

“一带一路”开放国际合作新时代

香港特别行政区
政府入境事务处

摘要 随着“一带一路”建设及多边发展逐步推进，人员跨境往来更趋频繁。香港是国家的南大门，而香港入境事务处更是接触外来人员的第一道防线，必须因时制宜去完善既有管理模式及创新出入境政策，以配合“一带一路”倡议下的粤港澳大湾区及香港的发展。本文将深入探讨如何透过优化各种签证政策及便民措施，以吸引更多国家人才来港、留港；在边境管制方面，如何善用智能及信息科技，以应付日益增长的通关需求；必须妥善做好安全风险管理工作，实施有效的出入境管制，打击人口贩运、密切监察恐怖主义的威胁风险，以防止各种与出入境有关的不法活动。出入境执法系统的互联互通，可推进“一带一路”建设及维护国家以至地区的安全稳定。未来可考虑建立更深、更广的交流，以研究更多跨境签证便利措施来吸纳沿线国家的人才，并加强跨境情报交换及执法合作，让“一带一路”倡议可持续地发展。

关键词 一带一路 香港入境处 出入境管制 跨境合作

一、概述“一带一路”

（一）“一带一路”倡议

中国改革开放事业在过去 40 多年取得瞩目成就。现时，国家经济已和世界经济高度联通，并在国际中有着重要的影响力。顺应 21 世纪世界局势多极化和经济全球化等趋势，国家继续秉持开放的共商、共建、共享精神，提出“一带一路”倡议，推动各国实现全球化的包容和共同发展理念。

“一带一路”为国家主席习近平于 2013

年出访哈萨克斯坦和印度尼西亚期间所提出共建“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”两个倡议的合称，以“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”四大核心理念共建区域合作平台。“一带一路”倡议的概念来自中国古代连接亚洲、欧洲和非洲几大文明的商业贸易路线——丝绸之路。自古以来，丝绸之路是促进亚欧非大陆各国经商往来的大走廊，同时亦是联系着东西方文明与文化交流的桥梁。共建“一带一路”乃是丝绸之路精神的传承与实践，透过沿线各国的全方位交流与合作，创建互相理解、信

任和包容的共同体。

（二）框架思路

国家发展和改革委员会、外交部、商务部于 2015 年 3 月经国务院授权联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》（下称《愿景与行动》），勾划了“一带一路”倡议的框架思路、合作重点和机制。“一带一路”构思主要通过五个重点布局贯穿亚欧非大陆。当中丝绸之路经济带有三个重点布局：（1）中国经中亚、俄罗斯至欧洲；（2）中国经中亚、西亚至波斯湾、地中海；（3）中国至东南亚、南亚、印度洋；而 21 世纪海上丝绸之路则包括两个重点布局：（1）从中国沿海港口过南海到印度洋，延伸至欧洲；（2）从中国沿海港口过南海到南太平洋。根据上述重点布局，“一带一路”的建设将在沿线国家的中心城市和重点港口等节点位置加设跨国交通信道，打造成陆上的新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛，以及海上的中巴、孟中印缅，共六大经济合作走廊。

（三）合作重点

“一带一路”倡议获沿线国家积极响应。目前，已与中央人民政府签订“一带一路”合作文件的国家达 138 个。这些国家各自拥有不同资源，存在很大的合作潜力与空间。为此，“一带一路”倡议提出实现“五通”为合作重点。五通意指：政策沟通，政府间建立政策沟通机制加强合作关系；设施联通，加速跨国基建的规划与建设；贸易畅通，研究解决沿线各国投资贸易便利化问题；资金融通，推进金融体系监管、合作与建设；民心相通，秉承丝绸之路人文交流合作精神。借此，“一带一路”倡议有效团结沿线国家实现政、经、人文三大领域的合作。

（四）“一带一路”为国家带来的机遇

以“一带一路”倡议搭建的开放性国际合作平台，能为国家带来全方位的发展机遇。对外方面，“一带一路”纽带由内至外，由东往西贯穿亚欧非大陆，以国家为起点连接中、南、西亚地区以至欧非各国，除了有效促进经贸和基建产业的扩展外，也为文化交流、人才互通、教育、旅游等领域带来新的合作机遇。对内方面，推动“一带一路”建设有效促进国内沿边，包括西北、东北、西南和沿海各区域省市的发展，构建均衡和可持续发展的全国经济架构。由于“一带一路”以不少内地沿边和沿海地区省市为建设起点或节点，国务院于 2015 年发布《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》指出，沿边地区可谓实施“一带一路”倡议的“先手棋”和“排头兵”，在全国改革开放发展大局中具有不可或缺的地位。

二、“一带一路”与内地及香港

（一）粤港澳大湾区发展

在国家“一带一路”的愿景下，同属沿海位置的港、澳、台地区亦担当着重要的角色。在《愿景与行动》中，首次提出了发展粤港澳大湾区的构想。及后，国家发展和改革委员会与粤港澳三地于 2017 年在香港共同签署《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》，订立具体合作目标、重点和原则。2019 年国家正式公布《粤港澳大湾区发展规划纲要》，确立粤港澳大湾区的规划蓝图，包括港澳与泛珠三角区域九个城市，位于优越的国家沿海战略位置，而且区域经济实力雄厚，国际化水平领先，是推动“一带一路”建设的重要支撑。为加强推动和协调香港特区政府有关大湾区建设的工作，建设宜居、宜业、宜游的国际一流湾区，粤港澳大湾区

发展办公室亦于 2020 年成立。

（二）香港的角色与优势

香港特区作为粤港澳大湾区的其中一个骨干城市，一向以世界级的国际服务经验和网络见称，为“一带一路”倡议提供支持。2015 年梁振英提出，香港凭借一国两制及自身的独特优势，可充分担当“超级联系人”角色，有效连接内地连带“一带一路”地域各区与环球市场，在提供专业服务的同时，亦引入资金、技术和人才等。2016 年张德江在香港会议展览中心出席“一带一路”高峰论坛时发表讲话，以四个重点道出香港特区的独特优势：(1) 区位优势。背靠内地和毗连珠三角的同时，连接国际海陆空航路，贯通中外；(2) 开放合作的先发优势。被誉为全球最自由的经济体，与国际经贸市场往来紧密；(3) 服务业专业化优势。在会计、法律、咨询、旅游、基建工程与设计等领域的专业服务水平国际知名；(4) 文脉相承的人文优势。东西方文化汇聚，开放包容。有见及此，中央政府提出积极支持香港特区发挥其独特优势，对接“一带一路”，深化与内地合作，打造成为汇合综合服务、融资及人文交流的国际服务枢纽。

为秉承香港的独特优势和积极迎接“一带一路”带来的机遇与挑战，特区政府于 2016 年特设“一带一路”办公室，负责推动相关研究以及统筹和协调各政府部门及贸发局、旅发局等机构推展有关工作。特区政府亦于 2017 年签署《国家发展和改革委员会与香港特别行政区政府关于支持香港全面参与和助力“一带一路”建设的安排》（下称《安排》），作为香港特区进一步参与“一带一路”建设的方针和蓝本。上述《安排》主要聚焦于金融与投资、基础设施与航运服务、经贸交流与合作、民心相通、推动粤港澳大

湾区建设，和加强对接合作与争议解决服务等六大领域，围绕“五通”加强香港特区与内地及“一带一路”沿线各国的沟通和合作。在国家“一带一路”倡议下，香港特区积极制定有效的相关政策并配以不同的措施与活动，当中包括每年举办“一带一路高峰论坛”、组织商贸代表参考团、搭建教育、文化及青年交流平台等。随着各方面的政策日渐加强，再加上各类的经贸和人文交流活动，“一带一路”沿线国家的人民与内地和香港特区的往来也日趋频繁。

三、香港入境处配合“一带一路”倡议的进展

在多方的共同努力下，“一带一路”倡议自 2013 年推出至今已逐渐从理念转化为实际行动、从愿景转变为现实。香港特区在过程中一直发挥其独特作用。作为负责管理香港特区出入境事务的执法机关，香港入境处在以下多个业务范畴积极配合国家发展大局，推动“一带一路”建设。

（一）签证管制

免签证入境安排。作为国际都会，香港一向奉行开放的入境政策，以方便真正的旅客访港。现时约有 170 个国家和地区的人士可获豁免签证来港旅游，包括多个“一带一路”沿线国家。为配合推动与“一带一路”沿线国家的紧密交流，特区政府和入境处不时审视“一带一路”沿线国家国民来港的签证要求。以近年为例，柬埔寨国民自 2017 年起可申请来港就业、投资、受训或就读。2018 及 2019 年，特区政府分别与白俄罗斯、巴拿马及亚美尼亚政府就互免签证入境安排达成协议。入境处 2019 年 4 月宣布，特区政府与白俄罗斯政府延长互免签证逗留期

限，由最长 14 天延长至 30 天。

除此以外，有学者提议香港不单充当“超级联系人”的角色，更应定位为“国际服务枢纽”，发展成世界级专业服务中心。其中，为巩固香港特区作为亚太区国际法律及争议解决服务中心的地位，特区政府于 2020 年 6 月推出“为来港参与仲裁程序的人士提供便利先导计划”，为短期来港参与仲裁程序的合资格非香港居民提供入境便利。可免签证访港国家的国民（免签证国国民）只须持有相关机构发出的证明书，证明其来港目的是参与仲裁程序，便能以访客身份来港参与仲裁程序，而无须取得工作签证。

引入人才的政策。作为“一带一路”的“超级联系人”，香港在提供专业服务的同时，亦引进人才。入境处是负责为香港特区引入外来人才的主要政府机关之一，在制定各项就业政策和输入人才计划方面不遗余力，以提升香港特区在全球化市场的竞争力。有关政策包括适用于海外、澳门特区和台湾地区专业人士和企业家的“一般就业政策”、吸引具有认可资历的内地优秀人才和专才来港就业的“输入内地人才计划”、旨在吸引高技术人才或优才来港定居的“优秀人才入境计划”，以及于 2018 年 6 月推出，旨在吸纳科技人才来港从事特定科技范畴研发工作的“科技人才入境计划”等。

入境处亦全面配合香港特区政府创新科技署于 2018 年 6 月推出的“科技人才入境计划”。该计划旨在吸纳科技人才来港从事特定科技范畴的研发工作。2020 年 1 月，计划涵盖科技研发活动范畴由原来的 7 个增至 13 个，当中包括人工智能、生物科技、网络安全、数据分析、金融科技、材料科学及机械人技术、5G 通讯、数码娱乐、绿色科技、集成电路设计以及物联网及微电子，

让更多公司受惠于此计划，从而加快吸纳世界各地的科技人才来港进行研发工作，鼓励本地与非本地的人才交流，促进香港特区的创新及科技发展领域。截至 2020 年上半年，计划共吸引近 150 名科技人才来港。

深化教育、文化及青年交流的政策。为推动香港特区与“一带一路”沿线国家建立教育、文化及青年交流等方面的平台，特区政府于 2016 年向香港特区政府奖学基金注资十亿元，设立“一带一路奖学金”计划，让部分“一带一路”沿线国的杰出学生可获学费资助来港就读，同时鼓励香港学生到这些国家就学。为推动香港特区发展成区域教育枢纽，入境处亦实施放宽非本地学生的入境和就业限制等措施。其中，在香港修读经本地评审全日制课程而获得学位或更高资历的非本地毕业生，可根据“非本地毕业生留港/回港就业安排”申请留港或回港工作。2019 年，入境处一共批准 10,799 名非本地毕业生经此安排在港工作。

（二）出入境管制

在 2019 年中美贸易磨擦持续升温，随后香港发生社会事件，以及 2019 冠状病毒病爆发前，访港旅客数字在过去一直持续上升，香港国际机场近年的空中交通流量增长更见强劲。

综观整体访港旅客入境人次，以过去三年来说，2017 年全年从所有管制站入境的访港旅客人次总数为 5,847 万，较 2016 年上升 3.2%；2018 年全年的入境香港访客总人次为 6,515 万，较 2017 年上升 11.4%；而 2019 年全年则有 5,591 万，较 2018 年下降了 14.2%。虽然 2019 年的数字因为各种原因而有所下降，但可见在此之前的两年间，访港旅客人次均录得增长。其中以机场、陆路管制站入境访客的增长更见明显：2017

年从机场和陆路管制站入境香港的访客人次较前一年分别增长 2.3% 及 3.5%；而 2018 年从机场和陆路管制站入境的访客人次分别较前一年增长 5% 及 15%。由 2017 至 2019 年的三年间，撇除内地、台湾地区及澳门特区，按访客所属国家 / 地区排列的首 20 位维持不变。尽管排名不尽相同，但当中逾半（即 11 个）属“一带一路”沿线国家。

面对不断上升的客量，新口岸的建设正能配合“一带一路”倡议，有助纾缓庞大的出入境人流对入境处工作构成的压力。高铁西九龙管制站与港珠澳大桥香港口岸分别于 2018 年 9 月 23 日及 10 月 24 日正式启用；而香园围边境管制站亦刚于 2020 年 8 月 26 日投入服务。随着这三项重大跨境基建相继开通和启用，不但交通距离得以拉近、行车时间得以减省，粤港澳“一小时生活圈”的理想布局亦逐渐形成，为未来粤港澳大湾区的建设奠定良好稳固基础。举例来说，港珠澳大桥首次连接港澳的陆路交通、亦使往来珠海与香港国际机场的车程由 4 小时大幅缩减至 45 分钟；而珠海到香港葵涌货柜码头的车程则由 3.5 小时缩减至 75 分钟，促进了人员和货物的流动，并把香港的角色由联系人转变为更积极的参与者，与大湾区内各城市共谋发展。现时，全港共有 15 个管制站可有效处理大量出入境人次，令往来香港变得更方便快捷。

（三）香港特区护照

入境处致力游说更多国家给予香港特区护照持有人免签证入境或落地签证待遇，为香港特区护照持有人争取更大的旅游便利。2019 年至今，分别有巴拿马、亚美尼亚、伊朗、乌兹别克斯坦及肯尼亚五个“一带一路”沿线国家同意给予香港特区护照持有人免签证入境或落地签证待遇。目前，约有 140 个国

家已经与中央人民政府签订“一带一路”合作文件，当中约有 100 个国家已给予特区护照持有人免签证入境或落地签证待遇。在推动“走出去”及“引进来”的发展策略过程中，与更多“一带一路”沿线国家签订互免签证入境安排能发挥关键作用。

为确保特区护照在全球的高度认受性，入境处多年来致力提升电子特区护照的防伪水平，以防不法分子伪造特区护照。2019 年 5 月推出的最新一代电子特区护照加入了多种最先进防伪特征，进一步提高其安全性、可靠性及互操作性。

（四）优化信息系统建设以提升出入境服务效率

随着香港与“一带一路”沿线国家的交流合作日渐紧密，跨境人员流动亦越趋频繁。为应付急速增长的出入境服务需求，入境处必须不断优化信息系统建设，透过崭新的尖端科技提升服务效率及加强安管理。近年推出的系统包括：

新一代电子特区护照系统：入境处于 2019 年 5 月推出该系统，更高效地处理市民的新一代电子香港特区护照及签证身份书的申请，处理有关申请的所需时间，由以往 10 个工作日缩减一半至 5 个工作日。

入境处流动应用程序：该程序让市民及访客能随时透过手机或流动装置使用及阅览入境处的服务和信息。

离境易：“一带一路”下人员流动的增加为高效通关带来压力。于 2017 年 10 月推出自助离境服务系统离境易，采用容貌识别技术核实访港旅客的身份，让合格的访客无需预先登记，便可于自助出入境检查服务系统办理自助离境，提高通关效率。

三、“一带一路”新时代为入境事

务带来的新机遇与挑战

进入“一带一路”发展新时代，香港要担当超级联系人角色，吸引更多人才来港，跨国人员流动势必急速增长。然而，在呈现蓬勃发展势头的当下，“一带一路”倡议所存在的地缘政治、国家安全及文明冲突等风险亦不容被忽视。面对“一带一路”带来的新机遇与挑战，以下将会探讨入境处未来在推出如放宽签证政策等利民措施与风险管理之间如何取得平衡。

（一）利民方面

签证管制。“一带一路”的蓝图贯穿欧亚非大陆数十个国家。然而，各国及地区有着不同语言、法制、政治经济发展进程及文化背景，这些差异无疑使“一带一路”在发展过程中遭遇各种阻力和困难。有学者认为，“人才就是解决‘一带一路’诸般难题的关键之一”，要培养人才和建立人才库，才能为“一带一路”建设服务，克服阻力。香港是中西文化荟萃的国际城市，制度完善并与国际接轨，是培育人才的好地方。前任入境处处长曾国卫就曾表示，“人才对于香港以至整个大湾区的持续发展尤为重要”。入境处必须透过制订及检视相关签证政策吸引更多沿线国家的人才来港，把香港发展成为专门人才培训中心。

出入境管制。粤港澳大湾区建设是国家推动“一带一路”的其中一项战略部署，大湾区发展涵盖三大超级城市：香港、深圳及广州，配备完善的交通基建网络，包括机场、高铁、港珠澳大桥，形成“一小时经济圈”。入境处在积极放宽对“一带一路”沿线国家的签证政策的同时，边境管制站的整体旅客处理能力亦须不断提升。林郑月娥在《2019 年施政报告》中提出，计划分阶段把深圳湾

口岸的通关时间延长至 24 小时，以进一步配合深港两地旅客的过境需求。随着皇岗口岸重建项目于 2019 年年中正式启动，新口岸定位为“一地两检”纯旅检口岸，入境处亦正探讨实施“合作查验，一次放行”查验模式的可行性，以加强出入境通关效率，便利市民及旅客跨境流动。

为维持有效的边境管制，其中必须加强在边境管制站的巡逻及对过境人士进行抽查，并因应情报或环球局势，对访港旅客于入境前作出讯问，同时须配合信息科技及数据的应用，以堵截不受欢迎人物及不法之徒。内部方面，在边境管制站定期进行跨部门反恐或事故演习，制定应变机制，提升入境处人员面对突发事件的应变能力和警觉性。

提供更便民的措施服务市民。“一带一路”倡议及粤港澳大湾区建设除了带动访客或人才往来香港外，亦为香港人带来新机遇，在可见的将来或会有更多香港人前往沿线地区开拓商机和进行各种交流及经商活动，预料港人对入境处支持服务的需求将会因而日益增加。对在外港人的支持方面，入境处现正研究引进更多新方式，例如手机应用程序、特定电邮地址和通讯软件，让在外港人将来有更多渠道直接联络入境处寻求实时协助。

信息系统及数据管理。在“一带一路”倡议下，签证申请、出入境旅客流量及管制及相关服务的需求将会持续上升，扩大信息科技的应用及数据管理乃大势所趋。目前，入境处正研究推出各项对内及对外的崭新计算机系统和措施，例如对内有入境处人员使用的“新一代个案简易处理系统”、对外有提供予市民使用的电子护照自助取证机、电子化出入境申报表、有关在香港国际机场采用全新离境模式的可行性研究以及协助特区政府建立“智方便”一站式个人化数码政

府服务平台等，以确保在数据及其使用获得安全保障的合法情况下，致力提高出入境效率和提升出入境以至整个特区政府的服务水平，同时执行有效出入境管制和维持边境保安。

“新一代个案简易处理系统”。供内部使用的新一代个案简易处理系统将透过系统互联，以大数据概念提升个案审核、个案数据分析和管理的能力，加快审批符合政策的申请，并有效侦测可疑个案，让审批人员及时作调查及跟进，为入境处各项核心业务和服务提供一站式支持。

电子护照自助取证机。入境处已于2020年10月30日分阶段推出电子护照自助取证服务。透过领取护照服务站，合资格的特区护照申请人只需以香港永久性居民身份证及其指模确认身份，便可领取新护照并同时注销旧证件。

电子化出入境申报表。入境处正研究把出入境申报表电子化，期望日后透过流动应用程序，旅客在抵港前已可在航班上或在没有流动网络的情况下填写出入境申报表，然后透过获发的二维码办理入境手续，以进一步提升通关效率及出入境数据储存和分析效能。从公共卫生方面看，这亦配合到国际航空运输协会近期的建议，透过减少接触纸质文件来降低如2019冠状病毒病等疾病的传播机会。

研究采用全新离境模式的可行性。科技日新月异，必须与时俱进，以应付日益变化的时局，入境处现正研究联合香港机场管理局的服务系统以单一身份认证技术开创全新运作模式的可行性。离境人士将来或无须在航空公司、机场保安及入境处的检查点，重复出示护照或登机证，以更自助的方式享受更顺畅的旅程。

协助特区政府建立“智方便”个人化数码政府服务平台。入境处掌握与出入境事务及人事登记有关的庞大数据，这对政府整套公用服务走向更数字化及自动化也有莫大帮助。入境处正积极协助建立特区政府“智方便”系统。该系统是特区政府拟推出的全新一站式个人化数码政府服务平台，目标是日后能为每位香港居民免费提供一个数码化的个人身份，以便进行身份认证和各项网上交易。系统预计最快可于2020年第4季分阶段推出。

（二）安全管理方面

“一带一路”与国家安全。安全问题亦与“一带一路”息息相关、环环紧扣。2017年10月18日十九大报告中指出，要以“一带一路”建设为重点，遵循共商、共建、共享原则，加强创新能力，开放合作，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。在此新形势下，“一带一路”沿线各国构成了利益、命运和责任共同体，故此维护沿线安全便是国内安全的保障。国家发展和改革委员会、外交部、商务部此前于2015年3月联合发布的《愿景与行动》中亦曾指出，“一带一路”建设需各国携手努力，朝着互利互惠、共同安全的目标相向而行；安全一词在当中更是高频词汇，先后提及过七次。诚然，安全乃是责任，尤其在世界不尽太平的当下，安全可谓是“一带一路”沿途国家繁荣发展的基石。在和平、合作、共赢的建设中，既要重视发展问题，也要重视安全问题。

香港特区政府固然有责任保障香港外部及内部安全。根据《基本法》，香港特区是中国不可分离的部分，自然有宪制责任维护国家安全，而国家安全亦实实在在地关乎香港居民的切身利益。保安和执法一直以来是香港纪律部队的重要职责。入境处作为香港

掌管出入境事务的纪律部队，既负责在出入境工作范畴内维持香港外部及内部保安，亦有责任和义务把守好国家的南大门，全力维护国家及区内安全，确保市民生活安定。在维护安全、保障治安的前提下，我们会在下文探讨入境处在“一带一路”机遇中所面对的执法挑战和所采取的相应措施。

1. 维护国家安全

在全球化趋势下，地域间的官方合作与日俱增，“一带一路”倡议便是其中之一。国家之间及区域之间的人员流动、合作已经成为生活日常，加上近代国际政治复杂，国际社会及网上世界自由风气盛行，如何严格确保及维持国家安全成为尤其重要的课题。

随着《香港特别行政区维护国家安全法》（下称“港区国安法”）于 2020 年 6 月 30 日晚上 11 时起在香港实施，以及国务院于 2020 年 7 月 3 日颁布对香港特别行政区维护国家安全委员会国家安全事务顾问、中央人民政府驻香港特别行政区维护国家安全公署（下称驻港国安公署）署长和副署长的任命，香港特区政府亦于 2020 年 7 月 3 日同日宣布成立维护国家安全委员会（港区国安委），由特区行政长官担任主席，而入境处处长亦是成员之一。

入境处正积极开展相关工作，包括与其他维护国家安全的部门协调和合作，以防范、制止和惩治一切危害国家安全的行为和活动。一如既往，若有不受欢迎人物意图进入香港进行破坏或危害国家安全的活动，入境处必将之拒诸门外，坚定果断执法，把守好国家的南大门。

2. 反恐工作

虽然香港面对恐怖袭击威胁的风险维持在“中度”级别，即是有受袭的可能性，但没有具体情报显示香港可能成为袭击的目

标，可是香港过往确曾出现牵涉国际恐怖主义活动的个案，其中更不乏来自“一带一路”沿线国家的人士。

为了加强反恐侦测及调查能力，香港入境处在 2018 年 6 月成立“反恐科”，专责制定和检讨入境处的反恐策略、收集和分析反恐情报、对怀疑涉恐者的出入境活动进行调查和执法行动，以及与本地、内地及海外执法机关和驻港领事机构联系。除此之外，入境处亦派员参与由特区政府六个纪律部队组成的“跨部门反恐专责组”（下称“专责组”）的工作。专责组在现有反恐架构之上提供一个跨部门反恐平台，优化反恐情报和信息的协调及分析，加强统筹部门间的反恐工作。入境处代表积极协助专责组进行情报分析、专题研究及反恐训练等不同范畴的工作，而入境处亦会适当跟进专责组的情报分析及研究结果，例如在口岸依法执行有效的出入境管制，拒绝危害社会治安的人士入境。

3. 难民问题

现时，在处理有关广义的“难民”问题方面，香港特区政府采用自 2014 年 3 月推出的“统一审核机制”审核一些无权进入及停留在香港的人士，其根据自 1992 年起适用于香港的《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》（下称《禁止酷刑公约》）；或《入境条例》（香港法例第 115 章）第 VIIC 部所指的酷刑以外其他适用的理由，包括《香港人权法案条例》（香港法例第 383 章）第三条所指的酷刑或不人道待遇；以及参照 1951 年联合国通过的《难民公约》第 33 条的免遣返原则所指的迫害等风险，要求避免被遣送或递解离境至另一国家而提出的免遣返声请。该机制严格合乎法律要求的高度公平标准，并让入境处可独立地、而非依靠联合国难民署，以人道理由

考虑有关人士在被递解或遣送离开香港前，因畏惧在目的地国家遭受迫害而提出的声请理据，并为之作出决定。同时，联合国难民署将继续按其授权在香港为难民提供适切的保护。入境处会把迫害风险已获入境处确立的免遣返声请人士转介至联合国难民署，让该署考虑确认有关声请人为国际法所定义的难民，以及为获确认为难民的人士安排移居至第三国家。

2016 年年初，特区政府就处理免遣返声请的策略从入境前管制、审核程序、羁留、遣送以及执法四个主要范畴展开全面检讨。配合有关策略，入境处已先后落实多项措施，包括尽量防止声请人抵港、加快审核程序以清理积压的声请个案、缩短审核每宗声请所需的时间、增加酷刑声请上诉委员会（上诉委员会）的委员人数和秘书处人手，以及加快将声请被拒者遣送离港，并加强针对非法工作等罪行的执法行动。透过实施各项有效的针对性行政措施，入境处把审核会面的成功率由 2014 年只有约 60% 逐步提升至 2019 年约 90%，每宗声请个案平均处理时间由 2016 年的 25 星期大大缩减至现时平均约 10 星期，已于 2019 年初大致完成审核早前积压的声请个案，并可实时处理新接获的声请。

4. 执法

入境处一直采取多方面的执法行动，致力源头打击与出入境有关的犯罪。在“一带一路”倡议下，地域间人员流动更为便捷、频繁。严谨的执法行动有助入境处在便民的同时维持香港以至区内整体的高度保安。香港是国际都会，亦是航空交通枢纽，犯罪集团及非法移民或会利用香港完善的对外运输网络进行各种出入境犯罪及偷渡活动。

打击有组织跨境偷渡活动。为打击跨境偷渡活动，严防香港成为偷渡活动的中转站，

入境处与内地相关部门、各国领事馆及海外执法部门或机构保持密切联系，适时互通情报，举行定期会议，并按情报及数据分析侦查涉案可疑人士。2019 年年初，入境处辖下的专责调查组及香港警方有组织罪案及三合会调查科发现一个活跃于粤港两地的偷运人蛇集团。经过联合调查及情报交流后，迅速掌握了偷渡集团的运作模式，并锁定一名居于内地的越南籍男子为主脑。至同年 8 月，入境处联同香港警方、广东省公安厅出入境管理局、深圳市公安局出入境管理支队及广东海警局，展开跨境联合反非法入境者行动，成功拘捕 4 男 1 女该集团的香港骨干成员以及 7 男 3 女越南籍人蛇，内地执法部门亦在广东省多处地方同时采取突击行动，成功拘捕 28 名人蛇和 8 名集团主脑及骨干成员。

新成立“外佣专责调查组”重点打击贩运人口活动。虽然现时并无任何迹象显示犯罪集团经常以香港作为贩运人口的目的地或转运地，贩运人口活动在香港亦非普遍或常见，但特区政府依然极为重视打击贩运人口活动，并已制订一系列有效而全面的法律及行政措施，务求在打击贩运人口活动上精益求精。特区政府于 2015 年先在入境处引入识别贩运人口受害人机制，其后香港警务处于 2016 及 2017 年把机制陆续申延至部分警区，而香港海关于 2017 年推行有关机制。

外佣容易成为人口剥削及贩运的受害人。香港有庞大的外佣社群，截至 2020 年上半年，有超过 38 万名外佣在香港的逗留期限仍然有效。香港外佣的来源国以菲律宾（超过 21 万人）和印度尼西亚（超过 16 万人）为主，然后依次为印度、泰国、斯里兰卡、孟加拉国、尼泊尔、巴基斯坦、柬埔寨、缅甸、马达加斯加，以上除印度外皆为“一带一路”沿线国。

为落实《香港打击贩运人口及加强保障外籍家庭佣工行动计划》，入境处于 2019 年 12 月 2 日成立“外佣专责调查组”，重点找出牵涉外佣怀疑遭受剥削及贩运的个案。在入境处审批外籍家庭佣工签证前进行初步审核，及早识别潜在的贩运人口或剥削外佣个案，并在有需要时展开调查。新组别的成立使受害人识别机制扩展至涵盖外籍家庭佣工签证申请。截至 2020 年 6 月底，调查组已进行了 1,163 次初步识别审核，至今尚未有 1 个 案被识别为贩运人口受害人。入境处会继续配合特区政府致力打击贩运人口、加强保障在港外佣和维护其福祉的政策，有效落实相关的识别、调查、执法及检控工作。

打击非法入境活动及非法劳工。入境后在港从事非法工作以赚取金钱是外来人员干犯偷渡入境或逾期居留等出入境罪行、甚至是滥用免遣返声请机制的一大诱因。为遏止雇用非法劳工，入境处辖下的特遣队透过加强巡查及扫荡行动，打击从事不同行业的非法劳工及其雇主，保障本地工人的就业机会。

（三）资源配合方面

1. 人力资源

诚如入境处处长区嘉宏近期接受传媒访问时提及，“人员为入境处最重要的资产”，人员培训一直是入境处内部管理中极重要的一环。入境处工作范畴甚广，人员每天接触的市民极国际化。在国家“一带一路”倡议的背景下，人员需具备更国际化的视野去应付工作所需；而高水平的人员专门训练除可提升部门整体形象，也提高服务效率和质量。

入境处的人员内部培训。一直以来，除了不同的组别按各自需要为人员提供专职训练外，入境处亦设入境事务学院，集中制定和推行整个入境事务队的培训及招聘计划，并配合社会环境转变和需要，适时对培训及

专业发展策略和政策作检讨。例如，为推广终身学习文化，使入境事务队成员在职学习之余更能获取认可专业资历，2018 年起，学院联同香港公开大学李嘉诚专业进修学院联合开办了三个入境事务助理员职系的在职和入职训练课程。

有关国家及国际事务的培训。“一带一路”倡议以和平国际合作为核心，包含“引进来、走出去”的概念。因此强化人员对国家的认识及国际视野同样重要。为提高人员对国家事务及国家安全方面的认知，除了一直以来在中联办和外交部驻港特派员公署等内地驻港机构支持下举办各种内地短期研修班，让人员有机会亲身到北京的公安大学、外交学院等国家高等学府学习，以及到不同省市与内地同行交流外，现时入境事务学院比从前更着重国情教育。除安排新入职及在职人员参加特区政府公务员培训处提供的国家事务基础课程与《基本法》基础课程等面授及网上课程外，亦在入境事务学院自设的课程中加入更多国家事务元素，例如有关国家的基本知识、内地政府机关的主要业务和架构，以及有关国家及国安的法律等，以加强人员的国民意识及国情知识。

人员招聘及调配。入境处不时检讨及按当前形势灵活调配人手，并适时加强相应的人手招聘。为了纾缓与日俱增的出入境客量，自 2018 年起高铁西九龙管制站、港珠澳大桥管制站及莲塘\香园围口岸管制站相继投入服务。与此同时，自 2018 年 12 月 27 日起开展的“全港市民换领身份证计划”现正分阶段积极进行中，入境处于短时间里在既有架构以外新增了大量职位以作配合。这些新项目使人手需求增加，加上人员转职或退休等原因所产生的空缺，入境处近年特别需要招聘大量人手。由 2017 年 2 月开始，入

入境处全年无间断地公开招聘入境事务助理员，并从多方面加强招聘宣传，亦不时检讨及改善行政流程以加快招聘进度，使获聘的新同事能更快投入工作。在招聘过程中，入境处始终秉持程序严谨及公平的原则，严选有志服务社会、支持政府施政及拥护一国两制及《基本法》的新成员，肩负贡献国家的任务及以忠诚的态度服务香港社会。

四、展望：积极配合“一带一路”促进沿线地区交流与合作

（一）研究推出更多签证与出入境便利措施

根据中国旅游研究院于 2018 年发表的“一带一路”旅游大数据专题报告，“一带一路”沿线国家赴内地旅游的游客人数，由 2013 年的 903 万人次，增长至 2017 年的 1,063 万人次，而从内地出境到“一带一路”沿线国家的旅游人次，亦由 2013 年的 1,549 万人次，攀升至 2017 年的 2,741 万人次。由此可见，“一带一路”倡议推动了整个地区的旅游业发展。虽然在 2020 年，2019 冠状病毒病疫情防控措施限制了全球人口流动，令国际旅游业受到重创，出入境数字因而大幅下降，但入境处应当为疫情过后的旅游复苏做好准备：要在粤港澳大湾区的建设下，抓紧“一带一路”的发展机遇，研究更多创新及便利化的出入境措施，吸引更多来自“一带一路”地区的旅客访港。

签证政策及出入境便利措施是吸引人才来港和留港，以及推动地区经贸、旅游、文化交流的助力。为配合“一带一路”建设、粤港澳大湾区的发展及特区政府的经贸政策，入境处会因时制宜，积极研究推出更多优化措施，不时审视签证方案。

（二）善用科技进一步优化工作流程

在“一带一路”倡议下，各国人员的跨境流动急速增长，势必会为边境管制带来极大挑战。因此，扩大智能及信息科技的应用是大势所趋。入境处必须与时俱进，积极应用现代信息和通讯科技，把出入境公共服务进一步电子化，同时确保数据安全。在边境管制方面，要积极发展新科技以提升通关效率，确保跨境人员畅顺通关；在安全管理方面，必须有效应用人工智能科技，扩展大数据分析技术，以堵截不法分子及危害国家或地区安全的人士入境，确保国家安全稳定。入境处要以数据主导的方式优化便民措施，简化行政管理程序及作业流程，以提高管理及工作效率，从而为旅客推行更有效的通关措施，为市民提供高效便捷的出入境服务。

（三）设立研讨交流训练平台

在跨境合作交流方面，各地执法单位之间可考虑定期进行跨部门、跨境交流，就“一带一路”沿线国家人员的出入境概况及趋势，定期举行研讨会，分享彼此的工作经验，交换反恐及有关出入境犯罪的情报和信息，以提升出入境效率，丰富执法人员的执法经验及情报网络。此外，各地出入境及执法部门可研究举办交流课程的可行性，以扩阔人员视野，重点提升对涉及“一带一路”倡议及粤港澳大湾区建设相关的出入境工作、国家安全及内部保安的技巧和知识。

（四）情报、执法合作

全球化的发展必须建基于国家和平稳定的基础上。国与国之间保持良好合作关系，定期进行务实而有建设性的对话和交流，能发挥至关重要的作用。

在维持地区安全稳定方面，地区可透过整合各地数据平台的信息资源，打造“一带一路”沿线国家出入境执法人员间的大数据

库，深化情报交流及执法协作，扩展地区在不同范畴的联合执法行动，以应对由地缘政治不稳和恐怖主义所引起的国家安全风险，并打击跨境犯罪行为。在具备法律基础的前提下，可构思建立跨境执法合作渠道，例如举行跨境联合执法行动，以及在边境口岸进行反恐、行动演练，藉此加强地区间执法人员的沟通机制及处理突发事件的应变能力，预先制定有效应变措施。

五、总结

二千一百多年前，汉武帝派遣张骞两次出使西域，开拓了贯通欧亚文明的丝绸之路。国家主席习近平提出共建“一带一路”倡议，以共商、共建、共享为基本原则，透过促进丝绸之路沿线各国的全方位交流合作，不仅实现各国自身的经贸文化发展，也为推动新型经济全球化、构建新型国际关系提供了强大动能，开创了国际间合作的新时代，实践了习近平主席所提出的“丝路精神”。国家坚持合作共赢、共同发展的理念，与沿线国家合作共建繁荣，朝着构建人类命运共同体的宏大方向进发。

为吸引人才互通以配合“一带一路”建设，入境处近年积极推出多项优化措施，放宽沿线国家的签证政策，争取与更多国家签订互免签证入境安排，并加强吸引人才来港就业和就读的各项签证举措，促进地区间的文化和技术交流。入境处亦积极追求创新科技，不断推出更智能化的通关设施及更便民的建设，以提高通关效率和服务水平，为本地及外来人员带来更优质便捷的服务，同时利用信息科技和大数据分析，简化内部工作流程，加强出入境管理工作在计算机系统方面的硬件配套。

随着各地经济高度融通，贸易往来日趋频繁，跨境人口流动急速增长成为各地出入境部门的极大挑战：一方面要应付边境的通关压力及出入境服务日益增加的需求，另一方面要做好安全风险管理，确保秩序和治安，实施有效的出入境管制，以杜绝恐怖分子和不法分子进行与出入境有关的犯罪活动。面对当今纷扰多变的时局及地缘政治不稳可能带来的安保威胁，海峡两岸和香港澳门凭着一贯的融合联通，更应在出入境及执法事务上加紧合作，建立有效的交流渠道和机制，例如考虑善用大数据科技，研究创建更广阔的情报交换网络 and 平台。“一带一路”沿线国之间也应寻求渠道加强情报交流及执法协作，尤其是构建作业层面人员间的网络和合作。在前所未有的新挑战出现之际，沿线国更应善用彼此间已建立的网络和合作关系，时刻以和平务实的态度解决共同问题。在出入境工作范畴上，各地应考虑研究出入境防控合作方案及建立紧急应变机制。

“一带一路”倡议为国家及香港带来许多史无前例的机遇，入境处在把握这些机遇并为配合倡议推行更多便捷的出入境措施的同时，亦肩负为国家守好南大门的重任，坚定不移地防止怀疑危害国家安全、涉恐、犯罪分子及不受欢迎人士入境，高效维持香港以至区内的治安及法纪，捍卫国家安全。

参考文献：

- [1] 王春新. “一带一路”与香港 [M]. 三联书店（香港）有限公司. 2020
- [2] 香港入境事务处. 放宽对柬埔寨国民的签证要求 [N]. 新闻公报. 2017. 2. 17
- [3] 董邦俊. “一带一路”沿线之安全威胁与警务科技创新研究 [J]. 中国软科学. 2019. 3
- [4] 王义桅. “一带一路”的机遇与挑战 [M]. 中华书局（香港）有限公司. 2016

责任编辑 黄新春