

政策研究組
議事及立場文件

主題: 關注非法勞工的傷亡權益¹

2002年4月一名非法勞工清拆僭建物時被壓死。在法庭的判決下，其遺孀於2005年初獲僱員補償援助基金發放95萬元傷亡援助。事件卻引起政府及各界強烈關注，他們認為法庭裁決會助長非法勞工來港就業，故建議立即修改《僱員補償援助條例》，杜絕非法勞工向基金申索傷亡補償。工作有值、生命有價。合理的工作回報與工業傷亡保障乃勞工工作的基本權利。非法勞工雖觸犯本港的入境條例，但我們不能因其非法勞工的身份置他們於生死不顧，褫奪其索償工傷賠償之基本權利。要解決政府不再替違法僱主賠償工傷，歸根究底是加強檢控聘用非法勞工的僱主及加重其之刑罰。我們強調政府的責任是保障勞工權益，既然非法勞工的傷亡已成事實，政府就應履行最終的社會責任，維護勞工最基本之生命尊嚴。

2005年僱員補償援助基金向一名非法勞工遺孀發放95萬元的傷亡援助。事件卻引起政府及社會大眾關注。他們認為非法勞工無資格索取為合法勞工而設的傷亡援助，並指法庭判決變相助長非法勞工來港就業，故建議修改《僱員補償援助條例》，杜絕非法勞工索取傷亡援助機會。**基於勞工權利及人道立場，我們堅決反對政府有關的修例建議。**

為了讓大家關注非法勞工傷亡權益，阻止政府通過修例剝削非法勞工，我們希望透過本政策及議事立場文件讓大家了解本港法例下僱員於受僱期間因工遭遇傷亡的賠償機制、非法勞工申索工傷補償事件、法庭判定非法勞工或其家屬可獲工傷賠償的法理依據、政府及社會對非法勞工申索工傷補償的立場，以及我們反對政府修例，剝削非法勞工權益的理據。

僱員於受僱期間因工遭遇傷亡的賠償機制²

香港法例第282章《僱員補償條例》訂明，僱員於受僱工作期間因工遭遇意外以致受傷或死亡，僱主在一般情況下須負起補償責任。條例並已訂明僱主及僱員呈報意外事件責任、工傷申索的解決方法、補償金額和計算方法及強制僱主投購保險規定等。

若僱員或其家屬未能透過僱主直接支付辦法解決傷亡補償時，個案須交由區域法院裁決。由於《僱員補償條例》是成文法，已經將僱主對僱員受傷賠償的責任清楚列明。只要

¹ 本文乃本會政策研究組二零零五年六月二十四日會議之討論結果。

² 工傷意外索償的詳細內容，請參閱勞工處出版的《僱員補償條例》簡介。

申索者證明他是答辯人的僱員，而他的受傷是在受僱工作期間，因工遭遇意外而引致的，答辯人便有責任向其作出補償。

一般情況下法院審理有關個案時需要解決以下問題：(一)申請人是否答辯人的僱員；(二)在確實了雙方的關係後，法院要解決的問題是申請人是否在受僱期間受傷，而所受傷害又是否因遭遇意外而造成；(三)若以上屬實，法院就要處理賠償金額問題。

若僱主有依法購買勞工保險，而保險能處理法院判決後的賠償時，問題應可得到解決。³假若僱主沒有購買勞工保險；僱主身份無法辨明或身份無法尋獲；僱主無力償還導致破產；僱主已去世或公司解散、清盤；因任何理由以致無法向僱主送達訴訟文件；及並無已知的為有關僱員投保的有效保險單，已獲勝訴的員工可根據《僱員補償援助條例》第 365 章第 16 條，向僱員補償援助基金申請，要求支付其應得的賠償。援助基金局會按法庭對個案的判決處理，而無任何法理依據的個案會被拒絕受理。

僱員補償援助基金是根據《僱員補償援助條例》成立，由僱員補償援助基金管理局管理。基金來源是從僱員補償保險徵款，目的是保障僱員享有職業傷病補償的權利。

非法勞工申索工傷補償事件的始末

2002 年 4 月一名非法勞工在石硤尾清拆僭建物時被壓死，其遺孀透過法律援助處向僱主索償。2003 年區域法院法官行使酌情權，認為非法勞工的僱傭合約是有效的，判死者家屬可獲僱主賠償 95 萬元。惟在僱主無力償還下，死者遺孀向僱員補償援助基金管理局提出申索，基金最終於 2005 年向其遺孀發放補償金。

根據僱員補償援助基金管理局的資料，基金於二零零五年初依據法庭判決再批出 3 宗非法勞工傷亡補償個案。目前，法院正處理另一宗非法勞工索償個案。⁴

³ 根據《僱員補償條例》第 40 條，所有僱主(包括判頭、包頭)必須為其僱員(包括全職或兼職僱員)投購工傷補償保險，以承擔僱主在僱員補償條例及普通法方面的法律責任，否則不得僱用僱員從事任何工作。若僱主不依法例為其僱員投購工傷補償保險，最高可被判罰港幣十萬元及監禁兩年。

⁴ 根據僱員補償援助基金局 2005 年 5 月 23 日提供的資料，現時共有四宗個案獲法庭判決可得僱員補償援助賠償，一宗個案則在等候法庭判決。詳細資料如下：

意外發生年份	意外傷亡數字	賠償金額
2002 年 4 月	一死	95 萬
2002 年 8 月	一死兩傷	死者賠償 36 萬，其餘傷者份別賠償 67 及 18 萬
2002 年 6 月	一死	未判

法院判定非法勞工或其家屬可獲賠償的理據

《僱員補償援助條例》並無訂明非法勞工不可向僱員補償援助基金索償。《僱員補償援助條例》第 365 章對僱員的定義，是沿用《僱員補償條例》第 282 條的定義。僱員是指已與任何工作的僱主訂立僱用合約或學徒合約而工作的人，不論有關工作是屬於體力勞動、文書工作或其他性質的，亦不論該合約是明訂或隱含、口頭或書面的。但在僱員的定義中不包括以下的人士 - 1) 以臨時性質受僱工作，而非受僱於僱主所從事的行業或業務的人，但該人既不屬經由會所聘用或支薪以受僱從事任何遊戲或康樂事務的人，亦不屬非全職的家務助理; 2) 外發工; 或 3) 為僱主的家庭成員、受僱於僱主並且是僱主同住的人。

法庭可運用酌情權判定非法勞工與僱主的僱用合約是有效的。《僱員補償條例》第 282 條第二款規定，在根據本例追討補償的法律程序中，法院如覺得導致損傷的意外發生時，傷者進行工作所根據的僱用合約或學徒合約是違法的，則在顧及該案的所有情況下，如認為恰當，仍可猶如傷者在有關的意外發生時根據有效的僱用合約或學徒訓練合約進行工作的人一樣處理該案。因此，援助基金向非法勞工申索個案作出賠償，要視乎法庭對個別個案的判決，只要法庭運用以上的酌情權，判定申索人應得到賠償。

政府及社會對非法勞工申索工傷補償的回應與立場

非法勞工申索工傷補償事件於二零零五年五月九日經傳媒報導後，隨即引起政府及部份工會組織的關注。經濟發展及勞工局長葉澍堃先生於五月十日表示，由法庭行使酌情權判決非法勞工可獲補償並不妥當，這不但對守法僱主不公平，而且與政府打擊非法勞工政策互相矛盾。他認為，最有效的方法是立即修例堵塞漏洞。⁵

香港部份工會組織、多份報章的評論文章及社評亦普遍反對僱員補償援助基金向非法勞工發放援助。他們認為法庭判決與政府打擊非法勞工政策矛盾，不但變相助長非法勞工來港就業，而且會引致大量非法勞工索償，構成基金的財政壓力。他們指出，僱員補償援助基金款項主要來自合法僱主為合法僱員補償保險費的徵款，非法勞工是非法入境者，不是本港的合法僱員，故不應獲取基金的賠償援助。⁶

少數社會團體卻認為非法勞工賠償責任應在聘用其之僱主，若僱主無法負責，政府不應剝削他們的申索權利。再者，取消非法勞工可獲酌情補償的反效果，是變相助長聘請非法勞工僱主逃避補償非法勞工傷亡的賠償責任。⁷因此，他們反對政府修訂《僱員補償援助條例》，剝削非法勞工申索傷亡援助之權利。

正在各界對事件議論紛紛之時，政府勞工處卻於 2005 年 5 月 20 日迅速的向勞工顧問

⁵ 資料來源: 政府新聞公報。 <http://www.info.gov.hk/gia/general/200505/10/05100164.htm>

⁶ 資料來源: 大公報 “非法打工也獲賠償間接鼓勵黑工流入 業界盼堵工傷補償漏洞” 2005 年 5 月 10 日
文匯報社評, “法庭判決應維護公眾利益” 2005 年 5 月 11 日
新報社 “黑工工傷有賠償 必須修例堵漏洞” 2005 年 5 月 23 日

⁷ 資料來源: 明報 “黑工工傷再賠 3 宗共 121 萬 政府擬修例拒賠償黑工” 2005 年 5 月 11 日
蘋果日報 “港府或修例不賠償黑工” 2005 年 5 月 11 日

委員會(下稱勞顧會)提出三項修例建議，包括(一) 將所有非法勞工摒除在《僱員補償援助條例》保障範圍外;(二) 所有從事非法勞動者，無論是否非法勞工均摒除在《僱員補償援助條例》保障範圍外;(三) 撤銷《僱員補償條例》賦予法院的酌情權。勞顧會即日通過勞工處第一項修例建議，贊成杜絕因工受傷或死亡非法勞工及其家屬向僱員補償援助基金管理局申索賠償。經勞顧會通過的修例建議估計於今年提交立法會人力事務委員會討論，並提交立法會通過。

本會政策研究組對非法勞工申索工傷補償事件的回應

基於勞工權利及人道立場，我們堅決反對政府修改《僱員補償援助條例》，剝削非法勞工的權益。我們的理據如下：(一) 不公義的經濟制度迫使勞工為生活而遷移外地工作；(二) 保障移民勞工及其家屬的權益乃國際的社會責任；(三) 工作有值、生命有價，修例剝削勞工權益；(四) 修例不能杜絕非法僱傭活動，歸根究底是加強檢控聘用非法勞工的僱主。

(一) 不公義的經濟制度迫使勞工為生活而遷移外地工作

在經濟全球化下，市場被跨國企業和經濟組織控制，以國界為限的貿易和投資障礙被移除。為了追求最大利潤，企業紛紛把生產工序外移至生產成本及工資低廉的國家及地區，造成本地工業萎縮，傳統的製造業勞工面臨失業的威脅。部份本地製造業和中、小型商戶亦因不敵進口貨品及跨國企業的競爭而要結束營業，很多工人失去工作。全球化的自由貿易政策亦促使很多發展中國家的農產品在全球化市場競爭中被迫降低價格，加上富裕國家實施的不公平的貿易限制，使農產品難以大量進口他國，農民收入亦大受影響。更甚的是在貿易全球化底下，各國均透過實施緊縮的貨幣政策和削減社會福利及公共服務等縮少政府對經濟的干預，結果使失業者再陷入貧窮及無助的困境。

由經濟市場全球化所構成的不公義的經濟及社會制度使勞工承受著失業及貧窮的困擾，並迫使他們為改善生活條件而移居外地工作。與此同時，數以百萬計的勞工因飢荒、自然災害或戰爭被迫穿越國境，成為國際難民或移民勞工。基於移民勞工之身份，他們的人權、生活需要，乃至勞工及傷亡權益均不被接收國之重視。在這群被迫遷徙者中，非法移民勞工的境況最值得我們關注。他們是移民勞工中的最弱勢社群，不但不受任何國家的移民勞工政策及法例所保障，而且亦受到不同程度之暴力、種族、社會階級歧視。一些無良僱主甚至會藉勞工的非法身份榨取他們的工錢，強迫他們接受較本地勞工及合法移民勞工更低的工資。

或許，人們認為「食得鹹魚，抵得渴」，這些非法勞工既然選擇非法工作，就要忍受這些不合理的待遇及不公平的聘用條件。可是，我們指出，貧困、失業、不公義的經濟社會制度才是導致非法移民勞工問題的主因。非法勞工只是社會經濟發展不均下的受害者。為了改善生活、養活家人，他們除了移居外地非法工作外是別無選擇的。具責任的各國政府理應盡努力改善迫使或鼓勵勞工遷移的種種不利條件⁸，並以合乎人道的方法處理移民勞

⁸ 聯合國社會發展研究所提出，只要有工作，人們便可能遷移，政府不可能完全控制這種情況，唯政府應盡力保證遷移合乎人道，並改善迫使或鼓勵人們遷移的種種不利因素，包括移民接收國以調整自身的經濟，淘汰需要移民勞工維持的舊工業。他們亦可減少從發展中國家進口的種種限制，使工人不需要離開自己的國

工，特別是非法移勞工的權益問題。是故香港政府針對非法勞工的修改《僱員補償援助條例》的建議不僅蔑視非法移民勞工的處境，違反人道精神，還進一步剝奪勞工尊嚴，把他們推向工作和生活的困境。

(二) 保障移民勞工及其家屬的權益乃國際社會責任

保障移民勞工，包括合法和非法勞工及其家庭的權利乃國際的社會責任。⁹根據國際勞工組織的資料¹⁰，全球有約有1億3千萬移民勞工，其中約1千至1千5百萬的移民勞工屬於沒有合法證件之移民勞工。¹¹基於非工作國之公民身份，大部份移民勞工，包括合法及非法的移民勞工及其家屬之人權、社會福利，乃至勞工及傷亡權益均不被重視。部份的移民勞工更被中介移民機構或犯罪集團從中剝削金錢，其中部份婦女及兒童更受到種種不人道的精神及肉體虐待，有的甚至被販賣為奴隸或淪為娼妓。

鑑於移民勞工的困境，聯合國及國際勞工組織自一九四九年始便制定國際公約保障移民勞工的權利。¹²其中聯合國更於一九九零年實施《保護移民勞工及其家人權利公約》，規定各國需根據國際人權標準尊重及保障所有移民勞工，包括合法及非法勞工之及其家屬之基本人權、工作待遇及社會權利，並不應因其性別、種族、語言、政見及其他身份而改變。現時共有二十五個國家，包括菲律賓、墨西哥、烏拉圭、摩洛哥等簽定有關條約，確認所有移民勞工一切之基本權利。¹³

雖然香港政府沒有確認任何國際間的保障移民勞工及其家屬公約，但作為國際大都市及文明社會，香港政府是有責任阻止一切剝削移民勞工權益及傷亡保障之不公義行為。事實上，香港勞工法例的基本亦是保障勞工權益。既然《僱員補償援助條例》賦予勞工在無法向僱主追討下，可向僱員補償援助基金提出申索，政府就應該履行責任，正視及處理問題，負上賠償傷亡勞工的最終社會責任，維護他們最基本之生命尊嚴。若政府只以身份之別為由執意修例，即變相懲罰受害人，並縱容不負責任的僱主，剝奪勞工基本權益。

(三) 工作有值、生命有價，修例剝削勞工權益

工作有值，生命有價。合理的工作回報與工業傷亡保障乃勞工工作的基本權利。非法勞工雖觸犯本港的《入境條例》，但我們不能否定其受僱於本港僱主的事實，輕視他們所

家，亦可有工作及生活。資料來源：聯合國社會經濟研究所編著，蔡慶年等譯(1997)。全球化背景下的社會問題。中國：北京大學出版社。

⁹ 根據聯合國及國際勞工組織的定義，移民勞工泛指那些到別國參與有酬活動之人士，而該人士並非該地之公民。因此聯合國及國際勞工有關移民勞工權益的公約中同時保障合法移民勞工及沒有合法證件的移民勞工的人權、政治、社會、經濟權利。

¹⁰ 資料來源：Asia Pacific Mission for Migrants “Advocacy for Empowerment NGO Advocacy for Undocumented Migrant Workers”。<http://www.apmigrants.org/papers/01.htm>

¹¹ 國際勞工組織及聯合國有關移民勞工的條約中，沒有非法勞工(illegal workers)一詞，它們均以沒有證件的勞工(undocumented workers)代表勞工於所屬國家以外地區沒有法律依據下不合法工作。

¹² 這些公約包括：ILO Migration for Employment Convention (Revised), 1949(No.97); ILO Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975(No.143)

¹³ 資料來源：United Nations. Press Release “Convention on Protection of Rights of Migrant Workers to Enter Into Force Next July”. 19 March 2003

負出的勞力，褫奪其合理之工作回報及其申索傷亡賠償之基本權利。

根據勞工處的資料，一九九四年至二零零四年間本港共發生 548864 宗職業意外傷亡，當中涉 2190 人死亡。二零零四年的職業意外傷亡個案更高達 44025 宗，傷亡人數逾 187 人。¹⁴這些數字卻未能反映職業意外傷亡的真實情況，因為這些數字正遺漏了那些默默為香港社會建設而貢獻的非法移民勞工。為了賺取金錢養活家人，這些非法移民勞工甘願來到香港工作，幹本港勞工不能幹或拒絕幹的骯髒、危險和艱苦差事。有時候他們還要受到僱主無禮對待及本地工人的謾罵。非法勞工今天因工傷亡，已是不幸，家屬失去至親，又得不到僱主的補償，社會非但不同情他們，還咄咄逼人，剝奪非法勞工可能僅有之補償援助，這是近乎麻木不仁的。

(四) 修例不能杜絕非法僱傭活動，歸根究底加強檢控聘用非法勞工的僱主

我們認為法庭對非法勞工申索工傷補償的酌情判例不等於將非法僱用合法化，政府修改條例建議與杜絕非法勞工亦無直接關係，僱主不會因此而停止聘用非法勞工。問題的根本是僱主從一開始不應聘用非法勞工。要解決政府不再替違法僱主賠償工傷的最有效方法，歸根究底是加強打擊非法僱用，並加重對違例僱主的刑罰。勞工處近年積極聯同警方與入境處打擊非法僱傭活動，根據入境處去年的資料，因聘請非法勞工而被捕的僱主卻不斷上升，由 2002 年 918 名增加至 2004 年 1375 名，升幅幾近五成，而期間因聘請非法勞工而被成功檢控的僱主僅得 500 多名。¹⁵顯然，現行檢舉工作及懲罰未能有效的阻嚇僱主，至使其橫行無忌，僱用非法勞工，乃至削弱本地工友之工作機會。

社會對賠償因工傷亡的非法勞工的一些爭議

誠然，工作有值、生命有價，勞工理應得享合理的工資及工傷意外的傷亡賠償保障。但部份人質疑，非法勞工乃非法入境者，本港執法部門除會運用《入境條例》檢控聘用非法勞工之僱主外，亦會同時檢控非法受僱之人士。¹⁶換言之，本港《入境條例》不只是針對違法僱主，也會懲罰故意觸犯《入境條例》，沒有有效可受僱逗留條件之人士。因此若非法移民勞工在《入境條例》下是有罪的，則在邏輯上，他們應不可在《僱員補償援助條例》中享有合法的傷亡保障，因為他們清楚知道在違反《入境條例》的前提下，他們正在參與非法僱傭活動。進一步而言，在不合法的僱傭關係下，非法勞工亦不應享有合理的工作報酬。

有人亦質疑，既然非法勞工，在無法向僱主追討下，可向僱員補償援助基金提出申索，那麼所有從事非法勞動者，無論是否非法勞工均應得《僱員補償援助條例》的工傷意外傷亡保障。舉例，不法分子僱用可合法在港受僱之人士販賣盜版貨物乃犯法行為，若當中的「僱員」「因工遭遇傷亡」，該名「僱員」也應有資格向僱主索償。他們指出，販賣盜版貨

¹⁴ 資料來源：香港勞工處職業安全及健康部(2005).職業安全及健康統計數字簡報。

¹⁵ 資料來源：香港入境事務處

¹⁶ 根據《入境條例》第 41 條，任何人違反對他有效的逗留條件，即屬犯罪，經定罪後，可處第五級罰款及監禁 2 年。根據《入境條例》第 171 條，任何人僱用不可合法受僱的人為僱員，即屬犯罪，可處罰港幣 35 萬元及監禁 3 年。

物的「僱員」和不合法在港工作人士也同樣參與非法活動，不同的是前者干犯刑事罪行，後者則違反《入境條例》的逗留條件非法在港工作。若非法勞工在干犯本港《入境條例》下可受《僱員補償援助條例》的工傷保障，那麼從事非法勞動者也應可向僱主索償，並同時受到《僱員補償援助條例》的保障。

我們得承認非法勞工在與僱主訂立僱傭關係前已觸犯《入境條例》，因此他們必須承擔違反《入境條例》逗留條件的法律責任，接受應得之懲罰。¹⁷然而，非法勞工同樣是勞工，政府絕不能基於其非法之身份否定其與僱主合理之工作事實，並容許聘用其之僱主剝奪他們及其家屬合理的工資及工傷意外賠償保障。既然法例賦予勞工在無法向僱主追討下，可向僱員補償基金提出申索，政府就應該履行責任，負上賠償傷亡勞工的最終社會責任。若政府只以身份之別為由執意修例，即變相懲罰受害人，並縱容不負責任的僱主，剝奪勞工基本權益。

其次，非法勞動者雖干犯本港的刑事罪行，但他們與一般勞工一樣確曾為工作付出時間及勞力，不同的是他們違反本港法例，參與非法活動。我們絕對支持政府檢控這些參與非法勾當之可合法受僱勞工。但在保障勞工權益的大原則下，政府亦應同時負上最終社會責任保障非法勞動者之傷亡權益。事實上，現行的《僱員補償援助條例》亦無訂明非法勞動者不可向僱員補償援助基金索償。只要法庭運用酌情權判定非法勞動者與僱主的僱用合約是有效的，而非法勞動者又無法向僱主索償，非法勞者或其家屬亦可向僱員補償援助基金索取工傷賠償。我們重申，工作有值，生命有價。勞工應於工作後得享合理之報酬及遭遇工傷意外時得到合理之補償。這勞工工作的基本權利絕對不能因勞工的身份或工作性質而有所改變。

本會政策研究組對非法勞工申索工傷補償事件的立場

在經濟全球化下，不公義的經濟及社會制度迫使勞工為改善生活逃離家園，到本港非法工作。他們雖觸犯本港的《入境條例》，但工作有值、生命有價，合理的工作回報與工業傷亡保障乃勞工工作的基本權利，我們不能因其非法勞工的身份，剝削其合理之工作回報及褫奪其向僱員補償援助基金索償工傷賠償之基本權利。要解決政府不再替違法僱主賠償工傷，歸根究底是加強檢控聘用非法勞工的僱主及加重其之刑罰。我們強調政府的責任是保障勞工權益，既然非法勞工的傷亡已成事實，政府就應履行最終的社會責任，維護勞工最基本之生命尊嚴。

為保障非法勞工的合理權益及打擊非法僱傭活動，我們強烈要求政府：

1. 正視及履行非法勞工因工傷亡的社會責任；
2. 擱置針對非法勞工修改《僱員補償援助條例》的建議；

¹⁷ 2004年，各執法機構打擊非法勞工的行動共有7659次，被檢控的僱主有507名，而被捕的非法勞工則有5635名。2005年首5個月，執法當局成功檢控1795名非法勞工和139名聘用非法勞工的僱主。就阻嚇非法勞工及聘用其之僱主方面，上訴法庭於2004年9月就僱用非法勞工的刑罰已定下即時入獄指引，2004年起過200名被定罪的僱主被判即時入獄。

3. 檢視現行法例，加強檢控聘用非法勞工的僱主及加重其之刑罰;
4. 與其他地區政府的有關部門合作，教育工友受聘為非法勞工的刑責及人身風險，減低他們來港充當非法勞工之意欲，並加強有關宣傳，使大眾正視問題。

二零零五年七月十五日

政策研究組成員

葉美玲 (委員、政策研究組召集人)
甘淑萍 (委員會主席)
鄭秉仁 (委員會副主席)
鄭育麟 (委員)
黃紹佳 (委員)
王仕謀 (委員)
余偉華 (委員)
藍麗貞 (組員)
黃惠珍 (組員)
羅佩珊 (政策研究幹事)

香港天主教勞工事務委員會

地址:九龍觀塘創業街9號2703室

電話: 27725918 傳真: 23473630 網址: <http://www.hkccla.org.hk>