

高雄市政府海洋局 統計專題分析

高雄市漁業勞動力研析



提送單位：高雄市政府海洋局

撰寫人：陳亞鈴

中華民國 106 年 05 月

目 錄

壹、前言	02
貳、研究方法	03
參、高雄市漁業勞動力現況	04
一、高雄市近年漁業概況	04
二、高雄市近年漁船（筏）數變遷	09
三、高雄市近年漁業從業人員數變遷	13
四、高雄市核發漁船船員手冊現況	16
五、高雄市僱用大陸籍船員狀況	21
六、高雄市僱用外籍船員狀況	24
七、高雄市大陸及外籍船員逃脫狀況	27
八、高雄市僱用大陸及外籍船員衍生問題	29
肆、檢討與建議	31
伍、參考文獻及網站	36

壹、前言

台灣為海島國家，對於鄰近海洋漁業資源依賴甚深，漁業已成為我國重要經濟產業之一，我國漁業在政府輔導及業者共同努力經營下，已成為世界第六大公海捕魚國。我國遠洋漁業 104 年產值超過新台幣 390 億元，其中鮪延繩釣產業規模全球排名第一，而高雄前鎮漁港更為我國遠洋漁業重鎮，對於台灣漁業發展貢獻影響甚深，然漁業勞動力為漁業發展基本且不可或缺要素之一，但長久以來，我國漁業勞動力持續呈現短缺現象，甚至更面臨漁業勞動力斷層窘境，對我國漁業的永續發展儼然造成嚴重衝擊，了解與分析我國漁業勞動力狀況，並找出改進與因應之道更是首要之務。

根據歷往研究指出，影響國人不願意上漁船工作原因，主要可歸納為整體「社會環境」、「漁撈工作特性」與「船員薪資福利」等三大因素。就「整體社會環境」而言，漁撈工作長時間在海上作業，與一般多數的辦公室工作業一比，相對辛苦且危險，再者，隨著生活及薪資水平的提高，父母也相對不願意讓小孩從事辛苦且危險性高的漁業工作。而在「漁撈工作特性」方面，漁業勞動與一般陸地勞動有著顯著差異，除了勞動時間相對較長甚至不分日夜與危險外，尤其以遠洋漁船為例，出港作業航期 1 至 2 年，除了進港卸魚、整補時，船員可

以短暫離船上岸，其餘時間都得在船上渡過，其中苦悶更是外人所無法體會。除了整體社會環境及漁撈工作特性外，「船員薪資福利」更是重要影響因素，根據行政院主計處資料顯示，農林漁牧的平均薪資為所有產業中最少者，再者漁業薪資多採分紅制，船員基本薪資低，船員收入好壞完全仰賴漁獲分紅，漁獲量的不穩定性直接影響船員收入，漁撈工作相對辛苦且危險，但收入卻相對低下與不穩定，當然大幅降低國人從事該產業的意願，倘再無積極因應之道，將無法永續台灣漁業。

台灣漁業產量與產值超過 8 成係由漁撈業（遠洋、沿岸及近海漁業）所貢獻，其中遠洋漁業貢獻超過 5 成，維持漁業發展的基本要素為漁業勞動力，而高雄為台灣遠洋漁業重鎮，高雄漁業勞動力現況可以說是台灣漁業勞動力現況的縮影，期藉由高雄市漁業勞動力研析，來反映我國漁業勞動力現況，整理歸納目前所面臨問題，並找出因應之道，以活絡高雄漁業勞動力，達永續我國漁業之發展。

貳、研究方法

本報告資料來源係參考行政院農業委員會漁業署 102 年起「中華民國台閩地區漁業統計年報」、高雄市政府海洋局 102 年起「高雄市漁

業年報」及行政院農業委員會漁業署「漁業管理資訊系統」登載資料等。針對本市近年之漁船（筏）數、漁業從業人員數、船員手冊核發數、外籍與大陸船員僱用數、外籍與大陸船員逃脫數及漁業生產量值等數據進行解析，說明本市漁業勞動力現況、面臨問題及因應之道。

參、高雄市漁業勞動力現況

一、高雄市近年漁業概況

（一）漁業類型說明

本市漁業按作業海域區分為：遠洋漁業、近海漁業、沿海漁業、及內陸養殖漁業等 4 類，而遠洋漁業、近海漁業及沿海漁業又統稱海洋漁業，其遠洋漁業係指在我國 200 浬外海域，或以漁業合作方式在他國經濟海域內作業的漁業；近海漁業係指在我國經濟海域內（12 至 200 浬）作業；沿海漁業係指在我國領海內（12 浬以內）作業的漁業；養殖漁業則可分為內陸與海面養殖等 2 大類。本市為遠洋漁業重鎮，爰本報告之研究方向及資料呈現除以本市之海洋漁業為主外，重點論述更將著重在遠洋漁業部分。

（二）漁業生產量值說明

1. 海洋漁業生產量值

根據漁業統計年報，102、103、104 年度台灣地區漁業生產價值分別為新臺幣 101,649,634 千元、104,331,827 千元、92,294,568 千元，其中本市漁業產值為新臺幣 13,372,738 千元、14,956,016 千元、13,252,516 千元，分別佔全台灣地區漁業產值的 13%、14%、14%（表 1 及圖 1）。

本市 102 至 104 年度之海洋漁業產值分別為新臺幣 8,094,132 千元、9,841,045 千元、8,546,409 千元，其中遠洋漁業產值各為新臺幣 6,819,373 千元、8,519,999 千元、7,043,255 千元（表 2 及圖 2），各佔本市海洋漁業產值的 84%、87%、82%，各項數據顯示本市遠洋漁業產值佔本市海洋漁業產值高達 80%，遠洋漁業已成為本市漁業主要經濟命脈，爰本市漁業發展之蓬勃與否，與遠洋漁業能否永續發展存有正向關聯，不可輕忽之。

年 度	高雄市	台灣地區 (含離島、國外基地)	高雄市漁業產值佔 台灣地區之比例
	產值	產值	%
102	13,372,738	101,649,634	13
103	14,956,016	104,331,827	14
104	13,252,516	92,294,568	14

圖1、高雄市與台灣地區漁業產值（年度別）

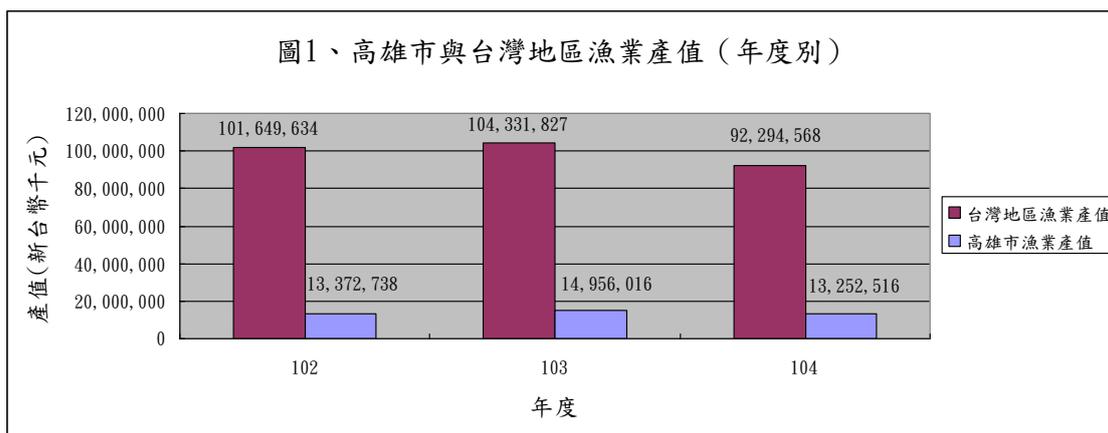


表 2、高雄市海洋漁業生產量值（年度別）

數量：公噸

價值：新臺幣千元

年次	遠洋漁業		近海漁業		沿岸漁業		總計	
	產量	產值	產量	產值	產量	產值	產量	產值
102	267,340	6,819,373	16,086	1,076,721	1,563	198,038	284,989	8,094,132
103	340,068	8,519,999	13,960	1,125,434	1447	195,612	355,475	9841,045
104	278,682	7,043,255	18,486	1,211,292	2,196	291,862	299,364	8,546,409

圖2、高雄市海洋漁業生產值（年度別）

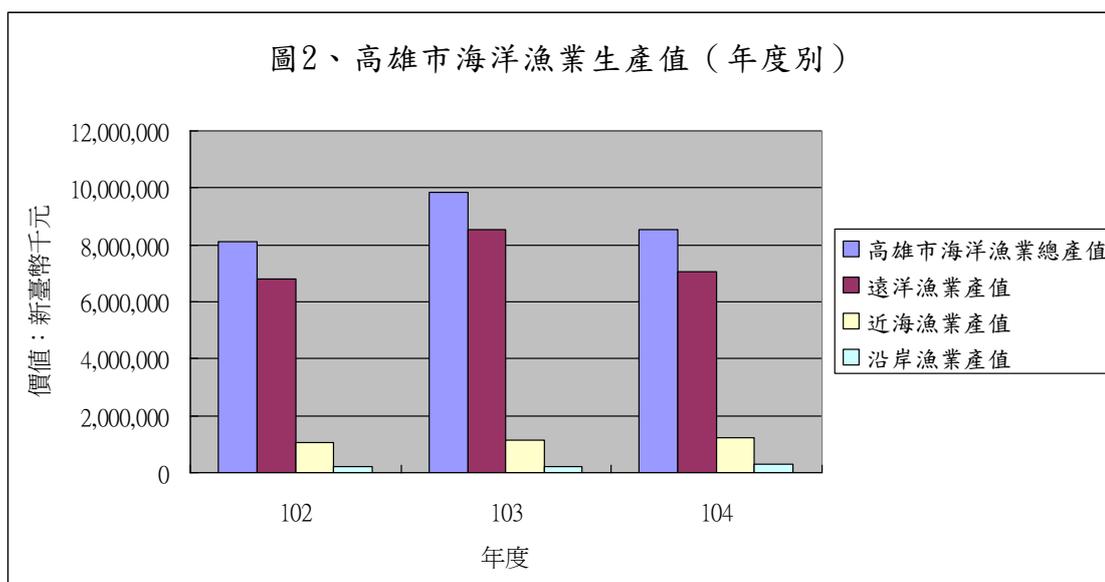
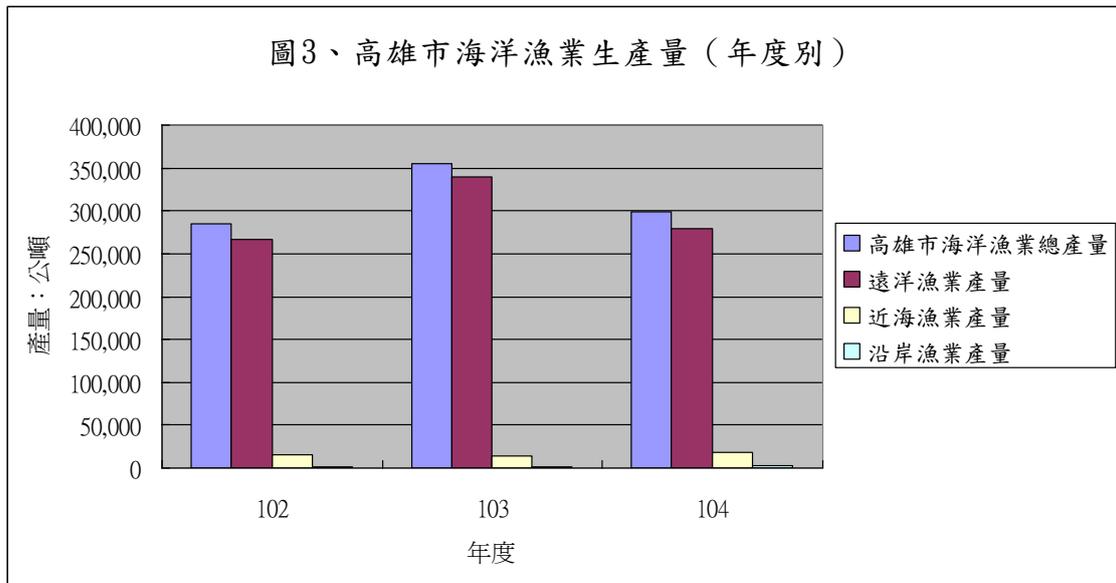


圖3、高雄市海洋漁業生產量（年度別）



本市 102 至 104 年度之海洋漁業產量分別為 284,989 公噸、355,475 公噸、299,364 公噸，其中遠洋漁業產量各為 267,340 公噸、340,068 公噸、278,682 公噸（表 2 及圖 3），各佔本市海洋漁業產量的 94%、96%、93%，各項數據顯示本市遠洋漁業產值佔本市海洋漁業產值超過 90%，104 年度產量與前一年度相比雖有小量下滑，但較 102 年度相比卻是小幅成長，這可能與近年全球氣候變遷、溫室效應導致海水暖化而使得漁業資源分布產生改變，原本資源量豐富的漁區卻無魚可捕，往年不出魚的漁區卻成為優良漁場，漁撈業面對的最大挑戰即是資源的不穩定性，而隨著漁撈技術的日新月異、漁獲努力量的過度投入，雖然漁業資源具有可再生產的特性，但倘漁獲量超出該資源最大生產量，最終將面臨無魚可捕的困境，聯合國糧農組織（FAO）在 2007 年的報告即指出，有近半海洋漁業

區已經達到最大負荷量，1/4 被過度開發，產量出現崩跌或下降，僅剩 1/4 海域仍有產量提昇的潛力，但未來若無有效管理機制來預防、抵制及消除非法、未報告及不受規範（IUU）漁撈活動，將導致海洋資源耗盡。

對於本市漁業主要經濟命脈的遠洋漁業而言，持續發展必然消耗天然漁業資源，而天然漁業資源逐日減少卻是不爭的事實，追求產量的提昇的世代已經結束，本市在發展遠洋漁業的同時，更應該符合時代趨勢，朝漁業永續發展的目標努力前進，但也必須思考遠洋漁業在面對天然漁業資源日益耗竭的情形下，該如何因應轉型。

2. 養殖漁業生產量值

102 至 104 年度台灣地區（含離島）之養殖漁業（含海面及內陸養殖）產值分別為新臺幣 41,242,643 千元、42,334,431 千元、39,416,083 千元，高雄市 102 至 104 年度養殖漁業產值分別為新臺幣 5,278,606 千元、5,115,062 千元、4,706,107 千元，佔台灣地區（含離島）養殖漁業產值的 12%、13%、12%（表 3）。

表 3、高雄市與台灣地區養殖漁業生產量值（年度別）

數量：公噸

價值：新臺幣千元

年 度	高雄市		台灣地區 (含離島)		高雄市養殖漁業 產值佔台灣地區 之比例
	產量	產值	產量	產值	%
102	42,610	5,278,606	348,952	41,242,643	12
103	35,046	5,115,062	339,608	42,334,431	13
104	33,020	4,706,107	314,048	39,416,083	12

二、高雄市近年漁船（筏）數變遷

本市除具有發展港灣的天然地理條件，早期更為我國遠洋漁業的發祥地，迄今更已成為我國遠洋漁業之指標城市，根據高雄市政府海洋局統計顯示，本市籍動力漁船數量分別是 102 年度的 2,796 艘、103 年度的 2,737 艘、104 年度的 2,600 艘，漁筏數量 102 至 104 年度則分別為 990 艘、918 艘及 797 艘，近 3 年來漁船（筏）數量呈現逐年下降（圖 4），係因本市配合中央實踐責任制漁業、漁業資源保育及因應國際趨勢調整產業結構等施政方向，進行漁船限建（民國 78 年起所有漁船全面汰建）、漁船（筏）收購（民國 80 年起收購），逐一限縮漁船筏數成長。102 年至 104 年，本市 CT8（1000 噸以上）漁船數呈小幅

增加（表 4），係因部分魷釣及鯷鮪漁船汰舊建新外，也增大新建之漁船噸數，使漁船能有更強大的續航力及裝載力，以提昇與他國漁船之競爭力。

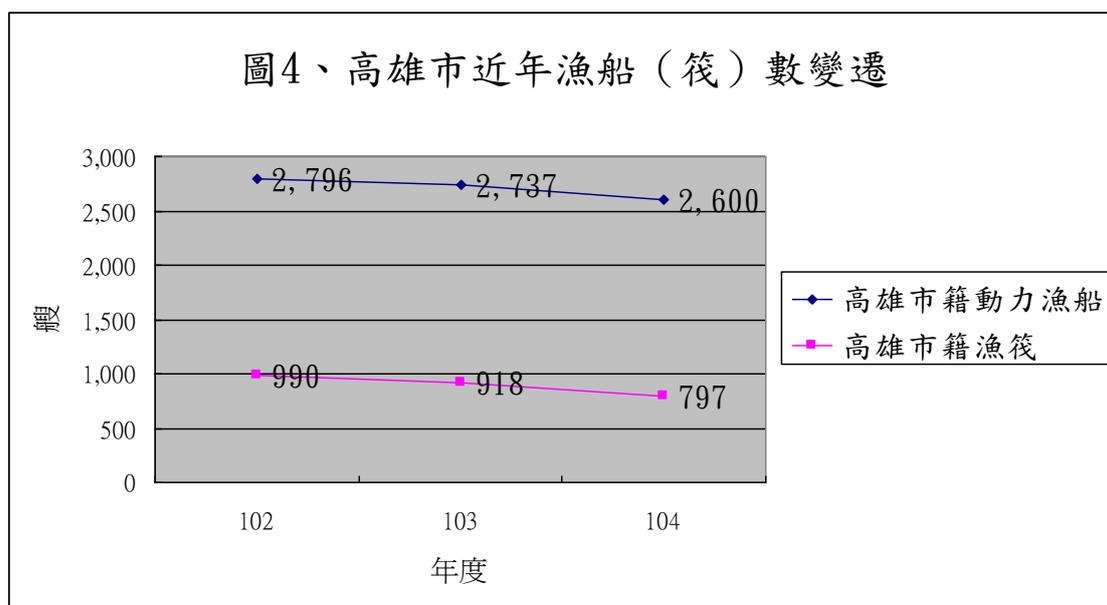


表 4、高雄市籍動力漁船依漁船規格統計概況（年度別）

漁船規格/年別		102	103	104
動力漁船	CTS（動力舢舨）	1308	1304	1285
	CT0（4.9 噸以下）	274	259	230
	CT1（5-9.9 噸）	65	94	84
	CT2（10-19.9 噸）	149	148	129
	CT3（20-49.9 噸）	209	200	187
	CT4（50-99.9 噸）	239	232	205
	CT5（100-199.9 噸）	26	27	26
	CT6（200-499.9 噸）	164	161	157
	CT7（500-999.9 噸）	289	267	251
	CT8（1000 噸以上）	43	45	46
合計（艘）		2,796	2,737	2,600

本市籍動力漁船依漁業別來統計，大致可分成 14 大類（表 5），102 年至 104 年度的鮪延繩釣漁業漁船數均名列第一，另本市籍漁筏依漁業別統計，大致可分成 8 大類，其中以刺網漁業漁船數量居冠，但從 102 年度起呈現船數減少趨勢，從 102 年度的 608 艘，減少至 104 年度的 507 艘，逐年減少原因係為本市配合行政院農業委員會減船計畫，鼓勵本市漁船主參與漁船（筏）收購，收購船隻漁船優先於漁筏，對於海洋生態及資源有較大傷害漁業如拖網漁業、刺網漁業等列為優先收購序位（表 6）。

表 5、高雄市籍動力漁船依漁業別統計概況

1.漁業種類/年別	102	103	104
2.單船拖網	366	346	324
3.鰹鮪圍網	112	101	89
4.鮪延繩釣	966	948	868
5.魷釣	109	101	108
6.刺網	466	467	450
7.巾著網	12	12	10
8.鯛及雜魚延繩釣	3	8	9
9.一支釣	691	687	679
10.扒網（三角虎）	39	37	34
11.漁業加工	1	1	0
12.漁獲物運搬	18	16	18
13.公務用	10	10	6
14.其他	3	3	5
合計（艘）	2,796	2,737	2,600

表 6、高雄市籍漁筏依漁業別統計概況

1.漁業種類/年別	102	103	104
2.鰹鮪圍網	1	1	1
3.其他沿岸漁業	60	60	13
4.巾著網	3	3	3
5.火誘網	1	1	0
6.刺網	608	556	507
7.鯛及雜魚延繩釣	187	168	146
8.一支釣	130	129	127
合計（艘）	990	918	797

全球漁業資源多已完全開發或過度開發，各區域性漁業管理組織及國家均致力於採取行動養護與管理海洋漁業資源，對於本市漁業經濟命脈的遠洋漁業而言，漁撈作業上將面臨更多的限制，這也意味生產經營成本將大幅上昇，對於遠洋漁業能長遠發展，應遵守責任制漁業的原則下，尋求漁捕能力與漁業資源之相襯為宜，目前漁捕能力明顯高於漁業資源之再生產能力，減少漁船數量已是國際趨勢，本市更應順應國際趨勢，淘汰經營不良之漁船，並讓有發展潛力漁船繼續壯大，此外，亦應輔導漁業轉型及走向漁撈科技化，除可降低漁業勞動力需求外，也能降低生產經營成本，提高國際競爭力。

三、高雄市近年漁業從業人員數變遷

本市 102 至 104 年度漁業從業人員數分別為 58,252 人、57,978 人及 57,199 人，呈現逐年下降趨勢（表 7），本市海洋漁業（遠洋漁業、近海漁業及沿岸漁業總稱海洋漁業）的船員人數也從 102 年度的 43,276 人下降至 104 年度的 39,560 人，減少了 3,716 人（表 8），顯示本市海洋漁業面臨了漁業勞動力不足困境。

漁業別	年度	102		103		104	
	工作性質	專業	兼業	專業	兼業	專業	兼業
遠洋漁業	船員	10,748	0	10,421	0	10,417	0
	岸上人員	615	49	914	45	864	48
近海漁業	船員	5,415	3,105	5,297	3,091	5,153	603
	岸上人員	664	698	647	772	647	772
沿岸漁業	船員	16,458	7,820	16,243	7,488	15,984	7,403
	岸上人員	1,486	1,388	1,907	1,255	1,908	1,182
內陸漁撈		111	63	113	65	114	0
海面養殖		205	15	255	10	139	76
內陸養殖		7,550	1,862	810	1,305	8,594	905
合計		43,252	15,000	7,550	1,862	43,766	13,423
各年度漁業從業人員總數		58,252		57,978		57,199	

表 8、高雄市漁船船員人數統計概況						
年度	102		103		104	
船員	專業	兼業	專業	兼業	專業	兼業
遠洋漁業	10,748	0	10,421	0	10,417	0
近海漁業	5,145	3,105	5,297	3,091	5,153	603
沿岸漁業	16,458	7,820	16,243	7,488	15,984	7,403
合計	32,351	10,925	31,961	10,579	31,554	8,006
各年度 船員人數	43,276		42,558		39,560	

行政院農業委員會漁業署為解決我國漁業勞動力不足的問題，在 1976 年准許國外基地作業漁船僱用外籍船員予以補充，主要從大陸、菲律賓、印尼、越南、緬甸等國引進外籍漁工，以舒緩海洋漁業勞動力不足現象，但僱用外籍船員人數不得超出全船船員總人數的 4 分之 1，1980 年起國內經濟起飛，人力需求孔急，海上作業船員亦因工作辛苦、環境不佳及收入並未優於陸上工作，而紛紛轉往陸上工作，造成近海及沿岸漁業也開始出現人力不足現象，政府也開始正視我國漁業對於外籍漁工僱用的需求，在 1991 年 3 月，行政院農業委員會頒訂「僱用外籍船員管理規定」，僱用外籍船員人數比例也由 4 分之 1 提高為 3 分之 1。

1992 年 7 月行政院勞工委員會依據「就業服務法」發布「外

國人聘僱許可及管理辦法」，同年 8 月公告「受理漁船船主申請聘僱外籍船員有關事項」，開放 20 噸以上漁船船主得依「就業服務法」僱用引進外籍船員，並於 1993 年 4 月放寬僱用外籍船員人數不得超過實際僱用本國船員人數。2002 年發生大陸地區禁止漁工輸出台灣事件，在漁工短缺情況下，為解決此問題，行政院農業委員會依「漁船及船員在國外基地管理辦法」第 11 條規定於同年 6 月 28 日函頒「台灣地區漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意項」，並於 2005 年 5 月 18 日公布修正名稱為「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」，並為強化外籍船員素質、加強外籍船員之僱用管理、保障經營者與非我國籍船員之權益及維護，以提昇我國遠洋漁業產業國際形象，行政院農業委員會於 2017 年 1 月 20 日發布施行「境外僱用非我國籍船員許可管理辦法」。

隨著時代變遷，國內產業快速發展，國民所得隨之提高，漁船船員待遇遠趕不上陸上勞工薪資，再加上漁撈工作必須長時間在海上作業，船上作業危險、生活空間狹窄，再加上漁撈作業繁瑣且勞動時間相對較長，降低了國人從事漁業產業的意願，種種原因，造成了國內漁業勞動力之不足，及漁業勞動力之斷層，尤

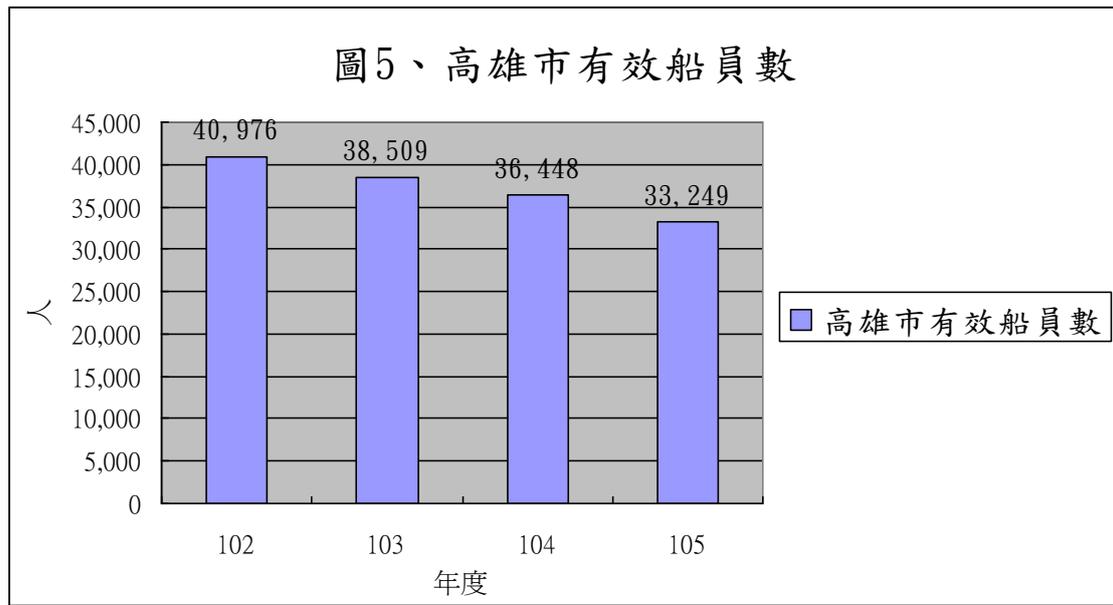
以遠洋漁業影響最大，對於我國漁業永續發展目標已造成衝擊，而本市為遠洋漁業指標城市，首當其衝，有必要及早因應。

四、高雄市核發漁船船員手冊現況

行政院農業委員會漁業署為提升漁船船員素質，防止漁船違規被扣、海上喋血及海難意外事故發生，其所屬遠洋漁業開發中心特別司職我國漁船船員訓練。訓練種類包含幹部船員訓練、電信人員訓練、漁船一、二級話務員訓練及漁船船員求生滅火訓練，其中通過漁船船員訓練領有訓練證書者，得向受僱漁船所屬縣市政府申辦漁船船員手冊。

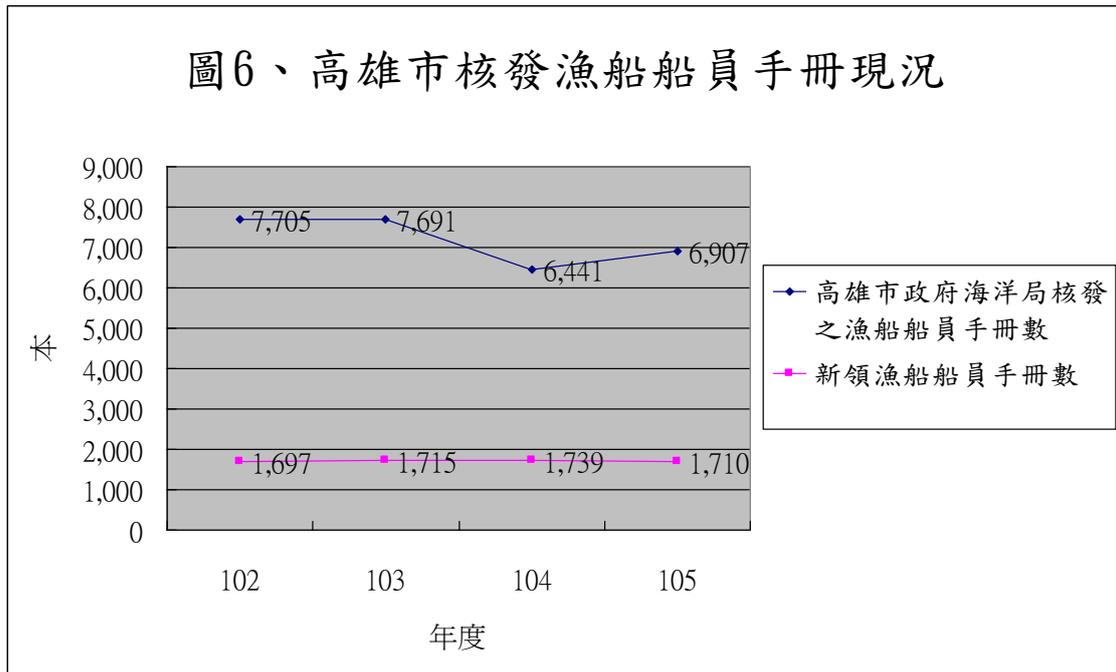
本市 102 至 104 年度漁船船員人數統計分別為 43,276 人、42,558 人、39,560 人（表 8），漁船船員人數呈現逐年減少現象，另據行政院農業委員會漁業署漁業管理系統查詢資訊，高雄市 102 至 105 年度有效漁船船員數分別為 40,976 人、38,509 人、36,448 人、33,249 人，亦呈現逐年下降趨勢（圖 5）。漁船船員人數係指受過漁船船員基本訓練且領有漁船船員手冊者。有效船員則指領有漁船船員手冊，且該所持有的漁船船員手冊尚在有效期限，具出海作業資格。但實際情況是雖

然在 105 年度有效漁船船員人數尚有 33,249 人，但實際長期從事漁業人數可能不到 2 分之 1。



高雄市政府海洋局 102 至 105 年度已核發之漁船船員手冊分別 7,705 本、7,691 本、6,441 本、6,907 本，共計核發 28,744 本漁船船員手冊；102 至 105 年度新領漁船船員手冊分別為 1,697 本、1,715 本、1,739 本、1,710 本，共計新領 6,861 本（圖 6），意謂共增加了 6,861 位具有漁船船員資格，可出海作業之生力軍，但實際情況是，漁業勞動力仍是年年不足，仍需仰賴外籍船員之僱用。該等情況，政府單位必須重新思考「訓用無法合一」的原因，並找出解決方案，避免日後走入需全面仰賴外籍船員的產業窘境。

圖6、高雄市核發漁船船員手冊現況



高雄市漁業勞動力不足，經了解及研究後歸納主要原因如下：

(一) 國人上漁船工作意願低

上漁船工作與陸上工作相較具有辛苦困難 (Difficulty)、離家遠 (Distance)、危險高 (Danger) 及環境不佳 (Dirty) 等 4D 特性，加上近年來國民所得提昇，且當船員薪資所得並未優於陸上工作，且社會大眾普遍認為漁船船員屬低下階層工作，因此造成國人上漁船工作意願低落，早年還有原住民願意從事漁撈，現在擔任船員的原住民也不多了，因此漁業勞動力短缺情形嚴重，經營者不得不引進或補充外籍船員協助漁撈作業，甚至近幾年在經營成本考量下，僱用 1 位外籍船員薪資從 250 美金至 400 美金不等，遠低於我國之

最低基本薪資（新台幣 21,009 元）規定，外籍船員的僱用不再是補充漁業勞動力不足，而是幾乎全面取代本國籍船員，長此以往，就算國人有意願上漁船工作，也因薪資無法提昇而退卻。

（二）權宜籍漁船僱用本國籍船員

權宜籍漁船（Flag of convenience：簡稱 FOC）泛指漁船因種種原因將其經營的船舶懸掛或登記於有利其經營之國家旗幟，從事營運者，不論其是否為本國國籍者或直接登記為外國國籍者，均稱為權宜籍漁船，在法律上仍視為外國籍漁船。權宜籍漁船以較優薪資吸引僱用本國籍船員，與本國籍船產生船員僱用競爭，導致本國籍遠洋漁船船員產生短缺，經營者為維持漁業經營又或降低經營成本考量，僱用外籍船員已成為必然作法，但因外籍船員素質不一，且各國風俗民情不同，生活與工作在狹隘的漁船上，難免產生摩擦，嚴重者甚至發生海上喋血事件，外籍船員之管理更是重要議題，如何保障經營者及外籍船員之權益，永續發展我國漁業，政府更是責無旁貸。

國際組織在 2007 年通過漁業工作公約，目的在確保船上工作之最低要求、服務條件、起居艙室與食物、職業安全與健康維護、醫療與社會安全保障等事項，更為使漁民在漁船上工作擁有尊嚴的勞動條件，「2007 漁業工作公約」規定與我國現行之相對應法規主要散落在

「勞動基準法」、「職業安全衛生法」對於工作環境與工作衛生的基本要求、「勞工保險條例」及「勞動檢查法」對於勞動環境檢查的相關規定等相關法令。其中勞動檢查可以說是政府公權力介入勞資關係最主動與積極的手段，也是確保勞動者生存權與工作權的主要方法，但囿於漁業工作場所的複雜性與高流動性，通常勞動檢查工作對漁業或漁船實施的可能性極小，對於生產作業的檢查，雖然勞動行政主管機關責無旁貸，但實際上執行上是有其困難與無力感，因此，我國雖有相關法令存在，但施行效果不彰，連帶相關工作環境檢查與實際罰則效果也付之闕如。

為順應國際趨勢，負起漁業大國之責任，保障外籍船員之勞動條件，行政院農業委員會於 2017 年 1 月 20 日發布施行「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，訂定最低月供資不得少於美金 450 元，每日休息時間不應低於 10 小時，每月休息不應低於 4 日，船員保險額度新台幣 50 萬元增列需投保意外險、醫療險及新台幣 100 萬元以上的一般身故險，船居生活照顧服務計畫等項目。但現行規定卻嚴重衝擊漁業經營者，撇開生產成本的大幅增加不說，漁業生產環境的不確定性，能否落實現行規範還是個問題，如何在保障外籍船員勞動條件下，顧及經營者之利潤及發展遠洋漁業產業，將是政府一大挑戰。

五、高雄市僱用大陸籍船員狀況

時代變遷及就業型態的改變，國人上漁船意願降低，漁業勞動力不足，引進外籍船員已為必然之要，大陸船員因語言可溝通，再加上文化習慣相近，成為我國遠洋及近海漁業經營者首選，不過近年隨著大陸經濟起飛，以及大陸方面也積極發展漁業，對於船員需求日益增加，成為我國漁業勞動力最大競爭對象。

現階段政府尚未依據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」正式引進大陸地區人民進入台灣地區工作，但中央政府為顧及漁業發展並解決漁業勞動力缺乏問題，有條件同意漁船船主可於 12 浬以外水域僱用大陸船員協助漁撈作業，行政院農業委員會依據行政院於 90 年 4 月同意開放大陸船員進港安置之政策指示，依據「兩岸人民關係條例」及「漁業法」於 92 年 9 月 15 日發布「臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁安置大陸地區船員許可管理辦法」，並於 93 年 3 月 19 日修正名稱為「臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁暫置大陸地區船員許可管理辦法」(以下簡稱管理辦法)，並於同年 12 月 1 日實施，換言之，政府現階段允許我漁船主僱用大陸船員係採「境外僱用、境外作業、過境暫置」原則辦理，經核准近海漁船船主僱用之大陸船員，需持有地方主

管機關核發之大陸船員識別證，遠洋漁船船主僱用之大陸船員，則需持地方主管機關核發之進入境內水域文件。

現行大陸船員來台管道及查驗方式分為 2 種，依據管理辦法第 26 條及第 28 條規定分為以下 2 種：

(一) 金門、馬祖地區漁船船主所僱大陸船員以自有漁船接駁來臺：

該等船員非經行政院核定之入出國機場、港口之證照查驗通關之入境性質，而是依「管理辦法」規定，將大陸船員直接隨船進港載進查驗漁港，經海岸巡防機關查驗後，再送至岸置處所或經漁港主管機關劃設公告暫置區域之漁港原船暫置，其類似「過境」概念而非入境。

(二) 搭乘直航客船來臺者：

大陸船員亦得依「管理辦法」規定持陸方核發之大陸人民往來台灣通行證及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，搭直航客船經由通航港口來臺，採「人員分流管理、不同單位查驗」方式，由海岸巡防機關對大陸船員執行「過境查驗」後，專送暫置場所暫置及隨船出港作業，與內政部入出國及移民署對一般旅客執行「入境查驗」後，可在臺灣地區自由活動有所區別。

根據行政院農業委員會漁業署漁業管理系統查詢資訊，高雄市 103 年至 105 年度大陸船員僱用人數分別 103 年度 881 人次、104 年度 1,008 人次及 105 年度 870 人次，而其中又以遠洋漁業僱用為大宗（表 9）。

表 9、高雄市大陸籍船員僱用概況			
年度	103	104	105
漁業別	僱用人次	僱用人次	僱用人次
遠洋漁業	661	715	560
近海漁業	220	293	310
小計	881	1008	870

大陸船員與外籍船員僱用程序相比下較為繁瑣，且大陸船員薪資要求也較外籍船員高，亦較有想法，漁船主在多方考量下，多改採僱用外籍船員（印尼、越南、菲律賓為大宗）來取代大陸船員，遠洋漁業勞動力嚴重依賴外籍船員，中央漁政主管機關應積極找出因應對策。

六、高雄市僱用外籍船員狀況

外籍船員的僱用可分成 2 類，分別為依「就業服務法」規定聘僱之外籍船員，主要為沿岸及近海作業之漁船聘僱，另依「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」規定僱用之外籍船員，係為經主管機關許可從事遠洋漁業的漁船，係為國外基地作業及參與對外漁業合作之遠洋漁業漁船僱用。目前外籍船員僱用以遠洋漁業為大宗，故外籍船員僱用狀況以「境外僱用」情況來代表，境外僱用程序分為「國外港口受僱上船」及「搭乘航空器入境受僱隨船出港」2 種，其中經營者委託仲介機構僱用之非我國籍船員，已經主管機關許可，且僱用之漁船因作業漁區轉換或歲修已返國者，始得搭乘航空器入境，入境後應於 14 日內，隨漁船出港作業。

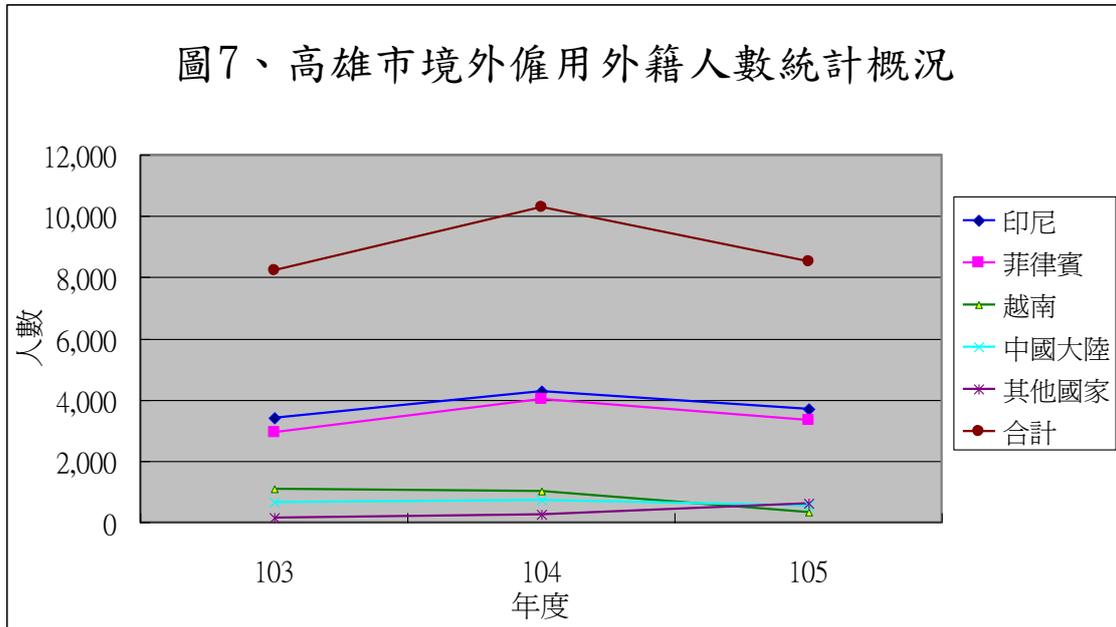
根據行政院農業委員會漁業署漁業管理系統查詢資訊，高雄市 103 年至 105 年度境外僱用非我國籍船員人數以 104 年度最高，共僱用 10,308 人次，整體而言僱用人次呈現增加現象（表 10、圖 7），僱用國籍前 4 名分別為印尼（11,380 人次，42%）居冠，依序為菲律賓（9,301 人次，38%）、越南（2,439 人次，9%）及中國大陸（1,937 人次，7%）（圖 8）。

表 10、高雄市境外僱用外籍船員人數統計概況

單位：人次

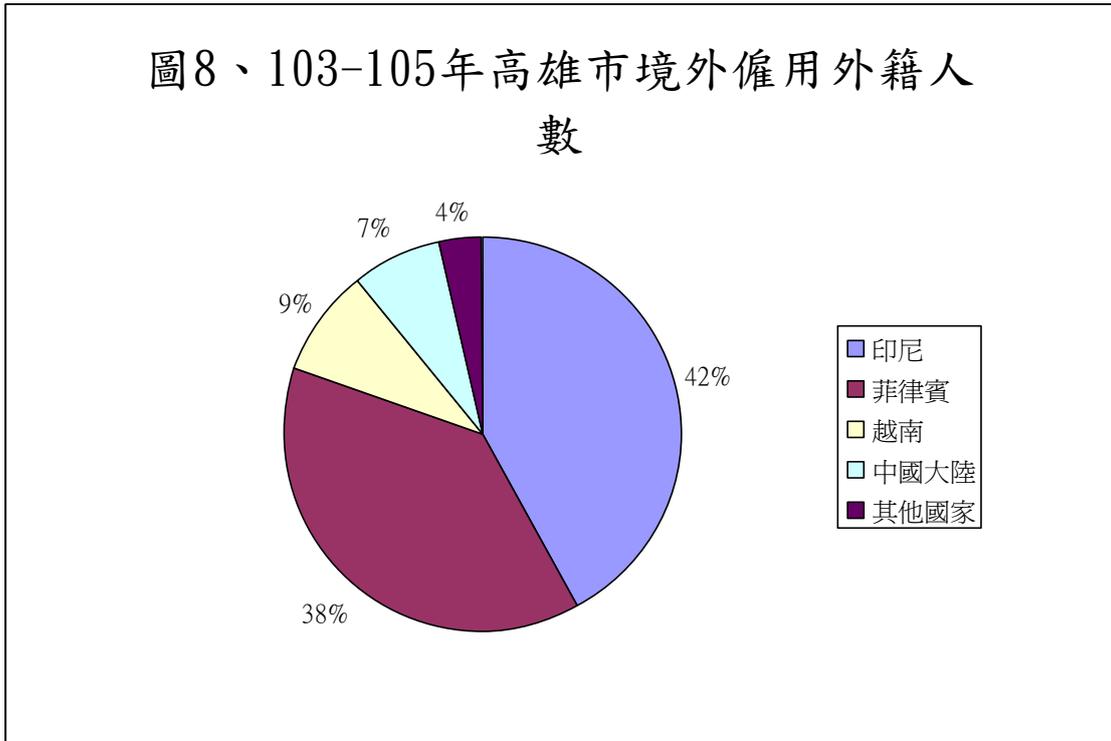
年度	103		104		105	
國籍	僱用	解僱	僱用	解僱	僱用	解僱
孟加拉	8	4	11	0	22	1
中國大陸	661	400	715	299	561	219
甘比亞	7	2	8	0		
印尼	3,404	1,687	4,282	1,615	3,694	1,203
印度	12	8	25	11	3	1
吉里巴斯	0	0	3	0	17	5
北韓	17	4	82	4	125	38
韓國	26	3	37	17	7	2
斯理蘭卡	3	0	0	0	0	0
緬甸	29	6	64	31	77	6
莫三比克	0	0	0	0	6	0
巴布亞紐 幾內亞	2	1	1	0	2	0
菲律賓	2,942	1,228	4,023	1,442	3,336	927
俄羅斯					1	1
坦尚尼亞	12	8	14	2	19	11
越南	1,086	453	1,032	445	321	220
萬那杜	12	5	11	0	0	0
合計	8,221	3,809	10,308	3,866	8,521	2,641

圖7、高雄市境外僱用外籍人數統計概況



另外，北韓籍船員僱用人次從 103 年度的 17 人次，在 105 年度增加到 125 人次(表 10)，經了解北韓籍船員多為訓練有素的海軍出身，受僱上船後幾乎可以迅速進入作業狀況且較為自律，船員管理上相對容易，受到不少漁船主的喜愛，惟行政院農業委員會為符合國際趨勢，於 105 年 8 月 12 日以農授漁字第 1051335447 號函禁止漁船主經營者新聘僱或續聘北韓籍船員。經查本市尚有 22 艘遠洋漁船仍僱用韓國籍船員，共僱用 164 人，待雙方合約到期後即安排該等船員回國，另查行政院農業委員會漁業署漁業管理資訊系統查詢資料，106 年度起，本市漁船已未再聘僱北韓籍船員。

圖8、103-105年高雄市境外僱用外籍人數



七、高雄市僱用大陸及外籍船員逃脫狀況

外籍船員無論是依行政院農業勞工委員會所頒訂之「就業服務法」或依據「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」等管道引進的，其居住及安置均由漁船經營者負責，漁船經營者多將其安置在原船上，故外籍船員行動上幾乎不受限制，因此夜晚多有外籍船員喝酒喧嘩甚至鬧事，對周邊治安形成威脅。另外，有一部分不良外籍船員以受僱漁船工作為跳板，一入境台灣就趁隙脫逃，滯留台灣非法打工。境外僱用非國籍船員漏船（逃脫）逐年攀升，從103年度的125人次到105

年度已高達 227 人次（表 11），逃脫的非我國籍船員滯留台灣除排擠國人就業機會外，更令人擔憂的是影響我國社會治安，而該等非法打工的外籍船員更將淪為不法業者剝削對象，對我國國際社會形象造成負面影響。中央主管機關在力求我國遠洋漁業勞動力不足而開放引外籍漁工的同時，更應該思考如何更完善管理，並降低其所造成的社會成本。

表 11、高雄市境外僱用非我國籍船員素行資料統計表

單位：人次

其他：打架、殺人、怠工等不適任情形

年度	103		104		105	
國籍	無故離船	其他	無故離船	其他	無故離船	其他
中國大陸	0	0	0	24	0	0
印尼	64	6	125	0	162	1
菲律賓	5	0	30	4	9	0
越南	56	3	53	12	56	5
合計	125	9	208	40	227	6

八、高雄市僱用大陸及外籍船員衍生問題

漁業在國內勞動力供給長年不足，及生產效率無法有效提昇下，漁業經營者為維持經營規模及利潤或降低勞動成本，轉而僱用非我國籍船員，雖然僱用非我國籍船員雖能暫時解決我國漁業勞動力不足問題，但長久而言對我國漁業發展仍具有相當負面效應，包含影響國人就業機會、船員培訓，管理上也因法令限制而不斷衍生諸多問題，對社會與國家安全造成影響，政府如何在永續漁業發展目標下，制定更符合時代潮流的法令措施，引導漁業更能理性發展，實為當前重要議題。非我國籍船員之僱用主要衍生之問題如下：

（一）漁業及經濟面

- 1.非我國籍船員的僱用易排擠本國籍船員之就業機會，甚至全面取代。
- 2.長期僱用非我國籍船員，影響勞動報酬率調升之彈性及幹部船員之培訓與升遷，進而產生本國籍船員之斷層現象，同時將衍生許多管理問題，對於漁撈作業效率及安全性均有一定不利影響。
- 3.我國漁船過去多以僱用本國籍船員為主，勞雇大多具合夥關係，目前已僱用非我國籍船員為主，勞雇則成為僱傭關係，應

適用勞基法，惟因漁業特性問題，衍生適用問題。

4. 非我國籍船員易受不肖業者或集團於岸邊煽動而逃逸，並從事非法打工，影響部分國人就業機會。

5. 部分非我國籍船員並未受過漁船船員基本安全訓練，受僱上船後容易產生不適任問題，增加作業風險。

6. 境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法業於 106 年 1 月 20 日公布施行，外籍船員最低薪資及勞動條件之執行情形將受外界檢視

(二) 社會治安面

1. 由於海上生活單調且活動空間狹小，缺乏休閒娛樂，彼此間生活背景不同再加上文化差異，常因溝通不良或意見相左等而發生海上衝突事件。

2. 由於宗教信仰不同，加上語言隔閡，進而造成集體鬥毆之社會事件，且隨漁船返港後常於港邊飲酒作樂，造成危害治安事件。

3. 部分遠洋漁船之非我國籍船員於隨船返台整補其間所產生之船員逃跑問題，又僱主為統一管理及避免逃跑，將非我國籍

船員統一安置於私人安置處所，而衍生妨害人身自由問題。

(三) 公共衛生面

1. 境外僱用之外籍船員健檢措施不如「就業服務法」之規定完善，加上非我國籍船員隨船入境停留期間少則 7 天，多可達 90 天以上，倘若非我國籍船員逃逸，更容易造成我國檢疫或防疫上的漏洞與死角，影響我國民健康安全。

肆、檢討與建議

我國漁船船員截至 105 年 12 月底止共有 109,198 人，其中幹部船員約 15,476 人。領有漁船船員手冊的國人礙於上船意願不高，致產生漁業勞動力缺口，現以外籍與大陸籍船員補充，其中沿近海漁業以境內僱用外國籍船員為主，遠洋漁船業則多以境外僱用外國籍船員補充之。本國籍船員之薪資採固定薪資制、分紅制或固定薪資加分紅制，其工時、休例假均比照我國勞基法相關規定；境內僱用外籍船員係依照就業服務法引進，其薪資由雙方自行議定，惟每月工資不得低於美金 450 元，其每日休息時間不應少於 10 小時、每月休例假不應少於 4 日。

漁船上工作與岸上工作相較，其具有困難辛苦 (Difficulty)、離家

遠 (Distance)、高危險 (Danger) 及環境不佳 (Dirty) 等 4D 特性，近年來社會結構改變與漁業資源的減少，獲利大不如以往，使得本國人上漁船工作意願更為低落，漁業勞動力的嚴重不足，致使漁業經營者轉而引進外來漁業人力，甚至現已幾乎是全面依賴情況，惟境內僱用外籍船員具有勞雇僱傭關係，漁業又因具機動性與連續性，衍生適用勞基法問題。又外籍船員來台容易受到不肖業者或集團煽動逃逸，且由於宗教信仰不同，再加上語言隔閡，造成相關社會事件。至於境外僱用外籍船員部分，則因薪資、勞動條件及返港後為避免脫逃統一管理，引發妨害船員人身自由等問題，屢遭勞動團體抨擊，最引人深思的是「境外僱用」為遠洋漁船僱用外籍船員大開方便之門，並讓境外僱用之外籍船員排除於國內所有勞動法令之適用，其船上勞動條件僅憑勞雇間一紙契約約定，究竟能夠提供多少實質保障，略述近年發生的海上暴力、因漁船違反非法捕撈而棄船員於國外港口自生自滅，以及涉及船上暴力施虐致外籍船員落海失蹤、死亡乃至海上喋血等案件屢經國內外媒體報導，例如 2013 年 5 艘台資遠洋漁船遭南非政府以違反 IUU 將漁船查扣，船主棄置 75 名印尼籍船員於開普敦，漠視漁工生死、2015 年 9 月發生的「福賜群號」漁船疑似虐待印尼籍漁工致病死事件，雖本案已由屏東檢方以無具體犯罪事證簽結，但都顯示海

上高風險、高危險、高強度、高壓力與高競爭的勞動環境，導致逼迫人性失控問題層出不窮，保障外籍船員勞動條件是漁業國不可漠視的責任，主管機關與地方政府有必要善盡監督管理之責，落實「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，避免我國在發展遠洋漁業的同時，被國際冠上虐待外籍漁工之島的惡名。

為解決我國漁業勞動不足及因應僱用外籍船員所衍生之問題，提供以下建議：

一、 制定漁船退場機制，減緩對外籍船員之依賴度：

漁業經營者為解決漁業勞動力不足，或為降低經營成本，提高經營利潤，紛紛轉而僱用外籍船員，迫使政府不得不一再放鬆法令限制，致使原係補充性質，已演變為幾乎全面取代本國籍船員，政府應制定退場機制，對於經營不善的漁船應強制其離漁，避免其為降低經營成本，而全面依賴外籍船員僱用，而對於有意離漁的業者更應給予補助，鼓勵轉業。

二、 提升本國籍漁業勞動力：

修正漁船船員管理規則，以達「訓用合一」的目標，並加強宣導勞動部辦理漁船船主進用失業者從事漁船船員獎助要點，期增加本國籍漁業勞動力新血。

三、 培養本國籍幹部，避免人才斷層現象加大：

針對水產職學校「漁撈」、「輪機」等漁業相關科系，以政府補助公費生模式鼓勵上漁船服務，得以傳承我國漁撈技術，避免漁業人才斷層。

四、 改善在台外籍船員生活環境及強化對外籍船員的關懷：

有關境內僱用外籍船員衍生適用勞基法問題，應積極向勞動部爭取「漁船船員適用勞動基準法第 84 條之 1 特殊工作者」，早日獲得勞動部審議通過。另擴大增加對外籍船員關懷的廣度與頻度，將得以預防或及早偵知可能之受虐情事，並推動多元申訴管道。

五、 強化外籍船員僱用及管理強度：

「遠洋漁業條例」、「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」業於 106 年 1 月 20 日公布施行，已納入境外僱用外籍漁工及國內仲介機構之管理與處分，賦予經營者與仲介業者應負責任，提昇外籍船員管理強度。

六、 提昇僱用之外籍船員素質：

透過外交管道及勞動平台，協調來源國應提昇外籍船員素質及強化仲介管理，並加強宣導漁船主慎選外籍船員來源。

七、機動巡查降低外籍船員逃逸：

建議由移民署（專勤隊）、當地警察或港務警察及海岸巡防等準司法警察單位組成聯合稽查小組，對於容易發生外籍船員脫逃之漁港區域附近，採機動性巡邏，以嚇阻不肖仲介人蛇集團等至港區慫恿外籍船員逃逸並載運他處進行非法打工。

八、擴大獎勵吸引國人上漁船服務：

為提昇本國籍船員上船之工作意願，行政院農業委員會漁業署應繼續辦理「獎勵國人或原住民上漁船工作」輔導計畫，並逐年提高獎勵金額，地方政府亦提出相關獎勵措施，除針對本市市民上本市籍漁船服務之獎勵外，對於外縣市市民上本市籍漁船服務亦應給予特殊獎勵，以期活絡本市漁業勞動力。

伍、參考文獻及網站

- 一、<https://www.tfb.nat.gov.tw/PortalApp/menu/Portal.jsp> 行政院農業委員會漁業署漁業資訊管理系統。
- 二、<http://kcmb.kcg.gov.tw/?idn=273> 高雄市漁業年報（102 年起）。
- 三、<https://www.fa.gov.tw/cht/PublicationsPubYear/> 漁業署年報（102 年起）。
- 四、行政院農業委員會漁業署，2017 海洋漁業勞動力研討會大會手冊。
- 五、高雄市政府海洋局，101 年度「高雄市遠洋漁船境外僱用外籍船員管理問題之探討」。
- 六、高雄市政府海洋局，95 年度「高雄市漁船僱用大陸船員管理之探討」。
- 七、王金利、劉徐睿，「台灣漁業勞動力短缺之現況評析」。
- 八、水產概論（上、下冊），華香園出版社。