

# 中國大陸盲流人口和偷渡客互動關係之初探：兼論大陸勞工引進之可行性 \*

成 約 \*

## 摘 要

自民國七十六年政府解嚴以來，大陸地區人民偷渡的現象一直持續著。無可否認地，海峽兩岸的經濟發展的差距是導致大陸地區人民偷渡來臺的主要原因之一。然而，就人口移動的「推拉因素」理論而言，台灣地區勞動力的缺乏和高工資所得最多只是構成所謂的「拉」或需求面的因素，那些是「推」或供給面的因素呢？

就供給面而言，導致當前中國大陸富餘勞動人口大量存在及遷徙現象發生的主要原因，可大致歸納為下列幾項：

- 第一、經濟政策導致發展的不均衡；
- 第二、富餘勞動力源自人口政策的失控；
- 第三、就業政策的鬆動促使人口的流動；和
- 第四、社會控制體系鬆動促使人口流動。

而偷渡現象的產生與上述這些因素，有著直接與間接的關聯性。雖然就量而言，今日發生於海峽兩岸間之偷渡現象是區域性人口流動。然而，就本質而論，偷渡現象應是整體人口流動中之一環，其所突顯的意義不容輕忽。

\* 作者為本校勞工研究所教授

\* 本文係根據行政院國家科學委員會專題研究計劃「中國大陸盲流人口與大陸偷渡客互動關係之探討」（計劃編號：NSC81-0301-H-004-537-A2）刪節而成，特此感謝該會研究經費的支持。

## 壹、前言

根據學者研究，無論是國境內或國境外的人口移動皆起源於經濟發展的不均衡，而人口移動則可能會加重這樣的不均衡。（註一）由於發展的不均衡，人口移動的共通模式是高失業與低所得地區的勞動人口移往低失業和高所得地區。

理論上，中國大陸人口移動和偷渡客間應有其互動關係。雖然目前尚欠缺實證資料的佐證，但某些事實仍可供參考。這些事實主要偏重於中國大陸和海峽兩岸間之經濟發展現象與人口流動現象。藉由這些事實可瞭解，只要掌握所需的實證資料，則上述所提的互動關係是否存在就可獲得證實。

就中國大陸經濟發展而言，中國大陸一九九〇年國民生產毛額為四二二五億元。雖然，中國大陸生產毛額為台灣地區的三倍，但不可忽略的是，中國大陸有十一億四千萬的人口，平均國民所得因此僅有三百六十美元左右。此外，中國大陸經濟發展的幾項事實是：

第一、城鄉發展不均衡：大陸農村地區的經濟狀況經過十年改革雖有改善，但不富裕，仍存在一定數量的貧困戶。同時，由於人口的過快增長使勞動就業不堪重負，農村勞動力約有百分之卅為相對過剩人口，其中不少人流入城市，將負擔轉嫁給城市。

第二、沿海及內地發展不均衡：一九九〇年，中共的國民總生產毛額不過三百六十美元。然而，廣東省東部卻已超過千元美金。隨著沿海地區的繁榮，來自內地的「盲流」卻不斷地增加。據估計，僅一九九〇年上半年，進入廣州的盲流人數就達五十萬人，累計以往人數，僅廣州一地的盲流人數就高達二、三百萬之多。這些工資低廉、聽話、勤快、好指揮的盲流人口會對移入目的地造成什麼樣的影響呢？

比較中國大陸的經濟發展，台灣地區的平均國民所得為一萬美元，約為中國大陸平均國

---

註一：Sassen-Koob, Saskia. 1978 "The International Circulation of Resources and Development; The Case of Migrant Labour." *Development & Change*. 9(4):509-545 和 1980. "The Internationalization of the Labor Force." *Studies in Comparative International Development*. 15 (4):3-25.

## 中國大陸盲流人口和偷渡客互動關係之初探：兼論大陸勞工引進之可行性

民所得的二十七倍，這樣的差距是否提供了一項極大的經濟誘因，吸引中國大陸富餘的勞動人口前來工作呢？否則，民國七十六年七月正式解除戒嚴後，被查獲的大陸偷渡客僅七百六十二名，然而至八十年六月被查獲的大陸偷渡客數卻成長至二千三百多位（見表一），這樣的人數成長代表著何種意義呢？除了所得差距外，台灣地區近來，因為人口結構改變和就學政策的影響，勞動力已呈現缺乏現象。結果，除了正式開放外籍勞工的合法引走外，更有人倡議引進大陸勞工以補充勞動力的需求。無可否認的，依台灣地區經濟發展現況，確有引進外來勞動力的需求。但是，引進大陸勞工是否是唯一可行的方案呢？

表一 治安當局查獲大陸偷渡客與闖關漁船數統計表：  
民國七十六年七月至八十年六月

類別 年度	大陸偷渡客	大陸漁船
76	762(人)	66(艘)
77	2,260(人)	224(艘)
78	3,384(人)	185(艘)
79	5,626(人)	139(艘)
80	2,353(人)	68(艘)

資料來源：中國時報，民國八十年六月十八日，版六。

綜合言之，本文的目的有四：

第一、瞭解中國大陸盲流人口產生的原因；

第二、瞭解盲流人口和偷渡人口是否存在著直接或間接的關係；

第三、對「引進大陸勞工」政策方針提出建議。

為達成上述目的，本文採用以下的研究方法：

第一、文獻探討：目的是在提供人口及勞工移動的理論基礎和經驗證據。

第二、資料蒐集：這一部份可區分為靜態與動態資料蒐集。前者包括政府之文書報表和學術著作。至於動態資料蒐集則包括赴中國大陸東南沿海地區蒐集相關資料，除與當地學

術及行政機關交換經驗資訊外，並進行實地訪談。

## 貳、中國大陸人口流動的學理探討

在探討人口遷徙與勞動力移動之各項理論中，有三項理論可資應用在本文之理論架構設計上：

一、推拉因素理論（Pushing and Pulling Factors Theory）：推拉理論旨在探討各項影響人口移動之總體和個體環境因素。對輸入地（國）而言，低工資勞動者需求、高期望的金錢報償、和較高生活水準的獲得顯然是對遷徙人口的誘因。反之，高失業率、高通貨膨脹率和社會不安則顯然是刺激勞動人口離開其原居住地的主要因素。一般而言，探討各項推拉因素的目的，是在瞭解勞動人口為什麼要往來於兩地之間；對這些因素的瞭解可深入掌握人口移動之因果關係。伴隨著推拉因素理論之各種研究中，經濟研究途徑顯然被大量採用。藉由經濟理論與模型之運用，可同時對下列問題提出解答：

第一、那些因素會影響人口遷徙的方向，數量和組合？即，基於人口跨越國界的移動事實，國與國之間在所得機會、政治環境和移民政策的差異提供人口遷徙的積極誘因。

第二、遷徙人口如何適應、融合？當移入人口進入一陌生環境時，首先所面對的就是如何適應與融合（Assimilation）問題。結果，瞭解地主國文化、政治和經濟特徵的學習過程於焉開始。藉由經濟理論之應用，可以針對此項學習過程和影響融合的因素加以詳細描繪。

第三、遷徙人口對於輸入地（國）和輸出地（國）之經濟造成何種影響？發生於國家之間的大量移民潮會導致輸入地（國）和輸出地（國）經濟環的重大變化。經濟理論可以解釋和敘述兩地（國）勞動市場在移民潮發生時所做的調整。（註二）

二、距離理論（Distance Theory）或空間理論（Spatial Theory）：此項理論之應用價值在於其能說明及解釋人口遷徙在空間或距離上之漸次性或階段性可能發生的排擠效果。

註二：Borjas, George J. 1989. "Economic Theory and International Migration." *International Migration Review*. 23(3). pp.457-458.

簡言之，雖然自低收入所得或低就業率地區移往高收入所得或高就業率地區是勞動人口遷徙之走向，但限於個人或家庭之主客觀條件如財力不足或意願不高等因素的限制，遷徙的走向因此可以下列簡單的流程予以表示：

低收入地區——>次高收入地區——>高收入地區

然而，須謹記的，所謂「低」、「次高」、和「高」收入地區是一種經濟性的比較結果及差異。若以政治經濟學研究角度而言，「低」、「次高」、和「高」收入地區通常被冠以「邊陲」、「半陲地」及「核心」國家或地區的名稱。此外，當低收入地區人口移往次高收入地區之後，並不一定會再移往高收入地區；很可能是發生所謂的排擠效果之後，使得次高收入地區的人口移往高收入地區。至於排擠效果是否會發生，全視移入的勞動人口與當地勞動人口是有著互補或替代關係而定。

至於影響遷徙的個人或家庭因素，大致含括遷徙者的年齡、性別、婚姻狀況、教育程度及職業等特徵。這些特徵會因遷徙類型（如遷徙距離遠近）不同而有差異，而有些特徵則會受到社會發展程度的影響。【註三】依據台灣地區的實證研究發現，年齡、性別及婚姻狀況對遷徙類型（如遷徙距離遠近）的選擇為漸次性。在性別方面，在短距離移動類型中，女性的移動率略微偏高；當移動距離增加，男性的移動率則顯著增加。（註四）

三、互補／替代理論（Complement/Substitution Theory）：這項理論是希望對移入勞動人口對輸入地（國）勞動市場的可能影響提出說明及解釋。至於影響衡量的標準則為移入人口的勞動市場特性如年齡、教育程度、性別和技術能力。一般而言，依據這些特性來衡量移入人口的影響可能會有其相互排斥性，但若依個別標準，則仍有其參考價值。譬如，移入人口對輸入地（國）勞動市場的影響，可以依技術能力來清楚地判斷。

自總體經濟、社會面來分析，移入人口對輸入地（國）的影響可能含蓋薪資所得水準、

---

註三：陳肇男，民七十九，「台灣地區各類型遷徒之選擇性與差異性」，人口學刊，第十三期，頁43。

註四：同註三，頁50。

工作機會、人口增長和社會服務支出（如教育、醫療等）等主要面向。除此之外，移入人口對個體面的影響，主要是專注於僱用外來勞動人口的事業體的管理營運效率的評估。事業體僱用外來勞動人口乃基於一種假設，即僱用外來勞動人口可降低產品之單位成本、提昇生產總值。倘若上述假設無法印證，則事業體僱用外來勞動人口的理由則不存在。（註五）

上述理論對於大陸地區人民大陸地區人民「未經檢查進入」台灣地區現象之應用價值如何？嚴格來說，上述理論在解釋大陸地區人口移動（無論是內部移動或向外移動）現象皆有或多或少的解釋效力。而其解釋效力視大陸地區人口內部移動（如盲流人口或鄉村—城市人口移動）與向外移動（如「偷渡」至台灣地區）彼此之間的關聯性而定。（註六）

大陸地區人民之內部移動與向外移動間的關聯性有三種可能。可能性之一是，大陸人民「偷渡」至台灣地區為大陸地區內部人口移動如盲流人口的延伸。此時，大陸內陸各省、沿海主要城市或地區、和台灣地區分別可視為推拉理論所稱的「低」、「次高」和「高」收入地區或「邊陲」、「半邊陲」、和「核心」地區。依據上述理論，大陸地區人口移動自農村地區開始，流向沿海主要城市或地區，在累積相當的工作所得收入之後，再伺機「偷渡」至台灣地區。或者，自大陸農村地區流入沿海的主要城市或地區的勞動人口對當地勞動之就業機會形成威脅（即發生替代效果），使後者不得不向外尋求工作機會，「偷渡」至台灣地區、日本或美國成為選擇之一。有鑑於「偷渡」工具或管道的不易取得，個人認為後者關聯性的可能性較高。類似情況可見於美墨邊界的非法移民現象，許多美國企業為運用墨西哥的廉價勞力，同時墨西哥政府為吸引外資，在墨西哥北部近美墨邊界處形成一工業區帶。結果，大量的墨西哥人被工作機會吸引而至。當該工業區帶之工作機會和薪資條件不再誘人時，許多墨西哥人便選擇非法進入美國。雖然，在理論上大陸人口移動和大陸偷渡客間應有

---

註五：同註二，.p.458。

註六：在法理上，「偷渡」的正確意義應解釋為「未經檢查的進入」（Entry Without Inspection, EWI）。因此，凡個人未經檢查而進入國境之行為，即可被稱之為「未經檢查的進入者」（Entrant without Inspection），或俗稱為「偷渡客」（Stowaways）或非法移民（Illegal Aliens）。然而，如走私行為一般，「未經檢查進入」行為是一種發生不同政治實體具有不同司法管轄權間的違法行為。在同一政治疆界的領域範圍內，人口的遷徙基本上不產生非法與合法的問題。唯有在政治疆界和不同司法管轄權存在的情況下，人口遷徒才面臨著許多限制。

其互動關係，當需更多的實證資料以爲佐證。儘管如此，有一點可以確認的是，中國大陸內部人口移動是起源自經濟發展的不均衡現象。

可能性之二爲，大陸人民「偷渡」至台灣地區與大陸鄉村—城市人口移動或盲流人口並無關聯性，純粹只是一獨立事件。換言之，大陸人民「偷渡」至台灣地區之現象並非盲流人口壓力下的產物，而僅是單純的向外尋求工作機會或更高的工作所得。然而，儘管大陸人民「偷渡」至台灣地區的現象僅是一單純的獨立事件，但卻是海峽兩岸經濟發展不均衡的結果。就中國大陸經濟發展而言，中國大陸一九九〇年國民生產毛額爲四二二五億美元，約爲台灣地區的三倍，但中國大陸平均國民所得僅有三百六十美元左右。相對地，台灣地區的平均國民所得爲一萬美元，約爲中國大陸平均國民所得的二十七倍。雖然，以「貨幣購買力平價」（即兩國間的貨幣交換比率取決於兩國貨幣在各自國家所具有的購買力比率）來比較，海峽兩岸的生活水準大約爲一比四。（註七）但是，這樣的差距畢竟提供了一項極大的經濟誘因，吸引中國大陸地區勞動人口冒險前來至台灣尋求工作機會。否則，被查獲的大陸「偷渡客」的數量與日俱增，和更多的漁船伺機搶灘登陸，究竟代表著何種意義呢？

可能性之三則爲，從量而言「偷渡」現象與盲流人口關聯性不大，但是從本質而言「偷渡」現象卻是整體中國大陸地區人口遷徙、勞動力流動的一環。因此，第三種可能性可稱爲混合型態，爲第一、二種可能性的折衷說。

無論是第一、第二或第三種可能性，貫穿其中的基本原則乃中國大陸地區人口的內部或向外移動皆起源於經濟發展不均衡的事實。由於發展不均衡，人口移動的共通模式是高失業與低所得地區的勞動人口移往低失業和高所得地區。此外，控制體系的鬆動也是導致中國大陸地區人口流動的主因。而且，由於海峽兩岸不同司法管轄權的存在，使得「未經檢查進入」台灣地區成爲中國大陸地區人口移動不得不爲的選擇之一。

---

註七：史維，1991，「兩岸生活水準大一比四」，大陸現場雜誌，第十八期，頁13。

## 參、「偷渡客」產生之原因：供給面因素的探討

觀諸當前的一些事實資料，如「偷渡」人口的省籍分布，（註八）個人較傾向於接受前述的第三種可能性，即「（本）質量說」或「折衷說」。由於「偷渡」現象及整體大陸地區人口流動的一環，因此實有必要就當前中國大陸地區人口流動的起因，自供給面提出說明及闡述。否則，無法就學理及事實面窺「偷渡」現象的全貌。

在陳述中國大陸人口流動的供給面因素之前，必須對大陸地區人口流動做一些觀念上的釐清。大陸地區人口流動可依地域性與機制性加以區分。就地域性而言，大陸地區人口流動有「大範圍」與「小區域」的分別，而根據機制性的不同，大陸地區人口流動有「自發性」和「計劃性」的差異。所謂的「大範圍」的人口流動可定位為省際間的人口流動，「川軍（勞動大軍）入黔」和「百萬民工下廣州」皆為顯例。而「小區域」的人口流動則指省內的人口流動，尤其是指城鎮的郊縣地區的農民至城鎮內的工作。至於「計劃性」和「自發性」的區分，前者為發達城市地區為解決勞動力不足現象，而有計劃的向被指定地區招募勞工，通常被指定的地區多半先是限於省內，若招工不足，才被允許擴及省外。一般而言，以計劃性方式促使人口流動的數量畢竟比例尚小，比例高者仍然要歸因於自發性的人口流動。（註九）中國歷史上傳統的移民路線，如「走西北、出關外、下南洋」皆可列為自發性的人口流動路線。而中國大陸當前存在的盲流人口也是自發性的人口流動，因為雖然稱為盲流，但是尋找工作機會依然是流動的主要目的。但是，中共方面對「盲流人口」的詮釋，卻與我們的認知有異。

中國大陸學者認為「盲流人口」乃收容遣送工作的對象，大致包括下列五類對象：一為游民類；二為乞討類，包括因天災人禍流入城市之農民、弱智低能、鰥寡孤獨、生理殘病

註八：行政院大陸委員會編印，民八十二，訪問靖盧中大陸地區人民問卷統計表，頁37。

註九：中國大陸有計畫人口遷移的目的包括政治、經濟、社會、國防和城市化等目的，而計畫性遷移人口在一九七九年經濟改革開放後重要性相對減低。請見馬潤潮，民八十四，「社會主義制度下的人口遷移：以中國大陸為例」，國立臺灣大學人口研究中心主辦海峽兩岸人口現象的分析研討會論文集，頁114-119。

## 中國大陸盲流人口和偷渡客互動關係之初探：兼論大陸勞工引進之可行性

者，因家庭不睦或虐待而逃離家庭者；三為違法犯罪類；四為農村富餘勞動力在轉化過程中違反城市社會管理規定的偏離行為者，如無生產技能盲目流入城市，農村土地無法提供生活需求的滿足尋求政府救濟；及五為其他類，如「超生游擊隊」，即違反一胎化政策避免被處罰者。這些人的共同特徵為第一、未明顯構成犯罪行為，卻對社會治安造成威脅；第二、在城市範圍內流動，無正常生活手段。總而言之，「盲流人口」乃指社會自由流動人口中，具有危害社會治安，影響社會安定行為的社會流浪者。（註十）事實上，根據中國大陸學者的分類，其中多數人的流動仍然可歸因於社會與經濟的因素，只是在計劃經濟體制下，自由的人口流動原則上是不被允許，所以必須設法對人口自由的流動予以合理化。此外，大陸學者試圖做的合理化說明，忽略了人口自由流動是當前中國大陸經濟改革浪潮和控制體系鬆動下必然會發生的一項事實。此外，必須強調者，無論是「自發性」或「計劃性」的人口流動，經濟性目的及需求的滿足皆是導致流動的主因。（註十一）

將中國大陸地區人口流動依地域性和機制性加以區分，可獲得以下的類型（見表二）：

表二人口流動型態之分類表

地域 機制	入範圍	小區域
計劃性	一	二
自發性	三	四

資料來源：作者。

註十：中國大陸勞動經濟學者所提供的書面意見。

註十一：根據研究，不論是省內或省與省之間的遷移，務工經商等經濟性原因都是遷移的主要原因。  
請見涂肇慶，民八十四，「中國大陸一九八〇年代中之後人口遷移情況」，國立臺灣大學人口研究中心主辦海峽兩岸人口現象的分析研討會論文集，頁101。

第一類為大範圍內的計劃性人口流動，如廣東省為紓緩「百萬民工下廣州」的壓力，與廣西、四川、湖南及江西等各省達成協議，分配各省每年可入粵工作人數的配額。

第二類為小區域內的計劃性人口流動，如各主要發達城市透過勞動服務機構招募郊縣農工進城從事紡織、營建等勞動力缺乏的行業。

第三類為大範圍內的自發性人口流動，如省內的盲流人口，或在政策允許下的農民進城從事個體行業的經營。（註十二）

雖然，自發性人口流動的比例要高於計劃性者，小區域的人口流動數量要多於大範圍者，（註十三）但是由於各主要城市地區對招工、用工的規定限制，（註十四）再加上中共當局的政策是不鼓勵農民工進城工作。因此，自發性流動人口希望在城市地區獲得工作機會，困難度相對增強許多。一般而言，外地人至城市地區務工須具備身份證、審檢證（計劃生育證）和務工介紹信。申請工作經企業錄用後，勞動主管機關會發給務工許可證，據此再向公安單位申請暫居證（有些城市地方暫居證的申請在申請工作之前）。若企業錄用文件未具備齊全的工人，一經查獲將會受到處罰。

在政策方面，中共為避免商品經濟發展趨勢下，大量農村勞動力進城工作，於一九八一年十月發布「關於廣開門路，搞活經濟，解決城鎮就業問題的若干決定」。這些文件指出，對於農村人口、勞動力遷入城鎮，應當按照政策從嚴掌握，嚴格履行審批手續，嚴格控制農村勞動力盲目流入城鎮。對農村富餘勞動力，要通過發展多種經營和興辦社隊企業就地適當安置，堅持「離土不離鄉，進廠不進城」的原則，疏導其中的絕大多數人能夠就地就近消化。對企業，則要嚴格控制使用農村勞動力，繼續清理來自農村的計劃外用工。同年的十二月，中共國務院在「關於嚴格控制農村勞動力進城做工和農業人口轉為非農業人口的通知」中，又重申對從農村招工的嚴格控制及統一管理。因此，不論自政策或實際規定程序而言，

---

註十二：由於城市中的國營企業忽視了服務行業的重要性，農民進城所從事個體業因而多為服務性行為。因此，農村富餘勞動力之所以能在城鎮中覓得工作機會，部份原因可以歸諸於計劃經濟的缺失。馬潤潮，同註9，頁120-122。

註十三：根據研究，省內遷移，也就是小區域遷移的數量遠遠超過省與省之間的遷移數量。涂肇慶，同註11，頁99。

註十四：可參考武漢市勞動局編，1990，城市外來勞動力管理。

對於自發性人口或勞動力流動就業機會的提供，的確存在著許多限制。（註十五）儘管如此，在商品經濟發展和社會控制體系鬆動的情況下，自發性人口流動已沛然莫之能禦。

前言述及，自經濟面衡量，導致大陸地區內部及向外人口移動的發生，是因為大陸內部與海峽兩岸經濟發展不均衡之故。因此，探討經濟社會發展不均衡的原因，理應自大陸經濟社會發展本身和海峽兩岸經濟社會發展比較兩個面向談起。然而，由於有關後者的討論已多見於各種文獻論著，故本節討論將專注於大陸地區經濟社會發展情況，以瞭解導致大陸地區人口移動之推的因素（Pushing Factors）或供給面因素（Supply-side Factors）。

雖然，世界各國莫不經常面對人口內部移動或向外移動的現象，但對一些標榜「計劃經濟體制」和「社會控制」的國家而言，人口移動或人民的自由遷徙則莫不列為嚴格控制的範疇內。否則，人民被容許能夠自由的遷徙、居住，計畫控制的合理基礎必然會發生動搖。（註十六）然而，由於「計劃經濟體制」無法達成提昇及促進生產力之目標，完全的中央控制無法提振經濟發展，「市場經濟體制」和「經濟權力下放」便成為選擇的方案。結果，控制的基礎發生鬆動。在由「計劃經濟體制」邁入「市場和計劃混合經濟體制」的過程中，是什麼因素導致當今中國大陸地區人口移動現象的發生？為進一步剖析，個人將這些因素概略歸納為經濟政策、人口政策和就業政策等三項因素。

## 一、經濟政策導致發展不均衡

基本上，自一九四九年之後中國大陸經濟發展始終徘徊於「鬆—緊」、「市場經濟—計劃經濟」和「私有制—公有制」的矛盾掙扎之間。雖然，自一九七九年之後，借助市場經濟體制以振興經濟發展的政策目標已然明確，但計劃經濟體制的陰影依然存在，政策的過於干預使得許多資源被浪費。但是，總結而論，經濟改革後的中國大陸，確實要比改革前的經濟

註十五：由於自發性流動人口對於社會經濟的發展會產生負面影響，例如增加城市基礎設施負荷的壓力、引發社會治安的隱憂和阻擾計畫生育管理的執行等，對於自發性的人口流動必須予以相當的限制。請見林富瑞，民八十四，「河南人口遷移與流動特點及對社會經濟發展影響」，國立臺灣大學人口研究中心主辦海峽兩岸人口現象的分析研討會論文集，頁296。

註十六：在計劃經濟體制國家，人口遷移之所以受到限制和嚴格的控制，是因為在社會主義國家，人口的遷移是用來達到各種政治、經濟和社會建設的一種工具，遷移者本身是不容許有自己意見的存在。馬潤潮，同註9，頁112。

好的許多。

在經濟發展與人口移動的互動關係，最值得商榷的是北京政權所標榜的「三沿」發展策略。換言之，在鼓勵「沿海」、「沿邊」和「沿江」經濟先發展和先富的政策方針下，結果是導致城鄉發展不均衡和沿海及內地發展不均衡。這種發展不均衡的結果，再配合農村及內陸地區勞動人口過多的現象，確實提供人口自農村和內地流向城市和沿海主要地區的刺激與誘因。隨著沿海地區的繁榮，來自內地的移動人口卻不斷地增加。據估計，一九九〇年上半年僅廣州一地進入的外地勞工就達五十萬人，累計以往人數，僅廣州一地的外地勞工人數就高達二、三百萬之多。這些外地勞工以來自四川、湖南、河南、貴州、江西等地最多，主要是因為這些省份與廣東的地理位置較為接近。同時，已經來廣州工作的外地勞工，通常會引領其同鄉來廣州工作賺錢。（註十七）而這些工資低廉、聽話、質樸、勤快的外地勞工，必然對當地的勞動市場產生相當的衝擊。否則，廣東省也不會提出「先省內、再省外」的就業政策，做為因應的對策方案。（註十八）

中國大陸人口流動問題在這幾年之所以變得如此突出和嚴重，其根本原因是在大陸廣大農村存在著大量的富餘勞動力。長期以來，大陸農業勞動力富餘的一個突出原因，表現在勞動力大量增多與耕地面積不斷減少日益嚴重的矛盾上。尤其是自一九七九年經濟改革開始，在積極推動農村規模經營的觀念下，農村富餘勞動力的問題更是突出。依據估計，中國大陸可耕地面積由最高年份一九五七年的十六億七七四五萬畝降至不足四畝。根據推算，現今大陸每個農業勞動力的平均耕地能力是九點九三畝，這說明大陸農業勞動力富餘問題的突出。

（註十九）

相對於農村富餘勞動力之「推」的因素，城鎮建設對勞動力的大量需求則是「拉」的因素。自一九八四年中共第十二屆三中全會通過「關於經濟體制改革的決定」，改革的重心由農村轉向城市，如何搞活城市經濟成為各級政府共同關切的課題。承包制在企業的推行，職

註十七：中國時報，民八十一年六月二十六日，「珠江三角洲成了大陸『外勞』集結地」，版十一。

註十八：同註十七。

註十九：鄧辛未，民七十九，「中共人口政策與大陸人口問題」，中國大陸，第二十三卷第八期，頁17-22，以及民七十九，「中國大陸所面臨的人口問題」，東亞季刊，第二十一卷第四期，頁16-47。

工工資與經濟效益掛鉤，以及發展外向型經濟，內引外聯，吸引外資辦廠等等，使城市經濟煥發出活力。尤其是一批沿海開放城市和經濟特區，借助國家的優惠政策和多方投資，掀起了開發建設的熱潮。這種建設熱潮的興起，不僅導致城鄉之間的經濟差距，更造成城鎮對農村勞動力的大量需求。

除了建築行業之外，其它的一些勞動條件較差的行業或是部門，如紡織、採掘等，也迫切需要大批農村勞動力補充。事實上，城鎮勞動力的短缺，有部份原因可歸之於城鎮經濟發展所導致的行業或部門間勞動力的移轉。由於營建、紡織和採掘多屬工資收入有限、勞動環境較差的行業，無法吸引國營事業職工或有志開創個人事業勞動人口的投入，尋求補充勞動力成為必要。在這樣的需求條件下，計劃性的自農村招工或農村勞動力自發性的進城就業匯然成流。顯然地，導致人口從農村流向城鎮的決定因素是經濟利益的導向，其中主要是城鄉之間就業機會與收入的差異。而形成這種差異的主因，當然也是經濟改革的必然結果。因為農村的主要生產資料就是土地，在土地數量有限，而農村勞動人口卻持續成長的情況下，農村勞動力參與農業生產或就業受到極大的限制。再加上城市居民享有的就業、福利和日常生活等方面的種種優惠待遇，農村勞動力進城成為一無法避免的趨勢。

雖然，中共政權為解決勞動力富餘問題，而提出「離土不離鄉」、「就地消化」的政策指示，希望藉由鄉鎮企業的發展解決農村勞動力富餘的問題。可惜的是，鄉村企業的發展暴露出後勁不足和分佈不均的問題，進而影響到農村富餘勞動力的解決。一九八六年以前，鄉鎮企業的發展的確產生積極的效果，安置農村富餘勞動力近八千萬，使一億六千萬農村人口從第一產業完全或部份轉向至第二、三產業。然而，自一九八六年起，由於政策上企圖緊縮銀根紓解通貨膨脹的壓力，導致鄉鎮企業的持續發展的資金不足；再加上能源、原材料的緊缺，管理和技術人才的缺乏，和未能如國營事業享受同等的生產要素價格優惠，使得鄉鎮企業的持續發展受到許多限制。也因此，冀望鄉鎮企業發展以解決農村富餘勞動力問題的期望，顯的過於樂觀。一旦鄉鎮企業不能發揮「蓄養」人口的作用，盲流人口滾滾流向城市成為一無可避免的事實。尤其在經濟改革之後，城鄉發展不均衡和沿海內地發展不均衡，確實提供人口自農村和內地流向城市和沿海主要地區的刺激和誘因。

## 二、富餘勞動力源自人口政策的失控

不僅農村存在著富餘勞動力問題，城市國營企業亦存在著極嚴重的隱藏性失業問題，據估計約二分之一至三分之二國營企業職工為冗員。是什麼原因造成勞動力無法充分運用或過多的情況？勞動力無法充分運用可自供需兩方面來探討。自需求面而言，勞動市場未能提供足夠的就業機會，以致勞動力出現失業情況，是勞動力無法充分運用的主因。自供給面而言，大量的勞動人口湧入勞動市場造成勞動市場一時無法負荷，也是失業現象產生的主因。就中國大陸現況而言，富餘勞動力問題應源自於人口過多，形成勞動人口供給面的壓力。

中國大陸人口問題的嚴重性，衆所皆知。龐大的人口數量，不僅稀釋經濟改革的成果，同時也增加社會的不安定。因為，每增加一個新生嬰兒，勞動市場就必須創造一個工作機會以迎接其未來的加入競爭。中國大陸目前每年增加一千五百萬人，每年就有增加一千五百萬個工作機會需求的必要性。尤其中國大陸當前正處於人口出生高峰期，可預期地，在未來十五至廿年新增勞動人口的壓力當更為嚴重。如此人口的壓力不僅嚴重侵蝕經濟發展的成果，更導致就業困難和盲流人口的問題。據估計，當前農村移轉的勞動人口有一億人，而城市精簡裁汰的勞動人口有四千萬，再加上新增勞動人口就業機會提供的壓力，中國大陸基本上已瀕臨社會不安定的臨界點。而追求工作機會的人口移動已使計劃經濟體制面臨崩潰的危機，也使經濟改革蒙上一層失敗的陰影。

## 三、就業政策鬆動促使人口的流動

在計劃經濟體制的主導下，北京政權自建立以來，即制訂「人人有活幹，人人有飯吃」的就業政策。為確保前述就業政策目標的達成，以及確保每一勞動人口真正有活可幹，對人口的流動，特別是勞動力的自由流動往往施與嚴格的限制。勞動力的自由流動受戶籍制度和勞動用工制度等方面的束縛。尤其在一九六六年至一九六七年「統包統配」政策時期，由於面臨生育高峰期出生的大量人口陸續進入勞動年齡，在維持城鎮就業穩定的前提下，勞動人口的就業由國家統一安置，個人無選擇職業的自由。這種「統包統配」的勞動管理政策

所導致的結果，是城鎮地區產生了近乎「完全就業」的情況。然而，這種「完全就業」情境的達成並非取決於市場的供需法則，而是政府強力介力、干預勞動市場運作的結果。結果，不僅導致隱蔽性失業，更由於「一鍋飯」心態使得生產總值無法與勞動力的投入密切結合。

(註二十)

始於一九七九年的經濟改革，為配合商品經濟的需要，政策上對城鄉人口流動開了綠燈。這個時期的特色為「統包統配」政策鬆動，出現了勞動力流動和自由擇業的傾向及趨勢。同時，所有制結構也因經濟改革，配合著勞動力流動和自由擇業的趨勢，產生了急遽的變化。全民、集體、個體所有制就業量的比例自一九七八年的 18.7 : 81.3 : 0 改變為一九八六年的 18.2 : 15.3 : 66.5。(註二十一)在經改初期，這樣的改變確實擴大了勞動人口的就業空間，失業率曾有一度出現下降的趨勢。然而，隨著經濟持續發展，勞動市場產生了鉅大的變化。

經改初期，農村勞動人口因城鄉個體和集體經濟的發展，以及農村規模經營觀念的尚未建立，農村地區尚未產生過多的富餘勞動人口。但是，在規模經營觀念的驅使下，種植業勞動人口發生移動問題，以往農村地區的隱蔽性失業問題突顯而出。同理，在城鎮方面，以往「鐵飯碗」制雖然造就了就業市場的穩定性，但是在提昇勞動生產力和企業化的改革要求下，就業狀態由相對富餘轉變為絕對富餘。結果，就業空間在城鄉富餘勞動力的介入下相對縮小，無法容蓄更多富餘和新增的勞動人口。一旦過多的勞動人口無法依市場與政策機能加以控制，人口大規模流動的情形便很難避免。

綜合而論，以嚴格的戶籍制度限制城鄉人口相互流通的「城鄉分隔」政策，造就了城鄉雙元的就業體制，並延緩了正常城鄉人口流動的發生。儘管如此，在經濟發展過程中，仍不免由於經濟發展的需要，使得農村勞動人口流向城市。然而，這種人口的流動基本上是在一種被控制和計劃的情況下進行著。一旦因為經濟改革的需要，規模經營和勞動生產效率的提升成為改革的指標，有限的耕地面積顯然就無法滿足農業勞動人口的需要。結果，富餘農業

註二十：方山，民七十九，「大陸人民的就業與失業問題」，中國大陸研究，第三十三卷第一期，頁 42-44。

註二十一：同註 20，頁 44。

勞動人口只得被迫向城市或高所得地區流動，形成所謂的「盲流人口」。相對於農村地區的發展，城市地區由於發展三資企業造成對「鐵飯碗」制的衝擊，以往隱藏性失業也在企業化的要求下突顯而出，以致影響到就業空間。不僅盲流人口發生覓業的困難，城市勞動人口也面臨轉業的壓力，形成城鄉富餘勞動人口競逐相同就業市場工作機會的情況。

#### 四、社會控制體系鬆動促進人口流動

以往中共政權為遂行其政治、經濟和社會控制的目的，嚴格的戶籍和糧食配給控制為其採行的手段。然而，自改革開放以來，為配合商品經濟和搞活城鎮建設及經濟活動，中共「國務院」於一九八四年發出通知，要求各級政府積極支持有經營能力和有技術專長的農民進入集鎮經營工商業。這一政策顯然代表以往控制體系的鬆動。此外，為配合解決城市地區缺工問題，中共各級政府也多准許企業在面臨招工不足問題時，得透過勞務單位向農村地區招募，城市地區的公安部門對這些被招募至城市工作之農民也多發以「暫住證」解決戶口居住問題。這些都還是在計劃體制下所產生的人口流動。最重要的人口流動現象，乃是經濟改革之後所產生自發性人口流動。這些人數量龐大，無法有效禁絕，也無法約束管理，的確造成相當多的不便及困擾。雖然，就戶籍管理而言，有關條例規定，自行前往城市務工的農民必須申報戶口。但是，由於法律對於未申報戶口的處罰規定並不重，因此未能產生阻遏效果。而且，許多大城市明顯存在著治安力量不足的現象及問題，對於大批盲流人口的湧入顯然是無法有效的處理。（註二十二）

在商品經濟發展的趨勢下，再加上社會控制體系的鬆動，人的自由流動已形成一事實。因此，大批的自發性和跨省界的人口流動不僅成為人口流動的主流，也構成挑戰中共計劃經濟和控制體系的一股力量。

綜合以上各項因素的探討，可獲致的一項觀察結論是，由於人口問題的沈重負擔，隱藏

---

註二十二：一九八五年中共人民代表大會通過「居民身分證管理條例」，規定年滿十六歲以上的居民必須持有公安部發給的身分證。雖然，身分證的發行有助於人口的自由遷移，卻不盡然有利於工作的找尋。因為，除了身分證明外，農民進城工作尚需許多的證明文件，對於農民在城市中就業增加了許多的不便。請參見涂肇慶的意見，同註 11，頁 92。

性失業和新增勞動力問題一直存在。但是，在經濟改革和控制體系鬆動的催化下，富餘勞動人口被釋放出來。為因應這個問題，中共當局希望能透過計劃體制來消弭富餘勞動力問題，但是效果有限。因此，當前中國大陸人口流動是上述因素交叉作用下的結果，而且大多數的流動人口是屬於自發性的。（註二十三）

前言提及，就「量」而言，偷渡現象與盲流人口似乎不相關，但是，就本質而論，偷渡現象應該是整體人口流動的一環。之所以在本質方面是相關的，因為導致偷渡現象發生的原因亦可歸之於上述供給面因素。而在量方面似乎不相關，則是因為偷渡客來自的主要地區——福建獨特的地理位置所致。

## 肆、偷渡現象發生的進一步分析

為什麼在量方面，偷渡現象與整體人口流動似無關聯？依據我國治安機關統計資料顯示，絕大多數經捕獲的大陸偷渡客均來自福建省，為什麼？

表三大陸偷渡客籍貫統計表

籍 貢	人 數	百分比
福 建	759	99.1%
廣 東	45	0.59
江 蘇	9	0.12
浙 江	8	0.10
遼 寧	6	0.08
綏 遼	1	0.01

資料來源：中央日報，民七十九年八月十二日，版八。

註二十三：同時請參見涂肇慶，同註 11，頁 91-92。

自表三可知，來自福建以外之其他省份的偷渡人口比例不大，顯示偷渡現象和盲流人口在量方面似乎無太大的關聯性。進一步分析，可歸納出兩項原因來說明為何偷渡人口和盲流人口在量方面的關聯性不大；一為地理的孤立性，另一則為國防的重要性。

就地理孤立性而言，武夷山脈位於福建西方，構成福建對外聯繫的一個障礙；而且在過去三、四十年海峽兩岸軍事武力的對峙關係中，福建省一直被視為「接戰地區」，因此福建之基礎建設長期以來一直未予以重視。即使是在經濟改革之後，福建的起步也較其他地區如廣州等落後許多。由於這些因素，福建省長期以來人口流動以向海外移動為主，反而無法吸引太多外省人口的遷入。依據大陸方面的研究，以各省、市、區歷年平均人口遷移總規模的相對指標來看，各省、市、區遷移人口與各該省、市、區總人口的比重在百分之八十以上的有吉林、內蒙、黑龍江、青海等，最低的是福建省，為百分之廿五，其他省、市、自治區居中。（註二十四）

表四 二十九省、市、區 1954 ~ 1985 年平均遷移入人口比重  
單位：%

20~29	20~29	20~29	20~29	20~29	20~29	80 以上
福建 25	江蘇 39	雲南 49	甘肅 55	寧夏 68	新疆 77	吉林 89
	湖北 39	上海 48	陝西 54	北京 66	遼寧 76	內蒙 87
	山東 38	貴州 47	江西 53	山西 64		黑龍江 82
	廣東 38	河北 44				青海 81
	廣西 37	天津 43				
	浙江 36	安徽 43				
	河南 35	湖南 40				
	西藏 31	四川 40				

資料來源：田方、張東亮編，1989，中國人口遷移新探，頁五。

註二十四：根據研究，無論是在省際的移入和移出的比例上，福建省在一九九〇年人口普查中都居於各省、市、區之末。徐肇慶，同註 11，頁 95。

## 中國大陸盲流人口和偷渡客互動關係之初探：兼論大陸勞工引進之可行性

由於福建地理的隔絕，經濟改革起步落後，以及並非中共計劃性人口遷徙的標的，因此導致遷移人口占總人口比例居末。但是，因為經濟發展起步甚晚，福建外移人口的比例反而是相當的高。因此，在福建可觀察到一個現象是，在農田裡工作的多為女性、老年人口，青年男性勞動力流失的情況相當嚴重。這些青年男性勞動力除了進當地工廠企業工作或個體經營外，也多選擇到其他省市或遠赴海外尋找工作機會。（註二十五）

由於福建省擁有相當長的海岸線，許多經濟活動也因海致富。譬如說，早期移往南洋地區的福建居民就是利用海洋出外發展的一群人，進而使得具有「海外關係」的福建居民得以享有較高的生活水準。此外，利用漁船捕魚或走私也是因海而生的主要經濟活動，而偷渡至台灣、日本、美國，尋找工作機會也是利用近海之便所從事的一種行為。

為何走私、偷渡的活動會如此頻繁呢？簡言之，海岸線長、無法有效管理是一重要原因。許多無需靠港之動力或無動力小船，不僅是漁港監督管理和安全檢查無法遍及的死角，更是走私與偷渡的重要工具。

中共官方對偷渡所抱持的立場，都一口同聲的表明反對立場，並將偷渡稱之為「私渡」，認為這是大陸人民個人行為和作為。但是中共官方也一再宣稱，中國地方大、人口多，管理不易，無法有效禁止人民私渡。而且就是因為雙方沒有正常渠道來安排大陸勞工輸出至台灣的事宜，才有「偷渡」或「私渡」情形發生。因此，基本上，個人認為中共官方對「偷渡」現象抱持著不收不放的態度，視兩岸關係發展而定。而且，仔細分析「偷渡」對中共所可能導致之效果，如測試台灣方面的海防能力、解決失業問題、創造外匯和維持「滲透」管道等利多於弊的功效，中共官方應該是比較傾向於「放」的立場，而非「收」的態度。

中共官方不收不放的態度，可由被遣返偷渡客之處分情形略知端倪。關於被遣返偷渡客的處分，中央與地方認知有差異，官方和民間瞭解也不同。中共官員認為，偷渡現象未違反任何法律規定，因為「偷渡」只是台灣單方面的界定，「偷渡」事實上只是一種境內的勞工移動。因此，即使被台灣方面遣送回來，也沒有任何處罰。顯然地，中央官員的看法和瞭解，仍然植基於「台灣是中國的一個省」的理念。至於地方官員則表示，被遣返送回的大陸

註二十五：作者赴中國大陸的實地觀察發現。

人民會處罰鍰，一次一千人民幣，罰鍰金額採累進計算。而民間的瞭解則是，以前被遣返者一律罰鍰五千五百人民幣，現在則是已婚者一千五百人民幣、未婚者勞動改造一年；罰款繳不出，則拘留至繳出罰款為止。根據當地人士透露，罰款額度可因「關係」或「走後門」而調整，勞改亦可因「關係」或「走後門」而改為罰錢。（註二十六）

為何會有如此差異存在？事實上，就所蒐集的中共法律規定來看，若將偷渡界定為一境內人口移動，中共確實無適當法律來約束「偷渡」至臺灣的行為。若將偷渡視為一境外的人口移動，則適用於中共「公民出境入境管理法」的規定。依據該法第十四條之規定：「對……非法出境、入境、偽造、塗改、冒用、轉讓出境、入境證件等，公安機關可以處以警告或者十日以下的拘留處罰；情節嚴重，構成犯罪的，依法追究刑事責任。」然而，緣於「台灣為中國之一省」的理念，中共顯然無正當理由將「公民出境入境管理法」適用於偷渡情境。因此，所謂的罰鍰、勞改等處分可能是地方政府單方面的作為。而罰鍰金額之所以發生官方和民間認知的差距，也不應排除公安單位的從中上下其手的可能性。總而言之，儘管有處罰規定，但「關係」卻可能影響到處罰規定的輕重，再加上前述「偷渡」的存在對中共利多於弊等前提，偷渡現象顯然禁而不絕，在人數上甚至呈現逐年成長的趨勢。

## 伍、偷渡客大本營：平潭記實

福建為大陸偷渡客省籍比偷占最高者，而福建省平潭縣則為福建省籍偷渡客分布比例最高者。依據行政院大陸委員會發布的統計資料顯示，大陸人民收容處理中心中所收容的大陸偷渡客有相當高的比例是來自福建省平潭縣，約占 78%。（註二十七）

平潭位於台灣的西北方，與新竹最近的距離為六十八海哩。由於距離甚近，因此每逢夏季，西南季風吹起，正是偷渡客猖獗的時候。平潭島面積三百六十平方公里，人口三十六萬。一九八八年，全縣工農業總產值約達一億六仟五佰萬人民幣，全縣社會總產值四億三仟

---

註二十六：作者與中共中央和地方官員，以及平潭當地居民訪談所獲得的資訊。

註二十七：同註八，頁 37。

## 中國大陸盲流人口和偷渡客互動關係之初探：兼論大陸勞工引進之可行性

九百萬人民幣，國民生產總值二億九仟八佰萬人民幣。然而，平潭島人民年平均所得卻不及一千元人民幣，許多家庭的生活狀況真可以「家徒四壁」來加以形容。以農業發展為例，平潭島土地多為沙地，而且長期以來暴露在海風侵蝕下，鹽化作用相當嚴重。全島可耕地面積十點四一萬畝，平均耕地僅零點三四畝，僅及全中國大陸人均耕地面積的十分之一。因此，由於地力貧瘠、耕作條件差，農作物產量低，全島每年生產糧食僅能供三個月食用，故平潭是個嚴重缺糧縣。據估計，農業人口有十萬人，勞動人口有二、三萬人，其中一萬多人是屬富餘勞動力。

漁業是平潭縣的主要產業，全縣擁有漁用機動船約三仟九佰艘，總噸位數四點一五萬噸，總動力達十一點三萬匹馬力。然而，由於資金不夠，漁用機動船多為機帆船、木殼船和其他無動力漁船。儘管平潭縣漁業產量占全福建省的第四位，但所能提供的就業機會人數有限。據估計，漁業人口近廿萬，其中勞動人口有六萬人，但僅有一萬多人擁有生產工具。因此，約有四萬多人屬於漁業的富餘勞動力。職是之故，如何解決如此多的漁業富餘勞動力為平潭縣當局的首要之務，而漁工輸出為主要的解決方法。平潭縣漁工輸出一年約五千人次，約占台灣漁船每年僱用大陸船員人次的一半。漁工每月所得三百六十美元（經貿部門規定的下限），比較台灣一般船員每月所得五百美元尚低。其中一百六十至七十美元為漁工實得，其餘歸勞務公司（百分之十）和縣政府（百分之九十）所得。（註二十八）相對於漁業富餘勞動力的數量，一年約五千人次漁工輸出實在是「僧多粥少」。

除了農、漁業之外，工商企業也是平潭島急欲發展的產業。目前擁有工業企業八十四家，其中全民有制十五家、集體所有制六十九家。工業總產值約七仟七佰萬人民幣，其中輕工業六仟五佰萬、重工業一仟二佰萬。隨著經濟改革的開放，如何吸引外資成為主要課題。但是，由於平潭島地理位置偏僻，物產不豐和基礎建設不足，在吸引外商投資方面一直未能有突破性進展，進而影響到就業機會的創造。

中國大陸存在著「就業困難」的問題，平潭縣則是最有力的縮影。除了農、漁村既存的約六萬的富餘勞動力，新增勞動人口的就業安排也存在著許多問題。即使透過勞動主管機關

---

註二十八：平潭縣政府提供的資訊。

的「統包統配」政策及安排，也無法使城鎮就業問題獲得解決。平潭縣每年初中畢業三千人，其中五百人升學，二千五百人則成為待業青年。高中畢業生每年一千人，分配就業二百人，其餘僅有少數人升學（因錄取分配名額有限），多數人失業。技術學校畢業學生每年一百人，獲得分配就業者占其中的百分之五十。（註二十九）

毫無疑問地，平潭縣存在著非常嚴重的就業問題，大量富餘勞動力急需適當的渠道加以消化和解決。然而，由於受限於本身資源、資金和基礎設施等條件的不足，平潭縣就顯然無法開創更多的工商企業以滿足更多勞動人口的就業需求。因此，勞務輸出成為解決富餘勞動力可運用的主要途徑，而大陸船員至台灣漁船工作或漁工輸出為平潭縣現階段可資運用的渠道。然而，坦言之，對平潭縣所面臨的富餘勞動力壓力的解決，一年約五千人次的漁工輸出幫助有限。結果，遠赴其他省市和尋求不正常渠道至台灣工作，成為平潭縣勞動人口不得不為的選擇。

據上而論，由於福建平潭，甚至福建全省和中國大陸整體存在著鉅大的富餘勞動力出處安排的壓力，循不正常渠道出境尋找工作機會的壓力在可見的未來不會立即消除。由於福建在地理位置受山脈的隔絕和對外交通聯絡的不便，在接受外來人口的數量上一向偏低。因此，目前存在於海峽兩岸間的偷渡現象就量而言應屬一區域性問題。但是，儘管是一區域性問題，其潛在數量上的壓力不容忽視。因為，僅平潭縣一地潛在偷渡人口至少就有六、七萬人之多，更遑論福建一省的總數該有多少。

## 陸、大陸勞工引進可行性淺析

毫無疑問地，中共對台在任何問題都是基於「中央對地方」的架構上，有計劃、有組織的推動。反觀我方似乎處處落入對方計算的步驟中。以勞動力流動為例，中共根本無需對偷渡問題做出積極回應，因為偷渡的存在畢竟對其有利而無弊。同時，中共當局深知大陸勞工輸台是一政治性議題，台灣方面一時之間較難以接受，於是鼓動臺資企業將企業內僱用的大

---

註二十九：平潭縣政府提供的資訊。

## 中國大陸盲流人口和偷渡客互動關係之初探：兼論大陸勞工引進之可行性

陸勞工以「培訓」名義送回台灣工作。對此，不僅臺資企業願意配合、積極遊說，某些政府部會也相應附和。熟不知，這些動作皆已落入中共「以民逼官」的圈套和促使「大陸勞工開放」有計劃的步驟中。因為，當投資大陸的臺資企業能以「培訓」名義送大陸勞工至台灣工作時，其他未投資大陸的廠商會有如可的反應，當不難想像。結果，在衆多壓力下，「開放大陸勞工引進」很可能會成為不得不走的一條路。

同時，須強調的，在中國大陸一片搞活經濟聲中，明顯地出現中央與地方對許多問題產生認知、瞭解的差距、甚至衝突矛盾。這一發展有必要做繼續觀察，其利弊得失也有必要做深入分析和探討。

最後，就供給面來探討，導致中國大陸人口大規模移動的因素是以經濟發展為主軸，所衍生的經濟、就業和人口政策。在這些因素的交叉作用之下，城鄉富餘勞動人口的轉業出現問題，新增勞動人口更面臨就業的困難。這些問題和困難與經濟改革的命運密切結合，經濟改革唯有持續進行，才有可能逐漸化解這些問題和困難。在問題未解決之前，不僅中國大陸會感受到這些問題的壓力，台灣地區也自無例外。

台灣無法置身事外的原因，是因為台灣也被籠罩在大陸地區人口移動的影響力所及的範圍，「未經檢查進入」的大陸地區人民往來於海峽兩岸之間即為明證。既然，台灣無法置身於中國大陸人口向外流動的壓力之外，那麼台灣是否能基於問題解決的立場之上，貢獻一己之力，以紓解中國大陸內部龐大富餘勞動力的壓力。

源於台灣內部當前存在著勞動力短缺的問題，有人因此主張何不引進同文同種的大陸勞工來解決基層勞動力短缺的問題。例如，在統計分析一萬一千多位大陸偷渡客來臺資料之後，張文豪認為大陸偷渡客來台從是不法活動的可能性相當的低。因此，主張基於經濟供需兩方面因素的考量，應該合法引進大陸勞工以杜絕偷渡現象。（註三十）

固然，這項建議在學理上有其參考價值，但是在實務上，「引進大陸勞工」依然有其不可採行的理由，這些理由包括：

第一、即使台灣地區所欠缺的勞動力有必要藉由「外求」來獲得，但「外求」的來源並

---

註三十：張文豪，民八十一，臺海兩岸處理大陸偷渡客運作取向之研究，中央警官學校警政研究所碩士論文，頁5-1。

不僅限於中國大陸地區，許多東南亞國家的勞動力也是我們可以求助的對象。姑且不論兩者在技術能力和工作態度上有何顯著差異，至少對於東南亞國家勞工的輸入，我方是基於平等的立場，對人的來去也具有主控權。

第二、證諸目前非法和合法外籍勞工並存的現象，可以瞭解我們在外籍勞工管理上能力的缺失。以如此的管理能力，很難保證合法的大陸勞工一旦引進，「未經檢查進入」的大陸人民即可因此而不存在。雖然，有人會質疑非法的外籍勞工都存在於臺灣社會，何以獨厚外籍勞工，開放外籍勞工的合法引進。對此，必須強調的是，外籍人士到一個國家工作，自然會因為社會身份（Social Identity）的獨特性而易於被辨認和區隔。因此，即使外籍人士是非法工作，對他們的管理工作應該是較易於對同文同種的大陸同胞的管理。

第三、即使是基於經濟的供需法則，大陸勞工的引進可以同時解決臺灣缺工與中國大陸就業壓力的問題。然而，一項不可以忽視的事實是，海峽兩岸的人力供需狀況是供給大於需求。僅平潭一地就有五、六萬的富餘勞動力，整個福建省的富餘勞動力或許就高達五、六十萬，臺灣是否有能力吸納這些富餘勞動力，不無疑問。倘若無法吸納，開放一定數量的大陸勞工不僅無助於中國大陸就業壓力的紓緩，也必然無助於「偷渡」問題的解決。倘若可以吸納，由於連鎖遷移（Chain Migration）的效果，其它省份的富餘勞動力是否會向東南沿海各省流動，不無疑問。結果，臺灣很可能必須面臨更大數量大陸勞工開放的壓力，否則，就必須面對更多量的偷渡人口。因此，嚴格地說，對臺灣而言，現階段不宜基於經濟需求的考量開放大陸勞工的引進。而且偷渡所引發的社會、政治和法律問題在現階段已經無法獲得解決，又如何保證大陸勞工合法引進之後，種種問題便可以因此而獲得解決呢？（註三十一）

第四、引進合法外籍勞工的目的，除了是為彌補基層勞動力的短缺外，減少或消除非法外籍勞工的存在也是目的之一。但是，顯而易見的，因為管理能力的缺失，第二種目的顯然一直未能圓滿達成。對於大陸勞工的引進，同樣地，也希望能夠同時達成上述雙重目的。但是，除了管理能力的不足仍可能會是導致合法與非法大陸勞工並存的主因外，北京政權在禁絕「偷渡」現象的配合意願也構成非法大陸勞工是否能禁絕的一項決定性因素。在大陸勞工

註三十一：有關大陸人民非法入境所可能引發的政治、社會和法律問題，請參見羅裕燕，民八十三，大陸地區人民非法入境問題之研究，海洋大學海洋法律研究所碩士論文，頁39-43。

## 中國大陸盲流人口和偷渡客互動關係之初探：兼論大陸勞工引進之可行性

無法大量合法引進的前提下，對中國大陸而言，「偷渡」管道較合法輸出大陸勞工應該更為有利。因為，勞務輸出無非是為解決失業問題和創匯，而「偷渡」不僅可滿足這兩種目的，同時也可達成「勞務輸出」所無法兼顧的目的，如測試台灣海防能力和滲透等。結果，在此種情形下，中國大陸方面是否願意全面配合禁絕台灣海峽間的「偷渡」現象，不無疑問。

基於上述理由，就分擔中國大陸富餘勞動力問題解決責任上，個人認為「合法引進大陸勞工」並非台灣方面所能提供的最佳方案。相反地，如何設法使這些富餘勞動人口能就地消化、就地吸收，才是上上之策。因此，在能確保投資環境無政治顧慮的前提下，台灣方面能增加對中國大陸勞動密集和中級技術產業的投資，必能對中國大陸就業機會的提供上貢獻良多。

## 柒、結論

可預見地，在勞動合同制機制和國營企業經營效率的要求下，再加上耕地面積因為經濟建設的發展而逐漸縮小等種種因素交互作用下，中國大陸勞動力流動與人口壓力下所產生的既有與新增勞動就業等問題的嚴重性必然與時俱增。這些源自城市和鄉村地區，因為人口政策、經濟發展政策與社會控制體系鬆動所導致的富餘勞動力的壓力，在無法就地吸收、消化的情況下，必然朝向經濟發展水平較高的地區集中，為當地製造新的社會和經濟問題，更進而衝擊著當地經濟改革的成果。其結果必然是負面的，非海峽兩岸的中國人所樂於見到的。台灣由於地狹人稠，在問題解決上，無法提供有限的生活空間以容納數以萬計的富餘勞動人口，但是憑藉著雄厚的資金和管理的經驗，台灣確實可以在工作機會的創造與提供上略盡棉薄之力。當然，北京政權對富餘勞動力問題的解決更是責無旁貸，如何透過人口政策和經濟發展政策的制訂與推動，雙管齊下的減少人口壓力和增加就業機會，該是北京政權重視和深思的課題。

## 參 考 文 獻

行政院大陸委員會編印，民八十二，訪問靖盧中大陸地區人民問卷統計表（臺北：行政院大陸委員會）。

方山，民七十九，「大陸人民的就業與失業問題」，中國大陸研究，第三十三卷第一期，頁42-49。

中央日報，民七九年八月十二日，「北部處理中心收容對象分析表」，版八。

中國時報，民八十一年六月十八日，「黑星大陸客，中共的陰謀」，版六。

中國時報，民八十一年六月一十六日，「珠江三角洲成了大陸『外勞』集結地」，版十一。

田方、張東亮編，1989，中國人口遷移新探（北京：知識出版社）。

史維，1991，「兩岸生活水準大約一比四」大陸現場雜誌，第十八期，頁11-15。

平潭縣政府，1992，平潭縣簡介。

武漢市勞動局編，1990，城市外來勞動力管理（武漢市：武漢出版社）。

林富瑞，民八十四，「河南人口遷移與流動特點及對社會經濟發展影響」，國立臺灣大學人口研究中心主辦海峽兩岸人口現象的分析研討會論文集，頁285-297。

陳肇男，民七十九，「台灣地區各類型遷徒之選擇性與差異性」，人口學刊，第十三期，頁43-57。

馬潤潮，民八十四，「社會主義制度下的人口遷移：以中國大陸為例」，國立臺灣大學人口研究中心主辦海峽兩岸人口現象的分析研討會論文集，頁111-125。

涂肇男，民八十四，「中國大陸一九八〇年代中之後人口遷移情況」，國立臺灣大學人口研究中心主辦海峽兩岸人口現象的分析研討會論文集，頁90-109。

羅裕燕，民八十三，大陸地區人民非法入境問題之研究，海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

張文豪，民八十一，臺海兩岸處理大陸偷渡客運作取向之研究，中央警官學校警政研究所碩士論文。

中國大陸盲流人口和偷渡客互動關係之初探：兼論大陸勞工引進之可行性

程超澤，1992，「八〇年代中國大陸人口流動問題」，中國大陸研究，第三十五卷第七期，頁60-69。

鄧辛未，民七十九，「中共人口政策與大陸人口問題」，中國大陸，第二十三卷第八期，頁17-22。

鄧辛未，民七十九，「中國大陸所面臨的人口問題」，東亞季刊，第二十一卷第四期，頁16-47。

Borjas, George J. 1989 "Economic Theory and International Migration." International Migration Review 23(3):457-485.

Sassen-Koob, Saskia 1978. "The International Circulation of Resources and Development : The Case of Migrant Labour. "Development & Change. 9(4):509-545.

Sassen-Koob, Saskia 1980 "The Internationalization of the Labor Force." Studies in Comparative International Development 15(4):3-25.