

# 高 雄 市 政 府 海 洋 局 統 計 專 題 分 析

高雄市漁船僱用大陸船員管理之探討

撰寫人：楊宜儒

中華民國 95 年 9 月

## 摘要

海洋漁撈屬勞力密集產業，早期台灣工商業較不發達，吸引國人競相投入海洋漁撈產業，高雄市前鎮漁港更發展為我國遠洋漁業重鎮。惟因時代變遷及就業型態改變，國人上船意願降低，使得海洋漁業出現嚴重「船員荒」，外來船員補充已是必然且為既成之事實，其中，大陸船員因語言及文化習慣相近下，更成為我近海及遠洋漁船主的最愛。又因現行兩岸政策，大陸船員迄今仍循體制外管道引進，致生許多僱用安置管理層面問題。

本篇報告即在探討高雄市漁船僱用大陸船員安置管理現況及所面臨之問題，並提出以下建議供參：

- 一、減緩漁船對大陸船員之依賴度。
- 二、開放大陸地區人民進入臺灣地區上漁船工作，並納入就業服務法規範。
- 三、大陸船員引進權責應回歸中央主管機關統籌辦理。
- 四、僱用管理資訊化。
- 五、高雄市各漁港港口設置安檢哨。
- 六、大陸船員進港安置責任應回歸船主。
- 七、速於北太平洋作業漁區設置國外作業基地。
- 八、將大陸船員分散至其他縣市岸置處所安置。
- 九、增加安置容量。

## 目錄

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| 壹、 前言 .....                                | 1  |
| 貳、 現況研析 .....                              | 1  |
| 一、 大陸船員引進制度之沿革 .....                       | 1  |
| 二、 高雄市漁船僱用大陸船員現況 .....                     | 3  |
| 三、 大陸船員隨船進港安置現況 .....                      | 4  |
| 四、 現行僱用安置大陸船員衍生之問題 .....                   | 6  |
| (一) 載有大陸船員之近海漁船進港後行踪難掌控 .....              | 6  |
| (二) 船員脫逃事件 .....                           | 7  |
| (三) 大陸船員心理不平衡，易生事端 .....                   | 8  |
| (四) 岸置船員鼓譟、鬥毆及群架事件 .....                   | 8  |
| (五) 遠洋漁船所僱大陸船員進港安置能量不足 .....               | 9  |
| 參、 檢討與建議 .....                             | 10 |
| 一、 減緩漁船對大陸船員之依賴度 .....                     | 10 |
| 二、 開放大陸地區人民進入臺灣地區上漁船工作，<br>納入就業服務法規範 ..... | 10 |
| 三、 大陸船員引進權責應回歸中央主管機關統籌辦理 .....             | 11 |
| 四、 僱用管理資訊化 .....                           | 13 |
| 五、 高雄市各漁港港口設置安檢哨 .....                     | 13 |
| 六、 大陸船員進港安置責任應回歸船主 .....                   | 14 |
| 七、 遠洋漁船所僱大陸船員進港安置能量不足改善建議 .....            | 15 |
| (一) 速於北太平洋作業漁區設置國外作業基地 .....               | 15 |
| (二) 將大陸船員分散至其他縣市岸置處所安置 .....               | 16 |
| (三) 增加安置容量 .....                           | 16 |
| 肆、 結語 .....                                | 19 |
| 伍、 參考文獻 .....                              | 19 |

## 附件目錄

|     |                                                                        |    |
|-----|------------------------------------------------------------------------|----|
| 表 一 | 高雄市 94 年 10 月至 95 年 8 月近海漁船<br>僱用大陸船員人數統計資料.....                       | 21 |
| 表 二 | 高雄市前鎮及小港漁港大陸船員臨時岸置處所 93 年度<br>至 95 年度政府經費補助表.....                      | 22 |
| 表 三 | 高雄市前鎮及小港漁港大陸船員臨時岸置處所 93 年 5 月<br>至 95 年 8 月每年 2 次季節性進住人數統計資料.....      | 23 |
| 表 四 | 高雄市前鎮及小港漁港大陸船員臨時岸置處所 93 年 5 月<br>至 95 年 8 月每年 2 次季節性進住人數單日最高峰統計資料..... | 23 |
| 表 五 | 高雄市 92 年 12 月 1 日至 95 年 8 月 31 日<br>大陸船員脫逃人數統計資料.....                  | 25 |
| 圖 一 | 高雄市 94 年 10 月至 95 年 8 月近海漁船<br>僱用大陸船員分析圖.....                          | 21 |
| 圖 二 | 高雄市臨時岸置處所 93 年 5 月至 95 年 8 月<br>每年 2 次季節性大陸船員進住情形分析圖.....              | 23 |
| 圖 三 | 高雄市前鎮漁港大陸船員臨時岸置處所 93 年 1 月 1 日<br>至 95 年 8 月 31 日安置人數分布圖.....          | 24 |
| 圖 四 | 高雄市小港漁港大陸船員臨時岸置處所 93 年 1 月 1 日<br>至 95 年 8 月 31 日安置人數分布圖.....          | 24 |

## 高雄市漁船僱用大陸船員管理之探討

### 壹、前言：

台灣四面環海，海洋資源豐富，早期工商業較不發達，在漁船上擔任普通船員之待遇，約為陸上一般勞工薪資所得之 3 至 5 倍，縱使海上工作較辛苦且危險性高、工時又長，仍能吸引國人競相投入海上漁撈作業，帶動我漁業產業蓬勃發展，高雄市前鎮漁港更發展為我國遠洋漁業重鎮。

然而，隨者時代變遷，國內工商經濟快速發展，國民所得提高，漁船員待遇相對趕不上陸上勞動工資之調整幅度，致國人上漁船工作意願愈來愈低。漁船主為解決勞力不足問題，或為降低勞動成本，紛紛改僱用外來船員（外籍及大陸船員），其中，大陸船員在語言及文化習慣相近下，已成為我漁船補充勞動力不足的主要來源。

高雄市籍漁船（筏）約 2,900 艘，其中，未滿 100 總噸之近海作業漁船約 460 艘，而 100 總噸以上之遠洋作業漁船數約 760 艘。又渠等漁船對大陸船員需求，除舢舨、漁筏、娛樂漁業漁船及未滿 10 總噸特定漁業漁船依法不得僱用大陸船員外，餘近海作業漁船僱用大陸船員人數約 250 人，遠洋漁船保守估計約 15,200 人。顯見，高雄市海洋漁撈漁業嚴重船員荒，已演變到無大陸船員即無法出港作業地步。

### 貳、現況研析：

#### 一、大陸船員引進制度之沿革：

為顧及漁業發展並解決漁業勞力缺乏問題，民國 82 年 8 月行政院治安會報院長裁示，同意在兼顧漁民生活需求、增進兩岸關係良性發展及保障國家整體安全三項前提

下，配合「先海後陸、由遠而近」之整體引進大陸勞工政策，開放僱用大陸船員。行政院農業委員會復於 84 年 7 月 29 日公告「臺灣地區漁船船主在臺灣地區離岸十二浬以外海域僱用大陸地區船員暫行措施」，使原先僅開放在國外基地作業之遠洋漁船可僱用大陸船員政策，放寬至沿近海漁船亦可在「離岸十二浬」以外僱用大陸船員協助作業。

隨後，行政院農業委員會又於 87 年 2 月 18 日及同年 2 月 26 日發布「臺灣地區漁船船主接駁受僱大陸地區船員許可辦法」及「臺灣地區漁船船主接駁受僱大陸地區船員應行注意事項」，同意大陸船員可隨船進入臺灣地區離岸 12 浬內海域，暫置船上，不得作業。惟為集中安置該等船員，非法「海上船屋」蘊運而生，其所衍生的安全、衛生、人道以及港口觀瞻、國防安全、國際形象等問題，一直受到各界關注，是政府當局亟欲解決事項。

為改善前揭問題，行政院 90 年 4 月 10 日指示，在符合國家安全、漁業永續發展、落實許可機制、健全岸上管理及加強僱主責任之原則下，由行政院農業委員會邀集相關機關規劃相關配套措施。之後，民國 91 年 7 月 9 日發生高雄市籍「元勝 2 號」漁船（海上船屋）搭載 133 名受僱於高雄市籍遠洋魷釣漁船之大陸船員及外籍船員進港避風途中，在高雄外海不慎起火燃燒，所幸人員搶救得宜之事件，而更加速政府推動大陸船員進港安置相關事宜。

民國 92 年 12 月 1 日，行政院農業委員會發布實施「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」，以「境外僱用作業，過境待業暫置」之權宜措施，同意近海漁船可在境外僱用大陸船員協助漁撈工

作，且受僱大陸船員可隨船進港安置於指定區域，惟安置期間不得擅離或協助作業，並另訂頒「國外基地作業或參加對外漁業合作漁船船主在國外僱用大陸船員應行注意事項」，同意遠洋漁船可在國外港口僱用（解僱）大陸船員，以補充漁業勞力之不足，且倘該等船員須隨船返台時，準用前揭管理辦法相關規定辦理。行政院農業委員會同時將 84 年間及 87 年間所頒行之上開暫行措施、許可辦法及應行注意事項廢止。至此，大陸船員之僱用、安置及接駁，方逐漸步上制度化軌道。

## 二、高雄市漁船僱用大陸船員現況：

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相關規定，高雄市除舢舨、漁筏、娛樂漁業漁船及未滿 10 總噸（統編 CT0 及 CT1）特定漁業漁船不得僱用大陸船員外，餘未滿 100 總噸之近海作業漁船約 460 艘，可僱用大陸船員。茲就高雄市 94 年 10 月至 95 年 8 月近海漁船僱用大陸船員人數統計資料（如表一、圖一）分析，高雄市僱用大陸船員之近海漁船，主要集中在 CT4（50 總噸以上未滿 100 總噸）及 CT3（20 總噸以上未滿 50 總噸）漁船，其次是 CT2（10 總噸以上未滿 20 總噸）漁船，平均每船僱用大陸船員人數：CT4 為 2.2 人，CT3 為 2.1 人，CT2 為 1.7 人，大陸船員總需求約 250 人，趨於動態平衡。

至於高雄市遠洋漁船僱用大陸船員現況，因行政院農業委員會漁業署建置之「境外僱用外來船員管理資訊系統」功能有限，無法有效統計現有僱用大陸船員之遠洋漁船數

及船員數，如按每船平均需 20 名大陸船員計算，高雄市遠洋漁船所需大陸船員推估約 15,200 人（760\*20）。

### 三、大陸船員隨船進港安置現況：

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相關規定，載有大陸船員之近海漁船進入境內水域後，應直接駛往設有岸置處所或暫置碼頭區之漁港，經巡防機關檢查無誤後，將大陸船員暫置於岸置處所或原漁船安置，且安置期間大陸船員不得擅離岸置處所或暫置碼頭區。又遠洋漁船所僱大陸船員須隨船進入境內水域時，其進港安置事宜準用上揭辦法相關規定。

為因應大陸船員進港安置需要，高雄市業於 92 年 12 月 2 日公告小港漁港第二船渠東側水域及碼頭，作為大陸船員暫置碼頭區（原船安置）。按 95 年 1 月 28 日至 2 月 2 日春節期間，高雄市政府海洋局派員巡查高雄市小港漁港暫置碼頭區安置情形，最多有 18 艘漁船（泰半是設籍當地的），37 名大陸船員，又春節過後（95 年 2 月 8 日），再次派員巡查該暫置碼頭區僅餘 3 艘漁船，5 名大陸船員，顯見該暫置碼頭區平日幾近閒置。

究其原因有三，一是大陸船員隨船出海作業；二是高雄市近海漁船作業漁場多在外縣市海域，平日泰半泊靠外縣市漁港卸魚、整補，所僱大陸船員則送至當地岸置處所安置或原船安置於暫置碼頭區，依據南部地區巡防局第五海岸巡防總隊 95 年 5-7 月清查大陸船員結果可知，安置在外縣市漁港之大陸船員，5 月份有 102 人，6 月份有 77 人，7 月份有 89 人；三是高雄市漁港地理環境特殊（10 個漁港

位於高雄商港內)，與臺灣其他縣市一漁港即設有一安檢所之情況有別，載有大陸船員之近海漁船進高雄港後，船主泰半希望大陸船員能繼續待在船上協助卸魚、整補及維修等工作，是以，該等漁船於完成進港檢查後，即因高雄港區遼闊，且港內 10 處漁港均未設有安檢所，致漁船進港後之行踪，難以有效掌握。

至於高雄市遠洋漁船，作業漁區遍及全球三大洋，除魷釣漁船（據 95 年 8 月份統計有 109 艘）因轉換作業漁區（西南大西洋↔北太平洋）需要，每年 2 次須返台外，泰半在國外基地港口進出，甚少返台。即便如此，遠洋魷釣漁船每年 2 次季節性（5~7 月及 10~12 月）返台衍生之大批大陸船員進港安置問題，亦是政府當前須正視之課題。為解決渠等船員進港安置需要，行政院農業委員會漁業署特於 93 年度間專案同意高雄及小港區漁會籌設經營前鎮及小港漁港大陸船員臨時岸置處所並補助該 2 處所相關工程設備等經費（如表二），自 93 年度至 95 年度，已分別補助小港區漁會 207 萬元，高雄區漁會約 500 萬元。

茲就高雄市前鎮及小港漁港大陸船員臨時岸置處所 93 年 5 月至 95 年 8 月每年 2 次季節性進住人數統計資料（如表三、表四、圖二）分析，每年季節性隨遠洋魷釣漁船進港之大陸船員平均 1,345 人，且單日在港人數最高峰平均 867 人。其中，94 年 10-12 月大陸船員進港人數減少原因，推測是當年度北太平洋秋刀魚產量豐富，有一部分漁船轉往國外港口卸魚、整補時，即於當地解僱大陸船員。至於 95 年 6-8 月大陸船員進港人數減少可能原因有二，一是有 19 艘西南大西洋魷釣漁船參加 95 年度指定休漁停

航，二是有 13 艘西南大西洋魷釣漁船直接轉往東太平洋作業未返台。

再就高雄市前鎮及小港漁港大陸船員臨時岸置處所 93 年 1 月 1 日至 95 年 8 月 31 日安置人數分布圖(如圖三、圖四)分析，小港臨時岸置處所只在每年 2 次魷釣漁船返台，大批大陸船員隨船進港時，才有開放，高峰時期單日安置人數曾達 579 人，平日則處於閒置狀態；前鎮臨時岸置處所雖常年營運，也惟有魷釣漁船返台期間，安置人數才會激增，高峰時期單日安置人數曾達 616 人，平日安置人數平均約 50 人左右，有時甚至不到 20 人，安置對象則包括遠洋延繩釣漁船、漁獲運搬船及鰹鮪圍網漁船所僱大陸船員，近海漁船所僱大陸船員岸置人數甚少。

#### 四、現行僱用安置大陸船員衍生之問題：

##### (一) 載有大陸船員之近海漁船進港後行踪難掌控：

按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第 13 條規定，載有大陸船員之漁船進入境內水域後，應直接駛往設有岸置處所或暫置碼頭區之漁港，經巡防機關查驗無誤後，將大陸船員暫置於岸置處所或原漁船。亦即載有大陸船員之漁船，不得進入未設有岸置處所或暫置碼頭區之漁港。

高雄市 10 個漁港（含前鎮及小港漁港）均集中位於高雄商港區內之特殊地理環境，巡防機關（南部地區巡防局第五海岸巡防總隊）僅在高雄商港區內第一港口、旗后及第二港口（中和）設置安檢所實施漁船安全檢查，不同於全省其他漁港現況（各漁港區均設有安檢站），致

使載有大陸船員之漁船經查驗進入高雄港後，無從管制其不得進入未設岸置處所或暫置碼頭區之漁港。自 92 年 12 月 1 日至 95 年 8 月 31 日，高雄市政府海洋局接獲查報漁船主未依規定安置大陸船員案件，計有 4 船。

## （二）船員脫逃事件：

茲就高雄市 92 年 12 月 1 日至 95 年 8 月 31 日大陸船員脫逃人數統計資料（如表五）分析，大陸船員隨船進入高雄市安置期間發生脫逃者，計有 14 人（其中 6 人尚未緝獲），其中，前鎮漁港臨時岸置處所脫逃 9 人；漁港區原船安置脫逃 5 人。至於高雄市籍漁船所僱大陸船員安置於其他縣市時，發生脫逃者計有 15 人。

按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第 35 條第 2 項規定，以原漁船在漁港區內安置大陸船員之漁船主，因疏於管理或其他可歸責於己之事由，致所僱大陸船員脫逃者，直轄市、縣（市）主管機關得自大陸船員脫逃之日起 1 年以上 5 年以下，不受理該船主申請大陸船員進入境內水域相關事宜，且漁船所有權轉移時，新船主仍須承擔該處分至執行完畢，此處分對近海漁船僱用大陸船員程序而言，即表示該漁船主一段時間不得再僱用大陸船員，藉以加重船主管理原船安置大陸船員責任。

反觀岸置處所大陸船員發生脫逃情事，上開管理辦法第 21 條規定雖亦明訂岸置處所經營人不得有疏於管理，致大陸船員脫逃，如有違反，直轄市或縣（市）主管機關得命其限期改善，屆期仍不改善者，得撤銷或廢

止其許可。惟礙於現實遠洋魷釣漁船每年 2 次返台，大批大陸船員安置需要，倘依規定撤銷或廢止許可，在所內安置之大陸船員亦無法處置，是以，即使前鎮漁港臨時岸置處所再三發生大陸船員脫逃情事，政府也僅能再三要求並經費補助高雄區漁會加強防逃措施，而遠洋漁船主更無須承擔任何責任，形成「岸置脫逃，船主無責，船置脫逃，船主有責」之畸態管理。

### （三）大陸船員心理不平衡，易生事端：

現行遠洋漁船船員除本國籍船員外，尚有大陸籍及外國籍船員，渠等船員平均在海上作業約 4-6 個月才靠岸 1 次，惟隨船返台進港卸魚、整補或維修期間，同船的本國籍船員可回家休息，外國籍船員雖隨船安置，尚可自由進出港區，行動未受限制，惟獨大陸船員依規定須集中安置於指定區域，管制其活動範圍，形同坐牢，在此比較心理下，不滿情緒逐漸累積，藉細故動輒喧嘩、騷亂、大肆抱怨情事時有所聞，雖經各方致力加強管理輔導措施，惟僅治標不治本，稍有不慎，終將成為不知何時爆炸的彈藥庫。

### （四）岸置船員鼓譟、鬥毆及群架事件：

政府為解決大陸船員集中安置於非法海上船屋，所衍生安全、衛生、人道以及港口觀瞻、國防安全、國際形象等問題，自 92 年 12 月 1 日開放大陸船員隨船進港安置，又為解決隨魷釣漁船季節性返台之大陸船員進港安置問題，行政院農業委員會漁業署 93 年度間專案同意高雄及小港區漁會籌設經營前鎮及小港漁港大陸船員臨

時岸置處所。其中，前鎮漁港臨時岸置處所雖是高雄區漁會設置，惟其內部管理係委由強登國際企業有限公司經營，自 93 年至 95 年間，除已數度發生船員脫逃事件外，94 年 9 月則發生百餘名船員因伙食問題群起鼓譟事件，95 年 7 月亦陸續發生大陸船員因細故不合，演變成鬥毆乃至群架事件，皆肇因內部管理不善，勢將演變成社會治安隱憂。

#### （五）遠洋漁船所僱大陸船員進港安置能量不足：

高雄市前鎮/小港漁港大陸船員臨時岸置處所自 93 年度專案同意設置以來，尚可應付每年 2 次遠洋魷釣漁船返台衍生之大批大陸船員進港安置問題，即便 94 年 10 月間，高雄市政府海洋局為改善該 2 處所暫置大陸船員之生活條件，且避免類似高捷泰勞騷動事件之發生，決議降低該 2 處所單日可安置容量為前鎮 435 人、小港 345 人，合計 780 人，並以臨時岸置處所可安置容量，管制隨遠洋漁船進港大陸船員人數，然而實務上，除 95 年 6-8 月小港臨時岸置處所曾有數日安置人數超過規定人數外，該 2 處所安置容量尚可應付，高雄市政府海洋局尚未有禁止載有大陸船員之魷釣漁船進港之案件。

交通部高雄港務局為加速推動第六貨櫃中心新建計畫，將收回小港臨時岸置處所用地，且小港區漁會與該局簽訂租地契約亦將於 95 年 9 月底到期，屆時，隨遠洋漁船返台進港之大陸船員將僅剩前鎮漁港臨時岸置處所可安置，安置能量將嚴重短缺。

## 參、檢討與建議：

礙於兩岸特殊情勢，政府目前僅同意大陸船員以「境外僱用作業，過境待業暫置」模式，隨船進港安置於指定區域，安置期間不得擅離或協助作業，此舉看似解決臺灣地區沿岸海域非法海上船屋所衍生問題，實則把大陸船員相關問題帶進港內，例如岸置及漁港區安置船員脫逃事件，岸置船員細故不合而鬥毆群架案件，乃至安置能量不足等等。茲檢討現行僱用大陸船員制度衍生之問題，提供以下建議：

### 一、減緩漁船對大陸船員之依賴度：

漁船主為解決漁業勞力不足，或為降低勞動成本，提高自身營運收入，紛紛轉僱用大陸船員，迫使政府不得不以法規命令同意漁船主可僱用大陸船員，乃至漁船出海作業船員最低編配員額之普通船員，由原先限於本國籍船員，亦開放至得以大陸船員或外國籍船員替代，惟此舉更促使我漁船主過度依賴大陸船員，致使原係補充性質，已演變為取代本國籍船員，且遠洋漁船幹部船員出港不久後，泰半藉故先行返港之「放港」情事時有所聞，為減緩類此情事持續發生，實有賴政府相關部門配合落實執行漁船船員管理規則第 22 條漁船幹部船員最低編配名額之規定及行政院農業委員會訂頒之二十噸以上漁船出海作業時限及船員最低員額等規定。

### 二、開放大陸地區人民進入臺灣地區上漁船工作，納入就業服務法規範：

隨著時代變遷，動員戡亂時期宣告終止，政府為處理台灣海峽兩岸人民相關事務，特訂定臺灣地區與大陸地區

人民關係條例，以為依據。各行政機關亦訂頒各項法規命令，使大陸地區人民得因結婚、探親、觀光旅遊、教育文化交流等事由，申請合法進入我國，惟其中，涉及交通航行及勞務之許可，迄未開放。

然而，因海洋漁業勞力不足，且為降低勞動成本(僱用 1 名本國籍普通船員薪資，約可僱用 3~4 名大陸船員，且不分紅)，提高自身營運收入，漁船主非法僱用大陸漁工情事時有所聞，迫使政府相關部門在兩岸直航及勞務輸入政策未開放下，另闢一便宜管道同意漁船主僱用大陸船員並訂定相關行政命令以為規範，惟此一體制外規範，不僅促使我漁船主過度依賴大陸船員，乃至沒有大陸船員即無法出港作業程度，儼然已取代我國籍船員，且其所衍生海上接駁、非法仲介、脫逃、非法工作及安置管理等問題，使政府及社會付出更多的成本。

基此，兼顧漁業永續發展及政府整體勞工政策考量，大陸船員引進制度確有必要回歸體制，依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 95 條規定，正式開放大陸地區人民進入臺灣地區上漁船工作，納入就業服務法規範，不僅大陸船員可循正規體制上我漁船工作，解決漁業勞力不足，政府亦可實施相關配套措施，確保我幹部船員不致發生斷層，海洋漁業技術得以傳承。

### **三、大陸船員引進權責應回歸中央主管機關統籌辦理：**

按就業服務法第 80 條規定，大陸地區人民受聘僱於臺灣地區從事工作，其聘僱及管理，除法律另有規定外，準用第五章外國人之聘僱與管理相關規定，同法第 6 條規

定，僱主申請聘僱外國人之許可及管理，及辦理仲介大陸地區人民至臺灣地區工作之許可及管理，均屬中央勞政主管機關掌理事項，再查臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 11 條規定，僱主向中央勞政主管機關申請僱用大陸地區人民，應先在國內完成公開招募等求才程序，始得就不足人數提出申請，顯見，我漁船主僱用大陸船員許可及管理，應屬中央主管機關權責。

即便目前礙於兩岸之特殊情勢，無法依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 95 條規定，正式開放大陸地區人民進入臺灣地區上漁船工作，中央漁政主管機關為解決漁業勞力不足問題，勉以法規命令同意漁船主可僱用大陸地區人民上漁船工作，惟揆諸所訂頒之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整體架構，漁船主僱用大陸船員係向漁船所屬漁（公）會登記，大陸船員隨船進入境內水域許可及安置管理等涉及兩岸事務，又是直轄市或縣（市）政府主管機關應辦理事項，而中央漁政主管機關掌理事項少之又少，顯已悖離上述母法規定之管理模式。

以體制外管道強制規定由漁船所屬漁（公）會、直轄市或縣（市）政府辦理漁船主僱用安置大陸船員管理相關事宜，短期雖可解決漁業勞力不足問題，長久下來，恐引發我幹部船員不足，海洋漁撈技術斷層問題。基此，在兼顧整體海洋漁業永續發展、照顧漁民需求及保障國家整體安全前提下，大陸船員僱用登記、入境許可乃至安置管理等涉及兩岸事務之重大事項，應回歸中央漁政主管機關統籌辦理。

#### 四、僱用管理資訊化：

為利大陸船員管理，建置並落實大陸船員僱用管理資訊化是有其必要。現行近海漁船僱用大陸船員規定，已明訂大陸船員受僱資料，須登錄中央主管機關建置之「大陸船員管理資訊系統」，以確實掌握漁船僱用大陸船員情形，且亦明訂漁業人申辦漁業執照註銷時，如有大陸船員，應先完成解僱程序，將該系統與「船籍（靜態）管理系統」連結，確保受僱船員與近海漁船及船主資料吻合。

現行遠洋漁船僱用大陸船員規定，雖亦明訂大陸船員受僱資料須登錄於「境外僱用外來船員管理資訊系統」，惟因該系統建置架構不完整，無法有效運用掌握遠洋漁船實際僱用大陸船員人數。基此，行政院農業委員會漁業署有必要速重新建置該系統，並修改相關法令，確保受僱大陸船員與遠洋漁船及船主資料吻合，以利相關單位即時查核大陸船員受僱情形，落實各項管理工作。

#### 五、高雄市各漁港港口設置安檢哨：

按政府組織架構及職掌，巡防機關是我國海域及海岸安全守護者，我國沿岸通商口岸及各漁港，該機關均設置安全檢查哨，執行船隻及人員進出港安全檢查業務，以防制走私及非法入出境等不法情事發生。

又按現行漁船僱用大陸船員規定，大陸船員隨船進入境內水域之檢查事宜，由當地巡防機關辦理，且載有大陸船員之漁船，應直接駛往設有岸置處所或暫置碼頭區之漁港，經查驗無誤後，將大陸船員暫置在岸置處所或原漁船。

高雄市因地理環境特殊，10 個漁港（含小港及前鎮漁港）均集中位於高雄商港區內，為防杜載運大陸船員之漁船，經南部地區巡防局第五海岸巡防總隊設於高雄港一港口、旗后或二港口之安檢所查驗無誤進入高雄港後，即在各漁港遊走（趴趴走）情事再度發生，巡防機關宜速於各漁港口設置檢查哨，或派員隨船進港，即時管制載有大陸船員之漁船，不得進入未設置岸置處所或暫置碼頭區之漁港。

#### **六、大陸船員進港安置責任應回歸船主：**

僱用大陸船員進港安置規定，92 年 12 月 1 日實施至今，所衍生之問題，如發生大陸船員脫逃等情事，原漁船安置大陸船員之漁船主，政府尚可依規定予以罰鍰或一段時間禁止申請大陸船員隨船入境之處分，然而，岸置處所安置大陸船員之漁船主，政府卻無法對漁船主科以處分，對岸置處所經營人也僅能限期改善，甚至還得經費補助加強防逃措施，權責顯已失衡。

再者高雄市近海漁船返港後，既須停泊指定碼頭，將大陸船員安置於原船，船主更須負起大陸船員管理責任，並維持停泊區環境清潔，更何況遠洋魷釣漁船主係為降低自身營運成本，才在每年 2 次季節性返台途中，僱用大批大陸船員上船，進港後，更應負起大陸船員安置管理責任才是，豈可只需支付定額安置費用給前鎮或小港臨時岸置處所經營人，即可免除所有管理責任。

再查就業服務法相關規定，僱主僱用外國人從事海洋漁撈工作即應負責其生活管理（含宿舍管理）責任。基此，

中央漁政主管機關應速修法將大陸船員隨船進港安置管理責任回歸漁船主，以為規範。

#### **七、遠洋漁船所僱大陸船員進港安置能量不足改善建議：**

鑑於交通部高雄港務局為新建第六貨櫃中心，將收回小港臨時岸置處所用地，且小港區漁會與該局所簽契約亦將於 95 年 9 月底到期，則 95 年 10-12 月份遠洋魷釣漁船季節性返台帶回高雄港之大陸船員，將僅剩前鎮臨時岸置處所可安置，如依 94 年 10-12 月份，小港臨時岸置處所（高雄市政府海洋局核定最高安置 345 人）單日最高安置人數僅 85 人，幾乎停擺；而前鎮（高雄市政府海洋局核定最高安置 435 人）單日最高安置人數為 331 人，尚有餘裕之情況分析，前鎮臨時岸置處所應可容納 95 年 10-12 月份隨船進港之大陸船員，惟 96 年度 5-7 月份安置容量將嚴重短缺。基此，仍應循替代方案，以為因應。謹提供建議如下：

##### **（一）速於北太平洋作業漁區設置國外作業基地：**

依漁船及船員在國外基地作業管理辦法相關規定，遠洋作業漁船因船員缺乏，致無足夠船員維持作業時，得依中央主管機關之規定，在國外僱用外籍及大陸地區船員補充。查，中央主管機關雖同意遠洋魷釣漁船可前往北太平洋作業，亦同意渠等漁船可僱用大陸船員，惟迄今未核准在該漁區附近設置國外基地，迫使遠洋魷釣漁船因轉換作業漁區（西南大西洋↔北太平洋）須每年 2 次返台時，不得不將大陸船員帶回高雄港，是以，中央主管機關應速於該漁區附近，選擇適當之外國港埠，核准設置本國漁船國外作業基地，俾便遠洋魷釣漁船順利

在國外港口僱用大陸船員上船或解僱離船，即無大陸船員進高雄港安置需求。

## （二）將大陸船員分散至其他縣市岸置處所安置：

查全台由北至南在宜蘭縣南方澳漁港、基隆市八斗子漁港、新竹市新竹漁港、台中縣梧棲漁港及屏東縣東港漁港均設有岸置處所，倘高雄市臨時岸置處所安置容量不足時，可適時將大陸船員分散至其他縣市岸置處所安置，惟目前行政院農業委員會漁業署只同意以陸運方式，將隨船進高雄港之大陸船員送至其他縣市岸置處所安置，此舉遠洋漁船業者除增加營運成本外，亦須承擔運送期間大陸船員發生脫逃責任，業者多存觀望態度。為增加業者配合意願，並使政府資源（其他縣市岸置處所均係行政院農業委員會漁業署興建）有效運用，中央主管機關應速同意以合法接駁船海運方式，將隨船返台之大陸船員接送其他縣市岸置處所安置。

## （三）增加安置容量：

在前鎮臨時岸置處所單日最高安置容量（435 人）不變，又無法有效限制隨遠洋漁船返台進高雄港之大陸船員人數情況下，依現行大陸船員進港安置規定，要增加安置容量的方法不外是另設置 1 處岸置處所或劃設暫置碼頭區，茲將該 2 方法優缺點羅列如下：

### 1. 另設置 1 處岸置處所：

設置岸置處所安置大陸船員優點如下：

（1）集中看管，便於管理。

(2) 漁船可自由停泊進行卸魚、整補及維修等作業。

設置岸置處所安置大陸船員缺點如下：

- (1) 遠洋魷釣漁船返台所衍生大陸船員安置需求係季節性，岸置處所每年安置高峰時期僅 4 個月，卻長達 8 個月處於閒置狀態，利用效率不佳。
- (2) 集中安置於封閉式建築，每名船員生活空間有限，易因細故不合衍生事端，且人員頻繁聚集免不了因薪資待遇等勞動條件比較而心生不滿乃至透過各報章、電視媒體得知我國社會上許多負面資訊（如抗議、鼓譟、乃至暴動），進而仗恃人多勢眾起而效尤，更將嚴重影響政府形象。
- (3) 仰賴政府補助籌設，後續維護費用亦須不斷補助。
- (4) 漁船進港後，大陸船員即交給岸置處所管理，政府仍須從旁協助，反讓船主推卸自身應負管理責任。
- (5) 未來倘兩岸關係緩解或政策鬆綁，大陸船員可依臺灣地區與大陸地區人民關係條例正式引進，即無須再限制於指定區域，則新設置的岸置處所將失去效用，恐有浪費公帑之議。

基此，小港區漁會雖曾規劃將小港臨海新村漁港魚市場部分空間改建作為可容納 800 名大陸船員之岸置處所，並提報所需經費約 2,300 萬元之籌設計畫，向行政院

農業委員會漁業署爭取補助，惟經報該署函復「已錄案研辦」。

## 2. 劃設暫置碼頭區：

劃設暫置碼頭區原漁船安置大陸船員優點如下：

- (1) 將大陸船員管理責任回歸僱主（即船主），始符法制及常理。
- (2) 船員安置於原船，可減少岸置所需硬體負擔，避免閒置之批評。
- (3) 大陸船員平日活動空間即在船上，以原船安置較無適應上的困難，情緒較易穩定，亦可緩和集中岸置引發之人權爭議。
- (4) 安置容量彈性大。

劃設暫置碼頭區原漁船安置大陸船員缺點如下：

- (1) 開放式碼頭，較易發生大陸船員脫逃事件。
- (2) 由遠洋漁船主（業者）負責看管大陸船員責任，易生反彈。

綜上分析，在前鎮臨時岸置處所安置容量不變，且無民間業者願意投資興建岸置處所情況下，為避免新設置岸置處所閒置，招致政府浪費公帑之議，又可解決季節性隨遠洋漁船返台之大陸船員安置需求，宜以劃設暫置碼頭區增加安置容量較為可行。

#### 肆、結語：

臺灣是海島型國家，歷來年海洋漁業發展，佔我經濟發展極重要一環，高雄市前鎮漁港更是我遠洋漁業發祥地，在國人已無意願上船工作情況下，漁船主為解決勞力不足問題，或為降低營運成本，僱用大陸船員已是必然的趨勢，且為既成之事實，其中我遠洋漁船所僱大陸船員人數遠多於近海漁船，尤以每年 2 次隨遠洋魷釣漁船返台進高雄港之大批大陸船員，衍生之安置管理備受關注，有賴政府相關部門（含巡防、警政及漁政單位）與漁業界共同解決。然而根本解決之道，仍應依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第九十五條規定，正式同意大陸船員上臺灣地區漁船工作，並納入就業服務法規範，使大陸船員在從事我漁船海上漁撈作業，又返港後，協助卸魚、整補及維修等工作的同時，亦能維護其基本權益。

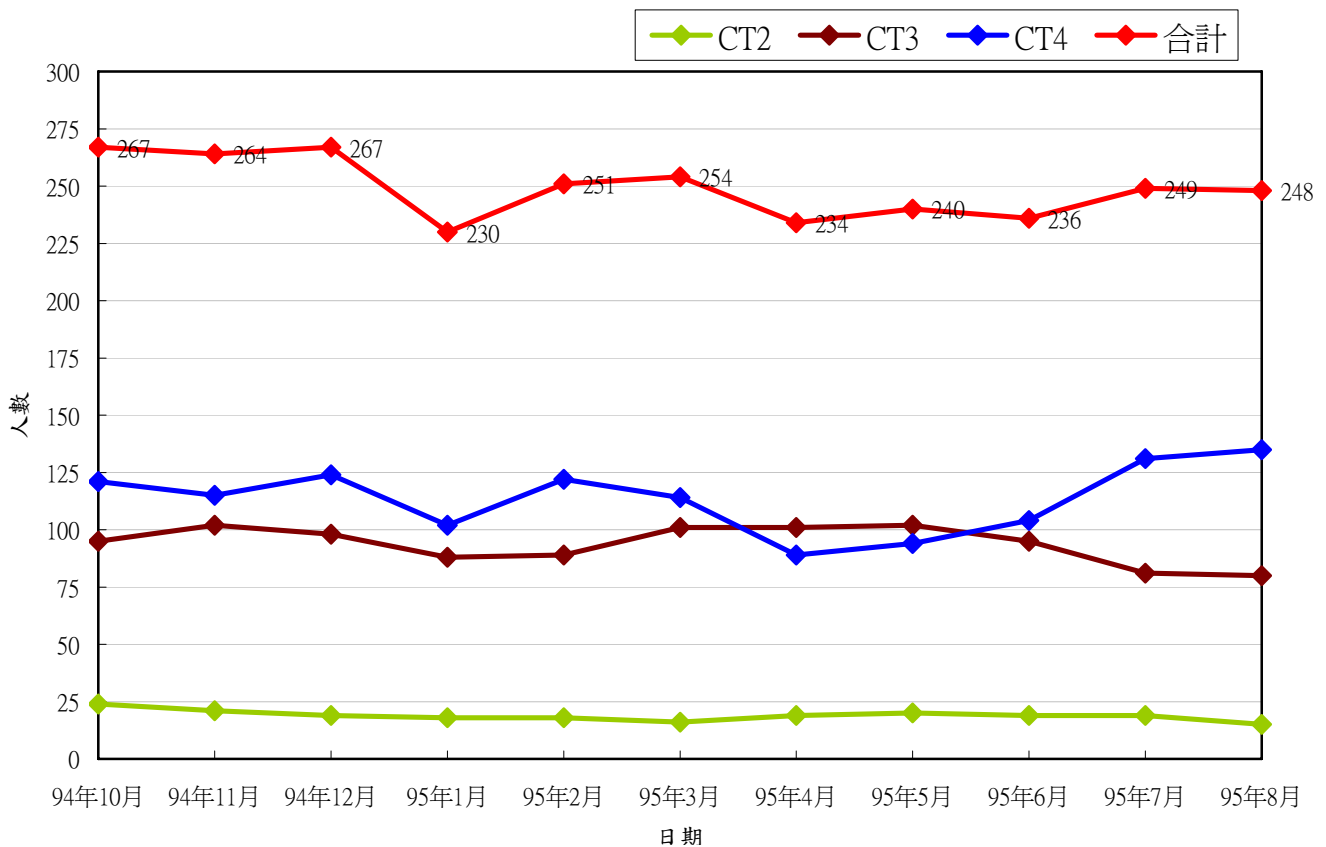
#### 伍、參考文獻：

- 一、洪榮鄉，2004，「高雄地區僱用境外漁業勞工效益問題之研究」，國立中山大學管理學院高階經營碩士學程碩士在職專班碩士論文。
- 二、潘志強，「大陸及外籍漁工問題之研究」，中央警察大學外事警察研究所研究報告。
- 三、南部地區巡防局第五海岸巡防總隊 95 年 5 月份至 7 月份實施「大陸船員清查」成果報告。

表一

高雄市近海漁船 94 年 10 月~95 年 8 月僱用大陸船員人數統計資料

| 月份   | 94 年 10 月 |     | 94 年 11 月 |     | 94 年 12 月 |     | 95 年 1 月 |     | 95 年 2 月 |     | 95 年 3 月 |     | 95 年 4 月 |     | 95 年 5 月 |     | 95 年 6 月 |     | 95 年 7 月 |     | 95 年 8 月 |     | 平均<br>(人/船) |
|------|-----------|-----|-----------|-----|-----------|-----|----------|-----|----------|-----|----------|-----|----------|-----|----------|-----|----------|-----|----------|-----|----------|-----|-------------|
| 漁船噸級 | 船數        | 人數  | 船數        | 人數  | 船數        | 人數  | 船數       | 人數  | 船數       | 人數  | 船數       | 人數  | 船數       | 人數  | 船數       | 人數  | 船數       | 人數  | 船數       | 人數  | 船數       | 人數  |             |
| CT2  | 11        | 24  | 11        | 21  | 10        | 19  | 11       | 18  | 11       | 18  | 11       | 16  | 12       | 19  | 12       | 20  | 11       | 19  | 12       | 19  | 10       | 15  | 1.7         |
| CT3  | 39        | 95  | 39        | 102 | 43        | 98  | 42       | 88  | 45       | 89  | 47       | 101 | 47       | 101 | 50       | 102 | 52       | 95  | 46       | 81  | 46       | 80  | 2.1         |
| CT4  | 57        | 121 | 56        | 115 | 61        | 124 | 55       | 102 | 59       | 122 | 51       | 114 | 39       | 89  | 38       | 94  | 47       | 104 | 56       | 131 | 55       | 135 | 2.2         |
| CT5  | 1         | 4   | 1         | 4   | 1         | 6   | 1        | 2   | 1        | 2   | 1        | 2   | 1        | 4   | 1        | 3   | 1        | 3   | 1        | 3   | 1        | 3   | 3.3         |
| CT6  | 4         | 23  | 4         | 22  | 4         | 20  | 4        | 20  | 4        | 20  | 4        | 21  | 4        | 21  | 4        | 21  | 3        | 15  | 3        | 15  | 3        | 15  | 5.2         |
| 合計   | 112       | 267 | 111       | 264 | 119       | 267 | 113      | 230 | 120      | 251 | 114      | 254 | 103      | 234 | 105      | 240 | 114      | 236 | 118      | 249 | 115      | 248 | 2.2         |



圖一 94 年 10 月~95 年 8 月高雄市近海漁船僱用大陸船員分析圖

以上圖表資料來源：2006 年 9 月，參考行政院農業委員會漁業署大陸船員管理資訊系統大陸船員人數即時統計資料整理。

備註：漁船噸級代表意義 CT2：10 總噸以上未滿 20 總噸；CT3：20 總噸以上未滿 50 總噸；CT4：50 總噸以上未滿 100 總噸；CT5：100 總噸以上未滿 200 總噸；CT6：200 總噸以上未滿 500 總噸漁船。

表二

高雄市前鎮及小港漁港大陸船員臨時岸置處所政府經費補助表  
(93 年度~95 年度)

| 補助經費(千元) |                                     | 補助年度  |       |       |      |
|----------|-------------------------------------|-------|-------|-------|------|
| 補助對象     | 補助項目                                | 93 年度 | 94 年度 | 95 年度 | 總計   |
| 小港區漁會    | 小港漁港大陸船員臨時岸置處所籌設計畫                  | 970   | -     | -     | 970  |
|          | 小港漁港大陸船員臨時岸置處所防逃、衛生設施等改善計畫          | 450   | 650   | -     | 1100 |
| 小港區漁會 合計 |                                     | 1420  | 650   | -     | 2070 |
| 高雄區漁會    | 前鎮漁港大陸船員臨時岸置處所籌設計畫                  | 998   | -     | -     | 998  |
|          | 前鎮漁港大陸船員臨時岸置處所床鋪增設、防逃、衛浴設施等改善計畫     | 1978  | -     | -     | 1978 |
|          | 前鎮漁港大陸船員臨時岸置處所床鋪增設及防逃設施等改善計畫        | 418   | -     | -     | 418  |
|          | 前鎮漁港大陸船員臨時岸置處所建物結構安全鑑定、通風及衛浴設施等改善計畫 | -     | 1011  | -     | 1011 |
|          | 前鎮漁港大陸船員臨時岸置處所防逃阻絕圍籬設施裝設計畫          | -     | -     | 535   | 535  |
|          | 前鎮漁港大陸船員臨時岸置處所建物耐震能力初步評估計畫          | -     | -     | 48    | 48   |
| 高雄區漁會 合計 |                                     | 3394  | 1011  | 583   | 4988 |
| 總計       |                                     | 4814  | 1661  | 583   | 7058 |

資料來源：2006 年 9 月，參考高雄市政府海洋局資料整理。

表三

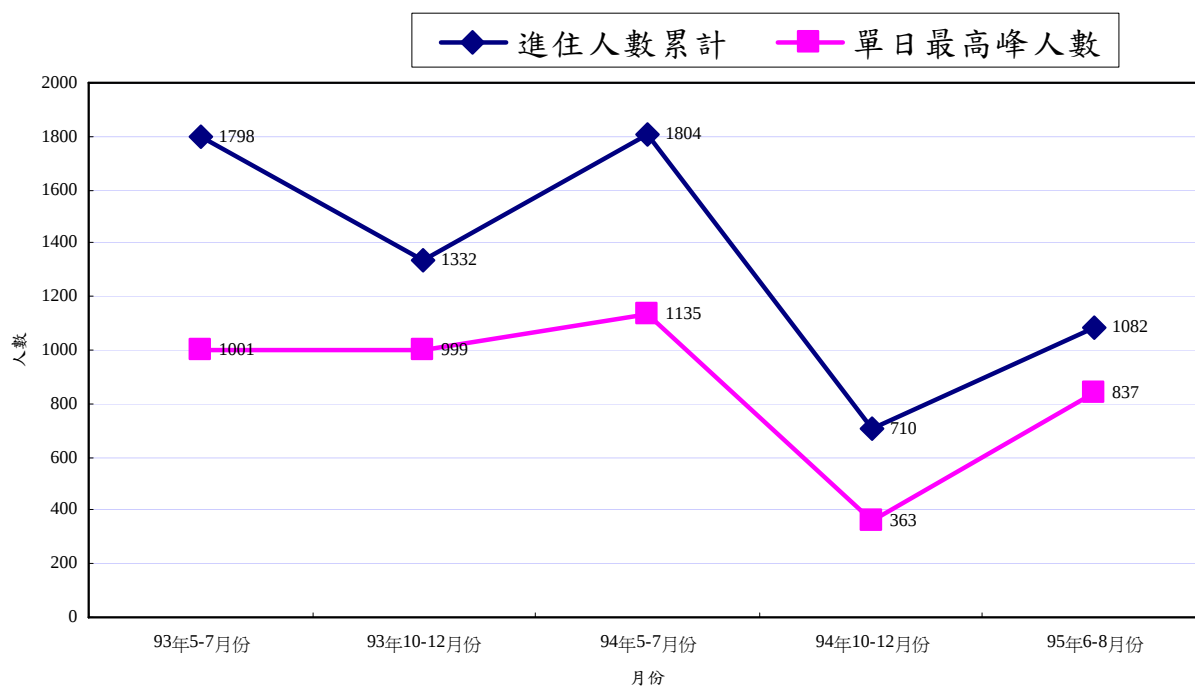
高雄市前鎮及小港漁港大陸船員臨時岸置處所進住人數統計資料  
(93年5月~95年8月每年2次季節性)

| 人數         | 93年<br>5-7月份 | 93年<br>10-12月份 | 94年<br>5-7月份 | 94年<br>10-12月份 | 95年<br>6-8月份 | 平均     |
|------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|--------|
| 前鎮漁港臨時岸置處所 | 971          | 710            | 1108         | 596            | 651          | 807.2  |
| 小港漁港臨時岸置處所 | 827          | 622            | 696          | 114            | 431          | 538    |
| 人數累計       | 1798         | 1332           | 1804         | 710            | 1082         | 1345.2 |

表四

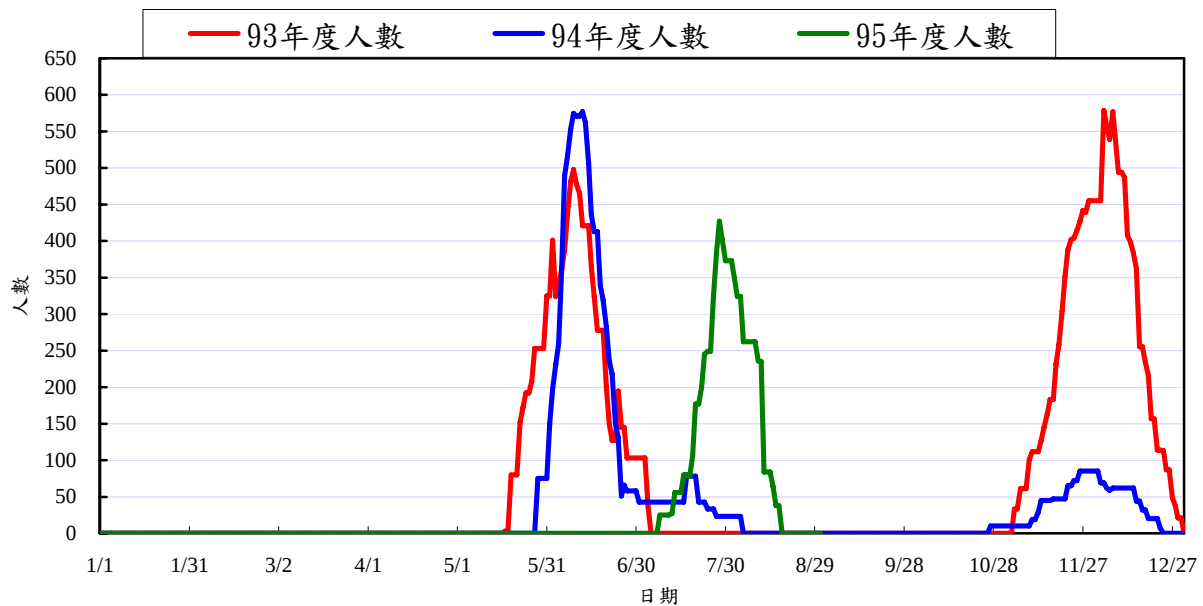
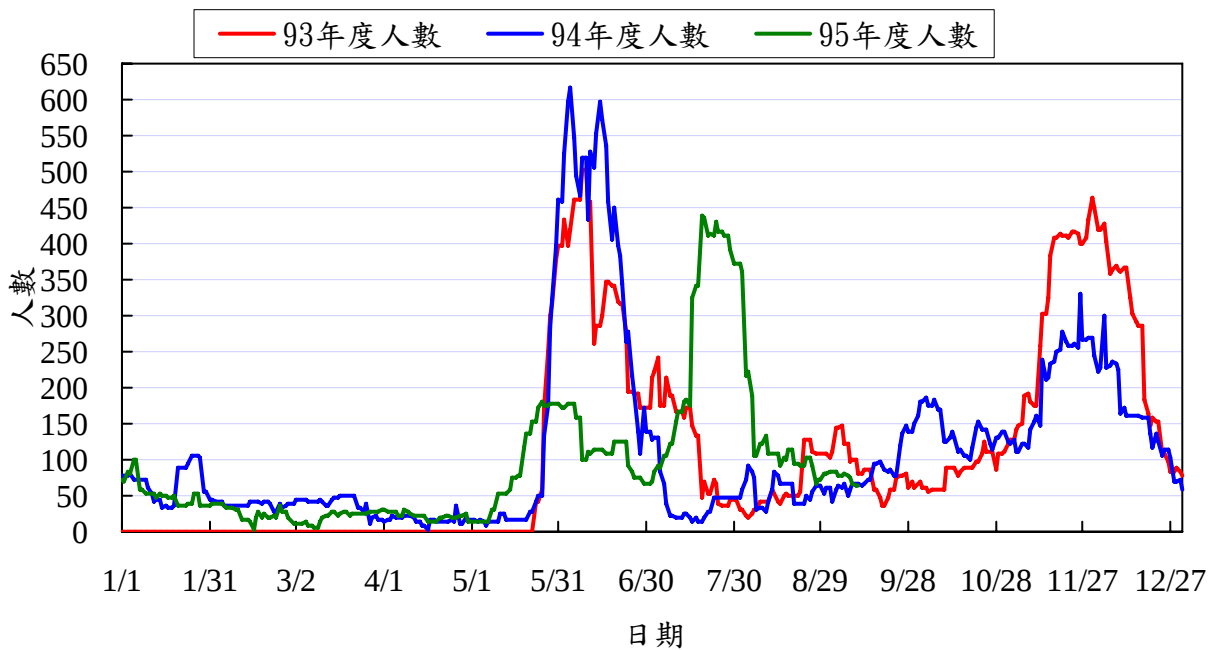
高雄市前鎮及小港漁港大陸船員臨時岸置處所進住人數單日最高峰統計資料 (93年5月~95年8月每年2次季節性)

| 人數         | 93年<br>6月9日 | 93年<br>12月3日 | 94年<br>6月13日 | 94年<br>11月29日 | 95年<br>6月8日 | 平均    |
|------------|-------------|--------------|--------------|---------------|-------------|-------|
| 前鎮漁港臨時岸置處所 | 503         | 420          | 573          | 278           | 410         | 436.8 |
| 小港漁港臨時岸置處所 | 498         | 579          | 562          | 85            | 427         | 430.2 |
| 人數合計       | 1001        | 999          | 1135         | 363           | 837         | 867   |



圖二 93年5月~95年8月每年2次季節性高雄市臨時岸置處所大陸船員進住情形分析圖

以上圖表資料來源：2006年9月，參考高雄市前鎮及小港大陸船員臨時岸置處所日報表資料整理。



以上圖表資料來源：2006年9月，參考高雄市前鎮及小港大陸船員臨時岸置處所日報表資料整理。

表五

高雄市大陸船員脫逃人數統計資料  
(92 年 12 月 1 日~95 年 8 月 31 日)

| 脫逃人數          |              |      | 安置方式 |    |    |
|---------------|--------------|------|------|----|----|
| 脫逃縣市          | 脫逃地點         | 所屬縣市 | 岸置   | 船置 | 總計 |
| 高雄市           | 大汕頭漁港        | 高雄市籍 | -    | 1  | 1  |
|               | 中洲漁港         | 澎湖縣籍 | -    | 1  | 1  |
|               | 小港臨海新村漁港     | 高雄市籍 | -    | 1  | 1  |
|               | 小港漁港暫置碼頭區    | 高雄市籍 | -    | 1  | 1  |
|               |              | 澎湖縣籍 | -    | 1  | 1  |
|               | 小港漁港暫置碼頭區 合計 |      | -    | 2  | 2  |
|               | 前鎮漁港臨時岸置處所   | 高雄市籍 | 8    | -  | 8  |
|               |              | 基隆市籍 | 1    | -  | 1  |
| 前鎮漁港臨時岸置處所 合計 |              | 9    | -    | 9  |    |
| 高雄市 合計        |              |      | 9    | 5  | 14 |
| 臺南市           | 安平漁港暫置碼頭區    | 高雄市籍 | -    | 4  | 4  |
| 臺南縣           | 將軍漁港暫置碼頭區    | 高雄市籍 | -    | 5  | 5  |
| 臺中縣           | 梧棲漁港         | 高雄市籍 | -    | 3  | 3  |
|               | 梧棲漁港岸置處所     | 高雄市籍 | 1    | -  | 1  |
| 臺中縣 合計        |              |      | 1    | 3  | 4  |
| 基隆市           | 八斗子漁港        | 高雄市籍 | -    | 2  | 2  |
| 總計            |              |      | 10   | 19 | 29 |

資料來源：2006 年 9 月，參考高雄市政府海洋局資料整理。