

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。我們梳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之限制，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方式不同，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。