

財務委員會討論文件

2011年6月10日

總目 22－漁農自然護理署

分目 700 一般非經常開支

新項目「因禁止拖網捕魚而向拖網漁船船東、其僱用的本地漁工和收魚艇船東提供的一次過援助方案，以及相關的措施」

請各委員批准開立一筆為數 17 億 2,680 萬元的新承擔額，用以－

- (a) 向因推行法定禁止拖網捕魚措施而永久喪失捕魚區的受影響拖網漁船船東發放特惠津貼；
- (b) 向自願交出受影響近岸拖網漁船的船東回購其船隻；
- (c) 向受影響近岸拖網漁船的船東所僱用的本地漁工和受影響收魚艇船東提供一次過援助；以及
- (d) 推行對海洋環境保育和恢復漁業資源有利的措施，以及為受影響的拖網漁民和本地漁工推出特別培訓計劃。

問題

我們需要向因禁止在香港水域拖網捕魚而可能受影響的拖網漁船船東、本地漁工和收魚艇船東提供一次過援助，以及推行所需的相關措施。禁止拖網捕魚的目的，是使本港遭受損害的海牀及枯竭的漁業資源得以盡快復原。

建議

2. 食物及衛生局局長建議開立為數 17 億 2,680 萬元的新承擔額，用以推行一次過援助計劃及相關的措施：(a)向因推行禁止拖網捕魚措施而永久喪失捕魚區的受影響拖網漁船船東發放特惠津貼；(b)向自願交出受影響近岸拖網漁船的船東回購其船隻；(c)向按回購計劃自願交出其船隻或透過其他方式處置其船隻的受影響近岸拖網漁船的船東所僱用的本地漁工，以及受影響收魚艇的船東提供一次過援助；以及(d)推行對海洋環境保育和恢復漁業資源有利的措施，以及為受影響的拖網漁民和本地漁工推出特別培訓計劃，協助他們轉至其他可持續發展及與漁業相關的作業或其他與海洋相關的作業，一如下文第 5 至 19 段所述。

理由

3. 香港水域的漁業資源已出現過度捕撈的情況，而漁業的漁獲倘保持在目前的水平，實難以持續發展。我們認為，拖網作業以非選擇性的方法把大小魚類捕撈(不論其商業及生態價值)，不斷破壞海牀，損害海洋生態，長遠而言對漁業的漁獲價值造成負面影響。因此，我們有必要即時採取行動，禁止在香港水域進行拖網捕魚活動，以遏止漁業資源急速耗損和海洋生物遭大規模摧毀的情況。否則，海洋生態受到的破壞將不能逆轉。

4. 行政長官在《2010-11 年度施政報告》中公布，政府會實施一系列管理措施，包括立法禁止在香港水域拖網捕魚，使遭受損害的海牀及海洋資源得以盡快復原。為了向受法定禁止拖網捕魚措施影響的漁民提供一次過援助，我們建議推出下文第 5 至 17 段詳述的計劃。有關計劃的資格準則載於附件 1。

一次過援助計劃的內容

(a) 特惠津貼

近岸拖網漁船

5. 對於全部或部分時間在香港水域作業的近岸拖網漁船來說，在法定禁止拖網捕魚措施開始實施後，由於該類漁船會喪失在香港水域的捕魚區，因此其船東最受影響。我們估計這類船隻約有 400 艘。有關影響與因海事工程導致永久喪失捕魚區不無相似之處，而受海事工程影響的漁民可獲發特惠津貼。因此，我們會參照向受海事工程影響的漁民發放特惠津貼所依循的計算公式¹，來釐訂向受影響近岸拖網漁船船東發放的特惠津貼。

6. 在我們諮詢業界期間，有近岸拖網漁船船東表示，按照向受海事工程影響的漁民發放特惠津貼的現行計算公式計算出來的特惠津貼金額，並不足以解決受禁止拖網捕魚措施影響的本地漁民所面對的困境。我們知道，禁止拖網捕魚措施會涵蓋整個香港水域，與過往只影響香港水域局部範圍的海事工程不同。受影響漁民如希望繼續拖網捕魚，須前往較遠地方作業。如在內地水域捕魚，則須受到內地更嚴格的管理措施(例如休漁期及沿岸的淺海禁區)規限。因此，禁止拖網捕魚措施對漁民造成的影響，會較海事工程的影響更為顯著。

7. 在考慮上述因素及進一步聽取漁業的意見後，我們建議把用以計算向受禁止拖網捕魚措施影響的近岸拖網漁船船東發放特惠津貼的公式的倍數，由 7 年漁獲的估計價值加大至 11 年²，即－

依據漁農自然護理署(下稱「漁護署」)在 1989／91 年進行的港口漁業調查所得數據，並按自當時起的漁獲價格變動作出調整，計算所有拖網漁船在香港水域所得的 11 年漁獲的估計價值－

6,630 萬元(漁獲價值)×11(年)×1.63(魚獲價格變動)

=11.89 億元(大約 11.9 億元)

¹ 根據立法會財務委員會在 2000 年 12 月 1 日通過的現行計算公式，向受海事工程影響以致永久喪失在香港水域的捕魚區的漁民發放的特惠津貼，就是漁民在受影響水域所得的 7 年漁獲的估計價值，而該項估計價值是取自漁農自然護理署在 1989／91 年進行的港口漁業調查。

² 以 1989／91 年港口漁業調查為評估基準，並會作出調整以反映漁獲價格變動。

8. 按照上述經提高的公式所計算的特惠津貼總金額，將依據為禁止拖網捕魚措施成立的跨部門工作小組的決定而全數發放和分攤予成功的申請人。向個別拖網漁船船東發放的特惠津貼款額將取決於成功申請的數目，以及其他分攤準則(例如船隻種類、船隻長度、船機馬力、船上設備、在香港水域拖網作業的時間及／或產量)。

較大型拖網漁船

9. 除了最受影響的近岸拖網漁船之外，我們估計現時約有 700 艘一般不在香港水域作業的較大型拖網漁船。不過，這些較大型拖網漁船的船東擔心，禁止拖網捕魚措施實行後，他們在下述情況下會失去返回香港水域拖網捕魚的機會－

- (a) 在一年一度的南中國海休漁期期間；
- (b) 當其船隻的船齡達致不適合到較遠地方進行深海捕魚作業；以及
- (c) 如內地當局將來在南中國海施行更嚴格的漁業管理措施，迫使他們返回香港水域作業。

10. 我們備悉這些較大型拖網漁船船東的憂慮。由於將來他們會失去返回香港水域拖網捕魚的機會，我們認為需要顧及他們在諮詢期間提出的要求而向他們發放特惠津貼。但是，相對來說，禁止拖網捕魚措施對較大型拖網漁船的影響遠遠低於對近岸拖網漁船的影響，因此較大型拖網漁船船東認為發放一筆過特惠津貼是恰當的。在訂定一筆過特惠津貼金額時，我們已考慮到有需要維持與直接受影響的近岸拖網漁船的相對差別。我們建議就每艘較大型拖網漁船(若其申請成功)發放 15 萬元的一筆過特惠津貼，即－

就較大型拖網漁船發放 15 萬元的一筆過款項

15 萬元×700(漁船數目)

=1.05 億元(大約 1.1 億元)

跨部門工作小組

11. 與釐訂向受海事工程影響的漁民發放特惠津貼的方法相若，我們會成立一個由漁護署及其他相關政府部門(包括海事處)代表組成的跨部門工作小組，處理所有根據一次過援助計劃接獲的申請的各項相關事宜。跨部門工作小組一直是行之有效的既定機制，就專為海事工程而設的特惠津貼釐訂資格準則和分攤方法。如有需要，政府亦會成立一個由非官方成員組成的漁民特惠津貼上訴委員會，處理上訴人就跨部門工作小組的決定提出的上訴。

12. 跨部門工作小組會因應漁民代表的意見，訂定資格準則及分攤準則。指導原則是，向不同組別的申索人分攤的特惠津貼，應與禁止拖網捕魚措施對他們所造成的影響成正比。跨部門工作小組可檢驗船隻、進行調查或採取其他必要措施，以協助評估申請人提出的申索。個別近岸拖網漁船申索人實際獲發的特惠津貼金額，會由跨部門工作小組在考慮申索人的資格及上文第 8 段所列因素後釐訂。分攤準則及向不同類型的受影響拖網漁船的船東發放的特惠津貼金額估計範圍載於附件 2，以供參考。

附件2

(b) 自願回購近岸拖網漁船

13. 大部分近岸拖網漁船船東持有合適的內地捕撈證，可在內地水域捕魚，而禁止在香港水域拖網捕魚的措施實行後，他們仍可繼續在內地水域作業。部分拖網漁船船東可能選擇永久退出行業，而在這情況下，他們可能不再需要本身的拖網漁船。我們建議要求特惠津貼申索人在申請特惠津貼時，表明會否向政府交出其船隻。漁船回購計劃會屬自願性質。拖網漁船船東可按本身情況決定是否向政府交出其船隻，或自行安排在市場出售該等船隻。

14. 個別漁船的回購價，將會由跨部門工作小組釐訂估算現值，價格會因船隻的類型、長度、船齡和設備／用具而有所不同。如有需要，跨部門工作小組亦會參考獨立驗船師所作的估值，釐訂回購價。我們估計，回購價會由殘舊的小型木製單拖／蝦拖漁船的約 13 萬元、處於可使用期中段的中型單拖／蝦拖漁船的約 110 萬元，至較新的大型摻繒漁船的約 350 萬元不等。這些概略的預算數字僅供參考而已，每艘已交出的船隻的實際回購價會視乎一項詳細估值而定。預計自願回購約 400 艘拖網漁船的所需費用約為 2.4 億元。

15. 政府會保留及廢棄已交出的拖網漁船，以確保把捕撈力量從香港水域移除。我們關注到與處置已交出的船隻有關的環境問題。我們會參考有關以環保和安全方式拆卸船隻和回收物料的指引。作為漁業管理措施的一部分，漁護署會把一些已交出的漁船用作人工魚礁，以利促進香港水域漁業資源恢復。此外，如有合適的漁船，漁護署計劃與非政府機構及漁民組織合作，把部分漁船改裝，用以試行休閒漁業活動。

(c) 向本地漁工發放一筆過補助金

16. 我們預期，有些本地漁工會因僱主停止拖網作業，在未找到其他工作前短暫失業。我們建議向參與上文第 13 至 15 段所述自願回購計劃或透過其本身安排處置其船隻的受影響近岸的拖網漁船船東所僱用的每名本地漁工發放一筆過補助金，以協助他們渡過這段過渡期。在參考 2008 年的家禽業退牌計劃後，我們建議向每名受影響本地漁工發放 34,000 元的一筆過補助金，這筆金額約相當於一名工人約 3 個月的平均薪金。我們估計約 1 000 名本地漁工將符合資格申領一筆過補助金，而預計涉及約 3,400 萬元。

17. 雖然有些漁民團體要求把一筆過補助金的款額提高至一名工人 3 個月薪金以上，但我們在參考 2008 年的家禽業退牌計劃後，認為所釐訂的擬議金額是適當的。此外，禁止拖網捕魚措施已於 2010 年 10 月公布，並計劃於 2012 年年底生效。因此，由公布措施起，本地漁工會有兩年多的時間作好準備，物色新工作。漁護署及僱員再培訓局會舉辦合適的培訓課程，協助他們轉而從事其他與漁業相關的工作或其他工作。

(d) 收魚艇船東

18. 我們估計本港約有 400 多艘收魚艇³，當中大部分都從在內地水域作業的漁船收取漁獲。目前並未有書面證據，足以協助識別至今一直只為近岸拖網漁船提供服務的近岸收魚艇。有鑑於此，我們認為適宜在實施禁止拖網捕魚措施後，才評估是否有任何真正的收魚艇個案受到該措施影響，及如有的話，其受影響的程度。我們可視乎評估結果，

³ 收魚艇船東會利用他們的船隻收集在香港水域或更遠地方作業的漁船的漁獲。然後，收魚艇會把漁獲運送至本港或內地的魚類批發商。基於燃料和時間效益問題，並非所有漁民都願意自行把漁獲運送至魚類批發商，因而有需要使用收魚艇的服務。

考慮為那些真正受影響的收魚艇船東提供援助，以協助他們繼續從事其行業或轉至其他可持續發展及與海洋相關的作業。可探討的方案之一，是向可證明在禁止拖網捕魚前主要為近岸拖網漁船提供服務，並且參與由漁護署管理的貸款計劃的近岸收魚艇船東，提供一次過補貼，以改良其收魚艇或轉至可持續發展及與漁業相關的作業或其他與海洋相關的作業。跨部門工作小組會就這些一次過補貼的個別申請審議其情況。

對海洋保育和恢復漁業資源有利的措施及特別培訓計劃

19. 除了上文第 5 至 18 段詳述的擬議計劃之外，漁護署也會－

- (a) 推行對海洋保育和恢復漁業資源有利的措施，例如為已交出的漁船設置臨時碇泊區、把部分已交出的漁船改作人工魚礁，以及以環保方式處置其他拖網漁船；進行漁業資源評估、以特別設計的物料敷設人工魚礁，以及推行魚苗投放計劃；以及
- (b) 為受影響的拖網漁民和本地漁工推出特別培訓計劃，協助他們轉至可持續發展及與漁業相關的作業或其他與海洋相關的作業。

對財政的影響

20. 我們建議為上文第 5 至 18 段詳述的擬議計劃及其他措施開立 17 億 2,680 萬元的新承擔額。預算的分項數字如下－

	百萬元
(a) 向近岸拖網漁船船東發放特惠津貼	1,190
(b) 向較大型拖網漁船船東發放特惠津貼	110
(c) 自願回購近岸拖網漁船	240
(d) 發放一筆過補助金，以協助參與自願回購計劃或透過其他方式處置其船隻的受影響近岸拖網漁船的船東所僱用的本地漁工；及向在禁止拖網捕魚前主要為近岸拖網漁船提供服務及參與由漁護署管理的貸款計劃的近岸收魚艇船東提供一次過補貼	44
(e) 推行對海洋保育和恢復漁業資源有利的措施，以及為受影響的拖網漁民和本地漁工推出特別培訓計劃	52.8
(f) 應急費用 ^註	90
總計	1,726.8

註：由應急費用撥付的項目包括用以支付按通脹作出的調整的開支、漁民特惠津貼上訴委員會判定得直的上訴所引致的開支，以及跨部門工作小組根據一次過援助計劃批准的任何其他真正受影響個案所引致的開支。

21. 上述各個項目的實際開支，將取決於跨部門工作小組釐訂向個別拖網漁船船東發放的特惠津貼金額、按自願回購計劃交出的船隻數量和類型，以及漁農自然護理署署長以管制人員身分作出的任何其他合理調整(例如在發放一筆過補助金時，將金額按當時工資水平作出調整；或調整應急費用，以應付漁民特惠津貼上訴委員會判定為得直的上訴個案所引致的開支)。

未來路向

22. 我們已於 2011 年 3 月 30 日把有關禁止拖網捕魚附屬法例提交立法會進行先訂立後審議的程序。先訂立後審議程序的期限已於 2011 年 5 月 18 日屆滿，上述附屬法例已獲通過。如立法會通過撥款建議，我們計劃在 2011 年年底左右推出回購拖網漁船連同發放特惠津貼及向受影響本地漁工提供協助的計劃，並在禁止拖網捕魚措施於 2012 年 12 月 31 日生效前，給予一年的過渡期。受影響的拖網漁民在有關措施公布後，將有超過兩年時間考慮和準備結束在香港水域的拖網作業，並按本身的意願轉至可持續發展的漁業作業。

公眾諮詢

23. 在禁止拖網捕魚措施於 2010 年 10 月公布後，當局已進行廣泛諮詢。所接獲的意見大多數支持禁止拖網捕魚，但漁民團體對他們的生計表示憂慮，亦關注到特惠津貼會如何訂定及他們可獲得的金額。許多漁民非常渴望該筆金額高於在海事工程特惠津貼的現行計算公式下他們可獲得的金額。表達意見的人士普遍同意特惠津貼應公平發放，並只應發放給受禁止拖網捕魚措施影響的拖網漁船船東，而特惠津貼金額則應與他們所受影響的程度成正比。

24. 當局亦已在立法會食物安全及環境衛生事務委員會(下稱「事務委員會」)2010 年 10 月 15 日和 2011 年 3 月 8 日的會議上，向委員會簡介政策措施和有關落實禁止在香港水域拖網捕魚及其他漁業管理措施的立法建議。在 2011 年 3 月 15 日與團體舉行的特別會議上，事務委員會也聽取了漁民及其他持份者對禁止拖網捕魚及其他漁業管理措施的意見。在事務委員會 2011 年 5 月 17 日的會議上，當局已就有關計劃的詳情及因推行禁止拖網捕魚措施而向業界提供的其他協助範圍的資料進行諮詢。當局亦曾在 2011 年 5 月 3 日向為審議有關禁止拖網捕魚附屬法例而成立的小組委員會介紹該等資料。委員支持禁止拖網捕魚的措施，但也促請當局回應和處理相關行業的需要。

食物及衛生局

2011 年 6 月

因禁止拖網捕魚而向拖網漁船船東和
本地漁工提供的一次過援助方案

申請資格準則

(A) 特惠津貼

跨部門工作小組會在為漁民登記申領特惠津貼前成立，負責制定申請資格準則。申請人必須符合資格才可領取特惠津貼。申領資格包括以下各項－

- (a) 申請人須於 2010 年 10 月 13 日或之前擁有只用作捕魚而並沒有用作其他商業活動的拖網漁船，以及在申請時仍擁有該拖網漁船；
- (b) 申請人須於 2010 年 10 月 13 日或之前，持有由海事處根據《商船(本地船隻)(證明書及牌照事宜)規例》(第 548D 章)，對該拖網漁船發出的有效第 III 類別船隻擁有權證明書及運作牌照，或於 2010 年 10 月 13 日或之前持有由海事處向其發出的建造第 III 類別船隻原則上批准書，並提交文件，證明該建造中船隻是拖網漁船；
- (c) 就近岸拖網漁船的申請，其漁船必須全部或部分時間在香港水域作業；
- (d) 申請人登記時須提供拖網漁船及漁具供檢查；
- (e) 申請人登記時須提供合資格船長及漁船輪機操作員的資料；以及
- (f) 符合跨部門工作小組訂立的其他準則。

(B) 自願回購近岸拖網漁船

申請人必須符合上文(A)段(c)項所載的特惠津貼資格準則。

(C) 本地漁工一筆過補助金

- (a) 申請人須為參與上文(B)段所述自願回購計劃或透過其本身安排處置其船隻的受影響近岸拖網漁船船東所僱用的本地漁工；在提出申請時，必須提交證據證明在 2010 年 10 月 13 日或以前已受僱在上述拖網漁船上工作，且在船東申請參加所述計劃前一直在該船上工作；
- (b) 申請人必須就其受僱狀況作出聲明，以支持其受僱於拖網漁船的聲稱；
- (c) 申請人須遞交由其僱主作出確認其僱傭記錄的聲明；
- (d) 申請人應盡量提交相關的文件證據(例如強制性公積金記錄、僱傭合約、發薪記錄等)，以支持其受僱於拖網漁船的聲稱；以及
- (e) 實際的資格準則，須視乎跨部門工作小組的商議結果而定。

向合資格拖網漁民發放
特惠津貼的分攤基準及粗略估計

- 個別拖網漁船船東獲發的特惠津貼實際金額，須視乎為推行禁止拖網捕魚措施而會成立的跨部門工作小組的商議結果而定。
- 香港約有 1 130 艘不同類型的拖網漁船(580 艘雙拖漁船、160 艘單拖漁船、350 艘蝦拖漁船及 40 艘摻繒漁船)。各種類型和長度的拖網漁船的運作模式各異，在香港水域的作業時間亦有所不同—
 - (a) 單拖及蝦拖漁船的長度達 10 米以上。在這個組別中，較大型的船隻航行能力較佳，通常大部分時間在香港以外水域作業，而較小型的船隻則因航行能力及設備的限制而主要在香港水域作業；
 - (b) 雙拖漁船的長度達 20 米以上，大多在香港以外水域作業，只有少數(較小型者)在香港水域捕魚；以及
 - (c) 摻繒漁船的長度雖達 20 米以上，但由於其獨特的作業模式只能在近岸水域作業，在香港水域捕魚的時間相對為長。

(A) 近岸拖網漁船

- 合資格拖網漁船會按船隻類型和船隻長度分類。不同類型的船隻會獲發不同金額的特惠津貼，而金額也會因船隻長度而異。跨部門工作小組或會考慮其他因素，例如船機馬力及船上設備，調整向個別船隻發放特惠津貼的款額。各種拖網漁船在香港水域的估計全年產值的相對差別，會用作向各類合資格漁船船東分攤特惠津貼的基準。各類主要在香港水域作業的近岸拖網漁船獲發的特惠津貼金額的估計範圍如下(只為概略的的預算數字，僅供參考而已)–

	<u>特惠津貼*</u> <u>(每艘百萬元)</u>
單拖漁船：	1.9 – 2.3
蝦拖漁船：	0.9 – 3.5
摻繒漁船：	3.5 – 5.5
雙拖漁船：	1.5 – 2.0

* 亦有數隻梅蝦拖漁船，其漁獲產量遠較以上任何一個組別為低，因此其所獲的特惠津貼金額的估計範圍亦會遠較以上任何一個組別為低。

(B) 較大型拖網漁船

- 建議就每艘較大型拖網漁船(若其申請成功)發放約 15 萬元的一筆過特惠津貼。
-