

政府对外佣宿舍的规管 主动调查报告摘要

引言

政府自 1970 年代开始，准许输入外籍家庭佣工（「外佣」）来港工作。截至 2020 年 9 月，本港约有 37 万外佣。在 2019 冠状病毒病疫情期间，传媒曾广泛报道有外佣在港染疫，并揭露外佣宿舍的种种问题，包括居住环境挤迫、卫生情况欠佳、涉嫌违反楼宇用途等。

2. 政府既在政策上引入外佣，且人数众多，理应有责任确保来港工作的外佣得到合理的保障，包括供外佣暂住的宿舍。有见及此，本署展开是项主动调查，审研相关政府部门，包括劳工处、民政事务总署（「民政总署」）和入境事务处（「入境处」），在规管外佣宿舍上的权责和协作分工，并在有需要时提出改善建议。是项主动调查的重点是由职业介绍所经营的外佣宿舍。在调查过程中，本署接获的公众意见，普遍支持政府须加强对外佣宿舍的规管。本署在审视劳工处、民政总署及入境处的工作后，有以下的评论和建议。

本署的评论

(I) 改善由职业介绍所经营的外佣宿舍的营运水平

理据

3. 全港有数十万外佣，他们留港期间，因不同情况需入住雇主住址以外的住宿设施。尤其在合约届满或提前终止后的「两星期规则」期间^註，外佣或会短暂留港安排返回原居地或等待政府批出签证以衔接在港的新工作。换言之，外佣有实际需要入住一些通称为外佣宿舍的住宿设施。本港输入外佣的整体数目、当中在港转换雇主的外佣数目，以及入境处处理有关工作签证申请的时间，与外佣入住外佣宿舍的需求均有关连。不过，政府对外佣宿舍的需求、所在位置、数量、设施等，并没有掌握系统性的数据，现时亦

^註 本港政府现行政策规定，外佣须于合约届满时或合约提前终止的两星期内离开香港，以较早日期为准。

无专属法例规管该些宿舍。

4. 本署调查发现，劳工处过往在接获有关外佣宿舍的投诉个案后，往往转介民政总署跟进，以让后者按《旅馆业条例》（第 349 章）或《床位寓所条例》（第 447 章）处理。本署认为，假如有关外佣宿舍的营运模式与出租旅馆或床位寓所无异，民政总署固然有职责按上述法例跟进。不过，据本署了解，由职业介绍所经营的外佣宿舍，营运模式五花八门，特别不少职业介绍所只将其宿舍开放予外佣入住，因此并非以公开招徕形式经营，而一些宿舍则不涉及收费。由此可见，该些外佣宿舍不属《旅馆业条例》或《床位寓所条例》的规管范围。单靠转介民政总署跟进相关个案，以期按上述法例规管由职业介绍所经营的外佣宿舍的处所，显然涵盖不足。事实上，实际的个案（第 4 章）显示，某些外佣宿舍并不属于《旅馆业条例》及《床位寓所条例》的规管范围。

5. 现时，有外佣输出国的领事馆会对本港一些职业介绍所发出牌照（俗称「大牌」），授权为其国民提供就业服务。虽然这项措施有助确保持「大牌」的外佣宿舍符合基本标准，但领事馆的发牌制度并非根据任何本港法例所订的强制措施，单靠领事馆订定对外佣宿舍的要求，未必能全面应对问题，更何况保障外佣权益的责任应在本港政府。

6. 本署明白，职业介绍所经营外佣宿舍，为有需要的外佣提供栖身之处，有其社会功能。对于一些收费低廉，甚至免费的外佣宿舍，质素难免有所局限。假如政府加强对外佣宿舍的规管，或会有意见认为，部分职业介绍所可能因经营成本上升而将费用转嫁至外佣或雇主，甚至放弃经营外佣宿舍，结果造成「三输」的局面。本署对此的看法是，外佣宿舍确有其社会功能，规管外佣宿舍绝非为了取缔，而是令政府有工具确保来港工作的外佣得到合理的居住环境保障，亦令经营者有例可依。外佣入住质素不达到基本水平的宿舍，从人道立场而言确不为社会接受，亦有损香港声誉。诚然，政府在制订任何规管措施时都需要平衡多方面的考虑因素、现实情况、不同持份者的意见等。在规管外佣宿舍这课题上，政府可透过与所有持份者坦诚洽商，制订一个各方都能接受的方案，同时可以循序渐进地改善 / 提升外佣宿舍的营运水平。

7. 综合以上所述，本署认为，政府应采取措施以改善由职业介绍所经营的外佣宿舍的营运水平。本署理解，政府在此课题上需

作多方面的研究及考虑（包括法律、对部门人力资源的影响、对职业介绍所业界的影响等），并征询有关持份者的意见。因此，本署建议政府先制订短、中期行政措施，并检讨成效；如成效不彰，长远而言，便应探讨透过修例引入法定规管制度，以更严谨地规管由职业介绍所经营的外佣宿舍。

负责的政府部门

8. 本署认为，新的改善措施应由负责劳工政策及行政的部门（即劳工处）执行。首先，从法理角度而言，《雇佣条例》的详题明确订明，该条例旨在对雇佣及职业介绍所的一般情况作出规管。该条例就劳工处如何规管职业介绍所的营运订定条文，以及赋权该处透过不同方式作出规管。

9. 《雇佣条例》亦赋权劳工处颁布《职业介绍所实务守则》（「《实务守则》」），列出经办、管理或控制职业介绍所的原则、程序、指引及标准。《实务守则》第 3.7.2 段，已就职业介绍所向求职者提供住宿设施或床位作出规定，即职业介绍所必须确保已向所有相关政府机构取得营办住宿设施或床位的相关核准或牌照，并且时刻都完全及充分符合相关香港法例的规定。综合前段及本段所述，就职业介绍所为外佣提供住宿设施而言，《雇佣条例》及《实务守则》已提供基础，让劳工处采取进一步的措施，以改善这些住宿设施的营运水平，并填补不受《旅馆业条例》及《床位寓所条例》规管，但由职业介绍所营办的外佣宿舍的空隙。

10. 此外，职业介绍所经营外佣宿舍，诱因是这有助促进其向外佣提供的就业服务。目前劳工处只规管职业介绍所提供的就业服务，但职业介绍所为外佣提供的就业服务及住宿服务之间有密切关连，两者皆为外佣职业介绍所的营运及主体业务的一部分，由劳工处一并作出规管，合理之余，亦具协同效益。再者，改善外佣宿舍的营运，目的是使外佣在港工作的安全及福利得到保障，以达致保障劳工权益的最终政策目标。这明显关乎劳工事务，而非单纯处所管理的问题。

11. 事实上，从过往的个案看到（表 3 第 3 及第 4 项），当发现职业介绍所涉嫌违规经营外佣宿舍，或涉嫌违反《实务守则》或相关法例的规定，劳工处均会采取适当的跟进行动。由此可见，就职业介绍所经营外佣宿舍的情况，劳工处目前并非毫无权责。由该

处采取进一步的措施，以改善该些外佣宿舍的营运水平，亦顺理成章。

12. 总的来说，不论从法理、政策目标还是实际运作而言，由劳工处执行改善措施，提升由职业介绍所营办但不受《旅馆业条例》及《床位寓所条例》规管的外佣宿舍，以保障在港外佣，属合情合理。

短、中期措施

13. 鉴于研究及落实一套法定规管制度有其复杂性，本署认为，政府可考虑先以行政方式采取以下的改善措施。

14. 首先，劳工处可与各有关持份者（包括职业介绍所业界、劳工界、领事馆及政府相关决策局及部门）沟通，并要求职业介绍所提供有关其经营外佣宿舍的资料，以建立有关职业介绍所经营外佣宿舍的资料库，包括外佣宿舍的数目、位置、收费、是否领有民政总署发出的牌照等。资料库有助劳工处有系统地掌握目前职业介绍所经营的外佣宿舍的资料，为订立改善措施奠定基础。

15. 其次，劳工处可编制及公布一份职业介绍所经营的外佣宿舍名单，载有职业介绍所的名称、外佣宿舍地址、收费、是否领有民政总署的牌照等资料。有关名单虽不代表政府认可该些外佣宿舍符合标准，但仍可加强资讯透明度，从而便利外佣作出知情选择，以及透过市场力量推动业界提升营运水平。要达到此成效，外佣宿舍名单上的资料须尽量全面及容易理解。

16. 此外，本署建议，劳工处向职业介绍所业界就营运外佣宿舍方面提供更多指引。现行《实务守则》第 3.7.2 段规定，职业介绍所如向求职者提供住宿设施，必须确保已向所有相关政府机构取得所需的核准或牌照，并且符合相关香港法例的要求。劳工处可在《实务守则》增加条文，更具体地列出职业介绍所必须符合的相关法规、标准及指引等，供职业介绍所参考和遵从。与此同时，因应疫情揭露部分外佣宿舍的居住环境挤迫及卫生情况欠佳，劳工处可考虑参考相关部门的现行指引，以及领事馆对持「大牌」的外佣职业介绍所的住宿设施的要求，以整合出一套指引供职业介绍所业界参考。在起始阶段，该些指引是否需要法定约束力，可由当局按实况决定，但起码须具有指导作用，以帮助改善外佣宿舍的

环境卫生情况。

17. 进一步而言，劳工处可引入新的牌照审批程序，要求职业介绍所在新申请或续领牌照时，声明如向外佣提供住宿设施，会确保遵从相关法例及政府部门的规定，包括领有所需的牌照。劳工处其后如发现职业介绍所经营的外佣宿舍违反其他政府部门的规定，须在职业介绍所牌照制度下采取适当的执管行动。

18. 本署亦建议，劳工处加强与其他持份政策局 / 政府部门恒常的协作，就外佣宿舍的营运交换资讯、互助制订相应的规管措施及在有需要时作出转介。本署认为，如外佣宿舍的营运模式与《旅馆业条例》或《床位寓所条例》下的「酒店或宾馆」或「床位寓所」相同，该处所应继续由民政总署根据《旅馆业条例》或《床位寓所条例》规管。就此，民政总署可考虑检视及优化涉及外佣宿舍投诉的处理程序，以加快处理相关个案。另一方面，职业介绍所经营的外佣宿舍，即使不属《旅馆业条例》或《床位寓所条例》的管辖范围，视乎情况，如有违反《实务守则》及相关法例的规定，劳工处可采取适当的跟进行动。因此，劳工处应与民政总署制订协作机制，加强互相转介个案及资讯交流。

19. 另一方面，虽然外佣宿舍的营运不属入境处的管辖范围，但该处负责审批外佣签证，在整个外佣政策上有其角色，因此应在有需要时转介个案予劳工处及民政总署跟进及交换资讯，并可因应情况检视签发外佣工作签证的流程，以及在有需要时调配人手加快审批新申请。

20. 最后，劳工处可加强教育工作，要求职业介绍所业界积极配合政府的措施，以及鼓励业界自发改善外佣宿舍的设施。

长远措施

21. 本署认为，劳工处应在推行上述短、中期行政措施一段时间后进行检讨，以评估成效。如成效不彰，长远而言，该处应探讨透过修例引入法定规管制度，以更严谨地规管由职业介绍所经营的外佣宿舍。

22. 假如长远而言有需要落实法定规管制度，劳工处应为外佣宿舍的营运订立标准。在过程中，该处可参考现行其他有关处所管

理的规管制度、领事馆对持有「大牌」的职业介绍所经营的外佣宿舍订定的标准及要求，并征询有关持份者包括相关的监管部门的意见。

23. 就考虑是否订立新的规管制度，劳工处重申《雇佣条例》旨在就雇员工资的保障订定条文，对雇佣及职业介绍所的一般情况作出规管，并就相关事宜订定条文。该条例目前并无赋权该处规管职业介绍所经营的住宿设施。若另行订立新的规管制度，《雇佣条例》是否适合的载体尚待厘清，例如职业介绍所经营的住宿设施并非其业务不可缺少的部分，则《雇佣条例》未必有足够法律基础就这些设施进行规管。此外，该处担忧在执行新的规管制度时可能出现漏洞，例如职业介绍或会所为了回避新规管制度的要求，安排与职业介绍所没有关连的人士或公司经营住宿设施，或安排外佣入住其他人士或机构经营的住宿设施。本署理解劳工处的顾虑，假如有需要透过修例引入法定规管制度，政府实须作周全的研究和考虑，包括如何修改现行法例以充分赋权执行部门作出规管，以及如何堵塞在执行上可能出现的漏洞。如有需要，政府届时可作更深入的探讨。

24. 与出租「酒店或宾馆」或「床位寓所」营运模式相同的外佣宿舍，现时已受《旅馆业条例》或《床位寓所条例》所规管。日后如需订立新的规管制度，该制度是否剔除已受上述两条条例规管的外佣宿舍，劳工处可与民政总署研究决定。除了该类外佣宿舍外，本署认为，日后如需订立新的规管制度，该制度应涵盖所有由职业介绍所经营的外佣宿舍。

(II) 合约期间的留宿规定

25. 根据现行政策，本港聘请外佣的雇主必须与外佣签订政府订立的标准雇佣合约（「标准合约」）。根据标准合约第3条款，外佣在受雇期间须于标准合约内订明雇主在香港的住址工作及居住。而根据标准合约第15条款，雇主如欲修改标准合约第3条款，须事先获得劳工处处长的同意。

26. 综合本署调查所得，部分雇主会在合约期内要求其外佣入住职业介绍所经营的外佣宿舍。常见的情况是在外佣刚抵达香港时，雇主仍未能安排外佣入住其住址。本署调查所获的资料显示，

有些雇主在上述情况下未能符合标准合约第 3 条款，而又未有按标准合约第 15 条款事先征求该处处长的同意，这些情况通常只涉及 1 天或数天。

27. 本署认为，标准合约第 3 条款下的留宿规定，旨在保障外佣享有雇主提供免费住宿的福利，应该予以严谨执行。本署固然理解，如外佣刚抵达香港时雇主遇上突发情况，以致未能实时安排外佣入住其住址，部分雇主透过职业介绍所安排外佣暂时留宿于外佣宿舍，亦属情有可原。但假如有雇主忽视其责任，未有在外佣抵达香港前尽早为外佣入住其住址做好准备，则另作别论。职业介绍所在该情况下为外佣提供住宿服务，虽从经营及顾客服务而言属无可厚非，但当这弹性措施遭到不当使用，甚至滥用时，实有违原意，亦并非恰当。至于应否维持上述的留宿规定，属政策问题，本署并无意见。

28. 本署建议，劳工处加强宣传及教育，提醒雇主有责任遵守标准合约第 3 条款下的留宿规定，并在外佣抵达香港前尽早为外佣入住其住址做好准备。本署亦建议劳工处提醒业界，职业介绍所如经营外佣住宿业务，必须留意标准合约第 3 条款下的留宿规定。该处如发现雇主或职业介绍所漠视其责任，违规容许外佣在受雇期间入住雇主住址以外的地方，应采取适当的跟进行动。

(III) 工作签证申请的审批

29. 入境处处理外佣工作签证申请的时间，与外佣入住外佣宿舍的需求有关连。本署欣悉，该处在疫情期间，实行了若干措施，包括灵活调配人手和加强应用电子服务等，以加快审批流程。就外佣在港转换雇主的申请，本署建议，入境处继续检视及改善审批工作签证申请的措施和效率，在资源许可的情况下尽量加快审批工作，以助压缩外佣留港等候工作签证期间入住外佣宿舍的潜在需要。

本署的建议

30. 本署对劳工处、民政总署及入境处有以下的建议：

劳工处

- (1) 与持份者沟通，并要求职业介绍所提供有关其营运外佣宿舍（如有）的资料，以建立由职业介绍所经营外佣宿舍的资料库；
- (2) 编制及公布一份职业介绍所经营的外佣宿舍名单，以加强资讯透明度，便利外佣作出知情选择，以及透过市场力量推动业界提升营运水平；
- (3) 修订《实务守则》，更具体地列出职业介绍所如经营外佣宿舍必须符合的相关法规、标准及指引等，供职业介绍所参考和遵从。同时，考虑参考相关部门的现行指引，以及领事馆对持「大牌」的外佣职业介绍所的住宿设施的要求，以整合出一套相关指引供职业介绍所业界参考；
- (4) 要求职业介绍所在新申请或续领牌照时，声明如向求职者提供住宿设施，会确保遵从相关法例及政府部门的规定。如其后发现职业介绍所经营的外佣宿舍违反其他政府部门的规定，须在职业介绍所牌照制度下采取适当的执管行动；
- (5) 加强教育工作，要求职业介绍所业界积极配合政府的措施，以及鼓励业界自发改善外佣宿舍的设施；
- (6) 加强宣传及教育，提醒雇主有责任遵守标准合约第3条款下的留宿规定，同时提醒职业介绍所业界，如经营外佣住宿业务，必须留意该留宿规定。如发现雇主或职业介绍所漠视其责任，违规容许外佣在受雇期间入住雇主住址以外的地方，应采取适当的跟进行动；
- (7) 在推行第30(1)至(6)、(10)段措施的一段时间后进行检讨，如成效不彰，长远而言，探讨透过修例引入法定规管制度，以更严谨地规管由职业介绍所经营的外佣宿舍；

民政总署

- (8) 检视及优化涉及外佣宿舍投诉的处理程序，以加快处理相关个案；

入境处

- (9) 就外佣在港提出转换雇主的申请，继续检视及改善审批工作签证申请的措施和效率，在资源许可的情况下尽量加快审批工作，以助压缩外佣留港等候工作签证期间入住外佣宿舍的潜在需要；以及

劳工处、民政总署、入境处

- (10) 加强劳工处与其他持份政策局 / 政府部门的恒常协作，就外佣宿舍的营运交换资讯、互助制订相应的规管措施及在有需要时作出转介。民政总署及入境处应提供所需的资讯及协助。

申诉专员公署

2022年2月

公署会不时在社交媒体上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署社交媒体专页，以获取最新资讯：

Facebook:

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>

Instagram:

https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

