

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	1,825	1,577	1,987
	總計	2,359	6,483	4,315	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	81.5	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	18.5	20.1	25.2
男女其中一方為內地人的婚姻總數		20,739	34,628	23,318	24,148	26,946
全港婚姻總數		32,825	50,328	47,331	52,558	60,459

[#] 臨時數字

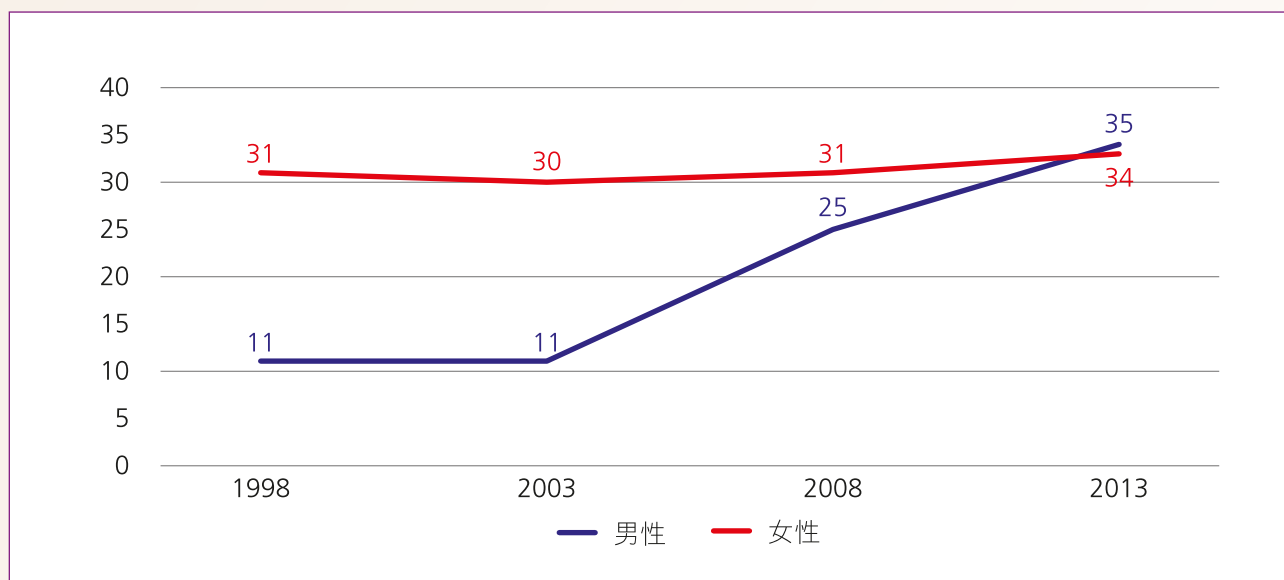
資料來源：政府統計處(2013)。香港的女性及男性主要統計數字2013年版。香港：政府統計處。

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	32.9%	4,352	9.7%
25 - 44歲	24,701	56.9%	31,747	10.6%	25,346	56.3%
45 - 64歲	5,152	11.9%	10,585	6.0%	7,512	16.7%
65歲及以上	349	0.8%	586	3.2%	587	1.3%
總計	43,379	100.0%	54,646	100.0%	45,031	100.0%

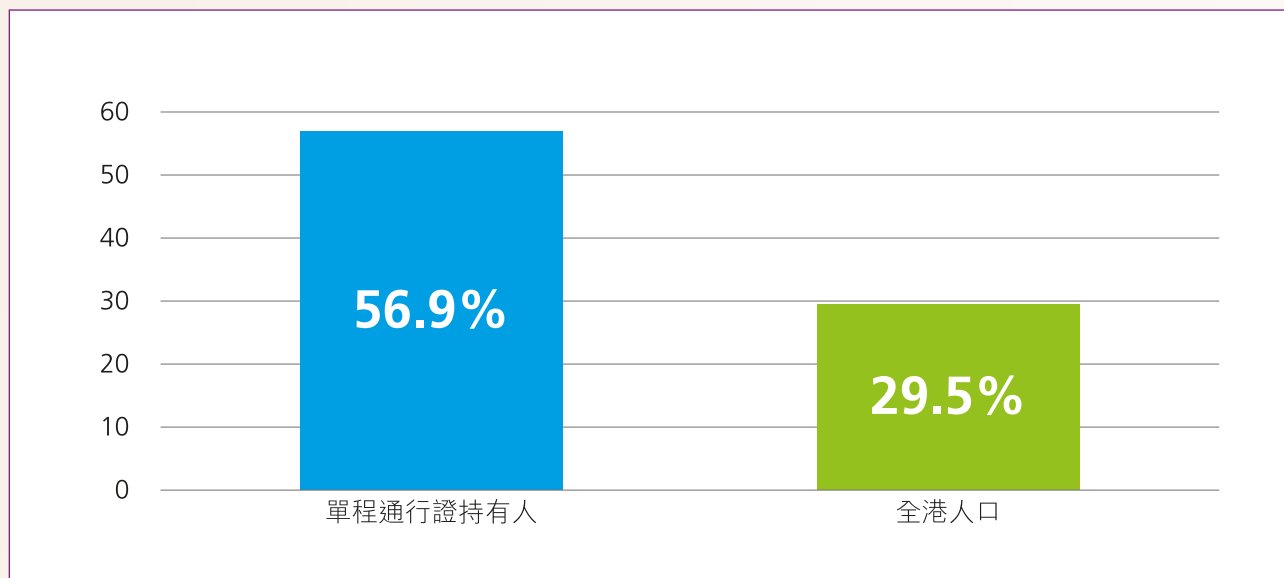
資料來源：民政事務總署及入境事務處 (2003、2008、2013、2014)。內地新來港定居人士的統計數字。香港：民政事務總署及入境事務處。

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。