

## 跨境生活家庭政策研究報告

### 報告內文

#### 1. 背景：

跨境生活家庭的處境也越來越受到社會關注。2009年，長居於深圳的港人約有62,000人，其中約有8000名學童每日跨境上學，內地婦女在香港生產的嬰兒佔全港出生嬰兒總數的43.8%。各項數據顯示，跨境生活家庭是一個日益增長的群體。

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，研究報告提出四方面的建議，包括：1)倡議與家庭相關的政策及措施的改革；2)發展與跨境家庭有關的服務；3)改善跨境學童過境安排；4)推動港深兩地合作。其後，社聯的家庭及社區服務專責委員會於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，研究內地與香港的政策對跨境生活家庭的影響，深化倡議工作，推動跨境生活家庭相關的社會服務。

工作小組成立至今，工作小組曾考察深圳的跨境服務單位，探訪學者，翻查文獻，搜集資料和持份者的意見，寫成《跨境生活家庭政策分析》(初稿)，並於4月中旬的「跨境生活家庭」實務工作坊裡諮詢業界意見。工作小組認為有需要進一步整合意見，並深入探討幾類長期跨境生活家庭的情況(詳見第5部份)，因此，工作小組於7月下旬舉行了三節聚焦小組，邀請教師、醫生和不同服務領域的社工交流觀點和建議。本報告詳載有關的資料，分析內容及工作小組的建議。

#### 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<sup>1</sup>，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，家庭團聚、照顧家人和培育子女等重要的家庭功能格外受到兩地政策的影響。

與跨境生活家庭相關的政策和法律條文關乎社會福利、教育、出入境、公民權利等方面。考慮需要性和可行性，本文將集中三個範圍詳細討論與跨境生活家庭的家庭功能有關的政策，包括：1) 出入境和居留權、戶籍政策、人口政策；2) 社

---

<sup>1</sup> 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。

會福利、公共服務<sup>2</sup>；3) 婚姻和家庭司法。

香港幅員小，政府行政的實務準則統一性較高。內地幅員廣大，中央和地方政府有不同的政策制訂者角色，中央政府負責訂立政策的綱領和方針，地方政府作出具體的行政規範和安排；所以，各地方政府的行政規範常有差異。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；
- 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，為突顯問題，方便研究，本研究選取了三類因為政策問題，使家人的居籍地長期分隔或需要長期跨境生活的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(一般雙親家庭)	第二類：長期跨境生活的家庭(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	部份或全部家庭成員擁有香港居民身份。	由於喪偶、配偶失蹤或離婚，內地一方配偶無法申請赴港。沒有合法婚姻關係，當事人無法申請赴港。  對於沒有補辦戶口的非婚生子女(俗稱黑孩子)，他們無法赴港。	父母擁有內地戶籍，子女有香港永久性居民身份

<sup>2</sup> 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。

居住地點 及 家庭情況	可能出現下列情況： 1. 配偶分居異地，子女以與父或母共同生活。 2. 居於深圳，但部份家人每天往返香港上班或上學。 3. 未有香港居留權的家長，以不停續領雙程証的辦法長期居留香港。	子女出生後，通常返回內地居住 <sup>3</sup> 。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. 單親家庭的子女與家長的居民身份長期分隔的問題。 5. 非合法婚姻關係的當事人(尤其是需要被扶養一方及子女)，缺乏社會和法律保護。	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

主要研究對象：居於內地的香港人散佈各地，為集中討論，本部份集中探討居深圳的跨境生活家庭<sup>4</sup>、配偶持雙程証長期居港的家庭<sup>5</sup>。

#### 香港方面

##### 出入境和居留權政策

- 《基本法》第 24 條規定港人在香港永久性居民在香港以外所生的中國籍子女都享有香港永久性居民身份。
- 《基本法》第 22 條第 4 款規定：「中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續，其中進入香港特別行政區定居的人數由中央人民政府主管部門徵求香港特別行政區政府的意見後確定。」，跟據入境條例，行使「永久居留權」的港人內地子女，需要先申請「居留權證明書」，方能入境及定居香港。
  - 香港永久性居民有出入境自由。基本法第 31 條規定「…香港居民有旅行和出入境的自由。…」因此，內地公民在港出生的子女可以進出香港。反之，內地居民須經批准後方可前往香港旅遊、工作或居留。根據基本法第 22 條：「中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續，其中進入香港特別行政區定居的人數由中央人民政府主管部門徵求香港特別行政區政府的意見後確定。」因此，這類家長必需持有效的證件(由內地簽發)往返香港；除非取得工作簽證或有關證件的逗留條款允許他們長期逗留或工作，否則，他們

<sup>3</sup> 參考政府統計處《香港人口推算 2010-2039》(附件一)。

<sup>4</sup> 香港人居深圳的情況，詳見《香港人在深圳居住狀況調查》，網址：  
[http://www.pland.gov.hk/pland\\_tc/p\\_study/comp\\_s/index.html](http://www.pland.gov.hk/pland_tc/p_study/comp_s/index.html)。

<sup>5</sup> 由於雙程証的簽發對象包括配偶、直系親屬(父母或子女)、旁系親屬等。他們的逗留條款和續証條款不一，因方便討論，本章集中討論持雙程証在港生活的配偶。

不可在港長期居留或工作。

現時常用的證件包括：

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

## 社會福利和公共服務

- 社會保障政策設有居港年期要求及離港限制。根據《人口政策專責小組報告書》的建議，自2004年起，「綜援」的申請資格是居港滿七年及申請前一年離港不多於56天<sup>6</sup>。不合乎資格的申請者，如有特殊情況，則要得到社會福利署的酌情處理。持旅遊證件在港居留人士，無權享用香港福利(個別個案服務除外)。

居港未滿七年人士，基本上沒有任何社會保障或援助。除綜援外，社會上並無其他公辦或私辦的長期經濟援助項目。

- 根據規劃署《北往南來—2009年跨界旅運調查報告》的數字，跨境學童數字由2007年的平均每日6400人次上升至2009年平均每日有10300人次。
- 香港的社會福利機構近年積極開拓在內地的服務項目，例如開辦服務辦事處和院舍，提供社工督導、專業支援和開設社工實習崗位，舉辦工作會議等等。民間活動十分活躍。政府層面的社會政策和福利服務合作交流集中於「粵港合作聯席會議」，其成果主要是「粵港合作框架協定」內關於社會服務的部份。

## 公共房屋

- 申請公屋設有居港年期要求。參考《人口政策專責小組報告書》後，房屋署要求申請公屋的家庭需有一半以上成員是居港滿七年的香港永久性居民(18歲以下兒童可獲豁免)。戶主必需是香港居民。

此外，現時申請公屋時，只能選擇四大區域(市區、拓展市區、新界和離島)的其中一個區域。各個區域幅員甚廣，例如新界區包括大埔、上水、粉嶺、元朗和屯門；拓展市區就是東起將軍澳，西至東涌。

## 內地方面

### 戶籍和移居香港的政策

<sup>6</sup> 2010年6月22日，高等法院裁定，申請綜援設立離港限制是違反基本法和人權法。根據法院裁決，社署即時起暫停執行該項規定。不過，社署已提出上訴，故有待終審庭的最終決定。

- 《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」。現時只接受五類理由申請赴港定居，包括：
  - I. 夫妻團聚：夫妻團聚者，可帶14歲以下子女同時赴港，而雙方年齡六十或以上者不用排隊；
  - II. 照顧老人類：來港照顧父母者，申請人年齡須在18-59歲之間，父母須是60歲以上、年老且沒有子女照顧人士；
  - III. 老人小孩投靠類：老人投靠類的申請必須是60歲以上，在內地沒有子女照料，在港有子女或孫兒女或兄弟姐妹等親屬人士。小孩投靠類申請人則須是18歲以下人士，父母均已在港定居，若父母均已去世，可投靠祖父母或兄弟姊妹等親職，港人在內地領養的孩子屬這一類。而繼子女方面，有學者表示若生父/母在結婚時或在臨終前能作出聲明，授權繼父/母執行照顧及管養孩子的職權，而繼父母能向內地政府提交有關證明檔，便有程式可以辦理，但手續較麻煩。
  - IV. 永久居民子女：即香港永久性居民在內地所生子女；
  - V. 承繼財產類。

《管理辦法》規定，公安部門負責接受申請、處理及簽發赴港證件。現時，省級公安機關負責審批，地方(市級)公安機關負責處理和發出證件。香港入境處負責核實申請入境人士的資料。近十年，使用了計分制，提升審批的透明度。父母以配偶的身份輪候單程証時間有別於子女，一般子女較快。現時，「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。

正輪候赴港定居的人員可申請雙程證來港探親。《管理辦法》規訂，申請者需在戶口所在地辦理赴港通行証。一般每次可以赴港3個月。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。

- 《戶口登記條例》規定，戶口登記簿和戶口簿登記的事項，具有證明公民身份的效力<sup>7</sup>。戶籍法規訂明，子女可隨父或隨母登記戶籍。港方家長沒有內地戶籍，子女大多隨內地一方家長登記戶籍。港人與內地居民結婚，如欲取得內地的戶籍，可按程式申請入籍，但要放棄香港居民身份。

### 社會福利和公共服務

- 社會福利和保障方面：各地方政府對的社會福利和服務的投入力度的差異很大。此外，地方政府<sup>8</sup>往往不會為非戶籍居民提供社會福利<sup>9</sup>或保障<sup>10</sup>，無法於常住地接受服務。《社會保險》執行辦法因地而異。以深圳為例，

<sup>7</sup> 戶籍本身是一個單位，記載了當事人的人口信息。戶籍也是一個符號，記載了當事人的社會角色、身份及一系列重要資料。它是記載居民和住戶基本信息的法律文書，是一種承載人口信息的工具。由於內地大部份法律及範性文件要求公民辦理政府公務時，需以「戶口簿」證明身份，身份證的用途其實不大，因此，「戶口」是確立和證明公民身份的關鍵，行使公民權利的關鍵。例如社保、住房、升學、農產等等，都與戶口有著不可分割的關係。因此，戶口承載大量的權利和利益。

<sup>8</sup> 尤其是吸納流入人口較多的城市。

<sup>9</sup> 通常針對五保戶或困難戶提供「低補」和其他福利或救濟性的補助。

<sup>10</sup> 除非該外來人員參與了社會保險。

大部份僱員、失業人士都需要參加社會保險。無業、無暫住證的非本地戶籍人口，因為不願供款，以至沒有保障。港澳人士一般不接受參與社保。

- 教育制度方面，2009年港深兩地簽署合作協定，涵蓋創新科技、基建、金融、教育等範疇，其中，包括允許3間深圳民辦學校開辦港人子弟班<sup>11</sup>。現時只提供少量學額。此外，內地大部份城市對中小學學位分配採用「就近入學」原則，無論是否內地公民，凡非該區居民，跨區入學都經常要付贊助費。
- 住房方面，《經濟適用住房管理辦法》(下稱：《經濟適用房》)規訂，申請購買「經濟適用房」者需要有當地戶口。部份容許非戶籍居民購買經濟適用房的城市(例如廣州)，對購買者另帶附加條件。
- 《基本法》第148條訂明：「……民間團體和宗教組織同內地相應的團體和組織的關係，應以互不隸屬、互不干涉和互相尊重的原則為基礎。」內地的《民辦非企業單位登記管理暫行條例》(1998年發佈)第8條規定，申請登記民辦非企業單位，應當經業務主管單位的查同意。鑑於當前的法律和社會情況，兩地的社會服務團體跨界設立服務項目的難度高，阻力大。兩地的民間團體協作的成敗，不單是資源問題，更取決於當地官員的意志和見解。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

### 出入境和單程証政策

- 以「家庭團聚」為目標的單程証政策沒有考慮赴港人員及其家庭的照顧能力，可是，香港的政策亦表明不會為居港未滿七年的人士提供社會保障、公共房屋等福利，要求他們自力更生。現實而言，當前的「單向流動」的大形勢下，對不適應或無能力在香港生活的人士，他們在香港求助無門，亦難以返回原居地，硬著留在港生活，猶如被迫入牆角，任其「自生自滅」。如此嚴重的政策矛盾，將較弱勢的家庭推向更加困難和無助的處境，結果只會傷害家庭功能，更影響兒童的福祉。對兒童、家庭和社會都是百害而無一利。
- 從現行的法律條文理解，申請單程証的類別主要是「受養人向撫養人方向移居」，為無依者尋求境外親屬照顧，造成福利責任的轉移。反之，只有「照顧老人類」屬於安排撫養人赴港照顧受養人。容許撫養人和受養人兩者的雙向流動，才可方便家庭發揮家庭照顧功能，保障家庭福祉的最有效辦法；事實上，有限制的單向流動往往是眾多跨境生活家庭的困難的主因。
- 新推出的一年多次赴港的通行証，減低了家庭分隔和經常往返內地的麻煩。這些政策的改善及兩地政府互相協調的努力是值得欣賞。但是，

<sup>11</sup> 由於開辦非國內課程的民辦教育機構或其他涉外的民辦教育項目(內地稱社會力量辦學)需經中央批准，因此，開辦港人子弟班的行政手續十分繁複。

需要家長照顧但不屬於上述類別的家庭(例如非合法婚姻家庭、二奶家庭)是無法受惠。

- 近年單程證的輪候時間已大大縮短，但審批程序並不完全以「家庭」為單位<sup>12</sup>，分別處理家長與子女的申請，及有不同的輪候時間，其實不乎合「家庭團聚」的目標，也不是有利於家庭發揮功能。

### 公共服務系統

- 香港的社會服務以香港居民為服務對象；內地的社會服務由地方政府負責，地方政府以持當地戶口的居民為主要服務對象，特區政府與內地的地方政府無任何合作或協調，除了緊急或恩恤性質的救濟，其實沒有政策或任何具體政策或項目照顧非本地居民。相比兩地之間緊密的經貿合作，社會民生的合作顯得遜色。

在一國兩制的框架下，特區政府與內地的各級政府不存在國際關係，內地各級政府也不能干預香港的社會民生事務。然而，在「一國」的大前題下，對無本地居民身份者的困難視而不見，卻是不合理的。既然兩地的政策如此影響跨境生活家庭的福祉，兩地政府有責任加強兩地的社會民生方面的合作。

- 香港學童在內地升學困難。在內地，沒有當地戶口，入學就要繳付一筆數萬元的「贊助費」。由於他們無法從內地高考升學<sup>13</sup>，所以升讀高中也遇到困難。

兩地實行不同的教育制度，教學內容互不接軌，為免中途轉學的負面影響和順利升學，居深圳的家庭會考慮安排子女回港就學。縱然現時有三間深圳學校開辦港人子弟班，該班使用香港課程，並能夠參與香港升中派位。可是，學額有限，而且家長尚未有信心，現時仍有大量學童跨境上學。沒有家長陪同過關和漫長的上下課交通時間，對學童也造成很多負面影響。

部份原居於距離香港甚遠的家庭，為了安排子女在港上學，唯有安排一位家長與子女來港居住，另一位家長留居原處，如此亦造成家庭分隔。

- 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。
- 本港的公共服務或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「跨境生活家庭」，更莫說提供專門的服

<sup>12</sup> 只有「配偶分隔十年以上」一類，配偶赴港時可帶同一名子女。

<sup>13</sup> 只可以參加「中華人民共和國普通高等學校聯合招收華僑、港澳地區及臺灣省學生入學考試」，簡稱港澳治聯招。或者，參加部份內地大學的獨立招生試。內地院校對港澳生的收生要求較低，但可選擇的院校卻較少。

務。服務使用者求助時，社工會考慮協助當事人向政府部門或援助單位申請酌情處理。可是，在過程之中，社工和申請人往往收到令人氣餒的資訊，服務使用者的福祉和家庭功能難以得到保障。

在沒有常設的支源或政策協助的情況下，社工人員往往是愛莫能助。服務使用者有時抱著很高的期望和要求，在申請酌情處理的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。

社會政策之間的社會排擠成份與社工專業價值相違背，造成專業上的衝突，更會出現社工與服務使用者的矛盾；最後，容易出現去人性化(dehumanization)的情況，磨損專業，影響服務質素。

### 公屋政策

- 跨境學童大多就讀於北區的小學，選擇申請公屋單位的區域時，只能選擇「新界」。由於「新界」幅員甚廣；因此，獲分配的公屋單位往往遠離子女就學的區域，子女因此被迫轉校，或要長途跋涉上學。

## **6.2 長期分隔的家庭及單親家庭**

主要研究對象：有年幼子女的單親跨境生活家庭，這些家庭包括曾經有合法婚姻的但已離婚、喪偶或配偶失蹤的家庭。另外，本部份還討論「二奶」的家庭，這類情況包括兒童的父母尚未有婚姻關係，或者兒童的父母已經分離。

### **香港方面**

#### 出入境和居留權政策

- 曾在 6.1 部份提及的政策，本部份不再敘述。
- 《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》<sup>14</sup>，非婚生子女都可以申請居留權證明書赴港定居。

#### 家庭和婚姻司法方面

- 《侵害人身罪條例》第 45 條規定了重婚罪的內容。條例規定：任何已婚之人，於原任丈夫或妻子在生之時與另一人結婚，即屬犯可循公訴程序審訊的罪行，可處監禁 7 年；但本條不得引伸應用於在過去 7 年其丈夫或妻子一直沒有出現，且得不到其丈夫或妻子仍在生的消息而再次結婚的人，或再次結婚時已憑離婚解除上一次婚姻約束的人，或其前次婚姻已遭具司法管轄權的法院宣判無效的人。
- 在香港締結的婚姻，必須依據法定規則辦理手續<sup>15</sup>。
- 辦理離婚後未成年子女的管養權安排時，法官會廣泛考慮當事人的各方面因素，當事人是否在港生活或擁有香港居留權，通常不是決定性的因素。

<sup>14</sup> 詳見《入境條例》第 2AB 條。

<sup>15</sup> 可參考以下網址：<http://www.gov.hk/tc/residents/immigration/bdmreg/marriage/marreg/index.htm>。



## 內地方面

### 戶籍、計劃生育和單程証政策

- 按《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。撫養費《社會撫養費徵收管理辦法》規定，按當地收入、當事人實際收入、情節，確定徵收數額。徵收標準由省、自治區、直轄市規定。非婚生子女只可隨母在其出生地登記戶口。
- 登記戶口簿後，可按《管理辦法》規定，向戶口所在地的機關辦理赴港定居手續。按資料每年只有小量的由香港永久居民的非婚生子女提交的出境來港申請<sup>16</sup>，而有學者估計非婚生子女來港的數目相信不會顯著增加<sup>17</sup>。

### 家庭和婚姻司法方面

- 中國禁止重婚，重婚罪載於《刑法》第258條。重婚罪既針對雙方的符合法律登記要求的婚姻，也針對事實婚姻。最高人民法院於1994年曾作出批示，對「有配偶的人與他人以夫妻名義同居生活的，或明知他人有配偶而與之以夫妻名義同居生活的，仍應按重婚罪處罰」<sup>18</sup>。
- 有別於刑事法律，民事法律對事實婚姻的態度是截然不同，《民法通則》(1986年訂立)規訂，違反「公序良俗」的情況，其民事關係(包括協議、身份、權利和義務等)不被承認。《婚姻登記條例》第24條規定「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。」。因此，儘管《婚姻法》第20條列明夫妻之間有互相扶養的義務，若這是二奶、同居等非合法婚姻的關係，這些關係的當事人將得不到法律保護。

## 政策和現況分析

- 非合法婚姻的子孫只要香港一方的家長完成親職確認程序，向戶籍地公安單位提出申請，即可輪候單程証赴港。可是，該兒童的父母完成合法婚姻登記手續後，內地一方父母才可申請單程証赴港。
- 跨境生活的單親家庭，如果子女與有管養權的家長都持有內地戶籍或香港居留權，他們都能共同生活，或使用當地的社會支援系統和公共服務。本部份要詳細討論的，卻是子女與家長持有不同的居留權身份，卻又因為政策的原因使兩者無法聚合的問題。這種情況包括：甲類：父母離異後，子女(有香港永久性居民身份)跟隨內地一方家長生活；乙類：父母離異後，子女(無香港永久性居民身份)跟隨香港一方家長生活

負責管養兒童一方的家長沒有香港居民身份的單親跨境單親家庭(甲類)

如果子女已取得單程証，但內地一方父母無法憑「配偶團聚」申請赴港，

<sup>16</sup> 2000.1. 保安局呈立法會保安事務委員會文件

<sup>17</sup> 羅致光(2003)。《人口政策(諮詢本)民主》。香港：民主黨羅致光議員辦事處。

<sup>18</sup> 見最高人民法院在1994年12月14日作出的《最高人民法院關於〈婚姻登記管理條例〉施行後發生的以夫妻名義非法同居的重婚案件是否以重婚罪定罪處罰的批复》。

他們的居留權籍必定是長期分隔。他們只有兩個選擇：

- 一、在內地生活。若在內地有生活來源，又無法來港，則安排子女以「港澳同胞」身份在內地生活，或者居深圳，每天跨境上學<sup>19</sup>。由於沒有戶籍，現時內地不會提供福利、教育或其他社會保障，其情況與 6.1 部份關於內地父母來港生產的子女相似，本部份不再重覆。
- 二、負責照顧子女的一方來港照顧子女。這些單親家庭來港後，靠著子女的綜緩金過活，「一份綜緩兩人用」，或「兩份綜緩三人用」，通常指這類情況。再者，這類家庭通常沒有十八歲或以上的香港永久性居民，因此，他們是無法入住公共房屋<sup>20</sup>。

### 負責管養兒童一方的家長有香港居民身份的單親跨境生活家庭(乙類)

儘管父母關係的法律狀態(例如已婚、離婚、同居、分居等等)，完全不影響香港永久性居民在內地所生子女是否享有居港權；然而，若要取得居港權，卻有兩個不可或缺的要項：1) 證明兒童的父或母在其出生時已經是香港永久性居民(這是權力來源)，及；2) 兒童持有有效的內地居民戶口(這是辦理申請的必要條件)。

若內方家長離開或放棄家庭之前尚未為子女完成手續，或父母沒有繳付「社會撫養費」，這類子女就成為「黑孩子」<sup>21</sup>。《管理辦法》第 6 條規定：「內地公民因私事前往香港、澳門，須向戶口所在地的市、縣公安局出入境管理部門提出申請。」；第 9 條規定：「辦理申請時，需要交驗戶口簿。」黑孩子既無法辦理赴港申請，更沒有內地戶口，在兩地都完全得不到任何社會援助或保障。若唯一的家長能夠每天跨境生活，這類兒童尚有家長照顧；否則，這類兒童就要交由內地親友照顧，甚至獨留在家，生活困苦<sup>22</sup>。

上述兩類都是政策造成的長期分隔家庭。現時只有部份省市以特殊個案酌情考慮。

- 基於「重婚罪」的考慮<sup>23</sup>，二奶子女的生父對進行親職確認存有顧慮，以免為其重婚行為(最高人民法院所指的事實婚姻)製造不利的證據。

<sup>19</sup> 參考《跨境家庭生活現況及來港生活計劃研究報告》(2008年)，約 15%的受訪者是同居(3.6%)、離婚(9.6%)或喪偶(1.3%)的家庭。

<sup>20</sup> 根據公屋政策，公屋戶主必需是十八歲以上的香港永久性居民。

<sup>21</sup> 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，才安排登記戶口。沒有登記戶口的兒童，通常被稱為黑孩，因為他們的公民權利是沒有被確認。港方家長沒有內地戶口，子女需跟隨內地一方家長辦理戶口。若沒有內地一方家長的合作，子女是無法辦理戶口。

<sup>22</sup> 「黑孩」的身份完全不是兒童自身的意願，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。

<sup>23</sup> 「重婚罪」屬於「自訴案件」(參考最高人民法院 1993 年的有關司法解釋關定了 8 項「告訴才處理的案件」)，當事人(通常是合法的配偶)直接向法院提起訴訟和提出證據，法院才會受理。因為，這類案件存在一眾當事人私下解決的情況，兒童的福祉往往被忽略。

- 伴侶離異後，如果曾經是同居關係(不是「二奶」家庭)，負責管養兒童的家長尚可根據內地《婚姻法》第20條<sup>24</sup>，替兒童向沒有負扶養責任的一方家長要求付生活費。不過，《婚姻登記條例》說明：「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。」因此，這類家長自己卻是沒有保障。

「二奶」所生的子女的境況就十分堪虞。因為，上述提過「重婚罪」的問題，生父對親職確認存有顧慮；就算父子關係明確，子女年少，起訴的責任通常落在共同生活的一方父母。由於父母之間曾經有違法的「事實婚姻」關係，向前伴侶起訴追討生活費，變相供出自己的違法事實，當事人根本不會出此下策。所以，這條法律根本無助於保障兒童。前線人員亦反映，這類非合法婚姻關係的兩方當事人的居住流動性大，即使一方打算追究，其實也難於搜集證據和接觸對方。

### 6.3 內地父母來港產子的家庭

研究對象：沒有香港居留權的內地居民來港產子的家庭。

#### 香港方面

##### 出入境和居留權政策

- 曾在6.1及6.2部份提及的政策，本部份不再敘述。
- 內地居民在所生子女享有香港永久性居民身份。《基本法》第24條規定<sup>25</sup>：「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<sup>26</sup>，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。
- 人口政策。2003年初公佈《人口政策專責小組報告書》<sup>27</sup>時，並無研究這議題。

<sup>24</sup> 條文：「父母對子女有撫養教育的義務；子女對父母有贍養扶助的義務。父母不履行撫養義務時，未成年的或不能獨立生活的子女，有要求父母付給撫養費的權利。」

<sup>25</sup> 基本法第二十四條的原文：

香港特別行政區居民，簡稱香港居民，包括永久性居民和非永久性居民。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；

以上居民在香港特別行政區享有居留權和有資格依照香港特別行政區法律取得載明其居留權的永久性居民身份證。

香港特別行政區非永久性居民為：有資格依照香港特別行政區法律取得香港居民身份證，但沒有居留權的人。

<sup>26</sup> 見「終院民事上訴2000年第26號」(FACV NO.26 OF 2000)

<sup>27</sup> 人口政策專責小組於2003年2月26日發表該份報告書。

- 來地孕婦來港產子的數字，詳載於附件一。

### 社會福利和公共服務

- 醫療收費較高。醫管局分別以39000元及48000元<sup>28</sup>的收費為有預約及沒有預約的內地產婦提供分娩服務，期望以高收費減少非香港孕婦來港產子。

## 內地方面

### 出入境和單程証政策

- 內地父母無法申請赴港。根據《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》<sup>29</sup>（下稱《管理辦法》），現時沒有政策讓父母赴港照顧年幼子女。除非該家長使用其他申請辦法<sup>30</sup>，否則，按單程証<sup>31</sup>政策，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」，才可以申請港與子女團聚。

### 生育和戶籍政策

- 這類兒童沒有內地戶口。按戶籍法規，所有公民必需登記戶口。可是，這類兒童擁有香港居留權，不算是內地居民，無法登記戶籍。他們以「港澳同胞」身份在內地生活。

若其父母想為子女取得內地的戶籍，則要放棄其香港居留權。根據業界經驗，申請的數量很少，而且申請的難度很高<sup>32</sup>。

- 計劃生育政策。內地實施計劃生育政策，嚴格限制生第二胎<sup>33</sup>。合法夫婦經計劃生育單位的審批後懷孕產子，子女才可以順利取得戶籍。若不乎合程序<sup>34</sup>，按《人口與計劃生育法》（下稱：《計劃生育法》）規定，應當繳納社會撫養費。撫養費的水準，由地方政府當城鎮居民收入、當事人實際收入、情節，確定徵收數額。

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（參考附件二《廣東省人口與計劃生育條》的第2、4、16、23和47條）。

### 社會福利和公共服務

- 這類兒童不是內地居民，他們有「港澳同胞」身份及相關的權利和義務。港澳同胞得到較優的營商待遇；不過，普遍無法享用地方政府的社會福利、服務或權益（例如義務教育、社會保險、經濟適用房、農村股份合作制的分紅等等）。

---

<sup>28</sup> 2007年2月1日起實施。

<sup>29</sup> 1986年起實施。這法律文件是「單程証」及「雙程証」的法律依據。

<sup>30</sup> 例如補充勞工計劃、輸入內地人才計劃、優秀人才入境計劃等等。

<sup>31</sup> 正式名稱：前往港澳通行証。本文件統稱「單程証」。

<sup>32</sup> 現時有法例和政策處理戶口申請，可是地方政府不願意接收新戶口，對這類申請諸多阻攔。

<sup>33</sup> 普遍稱為「一孩政策」。只有少數民族地區、農村或部份特殊情況，才準生第二胎。

<sup>34</sup> 主要情況包括：超生子女、非婚生子女等。

## 政策和現況分析

### 來港產子情況

- 現時的政策無辦法阻礙或篩選內地父母來港產子。容許非香港永久性居民在港出生的子女取得香港永久性居民身份並不是行政當局的原意<sup>35</sup>。過去十年，內地父母來港產子的數字由2001年人的620名上升至2009年29766名，上升48倍。該類嬰兒佔同期新生嬰兒總數的19.6%，共107210名。(詳見附件一)。當局鑑於數字快速上升，於2007年初開始，調整對非本地產婦入境和醫院收費政策，企圖阻止這類情況。雖然提高了來港產子的門檻，內地孕婦仍然千方百計用各種管道來港，內地父母來港產子的數目由2007年的18816名，上升至2009年的29766名，上升了58%。
- 對「計劃生育」政策導致內地居民來港產子的意見不一。參考內地學者、安排孕婦來港產子的仲介公司網站及綜合業界意見，內地父母的主要考慮包括：
  - ii. 教育、就業、福利、醫療、出入境自由等方面是否有重要的好處。
  - iii. 是否比在內地誕下超生嬰兒更合乎成本效益。按內地法律而言，未經計劃生育部門核準的生育，父母本身是違法的。然而，地方政府的執法工作存在不同的難處<sup>36</sup>，各地執法和罰則亦有分別，箇中存在法律的灰色地帶。避開內地對超生、非婚生、「二奶」仔等非婚生子女的懲罰<sup>37</sup>。

受訪者普遍認為，計劃生育政策下的懲罰和香港居留權所附帶的社會機會及出入境自由等好處，依然吸引內地家長來港產子。並估計為返回內地申領戶口而放棄居港權的情況仍屬罕見。

### 政策不協調

<sup>35</sup> 立法會於1999年7月16日根據《入境條例》第59A條議決將第2(a)段修訂如下：

「任何人如屬以下任何一項，即為[香港特區]永久性居民」

(a) 在香港出生的中國公民，而(i) 其出生日期在1987年7月1日之前；或(ii) 其出生日期在1987年7月1日當日或之後，且在其出生之時或其後任何時間，其父或母已在香港定居或已享有香港居留權。

由此可見，「其父或母已在香港定居或已享有香港居留權」與現時的要求是完全不同。只因為終審法院的判決，政府當局才取消「其父或母已在香港定居或已享有香港居留權」的條款。

<sup>36</sup> 對於所有非經過計劃生育審核的生育，其罰則主要有兩部份：1) 向該嬰兒徵收「社會撫養費」，及；2) 如當事父或母是國家機關和事業單位、國有企業、國有控股企業、鄉鎮集體企業的職工，或農村股份合作制持份人，他們的進升、待遇和收入將受重影響。(可參考《廣東省人口與計劃生育條例》第47條至53條)兒童是香港永久性居民，除非要求取回內地居籍(繳交「社會撫養費」後才可取得戶籍)，否則，該父母根本不會繳交社會撫養費。再者，除非當事父或母於上述機構工作，若是個體戶、從事私人業務等與政府無關的機構，其實不受影響。所以，地方政府一直難於執法。此外，內地有數以億計的流動人口，若當事父母蓄意隱瞞，執法當局實在難以證明該嬰兒的身份。

<sup>37</sup> 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，每次入學的「贊助費」一般是數萬元，升讀小一、初一和高一的三次「贊助費」，約為十萬元左右。將「贊助費」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。

- 特區政府缺乏相應政策，政策方向更是矛盾重重。自2001年，內地父母來港生產的兒童獲賦予香港永久性居民身份，這類兒童擁有與本地父母所生的兒童同等的醫療、教育、福利等同等的權利。參考附件一，約48%的家長有打算<sup>38</sup>安排子女於一歲後帶返香港。從數據可見，將來可能有數以萬名的兒童遊走於兩地之間。可是，政府在教育、醫療、在其他政策上卻沒有相應的政策、措施或規劃。
- 當局曾於2007年增加了醫療收費，藉此變相為經濟關卡，企圖阻止內地父母來港產子(尤其是低經濟能力的家庭)。但從前線工作人員經驗所知，並非所有港產子的內地父母都來自富裕的家庭，這些父母都希望子女一旦有香港的居留權，將來可以有更多的發展機會。

無論是來自內地的哪一個階層，家長們都希望子女可以憑香港居留權而有更好的發展。經濟能力較好的家庭，可以從私人市場為子女買到發展和成長所需的服務和物資。可是，經濟能力較低的家庭，他們無法進入私人市場，往往需要社會福利系統支援兒童的成長，甚至是生活所需。既然不論家庭的經濟情況，一律給予這類兒童香港的居留權，那麼，就要提供足夠的公共服務和福利支援，否則，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。

#### 單程證、居留權與公共服務、社會福利政策

- 現行的居留權和公共服務政策未有考慮完整性和照顧兒童的需要。單程證政策裡沒有「父母來港照顧子女」的類別，所以，這類初生嬰兒大多返回內地生活(參考附件一)。回到內地，父母可以照顧兒童，不過，兒童沒有內地戶口，得不到內地的福利、教育和醫療等照顧，要用較貴的價格購買服務。

這類兒童在港生活，可以享受福利、教育和醫療等照顧，但是，父母無法透過單程證移居香港，他們必需要依靠親友的照顧，或安排兒童院舍服務。這些安排都做成不必要的家庭分隔。若其父母用雙程證來港照顧兒童，他們不準工作，靠子女的一份綜援金，根本無法維生；如果只有其中一方父母來港照顧孩子，同樣做成家庭分隔的問題。

- 現時，香港通常以在港居住人口或各地區的人口估算公共服務需要。這批兒童已佔過去十年的新生嬰兒總數五份之一，卻由於他們不居於香港，他們的醫療、教育、福利、房屋特需求卻不被理會。政府不應漠視他們的需求及其對公共服務體系的壓力。

## **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**

---

<sup>38</sup> 由於三次調查的受訪人人數不同，按三次調查的「有打算安排子女於一歲後返港的總數」除以「三次調查的受訪者總數」的結果。

- 社聯支持福利服務和資源具有「可攜性」。因此，建議政府資助跨境服務項目，例如資助非政府機構在內地提供服務，或資助設立外展服務隊伍，跨境服務居住深圳的港人，提供個案、家庭支援和家庭生活教育服務，並提供赴港前的準備<sup>39</sup>。

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<sup>40</sup>，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。

- 工作小組曾經討論「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<sup>41</sup>提供公共服務和社會保障的理據和可行性。工作小組認為，以「一國」為前題下，無論是香港或內地，當地政府有責任照顧長期居於當地的國民；從服務效益而言，由當地政府負責，亦是比較適切和有效的辦法。

工作小組建議以香港和廣東省作為試點，試嘗實施「互相照顧的原則」，由中央政府授權兩地政府商討向合法居住在內地的港人及居港的內地人提供福利、醫療及教育的方式，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」作為政府行政和立法的基本原則，制訂政策時以「整個家庭」為單位，鞏固家庭功能為前題，並考慮政策對各類家庭(例如跨境家庭)的影響，並研究及推行「家庭影響評估」，檢討福利、入境、房屋、教育等各項政策的社會成本和效益。<sup>42</sup>
- 政府的行政和立法部門、諮詢組織進行社會福利、教育、醫療等及各項公共服務的規劃時，應正視跨境生活家庭的增加趨勢、生活情況及服務需要，保障兒童的福祉。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。此外，政府應定期收集有關跨境生活家庭的數據，以供制訂政策和社會討論。
- 鑑於大量內地父母來港產子，政府需要正視有關情況對服務系統的壓力及所需的資源。此外，更要關注這批兒童回內地後的生活情況及返港計劃。
- 2003年公佈的人口政策並無處理跨境生活家庭的情況。工作小組建議政府檢討人口政策，以專項研究跨境生活家庭的政策並提供建議。

### 教育合作

- 兩地的政府在兩地教育系統的接軌與資歷互認方面，作出磋商，讓跨境生

---

<sup>39</sup> 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。

工作模式由特區政府、非牟利機構和內地當局的有關單位按實際情況再商議。

<sup>40</sup> 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。

<sup>41</sup> 這是排除短期逗留的觀光或外地工作的旅客。

<sup>42</sup> 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。

活家庭的上學及居住地點安排有更多選擇。此外，應協助更多的香港辦學團體，往深圳市開辦港人子弟學校，減少跨境上學(特別是幼兒學童)的需要。

## 房屋政策

- 建議房屋署安排揀選公屋單位時，將現時的「新界」劃分為新界東(包括：大埔、粉嶺、上水)和新界西(包括屯門、元朗和天水圍)，並將擴展市區，劃分為：1) 沙田及馬鞍山；2) 將軍澳；3) 荃灣、葵湧、青衣及東湧，方便家庭揀選單位，減少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

- 制訂於80年代初期《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》(下稱《管理辦法》)，已經不能適應當前的社會需要，當局有必要重新審視有關條文。工作小組對《管理辦法》提出以下建議：
  - 制訂政策時，以整個家庭為規劃的基礎，政策的內容能夠促使家庭發揮家庭功能。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；
  - 建議爭設「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，就算因為離婚、喪偶和配偶失蹤而無法以「配偶團聚」理由申請赴港定居，亦可循此新設類別則申請赴港定居；
  - 《管理辦法》無說明處理「因特殊情況申請赴港定居」的具體辦法，各省市的執行細則存在很大差異。檢視《管理辦法》，需要將有關的工作規範化<sup>43</sup>，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；
  - 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<sup>44</sup>，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；
  - 《管理辦法》無列明處理單程証配額的詳細辦法。有見於近年常有單程證配額剩餘的情況，檢討《管理辦法》時，應要求公安單位定期徵求特區政府的意見，定期檢討和調整配額的分配辦法，並列明

<sup>43</sup> 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。

<sup>44</sup> 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>。



處理剩餘配額的原則和辦法。例如，將剩餘的「子女赴港」配額轉予經常缺額的「配偶團聚」等類別；

- 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。

### 特區政府當局積極協助介入特殊個案

- 工作小組明白，雖然特區政府無法介入內地政府審核內地公民往外地移居的決定，不過，特區政府卻有責任主動介入特殊個案。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。
- 訂於 20 年前的基本法，對港人身份、居留權及內地與香港之間的關係都是建基於 20 年前的社會背景之下。時至今日，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「裸姆」或獨自過關。現時的港人過關程序是按「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。<sup>45</sup>

## 7.3 家庭和婚姻司法

### 保障兒童得到撫養

- 針對非合法婚姻的同居伴侶及其子女遭遺棄的問題，儘管部份人員沒有港人身份，但不代表特區政府無責任介入事件。作為社會福利機構，應該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，並協助子女取得或者恢復內地戶口<sup>46</sup>。

### 保障兒童權利

- 重婚、包二奶、非婚生子女等都是內地的社會熱話，其實不限於跨境家庭。由於計劃生育政策、戶籍制度、單程証政策、民法和婚姻法律等等法律和

<sup>45</sup> 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。

<sup>46</sup> 前部份的建議新設的「內地父母來港照顧無依靠兒童」，已容許這類單親家長赴港照顧子女(有香港居民身份)。若沒有香港居民身份，子女必需要內地戶口，否則，所有問題都只會碰壁。然而，亦要尊重港方家長是否決定安排子女來港的權利，所以，上述機制只建議「協助取得或者恢復內地戶口」。

政策因素，對跨境家庭的非婚姻子女被剝奪了很多原本是法律賦予兒童的權利。因此，建議有關機關、各級人大會議，深入研究這些政策對兒童的負面影響，並對有關法律和政策作出修改<sup>47</sup>。

工作小組留意到內地對二奶家庭的道德批判，為尊重內地的社會情況，對此不作出評論。不過，工作小組堅持無論兒童的父母行為是否合乎社會道德要求，兒童本身無犯過錯，理應得到憲法賦予所有公民的一切權利。否則，這是製造社會階級，違反憲法賦予公民平等的公民權利的原則。因此，建議兒童出生後，應可以無條件取得戶籍。

### 加強家庭教育

- 無合法婚姻家庭因為缺乏制度的保障和法律的認許，他們的家庭功能普遍較為脆弱，為其解決家庭問題的難度較高，所衍生的社會問題也更複雜。工作小組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家庭觀念。

---

<sup>47</sup> 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。

## 參考資料：

## 附件一：2001-2009年香港新生嬰兒數字統計數字

表一：各類新生嬰兒的數字

年份	甲部		乙部		丙部		丁部			戊部	己部	
	活產嬰兒數目(T)	(T)年增長率	本地居民所生嬰兒數目(L)	(L)年增長率	第一類嬰兒(H)	(H)佔該年新嬰兒比例	第二類嬰兒(P)	(P)年增長率	(P)佔該年新嬰兒比例	其他(O)	非本地產婦所生嬰兒(H)+(P)+((O))	非本地產婦所生嬰兒年增長率
2001	48219	0%	40409	-2%	7190	15%	620	102%	1%	0	7810	102%
2002	48209	-3%	39703	-7%	7256	15%	1250	66%	3%	0	8506	68%
2003	46965	6%	36837	-1%	7962	17%	2070	98%	4%	96	10128	92%
2004	49796	15%	36587	3%	8896	18%	4102	126%	8%	211	13209	111%
2005	57098	15%	37560	5%	9879	17%	9273	73%	16%	386	19538	58%
2006	65626	8%	39494	10%	9438	14%	16044	17%	24%	650	26132	9%
2007	70875	11%	43301	5%	7989	11%	18816	34%	27%	769	27574	23%
2008	78822	4%	45257	-3%	7228	9%	25269	18%	32%	1068	33565	14%
2009	82095		43842		6213	8%	29766		36%	1274	38253	

註釋：

第一類嬰兒：內地女性在港生產的嬰兒(其配偶是香港永久性居民)。

第二類嬰兒：父母都不是香港居民

表二：比較過 2001-2009 及 2005-2009 兩個時段各嬰兒的情況

	2001-2009	2001-2005	2005-2009
本港出生嬰兒總數	547705	250287	354516
本地居民所生嬰兒總數	362990(66.3%)	191096(76.4%)	209454(59.1%)
非本地產婦所生嬰兒總數	184715(33.7%)	77513(40.1%)	145062(40.9%)
第一類嬰兒總數	72051(13.2%)	41183(16.5%)	40747(11.5%)
第二類嬰兒總數	107210(19.6%)	17315(6.9%)	99168(28.0%)
其他	4454	693	4147

註釋：

1. 「( )」括號內顯該類數字佔同期本港出生嬰兒總數的比例。
2. 為顯示每五年的數字，右方兩個表格都重使用 2005 的數字。

表 B2 三次統計調查按嬰兒類別劃分的父母對嬰兒的未來居住安排的意向  
 Table B2 Parents' Intention about their Babies' Future Living Arrangement by Type of Babies in the Three rounds of the Survey

	第一類嬰兒 Type I babies			第二類嬰兒 Type II babies		
	第一次 First round	第二次 Second round	第三次 Third round	第一次 First round	第二次 Second round	第三次 Third round
嬰兒未來居住安排的意向 Intention about their babies' future living arrangement	百分比 <sup>^</sup> %^					
留居在港 <sup>(1)</sup> Staying in Hong Kong <sup>(1)</sup>	65	53	47	9	3	3
一歲前不在港居住 Not living in Hong Kong before age one	35	47	53	91	97	97
打算被帶返香港 <sup>(2)</sup> With intention of being brought back to Hong Kong <sup>(2)</sup>	(90)	(87)	(87)	(58)	(28)	(61)
其他 <sup>(3)</sup> Others <sup>(3)</sup>	(10)	(13)	(13)	(42)	(72)	(39)
總計 Total	100	100	100	100	100	100
最終在港居住的合計比率 <sup>(4)</sup> Overall proportion of living in Hong Kong eventually <sup>(4)</sup>	97	94	93	62	30	62

註釋：<sup>^</sup> 括號內的數字表示在個別嬰兒類別內一歲前不在港居住的嬰兒中所佔的百分比。

- (1) 數字包括少數父母未決定是否留居在港的個案。
- (2) 在第一次統計調查中，父母可選擇「有打算」、「沒有打算」或「未決定」。在第二次和第三次統計調查中，父母可選擇「一定會把子女帶返香港」、「可能會把子女帶返香港」、「未決定」、「可能不會把子女帶返香港」或「一定不會把子女帶返香港」，而首兩項選擇在分析時會被視作爲「有打算」。
- (3) 數字包括「未決定」、「可能不會把子女帶返香港」和「一定不會把子女帶返香港」。
- (4) 合計比率是指留居在港以及一歲前不在港居住但打算被帶返香港的百分比的總和。

Notes: <sup>^</sup> Figures in brackets represent the percentages in respect of those not living in Hong Kong before age one in the respective type of babies.

- (1) Figures include a few cases where their parents had not yet decided whether their children would stay in Hong Kong.
- (2) Parents were asked to choose "with intention", "without intention" or "not yet decided" in the first round of the Survey. In the second and third rounds, parents were asked to choose "definitely will bring their children back to Hong Kong", "possibly will bring their children back to Hong Kong", "not yet decided", "possibly will not bring their children back to Hong Kong" or "definitely will not bring their children back to Hong Kong" and the former two choices were taken as "with intention" in the analysis.
- (3) Figures include those cases as "not yet decided", "possibly will not bring back" and "definitely will not bring back".
- (4) The overall proportion refers to the sum of the proportions of (i) staying in Hong Kong and (ii) not living in Hong Kong before age one but with intention of being brought back to Hong Kong.

定義：

第一類嬰兒：父親是香港永久性居民，母親是內地居民。

第二類嬰兒：父親和母親都是內地居民。

## 附件二：廣東省人口與計劃生育條例(節錄)

條例全文，可參閱

<http://www.szhpfdc.gov.cn/wsji/view?fid=view&id=6&oid=menunews&ntyp=C0102>。

2008年11月28日廣東省第十一屆人民代表大會常務委員會第七次會議第四次修訂)

**第二條** 居住在本省行政區域內的中國公民和戶籍在本省而居住在省外的公民，以及本省行政區域內的一切國家機關、社會團體、企業事業單位和群眾自治組織應當遵守本條例。

**第四條** 夫妻雙方有依法實行計劃生育的義務，實行計劃生育的合法權益受法律保護。不實行計劃生育是違法行為。

**第十六條** 流動人口的計劃生育工作由其戶籍所在地和現居住地的人口和計劃生育工作機構共同負責，以現居住地為主，納入現居住地的日常管理。

**第二十三條** 歸僑、僑眷的生育，戶籍在本省但居住在境外的公民的生育，以及配偶是香港特別行政區居民、澳門特別行政區居民、臺灣同胞、外國人在本省生育的，除國家另有規定外，按本條例執行。

**第四十七條** 對不符合本條例規定生育子女的，應當徵收社會撫養費。社會撫養費由縣級或者不設區的地級市人民政府人口和計劃生育行政部門委託鄉鎮人民政府，街道辦事處或者縣級以上直屬農林場作出徵收決定，具體工作由所屬人口和計劃生育工作機構執行，村（居）民委員會和有關單位應當協助執行。

當事人一次繳納社會撫養費確有實際困難的，應當按規定向作出徵收決定的單位提出分期繳納申請，分期繳納期限不得超過三年。

流動人口不符合本條例規定生育子女的，其社會撫養費的徵收辦法按照國家有關規定執行。

社會撫養費和滯納金上繳國庫，實行收支兩條線管理，任何單位和個人不得截留、挪用、貪污和私分。

**第四十八條** 國家機關和事業單位、國有企業、國有控股企業，鄉鎮集體企業對其超生職工應當給予開除處分或者解除聘用合同。對超生的村（居）民委員會成員應當依照有關規定予以處理。

對超生人員，有關單位依照本條例規定作出處理決定之日起，五年內國家機關和事業單位、國有企業、國有控股企業，鄉鎮集體企業不予招工、錄（聘）用；五年內不得選為村（居）民委員會成員和評為先進；七年內不得享受公費醫療福利；七年以上十四年以下不得享受農村股份合作制分紅及其他集體福利。

未辦理結婚登記生育第二胎以上子女及有配偶又與他人生育的，按超生處理。

**第四十九條** 在評選先進集體、授予個人榮譽稱號和確定綜合性獎勵以及國家機關工作人員、企業事業單位工作人員的考核、任用等方面實行計劃生育一票否決制度。

**第五十三條** 對不符合本條例規定生育子女的，應當按下列規定徵收社會撫養費：

（一）城鎮居民超生一個子女的，對夫妻雙方分別按當地縣（市、區）上年城鎮居民人均可支配收入額為基數，一次性徵收三倍以上六倍以下的社會撫養費，本人上年實際收入高於當地縣（市、區）上年城鎮居民人均可支配收入的，對其超過部分還應當按照一倍以上二倍以下加收社會撫養費；超生二個以上子女的，以超生一個子女應徵收的社會撫養費為基數，按超生子女數為倍數徵收社會撫養費；

（二）農村居民超生一個子女的，對夫妻雙方分別按當地鄉鎮農民上年人均純收入額為基數，一次性徵收三倍以上六倍以下的社會撫養費，本人實際上年純收入高於當地鄉鎮農民上年人均純收入的，對其超過部分還應當按照一倍以上二倍以下加收社會撫養費；超生二個以上子女的，以超生一個子女應徵收的社會撫養費為基數，按超生子女數為倍數徵收社會撫養費；

（三）未辦理結婚登記生育第一個子女，六十日內未補辦結婚登記的，按本條第（一）項或者第（二）項規定的計算基數徵收二倍的社會撫養費；未辦理結婚登記生育第二胎以上子女的，按本條第（一）項或者第（二）項規定的計算基數徵收三倍以上六倍以下的社會撫養費；有配偶又與他人生育的，按本條第（一）項或者第（二）項規定的計算基數徵收六倍以上九倍以下的社會撫養費。

未依法辦理收養登記收養子女的，按前款規定處理。

**第六十八條** 本條例自 2009 年 1 月 1 日起施行。