

政府對外傭宿舍的規管 主動調查報告摘要

引言

政府自 1970 年代開始，准許輸入外籍家庭傭工（「外傭」）來港工作。截至 2020 年 9 月，本港約有 37 萬外傭。在 2019 冠狀病毒病疫情期間，傳媒曾廣泛報道有外傭在港染疫，並揭露外傭宿舍的種種問題，包括居住環境擠迫、衛生情況欠佳、涉嫌違反樓宇用途等。

2. 政府既在政策上引入外傭，且人數眾多，理應有責任確保來港工作的外傭得到合理的保障，包括供外傭暫住的宿舍。有見及此，本署展開是項主動調查，審研相關政府部門，包括勞工處、民政事務總署（「民政總署」）和入境事務處（「入境處」），在規管外傭宿舍上的權責和協作分工，並在有需要時提出改善建議。是項主動調查的重點是由職業介紹所經營的外傭宿舍。在調查過程中，本署接獲的公眾意見，普遍支持政府須加強對外傭宿舍的規管。本署在審視勞工處、民政總署及入境處的工作後，有以下的評論和建議。

本署的評論

(I) 改善由職業介紹所經營的外傭宿舍的營運水平

理據

3. 全港有數十萬外傭，他們留港期間，因不同情況需入住僱主住址以外的住宿設施。尤其在合約屆滿或提前終止後的「兩星期規則」期間^註，外傭或會短暫留港安排返回原居地或等待政府批出簽證以銜接在港的新工作。換言之，外傭有實際需要入住一些通稱為外傭宿舍的住宿設施。本港輸入外傭的整體數目、當中在港轉換僱主的外傭數目，以及入境處處理有關工作簽證申請的時間，與外傭入住外傭宿舍的需求均有關連。不過，政府對外傭宿舍的需求、所在位置、數量、設施等，並沒有掌握系統性的資料，現時亦

^註 本港政府現行政策規定，外傭須於合約屆滿時或合約提前終止的兩星期內離開香港，以較早日期為準。

無專屬法例規管該些宿舍。

4. 本署調查發現，勞工處過往在接獲有關外傭宿舍的投訴個案後，往往轉介民政總署跟進，以讓後者按《旅館業條例》(第 349 章)或《床位寓所條例》(第 447 章)處理。本署認為，假如有關外傭宿舍的營運模式與出租旅館或床位寓所無異，民政總署固然有職責按上述法例跟進。不過，據本署了解，由職業介紹所經營的外傭宿舍，營運模式五花八門，特別不少職業介紹所只將其宿舍開放予外傭入住，因此並非以公開招徠形式經營，而一些宿舍則不涉及收費。由此可見，該些外傭宿舍不屬《旅館業條例》或《床位寓所條例》的規管範圍。單靠轉介民政總署跟進相關個案，以期按上述法例規管由職業介紹所經營的外傭宿舍的處所，顯然涵蓋不足。事實上，實際的個案(第 4 章)顯示，某些外傭宿舍並不屬於《旅館業條例》及《床位寓所條例》的規管範圍。

5. 現時，有外傭輸出國的領事館會對本港一些職業介紹所發出牌照(俗稱「大牌」)，授權為其國民提供就業服務。雖然這項措施有助確保持「大牌」的外傭宿舍符合基本標準，但領事館的發牌制度並非根據任何本港法例所訂的強制措施，單靠領事館訂定對外傭宿舍的要求，未必能全面應對問題，更何況保障外傭權益的責任應在本港政府。

6. 本署明白，職業介紹所經營外傭宿舍，為有需要的外傭提供棲身之處，有其社會功能。對於一些收費低廉，甚至免費的外傭宿舍，質素難免有所局限。假如政府加強對外傭宿舍的規管，或會有意見認為，部分職業介紹所可能因經營成本上升而將費用轉嫁至外傭或僱主，甚至放棄經營外傭宿舍，結果造成「三輸」的局面。本署對此的看法是，外傭宿舍確有其社會功能，規管外傭宿舍絕非為了取締，而是令政府有工具確保來港工作的外傭得到合理的居住環境保障，亦令經營者有例可依。外傭入住質素不達到基本水平的宿舍，從人道立場而言確不為社會接受，亦有損香港聲譽。誠然，政府在制訂任何規管措施時都需要平衡多方面的考慮因素、現實情況、不同持份者的意見等。在規管外傭宿舍這課題上，政府可透過與所有持份者坦誠洽商，制訂一個各方都能接受的方案，同時可以循序漸進地改善／提升外傭宿舍的營運水平。

7. 綜合以上所述，本署認為，政府應採取措施以改善由職業介紹所經營的外傭宿舍的營運水平。本署理解，政府在此課題上需

作多方面的研究及考慮（包括法律、對部門人力資源的影響、對職業介紹所業界的影響等），並徵詢有關持份者的意見。因此，本署建議政府先制訂短、中期行政措施，並檢討成效；如成效不彰，長遠而言，便應探討透過修例引入法定規管制度，以更嚴謹地規管由職業介紹所經營的外傭宿舍。

負責的政府部門

8. 本署認為，新的改善措施應由負責勞工政策及行政的部門（即勞工處）執行。首先，從法理角度而言，《僱傭條例》的詳題明確訂明，該條例旨在對僱傭及職業介紹所的一般情況作出規管。該條例就勞工處如何規管職業介紹所的營運訂定條文，以及賦權該處透過不同方式作出規管。

9. 《僱傭條例》亦賦權勞工處頒布《職業介紹所實務守則》（「《實務守則》」），列出經辦、管理或控制職業介紹所的原則、程序、指引及標準。《實務守則》第 3.7.2 段，已就職業介紹所向求職者提供住宿設施或床位作出規定，即職業介紹所必須確保已向所有相關政府機構取得營辦住宿設施或床位的相關核准或牌照，並且時刻都完全及充分符合相關香港法例的規定。綜合前段及本段所述，就職業介紹所為外傭提供住宿設施而言，《僱傭條例》及《實務守則》已提供基礎，讓勞工處採取進一步的措施，以改善這些住宿設施的營運水平，並填補不受《旅館業條例》及《床位寓所條例》規管，但由職業介紹所營辦的外傭宿舍的空隙。

10. 此外，職業介紹所經營外傭宿舍，誘因是這有助促進其向外傭提供的就業服務。目前勞工處只規管職業介紹所提供的就業服務，但職業介紹所為外傭提供的就業服務及住宿服務之間有密切關連，兩者皆為外傭職業介紹所的營運及主體業務的一部分，由勞工處一併作出規管，合理之餘，亦具協同效益。再者，改善外傭宿舍的營運，目的是使外傭在港工作的安全及福利得到保障，以達致保障勞工權益的最終政策目標。這明顯關乎勞工事務，而非單純處所管理的問題。

11. 事實上，從過往的個案看到（表 3 第 3 及第 4 項），當發現職業介紹所涉嫌違規經營外傭宿舍，或涉嫌違反《實務守則》或相關法例的規定，勞工處均會採取適當的跟進行動。由此可見，就職業介紹所經營外傭宿舍的情況，勞工處目前並非毫無權責。由該

處採取進一步的措施，以改善該些外傭宿舍的營運水平，亦順理成章。

12. 總的來說，不論從法理、政策目標還是實際運作而言，由勞工處執行改善措施，提升由職業介紹所營辦但不受《旅館業條例》及《床位寓所條例》規管的外傭宿舍，以保障在港外傭，屬合情合理。

短、中期措施

13. 鑑於研究及落實一套法定規管制度有其複雜性，本署認為，政府可考慮先以行政方式採取以下的改善措施。

14. 首先，勞工處可與各有關持份者（包括職業介紹所業界、勞工界、領事館及政府相關決策局及部門）溝通，並要求職業介紹所提供有關其經營外傭宿舍的資料，以建立有關職業介紹所經營外傭宿舍的資料庫，包括外傭宿舍的數目、位置、收費、是否領有民政總署發出的牌照等。資料庫有助勞工處有系統地掌握目前職業介紹所經營的外傭宿舍的資料，為訂立改善措施奠定基礎。

15. 其次，勞工處可編製及公布一份職業介紹所經營的外傭宿舍名單，載有職業介紹所的名稱、外傭宿舍地址、收費、是否領有民政總署的牌照等資料。有關名單雖不代表政府認可該些外傭宿舍符合標準，但仍可加強資訊透明度，從而便利外傭作出知情選擇，以及透過市場力量推動業界提升營運水平。要達到此成效，外傭宿舍名單上的資料須盡量全面及容易理解。

16. 此外，本署建議，勞工處向職業介紹所業界就營運外傭宿舍方面提供更多指引。現行《實務守則》第 3.7.2 段規定，職業介紹所如向求職者提供住宿設施，必須確保已向所有相關政府機構取得所需的核准或牌照，並且符合相關香港法例的要求。勞工處可在《實務守則》增加條文，更具體地列出職業介紹所必須符合的相關法規、標準及指引等，供職業介紹所參考和遵從。與此同時，因應疫情揭露部分外傭宿舍的居住環境擠迫及衛生情況欠佳，勞工處可考慮參考相關部門的現行指引，以及領事館對持「大牌」的外傭職業介紹所的住宿設施的要求，以整合出一套指引供職業介紹所業界參考。在起始階段，該些指引是否需要法定約束力，可由當局按實況決定，但起碼須具有指導作用，以幫助改善外傭宿舍的

環境衛生情況。

17. 進一步而言，勞工處可引入新的牌照審批程序，要求職業介紹所在新申請或續領牌照時，聲明如向外傭提供住宿設施，會確保遵從相關法例及政府部門的規定，包括領有所需的牌照。勞工處其後如發現職業介紹所經營的外傭宿舍違反其他政府部門的規定，須在職業介紹所牌照制度下採取適當的執管行動。

18. 本署亦建議，勞工處加強與其他持份政策局／政府部門恆常的協作，就外傭宿舍的營運交換資訊、互助制訂相應的規管措施及在有需要時作出轉介。本署認為，如外傭宿舍的營運模式與《旅館業條例》或《床位寓所條例》下的「酒店或賓館」或「床位寓所」相同，該處所應繼續由民政總署根據《旅館業條例》或《床位寓所條例》規管。就此，民政總署可考慮檢視及優化涉及外傭宿舍投訴的處理程序，以加快處理相關個案。另一方面，職業介紹所經營的外傭宿舍，即使不屬《旅館業條例》或《床位寓所條例》的管轄範圍，視乎情況，如有違反《實務守則》及相關法例的規定，勞工處可採取適當的跟進行動。因此，勞工處應與民政總署制訂協作機制，加強互相轉介個案及資訊交流。

19. 另一方面，雖然外傭宿舍的營運不屬入境處的管轄範圍，但該處負責審批外傭簽證，在整個外傭政策上有其角色，因此應在有需要時轉介個案予勞工處及民政總署跟進及交換資訊，並可因應情況檢視簽發外傭工作簽證的流程，以及在有需要時調配人手加快審批新申請。

20. 最後，勞工處可加強教育工作，要求職業介紹所業界積極配合政府的措施，以及鼓勵業界自發改善外傭宿舍的設施。

長遠措施

21. 本署認為，勞工處應在推行上述短、中期行政措施一段時間後進行檢討，以評估成效。如成效不彰，長遠而言，該處應探討透過修例引入法定規管制度，以更嚴謹地規管由職業介紹所經營的外傭宿舍。

22. 假如長遠而言有需要落實法定規管制度，勞工處應為外傭宿舍的營運訂立標準。在過程中，該處可參考現行其他有關處所管

理的規管制度、領事館對持有「大牌」的職業介紹所經營的外傭宿舍訂定的標準及要求，並徵詢有關持份者包括相關的監管部門的意見。

23. 就考慮是否訂立新的規管制度，勞工處重申《僱傭條例》旨在就僱員工資的保障訂定條文，對僱傭及職業介紹所的一般情況作出規管，並就相關事宜訂定條文。該條例目前並無賦權該處規管職業介紹所經營的住宿設施。若另行訂立新的規管制度，《僱傭條例》是否適合的載體尚待釐清，例如職業介紹所經營的住宿設施並非其業務不可缺少的部分，則《僱傭條例》未必有足夠法律基礎就該些設施進行規管。此外，該處擔憂在執行新的規管制度時可能出現漏洞，例如職業介紹或會所為了迴避新規管制度的要求，安排與職業介紹所沒有關連的人士或公司經營住宿設施，或安排外傭入住其他人士或機構經營的住宿設施。本署理解勞工處的顧慮，假如有需要透過修例引入法定規管制度，政府實須作周全的研究和考慮，包括如何修改現行法例以充分賦權執行部門作出規管，以及如何堵塞在執行上可能出現的漏洞。如有需要，政府屆時可作更深入的探討。

24. 與出租「酒店或賓館」或「床位寓所」營運模式相同的外傭宿舍，現時已受《旅館業條例》或《床位寓所條例》所規管。日後如需訂立新的規管制度，該制度是否剔除已受上述兩條條例規管的外傭宿舍，勞工處可與民政總署研究決定。除了該類外傭宿舍外，本署認為，日後如需訂立新的規管制度，該制度應涵蓋所有由職業介紹所經營的外傭宿舍。

(II) 合約期間的留宿規定

25. 根據現行政策，本港聘請外傭的僱主必須與外傭簽訂政府訂立的標準僱傭合約（「標準合約」）。根據標準合約第 3 條款，外傭在受僱期間須於標準合約內訂明僱主在香港的住址工作及居住。而根據標準合約第 15 條款，僱主如欲修改標準合約第 3 條款，須事先獲得勞工處處長的同意。

26. 綜合本署調查所得，部分僱主會在合約期內要求其外傭入住職業介紹所經營的外傭宿舍。常見的情況是在外傭剛抵達香港時，僱主仍未能安排外傭入住其住址。本署調查所獲的資料顯示，有些僱主在上述情況下未能符合標準合約第 3 條款，而又未有按

標準合約第 15 條款事先徵求該處處長的同意，該些情況通常只涉及 1 天或數天。

27. 本署認為，標準合約第 3 條款下的留宿規定，旨在保障外傭享有僱主提供免費住宿的福利，應該予以嚴謹執行。本署固然理解，如外傭剛抵達香港時僱主遇上突發情況，以致未能即時安排外傭入住其住址，部分僱主透過職業介紹所安排外傭暫時留宿於外傭宿舍，亦屬情有可原。但假如有僱主忽視其責任，未有在外傭抵達香港前盡早為外傭入住其住址做好準備，則另作別論。職業介紹所在該情況下為外傭提供住宿服務，雖從經營及顧客服務而言屬無可厚非，但當這彈性措施遭到不當使用，甚至濫用時，實有違原意，亦並非恰當。至於應否維持上述的留宿規定，屬政策問題，本署並無意見。

28. 本署建議，勞工處加強宣傳及教育，提醒僱主有責任遵守標準合約第 3 條款下的留宿規定，並在外傭抵達香港前盡早為外傭入住其住址做好準備。本署亦建議勞工處提醒業界，職業介紹所如經營外傭住宿業務，必須留意標準合約第 3 條款下的留宿規定。該處如發現僱主或職業介紹所漠視其責任，違規容許外傭在受僱期間入住僱主住址以外的地方，應採取適當的跟進行動。

(III) 工作簽證申請的審批

29. 入境處處處理外傭工作簽證申請的時間，與外傭入住外傭宿舍的需求有關連。本署欣悉，該處在疫情期間，實行了若干措施，包括靈活調配人手和加強應用電子服務等，以加快審批流程。就外傭在港轉換僱主的申請，本署建議，入境處繼續檢視及改善審批工作簽證申請的措施和效率，在資源許可的情況下盡量加快審批工作，以助壓縮外傭留港等候工作簽證期間入住外傭宿舍的潛在需要。

本署的建議

30. 本署對勞工處、民政總署及入境處有以下的建議：

勞工處

- (1) 與持份者溝通，並要求職業介紹所提供有關其營運外傭宿舍（如有）的資料，以建立由職業介紹所經營外傭宿舍的資料庫；
- (2) 編製及公布一份職業介紹所經營的外傭宿舍名單，以加強資訊透明度，便利外傭作出知情選擇，以及透過市場力量推動業界提升營運水平；
- (3) 修訂《實務守則》，更具體地列出職業介紹所如經營外傭宿舍必須符合的相關法規、標準及指引等，供職業介紹所參考和遵從。同時，考慮參考相關部門的現行指引，以及領事館對持「大牌」的外傭職業介紹所的住宿設施的要求，以整合出一套相關指引供職業介紹所業界參考；
- (4) 要求職業介紹所在新申請或續領牌照時，聲明如向求職者提供住宿設施，會確保遵從相關法例及政府部門的規定。如其後發現職業介紹所經營的外傭宿舍違反其他政府部門的規定，須在職業介紹所牌照制度下採取適當的執管行動；
- (5) 加強教育工作，要求職業介紹所業界積極配合政府的措施，以及鼓勵業界自發改善外傭宿舍的設施；
- (6) 加強宣傳及教育，提醒僱主有責任遵守標準合約第3條款下的留宿規定，同時提醒職業介紹所業界，如經營外傭住宿業務，必須留意該留宿規定。如發現僱主或職業介紹所漠視其責任，違規容許外傭在受僱期間入住僱主住址以外的地方，應採取適當的跟進行動；
- (7) 在推行第30(1)至(6)、(10) 段措施的一段時間後進行檢討，如成效不彰，長遠而言，探討透過修例引入法定規管制度，以更嚴謹地規管由職業介紹所經營的外傭宿舍；

民政總署

- (8) 檢視及優化涉及外傭宿舍投訴的處理程序，以加快處理相關個案；

入境處

- (9) 就外傭在港提出轉換僱主的申請，繼續檢視及改善審批工作簽證申請的措施和效率，在資源許可的情況下盡量加快審批工作，以助壓縮外傭留港等候工作簽證期間入住外傭宿舍的潛在需要；以及

勞工處、民政總署、入境處

- (10) 加強勞工處與其他持份政策局／政府部門的恆常協作，就外傭宿舍的營運交換資訊、互助制訂相應的規管措施及在有需要時作出轉介。民政總署及入境處應提供所需的資訊及協助。

申訴專員公署

2022年2月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:

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



Instagram:

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

