

# 學甲虱目魚契作之 公私協力與政策過程分析

An Analysis of Public-Private Collaborative Partnership and Policy Making  
Process Based on Contract Aquaculture Farming of Milkfish in Xuejia

王嘉州 (Wang, Chia-Chou)  
義守大學公共政策與管理學系副教授

謝旻臻 (Hsieh, Min-Chen)  
義守大學公共政策與管理學系學生

## 摘 要

學甲虱目魚契作乃中共對臺政策的重要指標。為擴大臺灣民眾在兩岸交流中的獲益，本研究將從公私協力的角度，分析虱目魚契作的政策過程，進而歸納出有利的因素。本文以文獻分析及深度訪談等方法，研究後發現：虱目魚契作政策的參與者中，以上海水產公司及學甲食品公司為主導者。契作政策過程之協力型態乃政委託，互動關係以「合作模式」為主。公私協力所產生之成效，包括彌補政府資源、彈性創新、提供多元選擇與建立合夥夥伴。有利契作政策成功推行的因素，可歸納為六項：政策開放、大陸讓利、漁民政經分離的態度、臺灣官方不反對、民間單位積極推動及兩岸合作效率高。其中，臺灣民間單位積極推動，乃不可或缺的要件。

關鍵詞：規劃、採納、執行、評估

## 壹、前言

2008 年 6 月起，海基會與海協會恢復制度化協商，迄 2014 年 5 月已舉行過 10 次會談並簽署 21 項協議，其中以「海峽兩岸經濟合作架構協議」（簡稱「ECFA」）的簽署影響最大。<sup>1</sup> 在此協議中，臺灣輸出中國大陸優先降稅的早收清單項目共有 539 項。臺南市學甲區養殖的虱目魚，不僅屬於早收清單的項目，且成為大陸對臺契作首項標的，被視為中共對臺「向南移、向下沉」政策的重要觀察指標，<sup>2</sup> 因此特別重要。

學甲虱目魚契作是在大陸國務院臺灣事務辦公室（簡稱「國臺辦」）直接主導規劃下，由上海水產公司與臺南學甲食品公司達成的協議。2011 年 3 月第一次學甲虱目魚契作正式展開，契作戶共 100 戶，每戶三萬臺斤。在國臺辦副主任鄭立中的承諾下，契作虱目魚收購價格為每臺斤 45 元，比成本價高出 10 元，因此每戶可淨賺 30 萬元。如此優惠，引起民眾的議論與疑慮。為消除契作戶的疑慮，契作契約簽訂後，訂金 30 萬元隔天即匯入契作戶帳戶。<sup>3</sup> 2011、2012 與 2013 年契作均已順利完成，並將邁入第四年，且成效獲得民進黨臺南巿市長籍賴清德的肯定。<sup>4</sup>

由以上論述可知，學甲虱目魚契作乃日趨重要的議題，但目前相關研究仍罕見，且主要聚焦於經濟交流對臺灣民眾政治認同的影響。<sup>5</sup> 兩岸交流的確可能影響民意結構，<sup>6</sup> 不過針對胡錦濤「惠臺政策」政治影響的分析已指出，臺灣民眾感受「來自對岸的敵意」明顯降低，但「統獨立場」、「身分認同」與「政黨傾向」並未出現中共期待的變化。<sup>7</sup> 既然政治影響無須太過擔心，便可將焦點轉至如何擴大臺灣民眾在兩岸交流中的獲益。

- <sup>1</sup> 劉翁昆，「兩岸經濟合作架構協議 (ECFA) 對臺灣的政經影響及未來展望」，東亞論壇季刊（新竹縣），第 472 期（2011 年 6 月），頁 9-20。
- <sup>2</sup> 丁仁方，「南臺灣與中國大陸交流深化芻議之一：臺南學甲虱目魚契作經驗參照」，中國評論社（香港），169 期（2012 年 1 月），頁 54-56。
- <sup>3</sup> 賴寧寧，「阿共銀彈虱目魚」，商業週刊（臺北），第 1249 期（2011 年 10 月 31 日），頁 122。
- <sup>4</sup> 黃健誠，「虱目魚慶豐收 漁民歲末聯歡」，中國時報，2013 年 12 月 30 日，第 B2 版。
- <sup>5</sup> 曾于菴，「中共對臺經濟交流之政治影響分析 - 以 ECFA 後臺南虱目魚契作為例」，發表於 2011 年臺灣政治學會年會暨「辛亥百年與兩岸政治發展」學術研討會（臺北：國立政治大學政治學系，2012 年 11 月 11-12 日），頁 669-687；丁仁方，「南臺灣與中國大陸交流深化芻議之一：臺南學甲虱目魚契作經驗參照」，頁 54-56。
- <sup>6</sup> Chien-min Chao, "Will Economic Integration between Mainland China and Taiwan Lead to a Congenial Political Culture?" *Asian Survey*, Vol. 43, No.2 (Mar./Apr., 2003), pp. 280-304. Shu Keng, "Understanding the Political Consequences of People-to-People Relations across the Taiwan Strait: Towards an Analytical Framework," *Chinese History and Society*, No. 32 (Jun. 2007), pp. 63-80.
- <sup>7</sup> 耿曙，「經濟扭轉政治？中共『惠臺政策』的政治影響」，問題與研究（臺北），第 48 卷第 3 期（2009 年 9 月），頁 12。

每一年的虱目魚契作，可視為一個政策過程。在此政策過程中，涉及臺灣官方、臺灣商人、臺灣漁民、大陸官方、大陸買家等 5 種角色的互動。這 5 種角色，又可簡單區分為公部門與私部門兩種。為使參與契作的臺灣民眾獲得最大利益，將有賴兩岸公私部門的合作。因此，本研究將從公私協力的角度，分析虱目魚契作的政策過程，進而歸納出有利臺灣民眾在兩岸交流中獲益的因素。

## 貳、文獻回顧與探討

本研究將從公私協力的角度，分析學甲虱目魚契作的政策過程，故以下文獻回顧將區分為政策過程及公私協力兩部分，以得出研究架構之基礎。

### 一、政策過程

根據政策規劃之流程，可將政策過程區分為 9 個階段，包括決定目標、評量需求、陳述目的、設計方案、檢定方案結果、選定方案、執行、評估與回饋。<sup>8</sup> 不過上述分類太過多項，藉由 David Easton 的基本系統觀念，以及 Charles Jones 的政策制訂過程模型，可將政策過程歸納為：規劃 (formulation)、採納 (adoption)、執行 (implementation) 及評估 (evaluation) 4 階段。<sup>9</sup> 規劃階段包括決定目標、評量需求、陳述目的與設計方案。採納階段包括檢定方案結果及選定方案。評估階段包括評估與回饋。

在上述過程中，參與人員主要包括行政人員、民意代表與民間團體等 3 類。行政人員為政策方案或計畫之策動者，包含政務官及事務官。民意代表從事立法及監督，主要向行政機關反應公共問題、要求排入政策議程、對政策規劃提供意見，或提出具體的政策方案。民間團體包括利益團體、社會福利機構、政治團體等，扮演監督及批判政府的角色，經由討價還價、說服和施壓手段，影響政策方案。<sup>10</sup> 此 3 類參與人員，又可簡單區分為代表公部門的行政人員與民意代表，以及代表私部門的民間團體。

### 二、公私協力

「公私協力」(public-private partnership) 是近年來政府尋求提升治理能

<sup>8</sup> Rober R. Mayer, *Policy and Program Planning: A Development Perspective* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1985), p. 105.

<sup>9</sup> Alvin H. Mushkatel, and Louis F. Weschler, "Emergency Management and the Intergovernmental System," *Public Administration Review*, Vol. 45 (January 1985), pp. 49-56.

<sup>10</sup> 翁興利，政策規劃與行銷（臺北：華泰文化，2004 年 4 月），頁 35-37。

力、改善治理效果的主流思維。<sup>11</sup> 公私協力係指特定事務的參與者涵蓋公與私部門人員，形成公私結合的信任關係，對該事務之目標、執行策略與分工模式具有共識。<sup>12</sup>

公私部門間的互動模式可經由兩個面向來觀察：一為目標，公私部門都要追求實踐某些目標。另一為策略或手段，二者都有自己的偏好或方法以達成目標。這兩個面向交會的結果便得出 4 種組合：第一，二者用相似手段追求相似的目標，故可「合作」(cooperation)。第二，二者用相似的手段追求不相同的目標，故彼此「攏絡」(co-optation)。第三，二者追求的是相似的目標，但偏好用不同的手段或策略以達成之，故可相互「補充」(complementary)。第四，二者偏好用不相同的手段或策略，且追求的是不相同的目標，故產生「對抗」(confrontation)。<sup>13</sup>

歸納而言，研究公私部門的互動關係，宜聚焦於雙方交會結果的關係類型，而非只關注個別一方對另一方的態度。當瞭解公私互動關係乃「合作」、「對抗」、「補充」、「攏絡」4 種關係模式的任一可能性時，即知二者互動關係的結果是一種策略性的制度選擇。<sup>14</sup>

公私協力在行政領域中的運用很廣，幾乎可含括所有國家公權力領域。目前行政法制中，共有 4 種主要的公私協力型態，包括行政委託、公私合資事業之經營、公共建設之參與及公私合作管制，<sup>15</sup> 其內涵可整如表 1。最常者乃行政委託中的業務委託。政府可結合社會組織與團體，藉由資源與資訊交換之網絡關係，形成公私伙伴模式，共同提供公共服務，達成「合產」之效果。在此模型下，委外 (Contracting out) 乃成重要方法。「委外」乃指業務委外，意指政府機關依其組織法令規定，辦理業務委託之業務。此外，業務委外主要指將行政業務委託他人或組織團體辦理。<sup>16</sup>

<sup>11</sup> 李宗勳，「公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程」，公共行政學報（臺北），第 12 期（2004 年 9 月），頁 42。

<sup>12</sup> 陳定銘，「政府與第三部門協力關係探討」，研習論壇月刊（南投），第 62 期（2006 年 2 月），頁 1-11。

<sup>13</sup> Adil Najam, "The Four C's of Government Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation," *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 10, No. 4(July 2000), pp. 375-96.

<sup>14</sup> 官有垣，「第三部門的研究：經濟學觀點與部門互動理論的檢視」，臺灣社會福利學刊（嘉義縣），第 2 卷第 1 期（2002 年 11 月），頁 15-17。

<sup>15</sup> 詹鎮榮，民營化法與管制革新（臺北：元照總經銷，2005 年 9 月），頁 30。

<sup>16</sup> 李宗勳，政府業務委外經營理論與實務（臺北：智勝文化，2002 年 10 月），頁 10-11。

表 1 公私協力之型態

型態		內涵
行政委託	公權力委託	行政機關為執行特定行政任務，將公權力授權公部門以外之私人或團體行使而言，而受委託行使公權力之私人，在委託範圍內視為行政機關
	業務委託	此類型為不涉及公權力行使之單純行政業務委託，在行政實務上通稱「委託外包」、「委外」、「簽約外包」或「公辦民營」。
公、私合資事業之經營		政府與人民共同參與一事業並經營特定之業務，可區分三種情形：一，政府與人民共設新公民合資事業。二，政府參與民營事業投資。三，政府將現有公營事業之資金一部份移轉民間。
公共建設之參與		此種類型原屬於「業務委託」，然而由於其往往涉及複雜之法律關係，另外一方面則因為通常會牽涉到多種民營化類型之組合，如「財政民營化」與「功能性民營化」的結合。
公私合作管制		國家在一定法規範框架下，容任私經濟主體自行「社會自我管制」。此可視為是國家管制行政上的「程序民營化」或「法律執行民營化」。

資料來源：整理自詹鎮榮，民營化法與管制革新（臺北：元照總經銷，2005年9月），頁30。

委外經營之理由，可歸納為4點：第一，調整政府職能與角色，活化公務人力資源。第二，改善政府財政問題。第三，結合民間資源，提升公共服務品質與效率。第四，再造政府競爭力。<sup>17</sup> 透過政府與非政府協力合作的委外，非政府組織已發展出許多功能及價值，包括彌補政府資源功能、彈性創新的能力、提供競爭比較的功能、提供多元選擇的價值及合作夥伴的角色等5種功能。<sup>18</sup> 其內涵可整如表2。

<sup>17</sup> 張瓊玲、張力亞，「政府業務委外經營管理及運作過程之研究—以臺北市政府社會局為例」，華岡社科學報（臺北），第19期（2005年6月），頁37-38。

<sup>18</sup> 江綺雯，「無障礙之家委托民間辦理福利服務之探討」，社區發展季刊（臺北），第80期（1998年1月），頁26-36。

表 2 政府與非政府協力合作的功能

編號	方式	內涵
1	彌補政府資源功能	由於政府所持有的資源有限，在社會趨於多元化後已無力成為全能的政府，非政府組織可補強政府行政上的不足。
2	彈性創新的能力	行政官僚的僵化為民眾所詬病，非政府組織針對民眾需求採取彈性與創新的方式，可以避免行政官僚體制的限制。
3	提供競爭比較的功能	非政府組織在公共事務的參與，可免除政府在社會服務上的獨占，在互為競爭的趨動下，可提昇政府部門的行政效率和品質。
4	提供多元選擇的價值	社福項目在不為政府獨占，民眾有所選擇的情形下，非政府組織可提供民眾更多元的選擇自主性。
5	合作夥伴的角色	政府行政部門對於適宜委由非政府組織辦理的事項，委由非政府組織辦理後不但能突顯政府的重視與經費提供的重要性，更能使非政府組織為爭取委辦而更加努力。

資料來源：整理自江綺雯，「無障礙之家委托民間辦理福利服務之探討」，社區發展季刊（臺北），第 80 期（1998 年 1 月），頁 26-36。

### 參、研究架構與方法

根據上述文獻回顧，本文研究架構可區分為參與者與公私協力互動過程兩部分（參閱下圖）。公部門的參與者，包括大陸官方－國臺辦；臺灣官方－學甲鎮公所、臺南市議員（謝財旺）；大陸國有企業－上海水產集團。私部門的參與者，包括「學甲食品公司」與「臺南市虱目魚養殖協會」。王文宗身兼學甲食品公司董事長及臺南市虱目魚養殖協會理事長，乃私部門的關鍵人物。

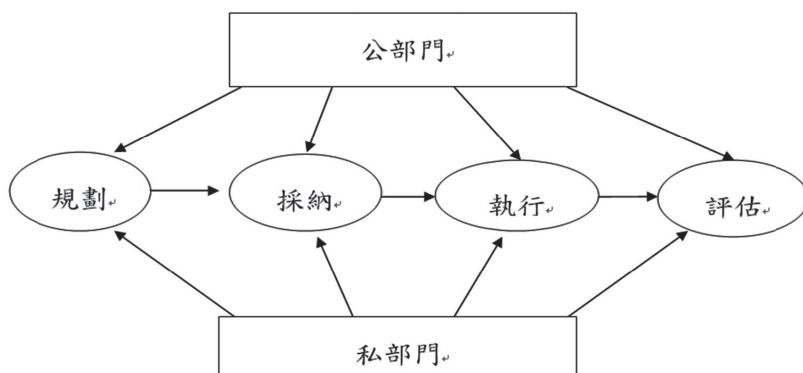


圖 研究架構圖

公私協力互動過程可區分為規劃、採納、執行及評估等 4 階段。在規劃階段，公私部門將決定目標、評量需求、陳述目的與設計方案。在採納階段，公私部門將檢定方案結果及選定方案。在執行階段，將依照方案的規劃進行分工合作以達成目標。在評估階段，公私協力的參與者將評估目標達成情形，並回饋改善建議。

根據上述文獻回顧與研究架構，可將本研究要點區分成以下 3 個面向：第一，協力角色面向：在契作的規劃、採納及執行等階段，各有哪些參與者？第二，協力型態面向：在契作的規劃、採納及執行等階段，公私部門的互動模式是屬於哪一種？其協力型態又是哪一種？第三，協力成效面向：契作的公私協力產生哪些成效？

針對上述研究架構，本研究採用之研究方法，除既有文獻的分析外，並採用深度訪談法，訪談人數共計 14 位，對象涵蓋臺灣公部門的臺南市議員 1 位；臺灣私部門的學甲食品公司幹部 2 位；參與虱目魚契作之臺南市虱目魚養殖協會會員 11 位。訪談對象的資料整理如表 3。

表 3 訪談對象與時間

代號	受訪對象	性別	訪談日期
A01	市議員	男	2013/07/03(三)
B01	學甲食品公司幹部	男	2013/07/22(一)
B02	學甲食品公司幹部	女	2013/07/11(四)
C01	臺南市虱目魚養殖協會漁民	男	2013/07/11(四)
C02	臺南市虱目魚養殖協會漁民	男	2013/07/11(四)
C03	臺南市虱目魚養殖協會漁民	男	2013/08/01(四)
C04	臺南市虱目魚養殖協會漁民	男	2013/08/02(五)
C05	臺南市虱目魚養殖協會漁民	女	2013/08/02(五)
C06	臺南市虱目魚養殖協會漁民	男	2013/08/02(五)
C07	臺南市虱目魚養殖協會漁民	男	2013/08/08(四)
C08	臺南市虱目魚養殖協會漁民	男	2013/08/08(四)
C09	臺南市虱目魚養殖協會漁民	男	2013/08/09(五)
C10	臺南市虱目魚養殖協會漁民	男	2013/08/09(五)
C11	臺南市虱目魚養殖協會漁民	男	2013/08/09(五)

資料來源：作者自繪。

## 肆、資料分析與討論

根據政策過程的 4 個階段，以下論述區分為虱目魚契作政策之規劃分析、採納分析、執行分析及評估分析等 4 部份，並分別從協力角色、協力型態、協力成效等 3 個面向分析。在協力角色面向，將探討在契作的規劃、採納及執行等階段，各有哪些參與者？在協力型態面向，將分析在契作的政策過程中，公私部門的互動模式是屬於哪一種？其協力型態又是哪一種？在協力成效面向，將探究契作的公私協力產生哪些成效？

### 一、虱目魚契作政策之協力角色分析

虱目魚契作的目標，乃將虱目魚推廣至對岸，以改善漁民生活及收益。此目標是由學甲鎮鎮長謝財旺以及鎮民代表會主席王文宗所提出。透過兩岸交流互訪，學甲鎮與大陸深圳市寶安區福永鎮締結姐妹鎮，因而參加 2009 年第五屆「深圳文化博覽會」，並成立「學甲食品公司」行銷產品，學甲虱目魚丸就此打開知名度。學甲食品公司之成立，乃為代替學甲鎮公所行銷虱目魚丸：

學甲食品公司那時候是我，我們在推動的時候，是先推魚丸，我做鎮長先將魚丸推出去，推出去時最主要公所不能有營利的部分，不能去開公司，所以那時候，我跟主席說，這間公司成立，他們買五百噸魚丸，公司是協助它買賣和運過去（大陸），我也要求主席未來公司所賺的錢要回饋地方，要幫助漁民賺到錢，平常營利 10% 回饋地方。

(A01)

在上述基礎下，當大陸國臺辦副主任鄭立中參訪學甲鎮公所時，謝財旺及王文宗兩人立即向鄭立中提出：希望擴大採購以改善漁民收益。學甲漁民與鄭立中座談時，更進一步建議採用契作方式協助漁民，並當場獲得允諾試辦，促成兩岸第一宗虱目魚契約養殖。鄭立中的慨然允諾，可視為對臺政策「向南移、向下沈」的實踐。因為，學甲漁民屬於「中南部、中下階層」，學甲食品公司則為「中小企業」。<sup>19</sup> 鄭立中並將虱目魚契作之目的，訂為滿足契作戶基本生活開銷。

其實，全臺灣有 319 個鄉鎮市，學甲是最先踏出去的，與大陸深圳市寶安區福永鎮締結姐妹鎮，兩對口的交流為起步的始點。一次機緣巧合下，2010 年 8 月 23 日大陸國臺辦常務副主任鄭立中來到學甲鎮

<sup>19</sup> 丁仁方，「南臺灣與中國大陸交流深化芻議之一：臺南學甲虱目魚契作經驗參照」，頁 54-56。柳金財，「中共對臺工作『向南移、向下沈』之意涵」，*展望與探索*（臺北），第 9 卷第 4 期（2011 年 4 月），頁 1-8。



公所，那時的鎮長與主席藉這個機會把構想跟鄭立中副主任提起，這個鄭立中副主任也很客氣，不管是蹲著站著就可以聊，因此與漁民有一場漁民座談會，藉鄭立中副主任的穿針引線，學甲才有這個契作。

(B02)

你要協助這些漁民來解決他們的問題啊，最簡單就是做契作，所以那時候鄭副主任才叫學甲食品下去做核算，所謂的核算是怎麼樣，到底每一戶漁民他的家中我們要給他收購的量是多少，他才能維持他一年的生活跟開銷。(B01)

為擬定虱目魚契作之方案，乃由學甲食品公司負責匯集漁民意見，並與國臺辦對口溝通。2010年12月25日，臺南縣與臺南市合併升格為直轄市。學甲鎮長謝財旺卸下鎮長職務，就任市議員。因此，在此契作的採納與規劃階段，臺灣公部門僅由民意代表參與，行政部門完全未參與。在此過程中，除重大問題需謝財旺出面處理外，其餘由董事長王文宗及學甲食品公司團隊全權負責契作相關事務。

我（謝財旺）都沒有在參與了！我最主要參與政治，因為我參與政治所以也沒那個時間，因為這個（契作）又要常飛來（臺灣）飛去（大陸）處事情，所以最後這間公司都是主席（王文宗）在處理。(A01)

經由學甲食品公司之安排，國臺辦與學甲漁民進行多次座談，以確定契作政策的主要方案內容：包括養殖成本明訂為一臺斤35元，收購價每臺斤45元，收購量每戶三萬臺斤。

我們也有做一個很完整的一個企劃報告，然後盡可能讓大陸那邊清楚，這個總成本費用要多少錢。所以說我們那時候就經過跟漁民做了大概有五、六次的座談，我們瞭解說養殖虱目魚它的成本，養殖虱目魚它的成本比如說它一斤是三十五塊的成本，那鄭主任他講說，那乾脆就這樣子，每一戶我們給他三萬臺斤。(B01)

這45塊是由我們公司去訪視漁民，漁民養的成本是多少，很會養的和憨慢養的，當然我們不能以很會養的去當（基準）。(A01)

如同學甲鎮公所與學甲食品公司的合作，當契作政策進入採納與執行階段，國臺辦也退居二線，並由其引薦的上海水產公司出面，與學甲食品公司商議契作細節，並負責大陸的行銷工作。上海水產公司多次派員前往學甲考察，並與養殖戶座談，以落實契作政策。

它(國臺辦)是引進上海水產跟我們做對接,這當中上海水產他也來到我們這邊實際來勘查運作大概有十次以上,他們的一個團隊到我們這邊來,到我們這邊來,就直接到我們的加工廠啊、整個生產基地啦、屠宰場,這些實際上去做了解,了解整個它流程,這些當中不是說一次就 OK 的。(B01)

行銷這塊,行銷費用太多了,所以說他們國營(上海水產公司)來,我們就只要負責交魚,他們負責去行銷。(A01)

第一年的契作,在臺南市議員謝財旺、學甲食品公司董事長王文宗、學甲區漁民、國臺辦副主任鄭立中及上海水產公司的通力合作下順利完成。謝財旺為虱目魚契作的推動者。王文宗為虱目魚契作的企劃兼執行者。鄭立中為虱目魚契作能否推行的決定者。上海水產公司為契作虱目魚的行銷者。學甲區漁民則為虱目魚契作的供應者與受益者。

在第二年的契作實施過程中,原屬散沙的養殖戶,在王文宗的帶領下成立臺南市虱目魚養殖協會。透過此協會,可化解外界對虱目魚契作的疑慮,並使養殖戶有制度化的參與管道,並能結合政府部門資源,以擴大行銷虱目魚產品,共同推廣及打開大陸市場。

(養殖協會)那是(契作)後半段又再成立的。因為這是一步一步,本身食品公司是賣魚丸,等我們契作開始後,第一年當然還沒有這個養殖協會啊!這個養殖協會是在去(2012)年才成立的,在經營這塊,也是說這個協會契作在走,漁民第一年他們沒有信任感,都很多人觀望,等第一年契作完後,事實就是如此啊!來第二年參加契作的人變多一些,真的是這樣,不像外面別人說的是詐騙集團之類,這麼好的事。所以說第一年也很多人觀望的,很多意識型態在打擊這塊契作,在經過來到第三年,第二年也是有人在打擊,今年打擊的人就變少了。事實上,這(契作)對漁民真的是一種幫助啊!(A01)

養殖協會就是王主席在穩固虱目魚的養殖,可以集中漁民,讓漁民有機會開會什麼的,讓漁民可以有溝通協調和反應的管道。希望我們公司和協會這邊,可以能幫助漁民。(A01)

臺南市虱目魚養殖協會主要負責漁獲收成的前置工作(安排試魚、派遣魚車、排定冷凍廠時間、捕撈人員調度),與後置工作(藥品及土味檢驗、裝箱作業、重量標準),並舉辦會員大會,討論契作及虱目魚產業發展的相關議題。在第二年與第三年契作圓滿達成時,養殖協會都舉辦盛大聯誼餐會。因此,養殖

協會成為契作的主角，學甲食品公司退位成為單純的仲介。

## 二、虱目魚契作政策之協力型態分析

在虱目魚契作政策規劃階段，臺灣的公部門（學甲鎮公所）與私部門（學甲食品公司）具有共同的目標，都希望將虱目魚推廣至對岸，以改善漁民生活及收益。為達此目標，雙方合作並聯合學甲漁民，向國臺辦建議採用契作方式擴大採購並獲得同意。因此，學甲鎮公所、學甲食品公司、學甲漁民與國臺辦之互動屬於「合作」模式，亦即具有共同目標，並採行相同的策略。

在虱目魚契作政策採納階段，臺灣的私部門（學甲食品公司）與國臺辦委派的上海水產公司具有共同的目標，都希望虱目魚契作能順利成案並執行。在此過程中，上海水產公司、學甲食品公司與養殖戶歷經多次商討，終對契作內容達成共識，因而其互動亦屬於「合作」模式。

第一年虱目魚契作的內容明定：養殖成本為一臺斤 35 元；收購價一臺斤 45 元；收購數量為每戶 3 萬臺斤；契作總戶數為 100 戶；收購時間從 8 月初到 12 月底；契作簽約定金為每戶 30 萬；尾款收購當天現金給付；收購標準必須無藥物反應及土味、每尾 600 公克為交貨之基本重量，不足 500 公克則運送至冷凍廠以外銷價處理；水重每 100 臺斤扣減 3 臺斤；目標以全魚運至大陸行銷。

在虱目魚契作政策執行階段，學甲食品公司與上海水產公司的協力型態屬行政委託中的業務委託，前者代後者與養殖戶簽約、收購魚貨及運送魚貨至大陸：

食品公司在這個契作是擔任代理的角色，上海水產他們是負責來跟學甲這些漁民契作簽訂合約，那因為他們上海不可能直接來跟漁民來簽約，所以就委由學甲食品，來做這些動作。然後由學甲食品出面來跟這些漁民簽定契約、養殖的合約。那也來負責收購、來負責怎麼樣運送到大陸去，這些所有的工作皆由學甲食品公司來做。(B01)

學甲食品公司與上海水產公司的共同目標是契作能順利執行，並都採取自行吸收損失的策略以達成目標。因此，其互動亦屬於「合作」模式。在執行過程中各有分工：學甲食品公司負責關心漁民養殖情況、漁獲收成的前置工作（安排試魚、派遣魚車、排定冷凍廠時間、捕撈人員調度）及後置工作（藥品及土味檢驗、裝箱作業、重量標準），並定期與漁民座談（說明收魚時間、養殖情況、捕撈的細節事項）。虱目魚契作第一年執行時，因經驗不足和操作不順，遭遇魚獲保鮮、虱目魚臭土味、緊急搶收、夾帶雜魚、刀工不一、分類標準不一、工資與車資超支等問題。學甲食品公司為照顧漁民，均自行吸收這些損失。

例如說我們沒有經驗啊，像經驗不足啊，去買到有土腥味的啦，因為這個試魚沒有落實啊，有時候還是會發生錯誤啊。撈上來了以後這些壞的東西（魚），我們也不可能賣到市場去啊，就只有當魚飼料處理，一臺斤 45 塊錢跟人家買，一公斤賣人家兩塊錢，賠就賠我們自己的。等於說自行吸收。(B01)

我們很關注漁民啦！第一年在收（魚）的過程中，那個雜魚也是我們公司自己吸收掉，所以頭一年我們公司賠很多啦！……最大的問題就是第一年操作不順啦！工資賠很多，（載）魚車也載來載去，（載）魚車的錢也賠很多啦！這就是操作不順，頭一年嘛！是嘗試期，賠的自然比較多。(B02)

譬如說我們一條魚啊，我們要從池塘撈上來，要送到屠宰場運作要做魚肚，每一條魚牠重量都不一樣，而且加上師傅的刀工，他們在殺魚的手法都不一樣，所以說殺出來的魚大小落差太大，有九十克到一百七十克甚至到一百八十克都有，人家上海市場是要求一百四十克到一百六十克，所以說比較沒有達到標準啊，就是在臺灣宰，所以說我們無形當中承接這項任務，其實也承擔了一個很大的風險，而且再加上你在池塘捕撈的時候，捕撈時間過久，在太陽曝曬之下，魚容易產生變質，這些我們都把牠淘汰下來。(B01)

上海水產公司是負責虱目魚品質把關和行銷大陸的部分。相較規劃階段國臺辦較關注如何滿足漁民的生活保障，此階段上海水產公司則較關注品質控管的細節，例如虱目魚的品質、藥檢、包裝、急速冷凍的條件等。

他們（上海水產公司）要求品質啊、而且要求要藥檢啊、要求要包裝啊、要求要急速冷凍的一些條件啊，包括他們也提供我們很多意見，譬如說這個從池塘邊，你要去跟漁民捕撈之前，前一個禮拜先去跟（漁民）試魚，試魚的話，我們要確認兩件事情，第一有沒有土腥味、第二他那個魚，夠不夠大有沒有符合標準五百克以上，……要捕撈之前一天還要去試撈一次。而且我們這個都要送 SGS 認證檢驗，我們要確保這個品質沒有問題，沒有藥殘留，而且要通過藥檢，沒有土腥味。(B01)

他們（上海水產公司）也跟我們做了很多技術指導：這些裝魚的箱子「邊」一定要充足，如果邊不夠的話這魚有可能，因為曬太陽的曝曬，牠有可能會變質，所以他也說你魚放下去之後，你上面還要再蓋

一層冰，所以也說我必須一定要照著他們的要求，因為他們是買家……整個環節都是由他們來指導。(B01)

在第一年契作完成後，針對執行過程中出現的問題，學甲食品公司、學甲漁民與上海水產公司共謀解決之道。虱目魚契作若要繼續推行，有三大問題必須解決：第一，外界的質疑與袖手旁觀。第二，虱目魚在大陸市場的接受度。第三，其他漁民希望擴大參與。

外界的質疑與袖手旁觀，包括我政府部門的消極不作為、媒體的負面報導與在野黨的批評：

上海它是一個最繁華的都市、非常成熟的一個都市，它一般都是吃活魚比較多，比較少在吃冷凍魚，所以說第一年進去在推動的時候也會遇到很大的一個瓶頸，我們政府，人家在幫我們漁民的忙，在那邊銷售、在那邊遇到瓶頸，你政府你還在那邊落井下石、還在那邊說風涼話，那你說我們政府可不可惡，對不對，你應該來說為上海他們的這種精神，我們要跟他讚賞要跟他嘉許，因為他們有這種為了臺灣的人民他們有這種勇氣，來幫我們做行銷的工作，但是你看沒有啊，你看媒體出來都是在那邊諷刺啊。他(媒體)是不是間接也在打擊漁民。(B01)

為什麼民進黨你們要批評？如果沒有了契作，你們知道漁民會沒辦法生存嗎？不然換民進黨你們來契作，換你們來照顧漁民，我們漁民一定支持你。我們雖然教育程度不高，但我們還是知道誰是對我們好的！契作萬歲！(C10)

針對此問題，學甲食品公司董事長王文宗與學甲漁民聯合成立臺南市虱目魚養殖協會，定期舉辦會員大會，並邀請政府官員(臺南市政府農業局漁業科長、學甲區長邱志榮)、民意代表(謝財旺議員)及政黨代表(國民黨中常委李全教)共同參與大會。會中除討論虱目魚產業發展方向外，漁民也會藉此對各政府單位提出訴求。

虱目魚以全魚方式銷售，大陸市場的接受度不高。學甲食品公司與上海水產公司第二年的共同目標仍為順利施行契作，行銷手段除採取部分全魚外，另外以魚肚、魚鬆、魚丸行銷大陸。因此，其互動亦屬於「合作」模式。

第一年的目標都是全魚啦。我現在要講就是第二年有做改變。就是第一年做的不好，全魚做的不好。第二年的改變就是第一年就是推全魚過去，啊因為她們習慣是吃活魚，很少吃冷凍的就對了，所以第二年

他們才反映說可不可以在這邊做加工。所以第二年我們大概全魚的部分只出了五百噸，那其他就是魚肚，有刺的跟無刺的、還有魚鬆、還有那個魚丸。(B01)

到了第三年，學甲食品公司與上海水產公司的目標為契作規模擴大化，其採取手段除部分全魚及魚鬆、魚肚、魚丸等加工產品外，計劃設立冷凍廠、加工廠以達到加工產品種類多元化。此外，收購價格從每臺斤 45 元調整為 42.5 元。此一調價，經與漁民溝通後，亦獲得漁民接受，有助於共同達成契作目標。因此，其互動亦屬於「合作」模式。

在擴大其他漁民的參與上，這是學甲食品公司與臺南市虱目魚養殖協會成員的共同希望。在契作第二年即增加 20 戶，成為 120 戶，收購數量維持每戶三萬斤。當虱目魚契作連續兩年順利完成後，漁民們看到契作收入有保障，欲加入契作的漁民暴增。雖然第三年契作計畫不變，仍然是 120 戶、每戶 3 萬臺斤的收購量，但針對過去兩年合作過程中，有些漁民無法準時交貨、有些有違規問題、有些品質不理想，取消了幾戶的資格，合計有二十多萬斤，決定以抽籤方式分配給 15 戶，平均每戶契作 1.5 萬臺斤。2013 年 3 月 21 日虱目魚養殖協會採取公開抽籤方式，只要是臺南市虱目魚養殖協會的會員，未曾參與契作計畫就可參加抽籤。

### 三、虱目魚契作政策之協力成效分析

從政策過程的規劃、採納與執行等三階段，可將虱目魚契公私協力所產生之功能歸納為四點，包括：彌補政府資源、彈性創新、提供多元選擇與建立合夥夥伴。分述如下：

第一，彌補政府資源。漁民要的其實很簡單，只希望政府提出漁業政策，保證魚價穩定，別讓盤商隨意砍價，漁民能圖個安飽。但幾十年來政府對漁價一直束手無策，無法保障漁民生計。直到虱目魚契作簽訂開始推動後，漁民第一次深刻感受到「有感」政策。

漁業署一年的預算那麼多，到底是花到哪裡去了？為什麼漁民都感受不到補助呢？飼料、電價一直漲，但是虱目魚價卻一直跌不停！漁民們現在只有靠著和大陸的契作來維持生活！漁民哪裡懂 ECFA 啦！也都只圖個溫飽啦！拜託理事長（王文宗），要繼續爭取契作年年有，漁民的生活只能依靠契作了！（C01）

契作的好處當然是價格有保障了！可以免除盤商殺價，一臺斤 35 以下都會虧損，參加契作之後有協會保證收購，我們反而可以更加專心的

養殖，不用擔心魚獲收成之後，魚價又要被殺的流血倒貼。漁業署只是補助漁船而沒補助養殖漁民，政府應該補助協會推動外銷和契作，如虱目魚在國外料理競賽、補助出口行銷經費、契作價格按收購數量補貼、舉辦國內養殖和運輸技術交流活動等。(C02)

還好有契作，否則放多少賠多少，學甲的收購條件最優惠，水重只扣 3 臺斤，其他廠商扣 5 臺斤，每位漁民都希望能有契作和保證收購，對漁民的生活和漁業發展有長期幫助。(C09)

除穩定魚價、免被盤商砍價外，契作對象以領有重大疾病卡、家有重症、行動不便、老弱婦孺需照料者、中低收入等弱勢者優先簽約，並預付訂金，讓漁民有整地、買魚苗、飼料的預備金等等。

第二，彈性創新。漁民在虱目魚契作的彈性創新中獲益，包括保證收購價格每臺斤 45 元；保障收購量每戶三萬臺斤；每戶發給每臺斤 10 元的訂金，用來添購養殖設備，承租魚塢和購買初期飼料；收購時每百臺斤扣水重 3 臺斤，遠低於一般盤商訂定的 5 臺斤。此外，非契作養殖戶，甚至不在學甲的虱目魚養殖戶，也受益於虱目魚契作產生的價格穩定。

今天魚價幾十年來，為什麼政府一直就是束手無策，讓盤商任意剝削，你政府拿不出具體的方法，這是很清楚為什麼會這樣，因為政府根本就是頭痛醫頭、腳痛醫腳，今天價格跌，你們想辦法要去怎麼樣去處理？你們從來沒有說從他的問題點，就是產、供、銷來做一個徹底的解決。(B01)

這一年整個契約養殖啊，不用超過兩億臺幣就能夠穩定整個臺灣的，整個臺灣不是只有學甲而已，是穩定整個臺灣的虱目魚價格。(B01)

第三，提供多元選擇。在沒有虱目魚契作前，漁民欠缺其他選擇，只能任由中盤商剝削：

契作可以說是一種穩定價格，不會讓中盤商操縱虱目魚，壟斷虱目魚這塊，因為中盤商有的生意做大，可以去聯合去壟斷虱目魚的價格，中盤商就可以去操縱虱目魚的市場和價格，就幾個虱目魚的中盤商大戶，私底下說一說，然後價格一起壓低，漁民不要的話，就不要幫漁民收(魚)啊！漁民會緊張啊！其實他們一直剝削漁民，其實漁民心在滴血，他們知道嗎？最主要生意人只要賺錢。(A01)

學甲食品公司與上海水產公司所共推的契作，提供漁民另一種選擇。尤其上海水產公司承接國臺辦重託，負責行銷學甲虱目魚，大力發展直銷渠道。除

上海外，更在其他淡水魚消費地區建設廣泛的營銷網路，方便大陸消費者購買虱目魚。此外，並把虱目魚的臺灣烹飪技藝及加工產品，例如魚肚、魚鬆、魚丸等產品，介紹給大陸民眾。

第四，建立合夥夥伴。學甲食品公司是學甲鎮公所的合夥夥伴，不僅匯集漁民意見，並且經常赴陸溝通，成為國臺辦與上海水產公司的對口機關。上海水產公司是國臺辦合夥夥伴，負責推動虱目魚的收購與行銷。學甲食品公司是上海水產公司的合夥夥伴，負責與漁民簽署契作並執行收購。

## 伍、結論與建議

臺南市學甲區養殖的虱目魚，不僅屬於 ECFA 早收清單的項目，且成為大陸對臺契作首項標的。因此，學甲虱目魚契作可視為中共對臺政策的重要指標。此契作已邁入第四年，成效獲得民進黨籍賴清德市長的肯定，但目前相關研究仍罕見。為擴大臺灣民眾在兩岸交流中的獲益，本研究將從公私協力的角度，分析虱目魚契作的政策過程，進而歸納出有利的因素。以下根據研究架構，從公私協力的「協力角色」、「協力型態」、「協力成效」等三面向，依序說明本文研究發現，並提出政策建議。

在協力角色面向上：第一年的契作，在臺南市議員謝財旺、學甲食品公司董事長王文宗、學甲區漁民、國臺辦副主任鄭立中及上海水產公司的通力合作下順利完成。謝財旺為虱目魚契作的推動者。王文宗為虱目魚契作的企劃兼執行者。鄭立中為虱目魚契作能否推行的決定者。上海水產公司為契作虱目魚的行銷者。學甲區漁民則為虱目魚契作的供應者與受益者。在第二年的契作實施過程中，原屬散沙的養殖戶，在王文宗的帶領下成立臺南市虱目魚養殖協會。透過此協會，處理漁獲收成的前置工作與後置工作，並舉辦會員大會，討論契作及虱目魚產業發展的相關議題。

在協力型態面向上：在虱目魚契作政策規劃階段，學甲鎮公所、學甲食品公司、學甲漁民與國臺辦之互動屬於「合作」模式，都希望將虱目魚推廣至大陸，以改善漁民生活及收益。在虱目魚契作政策採納階段，學甲食品公司與上海水產公司，都希望虱目魚契作能順利成案並執行，共同與養殖戶多次商討，最終對契作內容達成共識，因而其互動亦屬於「合作」模式。在虱目魚契作政策執行階段，學甲食品公司與上海水產公司的協力型態屬行政委託中的業務委託，前者代後者與養殖戶簽約、收購魚貨及運送魚貨至大陸。兩者的共同目標



是契作能順利執行，並都採取自行吸收損失的策略以達成目標。因此，其互動亦屬於「合作」模式。

在協力成效面向上：虱目魚契公私協力所產生之功能，包括彌補政府資源、彈性創新、提供多元選擇與建立合夥夥伴。在彌補政府資源上，除穩定魚價、免被盤商砍價外，並提供弱勢者優先簽約，且預付訂金，讓漁民有整地、買魚苗、飼料的預備金。在彈性創新上，包括保證收購價格每臺斤 45 元；保障收購量每戶 3 萬臺斤；每戶發給 30 萬元訂金；收購時每百臺斤只扣水重 3 臺斤。此外，非契作養殖戶，也受益於虱目魚契作產生的價格穩定。在提供多元選擇上，學甲食品公司與上海水產公司所共推的契作，提供漁民另一種選擇，並得以免受中盤商剝削。在建立合夥夥伴上，學甲食品公司是學甲鎮公所與上海水產公司的合夥夥伴。上海水產公司是國臺辦合夥夥伴。

根據上述之分析，本文歸納出 6 個有利契作政策成功推行的因素：第一，政策開放：兩岸簽署 ECFA 將虱目魚列入早收清單中。第二，大陸讓利：虱目魚養殖成本約 35 元，保障收購價格是 45 元。第三，政經分離：契作初推時期，漁民雖對大陸讓利有疑慮，仍抱持政治歸政治、契作歸契作的態度參與。第四，官方不反對：對首宗來自對岸的契作訂單，臺灣官方雖提醒漁民要小心，但並未介入阻攔。第五，民間單位積極推動：王文宗董事長不斷穿梭兩岸，與上海水產公司洽商契約細節，並積極向漁民解說及匯集漁民意見。第六，合作效率高：契作簽約兩週內，上海水產公司即將訂金匯給學甲食品公司，由其轉匯給漁民。在契作政策過程中，規劃階段存在第一至第四個有利因素；採納階段存在第四至第六個有利因素；執行階段存在第四至第六個有利因素。

上述有利契作政策推行的 6 個因素中，以民間單位積極推動為必要條件因素。此契作未來能否永續經營，關鍵因素有二：一是大陸能否持續讓利？2014 年契作價格再度調降，從每臺斤 42.5 元降為 41 元，已有 2013 年的契作戶不再續約。未來是否還會再降？二是臺南市政府是否支持？賴清德市長 2014 年 6 月 6 日雖亦成為到大陸行銷的民進黨籍縣市長，但在「反服貿學運」後，臺南市政府對兩岸交流是否會抱持更保守的態度？上述兩項因素，可作為此議題未來研究方向。本研究訪談對象，尚未涉及國臺辦官員、上海水產公司人員與臺南市政府官員。未來若能補足，將可完善此政策之分析。