

社聯政策報

Policy Bulletin

移民政策與社會發展

- 香港移民政策的演變
- 單程證來港人士數據變化對人口規劃的啟示
- 新來港人士的立體檢視
- 「英國人」與「新英國人」：英國在吸納移民的回應與挑戰

目錄

編者的話	2
香港入境及移民政策的演變 —— 香港社會服務聯會政策研究及倡議總主任(社會發展)黃子璋先生、 香港社會服務聯會政策研究及倡議程序幹事(社會發展)鄭普恩小姐	3
分析與觀點	
• 香港人口發展的可能性：在單程證制度下的機遇與挑戰 —— 香港社會服務聯會政策研究及倡議項目主任許丹妮小姐	10
專訪	
• 新來港人士的充權與適應 —— 專訪同根社總幹事楊媚女士	19
國際經驗	
• 共融政策下的新英國人 —— 碧樺依博士	23
問卷調查	32
昔日政策報	32

《社聯政策報》編輯委員會

主席 葉健民教授 (香港城市大學公共政策學系教授)

成員 鍾劍華博士 (香港理工大學應用社會科學系助理教授)

蔡玉萍教授 (香港中文大學社會學系助理教授)

黃志鴻先生 (香港社會服務聯會社會發展專責委員會副主席)

鄧良順先生 (香港社會服務聯會社會保障及就業政策專責委員會成員)

編者的話

二零一四年年初，《社聯政策報》編輯委員會進行了換屆工作，呂大樂教授及其他委員功成身退，從今期開始將由我本人和其他新任委員接棒，希望能繼續保持理性討論、多元開放的辦刊方針，力求對公眾公共政策探討能有所貢獻啟迪思維。

作為新團隊的處女作，我們挑選了當前最受注目的社會爭議——內地移民問題作為我們的介入點。如何處理移民問題實際上是全球化下每個國家都共同面對的挑戰。但香港所面對的移民現象卻有幾個獨特之處，令它更為難以處理：

- 我們的移民基本上是以家庭團聚為主，來港人士的工作能力和專業水平非主要考慮因素；
- 因為歷史和政治原因，特區政府並未享有移民入境的審批權；
- 大陸移民是在中港之間高度不對稱的融合過程(政治關係和經濟體系)下產生的，也因此大大局限了特區政府的調節空間。

這三個特性互相影響，令問題更形複雜，也助長了市民對大陸移民的負面印象，甚至促成了歧視的態度。

但大陸移民卻非鐵板一塊，他們的構成也隨年月有所改變，要討論政策，又或者考慮如何積極地去把這班生力軍的潛能發掘出來貢獻社會，前提必須對他們的處境和生活情況有準確的掌握。今期我們組織了四篇文章，分別由碧樺依博士、楊媚女士和社聯全工就他們的構成、適應困難，以至融合上的政策選擇，從歷史脈絡及國際比較的角度去為大家作一個全面剖析，期望能令公眾對大陸移民有一個更全體的認識，對問題有更準確的判斷。

政策報編輯委員會主席 — 葉健民教授

香港入境及移民政策的演變

香港社會服務聯會政策研究及倡議總主任(社會發展)黃子璋先生
香港社會服務聯會政策研究及倡議程序幹事(社會發展)鄭普恩小姐

移民社會：從歷史說起

若從歷史角度追蹤香港人口面貌的組成，背後無疑串聯了一系列中港兩地歷史、政治和香港作為自由港的經濟因素，促使香港成為一個由移民組成的社會。回顧香港移民政策的演變，不難發現香港吸納境外移民的政策，本質是「入境政策」，因為開埠初期至八十年代所謂的移民政策，離不開以管制外來人士入境為政策目標。

歷史反映香港入境政策的發展，是受到香港與內地獨特關係，及內地社會動蕩與否的影響。殖民地早期，英政府並不限制內地居民來港入境、逗留、甚至是居留的自由，事實上，當時中國籍人士一般都會獲豁免於入境管制條例外，例如1934年的《入境及護照條例》，就豁免中國籍人士須持有效旅遊證件和簽證方能入境的規定(Chan, 2009)。然而，後來因為內地戰禍，令大量中國難民湧入香港，對當時社會做成相當負荷，英政府才於1940年，首次實施針對來自內地的入境管制，規定所有人士必須持有效證件，方能進入香港境內。不過隨著第二次世界大戰香港淪陷，有關措施很快便被終止。至大戰結束後，因國共內戰及政權交替，難民持續逃難至港。

面對大量難民，英政府遂於1949年再次頒布《入境管制條例》，規定即使來自中國內地的居民都必須持有效證件方能入境，同時單方面實施入境配額制度(Quota System)，限制每日由內地來港的人口數目。不過此舉卻引起中國政府的不滿，繼而中國政府也實施出境配額制度，編配每日由內地出境來港的人口數目(Chan, 2009)。由於各種政治考慮，英政府其後並無嚴格執行有關條例，而內地人士出境或來港的審批權則掌握在

中國一方，這個配額制度就是單程證制度的起源。

單程證配額制度在本港有其特殊意義，隱示了香港即使經歷了百多年的殖民管治，作為中國領土一部份，不論在地緣關係和政治關係上兩者均不能割裂。**單程證配額制起初是英政府為方便管制入境人口數目而設，亦為當時主要依靠非法入境途徑來港定居的內地人民，提供唯一合法移民來港的途徑(岳經綸、葉健民，2000)。不過有關的限制旋即惹來中國抗議，這好可能是由於限制人民於境內自由遷移的權力，正是國家主權的體現，英政府單方面限制內地人民進入香港境內，觸動了中央政府作為主權國的神經。後來中英兩國達成共識，為內地來港的人士設定限額，有關的審批權則由中國政府持有。**

在配額制度實施之後，從內地來港的人數受到控制，香港的人口增長亦稍為穩定下來。然而在五、六十年代，內地大型政治運動浪潮，再次引發內地移居潮，於是港英政府在1974年實施「抵壘政策」(Touch Base Policy)，在邊境截獲的偷渡者會被遣返，但偷渡者若能進入市區，並且獲得親友接濟或覓得安身之所，則可申請在港居留。「抵壘政策」原意為防止非法入境者在港逗留而加劇非法勞工和剝削的罪行，但現實中卻有大量內地偷渡者為求抵壘不惜以身犯險，變相鼓勵內地人士偷渡，因此政策在實施六年後便告廢除(Chan, 2009)。

從香港主權回歸前的入境管制歷史，可看到三個重要特色：

第一，有關政策是因應時代的政治和社會因素而轉變。由開埠初，因為香港擔當區內經濟貿易樞紐角色，而制訂相對寬鬆的出入境制度，到後來因應大量難民湧入，才實施以控制人口增長為目標的入境政策；

第二，雖然入境政策是以控制人口數目為主，但在執行上曾具有極大的彈性，令內地人曾有一段時間，只要成功抵壘，就可在港居留；

第三，雖然入境政策沒有刻意以經濟發展為目標，但遷入的人口卻提供了勞動力及資金，創造了香港七、八十年代各工業起飛的機遇。同時大量人口遷入的壓力所帶來的社會問題，亦令當時的港英政府不得不考慮改革公共服務體制，催生了公共房屋、醫療、公共衛生、教育，以至福利等服務。

香港現時的入境政策的轉向

九十年代中期，香港人口增長放緩，隨後廿年更出現本港出生率持續下降的情況，加上經濟轉型，促使政府實行以吸納人才及投資為主調的入境/移民政策，推出不同的來港就業或投資計劃。與此同時，因應歷史因素及中港融合發展，香港的入境/移民政策亦延續了「單程證制度」及「受養人來港居留入境安排」，以保障香港公民的家庭團聚權利。

回歸後，根據《基本法》第二十二條，單程證的配額數量由中央和港府協商訂定，申請、審批和發配則由內地部門負責，可見控制內地居民移居香港的事務上，中央處於主導位置。由1997年至2013年期間，約有78萬名人士透過單程證計劃來港與家人團聚及定居。

2013年公佈的《人口政策諮詢文件》提到，由內地新來港人士帶動的人口淨遷移，將成為香港人口增長的主要來源，可見單程證制度除了保障本地公民的家庭團聚權以外，還能促進人口及經濟發展。

值得一提的是，香港的入境政策亦曾體現國際間的人道價值觀。除了早期的內地難民，在1979年，香港成為區內越南難民的「第一收容港」，至1998年政策取消前，香港一共接收超過廿萬名越南難民。在現行《入境條例》下，入境事務處處長，亦有權以人道及其他理由，酌情批准不享有香港居留權的人士繼續留港，為難民及酷刑呈請人士提供庇護之所。

下文主要闡述就「促進經濟發展」及「家庭團聚」兩大政策目標，所涉及的入境/移民政策或計劃的內容。

吸引人才及投資的相關入境/移民政策

入境事務處清楚指出，當局在簽證管制方面的其中一個目標是「為輸入優秀人才及專業人士提供方便的安排，以提升香港的競爭力，並同時保障本地勞動人口免受不公平的競爭」(入境事務處，2014)。除了透過一般就業政策吸納人才，過去至現在也有多個計劃，讓擁有高學歷、高技術或豐富資金的人士來港工作或投資。表一列出各個計劃項目和目的：

表一：香港政府實施的來港就業 / 投資相關政策

推行年份	計劃名稱	計劃對象	計劃目的
-	一般就業政策	海外專才	讓本地僱主按其人力需求，聘請香港所需要卻又缺乏的特別技能、知識或經驗，或能夠對本港經濟作出重大貢獻人士來港工作。
1999	輸入優秀人才計劃 (已終止)	海外和內地的高技術人才	從內地和海外輸入有傑出資歷、技能或知識，而本港當前缺欠的人才，以提高特別是以科技為本、知識密集和高增值行業的競爭力。
2001	輸入內地專業人才 計劃(已終止)	內地專才	輸入從事資訊科技或金融服務業的內地專才，以應付本地企業即時的運作需要。計劃不設名額，實際輸入人數由市場需求決定。
2003	輸入內地人才計劃	內地人才 / 專才	吸引具有認可資歷的內地優秀人才和專業人才來港工作，以滿足本港的人力需求，提高香港在全球化市場的競爭力。
2003	資本投資者入境 計劃	投資移民	吸引把資金帶來香港投資，但不會在港參與經營任何業務的資本投資者來港居留。投資者須把不少於港幣1,000萬元投資於股票、債券及存款證等獲許投資資產。
2006	優秀人才入境計劃	海外和內地的高技術人才 / 優才	吸引新入境而不具有進入香港和在香港逗留權利的高技術人才或優才來港定居，藉以提升香港在全球市場的競爭力。計劃設有配額。
2008	非本地畢業生留港 / 回港就業安排	海外和內地人才 / 優才	配合發展香港成為區域教育樞紐，在港修讀經本地評審全日制課程而獲得學位或更高資歷的非本地畢業生可於畢業後留港求職，最長一年。

(立法會，2003；入境事務處，2014)

起初，「輸入內地專業人才計劃」只限於吸納資訊科技或金融服務業人才，但有見內地擁有龐大的人力資源，加上香港和內地的經濟日趨融合，政府相信本地企業有迫切需要吸納內地各範疇人才的專業知識和經驗，以協助他們拓展內地的業務領域和規模(立法會，2003)。至於原本以吸納海外人才為目標的「輸入優秀人才計劃」，因為同類的申請人已能透過一般就業計劃來港工作，因此政府在2003年決定同時取消以上兩個計劃，取以代之，以「輸入內地人才計劃」重點吸納內地人才，並維持以一般就業政策吸納海外人才。其後，「優秀人才入境計劃」和「非本地畢業生留港/回港就業安排」相繼出台，吸納更多來自內地和海外的人才來港就業。

2006至2012年，各計劃為香港帶來每年約三萬至四萬多的境外人才和投資者。(詳見表二)

表二：各計劃下發出的簽證/入境許可證數目

已發出的簽證/入境許可證	2006-2007	2007-2008	2009	2010	2011	2012
根據「一般就業政策」簽發的僱傭工作簽證	26344	22815	20988	26881	30557	28625
根據「輸入內地人才計劃」簽發的僱傭工作簽證	5296	6297	6514	7445	8088	8105
根據「資本投資者入境計劃」簽發的入境簽證	424	950	2606	2971	4187	3804
根據「優秀人才入境計劃」所分配的名額	149	249	593	329	286	298
根據「非本地畢業生留港/回港就業安排」簽發的簽證	不適用	不適用	3367	3976	5258	6756
總數	32213	30311	34068	41602	48376	47588

(入境事務處，2009；入境事務處，2011；入境事務處，2014)

以家庭團聚為目的的入境/移民政策

前往港澳通行證(「單程證」)是認可內地居民來港定居的證件，現行每日最多150個配額，由內地部門負責審批和發配。根據內地公安部出入境管理局的《中國公民因私事往來香港地區或者澳門地區的暫行管理辦法》，符合以下條件之一的內地居民，可申請前往香港或澳門定居：

- 一) 夫妻一方定居香港、澳門，分居多年的；
- 二) 定居香港、澳門的父母年老體弱，必須由內地子女前往照料的；
- 三) 內地無依無靠的老人和兒童須投靠在香港、澳門的直系親屬和近親屬的；
- 四) 定居香港、澳門直系親屬的產業無人繼承，必須由內地子女去定居才能繼承的；
- 五) 有其他特殊情況必須去定居的。

至於150個配額，則按以下規定分配予不同類別人士：

申請人類別	每日名額
持居權證子女	60個
分隔兩地十年或以上的配偶(即「長期分隔配偶」)與隨行子女	30個
其他類別的申請人，包括分隔兩地少於十年的配偶與隨行子女、內地無人撫養而需要來港投靠親屬的兒童、來港照顧年老無依父母(即在港沒有其他子女)的人士，以及在內地無人供養而需要來港投靠親屬的長者	60個

若屬中國居民以外的本港家庭團聚個案，如少數族裔人士，則可透過「受養人來港居留入境安排」，申請在中國以外地區的親人來港。在有關安排下，香港永久性居民或不受逗留期限約束的香港居民(即享有入境權或可無條件逗留的人士)，可以保證人身份，申請三類合資格¹受養人來港居留，包括：配偶；18歲以下未婚及受養的子女；及60歲或以上的父母。值得注意的是，透過有關安排來港的受養人，其保證人須證明能夠維持受養人在港的基本生活條件，並能為他/她提供適當的居所，才可提出申請。

相對單程證制度，「受養人來港居留入境安排」附加了申請人的經濟條件要求。這要求令受養人一旦遭到家庭問題，例如保證人離世，或受養人遭保證人施虐時，難以尋求外界支援，因為保證人不能或不曾再在經濟上照顧他/她們時，他/她們會隨即喪失居港的資格，有機會被遣送原居地。這政策的漏洞有需要被修正。

¹ 申請來港受養人須符合以下資格：申請人與保證人能提供合理的關係證明；申請人沒有任何已知的不良記錄；及保證人能夠把受養人在港的生活條件維持在基本水平以上，並為他/她提供適當的居所。

總結：政策重點不僅是限制入境，而是提供新增人口發展的所需配套

面對未來人口發展的挑戰及香港承载力之間的角力及討論，只是粗疏地把討論聚焦在限制內地人入境，是過於片面，無助社會尋找出路。回顧歷史及香港發展之路，早年未有人口及社會發展規劃下，因時際遇地造就了大量外來人口移居香港，在社會資源匱乏及沒有公共服務支援下，龐大的急增人口為社會帶來挑戰及壓力，例如1894年的大鼠疫及1953年石硤尾大火，促使政府推行

公立醫療及衛生服務，及興建出租公屋。其他的公共服務，包括教育及社會福利服務，亦乘時而起，令香港把握人口增長帶來大量勞動力的機遇，藉發展本地的經濟而成為亞洲四小龍之一。因此，**香港入境 / 移民政策討論**，除了探討如何處理來港的流動人口及常住人口外，社會實在需要為遷入的人口，甚至是現時常住人口特質的變化，為未來的公共服務，包括教育、醫療及福利，做好長遠規劃，令香港成為一個可持續發展的宜居城市。

參考資料

- Chan, J.M.M. (2009). Immigration Policies and Human Resources Planning. In H.F. Siu & S. A. Ku (Eds.), *Hong Kong Mobile : Making a Global Population* (pp. 149-199). Hong Kong: Hong Kong University Press
- Ku, A.S. (2004). Immigration Policies, Discourse, and the Politics of Local Belonging in Hong Kong (1950-1980). *Modern China* 30, 3:326-360
- 民政事務總署 (2013)。內地新來港定居人士的統計數字(二零一三年第一季)。香港：香港特別行政區政府。取自：
http://www.had.gov.hk/file_manager/tc/documents/public_services/services_for_new_arrivals_from_the_mainland/report_2013q1.pdf
- 立法會 (2003)。立法會參考資料摘要：輸入內地人才計劃。香港：立法會秘書處。取自：
http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/se/papers/sbcr_2_2091_03-c.pdf
- 立法會內務委員會研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會 (2009)。資料摘要：內地居民來港的出入境安排。香港：立法會秘書處。取自：
http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/hc/sub_com/hs52/papers/hs520319cb2-1070-1-c.pdf
- 村井寬志。中華人民共和國建國前後的難民流入和港英政府。香港：香港教育學院。取自：
<http://www.ied.edu.hk/include/getrichfile.php?key=e792fb044de0611990ab74057b979da2&secid=3774&filename=asahkconf/conference/C076-ASAHK%E6%9D%91%E4%BA%95%E5%AF%AC%E5%BF%97-%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9C%8B%E5%BB%BA%E5%9C%8B%E5%89%8D%E5%BE%8C%E7%9A%84%E9%9B%A3%E6%B0%91%E6%B5%81%E5%85%A5%E5%92%8C%E6%B8%AF%E8%8B%B1%E6%94%BF%E5%BA%9C.pdf>
- 岳經綸、葉健民(2000)。香港的移民政策研究。載於桂世勛、黃黎若蓮(主編)，*上海與香港社會政策比較研究(頁 406-424)*。香港：華東師範大學出版社。
- 政府新聞網(2014)。新聞公報：立法會十六題：優秀人才入境計劃。香港：政府新聞處。取自：
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201401/08/P201401080323.htm>
- 立法會 (2004)。立法會參考資料摘要：優秀人才入境計劃。香港：立法會秘書處。取自：
<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/se/papers/secb2-legcobrief-c.pdf>
- 政府新聞處 (2013)。香港便覽：入境事務。香港：政府新聞處。

香港人口發展的可能性： 在單程證制度下的機遇與挑戰

香港社會服務聯會政策研究及倡議項目主任許丹妮小姐

為有效控制內地人移居香港的情況，香港殖民地政府早於1950年便實施配額制度，規定持有內地當局發出的通行證之中國公民才可在香港居留。而自從抵壘政策在1980年停止後，單程證更成為了內地居民移居香港的主要合法途徑。制度沿用至今，當中配額數目及其組成類別數目分佈曾因應社會情況而有所變動，但政策目標與方針一直皆是以家庭團聚為本。隨着中港社會交流、兩地人民往來愈來愈頻繁，跨境家庭¹成為了一種生活形態，而單程證的入境政策則為大部分跨境家庭，提供了一個團聚的機會及開放了讓家庭成員一同在香港生活的選擇。

社會上有不少團體或人士提出，香港政府應向中央當局取回單程證的審批權。筆者無意評論這建議得以落實的可行性，以及若然審批權得以取回的話，其對香港的影響為何。以務實、開放的態度來看，假如香港社會大眾認為促進家庭團聚的單程證審批方針是合乎香港的社會道德價值、是合理、可接受的話，我們當前應該更積極地去思考如何令單程證申請人儘快來港與家人團聚及令新來港人士更有效地適應及融入香港的生活環境及文化。

單程證與其他香港現行的移民政策有別，它不是一個基於申請者的教育程度、專才技能、資產數目而決定其是否能夠移居香港的入境政策。儘管如此，這並不表示這些從內地移居香港的潛在新增人口不可能對香港社會作出貢獻。現時的單程證需要是源於跨境家庭的出現，透過了解跨境家庭的成因、特點，以及分析單程證持有人的社會及經濟特徵，我們能夠更全面地窺探香港社會將來的其中一些組成人口，亦可藉此探討這些潛在新增的移居人口與香港整體人口的分佈和配合。

跨境家庭的組成與單程證申請：以中港婚姻及單程證審批制度改變為主

對於大部分跨境家庭，在內地的家庭成員要是符合申請單程證的資格，這表示家庭的跨境狀況有終結的機會²。中港婚姻是形成跨境家庭的一個最主要原因，中港婚姻數目在這十多年間不斷增加，男女其中一方為內地人的婚姻總數由2001年的20,739宗增加至2012年的26,919宗。雖然新郎為香港人而新娘為內地人的婚姻仍佔中港婚姻總數目的大多數，但在性別比例上出現了明顯的變化，愈來愈多香港女性選擇與內地男性結婚。男方為內地人的婚姻數目佔中港婚姻總數的百分比由2001年的11.4%上升至2012年的25.2%（見表一）。這表示在比例上愈來愈多內地男士符合申請單程證的資格。

¹ 跨境家庭意指香港人及內地人組合而成的家庭，而當中最少一人要經常或定期地往返中港兩地。

² 在現行的入境制度下，有一些跨境家庭暫時沒有終結跨境生活狀況的機會，例如跨境上學的雙非兒童之家庭。

表一：在香港登記結婚而新郎/新娘為中國內地人士的數目及獲發「無結婚紀錄證明書」(聲稱作為在中國內地申請結婚之用)的人士數目(2001、2006、2008、2010、2012年)

		2001	2006	2008	2010	2012
新郎為香港人而 新娘為內地人	香港登記結婚	5,169	18,182	14,206	15,504	16,470 [#]
	獲發「無結婚紀錄證明書」	13,211	9,963	4,797	3,791	3,691
	總計	18,380	28,145	19,003	19,295	20,161 [#]
新娘為香港人而 新郎為內地人	香港登記結婚	723	3,406	2,409	3,276	4,798 [#]
	獲發「無結婚紀錄證明書」	1,636	3,077	1,539	1,577	1,987
	總計	2,359	6,483	3,948	4,853	6,785 [#]
女方為內地人的婚姻數目佔中港婚姻總數的百分比(%)		88.6	81.3	82.9	79.9	74.8
男方為內地人的婚姻數目佔中港婚姻總數的百分比(%)		11.4	18.7	17.2	20.1	25.2
男女其中一方為內地人的婚姻總數		20,739	34,628	22,951	24,148	26,946
全港婚姻總數		32,825	50,328	47,331	52,558	60,459

[#] 臨時數字

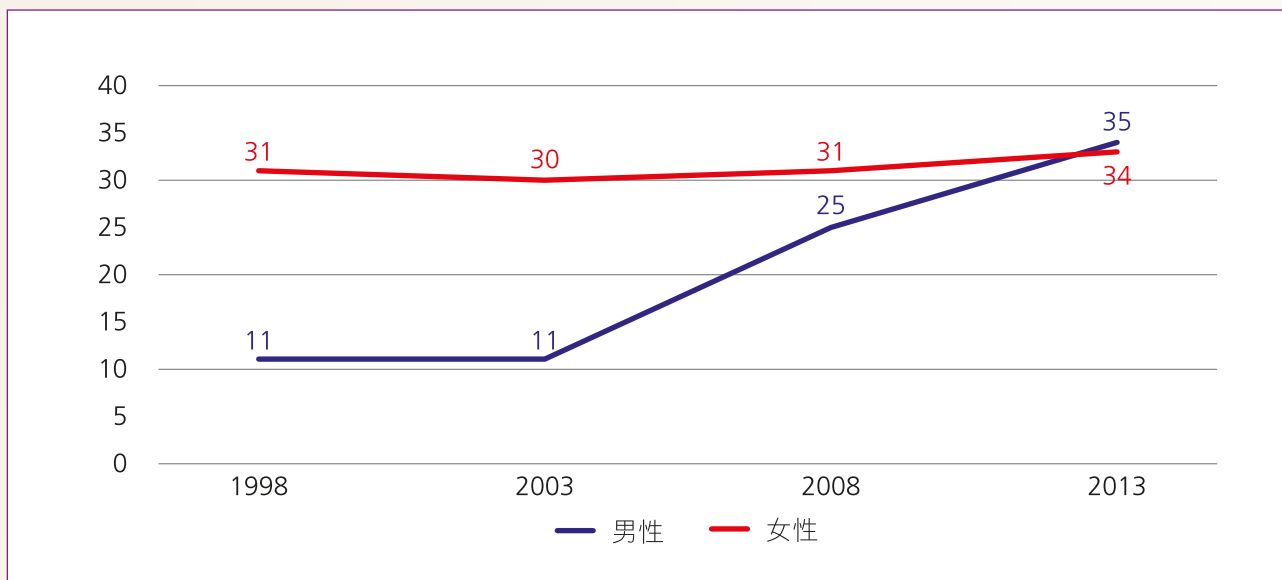
資料來源：政府統計處(2013)。香港的女性及男性主要統計數字2013年版。香港：政府統計處。

除中港婚姻外，跨境家庭亦因政策改變而衍生。「超齡子女」自2001年內地審批單程證政策的一個改變後便一直存在。在2001年11月1日前，香港居民在內地符合規定條件而未滿14歲的子女，可以申請單程證來港定居，惟申請人若在等候內地機關審批過程中滿14歲，便不獲批准。「超齡子女」就是指這類在等候審批過程中超過14歲的子女，即2001年11月1日前其親生父親或母親取得香港居民身分時未滿14周歲的人士。2001年11月1日起，等候過程中的年齡變化不再影響審批結果，故此在該日之後不存在超齡子女的情況。有鑑於家庭團聚的香港入境政策方針，中央政府決定在2011年4月1日起，容許超齡子女分階段申請單程證來港與親生父母團聚。超齡子女可在2011年9月開始陸續持單程證來港定居。截至2013年3月底，內地當局已簽發約30,000宗申請(立法會，2013)。

單程證持有人的社會及經濟特徵之變化：男性年齡增、勞動人口比例升、整體教育程度升

基於以上兩項形成跨境家庭的主因及其特質上的變化，我們發現透過入境處收集的單程證持有人的社會及經濟特徵數據在近年有一些變化。由於香港人口性別比例在近年有失衡的現象，上文的數字亦顯示出愈來愈多香港女性與內地男性的婚姻出現，因此單程證持有人的年齡中位數，特別是男性，在近幾年錄得顯著增加，由2003年的11歲大幅增加至2013年的34歲(見圖一)。當然，超齡子女也是男性年齡中位數上升的因素之一。從他們的父母取得香港居民身份證的時間來計算，超齡子女至少有30歲。

圖一：按年齡劃分單程通行證持有人的年齡中位數 (1998、2003、2008、2013年)



資料來源：民政事務總署及入境事務處 (2003、2008、2013、2014)。內地新來港定居人士的統計數字。香港：民政事務總署及入境事務處。

整體年齡分佈方面，在近三年都有超過五成的單程證持有人為25至44歲 (見表二)。比較香港整體的數字，從表三所見，25至44歲人口比例從2001年的35.8%一直下跌至2011年的29.5%。圖二清楚地對比出兩者在2011年的數字之差別。**25至44歲是社會上最主要的勞動人口來源。因此，在客觀因素而言，這批潛在新增的移居人口不但有機會減低社會照顧年老者的成本，亦有機會紓緩香港勞動人口逐漸減少的經濟發展壓力。**

表二：按年齡組別劃分單程通行證持有人的的人數及百分比 (2011-2013年)

	2011		2012		2013	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
15歲以下	7,463	17.2%	6,925	12.7%	7,234	16.1%
15 - 24歲	5,714	13.2%	4,803	8.8%	4,352	9.7%
25 - 44歲	24,701	56.9%	31,747	58.1%	25,346	56.3%
45 - 64歲	5,152	11.9%	10,585	19.4%	7,512	16.7%
65歲及以上	349	0.8%	586	1%	587	1.3%
總計	43,379	100.0%	54,646	100.0%	45,031	100.0%

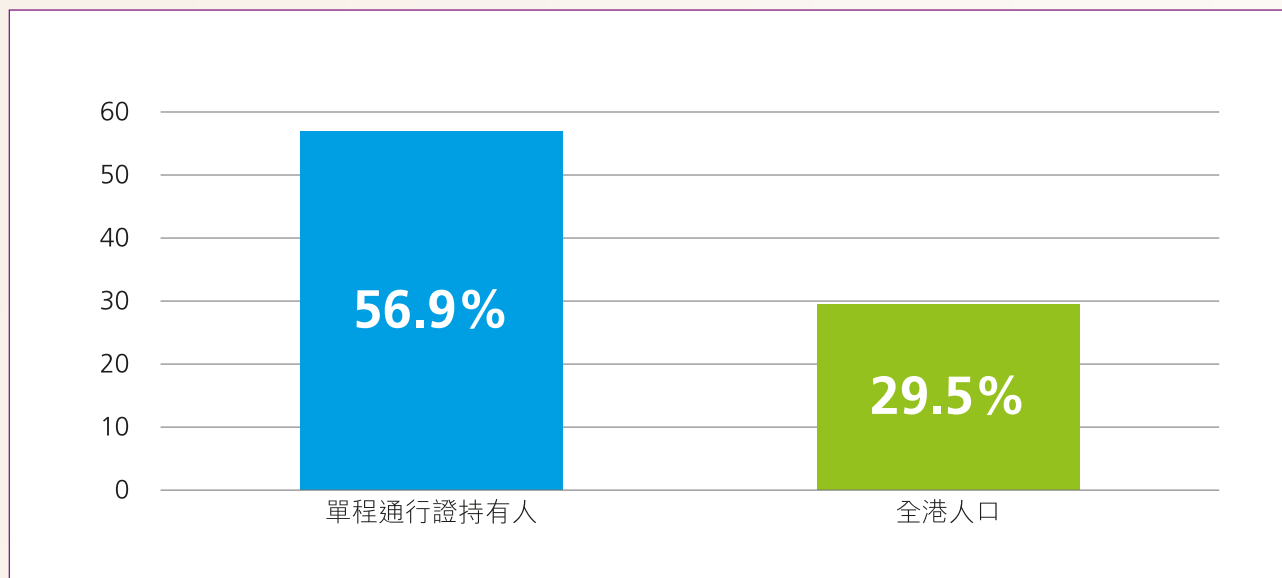
資料來源：民政事務總署及入境事務處(2003、2008、2013、2014)。內地新來港定居人士的統計數字。香港：民政事務總署及入境事務處。

表三：按年齡組別劃分的香港人口比例 (外籍家庭傭工除外) (2001、2006、2011年)

	2001	2006	2011
15歲以下	17.0%	14.1%	12.1%
15 - 24歲	13.6%	13.2%	12.6%
25 - 44歲	35.8%	32.4%	29.5%
45 - 64歲	22.2%	27.6%	32.0%
65歲及以上	11.4%	12.8%	13.8%
總計	100.0%	100.0%	100.0%

資料來源：政府統計處(2014)。透過「網上互動數據發布服務」製作。香港：政府統計處。

圖二：25 - 44歲人口佔單程通行證持有人及全港整體人口比例(2011年)



資料來源：民政事務總署及入境事務處(2003、2008、2013、2014)。內地新來港定居人士的統計數字。香港：民政事務總署及入境事務處；及政府統計處(2014)。透過「網上互動數據發布服務」製作。香港：政府統計處。

除年齡分佈以外，單程證持有人的教育程度亦在近年普遍提升了。從表四所見，**十五歲及以上單程通行證持有人中，擁有大專或以上教育程度的比例由2003年的10%，上升至2013年的接近18%**。在2011年，香港錄得的數字為24%，兩者比較似乎還有一段距離，但前者卻大幅地上升。在比較兩者學歷的同時，我們更應關注他們的技能及專長是否與香港所需的配合，畢竟料理家務者已經不再佔單程證持有人的大多數(見表五)，他們在香港的工作條件、環境及選擇也影響着他們是否來港定居的決定。

表四：按教育程度劃分十五歲及以上單程通行證持有人的人數及百分比 (2003、2008、2013年)

	2003		2008		2013	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
未受教育 / 幼稚園	1,248	3.2%	488	1.6%	586	1.6%
小學	5,271	13.6%	3,359	10.7%	3,975	10.5%
中學	28,233	73.1%	23,342	74.3%	26,612	70.4%
大專或以上	3,888	10.1%	4,246	13.5%	6,624	17.5%
總計	38,640	100.0%	31,435	100.0%	37,797	100.0%

資料來源：民政事務總署及入境事務處(2003、2008、2013、2014)。內地新來港定居人士的統計數字。香港：民政事務總署及入境事務處。

表五：按經濟活動身份劃分十五歲及以上單程通行證持有人的人數及百分比 (2003、2008、2013年)

	2003		2008		2013	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
工作	8,441	21.8%	9,722	30.9%	15,873	42.0%
學生	2,947	7.6%	4,544	14.5%	2,917	7.7%
料理家務者	23,204	60.1%	13,075	41.6%	13,219	35.0%
退休人士	1,164	3.0%	475	1.5%	641	1.7%
其他	2,884	7.5%	3,619	11.5%	5,147	13.6%
總計	38,640	100.0%	31,435	100.0%	37,797	100.0%

資料來源：民政事務總署及入境事務處 (2003、2008、2013、2014)。內地新來港定居人士的統計數字。香港：民政事務總署及入境事務處。

以單程證入境的人士對香港的社會貢獻比經濟貢獻來得重要

與香港入境處推行的專才入境或投資移民計劃有別，以單程證入境的人士並不是以為香港帶來經濟貢獻作入境考量的準則，因此只要他們能夠與在港家人團聚，亦即單程證制度促進了家庭團聚，便代表這項入境政策已達到成功的第一步。當然在踏出第一步後，仍然要有足夠及適當的措施配合，才能使單程證持有人選擇來港定居、使新來港人士適應香港生活，好讓他們有機會盡心地扮演他們在香港家庭中的角色。除了發揮家庭作用，有分析指出新來港人士亦為香港社會默默地作出了各方面的貢獻，雖然那些貢獻不一定能夠明確直接地在經濟數字上反映出來，但卻不容忽視(黃何明雄，2013)。

上文所分析的單程證持有人及香港整體人口的有關數字亦清楚地說明他們是一個可以即時補充香港勞動人口的潛在新增來源。

單程證制度為大部分跨境家庭帶來選擇，卻為人口規劃帶來挑戰

中港邊界在近年變得愈來愈模糊、流動，跨境家庭的最終定居選擇不再局限於在同一個城市內。**合資格申請人不一定選擇放棄內地戶籍，申請單程證，而持有單程證人士亦可能選擇跨境生活，不一定會來港定居，來港與否取決於照顧家庭的考量外，工作及生活條件等因素亦十分重要，因此「潛在」、「有機會」等字眼一直穿插在此文章的字裡行間，這或會造成人口及經濟規劃上的困難。**

此外，過往單程證制度的改變還為超齡子女的家庭留下一個隱憂。在超齡子女未持有單程證前，他們與父母分隔中港兩地。他們或許已在內地組織了屬於自己的家庭。無可否認，容許這些子女到港照顧父母可以結束家庭多年以來的跨境生活之狀態。可是，若已在內地成家立室的超齡子女選擇來港定居，必然會製造出另一個跨境家庭，這種不確定因素同樣加重了規劃上的負擔。

總結：單程證制度需要香港社會條件的配合才可達致預期的政策目標

單程證制度，無可否認可以令跨境家庭有團聚的選擇及機會，但最後的實際情況是否與單程證制度的政策目標相符不完全為政府所能控制。可是，一個有助於新來港人士在港適應，及有利於新來港人士留港發展的環境，絕對可以增加實現政策目標的機會。單程證制度只是為香港帶來一些潛在新增人口，應否製造條件讓他們成為香港社會的未來人口組成部分，則要留待社會深思。

參考資料

- 民政事務總署及入境事務處(2003、2008、2013、2014)。內地新來港定居人士的統計數字。香港：民政事務總署及入境事務處
- 立法會(2013)。財務委員會審核二零一三至一四年度開支預算管制人員的答覆(局長：教育局局長，第20節會議)附錄1a。香港：立法會秘書處。
- 立法會(2013)。資料摘要：香港的人口政策，IN04/12-13。香港：立法會秘書處。
- 立法會(2009)。資料摘要：跨境家庭，IN07/08-09。香港：立法會秘書處。
- 政府統計處(2014)。透過「網上互動數據發布服務」製作。香港：政府統計處。
- 政府統計處(2013)。香港的女性及男性主要統計數字2013年版。香港：政府統計處。
- 政府統計處(2007-2012)。香港統計年刊2007、2008、2009、2010、2011及2012。香港：政府統計處。
- 政府統計處(2001、2006、2011)。2001人口普查、2006中期人口統計及2011人口普查主題性報告：內地來港定居不足七年人士。香港：政府統計處。
- 黃何明雄(2013)。社會及人口發展的迷思：「內地婦女來港產子」及「新來港人士」的正面影響。跨境家庭論壇第一期。香港：香港社會服務聯會。

新來港人士的充權與適應 —

專訪同根社總幹事楊媚女士

楊媚女士，現任同根社總幹事，2000年由內地移居香港與家人團聚。2002年加入當年由某社會福利機構開設的新來港人士小組。2004年小組發展成不依靠政府撥款支持的獨立組織同根社，楊女士成為該組織其中一名會員。於2005年，同根社經歷重大改組，楊女士自此擔當該組織的主席，並在2008年成為總幹事。在過去10年，楊女士一直為新來港人士的福祉進行政策倡議、組織聯繫，以至為有需要的新來港人士及其家庭，提供直接協助及轉介服務。

楊媚女士提出，要了解「新來港人士」的現象，絕不能只着眼單程證制度的內容及安排，而是應立體地從中港融合角度出發，了解中港融合的歷史演化，與及單程證制度在安排上的變遷，才能對「新來港人士」這群組有更全面的認知。

新來港人士背景的多元性備受忽略

楊女士指出，社會上有部份討論，對「新來港人士」的印象，仍停留在八、九十年代階段。「新來港人士」的出現，仍被視之為部份無法在港尋覓終身伴侶的香港人，為了組織家庭而決定北上娶妻的結果，因此他們對「新來港人士」的看法，無可避免地戴上有色眼鏡，認為他們來港以後，需依賴香港的福利及資源。在她所接觸的部份求助個案中，即使是新來港人士家庭本身，也有家庭成員抱持相近的想法，因而影響到家庭關係。楊女士表示，曾有娶內地女子為妻的港人，被家族中其他成員標籤為「沒出色」而被歧視，甚至因而甚少往來。即使女方曾在內地受較高等的教育，甚至從事較專門的行業，來港後也有機會受到家庭成員的白眼，認為她們與香港社會格格不入，或是有意藉婚姻來尋求來港機會。

但現實情況是，自從2003年中港開始簽訂《更緊密經貿關係協議》(CEPA)，帶動中港兩地更頻繁的互動，港人及內地人在中港兩地就業及接受教育的機會大增，亦造就了在工作場所或校園結識異性的機會，在自由戀愛下，雙方經歷談戀愛、相互了解及情投意合後，決定共諧連理組織家庭。而現時中港情侶可選擇在內地或香港註冊，亦令中港兩地婚姻較以往便捷。加上內地經濟發展迅速，令中港跨境婚姻中，男女雙方在學歷及社會經濟條件上，有較對等的條件，甚至本身屬內地一方的配偶，其原生家庭也有不俗，甚至優於香港配偶原生家庭的社會經濟條件。

雖然在理論上，跨境婚姻中，男女雙方均可選擇在配偶的原居地開展其新的家庭生活，但在華人社會而言，礙於中國傳統社會觀念是「嫁雞隨雞」，女方往往是要犧牲在其原居地繼續生活的一方，故她們亦多會選擇移民香港與丈夫居住，因此楊女士強調，單程證制度的設立，確實是可以保障在內地結婚港人與配偶團聚的基本人權。

此外，單程證的平均審批時間，亦由過去10年以上，逐漸縮短至4年左右。這政策上的改進，令來港家庭團聚的新來港人士平均年齡亦有所下降，過去獲批單程證來港的以中年女士居多，現在則多是正值盛年的20多至30多歲的人士。換言之，現時的新來港人士，與過往比較，是更年青及擁有一定學歷。

楊女士指出，回內地娶妻是一些無法在港結識伴侶男士，例如低收入或年長男士的可能出路。不過若香港社會無視中港融合及兩地發展的新趨勢，只是過於簡化地把所有新來港人士視為單一的社會組群，甚至帶著偏見去歧視新來港人士，她認為這絕對無助新來港人士適應及融入香港社會，影響當事人及其家庭，甚至會窒礙香港吸納具潛質的人口，不利香港社會未來的長遠發展。

新來港人士缺乏到位支援

對新來港人士有更立體的認識後，楊女士在訪問中指出，新來港人士一直欠缺服務支援。以來港適應為例，即使是屬於中產的中港跨境家庭，他們也有此方面的需要，因為即使香港是中國的一部份，但內地與香港的生活，仍有一定的落差。部份新來港人士，他們在內地已有自己的事業，但礙於來港後學歷不被承認，或因所掌握的勞動市場資訊不足，故無法重操故業，甚至要

「選擇」在家中擔當全職照顧者。而生活上的變化，包括要重新建立社交關係和認識社區，以至因為居住環境、語言、以至與配偶及其同住家人(例如奶奶)生活習慣之間的落差調適，亦可以造成不同背景的新來港人士適應上的壓力。他們在適應上的支援，並非單是資訊上的提供，或來港前接受期望管理服務所能滿足。很多時，求助人是需要明白她們處境的人士，聆聽她們的經歷，及跟她們同行去尋求解決問題之道。同根社的服務，正好回應她們的需要，但可惜類近的支援在坊間並不常見，亦令同根社在財政及人手資源緊絀的情況下，面對很大的服務壓力。

在兩小時的訪問中，楊女士分享了不同的求助個案實況，包括面對家庭關係壓力、想投入勞動市場但無人照顧年幼子女，甚或面對家庭突變(如配偶突然離世)。事實上，這些也是一般香港家庭有可能遇到的問題，社會上現存的社會服務及社會保障制度是可作支援，但新來港人士家庭所得到的待遇卻明顯有所差異。在楊女士十多年來協助新來港人士家庭的經歷中，她深切體會到政府處事的官員，以至機構社工能否體察及尊重求助人文化及價值差異的重要性。

楊女士指出，**在內地生活，一般市民都慣於服從政府機構的權威，沒有「以權為本」的概念，因此他們在港遇到問題去求助，若所接觸的社工或政府部門(如社會福利署或房屋署)職員告知沒有辦法協助他們應付困難，他們就會相信社工或官員的說話，即使真的山窮水盡，亦不會再嘗試求助，更遑論向對方提出要求運用酌情權處理他們的個案(例如申請綜援)**。更甚者，有社工或政府部門職員的態度，令求助者感到難堪，例如曾有求助者被建議與丈夫離婚返回內地，或被質問她們選擇與港人結婚的動機是否貪圖香港的福利，甚至被安排在辦事處大堂公眾地方面談。新來港婦女在求助時面對這些排斥和歧視，亦導致她們日後不敢向外求助。

楊女士認為，發生這些情況，除了是因個別人士對新來港求助者的態度外，背後亦涉及處事者欠缺對相關政策的掌握(如申請綜援的酌情安排欠清晰指引)，或對新來港人士處境缺乏認知(如單程證獲批後當事人在內地的戶籍會被註銷)。因此加強社工及前線政府

部門人員對新來港人士處境及相關支援服務政策的認識，是十分重要的工作。同根社在有關方面的工作亦不遺餘力，除了協助安排社工學系的學生在其機構實習外，同根社的會員亦會主動接受學生訪問，或應邀到大學與學生分享新來港人士的狀況。

政府牽頭制訂歧視政策種下今天的惡果

除了踏足校園外，同根社也與不同傳媒合作及接觸不同的團體，以增加社會各界對新來港人士的認識，推動社會融和。不過，楊女士指出，社會歧視新來港人士風氣的源頭，主要是來自政府對新來港人士帶有歧視性的政策，當中包括2004年的人口政策，為房屋及社會福利政策加入了居港年期的限制；又例如2012年「派發6,000元」計劃，本意是還富於民，但因附帶有「香港永久性居民」的條件，新來港人士不在還富之列。即使新來港人士可循關愛基金計劃申請去獲得款項，但該6,000元卻成為扶貧之舉，金額即使相同，意義卻不一樣。

本土派與新來港人士的雙輸局面

面對今時今日的中港矛盾，楊女士坦言，新來港人士及本土派人士，均是政府政策下的受害者。後者在中港融合下未能得益，但生活上或是個人發展上，卻受到中港融合的衝擊。楊女士分析，單程證制度只是香港移民制度中其中一項渠道，目標是保障中港家庭的基本團聚權利。政府應檢討投資移民計劃及專才計劃，確保來港投資的移民及專才，可促進貢獻社會，製造不同階層的就業機會，而非只着眼投資炒賣股市及樓市。同時政府應保障港人的生活物品供應，及保障香港青年升讀大學及向上流動的機會。此外，政府應做好託兒服務，令婦女可以有條件選擇外出工作。針對新移民婦女的支援方面，楊女士認為，協助她們

就業是一項重要工作，故政府應提供針對性的職業培訓，教導她們有關香港就業市場的資訊，讓她們認識不同工種及發展的可能，令她們可以貢獻社會。

結語：社會對新來港人士變得冷漠才令人擔憂

楊女士對新來港人士的充權及倡議運動的發展，仍是相當樂觀，因為社會上仍有不少人士關心新來港人士的處境，提供不同的支援。縱然社會上有排拒新移民及內地人士的聲音，楊女士認為大家可以各自表述立場，刺激社會大眾多了解及反思，最終有助尋找出路。反之，若社會不再重視或理會新來港人士這課題，對新來港人士的處境變得冷漠，才教她感到憂慮。

記錄：黃子瑋

共融政策下的新英國人

碧樺依博士

近期香港熱門的問題莫過於「誰是香港人？」。回歸後政治體制的改變、不斷增加的移民人口、經濟發展的轉型和挑戰，令香港社會面對種種突如其來的改變，要尋找一個新的定位亦不容易。

相同問題不只香港需要面對，在全球化下，人口流動更為容易，已發展國家都必須面對「移入人口」這個議題，英國當然亦不例外。去年有調查發現，當問及誰是英國人（“British”）時，於英國居住的南亞裔移民以及後代，普遍比其他族裔，更認為自己是英國人。英國白人對身份認同就較為不一致，年長一輩認為由於移民湧入英國，“British”已失去白人族裔的含意，因此寧被稱為英格蘭人（“English”）；相反，年輕一輩喜歡自稱為“British”，因喜歡現時多元文化的英國（BCC News, 2013a）。

英國一直是一個熱門的移民接收國。不論是因為後殖民主義下的移民、以學習或工作為目的的移民，甚至是難民，移民人口的增長皆令英國整體人口數字不斷上升。雖然聯合政府將減低移民人口作為其中一項重要目標，但最新英國政府統計數字顯示，淨移民人口仍有上升趨勢。根據2013年上半年的數字，分別有503,000及320,000名移民入境和出境，淨移民人口增長為182,000人（BCC News, 2013b）。當中來自中國的移民最多，其次為印度和波蘭。英國政府表示來自歐盟的入境人士增加了25,000人，主要是由於工作需要，來自非歐盟的移民則較去年下降。

除了移民人口不斷增加，種族背景更能反映英國的多元性。根據2011年統計數字，非英國出生人口佔全國人口13%，非英國白人則佔全國人口20%。

英國人口出生地一覽

於2011年，英國人口中有750萬名人士是在其他國家出生。當中三分一出生於歐盟國家，包括波蘭（58萬），愛爾蘭（40萬）和德國（27萬）；五分之一出生於南亞，包括印度（69萬），巴基斯坦（48萬）和孟加拉（21萬）；六分之一出生於非洲，包括尼日利亞（19萬）和南非（19萬）。

自九十年代開始，移民人口令英國社會變得更為多元化，但同時亦改變原有的社會模式和身份認同，對個人、社會和政策都帶來很大變化。要令不同族裔、宗教、文化背景人士能生活於一個共融社會，殊不容易。社群之間的互動，亦往往會帶來衝突和矛盾。移民人士來自的國家、居留年期和入境的原因，也會直接影響他們的公民身份，與及其所享有的權利和社會參與程度。有見及此，英國政府於不同時期，推出針對性的政策，處理移民和多元種族所帶來的問題，目的是要促進建立共融社會。但進入討論共融政策的成效前，我們必須了解何謂「移民」。

移民的定義

社會並未能對移民採納一致的定義，普遍根據出生地、國籍和/或居住年期而定。有些針對移民的研究，更將本地出生但其父母並非本地出生的兒童界定為移民。很多時，不同的研究和政策討論，會把移民、入境者和外國人互相通用。

英國情況與香港相同，法律上並沒有界定何謂移民，只有根據居留權和國籍而釐訂公民身份以及相關的權利。於2011年人口普查中，英國政府把移民人口界定為：於外國出生、持有外國護照、或於普查前一年並不於英國居住。納入「移民人口」類別的受普查人士須為英國固定居民，即於英國和威爾斯居住不少於12個月。這定義等同於聯合國對“Long term international migrant” (LTIM) 的定義 (The University of Manchester, 2013)。

United Nations definition on “Long term international migrant” (LTIM):

A person who moves to a country other than that of his or her usual residence for a period of at least a year [...] so that the country of destination effectively becomes his or her new country of usual residence.

未能訂立統一的定義，令社會無法全面掌握移民人口的數據作分析和研究。此外，若政府在不同政策，使用不同定義，更會導致某些移民社群，因沒被涵蓋於定義之內而未能得到保障。市民亦會因沒有統一的定義，而根據自己的思維去判斷不同社群是否合理居留和應否給予他們相關權利保障，令不同社群更容易被標籤和受到歧視。

移民狀況與公民權利

《國際人權法》為政府釐訂對不同人權保障的義務。締約國需將國際人權準則呈現於當地法律之內，各國政府能根據當地狀況加以實踐。社會普遍對有關基本生命權的保障，都能達成共識，而對其他人權保障所涉及的範圍和程度，則很多時基於公民和非公民身份作區分。

移民在英國的權利(包括能否逗留英國及相關時限、工作權、使用公共服務權、領取住屋津貼權等)，是基於他們的國籍和入境狀況。基本上關係到他們到英國定居的原因、其工作狀況、家庭狀況，以及其他因素，包括年齡、婚姻關係、有否接受其他人士財政支援、入息、專長和技能(Equality and Diversity Forum, 2011)。

居住時期的長短和性質，亦直接影響移民所享有的權利。移民所得權利的保障程度，主要與三個層面掛勾，包括身處地(presence)、居住地(residence)和國籍/公民地位(citizenship)(Sabates-Wheeler & Feldman, 2011)。每位身處英國的人士，都能夠得到最基本緊急醫療服務；而其他權利，如教育和政治參與，就必須是居民才能享有；而涉及國籍/公民地位的權利，其條件則通常涉及永久性居民身份。

居留原因(如工作、學習、家庭團聚)是影響移民所得權利的另一重要因素。在英國，不論父母的移民狀況，所有兒童均可享有學習權利。這相對享有其他社會服務的權利，如醫療，是較為容易。值得注意的是，基於家庭團聚理由移居英國的婦女，由於多是依靠家人和基於多重背景因素而未能容易投入英國就業市場，因此不能於個人層面得到工作和社會福利的保障。

移民人士的原居地，亦會影響他們所得的權利。為了改善歐盟成員國的就業率和建立一個民主、自由和尊重人權的體制，歐盟15個成員國簽署了《阿姆斯特丹條約》(Treaty of Amsterdam)，並於1999年正式生效。根據條約，歐盟公民在英國能享有自由遷移和工作權利。

共融政策 — 將權利具體化

「移民」基於其遷移歷史、背景和原因，並不是單一社群。因每人所享有的權利不同，移民社群參與社會事務的程度亦因此不同。未能擁有當地國籍和公民身份的移民，往往不能參與政治活動；未能得到社會福利的移民，有可能連基本生活保障也受到威脅。然而，享有權利與實踐權利之間的落差，是另一個問題。

由於沒有對移民界定清晰的定義，很多移民社群因此不能確定自己的社會位置。模糊的身份不但阻礙他們認識自身權利，更難對社會產生認同，影響社會共融。有調查發現，英國少數族裔移民婦女社群雖然享有同等權利，但語文能力限制他們認識社會權利，更令他們無法參與政治活動(Gill, Shankar, Quirke & Freemantle, 2009)。

移民來自不同地方，有著不同的種族、宗教和文化背景，社會大眾未必能全面認識和接納他們。甚至由於世界其他地方發生的事件，而對一些族群產生歧視和敵意。如911襲擊事件後，英國便發生針對回教徒(主要來自南亞和中東移民)的衝突。2004年，東歐多國加入歐盟後，令移民英國的東歐人數不斷上升，對社會和就業市場構成壓力，令英國大眾對東歐人產生敵意。

英國的經驗反映，能否行使權利，有賴移民社群對自己的權利有所認識、對身處的社會有所認同和有能力和空間參與社會；而社會大眾亦需要對移民社群有所認識。政府更須履行責任，保障不同社群，於社會層面促進社群之間的交流。若社會並沒有開放空間及投入足夠的資源和力度處理矛盾，弱勢社群便會被社會排斥或自我孤立。

共融社會的四大概念

以上談及的情況並不是英國獨有。多數社會發現移民因社會經濟狀況、文化差異、對法律和政治權利的認識，以及與大眾之間互動的因素，而未能融入社會。針對以上問題，促進社群之間的共融，應着重以下四大範疇：

- 社會經濟融合 (Socio-economic integration)

成功的共融社會，取決於移民社群能否參與就業勞動市場以及其他相關因素，如接受教育機會和培養其語文能力。適當的就業保障和溝通能力，不但能保障移民的生活，更能擴闊其社會層面和與大眾互動的機會。

- 文化共融 (Cultural integration)

社會大眾不能只單方面要求移民社群採納移居國的價值觀，更需提供空間讓不同社群，於合法和人權基礎下，進行原有的習俗及文化活動。社會應在建立多元文化的框架下，尊重不同社群的需要；以平等和免於歧視原則，保障不同社群的文化特質。

- 司法和政治參與 (Legal and political integration)

移民能否歸化移居國，其國籍會直接影響其身份認同和所得權利。不同國家的經驗普遍發現，移民社群參與政治活動和於民主體制下參與選舉的程度甚低。一方面移民未必來自相同政治體制的國家，未必具備政治參與的經驗；另一方面，語文能力、知識和時間亦限制部份移民認識政治體制和參與社會事務。因此社會需提升移民的政治知識，方能鼓勵他們參與社會事務。**移民投身公民社會是重要，其參與有助他們認識社會，進一步參與社會不同持份者的討論，同時實踐他們應有的政治權利，從而確立自己的社會定位和身份。**

- 接收社會對移民的態度 (Attitudes of recipient societies)

共融是一個雙向過程，移民和社會大眾需要於平等的基礎上互相認識和溝通。政府制定政策以消除歧視和禁止種族主義也相當重要。

(Entzinger & Biezeveld, 2003)

歐盟共融政策框架和英國實踐的成效

針對不斷上升的移民數字，歐洲多國都面對移民共融這課題。整理各國的經驗，歐盟制定了一套共融政策的框架“Common Basic Principles”(CBP)，並於2004年採用。歐盟各成員國能根據框架和國內實況，制定相關的共融政策(European Council, 2004)。CBP共有11條基本原則，並列出共融政策的目的，包括人權保障、確定公民身份、實踐權利、促進社會良性互動等，其保障範圍涵蓋就業、教育、語文、社會參與、消除歧視，同時要求成員國評估共融政策的成效。

歐盟委員會於2007年的報告中，更帶出移民共融主流化(mainstreaming immigrant integration)的概念。主流化理念在於政府以及政策制定人士，在制定所有政策時，必須考慮移民社群的需要。

英國政府並沒有一套共融政策，但於不同範疇推出與CBP相符的政策以提升權利保障，建構共融社會。

歐盟共融政策	英國政策和成效
促進社會和政治參與，加強與大眾及政府溝通 (CBP1,6,7,9)	<ul style="list-style-type: none">• 所有移民均享有政治自由，參與政黨的權利和結社自由。移民組織亦可以申請公共資助。• 雖然政府主動以不同語言知會他們有關的權利，然而移民組織並沒有被納入諮詢架構之內。
建立公民身份認同 (CBP2,4)	<ul style="list-style-type: none">• 移民能否擁有公民身份及歸化國籍，其所需要的時間基於其移民原因和原居地。• 移民亦須通過對英國的歷史，社會價值的認識和接納的測驗。有評論認為測驗得分困難。
參與就業市場 (CBP3)	<ul style="list-style-type: none">• 移民人士(撇除受歐盟條約保障而非英國移民法管制的歐盟成員國的移民)，如非選擇自僱，可平等參與就業市場。參與就業市場會令移民更容易延長工作許可簽證。• 移民亦與本地僱員一樣，有參與工會的權利。
提升教育機會，及國家/官方語文能力 (CBP4,5)	<ul style="list-style-type: none">• 兒童普遍享有教育的權利，移民後代接受高等教育的機會有所提升 (Department for Children, Schools and Families, 2010)。• 政府為少數族裔和移民學童就學習英語(English as an additional language)和融入英國學校(Ethnic Minority Achievement Service)釐訂指引和成效評估。政府亦推出政策，要求移民學習英語和通過英語能力測試，確保其基本英語水平。

歐盟共融政策	英國政策和成效
促進平等，消除歧視 (CBP8)	<ul style="list-style-type: none"> 英國於1965年通過《種族關係法》(Race Relations Act 1965)立法禁止種族歧視。其後《種族關係法》和其他反歧視法例合併，於2000年通過《平等法》。《平等法》的保障範圍更進一步包括性別、種族、殘障、宗教、性傾向、年齡等。法例亦保障移民於工作、教育、公共服務等範疇上免於因為種族、宗教和國籍等因素所招致的歧視。英國的《平等法》對不同形式的歧視能作出較全面的定義和概念，並設有執法和評估機制提供保障。同時亦註明如受保障的群體於不同公共服務、工作和活動上不能享有公平參與的機會，就必須實施「積極行為」(positive action)對受保障的群體作出支援，令所有社群得到平等機會。
評估共融政策成效 (CBP10,11)	<ul style="list-style-type: none"> 政府部門和公營機構必須就實施的政策，進行「平等影響評估」(Equality Impact Assessment)，分析政策對包括移民在內的不同社群的影響。

反移民情緒對共融社會的挑戰

近年歐洲經濟衰退，由歐盟其他經濟較差的國家移居到英國的移民人數增加，加上英國本身經濟未見好轉，英國人民對移民的負面情緒越來越高，右翼政府的民族主義亦不利移民。聯合政府上台後，便接二連三推出不同政策，限制移民人數和限制移民使用社會福利的權利。

針對移民的語文政策和家庭團聚權利的措施

擁有國家/官方語文能力，對認識和融入移居地社會，從而參與社會事務的重要性不容置疑，但在英國，這方面的能力卻成為限制移民的門檻。**2013年開始，所有家庭類簽證申請人，必須通過“Life in the UK Test”，測試申請人對英國的認識和英語能力。測驗主要針對歐盟以外的移民家庭，變相令家庭團聚更困難(The Guardian, 2012)。**由於移民的英語水平提升，政府提供的翻譯服務因此減少，對當地的少數族裔人士亦產生不便。

經濟貢獻與社會保障權利掛勾

英國政府將工作和社會福利權掛勾，社會保障政策建基於工作動力和社會貢獻之上。市民必須要通過測驗，證明具備找工作的能力和熱誠，方可申請和獲批與入息相關的社會福利，如住屋和醫療。英國政府聲稱為保障社會福利制度的完整性，於2013年12月，推出更嚴苛的英文測驗，測試移民的英語程度，能否達到英國就業市場的要求(BBC News, 2013c)。換言之，英語能力差的移民，本身已面對非常大的求職困難，在語文測驗的要求下，現在更無法得到社會福利保障。

進一步針對歐盟移民潮，尤其是來自羅馬尼亞和保加利亞的移民，英國政府更考慮破壞與歐盟訂立的協議，計劃於今年四月開始限制歐盟移民的住屋福利。歐盟移民居於英國後首三個月內失業，只會得到半年支援，若受助人最終未能重投就業市場，便需要離開英國(The Guardian, 2014)。

英國的狀況反映出人民於經濟不景時對公共開支和用法特別敏感，社會福利開支被認為是政府把自己的財產與其他人分享。為了減低社會對福利的負擔，社會保障由社會責任變成個人問題，每人需對自己的生活負責。因此除了沒有工作能力的一群，社會上每個人都必須工作。福利制度亦因此建基於工作之上。即使社會對有需要的人士作出支援，保障的程度都不能高於努力工作的窮人。

討論移民和福利問題更為複雜。移民能否享有社會福利保障及其受保障的程度，一方面是基於所賦予的權利，另一方面涉及社會大眾對移民社群的印象和對社會福利政策及移民政策的意見。很多涉及移民的政策均需要從雙方角度作出考慮，例如家庭團聚議題中，《歐洲人權公約》第八條列出家庭生活需得到尊重，但同時需考慮國家和國民的安全和經濟狀況(Council of Europe, 2010)。如果社會只着重經濟影響，便會忽略家庭生活和家庭成員支援移民家庭的重要性。

很多時社會忘記了移民社群的多元性，當中包括不同年齡、性別、族裔和宗教人士。移民生活狀況不單是個人問題，社會結構對移民的融入和參與，也有顯著的影響。以移民婦女為例，她們可能需面對移民身份和作為女性的雙重歧視，其文化和宗教習俗可能限制了她們的社會流動，令她們投入社會就業更困難。

縱然英國政府對移民的取態，直接影響移民行使權利的程度，不過，英國有責任履行不同國際和歐盟的人權公約，藉此保障移民基本權利。歐盟的共融政策框架，包含由界定問題、訂立和推行共融政策，以至評估成效的指示，加上英國擁有較全面的《平等法》，給予公民社會空間和力度去監察政府，令公民社會的監察對移民社群的保障有很大作用，這點與香港的情況截然不同。

參考資料

- BBC News (2013a). *How British is Britain?* 30 September 2013. Retrieved from <http://www.bbc.com/news/uk-24302914>
- BBC News (2013b). *Net migration into UK increases – Office for National Statistics*. 28 November 2013. Retrieved from <http://www.bbc.com/news/uk-25135418>
- BBC News (2013c). *Migrants quizzed on English skills before benefits*. 13 December 2013. Retrieved from <http://www.bbc.com/news/uk-politics-25360167>
- Council of Europe (2010). *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Retrieved from <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>
- Department for Children, Schools and Families (2010). *Drivers and Challenges of Raising the Achievement of Pupils from Bangladeshi, Somali and Turkish Backgrounds*. UK: London.
- Entzinger, H. and Biezeveld, R. (2003). *Benchmarking in Immigration Integration*. Rotterdam: European Research Centre on Migration and Ethnic Relations.
- Equality and Diversity Forum (2011). *Refugees, migrants and the Equality Act 2010*.
- European Council, (2004). *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy*. Retrieved from: http://ec.europa.eu/ewsi/en/EU_actions_integration.cfm
- Gill, P., Shankar, A., Quirke, T., and Freemantle, N. (2009) 'Access to interpreting services in England: secondary analysis of national data', *Public Health*, 9, 12.
- Sabates-Wheeler, S. and Feldman, R. (2011). *Social protection and migration – Claiming social rights beyond borders*. UK: Palgrave Macmillan.
- The Guardian (2012). *UK migrants to face 'patriotic' citizenship test*. 1 July 2012. Retrieved from <http://www.theguardian.com/uk/2012/jul/01/uk-migrants-patriotic-citizenship-test>
- The Guardian (2014). *Government announces limits on EU migrants' benefits access*. 20 January 2014. Retrieved from <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/jan/20/government-limits-eu-migrants-benefits-access>
- The University of Manchester (2013). *How can we count immigration and integration*. UK: ESCR Centre on Dynamics of Ethnicity.

問卷調查

我們希望聽取您對政策報的意見。請將本頁影印或列印，填妥後傳真至2864 2999或電郵至 policybulletin@hkcss.org.hk。調查所得的資料經收集後會用作本會統計及參考之用。

對政策報的意見

1. 你對政策報有何意見？(請選擇1至5分，1為最低分，5為最高分。)

	最低			最高	
選擇政策的合適性	1	2	3	4	5
分析的可讀性	1	2	3	4	5
內容深淺的適中性	1	2	3	4	5
資料的有用性	1	2	3	4	5

2. 你認為政策報未來應包括甚麼政策呢？(請填寫)

3. 你對政策報的其他意見：(請填寫)

背景資料

4. 你所屬的主要界別是：

a. 政界 b. 商界 c. 學術界 d. 新聞界 e. 社福界

f. 其他專業界別：(請列出)

姓名(自由填寫)：

聯絡電話 / 電郵(自由填寫)：

昔日政策報

請登入 <http://webcontent.hkcss.org.hk/prs/index.htm> 瀏覽昔日政策報。

創刊號 — 香港2012 — 特首對香港應有什麼承諾？

第二期 — 香港醫護融資改革：可以兼顧公平、質素、選擇嗎？

第三期 — 香港的退休度 - 給你信心？令所有人憂心？

第四期 — 扶貧紓困由地區做起

第五期 — 香港需要一個公民社會政策嗎？

第六期 — 市區重建

第七期 — 從香港勞工面對的挑戰 看勞工政策的發展方向

第八期 — 逆按揭

第九期 — 醫保之外：醫療服務質素

第十期 — 市民福利的社會規劃

第十一期 — 住房的價值：房屋政策新探

第十二期 — 住屋的條件：房屋政策新探(續)

第十三期 — 回到社會政策ABC：社會發展的道德價值基礎

第十四期 — 人口發展政策 目標的思索

第十五期 — 少數族裔在香港

促進公共政策素質 探究核心原則、價值

《社聯政策報》第十六期

出版：香港社會服務聯會

地址：香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈13樓

電話：2864 2929

傳真：2864 2999

網頁：<http://webcontent.hkcss.org.hk/prs/index.htm>

電郵：policybulletin@hkcss.org.hk

版權屬香港社會服務聯會所有。歡迎轉載，惟須在轉載前與本會聯絡，取得本會同意。



香港公益金

THE COMMUNITY CHEST

香港公益金贊助