

臺灣地區僱用外籍漁業勞工有關問題與 勞工管理政策之探討

An Empirical Study of Employment of Foreign Fishing Crews on Fisheries and Labor Management Practices in Taiwan

林泰誠 (Taih-Cherng Lirn)^{①*}、蔡豐明 (Feng-Ming Tsai)^②、田淑君 (Shu-Chun Tien)^③

摘要

本文旨在探討臺灣地區僱用外籍漁業勞工問題與勞工管理政策，藉由回顧漁工管理相關文獻以設計問卷，接著進行問卷調查；並與主要外籍漁工仲介管理業者及漁船船主就調查結果進行深入訪談。回收問卷答覆乃以重要性－滿意度 (Importance-Performance Analysis, IPA) 模型進行分析，分別探討船長、漁工對各項影響漁工管理績效之因素的重要程度及滿意度。依照 IPA 調查結果，得知提供完整的申訴管道及設立諮商中心是船長與漁工共同認為需要優先改善的兩項管理屬性。另就船長所回覆問卷結果落於優先改善區之管理屬性所進行之事後訪談，得知有下列兩項管理屬性急需漁政單位投入資源加以改善：(1) 建立完整確實的外籍船員動態管理資訊系統，以利船長瞭解漁工歷年工作表現；(2) 在港口邊設置資訊站，以利船長及漁船船主隨時能就近使用該資訊平臺申請聘僱外籍漁工。

關鍵字：外籍漁業勞工、外籍漁業勞工之僱用與管理、重要性－滿意度分析 (IPA)

Abstract

The objective of this study is to investigate the employment of foreign fishing crews on fisheries and labor management practices in Taiwan. This research firstly

①* 通訊作者，國立臺灣海洋大學航運管理學系助理教授；聯絡地址：202 基隆市北寧路 2 號
國立臺灣海洋大學航運管理學系；E-mail: tedlirn@mail.ntou.edu.tw。

② 國立臺灣海洋大學航運管理學系助理教授；E-mail: chucktsai@mail.ntou.edu.tw。

③ DHL Supply Chain 公司運務 Coordinator; E-mail: apk.iwhspr-dhe@dhl.com。

reviews previous studies on fishing crew management. A questionnaire survey was conducted based on a five points Liker Scale. Face-to-face interviews are carried out with several crew employment agencies and fishing boat owners. An Importance-Performance Analysis (IPA) framework was used to analyze twelve crew management attributes based on the perception of boat captains' and boat crews' viewpoints. Research results indicated that the availability of a well-facilitated foreign fishery seafarers counseling center with multilingual counselors in the dockside to facilitate a negotiation and appeal channel between fishing boat owners and their foreign fishing crew are perceived as the most important management attributes to be improved by both the boat captain and the boat crew. In addition, this study found the service attributes in the "concentrate here" quadrant to be improved from boat captains' survey include to establish a complete and dynamic management information system of the foreign crew in every fishery port's administration agency office to help boat captains have the access to the track record of their boat crews' past job performance, as well as provision of quayside information station to help boat captains and boat owners apply and recruit foreign crews for their boats.

Keywords: Foreign fishery labor, Fishing boat crew management, Importance-performance analysis

壹、緒論

臺灣四面環海對於海洋資源的依賴甚深，而漁業勞動力是漁業之基本生產要素之一，對於漁業健全發展之影響甚為重要。我國海洋漁業的經營型態，可大致區分為「漁船主自家經營型」及「漁業公司經營型」兩種，均應先行建造購置動力漁船、舢舨或漁筏（以下統稱為漁船），及僱

用足額的船員後，始能出海從事漁撈作業（施俊毅，2004）。

因海上作業場所畢竟不同於陸地，不但會受到天候、海象、漁船機械狀況、人為疏忽等因素的影響，加上因海上環境特殊，各種資訊取得不易，因此發生事故的機率也就相對提高。美國勞工部勞工統計局 (Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor, 2011) 也有統計報告顯

示，漁業的意外風險發生機率大約是全部行業平均的 7.65 倍。船員長期漂泊海上，生活枯燥，工作時間又長，再加上漁船在海上動盪造成的不舒服，危險性亦大，在此劣勢的勞動條件下，勞動者上船工作的保留工資 (reservation wage) 本應較陸上勞工為高，然實際上，隨著近年來漁獲利益的逐年降低，漁船普通船員工資給付金額卻遠不如陸上勞工，如此，更加擴大漁船船員缺工程度。引進勞動成本較低的大陸漁船船員，遂成為我國漁業解決漁業缺工問題的重要手段。外籍漁船船員往往是低階船員且又從事漁業勞動工作，簡稱為漁工。

漁民海上工作不但生活空間狹窄，且缺乏適當的娛樂活動，因此發生吵架鬥毆事件乃無法避免，有時甚至會引發流血衝突，但仍屬單純的個別事件。最近十幾年來，由於受到漁業動力缺乏的影響，而紛紛僱用外籍船員，在彼此間語言、生活習慣等差異下，所發生的海上喋血事故已非單純由吵架鬥毆所引發。依行政院農委會漁業署 (2004)，海上喋血發生原因大致可概分為管理爭議、爭執吵架、洗劫漁船財物、勞資糾紛與兇嫌精神異常五項。其中因幹部船員管理不當、大陸及外籍船員不服管教或怠工衝突等管理爭議，而引起的海上喋血事故所佔比率達 56%，其次是爭執吵架或外來船員為洗劫漁船財物所引起，所佔比率各為 19%。

過去我國漁業勞動相關研究多偏向船員供需結構、勞資關係、分紅合理化、改善離職因素及增加就業管道等，對於外籍勞工的管理也大多著重於大陸漁工的岸置問題以及管理制度，至於近年來不斷增加的漁船喋血案，探究其原因的論文稍嫌不足，因此本研究將著重僱用外籍勞工可能對漁船安全的影響做分析，綜合學術理論基礎並參照實際的問卷調查統計資料充分的數據佐證，同時結合當前政策執行的問題來深入探討，力求在僱用外籍船員所衍生危及船舶安全的問題上有更加客觀與完整的分析報告。

根據行政院勞委會 (2008) 統計資料顯示，2008 年底外籍船員計 4,965 人，較上年增加 28.5%，為所有行業增加幅度最大者。在漁業聘僱外籍船員、漁工與日俱增的趨勢之下，為達到引進外勞之目的，減少對我國漁船員與國家整體利益之負面影響，對於外籍船員之特質、僱用制度、薪資、勞動條件與福利等方面所衍生可能危及漁船安全問題與其管理等方面，實有詳加研究之必要。期望透過本研究達到下列目的：

1. 期能透過本研究，瞭解我國漁船主聘用外籍漁船員之原因，並對於外籍漁船員僱用與管理上所牽涉到之各項管理屬性與可能遭遇之各種情況限制，加以剖析。

2. 透過文獻蒐集、問卷調查，再使用 IPA 分析外籍漁船員及船長對於外籍漁船船員管理相關之十二項管理屬性的重要性與滿意度認知，藉以提出管理上具體之建議，希望能以此減少漁船因漁船員管理糾紛所產生之事故，並使外籍漁船員管理制度步上正軌。
3. 明確指出漁船員管理需要優先改善的管理屬性並提出具體改善建議，以供各級政府機關、漁會、漁船主及仲介公司在管理外籍漁船員時之參考。

貳、我國外籍漁業勞工僱用模式及文獻探討

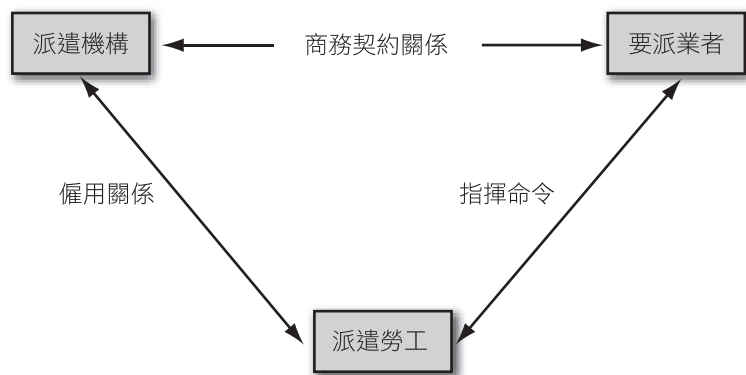
2.1 我國外籍漁業勞工僱用模式

一般而言，我國漁業業者都是透過勞務仲介公司（含外國與本國）發給薪資。除透過勞務仲介公司發給薪資外，我國漁業業者也會透過勞務仲介公司為大陸漁船船員購買保險。幹部船員與一般船員僱用不同，薪資係由業者直接給付，勞務仲介公司只收仲介費用。大體上，不論何種模式，勞務仲介公司都在其間扮演著不可或缺的角色與功能。

對非幹部的外籍漁業勞工而言，引進和運用的模式有兩種。一為漁業業者與國內勞務仲介公司簽約，交付國內勞務仲介公司一筆包括船員薪資的金錢；而國內

的勞務仲介公司再與勞工輸出國或地區的勞務仲介公司簽約，由勞工輸出國或地區的勞務仲介公司提供所需的船員。此時，國內的勞務仲介公司可能是交付勞工輸出國或地區的勞務仲介公司一筆中介費用，但是更有可能是國內勞務仲介公司扣下一筆中介費用，再將剩餘的金額交給勞工輸出國或地區的勞務仲介公司處理。若是前者，國內的勞務仲介公司或許可以認定為係扮演一種所謂「派遣機構」的角色與功能；若是後者，則勞工輸出國或地區的勞務仲介公司則或許可以認定為係扮演「派遣機構」的角色與功能（成之約，2006）。至於另一種模式，則是漁業業者直接與勞工輸出國或地區的勞務仲介公司簽約，交付勞工輸出國或地區的勞務仲介公司一筆包括船員薪資的金錢；而由勞工輸出國或地區的勞務仲介公司提供所需的船員。此時，很明顯的，勞工輸出國或地區的勞務仲介公司或許可以認定為係扮演「派遣機構」的角色與功能（成之約，2006）。

如圖 1 所示，在派遣機構、要派業者及派遣勞工這樣的三角關係之間，派遣機構與要派業者係為商務契約關係，彼此約定勞務的提供與購買；派遣機構與派遣勞工之間為僱用關係（成之約，2006）；派遣勞工與要派業者之間則僅有提供勞務時的指揮、監督關係。換言之，派遣機構僱用勞工的目的是安排她或他至要派業者處提供臨時性勞務。因此，對派遣勞工而言，



資料來源：成之約，2006

圖 1 「派遣勞動」關係圖

她或他與派遣機構和要派業者之間就形成一種雙重關係 (dual relationship)；她或他一方面是派遣機構合法僱用的，而另一方面她或他卻要在要派業者處提供勞務、接受要派業者的指揮與監督 (Bronstein, 1991)。

目前我國因經濟、社會及特殊工作環境等因素，使一般勞動人員上船意願低落。造成漁船船員短缺，為填補漁業勞動人力，政府許可外籍漁業勞工之引進，為保障其權益須訂定勞動契約。其複雜之規定，使我國船東於僱用外籍船員方面適用多項不同法律規定，不僅複雜亦由不同主管機關管理包括，大陸委員會、內政部、農業委員會、勞工委員會等機關。

2.2 僱用外籍漁業勞工文獻回顧

2.2.1 漁業勞動特性

洪榮鄉 (2004) 結合「文獻分析法」及「訪談法」的方式來探討高雄港地區之

「境外移入漁業勞工」的相關問題。最後有關該研究之建議為：(1) 策訂本國替代人力的加入，解決產業勞力需求與發展上的問題；(2) 健全法的規範與僱用機制，避免造成對於補充勞力的過度依賴；(3) 近期應加強入境後之管制與安置作為，防止形成社會問題。

潘畊宇 (2004) 研究我國船員法中勞動條件與福利制度，介紹我國船員法中的勞動條件與福利制度之規定，並以比較法的方式，將我國船員法與勞動基準法和國際勞工公約之相關勞動條件和福利制度相互比較，藉以瞭解我國船員法中勞動條件和福利制度之立法的優缺點，以裨提供未來修法調整之參考。

黃貴民與陳清春 (1991) 研究我國遠洋漁船勞資分紅制度之合理化，認為分紅制度不合理、薪給偏低，為造成遠洋漁船船員缺乏的主要原因。歐慶賢 (2005) 在我僱用大陸船員問題及兩岸未來簽訂雙邊協定

之研究中指出，臺灣各區漁會轄區尚不足之漁船勞動力總計約有 21,310 人，其中遠洋漁船不足約 8,400 人，近海漁船不足約 12,910 人。

莊慶達與李堯賢 (1997) 研究影響船員勞動供給之因素，以海事院職校生為例，分析時間與工作特徵對船員勞動供給的影響，並以海事院職校生選擇漁船工作之意願來加以佐證，認為我國船員勞動力嚴重不足的原因，不僅是單純的工資無法提高，對於新一代年輕勞動者而言，勞動供給是由工作特徵所決定；依據工作特徵理論，對勞動供給者而言，職業不會產生效用，而是職業本身所擁有的特徵才會產生效用。

在漁業勞動特性之文獻，主要有成之約 (1994) 在漁業勞動政策立法發展方向之初論研究中，認為漁業或海上勞動和勞資關係具有以下特性：(1) 工作時間的持續性，及工作時段與休憩時段不易分割；(2) 共險制度 (co-adventure system)，使得階級利益模糊、產生衝突，也使得工資收入不確定；(3) 海上勞動的孤立性和離鄉性，使得勞動者團體意識無法產生、團體力量無法凝聚；(4) 海上生產作業基地或場所是政府公權力無法貫徹的地方，再加上天氣變化，工作安全性令人質疑；(5) 部門特定之經驗與技能，使得海上勞動者無法輕易做部門轉移；(6) 海上勞動長期經驗和早期消耗之對比，使得勞動者的新進待遇及退休前後之福利必須予以重視。

莊慶達與李堯賢 (1997) 探討船員勞動供給之因素分析時，認為漁業除具有前述的工作特徵外，主要為漁船船員社會地位不高，導致漁業勞動力缺乏。

綜觀上述之文獻，大致上都認為漁業勞動力不足原因乃為國內整體經濟環境改變，漁業收益減少，船員所得偏低，及工作特徵不佳、社會地位不高，再加上福利及保障制定不健全所導致。

2.2.2 僱用船員考慮因素

根據漁業署 (2009) 臺灣地區漁家經濟調查年報結果顯示，目前沿近海漁業主要的經營困難因素，前三項依次為油價及主要物料成本太高 (佔 60.6%)、魚類資源匱乏，漁獲少 (佔 13.7%)、船員僱用與管理困難 (佔 12.2%)。由於油價不斷攀升，沿近海域魚類資源面臨枯竭，是近年來我國漁戶面臨困難之主要因素，它導致經營成本攀升與漁貨量減少。另外，有少數受訪漁戶反映船員僱用與管理有困難，認為目前大陸漁工管理法過於嚴苛，使得大陸漁工聘用的申請手續較不便利，增加漁戶經營困難，並提出希望政府能開放小港口以安置大陸漁工之建議。

由於經濟的迅速發展，就業機會與工作條件同時提升，相形之下，辛苦、危險的海上漁撈工作在薪資水準未能適度調整及一般國民消費技術的改變下，比較難招募新進船員 (劉志儒，2001)。臺灣現今漁業勞動力不足，是因整體經濟發展所產生

的全面性勞力短缺與漁業本身不景氣，諸如漁場限制、漁獲欠佳、環境保護、船員薪資結構等問題造成漁獲量銳減、漁船船員薪資偏低，而在船員福利上，亦未有縝密的規劃，漁業勞動力短缺的問題，不但明顯而且嚴重 (成之約與林國榮，2006)。

總體而言，造成漁業勞動力不足轉而聘僱外籍漁業勞工大致有如下幾點原因：

1. 整體經濟環境改變

隨著臺灣地區經濟結構的改變，各行各業平均薪資均大幅成長，工作的機會與待遇提高，相較於海上勞動條件不佳、工作環境危險且枯燥及船員薪資所得偏低等因素，容易造成臺灣漁業勞動人口短缺的現象，有逐年升高的趨勢。

2. 漁業收益減少

國內受開放進口及大陸漁產品之大量流入國內，使國內魚價一蹶不振。沿近海漁業因過度漁撈、遠洋漁業受兩百浬專屬經濟海域之限制，漁場範圍大為縮小，漁獲欠佳。在市場機能失調、魚價下跌、魚類資源銳減等因素影響之下，漁業經營更加困難，漁業勞動力嚴重流失，只好藉助外籍船員或大陸船員補充 (李堯賢與莊慶達，1994)。

3. 工作環境不佳

漁業本是屬於危險性高、工作時間長、收入又不穩定的行業，就業環境特別，漁業勞動和一般的陸地上的勞動相比較，有許多的不同之處。列舉說明如下：

(1) 季節性和地域性的影響強；(2) 變動大和突發事件多；(3) 夜間勞動的時間較多；(4) 船上作業環境狹窄、惡劣；(5) 威脅生命的危險性大，疾病發生率高；(6) 勞動時間和生活時間的區別不易分辨，勞動時間相對較長；及 (7) 長時間疏離了家庭生活和一般社會。由以上的七點看來，與陸上的生活型態相比較，海上生活可說是辛苦萬分，而且相對來說其自由性也較低，能活動的空間僅限於整艘船而已，所以很容易產生各種的衝突。許多原來的漁業就業人口，特別是高教育水準的船員，一旦有新的就業機會，很容易轉業。有更多的年輕海事職校畢業生，幾乎都不肯上船，就業率年年下降；加上臺灣近年來因人口結構的改變，使得原已產生技術工和基層勞力嚴重缺乏的臺灣地區，在漁業短缺勞動力的情形，更趨明顯與嚴重 (成之約與林國榮，2006)。

4. 漁船船員所得偏低

漁業由於性質特殊，一般甚少採用固定薪資制，各種漁業幾乎全部採用比例加給的分紅制 (獎金制) 作基本，這是因為漁業經營者無法直接管理海上的漁撈行動，故採取共同論件計酬的團體薪資制，以鼓勵船員努力工作，增加產量。在分紅制度下，船主和船員的關係可說是共同經營的關係 (李堯賢與莊慶達，1994)。由資方提供漁船、漁具等生產設備及資金，勞方提供勞力與技術，雙方共同合作從事作

業。但分紅辦法，常常因為漁業種類的不同、地區性的差異，而有極大的不同。在臺灣，船主給付船員薪資的方式主要有以下三種（成之約與林國榮，2006）：(1) 船東與所有船員（包含本人）在漁獲收入扣除出海作業共同負擔的費用後，按一定比例分配；(2) 船東與所有船員（不含本人）按漁獲收入，不扣除費用，直接以一定比例分配；及 (3) 單純家庭式經營，外僱船員給付現金工資或獎金，而無分紅。船員與漁船船主僱傭契約係屬民法私人間法律關係，在契約自由原則下，受僱船員往往無議價能力，而屈就於船主不合理的勞動條件。漁獲情況欠佳時甚至毫無利益可分配，甚至於還必須分擔成本。而在漁獲情況良好時也常無法得到公平的分紅。所以在船員薪資偏低且欠缺一合理、公平最低保障待遇與分紅制度下，不僅在漁業欠缺勞動力下，無法反映工資水準的上漲，也更加速漁業勞動力不足問題之惡化。

5. 船東不願提高本國船員的實質工資水準

(1) 即使船主願意提高本國船員的實質工資水準，本國船員的勞動生產力不一定能相應地提高，船主顯然是不願做這種不符合經濟效率的決定；(2) 在漁貨價格偏低及漁業資源枯竭造成的漁獲利潤偏低的情況下，船主為維持一定的超額利潤（或投資報酬），也使得船主不願意提高本國船員的實質工資；(3) 由於其他產業的實質工資水準遠高於本國船員的實質工資水準，

因此一般勞動工作者也不會選擇上船工作；(4) 船主可由其他管道獲得工資低廉，且勞動力亦不低於本國船員的勞動力，在其利潤極大原則下，船主當然會放棄僱用本國船員；及 (5) 船主預期政府以行政或其他政策「照顧」其所面臨的船員不足處境，則船主當然不願意提高本國船員的實質工資水準。

6. 福利及保障制度不健全

目前與漁船船員直接相關法令，都屬於約束或管理漁船船員之法令，對於船員福利及撫卹相關法令則相對缺乏，漁船船員工作缺乏保障。在工作辛苦、環境惡劣的情形下，漁船船員之任用、晉升、獎懲、保險、退休等福利，現今並未能建立一周密、完整、理想的制度。因此產生新進船員裹足不來，舊船員紛紛離去。

2.2.3 對社會可能之影響

黃貴民、陳清春（1993）在研究我國遠洋漁船船員勞動條件與需求中，指出如果對於遠洋漁業或拖網漁船引進外來船員沒有限制，或對於我國船員在名額沒有保障，並實施差異性的薪資制度，其結果可能使我國船員實質退出漁船的勞動市場，長期而言，問題將更趨嚴重，甚至於有朝一日，連幹部船員或整條漁船都必須依賴外籍船員來作業，以致完全失去漁業發展與經營的條件，最後整艘船轉至其他第三國掛名經營。

吳忠吉 (1999) 分析外勞政策與失業問題及藍科正 (1991) 外勞大量引進有無促進失業研究中，均認為引進外勞無助於國人就業機會增加。吳忠吉以國內勞力結構變化、產業適應能力與外移分析，確定引進外勞結果，絕對不會增益本國初級勞力的就業；藍科正以畢氏曲線 (Beverage Curve) 分析國內在既定的勞動力下，缺工人數與失業人數關係，指出自 1994 年以來，引進外勞並未使得缺工數減少，卻有促進國人失業的效果。

李漢雄與藍科正 (2000) 分析外勞引進對我國社會所造成之影響中，透過訪問外勞管理員、工廠員工和附近居民，受訪者都相對較認同外勞引進對治安與衛生防疫的不利影響。

綜觀上述之文獻，大致都認為引進外籍勞工對於產業體質較佳者可加快成長，但對於體質較差的產業引進外勞反而會加速衰退；對就業而言，卻有增加國人失業效果；且國人普遍認為對治安與衛生防疫產生不利影響；對漁業而言，短期提高船東獲利及幹部船員薪資所得，但卻會排擠國人上船與漁村婦女兼業機會，長期將造成幹部船員斷層，失去漁業發展與經營的條件。

參、研究方法

根據前面的文獻回顧以及漁船船主僱

用外籍漁業勞工現況之瞭解後，並進行問卷之設計，之後將所蒐集樣本資料進行資料分析。

3.1 問卷內容及調查對象

本研究的問卷第一部分主要在瞭解填答者及所屬漁船的基本資料，包括填答者的基本資料、填答者所工作的漁船性質、以及針對外籍漁業勞工的一些半開放式問項；透過此部分瞭解外籍漁業勞工的薪資、福利、仲介管道等，以使得現況分析中能有更完整的資料呈現。第二部分是瞭解填答者對各項管理屬性重要性滿意度的評分，主要針對境外移入漁業勞工管理問題，將其分為八個屬性，共 55 個問項。

根據行政院勞工委員會 (2009) 資料顯示，海上喋血及失聯案例中，全部集中在 10~100 噸位航程超過 30 天之延繩釣漁船，因此本研究乃以東港地區在 10~100 噸位航程超過 30 天之延繩釣漁船上從事漁船勞務的船長、及境外移入漁業勞工為研究對象，至於從事岸上工作之外籍勞工則不在本研究範圍內。

3.2 統計分析方法及應用

本問卷設計採李克特尺度法，量表衡量方式採用李克特五點尺度衡量，進行屬性重要性評分，所採用尺度分別為「非常不重要」、「不重要」、「普通」、「重要」、「非常重要」。本研究於問卷回收後，先將不完整之無效問卷予以剔除，

握有效問卷加以編碼整理，然後再將填答詳細資料進行電腦登錄。資料處理使用統計套裝軟體 SPSS for Windows (Statistical Package for the Social Science) 為主要分析工具，以下將簡介採取的統計方法。

3.2.1 描述性統計分析 (Descriptive Statistics Analysis)

利用基本敘述統計以瞭解的研究對象之基本訊息；可顯示其政策執行面之意見調查、基本資料的次數分配、比例、平均數，以瞭解資料的分佈情況。本研究第一部分以敘述性統計方式分析。

3.2.2 重要性－滿意度分析 (Importance-Performance Analysis, IPA)

IPA 主要針對一項行為或論點，運用期望－實際滿意度，來評估受測者對該行為或論點的期待，也評估實際的滿意度 (王雪瑜，2007)。其中，重要性指受測者對於有關特定行為或論點的期待滿意度；而滿意度則是指針對對方行為或論點而呈現的認知滿意度 (Magal and Levenbury, 2005)。IPA 的主要論述在於對任何一項行為或論點，將重要性與滿意度二者同時放在一起考慮。若僅考慮重要性或滿意度，而忽略另外一項，分析所得之結論，都難免有遺珠之憾，甚或失於偏頗之虞。本研究利用 IPA 進行分析，並依據本研究之研究方法將其稍做修正為：

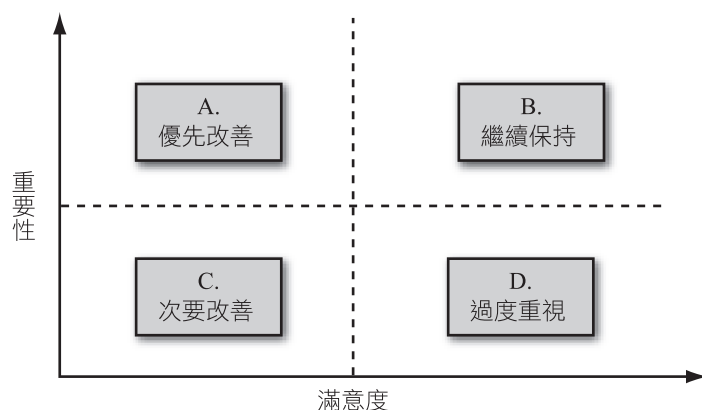
1. 列出特定行為或論點的各项論述，並發展成問卷的問項形式。

2. 請受測者針對這些論述分別在「重要性」與「滿意度」二方面評定等級。
3. 以重視度為橫軸，表現值為縱軸，並以各論述的評定等級為座標，將各項論述標示在二維空間中。以重視度－表現值各自的平均值為分隔點，將空間分為四個象限。
4. 據此畫出的重視度表現值分析圖，說明各管理屬性所需改進之輕重緩急項目，亦即落在不同象限代表不同的改進需求。

IPA 二維平面直角座標係將平面分為 A、B、C、D 四個象限 (four quadrants)。A、B、C、D 四個象限分別代表優先改善 (concentrate here)、繼續保持 (keep up with the good work)、次要改善 (low priority)、過度重視 (possible overkill)。其中橫軸愈向右則表示滿意度愈高，愈向左反之。而縱軸愈向上則表示重要性愈高，愈向下則相反 (詳如圖 2)。

肆、問卷調查與統計分析

本研究特別對漁船船長外籍漁業勞工進行問卷調查工作，瞭解漁船在海上航行作業期間的各项靜態與動態資料，並整理出漁船船長與外籍漁業勞工對各項管理屬性的重視程度與滿意程度。並對回收的問卷，進行敘述性統計與 IPA 分析，共分為兩部分，第一部分主要敘述問卷回收後樣



資料來源：改編蕭博仁 (2004)

圖 2 重要性－滿意度分析象限圖

本之基本資料；第二節根據變數的基本敘述統計對管理屬性重視程度與滿意程度做一敘述分析，並利用重要性與滿意度分析模式，進行 IPA 探討分析。

4.1 基本敘述統計分析

本研究於東港地區進行問卷的發放與訪談。船長問卷發放 20 份，而外籍漁業勞工則發放 80 份，由於採取一對一式的訪談及問卷填寫，因此回收率為 100%。經整理扣除漏填過多之無效問卷 9 份後，合計回收有效問卷 91 份，有效問卷回收率為 91%。

4.1.1 船長基本背景資料分析

在船長基本背景資料分析部分，本研究依年齡、教育程度、工作時間及年資等選項，分述如下：年齡以 40～49 歲間所佔比例最高 (65%)，30～39 歲佔 20%。在教育程度方面，以國小佔最多比例 (85%)，顯示要求的教育程度與其他工

作相較偏低。在船位噸數，以 50～100 噸位居多，高達 9 成；另外根據訪談的資料顯示，其中有 12 艘漁船噸數是 70～80 噸位，而漁船從事的漁業方式主要都是遠洋延繩釣魚業。在整體受訪漁船船長從事漁業年資以 15～20 年比例最多 (35%)，10～15 佔 20%，20 年佔 20%，年資 10 年以上達七成，顯見漁船船長大多為資深漁民。在每航次作業天數方面以 4～5 個月的八成比例最多。就船長每日在海上的平均工作時間長度而言，有逾五成 (55%) 的船長平均每日工作時間為 10～12 小時，其次則是 9～10 個小時，顯示每日的平均工作時數都是超過勞基法的 8 小時標準。

4.1.2 外籍漁工基本背景資料分析

此小節，本研究依外籍漁工之年齡、教育程度、工作時間及年資等選項，分述如下：在整體受訪者當中，受訪者年齡以 20～29 歲間所佔之比例最高 (62%)，30～39 歲間佔 20%。在教育程度方面，受訪

者教育程度以國小佔最多比例 (48%)，顯示要求的教育程度與其他工作相較偏低。在整體受訪外籍漁工從事漁業年資有六成都是未滿一年，其次是 1~2 年的工作年資，顯示外籍勞工的工作年資都較短，整體流動率也比較高。每航次作業天數方面以 4~5 個月的七成比例最多，每航次在海上的作業天數皆屬於比較高。每日在海上的工作有五成 (54%) 平均每日工作時間為 10~12 小時，其次則是 9~10 個小時，顯示每日的工作時數都是比較長的。

4.2 IPA 分析

此小節綜合外籍漁工與船長的兩份問卷中相同 12 個管理項目：(1) 語言溝通；(2) 來臺前體檢；(3) 實施定期健康檢查；(4) 額外獎金發放；(5) 獎勵制度；(6) 保險金及仲介費用轉嫁給船主；(7) 落實法令宣

導；(8) 船員基本安全訓練；(9) 舉辦專業人員講習訓練；(10) 舉辦安全衛生訓練；(11) 申訴管道設立；及 (12) 成立諮商中心；利用 12 個相同項目的平均數對管理屬性之重視程度與滿意程度做基本敘述性統計，並利用重要性與滿意度分析模式，探討兩者之間對這 12 個管理屬性的關係。

依問卷調查表 1 所示，整體重視度平均為 3.73；獎勵制度與額外獎金發放之重視度皆高達 4.73，是船長及漁工認為最重要的管理屬性項目；其次則為申訴管道與諮商中心的設立，平均重要度為 4.56。而兩者較不重視的項目則是與船員訓練相關的管理屬性，包括基本安全、專人講習與安全衛生訓練，其重視度平均為 2.12~2.60。

依表 1 所示，船長與外籍漁工對此 12 項管理項目整體滿意度平均為 3.33；

表 1 受訪者整體 (外籍漁工與船長) 對於相同管理屬性滿意度認知統計表

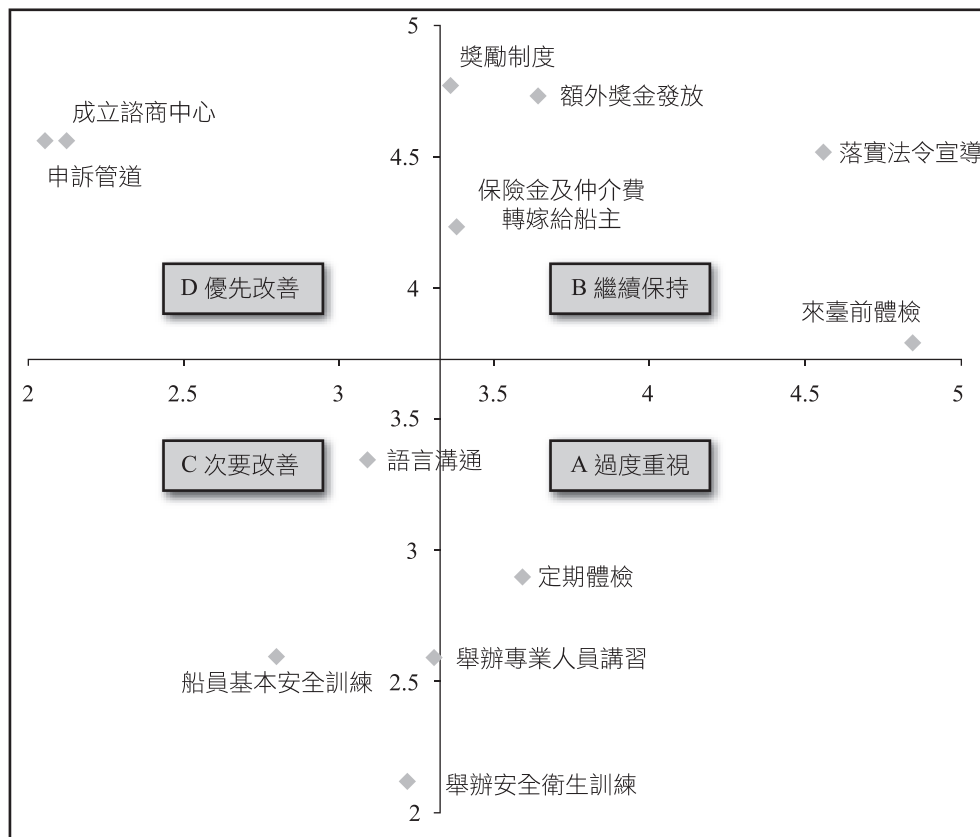
重要性與滿意度 管理屬性	外籍漁工 滿意度		外籍漁工 認知重要性		船長 滿意度		船長 認知重要性		船長與漁工 整體滿意度		船長與漁工 整體重要性	
	排序	平均值	排序	平均值	排序	平均值	排序	平均值	排序	平均值	排序	平均值
來臺前體檢	1	4.85	7	3.61	1	4.85	7	4.45	1	4.85	7	3.79
落實法令宣導	2	4.56	5	4.46	2	4.48	3	4.70	2	4.56	5	4.52
額外獎金發放	3	3.64	2	4.76	5	3.45	4	4.60	3	3.64	2	4.73
定期體檢滿意度	4	3.59	11	2.77	4	3.65	9	3.35	4	3.59	9	2.90
保險金及仲介費用轉嫁 給船主	5	3.38	6	4.21	3	4.00	8	4.30	5	3.38	6	4.23
獎勵制度	6	3.36	1	4.85	7	3.14	6	4.50	6	3.36	1	4.77
舉辦專業人員講習訓練	7	3.31	9	3.00	8	2.86	10	1.15	7	3.31	10	2.59
舉辦安全衛生訓練	8	3.22	12	2.39	9	2.76	10	1.15	8	3.22	11	2.12
語言溝通	9	3.09	9	3.00	6	3.17	4	4.60	9	3.09	8	3.35
船員基本安全訓練	10	2.80	8	3.01	12	2.23	10	1.15	10	2.80	9	2.60
成立諮商中心	11	2.12	4	4.48	10	2.39	1	4.85	11	2.12	3	4.56
申訴管道設立	12	2.05	3	4.49	11	2.31	2	4.80	12	2.05	3	4.56

來臺前的體檢現況與落實法令宣導是滿意度最高的兩項，平均重視度分別為 4.77 與 4.73，這是因為來臺前的體檢都是必要且仲介業者也都會事先告知我國法令的規範。滿意度最低的項目則是申訴管道和諮商中心的設立，滿意度分別只有 2.05 和 2.12。

本研究以此 12 個管理屬性之重要性評分平均值為橫軸，滿意程度之平均值為縱軸，以重要性 3.73 分以及滿意程度 3.33

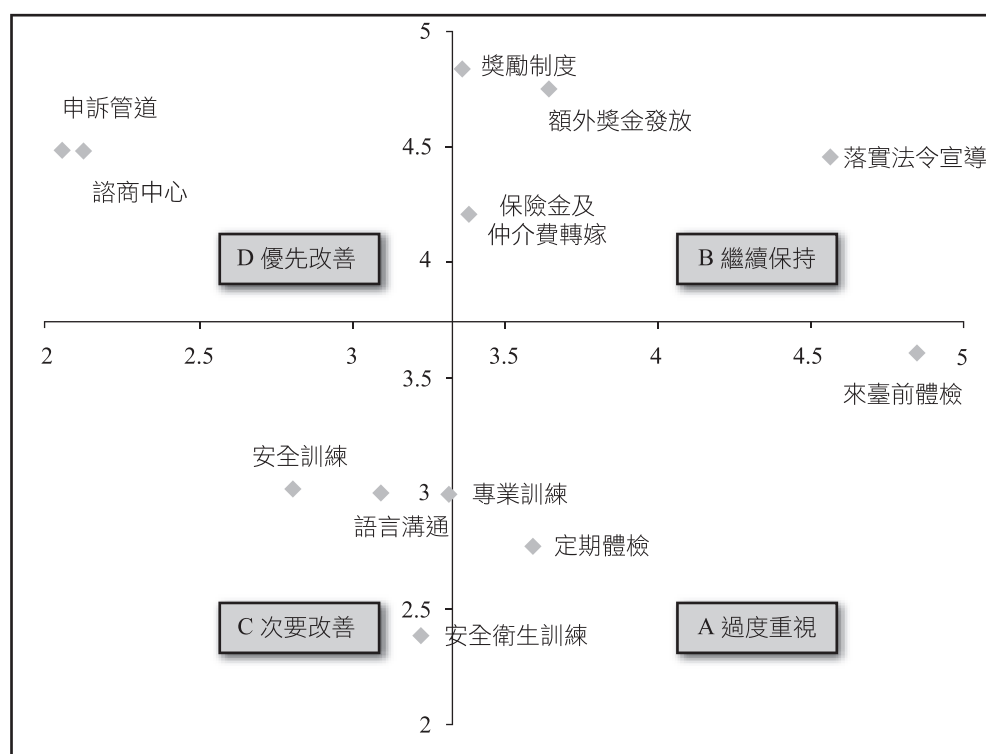
為基準，交叉出之散佈圖，分別定義為優秀保持區、優先改善區、次要改善區與過度重視區，如圖 3 所示。

若進一步個別分析船長與外籍漁工問卷，仍可發現，申訴管道設立與設立諮商中心仍為船長與外籍漁工之共識 (詳見圖 4 與圖 5)。另外，臺籍船長對於語言溝通與專業人員講習兩項漁工管理屬性認為相當重要、但滿意度偏低，應需要再投入若干資源進行改善。



Y 座標：重要性，X 座標：滿意度

圖 3 外籍漁工與船長整體對於相同管理屬性 IPA 座標圖

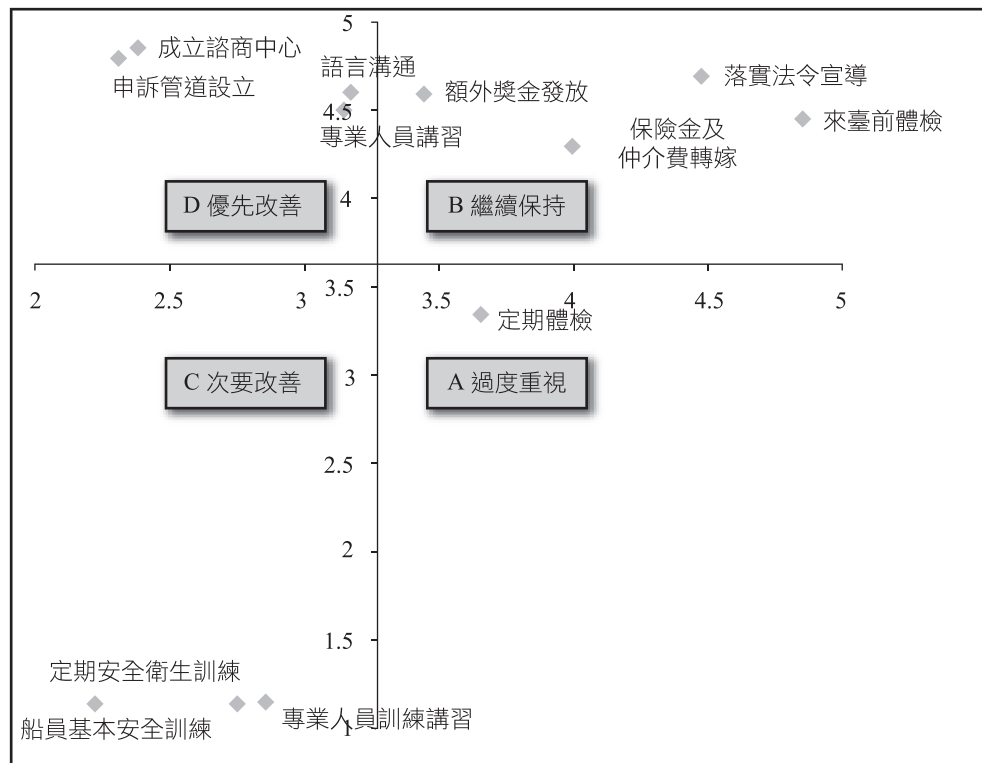


(Y 座標：重要性，X 座標：滿意度)

圖 4 外籍漁工對於 12 項管理屬性 IPA 座標圖

如進一步將原先發給船長問卷中之 29 項管理項目進行 IPA 分析 (詳見圖 6)，可得知臺籍漁船船長對於外籍漁工管理上，認為還有許多管理屬性項目落於優先改善區 (高重視度與低滿意度) 需要投入較多資源進行改善：(1) 語言溝通；(2) 體能狀況；(3) 歷年工作表現；(6) 看病付費；(7) 設立醫院諮詢專線；(8) 資訊站設立；(29) 成立諮商中心；(23) 專職機構設置；(24) 宣導法律制度規範；(28) 申訴管道設立；及 (17) 保險金及仲介費用轉嫁給船主。在

調查結果以 IPA 進行分析後，研究人員又進行調查後訪談，得知船長們皆認同此次調查結果之分析，但是又特別強調對於瞭解漁工歷年工作表現及對如何更便利申請聘僱外籍漁工兩管理屬性有急切需求。船長們建議：(1) 應請漁政單位建立完整及切實的外籍漁工動態管理資訊系統，以利船長瞭解其外籍漁工之歷年工作表現；及 (2) 在港口邊漁業監理單位辦公室內設立資訊站，以利船長及漁船船主隨時能就近使用該資訊平臺申請聘僱外籍漁工。



Y 座標：重要性，X 座標：滿意度

圖 5 船長對於 12 項管理屬性 IPA 座標圖

伍、結論與建議

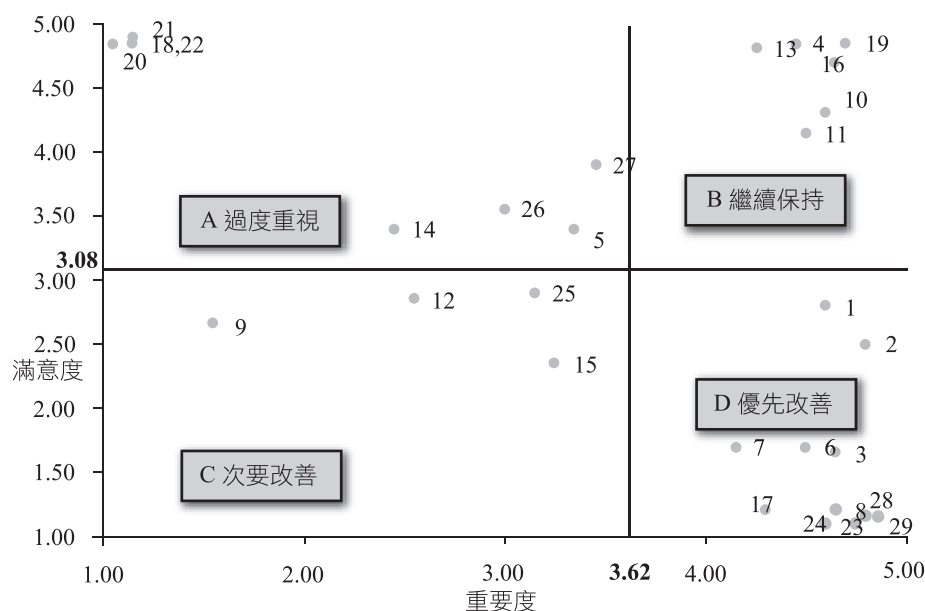
5.1 結論

現階段沿海及近海漁業經營因受漁場萎縮、漁業資源不足、經營成本提高等因素影響，漁業所得不及陸上工作收入，導致漁業勞動力外流嚴重。政府為協助解決當前勞動力短缺的困境，所以開放漁船船主僱用大陸籍及外籍船員。但最近幾年，我國聘僱外來漁船船員來源過度集中於單一地區，不僅可能影響我國漁業長期發展，也可能降低勞力供給的穩定，船主經

營風險也會相對的提高。因此，有必要重新檢討本國船員、大陸船員、外籍船員之僱用政策。本研究經由理論探討、問卷調查分析、及就問卷調查發現訪談船長，獲得以下結論。

1. 外籍漁業勞工之僱用

現行我國外籍漁業勞工分為正式合法僱用與境外僱用兩種。正式合法僱用之外籍漁工所需的程序皆須要透過政府；而境外僱用之外籍漁工省略政府的多項程序，薪資也較便宜，因此實際的外籍漁工數多屬於境外聘僱的。最主要的差異除了薪資



X 座標：重要性，Y 座標：滿意度

註：

- | | | |
|--------------|-------------------|----------------|
| 1. 語言溝通 | 2. 體能狀況 | 3. 歷年工作表現 |
| 4. 來臺前體檢 | 5. 實施定期健康檢查 | 6. 看病付費 |
| 7. 設立醫院諮詢專線 | 8. 資訊站設立 | 9. 定期評鑑醫院 |
| 10. 額外獎金發放 | 11. 獎勵制度 | 12. 查核仲介營運狀況 |
| 13. 檢舉非法仲介 | 14. 仲介管理及評鑑 | 15. 建立仲介資訊系統 |
| 16. 定期辦理識別證 | 17. 保險金及仲介費用轉嫁給船主 | 18. 落實法令宣導 |
| 19. 船員基本安全訓練 | 20. 船員領有四小證 | 21. 舉辦專業人員講習訓練 |
| 22. 舉辦安全衛生訓練 | 23. 專職機構設置 | 24. 宣導法律制度規範 |
| 25. 建立通報制度 | 26. 收容遣送 | 27. 非法打工 |
| 28. 申訴管道設立 | 29. 成立諮商中心 | |

圖 6 船長對外籍漁工管理 29 項管理屬性 IPA 座標圖

上的不同，境外聘僱漁業勞工由於不是正式經過政府許可，因此也喪失多項福利；另外，境外僱用之外籍漁工通常在申請的期限內就必須出海不得在臺灣境內逗留，一旦超出申請必須出海的時限，該類漁工需要再辦理繁複的簽證手續。

2. 外籍漁業勞工之管理方面

(1) 通常船舶所有人或僱用人之強勢管理，其效力僅及於國內及人力仲介公

司，無法及於外籍船員所屬國家。(2) 船員解僱未依程序處理，不僅無法要求賠付遣返費用，僱用人反而應依法給付預告工資或解約補償。(3) 為保障臺灣漁船船主和外籍漁工雙方的權利，政府機關應參酌國際勞工組織所公佈的公約及建議書，研擬出一套合理的基本契約範本，以減少不必要的漁業勞務糾紛。

3. 外籍漁工與臺籍船長對於漁工管理屬性 項目之實際滿意度差異比較

給外籍漁工與給臺籍船長兩類問卷中，有 12 項題目詢問相同之管理屬性。本研究乃依此 12 個相同管理屬性進行 IPA 分析，結果顯示，就船長與外籍漁業勞工而言，申訴管道設立與成立諮商中心，此兩者無論在問卷或在訪談的過程中此二項目乃為現階段相當需要改善的項目，政府在此的確有必要進行改善規劃。

4. 政府必須介入外籍漁業勞工的僱用

基於勞動成本考慮，在尚有其他可供選擇較低勞動成本的外籍船員及大陸船員下，除非政府介入，船主缺乏意願主動招募僱用本國船員。此外為吸引船員上船工作，則應提高從事漁船船員的就業誘因，諸如建立合理公平的薪資給付制度、改善漁船船員之勞動條件與福利措施，加強漁業工作環境安全的保障。

5. 無明顯的升遷制度和獎勵制度

船長對於船上事務具有絕對的掌控權，尤其對於船員之考核將會影響其工作權。在薪資待遇部分，本國籍船員大多採基本工資加分紅制，這種制度在薪資結構上各職級的差距很大。而外籍船員的薪資除每月的固定薪資外，獎勵金則是依個人努力程度為主；而幹部船員的擔任除正式聘用的外籍漁工外，其他境外聘用漁工則不能擔任。外籍漁業勞工還需支付履約保證金，且其所能享有之升遷管道、獎勵制度皆稍嫌不足。

5.2 建議

1. 建立完整及動態確實的外籍船員管理資訊系統

本研究認為政府應協助建立外籍漁船員管理資訊系統，其中應含外籍漁業勞工之背景、動態訊息等。另外，除須按捺指紋建檔外，應另建立相片基本資料檔案，並提供執行單位立即查驗功能，俾利作為各單位查核外籍漁船員資料之參考。

2. 設立完整的申訴管道及諮商中心

根據問卷調查以 IPA 分析發現，申訴管道的設立以及諮商中心的設置皆是首要的改善重點。現階段並無比較明確的諮商中心或申訴管道，外籍漁業勞工如遇到問題時，因礙於言語的溝通，所以只能向仲介公司反應，但仲介公司大都是採取安撫成分比較大。所以本研究認為政府應協助成立一個諮商中心，除了可協調漁船船主和外籍漁工所可能產生的問題，也可協助雙方得以適時解決其所面臨的問題。

3. 在港口邊設置資訊站

根據訪談結果發現，大部分漁船船主皆反應申請外籍漁業勞工（尤其是境外聘用的外籍漁工），其手續繁雜且時間長，常造成作業上的等待和不便。因此建議政府應在港口附近設置一個窗口，甚至設置一個資訊站，提供船主適當申請外籍漁工和船長查詢其船上外籍漁工個人基本資料的平臺，最終期能降低我國船主與船長在聘僱與管理外籍漁工作業上的困難度。

參考文獻

王雪瑜，2007，臺中市國民小學特殊學生家長融合教育滿意度之研究，國立臺中教育大學特殊教育與輔助科技研究所碩士論文，臺中市。

成之約，2006，人員運用模式及其政策意涵分析，財團法人國家政策研究基金會，國政分析，臺北市。

成之約，1994，政策立法發展方向之初論，勞資關係論叢，第 2 期，123-165。

成之約、林國榮，2006，我國漁業運用大陸船員模式及其政策意涵之分析，國境執法與移民政策學術研討會，桃園縣。

行政院勞工委員會職業訓練局，2008，勞工運用及管理調查，臺北市。

行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所，2009，勞工職業災害死亡率計畫(二)研究報告，行政院勞工委員會，臺北市。

行政院農業委員會漁業署，2004，漁業署 2000 年至 2003 年漁業輿情資料，行政院農業委員會，臺北市。

行政院農業委員會漁業署，2009，委員會漁業署 2008 年年報，行政院農業委員會，臺北市。

吳忠吉，1999，外勞政策與失業問題，政策月刊，第 52 期，12-18。

李堯賢、莊慶達，1994，僱用大陸船員之經濟分析，中國水產，第 499 期，5-12。

李堯賢、莊慶達，1997，影響船員勞動供給之因素分析：以海事院職校生為例，農業經濟叢刊，第 2 期，241-262。

李漢雄、藍科正，2000，我國社會所造成之影響，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究，臺北市。

施俊毅，2004，海上事故及其因應措施之研究，國立臺灣海洋大學應用經濟研究所碩士學位論文，基隆市。

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管理碩士學位論文，高雄市。

黃貴民、陳清春，1991，我國遠洋漁船勞資分紅制度之合理化研究，中國水產，第 457 期，20-38。

黃貴民、陳清春，1993，我國遠洋漁船船員勞動條件與需求之研究，中國水產，第 490 期，5-19。

劉志儒，2001，大陸漁工引進對漁港經濟區之影響分析——以八斗子及南方澳漁港為例，國立臺灣海洋大學漁業經濟研究所碩士學位論文，基隆市。

歐慶賢，2005，引進優質外來船員總額及其管制規劃之研究，行政院農業委員會漁業署委託研究，臺北市。

潘畊宇，2004，我國船員法中勞動條件與福利制度之研究，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士學位論文，基隆市。

蕭博仁，2004，冷凍貨櫃運輸服務市場區隔之研究，國立成功大學交通管理科學研究所碩士學位論文，臺南市。

藍科正，1999，外勞大量引進有無促進失業，*政策月刊*，第 52 期，27-29。

Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor, 2011. National Census of Fatal Occupational Injuries in 2010. Available at: <http://www.bls.gov/news.release/pdf/cfoi.pdf> (accessed 20 December, 2011).

Bronstein, A.S., 1991. Temporary work in Western Europe: threat or complement to permanent employment. *International Labour Review*, 130 (3), 293.

Magal, S.R. and Levenburg, N.M., 2005. Using importance-performance analysis to evaluate e-business strategies among small businesses. In *Proceedings of the 38th Hawaii International Conference on System Sciences*, pp. 176.

