

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1472/20-21(06)號文件

檔 號 : CB2/PL/MP

人力事務委員會

立法會秘書處為 2021 年 9 月 21 日會議 擬備的最新背景資料簡介

規管外籍家庭傭工職業介紹所

目的

本文件旨在就有關規管外籍家庭傭工("外傭")職業介紹所的事宜提供背景資料，並綜述人力事務委員會及《2017 年僱傭(修訂)(第 2 號)條例草案》委員會以往就該等事宜曾進行的討論。

背景

2. 據政府當局表示，截至 2017 年 5 月，香港有 3 023 間持牌職業介紹所，其中 1 416 間從事為外傭介紹工作的業務。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。

3. 香港的職業介紹所(包括外傭職業介紹所)受《僱傭條例》(第 57 章)及《職業介紹所規例》(第 57A 章)規管。根據現行規管理制度，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。職業介紹所只可向外傭收取《職業介紹所規例》附表 2 所訂明，不超過外傭覓得職位後所賺首個月工資 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(包括提供外傭中介服務的職業介紹所)的運作，確保其依法經營。

4. 然而，職業介紹所向僱主收取的服務費用不受現行規管理制度所規管。若僱主對職業介紹所的服務質素感到不滿，或認為職業介紹所提供的服務與服務協議不符，可向消費者委員會投訴及尋求適

當意見和協助。此外，經《2012 年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例》修訂的《商品說明條例》(第 362 章)禁止指明的不良營商手法(例如就服務作出虛假商品說明或誤導性遺漏)，而該條例涵蓋職業介紹所向外傭僱主提供的服務。

5. 勞工處於 2017 年 1 月頒布《職業介紹所實務守則》("《實務守則》")，作為一項行政措施，以促進職業介紹所的水平及服務質素。《實務守則》闡述的事宜包括職業介紹所持牌人必須遵守的主要法定要求，以及勞工處處長期望職業介紹所(包括外傭職業介紹所)應達到的最低標準。如未有遵從《實務守則》，勞工處處長可根據《僱傭條例》第 53(1)條，拒絕發出或續發職業介紹所牌照，甚或將牌照撤銷。

6. 政府當局於 2017 年 6 月提出《2017 年僱傭(修訂)(第 2 號)條例草案》("條例草案")，目的是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；把現有的濫收求職者費用的罪行的涵蓋範圍擴展至持牌人之外的相關人士；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；及賦權勞工處處長發出《實務守則》，以確保有效推行《實務守則》。隨着條例草案於 2018 年 1 月 31 日的立法會會議上獲通過，《2018 年僱傭(修訂)條例》自 2018 年 2 月起開始實施。

委員的商議工作

對付職業介紹所的不當行為

7. 委員深切關注到，部分外傭在來港前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。故此，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，而職業介紹所會要求部分外傭僱主把外傭的工資存入指定但不屬有關外傭的銀行戶口。

8. 政府當局表示，根據香港法例，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。為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，檢控職業介紹所無牌經營及濫收費用的罪行的法定時效限制，已自 2018 年起由 6 個月延長至 12 個月，以便投訴人有足夠時間提出投訴。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。至於外傭僱主，雖然支付工資的方式由僱主與外傭之間互相協定，法律訂明他們不得扣減外傭工資並把扣減部分支付予職業介紹所或其他一方，作為清還外傭的介紹費或借貸。關於服務費用方面，職業介紹所不得向外傭收取任何形式的酬勞，或與開支或其他方面有關的任何付款及其他利益，除非是訂明的佣金，而該筆佣金不得超過求職者覓得工作後所賺取的首個月工資的 10%。職業介紹所如違反有關法律，即屬違法，一經定罪，最高可被罰款 35 萬元及監禁 3 年。職業介紹所必須遵守的這些法定要求載列於《實務守則》第三章。

9. 部分委員關注到，職業介紹所僱員(例如董事、經理、秘書或其他類似的人員)或會成為持牌人的代罪羔羊，因為他們日後可為濫收費用的罪行負上法律責任。部分委員關注到，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。

10. 政府當局表示，在《僱傭條例》具體訂明職業介紹所扣留外傭護照的罪行，未必是解決問題的最有效做法，因為此舉會衍生其他問題，例如難以蒐集足夠證據提出檢控。當局向委員保證，在研究是否就涉及濫收費用的人士提出檢控時，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。

11. 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。

12. 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。舉例而言，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。

13. 委員察悉並關注到，因濫收外傭費用而被定罪的職業介紹所數目偏低。他們籲請政府當局善用人力資源，增加巡查工作場所的次數，偵測有否違反各項勞工法例的情況，以保障外傭的法定權益。

14. 委員獲告知，事務組、警方和入境事務處會定期採取聯合行動，確保職業介紹所依法經營。職業介紹所如因刑事罪行被定罪，勞工處處長會考慮撤銷其職業介紹所牌照或拒絕為其續牌。香港海關會對違反《商品說明條例》的職業介紹所採取適當的執法行動。政府當局向委員保證，當局會不時檢討就規管職業介紹所的人手要求，並按需要調配額外資源。

加強對外傭的保障及提高他們對其權利的認識

15. 部分委員關注到，一些外傭可能是強迫勞動的受害人。政府當局表示，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總領事館加強合作，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。此外，自 2014 年起，勞工處已分別與印尼及菲律賓總領事館成立一個跨部門的定期聯繫機制，就外傭相關事宜加強資訊交流及協調。在雅加達設立新的經濟貿易辦事處後，預期該辦事處有助進一步加強與外傭輸出國的聯繫。

16. 委員又籲請政府當局加強宣傳工作，提高外傭(尤其是來自菲律賓和印尼以外的外傭)對其權利的認識。據政府當局表示，勞工處於 2016 年以不同外傭語言印製了一份《外傭、僱主和職業介紹所"應"與"不應"》單張，讓外傭及僱主了解他們在《僱傭條例》及標準僱傭合約下各自的權利和責任。除此之外，勞工處亦設立了一個有關聘用外傭事宜的專題網站(www.fdh.labour.gov.hk)，提供了各項有關聘用外傭事宜的資訊和相關連結，並載列有關外傭勞工權益的刊物和宣傳短片，方便外傭、外傭僱主及公眾索取相關政策和勞工法例等資訊。

《職業介紹所實務守則》的成效

17. 部分委員一方面認為頒布《實務守則》可協助職業介紹所遵守有關規定，也方便外傭及其僱主參考有關規定，但另一方面，他們關注到《實務守則》是否有約束力，尤其是《實務守則》是否足以處理關乎中介公司借貸活動及職業介紹所的不良運作的事宜。為加強對職業介紹所不良運作的阻嚇作用，部分委員籲請政府當局，除了在香港頒布以所有外傭母語編製的《實務守則》外，亦應考慮在勞工處的網站上公布這些職業介紹所的名單，並推行扣分制以規管職業介紹所。部分其他委員認為，《實務守則》亦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，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。

18. 政府當局表示，《實務守則》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。《實務守則》適用於所有為外傭提供中介服務的持牌職業介紹所，不論其是否獲外傭輸出國政府認可的職業介紹所。《實務守則》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。《實務守則》是以雙語編製，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。

19. 政府當局進一步表示，為遏止"跳工"的情況，入境事務處已加強審查曾多次轉換僱主的外傭所提出的工作簽證申請。勞工處在考慮職業介紹所的續牌申請時，亦會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。除此之外，勞工處亦已向所有提供外傭職業介紹服務的職業介紹所發信，提醒他們不應透過不良營商手法鼓勵或教唆外傭"跳工"。若有足夠證據證明職業介紹所有教唆外傭"跳工"的不當行為及/或沒有遵從《實務守則》，勞工處可撤銷、拒絕發出或續發其牌照，或發出警告以敦促其糾正。委員亦獲告知，政府當局有需要審慎研究就新聘用外傭推行試用期的建議，以防出現預期之外的後果。

20. 部分委員指出，由於外傭僱主要依賴職業介紹所提供的資料，決定是否僱用有關外傭，委員關注《實務守則》如何可確保職業介紹所提供之準確的資料。此外，亦有意見認為當局應制訂一個投訴機制，以處理與外傭事宜有關的糾紛。

21. 政府當局表示，《實務守則》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。當局向委員保證，勞工處會密切監察《實務守則》的推行情況，並考慮在《實務守則》實施約 18 個月或 2 年後進行檢討。

相關文件

22. 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
2021 年 9 月 15 日

附錄

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
立法會	2012 年 7 月 4 日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>(第 16 項質詢)</u>
人力事務委員會	2013 年 6 月 18 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>立法會 CB(2)1851/12-13(01)</u> <u>號文件</u>
立法會	2013 年 7 月 3 日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>(第 6 項質詢)</u> <u>(第 18 項質詢)</u>
立法會	2013 年 10 月 16 日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>(第 13 項質詢)</u>
立法會	2014 年 2 月 12 日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>(第 17 項質詢)</u>
人力事務委員會	2014 年 2 月 27 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2015 年 5 月 6 日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>(第 7 項質詢)</u>
人力事務委員會	2015 年 6 月 16 日 (議程第 V 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2015 年 7 月 8 日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>(第 21 項質詢)</u>
立法會	2015 年 11 月 4 日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>(第 15 項質詢)</u>

委員會	會議日期	文件
立法會	2016 年 1 月 6 日	會議過程正式紀錄 (第 3 項質詢) (第 11 項質詢)
人力事務委員會	2016 年 4 月 19 日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要
人力事務委員會	2016 年 5 月 24 日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
立法會	2016 年 5 月 25 日	會議過程正式紀錄 (第 16 項質詢)
立法會	2016 年 6 月 1 日	會議過程正式紀錄 (第 18 項質詢)
人力事務委員會	2017 年 1 月 23 日	立法會 CB(2)652/16-17(03) 號文件
人力事務委員會	2017 年 2 月 21 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
立法會	2017 年 6 月 28 日	會議過程正式紀錄 (政府法案)
《 2017 年僱傭(修訂)(第 2 號) 條例草案》委員會	2018 年 1 月 31 日	《2017 年僱傭(修訂)(第 2 號) 條例草案》委員會報告
立法會	2018 年 2 月 1 日	會議過程正式紀錄 (政府法案)
立法會	2021 年 1 月 27 日	會議過程正式紀錄 (第 21 項質詢)

立法會秘書處
議會事務部 2
2021 年 9 月 15 日