

行政摘要

家庭团聚及单程通行证(OWP)计划

1. 虽然当局在处理移民申请时，有必要采取措施减少入境法例被滥用，但基于社会及其它因素，家庭团聚普遍被视为人皆向往的目标。因此，当局要有强力理据，才可延缓以家庭团聚为由的移民申请。
2. 差不多所有司法管辖区域都有家庭团聚的入境机制，以令公民的配偶、十九岁或二十一岁以下的未婚子女及较年长但受抚养的子女，能与家人团聚；而对这些家庭入境申请时财务支持的要求亦较为宽松。这类申请的轮候时间理应以处理申请所需的时间为限。
3. 虽然香港在处理非内地居民来港与家人团聚申请时也有类似上述安排，但当局自一九八零年起，开始实施单程通行证计划(OWP)，以规管内地居民来港作家庭团聚。这计划在控制从内地流入本地的移民人数上担当重要的角色。对此，政府的依据是，按照香港已同意履行人权义务的准则，需要「以香港经济及社会基建可承受并且不造成过分沉重压力的速度来协助家庭团聚」。现行的单程证计划有一套具透明度的计分机制，以让内地当局根据配额决定批核家庭团聚申请的优先次序，每年的配额总数达五万五千人。这个计分制度和配额对于决定单程证新移民的流入数目和人口特征十分重要。现时大部分在内地出生并受抚养的子女会跟随母亲来港，他们毋须持有居留权证明书(CoE)¹。

持单程证来港居留人士及香港人口特征的改变

4. 自一九九七年起的大部分时间，持单程证来港居留人士是人口增长的主要动力。由于按省份分布的配额并不能配合实际需求，以致二零零二及二零零四年的配额未被用尽，因此内地当局改为集中处理港人子女及配偶配额，以配合需求。可是于二零零七年仍出现余额，显示等候来港的人数可能正在缩减，原因在以下第 8 段中说明。
5. 过往持单程证来港居留人士的普遍形象是年老、教育程度低、依赖家人抚养等。但近年的情况已大大不同。在过去几年，来港的港人配偶年龄中位数接近三十岁，当中超过百分之八十五曾接受过中学或以上教育，大部分港人子女年龄为十五岁以下(超过六成)、单身(超过九成)、并未就业(超过九成)。这批人士所需要的支持服务以与劳工市场相关为主：六成需要协助寻找工作，四成需要接受职业训练。这显示报告中根据过往从内地来港人士的人口特征，来厘订目前持单程证来港居留人士所需的政府服务成本，很可能出现高估的情况。

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. 现时香港的整体出生率非常低(每千名妇女生产 984 名婴儿²), 预期未来的出生率会持续处于低水平, 但同时港人的预期寿命(于 2006, 男性为 79.5 岁, 女性为 85.6 岁)却持续上升(于 2036 年, 预计男性上升至 82.7 岁, 女性至 88.3 岁), 结果出现人口老龄化、老年抚养比率上升的情况(2006 年每一千名人口抚养 168 名长者, 但预计到 2036 年, 每一千名人口抚养 425 名长者)。这显示内地母亲在港分娩的重要性, 她们的子女在本地出生数目中占有颇大比重(约四成), 当中超过三成的丈夫为香港永久居民。而对于很多寻找配偶的香港居民而言, 跨境婚姻亦非常重要。基于上述原因, 单程证计划在可持续的人口政策中, 担当着重要的角色。

跨境生育及婚姻

7. 跨境婚姻已逐渐成为香港居民婚姻的重要一环(二零零六年香港的跨境婚姻大约三万五千宗, 其它非跨境婚姻只有二万九千宗), 在本港进行的跨境婚姻的数目正不断上升(二零零六年超过二万一千宗), 并为本港男女提供寻找配偶的机会, 尤其是那些难以寻找教育背景相若作伴侣的香港人。
8. 同时, 跨境生育已变得日渐重要。内地妻子与香港男性在香港诞下的婴儿, 现时占有所有在香港出生而父亲为香港人的婴儿的百分之二十。由于这些孩子都是在香港出生, 他们已经持有香港永久性居民(HKPR)身分而毋须使用单程证配额来港。这趋势显著地减少单程证计划中轮候来港子女的人数, 并为这计划提供了改变的空间。
9. 然而, 现时对于那些夫妇皆为中国内地居民的跨境生育亦同样重要, 这类生育占母亲为内地居民而父亲亦非香港永久性居民所生子女(这类子女被香港特区政府(HKSARG)列为类别(二))的绝大多数。这些儿童自出生后亦享有香港永久居民的身分。如果他们能在香港接受教育并全面融入本地的劳动人口, 便可以改善香港出生率偏低所带来的问题。不过, 根据现行单程证计划的申请条件, 这些内地父母未能于短期内来港居留, 直至当他们因年老而须依赖在港所生子女供养时才能来港。所以, 若要利用这一批人力资源, 香港特区政府必须有新的政策以处理这个问题。而据社会福利署署长指出, 已有居于内地的父母所生具永久居民身分的子女, 向该署申请综合社会保障援助(综援 / CSSA)。由此可见, 这个问题明显对社会服务需求构成一定影响。

单程证计划下轮候来港人士的仿真方案

10. 根据一九九九年的居留权调查及其后有关婚姻、生育及持单程证来港居留人士的数据, 本研究建构了一个在单程证计划下轮候来港人士的仿真方案。这模拟方案对近年来港人士所作的评估, 大致上与实际来港人士的情况一致。这模拟方案可让我们按照有关人士来港意愿的不同假设及使用单程证配额的不同方案, 就未来来港居留人士的情况作出预测。我们亦可以通过改变出生、婚姻和死亡率的假设, 轻易地检视在不同假设的情况下所造成的影响。

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. 由于在单程证计划下，轮候来港的子女数目或将会大幅减少，这便造就了一个机会可利用子女配额中的剩余名额，在毋须超过整体配额下增加内地配偶来港的数目。
12. 在单程证计划下，现时所有已轮候最少五年的配偶皆有资格来港。但据模拟方案的预测，如能灵活运用配额，可把配偶的轮候时间于未来数年内缩减至三年。这亦会进一步增加由已成为香港居民的母亲在港所生育子女的人数，从而进一步减少轮候来港子女的数目。即使有关人士来港意愿的假设有所改变，这结论大致上也不会受到影响。

持单程证来港定居人士提前来港对经济及社会建设的影响

13. 就成本而言，持单程证人士提前两年来港居留对综援的影响应该会十分轻微，原因是预计现时新来港人士领取综援的百分比，大概只是百分之三(而过去十年的平均数字则为百分之七)。至于对公共出租房屋(公屋)的影响，亦属有限，原因是只有百分之十二的公屋住户中包含新来港的家庭成员，而一般相信，很多持双程证的港人内地配偶在访港时已经入住他们在香港的配偶及子女早已拥有居住权的公屋。
14. 在教育方面，虽然儿童提早两年来港会直接增加成本，但却有三方面好处：第一，在小一以前来港的儿童，其留班或重读的比率较低；第二，较早来港的儿童较有可能接受专上教育，可改善劳动人口的素质；最后，学识是最好的收入预测指标，并可提供提升社会地位的机会。同时，从现时入读幼儿园的儿童数目正逐年下跌的趋势来看，增加学校报读人数有助延缓幼儿园关闭的速度。
15. 最后，持单程证来港定居人士的确对本港的收入差距有一定负面影响。这很大可能是由于他们拥有的教育程度较低。
16. 提前让家庭团聚所带来的社会效益，包括能促进家庭的整合。这可减少离婚及青少年犯罪的风险。此外，提前来港又可让配偶及子女在更年轻一点时提早融入社会、减少在融合过程中所遭遇的困难。同时亦容许配偶能尽早重投劳动力市场，令他们毋须持有双程通行证来港而处于待业状态长达五年之久，而期间他们的工作技能亦会退步。
17. 总括而言，我们预计特区政府因缩短轮候时间两年所需付出的额外成本，相对政府经常开支而言，实在不多(每年仅少于港币 6.2 亿元)。相比之下，预计单程证来港定居人士的家庭，可通过配偶及子女因提早来港而获得重大的额外收入(介乎每年港币 46.19 至 73.72 亿元之间)。此外，整个社会会通过本地生产总值(GDP)的倍数效应而得到额外的裨益。
18. 简而言之，经济数据为尽早把年幼儿童带来香港的安排提供了有力的支持；而让配偶提前来港亦利多于弊。研究亦找不到反对将轮候时间缩减至零的经济理据；当然此举必须确保有足够的措施以防止有人利用结婚之便移民来

港。当我们考虑到家庭团聚的社会效益时，缩减轮候时间的论据着实强而有力。

内地父母在香港所生的子女

19. 让在港出生而其父母皆为内地居民的子女来港读书对学校制度明显不会造成任何压力。事实上，他们有助减慢「杀校」的速度。所以从学校制度来看，此举或会减少学位流失。

建议

20. 单程证计划在咨询香港特区政府后，经由内地当局执行。我们建议香港特区政府在讨论这计划的未来发展时，可考虑下列方面：
 - a) 这计划过去一直行之有效，并曾不时修订，以确保从内地来港作家庭团聚的人士不会超越香港的承担能力；
 - b) 香港特区政府现有一个推算模式，可为计划变更时可能出现的影响提供有用的指引；
 - c) 二零零七年出现持单程证来港定居人士减少的现象，似乎支持模式中的预测：由于许多跨境婚姻的子女现时是在港诞生，因此预留给港人子女的配额的使用量可能会持续下降；
 - d) 上述情况提供契机让我们检讨可不可以把一些未被使用的子女配额转供配偶使用，以便可在不超越整体配额的情况下，把配偶轮候时间分阶段缩减至三年。
 - e) 假如将来配偶来港团聚的轮候时间减少至三年，当局可考虑对计划作出进一步的修改，例如将轮候时间缩减至能完成查核申请者婚姻真伪的最短时间，或以行政制度取代现有计划，使家庭团聚的安排与其它地区更趋一致。
21. 我们建议政府应进行有关政策检讨，以响应内地父母在香港所生子女的议题。这些子女有助减轻人口老龄化，并有可能成为未来劳动力的潜在来源，而不会造成公众负担。他们已经拥有成为永久居民的权利，不过若想这些子女在港接受教育并成为可贡献社会的成员，他们需要得到其它家庭成员的支持并愿意成为其监护人，又或通过政府提供机制让他们的父母来港。这批内地父母申请来港需要一个新的评分制度，或者额外的配额来让他们以家庭为单位来港。这是一个已经无可回避的政策议题。虽然过去有为监护人身份的家长获提供综援以照顾儿童的个案，但社会福利署署长已公开指出不适宜为内地父母在港出生的受抚养子女提供综援。虽然署长没有说明所指的是这些子女，若当局没有相应政策，他们却会被视为该问题的根源。