

行政摘要

家庭團聚及單程通行證(OWP)計劃

1. 雖然當局在處理移民申請時，有必要採取措施減少入境法例被濫用，但基於社會及其他因素，家庭團聚普遍被視為人皆嚮往的目標。因此，當局要有強力理據，才可延緩以家庭團聚為由的移民申請。
2. 差不多所有司法管轄區域都有家庭團聚的入境機制，以令公民的配偶、十九歲或二十一歲以下的未婚子女及較年長但受撫養的子女，能與家人團聚；而對這些家庭入境申請時財務支援的要求亦較為寬鬆。這類申請的輪候時間理應以處理申請所需的時間為限。
3. 雖然香港在處理非內地居民來港與家人團聚申請時也有類似上述安排，但當局自一九八零年起，開始實施單程通行證計劃(OWP)，以規管內地居民來港作家庭團聚。這計劃在控制從內地流入本地的移民人數上擔當重要的角色。對此，政府的依據是，按照香港已同意履行人權義務的準則，需要「以香港經濟及社會基建可承受並且不造成過分沉重壓力的速度來協助家庭團聚」。現行的單程證計劃有一套具透明度的計分機制，以讓內地當局根據配額決定批核家庭團聚申請的優先次序，每年的配額總數達五萬五千人。這個計分制度和配額對於決定單程證新移民的流入數目和人口特徵十分重要。現時大部分在內地出生並受撫養的子女會跟隨母親來港，他們毋須持有居留權證明書(CoE)¹。

持單程證來港居留人士及香港人口特徵的改變

4. 自一九九七年起的大部分時間，持單程證來港居留人士是人口增長的主要動力。由於按省份分布的配額並不能配合實際需求，以致二零零二及二零零四年的配額未被用盡，因此內地當局改為集中處理港人子女及配偶配額，以配合需求。可是於二零零七年仍出現餘額，顯示等候來港的人數可能正在縮減，原因在以下第 8 段中說明。
5. 過往持單程證來港居留人士的普遍形象是年老、教育程度低、依賴家人撫養等。但近年的情況已大大不同。在過去幾年，來港的港人配偶年齡中位數接近三十歲，當中超過百分之八十五曾接受過中學或以上教育，大部分港人子女年齡為十五歲以下(超過六成)、單身(超過九成)、並未就業(超過九成)。這批人士所需要的支援服務以與勞工市場相關為主：六成需要協助尋找工作，四成需要接受職業訓練。這顯示報告中根據過往從內地來港人士的人口特徵，來釐訂目前持單程證來港居留人士所需的政府服務成本，很可能出現高估的情況。

¹ 居留權證明書是根據基本法持有香港居留權人士的法定證明文件

6. 現時香港的整體出生率非常低(每千名婦女生產 984 名嬰兒²)，預期未來的出生率會持續處於低水平，但同時港人的預期壽命(於 2006，男性為 79.5 歲，女性為 85.6 歲)卻持續上升(於 2036 年，預計男性上升至 82.7 歲，女性至 88.3 歲)，結果出現人口老齡化、老年撫養比率上升的情況(2006 年每一千名人口撫養 168 名長者，但預計到 2036 年，每一千名人口撫養 425 名長者)。這顯示內地母親在港分娩的重要性，她們的子女在本地出生數目中佔有頗大比重(約四成)，當中超過三成的丈夫為香港永久居民。而對於很多尋找配偶的香港居民而言，跨境婚姻亦非常重要。基於上述原因，單程證計劃在可持續的人口政策中，擔當著重要的角色。

跨境生育及婚姻

7. 跨境婚姻已逐漸成為香港居民婚姻的重要一環(二零零六年香港的跨境婚姻大約三萬五千宗，其他非跨境婚姻只有二萬九千宗)，在本港進行的跨境婚姻的數目正不斷上升(二零零六年超過二萬一千宗)，並為本港男女提供尋找配偶的機會，尤其是那些難以尋找教育背景相若作伴侶的香港人。
8. 同時，跨境生育已變得日漸重要。內地妻子與香港男性在香港誕下的嬰兒，現時佔所有在香港出生而父親為香港人的嬰兒的百分之二十。由於這些孩子都是在香港出生，他們已經持有香港永久性居民(HKPR)身分而毋須使用單程證配額來港。這趨勢顯著地減少單程證計劃中輪候來港子女的人數，並為這計劃提供了改變的空間。
9. 然而，現時對於那些夫婦皆為中國內地居民的跨境生育亦同樣重要，這類生育佔母親為內地居民而父親亦非香港永久性居民所生子女(這類子女被香港特區政府(HKSARG)列為類別(二))的絕大多數。這些兒童自出生後亦享有香港永久居民的身分。如果他們能在香港接受教育並全面融入本地的勞動人口，便可以改善香港出生率偏低所帶來的問題。不過，根據現行單程證計劃的申請條件，這些內地父母未能於短期內來港居留，直至當他們因年老而須依賴在港所生子女供養時才能來港。所以，若要利用這一批人力資源，香港特區政府必須有新的政策以處理這個問題。而據社會福利署署長指出，已有居於內地的父母所生具永久居民身分的子女，向該署申請綜合社會保障援助(綜援/CSSA)。由此可見，這個問題明顯對社會服務需求構成一定影響。

單程證計劃下輪候來港人士的模擬方案

10. 根據一九九九年的居留權調查及其後有關婚姻、生育及持單程證來港居留人士的數據，本研究建構了一個在單程證計劃下輪候來港人士的模擬方案。這模擬方案對近年來港人士所作的評估，大致上與實際來港人士的情況一致。這模擬方案可讓我們按照有關人士來港意願的不同假設及使用單程證配額的不同方案，就未來來港居留人士的情況作出預測。我們亦可以通過改變出生、婚姻和死亡率的假設，輕易地檢視在不同假設的情況下所造成的影響。

²包括丈夫為香港居民與他們內地妻子在香港所生的子女

11. 由於在單程證計劃下，輪候來港的子女數目或將會大幅減少，這便造就了一個機會可利用子女配額中的剩餘名額，在毋須超過整體配額下增加內地配偶來港的數目。
12. 在單程證計劃下，現時所有已輪候最少五年的配偶皆有資格來港。但據模擬方案的預測，如能靈活運用配額，可把配偶的輪候時間於未來數年內縮減至三年。這亦會進一步增加由已成為香港居民的母親在港所生育子女的人數，從而進一步減少輪候來港子女的數目。即使有關人士來港意願的假設有所改變，這結論大致上也不會受到影響。

持單程證來港定居人士提前來港對經濟及社會建設的影響

13. 就成本而言，持單程證人士提前兩年來港居留對綜援的影響應該會十分輕微，原因是預計現時新來港人士領取綜援的百分比，大概只是百分之三(而過去十年的平均數字則為百分之七)。至於對公共出租房屋(公屋)的影響，亦屬有限，原因是只有百分之十二的公屋住戶中包含新來港的家庭成員，而一般相信，很多持雙程證的港人內地配偶在訪港時已經入住他們在香港的配偶及子女早已擁有居住權的公屋。
14. 在教育方面，雖然兒童提早兩年來港會直接增加成本，但卻有三方面好處：第一，在小一以前來港的兒童，其留班或重讀的比率較低；第二，較早來港的兒童較有可能接受專上教育，可改善勞動人口的質素；最後，學識是最好的收入預測指標，並可提供提升社會地位的機會。同時，從現時入讀幼稚園的兒童數目正逐年下跌的趨勢來看，增加學校報讀人數有助延緩幼稚園關閉的速度。
15. 最後，持單程證來港定居人士的確對本港的收入差距有一定負面影響。這很大可能是由於他們擁有的教育程度較低。
16. 提前讓家庭團聚所帶來的社會效益，包括能促進家庭的整合。這可減少離婚及青少年犯罪的風險。此外，提前來港又可讓配偶及子女在更年輕一點時提早融入社會、減少在融合過程中所遭遇的困難。同時亦容許配偶能盡早重投勞動力市場，令他們毋須持有雙程通行證來港而處於待業狀態長達五年之久，而期間他們的工作技能亦會退步。
17. 總括而言，我們預計特區政府因縮短輪候時間兩年所需付出的額外成本，相對政府經常開支而言，實在不多(每年僅少於港幣 6.2 億元)。相比之下，預計單程證來港定居人士的家庭，可通過配偶及子女因提早來港而獲得重大的額外收入(介乎每年港幣 46.19 至 73.72 億元之間)。此外，整個社會會通過本地生產總值(GDP)的倍數效應而得到額外的裨益。
18. 簡而言之，經濟數據為盡早把年幼兒童帶來香港的安排提供了有力的支持；而讓配偶提前來港亦利多於弊。研究亦找不到反對將輪候時間縮減至零的經濟理據；當然此舉必須確保有足夠的措施以防止有人利用結婚之便移民來

港。當我們考慮到家庭團聚的社會效益時，縮減輪候時間的論據著實強而有力。

內地父母在香港所生的子女

19. 讓在港出生而其父母皆為內地居民的子女來港讀書對學校制度明顯不會造成任何壓力。事實上，他們有助減慢「殺校」的速度。所以從學校制度來看，此舉或會減少學位流失。

建議

20. 單程證計劃在諮詢香港特區政府後，經由內地當局執行。我們建議香港特區政府在討論這計劃的未來發展時，可考慮下列方面：
 - a) 這計劃過去一直行之有效，並曾不時修訂，以確保從內地來港作家庭團聚的人士不會超越香港的承擔能力；
 - b) 香港特區政府現有一個推算模式，可為計劃變更時可能出現的影響提供有用的指引；
 - c) 二零零七年出現持單程證來港定居人士減少的現象，似乎支持模式中的預測：由於許多跨境婚姻的子女現時是在港誕生，因此預留給港人子女的配額的使用量可能會持續下降；
 - d) 上述情況提供契機讓我們檢討可不可以把一些未被使用的子女配額轉供配偶使用，以便可在不超越整體配額的情況下，把配偶輪候時間分階段縮減至三年。
 - e) 假如將來配偶來港團聚的輪候時間減少至三年，當局可考慮對計劃作出進一步的修改，例如將輪候時間縮減至能完成查核申請者婚姻真偽的最短時間，或以行政制度取代現有計劃，使家庭團聚的安排與其他地區更趨一致。
21. 我們建議政府應進行有關政策檢討，以回應內地父母在香港所生子女的議題。這些子女有助減輕人口老齡化，並有可能成為未來勞動力的潛在來源，而不會造成公眾負擔。他們已經擁有成為永久居民的權利，不過若想這些子女在港接受教育並成為可貢獻社會的成員，他們需要得到其他家庭成員的支援並願意成為其監護人，又或通過政府提供機制讓他們的父母來港。這批內地父母申請來港需要一個新的評分制度，或者額外的配額來讓他們以家庭為單位來港。這是一個已經無可迴避的政策議題。雖然過去有為監護人身份的家長獲提供綜援以照顧兒童的個案，但社會福利署署長已公開指出不適宜為內地父母在港出生的受撫養子女提供綜援。雖然署長沒有說明所指的是這些子女，若當局沒有相應政策，他們卻會被視為該問題的根源。