

焦點評析

後疫情時代下的遷移與安全：反思新加坡的移工治理矛盾

Migration and security in the post-epidemic era: Reflecting on the contradictions in migrant worker governance in Singapore

陳翰堂 *Han-Tang Chen*

國立中興大學國際政治研究所博士

Ph. D of Graduate institute of International Politics

National Chung Hsing University

新加坡總理李顯龍(Lee Hsien Loong)2020年4月21日演講表示會照顧移工群體，如同照顧新加坡人。¹ 實際上，4月初移工宿舍爆發群聚感染，至8月仍有52,516名住在宿舍的移工檢測呈陽性，佔新加坡病例的90%。過度擁擠的移工宿舍，以孟加拉、印度與中國為主超過32萬名的移工無法保持社交安全距離，新加坡的有效防治措施建立在將移工困在宿舍中，防止社區傳染。² 這種差別且區隔移工與本地居民的措施，即是本文所欲探討的對象。新加

¹ “To our migrant workers, let me emphasise again: we will care for you, just like we care for Singaporeans. We thank you for your cooperation during this difficult period.” *Ministry of Foreign Affairs of Singapore*, “Speech by Prime Minister Lee Hsien Loong on The COVID-19 Situation in Singapore,” (2023/11/06),

<https://www.mfa.gov.sg/Overseas-Mission/Pretoria/Mission-Updates/2020/04/PM-LEE-ON-THE-COVID-19-SITUATION-IN-SINGAPORE-21-APR-2020>

² Kirsten Han, The Cost of ‘Singapore Inc.’? A Coronavirus Outbreak Among Migrants. *The Nations*, (2023/11/08),

坡的 COVID-19 疫情病例，高度不對等的集中在移工群體。宿舍擁擠導致疫情在移工群體間擴散，固然是需要正視的問題。然而，更需探問的問題，2020 年 4 月新加坡疫情爆發，為何移工群體會處在擁擠宿舍導致大規模感染的發生。

新加坡將本地居民和移工間區隔的措施，不僅存在於疫情期間，而是一種日常實踐。新加坡的移工治理基於職業技能區分技術移民與非技術移民，前者受到鼓勵移民新加坡，擁有家庭團聚、永久居留與獲得公民身份的機會；非技術移民本質上視為臨時工，新加坡雇主有需求下的臨時勞動力，限制在特定職業部門，不允許家庭團聚和考慮永久居留。³ 下圖表 1 整理出新加坡的簽證類型與人數統計，可以發現新加坡一般工作准證的需求人數相當龐大。但非技術移民合法進入新加坡，但受限於勞動力市場領域，排除在社會福利、公民身份與權利保障。對孟加拉、印度、尼泊爾與巴基斯坦的南亞工人而言，這些管理技術促成他們領取每月 250-600 新元的工資，遠低於新加坡本地工人每月 4500 新元的薪資中位數。⁴ 同時非技術移民限制性的移民簽證，拘束其移動途徑，非技術移工可能需要舉債、出售家中土地、財產，以獲得海外工作機會。

<https://www.thenation.com/article/world/singapore-coronavirus-migrant-workers/>

³ Wickramasekara, Piyasiri, COVID-19 Pandemic and Migrant Workers in Malaysia and Singapore with Special Focus on South Asian Workers (2020). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4007403>

⁴ Wickramasekara, Piyasiri, COVID-19 Pandemic and Migrant Workers in Malaysia and Singapore with Special Focus on South Asian Workers (2020). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4007403>

表 1.外籍勞動力總數

簽證類型	Dec 2019	Dec 2020	Dec 2021	Dec 2022	Jun 2023
專業工作者簽證	193,700	177,100	161,700	187,300	197,300
技能工作簽證	200,000	174,000	161,800	177,900	177,720
一般工作准證 (Total)	999,000	848,200	849,700	1,033,500	1,084,600
家政工人	261,800	247,400	246,300	268,500	276,600
建築、船廠與加工	370,100	311,100	318,500	415,000	437,900
其他類型工作	34,700	32,200	27,200	25,400	28,800
外籍工人總數	1,427,400	1,231,500	1,200,400	1,424,200	1,488,000

資料來源：新加坡人力資源部

移民與公共衛生、安全研究的關係並不陌生，二戰之前，便有美國天使島用公衛為由，為種族區隔主張提出科學依據，亞洲移民遭受比南歐、東歐移民更嚴格的健康檢查，用健康檢查結果作為驅逐的合理依據。⁵ 而哥本哈根學派以降的安全化(Securitization)研究，指出國家通過恐懼、不安與威脅的話語比喻，合法化移民群體的排斥和管理。⁶ Didier Bigo對歐盟外部邊界安全化的研究中指出，冷戰之後，原先從傳統安全領域獲利的企業與專業人士們，重新定位自身活動，推動各種部門的安全化，移民領域特別是一個有利可圖的領域。⁷ 歐洲的安全領域專家們通過指定恐怖主義、組織犯罪與潛在犯罪者識別的法律，及監視器、生物資料數據庫等技術控制歐盟的外部邊界，並

⁵ Sarah Horton and Judith C. Barker, ““Stains” on their self-discipline: Public health, hygiene, and the disciplining of undocumented immigrant parents in the nation’s internal borderlands,” *American ethnologist*, Vol.36 Issue 4(2009), p. 785.

⁶ Barry Buzan, Ole Wæ ver, and Jaap de Wilde. *Security: a new framework for analysis* (Colo: Lynne Rienner Pub, 1998), pp. 18-23.

⁷ Jef Huysmans, “The European Union and the securitization of migration.” *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 38 Issue 5 (2000), pp. 760-761; Didier Bigo, “Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease,” *Alternatives*, Vol. 27 Special 1(2002), p.76.

據此管理移民。⁸ 法律和科技技術的移民安全化之外，另一種移民的排斥和管理措施，透過民營機構與遠離公眾目光的地理特殊性，移民的拘留、遣返和監控引導至遙遠的險峻地帶。在國家主權原則下，移民懸置於法律之外，這種做法一方面節省執法成本，也同時令公眾視線與不堪現場隔絕。⁹

新加坡的商業效率與友善世界各地的資本舉世聞名，這建立在移工政策和監管框架，與實際執行存在重大差距，及移民工人待遇低落的基礎。新加坡對移工的剝削，基於自身利益驅動的單邊勞務輸入政策，不同於增進資本自由流動簽署的各項雙邊貿易協定，欠缺與移工來源國的雙邊協議或備忘錄。新加坡政府藉由各種技術部署和國家代理人，如城市空間中的監視器、警察、輔警與移工專用宿舍園區 (purpose-built dormitories, PBD)，將特定類型移民群體再現為危險、無序的存在，並進而將監管合理化，這可視為移民安全化的日常實踐。這類日常實踐不單單是話語論述，而是透過低層級國家行為者的政策實施實現，即便不總是能說服受眾，但由下而上的驅動，移工成為爭辯中的他者。¹⁰ 2013年12月小印度騷亂(Little India Riot)之後，實龍崗(Serangoon)與芽籠(Geylang)長期頻繁的警察與衛生部門執法，目標並非保障移民生命安全，而是防範移民在公共空間、準公共空間的流動。媒體對移工聚集區域的負面報導，一方面形塑移工的無序狀態，一方面也產生移工自我管束的效果。¹¹

至為關鍵一點，移工缺乏基本勞動保障和結社自由，新加坡政府或雇主

⁸ Valeria Bello, "The Spiralling of the Securitisation of Migration in the EU: From the Management of a 'Crisis' to a Governance of Human Mobility?" *Journal of ethnic and migration studies*, Vol.48 Issue 6(2022), p. 1335

⁹ Jason De Leon 著，賴盈滿譯，《敞墳之地：移民路上的生與死》(新北：左岸，2021)。頁 72-77。

¹⁰ Schenk, Caress. "The migrant other: Exclusion without nationalism?." *Nationalities Papers* 49.3 (2021): 397-408

¹¹ Shona Loong, " 'This country, law very strong': Securitization beyond the border in the everyday lives of Bangladeshi migrant workers in Singapore." *Geoforum*. Vol. 90 (2018). pp. 11-19.

隨時可遣返不符合期待、發出異議的移工。¹² Mohan Jyoti Dutta 就新加坡孟加拉移工宿舍處境的數位民族誌研究，指出新加坡的數位基礎設溝通性消除 (Communicative Erasure) 移工的聲音，審查制度廣泛地消除移工聲音，不僅作用在媒體還有新加坡人的日常慣習，移工反映擁擠的宿舍條件無法保持社交距離，視為對新加坡聲譽的挑戰可能受到舉報，進而遭到國家驅逐。¹³ 這反向加深了移工對仲介和雇主的依賴與順服。新加坡作為亞洲城市的發展典範，依賴著亞洲價值論述調動著各種管理技術，諸如國家監視、有限的民主參與、壓制勞工聲音及基於正義的對話。藉由這些管理技術，新加坡成為吸引全球資本的智慧城市，守護著資本累積。¹⁴

當 2021 年 COVID-19 疫情趨緩，新加坡國民與永久居民，可以在社區自由移動時，新加坡政府仍要求移工需配戴追蹤設備和定期接受檢測，且並未說明移工進入社區的時間或地點規範。這樣長期監禁未言明何時解除的狀態，對移工群體造成身心極大的負擔。在非政府組織調查中，移工自殺念頭急遽升高。嚴格的規定在很大程度上將工人在工作時間之外限制在宿舍。休息日有三個小時可以離開宿舍處理個人事務，違反規定將受到懲罰，可能註銷工作簽證。至少有 44 名移工因違反居家要求，遭到註銷工作簽證。¹⁵

在新加坡的疫情應對裡，則是非技術移工社群承受不成比例的健康風

¹² Mohan Jyoti Dutta, "Singapore's extreme neoliberalism and the COVID outbreak: Culturally centering voices of low-wage migrant workers." *American Behavioral Scientist*, Vol. 65 Issue10 (2021), pp. 1309-1311

¹³ Mohan Jyoti Dutta, "Singapore's extreme neoliberalism and the COVID outbreak: Culturally centering voices of low-wage migrant workers." p. 1314.

¹⁴ Mohan Jyoti Dutta, "Singapore's extreme neoliberalism and the COVID outbreak: Culturally centering voices of low-wage migrant workers." *American Behavioral Scientist*, Vol. 65 Issue10 (2021), pp. 1304-1305.

¹⁵ Mary Hui, Singapore's migrant workers are basically in coronavirus jail. *QUARTZ*, (2023/11/08), <https://qz.com/1947877/singapores-covid-19-reopening-plan-leaves-out-migrant-workers/>; Kirsten Han, The Cost of 'Singapore Inc.'? A Coronavirus Outbreak Among Migrants. *The Nations*, (2023/11/08), <https://www.thenation.com/article/world/singapore-coronavirus-migrant-workers/>

險。後疫情時期，關於無效的安全措施需要反思。新加坡非技術移工大規模染疫，需要思考有區隔的安全化日常實踐，對於整體安全造成的負面影響。特別是應對 COVID-19 的一線醫護人員、公衛從業者身體與精神的壓力，可能罹患正在治療的疾病，及精疲力竭的工作倦怠，從而又影響病人的健康與安全。面對疫情，醫療保健提供需要連續性與包容性措施。弱勢族群可能受到不成比例的影響。¹⁶ 包容性措施如涵蓋多種語言提供誠實、透明與包容的資訊，這對長期遭邊緣化不信任政府機構的脆弱群體，(重新)信任公共資訊至關重要。這有助於減緩、阻斷公眾面臨的健康風險連鎖效應。公平公正地分享健康資源可以滿足社區健康需求並產生所有重要的信任，從而進一步減輕公眾健康面臨的風險。

責任編輯：吳家綺

¹⁶ Zackary D. Berger, et al. "Covid-19: control measures must be equitable and inclusive." *BMI*, 368 (2020).