

香港社區組織協會(SoCO/社協) 雙程證關注組
「內地來港探親雙程證人士工作意向和生活質素」發佈會 新聞稿
改善補充勞工計劃 助探親雙程工作
准許雙程探親工作 減貧及增勞動力

香港正面臨人口老化和勞動力短缺的挑戰，從中高層管理到基層工種，勞工短缺成了普遍現象。政府推出多項「搶人才」措施，包括「高才通」計劃和其他針對外地畢業生及優秀人才的人境方案，旨在吸引外來專業人士。根據 2024/25 財政預算，這些計劃在過去一年已批出超過十四萬宗申請，帶來約十萬名人才。然而，數據顯示，這些人才中僅有一小部分選擇在香港長期工作及居住。高才通協會理事會會長尚海龍指出，實際定居香港的比例可能不足兩成。因此，政府除了引進外來人才外，更應關注及善用那些長期在港的內地探親人士，這些人群多數負責照顧有香港身分證的家庭成員，但由於持有雙程證，他們無法在港合法工作。這些內地來港探親的人士，特別是基層準移民、單非和雙非家庭，常面臨經濟壓力。他們中的多數人不願依賴政府援助，具有勞動意願和能力，尤其在子女成長後，更迫切需求就業機會以改善家庭狀況。本會認為，若能協助這部分人士合法在港工作，不僅能為香港子女提供更好的生活和學習環境，同時也能緩解特別是基層工種的人手短缺問題。總結而言，政府在積極引進外來人才的同時，也應該重視和善用這些潛在的本地勞動力資源，以全面應對香港目前的就業市場挑戰。

有見及此，香港社區組織協會（SoCO/社協）與聖方濟各大學、湯羅鳳賢社會科學院心理學系合作，於 2023 年 10 月進行了一項關於「內地來港探親雙程證人士工作意向和生活質素」的研究調查，共收集有效問卷 246 份，有效回覆率為 99.2%。該研究旨在引起政府對基層雙程證探親人士的關注，並提出優化現行制度的建議，以解決香港面臨的人口老化和勞動力短缺問題。是次研究目的分為兩大方向，分別為心理方面及政策方面。在心理方面，有三個研究目的：一，了解受訪者的基本背景和來港前的工作情況；二，了解受訪者在港的生活質素和面對的困難與情緒；及三，了解受訪者的工作意慾。另外在政策方面，研究目的有四：一，探索受訪者對「補充勞工計劃」的建議和意見；二，讓社會大眾了解雙程證人士的留港目的，以減少誤解；三，提供官方渠道，讓雙程證探親人士可通過「補充勞工計劃」來港工作，及四，改善現有政策，提供適當的服務及支援，協助受訪者融入社會。

一、研究分析

1. 雙程證探親人士具競爭力，可補充基層勞動力短缺

調查揭示持有雙程證的探親人士擁有填補香港基層工種人手短缺的潛力。該調查指出，這個群體主要由女性組成，58.1%為雙非家庭成員，27.0%為分隔單親家庭，而 14.7%為準移民，平均年齡為 46.82 歲。大部分受訪者（73.8%）來自廣東，能以流利的廣東話進行溝通。教育背景方面，78.5%受訪者具有中學或以上學歷，其中 16.5%持有大專（高級文憑/副學士）學歷，3.2%則擁有大學或更高學歷。此外，60.2%的受訪者表示他們來港前擁有工作經驗。調查結果顯示這群雙程證持有者對各行業都表現出興趣，尤其願意從事收貨員（70.2%）、侍應生（58.9%）、接待員（56.9%）等工作（見圖七）。然而，由於持有雙程證的限制，他們無法在港合法工作，導致許多人面臨經濟困境，有些甚至生活在惡劣條件下，依賴家人援助或政府的綜援金。這些雙程證探親人士處於黃金工作年齡，擁有必要的學歷、語言能力及工作經驗，成為現成的勞動力資源，有能力填補香港特別是基層工種的人力空缺。協會呼籲政府考慮合法利用這些已在港的雙程證探親人士的勞動潛力，解決勞動力短缺問題。若能善用這些雙程證探親人士，將有助於創造一個雙贏的局面，不僅為這些個人提供改善生活的機會，也為本地僱主解決人手短缺的問題。

2. 家境陷入赤貧，雙程證探親人士急盼自力更生，有助子女健康成長

研究指出，由於無法合法就業，這些人士及其家庭的生活質量和經濟狀況受到嚴重影響。根據調查，85.1%的受訪者屬於無本港居留權的家庭，他們在香港的生活境況遠遠落後於其他群體，處於赤貧狀況。多達 57.7%的家庭必須依靠有身份證家庭成員的社會福利生活，顯示出這些家庭面臨的經濟壓力。這些家庭的月均收入僅為 6,632.74 港元，其中近八成居住在不適宜住人的環境中，如劏房或板房。此外，報告指出，雖然約五分之一的家庭能獲得來自內地親友的經濟支持，但這種支持通常不夠穩定也不足以滿足其基本生活需求。這些探親人士面臨的問題包括就業機會（91.9%）、經濟困難（89.5%）、不適宜的居住環境（71.8%）、簽證問題（74.6%）、醫療問題（67.7%）和子女教育問題（59.3%）。當問及這些問題對他們生活的影響時，超過七成受訪者表示影響重大。香港社區組織協會呼籲政府和社會各界針對這一弱勢群體提供更多關注和支持。協會建議政府探討為雙程證探親人士提供合法工作的途徑，讓他們能夠自力更生，從而提高他們的生活水平，並為其子女創造一個更加有利於健康成長的環境。

3. 人口政策未有考慮到長期居港的準移民、分隔單親和雙非的人力資源

3.1 等待來港，在港照顧家庭，禁工作進修，經濟困難

香港人口政策近期更新未充分考量長期居港的準移民、分隔單親家庭及內地配偶子女，這些群體的獨特需求與挑戰應被緊急關注。準移民透過單程證來港，需等待約 3 至 4 年時間，期間不得在港工作或進修。儘管 2023 年 12 月，國家出入境管理局宣布調低來港定居的分數要求，縮短等待時間至約 3 年，但這段期間內，準移民因無法工作，家庭經濟壓力增大，導致很多家庭陷入貧困。統計數據顯示，這些準移民多數具有中學或更高學歷，但在等待期間無法參與任何工作或進修。若政府能為這些準移民提供職業技能訓練及自我增值的機會，不僅有助於他們日後更快融入勞動市場，亦能即時緩解本地人力資源的緊缺情況。

至於分隔單親家庭，通常由女性擔綱，她們因失去單程證申請資格，須依靠短期探親簽證維持與在港子女的聯繫。這些家庭無法獲得社會福利或工作，使得她們在經濟和情感上承受巨大壓力。聯合國秘書長潘基文曾言，賦予婦女權力即是賦予家庭權力。支援分隔單親及她們的香港子女對整體家庭的福祉至關重要。若能提供合適的就業機會，這不僅能改善她們的生活條件，同時對子女的成長和家庭的整體健康有顯著正面影響。2023 年施政報告提出允許符合條件的學生在學期間兼職工作，此舉若能擴及分隔單親，將為這些家庭帶來實質幫助。鑒於目前各行各業面臨的勞動力短缺，政府應重新審視人口政策，確保照顧到這些弱勢群體的需求。

3.3 漠視「雙非」困難，雙非家長想工作卻無法透過「補充勞工計劃」來港

雙非指的是那些在香港出生的子女，其父親或母親均沒有香港身份證。如果子女在港生活和接受教育，他們的父母通常只能獲得三個月多次入境的探親簽證（T），並需要每三個月到深圳或戶籍所在地進行續簽。與那些獲得一年多探親簽證的單親家長不同，雙非家長獲得相同簽證的機會較小，除非他們已經年滿 60 歲，才可能獲批一年多探親簽證。從 2007 年至 2012 年，非本地孕婦來港產子，每年為香港帶來大約 30,000 名雙非嬰兒（父母都不是香港永久居民），這大幅提升了生育率。如果其中一些人在港接受教育和發展，他們可能會對香港人口結構產生正面影響。早在 2017 年，由前立法會主席曾鈺成領導的智庫「香港願景」就香港未來的人口政策發表了研究報告，建議在現行人口政策未能充分解決問題的情況下，政府應積極面對雙非嬰兒對社會服務需求的不確定性，並探討如何減輕其副作用，最終讓雙非嬰兒成為有效緩解香港人口問題的新途徑。

儘管在 2012 年社會反對聲浪下實施了「雙非零配額」政策，但政府在處理雙非問題上仍顯得消極。面對這 20 萬雙非人口，目前不清楚有多少雙非兒童會在港長期定居，他們的父母的社經情況如何，以及當雙非兒童的父母年滿 60 歲、子女 18 歲後，他們是否計劃通過單程證的家庭團聚類別來港，這是否會造成社會福利的另一憂慮，目前看不到政府在這方面有任何長遠的規劃。協會接觸到的雙非兒童和家長大多屬於基層，居住在條件惡劣的劏房中，依賴內地親友或子女的綜援金來維持生活。這些父母多希望能夠自食其力，透過目前的「補充勞工計劃」來港工作。他們在港有自己的住所，可以參加本地僱主的面試，也願意從事香港所缺的基層工種。然而，由於「補充勞工計劃」的申請途徑不透明、中介費用昂貴，以及不合理的住宿要求，他們無透過計劃合作在港工作。

4. 「補充勞工優化計劃」問題

是次調查中，雙程證探親人士對覺得「補充勞工優化計劃」存在多個問題。包括中介費太高（86.7%）、缺乏本地培訓（無法在港參加相關培訓，75%）、中介選擇不明（不知道找哪個中介，66.1%）、持續的中介費用（每年都要給予中介費，費用太高，64.9%）、解僱風險（擔心交了中費費後，短時間被解僱，64.9%）、及居住限制（長居香港，但不可居住在家中，52%）。

4.1 中介費昂貴，對僱主和僱員均帶來沉重負擔

1996 年的規定指出，外勞的聘用公司每月收取的中介費不應超過月薪的 12.5%。然而，有研究顯示，許多外勞向勞務公司支付的費用超過了一個月的工資，且收費標準不一，有的甚至高達 2 萬元人民幣，最高達到 5 萬元，中位數為 1.8 萬元。這種狀況很可能是由於中介機構利用內地工人渴望在香港獲得更高薪水的願望，並且他們必須通過這些中介才能在香港工作，中介因此在缺乏透明度和監管的情況下提高費用。雖然勞工處設立了投訴熱線，鼓勵舉報違規案件，但由於巡查次數有限，加上勞工害怕失去工作而不敢舉報，真正的違規案件可能遠多於記錄中的案件。此外，僱主在聘用外勞時也需要支付相當於合約期每月 400 港幣的再培訓徵款，最多不超過 24 個月，這對於僱主來說也是一筆不小的支出。若外勞未能完成合約，這筆費用對僱主來說同樣是一項損失。總結來看，無論是勞工還是僱主，高額的中介費都是一個沉重的經濟負擔。

4.2 中介公司不透明，合法勞務公司並不提供直接聘用外勞服務

在本港，外勞的引進主要透過內地的持牌勞務公司進行，特別是來自廣東和廣西的約 20 間勞務公司。然而，這些公司並不直接招募外勞，而是選擇與其他內地或香港的中介公司合作進行招聘。這種“層層轉包”的做法，加上各個中介和勞務公司有不同的要求和規則，加上規管部門之間溝通協調不足，容易促成中介和不良僱主串謀，以各種手法剝削工資。

4.3 雙程證探親人士有本港住所，卻仍需僱主另外安排住所

雙程證探親人士在香港有親人居住，因此已有本地住所。按理來說，若他們被僱用，僱主將無需為其額外安排住宿。根據現行法律，通過「補充勞工優化計劃」來港工作的雙程證探親人士，原則上需由僱主提供住宿。儘管目前有不少外勞居住在劏房或板房，這些住所通常狀況仍優於擁擠的宿舍。政策若能鬆綁，允許外勞居住在自己或親友的家中，將有利於僱主和勞工，創造雙贏的局面。

5. 四萬雙程證探親人士被遺忘，資源匱乏

約有 4 萬名持雙程證的內地居民以探親為由在香港居住，他們經常為長期照顧本地親人而被遺忘，面臨資源匱乏的問題。政府於 2021 年 5 月將疫苗接種計劃擴展至包括這些人士，但統計上缺乏對這一群

體的具體數據。多數家庭，尤其是單親家庭，生活貧困，缺乏社會支持，政府缺乏對準移民、分隔單親和雙非家庭的統計規劃，未能解決他們面臨的社會問題。

5.1 社會支援匱乏

是次調查中 96.5%的受訪者表示需要支援服務，當中最需要的支援是住屋支援 87.3%、政府經濟支援（如綜援或及時雨等短期基金）83.4%、物資援助（如食物銀行或二手衫等）66.8%、醫療 61.6%和工作/就業資訊 49.8%。雖然近年來，相關政策稍有改善，但整體對雙程證人士及小孩仍不友善，令他們經常被排擠於政策和服務支援體系以外，是次調查中顯示 30.99%的受訪者不可在港申請短期食物援助，15.49%的雙程證家庭在港無法找到監護人/保證人為子女辦理圖書證，19.25%的雙程證人士在港仍不可開設銀行戶口。

5.2 社會服務排拒，香港子女福祉受損

是次調查中，雙程證探親人士較依賴協會，84.7%的受訪者主要參加本會提供的服務；其次為學校提供的服務（34.5%）和教會（30.6%），亦有部分非牟利機構會提供服務予雙程證人士。但是受訪者普遍表示在尋求服務支援時面對多項困難，主要為無身份證，無法參加服務（76%）；不知道有哪些社區資源（53.7%）；費用太貴，不能負擔（46.7%）；無身份證，不能做會員（45%）；有香港身份證的小孩和配偶可參加服務，但自身不能（25.8%）；職員不清楚雙程證人士是否可參加服務（22.3%）。但本會接觸的基層雙程證人士有服務需要，往往是因為港人小孩或配偶，若因家長是雙程證持有者，就排拒他們參與服務，最終受損的仍是小孩福祉。

5.3 赤貧乏食物支援

社會福利署(社署)自 2009 年透過資助非政府機構，在全港推行短期食物援助服務，為難以應付日常食物開支的個人或家庭，提供短期食物援助（通常 6 星期）。社署已於 2021 年 8 月將服務恆常化。探親雙程證人士因無身份證，不符合申請食物銀行的資格，即使身為港人的家庭成員申請服務，雙程證人士亦不會被計算入家庭成員當中，因此被分配的份量少於實際需求。但通常有需要申請食物銀行的，往往是最有需要雙程證人士和家人，他們因為僅靠小孩的一人綜援維持生活，或者無法申請綜援，要靠親人支援或借貸，經濟拮据。

5.4 無法融入社會

雙程證人士即使要為小孩辦理圖書證，亦不是易事。現時十八歲以下人士申請辦理圖書證[1]，需要保證人的香港身份證正本或副本，但因單非和雙非家庭中的兒童，身為照顧者的家長沒有香港身份證，部分家庭亦無法找到親朋好友願意成為保證人，因為連上圖書館借閱圖書，對這些家庭的小孩都變得奢侈。作為雙程證持有者的成人，港府將這些照顧者當訪客對待，他們亦需找到一名成年的香港居民作為擔保人，要提供擔保人香港身份證和地址證明做覈實。如沒有擔保人，他們雖然可外借最多八項圖書館資料，但每項外借資料須繳付可退回之保證金，每項為港幣\$170 元，這對於基層雙程證人士來說，要支付這筆保證金都困難。

5.5 缺乏醫療保障

調查中，近六成的受訪者表示有醫療需要。早於 2003 年前持雙程證來港照顧家庭的港人內地親屬在港居住，以照顧在港丈夫、子女或甚至老人，可以憑在港家人證件，在享用同樣的醫療優惠，但 2003 年修改政策，無身份證求診需按照「非符合資格人士」服務收費，如急症的收費為每次 990 元，持雙程證來港照顧家庭的港人內地親屬無法負擔，令持雙程證來港照顧家庭的港人內地親屬婦女有病不能醫，健康惡化，影響照顧家人的能力，亦有因而要負債。

這項研究的結果將有助於促使政府重視基層雙程證探親人士的需求，改善現行制度，並進行長遠的人口規劃。透過這些措施，可以解決勞動力短缺問題，同時改善雙程證家庭的經濟狀況，使他們能夠自力更生，並成為子女的榜樣。

6. 身心健康狀況告急，失業與情緒壓力緊密相連

調查結果顯示，受訪者的身心健康平均得分為 43.37 分，這一分數遠低於平等機會委員會 2020 年調查中香港居民 100 分制下的 45.12 分平均心理健康得分，後者已經連續三年未能達到學者設定的 52 分及格門檻。尤其值得關注的是，這些受訪者多來自基層家庭且多數處於失業狀態，而 Gedikli 等人在 2023 年的研究發現，失業時間的延長與身心健康狀況的惡化存在負相關。受訪者對自己心理與生理健康的自我評價平均分數僅為 2.17 分，凸顯了他們在心理與生理健康方面的不足，這些都是社會需要關注的問題。在情緒狀況方面，內地探親雙程證持有者在 DASS-21 量表中的平均得分為 26.43 分，其中新移民、分隔的單親家庭以及雙非家庭的壓力分別為 9.89 分、10.25 分和 9.57 分。在抑鬱、焦慮和壓力三個方面，有 37.3%、51.2%和 33.3%的受訪者分別達到了嚴重或更高的程度，這些結果顯示受訪者急需社會支持。這與 Hassan et al. (2021)的發現相一致，即經濟健康對低社經地位群體的情緒狀況有著更加顯著的負面影響，強調了經濟穩定性在心理健康中的重要角色，並提示了在制定公共衛生政策時必須考慮經濟因素對情緒健康的深遠影響。

二、政策建議

1.從人口政策角度，長遠規劃準移民、分隔單親和雙非組群，不等 60 歲，提早批准來港

- 定期統計和調查，掌握準移民、分隔單親甚至雙非等持探親雙程證人士的居港情況和生活需要
- 單程證名額其中包括年老 60 歲或以上父母可以申請來港定居，以讓在港成人子女照顧，雙非/單非家長 60 歲時，在內地亦無其他兄弟姐妹，可以用此名額申請來港。人口政策應與內地公安局了解申請人數及背景及本港親人情況，早日規劃香港所需的配套如就業、住房、醫療等。
- 應讓這些 60 歲會來港定居的家長，在壯年時提早來港，既可助家庭解決經濟問題，又可即時有助香港增加勞動力。
- 讓準移民在取得香港身份證的 3-4 年等候期內，參與職業再培訓等就業計劃。
- 在單程證每日 150 名額有剩餘情況下，讓分隔單親及雙非家庭按分隔時間長短酌情來港。

2.改善「補充勞工優化計劃」

- 標準化在港設立申請點或提供可合法中介名單，公開申請渠道，讓雙程證探親人士可通過現有「優化補充勞工計劃」來港工作
- 標準化或降低中介收費，勞工處與內地部分協商，可在港和內地設立申請點，讓勞工不需經過中介可直接申請計劃
- 彈性處理需要僱主提供宿舍的安排，如內地來港探親雙程證人士在港已有居所，則不需住在僱主提供的宿舍中
- 讓內地來港探親雙程證人士在港參加透過「補充勞工計劃」工作前的相關培訓
- 設立支援站和法律諮詢服務，協助解決通過「補充勞工計劃」來港工作衍生的僱傭問題、法律問題，同時提供社福支援服務，確保相關人士身心靈健康
- 效仿全日制非本地生，讓單親照顧者每個月可從事不多於 20 小時的兼職工作，以改善生活

3.為內地來港照顧家人的雙程證人士提供支援服務

- 「一年多簽」應涵蓋所有需要在香港逗留照顧子女的雙程證父母，不論其配偶是否香港永久性居民
- 社會房屋計劃/過渡性房屋應開放予家長是雙程證的本港小孩申請，仿效綜援，只要有香港成人親友代申請便可以申請
- 綜援計劃的申請應回復至 2008 年前的政策，即容許 18 歲以下、內地人在香港出生的子女以個人身份申請綜援。及時兩基金和消費券等現金援助計劃亦需開放予他們申請
- 社署需發放指引予各服務單位，確保內地來港照顧家人的雙程證人士可參與服務。短期食物援助計劃亦需包括有需要的內地來港照顧家人的雙程證人士
- 拓展「期望管理計劃」於本港推行，加強計劃宣傳且委托獨立機構檢討服務
- 在港為內地來港照顧家人的雙程證人士開設適應及裝備就業計劃

4.為內地來港照顧家人的雙程證人士提供生活便利

- 恢復 2003 年之前的優惠政策，內地來港照顧家人的雙程證人士可享用與香港居民相同的醫療費用
- 不需擔保人和按金情況下，內地來港照顧家人的雙程證人士可憑兒童出世紙為子女辦理圖書證
- 內地來港照顧家人的雙程證人士可憑婚姻證明或兒童出世紙開設銀行戶口

報告全文、新聞稿、演示文稿和記招相片：



<https://bit.ly/3PbpMRt>