非越南籍人士 327 人

暫時未能遣返的“問題個案”

非越南籍人士的家屬 108 人

內地來港越南人的家屬 37 人

患病 44 人

入獄 26 人

逃脫 19 人

當局正向越南政府查詢 3 人

等候難民身分覆檢委員會覆核身分 3 人

總計 567 人

本地收容計劃

修訂資格準則

根據本地收容計劃，下述人士合資格申請在香港定居：

- (a) 所有在一九九八年一月九日前抵港並自抵港日起從未離港的越南難民；
- (b) 符合下列所有準則的越南船民（即非難民人士）：
 - (i) 遭越南政府以非越南籍人士的理由拒絕接收；
 - (ii) 不獲其他國家接收；
 - (iii) 在一九九八年一月九日前抵港，並自抵港日起從未離港；
 - (iv) 沒有經入境事務處處長甄別為「在中國內地的越南難民」；
- (c) 上文(b)項在一九九八年一月九日前抵港並自抵港日起從未離港的家屬。

計劃在擴大範圍後不設限額，但會指定申請期限，即在計劃公布六星期後截止。

作為一般規定，於申請獲得正式批准前，申請人須提供證據，證明並不在望后石中心居住或經已遷出中心。

越南難民及合資格越南船民概況

I 按抵港年期劃分

	<u>越南難民人數</u>	<u>越南船民人數</u>
1991 年或以前	726(75%)	299(69%)
1992 年或以後	0(0%)	24(5%)
香港出生	<u>247(25%)</u>	<u>112(26%)</u>
總數:	<u>973(100%)</u>	<u>435(100%)</u>

II 按家庭成員數目劃分

	<u>越南難民人數</u>	<u>越南船民人數</u>
獨自一人	442(45%)	48(11%)
有其他家庭成員在港	<u>531(55%)</u>	<u>387(89%)</u>
總數:	<u>973(100%)</u>	<u>435(100%)</u>

III 按年齡及性別劃分

年齡	<u>越南難民人數</u>			<u>越南船民人數</u>		
	<u>男</u>	<u>女</u>	<u>總數</u>	<u>男</u>	<u>女</u>	<u>總數</u>
0 – 18 歲	128	135	263 (27%)	96	83	179 (41%)
19 – 50 歲	466	188	654 (67%)	146	98	244 (56%)
over 50 歲	41	15	56 (6%)	8	4	12 (3%)
Total:	<u>635 (65%)</u>	<u>338 (35%)</u>	<u>973 (100%)</u>	<u>250 (57%)</u>	<u>185 (43%)</u>	<u>435 (100%)</u>