

## 应对新加坡客工宿舍的新冠肺炎疫情

2020年4月5日，新加坡卫生部发布了本国关于新冠肺炎疫情的最新消息，面对新出现的疫情，人们不禁感到恐慌。2020年1月，新加坡出现疫情，4月5日，新加坡单日新增病例高达120例，创下最高记录。然而，卫生部部长颜金勇提到，新加坡两处客工宿舍出现“大量”感染人群，这才是最令新加坡抗疫跨部门工作小组（以下简称工作小组）担忧的事情。S11榜鹅客工宿舍新增病例22例，Westlite客工宿舍新增病例10例。<sup>1</sup>新加坡客工宿舍总新增病例从4月4日的27例跃升至4月5日的60例。该新闻发布之际，新加坡政府正计划从4月7日到5月4日实行“封国”（政府称之为“阻断措施”）。当时，新加坡确诊病例共1309例，其中148例与客工宿舍有关，600例为社区病例。

2020年1月23日，新加坡相关部门在一名中国游客身上首次发现该新型病毒。尽管在商店、餐馆、工作场所和宗教场所等不同地点都出现了感染病例，但政府对密切接触者的追踪和隔离方法基本上能发挥效用。但是，客工宿舍的疫情引起了政府的担忧。3月30日，卫生部首次发现S11榜鹅客工宿舍出现4例确诊病例，<sup>2</sup>到4月5日，已增至63例。<sup>3</sup>由于在客工宿舍居住的工人高达30多万，病毒会迅速传播并失控。由卫生部部长颜金勇和国家发展部部长黄循财共同领导的工作小组认为，面对这种情况，需要采取更有力的措施来控制传播风险。

*“我们都非常非常害怕，谁都有可能感染。” — 住在S11榜鹅宿舍的38岁工地主管。<sup>4</sup>*

4月5日，卫生部和人力部宣布，根据《传染病法》，S11榜鹅客工宿舍和Westlite客工宿舍被列为“隔离区”。<sup>5</sup>这两个宿舍居住着约20000名工人（S11榜鹅13000名，Westlite 6800名），当局将对这两处实行严格封锁。与确诊病例接触过的工人将在房间里隔离至少14天，并定期接受医疗检查。随着阻断措施的启动，所有客工宿舍的非基本服务工人也应待在室内。

一些倡导团体反对这项措施，认为此举具有歧视性和风险性，可能会使健康的工人受到感染。许多受到影响的工人感到焦虑恐慌，不知道什么时候就会中招，也不知道自己的工作和收入会受到什么影响。宿舍管理人员仓促应对工作小组的新指示。但是，对于雇主来说，由于工人被隔离在宿舍，生产陷入停滞，成本也不断上升。

<sup>1</sup> Asyraf Kamil, “Covid-19: 120 new cases in highest daily spike of infections; including 32 linked to workers’ dormitories in Punggol and Toh Guan”, TODAY, April 5, 2020, [https://www.todayonline.com/singapore/covid-19-120-new-cases-highest-daily-spike-infections-including-32-linked-workers?cid=h3\\_referral\\_inarticlelinks\\_03092019\\_todayonline](https://www.todayonline.com/singapore/covid-19-120-new-cases-highest-daily-spike-infections-including-32-linked-workers?cid=h3_referral_inarticlelinks_03092019_todayonline)

<sup>2</sup> Ministry of Health, “16 more cases discharged; 35 new cases of COVID-19 infection confirmed”, March 30, 2020, <https://www.moh.gov.sg/news-highlights/details/16-more-cases-discharged-35-new-cases-of-covid-19-infection-confirmed>

<sup>3</sup> Ministry of Health, “23 more cases discharged; 120 new cases of COVID-19 infection confirmed”, April 5, 2020, <https://www.moh.gov.sg/news-highlights/details/23-more-cases-discharged-120-new-cases-of-covid-19-infection-confirmed>

<sup>4</sup> Joyce Lim, “Coronavirus: Workers describe crowded, cramped living conditions at dormitory gazetted as isolation area”, *The Straits Times*, April 6, 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/manpower/workers-describe-crowded-cramped-living-conditions>

<sup>5</sup> Ministry of Health, “Additional measures to minimise further spread of Covid-19 within foreign worker dormitories”, April 5, 2020, <https://www.moh.gov.sg/news-highlights/details/additional-measures-to-minimise-further-spread-of-covid-19-within-foreign-worker-dormitories>

*This case study was written by Jean Chia, Lee Kuan Yew School of Public Policy (LKY School), National University of Singapore. The case does not reflect the views of the sponsoring organization nor is it intended to suggest correct or incorrect handling of the situation depicted. The case is not intended to serve as a primary source of data and is meant solely for class discussion.*

截至 4 月 12 日，新加坡新冠肺炎病例总数已增至 2531 例。客工宿舍感染总数增加了 7 倍，达到 1030 例，而社区病例增加了 1.5 倍，达到 926 例（见图 1 和图 2）。随着确诊病例持续上升，政府于 4 月 21 日宣布阻断措施将延长至 6 月 1 日。就在 2 月份，哈佛大学的一项研究还将新加坡列为检测新冠肺炎的“黄金标准”。<sup>6</sup> 这是由于在 2003 年，新加坡艰苦卓绝地抗击 SARS（严重急性呼吸综合征）疫情后，开始进行谨慎而全面的危机规划。虽然这两个宿舍是首批被列为隔离区的宿舍，但到 4 月 13 日，又有六个宿舍被列为隔离区。客工宿舍的疫情会失控吗？

## 新加坡的外籍劳工

2019 年 12 月，新加坡外籍劳工共 142 万人，其中 73.7 万名持有工作准证（不包括外籍女佣）（图 3）。<sup>7</sup> 相比之下，同期由新加坡人和永久居民组成的常住劳动力为 232 万人。<sup>8</sup> 工作准证持有人多来自亚洲发展中国家，他们工资低，技术不够熟练，多从事建筑、制造、造船、流程工业<sup>9</sup>或服务行业。许多外籍劳工从事所谓的“3D”工作，因为当地人嫌弃这些工作肮脏、危险或困难而避之不及。仅建筑、造船和流程工业就雇用了约 37 万外籍劳工。

为了保持经济繁荣，新加坡自 20 世纪 70 年代以来一直依靠引进就业阶层“两端”的劳动力和技能（非熟练劳动力与高技能人才）来补充本地劳动力。多年来，新加坡日益依赖低工资外籍劳工，此举的可持续性一直是一个争论点，有一段时间，政策目标是到 1991 年逐步淘汰非熟练劳动力，同时继续吸引高技能人才。<sup>10</sup> 但是，经济增长导致劳动力不足，为了填补那些不太体面的职位空缺，新加坡持续引进外籍劳工。新加坡外籍劳工总数（包括所有工作准证持有者）从 1991 年的约 30 万人增加到 2009 年的 100 多万人，后者占总劳动力的三分之一。<sup>11</sup>

与此同时，人力部通过调整客工比率顶限<sup>12</sup>和基于技能的征税<sup>13</sup>，实施了配额和定价机制的组合政策，以减缓外籍劳工的涌入，并激励雇主提高生产力，而不是一味雇佣更多的低工资工人。政府也对雇主所雇劳工的国籍做出限制。政府还采取措施鼓励企业提高生产力，以减少对外籍劳工的需求。然而，事实证明，在建筑业、造船业和服务业等劳动力密集型行业中，此举很难实行，因为这些行业已经习惯了使用大量外籍劳工。

多年来，新加坡企业很容易获得外籍劳工，因此削弱了企业提高生产力的积极性，也推迟了经济转型。<sup>14</sup> 一项研究发现，20 世纪 90 年代，新加坡平均劳动生产率年增长率为 3.33%，但在 2005–2010 年下降到 0.54%，全要素生产率的增长情况更差。<sup>15</sup> 另一项研究表明，如果没有数量庞大的外籍

<sup>6</sup> Rei Kurohi, "S'pore is gold standard for case detection: Harvard study", *The Straits Times*, February 18, 2020,

<https://www.straitstimes.com/singapore/health/spore-is-gold-standard-for-case-detection-harvard-study>

<sup>7</sup> Ministry of Manpower, "Foreign workforce numbers", accessed April 20, 2021, <https://www.mom.gov.sg/documents-and-publications/foreign-workforce-numbers>

<sup>8</sup> Ministry of Manpower, "Summary Table: Labour Force", updated January 28, 2021, <https://stats.mom.gov.sg/Pages/Labour-Force-Summary-Table.aspx>

<sup>9</sup> 流程工业是指由专业承包商为石油、石化产品、专用化学品和医药产品制造中的生产装置进行的施工和维护工程。

<sup>10</sup> Pang Eng Fong and Linda Y. C. Lim, "Labor, Productivity and Singapore's Development Model", *Singapore Economic Review* 60, no. 3 (2015): 1550033, 1550033-5.

<sup>11</sup> Siow Yue Chia, "Foreign Labor in Singapore: Rationale, Policies, Impacts, and Issues", *Philippine Journal of Development* 38, no. 1-2 (2011): 109.

<sup>12</sup> 客工比率顶限是指新加坡人力部法规规定的行业内公司允许雇佣的外籍工人与总劳动力的最高比率。

<sup>13</sup> 在撰写本文时，每个工人每月的征税从 250 新元到 950 新元不等。

<sup>14</sup> Chia, "Foreign Labor in Singapore", 125.

<sup>15</sup> K. Nomura and T. Amano, "Labor productivity and quality change in Singapore: Achievements in 1974–2011 and prospects for the next two decades", *KEO Discussion Paper No. 129*, September 2012, <https://www.sanken.keio.ac.jp/publication/KEO-dp/129/KEO-DP129.pdf>

劳工，新加坡的全要素生产率可能会更高。<sup>16</sup> 外籍劳工的大量涌入同时也与低技能工人工资过低有关。<sup>17</sup> 21 世纪的头十年后期，新加坡公民强烈反对外籍劳工的大量涌入，因为他们抢走了当地人的工作，并与当地人争夺生存空间和便利设施。为了应对这一现象，政府采取措施减缓了外籍劳工的增长速度，并于 2011 年宣布，将长期保持外籍劳工在总劳动力中的比例不超过三分之一。<sup>18</sup>

### 新加坡外籍劳工住房问题

根据工作许可条款，雇主负责为外籍工人提供住宿。大部分工作准证持有者是马来西亚人，他们每天往返于新加坡和马来西亚。而在需要住宿的非马来西亚工人中，他们的居住场所通常会受到限制，因此许多雇主将目光投向了 43 栋商业化的专用宿舍，为大约 20 万名来自“非传统来源国”<sup>19</sup> 的南亚工人<sup>20</sup> 提供住宿。专用宿舍可容纳 3000 至 25000 名员工不等，并提供便利设施和服务，如迷你超市、洗衣服务、汇款服务，以及健身房和室外运动场等娱乐设施。

其他工人住在工厂或仓库，雇主将工厂或仓库的一部分地方改建为宿舍（工厂改建宿舍），并由自己或第三方运营商运营。工厂改造后的宿舍约有 1200 间，每间宿舍通常容纳 50 至 100 名工人，较大的宿舍最多可容纳 500 名工人。大约 95000 名工人住在这样的场所。<sup>21</sup> 还有些工人就住在建筑工地的临时宿舍（工地住房），每间容纳工人不超过 40 名。

雇主还会寻找私人住房为工人提供住宿，但是租户人数上限为 6 人。而且，组屋的出租由建屋局（HDB）管理，只向特定类别的外籍工人开放。例如，建筑、造船和流程工业的外籍工人禁止租用组屋；而制造业和服务业的外籍工人则可以租用组屋。

尽管客工宿舍已经受到健康和安全、结构和环境相关法规的约束，但自 2016 年 1 月 1 日起，那些居住有 1000 人及以上的客工宿舍也由人力部根据《外籍雇员宿舍法》（FEDA）进行监管。在这一系列规定中，市区重建局（URA）还规定，除持有临时占用许可证的宿舍外，<sup>22</sup> 容纳 50 至 5000 名工人的所有宿舍的最低居住面积（包括生活区、厨房、卫生间和庭院区域）为每人 4.5 平方米。此外，法规还规定了提供室内和室外娱乐设施以及小型集市、汇款服务和理发服务等商业设施的最低标准和建议标准（表 1）。

受《外籍雇员宿舍法》监管的客工宿舍采用了新的许可框架，该框架涵盖公共卫生和安全、治安和公共秩序，以及社会和商业设施和服务的提供与维护。<sup>23</sup> 获得许可的宿舍通常会提供更好的居住条件，包括内置设施和娱乐设施，如迷你超市、健身房、食堂、电视室和 Wi-Fi。持照宿舍经营者还要

---

<sup>16</sup> F. Wu and J. P. Thia, "Total factor productivity with Singaporean characteristics: Adjustments for impact of housing investment and foreign workers", *Economic Survey of Singapore, Third Quarter* (Singapore: Ministry of Trade and Industry, 2002), as quoted in Chia, "Foreign Labor in Singapore".

<sup>17</sup> Chia, "Foreign Labor in Singapore", 126; Pang and Lim, "Labor, Productivity and Singapore's Development Model", 1550033-6.

<sup>18</sup> Singapore Parliamentary Reports, *Ministry of Manpower (Addendum to the President's Address)*, Vol. 88, October 10, 2011.

<sup>19</sup> Non-traditional source countries refer to India, Sri Lanka, Thailand, Bangladesh, Myanmar, Philippines. See Ministry of Manpower, "Sector-specific rules for Work Permit", <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-worker/sector-specific-rules>

<sup>20</sup> Ministry of Manpower, "Delivered remarks by Manpower Minister Josephine Teo at MTF press conference on 14 April 2020", April 14, 2020, <https://www.moh.gov.sg/docs/librariesprovider5/2019-ncov/delivered-remarks-by-manpower-minister-josephine-teo-at-mtf-press-conf-14-apr-2020.pdf>.

<sup>21</sup> Ministry of Manpower, "Delivered remarks by Manpower Minister"

<sup>22</sup> Urban Redevelopment Authority, "Revised Amenity Provision Guidelines for Workers' Dormitories", February 6, 2012, <https://www.ura.gov.sg/Corporate/Guidelines/Circulars/dc12-02>.

<sup>23</sup> Singapore Parliamentary Reports, *Foreign Employee Dormitories Bill*, Vol. 93, January 20, 2015.

制定检疫计划，以管理传染病的暴发，并根据卫生部制定的指导方针提供足够的病房设施，以及制定应对火灾或其他潜在公共秩序事件的应急计划。还有一名外籍员工宿舍专员负责监督《外籍雇员宿舍法》相关管理工作，并且明确列出了违反规定的惩罚措施。

甚至在《外籍雇员宿舍法》实施之前，人力部就经常与新加坡民防部队（SCDF）、新加坡国家环境局（NEA）和市区重建局（URA）等其他监管机构一起对客工宿舍进行定期和临时检查。2011年至2013年期间，平均每年有900多个工人宿舍得到检查。<sup>24</sup> 2014年至2016年，年检查次数从700次增加到1800次，三年来对客工宿舍的检查近4000次。<sup>25</sup>

事实上，客工宿舍常常很闷热、拥挤，有的甚至不太卫生。在较大的宿舍里，每层楼都有好几个房间，每个房间可以容纳8到20张床，这让工人即使在平时也很难保持距离。疫情期间，这些问题就凸显出来。例如，S11榜鹅宿舍每个房间有12张床，每个楼层有24个房间，这意味着每层楼可以住近300人。蟑螂侵扰、厕所堵塞和垃圾桶溢出等问题都让工人怨声载道。一位34岁的印度工人描述到，“厨房和我们的房间里都有很多蟑螂。厕所里的小便器里满是尿液，工人们踩着尿液，然后回到自己的房间。”<sup>26</sup>

住在客工宿舍的工人中，有些人从事的是“基础服务”行业，如垃圾废物处理和环境相关行业，因此在阻断措施实行期间，他们仍然可以正常工作。新加坡通常依靠低工资的外籍工人来填补当地人不愿从事的环卫和垃圾管理等劳动密集型工作。新加坡环卫工人中三分之一都是外籍工人，数量达到2万人。<sup>27</sup>市政理事会负责管理和维护组屋区中的公共设施，他们也依赖孟加拉工人来清理公共区域和垃圾箱。政府特别关注的是，要确保在疫情期间，环卫和垃圾管理等基本服务不会中断，特别是需要提高公共设施和公共区域的清洁频率时。

## 及早采取措施遏制病毒传播

随着政府于1月开始加强边境管制并筹建隔离中心，人力部也加强了与客工宿舍管理人员的沟通，以降低宿舍内感染的风险。1月25日，人力部和卫生部官员与宿舍管理人员举行了第一次紧急会议。<sup>28</sup> 宿舍管理人员需要监测其住户是否出现发烧等症状，并为疑似或阳性病例准备隔离室。根据FEDA运营的宿舍至少要留出10个隔离室，来隔离感染者的密切接触者。<sup>29</sup>还鼓励他们向宿舍居民宣传良好的卫生习惯和预防感染的措施，例如张贴海报。当时，在新加坡，来自外国游客的确诊病例仅有4例。

随着无关联病例数量逐渐增加，政府于2月7日将疾病暴发应对系统（DORSCON）级别从黄色上调为橙色，该系统用颜色来显示疾病状况并提供预防和缓解指南。从那时起，客工宿舍暂停了所有群众活动，并错开了居民使用公共设施的时间。从2月9日起，有中国旅居史的工作准证持有人必须获

<sup>24</sup> Singapore Parliamentary Reports, *Conditions of Foreign Worker Quarters Set Up at Construction Sites*, Vol. 92, September 9, 2014.

<sup>25</sup> Singapore Parliamentary Reports, *Accommodation Not Covered under Foreign Employee Dormitories Act*, Vol. 94, May 8, 2017.

<sup>26</sup> Joyce Lim, "Coronavirus: Workers describe crowded, cramped living conditions at dormitory gazetted as isolation area", *The Straits Times*, April 6, 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/manpower/workers-describe-crowded-cramped-living-conditions>

<sup>27</sup> "Forum: Reducing use of foreign workers - everyone can play a part", *The Straits Times*, May 9, 2020,

<sup>28</sup> Rachel Phua and Ang Hwee Min, "In Focus: The long, challenging journey to bring COVID-19 under control in dormitories", *CNA*, September 12, 2020, <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/in-focus-covid19-singapore-migrant-worker-dormitories-lockdown-13081210>

<sup>29</sup> Singapore Parliamentary Reports, *Second Update on Whole-of-Government Response to COVID-19*, Vol. 94, May 4, 2020.

得人力部的批准才能进入新加坡，<sup>30</sup>而从中国抵达的人员则必须强制隔离 14 天。此后，越来越多的国家被列入“需要预先获准入境”的名单。新加坡严格执行上述政策，人力部吊销了 89 人的工作准证，并永久禁止他们在新加坡工作，因为他们违反了入境批准和请假或居家通知要求，他们的雇主的工作准证权利也被暂停了。<sup>31</sup>

人力部还采取措施减少外籍工人和当地工人在休息日的聚集活动。疫情之前，周末时，外籍工人通常会与亲朋好友聚会、散散步或者购物，因此经常会在小印度和乌节路等热门场所发现大量人群聚集的现象。到 3 月 25 日，人力部发出通知，“强烈建议”员工在休息日留在住所，避免在公共场所聚集，如果他们有非常重要的事需要外出，则尽量减少在外的时间。<sup>32</sup> 4 月 1 日，人力部还敦促宿舍管理人员减少居民在不同宿舍区串门，并实施安全距离措施，如在用餐区和其他公共区域保持一米间距，以及在出入口设置排队队列。<sup>33</sup>

### 客工宿舍“专用策略”

到 4 月 9 日，情况明显变糟。客工宿舍确诊病例由前一天的 74 例增加至 229 例。随着宿舍感染人数激增，政府采取了不同的做法。工作小组联合组长黄循财表示，此次疫情不同于以往，因为除了宿舍以外，工人还会在其他场所聚集或工作（图 4）。<sup>34</sup> 由于许多人症状轻微，仍在继续工作，因此在检测方面也出现了延误。

黄循财强调，新加坡目前正在应对客工宿舍和普通人群中两种不同的感染模式，前者的传播范围更广，传播率更高，因此需要为客工宿舍制定专门的策略。工作小组成立了一个专门的工作队伍，专注于客工宿舍疫情，并向新加坡武装部队（SAF）和新加坡警察部队寻求帮助。

*首先，确保有效管理所有客工宿舍，这也是武装部队和警方正在努力的方向，他们与人力部和宿舍管理人员合作，对所有宿舍进行适当管理…这就意味着需要关注工人的日常需求和他们的福祉…我们不能仅仅依靠宿舍管理人员…政府也在发挥效用，与管理人员合作，确保有效管理。第二，确保实施有效的公共卫生措施……这意味着需要在宿舍中部署医疗岗位，从最需要的宿舍区开始，最终扩大到所有宿舍；积极对工人进行筛查和检测，然后将感染者或疑似病例与健康工人分开…我们正在撤离没有生病的工人，特别是那些提供基础服务的工人，因为他们仍然需要继续工作…<sup>35</sup>*

在随后的新闻发布会上，人力部部长杨莉明详细阐述了人力部三管齐下的管理策略。

---

<sup>30</sup> Ministry of Manpower, “New Requirements for Employers Who Have Work Pass Holders With Travel History to Mainland China Entering or Returning to Singapore”, February 7, 2020, <https://www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2020/0207-new-requirements-for-employers-with-wph-returning-from-china>

<sup>31</sup> Ministry of Manpower, “89 Work Passes Revoked for Breach of Entry Approval and Stay-Home Notice Requirements”, March 21, 2020.

<sup>32</sup> Ministry of Manpower, “Measures to Prevent Congregations of Foreign Workers and Foreign Domestic Workers”, March 25, 2020, <https://www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2020/0325-measures-to-prevent-congregations-of-foreign-workers-and-foreign-domestic-workers>

<sup>33</sup> Mathew Mohan, “Dormitory operators required to adopt additional measures to minimise risk of COVID-19 transmission: MOM”, CNA, April 2, 2020, <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/covid19-dormitory-operators-additional-measures-mom-12601860>

<sup>34</sup> “Remarks by Minister Lawrence Wong, Co-chair of the Multi-Ministry Taskforce on COVID-19, at Press Conference on COVID-19 at National Press Centre on 9 April 2020”, SG Press Centre, April 9, 2020, <https://www.sgpc.gov.sg/>

<sup>35</sup> “Remarks by Minister Lawrence Wong”

首先，在有人群聚集的宿舍中，我们会积极遏制病毒蔓延。这意味着要封锁这些宿舍……我们也在对工人进行检测，以确认并隔离感染者，并密切监测其他工人的健康状况…第二…不是所有的宿舍都会出现人群聚集…目前，我们的目标就是防止出现这种现象…虽然这些客工宿舍没有被列为隔离区，但我们的目标是对这些宿舍采取同样的措施——因此对其实行了有效地封锁…第三，在所有 43 个专门建造的客工宿舍中，我们已经转移或隔离了那些雇主开展生产所需的、提供基础服务的工人……这样他们就不必每天进出宿舍，也不必与宿舍居民接触。<sup>36</sup>

医学专家同意需要对工人进行广泛的检测，并尽快将健康的宿舍居民隔离。一位传染病专家表示，“检测率越高，可控性就越强。我们必须检测出症状轻微的人。”<sup>37</sup> 有人预计，随着检测率的提高，宿舍内的感染者数量可能在几周内达到高峰。

为了减少隔离宿舍中病毒的传播，政府采取了一些措施——不允许工人公共厨房里自行做饭，而是为他们提供餐食，同时提高消毒和垃圾清理的频率。工人还会获得口罩、体温计和洗手液等必需品，这些也是当时供应稀少的物品。包括陆军医疗服务部在内的一些医疗人员驻扎在 S11 榜鹅宿舍和 Westlite 宿舍，对患病工人进行评估和治疗，这些工人将与其他健康工人分开居住。

人力部还做出保证，工人可以继续领取工资，根据《外国人力雇佣法》，缺勤期间视为带薪住院假，雇主可以为每位受影响的工人申请每日\$100 的隔离津贴。<sup>38</sup> 阻断措施发挥效用期间，政府也为那些未受影响的工人和雇主提供了经济援助。政府宣布，将于 2020 年 4 月免除每月外籍工人需要缴纳的税费，并为每位工人提供\$750 的退税。人力部将向 62000 多名雇主支付近\$6.75 亿的退税。<sup>39</sup>

政府还成立了跨机构工作小组，由武装部队高级官员领导，与宿舍管理人员合作，处理客工宿舍日益严重的疫情。<sup>40</sup> 人力部常任秘书长认为，这将是一项“巨大的事业”。<sup>41</sup> 跨机构工作小组最初约有 750 人，由人力部、新加坡武装部队、内政团队<sup>42</sup>、卫生部、新加坡建设局（BCA）以及通讯及新闻部（MCI）<sup>43</sup>等机构的官员组成，非政府组织（NGO），即外籍劳工中心（MWC）也参与其中。

随着阻断措施于 4 月 7 日启动，除了政府允许的基础服务外，大多数工作场所关闭，许多工人不能正常上班。截至 4 月 10 日，跨机构工作小组已在 43 个专门建造的客工宿舍中部署了由人力部、武装部队和警察组成的小组，称为“前线保障支援小组”（FAST），以支持宿舍管理人员的工作。FAST 必须确保居民遵守规定，如每天监测两次体温，离开房间取餐或上厕所时佩戴口罩。政府还派遣医疗人员到宿舍，为工人提供基本的健康筛查和咨询服务。

---

<sup>36</sup> Ministry of Manpower, “Delivered remarks by Manpower Minister”.

<sup>37</sup> Nile Bowie, “To be foreign and infected in Singapore”, *Asia Times*, April 14, 2020, <https://asiatimes.com/2020/04/to-be-foreign-and-infected-in-singapore/>

<sup>38</sup> Ministry of Manpower, “Additional Measures to Minimise Further Spread of COVID-19 Within Foreign Worker Dormitories”, April 5, 2020, <https://www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2020/0405-additional-measures-to-minimise-further-spread-of-covid-19-within-foreign-worker-dormitories>

<sup>39</sup> “COVID-19: Employers to get almost S\$675 million in levy rebates to help in 'upkeep' of foreign workers”, *CNA*, April 21, 2020, <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/covid-19-foreign-worker-levy-rebate-circuit-breaker-12663128>

<sup>40</sup> Tee Zhuo, “Coronavirus: 'Fast' teams in place at all 43 dormitories to tackle situation”, *The Straits Times*, April 10, 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/fast-teams-in-place-at-all-43-dormitories-to-tackle-situation>

<sup>41</sup> Lim Min Zhang, “7,000 foreign workers in essential services moved out of dormitories”, *The Straits Times*, April 15, 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/7000-foreign-workers-in-essential-services-moved-out-of-dormitories>

<sup>42</sup> Departments under the Ministry of Home Affairs, including the Singapore Police Force.

<sup>43</sup> Lim Min Zhang, “7,000 foreign workers”.

卫生部还投入了大量资源和人力，在宿舍居民中开展广泛检测，无症状人群也要接受检测，这是与许多其他国家不同的一点。<sup>44</sup>当时有谣言称政府减少了对外籍工人的检测，卫生部部长颜金勇反驳了这一谣言。据卫生部称，宿舍内每天约有 3000 名工人接受检测，检测能力正在提升至每天 8000 次。<sup>45</sup>截至 4 月 27 日，约有 21000 名工人接受了检测，约占住在宿舍的外籍工人总数的 7%。<sup>46</sup>此外，卫生部还对接触者进行了严格的追踪，以确认他们是否会因为与阳性病例有接触而感染。

与此同时，抗疫跨部门工作小组也在尽快将提供基础服务的健康工人转移到临时住所，并控制宿舍人数。到 4 月 22 日，大约 1 万名基础服务工人搬进了临时住所，<sup>47</sup>包括军营、樟宜展览中心、体育馆和浮动旅馆，还有空置的组屋区，甚至还有计划重新开发的私人公寓。例如，红山的 21 座空置组屋之前被政府征用用于重建，但尚未拆除，这些地方就暂时用于安置提供清洁和维护服务的外籍工人。<sup>48</sup>这些提供基础服务的工人也会优先接受检测。

### 疫情给人们带来的混乱和焦虑

多变的形势、当局不断变化的指导方针以及工人的频繁流动，给工人及其雇主造成了混乱。尽管政府采取的措施给外籍工人带来了一些安全感，包括在宿舍派驻医疗队，<sup>49</sup>但仍然存在很大的不确定性。尽管人力部保证工人可以继续领取工资，但非政府组织仍表示，由于工作暂停，一些工人担心自己的工资以及养家糊口的问题。<sup>50</sup>随着越来越多的宿舍被划为隔离区，一些工人开始强烈要求遣返，但实施起来很难，因为跨境政策频繁改变，航班也很难安排。

*宿舍居住条件完全达不到要求，12 名工人挤在一间狭小的宿舍里。要保持 1 米间隔，我们就需要更大的空间，但事实是我们根本没有这么大的空间。我们也没有太多的通风设备，只有一台吊扇 - 一名 41 岁来自孟加拉国的确诊工人。<sup>51</sup>*

*从 3 月初开始，我除了担心没有别的办法，我担心我的家人，我担心这里的居住条件。一个房间里有这么多人，我怎么能避免感染？我能做的就只有待在房间里，时刻担心感染。 - Utpal<sup>52</sup>*

*在过去的几个月里，老板一直没有给我发工资，或者只支付了合同中承诺的一小部分。现在疫情期间，我不知道我是否会拿到工资，我很担心如何寄钱回家。 - Raheem<sup>53</sup>*

<sup>44</sup> Ministry of Health, "Scaling up COVID-19 testing", April 27, 2020, <https://www.moh.gov.sg/news-highlights/details/scaling-up-of-covid-19-testing>

<sup>45</sup> Ministry of Health, "Scaling up COVID-19 testing".

<sup>46</sup> Ministry of Health, "Scaling up COVID-19 testing".

<sup>47</sup> Lim Min Zhang, "Coronavirus: 10,000 workers in essential services moved out of dorms", *The Straits Times*, April 22, 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/10000-workers-in-essential-services-moved-out-of-dorms>;

<sup>48</sup> Clement Yong, "Coronavirus: 21 vacant HDB blocks in Bukit Merah being refurbished to house essential foreign workers", *The Straits Times*, April 8, 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/coronavirus-21-vacant-hdb-blocks-in-bukit-merah-being-refurbished-to-house-essential>

<sup>49</sup> Natasha Meah and Navene Elangovan, "Covid-19: Some foreign workers feel 'safer' in dorms, others lament lack of enforcement, cramped spaces", *Today*, April 18, 2020, [https://www.todayonline.com/singapore/some-foreign-workers-feel-safer-dorms-authorities-step-after-covid-19-surge-others-lament?cid=h3\\_referral\\_inarticlelinks\\_03092019\\_todayonline](https://www.todayonline.com/singapore/some-foreign-workers-feel-safer-dorms-authorities-step-after-covid-19-surge-others-lament?cid=h3_referral_inarticlelinks_03092019_todayonline)

<sup>50</sup> Navene Elangovan and Alif Chandra, "Manpower minister vows to raise standard of dormitories after Covid-19 outbreak is over", *Today*, April 7, 2020, <https://www.todayonline.com/singapore/manpower-minister-vows-raise-standard-dormitories-after-covid-19-outbreak-over>

<sup>51</sup> Phua and Ang, "In Focus: The long, challenging journey".

<sup>52</sup> Mohan Jyoti Dutta, "Singapore's Extreme Neoliberalism and the COVID Outbreak: Culturally Centering Voices of Low-Wage Migrant Workers", *American Behavioral Scientist*, (March 2021): 1-21, 12.

<sup>53</sup> Dutta, "Singapore's Extreme Neoliberalism", 9.

我就待在房间里，看着墙壁发呆，不知道周围发生了什么。我们从一个房间搬到另一个房间，不断有新的人来。我不知道宿舍里发生了什么，也不知道工人们为什么要搬家。这让我很担心。<sup>54</sup>

在不确定的情况下，被关在闷热狭窄的房间里，行动被限制数周，这对外籍工人的心理健康造成了很大影响。政府采取措施将确诊或疑似病例与其他工人分开，通常是在接到通知后很短的时间内，工人们就需要从一个房间调换到另一个房间，几乎不知道发生了什么。

根据一个名为“客工亦重”（TWC2）的倡导组织的说法，一些工人“感觉被抛弃了”，他们只是在“等待感染病毒”。<sup>55</sup> 还有人表示，他们感觉就像被关在“监狱”里。<sup>56</sup> 在一起事件中，发现 20 名工人被锁在大士客工宿舍的一个房间里，因为他们其中有一个密切接触者检测呈阳性，因此宿舍管理人员和雇主为了防止他们四处走动，就把他们锁了起来。<sup>57</sup> 还有一起自杀事件，一名印度建筑工人确诊并住院后，随后便被发现躺在医院楼梯平台上一动不动。<sup>58</sup> 为了避免焦虑和无聊情绪，一些宿舍开始提供免费 Wi-Fi，并安排娱乐时间。

由于人力部和卫生部直接与宿舍管理人员联系，雇主往往对员工的情况一无所知。某间工厂的 35 名工人住在一间工厂改建的宿舍里，工厂总经理表示自己不知道工人什么时候会接受检测，他们的检测结果是什么，什么时候会转移到不同的住所，或者他们要去哪里，他都不知道。<sup>59</sup> 这意味着雇主不能提前安排他们的业务，甚至无法安抚员工。

4 月 21 日，人力部部长杨莉明宣布，至少在 5 月 4 日之前，所有住在宿舍的外籍工人（包括阻断措施期间获准上班的外籍工人）禁止离开宿舍。<sup>60</sup> 该声明适用于所有客工宿舍，包括专门建造的宿舍、工厂改造的宿舍、建筑工地的临时宿舍和持有临时占用许可证的宿舍，除此之外，此前发布的 18 万名建筑工人居家隔离 14 天的通知仍然有效。

### 系统中的“定时炸弹”、“制度化忽视”和“小问题”

随着病毒通过更多宿舍传播开来，各个方面都出现了问题。为什么客工宿舍的疫情让政府措手不及？情况是否得到有效管理？据工作小组联合组长黄循财表示，病毒传播速度如此之快，以至于政府根本没有“后见之明”，也无法预测宿舍内是否会出现感染群。<sup>61</sup> 虽然一些医学专家承认，他们也忽

---

<sup>54</sup> Mohan Jyoti Dutta, "COVID-19, Authoritarian Neoliberalism, and Precarious Migrant Work in Singapore: Structural Violence and Communicative Inequality", *Frontiers in Communication* 5, no. 58 (August 20, 2020): 1-18, 12.

<sup>55</sup> Yvette Tan and Andreas Illmer, "Coronavirus: Singapore spike reveals scale of infections", *BBC News*, April 17, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-52320289>

<sup>56</sup> Rebecca Ratcliffe, "'We're in a prison': Singapore's migrant workers suffer as Covid-19 surges back", *The Guardian*, April 23, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/23/singapore-million-migrant-workers-suffer-as-covid-19-surges-back>

<sup>57</sup> Tee Zhuo, "Coronavirus: Joylicious dorm operator given stern warning for locking up 20 workers", *The Straits Times*, April 25, 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/manpower/joylicious-dorm-operator-given-stern-warning-for-locking-up-20-workers>

<sup>58</sup> Jean Lau, "Death of Covid-19-infected construction worker whose body was found at KTPH ruled a suicide", *The Straits Times*, September 25, 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/courts-crime/death-of-construction-worker-who-had-covid-19-and-found-dead-at-ktp>

<sup>59</sup> Phua and Ang, "In Focus: The long, challenging journey"

<sup>60</sup> Janice Lim, "Foreign workers in dorms barred from leaving premises under tighter measures to curb Covid-19 spread", *Today*, April 21, 2020, <https://www.todayonline.com/singapore/foreign-workers-dormitories-will-not-be-allowed-leave-premises-josephine-teo>

<sup>61</sup> Navene Elangovan, "Covid-19: Record 287 new cases in S'pore, with 202 infections linked to dorms with foreign workers who had visited Mustafa Centre", *Today*, April 9, 2020, <https://www.todayonline.com/singapore/covid-19-record-287-new-cases-spore-219-infections-linked-dorms-foreign-workers-who-had-visited>



视了宿舍成为感染热点的可能性，但其他人在早期就提出了担忧。<sup>62</sup> TWC2 早在 3 月 23 日就在给国家报纸《海峡时报》的信中强调了宿舍内爆发疫情的可能性。

*目前，一些外籍工人住的是双层床，每间宿舍住有 12 至 20 人。他们挤得严严实实，坐在卡车上工作。这两种情况都不符合社交距离的规定，无法否认这些人中会出现集群感染的风险。*

<sup>63</sup>

在确诊病例激增后，非政府组织和外籍工人权利倡导者严厉批评政府将工人限制在封闭宿舍内的做法。他们声称，客工宿舍人群密集，感染风险高，而政府对相关提醒视而不见，此外，政府对工人恶劣生活条件做出的回应也太少、太晚了，上述群体多年来一直在关注这些问题。人权观察将新加坡的隔离措施描述为为感染创造了一个“火药桶”，而大赦国际则认为其“后患无穷”。<sup>64</sup> 当地倡导组织情义之家（HOME）指出，宿舍的条件造成了“系统性漏洞”，并敦促政府积极为住所出现确诊病例的居民提供检测服务。<sup>65</sup> TWC2 认为在客工宿舍中保持安全距离“十分可笑”，并建议在樟宜机场的空置多层停车场、樟宜展览中心的空置展览厅或武装部队军营的空置宿舍中安置健康工人。<sup>66</sup>

*此后，政府已采取措施减少宿舍人群密度，但优先考虑将提供基础服务的工人搬离，例如清洁组屋区或维护宽带网络的工人，有了网络，人们就可以在家工作、学习和社交。<sup>67</sup>*

在新闻媒体和普通公众中，客工宿舍的疫情也让人们反思了一些议题，如针对新加坡对低工资外籍劳工的依赖、外籍劳工的待遇以及歧视和仇外心理所造成的社会断层。首当其冲的低工资外籍工人暴露出“新加坡政治经济中根深蒂固的不平等”。<sup>68</sup> 一些人认为，政府在宿舍隔离感染人群的策略只是其长期做法的一种延伸，即“从身体和语言上将外籍工人与其他人群隔离开来”，而将提供基础服务的工人优先转移的做法则是“功利性、非人性化的做法”。<sup>69</sup> 另一篇评论认为，政府的“制度化忽视”是造成危机的原因。<sup>70</sup> 《海峡时报》的一篇社论说，是时候“重新思考”新加坡外籍工人的待遇了。<sup>71</sup> 甚至新加坡的巡回大使许通美也称这些宿舍是“等待爆炸的定时炸弹”，并嘲笑新加坡外籍工人的待遇“不属于第一世界，而属于第三世界”。<sup>72</sup>

---

<sup>62</sup> Phua and Ang, “In Focus: The long, challenging journey”.

<sup>63</sup> “Forum: Employers' practices leave foreign workers vulnerable to infection”, *The Straits Times*, March 23, 2020, <https://www.straitstimes.com/forum/employers-practices-leave-foreign-workers-vulnerable-to-infection>

<sup>64</sup> John Geddie and Ruma Paul, “Migrant workers fear massive Singapore dormitory lockdown is coronavirus time bomb”, *Reuters*, April 6, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-singapore-migrants-idUSKBN210138>

<sup>65</sup> HOME, “Covid-19 spike among migrant workers — HOME's response”, April 6, 2020,

<https://www.home.org.sg/statements/2020/4/6/covid-19-spike-among-migrant-workers-homes-response>

<sup>66</sup> TWC2, “Covid-19: the risks from packing them in”, April 3, 2020, <https://twc2.org.sg/2020/04/03/covid-19-the-risks-from-packing-them-in/>

<sup>67</sup> Kirsten Han, “Singapore Is Trying to Forget Migrant Workers Are People”, *Foreign Policy*, May 6, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/05/06/singapore-coronavirus-pandemic-migrant-workers/>

<sup>68</sup> Dutta, “COVID-19, Authoritarian Neoliberalism”, 2.

<sup>69</sup> Kirsten Han, “Singapore Is Trying to Forget Migrant Workers Are People”, *Foreign Policy*, May 6, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/05/06/singapore-coronavirus-pandemic-migrant-workers/>

<sup>70</sup> Sallie Yea, “This is why Singapore's coronavirus cases are growing: a look inside the dismal living conditions of s”, *The Conversation*, April 30, 2020, <https://theconversation.com/this-is-why-singapores-coronavirus-cases-are-growing-a-look-inside-the-dismal-living-conditions-of-migrant-workers-136959>

<sup>71</sup> Yuen Sin, “Covid-19 outbreak brings migrant workers from margin to centre of Singapore's attention”, *The Straits Times*, April 30, 2020, <https://www.straitstimes.com/opinion/migrant-workers-from-margin-to-centre-of-spores-attention>

<sup>72</sup> Sulaiman Daud, “‘The way S'pore treats its foreign workers is not First World but Third World': Tommy Koh on Covid-19 clusters in dormitories”, *MotherShip*, April 06, 2020, <https://mothership.sg/2020/04/tommy-koh-foreign-workers-singapore-third-world/>

客工宿舍之前也爆发过疾病。2008年12月，一名患有水痘的外籍工人被发现在宿舍死亡，而其他十名有类似症状的孟加拉工人则被送往医院。<sup>73</sup> 一些外籍工人住所的恶劣生活条件也不时突显出来。2016年，一名宿舍管理人员在其宿舍中安置了5000名工人，而政府规定的上限是4,500名工人，因此他被罚款\$300,000。<sup>74</sup> 2017年，外籍劳工中心对芽笼的公寓进行了一次抽查，报告了过度拥挤、虫害、厕所和淋浴间肮脏拥挤，以及餐食过期等问题。<sup>75</sup>

其实在这场疫情之前，外籍工人就已经对宿舍过度拥挤和卫生状况不佳以及对他们健康和福祉造成的影响表示担忧。但是，由于他们的工作准证的有效性与他们的雇主挂钩，因此大多数人不会公开抱怨，因为他们担心被解雇或驱逐出新加坡。而那些试图提出这些问题的人也觉得他们的观点基本上被忽视了。<sup>76</sup>

S11榜鹅宿舍被划为隔离区后，社交媒体和新闻媒体上出现了关于该宿舍肮脏状况的报道。Facebook上流传的照片显示，房间附近有成堆的垃圾和食物残渣，房间里蟑螂横行，厨房脏乱不堪，厕所堵塞。<sup>77</sup>当地新闻媒体报道了宿舍的“不卫生和拥挤状况”。<sup>78</sup> 还有人抱怨说，提供的餐食太晚、量少，而且质量很差。但是，早在3月4日，人力部就对该宿舍进行了评估，认为该宿舍令人满意。

人力部部长杨莉明承认最初在隔离这两座宿舍时出现了“小问题”，但她也为人力部辩护，称其官员已经处于“24小时工作的状态……有时也需要处理非常紧急的情况”。<sup>79</sup> 人力部概述了其在管理两个宿舍方面所面临的困难以及所采取的措施，如安排每天65000份餐食，并在垃圾量增加和厕所使用率提高的情况下保持清洁。根据杨莉明的说法，工人们没有提前搬离宿舍的原因是“远远超出了成本考虑”，而在要求工人停止上班时，人力部必须考虑工人人们的“生计问题”。<sup>80</sup> 此外，人力部已经及早采取措施，控制客工宿舍的感染情况。

*我认为，现在才说我们早就可以想改善工人的生活条件，并不能反映出我们对工人的理解。要告诉工人以下情况也不是一件简单的事：请不要去工作，因为我们想保护你... 因此，这不仅仅是一个成本问题，也是一个阻止病毒传播的必要条件问题。重要的是，我们要认识到这一点，而不是只从成本的角度来看待这个问题，并因此得出结论，认为我们没有早些采取这些措施只是因为成本问题。<sup>81</sup>*

<sup>73</sup> Leong Wee Keat, "Worker dead, 10 others hospitalised", *Today*, December 29, 2008.

<sup>74</sup> Ronald Loh, "Inside a foreign workers' dormitory", *The New Paper*, June 2, 2016, <https://www.tnp.sg/news/singapore/inside-foreign-workers-dormitory>

<sup>75</sup> "s' Centre spot check highlights foreign workers' 'filthy' dorms, fire and health hazards", *Yahoo News*, August 14, 2017, <https://sg.news.yahoo.com/migrant-workers-centre-spot-check-highlights-foreign-workers-filthy-dorms-fire-health-hazards-035953966.html>

<sup>76</sup> Dutta, "Singapore's Extreme Neoliberalism."

<sup>77</sup> Jane Zhang, "Inter-agency taskforce springs into action to clean up S11 dorm after 'horrible' images & video surface", *Mothership*, April 7, 2020, <https://mothership.sg/2020/04/s11-dorm-conditions/>

<sup>78</sup> Joyce Lim, "Coronavirus: Workers describe crowded, cramped living conditions at dormitory gazetted as isolation area", *The Straits Times*, April 6, 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/manpower/workers-describe-crowded-cramped-living-conditions>

<sup>79</sup> Rachel Phua and Ang Hwee Min, "'Dedicated strategy' to break COVID-19 spread in dormitories, including housing healthy workers in army camps", *CNA*, April 9, 2020, <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/covid-19-foreign-worker-dormitories-range-of-measures-12625624>

<sup>80</sup> Lim Min Zhang, "Not moving workers out of dorms earlier not just about cost: Minister", *The Straits Times*, April 22, 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/not-moving-workers-out-of-dorms-earlier-not-just-about-cost-minister>

<sup>81</sup> Lim, "Not moving workers".

随着数千名工人被封锁，甚至连分发食物也成为一项艰巨的任务。S11 榜鹅宿舍管理人员解释说，与正常情况下居民轮班工作的情况不同，现在需要一些时间来重组运营，以同时应对“满载”的居民。<sup>82</sup> 作为首批被隔离的宿舍，管理人员承认他们“低估”了形势，“人员严重不足”<sup>83</sup>，尤其是当他们的一些现有员工自己感染了新冠肺炎，还有人辞职，并且很难在短时间内找到新员工的情况下，事情就更加糟糕。<sup>84</sup> 宿舍管理人员还担心在清洁、安保、维护和食品配送方面需求增加所产生的更高的水电费和额外成本。然而，据外籍劳工中心称，到 4 月 7 日，S11 榜鹅宿舍和 Westlite 宿舍的生活条件已经趋于“稳定”。<sup>85</sup>

检测和隔离程序无法始终步调一致。一些非政府组织通过举例说明他们遇到的居民接受检测似乎都是被动的，而不是主动的。鉴于几乎所有出现急性呼吸道症状的宿舍工作人员都被检测出新冠肺炎阳性，卫生部解释说，针对病例较少或感染程度未知的宿舍，他们正在“更具战略性地”进行检测。<sup>86</sup> 对于那些居住在感染率高的宿舍且有新冠肺炎症状的人来说，即使他们尚未接受检测，也必须对他们进行隔离。然而，一些活动人士声称，他们收到的信息显示，确诊工人或接到通知居家隔离的工人仍与其他健康工人住在同一个房间。<sup>87</sup> TWC2 还讲述了一起事件，一名确诊工人的 16 名室友没有立即接受检测，而是被隔离在房间里。<sup>88</sup>

与此同时，随着感染人数激增，宿舍的隔离空间也越来越少。新加坡各地建立了各种隔离场所，这些场所由度假胜地、展览馆和军营等改建而成。据卫生部称，大多数感染者表现出轻微症状或无症状。这些病例，包括那些已经康复但仍在传播病毒的患者，被转移到针对症状轻微患者的非现场社区护理场所，那些临床状况良好的患者则转移到社区康复场所。

除了批评之外，还有几个团体支持工人住在宿舍。新冠疫情外籍劳工援助联盟是一个由非政府组织和慈善机构的志愿者组成的非正式团体，客工宿舍疫情爆发后，援助联盟开始分发餐食，特别是给那些住在工厂改建宿舍和临时现场住房的人。<sup>89</sup> 外籍劳工中心和客工外展联盟还为居住在规模较小的宿舍的工人提供餐食。<sup>90</sup> 其他非政府组织也给工人分发了主食、日用品、口罩、洗手液和 SIM 卡。由于来自政府的官方信息主要是英文，也有人给工人提供翻译服务。筹集资金的工作和对志愿者的呼吁吸引了公众的热情。在一些宿舍内，宿舍管理人员和 FAST 还招募了数百名居民志愿者，帮助分配食物，保持宿舍清洁卫生。

---

<sup>82</sup> Jane Zhang, "Inter-agency taskforce springs into action to clean up S11 dorm after 'horrible' images & video surface", *Mothership*, April 7, 2020, <https://mothership.sg/2020/04/s11-dorm-conditions/>

<sup>83</sup> Phua and Ang, "In Focus: The long, challenging journey".

<sup>84</sup> Tan Tam Mei, "Coronavirus: Government to absorb additional operational costs for dormitory operators during circuit breaker", *The Straits Times*, May 11, 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/government-to-absorb-additional-operational-costs-for-dormitory-operators-during-circuit>

<sup>85</sup> Mathew Mohan, "Living conditions at S11 Dormitory, Westlite Toh Guan dormitories have 'stabilised': Migrant Workers' Centre", *CNA*, April 7, 2020, <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/s11-dormitory-westlite-toh-guan-dormitories-condition-stabilise-12617110>

<sup>86</sup> Toh Ting Wei and Timothy Goh, "Coronavirus: Unwell foreign workers in dorms with high rate of infections isolated first and tested later, says MOH", *The Straits Times*, April 28, 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/health/coronavirus-unwell-foreign-workers-in-dorms-with-high-rate-of-infections-isolated>

<sup>87</sup> Sophie Chew, "Migrant workers' dorms were always ticking time-bombs. Singapore's failure to act sooner is inexcusable", *Rice Media*, April 6, 2020, <https://www.ricemedia.co/current-affairs-opinion-covid-19-migrant-worker-dorms-delay-inexcusable/>

<sup>88</sup> Yvette Tan and Andreas Illmer, "Coronavirus: Singapore spike reveals scale of migrant worker infections", *BBC News*, April 17, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-52320289>

<sup>89</sup> Rachel Phua, "NGOs launch initiatives to help migrant workers amid COVID-19 outbreak", *CNA*, April 10, 2020, <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/covid19-migrant-foreign-workers-dormitory-food-coronavirus-12627032>

<sup>90</sup> Cara Wong, "Coronavirus: NGOs step in to help migrant workers at smaller housing facilities", *The Straits Times*, April 24, 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/coronavirus-ngos-step-in-to-help-migrant-workers-at-smaller-housing-facilities>

## 外籍工人住房的权衡因素

2013年12月，聚集在小印度的外籍工人发生骚乱后，政府引入 FEDA 来管理宿舍。这起事件被描述为新加坡 40 多年来“最严重的公共秩序混乱”。<sup>91</sup> 虽然官方调查委员会确定，外籍工人对就业和生活条件的系统性不满不是骚乱的根本原因，但还是建议在小印度等聚集区之外提供更多服务和设施。这一事件促使政府加快了正在进行的大型专用和独立宿舍的建设，以满足大多数外籍工人，特别是建筑、海洋和流程工业的工人的需求。尽管近年来外国工人的数量有所下降，但仍然必须为成千上万的工人提供体面的住房。

在土地稀缺的新加坡，寻找合适的土地来安置外籍工人的确是一项挑战。大多数客工宿舍最初位于工业区和远离居民区的地区。然而，随着外籍工人数量的增加，这种方法实施起来变得越来越困难，工业区宿舍的过度集中使道路和下水道系统等现有基础设施使用起来非常紧张。另一方面，一些住在工人宿舍附近或工人休息日聚集的地方附近的居民也抱怨不停。一个例子是向外籍工人出租组屋。2006 年之前，外籍建筑工人允许住在组屋，但由于其他居民的投诉，外籍工人就失去了这一权利。<sup>92</sup> 在小印度骚乱之后，调查委员会还听取了当地居民的投诉，他们抱怨大量外籍工人造成的噪音、垃圾、四处游荡和拥挤等问题，也表示了对卖淫、醉酒和非法放贷等不良活动的担忧。<sup>93</sup>

此外，当地居民过去曾反对在他们的住宅附近设置客工宿舍。2008 年，实龙岗花园发生了一起这样的事件，约 1400 名居民因附近一所旧学校改建为客工宿舍的计划而发生争执，理由是担心犯罪率上升，房价下跌。政府被迫改变其发展计划，包括减少要安置的工人数量，并建造一条价值 200 万新元的通道，以便运送工人的车辆能够避开私人住宅区。<sup>94</sup> 近年来，许多专门建造的大型客工宿舍都位于远离住宅区和商业中心的工业区内。

人力部部长杨莉明表示，提高宿舍的生活水平也绝非易事。人力部很难说服雇主提高宿舍的生活条件，因为他们需要承担额外的费用。在上述两栋宿舍被列为隔离区的一天后，杨莉明在 Facebook 上发布了一篇帖子，承诺将处理外籍工人的住房问题。她补充道：“我希望此次疫情能向雇主和广大公众证明，提高工人宿舍的标准不仅是正确的，而且符合我们自身的利益。”<sup>95</sup>

一旦感染集群在宿舍中形成，传播链就很难打破。4月5日，客工宿舍新增病例 60 例，4月18日，这一数字飙升至 910 例。4月20日，宿舍报告了近 1400 例新感染病例，达到顶峰。当时，28 间专门建造的宿舍和至少 14 间规模较小的工厂改建宿舍都出现了感染集群。<sup>96</sup> 相比之下，同期其他居民每日新增社区病例仍低于 65 例。截至 4 月底，新加坡已有 16000 多例新冠肺炎病例，其中近 90% 与客工宿舍有关。

---

<sup>91</sup> Singapore Parliamentary Reports, *Government's Response to the Report of the Committee of Inquiry into the December 2013 Little India Riot*, Vol. 92, July 7, 2014.

<sup>92</sup> Yuen Sin, "Covid-19 outbreak brings migrant workers from margin to centre of Singapore's attention", *The Straits Times*, April 30, 2020, <https://www.straitstimes.com/opinion/migrant-workers-from-margin-to-centre-of-spores-attention>

<sup>93</sup> Ng Jun Sen, "Little India Riot COI: 'People who stay there feel uncomfortable'", *The New Paper*, March 14, 2014, <https://www.asiaone.com/singapore/little-india-riot-coi-people-who-stay-there-feel-uncomfortable?page=0%2C2>

<sup>94</sup> Dawn Tay, "Serangoon dorm opens, fuss-free", *AsiaOne*, December 7, 2009, <https://www.asiaone.com/News/AsiaOne%2BNews/Singapore/Story/A1Story20091207-184340.html>

<sup>95</sup> Nacene Elangovan and Alif Chandra, "Manpower minister vows to raise standard of dormitories after Covid-19 outbreak is over", *Today*, April 7, 2020, <https://www.todayonline.com/singapore/manpower-minister-vows-raise-standard-dormitories-after-covid-19-outbreak-over>

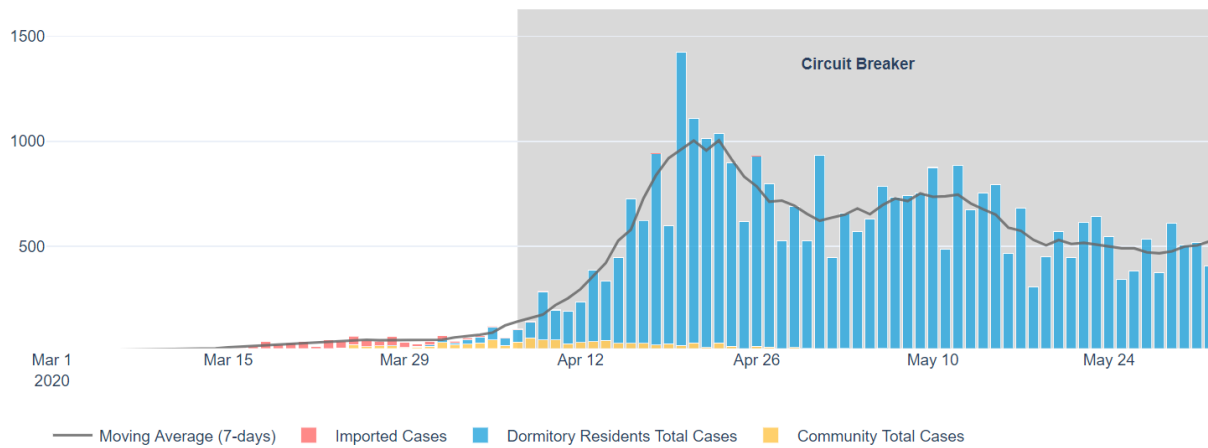
<sup>96</sup> Clement Yong, Jean Iau and Rei Kurohi, "1,369 of the 1,426 coronavirus cases confirmed in S'pore are foreign workers living in dormitories", *The Straits Times*, April 22, 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/1426-new-coronavirus-cases-in-spo-re-in-new-daily-high>

### **讨论题**

1. 如果客工宿舍开始爆发疫情时，你在抗疫跨部门工作小组工作，你会采取什么不同的做法？
2. 如何评价针对隔离区宿舍的管理方法？你会采取哪些不同的做法？
3. 在客工宿舍爆发疫情期间，非政府组织和外籍工人维权人士是如何参与的？如果你在抗疫跨部门工作小组工作，你会如何与这些团体接触？
4. 从长远来看，人力部应该如何处理外籍工人住房问题？

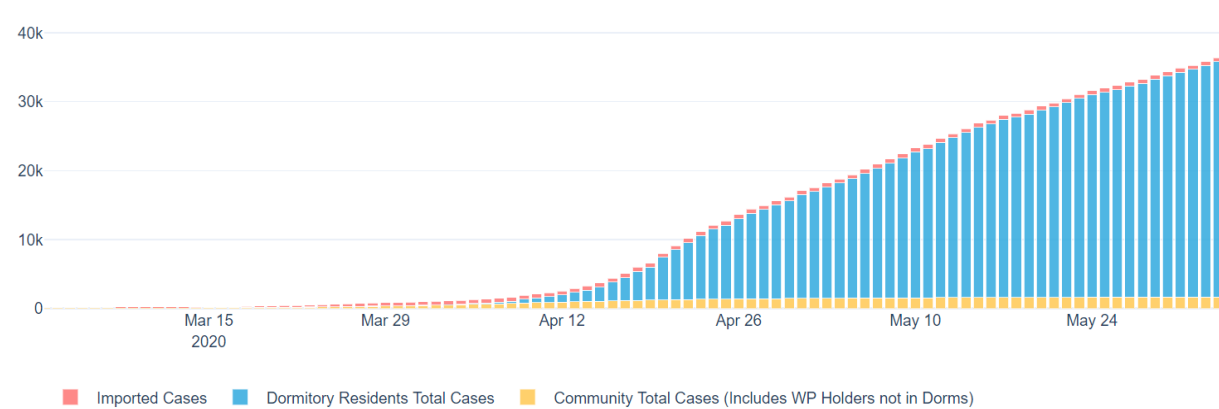
附录

图 1： 客工宿舍居民新冠肺炎疫情相关情况曲线（2020 年 3 月 1 日至 5 月 30 日）



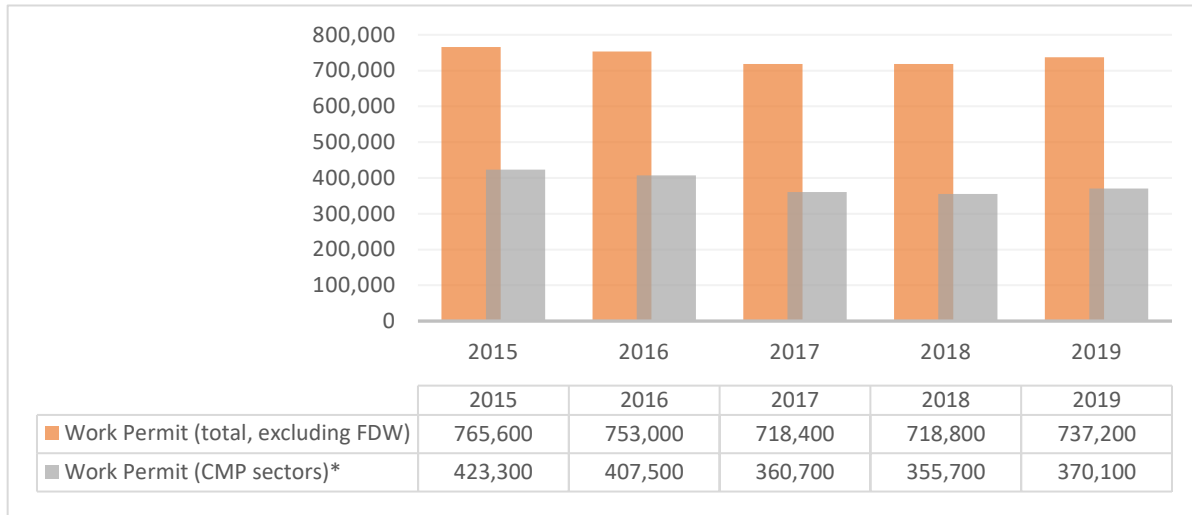
资料来源：卫生部，《新冠肺炎疫情报告》，2021 年 5 月 19 日查阅，  
<https://covidsitrep.moh.gov.sg/>

图 2： 新加坡新冠肺炎病例总数（2020 年 3 月 1 日至 5 月 30 日）



资料来源：卫生部，《新冠肺炎疫情报告》，2021 年 5 月 19 日查阅，  
<https://covidsitrep.moh.gov.sg/>

图 3：工作准证持有人数量（2015-2019）



注：FDW 指外籍女佣。CMP 行业是指建筑、海上和流程工业。

资料来源：人力资源部，“外籍劳工数量”，2021年5月19日查阅，

<https://www.mom.gov.sg/documents-and-publications/foreign-workforce-numbers>

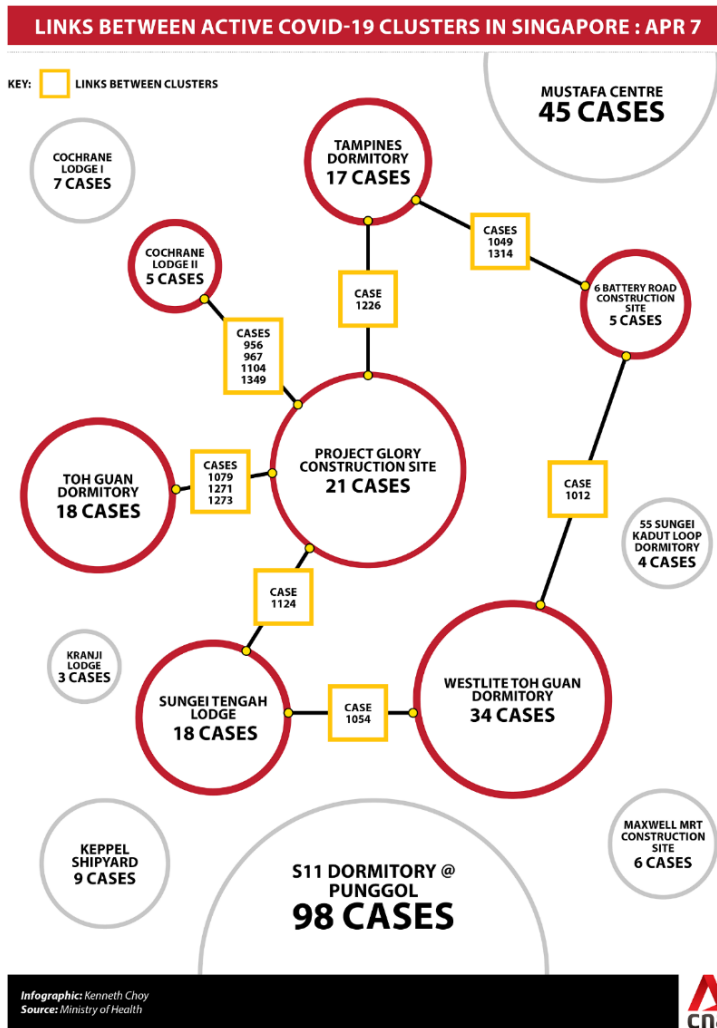
表 1：市区重建局修订后的客工宿舍设施提供指南（截至 2012 年 2 月 6 日）

<p><b>基础设施</b></p>	<p>需要为工人提供生活区、公共厕所和用餐区等基础设施。客工宿舍的基础设施和便利设施的设计、施工和提供应符合相关部门的要求（公用事业局、新加坡国家环境局、消防安全和防空署等）。我们强烈鼓励开发商在开发区内建设并提供额外的设施，如医务室、洗衣房、晒衣区和收集站。</p>															
<p><b>娱乐设施</b></p>	<p>除基础设施外，开发商还需要在开发区内提供娱乐设施。娱乐设施的最低总建筑面积（取决于宿舍内的工人数量）如下：</p> <table border="1" data-bbox="491 510 1286 1003"> <thead> <tr> <th data-bbox="491 510 730 622">No. of workers housed in a dormitory</th> <th data-bbox="730 510 1010 622">a) Minimum GFA dedicated for indoor recreational amenities<sup>1</sup></th> <th data-bbox="1010 510 1286 622">b) Minimum land area dedicated for outdoor recreational facilities</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="491 622 730 656">50 to 300</td> <td data-bbox="730 622 1010 656">50 sqm</td> <td data-bbox="1010 622 1286 656">Encouraged<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td data-bbox="491 656 730 689">301 to 500</td> <td data-bbox="730 656 1010 689">75 sqm</td> <td data-bbox="1010 656 1286 689">Encouraged<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td data-bbox="491 689 730 723">501 to 1000</td> <td data-bbox="730 689 1010 723">100 sqm</td> <td data-bbox="1010 689 1286 723">Encouraged<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td data-bbox="491 723 730 1003">1001 to 5000</td> <td data-bbox="730 723 1010 1003">0.10 sqm per worker<sup>3</sup> (min. of one 100 sqm multi-purpose room for the first 1,000 workers)</td> <td data-bbox="1010 723 1286 1003">0.30 sqm per worker (min. of one 240 sqm hard court for the first 1,000 workers)  Only recreational spaces are to be counted towards this provision requirement</td> </tr> </tbody> </table> <p>对于工业/仓库开发项目中的外籍工人宿舍，娱乐设施应占据工业开发项目中 49% 辅助面积的一部分。</p> <p>[1] 室内娱乐设施包括多功能室、体育馆、阅览室、电视室和篮球场。电视室和体育馆的合理面积分别为 24 平方米和 40 平方米。</p> <p>[2] 强烈鼓励开发商在开发区内建设和提供户外游乐场、娱乐和社交场所。</p> <p>[3] 如果场地的招标条件规定了更高的供应标准，则应适用更高的标准。</p>	No. of workers housed in a dormitory	a) Minimum GFA dedicated for indoor recreational amenities <sup>1</sup>	b) Minimum land area dedicated for outdoor recreational facilities	50 to 300	50 sqm	Encouraged <sup>2</sup>	301 to 500	75 sqm	Encouraged <sup>2</sup>	501 to 1000	100 sqm	Encouraged <sup>2</sup>	1001 to 5000	0.10 sqm per worker <sup>3</sup> (min. of one 100 sqm multi-purpose room for the first 1,000 workers)	0.30 sqm per worker (min. of one 240 sqm hard court for the first 1,000 workers)  Only recreational spaces are to be counted towards this provision requirement
No. of workers housed in a dormitory	a) Minimum GFA dedicated for indoor recreational amenities <sup>1</sup>	b) Minimum land area dedicated for outdoor recreational facilities														
50 to 300	50 sqm	Encouraged <sup>2</sup>														
301 to 500	75 sqm	Encouraged <sup>2</sup>														
501 to 1000	100 sqm	Encouraged <sup>2</sup>														
1001 to 5000	0.10 sqm per worker <sup>3</sup> (min. of one 100 sqm multi-purpose room for the first 1,000 workers)	0.30 sqm per worker (min. of one 240 sqm hard court for the first 1,000 workers)  Only recreational spaces are to be counted towards this provision requirement														
<p><b>商业设施</b></p>	<p>如果宿舍工人人数为 100 至 500 人，则允许开发商在开发项目中提供不超过 20 平方米的建筑面积作为商业配套设施。</p> <p>如果宿舍内有 500 至 5000 名工人，开发商需要为每个工人提供 0.05 至 0.10 平方米的商业设施。对于容纳超过 5000 名工人的宿舍，其商业设施情况还有待评估。</p> <p>对于工业/仓库开发中的外籍工人宿舍，商业设施应构成工业开发中辅助设施的一部分。商业便利设施包括迷你超市、理发店、自行车修理店、电信店、互联网店、汇款店、邮政服务店和自动取款机。</p>															
<p><b>居住空间标准</b></p>	<p>开发商需要为每个工人提供至少 4.5 平方米的居住空间，这些应包括基础的生活设施，如厨房、卫生间和庭院区域。这有助于提高宿舍生活水平，减少出现居住不舒适等问题的可能性。</p>															

资料来源：市区重建局，“工人宿舍便利设施提供指南（修订版）”，2012 年 2 月 6 日。



图 4：活跃的新冠肺炎疫情集群之间的联系（2020 年 4 月 7 日）



资料来源：“新加坡报告 106 例新增病例，其中 52 例与现有病例群体有关”，亚洲新闻台，2020 年 4 月 7 日。