

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)572/12-13(06)號文件

檔 號：CB2/PL/FE

食物安全及環境衛生事務委員會

立法會秘書處為2013年2月5日會議擬備的背景資料簡介

向受禁止拖網捕魚措施影響的拖網漁船船東 發放特惠津貼

目的

本文件旨在概述立法會相關委員會就向受禁止拖網捕魚措施(下稱"禁拖措施")影響的拖網漁船船東發放特惠津貼事宜提出的關注。

背景

禁止拖網捕魚措施

2. 拖網是以非選擇性的方法，把大小魚類捕撈(不論其商業及生態價值)的捕魚作業。拖網對海牀造成破壞，損害海洋生態，並且長遠而言對漁業的漁獲價值造成負面影響。行政長官在2010-2011年度的施政報告中公布計劃禁止在香港水域拖網捕魚。有關禁拖措施的法例於2011年5月獲立法會通過，並於2012年12月31日生效。

3. 由於禁拖措施會影響喪失部分捕魚區的拖網漁民的生計，政府當局將為受禁拖措施影響的拖網漁民推出以下列的一次過援助計劃(下稱"計劃")：

- (a) 向因推行禁拖措施而永久喪失香港水域捕魚區的受影響拖網漁船船東發放特惠津貼；

(b) 向自願交出受影響拖網漁船的船東回購其船隻；及

(c) 發放一筆過補助金，以協助參加自願性回購計劃的拖網漁船船東所僱用的本地漁工。

4. 在立法會財務委員會(下稱"財委會")2011年6月10日的會議上，財委會就推行該計劃及其他相關措施批准開立一筆為數17億2,680萬元的新承擔額。政府當局在2011年8月成立跨部門工作小組(下稱"工作小組")，成員包括漁農自然護理署(下稱"漁護署")、海事處及民政事務總署的代表，負責處理在該計劃下的申請。

近岸拖網漁船特惠津貼

5. 政府當局表示，部分或全部時間在香港水域作業的近岸拖網漁船有400多艘。總金額為11.9億元的特惠津貼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。考慮到禁拖措施對漁民生計的影響及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，向受影響近岸拖網漁船船東發放的特惠津貼釐訂如下：

依據漁護署在1989-1991年進行的港口漁業調查所得數據(即每年6,630萬元)，並按漁獲價格變動的倍數(即1.63)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. 向個別拖網漁船船東發放的特惠津貼實際款額亦會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)。

較大型拖網漁船的特惠津貼

7. 政府當局表示，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會在禁拖措施實行後失去返回香港水域拖網捕魚的機會。相對來說，由於禁拖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，當局會向這些較大型拖網漁船的合資格船東發放15萬元的一筆過特惠津貼。就這類拖網漁船發放的一筆過款項總額估計約為1.1億元。

相關委員會的商議工作

8. 與禁拖措施有關的問題曾於2011年在食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")、《2011年漁業保護(指明器具)(修訂)公告》小組委員會及財委會舉行的會議上討論。事務委員會亦在其中一次會議上聽取團體就此議題提出的意見。議員就拖網漁船船東在該計劃下獲發放的特惠津貼進行的商議工作及提出的關注事項撮述於下文。

領取特惠津貼的資格

9. 議員雖支持在香港水域推行禁拖措施，使海洋資源得以復原，但對於受禁拖措施影響漁民的生計，他們深表關注。由於禁拖措施會覆蓋整個香港水域，他們促請政府當局在釐定特惠津貼的資格準則方面採取寬鬆的做法。

10. 議員亦關注到禁拖措施對直接相關行業(如收魚艇及冰供應)的影響。他們要求政府當局考慮向相關行業發放特惠津貼或提供某種形式的援助。

11. 政府當局表示，並無充分理據支持向相關行業發放特惠津貼的要求。政府當局認為，部分近岸拖網漁船或會轉而在香港以外水域作業，並因而會需要收魚艇、冰供應商、燃料供應商及船隻維修人員提供的服務。因此，禁拖措施對漁業相關行業應不會有重大影響。

12. 議員仍認為政府當局應消除相關行業的疑慮，並放寬特惠津貼的資格準則。在財委會2011年6月10的會議上，委員獲告知，政府當局會評估收魚艇船東受禁拖措施影響的程度。當局將在該計劃下透過貸款，提供所需的支援，使這些船東能夠改裝船隻，以便向大型拖網漁船收集漁獲或轉為採用其他作業模式。至於冰供應商，政府當局會為冰供應商提供技術性和其他非金錢形式的支援，以便他們在香港水域禁止拖網捕魚後繼續經營。委會並獲告知，當局將須進一步觀察禁拖措施對船隻維修人員的實際影響，而視乎需要，政府當局會繼續考慮為業界提供適當的支援。

計算特惠津貼

13. 部分議員指出漁業界的意見，認為向受禁拖措施影響漁民發放的特惠津貼款額，應提高至受影響水域15年魚獲的估計價值。他們並認為，政府當局應參考較近期進行的調查，而非以在1989-1991年進行的港口漁業調查作為計算特惠津貼的根據。政府當局在釐訂漁獲估計價值時，亦應考慮漁民從其漁船的日常作業所得的收入。

14. 政府當局表示，漁護署透過定期與漁民進行調查，蒐集有關漁獲的數據，而收集該等數據所採用的方法既科學又客觀。當局採用1989-1991年度港口漁業調查的數據為依據，作為計算特惠津貼的基礎，原因是考慮到當時豐富的漁業資源及海洋生態，當局認為這樣對受影響漁民更為有利。但自此以後，隨着海洋環境在過去20多年不斷惡化，本地漁獲在質及量方面均一直下降。

15. 議員察悉並關注到，部分漁民團體對特惠津貼的計算公式有強烈意見，特別是對於把"漁獲價格變動"的倍數定為1.63。有意見認為，若漁業界能提供文件證據證明他們的實際損失超出公式所評估的金額，政府當局會否考慮修改特惠津貼公式。

16. 政府當局解釋，漁獲價格變動的因數代表漁護署人員定期收集的漁獲價格的變動。有關公式是以財委會於2000年12月1日就向受到海事工程導致在香港水域永久喪失捕魚區所影響的漁民發放特惠津貼而通過的公式為基礎。

17. 部分議員關注到支付予近岸拖網漁船及大型拖網漁船的特惠津貼金額顯著有別，很可能會導致不同類型拖網漁船的定義出現爭議。議員認為工作小組應就拖網漁船的分類訂定清晰的準則及指引。

18. 議員亦察悉，發放給個別近岸拖網漁船船東的實際特惠津貼金額將取決於多項因素，包括成功申請的數目，而當局的撥款建議是以約有400艘合資格近岸拖網漁船的假設為前提。部分議員關注到，若成功申請的數目超過400，拖網漁船船東所收到的金額或會低於按公式所計算的金額。

上訴機制

19. 議員察悉，當局將成立漁民特惠津貼上訴委員會(下稱"上訴委員會")，以處理就工作小組的決定提出的上訴。部分議員對工作小組及上訴委員會的成員組成及運作的透明度深表關注。他們認為

應邀請漁業界的代表參與工作小組及上訴委員會的工作。當局亦應考慮委任調解人／仲裁人，以解決申索人與工作小組之間的爭議。亦有意見認為應就處理上訴的時間訂定服務承諾。

20. 政府當局表示，工作小組會由漁護署的專業人員及其他相關政府部門(包括海事處)的代表組成。上訴委員會將由非官方、無黨派並擁有專業或法律背景的個別人士組成。政府當局表示，工作小組及上訴委員會將在有需要的情況下與漁業界保持緊密對話。當局預計可在禁拖措施生效前處理所有申請。

向受影響拖網漁民提供的援助

21. 委員促請政府當局向受影響的拖網漁民提供充分支援，如相關的職業培訓計劃，以便他們轉而從事其他可持續發展的漁業作業。部分議員並建議由政府提供免息貸款，協助受影響拖網漁船船東轉為經營其他業務。

22. 政府當局表示，當局已向漁業發展貸款基金注入1億9,000萬元，以提供低息貸款，協助漁民轉型或改變其業務。為應付漁民的需要，政府當局可考慮調低利率。政府當局並表示，當局將向受影響的本地漁工及漁民提供適當的培訓及職業配對方面的協助，以便他們轉投與海洋環境相關的範疇。政府當局會在制訂其他培訓計劃時考慮漁業界的意見及要求。

近期發展

23. 在2013年1月9日的立法會會議上，何俊賢議員就禁拖措施提出一項口頭質詢。根據政府當局的回覆，申請特惠津貼的資格準則及其他相關要求，已在派發給申請人的《登記須知》中加以說明。工作小組已大致完成審批有關特惠津貼的申請，並已通知合資格申請人有關結果及獲發的特惠津貼金額。申請人如對工作小組的決定有任何異議，可在一個月內向上訴委員會提出上訴。

24. 政府當局並重申，禁拖措施對相關行業不會有重大的影響。在禁拖措施實施後，本地的非拖網漁船，在香港水域以外作業的漁船，以及在香港以外的附近水域作業的近岸拖網漁船，會繼續對相關行業產生附帶服務需求。儘管如此，工作小組會考慮如何向那些直接受影響的收魚艇船東提供適當援助。政府當局亦會協助屯門的

唯一一艘製冰船轉移至岸上繼續營運。何議員的質詢及政府當局的回覆載於**附錄I**。

相關文件

25. 立法會網站的相關文件載列於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年2月4日

新聞公報 2013年1月9日

立法會三題：禁止拖網捕魚

以下是今日（一月九日）在立法會會議上何俊賢議員的提問和食物及衛生局局長高永文的答覆：

問題：

禁止在香港水域進行拖網捕魚的附屬法例（下稱禁拖法例）已於二〇一二年十二月三十一日生效。為此，政府向受影響的漁民推出一次性的援助計劃，包括發放特惠津貼和透過漁業發展貸款基金提供貸款等。然而，有不少人指出，該援助計劃未能使受影響人士得到具體支援。此外，部分受影響的拖網漁船船東希望申請貸款，以便轉到內地水域作業，但內地政府早已對港澳流動漁船實施「雙控」政策，即限制其數目和引擎馬力。再者，有相關行業的從業員向本人表示，他們的行業亦受到禁拖法例影響，例如養魚業將不再有拖網漁船捕撈的雜魚作優質飼料，而收魚艇和製冰船則分別失去為拖網漁船運送魚獲和提供冰塊的業務。就此，政府可否告知本會：

（一）政府向受禁拖法例影響的約1 100艘拖網漁船船東發放特惠津貼的最新進度為何；漁民特惠津貼上訴委員會以何準則處理特惠津貼申請的上訴；政府有否向漁民充分解釋，跨部門工作小組採用甚麼準則審批申請，以及該上訴委員會採用甚麼準則處理上訴；若有，詳情為何；若否，原因為何；

（二）現時政府就拖網漁民到內地水域作業事宜，與有關的內地當局商討的進展為何；有何政策及方法協助解決有關問題；若沒有政策及方法，原因為何；及

（三）政府有否實際的援助措施，協助相關行業的從業員維持生計；若有，詳情為何；若否，原因為何？

答覆：

主席：

為使遭受損害的海牀及海洋資源得以盡快復原，讓海洋生態及漁業維持在可持續發展的水平，政府提出，並得到立法會在二〇一一年五月通過附屬法例，在二〇一二年十二月三十一日開始禁止在香港水域拖網捕魚（禁拖措施）。立法會財務委員會（財委會）亦在二〇一一年六月通過撥款，向受禁拖措施影響的拖網漁船船東、近岸拖網漁船船東所僱用的本地漁工和收魚艇船東提供一次過援助，以及推行相關措施。其中，向受影響拖網漁船船東發放特惠津貼的工作已大致完成。

在分攤特惠津貼時，當局向不同組別的申索人提供的援助，應與禁拖措施對他們所造成的影響成正比。財委會通過發放的特惠津貼分兩部分，並根據以下的指導原則處理：

(一) 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，在禁拖措施實施後，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。向個別近岸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）；及

(二) 除最受影響的近岸拖網漁船外，亦有一般不在香港水域作業的較大型拖網漁船，這類漁船或會失去返回香港水域拖網捕魚的機會。相對來說，禁拖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。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，財委會同意就每艘較大型拖網漁船（若其申請成功）發放十五萬元的一筆過特惠津貼。

現就問題答覆如下：

(一) 跨部門工作小組（工作小組）在二〇一一年八月成立後，隨即展開處理有關特惠津貼申請的工作。該小組根據有關的財委會文件，訂定申請特惠津貼的資格準則及其他相關要求，並已在派發給申請人的《登記須知》中加以說明。該小組會根據申請人所提交的資料，以及其他相關的資料，包括登記當天的船隻檢查和從其他部門／團體所取得的資料，按既定程序審批每宗申請。

該小組在作出初步決定後，會去信通知申請人，並清楚說明主要考慮過的資料和相關的理據。若申請人對工作小組的初步決定有任何異議，可以提出理據或作出申述。該小組在考慮申請人提出的理據及／申述後，會作出正式決定。現時，工作小組已大致完成審批有關特惠津貼的申請，並已通知合資格申請人有關結果及獲發的特惠津貼金額，部分合資格申請人已領取特惠津貼。

申請人在得悉工作小組的正式決定後，如對結果有任何異議，可在一個月內向漁民特惠津貼上訴委員會提出上訴。為此，政府在二〇一二年十一月五日成立有關的上訴委員會處理有關工作。附件列出其職權範圍。上訴委員會由一名非官方主席及四名非官方成員組成，任期至完成處理所有上訴個案的工作為止。上訴委員會秘書處設於食物及衛生局。

(二) 內地政府控制在內地水域捕魚漁船數目及其總功率增長的政策（雙控政策）已實施多年。雙控政策適用於內地漁船及港澳流動漁船。漁農自然護理署（漁護署）一直與內地政府緊密聯繫，反映本地漁民對有關政策的關注，並安排內地有關當局的代表來港與本地漁民會面，介紹有關政策及要求。該署曾在二〇一二年十二月十二日聯同漁民代表拜訪廣東省港澳流動漁民工作辦公室，與內地各部門商討有關流動漁船事宜。

現時香港大部分的拖網漁船都持有內地政府發出的漁業捕撈許可證，並有部分時間在內地水域捕魚。據漁護署了解，內地容許持有有效漁業捕撈許可證的流動漁船船東在不增加船機功率的情況下改良其漁船。因此，受本港禁拖措施影響的拖網漁船船東可改良其船隻，使其更適應在香港以外的內地水域作業的要求。他們亦可考慮合組船隊或轉型為非拖網漁船等方式，在內地水域繼續發展可持續漁業。如有改良漁船等的需要，他們可向「漁業發展貸款基金」申請貸款作財政支援。

(三) 我們相信禁拖措施對相關行業不會有重大的影響，主要原因是其餘的漁船，包括在香港水域以外作業的漁船和本地的非拖網漁船，會繼續對相關行業產生附帶服務需求。禁拖措施實施後，現時主要在香港水域作業的部分拖網漁船亦可能會在香港以外的附近水域作業，因而繼續需要有關行業的服務。

現時，大部分收魚艇都從在內地水域作業的漁船收取漁獲。工作小組將在禁拖措施實行後，評估是否確實有任何真正的收魚艇受到該措施影響。該小組會視乎評估結果，考慮如何向那些直接受影響的收魚艇船東提供適當援助。

據我們了解，現時只有一艘製冰船在屯門區運作。漁護署已經與該船船東接觸，並了解其情況，該名船東要求政府協助轉移至岸上繼續營運，我們會繼續留意禁拖措施對其造成的影響，並循此路向繼續探討適當的援助。

在禁拖措施實施後，雜魚（即一般較小的魚）的供應可能會減少，但我們相信對海魚養殖業的影響不會太大。漁護署會繼續致力推廣使用顆粒魚糧取代水產養殖業傳統所用的雜魚。

除了禁拖以及一系列現正施行的其他漁業管理措施，例如設立本地漁船登記制度及禁止非本港漁船在香港水域捕魚，政府會繼續研究其他切實可行的方法，以促進漁業可持續發展。

多謝主席。

完

2013年1月9日（星期三）
香港時間14時20分

附錄II

向受禁止拖網捕魚措施影響的拖網漁船船東 發放特惠津貼的相關文件

委員會	會議日期	文件
食物安全及環境衛生事務委員會	2011年3月8日 (項目IV)	議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2011年3月15日 (項目I)	議程 會議紀要
《2011年漁業保護(指明器具)(修訂)公告》小組委員會	--	《2011年漁業保護(指明器具)(修訂)公告》小組委員會於2011年5月13日向內務委員會提交的報告
食物安全及環境衛生事務委員會	2011年5月17日 (項目VI)	議程 會議紀要
財務委員會	2011年6月10日	議程 會議紀要
立法會	2013年1月9日	第三項質詢

立法會秘書處
議會事務部2
2013年2月4日