

推動變革 的中介

對香港僱傭中心依循
《職業介紹所實務守則》之評估





推動變革 的中介

對香港僱傭中心依循
《職業介紹所實務守則》之評估

目錄

4	前言
6	鳴謝
7	相關組織
10	1. 引言
14	2. 研究方法
18	3. 就僱傭中心依循《守則》的調查結果
20	3.1 職業介紹所可收取的費用
24	3.2 避免牽涉在求職者的財務事宜
26	3.3 求職者護照或個人身份證明文件
30	3.4 行事誠實及盡責
32	3.5 與求職者和僱主共擬訂書面服務協議
34	3.6 提供付款收據
36	3.7 促進求職者和僱主對其權益 與義務的認識
38	3.8 結論

40	4 分析
42	4.1 為何僱傭中心不依循《守則》？
48	4.2 《守則》能否令家務移工的權益更受保障？
54	4.3 香港特區政府的其他措施
58	5 有效的執法行動
66	6 結論與建議
70	研究概覽

著作權 ©2018 香港亞洲家務工工會聯會

本報告採用創作共用授權署名，非商業性使用，禁止演繹 4.0 國際條款進行許可。您可到 <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode> 查看完整的許可證。

任何翻譯、改編或有關使用許可之查詢及請求，可至函 fadwu.hk@gmail.com

國際勞工組織為本報告提供技術及資金支援。所有本報告中引用文獻的意見，責任屬個別作者，並不代表國際勞工組織立場或贊同其個別意見。

製作團隊

設計：TGIF

翻譯：王凱琳

總製作：Rights Exposure

前言

本研究項目由亞洲家務工工會聯合會（Federation of Asian Domestic Workers Unions，下稱FADWU）執行委員會策劃、啓動及訂立研究目標，旨於評估《職業介紹所實務守則》所帶來的實質影響。

本研究分別由隸屬於FADWU的進步家務工工會（Progressive Labor Union of Domestic Worker，下稱PLU）以及其夥伴印尼移工社群－香港（Komunitas Buruh Migran — Hong Kong，下稱KOMBUMI-HK）於2017到2018年期間的6個月內進行；此外，另一個媒體隊伍同時以家務移工的身份於各個僱傭中心進行秘密錄音，以搜集證據。

本研究特別採用參與性的研究方法，以肯定家務移工辨認自身被剝削人權與勞工權益的情況、其嚴重性及找尋解決辦法的自覺性，目的在於提升家務移工個人及社群利用第一手資訊、知識及經驗，為自身權益發聲的能力。

為本研究提供技術及物流支援的機構及項目包括：香港職工會聯盟（職工盟），國際勞工組織（ILO）旗下、由瑞士開發與合作署資助的綜合公平招聘項目，以及Rights Exposure。

鳴謝

香港亞洲家務工工會聯會感謝以下人士及團體於報告製作期間給予的支持：

印尼移工社群 – 香港 (KOBUMI-HK)

橡樹基金會 (Oak Foundation)

香港樂施會

特別鳴謝以下團體提供技術及物流上的支持：

香港職工會聯盟 (職工盟) ¹

國際勞工組織 (ILO) ²

Rights Exposure ³

相關組織

香港亞洲家務工工會聯會 (FADWU)

FADWU 是香港唯一已註冊的本地與外籍家務工工會聯會，是香港職工會聯盟（職工盟）及國際家務工聯會的屬會。現時 FADWU 的屬會包括香港家務助理總工會、香港泰國移工工會、香港尼泊爾家務工工會、海外家務工工會，及進步家務工工會；通過其屬會，FADWU 現有 1200 位付費的會員。

本研究特別採用參與性的研究方法，以肯定移民家務工辨認自身被剝削人權與勞工權益的情況、其嚴重性及找尋解決辦法的自覺性，目的在於提升移民家務工個人及社群利用第一手資訊、知識及經驗，為自身權益發聲的能力。

地址 香港九龍彌敦道 557-559 號，永旺商業大廈 19 樓

電話 +852 2770 8668

傳真 +852 2770 7388

電郵 fadwu.hk@gmail.com

進步家務工工會 (PLU)

PLU 是香港其中一個家務移工工會，於 2012 年 4 月 27 日成立，並於香港職工會登記局登記 (TU/1247)。PLU 隸屬於多個聯會：包括菲律賓實總工會團結進步工聯 (SENTRO)、香港亞洲家務工工會聯會 (FADWU)、移工權益聯盟 (CMR)；亦是香港職工會聯盟 (職工盟) 以及國際家務工聯會 (IDWF) 的間接屬會。

PLU 致力提倡及保障香港所有家務工的權益與福利，主要活動包括組織工人、教育、能力建設、政策倡議與公眾教育運動、動員、提供法律援助及法律服務。

地址 香港九龍油麻地文苑街 18 號文苑樓 16 樓 06 室

電話 +852 66740696

電郵 pludw.hk@gmail.com

印尼移工社群 – 香港 (KOMBUMI-HK)

KOMBUMI-HK 不於 2014 年 11 月成立，成員主要 印尼人，組織於香港工作的移工，以及她們居於印尼的家人。

KOMBUMI-HK 的目的在於提高成員組織代表移工爭取福利的能力，主要活動包括集體談判、政策倡議、傳播移工權益的資訊、進行有關研究，以及與其他組織合作以推進移工在各方面的權益與福利。

電話 +852 5135 9673

電郵 infokoburni@gmail.com

- 1 香港職工會聯盟於 1990 年 7 月成立，有超過 90 個屬會，代表超過 170 000 名會員，並獨立於任何政權、政黨或財團。(http://www.hkctu.org.hk/cms/index.jsp)
- 2 國際勞工組織是聯合國旗下的三方組織，旨於協助 187 個成員國的政府、僱主機僱員合作，訂立勞工標準，發展政策及項目以提倡男女性的體面工作 (http://www.ilo.org)。
- 3 Rights Exposure 是跨國人權顧問組織，就社會問題提供解決方案，以帶來正面改變，於 2014 年由人權與傳播界專業人士創辦，非政府機構、政府、工會、社群及社會企業提供一系列的顧問服務 (https://www.rightsexposure.org)。

1. 引言

全球現時有 670 萬 15 歲以上的家務工，其中 110 萬是移民工，而當中的三成五於亞洲及太平洋工作⁴。香港是家務移工的主要工作地點之一，於本地亦普遍被稱為「外籍家庭傭工」。截至 2018 年 4 月，近 38 萬家務移工家務移工於香港正式受僱，為香港百分之九的工作人口⁵，其中大部分為菲律賓及印尼籍的移民工——於 2016 年，來自兩國的家務移工家務移工人數分別為 186 282 人及 151 754 人⁶。

菲律賓及印尼移民工一般會通過她們國家的招聘中心於香港找工作，這些招聘中心通常與香港的僱傭中心有直接關係，而香港的僱傭中心則負責轉介家務工至香港的僱主。過去五年間，曾有數個詳細研究報告指出，香港的僱傭中心與移工來源地的招聘中心，均牽涉於剝削移工的非法營運手段⁷。

其中，最近期的報告《左右為難，進退兩難：菲律賓家務移工於香港與菲律賓被收取非法中介費之情況》（2016 年 10 月）根據與 68 內，指出於菲律賓及香港的中介公司一直對家務工收取遠高於各地法定水平的中介費。

該報告亦揭露大部分受訪者面對剝削性的工作條件及環境，包括：每周不得一整天的休息時間，於非工作時間不能離開僱主住所，差劣或極為惡劣的工作環境，及被僱主家中成員威脅或懲罰；不少案例中，香港的僱傭中心都有直接或

間接地參與剝削家務移工的營運手段。報告結論指出，菲律賓及香港政府均未能執行有效政策以保障家務移工免受苛待及剝削⁸。

香港政府勞工處近年曾着力改善《左右為難 進退兩難》及其他報告中指出的問題。2016年4月，勞工處發佈《職業介紹所實務守則》⁹。（下稱《守則》）的草擬書，並於往後的三個月就內容向各方持份者諮詢。

2017年1月，勞工處正式頒佈《職業介紹所實務守則》。《守則》重申僱傭中心現時於香港必須依循的各項法律規定（例如：《僱傭條例》下的《職業介紹所規例》、《入境條例》，及個《人資料（私隱）條例》），亦就以下各個主要範圍訂下中介公司必須達到的最低標準：

- 3.5 職業介紹所可收取的費用
- 3.8 採用公平營商手法
- 3.9 遵守入境法例
- 3.10 不得協助或唆唆僱主違反《僱傭條例》下有關支付工資的規定
- 3.11 求職者的個人文件及財物
- 4.4 行事誠實及盡責
- 4.5 保持具透明度的營運手法
- 4.6 與求職者和僱主共擬訂書面服務協議

4.7 提供付款收據

4.10 促進求職者和僱主對其權益與義務的認識

4.12 避免牽涉在求職者的財務事宜

4.13 求職者護照或個人身份證明文件

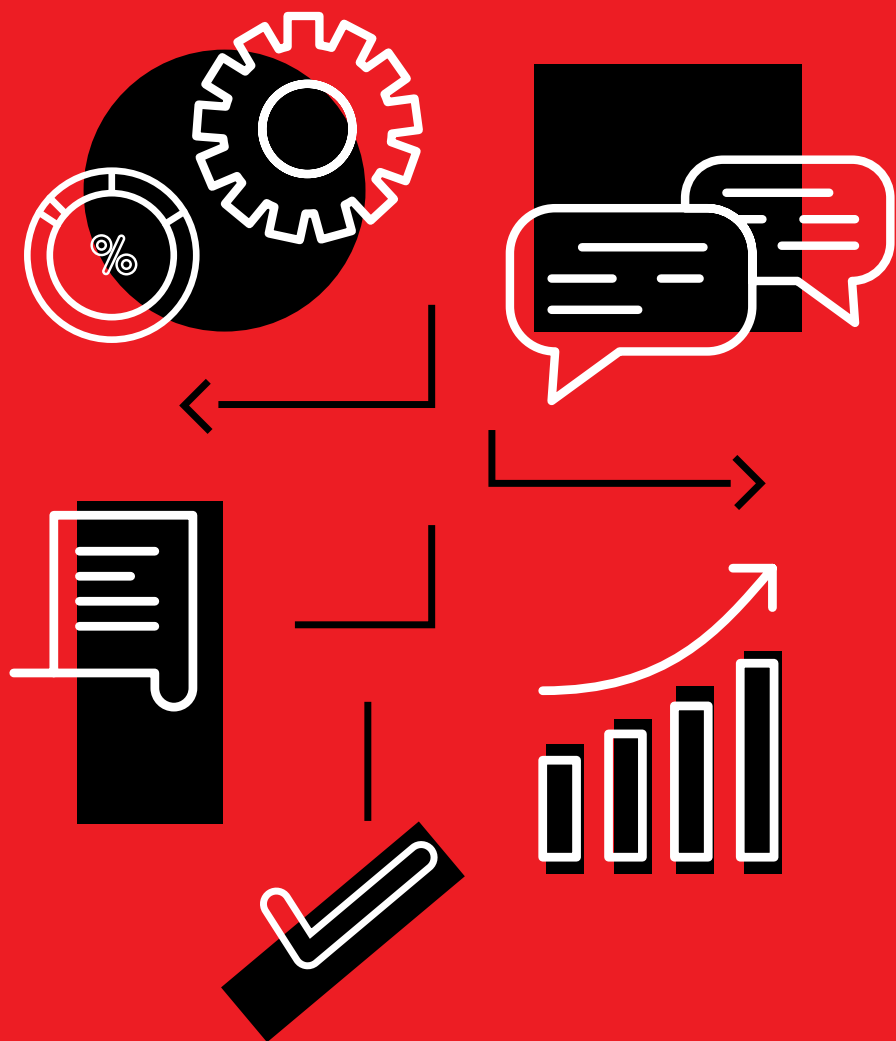
理論上，《守則》若能有效執行，家務移工人權和勞工權利被剝削的情況則能大大減少；可是，現時未能達到《守則》中各項最低標準的僱傭中心，並不會承受刑事懲罰。即使如此，勞工專員曾清楚指出，「職業介紹所營運者須遵守守則內的法定要求及標準，這是處長根據《僱傭條例》第53(1)(c)條考慮有關持牌人是否經辦職業介紹所的適當人選時的其中一個重要因素。」¹⁰

此外，勞工處發佈的《守則》草擬本中亦有聲明「將密切監察本守則的成效」，及「如本守則未能達至其目標，勞工處會考慮採取其他措施，包括修訂《僱傭條例》及／或《職業介紹所規例》，以適當地規管業界。」¹¹。

就此，本研究目的在於調查香港的僱傭中心現時有否達到《守則》中的各項標準，以及《守則》能否更有效地保障家務移工的權益。

- 4 亞洲中、西、東及南部。見國際勞工組織出版 ILO Global Estimates on Migrant Workers: Results and methodology (Special focus on migrant domestic workers) (只有英文版) (2015 年 12 月, 第 16 頁) (http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_436343/lang--en/index.htm, 查閱日期 2018 年 5 月 21 日)
- 5 香港政府新聞網 “Gov’ t fighting people trafficking” (2018 年 4 月 27 日) (只有英文版) (https://www.news.gov.hk/eng/2018/04/20180427/20180427_121234_067.html, 查閱日期 2018 年 5 月 21 日)
- 6 香港政府統計處《按國籍及性別劃分的外籍家庭傭工數目》- 可見於 https://www.censtatd.gov.hk/hkstats/sub/gender/labour_force/, 查閱日期 2018 年 5 月 21 日)
- 7 見：國際特赦組織，《Exploited for Profit, Failed by Governments》(榨取利潤導致剝削 - 政府失職而被放棄) - 2013 年 11 月 (文件編號：ASA 171029/2013)；進步勞工聯盟香港分會，進步勞工工會，《License to Exploit: A Report on Recruitment Practices and Problems Experienced by Filipino Migrant Domestic Workers in Hong Kong, 2013》(持牌剝削：菲律賓家務移工於香港受聘過程中所經歷的招聘手法與問題 - 2013) - 網頁 <http://www.idwfd.org/en/resources/license-to-exploit-a-report-on-recruitment-practices-and-problems-experienced-by-filipino-migrant-domestic-workers-in-hong-kong>, 查閱日期 2018 年 3 月 12 日；FADWU,《左右為難 - 進退兩難：菲律賓家務移工於香港與菲律賓被收取非法中介費之情況》, 2016 年 10 月 - 網頁 <http://www.rightsexposure.org/between-a-rock-and-hard-place> - 查閱日期 2018 年 3 月 12 日；Justice Centre《Coming Clean: 香港外籍家庭傭工遭受強迫勞動以及強迫勞動為目的的人口販運的普遍程度》, 2016 年 3 月
- 8 FADWU,《左右為難, 進退兩難：菲律賓家務移工於香港與菲律賓被收取非法中介費之情況》, 2016 年 10 月 - 網頁 <http://www.rightsexposure.org/between-a-rock-and-hard-place> - 查閱日期 2018 年 3 月 12 日
- 9 香港政府勞工處《職業介紹所實務守則》- 2018 年 2 月 - 可下載於：https://www.eaa.labour.gov.hk/res/pdf/CoP_Chi.pdf, 查閱日期：2018 年 3 月 12 日
- 10 香港特別行政區，《職業介紹所實務守則》頒布 - 2017 年 1 月 13 日 - 見於 <https://www.info.gov.hk/gia/general/2017/01/13/P2017011300303.htm> - 查閱日期 2018 年 3 月 12 日
- 11 香港特別行政區勞工處《職業介紹所實務守則草擬本》- 第 1.9 段 - 文件可下載於 https://www.gov.hk/tc/heme/bf/consultation/pdf/10125A_consultation_paper_tc.pdf - 查閱日期 2018 年 4 月 18 日

2. 研究方法



為評估僱傭中心依循《守則》的情況，香港亞洲家務工工會聯會（FADWU）連同會員大部分為印尼人的香港印尼移民社群（KOMBUMI-HK），有系統地訪問了452位家務移工——其中381位來自菲律賓，71位來自印尼；研究聚焦於菲律賓與印尼，是因為香港絕大部分的家務移工來自這兩國。所有受訪者均為女性，年齡介乎22到60歲。因本研究中特定的訪問對象與移工來源地，根據搜集所得數據的推算與分析，或有不足。

所有訪問於2017年7月至2018年3月期間進行，訪問對象為2017年3月後進入招聘程序，或正在通過香港的僱傭中心轉換僱主的家務移工，以確保受訪者能回答有關《守則》頒佈後於僱傭中心的經驗。

訪問於香港島、九龍及新界12各個家務移工聚集的地點（如公園、餐廳、教堂、學校門口）進行，受訪者也是在這此地點被選出，另外，亦有通過社交媒體、個人聯絡和引薦選出受訪者。此抽樣方法的短處在於研究員不能接觸到未可休假、不願於上述地點受訪，和／或不曾到上述地點的家務移工。

訪問問題聚焦於僱傭中心如何落實《守則》（可到附件一查看所有問題），以解決根據過去五年間，各項研究指出家務移工權與勞工權益被直接及間接剝削的問題（例如被非法收取中介費及沒收身份證明文件）。¹³

受訪者指出151間香港不同的註冊僱傭中心，多於全港為家務移工安排工作的已註冊僱傭中心十分一。

由於受訪者可能記憶不及，或是問題與個別情況無關，所以並非每位受訪者都有回答所有問題。因此於報告中，各項問題得到的答案數量或不相同。

本報告第三章會詳細寫出從訪問得出的重要結果，主要是有關僱傭中心依循《守則》的情況，每個小節應對於《守則》中的各個相關部分；第四章則是對調查結果的分析。

另外，FADWU 的媒體小組亦於 18 個不同的僱傭中心，於 2017 年 11 月至 2018 年 3 月期間，以家務移工的身份進行秘密錄音。小組特別選出的僱傭中心，均於調查中被指出營運手法違反一項或多項《守則》就中介費及財務安排的標準。秘密錄音由本身是移工的媒體小組成員執行。小組成員進入僱傭中心，向中心職員自稱為剛被終止合約並須要找新僱主的家務移工，並根據一系列預設的半結構性問題，詢問申請新工作簽證的程序，及僱傭中心收取的費用。這些秘密錄音於銅鑼灣、火炭、佐敦、旺角、北角、沙田、大埔及黃埔進行。

- 12 訪問地點包括：中環、西環、港島東、離島、九龍塘、葵青、觀塘、西貢、深水埗、沙田、南區、大埔、荃灣、灣仔、黃大仙、油尖旺，與元朗
- 13 見：國際特赦組織，《Exploited for Profit, Failed by Governments》（榨取利潤導致剝削，政府失職而被放棄），2013年11月（文件編號：ASA 171029/2013）；進步勞工聯盟香港分會，進步勞工工會，《License to Exploit: A Report on Recruitment Practices and Problems Experienced by Filipino Migrant Domestic Workers in Hong Kong, 2013》（持牌剝削：菲律賓移民家務工於香港受聘過程中所經歷的招聘手法與問題，2013），網頁 <http://www.idwfed.org/en/resources/license-to-exploit-a-report-on-recruitment-practices-and-problems-experienced-by-filipino-migrant-domestic-workers-in-hong-kong>，查閱日期2018年3月12日；FADWU，《左斗為難，進退兩難：菲律賓移民家務工於香港與菲律賓被收取非法中介費之情況》，2016年10月，網頁 <http://www.rightsexposure.org/between-a-rock-and-hard-place>，查閱日期2018年3月12日；Justice Centre《Coming Clean: 香港外籍家庭傭工遭受強迫勞動以及強迫勞動為目的的人口販運的普遍程度》2016年3月

3. 就僱傭中心依循《守則》 的調查結果



3.1 職業介紹所可收取的費用

14



《守則》中 3.5.1 段禁止香港僱傭中心「直接或簡接地向家務移工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或利益（例如影印費、簽證手續費）。僱傭中心可收取的最高費用，於僱傭條例中的職業介紹所規例已有寫明，《守則》中亦重申此費用的最高限額：

「凡向職業介紹所申請職業、工作或有關其服務的合約或聘用的人，其所須繳付的款額不得超過其獲職業介紹所安排就業後第一個月工資的百分之十。」¹⁵

因此，於現時的規定最低工資港幣 4410 元¹⁶（美金 564 元）¹⁷ 計算，法定的最高中介費用（亦稱佣金），應為港幣 441 元（美金 56 元）。於 2016 年 10 月 1 日到 2017 年 9 月 29 日期間，規定最低工資為港幣 4310 元（美金 552 元）¹⁸，最高的中介費則應為港幣 431 元（美金 55 元）¹⁹。

《守則》中亦訂明，佣金「只可在求職者獲發第一個月工資後收取」，因此，僱傭中心並不能向家務移工預先收取。違反此例的僱傭中心，最高可被罰款港幣 35 萬元（美金 44 800 元）及監禁三年。²⁰

儘管《守則》已經清楚地再次說明現時有關中介費的法例，本研究顯示仍有五成六受訪者（450 位回答此問題的受訪者當中的 253 位）在抵港後被僱傭中心收取非法的費用。此外，三成受訪者（449 位中的 136 位）更於獲得首月薪金前，被預先收取費用，明顯違反《守則》。

新來港的受訪者當中 21·五成七（389 位中的 222 位）被她們的僱傭中心收取非法費用，其中 132 位受訪者以每月扣薪金的方式付款，她們平均要支付中介費港幣 9013 元（美金 1154 元），是僱傭中心法定收費上限的 20 倍，攤分超過四個月付清。所有費用由港幣 1000 元（美金 128 元）到港幣 28 800 元（美金 3686 元）不等。另外，112 位受訪者於抵港後，須在獲得第一個月薪金前預先繳付平均港幣 1151 元（美金 147 元）的費用。

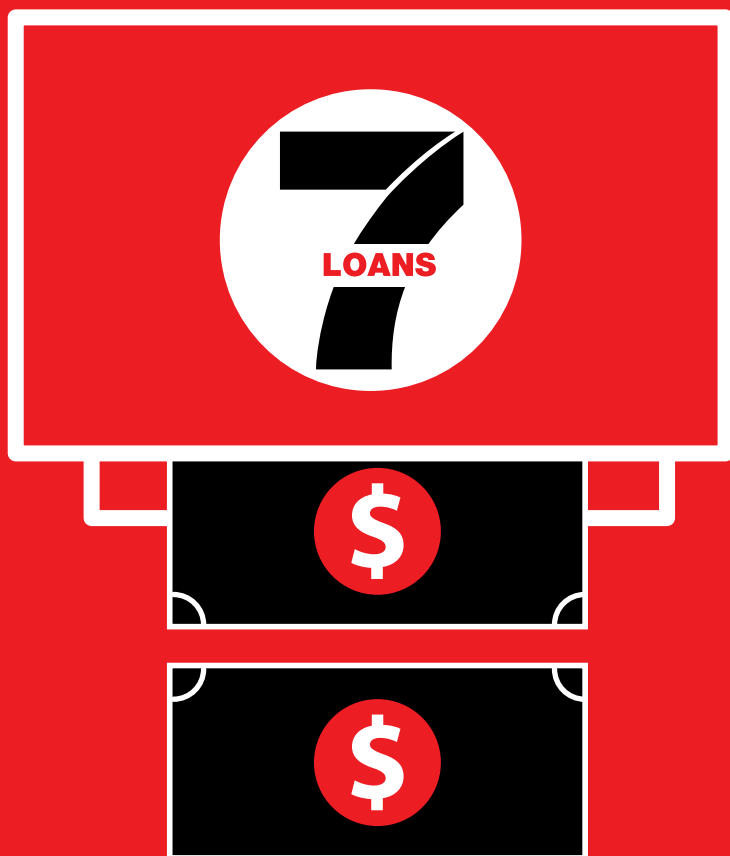
於香港轉換新僱主的受訪者當中，相近比率的人數須繳付非法的中介費（五成七，或 61 位中的 31 位），但她們繳付的費用則遠低於剛來港的受訪者。此組受訪者平均須預先繳付平均港幣 1682 元（美金 215 元）的費用，當中 8 位以扣除薪金的方法，以三個月攤分繳付平均港幣 3164 元（美金 405 元）的費用 22。即使是繳費較低的一組受訪者，她們的付費亦高達法定上限費用的四倍。

調查中，四成二受訪者（450 位中的 195 位）並沒有被收取高於法定上限的費用，當中 87 位更指出她們從沒有支付任何中介費，然而，調查中可見大部分受訪者仍被香港的僱傭中心收取過高及非法的費用，甚至須預先繳付。接近三分二受訪者（289 位）表示，她們須以四至十二個月不等以賺回已繳付的中介費，而另外有 28 位更表示她們須多於一年的時間賺回這筆費用。移工因為不願失去工作及還款能力，所以往往不敢挑戰所受的剝削與苛待；由此可見，負債是使很多家務移工容易受僱主及／或僱傭中心剝削的一大因素。

此外，FADWU 的媒體小組於 2017 年 11 月到 2018 年 3 月期間的秘密錄音中，亦顯示七間持牌僱傭中心的職員曾向小組的家務移工說明，通過他們找新僱主的費用為港幣 3500 元到 10 000 元（美金 448 元到 1280 元）；有四間僱傭中心更表明會收取按金，明顯違反《守則》中清楚寫明不能預先收費的規定。

- 14 此節只是關於香港的僱傭中心的收費，不同的國家就職業介紹所能收取的費用有不同的規定或法律框架。根據菲律賓於2016年頒佈的規管海外菲律賓勞工條例，向家務移工收取中介費是違法的 (Philippines: Revised POEA Rules and Regulations Governing the Recruitment and Employment of Landbased Overseas Filipino Workers of 2016，可下載於<http://www.poesa.gov.ph/laws&rules/files/Revised%20POEA%20Rules%20And%20Regulations.pdf> (只有英文版) 查閱日期2018年5月16日)。印尼政府負責的勞工及移民工的部門亦於2012年5月將可收取的最高費用定位印尼盧布 14 780 400 (美金 1042 元) (“Components and Amount of Placement Fee for Indonesian Domestic Workers Employed in Hong Kong SAR” - Ministerial Decree (No. 98/2012) Indonesia’s Ministry of Manpower and Transmigration)：見香港立法會秘書處《選定地方對家庭傭工職業介紹所的監管》2014年2月24日，可見於<https://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/sec/library/1314in07-c.pdf> 查閱日期2018年5月16日
- 15 《僱傭條例》第57A章《職業介紹所規例》規例 10 (2) (附件二第II節) 見於<https://www.legislation.gov.hk/hk/cap57> (查閱日期2018年3月13日)
- 16 香港特區政府《外籍家庭傭工「規定最低工資」及膳食津貼上調》2017年9月29日，可見於<http://www.info.gov.hk/gia/general/201709/29/P2017092900403.htm> 查閱日期2018年3月13日
- 17 以匯率港幣1元 = 美金\$0.127元計算，準確至個位數。
- 18 香港特區政府《外籍家庭傭工「規定最低工資」及膳食津貼上調》2016年9月30日，可見於<http://www.info.gov.hk/gia/general/201609/30/P2016093000526.htm> 查閱日期2018年4月17日
- 19 本報告中的所有受訪者均於此兩個法定工資調整期間簽署僱傭合約。
- 20 香港特區政府勞工處《職業介紹所規例》2018年2月，可下載於：https://www.eaa.labour.gov.hk/_res/pdf/CoP_Chi.pdf 查閱日期：2018年3月13日
- 21 「新來港的受訪者」意思是來到香港工作——而不是在香港轉換僱主——的家務移工
- 22 有一位受訪者表示她有預先繳付費用同時，亦有從月薪中扣除，因此兩組受訪者的總人數是32。

3.2 避免牽涉在求職者的財務事宜



以往的調查已有記錄指出²³，不少香港的僱傭中心為避免直接收取非法收費，會通過第三方向移工收款。其中一個普遍的手法是「假借貸」：僱傭中心會強迫家務移工簽署一份文件，以證明她們向一間財務公司貸款；受害的移工每個月將還款傳入特定戶口；程序通常是在「二」便利店進行。

《守則》中第4.12.1段正針對這個問題，並明確指出僱傭中心：

「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取貸款……職業介紹所不應協助任何人、機構或公司（包括設於香港境內的招聘代理或中介機構）就安排有關外傭來港事宜收取費用；亦不應為任何本地或海外招聘公司、代理或培訓中心等收取相關培訓費用。不論期借貸目的……職業介紹所亦不應建議、安排、鼓勵或強迫外傭向任何香港境內或境外的機構借貸。」

然而，調查中仍有一成三受訪者（450位中的13位）表示，她們的僱傭中心曾鼓勵她們向某財務公司或人士借貸。此外，更有44位受訪者表示，她們的僱傭中心曾直接安排她們向某財務公司或人士借貸。

23 FADWU,《左右為難，進退兩難：菲律賓移民家務工於香港與菲律賓被收取非法中介費之情況》第27頁，2016年10月，網頁<http://www.rightsexposure.org/between-a-rock-and-hard-place>，查閱日期2018年3月12日。

3.3 求職者護照或個人身份證明文件



沒收移工個人身份證明文件，如護照、僱傭合約或香港身份證，是很見效的操控手段。移工沒有這些文件，就不能合法地轉換工作，甚至不能證明她們合法在香港居留及工作，因而有機會被扣留或遣返。因此，移工若是身份證明文件被沒收，多是不願意離職，或就遭受剝削而投訴。

僱傭中心若是保留屬於家務移工的物件和財產，已經違反了《香港盜竊條例》(第210章)，如定罪最高可判監十年。《守則》中第3.11.1段清楚說明此做法是違法的，並強調：

「在未經求職者明確同意下，職業介紹所不得取去或扣押求職者的任何個人財物，包括（但不限於）其護照、個人身份證明文件、僱傭合約、銀行信用卡或提款卡、學校證書、勞工處或其他有關機構（例如總領事館）向求職者派發的其他資料。」

《守則》的第4.13.1段提及僱傭中心為家務移工安排工作時，或需要她們的身份證明文件，如護照。可是，當工作簽證已經發出，僱傭中心必須儘快直接將這些文件交還予移工。《守則》中就此有更詳細的指引：

「職業介紹所更不得扣押求職者護照或個人身份證明文件等以迫使求職者支付或償還任何款項，例如培訓費用、未安排求職者來港事宜的費用、外傭的借貸等，不論有關款項是否在外傭來港前已產生。」

然而，仍然有為數不少的僱傭中心繼續以扣押重要文件這個手段操控家務移工。近四分之一受訪者（兩成四，或451位

中的 108 位）曾經在新工作開始前——甚至自從開始新工作以來，被沒收個人身份證明文件；這些案例中，近四分之三受訪者（七成二，或 108 位中的 78 位）的文件是被僱傭中心沒收（32 位受訪者表示文件被僱主沒收）。24 最常被沒收的文件為護照（94 位）和僱傭合約（62 位）。

個案一

雅尼克是一位來自印尼的家務移工，通過一間位於銅鑼灣的僱傭中心為她安排在香港工作，於 2016 年來港。當她抵達香港機場，僱傭中心的職員已即時向她收取護照和手提電話，然後綁起她的眼睛，把她直接送到一個住有五人的單位。雅尼克在那裏工作了一個星期，並沒有薪金。在這個星期間，她被言語上侮辱，不准許離開住所，而且被錄像監視。

一星期後，雅尼克被帶到她的僱主位於葵興的住所。她被要求在往後半年，每個月支付港幣 2410 元（美金 308 元）的中介費，她的僱主每次都會陪同她到 7-11 便利店付款。

雅尼克由每天早上 5:30 工作至晚上 10:00，沒有每週的休息日，而且僱主每天只給她一頓飯。每天晚上，僱主都沒收她的手提電話。她沒有私人空間，晚上只能在僱主孩子的房間休息。

2017 年 2 月，雅尼克向僱傭中心取回護照，以登記銀行戶口，但被中心職員拒絕，並質問她有否先得到僱主同意。

2017年8月，雅尼克希望終止合約，但被僱主拒絕。雅尼克因為沒有護照，感到沒有其他選擇，只能留下。最後，雅尼克向 FADWU 求助以取回護照。

2017年11月，雅尼克在 FADWU 會員陪同下前往僱傭中心。中心職員強調他們並沒有沒收雅尼克的護照，而是她自願交出，更表示僱傭中心有很多其他家務移工的護照。FADWU 職員質問，是否所有護照都是由移工自願交出，和為何僱傭中心同意保存她們的護照。中心職員不能提出解釋，並問雅尼克是否想取回護照，然後說她可以拿回，而且她其實以前隨時都可以拿回。雅尼克反駁，但中心職員說她的話並無證據支持。

雅尼克最終取回護照，而僱傭中心同意協助她終止合約，並送她返回印尼。²⁵

24 其中兩位受訪者表示，身份證明文件被僱傭中心及僱主分別於不同時期沒收。

25 此個案並由 FADWU 個案小組職員處理與記錄，而並非本次研究的案例之一。期沒收。

3.4 行事誠實及盡責



僱傭中心有責任向家務工就適合的工作機會提供正確資訊。移工欠缺正確資訊，便不能決定，接受被安排的工作是否對她們最有利的選擇。《守則》中第3.8.2段強調「在大部分個案中，職業介紹所所準僱主與海外求職者（包括外傭）的唯一資料來源」，因此「絕不可藉此瞞騙僱主及求職者」。²⁶

同樣，第4.4.1段指出，僱傭中心應履行復查求職者與僱主資料的責任，以確保資料準確，包括「有關職位的詳情（如僱主資料、職責描述、待遇及福利等）」。僱傭中心亦有責任確保「向求職者（例如有關工作及僱主提供的住宿安排資料）所提供的資料是與職業介紹所所知的事實相符」。若有合理理由懷疑，僱傭中心應「與有關人士……澄清及要求補充」，並「避免使用任何有懷疑的資料」。《守則》再次強調，這段與為家務移工安排工作的僱傭中心尤其相關。

雖然如此，調查顯示仍有不少家務移工從僱傭中心得到不實的資料。例如，兩成一受訪者（437位中的93位）表示，僱傭中心為她們安排於香港工作的最後收費總額，高於原來提出的價錢。而有一成受訪者（449位中的43位）則表示，她們的實際的工作條件和環境，有別於僱傭中心原來的承諾（例如薪金、工作地點、休息日或家庭人數）。其中36位更特別指出，她們的工作與僱傭中心原來承諾的不同，而有19位表示，僱傭中心亦有向她們提供其他的不實資料。本調查顯示，共有三成受訪者（452位中的139位）從僱傭中心得到有關在港工作的資料，與事實不符，包括：工作本質、工作條款與條件、安排工作的價錢，或工作的其他方面。

²⁶ 香港勞工處《職業介紹所實務守則》2018年2月，第14頁。可下載於：https://www.eaa.labour.gov.hk/_res/pdf/COP_chi.pdf 查閱日期：2018年3月12

3.5 與求職者和僱主共擬訂書面服務協議



《守則》第4.6部分訂明，僱傭中心應在安排工作程序開始時，或就任何服務收費前，分別與家務移工及僱主擬定服務協議。

第4.6.2段特別指明，與家務移工擬定的服務協議應包括，但不限於以下數項：

- 提供服務的類別（例如尋找新僱主、自選傭工、續約傭工等）；
- 會否收取佣金，以及如收取佣金，款額為何（款額在任何情況下均不得多於外用覓得職位后收取的第一個月工資的百分之十）；
- 支付佣金如期（該日期不可早於外傭覓得職位后去第一個月工資的日期）；及
- 外傭在過去兩年的受僱記錄等（如外傭同意向準僱主披露該資料）。

此外，《守則》第4.5.1段亦寫明，為保持透明的營運手法和避免爭議，僱傭中心應該「分別與求職者及僱主簽訂的服務協議內以書面列明服務條款、收費表及投訴程序」，並「分別要求求職者及僱主以書面確認明白服務協議的條款內容。」

如僱傭中心依循以上指引，家務移工應該能辨認出她們已付費的服務項目、有否被收取過高的費用、欠缺的服務賬單、僱傭中心對她們應付的職責，以及她們能如何投訴。

可是，本調查發現，僱傭中心普遍不依循此條指引。例如，四成一受訪者（442位中的187位）表示並沒有收到清楚列明僱傭中心就各項服務收費的服務協議書。

3.6 提供付款收據



《守則》中第4.1.1段中寫到，僱傭中心有責任向家務移民提供所有收費的收據，並保留副本以便勞工處查。收據包
括但不限於以下各項：

- 職業介紹所的名稱
- 職業介紹所的公司印章（正式印章）
- 外傭姓名
- 已向外傭收取的款額及其性質；及
- 收取款項的日期

可是，調查中超過三分之二受訪者（或六成九，425位中的293位）並沒有收到僱傭中心的收據。132位有收到收據的受訪者當中，三成八（50位）表示收據並不顯示僱傭中心已收費的所有服務項目。換言之，所有受訪者當中，共有八成一（425位中的343位）並沒有獲發收據，或是得到的收據並不顯示僱傭中心已收費的各項服務。

3.7 促進求職者和僱主對其權益 與義務的認識



《守則》中第4.10.1段寫到「香港特區政府非常注重提高求職者對其僱傭權益的認識及尋求協助的途徑」²⁷，就此，《守則》第4.10.4段寫到，僱傭中心有責任向家務移工解釋她們於香港法例和標準下的權利，包括反歧視條例與標準僱傭合約。

有關標準僱傭合約，僱傭中心應向移工提供以她們的母語撰寫的標準僱傭合約樣本，並向她們解釋內容，同時，亦應該就此請移工以簽署作書面確認及記錄。可是，本調查發現大部分的僱傭中心並沒有履行這個職責。接近四分之三受訪者（七成三，或451位中的328位）表示，僱傭中心並沒有提供以她們母語撰寫的表準僱傭合約樣本，亦沒有職員向她們解釋合約內容。

《守則》中第4.10.4段寫明，僱傭中心應為移工提供有關向香港政府或其他機構尋求協助的資料，而第4.10.6段^(b)更提別提到，僱傭中心應向家務移工及她們的僱主提供由香港政府印有關移工權益的指南和小冊子。《守則》中列出不下十多份包括基本資料的文件²⁸，都是僱傭中心應該向每位家務移工提供的。

儘管如此，五成四受訪者（450位中的241位）表示僱傭中心並沒有解釋她們在香港法例下的權益，或是她們如遇上爭議或希望投訴、尋求協助的途徑，亦沒有向她們提供有關自身權益的政府小冊子。

《守則》第4.10.6段亦指出，僱傭中心應助移工輕易取得所有有關的宣傳資料（例如，在中心範圍內以提供有關資料的印冊本，及於其網站提供下載資料）。這代表僱傭中心亦應為她們提供《守則》的印冊本，或知會她們如何能取得有關資料。可是，九成二受訪者（452位中的417位）表示，僱傭中心從來沒有跟她們提到《守則》。

3.8 結論

從452位家務移工的訪問可見，香港絕大部分的僱傭中心並沒有完全依循《守則》；若聚焦於以上提到的幾個關鍵問題，受訪者的答案顯示，為她們安排工作的香港僱傭中心當中，有達九成六沒有依循《守則》中的重要指引29，接近四分之三（七成四）更同時違反《守則》中四個或以上的標準。

特別應該指出的是本調查中，受訪者辨認出全港超過150間為移工安排工作的僱傭中心，已經是本港已註冊的僱傭中心的一成多。由此可見，不依循《守則》以及其他法例的情況，在業界中十分普遍。

- 27 香港特區政府勞工處《職業介紹所規例》2018年2月，可下載於：https://www.eaa.labour.gov.hk/res/pdf/CoP_Chi.pdf 查閱日期 2018年3月
- 28 包括：《僱用外籍家庭傭工使用指南》、外籍家庭傭工及其僱主須知》、《外籍家庭傭工在《僱傭條例》下可享有的權益及保障》、《外傭、僱主和職業介紹所——「應」及「不應」》、《外傭、僱主和職業介紹所——「應」及「不應」》、《禁止非法僱傭外籍家庭傭工》、《外籍家庭傭工——清潔外窗的安全規定》
- 29 整合全部10條主要問題計算。這些問題有關於僱傭中心的以下營運手法：收取非法費用、於移工收到第一個月薪金前收費、提供虛假資料、鼓勵或安排移工借貸、提供適當的收據以及服務協議、向移工解釋從何求助及提供足夠資料，及沒收重要文件。這個已整合的數字並不包括其中一條問題：僱傭中心曾否向移工解釋《守則》的內容，如包括此題，不依循《守則》的僱傭中心的比率將大增，因有九成二的僱傭中心不能做到這點。

4 分析



4.1 為何僱傭中心
不依循《守則》
？

CoP

本調查結果顯示，大部分家務移工的經驗了違反《守則》的對待，而很多僱傭中心並不完全依循《守則》。報告這個部分，會參考由國際勞工組織（ILO）委托的研究《錯的配藥、錯的病人：有關職業介紹所實務守則與香港的僱傭中心的初步見解》（下稱為《ILO 2017年報告》），其中會以商業角度看《守則》的應用，以及為何大部分僱傭中心未能完全依循《守則》。

《ILO 2017年報告》最後一稿於2017年12月敲定，研究中深入訪問了16位人士，分別代表23間輸入家務移工來港的僱傭中心。這組僱傭中心當中，大部分於每個月會安排10到50位移工來港工作。訪問於2017年8月17日，及9月3至8日進行。16位受訪者當中，7位是業界協會會員，也是董事會會員或執行委員會成員。因此他們的意見最可能影響到香港的主流僱傭中心，也能就僱傭中心不能依循《守則》的問題提供業界角度的見解³⁰。

《ILO 2017年報告》指出，大部分受訪的僱傭中心並不歡迎《守則》，以及其他對於業界越來越多的規管。他們認為規管僱傭中心是選錯了對象，因為他們在僱傭合約簽訂以後就沒有任何角色，而他們覺得業界是「不幸的中間人，被夾在僱主和傭工之間的糾紛」，而他們與糾紛毫無關係³¹。

某些受訪者認為，規管的對象應該是僱主，他們認為可參照新加坡的規定，要求第一次聘請家務移工的準僱主必須先參與一個「僱主培訓課程」，才可正式聘用移工。其他受訪者表示，保護家務移工權益的責任在政府，但《守則》將這個責任卸於僱傭中心的肩上，其實是不公平的做法。受訪者當中一小部分人則認為，政府應該訂立全面的法例來保護移工，並認真執行這些法例³²。

《ILO2017年報告》亦記錄了受訪者並不完全了解他們於《守則》下的責任。持牌人和中心主任一般只會指派一位初級員工出席由政府安排的《守則》培訓，或是指出僱傭中心有另外的專人負責提出依循《守則》所須的各樣工作。

因此，雖然所有受訪者都表示他們有看過《守則》，但其實他們並沒有留意《守則》內的仔細要求。例如，有關「保持具透明度的營運手法」（第45部分），很多僱傭中心並不知道有責任公開他們的海外夥伴的資料，或是非常不願意這樣做。他們認為商業關係應該保密，而商業夥伴會經常轉換，公開這些資料並不實際。ILO的研究發現，僱傭中心在他們對外公開的文件中，都沒有提到他們的商業夥伴。只有一間例外，他們在名片上印上兩間在菲律賓的夥伴公司，而實際上他們於菲律賓有四個商業夥伴³³。

同樣地，受訪者對「行事誠實及盡責」（第44部分）的理解有限，不接受他們有責任查核由僱主及求職者提供的資料。誠然，沒有任何受訪的僱傭中心指出有核實僱主資料的做法³⁵。

僱傭中心的代表普遍認為《守則》只是重複現有條例，因而對這個文件的內容不太重視。受訪者一般指出《守則》與實際的商業情況無關，因為他們已經完全符合現存政策和規例，或是只需作微小的調整³⁶。

受訪者亦拒絕承認香港的僱傭中心普遍違反《守則》和現有法規的程度。例如，大部分的僱傭中心代表否認業界向移工收費過高，小部分代表指出某些位於新界的僱傭中心或有違法。這些觀點與本報告中發現的現實情況大相逕庭，包括超過一半的移工受訪者曾向香港的僱傭中心繳付違法的費用。

再者，ILO 研究當中的 5 間僱傭中心，於本調查中被 32 位受訪移工指出有違反《守則》中一項或以上的標準。實際上，從受訪的移工的訪問中，可計算出這 5 間僱傭中心總共違反《守則》內容 116 次。

在 ILO 的研究中，僱傭中心一般知道他們應該避免牽涉於移工的財務，而大部分堅持他們的做法是合法的。然而，兩間僱傭中心承認，他們仍然有牽涉於移工的財務，違反了《守則》這方面的規定³⁷。

《ILO2017 年報告》中可見，僱傭中心對於《守則》的實行，首要的考慮因素是對自身利潤的影響。因此，僱傭中心最關注的是《守則》會使他們在處理文件上的成本增加，包括：他們要為求職者登記，需要保留薪金和收取文件的收據，以及因符合《守則》內各項規定而延長的處理時間（如發出服務協議、分發勞工處的資料，和確認收據）。

此外，僱傭中心一般的營運模式是建基於僱主所付的服務費，因此與僱主的關係自然就是僱傭中心的焦點所在。由於香港特區政府已經立法規限可向移工收取的費用，僱傭中心對僱主的收費相應增加。僱傭中心的代表指出，平均為一個菲律賓賓或印尼移工安排工作，扣除僱員及其他成本，利潤大概是港幣 4500 元（美金 576 元）。僱傭中心的利潤也來自提早終止合約的個案，因為他們第二次為僱主安排工作時，可以再次收取服務費；而即使合約是在「保障期」內被終止，這也是可能的。³⁸

因此，所有在《ILO 2017 年報告》受訪的僱傭中心，一般會專注於依循《守則》中規管他們與僱主關係的部分。例如，他們都有給僱主的標準服務協議的範本，但很少數有給移工的服務協議範本。同樣地，沒有一間受訪僱傭中心曾實

行任何措施，以提升移工對她們自身權益的意識；相反，他們認為這是勞工處的責任，甚至認為移工對他們的權益已經「太過熟識」³⁹。

總的來說，《LO 2017年報告》中，可見僱傭中心不依循《守則》的主要原因如下：

對增加規管抗拒，一般感到《守則》是費時失事；對《守則》的仔細要求並不了解；認為他們現時的營運手法已經依循《守則》；不肯承認業界內普遍有違法及不佳的營運手法；感到《守則》設計期間，並沒有認真地諮詢他們；及只關心《守則》中有關與僱主關係的內容，而忽視有關移工的內容。

基於以上因素，香港絕大部分的僱傭中心並沒有在工作中主動提倡或應用《守則》，這個現象正反映於本報告中，高於九成二的受訪移工（452位中的417位）指出，她們的僱傭中心並沒有在任何討論中提到《守則》。

- 30 M. Zhou, "Wrong prescription, wrong patient" : Preliminary views on the Code of Practice for Employment Agencies in Hong Kong, ILO, 即將出版
31 同上, 第 17 頁
32 同上, 第 18 頁
33 同上, 第 23-24 頁
34 ILO2017 年報中寫道: "there was limited understanding of the element of 'due diligence' 在中文版的《守則》中並沒有 due diligence 的直接翻譯, 而是「行事誠實及盡責」。
- 35 M. Zhou, "Wrong prescription, wrong patient" : Preliminary views on the Code of Practice for Employment Agencies in Hong Kong, ILO 即將出版, 第 24
頁
36 同上, 第 20 頁
37 同上, 第 21 到 22 頁
38 大多數僱傭中心會在保證期內, 僱傭合約終止後, 以折扣價為僱主另覓家務工。折扣可低至二五折, 甚至免費, 保證期由三個月到一年不等。見 M. Zhou, "Wrong prescription, wrong patient" : Preliminary views on the Code of Practice for Employment Agencies in Hong Kong, ILO, 即將出版, 第 9 -20 -23 頁。
39 同上, 第 9 - 23 頁。

4.2 《守則》能否令家務移工的權益更受保障？



雖然本研究指出受訪者所使用的僱傭中心當中，九成六並未能完全依循《守則》，但即使完全依循《守則》的只屬少數，或是部分依循，若公眾能增加對《守則》的意識，尤其是在僱主當中，《守則》仍然是對保護移工權益起了積極作用，但這個部分或需要額外評估。

本研究向受訪者問到有關人權和勞工權益的議題，這些權益在過去一般並不被僱主尊重⁴⁰。例如，標準僱傭合約中第六部分（見附件二）41寫明，家務工每星期應該有一整天的休息時間，另外也有法定假期和每年的有薪假期。這些都是在香港法例第57章《勞工條例》中寫明所有僱員若已連續受僱四星期或以上，即應該享有每週一天的休息時間（第十七條），而休息日的意思是連續不少於24小時，期間僱員有權拒絕工作（第二條）。

雖然九成八受訪者（447位中的437位）表示她們得到每星期一天的休息，但當中高達八成五（447位中的381位）亦指出她們並沒有得到法定的連續24小時休假。

有關活動自由，四成受訪者（451位中的182位）表示，她們不被允許在休息日或假日期間，離開僱主的住所，或是只有某些時候才可自由離開僱主的住所。

接近所有受訪者（九成七，或451位中的439位）由僱主提供膳食⁴²，但有三成二的受訪者（439位中的140位）表示，他們沒有得到足夠的食物（93位），或是只是有時得到足夠的食物（47位）。另外百分之九的受訪者（452位中的41位）表示，她們曾經被僱主威脅、懲罰或苛待。

2016年，FADWU 的研究《左右為難 進退兩難》亦有問到與本研究相同的部分相同的問題，因此很值得比較一下結果。在2016年的研究中，大部分的受訪者（57位中的40位）曾經支付非法的費用，並不被允許於假日離開僱主住所（66位中的35位）。接近一半（67位中的31位）沒有得到足夠的食物，接近三分之一（67位中的24位）被沒僱主或僱傭中心收身份證明文件。FADWU 2016年的研究亦發現，絕大部分（65位中的60位）並得不到每周一整天的休息日。可是，由於兩個研究的方法不同，我們並不能夠直接比較兩個研究中的回應，然後由此總結自從《守則》頒佈以來，家務移工的權益有所改善與否。

其中，尤其是FADWU 2016年的研究中，特別排除了沒有向僱傭中心支付任何費用的移工；不收取中介費的僱傭中心也很有可能是業界中持最高標準的，把它們排除後，也就將整體的標準拉低。而本研究中，有一成九（452位中的87位）表示，他們沒有向僱傭公司支付任何款項。⁴³

另外，FADWU 2016年的研究中，受訪者的樣本較小，只有88位，當中有可能有較高比例是從個人聯絡中所得，而較少是隨機於公眾地方選出。而移工之所以認識FADWU，正是因為她們很有可能於工作上出現問題。

即便如此，某些趨勢值得仔細看看。其中，FADWU 2016年的報告發現，五成五受訪者（67位中的37位）曾被僱主虐待，可是本研究結果顯示，表示有這個情況的只有百分之九（452位中的41位）。移工一般不願意向她們的僱傭中心求助，因為她們相信，僱傭中心不會同情她們，而且也擔心如果提出投訴，僱傭合約就會被終止⁴⁴。這個情況也

是反映在本研究中：347位表示工作上有問題的受訪者中，只有一成三（44位受訪者）曾就問題向僱傭中心提出投訴。44位曾經作出投訴的受訪者當中，只有三成二（14位）表示僱傭中心有嘗試幫助他們，而只有百分之七的受訪者（3位）表示，成功解決問題⁴⁵。

近年幾宗廣為人知的案件，在傳媒鋪天蓋地的採訪報道下，虐待、苛待移工的僱主，被定罪及重罰，成為社會議題，這或有影響某些僱主對移工的態度。例如，被廣泛報道的印尼移工Erwana Sulistyarningsih一案中，她的前僱主羅允彤於2015年2月被定8宗控罪，包括故意傷人、嚴重殘害他人身體和嚴重恐嚇。她被判監禁6年，並因10項欠薪及欠假，罰款港幣15000元（美金1920元）⁴⁶。2017年12月，Erwana因傷獲民事賠償港幣809430元（美金103607元），裁判官判詞中形容她所受的虐待為「不人道、侮辱人格及可惡的」。⁴⁷

2018年2月，僱主羅女士再因殘害他人身體及非法拘留，被判向另一位家務工Tutik Lestari Ningsih賠償港幣17萬元（美金21760元）。羅女士於2010年僱用Tutik為家務工時，曾非法監禁她於住所346天，每天強迫勞動20小時，不允許休假，並只支付薪金共港幣6000元（美金768元）⁴⁸。

2018年另一宗案件中，一名79歲的僱主，被家務工拍攝到對她肢體及語言侮辱，因而被捕。家務工將短片上傳至社交媒體Facebook，有達290000人次觀看⁴⁹。

2018年3月，一名女士與狗隻散步時，與一位帶同兩隻狗散步的家務工發生輕微衝突，期間，女士被拍攝到語言上侮

辱家務工，有使用粗言，並指家務工應該「回去菲律賓」，短片上傳至互聯網，有超過 120 萬人次觀看，超過 17000 次分享⁵⁰。從這兩宗事件可見，香港社會對家務工的態度或開始有轉變，各種苛待或侮辱被視為不能接受。

FADWU 2016 年的研究中，受訪的家務工於 2010 至 2016 年間來港，以上各個案例仍未發生，因此她們的經驗大部分都是屬於較早前，家務工問題尚未成為社會議題，《守則》亦未頒佈之時。近年，社交媒體上就家務工被苛待的廣泛討論，或阻嚇了意圖威脅、懲罰、或虐待她們的僱主，而這些事件的正面影響，可能因政府頒發的《守則》而加強（見下文的詳細分析）。

- 40 見：國際特赦組織 -《Exploited for Profit, Failed by Governments》(榨取利潤導致剝削，政府失職而被放棄) - 2013年11月(文件編號：ASA 171029/2013)；進步勞工聯盟香港分會、進步勞工工會 -《License to Exploit: A Report on Recruitment Practices and Problems Experienced by Filipino Migrant Domestic Workers in Hong Kong, 2013》(持牌剝削：菲律賓家庭傭工於香港受聘過程中所經歷的招聘手法與問題 - 2013) - 網頁 <http://www.idwifed.org/en/resources/license-to-exploit-a-report-on-recruitment-practices-and-problems-experienced-by-filipino-migrant-domestic-workers-in-hong-kong>，查閱日期 2018年3月12日；FADWU,《五廿為難，進退兩難：菲律賓家庭傭工於香港與菲律賓被收取非法中介費之情況》, 2016年10月，網頁 <http://www.rightsexposure.org/between-a-rock-and-hard-place>，查閱日期 2018年3月12日；Justice Centre《Coming Clean: 香港外籍家庭傭工遭受強迫勞動以及強迫勞動為目的的人口販運的普遍程度》2016年3月
- 41 標準合約有法律效力(表格編號：ID407)，由香港政府針對家庭傭工所編制。見入境處網站 <https://www.immd.gov.hk/hkt/forms/hk-visas/foreign-domestic-helpers.html>，查閱日期 2018年3月18日
- 42 標準合約中第五(七)部分寫明，僱主應向家庭傭工提供免費膳食，或支付每月不少於港幣1053元(美金135元)的飲食津貼，適用於2017年9月30日之後簽署的僱傭合約。見香港特區政府《外籍家庭傭工「規定最低工資」及膳食津貼上調》2017年9月29日，見於 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201709/29/P201709290403.htm>，查閱日期 2018年3月19日
- 43 《ILO 2017年報告》中亦指出「成百個傭備中心(16間中的2間)不收取移工任何費用」。
- 44 見：國際特赦組織 -《Exploited for Profit, Failed by Governments》(榨取利潤導致剝削，政府失職而被放棄) - 2013年11月(文件編號：ASA 171029/2013)；Justice Centre《Coming Clean: 香港外籍家庭傭工遭受強迫勞動以及強迫勞動為目的的人口販運的普遍程度》2016年3月；FADWU,《五廿為難，進退兩難：菲律賓移民家務工於香港與菲律賓被收取非法中介費之情況》, 2016年10月
- 45 注意現實中勞工權益被剝削的情況，比移工願意承認的為多。(例如397位受訪者表示他們一星期工作不是一天休息日，或是沒有一整天的休息日。)
- 46 英國衛報《Employer in Hong Kong maid abuse case is sentenced to six years' jail》(只有英文版) 2015年2月27日，見於 <https://www.theguardian.com/world/2015/feb/27/hong-kong-court-sentences-woman-to-6-years-in-prison-for-abusing-indonesian-maid-0>，查閱日期 2018年4月24日
- 47 南華早報《Tortured helper Erwiana wins HK\$809,430 civil claim against abusive Hong Kong employer》2017年12月21日見於 <http://www.scmp.com/news/hong-kong/law-crime/article/2125293/tortured-helper-erwiana-wins-us103480-civil-claim-against-abusive-hong-kong-employer>，查閱日期：2018年5月2日
- 48 Jasmine Siu《Hong Kong woman jailed for torturing domestic helper Erwiana ordered to pay damages to second victim》(南華早報，2018年2月26日，見於 <http://www.scmp.com/news/hong-kong/law-crime/article/2134788/hong-kong-woman-jailed-torturing-domestic-helper-erwiana>，查閱日期 2018年5月2日
- 49 Clifford Lo,《“I really want to kill you!”: Hong Kong woman arrested after video shows employer hitting Indonesian domestic helper》(南華早報 - 2018年3月1日，見於 <http://www.scmp.com/news/hong-kong/law-crime/article/2135278/i-really-want-kill-you-video-showing-employer-hitting>，查閱日期 2018年5月2日
- 50 亞洲時報《Dog barking' spurred abuse of Filipina maid seen in viral video》2018年3月19日，見於 <http://www.atimes.com/article/dog-bite-spurred-abuse-filipina-maid-seen-viral-video/>，查閱日期 2018年5月2日

4.3 香港特區政府的其他措施



勞工處於頒佈《守則》同期，於2017年1月13日推出《職業介紹所專題網站》。專題網站是個一站式的網上平臺，讓公眾能輕易找到有關規管香港僱傭中心的資料，亦包括可檢索的資料庫，讓市民可以簡單地查出僱傭中心是否持有有效牌照。職業介紹所事務科亦積極推廣《守則》，活動包括到訪各職業介紹所1400次，以及安排6次介紹講座，參與的僱傭中心超過800間⁵¹。

香港特區政府亦有進一步收緊法例，對剝削移工的僱傭中心作更高刑罰。2018年的《僱傭條例（修訂）》，於2018年2月在立法會通過，收取高於法定上限費用及無牌運作的僱傭中心，一經定罪刑罰將提高至最高罰款港幣5萬元到35萬元（美金6400元到48000元），並監禁三年。此外，兩項法例的檢控時限亦由六個月延長至12個月⁵²。

此外，新法例下，除持牌人以外，其合夥人、職員或其他相關人士（如董事會成員或僱傭中心代表）亦可被起訴。《守則》的法律地位亦有提高：僱傭中心持牌人或其他相關人士若是違反《守則》內規定，可導致僱傭中心被吊銷牌照⁵³。

2018年3月，香港特區政府落實《打擊販運人口及加強保障外籍家庭傭工行動計劃》⁵⁴（下稱《行動計劃》），並設立高層次督導委員會以執行這個計劃。督導委員會的主席張建宗表示「香港社會充分肯定外傭的貢獻」，而「行動計劃的措施可加強對他們的保障，避免他們成為遭受剝削的受害人」⁵⁵。《行動計劃》中，建議的行動措施包括：

- 擴展受害人識別機制至警方全部24個警區及勞工處

- 在相關執法機構委任專責隊伍或人員處理涉及販運人口及剝削外傭的案件；
- 提高外傭意識，讓她們知道受法律保障下的權益及尋求協助的途徑，亦會啓動公教育運動；
- 在勞工處相關組別委任專責隊伍或人員，並新增外傭科，確保有效落實加強保障外傭的措施；
- 設立附傳譯服務的專設熱線，為外傭提供支援；
- 加強執法行動，以發牌、檢察、投訴調查以及檢控，確保職業介紹所是依法營運
- 在適當情況下，使被販賣的受害者就被販賣而觸犯的罪案，免受檢控。

這些都是正面而值得鼓勵的措施，表現香港特區政府承認家務移工在香港所受的剝削及苛待，亦着力取締這些³ 情形。然而，本研究顯示，政府仍須更進一步行動，以確保僱傭中心完全依循《守則》營運，並全面保障移工的權益。

- 51 M. Zhou, "Wrong prescription, wrong patient" : Preliminary views on the Code of Practice for Employment Agencies in Hong Kong, ILO - 即將出版 - 第 19 頁
- 52 香港特區政府《2018 年僱傭 (修訂) 條例》刊憲 - 2018 年 2 月 9 日 - 見於 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201802/09/P2018020600353.htm> 查閱日期 2018 年 4 月 28 日
- 53 香港立法會《立法會參考資料摘要》: 2017 年僱傭 (修訂) (第 2 號) 條例草案》(檔案編號: LD CR/5/15/706) 2017 年 6 月 6 日 - 見於 https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/bills/brief/201706163_brf.pdf 查閱日期 2018 年 4 月 17 日
- 54 《行動計劃》可於香港特區政府保安局網頁 www.sb.gov.hk/chi/special 及勞工及福利局網頁 www.lwb.gov.hk/chi/home/index.htm 上載
- 55 香港政府新聞公報新聞公報《政府落實打擊販運人口及加強保障外籍家庭傭工行動計劃》2018 年 3 月 21 日 (見於 http://www.lwb.gov.hk/chi/press/21032018_4.htm - 查閱日期 2018 年 4 月 27 日)

5 有效的執法行動



5.1 有效的執法行動

過往五年，有大量證據顯示大部分香港的僱傭中心有系統地向移工收取非法費用，而本研究亦顯示，在《守則》頒佈後，情況仍然繼續。

職業介紹所事務科（下稱「事務科」）的職責包括：發牌、監控、調查投訴，及確保僱傭中心合法地營運。可是，事務科並未能有效地執行規例，讓大部分僱傭中心繼續大膽地非法營運。

雖然勞工處將每年的巡查次數由2013年的1341次增加至2014-15年度的1800次，但這並未能明顯增加僱傭中心因剝削移工的營運手法而被檢控的次數（如收取過高費用、無牌經營等）。

勞工處的報告中指出，2014-2015年間曾進行3600次以上巡查，但只能成功作出16次檢控（其中10宗有關收取過高費用），而因收取過高費用或無牌經營被定罪的僱傭中心當中，罰款為港幣1500元到45000元不等（美金193元到5800元）⁵⁶。由此可見，增加檢察次數或罰款，並無阻嚇作用，因現時的檢察並不能有效地辨認出違法的營運模式，而判處最高刑罰的情況亦絕少發生。

自從《守則》頒佈以來，入罪率並無上升。2017年1月到7月期間，巡查次數為1500次，而當局只作出5次檢控；事務科只收到141宗投訴，發出僅12份違反《守則》的書面警告⁵⁷。勞工專員若發現僱傭中心由不適合的人營運，

能拒絕發牌或取締其牌照，但他並沒有使用這些權力。

極低數量的投訴、入罪率及有關牌照的刑罰，特別令人擔心；眼看政府近年積極提高公眾意識，但本研究發現非法行為仍然普遍（253位受訪者曾付非法費用）；而營運手法有違《守則》的僱傭中心當中（例如343位移工未獲發收據或完整收據），有約150間是持牌經營，50間不在事務科資料庫內⁵⁸。

勞工處的《行動計劃》，是針對人口販賣和保護移工權益而設計，而其中一個目標正是要確保僱傭中心依法營運。可是，《行動計劃》若要在這方面取得成效，必須更有效地巡查，而刑罰亦應更嚴厲，以起實質的阻嚇作用。行動計劃必須針對香港現存規例中兩大問題，其中一個是兩星期規定。此規定間接使移工難以對僱主及僱傭中心作出投訴。

個案二

2017年9月，在FADWU幫助下，三位菲律賓移工一同向勞工處投訴菲亞僱傭。四個月的調查後，勞工處就菲亞僱傭收取過高費用，正式提出起訴。2018年1月，沙田裁判處向菲亞僱傭罰款港幣15000元（美金1920元），及歸還三位移工所有過高的收費，共港幣2638元（美金338元），分別是港幣542元（美金69元）、港幣1596元（美金204元）及港幣500元（美金64元）⁵⁹。

每位移工曾支付的費用由港幣5000元到8000元不等（美金640元到1024元），但她們得到的賠償只是曾支付費用

的一小部分，原因是案件的檢控期只限於六個月，由勞工處接受調查案件，即2017年9月開始。因此，大部分非法費用根本不能被考慮在案件之內⁶⁰。而僱傭中心的罰款，也只是輕微高出已經收取的非法費用，所以阻嚇作用不大。

5.2 兩星期規定

《行動計劃》中並沒有提到取消兩星期規定。這個規定下，香港的家務移工在離開工作後，除非在兩星期內找到新工作，否則必須離港。由於新的僱傭申請一般需要4至9星期，所以對於移工來說，很難做到⁶¹。

這個規定使移工非常不願意離開僱主，或是作出投訴，因為她們很有可能失去在香港工作的權利，同時，失去工作代表她們也會失去還債，以及匯款支持海外家庭的能力。

即使某個別移工願意離開工作、作出投訴，整個司法程序所牽涉的使費亦會使人卻步。案件一般需要數月的處理時間，訴訟及追討賠償進行期間，移工並不能工作，入境處從來沒有例外處理（通常只是在法庭接受處理案件後才會發出）。因此，移工在等候投訴案件處理期間，失去經濟支柱，不能負擔住宿及飲食的使費。結果，很多移工選擇放棄追討，或在庭外和解階段接受不利她們的協議。從這個角度看，兩星期規定令移工不敢作出投訴或採取法律行動，以至她們更容易被剝削及苛待⁶²。

《行動計劃》雖然包含各項措施協助跨部門合作，但措施的細節往往不利移工。例如，計劃中指出移工將會獲豁免簽證延長收費及簽證收費，以幫助她們逗留香港（轉換僱主的手續可在香港進行，不用離港），可是，這些豁免只適用於「為有關部門提出的法律程序擔任控方證人」以及「協助調查和檢控」的移工（《行動計劃》第14和21段）。在此條件限制下，大部分對僱主行為作出投訴、繼而失去工作的移工，依然是在兩星期規定下，必須離開香港。

5.3 進一步修改法律框架

《行動計劃》內指出「現時的法律框架在香港行之有效」，可是，2014年1月到2017年7月期間，僅有26宗僱傭中心被定罪的案件⁶³。這個極低的數字確實令人非常失望。

僱傭中心的非法收費的每年影響數以千計的家務移工，亦令她們負債纍纍。債務、失去工作的威脅、沒收身份證明文件，這些仍然是僱傭中心及僱主操控移工的普遍手段，這些手段使移工繼續接受剝削她們的工作，甚至有強迫勞動的情況，嚴重侵害她們的人權及勞工權益⁶⁴。

就此，香港特區政府須立刻制訂全面的反人口販賣政策和法例，以符合聯合國《打擊跨國有組織犯罪公約關於預防、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的補充議定書》，尤其是將強迫勞動定位非法行為。

此外，政府應修改現時規管的僱傭中心框架，以確保並沒有法律漏洞，妨礙檢舉取締非法的僱傭中心。

例如事務處理時並沒有管制可於同一地址登記的僱傭中心的數目。這個漏洞容許兩間僱傭中心同時在同一個地址以兩個名字營運。《ILO 2017年報告》中指出，16個受訪的僱傭中心，12個有超過一個牌照⁶⁵。

這個法律漏洞，容許多個僱傭中心於同一個地址登記，不但使營運手法不透明，亦有礙執法，例如當一間僱傭中心被檢控，另一間所受的影響有限，仍然可以與同樣地點繼續營運。

同樣，根據事務所所指，「借印」也不是犯法的⁶⁶。借印章是一個營運手法，意思是一間持有領事館牌照（俗稱「大牌」）的僱傭中心，為沒有持有領事館牌照的僱傭中心，在文件上蓋章，這些不被移工來源地政府承認的外判公司（俗稱「艇仔」），由於得到借來的印章，即可合法地為移工安排工作，與僱主及移工簽署服務協議及收取費用。借出印章的僱傭中心沒有提供取得認可的服務，但利用被認可的資格，向外判公司收費，並容許不被規管的外判公司在市場運作。如此不誠實的外判制度，應被取締。

- 56 資料由勞工處於 2016 年 8 月 18 日提供
- 57 M. Zhou, "Wrong prescription, wrong patient": Preliminary views on the Code of Practice for Employment Agencies in Hong Kong, ILO 即將出版，第 19 頁
- 58 見 <https://www.eaa.labour.gov.hk/tc/search.html> 查閱日期 2018 年 4 月 24 日
- 59 香港特區政府《職業介紹所濫收外籍家庭傭工費用被定罪職業介紹所濫收外籍家庭傭工費用被定罪》2018 年 1 月 26 日 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201801/26/P2018012600672.htm>，查閱日期 2018 年 4 月 28 日
- 60 本個案並不是 FADWU 調查的部分，內容由協助並記錄個案的 FADWU 個案小組提供
- 61 資料有香港特區政府入境處於 2016 年 8 月 10 日提供
- 62 數個聯合國的檢察機構均敦促香港政府重新審視或取消兩星期規定，以及必須與僱主同住的規定，包括聯合國消除對女性一切歧視委員會，聯合國經濟社會及文化權利委員會，聯合國人權委員會
- 63 M. Zhou, "Wrong prescription, wrong patient": Preliminary views on the Code of Practice for Employment Agencies in Hong Kong, ILO 即將出版，第 7 頁
- 64 國際勞工組織對強迫勞動的定義如下：「乘人之危、欺詐、限制自由行動、隔離、身體性暴力、恐嚇和威脅、扣留身份證明文件、拖欠工資、債役、惡劣的工作和生活環境，以及過度加班」見：《國際勞工組織強迫勞動指標》2012 年 10 月 1 日，見於 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/-ilo-beijing/documents/publication/wcms_241879.pdf 查閱日期 2018 年 5 月 16 日
- 65 CM. Zhou, "Wrong prescription, wrong patient": Preliminary views on the Code of Practice for Employment Agencies in Hong Kong, ILO 即將出版，第 11 頁
- 66 同上，第 12、13 頁

6 結論與建議

香港並不是沒有專業而口碑良好的僱傭中心。確實，從本研究可見，百分之四受訪者（492位中的20位）在調查中表示，她們的僱傭中心的營運手法，完全符合《守則》的規定。此外，四成三受訪者（400位中的195位）並沒有被僱傭中心收取高於法定上限的費用，其中一成九（450位中的87位）甚至沒有向香港的僱傭中心繳交任何費用。

由此可見，可持續性與商業考慮是可以並存的，僱傭中心即使不向移工收取中介費，完全依循《守則》以及其他香港法律上的規定，也可以正常地營運。

過去兩年，香港特區政府曾採取不少積極行動，以改善對家務移工的保障，包括頒佈《守則》、通過《2018年僱傭（修訂）條例》，與落實《打擊販運人口及加強外籍家庭傭工行動計劃》。

然而，此報告顯示，九成六（452位中的434位）受訪者的僱傭中心並未能依循《守則》中的重要部分，而大部分的受訪者（五成六，或450位中的253位），仍然被要求繳交非法的費用。本研究中，受訪者指出共有148間持牌的僱傭中心，營運手法有違《守則》，可見這不是少數漠視法紀的僱傭中心所為。

更令人擔心的是，這些僱傭中心能肆意漠視香港法律與《守則》而逍遙法外。2017年1月至7月，只有5間僱傭中心因違反法例被定罪，而因僱傭中心違反《守則》而發出的書面警告亦只有12份。要解決現時執法不足的問題，刻不容緩，當局須急切改變各項現行措施及政策。

鑒于以上各項，FADWU現作出以下建議：

香港特區政府應該：

- 對於不依循《守則》及其他香港法例的僱傭中心，職業介紹所事務處應能有效地調查及懲處，包括通過刑事制裁。
- 採取適當措施，使事務處的巡查能更有效地查出僱傭中心違反法律及《守則》的行為。這包括重新審視搜集證據的程序、為事務處員工提供有效巡查的培訓，以及在巡查過程中單獨訪問移工。
- 修改規例，使僱傭中心的營運更加透明，包括不容許同時營運多個僱傭中心以逃避刑罰的做法。
- 廢除「兩星期規定」，並確保家務移工在合約終止後能有足夠的時間找到新工作。
- 通過全面的法例，設定最高工時、超時工作工資，以保障所有受僱人士，包括家務移工的權益。
- 參照新加坡的做法，要求首次僱用家務移工的僱主參與培訓。
- 修訂《打擊販運人口及加強外籍家庭傭工行動計劃》，以確保所有正在勞資審裁處或刑事法庭等候法律程序的移工，能免除簽證費用，及得到在港居留的支援，直至案件完結。
- 確保所有因人權或勞工權益被剝削的移工，在追討賠償的程序期間，能簡易地得到支援（如庇護所、傳譯服務）。

- 容許勞資審裁處審理所有僱傭中心超收中介費的案件；容許包括工會、非政府組織或個別人士代表移工作出投訴。
- 延伸中國國內實施的聯合國《打擊跨國有組織犯罪公約關於預防、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為議定書》（2000年）至香港特區，並將其規例加入香港法律之中。通過法例以清楚地界定並禁止強迫勞動，以及定下有阻嚇性、嚴厲執行的刑法。

香港的僱傭中心應該：

- 確保所有員工，包括高層管理人員，明白《守則》的要求，並嚴謹地在工作上依循所有《守則》中的規條。
- 鼓勵所有在業界中與僱傭中心有關的人士或機構認識《守則》，並禁止所有不依循《守則》的人士出任執行委員會或董事會。所有有關人士及機構應採取行動就不依循《守則》及其他法律規定的營運手法，作出處分（例如取消有關僱傭中心的會員身份、出版不守法的僱傭中心黑名單等）
- 向所有移工分派《守則》印刷本，以提高她們對自身權益及責任的意識，並將此做法列為日常程序之一。

問卷調查
秘密錄音

僱傭中心：
「很多印尼人都會去澳門。你去澳門嗎？」
家務移工：
「是的，我想應該是。這樣的話收費多少？」
僱傭中心：
「那就會更多，可能你要付港幣八千。」

元朗

大埔

大埔

火炭

沙田

家務移工：
「港幣六千去澳門？」
僱傭中心：
「港幣六千五。」
家務移工：
「港幣六千五，我離開前在這裏付錢嗎？」

荃灣

葵青

西貢

家務移工：
「每個月多少？」
僱傭中心：
「港幣三千。」
家務移工：
「即是我要付一共港幣九千？」

深水埗

佐敦

九龍城

黃大仙

油尖旺

觀塘

黃埔

中環

灣仔

銅鑼灣

東區

北角

僱傭中心：
「啊，你只付港幣兩千可以嗎？其餘在香港的工資扣除。」
家務移工：
「那麼，這是中介費嗎？這港幣一萬是已經包括在內？」
僱傭中心：
「是已經包括所有費用。」

南區

- 亞洲家務工工會聯會在 2017 年 11 月至 2018 年 3 月期間於全港 18 間僱傭中心進行秘密錄音。
- 其中七間僱傭中心表示找新僱主的收費為港幣 3500 元到 10000 元，而現時的收費上限實為港幣 441 元
- 其中六間更表示須繳交按金，即使這是違法的。

研究概覽

96%

受訪者的僱傭中心未能依循
《守則》的重要部分

74%

受訪者的僱傭中心同時違反
《守則》中四個或以上的標準

57%

新來港的受訪者被香港的僱傭中
心收取非法費用

24%

受訪者曾被扣壓
個人身份證明文件

受訪家務移工人數：**452**

來自菲律賓的受訪者：**381**

來自印尼的受訪者：**71**

年齡：**20-60**

性別：**女性**

調查日期：**2017年7月 - 2018年3月**

屯門

離島