

立法會衛生事務委員會

**檢討發放予受本港水域海事工程影響的
漁民和海魚養殖業人士的特惠津貼**

引言

當局建議對受本港水域海事工程影響的漁民和海魚養殖業人士所發放的特惠津貼予以修訂，本文件就此事徵詢各委員的意見。

背景

2. 當局於二零零零年六月二十三日，向財務委員會(財委會)提交文件，提出多項建議，以便對發放特惠津貼予受海事工程影響的漁民和海魚養殖業人士方案作出修訂。經討論後，財委會要求當局進一步徵詢漁民和海魚養殖業人士的意見，以期達致共識。當局隨後撤回有關文件。

諮詢

3. 我們已經檢討在二零零零年六月提交的方案，並諮詢主要漁業團體的代表。

4. 漁民主要關注的事項，在於就填海工程計算特惠津貼所採用的漁穫年期倍數是否足夠、實施新特惠津貼方案的生效日期、是否有需要取消用船籍港制度登記近岸漁船(船身為 15 米以下)、盡快為長逾 15 米的漁船進行特惠津貼登記工作，以及如何提高為配合特惠津貼登記工作而成立的上訴委員會的透明度。

5. 海魚養殖業人士主要關注五千米距離準則是否足夠；現時的特惠津貼額能否提高；海魚養殖業人士可否有足夠時間，處理在魚類養殖區內所養殖的海魚。

新的特惠津貼方案

6. 在考慮過漁民和海魚養殖業人士所關注的問題及建議後，我們建議一套新的特惠津貼方案。新方案的要點如下：

- (a) 為受海事工程影響而致永久喪失捕魚區的漁民計算特惠津貼的基準，應提高至以六年漁穫(比現時水平增加一倍)的估計價值計算；
- (b) 發放特惠津貼予受接連進行的海事工程影響的漁民，發放津貼的條件是原先在同一地點進行的工程完成至今已有一年；
- (c) 新增一項資格準則，根據魚類養殖區與挖沙或卸泥工作的指定界線的距離(五千米或以下)來決定有關的海魚養殖業人士是否符合資格獲發放特惠津貼；以及
- (d) 修訂為海魚養殖業人士計算特惠津貼的程式。

我們建議由二零零零年三月十五日起實施上文所述的建議。當局是在該日開始進行最近的一項特惠津貼登記工作的。我們認為把新的特惠津貼方案追溯至 1997 年，以涵蓋已獲發放特惠津貼的工程，不是恰當的做法。

7. 新建議的詳情，請參閱載於附件 1 和 2 的兩份財委會文件草擬本(分別關於漁民及海魚養殖業人士可獲發的特惠津貼)。

8. 特惠津貼其實是用以協助漁民在一段過渡期內重建業務，並非用以補償他們，因為漁民在他們慣常作業的水域，並不享有任何法定業權，而且他們可以繼續在不受工程影響的水域內作業。我們認為六年漁穫這個建議，已是現有計算基準的雙倍，在現時的情況下，應屬合理。

9. 我們會繼續採用 1989-91 年度港口漁業調查所得的數據，作為計算漁民所獲特惠津貼的依據。前漁農處在 1996-97 年度曾委託顧問進行研究，其中包括探討香港水域的漁業資源和捕魚作業情況、導致漁穫減少的原因，以及協助捕魚業重返持續發展軌道的方法。研究的結論是，過度捕魚和發展工程都是導致漁穫減少的原因，但卻未能準確地量化或劃分個別因素對捕魚業所造成的影響。我們不打算採用 1996-97 年度的研究結果作為計算特惠津貼的依據，因為有關結果並沒有計及九十年代前半期大型發展工程導致漁業資源銳減這個因素。

漁民及海魚養殖業人士所關注的其他事項

10. 一些漁民亦要求放棄以船籍港制度登記近岸漁船(長 15 米以下的漁船)，並容許所有漁船均可就海事工程登記接受特惠津貼。我們認為船籍港制度提供一個客觀的方法，以確定哪些漁民

受某項海事工程影響，故沒有必要作出任何更改。此外，我們認為長逾 15 米的漁船應繼續接受甄別(正如長 15 米以下的漁船接受甄別一樣)，以確定是否符合資格領取特惠津貼。這類漁船必須能夠證明確是經常在香港水域內作業，才可登記。應漁民的要求，我們計劃由二零零一年一月起開始進行工作安排為這些漁船登記。

11. 我們亦打算考慮賦予上訴委員會權力，按個別情況處理一些涉及長度略超 15 米，但須經常倚賴在本港水域捕漁的漁船的邊緣個案。我們更會考慮加強上訴委員會透明度的適當方法。

12. 此外，我們亦準備給予選擇暫停或永久停止作業的海魚養殖業人士為期十二個月的寬限期，讓他們有足夠時間處理所養殖的海魚。但是，我們認為不適宜把“距離”準則延長至超逾五千米。

下一步工作

13. 視乎委員的意見，當局會盡快把修訂建議提交財委會。

漁農自然護理署／
環境食物局

二零零零年十一月

財務委員會討論文件

基本工程儲備基金

總目 701—土地徵用

發放特惠津貼予受本港水域海事工程影響的漁民

請各委員批准—

- (a) 發放新的特惠津貼予因海事工程導致永久喪失捕魚區而受影響的漁民，有關津貼額會按受影響水域六年漁穫的估計價值計算；以及
- (b) 發放特惠津貼予受接連進行的海事工程影響的漁民，發放津貼的條件是原先在同一地點進行的工程完成至今已有一年。

問題

當局現時就本港水域工程引致的漁穫損失發放特惠津貼的計算方法是在 1993 年 5 月開始採用，我們有需要檢討有關安排。

建議

2. 考慮到在香港水域進行的各類海事工程，以及可能在同一地點多次進行挖沙或卸泥工程，我們建議—

- (a) 為漁民提供新的特惠津貼，若工程計劃(主要是填海工程)導致永久喪失捕魚區，特惠津貼額按六年漁獲的估計價值(即受影響水域每年的漁獲總值)計算；若工程計劃(主要是挖沙或卸泥工程)導致暫時喪失捕魚區，津貼額則維持不變，即按三年漁獲的估計價值計算；以及
- (b) 如原先在同一地點進行的海事工程完成至今已有一年，而有關漁民仍受該處接連進行的海事工程(例如挖沙或卸泥工程)影響，則可再次獲發放特惠津貼。

3. 發放予漁民的津貼在計算方面的現行安排和我們的建議，分別載於附錄的(A)和(B)欄。

理由

特惠津貼的計算方法

4. 現時，政府在向受海事工程影響的合資格漁民發放特惠津貼時，並沒有把永久喪失捕魚區(主要因填海工程所致)和暫時喪失捕魚區(主要因挖沙或卸泥工程所致)分開計算。由於導致永久喪失捕魚區的工程對漁業所造成的損害，較諸只導致暫時喪失捕魚區的工程更為嚴重，故我們建議提高特惠津貼額，凡因海事工程而導致永久喪失捕魚區，受影響的合資格漁民可獲發的特惠津貼應按六年漁獲的估計價值計算。若是因進行海事工程而導致暫時喪失捕魚區，我們打算沿用現時的計算方法，即受影響漁民可獲發的特惠津貼會按三年漁獲的估計價值計算。

在同一地點接連進行工程所造成的損失

5. 目前，某一個捕魚區如受接連進行的海事工程(主要是挖沙或卸泥工程)影響，有關漁民只會獲發放一次特惠津貼。不過，這對接連受工程影響的漁民並不是完全公平。由於每當一項工程完成後，捕魚區可能需要三年左右才能恢復工程前的狀況，因此，假如同一地點對上一次進行的海事工程完成至今已有一年，我們認為再次發放特惠津貼也屬合理。

生效日期

6. 如獲批准，我們打算由 2000 年 3 月 15 日起實施上文第 2 段所述的建議；當局是在該日開始進行最近的特惠津貼登記工作。

諮詢

9. 【視乎立法會衛生事務委員會的意見】

對財政的影響

10. 上文第 2 段所載建議如獲議員批准，我們估計，在 2000 年 3 月 15 日至 2003 年 4 月期間應發放予漁民的特惠津貼會由 7,950 萬元調高至 1 億 2,040 萬元，增幅約為 51.4%。

背景資料

11. 漁民如受海事工程影響而永久或暫時喪失慣常作業的捕魚區，並不符合資格申索法定補償。當局明白到受影響的漁民可能會因此而收入下降，亦可能要改往其他捕魚區作業以致須承付額外開支，故受影響漁民凡符合領取特惠津貼的資格(例如其船籍港必須與受影響的捕魚區相關)，便可獲發特惠津貼，津貼額相等於在本港水域作業三年所得漁穫的估計價值。

12. 漁業團體建議改善現行的特惠津貼方案。我們相信，第 2 段所載的新措施已是最恰當和合理的方案。

漁農自然護理署 /
環境食物局

發放給漁民的特惠津貼

	(A) 現行安排	(B) 建議的新安排
漁民		
1. 特惠津貼額的計算方法	喪失捕魚區(例如因填海工程所致)：3 年漁穫。	(a) 永久喪失捕魚區：6 年漁穫。 (b) 暫時喪失捕魚區：3 年漁穫。
2. 計算漁穫估計價值的依據	(a) 長 15 米以下的漁船：使用 1989-91 年度港口漁業調查(有關漁穫、捕魚工作等)的數據。 (b) 長逾 15 米的漁船：使用漁農自然護理署的有關漁業資料。	(a) 現行安排維持不變。 (b) 現行安排維持不變。
3. 在同一地點接連進行工程所引致的損失	有關漁民只可就某一地點的海事工程獲發特惠津貼一次。	有關漁民如原先已就某一地點進行的海事工程獲發特惠津貼，而有關工程完成至今已有一年，則他們可就同一地點的工程再次獲發特惠津貼。

財務委員會討論文件

基本工程儲備基金

總目 701—土地徵用

發放特惠津貼予受本港水域海事工程影響的海魚養殖業人士

請各委員批准：

- (a) 新增一項資格準則，根據魚類養殖區與挖沙或卸泥工作的指定界線的距離來決定海魚養殖業人士是否符合資格獲發放特惠津貼；以及
- (b) 修訂為海魚養殖業人士計算特惠津貼的程式。

問題

當局現時向受本港水域工程影響的海魚養殖業人士發放特惠津貼的資格準則和計算程式，是在 1993 年 7 月開始採用，我們有需要檢討有關方案。

建議

2. 目前，海魚養殖業人士只在懸浮固體含量達到訂明水平的情況下，才可獲發放特惠津貼。我們建議制定新的準則，若挖沙或卸泥工作的指定界線，與魚類養殖區的刊憲界線之間的最短水域距離是五千米或以下，有關的海魚養殖業人士便可領取特惠津貼，而無須進行懸浮固體測試。

3. 海魚養殖業人士可選擇繼續、暫時停止或永久結束其海魚養殖業務。現時計算特惠津貼的程式，是以估計的收入損失及/或魚排和魚籠方面的資本投資損失為基準。我們建議：

- (a) 修訂計算估計的收入損失和資本投資損失的基準；
- (b) 為選擇暫時停業或永久結業的海魚養殖業人士計算特惠津貼的程式，引入營運資本損失這項新元素；以及
- (c) 取消已經過時的住戶搬遷津貼。

4. 發放予海魚養殖業人士的特惠津貼在計算方面的現行安排和我們的建議，分別載於附錄的(A)和(B)欄。

附錄

理由

與挖沙和卸泥工作的距離

5. 目前，當魚類養殖區海水中的懸浮固體含量達到下列訂明的水平，海魚養殖業人士便會獲發特惠津貼—

- (a) 較養殖區在鄰近水域工程展開前五年期間所錄得的最高懸浮固體含量高出 100%；或
- (b) 達每公升 50 毫克的水平。

6. 合資格的海魚養殖業人士在領取特惠津貼前，必須作出一項不能撤回的選擇。他們可以選擇：

- (a) 自行承擔風險，繼續在同一地點養殖海魚，並領取金額相等於估計在兩年正常海魚養殖周期內所損失收入的 50% 的特惠津貼；或
- (b) 暫停養殖海魚兩年，並領取金額相等於估計在兩年正常海魚養殖周期內所損失收入的特惠津貼；或
- (c) 永久結束海魚養殖業務，並領取結業津貼，津貼包括估計在兩年內所損失的收入，以及在魚排和魚籠方面的資本投資損失。

7. 根據近期的經驗，在有關挖沙或卸泥工作進行初期，當工作對附近水域的水質所造成的影響並未可以完全確定時，在鄰近挖沙和卸泥工作的魚類養殖區，懸浮固體量可能會增加，而魚類的健康可能會受到影響。因此，我們建議就鄰近挖沙或卸泥工作的魚類養殖區新增一項發放特惠津貼的準則。按照這項建議，倘若挖沙或卸泥工作的指定界線與魚類養殖區的刊憲界線之間的最

短水域距離是五千米或以下，則有關的海魚養殖業人士可符合資格就有關工作的最初兩年獲發放特惠津貼。現行有關懸浮固體含量的規限，在上述情況下將不適用，合資格的海魚養殖業人士並可在工作展開前領取特惠津貼。至於在距離魚類養殖區五千米以外進行的挖沙或卸泥工作和其他海事工程(例如填海工程)，我們會沿用現行的懸浮固體含量準則。

8. 五千米“距離”準則，是根據財委會在 1993 年通過現行懸浮固體含量準則後所進行的海事工程的一般經驗和有關數據而制定的。

修訂特惠津貼的計算程式

9. 據漁農自然護理署最近的檢討結果顯示，現時為海魚養殖業人士計算特惠津貼的程式並不切合時宜，應予以修訂，以配合已改變的情況，詳情見附錄。

10. 根據新建議的特惠津貼計算方法，如建議獲通過，以養殖場平均面積為 250 平方米計（魚排面積），海魚養殖業人士如選擇繼續經營，可獲發放約 68,020 元特惠津貼(即比現時的津貼額 62,066 元增加 10%)。海魚養殖業人士倘選擇暫時停業兩年，可獲發放約 209,480 元(比現時的津貼額 124,133 元增加 69%)，而選擇永久結業的，可獲發放約 272,500 元的津貼(即比現時的津貼額 180,024 元增加 51%)。

11. 正如上文第 6 段所述，有關的海魚養殖業人士一經選定領取特惠津貼的方案，在獲發放特惠津貼的首兩年，不得改變主意。這即是說，即使在該兩年內再有任何其他工程進行，以及即使期間海水中的懸浮固體含量超出現行準則，有關人士也不會獲發額外特惠津貼。首兩年期屆滿後，有關人士只可在海水中的懸浮固體含量達到上文第 5 段所述現行準則的情況下，方能再獲發特惠津貼。

生效日期

12. 如獲批准，我們打算由二零零零年三月十五日起實施上文第 2 和第 3 段所述的建議。

諮詢

13. 【視乎立法會衛生事務委員會的意見】

財政影響

14. 倘委員通過上文第 2 及第 3 段的建議，我們估計，假設受影響魚類養殖區的海魚養殖業人士全部選擇永久結業，以修訂的特惠津貼計算程式計算，政府在未來三年須為這些魚類養殖區支付的特惠津貼總額會達 1 億 730 萬元(最高的財政承擔)。

背景資料

15. 在魚類養殖區附近進行的大規模挖沙或卸泥工作，可能會令該處水域的懸浮固體含量增加，從而影響附近魚類養殖區魚類的健康。結果，受影響的海魚養殖業人士可能蒙受經濟損失。根據現行安排，海水中的懸浮固體含量達到某一訂明水平，受影響的海魚養殖業人士才可獲發特惠津貼。

16. 海魚養殖業人士建議應改善現行的特惠津貼方案。我們認為如上文第 2 及第 3 段所述的建議，給予漁民特惠津貼的新方案已經是最恰當及合理的安排。

發放給海魚養殖業人士的特惠津貼

	<p>(A) 現行安排 (根據財務委員會在 1993 年 7 月 23 日通過的 財務委員會議程文件(93-94)72 而制定)</p>	<p>(B) 建議的新安排</p>
<p>懸浮固體測試</p>	<p>倘魚類養殖區的懸浮固體含量達到下列水平，便會發放特惠津貼：</p> <p>(a) 較過往五年所錄得的最高含量高出 100%；或</p> <p>(b) 每公升海水的含量達 50 毫克。</p>	<p><u>新的距離計算</u></p> <p>倘挖沙或卸泥工作的指定界線與魚類養殖區的刊憲界線之間的最短水域距離是五千米或以下，則不論施工期間海水中的懸浮固體含量多少，海魚養殖業人士也可選擇在最初兩年領取特惠津貼。首兩年期屆滿後，海魚養殖業人士只可在海水中懸浮固體的含量超出現行準則的情況下，方能再獲發特惠津貼。</p> <p>倘魚類養殖區與挖沙或卸泥工作相距超過五千米，或進行的工程屬其他類別(例如填海)，則繼續按照現行安排，根據懸浮固體測試的結果決定是否發放特惠津貼。</p>

	<p style="text-align: center;">(A) 現行安排 (根據財務委員會在 1993 年 7 月 23 日通過的 財務委員會議程文件(93-94)72 而制定)</p>	<p style="text-align: center;">(B) 建議的新安排</p>
<p>2. 海魚養殖業人士在領取特惠津貼方面可選擇的方案</p>	<p>合資格領取特惠津貼的海魚養殖業人士可選擇：</p> <p>(a) 自行承擔風險，繼續養殖海魚，並領取金額相等於估計在兩年正常養魚周期內所損失收入的 50% 的特惠津貼；或</p> <p>(b) 暫停養殖海魚兩年，並領取金額相等於估計在兩年正常養魚周期內所損失收入的特惠津貼；或</p> <p>(c) 永久結束海魚養殖業務，並領取結業津貼，以彌補估計所損失的兩年收入，以及在魚排或魚籠方面的資本投資損失。</p>	<p>(a) 沒有改變</p> <p>(b) 建議除發放相等於估計在兩年養魚周期內所損失收入的特惠津貼外，在計算程式內加入營運資本損失的新元素。</p> <p>(c) 建議除發放相等於估計在兩年養魚周期內所估計損失收入的特惠津貼外，在計算程式內再加入營運資本損失和在其他設備方面的資本投資損失。</p> <p>[以上各項修訂及其他有關估計收入損失及資本投資損失的基準的修訂，詳述於下文。]</p>



	(A) 現行安排	(B) 建議的新安排
<p>3. 特惠津貼計算程式的元素</p> <p>3.1 估計的收入損失</p> <p>(相等於收入總額與養殖場營運開支的差額)</p>	<p>(a) 收入總額以一年的漁產量和漁穫價格調查結果為計算基準。</p> <p>(b) 營運開支包括經營者本身的人工成本、魚排及魚籠的拆舊率，至於魚苗的成本，則以一年的調查結果為計算基準。</p>	<p>(a) 建議以五年的漁產量和漁穫價格平均計算，以盡量減低這些數值出現短期波動所造成的影響。</p> <p>(b) (i) 建議不把人工成本和魚排及魚籠拆舊率計入營運開支的理由如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> — 經營人年紀老化，重新轉業未必是實際的選擇。 — 這些項目的拆舊成本已計入資本投資的損失內。 <p>(ii) 建議把養殖設備的燃料開支納入特惠津貼的計算程式內，原因是養殖場採用機械設備的情況日趨普遍。</p> <p>(iii) 我們亦建議在計算魚苗價格時，採用五年平均數為基準，盡量減低價格出現短期波動所造成的影響。</p>



	(A) 現行安排	(B) 建議的新安排
3.2 資本投資的損失	(a) 計及魚排和魚籠的剩餘價值	(a) 建議應考慮到魚排和魚籠以外的其他主要海魚養殖設備的剩餘價值，因為近年，養魚戶已使用多項新設備，以改善其養魚技術。
3.3 營運資本的損失	(a) 現行計算程式並沒有計及營運資本的損失	(a) 建議為暫時停業或永久結業的海魚養殖業人士計算特惠津貼的程式，應引入一項新元素，就是營運資本損失。海魚養殖業人士通常大部分時間都養殖了兩類海魚（“較成長”的海魚及“較幼小”的海魚）。“較幼小”的海魚可能被養殖不足一年和未到成熟階段。由於體積細小和未長成，這些海魚銷售價值有限。因此，我們建議向選擇暫停或永久停止養殖海魚的養魚戶支付他們因養殖較幼小海魚而在營運資本方面蒙受的損失。
4. 住戶搬遷津貼	這項津貼與支付予受 1989-1991 年度清拆行動影響的海魚養殖業人士的特惠津貼掛鉤，當時，在魚排上涉及作居住用的所有搭建物均予以清拆。	由於這項津貼現已過時，故建議予以刪除。所有在魚排上的住戶搭建物已予清拆，現時在魚排上的搭建物均屬非法。

