

二零一二年三月十三日

討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

發放特惠津貼予受本港水域海事工程計劃影響的漁民的檢討

目的

當局最近曾就發放予受本港水域海事工程計劃影響的漁民的特惠津貼方案進行檢討，本文件向委員簡介檢討結果。

背景

2. 受海事工程計劃影響而永久或暫時喪失慣常作業捕魚區的漁民，並不符合資格申索法定補償，因為他們並不擁有慣常作業水域的法定權益。不過，當局明白到受影響的漁民可能會因此而收入下降，也可能要改往其他捕魚區作業以致須承付額外開支，故他們如符合若干資格準則(例如他們的船籍港必須與受影響的捕魚區相關)，便可獲發特惠津貼，津貼額與受影響水域每年漁獲的估計價值相稱。

3. 發放予受本港水域海事工程計劃影響的漁民的特惠津貼方案，對上一次曾在二零零零年進行檢討，而方案也於同年十二月獲立法會財務委員會(財委會)通過。向受海事工程計劃影響的漁民發放特惠津貼所依循的現行計算方法，載於財委會文件第 FCR(2000-01)46 號。目前，發放予受海事工程計劃影響的合資格漁民的特惠津貼額，是按以下估計價值(即受影響水域的漁獲總值)計算：

- (a) 若海事工程計劃導致永久喪失捕魚區(主要為填海工程)：七年漁獲；以及
- (b) 若海事工程計劃導致暫時喪失捕魚區(主要為挖沙或卸泥工程)：三年漁獲。

至於受到在同一地點接連進行的海事工程(例如挖沙或卸泥工程)影響的漁民，如上一次在該地點進行的海事工程已完成超過三年，則可再獲發放特惠津貼。

4. 鑑於作業環境在過去十年屢有轉變，漁民最近向政府提出，現行的特惠津貼方案不足以協助他們應付和適應因喪失捕魚區而不斷萎縮的作業環境。漁民代表要求因應永久及暫時喪失捕魚區這兩種情況，把現行特惠津貼計算方法中的年期增加。

檢討

5. 當局大致認同受海事工程影響的漁民在謀求改往其他地方作業時，的確面對更多困難。

6. 首先，隨着本港過去十年的基建發展，本地捕魚區的面積不斷縮小。在研究海事工程計劃為捕撈漁民帶來的影響時，我們注意到擬於未來數年進行的個別海事工程計劃，其規模普遍較以往龐大和複雜。漁民改往其船籍港附近的其他地方捕魚，未必再切實可行。預計受影響的漁民為了生計，可能需要到遠離其船籍港的其他本港水域捕魚區作業，有些則可能要前往南中國海與內地漁民競爭。第二，本地漁船的平均船齡在過去十年有所提高，較舊的船隻未必適合前往遠離其船籍港的水域捕魚。第三，由於近年作業成本不斷增加(例如燃料價格上漲)，漁民改往其他地方作業也會招致更大開支。

7. 在進行這項檢討期間，我們比較過禁止拖網捕魚措施導致永久喪

失捕魚區的情況，當中受影響的拖網漁民可獲發特惠津貼。財委會已通過，在禁止拖網捕魚措施下發放的特惠津貼額，會以一九八九／九一年度的港口漁業調查為基準，並按漁獲價格變動作出調整及以 11 年漁獲的估計價值為計算年期。這個新計算年期是經過多次廣泛諮詢不同漁民團體後得出的。我們認為，就禁止拖網捕魚措施而訂定的新計算年期，適合作為導致永久喪失捕魚區的海事工程的基準。由於禁止拖網捕魚措施及導致永久喪失捕魚區的海事工程兩者對漁民造成的影响性質相若，我們認為缺乏理據支持將計算年期增至超過 11 年的建議^{註1}。

8. 暫時喪失捕魚區的漁民亦面臨類似的困境，儘管程度較輕。為了使永久與暫時喪失捕魚區的漁民獲發的特惠津貼額保持對比關係，我們建議把後者的計算年期由三年漁獲的估計價值調整至五年。作出擬議的調整後，向受暫時喪失捕魚區影響的漁民發放的特惠津貼額，會維持在受永久喪失捕魚區影響的漁民所獲特惠津貼額的 40% 左右。

9. 漁民亦要求增加暫時喪失捕魚區的計算年期，以涵蓋整段施工期以及工程完成後海牀的復原期。我們認為並無充分理據支持為導致暫時喪失捕魚區的海事工程訂定可變年期，主要因為有需要與永久喪失捕魚區的特惠津貼計算年期保持對比關係。我們認為以五年漁獲的估計價值作為新計算年期是適當的。

10. 我們建議維持以同一次港口漁業調查的數據(即一九八九／九一年度港口漁業調查的數據)，計算發放予受海事工程計劃影響的漁民的特惠津貼額。漁民普遍傾向接受按一九八九／九一年度港口漁業調查的數據計算的漁獲價值，亦認為按一九八九／九一年度港口漁業調查計算的漁獲價值更能反映一九九零年代初大規模海事工程展開之前的漁業資源狀況。

註1 雖然個別的海事工程計劃主要影響局部範圍，不過，自上次在二零零零年檢討特惠津貼以來進行的海事工程計劃及未來幾年展開的新計劃所產生的累積影響，也會對其船隻航行範圍有限的漁民帶來重大影響。由於漁業資源正迅速損耗，加上有六項大型海事工程計劃擬於三年內在同一海道系統展開而產生累積影響，漁民在未來幾年面對的境況幾乎是前所未有的。海事工程對這些小型近岸漁船可能造成的不利影響將會非常明顯。

11. 目前，如漁民在某捕魚區進行的海事工程獲發放特惠津貼，而該工程已完成超過三年，則有關漁民可就同一地點接連進行的海事工程(例如挖沙或卸泥工程)再獲發放特惠津貼。因為在工程完成後，受影響捕魚區可能需要大約三年才復原。我們認為這項安排合理，應保留在方案之內。

12. 一如既往，當局會成立跨部門工作小組，為發放有關特惠津貼的工作釐訂資格準則及分攤基準。

建議

13. 鑑於受海事工程計劃影響的漁民需要面對更大的困境，我們因應檢討結果建議：

- (a) 如因海事工程導致永久喪失捕魚區，特惠津貼計算方法中的年期由七年漁獲的估計價值增至 11 年；以及
- (b) 如因海事工程導致暫時喪失捕魚區，特惠津貼計算方法中的年期由三年漁獲的估計價值增至五年。

財委會於二零零零年通過的漁民特惠津貼方案的所有其他安排，將會維持不變。有關現行安排和我們的各項建議，分別載於附件 A 的(A)及(B)欄。

生效日期

14. 我們建議將二零一一年四月一日定為有關建議的生效日期，以便受到是次檢討期間開展的工程所影響的漁民也可以從中受惠。如獲得財委會批准，有關建議將適用於受生效日期後展開的海事工程計劃影響的漁民。

徵詢意見

15. 在檢討過程中，食物及衛生局和漁農自然護理署(漁護署)曾與漁民會面，聽取他們對現行特惠津貼機制的意見。食物及衛生局和漁護署的人員亦曾聯同其他負責海事工程的政策局和部門的代表，進行實地視察及與漁民團體舉行會談。漁民團體要求，如因海事工程導致永久喪失捕魚區，計算年期應由七年漁獲的估計價值增至 15 年。至於因海事工程導致暫時喪失捕魚區，他們認為計算年期應相等於整段施工期加上工程完成後海牀的復原期。在檢討將近結束時，漁護署已向漁民團體解釋把永久及暫時喪失捕魚區的特惠津貼計算年期分別調整至 11 年及五年的理據。業界大致上接納目前的建議。

財政影響

16. 根據未來五年展開的已知大型公共海事工程計劃，我們估計如有關建議獲採納，按擬議新計算方法向漁民發放的特惠津貼最高金額總數將達 5,960 萬元，即較按照現行計算方法所得的特惠津貼額增加 2,280 萬元，增幅約為 62%。

未來路向

17. 請委員備悉本文件第 13 段載述的建議，並提供意見。視乎委員的意見，當局會盡快向財委會提交有關建議。

食物及衛生局
漁農自然護理署
二零一二年三月

發放予漁民的特惠津貼

	(A) 現行安排 (根據財務委員會 2000 年 12 月 1 日通過 的 FCR(2000-01)46 號文件)	(B) 建議的新安排
1. 特惠津貼計算方法中的年期	(a) 永久喪失捕魚區：7 年漁獲 (b) 暫時喪失捕魚區：3 年漁獲	(a) 永久喪失捕魚區：11 年漁獲 (b) 暫時喪失捕魚區：5 年漁獲
2. 計算漁獲的估計價值的依據	1989-91 年度港口漁業調查 (輔以漁農自然護理署的其他相關漁業數據作為補充)	不變
3. 在同一地點接連進行工程所引致的損失	如漁民因某地點進行的海事工程獲發放特惠津貼，而該工程已完成超過三年，有關漁民可就同一地點接連進行的海事工程再獲發放特惠津貼。	不變