

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影響的海魚養殖業人士的檢討

目的

本文件向委員匯報最近檢討為受本港水域海事工程影響的海魚養殖業人士所設特惠津貼方案的結果。

背景

2. 在魚類養殖區附近進行海事工程，可能會影響養殖區魚類的健康和生長，因而可能對海魚養殖業人士的業務構成風險，令他們必須決定是否要繼續、暫停或永久結束其業務。遇有這情況，受影響的海魚養殖業人士或會蒙受經濟損失。這些海魚養殖業人士如符合特定的資格準則，便可獲發放特惠津貼。現行發放特惠津貼的機制在二零零零年進行上一次檢討，詳情載於財務委員會第 FCC(91-92)6、FCR(93-94)72 和 FCR(2000-01)47 號文件內。概括而言，可以發放特惠津貼的情況包括：

- (a) 魚類養殖區清拆；
- (b) 魚類養殖區因海事工程而導致懸浮固體含量較工程進行前五年內所錄得的最高含量高出 100%，或每公升海水的懸浮固體含量達到 50 毫克，兩者以較低者為準(是為「懸浮固體含量準則」)；或

- (c) 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 5 千米或以下，則不論海水懸浮固體含量多少，進行工程的最初兩年可發放特惠津貼(是為「距離準則」)。首兩年期屆滿後，若情況符合上文第 2(b)段所述的懸浮固體含量準則，受影響的海魚養殖業人士才可再獲發特惠津貼。在上述向受影響海魚養殖業人士發放特惠津貼的兩年期內，即使魚類養殖區再有任何其他工程導致海水懸浮固體含量超出現行準則，有關人士也不會獲發放額外的特惠津貼。

海事工程如屬在魚類養殖區刊憲界線五千米以外的挖沙或卸泥工作，又或屬於其他類別，則根據懸浮固體含量準則決定是否發放特惠津貼。

3. 採用五千米距離準則時，在合資格工程首兩年發放特惠津貼期內如有另一不同的計劃項目展開海事工程，則在前一項合資格工程首兩年屆滿後，當局可就後一項海事工程發放新一輪特惠津貼，而無需符合懸浮固體含量準則(見第 2(b)段)，但條件是無人在同一期間領取超過一項特惠津貼。

4. 海魚養殖業人士只要符合上文第 2 段任何一項準則，不論是否有任何實際財政損失／魚類死亡，一律合資格領取特惠津貼。換言之，情況如符合五千米距離準則或通過懸浮固體含量測試，海魚養殖業人士即合資格領取特惠津貼。此外，海魚養殖業人士無需為了獲得領取特惠津貼的資格而放棄依法申索的權利。特惠津貼發放後，如有證據證明魚類是因海事工程而死亡的，海魚養殖業人士仍可向負責各方申索損害賠償。

5. 特惠津貼發放前，合資格海魚養殖業人士必須作出以下其中一項不能改變的選擇：

- (a) 繼續養殖海魚，自行承擔風險，並領取特惠津貼，金額相等於在兩年正常養魚周期內的估計損失收入的 50%；或
- (b) 暫停養殖海魚兩年，並領取特惠津貼，金額相等於在兩年正常養魚周期內的估計損失收入加營運資本損失；或
- (c) 永久結束海魚養殖業務，並領取結業特惠津貼，金額相等於在兩年正常養魚周期內的估計損失收入、營運資本損失，以及在魚排、魚籠及其他主要養殖設備方面的資本投資損失。

6. 海魚養殖業人士一直堅稱受海事工程影響的範圍可以遠超過五千米，並要求檢討特惠津貼的現行資格準則，藉此處理即將進行的一些海事工程帶來的不明朗因素。

檢討

7. 我們的檢討探視特惠津貼各方面。首先，我們研究現時涵蓋的海事工程類別是否恰當；其次，我們評估放寬距離準則至超逾五千米是否有科學證據支持；最後，我們檢視調查方法是否有任何需要改善的地方。

資格準則

距離準則的適用範圍

8. 現行五千米距離準則僅適用於挖沙和卸泥工作。此舉理由是當局已知挖沙和卸泥工作會帶來環境問題，因此引入距離準則，為挖沙和卸泥工作啟動特惠津貼機制，以保障海魚養殖業人士免因環境風險而受損。近年，海魚養殖業人士一再向當局提出他們的憂慮，表示現行機制無法反映挖沙和卸泥工作以外的工程所引致的潛在風險。事實上，與挖沙和卸泥工作相似，其他海事工程(即挖掘海泥和卸置海洋填海填料)同樣會產生泥沙懸浮物以致影響水質，當中尤以大型工程為甚。

9. 參照《環境影響評估條例》附表 2 所載準則，挖泥量超過 500 000 立方米的挖泥工作屬於「指定工程項目」。「指定工程項目」是已知有潛在環境問題的工程項目，動工之前必須先進行環境影響評估，並取得環境許可證。

10. 至於填料卸置工作，雖然《環境影響評估條例》並沒有對卸置體積提供參考數據，但根據環境影響評估和工程界別常用的模擬估計，因卸置 2 000 000 立方米填料而向鄰近水體所釋放出的懸浮固體數量，會與挖泥 500 000 立方米產生的效果相近。隨着科技發展，我們已設置所需的緩解措施把工程對環境造成的影響控制在標準內。然而，我們知道大型的挖掘海泥和卸置海洋填海填料工程對環境的潛在影響，可能與挖沙和卸泥工程相若。鑑於上文所述，我們建議擴大距離準則的適用範圍，把挖泥量超過 500 000 立方米的挖泥工作，以及在主

水平基準 2.5 米以下^{註 1}之處進行卸置量超過 2 000 000 立方米的填料卸置工作^{註 2}都包括在內。

11. 在釐定挖掘海泥和卸置填海填料方面的規模和數量時，我們會以海洋填料委員會^{註 3}和公眾填料委員會^{註 4}分別就有關工程項目協定的淤泥挖掘量和填料卸置量為依據。

以五千米為界的距離準則

12. 現行以五千米為界的距離準則，最初於二零零年檢討中引入。海魚養殖業人士一直堅稱受海事工程影響的範圍可以遠超過五千米。

13. 根據我們的紀錄，自二零零零年以來，只有一次魚類養殖區懸浮固體含量超標的事件涉及在五千米範圍以外多項同期進行的海事工程。二零零零年年底，竹篙灣的挖掘工程與陰澳海上採泥區的卸泥工程同期進行，導致長沙灣魚類養殖區大量魚類死亡。長沙灣魚類養殖區距離陰澳海上採泥區 14.8 千米，距離竹篙灣填海區 9.5 千米。上述兩項工程同期進行時，長沙灣魚類養殖區每公升海水的懸浮固體含量多次超過 50 毫克。在該段期間，長沙灣魚類養殖區錄得的懸浮固體含量最高為每公升海水 73 毫克，相等於按懸浮固體含量準則啟動特惠津貼機制所需水平的 146%。當局遂按懸浮固體含量準則發放特惠津貼。另外，當局成立獨立覆核委員會，以調查當時魚類死亡的原因，並發放補償金以完滿解決有關事件。這是過去十年唯一一宗魚類養殖區懸浮固體含量超標個案涉及在五千米範圍以外的海事工程，而且這宗個案在現行機制下透過發放特惠津貼和補償金得以完滿解決，因此降低特惠津貼距離準則界線的理據可能不足。基於審慎理財的方針，如要對距離準則作出重大改變，我們必須取得更多科學數據為支持。

註1 主水平基準 2.5 米或以上的卸置工作不屬海事工程，因為這類工作不會受潮汐影響。

註2 填料指那些符合香港特別行政區政府發出的《土木工程一般規格》(二零零六年版)第 21 條的規定的物料(石填料除外)。

註3 海洋填料委員會是一個跨部門委員會，由土木工程拓展署署長擔任主席。它負責為所有政府、半政府機構和大型私人項目，識別和管理海砂資源的供應和需求，及提供和管理疏浚/挖掘沉積物的卸置容量。

註4 公眾填料委員會是一個跨部門委員會，由土木工程拓展署署長擔任主席。它負責就建築和拆卸物料的避免、減少、再用和循環再造等事宜，執行促進措施，並監督公眾填土運作和設施的管理和陸上填料儲備的使用。

14. 儘管如此，當局注意到海魚養殖業人士的聲稱的事例。海魚養殖業人士指出近年漁獲不斷減少，魚類的平均體積亦越來越小。雖然未必有魚類因海事工程而死亡，但魚獲的魚鰓發現淤泥的事實，足以證明海事工程可能對魚類造成不良影響，例如增加魚類染病的風險。

15. 海魚養殖業人士亦聲稱，魚類養殖區不能移動，面對海事工程可能產生的影響，不論是水流混濁抑或周邊環境滋擾以致妨礙魚類生長，都是首當其衝，只能被動地承受。養魚圈養於指定的飼養水域，海魚養殖業人士並無法主動採取任何預防措施以減輕環境所受影響。

16. 我們至今仍未有充分確證支持在現階段全面放寬距離準則至超逾五千米。但從整體角度而言，海魚養殖業人士關注不明朗的經營環境，我們認為不無理由。由於海事工程和魚類養殖區處於本港同一海道系統內，正如海魚養殖業人士所稱，無人可以完全斷言海事工程對五千米以外的魚類養殖區不會構成潛在風險。如有多項工程同期進行(而且有些可能規模龐大)，又或時間上雖然沒有重疊但短時間內相繼進行，則上述風險更會增加。

17. 下列大型海事工程全部訂於未來數年內在西部水域展開：

海事工程	計劃 動工日期	預計規模	
		挖掘量	卸置量
路政署			
(1) 港珠澳大橋香港口岸	2011年年底	30 萬立方米	1 580 萬立方米
(2) 港珠澳大橋香港接線	2012 年	47 萬立方米	205 萬立方米
(3) 屯門至赤鱲角連接路	2011年年底	104 萬立方米	430 萬立方米

土木工程拓展署			
(4) 大小磨刀以南污染泥卸置設施的挖掘、管理及覆蓋工程 ^{註5}	2012 年	1 100 萬立方米	1 100 萬立方米
(5) 為葵青貨櫃港池及其進港航道提供足夠水深 ^{註5}	2014 年	400 萬立方米	—
環境保護署			
(6) 發展綜合廢物管理設施第一期 ^{註5}	2013 年	27 300 立方米	240 萬立方米

這些工程的累積效應對海魚養殖業人士帶來的有形及無形衝擊均需處理。

18. 三年內在同一海道系統中展開六項大型海事工程項目，幾乎是史無前例。六項工程項目全部位於西部水域，該水域自成一系，水文地貌相近。西部水域十分渠道化，稀釋效果遠遠不及東部的海洋性水域。受六項工程項目影響的總海洋面積約為 800 公頃。預估六項工程計劃總計挖掘量為 1 712 萬立方米，總計卸置量為 3 630 萬立方米。工程計劃的指定界線與馬灣、長沙灣和索罟灣魚類養殖區之間的最短距離介乎 5.2 千米至 9.0 千米^{註6}不等。六項工程計劃的位置圖載於**附件 A**。

19. 六項工程計劃的施工時間相近，當中有些規模龐大，而且同一海道系統將受六項工程項目一起構成的累積效應所影響，因此我們

註5 當局會向財務委員會申請撥款以實施這些工程計劃。

註6 馬灣魚類養殖區與葵青貨櫃港池界線之間的最短距離為 5.2 千米。

索罟灣魚類養殖區與葵青貨櫃港池界線之間的最短距離為 6.1 千米。

長沙灣魚類養殖區與綜合廢物管理設施第一期界線之間的最短距離為 9.0 千米。

必須妥為處理其對附近魚類養殖區的潛在衝擊。西部水域的海魚養殖業人士要為其業務決定此期間養魚周期的飼養密度和飼養品種，將會極之困難。發放特惠津貼的理念，是基於海事工程或會影響魚類的健康和生長；對於必須作出某些商業決定的海魚養殖業人士而言，的確可能構成風險。基於此理念，同時考慮到三個魚類養殖區位處的西部水域將於三年內開展六項大型海事工程計劃，情況幾乎前所未有的，我們認為特別安排為該處的魚類養殖區(即馬灣、長沙灣和索罟灣魚類養殖區)啟動特惠津貼機制，理由相當充分。

20. 基於情況特殊，我們建議就該六項工程發放一次過的特惠津貼。特惠津貼的金額按第 5(a)至(c)段詳述的現行特惠津貼機制計算。

21. 發放特惠津貼的兩年期內，即使受影響的魚類養殖區附近再有任何其他海事工程進行，導致期間海水中的懸浮固體含量超出 FCR(2000-01)47 所載的現行準則，有關人士也不會再獲發放特惠津貼。有關準則為：

- (a) 該區的懸浮固體含量較工程進行前五年內所錄得的最高含量高出 100%；或
- (b) 每公升海水的懸浮固體含量達到 50 毫克。

不過，兩年期屆滿後，若有關魚類養殖區海水中的懸浮固體含量因任何海事工程達到上述的準則，則當局可再發放特惠津貼。如海事工程與魚類死亡的因果關係獲確立，受影響的海魚養殖業人士可繼續就其實際損失申索補償。

調查方法

22. 目前，漁農自然護理署(漁護署)會進行定期調查收集數據，以釐定各項用以計算特惠津貼的款額。漁護署進行調查的海魚養殖魚排是隨機抽樣，不論魚排以經營何種業務為主。過去十年，很多海魚養殖牌照持有人在養殖場經營多元業務，並非所有魚排都以養殖海魚為主。有些主要從事休閒垂釣，有些暫存魚身大小已達售賣標準的進口魚等待供應市場。由於調查所收集的數據亦會涵蓋非以養殖海魚為主的魚排，致令計算特惠津貼額時出現偏差。舉例來說，主要從事休閒垂釣的魚排的放養密度可能極低，而用作暫存進口魚的魚排的放養密度則可能極高。為消除這方面的偏差，我們建議改善現行調查方法，在計算特惠津貼的款額時，只採用主要業務為養殖海魚的養殖場的數

據，並撇除放養密度極高或極低的數據集(例如每平方米魚排面積的放養量少於 2 公斤或高於 50 公斤)。我們亦建議為收集魚類批發價數據而進行的調查，由每年一次增至每月一次，從而計算出季節性魚價變動的平均數。

建議

23. 總結上文，當局在檢討得出結果後有下列建議：

- (a) 擴大距離準則的適用範圍至涵蓋：
 - (i) 總挖泥量超過 500 000 立方米的海上挖泥工作，以及
 - (ii) 海上填料卸置量超過 2 000 000 立方米並在主水平基準 2.5 米以下進行的卸置工作；
- (b) 就第 17 段所述計劃在二零一一年年底至二零一四年於西部水域動工的六項海事工程計劃作出特別安排，向西部水域魚類養殖區(即馬灣、長沙灣和索罟灣魚類養殖區)的海魚養殖業人士發放特惠津貼；
- (c) 上文(b)段所指的特惠津貼，在全部六項工程的施工期內發放只限一次，詳情如下：
 - (i) 如合資格的海魚養殖業人士選擇繼續經營養殖海魚業務，特惠津貼金額便相等於在兩年正常養魚周期內的估計損失收入的 50%；
 - (ii) 如合資格的海魚養殖業人士選擇暫停經營養殖海魚業務兩年，特惠津貼金額便相等於在兩年正常養魚周期內的估計損失收入加營運資本損失；或
 - (iii) 如合資格的海魚養殖業人士選擇結束經營養殖海魚業務，特惠津貼金額便相等於在兩年正常養魚周期內的估計損失收入、營運資本損失，以及在魚排、魚籠及其他主要養殖設備方面的資本投資損失；以及

(d) 改善計算「估計損失收入」基準的方法如下：

- (i) 採用以養殖海魚為主要業務的養殖場的調查數據；以及
- (ii) 增加在收集魚類批發價數據調查方面的次數，由每年一次增至每月一次。

24. 立法會財務委員會在一九九一年、一九九三年和二零零零年批准為海魚養殖業人士提供特惠津貼方案的所有其他項目將會維持不變。建議對現行安排作出的改變載於**附件 B**。特惠津貼機制中不受是次檢討影響並會繼續有效的項目，載於**附件 C**。

生效日期

25. 我們建議以二零一一年四月一日為生效日期，以便受到是次檢討期間開展的工程所影響的海魚養殖業人士也可以從中受惠。如獲財務委員會批准，有關建議將適用於此生效日期後開始的海事工程所會影響的海魚養殖業人士。

諮詢

26. 進行是次檢討期間，食物及衛生局和漁護署曾會見海魚養殖業人士，聽取他們對現行特惠津貼機制的意見。此外，食物及衛生局和漁護署人員，聯同其他負責海事工程的政策局和部門的代表進行了實地視察，並與海魚養殖業人士對話。海魚養殖業人士要求把距離準則由五千米延長至 15 千米、擴大距離準則的適用範圍至涵蓋不屬挖沙或卸泥的海事工程，以及增加特惠津貼額。在檢討接近完結時，當局向海魚養殖業人士解釋難有理據支持放寬距離準則，但亦就計劃在未來數年動工的六項工程的可見影響，向他們講述當局的看法，並說明經修訂的調查方法可使特惠津貼額更真實反映受影響海魚養殖業人士可能蒙受的經濟損失。業界廣泛同意目前的建議。

對財政的影響

27. 就已知的公共海事工程而言，在現行機制下，除非魚類養殖區的懸浮固體含量達到啟動發放特惠津貼的水平(即懸浮固體含量準則)，否則當局無需向海魚養殖業人士發放特惠津貼。如按建議把距離

準則的適用範圍擴大至涵蓋挖泥量超過 500 000 立方米的挖泥工作，則須向蘆荻灣(與葵青貨櫃港池挖掘地點距離 4.3 千米)的受影響海魚養殖業人士發放特惠津貼；按照使用擬議抽樣方法得出的新特惠津貼額計算，款額最高為 2,790 萬元。此外，如實施特別安排向馬灣、長沙灣和索罟灣的受影響海魚養殖業人士發放一筆過特惠津貼，按照使用擬議抽樣方法得出的新特惠津貼額計算，總計款額最高約為 7,410 萬元。實際開支將視乎海魚養殖業人士所選取的方案而定。

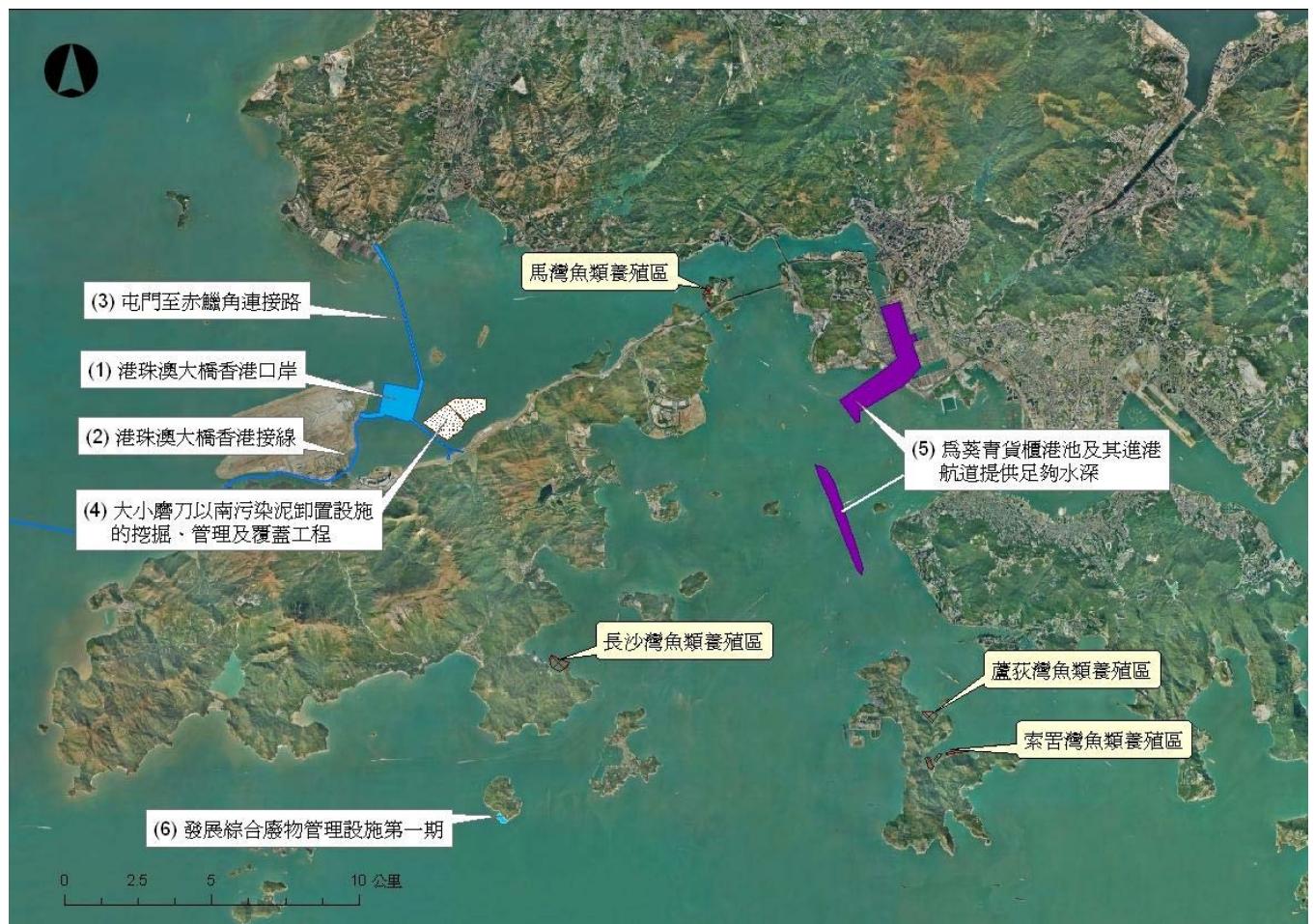
未來路向

28. 請委員留意本文件第 23 段所述建議，提供意見。當局會考慮委員的意見，並盡快把建議提交財務委員會。

食物及衛生局
漁農自然護理署
二零一二年三月

附件 A

將於 2011 年年底至 2014 年在西部水域展開的 六項大型海事工程的位置圖



**評估海魚養殖業人士是否合資格獲發特惠津貼的
現行安排和建議安排**

	(A) 現行安排	(B) 建議的新安排
1. 資格準則	<p><u>懸浮固體準則</u></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 (b) 每公升海水的含量達 50 毫克</p> <p>兩者以較低者為準。</p>	<p><u>懸浮固體準則</u></p> <p>維持不變。</p>
	<p><u>距離準則</u></p> <p>海魚養殖業人士在兩年正常養魚周期內會領取一筆過特惠津貼，倘若：</p> <p>(i) 下列工作的指定界線： (a) 挖沙工作； (b) 卸泥工作，</p> <p>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，不論懸浮固體含量多少。</p>	<p><u>距離準則</u></p> <p>海魚養殖業人士在兩年正常養魚周期內會領取一筆過特惠津貼，倘若：</p> <p>(i) 下列工作的指定界線： (a) 挖沙工作； (b) 卸泥工作； (c) 挖掘海泥量逾 500 000 立方米的挖泥工作；或 (d) 體積逾 2 000 000 立方米並在主水平基準 2.5 米以下進行的卸置海洋填海填料工作，</p> <p>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，不論懸浮固體含量多少。</p>

	<p>(ii) 首兩年期屆滿後，倘魚類養殖區的懸浮固體含量超過每公升 50 毫克，合資格的海魚養殖業人士才可再獲發特惠津貼。</p> <p>(iii) 在合資格工程首兩年發放特惠津貼期內如有另一不同的計劃項目展開海事工程，則在前一項合資格工程首兩年過後，當局可就後一項海事工程發放新一輪特惠津貼，而無需符合懸浮固體含量準則(見正文第 2(b)段)，但條件是無人在同一期間領取超過一項特惠津貼。</p> <p>(iv) 海事工程如屬在魚類養殖區刊憲界線五千米以外的挖沙或卸泥工作，又或屬於其他類別，則根據懸浮固體含量準則決定是否發放特惠津貼。</p>	<p>(ii) 維持不變。</p> <p>(iii) 維持不變。</p> <p>(iv) 維持不變。</p>
2.調查方法	<p>(i) 隨機抽取根據《海魚養殖條例》發牌的持牌人，不論其魚場的主要業務為何(包括已停業魚場、休閒魚場和魚酒店)。</p> <p>(ii) 調查魚類批發價格，現時主要在十一月至四月期間進行。</p>	<p>(i) 每平方米魚排面積的產量不足 2 公斤或超過 50 公斤的數據集，將不納入特惠津貼率計算範圍。</p> <p>(ii) 抽樣次數增至全年每月一次。</p>

不受是次檢討影響的特惠津貼機制項目

特惠津貼方案	資格準則	涵蓋範圍
1. 搬遷津貼	<p>(1) 魚類養殖區清拆；以及</p> <p>(2) 海魚養殖業人士選擇把其魚排由遭清拆的魚類養殖區遷往另一個准用水域。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 重新裝配固定裝置和搬遷的開支；以及 ➤ 因受騷擾而蒙受的損失，按魚獲損失的市值計算。
2. 遷置津貼	海魚養殖業人士的魚排被強制由魚類養殖區內的一個地點遷往同一區內的另一地點。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 所需的實際開支，但不得超逾搬遷津貼下重新裝配固定裝置的津貼額。
3. 結業津貼	海魚養殖業人士在魚類養殖區清拆後永久結業。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 在 2 年正常養魚周期內的估計損失收入； ➤ 營運資本損失；以及 ➤ 計及魚排、魚籠及其他主要養殖設備剩餘價值的資本投資損失。
4. 為受海事工程影響的海魚養殖業人士所設特惠津貼	<p>魚類養殖區的懸浮固體含量達到下列水平：</p> <p>(a) 較附近工程開展前 5 年內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，兩者以較低者為準。</p>	<p>方案 A：選擇自承風險，繼續養殖海魚</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 在 2 年正常養魚周期內的估計損失收入的 50%； <p>方案 B：暫停營業兩年</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 在 2 年正常養魚周期內的估計損失收入；以及 ➤ 營運資本損失。 <p>方案 C：結業</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 在 2 年正常養魚周期內的估計損失收入； ➤ 營運資本損失；以及 ➤ 計及魚排、魚籠及其他主要養殖設備剩餘價值的資本投資損失。