

致：立法會議員

由：關注中港家庭權利聯席

日期：二零一零年二月二十二日

# 苛政猛於



## 目的

「關注中港家庭權利聯席」就立法會「研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會」於 2010 年 2 月 22 日舉行的會議，就著「為有新來港內地家庭成員及持雙程通行證來港家庭成員的家庭提供的支援服務」的議題，提交本立場書及發言。

首先，「聯席」用「苛政猛於虎」作為立場書的標題，有兩項說明。

第一：政府在眾多社會政策及措施，對中港家庭來說都是苛政，「聯席」在下文會逐一提出；

第二：政府在本會議舉行前的兩個工作天(即：2010 年 2 月 18 日) 才向公眾提交文件，而更惡劣的是，政府當局提交的文件，是一年前的。

政府提交的文件【**立法會 CB(2)870/08-09(01)號文件**】，是 2009 年 2 月 19 日會議時提交過的。今次「翻叮」重用，根本是將立法會及民間社會不放在眼內。政府這樣欺壓立法會及中港家庭，簡直是比老虎還要兇猛。

## 人口政策

行政長官曾蔭權在 2003 年是時任的政務司司長。曾蔭權在 2003 年 2 月 26 日就《人口政策專責小組報告書》的記者會上，有以下一段發言：「……誰要在港申請內地的配偶到來的時候，他必須考慮到要維持這個配偶將來在香港的經濟活動……。」

曾蔭權的言辭，隱隱然像是說：「你有錢才好來香港。養唔起頭家就不要來。」

《人口政策專責小組報告書》及政府對「家庭團聚」隻字不提，始作俑者就是：曾蔭權。

曾蔭權後來成為行政長官。2003 年的《人口政策專責小組報告書》就成了政府對中港家庭施行苛政的擋箭牌。

無論在「出入境政策」、「社會福利服務」、「醫療服務」、「培訓及就業」、「住屋」、「緊急援助」、「公民及政治權利」等範疇；《人口政策專責小組報告書》及政府的政策對「家庭團聚」的漠視，已在 2009 年 2 月 19 日被立法會「小組委員會」猛烈抨擊過【**立法會 CB(2)1211/08-09 號文件**】，同時在整年的會議上，民間

團體對《人口政策專責小組報告書》及政府政策的質疑及控訴也從未間斷。

一年之後，政府向立法會及民間社會提交同一份文件作解說，根本是站不住腳。

「聯席」重申，政府要在 2010 年，就《人口政策專責小組報告書》及政府政策對中港家庭的影響，來一次徹底的檢討及修正。

## 出入境政策

根據政府向「小組委員會」提交的文件【**立法會 CB (2)870/08-09(01)號文件**】第 6 至 7 段，有關出入境政策方面，「聯席」認為目前的單程證和雙程證制度，已經無法配合兩地家庭的需要。

「小組委員會」於 2009 年曾對此議題進行了多次會議，並對政府的出入境政策提出了八項建議【**立法會 CB(2)1792/08-09(01)號文件**】。可惜，保安局在 2009 年 11 月 5 日的「小組委員會」會議上「交白卷」。

雖然，保安局首席助理秘書長羅應祺對「聯席」指保安局「交白卷」耿耿於懷；並稱在 2009 年 12 月 25 日實施的「一年多次」探親簽注，可惠及育有未成年子女的中港家庭，尤其是持雙程証的單親媽媽【**立法會 CB(2)514/09-10 號文件**】。然而，屬雙程証單親母親類別的申請人及因爭取居港權而在港誕下及育有年幼子女的內地父母，由新措施實施至今，仍未有一人能成功申領「一年多次」探親簽注。

保安局的承諾再次落空。保安局再一次失信於中港家庭。

對此，「聯席」已於 2010 年 2 月 10 日向立法會申訴部作出申訴。

「聯席」要求「小組委員會」於 2010 年 3 月的會議，再次要求保安局向立法會及公眾作出交代。

同時，「聯席」亦促請政府盡快落實「小組委員會」於 2009 年 11 月 5 日的決議案【**立法會 CB(2)514/09-10 號文件**】：「本小組委員會要求李少光局長立即根據立法會 CB(2)1792/08-09(01) 號文件第 15(h) 段與內地當局成立聯合聯絡工作小組，定期舉行會議跟進本小組文件中的 8 點建議及向本小組或立法會匯報進展。」

## 支援服務

根據政府向「小組委員會」提交的文件【立法會 CB (2)870/08-09(01)號文件】第 8 至 9 段，有關支援若只是透過編製《新來港定居人士服務指南》及舉辦一些支援小組、適應課程便可解決，政府似乎妙想天開。

就著支援服務，「聯席」重點提出「食物支援服務」、「緊急救濟 / 基金支援服務」及「支援服務新思維」三個範疇。

## 食物支援服務

社會福利署於 2009 年撥款一億元予五間非政府機構經營食物銀行，有關「短期食物援助」的申請資格，雖然政府強調會協助有經濟困難的市民，但是承辦的機構在審批時都非常嚴謹，且缺乏彈性；每次批出食物援助的時期甚短。

即使營辦食物銀行的團體可提供不多於六星期的短期食物援助，但是短短只得六星期的援助時期是不足夠的，尤其對部份陷入經濟困難或發生變異的家庭，特別是因居港不足七年而不合資格申請綜援的中港家庭或持雙程證來港照顧子女的單親家長，她們不能在港工作，所以六星期的短期食物援助對這些家庭而言是絕對不足夠的。

縱使在六星期後，營辦食物銀行的機構可因應個案情況而行使酌情，考慮是否繼續提供短期食物援助服務，但是實際上，這些個案都不會再獲得多於六星期的食物援助。因此，「短期食物援助」根本未能徹底協助有需要的中港家庭渡過難關。

鑑於政府的食物銀行支援期太短，「教會關懷貧窮網絡」遂發起「愛心糧倉」計劃，為有需要的中港家庭提供可以長達半年的食物援助。

無疑，延長食物援助的供應期是有需要的，政府應該承擔這個責任，增撥資源來延長提供食物的時期，而不是眼見有需要但仍置身事外，將責任推卸予社會團體承擔。

另外，食物銀行提供的食物種類不多，食物大多只是罐頭食品，令不少領取食物的中港家庭都擔心提供的食物營養不足，不利於兒童均衡飲食及健康成長。因此，政府亦須定期檢討有關食物的種類，以改善食物支援服務的質素，好讓能更有效及適切地支援有需要的家庭。

## 緊急救濟 / 基金支援服務

內地來港定居人士在港生活和投入社會都面對著不同的困難，特別是新來港婦女較難尋找工作，她們面對生活上的經濟缺乏。可是，政府並沒有特別為新來港人士提供緊急救濟、基金的支援服務。

2003 年《人口政策專責小組報告書》，收緊了對新來港人士的支援，由 2004 年 1 月 1 日起，新來港人士申請綜援資格由居港一年提高至七年，對於在困境中掙扎求存的中港家庭來說，等候七年實在太長了！

尤其對新來港家庭及單親婦女造成不便，以致在緊急時無法得到援助。雖然社署強調可運用酌情權，但新來港人士通常未經接見及審查，便被以未居港滿七年為理由而拒絕登記申請。當局酌情豁免綜援居港規定的過程實欠缺透明度。

另外，持雙程證的單親媽媽來港照顧子女，她們不能在港工作，往往被迫要與其子女共同使用一份綜援，根本是難以維持家庭的開支。

救急扶危原是政府理應肩負的責任，因此，政府理應加強為中港家庭提供緊急救濟、基金的援助，以確保有需要的中港家庭能得到緊急和經濟上的支援。

## 支援服務新思維

基於跨境家庭及新來港婦女和學童所面對的生活困難有別於一般家庭，故社會福利署曾於 2001 年本設有 5 間新來港人士服務中心，專責為新來港家庭提供適切服務，可是到了 2003 年，卻因家庭服務重整而全部關閉，此後，新來港家庭服務全由綜合家庭服務中心兼顧負責。然而，隨著香港經濟不景，貧富差距越見嚴重，遇到問題的家庭越來越多，綜合家庭服務中心已到了不勝負荷的階段，只能提供補救性的服務，至於協助跨境家庭及新來港人士的適應等預防性的服務，實在難以兼顧。

目前，由學校及民政事務署提供的新來港服務，對象都以新來港學童為主，協助他們盡快適應及跟上學校的學習進度，至於對新來港婦女的支援則相對較少，多只提供一次性的諮詢服務，或轉介往申請其他社區資源，根本未能針對新來港婦女的適應困難，以及留港居住的生活障礙和情緒壓力。事實上，只要有一位家庭成員遇上適應困難，則整個家庭均會受負面影響，難以和諧共處，學童亦較容易出現情緒困擾。

觀乎現時的新來港服務，以至民政事務局正計劃開展的服務，都忽略了準來

港人士的服務需要，焦點都只集中在成功申領單程證來港的人士身上。跨境家庭的數目增多，持雙程證來港照顧年幼子女及丈年的婦女亦有不斷上升的趨勢。基於申請來港的手續及程序均由內地不同省份負責，輪候時間各有不同，有些準來港婦女等候多年均未能獲得單程證來港，需要每隔三個月回鄉續領雙程證，一般須時十四天，然而丈夫須長時間工作，年幼子女於這段時間無人照顧，單親婦女更感徬徨。家庭是一個有機的整體，支持家人的發展和成長，抵禦困難。不過，政治、經濟和社會等系統，為他們製造額外的困難，而且減低家庭功能，影響家庭生活質素。因此，若服務只照顧到已持單程證來港的婦女是不足夠的，更需要獲得服務的，卻是一群需要中港兩邊走的準來港人士。

「聯席」建議：

### 改善現有補救性服務

現時非政府機構收集新來港人士的資料後經社署分發至各區服務單位，但由於資料變更或錯失、服務時間滯後及不協調等原因，新來港人士得不到及時的服務。與其大海撈針，不如在申領證件同時，由入境處與社署合作提供香港生活課程和家庭支援服務，及早識別有需要家庭。同時亦可以醫院為介入點，藉著檢查和就醫的時間提供支援跨境家庭服務，協助新婚、新來港及剛生育的夫婦制定家庭生活計劃並了解她們的需要而作出介入。而現時的適應課程，應不只局限於學童，需增加資援新來港婦女，甚至已有子女在港而等待單程証而長期留港照顧家庭的準來港婦女。

### 加強新來港及設立準來港人士的發展性服務

政府為協助新來港人士早日融入香港社會，民政事務總署雖有撥出少量資源給非政府機構舉辦一些一次性的新來港人士活動，但都極為短暫並缺乏延續性。適逢由民政事務局撥款資助的鄰舍層面社區發展計劃，有部分服務隊因清拆重建而完結，故政府可善用這些資源重新開展新來港及準來港人士服務，沿用社區工作手法，使社工更容易主動接觸到新來港及準來港人士，了解他們的需要及提供發展性服務，讓她們結網互助並早日融入本港社會。

### 房屋

根據政府向「小組委員會」提交的文件【立法會 CB (2)870/08-09(01)號文件】第 10 至 11 段，有關輪候及申請公共房屋一項，雖然有特殊困難的家庭可透過申請體恤安置來解決住屋困難，但由於體恤安置的審批標準及安排欠缺透明度，致令很多有需要的家庭因官僚的留難而無法在住屋困難上得到適切協助。

## 就業支援

根據政府向「小組委員會」提交的文件【立法會 CB (2)870/08-09(01)號文件】第 12 至 13 段，有關支援其實是「放諸四海皆準」的政策，因為那是一般協助本地勞工就業的措施，而並沒有特別為新來港人士而設的服務。

就著就業支援，「聯席」重點提出「學歷認可、多元化培訓」及促請政府重新檢視中港家庭的進修及工作權利。

## 學歷認可及多元化培訓

長久以來，內地來港定居人士的內地學歷在來港後都不被認可。直至近年，在內地唸完大學的人士，經香港學術及職業資歷評審局評核，才可被香港承認。現行評審機制對非大學學歷人士在港的學歷認可，要靠當事人向評審局繳付二千多元才可進行學歷評估。

然而，內地來港定居人士尋找工作也不是一件容易的事。現時，不少內地來港定居的婦女即使在內地擁有高中程度學歷，她們在港尋找一份要求中五畢業的工作亦相當困難。由於她們的學歷大多不被承認，大大削弱她們的入職條件，最後只能選擇從事清潔或家務助理等勞動性較大的低收入工作。

因此，「聯席」認為政府應為內地來港定居人士提供更多「度身訂造」的再培訓課程，並提供一條學習進修階梯，可讓她們透過不同的學習課程而取得香港同等的學歷，使之與其他香港人擁有平等的就業權利，令她們可有更多工種選擇，能在港尋求一份合適的工作，使其更能投入在香港的生活。

## 進修及工作權利

在工作權利方面，目前的入境條例規定，所有旅客無論受薪與否，在未獲入境處處長批准前，都不得從事任何僱傭工作，違反逗留條件的人士會遭檢控，最高刑罰為罰款五萬港元及入獄兩年。此外，如僱用不可合法受僱的人，都屬違法。當然，「聯席」認為僱用非法勞工應當受到法律的制裁，但有必要重新檢討有關條例的內容和適用性。

現時，不少持雙程證的人士並非以遊客身份在港旅遊，而是以探親簽注在香港照顧子女和丈夫，如果條例硬性規定他們連擔任義工都屬違法，並且不可進修

和服務社會。試問，在等待單程證的漫長四至五年期間，只能在家照顧家人，而失去幾年自我增值和投入社會的光陰，無疑是驕枉過正及不合時宜的做法。

「聯席」建議政府讓持雙程證探親簽注的港人內地配偶，在申請雙程證探親簽注滿兩年後，可向法定的培訓機構，如：僱員再培訓局、公開大學等，申請進修就讀，這便可讓在未來兩年後會來港的人士，能早日裝備自己；當取得身份証後便可投入工作，貢獻社會。

## 社會福利服務

社會福利署於 2004 年起，規定新來港人士須住滿 7 年始能申請綜援，當時聲稱可為政府節省約 7 億元開支，以及鼓勵有意來港的人士，在港前需作出「負責任的決定」，考慮有否足夠經濟能力維持在港的生活。當時香港正值「沙士」發生後，百物蕭條，而政府的「財赤論」令到很多市民擔心公共開支過大，而其中一個被政府建構的包袱，就是對內地來港定居人士的福利提供。

但根據統計處《香港統計月刊》的數字，在此項措施實施前後的 2003 年至 2009 年，新來港人士個案佔整體綜援個案只有 14 至 16%，可見並不存在新來港人士領綜援而導致綜援開支不斷膨脹的說法。

目前，香港進入經濟復甦期，庫房出現數十億元的盈餘，甚至考慮減稅，可見政府在公共開支的承擔能力比 2003 年提升不少。另外，近年不少家庭悲劇的受害者都是內地來港定居人士，普遍意見都歸咎於他們本身的適應問題上，但卻忽視了現時的社會政策對內地來港定居人士的支援嚴重不足，而申請綜援的居港七年規定，正是其中一個造成內地來港定居人士被社會排斥的原因。

對於政府此項規定，「聯席」認為會造成以下社會矛盾：

### 政府帶頭歧視內地來港定居人士，造成社會分化

根據政府向「小組委員會」提交的文件【立法會 CB (2)870/08-09(01)號文件】第 14 至 16 段，有關政策背後的理念，是從公共財政及公民身分出發，以推動新來港人士自力更生。政府將新來港人士並未成為香港永久居民作理由，將新來港人士與香港居民分成兩個群體，後者是「高一等」的公民，因為他們可享有一般的社會保障，而新移民則是「次等」公民。



「聯席」認為申請社會保障是公民權利的一種，而「公民」是泛指所有香港市民，並非某一種群體。其實綜援設立的目標是為有經濟需要的市民提供一個安全網，其針對的是經濟需要而不是基於某種身份才可得到。政府現行做法正正將香港市民分化成兩群，並加深了社會人士對內地來港定居人士的偏見，認為他們「來香港攞晒我地的福利，又對香港無貢獻」。

### **勞動市場及社會政策，加劇社會排斥**

不少內地來港定居婦女均表示其生活拮据的狀況，到底是什麼原因令她們陷入經濟的困境呢？單親媽媽需獨力照顧其子女，有些婦女為了生活，選擇出外工作，將剛年滿讀幼稚園的兒童送回內地給親人照顧或由內地親人每月來港照顧；而在港並無親人投靠的婦女，惟有依靠子女的綜援金支持生活。有些婦女雖能成功申請綜援，但卻要達到每月工作 120 小時，且收入要達 1630 元的水平，才能繼續得到綜援金的支援。

內地來港定居婦女由於人地生疏，找尋工作時，往往處處碰壁，找到的只有兼職或散工，在既要照顧家庭，又需要工作的情況下，婦女的工作時數及薪金難以達到社會福利署的標準。在通漲日益加劇，將令新來港家庭的經濟資源愈加匱乏，限制了他們投入社會的機會，更可能會造成更多家庭暴力、悲劇的產生，反令社會成本大幅上升。

### **「貢獻」定義狹窄，否定婦女照顧家庭的貢獻**

許多內地來港定居婦女選擇在家照顧小朋友，而這教養、家務勞動的工作其實極需要心力、時間，終年無休；而她們亦不會得到任何的退休保障。而社署現行政策明顯地忽視這群婦女對社會的貢獻；內地來港定居婦女正扮演著培育下一代成長的角色，為社會長遠發展鋪路。

### **社署酌情權執行不劃一**

根據立法會福利事務委員「檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會」於2006年7月所發佈的《綜合社會保障援助計劃的居港七年規定》中提及，由於家庭的因素，例如家庭的經濟支柱離世或入獄，新來港而被配偶虐待的受害人，並無其他資源可供維持生計；或社會因素例如年紀老邁、傷殘或健康欠佳的新來港人士，並無其他資源可供維持生計等均可成為申請酌情權的理由。

然而，不少新來港婦女亦同樣面對著以上的困難，例如丈夫身故，來港後遭丈夫暴力的對待，患病未能出外工作，需要照顧子女未能出外工作等。婦女有著

如此多的困難，卻不獲社署批以酌情權。

雖然政府表示在 2004 年 1 月 1 日到 2008 年 11 月底為止共有 4,763 人獲酌情，但在沒有實際申請數字的情況下，根本難以評估有多少比率申請人未能成功獲得酌情豁免而被拒諸綜援門外。故「聯席」懷疑社署審批酌情的標準，以及不同地區的執行尺度，影響申請人成功申請的機會。同時，「聯席」強烈要求社會福利署取消「申請人返回原居地的可能性」作為拒絕批核綜援的理由，因為新來港人士來香港是為了與家人團聚，而政府不應以經濟因素來強迫他們與親人分離。

因此，「聯席」認為政府應以人為本，考慮到新來港人士的適應需要，改善現行的人口政策，以建立一個平等的、有尊嚴的社會保障制度。「聯席」的建議如下：

1. 長遠建議：取消申請綜援須居港 7 年的指引，停止歧視新來港人士，以保障他們的基本生活權利；
2. 短期建議：增加審批酌情的考慮因素，並以當事人經濟需要為首要條件，取消「申請人返回原居地的可能性」，因為新來港人士來港是為家人團聚，而不應因經濟因素而間接強迫他們與親人分離。
3. 即時建議：社署應檢討不同地區的社會保障部運用酌情權的標準，避免出現在「甲地區」申請綜援較「乙地區」困難的情況，令服務使用者不知所措。

## 教育支援

隨著香港與內地近年融合，中港婚姻不斷增加；再加上自由行的實施，更促使父母均為內地人的跨境生育數字也急速上升。跨境學童需要處理及考慮的不單是入學、過境安排、安全的議題，而是政府要對跨境學童來港讀書、發展、生活所觸及的社會福利、醫療、社區資源等等的配套作出長遠及整體的政策規劃，而不是見步行步地作出補救性的措施。

「聯席」建議政府在跨境學童的事宜上作出仔細、長遠的討論及考慮，提供建議及促請政府儘早制定一套全面的政策和長遠的規劃，來應對跨境學童及其家庭的需要，使香港能在教育、社會福利、醫療及住屋等的配套上作出全盤規劃，承載這類的家庭及日後不斷增加的跨境學童，以避免將來應接不暇而衍生的社會問題。

過住有不少正在申請單程證的孩子，可獲入境處發出證明，讓他們持雙程證入讀香港學校，提早融入香港社會和教育制度，但近年入境處已收緊有關規定，不再向上述孩子發出上述文件，而造成不少家庭出現照顧孩子的問題和困難。政府所持的理由，是由於他們持雙程證或旅遊證件，屬旅客身份。但事實上，他們是港人在內地的子女，而並非旅客，政府在考慮有關問題時，並沒有從一個家庭的角度作思考，一直當所有持雙程證的人士為旅客，這方面的政策思維實在有必要重新檢討和考慮。「聯席」要求政府因時制宜，本著有教無類、人人均有受教育權利的精神，立即修訂有關之入境條例，或以更大彈性去處理有關問題，以配合社會需要，及使其更符合國際公約的人道精神。

## 公共醫療服務

有關「港人內地配偶」來港分娩的議題，「小組委員會」在 2009 年 6 月 29 日、2009 年 7 月 28 日及 2010 年 1 月 19 日作出討論。「聯席」及眾多關注團體已詳細陳述對現行政策及措施的不滿及要求。

醫管局總監張偉麟醫生在 2010 年 1 月 7 日，答允請願人士於 2010 年 4 月份，安排醫管局主席及多位成員與關注團體進行會議，為全面檢討有關政策作諮詢。

而備受關注的司法覆核上訴聆訊，將在下星期二，即 2010 年 3 月 2 日起，一連四天在高等法院上訴法庭展開。

「聯席」期望「小組委員會」密切關注事態的進展，並在 2010 年 5 月的會議，再次安排有關討論。

## 公民及政治權

目前，每天 150 個持單程證到港生活的內地移民，來港後的生活可說是「自生自滅」，政府的政策不但沒有對內地來港定居人士予以照顧，反而在政策上刻意製造歧視和分化，現時本港有大約三十八萬居港未滿七年的內地來港定居人士，因政策規定居港七年才可在政治上享有投票和參選的權利，以致他們在各方面的權利多被忽略，持續處於社會弱勢地位。

身份證號碼上的獨特英文字母，以致身份證顏色及一粒星的標籤，刻意強化了內地來港定居人士與本地居民的差異。

無疑，內地來港定居人士在居港不足七年期間，仍然要繳交稅款，仍然要履行作爲一個香港人的義務，但很多基本權利卻被剝奪。

政府排他的政策建議一項接一項，對自己「同膚色，同種族」的同胞尚且如此，又如何叫外國遊客相信香港政府有「好客」之道。

更重要的是，當民間團體要求涵蓋新來港人士於「立法禁止種族歧視」諮詢文件內，作爲獨立受保障群體時，政府卻一口拒絕。政府以內地新來港人士同是漢族華人，與港人同一種族，而他們所受歧視屬社會歧視，與種族無關，因此決定法例不涵蓋新來港人士。『消除一切形式種族歧視國際公約』強調，可以採用目的或效果爲種族作出定義，例如：新來港人士現時面對較差的就業、經濟及社會待遇，亦反映種族歧視的切實存在。此外公約的定義亦指出，不單包括種族、膚色，更包括世系、民族或人種，即使同文同種，但文化、社會、法律制度不同亦可構成種族歧視。澳州、新西蘭、英國等法例禁止對同一種族但因不同文化、宗教而引起的種族歧視。政府拒絕將新來港人士納入涵蓋範圍，相信是與政府多項歧視新來港人士的政策有關。

立法會議員於 2003 年 3 月 12 會議上，通過一項議案，「促請政府採納聯合國相關委員會的建議，盡快立法禁止種族歧視，確保內地新移民及本港的少數族裔人士在教育、就業及享受社會服務等方面均享有平等機會」。在有關《種族歧視條例草案》通過前的討論中，政府一再強調香港社會對新來港人士存在社會歧視，但政府其後於 2006 年提交的《種族歧視條例草案》，卻將新來港人士剔出涵蓋範圍，未能保障他們的權益。社會對新來港人士的歧視，其實源於政府的政策，包括他們來港七年內，沒有投票權利；因此他們的訴求和意見亦不被尊重。

「聯席」寄語政府：「剔除負面標籤，要由政府做起」！

關注中港家庭權利聯席 謹啓

關注中港家庭權利聯席成員包括：

中港家庭權益會、香港天主教正義和平委員會、新福事工協會、香港基督徒學會、同根社、關注綜援檢討聯盟、中港分隔家庭組、單親無証媽媽組、群福婦女權益會、爭取居港權家長協會、居權大學、街坊工友服務處、女專熱線。

聯絡人：曾冠榮 2493 9156，孔令瑜 2560 3865

通訊地址：荃灣城門道九號 104A 室