

## 香港漁民團體聯會

# 對政府禁止在香港水域拖網捕魚的意見

### 甲、前言

行政長官在 2010 年 10 月 13 日施政報告宣佈禁止在香港水域拖網捕魚，香港漁民團體聯會（下稱「本會」）作為維護漁民利益的團體，隨即在 10 月 30 日常務會議上展開討論，議決成立一個由本會會長擔任組長的專責小組，負責諮詢各灣頭漁民意見，經彙集整理後，遞交政府決策參考。其後專責小組透過擔任立法會議員和區議員的成員向政府搜集更多資料和澄清一些疑問，作為前期準備工作，並趁著 2011 年歲晚，漁民紛沓歸航過年，先後赴屯門、西貢、長洲、東區、南區、大澳和大埔各灣頭，透過當區屬會協助舉行諮詢座談會，聆聽漁民意見，在諮詢過程中，多個依存拖網捕撈業的相關行業代表亦有就着禁拖措施對他們帶來的影響表達訴求。現將意見整理彙報如下：

### 乙、漁民的反應

#### 一、支持者理由

受諮詢漁民中，支持者認同政府此舉可以保育漁業資源，讓有經濟價值和生態價值的魚類品種避免枯竭絕跡，已遭受破壞的海床和海洋生態得以盡快復原。如政府為各可持續發展漁業，例如養魚業、休閒漁業、外海作業、甚至是遠洋漁業等定出切實可行的政策，提供方便經營環境和財政扶助，不失為一次轉型就業的好機會。另外，一部份年齡較大的漁民，表示願意參加漁船回購和領取補償金的計劃，這批漁民都已經脫離家庭負擔，捕魚只是自食其力，但由於年事已高，漁船殘舊，預計不出 10 年內會陸續退出捕撈行列，政府此時推出回購計劃，正好為倒數歲月的生活保障

提供機遇。因此，上述漁民會支持政府的禁拖計劃，但必須提出一個合理的補償方案，以及協助他們轉型的完善方案。

## 二、反對者理由

反對者認為政府宜讓其自然淘汰，因為當下的拖網漁船，木船數量佔 9 成，船齡最少也有 25 年，預計在未來 10 年內，大部份會相繼報銷。而這批漁民大部份都是處於 40 至 50 歲的年齡層級，他們家口眾多，需要供養在家的兩老、主婦和在學兒女，預計在未來 15 年內，他們都是家庭經濟支柱。但由於他們教育程度甚低，當中不乏文盲，唯一技能是捕魚，政府雖然承諾會為他們提供職業培訓，但從時下不少學歷比他們高、年齡比他們低的青年，也難以就業，對於將來自身的職業保障沒有信心。他們指出，政府如要保育海洋生態，是否應同時承諾今後不再進行填海、挖沙和回泥等海事工程？顯然不可行。因此，如因公眾利益而全面禁止拖捕，必須給予高價贖買和補償。

## 丙、存在的意見

綜合較多漁民的意見和建議，同時考慮到香港整體的發展和海洋漁業的生態平衡，本會同意政府實行香港海域內禁止拖網捕撈作業，但對實施該政策提出以下要求：

### 一、應明確說明造成海洋污染的元兇

- 1、有關禁止拖網漁船的具體理據，政府於施政報告發表同日向立法會提交的文件《禁止在香港水域進行拖網捕魚活動》（下稱「政府文件」）指控拖網漁船數量和馬力，以及其捕撈方式，令到海洋過度捕撈，環境不斷惡化，所以要藉禁止拖捕，將香港水域漁獲減少 40%，從而達到保育海洋及漁業可持續發展的目的。
- 2、在施政報告有關段落中，開宗明義說「香港的海洋環境，近年受到污染及捕撈漁業的影響，令漁獲質素每況愈下。」文中的「污染」是指甚麼？從「污染」和「捕撈漁業」並列的造句結構可見，明顯是另有所指，但又不明示。
- 3、其實，《漁業可持續發展委員會報告（修訂擬稿）》引述漁護署 1998 年一項顧問研究報告（下稱「研究報告」）指出：「本港水域漁業資源持

續下降的主要原因包括過度捕撈、沿岸和海上工程（例如填海、挖沙及卸泥）和海水污染等對近岸及漁場的影響。」

- 4、上述沿岸和海上工程實際上是指過去卅年，政府不斷擴展市區，在傳統漁場鄰近的腹地開山填海，以及闢建垃圾堆填區，特別是近廿年政府不斷進行基建工程，尤其是回歸前進行的「玫瑰園」計劃，以及回歸後的迪士尼樂園工程計劃。再且，1998年「研究報告」發表後至今，陸續有煤氣公司和電燈公司在海底敷設從深圳大亞灣至吐露港和南丫島的天然氣輸送管；即將上馬的港珠澳大橋及其通往屯門的海底隧道工程；醞釀中的西貢和南丫海上風力發電工程；加上政府最新公佈在石鼓洲填海以便建造焚化爐工程計劃。以上工程不是填海，就是挖沙和卸泥，幾乎觸動了全港的漁場和海床，既令到漁場永久喪失，亦令到水質污染，破壞海洋生態。料是政府不欲暴露自身錯誤，而刻意掩飾，並甘願受個別環保團體唆擺，將責任一味推卸給拖網漁船。
- 5、另外，政府雖時常吹噓因推出海水淨化計劃，維港水質已經有所改善，其實，現時香港六個污水處理廠，污水處理都不得其法，因礙於化學處理不當，將未經適當處理的磷及氮排出大海，破壞生態環境，污染水質，從而增加紅潮發生風險，導致養魚區大量死魚，養魚戶血本無歸。
- 6、觀乎施政報告對「污染」一辭文過飾非，以及同日「政府文件」對上述構成污染的活動隻字不提，政府欲蒙混過關的心態，昭然若揭。
- 7、政府如有誠意恢復海洋生態，必須實事求是地公開承認政府本身也有一份責任，漁民也是受害者，方能說服公眾，接受一個給予受影響漁民認為合理的補償撥款金額和漁船回購價格。

## 二、應明確處理實施禁拖作業延伸問題的有關部門

行政長官宣佈此措施前後，本會透過身兼立法會漁農界代表議員的會長要求約見有關政策局官員，商討檢討特惠津貼機制事宜，可惜，先後接觸過食物及衛生局、環境局、發展局、運輸及房屋局，每一政策局的問責官員認為是其他政策局的責任，顯見政府在推出這項政策，毫無誠意解決漁民今後生計問題。本會認為，政府若要漁民積極支持禁拖措施，必須就此事成立跨部門專責小組，與受影響漁民代表商討修改特惠津貼機制事

宜。

### 三、應明確合資格漁船的界定

政府估計受影響的拖網漁船有 400 多艘，意味著將會以此船數為基礎，去向立法會申請撥款，但由於沒有目標拖船的名單，可能出現下述爭議：

#### 1、2000 艘名義是香港註冊拖船

根據資料顯示，尚有 2000 艘在香港註冊的拖網漁船，其註冊船東也是香港居民，惟卻從來沒有在香港水域進行捕魚活動的紀錄，甚至是一經註冊後，不再出沒於香港水域。雖然政府已表示這批拖船不符合參加自願回購的資格，亦不可以領取特惠津貼和漁工補助金。但由於他們具有香港拖網漁船的身份，政府如何將他們篩除出來？政府表示過去數年曾派出巡邏船在本港海域巡迴拍攝在近岸作業的拖船，然後逐一存檔，意味著將會以此為識別依據。但政府可否保證這項秘密行動不受挑戰？政府的法律專家是否評估這方法能經得起法律訴訟的考驗嗎？否則，既流於濫用公帑，亦壓低了漁民平均所得，令到真正受影響的拖網漁民不能得到合理補償。

#### 2、原香港水域作業拖船

另外，「政府文件」對於上述 400 多艘漁船是指他們部份或全部時間在香港水域作業，漁民質疑是否意味著只有上述兩類作業習慣的拖船才合資格參加有關計劃，這批存疑慮的漁民表示，他們原來是部份或全部時間在香港水域作業，但隨著香港漁業資源枯竭，為免惡性競捕，只有犧牲自我，成全大我，逐漸演變為全部時間在內地水域作業，讓出香港漁場與其他漁民，所以，政府應對他們一視同仁。本會認為，政府應該尊重他們的捕撈歷史，他們如能提供曾在香港水域作業的證明，也符合加回購漁船和申領補償資格。

#### 3、盡快設立捕魚証制度

查上述丙（一）項〈應明確說明造成海洋污染的元兇〉所述的 1998 年研究報告曾建議政府設立捕魚牌照制度，並且列作高優先次序推行，其中一項目的是識別出登記漁船而又確實在香港水域內捕魚的船隻。當時本會亦表示支持，數年後雖然政府亦有提上議事日程，惟政府一經聽到個別

人士反對便擱置，無視本會意見的正確性和具有廣泛代表性。政府當時如堅持落實推行研究報告的建議，類似是次身份界定問題便不會出現。本會認為，政府應該盡快設立捕魚証制度，以便將漁業納入規範管理，控制捕撈量，保障香港漁業可持續發展。如因海事工程需對受影響漁民發放特惠津貼，亦不致公帑被濫用。由於唯持有捕魚証者，才有資格在香港水域從事捕撈漁業，水警因而可以透過捕魚証制度，對越境侵漁活動執行拘控，保障本地漁業資源。建議捕魚証可以由直系親屬繼承。

#### **四、建議由「強制禁拖，限期自願賣船」改為「限制拖捕，常期自願賣船」**

- 1、在一國或一地區的海域全面禁止拖網捕魚，並非國際性法規，世界海洋公約，亦只不過是禁止 3 海浬（約 5.5 公里）內拖捕。就以我國台灣地區為例，台灣現行拖網管理規定，亦只是完全禁止拖網漁船在距岸 3 海浬內作業，距岸 3 至 12 海浬海域，則容許未滿 50 噸拖網漁船作業。
- 2、本會認為，為照顧兩方面不同意見的漁民今後生計，政府不宜強制性而且是全面禁止拖捕，政府不妨參照數年前在禽畜業推行的自願交回農場牌照措施，在停止接受新拖船註冊下，讓現有拖網漁民按照本身意願選擇是否結業。作為一項贖買政策，本會認為不應設時限，讓漁民可以經過深思熟慮，以及觀察先行者的成效，才決定參加與否。對於選擇參加計劃的漁民，除給予比現有機制更為優惠的補償外，並須按照他們的轉型或轉業的意願，給予職業培訓和財政扶助。對於選擇持續拖捕者，則容許拖船在指定界線海域以外作業。

#### **五、檢討特惠津貼機制**

- 1、對於向合資格漁民發放的特惠津貼，「政府文件」雖然沒有公佈財政預算，但明確指出是按照現行向受海事工程影響的漁民發放特惠津貼所依循的計算方法來釐訂，即是按漁民在受影響水域所得的 7 年漁獲的估計價值計算。
- 2、惟這是一次令到拖網漁民在本港水域永久性喪失漁場的措施，有別於歷次海事工程對漁民影響的廣度，絕對不能按照現有機制計算發放特

惠津貼金額。

- 3、再且從歷次運作所得，現行特惠津貼機制的計算方法，遠遠未能反映漁民實際損失，又從禽畜業的自願退回農場牌照計劃，有參加計劃的農友獲政府補償金額雖然達 200 萬元，但在扣除賒借等債務後，不出三數年便用罄，既不能重返本行，亦難以轉行再就業。因此，政府必須提供比現下為優越的特惠津貼，始能彌補漁民的損失。
- 4、本會認為，政府對參加計劃的每艘拖船最少按照 15 年漁獲的估計價值計算特惠津貼金額。
- 5、為保障轉型海魚養殖業後一旦受到海事工程影響而得到合理補償，政府應將海事工程區鄰近養魚區申領特惠津貼的距離準則，由現行的 5 公里擴寬至 15 公里；

## **六、漁船回購價和漁工補助金**

由於大部份拖網漁民為了家庭今後生計，不願意退出拖網行列，倘政府認為非壓抑拖捕不足以保育海洋生態和漁業可持續發展，必須從受影響漁民的整個家庭為基點，提供較大誘因。因此，政府除需考慮上段關於檢討特惠津貼機制的意見外，每艘拖船的回購價須高於市值。漁工補助金，每人按其月薪補 1 年。

## **七、要為轉型可持續發展行業著陸作好準備**

受諮詢漁民認為，政府雖然主張漁民轉型，但不見有為轉型行業作好準備工作，政府文件提出的方案內容十分貧乏，如貿然在現有框架下轉型，日後能否立足頗成疑問。

### **1、外海作業**

若轉型全天候在外海—實際上是內地水域作業，但內地近年亦實行轉產轉業以壓縮漁船數目，政府將部份原在香港水域作業的拖網漁船推向內地，是否與內地漁船管理政策有抵觸？內地是否已經認同特區政府此想法？由於內地亦發出漁業資源枯竭的警號，如新增一批來自香港的持份者，是否會令到情況更惡化？亦分薄了漁船平均捕撈量？從而增加與內地漁民的糾紛。另外，轉型外海作業，涉及融資為漁船提升裝備，甚至是建造新船，因而需要政府提供財政扶助，但「政府文件」顯然未能提供實惠

幫助，在下述第八項〈降低貸款息口和改變抵押模式〉將會作具體論述。

## 2、水產養殖業

若轉型海魚養殖業，「政府文件」雖然表示會檢討停止簽發新牌照的政策，以及擴大或交替養魚區，意味著政府有意挪用更多海面作為養魚區，就此，政府已經取得環保團體和其他競用者的同意嗎？另外，在可見的 10 年內，本港將會有一連串海事工程進行，包括港珠澳大橋及其通往屯門的海底隧道工程、兩間電力公司分別在西貢和南丫島面建造風力發電站工程，本港水質將會受到新一輪的污染，令到養魚業面臨新風險。另一方面，現時魚排主要是依靠拖網漁船供應下價雜魚為飼料，政府的禁拖措施，將會令到魚排飼料供應中斷，而政府放寬海魚養殖業發展，卻增加魚排飼料的需求，此消彼長下，政府必須首先解決魚排飼料來源問題，方能談論轉型海魚養殖業。

本會認為：

- 政府應在政策上將科研技術應用到行業發展，協助養魚戶由傳統的平面放置魚排，發展為近岸建造立體式網箱，亦可考慮協助養魚戶在工廠區試驗養殖，這樣既可提高生產力，又可節約海面資源；
- 政府應盡快研發飼料，供應養魚戶，以代替拖船的飼料來源；
- 實行養殖多元化，將發展海魚養殖業擴大為發展海魚、珍珠、鮑魚、蠔貝介和海膽等具高增值的水產養殖業；
- 政府相關部門應建立魚苗孵化場，除為本港業界提供優質魚苗外，提高收成外，亦可將魚苗投放大海，為漁業資源增值，為本港市民提供既安全又優質的魚產品；
- 政府應多方面考慮養魚區的污水處理，以達致優化水質的效果；
- 現時的養殖政策只局限在一個養魚區內的養殖方式，建議分 AB 區交替養殖，防止養魚活動產生的有機廢物因長期積聚而污染區內的水質。

## 3、休閒漁業

轉型休閒漁業，「政府文件」沒有提及如何幫助漁民轉型休閒漁業，若只是屬意目標漁民擠入現有的休閒漁業平台，將會形成惡性競爭，彼此盈利分薄；再且，若繼續按照原有苛刻條款要求去改裝漁船，現將會令到

投資過鉅，不符合成本效益。爲了吸引目標漁民轉型休閒漁業，本會認爲：

- 參照日本和台灣等國家和地區做法，原有漁船在無須改裝下可以投入休閒漁業運作；
- 對接載遊客出海的釣魚船實行發牌制度，拖網漁民如放棄拖捕，可獲優先發牌；
- 對所有在岸邊釣魚活動納入發牌制度規管，藉以進一步保育漁業資源和轉型行業的收益；
- 以新思維開拓新發展空間，發展休閒漁業，不應僅限於在現有平台進行，應發揮香港在中國主權之下的特殊政治地位和地理優勢，與深圳、珠海、澳門、惠州等鄰近沿海城市合作發展跨境休閒垂釣；
- 在即將釋放的邊境禁區，因地制宜，規劃一片或多片土地和海面爲生態旅遊區和休閒漁區。

#### 4、保留漁民的非物質文化遺產

香港由一個漁港發展成一個國際大都市，政府應保育漁民傳統生活文化和作業的方式，以確立漁民的身份及增加旅遊業發展。建議參照國內及日本的做法，爲漁民設立漁業展覽館，向市民及遊客推廣香港漁業歷史及保存漁民的傳統生活文化。

## 八、降低貸款息口和改變抵押模式

「政府文件」雖然爲漁民提供漁業發展貸款基金的低息貸款，以轉型爲可持續發展的漁業，包括非拖網類捕撈漁業、海魚養殖業和休閒漁業。其實，這項基金並非專爲禁止拖捕而設，而是已經存在一段時間，數年前亦曾增加資本額至 2.9 億元，但自注資以來，只有一宗成功申請個案，原因是申請門檻設定太高，而且只接受物業而不接受漁船作爲抵押品，令到漁民望門興嘆。漁船於漁民而言，是最寶貴的財產，亦可能是唯一可供抵押的實物，以漁業發展命名的貸款基金，竟然不接受漁船爲抵押品，有歧視漁民之虞。爲此，本會認爲：

- 政府應改變抵押模式，接受漁船爲抵押品估值；
- 對於轉型其他可持續漁業的申請，將息口調低至一厘以下，若然貸款用於以建造新型漁船，離開香港水域到中深海捕魚，其中一半貸款可



豁免計息。

## 九、照顧相關行業

在諮詢過程中，本會亦收到若干依靠拖網漁業為生的相關行業反映，他們亦是受到禁拖措施影響的群體，亦面臨轉產轉業的困境，本會認為政府對於他們不能置諸不理，應該按照各行業的特性作出補償和協助轉型。這些行業包括：

- 收魚船
- 製冰業
- 淡水供應船
- 船機維修業
- 漁具銷售業
- 魚類批發市場

本會認為，政府可參照前幾年在禽畜業推行自願退回農場牌照時，政府對於一些相關行業例如家禽運輸業也給予補償的先例，應用於處理拖船的相關行業。

## 丁、總結和建議摘要

香港海洋生態受到污染以及漁業資源枯竭，拖網捕魚並非罪魁禍首，政府發展城市，對於污水處理不當，以及過多海事工程引起的填海、挖沙和回泥才是元兇。政府公佈禁止拖網捕魚，並且訂出實施時間表，雖然表示會回購漁船，以及給予船東特惠津貼和漁工補助金，但沒有交代財政預算和明細金額，以及合資格者的名單，必將會引起大部份漁民迴響，因為他們學歷低，唯一技能是捕魚，難以轉行，雖然政府鼓勵他們轉型其他可持續發展漁業，但並未有為各轉型行業作好準備，亦未打算投放足夠資源，基本上是只能在現有框架下轉型，受影響漁民對於轉型並無信心。漁民不論有意參加計劃與否，都認為補償方案不足以維持今後家庭生計。為此，本會提出以下 27 條建議：

- 1、 不實施全港水域禁止拖捕，容許漁民在指定海域和季節繼續拖捕；
- 2、 由強制性政策改為不設時限的贖買政策，提供特別優惠補償辦法和拖船收購價，讓漁民自願參加；

- 3、從來不在本港水域作業的拖船，即使註冊船東是香港居民，亦不符合參加贖買政策和申領補償資格；
- 4、有證明曾經在本港水域作業，但現已轉型外海作業的拖船，可自願參加贖買政策和申領補償；
- 5、政府成立跨部門專責小組，與受影響漁民代表商討修改特惠津貼機制；
- 6、將因永久喪失漁場而獲特惠津貼的漁獲計算年數由 7 年改為 15 年；
- 7、將海事工程區鄰近養魚區申領特惠津貼的距離準則，由現行的 5 公里擴寬至 15 公里；
- 8、每艘拖船回購價須高於市價；
- 9、每名漁工補助金總額，按其月薪計補助 1 年；
- 10、將幫助漁民轉型（包括水產養殖、非拖網類捕撈、休閒漁業、中深海捕撈）的漁業發展貸款基金的息口調低至一厘以下，若然貸款用於建造新型漁船，離開香港到中深海捕撈，其中一半貸款可豁免計息；
- 11、放寬抵押模式，接受漁船為抵押品估值；
- 12、由於轉型和作業平台改變，會導致內地水域增加漁船數量和捕撈時間，特區政府必需與內地有關部門溝通，取得認同；
- 13、政府應盡快研發飼料，供應養魚戶，以代替拖船的飼料來源；
- 14、協助養魚戶引進立體式網箱，亦可考慮協助養魚戶在工廠區試驗養殖，提高生產力，可節約海面資源；
- 15、發展多元化水產養殖業，包括海魚，海膽，以及珍珠、鮑魚和蠔等貝介類水產品；
- 16、發展本地魚苗孵化，提升水產養殖及保育增值海洋生態存護，提供經濟魚苗，協助本地養魚業可持續發展；
- 17、養魚區分 AB 區交替養殖，防止養魚活動產生的有機廢物因長期積聚而污染區內的水質；
- 18、協助養魚戶引進太陽能及風力發電等環保節能照明系統；
- 19、原有拖網漁船在無須改裝下可投入休閒漁業運作；
- 20、為漁民設立漁業展覽館，向市民及遊客推廣香港漁業歷史及保存漁民的傳統生活文化；
- 21、儘快設立捕魚証制度，作為日後漁民可享有關權益的資格憑據，以及

政府對侵漁行爲執行檢控；

- 22、 要求政府仿效內地組建漁業執法船隊及制定相關法例對非本港漁船加強執法；
- 23、 對休閒漁船實行發牌制度，拖網漁民如放棄拖捕，可獲優先發牌；
- 24、 爲有效控制漁業資源，參考水塘釣魚牌照制度，將所有在岸邊的釣魚活動納入發牌制度規管；
- 25、 與深圳、珠海、澳門、惠州等鄰近沿海城市合作發展跨境休閒垂釣；
- 26、 在即將釋放的邊境禁區，發展規劃注入生態旅遊和休閒漁業的元素；
- 27、 收魚船、製冰業、淡水供應船、船機維修業、漁具銷售業、魚類批發市場等都是受禁拖影響的相關行業，政府亦應作出補償和協助轉型。

香港漁民團體聯會

2011年3月