

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)81/10-11(02)號文件

檔 號：CB2/HS/2/08

## 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2010年10月26日會議 擬備的最新背景資料簡介

## 和內地與香港特區家庭有關的出入境安排

### 目的

本文件旨在就當局的出入境安排對有內地成員的家庭所造成的影響，綜述委員的意見和關注，以及委員對改善單程通行證(下稱"單程證")及雙程通行證(下稱"雙程證")制度的建議。

### 背景

2. 自2009年1月委任小組委員會以來，小組委員會曾先後舉行了7次會議(2009年2月19日、3月19日、4月17日、5月29日及11月5日，以及2010年4月26日及6月29日)，與政府當局討論各項對有內地成員的家庭造成影響的出入境安排。小組委員會亦曾聽取代表團體對此事的意見。

3. 在2009年4月17日會議上，委員同意小組委員會就改善單程證及雙程證制度以協助內地居民與在港家人團聚一事制訂具體建議，以供政府當局考慮及回應。

### 內地居民來港的出入境安排

4. 《基本法》第二十二條第四款訂明，"中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續，其中進入香港特別行政區定居的人數由中央人民政府主管部門徵求香港特別行政區政府的意見後確定。"

5. 內地居民如欲來港定居，均須向其內地戶籍註冊地的公安機關管理部門申領單程證。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<sup>1</sup>(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，包括分隔兩地的配偶與隨行子女、在內地無人撫養而須要來港投靠親屬的兒童、來港照顧年老無依父母的人士，以及在內地無人供養而須要來港投靠親屬的長者。

6. 內地當局自1997年5月起實施"打分制"，用以審定申請人的資格及赴港定居的次序。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。

7. 除透過單程證來港定居，內地居民亦可向內地公安機關出入境管理部門申領"往來港澳通行證"(俗稱"雙程證")來港。他們在港的逗留期限將視乎其所持簽注的類別而定。

## 委員的主要意見及關注

8. 大部分委員認為，家庭團聚應屬政府當局人口政策所涵蓋的優先範疇。鑒於單程證制度已實施超過10年，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，並讓香港居民所生的內地子女及早來港，以便他們可自幼融入本地的社會及教育制度。

9. 政府當局表示，單程證制度的目的是讓內地居民以有秩序的方式來港與家人團聚。內地當局已不時改善該制度，例如在2009年進一步放寬分隔兩地配偶的單程證申請的放行分數線，藉以把此類申請人的輪候時間由2005年的5年縮短至4年。此外，自2001年起，長期分隔兩地配偶的分額剩餘名額已分配給分隔時間較短的配偶及其隨行子女。分隔兩地配偶隨行子女申請單程證的年齡限制已於2003年由14歲放寬至18歲，而只准一名子女隨行的限制亦告取消。

10. 鑒於過去數年的單程證整體每日配額使用率不足，特別是居權證持有人和分隔兩地10年或以上配偶及其隨行子女的分額(有關的統計數字載於**附錄I**)，委員普遍認為應把未經使用的名額編配予其他類別的申請。當局可考慮把未經使用的名額編

---

<sup>1</sup> 根據《入境條例》(第115章)附表1第2(c)段聲稱享有居留權的人士，須向入境事務處(下稱"入境處")申領居權證。內地居民如持有入境處簽發的居權證，並將之附貼於內地當局簽發的單程證上，便可來港行使其居留權。

配予香港居民在內地成年子女，並進一步縮短分隔兩地配偶的輪候時間。

11. 政府當局表示，簽發單程證申請的處理和審批工作受內地有關當局所規管。保安局曾多次向內地當局反映公眾的意見，以供考慮在單程證制度下為港人在內地成年子女設立來港定居的渠道。與此同時，根據現行機制，港人在內地成年子女可以照顧其在港年老無依父母為理由申請單程證，或申請雙程證來港探親。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實屬同樣重要。舉例而言，當局必須採取措施，防止內地居民藉假結婚來港。

12. 部分委員指出，有些內地母親持附有"探親"簽注的雙程證來港照顧其在港的年幼子女，他們對此類家庭所面對的困難深表關注。由於上述證件的持有人只可在港逗留最多90天，她們必須返回內地及重新申請雙程證來港，以致尚在就學的年幼家庭成員在母親返回內地期間無人照顧。此等委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，以便她們照顧在港的年幼子女。

13. 政府當局回應時表示，在考慮容許雙程證持有人逗留一段較長時間的建議時，必須在方便旅遊及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為申請來港的人士實施便利措施，容許再次申請同一類簽注的人士委託他人代為申請，而他們亦可選擇以特快專遞郵件的方式領取雙程證。在推行此等利便措施後，申請人無須親身返回戶籍註冊地提交申請。不過，政府當局會根據現有的便利措施再作研究，以期在顧及有需要維持有效的出入境管制的同時，探討可為真正有困難的人士進一步提供何種便利措施。

14. 政府當局進一步表示，為利便考慮日後的路向，當局歡迎小組委員會提出具體建議。當局會研究有關建議及其影響，並在適當情況下與內地當局交換意見。

### **小組委員會的建議**

15. 小組委員會同意提出以下各項建議，供政府當局考慮

- 
- (a) 把分隔兩地配偶獲簽發單程證的輪候時間由4年進一步縮短至3年或以下，而分隔兩地10年或以上配偶的輪候時間應縮短至少於1年；

- (b) 在單程證制度下為香港居民在內地成年子女設立來港定居的渠道，聲稱擁有居港權及有無依父母在港的內地成年子女將可獲得優先處理；
- (c) 在單程證制度下為香港居民在內地父母設立來港定居的渠道，並容許內地居民所生香港子女申請註冊戶籍，以便他們可選擇返回內地與父母同住；
- (d) 把未經使用的分額編配予已提出單程證申請，但因為配偶(屬香港居民)已經身故或離異而變成不合資格申請單程證的香港居民在內地配偶，而在港育有子女的內地單親母親將可獲得優先處理；
- (e) 取消只容許一名內地成年子女來港照顧其年屆60歲或以上的無依父母的限制；
- (f) 在衡量單程證申請的放行分數線時，較重考慮下述人士所提出申請的放行分數線——
  - (i) 有12歲以下年幼子女在港的分隔兩地配偶；及
  - (ii) 有年屆60歲或以上的無依／體弱父母在港的內地成年子女；
- (g) 容許持附有"探親"簽注的雙程證來港的內地母親逗留一段較長時間，例如把逗留期限由3個月延長至6個月，或延長至可配合其子女學校假期的期限，以便她們照顧在港就學子女；及
- (h) 成立由香港特區政府的代表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雙程證的投訴及上訴事宜。

16. 委員普遍認為應充分利用每天150個的單程證配額。為此，個別分額中未經使用的名額應予以彈性編配，以供處理其他類別申請。

17. 小組委員會的建議(載於立法會CB(2)1792/08-09(01)號文件)已於2009年6月12日送交政府當局，以供考慮及跟進。委員得悉政府當局會向內地當局反映小組委員會的建議，並於3個月後向小組委員會匯報有關進展。

## 政府當局就小組委員會的建議作出的初步回應

18. 在2009年11月5日會議上，委員得悉政府當局與內地當局的交流仍在進行，因此未能就小組委員會的建議作出總結回應。政府當局的初步回應如下 ——

- (a) 中央政府已公布為處理澳門特別行政區(下稱"澳門特區")居民的內地成年子女赴澳定居的事宜而將會實施的新政策措施，並向香港特區政府表明有關政策將大致上適用於香港。有關的安排仍有待落實和公布，而政府當局正就此積極與內地當局進行磋商；
- (b) 在單程證方面，廣東省的分隔兩地配偶獲簽發單程證的輪候時間已由2005年之前的6至7年，縮短至現時的4年。鑒於2009年1月至9月的單程證平均使用率高達每天140個，當局必須詳加考慮有關進一步縮短輪候時間的建議；
- (c) 鑒於為香港居民(包括在港出生而父母為內地居民的子女)在內地父母設立申請單程證渠道的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，而香港特區又能否應付有關需求，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；及
- (d) 為內地單親母親設立來港定居的渠道是一項相當複雜的問題，必須再作研究。至於容許第二名內地成年子女來港照顧其無依父母一事，則須按照和內地成年子女有關但細節仍有待落實的新安排處理。

19. 委員對於政府當局在其所作匯報中並未就小組委員會的建議交代任何具體進展表示遺憾，並促請政府當局提供更多詳細資料，說明為處理澳門特區居民的內地成年子女赴澳定居的事宜而將會實施的新政策措施，以及有關措施是否適用於香港。

20. 政府當局重申，當局已向內地當局反映小組委員會的建議，並持續與內地當局進行交流。保安局局長在2009年9月往訪北京期間已就有關事宜與內地公安局官員交換意見，而保安局及入境處的官員亦曾就此與內地有關當局進行聯繫。一俟有較

具體的發展，政府當局會立即向小組委員會作出匯報及向公眾公布有關詳情。

21. 委員從傳媒的報道得悉，當局會在雙程證制度下實施新的安排，讓附有"探親"簽注通行證的持有人可在一年有效期內多次入境，他們詢問新安排的詳情，並特別要求當局澄清，有年幼子女在港的內地單親母親，以及有年老父母在港的內地成年子女，是否屬於新安排下的"特殊情況"類別個案。

22. 政府當局回應時表示，讓附有"探親"簽注通行證的持有人在一年有效期內多次入境的新安排，將於2009年12月底開始實施。雖然安排細節仍有待落實，但據政府當局所瞭解，有配偶及年幼子女在港的內地居民可申領上述簽注。至於其他類別的申請人，例如配偶(屬香港居民)已經身故或已跟配偶離異並有年幼子女在港的內地單親母親，他們的申請則會按個別情況予以考慮。

23. 小組委員會於2009年11月5日會議上通過余若薇議員動議的下述議案——

"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。"

24. 政府當局承諾會與內地當局進一步交換意見，並會在2010年年初就關於小組委員會所提建議的進一步發展，向小組委員會作出匯報。

## 最新發展

### "超齡子女"的單程證申請

25. 在2010年4月26日會議上，當局告知委員中央政府已向香港特區政府表明，處理澳門特區居民在內地"超齡子女"赴澳定居的安排將同樣適用於香港。根據有關安排，符合資格來港定居的"超齡子女"，是指在其親生父親或母親於2001年11月1日以前取得香港居民身份時(即獲發第一張香港身份證當日)未滿14周歲的在內地子女。

26. 委員察悉政府當局正與內地有關當局商討落實上述措施的安排，並促請當局加快進行磋商及公布有關的新安排。部分委員認為當局應按照客觀準則審批有關申請，例如考慮分隔年期及每宗個案的特殊情況。

27. 政府當局表示，當局已和內地有關當局就落實上述措施的安排舉行多次會議，並已就若干原則交換意見，包括不設定提出申請的最後限期，以及根據客觀準則(例如其父親或母親獲簽發香港身份證的日期)依次審理所接獲的申請等。政府當局向委員保證，關於香港居民在內地"超齡子女"申請單程證的事宜，一俟有較具體的發展，當局定會即時知會小組委員會及公布周知。

28. 儘管政府當局早於2009年11月已表示中央政府宣布了上述安排，小組委員會在2010年6月29日會議上獲悉，政府當局仍與內地當局就落實上述措施的安排進行磋商。委員強烈認為，香港特區政府有責任履行及實施中央政府的政策。政府當局應積極與內地當局跟進有關事宜。政府當局表示，由於涉及的香港居民在內地的成年子女數以萬計，香港特區政府和內地當局均須作出安排，以確保他們以有秩序的方式來港。

29. 繼於2010年6月29日舉行會議後，主席已致函保安局局長，轉達小組委員會對此事的意見，並要求政府當局提供具體的實施時間表。保安局局長在其回覆中向委員保證，政府會繼續不遺餘力，積極與內地當局磋商，以期盡快敲定有關安排並且向外公布。

### "一年多次"探親簽注

30. 有團體代表告知委員，內地當局雖已由2009年12月25日開始推行簽發"一年多次"探親簽注的新措施，但有屬於香港居民的年幼子女的內地單親母親鮮有獲批此類簽注。

31. 政府當局表示，在處理批給合適簽注的申請時，內地當局會按每宗個案的個別情況作出考慮，並會把屬於特殊家庭困難類別的個案轉交省公安機關審核。據當局所理解，各類申請人(包括有屬於香港居民的未成年子女的單親父母)均有獲批"一年多次"探親簽注來港。

32. 對於內地單親母親在申請雙程證來港照顧其在港年幼子女方面所面對的困難，委員表示深切關注。委員雖理解單程證和赴港簽注的審批申請及簽發事宜並不屬於香港特區政府的

職權範圍，但他們認為有關部門(例如入境處和社會福利署)應就特殊家庭困難類別的個案向內地當局作出推薦，建議在處理此類家庭的單程證及"一年多次"探親簽注申請時作出恩恤考慮。此等委員亦強烈促請政府當局就建議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，以及建議成立聯合聯絡工作小組，負責檢討兩地的出入境安排及處理關於簽發單程證和赴港簽注的投訴及上訴事宜，積極與內地當局進行磋商。

33. 至於為中港兩地成立"聯合聯絡工作小組"負責檢討單程證和雙程證安排的建議，政府當局指出，一如《基本法》所訂明，單程證、雙程證及赴港簽注的審批申請及簽發事宜顯然屬於內地有關當局的職權範圍。有鑒於此，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，當局認為並不可行。

34. 關於容許不符合"夫妻團聚"申請資格但有年幼子女在港的內地居民申請單程證的建議，政府當局表示，此項建議涉及多方面的考慮，必須審慎處理。舉例而言，此項建議可能會對目前合資格申請單程證的人士的輪候時間構成負面影響。委員亦獲悉，入境處會就個別個案，例如配偶(屬香港居民)已經身故並有年幼子女的單程證申請人，向內地出入境機關反映個案的特殊情況，以及有關詳情和背景，以供其積極考慮。事實上，就內地單親母親所提出的"一年多次"來港探親簽注申請而言，部分已獲得批核，而部分則仍在處理中。

## 有關文件

35. 請委員在立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽上述各次會議的相關文件及會議紀要，瞭解有關詳情。相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2010年10月22日

附錄 I

持單程證抵港人士數字\*

類別	1997 7-12月	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	總數	
居留權證明書持有人 (60名配額)	10,545 (57)	25,818 (71)	24,260 (66)	26,275 (72)	29,296 (80)	16,731 (46)	13,350 (37)	10,314 (28)	7,062 (19)	5,325 (15)	4,487 (12)	4,490 (12)	177,953 (42)	
分隔十年或以上的 配偶及隨行子女 (30名配額)	配偶	9,804 (53)	16,774 (46)	16,559 (45)	13,093 (36)	3,129 (9)	2,846 (8)	4,149 (11)	2,909 (8)	1,497 (4)	684 (2)	582 (2)	731 (2)	72,757 (17)
	子女	1,472 (8)	3,114 (9)	1,212 (3)	371 (1)	200 (1)	264 (1)	818 (2)	773 (2)	489 (1)	261 (1)	241 (1)	310 (1)	9,525 (2)
其他類別 (60名配額)														
(a) 分隔少於十年 的配偶及隨行 子女	配偶	3,743 (20)	2,737 (7)	5,619 (15)	12,349 (34)	14,914 (41)	17,420 (48)	25,507 (70)	17,486 (48)	31,487 (86)	27,739 (76)	17,541 (48)	22,571 (62)	199,113 (47)
	子女	432 (2)	363 (1)	395 (1)	443 (1)	931 (3)	1,426 (4)	2,757 (8)	1,723 (5)	9,864 (27)	15,260 (42)	6,387 (17)	8,413 (23)	48,394 (12)
(b) 其他 ^	3,399 (18)	7,233 (20)	6,580 (18)	4,999 (14)	5,185 (14)	6,547 (18)	6,926 (19)	4,867 (13)	4,707 (13)	4,901 (13)	4,627 (13)	5,095 (14)	65,066 (15)	
總數	29,395 (160)	56,039 (154)	54,625 (150)	57,530 (157)	53,655 (147)	45,234 (124)	53,507 (147)	38,072 (104)	55,106 (151)	54,170 (148)	33,865 (93)	41,610 (114)	572,808 (136)	

註：

\* 入境事務處在羅湖出入境管制站，向所有持單程證首次抵港人士搜集資料；以上統計數字根據該資料編製。

( ) 數字為每日抵港平均人數；不足一人亦作一人計算。

^ 當中絕大部份（八成以上）來港與父母團聚。

## 相關文件

會議	會議日期	文件
研究內地與香港 特區家庭事宜小 組委員會	2009年2月19日	政府當局提交的文件 立法會 CB(2)870/08-09(01) 及 CB(2)1070/08-09(05) 號 文件  會議紀要 立法會 CB(2)1211/08-09 號 文件
	2009年3月19日	政府當局提交的文件 立法會 CB(2)1070/08-09(01) 號文件  會議紀要 立法會 CB(2)1395/08-09 號 文件
	2009年4月17日	政府當局提交的文件 立法會 CB(2)1232/08-09(01) 號文件  會議紀要 立法會 CB(2)1594/08-09 號 文件
	2009年5月29日	立法會秘書處擬備而題為 "和內地與香港特區家庭有 關的出入境政策"的文件 立法會 CB(2)1792/08-09(01) 號文件  會議紀要 立法會 CB(2)2096/08-09 號 文件

會議	會議日期	文件
	2009年11月5日	政府當局提交的文件 立法會 CB(2)145/09-10(01) 號文件  會議紀要 立法會 CB(2)514/09-10號文 件
	2010年4月26日	政府當局提交的文件 立法會 CB(2)1325/09-10(01) 號文件  會議紀要 立法會 CB(2)1800/09-10 號 文件
	2010年6月29日	政府當局提交的文件 立法會 CB(2)1884/09-10(01) 號文件  會議紀要 立法會 CB(2)2372/09-10 號 文件

立法會秘書處  
 議會事務部2  
 2010年10月22日