

「中共政經情勢及對台政策」

學術研討會

兩岸漁事糾紛與兩岸互動

胡念祖

國立中山大學中山學術研究中心副教授



時間：中華民國八十三年十月廿七、廿八日

地點：國立成功大學學生活動中心國際會議廳

主辦：行政院大陸委員會

國立成功大學政治經濟學研究所

兩岸漁事糾紛與兩岸互動

胡念祖

國立中山大學中山學術研究中心副教授

一、前言

海峽兩岸一水之隔，互動必始自於海上，衝突亦必先由海上而生。

從數年前的「鷹王號事件」、「閩獅漁案」、「霞工緝二號案」，到今日的「海上旅館事件」、「中共漁船入侵澎湖被扣事件」、「金馬守軍驅離中共入侵漁船事件」等各種走私、偷渡、海盜、漁事糾紛案件之發生，均一再地印證這句「地緣現實」下的命題。在「地緣現實」下，漁事糾紛此一議題遂成為兩岸之間多次會談的焦點議題之一；但是，因為漁事糾紛的「處理」本身最終必然觸及「公權力」與「司法管轄權」，使得兩岸間多次「事務性」會談均在此議題上觸及「政治礁石」，而無任何有意義的突破。本（民八十三）年八月初台北「焦唐會談」在此議題上獲致一些進展，特別是在所謂「文字表述」上達成某些「共識」，但是，這些共識下的文字表述，是否真正反映了兩岸對漁事糾紛本質及對其處理之基本原則與理念的一致共識，則尚有待觀察。

海上「漁事糾紛」事件可以從兩岸兩艘漁船因絞網而發生的「民事索賠」，到因「暴力索賠」而發生的「刑事海盜」，譬如「閩獅漁案」即為「海盜情事」而非單純的「民事索賠」。兩岸為「處理」海上漁事糾紛事件，不可避免地會有「公務船」的「介入」，乃至於「執法」的動作，譬如「公務船的試行和解」以及中共「霞工緝二號」緝私船以「緝私」為由，於我彭佳嶼十二海里「水域」內向我漁船「新華國十二號」

開槍射擊，並欲登船臨檢的案件。這些「往例」清楚地顯示海上漁事糾紛事件本質之複雜，及其處理涉及國家主權觀念下之領域尊嚴與法律主權的可能。

此外，在此次「焦唐會談」之前，中共新聞媒體一再指陳，我金馬外島駐軍炮擊大陸漁民致死，大陸海協會亦努力嘗試將此新的議題拿上兩岸會談的檯面。而七月十日因提姆颱風來襲，發生於蘇澳的「海上旅館」大陸漁工十人落海致死事件，亦在兩岸漁事談判上，增加一項不利與不幸的案例。政府為了表達對這些談判議題或潛在議題的立場，特別在七月二十九日發布一套十二本的「說帖」，其中四本分別為「『漁事糾紛問題』背景說明」、「我們對大陸漁船侵入我方限制及禁止水域一事的看法及處理原則」、「蘇澳港風災傷亡真相及我政府處理經過」、與「非法海上船屋與開放僱用大陸船員的關係」。由此可見，這些事件的發生，不論對兩岸之間的互動或我政府的大陸政策，均已產生一定程度的壓力。本文擬藉「金馬守軍炮擊中共入侵漁船」與「蘇澳海上旅館命案」兩個案例，以台灣、大陸「兩方並呈」的探討方式，來檢視兩岸互動中所出現的問題。

二、金、馬守軍炮擊中共入侵漁船：軍事防衛與海域執法之辨

為回應中共指控我金馬守軍炮擊大陸漁民致死，陸委會與國防部於七月廿五日舉行聯合記者會，發表「我們對大陸漁船侵入我方限制及禁止水域一事的看法及處理原則」。註1 陸委會之基本立場是認為「中共有意藉大陸漁船越界問題挑戰我領海主權」以及「中共希圖利用此類事件製造輿論壓力迫我放棄海防」，註2 而我金馬外島守軍則係依據「兩岸人民關係條例」及「金馬東沙南沙安全及輔導條例」之規定，在我政府所宣布之金、馬、東引、烏坵地區之限制或禁止海域內所從事之「防衛與驅離」作為。

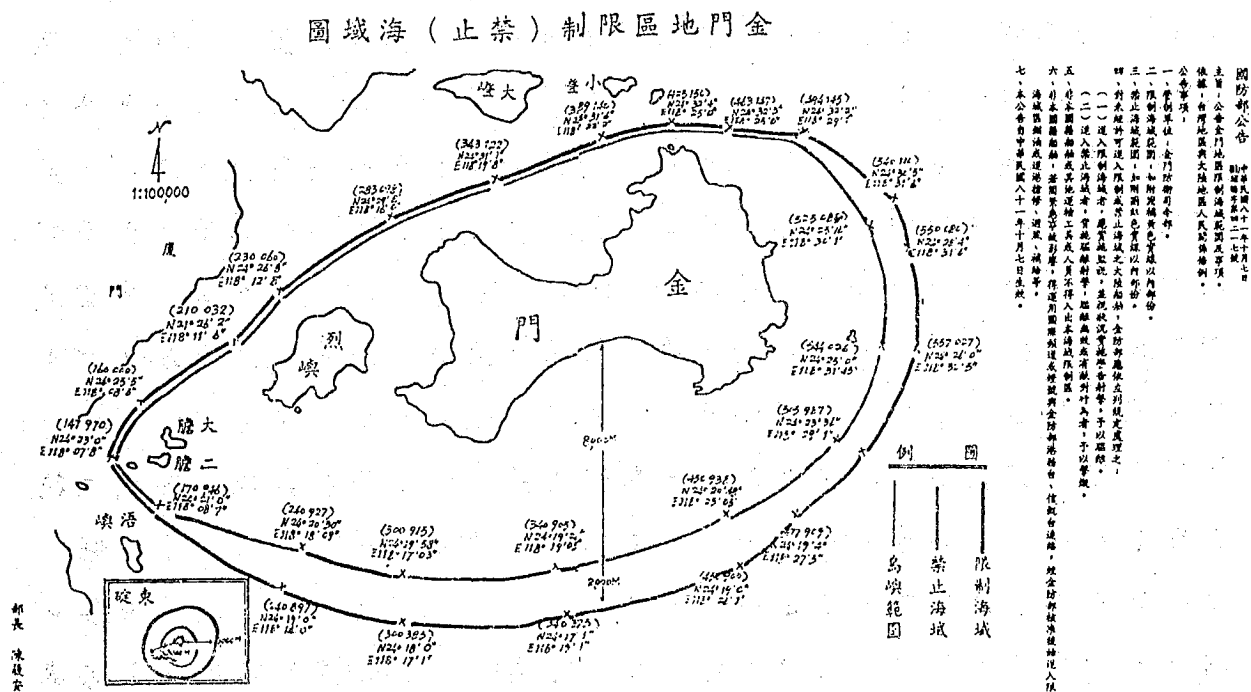
依據「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第二十九條、三十二條

及本條例「施行細則」第二十六條、第三十條之規定，大陸船舶（不包括軍用船舶）非經主管機關（執行海防、水上警察或緝私任務之機關及金門、馬祖、東引、烏坵、東沙、南沙等外島之當地最高軍事機關）許可，不得進入台灣地區（台灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區）限制或禁止水域；而限制及禁止水域之劃定則授權國防部公告，許可辦法則由交通部會同有關機關擬訂，報請行政院核定後發布；若大陸船舶未經許可進入台灣地區限制或禁止水域，主管機關得逕行驅離或扣留其船舶、物品，留置其人員或為必要之防衛處置。在這些法源基礎上，國防部乃於民國八十一年十月七日以昭陽字第四二一七號公告台澎、金、馬、東引、烏坵、東沙、南沙太平島之限制與禁止海域，並刊登於同日之總統府公報第五六二八號上。註3 其中，台澎地區之限制與禁止海域分別是自領海基線起二十四海里與十二海里之海域，其寬度與範圍之選擇等同於一九八二年聯合國海洋法公約所賦與沿海國之二十四海里鄰接區與十二海里領海。金、馬及其他離島則「因地制宜」採行不同之寬度與範圍。以金門為例，鄰近大陸一側，限制與禁止海域之範圍幾乎一致，其界線大致在金門與廈門兩岸間之中線；遠離大陸一側，最寬處為八千公尺寬之禁止海域與外加二千公尺寬之限制海域（請參見圖一）。此外，在公告文中，對未經許可進入台澎地區限制或禁止海域之大陸船舶係先採驅離，驅離無效者扣留，有抗拒扣留之行為者，得予以擊燬；然而對未經許可進入金馬地區限制或禁止海域之大陸船舶，則採行較為嚴厲之措施——進入限制海域者，應實施監視，並視狀況實施警告射擊，予以驅離；進入禁止海域者，實施驅離射擊，驅離無效或有敵對行為者，予以擊燬。

由上述之法律及國防部公告之文字、設計、與安排觀之，限制與禁止海域之建立似出自「國防安全」與「軍事防衛」之理念，而非一般海洋國家依國際海洋法所建立之國家海域，譬如十二海里之領海、二十四海里之鄰接區、或二百海里之經濟海域。當然，就目前兩岸之情勢而言，以軍事防衛或國防安全的理由建立某種「排他水域」亦無可厚非。此點

表現於金馬地區最為明顯——依公告規定，金馬地區之軍事機關「應」在大陸船舶入侵限制或禁止海域時，不經扣留之動作即實施警告或驅離射擊。換言之，金馬守軍依法只有採行射擊一項動作，別無其他「選擇」。

圖一：金門地區限制與禁止海域圖



（資料來源：總統府公報，民國八十一年十月七日，第5628 號，頁12）

然而，在實務執行層面上，金門地區之限制與禁止海域的設計有其缺失存在。第一，鄰近大陸一側，此兩種海域之外界幾乎重疊，在實際射擊之際，如何區分警告射擊或驅離射擊？第二，國防部公告明文規定逕行射擊，放棄「驅離、扣留」的彈性空間，是否合宜？若係以國防安全與軍事防衛的理念來處理具「壓迫感」的大陸船舶，則似乎沒有必要

區分限制與禁止海域，不如採行單一禁止海域，以定點直線方式劃訂外界，反而較明確且易於執行。此外，國防部與陸委會近日亦均感到，以軍事機關執行驅離任務，似乎不如以警察機關為之較不易引起大陸方面的緊張與抗議，故而有「保七進駐金馬」之議。但此種改變涉及「軍事防衛」與「海上執法」兩大不同之思考邏輯體系，以及對大陸之基本政策理念，不可不加以明辨。

是否應以「軍事防衛」理念來處理大陸入侵漁船，端視我方對大陸「威脅」之「主觀判斷」。換言之，若中共對我之態度與作為，包括漁船「集體壓境」，使我政府感到敵意，當然應採軍事防衛的態度以為回應。我政府甚至可以正告中共當局，欲求解除我方「防衛性」之驅離射擊，中共首應放棄一切使我方感到敵意的動作以為交換。但若以「海上執法」理念出發，則我政府首先應建全自我之海域立法，清楚地以國內法來建立領海、鄰接區、專屬經濟海域等國家海域，再與中共談判雙方海域重疊劃界及海上活動規範等議題，如此方有派保七進行海上執法之空間存在。否則，在現行法律與國防部公告下，保七亦只有「射擊」中共入侵漁船一途。

三、中共漁船入侵我金馬海域：共同漁場或故意放縱？

金門與馬祖之地理位置緊臨大陸，近者肉眼視力可及，若雙方均有漁撈作業活動出現，則所採捕之標的，事實上同屬一漁場。近年來兩岸之「漁業互動」已然發展到我方漁船「大舉」赴彼岸從事漁貨及「其他貨物」之採買交易。為此，中共福建省近日立法通過「福建省台灣船舶停泊點管理辦法」，註4 由此辦法之公布可顯示出，中共對台灣漁船「群集」廈門港內之現狀，根本就不視為對其安全之威脅，反而欲藉台灣漁船與其互動關係的鞏固，在台灣內部達成「以民逼官」、「以通促統」的政策目標。註5 我沿近海漁業大量引進具大陸勞動輸出許可之大陸漁業勞動力，不就是此種政策下所產生對大陸有利的政策結果嗎？註6

事實上，早在一九八〇年冷戰時期，中共即在福建省沿海建立機動

漁船底拖網禁漁區。在福建省革命委員會於一九七九年十一月十二日向中共中央所表達之「關於劃分福建省沿海機動漁船禁漁區線的意見」中，即曾作如下之陳述：註7

…台灣、港澳和日本漁船來的數量也日益增多，對水產資源繁殖保護和對敵鬥爭、對台工作帶來了不少新的問題。

為了加強水產資源的繁殖保護，捍衛祖國領海權益，加強對敵鬥爭和對台工作，整頓漁場秩序，加強漁船管理，我們認為很有必要在我省沿海漁場劃定機動漁船禁漁區線。…

…禁漁區線劃定後，我省八十匹馬力以上（包括八十匹馬力）拖網漁船和台灣、港澳、外國漁船，都不准進入禁漁區線內作業。

據瞭解，廈門市水產局漁政處自限其執法水域為廈門與金門中線以西之海澳內，註8 且在執法措施上，對違規台灣漁船的處理，亦與外國漁船、港澳漁船、及中共自身的漁船均有所不同。譬如，在南海區漁業指揮部（即後來的南海區漁政局）所提出之「南海區禁漁區線方案」中即規定：

對違反上述規定的外國漁船，應由我海上生產的漁船、漁政船、公安艇和護漁艦艇勸其離開；對於不聽勸告者，應予驅趕；情節嚴重者，經報上級批准後，由我執行任務的船隻、艦艇予以扣留，交公安部門處理。

對違反上述規定的台灣漁船，由漁政船、公安艇和護漁艦艇勸其離開；個別蠻橫無理不聽勸阻者，可強迫其離開。

對違反上述規定的港澳漁船、流動漁船，由漁政船、漁業生產指導船、公安艇、護漁艦艇予以批評、警告、驅趕；情節嚴重的，按廣東省的有關政策規定處理。

對違反上述規定的國營漁輪、集體漁業的機動漁船，應由漁政管理機構酌情給予批評、警告、沒收漁獲等處分；情節嚴重而又屢教不改者，依法沒收船隻，並給船長或執行船長職務的人員和公司、公社負責人以行政處分。註9

由此，吾人可知，中共基本上是以漁業資源保育為由，劃定禁漁區，但同時亦不忘「對台工作、對敵鬥爭」，而在實際執法上，對台灣漁船亦多採「勸阻、強迫離開」措施，遠輕於對港澳、及外國漁船之嚴厲作法。令人莞爾之處，則在於中共當局頗為「務實」地承認其「執法管轄權」不及於我控制之島嶼及其附近的海區。譬如，在福建省沿海機動漁船禁漁區規定中即明言：

至於禁漁區線內的敵占島嶼及其附近的海區（東引、西引、馬祖、白太、烏丘、金門、東西錠等島嶼），我們目前尚無法實施鑒察。註10

由兩岸地緣現實可知，兩岸漁船在同一海域競逐同一漁業資源是一客觀上極易發生或存在的現象；但是，在主觀上，海峽兩岸如何規範此種活動，卻是一可造成問題的議題。

中共對我漁船進入其漁場、海域、甚或進港停泊均在其政策考量下，給與較寬鬆之規範或許可。但在同時，中共漁船卻不定期地大量集結於我金、馬、澎湖等離島之鄰近海域或內海，形成「萬船齊發」的陣式，造成我居民及國防體系的緊張與壓力。註11此外，中共漁船亦經常靠近我離島海域進行非法炸魚，造成漁業資源之破壞，引起我方漁民的強烈不滿。金門、馬祖、澎湖等地之縣長於八月六日台北「焦唐會談」時，連袂前往會談現場，欲向中共海協會常務副會長唐樹備提出抗議，最後則是由海基會副董事長焦仁和出面接見，並允代為轉達抗議內容。抗議內容指出，大陸漁民非法捕魚，影響海洋生態，而中共當局未能有效徹底嚴禁大陸漁民越界濫捕炸魚，應負最大責任。為使金馬漁民有魚可捕，及保護台海海洋生態不再受破壞，並緩和降低金馬外島的軍事緊張，他們要求大陸當局能展現最大誠意與決心，徹底嚴禁大陸漁民越界濫捕炸魚。註12我官員亦將「大陸漁船不定期大量集結於台灣離島附近海域」及「大陸漁民至馬祖列島海域非法炸魚」列為中共對我不友善之措施。註13

雖然中共漁政單位承認，在以有限之漁政船面對大量漁船的情況下，其執法力量仍為有限，但中共漁民在我海域內之「活動」則非關中共之

執法力量，而係「不懼」我方之執法力量。至於為何中共漁船不懼我方防衛炮火或扣留沒入漁具、漁貨，則有待深入瞭解。我漁船進入中共海域甚或海港內活動，並非表示中共無力管制我漁船之活動，而應是中共有意無意地鼓勵。註14

在同一漁場中，兩岸對於對方漁船的群集，卻有著迥異的「感覺」與「反應」。對此一現象的初步解釋是：我方之認知為中共漁船帶給我方安全上的威脅遠大於可能帶給我方的漁業或經濟利益；而大陸之認知為我方漁船帶給大陸沿岸之漁業或經濟利益遠大於可能帶給中共之安全威脅。此項解釋可證諸於中共漁船不尋常地大量集結，以及以炸魚等非法作業方式破壞共同之漁業資源；而我方漁船之靠岸與停泊會帶給停泊點地區更多之漁業與經濟活動與收益，但卻無可見的安全防衛威脅，於是在地方經濟發展的考量下，中共中央的漁業法規就有放鬆執行之現象。

四、蘇澳「海上旅館」命案：我方的處置

七月十日下午提姆颱風迫使停泊於蘇澳港外載有大陸漁民勞工的「海上旅館」進港尋求庇護，不幸觸礁，起初數日無法確認失蹤傷亡人數，政府官方甚且否認逐漸出現之可疑浮屍為死亡之大陸漁工。註15因為事關來自大陸的漁民勞工，如何處理此一事件及安置這些不速之客，似乎突然變得「敏感」起來。我們在大陸政策上既有「國家統一綱領」、「大陸政策白皮書」，以及「兩岸人民關係條例」，但是，卻無法提供一個指導原則，可資清楚、平衡、明快地處理類似事件。此次造成十條人命的事件，固然有颱風此一「不可抗拒力」的因素存在，但整個事件為我社會所抨擊，甚且比之為「千島湖事件台灣版」者，註16不在於此二事件許多不同之背景與因素，而在於政府之處置，無論是事前或事後，均有不當之處，並且暴露出許多決策品質低落的問題。其間的不當與問題主要有「不注意的過失，不作為的責任」，以及政府決策部門間協調決策之低能。

回顧此一事件，我政府負有「應注意，並能注意，而不注意」或「雖

預見其能發生而確信其不發生」之過失，以及「對於一定結果之發生，法律上有防止之義務，能防止而不防止」之不作為的責任。颱風來襲，非同龍捲風之類不可預測之天災，颱風會造成海上船舶之危難，亦是可預見之事。在此情況下，有關單位拘泥於「大陸人士是否可以入境」之規定，未能果敢地負起責任，於颱風來襲前就要求港口附近船舶進港避風。在發現浮屍後，又敷衍否認，此種心態與作為是遭輿論指責的主因。

註17

從國際海洋法的角度觀之，「他國」船舶在遇難或遭到天然不可抗拒力之際，可進入沿海國之內水以尋求安全庇護，因此，該船舶亦可在某一程度下豁免於沿海國之管轄權，譬如港口稅或逮捕等。註18事實上，這些海上旅館的船舶仍屬我國籍，自然有權進入我國內水，因此，這些船舶進港的動作本身並無法律上的問題，問題的本質在於這些船舶上載有「非船員人士」(non-crew members)。換言之，所謂海上旅館的船舶，載有非該船舶應有配置之船員的人士，並將這些人士載運進入屬於我國絕對主權之內水，此種作為本身應受到我國之管轄。但是，這些「非船員人士」之違法「入境」行為卻因緊急危難尋求庇護之理由，而得到豁免的法律基礎。

無論是由國際海洋法或我國「船舶法」等之國內法觀之，我國船舶「載客」之行為均應受到我國法律的管轄。近年來「海上旅館」之發生與存在，基本上是走法律的漏洞，並加以政府的「不作為」、甚或鼓勵其發生，方有今日的局面。我國籍船舶載有非船員人士，停泊於絕對國家主權之內水以外的領海海域，以逃避「入境」的法律管轄，即是走法律之漏洞；農委會本身亦購置漁船並改裝以充為海上旅館之用，註19即是政府本身對管轄權的不作為，甚或鼓勵其發生。既是政府本身對管轄權的不作為，甚或鼓勵其發生。既有此不作為、甚或鼓勵其發生，就應預期所有可能之後果（包括緊急危難尋求庇護），並事先予以法制化的管理設計。

「海上旅館」命案凸顯出農委會在實務上為解決船員荒而准予進用

外勞，但卻無力加以合法合理管理大陸船員的窘境；亦凸顯出陸委會在面對大陸勞動已大量登上我漁船的事實時，先以鸵鳥心態不加處理，後又以法律文盲的姿態要求懲處非法入境的荒誕。造成此種現象，農委會漁政單位當然有檢討之處；至於應如何有秩序地引進勞動力，並善加管理，以減少對社會的衝擊，勞委會與警政單位亦均有責任。但當引進之勞動力是來自大陸時，似乎農委會與勞委會均喪失了專業決策的能力與發言權。註20如果陸委會真是一個具有最後決定權的協調機關，那麼陸委會就應在尊重其他部會專業判斷下，積極地提出明確的政策指導原則，而不是消極地等待事發。「海上旅館」擱淺一事，陸委會官員視之為「個案」，註21 更令人匪夷所思。本案之發生與處置已明顯地凸顯陸委會迄今對大陸人民定位之模糊，以及陸委會在處理兩岸互動實務問題上「通案能力」之不足。

五、大陸漁工的輸出：「海上旅館」命案的源由

隨著社經的發展，一個國家有可能需要引進他國的初級勞動力，以維持某些特定的基礎行業與生產力。在我國漁業發展中，出現了「假性」勞動力不足的現象——有能力、有訓練者不願投入此一行業，不得不引進他國勞動力以為補充。註22 在選擇外來漁業勞動之來源時，大陸漁工對我漁業業主而言，十分具有吸引力。譬如，基隆區漁會理事長謝守男即表示僱用大陸船員有下列各種優點：

（一）大陸船員有基本海上作業之經驗，不需予以訓練，即可從事於漁撈作業。

（二）大陸船員比起外籍船員勤快，且克苦耐勞。

（三）雙方沒有語言上之障礙，易與溝通，且風俗習慣相近，易與相處。

（四）大陸船員在我國漁船作業，可減少海盜事件之發生，即使發生也容易指認海盜之來源。

（五）在漁上作業與大陸漁船發生糾紛，因有大陸船員在我船工作

易做雙向溝通，使我國漁船減少被無理勒索。

(六) 大陸漁船船員受僱於我漁船被認為高所得，所以在海上作業易予指揮，可增加生產。

(七) 大陸船員之僱用，船主所付出之代價比我國低廉，可降低生產成本，以提高我國船員分紅金額，以留住我國船員在船上繼續工作。

(八) 使大陸船員瞭解我國經濟發達與民主成長情形，使他們嚮往我國體制而利將來統一。註23

因此，吾人可知，大陸漁工的「進口」並非大陸單方面可以促其發生的，台灣方面的需求才是主因。當然，勞動力的流動在某一方面就如同國際貿易一般，在比較利益的法則下，社經發展落後一方的勞工趨向較進步的一方以獲取較高之個人工資所得，社經發展較高一方的資方業主則趨向由較落後一方輸入初級勞動力以減低工資成本。換言之，只要台海兩岸的社經發展或個人平均所得之間有一落差存在，此種勞動力的流動就較容易發生。但是，勞動力的流動不同於貨品的流動，因為勞動力涉及「人」的因素，人有社會活動及社會需求。因此，進口勞動力之一方必須對外來勞動力之社會活動加以規範，同時，亦必須對外來勞動力之社會需求加以滿足。

或許就是因為在引進大陸勞動力之際，我政府及社會必須先行建構一套對此勞動力之社會活動之規範，以及提供滿足其社會需求的條件，而使得我政府未能有充分信心「正式」開放大陸勞動力的進口。

此外，陸委會高層官員基於所掌握的「證據」，而對大陸有意輸出勞動力的作為，認為係中共對我不友善的措施之一。譬如，陸委會經濟處處長陳明璋即曾指出：

例如「福建省連江縣對外經濟貿易委員會」於去（八十）年以連經貿（九十一）第〇一二號函公告實施之「關於向台灣漁輪直接提供短期漁工勞務是一項政治性和政策性強又極為敏感的業務」，「向台灣漁輪派出漁工必須是擁護共產黨，熱愛社會主義，…能適應外海漁業捕撈的漁船員」，「申請上台灣漁輪的勞工必須接受行前思想教育，行前各有

關鄉鎮應指派專人對其進行思想教育，派出漁工返回後由邊防工作站發給漁民填寫『外派漁民出海情況表』，「台灣漁輪需按我縣口岸公安、邊防等部門的具體規定停靠，並接受港務、海關、邊防等部門檢查、監管」諸等規定，顯示在台灣一般人心目中是一件單純性經濟層面的僱用關係，在中共心目中卻變質成為一項政治利益的統戰伎倆，因此我漁民在政府尚未開放僱用大陸船員之前已有私下僱用者，須有以上之警惕與認識。註24

事實上，此項中共內部文件亦可做反向的理解。中共或許是懼怕其人民「向錢看」及受資本主義社會的「精神污染」而滯留台灣不歸，或者回鄉後造成「和平演變」，所以才要求要選派「擁護共產黨、熱愛社會主義」的船員，並且行前須接受思想教育，回鄉後要填寫報表。由此可見，中共對其人民之「不放心」及「管制」之嚴厲。而在實務上，中共對其人民之要求與管制，對引進大陸勞力的台灣而言，反而是為我方減少困擾。因為如果大陸漁工均不圖謀滯留台灣不歸，或必須返回大陸，則我方就可「用其人，而不留其人」——既可利用其勞務，又不必擔心造成移民性的社會問題。

對我政府及產業而言，真正需要擔心的或者不在於大陸漁工是否會在台灣進行統戰，而是在於我產業所可能產生之「依賴」。大陸漁工之教育水準一般不高，就算是進行統戰工作，其層次亦為有限。但是，中共卻有意識地培訓其漁工，以供輸台，如此一來，這些大陸漁工的專業能力將愈來愈高。若我漁業界長期依賴大陸漁工方能生存，則會發生我方人才培育的斷層，並使目前依賴普通船員之低級勞動力慢慢變為依賴幹部船員之高級勞動力。這種依賴性的「創造」與「持續」，才是我決策者所應特別重視的。換言之，中共所欲達成之「以民逼官」、「以通促統」的政策目標並非藉大陸漁工對我所進行之統戰而達成，而係藉創造及深化我產業對其之依賴而達成。

在蘇澳「海上旅館」命案發生後，業者與輿論均要求正式開放大陸漁工的進口。註25但二者之目標或許不同，業者著重於廉價勞工的繼續

引進，社會關切的則是類似不幸事件的遏止。在強力要求立即遣返「非法」大陸漁工之同時，註26陸委會、農委會、國防部等相關單位已對在彭佳嶼設置大陸船員接待中心之可能給與嚴肅考慮，註27此外農委會漁政單位亦正考慮開放一萬名大陸漁工的引進。註28

為回應我方可能的政策變革，據聞中共已在大陸沿海地區設立十四個培訓中心，以加強訓練輸台之漁工，福建省官員更希望在我政府開放一萬名大陸漁工的名額中，爭取到三分之二以上的配額，為此，福建省亦成立了二至三所職訓學校專門培訓漁工。註29中共此種有意識地對台輸出勞動力或許主要是為了「創匯」——以勞務換取現金，同時，亦達成其創造、深化台灣漁業對其勞動力之依賴，最終之目標則是在提振其本身之遠洋漁業實力與發展。

六、討論與政策建言

由中共漁船入侵我金馬海域及蘇澳「海上旅館」命案二個案例的檢視可知，海峽兩岸之間諸多事務的難以解決，其主要原因或許在於雙方均不能正視兩岸分裂、分治的事實，雖然在口頭上均聲稱「一個中國」，但在政策行為上，卻是追求其他之政治目標。

中共雖主張「一個中國，台灣是中國的一部分」，但在執法上卻顯現對台灣人民的刻意寬容（譬如中共在其漁業法規執行上的放鬆），在作為上對台灣刻意地製造壓力（譬如中共漁船不尋常地大量集結）。台灣雖亦主張「一個中國，台灣是中國的一部分」，但在執法上卻顯現不知如何定位大陸人民（譬如對入侵我防衛區之大陸漁船究竟應否射擊），在作為上刻意地凸顯兩岸分治且敵對的狀態（譬如對來台之大陸漁工究竟應否讓其登陸）。這種主張與作為的不一致，反映在兩岸事務的解決與談判上，就造成了「不知所措」式的現象，雙方亦無法秉持「以不同法政體制，解決共同關切問題」的精神與原則，務實地面對一些或許不必存在的問題。

如果中共漁船不刻意地大量集結，或迫近我海岸進行炸魚等非法捕

魚活動，台灣大概亦不會緊張地將中共漁船的靠近視為安全威脅。如果中共不是刻意地吸引台灣漁船進入大陸禁漁區或港口活動，大概亦不會有那麼多台灣漁船往大陸跑。如果台灣清楚地依國際海洋法制定海域法規，並不打折扣地落實執法，大概就無需以安全為由而炮擊中共漁船或不讓「海上旅館」進港。

海域事件、漁事糾紛是海峽兩岸在地緣現實下必然發生的問題。這些問題考驗兩岸中國人的智慧與心胸。如果這些問題不務實地加以解決，其他更多的問題相信亦會有著相類似的困難。

* 胡念祖為美國德拉威爾大學海洋政策哲學博士，曾任美國夏威夷東西文化中心(East-West Center)環境與政策研究所博士後研究員，現任國立中山大學中山學術研究中心副研究員、海洋資源系兼任副教授。胡博士現並擔任行政院農業委員會漁業諮詢小組委員，參與中華民國海域及海岸立法草擬工作，此外，並受聘為英國牛津英文國際學術期刊「海洋與海岸管理」(Ocean and Coastal Management)之編輯委員。

註釋：

註 1：行政院大陸委員會，民國八十三年七月二十五日，新聞資料，本文共七頁，本文後並有三個附件。

註 2：同上註，頁4 至頁6。

註 3：總統府公報，民八十一年十月七日，第5628 號，頁4 至頁17，其中金門地區限制（禁止）海域圖刊於第12 頁。

註 4：中時晚報，民國八十三年七月廿三日，第三版，「福建對台灣船舶開大門：小額貿易、聘雇漁工、探親旅遊一概歡迎」。本管理辦法中對台灣所不許可的兩岸行為，諸如小額貿易、聘請短期漁工等都做了規定，同時要求台灣船舶不得懸掛「有損統一的標誌」。重要條款如下：第七條 台灣船舶泊港期間，船上人員應遵守下列規定：1. 不得擅自調整泊位；2. 不得懸掛顯示有損祖國統一的標誌；3. 不得擅自啓用電台；4. 不得向港內傾倒污物；

5. 不得攜帶危禁物品上岸；6. 不得擾亂港口治安秩序和從事違法犯罪活動；7. 不得擅自接大陸人員登船；8. 船上必須留有足以保證安全的船員值班。第九條 台灣船舶、台灣同胞泊港期間的事務由有關部門單位按規定辦理，1. 避風、求醫、探親訪友、洽談投資、謁祖、旅遊和修船補給，由停泊點所在地的台辦接待處理；2. 從事小額貿易的由省對外經委批准的對台貿易公司接洽；3. 要求處理海事、漁事糾紛的由漁政、港監部門處理；4. 需要聘請短期漁工的，由對台勞務公司接洽。第十條 台灣同胞需要上岸的，應持船員證書或其他有效證件，向當地公安邊防部門申請辦理「台灣同胞登陸證」或「台灣居民來往大陸通行證」。第十一條第二款 「持台胞登陸證」者可在停泊所在之鄉、鎮範圍內活動；持「台灣居民來往大陸通行證」者，可前往停泊點所在鄉、鎮以外地區探視、旅遊、投資貿易。

註 5：有關中共「政治目標」之探討，請參見本文第五節之討論。

註 6：行政院大陸委員會八十三年七月二十九日所發布之「非法海上船屋與開放僱用大陸船員的關係」說帖中指出：「中共當局在『促進三通』之統戰目的下，也等於藉此解決其剩餘勞力出路，因而罔顧我之禁令，積極對我輸出漁工。據大陸方面統計，單僅福建省，去（八十二）年對台灣輸出漁船船員即達七千九百多人次」。見頁1。

註 7：請參見胡念祖、黃貴民，中共之漁業管理及其執法體系，未出版報告書，頁2-78 至頁2-79。

註 8：同上註，頁2-23。

註 9：同上註，頁2-78。

註10：同上註，頁2-80。

註11：我國防部與陸委會七月時曾公布一幀軍方於八十一年四月十二日所攝大陸漁船群集澎湖花嶼限制禁止水域之照片，該彩色照片可見於中國時報，民國八十三年七月廿七日，第一版。

- 註12：中國時報，民國八十三年八月七日，第二版，「抗議大陸漁民非法捕魚，金馬澎湖等地代表向唐樹備陳情」。
- 註13：陳明璋，「兩岸漁業交流之現況與展望」，兩岸漁業交流研討會論文集。台北市，民國八十一年六月十七、十八日，中國水產協會·國立台灣海洋大學主辦，頁九。
- 註14：同註8，頁2-26。
- 註15：譬如：中國時報，民國八十三年七月十三日，第七版，「海上旅館大陸漁工落海失蹤傳聞：宜縣警局指出應無其事」。
- 註16：譬如，中國時報，民國八十三年七月十九日，第三版，社論「慎防發生台灣版千島湖事件」。李登輝總統親赴宜蘭南方澳巡視，了解「海上旅館」災變時，曾鄭重詢問相關人員，並指示對於類似事件應掌握救人第一的人道原則，切勿使「千島湖事件」在台灣發生。
- 註17：中國時報，民國八十三年七月廿日，第六版，「高孔廉：蘇澳外海浮屍案與陸委會無關」；洪清田，「大陸漁工與台灣人民：台灣不承認漁工的存在，大陸不承認台灣的存在，是不是都要等到發生災難才承認呢？」，聯合報，民國八十三年八月五日，第十一版。
- 註18：R. R. Churchill and A. V. Lowe, The Law of the Sea, 2nd ed., revised and enlarged, (Manchester, U. K.: Manchester University Press, 1991), pp. 56-57。
- 註19：農委會曾斥資二千多萬元，購買一艘舊船，經改裝設備後作為「外國籍船員接待中心」，並固定停放在大福港。聯合報，民國八十三年七月十九日，第三十九版，探索。
- 註20：中時晚報，民八十二年七月六日，第三版，「農委會好無奈：是否雇用大陸船員，只能建議無權決策。」
- 註21：中時晚報，民八十二年七月十一日，第三版，「陳明璋：海上旅館擱淺事件是個案」。

- 註22：有關漁業勞動力「假性不足」的理念，請參見胡念祖，「我國漁業勞動力結構問題之探討」，我國漁業勞動力供需問題研討會議程暨演講摘要，高雄市，民國七十九年八月三十日，國立高雄海事專科學校，頁1至頁3。
- 註23：謝守男，「目前我國漁業對僱用大陸船員之需求與管理」，兩岸漁業交流研討會論文集，台北市，民國八十一年六月十七、十八日，中國水產協會·國立台灣海洋大學主辦，頁135。
- 註24：兩岸漁業交流研討會論文集，頁11。
- 註25：「海上非法船屋」廢除後，蘇澳地區漁民近八百人於九月七日中午赴立法院陳情，行政院副秘書長廖正豪承諾特在一個月內由相關單位研擬開放大陸漁工前的過渡辦法。聯合晚報，民國八十三年九月七日，第四版，「漁民陳情、廖正豪開支票：僱用大陸漁工，月內研擬開放」。
- 註26：中國時報，民國八十三年八月廿三日，第四版，「九月十一日起強力取締海上旅館」。
- 註27：聯合報，民國八十三年九月六日，第四版，「大陸船員接待中心可能設在彭佳嶼，離基隆港約三十浬。位置適中陸委會國防部等相關單位昨登島勘查地形」。
- 註28：聯合報，民國八十三年七月廿七日，第一版，「開放近海漁船僱用大陸船員首批約萬人」。註29 以上之資訊係由國立政治大學勞工研究所成之約副教授所提供。