

立法會 Legislative Council

立法會 CB(2)717/17-18 號文件

檔 號：CB2/BC/10/16

2018 年 1 月 19 日內務委員會會議文件

《2017 年僱傭(修訂)(第 2 號)條例草案》 委員會報告

目的

本文件匯報《2017 年僱傭(修訂)(第 2 號)條例草案》委員會("法案委員會")的商議工作。

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)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《僱傭條例》第 51(1)條，任何人如欲在香港經辦職業介紹所¹，須向勞工處處長("處長")領取牌照或豁免證明書。根據《僱傭條例》第XII部第 57(a)條，以及《職業介紹所規例》第 10 條及附表 2 第II部，職業介紹所可向求職者收取的佣金最高限額不得超過其覓得職位後賺取第一個月工資的 10% ("訂明佣金")。任何人如違反此條文的規定，按照《僱傭條例》第 60(7)條最高可處罰款 5 萬元。無牌經營或沒有豁免證明書經營職業介紹所，即屬犯罪，一經定罪，按照《僱傭條例》第 60(6)條最高可處罰款 5 萬元，刑罰級別與濫收求職者佣金罪行相同。

3. 截至 2017 年 5 月底，香港有 3 023 間持牌職業介紹所，當中 1 416 間為外傭提供職業介紹服務("外傭職業介紹所")。

¹ 按照《僱傭條例》第50(1)條，職業介紹所指為以下目的經辦業務的人：

- (a) 代人謀職；或
- (b) 向僱主供應別人的勞動力，而不論經辦該業務的人會否從有關僱主或別人得到任何金錢或其他物質利益。

4. 為促進職業介紹所的专业水平和服務質素，勞工處在 2017 年 1 月頒布《職業介紹所實務守則》("《守則》")，作為一項行政措施，闡明處長期望持牌人在經辦和管理職業介紹所時應達到的最低標準。《守則》載於立法會參考資料摘要(檔案編號：LD CR/5/15/706)附件 B。

《2017 年僱傭(修訂)(第 2 號)條例草案》("條例草案")

5. 條例草案旨在修訂《僱傭條例》及《職業介紹所規例》，藉以：

- (a) 提高現有的無牌經營職業介紹所及濫收求職者佣金罪行的最高刑罰；
- (b) 把現有的濫收求職者佣金罪行的涵蓋範圍擴展至持牌人之外的相關人士；
- (c) 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；及
- (d) 賦權處長發出關於職業介紹所的實務守則。

上述立法建議的詳情載於立法會參考資料摘要第 2 至 11 段(檔案編號：LD CR/5/15/706)。

法案委員會

6. 在 2017 年 6 月 30 日的內務委員會會議上，立法會成立了法案委員會研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄 I**。

7. 法案委員會由郭偉強議員擔任主席，曾與政府當局舉行 3 次會議，並在其中一次會議上聽取公眾人士的意見。曾向法案委員會表達意見的團體/個別人士名單載於**附錄 II**。

法案委員會的商議工作

8. 委員普遍支持當局在條例草案提出的立法建議，並且認同有關建議所指，加重職業介紹所濫收求職者佣金或無牌經營的刑罰，可提升針對職業介紹所濫收求職者佣金及無牌經營的阻嚇作

用。委員普遍認為，條例草案所載的建議有助加強對職業介紹所的規管。

加重職業介紹所刑罰的建議

濫收求職者佣金

9. 委員普遍歡迎有關建議，加重職業介紹所濫收求職者佣金的刑罰，由現時最高罰款 5 萬元增至最高罰款 35 萬元及監禁 3 年，以提升阻嚇作用，令求職者(包括外傭)得到更妥善的保障。然而，部分委員(包括尹兆堅議員及譚文豪議員)關注到，在條例草案通過後，職業介紹所或會利用其他方法繼續濫收求職者佣金，以迴避《僱傭條例》下有關職業介紹所不得向求職者收取任何多於訂明佣金的款項的規定。他們要求政府當局考慮以下情況：假設有香港的職業介紹所安排外傭向財務機構借貸並向外傭所屬國家的職業介紹所償還貸款，再與該職業介紹所商定攤分償還貸款的金額。如此一來，香港的職業介紹所沒有觸犯濫收佣金的罪行之餘，仍可透過與海外職業介紹所攤分償還貸款的金額而收取多於訂明佣金的款項。

10. 政府當局表示，職業介紹所不得因已代人謀得職業、或因有關代人謀取職業事宜，而直接或間接向求職者收取任何形式的酬勞或付款，訂明佣金則除外。一如條例草案所建議，違反上述條文的最高刑罰，會由現時罰款 5 萬元增至罰款 35 萬元及監禁 3 年。政府當局強調，雖然《僱傭條例》第 XII 部只適用於在香港經營的職業介紹所，但若有足夠證據顯示香港的職業介紹所曾透過海外職業介紹所向求職者(包括外傭)收取因已代有關外傭謀得職業的款項，而該款項多於訂明佣金，則勞工處會按既定程序作出檢控。

11. 政府當局進一步表示，《守則》第 4.12 段明確指出，職業介紹所不應直接或間接牽涉在求職者的財務事宜，也不應建議、安排、鼓勵或強迫求職者向任何財務機構或個人借貸。如發現職業介紹所違反《守則》所載的規定或準則，勞工處會向有關職業介紹所發出書面警告，甚或將牌照撤銷。

12. 政府當局又表示，除了嚴厲執法外，透過宣傳和教育提高外傭的意識亦同樣重要。勞工處已透過不同渠道提醒外傭不要在不明白內容的情況下與任何人或機構簽署任何文件或協議，亦不應向財務機構借貸以付款給職業介紹所。

無牌經營職業介紹所

13. 委員普遍支持將職業介紹所無牌經營罪行的刑罰，由現時的最高罰款 5 萬元增至最高罰款 35 萬元及監禁 3 年。經修訂的罰則水平與濫收佣金罪行的罰則看齊。

扣留護照

14. 委員察悉，一些職業介紹所可能會非法扣起外傭護照，作為貸款的抵押品。現時，職業介紹所或任何人如在未經外傭明確同意下扣押其護照等個人財物，可能構成《盜竊罪條例》(第 210 章)所訂的罪行。部分委員(包括尹兆堅議員及張超雄議員)關注到，根據《盜竊罪條例》處理職業介紹所扣留外傭護照的情況，是否具成效，因為外傭可能已同意由職業介紹所保管其護照，以便辦理所需文件，只是職業介紹所其後沒有將護照歸還外傭。在這種情況下，由於"盜竊"一般的定義是在未經物主同意下取去其個人物品，故此職業介紹所扣留外傭護照的做法未必算作"盜竊"。該等委員籲請政府當局參考新加坡的相關法例，當中就處理職業介紹所扣留外傭護照的不當行為訂明具體的罪行及刑罰。

15. 政府當局解釋，《守則》第 3.11 段述明，職業介紹所或任何其他人在未經外傭明確同意下扣押其護照等個人財物，可能構成《盜竊罪條例》所訂的罪行。一如條例草案所訂明，處長可根據《僱傭條例》擬議新訂第 53(1)(c)(iva)、(d)(iii)及(e)(ii)條，以持牌人及/或相關人士不遵從《守則》為理由，拒絕發出或續發牌照，或將牌照撤銷。事實上，自《守則》於 2017 年 1 月頒布以來，曾有一間職業介紹所因未經外傭同意保管其護照而被撤銷牌照。此外，政府當局已加強就聘請外傭方面的宣傳及教育工作，加深外傭對勞工權益和《守則》的認識。至於建議在《僱傭條例》具體訂明職業介紹所扣留外傭護照的罪行，政府當局表示，這未必是解決問題的唯一或最有效的做法，因為有關建議會衍生其他問題，例如難以蒐集足夠證據提出檢控等。

把濫收求職者佣金罪行的涵蓋範圍擴展至持牌人之外的相關人士

16. 政府當局解釋，現時只有根據《僱傭條例》第 52 條發出的牌照的持有人("持牌人")，才須對《僱傭條例》第 57(a)條所訂的濫收佣金罪行負上法律責任，而其他有份參與經營職業介紹所的人，則無須為濫收求職者費用負上有關責任。舉例而言，如持牌人為有限公司，即使有足夠證據顯示其董事或職員濫收求職者佣金，勞工處仍只能對該有限公司提出檢控。如濫收求職者佣金的職業介紹所職員或商號合夥人並非持牌人，則持牌人可辯稱其不知情或沒有從

中得益，而勞工處可能因有關條文所限未能提出檢控。委員認為這情況殊不理想，並支持政府當局修訂第 57 條的建議，把濫收佣金罪行的涵蓋範圍擴展至某些與持牌人相關的人("相關人士")。委員察悉，相關人士包括職業介紹所的管理層，即是如職業介紹所是一間公司，則包括該公司任何董事、經理、秘書或其他類似的人員²；或如職業介紹所是一個合夥中的合夥人，則包括該合夥中的任何合夥人及任何其他涉及該合夥管理的人。受僱於職業介紹所的人，以及看來是以持牌人或持牌人的相關人士身分行事的人，也會納入涵蓋範圍內。

17. 郭偉強議員及潘兆平議員對上述建議雖表支持，但關注到職業介紹所僱員或會成為持牌人的代罪羔羊，因為職業介紹所僱員日後可為濫收佣金的罪行負上法律責任。郭議員認為，被指派向求職者濫收佣金的職業介紹所僱員或會因為害怕失去工作而不敢違抗僱主的指示。法案委員會法律顧問建議可考慮在《僱傭條例》第 57 條加入與《人類生殖科技條例》(第 561 章)³ 第 15A(5)條相若的免責辯護條文，以加強保障職業介紹所僱員。

18. 政府當局表示，在上述情況下的職業介紹所僱員需否負上法律責任，會視乎調查結果而定。政府當局強調，在研究是否就涉及濫收佣金的人士提出檢控時，勞工處會小心考慮每宗個案的所有相關事實，例如要確定濫收的佣金最終是否歸有關人士所有。該人士如顯示其誠實及合理相信有關事實(如有的話)，亦可藉此援引普通法中的免責辯護使自己無罪。勞工處考慮是否就某宗個案提出檢控時亦會嚴格遵從既有的檢控程序，包括適當地諮詢律政司，因此政府當局認為建議制定《僱傭條例》第 57(1)條，可充分保障無辜的僱員。政府當局已解釋，如在條例草案明確訂明擬議免責辯護條文，便會削弱立法建議旨在加強對濫收佣金的阻嚇作用的成效。政府當局認為，相關的職業介紹所僱員應對勞工法例(尤其關乎職業介紹服務的法例)有足夠的認識，而勞工處亦會展開宣傳工作，加深職業介紹所僱員對條例草案通過後濫收求職者佣金和經修訂的罰則

² 就"該公司其他類似的人員"而言，政府當局所指的是儘管職銜未必相同，但該等人員在公司行使與職業介紹所的董事、經理或秘書類似的權力。有關定義旨在堵塞漏洞，把為了逃避法律責任而沒有董事、經理或秘書職銜、但實際上是在幕後掌管職業介紹所的人員也納入其中。

³ 《人類生殖科技條例》(第561章)第15A(5)條的免責辯護訂明如下：
"被控犯違反第(1)款的罪行的人，如顯示以下各項，即為免責辯護—
(a) 該人是一
(i) 在其受僱工作期間；及
(ii) 按照其僱主在該項僱用期間發出的指示，從事有關行為；及
(b) 該人從事該行為時，其所處職位，並不能夠作出或影響關於該行為的決定。"

水平的認識。如僱主濫收求職者佣金，其僱員應向勞工處舉報濫收佣金的個案，並出任控方證人。

為《職業介紹所實務守則》提供法律基礎

19. 政府當局表示，處長在考慮是否發牌、續發牌照或撤銷牌照時，會考慮職業介紹所遵守《守則》的情況及申請者在符合《守則》所載規定的往績紀錄。儘管如此，政府當局察悉，在欠缺法律依據下，《守則》在阻嚇職業介紹所從事不當行為方面的成效備受關注。考慮到這個情況，政府當局建議在條例草案訂立新條文，以訂明處長可不時就職業介紹所發出實務守則。⁴此外，第53(1)(c)(iva)、(d)(iii)及(e)(ii)條的擬議條文清楚述明處長可以持牌人及/或相關人士不遵從實務守則為理由，拒絕發出或續發牌照，或將牌照撤銷。⁵政府當局表示，自頒布《守則》以來，處長已向違反《守則》所載規定的職業介紹所發出 12 項書面警告，有一間職業介紹所因未經同意扣留外傭護照而被撤銷牌照。

20. 委員要求政府當局加深外傭對《守則》的認識。張超雄議員建議，《守則》應該以全港所有外傭的母語編製。政府當局表示，當局察悉有關建議。據政府當局所述，以雙語編製的《守則》主要供職業介紹所和僱主參考，而當局會為外傭製備較簡易明白的宣傳資料。另外，勞工處在 2017 年 1 月推出一站式職業介紹所專題網站，載列有用的參考資料和刊物，包括《守則》及關於成功檢控、撤銷及拒絕續發牌照個案的新聞公報等。政府當局承諾會密切監察《守則》的推行情況，並會考慮在推行《守則》約 18 個月或 2 年後進行檢討。

建議將濫收佣金及無牌經營的簡易程序罪行轉為可公訴罪行

21. 根據《裁判官條例》(第 227 章)第 26 條，"凡成文法則對罪行(可公訴罪行除外)並無規定作出申訴或提出告發的時效，則申訴或告發須分別於其所涉事項發生後起計的 6 個月內作出或提出。"現時，《僱傭條例》第 60 條(罪行)並無就條文所述的罪行指明法定時效限制。因此《裁判官條例》第 26 條適用於該等罪行，包括《僱傭條例》現行第 60(6)及(7)條所述分別有關無牌經營及濫收求職者佣金的罪行。

⁴ 根據條例草案，擬議第62A(1)條為處長就經辦、管理或控制職業介紹所發出實務指引，提供清晰的法律基礎。

⁵ 據政府當局表示，在決定是否發出職業介紹所牌照或續發牌照或將牌照撤銷的過程中，職業介紹所持牌人或申請人除了須時刻遵從法定規定(特別是《守則》第3章所載規定)外，能否符合《守則》第4章所訂標準亦是處長考慮某人是否經營職業介紹所的合適人選的一項重要因素。

22. 委員建議政府當局考慮延長檢控上述罪行的法定時效限制，以便投訴人有足夠時間提出投訴，以降低不良職業介紹所在法定時效限制屆滿後逃避刑事責任的機會。

23. 政府當局解釋，條例草案其中一個目的是提高對無牌經營罪行(即擬議的第 60(6)條)和濫收求職者佣金罪行(即擬議的第 60(7)條)的最高刑罰，以增加對違法者的阻嚇力。政府當局認為延長檢控上述兩項罪行的法定時效限制，可進一步加強阻嚇作用。因此，政府當局同意提交一項全體委員會審議階段修正案("修正案")，在《僱傭條例》第 60 條下新增條文，以落實延長檢控該兩項罪行的時效限制的建議。

24. 政府當局建議將時效限制由 6 個月延長至 12 個月，以配合《僱傭條例》第 56(3)條有關職業介紹所須將職位申請人的紀錄，在職業介紹所每一個會計年度完結後保留一段不少於 12 個月的期限的規定。政府當局解釋，這段期限過後，調查人員將難以搜集足夠的證據，檢控相關罪行。

25. 在 2017 年 11 月 21 日舉行的最後一次法案委員會會議上，委員察悉政府當局的上述立場及建議將法定時效限制延長至在罪行發生的日期後 12 個月的理據，並同意將政府當局就條例草案提出的擬議修正案傳閱，以供考慮。

26. 關於政府當局在最後一次會議後提交予法案委員會的擬議修正案，張超雄議員建議進一步延長檢控時效限制至兩年(即外傭合約的年期)，以便外傭向當局舉報濫收佣金的個案而不用害怕失去工作。他進一步建議修訂《僱傭條例》第 56(3)條，以要求職業介紹所須保留求職者紀錄不少於每一個會計年度完結後 24 個月。張議員的建議已提交予政府當局考慮及回應。

27. 政府當局表示，證據和記憶會隨時間流失，進一步延長法定時效限制會延誤調查過程，因此並不理想。政府當局強調，盡早展開調查和搜證非常重要，因為涉及濫收求職者(包括外傭)佣金的個案是非常依賴受害人及證人提供的證據，例如文件證明，例子包括職業介紹所發出的付款收據及職業介紹所保留的求職紀錄(《僱傭條例》第 56 條規定職業介紹所須保留這些紀錄不少於每一個會計年度完結後 12 個月)，以及受屈求職者的供詞。在 12 個月的紀錄保留期限過後，調查人員將難以搜集足夠和可靠的證據以檢控相關罪行。如外傭延至罪行發生的日期後兩年才向當局舉報個案，這樣長時間的拖延會令調查和搜證十分困難，並不利於當局展開有效的跟進行動。

28. 至於張超雄議員建議修訂《僱傭條例》第 56(3)條，以要求職業介紹所須保留求職者紀錄不少於每一個會計年度完結後 24 個月，政府當局認為會對職業介紹所施加額外的要求，而該建議此前並未經法案委員會討論。此外，違反第 56(3)條的要求將構成在第 60(3)條下的另一項罪行，即並非條例草案所提出的擬議第 60(6)至(8)條的罪行。政府當局認為，在未有全面考慮延長紀錄保留期限建議的潛在影響，以及就建議引致的額外責任諮詢持份者前，不適宜採納這項建議。

29. 政府當局認為，當局提出的擬議修正案已在容許受屈的求職者(包括外傭)有足夠時間提出投訴並同時鼓勵他們在罪行發生後盡早提出投訴之間取得平衡。這項安排回應了委員提出對不良職業介紹所因《裁判官條例》第 26 條規定的 6 個月時效限制屆滿而逃過刑事責任的關注，並進一步加強對職業介紹所濫收求職者佣金和無牌經營行為的阻嚇力，亦即條例草案的主要目的。

全體委員會審議階段修正案

30. 委員普遍對政府當局提出的擬議修正案並無異議，有關修正案載於**附錄 III**。法案委員會不會就條例草案提出任何修正案。

恢復二讀辯論

31. 視乎政府當局動議的擬議修正案，法案委員會支持在 2018 年 1 月 31 日的立法會會議上恢復條例草案二讀辯論。

徵詢意見

32. 謹請議員察悉法案委員會的商議工作。

立法會秘書處

議會事務部 2

2018 年 1 月 18 日

《2017 年僱傭(修訂)(第 2 號)條例草案》委員會

委員名單

主席	郭偉強議員, JP
委員	黃定光議員, GBS, JP 謝偉俊議員, JP 郭榮鏗議員(自 2017 年 10 月 13 日起) 張超雄議員 葛珮帆議員, BBS, JP 潘兆平議員, BBS, MH 蔣麗芸議員, JP 尹兆堅議員 何君堯議員, JP 何啟明議員 譚文豪議員(自 2017 年 10 月 13 日起) (總數：12 名委員)
秘書	麥麗嫻女士
法律顧問	崔浩然先生
日期	2017 年 10 月 13 日

《2017 年僱傭(修訂)(第 2 號)條例草案》委員會
Bills Committee on Employment (Amendment) (No. 2) Bill 2017

曾向法案委員會表達意見的團體/個別人士名單
List of organizations/individuals which/who have
submitted views to the Bills Committee

名稱	Name
1. David BISHOP 先生	Mr David BISHOP
* 2. Domestic Workers Roundtable	Domestic Workers Roundtable
3. Fair Employment Agency	Fair Employment Agency
4. Justice Centre Hong Kong	Justice Centre Hong Kong
* 5. PathFinders Limited	PathFinders Limited
6. Students Against Fees And Exploitation	Students Against Fees And Exploitation
7. 工黨	Labour Party
8. 公民黨	The Civic Party
9. 外勞事工中心	Mission For Migrant Workers
10. 左翼廿一	LEFT21
11. 民主建港協進聯盟	Democratic Alliance for the Betterment and Progress of Hong Kong
12. 社區及院舍照顧員總工會	社區及院舍照顧員總工會
* 13. 社會主義總退修促進委員會	Advocacy of total retreat on Socialism
14. 社會福利機構員工會	社會福利機構員工會
* 15. 香港共產黨	香港共產黨
16. 香港亞洲家務工工會聯合會	Hong Kong Federation of Asian Domestic Workers Unions
17. 家傭匡扶中心	HELP for Domestic Workers
18. 泰國移工工會	Thai Migrant Workers' Union
* 19. 劉慧卿女士	Ms Emily LAU Wai-hing
* 只提交意見書 provided submissions only	

《2017 年僱傭(修訂)(第 2 號)條例草案》
全體委員會審議階段

由勞工及福利局局長動議的修正案
(擬稿)

條次

建議修正案

- 7 加入 ——
- “(7A) 儘管有《裁判官條例》(第 227 章)第 26 條的規定，就第(6)或(7)款所訂罪行而作出的申訴或提出的告發，可在罪行發生的日期後 12 個月內作出或提出。”。