



關於香港政府輸入外勞政策報告書

2025 年 3 月

引言

自從九十年代中期，香港實施補充勞工計劃以後，輸入外勞政策一直受到既定機制監管，並有勞資官三方參與。但特區政府在缺乏諮詢下於 2023 年 6 月突然宣佈放寬輸入外勞的政策，嚴重影響本地勞工就業生態。港府在補充勞工計劃之外，設立三個行業輸入勞工計劃，繞過勞工顧問委員會的審批機制，從內地引入院舍護理員以及建造業和運輸業工人，名額多達 3.5 萬個。同時又把推行了近 30 年的補充勞工計劃易名「補充勞工優化計劃」，放寬 26 個非技術及低技術工種可申請輸入外勞，涉及侍應、售貨員及文員等職位。

放寬輸入外勞直接衝擊就業市場，為了讓公眾深入了解香港輸入外勞政策多年來的變遷，香港勞權監察撰寫這份報告書，詳細介紹輸入外勞新舊安排的背景及細節，並分析新安排對勞工市場的影響以及帶給社會甚麼啟示。放寬輸入外勞安排已推行逾一年半，港府承諾今年 9 月前檢討補充勞工優化計劃。報告書將會提出一系列具體建議，希望政府制訂更符合香港利益的外勞政策，讓保障本地工人就業不是流於口號。

一、補充勞工計劃推行背景

港英年代曾在不同時段推出各項輸入勞工計劃。早於 1989 年，政府已實行輸入外勞政策，容許輸入最多 3000 名技術員、技工和管工；1990 年代初亦曾就新機場核心工程玫瑰園計畫，推行特別輸入勞工計劃，輸入大批建築業外勞，由於當時政府監管不力，引發不少勞資糾紛。

1992 年，政府推出一般輸入勞工計劃，成為香港日後外勞政策的雛型。計劃不再針對個別職位或行業，而是根據當時勞工市場情況決定輸入工種，外勞配額上限 2.5 萬人。同年政府訂立《僱員再培訓條例》，規定僱主須就每名外勞繳付每月 400 元徵費，供本地培訓工人，有關安排一直沿用至今，僱主凡聘請外勞都要支付相關徵費。¹

計劃推行近 5 年後，港府於 1996 年 2 月正式以補充勞工計劃取代。補充勞工計劃的出現，是由於當時香港失業率持續上升，勞工短缺情況緩和，勞工界促請政府因時制宜修訂輸入勞工政策，時任港督彭定康在 1995 年發表施政報告公佈翌年推行補充勞工計劃，初期配額上限縮減至 5000 個，以回應工會訴求。² 政府其後亦在勞工界要求下承諾當批出 2000 個外勞簽證後便會檢討計劃成效，再決定未來方向。政府在 1997 年宣佈檢討計劃，同年 12 月發

¹ 立法會人力事務委員會（2003）。《人口政策及輸入外籍家庭傭工》。香港立法會秘書處法律事務部，2003 年 3 月 26 日，<https://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/mp/papers/mppls-83-c.pdf>。

² 彭定康（1995）。《港督施政報告》。

表報告，得出結論是補充勞工計劃應大致上如常繼續推行，並須每年檢討。³不過，補充勞工計劃之後一直未見重大修改，輸入外勞人數也持續增加，外勞人數由最初彭定康提出的 5000 個名額，發展到今天已變成無上限。

補充勞工計劃申請主要來自安老服務業、建造業及漁農業，初期每年獲批外勞僅數百名，2010 年代之後外勞人數不斷增加，撇除 2022 年因新冠肺炎疫情政府放寬院舍申請輸入護理員而令整體輸入外勞人數增至 5829 人，由 2012 至 2021 年的十年間每年獲批輸入人數介乎 1847 至 3378。⁴若將 2022 年的數字也計算在內，十一年間輸入了 34556 名外勞，平均每年輸入 3141 名外勞。(詳見附表 2)

補充勞工計劃一直由勞工處負責執行，強調以本地工人優先就業為原則，僱主在計劃下申請輸入勞工時，必須在本港先進行為期四星期的公開招聘，並訂明侍應、售貨員、文員等 26 個職位一般不得輸入外勞。透過補充勞工計劃輸入的勞工，其僱傭合約以 24 個月為限，所得的薪酬不得少於本地工人擔任相類職位的每月中位工資，在僱主完成招聘程序後，勞工處會就每宗個案作原則性審批，然後邀請勞工顧問委員會委員就有關建議提供意見，即勞顧會負責把守最後一關。過往有不少個案在勞工處原則性同意後，因勞顧會勞方委員集體否決而未獲通過。

表 1：通常不包括在補充勞工計劃下的 26 個職位⁵

營業代表	售貨員
侍應生	接待員
收銀員	初級廚師
食品加工工人	文員
銀行櫃檯員	電腦 / 打孔機操作員
電話接線生	布草房服務員
洗衣工人	整熨工
髮型師	貨倉管理員

³ 政府新聞公報 (1997)。政府公布補充勞工計劃檢討結果。香港政府新聞處，1997 年 12 月 16 日，<https://www.info.gov.hk/gia/general/dib/c1216.htm>

⁴ 香港立法會財務委員會 2012 至 2022 年資料。

⁵ 勞工及福利局 (2023)。立法會參考資料摘要—輸入勞工。香港立法會人力事務委員會，2023 年 6 月 13 日，https://www.legco.gov.hk/yr2023/chinese/brief/ldslc1205c_20230613-c.pdf。

裁剪工	裁床工
檢查工	送貨品
駕駛員	清拆工
石工	噴漆工
渠工	補漏工

表 2：2012 至 2022 年度獲批輸入外勞人數

年度	獲批輸入人數
2012	1942
2013	1847
2014	2722
2015	2880
2016	3802
2017	2765
2018	3225
2019	3378
2020	3123
2021	3043
2022	* 5829
總數	34556

註：財政年度以每年 4 月 1 日至翌年 3 月 31 日計算

*2022 年 3 月至 5 月護理界實施放寬輸入外勞措施，令整體數字激增。

二、輸入外勞爭議的例子及補充勞工計劃漏洞

上文提到，1990 年代港府曾就新機場核心工程玫瑰園計畫，推行特別輸入勞工計劃。整個計劃引入外勞逾 5000 人，主要來自內地及東南亞國家，當時不少僱主被揭發表面上向外勞支付市場工資，實際卻從外勞薪金剋扣食宿及交通等雜費，加上中介公司苛索勞務費，令外勞收入減少，部分外勞忍無可忍，釀成工潮。其中最大規模的工潮發生在 1995 年，當時約

300 青衣機鐵工程地盤外勞發動罷工，追討被剋扣的工資及勞務費，事件傳開後引發逾千名機場建造業外勞響應。⁶

另一邊廂，雖然外勞受到工資中位數保障，但部分僱主借故剋扣工資以減低營運成本，聘請外勞的開支變相較聘請本地工人低，大大減低僱主招聘本地工人的意欲，部分本地工人為保飯碗，無奈接受較低工資。有關計劃不論對外勞抑或本地工人都兩面不討好。隨著新機場落成，這項針對建造業的輸入勞工計劃也在劣評中結束。

1997 年底，由於當時董建華政府訂下未來十年每年建屋量不少於 8.5 萬個目標，加上多項基建工程陸續展開，政府重施故技，宣佈在 1998 年 3 月推出建造業輸入勞工計劃，獨立於補充勞工計劃審批機制之外。不過，計劃遭到勞工界強烈反對，加上金融風暴爆發令失業問題惡化，最後政府宣佈擱置推行有關計劃。⁷

除了建造業，在 2006 年初，政府在業界要求下曾推出「紡織及製衣業人力發展計劃」，最初訂出 5000 個外勞名額，計劃推行前已在港設廠的商人可「一拖四」輸入外勞，即每聘請一名本地工人可輸入 4 名外勞，其他回流本港的廠商則「一拖一」。計劃原本以創造本地職位招徠，但受惠的本地工人僅得 57 名，該計劃最終在 2009 年 7 月腰斬，僱主如要招聘外勞，需重新透過補充勞工計劃申請。⁸紡織及製衣業人力發展計劃失敗收場，反映政府在制訂有關政策時思慮不周，錯估形勢。

事實上，不論是補充勞工計劃抑或是其他輸入外勞計劃，過去也曾多次被揭發監管漏洞，未能保障本地工人利益之餘，外勞的權益也受到剝削。2018 年，職工盟屬會社區及院舍照顧員總工會揭發位於牛頭角私營安老院「宏光護老有限公司」連串剝削外勞事件，涉事外勞來港前及抵港後，都要支付一大筆勞務費。合約訂明他們月薪約 10000 元，每天工作 9 小時，如超時工作僱主須補水，但實際上工人每日最少工作 12 小時，公司未有支付超時補水之餘，也未有按法例讓員工放取法定假日及有薪年假，最離譜是規定外勞每月要以現金方式

⁶ 麥德正 (2018)。《宏光安老院外勞抗爭 揭現代奴隸血淚史》。獨立媒體，2018 年 6 月 26 日 | <https://www.inmediahk.net/勞工/麥德正：宏光安老院外勞抗爭-揭現代奴隸血淚史>。

⁷ 政府新聞公報 (1998)。政府延遲實施建造業輸入勞工計劃。香港政府新聞處，1998 年 2 月 17 日，<https://www.info.gov.hk/isd/news/dib/c0217.htm>。

⁸ 勞工及福利局 (2009)。立法會參考資料摘要—紡織及製衣業人力發展計劃。香港立法會人力事務委員會，2009 年 5 月，[https://www.lwb.gov.hk/tc/briefs/MDP-LegCo%20Brief%20\(Chi\)\(final\).pdf](https://www.lwb.gov.hk/tc/briefs/MDP-LegCo%20Brief%20(Chi)(final).pdf)。

「回水」約 3000 元予公司，每人平均被拖欠 50 萬元薪金。事件擾攘數個月，勞資雙方最後達成和解協議，員工只能取回部分欠薪，而勞工處也未有對僱主採取檢控行動。⁹

另外，由於透過補充勞工計劃輸入外勞，需先進行本地招聘，職工盟及其屬會過去曾踢爆不少企業藉「假招聘」為輸入外勞鋪路，工會多次「放蛇」發現，有安老院舍在招聘廣告列明每日工作 8 小時，面試時卻改稱 12 小時，亦有建築工人雖獲聘任，但僱主要求半年後才上班，用盡不同手段嚇退應徵者，以便申請補充勞工計劃輸入外勞。¹⁰ 已被迫結業的《蘋果日報》，在 2016 年也曾報道正申請補充勞工計劃的港珠澳大橋承建商，在進行本地招聘時列明入職者懂普通話優先考慮，被勞方批評故意製造不合理關卡，為輸入外勞鋪路。時至今日，補充勞工計劃雖已改名，但假招聘問題仍存在，零售、商業及成衣業總工會 2024 年 9 月舉行記者會，指會有 7 至 8 名工人應徵補充勞工優化計劃的空缺，全不獲聘用，投訴招聘如做戲，有車衣女工指在面試期間，僱主多次表明是要輸入外勞，她向勞工處反映後，只獲回覆會跟進，但一直未見有何進展。¹¹

三、硬推三行業輸入勞工計劃

商界要求放寬輸入外勞的呼聲在過去 30 年從未間斷。2023 年香港疫後通關不久，政府在未經諮詢下，先後為三個行業推出新的行業輸入勞工計劃，除勞工及福利局於 2023 年 6 月推出「院舍輸入護理員特別計劃」外，發展局和運輸及物流局在 7 月亦分別推出建造業及運輸業行業輸入勞工計劃。三項計劃初期配額共 2.7 萬個，到去年第三季院舍服務業再增加 8000 個外勞配額，即三行業最多可輸入 3.5 萬名外勞。¹²

行業計劃與補充勞工計劃最大差異是經行業計劃申請的個案，由相關政策局獨攬審批權，有別於以往所有外勞申請要向勞工處提出，再經勞顧會逐項審批，變相少了一重監管，審批期聲稱由原本五個月縮短至約兩個月。計劃亦容許僱主可以選擇為輸入勞工安排在香港境內的

⁹ 社區及院舍照顧員總工會（2018）。《宏光外勞無奈和解 政府「放蕉皮」外勞受害》。草根•行動•媒體，2018 年 10 月 9 日，<https://grassmediation.wordpress.com/2018/10/09/宏光外勞無奈和解-政府「放蕉皮」-外勞受害/>。

¹⁰ 《反對輸入外勞 職工盟促政府先釋放潛在勞動》（2017）。香港經濟日報，2017 年 12 月 12 日，<https://topick.hket.com/article/1968195/反對輸入外勞職工盟促政府先釋放潛在勞動。>

¹¹ 《工會指有僱主「做樣」面試本地工人 以符當局要求聘外勞》（2024）。獨立媒體，2024 年 9 月 15 日，<https://www.inmediahk.net/node/社運/工會指有僱主「做樣」面試本地工人-以符當局要求聘外勞。>

¹² 勞工及福利局（2022）。立法會參考資料摘要—院舍輸入護理員特別計劃。香港立法會福利事務委員會，2022 年 12 月 14 日，

https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/brief/lwbc1305100_20221214-c.pdf；

勞工及福利局（2023）。立法會參考資料摘要—輸入勞工。香港立法會人力事務委員會，2023 年 6 月 13 日，https://www.legco.gov.hk/yr2023/chinese/brief/ldslc1205c_20230613-c.pdf。

住宿，或在內地提供住宿，港府已特別把元朗潭尾社區隔離設施改裝成指定宿舍「元朗潭尾宿舍」，為外勞提供居住地方。

至於薪金水平方面，與補充勞工計劃一樣，外勞的工資必須不少於香港相關職位的每月工資中位數。計劃要求僱主要先進行本地招聘，但安排相對寬鬆，建造業及運輸業的僱主如能提交在申請前四個月內經勞工處或報章公開招聘的資料，便可被視已符合本地招聘的規定，而院舍提交申請時，則須證明在申請前一個月內已連續 14 日公開招聘，毋須如補充勞工計劃列明要進行四星期本地招聘，也不用勞工處進行就業選配，轉介本地求職者予僱主面試，新計劃下所謂的本地招聘形同虛設。以下是三個行業計劃推行背景，具體細節及申請情況：

1.院舍服務

在補充勞工計劃下，津助院舍不能輸入護理員，而參與「改善買位計劃」的院舍只可就其非買位部分申請輸入護理員。多年來業界一直希望打破缺口，2021 年底新冠肺炎在港爆發第五波疫情，部分院舍員工受感染，政府宣佈翌年 3 至 5 月推出有時限放寬措施，讓院舍輸入護理員申請範圍擴至所有院舍類別，同時省卻院舍提交申請後須進行四星期本地招聘的程序。大門一開，申請數字大幅飆升，政府推行放寬措施期間，勞工處共收到 736 宗申請，涉及輸入 3620 名護理員，截至 2022 年 10 月 31 日全港共有約 4100 名輸入護理員在院舍業界工作，佔補充勞工計劃所有輸入勞工約三分之二。2023 年 6 月，政府正式推出「院舍輸入護理員特別計劃」，將有時限措施變為無限期，計劃整體輸入配額上限 7000 個，當中包括經補充勞工計劃輸入的 4000 名護理員，計劃推行一年，3000 個新增配額全數批出。政府在去年第三季再加碼，在未來三年分批增加多 8000 個外勞配額。¹³

2.建造業

建造業是另一個經常要求放寬輸入外勞的行業。早在 2014 年，政府已推出措施加快處理 26 個聲稱出現人手短缺工種的外勞申請，翌年在勞顧會未有共識下容許公營工程承建商可安排外勞在多於一項指定公營工程項目工作，即所謂外勞「一簽多行」。業界過去一直表示招聘困難，缺乏新血入行，2023 年 7 月政府推出建造業輸入勞工計劃，配額上限 1.2 萬個。計劃按季申請，至今已接受七輪申請，首四輪批出 9731 個輸入勞工配額。第五輪計劃去年 7 月接受申請，當局接獲 18 宗申請，涉及 1750 個外勞配額，但發展局在完成審視後卻首次

¹³ 勞工及福利局（2024）。院舍輸入護理員特別計劃。香港立法會福利事務委員會，2024 年 7 月 8 日，<https://www.legco.gov.hk/yr2024/chinese/panels/ws/papers/ws20240708cb2-962-5-c.pdf>。

未有批出申請，局方未有交代箇中原因，僅透過社交專頁表示計劃非只著眼於短期經濟狀況和人手需求，而是以建造業未來數年預算的工程量和人手供求為基礎，配額按季申請，有利審批時考慮當前情況。¹⁴到第六輪申請，政府又恢復審批，共批出 7 宗申請，涉及 935 個配額。目前發展局已完成第七輪申請的程序，直至 2 月中未公布審批情況。

3.運輸業

運輸業輸入勞工計劃與建造業計劃同時推出，分航空業及公共小巴／客車司機兩部分，前者涵蓋 10 種前線非管理級機場員工職位，包括地勤人員、飛機維修技工及客戶服務員等，名額 6300 個；後者針對公共小巴及客車和跨境直通巴士司機，名額 1700 個，即全數合共 8000 個名額。兩部分行業分別在去年 3 月及 4 月完成第二階段申請，航空業已批出 5823 個配額，暫未見推出第三階段申請，公共小巴／客車行業的 1700 名額則已全數批出。¹⁵

表 3：三大行業計劃輸入外勞人數（截至 2025 年 1 月 31 日數字）¹⁶

行業	外勞配額	獲批配額數目
院舍	15000	7200 *
建造業	12000	9109 #
運輸業	航空業 - 6300 公共小巴 / 客車 - 1700	航空業 - 5823 公共小巴 / 客車 - 1700
總數	35000	23832

* 包括 2023 年 6 月推出計劃後批出的配額，以及之前經由補充勞工計劃輸入護理員的續約配額

¹⁴ 沒批建造業輸入外勞配額 發展局：按季申請以考慮當前情況（2024）。香港電台，2024 年 9 月 7 日，<https://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1769728-20240907.htm>。

¹⁵ 政府新聞公報（2024）。運輸業輸入勞工計劃——航空業第二輪申請審批完成。香港政府新聞處，2024 年 4 月 11 日，<https://www.info.gov.hk/gia/general/202404/11/P2024041100296.htm>；政府新聞公報（2024）。運輸署完成審批運輸業輸入勞工計劃——公共小巴／客車行業第二輪申請。香港政府新聞處，2024 年 7 月 4 日，<https://www.info.gov.hk/gia/general/202407/04/P2024070400280.htm>。

¹⁶ 政府新聞公報（2025）。立法會二十一題：應對人力短缺問題。香港政府新聞處，2025 年 2 月 26 日，<https://www.info.gov.hk/gia/general/202502/26/P2025022600247.htm>。

計及第六輪批出的配額，現時獲批而仍然有效的輸入勞工配額合共 9109 個，較過往已累計批出的數字少，主要是由於獲批個案的相關工序已完結，亦有部分是因為承建商在獲批配額後成功聘請到本地勞工而退還獲批但未動用的配額

四、補充勞工優化計劃 優化還是惡化？

除了設立行業輸入計劃，政府在 2023 年 6 月 13 日宣佈將補充勞工計劃易名為補充勞工優化計劃，同年 9 月 4 日起接受申請。政府美其名優化計劃，實際令本地工人就業處境惡化。新計劃暫停執行補充勞工計劃下 26 個職位類別及非技術／低技術職位一般不得輸入勞工的規定，為期兩年。有關職位包括侍應、接待員、收銀員、文員、售貨員、駕駛員及送貨員等。新計劃保留過往部分安排，包括需進行四個星期的本地招聘，每宗個案交勞顧會審批。以往每宗申請經甄別後，勞工處的勞工督察會與申請僱主聯絡，安排巡查僱主辦公地點和擬輸入勞工的工作地點，核實有關資料。補充勞工優化計劃推出後，勞工處改以審視文件代替勞工督察的巡查，並按情況向僱主進行電話或書面核實。政府曾透露，優化措施推出後，勞工處一般可於三個月內完成審批外勞申請。¹⁷

¹⁷ 同註 12。

1) 補充勞工計劃下通常不包括的 26 個職位類別	獲批配額數目
侍應生	8159
初級廚師	5443
售貨員	3434
貨倉管理員	1948
食品加工工人	1355
文員	978
接待員	918
駕駛員	530
洗衣工人	376
送貨員	290
營業代表	241
收銀員	216
電話接線生	150
整燙工	129
髮型師	88
清拆工	36
噴漆工	26
檢查工	25
渠工	23
裁剪工	6
石工	5
電腦／打孔機操作員	4
補漏工	2
布草房服務員	2
裁床工	0
銀行櫃檯員	0
2) 非技術／低技術職位	獲批配額數目
洗碗員	2398
保安員	2224

清潔員	1939
房務員	557
其他	352
3) 其他職位	獲批配額數目
廚師	4790
園藝技工	1080
打磨／裝配技工／機械打磨裝配工	895
其他	8855
總數	47474

勞工及福利局局長孫玉菡在今年 2 月 26 日回覆立法會議員書面提問時透露，補充勞工優化計劃截至今年 1 月 31 日共批准 6762 宗申請，涉及 47474 名外勞。職位類別主要集中於侍應、初級廚師、售貨員、洗碗員及保安員等較低技術的工種。¹⁸優化計劃不足一年半已批出逾 4.7 萬外勞人數，較舊計劃 11 年來共批出 34556 外勞還要多 37%，數字非常驚人。

表 4：補充勞工優化計劃批出外勞人數（2023 年 9 月 4 月至 2025 年 1 月 31 日數字）

五、新輸入外勞安排對就業市場的影響

年半輸入逾 70000 外勞 拉高相關行業失業率

建造業及運輸業輸入勞工計劃 2023 年 7 月接受申請，首批外勞同年 10 月抵港。根據統計處數字顯示，在 2023 年 7 至 9 月，即首批行業計劃外勞抵港前，本港整體失業率及就業不足率分別為 3%及 1.2%，至 2024 年 11 月至 2025 年 1 月則為 3.1%及 1.1%，整體失業率在過去一年多微升 0.1 個百分點，就業不足率更下跌 0.1 個百分點。不過，同期建造業失業率及就業不足率卻出現大幅上升。2023 年 7 至 9 月，建造業失業率 3.9%，到 2024 年 11 月至 2025 年 1 月則升至 4.4%，增加 0.5 個百分點，失業人數由 13900 人增至 16100 人，增幅 16%。就業不足率亦由 3.3%增加 0.6 個百分點至 3.9%，就業不足人數由 11800 人增至 14400 人，增幅 22%。運輸業在 2023 年 7 至 9 月失業率為 2.2%，與 2024 年 11 月至

¹⁸ 同註 16。

2025年1月相同，失業人數卻由4500人減至4400人，而同期運輸業的就業不足率則由1.9%下跌至1.5%。¹⁹

至於補充勞工優化計劃在2023年9月接受申請，外勞在翌年一月陸續抵港，以飲食及零售輸入較多外勞。統計處數字顯示，在2023年10至12月，本港零售業失業率3.2%，8800人無工開，到去年11月至今年1月相關數字分別升至4%及10200人，分別上升0.8個百分點及16%；餐飲服務活動業的失業率亦由4.3%增加0.4個百分點至4.7%，失業人數由10200人增至11000人，增幅7.8%。就業不足率方面，零售業由0.7%增至1.2%，就業不足人數由1900人增至3000人，增幅58%；餐飲服務活動業則由1.3%增至1.9%，就業不足人數由3200人增至4500人，增幅41%。²⁰

行業輸入外勞計劃連同補充勞工優化計劃，推行接近一年半以來，截至今年1月31日已最少輸入71306名外勞，是以往每年平均輸入約3100名外勞的23倍，輸入逾70000名外勞是甚麼概念？根據統計處數字，去年11月至今年1月本港整體失業人數是110100人，過去一年半輸入外勞的總數，相等於本港約65%失業人數。個別行業失業情況惡化背後雖有不同原因，例如經濟下滑、港人北上消費成風等，但放寬輸入外勞引發的影響亦不能忽視。

表 5A：放寬輸入外勞後部分受影響行業失業率變化

	2023年7至9月	2024年11月至2025年1月	變化
建造業	失業率：3.9% 失業人數：13900人	失業率：4.4% 失業人數 16100人	上升 0.5 個百分點 上升 16%
運輸業	失業率：2.2% 失業人數：4500人	失業率：2.2% 失業人數：4300人	不變 下跌 4.4%
	2023年10至12月	2024年11月至2025年1月	
零售業	失業率：3.2% 失業人數：8800人	失業率：4% 失業人數：10200人	上升 0.8 個百分點 上升 16%

¹⁹ 政府統計處。按以前從事的詳細行業劃分的失業人數及失業率。香港政府統計處，https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=210-06405（2025年3月4日閱）；政府統計處。按主要工作所屬詳細行業劃分的就業不足人數及就業不足率。香港政府統計處，https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=210-06503（2025年3月4日閱）。

²⁰ 同註 19。

餐飲服務活動業	失業率：4.3% 失業人數：10200 人	失業率：4.7% 失業人數：11000 人	上升 0.4 個百分點 上升 7.8%
---------	--------------------------	--------------------------	------------------------

表 5B：放寬輸入外勞後部分受影響行業就業不足率變化

	2023 年 7 至 9 月	2024 年 11 月至 2025 年 1 月	變化
建造業	就業不足率：3.3% 就業不足人數：11800 人	就業不足率：3.9% 就業不足人數：14400 人	上升 0.6 個百分點 上升 22%
運輸業	就業不足率：1.9% 就業不足人數：3700 人	就業不足率：1.5% 就業不足人數：3000 人	下跌 0.4 個百分點 下跌 19%
	2023 年 10 至 12 月	2024 年 10 至 12 月	
零售業	就業不足率：0.7% 就業不足人數：1900 人	就業不足率：1.2% 就業不足人數：3000 人	上升 0.5 個百分點 上升 58%
餐飲服務活動業	就業不足率：1.3% 就業不足人數：3200 人	就業不足率：1.9% 就業不足人數：4500 人	上升 0.6 個百分點 上升 41%

壓抑工資升幅 現職員工身受其害

政府規定外勞工資不能低於市場中位數，認為這樣安排僱主便沒有誘因以外勞取代本地工人，減少剝削本地工人就業機會，也不會影響本地工人工資水平。事實是，放寬輸入外勞後市場勞工供應增加，相關工種的實際工資增長嚴重受壓，僱員已不能透過勞工短缺催使僱主加薪。勞工處每年大約 5 月及 11 月都會更新補充勞工計劃常見職位表，列明可申請輸入外勞職位當時的市場工資中位數，政府在 2023 年 9 月正式將補充勞工計劃易名補充勞工優化計劃，新計劃下的工資水平參考 2023 年 5 月數據。據統計處數字顯示，2023 年 4 至 6 月就業人士（撇除外傭）工資中位數為 20100 元，到 2024 年 9 至 11 月則升至 22000 元，增幅 9.5%。不過同期多個獲放寬輸入外勞的職位，工資增幅卻跑輸大市，例如電話接線生的工資中位數由 14140 增至 14370 元，增幅僅 1.6%，貨倉管理員由 13610 元增至 14180 元，增幅 4.2%，輸入最多外勞的侍應職位，以非中式飲食業為例，侍應月薪由 14260 增至

15500 元，增幅 8.7%，另一熱門申請職位售貨員，月薪則由 13120 元增至 14120 元，增幅 7.6%。²¹

建造業情況更惡劣，40 多個可輸入外勞的職位，2024 年 11 月更新的工資中位數水平，與 2023 年 7 月公佈時，全部一樣，沒升也沒跌，以紮鐵為例，過去一年半一直維持在月薪 37800 元水平，可見建造業工資停滯不前。²²事實上，自從政府推出建造業輸入勞工後，不少傳媒報道現職工人受到剝削，《光傳媒》去年 4 月的報道，引述入行 10 年的紮鐵工人指，自從放寬輸入外勞以來，好多工人失業及開工不足，「返一日抖幾日」，他更留意到部分公司用各種理由壓價，例如某公司將紮鐵最有資歷的「大工」，由日薪 2730 元壓至 1800 元，減幅超過三成。²³

表 6：部分獲放寬輸入外勞職位的工資中位數變動

	2023 年 5 月 (月薪)	2024 年 11 月 (月薪)	變動
侍應 (非中式飲食業)	14260 元	15500 元	上升 8.7%
食品加工工人	12440 元	13460 元	上升 8.2%
售貨員	13120 元	14120 元	上升 7.6%
樓面接待員 (中式酒樓)	14920 元	15910 元	上升 6.6%
普通文員	14090 元	15000 元	上升 6.5%
洗衣工人	10950 元	11540 元	上升 5.4%
銀行櫃檯員	17500 元	18280 元	上升 4.5%
貨倉管理員	13610 元	14180 元	上升 4.2%
電話接線生 (批發、零售及進出口貿易)	14140 元	14370 元	上升 1.6%

註：同期本港工資中位數上升 9.5%。

²¹ 勞工處 (2024)。「補充勞工優化計劃」—常見職位表 (2024 年 11 月 5 日修訂)。香港勞工處，[https://www.labour.gov.hk/common/public/pdf/sld/ESLS_LCP\(Chi\).pdf](https://www.labour.gov.hk/common/public/pdf/sld/ESLS_LCP(Chi).pdf)。

²² 發展局 (2024)。建造業輸入勞工計劃—合資格申請輸入技術工人的工種 (一般工種) 和相應聘用條款及對應相類工種及資歷要求的最新本地勞工工資中位水平。香港發展局，[https://www.devb.gov.hk/filemanager/tc/content_1345/DEVB-CSS-Eligible%20List%20\(1A-11-2024\)_c.pdf](https://www.devb.gov.hk/filemanager/tc/content_1345/DEVB-CSS-Eligible%20List%20(1A-11-2024)_c.pdf)。

²³ 《外勞衝擊 | 僅 5 成紮鐵工每周開工 30 小時以上 失業阿華：香港人會愈嚟愈難過》(2024)。光傳媒，2024 年 4 月 30 日，<https://photonmedia.net/bar-bender-unemployment/>。

剝削外勞爭議頻生 反映政策存在保障漏洞

美國國務院去年 9 月發佈《2024 年度人口販運報告》，把香港列入「第二級別監察名單」，比前年下降一級，與寮國、剛果、盧旺達等並列。報告提及港府對外勞剝削等非法活動「未有採取適當措施保護」。²⁴雖然港府隨即發聲明批評報告失實，但事實勝於雄辯，在未有所謂優化措施前，過往工會已多次揭發外勞被內地所謂管理公司或代理人濫收勞務費，隨著政府放寬輸入外勞，這些剝削行為更加是變本加厲，連親政府報章《大公報》、《文匯報》亦曾大肆報道有關事件。²⁵建制工會工聯會旗下建造業總工會在去年 9 月舉行記者會，指自去年 3 月起接獲逾百外勞投訴被管理公司剝削，包括要求交出提款卡，擅自扣減一半薪金，以及額外收取過千元培訓費及交通費等，部分個案涉及三跑工程及啟德隧道。²⁶

轉介外勞來港工作成為有利可圖大生意，不法之徒從中圖利。廉政公署早前起訴一名香港國際機場三跑項目木工外勞「工頭」，向 10 名外勞收賄約 5.4 萬元，以協助工人繼續受聘，去年 11 月被判入獄 17 星期；去年底廉署再揭發三跑項目分判商兩名外勞「工頭」，涉嫌為分判商向 58 名輸入勞工收賄共超過 600 萬港元，以協助工人受僱，案件仍在審理中。²⁷面對一連串外勞被剝削個案，勞工及福利局局長孫玉菡起初接受傳媒訪問時僅呼籲外勞直接向勞務公司應徵香港工作，不要光顧中介，明顯束手無策。到今年 2 月初政府才推出新措施，宣佈由第六輪獲批的外勞申請開始新增四項要求，包括列明負責輸入勞工招聘及人事管理事宜的代理人，由申請人或僱主直接聘用，不得向輸入勞工收費等。²⁸新安排能否杜絕剝削言之尚早，但拖延多時才推出措施回應問題足證政府後知後覺。

六、新輸入外勞安排對社會帶來甚麼啟示

商界主導 政府配合

²⁴ 2024 Trafficking in Persons Report (2024) . U.S Department of State, 24 June 2024, <https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/>.

²⁵ 《護工悲歌系列之信息壁壘】勞務信息堵塞 黑中介猥瑣發育》(2023)。文匯報，2023 年 11 月 3 日，<https://www.wenweipo.com/s/202311/03/AP65440329e4b0fdf828a5441b.html>。

²⁶ 《糧扣半卡被收 百外勞投訴剝削 稱涉三跑啟德等工程 發展局：倘違規影響中標機會》(2024)。明報，2024 年 9 月 5 日，<https://news.mingpao.com/pns/要聞/article/20240905/s00001/1725474773638/>。

²⁷ 政府新聞公報 (2024)。廉署起訴兩外勞「工頭」通緝分判商二人 涉壓榨工資向機場三跑項目工人收賄 600 萬港元。香港廉政公署，2024 年 12 月 19 日，https://www.icac.org.hk/tc/p/press/index_id_2027.html。

²⁸ 發展局 (2025)。合理使用建造業輸入勞工計劃。2025 年 2 月 6 日，<https://www.facebook.com/share/p/1FaHe8oFt7/?mibextid=wwXlfr>。

勞顧會負責審批補充勞工計劃申請，一直被商界視為絆腳石，因為過去試過有多宗外勞申請，因勞顧會勞方委員聯手反對被否決，例如 2016 年港珠澳大橋承建商向勞工處提出「一簽多行」外勞申請被勞顧會勞方委員反對，承建商要額外多做兩周本地招聘，最後更撤回外勞可於多過一個工地工作的「一簽多行」安排。²⁹早在 2011 年 10 月，勞顧會勞方委員更曾一度暫停審批所有補充勞工計劃申請，要求政府堵塞輸入外勞政策的漏洞，事件擾攘近兩個月，審批工作才恢復。³⁰政府今次推行行業輸入勞工計劃，把勞顧會僅有的監察功能廢掉，可說是為商界掃除最大阻力，加上行業計劃的申請由相關政策局審批，主導整個批核程序，難免有黑箱作業之嫌。另外，放寬 26 個非技術或低技術職位可申請輸入外勞，政策明顯向商界傾斜，過往飲食業曾試過多次闖關申請輸入外勞不獲批准，如今終可得償所願，幾可無節制輸入外勞。最令人憂慮是政府今日單方面推出建造業及運輸業等輸入外勞計劃，他日亦可隨時在未經諮詢下推行其他行業輸入勞工計劃，惡例一開，後患無窮。

建制工會不作為

過去政府及商界曾多次提出擴大輸入外勞，但在工會強烈反對以及立法會監管下，最終未能成事。例如 1997 年底，當時的教育及人力統籌局本已制訂好建造業輸入勞工計劃，一切準備就緒，翌年正式上馬，但工會及多名民選立法會議員聯手反對，最後計劃胎死腹中。2013 年 1 月，前特首梁振英上任不久便提出擬輸入建造業外勞，引起工會強烈反彈，多次透過遊行表達不滿，梁任內始終未敢為建造業另訂輸入勞工計劃。³¹聲稱擁有 40 多萬會員的工聯會，打著工會旗號，但過往在不少勞工議題上卻多次出賣工人利益，例如 2014 年泛民議員在立法會提出將侍產假由 3 天增至 7 天及放假期間可支取全薪的修正案，工聯會議員在席卻未有投票，結果修正案被否決。職工盟解散後，建制工會在缺乏競爭壓力下，更明目張膽為政府保駕護航，完全漠視打工仔困境。在今次政府擴大輸入外勞問題上，工聯會雖然在政府未正式宣佈前也有出新聞稿反對政府無諮詢輸入外勞，但當計劃拍板落實，大局已定後卻只是建議政府為計劃設立期限，未有要求撤回計劃，直到近月眼見失業問題惡化，才呼籲政府暫停計劃。大家不要忘記，工聯會前立法法會代表何啟明現時是勞福局副局長，負責制訂香港外勞政策，該會會長吳秋北則是行會成員，有份通過落實政策，工聯會變相是擴大輸入外勞計劃順利推行的幫兇。

²⁹ 《港珠澳橋再申外勞 撤「一簽多行」》（2016）。明報，2016 年 5 月 10 日，https://www.mingpaocanada.com/Van/htm/News/20160510/HK-gmb1_r.htm。

³⁰ 《勞顧會勞方代表暫停審批輸入外勞計劃》（2011）。雅虎新聞轉自商業電台，2011 年 12 月 31 日，<https://hk.news.yahoo.com/勞顧會勞方代表暫停審批輸入外勞計劃-103800015.html>。

³¹ 《遊行反對輸入建築外勞》（2013）。NOW 新聞，2013 年 1 月 20 日，<https://news.now.com/mobile/local/player?newsId=57271>。

立法會放棄監管功能

國安法 2020 年 6 月 30 日實施，2021 年的立法會選舉是香港所謂「完善選舉制度」後的首場選舉，結果當選者清一色建制派。政府標榜愛國者治港，實際是建制陣營瓜分議席，尸位素餐令議政水平每況愈下，立法會議員與政府同一陣線，即使有零星反對，亦是小罵大幫忙，議會監督政府功能闖割，政策未經充份討論便草草通過。以今次事件為例，行政會議在 2023 年 6 月 13 日通過擴大輸入外勞政策，事前從未諮詢立法會意見，之後立法會人力事務委員會只曾在 6 月 20 日舉行了一次會議，便任由計劃極快速開展。

國安法下獨立工會受政治打壓

國安法肆意打擊工會，自從大型獨立工會如職工盟及教協等相繼被迫解散後，小型獨立工會的生存空間進一步收窄，令勞工聲音無法有效反映。2023 年社會解除限聚，建制工會勞聯向警方申請五一勞動節前夕遊行，其後港澳辦主任夏寶龍訪港為遊行示威定調，明言遊行不是表達訴求唯一方法及指稱民生議題易被「騎劫」，勞聯隨即撤回遊行。以往五一遊行常客工聯會也跟緊中央說法，未有舉辦遊行。前職工盟兩名成員黃迺元及杜振豪 2023 年一度以個人名義申辦五一遊行，但在警方施壓下最終被迫撤回申請。香港過去兩年的勞動節，都未有再出現遊行示威場面。過去，獨立工會透過群眾集體行動及大型民意調查，與議會代表裡應外合，為打工仔爭取合理權益，如今政治打壓加劇，工人難有正常渠道發表意見，如組織遊行示威，更隨時被扣上觸犯國安法的帽子。在擴大外勞計劃事件上，曾有紮鐵工在社交網站發文，呼籲受影響工人到工聯會屬會香港建造業總工會的進修中心進行簽名行動，反映失業及開工不足數據，表達對輸入外勞計劃的不滿，但建造業總工會卻發聲明譴責有人發佈虛假消息，形容是意圖衝擊行為，並就事件向警方備案。³²工人自發組織活動表達訴求，建制工會不但拒絕聆聽意見，甚至出手打壓，罔顧工人福祉。

七、建議

1. 新的輸入外勞安排，自 2023 年 6 月陸續推出至今超過一年半，對勞動市場的影響陸續浮現。由於政策未經諮詢強行實施，政府當務之急應立即叫停所有計劃，包括終止三個行業的輸入勞工計劃，以及提早恢復 26 個職位通常不能輸入外勞的安排，而非拖到 9 月才作檢討。之後，政府應盡快就整個輸入外勞安排重新啟動公眾諮詢，特別向受影響行業的工

³² 《紮鐵工人「無工開」發起簽名 工聯會屬會批「意圖衝擊行為」已向警方備案》（2024）。光傳媒，2024 年 4 月 29 日，<https://photonmedia.net/oppose-import-worker-bar-bender/>。

會收集意見，制訂適合香港的外勞政策。

2. 公眾諮詢未有結果前，院舍服務業、建造業及運輸業的外勞申請，重新交由勞顧會審批，並恢復四星期本地招聘的程序。我們不反對政府加快審批時間，但應投放更多人手及資源，而非犧牲既定的監管程序。無論是以往的補充勞工計劃抑或是現時的補充勞工優化計劃，都會有工會揭發僱主在本地招聘程序中涉嫌假招聘，營造「請人難」的假象，以向政府申請輸入勞工，政府必須做好把關工作，嚴懲違法僱主。
3. 相對其他已發展經濟體，香港的勞工保障嚴重滯後。討論多時的標準工時立法至今未有動靜，集體談判權更是遙遙無期，而最低工資則仍在較低水平，最新公布5月1日最低工資僅加5.25%至時薪42.1元，是歷來最低一次加幅，勞資雙方處於極不對等狀況。放寬輸入外勞，令市場上勞工供應增加，削弱本地工人議價能力，他們自然抗拒新政策的實施。要讓輸入外勞真正成為本地勞工市場的助力，營造友善的就業環境，政府必須先為本地工人提供完善的保護網，透過修訂勞工法例，加強保障本地工人權益，把目前嚴重失衡的勞資權力扭轉過來。
4. 香港長遠不能依賴輸入外勞，政府須做好本地工人培訓，盡早處理人力資源錯配問題。政府經常指香港勞動力短缺，但不少潛在的勞動力未被釋放。統計處數字顯示，2024年第四季，女性（不包括外籍家庭傭工）勞動人口參與率為47.5%，較男性62.6%低15個百分點³³，相比其他先進國家的女性勞動人口參與率，例如新加坡的62.6%、加拿大的61.6%、英國的58.9%、美國的57.3%，香港亦明顯有所不及。³⁴政府如願意投放更多資源，起帶頭作用，為婦女投入就業市場創造有利的環境，相信可以為本港補充一定程度勞動力。
5. 外勞被中介公司及僱主剝削的個案屢見不鮮，自從港府擴大輸入外勞計劃後，有關情況有增無減。補充勞工計劃推行近30年，連同90年代港府就新機場核心工程玫瑰園計畫推行特別輸入勞工計劃，外勞被剝削的問題一直存在，政策漏洞未見徹底堵塞。雖然經傳媒廣泛報道後，勞福局在去年9月表示會成立跨部門專責小組處理相關事宜，但一直未見有任何實質措施，直至2月初發展局才新增禁代理人向外勞收費等要求，實際效用有待觀察。

³³ 政府統計處（2024）。按年齡及性別劃分的勞動人口及勞動人口參與率（不包括外籍家庭傭工）。香港政府統計處，https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=210-06201A，（2025年3月4日閱）。

³⁴ 勞動力參與率—按性別劃分，國際勞動統計—勞動部全球資訊網中文網，<https://statdb.mol.gov.tw/html/nat/112/1.表1-4.pdf>，（2025年3月4日閱）。

在外勞政策上，保障本地工人福利重要，但外勞的權益也不能忽視。政府一直有表示勞工處會嚴正處理每宗投訴，勞工督察亦會主動巡查工作場所，但具體執法情況卻從未公開，勞福局局長孫玉菡僅在 2 月接受傳媒訪問時表示勞工處已加強巡查，至於如何加強，卻未有清楚交代。要有足夠阻嚇作用，政府實有責任定期向外匯報巡查情況及執法詳情，以展示政府打擊剝削外勞的決心。