

香港移民機制的困局

研究報告

1. 背景資料

自從香港於 1997 年主權移交後以來，香港制定移民機制的基礎，是香港基本法第 24 條，只有按此取得永久居民身份的人士，才獲得香港居留權。

按照基本法第 24 條，香港特別行政區永久性居民為：

- (一) 在香港特別行政區成立以前或以後在香港出生的中國公民;
- (二) 在香港特別行政區成立以前或以後在香港通常居住連續七年以上的中國公民;
- (三) 第(一)、(二)兩項所列居民在香港以外所生的中國籍子女;
- (四) 在香港特別行政區成立以前或以後持有效旅行證件進入香港、在香港通常居住連續七年以上並以香港為永久居住地的非中國籍的人;
- (五) 在香港特別行政區成立以前或以後第(四)項所列居民在香港所生的未滿二十一週歲的子女;
- (六) 第(一)至(五)項所列居民以外在香港特別行政區成立以前只在香港有居留權的人;

因此，按照基本法第 24(1) 和(3)條，父母雙方均沒有香港居留權的中國公民在香港出生的子女（下稱“雙非子女”），與及父或母一方為中國籍香港永久性居民，在中國出生的子女，可於 1997 年 7 月 1 日香港主權移交後獲得香港永久性居民身分，這兩條都曾受到司法上的挑戰，亦引起了社會廣泛討論。

除上述以出生條件取得居留權的情況外，其他希望移民至香港的中國公民或非中國籍人士，均須合法移民香港並在香港通常居住連續七年後，按照基本法第 24(2) 或(4)條，申請成為永久性居民，才可享有香港居留權。

內地“單程證”計劃

內地人士欲來港定居，主要是透過內地人士向內地公安有關當局申請俗稱為“單程證”的《中華人民共和國前往港澳通行證》。中國大陸至香港單程通行證配額

現時一百五十個，而每日六十個配額分配予符合香港居留權資格的兒童，及三十個配額是分配予長期分隔兩地的配偶，六十個配額則分配予其他申請人：

總括來說，以下類別人士有資格獲發單程證：

- 夫妻一方定居香港的（經批准赴港定居的，可攜帶所有申請時未滿十八周歲的子女同行）；
- 申請赴港照顧父母定居需同時滿足三個條件：
 - 在港的父母均年滿 60 周歲。
 - 在港定居的父母身邊無人照顧，即在港澳無子女。
 - 申請人提出申請時 18 周歲以上、60 周歲以下；
- 內地六十周歲以上無依靠老人，身邊無人照顧，需投靠定居香港的直系親屬或者近親屬的；
- 內地十八周歲以下無依靠小孩，父母均不在內地定居或父母雙亡，需投靠定居香港的直系親屬或者近親屬的；
- 香港居民的遺產無人繼承，必須由內地直系親屬去定居才能繼承的；
- 其他特殊情況，必須去香港定居的。

審批誰可申請“單程證”赴港資格的審批權，落在內地公安執法部門上。因此香港特區政府有關當局，並沒有審批“單程證”的權利。

特區政府吸引人才計劃

自 1999 年開始，特區政府推出了多項吸引人才赴港的計劃，包括「輸入優秀人才計劃」（1999-2003）和「輸入內地專業人才計劃」（2001-2003）。

在 2006 年，特區政府「可持續發展委員會」舉行了「為可持續發展提升人口潛能」的公眾參與諮詢過程，提出多項人口政策之建議。及後，因應公眾參與諮詢的結果，政府提出多項吸引人才赴港的計劃，現時仍然運作中，其中包括：
優秀人才入境計劃：簡稱優才計劃，一個設有配額的計劃，目的是為了吸引優秀外地人材來香港定居，以此提升香港的競爭力。計劃於 2006 年 6 月前開始實施。

輸入內地人才計劃：這是特區政府為吸引具有資歷認可的中國內地優秀人才和專業人才赴港工作，以提高香港國際競爭力的一項計劃。根據計劃要求，被引入的內地人才必須具備相關缺乏或無法即使提高的專業知識和技能。計劃也適用於藝術、文化、體育等方面的優才和專才。

資本投資者入境計劃：這是一項投資移民計劃，其設立目的是讓任何把不少於 1000 萬港元的資金帶來香港，但不會在香港參與經營任何業務的資本投資者來到香港居留。投資者可從獲許投資資產類別中選擇自己的投資項目，無須開辦或合辦業務。

2. 現行政策的利弊

2.1 移居率不確定 資源難規劃

近年雙非子女的數目，不斷上升。自 2003 年內地實施實行「港澳個人遊」（下稱“自由行”）起，導致孕婦自由行來香港的情況日益加劇，在 2003 年自由行開始實施後，（2003-2010 年），雙非子女人數。（詳見下表）。

父母雙方皆不是香港永久性居民的 在香港誕下的嬰兒數目

| 年份 | 數目 | 與上一個年度的增幅 |
|------------|---------|-----------|
| 2000 | 709 | |
| 2001 | 620 | -12.55 |
| 2002 | 1250 | 101.61 |
| 實施「自由行」政策後 | | |
| 2003 | 2070 | 65.60 |
| 2004 | 4102 | 98.16 |
| 2005 | 9273 | 126.06 |
| 2006 | 16044 | 73.02 |
| 2007 | 18816 | 17.28 |
| 2008 | 25269 | 34.30 |
| 2009 | 29766 | 17.80 |
| 2010 | 32653 | 9.70 |
| 2011 | 35736 | 9.44 |
| 總計 | 176 308 | |

資料來源：政府統計署，香港人口推算 2010-2039，香港特別行政區政府新聞稿，
《立法會四題：產科服務》，2011 年 5 月 11 日，
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201105/11/P201105110170.htm>；2011 年數字：
〈去年「雙非」嬰 3.5 萬破紀錄〉，《文匯報》，7-4-2012，A3.

在 2012 年，特區政府為非本地孕婦預約產科服務(包括父親是香港永久性居民的”

單非子女”）設下 35 000 個配額的上限¹，假若上限由現時至 2039 年都不變的話，按《香港人口推算 2010–2039》的推算數據，減去每年 20 500 名的”雙非子女”人數（即政府在人口推算所假設每年的 49 500 名內地孕婦所生子女，減去每年 29 000 名”雙非子女”的配額上限（即 35 000 個非本地孕婦預約產科服務配額減去約每年約 6 000 名分給”單非子女”的配額）²自 2012 開始至 2039 年，將仍然會有 812,000 名在港出生的嬰兒，其母親是內地居民（政府的人口推算數據，並沒有分開父親為香港永久性居民的”單非子女”與”雙非子女”的數據），經調整後的數據，雙非子女仍佔由 2012 至 2039 年估算所有在本港出生的嬰兒（203 萬）約百分之 39。

如根據原來政府統計署的人口推算，自 2012 開始至 2039 年，將會有 1,386,000 名在港出生的嬰兒，其母親是內地居民，佔由 2012 至 2039 年估算所有在本港出生的嬰兒（260 萬）約五成三。

根據特區政府在 2010 年 7 月所發表的《香港人口推算 2010–2039》顯示，內地女性在香港產子的數目預計會在未來三年繼續上升，2010 年、2011 年和 2012 年的推算數字分別為 40 500 名、45 500 名和 49 500 名，其後每年（由 2012 至 2039 年，共 28 年）的數字則假設與 2012 年的 49 500 名相同。即是說，自 2012 開始，如特區政府沒有設上限的話，將會有 1,386,000 名在港出生的嬰兒，母親是內地人。

在 2005 年以後，傳媒廣泛報導，有一些內地孕婦在香港醫院拖欠住院費，來港前沒有帶來清楚的產前檢查報告，加上佔用本地醫院婦產科比例大幅增加，另外亦有個別情況是孕婦自行出院，留下嬰兒在香港。由於醫療工作量增加，與及床位與資源的耗用，都影響到本地孕婦的權益，令不少本地孕婦擔心不能享有原有的產子醫療服務。

因此，2007 年 2 月 1 日起，香港推行新的醫療和入境措施，希望「確保香港孕婦得到妥善和優先的婦產服務」。措施包括：

- 醫院管理局切實執行產科服務中央預約制度，所有孕婦（包括本地孕婦及計劃來香港分娩的內地孕婦）必須先在香港的醫院預約，並接受產前檢查。醫院管理局醫院的預約名額優先給予本地孕婦，如有剩餘，亦接受非本地孕婦預約，額滿即止。

¹ 香港特別行政區新聞公報，《明年非本地孕婦來港產子數目限於三萬五千名》，2011 年 6 月 24 日，<<http://www.info.gov.hk/gia/general/201106/24/P201106240173.htm>>.

² 由 2012 年至 2039 年的人口出生推算數字，請參閱，政府統計署，香港人口推算 2010–2039，第 7 頁。

- 醫院管理局提高「非符合資格人士」的產科套餐服務最低收費。
- 入境事務處加強對於非香港人的懷孕後期婦女的入境檢查，內地孕婦如無香港醫院發出的預約確認書，可能會被拒絕進入香港。

在新政策實施後，依然有沒有經預約的內地孕婦來港產子的數目，或出現內地孕婦闖關、內地孕婦強闖公立醫院急症室產子的個案。在 2011 年，內地孕婦未經預約而前往香港公立醫院急症室分娩的個案有 1 656 宗，較 2010 年的 796 宗上升逾一倍，單是 2011 年 12 月已有 203 宗個案。有內地的中介公司，以集團式運作，提供“一條龍”式服務予來港產子的內地孕婦。當局承認，有不少內地孕婦受到中介公司的引導，非法在本地逗留。³

食物及衛生局局長周一嶽指出，在 2011 年 7 月至 2012 年 1 月的統計，平均每星期有 30 至 40 名內地孕婦衝急症室。⁴

視乎個人和社會環境的變化，雙非子女可以選擇隨時來港定居，特區政府無法規限。因此，在未來人口推算時，特區政府難以估計每年雙非子女來港定居的實際人數。所以在雙非子女居留問題上，特區政府顯然是處於被動狀態的，倍增特區政府資源規劃的困難。

2.2 人口撫養比率 不減反升

據政府統計處在 2010 年所公佈的《2010-2039 年人口推算》顯示，根據推算，約有 52% 父親為本港永久性居民，而母親是非本港永久性居民在香港出生的嬰孩（下稱「單非嬰」）會留居在港，其餘的 48% 會在未滿一歲前離開香港，但當中的 84% 將會在二十一歲前返回香港居住。至於雙非子女，推算約有 5% 會留居在港。其餘的 95% 會在未滿一歲前離開香港，但當中的 50% 將會在二十一歲前返回香港居住。即是說，有接近一半的雙非家庭所生的子女會計劃在其 21 歲前來港定居。而這個比率，是比在 2007 年所作的推算比率為高。因此，雙非嬰兒來港會令香港在未來 30 年少年兒童撫養比率不斷上升。

而來港雙非子女在其 18 歲後，便可以申請在其年過 60 歲，而在內地沒有子女的父母來港。即是，假設雙非父母在約 30 歲誕下其子女時，因其父母在 2030 年代開始已超過 60 歲，在 2030 年代開始，一部份來自雙非家庭的少年人便可申請其父母來港定居，年輕一代需供養他們。因此之故，到了 2030 年代後期，老年撫養比率很可能隨之上升。政府統計處所作出的人口推算，並沒有考慮到雙非子女

³ http://rthk.hk/rthk/news/expressnews/20120208/news_20120208_55_817037.htm

⁴ http://rthk.hk/rthk/news/expressnews/20120208/news_20120208_55_817037.htm

的父母來港的這個因素在內。政府官員聲稱「雙非嬰兒」有助改善人口結構的推論，並無實質數據支持。

2.3 拆散家庭 違背人倫之道

雙非嬰的父母不是香港永久性居民，必須符合 3 個條件，才能利用單程證來港定居：

- 必須年過 60 歲後，
- 在港子女滿 18 歲並有照顧父母的經濟能力，
- 必需在內地沒有子女。

如其在香港出生的子女來港定居的話，雙非嬰的父母根本不能在子女的孩童時期利用單程證制度來港定居。該等父母只能透過雙程證來港，並只能間斷地而不能長期照顧其子女。顯然，父母不是香港永久性居民在香港出生的子女，因受現行單程證的審批機制所限，如在其孩童時期選擇定居在香港，只能投靠親友或進入寄宿學校，無法享受正常的家庭生活。

若果香港的下一代有近半的人口在不完整的家庭環境中成長，究竟會否對造成何種負面影響，甚至衍生社會問題，是一大疑問。父母與子女因移民政策而被迫長期隔離，亦顯然不符合華人社會的人倫之道。

2.3 境外審批 難保程序公義

按照現時“單程證”計劃的設計，只有內地政府機關掌握審批權，香港特區政府只能“被動接收”，無法確保申請人是否按照家庭團聚的優次而取得公平來港的機會，甚至無法確保在審批時是否滲雜了一些不符合香港本土利益的考慮因素。自 1998 年計，內地居民憑單程證來港定居人數逾 63 萬人（詳見下表）。

| 年份 | 內地居民憑單程證來港定居人數 |
|------|----------------|
| 1998 | 56039 |
| 1999 | 54625 |
| 2000 | 57530 |
| 2001 | 53655 |
| 2002 | 45234 |
| 2003 | 53507 |

| | |
|------|--------|
| 2004 | 38072 |
| 2005 | 55106 |
| 2006 | 54170 |
| 2007 | 33865 |
| 2008 | 41610 |
| 2009 | 48567 |
| 2010 | 42600 |
| 總數 | 634580 |

資料來源: 民政事務總署, 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》,

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

單程證制度的設計原意, 是以家庭團聚為優先考慮基礎的一種移民制度。在 2011 年, 一如以往數年的據, 以單程證來港人士的主要是 25-40 歲的女性 (接近一半), 大多數學歷是中學程度 (約 70%); 和以家庭主婦為職業 (約 40%)⁵。以家庭團聚為優先的移民政策, 符合社會期望, 自然無可厚非。但單憑單程證制度, 顯然不足以吸納香港在經濟發展所需要的人才。

2.5 「被動指數」超高 制約社會發展

由特區政府自行設置條件並主動審批的移民計劃, 只有「優秀人才入境計劃」和「資本投資者入境計劃」的專才計劃來港定居的人數, 兩者歷年來總數在 10,000 人左右。

⁵ 根據, 民政事務總署及入境事務處的內地新來港定居人士的統計數字 (二零一一年第三季) 顯示, 在 2010 年, 經單程證赴港定居的人士中, 愈 47.3 為 25-45 之女性, 73.8% 的最高學歷為中學程度, 37.5% 為家庭主婦, 註情請參看:

http://www.had.gov.hk/file_manager/tc/documents/about_us/organization/responsibilities/report_2011q3.pdf。

資本投資者入境計劃雖只限非中國籍人士申請，但是據傳媒報導，中國大陸公民如要申請此計劃，一般都會先取得其他國家的護照（如某些非洲國家）的護照，再以該非洲國家國民之身份進行申請，投資本港房地產市場。而某些中介公司更在傳媒上，刊登廣告，吸引中國大陸公民居民申請某些非洲國家的護照，作為成為申請成為「資本投資者入境計劃」的合資格申請人。這情況引起社會大眾關注。有見及此，2010年，政府對這個計劃有兩項調整：一是將房地產投資項目剔除「資本投資者入境計劃」之外；二是將投資計劃的門檻從現在的650萬港元提升到1000萬港元。

另外，歷年來有43,000多人透過「輸入內地人才計劃」進入香港，和約10,000人，透過「非本地畢業生留港／回港就業安排」留港工作。雖然該兩個計劃均由特區政府主動審批，但其本質為職位導向之計劃，該等人士如未能在其工作合約完成後，在原來崗位上續約或受聘於其他公司或機構，便需離開香港。因此，該兩計劃嚴格來說並非以吸引申請人赴港定居為目標的移民計劃，也沒有一個完善的為香港挽留人才的機制。

由於單程証的審批權在內地政府，而導致雙非子女的自由行審批權亦在內地政府，所以這兩種都屬於港府“被動接收”的移民。

如果將香港回歸以來“被動接收”的移民約77.5萬人，與港府“主動審批”赴港定居的移民約1.1萬人作出比較（詳見下表），前者是後者的70倍。這個超高的「被動指數」，足以證明現行移民機制，根本是剝奪了本港社會制定人口政策的權力，成為制約社會發展的消極因素。

| 港府“被動接收”的移民 | 人數 | 港府“主動審批”的移民 | 人數 |
|--------------------------|----------------|--|---------------|
| 「雙非」子女 (2000-2010) | 140 572 | | |
| 單程證來港定居人數 (1998-2010) | 634 580 | | |
| | | 「輸入優秀人才計劃」(1999-2003) | 193 |
| | | 「輸入內地專業人才計劃」(2001-2003) | 321 |
| | | 優秀人才入境計劃 (2006-2010 年底數字) | 1 808 |
| | | 資本投資者入境計劃 (2003- 2010 年底數字 累計數字) | 8 924 |
| 總數 | 775 152 | | 11 246 |

公共專業聯盟
2012 年 4 月