

二零一五年十一月二十三日
資料文件

立法會內務委員會
研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會

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

引言

本文件旨在向委員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」)於2012年6月29日向內務委員會提交的報告中各項建議的情況。有關建議的摘要載於附件。

人口政策

2. 香港特區政府會適時檢討人口政策，以確保政策符合當時社會、經濟和人口挑戰的需要。由政務司司長擔任主席的人口政策督導委員會，是特區政府的一個高層次小組，負責推展這項重要的工作，從而推行人口政策中「發展及培育人才，使香港的人口可持續地配合及推動香港作為亞洲國際都會的社會經濟發展，創設共融及有凝聚力的社會，使人盡其才，讓市民和家庭享有優質的生活」的目標。

3. 根據政府統計處在2015年9月公布的最新人口推算，香港的人口推算由2015年年中的730萬增加至2043年年中822萬的頂峰，然後回落至2064年年中的781萬。由現在至2043年，新來港人士將繼續是香港人口增長的主要來源，而他們亦可紓緩其後人口下降的趨勢。特區政府會繼續提供各種支援服務，例如來港前的支援、語言和技能訓練，以及就業支援，以協助新來港人士及早並充分融入社會，並幫助他們成為社會寶貴的人力資源。

4. 自回歸以來，大約有 879 000 名新來港人士透過單程證制度來港定居與家人團聚。2014 年跨境婚姻佔本地登記婚姻接近 40%¹。由於現時跨境婚姻日漸普遍，人口政策督導委員會於 2014 年進行的人口政策檢討重申，單程證制度仍需繼續實施，以便合資格的內地居民有序來港與家人團聚。

資助產科服務的使用情況

5. 香港的醫療系統基本上為香港居民而設。由於香港的公營醫療服務獲特區政府大幅資助，特區政府必須確保在有限的財政資源下，公營醫療服務能應付市民的需求，並同時可以長遠持續發展。因此，我們必須訂定享用公營醫療服務的資格，並優先照顧本港居民的需要。目前，只有香港身份證持有人和身為香港居民的 11 歲以下兒童方為符合資格人士²，可以享用公營醫療服務。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(即視乎該人士是否符合資格人士)，而並非病人家屬的身份。至於非本港居民，包括香港居民的非本地配偶，只可在服務有餘額時使用非緊急公營醫療服務，並須繳付適用於非符合資格人士的費用。

6. 基於上述原則，特區政府的政策仍然是要確保本地孕婦可享用適切和足夠的產科服務。為確保香港有足夠的產科及初生嬰兒深切治療服務，以及讓本地孕婦可優先享用產科服務，醫院管理局(醫管局)自 2013 年起，預留所有公立醫院的產科病床予本地孕婦及由私家醫院轉介的緊急分娩個案，因此自該年起再沒有接受非本地孕婦預約分娩服務。

7. 香港的私家醫院自 2013 年起，停止接受丈夫為非港人的非本地孕婦的產科預約。然而，我們明白丈夫為香港居民的內地孕婦希望留港分娩，而社會普遍有共識認為特區政

¹ 當中大約 26% 在港登記的跨境婚姻涉及香港女性和內地男性，該項數字近年逐漸增加。

² 具體而言，只有下述類別的病人，才有資格按照適用於「符合資格人士」的收費率繳費：

- (a) 持有根據《人事登記條例》(第 177 章) 所簽發香港身份證的人士，但若該人士是憑藉其已獲入境或逗留准許而獲簽發香港身份證，而該准許已經逾期或不再有效則除外；
- (b) 身為香港居民的 11 歲以下兒童；或
- (c) 醫院管理局行政總裁認可的其他人士。

府應盡可能為這些孕婦提供協助，因此特區政府與私家醫院訂立特別安排，讓這些特定婦女在出示有關證明文件³後，可在本地私家醫院預約分娩服務。換言之，丈夫為香港居民的內地孕婦的需要，已經得到照顧。

8. 2015年在醫管局的分娩宗數預計為41 720宗，比2014年的39 575宗上升5.4%；而初生嬰兒深切治療部的病床住用率預計超過100%，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%）。考慮到本地孕婦對公立醫院產科及初生嬰兒深切治療服務的需求持續殷切，公立醫院目前並沒有餘額為非本地孕婦提供產科服務。因此，在考慮了上文第5和第6段的原則後，特區政府沒有計劃改變現行的安排。

出入境安排

單程證制度

9. 《基本法》第22條規定，中國其他地區的人士進入香港特別行政區須辦理批准手續。全國人民代表大會常務委員會於一九九九年解釋，這項規定是指內地居民不論以何種事由要求來港，均須依照國家有關法律、行政法規的規定，向其所在地區的有關機關申請辦理批准手續，並須持有有關機關製發的有效證件。

10. 內地居民如欲來港定居，須向其內地戶口所在地的公安機關出入境管理部門申領《前往港澳通行證》（即「單程證」）。實施單程證制度，目的是讓內地居民有秩序地來港與家人團聚。

11. 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》（慣稱「雙程證」）來

³ 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。

港。他們在港的逗留期限會視乎所持簽注的類別而定。內地居民如欲來港探親，須向其內地戶口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。

12. 單程證、雙程證及赴港簽注的受理、審批及簽發，均屬內地當局的職權範圍。特區政府會在個案層面作出配合，包括在有需要時協助核實申請人提交證明文件的真偽及申請人報稱與其在港親屬的關係(例如夫妻、親子關係等)。

13. 特區政府重視社會各界就內地人士來港定居事宜提出的意見，並會就單程證的審批與內地當局交換意見。內地當局亦因應特區政府及社會各界提出的意見，不時調整及優化單程證制度。

超齡子女

14. 自 2011 年 4 月 1 日起，香港居民在內地的合資格「超齡子女」(即在其親生父親或母親於 2001 年 11 月 1 日或以前首次取得香港身份證時未滿 14 周歲的內地居民，而其親生父親或母親在 2011 年 4 月 1 日仍定居香港)，可有序申請單程證，來港與親生父母團聚。

15. 「超齡子女」來港定居申請的受理會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實施。現時內地當局正受理其親生父親或母親於 1986 年 12 月 31 日或以前首次取得香港身份證的內地「超齡子女」的申請。迄今已實施的各階段摘要如下：

	開始受理日期	親生父親或母親 首次取得香港身份證日期
第一階段	2011 年 4 月 1 日	1979 年 12 月 31 日或以前
第二階段	2012 年 5 月 15 日	1980 年 12 月 31 日或以前
第三階段	2013 年 3 月 1 日	1981 年 12 月 31 日或以前
第四階段	2014 年 2 月 10 日	1983 年 12 月 31 日或以前
第五階段	2015 年 1 月 20 日	1986 年 12 月 31 日或以前

16. 在內地當局與香港特區政府的共同努力下，有關政策得以須利實施。自第三階段起，每一個階段的實施日期逐步提前，而且按申請人父親或母親首次取得香港身份證而定的合資格範圍亦由一年逐步放寬至三年。截至 2015 年 10 月底，已有超過 47 000 名「超齡子女」獲簽發單程證來港。

17. 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。據了解，內地當局的目標是在可行的情況下盡快實施下一階段「超齡子女」來港申請的安排。

內地單親母親

18. 內地當局於 2009 年 12 月起為合資格的內地居民簽發「一年多次赴港探親簽注」。屬於與香港配偶育有未成年子女的夫妻團聚類別的內地居民，以及屬於其他探親情形而有特殊家庭困難的內地居民，均可向內地公安機關出入境管理部門提出有關申請。

19. 在個案層面，就個別有特殊家庭困難但不符合單程證申請資格的個案(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)，入境事務處(入境處)會根據求助人提出的要求和個案實際情況，向內地出入境管理部門反映和溝通；而內地當局亦作出正面回應，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。

20. 近年，入境處曾根據求助人提出的要求和個案實際情況，向內地當局反映約 140 宗關乎內地單親母親的個案，當中超過 70 名求助人已獲簽發單程證來港定居，另有近 40 名求助人獲簽發一年多次赴港探親簽注。

21. 根據現行政策，持雙程證入境的旅客，必須在批准留港的期限屆滿前離境。在一般情況下，延期留港不會獲得批准。然而，如果旅客有特殊情況需要延期留港，可於訪港期限屆滿前向入境處提出申請。入境處會按申請的個別情況作出考慮。若然內地單親母親提出有關申請，入境處會因應個案的情況，充分考慮所有相關因素並作出適當安排。

為內地新來港人士提供的支援服務

22. 特區政府多個決策局和部門為內地新來港人士提供切合他們需要的各類服務，協助他們融入社會，舉例來說，教育局為新來港學生提供教育支援、勞工及福利局和勞工處為新來港人士提供就業培訓和支援、社會福利署(社署)為有需要的新來港家庭提供社會福利服務、民政事務總署(民政署)投放資源供地區組織及本地非政府機構舉辦活動，協助新來港人士融入本地社區。民政署亦負責統籌《新來港定居人士服務指南》的定期更新工作，以公布政府及非政府機構為新來港人士提供的服務。

23. 民政署及入境處每季均會編制和公布有關持單程證入境人士的資料。在單程證持有人首次通過羅湖口岸進入香港時，入境處會收集他們的人口及社會特徵數據。當內地新來港定居人士申請香港身份證時，民政署會對他們進行統計調查。統計調查的焦點在於內地新來港人士的服務需要和現況。合併後的統計報告會分發給特區政府有關部門和非政府機構作規劃服務之用，並會上載至民政署網站。

社會福利服務

24. 自 2013 年 12 月 17 日起，香港居民包括內地新來港人士在取得香港居民身份不少於一年，以及在香港居住至少滿一年⁴(即由取得香港居民身份至申請日前)，並且符合綜合社會保障援助(綜援)計劃下的其他申請資格，便合乎資格申請綜援。綜援計劃的目的是協助符合資格的申請人(包括內地新來港人士)應付他們生活上的基本需要。

25. 香港的社會福利服務是為有需要人士及其家庭而設，並無分種族、國籍或居港年期。現時分布全港共有 65 間由社署和非政府機構營辦的綜合家庭服務中心及兩間綜合服務中心，為有需要的人士及其家庭，包括新來港人士及香港居民的持雙程證來港家庭成員提供一系列預防、支援和補救性的福利服務。服務包括家庭生活教育、親子活動、諮

⁴ 即由申請人取得香港居民身份至申請日前，合共居港 365 天或以上，累計日數無須連續計算或緊接在申請日前。在申請日前如離港不超過 56 天(不論連續或間斷)亦視為符合居港一年的規定。

詢服務、義工培訓、外展服務、支援／互助小組、輔導及轉介服務等。社工會根據有關人士及其家庭的處境及需要，提供適切的服務和協助。此外，社署資助香港國際社會服務社提供跨境及國際個案工作服務，以協助因跨境及地域分隔而出現問題的人士及家庭，服務包括諮詢服務、輔導、緊急援助、各類型的小組和活動及轉介服務等。

跨境學童

26. 跨境學童與本地學童享有同樣的教育權利，而教育局一直致力為他們提供適切的支援。新來港的中、小學跨境學童可以就讀由本地學校舉辦為期六個月的全日制「啓動課程」，或由非政府機構舉辦的「適應課程」，以及相關學校舉辦的校本課程。這類課程均有助跨境學童融入本港社會及克服學習困難。特區政府亦透過學生車船津貼計劃，為有需要的全日制跨境學童提供經濟援助，以資助他們往來學校的交通開支。

27. 為了解內地家長對其港籍(即具香港永久性居民身份)子女接受教育方面的意向，教育局於 2013 年底進行了調查。調查結果顯示大部分家長屬意讓子女在香港接受教育。調查亦顯示，大部分家長認為合資格參加香港的「中學學位分配辦法」是他們為子女作出教育選擇的重要因素。為鼓勵更多居於內地的港籍兒童在深圳完成小學教育，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」⁵。在 2015/16 學年，有 11 所民辦學校為居於深圳的港籍學童提供香港課程。就讀於這些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」。

28. 為配合過去數年跨境學童人數上升的情況，特區政府實施了多項措施，詳情載於下文各段。

學位供應

29. 教育局已由 2014/15 學年開始，在「小一入學統籌辦法」⁶實施修訂的統一派位安排，性質如同為跨境學童設立一個特別

⁵ 該計劃自 2013 年深港簽署《深圳學校開設「港籍學生班」合作協議》後改名為「港籍學生班計劃」。

⁶ 「小一入學統籌辦法」分為「自行分配學位」和「統一派位」兩個階段。在「自行分配學位」階段及「統一派位」階段甲部的「不

的「專網」，藉此分流跨境學童到其他有學位剩餘的校網。教育局亦與業界取得共識，會採用靈活安排⁷彈性增加學位供應，以應付短暫增加的需求。即使如此，預計在未來數年，跨境學童會進一步分流至其他地區(例如葵青區)的小學，直至學童人數的高峰在 2018/19 學年出現。至於公營中學學位，預計整體中一學位可應付需求。幼稚園教育方面，幼稚園會按需要盡量利用校舍空間增加課室，以及充分使用已註冊的課室收取更多學童。

交通及過關服務

30. 特區政府在過去數年已為跨境學童提供不同的交通和過關利便措施。這些措施包括：

- (a) 容許本地校巴進入羅湖及落馬洲支線邊境管制站接載跨境學童往返學校；
- (b) 在內地當局同意下，批出特別配額，讓跨境校巴使用落馬洲(皇崗)、文錦渡、沙頭角和深圳灣邊境管制站接送跨境學童；
- (c) 在落馬洲(皇崗)、文錦渡和沙頭角邊境管制站提供「免下車過關檢查」；
- (d) 在羅湖、落馬洲(皇崗)、落馬洲支線、文錦渡、沙頭角和深圳灣邊境管制站推行「跨境學童簡易過關程序」；及
- (e) 在羅湖和落馬洲支線邊境管制站提供「跨境學童 e-道」，為跨境學童提供自助出入境檢查服務。

31. 跨境學童人數預計將於兩至三年內達至高峰，隨後人數會逐步回落至穩定水平。換言之，跨境學童人數上升只屬過渡現象。特區政府會繼續密切留意跨境學童於交通和過關的需

受學校網限制的學校選擇」，家長可以選擇任何公營小學。在「統一派位」階段乙部的「受學校網限制的學校選擇」，家長須選擇子女所屬校網(即其居住地區)的學校。提供給跨境學童的修訂安排適用於「統一派位」階段的乙部。

⁷ 靈活安排包括向鄰近校網借調學位；增加現有學校的學位(例如使用尚餘的課室、興建臨時課室，以及在有需要時將更多學生編配到每一個小一班級，同時為學校提供額外資源以確保學習效能)；以及重用空置校舍。

要，並會為他們提供適切的支援措施，以照顧他們的需要和確保其安全。

教育局

食物及衛生局

保安局

民政事務總署

入境事務處

政策及項目統籌處

社會福利署

二零一五年十一月

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建議政府當局考慮下列事項：

人口政策

- (a) 全面檢討人口政策，以助中港家庭團聚及內地新來港定居人士順利融入社會；
- (b) 檢討現行歧視中港家庭的政策，特別是在香港住滿7年才有資格享用資助社會福利的原則（該項原則適用於屬香港家庭成員的內地新來港定居人士及雙程證持有人）；

資助產科服務的使用情況

- (c) 檢討港人內地配偶享用資助產科服務的資格準則；
- (d) 就配偶並非港人的非符合資格人士和配偶為港人的非符合資格人士採用兩級制產科服務收費；
- (e) 接受丈夫為港人的內地孕婦預約公立醫院產科服務，不論其丈夫是否永久性居民；

出入境安排

- (f) 成立由香港特區政府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赴港簽注的投訴及上訴事宜；
- (g) 向內地當局轉達，盡量加快處理首兩個階段「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；
- (h) 與內地當局商討為屬下述情況的港人在內地成年子女設立來港渠道的可行性：他們在其親生父親或母親取得香港身份證時已年滿14周歲，因而不符合資格以「超齡子

女」身份申請單程證；

- (i) 在單程證制度下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；
- (j) 容許持雙程證「探親」簽注來港的內地母親逗留一段較長時間，以便配合學校假期，照顧其在港就學的孩子；
- (k) 就特殊家庭困難類別的個案向內地當局作出推薦，建議在處理有屬香港居民的未成年子女的內地單親母親「一年多次」簽注申請時，作出恩恤考慮；

為內地新來港人士提供的支援服務

- (1) 整理有關中港家庭人口特徵的統計資料，並就內地新來港定居人士進行縱向研究，以便加深瞭解他們的服務需要，並協助他們順利融入社會；及

跨境學童

- (m) 研究跨境學童的人口概況，以期制訂長遠措施，以全面的方式應付這些學童對各項服務日趨殷切的需求，例如跨境交通服務、學額和其他支援服務。