

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會再在經濟上照顧他/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下以資格：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。