

中華人民共和國香港特別行政區
立法會代表團
提交的資料文件

香港特別行政區保護外來工人的權益

1. 背景

1.1 印尼人民代表會議議長代表該議會邀請香港特別行政區(下稱"香港特區")立法會，參加2011年9月28日在印度尼西亞共和國梭羅市舉行的保障亞洲外來工人權益專責委員會會議。

1.2 因應上述專責委員會會議，本文件就香港特區保護外來工人的權益提供資料。文件內容涵蓋下述事宜：香港特區外來工人的類別；國際公約、本地法例及行政措施對外來工人權益的保護；向外來工人提供的服務與支援；以及近期涉及香港特區外來工人權益範圍的發展。

2. 香港特區外來工人的類別

2.1 《基本法》第十二條訂明，香港特區是中華人民共和國(下稱"中國")的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中國政府。根據《基本法》第一百五十四條，對世界各國或各地區的人士入境、逗留和離境，香港特區政府可實行出入境管制。根據《入境條例》第11(2)條，獲准在香港特區入境或留在香港特區的人士須接受訊問，以及在被認為有需要的情況下，受香港特區政府入境事務處處長施加的逗留條件所規限。

2.2 香港特區並沒有有關外來工人的法律定義，而根據國際勞工組織《移民就業公約(修訂)》(*Migration for Employment Convention (Revised)*)¹ 第11條，移民工人指以為自己謀取一項職業為目的，從一國移入另一國的人士，包括通常被接受為移民工人的任何人士。

2.3 按照香港特區政府入境事務處所作的分類，香港特區的外來工人主要有6類² (請參閱附錄)：

- (a) 專業人士和投資者 —— 根據一般就業政策，任何人士如具備特別技能、知識或經驗，而這些技能、知識或經驗對香港特區有價值且無法即時在本港找到的話，可申領僱傭工作簽證來港工作。在2009-2010年度，近100個國家／地區共有22 280名專業人士獲准來港，在不同行業從事長期或短期的僱傭工作；
- (b) 內地³ 優秀人才和專業人才 —— 在2003年7月推出的輸入內地人才計劃，容許合資格的內地申請人來港工作，以滿足本港的人力資源需求。該計劃沒有設定行業限制，適用於輸入藝術、文化、體育和飲食界的優才及專才。截至2010年3月31日，共有34 967名內地優才和專才透過該計劃獲准來港工作；

¹ 《移民就業公約(修訂)》指明，具正式資格的移民在某些與就業相關事宜方面所受到的待遇，不得較國民所受到的待遇為差。

² 香港特區政府入境事務處2010年年報。

³ 根據《基本法》第一條，香港特區是中國不可分離的部分。為區別香港特區體制與中國體制，本文件所指的中國不包括香港特區、澳門特別行政區和台灣在內，並以"中國內地"一詞表述。

- (c) 海外中國專業人才 —— 自1990年9月起實施，內地居民如在緊接於海外遞交申請前，在海外居住不少於一年，可獲准來港工作⁴。在2000年11月至2010年3月期間，共有3 023名海外中國專業人才獲准來港工作；
- (d) 非本地畢業生 —— 入境事務處在2008年5月推出"非本地畢業生留港／回港就業安排"。在香港特區修讀經本地評審全日制課程而獲得學位或更高資歷的外地來港人士，可申請留港工作。如在畢業後6個月內遞交申請，在申請時無須先覓得工作；如在畢業6個月後遞交申請，則須符合此項規定。成功申請人士如能符合一般入境規定，可獲准繼續留港，逗留期限為12個月，而不受其他逗留條件限制。截至2010年3月31日，共有6 522名非本地畢業生獲批准按此安排在香港特區工作；
- (e) 外地勞工 —— 在1996年推出的補充勞工計劃下，海外人士受聘以填補一些無法在本地聘得合適僱員的職位空缺。外地勞工初次入境時，通常獲准逗留12個月，合約期最長為兩年。截至2010年3月31日，共有16 418名工人透過該計劃獲准來港工作；及
- (f) 外籍家庭傭工(下稱"外傭") —— 自1970年代開始，海外人士獲准以兩年合約形式受僱來港擔任家庭傭工的工作，以減輕本港家庭的家務負擔。截至2010年3月31日，香港特區共有273 609名外傭，其中49%來自印尼，48%來自菲律賓，其餘來自泰國及其他地區。

⁴ 在2000年11月1日前，在緊接於海外遞交來港工作申請前的海外居住年期規定為兩年。

2.4 香港特區的外來工人大部分是外傭。在1970年代，菲律賓政府實施《1974年勞工法典》(1974 Labour Code)，開始從菲律賓輸出勞工⁵。菲律賓政府推動和鼓勵輸出勞工，作為紓緩當地嚴重失業情況的措施。其時，香港的製造業和服務業發展蓬勃，令本港幾近達致全民就業。故此，香港政府嘗試動員本地女性勞動人口，以紓緩勞工短缺的問題。在此情況下，協助打理家務方面的需求越來越大，尤以向菲律賓僱用外傭為甚。自外傭最初獲准來港工作⁶，本港外傭人數不斷上升。在1970年代初期，香港的外傭僅2 000人左右。有關數字在1982年增至21 000人，於1990年再增至70 300人。外傭人數在1990年代持續增長，於2000年達200 000人。⁷ 在2010年，外傭佔本港總人口⁸ 的3.9%，即273 609人。

2.5 直至1990年代，本港大部分外傭皆來自菲律賓。經過1998年亞洲經濟危機，印尼和泰國均容許勞工到其他地方擔任家庭傭工的工作，包括香港特區。多年來，入境事務處的報告顯示，從印尼和泰國來港的外來工人數目急劇增加。於2010年，來自印尼的外傭比率首次超越來自菲律賓的外傭比率⁹。

⁵ 《菲律賓勞工法典》(Labour Code of the Philippines)第17條訂明，菲律賓當局設立海外就業發展局，負責與相關的組織及機構合作，為超出本土需求的菲律賓工人推行一套有系統的海外就業計劃，以及保障該等工人享有以公平及平等方式受僱的權利。

⁶ 香港特區政府勞工處表示，容許外傭來港工作的政策符合只有在有關工作不能輕易覓得本地僱員擔任的情況下，非本地人士才獲准受僱來港工作的原則。

⁷ 亞洲外傭中心(Asian Migrant Centre)有關菲律賓、印尼和泰國家庭傭工遭受種族及性別歧視的基線研究第15頁。

⁸ 根據香港特區政府轄下政府統計處的資料，截至2010年3月31日，香港特區的人口數目為7 067 800人。

⁹ 香港特區政府入境事務處2008至2010年年報。

3. 相關的國際公約及本地法例

國際公約

3.1 特別就外來工人的權益作出規定的國際公約共有3條，分別為聯合國的《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》(*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*)¹⁰，以及國際勞工組織的《移民就業公約(修訂)》及《移民工人(補充規定)公約》(*Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention*)¹¹。在該3條公約當中，只有《移民就業公約(修訂)》適用於香港特區。

3.2 根據《基本法》第三十九條，《公民權利和政治權利國際公約》(*International Covenant on Civil and Political Rights*)、《經濟、社會與文化權利的國際公約》(*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*)和國際勞工公約¹²適用於香港特區的有關規定，在香港回歸中國內地後繼續有效，通過香港特區的法律予以實施。此外，聯合國《消除一切形式種族歧視國際公約》(*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*)及《消除對婦女一切形式歧視公約》(*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*)亦適用於香港特區。

¹⁰ 《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》旨在促進對移民人權的尊重，以及保證移民和國民享有平等待遇及相同的工作條件。

¹¹ 《移民工人(補充規定)公約》照顧不具正式資格外來工人的需要。該公約主要針對勞工移徙涉及的無良對待勞工情況，以及平等機會與待遇。

¹² 根據香港特區政府律政司的資料，現時有41條國際勞工公約適用於香港特區，該等公約涵蓋各方面的勞工權益和保障，包括失業、生育保障、平等待遇、工人補償及工作環境。

本地法例

3.3 香港特區的外來工人在勞工法例下享有與本地工人同等的法定權益和保障。香港特區的兩條主要勞工法例，《僱傭條例》¹³ 及《僱員補償條例》¹⁴，同樣適用於本地工人和外來工人。根據該兩項條例，外來工人有權參與工會、成立組織、舉行示威，以及進行宗教和文化活動，特別是他們享有各類保障，包括：

- (a) 生育保障 —— 女性外傭如在緊接預定的產假開始前已按連續性合約受僱¹⁵，可享有10星期的有薪產假。每天產假的薪酬相等於外傭平均日薪的五分之四。此外，女性外傭一作出懷孕通知，並表明有意放取產假時，僱主便不得以該外傭懷孕為理由而將其解僱¹⁶；
- (b) 休息日 —— 僱主須為外傭每7天提供最少1天休息日，休息日是指一段連續不少於24小時的期間，是外傭可享有的法定假日以外的另加假期；
- (c) 法定假期 —— 不論服務年資的長短，外傭一年可享有12天的法定假期；
- (d) 有薪年假 —— 外傭為同一僱主服務滿12個月，便可享有有薪年假。有薪年假的日數會按照服務年資，由7天(服務1至2年)逐步遞增至最多14天(服務9年及以上)；

¹³ 香港特區法例第57章。

¹⁴ 香港特區法例第282章。

¹⁵ 僱員如獲同一僱主連續僱用4星期或以上，而每星期工作至少18小時，即屬按連續性合約受僱。

¹⁶ 《僱傭條例》第15條(香港特區法例第57章)。

- (e) 長期服務金 —— 若外傭已連續工作不少於5年，僱主於解僱該等外傭時須向他們支付長期服務金。外傭如在緊接因裁員而被終止僱用前為同一僱主服務的年期不少於24個月，則有權領取遣散費；及
- (f) 僱員補償 —— 《僱員補償條例》一般適用於按服務合約或學徒合約受聘的僱員。僱主必須向獲授權保險人投購保險，以便獲得保障。當僱員因工作遭遇意外或在受僱期間遭遇意外以致受傷時，僱主須根據上述條例及普通法承擔支付補償的法律責任。任何僱主如沒有購買有效的保險，即屬犯罪，可被判處最高罰款港幣100,000及監禁兩年。

行政措施

3.4 香港特區政府對外傭採取了不適用於本地工人的行政措施，藉以保障外傭的權益。外傭受標準僱傭合約所保障，標準僱傭合約是僱用外傭(不論國籍或性別)的強制性合約，也就是說，除非僱主與外傭已簽訂標準僱傭合約，否則有關當局將不會向外傭發出所需簽證。

3.5 任何香港特區居民如符合《從外國聘用家庭傭工指南》¹⁷所指明的準則，包括有經濟能力聘用外傭及填妥標準僱傭合約，便可聘用外傭。僱主應把從外國聘用家庭傭工申請書和入境簽證申請書，連同已填妥的合約及其他所需文件一併遞交。在香港特區政府入境事務處批出僱傭工作簽證予外傭前，所有合約必須經由有關領事館公證作實，除非該外傭的原居地並無要求公證作實。

¹⁷ 可登入香港特區政府入境事務處網頁瀏覽，網址：
[http://www.immd.gov.hk/ehhtml/ID\(E\)969.htm](http://www.immd.gov.hk/ehhtml/ID(E)969.htm)。

3.6 根據標準僱傭合約，外傭是受聘為在僱主住所居住的全職家庭傭工，為期兩年。傭工只須執行合約附表《住宿及家務安排》所列明的家務職責¹⁸，並且不得為任何其他人士或在其他處所擔任任何其他職務(包括兼職工作)，而僱主亦不得作出有關要求。

3.7 標準僱傭合約亦訂明基本僱傭條款，僱主須按該等條款向外傭提供：

- (a) 強制性工資，款額不低於當前的規定最低工資¹⁹。由2011年6月2日起，外傭的規定最低工資為每月港幣3,740²⁰。低付工資是刑事罪行，違者可被判處最高罰款港幣350,000和監禁3年；
- (b) 有合理私隱度的免費住宿；
- (c) 免費膳食或膳食津貼；
- (d) 免費醫療；及
- (e) 從外傭原居地到香港特區及於合約終止或屆滿時返回其原居地的旅費。

¹⁸ 合約附表《住宿及家務安排》列明的主要家務職責如下：家庭雜務、煮食、照料家中老年人士、褓姆和照顧小孩。

¹⁹ 外傭薪金是按規定最低工資而非法定最低工資來釐定，原因是所有留宿家庭傭工(不論本地或外來傭工)均豁免於法定最低工資的規定。由於法定最低工資是按時薪釐定，而留宿家庭傭工在僱主家中居住、工作和生活，要計算和記錄他們的工作時數並不可行，因此，法定最低工資實際上沒有可能適用於留宿家庭傭工。

²⁰ 規定最低工資是參照一籃子的經濟指標，包括香港特區當前的一般經濟狀況和就業情況而釐定。當局會定期檢討規定最低工資。自1970年代初期以來，規定最低工資曾經過25次調整，除其中兩次之外，其餘全部都是工資上調，當中有5次的遞增額為20%或以上。

3.8 香港特區政府亦規管外來工人可向安排其就業的本港職業介紹所支付的佣金。《職業介紹所規例》²¹ 訂明，職業介紹所的佣金最高限額不得超過外來工人獲該介紹所安排就業後第一個月工資的10%。向求職者濫收費用是刑事罪行，最高刑罰為罰款港幣50,000。然而，有關規例並不涵蓋外來工人在原居地可能須要支付的費用。

4. 香港特區對外來工人的支援

4.1 為提高僱主及外來工人對勞工權益的認知，香港特區政府主動為外來工人舉辦展覽和宣傳活動。勞工處亦印製了外傭指南，以多國語言向外傭闡釋他們的權益和政府所提供的相關服務。

4.2 香港特區為外來工人設有申訴渠道，以便他們表達不滿和尋求協助。若外來工人受到無良對待或權利受損，有關方面鼓勵他們向相關部門如勞工處、入境事務處和警方作出舉報。倘若勞工處免費提供的調解服務未能奏效，外來工人可向勞資審裁處或小額薪酬索償仲裁處進一步求助。此外，一旦外來工人牽涉入法律程序，他們亦有資格透過政府提供的法律援助計劃申請援助。

4.3 香港特區亦有多個非政府機構及移民支援組織，為外來工人提供服務和支援。菲律賓和印尼兩個最大的外傭組織已分別在香港特區成立工會。其他組織如亞洲外傭中心(Asian Migrant Centre)及亞洲外傭協調機構(Asian Migrants Coordinating Body)亦為外來工人提供資訊、舉辦課程和進行研究。

²¹ 《職業介紹所規例》第10條(香港特區法例第57章附屬法例A)。

5. 近期涉及香港特區外來工人權益範圍的爭議事件

5.1 一名自1986年開始一直居於香港特區的菲律賓外傭，以其已在本港通常居住不少於7年為理由，申請成為永久性居民。該名外傭的申請被入境事務處拒絕，理由是她逗留在香港特區，不能被視為《入境條例》所指的通常居住²²。她隨後申請司法覆核，而她提出的其中一項論據是，《入境條例》的相關條文可能抵觸《基本法》第二十四(四)條，當中訂明在香港特區成立以前或以後持有效旅行證件進入香港特區、在香港特區通常居住連續7年以上並以香港特區為永久居住地的非中國籍人士，可成為香港特區永久性居民。

5.2 上述案件由香港特區高等法院原訟法庭審理，經過兩天半的聆訊後，法官押後就案件宣告判決，預期到2011年9月底會有裁定。目前高等法院尚有兩宗類似的待決案件。由於有關案件處於待決法律程序，因此立法會及其議員不宜就有關事宜作出評論或發表意見。

²² 香港特區法例第115章附表1。

表 —— 香港特區政府入境事務處在各項主要計劃下發出的簽證／入境許可證數目(2008至2010年)

	2008-2009年度	2009-2010年度
在一般就業政策下 外籍人士的僱傭工 作簽證 ⁽¹⁾	22 815	22 280
輸入內地人才計劃	6 552	6 718
海外中國專業人才	404	498
非本地畢業生留港／ 回港就業安排	3 124	3 398
補充勞工計劃	1 317	1 078
外籍家庭傭工	86 962	88 931

註：(1) 不包括培訓及團體簽證申請。

資料來源：入境事務處2010年年報

參考資料

1. Asian Migrant Centre. (2001) Baseline Research on Racial and Gender Discrimination towards Filipino, Indonesian and Thai Domestic Helpers in Hong Kong. Available from: http://asian.station186.com/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=42&Itemid=48 [Accessed September 2011].
2. Chiu, S.W.K. & Asian Migrant Centre. (2005) A Stranger in the House: Foreign Domestic Helpers in Hong Kong. Available from: <http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/publications/OP/OP162-text.pdf> [Accessed September 2011].
3. Immigration Department. (2008a) Frequently Asked Questions: Foreign Domestic Helpers. Available from: http://www.immd.gov.hk/ehtml/faq_fdh.htm [Accessed September 2011].
4. Immigration Department. (2008b) Public Forms: Employment Contract for a Domestic Helper Recruited from Outside Hong Kong. Available from: <http://www.immd.gov.hk/ehtml/id407form.htm> [Accessed September 2011].
5. Immigration Department. (2008c) Public Forms: Revised Schedule of Accommodation and Domestic Duties. Available from: http://www.immd.gov.hk/ehtml/id407g_form.htm [Accessed September 2011].
6. Immigration Department. (2008-2010) Publications: Annual Report 2008-2010. Available from: http://www.immd.gov.hk/ehtml/press_publications.htm [Accessed September 2011].
7. International Labour Organization. (2009) Protecting the Rights of Migrant Workers: A Shared Responsibility. Available from: http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/brochure_migrant_rights.pdf [Accessed September 2011].

8. Labour Department. (2011a) Policy Support: Frequently Asked Questions. Available from: <http://www.labour.gov.hk/eng/plan/FAQ.htm> [Accessed September 2011].
9. Labour Department. (2011b) Policy Support: Importation of Labour. Foreign Domestic Helpers. Available from: <http://www.labour.gov.hk/eng/plan/iwFDH.htm> [Accessed September 2011].
10. Labour Department. (2011c) Practical Guide for Employment of Foreign Domestic Helpers – What Foreign Domestic Helpers and Their Employers Should Know. Available from: <http://www.labour.gov.hk/eng/public/wcp/FDHguide.pdf> [Accessed September 2011].
11. Legislative Council Secretariat. (2010) Second Report of the People's Republic of China under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – Part Two: Hong Kong Special Administrative Region. Paper submitted to the Panel on Constitutional Affairs of the Legislative Council for discussion on 20 December 2010. Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr10-11/english/panels/ca/papers/ca1220-rpt101102-e.pdf> [Accessed September 2011].
12. Sakhrani, N. (2002) A Relationship Denied: Foreign Domestic Helpers and Human Rights in Hong Kong. Available from: http://www.civic-exchange.org/wp/wp-content/uploads/2010/12/2002_netu.pdf [Accessed September 2011].
13. U. S. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. (2011) 2010 Country Reports on Human Rights Practices China (includes Tibet, Hong Kong, and Macau). Available from: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/eap/154382.htm> [Accessed September 2011].
14. Wikipedia. (2011) Foreign Domestic Helpers in Hong Kong. Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Foreign_domestic_helpers_in_Hong_Kong [Accessed September 2011].