香港社區組織協會委託項目

內地來港移民分析：社會經濟地位的動態變化

Mainland Immigrants in Hong Kong: Dynamic Changes in Socioeconomic Status

鄭毓盛　香港浸會大學經濟系教授
張宏亮　香港浸會大學經濟系副教授
關晉賢　香港浸會大學經濟系高級研究助理

鳴謝

本研究為香港社區組織協會委託項目，研究團隊感謝協會的資助，以及協會多位成員對報告初稿提供的寶貴意見。

本報告的撰寫工作，得到多位人士的協助。王照光、王寶君、周彥和潘嘉琪協助搜集資料及繪制圖表；林潔珍、曹康華、許耀峰、黃健明、曾淦培和鍾民杰對初稿部分章節給予建設性的意見。研究團隊謹此致以衷心的感謝。

目錄

鳴謝 i
目錄 ii
圖表目錄 v
行政摘要 viii
Executive Summary xiii
引言 1
第一章：移民對社會經濟的影響 – 國際文獻的啟示 5
1.1. 移民帶來的好處 6
1.1.1. 促進經濟發展 6
1.1.2. 改善政府財政 7
1.1.3. 獲取較高的人力資本投資回報 8
1.1.4. 緩和人口老化 8
1.1.5. 移民受養人的間接貢獻 9
1.2. 引入移民的社會經濟成本 10
1.2.1. 抗拒移民的宗教和文化因素 10
1.2.2. 抗拒移民的安全因素 11
1.2.3. 抗拒移民的經濟因素 11
1.2.4. 抗拒移民的財政因素 12
小結：國際文獻的啟示 13
第二章：移民政策比較 15
2.1. 香港移民情況 16
2.1.1. 人口結構與增長 16
2.1.2. 移民政策 18
2.1.3. 融合政策 22
2.2. 美國個案 25
2.2.1. 移民政策 25

2.2.2. 融合政策 27
2.3. 德國個案 29
2.3.1. 吸納移民概況 29
2.3.2. 移民政策轉變 31
2.3.3. 融合政策 33
2.4. 新加坡個案 34
2.4.1. 移民人口結構 34
2.4.2. 吸引移民政策 36
2.5. 香港與各國移民入境政策比較 38
2.5.1. 家庭團聚的移民比例 38
2.5.2. 家庭團聚的要求 40
2.5.3. 審批所需時間 42
2.5.4. 入籍難度比較 42
小結：移民政策比較 44
第三章：移民特徵及經濟活動的演變 45
3.1. 內地來港移民特徵的變遷 46
3.1.1. 內地新移民的數據分析 46
3.1.2. 內地來港新移民的特徵 46
3.1.3. 內地移民紓緩人口老化的作用 49
3.1.4. 內地移民職業及行業分佈的變遷 51
3.2. 內地移民抵港後經濟狀況的演變 61
3.2.1. 勞動人口參與率 63
3.2.2. 實質薪金收入 64
3.2.3. 調整後收入 65
專題分析一：內地學童抵港年齡與成年後的學歷 71
專題分析二：移民途徑的識別 72
專題分析三：內地新移民的勞動人口參與率 74
專題分析四：單程證新移民住戶貧窮情況 77
小結：移民社經特徵及演變 81

結論及政策建議.....83
參考資料.....85
附錄.....91
1. 統計處及識別數據比較.....91
2. 職業分類詳情.....94
3. 內地移民及對應的本地出生人士的年齡及學歷分佈.....96
4. 按學歷調整後收入.....98

圖表目錄

表 2.1：2015 年及預測 2050 年年齡中位數排名.....17

表 2.2：移民香港的各種途徑.....21

表 2.3：各地給予公民的家庭團聚政策比較.....41

表 2.4：各地申請家庭團聚移民簽證所需時間比較.....42

表 2.5：各地入籍成為公民的要求比較.....43

表 3.1：2001 年至 2016 年全港人口及內地新移民的特徵.....47

表 3.2：全港人口及剔除 20 年來內地移民的人口特徵.....49

表 A1：統計處及識別數據比較(1).....91

表 A2：統計處及識別數據比較(2).....92

表 A3：各職業分類包括的個別工種.....94

表 A4.1：1997-2001 年 25-44 歲抵港男性內地移民 於 2001 年的年齡及學歷分佈（%）.....96

表 A4.2：1997-2001 年 25-44 歲抵港男性內地移民 於 2016 年的年齡及學歷分佈（%）.....96

表 A5.1：1997-2001 年 25-44 歲抵港女性內地移民 於 2001 年的年齡及學歷分佈（%）.....97

表 A5.2：1997-2001 年 25-44 歲抵港女性內地移民 於 2016 年的年齡及學歷分佈（%）.....97

圖 2.1：2014 年至 2018 年的香港人口增長 17
圖 2.2：2013 至 2017 年間本港批出簽證的分佈 21
圖 2.3：每年合法移民美國人數 25
圖 2.4：2014 年至 2018 年以不同途徑移居美國的人數分佈 26
圖 2.5：1990 至 2017 年德國總人口及自然增長人數 29
圖 2.6：2013 年至 2017 年以不同途徑移居德國的人數分佈 31
圖 2.7：2018 年逗留新加坡的外國人所持簽證分佈 35
圖 2.8：每個就業相關移民簽證相應的家庭團聚移民簽證 39
圖 3.1：香港人口及剔除移民及其子女的人口金字塔 50
圖 3.2：2001 年勞動人口職業分佈及 2016 年的份額增長 53
圖 3.3：各職業在勞動人口的份額增長及內地移民的相應份額增長 54
圖 3.4：各職業在勞動人口的份額增長及內地新移民的相應份額增長 55
圖 3.5：2016 年本地整體勞動人口及內地移民的收入分佈 56
圖 3.6：2001 年就業人口行業分佈及 2016 年的份額增長 58
圖 3.7：各行業整體及內地移民就業人口的份額增長 59
圖 3.8：各行業整體及內地新移民就業人口的份額增長 60
圖 3.9：各時期抵港內地移民在不同年份的普查數據中的識別 62
圖 3.10：內地移民相對本地出生人士的勞動人口參與率演變 (%) 63
圖 3.11：本地出生人士及內地移民的 2016 年物價實質收入演變 (萬元/月) 65
圖 3.12：具學士學位或以上內地移民比例的演變 (%) 66
圖 3.13：內地移民相對本地出生人士的調整後收入演變（萬元/月） 69
圖 3.14：內地移民相對本地出生人士調整後收入分佈的演變 70
圖 B1：2016 年 24 歲至 28 歲內地移民按抵港年齡的學士畢業率 71
圖 B2：識別單程證移民及非單程證移民方法 73

圖 B3：2016 年 25 歲至 64 歲內地新移民及整體勞動人口參與率.....75
圖 B4：按年齡分組女性勞動人口參與率.....76
圖 B5：按年齡分組男性勞動人口參與率.....76
圖 B6：2014 年至 2019 年單程證新移民住戶及整體住戶的貧窮率.....78
圖 B7：2014 年至 2019 年單程證新移民住戶及整體住戶的領取綜援情況.....79
圖 B8：2016 年按抵港時間的單程證新移民比例.....80
圖 B9：內地移民家庭的貧窮率演變 (%).....80
圖 A1：識別單程證持有人種類.....93
圖 A2：內地移民相對本地出生人士的按學歷調整後收入演變（萬元/月）.....98

行政摘要

內地來港移民對社會經濟造成的影響，一直備受關注。引入移民可以達致不同的社會和經濟目標，也可能引發社會矛盾。隨著香港與內地的社會經濟融合程度提高，各種磨擦亦有所增加。

從全球範圍看，反移民的聲音亦此起彼落，移民政策在一些國家甚至成為主導選舉政治的議題。反移民的聲音不一定是建基於理性討論，一些跨國研究顯示，一般民眾對移民的狀況和特徵存在嚴重誤解。

香港與內地一直保持著緊密的社會和經濟聯繫，內地來港定居人士在人口總量中佔了非常重要的比例。整個人口結構中，包含著大量於不同年代移居香港的內地移民以及他們的後代。長久以來，數量龐大的跨境婚姻，形成大量以家庭團聚為由的移居香港需求，當局實施帶有配額的「單程證」來處理。1997 年香港回歸中國之後，內地人移居香港的事宜，置諸一國兩制的框架之下處理，既不同於跨國移民的安排，也不同於一般國家之內的遷徙。

香港應該採取甚麼政策來處理內地來港移民，是值得深入探討的重要議題。要認真討論這個議題，需要進行大量的基礎研究。本報告從文獻回顧、國際比較和數據分析三個方面，擴闊和深化有關內地來港新移民的討論。

第一章扼要地回顧文獻。我們疏理了有關移民對社會及經濟的正負面影響的研究，並指出香港在討論有關問題時，大多集中於福利制度的短期負擔，還未有擴闊視野，從而更全面地檢視移民的社會經濟影響。文獻回顧為我們提供了多方面的啟示。第一，從宏觀上看，移民對人口結構和經濟轉型有著不可或缺的作用，總體好處在計算狹義的財政和經濟影響時很容易被忽略。第二，要評價新移民的影響，不應只衡量他們短期內對社會和經濟帶來的負擔和收益，而應該全面評估移民移居本地後不同階段的收入水平和融入程度。第三，移民對當地的影響不止於一代人，他們的第二代和其後的多代人對當地的影響，也應該作出估量。第四，對移民的利弊分析還應包括以家庭團聚為理由的受養移民，他們不僅有益於移民家庭，同時也直接或間接地對本地社會經濟發揮重要作用。國際文獻對上述議題已進行了大量研究，深化了相關討論；反觀香港，這些議題仍未受到學界和政府重視。

移民能否帶來長遠的經濟及財政的淨貢獻，視乎該國的社經狀況和政策環境，例如政府有沒有鼓勵生育、移民入境政策能否選取合適學歷、年齡的移民，就業市場政策有否影響移民的工作意欲、移民融入政策是否有效、本地能否吸引他們長期居住和作出貢獻等等。移民抵達本地只是一個開端，抵達後在就業市場的活動，與社會、政府政策的互動將影響他們對本地社會和經濟的貢獻。

第二章將香港與一些國家的移民政策進行比較分析。我們選取近年移民人數最多的美國和德國，以及背景與香港相似的新加坡。

香港面對經濟轉型和人口老化的挑戰，政府正逐步調整引入移民的策略。就內地來港移民方面，除了實施以家庭團聚為由的單程證制度外，還發展了多種途徑吸納移民。在協助移民方面，政府一直採取較為被動的態度，僅以既有的社福制度提供協助。過去新移民主要依靠個人努力來融入新生活，現在則有一些社福機構會主動協助新移民融入社會。與其他移民大國對照，香港缺乏一套處理移民問題的政策理念，制訂政策時傾向實用主義。

美國可謂世界上最多移民的國家，近年來，美國每年均新增超過 100 萬的移民，為全球最多。作為移民大國，美國政府並沒有因融合需要而特殊對待移民。一些學者形容美國政府採取自由放任的融合策略(laissez-faire integration) ：聯邦政府只施行一些促進平等機會的政策，例如反歧視法，而不積極推行以融合為目標的政策。

德國也是移民大國，近年來自歐盟以自由遷徙方式移居德國的人數最多，佔移民人數超過 8 成，可以說德國對其絕大多數移民並沒有審批權。自 2000 年起德國實施一連串新法案，減少了移民成為公民及尋找工作的限制，並規定移民入籍時需要通過德語測試、參與歸化課程和通過歸化考試，推動移民學習德語及德國生活方式，令他們更容易融入社會。面對文化差異顯著的移民，德國政府積極以融合課程、融合峰會、教育和協助就業的方式，協助移民融入新生活。

新加坡一直是以移民為主體的國家，2018 年，新加坡 564 萬人口中，以家庭團聚的證件、學生簽證及工作簽證逗留的人士達 164 萬，佔新加坡總人口 29%之多。新加坡以主動招聘及降低移民入籍門檻吸引人才，並從政治、宗教、教育及房屋方面，周詳設計多方面的政策，積極推動不同文化和種族人士和諧共處。

由於香港社會特別關注以家庭團聚為由的單程證政策，我們亦比較分析這些國家的家庭團聚移民政策。我們發現，香港對家庭團聚的審批並不算寬鬆。首先，在

人數方面，美國及德國每批出 1 個工作相關的移民簽證，就有 1.9 個與家庭團聚有關的簽證獲批；而香港的比例為 1 比 1.2，反映以家庭團聚方式移居香港的比例較美國及德國低。審批要求方面，也唯獨香港的單程證設有配額，導致輪候時間數以年計；反觀其他國家只須待幾星期至幾個月處理行政工作。其中，德國的情況特別值得留意，因為來自歐盟的公民可以自由遷徙形式移民德國，德國政府對此沒有審批權，情況與香港單程證相似。

香港與這三個國家同為先進經濟體，同樣面對人口老化問題，亦有吸納移民以促進經濟發展的誘因。這三個國家採取截然不同的處理移民方法，美國致力創造平等環境，德國主動促進移民融入，新加坡則重視吸納合適人才。但是，香港的政策沒有美國那樣強調平等權利，不及德國積極鼓勵移民融入，也沒有像新加坡以周詳的政策維繫多元種族的團結。上述國家制訂處理移民的策略時也不是一蹴而就，而是經過多番嘗試及轉變。在當今政治多變的年代，移民政策仍會面臨挑戰。在香港，本地人與內地新移民，其實同文同種，只是由於兩地社會制度和生活模式不同，新來港移民和本地居民可能較容易產生磨擦。這與一些國家內部因宗教、文化和種族存在著巨大差異而出現矛盾，不能相提並論。香港政府過於被動，可能使民間磨擦引致的矛盾加劇；在被動的角色與積極進取的策略之間，仍有很多選擇，這應該是香港政府和民間探討的方向。

第三章首先綜合香港政府各部門總體數據，勾畫內地新移民主要特徵的變化。由於這些數據局限在內地移民抵港不足七年的情況，而且變量有限，我們利用 2001 年至 2016 年四次人口普查及中期人口統計 (以下均簡稱「人口普查」) 5%樣本微觀數據，計算一些重要補充指標，並分析內地移民對本港人口和經濟的貢獻，以及不同時期抵港的內地新移民社會經濟地位的演變。我們有以下主要發現：

(1) 近年抵港的內地新移民，其特徵發生顯著轉變，這些轉變包括學歷及收入兩方面。首先，2001 至 2016 年間，15 歲以上的內地新移民，只有初中或以下學歷的比例由 70.4%減少至 52.2%，而具大專或以上學歷的比例由 5.7%增加至 19.5%，2016 年具有碩士學歷的比例達 8.5%已大大超過全港 15 歲以上人口的 4.9%。同一時期，在收入方面，內地新移民主要職業每月收入中位數及家庭每月收入中位數分別增加 70.8%及 45.1%，幅度比全港人口的 40.9%及 33.6%更高。此外，內地移民的抵港年齡越低，更進一步提高他們後來取得學士學位的機會。根據 2016 年人口普查

資料分析，9 歲前抵港內地移民取得學士學位的比例超過 45%，而 13 至 15 歲抵港取得學士學位的比例則只有約 30%。

(2) 內地移民具緩和人口老化和促進經濟轉型的作用。我們估算近 20 年來港的內地移民，及他們提高生育率對人口結構的影響。倘若沒有這批內地移民及他們在港生育的子女，本港人口將更為老化，年齡中位數將由 43.3 歲上升至 46.1 歲，代表未來勞動力供給的 20 歲以下人口比例更減少約四份之一。內地移民也促進了本港經濟轉型，比較 2001 年及 2016 年兩次人口普查資料，在整體就業人口或勞動人口增長幅度最大的行業及職業，內地移民均展現出更大的升幅，顯示他們更積極投入整體有所增長的行業，具促進經濟轉型的重要作用。而本地出生人士在最高收入的職業仍保持超過整體的增幅，顯示他們不少能在經濟轉型中投身更高薪的職業。

(3) 在港的內地移民逐步與本地出生人士趨同。首先，勞動人口參與率整體上與本地出生人士趨同，以 1997 年至 2001 年抵港男性內地移民為例，他們 2001 年的勞動人口參與率較對應的本地出生人士低 11.9 個百份點，這差距已於 2016 年已收窄至 0。我們分析 2016 年人口普查後亦發現，女性單程證新移民的勞動人口參與率只有 39.8%，低於全港整體的 68.2%，但於年齡稍大、較少照顧子女需要的組別，勞動人口參與率與本地女性相若。

要分析內地移民的收入是否與本地出生人士趨同，應該以兩者相同的年齡及學歷組別作比較。我們以本地出生人士「年齡-學歷」組合的權重，代入計算內地移民的加權平均收入，並稱之為「調整後收入」，以維持與本地出生人士的可比性。內地移民的「調整後收入」不斷改善，以 1997 年至 2001 年抵港的男性內地移民為例，他們的「調整後收入」與本地男性人士收入相比，2001 年差距為 10,600 元（39.3%），於 2016 年已縮窄至 4,300 元（14.5%）；同期抵港的女性內地移民，「調整後收入」與本地出生女性人士收入的差距，從 2001 年的 10,300 元（45.0%）下降至 2016 年的 6,600 元（25.4%）。這段時期抵港的內地移民，大都通過單程證來港。當我們以更長遠目光來作分析，內地移民的社會經濟狀況以及對香港的長期貢獻，比居港未滿 7 年時期有顯著的改進。

(4) 很多高學歷的內地新移民可能在抵港數年後離開。以 1997 年至 2001 年抵港男性內地移民為例，2001 年達 28.2%擁有學士或以上學歷，2006 年銳減至 14.6%，幅度接近一半，其後更持續下降，其他時期抵港的內地移民及女性內地移民情況相

約。這現象在過去的相關研究中並未有被發現，因而也未有受到重視。這些移民倘若能長期留港居住及工作，對本港的貢獻也許會相當大。

(5) 低收入內地新移民亦出現了顯著的變化。2014 年至 2019 年期間，單程證新移民家庭貧窮率比整體香港家庭為高，但只佔全港貧窮戶很低的比例，2019 年僅為 3.7%，佔用社會整體福利的份額相當有限。2013 年香港政府改變新移民申領綜援的資格，居港年期規定由七年恢復為一年，政府每年綜援開支中新移民家庭所佔比例從 2013 年的 3.0%上升到 2015 年的 4.3%，隨後幾年又緩緩下降到 4.0%的水平。

綜觀三個章節的分析，我們提出以下幾個方面的政策建議：

第一，內地移民對香港的人口結構以及未來勞動供給影響重大，香港政府在制訂人口及人力資源政策時，必須充分考慮內地來港移民的角色，並以相關政策配合。就單程證的審批方面，香港政府應與內地商討，爭取加快讓內地適齡兒童盡快接受本港教育，更早融入本港生活，為社會和經濟作出更大貢獻。香港現時雖有引入內地人才的政策，但並沒有注意到早期來港的移民中，有大比例的高學歷移民已經離開，未有長期留港。政府應該考慮制定留住人才的策略。

第二，香港政府應更積極促進本地出生人士和內地來港移民之間的和諧共處。政府及官員應建立平等價值觀的論述，並明確地展示對維持社群和諧生活的立場。政府應多舉辦文化交流活動，讓內地移民和本地出生人士加深認識彼此不同的文化，從而互相尊重。政府除提供就業技能培訓外，還應協助他們了解本地職場、居住環境和公共空間的生活文化，減低與本地出生人士磨擦的可能。當社會出現本地人和移民的磨擦，乃至出現較極端的言行，政府應該有所回應。對於內地移民受到歧視的情況，香港政府不應消極迴避，應積極保護受歧視群體的利益，包括探討在立法層面上限制歧視行為的可能性。

第三，完善移民資料搜集工作，以便進行深入分析。應在人口普查加入相關問題，或進行專項調查，以區分移民抵港途徑，並促進移民抵港後的追蹤調查及移民後代狀況的研究，作為制定政策的基礎。

Executive Summary

The socioeconomic impacts of Mainland Chinese immigration to Hong Kong have long been a subject of public concern. While the admission of immigrants can serve various social and economic objectives, it may also fuel social tensions. As Hong Kong and Mainland China deepen their socioeconomic integration, friction between Mainland immigrants and local residents has intensified.

Globally, anti-immigrant sentiment has been on the rise, and in some countries immigration policies have even become a dominant issue in electoral politics. Anti-immigration sentiments are not necessarily grounded in rational discourse. Some cross-country studies indicate that the general public often harbours significant misconceptions about immigrants' circumstances and characteristics.

Hong Kong and the Mainland have long maintained close social and economic ties, with Mainland migrants constituting a significant proportion of the city's total population. The overall demographic structure encompasses a large number of Mainland immigrants who migrated to Hong Kong during different eras, as well as their descendants. For a long time, a large number of cross-boundary marriages has generated substantial demand for migration to Hong Kong on the grounds of family reunification. The authorities have addressed this through the quota-based One-way Permit (OWP) scheme. After Hong Kong's return to China in 1997, the migration of Mainland residents to Hong Kong has been governed under the framework of "One Country, Two Systems", rendering it distinctive from both transnational migration arrangements and typical internal migration within a single country.

What policies Hong Kong should adopt to administer Mainland immigration is an important issue warranting in-depth examination. A rigorous examination of this issue requires substantial foundational research. This report seeks to broaden and deepen discussions on new Mainland immigrants in Hong Kong through three approaches: literature review, international comparison, and data analysis.

Chapter 1: Literature Review

Chapter 1 provides a concise review of relevant literature. We examine research on the positive and negative socioeconomic impacts of immigration on society and the economy, noting that discussions in Hong Kong have largely focused on the short-term burden on the welfare system, without expanding the perspective to comprehensively assess the socioeconomic implications of immigration.

The literature review offers multiple insights.

1. First, from a macro perspective, immigration plays an indispensable role in shaping demographic structures and facilitating economic transformation. These overall benefits are often overlooked when calculating narrow fiscal and economic impacts.
2. Second, evaluating immigrants' impacts should not be limited to the short-term burdens or benefits brought to society. Rather, assessments should consider immigrants' income trajectories and degree of social integration across different stages after arrival.
3. Third, the impact of immigration extends beyond the first generation. The influence of their second generation and subsequent generations on the local community must also be assessed.
4. Fourth, analyses of immigration should include dependent immigrants joining families for reunification, who not only benefit immigrant families but also play significant direct and indirect roles in the broader socioeconomic development.

While extensive international research has deepened discussions on the above issues, these topics have yet to receive adequate attention from academia and policymakers in Hong Kong.

Whether immigration brings long-term net economic and fiscal contributions depends on a country's socioeconomic conditions and policy environment. Factors include whether the government encourages childbirth, whether immigration policies select immigrants with appropriate educational attainment and age profiles, whether labour market policies affect immigrants' willingness to work, whether integration policies are effective, and whether the local conditions can attract immigrants to settle long-term and make contributions. Immigrants' arrival is merely the beginning; their subsequent labour-market participation and

their interactions with society and government policies will ultimately shape their contributions to the local economy and society.

Chapter 2: International Comparison of Immigration Policies

Chapter 2 conducts a comparative analysis of Hong Kong's immigration policies with those of several countries. We focus on the United States and Germany—both of which have recorded the largest numbers of immigrants in recent years—as well as Singapore, which shares a similar background with Hong Kong.

Facing challenges of economic transformation and population ageing, the Hong Kong government is gradually adjusting its immigration strategy. Regarding Mainland immigrants, beyond the One-way Permit scheme for family reunification, multiple pathways have been developed to attract immigrants. In assisting immigrants, the government has historically adopted a passive approach, relying solely on existing social welfare systems. Historically, new immigrants relied primarily on personal efforts to integrate into their new lives. Now, some social welfare organisations proactively assist new immigrants in integrating into society. Compared to other major immigrant-receiving countries, Hong Kong lacks a coherent policy philosophy on immigration and tends toward pragmatism when formulating policies.

United States

The United States can be regarded as the country with the most immigrants in the world; in recent years, it has added over one million immigrants annually, the highest globally. As a major immigrant-receiving nation, the U.S. government does not provide special treatment to immigrants for the sake of integration. Some scholars describe its approach as a "laissez-faire integration" strategy: the federal government only implements policies promoting equal opportunity—such as anti-discrimination laws—but does not actively pursue integration-focused policies.

Germany

Germany is also a major immigrant-receiving country. In recent years, the majority of immigrants to Germany—over 80%—have arrived through the EU's free movement provisions, meaning Germany has limited approval authority over their admission. Since 2000, Germany has enacted a series of legislative reforms that reduced restrictions on immigrants seeking citizenship and employment. It now requires immigrants applying for citizenship to pass German language proficiency tests, attend integration courses, and pass a naturalization exam—measures designed to facilitate linguistic acquisition and familiarity with German societal norms, thereby easing integration. For immigrants from culturally distant backgrounds, the German government actively assists their integration through integration courses, integration summits, education programme and employment support to help newcomers adapt.

Singapore

Singapore has always been a nation with immigrants as its core population. In 2018, among Singapore's population of 5.64 million, 1.64 million residents were on family reunion permits, student visas, or work visas, accounting for a substantial 29% of the total population. Singapore attracts talent through active recruitment and lowered barriers to naturalization. It meticulously designs multifaceted policies across politics, religion, education, and housing to actively promote harmonious coexistence among diverse cultures and ethnicities.

Family Reunification Across Jurisdictions

Given Hong Kong society’s particular concern about the One-way Permit scheme for family reunification, we also comparatively analyse family reunification policies in these countries. We find that Hong Kong’s approval process for family reunification is not particularly lenient.

- In terms of numbers, for every employment-related immigrant visa issued by the United States and Germany, 1.9 family reunification visas are approved. Hong Kong's ratio is 1 to 1.2, showing a lower proportion of family reunification immigration compared to the United States and Germany.

- In regard to approval requirements, Hong Kong uniquely imposes quotas on its One-way Permits, resulting in waiting periods as measured in years. In contrast, other countries typically take weeks to months for administrative processing. Notably, Germany's case warrants particular attention. EU citizens can migrate freely into Germany under its free movement provision, over which the German government has no approval authority—a scenario somewhat similar to Hong Kong's One-way Permit scheme.

Comparative Reflections

Hong Kong, like these three advanced economies, faces population ageing and has strong incentives to attract immigrants to drive economic development. Yet, the three countries adopt starkly different immigration approaches: the United States strives to create an equitable environment, Germany actively promotes immigrant integration, and Singapore prioritises attracting the right talent. However, Hong Kong's policies do not emphasize equality as much as the United States, fall short of Germany's proactive encouragement of immigrant integration, and lack Singapore's comprehensive strategies for maintaining multi-ethnic cohesion. The strategies adopted by these countries were not established overnight but have evolved after repeated trials and adjustments. With heightened political volatility nowadays, immigration policies continue to face challenges. In Hong Kong, local residents and new Mainland immigrants share the same linguistic and ethnic heritage. Yet, differences in social systems and lifestyles may lead to friction between them. This is not comparable with conflicts arising from significant religious, cultural, or racial differences within some nations. The Hong Kong government's overly passive approach may exacerbate these social tensions. Between a passive role and a proactive strategy, numerous options exist—this should be the direction for both the government and civil society to explore.

Chapter 3: Data Analysis of Mainland Immigrants in Hong Kong

Chapter 3 first synthesizes aggregate data from various Hong Kong government departments to outline changes in the primary characteristics of new Mainland immigrants. Due to the limitations of these data—which are restricted to Mainland immigrants residing in Hong Kong for less than seven years and contain only limited variables—we utilize 5% microdata from the four rounds of Population Census and By-census (hereinafter collectively referred to as "population censuses") conducted between 2001 and 2016 to calculate key supplementary indicators. We also analyse the contributions of Mainland immigrants to Hong Kong's population and economy, as well as the evolution of the socioeconomic status of Mainland immigrants arriving in different periods. Our main findings are as follows:

Major Findings

(1) Significant changes in recent Mainland immigrant characteristics

The characteristics of new Mainland immigrants arriving in recent years have undergone significant changes, particularly in terms of educational attainment and income.

First, between 2001 and 2016, the proportion of new Mainland immigrants aged 15 and above with only junior secondary education or below decreased from 70.4% to 52.2%, while the proportion with tertiary education or above increased from 5.7% to 19.5%. In 2016, the proportion holding master's degrees reached 8.5%, significantly exceeding the 4.9% rate for the entire Hong Kong population aged 15 and above.

During the same period, in terms of income, the median monthly income from primary occupations and the median monthly household income among Mainland new immigrants increased by 70.8% and 45.1% respectively, surpassing the 40.9% and 33.6% corresponding growth rates observed for the overall Hong Kong population. Furthermore, the younger the age of arrival for Mainland immigrants, the greater their subsequent likelihood of obtaining a bachelor's degree. Analysis of 2016 census data indicates that over 45% of Mainland immigrants who arrived before the age of 9 attained a bachelor's degree, while only about 30% of those arriving between the ages of 13 and 15 did so.

(2) Mainland immigrants help ease population ageing and support economic transformation

Mainland immigrants play a role in mitigating population ageing and promoting economic transformation. We estimated the impact of Mainland immigrants arriving in Hong Kong over the past two decades, along with their increased fertility rates, on the population structure. Without this cohort of Mainland immigrants and their locally born children, the local population would have aged more significantly. The median age would have risen from 43.3 to 46.1 years, and the proportion of the population under 20 years old—representing the future labour force supply—would have decreased by approximately one-quarter.

Mainland immigrants have also facilitated Hong Kong's economic transformation. Comparing data from the 2001 and 2016 censuses, in the sectors and occupations experiencing the greatest growth in total employment or labour size, Mainland immigrants exhibited even larger proportional increases. This indicates their active participation in expanding industries, underscoring a crucial role in economic restructuring. Meanwhile, locally born individuals maintained above-average growth in the highest-earning occupations, indicating that many have successfully transitioned into better-paid roles amid economic transformation.

(3) Convergence with local-born residents over time

Mainland immigrants in Hong Kong are gradually converging with the local-born population. First, the overall labour force participation rate is converging with that of the local-born population. Taking male Mainland immigrants arriving between 1997 and 2001 as an example, their labour force participation rate in 2001 was 11.9% lower than that of the corresponding local-born population. This gap narrowed to zero by 2016. Our analysis of the 2016 Population Census also revealed that the labour force participation rate for female new immigrants under the One-way Permit scheme was only 39.8%, lower than the overall Hong Kong figure of 68.2%. However, among slightly older age groups with fewer childcare responsibilities, their labour force participation rate was comparable to that of local women.

To assess whether the income of Mainland immigrants is converging with that of the local-born population, comparisons should be made between groups of the same age and

educational attainment. We computed the weighted average income of Mainland immigrants using the "age-education" composition weights of the local-born population, and termed this "adjusted income" to maintain comparability with the local-born population. The "adjusted income" of Mainland immigrants has steadily improved. For example, among male Mainland immigrants arriving between 1997 and 2001, the income gap between their "adjusted income" and that of local males narrowed from HK$10,600 (39.3%) in 2001 to HK$4,300 (14.5%) in 2016. For female Mainland immigrants arriving during the same period, the gap between their adjusted income and that of locally born women decreased from HK$10,300 (45.0%) in 2001 to HK$6,600 (25.4%) in 2016. Most Mainland immigrants arriving during this period came via One-way Permits. When viewed from a longer-term perspective, the socioeconomic status and long-term contributions of Mainland immigrants to Hong Kong have shown significant improvement beyond the initial seven-year period.

(4) Many highly educated immigrants leave after a few years

Many highly educated Mainland immigrants may leave Hong Kong within a few years of arrival. For example, among male Mainland immigrants arriving between 1997 and 2001, 28.2% held bachelor's degrees or higher in 2001, but this proportion dropped sharply to 14.6% by 2006—a decline of nearly half—and continued to fall thereafter. Similar patterns were observed among Mainland immigrants arriving in other periods and among female Mainland immigrants. This phenomenon has not been identified in previous relevant studies and thus remains underappreciated. Should these immigrants remain in Hong Kong long-term to live and work, their potential contributions to the city would likely be substantial.

(5) Changes among lower-income immigrant households

Significant changes have also emerged among low-income new Mainland immigrants. Between 2014 and 2019, the poverty rate among families of new immigrants under the One-way Permit scheme exceeded that of Hong Kong households overall, yet they accounted for only a very small proportion of all poor households in Hong Kong—just 3.7% in 2019—and their share of total social welfare expenditures remained limited. In 2013, the Hong Kong government revised eligibility criteria for new immigrants to claim the Comprehensive Social Security Assistance (CSSA), reducing the required residency period from seven years back

to one year. The proportion of CSSA expenditure allocated to new immigrant households rose from 3.0% in 2013 to 4.3% in 2015, before gradually declining to around 4.0% in subsequent years.

Policy Recommendations

Based on the analysis across these three chapters, we propose the following policy recommendations.

1. Incorporate Mainland immigrants into population and manpower planning

First, given Mainland immigrants' significant impact on Hong Kong's demographic structure and future labour supply, the Hong Kong government must fully consider their role when formulating population and human resource policies, and align relevant measures accordingly. Regarding the approval of One-way Permits, the government should negotiate with Mainland authorities to expedite the process for school-aged children, enabling them to enter Hong Kong education system earlier and integrate into society sooner, ultimately increasing their socioeconomic contributions. Although Hong Kong has implemented policies to attract Mainland talent, it has overlooked the fact that a large proportion of highly educated immigrants from earlier waves have already departed rather than settling long-term. The government should consider formulating strategies to retain talent.

2. Promote harmonious relations between local-born residents and Mainland immigrants

Second, the Hong Kong government should take a more proactive role in fostering harmonious coexistence between local-born residents and Mainland immigrants. Government officials should establish a clear discourse grounded in values of equality and explicitly affirm their stance to maintaining community harmony. The government should organise more cultural exchange activities to deepen mutual understanding of their respective cultures, thereby fostering mutual respect between Mainland immigrants and local-born residents.

Beyond providing vocational training, the government should also assist immigrants in understanding the cultural norms of local workplaces, living environments, and public spaces, thereby mitigating potential friction with local-born residents. When tension arises between locals and immigrants—even escalating into extreme rhetoric or actions—the government must respond appropriately. Regarding discrimination against Mainland immigrants, the Hong Kong government should not remain passive or evasive; instead, it should actively protect the interests of discriminated groups, including exploring the possibility of curbing discriminatory behavior through legislative measures.

3. Improve data collection for evidence-based policymaking

Third, the collection of immigration data must be improved to enable in-depth analysis. Relevant questions should be incorporated into the population census; or alternatively, dedicated surveys could be commissioned to distinguish between immigration pathways. Furthermore, longitudinal tracking on immigrants' post-arrival trajectories and follow-up studies on their descendants should be promoted, serving as a foundation for policy formulation.

引言

內地來港移民對社會經濟造成的影響，一直備受關注。 引入移民可以達致不同的社會和經濟目標，也可能引發社會矛盾。隨著香港與內地的社會經濟融合程度提高，各種磨擦亦有所增加，以致本地出現越來越多的反移民聲音。

從全球範圍看，反移民的聲音亦此起彼落，移民政策在一些國家甚至成為主導選舉政治的議題。反移民的聲音不一定建基於理性討論，一般民眾對移民的狀況和特徵存在明顯的誤解。哈佛大學的研究團隊進行了跨國研究，揭示了問題的嚴重性 (Alesina et al., 2018) 。該項研究的問卷調查顯示，在美國、英國、德國、法國、意大利和瑞典六個國家的調查中，當地人相信 30%的人口是移民，真實數字卻只有 10%至 17%。此外，很多人認為移民多從事低收入工作或佔用社會福利，該項目的調查顯示，美國本地人相信 35%的移民收入低於貧窮線，但真實數字只有 14%。

香港與內地一直保持著緊密的社會和經濟聯繫，內地來港定居人士在人口總量中佔了非常重要的比例。整個人口結構中，包含著大量於不同年代移居香港的內地人以及他們的後代。長久以來，數量龐大的跨境婚姻，形成大量以家庭團聚為由的移居香港需求，當局實施帶有配額的「單程證」來處理。1997 年香港回歸中國之後，內地人移居香港的事宜，置諸一國兩制的框架之下處理，既不同於跨國移民的安排，也不同於一般國家之內的遷徙[1]。

所謂本地人與內地新移民，其實同文同種，只是由於兩地社會制度和生活模式不同，新來港移民和本地居民可能較容易產生磨擦。這與一些國家內部因宗教、文化和種族存在著巨大差異而出現矛盾，不能相提並論。可是，從政策討論以及社交媒體言論來看，極端立場在一些事件中廣泛流傳，又反過來激化矛盾。各種言論之中，不乏失實資訊和對內地移民的錯誤印象。

從歷史發展的軌跡來看，內地來港移民的構成出現了巨大變化。中國由改革前的低收入人口大國，發展至今已成為全球第二大經濟體，不僅改變了內地和香港的經貿關係，也改變了內地人移居香港的考量，內地來港移民的特徵與過去亦已有所

[1] 為了表述方便，我們在本報告按香港習慣稱內地來港定居人士為內地移民或內地來港移民。

不同。有關內地人移居香港的政策，由 1997 年以前以限制遷入為主要目的，至今已逐步走向家庭團聚和引進人才並重的方向。

無論是主動引入或者被動接受移民，很多國家都必須面對大量移民存在的事實，也引發很多有關移民狀況的研究。不同的學科也積累了大量有關移民問題的文獻，對引入移民帶來的益處和代價進行了深入和多角度的分析。有關移民政策的討論，涵蓋宗教、住屋以及教育政策，以至反歧視宣傳及立法等範疇。從實踐的角度看，這些國家經歷了長久的移民歷史，對移民問題以不同理念導向不同政策的實踐，在探討吸收移民策略，或試驗各種幫助移民融入社會的措施，也提供了不少具啟發性的經驗。反觀香港，有關內地移民的特徵及其影響的研究，寥寥可數[2]。當討論有關政策的時候，又每每集中討論單程證的審批權問題，而忽略移民政策其他元素的重要性。

香港應該採取甚麼政策來處理內地來港移民，是值得深入探討的重要議題。要認真討論這個議題，需要進行大量的基礎研究。本報告旨在從三個方面擴闊和深化有關內地來港移民的討論。第一章扼要地回顧文獻，疏理有關移民對社會及經濟產生正負面影響的研究，並指出香港在討論有關問題時狹隘地討論新移民來港初期享用福利的情況，而不像國際文獻重視研究移民長期居留的正負面貢獻，也忽略移民後代對社會經濟的貢獻。第二章先勾畫香港移民政策的特徵，並將之與主要國家作出對比。香港制訂移民政策傾向實用主義，沒有一套完整的理念。我們選取了美國、德國和新加坡為案例，顯示各種處理問題的理念和融入政策。由於香港社會特別關注以家庭團聚為由的單程證政策，我們比較分析這些國家對家庭團聚移民的政策，顯示香港有關政策在國際間的鬆緊程度。透過跨國比較，我們從中得到一些政策方向的啟示。第三章展開有關內地來港移民的數據分析。我們首先利用香港政府恆常公佈的統計和各種主題性報告的數據，審視內地新移民的總體狀況。我們更利用 2001 年至 2016 年期間四次人口普查及中期人口統計（以下一律簡稱「人口普查」）

[2] 團結香港基金的研究《迎接時代變遷：與內地經濟並進》，主要探討香港與內地的經濟互動，分析不同時期內地來港移民的特質，並建議增加移民以緩解人口老化所帶來的嚴重問題（廖柏偉、林潔珍、水志偉，2016）。香港政策研究所進行了題為《人口政策的新思維》的研究，指出香港面對人口老化問題，應鼓勵生育、吸引人才及開放「雙非」（曾鈺成、馮可強、羅祥國、葉家齊，2017）。香港社會服務聯會亦曾進行題為《香港入境及移民政策的演變》的研究，在評價香港的移民審批政策後，倡議增加香港人口承載能力，以及完善處理來港移民的配套（黃子瑋、鄭普恩，2014）。此外，Cheng and Zhang (2018) 分析內地移民對本地不同學歷的就業人士所帶來的影響。

的 5%樣本微觀數據，採用特定的方式識別出樣本中的單程證和非單程證移民，並計算一些重要補充指標。為了分析內地移民抵港後社會經濟狀況在不同階段的演變，在香港政府未有對內地來港移民進行大規模長期追蹤的情況下，我們進一步利用香港 2001 年至 2016 年間四次人口普查的數據，分析同一時期抵港的內地來港移民群組，比較他們在不同人口普查中相應的經濟社會狀況，以了解其動態變化。這部分力求用數據來說明內地來港移民的狀況，以供進一步思考和討論

第一章

移民對社會經濟的影響

– 國際文獻的啟示

移民政策一直是各國關注的議題，就著不同範疇所展開的大量學術和政策性研究，累積了非常豐富的文獻，為討論移民的正負面影響提供了不同的視角。這裏先扼要地回顧有關文獻，作為討論的基礎。

1.1. 移民帶來的好處

1.1.1. 促進經濟發展

首先，引入更多移民可以增加勞動供給。很多國家發展到一定階段，便會出現勞工短缺，移民是一個重要的補充途徑。更為普遍的現象是結構性的勞工短缺，引入移民可以填補本地所缺乏的工人。Borjas (1995) 的研究指出，移民除了增加整體產出，還增加本地人的產出，令本地人更能分享到經濟發展的成果。

移民在勞動供給的作用包括兩方面，一是由於現代的產業迅速轉型而衍生的新興行業；二是厭惡性工種或低收入行業。由於較少本地人願意從事上述行業，移民正可以填補這些職位空缺，讓本地人從事更合適的工作，增加本地人的產出及工資。

經濟合作暨發展組織的研究顯示(Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2014)，在新興及增長迅速的行業，移民的積極參與發揮了巨大作用，例如在歐洲與醫療保健及 STEM (科學、科技、工程及數學) 相關工種，多達 22%崗位由移民擔任；而在美國該比例亦達到 15%。移民雖然只佔國家總人口的一小部分，但擔任了這些崗位的可觀份額，並在新興行業中扮演著舉足輕重的角色。在填補不受本地人歡迎的工種空缺方面，在歐洲及美國，移民分別擔任這些工作崗位的 24%及 28%，包括工藝、機器操作，裝配等。這些工作必須由工人執行，假如沒有移民，就只能以很高的工資水平吸引本地人從事有關工作，生產力便會較低。移民的加入，正好填補相關工種勞動力的缺乏，令本地人可投身更合適的工作，生產力自然會提高，進而提高本地人的平均工資。National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (NASEM, 2017) 綜合多個研究發現，移民能帶來技術提升、人口結構改善、消費需求增加等好處。

經濟增長的動力不僅來自勞動供給的增加，也來自創新發明對生產效率的推動作用。近年的研究顯示，移民在創新和發明方面扮演了非常重要的角色。Hunt and

Gauthier-Loselle (2010) 對美國的州份進行研究，發現一個州的大學生假如增加一個百份點的移民，該州的專利數目便會增加 9%至 18% 。Kerr (2018) 的研究顯示，在 1975 年至 2015 年期間，來自中國和印度的發明者在美國專利所佔比例由 3%上升至接近 20%，可見移民發明者對美國具創新需求行業的貢獻無庸置疑。Bosetti et al. (2015) 分析 20 個歐洲國家的微觀數據，證明高技術移民推動了專利數目以及引用數目的增長。他們的研究進一步證明文化和民族的多樣性對創新具有非常重要的作用。Bahar et al. (2020) 對 95 個國家的專利進行實證分析，說明移民發明家的流入提高了具創新需求行業增長的可能性，對經濟的長期發展產生了強大的推動力。

1.1.2. 改善政府財政

輸入移民可以改善政府的財政壓力。以就業簽證輸入的移民，他們到達當地後便能立即工作及繳交稅款，即時為政府財政作出貢獻；相對而言，政府需為他們所作的支出較少。NASEM (2017) 計算出 1990 年代美國移民中，一個 21 歲高中畢業的移民，一生所繳付的稅金在扣除公共服務開支後，為政府淨貢獻 12.6 萬美元。更早的文獻亦顯示 (National Research Council [NRC], 1997) ，所有 21 歲或以上的移民，均不會為國家帶來財政負擔。

一些跨代研究顯示，移民與其後代對政府財政的貢獻有所不同，但長遠而言仍可增加政府稅收。Lee and Miller (1997, 2000) 研究移民對美國財政影響時，指出已搬離原移民家庭的本地出生子女也應納入計算，因為這些移民後代一般有較高學歷及收入，而依這方法計算，顯示美國移民對財政有淨貢獻。部分以家庭為單位的移民研究沒有把移民後代的貢獻計算在內，因而令研究結果有所偏差。NASEM (2017) 綜合多項研究，並追蹤分析移民及其後代對政府財政的影響。數據顯示，雖然第一代移民的平均工資較低，所納的稅金較少；但移民的子女，對政府財政貢獻更多，甚至超過當地人。該研究指出，社會沒有吸納第一代移民，就不可能享受第二代移民帶來的好處；因此政府在制定移民政策時，應設法鼓勵移民長期定居，以獲得輸入移民的長遠利益。Auerbach and Oreopoulos (1999) 使用跨代模型深入研究移民對美國人繳稅的影響，顯示即使移民一生所領取福利多於繳付稅款，但仍可減輕本地人稅務負擔。這是由於移民較集中在勞動人口，可即時繳付稅款以應付當時老年人口的福利開支；而當該批移民因年老退休，福利開支有所增加的時候，則可由更新一批年輕新移民的稅款負擔，從而長遠減輕本地人的稅務負擔。

上述文獻分析了移民及其後代的直接財政貢獻，Colas and Sachs (2020) 進一步估算美國低技術移民對就業市場的影響，及其所帶來的間接財政貢獻。他們指出，雖然低技術移民降低低技術工種的工資，卻會提升高技術工種的工資。在美國的累進稅制下，從高收入工種所收得的稅款更多。依此估算，每名低技術移民的間接財政貢獻達每年 1000 至 2100 美元，足以抵銷低技術移民帶來的直接財政成本，甚至能帶來淨貢獻。

1.1.3. 獲取較高的人力資本投資回報

Borjas (1994) 估算培訓移民能得到的回報，證明同樣的培訓資源，用於移民比用於本地人可以得到較高的回報。Carliner (1980) 研究美國移民的特點，發現移民的工作能力比本地人更高、工作態度更為積極，因而工資較高。這是由於移民都是離鄉別井到新的地方生活，一般來說，移民都較願意接受新挑戰 (Chiswick, 1978)。Borjas (1994) 進一步指出，當給予移民及本地人相同的福利、教育及技能訓練等，移民最終的平均工資會較高。

Borjas (1994) 的研究還考慮到：即使移民本身沒有較佳的條件，只要協助他們融入當地的生活，就能得到較高的回報。這是由於移民一般都在其他國家接受過多年的教育，因此，只需要為其提供新語言和本地文化生活習慣等培訓；相比為本地人提供從出生到成人的教育，所需的投資和時間都較少。

英國由 1995 年至 2011 年引入了大量移民，為英國帶來龐大的人力資源。Dustmann and Frattini (2014) 的分析顯示，假如這些移民在出生起便在英國接受教育，英國政府就需要投放 140 億英鎊，才能把該移民培育到其抵達英國時所擁有的同等教育水平。換言之，英國輸入移民變相節省了多達 140 億英鎊的開支。由此可見，輸入移民並協助他們融入社會及就業，可謂經濟實惠。

1.1.4. 緩和人口老化

很多發達國家正面臨人口急速老齡化的過程，引入移民可以緩解人口老化帶來的問題。在老齡化的過程裡，勞動人口減少，需要供養的老年人增加，為社會及政府造成財政負擔。輸入移民是緩和人口老化的可行策略，因為移民的年齡中位數比本地人較低，移民的生育率亦比本地人高。聯合國統計 2019 年全球移民的年齡分佈

[3]，多達 75%移民年齡介乎 20 至 64 歲，屬於勞動人口；而 65 歲或以上的老年人口只佔 12%。這些較年輕的移民大多由發展較慢國家移居至較發達國家，因此發達國家接收移民有助改善人口老化問題。Zaiceva and Zimmermann (2016) 總結發達國家的人口數據，移民佔當地勞動人口約 14%。美國及加拿大吸納更多移民，佔北美的勞動人口達 20%。Zaiceva and Zimmermann (2016) 更作出推算，歐盟成員國假如於 2010 年至 2025 年間沒有吸納移民的話，勞動人口將會減少 7%。

聯合國的經濟和社會事務司作出預測，於 2050 年，不少亞洲國家的年齡中位數排名將會超越歐洲國家，例如韓國、日本、新加坡和香港都會進入前十名。於 2015 年，日本和香港 65 歲以上的老年人口分別佔 26.4%和 15%，按聯合國的定義，日本及香港分別被界定為「超高齡社會」和「高齡社會」。至於韓國、中國、新加坡等，僅屬於「高齡化社會」，其老年人口比例為 7%以上，但不足 14% (廖柏偉、林潔珍、水志偉，2016) [4]。這些人口老化的亞洲國家和地區，都正設法尋找對策，而引入更多移民是其中一個重要選項。

1.1.5. 移民受養人的間接貢獻

就業移民會携同其家庭成員移居他國，儘管這些家庭成員多是受養人，對經濟作出的直接貢獻較少，卻可間接增加移民的收入。Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC, 2014) 以問卷調查訪問 2000 名加拿大移民，分析配偶對他們適應移居生活的作用。調查結果顯示，43%移民表示配偶幫助他們處理移民的細節；40%移民表示配偶讓他們可以更長時間工作；66%表示配偶能增加家庭收入 (IRCC, 2014)。家庭收入增加不但能讓移民避免墮入貧窮線，還令其有機會進修，最終能勝任更好的職位 (Creese et al., 2008; Kaida, 2015) 。就業移民的父母即使不能就業，但他們能分擔照顧子女的任務，令移民有更多時間工作和進修，增加移民取得正式專業資格的機會，以及更專注融入移居國的工作環境 (Cobb-Clark & Crossley, 2004)。VanderPlaat et al. (2012) 的量化研究也顯示，移民家庭有父母在一起，會增加移民自身的工作時間和進修的機會。Organisation for Economic Co-

[3] 取自：
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf

[4] 聯合國經濟和社會事務部/人口司。取自：
https://population.un.org/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf

operation and Development (OECD, 2019) 的報告作出總結，指出及早讓移民家庭團聚對移民的收入有長遠影響，在美國的移民每延遲一年與配偶團聚，十年後的收入便會減少 3%。可見及早讓移民家庭團聚有長遠的正面作用。

1.2. 引入移民的社會經濟成本

縱使吸納移民有上述好處，引入移民並非毫無成本，其中包括文化、經濟及安全因素。

1.2.1. 抗拒移民的宗教和文化因素

很多國家都出現強烈反對移民的現象，本地國民擔心移民「稀釋」了他們的身份認同感。歐盟提出統一的移民政策，就不斷受到批評。Ugur (1995) 形容，移民政策對歐洲來說，是對已建立的國家身份認同及社會完整性的一個威脅。在他看來，制定移民政策時，市民不可能理性地分析移民政策的利弊，國民身份認同每每掩蓋了經濟考慮。Luedtke (2005) 研究歐盟統一移民政策時，發現 11 個國家的人民，均以影響國民身份認同為由，反對歐盟自由遷徙政策。[5]

Bloom et al. (2015) 的研究顯示，部分宗教組織因移民持不同的信仰，而產生抗拒移民的取態。Mayda (2006) 的問卷調查顯示，支持單一文化主義的人較反對移民，支持多元文化主義的人則較支持移民。可是，即使支持多元文化的人被問及是否支持輸入不同宗教信仰移民的時候，不少人的立場都會改變為反對移民，顯示人們更看重宗教因素。

不同種族的文化差異也是本地國民抗拒移民的另一個原因。Espenshade and Hempstead (1996) 以問卷調查收集美國人對移民的意見，回應問卷者中，美國公民較反對輸入移民，而支持移民的人大多數本身也是移民，包括拉丁裔、非洲及亞洲人。上述三個族裔的人士分別提高支持增加移民的比率達 25%、32.4%及 64.5%。作者進一步推斷，移民希望有更多與自己有相似社會背景及同一種族的同伴，並建立起屬於自己的文化群體。

---

[5] Stephan et al. (2005) 引用社會認同理論 (social identity theory) ，認為人們從自己在社會中的角色，找到自己的身份認同感，因此會抗拒外人，並致力保護自己身處社會的價值觀。從定義上來看，移民就是來自不同社會的人，因此人們在心理上會排斥移民。

1.2.2. 抗拒移民的安全因素

移民帶來的安全憂慮也導致本地人抗拒。Mayda (2006)採用國際問卷調查方法，收集超過 2 萬個回應，涉及 22 個國家，包括美國、加拿大、日本等，研究發現，安全考慮影響人們對移民的取態，是經濟考慮以外最重要的因素。2001 年，美國發生 911 襲擊，壯大了反對移民的輿論，限制移民成為保障國家安全的議題。近年歐洲面對多次恐怖襲擊，亦引起一片反對輸入難民的聲音。International Social Survey Programme Research Group (ISSPRG, 2012) 進行國民身份調查，收集經濟合作暨發展組織 (OECD) 成員國家的資料，結果顯示日本、挪威、丹麥和瑞典等國家的市民，關心移民犯罪問題多於關心移民導致失業的問題。

Bell et al. (2013) 分析英國兩次移民潮，採用 1997 年至 2009 年的數據，比較吸納移民數量不一的地區，發現九十年代末以難民身份進入的移民，令當地罪案率上升，一個地區的移民佔當地人口比例增加 1%，盜竊、搶劫等與財產相關的罪案就上升1.22%。該項研究也發現，移民並不會增加暴力相關的罪案。但他們發現，研究期內的第二波移民潮，沒有增加任何類型罪案的現象，於是推斷輸入移民並遇上經濟不景的時期，才會引發犯罪率上升。Bianchi et al. (2012) 以相似的方法分析意大利 1990 年至 2003 年的數據，也發現移民的增加會帶來劫案的上升，其他類型的罪案則不受影響。由於劫案佔所有罪案的比例較低，數據未能證明移民的增加能推高整體犯罪率。

1.2.3. 抗拒移民的經濟因素

即使有研究證明移民能為經濟帶來好處，但有研究顯示一般市民卻持相反的看法。Citrin et al. (1997) 發現市民對移民影響國家經濟的擔憂，是美國公民反對移民的主因。市民擔心移民在成功融入社會、開始作出貢獻之前，已經帶來短期的經濟影響。因為移民到達移居地後，在尚未適應生活的時候，平均來說工資會較低。Borjas (1985, 1999, 2003) 研究指出，在 80 年代以後抵達美國的移民，工資比早期的移民較低。

多項研究發現，輸入移民會降低部分人的工資。Altonji and Card (1991) 發現，美國每增加 1%的移民人數，本地低技術工人的工資就會減少 1.2%，並降低本地低學歷黑人男性工資 1.9%，女性則有 1.4%跌幅。LaLonde and Topel (1991) 也有類似的發現，但他們強調新移居美國的移民，最大可能只是取代性質相似的工人，對

這群人的影響最大。當新移民的人數增加一倍，就會令早一批移民的工資下降 3%，也令年輕黑人的工資下降 4%，早一批移民及年輕黑人的工作經驗及學歷較低，工資最受新移民影響。

1.2.4. 抗拒移民的財政因素

移民對政府財政造成壓力，可能是政府決定收緊移民政策的最重要考慮因素。2008 年，歐洲社會調查的數據顯示[6]，44%歐洲公民認為移民取用公共資源，比所交稅款多，而只有 15%認為移民交稅比使用的資源為多。Boeri (2010) 引述各國政府的論述，發現政府對這些公眾看法甚為著緊，並會在壓力下以收緊移民福利政策以作回應。

針對特定移民組別的研究顯示，部分移民為政府的財政帶來負擔，所交稅款比所取用資源少。NRC (1997) 計算每個移民為政府帶來的稅收及所使用的社會資源，計算過程包括移民對工資、物價的間接的影響，並非單純計算稅收和所使用福利金額之差。結果發現高中畢業以下的移民組別，其一生為美國帶來 13,000 美元的財政負擔。Dustmann and Frattini (2014) 根據英國數據，也有類似的發現。研究收集 1995 年至 2011 年的英國數據，將英國移民按來源國家劃分，發現非歐洲國家的移民，對政府財政貢獻較本地人少 9%。

由此可見，市民對移民造成政府財政負擔的看法，不但影響政府政策，也有研究顯示特定組別的移民貢獻較其所取用的資源少。

[6] 取自：https://www.europeansocialsurvey.org/data/download.html?r=4

小結：國際文獻的啟示

香港有關移民的討論，大多集中於短期的福利負擔，還未有擴闊視野，從而更全面地檢視移民對社會和經濟的影響。以上的文獻回顧，對我們討論相關問題提供了多方面的啟示。第一，要評價新移民的影響，不應只衡量他們短期內對社會和經濟造成的負擔或收益，而應該明白移民移居後不同階段可能有不同的融入程度和收入水平，因此，應以其一生的貢獻作評估。第二，移民對本地的影響不止於一代人，他們的第二代和及後的多代人對本地的影響，也應該作出估量。第三，對移民的利弊分析還應包括以家庭團聚為理由的受養移民，他們對移民家庭以及本地社會經濟發揮了重要的間接作用。第四，從宏觀上看，移民對緩解人口老化和促進經濟轉型可能產生不可或缺的作用，對本地的總體好處在計算狹義的財政和經濟影響時很容易被忽略。

必須指出，這些不同國家的實證研究，是針對某一特定社經環境而進行，詮釋這些研究結果須要特別小心。舉例說，前文提過移民在緩解人口老化的作用，主要是由於移民一般較年輕，較為集中於勞動人口，因此，歐美及亞洲的研究都顯示吸納移民能改善人口老化問題。然而，由於不同國家吸納移民的年齡、數量以及時期不同，移民對其人口結構的影響也相異。例如，在愛沙尼亞及匈牙利，移民屬於勞動人口的比例比本地人更少，移民屬於老年人口的比例比本地人更多，撫養比率反而因吸納移民而惡化。日本及德國的撫養比率最高，分別為 36%及 32%，兩者吸納的移民均較多屬於勞動人口，但作用有限，因為日本吸納移民只佔總人口的 1.1%；而德國吸納移民的比例雖然比日本多，卻並不像美國、澳洲等長期吸納大量移民，人口老化問題仍然嚴重。

至於移民改善經濟及財政的成效方面，實際效果也要看多種因素。Hinte and Zimmermann (2014) 比較德國與丹麥吸納的移民對政府財政的影響，發現移民對德國財政有正面貢獻，但對丹麥卻造成負擔，原因在於丹麥接收較多難民，他們融入就業市場的進度較緩慢。除了移民的特點，原有的社會經濟狀況及政府福利政策，都影響移民貢獻的多寡。Auerbach and Oreopoulos (1999) 的跨代模型顯示，美國不斷輸入新移民，能長遠支付老年人的福利開支。Bonin et al. (2000) 把上述模型應用到德國，顯示德國吸納的移民對財政淨貢獻更大。兩者的差異在於德國人口更為

老化，因此推行多項鼓勵生育的政策，吸納較年輕的移民，成功提高移民的生育率，使移民的淨貢獻增加。Storesletten (2003) 比較移民對美國及瑞典的貢獻，研究顯示瑞典福利制度較全面，10 至 50 歲移民佔用較少福利，對瑞典財政有淨貢獻，可是其他的年齡組別卻享受更多福利，而移民整體的就業率較美國低，因此移民對財政的淨貢獻低於美國。

由此可見，移民能否帶來經濟及財政的淨貢獻，視乎該國的社經狀況和政策環境，例如政府有沒有鼓勵生育、移民入境政策能否選取合適學歷、年齡的移民、就業市場政策有否影響移民的工作意欲、移民融入政策是否有效、本地能否吸引他們長期居住和作出貢獻等等 (Zaiceva & Zimmermann, 2016; Bloom & Sousa-Poza, 2013; Lee & Miller, 1997; Lee & Miller, 2000; Hinte, 2014) 。

移民抵達本地只是一個開端，抵達後在就業市場的活動，與社會、政府政策的互動將影響他們對本地社會和經濟的貢獻。與此同時，移民帶來的各種社會成本，無論是文化及宗教因素，安全問題抑或本地人對移民的誤解，這些矛盾均依賴政府政策化解。政府政策在增加移民的淨貢獻及減少移民的社會成本上，都扮演著關鍵的角色。下一部分，我們將選取幾個國際案例，探討他們的移民歷史、入境和融合政策，並與香港的政策作比較分析，從中了解香港政策與其他國家的異同。

第二章

移民政策比較

本章首先回顧香港移民狀況，然後選取幾個國家作比較[7]。我們選取了近年移民人數最多的美國和德國，以及背景與香港相似的新加坡。這三個國家對移民採取截然不同的處理手法：美國致力創造平等環境，德國主動促進移民融入，新加坡則重視吸引合適人才和民族團結。香港與這三個國家同為先進經濟體，同樣面對人口老化問題，因此，亦有吸納移民以促進經濟發展的誘因。但是，香港的政策沒有美國那樣強調平等權利，不及德國積極鼓勵移民融入，也沒有像新加坡以周詳的政策維繫多元種族的團結。上述國家制訂處理移民的策略時也不是一蹴而就，而是經過多番嘗試及轉變。回顧這些國家的經驗，可為香港制定移民政策提供參考。

2.1. 香港移民情況

2.1.1. 人口結構與增長

2016 年底人口普查顯示，香港人口為 738 萬人，其中 362 萬為勞動人口以 15 歲以上人口為基數，勞動人口參與率僅有59.2%。統計處更推算，該比率將會隨人口老化逐步下降，至 2036 年降至只有 51.7%[8]，下跌近 8%。因此，不少研究機構建議香港吸納更多移民，以增加勞動力。

香港 2015 年的年齡中位數為 43.2 歲，排名世界第 9 位，並預計在 2050 年將達到 52.7 歲，排名更升至第 6 位（見表 2.1）[9]。香港年齡中位數高企，老年人口比例十分高， 2015 年 65 歲以上老年人口達 15%，在亞洲區內僅次於日本。

---

[7] 香港立法會秘書處資料研究組 (2020) 選取了美國及澳洲的家庭移民入境政策作比較研究，指出近年的國際趨勢，是在家庭團聚政策加入更多規限。惟該報告並未就移民融合政策、發展背景及上述轉變的原因作深入分析。

[8] 香港統計處。取自：https://www.statistics.gov.hk/pub/B71710FB2017XXXXB0100.pdf

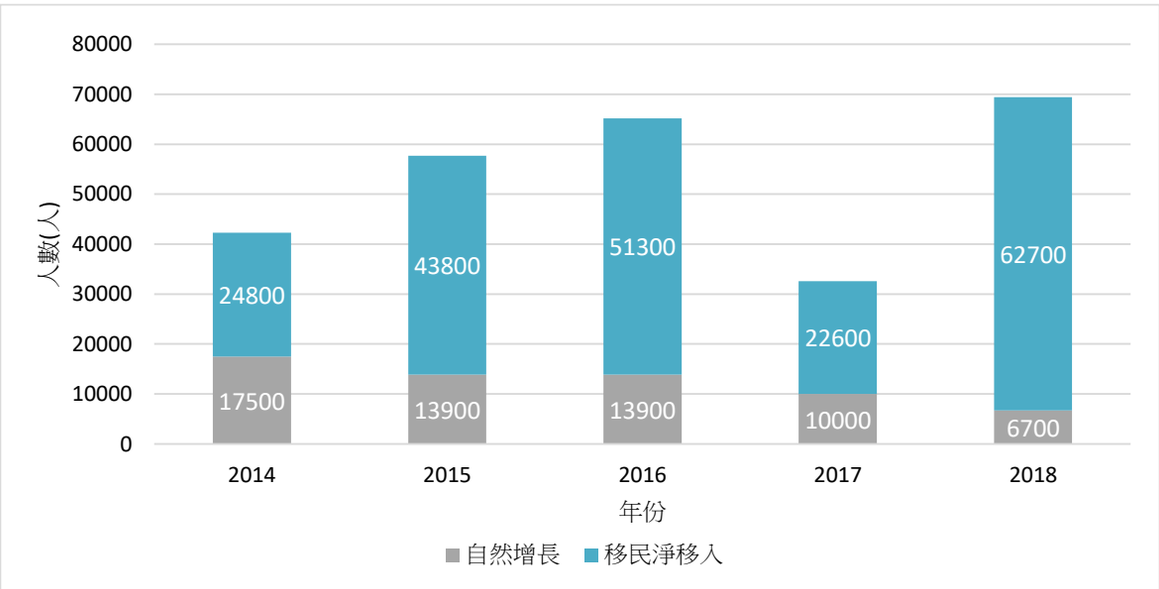
[9] 聯合國經濟和社會事務部。取自：
https://population.un.org/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf

表 2.1：2015 年及預測 2050 年年齡中位數排名

地區	2015 年 年齡中位數	地區	2050 年 預測年齡中位數
1. 日本	46.5	1. 其他地區[10]	56.2
2. 德國	46.2	2. 韓國	53.9
3. 法屬馬提尼克	46.1	3. 日本	53.3
4. 意大利	45.9	4. 波黑	53.2
5. 葡萄牙	44.0	5. 新加坡	53.0
6. 希臘	43.6	6. 香港	52.7
7. 保加利亞	43.5	7. 葡萄牙	52.5
8. 奧地利	43.2	8. 希臘	52.3
9. 香港	43.2	9. 古巴	51.9
10. 西班牙	43.2	10. 波蘭	51.8

資料來源：聯合國經濟和社會事務部

圖 2.1：2014 年至 2018 年的香港人口增長



資料來源：香港統計處

[10] 其他地區指人口不足 9 萬人地區的集合，並不代表任何一個國家。

面對人口老化問題，單靠人口自然增長顯然不足，香港生育率在最近三十多年均呈下跌趨勢，在 2017 年每名女性生育 1.125 名子女，遠低於 2.1 名子女的更替水平[11]。圖 2.1 顯示，由 2014 年起，香港的自然人口增長每年均不足 2 萬人，並不斷下跌，在 2017 年只有 1 萬人，到 2018 年跌至 6700 人。然而整體人口近年保持增長，2014 年至 2018 年間，移民淨移入佔人口增長的 77%，即使期內移民淨移入人數較反覆，最低仍然超過每年 2 萬人，比人口自然增長多。可見香港移民流入對人口增長的影響可謂舉足輕重[12,13]。

2.1.2. 移民政策

香港吸納移民的主要途徑包括家庭團聚政策、就業相關的吸納人才計劃，以及長遠不能取得永久居民資格的工作簽證。家庭團聚政策可以細分為中華人民共和國前往港澳通行證（又稱為單程證）及受養人簽證兩個方式。而就業移民方式，則包括一般就業計劃、輸入內地人才計劃、優秀人才入境計劃和非本地畢業生留港/回港就業安排 (IANG) 。最後，外籍家庭傭工任職期間不視為通常居住香港，不能取得永久居民資格，而補充勞工計劃在工作合約完結後須離開香港，亦不是吸納移民的方式（表 2.2）。

家庭團聚政策方面，單程證為港人與中國內地的配偶、無人照顧的子女、年老父母來港團聚的政策，也有少數其他親屬須要來港投靠的例子。單程證由中國內地部門審批，名額自 1995 年起增至每日 150 個（香港立法會秘書處資料研究組, 2020）。在 2013 年至 2017 年間，共有 22.8 萬個單程證移民獲批，約佔全部批出簽證的 20.3%[14]（圖 2.2）。

受養人簽證是另一以家庭團聚為由來港的政策。本地永久居民以及資本投資者入境計劃、優秀人才入境計劃等就業相關移民，可申請受養人簽證讓海外家屬來港團聚，家屬定義為配偶、子女及父母，由香港部門審批。受養人簽證設有經濟能力

---

[11] 香港統計處。取自：https://www.statistics.gov.hk/pub/B71812FA2018XXXXB0100.pdf

[12] 香港統計處每年二月份的新聞稿。取自：
https://www.censtatd.gov.hk/press_release/pressReleaseDetail.jsp?charsetID=2&pressRID=4419

[13] 受新型冠狀病毒疫情影響，2019 年及 2020 年人口自然增長及淨移入大減，為更清晰顯示人口增長的長期趨勢，我們沒有於圖表中顯示這兩個特殊年份的短期影響。

[14] 立法會財務委員會特別會議。取自：https://www.immd.gov.hk/pdf/sb-c.pdf

限制，但沒有配額限制[15]。在 2013 年至 2017 年間，佔全部批出簽證的 9.4%[16]（圖 2.2）。受養人簽證與單程證為不同類別的申請人而設，比較其申請資格也不能說何者較為寬鬆或嚴格。

就業相關移民政策方面，亦分為專門輸入內地人才的輸入內地人才計劃及面向所有海外人才的一般就業計劃。輸入內地人才計劃在 2003 年推出，申請人必須擁有學士或以上學歷或專業資格，並由香港部門審批[17]。此計劃在 2013 年至 2017 年只佔總批出簽證的 4.4%[18]。一般就業計劃為吸納海外專才而設，也由香港部門審批。申請人一般擁有學士學位或以上的學歷，或擁有專業資格。擁有海外永久居民身份或申請前居於海外不少於一年的中國公民，均可以一般就業計劃移居香港[19]，兩類就業相關的移民計劃都可能包含中國公民，及針對香港缺少的人才，申請資格包括在香港受聘。一般就業計劃吸納移民較多，佔 2013 年至 2017 年總批出簽證的 15.2%[20]（圖 2.2）。

此外，香港亦自 2008 年起推行鼓勵非本地畢業生留港工作的移民政策。各地學生在本港完成學士或以上學位課程，畢業六個月內，可申請非本地畢業生留港就業安排；而畢業六個月後則可申請回港就業安排，兩者合稱非本地畢業生留港/回港就業安排 (IANG)[21]。以這計劃留港的移民，佔 2013 年至 2017 年批出簽證的 4.3%[22]（圖 2.2），數目與輸入內地人才計劃相若。

香港以優秀人才入境計劃及資本投資者入境計劃，吸納優秀人才及資金來港。2006 年推出的優秀人才入境計劃吸引高技術人才，以提高香港競爭力為目標，設有嚴格的計分制度，每年只有 1000 個名額[23]，設立計劃後每年只有數百人成功申請。資本投資者入境計劃已於 2015 年暫停接受申請，但仍有早前獲批的申請者陸續移民

---

[15] 香港入境事務處。取自：https://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/residence_as_dependant.html

[16] 入境處 2017 年年報。取自：https://www.immd.gov.hk/publications/a_report_2017/tc/ch2.html#c13

[17] 香港入境事務處。取自：https://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/ASMTP.html

[18] 立法會財務委員會特別會議。取自：https://www.immd.gov.hk/pdf/sb-c.pdf

[19]香港入境事務處。取自：https://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/GEP.html

[20] 立法會財務委員會特別會議。取自：https://www.immd.gov.hk/pdf/sb-c.pdf

[21] 香港入境事務處。取自：https://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/IANG.html

[22] 立法會財務委員會特別會議。取自：https://www.immd.gov.hk/pdf/sb-c.pdf

[23] 香港入境事務處。取自：
https://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/quality_migrant_admission_scheme.html

抵港[24]。兩者只佔 2013 年至 2017 年的批出簽證較少比重，優秀人才入境計劃佔 0.1%，而投資者入境計劃佔 1.5%（圖 2.2）[25]。

上述計劃除了單程證計劃外，均須兩或三年續簽一次，部份高收入移民則在續簽時獲准逗留 6 年，直至通常居住滿 7 年及申請成為永久居民，因此，每年批出簽證數目並不反映實際留港人數。

最後，香港以工作簽證增加勞動人口，批出簽證數目最多。外籍家庭傭工及補充勞工計劃，兩者均有中止受僱後必須返回原本國家的條件，抵港勞工無論留港多久都不能成為香港永久居民[26,27]，兩類工作簽證分別佔 2013 年至 2017 年批出簽證的 42.6%及 1.5%（圖 2.2）。由於這兩類工作簽證與單程證以外的簽證計劃同樣需要續簽，按政府公佈已發簽證數目，五年間的總和並不能完全反映實際留港人數，因為其中部分人士未續簽，也有部分人士簽證未失效已離開。

總括而言，以家庭團聚方式來港的人次，包括單程證和受養人簽證，較就業相關簽證多，其中又以單程證移民最多，為香港人口增長最主要的來源，亦為社會關注的焦點。

---

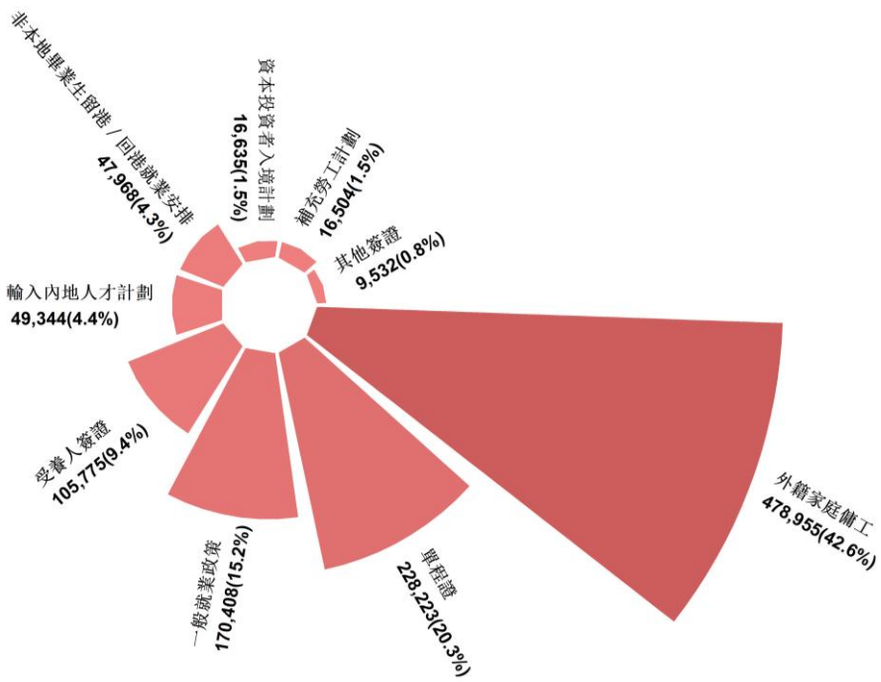
[24] 香港入境事務處。取自：https://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/capital_investment_entrant_scheme.html

[25] 香港入境事務處於立法會的答覆。取自：https://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/pac/reports/66/app_13.pdf

[26] 香港入境事務處。取自：https://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/imported_worker.html

[27] 香港入境事務處。取自：https://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/foreign_domestic_helpers.html

圖 2.2：2013 至 2017 年間本港批出簽證的分佈



註：以入境事務處及該處就立法會議員提問的答覆計算

表 2.2：移民香港的各種途徑

途徑	對象	簡介
單程證	港人中國籍家庭成員	由內地部門審批，現行每日 150 個名額，包括香港永久居民的配偶、年老父母、無依靠的兒童等。
受養人計劃	港人或合資格移民家庭成員	港人的海外配偶及親屬，由香港審批，需提供有經濟能力的證明，但沒有配額限制。部分移民有經濟能力亦可申請家人在港團聚。
一般就業計劃	海外專才	具備香港需要的技術、知識或經驗，通常指持有有關範疇的學士學位或專業資格，不包括內地居民。
輸入內地人才計劃	內地專才	專門輸入內地專才的計劃，要求與一般就業計劃相同。
優秀人才入境計劃	各地優才	吸引高技術人才或優才，設有計分制度及甄選機制，每年名額 1000 人。
非本地畢業生留港/回港就業安排	各地人才	吸納非本地畢業生，於香港就業。申請者在香港有學士學位或更高學歷。

資料來源：香港入境事務處

入境事務處每年公佈批出的各類簽證數字，但沒有公佈每年實際來港移民數目，我們沒法從中掌握內地來港移民的數目。民政事務總署每年公佈以單程證來港的入境數目，並對這些新移民進行簡單的調查。因此，要了解內地來港移民的規模和特點，只能依賴人口普查或中期人口統計的數據，我們將在第三章作出分析。

2.1.3. 融合政策

香港在過去沒有大規模協助新移民融入的計劃，現時主要由非政府組織及公營法定機構提供支援服務及培訓課程。另外，現有福利政策的制度安排，容許未居住滿七年的新移民取得部分援助，協助新移民融入新生活。民政事務總署訪問部分首次抵港的單程證移民，2015 年至 2019 年間約有 6 成受訪者表示有適應困難，6 成多受訪者表示需要支援服務[28]，顯示新移民對這些服務有一定需求。

各類機構提供協助新移民的服務，開辦適應課程，協助新移民融入新生活。根據民政事務總署的資料，現時共有三十多個非政府組織為新來港定居人士及少數族裔提供服務[29]，這些機構的服務範疇包括：兒童託管、功課輔導、長者照顧、聯誼活動、醫療常識分享等；此外，這些機構亦會協助新移民就業、提供技能培訓、情緒支援，以及適應課程等，以緩和新移民融入新生活時可能面對的困難。政府設立僱員再培訓局，改善本地工人的就業技能；同時亦提供專門給予新移民的就業技能課程，內容包括香港交通、就業市場概況、繁體字認識、基礎英語及廣東話等[30]，協助新移民尋找工作。

香港既有的福利政策大多開放予所有居民使用，包括新移民，但近年新移民領取福利情況受到市民關注，因而部分福利政策設立居港年期限制。

新移民領取綜合社會保障援助計劃（簡稱綜援）近年經歷了反覆改變。綜援給予社會上無法自給自足人士，以應付生活上的基本需要，並設有收入及資產審查，有關開支以稅收支付。在 2020 年 2 月 1 日，以健全單身人士為例，資助金額為每月

---

[28] 民政事務總署。取自：https://www.had.gov.hk/file_manager/tc/documents/public_services/services_for_new_arrivals_from_the_mainland/report-2020q2.pdf

[29] 民政事務總署。取自：https://www.had.gov.hk/tc/public_services/services_for_new_arrivals_from_the_mainland/role.htm

[30] 僱員再培訓局。取自：https://www.erb.org/authorsmith/documents/course_prospectus/2020-21/Book%20A_wap.pdf

2,615 元；3 名健全成人及兒童的家庭，資助金額為每月 6,315 元[31] 。香港政府於 2004 年收緊領取綜援的在港居住要求，由居住滿一年改為居住滿七年[32]；唯因 2013 年法院裁定有關限制違憲，申請資格又回復至居住滿一年[33]。新移民領取綜援的情況受社會關注，Lee et al. (2016) 於 2012 年進行電話問卷調查，研究社會對領取綜援設有居住滿七年要求的取態，72.9%受訪者表示反對取消該限制，該報告指反對人士不滿香港經濟現狀、認為新移民對社會造成威脅、不認為新移民努力工作等。Yang et al. (2020) 引用 2017 年資料，指出新移民佔綜援受助人數 4.8%，而年老受助人則佔 62.1%，新移民只佔非常小的比例。然而他們的抽樣調查顯示，近年市民對移民的負面觀感，令他們傾向支持限制新移民領取綜援，甚至希望政府降低援助金額。

其他現金援助政策，設有更長的居住年期限制。公共福利金計劃，為嚴重殘疾人士或 65 歲或以上長者，提供每月現金津貼，以應付特別生活所需，申請資格包括需要居住香港滿 7 年，與成為永久居民身份年期相同[34]。

政府以低廉租金出租公共房屋，減輕市民生活開支，為香港重要福利政策之一，亦是市民關注焦點。公屋雖然開放予所有新移民及永久居民申請，但就新移民的入住卻設有限制，因為正式入住的家庭需符合一半或以上家庭成員為香港永久居民的要求。換言之，新移民即使有入住資格，但不能單獨申請公共房屋，只能以永久居民的家屬身份入住[35]。按統計處資料顯示，於 2006 年來港未滿 7 年的新移民居住在公共房屋的比例為 52.4%，至 2016 年大幅減少至 32.2%，而全港人口居住在公共房屋的比例較為穩定，只由 31.8%減至 30.1%，反映新移民入住公共房屋的情況並不特別多[36]。

政府公立醫院提供門診及住院等服務，只收取象徵式的收費，開放予所有居民使用，沒有居港年期限制。以急症室服務為例，收費為 180 元，為 2018-19 年度平

---

[31] 社會福利署。取自：https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_socialsecurity/

[32] 香港社區組織協會。取自：https://soco.org.hk/20110206/

[33] 取自：https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_comprehens/

[34] 香港社會福利署。取自：https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_ssallowance/

[35] 香港房屋署。取自：https://www.housingauthority.gov.hk/tc/flat-application/application-guide/new-arrivals/index.html

[36] 香港統計處。取自：https://www.statistics.gov.hk/pub/B11201012016XXXXB0100.pdf

均成本$1530 的 11.8%；住院收費每日 100 元，為平均成本$5270 的 1.9%[37]。不論新移民或永久居民，使用上述醫療服務收費相同[38]。

教育政策方面，新移民與永久居民待遇相若，只有額外學費資助計劃設有居港年期要求。香港於 2007 年由 9 年免費教育，延長至 12 年免費教育[39]，政府透過不同方式資助中小學，學生接受小學至高中合共 12 年教育均不須支付學費。此外，政府亦有資助大學學費，學生只需支付教學成本的 18%。新移民同樣可享有上述小學至大學的學費津貼，待遇與永久居民無異[40]。而針對有需要家庭的學費資助計劃，則設有居住年期限制。這些資助計劃包括專上學生資助計劃及資助專上課程學生資助計劃，分別資助有需要的大專生及大學生，設有收入及資產審查，同時要求申請人在香港居住滿三年[41,42]。最後，持續進修基金向有志進修的成年人，每人資助 2 萬元，用作持續教育和培訓，這項資助適用於所有新移民和永久居民[43]。

綜合而言，香港面對經濟轉型和人口老化的挑戰，香港政府正逐步調整引入移民的策略。就內地來港移民方面，除了以家庭團聚為由的單程證，還發展了多種途徑吸納移民。在協助移民方面，過去新移民主要依靠個人努力來融入新生活，現在有較多機構協助新移民融入社會。新移民領取福利的情況受到市民關注，令政策反覆改變。與其他移民大國對照，香港沒有一套政策理念處理移民問題，制定政策時傾向實用主義。

---

[37] 醫療管理局。取自：https://www.ha.org.hk/ho/corpcomm/AR201819/PDF/HA_Annual_Report_2018-2019.pdf

[38] 醫療管理局。取自：http://www.ha.org.hk/visitor/ha_visitor_index.asp?Parent_ID=10044&Content_ID=10045&Ver=HTML

[39] 施政報告 2007。取自：https://www.policyaddress.gov.hk/07-08/chi/p88.html

[40] 取自：https://www.youth.gov.hk/tc/info-centre/education/education-policy.htm

[41] 香港學生資助處。取自：https://www.wfsfaa.gov.hk/sfo/tc/postsecondary/fasp/general/eligibility.htm

[42] 香港學生資助處。取自：https://www.wfsfaa.gov.hk/sfo/tc/postsecondary/tsfs/general/eligibility.htm

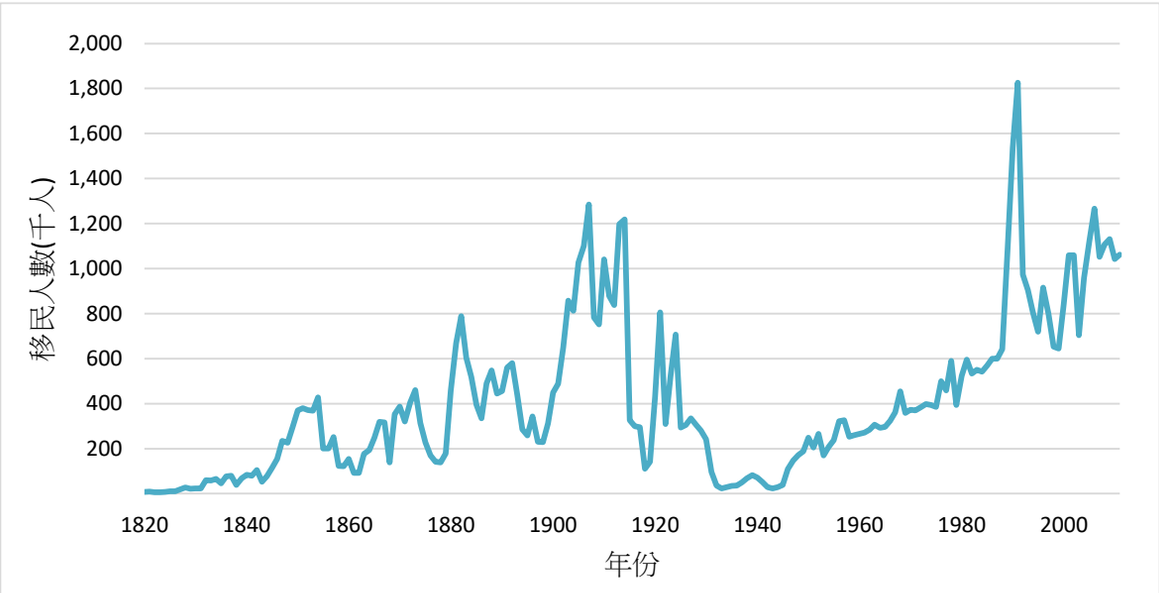
[43] 香港持續進修基金。取自：https://www.wfsfaa.gov.hk/cef/tc/faq.htm#faq_2

2.2. 美國個案

2.2.1. 移民政策

美國可謂世界上最多移民的國家。按美國國土安全局統計，1820 年至 2011 年的合法移民多達 7700 萬[44, 45]，而近年每年移居美國人數愈來愈多（見圖 2.3）。根據 2019 年 OECD 的資料[46]，美國在 2016 年接收了 118.3 萬擁有永久居住資格的移民，排名全球第一。從 1996 至 2006 年之間，美國累計接收了 2069 萬擁有永久居住資格的移民，也是全球第一。綜觀整個美國發展的過程，吸納移民的政策是重要的一環。

圖 2.3：每年合法移民美國人數



資料來源：美國國土安全局

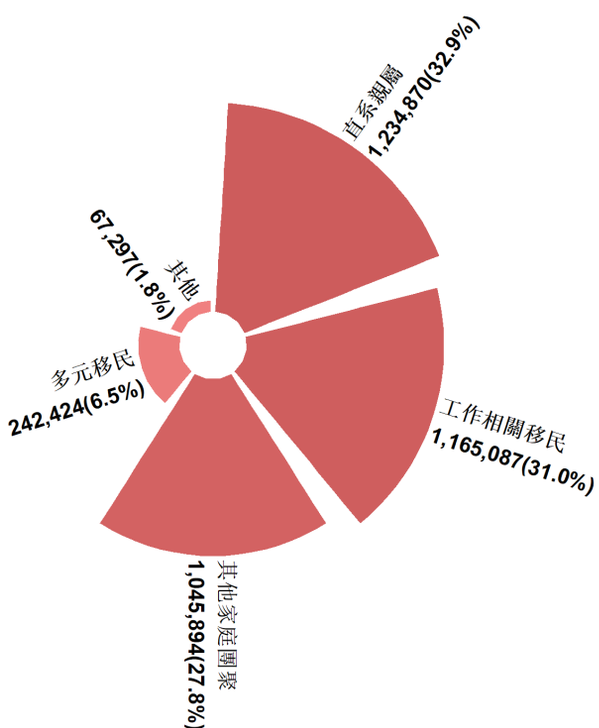
[44] 美國國土安全局。取自：https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Yearbook_Immigration_Statistics_2011.pdf

[45] 美國在 19 世紀末出現過排斥移民浪潮，逐步增加移民限制，令兩次世界大戰期間，移民人數走進低谷。除此時期外每年均有大量移民移居美國。二次大戰後，美國逐步開放移民政策，移民人數亦大幅上升。

[46] OECD iLibrary。取自：https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook_1999124x

美國每年新增超過 100 萬的移民，申請途徑可大致分為三種。第一種是家庭團聚，第二種與就業相關，第三種被稱為抽籤移民。家庭團聚又可分為公民直系親屬及其他家人兩種；公民的直系親屬不設限額，其他家人則分為四個優先次序，各自受不同配額限制，每年名額為 22.6 萬。就業相關移民包括傑出人才、專業人士、技術勞工及投資移民等。抽籤移民為美國吸引不同國籍人士的多元化移民計劃，開放給大部分國家的公民申請，因其以抽籤方式決定獲批綠卡與否，故此被稱為抽籤移民。

圖 2.4：2014 年至 2018 年以不同途徑移居美國的人數分佈



註：以美國國務院領事事務局資料計算

上述三種移民美國途徑，以家庭團聚的人數最多，2014 年至 2018 年期間，有近 228 萬人以家庭團聚方式移民美國[47]，其中公民的直系親屬約佔 123 萬，其他家人

[47] 美國國務院領事事務局。取自：
https://travel.state.gov/content/dam/visas/Statistics/AnnualReports/FY2018AnnualReport/FY18AnnualReport%20-%20TableII.pdf

佔 105 萬。近 5 年有共 116.5 萬人以各種就業相關方式移民美國，可見美國吸納人才之多，但仍遠低於以家庭團聚方式移民的 228 萬，甚至少於以公民直系親屬方式移民的 123 萬。整體而言，美國每吸納 1 個就業相關人才，就有 2 個移民到美國家庭團聚。多元化移民計劃方面，由於每年申請人的數目一般超過每年 5 萬名的配額，政府以抽籤方式決定配額分配，近 5 年約有 24.2 萬人以此方式移民美國（見圖 2.4）[48]。

美國的移民審批過程，包含體檢及保障國家安全的相關程序。限制對象包括性工作者、恐怖份子、毒販等[49]。移民美國還須要符合接種疫苗的要求，沒有性病，並達到一定智力水平等[50]。儘管如此，這些要求大多只針對少數特定群體。

2.2.2. 融合政策

作為移民大國，美國政府並沒有因融合需要而採用特殊對待移民的政策。Bloemraad and De Graauw (2012) 指出，美國政府採取自由放任的融合策略 (Laissez-faire intergration)：聯邦政府只施行一些促進平等機會的政策，例如反歧視法，而不是推行特定的融合政策，移民的生存與奮進，應依賴個人努力、家庭、朋友或社區網絡的協助來達成。

美國的自由放任策略著重為公民提供平等機會，聯邦政府早於 1964 年訂立民權法案 (Civil Rights Act of 1964)，禁止對不同種族、膚色、宗教和國籍在投票、公共場合、接受公共服務和勞動市場的歧視[51]。1972 年通過的平等就業機會法案 (Equal Employment Opportunity Act of 1972)，更加強了 1964 年民權法案第七條有關於平等就業機會條文的作用，提高平等就業機會委員會 (Equal Employment

---

[48] 美國國務院領事事務局。取自：https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/immigrate/diversity-visa-program-entry/diversity-visa-program-statistics.html

[49] 美國法律修正意見辦公室。取自：https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid%3AUSC-prelim-title8-section1182&num=0&edition=prelim&fbclid=IwAR0QhRQG-ILwEZBOPlm102TQQ7tpFH1bPCnZQcLxY2E-siuNMNOuvQJKSzs#0-0-0-202

[50] 美國國務院領事事務局。取自：https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/immigrate/the-immigrant-visa-process/interview/interview-prepare/medical-examination.html

[51] Bloemraad and De Graauw (2012) 指出，民權法案使各級政府更加關注英語能力有限 (Limited English Proficient, LEP) 人士的需要，因此增聘雙語工作人員以及提供不同語言翻譯的表格和通告。聯邦政府在 1965 年進一步通過選舉權法案 (Voting Rights Act of 1965)，1975 年的修正法案規定在英語能力有限人士較多的地區提供雙語的選票。

Opportunity Commission, EEOC) 的執法權和管轄權，以減少在就業市場上的歧視 (Rivers, 1972) 。

在現行的機制下，美國本土出生或父母其中一人是美國公民並符合一些條件，便可自動獲得美國公民身份。[52]而其他種類的移民想入籍美國，既要滿足在移民和國籍法 (Immigration and Nationality Act of 1952) 所列明的規定，亦要通過入籍考試 (Naturalization test)。入籍考試的內容包括英語能力評核以及公民測試，後者考核申請者對美國政治制度和美國歷史的認識。Bloemraad and De Graauw (2012) 指出透過入籍考試和官方對於良好公民的期望（遵守法律和提供經濟供獻），鼓勵移民認同美國的主流價值，包括尊重美國憲法、擁有共同的政治價值觀和共同參與自由市場。

即使美國聯邦政府有推動支援新移民的措施，規模也不大。例如自 2009 年起，美國公民及移民服務局 (U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS) 推出了公民身份和融合（同化）補助計劃 (The Citizenship and Integration Grant Program / The Citizenship and Assimilation Grant Program) ，向針對新移民融合的服務提供者給予財政支援，由 2009 年至 2019 年，美國公民及移民服務局共資助了 434 個項目，涉及 9200 萬美元[53]，可謂微不足道。在醫療和社會福利方面，聯邦政府於 1996 年通過了個人責任與工作機會調和法案 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996) ，規定在 1996 年 8 月 22 日之後進入美國的合法移民，在進入美國五年後才有資格領取聯邦福利津貼，包括聯邦政府所提供的醫療補助、醫療保險、食品券和補充保障收入 (Singer, 2004; Bloemraad & De Graauw, 2012) [54]。

綜觀多年的發展，美國以自由放任政策成功吸引世界各地人才，成為世界吸納移民最多的國家。一項大型移民研究報告 (Waters & Gerstein Pineau, 2016) ，綜合了超過 60 年的統計數據，顯示儘管移民抵達美國時的學歷較低，較常任職低技術工

---

[52] 詳情請參閱：https://www.uscis.gov/citizenship/learn-about-citizenship/i-am-the-child-of-a-us-citizen

[53] 美國公民及移民服務局。取自：https://www.uscis.gov/citizenship/civic-assimilation/fy-2020-grant-recipients

[54] 只有部分地方政府在他們的管轄權下，向不合資格領取聯邦福利津貼的新移民提供支援，各地方政府的做法差異極大，並沒有統一的協助新移民融合政策 (Bloemraad & De Graauw, 2012) 。

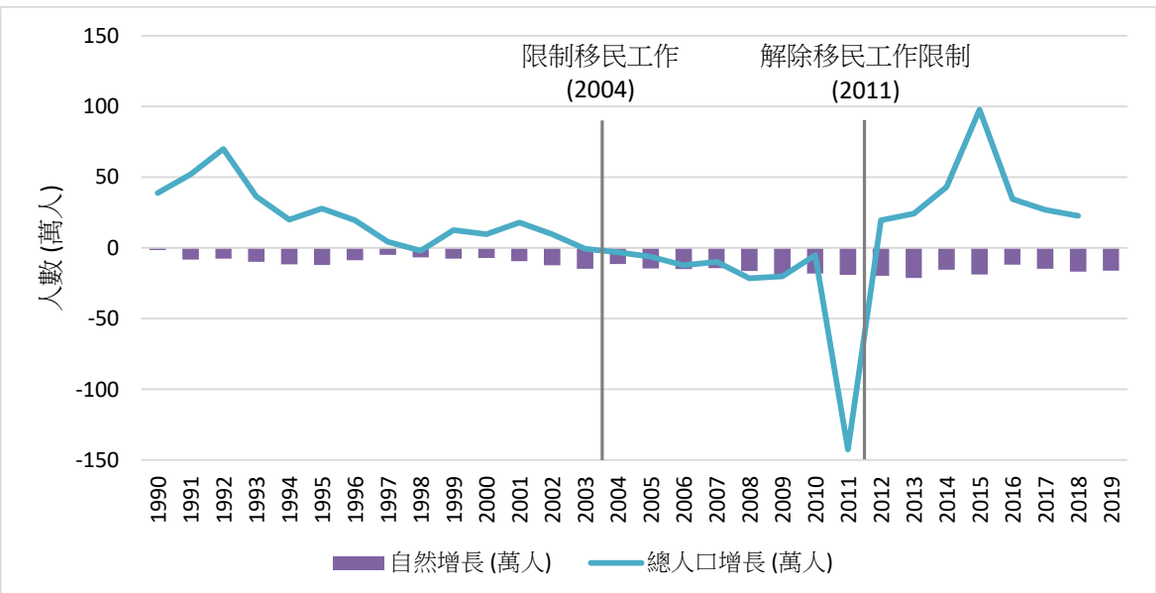
作，收入較低，貧窮率高；不過，第一代移民的子女在教育水平、職業及貧窮率等指標都大幅改善，顯示社會經濟地位有所上升。

2.3. 德國個案

2.3.1. 吸納移民概況

自五十年代起，德國經歷了數次大型的移民遷入 (Bither & Ziebarth, 2016) 。九十年代中期，德國逐步實施自由遷徙政策。2004 年歐盟擴大，德國政府擔心就業市場受到衝擊，向歐盟申請限制移民工作，令移民人數減少。但於 2011 年起，有關限制的期限屆滿後，歐洲公民可以自由遷徙方式進入德國及工作，自此來自歐盟新成員國的移民人數急升（圖 2.5）(Muchowiecka, 2013) 。

圖 2.5：1990 至 2017 年德國總人口及自然增長人數



資料來源：德國聯邦統計局

根據 OECD 2019 年 的統計[55]，在 1999 年至 2016 年間，德國共接受了 625 萬具有永久居留資格的移民，而僅僅在 2016 年，德國就接受了 105 萬具有永久居留資

[55] OECD iLibrary。取自：https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook_1999124x

格的移民，兩項數據均屬全球第二，僅次於美國 。在 2017 年，有 1062 萬沒有德國公民身份的外國人長期居留在德國，佔德國居民的 12.2%，即平均每 8 個德國居民，便有一個不是德國公民[56]。這些外國人，加上非土生土長，移民並入籍的德國人，比例達 23.6%，即每 4 個德國居民，便有一個具移民背景[57]。

現時德國境內眾多具移民背景人士，以歐盟自由遷徙的移民最多，佔移民人數超過 8 成，只計算 2013 年至 2017 年便超過 310 萬人[58]。他們不少來自波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克、斯洛文尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、羅馬尼亞及保加利亞等地。這些歐盟公民進入德國後，三個月內通知有關當局便可，可以說德國對其絕大多數移民並沒有審批權[59]。此外，德國在 2015 年面對多達 110 萬難民湧入，他們大部分來自敘利亞及阿富汗，為逃離戰爭到達德國，德國社會希望難民得到人道救援，總理默克爾亦多次表示「我們做得到」（We can do it!/ wir schaffen das），以歡迎難民到德國尋求庇護[60]。

---

[56] 德國聯邦統計局。取自：https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Current-Population/Tables/census-sex-and-citizenship-2018.html

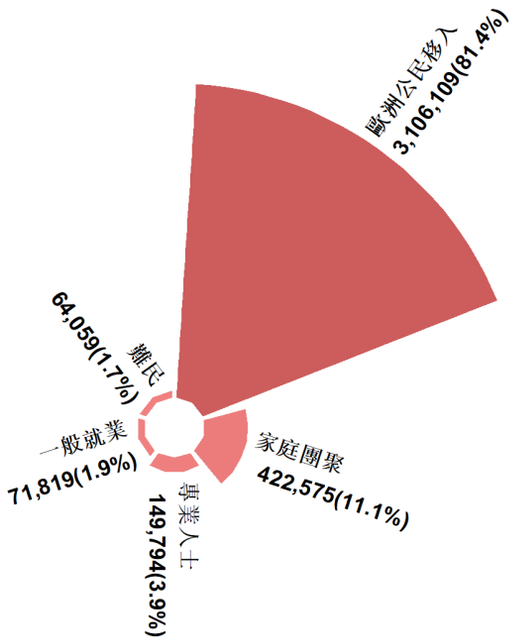
[57] 德國聯邦統計局。取自：https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Migration-Integration/Tables/migrant-status-sex.html

[58] 綜合德國聯邦移民和難民辦公室數年統計報告。取自：
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/Wanderungsmonitoring/wanderungsmonitoring-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=16
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/Wanderungsmonitoring/wanderungsmonitoring-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=16
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/Wanderungsmonitoring/wanderungsmonitoring-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=16

[59] 德國聯邦移民和難民辦公室。取自：http://www.bamf.de/EN/Migration/Arbeiten/EUBuerger/eu-buerger-node.html

[60] 政客雜誌。取自：https://www.politico.eu/article/the-phrase-that-haunts-angela-merkel/

圖 2.6：2013 年至 2017 年以不同途徑移居德國的人數分佈



註：以德國聯邦統計局及德國聯邦移民和難民辦公室資料計算

2.3.2. 移民政策轉變

德國於 1955 年至 1973 年間，被認為以分隔模式 (Differential exclusion) 看待移民 (Muchowiecka, 2013) 。德國嚴格挑選有需要的外國勞工進入國境，不給予他們公民待遇，並以輪替方式操作[61]。他們被稱為「來訪勞工」(Gastarbeiter/ guest worker)。可惜輪替系統運作不暢[62]，德國政府縱然花了不少力氣，只有極少數的「來訪勞工」願意離開，使境內存有大批沒有公民權利的勞工 (Williams, 2014; Joppke, 1999)[63]。

---

[61] 按原有計劃，每批外國工人並不熱衷於取得德國公民身份，只會逗留德國工作一至兩年，便會回到原本國家，而他們的工作由另一批新移民擔任，形成一個輪替系統 (Rotation principle) (黃葉青、彭華民，2010) 。

[62] 一方面僱主不願意重新訓練工人，取代有兩年經驗的熟練工人；另一方面移民亦不願回到原本國家。1955 年在德國的外國勞工不足 10 萬人，而 1970 年在德國逗留的外國勞工及其家屬，急升至約 250 萬人 (Muchowiecka, 2013)。

[63] 1983 年，德國通過一項「返回援助法案」，向每名願意返回原本國家的外國勞工，提供 1 萬馬克「遣返補貼」 (Repatriation grant) 。當年有 15 萬名移民接受補貼及離開德國，只佔 250 萬名移民的 6%而已 (Muchowiecka, 2013)。

直至 2000 年前後，德國移民政策始有一系列的改變，由排拒的主張逐漸變為容許移民融入德國生活。可以說德國在推動融合政策方面的起步較遲 (Brubaker, 2001)[64]。

2000 年的新國籍法 (The German Nationality Act of 2000) ，讓居住滿八年的外國人成為德國公民，較過往的 15 年居住年期要求大為縮減[65]。延續 2000 年的新國籍法，德國在 2005 年再通過新移民法 (The German Immigration Act) ，放寬外國人在進入德國、在勞動市場找尋工作以及移民相關的規定。德國在 2007 年再進一步通過國籍改革 (The 2007 Reform of Nationality) ，規定外國移民需要通過德國語言測試、參與歸化課程和通過歸化考試。新制度更提供不同入籍途徑，讓居住年期要求進一步減至八年以下。歸化考試亦為移民學習適應新環境提供誘因。歸化考試內容為德語、德國歷史文化及司法制度，能推動移民學習德語及德國生活方式，令他們更容易融入社會。

在 2010 年起，政策由減少歧視，進而實行支援新移民的措施。時任德國聯邦內政部部長發表全國性融合計劃 (Nation-wide Integration Programme in 2010) ，在推廣德語、提供教育機會、促進社會參與和確保融合措施的質素等有關議題提供建議。在 2016 年更將計劃轉化為實際措施，通過全國有效的融合法 (The Integration Act) ，透過提供在職培訓和融合課程等措施，協助難民在就業層面融入德國社會[66]。

---

[64] 這改變源於兩大契機。首先，國會在 1999 年通過新國籍法，時任總理社會民主黨的施羅德和副總理及外交大臣綠黨的菲舍爾，在新法案中註明「德國在很久以前就是移民國家」 (Williams, 2014) ，這個重要的新說法，預示數年後推行新的移民法例和融合措施 (Bendel, 2014; Bither & Ziebarth, 2016) 。此外，在 2001 年，德國學童在國際學生能力評估計劃 (Programme for International Student Assessment, PISA) 中的表現較 OECD 國家的平均值為低。這結果使德國人感到意外，這事件被稱為「比薩震驚」(Pisa Shock)。有關評估結果顯示，具移民背景的學生普遍表現更差，暗示德國教育制度存在缺陷，政府須要給予來自移民家庭學生平等機會 (Bither & Ziebarth, 2016) 。

[65] 如果父母雙方中至少有一方在德國已居住至少八年並已獲得永久居留權，其 2000 年後在德國出生的子女可自動獲得德國國籍。當子女 21 歲，子女有權利選擇保留德國國籍，或是選擇加入其父母的國籍。德國外交部。取自：https://www.auswaertiges-amt.de/en/einreiseundaufenthalt/staatsangehoerigkeitsrecht-node

[66] 歐洲聯盟委員會。取自：https://ec.europa.eu/migrant-integration/governance/germany

2.3.3. 融合政策

德國的融合政策主要歸類為：融合課程、融合峰會、教育和協助就業。

德國於 2005 年的新移民法裡面首次提出強制性的融合課程，規定新移民自費參與 600 小時的德語課程和 30 小時的適應課程 (orientation course) ，課程涵蓋德國歷史、文化和法律等方面，符合條件的新移民還可獲部分津貼。新移民在課程結束後須參與德語考試，取得合格成績後可獲金錢援助；而違反規定的新移民則會被削減資助金額或失去居留資格 (Bendel, 2014) 。2013 年適應課程的時數增加至 60 小時，2016 年再增加至 100 小時，內容有所擴寬 (Bither & Ziebarth, 2016; Martin, 2016) 。2013 年起成功通過考試的新移民將可提前一年獲得德國公民資格 (Bendel, 2014) [67] 。

作為德國致力推動融合政策的象徵，伊斯蘭會議和融合峰會在 2006 年首次舉行。自此，德國政府每年都會舉辦德國伊斯蘭會議，鼓勵穆斯林參與討論社會議題及推動社會發展 (Bither & Ziebarth, 2016) 。另外，由德國總理主持的融合峰會亦每年於柏林舉行，除了德國聯邦政府外，與會者包括地方政府代表、移民團體、工會和僱主團體等相關人士，探討的議題包括融合措施的成效，勞動市場、教育制度和醫療的融合情況 (Bither & Ziebarth, 2016) 。

自 2001 年 PISA 評估反映德國具移民背景的學童表現較差後，激發教育改革的動力，以提高新移民和少數族裔的學習表現。聯邦政府在 2003 年對全國的中小學推行統一的標準，增加教育撥款，尤其是幼兒教育，部分地方政府直接開辦中小學，致力提高學童的表現；其後聯邦和地方政府也積極推動針對新移民和少數族裔的教育措施 (Bendel, 2014; Bither & Ziebarth, 2016) [68] 。

---

[67] 部分名義上一小時的課堂，實際上課時間可能較短。https://www.isk-hannover.de/en/courses-examinations/integration-courses/orientation-courses

[68] 例如聯邦政府在 2005 年開始撥款推行的青年移民服務 (Youth Migration Services) ，為 12-27 歲有移民背景的青年提供服務以促進融合、增加教師的跨文化培訓、增聘有移民背景的教師、增加新移民可選讀的語言以及其他專業範疇的課程，及向正在申請庇護人士的適齡子女，提供過渡性的預備課程 (Bendel, 2014; Bither & Ziebarth, 2016) 。

在協助就業方面，德國政府的融合政策主要分為以下三類：承認其他國家的資歷、推廣平等機會以及職業培訓。

早在 2005 年，德國聯邦政府就設立名為 IQ network (Integration through Qualification Network) 的網絡，在 16 個州份運作，向新移民提供有關於資歷認可的資訊和諮詢服務以及職業銜接培訓；向僱主及其他有關機構提供資訊，協助新移民的海外資歷得到承認[69]。德國聯邦政府於 2012 年通過了資歷認可法 (Law to Improve the Assessment and Recognition of Vocational Education and Training Qualifications Acquired Abroad) ，在聯邦層面上，讓新移民的海外專業資格更容易獲得承認，包括了法律和醫療的專業資格 (Bendel, 2014)。[70]

在就業市場推動平等機會方面，德國在 2005 年通過的反歧視法 (另稱平等待遇法) 明文禁止在勞動市場的歧視行為。此後，聯邦政府亦廢除了一些在就業市場中帶有歧視的做法，例如在 2016 年通過融合法，暫停在大部分就業市場優先審查德國籍或歐盟籍求職者的做法，為期三年 (Bither & Ziebarth, 2016)。

德國政府亦十分積極地推動新移民職業培訓。在 2016 年頒佈的融合法下，政府對特定難民盡早提供更多職業培訓和增加職業培訓的資助，為新移民提供更多誘因接受培訓 (Bither & Ziebarth, 2016)。[71]

2.4. 新加坡個案

2.4.1. 移民人口結構

在 2018 年，新加坡人口總共有 564 萬，當中只有 400 萬有公民身份或永久居民身份，其餘164 萬持各種不同簽證逗留，包括家庭團聚的證件、學生簽證及工作簽證，

---

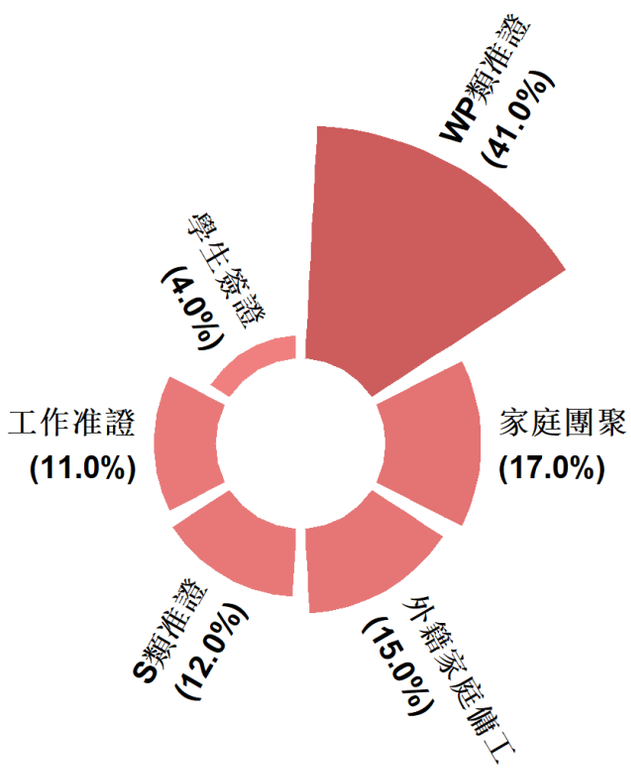
[69] 取自：https://www.sachsen-anhalt.netzwerk-iq.de/en/network-iq/the-network-integration-through-qualification-iq/

[70] 歐洲職業培訓發展中心。取自：https://www.cedefop.europa.eu/en/news-and-press/news/germany-new-recognition-act

[71] 德國聯邦勞工及社會事務部。取自：https://www.bmas.de/EN/Our-Topics/Info-for-asylum-seekers/the-new-integration-act.html

共佔新加坡總人口 29%之多[72]。在這批佔近三成新加坡人口的外國人之中，持工作相關簽證者佔最多，達 79%。與香港的情況一樣，新加坡亦有部分勞工，不論工作年期，都不能獲得永久居民或公民身份，這些勞工持 WP 類准證或外籍家庭傭工簽證於新加坡工作，任職建築工人、外籍家庭傭工等。他們加上學生簽證佔居於新加坡外國人的 59%（圖 2.7）。

圖 2.7：2018 年逗留新加坡的外國人所持簽證分佈



註：以新加坡統計局及新加坡人力部資料計算

[72] 新加坡統計局。取自：https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/population/population-and-population-structure/latest-data

2.4.2. 吸引移民政策

新加坡以主動招聘及降低移民入籍門檻吸引人才，然後從政治、宗教、教育、房屋政策推動不同文化及種族人士和諧共處，最後限制低技術工人的移民數目及其權利來減少本地人的不滿，將新加坡建設成經濟上充滿活力的國家。

新加坡經濟發展局轄下設立「聯繫新加坡」 (Contact Singapore)機構，提供就業、生活、投資等資料，方便各國人才了解新加坡的生活及移民方法[73]。「聯繫新加坡」更在 9 個海外主要城市設立辦事處，舉行招聘會，主動招聘外籍專業人士及畢業生。該機構於 2007 年推出旅遊工作計劃，批出為期半年的旅遊工作准證，為外國大學生提供在新加坡短期工作和生活的機會[74]。

相對而言，入籍新加坡成為公民所需的時間較短，海外人才只需在 5 年內，有一半時間逗留在新加坡，便能滿足逗留條件，可以申請成為永久居民。成為永久居民兩年後，便可申請入籍，有利吸引人才移民[75]。

新加坡在 1965 年獨立之初，已在憲法層面規定政府必須尊重少數種族，新加坡憲法第 152 條規定，政府有責任持續關注新加坡的少數種族和少數宗教團體的利益，其後政府亦有立例實踐種族平等的理念。1988 年立法通過集選區制度 (Group Representation Constituency) ，規定每個選區，最少要有一名少數族裔的成員為代表（李一平、匡榮韜，2016）。除了具標誌性的立法外，政府上下經常宣揚種族平等的理念，以顯示其立場堅定。1991 年發表《共同價值白皮書》[76]，提出五點新加坡的共同價值，當中包括「關懷扶持，同舟共濟；求同存異，協商共識；種族和

[73] 新加坡經濟發展局。取自：https://www.edb.gov.sg

[74] 新加坡人力部。取自：https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-holiday-programme

[75] 新加坡移民與關卡局。取自：https://www.ica.gov.sg/application/singapore-citizenship/becoming-a-singapore-citizen

[76] 新加坡國家檔案館。取自：https://www.nas.gov.sg/archivesonline/government_records/record-details/a472b486-7aea-11e7-83df-0050568939ad

諧，宗教寬容」，鼓勵各種族間和諧共處。時至今日，第三任總理李顯龍仍經常在國慶日、種族和諧日等場合，呼籲市民努力鞏固種族和諧的基礎[77,78]。

尊重各民族的語言。政府共訂立四種官方語言，包括英語、華語、馬來語及泰米爾語，當中以馬來語為「國語」。雖然華人佔新加坡人口最多，使用華語人口亦最多，但訂定馬來語為國語，以顯示政府尊重其他民族。

以教育政策推動尊重各民族語言的理念。新加坡自 1965 年獨立以來實行雙語教育政策，以英語為主、族群「母語」為輔的雙語教育政策。這個政策除了顯示政府對不同民族的尊重，也讓不同民族有使用母語學習的機會，讓他們平等發展，避免造成民族跨代貧窮的情況（吳英成，2010）。

以周詳的房屋政策將不同民族分佈在整個國家，避免單一民族集中居住在一個小社區內，減少與其他文化交流的機會。在 60 年代，新加坡建屋發展局的職責只是為應付人口增長帶來的房屋需求興建大量公共房屋（組屋）。及至 70 年代起，建屋發展局負起更多職責，在分配公共房屋時，嘗試均衡地將不同種族分佈在整個國家。為了令組屋在二手市場多次買賣後，仍能保持種族平均分佈的狀態，1989 年推行民族融合政策，限制每個組屋社區的種族比例，當買家的種族已超過限額時，只能向相同種族的賣家購入房屋，以維持原有的種族比例。由於新加坡超過 8 成人口都住在組屋，上述政策能管理大部分人的居住地，阻止各民族住在各自的小社區，從而建立不同種族共存的社會 (Sim et al., 2003; Wong, 2013) [79]。

鼓勵海外新加坡人與新加坡保持聯繫 (Rahman & Kiong, 2013)。政府設立「新加坡環球網絡」的機構，讓海外新加坡人互相支持和聯繫，例如舉辦慶祝節日活動、分享新加坡發展近況、提倡海外新加坡人建立圈子等活動舉辦這些活動的機構均可以向新加坡環球網絡申請資助，以維持海外新加坡人對新加坡的感情聯繫[80]。此外，

---

[77] 天下雜誌。取自：https://www.cw.com.tw/article/5077793

[78] 8 視界。取自：https://www.8world.com/news/singapore/article/racial-harmony-day-lee-hsien-loong-1197016

[79] 房屋具體分配方法，可參考以下資訊：https://www.hdb.gov.sg/residential/buying-a-flat/resale/eligibility/ethnic-integration-policy-and-spr-quota

[80] 新加坡全球網絡。取自：https://singaporeglobalnetwork.gov.sg/funding-programme/

新加坡亦有少量措施吸引移民回流新加坡，例如「回歸新加坡人」入學計劃，讓海外新加坡人以中央派位方式重新入讀小學至大專課程，免卻自行尋找學校的煩惱[81]。

2.5. 香港與各國移民入境政策比較

檢視各個國家移民概況後，我們嘗試比較她們的移民政策的異同。必須指出，各國這方面的政策，對申請成為公民和永久居民有不同的要求，對公民的家庭成員申請移民的要求也異於永久居民的家庭成員。香港的情況比較特殊，《基本法》只界定永久居民的獲取資格和權利，獲取資格比在外國獲取公民資格較少限制，但享有的權利包括投票權及被選舉權等，跟外國的公民權利相若。因此，要比較香港和外國的「移民政策」，大部分情況應與外國對待公民的政策作對照。

2.5.1. 家庭團聚的移民比例

除了美國的抽籤移民及歐盟自由遷徙政策較為特殊，各國移民入境政策大致可以分為家庭團聚及就業相關兩種方式。家庭團聚包括：香港的單程證制度及受養人簽證，公民或永久居民配偶、子女及其他親屬的移民；就業相關移民包括：投資移民、各種以受僱為條件的移民政策，但不包括最終不能入籍或成為永久居民的外傭政策等。雖然香港內部對以家庭團聚為主要目標的單程證政策的爭議不絕，但在選取國家中，家庭團聚佔其移民的比例甚高，除了新加坡十分注重吸納勞工及其他人才，歐美國家的家庭團聚移民比例都非常高，香港家庭團聚的比例只屬於中間位置。

美國 2018 年的移民數據顯示，以直系親屬及其他家人簽證進入美國的人共有 44.8 萬，以其他就業相關途徑，包括投資移民的人數共 23.9 萬，家庭團聚比例為 1.88 比 1。即每以就業相關簽證吸納一個人才，就輸入接近兩個親屬到美國團聚（圖 2.8）。

德國與美國情況相似，按家庭團聚方式移民德國，在 2017 年共有 11.5 萬人，而以各種不同就業簽證，以及投資移民方式進入德國，則約有 6.1 萬人，比例為

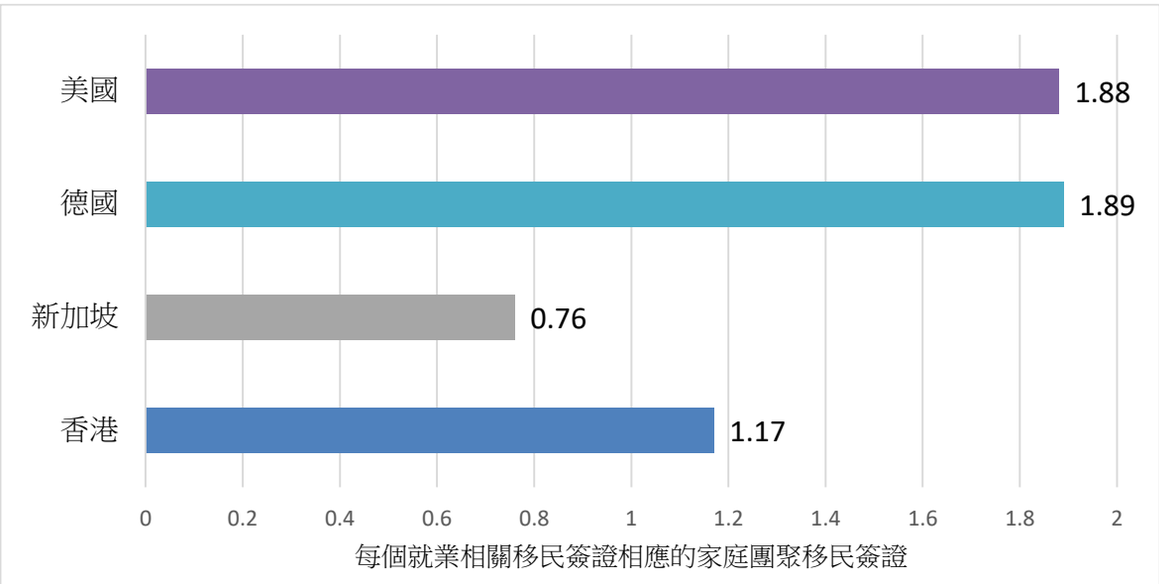
[81] 新加坡教育部。取自：https://beta.moe.gov.sg/returning-singaporeans/

1.894 比 1。與美國的比例相若，每一個就業相關簽證，便讓接近兩個移民在德國家庭團聚（圖 2.8）。

新加坡則十分注重就業移民，有更高比例移民為就業相關。由於 WP 類工作准證最終不能換取永久居留權或入籍，因此只計算分別有不同收入要求的 E 類及 S 類准證。持有這兩類簽證的人士均可以取得永久居民身份及最終入籍，2018 年共有約 38.1 萬人。而到新加坡家庭團聚的人數，只有約 29 萬，有關比例為 0.76 比 1，即每以就業相關簽證吸納 4 人，約只有 3 人到新加坡家庭團聚（圖 2.8）。

香港的家庭團聚比例介乎上述國家之間，同樣剔除最終不能成為永久居民的外傭，只計算最終可以成為永久居民的移民，家庭團聚與就業相關的比例為 1.17 比 1（圖 2.8），比例高於新加坡，但大幅低於德國及美國。因此，香港比新加坡吸納更多家庭團聚移民，但這比例仍遠遠低於德國及美國。

圖 2.8：每個就業相關移民簽證相應的家庭團聚移民簽證



註：綜合美國國務院領事事務局、德國聯邦統計局、新加坡統計局及香港入境事務處資料計算

2.5.2. 家庭團聚的要求

家庭團聚移民比例受到多方面因素影響，移民入境政策是其中重要的一環。各國對以家庭團聚為由移民的要求，反映各國對家庭團聚的取態。由於香港永久居民擁有投票權及被選舉權，我們將香港永久居民與其他國家的公民作出對照，比較他們申請家庭成員移居本地的要求。

各國家庭團聚政策所涵蓋的親屬大致相同，均允許其公民或香港的永久居民，與配偶、子女及父母移居本地團聚，只有美國讓公民的兄弟姊妹以及任何年齡的子女移民，許可範圍最闊。另外，香港單程證讓承繼財產人士移居到香港。關於合資格子女的其他條件，美國、德國和新加坡都以未婚及 18 歲以下或 21 歲以下為條件，只有香港單程證以無人照顧為條件[82]，但相信以此條件為申請理由的人數不多。合資格父母的其他條件則差別較大，美國[83]和德國[84]允許任何年齡及身體狀況的父母到本地團聚，並無其他條件，而新加坡[85]及香港單程證，則只允許須要照顧的父母移居，兩地都以 60 歲以上作為須要照顧或年老的標準，要求較為嚴格（表 2.3）。

家庭團聚政策的財政要求，各國均較為寬鬆。美國、德國、新加坡及香港單程證計劃均沒有財政要求，只有香港的受養人簽證，要求香港永久居民能維持其親屬的基本生活水平，及提供適當居所[86]。比較家庭團聚的財政要求，以香港的受養人簽證最為嚴格。

只有本港單程證制度對直系親屬的家庭團聚申請設有配額。單程證設有每日 150 個的配額，明確限制直系親屬的團聚人數。雖然美國也設有配額制度，限制兄弟姊妹、任何年齡子女移居美國，但沒有針對直系親屬的配額限制。

比較香港的永久居民與其他國家公民的家庭團聚政策，大部分要求都十分相似，只有香港部分團聚計劃有財政要求或配額限制，單程證的配額限制使香港家庭團聚

---

[82] 社區法網。取自：http://www.clic.org.hk/tc/topics/immigration/for_non_residents/q1.shtml

[83] 美國公民及移民服務局。取自：https://www.uscis.gov/greencard/eligibility-categories

[84] 德國聯邦移民和難民辦公室。取自：
http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Broschueren/bildung-und-beruf-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile#page=28

[85] 新加坡移民與關卡局。取自：https://www.ica.gov.sg/apply/PR/apply_PR_who

[86] 香港入境處。取自：https://www.immd.gov.hk/hkt/services/visas/residence_as_dependant.html

變得比其他國家更為困難。而德國的家庭團聚政策最為寬鬆，歐洲公民的親屬，以自由遷徙方式移居德國，不但沒有年齡和配額限制，任何親屬均可自由遷徙，自行在德國團聚。各國對永久居民的家庭成員移居到該國團聚的要求，一般都較公民嚴格。例如，美國允許公民的兄弟姊妹移民本地作家庭團聚，但永久居民的兄弟姊妹卻不享有這種資格。美國對永久居民的直系親屬，還加上配額限制，按第二優先的家庭簽證移民美國，名額每年 11.4 萬多個[87]。另外，德國除一般對公民的家庭團聚要求外，永久居民還須提供足夠生活空間給予其親屬，作為親屬申請移民的條件[88]。

表 2.3：各地給予公民的家庭團聚政策比較

地方	配偶	子女	父母	其他人士	財政要求	其他條件
香港[1] (單程證)	✓	✓[2]	✓[6]	承繼財產		配額每日 150 個
香港[1] (受養人簽證)	✓	✓[3,5]	✓[6]		✓ (適當居所)	沒有不良紀錄
美國	✓	✓[4,5]	✓	兄弟姊妹、任何年齡的子女 (配額 48 萬)		體檢 (智力、性病、疫苗) 禁止性工作者、恐怖份子等
德國 (移民為歐盟公民)	✓	✓	✓	✓		
德國 (移民非歐盟公民)	✓	✓[3,5]	✓			基本德語能力
新加坡	✓	✓[4,5]	✓[6]			

[1] 香港資料為永久居民的家庭團聚政策
[2] 無人照顧
[3] 18 歲以下
[4] 21 歲以下
[5] 未婚
[6] 60 歲以上

資料來源：香港入境處、社區法網、美國國務院領事事務局、德國聯邦移民和難民辦公室及新加坡移民與關卡局

[87] 美國國務院領事事務局。取自：https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/immigrate/family-immigration/family-based-immigrant-visas.html

[88] 德國聯邦移民和難民辦公室。取自：http://www.bamf.de/EN/Migration/Arbeiten/Familiennachzug/familiennachzug-node.html

2.5.3. 審批所需時間

在我們所選取的國家，公民的直系親屬申請移居本國，只涉及當局處理文件所需時間，這種安排實質上把家庭團聚視為基本權利。綜合有關部門的資料，不同國家處理公民的家庭團聚申請，需時數星期至數月不等。香港的單程證安排，是各國家庭團聚簽證中唯一需要排期的。按國家移民管理局公佈夫妻團聚所需積分，於2020年內地配偶申請來港約需4年[89]（表2.4）。香港永久居民的非中國籍直系親屬可申請受養人簽證，雖然比單程證多了財政要求，但按入境處資料，審批只需6星期。

由於香港單程證審批等待時間長達數年，不少父母為了照顧子女，選擇於等待期間以探親簽證（又稱為雙程證），到本港長期居住。這批持雙程證人士即使具工作能力，但受簽證條件所限不能兼職工作或使用其他支援服務，面對收入減少的困境，更可能因此令港人身分的子女得不到適切的照顧。[90]

表2.4：各地申請家庭團聚移民簽證所需時間比較

地方	公民的直系親屬所需時間
香港(單程證)	4年
美國	沒有排期限制
德國	幾個月
新加坡	6星期
註：香港資料為永久居民。	

資料來源：國家移民管理局、梁勇律師事務所、德國聯邦移民和難民辦公室及新加坡移民與關卡局

2.5.4. 入籍難度比較

香港取得永久居民的居住年期條件為7年，較其他選取國家取得公民身份的居住年期長。新加坡要求年期較短，取得永久居民身份需居住滿兩年，然後再住滿兩

[89] 國家移民管理局。取自：http://www.nia.gov.cn/n741440/n741542/c1371071/content.html

[90] 社區組織協會。取自：
https://soco.org.hk/%E4%BE%86%E6%B8%AF%E7%82%BA%E5%AE%B6%E5%BA%AD-%E9%9B%99%E7%A8%8B%E6%8E%A2%E8%A6%AA%E9%9D%9E%E8%A8%AA%E5%AE%A2-%E5%90%8C%E6%98%AF%E4%B8%80%E5%AE%B6%E4%BA%BA-%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%9C%8D%E5%8B%99/

年後就可以申請入籍成為公民[91]。美國及德國均容許公民的配偶以較短時間入籍成為公民，他們只需 3 年時間便可以入籍[92]，而其他家庭成員分別需時 5 年及 8 年。德國為鼓勵移民更積極融入新生活，允許參加融入課程以加深對德語及德國文化認識的新移民扣減一年居住年期，表現良好的新移民最多可以扣減至 6 年[93]。可見，要在香港成為永久居民的要求居住年期較長，如果考慮到德國的居住年期要求可以最多扣減至 6 年，香港的要求居住年期最長（表 2.5）。

香港沒有公民身份的制度，也沒有設立入籍的考試制度。即使美國、德國和新加坡的人口及移民背景大相徑庭，他們均有設入籍考試作為成為公民的條件（表 2.5），旨在考核移民對當地的文化、歷史、社會風俗習慣等的認識，讓移民更主動學習當地文化，融入新生活。因此，原有公民也會較容易接納已通過正式考核新移民的新國籍[94, 95, 96]。

表 2.5：各地入籍成為公民的要求比較

地方	居住年期	其他要求
香港*	7	
美國	3(公民配偶) 5(其他)	公民入籍考試
德國	3(公民配偶) 8 (參加融入課程扣減至 6 年)	公民入籍考試 合適德語能力 手寫履歷表
新加坡	2	公民入籍考試
* 香港所列為申請成為永久居民的要求。		

資料來源：香港入境事務處、美國公民及移民服務局、德國聯邦移民和難民辦公室及新加坡移民與關卡局

[91] 新加坡移民與關卡局。取自：https://www.ica.gov.sg/application/singapore-citizenship/becoming-a-singapore-citizen

[92] 取自：https://www.germany-visa.org/german-citizenship/

[93] 德國聯邦移民和難民辦公室。取自：http://www.bamf.de/EN/Willkommen/Einbuergerung/InDeutschland/indeutschland-node.html

[94] 美國公民及移民服務局。取自：https://my.uscis.gov/prep/test/civics

[95] 德國聯邦移民和難民辦公室。取自：http://www.bamf.de/EN/Willkommen/Einbuergerung/WasEinbuergerungstest/waseinbuergerungstest-node.html

[96] 新加坡移民與關卡局。取自：https://www.ica.gov.sg/PR/citizenship/PR_citizenship_becomeasc

小結：移民政策比較

以上個案研究顯示，各國的移民入境政策都包括以就業為基礎及家庭團聚兩大部分。對於以家庭團聚為由的移民，各國均以較寬鬆的方法處理。以簽證數字來計算，家庭團聚與就業相關移民的比例，香港並不高。而最受香港社會關注的單程證，正是大量跨境婚姻所帶來的家庭團聚需要。香港單程證制度對直系親屬團聚設有配額限制，做法罕見，也導致移民等候時間特別長。香港社會對本地政府並沒有單程證審批權非常關注，但其實這情況在國際間也不是獨有，歐盟實施公民在成員國間自由遷徙的政策，令德國對移民入境的控制程度比香港更低，增加了移民流入的人數和比例。

各國的移民融合政策各有特點，不但按自身背景發展出不同的策略，而且也隨著國際環境的轉變而有所調整。美國政策旨在讓移民在平等的環境下生活，但政策實踐中移民融入社會並不一帆風順，加上社會對移民的各種誤解，矛盾依然存在。政府應該給予移民更多援助，還是收緊移民入境政策，成為美國選舉中至為重要的議題。德國主動促進移民融合，避免引起衝突，然而德國接受了大批難民，而且也實施歐盟的自由遷移政策，要維持多種族的和平共處，仍有不少挑戰。新加坡早期面對種族衝突、獨立初期移民銳減的問題，也促使當局鼓勵市民互相尊重，發展和諧社會。然而近年為促進經濟發展，在引進高端人才的同時，亦引入大量沒有居留權的外勞，這種模式可否長期存在仍有待觀察。

這些國家制訂處理移民的策略時，經過多番嘗試和變革，在當今政治多變的時代，移民政策仍會面臨挑戰。香港所謂本地人與內地新移民，其實都是同文同種，但因兩地社會制度和生活模式不同，新來港移民和本地居民可能較容易產生磨擦。這與一些國家存在著因宗教、文化和種族的巨大差異而出現矛盾，不能相提並論。可是，從政策討論以及社交媒體言論來看，極端立場在一些事件中廣泛流傳，又反過來激化矛盾。各種言論之中，不乏失實資訊和對內地移民的錯誤印象。香港政府在這方面頗為被動，民間磨擦有逐步發展成較尖銳矛盾的風險。然而香港不一定要像新加坡那樣訂定種族和諧日，也不必像德國那樣高調舉辦融合峰會；在現存被動的角色與積極進取的策略之間，仍有很多選擇，這應是香港政府和民間應該探討的方向。

第三章

移民特徵及經濟活動的演變

3.1. 內地來港移民特徵的變遷

3.1.1. 內地新移民的數據分析

中國經濟在改革開放後高速增長，內地與香港的經貿關係也出現變化。內地人移居香港的考量與過去有所不同，移居香港的途徑亦有所增加，以致內地來港移民的特徵也因而出現明顯變化。本章會利用數據說明內地來港移民特徵的變遷。

我們採用以下策略來處理及分析有關數據。我們首先利用香港政府恆常公佈的統計和各種主題性報告的數據，審視內地新移民的總體狀況。然而，這些公開可獲取的數據仍有不足，一方面欠缺一些重要指標，另一方面不少指標未有將以單程證和非單程證來港人士的數據分開列明。為彌補不足，我們利用 2001 年至 2016 年期間四個人口普查及中期人口統計 (以下均簡稱「人口普查」) 的 5%樣本微觀數據，採用特定的方式識別出樣本中的單程證和非單程證移民，並計算一些補充性指標。

要研究內地移民對香港的影響，不應局限於他們來港初期的狀況，而應該進一步分析他們抵港後不同階段的變化，以及其後代對社會經濟的貢獻。外國大量有關移民的學術文獻均以此為研究主旨。要進行這類研究，須要對移民家庭進行長期的追蹤分析。香港政府並沒有對內地移民進行大規模的長期追蹤研究，因此沒有提供系統性的相關數據，而相關的專題報告亦未能提供他們來港七年以後的社會經濟狀況變遷。為了展開這方面的研究，我們利用上述四個人口普查的微觀數據，計算一些重要補充指標，並分析內地移民對本港人口和經濟的貢獻，以及不同時期抵港的內地新移民社會經濟地位的演變。

3.1.2. 內地來港新移民的特徵

表 3.1 列出了內地來港不足七年人士的各項社會經濟指標，並與全港人口的狀況作對照。

表 3.1：2001 年至 2016 年全港人口及內地新移民的特徵

	全港人口				內地新移民			
年份	2001	2006	2011	2016	2001	2006	2011	2016
人口 (萬人)[1]	652.7	667.7	681.7	701.5	26.7	21.7	17.1	16.6
佔全港人口比例 (%)	100	100	100	100	4.1	3.3	2.5	2.4
家庭住戶數目 (萬戶)	205.3	222.7	236.9	251	14.6	14.9	11.5	11.8
佔全港家庭戶數比例 (%)	100	100	100	100	7.1	6.7	4.9	4.7
年齡中位數	36.9	40.1	42.4	44.3	25.4	30.5	31.5	33.9
每千名女性對應的男性人數	1012	961	939	925	494	443	460	464
初中或以下學歷比率 (%)[2]	48.5	44.7	40.8	37.5	70.4	64.3	56.0	52.2
具大專學歷比率 (%)[2]	16.3	23.1	27.7	33.2	5.7	7.9	16.0	19.5
具碩士學歷比率 (%)[3]	1.6	2.8	4.3	4.9	1.1	1.8	4.4	8.5
勞動人口參與率[4]	60.1	59.00	57.9	58.7	44.2	45.7	47.8	54.2
主要職業月入中位數 (元)[5]	11,000	10,000	12,000	15,500	6,000	6,000	7,500	10,250
家庭每月收入中位數 (元)[5]	18,710	17,250	20,500	25,000	12,050	12,000	14,070	17,490
居住於公屋人數的比例 (%)	33.0	31.8	30.5	30.1	45.3	52.4	45.1	32.2

資料來源：統計處：《主題性報告：內地來港定居未足七年人士》，各年報告 (2001 年資料來自 2011 年報告，第 13-15 頁；2006 年至 2016 年資料來自 2016 年報告，第 13-16 頁)。具碩士學歷比率按 2001 年至 2016 年四次人口普查 5%樣本數據計算。

[1] 有關人口數字不包括外籍家庭傭工。

[2] 以 15 歲以上人口計算。

[3] 以各年人口普查 5%樣本數據 15 歲以上人口計算。

[4] 包括以所有年齡人士。

[5] 以當年名義收入計算。

首先值得注意的是，內地新移民人數在這期間有下降趨勢，由 2001 年的 26.7 萬下跌至 2016 年的 16.6 萬人。佔全港人口比例同期由 4.0%下降至 2.4%。新移民家庭（即家中至少有一名內地來港定居未足 7 年人士居住）的數目也相應下跌，佔全港家庭數目的比例同期由 7.1%下降至 4.7%。[97]

[97] 統計處在《主題性報告：內地來港定居未足七年人士》2011 年及 2016 年的報告中指出，內地新移民人數下跌可能是由數個原因導致：持單程證抵港人數減少；更多持單程證人士抵港後選擇不經常留港居住，可能在內地居住或移民往其他國家。此外，人口普查的點算時刻由 2001 年的 3 月中，改為 2006 年的 7 月中、2011 年及 2016 年的 6 月底（即接近學校暑假期間），令較多內地新移民因在該段期間暫時返回內地而未能包括在居港人口之內。另外。2021 年公佈的第七次全國人口普查結果顯示，2020 年超過 37 萬香港人居住在內地，佔香港人口約 5%，其中包括一定數量的內地新移民。見《大公網》：http://www.takungpao.com/news/232108/2021/0513/584916.html。

從表中可見，內地來港新移民的年齡中位數由 2001 年的 25 歲上升至 2016 年的 33.9 歲，而全港人口的年齡中位數則由 36 歲上升至 44.3 歲，兩者持續保持 10 歲至 11 歲左右的差距。可見，內地新移民在緩和本港人口老化方面，一直發揮著相當重要的作用。第 3.1.4 節對此將作進一步分析。

內地來港新移民在港的經濟活動情況也發生了變化，2001 年內地新移民的勞動人口參與率為 44.2%，遠低於全港水平的 61.4%。然而兩者的差距不斷收窄，及至 2016 年內地新移民的勞動人口參與率為 54.2%，與整體 58.7%相比，差距大大縮小，顯示有意參與勞動市場的內地新移民比例逐步增加。

內地新移民的教育水平在此期間亦大幅提高，初中或以下學歷的內地新移民，由 2001 年的多達 70.4%減少至 2016 年的 52.2%；擁有專上教育或以上學歷的新移民，則由 5.7%升至 19.5%；以各年人口普查 5%樣本數據計算，擁有碩士或以上學歷的更由 1.1%升至 8.5%，超過 2016 年全港人口的 4.9%。隨著內地新移民教育水平的提高，他們的社會經濟特徵亦有可能發生變化。[98]

此外，內地新移民的收入也大幅提高，其主要職業每月收入中位數由 2001 年的 6,000 元上升至 2016 年的 10,250 元，升幅達 70.8%；新移民家庭每月收入中位數亦由 2001 年的 12,050 元增加至 2016 年 17,490 元，升幅達 45.1%。同一時期，全港主要職業每月收入中位數及家庭每月收入中位數，升幅分別為 40.9%及 33.6%，較新移民為低。[99]

內地移民使用政府福利的情況近年也有所減少，新移民居於公屋的比例在 2001 年為 45.3%，2006 年上升到 52.4%，及至 2016 年則大幅下降至 32.2%，趨近全港人口同一指標的 30.1%。我們在「專題分析四」檢視單程證新移民住戶貧窮情況，也發現低收入內地新移民社會經濟地位改善的趨勢。可見現時居港的內地新移民，其社經地位已較多年前來港的內地新移民大幅改善。

---

[98] 廖柏偉、林潔珍、水志偉（2016）分析民政事務總署的單程證新移民抵港時的資料，也發現單程證新移民教育水平在 1998 年至 2015 年間有所上升。

[99] Lam and Liu (2002a, 2002b) 發現 80 年代至 90 年代初的內地移民，與本地出生人士的平均收入差距有所擴大，而廖柏偉、林潔珍、水志偉（2016）分析 2001 年至 2011 年的數據，發現此收入差距轉為收窄。我們利用更新的 2016 年資料，進一步發現兩者的收入差距持續收窄。

我們在第 3.2 節會利用 4 次人口普查的微觀數據，進一步分析內地來港移民特徵及其經濟活動的演變。我們發現，他們的收入及其他指標，隨居港年期增加而持續改善。考慮到內地移民抵港後仍會持續適應新生活及改善社經地位，因此，以更長遠的時間框架分析內地移民的貢獻便顯得非常重要。

3.1.3. 內地移民紓緩人口老化的作用

按第一章的文獻回顧，很多國家都利用輸入移民來提高勞動力供應，對抗人口老化。我們採用本港 2016 年的人口普查 5%樣本數據，分辨其中內地移民人口數目，並檢視內地移民對緩和本港人口老化的作用。樣本數據顯示，1997 年至 2016 年間來自內地的移民年齡中位數為 32.4 歲，全港人口的中位數則為 43.3 歲，相差 10.9 歲。其中，女性新移民年齡中位數為 33.8 歲，較全港女性人口低 9.4 歲；而男性新移民年齡中位數更只有 26.2 歲，較全港男性人口低 17.4 歲（表 3.2）。

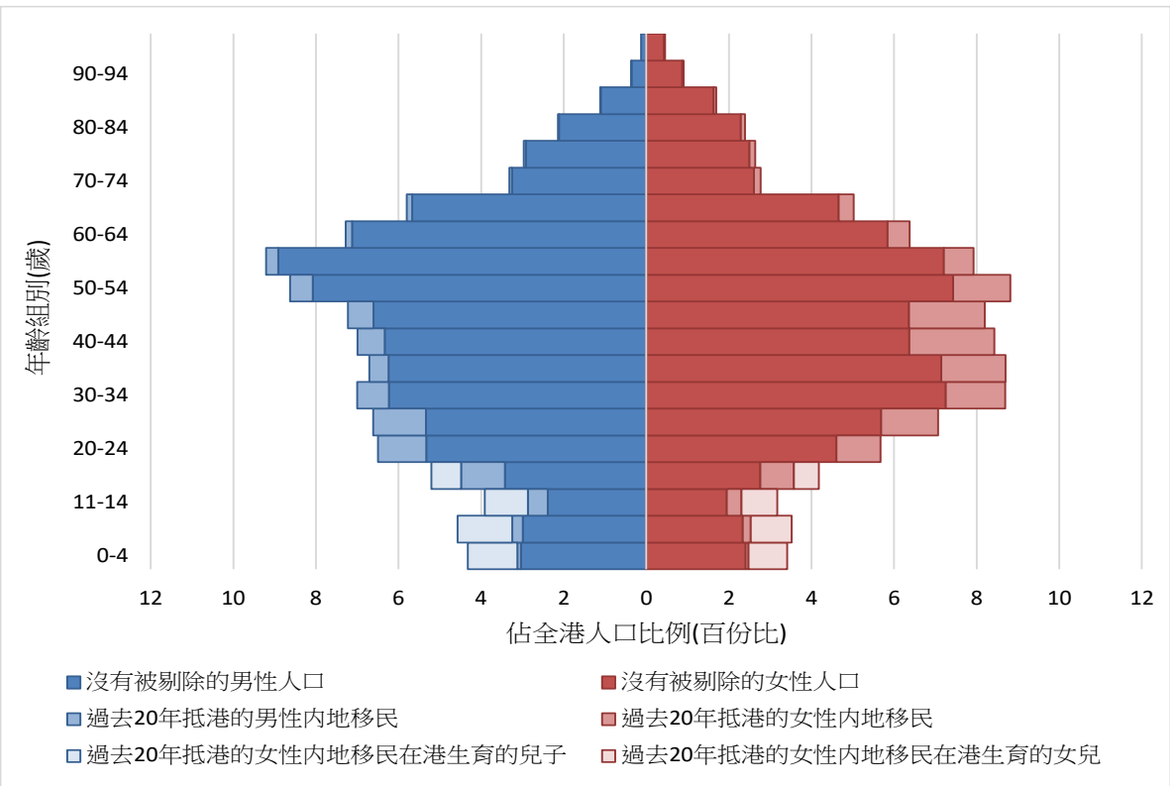
表 3.2：全港人口及剔除 20 年來內地移民的人口特徵

	全港人口	1997 年至 2016 年間抵港的內地移民	過去 20 年沒有輸入內地移民的情境 (剔除移民及其子女後)
男性年齡中位數	43.6	26.2	46.8
女性年齡中位數	43.2	33.8	45.5
合計年齡中位數	43.3	32.4	46.1
20 歲以下人口比例	16.0%	14.3%	12.4%
每千名女性對應的男性數目	846	480	900

註：以 2016 年人口普查 5%樣本數據計算。

為了量化過去 20 年來內地移民對全港人口結構的影響，我們從整體人口中剔除 (1) 過去 20 年抵港的內地移民和 (2) 過去 20 年抵港的內地女性移民在港生育的子女。[100]圖 3.1 顯示剔除了這兩批人的結果。假如過去 20 年沒有輸入內地移民，而其他情況保持不變，2016 年人口結構可反映在圖中的深色部分：勞動人口和年輕人口都大減，金字塔上闊下窄的情況更為嚴重，人口老化的困境將更加顯著。剔除 20 年來的內地移民及其生育的子女後，年齡中位數由 43.3 歲上升至 46.1 歲。代表本港未來勞動力供給的 20 歲以下人口受影響最大，由佔全港人口的 16.0%，大幅下跌至 12.4%，減少了近四份之一。

圖 3.1：香港人口及剔除移民及其子女的人口金字塔



註：以 2016 年人口普查 5%樣本數據計算。

[100] 剔除內地女性移民在港生育子女的原因是如果這些內地女性沒有移民到香港，她們的生育行為將在香港以外發生，亦不會影響本港的人口結構。

3.1.4. 內地移民職業及行業分佈的變遷

除了緩和人口老化，內地移民更促進了本港經濟轉型。我們採用 2001 年及 2016 年兩次人口普查 5%樣本數據，比較全港整體及內地移民在這 15 年間所從事的職業及行業分佈的情況，內地移民展現出良好的適應力，他們積極從事在上述期間有所增長的職業及行業，發揮了促進經濟轉型的重要作用。

我們首先檢視全港就業結構的變化。在 2001 年至 2016 年間整體勞動人口增長了17.0%，其中「輔助專業人員」、「專業人員」和「服務及銷售」的勞動人口增長最多，分別增長了 56.4%、48.2%和 39.2%。圖 3.2A 顯示本港勞動人口從事各職位的分佈及其變化，在 2001 年至 2016 年間，本港從事「輔助專業人員」的比例由 2001 年的 15.4%，增至 2016 年的 20.5%；從事「服務及銷售」的比例由 15.1%增至 18.0%；從事「專業人員」則由 5.6%增至 7.0%。在這 15 年間，這三類職業佔勞動人口的比例分別增長了 5.2、2.9 及 1.5 個百份點。

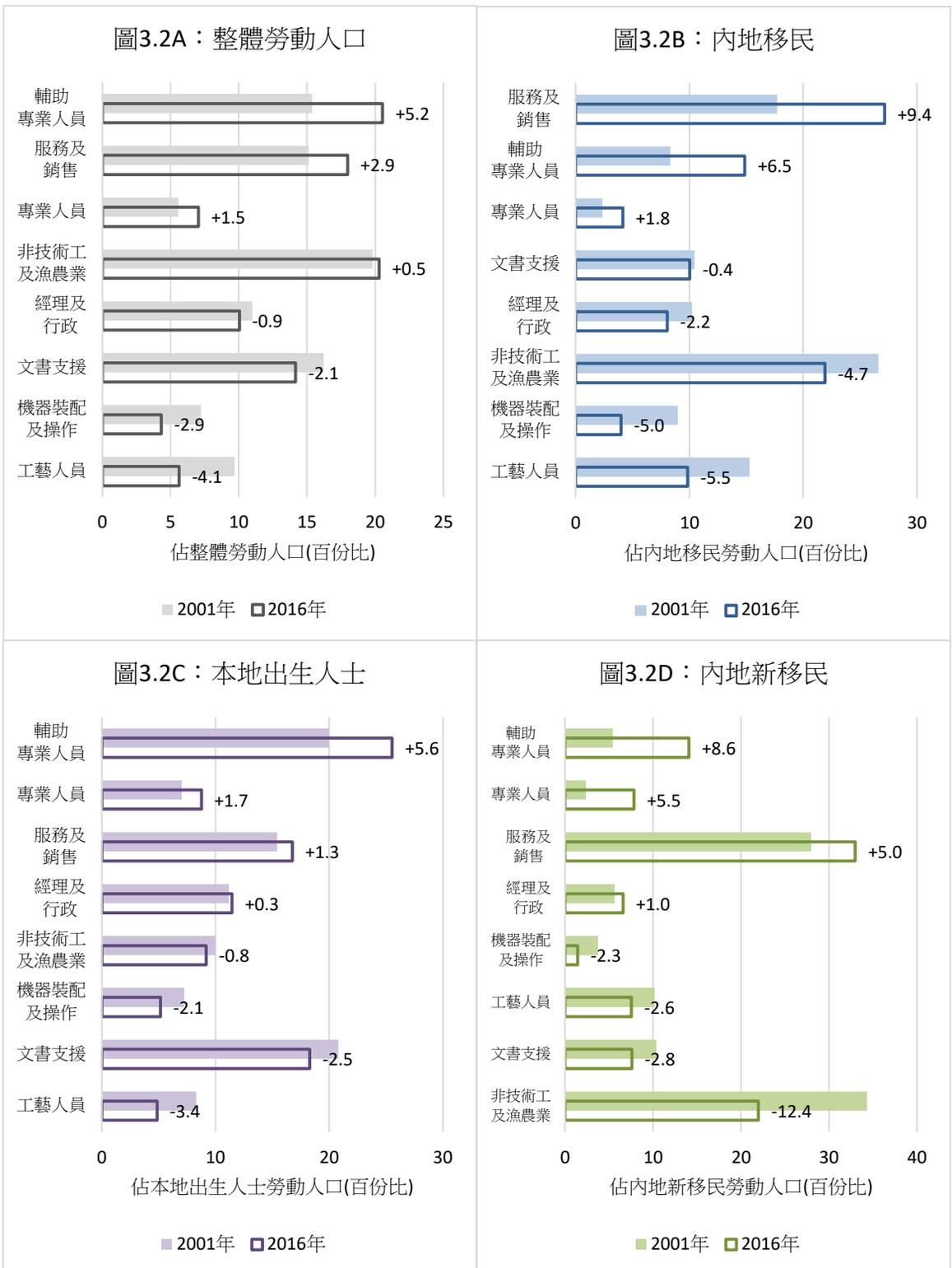
我們再檢視內地移民相應的職業分佈及增長情況。圖 3.2B 顯示，2001 年至 2016 年間，內地移民從事「輔助專業人員」、「服務及銷售」和「專業人員」的比例增加最多，增幅分別為 6.5、9.4 及 1.8 個百份點。這三類內地移民增長幅度最大的職業，同時也是整體增幅最大的三類職業，而且內地移民增幅較整體多。換言之，內地移民的適應力良好，能快速投身在經濟轉型下高增長的職位。另外，那些針對企業需要而引進的移民，亦因其符合經濟發展方向而被僱用。倘若沒有這些內地移民的勞動供給，這些企業就不可能有如此高速的增長。

這個經濟轉型的過程對本地出生人士產生了甚麼影響？圖 3.2C 顯示本地出生人士相應的職業分佈及增長情況，本地出生人士也在這 15 年間，從事上述三類高增長的職業的比例有所增加：從事「輔助專業人員」的份額增長了 5.6 個百份點；「服務及銷售」增長了 1.3 個百份點；「專業人員」增加了 1.7 個百份點，這反映內地移民並沒有影響本地出生人士加入這些高增長職位的機會。此外，圖 3.2C 顯示更大比例的本地出生人士從事最高收入的三個職業，包括「經理及行政」、「專業人員」及「輔助專業人員」，他們的平均工資因而有所提高。

綜合圖 3.2A 及圖 3.2B，圖 3.3 更清楚顯示整體勞動人口及內地移民從事不同職業份額增長的關係。職業類別位於右上角的象限，代表內地移民及整體勞動力從事該職業的比例均有增加；職業類別位於 45 度線以上，則表示內地移民在該職業的增長比整體高。圖 3.3 清楚顯示，「輔助專業人員」、「服務及銷售」和「專業人員」正正位於右上角象限，並位於 45 度線之上，反映內地移民在香港經濟邁向專業服務業的轉型中發揮了重要的促進作用。至於其他沒有顯著增長或份額減少的職業類別，內地移民所佔份額變化不大或有所下降，這反映內地移民並不是本地出生人士在這些職業就業比例減少的主要原因。

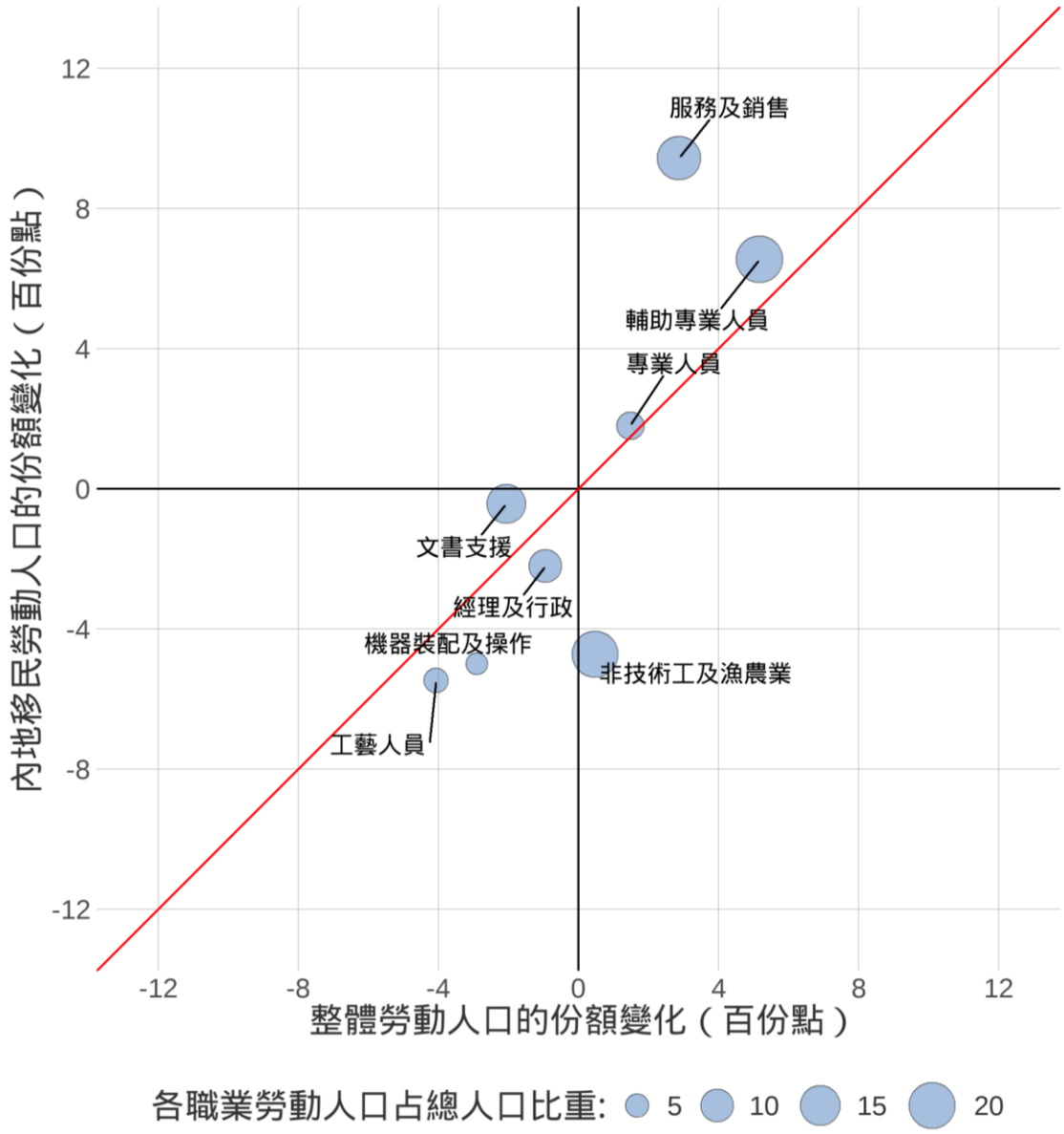
上述分析以所有不同年期來港的內地移民為基礎，圖 3.4 進一步聚焦，集中分析來港不足七年的內地新移民，他們與整體勞動人口分佈在不同職業的份額增長。結果顯示，內地新移民對促進經濟轉型的作用與不限居港年期的內地移民非常相似，圖中右上角象限的三個職業類別是「輔助專業人員」、「服務及銷售」和「專業人員」，均高於 45 度線。內地新移民從事這三類職業的份額增長分別為 8.6、5.0 及 5.5 個百份點，增幅均多於整體勞動人口在這三類職業的份額增長。

圖 3.2：2001 年勞動人口職業分佈及 2016 年的份額增長



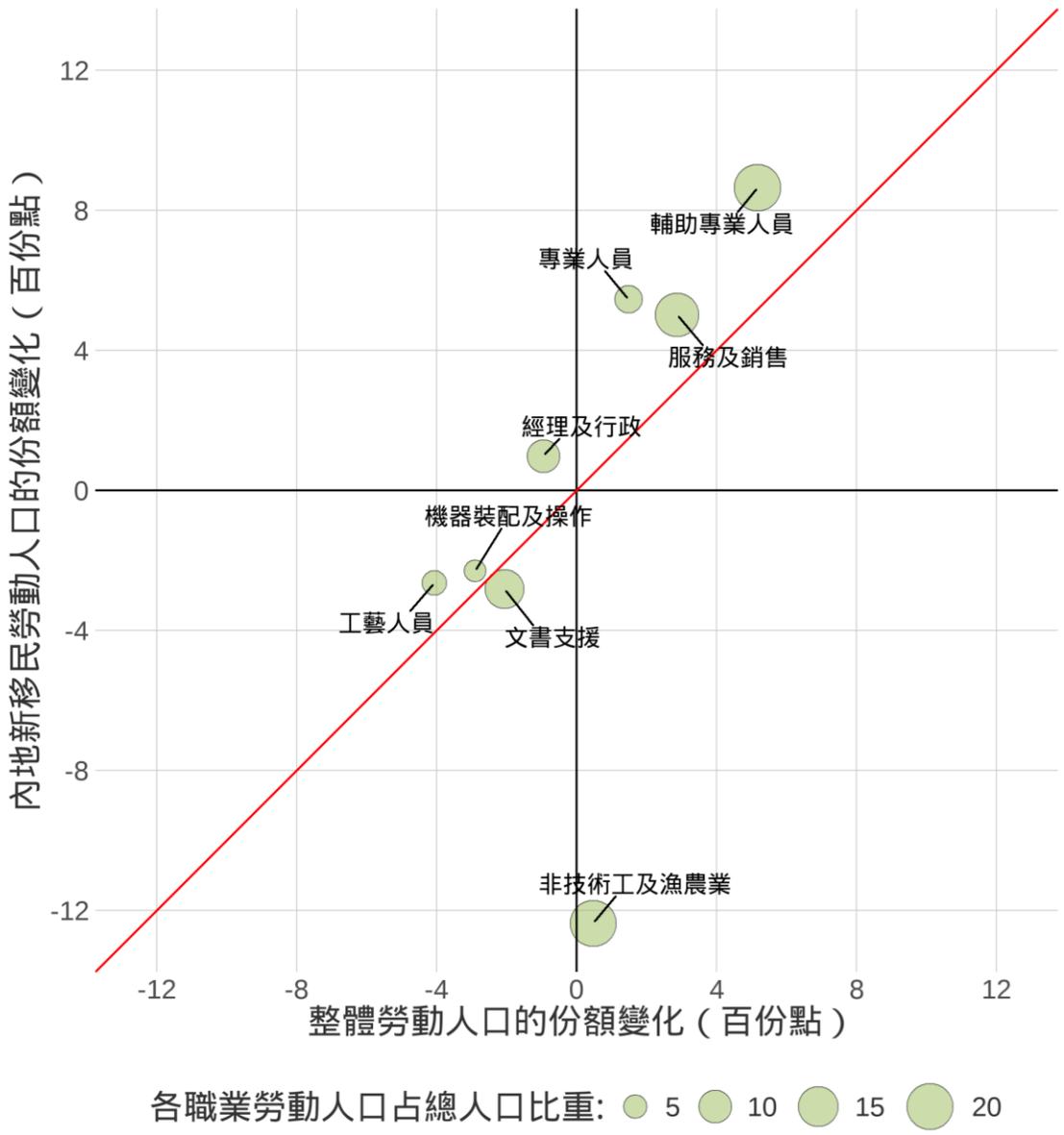
註：以 2001 年及 2016 年人口普查 5%樣本數據計算。

圖 3.3：各職業在勞動人口的份額增長及內地移民的相應份額增長



註：以 2001 年及 2016 年人口普查 5%樣本數據計算。

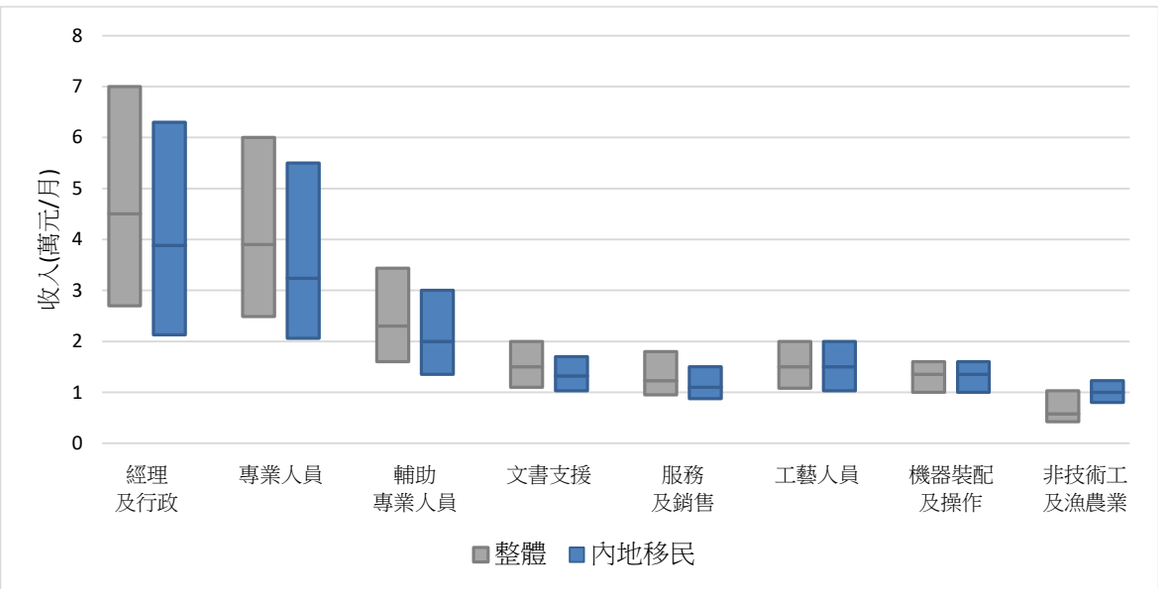
圖 3.4：各職業在勞動人口的份額增長及內地新移民的相應份額增長



註：以 2001 年及 2016 年人口普查 5%樣本數據計算。

圖 3.5 顯示整體勞動人口及內地移民在各種職業中最高收入第 25%、50%（即中位數）及 75%人士的收入水平，八類職業按整體勞動人口的收入中位數排列。在前四類較高收入的職業中，內地移民的收入稍低於整體勞動人口，例如任職「經理及行政」的內地移民收入中位數為 38,800 元，低於整體的 45,000 元。在其餘四個職業類別中，內地移民任職「工藝人員」和「機器裝配及操作」的收入中位數與整體相等（15,000 元）；內地移民任職「服務及銷售」的收入（11,000 元）稍低於整體（12,300 元）；任職「非技術工及漁業」的收入則較整體高（10,000 元及 5,800 元）。即使內地移民產生了促進經濟轉型的作用，他們在高收入職業中的收入仍然稍低於整體。

圖 3.5：2016 年本地整體勞動人口及內地移民的收入分佈



註：以 2016 年人口普查 5%樣本數據計算。

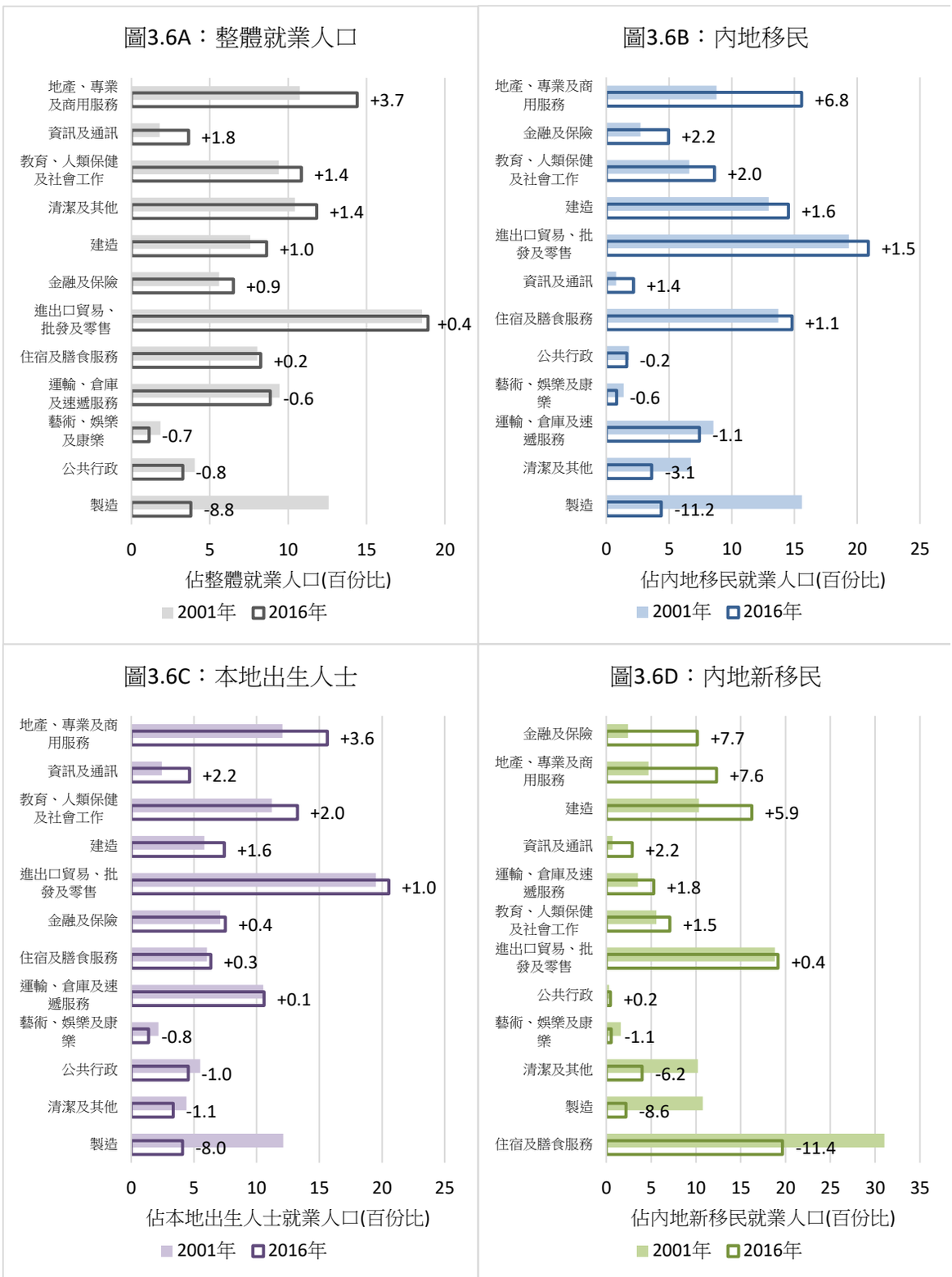
以上是基於職業類別的分析，我們以同樣的方法，再分析各行業的勞動人口分佈，並檢視內地移民在經濟轉型中的作用。

圖 3.6A 至圖 3.6D 分別顯示本港整體勞動人口、內地移民、本地出生人士及內地新移民從事各行業的分佈及增長情況[101]。圖 3.7 及圖 3.8 進一步顯示內地移民在各行業發展的情況，無論所有內地出生的移民或來港未滿 7 年的內地新移民，他們從事增長行業的份額增幅均較整體為高，並展現出良好的適應力。圖 3.7 顯示整體及內地移民從事不同行業份額增長的關係。2001 年至 2016 年間對知識需求較大的行業有較大的整體增長，這些行業包括：「金融及保險」、「教育、人類保健及社會工作」及整體增長最大的「地產、專業及商用服務」，內地移民從事這三類行業亦有所提高，而且升幅大於整體，即這三類行業都位於 45 度線之上。為本港提供重要基建的「建造」行業也在這 15 年間體現了就業人口份額的上升，而內地移民的份額升幅也高於整體。

圖 3.8 將分析聚焦至內地新移民，他們從事整體有所增長的行業亦有所增加，其增長幅度甚至遠遠高於整體，反映近年移民入境政策成功吸納合適的人才，這些行業包括知識需求較大的「金融及保險」及「資訊及通訊」等，以及「建造」。圖 3.7 及圖 3.8 反映內地移民促進了各行業的轉型。

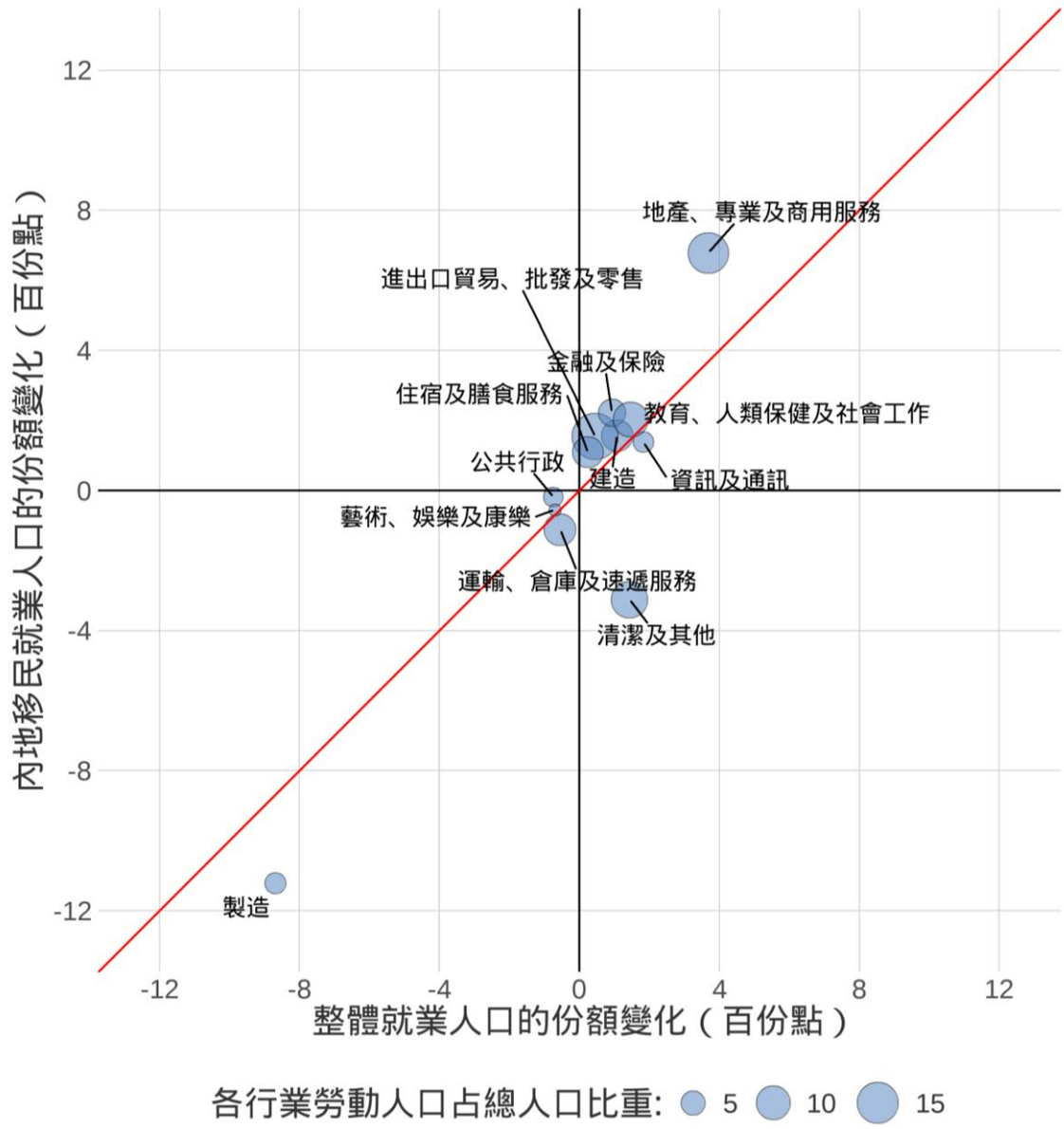
[101] 整體就業人口不足 1%的行業並未有顯示，這些行業包括：「農業、林業及漁業」、「採礦及採石」、「電力、燃氣、自來水供應及廢棄物管理」。

圖 3.6：2001 年就業人口行業分佈及 2016 年的份額增長



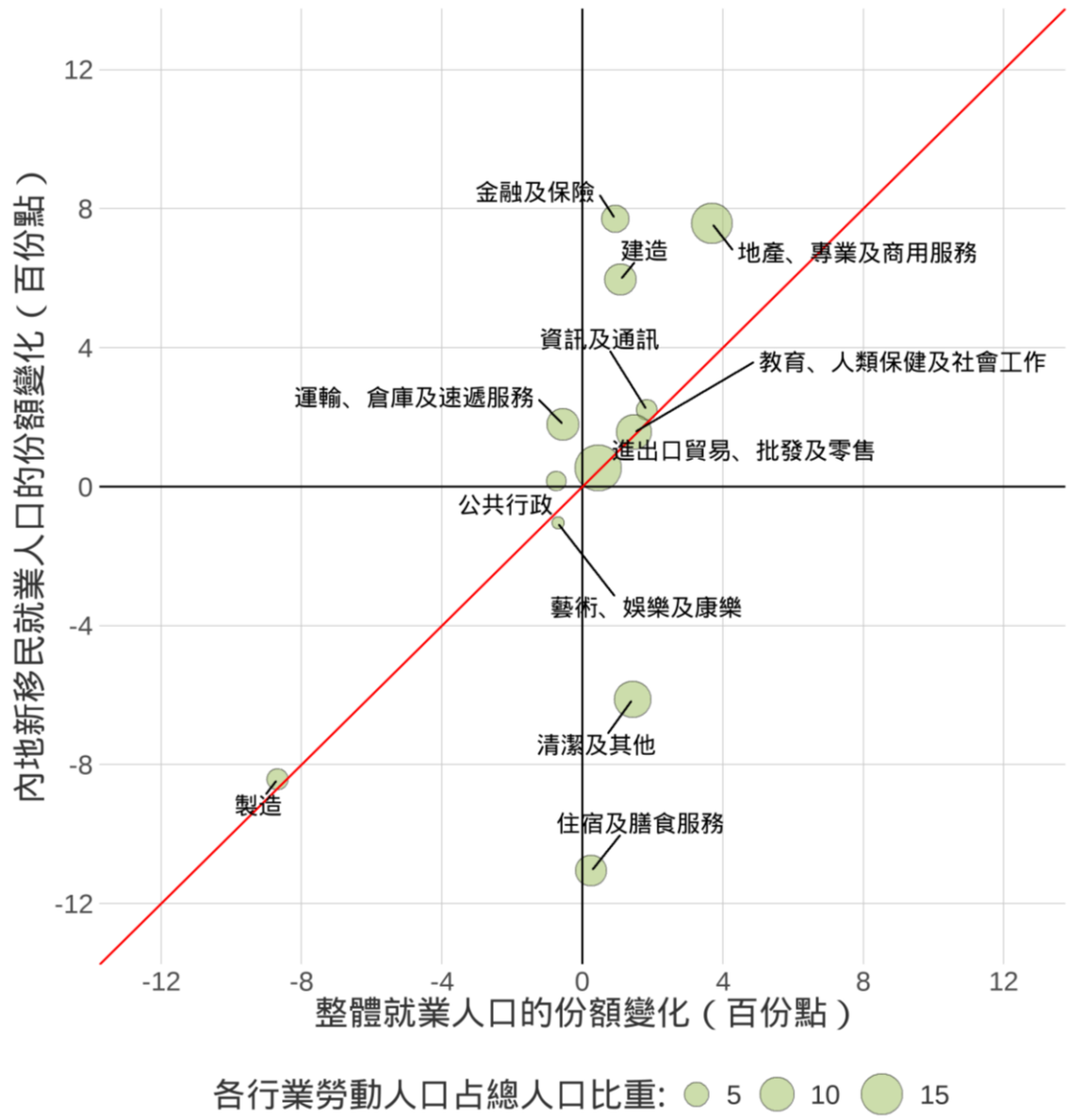
註：以 2001 年及 2016 年人口普查 5%樣本數據計算。

圖 3.7：各行業整體及內地移民就業人口的份額增長



註：以 2001 年及 2016 年人口普查 5%樣本數據計算。

圖 3.8：各行業整體及內地新移民就業人口的份額增長



註：以 2001 年及 2016 年人口普查 5%樣本數據計算。

3.2. 內地移民抵港後經濟狀況的演變

上一節主要分析了抵港不足 7 年的內地新移民的特徵及其經濟活動，指出近年的新移民較早期的新移民已有不少轉變。本節嘗試進入一個更值得關注卻少有研究涵蓋的議題：內地來港移民在香港逗留多年之後，他們的社會經濟狀況發生了什麼變化？究竟他們的收入是否與本地出生人士保持距離，抑或逐步融入本地經濟，達到收入與本地出生人士趨同？

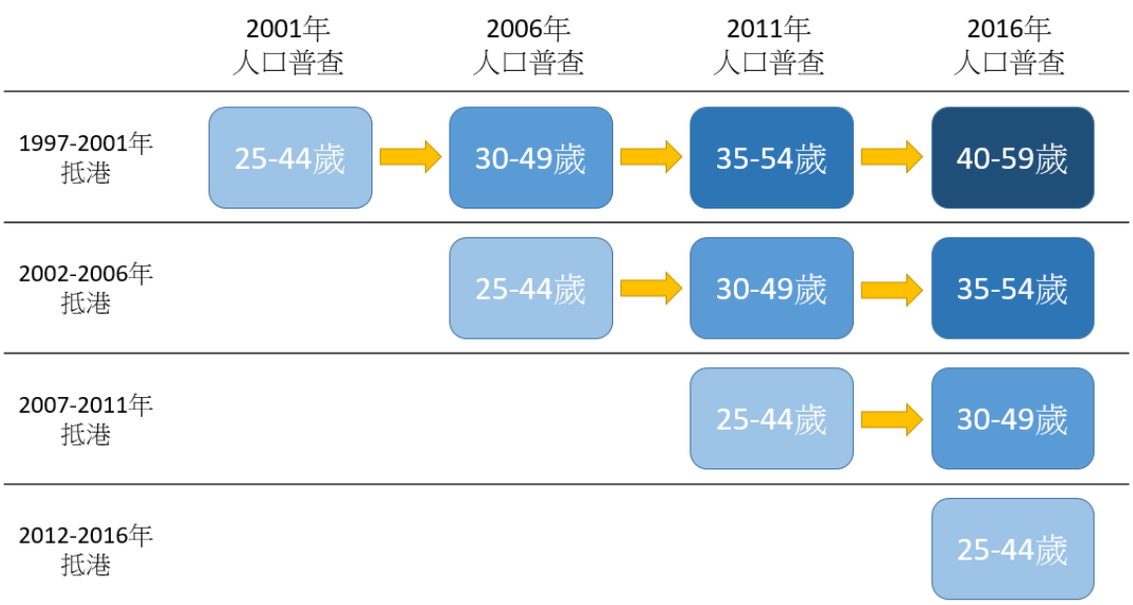
香港政府並沒有對內地移民進行大規模的追蹤研究，因此沒有提供有系統的相關數據。為檢視內地移民抵港後社會經濟狀況的演變，並與相應年齡組別的本地出生人士作對比，我們利用 2001 年、2006 年、2011 年及 2016 年四次人口普查的數據，識別同一時期抵港的內地來港移民群組（見圖 3.9），比較他們在不同人口普查中相應的經濟社會狀況。具體而言，我們先從四次人口普查的數據中辨認出 1997 年至 2001 年抵港的內地移民，再在其中辨認出以下四個群組：2001 年的人口普查的數據中屬 25 歲至 44 歲的內地移民；2006 年普查中屬 30 歲至 49 歲的內地移民；2011 年普查中屬 35 歲至 54 歲的內地移民；以及 2016 年普查中屬 40 歲至 59 歲的內地移民，並以這四個群組來展示 1997 年至 2001 年抵港內地移民在這 15 年的社會經濟狀況演變。同樣的方法也應用到 2002 年至 2006 年、2007 年至 2011 年及 2012 年至 2016 年抵港的 25 歲至 44 歲的內地移民。由於最新的人口普查數據為 2016 年，對這三批較晚抵港的內地移民，我們只能追蹤他們較短時期的演變。另外，不少就業相關的入境計劃於 2003 年至 2008 年間陸續推出，1997 年至 2001 年抵港的群組中，持單程證來港的內地移民較其他群組多。

要分析內地移民的收入是否與本地出生人士趨同，應該以兩者相同的年齡及學歷組別作比較。具體而言，我們將整批人分成四個年齡組別和五種學歷，即共有 20 個「年齡-學歷」組合。為了維持與本地出生人士的可比性，計算同一時期抵港的整批內地移民的平均收入時，我們將相應本地出生人士那 20 個組合各自的權重，用以計算內地移民的加權平均收入，並稱之為「調整後收入」，以此來分析內地移民與本地出生人士收入差距的演變。如果把未作調整的內地移民平均收入，減去這「調整後收入」，正好反映內地移民與本地出生人士的「結構差異」所造成的收入差距。一個重要的發現是這個「結構差異」的影響有擴大的趨勢，原因是早期抵港的內地移民群組中，高學歷的比例隨居港年期呈現下跌趨勢，反映不少高學歷的內地移民，

在香港逗留數年後便會離開。這現象在過去的相關研究並未有被發現，因而也未有受到重視。究竟他們是回流內地，抑或移居他處，仍未見有系統的研究。[102]

在以下的章節，我們先檢視同一時期抵港的內地移民群組，分析他們抵港後勞動人口參與率的演變。我們發現，不論性別及抵港時期，內地移民在抵港後愈來愈積極參與勞動市場，反映他們逐步融入本地經濟的趨勢。我們繼而分析內地移民抵港後的平均收入，以及位於收入分佈中不同水平的狀況。我們發現，以收入作指標，似乎未能顯示內地移民融入本港生活。我們再以普查數據顯示，同一時期抵港的內地移民群組，抵港多年後高學歷人士比例愈來愈低的趨勢。倘若我們剔除「結構差異」及其演變的因素，以內地移民「調整後收入」與本地出生人士收入相比，就可發現內地移民在抵港後收入逐步提高，逐步趨近本地出生人士的水平，顯示他們漸漸融入本地經濟的趨勢。

圖 3.9：各時期抵港內地移民在不同年份的普查數據中的識別



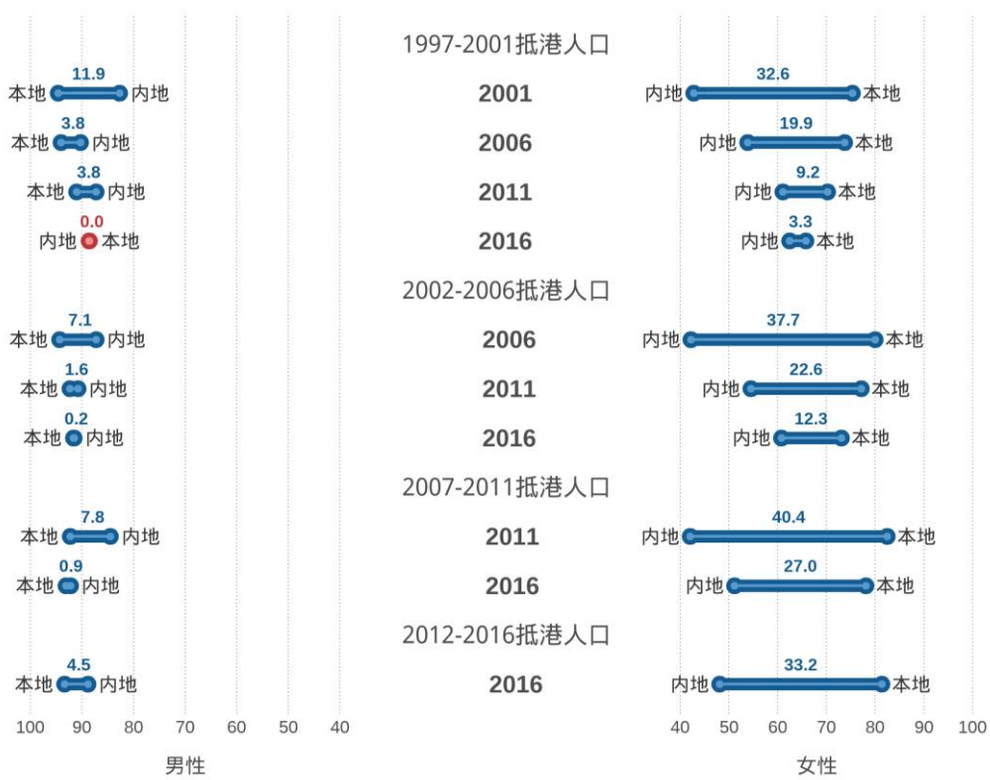
[102] 歐美在這方面有較深入的研究，例如 Borjas and Bratsberg (1996) 分析移民回流的多種原因及回流人士的收入水平。

3.2.1. 勞動人口參與率

內地移民抵港初期，勞動人口參與率明顯低於本地出生人士，但差距在後期持續收窄。圖 3.10 顯示，1997 年至 2001 年抵港的 25 歲至 44 歲男性內地移民中，2001 年勞動人口參與率超過八成，但與相同年齡組別本地男性的差距仍有 11.9 個百份點，其後差距逐漸收窄。直至 15 年後，即在 2016 年，有關差距收窄至 0。其他時期抵港的 25 歲至 44 歲男性內地移民亦有相若的演變，反映他們成功融入新環境，愈來愈積極參與勞動市場。

女性內地移民與本地出生女性的勞動人口參與率初期差距非常大，及後大幅收窄。圖 3.10 顯示，1997 年至 2001 年抵港的 25 歲至 44 歲女性內地移民，2001 年的勞動人口參與率只有大約四成，明顯低於相同年齡組別的本地女性，差距達 32.6 個百份點。不過，其後這一差距持續減少，至 2016 年收窄至僅 3.3 個百份點，差距幾乎消失。其他時期抵港的女性內地移民勞動人口參與率的演變亦相若，跌幅均超過相應的男性內地移民組別。

圖 3.10：內地移民相對本地出生人士的勞動人口參與率演變 (%)



註：以 2001 至 2016 年 4 次人口普查 5%樣本數據計算。

3.2.2. 實質薪金收入

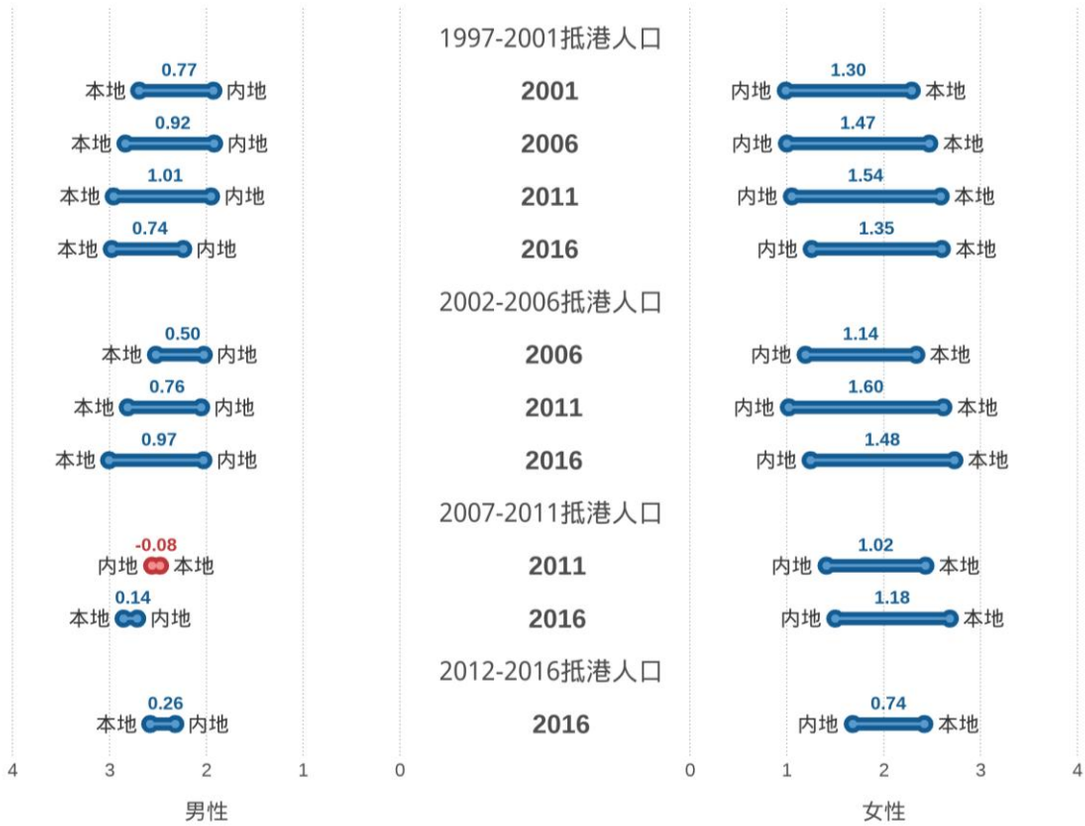
本節比較各普查年間內地移民及本地出生人士的收入及其差距。為剔除物價因素的影響，保持不同年份收入的可比性，我們以綜合消費物價指數，將不同年份的收入轉換成以 2016 年價格計算的「實質收入」。

整體而言，1997 年至 2001 年抵港的 25 歲至 44 歲的內地移民的平均實質收入相對本地出生人士出現逐步改善的趨勢，其他時期抵港的內地移民平均實質收入，與本地出生人士的差距卻有擴闊的趨勢。必須指出，這裡的分析並未剔除「結構差異」影響。

男性內地移民方面，四個不同時期抵港的內地移民組別中，只有 1997 年至 2001 年抵港的內地移民，與本地男性的收入差距有所收窄，其他組別的差距反而拉大了。1997 年至 2001 年間抵港的男性內地移民，以 2016 年物價計算，於 2001 年平均實質收入為 19,300 元，比本地男性低 7,700 元（28.4%），這一差距於 2016 年稍為收窄至 7,400 元（24.8%）。然而 2002 年至 2006 年間抵港的男性內地移民，2006 年的收入比本地男性低 5,000 元（19.7%），這一差距於 2016 年擴大到 9,700 元（32.4%）。至於 2007 年至 2011 年間抵港的男性內地移民，2011 年的收入已比本地男性高出 800 元（3.2%），但 2016 年收入變為比本地男性低 1,400 元（5.0%）（圖 3.11）。

女性內地移民方面，四個不同時期抵港的 25 歲至 44 歲的內地移民組別較本地女性的收入差距均有所擴闊。以 2002 年至 2006 年抵港的女性內地移民爲例，圖 3.11 顯示她們相對本地女性的收入差距由 2006 年的 11,400 元（49.0%）擴闊至 2016 年的 14,800 元（54.4%）。儘管幅度小於 2002 年至 2006 年抵港內地移民組別， 其他時期抵港的內地女性移民相對本地女性的收入差距亦有所擴闊（圖 3.11）。

圖 3.11：本地出生人士及內地移民的 2016 年物價實質收入演變 (萬元/月)



註：以 2001 至 2016 年 4 次人口普查 5%樣本數據計算。

3.2.3. 調整後收入

以上有關移民平均實質收入的分析，均顯示移民收入在 5 年後銳減，高收入組別的收入跌幅尤其明顯。造成這現象的原因，可能是高學歷、高收入的移民流動性較高，其中相當比例可能在數年後已經離開香港，導致繼續留港移民的平均教育水平和收入水平均有所下降。分析內地移民學歷及年齡的演變顯示，內地移民在抵港後出現學歷結構的轉變，影響整體內地移民的平均收入。

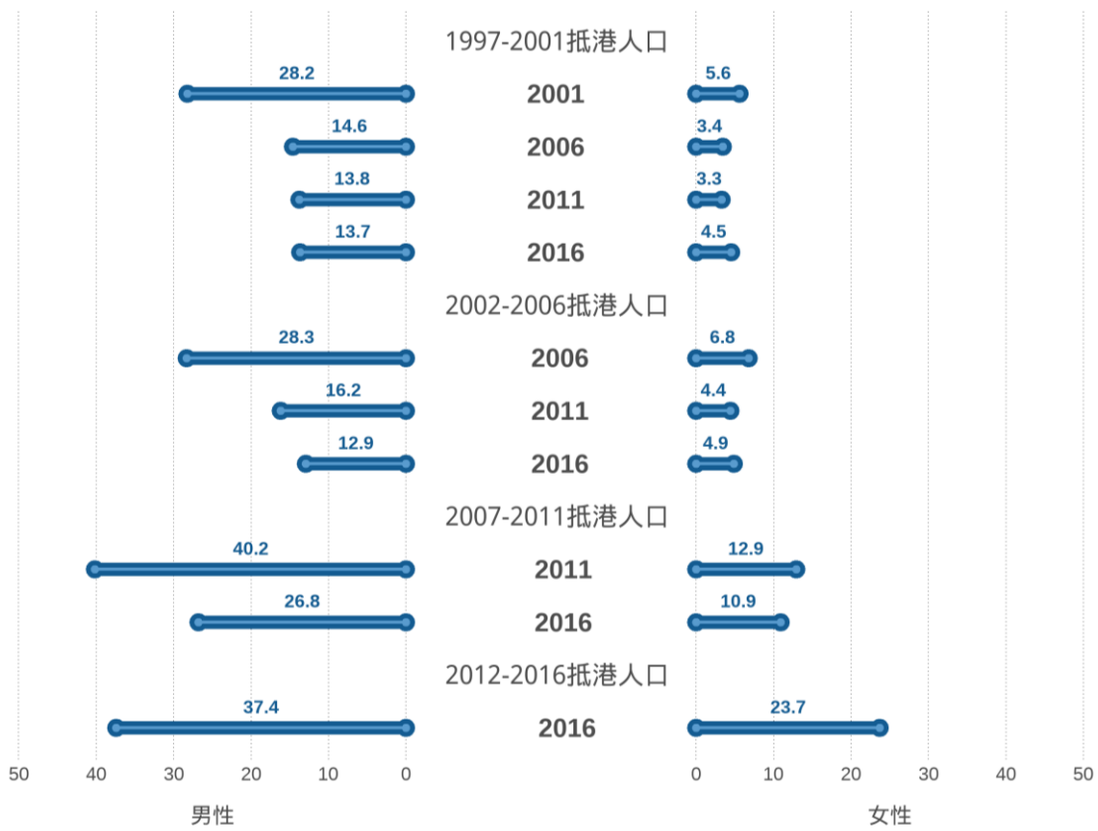
圖 3.12 顯示 1997 年至 2001 年間抵港的男性內地移民，2001 年擁有學士或以上學位的比例多達 28.2%，2006 年這一比例大幅減少至 14.6%，跌幅達 13.6 個百份點或接近一半，其後這比例較為穩定，但仍在緩慢減少，2011 年時減少 0.8 個百份點，2016 年再減少 0.1 個百份點，降至 13.7%。2002 年至 2006 年間及 2007 年至 2011 年間抵港的男性內地移民，情況亦相若：前者於 2006 年具學士或以上學位的比例達 28.3%，2011 年下降至 16.2%；後者的比例於 2011 年高達 40.2%，2016 年

減至 26.8%。兩者具學士或以上學位的比例，在 5 年間的跌幅分別為 12.1 及 13.4 個百份點。

女性內地移民方面，高學歷人士比例亦有下降的現象，但幅度相對較小。圖 3.12 顯示，1997 年至 2001 年、2002 年至 2006 年及 2007 年至 2011 年，期間抵港的女性內地移民群組，在 5 年後， 擁有學士或以上學位的比例分別下降了 2.2、2.4 及 2.0 個百份點，跌幅均低於男性。

上述資料反映學歷較高的內地移民（特別是男性），較高的比例在留港約五年後均沒有在香港居住，可能已離開香港，令高學歷人士在群組中的比例下降。這個變化對計算內地移民的平均收入有較大影響。要分析留下來的內地移民的收入是否與本地出生人士趨同，必須剔除教育程度及年齡的影響。我們以下介紹如何作此分析。

圖 3.12：具學士學位或以上內地移民比例的演變 (%)



註：以 2001 至 2016 年 4 次人口普查 5%樣本數據計算。

分析內地移民的收入是否與本地出生人士趨同，應該以兩者相同教育程度及年齡的組別作比較。我們將整批 25 歲至 44 歲的內地移民按年齡每 5 年一組分為「25 歲至 29 歲」、「30 歲至 34 歲」、「35 歲至 39 歲」及「40 歲至 44 歲」4 個年齡組別；每組再按學歷分為「初中或以下」、「高中畢業」、「副學士/高級文憑」、「學士畢業」及「碩士或以上」5 個學歷組別，即共有 20 個「年齡-學歷」組合。分析內地移民的收入整體上是否與本地出生人士趨同時，假如簡單地比較兩者的平均數，便會忽略兩者在這 20 個組合「結構差異」的影響，也會忽略分析期間出現「結構差異」演變的影響，從而扭曲有關收入趨同分析的結果。內地移民與本地出生人士在這 20 個組合的比例在 2001-2016 年期間的巨大轉變，可參閱附錄三。

為了剔除內地移民與本地出生人士間年齡及學歷「結構差異」的影響，我們先計算各「年齡-學歷」組合的內地移民平均收入及對應的本地出生人士的權重，再對各組別的內地移民平均收入進行加權，得到內地移民的加權平均收入，稱之為「調整後收入」。以調整後收入與本地出生人士的收入水平比較，能更真實地反映內地移民融入本地經濟的程度。圖 3.13 顯示內地移民「調整後收入」與本地出生人士的差距隨內地移民居港時間增加而不斷收窄，反映內地移民逐步融入本港經濟。

男性內地移民方面，1997 年至 2001 年抵港的男性內地移民調整後的平均每月收入，於 2001 年與本地男性的收入差距為 10,600 元（39.3%），這一差距不斷收窄至 2016 年的 4,300 元（14.5%）。2002 年至 2006 年間抵港的男性內地移民情況相若，由 2006 年收入較本地男性低 5,400 元（21.5%），至 2016 年只低 3,000 元（9.8%）。2007 年至 2011 年間抵港的男性內地移民不但成功縮小與本地男性的調整後收入的差距，他們的收入在 2016 年甚至超越本地男性 1,100 元（4.0%）。

女性內地移民調整後收入與本地出生女性人士的差距也持續收窄。例如 1997 年至 2001 年間抵港的女性內地移民，調整後收入差距從 2001 年的 10,300 元（45.0%）下降至 2016 年的 6,600 元（25.4%），減少了 19.6 個百份點。

我們再進一步檢視內地移民的「調整後收入」在低收入群組（低於本地人士收入第一四分位數）及高收入群組（高於本地人士收入第三四分位數）的比例。[103]分

---

[103] 我們先計算出各「年齡-學歷」組合的內地移民中收入低於本地出生人士收入第一四分位數（或高於本地出生人士收入第三四分位數）的比例，再以該比例同一「年齡-學歷」組合的本地出生人士的

析結果顯示，各時期抵港的低收入內地移民比例持續減少，但高收入內地移民的比例基本穩定，沒有顯著增加。圖 3.14 顯示，在 1997 年至 2001 年間抵港，收入低於本地男性第一四分位數的男性內地移民比例持續下降，由 63.8%減至最近一次普查的 33.0%；2002 年至 2006 年抵港及 2007 年至 2011 年抵港的組別，該比例也持續減少，分別由首次抵港時 47.5%及 44.8%，減至 2016 年的 40.2%及 37.2%。女性內地移民的情況相若，三個不同時期抵港的低收入人士比例均持續減少，由首次出現至 2016 年人口普查間，分別減少 18.5、12.8 及 8.1 個百份點。由此可見，剔除學歷及年齡結構的影響後，男女內地移民的低收入群體比例均持續減少，顯示他們大多能融入本港經濟，並與本地出生人士的收入差距有所收窄。[104]

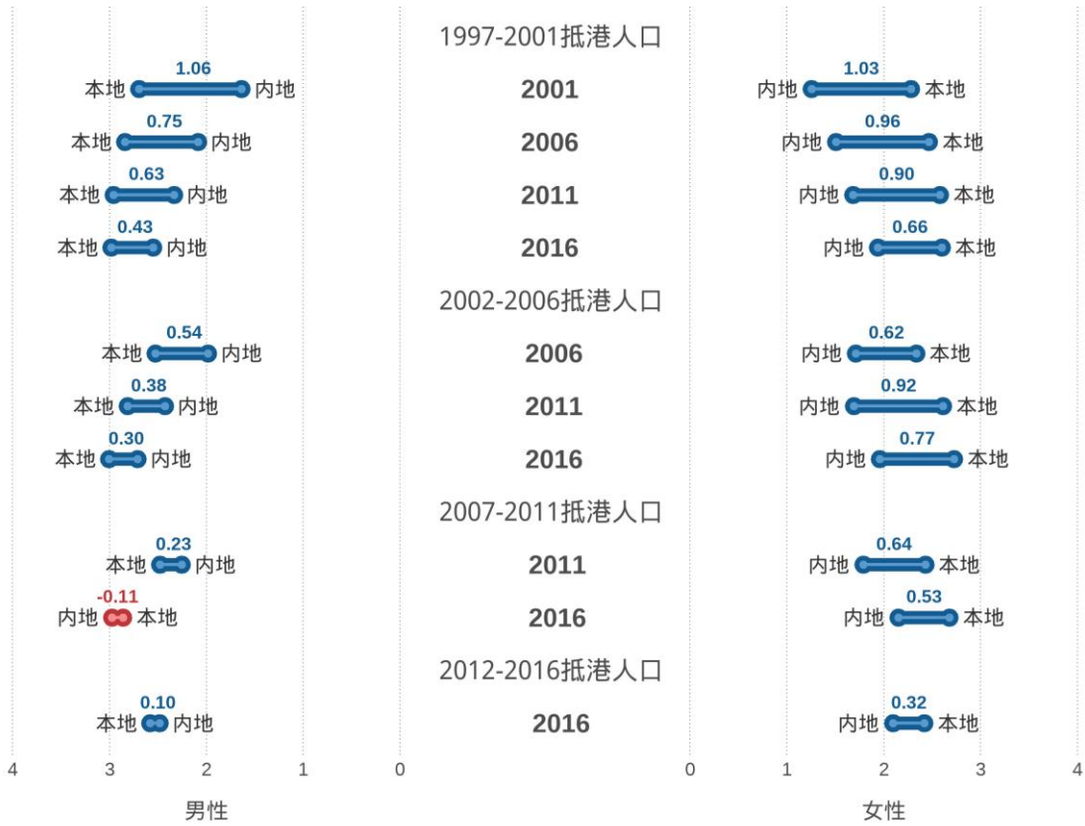
高收入移民的比例相對穩定，1997 年至 2001 年間抵港的男性內地移民，高於本地出生人士第三四分位數收入的比例由 15.6%增加至 24.3%，幾乎與本地人士持平。其他性別及抵港組別，變動均介乎增加或減少 5 個百份點以內，反映高收入移民的比例發展較低收入組別穩定。

以上分析表明，倘若以實際收入計算內地移民收入，內地移民與本地出生人士的差距並未有一致地收窄；倘若以「調整後收入」計算，不少內地移民的收入已逐步與本地出生人士趨同。這說明了隨著居港年期增加，由於相當多的高學歷的內地移民不再留港，留港的內地移民在「年齡-學歷」結構上與本地出生人士的差異逐步擴大，導致實際平均收入下降。撇除「結構差異」演變對收入的影響，顯示留港的內地移民已逐漸融入本港經濟。

權重計算加權平均數，從而得到剔除「結構差異」加權調整後內地移民的「調整後收入」低於本地出生人士收入第一四分位數（或高於本地人士收入第三四分位數）的比例。

[104] 廖柏偉、林潔珍、水志偉（2016）也分析了不同時期抵港的內地新移民相對本地出生人士的收入分佈，我們進一步分析內地移民抵港後收入分佈的演變，並剔除內地移民與本地出生人士的「結構差異」，並以「調整後收入」作比較分析。

圖 3.13：內地移民相對本地出生人士的調整後收入演變（萬元/月）



註：以 2001 至 2016 年 4 次人口普查 5%樣本數據計算。

圖 3.14：內地移民相對本地出生人士調整後收入分佈的演變

圖3.14A：低於本地出生人士第一四分位數的比例（%）

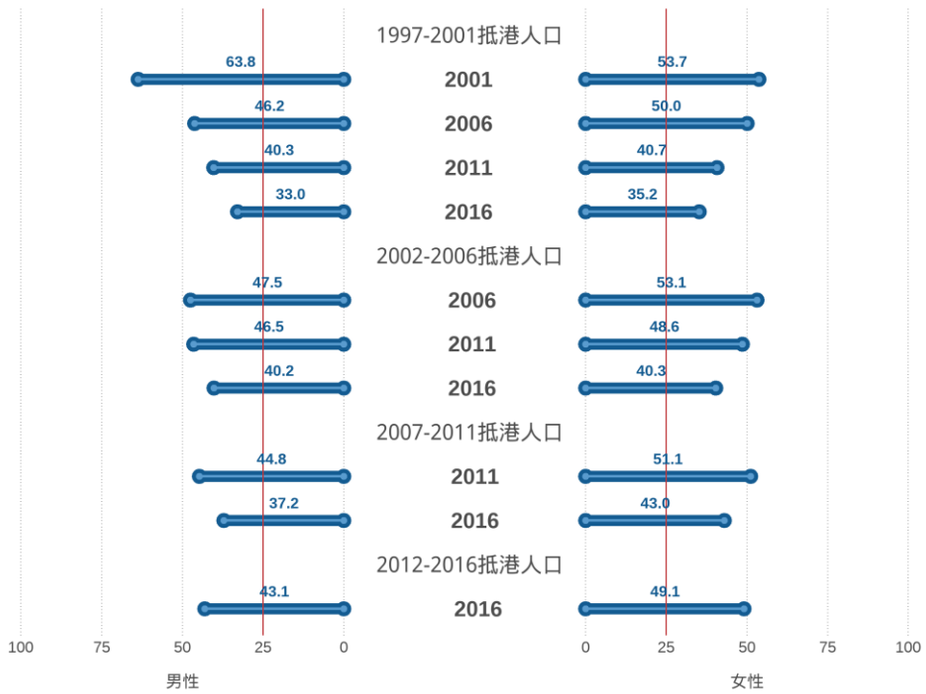
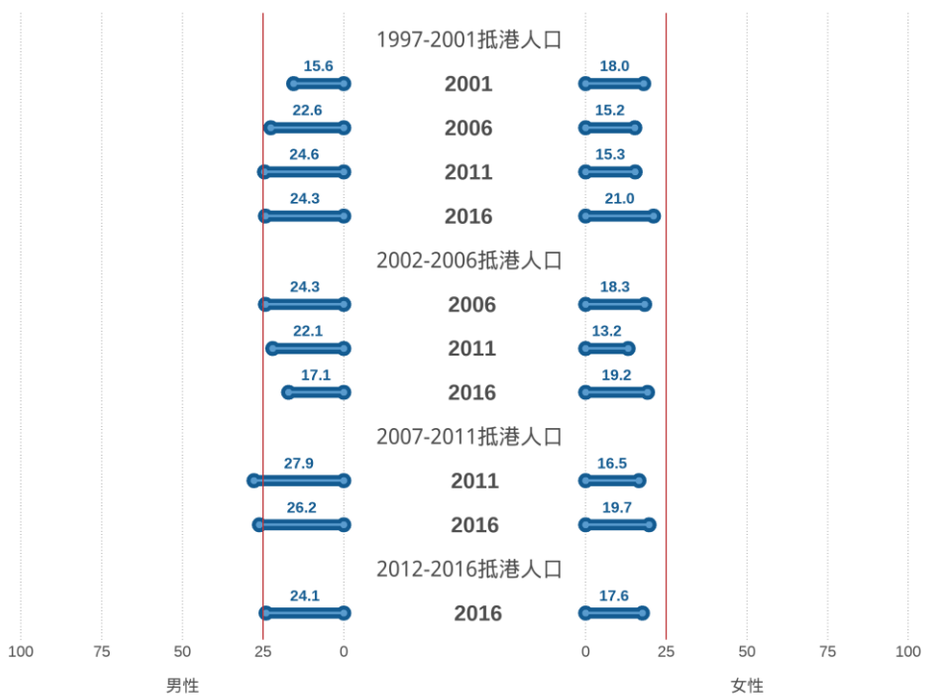


圖3.14B：高於本地出生人士第三四分位數的比例（%）

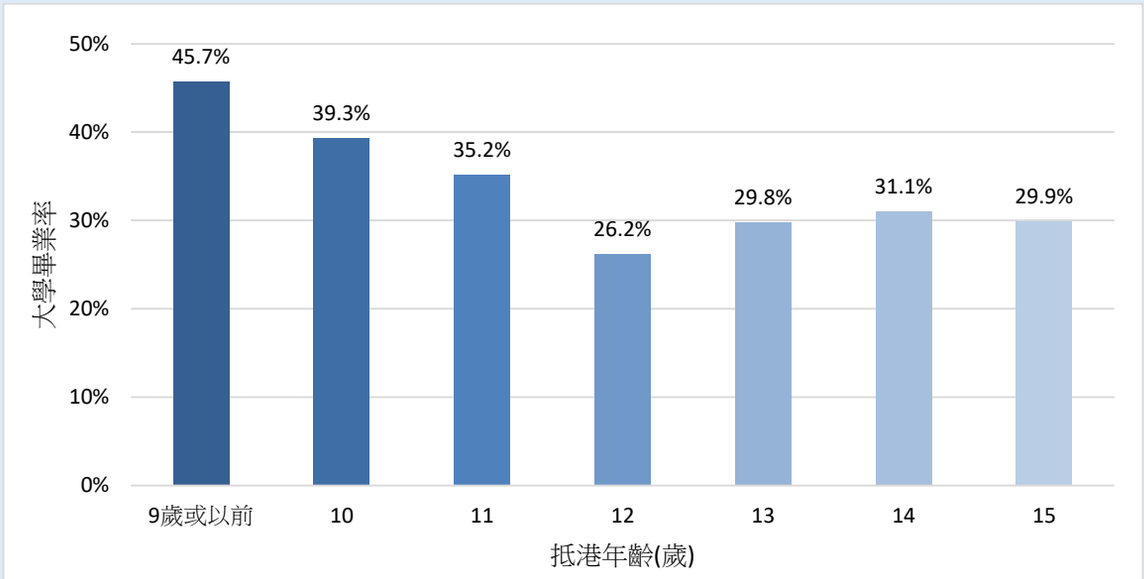


註：以 2001 至 2016 年 4 次人口普查 5%樣本數據計算。

[專題分析一] 內地學童抵港年齡與成年後的學歷

Bacon-Shone et al. (2008) 分析 1981 年至 2001 年間五次人口普查資料，顯示讓內地移民提早抵港，能提高他們接受大專教育的機會。我們利用最新的 2016 年人口普查 5%樣本的數據，分析內地學童提早抵港對他們成年後取得學士學位的機會。我們以 2016 年 24 歲至 28 歲的內地移民作分析，翻查他們的抵港年齡，發現 9 歲前抵港的內地移民擁有大學學位的比率達到 45.7%，10 歲抵港的移民這比例下降至 39.3%，11 歲抵港再下降至 35.2%，抵港年齡再延後至 13 歲至 15 歲之間，取得學士學位的比率進一步降低至 30%左右。換言之，他們抵港時愈年輕，後來取得學士學位的比例愈高。這情況引證第 2.5.3 節的論述，單程證審批時間越長，除了推遲家庭團聚的時間，也影響移民最後能取得的學歷。

圖 B1：2016 年 24 歲至 28 歲內地移民按抵港年齡的學士畢業率



註：以 2016 年人口普查資料計算。

[專題分析二] 移民途徑的識別

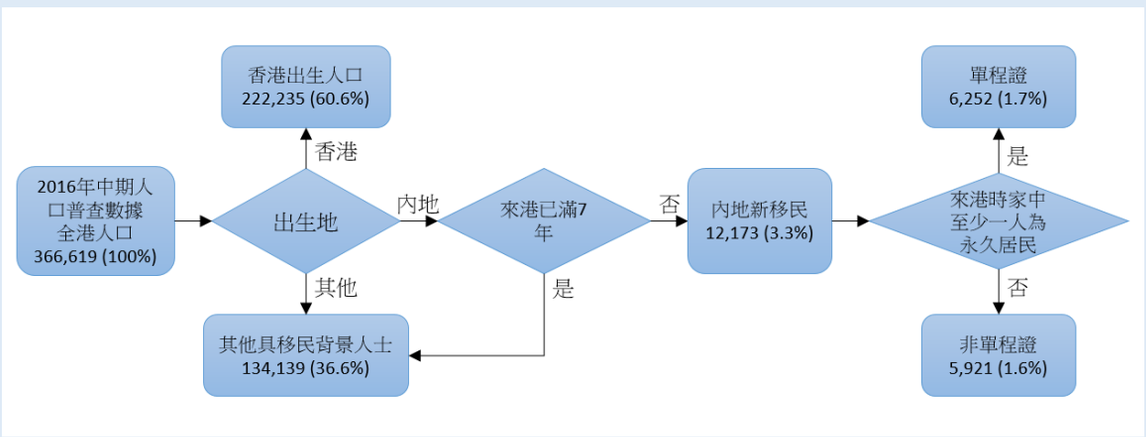
根據本港批出簽證數目的資料顯示，以來自中國內地的單程證移民佔比最高，然而由於更深入的分項資料不足，所以分析及比較單程證與非單程證移民的特徵及經濟活動狀況十分困難。統計處每五年進行一次的人口普查，雖然收集受訪者出生地的資料，但沒有問及移民來港簽證的方式，是經單程證還是其他簽證來港；民政事務總署在羅湖搜集持單程證及首次抵港人士的人口及社會特徵等資料，但有關問卷調查對象並不包括非單程證移民。立法會秘書處資料研究組（2020）研究香港的移民入境政策時，也表示入境處未能提供受養人簽證的詳細數據，沒有數據顯示受養人的社會經濟特徵。面對原始數據的局限，本研究嘗試利用人口普查資料，以居港未滿七年的新移民的居住安排識別出單程證及非單程證移民，並將他們的人口特徵及經濟活動與本港出生人士作比較。

如圖 B2 所示，2016 年人口普查的 5%樣本共有 366,619 人，依出生地和在港居住年限可劃分為三類： (1) 本港出生人士，有 222,235 人，佔 60.6%； (2) 中國內地移民中來港不足 7 年人士，定義為內地新移民，有 12,173 人，佔 3.3%； (3) 其他具移民背景人士，包括來自內地以外的移民和居港已滿 7 年的內地移民，共 134,139 人，佔 36.6%。當中 12,173 名內地新移民再依據其家中是否有家庭成員在該移民抵港時已經具有香港永久居民資格（包括在香港出生人士，及居港已滿 7 年的非本港出生人士），分別識別為單程證新移民（6,252 人）和非單程證新移民（5,921 人）。

我們利用不同年份的人口普查數據，應用這個識別方法，發現這比率有顯著上升的趨勢。2001 年內地新移民中，只有 18.4%為非單程證新移民， 2006 年這比率為 22.5%，2011 年及 2016 年分別上升至 41.0%及 48.6%。

由於普查沒有明確統計人口的移民途徑，上述方法用居住安排盡量識別移民來港的途徑，將識別數據與統計處相關統計比較，可發現上述方式具有一定準確度，有關比較可參閱附錄一。

圖 B2：識別單程證移民及非單程證移民方法



[專題分析三] 內地新移民的勞動人口參與率

統計處以15歲以上人口計算全港及內地新移民的勞動人口參與率，但由於性別、年齡及不同來港途徑（即簽證類別）對勞動人口參與率的影響較大，全港人口與內地新移民在這些方面的特徵差異也較大，只利用統計處的定義來計算全港及內地新移民的勞動人口參與率，並不合適。因此，我們利用 2016 年人口普查5%樣本數據，以內地新移民的居住安排，識別出單程證及非單程證新移民，再分析不同組別的情況。

圖 B3 顯示只計算 25 歲至 64 歲人士的勞動人口參與率比較。單程證及非單程證男性新移民勞動人口參與率分別為 86.8%及 90.7%，等於或略高於全港男性平均值 86.8%；非單程證女性新移民亦以 69.1%稍高於全港女性平均值 68.2%。換言之，扣除較多仍然在學的 24 歲或以下人口，以及已達退休年齡的 65 歲或以上人口，餘下較為積極參與勞動的年齡組別中，男性內地新移民（含單程證及非單程證）及女性非單程證內地新移民與整體市民的工作意欲相仿，勞動參與率差距不大。

圖 B3 顯示單程證女性新移民的勞動人口參與率只有 39.8%，遠低於整體勞動人口平均值 68.2%，亦遠低於同為內地新移民的非單程證女性。以單程證抵港的新移民中，屬於港人配偶的比例相當多，她們較少參與就業市場，很可能是須要照顧年幼子女，這一點可以在下面的分析得到進一步的旁證。

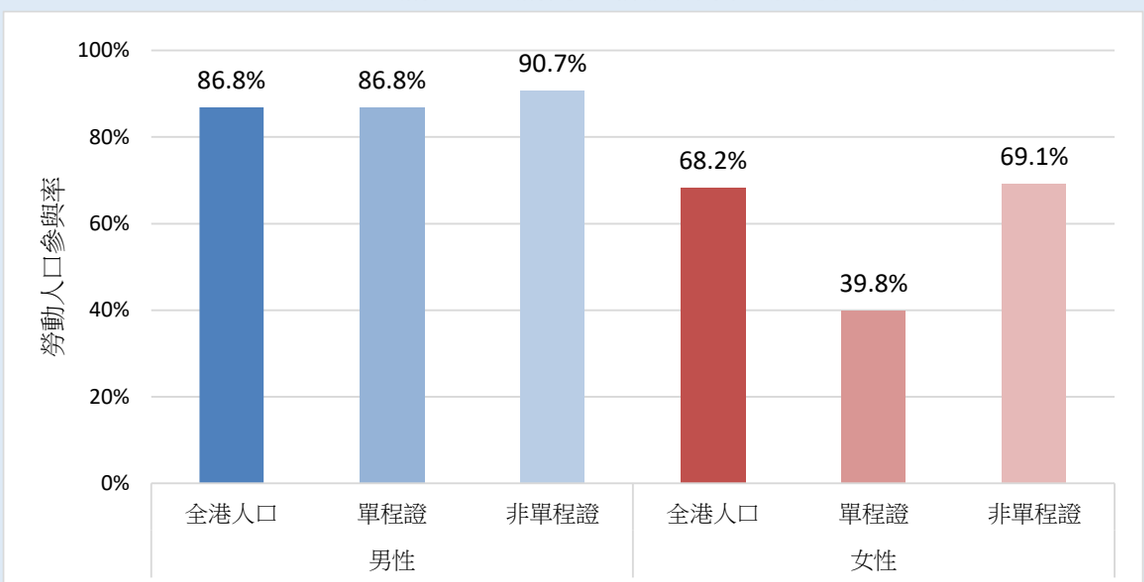
圖 B4 顯示女性單程證新移民有清晰而不同於本地女性參與勞動的規律，致使勞動人口參與率低於整體。首先，圖 B4 顯示本地女性的勞動人口參與率隨年齡上升而下降，而女性單程證新移民的走勢幾乎完全相反，在 25 歲至 54 歲期間，勞動人口參與率隨年齡增加而上升。由於 25 歲至 29 歲較為接近適婚年齡，相信有較多這個年齡組別的女性新移民須要養育子女；30 歲至 49 歲的單程證新移民中，她們年齡愈大，平均來說子女年齡也愈大，照顧子女的需要愈小，她們便愈大機會投入勞動市場，令 30 歲至 49 歲組別的勞動人口參與率高於 25 歲至 29 歲組別；在 50 歲至 54 歲及 55 歲至 59 歲兩個組別，女性單程證新移民及整體女性

勞動人口參與率幾乎相等；在 60 歲至 64 歲組別，她們的勞動人口參與率甚至超過整體女性。

圖 B5 顯示不同年齡組別男性內地新移民的勞動人口參與率，我們觀察到內地新移民較年輕的人口結構，使他們的勞動人口參與率較整體男性高。圖表中顯示大部分組別的男性新移民與全港平均的勞動人口參與率相若，45 歲至 49 歲的單程證新移民及 40 歲至 54 歲的非單程證新移民超過全港平均水平。單程證新移民和非單程證新移民的勞動人口參與率在 30 歲至 34 歲組別差距最大，超過 10 個百份點，主要原因是後者大多是找到工作後才會來港。

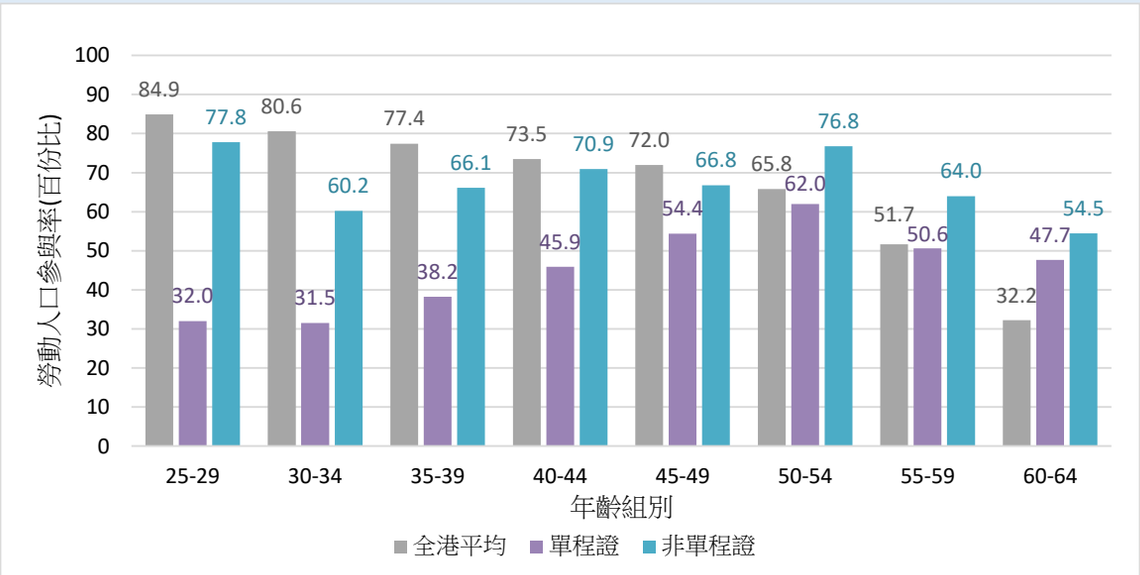
綜合各項勞動人口參與率的分析，加上女性單程證新移民勞動人口參與率隨年齡而上升的情況，顯示撇除照顧子女的需要，不論男女或按不同途徑抵港的內地新移民，其工作意欲與全港整體無異。

圖 B3：2016 年 25 歲至 64 歲內地新移民及整體勞動人口參與率



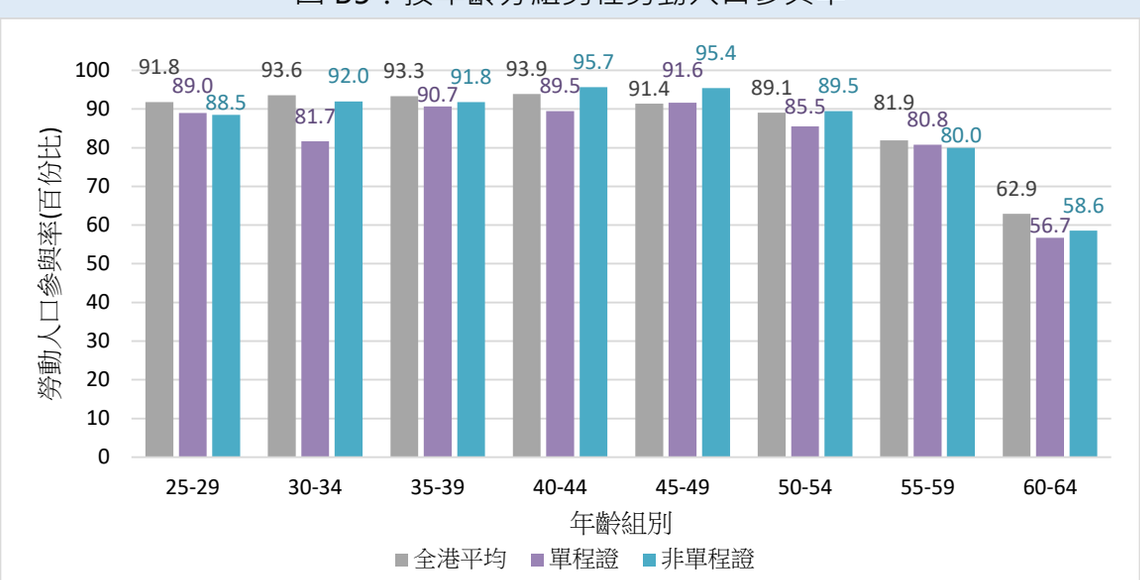
註：以 2016 年人口普查資料計算。

圖 B4：按年齡分組女性勞動人口參與率



註：以 2016 年人口普查資料計算。

圖 B5：按年齡分組男性勞動人口參與率



註：以 2016 年人口普查資料計算。

[專題分析四] 單程證新移民住戶貧窮情況

香港政府每年公佈《香港貧窮情況報告》，提供了新移民貧窮戶的特徵。香港政府採用了相對貧窮的定義，以家庭收入中位數的一半為貧窮線，不同成員數目的家庭各自比較。按照這定義，2019 年在政策介入前全港共有 64.85 萬貧窮戶，149.1 萬貧窮人口。

該報告把「單程證新移民家庭」定義為家庭中至少有一位成員，屬持單程證來港不足 7 年人士。全港貧窮戶由 55.5 萬逐步上升至 64.9 萬，但同期新移民貧窮戶數目不升反跌，由 2014 年 2.8 萬戶，下跌至 2019 年 2.4 萬戶。單程證貧窮戶佔全港貧窮戶的比例在此期間由 5.0%下降到 3.7%。圖 B6 顯示 2014 年至 2019 年全港家庭及單程證新移民家庭的貧窮率。2019 年在福利政策介入前，全港共有 21.4%家庭住戶為貧窮戶，而單程證新移民家庭則有 35.1%的住戶屬貧窮戶。儘管如此，單程證貧窮戶佔全港的貧窮戶的比例只有 3.7%，並呈下降趨勢。在恒常現金的福利政策介入後，26.8%單程證新移民家庭為貧窮戶，也高於整體的 15.8%，單程證貧困戶佔全港的貧困戶的比例為 3.9%。

圖 B7A 顯示全港家庭及單程證新移民家庭中領取綜援的貧窮戶的狀況。首先，領取綜援的貧窮戶佔全港家庭的比例有所下降，由 2014 年 6.3%持續下降至 2019 年的 4.9%。同一時期，單程證新移民家庭中領取綜援的貧窮戶佔比由 9.5%輾轉下降至 7.4%。單程證新移民家庭中領取綜援的貧窮戶佔全港領取綜援的貧窮戶的比例很低，並由 2014 年的 4.1% 下降到 2019 年的 3.4%。

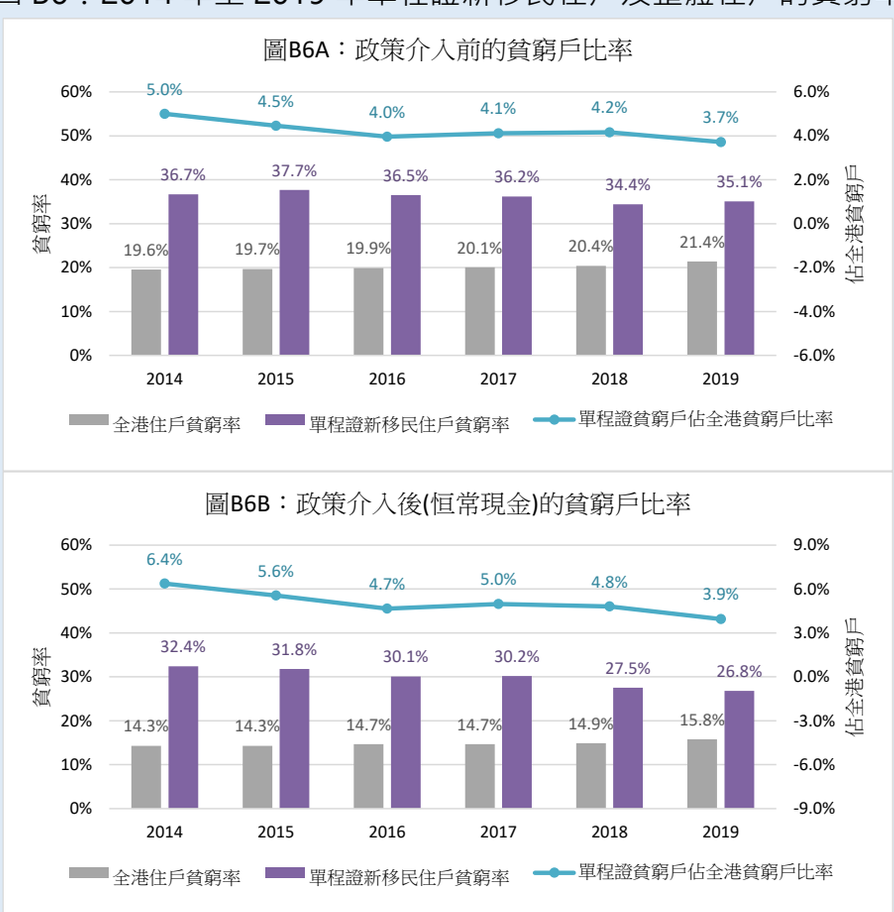
即使單程證新移民有著較高貧窮率，他們佔用社會整體福利的份額依然相當有限，這與坊間一些對單程證新移民的觀感亦相異。2013 年香港政府改變新移民申領綜援的資格，居港年期規定由七年恢復為一年，部分人士擔心有關福利開支會大幅上升。從社會福利署的數據可見（圖 B7B），政府每年綜援開支中新移民家庭所佔比例只從 2013 年的 3.0%上升到 2015 年的 4.3%，隨後幾年又緩緩下降到 4.0%的水平。值得一提的是 2016 年新移民家庭的戶數佔全港整體 4.7%（表 3.1），比他們佔用的綜援開支更高，反映他們沒有對政府的福利開支造成沉重的

負擔。此外，這些用於新移民家庭的福利開支，並非只用於單程證新移民身上，家庭中的本地出生的成員，包括配偶、父母及子女也同樣受惠。

單程證新移民在福利佔比下降，有多種可能的原因。一個直觀的可能原因是單程證新移民的收入改善了。另一部應忽視的可能原因則是單程證新移民留港居住的人數下降。 我們分析 2016 年人口普查 5%樣本數據，發現七年內抵港的單程證新移民，留港居住的人數呈逐年下降的趨勢（圖 B8），這也有助降低依賴綜援的家庭數目。

最後，從公開的整體數據只能分析內地新移民，抵港不足 7 年期間的貧窮及領取福利情況，未能得知內地移民家庭留港超過 7 年以後的狀況，第 3.2.3 節的內地移民薪金收入分佈演變分析，顯示了內地移民抵港多年後，愈來愈少低收入人士，他們取用福利的情況很可能也繼續減少。

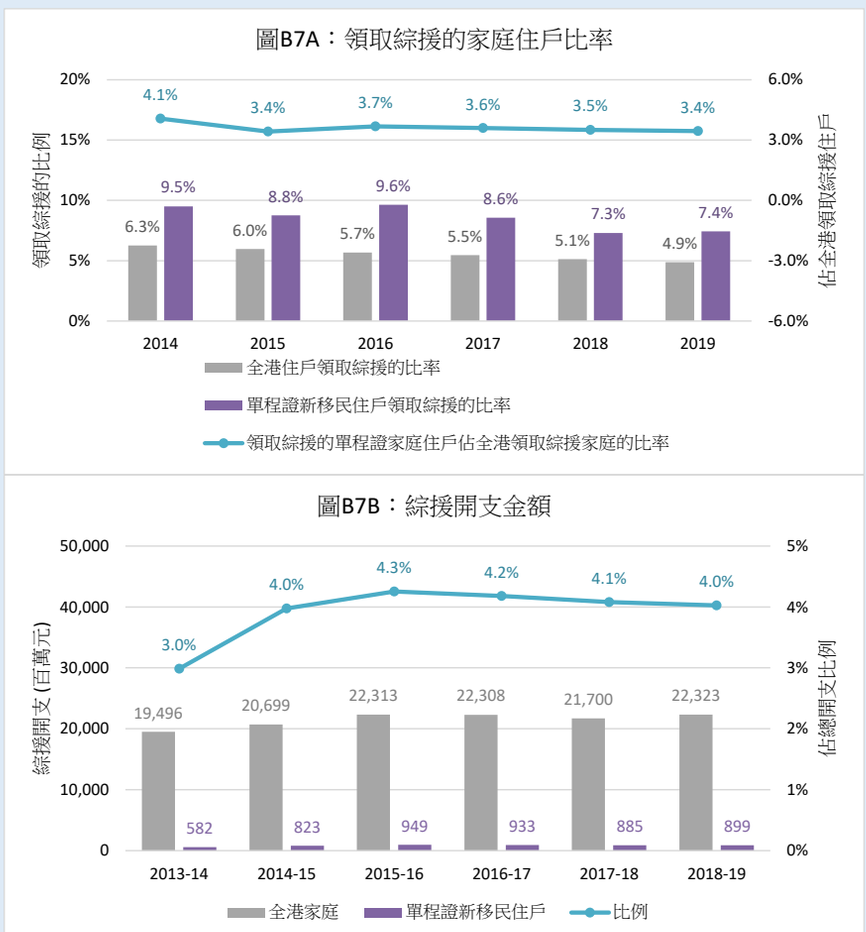
圖 B6：2014 年至 2019 年單程證新移民住戶及整體住戶的貧窮率



註：以 2014 年至 2019 年《香港貧窮情況報告》表 A.2.6 及表 A.3.6 資料計算。

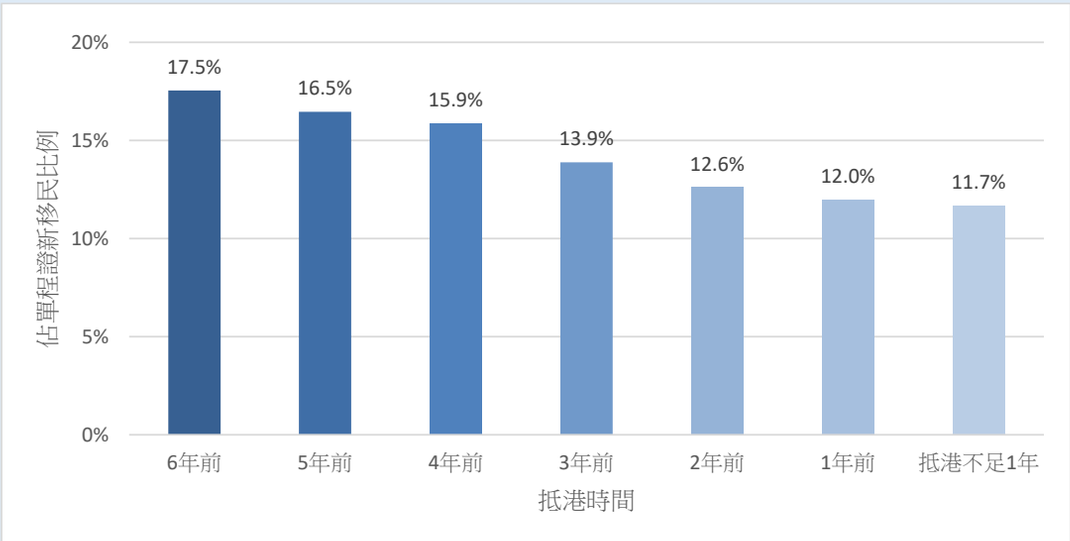
另一方面，我們利用人口普查 5%樣本的數據識別出不同時期抵港的家庭 ，計算他們的家庭收入，並按照香港政府計算貧窮線的方法 ，分析不同時期抵港的內地移民家庭貧窮率的變化。必須指出，人口普查數據中，家庭收入的定義包含了政策介入的現金收入，但未包括這些家庭所取得的其他福利（例如公屋）。以現金介入後家庭收入作貧窮率的分析仍有一定的參考意義，但詮釋結果時要較為小心。在 1997 年至 2001 年間抵港的內地移民家庭，貧窮率隨時間持續下降，由 2001 年的 39.5%下降至 2016 年的 24.2%，跌幅 15.3 個百份點。2002 年至 2006 年抵港的內地移民家庭，則由 2006 年的 34.7%，2011 年稍有上升，2016 年下跌至 29.5%。2007 至 2011 年間抵港的家庭，則由 34.8%下跌至 31.7%，跌幅 3.1 個百份點（圖 B9）。隨著居港時間增加，不同時期抵港的內地移民家庭都愈來愈少生活在貧窮線以下。

圖 B7：2014 年至 2019 年單程證新移民住戶及整體住戶的領取綜援情況



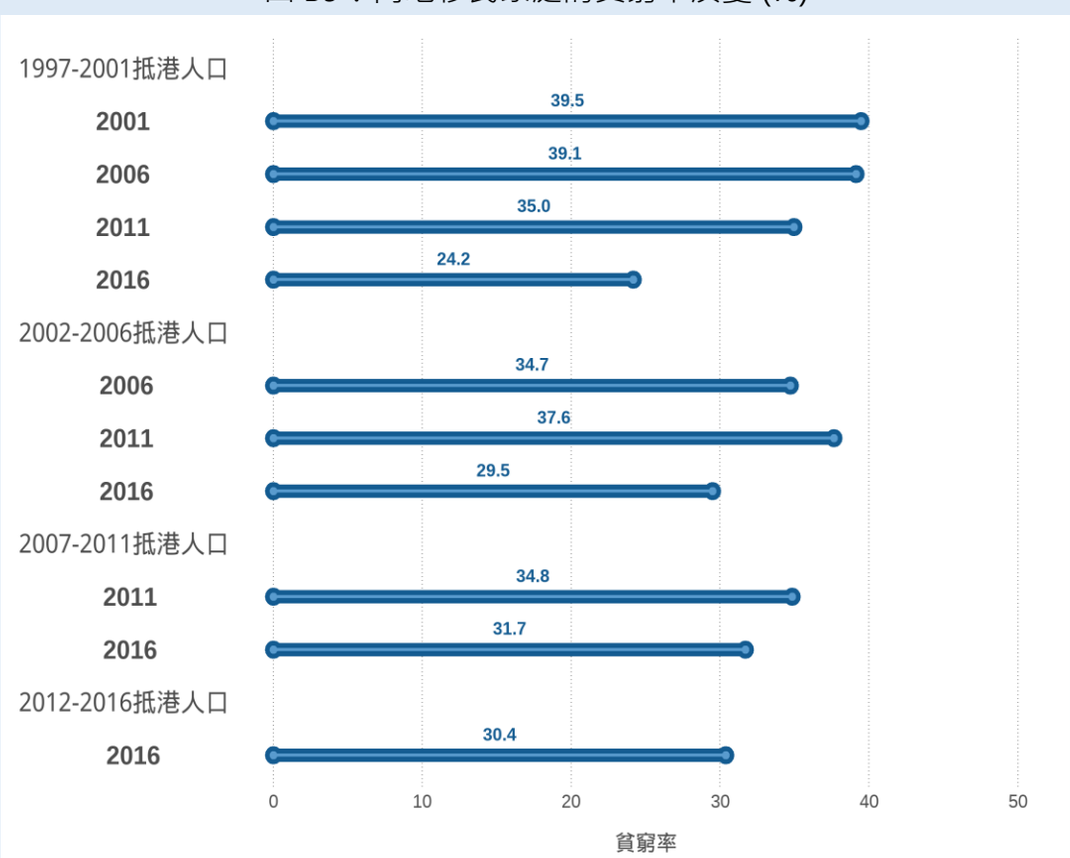
註：以 2014 年至 2019 年《香港貧窮情況報告》表 A.2.6 及社會福利署資料計算。

圖 B8：2016 年按抵港時間的單程證新移民比例



註：以 2016 年人口普查 5%樣本數據計算。

圖 B9：內地移民家庭的貧窮率演變 (%)



註：以 2001 至 2016 年 4 次人口普查 5%樣本數據計算。

小結：移民社經特徵及演變

本章綜合香港政府各部門總體數據，並利用 2001 年至 2016 年四次人口普查 5% 樣本數據作多方面分析。我們有以下主要發現：

(1) 近年抵港的內地新移民，其特徵發生顯著轉變，這些轉變包括學歷及收入兩方面。首先，2001 至 2016 年間，15 歲以上的內地新移民，只有初中或以下學歷的比例由 70.4%減少至 52.2%，具大專或以上學歷的比例由 5.7%增加至 19.5%，2016 年具有碩士學歷的比例達 8.5%已大大超過全港 15 歲以上人口的 4.9%。同一時期，在收入方面，內地新移民主要職業每月收入中位數及家庭每月收入中位數分別增加 70.8%及 45.1%，幅度比全港人口的 40.9%及 33.6%更高。此外，內地移民的抵港年齡越低，更進一步提高他們後來取得學士學位的機會。根據 2016 年人口普查資料分析，9 歲前抵港並於 24 歲至 28 歲時擁有學士學位的內地移民比例超過 45%，而 12 至 15 歲抵港只有約 30%。

(2) 內地移民具緩和人口老化和促進經濟轉型的作用。我們估算近 20 年來港的內地移民，及他們提高生育率對人口結構的影響。倘若沒有這批內地移民及他們在港生育的子女，本港人口將更為老化，年齡中位數將由 43.3 歲上升至 46.1 歲，代表未來勞動力供給的 20 歲以下人口比例更減少約四份之一。內地移民也促進了本港經濟轉型，比較 2001 年及 2016 年兩次人口普查資料，在整體就業人口或勞動人口增長幅度最大的行業及職業，內地移民均展現出更大的升幅，顯示他們更積極投入整體有所增長的行業，具促進經濟轉型的重要作用。而本地出生人士在最高收入的職業仍保持超過整體的增幅，顯示他們不少能在經濟轉型中投身更高薪的職業。

(3) 仍然留港的內地移民逐步與本地出生人士趨同。首先，勞動人口參與率整體上與本地出生人士趨同，以 1997 年至 2001 年抵港男性內地移民為例，他們 2001 年的勞動人口參與率較對應的本地出生人士低 11.9 個百份點，這差距已於 2016 年已收窄至 0。我們分析 2016 年人口普查後亦發現，女性單程證新移民的勞動人口參與率只有 39.8%，低於全港整體的 68.2%，但於年齡稍大、較少照顧子女需要的組別，勞動人口參與率與本地女性相若。

要分析內地移民的收入是否與本地出生人士趨同，應該以兩者相同的年齡及學歷組別作比較。我們以本地出生人士「年齡-學歷」組合的權重，代入計算內地移民

的加權平均收入，並稱之為「調整後收入」，以維持與本地出生人士的可比性。內地移民的「調整後收入」不斷改善，以 1997 年至 2001 年抵港的男性內地移民為例，他們的「調整後收入」與本地男性人士收入相比，2001 年差距為 10,600 元（39.3%），於 2016 年已縮窄至 4,300 元（14.5%）；同期抵港的女性內地移民，「調整後收入」與本地出生女性人士收入的差距，從 2001 年的 10,300 元（45.0%）下降至 2016 年的 6,600 元（25.4%）。這段時期抵港的內地移民，大都通過單程證來港。當我們以更長遠目光來作分析，內地移民的社會經濟狀況以及對香港的長期貢獻，比居港未滿 7 年時期有顯著的改進。

(4) 很多高學歷的內地新移民可能在抵港數年後離開。以 1997 年至 2001 年抵港男性內地移民為例，2001 年達 28.2%擁有學士或以上學歷，2006 年銳減至 14.6%，幅度接近一半，其後更持續下降，其他時期抵港的內地移民及女性內地移民情況相約。這現象在過去的相關研究中並未有被發現，因而也未有受到重視。這些移民倘若能長期留港居住及工作，對本港的貢獻也許會相當大。

(5) 低收入內地新移民亦出現了顯著的變化。2014 年至 2019 年期間，單程證新移民家庭貧窮率比整體香港家庭為高，但只佔全港貧窮戶很低的比例，2019 年僅為 3.7%，佔用社會整體福利的份額相當有限。2013 年香港政府改變新移民申領綜援的資格，居港年期規定由七年恢復為一年，政府每年綜援開支中新移民家庭所佔比例從 2013 年的 3.0%上升到 2015 年的 4.3%，隨後幾年又緩緩下降到 4.0%的水平。

結論及政策建議

怎樣的移民政策才最適合香港，是值得深入探討的重要議題。要認真討論這個議題，需要進行大量的基礎研究。本報告從文獻回顧、國際比較和數據分析三個方面，擴闊有關內地來港新移民的討論。

第一章扼要地回顧文獻。我們疏理了有關移民對社會及經濟的正負面影響的研究，並指出香港在討論有關問題時，大多集中於福利制度的短期負擔，未有考慮內地移民抵港後不同階段的貢獻，更忽略了內地移民對減緩人口老化和促進經濟轉型的作用。這些因素都是全面地檢視移民對社會經濟的影響所必須考慮的。

第二章將香港與一些國家的移民政策進行比較分析。我們選取近年移民人數最多的美國和德國，以及背景與香港相似的新加坡。由於香港社會特別關注以家庭團聚為由的單程證政策，我們比較分析各國對家庭團聚移民的政策，顯示這些國家對家庭團聚都採取比較寬鬆的政策，只有香港對單程證實施限額制度。

香港與這三個國家同為先進經濟體，同樣面對人口老化問題，亦有吸納移民以促進經濟發展的誘因。香港的政策傾向實用主義，沒有一套處理移民的理念和策略。具體而言，香港沒有美國那樣強調平等權利，不及德國積極鼓勵移民融入，也沒有像新加坡以周詳的政策維繫多元種族的團結。香港政府過於被動，存在著民間摩擦發酵引致矛盾加劇的風險。我們認為，香港在現存被動的角色與積極進取的策略之間，仍有很多選擇，這應是香港政府和民間應該探討的方向。

第三章進行數據分析，我們有以下發現：(1) 近年抵港的內地新移民，其特徵發生顯著轉變。(2) 內地移民具緩和人口老化和促進經濟轉型的作用。(3) 仍然留港的內地移民逐步與本地出生人士趨同。(4) 很多高學歷的內地新移民可能在抵港數年後離開。(5) 低收入內地新移民亦出現了顯著的變化。

綜觀上述分析，我們提出以下的政策建議。

第一，內地移民對香港的人口結構以及未來勞動供給影響重大，香港政府在制訂人口及人力資源政策時，必須充份考慮內地來港移民的角色，並以相關政策配合。就單程證的審批方面，香港政府應與內地商討，爭取加快讓內地適齡兒童盡快接受本港教育，更早融入本港生活，為社會和經濟作出更大貢獻。香港現時雖有引

入內地人才的政策，但並未注意到早期來港的移民中，有大比例的高學歷移民已經離開，未有長期留港。政府應該考慮制定留住人才的策略。

第二，香港政府應更積極促進本地出生人士和內地來港移民之間的和諧共處。政府及官員應建立平等價值觀的論述，並明確地展示對維持社群和諧生活的立場。政府應多舉辦文化交流活動，讓內地移民和本地出生人士加深認識彼此不同的文化，從而互相尊重。政府除提供就業技能培訓外，還應協助他們了解本地職場、居住環境和公共空間的生活文化，減低與本地出生人士磨擦的可能。當社會出現本地人和移民的磨擦，乃至出現較極端的言行，政府應該有所回應。對於內地移民受到歧視的情況，香港政府不應消極迴避，應積極保護受歧視群體的利益，包括探討在立法層面上限制歧視行為的可能性。

第三，完善移民資料搜集工作，以便進行深入分析。應在人口普查加入相關問題，或進行專項調查，以區分移民抵港途徑，並促進移民抵港後的追蹤調查及移民後代狀況的研究，作為制定政策的基礎。

參考資料

李一平、匡荣韬（2016）。论新加坡的国家特性及其维持政策。*SOUTHEAST ASIAN STUDIES*，(2)。

吳英成（2010）。新加坡雙語教育政策的沿革與新機遇。*台灣語文研究。第五卷第二期*，63-80。

香港立法會秘書處資料研究組（2020）。選定地方的家庭移民入境政策。取自：https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1920in13-immigration-policy-for-family-migration-in-selected-places-20200626-c.pdf

黃葉青、彭華民（2010）。迁移与排斥：德国移民政策模式探析。*欧洲研究*，5，113-129。

黃子瑋、鄭普恩（2014）。*香港入境及移民政策的演變*。香港社會服務聯會。取自：https://www.socialindicators.org.hk/sites/default/files/shares/hk_immigration%20_policy.pdf

曾鈺成、馮可強、羅祥國、葉家齊（2017）。*人口政策的新思維 — 鼓勵生育、引入人才、研究「雙非」*。香港政策研究所。取自：http://www.hkpri.org.hk/storage/app/media/Research_Report/20170210_new-mindset-for-population-policy_report.pdf

廖柏偉、林潔珍、水志偉（2016）。*迎接時代變遷、與內地經濟並進*。團結香港基金。取自：https://www.ourhkfoundation.org.hk/sites/default/files/media/pdf/ChinaHK_Report_Chinese_28.10.16.pdf

Alesina, A., Miano, A., & Stantcheva, S. (2018). Immigration and redistribution (No. w24733). *National Bureau of Economic Research*.

Altonji, J. G., & Card, D. (1991). The effects of immigration on the labor market outcomes of less-skilled natives. In Immigration, trade, and the labor market (pp. 201-234). *University of Chicago Press.*

Auerbach, A. J., & Oreopoulos, P. (1999). Analyzing the fiscal impact of US immigration. *American Economic Review*, 89(2), 176-180.

Bacon-Shone, J., Lam, J. K., & Yip, P. S. (2008). *The past and future of the one way permit scheme in the context of a population policy for Hong Kong*. Hong Kong: Bauhinia Foundation Research Centre.

Bahar, D., Choudhury, P., & Rapoport, H. (2020). Migrant inventors and the technological advantage of nations. *Research Policy*, 103947.

Bell, B., Fasani, F., & Machin, S. (2013). Crime and immigration: Evidence from large immigrant waves. *Review of Economics and statistics,* 21(3), 1278-1290.

Bendel, P. (2014). Coordinating immigrant integration in Germany: Mainstreaming at the federal and local levels. *Brussels: Migration Policy Institute Europe*.

Bianchi, M., Buonanno, P., & Pinotti, P. (2012). Do immigrants cause crime?. *Journal of the European Economic Association*, 10(6), 1318-1347.

Bither, J., & Ziebarth, A. (2016). *In it for the long run: Integration lessons from a changing Germany.* German Marshall Fund of the United States.

Bloemraad, I., & De Graauw, E. (2012). Immigrant integration and policy in the United States: A loosely stitched patchwork. *International perspectives: Integration and inclusion*, 205-232.

Bloom, D. E., & Sousa-Poza, A. (2013). Ageing and productivity: Introduction.

Bloom, P. B. N., Arikan, G., & Courtemanche, M. (2015). Religious social identity, religious belief, and anti-immigration sentiment. *American Political Science Review*, 109(2), 203-221.

Boeri, T. (2010). Immigration to the Land of Redistribution. *Economica,* 77(308), 651-687.

Bonin, H., Raffelhüschen, B., & Walliser, J. (2000). Can immigration alleviate the demographic burden?. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 1-21.

Borjas, G. J. (1985). 'Assimilation, changes in cohort quality, and the earnings of immigrants', *Journal of Labor Economics*, vol. 3, pp. 463–89.

Borjas, G. J. (1994). The economics of immigration. *Journal of economic literature*, 32(4), 1667-1717.

Borjas, G. J. (1995). The economic benefits from immigration. *Journal of economic perspectives*, 9(2), 3-22.

Borjas, G. J. (1999). *Heaven's Door*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Borjas, G. J. (2003). 'The labor demand curve is downward sloping: reexamining the impacts of immigration on the labor market', *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118 (November), pp. 1335–74.

Borjas, G., & Bratsberg, B. (1996). Who Leaves? The Outmigration of the Foreign-Born. *The Review of Economics and Statistics*, 78(1), 165-76.

Bosetti, V., Cattaneo, C., & Verdolini, E. (2015). Migration of skilled workers and innovation: A European perspective. *Journal of International Economics*, 96(2), 311-322.

Brubaker, R. (2001). The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States. *Ethnic and racial studies*, 24(4), 531-548.

Carliner, G. (1980). Wages, earnings and hours of first, second, and third generation American males. *Economic Inquiry*, 18(1), 87-102.

Chiswick, B. R. (1978). The effect of Americanization on the earnings of foreign-born men. *Journal of political Economy*, 86(5), 897-921.

Citrin, J., Green, D. P., Muste, C., & Wong, C. (1997). Public opinion toward immigration reform: The role of economic motivations. *The Journal of Politics*, 59(3), 858-881.

Cobb-Clark, D. and T. Crossley (2004), "Revisiting the family investment hypothesis", *Labour Economics*, Vol. 11/3, pp. 373-393

Colas, M., & Sachs, D. (2020). *The Indirect Fiscal Benefits of Low-Skilled Immigration* (No. 8604). CESifo Working Paper.

Creese, G., I. Dyck and A. McLaren (2008), "The 'Flexible' Immigrant? Human Capital Discourse, the Family Household and Labour Market Strategies", *Journal of International Migration and Integration / Revue de l'integration et de la migration internationale*, Vol. 9/3, pp. 269-288

Dustmann, C., & Frattini, T. (2014). The fiscal effects of immigration to the UK. *The economic journal,* 124(580), F593-F643.

Espenshade, T. J., & Hempstead, K. (1996). Contemporary American attitudes toward US immigration. *International Migration Review,* 30(2), 535-570.

Hinte, H. (2014). What determines the net fiscal effects of migration?. *IZA World of Labor*.

Hinte, H., & Zimmermann, K. F. (2014). *Does the calculation hold? The fiscal balance of migration to Denmark and Germany* (No. 87). IZA Policy Paper.

Hunt, J., & Gauthier-Loiselle, M. (2010). How much does immigration boost innovation?. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(2), 31-56.

Immigration, Refugees and Citizenship Canada (2014), *Evaluation of the Family Reunification Program*, Research and Evaluation Branch, https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/english/pdf/pub/e4-2013-frp.pdf.

International Social Survey Programme Research Group (2012): International Social Survey Programme: National Identity II - ISSP 2003. *GESIS Data Archive, Cologne.* ZA3910 Data file Version 2.1.0, doi:10.4232/1.11449

Joppke, C. (1999). *Immigration and the nation-state: the United States, Germany, and Great Britain*. Clarendon Press.

Kaida, L. (2015), "Ethnic Variations in Immigrant Poverty Exit and Female Employment: The Missing Link", *Demography*, Vol. 52/2, pp. 485-511

Kerr, W. R. (2018). *The gift of global talent: How migration shapes business, economy & society*. Stanford University Press.

LaLonde, R. J., & Topel, R. H. (1991). Labor market adjustments to increased immigration. In Immigration, trade, and the labor market (pp. 167-199). *University of Chicago Press.*

Lam, K. C., & Liu, P. W. (2002a). Earnings divergence of immigrants. *Journal of Labor Economics*, 20(1), 86-104.

Lam, K. C., & Liu, P. W. (2002b). Relative returns to skills and assimilation of immigrants in Hong Kong. *Pacific Economic Review*, 7(2), 229-243.

Lee, R., & Miller, T. (1997). The future fiscal impacts of current immigrants. *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effect of Immigration*, National Academies Press, Washington, DC, USA, 297-362.

Lee, R., & Miller, T. (2000). Immigration, social security, and broader fiscal impacts. *American Economic Review*, 90(2), 350-354.

Lee, S. Y., Ng, I. F., & Chou, K. L. (2016). Exclusionary attitudes toward the allocation of welfare benefits to Chinese immigrants in Hong Kong. *Asian and Pacific Migration Journal*, 25(1), 41-61.

Luedtke, A. (2005). European integration, public opinion and immigration policy: Testing the impact of national identity. *European Union Politics*, 6(1), 83-112.

Martin, M. (2016). 'Living in Germany': A testing time for Merkel's migrants. Retrieved from https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-integration-i-idUSKCN0YG202

Mayda, A. M. (2006). Who is against immigration? A cross-country investigation of individual attitudes toward immigrants. *The review of Economics and Statistics, 88*(3), 510-530.

Muchowiecka, L. (2013). The end of multiculturalism? Immigration and integration in Germany and the United Kingdom. *Inquiries Journal*, 5(06).

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2017). *The economic and fiscal consequences of immigration.* National Academies Press.

National Research Council. (1997). *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration.* Panel on the Demographic and Economic Impacts of Immigration, J.P. Smith and B. Edmonston (Eds.). Washington DC: National Academy Press.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2014). Is migration good for the economy? *Migration Policy Debates,* https://www.oecd.org/migration/OECD%20Migration%20Policy%20Debates%20Numero%202.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development (2019), "Family ties: How family reunification can impact migrant integration", in *International Migration Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris

Rahman, M. M., & Kiong, T. C. (2013). Integration policy in Singapore: A transnational inclusion approach. *Asian Ethnicity*, 14(1), 80-98.

Sim, L. L., Yu, S. M., & Han, S. S. (2003). Public housing and ethnic integration in Singapore. *Habitat International*, 27(2), 293-307.

Singer, A. (2004). *The rise of new immigrant gateways*. Washington, DC: Center on Urban and Metropolitan Policy, The Brookings Institution.

Stephan, W. G., Renfro, C. L., Esses, V. M., Stephan, C. W., & Martin, T. (2005). The effects of feeling threatened on attitudes toward immigrants. *International Journal of Intercultural Relations*, 29(1), 1-19.

Storesletten, K. (2003). Fiscal implications of immigration—A net present value calculation. *Scandinavian Journal of Economics*, 105(3), 487-506.

Ugur, M. (1995). Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the 'Insider'- 'Outsider' Divide in the European Union. *International Migration Review,* 29(4), 964-999.

VanderPlaat, M., H. Ramos and Y. Yoshida (2012), "What do Sponsored Parents and Grandparents Contribute?", *Canadian Ethnic Studies*, Vol. 44/3, pp. 79-96

Waters, M. C., & Gerstein Pineau, M. E. (2016). *The integration of immigrants into American society*. National Academies Press.

Williams, H. (2014). Changing the national narrative: Evolution in citizenship and integration in Germany, 2000–10. *Journal of Contemporary History*, 49(1), 54-74.

Wong, M. (2013). Estimating ethnic preferences using ethnic housing quotas in Singapore. *Review of Economic Studies*, *80*(3), 1178-1214.

Yang, S., Miao, B., & Wu, A. M. (2020). Immigration and public attitudes towards social assistance: evidence from Hong Kong. *Journal of Economic Policy Reform*, 1-17.

Zaiceva, A., & Zimmermann, K. F. (2016). Migration and the demographic shift. In *Handbook of the Economics of Population Aging* (Vol. 1, pp. 119-177). North-Holland.

附錄

1. 統計處及識別數據比較

表 A1 列出統計處公佈全港人口的統計資料，及我們以 2016 年人口普查資料，以上述方式識別的結果。首先，我們取得全港人口 5% 的人口普查資料，根據識別方法，找到其中 222,235 人為香港出生的居民，佔統計處提供的 4 百多萬人為香港出生，為 4.99%，結果十分接近 5%，代表這個識別過程十分準確。

第二，我們在識別中國出生居民方面，資料顯示也十分準確。統計處的中國內地居民定義，為中國內地出生，及表示以香港作永久居住地的人口，若我們套用「以香港作永久居住地」的條件，識別數據將由 12,173 人減至 8,302 人，佔統計處公佈的內地出生居民人口的 5.00%，代表識別十分準確。在往後的分析，我們不採用「以香港作永久居住地」的限制，分析該 12,173 人的特徵，以增加樣本數目，增加分析準確度。

表 A1：統計處及識別數據比較(1)

	全港人口	香港出生的居民	居住未滿 7 年的 中國內地出生的居民 (並且表示以香港 作永久居住地)
統計處數據	7,336,585	4,451,493	n.a. (165,956)*
2016 年識別數據	366,619	222,235	12,173 (8,302)*
識別數據比例	5.00%	4.99%	7.34% (5.00%)*

資料來源：香港統計處

表 A2：統計處及識別數據比較(2)

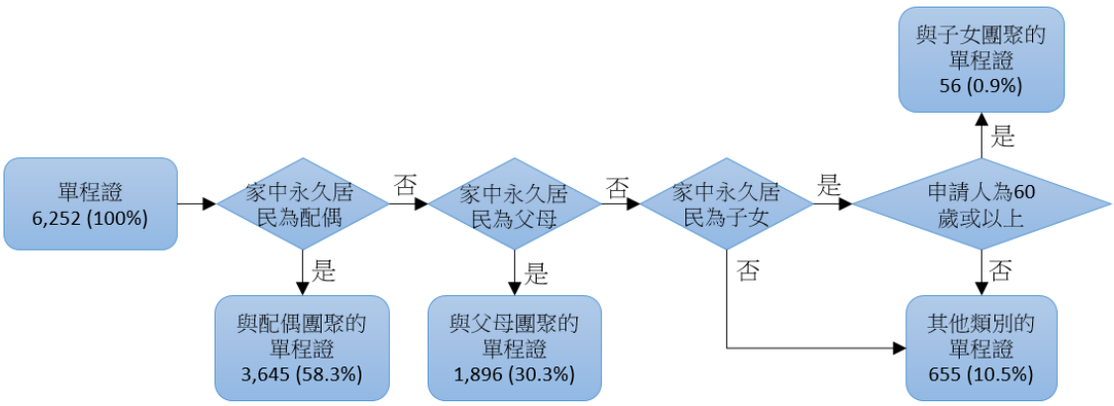
	居住未滿 7 年的中國內地出生的居民 (並且表示以香港作永久居住地)	2010-2016 年單程證獲批數目/ 2016 年識別持單程證留港人口
統計處數據	n.a. (165,956)*	321,902
2016 年識別數據	12,173 (8,302)*	6,252
識別數據比例	7.34% (5.00%)*	1.94%

資料來源：香港統計處

單程證移民識別方面，由於統計處沒有統計單程證來港人士逗留香港的數據，與 2010 年至 2016 年批出單程證數目比較，7 年間批出單程證共有 321,902，識別數據佔 1.94%，低於 5%。代表大部分單程證移民，並沒有在人口普查進行時留港，包括回鄉探親，沒有在香港居住，已移民離開香港等。

按統計處資料，居住未滿 7 年的內地出生居民，只有 165,956 人，為 7 年間批出單程證的 51.6%，代表單程證持有人大部分均沒有逗留香港，並以香港作永久居住地。加上內地出生居民，包括單程證持有人及非單程證移民，如果他們都沒有離開香港，單程證批出數目跟內地出生居民的比例應該超過 100%，顯示留港的內地移民更低。而識別數據比例低於 5%，亦反映移民有離港的情況，與統計處數據一致。

圖 A1：識別單程證持有人種類



以居住安排識別出單程證移民，可以再仔細分辨單程證的種類，分為與配偶團聚、與父母團聚、與子女團聚及其他類別。

進一步識別發現，與配偶團聚佔 58.3%，與父母團聚佔 30.3%，與子女團聚佔 0.9%，餘下 10.5%以其他方式取得單程證，當中包括特別批准的個案：例如超齡子女、以其他條件取得單程證和承繼遺產；普查當日其配偶不在家中，而同住的香港永久性居民其他親戚在家中；最後也有非單程證來港人士，剛好與香港永久性居民同住。總括而言，上述 10.5%識別資料中，包括有單程證移民及識別誤差，即使全屬誤差，最多亦只有 10.5%，相信誤差必定少於 10.5%，換言之識別單程證的數據相當可信。

2. 職業分類詳情

表 A3：各職業分類包括的個別工種

分類	包括工種
經理及行政	包括政府的行政人員、專員及署 / 處長；領事；議員；工商界、進出口貿易、批發和零售業、飲食及旅店業、運輸、電力、燃氣、水務業及其他服務、以及漁農業中的董事、執行總監、總裁、總經理、專職經理、分行經理及小型機構經理。
專業人員	包括合資格的專業科學家、醫生、牙醫及其他醫療專業人員；建築師；測量師及工程師；時裝設計家、珠寶設計家、大學及專上學院的校長、院長、教職員及行政人員；中學校長及教師；統計師；數學家；電腦系統分析員及程序編寫員；律師及法官；會計師；商界顧問及分析員；社會工作者；社會工作助理；翻譯員及傳譯員；新聞編輯及新聞記者；作家；圖書館管理員及宗教活動專業人員。
輔助專業人員	包括科學技術員、護士及助產士、牙科助理及其他保健輔助專業人員；建築、測量及工程技術員；光學及電子儀器控制員；船隻領航員及空中交通指揮員；小學及幼稚園 / 幼兒院校長及教師；統計助理；電腦操作員；法律文員；會計督導員；公共關係主任；營業代表；室內設計家；屋邨經理；警隊及其他紀律部隊的警司、督察及主任；藝人及運動員。
文書支援	包括速記員、秘書及打字員；簿記、金融、船務、存案及人事部文員；銀行櫃位員；接待員及查詢文員。
服務工作及銷售	包括機艙服務員及導遊；管家；廚師及侍應生；裨姆；理髮師及美容師；出納員及票務員；警隊及其他紀律部隊的員佐級人員；運輸指導員及其他服務工作人員；批發及零售商店推銷員；店員及時裝模特兒。
工藝人員	包括礦工及採石工人；砌磚工人、木匠及其他建造業工人；金屬模工；鐵匠；機械、電器及電子儀器技工；珠寶工人及手錶製造工人；製陶工人；排字工人；麵包師傅、食品及飲品處理工人；油漆工人；紡織、成衣、皮革、橡膠和塑膠行業的工人及其他工藝工人。

機器操作及裝配	包括鑽井工人及鏜床操作員；礦熔爐操作員；磚及瓷磚燒窯工人；鋸木廠鋸工；造紙工人；化學處理機台操作員；發電廠及鍋爐操作員；石棉水泥產品製造工人；金屬整理工人及電鍍工人；牛奶製品及其他食品處理機器操作員；印刷機操作員；生產紡織、橡膠及塑膠製品的機器操作員；裝配員；司機；海員及其他工廠及機器操作員。
非技術工及漁農業	包括小販；家務助理及清潔工人；信差；私人護衛員；看更；貨運工人；電梯操作員；建造業雜工；包裝工人；廚師助手；漁農業雜工；農夫、畜牧業工人及漁夫、及報稱的職業不能分類或描述不足。

資料來源：香港統計處

3. 內地移民及對應的本地出生人士的年齡及學歷分佈

表 A4.1：1997-2001 年 25-44 歲抵港男性內地移民
於 2001 年的年齡及學歷分佈（%）

學歷	25-29 歲	30-34 歲	35-39 歲	40-44 歲	合計
初中或以下	14.9 (5.2)	11.3 (6.0)	7.6 (9.5)	7.1 (11.5)	40.9 (32.2)
高中畢業	5.5 (7.7)	3.3 (8.2)	4.4 (9.6)	2.9 (7.6)	16.1 (33.1)
副學士/高級文憑	5.9 (3.6)	2.8 (3.5)	3.5 (4.6)	2.5 (3.7)	14.8 (15.4)
學士學位	6.2 (4.7)	5.7 (4.0)	4.7 (3.9)	2.5 (2.7)	19.0 (15.3)
碩士或以上	1.6 (0.7)	1.8 (1.0)	3.9 (1.3)	1.9 (1.1)	9.2 (4.1)
合計	34.2 (21.9)	24.8 (22.7)	24.1 (28.9)	16.9 (26.6)	100.0 (100.0)

註：括號內數字為對應的本地出生人士比例。上表以 2001 年人口普查資料計算。

表 A4.2：1997-2001 年 25-44 歲抵港男性內地移民
於 2016 年的年齡及學歷分佈（%）

學歷	40-44 歲	45-49 歲	50-54 歲	55-59 歲	合計
初中或以下	17.4 (4.6)	13.4 (5.6)	12.6 (9.1)	11.3 (11.3)	54.6 (30.7)
高中畢業	4.7 (6.5)	2.7 (7.6)	4.0 (9.0)	2.4 (7.3)	13.9 (30.4)
副學士/高級文憑	5.7 (3.4)	4.9 (3.4)	4.2 (4.6)	2.9 (3.9)	17.8 (15.3)
學士學位	2.4 (4.8)	2.4 (4.1)	2.6 (3.8)	1.1 (2.8)	8.5 (15.5)
碩士或以上	0.9 (2.3)	1.6 (2.2)	1.7 (1.9)	0.9 (1.7)	5.2 (8.1)
合計	31.2 (21.5)	25.1 (22.9)	25.2 (28.5)	18.6 (27.1)	100.0 (100.0)

註：括號內數字為對應的本地出生人士比例。上表以 2016 年人口普查資料計算。

表 A5.1：1997-2001 年 25-44 歲抵港女性內地移民
於 2001 年的年齡及學歷分佈（%）

學歷	25-29 歲	30-34 歲	35-39 歲	40-44 歲	合計
初中或以下	10.5 (2.2)	19.0 (3.5)	25.8 (8.2)	16.9 (12.5)	72.2 (26.5)
高中畢業	3.6 (9.5)	3.6 (11.3)	3.7 (12.4)	2.4 (8.7)	13.3 (41.9)
副學士/高級文憑	2.7 (4.2)	2.7 (4.0)	2.0 (4.5)	1.4 (2.9)	8.9 (15.6)
學士學位	1.6 (5.1)	1.4 (3.9)	1.0 (3.0)	0.4 (1.7)	4.4 (13.7)
碩士或以上	0.4 (0.5)	0.3 (0.7)	0.4 (0.7)	0.1 (0.4)	1.2 (2.4)
合計	18.8 (21.6)	27.0 (23.4)	33.0 (28.8)	21.2 (26.3)	100.0 (100.0)

註：括號內數字為對應的本地出生人士比例。上表以 2001 年人口普查資料計算。

表 A5.2：1997-2001 年 25-44 歲抵港女性內地移民
於 2016 年的年齡及學歷分佈（%）

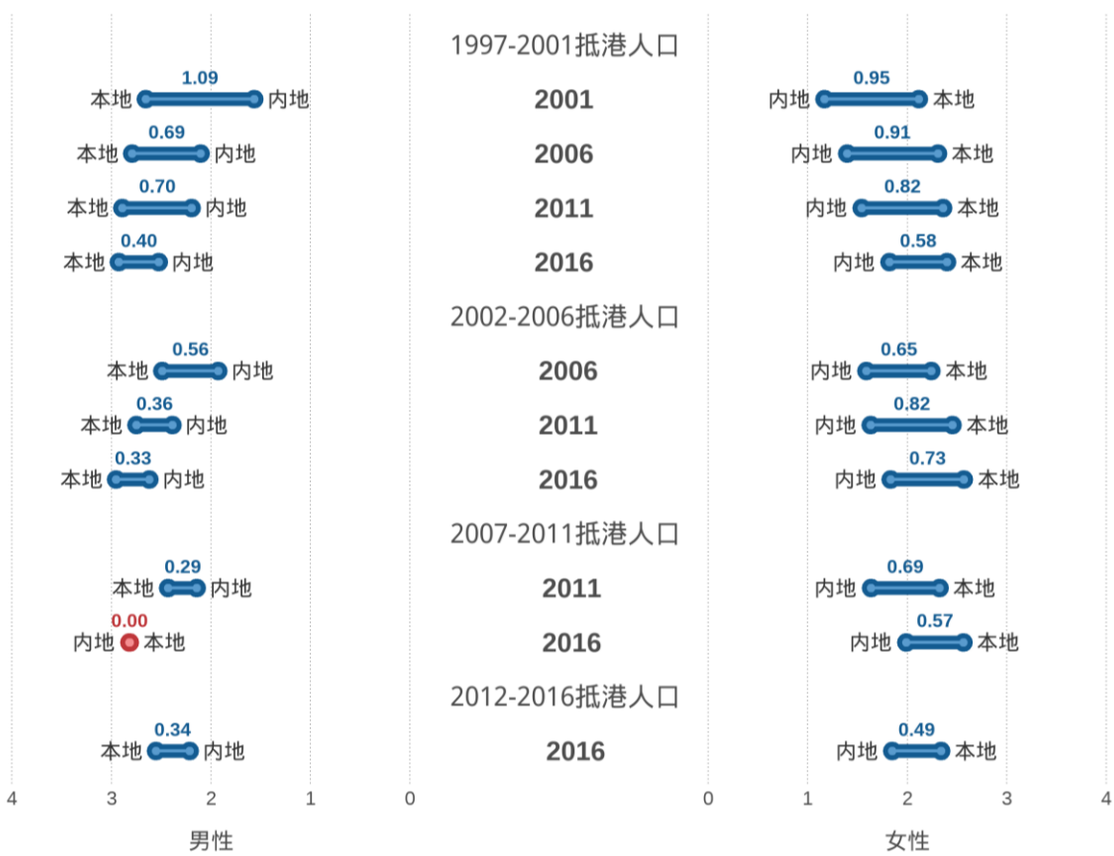
學歷	40-44 歲	45-49 歲	50-54 歲	55-59 歲	合計
初中或以下	10.7 (2.0)	17.3 (3.4)	22.8 (8.2)	15.9 (12.6)	66.8 (26.2)
高中畢業	3.3 (7.8)	4.6 (9.5)	4.2 (11.1)	2.6 (8.2)	14.7 (36.7)
副學士/高級文憑	3.7 (3.9)	4.6 (4.0)	3.9 (4.6)	1.8 (3.3)	14.0 (15.7)
學士學位	1.2 (5.6)	1.2 (4.3)	0.7 (3.4)	0.4 (2.1)	3.4 (15.4)
碩士或以上	0.3 (2.2)	0.3 (1.7)	0.3 (1.4)	0.3 (0.8)	1.1 (6.0)
合計	19.2 (21.6)	28.0 (22.9)	31.9 (28.7)	20.9 (26.9)	100.0 (100.0)

註：括號內數字為對應的本地出生人士比例。上表以 2016 年人口普查資料計算。

4. 按學歷調整後收入

圖 A2 顯示不同時期抵港的內地移民，只按本地出生人士的學歷分佈調整的收入水平，並顯示與本地出生人士的收入差距。只按學歷調整的收入及其差距，與第三章中按「年齡-學歷」組合調整的情況相約，反映結構差異對收入的影響，主要源於學歷差異，年齡結構差異對收入影響相對較小。以 1997 年至 2001 年抵港移民為例，2001 年男性內地移民的按學歷調整後收入與本地出生人士差距為 1.09 萬元，至 2016 年收窄至 0.4 萬元，而第三章按「年齡-學歷」組別調整的差距，則由 1.06 萬收窄至 0.43 萬元，兩者非常接近；女性方面，只按學歷調整的收入差距，由 2001 年的 0.95 萬元收窄至 2016 年的 0.58 萬元，而第三章按「年齡-學歷」組別調整的差距，則由 1.03 萬元，收窄至 0.66 萬元，兩者也十分接近。

圖 A2：內地移民相對本地出生人士的按學歷調整後收入演變（萬元/月）



註：以 2001 至 2016 年 4 次人口普查 5%樣本數據計算。

香港社區組織協會委託項目

2021 年 6 月