



香港申诉专员公署
Office of The Ombudsman, Hong Kong



主动调查报告
Direct Investigation Report

政府对外佣宿舍的规管
Government's regulation of boarding facilities for
foreign domestic helpers

报告完成日期：2022年2月15日
Completion Date: 15 February 2022

报告公布日期：2022年2月17日
Announcement Date: 17 February 2022

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.4
调查范围	1.5 – 1.6
调查过程	1.7 – 1.9
2 政策及背景	
外佣政策及留宿规定	2.1 – 2.3
「两星期规则」	2.4
外佣宿舍的潜在需求	2.5 – 2.9
何谓「外佣宿舍」	2.10 – 2.11
3 相关法规及行政措施	
规管职业介绍所的法规及行政措施 (执行部门：劳工处)	3.1 – 3.14
规管短期出租处所的法规 (执行部门：民政总署)	3.15 – 3.21
总结	3.22
4 有关外佣宿舍的投诉及疫情事故处理	
投诉处理	4.1 – 4.3
疫情事故处理	4.4 – 4.5

5	职业介绍所提供的外佣宿舍	5.1 – 5.6
6	本署的评论及建议	
	绪言	6.1
	(I) 改善由职业介绍所经营的外佣宿舍的营运水平	6.2 – 6.25
	(II) 合约期间的留宿规定	6.26 – 6.29
	(III) 工作签证申请的审批	6.30
	本署的建议	6.31
	鸣谢	6.32

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该些设施进行规管。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/



Executive Summary

Direct Investigation Report

Government's Regulation of Boarding Facilities for Foreign Domestic Helpers

Introduction

Since the 1970's, the Government has allowed the importation of foreign domestic helpers ("FDHs") into Hong Kong. As of September 2020, around 370,000 FDHs were employed in Hong Kong. Amid the COVID-19 pandemic, there was extensive media coverage on local infection cases of FDHs, revealing an array of problems about boarding facilities for FDHs, such as over-crowdedness, poor hygiene and suspected violations of permitted building use.

2. Given the Government's policy to import FDHs and the large number of persons involved, it has a duty to ensure reasonable protection of their well-being, including their temporary boarding facilities. In this connection, we launched a direct investigation to examine the responsibilities of relevant departments, including the Labour Department ("LD"), the Home Affairs Department ("HAD") and the Immigration Department ("ImmD"), on the regulation of FDH boarding facilities as well as their collaboration, with a view to recommending improvement measures where necessary. The focus of our investigation is on FDH boarding facilities operated by employment agencies ("EAs"). The public views we received during the investigation showed general support for the Government's stepping up of the regulation of FDH boarding facilities. After examining the work of LD, HAD and ImmD, we have the following comments and recommendations.

Our Comments

(I) Improving the Standards of FDH Boarding Facilities Operated by EAs

Justifications

3. During their stay in Hong Kong, the several hundred thousand of FDHs may need accommodation out of their employer's residence in various circumstances. In

particular, during the “two-week rule” period^{Note} upon completion or premature termination of employment contract, some FDHs may remain in Hong Kong briefly, pending return to their place of origin or the Government’s approval of visa for joining a new employer. In other words, they have a practical need to stay on such residential premises commonly known as FDH boarding facilities. The demand for FDH boarding facilities is related to the total number of FDHs imported to Hong Kong, how many of them changed employers locally, and the time taken by ImmD to process their visa applications. However, the Government has no systematic data on the demand, locations, number and facilities of those premises, nor is there any dedicated legislation for regulating FDH boarding facilities.

4. Our investigation has revealed that upon receiving complaints about FDH boarding facilities in the past, LD often referred them to HAD for handling under the Hotel and Guesthouse Accommodation Ordinance (“HAGAO”) (Cap. 349) or the Bedspace Apartments Ordinance (“BAO”) (Cap. 447). In our view, if the FDH boarding facilities are operated in the same mode as guesthouses or bedspace apartments, HAD is duty bound to follow up pursuant to the two ordinances. However, according to our understanding, EAs operate FDH boarding facilities in multiple modes. Notably, many boarding facilities operated by EAs are for FDHs’ exclusive use and are therefore not advertised openly. Meanwhile, some of them are free of charge. Those boarding facilities thus fall outside the ambit of the HAGAO or the BAO. Referrals to HAD for follow-up action under the above legislation alone are clearly inadequate in regulating FDH boarding facilities. As a matter of fact, past cases (see Chapter 4) show that some FDH boarding facilities are not within the ambit of the HAGAO and the BAO.

5. Currently, the consulates of certain FDH-exportation countries have introduced an accreditation system for local EAs, authorising them to provide job placement services for their nationals. While the measure can help ensure the basic standards of FDH boarding facilities operated by accredited EAs, the accreditation systems of consulates are not mandatory under any local legislation. Setting requirements for FDH boarding facilities by consulates alone may not be sufficient to address the problem, not to mention that protection of the well-being of FDHs is a duty incumbent upon the Hong Kong Government.

6. We appreciate that EAs perform a social function in operating boarding facilities for FDHs in need of temporary accommodation. The quality of those

^{Note} The Government’s existing policy provides that FDHs are required to leave Hong Kong upon completion of the employment contract or within two weeks from the date of its premature termination, whichever is earlier.

boarding facilities which charge minimal or no fees at all is inevitably constrained by resources. Should the Government step up the regulation of FDH boarding facilities, there may be concerns that some EAs may have to shift the rising costs to the helpers or the employers, or even cease the boarding service, thereby rendering an undesirable outcome for all three parties concerned. Our response is that FDH boarding facilities indeed perform a social function. The purpose of regulatory measures is not to stamp out those premises, but to provide the Government with a means to ensure reasonable accommodation for FDHs employed in Hong Kong and to stipulate the standards for compliance by operators. Substandard boarding facilities for FDHs are unacceptable to society from a humanitarian point of view, while tarnishing Hong Kong's reputation at the same time. Admittedly, in devising any regulatory measures, the Government has to strike a balance in light of multiple considerations, actual circumstances, opinions of various stakeholders, etc. On the issue of regulating FDH boarding facilities, the Government may candidly liaise with stakeholders to draw up a generally acceptable proposal for progressively improving/enhancing the operation standards of FDH boarding facilities.

7. Based on the above analysis, we consider it essential for the Government to adopt measures to improve the standards of FDH boarding facilities operated by EAs. We appreciate that the Government will need to study and consider a wide range of factors related to this issue (including legal implication, impact on the manpower resources of departments and on the EA sector, etc.), and consult stakeholders. Hence, we recommend that the Government first implement administrative measures in the short and medium terms, and evaluate their effectiveness. If the result is unsatisfactory, the Government should explore the feasibility of introducing a statutory regulatory regime through legislative amendments in the long run, with a view to more stringent regulation of FDH boarding facilities operated by EAs.

Responsible department

8. We consider the new improvement measures should be implemented by LD, the department responsible for labour policy and administration. First, from a legal perspective, according to its long title, the Employment Ordinance ("EO") is to regulate general conditions of employment and EAs. The EO stipulates how LD should regulate the operation of EAs and empowers LD to take different regulatory measures.

9. The EO also empowers LD to issue the Code of Practice for Employment Agencies ("CoP") setting out principles, procedures, guidelines and standards for the

operation, management or control of EAs. Paragraph 3.7.2 of the CoP stipulates the requirements for EAs providing boarding facilities or bedspaces for job seekers, i.e. EAs must ensure that relevant approvals or licences for operating the boarding facilities or bedspaces have been obtained from all relevant Government authorities, and the standards as prescribed by the relevant laws of Hong Kong are fully and satisfactorily met at all times. As seen from this and the preceding paragraphs, the EO and the CoP provide a basis for LD to take further measures towards improving the operation standards of the FDH boarding facilities provided by EAs, and closing the regulatory gap existing in those premises outside the ambit of the HAGAO and the BAO but are operated by EAs.

10. Moreover, EAs operate FDH boarding facilities for the incentive to promote their FDH placement service. Currently, LD only regulates the job placement service of EAs, although the placement and boarding services provided for FDHs are closely related. As both services form parts of the operation and major business of EAs engaged in FDH placement, it is reasonable and synergetic for LD to regulate them together. Besides, the purpose of improving the operation of FDH boarding facilities is to protect the safety and welfare of FDHs employed in Hong Kong, thereby achieving the ultimate policy objective of safeguarding the rights and interests of labour. Evidently, this is a labour-related issue, rather than simply about the management of premises.

11. As a matter of fact, past cases (see items 3 and 4 in Table 3) show that LD would take appropriate follow-up action where an EA was allegedly involved in illegal operation of FDH boarding facilities or violated the CoP or relevant legislation. Consequently, it is not entirely outside the purview of LD to handle the operation of FDH boarding facilities by EAs. It follows logically that LD is the appropriate authority to take further measures to enhance their operation standards.

12. In sum, from the perspectives of law, policy objective and actual operation, it is rational and reasonable for LD to adopt improvement measures to enhance the quality of FDH boarding facilities operated by EAs which fall outside the ambit of the HAGAO and the BAO for protecting the well-being of FDHs employed in Hong Kong.

Short- and medium-term measures

13. Given the complexity in devising and implementing a statutory regulatory regime, we are of the view that the Government may first consider making

improvements through the following administrative measures.

14. First, LD may liaise with stakeholders (including the EA sector, the labour sector, consulates, and relevant policy bureaux and departments) and request EAs to submit information about their FDH boarding facilities, thereby creating a database of FDH boarding facilities operated by EAs, covering such details as their number, locations, fees and any licences issued by HAD. The database will enable LD to obtain systematic data on the existing FDH boarding facilities operated by EAs, providing a basis for formulating improvement measures.

15. Second, LD may compile and publish a list of FDH boarding facilities operated by EAs, comprising such details as the names of EAs, addresses of boarding facilities, fees and any licences issued by HAD. While the list does not imply the Government's recognition of the standards of those boarding facilities, it can enhance information transparency and facilitate informed choices of FDHs, as well as foster improvement in the sector's operation standards by market forces. To this end, it is crucial that information on the list is comprehensive and easy to understand as far as possible.

16. Moreover, we recommend that LD issue more guidelines to the EA sector on the operation of FDH boarding facilities. According to paragraph 3.7.2 of the existing CoP, EAs providing boarding facilities for job seekers must ensure that necessary approvals or licences have been obtained from all relevant Government authorities, and comply with relevant laws of Hong Kong. LD may add new provisions in the CoP to specify the relevant laws, standards and guidelines applicable to EAs for their reference and compliance. In addition, as the pandemic revealed that some FDH boarding facilities were overcrowded with poor hygiene, LD may consider drawing up a set of guidelines for reference by the EA sector, referencing the existing guidelines of relevant departments and the requirements of consulates on the boarding facilities of EAs accredited for FDH placement. It is up to the authorities to decide, depending on actual situations, whether the guidelines should be legally binding at the initial stage of implementation. Yet, it should at least provide guidance for improving the environmental hygiene of FDH boarding facilities.

17. To take a further step, LD may introduce new licensing procedures requiring an EA to undertake, in the application for new licence or licence renewal, that if boarding facilities are provided for FDHs, it will ensure compliance with relevant legislation and requirements of Government departments, including obtaining necessary licences. LD should take appropriate enforcement action under the EA licensing regime if the EA's

boarding facilities are found in breach of other Government departments' requirements subsequently.

18. We also recommend that LD strengthen routine collaboration with stakeholder bureaux and departments for exchanging information about the operation of FDH boarding facilities, formulating regulatory measures jointly and making referrals as necessary. In our view, FDH boarding facilities operated in the same mode as “hotel or guesthouse” or “bedspace apartment” defined under the HAGAO or the BAO should continue to be regulated by HAD pursuant to the two ordinances. In this connection, HAD may consider reviewing and optimising the procedures for handling complaints about FDH boarding facilities to expedite case handling. As regards FDH boarding facilities operated by EAs that fall outside the ambit of the HAGAO or the BAO, LD can take proper action if, depending on the situations, they are in breach of the CoP and relevant legislation. Hence, LD and HAD should establish a collaboration mechanism to facilitate mutual case referrals and information sharing.

19. Meanwhile, although the operation of FDH boarding facilities falls outside the purview of ImmD, it has a role to play in the overall policy on importation of FDHs with the responsibility for processing their visa applications. ImmD, therefore, should refer cases to LD and HAD for handling and share information where necessary. Depending on the situation, the department may also review the procedures for processing visa applications from FDHs, and reallocate manpower to expedite the approval of new applications where necessary.

20. Finally, LD should step up education in urging the EA sector to actively cooperate with the Government's initiatives, and encouraging voluntary improvement of FDH boarding facilities.

Long-term measures

21. We consider that LD should evaluate the effectiveness of the above short- and medium-term measures after implementation for a certain period. If the result is unsatisfactory, LD should explore the feasibility of introducing a statutory regulatory regime through legislative amendments in the long run, with a view to more stringent regulation of FDH boarding facilities operated by EAs.

22. Should the need to implement a statutory regulatory regime in the long run arise, LD should stipulate the operation standards for FDH boarding facilities. During the

process, LD could take reference from existing regulatory regimes on the management of other premises, the standards and requirements stipulated by consulates for FDH boarding facilities of accredited EAs, and consult stakeholders including relevant authorities.

23. In considering whether to introduce a new regulatory regime, LD reiterated that the EO is intended to provide for the protection of the wages of employees, to regulate general conditions of employment and EAs, and for matters connected therewith. LD is not empowered by the EO to regulate boarding facilities operated by EAs. If a new regulatory regime is to be established, it remains to be clarified whether the EO is the suitable instrument. By way of illustration, if the boarding facilities operated by EAs are not an integral part of their business, the EO may not provide an adequate legal basis for regulating such facilities. Moreover, LD is concerned about possible loopholes to emerge upon implementation of the new regime. For instance, to evade the requirements under the new regime, EAs may arrange for unrelated persons or companies to operate the boarding facilities, or arrange to accommodate FDHs in the boarding facilities operated by other persons or organisations. We acknowledge the concerns of LD. Should the need to introduce a statutory regulatory regime by legislative amendments arise, it is incumbent upon the Government to study and consider the issue thoroughly, including how to amend existing legislation to confer adequate powers on the authorities to perform regulatory duties, and how to plug any loopholes that may emerge upon implementation. Where necessary, the Government should conduct more in-depth research in due course.

24. FDH boarding facilities operated in the same mode as “hotel or guesthouse” or “bedspace apartment” are already regulated under the HAGAO or the BAO. Should the need to introduce a new regulatory regime arise in the future, whether FDH boarding facilities within the ambit of the two ordinances should be excluded from the new regime is subject to the study and decision of LD jointly with HAD. Apart from these two types of FDH boarding facilities, we consider that the new regulatory regime, if needed in the future, should encompass all FDH boarding facilities operated by EAs.

(II) “Live-in Requirement” during Contract Period

25. The existing policy requires all Hong Kong employers to sign with their FDHs the Standard Employment Contract (“SEC”) prescribed by the Government. Clause 3 of the SEC provides that during the employment period, the FDH shall work and reside in the employer’s Hong Kong residence specified in the SEC. Clause 15 of the SEC

stipulates that any variation to clause 3 by the employer should be made with the prior consent of the Commissioner for Labour (“the Commissioner”).

26. Our investigation reveals that some employers may request their FDHs to stay in boarding facilities operated by EAs during the contract period. A common scenario is that the employer’s residence is not yet ready for accommodating the FDH upon their arrival in Hong Kong. Our findings show that some employers fail to comply with clause 3 of the SEC in the above scenario without the prior consent of the Commissioner as required under clause 15, and that it generally involves just one or a few days.

27. We consider that the “live-in requirement” under clause 3 of the SEC, aimed at protecting the welfare of FDHs in receiving free board and lodging from their employers, should be enforced stringently. We accept that some employers may be compelled to arrange temporary accommodation for FDHs via EAs, such as when their residence is not ready due to unforeseeable circumstances upon the FDHs’ arrival in Hong Kong. Yet, it is a different case if employers deliberately ignore their obligation to make advance preparation for accommodating the FDHs before their arrival in Hong Kong. From the perspectives of business operation and customer service, it is understandable for EAs to provide boarding facilities for FDHs in certain situations. But if this flexibility measure is misused or even abused, it is against the original intent of the measure and improper. As to whether the “live-in requirement” should be maintained, it is a policy issue not subject to our comments.

28. We recommend that LD step up publicity and education on the employers’ obligation to comply with the “live-in requirement” under clause 3 of the SEC and make advance preparation for accommodating the FDHs before their arrival in Hong Kong. We also recommend that LD remind the EA sector of the “live-in requirement” under clause 3 of the SEC if engaged in FDH boarding service. LD should take appropriate follow-up action if it discovers any employers or EAs ignoring their obligation by allowing FDHs to live out of the employer’s residence during the employment period.

(III) Processing of Applications for Employment Visa

29. The time taken by ImmD to process applications from FDHs for employment visa affects the demand for FDH boarding facilities. We are pleased to note that during the pandemic, ImmD has implemented measures to expedite the approval procedures, including flexible staff deployment and more extensive use of electronic services. We recommend that ImmD continue to review and improve its measures and efficiency in

processing applications for visa to change employers submitted by FDHs locally, and expedite the approval procedures as far as resources permit, thereby minimising the potential demand for FDH boarding facilities arising from their stay in Hong Kong pending visa approval.

Recommendations

30. This Office has made the following recommendations to LD, HAD and ImmD:

LD

- (1) liaise with stakeholders and request EAs to submit information about their FDH boarding facilities (if any), thereby creating a database of FDH boarding facilities operated by EAs;
- (2) compile and publish a list of FDH boarding facilities operated by EAs for better information transparency and facilitating informed choices of FDHs, as well as fostering improvement in the sector's operation standards by market forces;
- (3) revise the CoP with more specific details on the relevant laws, standards and guidelines applicable to EAs engaged in FDH boarding service for their reference and compliance; in addition, consider drawing up a set of guidelines for reference by the EA sector, taking into reference the existing guidelines of relevant departments and the requirements of consulates on the boarding facilities of EAs accredited for FDH placement;
- (4) require an EA to undertake, in the application for new licence or licence renewal, that it will ensure compliance with relevant legislation and the requirements of Government departments if it provides boarding facilities for job seekers; and take appropriate enforcement action under the EA licensing regime if the EA's FDH boarding facilities are found in breach of other Government departments' requirements subsequently;
- (5) step up education in urging the EA sector to actively cooperate with the Government's initiatives, and encouraging voluntary improvement of FDH boarding facilities;

- (6) step up publicity and education on employers' obligation to comply with the "live-in requirement" under clause 3 of the SEC, remind the EA sector of the "live-in requirement" if engaged in FDH boarding service, and take appropriate follow-up action if it discovers any employers or EAs ignoring their obligation by allowing FDHs to live out of the employer's residence during the employment period;
- (7) evaluate the effectiveness of the measures in paragraphs 30(1) to (6) and (10) after implementation for a certain period; if the result is unsatisfactory, explore the feasibility of introducing a statutory regulatory regime through legislative amendments in the long run, with a view to more stringent regulation of FDH boarding facilities operated by EAs;

HAD

- (8) review and optimise the procedures for handling complaints about FDH boarding facilities to expedite case handling;

ImmD

- (9) continue to review and improve its measures and efficiency in processing applications for visa to change employers submitted by FDHs locally, and expedite the approval procedures as far as resources permit, thereby minimising the potential demand for FDH boarding facilities arising from their stay in Hong Kong pending visa approval; and

LD, HAD and ImmD

- (10) strengthen routine collaboration between LD and stakeholder bureaux and departments for exchanging information about the operation of FDH boarding facilities, formulating regulatory measures jointly, and making referrals as necessary. HAD and ImmD should provide information and assistance as necessary.

Office of The Ombudsman
February 2022

1

引言

背景

1.1 政府自 1970 年代开始，准许输入外籍家庭佣工（「外佣」）来港工作。根据政府的资料，截至 2020 年 9 月，本港约有 37 万外佣。

1.2 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¹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。有报道指经营外佣职业介绍所的持牌人或其他人在出租有关单位作为外佣宿舍前，并未向政府申领有关的牌照或获得豁免，可能涉及违规经营。

1.3 社会上有意见指出，外佣可于完成或提早终止雇佣合约后的两星期（**第 2.4 段**）或其他个别情况（例如留港处理刑事或劳资案件）逗留香港，期间部分外佣有需要入住外佣宿舍。然而，本港目前并无专属的法例或部门规管外佣宿舍，相关政府部门亦没有针对外佣宿舍制订巡查机制，以确保处所的环境卫生、消防、楼宇安全等设施适合用作外佣宿舍。

1.4 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，申诉专员于 2021 年 1 月 14 日宣布根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条展开是项主动调查，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。

¹ 劳工处在其《职业介绍所实务守则》称之为「外佣住宿设施」，下同。

调查范围

1.5 现时市场上的外佣宿舍由不同人士或机构经营，当中部分由职业介绍所经营，亦有部分由其他个别人士或机构经营。本署这项主动调查的调查重点是由职业介绍所经营的外佣宿舍。由其他个别人士或机构营运的外佣宿舍，如果是以公开招徕及收费的模式经营，应可由民政总署根据《旅馆业条例》（第 349 章）及《床位寓所条例》（第 447 章）下的发牌制度规管。

1.6 这项主动调查的审研范围包括：

- 与规管外佣宿舍相关的法例及行政措施；
- 相关政府部门的权责及协作分工；
- 相关政府部门就有关外佣宿舍的投诉及疫情事故的处理；以及
- 就规管外佣宿舍可予加强 / 改善之处。

调查过程

1.7 本署的调查工作包括：

- 邀请劳工处、民政总署和入境处提供资料；
- 审研与规管外佣宿舍相关的法例及行政措施；
- 审研当局就有关外佣宿舍投诉及疫情事故的处理；
- 视察由职业介绍所提供的外佣宿舍，了解该些外佣宿舍的营运情况；以及
- 邀请持份者 / 公众人士提供意见²，审研他们提供的资料，并与部分资料提供者详谈。

² 就是项主动调查，本署总共收到 17 份公众意见。

1.8 本署接获的公众意见中，普遍支持政府须加强对外佣宿舍的规管。意见提供者主要关注外佣宿舍是否符合法例要求，以及外佣宿舍缺乏规管，可能引致环境卫生、消防及楼宇安全等问题；亦有意见指外佣宿舍必须申领牌照，并建议相关政府部门加强巡查。另一方面，有意见关注外佣宿舍的经营成本会否增加，继而令有关成本转嫁至职业介绍所，甚至聘用外佣的雇主。

1.9 2021 年 12 月 2 日，本署将调查报告的初稿送交劳工处、民政总署和入境处置评。经考虑及适当纳入上述三个部门的意见后，本署于 2022 年 2 月 15 日完成这份报告。

2

政策及背景

外佣政策及留宿规定

2.1 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」）³。标准合约第 3 条款订明，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（「留宿规定」）⁴。此外，雇主及外佣亦须各自在有关工作签证的申请书承诺外佣会于标准合约所述的雇主住址居住。

2.2 根据劳工处刊发的《聘用外籍家庭佣工手册》，上述「留宿规定」适用于外佣的整段在港受雇期。标准合约第 15 条款订明，如雇主欲修改标准合约第 3 条款，以让外佣在雇主住址以外地方居住，须事先获得劳工处处长同意。该处处长会考虑每宗申请的个别情况，以作出决定⁵。

2.3 如雇主 / 外佣违反在标准合约及相关申请书作出的承诺，日后该雇主再次申请雇用外佣时，或该外佣再次申请工作签证或延期逗留时，入境处会将有关事宜列为考虑因素，并可能会拒绝其

³ 标准合约是政府唯一承认、适用于雇主申请从外国聘用家庭佣工的合约。此合约受香港法例所规管，包括《雇佣条例》（第 57 章）及《雇员补偿条例》（第 282 章）。

⁴ 标准合约第 3 条款：「佣工须于雇主的住址工作及居住，住址为_____」。

⁵ 标准合约第 15 条款：「对本合约条款在有效期间作出的任何变更或增加（包括附录的「住宿及家务安排」），除获得劳工处处长同意，否则均属无效，但下列变更除外：

.....

(b) 对在第 3 条款注明的雇主住址作出变更，并经由书面通知入境事务处处长，而该佣工须继续于雇主新的住址工作及居住；

.....」

申请。

「两星期规则」

2.4 政府现行政策规定，外佣须于完成雇佣合约后或于终止合约后的两星期内离开香港，以较早日期为准（「两星期规则」）。「两星期规则」于 1987 年开始实施，主要目的是为给予外佣足够时间安排离境，同时维持有效的入境管制。标准合约没有订明外佣于合约终止后在港的住宿安排。

外佣宿舍的潜在需求

2.5 政府政策已就外佣受雇期间的住宿安排作出规定，以及就外佣在合约届满或提前终止的情况下离港的安排制订「两星期规则」。然而，有意见反映，部分外佣会因其他不同情况需入住外佣宿舍，例如：

(a) 合约届满在港转换雇主期间或提前终止合约而因包括疫情的特殊情况在港转换雇主期间；以及

(b) 有刑事或劳资案件须留港处理。

2.6 就第 2.5 段(a)及(b)项的情况，究竟有多少数目的外佣有需要居住于外佣宿舍？政府目前并无对这些潜在需求作出研究或统计。

2.7 一般而言，外佣在合约届满或提前终止后在港转换雇主（**第 2.5 段(a)项**），并在该段期间入住外佣宿舍，并不罕见。入境处资料显示，2017 年 1 月至 2021 年 8 月期间，该处批准外佣完约后转换雇主的签证申请数目如下：

**表 1：入境处批准外佣完约后转换雇主的签证申请数目
(2017 年 1 月至 2021 年 8 月)**

年份	外佣获批完约后转换雇主的签证申请数目
2017	22,284
2018	21,356
2019	21,600
2020	22,982
2021 (1-8 月)	15,131

2.8 表 1 显示，2017 至 2020 年，每年约有 2 万多宗外佣获批完约后转换雇主的签证申请，2021 年首 8 个月亦有超过 1.5 万宗申请获批。该些外佣可能会先返回原居地，或等候入境处审批签证申请并在港转换雇主，因而需要自行安排住宿，例如租住旅馆或床位，或入住职业介绍所安排的外佣宿舍。该些等候审批签证的外佣，对入住外佣宿舍有潜在及实际需求。

2.9 疫情期间，在平衡防疫风险及政府雇员特别上班安排下，入境处实行了一系列相应措施，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。就外佣转换雇主的工作签证申请，如申请人已递交全部所需文件，入境处可最快在两星期内完成审批。在有需要时，该处会检视审批流程并作出弹性安排。此外，疫情严重影响了本港的航空交通，致令外佣在转职 / 离港前增加对外佣宿舍的需求。

何谓「外佣宿舍」

2.10 本港的劳工或规管出租处所的法例，并无定义何谓「外佣宿舍」。坊间对外佣宿舍的理解，一般是指外佣居住于雇主住址以外的住宿设施。该些住宿设施五花八门，有些由职业介绍所提供，有些由其他私人业主 / 机构提供；有些收费，有些不收费；有些位于住宅大厦，有些位于商业物业。

2.11 至于全港有多少间外佣宿舍、个别宿舍有多少人入住、这些宿舍的位置为何、经营者是谁、是否收费、处所环境卫生情况如何，以及是否符合有关防火及楼宇安全法例，政府目前并无具备相关资料或作出统计。

3

相关法规及行政措施

规管职业介绍所的法规及行政措施（执行部门：劳工处）

3.1 劳工处辖下的职业介绍所事务科负责执行《雇佣条例》（第 57 章）第 XII 部、《职业介绍所规例》（第 57A 章）及《职业介绍所实务守则》（「《实务守则》」），以规管本港职业介绍所，并透过发牌、巡查、调查投诉及检控等措施保障使用本港职业介绍所服务的求职者（包括外佣）及雇主的权益。

《雇佣条例》

3.2 《雇佣条例》的详题订明，该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。其中，规管职业介绍所的主要条文如下。

3.3 《雇佣条例》第 53(1)条：「处长⁶如有合理理由信纳有以下情况，可拒绝发牌或续发牌照，亦可将牌照撤销 —

.....

(c) 持牌人或拟作为持牌人的人有以下情况 —

.....

(iv) 曾违犯本部的任何条文或根据第 62 条订立的任何规例；

⁶ 根据《雇佣条例》第 2 条的释义，「处长」是指劳工处处长，并包括劳工处副处长及劳工处助理处长。

- (iva) 没有遵从根据第 62A(1)条发出的《实务守则》；或
- (v) 由于任何其他理由并非是经办职业介绍所的适当人选；
- (d) (如持牌人或拟作持牌人的人是一间公司、或一个合伙中的合伙人)该持牌人或该人的有关连人士⁷—

- (ii) 曾违犯本部的任何条文或根据第 62 条订立的任何规例；或
- (iii) 没有遵从根据第 62A(1)条发出的《实务守则》；或
- (e) 某名受雇于持牌人或拟作为持牌人的个人—
 - (i) 曾违犯本部的任何条文或根据第 62 条订立的任何规例；或
 - (ii) 没有遵从根据第 62A(1)条发出的《实务守则》；
」

⁷ 根据《雇佣条例》第 50 条，「有关连人士」：

- (a) 就一间公司而言—指该公司的董事、经理、秘书或其他类似的人员；或
- (b) 就一个合伙中的合伙人而言，指—
 - (i) 该合伙中其他合伙人；或
 - (ii) 其他涉及该合伙的管理的人。

3.4 《雇佣条例》第 58 条：「处长或获处长就此授权的任何公职人员可 —

- (a) 于任何合理时间，无须手令而进入及视察职业介绍所的营业地点；
- (b) 要求交出、查阅、审核或复制与职业介绍所有关的任何纪录或其他文件；
- (c) 要求任何经办、管理或协助管理职业介绍所的人提供由他指明与该职业介绍所有关的资料或详情；及
- (d) 向与该介绍所有关连或相联的任何其他人作出其认为适当的查讯。」

3.5 《雇佣条例》第 62A(1)条：「处长可发出《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。」

《职业介绍所规例》

3.6 《职业介绍所规例》就职业介绍所有关发牌或牌照续期的申请，以及职业介绍所收取的费用及佣金最高限额等作出规定。

《实务守则》

3.7 劳工处于 2017 年 1 月以行政方式颁布《实务守则》⁸，规范职业介绍所，以促进业界的专业水平和服务质素。2018 年 2 月 9 日生效的《2018 年雇佣（修订）条例》为《实务守则》提供法律基础。该处同时根据《雇佣条例》第 62A(1)条⁹，发布新修订的《实务守则》。

⁸ 2017 年 1 月 13 日政府新闻公报，详情可参考：

<https://www.info.gov.hk/gia/general/201701/13/P2017011300303.htm>

⁹ 《2018 年雇佣（修订）条例》新增该条文。

3.8 《实务守则》列出职业介绍所必须遵守的主要法定要求。《实务守则》亦阐明劳工处处长期望职业介绍所应达到的最低标准，例如保持具透明度的营运手法、与求职者和雇主拟订书面服务协议、提供付款收据及避免牵涉在求职者的财务事宜等。有关措施是为保障雇主及求职者（包括外佣）的福利，与提供外佣职业介绍服务的职业介绍所尤为相关。

3.9 劳工处职业介绍所事务科负责执行《实务守则》，并会定期巡查各职业介绍所，以确保职业介绍所能依循《实务守则》的要求营运业务。如职业介绍所没有遵从《实务守则》，劳工处处长可考虑撤销、拒绝发出 / 续发其牌照，或发出警告信以敦促其纠正。

3.10 《实务守则》第 3.7.2 段订明：「如职业介绍所利用其职业介绍所处所提供住宿设施或床位（特别为来自海外的求职者如外佣提供的住宿设施或床位），或在其他非职业介绍所处所向求职者提供有关设施，则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（例如《建筑物条例》（第 123 章）、《消防条例》（第 95 章）、《旅馆业条例》（第 349 章）和《床位寓所条例》（第 447 章）（如适用））就楼宇结构、消防安全和健康及卫生所订明的标准，及 / 或任何其他就有关设施制定的发牌规定……」

劳工处的权责

3.11 截至 2021 年 6 月，本港有 3,335 个职业介绍所牌照，当中有 1,520 个牌照发给提供外佣职业介绍服务的职业介绍所。持牌的职业介绍所名单及资料（包括牌照发出年份、地址、联络资料等）已上载至劳工处的「职业介绍所专题网站」¹⁰，并会定期更新。此外，已获发牌照的持牌人名单会每年在宪报刊登。

3.12 现行《雇佣条例》、《职业介绍所规例》及《实务守则》并无规定职业介绍所须为求职者（包括外佣）提供住宿设施。职业介绍所如有为求职者（包括外佣）提供住宿设施，有责任确保有关设施符合相关法例的要求，而《实务守则》已列明有关规定（**第 3.10 段**）。现行法例并无赋权劳工处规管职业介绍所管理的住宿设施，

¹⁰ 劳工处「职业介绍所专题网站」：<https://www.eaa.labour.gov.hk/tc/disclaimer-search.html>

不论外佣或其他求职者入住的住宿设施是否由职业介绍所管理。因此，职业介绍所于申请牌照时，劳工处并无要求申请人申报有否为求职者提供住宿设施，亦没有就该些住宿设施订定相关的规管政策。基于相同原因，劳工处没有订立巡查职业介绍所管理的住宿设施的机制。

3.13 劳工处表示，该处职员并没有具备规管职业介绍所管理的住宿设施所需的专业知识及接受相关训练，查核该些设施是否符合有关环境卫生、防火安全及楼宇安全方面的标准及规定。

3.14 劳工处如收到有关外佣宿舍的投诉，或在例行巡查时发现职业介绍所有提供住宿设施并怀疑有关设施违反其他政府部门管辖范围下的法例，会作出跟进，并将个案转介至其他执法部门按其职能处理。劳工处表示，可加强与其他部门的协作及资讯交流，包括设立部门负责人联络点，以便查核职业介绍所管理的外佣宿舍的资料，或在接获投诉或察觉有涉嫌在相关处所违规营办外佣宿舍的个案时，透过设立的联络点与其他部门交换资讯或作出转介。

规管短期出租处所的法规（执行部门：民政总署）

3.15 在本港经营提供短期住宿或床位寓所的处所，视乎具体营运模式，可能受《旅馆业条例》或《床位寓所条例》规管。民政总署辖下的牌照事务处（「牌照处」）负责执行上述条例，处理旅馆牌照及床位寓所牌照的签发及执法工作

《旅馆业条例》

3.16 根据《旅馆业条例》第 2A 条，如某处所显示为提供住宿予到临该处所而愿意为该住宿缴付费用的任何人，该处所即属「酒店或宾馆」。任何处所，若经营模式符合《旅馆业条例》对「酒店或宾馆」的释义，必须领取「酒店或宾馆」牌照，方可经营。除非有关处所内提供的所有住宿，每次出租期均为连续 28 天或以上，则可根据《旅馆业（豁免）令》（第 349C 章），获豁免不受规限。

《床位寓所条例》

3.17 根据《床位寓所条例》第 2 条，「床位寓所」是指内有 12 个或以上已被人根据租用协议，或拟供人根据租用协议用作单人住宿的床位的任何居住单位。任何处所，若其经营模式符合《床位寓所条例》对「床位寓所」的释义必须申领「床位寓所牌照」，才可经营。

民政总署的权责

3.18 民政总署表示，《旅馆业条例》及《床位寓所条例》主要规管有关处所的楼宇和消防安全，居住者的身份（即是否外佣）并非条例的规管范围。《旅馆业条例》及《床位寓所条例》没有对「外佣宿舍」作出定义或分类。

3.19 据民政总署理解，「外佣宿舍」是指外佣未有入住雇主为其提供的住处，而暂时用作容身的其他处所。该署过往曾接获一些涉及外佣宿舍的投诉，牌照处已派员到有关处所进行视察。经了解后，牌照处得悉有关处所并非以公开招徕的形式营运，亦没有显示会为到临该处所的任何人提供收费住宿。换言之，按此类经营模式的处所并不符合《旅馆业条例》中「酒店或宾馆」的释义（**第 3.16 段**）。

3.20 此外，牌照处亦未有发现相关处所负责人与入住者之间有上述提及的「租用协议」；因此，有关处所同样不符合上述《床位寓所条例》中「床位寓所」的释义（**第 3.17 段**）。

3.21 牌照处于 2018 及 2019 年分别收到一宗和两宗投诉，指有处所（涉及共 12 个处所）怀疑有外佣居住。就其中 11 个处所，牌照处人员在有关处所范围内于不同时段进行了多次巡查亦未有发现涉及经营无牌旅馆的情况，故已结束调查。就其余一个处所，牌照处仍正进行调查工作（截至 2021 年 11 月）。

总结

3.22 上文第 3.1 至 3.21 段的资料显示，现行《雇佣条例》并无条文赋权劳工处规管由职业介绍所经营的外佣宿舍，而业界须自律守规，遵从《实务守则》的相关条款（即职业介绍所有责任确保有关住宿设施符合相关法例的规定）（**第 3.10 及 3.12 段**）。另一方面，有些外佣宿舍并非以公开招徕的形式营运，或入住者并无超出指定人数。民政总署负责执行的《旅馆业条例》及《床位寓所条例》，并不涵盖该些外佣宿舍（**第 3.19 及 3.20 段**）。

4

有关外佣宿舍的 投诉及疫情事故处理

投诉处理

4.1 《实务守则》第 3.7.2 段（**第 3.10 段**）订明，如职业介绍所利用其处所提供住宿设施或床位（特别为来自海外的求职者如外佣提供的住宿设施或床位），或在其他非职业介绍所处所向求职者提供有关设施，则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法例要求。

4.2 劳工处如收到有关外佣宿舍的投诉，会作出跟进，并会将个案转介至其他执法部门按其职能处理。

4.3 2020 年 1 月至 2021 年 6 月期间，劳工处职业介绍所事务科收到共 6 宗有关外佣住宿设施的投诉。在接获投诉后，该处随即联络相关的职业介绍所跟进，并在怀疑其违反其他法例规定时，将个案转交至其他执法部门跟进。如职业介绍所被证实违反相关法例或规定，该处会考虑向其发出警告、撤销或拒绝续发牌照。除该 6 宗个案外，民政总署另外接获两宗涉嫌违规经营外佣宿舍的举报。劳工处及民政总署在该 8 宗个案的跟进情况如下。

表 2：有关外佣宿舍的投诉处理
(2020 年 1 月至 2021 年 6 月)

个案	投诉内容	劳工处的处理	民政总署的处理
1.	投诉指有人在旺角长兴大厦某些处所内违规经营「外佣宾馆」	● 接获民政总署辖下油尖旺民政事务处转介此投诉 ● 跟进后发现相关的住宿设施并非由职业介绍所营办	● 牌照处接获油尖旺民政事务处转介此投诉，指长兴大厦有 5 个单位涉嫌违规经营「外佣宾馆」 ● 经调查后，发现部分单位为私人住宅，以及由职业介绍所为外佣提供免费住宿。由于没有证据证明该些单位涉及经营无牌旅馆或床位寓所，牌照处结束跟进行动 ● 就其余部分单位，牌照处仍在调查中（截至 2021 年 11 月）
2.	投诉指一间位于北角的职业介绍所在其营业地点怀疑违规经办外佣宿舍	● 跟进后未能确定该职业介绍所处所设有外佣宿舍 ● 转介民政总署跟进	● 牌照处派员调查，没有发现证据证明该处所涉及经营无牌旅馆或床位寓所，故结束调查工作

个案	投诉内容	劳工处的处理	民政总署的处理
3.	投诉指一间位于旺角的职业介绍所在其营业地点怀疑违规经办外佣宿舍	- 跟进后未能确定该职业介绍所处所设有外佣宿舍 - 但该职业介绍所负责人承认有在其他地方设有外佣宿舍，劳工处实时敦促该职业介绍所，经营住宿设施时须遵守相关法例，包括《旅馆业条例》、《床位寓所条例》及《消防条例》等 - 转介民政总署跟进	就投诉人指有人怀疑违反大厦公契用途限制及兴建违例建筑工程，民政总署转介个案予地政总署及屋宇署跟进
4.	投诉指沙田某处所有人违规经办外佣宿舍	- 跟进后发现个案并无涉及职业介绍所 - 转介民政总署跟进	牌照处派员调查，发现有职业介绍所为外佣提供免费住宿。由于没有证据证明该职业介绍所涉及经营无牌旅馆或床位寓所，牌照处结束调查工作
5.	投诉指一间位于油麻地的职业介绍所在其营业地点违规经办外佣宿舍	巡查发现该职业介绍所的营业地点有提供住宿设施予外佣求职者，而负责人亦承认没有就相关住宿设施申领牌照	牌照处派员调查，没有发现证据证明该职业介绍所涉及经营无牌旅馆或床位寓所，故结束调查工作

个案	投诉内容	劳工处的处理	民政总署的处理
		● 劳工处实时提醒该职业介绍所的负责人，如职业介绍所向求职者提供临时居所，必须确保已向有关部门申领牌照或许可 ● 转介民政总署跟进	
6.	投诉指一间位于观塘的职业介绍所在其营业地点违规经办外佣宿舍，并查询外佣住宿设施应属哪个部门规管	● 巡查该职业介绍所的营业地点，但没有发现任何住宿设施 ● 向投诉人解释涉及旅馆或床位寓所牌照的事宜并非劳工处的工作范围，建议投诉人先向民政总署查询	● 民政总署没有接获该投诉人的查询或投诉
7.	投诉指旺角某处所有人违规经办外佣宿舍	● 劳工处没有接获此宗投诉或转介	● 牌照处派员调查，发现有职业介绍所为外佣提供 免费 住宿。由于没有证据证明该职业介绍所涉及经营无牌旅馆或床位寓所，牌照处结束调查工作

个案	投诉内容	劳工处的处理	民政总署的处理
8.	投诉指黄埔某处所有人违规经办外佣宿舍	劳工处没有接获此宗投诉或转介	牌照处派员调查，发现该处所为私人住宅。由于没有证据证明该处所涉及经营无牌旅馆或床位寓所，调查工作结束

疫情事故处理

4.4 在 2020 年，有外佣入住外佣宿舍期间感染 2019 冠状病毒病。有关外佣宿舍分别位于旺角长兴大厦、铜锣湾希云大厦、上环建安商业大厦及大埔丰年楼。劳工处及民政总署在该 4 宗个案的跟进情况如下。

**表 3：有关外佣宿舍的疫情事故处理
(2020 年)**

疫情事故	地点	劳工处的处理	民政总署的处理
1.	旺角 长兴大厦 ¹¹	- 接获民政总署辖下油尖旺民政事务处转介此投诉 - 跟进后发现相关的住宿设施并非由职业介绍所营办	- 牌照处接获油尖旺民政事务处转介此投诉，指长兴大厦有 5 个单位涉嫌违规经营「外佣宾馆」 - 经调查后，发现部分单位为私人住宅，以及由职业介绍所为外佣提供免费住宿。由于没有证据证明该些单位

¹¹ 此地点的疫情事故，与表 2 的投诉个案 1 相同。

疫情事故	地点	劳工处的处理	民政总署的处理
			涉及经营无牌旅馆或床位寓所，牌照处结束跟进行动 就其余部分单位，牌照处仍在调查中（截至 2021 年 11 月）
2.	铜锣湾 希云大厦	跟进后发现并无涉及职业介绍所	牌照处派员调查，初步发现该处所为私人住宅，暂没有证据证明该处所涉及经营无牌旅馆或床位寓所，调查工作仍正进行（截至 2021 年 11 月）
3.	上环 建安商业大厦	- 跟进后发现该处所是某职业介绍所（「职业介绍所甲」）的营业地点。职业介绍所甲承认在疫情期间曾给予数名有特别需要的外佣在其营业地点内作短暂留宿 - 劳工处向职业介绍所甲发出口头警告，提示该职业介绍所必须遵从《实务守则》的要求经营业务。职业	民政总署没有接获举报或其他部门转介，因此没有作出跟进

疫情事故	地点	劳工处的处理	民政总署的处理
		介绍所甲随后暂时停止营运，该处再作巡查未有发现有外佣住宿设施	
4.	大埔 丰年楼	- 跟进后发现该处所是某职业介绍所（「职业介绍所乙」）的营业地点。职业介绍所乙为外佣提供住宿设施，但没持有民政总署发出的有效牌照。劳工处把个案转介民政总署 - 劳工处亦发现有4名入住该外佣宿舍的人士为在职外佣，显示职业介绍所乙忽视标准合约（第2.1段）要求外佣须于雇主的住址工作及居住的规定。该处认为，个案反映职业介绍所乙的持牌人并非经办职业介绍所的适当人选（第3.3段）。该处巡查亦发现职业介绍所乙有多方面违反《实务守则》的要求。在	经调查后，发现有职业介绍所为外佣提供免费住宿。由于没有证据证明该处所涉及经营无牌旅馆或床位寓所，牌照处结束跟进行动

疫情事故	地点	劳工处的处理	民政总署的处理
		全盘考虑各项因素后，该处决定撤销职业介绍所乙的牌照	

4.5 在疫情期间，劳工处除了跟进卫生署通报涉及外佣感染2019冠状病毒病的个案外，亦积极配合卫生署的防疫措施，主动接触职业介绍所组织，提醒业界不得安排抵港的外佣在职业介绍所住宿设施进行强制检疫及应避免安排外佣在挤迫的环境留宿，留意并遵守卫生防护中心就个人卫生及社交距离的指引。此外，劳工处于2020年8月为入住职业介绍所住宿设施的外佣，提供自愿性质的一次性免费2019冠状病毒病检测服务。该处同时安排人员派送口罩予外佣职业介绍所，再经由职业介绍所将口罩给予有需要入住住宿设施的外佣。

5

职业介绍所提供的外佣宿舍

5.1 2021 年 9 月，本署获一间职业介绍所的负责人协助参观其营办的两间外佣宿舍（「外佣宿舍 A」及「外佣宿舍 B」），两间宿舍均位于设有业主立案法团的住宅大厦。根据该职业介绍所提供的资料，该职业介绍所会为外佣免费提供住宿，以及宿舍内的设备和日用品，例如煮食炉具、雪柜、固网电话、水电供应、清洁用品等。据职业介绍所的负责人所称，该两间宿舍只开放予外佣入住。入住的外佣大多是因合约届满或提前终止后在港转换雇主，亦有个别外佣有刑事或劳资案件须留港处理。两间外佣宿舍的资料如下。

5.2 据职业介绍所的负责人表示，外佣宿舍 A 的实用面积约 700 呎，单位内设有两个睡房、一厨一厕及客饭厅，于本署视察时居住了约 5 至 6 名外佣。

图 1 至图 12：外佣宿舍 A 图片

图 1：外佣宿舍外的走廊



图 2：外佣宿舍大门



图 3：饭厅放置了桌椅



图 4: 厕所及淋浴设施



图 5： 厨房



图 6：客厅放置了外佣的行李



图 7: 睡房 1
外佣可在室内晾晒衣物

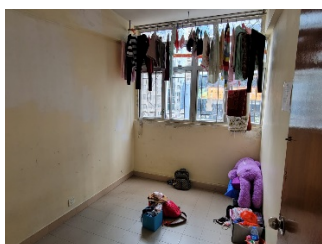


图 8: 睡房 2

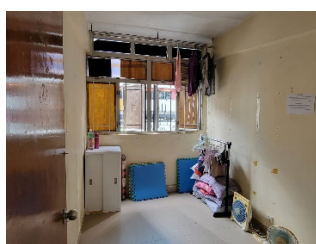


图 9: 客饭厅



图 10: 室内告示



图 11: 室内告示

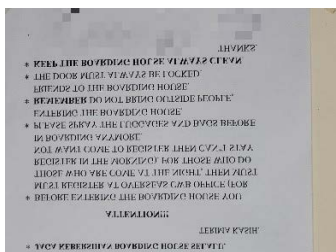


图 12: 室内告示



5.3 据职业介绍所的负责人表示，外佣宿舍 B 的实用面积约 670 呎，单位属开放式设计，没有区分厅房，另设一厨两厕，于本署视察时居住了约 5 至 6 名外佣。

图 13 至图 24：外佣宿舍 B 图片

图 13：外佣宿舍外的大厦通道

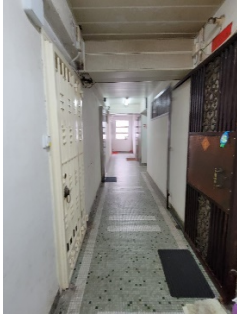


图 14：外佣宿舍大门



图 15：厨房



图 16：开放式设计，没有区分厅房，室内放置了外佣的行李



图 17：外佣衣物及由职业介绍所提供的床垫



图 18：厕所及淋浴设施



图 19：由职业介绍所提供的桌椅及雪柜等设施



图 20：室内告示



图 21：室内告示

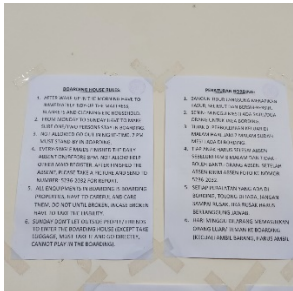


图 22：外佣入住登记册
每日记录入住外佣的姓名及体温



图 23：外佣入住登记册



图 24：外佣入住登记册



5.4 本署观察到两间外佣宿舍内的陈设与住宅单位相类似，设有厕所和客饭厅，亦备有桌椅、煮食炉具、雪柜等家具和电器。室内的墙壁则贴有数份告示，提醒入住的外佣须遵守一些住宿的规则，例如须保持清洁和安静，以及不可吸烟、喝酒、饲养宠物等。此外，职业介绍所要求外佣入住须填写登记册，记录入住者姓名、联络办法及每日体温等资料。

5.5 职业介绍所负责人向本署表示，该公司会尽量改善外佣宿舍内的环境和设备，务求符合外佣输出国领事馆的发牌要求¹²。例如领事馆巡查时曾要求在外佣宿舍内提供饭桌和椅子，供外佣使用，该公司已遵办。

5.6 职业介绍所负责人向本署提供了一份外佣输出国领事馆于 2021 年 2 月派员巡查外佣宿舍 A 和外佣宿舍 B 的列表，显示该两间宿舍是获该领事馆认可的外佣宿舍。巡查的事项包括居住空间是否足够、住宿是否收费、环境洁净程度和社交距离是否合适、有否提供消毒用品、口罩和体温测量器等防疫用品和设施。另一方面，本港政府没有对职业介绍所提供的外佣宿舍作出如上述般的指引或要求。相关政府部门亦没有巡查该些外佣宿舍。

¹² 外佣输出国的领事馆会对符合资格的本港职业介绍所发出认可或证书，授权有关职业介绍所为其国民提供就业服务（俗称「大牌」），其中发出认可或证书的条件包括要求有关职业介绍所须为来自该国的外佣在香港提供住宿设施。

6

本署的评论及建议

绪言

6.1 外佣来港工作，协助本港家庭料理家务及照顾家中老幼，从而释放本地劳动力，对香港的经济发展有贡献作用。外佣是透过政策介入引进本港的受保障劳工，他们的劳工权益（不论是安全或福利方面）应受到适切的维护。从实际角度而言，香港对外佣有极大需求，实有需要保持保障外佣权益的良好声誉，以维持香港对外佣的吸引力。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。

(I) 改善由职业介绍所经营的外佣宿舍的营运水平

理据

6.2 全港有数十万外佣，他们留港期间，有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，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，外佣入住一些通称为外佣宿舍的住宿设施，是有实际需要。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资料，现时亦无专属法例规管该些宿舍。

6.3 在 2019 冠状病毒病疫情期间，传媒曾广泛报道有外佣在港相继染疫，并揭露外佣宿舍的质素问题，尤其居住环境挤迫及卫生情况欠佳，反映政府的现行监管有所不足。现时社会对外佣宿舍

的关注稍为降低，但若政府不采取改善措施，将难以确保外佣宿舍的营运水平。从保障外佣权益的角度而言，这情况实欠理想。

6.4 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（第 4 章），以让后者按《旅馆业条例》或《床位寓所条例》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。

6.5 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」）（注 12），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。

6.6 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（第 2.5 及 5.1 段）。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。

6.7 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

6.8 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，劳工处负责执行《雇佣条例》、《职业介绍所规例》及《实务守则》。《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（**第 3.2 段**）。该条例就劳工处如何规管职业介绍所的营运订定条文，以及赋权该处透过视察职业介绍所的营业地点、查阅及审核与职业介绍所有关的记录及文件、与职业介绍所有关连或相联的任何其他人作出查讯等方式作出规管（**第 3.4 段**）。

6.9 《雇佣条例》亦赋权劳工处颁布《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（**第 3.5 段**）。《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（**第 3.10 段**）。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，以改善该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。

6.10 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。

6.11 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，劳工处会采取适当的跟进行动。以职业介绍所甲为例，该职业介绍所承认曾经让外佣在其营业地点内作短暂留宿，劳工处因而向该职业介绍所发出了口头警告，提示该职业介绍所必须遵守《实务守则》的要求经营业务。至于职业介绍所乙，劳工处调查后发现该职业介绍所向在职外佣提供住宿设施，显示其忽视标准合约下的留宿规定。该处认为，个案反映职业介绍所乙的持牌人并非经办职业介绍所的适当人选，加上在巡查时亦发现该职业介绍所有多方面违反《实务守则》的要求，该处在全盘考虑各项因素后，决定撤销职业介绍所乙的牌照。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。

6.12 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

6.13 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。

6.14 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。

6.15 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。

6.16 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。

6.17 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，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，须采取适当的执管行动。

6.18 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。劳工处曾处理的两宗个案（**表 3 第 3 及第 4 项**）便属以上情况。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。

6.19 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。

6.20 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

6.21 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。

6.22 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。

6.23 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（**第 3.12 段**）。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该些设施进行规管。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。

6.24 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。

6.25 本署理解，规管住宿设施需要一定的专业知识，而劳工处职业介绍所事务科目前的人力资源或未具备足够条件推行崭新的规管制度。本署相信，这应可透过跨部门协作甚至借调其他相关部门的专业人员解决。事实上，综观其他政府部门的处所规管制度，不少牌照事务处均采取类似安排。例如食物环境卫生署负责执行食肆发牌制度，其牌照事务处已与消防处、屋宇署、规划署等部门建立恒常机制，以就所有食肆牌照申请征询其专业意见。负责规管安老院的社会福利署，则借调消防处及屋宇署的专业人员，成为其牌照事务处人手编制的一部分。日后如需订立新的法定外佣宿舍规管制度，劳工处可考虑借镜其他政府部门的经验，制订合适的人手安排，并在有需要时向政府申请增拨资源。事实上，从其他部门借调专业人员到劳工处执行该处的职能，可谓由来已久，例子包括医生、护士、验船主任等。

(II) 合约期间的留宿规定

6.26 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（第 2.1 及 2.2 段）。

6.27 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（第 2.5 段）。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。

6.28 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。

6.29 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

6.30 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（**第 2.9 段**）。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

6.31 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（**第 6.14 段**）；
- (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（**第 6.15 段**）；
- (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（**第6.16段**）；

- (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（**第6.17段**）；
- (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（**第6.20段**）；
- (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（**第6.29段**）；
- (7) 在推行**第6.31(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（**第6.21-6.25段**）；

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（**第6.18段**）；

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（**第6.30段**）；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（第6.18-6.19段）。

鸣谢

6.32 申诉专员谨此感谢在本署进行调查期间，劳工处、民政总署、入境处，以及各资料提供者的配合和协助。

申诉专员公署

档案编号：OMB/DI/447

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/



图表目录

图 / 表	标题	页数
表 1	入境处批准外佣完约后转换雇主的签证申请数目（2017 年 1 月至 2021 年 8 月）	6
表 2	有关外佣宿舍的投诉处理（2020 年 1 月至 2021 年 6 月）	16-19
表 3	有关外佣宿舍的疫情事故处理（2020 年）	19-22
图 1-12	外佣宿舍 A 图片	23-24
图 13-24	外佣宿舍 B 图片	25-26