

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)283/16-17 號文件

檔 號：CB1/SS/3/16

2016 年 12 月 16 日內務委員會會議文件

《2016 年海岸公園(指定)(修訂)令》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2016 年海岸公園(指定)(修訂)令》小組委員會("小組委員會")的商議工作。

背景

2. 《海岸公園條例》(第 476 章)就海岸公園及海岸保護區的指定、管轄及管理訂定條文，並規定由漁農自然護理署署長擔任郊野公園及海岸公園管理局總監("總監")。《海岸公園及海岸保護區規例》(第 476A 章)("《規例》")就禁止及管制在海岸公園或海岸保護區內進行某些活動訂定條文。目前，本港已指定 4 個海岸公園和 1 個海岸保護區。¹

3. 指定大小磨刀為海岸公園(即大小磨刀海岸公園)的建議，是港珠澳大橋香港口岸工程項目的環境影響評估("環評")報告中提出的緩解措施之一。² 當局於 2014 年及 2015 年就建議的大小磨刀海岸公園進行兩階段的公眾諮詢，並於 2015 年諮詢郊野公園及海岸公園委員會，以及其轄下的海岸公園委員會。按照《海岸公園條例》訂定的法定程序，大小磨刀海岸公園的未定案地圖於 2016 年 2 月至 4 月期間提供予公眾查閱。總監在查閱期內並無收到任何反對意見。

¹ 它們分別為海下灣海岸公園、印洲塘海岸公園、沙洲及龍鼓洲海岸公園、東平洲海岸公園及鶴咀海岸保護區。

² 大小磨刀是位於大嶼山以北水域的島嶼群(包括大磨刀、小磨刀及匙羹洲)。

《2016年海岸公園(指定)(修訂)令》

4. 《2016年海岸公園(指定)(修訂)令》("《修訂令》")於2016年11月4日刊登憲報，並於2016年11月9日提交立法會，按先訂立後審議的程序處理。《修訂令》旨在修訂《海岸公園(指定)令》(第476B章)，以指定大小磨刀海岸公園。《修訂令》將自2016年12月30日起實施。

小組委員會

5. 在2016年11月11日的內務委員會會議上，議員同意應成立小組委員會研究《修訂令》。小組委員會由陳淑莊議員擔任主席，曾舉行一次會議，與政府當局進行討論。小組委員會的委員名單載於**附錄**。

6. 為了讓小組委員會有更多時間研究《修訂令》，以及就其商議工作擬備報告提交內務委員會，小組委員會主席於2016年11月30日的立法會會議上動議一項議案，將該項附屬法例的審議期延展至2017年1月11日。該項議案獲得通過。

小組委員會的商議工作

7. 委員普遍理解，指定海岸公園是一項旨在為海洋生物提供更佳的棲息環境，以及鞏固/提升有關水域的漁業資源的措施，但他們關注指定更多海岸公園對漁業發展的影響。在審議《修訂令》時，小組委員會曾討論多項事宜，包括海洋保育、生態旅遊、漁業管理措施，以及針對香港水域(包括海岸公園)內非法捕魚活動的執法行動。

海洋保育及生態旅遊

8. 小組委員會察悉，保育、教育及康樂是海岸公園的3項主要功能；而個別海岸公園的目的，或因其位置及該處的海洋動物群而有所不同。在保育方面，指定海岸公園有助提高海洋生態價值和管理海洋生境，有利於以可持續的方式維持香港海洋的生物多樣性。根據漁農自然護理署("漁護署")2001年至2012年期間的長期海豚監測數據，大小磨刀一帶水域是中華白海豚出現次數較多的熱點之一。指定大小磨刀海岸公園的用意，是彌補港珠澳大橋香港口岸工程項目的填海及海事工程，對中華白海豚棲息地所造成的損失。小組委員會亦察悉，更長遠而言，大小磨刀海岸

公園將與現有/規劃中的鄰近海岸公園連成一個海岸公園網絡，覆蓋的海域約為 4 500 公頃。

海洋資源的保育

9. 鑒於港珠澳大橋香港口岸工程項目的填海工程在數年前已經展開，小組委員會詢問當局為何不更早指定大小磨刀海岸公園。小組委員會亦要求當局提供資料，說明有何措施保護海岸公園內的海洋生境，以及該等措施的成效。姚思榮議員詢問，在大小磨刀海岸公園內接待海豚觀賞團的遊樂船隻須符合的規定(如有的話)為何，以及有何措施盡量避免船隻與中華白海豚在大小磨刀海岸公園或其附近水域碰撞。

10. 政府當局表示，按照就港珠澳大橋香港口岸工程項目發出的環境許可證，當局應在該項工程項目竣工後立即指定大小磨刀海岸公園。³《規例》就禁止及管制在海岸公園或海岸保護區內進行某些活動訂定條文，按照《規例》的規定，海岸公園內的捕魚活動須受管制。根據《規例》第 17(3)條，當局只會向真正的漁民，或通常居於捕魚許可證所關乎的海岸公園附近的人士，批給捕魚許可證，⁴ 而大小磨刀海岸公園亦會有類似的安排。此外，海岸公園內全面禁止有損該處生態及中華白海豚健康的康樂活動，例如駕駛水上電單車及高速滑水。為劃定海岸公園的界線及進行管理，大小磨刀海岸公園會設置界線標誌浮泡及指示牌。在任何時間內，任何人均不得在大小磨刀海岸公園內以超逾 10 節的速度操作任何動力驅動的船隻。為盡量減低航行風險及避免船隻與中華白海豚碰撞，大小磨刀海岸公園的界線與高速船航道之間會保留一段緩衝水域。

11. 政府當局表示，漁護署一直在現有的海岸公園進行長期監察，所得數據反映設立海岸公園確有成效。在實施海岸公園管理措施後，現有海岸公園內的漁業資源水平普遍高於海岸公園以外的水域。一如其他海岸公園般，漁護署會在大小磨刀海岸公園實施海洋生態改善措施，包括敷設人工魚礁及投放魚苗，以期恢復並改善該處的漁業資源。

³ 環境許可證第 2.4 項條件。

⁴ 據政府當局表示，真正的漁民應管有已取得根據《漁業保護條例》(第 171 章)發出的有效登記證明書的漁船。政府當局在確立某人是否真正漁民時，亦會考慮其他因素，例如該漁民的船籍港及使用的捕魚方法/器具等。

大小磨刀海岸公園的生態旅遊

12. 政府當局表示，大小磨刀水域的海上交通相當繁忙，考慮到在該水域進行其他消閑活動(例如划獨木舟或浮潛)所涉及的安全問題，當局在現階段會推廣海豚觀賞作為大小磨刀海岸公園的主要生態旅遊活動。漁護署已發出觀豚活動守則，告知生態旅遊營辦者在舉辦海豚觀賞團，和參加者在觀豚時，該做和不該做的事。舉例而言，船隻應以慢速航行、避免突然改變方向，以及一直與海豚保持距離。漁護署定期與觀賞團營辦者聯絡，藉此推廣上述守則。至於有委員詢問會否在大小磨刀海岸公園興建公眾碼頭，政府當局表示，鑒於大小磨刀海岸公園核心區鄰近香港國際機場進口航道區，這項建議並不可行。

基建工程對海岸公園環境的影響

13. 鑒於在東涌新市鎮擴展計劃下，鄰近大小磨刀海岸公園的東涌東將進行填海工程，小組委員會詢問當局推行了甚麼額外緩解措施(如有的話)，以盡量減少有關工程和相關海上交通可能對海岸公園環境造成的潛在負面影響。政府當局解釋，除非獲得豁免，否則任何指定工程項目均須進行法定的環評程序，並須就其施工及運作取得已批核的環評報告及/或環境許可證。在大小磨刀海岸公園附近進行的指定工程項目，須受相同的環評程序及環境許可證制度所規限。政府當局亦確認，東涌東填海工程經批准的環評報告，已考慮到填海工程及其他正在進行/已計劃進行的工程對附近一帶的水質敏感受體(包括大小磨刀海岸公園)的累積影響。該環評報告已提出緩解措施，例如採用免挖方式進行填海工程，以及控制工程船隻的數目、船速及航道。政府當局強調，工程船隻將不可在大小磨刀海岸公園停留或下錨。

14. 政府當局向委員保證，當局會繼續監察海岸公園(包括大小磨刀海岸公園)水域的環境、生態及漁業概況，並會定期向郊野公園及海岸公園委員會轄下的海岸公園委員會匯報相關數據。政府當局亦承諾日後會應立法會環境事務委員會的要求，向事務委員會提供關於上述監察數據及結果的資料。

執法工作

15. 鑒於香港水域內，涉及非本地漁船或並無根據《漁業保護條例》(第 171 章)獲發有效登記證明書的漁船的非法捕魚活動一再出現，小組委員會詢問漁護署將如何與其他執法部門協調，以加強其執法工作及能力。何俊賢議員批評，儘管漁護署

近年已增撥人手資源以加強針對非法捕魚活動的執法行動，但這些活動依然猖獗，反映執法行動成效不彰。

16. 政府當局表示，一如其他海岸公園般，漁護署會在大小磨刀海岸公園進行巡邏，以執行《規例》。就此，當局會在港珠澳大橋香港口岸工程項目的工程撥款項下，撥款購置一艘巡邏船，而漁護署亦會調撥額外人手及其他經常性資源，以管理大小磨刀海岸公園。為打擊香港水域(包括海岸公園)內的跨境非法捕魚活動，漁護署與廣東省漁政總隊保持密切聯絡，並互相交換資料，以識別曾被發現在香港水域非法作業的內地漁船。漁護署、香港警務處水警總區("水警")及廣東省漁政總隊亦定期採取聯合行動，打擊這類活動。應小組委員會的要求，政府當局已就漁護署如何與水警合力採取執法行動提供補充資料，供委員參閱。⁵

17. 委員關注到，違反船速限制的個案難以舉證。就此，政府當局表示，當局普遍採用雷達系統監察船速。從雷達及其他相關裝置獲取的數據/圖像，曾在涉及船隻於海岸公園超速航行而成功定罪的個案中用作證據。此外，如有理由相信有人觸犯《規例》所訂的罪行，總監或獲授權人員有權檢取相關物品(例如自 2012 年 12 月禁止拖網捕魚後，已禁止在香港水域內使用的拖網工具)，並將該物品呈上法庭作為證據。觸犯《規例》所訂罪行的刑罰，將由法院按個別案件的情況決定(例如屬首次定罪抑或第二次/再次定罪)。現時，《規例》訂明的最高刑罰為罰款 25,000 元及監禁 1 年。若犯事者為海岸公園捕魚許可證的持有人，該等個案會轉介予海岸公園委員會轄下的捕魚許可證工作小組，供其考慮應否暫時吊銷或取消有關許可證。

漁業管理措施

18. 何俊賢議員深切關注指定海岸公園(包括大小磨刀海岸公園)對漁業的可持續發展造成的累積影響。據他觀察，過去 20 年來，海岸公園捕魚許可證的數目已由 860 個減少至 350 個，反映獲准在海岸公園作業的漁民數目持續大幅下降。何議員轉達業界的關注，指漁護署在審批(a)轉讓海岸公園捕魚許可證或(b)將非直系親屬人士(例如僱員)納入為已發出的捕魚許可證上所列授權人的申請時過於嚴格。何議員亦關注漁護署處理申請需時甚長。

⁵ 政府當局就 2016 年 11 月 22 日小組委員會會議上所提事項作出的書面回應(於 2016 年 11 月 30 日發出的立法會 CB(1)222/16-17(02)號文件)第 2(b)段。

19. 何俊賢議員亦指出，《2012年漁業保護(修訂)條例》經制定為法例後，當局推出了一系列措施，規管本港的捕魚活動，包括禁止非本地漁船進行捕魚活動，並設立證明書制度，為本地漁船進行登記，藉此限制新漁船加入，以及把香港水域的捕撈量維持在適當水平。當局施加的"雙控政策"，即《漁業保護條例》(第171章)下的證明書制度，以及《規例》下的海岸公園捕魚許可證制度，對香港漁業的可持續發展構成巨大壓力。他促請政府當局檢討相關法例，正視業界真正關注的問題，考慮取消適用於海岸公園捕魚許可證的船籍港制度(即申請人的船隻的船籍港必須與受影響的捕魚區有關聯)，及/或放寬海岸公園捕魚許可證的繼承及轉讓限制。何議員表示，他會因應政府當局對其意見及建議所作的回應，考慮是否對《修訂令》提出修正案。

20. 政府當局表示，為回應漁業界對大小磨刀海岸公園內捕魚作業的關注，以及減輕對真正漁民的生計所帶來的影響，政府當局已縮減大小磨刀海岸公園核心區(區內禁止捕魚活動)的面積。此外，當局已適度放寬捕魚許可證的繼承和轉讓規定，容許持證人的直系親屬申請繼承捕魚許可證，以及容許許可證有限度轉讓予在同一海岸公園的其他捕魚許可證持有人之授權人。該等放寬措施已於2015年7月落實，亦將應用於大小磨刀海岸公園。政府當局會繼續注視上述措施的運作情況，並會適時再檢討海岸公園捕魚許可證的繼承和有限度轉讓安排。

21. 政府當局進一步表示，當局就設立大小磨刀海岸公園進行公眾諮詢時，漁民團體對於設立新的海岸公園表示憂慮及關注。漁民團體認為在現有的捕魚許可證制度下，只簽發許可證予合資格船籍港的漁民的做法會令漁民分化。他們亦憂慮現行的捕魚許可證制度會使漁民人數逐漸減少，令漁業界持續萎縮。就此，政府當局已啟動海岸公園漁業管理的檢討工作，並會在不違反設立海岸公園的保育目的前提下，考慮優化有關措施，以回應漁民的關注和推動漁業的可持續發展。檢討工作可能涉及修改法例。在檢討過程中，政府會與持份者保持溝通，並諮詢他們對優化方案的意見。

22. 至於處理海岸公園捕魚許可證的續期、繼承或轉讓申請所需的時間，政府當局指出，約90%的核准捕魚許可證持有人從事的捕魚作業規模細小或屬家庭式業務，並採用較小型的漁船。該等申請一般涉及許可證續期或將許可證轉讓予下一代。若符合指明準則並已提交所需的支持文件，這類申請可在數個工作天內批出。

建議

23. 小組委員會委員普遍不反對《修訂令》。小組委員會及政府當局均不會就該附屬法例動議任何修正案。

徵詢意見

24. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部 1
2016年12月15日

《2016年海岸公園(指定)(修訂)令》小組委員會

委員名單

主席 陳淑莊議員

委員 何俊賢議員, BBS
姚思榮議員, BBS
盧偉國議員, SBS, MH, JP
何君堯議員, JP
邵家輝議員
許智峯議員
譚文豪議員
姚松炎議員

(總數：9位委員)

秘書 石逸琪女士

法律顧問 戴敬慈小姐

日期 2016年11月22日