

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1717/10-11號文件

檔 號 : CB2/SS/6/10

2011年5月13日內務委員會會議文件

《2011年漁業保護(指明器具)(修訂)公告》小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2011年漁業保護(指明器具)(修訂)公告》小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

背景

2. 行政長官在2010年10月13日的2010-2011年度施政報告中公布，政府當局計劃於2010-2011年度立法會會期內，向立法會提交法案，藉以禁止在香港水域拖網捕魚。為解決受影響漁民面對的生計問題，政府當局將為合資格的拖網漁民推出自願性的拖網漁船回購計劃(下稱"計劃")。該計劃包括：

- (a) 向因擬議禁止拖網捕魚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) 向受影響的拖網漁船船東提出自願性回購其拖網漁船；及
- (c) 發放一筆過補助金，以協助參加回購計劃的拖網漁船船東所僱用的本地漁工。

《2011年漁業保護(指明器具)(修訂)公告》(下稱"修訂公告")

3. 《漁業保護規例》(第171A章)禁止進行具破壞性的捕魚活動，包括使用炸藥、有毒物質、電力、挖採器具和抽吸器具來捕魚。規例第4A條訂明，任何人不得使用屬漁農自然護理署署長(下稱"漁護署署長")在《漁業保護(指明器具)公告》(第

171B章)的附表中所指明的種類或類別的任何器具作捕魚之用。為落實禁止拖網捕魚的措施，漁護署署長於2011年3月25日在憲報刊登公告，指明拖網捕魚器具屬附表的其中一個項目。《修訂公告》將於2012年12月31日生效。

小組委員會

4. 在2011年4月1日的內務委員會會議上，議員成立小組委員會研究修訂公告。小組委員會的委員成單載於**附錄**。

5. 小組委員會由譚耀宗議員擔任主席，曾與政府當局舉行兩次會議。

6. 為讓小組委員會有更多時間研究修訂公告，立法會於2011年4月13日通過一項決議，把修訂公告的審議期延展至2011年5月18日。

小組委員會的商議工作

在香港水域禁止拖網捕魚的需要

7. 政府當局表示，香港水域是重要的魚類產卵及育苗場，所繁殖的魚類、甲殼類動物、軟體動物、珊瑚及其他海洋生物種類繁多。然而，拖網作業尤其是在近岸水域進行的拖網活動，由於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)，而且對海牀造成破壞，因此損害了海洋生態。多年來，這些作業已令海洋生物的數量及品種的多樣化持續減少，海洋生物的體型漸趨細小，同時導致海洋環境不斷惡化。

8. 政府在2006年12月成立漁業可持續發展委員會(下稱“委員會”)，研究本港漁業的長遠發展目標和方向，以及探討促進漁業可持續發展的可行方案。委員會在其2010年4月向政府提交的最後報告中提出多項建議，包括禁止在香港水域進行拖網捕魚活動。

9. 政府當局認為，禁止拖網捕魚活動的建議，可即時遏止海洋資源損耗的情況，並使海洋生態逐漸恢復至生態上可持續發展的水平。在香港水域禁止拖網捕魚活動，會令在本港水域的捕撈力量及漁獲大幅減少。生長緩慢的魚類和高價值的品種可在香港水域生長和繁殖，因而有效促使本港漁業轉以更可持

續的方式發展。禁止在香港水域進行拖網捕魚活動，長遠來說可改善本港水域漁獲的數量和質量。此外，禁止在近岸水域拖網作業是全球普遍採用的漁業管理方法。

10. 部分委員(包括黃容根議員及葉劉淑儀議員)認為，漁業資源減少及海洋環境惡化，與香港、澳門及珠江三角洲的發展有密切關連。發展項目已對這些地方附近的海洋環境造成不良影響。委員詢問發展項目會否顧及對海洋環境的影響。政府當局表示，海事工程項目對海洋環境可能造成的影響，會在《環境影響評估條例》(第499章)的規定下獲得充分評估及處理。

11. 有委員關注，當局會否考慮容許拖網漁民在指明期間內在香港水域一些指定區域繼續進行拖網捕魚。

12. 政府當局答覆，由於香港水域已非常狹小，當局將難以劃出指定區域供拖網捕魚之用。此外，部分禁止並不可行，同時會令禁止拖網捕魚措施在保育海洋環境及漁業資源方面的目標難以達致。

13. 有委員促請政府當局為保育漁業資源而規管漁網的網眼大小。政府當局解釋，在香港水域禁止拖網捕魚後，規管漁網網眼大小的需要會大大減少。倘若日後認為有必要對其他漁網的網眼大小加以規管，政府當局現正就其他漁業管理措施制訂立法建議時，可一併處理。有關措施包括在重要的產卵及育苗場劃定漁業保護區，以保護魚苗、幼魚及產卵魚類免受違規的捕魚活動影響。根據有關的立法建議，政府可就漁業保護區的規管及管理制定規例，當中可包括考慮是否對在漁業保護區所使用的漁網網眼大小施加要求。

計劃的詳情

14. 委員普遍關注修訂公告對拖網漁民及其他相關行業生計的影響。委員並就計劃的詳情提出關注。

向受影響拖網漁民擬議發放的特惠津貼

15. 委員特別關注計算特惠津貼金額所採用的原則、符合領取特惠津貼的資格準則，以及在內地水域作業的本地拖網漁民會否符合資格。委員質疑政府當局在釐定特惠津貼金額時，是否打算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。根據現行的計算公式，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(下稱"漁護署")在1989至1991年進行的港口漁業調查。委員指出，漁業業界認為，特惠津貼的款額應提高至受影響水域15年魚獲的估計價值。相關行業(例如收魚艇、冰供應和船隻維修)亦要求當局向他們發放特惠津貼，因為他們亦會受到禁止拖網捕魚措施的影響。

16. 政府當局告知委員，為漁民登記申領特惠津貼前，當局會就處理禁止拖網捕魚措施成立跨部門工作小組(下稱"工作小組")，負責制訂申請資格準則。只有符合資格準則的申請人才可領取特惠津貼。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) 申請的拖網漁船必須全部或部分在香港水域作業；
- (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；及
- (f) 符合工作小組訂立的其他準則。

17. 政府當局表示，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)，當中全部或部分時間在香港水域作業的近岸拖網漁船約有400艘。對這些近岸拖網漁船來說，由於其船東會喪失在香港水域的捕魚區，因此他們最受影響。在諮詢漁業業界期間，政府當局察悉近岸拖網漁船船東認為，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。與過往只影響香港水域局部範圍的海事工程不同，禁止拖網捕魚措施會涵蓋整個香港水域。受影響漁民如希望繼續捕

魚，須前往較遠地方作業。如在內地水域捕魚，更須受到內地更嚴格的管理措施規限。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。

18. 委員察悉，在考慮上述因素及進一步聽取漁業業界的意見後，政府當局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。按照上述經提高的公式所計算的特惠津貼總金額將依據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)。向不同類型的近岸拖網漁船發放的特惠津貼金額範圍估計由每艘船約90萬元至約550萬元不等。

19. 除了最受影響的近岸拖網漁船之外，政府當局估計約有700艘一般不在香港水域作業的較大型拖網漁船。這些較大型拖網漁船的船東擔心，在禁止拖網捕魚後，他們在下列情況下會失去返回香港水域進行拖網捕魚活動的機會：在一年一度的南中國海休漁期期間；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；以及如內地當局將來在南中國海施加更嚴格的漁業管理措施，迫使他們返回香港水域作業。由於這些較大型拖網漁船將來會失去返回香港水域拖網捕魚的機會，政府當局認為應顧及他們在諮詢期間提出發放特惠津貼的要求。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低於對近岸拖網漁船的影響，當局認為適宜發放一筆過的特惠津貼。在決定一筆過特惠津貼金額時，政府當局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異。政府當局建議就每艘較大型拖網漁船(若成功申請)發放15萬元的一筆過特惠津貼，而所涉及的特惠津貼總額約為一年的魚獲價值。

20. 部分委員關注到較大型拖網漁船船東可能對向他們發放的一筆過特惠津貼有強烈意見。黃容根議員要求政府當局考慮提高特惠津貼的總金額至如兩年的魚獲估計價值。政府當局認為，考慮到措施對這些較大型拖網漁船船東並無直接影響，擬議的特惠津貼屬公平和合理。政府當局堅持認為並無強烈理據要提高一筆過特惠津貼的金額。

21. 委員察悉，如有需要，當局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，處理受屈申請人的上訴個案，以確保工作小組有關特惠津貼的決定符合政府政策。向近岸拖

網漁船及較大型拖網漁船發放的特惠津貼連同應急費用的整體總額預計為約14億元，細分如下——

- (a) 向近岸拖網漁船發放的特惠津貼約為11億9,000萬元；
- (b) 向較大型拖網漁船發放的特惠津貼約為1億1,000萬元；及
- (c) 用以應付主要由漁民特惠津貼上訴委員會判定得直的上訴所招致的開支約為1億元。

22. 至於向相關行業(例如收魚艇、冰供應和船隻維修)發放特惠津貼的要求，政府當局認為並無充分理據支持他們的要求，主要原因是其餘的漁船會繼續對相關行業產生附帶服務需求。當局並不認為禁止拖網捕魚措施對他們有重大的影響。由於實施禁止拖網捕魚的措施，政府當局預計收魚艇的活動會有所增加，因為現時主要在香港水域作業的部分拖網漁船可能會遠赴南中國海作業，因而需要使用收魚艇和冰供應商的服務，把漁獲運返香港和加以保鮮。前往較遠地方作業的漁船，可能需要加強的維修保養服務。若收魚艇需要資金以改裝其船隻以改變其作業模式，可向漁業發展貸款基金(下稱"基金")申請低息貸款。

23. 部分委員(包括黃容根議員及張宇人議員)認為，當局應向相關行業(例如收魚艇)作出某種形式的補償或發放特惠津貼，以協助他們改裝其船隻或設備，以配合營運模式的改變。張宇人議員並不認為政府當局的解釋合理。他表明，若受影響的各方認為該計劃的補償方案不能接受，自由黨的立法會議員會反對修訂公告。在此情況下，他可能考慮動議議案，就修訂公告作出修訂。

自願回購拖網漁船

24. 委員察悉，政府當局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。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其船隻。委員對政府就拖網漁船提出的回購價及如何處置交回漁船表示關注。

25. 政府當局表示，就個別漁船提出的回購價，將會由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，工作小組亦會參考獨立驗船師

所作的估值，釐訂回購價。政府當局估計，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。根據估計，自願回購約400艘拖網漁船的所需費用約為2.4億元。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，而這些船隻不會重售到內地。作為漁業管理措施的一部分，漁護署會考慮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。

向本地漁工發放一筆過補助金

26. 委員對一筆過補助金的資格準則及金額，以及向受影響漁工求職提供的協助表示關注。

27. 政府當局表示，實際的資格準則須視乎工作小組的商議結果而定。初步的構思是：申請人須為本地漁工，並在提出申請時，必須提交證據證明在2010年10月13日或以前已受僱在成功參與自願回購拖網漁船計劃的漁船上工作，且在船東申請參加該計劃前一直在該船上工作。申請人必須就其受僱狀況作出聲明，並須遞交由其僱主作出確認其僱傭記錄的聲明。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。如有需要，漁護署亦會嘗試取得其他證據，以核實其資格。在漁船上工作的家庭成員如符合資格準則，亦會符合資格。在參考2008年的家禽業退牌計劃後，政府當局建議向每名合資格本地漁工發放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。政府當局估計，約1 000名本地漁工將符合資格申領一筆過補助金，而預計政府須為此而耗資約3,400萬元。

28. 就一筆過補助金的款額可否提高至一名工人3個月薪金以上的問題，政府當局在參考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，並設定最快於2012年12月31日生效。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，協助他們轉而從事與漁業相關的工作或其他工作。

所需撥款

29. 據政府當局預計，有關計劃以及其他措施所涉及的款額為17億2,680萬元。所涉及的財政承擔包括——

- (a) 約14億元用以向永久喪失捕魚區的受影響拖網漁民支付特惠津貼；
- (b) 約2.4億元用以回購參與自願性回購計劃的約400艘拖網漁船；
- (c) 約3,400萬元用以為參加回購計劃的拖網漁船船東所僱用的約1 000名本地漁工提供一筆過補助金；及
- (d) 約5,280萬元用以推行有助改善海洋環境保育和漁業資源的措施，以及為受影響的拖網漁民和本地漁工推出特別培訓計劃。

向拖網漁民提供的其他援助

培訓

30. 委員促請政府當局向受影響拖網漁民提供充分支援，以轉至其他可持續發展的漁業作業。政府當局表示，為協助漁民在其他可持續發展的作業獲取實際經驗，漁護署自2010年起，在南海休漁期內為漁民開辦有關生態旅遊、水產養殖業及其他與漁業相關的作業的免費培訓課程。參加這些培訓課程的漁民超過130人。漁護署亦與本地漁民及私營界別合作，在西貢、新界東北部及港島南部推行漁業生態旅遊試驗計劃，協助漁民轉而從事生態旅遊行業。該項計劃推出以海洋為基礎的導賞團，介紹香港漁民文化及漁業運作模式，以及生態環境和地質面貌的特色。至今，超過70名漁民已在試驗計劃接受培訓。

31. 政府當局預計，在禁止拖網捕魚措施實施後，並非所有漁民都會選擇永久退出行業。漁護署將為拖網漁民推出特別培訓計劃，協助他們(船東及本地漁工)掌握所需的技術和知識，以轉至其他與漁業相關的可持續發展作業。

漁業發展貸款基金

32. 委員察悉，受影響漁民可向資本額有2.9億元的政府貸款基金申請低息貸款，以轉至可持續發展並使用選擇性捕魚方

法的漁業作業，以及其他與漁業相關的作業。部分委員(包括黃容根議員及王國興議員)要求政府當局考慮向受影響漁民提供免息貸款。黃容根議員並建議部分貸款可以免息。

33. 政府當局認為難有充分理據向漁民提供免息貸款，並正考慮把息率降低至介乎1%至2%。儘管如此，政府當局正檢討基金的機制、貸款條款及申請人的資格準則，使基金更切合漁民的需要，幫助他們發展或轉至可持續發展的漁業及相關作業。

34. 王國興議員堅持認為，政府當局應提供免息貸款，以顯示其對受影響漁民轉至其他可持續發展的漁業作業的支援。

35. 委員指出業界就基金批出貸款所要求的抵押品表示關注。政府當局告知委員，除漁船以外，當局亦會接受其他有轉售價值的替代品作為貸款的抵押品。

海魚養殖區

36. 目前，香港有26個指定魚類養殖區，在其中一個養殖區內進行海魚養殖均須取得牌照。部分委員(包括黃容根議員、張學明議員及陳偉業議員)促請政府當局積極考慮擴大指定養殖區，以便拖網漁民轉而從事海魚養殖。

37. 政府當局解釋，自1987年起，政府實施停止簽發新牌照的政策，以減低海魚養殖業對海洋環境可能造成的影響。近年，在使用先進的海魚養殖技術(例如使用粒料魚糧)後，這些可能會對海洋環境造成的影響已大幅減少。漁護署正與相關決策局及部門跟進，檢討停止簽發新海魚養殖牌照的政策，並研究擴大或交替使用魚類養殖區，以協助拖網漁民轉而從事海魚養殖。

在內地水域捕魚

38. 委員促請政府當局支援本地漁民在內地發展商機。委員獲告知，食物及衛生局常任秘書長(食物)於2011年4月到內地進行職務訪問，反映本港漁民對在內地水域發展捕撈漁業的意見，並就兩地之間如何進一步加強漁業發展的聯繫和合作，與有關的內地當局交換意見。當局更藉此機會向內地官員簡報，為了保護海洋資源和生態環境，政府當局建議立法禁止在香港水域進行無選擇性的拖網捕魚作業，以免進一步擾亂海床及影響海洋資源。當局察悉，香港大部分的拖網漁船均獲內地當局簽發的捕撈許可證，可在內地水域作業。政府當局亦向內地當局反映本地漁民的意見，希望在可行的情況下，內地當局可以

向香港漁民提供協助，讓他們可以繼續在內地水域從事捕撈作業。

39. 應小組委員會要求，就委員認為不應准許內地漁民使用具破壞性的捕魚器具的意見，政府當局已答應向內地當局反映。

在香港水域內非法捕魚

40. 委員的另一項關注，是對非本地漁船在香港水域內非法捕魚所採取的執法行動。委員要求政府當局加強執法，以保障本地漁民的利益。

41. 政府當局表示，水警已持續對涉及在香港水域進行捕魚活動的非本地漁船採取行動。若發現船隻(包括非本地船隻)載有不享有香港入境權的人士，水警會根據《入境條例》(第115章)拒絕該船隻入境或逮捕有關人士。除自行採取執法行動外，如有需要，水警會與漁護署進行聯合行動。政府當局會落實禁止使用或借助非本地漁船進行捕魚活動的立法建議。漁護署會考慮如何進一步加強其執法人手和設備，以作配合。當新法例生效後，水警亦會協助漁護署執行有關的法例。除加強與漁護署和內地當局的溝通和合作外，水警亦會與本地漁民業界及團體保持緊密聯繫，以收集有關非法捕魚活動的消息，供策劃執法行動之用。水警會繼續採取"海上警視系統"行動策略，以打擊海上非法活動。

其他輔助措施

42. 有委員關注當局會否推出輔助措施，以保育及恢復漁業資源。為協助本地捕魚業邁向可持續發展，小組委員會察悉政府當局計劃落實委員會提出的其他建議，以控制香港水域的捕撈力量。這些措施包括：

- (a) 就在香港水域從事捕撈業的本地漁船設立登記制度；
- (b) 限制新漁船加入和把捕撈力量維持在適當水平；
- (c) 禁止使用或借助非本地漁船進行捕魚活動及限制使用或借助非漁船類別的船隻進行捕魚活動；及
- (d) 指定漁業保護區，以保護重要的產卵及育苗場內的魚苗、幼魚和正在繁殖的魚類免受未受管制的捕魚活動影響。

建議修正案

43. 小組委員會不會就修訂公告提出修正案。
44. 張宇人議員已表明，若受影響的各方認為該計劃的補償方案不能接受，自由黨的立法會議員會反對修訂公告。在此情況下，他可能考慮動議一項議案，以修正修訂公告(見上文第23段)。

徵詢意見

45. 謹請委員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年5月11日

《2011年漁業保護(指明器具)(修訂)公告》小組委員會

委員名單

主席 譚耀宗議員, GBS, JP

委員 李華明議員, SBS, JP

黃容根議員, SBS, JP

張宇人議員, SBS, JP

余若薇議員, SC, JP

王國興議員, MH

李國麟議員, SBS, JP

張學明議員, GBS, JP

甘乃威議員, MH

何秀蘭議員

陳克勤議員

葉劉淑儀議員, GBS, JP

陳偉業議員

(合共：13位委員)

秘書 湯李燕屏女士

法律顧問 譚淑芳女士

日期 2011年4月13日