

致立法會研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會立場書

香港社區組織協會聯同中港分離家庭敦請立法會議員及政府改善中港家庭團聚政策，尤其應增加單程證名額予單親家庭，並制定新移民融入政策，為準移民及初到步的新移民提供融入社會的服務。

人口政策督導委員會曾表示本港人口增長速度緩慢，過去 10 年每年平均增長率 0.6%，估計在往後的 30 年也將會維持低增長。所以，人口增長對補足勞動力、應對人口老化和維持經濟增長都帶來影響。人口政策諮詢文件中亦提到現時中港婚姻佔在港註冊婚姻高達 35%，在 1997 年至 2013 年的 16 年間，大約有 784 000 名新來港人士以每天 150 的單程證名額來港團聚定居，當中高達 98% 是香港人的配偶或子女¹。可見，新來港人士是本港人口增長的主要來源，並是勞動力的生力軍。現時本港約有十萬家庭等候家庭團聚，每年大約有二萬多家庭批准來港團聚。所以，政府必定要做好適當的人口規劃和政策配套，以達致港人與新來港人士可以共融生活，並發揮所長，貢獻社會。問題及建議如下：

1. 家庭團聚難，家庭難發展

現時香港內地親人申請來港團聚，香港既沒有審批權，又對申請人士的資料毫無掌握，對本港特殊困難等待團聚的港人子女更未能有效作出協助。

1.1 七千香港「孤兒」苦等團聚

現時香港大概有七千名在港出生或批准單程證居港的兒童，他們父親是香港人，但已去世或遺棄他們，他們的母親是內地居民，這些孩子因在內地沒有戶口及法庭又判決這些孩子不能離境居住，這些孩子只能等待內地母親來港照顧，但其母親因被離棄或丈夫去世不獲批單程證來港，在香港他們成了孤苦無依的「孤兒」。

1.2 媽媽不能留港，孩子難安心開學

現時，這些孤兒只能靠內地媽媽長年持探親證來港照顧，每三個月或甚至十四日便要中斷學業數星期隨母回鄉續探親證，或獨留兒童在家，學業被嚴重影響。而一年多簽探親政策，不惠及單親家庭，需要酌情特准。上年特准獲批一年多簽的單親家庭，今年回鄉續期時，卻只批三個月，令孩子未能安心開學。令孩子長期處於赤貧及惶恐生活狀態，身心均嚴重受創。

1.3 香港政府無審批權，被動等中央批准，漠視香港孤兒請求

目前香港政府沒有單程證審批權，表示只能個別個案反映問題，被動等候中央批

¹ 2013 年人口政策諮詢文件(2013 年 10 月)

准，令家庭苦等，孩子受的折磨拖長。但這些孩子是香港人的孩子，都是香港永久居民及社會未來棟樑，香港有責任爭取合理團聚政策。

1.4 中港政府把中港單親孩子當人球

雖然內地省市公安局進行不少改進，但對中港家庭出現的問題及婦孺的權益，並未有特別加強保障，仍有部份市縣公安局出現上有政策下有對策或貪污情況。本會收到不少婦女投訴，表示要送錢或禮物才可獲批證件。本會與這些家庭向內地公安局求助時，明確收到中方書信及電郵回覆——中央指引，只能酌情批准子女在丈夫去世前來港的母親來港團聚，而其他離婚或子女在丈夫去世後才獲批來港的母親一律不能獲批單程證。中港政府互相推卸責任，將單親孩子當人球。

1.5 單親母親輪候年期超乎條件，單程名額有剩，政府未善用助孤兒

其實這些家庭等待單程證審批的平均年期已達到 6.5 年，其中最長的等待年期已達 16 年之久，超乎一般家庭團聚等候四年的條件。有些曾批單程，但因丈夫已去世，被收回單程。現時香港政府每日提供 150 個名額分五類在內地申請：夫妻(45 個)、無依靠未成年子女投靠香港父母及居留權子女(90 個)、無依靠年老父母投靠香港成人子女(5 個)、成人子女來港照顧無依靠年老父母(5 個)、其他特殊情況(5 個)，但沒有名額予配偶去世或離棄的中港單親家庭母子團聚。現時 150 個名額每日只用了 125 個，中港政府定期磋商出入境政策，香港有權調配名額，尤其現時每日名額有剩，已有前例撥予成人子女，這些孩子年幼，情況緊急，應儘快調配予單親媽媽，但中港政府遲遲未安排。中港政府寧浪費名額，未善用調配助孤兒團聚。

1.6 內地沒有團聚途徑，香港孩子亦不願回內地

香港難以團聚，內地同樣沒有途徑給他們團聚，內地沒有回內地團聚政策，亦不給這些香港兒童入戶口，入了戶口也沒有當地居民的福利待遇，當地政府認為這些是香港人生的孩子，鼓勵他們來香港，即使有些兒童在內地出生，在未批准來港前，有些地方政府已對他們作出區別對待。而這些家庭曾嘗試留孩子在內地生活，但孩子不適應，或對孤兒寡婦沒有支援，實在沒有辦法，才帶孩子來港定居，希望孩子在講求人道的香港社會得到支援，母親可以批准來港，找到工作自力更生。尤其已批准來港或香港出生的孩子沒有戶口及當地居民的福利待遇，孩子無法在內地的公立學校免費上學，更無法承受高額的借讀費，醫療、房屋等。

而大部份在香港的孩子亦不願回內地居住，不適應內地環境，希望媽媽來港團聚。

1.7 母子為探親證續期，影響子女學業及健康

現時估計最少七千名香港人的未成年子女只靠內地母親持探親證來港照顧，每三個月或一兩個星期便要隨母親回鄉兩星期續證，常要斷學業，學習成績因缺課而受到嚴重

影響。同時子女因營養不良而影響身體成長發育，有些子女更患長期病患，包括地中海貧血、睡眠窒息症、哮喘病等。有些家庭受折磨十年仍無團聚之日，有些索性秘密留港做無證媽媽以照顧子女。媽媽和孩子長期過著擔驚受怕的日子。有些更患上精神抑鬱病，而子女極自卑及缺乏資源發展。更有六成母親表示無生存意志、有過輕生念頭。

1.8 母子三餐不繼，學習困難

母親沒有身份證不能工作，八成兒童只能靠綜援生活，一家兩口只靠三千四百元綜援租板間房及生活，要拾紙皮幫補家計，更要少食一餐來應付開支，開學也無錢買書簿及校服。而政府及志願團聚的食物銀行、醫療、家庭服務又因其雙程證身份不予支援。母子要長年累月兩地奔波，身心及財政均嚴重損耗，實在急不及待需要團聚。

1.9 單親家庭希望自力更生、自強自立

即使在如此艱難的處境中艱辛生活，這些母親們仍能夠堅強面對，她們從來沒有放棄過好好撫養孩子長大成人的信念，只希望獲批單程證及身份證，能夠工作自力更生，給孩子們一個相對而言更好更健康的成長環境，亦為政府減輕負擔。

2. 未有專職政策局和部門制訂新移民政策，對準移民缺乏支援

2.1 未有制定新移民政策，以助新移民融入社會

香港一直沒有新移民政策，亦無專職政策和服務統籌部門，民政事務總署設有新移民服務，但工作以發放資訊為主，只包括：

- 定時將不同區的針對新來港人士的課程和活動定期上載於網頁上；
- 印發新來港定居人士服務指南及每季做問卷調查；
- 在二零一一年四月開始，民政事務處陸續在六個地區—觀塘、深水埗、黃大仙、葵青、元朗及離島與地方團體和非政府組織合作，推行以地區為本的融入社區計劃，幫助內地新來港人士盡早融入社區。六個地區在計劃下舉辦的一些活動。
- 委託香港國際社會服務社及新家園協會，分別在深圳和廣東省(最近加了福建省)推行期望管理計劃。計劃旨在讓有意來港定居的人士多了解香港的情況後，才決定來港定居。考慮到這些人士在香港定居可能會面對的困難，兩間受委託機構會為他們舉辦社區教育、支援網絡及訓練課程等活動，亦協助他們加強應付困難的能力。

這些工作，除了問卷調查及服務指南較能涵蓋大部份新移民，其他都是小型的活動課程，而期望管理計劃忽略了大部份中港婚姻家庭的內地配偶結了婚後，會持雙程證來港，很難在內上上課。而民政局未有發揮政策和服務的統籌角色，更遑論推行協助新移民融入政策。

2.2 港人內地親人來港照顧家人(下稱準移民)，社會服務排拒

現時港人內地配偶中八成多是女性，她們婚後多隨丈夫在港居住，以照顧在港丈夫、子女或甚至老人，她們很需要香港社會的支援及接納。據民政事務署及入境處「內地新來港定居人士的

統計數字」顯示，2011年至2014年持單程證來港的已婚人士數字為134,397人，而港人內地配偶申請來港一般等候期間約為4年，以此估算每年約33,599名準移民正申請來港團聚²。

根據入境事務處資料顯示，2011年至2014年持「雙程證」及探親簽注的內地居民訪港人次逐年遞增，當中持「一年多次赴港探親簽注」的人次亦由2011年的278,387人次增加至2014年的537,454人次，推算大部分準移民以上述簽注長居本港，而本關注組所接觸的準移民都是一年有三百多日都在港生活，以照顧在港家庭。

準移民為本港家庭的成員，即將成為本港居民，而中港兩地各項制度、認證、社會要求均不同，政府有責任援助港人家庭成員，及向即將來港定居人士提供過渡適應服務。政府亦應配合人口政策，發展準移民人力資源，令準移民獲批單程證後能立即自力更新改善生活，紓緩本港勞動力需求。

本年度「人口政策督導委員會」報告指出勞工需求殷切，且女性勞動參與率偏低，報告提出善用單程證移民人口以及吸引婦女投入勞動市場，為人口政策主要策略。去年持單程證來港人士年齡中位數為33歲，遠低於全港中位數43歲，而其中逾兩成更曾受大專或以上教育³，反映單程證移民可投入勞動市場，紓緩人口老化壓力，故此，即將來港的準移民實為本港重要人力資源。

2.2.1 準移民被視為短期逗留訪客，缺乏社會支援

一年多簽等政策配合下，準移民於等候單程證期間實際長居本港照料年幼子女及家人，可惜社會服務卻不予支援/接納。本會於2015年8月針對準移民及初來港(來港不足兩年)人士，進行之問卷調查顯示，79%的通常居住地為香港。她們在港照顧子女期間缺乏支援，向社署或志願團體申請成為中心會員、個案支援、參與義工和親子活動、申請食物同基金援助方面大部分被拒絕。

民政事務局委聘非政府機構為準移民提供的協助準移民參與融入、適應和就業技能提升的「期望管理計劃」亦無在港推行。據本會問卷調查顯示，該計劃認知度低(87.6%受訪者對計劃內容不清楚)，且準移民因在港照顧子女，無法於內地參與課程。民政事務總署於12月23日在接獲本會查詢時仍書面回信表示準移民在港作只短暫逗留、對香港有直接了解，勿需開展相關服務，可見政策忽視居港準移民需要。

問卷調查亦顯示準移民在港生活中遇到不同類型的因難，以「經濟困難」(佔77.8%)、「生活困難」(佔61.7%)及文化差異(佔24.7%)為主。65.4%的準移民因不符合資格，未參加本港非政府機構/學校舉辦的課程或活動；25.9%的準移民僅參加過1至3次服務，7.4%參加過3至6次服務，多於7次的僅佔3.7%。而在參加過的服務中主要集中在學校參加服務(佔36%)，亦無人參加過民政事務署舉辦過的活動。

準移民身份特殊，因家庭需要長期居港却無法享有居民身份，數萬名正值盛年的婦女於4年等候期間不獲社會接納，宛如「隱形市民」。準移民長居香港却被視為「訪客」，造成社會排斥，

²民政事務總署及入境事務處，內地新來港定居人士的統計數字(2011至2014年)

，http://www.had.gov.hk/tc/public_services/services_for_new_arrivals_from_the_mainland/surveys.htm

³人口政策督導委員會，人口政策座談會(2015年3月)<http://www.hkpopulation.gov.hk/tc/resources.html>

嚴重影響家庭和諧及日後投身社會。

2.2.2 未有配合人口政策，發展準移民人力資源

現時本港設有「輸入內地人才計劃」，從人口政策角度提高本港競爭力；而單程證制度雖以家庭團聚為本，但在本地總和生育率長期處於低水平（2014年為1.1）⁴下，已成為人口增長主要來源。關注組認為政策思維應與時並進，充分利用單程證移民人口為本港發展動力，故應善用準移民居港等候時間發展人力資源。

本港扶貧及人口政策一向鼓勵就業，但當局並無為數萬名準移民設立針對性適應及裝備就業計劃。據本會進行之問卷調查，準移民打算於本港工作（100%受訪者計劃在港就業），民政處及入境署統計亦反映約七成持單程證新移民有意於香港就業，加上新移民平均較年輕及教育水平不斷提升，顯示移民抵港後有心有力投入勞動市場。

2.2.3 限制準移民熱心參與義務工作

準移民在港照顧家人，有時要帶子女參與義務工作，培訓子女服務社群，或自己亦在空閒時服務社會，亦作為子女榜樣，但卻除了慈善團體或學校外，還要入境處批准，關卡重重，妨礙參與社會服務及培育子女服務精神。

3. 建議

就以上問題，本會作出以下建議，懇請立法會及政府作出跟進：

3.1 家庭團聚政策

家庭團聚是不容剝奪的天賦人權，中港政府亦簽署國際經濟、社會及文化權利公約、公民及政治權利公約及兒童權利公約，面對這群無依無靠的孤兒寡母的多次求助，依照國際人權公約，中港政府均有責任「以積極的人道主義態度協助其家庭團聚的申請」及維護兒童權益。本會立法會議員及政府覆行聯合國經濟、社會及文化權利委員會2014年的審議結論，竭盡所能幫助中港單親家庭團聚：

3.1.1 立法會議員及政府應立即聯絡內地中央公安部商討在政策上撥單程證名額安排中港單親媽媽來港定居照顧子女及給予香港政府審批權。

3.1.2 現時每日150個中港家庭團聚單程證名額因內地子女出生數目減少，平均只用約125個，應將這些剩餘名額撥予香港爸爸已去世或離棄的香港子女的內地母親來港定居照顧這些小朋友。

3.1.3 一年多簽探親政策應惠及子女為香港居民的單親父/母或再婚單親。

3.1.4 香港政府應行使酌情權，批准特殊困難的單親母親身份證留港照顧子女。

3.1.5 應成立中港家庭團聚協調機關，協調申請、監督審批、處理投訴，保障婦孺權益。

3.1.6 政府食物銀行及家庭服務應為雙程證單親家庭提供支援，醫療服務應恢復以往政

⁴統計處，香港生育趨勢（2015年12月）

策，港人內地配偶探親期間就醫可享醫療費優惠。

3.2 制定新移民政策及支援準移民

3.2.1 設立專職政策局和部門制訂新移民、準移民政策、統籌整套適應及融合配套服務

政府應制定新移民政策，設立專責部門，為來港團聚的人士提供團聚前後一站式的支援服務。

3.2.2 確認「準移民」特殊身份，提供合理支援

當局應確立「準移民」身份與一般雙程證旅客有別，準移民持有內地當局發出之單程證回執，證明其準移民身份，政府可以此確立其準移民身份，提供合理共融及就業準備服務，正式開放社會福利署及民政事務處轄下共融及移民支援服務。

關注組建議當局發出指引，確立「準移民」為上述支援服務對象，擴展服務對象至準移民。政府亦可考慮開放僱員再培訓局或勞工署部份服務，例如「個人素養」或「求職技巧」等課程及就業資訊，在不違反入境條例下裝備準移民，建立就業信心，加快自力更新投入勞動市場。

3.2.3 為居港準移民開設適應及裝備就業計劃

關注組建議當局開設針對準移民的適應及裝備就業計劃，於適應本地勞動市場、求職技能、就業規劃及特定技能上提升準移民能力，協助自力更生。關注組建議當局以外國準移民就業計劃為藍本，參考如加拿大移民融入計劃 (Canadian Immigrant Integration Program)，撥款設立準移民適應及裝備就業計劃計劃，準移民在申請移民程序時，可於其居留地獲得適應及就業資訊，求職工作坊等服務。加拿大政府現於中國、菲律賓及印度提供準移民服務，計劃設立至今服務 32,000 人，當地研究亦顯示計劃成效顯著，大大提升移民就業質素及縮短求職時間，93%計劃參加者於抵步半年內成功就業⁵。

持雙程證準移民的實際居留地為香港，將「期望管理計劃」拓展至本港，即可提供針對準移民服務。關注組亦建議當局利用以上優勢，擴展適應及就業計劃由新移民至準移民，開設於本港舉辦的準移民計劃。

3.2.4 放寬入境條例對準移民在港在港從事慈善或義務工作的限制

根據入境事務處回覆本會查詢時表明，準移民在港從事慈善或義務工作，應得到有前慈善團體的保證，向入境處申請預先批准，方可從事上述工作。準移民在港照顧子女期間，有需要參與學校或社區事務以幫助子女及家庭，現時教會、學校和社福機構已開放部分義工服務予準移民，建議準移民只要獲慈善團體的保證，即可開展義工服務。

聯絡: 何喜華 [REDACTED]

施麗珊 [REDACTED]

黃文杰 [REDACTED]

2015年12月23日

⁵ Canadian Immigrant Integration Program, 2015 <http://www.newcomersuccess.ca/index.php/about-ciip/how-ciip-makes-a-difference>