

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1940/16-17(02)號文件

檔 號：CB2/BC/10/16

《2017 年僱傭(修訂)(第 2 號)條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關政府當局建議加強規管職業介紹所的背景資料，並綜述人力事務委員會("事務委員會")以往就有關事宜曾進行的討論。

背景

2. 香港的職業介紹所(包括外籍家庭傭工("外傭")職業介紹所)(下文統稱為"外傭職業介紹所")受《僱傭條例》(第 57 章)第 XII 部及《職業介紹所規例》(第 57A 章)規管。根據現行規管制度，所有職業介紹所在經營任何就業介紹業務前，必須向勞工處申請牌照。職業介紹所只可向包括外傭在內的求職者收取《職業介紹所規例》附表 2 所訂明，不超過求職者覓得職位後賺取首個月工資 10% 的佣金。勞工處的職業介紹所事務組("事務組")負責透過發牌、定期和突擊巡查、調查投訴及檢控等，規管職業介紹所(包括外傭職業介紹所)的運作，確保其依法經營。

3. 政府當局表示，截至 2017 年 1 月底，香港有 2 988 所持牌職業介紹所，當中 1 397 所為外傭職業介紹所。雖然本港法例並無規定外傭必須經由職業介紹所的中介服務僱用，但職業介紹所是香港僱主僱用外傭最常用的途徑。

4. 勞工處於 2016 年 4 月就職業介紹所實務守則草擬本("守則")進行為期兩個月的公眾諮詢，並在考慮諮詢期間接獲的意見和修訂守則後，於 2017 年 1 月 13 日頒布守則。守則列出職業介紹所營運者必須遵守的主要法定要求，並闡明勞工處處長期望職業介紹所持牌人在經營時應達到的最低標準，其中一些標準與外傭職業介紹所尤其相關。

《2017 年僱傭(修訂)(第 2 號)條例草案》

5. 條例草案主要旨在修訂《僱傭條例》，以擴大現有的濫收求職者佣金罪行的適用範圍；提高無牌經營職業介紹所及濫收求職者佣金的罪行的最高刑罰；就拒絕發出或續發准予經辦職業介紹所的牌照、或將牌照撤銷的新理由訂定條文；以及賦權勞工處處長發出關於職業介紹所的守則，並就附帶及相關事宜訂定條文。

事務委員會的商議工作

6. 事務委員會曾在 2016 年及 2017 年舉行的數次會議上討論規管職業介紹所及有關發出守則的建議。政府當局在 2017 年 2 月 21 日的事務委員會會議上，向委員簡介守則的實施情況及加強規管職業介紹所的立法建議。委員所提出的意見及關注事項綜述於下文各段。

職業介紹所的不當行為

7. 部分委員深切關注到職業介紹所向求職者(特別是外傭)濫收佣金及各種費用的情況。這些委員指出，許多外傭，尤其來自印尼的外傭，因須繳付其本國中介公司收取的高昂中介費及訓練費而欠下巨債。到港後，該等外傭須透過本地職業介紹所按月償還巨債。部分外傭的護照據稱被職業介紹所扣起，藉此強迫她們償還貸款。

8. 政府當局表示，收取超出訂明的佣金金額及放債活動分別受《職業介紹所規例》及《放債人條例》(第 163 章)規管。外傭可向勞工處提出申索，使勞工處可在收到有關濫收費用或不當行為的投訴後進行調查。職業介紹所或任何其他人士未經外傭同意而扣起其護照，即屬干犯《盜竊罪條例》(第 210 章)的罪行。一旦事務組人員在巡查職業介紹所時揭發此等不當行為，便會採取適當的執法行動，並把案件轉介警方跟進。職業介紹所必須遵守的法定要求載列於守則第三章。

9. 部分委員詢問，政府當局會否查證在外傭輸出國的中介公司的認證資格，以便採取執法行動。部分委員認為可安排外傭在香港接受職業訓練，以便紓緩她們因在其本國修讀相關訓練而須繳付高昂費用的重擔。

10. 政府當局解釋，本港法例並無規定外傭必須經由職業介紹所的中介服務僱用，但不少外傭輸出國卻有此等規定，而不同國家有不同的規定。例如，菲律賓政府不准許僱主自行直接聘用首次來港工作的菲傭；印尼政府則只准許僱主透過獲印尼政府授權的職業介紹所聘用印傭。政府當局指出，個別外傭輸出國的法律及守則規定，外傭必須在本國接受相關培訓。香港政府並無境外執法權力規管海外職業介紹所及培訓機構的運作。政府當局又請委員注意，根據現行法例，在香港申領職業介紹所牌照，申請人無須事先獲其他政府認可，但無論個別職業介紹所是否獲相關外傭輸出國的政府認可，他們全部都受《僱傭條例》及《職業介紹所規例》規管。

11. 當局再告知委員，政府已透過與有關的駐港總領事館定期聯絡，向他們反映本港對"抵債勞工"問題的關注，並敦促他們向各自的政府轉達，以在源頭根治問題，保障僱主及外傭的利益。勞工處自 2014 年開始已與各主要外傭輸出國駐港領事館加強合作，經常參與他們為新來港外傭舉辦的講座及文化活動，向他們宣傳僱員權益及投訴渠道等重要資訊。

守則的實施情況及成效

12. 部分委員認為發出守則可以方便職業介紹所依循有關規定，亦令外傭及其僱主易於參考相關資料，但他們亦對守則的法律約束力表示關注，尤其關注到守則是否足以處理中介公司的借貸活動及職業介紹所的不法營運方式。為加強針對職業介紹所不法營運方式的阻嚇作用，部分委員促請政府當局除了發出守則外，還應考慮在勞工處的網站上公布這些職業介紹所的名字，並推出一個規管職業介紹所的扣分制度。不過，部分其他委員卻認為，守則應同時保障僱主的利益，使他們免受外傭跳工問題所困擾。有意見認為，當局應就新聘用的外傭推行試用期，以便可以更妥善地保障僱傭雙方的利益。

13. 政府當局表示，守則界定職業介紹所在其與求職者及僱主的交易中所擔當的角色和責任，讓僱傭雙方均清楚知悉可期望職業介紹所為他們提供甚麼服務。守則適用於所有外傭職業介紹所，不論其是否獲外傭輸出國政府認可的職業介紹所。守則亦說明職業介紹所的最佳行事方式，以及為職業介紹所提供若干表格的樣本，例如服務協議樣本及外傭求職者履歷表格樣本。政府當局進一步表示，就守則的實施情況而言，勞工處可就查察到的違規事項(包括但不限於未能符合法定要求及/或守則內所載述的標準)向職業介紹所發出警告信，敦促其糾正。

勞工處處長在決定是否簽發、撤銷、或拒絕發出或續發職業介紹所牌照時，會根據職業介紹所的相關紀錄(例如職業介紹所有否持續未能符合相關要求及/或守則內所載述的標準，或有紀錄顯示在收到勞工處警告信後未能作出糾正等)，以及/或其是否具備能力達到相關要求/標準，決定申請人是否《僱傭條例》第 53(1)(c)(v)條所訂明經辦職業介紹所的適當人選，另外還會考慮其他相關因素。關於引入外傭試用期的建議，政府當局需要審慎考慮有關建議，以免出現預期之外的不良後果。事實上，政府當局會在考慮職業介紹所的續牌申請時，研究在外傭提前終止合約的個案中有關的職業介紹所是否牽涉在內。

14. 部分委員指出，由於外傭僱主主要依賴職業介紹所提供的資料，決定是否僱用有關外傭，他們關注守則如何可確保職業介紹所提供準確的資料。此外，這些委員認為，當局應制訂一個投訴機制，處理與外傭事宜有關的糾紛。

15. 政府當局表示，守則載有"外傭求職者履歷表格樣本"。職業介紹所在與僱主制訂服務協議時，須向僱主提供所選外傭的履歷表。職業介紹所亦應盡其責任，查核求職者履歷表上的資料是否準確(如所載的資歷及工作經驗是否準確及/或有效)。當局相信，此等資料有助僱主在選擇外傭時作出有根據的決定，而有關服務協議/履歷表在必要時可作為訴訟中的證明文件。

16. 部分委員認為應把守則第四章，即勞工處處長期望職業介紹所應達到的標準納入條例草案，因為若守則不具法律約束力，當局難以要求職業介紹所依循守則行事。政府當局解釋，引入守則是一項行政措施。當局期望職業介紹所在營運時會遵從守則，職業介紹所的專業水平和服務質素因而得以提升。勞工處處長可按《僱傭條例》相關條文賦予的權力，如有合理理由信納有關持牌人並非經辦職業介紹所的適當人選，可拒絕向其發出或續發牌照，甚或撤銷其牌照。守則訂明勞工處處長對職業介紹所的期望。勞工處處長在考慮某職業介紹所是否經辦職業介紹所業務的適當人選時，會適切顧及其職業介紹所有否遵從守則。政府當局已在是次修訂法例的工作中建議指明勞工處處長頒布守則的權力，藉以為守則提供法律基礎。

17. 委員亦關注到，政府當局會否考慮在守則落實一段時間後就守則進行檢討。政府當局表示，當局會密切監察守則的實施情況，並考慮在守則實施後一段時間(譬如 18 個月)後進行檢討。

加重對職業介紹所的罰則建議

18. 委員察悉，政府當局亦建議加重對職業介紹所濫收求職者費用或無牌經營的罰則，並將濫收佣金的刑責擴展至持牌者之外的有關人士，以打擊職業介紹所剝削求職者的違法行為。具體而言，職業介紹所無牌經營的罰則由現時最高罰款 5 萬元，增加至最高罰款 35 萬元及監禁 3 年，以提升阻嚇力。

19. 委員歡迎當局加強規管職業介紹所的立法建議，並認為提高對職業介紹所濫收求職者費用的罰則，是恰當的做法。

相關文件

20. 相關文件已在立法會網站登載，詳情請參閱附錄。

立法會秘書處

議會事務部 2

2017 年 7 月 20 日

規管外籍家庭傭工職業介紹所
相關文件

委員會	會議日期	文件
人力事務委員會	2016年4月19日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	2016年5月24日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	2017年1月23日	<u>立法會CB(2)652/16-17(03)</u> <u>號文件</u>
人力事務委員會	2017年2月21日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部 2
2017年7月20日