

# 對香港外籍家傭居留權問題的思考

姬朝遠\*

2011年8月22日,3位菲律賓籍女傭提起的居港權案在香港高等法院開審。菲傭認為,香港《入境條例》構成歧視,並違反《香港基本法》。無獨有偶,關於外籍人士的居留權問題,澳門特別行政區也同樣存在。而且,兩部基本法關於外籍人士的居留權規定基本一致。本文認為,依據《香港基本法》、《澳門基本法》的精神,處理香港、澳門問題需要考慮主權因素、國際因素、法治因素。針對港澳外籍人士居留權問題,中央政府應加強研討,為港澳居留權制度的完善提供重要的政策指導。建議香港借鑒澳門的立法,對“以香港為永久居住地”作出正面、具體的立法規定。同時,港府應有所作為,採用行政手段,避免大量外籍家傭超過7年居留情況的出現。對於涉及中央與特別行政區關係的案件,應逐步由最高人民法院行使司法管轄權。

## 一、緣起：菲傭針對香港《入境條例》 依法申請司法覆核

依據《香港基本法》第24條規定,非中國籍的人成為香港永久性居民的條件為:在香港特別行政區成立以前或以後持有效旅行證件進入香港、在香港通常居住連續7年以上並以香港為永久居住地的非中國籍的人;及該非中國籍的人在香港特別行政區成立以前或以後在香港所生的未滿21周歲的子女。

配合《香港基本法》的有關規定,香港《入境條例》規定香港的居留權包括:香港特區的入境權;在香港特區不會受任何逗留條件(包括居留期限)的限制;不會被遞解離境;不會被遣送離境。香港《入境條例》還規定了不會被視為“通常居住”在香港的情況:在香港的任何時間內:①以非法方式入境,其後

不論是否得到入境事務處處長授權而留在香港;或②在違反任何逗留條件的情況下留在香港;或③以難民身份留在香港,或被羈留在香港以等候甄別難民身份或遣離香港;或④在政府輸入僱員計劃下受僱為外來合約工人而留在香港;或⑤受僱為外來家庭傭工(指來自香港以外地方者)而留在香港;或⑥以《領事關係條例》所指的領館人員身份留在香港;或⑦以香港駐軍成員身份留在香港;或⑧以訂明的中央人民政府旅行證件持有人身份留在香港;⑨在任何期間,依據法院判處或命令被監禁或羈留。

依據香港《入境條例》上述第④項規定,包括國籍屬菲律賓的傭人在內的數十萬香港外籍家庭傭傭在香港工作7年後,沒有法律依據申請獲得香港居留權。

### (一) 正方觀點

2010年年底,3名來港已長達25年的菲律賓籍女傭向香港高等法院提出司法覆核。她們認為《入境條例》構成歧視,並違反《香港基本法》。更有人指出:為何外籍教師、外籍運動員不被限制,惟獨家務工作者被設限?外傭居權案背後,正好帶出了香港一直存在的工種歧視問題,當中包括家庭主婦欠缺退休保障、家務助理被迫假自僱、家務勞動不被視為職業等……<sup>1</sup>

### (二) 反方觀點

港府認為:外傭居港工作不視為在港定居的規定,符合《香港基本法》立法原意;限制外傭居留條件屬《人權法案條例》下的豁免安排,不構成歧視;即使有歧視,亦非基於國籍或種族等原因,純粹因工作性質,因此不違反國際人權標準;外傭每兩年一次更換入境工作簽證時,都會簽署聲明,確認無意在港定居,因此不符合須以香港為永久居住地的居留權申

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

請要求。<sup>2</sup> 此外，鑒於目前在香港的外籍傭工約 30 萬人，他們多數來自菲律賓、印度尼西亞、泰國和尼泊爾等亞洲國家，當中有 12.5 萬人在香港居住超過 7 年。特區政府評估，一旦外傭爭取到居港權，12.5 萬外籍傭工及他們的配偶和子女將一夜之間有資格為香港永久居民。假若這批外傭成為港人，他們即有資格申請家庭團聚。以 4 人基本家庭計算，這批外傭將額外帶來 12.5 萬名配偶及 25 萬名兒童，最終香港的人口將增加 50 萬人。這將對香港的經濟、福利、醫療及房屋造成巨大影響。外籍傭人的居港權主張因此也招致社會普遍的反對。歸納政府和社會各方的看法，我們可以歸納出一下反對理由：

第一，香港是法治社會，誠信社會。既然法律有明文的規定，那就應該依法辦事。不應該輕易改變遊戲規則。正如一則報紙評論所言：“依《入境條例》所規定，領事館成員、駐港軍人、外籍傭工等，縱使在港工作並連續居住滿 7 年，也不能申請居留權，無法取得香港永久性居民身份。對此，外傭是十分清楚的，她們必定是同意了，才決定來港工作，不然，她們大可到海外其他可取得居留權的地方。如今，部分外傭無視既有條例，妄圖改變遊戲規則，乃粗暴的撕毀協議所為，不尊重合約精神的表現。情況就如球賽有球例，棋賽有棋例，如有人不同意球例、棋例，一開始便不應該參賽。參賽了，卻又邊下棋，邊要求修改棋例，不是十分無稽嗎？”<sup>3</sup>

第二，香港乃國際人權憲章締約地區，而外傭居留權受約束是否違反國際人權憲章？這是一個要考量的問題。《香港基本法》第 39 條規定香港特區要遵守《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》，以確保居民基本人權。有關工作居住方面，前者之第 12 條保障出入境及居住自由，而後者第 6、7 條是規範工作權利及報酬，但兩個國際公約並沒有觸及職業與居留權的關係。香港基本法委員會委員陳弘毅亦指出，《香港基本法》賦予特區政府權力制訂入境政策及規範哪些人士可以入境及居留，以利香港，所以否定外傭在港工作為通常居港準則亦符合《香港基本法》要求。<sup>4</sup>

第三，外籍家傭在香港的工作並沒有受到歧視。在香港，家傭的用工十分規範，她們的合同期一般是兩到三年，期滿就可以回國探親，僱主要負擔其機票費用。平時，菲傭享有勞工假期，周日還有公眾假期都可以休息。如果生病了，僱主還要帶她去看病，醫藥費也由僱主出的。至於她們的工資，也有政府立法的最低保障。所以，對菲傭來講，每月 3,500 港元左

右的收入，據說已經超過了在菲律賓首都金融區一些白領的工資。所以，不少菲律賓大學畢業生甚至是研究生都選擇來香港淘金。而對香港本地的僱主來說，菲傭的敬業跟勤勞也是令他們滿意的。去年菲律賓人質事件發生後，菲律賓政府還一度擔心香港人會因此拒絕聘用菲傭，但是，這種情況並沒有出現。<sup>5</sup>

第四，其他可以獲得居留權的外來人士有專門的法律依據。菲傭不能和已獲得香港永久性居民身份的歐美等外籍人士相比。目前，有的歐美等外籍人士獲得香港永久性居民的身份、待遇，並不僅僅因為其歐美外籍的身份，而是由於其在香港的工作性質、獨立住所等綜合因素並經香港相關機構批准而獲得的。而目前大多數的菲傭，由於其獨特的工作性質為家庭傭傭(家政服務)，其雖然有了較為固定的工作和工作場所，但由於其與僱主有着十分特殊的工作關係，有的也沒有獨立的、長期的固定的住所，加上其到香港受僱的目的主要在於賺錢，賺錢後仍然要回到其自己的國家，其和現在已經獲得香港永久居留權的歐美外籍人士還是有很大的不同。此外，菲傭不能與中國內地居港人士相比。菲傭雖然在香港工作，但是其國籍在菲律賓。中國內地人士在香港出生，其國籍和香港人士一樣都是中國籍，所以兩者也不能相提並論。<sup>6</sup>

第五，對外籍人士的居留權作出限制，符合國際慣例。“居港權、居澳權、任何國家或地區永久居留權，是一種相當神聖的權利。對此，各國各地區都不會等閑視之。以加拿大為例，在當地出生的本土人士，當然是永久性居民，其居留權並無任何問題，赴海外居住也不受任何(包括時間)限制。但倘屬移民，那就不是這麼一回事了。移民加拿大，取得居加權，仍受一項條件的約束，即：每年必須在加拿大居住半年以上，可以是半年加一天，也就是至少 183 天。這一條件，與香港《入境條例》中的“通常居住”涵意近同。換言之，倘若此君(加國新移民)在一年內離開加拿大超過半年，其移民資格(即居加權)會被取消。毫無疑問，這樣的規定是完全合理的。”<sup>7</sup>

## 二、香港外籍家傭居留權問題的法理分析

鑒於外籍家傭的居留權問題涉及到外籍家傭的切身利益，更會對港澳地區經濟和社會產生不小影響，同時，港澳作為國際都市、法治社會，該問題的妥善解決也關乎到自身的國際聲譽。因此，外籍家傭居留權爭議的圓滿解決對於港澳地區的繁榮穩定具有重要

的現實意義。

### (一) 外籍家傭居留權案件反映出的問題

仔細閱讀香港關於外籍人士的居留權立法，我們注意到這些立法並不是“無懈可擊”：

第一，將菲傭與其他工種區別對待，在香港工作不算在香港“通常居住”的立法規定，將菲傭與外交、軍事人士、難民一樣看待，存在立法歧視的嫌疑。聯繫到港澳兩個特區實行西方資本主義制度，許多國際條約在這裏實施，西方社會追求的普世價值觀在港澳社會普遍存在，對於外籍家傭的居留權“普遍禁止”的做法很難在國際社會上贏得廣泛贊同。《入境條例》第④、⑤項是專門針對特殊工種作出的立法限制。這在實施“居留權”制度的國家和地區很少找到類似的規定。

第二，依據《公民權利與政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利公約》，儘管當代的人權內容不再單獨着眼於個人的權利保障和自由發展，把社會發展權、環境權、集體的生存權列為人權保障考量的新內容。然而，從終極目標看，人作為目的而存在，這些主張的最終目標，還是為了人的自由發展的需求。簡單地講，人的基本權利保障是經濟社會發展的最終目標。由此可見，即便港府立法出於香港經濟社會發展需要，對為數眾多的外籍家傭採取立法上的居留權禁止，符合現實的香港經濟社會需要，是立足於現實的條件考量，無可厚非。但從人權的終極目的角度，平等地對待不同工種人士，給他們提供平等的權利保障和救濟機會，是香港作為國際都市的一項基本義務。

第三，香港政府在這方面存在失察之錯。立法雖然做出了這樣的規定，但執法者應該考慮具體問題，活學活用，而不是機械地執法。政府在外籍家傭問題上，忽略了這樣一個潛在問題：當一名家傭在香港辛辛苦苦幹了幾十年，成為香港經濟社會發展的貢獻者和親歷者，他或她已經把自己的生存權同香港經濟社會的發展融合在一起，“居港權”申請被政府拒絕所引發的人道主義非議，政府該如何應對？更為突出的例子是，如果全家人都在香港打工，而且已經超過10年、20年，算不算在香港“通常居住”？政府完全可以通過立法手段，防止“連續7年”條件的成就，為甚麼連續期呢？為了港人利益，外傭每兩年一次更換入境工作簽證時，都會簽署一項聲明，確認無意在港定居，是否符合國際上通行的做法？

第四，香港關於外籍人士的居留權立法存在空白。依據《香港基本法》第24條規定：“香港特別行

政區永久性居民”為：“……(四)在香港特別行政區成立以前或以後持有效旅行證件進入香港、在香港通常居住連續七年以上並以香港為永久居住地的非中國籍的人；……”。1996年8月10日全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會第四次全體會議通過的《全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會關於實施〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第二十四條第二款的意見》指出：基本法第24條第2款第(4)項規定的非中國籍人以香港為永久居住地的具體要求為：(1)該人須在申請成為香港特別行政區永久性居民時依法簽署一份聲明，表示願意以香港為永久居住地。(2)該人在作上述聲明時須如實申報以下個人情況，供香港特別行政區政府審批其永久性居民身份時參考：①在香港有無住所(慣常居所)；②家庭主要成員(配偶及未成年子女)是否通常在香港居住；③在香港有無正當職業或穩定的生活來源；④在香港是否依法納稅。(3)該人須對聲明中申報上述情況的真實性承擔法律責任。香港特別行政區政府有權在需要時要求申報人提供必要的證明文件和資料，如發現申報人所作的申報與事實不符，可依法作出處理包括註銷其永久性居民身份證。(4)已取得香港永久性居民身份的非中國籍人，除特殊原因外，如在通常規定的時間限度內(時間限度由香港特別行政區規定)連續不在香港居住，即喪失以香港為永久居住地的條件，可依法註銷其永久性居民身份證，不再享有香港居留權；但可依法進入香港和不受條件限制在香港居住和工作，在符合基本法第24條第2款有關規定的條件時可成為香港特別行政區永久性居民。1999年6月26日第九屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議通過的《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項的解釋》明確指出：“本解釋所闡明的立法原意以及《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十四條第二款其他各項的立法原意，已體現在1996年8月10日全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會第四次全體會議通過的《關於實施〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第二十四條第二款的意見》中。”

眾所周知，鑒於香港完善的福利和社會保障制度，經濟發展狀況，社會文明程度、自由的經濟和法治環境，在全球範圍內具有很強的吸引力，面對日益增多的外來人士，實施《香港基本法》這一規定，作為法治社會的香港，為甚麼不以《全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會關於實施〈中華人民共和

《國香港特別行政區基本法》第二十四條第二款的意見》對“以香港為永久居住地”作出正面的、明確的成文立法呢？

第五，從現實香港的各個媒體的基本評論可以看出，香港社會尚缺乏應有的憲政理念和現代政治文明全球視野。例如，對於《入境條例》關於外籍家傭不屬“通常居住”的立法規定，對其立法的“理性”質疑較少，“惡法亦法”的法治庸俗主義還有一定市場，這種思維與具有英國判例法傳統和西方治理理念的香港法治文明格格不入，也與先進的法治與憲政理念存在差距。再如，社會普遍對外籍家傭居留權的解決對香港社會的醫療、住房等福利制度可能產生的影響給予高度關注，生怕外籍家傭分食“蛋糕”，對多年工作的外籍家傭對香港經濟社會的貢獻卻關注很少。這些理念和意識，對於香港特區未來的發展根本不具有建設意義，甚至會成為發展阻礙。

## （二）解決港澳問題必須考量的基本因素

### 1. 主權因素

國家是由領土、居民和政府組成的穩定組成體。為國際社會普遍承認的國家，都享有自己的主權。所謂主權，是一個國家對其管轄區域所擁有的至高無上的、排他性的政治權力，簡言之，為“自主自決”的最高權威，是對內立法、司法、行政的權力來源，對外保持獨立自主的一種力量和意志。主權的法律形式對內常規定於憲法或基本法中，對外則是國際的相互承認，是國家最基本的特徵之一。國家主權的喪失往往意味着國家的解體或滅亡。在現代國家，國家主權與其居民的關係體現在憲法或憲法性法律之中。首先，國家通過法律的形式，確認國家居民的身份，賦予國籍。其次，在國內，一是通過憲法和法律的形式，為國民的基本權利提供法律保障；二是通過公權力的科學組織和運作，捍衛國家的獨立、領土完整和安全，為國民提供和平發展的環境；三是通過推動經濟社會發展，確保國民基本權利真正實現。

香港、澳門的回歸，意味着國家對香港、澳門特別行政區恢復行使主權的開始，由此，香港、澳門的經濟社會發展、居民自由與權利的保障、秩序和安全成為國家主權的重要義務。回首香港、澳門回歸以來經濟社會的變遷，毋庸置疑的一個事實就是：國家恢復對香港、澳門行使主權，給香港、澳門社會帶來了繁榮穩定，給香港、澳門居民帶來了有目共睹的實惠，在中央人民政府的大力支持下，香港、澳門居民的基本權利得到了空前的保障；民主權力得到了法治保

障，依法通過民主選舉產生全國人大代表，參與國家事務的管理，依法選舉特區的行政長官和立法會議員，依法進入特區公共組織，參與高度自治、依法自治。居民人身權利、經濟社會權利保障狀況更是得到了明顯改善：社會祥和安定、法治環境得到鞏固、保障制度不斷完善、人均收入不斷增長。由此可以看出，香港、澳門回歸祖國，國家主權的捍衛對於香港、澳門經濟社會的穩定與繁榮，與香港、澳門的居民福祉休戚相關。簡言之，正是由於國家主權的行使，結束了長達百餘年的殖民統治，使佔香港、澳門人口九成以上的華人享受到了基本人權，才使基本法得以制定和實施，香港、澳門經濟社會發展步入穩健軌道、居民的基本權利得到了空前的保障。因此，回歸後的香港、澳門問題的解決必須考慮國家主權因素。

### 2. 國際因素

一方面，香港、澳門兩個特別行政區在成立之前，歷經英國和葡萄牙長期統治。中國對港澳恢復行使主權的問題，不僅涉及到以英國、葡萄牙為代表的諸多西方國家和居民在本地區的種種利益，而且涉及到在和平與發展的國際背景下，如何在國際法框架內解決歷史遺留問題，為未來世界範圍內的類似問題解決提供有益的借鑒的問題。這個問題涉及到中國作為聯合國常任理事國，一個負責任大國的國際義務和公信力問題。另一方面，條約必守是國際法的一條基本原則。《中英聯合聲明》、《中葡聯合聲明》的公佈和生效，不僅標誌着中國對香港、澳門問題的解決取得了標誌性的成果，更為重要的是，聯合聲明也設定了中國在收回香港、澳門後需要履行的、聯合聲明明確訂定的國際義務。《香港基本法》、《澳門基本法》的制定，是中國全面履行聯合聲明的重要標誌。而且，依據基本法的規定，多個國際條約在港澳地區繼續生效。

因此，與管理中國內地事務不同，港澳作為中國的特別行政區，是由其特定的歷史背景決定的。港澳地區具有廣泛而悠久的國際地位和影響，絕大多數國際條約在回歸後的港澳地區繼續適用。解決回歸後的港澳事務，中央政府和港澳特區政府各個部門，不僅要銘記聯合聲明、基本法的規定，還要注意港澳地區對其加入的國際條約所承擔的國際義務、以及自身的國際影響。

### 3. 法治因素

當今世界，無論是標榜以解放全人類為己任的、實施社會主義制度的國家，還是聲稱以自由、平等、博愛為目標的西方資本主義國家，都無法拒絕憲政和法治對於推動民主政治的魔力。法治全球化成為當前

和今後世界政治文明發展中的鮮明特徵。無論是國際爭端的解決，還是國內事務的管理，法治途徑成爲首要的選擇。

“一國兩制”是中國國內處理港澳特區事務的最高原則。《香港基本法》、《澳門基本法》是實施“一國兩制”的法制保障。從憲政和法治的視角看，香港、澳門各自具有自己獨特的法律體系和憲政秩序，這使中國的社會治理呈現出自己的特色。處理香港、澳門問題，既要尊重香港、澳門特區的特殊區域的法制傳統，有利於特區的繁榮穩定，同時，也要考慮到作爲整體核心利益所在的中國內地法制傳統。同時，“一國兩制”原則要求，處理港澳特區中的具體問題，要處理好不同社會制度下，三個秩序之間的關係：港澳法治秩序、中國內地法治秩序、國際法治秩序。這三點必須做到和諧的統一。

### 三、對外籍家傭港澳居留權問題的若干建議

#### (一) 港澳外籍人士的居留權問題不能忽視

國民、領土、政府是國家構成的三要素。涉及國籍和居留權的事務理應屬國家主權的必要組成部分。關於港澳“居留權”以及國民身份問題，在港澳回歸祖國的談判過程中，就引起了重視。在《中英聯合聲明備忘錄》中，英方指出：凡根據聯合王國實行的法律，在1997年6月30日由於同香港的關係爲英國屬土公民者，從1997年7月1日起，不再是**英國屬土公民**，但將有資格保留某種適當地位，使其可繼續使用聯合王國政府簽發的護照，而不賦予在聯合王國的**居留權**。中方指出：根據《中華人民共和國國籍法》，所有香港中國同胞，不論其是否持有“英國屬土公民護照”，都是**中國公民**。考慮到香港的歷史背景和現實情況，中華人民共和國政府主管部門自1997年7月1日起，允許原被稱爲“英國屬土公民”的香港中國公民使用由聯合王國政府簽發的旅行證件去其他國家和地區旅行。上述中國公民在香港特別行政區和中華人民共和國其他地區不得因其持有上述英國旅行證件而享受英國的領事保護的權利。在《中葡聯合聲明備忘錄》中，葡方指出：凡按照葡萄牙立法，在1999年12月19日因具有葡萄牙公民資格而持有葡萄牙護照的澳門居民，該日後可繼續使用之。自1999年12月20日起，任何人不得由於同澳門的關係而取得**葡萄牙公民資格**。中方指出：澳門居民凡符合《中華人民共和國國籍法》規定者，不論是否持有葡萄牙旅行證件

或身份證件，均具有**中國公民資格**。考慮到澳門的歷史背景和現實情況，在澳門特別行政區成立後，中華人民共和國政府主管部門允許原持有葡萄牙旅行證件的澳門中國公民，繼續使用該證件去其他國家和地區旅行。上述中國公民在澳門特別行政區和中華人民共和國其他地區不得享受葡萄牙的領事保護。

港澳的“居留權”包括哪些權利呢？香港《入境條例》規定：香港的居留權包括：①香港特區的入境權；②在香港特區不會受任何逗留條件(包括居留期限)的限制；③不會被遞解離境；④不會被遣送離境。《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》(第8/1999號法律)第2條規定居留權包括以下權利：①自由進出澳門特別行政區；②不會被施加任何逗留澳門特別行政區的條件，任何對其施加的逗留條件均屬無效；③不得被驅逐出境。港澳外籍人士的“居留權”，由誰審批呢？中央人民政府將涉及“外籍人士居留權”事務的管理授予了特別行政區政府。《香港基本法》第154條規定：中央人民政府授權香港特別行政區政府依照法律給持有香港特別行政區永久性居民身份證的中國公民簽發中華人民共和國香港特別行政區護照，給在香港特別行政區的其他合法居留者簽發中華人民共和國香港特別行政區的其他旅行證件。上述護照和證件，前往各國和各地區有效，並載明持有人有返回香港特別行政區的權利。對世界各國或各地區的人入境、逗留和離境，香港特別行政區政府可實行出入境管制。《澳門基本法》第139條也做了同樣的規定。

必須看到，香港、澳門作爲國家的特別行政區，直轄於中央人民政府。中央人民政府對其經濟社會的全面發展、居民權利和自由保障肩負着神聖的憲法和基本法職責。香港、澳門特區尚有爲數不少的擁有“居留權”的外籍人士，隨着目前港澳“居留權”制度的實施，這部分人口數量呈現不斷上升趨勢。擁有港澳居留權外籍人士的增加對香港經濟社會安全以及國家安全會產生哪些影響？外籍居留權審批數量的增加對香港經濟社會發展的影響如何？香港普遍禁止外籍家傭居留權的國際影響如何？除了立法普遍禁止外，有沒有更爲理性的解決辦法？爲了國家整體利益和香港社會穩定發展的長遠利益，建議中央政府加強香港外籍人士居留權制度的實施監督，爲港澳居留權制度的完善提供國家層面的政策指導，同時也爲全國人大未來關於基本法有關問題的解釋提供重要實踐依據。

#### (二) 反思如何提升社會競爭力

香港是自由經濟和法治經濟，來自世界各地的資

本、技術和勞務，無一例外地要接受“自由和公平地競爭”的市場考驗。依據目前的情況，菲傭以其較高職業素質，特別是敬業精神榮得了社會的認可，佔有了香港家傭的很大市場份額。為甚麼本港家傭沒有菲律賓家傭那麼受歡迎？為甚麼佔據香港家傭市場較大份額的是菲律賓家傭，而不是內地赴港家傭？這些都需要政府和社會深度思考。

對祖國內地來講，改革開放三十餘年來，雖然經濟建設取得了舉世矚目的成就，但人口多的現實，決定了中國還不能算是一個富裕國家，充其量，也僅僅是剛剛解決了溫飽問題的國家。此外，社會整體的誠信意識，市場競爭意識與西方發達國家相去甚遠。當前，我們看到的是內地成千上萬的高校畢業生逐年累積成爲浩浩蕩蕩的“失業大軍”，而許多服務行業卻面臨招工難的難題，香港外籍家傭的湧入和受到普遍歡迎成了對大陸失業者的一個“諷刺”。對於這種現象，大陸的勞務輸出組織、政府負責就業引導的部門，不應該反思嗎？

對於香港政府而言，回歸以來，民生的持續改善有目共睹。毋庸置疑，香港已經成爲世界高福利地區之一。然而，政府的高福利最容易產生的“副作用”就是培養社會的“懶惰”心態，溶蝕“競爭”意識，這對於一個地區、一個國家的持續發展和核心競爭力將是致命的威脅。香港本地資源並不豐富，在大陸實施改革開放後，其比較優勢逐漸喪失，近年來的發展和維持，與中央政府的政策支持和利益輸送密不可分。在日趨激烈的區域競爭和國際競爭中，如何提升本港社會的競爭力，“數十萬外籍家傭”現象給政府敲響了警鐘。

### （三）立法是解決問題重要手段

法治因素要求我們解決港澳問題，要循法治的路徑予以理性解決。所謂法治的路徑，就是要依據現代憲政精神和法治理念，做到民主與科學的立法、廉潔與高效的執法、公平與正義的司法。而首要的環節就是查找法律制度方面的不足，完善立法。爲此，建議：

第一，刪除《入境條例》“在政府輸入僱員計劃下受僱爲外來合約工人而留在香港”、“受僱爲外來家庭傭工(指來自香港以外地方者)而留在香港”人士不屬“通常居住”的條文。

第二，對《香港基本法》第24條第1款第(4)項“在香港特別行政區成立以前或以後持有效旅行證件進入香港、在香港通常居住連續七年以上並以香港爲永久居住地的非中國籍的人”規定中的“以香港爲永

久居住地”作出正面、具體的規定。這方面，澳門特別行政區就有成功經驗，可資借鑒：《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》(第8/1999號法律)第1條規定：澳門特別行政區永久性居民包括：①在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門出生的中國公民，且在其出生時其父親或母親在澳門合法居住，或已取得澳門居留權；②在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門通常居住連續七年以上的中國公民；③上述兩項所指的永久性居民在澳門以外所生的中國籍子女，且在其出生時父親或母親已符合①項或②項的規定；④在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門出生並以澳門爲永久居住地的，具有中國血統但又具有葡萄牙血統的人士，且在其出生時其父親或母親已在澳門合法居住，或已取得澳門居留權；⑤在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門通常居住連續七年以上並以澳門爲永久居住地的，具有中國血統但又具有葡萄牙血統的人士；⑥④項及⑤項所指的永久性居民在澳門以外所生的並以澳門爲永久居住地的中國籍或未選擇國籍的子女，且在其出生時其父親或母親已符合④項或⑤項的規定；⑦在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門出生並以澳門爲永久居住地的葡萄牙人，且在其出生時其父親或母親已在澳門合法居住，或已取得澳門居留權；⑧在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門通常居住連續七年以上，並以澳門爲永久居住地的葡萄牙人；⑨在澳門特別行政區成立以前或以後在澳門通常居住連續七年以上，並以澳門爲永久居住地的其他人；⑩⑨項所指的永久性居民在澳門所生的未滿十八周歲的子女，且在其出生時其父親或母親已符合⑨項的規定。

《澳門特別行政區永久性居民及居留權法律》(第8/1999號法律)第8條“永久居住地的確認”規定：前述④項至⑨項所指的人士，須在申請成爲澳門特別行政區永久性居民時簽署一份書面聲明，聲明其本人以澳門爲永久居住地。該法律還規定，前述⑦項、⑧項及⑩項所指的人士在作出上款所指的聲明時，須申報下列個人情況，供身份證明局審批其有關申請時參考：在澳門有無慣常居所；家庭主要成員，包括配偶及未成年子女是否在澳門通常居住；在澳門是否有職業或穩定的生活來源；在澳門是否有依法納稅。

第三，立足本地經濟社會發展需要，對外籍人士來港澳工作作出適當的限制。當前的做法是，外傭每兩年一次更換入境工作簽證時，都會簽署聲明，確認無意在港定居。也就是說外籍家傭只有聲明放棄“以香港爲永久居住地”，才能獲得入境工作簽證。這與

其他工作簽證程序相比，同樣具有工種歧視的嫌疑。依據香港、澳門兩部基本法的規定，對世界各國或各地區的人入境、逗留和離境，政府可實行出入境管制。建議港府通過立法，普遍性地避免“連續7年”事實的成就，比如，連續兩次簽約之後，需要再次簽約必須離境一段時間等，從而減少外籍人士“居留權”審批數量。同時，對於香港經濟社會發展中所需要的緊缺人才，可以做出例外的立法規定。

#### 四、餘論：主權性權力不能無限期授予特區

按照對國家主權通常的理解，國家主權分為對外獨立權，對內自主權。其中，對內部事務的自主權可以分為立法權、執法權和司法權。由此，我們可以看出，立法權、執法權和司法權構成國家對內自主權的有機組成部分。依據基本法，香港、澳門享有一定的立法權、高度自治權和司法終審權。而司法權作為社會的終極救濟權力，在現代法治社會，特別是西方發達國家，歷來都被十分珍視。在世界範圍內，國家層面提供終極的司法救濟得到普遍的認可，具有較高的權威性和公信力。回歸前的香港、澳門的司法權亦被納入宗主國司法體系內。而回歸後的香港、澳門司法

權，游離於國家司法主權之外，香港無證兒童案件可以說給了中央政府當頭一棒，司法主權的讓渡之缺憾已經初露端倪。

此外，依據基本法的規定，外籍人士在以港澳地區為永久居住地，通常居住7年後，在不加入中國國籍的前提下，可以成為港澳“永久性居民”。這部分“永久性居民”並不必然加入中國國籍，而基本法又是港澳地區憲法性法律，在港澳地區具有根本大法的法律地位，其中規定了比內地居民廣泛的基本權利，這就意味着中央政府和港澳政府對港澳居民所負有的憲法職責。一個國家通過憲法性法律的形式聲明給外籍人士基本權利的保障，尤其是包括政治權利，這無疑是對國家主權的重大挑戰。

菲傭居港權案是繼香港無證兒童案之後，又一起引起社會廣泛關注的案例。由於基本法賦予香港、澳門司法獨立和司法終審權，每遇到涉及中央和特別行政區關係的事務、中央政府管轄的事務，中央方面都會給予密切關注。為避免出現香港、澳門的終審法院在涉及國家事務方面的案件中，再出現類似於香港無證兒童案件的情況，建議逐步將類似案件的司法審判權移至最高人民法院。作為前期過渡，可以先在最高人民法院內設立港澳台司法審判研究機構，為國家司法終審權的統一做好準備。

#### 註釋：

- <sup>1</sup> 張偉業：《外傭居港權案與工種歧視》，載於《蘋果日報》，2011年8月19日，第E06版。
- <sup>2</sup> 何南歌、呂冰：《外傭居港權案緣何“攪動”香江》，載於人民網：<http://hm.people.com.cn/GB/42280/15471010.html>，2011年8月22日。
- <sup>3</sup> 《請外傭勿否定協議精神》，載於《文匯報》，2011年8月22日，第A18頁。
- <sup>4</sup> 劉炳均：《解決本港居留權的疑難》，載於《香港商報》，2011年8月3日，第A07頁。
- <sup>5</sup> 《香港法院開審外傭爭取本地居留權案件》，載於人民網 <http://legal.people.com.cn/GB/15482015.html>，2011年9月2日。
- <sup>6</sup> 同註2。
- <sup>7</sup> 李加利：《外傭不應有居港權》，載於《香港商報》，2011年7月30日，第A07頁。