

# 大陸漁工引進之經濟與福利分析

## Economic and Welfare Analysis of Mainland Crews Employment

莊慶達\* 李新泰\*\*

Ching-Ta Chuang\* Shin-Tai Lee\*\*

### 摘 要

國內基層勞力不足已普遍存在各級產業中，漁業即是典型的例子。解嚴後，大陸漁工因和臺灣居民同文同種較易溝通，加上漁業作業不須登岸，故僱用上逐漸受各業者的青睞。也較能為相關管理單位所接受。而漁業勞力極為短缺的沿近海漁船，業者藉由作業上的方便，透過各種管道引進為數不少的大陸船員，甚至在各主要漁港建立「海上船屋」從而就近僱用出海作業；此一引進方式，在幾次的海上喋血、漁工落海等安全事件後，已使大陸漁工的僱用與管理問題浮上政經檯面。由於其僱用關係到「國家安全法」及「兩岸人民關係條例」，甚至對國內經濟與社會福利亦有一定程度的影響。因此，本文就漁產業、社會福利、及國家安全等層面，剖析沿近海漁船引進大陸漁工之經濟與福利影響，供業者僱用及政府相關單位擬定管理政策之參考。

關鍵字：大陸漁工、海上船屋、福利分析

### Abstract

Labor shortage exists in primary industries, it is also a typical problem in fishery industry. The government lifted the Martial law in 1987; employers begin to seek remedy in recruiting Mainland crews. The main reason are of the same race and language, thus ease of communication, and the nature of fishery works are off-land and more acceptable by the government. For in-shore fishery industry, employers have recruited Mainland crew and build hotels on sea within 12 miles. Recently, crime and safety concerns requiring proper accommodations for crew's management. There is an urgency to address crew hiring and management in both political and economical aspects. Employing mainland crews is related to the National Security Law and Law of People Relationship across Strait, and has influences on economic and social safety to some degree. This study evaluates the economical impacts of employing Mainland crew from the aspects of fishery industry, social welfare, and national safety. In addition, address resolution of employment and setting relative management policies.

**Key Words: Mainland crews, Hotel on sea, Welfare analysis**

---

\* 台灣海洋大學漁業經濟研究所教授兼所長  
Professor, Institute of Fisheries Economics, National Taiwan Ocean University

\*\* 台灣海洋大學漁業經濟研究所研究生  
Graduate Student, Institute of Fisheries Economics, National Taiwan Ocean University

## 一、前言

近年來，國內經濟發展迅速，在引申的勞動需求（Derived-labor demand）下，工資水準不斷地上揚，且勞動市場上存在工資向下調整之僵固性（Downward-rigidity），使得我勞力密集之產業面臨成本上升壓力。在勞力極為短缺的沿近海漁業方面，船員外流嚴重及補充困難，業者乃私自透過各種管道引進不少大陸船員，並在各地主要漁港建立『海上船屋』<sup>1</sup>，以就近尋得漁工出海作業；此一僱用及安置大陸漁工的方式，在人道及安全的考量下，亦於民國 86 年 4 月獲准得於十二海浬內從事接駁工作<sup>2</sup>。另根據「中共對外貿易經濟合作部」的統計資料顯示，自 1988 年 10 月以來，批准來台工作的大陸漁工<sup>3</sup>累積已超過十幾萬人次，顯見我國漁船船員荒之嚴重程度。

雖然「幹部船員本國化，普通船員外籍化」為我國漁業長期發展的可能趨勢，然漁業本身勞動力流失情況相當嚴重，加上船員勞動市場很難吸引新進成員，不但普通船員之工作乏人問津，甚至連幹部船員也面臨無人承接的窘境，因而僱用大陸漁工亦已成為沿近海漁船出海作業所不能或缺之條件。故如何適時適量的開放引進外籍或大陸漁工以解決國內船員荒問題，可說是我漁業刻不容緩的重要課題。而大陸漁工的引進配額、方式及是否提升我國船員福利？也值得再進一步探討。本文基於上述研究動機，嘗試以勞動供需模型分析上述相關問題，並依據分析結果，透過現有大陸漁工引進模式之比較，對大陸漁工引進模式的建立做成較具體可行的建議方案，以供國內業者及相關管理單位參考。

## 二、我國漁業勞動不足概況與原因之探討

由於漁業景氣逐年衰退，從事海上漁撈業的船員薪資已和陸上工

---

<sup>1</sup> 所謂「海上船屋」，即國內業者利用老舊漁船，下錨在主要漁港外海，專門安置欲返港卸貨或補給之漁船上的大陸漁工。此海上旅館最早是出現於屏東東港外海，用來安置返港的菲、印籍船員。爾後，使由李炳春於南方澳地區仿效，並增加提供大陸漁工之服務。

<sup>2</sup> 「台灣地區漁船船主接駁受僱大陸地區船員許可辦法」於民國 87 年 3 月 18 日由農委會發佈實施。

<sup>3</sup> 「大陸漁工」係指來自中國大陸地區的人民，其所從事的工作為非技術性方面，即漁船上較需勞力之普通船員的工作。

作者薪資相去不遠，使得此份工作失去高薪的吸引力。此時，業者已鮮能招募到年輕的船員，而原先在漁船上的船員亦漸有流失現象。但至民國七十年代末，在陸上其他產業不斷蓬勃發展下，使得就業機會增多及一般薪資水準提高，原住民船員亦紛紛遠離漁船工作，業者不得不僱用大量外籍漁工以維持經營，使得國內漁業勞動的問題日趨複雜（江振文，1994、林義富，1996）。黃義聖（1997）指出目前漁業勞力不足嚴重，不僅是基層的普通船員問題，連幹部船員的轉業意願亦非常高。就當前漁船船員缺工的情況來看，根據黃貴民（1993）臺灣遠洋漁業勞動者工作條件調查研究顯示，遠洋漁業船員缺工率約在40~55%，而普通船員缺工率則達五成以上。歐慶賢、黃異（1995）利用問卷調查結果推估台灣地區漁業勞動力不足約21,310人，其中，沿近海漁業的缺工約12,910人。在遠洋漁業方面約8,400人。由1996年政府開始取締沿近海違法之海上船屋，造成基隆、南方澳、東港等地有多數漁船無法出海作業的情形看來，其缺工情形與遠洋漁業相較似有過之而無不及。另根據台灣地區各縣市轄屬漁船僱用大陸漁工的資料指出，民國八十七年的總僱用人次為31,227人次（表1-1）。此顯示國內船員不足的嚴重性。

在漁船船員缺工的原因探討上，過去學界的研究主要是從薪資所得面來探討。陳清春（1994b），李堯賢、莊慶達（1994），黃義聖（1997）等人認為，由於船員薪資給付無法獲得合理的改善，加上大量非法大陸漁工的僱用與外籍船員的開放，使得本國船員薪資的提升幅度受限，進而導致就業意願低落。而近年來國內漁業因受到景氣衰退、漁業資源減少及部份海域受污染的影響，已使得業者在經營上愈趨困難，並減低了其對船員的需求。又由於陸上其它具替代性的勞動市場薪資有顯著的提升，造成勞動者加入漁船工作的機會成本增加，在業者不願且無力提高薪資來吸引新進勞動者的情況下，漁業勞動缺工自然嚴重。此外，莊慶達、李堯賢（1997）利用工作特徵並結合時間限制的模型，來探討勞動者參與漁船工作的意願。該文另指出對勞動者而言，船運或漁業（包括沿近海及遠洋漁業）的工作特徵有：（1）船上工作時間太長或工作時間難以確定，（2）船上工作必須離開家裡漂泊海上，（3）船上工作環境差與船員社會地位不高。而這些工作特徵將會因消費技術的改變，而使得一般勞動者不願選擇漁業這種三K的職業<sup>4</sup>，進而加劇國內漁船勞動缺乏之嚴重程度。當前許多勞

<sup>4</sup> 「3K產業」指 Kitsui（辛苦）、Kitanai（骯髒）、Kiken（危險），若加上 Kyori（距離）則合成 4K，此皆為日文譯音。

表 1-1:台灣地區各縣市轄屬漁船在離岸十二哩以外海域僱用大陸船員統計(八十七年)

縣 市 別	一月		二月		三月		四月		五月		六月		小計			
	船次	人次	船次	人次	船次	人次	船次	人次	船次	人次	船次	人次	船次	人次		
台 灣 省	宜蘭縣	98	347	82	415	101	458	100	478	105	513	111	540	597	2,751	
	台北縣	156	567	169	605	182	669	191	725	203	753	307	772	1,208	4,091	
	基隆市	31	233	118	688	73	512	68	494	73	494	76	597	439	3,018	
	新竹市	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	台中縣	-	-	-	-	1	2	1	2	1	2	1	2	4	8	
	高雄縣	-	-	1	2	-	-	1	3	5	9	-	-	7	14	
高 雄 市	屏東縣	114	349	126	464	154	534	165	549	155	535	275	863	989	3,294	
	澎湖縣	38	114	54	144	56	158	73	194	72	209	74	208	367	1,027	
	台東縣	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	49	66	49	66	
	小計	437	1,610	550	2,318	567	2,333	599	2,445	614	2,515	893	3,048	3,660	14,269	
高 雄 市	高雄區	1	2	1	4	-	-	-	-	-	-	-	-	2	6	
	小港區	3	4	7	12	-	-	1	4	1	1	3	7	15	28	
	小港區	4	6	8	16	-	-	1	4	1	1	3	7	17	34	
	合計	441	1,616	558	2,334	567	2,333	600	2,449	615	2,516	896	3,055	3,677	14,303	
縣 市 別	七月		八月		九月		十月		十一月		十二月		總計			
	船次	人次	船次	人次	船次	人次	船次	人次	船次	人次	船次	人次	船次	人次		
台 灣 省	宜蘭縣	113	568	157	609	114	587	118	609	128	665	132	650	1,359	6,439	
	台北縣	205	766	211	565	217	818	213	818	213	833	195	790	2,462	8,681	
	基隆市	121	840	52	405	105	550	75	596	54	389	92	645	938	6,443	
	新竹市	-	-	5	37	-	-	-	-	-	-	9	54	14	91	
	台中縣	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	-	-	9	18	
	高雄縣	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	14
高 雄 市	屏東縣	225	681	217	676	149	470	156	464	167	483	145	441	2,048	6,509	
	澎湖縣	74	201	100	254	99	246	98	242	96	248	103	264	937	2,482	
	台東縣	17	29	23	51	23	51	37	63	37	63	39	66	225	389	
	小計	756	3,087	766	2,599	708	2,724	698	2,794	696	2,683	715	2,910	7,999	31,066	
高 雄 市	高雄區	-	-	1	2	-	-	-	-	2	8	-	-	5	16	
	小港區	11	29	5	12	9	25	7	19	6	19	4	13	57	145	
	小港區	11	29	6	14	9	25	7	19	8	27	4	13	62	161	
	合計	767	3,116	772	2,613	717	2,749	705	2,813	704	2,710	719	2,923	8,061	1,227	

資料來源：行政院農委會漁業署

力密集產業已難吸引新進人員的加入，而造成嚴重的缺工情形。在開放引進外籍勞工後<sup>5</sup>，雖可暫為業者解此燃眉之急，但其後之排擠效果與所產生管理等社會與經濟問題，則引來相當多的爭議（黃台心，1990、朱正中，1991、黃同圳，1992、林俊祐，1995），因此，在現今失業率居高不下的情形下，外勞的引進再度引起國人的重視。

國內目前大陸勞工引進實為漁船船員的引進，係採「由海而陸；由遠而近」的原則逐次開放，陸委會依民國八十年八月二十六日第十一次委員會議，決議開放我國外基地作業漁船僱用大陸地區船員，並將其與外籍漁工的人數限制放寬，改為兩者總數不得超過全船船員人數的三分之一；八十二年更將此限制放寬為二分之一，並於民國八十四年七月間，開放台灣地區漁船船主在台灣地區離岸十二海浬以外之公海僱用大陸漁工。綜觀國內近年來對漁船船主僱用外籍與大陸漁工之政策沿革如表 2-1 所示，其中外籍漁工名額上限由最初的四分之一，放寬為現行的二分之一；在僱用大陸漁工的適用範圍亦從遠洋漁業的國外作業基地，改為沿近海漁船亦得於十二海浬外僱用。此外，在僱用外籍漁工的漁船噸數限制，亦取消原先 20 噸以上的限制，但如此仍無法滿足沿近海業者的需要，因為於其作業時間較短且常須進港卸貨，而漁工則無法隨船進港，故十二海浬外僱用大陸漁工仍有其不便之處。因此，已同意十二海浬內僱用大陸漁工的事宜，根據現行法令之規定，目前台灣地區僱用大陸船員採報備制，同時限以在十二海浬外海域僱用作業為原則，且依行政院指示不適用以「兩岸關係條例」及「就業服務法」規範之。基於對如何引進與管理大陸漁工問題，陸委會、農委會與勞委會仍有很大的爭議，因此，目前仍以透過跨部會協商以達成引進模式與管理之共識為宜。

政府尚未通過沿近海業者僱用大陸漁工之前，各地漁民在嚴重缺乏基本船員出海作業的情形下，常因作業上的需要，私下僱用為數不少的大陸漁工。而民間現行之僱用大陸漁工的方式，大概可分為下列三種：

---

<sup>5</sup> 目前獲准引進外籍勞工之類別有製造業、營造業、監護工、家庭幫傭及漁船船員等。其來源國包括泰國、菲律賓、馬來西亞、印尼等四國，此外，政府亦擬於往後引進“越南”與“中南美”勞工。在外勞的人數統計方面，根據勞委會之調查結果，迄至 87 年底核准引進之外籍勞工已近 30 萬人次。

表 2-1：我國外籍與大陸漁工引進之政策演進表

年 份	外籍與大陸漁工引進之政策與措施
民國 65 年	農委會准許國外基地作業漁船僱用外籍船員予以補充，但不得超出全船船員總人數的四分之一。
民國 80 年 3 月	農委會通過「僱用外國籍船員管理規定」，今後漁船僱用外國籍船員人數比例由四分之一改為三分之一，漁船噸位在二十噸以上者方能僱用，同時限制其登岸，將其集中於外籍船員接待中心。
民國 80 年 8 月 26 日	陸委會第十一次委員會決議，先開放國外基地作業之遠洋漁船船主僱用大陸船員。
民國 81 年 1 月 27 日	農委會公告修正「漁船及船員在國外基地作業管理辦法」第十三條。
民國 82 年 2 月 22 日	依上述修正辦法，頒佈「台灣地區國外基地作業漁船船主僱用大陸船員管理規定」，限制需 20 噸以上之漁船，始得僱用外籍（含大陸）船員，放寬僱用比率的上限為二分之一，且以普通船員為限。
民國 83 年 10 月 6 日	研擬「台灣地區漁船船主在台灣地區離岸十二海浬以外海域僱用大陸地區船員暫行措施」
民國 84 年 7 月 29 日	農委會公告上述之措施，並取消 20 噸以上漁船始得僱用之限制，但兩者之總數不得超出全船船員的二分之一。
民國 84 年 8 月 14 日	公佈「台灣地區國外基地作業漁船船主僱用大陸船員管理規定」停止適用。
民國 86 年 2 月 23 日	農委會修正「台灣地區漁船船主接駁大陸地區船員許可及管理辦法草案」，同意大陸船員於十二海浬內停滯及接駁上船，但該漁船不得在十二浬內作業，而大陸船員留置十二海浬內則以十天為限。
民國 87 年 3 月 18 日	農委會發佈實施「台灣地區漁船船主接駁受僱大陸地區船員許可辦法」。

資料來源：本研究整理。

- (1) 由台灣漁船直接前往大陸福建、浙江沿海漁港，透過該地之勞務仲介僱得大陸漁工，駛往漁區作業。俟作業完成後，將大陸漁工載回其原上船的港口，再行返台。
- (2) 本國業者透過彼岸仲介公司的安排，先行議價僱得數批大陸漁工，將其暫時安置於各漁港港口外之「海上船屋」，以便於台

灣漁船船主就近僱得欠缺之勞力。

- (3) 大陸漁工聚集在彭佳嶼附近海域，等待台灣籍漁船前往僱用。由「海上旅館」之方式僱得大陸漁工，不但可省去往返兩岸間的時間與成本，更提高了漁船作業之機動性，故近年來已成爲沿近海漁船船主僱用大陸漁工的主要方式之一。

### 三、相關文獻之回顧

國內探討開放外籍勞工的福利影響研究不少，在引進外籍勞工的經濟分析中，學者多肯定其對國內產業的短期貢獻，吳惠林、張清溪（1991）認爲外籍勞工雖會降低本國非技術工的工資水準，然全體社會之總福利卻是上升的。而朱正中（1991）則認爲外勞引進或可增加產業的超額利潤，但此利益卻僅會落入少數的廠商手中，對本國勞工的助益不大。而就產業長期的發展而言，鄭政秉（1991）認爲外勞的引進與產業升級並不相衝突，其將有利於國內產業長期的人力資本累積，並指出產業升級並非產業長期發展的唯一道路，須視現有的產業價值與其升級的風險的大小來斷定。成之約（1995b）則認爲欲達產業升級目標，外勞政策應注重長期規劃與落實「補充性」的內涵。在政策建議方面，贊成引進者皆認爲應限制外勞引進配額，至於如何實施，吳惠林、張清溪（1991）認爲應「公開拍賣」的方式來達成，而鄭政秉（1991）則認爲應由「市場機能」來決定。朱正中（1991）、張人傑（1993a）等反對者則以其影響產業升級爲由，建議採「對外投資」的產業外移政策。

在大陸勞工的探討方面，成之約（1993a）認爲大陸勞工的引進，須在其利大於弊且國內有能力管理下，此方爲一可行之方案。張人傑（1993a）認爲陸勞除有與東南亞外勞相同的問題外，其所具備同文同種特性將會造成一變向的移民，故不宜開放其來台工作。何佩芬（1994）亦認爲在無法確保國家安全的前提下，不應開放陸勞來台。有關引進大陸船員的福利分析文獻中，李堯賢、莊慶達（1994）利用兩岸不同的經濟發展與物價水準，從生產者剩餘、消費者剩餘及本國社會淨福利之觀點，分析僱用大陸船員對本國船員及船東與整體社會之影響，並指出在適當課稅或配額管制下，引進大陸船員將使得國內整體社會福利提升。陳清春（1994b）在探討我國漁船勞動力不足原因及僱用大陸船員問題中，指出台灣漁業勞動結構所產生船員人數不

足原因在於漁船工作條件與船員薪資水準相對較陸上勞工差，使得勞動者參與船員工作的就業意願低落。江振文（1994）針對基隆地區拖網漁業僱用大陸船員問題，分析增加僱用大陸船員對我國船長、輪機長、大副及普通船員等薪資的變動影響，分析結果指出，在呆帳內部化的薪資分紅下，以大陸船員來替代本國普通船員，則業者及本國船員的個人所得將獲致改善，然全體船員福利則未有探討。歐慶賢、黃異（1995）鑑於台灣地區僱用大陸漁船員已是相當普遍的現象，在兩岸交流頻繁的趨勢下，我方應對僱用大陸船員做全盤的考量，以引導其更趨合理化。鄭芸生（1992）在船員勞動的研究中則指出，我國遠洋、近海漁船多以基本幹部（如船長、輪機長等）及人頭船員，來湊足出港最低員額，出港後將人頭船員送回並逕至對岸僱足大陸船員始往漁區作業，在選擇僱用大陸漁工的港口時，係以往目的漁區航線距離為考慮。

在引進的相關政策建議上，研究者除一致認為應予限量外，李堯賢、莊慶達（1994）建議應予以課稅或減少其補貼；陳清春（1994b）建議應採「本國船員幹部化」政策；江振文（1994）認為本國船員應以幹部船員為主；田士金、江榮吉（1992）、廖清鏗（1992）、鄭政秉（1992）則認為應重視大陸船員的素質。對僱用方式，鄭政秉（1992）、歐慶賢、黃異（1995）建議直接前往大陸沿岸僱用；田士金、江榮吉（1992）建議在台灣外島接泊並安置大陸漁工。在仲介團體上，田士金、江榮吉（1992）認為應由政府相關單位與漁會協商成立仲介機構；而廖清鏗（1992）認為應由海基會直接與大陸當局洽商；歐慶賢、黃異（1995）則認為應由民間團體從事仲介。

從前述文獻回顧可看出，台灣沿近海僱用大陸漁工已是一個不可避免的事實，如何善用其利而避其害，乃為相關單位應加以重視的問題。雖然引進廉價大陸漁工將對國內普通船員市場造成衝擊，然大陸漁工不能登岸工作對本國勞工權益的影響不大，在國內船員存在嚴重缺乏的現象下，若能輔以相關引進政策，如限量引進、課稅、或「本國船員幹部化」等措施，或可將此一衝擊減至最低。此外，政府開放沿近海漁船可僱用大陸漁工後，多少會影響本國漁工勞動條件之調整，相關的管理工作亦顯得重要，因此，主管機關宜研擬一套妥善的管理辦法，包括對大陸漁工的甄選、仲介與僱用條件方式，另外，對生活輔導也應予以妥善管理與規範，如此才能確保兩岸船員與業者的權益，避免不必要的剝削並提高漁業經營效率。本文以下將進一步就這些問題從經濟的角度加以探討。



#### 四、勞動供需模型之分析

從前面的文獻探討可知，欲使引進大陸或外籍船員所帶來的衝擊降低，進而提升我國社會福利的方法目前有二：一為限制其僱用量，另一則是透過課稅的方式來達成。本節茲將分別此二項政策的經濟效果做分析，比較開放與不開放僱用大陸漁工的經濟效果，並探討幹部船員本國化後之具體成效。首先，建立下列幾點假設：

1. 本國漁業的生產函數為一階齊次型式，要素投入有幹部船員、普通船員及資本設備等，在產品價格不變下，可依各要素市場的均衡邊際報酬（完全競爭時之邊際報酬）來分配總產值。
2. 本國幹部或普通船員的短期供給為完全無彈性且有一最低保留工資（ $W_{SR}$ 、 $W_{NR}$ ），其勞動供給線為一直角線，而短期資本設備亦為固定。
3. 普通船員與幹部船員或資本設備為生產上的互補要素，幹部船員與資本不具替代性；而大陸漁工與本國普通船員為同質的勞工，並僅限從事與普通船員相同之工作。
4. 幹部船員與資本投入皆可獲得完全競爭要素市場之均衡報酬，普通船員則由於船主擁有市場力量，因此將無法獲得完全競爭要素市場之均衡工資。

在大陸漁工對普通船員的影響方面，從圖 4-1 可知，本國普通船員合理的均衡工資為  $W_0$ ，部份船員轉業後，勞動供給由  $NS_0$  減少為  $NS_d$ ，市場決定新的均衡工資應為  $W^*$ ，然因業者具有議價的能力，願以原先的均衡工資  $W_0$  來僱用普通船員，此時普通船員的勞動市場將會有供不應求的現象產生，缺工額為  $N_dN_1$ 。若以「同工同酬」的方式來引進大陸漁工，即支付與本國普通船員相同的薪資  $W_0$ ，由於仲介者給予的實際工資  $W_M$  仍較大陸當地工資高出許多，故將可視其勞動供給線  $SM$  為一水平線。在仲介價格  $W_0 = W_F$  下，仲介者提供大陸漁工的供給線  $SF$  亦將呈一水平線，此時船主所面臨的普通船員總供給將變為  $W_{NR}dbcSF$ ，均衡價格為  $W_0$ ，而均衡僱用人數則為  $N_1$ ，將沒有缺工的現象。

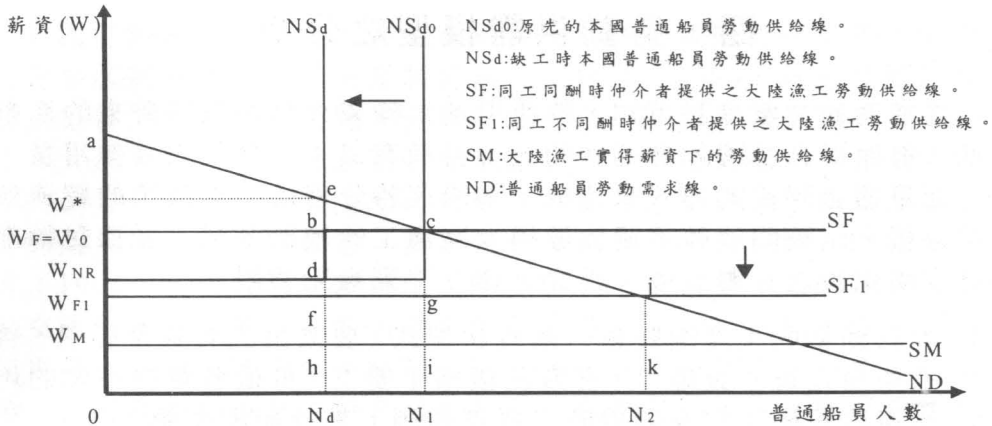


圖 4-1 開放僱用大陸漁工對本國普通船員影響之經濟分析圖

由於仲介價格  $W_F$  與大陸漁工的實際工資  $W_M$  有一段極大的差距，船主寧可自行前往彼岸而不願透過本地仲介者來僱用大陸漁工，故仲介者必以價格  $W_{F1}$ （圖 4-1）來提供大陸漁工，而若船主仍以  $W_0$  來僱用本國普通船員，則將形成「同工不同酬」的情形。若本國普通船員的最低保留工資仍較大陸漁工仲介價格為高，即  $W_{F1} < W_{NR}$ ，本國船主所面臨的普通船員總供給將變為  $W_0bfSF_1$ ，而普通船員僱用總數將由  $0N_1$  增為  $0N_2$ 。在本國船員勞動供給完全無彈性下，此部份之增額（ $N_1N_2$ ）皆為大陸漁工。在保證普通船員薪資與就業不變下，無論同工不同酬的實施與否，開放僱用大陸漁工皆不會對其產生任何影響，其福利剩餘皆為  $\square W_0W_{NR}db$ 。唯在同工不同酬下，由於船主在僱用本國船員與大陸漁工間「價差」頗大，故船主在成本的考量下，實難確保本國普通船員的就業機會及工資不變。而在同工不同酬下，由於大陸漁工總僱用人數將由  $N_dN_1$  增為  $N_dN_2$ ，故其總所得將由  $\square N_dN_1ih$  提高至  $\square N_dN_2kh$ ；而仲介利潤則由  $\square bcih$  變為  $\square fjkh$ ，增減情況須視業者勞動需求彈性（ $|\epsilon_d|$ ）大小而定。

在大陸漁工對幹部船員的影響部份如圖 4-2，由於開放大陸漁工會使普通船員的人數增加，在互補要素的假設下，本國幹部船員的邊際產出將會提升；另在產品市場為完全競爭時，因幹部船員的勞動需求是決定於其勞動邊際產值  $SD_i = VMP_{S_i} = MP_{S_i} \times P$ ，故在產品價格  $P$  不變與互補效果固定下，其勞動需求線  $SD$  將平行往上移動，其增幅視普通船員人數增加的多寡而定。在幹部船員供給完全無彈性下，其薪資增幅將與幹部船員勞動需求線上移的幅度相同（如圖 4-2， $W_{S1}W_{S0} = o_1o = rq$ ， $W_{S2}W_{S0} = o_2o = pq$ ）。實施「同工同酬」時，因普通船

員僱用人數由  $N_d$  增加至  $N_1$ ，幹部船員勞動需求線將提高為  $SD_1$ ，薪資則提升至  $W_{S1}$ ，其福利為  $\square W_{S1} W_{SR} S O_1$ 。而若在「同工不同酬」時，由於業者所願僱用的普通船員人數較「同工同酬」多，如圖 4-1 的  $N_d N_2 > N_d N_1$ ，幹部船員的勞動需求線將再提高至  $SD_2$ ，薪資增為  $W_{S2}$ ，福利則為  $\square W_{S2} W_{SR} S O_2$ 。

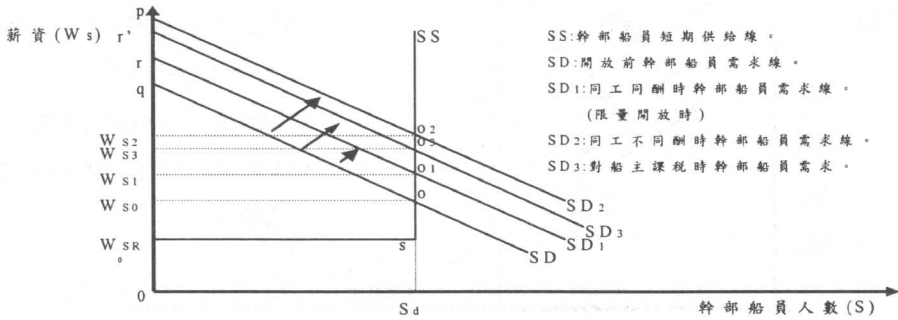


圖 4-2 開放僱用大陸漁工對幹部船員影響之經濟分析圖

而在大陸漁工引進對國內船主收益的影響方面，由於船主的收益分為兩部份，一為資本投入報酬，另一為僱用普通船員薪資與市場均衡薪資間的差額。由圖 4-1 可知，在開放前船主將給予本國普通船員低於市場均衡工資的  $W_0$ ，可節省成本  $\square W * W_0 be$ ；另在資本投入報酬方面，如圖 4-3 可知，船主開放前之資本投入報酬為  $\square V_{K_0} 0 K_0 u$ ，因此船主總收益將為  $\square V_{K_0} 0 K_0 u + \square W * W_0 be$ 。而在「同工同酬」開放僱用大陸漁工時，由於船主在市場均衡薪資  $W_F = W_0$  的水準下，將會僱用較多的普通船員 ( $N_d \rightarrow N_1$ )，由於普通船員實際僱用薪資與市場均衡薪資相等，船主的總收益將完全來自資本投入報酬。在要素間生產互補效果固定下，資本投入的生產邊際產值將會提升，資本投入的邊際產值線將由原先  $VMP_K$  平行上移至  $VMP_{K_1}$ ，故同工同酬時其資本投入報酬將由  $\pi_0 (\square V_{K_0} u K_0 0)$  增為  $\pi_1 (\square V_{K_1} u_1 K_0 0)$ ，與開放前相較，總收入增加了  $\square V_{K_1} V_{K_0} u u_1 - \square W * W_0 be$ 。而在「同工不同酬」時，除因僱用所需的船員而提升生產效率外，亦因僱用到大陸漁工節省成本，故其資本收益將更進一步提高至  $\pi_2 (\square V_{K_2} u_2 K_0 0)$  (如圖 4-3)，較同工同酬時多出  $\square V_{K_2} V_{K_1} u_1 u_2$ ；不過由於我國船主是以  $W_{F1}$  的價格來決定其普通船員僱用人數  $N_2$ ，而其卻以較高的工資  $W_0$  來僱用本國籍普通船員，故此時會有額外的負擔  $\square W_0 W_{F1} fb$  (如圖 4-1)，船主的總收入將變為  $\pi_2 - \square W_0 W_{F1} fb$ ，但仍較同工同酬時多出  $\square V_{K_2} V_{K_1} u_1 u_2 - \square W_0 W_{F1} fb$ 。由上述分

析可知，開放大陸漁工的引進對國內漁船業主有相當的助益。茲將此部份之經濟分析彙整如表 4-1：

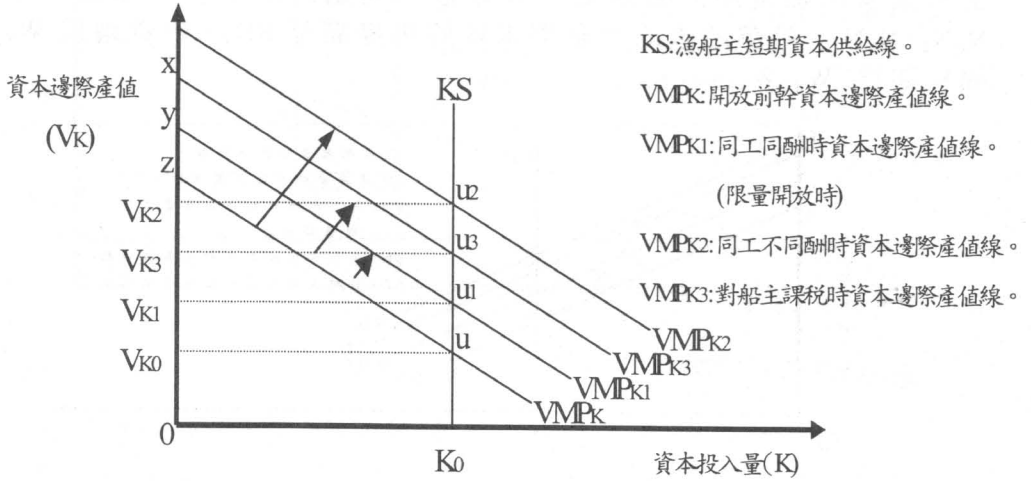


圖 4-3 開放僱用大陸漁工對資本邊際產值影響之經濟分析圖

表 4-1：開放僱用大陸漁工之經濟效果比較表

項目	開放前 (1)	開放後		福利或薪資之變動	
		同工同酬 (2)	同工不同 酬 (3)	(3) - (1)	(3) - (2)
本國普通 船員福利	$\square W_0 W_{NR} db$	同左	同左	不變	不變
幹部船員 福利	$\square W_{S_0} W_{SR} S_0$	$\square W_{S_1} W_{SR} S_1$	$\square W_{S_2} W_{SR} S_2$	增加 $\square W_{S_2} W_{S_0} O_1 O_2$	增加 $\square W_{S_2} W_{S_1} O_1 O_2$
船主總收 入	$\square V_{K_0} u_{K_0} O$ $+\square W^* W_0 be$	$\square V_{K_1} u_1 K_0 O$	$\square V_{K_2} u_2 K_0 O$ $\square W_0 W_{F_1} fb$	增加 $\square V_{K_2} V_{K_0} u u_2$ $-\square W^* W_0 be$	增加 $\square V_{K_2} V_{K_1} u_1 u_2$ $\square W_0 W_{F_1} f b$
勞務仲介 者利潤	無	$\square bcih$	$\square f jkh$	增加 $\square f jkh$	不確定
大陸漁工 薪資	無	$\square N_d N_1 ih$	$\square N_d N_2 kh$	增加 $\square N_d N_2 kh$	增加 $\square N_1 N_2 ki$

資料來源：本文研究結果。

由上述分析結果可知，開放僱用大陸漁工對國內漁業有相當的助益，但卻會影響本國普通船員的就業意願並帶來社會的外部成本，故在實施本國船員幹部化的政策前，需輔以一些措施來減低此負面的影響。依據相關文獻的探討得知限量與課稅此兩種政策，將有助於改善因僱用大陸漁工所帶來的負面影響。在限量引進大陸漁工的政策下，若欲確保本國普通船員可獲得  $W_0$  的薪資，必須將大陸漁工引進員額設為  $N_d N_1$ （圖 4-4），即「同工同酬」下的普通船員缺額。此時由於船主是採「同工不同酬」的方式，故其面臨的普通船員供給線為  $W_{NR} d g c N S_d + m$ ，均衡工資為  $W_0$ ，均衡僱用量為  $N_1$ ，此與「同工同酬」時相同，普通船員在此政策下將可確保其原有的權益。而依前述圖 4-2 與圖 4-3 對幹部船員福利及船主總收入的變動分析可知，幹部船員的福利水準將與「同工同酬」時相同，而船主因可僱用大陸漁工以節省成本，將較「同工同酬」時多出降低成本部份的福利  $\square b f g c$ （圖 4-4），但由於普通船員人數較「同工不同酬」完全開放時少（ $N_1 < N_2$ ），故幹部船員與船主獲得增加大陸漁工所帶來的利益將較少，故使其福利水準與總收益低於「同工不同酬」完全開放時。茲將上述結整理如下表：

表 4-2：同工不同酬下「完全開放」與「限量開放」  
僱大陸漁工之經濟效果比較

項 目	完全開放 (1)	限量開放 (2)	福利或薪資增減 ( (2) - (1) )
本國普通船員福利	$\square W_0 W_{NR} db$	$\square W_0 W_{NR} db$	不變
幹部船員福利	$\square W_{S1} W_{SR} S O_1$	$\square W_{S2} W_{SR} S O_2$	減少 $\square W_{S2} W_{S1} O_1 O_2$
船主總收入	$\square V_{K2} u_2 K_0 0-$ $\square W_0 W_{F1} fb$	$\square V_{K1} u_1 K_0 0+$ $\square b c g f$	減少 $\square V_{K2} V_{K1} u_1 u_2$ $-\square W_0 W_{F1} g c$
勞務仲介者利潤	$\square f h k j$	$\square f h i g$	減少 $\square g i k j$
大陸漁工薪資	$\square N_d N_2 kh$	$\square N_d N_1 ih$	減少 $\square N_1 N_2 ki$

資料來源：本文研究結果。

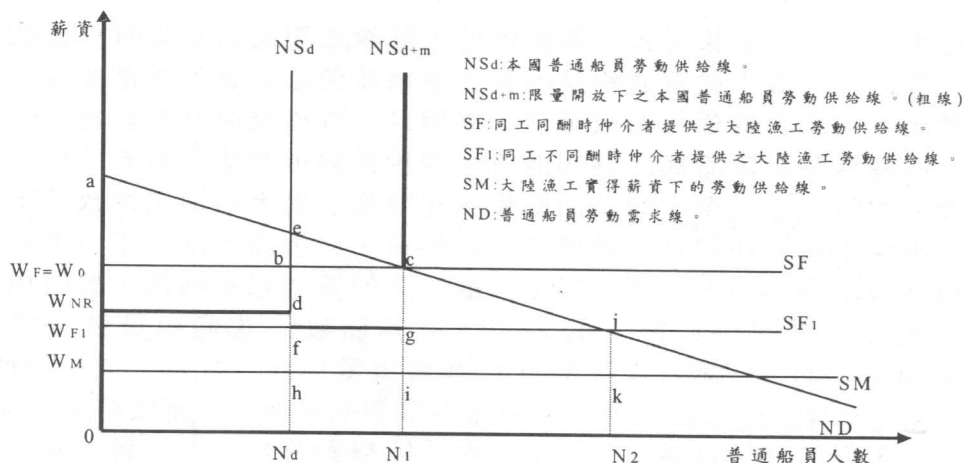


圖 4-4 限量開放僱用大陸漁工對本國普通船員影響之經濟分析圖

課稅的政策效果，係對開放後僱用大陸漁工的受益者課稅來保障本國普通船員的權益，並將所徵得的稅收從事公共建設，以彌補因引進大陸漁工所產生的成本。由於開放僱用大陸漁工的受益者有船主、幹部船員、仲介者及大陸漁工等，但在提升本國勞動者從事漁船船員之工作意願考量下，似不應對幹部船員課徵稅賦。本文將就其餘三者課稅的效果做一比較。

(1) 若直接向大陸漁工課稅，在其稅後所得  $W_{M1}$  仍超過大陸工資時，此法可行也不會影響其他人的薪資，且在公共設施的增加下，本國船員及船主的福利皆會提升，但在大陸漁工的仲介價格不變且仍與本國普通船員薪資有一段差距下，將無法確保本國普通船員的就業機會。

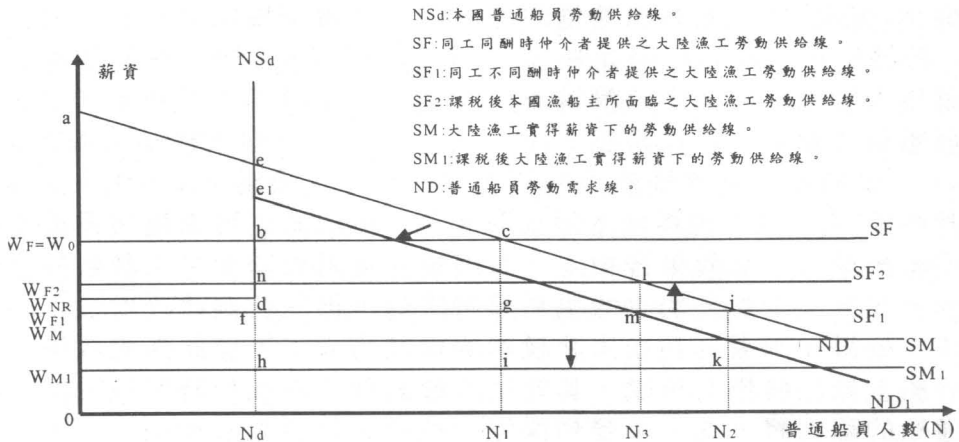


圖 4-5 各種課稅方式下僱用大陸漁工對本國普通船員影響之經濟分析圖

(2) 若是對仲介者課稅，由於仲介者其具有決定仲介價格的能力，故在大陸漁工可接受的範圍內，其會將稅賦完全轉嫁給大陸漁工以維持其原有的利益，此將與直接對將大陸漁工的方式相同；不過若在課稅額過高或考慮大陸漁工存在工資向下調整的僵固性時，仲介者將會轉嫁部份的稅賦給船主。以完全轉嫁為例，仲介價格將由  $W_{F1}$  提高至  $W_{F2}$  (圖 4-5)，進而縮小大陸漁工與本國船員的薪資差距，仲介者提供大陸漁工的供給線將由  $S_{F1} \rightarrow S_{F2}$ ，使得本國船主僱用大陸漁工人數由  $N_d N_2$  減少至  $N_d N_3$ ，僱用大陸漁工的成本將由  $W_{F1}$  提高至  $W_{F2}$ ，幹部船員的福利將因此而低於完全開放時之水準 (如圖 4-2，減少  $\square W_{S2} W_{S3} O_3 O_2$ )，而船主雖資本投入報酬有減低 (如圖 4-3， $\square V_{K2} V_{K3} u_3 u_2$ )，但其僱用本國普通船員的額外支出亦有減少 (如圖 4-5， $\square W_{F1} W_{F2} n f$ )，故總收益減少  $\square V_{K2} V_{K3} u_3 u_2 - \square W_{F1} W_{F2} n f$ 。因此，在仲介者轉嫁部份給船主下，將使船主僱用大陸漁工成本提高 ( $W_{F2} > W_{F1}$ ) 及人數減少 ( $N_d N_3 < N_d N_2$ )，使船主總收益與幹部船員福利下降。但在稅收投入公共建設後，船主與幹部船員福利未必會下降，而普通船員則獲得較多的保障；仲介者雖可調整仲介價格來避免課稅，但在仲介人數減少下，其利潤將會下降。

(3) 對船主課稅方面，即對其僱用大陸漁工予以課稅，若船主將此視為成本增加，則其所面臨的大陸漁工供給線將由  $S_{F1}$  變為  $S_{F2}$ ，即僱用大陸漁工的成本將由  $W_{F1}$  提高至  $W_{F2}$ 。船主僱用普通船員人數

將由  $N_2$  減至  $N_3$ ，此將與前述的仲介者完全轉嫁稅賦給船主的情況相同，幹部船員的福利將因此降低為  $\square W_{S_3} o_3 S_d 0$ 。若船主將此課稅視為其僱用大陸漁工的邊際報酬減少，則其對大陸漁工的勞動需求線（即普通船員勞動需求線在超出  $N_d$  的部份），將平行向下移動至  $ND_1$ （圖 4-5），此時船主對普通船員的需求線將由  $ND$  變為  $ae e_1 ND_1$ ，其僱用人數將為  $N_3$ ，將與視為成本增加時相同。無論船主將課稅視為成本增加或報酬減少，其效果皆相同，而因船主僱用大陸漁工人數較完全開時少，故幹部船員及船主的福利都將降低，但在公共建設增加下，將無法明確得知兩者福利較未課稅前的增減方向；不過此課稅政策下，由於船主無法轉價其稅賦，其效果將較對仲介者課稅時明確，即本國普通船的福利將更進一步受到保障。茲將上述結果整理如表 4-3：

表 4-3：完全開放僱用大陸漁工下三種課稅政策之經濟效果

較課稅前 福利或薪資的增減情況	課稅對象		
	大陸漁工	船主	仲介者
本國普通船員總福利	增加	增加	增加
幹部船員總福利	增加	不一定	不一定
船主總福利	增加	不一定	不一定
仲介者總利潤	不變	減少	不變或減少
大陸漁工總薪資	減少	減少	減少

資料來源：本文研究結果。

綜觀上述三種課稅方式與限量引進政策可知，若以提升本國船員及船主的福利為前提，則以對大陸漁工課稅的效果最彰，但應注意此是否會影響其工作意願。此外，由於仲介者其具轉嫁稅賦的能力，故對船主課稅所能達到的效果將會較明確些。若以保護本國普通船員的就業及薪資為前提，則最直接了當的方式為「限量引進」，不過要此「量」應為多少？能否滿足國內漁業發展的需求？皆是需考量在先的大問題。本文在此建議可由政府輔導從事仲介工作，如此將可讓船員的仲介事宜更加公開化、透明化與合理化，並可將部份仲介費用提撥為漁業公共事務及建設的經費，及透過仲介價格調整來達成對漁船主僱用大陸漁工人數的控制，使得政策的推行更加有效率。

最後，本文將以圖形說明「幹部船員本國化；普通船員外籍化」



政策之經濟效果，由圖 4-6 (a) 可知，此政策實施後，原先本國普通船員的人數  $N_d$  將全由大陸漁工所替代，在仲介者仍以  $W_{F1}$  的薪資來提供大陸漁工下，大陸漁工的總人數由  $N_d N_2$  增為  $0N_2$ ；另由於本國普通船員轉任幹部船員後，將使幹部船員人數增加為  $S_d + N_d$ ，在互補效果的作用下，普通船員的勞動需求線將由  $ND$  往上平移至  $ND_1$ ，此時大陸漁工受僱人數增加至  $0N_3$ ，其總薪資則增加至  $\square 0W M k_1 N_3$ ，仲介者的利潤則增為  $\square W_{F1} W M k_1 j_1$ 。而在其對幹部船員影響方面（圖 4-6 (c)），則須視經幹部船員訓練後的本國船員人數（幹部船員供給

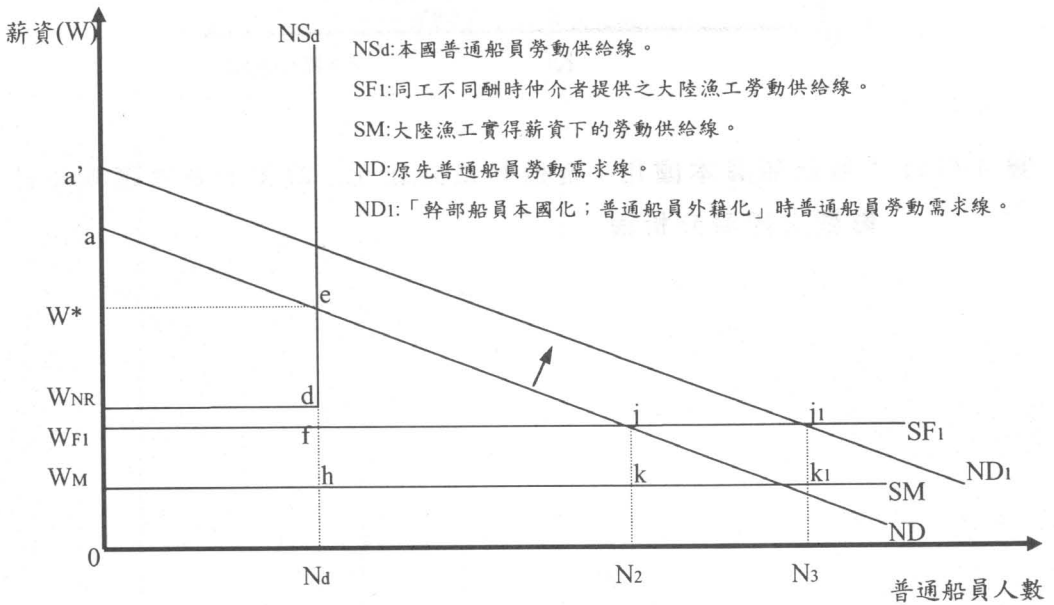


圖 4-6(a) 「幹部船員本國化；普通船員外籍化」政策對仲介者與大陸漁工影響之經濟分析圖

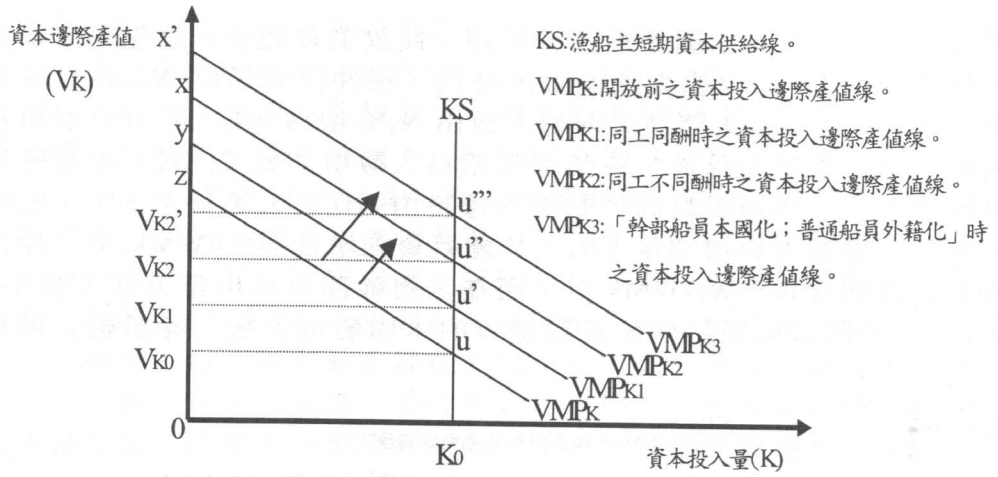


圖 4-6(b) 「幹部船員本國化；普通船員外籍化」政策對資本邊際產值影響之經濟分析圖

- NS: 轉任人數相對稀少時原先本國普通船員短期勞動供給線。
- NS1: 轉任人數相對較少時原先本國普通船員短期勞動供給線。
- NS2: 轉任人數相對較多時原先本國普通船員短期勞動供給線。
- SF1: 同工不同酬時仲介者提供之大陸漁工勞動供給線。
- SS: 原先幹部船員短期勞動供給線。
- SS1: 轉任人數相對較少時幹部船員本國化後之短期勞動供給線。
- SS2: 轉任人數相對較多時幹部船員本國化後之短期勞動供給線。
- SD: 開放前幹部船員需求線。
- SD1: 完全開放時幹部船員需求線。
- SD2: 「幹部船員本國化；普通船員外籍化」時幹部船員需求線。

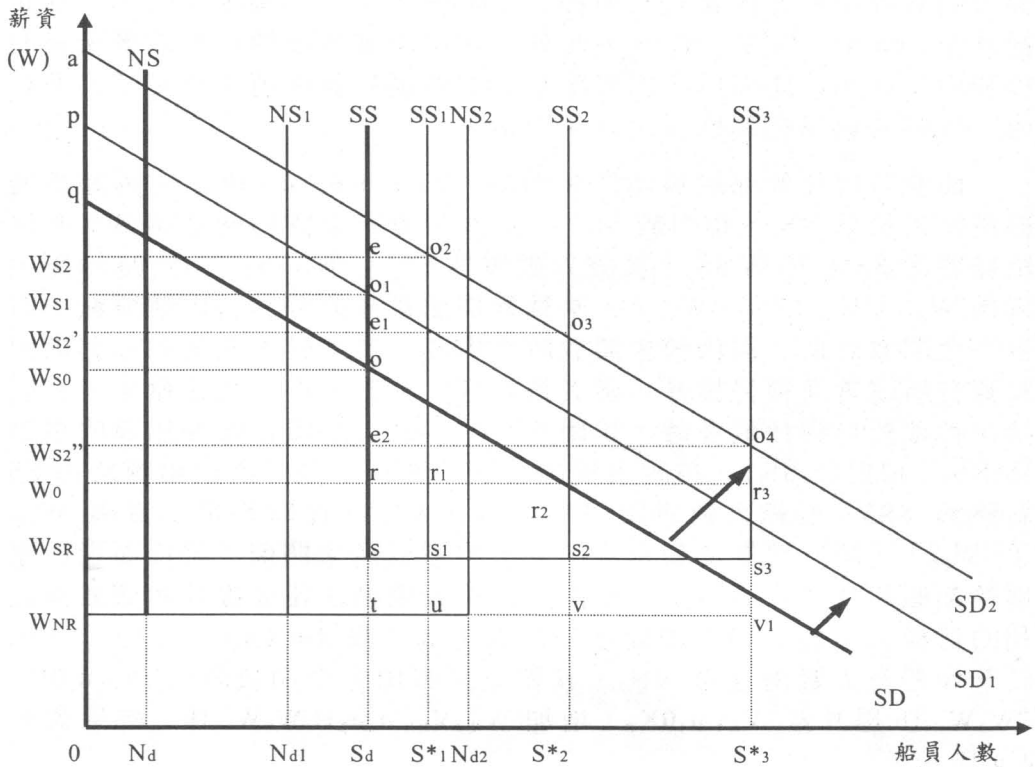


圖 4-6(c) 「幹部船員本國化；普通船員外籍化」政策對本國船員影響之經濟分析圖

線右移的幅度)與邊際產值(互補效果所引起的需求線上移幅度)兩者增加幅度的比例而定。在既定的邊際產值提升效果下,若在轉任幹部船員人數相對稀少時,即原先本國籍船員擔任幹部者的比例相當高,如圖 4-6 (c) 原來本國籍普通船員的供給為  $NS$  (相對於  $SS$ ), 在政策實施後國內幹部船員勞動供給線將由  $SS$  右移為  $SS_1$ , 其總人數變為  $S^*_1 (=N_d+S_d)$ , 而此時船主的幹部船員需求線因普通船員人數由  $0N_2$  增至  $0N_3$ , 將由完全開放時的  $SD_1$  平行上移至  $SD_2$ , 均衡薪資則由  $WS_1$  升為  $WS_2$ , 此時無論原為幹部船員者或轉任幹部船員者, 皆因薪資提高而使得其福利水準較完全開放時高。原為幹部船員者福利水準由  $\square W_{S_1}o_1sW_{SR}$  提高至  $\square W_{S_2}esW_{SR}$ , 增加  $\square W_{S_1}W_{S_2}eo_1$ ; 而轉任為幹部船員者福利亦因薪資有所提升 ( $W_0 \rightarrow W_{S_2}$ ), 其福利水準由  $\square rr_1ut$  提升至  $\square eo_2ut$ , 增加  $\square rr_1eo_2$ 。此外, 在政策實施後轉任幹部者所獲的福利中  $\square ss_1ut$ , 此部份乃因幹部船員與普通船員保留工資有差異而形成, 故將其視為幹部船員訓練的貢獻。

而當若轉任幹部船員轉任較少時, 如圖 4-6 (c) 原來本國籍普通船員的供給為  $NS_1$  (相對於  $SS$ ), 在政策實施後國內幹部船員勞動供給線將由  $SS$  右移為  $SS_2$ , 其總人數變為  $S^*_2 (=N_{d1}+S_d)$ , 此時均衡工資為  $W_{S_2}$ , ( $W_{S_0} < W_{S_2} < W_{S_1}$ ), 原為幹部船員者的福利將因薪資減少而較完全開放時低, 但仍較未開放時來得高, 轉任幹部船員的福利則因薪資有所改善而獲得提升, 兩者總福利的變動方向則無法確定。另若轉任幹部船員轉任較多時, 如圖 4-6 (c) 原來本國籍普通船員的供給為  $NS_2$  (相對於  $SS$ ), 在政策實施後國內幹部船員勞動供給線將由  $SS$  右移為  $SS_3$ , 其總人數變為  $S^*_2 (=N_{d2}+S_d)$ , 此時均衡工資為  $W_{S_2''}$  ( $< W_{S_0}$ ), 故原為幹部船員者的福利將會低於未開前, 將反而造成原為幹部船的就業意願下降, 使得此政策效果無法達成提升本國船員福利的目標。至於對船主總收益的影響方面(圖 4-6 (a)、(b)), 由於普通船員人數增加至  $0N_3$ , 其總收益將由完全開放時的  $\square V_{K_2}u_20K_0 - \square W_0W_{F_1}fb$  提升至  $\square V_{K_2}u_30K_0$ , 增加  $\square V_{K_2}V_{K_2}u_3u_2 + \square W_0W_{F_1}fb$ , 結果如表 4-4 所示。

表 4-4：「幹部船員本國化；普通船員外籍化」政策之經濟效果

項 目			完全開放 (1)	幹部船員本國化； 普通船員外籍化(2)	福利或薪資增減 (1) - (2)
本 國 船 員	轉任者 相對稀 少時	原為幹部 船員者之 福利	$\square W_{S1} W_{SR} S O_1$	$\square W_{S2} W_{SR} s e$	$\square W_{S1} W_{S2} e O_1 (\uparrow)$
		轉任者之 福利	$\square r r_1 u t$	$\square e O_2 u t$	$\square r r_1 e O_2 (\uparrow)$
	轉任者 相對較 少時	原為幹部 船員者之 福利	$\square W_{S1} W_{SR} S O_1$	$\square W_{S2}' W_{SR} s e_1$	$\square W_{S1} W_{S2} \cdot e_1 O_1 (\downarrow)$
		轉任者之 福利	$\square r r r_2 v t$	$\square e_1 O_3 v t$	$\square r r_2 O_3 e_1 (\uparrow)$
	轉任者 相對較 多時	原為幹部 船員者之 福利	$\square W_{S1} W_{SR} S O_1$	$\square W_{S2}'' W_{SR} s e_2$	$\square W_{S1} W_{S2}'' \cdot e_2 O_1 (\downarrow)$
		轉任者之 福利	$\square r r r_3 v_1 t$	$\square e_2 O_4 v_1 t$	$\square r r_3 O_4 e_2 (\uparrow)$
船主總收益			$\square V_{K2} u_2 K_0 0 -$ $\square W_0 W_{F1} f b$	$\square V_{K2} \cdot u_3 K_0$	$\square V_{K2} V_{K2} \cdot u_3 u_2 +$ $\square W_0 W_{F1} f b (\uparrow)$
勞務仲介者利潤			$(N_2 - N_d) \cdot (W_0 - W_F)$	$N_3 \cdot (W_0 - W_F)$	$(N_d + N_2 N_3) \cdot (W_0 - W_F) (\uparrow)$
大陸漁工薪資			$(N_2 - N_d) \cdot W M$	$N_3 \cdot W M$	$(N_d + N_2 N_3) \cdot W M (\uparrow)$

資料來源：本文研究結果。

綜觀上述分析可知，「幹部船員本國化；普通船員外籍化」政策之實施，是否能提升本國船員福利，須視轉任幹部船員人數的多寡與其邊際生產力提升幅度而定，而船主是在此政策下最大的贏家。當本國幹部與普通船員人數接近，或幹部船員無法有效提升其邊際生產力時，政府若能採「以訓代賑」來輔導部份船員轉業，將會有較佳的政策效果。而在實施調整期內，若能以課稅或限量政策來開放大陸漁工的僱用，將可使我國普通船員的權益受到保障，並提高勞動者的就業意願，進而讓國內漁業的長期發展「勞力短缺」的問題能有所轉機。

## 五、僱用大陸漁工模式之探討

由前述分析結果可知，開放僱用大陸漁工已是我國漁業面臨的重要問題，藉由本國船員與大陸漁工的分工雖可促使國內漁業的再發展，但對於這些大陸漁工的安置與管理亦是一相當重要的課題。而國內目前對沿近海引進大陸漁工的方式仍有相當爭議，主要討論的方案有三：（1）比照外籍漁工的引進，讓大陸漁工正式入境，（2）在離島設置大陸漁工安置中心，以便集中管理，（3）訂定「海上船屋」管理辦法，並於陸上設立「大陸漁工臨時安置中心」。本文將就此三種引進模式的可行性分別做一評判，以比較出一較佳的引進模式，並對於相關僱用事宜做探討，期能讓政策的施行更具全面性與前瞻性。

就大陸漁工正式登陸的方案來看，若基於安全與人道的考量，此法的立意頗佳，且因集中於陸上安置，將更能確切掌握其人員的動向，使得管理問題能夠較簡明些。但由大陸漁工其身份特別，在受到國安法與就業服務法的限制下，無法比照菲、印等外籍船員合法上岸，加上亦曾有假扮漁工的中共特務人員，故若在國家及社會安全的考量下，此一方案實施的風險偏高。此外，若讓大陸漁工登岸，將不免引起陸上其他產業要求比照跟進，而使得更複雜的大陸勞工問題隨之而生。

部份人士建議在龜山島、彭佳嶼、澎湖白沙等離島上『設置「大陸漁工安置中心」的方式』，以便集中管理並降低其對台灣社會的影響。此法的優點在於其將大陸漁工與本國居民隔離，可以避免掉一些不必要的紛爭。不過，在僅有一為較合適的地點下，難以兼顧到各地漁民的需求，故此法似仍無法成爲一較全面性的引進模式。

第三種方式爲「海上船屋」的安置，此方式目前已廣爲基隆、蘇澳及東港等地漁船主所採用，由仲介業者至大陸僱用漁工將其安置在船屋上，於歸港卸貨時將其送回船屋。此法優點在可增加沿近海漁船作業的機動性，且將漁工置於海上船屋較不會影響到當地的生活，然海上風浪太大時其安全仍堪慮。行政院農委會於 86 年公告得於十二海浬的錨泊區接駁大陸漁工，使得船屋上漁工的安全已較能受到保障。部份人士建議，在風浪達一定程度下，應准許大陸漁工隨船進港，並於港區設立臨時安置中心以供休息。綜合上述，此法爲一較具彈性的模式，若能在法令適度的放寬下，其可被接受的程度將會較高。

在極度缺乏船員的台灣漁業中，僱用大陸漁工已是無法避免的事實，而其引伸的各種問題卻是日益複雜，倘若不能早日擬定一方案來加以管理，將會使得國內漁業的勞動問題更加嚴重。由上述三種方式的探討可知，直接讓大陸漁工登陸可行性較低；而以離島安置漁工的方式，若能有適當的地點下，將可兼具安全性與隔離性；不過，礙於適當地點難覓，「海上船屋」乃為一較折衷且合適的安置方式，不但可避免外海接駁的危險性，並可減低因親赴大陸僱用的成本及時間，及提高漁船作業的機動性。故在能確保漁工安全及有效防堵漁工跳船登岸下，本文建議採行「海上船屋」的僱用方式，將可提升國內漁業生產的效率，並讓政府能確實地做好大陸漁工的管理。

此外，由於大陸當局為疏解其近億的龐大民工潮，已由其政府成立各式勞務輸出公司，計劃性地將其剩餘勞力輸往美、日、台灣等地。在漁船員的輸出方面，其國營的勞務公司有中華人民共和國福建省經濟貿易委員會（簡稱中福公司）、浙江省寧波市的「經濟合作中心」及上海市的「國際經濟技術合作公司」等，不過，這些勞務公司與台灣的船員仲介公司，多以追求營業利潤為目標，對於船員的素質與訓練沒有一定規範，此將使得國內僱用大陸漁工的風險增加，故建議應由政府立案輔導成立相關仲介團體從事兩岸勞務合作事宜，以期仲介制度能夠透明化與公開化，並能有效掌控漁工的人數與素質。

為求國內漁業能永續經營，在探討台灣引進僱用大陸漁工時，亦應對於未來本國的供給做一考量，如此才不致有人力的斷層。在本國船員部份，由於漁業工作辛苦、環境條件差與升遷制度不明確，使得本國勞動者參與此工作的意願極為低落，根據林義富(1996)對海事院校生的 377 份問卷顯示，約僅 3% 左右(12)的在校生有意願於畢業後上漁船工作。另為鼓勵海事院校生上船服務，漁業基金雖每年編列十二個名額，給與每人每年 36 萬元的獎助金及濟助金，但自民國 81 年實施迄至 85 年僅有一人領取，此顯示漁業工作所以欠缺吸引力，並不完全來自薪資面問題。故國內業者應積極從事改善漁船工作環境與健全升遷制度，以提高動者的就業意願，如此我國漁業勞動與技術才得以傳承下去。

## 六、結論與建議

近年來國內沿近海漁業發展因遭遇漁業資源漸枯與船員勞動不

足等瓶頸，使其經營日趨困難。在船員不足問題方面，雖然政府相繼開放外籍與大陸漁工的僱用，但卻僅能達到「治標」的功用，至於提高勞動條件以吸引本國新進船員的「治本」功能則成效不彰。此外，在開放近海漁船得於十二海浬接駁大陸漁工後，亦使得安置與管理問題漸漸浮上檯面。因此，沿近海大陸漁工引進方式及其對我國船員福利的影響等問題，皆值得進一步探討。茲將本文幾點重要結論分述如下。

1. 在完全開放僱用大陸漁工政策下，幹部船員及船主福利皆會因大陸漁工的加入而提升，而普通船員則僅在船主保證給付同開放前的薪資水準下，始能確保其福利不致下降。
2. 若輔以「限量開放」政策，則在市場機能運作下，本國普通船員的福利將可獲得保障，幹部船員及船主的福利雖不若「完全開放」之水準，但相較於未開放前仍高出許多。
3. 對船主僱用大陸漁工採課稅的政策，將使得本國普通船員與大陸漁工的薪資差距拉近，進而保障本國普通船員的權益。此外，利用稅收從事漁業的公共建設，將有助提升漁業從業者整體的福利，使僱用大陸漁工的社會外部成本得以獲得補償。
4. 「幹部船員本國化；普通船員外籍化」實施必需在轉任幹部船員人數相對於原為幹部船員稀少時，始能使本國船員總福利獲得提升。

根據前面的結論，本文對於國內漁業目前僱用大陸漁工事宜，提出給點淺見，以供有關決策單位的參考：

儘速由政府輔導漁會或漁業工會成立仲介團體，從事「海上船屋」與大陸漁工仲介事宜，以有效掌控漁工人數，並避免不法仲介者的居中剝削。同時要求漁業仲介團體與大陸合作，加強篩選德行較優的大陸船員及大陸漁工職前訓練與特質分析等，以提昇大陸漁工素質和管理上的困難。如此，對減少海上喋血與海難事故的發生，及維持我國漁船工作者的整體素質才能有所助益。

基於漁業長期的發展而言，「幹部船員本國化；普通船員外籍化」乃為一可能的趨勢，然其對本國船員並非絕對有利，故若欲實施此政策，應給予部份漁民第二專長的訓練並輔導其就業，此外，對於業者僱用大陸漁工應予以課稅，稅賦的收入則做為「本國船員幹部化」政



策的基金，以使此政策能兼具公平與效率。

爲激勵本國勞工投入漁業工作，政府除輔導協助改善漁船工作環境外，其他諸如獎助僱用海事院校生、強化本國漁船幹部訓練、及遠洋大型漁船實施兵役替代役等，亦應爲有關單位在引進大陸漁工政策時可考慮的內容。此外，由於目前兩岸的特殊關係，關於僱用大陸漁工所延伸國家安全與社會治安等問題，亦爲政策選擇時所應考量的社會成本，就此，加速引進東南亞外籍漁工或爲一可考慮的選項。

本研究上述建議乃針對我國沿近海大陸漁工之僱用問題，從經濟與社會福利的角度切入所獲結論之引申，至於遠洋漁業方面，因其在大陸漁工的僱用或管理方式上不同，故對船員、船東、產業、及社會的經濟與福利影響將有所差別，在危機處理上亦有所不同，此等均值得後續研究者進一步加以探討。

## 謝 誌

本文之完成，感謝國科會之經費補助(NSC89-2415-H-019-002)。本文初稿蒙本刊兩位評審提出許多有助益的指正及建議，謹此致謝。文中如有任何遺誤，悉由作者負責。

## 引用文獻

- 田士金、江榮吉1992“僱用大陸船員相關問題之探討”。中國水產月刊，473：25-29。
- 江振文1994僱用大陸船員對基隆地區拖網漁業影響之探討。國立台灣海洋大學漁業經濟研究所碩士論文。
- 成之約1993中國大陸盲流人口與大陸偷渡客互動關係之探討—兼論大陸勞工引進之可行性。行政院國科會計畫報告。
- 成之約1995“外籍勞工的政策理念、管理制度與措施”，勞資關係月刊，14(4)：6-17。
- 朱正中1991“解決問題？抑或製造問題—論引進外籍勞工”，台灣經濟研究月刊14(4)：72-77。

- 李新泰1997大陸漁工引進之福利影響評估－南方澳漁港個案分析。國立台灣海洋大學漁業經濟研究所碩士論文。
- 李堯賢、莊慶達1994“沿近海漁船僱用大陸船員之經濟分析”，中國水產月刊，499：5-12。
- 吳惠林、張清溪1991台灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題。中華經濟研究院經濟叢書(24)。
- 何佩芬1994引進大陸勞工之可行性研究。國立中興大學公共政策研究所碩士論文。
- 林俊祐1995我國引進外籍勞工之研究－以紡織業個案為例。國立政治大學勞工研究所碩士論文。
- 林義富1996海事院(職)校生選擇漁船工作意願與船員勞動之研究。國立台灣海洋大學漁業經濟研究所碩士論文。
- 黃貴民1993“台灣遠洋漁業勞動者工作條件調查研究”，勞動學報，3：19-40。
- 黃義聖1997台灣漁船幹部船員勞動供給與就業意願之經濟研究。國立台灣海洋大學漁業經濟研究所碩士論文。
- 陳清春1993“我國漁船勞動力問題之研究－兼論僱用大陸船員對我國之影響”，兩岸研討會交流研討會專輯，頁211-232。中國水產協會。
- 陳清春1994“我國漁船勞動及僱用大陸船員問題之探討”，台灣銀行季刊，45(4)：290-309。
- 莊慶達、李堯賢1997“影響船員勞動供給之因素分析”，農業經濟叢刊，2(2)：241-262。
- 張人傑1993“外籍勞工與大陸勞工的福利效果之辨析－從兩岸勞務合作談起”，國家政策雙週刊，0059：14-15。
- 張人傑1993“不宜以大陸勞工替代外籍勞工”，國家政策雙週刊，0067：5-7。
- 廖清鏗1992“僱用大陸船員相關芻議”，漁友月刊，174：21-25。

鄭政秉1991“引進外來勞工對產業發展之影響—當前引進策略之剖析”，台灣經濟研究月刊，14(12)：45-51。

鄭芸生1992“僱用大陸船員之我見”，漁友月刊，175：41-44。

歐慶賢、黃異1995我僱用大陸船員問題及兩岸未來簽訂雙邊漁業協定之研究，行政院大陸委員會專案研究報告。

88年 7月 29日 收稿

88年 12月 24日 修正

89年 1月 1日 接受