

跨境生活家庭政策研究報告

報告摘要

1. 背景：

香港社會服務聯會(下稱「社聯」)於2008年進行「跨境家庭生活現況及來港生活計劃」研究，為跟進有關議題，社聯於2009年成立了「跨境生活家庭工作小組」(下稱工作小組)，關注因跨境婚姻衍生的各類型跨境生活家庭，研究兩地政策對跨境生活家庭的影響，深化倡議工作，推動相關的服務發展。

2. 研究目標：

- 2.1 研究兩地與跨境生活家庭相關的政策和法律，推動社會服務、出入境、婚姻家庭等政策和法律的協作，從而提昇跨境生活家庭的福祉和社會服務的成效。
- 2.2 透過討論及分享資訊，開拓視野，為業界擴闊分析的角度和增強處理困難情況的能力。

3. 研究的框架及方法

研究框架

源於跨境婚姻的跨境生活家庭¹，既受到兩地的社會、經濟、文化等多個因素影響，再加上漫長的輪候團聚時間，家庭功能格外受到兩地政策的影響。影響跨境生活家庭的政策和法律繁多，本文將集中三個範圍作詳細討論，包括：1) 出入境和居留權、戶籍政策、人口政策；2) 社會福利、公共服務²；3) 婚姻和家庭司法。

本項研究以中央政府的政策及法律為主要研究範圍，如有需要，將會注明有地方差異，或注明以某些地方政府的措施為例子。

研究方法

於2009年至2010年期間，曾進行三次個別訪談、三節聚焦小組、一次同工研討會議、三次工作小組論及一系列的資料搜集。跟據上述的資料和討論成果，編寫本報告。

4. 研究的價值取向及原則：

綜合業界意見，訂立下列的價值取向和原則：

- 4.1 以兒童福祉為首要考慮；
- 4.2 制訂政策內容和執行細節時，應考慮家庭的需要，並以「促進家庭發揮家庭功能」為目標；

¹ 跨境生活家庭的背景不只源於跨境婚姻：由於篇幅有限，今次研究只以跨境婚姻衍生的跨境家庭為研究對象。本研究不包括回鄉養老、跨境工作、跨境升學等與結婚無關的類型。

² 包括：社會福利和服務、公共房屋政策、教育政策、醫療服務政策。

4.3 糾正政策造成的社會問題之治本辦法，是修改政策或法律。把它轉移至社會福利系統，並以補救性措施或酌情方式作長期承擔是不合乎效益，無助解決社會問題。

5. 研究對象：

跨境婚姻衍生的家庭形態繁多。本研究選取了三類家庭作為重點關注對象。下方表格簡介這幾類家庭情況及常見的問題。

類別	第一類：長期跨境生活的家庭	第二類：單親家庭及非合法婚姻的家庭	第三類：內地父母來港產子的家庭
居留權/戶籍情況	部份家庭成員尚未有香港居民身份，他們可能輪候中，或根本無政策讓他們申請單程証。	對於喪偶、丈夫失蹤的配偶，內地一方配偶無法申請赴港。 對於非婚生子女，他們要隨內地一方家長補辦戶口，若沒有為子女補辦戶口，他們就是黑孩，亦無法申請赴港。 對於非合法婚姻伴侶，他們無法申請赴港。	父母擁有內地戶籍，子女有香港永久性居民身份
居住地點及家庭情況	可能出現下列情況： 1. 配偶分居異地，子女以與父母共同生活。 2. 居於深圳，但部份家人每天往返香港上班或上學。 3. 未有香港居留權的配偶持雙程証長期居留香港。 4. 以不停續領雙程証的辦法留居香港。		子女出生後，通常返回內地居住 ³ 。普遍是核心家庭。
關注問題	可能出現下列問題： 1. 家人分居異地，影響家庭關係。 2. 跨境學童經常往返兩地，長期承受長途交通的壓力和風險，並且難以參與課後活動。 3. 持雙程証人士不能在港工作，亦難以使用社會服務，較難融入香港社會。 4. 內地方的單親家長(一般是母親)，由於沒有合法婚姻關，無法申請赴港定居 ⁴ ，更缺法律保障。黑孩子無法收得內地或香港的任何公民權利。這類家庭面對進退為艱的局面。		由於父母無香港居留權，若父母打算安排子女在港生活，父母便無法照顧子女。

6. 分析內容：

6.1 長期跨境生活的家庭

有關香港

出入境及居留權政策方面：《基本法》第 24、22 及 31 條分別訂明了取得香港永久性居民身份、內地居民往來香港及港人出入的規定。現時，內地居民往來香港短期居留或探親的證件有下列五類：

³ 參考政府統計處《香港人口推算 2010-2039》(附件一)。

⁴ 個別地方政府(例如廣東省)有特殊措施審批單親母親(主要是喪偶類)赴港。

	《往來港澳 通行証》附有 「探親簽注」	《往來港澳 通行証》附有 「團體旅遊 簽注」	《往來港澳 通行証》附有 「個人旅遊 簽注」	《往來港澳 通行証》附有 「商務」	《中國護照》
證件用途	探親	團體旅遊	個人旅遊	商務	短暫過境停留
逗留期限	14-365日	視乎團隊長度而定	不多於7天	不多於7天	不多於7天

(詳見：http://www.immd.gov.hk/cht/html/hkvisas_9.htm#visit_relatives。)

社會福利和公共服務方面：現時，約有 800 多名居深圳的香港學童跨境回港上學⁵，長居深圳的港人約 10 萬人。可是，社會保障政策設有居港年期要求及離港限制。居港未滿七年人士，基本上沒有任何社會保障或援助。

公共房屋政策方面：申請公屋設有居港年期要求。此外，現時申請公屋時，有選區限制。

有關內地

戶籍和移居香港的政策方面：《中國公民因私事往來香港地區或澳門地區的暫行管理辦法》⁶(下稱《管理辦法》)只接受五類理由申請赴港定居，包括：夫妻團聚、照顧老人類、老人小孩投靠類、永久居民子女類、承繼財產類。《管理辦法》規定：「內地居民赴港定居，需要向戶口所在地的機關辦理手續」。「配偶團聚」類的輪候時間一般為「分隔五年」；子女申請「居留權證明書」一般三年以內完成。輪候赴港定居的人員可申請雙程證來港探親。2009 年底，新規定以「配偶團聚」輪候赴港定居者，並需要赴港照顧子女的人員，可以申請一年多次赴港的通行証。

內地《戶口登記條例》規定，戶口登記簿具有證明公民身份的效力。港人與內地居民結婚，如欲取得內地的戶籍，可按程序申請，但要放棄香港居民身份。

社會福利和保障方面：地方差異很大。此外，地方政府往往不會為非戶籍居民提供社會或保障。港澳人士一般沒有任何社保或福利服務。

教育制度方面：2009 年港深兩地簽署合作協定中，允許 3 間深圳民辦學校開辦港人子弟班。現時只提供少量學額。在內地，跨區入學的學童，大多要繳納借讀費。

成立非牟利組織的困難：鑑於基本法和內地法律，兩地的社會服務團體跨界設立服務項目的難度高，阻力大。社會服務事業的成敗，不單是資源問題，更取決於當地官員的意志。現時，兩地社會服務單位和人員有個別的和民間自發的交流，工作上的合作較少。

政策和現況分析

審批單程証時不會考慮當事人的家庭照顧能力，當前的福利政策卻限制給予他們的社會保障，內地和香港政府之間又缺乏社會政策和服務的協調。在「單向流動」的大形勢下，撫養人和受養人無法透過自由流動加強家庭照顧的功能，他們既無

⁵ 由於該調查對象只包括有向當地政府登記的暫居人口，由於登記工作的局限，故該調查報告已表示不排除低估數字的可能性。

⁶ 1986 年起實施。這法律文件是「單程証」及「雙程証」的法律依據。

去路，亦求助無門。

香港學童，沒有內地戶口，升學困難。再者，兩地的教育互不接軌，跨境上學情況由此而生。然而，學童因此面對漫長的交通時間，和獨自過關的風險。

兩地的社會服務單位缺乏政策支援和資助，難以跨境開辦服務；再者，兩地的社會服務人員缺乏深入的交流和合作，不甚了解對方的社會狀況和工作文化，文化差異問題有時使工作人員束手無策。雖然只是一河之隔，但跨境生活家庭難以找到具有文化適切性的服務，服務人員的不解或誤解，往往影響服務質素和效益，使得事倍功半。

本港社會福利的規劃和政策並無考慮「沒有香港居所」和「持雙程証居港的家長」等家庭。服務使用者求助時，社工知道可以申請酌情處理，但政策關卡重重，使人有心無力，服務使用者的家庭功能難以得到保障。他們有時卻抱著極高期望，在過程中向社工施以巨大的壓力，令社工成為「夾心人」，造成「困獸鬥」的局面。政策矛盾促使社工和求助者產生衝突，容易出現去人性化(dehumanization)的情況，磨損專業，影響服務質素。

6.2 長期分隔的家庭及單親家庭

有關香港

《基本法》規定，香港永久性居民在以外所生的子女享有居港權。根據現行的《人民入境條例》⁷，非婚生子女都可以申請居留權證明書赴港定居。

在香港締結的婚姻，須辦理法定登記手續⁸。夫妻離婚，子女的管養權安排通常不受當事人是否在港生活或擁有香港居留權所影響。《侵害人身罪條例》第45條規定了重婚罪的內容。

有關內地

內地的《計劃生育法》規定，違反計劃生育者(包括非婚生)，應當繳納社會撫養費。非婚生子女只可隨母在其出生地登記戶口。一般而言，繳納社會撫養法後才獲得登記戶口。

重婚屬於刑是罪行，該罪同時針對登記婚姻和事實婚姻。民事法律不承認事實婚姻，《婚姻登記條例》規定「符合結婚條件的當事人未經結婚登記以夫妻名義同居的，其婚姻關係無效，不受法律保護。」。二奶或同居等關係是沒有法律保護。

政策和現況分析

兒童申請單程証時需要具備兩個條件：香港一方的家長完成親職確認程式及兒童持有內地戶口。內地一方家長申請單程証時需要具備兩個條件：配偶在港，並且持有內地戶口。由於申請赴港的條件不同，下列的家庭就出現父母與子居民身份長期分隔或跨境生活的困局：

甲類：如果子女已取得單程証，但內地一方父母(可能是離婚、港方配偶已

⁷ 詳見《入境條例》第2AB條。

⁸ 可參考以下網址：<http://www.gov.hk/tc/residents/immigration/bdmmreg/marriage/marreg/index.htm>。

卒或失蹤)無法憑「配偶團聚」申請赴港，他們的居留權籍必定是長期分隔。他們只有兩個選擇在內地生活，或者持雙程証長期留港照顧子女，由此產生「一份綜緩兩人用」的情況。

乙類：若內地一方家長離開或放棄家庭之前尚未為非婚生子女補辦戶口，這類子女就成為「黑孩子」⁹，他們沒有戶口，無法申請赴港，在內地亦無任何社會保障。港方家長要每天跨境生活，勉強照顧子女；否則，就要委托內地親友照顧子女，甚至獨留子女在家¹⁰。現時只有部份省市以特殊個案酌情處理上述類型的個案。

基於「重婚罪」的顧慮，二奶子女的生父對親職確認存有顧慮，以免為其重婚行為自揭罪證。此外，儘管《婚姻法》訂明父母有責任扶養子女；可是，若一方家長不負責任，起訴的責任通常落在與子女共同生活的一方家長。由於「二奶關係」本身是違法的，起訴前伴侶，變相供出自己的違法事實，當事人根本不會出此下策。再者，這類雙方當事人的居住流動性大，搜證和起訴的難度亦高。

6.3 內地父母來港產子的家庭

有關香港

《基本法》第24條規定：「中國公民在港出生的子女享有永久居留權居港權。」跟據終審法院對莊豐案的判決¹¹，非香港居民的中國公民在港產子，其子女都享有香港永久性居民身份。過去9年，內地父母在港產子的數字，由2001年的620名，升至2009年的29766名。醫管局期望以高收費減少非香港孕婦來港產子，但數字依然年年上升。

有關內地

根據《管理辦法》內地父母無政策申請赴港，只有父母年滿六十歲，屬「內地無人供養而需要來港投靠親屬的長者」，才可以申請赴港與子女團聚。既然他們的父母內來港產子，亦不預期這類兒童積極取回內地內地居民份。這類兒童沒有內地戶口，以「港澳同胞」身份在內地生活，沒有內地的社會保障、服務或權益。

內地實施計劃生育政策，有學者認為要留意赴港生產二胎的情況。鑑於赴港產子情況普遍，部份地方政府開始限制在境外生產第二名子女。

政策和現況分析

特區政府提高了來港產子的門檻，可是政策仍然無辦法阻止或篩選內地父母來港產子。來港產子的數持續上升，佔過去九年的新生嬰兒總數五份之一。

受訪者對「計劃生育」政策導致內地居民來港產子的意見不一。綜合各方意見，

⁹ 未經計劃生育部門批核的生育，子女出生時需要繳納社會撫養費(俗稱為超生罰款)。大部份地方政府收到罰款後，才為安排登記戶口。港方家長沒有內地戶口，通常由內地方為子女登記戶口。

¹⁰ 「黑孩」的身份完不是兒童本身的意願，他是由父母的「非法行為」(內地法律是如此認定)，以及《計劃生育條例》、《戶口登記條例》及眾多的法律和政策造成。根據內地學者及內地社會服務單位的資料，在每十年一次的(內地)人口普查時，地方政府一般有「寬鬆措施」，容許無戶籍兒童取得戶籍，但是，現時沒有任何的常設性或規範化的措施處理黑孩問題。

¹¹ 見「終院民事上訴2000年第26號」(FACV NO.26 OF 2000)

內地父母是否赴港產子的主要考慮包括：1)持有香港公民身份的好處，以及是否比在內地誕下超生嬰兒更合乎成本效益。¹²。然而，基於計劃生育政策的懲罰和香港居留權附帶的社會機會及出入境自由等好處，來港產子是有相當吸引力。

特區政府既缺乏規劃，亦無協助這類兒童融入社會，如此只會助長社會階級的壁壘，產生分化、歧視、貧富懸殊及社會排擠的問題。單程証政策亦使這類家庭的父母和子女居民身份長期分隔。使家庭和公共服務系統承受額外的壓力。

7. 建議摘要：

7.1 公共服務和社會福利政策

兩地的公共服務合作

- 社聯支持福利服務和資源具有「可攜性」。建議政府資助跨境服務項目，或資助設立外展服務隊伍，提供個案、家庭支援、家庭生活教育服務和赴港前服務¹³。

憑著社會民生方面的合作，協助兩地的服務機構互相交流，互設服務點和辦事處，增加瞭解和互信¹⁴，為兩地提供更有文化適切性的服務系統及內容，支援跨境生活家庭。

- 深入探討「互相照顧的原則」的可行性，研究由當地政府負責為長期居住當地中國公民提供公共服務和社會保障的理據和可行性。工作小組建議由中央政府授權香港和廣東省作為試點，試行「互相照顧原則」，並建立長遠可行的合作機制。

公共服務的長遠規劃

- 確立「家庭為本」原則，制訂政策時以「整個家庭」為單位，鞏固家庭功能為前題；研究及推行「家庭影響評估」，檢討各項政策對家庭的影響。
- 政府應注意跨境生活家庭的增加趨勢、生活情況及對公共服務系統的壓力。勞工及福利局應制訂長遠的福利規劃，正視跨境生活家庭服務的重要性，資助專門的跨境生活家庭服務；定期收搜集有關跨境生活家庭的數據。此外，繼續關注這批兒童回內地後的生活情況及返港計劃。

教育合作

- 兩地政府推動教育系統的接軌與資歷互認方面，並協助開辦港人子弟學校。

¹² 超生子女的罰款水平，可參考以下網址：<http://www.life-sun.com/Hong-Kong-Policy/096612947853.html>。子女返回內地升學，將「借讀費」加上其他雜費開支，其實與超生子女的罰款(一般為20至30萬)相差無幾，甚至可能更平宜。

¹³ 工作小組曾討論不同的工作模式。有見深圳市社會服務事業如雨後春筍般發展，而它們普遍聘任香港社工擔任督導；因此，可以考慮用試驗計劃的型式，鼓勵兩地的社會福利單位(例如北區的學校社工與內地的街道辦單位)合作，以共分個案工作的模式(share case)，共同為跨境生活的學童及其家庭提供服務。

¹⁴ 本建議參考《跨境家庭生活現況及來港生活計劃研究報告》(2008年)的建議。

房屋政策

- 建議房屋署調整安排揀選公屋單位的選區辦法，方便家庭揀選單位，減兒童因為上公屋而轉校的問題。

服務理念和策略

- 工作小組建議服務人員工作時保持彈性，深入了解內地情況，為服務對象尋找最多的可行的選項，協助孩子及父母商討最能維護兒童的福祉的生活安排，並支援服務對象維護家庭功能，而非單單以取得居港權為最終目標。

7.2 出入境和居留權政策

全面檢視單程証和雙程証政策

工作小組對《管理辦法》提出以下建議：

- 審批「家庭團聚」時，應以「家庭」作為審批個案的單位，以支援發揮家庭功能和保障家庭完整為目標；
- 建議增設「內地父或母來港照顧無依靠單親家庭兒童」的類別，讓使負有管養責任而子女在港長期生活的單親家長，亦可循此類別則申請赴港定居；
- 為《管理辦法》內的「因特殊情況申請赴港定居」規範化¹⁵，建立明確和常設的申請和審批制度，方便有特殊需要人士提出申請；
- 工作小組認為無論對成年人或小童，「雙向流動」對跨境生活家庭事關重要；否則，有困難的家庭就往往是絕路一條。工作小組建議《管理辦法》確立恢復內地戶口和公民身份的辦法，使有關工作常設化、規範化，透明化。此外，容許「獲批准赴港定居後，放棄單程証」，或「赴港後為恢復內地公民身份而放棄香港居民身份」的人員，按當時的申請單程証規定重新申請赴港定居。
- 擴大「一年多次往返的雙程証」適用範圍至所有負有撫養責任的人士¹⁶，便利他們來港照顧直系親人，這裏包括家長照顧兒童，以子女或孫子女照顧年老父母或祖父母；
- 建議公安單位定期徵求特區政府的意見，檢討和調整配額的分配辦法，並列明處理剩餘配額的原則和辦法。

特區政府當局積極協助介入特殊個案

- 工作小組建議特區政府爭取中央政府的授權，讓特區政府與各省市公安廳的出入境管理部門建立常設和規範的溝通管道，方便雙方溝通和處理特殊個案。

¹⁵ 其實「內地父或母來港照顧無依靠單親家庭兒童」的問題是主要處理情況。

¹⁶ 參考內地的《婚姻法》第21至29條，已列明有撫養責任的關親屬類別，詳見：<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmoprc.gov.hk/chn/lsw/flzn/t9773.htm>。

- 今時今日，部份法律條文已經出現問題，甚至衍生了新的社會問題。秉承訂立基本法時候實事求是的精神，建議檢視基本法的各項關於社會民生的條文，使它更配合社會發展。

保障跨境學童的安全

- 由於證件、交通費、禁區等限制，大部份學童都是跟隨「褸姆」或獨自過關。現時的港人過關程式是按「個人」設計，甚少考慮團隊情況，更莫說考慮兒童的特性。雖然羅湖檢查站已為跨境學童增設特別櫃位，但仍然是危機處處。本會建議香港和深圳兩地的檢查站特設兒童團隊過境通道，使整個團隊同時進出關閘，保障兒童安全。¹⁷

7.3 家庭、婚姻和兒童保障

保障兒童得到撫養

- 推動特區政府與內地各級政府建立常設和規範的排解家事糾紛機制，協助被遺棄一方的伴侶向另一方追討子女的生活費，並要求雙方家長承擔撫養兒童責任。對負有管養責任一方的家長只有內地居民身份者，應協助其子女取得或者恢復內地戶口，確保子女與父母的居民身份不會長期分隔。

保障兒童權利

- 重婚、包二奶、非婚生子女等都不限於跨境家庭。由於計劃生育、戶籍制度、單程証、民法和婚姻法律等法律和政策因素，跨境家庭的非婚生子女被剝奪了很多原本是法律賦予兒童的權利。建議有關機關、各級人大會議，深入研究，並對有關法律和政策作出修改¹⁸。

加強家庭教育

- 建議內地當局盡力加強宣傳教育，教育婦女如何保障權益，並引導青年男女建立健康和負責任的性生活和家庭觀念。

¹⁷ 本建議參考《跨境家庭生活現況及來港生活計劃研究報告》(2008年)的建議。

¹⁸ 工作小組只是初步研究不同的方案，由於還要深入討論，因此，只在附註部份簡述討論內容。

- a. 對計劃生育和戶籍制度的改革建議：用凍結、沒收、強制變賣資產等方法，取代以「戶口」作為徵收社會撫養費的籌碼。務求使所有新生嬰兒都「自動」得到戶口。此外，戶籍制度改革亦是勢在必行，建議將「戶籍行政工作」和「作為公民權利的證明」的兩個功能盡量分開，確保憲法賦予公民的權利得以實踐，主動為黑孩子恢復戶籍。
- b. 對民法和婚姻法律的改革建議：在不違背「公序良俗」的原則下，考慮訂明豁免條款，容許「非法同居關係」完結二年後(「重婚罪」的刑事追訴期限是五年)，當事人為子女到法院提出訴訟，要求另一方父母負擔父母撫養的責任。