

臺灣漁業史略說

祝平一

中央研究院史語所

本文主要探討臺灣史上國家在漁業發展中所扮演的角色。這是筆者近幾年來研究臺灣漁業史，所得出的一些暫時性結論。承蒙劉君燦教授抬愛，力催筆者撰稿，只好在目前仍很不成熟的狀況下，公諸科技史諸同好指正。

現代國家時常扮演著不同產業仲裁者的角色，也扮演著推動不同產業技術發展的角色。然而國家作為一個社會行動者也有其自身的利益，這便是維持其自身的存在，因為其自身的存在便保證了其自身利益的極大化和其利益不斷合法地再生產。那麼在這利益糾纏不清的情況下，臺灣史上的國家對於漁業發展究竟扮演了什麼角色？從臺灣史的發展上，國家一直扮演著相當自私角色，都是自身的利益為前提，再要求漁業發展來配合國家自身的利益。漁業之所以扮演著配角，和漁業從來就是臺灣邊緣產業的性格有關，它從來就不是國家的主要經濟命脈。更由於海洋漁業的漁民的不定著性，對於處於路地上，控制著一定領土的國家而言，都是不安定而隨時會逸出其控制之外的邊緣性臣民。因此，國家不斷思以各種不同手段對之加以控制。在臺灣漁業從明鄭時代期，慢慢和國家發生關係，國家也對漁民不斷施加控管。不論是滿清、日本或國府，對於人、船的管制從來不會鬆懈。控管人船，一方面是為了治安的理由，以防這些一出到洋面後的國家領民立刻對國家的治安與海防造成威脅。另外，控管人船，也成為國家動員漁民、和課徵稅收的主要依據。然而在臺灣史上的不同國家，對著漁民和漁船的控管也稍微有所不同。在海權觀念尚未勃興的清代，人船的控管有一部的目的是為了防制中國內地的領地偷渡到臺灣這個邊陲地帶，而造成治安上的困擾。雖然清代中後期，偷渡不再是清朝領臺的核心問題，課稅和防止海盜猖獗與走私，成為國家控管人船的理由。日人據臺後，清代這些管制人船的理由仍然成立，然而在海權觀念的影響下，國家不再以佔領土地為滿足，海洋也是國家征服的對象。在這種情況下，原來被國家視為不安定流動性資源的漁民遂成為國家開發新領地的先鋒。日本人欲以臺灣漁業作為開發南洋的先遣，使臺灣成為的南進政策的基地即是一例。對於流動性資源的控管，成為國家重申其控制力的象徵。1949 國府來臺後，自保成為主要關懷。漁民與漁船被納入戒解體制，防止這些隨時可以飄出土地外的領民成為叛逃者，並為因應作戰，或提供軍糧成為國家控管人、船最主要的關懷。也由於臺灣在 1949 年後遂漸失去以國家的地位參與國際社群，自然無法以漁業來宣示海權，國府在釣漁台事件一直無法提出有效的立場便是一例。

由於清代的國家一直是以治安的考量來處理海洋漁業的問題，對於漁業的發展一直採取放任的態度。只要漁民們按時納稅、遵守規定漁船航行規定，國家基本上並不涉入漁業自身的發展。只有在國家遭受到外敵攻擊時，才動員漁民之力相助。日據時代的殖

民政府初期也無暇顧及漁業，首先在日據時代發展臺灣漁業的其實是日本的資本家。他們引進新的漁撈作業方式、組織同業團體、控制漁市場、並要求殖民政府提供更多漁業的公共財和貸款。尤其是在第一次世界大戰前後，由於歐洲殖民者暫時退出南洋，再加上戰時的經濟景氣，使臺灣漁業產量開始大量增加。業者也因而要求建立起更有效的運輸、冷藏系統、以政府之力開發新漁場、和研究試驗開發新的漁業技術。殖民資本家在考量利益的情況下，甚至要求能從日本內地進行漁業移民，一方面能保有技術勞工，一方面又能降低成本，同時又能解決人口過多，日本內地漁村窮困的問題。不過這些漁業移民的情況並不是很理想。臺灣漁民究竟在這樣的情形下獲得多少利益，必須再仔細研究才能知道。但至少隨著時間的經過，臺灣漁民能獲得日本殖民政府所建立的硬體設備之利，也逐漸獲得一些新的漁業技術。當然日本殖民政府也不必然一定和資本家的利益一致。尤其在魚市場的爭議中，日本殖民政府並沒有讓步。魚市場由於控制魚貨的分配管道，從漁民手上低買高賣，利潤甚豐，以致來臺的日本漁業株式會社莫不想建立自己的魚市場。然而為了行政改制上的考量，並使消費者能在合理的魚價下消費，殖民政府斷然將魚市收歸公營（主要是市街庄）。使魚市成為地方政府的主要財政來源固然是主要考量，然而也因為收歸公營，得以發揮調節魚價之功能。日本殖民政府和資本家的另一衝突表現在戰時的統制經濟上。統制經濟當然也是為了日本殖民政府本身的存在，而進行對漁業生產、分配和價格的全面掌控。統制經濟不必然與漁業資本家的利益一致，不過日本殖民政府能夠如此介入市場，也顯示其自身的強勢。

另外，直得一提的是，日據時代臺灣的水產貿易顯示出和米、糖或工業品貿易相當不同的形態，但其性格始終不脫殖民地經濟奉養母國的性格。臺灣水產貿易對象主要是中國，且呈現出超狀態，然而臺灣的水產貿易對於殖民母國卻呈現大量入超的狀態。這主要是日本母國將臺灣作為轉口貿易的中繼站，以關稅的手段，將水產傾銷到臺灣再出售到第三國，由此吸收臺灣水產貿易的入超。這樣的貿易形態，自然也是殖民政府介入的結果。

第二次大戰後，國府接收日本人戰時動員的剩餘物資，其次接收聯合國的漁業救濟物資，繼而接受美援。國府接收這些物資的情形，大體呈現出同一樣態。亦即這些物資首先都收歸國有，用於建立國府自身的黨國體制和解決國府在戰後所面臨的政治問題。由於國府以政治考量為主，這些資源大體集中在國府手中運用，而且其運用效果普遍不佳。因此，戰後初期的漁業發展可以說是漁民們必須自求生路。其後國府在戒嚴體制下，對於漁民多端管制；而國府退出聯合國後，再加上世界各國多宣佈二百海哩的經濟海域，漁業的發展繫於漁民們自力救濟者為多。主要的漁民組織－漁會－也因成為地方選舉動員的機制之一，而扭曲了其功能。雖然國府本身也研發漁業技術，企圖經由技術轉移來改善漁民的漁業經營。然而許多漁民不但自行從國外（主要是日本）引進漁撈或養殖技術，也有不少漁民自行開發漁業技術，甚至改變原來由政府研究機構所移轉來的技術，草蝦的過密繁殖便是一例。不過國府在漁業的硬體建設上，也有不少投資，尤其在漁港方面，擴張更速。漁業官僚也在配合政府產業政策的前提下，為臺灣漁業找出路。

以上的說法無意將國家與民間社會截然二分。事實上能在民間較具有影響力的漁

民，通常也能透過種種管道獲取國家資源，而漁業官僚在處理日常庶務之時，也無可避免地必須要和民間接觸。像日據時代的水產會是半官半民的機構、國府時代的漁會雖是民間組織，但常期以來和黨、政的關係相當密切。因此，討論國家和民間社會的接軌、以及有力的漁民經由那些管道、如何和國家協商、國家又如何協調其自身和不同團體間的利益，才是了解國家如何和漁業界互動的關鍵。

戰後臺灣漁業往遠洋發展，也實現了日據時代南進的夢想。但是雖然日本殖民者已遠離臺灣，日人透過賣漁具、傳技術，和在海外以建立市場，收購魚貨，仍操控著部分的臺灣漁業。彷彿殖民的歷史陰影，仍緊緊跟隨著。不過臺灣漁業在戰後的擴張，也使臺灣漁民扮演著類似日人在臺灣漁民所扮演的角色。臺灣船員和原住民或外國漁工間的不對等的經濟關係、臺灣養殖業往東南亞或中國大陸擴展、在海峽中線以其他貨品換取魚貨等、為求增加漁獲而使用不當的漁法等，也使著臺灣漁民在東亞世界的漁業體系中扮演著剝削者的角色。當臺灣漁民不再是漁業世界食物鍊的底層，而其角色在臺灣社會中卻又在逐漸萎縮中時，臺灣的漁民及漁業應該在世界的漁業中扮演什麼角色？

以臺灣的地理形勢和資源而言，漁業是臺灣人生活的一部分，雖然漁業不可能發展為最重要的產業，但由於漁業的開展，豐富了臺灣人的生活與文化。隨著臺灣現代化的社會變遷，漁業已漸成為夕陽產業。海洋與海岸的污染、國際保育運動的興起、世界各國對於漁業資源的保護和其他產業對資源的競逐，都再再地使臺灣漁業漸漸走向末路。以一個海島國家，漁業的全然消失，誠然不可想像，然而在臺灣社會中漁業的確是相對弱勢的產業。臺灣漁業何去何從，尚待我們生活在這塊土地上的人的共同努力來決定。