

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景與動機

### 壹、研究背景

我國四面環海，全島海岸線全長約 1200 公里，海洋的重視與保護，不但涉及到國家發展與主權維護，也關係到未來國民長期的福祉。台灣早期工商業較不發達，在漁船上擔任船員之待遇，為一般勞工所得 3 至 5 倍之工資，縱使海上工作較辛苦且危險性高、工時又長，仍能吸引國人上船漁撈作業，然而，隨者時代發展，國內工商經濟快速發展，國民所得提高，近年來由於經濟快速發展及就業容易，相對的對於工作辛苦的海上作業漁民，所得不及岸上工作者，漁業就愈來愈不容易吸引人員上船工作，加上漁撈作業工作環境惡劣且具高風險，致使國人至漁船工作意願低落，造成漁船人力短缺問題日益嚴重，漁船船員待遇相對趕不上一般勞動工資之調整幅度，致使我國國人願意從事漁撈工作愈來愈少。我國漁船主為補充漁業勞力及考量僱用成本，紛紛改僱用外來船員（外籍及大陸船員），而外籍船員雖然填補了一部分漁業勞動力的缺口，因語言溝通及薪資等因素，導致台灣漁民僱用的意願低；其中，大陸船員在語言及文化習慣相近下，已逐漸成為我國補充漁業勞動力的主要來源。因大陸船員具有相同文化、語言及工資較低廉等，此乃本國漁民大量僱用大陸船員的原因。也由於漁業大環境的改變，政府為解決漁業勞動力及顧及我國漁業發展，考量兩岸關係及整體勞工政策後，海上作業與陸地產業具有其特殊屬性，乃於 1993 年間為兼顧我漁民生活需求、增進兩岸良性發展及保障國家整體安全等，有條件同意我國漁船主可於 12 浬領海以外，僱用大陸船員協助我國漁船主漁撈作業，此政策建立「原則開放」僱用之共識，也開啟了本國漁船僱用大陸船員之實質現況。

### 貳、研究動機

- 一、早期我國政府對漁船主僱用大陸船員抱持消極之態度，隨著衍生人道衛生及國防安全等問題後，開始重視並且訂頒規範，將大陸船員的僱用納入管理，2008 年起開放大陸地區人民來台觀光，兩岸關係隨之和諧並大量展開交流，而此時來我國從事船員的大陸地區人民，提出相關證明身分文件，經申請許可後，即可受僱來台從事漁

撈工作，早些年前的假漁工真偷渡曾為我國治安帶來隱憂，現今坐客輪直達我國港口，若又遭偷渡集團利用偽造證件，將又成為偷渡的便利管道，此為研究動機之一。

二、目前大陸船員受僱來台由核准直航兩岸客輪擔任接駁及送返的交通工具，但是仍然依「過境」概念辦理。大陸船員進出我國以「人員分流管理、不同單位查驗」方式處理，即一般入境旅客以入境通關檢查管道，接受「C、I、Q、S」檢查（Customs 海關、Immigration 證照查驗、Quarantine 檢疫、Security measures 安檢），若有大陸船員誤闖一般旅客查驗區者，則透過移民署查驗櫃臺人員通報，將大陸船員交由海巡署商港安檢所執行過境查驗工作，於身分核對無誤後，再製作「大陸船員識別證」交大陸船員；同是大陸地區人民來台，雖分為來台觀光與擔任船員，但入出我國境卻分由不同行政機關來查驗放行，此為研究機之二。

## 第二節 研究目的與問題

### 壹、研究目的

在兩岸各項交流後，經貿的往來已逐漸使兩岸形成一個利益的共同體，兩岸彼此都必須面對交流後所衍生的問題。以漁業來說，2002 年間大陸官方禁止大陸船員來台灣工作，當時就對我國近海漁業造成嚴重影響，大陸船員對於台灣漁業、漁民生計與政府政策三方均有深遠的影響。兩岸人員、文化及經貿交流非常頻繁，我國與大陸都是互相投資與貿易伙伴。到底僱用大陸船員對我國漁業會造成那些影響？程度為何？這正是本文所要探討的目的。此外，由於大陸船員來台工作是在全球化的移動勞動力所影響，必然對台灣漁業勞動力產生衝擊。因此，本文將分析近年來僱用大陸船員政策的演進做分類彙整，分析探討各類問題的潛在因素，並依據上述整理資料，與現行有關僱用政策執行情形相比較並做探討。

### 貳、研究問題

僱用大陸船員政策問題是政府決策部門對勞動力問題的一種察覺，政策問題也啟動了整個僱用政策過程，所以能否精準界定問題，查清問題的原因是整個政策過程成敗的關鍵。以我國僱用大陸船員政策問題發生的背景來看，在政治背景上兩岸關係一直處於曖昧的敵友狀態，所以僅能逐步局部性開放；在經濟背景上我國自 1970 年

代工商發達，加上國人赴陸投資，使得大陸地區人士嚮往來台掏金；在人口背景上舊有我國漁業勞動力持續老化加上少子化關係，漁業勞動力逐年缺乏。僱用大陸船員雖已直接衝擊到我國兩岸關係政策與勞動市場，但這也是兩岸因應時勢互有需求，而僱用政策也不斷在調整，其中有幾個特徵有，1.相互依賴性：本國漁船主的勞力需求與大陸船員經濟需求 2.歷史性：僱用大陸船員政策問題很難與政治系統切割 3.動態性：兩岸關係亦敵亦友的不確定性。因此僱用大陸船員對我國勞動力政策及國境管理應是有相當的重要性與影響。本研究之問題如下：

- 一、僱用大陸船員政府因應不同的時空背景採取哪些不同的政策對應及其政策演進情形？
- 二、探討我國政府僱用大陸船員來台直航政策與安置措施管理，對我國國境及治安是否造成影響？
- 三、藉由僱用大陸船員政策，了解我國漁業勞動力缺口，究竟是薪資結構出了問題？還是有哪些的問題相關聯而造成如此依賴？

### 第三節 研究方法與限制

#### 壹、研究方法

社會科學的研究是我們藉以了解、分析及解釋社會現象、行為模式和過程的一種活動，研究方法的選擇要視不同的研究問題及需求而定，而研究這些社會活動，有許多不同的方法可使用，如質的研究法、量的研究法（陳向明，2002：3）。過去各國對於海洋的觀念，基本上是由「控制海洋」、「利用海洋」的角度出發；1994年聯合國海洋公約生效實施後，依據其第12部分「保護海洋環境」的理念，全球海洋理念的演進從認知海洋、利用海洋、到保護海洋。以前我國的體制，政策之發展明顯地「重陸輕海」，近年來逐漸認清四面環海的事實並倡議「海洋國家」的理念，開始深入探討海洋相關議題及著手建立海洋管理體制。未來我國「藍色國土」能否跟陸域等同重視，海洋與海岸如何有效管理，應該如何永續經營，無疑是國家重大議題。而近20年來我國漁業的發展，外來的船員佔據大部分漁業勞動力，換言之，我國依賴外來國家提供船員之現象，已日益嚴重，尤其是在大陸船員方面，曾經大陸

方面宣布禁止輸出大陸船員，我國漁船立即面臨人力短缺，無法出海作業之窘境，因此，將針對國內有關僱用大陸船員之理論與相關文獻、基本政策與規劃議題加以探討，作為本研究之基礎。在本研究中將蒐集國內對於大陸船員僱用、管理、安全影響等為主題實施研究論文，及期刊專文、國內學者有關政策、勞動力、國境安全等文獻為理論基礎，另僱用大陸船員法令的沿革與相關法條整理、行政院海岸巡防署、行政院農委會漁業署等單位出版相關資料，期就現有相關文獻探討出研究的主要問題所在，針對問題研究成果能有助益於政策制定。

#### 一、文獻歸納法：

本研究搜集有關僱用大陸船員之研究論文、勞動市場理論與全球化下人口移動對國境管理的相關內容及有關大陸船員研究之文獻、書籍、報紙、漁業署、海巡署等政府單位公開出版品、網路等相關資料，作為本研究的基礎來進行探討及分析。特別針對大陸船員來台人數彼此牽動關係探究，僱用大陸船員是複雜的政治及社會問題，直接以兩岸間的關係調整有著如影隨形之牽動脈絡。在僱用大陸船員政策演進下，將藉由相關之文獻研究來進行歸納彼此關係，並對於此僱用政策狀況下，調整我國在僱用政策和國境管理上之措施上更加貼近實況，且符合整體兩岸關係趨勢，以在未來僱用政策及國境管理方向與管控。

#### 二、歷史研究法：

「以史為鑑可以知未來」，歷史研究法乃是探討以前發生的事件或是現象，其目的在從複雜的過往歷史事件中，找出其發展的頻率、規律或是其中有著相牽連的因果關係，以了解現在狀態作為預測未來的基礎。在歷史研究法中，因為已無法直接測量或觀察，故歷史資料的蒐集考證成為最重要的工作，做研究者必須掌握正確的歷史資料，並秉持客觀與批判的精神，才能進行問題的探討(潘慧玲，1996：341-368)。另學者顧力仁(1998：48-62)認為以往的歷史研究中，比較偏向發現於過去的事和敘述過去所發生的事實，而在近代的歷史研究中，研究的目的則是依據過去事件的研究，提供現在的制度、措施和問題的歷史背景，就是強調解釋現在並學習如何解決問題，以達到以古鑑今的功能。歷史研究法是以現在為起點去研究過去的史實，藉以重視歷史的原貌，理解過去歷史的發展，而歷史研究的主要目的是在研究過去所發生的事情，從複雜的歷史事件中，去發現彼此間是否有相互的因果關係及事件發生的規律，以作為了解現在和預測未來的基礎，人類之所以進步，就是吸取過去

成功與失敗的經驗，來對現在及將來作更明確的判斷以避免重蹈覆轍。「以史為鏡，可以知興替」，歷史研究具有鑑往知來，達到「重建過去、了解現在，預測未來」的目的，因此本研究在僱用大陸船員問題中，凡過去所規範的管理措施及僱用制度或是所推動的政策改革，均能蒐集成為本研究的主題資料。

### 三、內容分析法：

主要是以文件資料為分析對象，而文件資料的種類廣泛，有正式文件的，如法規、調查報告書、判決、教科書、報紙、期刊等與數據記錄、統計調查資料及其他案例。另有關學者在僱用大陸船員之研究多元，有薪資、權益及國安等，本研究也將藉由各種論述內容歸納出彼此關聯，以及僱用大陸船員政策對於國境安全管理之因應措施。再以我國所面對勞動力短缺及開放之各項措施作為分析，了解目前政府在上述問題處理模式，進而分析可能遭遇之問題及未來管理大陸船員之措施。

### 貳、研究限制

僱用大陸船員政策因我國與大陸的關係，成為世上獨特之僱用狀況，就如同兩岸人民關係條例中授權國防部公告限制水域及禁止水域之範圍，自創「禁止水域」及「限制水域」的特殊水域名稱般，雖然我國現在的禁止水域範圍與領海範圍、限制水域與鄰接區範圍一樣，但是對於大陸說法就是用自創名稱而不用國際統一名稱。早期國共誓不兩立，有關與大陸的相關事項甚為敏感，因此在政府機關上所能得到的公示資料不多，大多列為機敏資料不易取得，且在法令不明時僱用大陸船員只能做不能說，雇主拘限在特定團體，故相關研究及理論不多，因此僅能盡量從相近理論中找出關聯性。我國僱用大陸船員有其歷史的背景及現況的需求，研究者在研究過程中，雖蒐集法令規範與學者文獻外，另有國內研究論文及其他相關資料，但仍未能盡顯所有僱用大陸船員的問題，因此限制研究之效果，研究結果難免有偏差情形。

## 第四節 研究流程與章節安排

### 壹、研究流程

本研究論文主要為探討對於我政府在近海漁業開放僱用大陸船員的政策，所衍生問題及因應措施，所以先期確認研究的範圍，界定為僱用政策制定的演變與政策執

行，並蒐集相關論文、研究報告、期刊及書籍等，針對過去及現在僱用大陸船員政策所衍生之問題加以分析比較，期望能透過蒐集的文獻資料，瞭解政策執行的具體情況，使本研究的資料更形豐富。依循研究目的與方法，研究流程設計如圖 1-1。

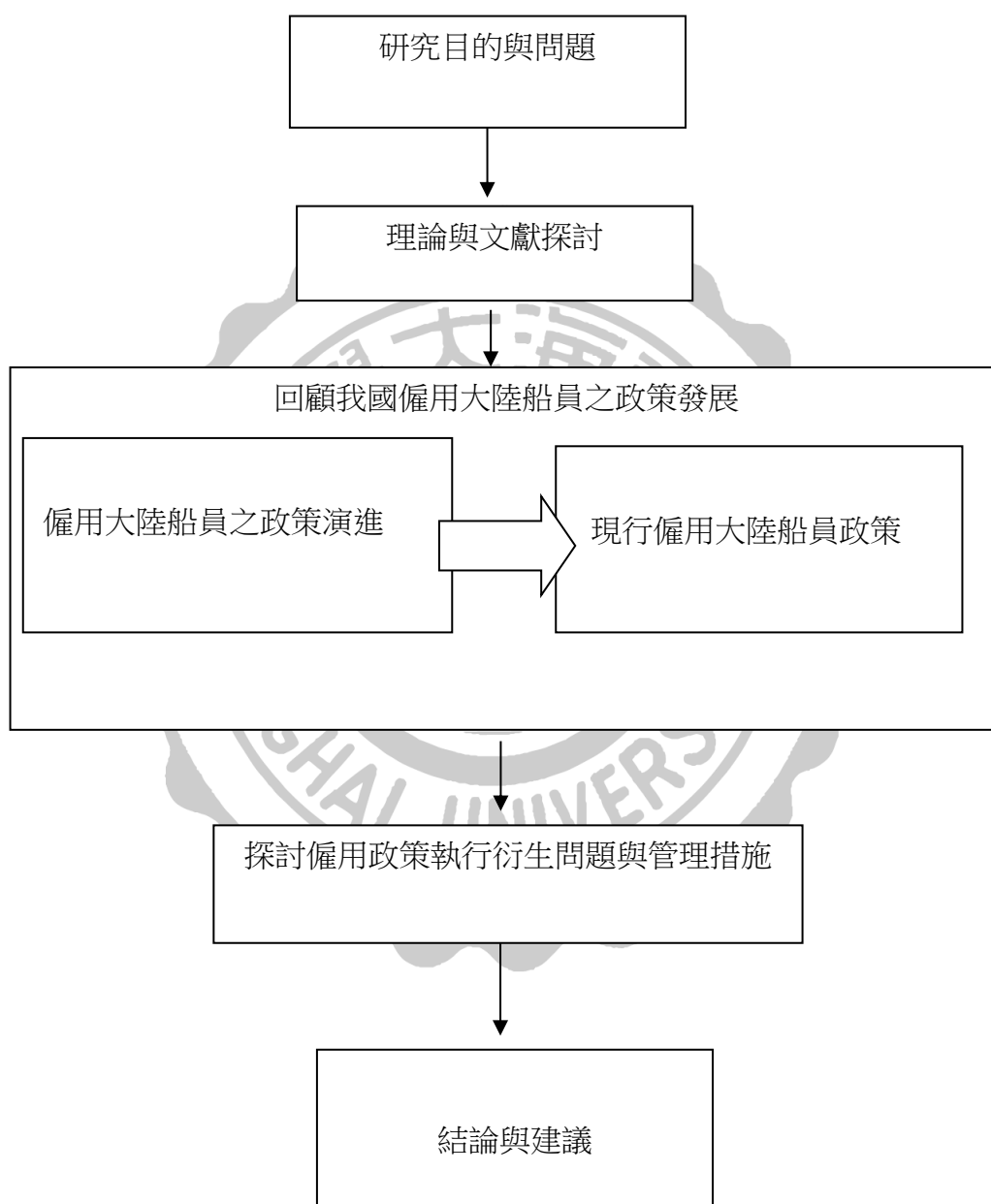


圖 1-1 研究流程圖

## 貳、章節安排

本研究論文章節計分為五章，章節安排如下：

- 一、第一章為前言概述，說明本研究的背景與動機、目的與問題、研究方法與研究流程與研究範圍及架構等加以說明。
- 二、第二章經由理論與文獻探討及資料蒐集說明我國僱用大陸船員，同時對我國僱用大陸船員政策及相關研究作一探討及回顧。
- 三、第三章說明我國僱用大陸船員之政策演進、變化趨勢據以推估未來發展模式。
- 四、第四章則探討我國在僱用大陸船員後所衍生的一些相關問題，針對衍生問題有何解決因應之道，及漁業管理機關及海域執法機關在政策制定與執行上的角色。
- 五、第五章針對第本文之分析做一綜合性分析與影響評估，以作為本研究之結論，同時提出我國僱用相關政策建議。

## 第五節 研究範圍與架構

### 壹、研究範圍

我國與大陸自 1949 年起兩岸敵對已久，早期我方對大陸雖採取不接觸、不談判、不妥協的「三不政策」，然而兩岸之間地下經濟活動及人員往來卻不曾中斷，尤其以海峽中線上的走私交易更是熱絡，當時正值我國經濟起飛，陸上就業機會多及薪資差距縮小，瞬間漁業勞動力下降，傳統漁撈船主乃紛紛私下於海上接駁大陸船員上船工作，此期間也因雙方認知問題造成多起海上喋血案，我國政府為保護我國漁民又要順應大環境變遷、因應民情需要及有效管理僱用大陸船員，自 1995 年起公告管理措施，藉以規範勞資雙方權益，因此本研究範圍主要界定在從我國近海作業漁船主開始僱用大陸船員後迄今，從海上接駁僱用到大陸船員坐直航客輪來台受僱這段期間的僱用政策，並從中去探討衍生的問題及政策如何因應演變。

### 貳、研究架構

本研究論文認為僱用大陸船員既然是現階段補充漁業勞動力的根本原因，政府自然可以運用政策來執行管控。本論文於第一章緒論說明研究之背景、動機，繼而敘明本研究之目的與問題、接著介紹研究方法與研究流程，最後為本論文之研究架

構。就本研究論文的主題而言，我國政府早於 1995 年公告「台灣地區漁船船主在台灣地區離岸 12 浬以外海域僱用大陸地區船員暫行措施」，顯示政府機關早已意識到僱用大陸船員政策的重要性，然而歷經多次修改，此點說明了在政策的形成與執行過程中，大都是發生重大事故後才修訂，而我國跟大陸關係曖昧，政策調整與政治因素有著密不可分的關係，因此本研究論文從第二章開始透過相關文獻之回顧，整理並類型化問題，找出可能的參考構面或問題。第三章將介紹我國僱用大陸船員政策的歷史演進及其重要性，探討期間所產生之問題。並在第四章針對我國僱用政策現況及問題點進行分析與探討問題所在。第五章為本研究之結論與建議，將前四章的研究結果，提出建議以供參考。本研究架構設計如圖 1-2。





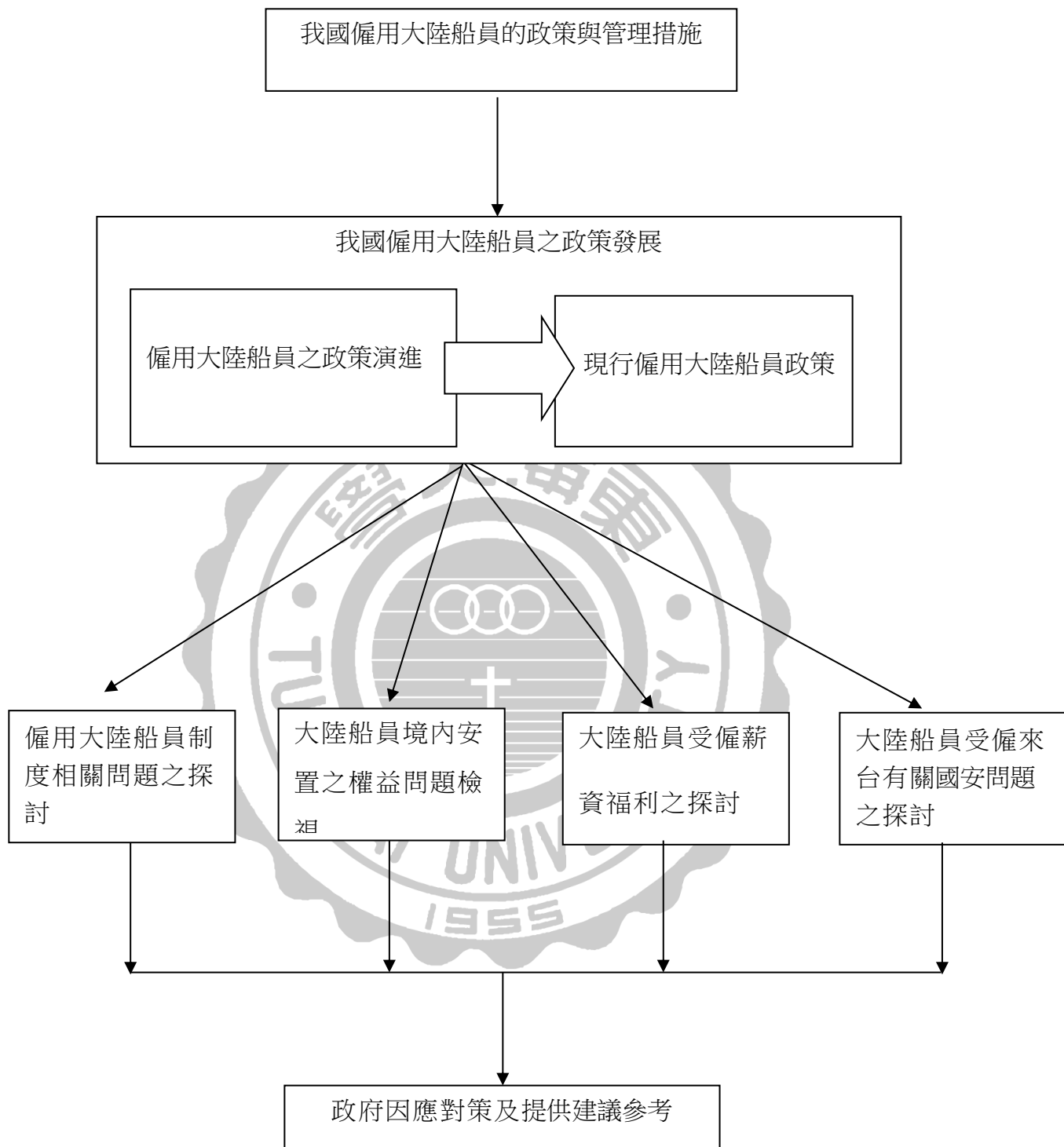


圖1-2 研究架構圖



## 第二章 理論與文獻探討

### 第一節 相關理論

理論是由一相互關聯命題所組成的廣大體系，而這些命題則與一些社會上的運作有關；同時也是相互關聯的問題、定義與命題所組成，它們所展現出來的是對社會種種現象的系統觀，而其目的是用來解釋、預測社會現象（林淑馨，2010：42）。公共政策制定過程一般可分為政策規劃、執行與評估三階段，通常在政策形成前，政府針對人民所反應的問題加以探究，設定政策目標後研議可行的政策方案此階段為政策規劃。政策方案合法化後開始編列預算、成立執行組織，此時已進入政策執行階段也是政策制定過程中最重要階段。政策執行後必須檢視成果，是否達成政策規劃時的目標，這就是政策評估階段（李允傑、丘昌泰，2009：3）。而好的政府是要解決問題的政府，任何問題的發生都有其歷史背景或是根源，過去的問題發生其結果都有可能變成現在問題的原因，繼而造成關聯性的因果關係。因此，在不同時期僱用政策之制定與執行，其之所以未能按照既定的構想，究竟受到哪些關鍵因素所影響？政策設計的正當性是否扮演關鍵角色？還是政策問題並非單獨存在，而是與其他因素、事件交互影響互相依賴而形成的？雖然政策問題隨時都會改變，若改變了，我們就必須重新檢視政策問題，研究新的政策方案來因應時代的變化。

#### 壹、漁業勞動力

漁業勞動力市場是一種介於勞動系統和社會階級之間的相關概念。勞動人力市場藉由創造一種機制來運作為一種階級策略，此機制可被仲介業者拿來剝削，使之成為追求他們相對優勢、社會地位晉升和流動的一種複製策略。

#### 一、推拉效應

「推拉理論」是人口學上最重要的理論之一。首先提出這一理論的是巴格內(D.J.Bagne, 1969)他認為人口之所以會流動，主要是以改善原生地的生活條件為目的，若另一接收地有利於改善其生活條件就對流出地形成拉力，相對的流出地的生活不利條件就是將人口往接收地推動，也就是推力，這前拉後推的兩股力量決定了

流動人口的移動。另一美國學者埃弗雷特·李(E.S.Lee, 1966)認為流出地和接收地實際上都有第三個中間障礙因素，如距離遠近、物質障礙以及語言文化的差異。我國有學者則認為「推拉效應」是移民輸出國的推力與接收國的拉力兩作用力相互平衡的結果，也是反映出移民流量的現象。推力與拉力主要形成的因素是經濟的榮枯，當地經濟景氣低迷，勞力需求低，勞動力過剩自然就往外發展形成一股推力。相對的，當地經濟景氣處於榮盛時，強烈的勞動力需求，對於外部自然又形成一股向外吸引的拉力。推拉效應在早期雖是一個有用且能夠研判移民現象的概念，然而從後工業時代迄今，決定移民的流量現象已不再是單純的推力與拉力相互間的平衡，隨著時代的演進參雜許多複雜且非經濟因素的交互作用而產生的結果，推拉效應的供給與需求的平衡現象已不復存在，雖然輸出國的推力依舊存在，但是在接收國的抗拒力取代了需求的拉力。（盧倩儀，2006：209-261）。而我國僱用大陸船員時，兩岸的政治及我國內政治的因素確是關鍵，如 2002 年 1 月底，北京禁止大陸船員輸出台灣，雖當時大陸勞工工資低廉及勞力過剩，但因政治因素圍堵了推力；我國勞動政策也一直禁止開放大陸地區人民來台工作，這也是接收國雖有勞動力的強烈需求，但因政府的強行介入使得抗拒力控制了需求拉力。

## 二、勞動市場分隔理論

工業發達的勞動力結構大多出現「勞工」與「資金」二元化現象。勞工與資金之最大的不同之處，在於景氣低迷時，過剩的勞工雇主可隨時隨地透過裁員的方式減量，以避免勞動力閑置；但是資金過剩時卻不會減量、棄置可任其資金閑置。所以僱主為能夠有效的發揮資金最大效益，其所僱用之人員即分為兩部分：一為不論經濟好壞或是景氣、季節性如何循環，在任何狀態下都會持續的僱用成為長期性、穩定性、薪資高、福利佳之人員；而隨著季節性景氣狀態的不同而僱用與否的人員，就形成了短期性、不定性、薪資低、福利差之低階勞動人員。於是勞工結合職業階層因素以及身處社會的地位後，就呈現二元化的結構現象，而雇主以廉價的薪資成本僱用低階外來移工，遠低過需要提高薪資才能來招攬到本地勞工的代價，因此僱主就成本效益自然導向對低階移工的需求；由於外來移工主要在意的是薪資可以改善原生家庭經濟，因此外來移工對其身處接收國的社會地位問題，或是身處底層的社會階級成員並不排斥，反而能在異鄉賺取較高薪資改善原生家庭的生活條件，間接能夠提升移工在家鄉社會地位，雙方各取所需與接收國僱主的成本考量正好契合

(盧倩儀, 2006: 209-261)。早期大陸地區只有幾個特定沿海城市作為經濟開發特區，因此大陸地區在勞動力過剩下，我國漁業剛好缺基礎勞動力，而大陸內地工作薪資非常低，在薪資相較懸殊對比下，大陸地區人民紛紛上我國漁船工作，甚至很多是毫無漁業經驗的也上船工作，為的就是收入豐沃可以藉機改善家庭生活。

### 三、家庭經濟策略

我國漁業漁船的作業型態，可區分為「漁船主自家經營型」及「漁業公司經營型」兩種，兩者均先建造或購置漁船、舢舨或漁筏後，並僱用一定員額的船員後，才能出海作業從事漁撈工作(施俊毅, 2004: 1)。由於傳統漁撈作業並無良好人力訓練管道，只能依賴早期來自漁船作業中的人力資源取才，若無經驗則依循師徒制精神的教育，來形成獨特的人力資源文化與技術門檻的特殊產業環境。而我國沿近海作業漁船，不似遠洋漁業般以企業化經營，有大量資金投入來購置多艘漁船，大多都是單一家族傳承事業。呂玉瑕(2009: 95-141)在「家庭存活策略與女性勞動參與選擇」一文談到家庭經濟策略與其社會結構位置及生產關係有緊密關聯。家庭經濟策略是家庭在市場經濟的限制及機會下，理性的組織家庭內人力及資源所發展出來的各種行動安排，為了取得最大經濟利益來達到家庭共同的目標。1970年代以來家庭策略的觀點廣泛的被使用於經濟社會學、人口學的領域。根據過去關於家庭策略的研究，以家庭經濟活動的目標是追求家庭經濟地位的向上流動抑或維持存活。流動經濟策略的目標是追求家庭經濟地位的向上流動，存活經濟策略的目標是為了維持家庭的消費及存活。從資本主義經濟發展的歷史來看，流動經濟策略與存活經濟策略所對應的社會結構位置及生產關係分別關聯於近代資本主義社會經濟發展產生的兩個主要生產模式：資本主義生產模式與家庭經濟生產模式。在資本主義社會，最主要的生產模式的運作邏輯是追求生產效率的極大化來累積資本。然而在資本主義社會的邊緣部門，例如小型家庭企業，追求資本累積的可能性受到結構性的限制，無法自主的發展，故採取家庭經濟生產模式，其經濟活動目標是維持家庭及生產組織存活。由於生產的動機是家庭經濟的維持而不是資本累積，因此屬於非資本主義生產模式。家庭經濟策略與我國傳統漁撈作業漁船的家庭經濟生產模式相近，都是以維持整個家庭經濟為出發點，組織家庭內人力及資源所發展出來的各種行動安排，為了取得最大經濟利益來達到家庭共同的目標，其經濟活動目標是維持家庭及生產組織存活。

## 貳、國境管理

- 一、入出境管理乃是基於國家主權之維護、人民權利之保障及國際法之信守等三大原則（王寬弘，2002：98）。雖然沒有一個有關「國境管理」之標準意義，但是依據有關之國際公約可以發現，控制國境是常態性的責任，是與人員、物品及運輸方法相關，必須要有控制國境之穿越，避免沒有控制的進出國境（汪毓璋，2008：2）。「入出國境」指入境與出境的合意語，乃入、出國家邊境行為之意，簡稱入出國。國境可分為實體國境與虛擬國境等二種。前者為地理上國與國間之實際邊境，為便於兩國間之人民往來、貨物流通及交通運輸工具之通行，通常設有對外開放之出入邊境檢查站，作為合法出入境之管道；後者為法律上之虛擬國境，該國境並不一定設在邊境，它可藉由國家指定之對外開放口岸，設置機關用以檢查通關之人、物以及交通運輸工具之出入境。例如國際機場、商港、漁港等。無論是出入實體國境或虛擬國境，各國均會依法設置相關單位來管理，未獲許可或未依法定程序出入國境者均構成違法行為，通常會受到不同程度之懲處（莊金海，2010：113）。從美國、歐盟與英國等國家對於國境管理的不同，可以瞭解國境管理是在「同時促進國家安全與商業便利之主軸要求下，所規畫的一種預防威脅與鑑定弱點之集中式循環與查核，而能達成國境安全與運輸安全之目標」（汪毓璋，2008：3-12）。
- 二、大陸地區一直是國際上非法入出境犯罪之輸出國大宗，尤以福建沿海地區甚至有「美國怕長樂、日本怕福清、台灣怕平潭」等戲謔當地人民偷渡風氣盛行，學者項讜著（1993:46）則將入出境定義為「一國的公民為進入另一個國家或從另一個國家返回本國而跨越兩國或第三國國界之活動，可以說是一種跨越國界的人口流動」。「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第二十九條：大陸船舶、民用航空器及其他運輸工具，非經主管機關許可，不得進入臺灣地區限制或禁止水域。而我國規範「非法出入境」之法規散佈在國家安全法、刑法、入出國及移民法、兩岸人民關係條例、香港澳門關係條例以及護照條例等法規當中，尤其以兩岸人民關係條例係屬兩岸間往來的根本大法，對於非法入出境犯罪之處罰規定，也僅以短短幾條條文論述，甚至對於非法入出境中證件犯罪之刑事處罰竟付之闕如，僅有「護照條例」及「入出國及移民法」中有明文處罰之規定。對外國人及本國人來說，非法入出境就國安法施行細則及入出國移民法施行細則之規定係指非法入出台灣地區，以

國際法的觀點來看，範圍應該包括台灣地區主權所管轄的領土、領空及領海部分（李佩芳，2005：3-56）。

三、大陸船員入出我國海域，長久以來均被視為過境，藉以迴避就業服務法之規定。然而不論學者或司法實務均一致認為，大陸漁船員經由行政主管機關許可而合法聘僱隨船進入十二浬內，即為入境。既是入出境則應回歸台灣地區與大陸地區人民關係條例及國家安全法第三條之規定，過境之權宜措施，不但使我國海防安全出現漏洞，更使我國衛生、檢疫、安全等問題（張漢榮，92：142）。依我國憲法第四條「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。」然所稱固有之疆域其範圍界定，經司法院釋字第 328 號：此為重大之政治問題，不應由行使司法權之釋憲機關予以解釋。兩岸關係立場複雜，因此僅能依國家安全法施行細則第二條「本法所稱入出境，係指入出臺灣地區而言」，另第二條之一「本法所稱臺灣地區及大陸地區，係指臺灣地區與大陸地區人民關係條例第二條所定之臺灣地區及大陸地區」。

四、綜上，所謂的人出境應包括領土、領空、領海的人出境。因台灣地區四面環海，陸地可由機場設一通關點，以進出通關點來作為入、出境界定，而海上入出境非能固定於某個點，因此進入我國領海基線起十二浬內，即為我國國境之範圍。本研究係以僱用大陸船員來台政策所產生過境概念，從中探討大陸船員入、出境問題的適當性，由於兩岸關係微妙敏感，許多事項只要牽涉到大陸地區，又回到兩岸關係條例，縱使僅探討兩岸之間出入境的法律規範，其間的關係也是相當的繁雜，故此不再贅述。

## 第二節 文獻回顧

我國自僱用大陸船員從事近海漁撈作業的問題已逾 20 年之久，隨著兩岸關係及時空轉變，政府態度由保守觀望逐步擴大開放，此期間因法令不明確及倉促立法讓有心人士利用漏洞，藉此剝削廉價勞工而後形成「假漁工真偷渡」，造成國安及社會問題，除了政府重視修正立法外也引起國人的關注與研究，本研究搜尋近年來有關僱用大陸船員相關文獻，來探討僱用大陸船員後衍生相關問題並研謀解決方案，針對申請

僱用大陸漁工所衍生之相關研究，以下依發表年代逐一歸納各研究者其主要結論及其建議：

表 2-1 我國僱用大陸船員相關研究論文

編號	年份	研究者	論文名稱	重點摘要
1	2001	楊慶堂	我國僱用大陸漁工管理制度之研究	<p>分析僱用大陸漁工之政策及其現況並研擬調處漁工糾紛之機制，並分析大陸漁船員之管理制度及其輸出政策與管道，研究結論有 3 點：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.要永續發展漁業，確保船員來源之穩定，故宜逐步分散僱用來源與管道。</li> <li>2.建議由民間建立兩岸漁工僱用管道與爭議之調處協商機制。</li> <li>3.大陸漁船員之培訓管理與認證均配合國際公約，建議仍應由其漁政單位認證方可採用。</li> </ol>



表 2-1(續)

2	2002	陳仲源	岸置大陸漁船船員之研究	<p>台灣曾是漁業王國，為了漁民的生計，政府應重新檢討現行漁業政策。其主要研究建議有 5 點：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.我國已成為 WTO 的會員國，成為國際社會的一員，不應自外於國際社會，故我國政府用盡各種方法將大陸人民做「特殊處理」，實屬沒有必要且多餘。</li> <li>2.僱用大陸漁船船員的問題，應與僱用外籍船員之條件一致。</li> <li>3.大陸地區人民受僱於臺灣從事工作，準用外國人聘僱與管理之規定，才是根本解決之道。</li> <li>4.基於尊重大陸船員之工作權，應統一規定薪資，提高受僱大陸船員之工資及福利措施。</li> <li>5.台灣地區漁船船主直航大陸地區接駁大陸船員之行為合法化，並納入政府法規管理體系。</li> </ol>
---	------	-----	-------------	---

表 2-1(續)

3	2003	王正芳	我國沿近海漁船船員僱用行為與勞動政策之研究	<p>分析船主對於不同船員的僱用意願與決定因素，及進行制度與法規面的檢討，綜合各項研究分析結果，其結論有 6 點：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.沿近海漁船主有高齡化現象。</li> <li>2.大陸船員僱用比偏高及僱用的漁船規模趨小。</li> <li>3.已有外來船員擔任我漁船幹部</li> <li>4.大部分漁船透過仲介僱用大陸船員。</li> <li>5.為了有效率的僱用與管理，政府宜適當的介入外來船員僱用事務。</li> <li>6.為保障本國船員就業及穩定船員之供應，避免受到單一來源的壟斷，我國沿近海漁船船員僱用政策宜採「僱用 1 名大陸船員同時僱用 1 名本國船員或 1 名外籍船員。</li> </ol>
---	------	-----	-----------------------	---

表 2-1(續)

4	2003	管振清	台灣沿近海漁業 減船政策之效益 評估	以減船基礎理論，作成本效益分析進行評估，探討政府為解決漁業困境所採取減船政策。其中有關大陸船員部份：以沿近海漁撈作業人數計算，假設節餘人員能代替僱用大陸船員，計算節餘人數之成本時，以僱用大陸漁工之成本效益，減船政策就紓解部份船員人力不足部份，所創造的效益值，對紓解部份船員人力不足助益甚大。
---	------	-----	--------------------------	---



表 2-1(續)

5	2004	顏厚廣	我國僱用大陸漁工申請與管理制度之研究	<p>針對申請引進僱用大陸漁工所衍生之相關問題，及透過僱主和船主有效率的管理機制，解決漁業勞力不足的困境，其建議有 5 點：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 限量大陸漁工配額制度，保障普通船員之福利及婦女兼差的機會。</li> <li>2. 提昇大陸漁工專業能力制度，准許大陸漁工以特殊專業人士身份入境臺灣地區出海作業。</li> <li>3. 為吸引年輕人上船工作，提高就業誘因，如建立薪資給付制度、改善福利措施、改善船員勞動條件與加強漁業工作環境的安全保障。</li> <li>4. 政府機關應儘速成立兩岸漁業單一對口機構，與大陸對口單位建立兩岸漁工合作協調委員之協商機制。</li> <li>5. 為保障漁船主與大陸船員彼此權利，政府應參考國際勞工組織所公佈的公約，擬出適切的僱用契約範本，以使漁船船主的權利和大陸漁工的勞動條件與權益均獲得具體的保障，並且可以提供作為各界的參考，以減少兩岸間不必要的漁業勞務糾紛。</li> </ol>
---	------	-----	--------------------	---

表 2-1(續)

6	2005	鄭鎮國	我國對大陸船員安置相關管理制度與策略之探討	<p>當前我國漁業發展大陸船員為主要的勞動力，建議政府可將大陸船員僱用定位為「事務性」，在兼顧國家安全與經濟發展，與大陸協商建立正常管道以解決僱用問題。其結論有 6 點：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.改善漁業工作環境，推動漁業轉型，以吸引本國人從事漁業工作。</li> <li>2.研擬以事務性來研究探討大陸船員受僱來台正常管道。</li> <li>3.檢討修訂法令，以貼近民意與實務需求，並落實執法，以維護國家安全。</li> <li>4.保障大陸船員權益，改善大陸船員生活及工作條件，以善盡人道關懷。</li> <li>5.維護大陸船員生活及工作權益，建立救濟管道，以避免遭受不法之侵害。</li> <li>6.減低漁船主對大陸船員依賴，另尋補充我國漁業勞動力來源。</li> </ol>
---	------	-----	-----------------------	---

表 2-1(續)

7	2006	林永泰	臺灣地區受僱大陸漁船船員安置辦法相關問題之探討	<p>審度我國漁船船主僱用大陸船員的各項問題，實可依就業服務法與兩岸人民關係條例予以規制。其主要建議有 3 點：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 就業服務法之部份：應該將大陸船員僱用制度規範，依就業服務法第 80 條之規定，做一個完整的修正，將受僱大陸船員納入我國就業服務法的規範之中。</li> <li>2. 規定我國漁船船主僱用大陸船員上船工作者，得直接航行至大陸地區接駁大陸船員，並使之除罪化。在未經非正式官方或半官方之協商前，仍應配合行政院大陸委員會之整體大陸政策辦理。</li> <li>3. 以僱用大陸船員工作之地點，而規避諸如就業服務法等之國內法規的適用，然若將大陸船員納入我國就業服務法規定之範圍內，便無此等問題。</li> </ol>
---	------	-----	-------------------------	--

表 2-1(續)

8	2007	時守仁	從政策網絡的管理析論台灣東部地區大陸漁工安置問題	<p>本研究旨在檢視我國現行大陸漁船員安置處所執行及瞭解組織間資源流動，運用網絡管理整合資源，使資源發揮功效強化組織間互動，建立異質組織間的共識與未來因應策略。其結論有 5 點：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建立引進管道與大陸船員身分查驗。</li> <li>2. 不應以「魚食」文化為轉型漁業的主軸。</li> <li>3. 應以人道精神關注在台的大陸漁船員。</li> <li>4. 在績效評估下獎懲並施，以提昇網絡管理的功能。</li> <li>5. 建議在開放綁鬆許可管理辦法或岸置措施時，國家安全與社會治安維護也應列為重要考量事項。</li> </ol>
---	------	-----	--------------------------	--

表 2-1(續)

9	2007	邱仁道	我國僱用與暫置大陸漁船員執法之研究	<p>主要在剖析我國僱用與安置大陸漁船員執法層面上當前面臨之問題，研擬謀求解決之道。研究結果其主要結論有 5 點：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.政府逐步配合各階段之需求而獲得改善，並逐一制度化。</li> <li>2.開放僱用大陸漁船員，其所引用之法源依據因法令位階及規定、管理未臻周全，採行以行政規則便宜之措施，應予以修正以符法制。</li> <li>3.目前發生之問題有脫逃船員緝獲後之收容、境內協助卸魚與補網等要求、船主對相關法規認知偏頗、船員管理不當、港區污染、進出管制、安置管理鬆散、擅離暫置區域、裁罰過輕與執法強度不足等。建議對大陸船員應加強人員證照查驗、加重違規處分及各機關對違規的認知等。</li> <li>4.對管理辦法做整體檢討，以更切合管理實務，並針對仲介、保證金、分工權責及違規處分等相關條文，提出具體修正意見。</li> <li>5.漁船主不甚熟諳相關法規，宜加強宣導，以強化其法制觀念。</li> </ol>
---	------	-----	-------------------	---



表 2-1(續)

10	2007	黃淑貞	宜蘭縣僱用大陸船員管理之研究」	<p>探討我國開放僱用大陸漁船員之歷程，並分析宜蘭縣僱用大陸漁船員及其安置管理之現況以及面臨之問題。其建議有 6 點:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.將外來漁船員全部納入就業服務法規範，將引進權責回歸中央主管機關統籌。</li> <li>2.大陸漁船員進港安置回歸漁船船主負責。</li> <li>3.提高大陸漁船員薪資，建議比照外國籍漁船員依我國最低基本工資標準，在大陸漁船員未納入就業服務法規範前，除了輸入人數限制外，應加強於質之提昇，相對提高僱用門檻。</li> <li>4.應正視漁工存在之現況，將目前之漁工仲介業者納入規範。</li> <li>5.引用現行外籍漁船員檢疫防疫措施，僱用時需提出大陸漁船員相關健康檢查文件合格證書後接駁入境，接駁入境後再辦理本地醫院複檢，並進行定期健康檢查。</li> <li>6.以電子晶片上取代各類證書表件，省却漁民於出關時之等待，減少人為疏漏以杜絕資料之偽造問題。</li> </ol>
----	------	-----	-----------------	--

表 2-1(續)

11	2007	林國榮	我國漁船大陸船員之僱用與給付之研究－以東港地區為重點	<p>主要在研究現行我國漁船船主對大陸船員的僱用模式及我國漁船上大陸船員的薪資福利水準及其工作環境、技能養成等生活實務問題，尋找出勞資雙方對問題看法之異同點及問題解決的方法。其建議有 3 點：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.大陸船員福利制度擬比照外籍勞工福利，則在執行上可兼顧公平正義原則。</li> <li>2.大陸船員僱用薪資給付條件應合理明確，藉由證照制度核發及基本底薪制，統一施行，使漁工有遵循的樣本參照。</li> <li>3.建立大陸船員管理資訊系統，除應由漁船船主檢附大陸船員身分證明文件及相片送縣市政府申請核發識別證外，另將受僱來台大陸船員指紋建檔，並建立相片基資檔案，以提供執行單位立即查驗功能。</li> </ol>
----	------	-----	----------------------------	--

表 2-1(續)

12	2008	蕭風祥	高雄籍漁船僱用大陸船員管理與安置之研究	<p>僱用大陸船員可紓解台灣漁船作業勞動力之不足，安置管理和總量管制等多項措施，對於國防安全和社會治安與經濟發展不會有不利之影響。其建議計有 6 點：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.推動兩岸漁業勞務協商建立對口單位，建立僱用和管理查核認證制度。</li> <li>2.重新修訂僱用大陸船員人數總量管制之辦法。</li> <li>3.政府應確立海上作業漁船和岸置處所管轄單位，貫徹船員逃脫和衝突事件之解決機制。</li> <li>4.擴建岸置處所居住環境衛生及休閒遊憩空間，改善伙食條件和自由活動範圍之鬆綁。</li> <li>5.作業漁船和岸置處所發生衝突事件要因，語言溝通不良和生活習性差異，建議要僱用同一國籍船員。</li> <li>6.政府應訂定僱用大陸船員薪資最低標準，給付方式及仲介抽取佣金比，減少僱主和大陸船員之金錢糾紛。</li> </ol>
----	------	-----	---------------------	--

表 2-1(續)

13	2009	駱平今	國境安全檢查對 防制漁船走私之 研究	<p>長久以來引進大陸漁工從事漁撈作業，已違反現行「國家安全法」、「台灣地區與大陸地區人民關係條例」、「就業服務法」、「船舶法」、「漁業法」等相關法規，許多學者及司法界人士均認為，大陸漁工經由行政院主管機關許可合法聘僱隨船進入 12 浬內，即為入境。農委會所訂之權宜措施，不但使我國海防安全出現漏洞，更使我國衛生、檢疫、安全等產生問題。其建議有 3 點：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.訂定「大陸船員管理辦法」及設置「大陸漁工收容中心」，始能徹底解決大陸漁工之問題。</li> <li>2.簡化漁港安檢工作，有效提昇安檢同仁素質、強化教育訓練及增購先進漁檢儀器。並儘速完成漁船全國進出各漁港報關資訊網之建置，以有效掌握漁船動態資料。</li> <li>3.漁港所緝獲案件，因情報而緝獲所占比率達 90%以上，所以擴大情報諮詢來源，並透過媒體報導，提供專案獎金，鼓勵民眾檢舉不法，始能有效防杜走私之問題。</li> </ol>
----	------	-----	--------------------------	--

表 2-1(續)

14	2009	李皓	大陸船員管制政策之評估:人權觀點的檢視	<p>由「勞動人權」的觀點，來檢視大陸船員之管制政策並以國際勞工組織人權標準及來台之「外籍船員」勞動現況，來檢視大陸船員應有之勞動權利。其建議有 5 點：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.大陸船員僱用方面: 儘速與對岸正式協商、建立相互認證機制，修訂大陸船員管理辦法，符合國際相關規範。</li> <li>2.維護工作條件方面: 尊重大陸船員之人格，檢討建立合理工資，並將工資、工時納入勞基相關法規範疇，訂定漁業勞動標準，俾勞資雙方遵行。</li> <li>3.保障社會安全方面: 於岸上建立大陸船員標準宿舍、注重伙食營養與均衡，並要求強制保險、詳訂理賠標準，將大陸船員保險納入勞工保險條例之範疇，受到必要的保護。</li> <li>4.將大陸船員納入受聘僱外國人健康檢查管理辦法之規範，並明定勞僱醫療責任、定期實施大陸船員健康檢查。</li> <li>5.明確立法保障大陸船員人身及轉換雇主之自由權。</li> </ol>
----	------	----	---------------------	---

表 2-1(續)

15	2009	王英豪	我國僱用大陸船員制度與脫逃率之研究	<p>探討自 2003 年 12 月起開放大陸船員實施境內安置迄今，期間我國僱用制度與管理措施之現況；據以瞭解大陸船員脫逃之成因與政府當前因應對策、面臨的問題與困境及未來僱用之政策。其建議有 5 點：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.正視大陸船員安置之人權問題，善盡人道關懷。</li> <li>2.拋除政治與意識爭議，研商大陸船員正常引進管道。</li> <li>3.因應兩岸政策調整，適時增修訂相關配套措施。</li> <li>4.基於使用者付費精神，管理業者及船主應善盡管理責任。</li> <li>5.基於「對等、尊嚴、務實、互利」立場，與大陸官方共同建立聯繫窗口與合作機制。</li> </ol>
----	------	-----	-------------------	--

資料來源：本研究者彙整。

針對申請僱用大陸漁工所衍生之相關研究，發現雖然很多建議上，在現今政策上已改善並以有效率的管理機制，來解決漁業勞力不足的困境，但是仍有許多問題迄今仍未突破，以下逐一歸納後其主要問題有 4 點：

一、僱用制度相關問題：

要永續發展漁業，確保船員來源之穩定，故宜逐步分散僱用來源與管道（楊慶堂，2001）。僱用大陸漁船船員的問題，應與僱用外籍船員之條件一致，準用外國人聘僱與管理之規定，才是根本解決之道（陳仲源，2002）。大陸船員的僱用比例有偏高、政府宜適當的介入外來船員的僱用事務、為保障本國船員就業及穩定船員之供應，避免受到單一來源的壟斷，我國沿近海漁船船員僱用政策宜採「僱用 1 名

大陸船員同時僱用 1 名本國船員或 1 名外籍船員（王正芳，2003）。限量大陸漁工配額及提昇大陸漁工專業能力制度，准許大陸漁工以特殊專業人士身份入境臺灣地區出海作業。保障普通船員之福利及婦女兼差的機會，提高就業誘因，如建立薪資給付制度、改善福利措施、改善船員勞動條件與加強漁業工作環境的安全保障（顏厚廣，2004）。改善我國漁業環境，積極推動漁業轉型，吸引國人從事漁作、考量社會正義與公平性，尋求補充漁業勞動力管道，減低對大陸船員依賴度。（鄭鎮國，2005）。應該將大陸船員僱用制度規範，依就業服務法第 80 條之規定，做一個完整的修正，將受僱大陸船員納入我國就業服務法的規範之中（林永泰，2006）。將外來漁船員全部納入就業服務法規範，將引進權責回歸中央主管機關統籌（黃淑貞，2007）。考量國家社會和漁船安全與台灣就業需求，重新修訂僱用大陸船員人數總量管制之辦法（蕭風祥，2008）。將大陸船員保險納入勞工保險條例之範疇，受到必要的保護（李皓，2009）。

## 二、有關過境暫置及安置人權權益：

我國已成為 WTO 的會員國，成為國際社會的一員，不應自外於國際社會，故我國政府用盡各種方法將大陸人民做「特殊處理」，實屬沒有必要且多餘（陳仲源，2002）。研擬以事務性議題來研究商討大陸船員正常引進管道（鄭鎮國，2005）。應以人道精神關注在台的大陸漁船員（時守仁 2007）。擴建岸置處所居住環境衛生及休閒遊憩空間，改善伙食條件和自由活動範圍之鬆綁（蕭風祥，2008）。許多學者及司法界人士均認為，大陸漁工經由行政院主管機關許可合法聘僱隨船進入十二浬內，即為入境（駱平今，2009）。拋除政治與意識爭議，研商大陸船員正常引進管道並正視其安置之人權問題，善盡人道關懷（王英豪，2009）。

## 三、有關薪資福利：

基於尊重大陸船員之工作權，應統一規定薪資，提高受僱大陸船員之工資及福利措施（陳仲源，2002）。提高大陸漁船員薪資，建議比照外國籍漁船員依我國最低基本工資標準（黃淑貞，2007），大陸船員福利制度擬比照外籍勞工福利，則在執行上可兼顧公平正義原則、大陸船員僱用薪資給付條件應合理明確（林國榮，2007）。政府應訂定僱用大陸船員薪資最低標準，給付方式及仲介抽取佣金

比率，減少漁船船主和大陸船員之金錢糾紛（蕭風祥，2008）。檢討建立合理工資，並將工資、工時納入勞基相關法規之範疇（李皓，2009）。

#### 四、有關國家安全：

檢討修訂法令，以貼近民意與實務需求，並落實執法，維護國家安全（鄭鎮國，2005）。建議在開放綁鬆許可管理辦法或岸置措施時，國家安全與社會治安維護也應列為重要考量事項（時守仁，2007）。

上述 15 篇有關僱用大陸船員之研究論文，皆在剖析我國僱用大陸漁船員上當時所面臨之問題，期能作為主管機關修法或擬定相關政策及執法策略調整上之參考，包括建立引進管道、加強大陸船員身分查驗、檢疫防疫措施、僱用大陸船員責任回歸漁船主及仲介負責、建立聯繫窗口與合作機制等建議，而這些事項政府在歷年來面臨僱用大陸船員問題上，已逐步配合各階段之需求並逐一採用使之制度化。然其間還是有許多問題仍未改善，其中將大陸船員納入我國就業服務法的僱用制度最多研究者建議，其次是過境暫置及安置人權權益問題。從各研究者共同建議裡仍可看出，客觀地來看待大陸船員僱用問題，保障我國船員就業機會仍是大多人所期望的，然因大陸船員語言能溝通、生活和飲食之習性相同，是漁船船主僱用外來船員中首要考量的，而大陸船員因能提高收入改善家庭生活，（也是大陸船員願意上我國漁船工作之主因。然而這些尚待主管機關因應兩岸政策調整及現況管理之需要，適時增修訂相關配套措施，以建立有效僱用和管理措施。

### 第三節 名詞解釋

針對本研究之相關名詞，其界定如下：

壹、岸置處所：依據「管理辦法」所設置，指專供大陸船員受僱來台之暫置處所。大陸船員暫置以岸置處所安置為主，若不敷使用或未設置岸置處所地區，允許限量劃設漁港碼頭暫置區、水域則以暫置漁船來安置大陸船員。2003 年當時核定規劃興建計有宜蘭縣南方澳漁港等六處漁港興建中國大陸船員岸置處所，另於其他 58



處漁港設有暫置碼頭區<sup>1</sup>。

貳、漁業：係指採捕或養殖水產動植物業，及其附屬之加工、運銷業。我國漁業概分為遠洋漁業、沿近海漁業與養殖漁業三大類。而漁業的發展亦同時帶動了相關事業如造船、船舶機電、船舶維修、漁具製造等傳統產業發展。

參、漁港：主要為供漁船使用之港。

肆、漁船：指經營漁業所使用，具中華民國國籍之各種漁業用船舶。

伍、接駁：本文所指接駁是以我國漁船搭載大陸船員進入或離開我國境內水域。經直轄市、縣（市）政府許可僱用之大陸船員，始可申請特定接駁漁船自大陸接駁大陸船員或者從我國岸置處所所在地接駁離開我國境內水域。接駁之工具加入客運船舶、飛機或專車。

陸、接駁漁船：指專供受託接駁受僱來台大陸船員，經主管機關許可之特定漁業漁船。接駁漁船應符合有效之特定漁業執照及船舶檢查證書，並設籍在岸置處所當地漁之漁港，總噸位 20 噸以上未滿 100 噸、船齡不超過 20 年、近 3 年內無經漁政處分涉及走私偷渡有案紀錄者及無漁業法第七條之一第四款至第七款情事。自 2010 年 4 月 9 日起，接駁漁船航行至大陸地區之期限至 2012 年 3 月 20 日止。

---

<sup>1</sup> 102 年 10 月 22 日起推動前鎮漁港劃設中國大陸船員原船暫置區域，並擴大至全港區水域及碼頭區域為該暫置區域範圍，遠洋漁船所僱中國大陸及外籍船員均居住於原漁船，該擴大暫置區域內的商家及碼頭區域，可供中國大陸船員購物、飲食及休憩活動，拉近中國大陸船員與外籍船員進港期間的居住及活動區域範圍差異性，大陸船員普遍反映良好。



### 第三章 僱用大陸船員之政策演進

#### 第一節 政策及法令空窗期

壹、從文獻中探討我國僱用大陸船員起始點，有研究者鄭振國（2005：2）在「我國對大陸船員安置相關管理制度與策略之探討」一文中提到，從 1986 年起，我國漁民就陸續開始僱用大陸船員，自至 1996 年起我國政府許可僱用後，我國漁船船主僱用大陸船員人數由 1500 餘人至 2004 年 24000 餘人，隨著兩岸關係的轉變，生活文化相近、語言溝通無礙的大陸船員，已經成為台灣漁民的最愛，逐漸取代外籍船員受僱到台灣漁船工作。另有研究者林國榮（2007：22）在「我國漁船大陸船員之僱用與給付之研究」一文中也提到，1988 年台北某家民營企業公司委託香港向浙江省玉環縣琉泰貿易公司聯繫，洽談僱用大陸船員事宜（大陸稱為漁業勞務合作），經大陸政府同意，開啟了民間之僱用關係，我國僱用大陸船員第一階段（1988 年至 1999 年）自 1988 年 5 月起，我漁船主間接僱用大陸船員至 1999 年 2 月發生「金慶 12 號」漁船喋血不幸事件止，此期間大陸各沿海省份之外經貿廳局之外圍國際勞務合作公司，全力支持並提供大陸船員至我方漁船上工作，主要著眼於賺取外匯等語。學者莊慶達、李新泰兩人（2000：101-127）於人口學刊第 21 期發表「大陸漁工引進之經濟與福利分析」中提到，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大陸漁工累計已超過十幾萬人次。上述文獻中均指出大陸船員來台工作時間都是落在 1988 年前，顯見我國當時漁船船員缺人荒之嚴重程度。

貳、根據研究者龔光宇、林彥慶、吳嘉新三人（2005：10）於船舶與海運通訊第 14 期「巡防艦艇查緝海上犯罪輪具做為之研究」一文中提到，1990 年以前，我國僅有「淡水水上警察巡邏隊」，並無海上專責執法機關，巡邏範圍侷限於台北關渡橋至淡水河口附近。因當時我國海上無專責執法機關查緝力量薄弱，走私及偷渡集團多以漁

船兼作犯罪輸具。1990 年警政署保七總隊成立，積極規劃造艇，有效反制海上犯罪集團，維護海域治安。另我國政府於 1987 年 7 月 15 日宣布解除戒嚴後，基於改善兩岸關係與人道考量之前提下，於同年正式開放國人赴大陸進行探親、探病與奔喪，兩岸交流自始展開。行政院於 1988 年間成立「行政院大陸工作會報」，以任務編組方式協調各主管機關來處理有關大陸的各項事務；政府為了強化大陸政策的決策功能及工作推動的效率，於 1990 年間擬訂「行政院大陸委員會組織條例草案」，後經立法院三讀通過，於 1991 年 1 月 28 日公布施行，行政院大陸委員會正式成立，成為我政府處理及統籌大陸事務的專責機關。政府自開放民眾赴大陸探親後，兩岸交流民間往來日趨密切，乃於 1992 年 7 月 31 日公布「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」全文 96 條，自 1992 年 9 月 18 日起施行，而兩岸人民關係條例從此成為兩岸間往來的根本大法，由此可知，不論是從我國民間流傳與大陸官方統計資料，此期間我國漁船主在僱用大陸船員時均無任何法令依據，也無海上專責執法機關，當時政府只能放任跟默許無任何管制作為。

## 第二節 領海海域外接駁僱用期

壹、早期我國對大陸採取不接觸、不談判、不妥協的「三不政策」，然而兩岸間之地下經濟活動及人員往來卻不曾中斷，期間我國漁民私下僱用大陸船員隨船從事漁撈作業，也不時傳出勞資糾紛及海上喋血案發生，我國政府為顧及漁業發展並解決漁業勞動力缺乏問題，於 1993 年間同意在漁民生活需求、增進兩岸關係發展及保障國家安全前提下開放僱用大陸船員。行政院農業委員會乃於 1995 年 7 月 29 日公告「台灣地區漁船船主在台灣地區離岸 12 浬以外海域僱用大陸地區船員暫行措施」，同意我國漁船主在離岸 12 浬領海外海域，可僱用大陸船員接駁上船協助漁撈作業，這也是我國僱用大陸船員正式浮在檯面上，為我國漁船主在領海外接駁大陸船員參與作業之僱用依據。因當時「暫行措施」規定僱用大陸船員屬事後報備制，雖然便民但也衍生一些問題及日後海上船屋的生成。我國漁船僱用大陸

船員有多種方式，如直接航行至大陸沿海港口僱用大陸船員上船作業，再航行到作業漁區，待作業完後，返回原僱用漁港送回大陸船員後，再航行回台，雖然此種方式耗時費油，但只要有充沛的漁工勞動力及漁獲豐收，我國漁船主仍依此模式來從事漁撈作業，漸漸地有些漁船已演變成船進漁港人上岸遊玩幾天，然後直接向大陸地區漁民買魚貨載回台灣賺價差。另一種是先透過大陸地區仲介業者找好大陸船員，然後在外海上接駁上我國漁船至漁區作業，然而在海上接駁大陸船員，海象好時海面風浪小還可兩船相併，人員從接駁船跳上欲工作的漁船上，但海象差時海面風浪大，兩船僅能盡量相併，隨著海浪漂移，高低落差可高達 5、6 公尺，此時常發生人員受傷或落海情事，因此就有仲介業者利用老舊漁船，偷偷在我國海域 12 浬內下錨當作大陸船員接駁點，把待工大陸船員集中在船上（俗稱海上旅館）等待我國漁船前去雇工，因當時「暫行措施」規定僱用大陸船員屬事後報備，我國漁船出港後直駛接駁船點，點工上船作業猶如在陸地上僱請臨時工般方便，後來也成為當時僱用大陸船員的主流方式。

貳、因為我國漁船主喜愛這種接駁僱用模式，因此其他仲介漁工業者，為迎合雇主喜好並看好此一仲介商機，海上船屋如雨後春筍般冒出，而大陸船員因需要打工賺錢的機會，也配合仲介業者將他們集中在海上船屋，甚至有些海上旅館擠滿上百人等待受雇上船作業。然而這些待命大陸船員素質良莠不齊，身份、素質、照片、身體等受僱大陸船員資料檔案無法事前得知，以致有發生劫船及喋血事件時查證困難，無法有效管理及處理突發事件善後問題。而事實上海上旅館在海上，非陸地上集結點，有密集的警察機關、道路的便利性及多元的交通工具，可常去盤查清點人數，且海上旅館待命大陸船員人數進進出出，對於人員控管的確有困難，根本無法統計及管制船員總數。

### 第三節 領海海域內接駁僱用期

壹、兩岸因政治關係，雙方始終未能建立合作機制引進船員，致使船員真實身分及素行查核困難，時而衍生挾持漁船、脫逃等不法事件，以及大陸船員在海上發生事故，後續無法處理及維護勞資雙方權益等問題，且我國政府並需付出大量社會成本來處理善後問題。也因在 12 浬外海接駁大陸船員上下船受海象影響，有人員安全之顧慮，當時仲介業者乃私下自行在我國內海海域放置接駁船，充當暫置及接駁大陸漁船員之接駁站，也就是所謂俗稱海上旅館，雖然相關主管機關執行取締，但我國漁民極需勞動力需求，因此無法禁絕此亂象，農委會為順應民情乃與相關部會研商取得「同意大陸船員在我國海域 12 浬內停滯及接駁上船，惟不得在 12 浬海域內作業」之共識，於 1998 年 2 月 18 日公告「台灣地區漁船船主接駁受僱大陸地區船員許可辦法」，該許可辦法同意僱用大陸船員可隨船進入 12 浬海域內劃定之錨泊區，將大陸船員暫置原船或其他漁船，出海作業時再接駁受僱大陸船員至 12 浬海域外作業。另於 1999 年 11 月 24 日基於人道立場增修條文，規定大陸船員在緊急及救難狀況下，可以入港就醫或平均風力 7-8 級，陣風 9 級以上登陸避風。

貳、暫置其他漁船（俗稱海上旅館）合法後，也間接承認及接受海上旅館存在的事實，仲介漁工業者為迎合我國漁船雇主喜好，並看好此一仲介商機，海上旅館如雨後春筍般冒出，至 2002 年間有多達 50 餘艘海上旅館，散佈在我國海域中。

表 3-1 12 浬海域內劃定錨泊區一覽表

所在縣市	錨泊區位置
基隆市	基隆嶼南
宜蘭縣	頭城鎮大溪漁港外
澎湖縣	望安鄉將軍澳嶼南
	七美鄉南滬漁港南
	白沙鄉吉貝西
	湖西鄉錠鉤嶼東南
	西嶼鄉石壁礁西

資料來源：研究者自行整理。

#### 第四節 允許上岸安置期

壹、本大陸船員居住海上旅館現況之亂象，生活條件惡劣、環境髒亂及擁擠、僱用大陸船員人數無法掌握等問題，政府自 2000 年起就企圖解決此一問題，然而兩岸關係的複雜度加上相關權責涉及多個行政機關，非農委會單獨機關可獨立解決，因此延宕至高雄市籍「元勝二號」漁船(俗稱海上旅館)救援乙案，此事件暴露出來後，媒體及人權團體均譴責海上旅館有違人道精神，及監察委員介入調查並糾正行政院：「自行政院 1993 年 8 月建立共識原則開放僱用大陸船員已有 10 年之久，尚未有合乎人道之岸置處所收容大陸船員..。又自 2001 年 4 月 10 日起，開始規劃並興設岸置處所，卻遲至 2002 年 7 月始行研修台灣地區漁船船主僱用接駁安置大陸地區漁船船員許可及管理辦法（草案），..均顯有欠當。」因而加速了政策的制定及推動，乃於 2003 年 12 月 1 日公佈實施「台灣地區漁船船主境外僱用及接駁安置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」。此「許可辦法」將大陸船員由海上錨泊區暫置，變成岸置處所或進港安置於暫置漁船及原漁船，如此可落實我國政府及管理漁船主僱用大陸船員問題，及解決「海上旅館」不衛生、不安全及有違人道精神等問

題。

貳、2003 年 12 月 1 日公佈實施「台灣地區漁船船主境外僱用及接駁安置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」，由於此暫置政策允許大陸船員上岸暫置，屬僱用大陸船員中重大變革，因此該「許可辦法」也有別於前時期，規範更周延。其重點摘要如下：

一、受僱大陸船員隨船進港後於岸置處所或進港安置於暫置漁船及原漁船，均不得擅離處所或劃定漁港碼頭區域。

二、我國漁船主僱用大陸船員來台工作應與大陸仲介方面勞務公司簽訂勞務契約書，大陸船員並應持有大陸方面所核發之勞務證。

三、由縣市政府辦理大陸船員識別證，藉此辨識大陸船員所持證件真偽問題。

四、當地海巡及警察機關負責轄區內漁港碼頭區、水域或岸置處所周邊之防制走私、非法入出境及治安維護等事宜。

五、岸置處所、暫置漁船及原漁船內部管理及生活輔導由漁船船主負責。

參、岸置處所之建立，經核定興建之 5 處大陸船員岸置試辦處所<sup>2</sup>，內部設施包括控管中心、醫務室、廚房、餐廳、休閒交誼廳、晒衣場、緊急供電設備、符合消防法規之消防設備、寢室、床鋪、個人置物櫃及適當數量之公共衛浴設備等，各岸置處所概況如下（陳華民：2010）：

一、基隆地區大陸船員岸置試辦處所

岸置試辦處所位於八斗子漁港港區碼頭，為二層樓建築物，總面積約 600 坪，樓地板面積約 450 坪，平時可容納約 250 餘人，最高可容納約 400 人。岸置處所大門處是一寬廣的戶外活動空間，一樓入口左側設有控管中心，及兼具餐廳功能的大

---

<sup>2</sup> 98 年 6 月 11 日新增大溪漁港大陸船員岸置處所，位於宜蘭縣頭城大溪漁港碼頭，為 A、B 兩棟兩層樓鋼構式建築物，一樓設有浴室、文康室、餐廳、廁所及宿舍，二樓則全為宿舍，一樓有兩間 60 床，二樓則有四間 112 床（共計有 172 床），預估將可以提供 344 人使用。



廳，廚房在中間，晒衣場在房子後面空地。一樓後側設有一間大寢室可容納約 84 人，二樓則設有 3 間寢室可容納約 168 人，床鋪為雙層木製，各寢室各自配置一獨立衛浴設備。

## 二、南方澳外來船員管理中心

該管理中心位於南方澳漁港碼頭，為四層樓建築物，總面積約 960 坪，樓地板面積約 1000 坪，平時可容納 1300 餘人，最高可容納約 2100 人。宜蘭縣政府規劃該建物除安置大陸船員外，若有多餘空間也可安置如菲律賓或印尼等其他外籍漁船船員。一樓設控管中心、管理大廳、行政中心、簡報室及多功能會議室等，二、三、四樓共區分為三個居住及活動區域，每層樓各寢室七間，合計有 21 間寢室。床鋪為三層鋁製，各寢室各自配置一獨立衛浴設備。建築物至後面小山間之一小片空地，作為大陸船員戶外休閒活動場所。

## 三、新竹市新竹漁港大陸船員岸置試辦處所

岸置試辦處所位於新竹漁港碼頭，二層樓建築物。總面積約 410 坪，樓地板面積約 170 坪，平時可容納約 100 餘人，最高可容納約 160 人。規劃設計與基隆地區岸置處所類似，進門處有一寬廣的戶外活動空間，餐廳及廚房在一樓，二樓設有 5 間寢室及一間交誼廳，床鋪為雙層木製，頂樓作為另一戶外活動場所。

## 四、台中市梧棲漁港大陸船員岸置試辦處所

岸置試辦處所位於梧棲漁港港區內，基地總面積約 1010 坪，建築物總面積約 300 坪，為所有岸置處所中基地面積最大，且為所有岸置處所中唯一獨立式三合院設計。平時可容納約 100 餘人，最高可容納 160 人。建築物中間唯一寬廣戶外活動空間，建物正面為餐廳及廚房，兩側共有 5 間寢室，床鋪為雙層木製。

## 五、屏東地區大陸船員岸置試辦處所

岸置試辦處所位於東港漁港港口碼頭，規劃設計為四層樓建築物，總面積約 740 坪，樓地板面積約 1040 坪，平時可容納約 710 餘人，最高可容納 1140 人。一樓設控管中心、管理大廳、行政辦公室、餐廳及多功能會議室等，二、三樓層各有寢室

6 間及兩間休閒交誼廳，四樓 5 間寢室及兩間交誼廳，合計有 17 間寢室。床鋪為雙層鋁製，各寢室皆配置一獨立衛浴設備。

表 3-2 大陸船員岸置處所分佈情形

項次	所在縣市	岸置處所地點	可暫置人數	收費規定
一	基隆市	八斗子漁港	252 人	食（每人每餐）： 早餐 20，午、晚餐 30 元 宿（每人每日）：100 元
二	宜蘭縣	南方澳漁港	1335 人	食宿（每人每日）：300 元 食宿（每人每月）：4000 元
三	新竹市	新竹漁港	100 人	食：無供餐 宿（每人每日）：100 元
四	台中市	梧棲漁港	100 人	食：無供餐 宿（每人每日）：150 元
五	屏東縣	東港漁港	710 人	食（每人每日）：150 元 宿（每人每日）：150 元

資料來源：本研究者彙整。

## 第五節 大陸船員受僱來台直航政策

我國政府為落實大陸船員管理，於 2003 年 12 月 1 日起施行「臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁安置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」，期間因應現實環境歷經三次修正。2009 年 12 月 22 日兩岸第四次江陳會簽署之「海峽兩岸漁船船員勞務合作協議」後，雙方建立合作機制，明定我國漁船船主以後僱用大陸船員，需透過核准之大陸船員仲介機構，來辦理大陸船員之僱用等相關事宜，透過核定之台灣仲介公司與大陸經營公

司過濾大陸船員，可降低僱用風險及確保船主權益。2010年11月6日我國「新春滿11號」接駁漁船於送返大陸船員時發生海難，大陸基於往返兩岸接駁漁船有航安之疑慮，便全面暫緩我國再以接駁漁船至大陸地區接駁及送返大陸船員。行政院農委會為解決海上航行安全問題，經邀集相關部會研議並參考現行「兩岸直航」模式，將大陸船員改以搭乘現行直航客輪來往返兩岸，並由海巡署商港安檢所等單位執行大陸船員第1次進港查驗工作。行政院農委會為執行「大陸船員改以搭乘直航客船往返兩岸」模式，於2011年1月11日修正「許可辦法」第七十九條之一，所定臺灣地區漁船船主僱用之大陸船員往返大陸地區試辦期間之接駁、查驗等有關事項，並以此為法源於2011年1月11日訂定發布「一百年度大陸地區漁船船員春節返鄉搭乘直航客船試辦措施」。並自2011年1月10日生效，至2011年12月31日止，得試辦臺灣地區漁船船主僱用之大陸船員可搭乘直航客船往返大陸地區。

#### 壹、搭乘直航客船試辦措施：

##### 一、試辦原則：

- (一) 政策不變：維持現行「境外僱用、境外作業、過境暫置」僱用大陸船員政策。
- (二) 查驗單位不變：以「人員分流管理、不同單位查驗」方式，維持現行由海巡單位對大陸船員執行過境查驗作業。
- (三) 過境監護：由仲介機構提出申請並負起大陸船員於直航客船所在港口往返暫置場所接駁期間之管理責任，並派管理人員隨行管理。
- (四) 適用對象：受僱於近海漁船大陸船員，以及在臺灣登船及離船之遠洋漁船大陸船員。

##### 二、試辦重點：

- (一) 臺灣地區漁船船主所僱大陸船員應以大三通客船接駁送返大陸地區；金門、馬祖及澎湖地區得以小三通客船接駁送返大陸地區。
- (二) 漁船船主僱用之大陸船員接駁送返直航港口至暫置場所間，得以客船、飛機或專車為之。
- (三) 仲介機構於過境監護接駁期間未善盡管理之責，致生大陸船員脫逃或其他重大違規情事者，得於一年內不受理僱用之申請或備查或廢止仲介機構之許可。
- (四) 大陸船員於接駁送返期間，若有擅離接駁之客運船舶、飛機或專車及不服管理等情，依管理辦法第三十二條規定辦理。

### 三、試辦內容：

- (一) 僱用大陸地區船員往返大陸地區接駁直航港口分為基隆、臺中、金門水頭及馬祖福澳港。
- (二) 大陸船員來臺須持有農委會漁業署核發之大陸地區漁船船員來臺履行海峽兩岸漁船船員勞務合作協議許可證（以下簡稱許可證）；近海船員則須搭配大陸地區核發之大陸居民往來臺灣通行證（以下簡稱大通證）；遠洋船員則須搭配海員證，以接受安檢單位之查驗。
- (三) 各地區僱用之大陸船員來臺及送返方式：
  - A 臺灣本島：由臺中港及基隆港進出查驗。
  - B 澎湖地區：可由金門小三通進出（金門搭包機往返澎湖機場，由馬公漁港實施查驗）。或由臺中港及基隆港進出查驗（澎湖搭飛機往返松山或高雄機場）
  - C 馬祖地區：可由馬祖小三通進出查驗（須持許可證、大通證）。可以原僱用漁船至大陸黃歧港接駁或送返。（須持對台勞務人員登輪作業證、連江縣政府許可進入境內水域公文）

### 四、搭乘客船送返前及來台後陸運作法：

大陸船員陸運係藉「點對點」管控措施，其作法為往返皆由仲介人員以接駁專車將船員運送至僱主漁船停泊港或直航港口之安檢所，經由安檢人員核對大陸船員人數、基資，確認運輸工具、管理人員姓名，即通報下一站相關安檢所與預估抵達時間，確保大陸船員陸運安全。

### 五、大陸船員以漁船往返兩岸接駁、送返方式<sup>3</sup>：

為維護兩岸漁船船主及船員之權益，並明確規範合作模式，依「兩岸漁船船員勞務合作協議」訂定大陸船員僅能以合法接駁之我國漁船，由我國 37 處查驗漁港直航陸方所指定之 9 處登船港口進行接駁。

#### (一) 我國漁港：

南方澳漁港、大溪第二漁港、八斗子漁港、淡水第二漁港、澳底漁港、野柳漁港、磺港漁港、深澳漁港、永安漁港、新竹漁港、梧棲漁港、箔子寮漁港、安平漁港、

---

<sup>3</sup> 試辦期間過渡時期仍以直航接駁漁船雙軌並行。

將軍漁港、高雄港第二港口、興達漁港、東港漁港、伽藍漁港、新港漁港、花蓮漁港、馬公漁港、龍門漁港、潭門漁港、赤崁漁港、小門漁港、內垵南漁港、外垵漁港、鳥嶼漁港、吉貝漁港、桶盤漁港、虎井漁港、將軍南漁港、七美漁港、花嶼漁港、東嶼坪漁港、福澳漁港、東引中柱港。

(二) 大陸地區港口：

浙江省舟山沈家門、溫州霞關。福建省漳州漳浦舊鎮、泉州惠安崇武、莆田湄州宮下、寧德霞浦三沙、福鼎沙埕、福州平潭東澳、廈門東渡同益。

六、搭乘客船往返流程：

(一) 大陸船員來台程序：

- 1.申請許可：仲介機構申請大陸船員僱用許可，及申辦來台許可文件。
- 2.接駁專車申請：於客船開航三日前仲介機構檢附申請書及名冊申請專車接駁，許可後傳真通報各相關單位。
- 3.來台發證：客船抵港，由海岸巡防機關完成第一次進港查驗（人身檢查、證件查驗、照相、蒐集生物特徵），收回許可文件，並製發識別證。
- 4.接駁：由仲介機構以專車接駁至漁船所在港口交給漁船船主，或暫置於岸置處所。

(二) 大陸船員送返程序：

- 1.送返通報申請：由仲介機構向縣市政府申請大陸船員送返通報。
- 2.接駁申請：仲介機構於客船開航前申請專車接駁，並傳真通報各相關單位。
- 3.接駁及登船：以接駁專車至直航客船所在港口，經海岸巡防機關完成查驗後登船，由海岸巡防機關辦理離船登記。

表 3-3 檢查流程各單位分工事項表

單位	分工事項
海巡署 商港安檢所	<p>一、接駁來臺：</p> <p>(一) 協同航商代理人上船引導大陸船員下船至查驗區。</p> <p>(二) 辦理第一次進港查驗工作(身分、證件查驗比對、蒐集個人生物特徵識別資料、照相及識別證製發等)。</p> <p>(三) 於各管制點控管船員秩序，將完成查驗已取得識別證之大陸船員，責付仲介機構指定之專責人員管理，並由仲介機構以許可之陸上接駁方式送至漁船所在地漁港。</p>
	<p>二、送返大陸：</p> <p>(一) 於檢查區依名冊清點大陸船員人數。</p> <p>(二) 核對大陸船員身分、證件資料。</p> <p>(三) 協同航商代理人引導大陸船員上船，控管客船開船後再離開。</p>
衛生署 疾病管制局	大陸船員下船時，負責發燒篩檢等檢疫相關事宜，倘若發現大陸船員有發燒或主動通報健康異常情形時，則由檢疫人員評估並執行相關檢疫措施，必要時，由該局協助後送就醫。
財政部 關稅總局	檢查大陸船員個人行李及攜帶物品，及發現大陸船員攜帶違禁物品之後續銷毀相關事宜。
內政部 移民署	如對一般旅客進行檢查時，發現未持一般入國許可證件，經核對仲介機構所提供大陸船員名冊資料符合者，通知巡防機關單位派員將該名大陸船員帶至海巡查驗區。
內政部警政署 港務警察局	協助維護大陸船員港口通關秩序及港域範圍及港務大樓周邊安全管理相關事宜。

表 3-3 (續)

內政部警政署 航空警察局	一、 協助仲介機構指定之專責人員引導大陸船員登機。 二、 協助出具證明供仲介機構向航空公司購票。
農委會動植物 防疫檢疫局	協助海岸巡防機關於發現大陸船員違規攜帶動植物或農產品時之後續檢疫相關事宜。
農委會漁業署 (縣市政府)	核發進入境內水域許可證，由漁業署委託縣市政府代發，至於僱用許可及離船通報仍由縣市政府辦理。
交通部港務局	一、 協助提供查驗區位置及相關設施。 二、 協助海岸巡防機關使用之查驗設備之保管。
交通部 民用航空局	協調相關單位協助仲介機構辦理大陸船員搭機相關手續事宜。
仲介機構	一、 接駁來臺： (一) 將取得識別證之大陸船員，與海岸巡防機關完成點交。 (二) 以預先許可之陸上接駁方式將大陸船員送至漁船所在地並交付漁主或將大陸船員安置於岸置處所。 (三) 負責陸上接駁期間之大陸船員管理事宜。 (四) 負責將發燒或疑似罹患傳染病之大陸船員送醫。

表 3-3 (續)

	<p>二、送返大陸：</p> <p>(一) 將送返大陸船員名冊提供航商船務代理並代購大陸船員船票。</p> <p>(二) 將大陸船員送返通報提供海岸巡防機關。</p> <p>(三) 以預先許可陸上接駁方式，於客船開船前一小時將大陸船員送至送返查驗區，交付海巡單位辦理檢查工作，並協助大陸船員管理事宜。</p> <p>(四) 負責過境監護期間之大陸船員管理事宜。</p> <p>(五) 辦理大陸船員離船登記。</p> <p>三、將搭乘客船往返臺灣之大陸船員名冊傳送客船所在臺灣港口當地海巡、移民、海關、港務局、港警局、航警局等單位。</p> <p>四、應與航商船務代理保持聯繫，確認船班抵港及開航時間。</p>
航商船務代理	<p>一、協助安排大陸船員住艙床位事宜。</p> <p>二、協助海岸巡防機關引導大陸船員上下船相關事宜。</p>

資料來源:漁業署

貳、大陸船員受僱來台直航政策執行情形：

- 一、行政院農委會特訂定「一百年度大陸地區漁船船員春節返鄉搭乘直航客船試辦措施」，自 2011 年 1 月 10 日至 2011 年 12 月 31 日止，試辦期間建立各單位查驗機制，查驗之安檢所調整為 5 處，查驗處所集中人員更趨專業，接駁大陸船員往返兩岸，以客船實施海上接駁，亦可降低海上運送安全顧慮。由於試辦後其狀況與預期相符，延續至 2012 年春節後，於 2012 年 4 月 10 日經行政院農委會廢止上述措施，另於同年 6 月 25 日修正發布「臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁暫置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」，全文 8 章 62 條，現今仍據以此許可辦法，來規範管理受僱來台大陸船員。
- 二、依據行政院陸委會年報資料，「海峽兩岸漁船船員勞務合作協議」於 2009 年 12 月 22 日簽署，自 2010 年 3 月 21 日生效至 2016 年 12 月底止，我國已核准 15 家仲介機構，其中 5 家為漁會及 2 家漁業相關公會，與 8 家公司。近海漁船主透過仲介機



構引進大陸船員累計 20,485 人。為確保中國大陸船員接駁之安全，自 2011 年 3 月起新增以大、小三通方式接駁中國大陸船員，至 2016 年 12 月底止，已有 14,837 名中國大陸船員搭乘直航客船來臺，另有 16,167 名中國大陸船員搭乘直航客船返回中國大陸地區。





## 第四章 僱用大陸船員的問題及管理措施

### 第一節 僱用程序

我國漁船主從僱用大陸船員開始，歷經多次重大政策變革，從早期的第一階段三不政策私下僱用，到第二階段允許可至我國 12 浬外境外僱用，第三階段允許可至我國 12 浬內過境僱用，第四階段允許可至我國岸上過境待業僱用及現階段直航僱用。而其中以第二、三階段僱用程序上產生之問題較大分析如下：

壹、第一階段從早期的三不政策私下僱用，此階段雖是無法可管，但當時的年代我國內股市上萬百業興盛，普通船員薪資較國內陸上一般勞工為低，漁船缺乏基礎勞動力，也顧不得政府禁令，為了生存只好自行僱用大陸船員，政府漁業政策趕不上漁民需要，我國漁船主有缺工需求就私下逕行僱用，所以此階段根本無僱用程序問題。

貳、第二階段允許可至我國 12 浬外境外僱用，此時我國政府於 1995 年訂頒「台灣地區漁船船主在台灣地區離岸 12 浬以外海域僱用大陸地區船員暫行措施」，這是開啟了我國僱用大陸船員的首頁，而此「暫行措施」的僱用程序是屬事後報備制，也就是僱用大陸船員上我國漁船 7 日內及離船 4 日內，報請漁船所屬漁會登記。而船隻作業在海上有無僱用大陸船員只有該船人員知道，要不要依規定報備登記那又是另當別論了，此階段也是無法確切掌握僱用大陸船員的人數及勞資糾紛，只是凸顯政策無法貼近實務，然而兩岸關係曖昧不明，也只能以暫行措施行權宜之計，讓僱用大陸船員的漁民行為合法化。

參、第三階段允許可至我國 12 浬內過境僱用，我國政府於 1998 年公告「台灣地區漁船船主接駁受僱大陸地區船員許可辦法」，同意許可僱用大陸船員可隨船進入 12 浬海域內劃定之錨泊區，將大陸船員暫置原船或其他漁船，該辦法所指其他漁船就是後來變成俗稱「海上旅館」，此階段雖已改成事前報備制，出海及隨船進入 12 浬內前 4 小時須向主管機關申請及向所屬漁會通報。但實務上漁船開向錨泊區的海上旅館接人上船作業，除了雷達可研判該船至錨泊區外，其餘做什麼都不知道，且核准

或是報備登記機關跟觀看雷達機關<sup>4</sup>分屬不同機關部門，所以也一樣無法確切掌握僱用大陸船員的人數與僱用情形。但此階段卻是衍生最多問題的階段，主要問題為藉機偷渡及海上旅館。

#### 一、藉機偷渡:

- (一) 研究者楊衣華(2014:43)在「大陸人士與越南人士偷渡來台模式之研究」中提到，2007 年以前查獲大陸人民海上偷渡之模式分類概略分為三，其中之一為假冒大陸漁工伺機偷渡。仲介集團於大陸地區招攬一定數額欲前往台灣工作之大陸人民後，買通大陸邊防單位，開具漁工證或偽、變造漁工證，由台灣漁船逕自或依「台灣地區於船隻主接駁受雇大陸船員許可辦法」規定向當地直轄市、縣市政府申請核准後，載往位於錨泊區俗稱「海上旅館」之海上船屋停留，再伺機偷渡上岸，位於錨泊區之海上船屋，安置大陸漁工人數眾多，管理不易，偷渡仲介集團先串通大陸漁工公司買通大陸邊防公安，開具漁工證或持偽、變造漁工證，並勾結船屋業者，將大陸偷渡人民暫時寄放於船屋上，利用該等船屋作為「偷渡轉運站」，並將偽、變造之大陸漁工證交付大陸人民，以膠筏、舢舨接駁或利用台籍漁船靠港之際偷渡上岸。
- (二) 就偷渡數據分析來看 1999 年以前查獲對象多為男性，其目的係嚮往台灣富庶之經濟環境，來台打工賺錢以改善原生家庭經濟，而以當時偷渡熱潮，假冒漁工待在上海旅館等待伺機偷渡，是最安全的方式，也因為查獲比率高所以就形成「假漁工、真偷渡」的順口溜。

#### 二、海上旅館:

「許可辦法」將大陸船員暫置其他漁船(俗稱海上旅館)合法後，也間接承認該法令之前的「海上旅館」存在的事實，而仲介漁工業者為迎合我國漁船雇主喜好，並看好此一仲介商機，海上旅館如雨後春筍般冒出，至 2002 年間有多達 50 餘艘海上旅館，散佈在我國海域中。據經典雜誌記者報導，南方澳共有十二艘「海上旅館」營業，其中最大的一艘是由鐵殼漁船改裝而成的「海龍號」，共有三層

---

<sup>4</sup>以當時許可辦法公告年份是海岸巡防司令部，海岸巡防署於 89 年成立

船艙，總共可以住進 380 名漁工。另一案例，2002 年 7 月 9 日颱風侵襲台灣本島，該日上午高雄市籍「元勝二號」漁船欲駛向高雄港避風，途中該船船艙起火，經前往救援後發現船上計有大陸船員 128 人、越南籍 5 人及我國籍船長 1 人，共 134 人。該救援事件曝露出海上旅館既有存在問題，環境衛生、居住空間、疾病防疫等都被媒體一一檢視後，一致譴責我國對待大陸船員有違人道立場。從兩艘海上旅館的承載人數就可得知大陸船員的生活空間的確擁擠不堪，而茫茫大海中到底有多少海上旅館？多少待業的大陸船員？多少藉機偷渡的大陸人民？只能從每次颱風來襲時，開放這些海上旅館的大陸船員進港或者上岸避風時，才有較準確的統計數字。然而也因為「元勝二號」海上旅館事件，加速了第四階段的岸置政策。

肆、現階段直航僱用程序，我國漁船主僱用大陸船員等相關事項，依許可辦法應委託仲介機構辦理。除金門、馬祖地區限以原僱用漁船接駁及送返大陸船員外，其他地區漁船船主僱用之大陸船員以搭乘直航客船往返台灣、大陸地區。海運部分直航客輪以「中遠之星」為主，航行點以台中港及基隆港兩處為接駁及送返港口。陸運部分其管控相關作為：

- 一、接駁專車應以封閉式之車種為之，並須一人一座位不得超載，且仲介機構至少應指派一名我國專責管理人員隨行管理大陸船員。
- 二、安檢單位依仲介機構所提供之接駁名冊，核對人數及基本資料並確認運輸工具，大陸船員接駁專車離開後，立即通報下一站安檢所運送車輛車牌號碼、大陸船員人數、隨行管理人姓名與手機號碼及預估抵達時間。中途至僱用漁船主所在停泊漁港安檢所，當地安檢所研判接駁專車運送時間是否合理，核對專車搭載人數是否與接駁往返申請書及名冊相符後，再對該港下車之大陸船員核對基本資料。大陸船員接駁專車離開後，由當地安檢所立即通報下一站安檢所運送車輛車牌號碼、大陸船員人數、隨行管理人姓名與手機號碼及預估抵達時間，如此一站一站直至終點站。大陸船員送返大陸地區者亦如此。此舉除僱用前船員先由仲介機構篩選過濾後，來台海運僅以一艘客輪接駁、送返，進出地點限縮兩處，陸運時全程監控，僱用大陸船員來台脫逃率已無發生。

## 第二節 安置問題

我國於 2003 年 12 月 1 日公佈實施「台灣地區漁船船主境外僱用及接駁安置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」。此「許可辦法」將大陸船員由海上錨泊區暫置，變成岸置處所或進港安置於暫置漁船及原漁船，如此可落實我國政府管理漁船主僱用大陸船員問題，及解決「海上旅館」不衛生、不安全及有違人道精神等問題。此政策在當時是對我國兩岸既有政策的突破，大陸地區人民可以合法在我國領土內待業。在此政策施行下依然衍生兩個問題，一為伺機混充偷渡二為岸置處所。

壹、伺機混充偷渡：

一、研究者楊衣華（2014:33-41）在其研究論文提到，海巡署查緝持假證件非法入境，以持偽變造漁工證受雇擔任漁工再伺機偷渡上岸者居多。海巡署人員於 2006 年 3 月 16 日清查宜蘭石城海域長期擔任兩岸交通的「太平洋 168 號」接駁船<sup>5</sup>，經全面清點船上載運大陸來台擔任漁工人員 81 人中，就發現有 46 人使用假證件混充非法來台；海巡署於八斗子漁港針對報關的 40 名大陸漁工進行清查，查獲 12 人持用偽造大陸居民身分證非法來台。而 2005 年緝獲之男性大陸偷渡犯 887 人具有漁工身分者有 276 人（31.12%），而 2006 年緝獲之男性偷渡犯 248 人具有漁工身分者達 105 人（比例增為 42.34%）；為有效遏止「漁工管道」淪為偷渡犯之入境模式，並為不法分子所利用，新修正之「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第 79 條於 2003 年 12 月 31 日公布施行後，由於大幅提高非法使大陸地區人民進入台灣地區者之刑度；主管機關對「涉案船筏並得予以停航、廢止有關證照」、「船舶以運送偷渡犯為主要目的者得予沒入」之處分，已對仲介偷渡集團產生嚇阻效果；且於靖海專案實施期間，「協春 26 號」等 7 艘漁船因載運大陸偷渡犯來台遭海巡署緝獲，主管機關亦依法裁以沒入處分。2007 年度緝獲之男性偷渡犯 176 人中，利用漁工管道偷渡來台者僅剩 22 人，顯示「假漁工、真偷渡」情事已有效遏止。另

---

<sup>5</sup> 經查該船於 2008 年 1 月 4 日自宜蘭出海，船上有 2 名台籍幹部，並載運 69 名大陸船員返鄉過節，惟航經基隆嶼東北方 1.2 浬處，1 月 5 日 2 時 39 分，遭新加坡籍「國富輪」擦撞沉沒，七名中國福建籍的船員落海失蹤，其餘平安救起。

參照研究者王英豪（2010:39-42）自 2004 年迄 2009 年間大陸船員僱用人數以 2009 年 4558 人最少、2004 年 4612 人次之，以 2005 年 8490 人最多、2006 年 7351 人次之；自 2003 年 12 月開放大陸船員境內暫置後即呈現高成長狀態，2005 至 2006 年間達到尖峰期，2007 年開始呈現衰退期，2009 年甚僅達 94 年 53.7%，顯示大陸船員僱用人數已逐年銳減。經統計 2004 至 2009 年間大陸船員脫逃率，期間以 2005 年脫逃 119 人最多、2004 年 105 人次之，以 2009 年 14 人最少、2008 年 30 人次之，另分析岸置處所暫置與原漁船暫置脫逃率，除 2005 年由岸置處所脫逃人數（63 人）多於原漁船人數（56 人）以外，其餘各年份數據均顯示自原漁船暫置脫逃人數平均高於岸置處所脫逃人數均達 3 倍之多；所幸自 95 年起脫逃率逐年降低，98 年脫逃率為 0.85%。

表 4-1 岸置處所（港區暫置）大陸船員脫逃人數暨脫逃率統計表

岸置處所（港區暫置）大陸船員脫逃人數暨脫逃率統計表						
項目 年度	原 漁 船 脫 逃 人 數	岸 置 處 所 脫 逃 人 數	脫 逃 總 人 數	尚 未 緝 獲 人 數	每 日 平 均 暫 置 人 數	脫 逃 率 ( % )
2004 年	76 人	29 人	105 人	21 人	1944 人	5.4
2005 年	56 人	63 人	119 人	46 人	2132 人	5.6
2006 年	51 人	15 人	66 人	32 人	2073 人	3.2
2007 年	51 人	16 人	67 人	31 人	1557 人	4.3
2008 年	20 人	10 人	30 人	15 人	1703 人	1.8
2009 年	11 人	3 人	14 人	4 人	1645 人	0.85
合計	265 人	136 人	401 人	149 人	1842 人	3.5

資料來源:王英豪（2010:43）

二、研究者續查岸置處所及原船安置之脫逃人數，2010 年為 3 人，2011 年為 1 人，2012 年為 0。綜上所述，將大陸船員暫置於岸置處所或原船安置，初期雖然有效掌握僱用人數及其動態，但仍然擋不住大陸地區人民來台打工賺錢的偷渡熱潮。雖然 2003 年我國政府主管機關於對「涉案船筏並得予以停航、廢止有關證照」、「船舶以運送偷渡犯為主要目的者得予沒入」等之處分，來對仲介偷渡集團產生嚇阻效果，但卻忽略了來台的大陸船員人數從 2004 年 4612 人逐年攀升至 2005 年 8490 人最多，再從 2006 年 7351 人到 2007 年 6583 人、2008 年 5191 人是逐年降低的，或許代表我國以法令變革及相關防堵措施有效遏止假漁工已奏效，但換個角度事隔多年台灣是否已不再是淘金地？原生地的工作條件及薪資是否與台灣拉近差距？或有其他因素影響，尚且需要藉由各項驗證方法來探討大陸船員來台受僱降低之真正原因。

貳、岸置處所：

一、管理問題：

由於岸置處所怕大陸船員脫逃，因此建物四周都加上鐵窗等阻絕措施，並在大門處上鎖派人監護，有媒體就形容就像是鐵囚，而事實上是有點像看守所，大陸船員僅能在出海作業時才能離開岸置處所，沒出船時就僅能在其內休息，雖然硬體設備比海上船屋好，但生活作息都是在處所內行動受限。有研究者時守仁（2007:173）在從「政策網絡的管理析論台灣東部地區大陸漁工安置問題」一文表示，「許可及管理辦法」訂有「岸置管理」、「暫置漁船」及「原船安置」三種安置大陸漁船員的方式，然東部地區未設置「岸置管理中心」，都是以各漁港劃定暫置區域實施「原船安置」方式安置大陸漁船員，主要是因為收費高、管理方式不易定訂，漁船船主及縣政府沒有籌建岸置管理中心的意願，但事實上相較「暫置漁船」與「原船安置」這兩種方式，岸置管理有安全性高、易於管制、符合人道精神等優點。

二、閒置問題：

2014 年 10 月 27 日奇摩網路新聞以「變空城！大陸漁工少近 9 成 岸置中心待轉型 挨轟蚊子館」為標題報導；行政院農業委員會漁業署於隔天發新聞稿表示，因大陸沿海地區薪資所得提升，大陸船員受僱來台人數逐年銳減，漁業署已採取放寬漁港暫置碼頭區域範圍，增加大陸船員活動空間，大陸船員不再集中安置於岸置處所，



降低與外籍船員在漁港區域內生活與活動空間上之差異，同時研議辦理岸置處所轉型利用。田園城市文化事業 2016 年 5 月出版「蚊子館系列作第五集！《海市蜃樓 V：台灣閒置公共設施抽樣踏查》」內容以政府為擴大內需及拉近城鄉差距為由，在錯誤政策、錯估使用率及規劃設計不良下，我國各縣市閒置之大型公共設施，俗稱「蚊子館」遍佈全國；而「基隆市八斗子大陸船員岸置處所」就名列其中，政府對此相當重視並由行政院公共工程委員會列活化閒置公共設施專案管制，後於 2018 年 2 月 8 日決議：大陸船員岸置處所（基隆市八斗子漁港）本案既經行政院農業委員會確認已達活化標準，同意解除列管，後續請行政院農業委員會自行管控。2016 年 12 月 6 日自由時報網路新聞再以「南方澳大陸漁工岸置中心淪蚊子館中央整修拚轉型」為標題報導。另行政院農業委員會於 103 年 9 月 11 日公告東港地區僱用大陸船員部分改採原船安置方式辦理；財團法人臺灣兩岸漁業合作發展基金會<sup>6</sup>於 2017 年 6 月 14 日公告，自即日起停止提供「新竹漁港大陸船員岸置處所」暫置大陸船員，同時公告「新竹市新竹漁港劃設大陸船員暫置區域」，漁船船主所僱大陸船員隨船進入新竹漁港，應停泊在原船暫置區域安暫大陸船員。

參、綜上，原本政府基於人道立場解決大陸船員在海上旅館窩居問題所設置岸置處所的美意，至今來看全被抹煞，雖然全民監督政府是對的，但每個世代都有每個世代的問題，時空環境的變遷只能調整因應。雖然大陸經濟起飛來台從事船員的人變少，但岸置處所設立位置、管理及規定確是有些跟無法貼近漁民現況，台灣及外離島都四面環海，港口及船澳最多時約近 400 處，依許可辦法規定「未設置岸置處所或暫置碼頭區之漁港，設籍於該漁港之漁船船主不得僱用大陸船員、各縣市所劃設之暫置碼頭區數量必須予以管制，原則以不超過該縣市所轄漁港數量之 1/3 為限、暫置碼頭區原船安置人數不超過 150 人及設有岸置處所之漁港其鄰近航

---

<sup>6</sup>設立宗旨：該會符合本會作為「海峽兩岸漁船船員勞務合作協議」一般事務執行事項窗口之政策需要。  
法源依據：該會依據「臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁暫置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」第 10 條規定，受本會委託辦理「海峽兩岸漁船船員勞務合作協議」個別事務性事務、申訴協調、收取仲介機構保證金、契約備查等相關執行事項。

任務：配合政府政策並以促進兩岸漁業合作交流、協助政府處理兩岸漁業交流及聯繫溝通等事務，99 年度受政府指定「海峽兩岸漁船船員勞務合作協議」聯繫主體實施單位，符合成立宗旨。

程三浬內漁港不得劃設暫置碼頭區。」等，規範很周延但實務上將僱用大陸船員送進暫置處所，雇主每月食宿費多支出 4000 餘元，出海、進港有些船主需再費時費力交通接送往返所在港口與岸置處所；相較原船安置，所僱用大陸船員就睡在漁船上不但省下住宿費又可顧漁船，沒出海作業時大陸船員可以幫忙整理船艙、漁具，出海作業、進港卸貨只需報關即可，不用再舟車往返岸置處所及所在港口，相較之下漁船主基於成本、時間及附加價值，多數選擇原船安置所僱用之大陸船員。

肆、表 4-2 是財團法人臺灣兩岸漁業合作發展基金會於 2017 年 6 月 14 日公告我國目前大陸船員岸置處所及暫置區域漁港列表，從中可發現岸置處所由剛開始 2003 年起 7 處（含臨時岸置中心）變 2 處，原船暫置區域 58 處變 64 處，僱用大陸船員總人數逐年變少，但岸置的地方總數卻由 65 處變成 66 處是增加的？岸置處所減少成 2 處，其中的原因是跟大陸船員來台受僱人數驟減有關，因為岸置處所收容船員少，管銷費用不符成本而停止營運；暫置區域漁港增加 6 處，經研究者對照以往紀錄，有些是岸置處所停止營運變成暫置區域漁港因而一分為二，但其中新北市南雅漁港是新增暫置區域漁港，是否代表該漁港原有本國漁業勞動力已老化而又缺乏本國勞動力補充，迫使必需僱用大陸船員使其維持正常漁撈作業維持生計？還是有其他因素造成的？而這樣的情形會不會接續著在往後陸續發生在全國各地漁港？值得去探究問題所在。

表 4-2 大陸船員岸置處所及暫置區域漁港列表

安置種類	縣市別	港口別
岸置處所(2)	宜蘭縣 2	南方澳、大溪
暫置區域 (64)	基隆市 4	外木山、長潭里、八斗子、正濱
	新北市 12	淡水第二、磺港、富基、野柳、東澳、龜吼、深澳、萬里、南雅、鼻頭、澳底、龍洞
	桃園市 1	永安
	新竹市 1	新竹
	臺中市 1	梧棲
	雲林縣 1	箔子寮
	臺南市 2	安平、將軍
	高雄市 5	小港臨海新村、前鎮、旗津、上竹里、興達
	屏東縣 1	東港鹽埔
	宜蘭縣 2	烏石、梗枋
	花蓮縣 1	花蓮
	臺東縣 3	新港、伽藍、大武
	澎湖縣 26	馬公、鎖港、山水、龍門、竹灣、風櫃東、潭門、南北寮、沙港東、赤崁、橫礁、合界、小門、大池、赤馬、內垵南、內垵北、外垵、吉貝、鳥嶼、虎井、桶盤、將軍南、七美、東嶼坪、花嶼
連江縣 4	福澳、后澳、青帆、中柱	

資料來源：財團法人臺灣兩岸漁業合作發展基金會。本研究者彙整。

### 第三節 薪資福利

壹、不管是大陸船員還是外籍船員，偷渡的還是合法的，來台灣其實都是為打工賺錢；而雇主也是希望能以低的薪資僱傭來幫自己創造更多的利潤，也就是成本。

研究者林巍（2011）在「如何改善漁民缺工問題」一文中提到，我國陸上各行各業的薪資隨著工商業的發達及經濟結構的改變，勞工收入平均大幅成長。另現今大陸除沿海地經濟迅速發展外，當地也增加就業機會，2010年大陸調整基本工資後，也讓大陸地區勞動者收入增加。而我國在海上從事漁撈作業的船員薪資卻依然未能隨著陸上勞工薪資適時調整，且漁撈作業相對於陸上工作本身就具有工作時間長、職災高風險及工作環境不佳等特性，也因為如此的工作作業環境，讓我國人民想在漁船擔任船員的工作意願低落，長此以往也導致我國現今漁業勞動力持續不足的問題無法解決，漁船主必須引進外來船員才能填補漁業勞動力缺口以協助作業。然而大陸沿海地區薪資收入提高生活水準提升後，當地人也不願意從事船員工作，也造成大陸本身也面臨漁船缺工潮。在兩岸同時漁工短缺下，我國漁船主必須提高僱用大陸船員的薪資與漁獲分紅獎金，才有誘因吸引大陸船員來台從事漁撈工作。另一研究者曾瑋文（2010: 67-68）在「台灣近海漁民的道德經濟」一文也提到，我國因十大基礎建設已發展完備，相對帶動我國經濟起飛，1991年以後陸上百業興盛工作機會增加，然而也為我國傳統的漁業人口結構造成變化。新生代不想投入漁業工作，而對資深漁民而言，自小投身漁撈作業，且當時經濟及教育條件不佳，普遍造成其教育程度不高，因此在工作上有其轉業的困難因素在，壓縮選擇其他職業的選擇性。另漁民並無退休金制度，為維持日後年老時的生活經濟，漁民只能在出海從事漁撈工作時多賺取一些，但出海作業漁獲量無法預估，也就因為如此每次出海作業都有不堪虧損的壓力存在，這也讓出海作業成本的估算更顯得重要，漁民為自己設立的生存保障，就是避免在漁獲量不足的情況下承擔虧損對生活造成的危害。兩位研究者均認為國內經濟起飛，漁村人口的結構已變化，陸上一般勞工薪資高於海上船員，且無年輕人要接續從事漁撈辛苦的行業，而這現象不僅出現在我國，連擁有大量剩餘勞動力的大陸，也因為經濟崛起增加工作機會及拉近我國給的薪資距離

貳、在漁民平均薪資與國民平均薪資之比例逐年降低，使得更少國人投入漁業，導致在漁業上更依賴外籍船員，顯示我國在推動獎勵國人上船工作，尚需更多誘因以吸引國人投入漁業，因此在培育漁業人才上仍有待加強（王雅醇，2011：164）。我國政府也有感於漁業勞動力短缺、斷層，希望藉由政策獎勵，培養漁業幹部及鼓勵國人從事漁業工作，農委會漁業署自2002年起（第一期）持續推出「獎勵國

人上漁船工作輔導計畫案」，獎勵期程 12 個月，獎勵金額每個月 1 萬元，最高 12 萬元。另於 2005 年起推出「漁業發展基金獎勵水產海事相關院校及職訓中心畢業生上漁船服務要點」，旨在學生畢業後，從事遠洋漁業之漁船服務滿半年得申請獎勵金，服務每滿 6 個月為 1 期計算單位，每期發給獎勵金 50 萬元，最高以 6 期為限。又於 2007 年起推出「獎勵原住民上漁船服務計畫」，每人每個月獎勵金 2 萬元每次發給 3 個月獎勵金合計 6 萬元，或每次發給 6 個月獎勵金合計 12 萬元，每人獎勵金最多得申領 12 個月計 24 萬元。我國政府機關希望藉由政策獎勵，培養漁業幹部及鼓勵國人從事漁業工作，然持續至今效果有限，漁撈作業工作辛苦危險，國人上漁船工作意願低落，且漁獲資源缺乏致薪資低微，外來船員已成為我國不可或缺之漁業勞動力來源。

參、目前我國大陸船員係屬境外僱用，不適用我國勞基法，依規定大陸船員薪資係由勞資雙方自行議定，其薪資除受勞動市場行情、船員經驗外，主要還是以勞僱雙方意願而定，不受我國勞基法之基本工資保障。而漁撈作業替代性高，漁船主還可依法僱用其他國家的外籍船員，因此大陸船員薪資大多應仍在基本工資以下薪資。然而大陸經濟崛起，工廠林立增加工作機會及拉近我國給的薪資距離，而從歷年來大陸船員受僱來台人數逐年減少來看，除非增加僱用薪資、漁獲分紅或者其他誘因，若還是維持以往以廉價的薪資來僱用，我國漁船主單純給的薪資已無吸引力了。

#### 第四節 國安問題

偷渡一直是影響國境安全的重要問題，台灣四面環海，無法由陸路方式偷渡來台，因此防制海上偷渡為確保我國境安全之首要。1990 年代起我國國內經濟快速發展，吸引大陸人民為改善原生家庭經濟而偷渡來台，尤以 2002 至 2004 年為偷渡來台熱潮。行政院乃自 2003 年 11 月 01 日起，成立「獵蛇專案」專案，藉結合治安機關聯合規劃查緝作為，偵辦偷渡集團組織犯罪案件，以有效追本斷源，澈底瓦解偷渡不法情事，該專案已有效遏止大陸地區人民偷渡來台。不可否認中國大陸現今仍不放棄統一台灣，不管事兩岸經貿交流、人員往來還是兩岸協議的讓利，都可以解讀為中共的

統戰策略及手法；然而，現今大陸來台各類觀光人數，自 2014 年起的統計數字，平均每年都有 100 萬人次入境，出境亦然。如圖 4-1。

另外在臺灣的大陸籍配偶從 1987 年至 2015 年止，計有 34 萬餘人，從開始迄今已近 30 年，渠等第二代正值我國的新生代主力。如圖 4-2。

大陸地區人民進入臺灣地區（各類交流）人數統計表															
													製表日期：107年2月28日		
年(月)	觀光												小三通 (往來金、馬、澎)		
	合計單位：入境人次			一類			三類			個人旅遊					
	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計
103年	1,297,346	2,030,878	3,328,224	812,726	1,260,294	2,073,020	24,019	44,688	68,707	460,601	725,896	1,186,497	45,714	54,692	100,406
104年	1,282,762	2,053,161	3,335,923	737,367	1,186,158	1,923,525	27,059	50,521	77,580	518,336	816,482	1,334,818	105,740	137,862	243,602
105年	1,054,766	1,681,287	2,736,053	514,367	833,066	1,347,433	28,787	51,232	80,019	511,612	796,989	1,308,601	109,554	146,241	255,795
106年	774,664	1,205,837	1,980,501	321,828	521,836	843,664	30,853	52,842	83,695	421,983	631,159	1,053,142	110,355	157,174	267,529
107年	156,782	227,409	384,191	63,735	92,990	156,725	4,243	6,700	10,943	88,804	127,719	216,523	15,571	22,000	37,571
107.1	68,951	101,760	170,711	31,914	48,424	80,338	2,334	3,712	6,046	34,703	49,624	84,327	7,254	10,261	17,515
107.2	87,831	125,649	213,480	31,821	44,566	76,387	1,909	2,988	4,897	54,101	78,095	132,196	8,317	11,739	20,056
年(月)	觀光												小三通 (往來金、馬、澎)		
	合計單位：出境人次			一類			三類			個人旅遊					
	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計
103年	1,287,917	2,015,540	3,303,457	809,287	1,254,505	2,063,792	23,726	44,265	67,991	454,904	716,770	1,171,674	45,713	54,743	100,456
104年	1,283,245	2,052,878	3,336,123	739,883	1,189,837	1,929,720	26,781	50,136	76,917	516,581	812,905	1,329,486	105,342	137,437	242,779
105年	1,059,997	1,688,459	2,748,456	518,150	838,879	1,357,029	28,867	51,442	80,309	512,980	798,138	1,311,118	108,619	144,972	253,591
106年	771,264	1,199,243	1,970,507	321,779	521,707	843,486	30,616	52,220	82,836	418,869	625,316	1,044,185	109,616	156,166	265,782
107年	159,140	235,660	394,800	62,504	92,218	154,722	5,281	8,677	13,958	91,355	134,765	226,120	16,307	23,289	39,596
107.1	64,471	96,340	160,811	28,519	41,802	70,321	3,319	5,631	8,950	32,633	48,907	81,540	7,880	11,390	19,270
107.2	94,669	139,320	233,989	33,985	50,416	84,401	1,962	3,046	5,008	58,722	85,858	144,580	8,427	11,899	20,326

圖 4-1 大陸地區人民入出境我國人數統計

資料來源：內政部移民署。

<https://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1305203&ctNode=29699&mp=1>

### 各縣市外裔、外籍配偶人數按國籍分與大陸(含港澳)配偶人數

76年1月至104年11月底

單位：人；%

區域別	總計	外裔、外籍配偶(原屬)國籍														大陸、港澳地區配偶									
		合計		越南		印尼		泰國		菲律賓		柬埔寨		日本		韓國		其他國家		合計		大陸地區		港澳地區	
		人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
總計	509,363	165,573	32.51	93,251	18.31	28,653	5.63	8,537	1.68	8,296	1.63	4,283	0.84	4,527	0.89	2,627	0.52	15,399	3.02	343,790	67.49	329,564	64.70	14,226	2.79

圖 4-2 外籍與大陸地區在台配偶人數

資料來源：內政部移民署。

<https://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1349741&ctNode=29699&mp=1>

上述這些大陸地區人民來台後，均可在台灣到處走走看看；而受僱來台的大陸船員，自 2004 起至 2016 年止逐年下降，近 5 年更是維持平均約 1600 人左右（如表 4-3），且這些大陸船員行動受限，不是出海作業就是待在岸置處所或者在原漁船安置，雖然人員遍佈我國各處漁港，但活動範圍僅限於劃定之碼頭區域內。若以想像這些人都是情報人員藉機蒐集我國政經軍心各類情報的話，其威脅性應該沒有來台自由行以及大陸籍配偶來的既深且廣，應該防範的是不是每天散落在我國各地的大陸人士？

表 4-3 我國歷年來僱用大陸及外籍船員人數一覽表

年度	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年	100 年	101 年	102 年	103 年	104 年	105 年
大陸	7351	6583	5197	4557	3722	2187	2015	1680	1466	1556	1608
外籍	3322	3786	4865	6452	7745	8670	9313	9788	10316	9898	10677
合計	10673	10369	10062	11009	11467	10857	11328	11468	11782	11454	12285

資料來源：漁業署。本研究者彙整。

另外就社會治安層面來說，因我國官方公開資訊無區分大陸地區人士在台犯罪統計資料，然卻意外發現我國僱用外籍勞工在台犯罪統計資料如圖 4-3，從數據來看，近 5 年來外籍勞工在台犯罪件數及犯案人數逐年升高，其中以竊盜案最高犯案人數最多，其次為公共危險、毒品；而近 3 年來我國僱用外籍勞工在「其他犯罪」事項再區分案件類別，發現妨害自由及恐嚇取財案件有逐年上升傾向，這些原是我國本地人民或是不良聚合、幫派所犯的事，現在連外籍勞工也涉案其中，是否他們的人數已經形成了一股新勢力？還是原生國家的黑社會勢力藉著勞工輸入來台悄悄入侵我國？值得我國治安機關研究重視。另外圖 4-4 目前在台行蹤不明外籍勞工人數計有 51788 人，對照大陸地區人民偷渡來台數圖 4-5 與外籍勞工合法來台之行蹤不明脫逃數可了解，台灣對大陸地區人民已不再是偷渡天堂打工掏金的地方了，應該重視的是偷渡來台及行蹤不明的外籍勞工。





	犯罪件數												
	總計	竊盜	公共危險	毒品	暴力犯罪	一般傷害	詐欺	侵占	一般妨害風化	駕駛過失	妨害自由	一般恐嚇取財	其他犯罪
83年	73	32	—	—	21	—	—	—	—	—	—	—	20
84年	169	112	—	—	37	—	—	—	—	—	—	—	20
85年	183	127	—	—	40	—	—	—	—	—	—	—	16
86年	137	74	—	—	43	—	—	—	—	—	—	—	20
87年	199	120	—	—	64	—	—	—	—	—	—	—	15
88年	147	94	—	—	37	—	—	—	—	—	—	—	16
89年	126	84	—	—	31	—	—	—	—	—	—	—	11
90年	158	96	—	—	49	—	—	—	—	—	—	—	13
91年	146	95	—	—	34	—	—	—	—	—	—	—	17
92年	148	107	—	—	30	—	—	—	—	—	—	—	11
93年	137	91	—	—	31	—	—	—	—	—	—	—	15
94年	192	120	—	—	16	—	—	—	—	—	—	—	56
95年	200	119	—	—	8	—	—	—	—	—	—	—	73
96年	271	134	—	—	11	—	—	—	—	—	—	—	126
97年	279	121	—	—	10	—	—	—	—	—	—	—	148
98年	280	123	—	—	12	—	—	—	—	—	—	—	145
99年	268	128	—	—	11	—	—	—	—	—	—	—	129
100年	289	115	—	—	9	—	—	—	—	—	—	—	165
101年	628	222	—	—	10	—	—	—	—	—	—	—	396
102年	957	304	159	105	24	—	—	—	—	—	—	—	365
103年	988	330	161	145	17	—	—	—	—	—	—	—	335
104年	1,017	264	208	202	15	—	—	—	—	—	—	—	328
105年	1,257	282	365	260	16	69	89	29	28	14	12	2	91
106年	1,867	324	809	323	10	61	103	34	17	19	16	2	177
107年(1-4月)	598	102	271	71	3	15	24	13	18	10	3	16	52
合計	10714	3720	1973	1106	589	145	216	76	63	43	31	20	2760

年份	犯罪人數												
	總計	竊盜	公共危險	毒品	暴力犯罪	一般傷害	詐欺	侵占	一般妨害風化	駕駛過失	妨害自由	一般恐嚇取財	其他犯罪
83年	107	44	—	—	35	—	—	—	—	—	—	—	28
84年	241	151	—	—	67	—	—	—	—	—	—	—	23
85年	284	207	—	—	57	—	—	—	—	—	—	—	20
86年	222	103	—	—	96	—	—	—	—	—	—	—	23
87年	231	140	—	—	77	—	—	—	—	—	—	—	14
88年	1,267	99	—	—	1,151	—	—	—	—	—	—	—	17
89年	147	100	—	—	36	—	—	—	—	—	—	—	11
90年	224	128	—	—	69	—	—	—	—	—	—	—	27
91年	180	112	—	—	44	—	—	—	—	—	—	—	24
92年	197	125	—	—	41	—	—	—	—	—	—	—	31
93年	163	115	—	—	33	—	—	—	—	—	—	—	15
94年	242	139	—	—	26	—	—	—	—	—	—	—	77
95年	244	127	—	—	9	—	—	—	—	—	—	—	108
96年	283	151	—	—	13	—	—	—	—	—	—	—	119
97年	323	140	—	—	12	—	—	—	—	—	—	—	171
98年	311	117	—	—	27	—	—	—	—	—	—	—	167
99年	297	133	—	—	12	—	—	—	—	—	—	—	152
100年	326	121	—	—	16	—	—	—	—	—	—	—	189
101年	663	236	—	—	26	—	—	—	—	—	—	—	401
102年	1,016	329	157	132	25	—	—	—	—	—	—	—	373
103年	940	287	155	165	30	—	—	—	—	—	—	—	303
104年	1,023	247	193	228	22	—	—	—	—	—	—	—	333
105年	1,296	266	363	326	35	95	57	22	17	11	13	1	90
106年	1,850	301	798	398	11	58	70	25	13	16	17	—	171
107年(1-4月)	615	110	275	86	4	15	23	10	14	10	2	4	62
合計	12692	4028	1941	1335	1974	168	150	57	44	37	32	5	2887

圖 4-3 外籍與大陸地區在台配偶人數

資料來源:勞動部。

<https://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=q13022&rdm=yiommeld>

行蹤不明外勞人數統計表

資料截止日期：107年1月31日

資料來源：國際及執法事務組

國籍	性別	累計行蹤不明人數			已查處出境人數			目前在臺仍行蹤不明總人數	目前在所收容人數
		上月累計人數	本月新增人數	累計總數	上月累計人數	本月新增人數	累計總數		
印尼	男	18,169	106	18,275	14,163	96	14,259	3,923	93
	女	86,718	465	87,183	66,833	330	67,163	19,837	183
	計	104,887	571	105,458	80,996	426	81,422	23,760	276
馬來西亞	男	26	0	26	25	0	25	1	0
	女	5	0	5	5	0	5	0	0
	計	31	0	31	30	0	30	1	0
蒙古	男	12	0	12	12	0	12	0	0
	女	14	0	14	14	0	14	0	0
	計	26	0	26	26	0	26	0	0
菲律賓	男	3,720	12	3,732	3,295	5	3,300	427	5
	女	15,475	31	15,506	13,311	19	13,330	2,169	7
	計	19,195	43	19,238	16,606	24	16,630	2,596	12
泰國	男	16,045	15	16,060	15,356	19	15,375	678	7
	女	3,311	1	3,312	3,165	4	3,169	143	0
	計	19,356	16	19,372	18,521	23	18,544	821	7
越南	男	65,153	372	65,525	49,163	651	49,814	15,434	277
	女	53,087	212	53,299	43,771	262	44,033	9,176	90
	計	118,240	584	118,824	92,934	913	93,847	24,610	367
總計	男	103,125	505	103,630	82,014	771	82,785	20,463	382
	女	158,610	709	159,319	127,099	615	127,714	31,325	280
	計	261,735	1,214	262,949	209,113	1,386	210,499	51,788	662

註：1.累計總數係指自民國79年（西元1990年）起至資料統計截止日止之統計數。

2.逃逸人數係指有行蹤不明紀錄者。

3.統計數字以製表日期當時電腦資料為準。

圖 4-4 行蹤不明外籍勞工人數統計

資料來源：移民署。

<https://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1326384&ctNode=29699&mp=1>

歷年緝獲偷渡犯人數		合計			本國籍 Native Nationality			大陸籍 Chinese Nationality			外國籍 Foreign Nationality		
年	單位:人次	計 Total	男 Male	女 Female	小計 Subtotal	男 Male	女 Female	計 Total	男 Male	女 Female	小計 Subtotal	男 Male	女 Female
95年	2006	413	384	29	24	24	-	368	342	26	21	18	3
96年	2007	343	323	20	13	10	3	198	189	9	132	124	8
97年	2008	266	238	28	27	27	-	115	99	16	124	112	12
98年	2009	193	171	22	41	41	-	89	74	15	63	56	7
99年	2010	206	183	23	44	44	-	64	55	9	98	84	14
100年	2011	168	145	23	35	35	-	37	31	6	96	79	17
101年	2012	107	88	19	27	26	1	13	11	2	67	51	16
102年	2013	259	205	54	46	46	-	33	22	11	180	137	43
103年	2014	168	141	27	26	23	3	46	38	8	96	80	16
104年	2015	70	57	13	4	4	-	10	6	4	56	47	9
105年	2016	36	30	6	7	6	1	5	4	1	24	20	4
106年	2017	149	87	62	4	4	-	8	4	4	137	79	58

圖 4-5 歷年緝獲偷渡犯人數統計

資料來源：政府資料開放平臺。 <https://data.gov.tw/dataset/9854>

## 第五節 管理措施

### 壹、管理機關-漁業署

#### 一、荷蘭統治時期我國沿海海域漁業管理：

我國台灣沿海海域漁業管理，最早起源據研究者楊博任（2002：48-49）「荷治時期台灣的漁業」一文提到荷蘭人在宣示擁有台灣主權後，隨即禁止中國漁船未經允許不得到台灣沿海捕魚。凡要進入海域捕撈漁獲的均須在大員（今位於臺南市安平區）註冊，向荷蘭台灣長官申請「捕撈證」並履行有關法律規定。領完執照後才能前往漁場作業；捕獲漁獲後再回到大員繳納什一稅，才能回航中國沿海。中國漁船從中國沿海來通常從大員港進入，經過「例行性檢查」之後，只准予載捕魚要用的鹽、

米與魚網，漁民若要到台灣各地沿海捕魚，就必須向台灣長官申請漁場「許可證」與「通行證」才能出海捕魚也限制捕漁場所。中國漁民來台捕魚申請許可證與通行證，必須繳納許可證規費，如 1630 年 7 月 6 日公告：「所有人向公司稅務所繳納 1 里爾以取得執照前，不得使用小型舢舨於大員灣內外從事漁撈」。每月 1 日至 6 日未辦理完畢者，一經查獲，每次處以 10 里爾罰金。隨後因 1640 年城堡擴建，熱蘭遮城堡的增強工程，亟需大量磚塊和屋瓦，乃在 1638 年 10 月 10 日公告：「所有以戎克船從事沿海巡迴捕魚業之中國人，應繳納 500 塊燒製磚塊或 200 枚燒製屋瓦代替現金支付許可證費用。違者不得執業，亦不得兼業」。以上說明荷蘭人在佔據台灣後如何利用台灣漁業資源，用稅制來管理中國漁船來台沿海捕魚的措施。

## 二、農委會漁業署簡介：

我國早期漁業主管機關有行政院農業委員會漁業處、前省政府農林廳漁業局，為配合政府組織再造，及因應傳統漁業環境變遷並規劃未來漁業發展，期能有效發揮行政、管理一體及輔導漁民效率，於 1998 年 5 月底經立法院通過「行政院農業委員會組織條例修正案」及「行政院農業委員會漁業署組織條例制定案」，並於同年 8 月成立漁業署，主要掌理全國漁業行政事務，制定並落實執行漁業政策，有效發揮行政效率，解決漁業相關問題，維持漁業持續發展。依「行政院農業委員會漁業署組織條例」編制員額共計 211 人，由行政院農業委員會漁業處之成員、前省政府農林廳漁業局、前省政府農林廳台灣區漁業廣播電台合併而成。2000 年間為服務南部漁民乃在高雄市以任務編組方式成立南部辦公室，後為因應政府南遷政策，於 2007 年間將漁業署本部南遷至高雄市，將南部辦公室更名為「人民申請案件服務中心」持續加強對漁民服務，同時在北部成立台北辦公區，針對有關涉跨部會業務性質及政策面等業務，由台北辦公區來處理。

## 三、漁業署職掌及組織：

依「行政院農業委員會漁業署組織條例」規定，置署長 1 人、副署長 2 人、主任秘書 1 人，設漁政組、企劃組、遠洋漁業組、養殖漁業組等四組，分別因業務需要掌理相關事項。其主要職掌有關僱用大陸船員政策方面計有：

- (一) 漁業政策、法規、方案、計畫之擬訂及督導。
- (二) 漁船與船員之管理督導。
- (三) 漁港與其附屬公共設施之規劃及督導。

#### 四、僱用大陸船員相關管理措施：

漁業署對大陸船員受僱來台除訂頒「臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁暫置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」外，另針對渠等來台後的相關事項及衍生問題，依現況訂頒其管理規範，有關行政規則方面分為三大類：

##### (一) 大陸船員一般管理類：

1. 近海漁船大陸船員識別證換發作業要點。
2. 載有大陸船員漁船進出漁港報驗檢查程序。
3. 僱用大陸船員清查作業流程帖。
4. 特定漁業漁船於核准兼營娛樂漁業期間，不得受理漁業人申請僱用大陸船員；特定漁業漁船於僱用大陸船員期間暫不受理漁業人申請兼營娛樂漁業相關規定。
5. 10噸以下之特定漁業漁船之漁業人不得申請僱用大陸船員。
6. 查獲我國漁船船主未依「臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁安置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」載運大陸船員進入境內水域之違規樣態及處理原則。
7. 臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁安置大陸地區漁船船員許可及管理辦法違規態樣裁罰基準。
8. 漁船筏違規載運非所僱用大陸地區漁船船員裁罰基準。
9. 查獲我國漁船船主未依「臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁安置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」載運大陸船員進入境內水域之違規樣態所需事證及具體內容。
10. 二十噸以上特定漁業漁船出海船員最低員額之本國籍普通船員部分，得以依規定引進之外籍船員或大陸船員替代。
11. 大陸船員不予僱用許可期間處理原則。
12. 漁船違規於海上安置外來船員裁罰基準。
13. 臺灣地區漁船船主境外僱用大陸地區漁船船員搭乘直航客船及接駁管理措施。
14. 颱風期間漁船進港及船員避風處理原則。
15. 大陸船員暫置期間重大緊急事件處理原則。

##### (二) 大陸船員管理類：

1. 大陸船員岸置處所經營人聘僱保全業或專責管理人員資格及配置人數規定。
2. 大陸船員暫置岸置處所或漁港暫置區域外出就醫管理注意事項。

3. 接駁漁船船主受託接駁大陸地區漁船船員應行遵守及注意事項。
4. 大陸船員外出就醫之醫療機構，僅限於衛生主管機關核發開業執照或全民健康保險特約之醫療院所。
5. 大陸船員外出就醫須由漁船船主親自申請帶出就醫或以書面委託船長代為申請領出就醫，倘船主及船長確因故無法將大陸船員申請領出就醫時，同意得由船主以書面委託該船其他本國籍船員代為申領就醫。

(三) 劃設大陸船員暫置碼頭區管理類：

1. 大陸船員暫置區域劃設執行要點。
2. 高雄市前鎮漁港試辦劃設大陸船員暫置區域管理措施。

貳、執法機關-海巡署

一、由「許可辦法」中的協助事項可看出該政策最主要執行機關為海岸巡防機關，而我國目前海岸巡防機關就是海巡署，因此有必要來了解海巡署的組織職責及在此政策下扮演角色。我國四面環海海岸巡防為國家安全之根本，政府為有效管理海域統一海岸巡防事權，乃於 2000 年 1 月 28 日，將國防部海岸巡防司令部、內政部警政署水上警察局及財政部關稅總局緝私艦艇等任務執行機關納編，成立「行政院海岸巡防署」為部會層級的海域執法專責機關，海岸巡防署不但確立了岸海合一的執法機制，來維護國家的海洋權益及保障人民的生命財產外，另外在執法的過程中，兼顧公平、適當、澈底等原則，注重執法的妥當性，積極朝向海洋政策的發展。海岸巡防為國家安全之根本，隨著社會發展海洋事務越顯多元，為加強海洋政策之規劃及推動，海洋委員會於 2018 年 4 月 28 日在高雄成立，海巡署整併納入該會及所屬新機關中，以多年海洋事務成果及經驗為基礎，協助海洋委員會推動各項政策外，更於各項目標業務上積極推動，共同營造「生態、安全、繁榮」之海洋發展願景。

二、業務職掌：

- (一) 海岸管制區之管制及安全維護事項。
- (二) 入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。
- (三) 海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。
- (四) 海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項。
- (五) 走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理事項。

(六) 海洋事務研究發展事項。

(七) 執行事項：

1. 海上交通秩序之管制及維護事項。
2. 海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。
3. 漁業巡護及漁業資源之維護事項。
4. 海洋環境保護及保育事項。

(八) 其他有關海岸巡防之事項。有關海域及海岸巡防國家安全情報部分，應受國家安全局之指導、協調及支援。

三、組織架構：

置署長 1 人，由海洋委員會副主任委員其中 1 人兼任，常務副署長 2 人及主任秘書 1 人，內部單位為企劃組、督察組、巡防組、情報組、後勤組、通電資訊組、秘書室、人事室、主計室、政風室、巡防區指揮部、通資作業隊及警衛隊。所屬機關為北部分署、中部分署、南部分署、東部分署、金馬澎分署、東南沙分署、艦隊分署、偵防分署及教育訓練測考中心。

四、執法範圍：

依海岸巡防法海巡署執法範圍，包括臺灣地區之海水低潮線以迄高潮線起算 500 公尺以內之岸際地區與近海沙洲，及中華民國領海及鄰接區法、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法規定之領海、鄰接區、專屬經濟海域與其他政府所規定之執法水域。各區域說明如下：

- (一) 岸際執法區域：海水低潮線以迄高潮線起算 500 公尺以內之岸際地區與近海沙洲。
- (二) 領海：自領海基線起至其外側 12 浬間之海域。
- (三) 鄰接區：鄰接領海外側至距離領海基線 24 浬間之海域。
- (四) 專屬經濟海域：鄰接領海外側至距離領海基線 200 浬間之海域。

五、有關協助執行大陸船員受僱來台管理措施：

漁業署對大陸船員受僱來台訂頒「臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁暫置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」，依其管理辦法內容，海岸巡防機關配合執行大陸船員進出漁港安全檢查及管轄區域內暫置大陸船員之漁港碼頭區、水域或岸置處所周邊之防制走私、非法入出境及治安維護事宜，其具體配合協助執行事項計有：

- (一) 出席縣市政府每半年召開之管理會報。配合縣市政府辦理岸置處所或暫置區域籌設會勘及審查事宜。向縣市政府舉報大陸船員於暫置期間之相關違規案件。接獲大陸船員申訴案件後，立即送縣市主管機關處理。
- (二) 對大陸船員執行第一次進港檢查工作、蒐集個人生物特徵及協助縣市政府印發「識別證」，同時收回「來臺許可文件」等。大陸船員送返大陸地區時，執行相關證件查驗及收回識別證後，登錄於大陸船員資訊管理系統，註記離船登記之工作。
- (三) 負責管轄區域內，有設置暫置場所周邊之防制走私、非法入出境及治安維護事宜。負責大陸船員因緊急上岸後，該避難場所周邊之防制走私、非法入出境及治安維護事宜。
- (四) 執行載有大陸船員之近海漁船進出設有暫置處所漁港檢查工作。
- (五) 協力執行大陸船員就醫管控事宜。

另漁政主管機關依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」、「臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁暫置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」等相關規定，訂定識別證核發、進出港報驗檢查程序、違規態樣裁罰基準及外出就醫管理等應行遵守注意事項等相關行政規則，海巡署亦依權責協助執行大陸船員來台後管理措施。



## 第五章 結論

### 第一節 研究發現

我國在 2001 年間試辦兩岸金馬小三通，同年我國政府的經濟發展上針對兩岸經貿政策，達成積極開放、有效管理的共識後，隔年 2001、2002 年即開放台灣到大陸投資、兩岸貿易、大陸到台灣投資及兩岸技術人員交流等等的措施，逐步對大陸地區採取開放的兩岸經貿政策。學者童振源（2002:2）在其「兩岸經貿交流對兩岸關係互動的影響」一文中提到：從 1992 年起大陸地區已經成為我國每年在海外對外投資最多的地區，累計至 2000 年底，我國對大陸地區投資金額總計為 171 億美元，占總對外投資額的 39%。僅十年間大陸地區已成為我國累計對外投資最多的地方。根據大陸的統計，我國累計 2000 年底對大陸投資的協議金額為 478 億美元。此期間對照大陸船員受僱陸續來台工作人數正處於高峰期，因此勞動力市場並非自然形成的，而是隨著社會性和經濟性建構而成的。另我國僱用大陸船員時，兩岸的關係及我國內政治的因素確是關鍵，如 2002 年間大陸官方禁止大陸船員輸出至台灣工作，雖當時大陸勞工工資低廉及勞力過剩，但因政治因素圍堵了推力；我國勞動政策也一直禁止開放大陸地區人民來台工作，這也是接收國雖有勞動力的強烈需求，但因政府的強行介入使得抗拒力控制了需求拉力。

#### 壹、僱用問題

我國漁船主從僱用大陸船員開始，歷經多次重大政策變革，從早期的第一階段三不政策私下僱用，到第二階段允許可至我國 12 浬外境外僱用，第三階段允許可至我國 12 浬內過境僱用，第四階段允許可至我國岸上過境待業僱用及現階段直航僱用。每次的僱用政策演進都是更貼近我國漁船主的需求及更人性化的保障受僱來台的大陸船員，然而來台的大陸船員人數卻逐年降低，早期大陸地區只有幾個特定沿海城市作為經濟開發特區，因此大陸地區在勞動力過剩下，我國漁業剛好缺基礎勞動力，而大陸內地工作薪資非常低，在薪資相較懸殊對比下，大陸地區人民紛紛上我國漁船工作，甚至很多是毫無漁業經驗的也上船工作，為的就是收入豐沃可以藉機改善家庭生活，現今大陸地區經濟起飛，陸地就業機會增多且大陸航運及漁業也缺

乏船員，而我國僱用大陸船員薪資福利和大陸當地薪資已差距不大不再吸引大陸人民，此也驗證了當經濟拉力不夠時，勞動的推力就自動轉向了。

## 貳、安置問題

我國自 2003 年 12 月 1 日公佈實施「台灣地區漁船船主境外僱用及接駁安置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」。將大陸船員由海上錨泊區暫置，變成岸置處所或進港安置於暫置漁船及原漁船，解決「海上旅館」不衛生、不安全及有違人道精神等問題。此政策在當時是對我國兩岸既有政策的突破，大陸地區人民可以合法在我國領土內待業，但由於偷渡集團藉此管道伺機混充船員偷渡入境，造成更嚴格管控大陸船員行動自由，而此期間外籍船員進港下船後可自由行動，大陸船員在比較心理下心生不滿，又形成另一個人道對待的問題；另外我國近海漁業多為「漁船主自家經營型」，高漲的各項成本，經不起徒勞無功的出海作業，因此控制成本成為必要考量，才會僱用價廉的大陸船員，而將僱用大陸船員安置於岸置處所，需額外增加成本，所以岸置處所從最初的 7 處(含臨時岸置中心)變 2 處，原船暫置區域 58 處變 64 處，可看出漁船主基於成本、時間及附加價值，多數選擇原船暫置來安置所僱用之大陸船員。

## 參、薪資福利

大陸船員來台灣都是為打工賺錢來改善原生家庭經濟；而僱主也是期望以低的薪資僱傭來幫自己創造更多的利潤。我國政府也有感於漁業勞動力短缺、斷層，希望藉由政策獎勵，培養漁業幹部及鼓勵國人從事漁業工作，但持續至今效果有限，漁撈作業工作辛苦危險，國人上漁船工作意願低落，且漁獲資源缺乏致薪資低微，外來船員已成為我國不可或缺之漁業勞動力來源。從我國僱用大陸船員的數據來看，全國僱用人數逐年降低，近年來人數平均約 1600 人、僱用漁船數 600-700 艘，我國近海漁業資源貧瘠，漁船主漁獲量收入已無法和以前相比，為節省支出成本不再僱用又或者配合政策休漁減船外，其中最大原因為大陸經濟崛起，大陸地區陸上就業市場多，薪資收入改善生活水準後，大陸地區中、新生代也不願意當船員，大陸沿海地區也掀起漁船缺工潮。我國漁船主所給的薪資跟大陸地區就業薪資差距越來越小，加上來台後在暫置處所或區域行動受到管制，新訓大陸船員大多已無意願來台從事漁撈工作。

## 肆、國安問題

偷渡一直是影響國境安全的重要問題，台灣四面環海，無法由陸路方式偷渡來台，因此防制海上偷渡為確保我國境安全之首要。1990 年代起我國國內經濟快速發展，吸引大陸人民為改善原生家庭經濟而偷渡來台打工賺錢。不可否認中國大陸現今仍不放棄統一台灣，然而當我們一直關注著大陸船員滲透的問題時，卻忽略我國僱用外籍勞工在台犯罪件數及犯案人數逐年升高，而目前在台行蹤不明外籍勞工人數計有 5 萬餘人，再對照偷渡來台人數表數可了解，台灣對大陸地區人民已不再是偷渡天堂打工掏金的地方了，應該重視的是偷渡來台的外籍人士及行蹤不明的外籍勞工。另外監察院於 2002 年間針對高雄市籍「元勝二號」漁船乙案提案糾正，並請行政院確實檢討並依法妥處。糾正案文中提到「大陸船員受僱於我國漁船，已產生了入境及過境之爭議，僱用大陸船員實質已進入我領海，主管機關僅能以過境概念相當之模糊概念，亦有未當」。迄今，我國對於大陸船員受僱來台依舊以「過境概念」來處理，然大陸船員卻在我領土內活動，已經存在 10 餘年的法律上爭議了，因此，將大陸船員來台回歸到正常入出境管理，才可讓大陸船員管理步入正軌，各項工作方可回歸制度面。

## 第二節 建議

### 壹、僱用與培訓並行：

- 一、我國政策上過度的資格限制，讓政策的施行反倒成了一種反效果，本來可以循合法管道進入臺灣的演變成非法入境，本來可以循正常程序申請合法外勞的，卻因資格不夠聘僱不到外勞，而轉向非法仲介尋求勞力來源，無疑是變相的鼓勵並致使剝削案件之發生（劉佩君，2015:19）。現今兩岸已簽署「兩岸漁船船員勞務合作協議」，彼此為維護兩岸漁船船主及船員之權益，已明確規範合作模式與建立聯繫管道，雙方建立正式船員派出及僱用機制並且已試行多年，透過篩選機制已使大陸船員身分透明化，因此可以再簡化僱用的複雜程序，以降低雇主僱用成本。又或者可研議由各地區漁會提升為雇主統一僱用大陸船員，然後再依派遣模式依照我國漁船主勞力需求將船員分配至船上工作，如此可將大陸船員納入就業服務法保障，而漁

船主也不會因僱用問題造成本身漁會會員的資格轉變而影響權益。

二、從表 4-3 看我國歷年來僱用大陸及外籍船員人數，每年平均僱用人數約莫在 1 萬 2 千餘人，這或許就是我國長年來的漁業勞動力缺口，因此建議除了僱用外來船員填補勞力缺口外，另外可仿照軍警校訓練公費及最短服務年限的模式，訂定培訓計畫及人數目標，來培訓我國新生代漁業從業人員填補其缺口，否則一直以僱用外來船員來紓解我國漁業勞動力缺口，長此以往只會讓我國漁業從業人員斷層，而廉價的僱用替代循環更會讓我國的漁場淪為外來新進船員的訓練基地。

貳、外來船員安置管理同等對待：

一、岸置中心安全性高且符合人道精神，惟管理方面應更人性化，以往是偷渡集團利用岸置管理的空隙進行偷渡，然近年來大陸船員偷渡脫逃率已降至最低了，應該可比照外籍漁工的行動自由；另針對進住岸置處所的大陸船員補助其費用，鼓勵漁船主將大陸船員送進岸置處所安置，不但可以減輕雇主成本負擔且不會影響港區觀瞻，又可活化岸置處所不致一個一個淪為蚊子館。

二、暫置區域漁港逐年新增，是否代表該漁港原有本國漁業勞動力已老化而又缺乏本國勞動力補充，迫使必需僱用大陸船員使其維持正常漁撈作業以維持生計？還是有其他因素造成的？而這樣的情形會不會接續著在往後陸續發生在全國各地漁港？值得後續去探究問題所在。

參、僱用條件比照外籍看護工：

社福外勞與漁業外勞不應限縮，但仍須在總量管制範圍內。此考量一則係社福外勞有因應高齡化的照顧需求，二則漁業外勞對本勞漁業從業人員較少替代性，因為本國漁業從業人員多任職漁船上的技術性職位或在岸上工作（林昭禎，2014:4）。大陸船員工作型態與與社福類外籍看護工類似，都是與雇主長時間相處、工時較長、工作場所較為封閉等，但大陸船員的工作是從事船上最底層的勞力，工作環境惡劣且高風險，比看護工更容易造成職業傷害，因此在福利上醫療比照外籍看護工加入我國健康保險體系，若遭遇傷病或職災，皆可得到給付與保障，最終比照引進外勞之模式，將其納入就業服務法規範。因此建議僱用大陸船員來台工作，薪資及福利

比照外籍看護工，薪資透明加上健保醫療保障，藉此誘因來吸引大陸人民來台擔任船員，以延續我國漁業發展。

肆、大陸船員受僱來台回歸正常管道入出境：

一、兩岸政策已開放大陸地區人民來台觀光 10 餘年及近年開放大陸地區人民個人旅遊，這些人入出我國境均和外國人來台一樣走相同的程序，內政部移民署已累積多年經驗及數據，且該署已整合基本資料，臉部影像、指紋特徵等身分辨識系統，因此把大陸船員受僱來台回歸到正常管道入出境，讓更專業的國境事務大隊來檢視證件及人資辨別，值此，解決過境概念的法律爭議，也可讓海巡署配合國家的募兵政策減輕安檢所的勤務負擔，讓多餘的人力走向海洋，來守護我國海上作業漁船及海洋資源。

二、現今大陸經濟崛起已鮮少有大陸地區人民會偷渡台灣打工賺錢；反而是近年來越南籍偷渡台灣事件頻傳，加上外籍勞工來台後，基於綜多因素逃跑成為行蹤不明滯留在台灣的外籍勞工才是該重視的。另外籍勞工在台的犯罪案件以竊盜案最高犯案人數最多，近 3 年來外籍勞工在犯案類別中，妨害自由及恐嚇取財案件有逐年上升傾向，是否他們的人數已經形成了一股新勢力？還是原生國家的黑社會勢力藉著勞工輸入來台悄悄入侵我國？值得研究重視。