

# 防疫邊際群體之健康權益保障

陳再晉<sup>1,2</sup> 鐘珮純<sup>1,\*</sup> 陳冠文<sup>1</sup>

## 引言

2019年底，中國武漢地區爆發嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19，以下稱新冠肺炎），旋即快速擴散至全球。疫情之初，世界衛生組織雖一再遲疑，最後也不得不在2020年3月11日宣佈進入「全球大流行（pandemic）」狀態，迄今仍未止息。我國基於2003年抗斂經驗，近二年來，成功阻斷輸入案例之社區擴散。惟，終不敵變種病毒與隱性防疫缺口，於去（2021）年五月爆發本土社區感染，病例數、死亡數持續增加；所幸歷經政府執行三級管制、民眾高度配合及逐步擴大疫苗接種等作為，疫情再次緩和，得以恢復趨近正常之生活。2022年4月後，參考國際做法，對毒力較弱之Omicron變異株，採相對容忍之防疫政策，其整體衝擊尚有待觀察。

新冠肺炎全球大流行迄今，各國政府面對疫情，採取之緊急應變措施各有不同，隔離檢疫、宵禁、封城、鎖國，或以手機、高階監控技術蒐集人民行蹤等等，不一而足。國際貿易與旅遊、經濟成長因而遲滯，亦衍生侵犯人身自由與個人隱私之議，部分國家甚至因此發生大規模抗議活動。聯合國人權事務官長辦公室（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR）更提出23項因應新冠肺炎的指導

方針，提醒各國政府在訂定防疫措施時，應符合比例原則，不得有任意性和歧視性，必須尊重經濟、社會、文化及公民和政治參與等等面向之人權，使衝擊降到最低[1]。

我國應用科技防疫過程（如：電子圍籬監控居家隔離者、發送簡訊、實聯制登錄行蹤等），亦不免衍生流言與爭議。台北市萬華區疫情爆發後，也發生相關高風險族群健保卡遭註記，卻未獲告知之事件；苗栗縣電子工廠群聚感染事件中，傳聞之移工外出禁令，亦引發外籍勞工污名化、歧視與仇外等人權保障之議。此外，非法居留之外國人、遊民（或稱街友）、特種行業人員是否成為防疫缺口、是否應對其全面篩檢或優先接種疫苗，以及未來如何有效管理，也是眾說紛紜。有鑑於此，本文特以「防疫邊際群體之健康權益保障」為題，在兼顧防疫、有效管理及人權保障之原則下，探討未來可行之因應措施，期強化我國之防疫安全網，確保全民健康福祉。

## 防疫邊際群體

本文使用之「邊際群體」，於英文為underprivileged or underserved people，依據Yahoo網路字典，係指「沒享受適當權益的人」或「服務不完備的人」，這些人通常是社會上的弱勢者。就我國2003年SARS與近兩年新冠肺炎疫情的防制經驗，產業移工與社福移工及非法居留之外國人、八大行業（或稱特種行業）從業人員、遊民，因為工作或居住環境，以及其經常接觸之人群的特殊性，都屬於經呼吸道傳播之傳染性疾病的高風險族群，也常常是公共衛生與醫療服務的缺漏所在，這些人的背景及其與疫情有關事項概述如下：

<sup>1</sup> 臺北醫學大學衛生福利政策研究中心

<sup>2</sup> 臺北市立萬芳醫院

\* 通訊作者：鐘珮純

地址：台北市大安區基隆路二段172-1號12樓

E-mail: peichun@tmu.edu.tw

投稿日期：2021年2月16日

接受日期：2022年5月6日

DOI:10.6288/TJPH.202206\_41(3).111011



- 一、合法之產業移工及社福移工：依據勞動部勞動力發展署統計資料庫顯示，至2020年底為止，我國合法的產業移工及社福移工總人數在70萬人上下，其中產業移工約45萬人、社福移工約25萬人。產業移工通常居住於雇主所提供的多人房宿舍，空間相對擁擠；社福移工則長年接觸罹病或失能者，也經常出入醫院，不但自身容易暴露傳染病，也容易成為傳染病的傳播者。我國去（2021）年6月，在苗栗幾家電子公司，曾發生二百餘例的移工新冠肺炎群聚感染事件，2021年5月引發之雙北市社區傳播（以下稱五月疫情）前後，也有數起醫院或長照機構之移工感染案例。新加坡於2020年曾有五萬多名移工感染，若加上疫情調查發現之抗體陽性者，估計該國約30萬名移工中，有接近半數曾經染疫[2]。我國五月疫情之後，陸續傳出管制外籍勞工行動自由之報導，引發各界討論此類限制之適當性及是否侵犯人權；移工居住環境之改善，也引起社會的關注[3]。
- 二、失聯移工：據移民署統計，全台失聯移工人數於2020年底，累計逾50,000人，雖經政府相關部門，積極追查並陸續遣返，每年平均還是新發生約1.7萬失聯個案。新冠肺炎蔓延全球後，失聯移工顯有上升，於疫情高峰期，每月平均超過1,700名失聯；前年（2020）累計有1.9萬人失聯，去（2021）年1-7月則新增1.1萬人[4]。有可能因為國際人流受限，致合法移工供需失衡，使失聯移工有較多薪酬相對優渥的受雇機會。失聯後的移工，在台灣沒有合法受雇身份，自然無法享有健保的醫療給付，也無法獲得政府提供的免費公共衛生服務，加上當事人怕暴露身分，限制了其接受醫療保健服務的可及性，進而成為防疫缺口。為了週延防疫網絡，勞動部積極查緝失聯移工；然而，此一措施對防疫有無幫助，引發諸多討論。反對方認為，加強查緝會將他們更推往社會邊緣，也

會使其於有呼吸道症狀時，不敢就醫，甚至隱匿病情。台北市政府在疫情高峰期，除了對移工（包括合法及失聯者）實施公費篩檢外，也曾主張給予公費疫苗接種，並有特赦之說。惟，受限於國內當時疫苗供應吃緊，中央流行疫情指揮中心雖曾表示將加以研議，仍未能及時實施。不過，像美國疫苗供應充足，又是國際人流最大的國家，入境該國的任何入，都可接受免費疫苗接種；而我國於2021年12月後，因為疫苗相對足夠，內政部移民署配合衛生福利部宣示的「不通報、不查處、不收費」原則，推出「在台逾期居留之外來人口疫苗接種專案」[5]，算是跟上了進步國家的做法。至於，對於新冠肺炎以外，其他傳染病有關防疫措施，或由國家免費提供之重要公共衛生服務（如：癌症篩檢等預防保健服務），從健康權的普世價值觀點，無論合法或失聯移工，其得以享有之範圍及方式如何，值得進一步探討。

- 三、特種行業人員：政府列管，必須申請特許經營的「八大行業」，係指備有舞伴之舞廳業、不備舞伴之舞場業、酒家業、酒吧業、特種咖啡茶室業（以上三種指有陪侍者）、有包廂區隔之理容業（在台北市為視聽歌唱業）、夜店業、三溫暖業[6]，這些行業之從業人員數，很難有正確的統計，推估約有七十萬人[7]。我國於五月疫情後，八大行業被要求暫時停業，其後，經濟部於9月公布專屬八大行業的紓困方案，估計約有6,000家、3萬人受惠[8]；顯然，多數從業人員是沒有正式受雇的。此外，性產業目前在我國並非合法行業，惟，疾病管制署2014年12月23日出版之疫情報導雙周刊中，以「我國男性性消費人口之估計與影響因素之探討」為題之研究估算，20歲以上台灣男性過去一年曾到性相關場所娛樂消費約233萬人，20歲以上台灣男性過去一年有性交易約47萬[9]，可見性產業並沒有因為不合法

而消失。其實，在日本稱為風俗產業，以及在泰國合法納管的性產業，都傳出新冠肺炎疫情，或從業人員因疫情致經濟困窘情事。特種行業及性產業從業人員的防疫管制與工作權議題，顯然不僅發生在台灣，也是許多國家防疫政策的重大挑戰。

- 四、遊民：遊民一直是社會學上難解的課題，衛生福利部統計資料顯示，我國2020年底列冊遊民人數總計3,350人（男性2,927人、女性423人）[10]，當然，實際上的人數可能更多。五月疫情爆發時，台北市萬華區為首波重災區之一，市政府為關懷艋舺公園街友健康，加強街友防疫措施，規劃專責檢疫站，為街友採檢，轉安置的街友皆須檢驗陰性後，始得進住收容中心[11]。調查顯示，遊民平均壽命約50歲，反映了彼等健康狀況遠較一般人脆弱的事實[12]。他們長期棲宿街頭或沒有適當護庇的公共場所，不僅衛生條件較差，受到氣候變化的影響也較大，罹病機率較一般民眾高，亦是傳染病的高危險群。

### 防疫與人權保障

為因應新冠肺炎全球大流行，在傳染病防治法外，總統於2020年2月25日制定公布「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」，其第7條明定：「中央流行疫情指揮中心指揮官為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施」；至應變處置或措施，以及相關人員之權益保障，在傳染病防治法第12條定有：「政府機關（構）、民間團體、事業或個人不得拒絕傳染病病人就學、工作、安養、居住或予其他不公平之待遇。但經主管機關基於傳染病防治需要限制者，不在此限。」同法第37條第1項及第3項則定有：「地方主管機關於傳染病發生或有發生之虞時，應視實際需要，會同有關機關（構），採行下列措施：一、管制上課、集會、宴會或其他團體活動。二、管制特定場所之出入及容納人數。三、管制特定區域之

交通。四、撤離特定場所或區域之人員。五、限制或禁止傳染病或疑似傳染病病人搭乘大眾運輸工具或出入特定場所。六、其他經各級政府機關公告之防疫措施」，以及：「第一項地方主管機關應採行之措施，於中央流行疫情指揮中心成立期間，應依指揮官之指示辦理。」

我國憲法第8條、第10條至第18條及第21條明定，人民有身體、居住及遷徙，言論、講學、著作及出版，秘密通訊，信仰宗教，集會及結社之自由，並享有生存權、工作權及財產權，請願、訴願及訴訟權，選舉、罷免、創制及複決權，應考試服公職，受國民教育之權利；第23條則規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。世界人權宣言第一條宣示：「人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等」；第二條明定：「人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。並且不得因一人所屬的國家或領土的政治的、行政的或者國際的地位之不同而有所區別，無論該領土是獨立領土、托管領土、非自治領土或者處於其任何主權受限制的情況之下。」

聯合國人權事務官長辦公室（Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR）為聯合國推動人權事務最重要的機構，特對各國政府及各權益關係人提出一份因應新冠肺炎疫情的人權指導原則，分別就「緊急措施」、「一個都不能少」、「住房權」、「被居留者和生活在各類機構中的人」、「污名歧視」、「難民與流離失所者」、「隱私權」等等，共23項議題，提出以人權保障為基礎的建議方案。其中，最重要的莫過於「一個都不能少」的原則，亦即：「所有社會都存在被邊緣化者，他們由於種種原因而難以獲得公共信息和服務，其中一些原因反映出根深蒂固的歧視、排斥、不平等、或政治分歧」。據此，該指導原則

提醒政府應特別關切原住民族、移工、難民、無家者、身心障礙者、女性、性少數族群、高齡者、兒童、以及貧窮者。

在重大公共衛生威脅與公共緊急狀態的情況下，限制某些權利是合理的，但這種限制必須依法為之，對其所欲達成的目標，應符合嚴格之必要性與相稱性，也就是比例原則，亦即應就具有相似效益之各種措施中，選取對人民自由權限制最小之方案，而且不得帶有任意性和歧視性。面對傳染病，沒有人是局外人，在這一場對抗病毒的戰役裡，我們都必須發揮同理心，看見每一個人的需要，共同修補社會安全網。國外抗疫以及過去SARS的經驗皆告訴我們，排除任何人，絕不是好的防疫方法；照顧到上述的邊際群體，不但保護其基本健康權，亦是對全民健康的保障。

#### 防疫邊際群體健康權益保障芻議

世界衛生組織憲章前言宣示：「享有最大可能之健康，是任何個人的基本人權之一，不因種族、宗教與政治信仰、經濟或社會條件而有所區分」。過去，醫療人員面對非法居留者就醫時，常會有是否須通報相關主管機關的困擾，所幸最近內政部移民署函釋（110.10.06移暑國字1100095787號函），略以：「現行入出國及移民法及其相關法令，並未規範醫療院所或醫師通報本署有關失聯或逾期居留移工前往就醫之責任」，免除了非法居留者因就醫而被舉發的恐懼，也消彌了一些醫療人員的疑慮，相當程度保障了失聯移工的健康權。

從另一個角度來說，面對傳染病，沒有人是局外人，這一場對抗新冠肺炎病毒的戰役，讓我們再次體會到，防疫必須看見每一個人的需要，才能完善國家的健康安全網。國內、外抗疫經驗告訴我們，排除任何人，絕不是好的防疫方法，周延邊際群體的照顧，不但保障其健康權，亦是全民健康的保障。過去，我們有意無意間，將一些從事非屬法定工作，或非法居留的受雇者，遺漏在我國的健康安全網之外，也嚐到了一些苦

果，為了兼顧法律、道德、人權，並在社會需求與社會寬容間取得平衡，針對前述邊際群體的健康權益保障，本文提出以下建議：

(一) 基於世界人權宣言之精神，除了保障非法居留者之醫療權（特別是新生嬰兒之就醫權），不得於其就醫時，舉發非法居留之事實外，對於非法居留者，以及從事非屬合法工作（如：性產業）之人、遊民等邊際群體，也應該與國民一樣，得享有必要的免費公共衛生服務，甚至應有鼓勵其接受該等服務的機制，不能因其出面接受服務，而被通報其非法狀態，以增進全民之衛生安全。並對提供醫療或公共衛生服務之機關（構）及其人員加強宣導，毋須通報移民主管機關，這些服務對象的身分。

(二) 依現行「入出國及移民法」第八十五條規定，移工逾期停留或居留將處新台幣二千元以上一萬元以下罰鍰；另依「就業服務法」第四十四條及第五十七條第一款規定，民眾僱用非合法移工，則依第六十三條處十五萬元以上七十五萬元以下罰鍰，五年內再違反者，處三年以下有期徒刑，拘役或科或併科120萬元以下罰金；也因此，失聯移工本身或其雇主，都深恐被主管機關查獲，而刻意隱藏其身分與居所，難免形成防疫缺口。本文認為，可試行建立失聯移工由雇主自主登錄、通報，加密保存相關資料之機制，所需軟、硬體系統及資料庫之維護由政府補助，委託民間公正團體辦理，並鏈結雇主部份免責待遇（例：經查獲非法雇用事實時，罰鍰較低）。若有比對揭露個人資料之必要時，應有法律依據，始得為之；並佐以據此通知失聯移工配合防疫需求時，免予究責之機制。我國2006年，針對毒品注射者提供之美沙冬免費替代治療計畫（Methadone replacement therapy），就曾協商警政及檢調單位，不要在提供該服務之醫療機構附近，對接受治療之毒癮者實施臨檢或查緝，前述建議雖無法完全與此類比，但就減除失聯移工或毒

癮者，出面接受必要公共衛生服務之顧慮而言，有相似之效用。於本文審稿過程，移民署推出宣導、鼓勵失聯移工在內的逾期停（居）留外來人口，出面接受COVID-19疫苗接種方案，對未持有身分證明（如：護照）者，還能以掃描QR碼之方式登錄，接受服務，且搭配不通報、不查處、不管制、不收費的四不措施，此一政策，就消除防疫缺口之目的而言，與前述建議有其一致之處。

(三) 特種行業之管理，係由地方政府負主要權責，相關措施大同小異，以高雄市特定行業管理自治條例為例，其第六條規定：「特定行業應於營業場所明顯處懸掛主管機關核准登記文件，並製作從業人員名冊，以備主管機關查核」，惟，實務上，此類從業人員流動性很大，行蹤難以掌握，本文認為，可以試行建立八大行業從業人員及業者自主登錄機制，因為這些人員工作性質特殊，常在同一天於不同營業場所間轉台，在此一機制下，工作者及雇主若未能及時自主登錄，於警察臨檢時，可加重其處罰；有登錄者，則得予以減免。該登錄系統及資料庫之維護，以及個人資料於有必要時之比對揭露，則參照前述失聯移工之自主登錄、通報管理模式。

(四) 絕大部分街友為我國國民，除少數有違反社會秩序之虞外，接受醫療與公共衛生服務之障礙，主要受限於個人經濟能力。對此，或可採行街友若能規則接受必要之公共衛生服務（如：成人預防保健、公費疫苗接種、癌症或傳染病篩檢），得享有較優惠之社會福利，以提升其健康權保障，並有助於公共健康安全之維護。

### 參考文獻

1. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. COVID-19 guidance. Available at: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID-19.aspx>. Assessed January 10, 2022.
2. BBC新聞網：台灣疫情：電子大廠現群體染疫

讓晶片供應鏈繃緊神經。 <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-57399160>。引用2022/01/10。

BBC News. Epidemic in Taiwan: cluster infection in major electronics manufacturing factories greatly reduces chip supply. Available at: <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-57399160>. Assessed January 10, 2022. [In Chinese]

3. 報導者：我好像一個犯人—從移工禁足令、違法切結書看疫情加重的歧視爭議。 <https://www.twreporter.org/a/covid-19-migrant-workers-discrimination>。引用2022/01/10。

The Reporter. I am like a prisoner -- discrimination associated with illegal affidavits and dormitory lockdown of migrant workers amid the increasingly severe epidemic. Available at: <https://www.twreporter.org/a/covid-19-migrant-workers-discrimination>. Assessed January 10, 2022. [In Chinese]

4. 今週刊：外籍黑工賺得比台勞多！產業大缺工，月領5萬不用繳稅 她老實說：「不賺才奇怪！」。 <https://reurl.cc/Zr1Kk6>。引用2022/01/11。

Business Today. Undocumented migrant workers earn higher salaries than local workers! Labor shortage in industries allow migrant workers to earn a monthly income of NTD50,000 without paying taxes. A female worker admits, "It's impossible to not make money!". Available at: <https://reurl.cc/Zr1Kk6>. Assessed January 11, 2022. [In Chinese]

5. 內政部移民署：逾期停（居）留外來人口安心接種COVID-19公費疫苗專案。 <https://www.immigration.gov.tw/5385/7229/7238/288156/>。引用2022/01/11。

National Immigration Agency, Ministry of the Interior, R.O.C. (Taiwan). Publicly funded the COVID-19 vaccination project for foreigners overstaying their residence or tourist visas. Available at: <https://www.immigration.gov.tw/5385/7229/7238/288156/>. Assessed January 11, 2022. [In Chinese]

6. 台北市商業處：八大行業各業之定義說明。 [https://www.tcooc.gov.taipei/News\\_Content.aspx?n=AF9B8A86EC14B3FA&s=0556B1B5495EE9A9](https://www.tcooc.gov.taipei/News_Content.aspx?n=AF9B8A86EC14B3FA&s=0556B1B5495EE9A9)。引用2022/01/12。

Taipei City Office of Commerce. Descriptions of definitions relevant to the nightlife industry. Available at: [https://www.tcooc.gov.taipei/News\\_Content.aspx?n=AF9B8A86EC14B3FA&s=0556B1B5495EE9A9](https://www.tcooc.gov.taipei/News_Content.aspx?n=AF9B8A86EC14B3FA&s=0556B1B5495EE9A9). Assessed January 12, 2022. [In Chinese]

7. 林芳玫：性產業對公私領域的負面影響；兼談公共事務的公廁化。 <https://taiwan.yam.org.tw/nwc/nwc3/papers/forum312.htm>。引用2022/01/12。

Lin FM. Negative impact of the sex industry on public

- and private spheres: a discussion on the legalization of prostitution. Available at: <https://taiwan.yam.org.tw/nwc/nwc3/papers/forum312.htm>. Assessed January 12, 2022. [In Chinese]
8. 中央通訊社：八大行業紓困每人可領3萬元 9/29起開放申請。 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202109285017.aspx>。引用2022/01/12。 Central News Agency. A relief grant of NTD30,000 is provided to each worker in the nightlife industry. The grant application begins in 9/29. Available at: <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202109285017.aspx>. Assessed January 12, 2022. [In Chinese]
  9. 唐琿淳、黃彥芳、陳昶勳、劉慧蓉、賴安琪、楊靖慧：我國男性性消費人口之估計與影響因素之探討。 *疫情報導* 2014；**30**：498-507。 Tang CC, Huang YF, Chen CH, Liu HR, Lai AC, Yang CH. Estimation of male population who engaging in commercial sex and exploring of associated factors in Taiwan. *Taiwan Epidemiol Bull* 2014;**30**:498-507. [In Chinese]
  10. 行政院：列冊遊民人數統計。 <https://reurl.cc/0267jo>。引用2022/01/13。 Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan). Statistical records of homeless people. Available at: <https://reurl.cc/0267jo>. Assessed January 13, 2022. [In Chinese]
  11. 台北市政府社會局：加強萬華艋舺公園周圍疫情感控 市府協助疑似症狀或疫調足跡接觸的街友採檢。 [https://dosw.gov.taipei/News\\_Content.aspx?n=6CA16D3397A7A302&s=D40600CE8B9EA164](https://dosw.gov.taipei/News_Content.aspx?n=6CA16D3397A7A302&s=D40600CE8B9EA164)。引用2022/01/13。 Department of Social Welfare, Taipei City Government. To reinforce pandemic control in the neighboring area of Bangka Park, the government assists with the screening test and contract tracing of homeless people with suspected COVID-19 symptoms. Available at: [https://dosw.gov.taipei/News\\_Content.aspx?n=6CA16D3397A7A302&s=D40600CE8B9EA164](https://dosw.gov.taipei/News_Content.aspx?n=6CA16D3397A7A302&s=D40600CE8B9EA164). Assessed January 13, 2022. [In Chinese]
  12. 黃志仁、卓春英：遊民接受社會服務經驗之探究。 [https://tweb.cjcu.edu.tw/conference\\_abstract/2015\\_09\\_25\\_09\\_48\\_36.24.pdf](https://tweb.cjcu.edu.tw/conference_abstract/2015_09_25_09_48_36.24.pdf)。引用2022/01/13。 Huang CJ, Cho CY. Experience of homeless people in receiving social welfare services. Available at: [https://tweb.cjcu.edu.tw/conference\\_abstract/2015\\_09\\_25\\_09\\_48\\_36.24.pdf](https://tweb.cjcu.edu.tw/conference_abstract/2015_09_25_09_48_36.24.pdf). Assessed January 13, 2022. [In Chinese]