

評論 | BN（O）与香港护照：国籍既是救生船又是束，成之间的人

BN（O）的定位一直微妙变化。



2020 5 29

BN0

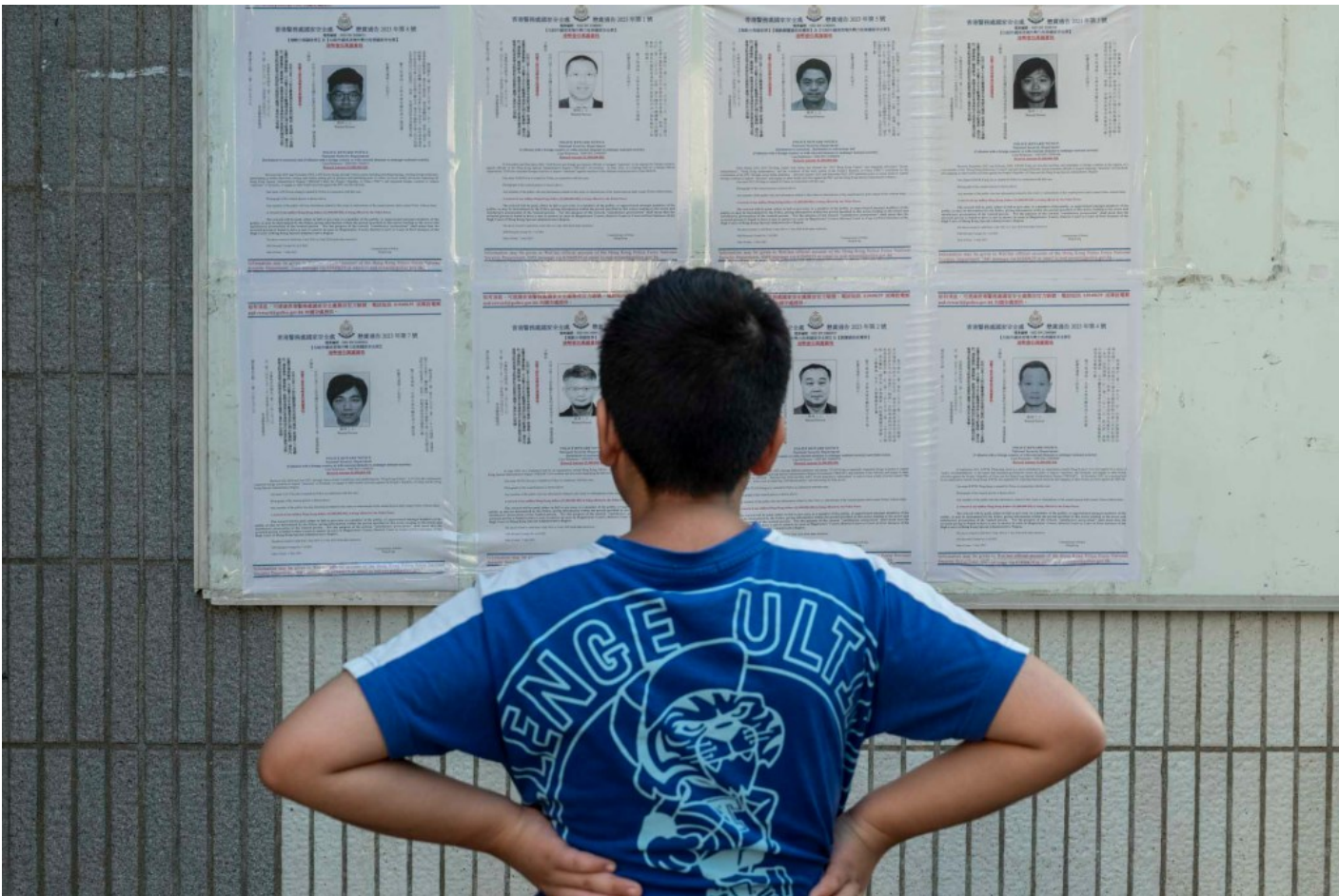
Kin Cheung/AP/

在去的2024年，香港政府分两次取消了两批人的香港特护照。第一次是2024年6月12日，反修例运动五周年之际，香港保安局首次动用“23条”第89条，撤香港立法会前冠、前香港工盟总干事蒙兆达、Hong Kong Liberty发起人祖迪、英国港侨会人文杰、YouTube道“升旗易得道”主持人霍嘉志、蔡明达的香港特护照。第二次是2024年12月24日，国安处再以涉嫌犯《国安法》，撤智峰、郭凤仪、袁弓夷，郭荣、任建峰、婷及邵岚七人的护照。

保安局局长炳强强撤特护照做法非常有效：“你无利用价值就会变卒，你会无任何身份，我取消你护照你亦无任何身份，唔能够周去。”有被通人士阻吓作用有限，如前法政思召集人、本澳大利亚公民的任建峰刺指：“不知怎样撤或吊根本从不存在或已经不存在的东西？”然而，被通者并非全部持有海外护照，他的身分因此成复的政治。

被“护照”影响的也不只是被通人士，一些微妙的政策改动，令到身在国家之间的人更无所适从。今年1月8日，英国政府推出新政策，要求所有入境旅客必在抵埗前申电子旅游可（ETA）。若BN（O）持有人有有效居英，亦申ETA。根据官方料，申人若曾在英国或海外犯法而被判囚12个月或以上，其ETA申会被拒。而有团体注，若曾因社运事件而入，即使手持BN（O）护照，亦无法与入境英国与家人和朋友团聚。

“国籍”可以成保护，也可以成束。目前正持BN（O）生活在海外的港人，或正在经这种体会。



国籍、护照体制的源起

反思国籍从“现代国家”起。

国家、国族的历史，或许久难以追溯，但很多学者会象征现代国家的主权体系，要到1648年“西伐利亚和约”（Peace of Westphalia）后才确立。约，欧洲新教和天主教国家结束“三十年战争”并达成共约，同意国家自身领土、人民与政府享有主权，各国不得干涉他国内政。很多国家亦在17世纪发展出相当明确的国籍制度，如英国的“卡尔文案”（Calvin's Case）奠定了属地主义（Jus soli），即出生地主义——无论父母来自甚么地方，只要在国领土出生，便可自动获得该国国籍。然而，即使主权和国籍体系慢慢建立，在缺乏现代官僚系统支持下，往后很长期间，国家的边境管控仍然宽松，加上，欧洲帝国在全球扩张，令人口流散各大洲，国族身份亦模糊。

其中一个转折点是20世纪初的第一次世界大战，战后“民族国家”兴起，取代昔日帝国体制，成国际体系的基本单位，加上苏联成立，共约势力在世界冒起，各国日益防范外国特务渗透。与此同时，在战后经济不景的情况下，各地工纷纷向保护自身本土劳动市场，抗拒移民工人涌入。因此，多国加强出入境管制，严格限制移民配额，现代护照制度亦在此开始确立。

1920年10月，国际联盟（League of Nations）于巴黎召开会议，各国制定统一的护照规格，约的约准护照共32页，尺寸约15.5厘米 x 10.5厘米，其中前四页约持有人的面部特征、职业及居住地。

然而，护照制度帮助国家管理边境人口流动同时，亦可以成压迫工具。在1921、1924和1925年，苏联发布一系列法令，排除一班政治流亡者的国民身份，使他成为无国籍者。在1930年，国际联盟在海牙召开会议，与会国发表《国际联合会国籍法公约》（Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws），把无国籍和双重国籍视为人类社会要共同解决的问题。[1] 往后日子也有很多因政治和种族原因被迫的社群不发护照、成为“无国籍”人士，例如粹德国统治下的无国籍犹太人、以色列建国后的巴勒斯坦难民……以至到今天，缅甸罗兴亚人在法律上仍属无国籍，使他更到其他国家寻求庇护。



1997 7 1

Viviane Moos/CORBIS/Corbis via Getty Images

BN（O）地位：中英商下，昧不明的物

国籍的定义可以随国家实际利益而整，BN（O）是典型的大国政治商下模糊不清的物。

二战后解殖浪潮兴起，帝国网瓦解，英国重新审视国籍定义，工党政府上台，加上英国后百待兴，急需动力，把《1948 年英国国籍法》（The British Nationality Act 1948）国籍的定义制得非常松：英国公民被“联合王国及殖民地公民”（Citizen of the United Kingdom and Colonies，CUKC），政府并有仔分英国本土和殖民地居民的英国居留与工作——故此吸引了大量殖民地居民涌入本国生，包括香港大量新界原居民。

后，由于大量移民涌入，英国国亦出不，政府公布《1962年英联邦入境法》（Commonwealth Immigrants Act 1962），定殖民地居民入英国境需持有。到了七十年代，持学生的人士即使在英国居留五年，依然不能自动取得居英。

到1981年，英国政府一步修改《英国国籍法》（British Nationality Act），大幅收居英格。其中一大更改是摒17世以的属地主义原，改行属人主义（Jus sanguinis），即新例下在英国出生人士，必需要父母其中一方是英国公民或已取得定居（settled）的永久居民，才能得英国公民格。

同，新例把英国国籍分成三等——英国公民（British citizenship，BC）、英国属土公民（British Dependent Territories Citizen，BDTC），以及英国海外公民（British Overseas citizenship，BOC），而香港人被类英国属土公民，并不能享有英国居留。史学家麦志坤引述英国政府案料指，早在1979年6月中旬，有政策仍在咨询段，香港总督麦理浩就向敦局表示反，他香港英国公民（CUKCs）自1962年以已经“接受”了不再享有英国入境、居留和工作利，如果局要“建双重公民身份”，港人可能会解英国政府正准备“放香港的任”。

而随著中英两国在1984年发表《中英联合声明》，香港前途得到定案。英国要再次处理回前出生的香港人的国籍和居留。

根据《中英联合声明》英方备忘录第一条，中注明“凡根据联合王国实行的法律，在1997年6月30日由于同香港的系英国属土公民者，从1997年7月1日起，不再是英国属土公民，但有格保留某种适地位，使其可继续使用联合王国政府发的护照，而不予在联合王国的居留。”



1997 6 30
Imagesages

Richard Baker / In Pictures via Getty Images

而中方备忘中写道“根据中华人民共和国国籍法，所有香港中国同胞，不论其是否持有‘英国属土公民护照’，都是中国公民。考虑到香港的历史背景和实际情况，中华人民共和国政府主管部门自一九九七年七月一日起，允许原被赋予‘英国属土公民’的香港中国公民使用由联合王国政府签发的旅行证件去其他国家和地区旅行。”

然而，两国就港人约束“英国属土公民”的期限、并且不会自动取得居英权达成共识，然而这对港人前景感到不安，移民潮冲击社会，能够平稳过渡九七成一大挑战。因此，英国采取一套相协调的做法——在《英国国籍法》基础上加设一种“新国籍”，以港人“保留某种适居地位”，而中方亦同意港人使用英方签发的“旅行证件”。根据家内的《英国法案中的香港前途问题》，其中英谈判一大争议点是保留英属身份，能否让1997年后出生的子女，初始英方提倡港人拥有继承权，但中方表明不容许中国公民拥有双重国籍，“也不能接受在中国国籍下对香港居民设立另一种特殊的公民身份”（111页）。

1985年，英国通过《香港法案 1985》(Hong Kong Act 1985)，规定在1987年7月1日及以后，英国设立“英国国民（海外）”（BN（O））地位，凭香港关系而成英国属土公民的成年人及未成年人有登记，国籍终身有效，但就不能把身份传给子女。而中方则把这一新增“国籍护照”视为“旅行证件”。根据英国香港总领事在2020年的估计，香港大约有290万人拥有BN（O）资格。

作为英国“国籍”的一种，BN（O）持有人享有的实际权利是多于一本“旅行证件”。BN（O）持有人在英国和中国境外，可享用英国的领事服务，受英国领事保护。由于他们符合“英联邦公民资格”，即使未拥有永久居留权，依然可以在各议会中拥有投票权。而根据英格兰地方政府议会和伦敦大市政府发出的指南，拥有BNO护照、持BNO居留英格兰的港人，更享有参选权。2022年，持BN（O）港人崔天成（Alex Chui）出选伦敦（Sutton）奇姆（Cheam）选区的英格兰地方议会，最终以400多票之差落选。

而因地方自治因素，BN（O）持有人享有的“国民权利”在不同英国地区亦会有所不同。在2023年，苏格兰国会宣布，已于苏格兰地区居住3年的BN（O）持有人，入学可享受学费豁免；而居于英国其他地方3年者，则可以本地生资格申请当地大学。

2021年1月，英国“因中国推行《港区国安法》”而推出BN（O）新规，让BN（O）持有人居住5年后申请永居，待1年再申请入籍，期间享有工作和升学权利。2022年，英国政府宣布扩大BNO规划，容许1997年7月1日之后出生的18岁以上港人，只要父母其中一方拥有BNO护照，就能自己直接申请。

有措施令BN（O）的定位再发生微妙变化。英方的法指BN（O）“反映了英国履行其在1997年香港主移交前透有BN（O）身份与英国持系的香港人，所肩的史和道德承”。而中方则有政策令BN（O）超越“旅行件”性，反《中英联合声明》，故在2021年1月布反制措施，宣布不再承BNO护照作旅游件和身分明，港府亦随后跟随。

截止2024年11月的字，BN（O）累批出21.6万申，抵英人破15.8万。



| 2021 7 19 2020 BNO “ LOTR /

之间的个体

中英判的果，催生了BN（O）种既是“国籍”，但又有基本居留和承的不明，而英国把BN（O）划，展到只有香港特护照的BN（O）港人子女，班人的就更理清。

Melody 是史云斯大学学生会的女性事务主任（Woman’s Officer），千禧年代出生的她，因香港自由收窄，而前景有所，于是英国。她在香港本修理学士程。她坦言“者一行人工本不高，大家就是理想而工作，但《国安法》后，有警告学生做作不要政治性的目。”她“自己是一个无法下的人”，故希望到英国可以找回自己的位。”她初以香港特护照申学生到英国升学，英国政府宣布大BN（O）划至港人子女，就改以BN（O）升学。

Melody 述划程，指初大致利，而种BN（O）的身分，她日常生活上实际影响并不大，她依能升学、兼，只是中间会有很多以解的刻，例如找工作，公司在招聘段，未必理解BN（O）拥有工作。而她的一些本地朋友也不太明白BN（O）是怎样一回事，困惑既然叫作“英国国民（海外）”，是国民什么又要支付国际生学？

不，她最注的是BN（O）持有人在英国参与公共活动的利。从一开始，她就意到BN（O）只是一个她可以定居英国的身分，有提供外的保障。她，很多年的BN（O）持有人只有特护照的情况下，“一旦我在英国境外出任何意外，法律上我仍是‘中国香港籍’，英国事不会受理我的求助，我自然需要到中国事。”此无疑增加BN（O）持有人遭到“遣返”的机率，提高政治风险，比如若香港特护照被取消，就会陷入无国籍。

令她是否要参与本地的政治活动生疑。不，她最是参本地大学的学生会，以及参与一些海外港人活动，她只能“见步行步”，“需要做的事情，始要做”。

2023年，《BBC中文网》做了一篇XXXX，讲述只有特X护照的BN（O）XX人如何陷入不能XX的“X退两X”境地。XX在英国注X助港人的非政府X织“港援”（Hong Kong Aid）代表表示，X织接触200多名BN（O）港人X中，至少有60至70人表示X持相XXX，其中有在跟X的个案X十多个。



2024 5 3 Kin Cheung/AP/

除了一部分只有特X护照的BN（O）XX持有人，在英港人X中X有一班本地出身的宝宝。有媒体XX，去年移英港人X下了2100名X儿，出生率是香港的1.4倍。

Joseph 和妻子去年也X下了一位可X的宝宝，他本X是XXX，2021年因拒X宣誓而X去X席、退出所X政党，并在同月出走英国。自从1981年英国政府修改《英国国籍法》、改行属人原X后，即使宝宝在英国出生，也不能自动取得永居身分，孩子的国籍要跟随父母。因此在大部分情况下，X批新生X孩都属于中国籍香港居民。

XX然父母可以在网上递表X宝宝申X香港特X护照，然而申X人“必XX身到所X定的入境事务X事处或中国X外国的使X或XX地X事处X取护照。”以Joseph的案例，最方便他X一家人的做法，就是要到X敦的中国总X事X申X。

在宝宝出生前，Joseph XX此争扎了一段X间，考X是否由妻子X小朋友到中国总X事X申X更佳。一般情况下，在英港人宝宝要在出生后三个月X申XBN（O）XX，不然便无法享用免X的国民保健服务，例如身体X查和疫苗接种。然而，他后X从网上X料发X，即使只有英国的出生X，宝宝仍可以申X（O）XX，毋X先申X香港特X护照。于是，他X决定不冒任何风险，以X种出生X加BN（O）XX的方式，解决宝宝的居留XX。

在申X宝宝出生XX，要填X父母X的“Place of Birth”，XXXX要求他X填X中国，但他X希望填X香港。可是二人皆X有香港特X护照，只有BN（O），但BN（O）又不是“Place of Birth”。最X是在二人X持下，XX才容X在出生XX上香港。

然而，BN（O）XXXX究只是一个“居留身份”，不是国籍，宝宝依然是一种X味的“无国籍”XX，XX不能申X护照。他X一家人在入籍前便不能出国旅行，包括不能回到东亚探望老人家。不X根据《1981年英国国籍法》第一章第三条，未成年而在英国出生的子女，可以在父母其中一方X得永居身份后，注X成X英国公民，所以理X上，Joseph的宝宝可以在他未完全入籍前，X先一步成X英国公民。

Melody也好，Joseph也好，大家都是见步行步的心X，XX竟X在仍未有第一位成功经BN（O）XX入籍的案例，他X的命运取决于英国政府是否会遵守承X，又或者XX加设百般的行政X卡。X

令“入籍”更添漫漫长路的色彩。被问及若宝宝入籍，Joseph会怎样庆祝？他：“我希望一家人到巴黎迪士尼园。”



1995 7 7 BNO David Wong/South China Morning Post via Getty Images

平走向地政治

去一年，我察到一个象：在英港人愈愈向向英国政府争取地益上的平。

比如 Melody，她英国作前宗主国，于移英港人有史任，近年极向威尔斯局争取BN（O）学平，例如行联署运动，亦与威尔斯会联署委会成会面。她苏格局既然改变政策，予居住三年的BN（O）港人本地学格，那么威尔斯局亦可以跟随。而且威尔斯人也面同样“British but not English”的身分困惑，有于港人的会多一分理解。

值得一提的是，自克或阿富汗的学生，在英国同可享有本地生学待遇，而盟学生在英国、洲经济或瑞士，同样只要居住三年就可得本地生学格。而据《追新》[网](#)，被通的19流亡人士晞晴，在2023年考A-Level的模拟得1A*2A，并多间名牌大学

有条件取回，但最迟是因家人无力负担国际生学费而决定休学，其后加入“香港自由委员会基金会”及媒助理。

而另一个移英港人重点关注的则是文章首提到的ETA争议。前香港、英港人组织“苏格兰香港人”人郭子健接受《自由亚洲电台》表示，BN（O）护照持有人是英国国民，要求他申请ETA相当于“变相”。他称有做法可能反《公民及政治权利国际公约》：“在出入境自由方面，入境权利在法律框架上是有明确的保障，亦都在护照上印有相应的保障范围……再直白一点，其实本护照的使用权利已经不多了，如果你再把自由出入境英国的权利也抽走，本护照的用途就不大了。”“苏格兰香港人”亦发起国会联署，直至1月26日，有12,034人响应。称，ETA政策其实豁免英国海外公民（BOTC），人希望把豁免范围扩展至BN（O）护照持有者。

今年1月，英国首相李韵晴（Rachel Reeves）访中国，两国达成69项，包括容许英国猪肉、猪精液等肉制品进口中国；李韵晴回国后，有媒指

英国外相林德（David Lammy）及英国政大臣慧（Yvette Cooper）已一同去信英国划察局（Planning Inspectorate），支持中国在伦敦皇家厂兴建新大使馆。工党政府被指亲华友好，令处于国家之间的人自己的未来。

目前，移英港人组织计划在2月8日於伦敦皇家厂举行大规模示威，反兴建新中国大使馆。可能是BN（O）计划推出、港人移英潮后，第一英国政府政策的大型示威。国籍决定了跨境流动的权利，并界定人在社会上享有的福利保障，界却随著国家的政治与利益而变动，那么在大国政治博弈中的人，或只能依靠自己，力争取权利。

^[1] 原文：Recognising accordingly that the ideal towards which the efforts of humanity should be directed in this domain is the abolition of all cases both of statelessness and of double nationality.