



香港打击贩运人口及
加强保障外籍家庭佣工
行动计划

2018年3月

目录

序言	2
简称一览表	4
简介	5
整体策略	8
识别受害人、调查、执法及检控	10
保护及支援受害人	13
预防工作	15
伙伴合作关系	17
总结	19

序言

贩运人口是非常严重的犯罪行为，绝不能姑息。香港特别行政区（“香港特区”）政府一向不遗余力，以多管齐下的措施打击贩运人口的罪行。由于有组织跨国犯罪集团在贩运人口方面对我们构成的潜在威胁不断演变，我们多年来不断提出必要的新措施以作应对。

与贩运人口相关的罪行须由多个不同范畴的决策局和政府部门携手合作，全方位打击。本行动计划载列的措施，全面而具策略性和针对性，涵盖识别受害人、调查、执法、检控、保护和支援受害人、预防工作和与各持份者建立伙伴合作关系等范畴。我们会不时检讨行动计划的实施情况，在有需要时，提出新的措施或强化现行措施。

截至 2017 年年底，约有 37 万名外籍家庭佣工（“外佣”）在香港工作，预计外佣人口于未来仍会持续增长。这些外佣协助不少家庭照顾小孩及／或长者，并打理其他一般家务。香港社会充分肯定外佣的贡献，香港特区政府亦致力从多方面保障他们的权益。外佣在签订特区政府订明的标准雇佣合约时，已清楚了解其雇用条件，并在自愿的情况下来港工作，而他们亦已得到全面的保障。为了避免他们成为被剥削的受害人，行动计划会包含保障外佣的措施。

本行动计划展示香港特区政府打击贩运人口和加强保障在香港工作的外佣的决心。我们期望与各持份者携手合作，以取得正面成效。

張建宗

张建宗,大紫荆勋贤, GBS, JP
政务司司长
打击贩运人口及加强保障外籍家庭佣工
督导委员会主席

简称一览表

入境处	入境事务处
工作小组	跨部门打击贩运人口工作小组
《巴勒莫议定书》	《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》
外佣	外籍家庭佣工
行动计划	打击贩运人口及加强保障外籍家庭佣工行动计划
社署	社会福利署
香港特区	香港特别行政区
海关	香港海关
经贸办	香港驻外地经济贸易办事处
督导委员会	打击贩运人口及加强保障外籍家庭佣工督导委员会
警务处	香港警务处

简介

贩运人口是指为达到剥削的目的而通过威胁、使用暴力手段或其他形式的胁迫、诱拐、欺诈、欺骗、滥用权力或欺凌弱势，或给予或收受款项或利益以取得某人的同意(而该人可控制另一人)，以招募、运送、转移、窝藏或接收人口；而所指的剥削，应至少包括使人卖淫或其他形式的性剥削、强迫劳动或服务、奴役或类似奴役的做法，以及劳役或摘取器官¹。

香港的贩运人口问题

香港特区政府非常重视打击贩运人口这严重的罪行。虽然现时并无任何迹象显示犯罪集团经常以香港作为贩运人口的目的地或转运地，或该罪行在港是一个普遍或常见的问题，但我们仍必须保持警惕。

一直以来，香港以多方面的措施应对贩运人口活动，措施涵盖识别受害人、执法和检控、保护和支援受害人、预防工作和与各持份者建立的伙伴合作关系。

¹ 参阅《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》(《巴勒莫议定书》)第3条。尽管《巴勒莫议定书》不適用於香港，但我们於制訂此行动计划时，仍以《巴勒莫议定书》第3条中所载的“贩运人口”定义作参考。

香港以多条本地法例禁止贩运人口行为，包括虐待、非法禁锢、刑事恐吓、非法管有个人财物、诱拐儿童、儿童色情及虐儿、雇用非法劳工、各种与色情或卖淫有关的罪行等。部分罪行的最高刑罚为终身监禁。现时的法律框架在香港行之有效。

打击涉及贩运人口的罪行，有赖各个在日常工作中可能直接接触受害人和证人的政府部门通力合作。下列为近年推出的主要措施：

- 政府于 2010 年成立跨部门打击贩运人口工作小组（“工作小组”），由保安局担任主席，成员来自香港海关（“海关”）、律政司、入境事务处（“入境处”）、劳工处、香港警务处（“警务处”）和社会福利署（“社署”）。工作小组负责监察本港贩运人口的整体情况及制订整体策略，以全方位合作方式打击贩运人口问题。
- 2013 年，律政司经参考适用的国际标准及做法后，于该年出版的《检控守则》中加入以「剥削他人案件」为题的新段落，列出识别及处理个案的大原则；并于 2017 年出版的《检控手册》中加入「剥削他人」的章节为检控官提供相关指引。
- 自 2015 年，执法部门陆续引入贩运人口受害人识别机制。
- 2016 年，保安局发出《跨部门合作处理怀疑贩运人口案件指引》。

保障外佣

香港是世界上少数为外佣提供与本地雇员同等的法定雇佣权益的地方，这些权益包括每周休息日（每 7 天可享有 1 天）、有薪法定

假日(每年 12 天)及年假(每年 7 天至最多 14 天，视乎服务年期而定)、生育保障(包括 10 星期有薪产假)、有薪侍产假、疾病津贴、以及遣散费和长期服务金等。香港特区政府亦订明标准雇佣合约，为外佣提供额外保障，包括由政府订定并定期检讨的规定最低工资、免费膳食(或膳食津贴)、免费而合适的住宿、来回原居地的旅费及免费医疗等。此外，在《香港人权法案条例》的保障下，外佣不会基于国籍、种族、宗教及性别而受到歧视。他们可享受所有政府为本地雇员提供的服务和援助，包括法律援助。

香港特区政府绝不容许任何虐待或剥削外佣的行为。我们除了一直进行宣传和教育工作以提高外佣对其权利和求助渠道的认识外，亦一直采取迅速和严厉的执法行动，打击剥削和虐待外佣的行为，包括身体受虐和性虐待、非法调派工作、违反劳工法例等。我们亦已采取措施加强对职业介绍所的规管，进一步保障外佣。

行动计划

为确保各政策局/部门的工作在高层次的策略性指导下进行，并提高公众对贩运人口的认知，香港特区政府决定成立由政务司司长担任主席的高层次督导委员会，并颁布行动计划，除包括现时正在进行的打击贩运人口和保障外佣的各项工工作，亦包括整体策略、识别受害人、调查、执法、检控、保护和支援受害人、预防以及与不同持份者建立合作伙伴关系等方面的新措施。有关详情载于以下篇章。

整体策略

为确保相关政策局和部门有效合作，
我们已成立由政务司司长担任主席的
高层次跨局／部门督导委员会。

于 2018 年 3 月，我们成立了「打击贩运人口及加强保障外籍家庭
佣工督导委员会」（“督导委员会”），为打击贩运人口活动提供高
层次政策指导及监察行动计划的实施情况。

督导委员会由政务司司长张建宗先生，大紫荆勋贤，GBS, JP 担任
主席，成员包括以下政府官员：

副主席

保安局局长	李家超先生, SBS, PDSM, JP
劳工及福利局局长	罗致光博士, GBS, JP

成员

警务处处长	卢伟聪先生, PDSM
入境事务处处长	曾国卫先生, IDSM
海关关长	邓以海先生, CMSM
社会福利署署长	叶文娟女士, JP
劳工处处长	陈嘉信先生, JP
刑事检控专员	梁卓然先生, SC

高层次督导委员会的成立，展示了政府于打击贩运人口和保障外佣方面一贯的承担，确保策略周全、措施目标明确，并向各政策局及部门提供足够资源推行各项策略性措施。我们将进行适当的宣传工作，提高公众对贩运人口的认识。督导委员会会定期检讨行动计划的实施情况以确保其进展，并在有需要时提出其他进一步措施。

A. 整体策略

目的	措施
就打击贩运人口及加强保障外佣的整体策略和策略性措施提供高层次的政策指导	1. 成立高层次的跨局／部门督导委员会以： <ul style="list-style-type: none"> (a) 制订打击贩运人口及加强保障外佣的整体策略，包括把策略性措施纳入行动计划，由相关政策局／部门实施； (b) 监察行动计划的实施情况；及 (c) 确保向相关政策局／部门提供足够资源，以便有效推行行动计划。
调拨充足资源以确保有效推行行动计划中的策略性措施	2. 定期检讨行动计划的实施情况，以确保： <ul style="list-style-type: none"> (a) 当中的策略性措施有效针对香港的情况，以预防、禁止和惩治《巴勒莫议定书》第 3 条所载述的行为；及 (b) 向相关政策局／部门调拨足够资源(人手、财政或其他资源)实施策略性措施。

识别受害人、调查、执法 及检控

我们会成立专责小组处理贩运人口个案、继续扩大识别受害人的范围、加强调查和执法，以及确保有效检控疑犯。

警务处于 2016 年首先在辖下 3 个警区试行识别机制以识别潜在受害人。警务处于 2017 年把该机制推展至 12 个警区。与此同时，海关和入境处亦已设有类似机制。

借着累积至今的有用经验，我们会进一步把该机制推展至全港所有 24 个警区。除了执法部门(即海关、入境处及警务处)外，我们亦会把该机制进一步推展至劳工处，以便及早识别潜在受害人。我们亦会持续检讨该机制，确保行之有效。

B. 识别受害人、调查、执法及检控

目的	措施
推行全面有效的受害人识别机制	<p>3. 把受害人初步识别机制推展至劳工处,务求及早识别潜在受剥削或虐待的外佣,并在有需要时把可能面临较大威胁(例如身体受虐)的外佣尽早转介至其他执法机关。</p> <p>4. 借着自 2016 年起试行机制的成功经验,把受害人识别机制推展至全港 24 个警区。</p>
由专业人员专责处理贩运人口及剥削外佣个案	<p>5. 在相关部门内委派专责队伍或人员处理贩运人口及剥削外佣个案,包括:</p> <ul style="list-style-type: none">(a) 警务处会在辖下 6 个总区分别委派特定调查队伍处理所有怀疑个案,而有组织罪案及三合会调查科则继续负责处理较复杂的案件;(b) 入境处和海关的特定队伍会加强调查怀疑贩运人口及剥削外佣个案;(c) 劳工处于劳资关系科各分区办事处委派特定人员支援推行受害人识别机制,于职业介绍所事务科、雇佣申索调查科及检控科委派特定队伍,并成立专责外佣科以确保有效推行加强保障外佣的措施;及(d) 对律政司刑事检控科负责统筹有关贩运人口个案的人员增加支援,以应付相关的检控工作。 <p>获委派的队伍亦会负责监察有关罪案的趋势及从速把受害人转介予其他部门进行调查,并视乎情况所需提供协助。</p>
加强对职业介绍所及雇主「剥削外佣个案」的执法和检控行动	<p>6. 提高职业介绍所滥收求职者佣金或无牌经营罪行的刑罚;把滥收佣金罪行的涵盖范围扩展至持牌人以外的相关人士(包括职业介绍所的管理层和雇员);以及把检控滥收佣金和无牌经营罪行的法定时效限制延长至在罪行发生的日期后 12 个月。</p> <p>7. 采取严厉的执法行动,透过发牌、巡查、调查投诉及检控,确保职业介绍所依法经营。</p> <p>8. 对剥削及虐待外佣的个案(包括身体受虐和性侵犯、非法调派工作、短付或拖欠工资等)采取果断及严厉的执法行动。</p>
确保各单位协力应付贩运人口及剥削外佣问题	<p>9. 不时检讨《跨部门合作处理怀疑贩运人口案件指引(2016 年)》,并根据相关政策局/部门的运作经验,以及最新贩运人口情况和罪案趋势,引入所需的改善措施</p>

目的

措施

10. 制定并颁布程序指引(包括个案的监察及转介、复核制度、整理统计资料等)，以确保各部门在合作监察及调查贩运人口和剥削外佣的个案方面，兼具效率与成效。
11. 备存全面的统计资料(包括剥削外佣个案的统计资料)，以便分析相关罪案的整体及最新趋势；并提供有用回馈，以便按需要更新整体策略。

保护及支援受害人

我们会继续为有需要的受害人提供必要的保护和适切的协助，亦会支援他们在检控程序中担任证人，以及协助他们返回原居地。

政府多个部门一直携手合作，为受害人提供必要的保护和适切的协助，包括保护证人、临时住宿、医疗服务、心理支援和辅导、经济援助、法律支援、豁免延期逗留签证费用，及为他们办理返回原居地所需的文件等。

我们会不时检讨各项保护和援助措施。在过程中，我们会与民间团体更紧密合作，确保该等措施有效而有需要人士能够获得支援。

我们会设立专门渠道，包括具传译服务的专门电话热线，为外佣提供专职支援服务。我们会委派特定人员处理所收到的投诉及求助个案，并转介予相关部门跟进。

C. 保护及支援受害人

目的	措施
豁免起诉	12. 若贩运人口的受害人及被剥削的外佣干犯罪行，而其犯罪是因为被贩运或剥削所致，在有需要时(视乎个案的事实和情况，并须符合前设条件)，他们可获豁免起诉。
出入境便利	13. 与非政府机构及其他政府合作，协助受害人返回原居地。 14. 受害人如须留港为有关部门提出的法律程序担任控方证人，可获准延期逗留及豁免签证费用。
提供经济援助	15. 为居住在外地的受害人提供经济援助，协助他们回港出任证人作供。
保障人身安全和福祉	16. 为担心人身安全的受害人提供安心的保证和保护。 在合适情况下并有需要时，启动保护证人计划，并要求海外的执法机关在有需要时，为处于家乡的受害人及其家人提供协助。 17. 因应个别个案的需要，适时为受害人提供其他的必要支援和协助，包括(但不限于)： (a) 提供临时住宿； (b) 医疗服务； (c) 心理支援； (d) 辅导；及 (e) 经济援助等。
提供法律支援	18. 在讯问、调查和法律诉讼中(包括劳资审裁处的诉讼)，提供公帑支付的传译服务。
公开有关权利的资料	19. 支持并鼓励非政府机构制作多国语言的支援服务重要资料卡。
为外佣提供专职支援	20. 设立专门渠道(包括与效率促进组设立具传译服务的专门电话热线，为外佣提供一站式支援服务)，包括(但不限于)： (a) 提供有关外佣权利和责任的意见； (b) 把所有就雇佣申索的调停服务要求或有关职业介绍所的投诉，转介劳工处特定人员处理；及 (c) 转介或建议受剥削或身体受虐的外佣向相关的执法部门寻求协助。 21. 加强为受害外佣留港所提供的便利措施，以方便他们留港协助调查和检控的工作，包括处理这类受害外佣在港转换雇主而无须返回原居地的申请。

预防工作

我们会继续提供适切的培训，以提高前线人员和其他政府人员的认知，以及加深外佣对其法律权利及求助渠道的认识。

于 2017 年，逾 1 800 名来自保安局、海关、律政司、入境处、劳工处、警务处及社署的政府人员接受了本地或海外有关反贩运人口的培训。相关执法部门亦已将贩运人口主题加入部门人员的入职训练中。

我们会继续为相关政策局/部门的人员提供适切的培训，以提高他们对贩运人口的认知，改善他们侦查及识别贩运人口受害人，或受虐待或剥削的外佣的方法，并提升其调查该等案件的技巧。

我们亦会为其他可能不时接触潜在受害人的相关部门或组织制作资料包。

此外，我们会设法进一步提高外佣对其法律权利及寻求适当援助的渠道的认识。

D. 预防工作 - 培训及其他预防措施

目的	措施
为前线人员提供培训	22.为相关政策局／部门的前线人员提供培训（包括入职及进修培训），提高他们对贩运人口及剥削外佣个案的认知，内容包括案件侦查、识别、调查及处理程序。
为司法人员及检控官提供培训	23.让司法人员(包括劳资审裁处的司法人员)及检控官加深认识贩运人口及剥削外佣个案的环球趋势。
提高政府人员的整体认知	24.为政府人员制作基本信息材料(例如:小册子及资料包)，并安排适当培训。我们会先为较大机会接触贩运人口受害人或受剥削外佣的政策局／部门或组织(例如医院管理局、社署、香港驻外地经济贸易办事处(“经贸办”)等)提供培训。
防止人口贩子以欺诈手段取得香港签证	25.加强侦查涉及申请香港入境签证或延期逗留签证的欺诈行为(例如加强实地巡查工作及抽查机制等)，以防止人口贩子利用所取得的签证作贩运人口用途。
加强防范剥削或虐待外佣的行为	26.强化机制以防止有虐待或剥削外佣不良记录的雇主再次聘请外佣来港工作。 27.利用不同途径加深外佣对其法律权利及在有需要时寻求援助的渠道的认识，例如制作有关外佣的法律权利和剥削行为指针的资料单张，于入境处办事处、出入境管制站、劳工处办事处及巡回展览及研讨会，以及其他合适平台(包括刊载于本地菲律宾及印度尼西亚报章和外佣资讯网站，以及加入外佣资讯包等)派发。

伙伴合作关系

*我们会与其他持份者建立更紧密伙伴合作关系，
并提升公众对贩运人口的关注。*

我们完全明白，对付贩运人口问题不能单靠香港特区政府一己之力，而是必须与民间团体、其他社会界别及其他政府紧密合作，并肩作战。举例来说，我们会与外佣来源国(例如印尼和菲律宾)建立更紧密伙伴合作关系，以应对一些无法由香港独自解决的问题(例如债务劳役)，并宣传我们保障在港工作外佣的新措施和现有措施。执法机关会与海外的对口单位合作，进行联合调查及分享情报。我们亦会继续与外国驻港领事馆保持紧密联系，以及积极参与国际或地区活动和工作坊，从而找出打击贩运人口问题的最佳办法。我们亦将采取适当措施提高公众对贩运人口问题的关注。

E. 伙伴合作关系、统筹活动、宣传和唤起关注

目的	措施
唤起公众关注	28. 通过广泛的合适渠道，包括网页、社交媒体、海报及资料单张等推行针对性的关注活动，以唤起公众对贩运人口及剥削外佣问题的关注，并且宣传现有的保护受害人服务。
加强国际合作	29. 与来源国的执法机关和其他持份者建立更紧密伙伴合作关系，特别针对犯罪集团进行联合调查和分享情报。 30. 就打击贩运人口问题和加强保障外佣汲取其他国家的经验，与他们交流心得和分享对付问题的最佳办法。 31. 通过我们在外佣主要来源国的经贸办，与当地政府合作，为有意来港工作的外佣举办宣传活动，帮助他们认识在香港的法律权利，以及避免受剥削的实用方法。 32. 积极参与有关打击贩运人口及加强保障外佣的国际或地区活动和研讨会。 33. 与国际组织建立更紧密伙伴合作关系，进行有关打击贩运人口问题及加强保障外佣的培训和研究。
促进与非政府机构的伙伴关系	34. 就以下范畴，我们会定期与非政府机构交流意见： (a) 把潜在个案妥善转介到合适部门跟进； (b) 为受害人提供必要的协助；及 (c) 进行外展、研究、公众关注活动及培训工作坊等。

总结

香港绝不容忍贩运人口及剥削外佣行为。政府会按照本行动计划实施各项措施，继续打击贩运人口活动及加强保障外佣。督导委员会会监察行动计划的实施情况，于有需要时，就须进一步改进和加强的地方提供策略性指引，务求因应罪案的最新发展以及层出不穷的犯罪模式及时作出应对。我们会不断检讨行动计划，确保行动计划能持续为香港这个国际城市带来最大利益。