

(或條件)左右制度推行的例證。到了日佔政府完全控制香港，市民被逼逃的逃，遭殺的殺，剩下來的主要是逃不掉而“順從”的一群了，這時社會條件已較為成熟，日佔政府才推出住民證政策，欺壓人民，這算是日佔政府“審時度勢”的一種表現。在住民證政策的監察下，香港市民的一舉一動，也無從逃出日佔政府的魔掌了。

港英政府推出身份證制度同樣沿着日佔政府的舊路。香港重光之初，社會仍然動盪不穩，人心虛怯，港英政府重掌政權不久，如果便急急推出身份證政策，在當時社會條件而言，顯然是受不了的，也很容易招來各方的反對，危及本身統治。到了1949年，也即和平後的第四個年頭，港英政府對內部的統治已相當鞏固了，反而中國內地的政治環境則急劇改變，給香港帶來巨大影響。港英政府把握這個時機，巧妙地製造社會氣氛，挾解放軍乘勝收回香港的“外憂”以制當年香港湧現一片反英反殖意識的“內患”，並“聲東擊西”地乘機推出箝制居民的人口登記和簽發身份證制度，將規限人民的政策，說成是“居民衣食所需統籌分配的可靠資料”，可以為“香港全盤防衛計劃的一部份”，因而是“必不可少的”。就在這樣的背景和條件下，香港產生了身份證制度。

我們由此可以看到制度與社會的發展，往往是互相結合又互為影響的。當社會條件未成熟時，政策

的推行或改變，均帶有很大的政治風險。同樣地，當社會條件已經轉變，而制度還未能跟隨，則會對社會的發展帶來負面影響。到了20世紀50年代末，香港社會環境已出現重大改變，人民生活較戰時已改善多了。社會更加開放，來自內地的政治及軍事影響，也大大減少了。原本嚴厲規限居民生活舉動的《人口登記條例》，已經太過苛刻了，例如規定各機構或單位均須按月向當局匯報人口變動，僱主又須要代員工登記及申領身份證等措施，便已經十分擾民了；其次，就連身份證的設計式樣、尺碼大小，也跟不上時代了。有見及此，港英政府在1960年修訂《人口登記條例》，



從1980年1月28日起，香港政府立例規定禁止僱用非法入境者及不合法受僱人士。(香港特別行政區政府提供)

又重新簽發身份證，修補舊制度的漏洞，使身份證制度與當時的社會發展，互相配合。

1980年10月，香港人口政策出現重大轉變，“抵壘政策”——非法入境者抵達市區，即可以獲發身份證的做法——宣告結束，來自內地的非法入境者，一經發現會被即捕即解。為了配合這政策帶來的社會轉變，身份證制度也需跟着改變。1983年，港英政府推出高度防偽並且有先進電腦系統支援的第一代電腦身份證，新制度可以配合“每位年滿15歲香港市民均須攜帶身份證”的法例，讓執法人員更有效率地截查市民的身份證，以杜絕非法入境者。

第一代電腦身份證推出不久，中英兩國就香港前途問題達成協議，英方會在1997年7月1日把香港交還中國政府，香港社會再次出現重大變動。為了配合這個歷史性的改變，推行不久的第一代電腦身份證，必須再次作出調整，才不致與社會脫節。1987年，港英政府修訂《人事登記條例》及其相關《入境事務法例》，香港市民又須更換身份證，以便1997年中國政府對香港恢復行使主權後繼續使用。

1997年7月1日，香港順利回歸。與此同時，港英時代的相關政策和制度，同樣需要作出修改。為了保證香港的資本主義制度“五十年不變”，特區政府只為身份證制度作出若干“字面上”的更改以配合需要。在科技一日千里、社會轉變急速的21世紀，到

了2003年，1987年時設計推行的身份證顯然已經變得不合時宜，也不合時代需求了。有鑑於此，香港特區政府在2003年6月23日起，為全港市民分批更換一種結合全新數碼科技的智能身份證。新證件除了具備原本的“證明個人身份”功能外，更可以由持證者自由選擇，加入電子錢包、數碼證書和圖書證等功能。2017年底，特區政府公佈，將由2018年第四季度起，為香港市民更換第二代智能身份證。第二代身份證將具有更先進的晶片及軟件，以及更先進的防偽技術。

從香港身份證制度的不斷發展和沿革中，我們可以清晰地看到制度跟隨社會並配合社會發展的重要性。當社會出現轉變，制度也須要作出改變和修訂，否則，不單只社會的發展便會受到阻礙，連人民的生活，也會受到負面的影響。

身份證與移民政策

自港英政府實施身份證制度始，雖然內部有不少反對聲音，甚至有港人不肯領取身份證，但卻有很多香港以外的居民，特別是中國內地和越南人民（由於越南難民與中國內地難民有別，此文不會作出討論），為了獲得香港身份證而不惜以身犯險，用種種方法偷渡來港，希望獲取一紙證明，成為香港居民。身份證的發展與香港的移民政策，彼此緊扣，息息相關。

在 1949 年以前，中國內地和香港之間基本上沒有正式設立海關，市民可以自由進出或定居，殖民地政府的移民政策，也是“來者不拒”，因此當時香港人口的流動十分巨大，尤其是當中國內地出現重大的政治變動或災難時，例如 1925 年和 1926 年發生的省港大罷工期間，不少香港居民返回內地，直到工潮結束後才重回香港。又如日本侵華期間（1937-1945 年），大量華南人民湧入香港，香港人口急升；到香港淪陷（1941-1945 年），居港華人又逃回內地避難了。至日本投降，中國內地再陷內戰，難民南投香港之潮又起。由此觀之，雖然中國內地和香港分屬不同政權，但邊界沒有確立，進出限制不嚴，結果便是人口暴升暴跌，流徙嚴重。難怪 1949 年前的香港一直被稱為“無根的城市”，移民華人對香港的歸屬感也不大。

身份證制度是香港人口政策的重要一環，它一方面可以收監察統籌人口的功效；另一方面則改變了香港的人口結構。自登記人口以後，華人進出香港便受到限制，很多由內地逃難進入香港的華人，便不再存有重回內地的夢想。在後退無門的情況下，他們只好以港為家，在港再植根苗。港英政府在 1949 年起給予全港市民簽發身份證的政策，正好強化了他們以港為家、植根香港的心態。

1972 年 4 月，港英政府一改過往百多年視非本土出生的華人移民為臨時人口的政策，給予那些只要

在香港連續居住 7 年或以上的人士予以永久居民的身份，使他們在法律上的地位與本土出生的人士無異。換言之，臨時移民可以轉為永久居民，這是扎根香港最有力的支持，也對香港社會的穩定和認同，帶來巨大而深遠的影響。

自“貿易禁運”政策廢除後，便有很多難民從中國內地湧入香港，港英政府對這些新來者既不是“來者不拒”，也不是“拒諸門外”，相反，是結合本身的利益和現實需要，接納那些可以抵達市區，有親友接濟，並且有工作能力的人，給予簽發身份證；至於那些在邊界地區被截獲，既沒有親友，又沒有工作能力的，則遣回原籍。此即所謂“抵壘政策”（Touch Base Policy）。港英政府這種“騎牆”的移民及人口政策，說穿了則是為了配合當時的經濟發展——勞工市場上緊張的實際需要而進行的。

俟後，當香港經濟發展日趨成熟，持續不斷的低技術勞工不但不能給香港的經濟帶來正面的競爭優勢，反而增添了社會的負擔，有鑒於此，港英政府乃樹起“籬笆”，在 1980 年 10 月修改其移民及人口政策，宣佈放棄“抵壘政策”，改為“即捕即解”。從那時起，香港的人口結構便漸趨穩定，而香港人口的增長，除了自然增減外，便只有透過合法的移民進出一途了。

九七年回歸後，按照《基本法》第 24 條的規定，



所有在特區成立前已享有香港永久居民身份的香港居民，其在中國內地或其他地方所生的子女，均享有香港居留權，換言之，他們應該可以申請香港身份證。就此一規定，按香港特區政府的統計，符合資格的人數約有 167 萬人之巨。而這批人士又大部份是年幼而且教育水平較低的，如果讓他們全數在短期內來港，將會給香港社會帶來沉重負擔。有鑒於此，香港特區政府乃提請全國人民代表大會（簡稱“全國人大”）釋法，從而收緊港人內地子女來港的資格和手續。香港特區政府的做法備受非議，而一些身在香港的港人內地子女，更加在一些示威抗議中，火燒入境處，造成入境處人員及抗議者在火災中死亡的悲劇。結果，那些採取過激手段的抗議人士，被告以謀殺之罪。為了爭取一紙身份證，他們賠上一生自由，鋌鐐入獄。

正當香港特區政府在擔憂有大量港人內地子女湧入香港之際，在 2003 年 3 月，保安局又宣佈了新的移民及人口政策，接納香港以外地區人士，只要擁有港幣 650 萬元，便可以連同家屬申請來港定居，而他們在香港連續居住 7 年後，同樣可以享有香港永久居民身份。而自 2010 年 10 月 14 日起，投資移民的門檻（淨資產或淨資本要求）由 650 萬增至 1,000 萬元。不過，到了 2015 年，行政長官梁振英發表施政報告，宣佈暫停有關計劃。與此同時，特區政府則放寬“一般就業政策”、“輸入內地人才計劃”和“優秀人才入境

計劃”，鼓勵人才及企業家到香港定居及發展。顯然，外地人士只要“有財”或“有才”，亦可以換取香港居民的身份證了。香港特區政府的移民政策，再次引來社會人士的爭議。不論結果如何，身份證制度見證香港移民及人口發展這一事實，則是十分清晰的。

身份證、回鄉證與身份認同

另一方面，從身份證和回鄉證制度的變更軌跡中，我們可以整理出身份證和回鄉證的簽發與香港華人身份認同的產生，存有十分密切的關係。沒有身份證制度和回鄉證（1949 年）之前，大部份香港華人皆認為自己是中國人；認同自己是香港人的，只佔一小部份。身份證和回鄉證的簽發，對認同觀念的產生和轉變，起了十分重要的作用。

港英政府推出身份證制度之時，或者只是單純地為着控制人口，但到了後來，卻發覺身份證對華人身份認同上，有一定作用。蓋自 1949 年後，國民黨敗走台灣，共產黨建立中華人民共和國，香港華人在身份認同上便出現十分尷尬的局面，港英政府不想將香港捲入國共兩黨的政治漩渦中，因而不鼓勵市民認同中國。但在另一方面，又不肯作出承擔，讓香港華人歸宗英國，由是之故，唯有採取非政治化的手段，盡量避免香港人的政治意識抬頭。提倡本土化，舉辦“香



港週”、“清潔香港運動”和各項社區活動等，便是這種非政治化政策的表現，甚至不斷更新香港居民身份證，也是其中鼓吹本土化身份的另一些例證了。

與此同時，剛成立的中華人民共和國政府，為了抗衡以美英為首西方世界的圍堵，自1950年起，規定所有海外華人（包括港澳居民），進出中國內地均需事先申領回鄉證明書（即回鄉證前身），並得到中國政府批准，才能進出中國內地。至於他們在內地期間的活動，也必須受到派出所等單位的監控，這些政策使海外華人感覺像“外人”一般，在一定程度上對中國內地產生負面的影響。

到1972年4月1日，港英政府的人口政策再次作出改動，不再視非香港出生的華人為移民，給予所有居港滿7年者永久居民身份。為了配合此政策，港英政府將擁有永久居民身份人士的身份證，在簽發時，蓋上黑色的印章（黑印身份證），作為標記；而沒有此身份的人士，其身份證上的印章，則是綠色的（綠印身份證）。這種做法，使“黑印”居民對香港產生了強烈的歸屬感和認同感。而“綠印”居民到了居港滿7年後，同樣可以享有此“榮耀”，只是時間有先有後而已。因此，這種政策上的變動和身份證格式的配合，大大強化了香港華人對本土的情感和認同。此消彼長，香港華人認同“中國人”之心漸減，而認同是“香港人”之情則漸增。

自1980年10月26日起，當“抵壘政策”取消後，香港居民身份更加“吃香”。港英政府立法規定所有年滿15歲的香港居民，必須隨身攜帶身份證，否則一經查獲，可能會遭受罰款和判監。這個政策，不但使身份證的應用更加普及，同時也明確了香港人的身份。沒有身份證便等同沒有香港居留權，情如過街老鼠，只能東躲西藏。香港身份證彷彿演變成為一種富裕、先進和文明的身份象徵。

1987年，港英政府再就香港居民的身份作出明確界定，永久居民享有的地位，在1997年7月1日後，仍然可以保持。中國政府為了保障香港人的利益和地位，回歸後在香港推行“一國兩制、港人治港、高度自治”的政策，讓香港的資本主義制度和生活方式，保持50年不變。香港人仍為自己的特殊地位，感到自豪和驕傲。另一方面，自實施改革開放政策以後，中國政府一改過往對海外華人的冷漠態度，並歡迎他們認祖歸宗。溝通和接觸是消除隔閡的最好方法，隨着簡化辦理回鄉證和過境的手續，中國內地與香港的接觸漸多，港人對於中國的歸屬感也漸漸提升。

總結而言，身份證和回鄉證由原本只作為單純的法律文件，轉變成為好像圖騰一樣的東西，視作是社會身份和個人地位的具體身份象徵性證明（symbolic identification），中國政府和港英政府在背後所作出的推波助瀾的活動，是不能夠低估的，這也是香港華人



身份認同複雜糾纏、模糊不清的主要原因之一。

本書內容簡介

本書主要可分為十章。在下一章（第二章），我們將會先看看香港身份證推行的前身——香港在日佔時期推行住民證制度的始末、因由和特徵。日軍在控制香港的3年零8個月裏，曾經施行了很多嚴苛的政策，強逼所有香港居民登記戶口並領取住民證的政策便是其中之一。日佔政府簽發住民證的手段，名為保護市民，實則為了監視和控制居民的舉動，這項政策對英國殖民地政府在重掌香港統治後的施政，也有一定啟發作用。

在本書第三章，我們將注意力轉到港英政府推行身份證的歷史背景上。1949年是中國近代史上一個改朝換代、翻天覆地而轉變巨大的年頭，國民黨兵敗如山倒，狼狽敗走台灣，中國共產黨取而代之，並宣佈成立中華人民共和國。然而，在“巨人腳下”，只有“彈丸之地”的由英國人管治的香港，卻充斥一片“恐共”和“非共”的氣氛。港英政府除了向英國要求增兵以“保衛”香港外，身份證制度的推行，也是在這個非常時期下產生的其中一種“針對非常時期而必不可少”的防衛性措施。

在第四章，我們會討論香港身份證制度推行的法



任何年滿 15 歲的香港身份證持有人，須隨身攜帶其身份證明文件以供執法人員查閱。（香港特別行政區政府提供）



圖為內地非法入境者趕在 1980 年 10 月 26 日寬限期前到金鐘華人延期居留辦事處登記領取香港身份證的景象。（香港特別行政區政府提供）

理依據。為了嚴密監控人口，港英政府以草案形式在 1949 年 8 月 3 日，由當時的律政司祁利芬提出，並於 8 月 10 日和 8 月 17 日通過二讀和三讀，倉卒地通過成為法例。以今天的尺度而言，顯然是“諮詢不足”，但在法律程序上，卻是“依本子辦事”的。可見在港英政府控制下的立法局，“橡皮圖章”之說，果然並非“浪得虛名”。有了人口登記條例的先例，港英政府以後的立法或修改，便順理成章了。事實上，在 1949 年後，港英政府曾多次修訂《人事登記條例》，但這些舉動，已經再沒有在社會上引起什麼反對聲音了。

在第五章，將主要回顧身份證的推行過程。可以這樣說，港英政府在推行身份證的初期，並不是一帆風順的。社會上對身份證的若干細節和規定，如需要在證件上打手指模等，反應十分強烈，並多次提出抗議。港英政府一方面派出官員多番向市民解釋，指出打手指模之“必不可少”和“天然防偽”作用。另一方面則透過立法，規定無論是工作、外遊，以至糧食配給等等，均會以身份證為依據，變相以此作為利誘。透過這些亦剛亦柔、時硬時軟的行政手腕，克服種種困難，成功地為全港市民登記，達到了藉簽發身份證控制人口的目的。

香港身份證的特色和沿革是本書第六章的主要討論點。在這一章內，我們將會深入探討香港身份證在設計上的一些特點。證件推行初期，港英政府為求盡

快完成登記，一切設計從簡，身份證也只是“粗卡紙皮一張”，一些個人資料更是手寫而就。俟後，香港身份證經歷了若干改變，美術設計也漸漸有了很大的改善，使得香港身份證由大卡紙一張演變成今天小巧精美，兼且可以植入電腦晶片作多功能使用，情況已完全不可同日而語了。

在第七章，將會討論身份證與香港移民及人口政策問題。在 1949 年前，由於中國內地和香港並沒有正式海關的設立，香港華人可以自由進出，港英政府並沒有明確的移民政策。但自 1949 年後，香港居民進出中國內地和香港開始受到限制，身份證和回鄉證先後推出的目的，正是為了規範人口的遷移和活動。港英政府在 20 世紀 60 年代起給予非法移民簽發身份證的手法，是接納新移民的做法。到 1972 年 4 月，再賦予非香港本土出生移民永久居民身份的政策，更是開放式移民政策的延續。1980 年底，隨着抵壘政策被取消，香港開放式的移民政策也劃上句號。自此以後，香港人口結構也趨向穩定，移民政策也變得更有選擇性。2003 年以後，香港特區政府雖然推出投資移民政策，但其開放性仍然十分有限。

在本書第八章裏，我們會從身份證的簽發歷史探討香港華人身份認同的孕育和轉變。在身份證制度未推出之前，大部份香港華人並不認同在港英政府統治下的香港人身份。在推行身份證初期，港人對“香港





“領取香港身份證請先排隊！”（香港特別行政區政府提供）

居民身份證”仍有一定抗拒。俟後，港英政府在 1972 年 4 月，宣佈給予所有連續居住香港 7 年或以上的移民人士永久居民身份，扭轉過往視他們為臨時人口的政策，使他們產生以港為家的情懷，因而撒下本土文化的種子。

隨着身份證制度的完善，生活在香港的華人，開始對本土文化和香港人本身的身份產生認同，而抗拒港英殖民統治之心則漸見減退了。到了九七回歸，香港人的身份又有了巨大的變化。在法理上，香港人已經和中國內地十三億多同胞一樣，都屬於中國公民了，香港特區的身份證也將重新設計和簽發。在每個



轉變過程中，香港人曾經對自己的身份出現過不同程度的轉變，身份證就是每個轉變的記錄。九七回歸後，香港人在身份認同上，會否隨身份證的改變而同樣出現轉變呢？這將會是本章希望回答的問題。

在本書第九章裏，我們將會轉為探討回鄉證的歷史和發展，了解香港華人對“中國人”身份的認同概念。若果我們認為身份證是本土文化和身份認同的見證，那麼回鄉證的萌生，同樣標誌“中國人”身份認同的蛻變。事實上，回鄉證制度可說是身份證制度的衍生。在 20 世紀 50 年代，新成立的中國政府為了回應以美英為首的“貿易禁運”和外交封鎖，對海外華人（包括香港和澳門）進出中國內地，也實施規範，海外華人在進出中國內地之前，必須申請並須獲得當局批准，才可進入，至於在中國內地期間的活動，更因不同情況受到一定程度上的限制，這是回鄉證制度的來源。站在香港華人的立場而言，中華人民共和國政府設下關卡，視之為“外人”的政策，自然扭轉了他們的身份認同感和歸屬感。回鄉證制度施行之前，大部份香港華人均認同“中國人”的身份，但自此制度施行後，香港華人開始發現自己被排除在“自己人”（或“中國人”）的圈子外，因此認同“中國人”身份的情愫漸減，最後更形成認同“香港人”身份遠多於“中國人”身份的格局。

在本書最後一章（第十章），我們會從香港身份

證發展的歷史中，了解香港社會的轉變和調適，從而探索身份證制度在香港歷史上的作用和意義。身份證簽發制度本身乃統治者控制人民的其中一項重要手段，對於大部份市民而言，不論願意與否，還是要申領的。在香港特區政府的刻意推動下，今日的身份證已經真的變成市民生活“必不可少”的東西，身份證已不止是一項單純的法律文件，它還可以用作駕駛執照、圖書證、電子錢包、數碼證書，甚至作為商業貿易的交易平台等。

結語

總結而言，身份證制度的實施，本來是港英政府為了防範聲勢日盛的中國共產黨，在打敗國民黨並奪取政權後，乘勢收回香港的其中一項重要措施。這措施的目的，主要是全盤控制香港人口，提防親共人士在香港從事政治活動，危及港英的殖民統治。然而此政策的功用和影響，卻遠大於此。它一方面影響港英政府的移民及人口政策；另一方面則喚起香港華人的本土身份認同。至於身份證的應用，由原本最單純的確定居民身份，再推廣至日常生活（如：旅遊過境、求學工作、生意貿易、以至公民選舉等），這相信是港英政府推出身份證制度之初所意料不及的。

第二章 日佔時期的香港住民證 歷史

引言

首先，讓我們由身份證制度推行的原因和歷史背景說起。從時間上說，香港相信是世界上其中一個較早系統化地推行人口登記，並強制規定簽發身份證的地方之一。考查香港身份證制度的推行，我們可以分為日佔時期和港英統治時期兩大部份。日本軍事佔領香港時期，曾經很短暫地推行身份證（住民證）制度。香港光復後，所有日佔時期的措施也廢除了，身份證制度亦一併取消。但到了1949年，港英政府又重提此政策，強令市民遵行，並且推行至今。為了方便討論，我們會先將日佔時期推行人口登記並簽發身份證明文件的原因、過程以及各種措施一併在本章探討，至於在其他章節，則只會集中討論影響更為深遠、層面更為廣闊的港英時代的人口登記政策。

日本軍隊在1941年12月初進犯香港，英軍不堪一擊，在短短的18天內，日軍便直搗黃龍，攻佔香港，港督楊慕琦（M. Young）被逼在半島酒店簽下降書，香港也進入三年零八個月的黑暗歲月。日本侵佔

