

二零一九年十一月二十五日
討論文件

立法會環境事務委員會
新海岸公園漁業管理策略

目的

本文件徵詢委員對新海岸公園漁業管理策略建議的意見。

背景

2. 政府設立海岸公園，目的是保育本港各種生態環境和目標物種，包括在東部水域內的紅樹林、珊瑚和伴生海洋魚類，以及在西部水域內的海洋哺乳類動物（即中華白海豚與江豚）。自一九九六年至今，政府根據《海岸公園條例》（《條例》）（第 476 章），已指定五個海岸公園¹及一個海岸保護區²，所佔水域面積共 3 400 公頃（佔香港水域約 2%）。

3. 現行的海岸公園漁業管理制度根據《海岸公園及海岸保護區規例》（《規例》）（第 476A 章）而訂立。在《規例》下，只有按《規例》批出的有效許可證持有人才可在海岸公園內釣魚或捕魚。漁農自然護理署（漁護署）署長一直根據《規例》賦予的權力，向真正漁民或通常居於海岸公園附近人士，批出捕魚許可證，准許他們在指定海岸公園內繼續從事捕魚活動。按照現行的海岸公園捕魚許可證機制，只有來自合資格船籍港的真正漁民，方可獲發海岸公園捕魚許可證。

4. 漁護署於二零一七年委託顧問公司進行研究（研究），檢討現行的海岸公園漁業管理制度，研究優化方案，以更有效地保育海岸公園、促進漁業的可持續發展，以及回應漁民團體認為現行海岸公園捕魚許可證機制會分化漁民社群的憂慮。

¹ 分別為海下灣海岸公園、印洲塘海岸公園、東平洲海岸公園、沙洲及龍鼓洲海岸公園，以及大小磨刀海岸公園。前述首三個海岸公園位處香港東部水域，後兩個則位處西部水域。

² 鶴咀海岸保護區。

建議新管理策略

5. 顧問公司的研究已於二零一八年完成。研究採用生態系統模型及質化評估，審視規管不同力度的漁業管理方案對本港水域的漁業資源水平的效用，以及對海洋哺乳類動物和珊瑚羣落的潛在影響。研究結果顯示，本港海洋哺乳類動物面對的主要威脅並非來自海岸公園及其附近水域的捕魚活動，而捕魚活動對珊瑚羣落的影響相對較大。

6. 研究亦指出本港東部水域的海岸公園以保育珊瑚羣落為主要目標，西部水域的海岸公園則保育海洋哺乳類動物。至於西部水域的沙洲及龍鼓洲海岸公園，亦是魚類的重要產卵和育苗場。故此因應不同水域的保育需要，各個海岸公園可實施不同的漁業管理措施，以達致各自的保育目的。

7. 綜合研究結果，以及漁民、學者和環保團體等主要持份者的意見，漁護署建議讓已根據《漁業保護條例》（第171章）登記的本地漁船在西部水域現時的大小磨刀海岸公園和將設立的新海岸公園繼續從事商業捕魚；並禁止在四個海岸公園，即東部水域的海下灣海岸公園、印洲塘海岸公園和東平洲海岸公園，以及西部水域的沙洲及龍鼓洲海岸公園內進行任何商業捕魚活動，以加強保育珊瑚羣落，以及提升本港整體漁業資源。附件標示將實施上述新措施的現有和擬議海岸公園的位置。

8. 漁護署亦會在海岸公園實施其他漁業優化措施，例如敷設人工魚礁和投放魚苗，以增加海岸公園內及附近的漁業資源，令生態系統得以復原。這樣不僅有助推動漁業的可持續發展，還可改善海岸公園附近水域的生態環境以發展生態旅遊和休閒垂釣活動。漁護署亦會加強執法，以打擊非法捕魚活動。

9. 如有需要，漁護署可透過在捕魚許可證上訂明特別條件，在這些海岸公園實施額外的分區管理計劃（例如指定禁捕核心區）和漁具管制等。漁護署亦會簡化海岸公園捕魚許可證的申請與續期程序。

10. 為落實在上文第 7 段所述四個海岸公園內禁止商業捕魚的建議，我們將不會為這四個海岸公園批出新的捕魚許可證，而現有的捕魚許可證即使獲續期，亦不會超逾兩年過渡期（有關安排見下文第 15 段）。

11. 另一方面，考慮到持有有效許可證的當區居民在海岸公園內進行的非商業捕魚活動一般規模較小，次數亦不頻繁，我們建議禁止商業捕魚的措施不適用於持有許可證的當區居民。

計算特惠津貼的公式

12. 鑑於在上述四個海岸公園禁止商業捕魚會導致現時持有有效海岸公園捕魚許可證的漁民永久失去若干捕魚區，我們建議向約 360 名受影響的許可證持有人發放特惠津貼，並建議參考由立法會財務委員會於二零一二年批准、目前向受海事工程計劃影響漁民發放特惠津貼所採用的公式，計算海岸公園禁止商業捕魚特惠津貼。建議公式如下：

$$\text{特惠津貼} = \left[\text{按一九八九／九一年港口漁業調查所得數據推算的許可證持有人在受影響水域一年漁獲的估計價值} \right] \times \left[11 \text{ 年的計算年期} \right] \times \left[\text{反映漁獲價格自一九八九／九一年以來變動的漁獲價格指數} \right]$$

上述建議公式已計及通脹因素，以反映漁獲價格的最新變動。

13. 我們預期推行新政策涉及的財政支出約為 1.72 億元，當中包括向受影響許可證持有人發放的特惠津貼、用於加強執法和提升漁業資源工作的資源，以及每年約 1,100 萬元的經常開支。

處理受影響漁民提出的特惠津貼申請及上訴安排

14. 一如為受海事工程計劃影響的漁民釐訂特惠津貼時所採用的機制，我們將成立由漁護署領導、成員來自海事處和民政事務總署等相關政府部門的跨部門工作小組，處理受海岸公園禁止商業捕魚影響的漁民提出的特惠津貼申請及一切相關事宜。我們亦計劃成立由非官方成員組成的上訴委員會，處理受影響漁民對跨部門工作小組所作決定的上訴個案。上訴委員會將獨立運作，以確保公平處理上訴個案。

過渡安排

15. 由於捕魚許可證一般有效期為兩年，我們建議給予為期兩年的過渡期。在兩年的過渡期內，漁護署署長可根據《規例》，為四個將禁止商業捕魚的海岸公園的捕魚許可證續期至二零二二年三月底。換言之，現時就這四個海岸公園已簽發的捕魚許可證，在餘下有效期內依然有效，並可按既定機制獲續期至二零二二年三月底。在此期間，漁護署署長將不再就這四個海岸公園批出新的捕魚許可證作商業捕魚。許可證持有人如在過渡期內交還其許可證，於交還時即可獲發特惠津貼，否則他們亦可在許可證期滿時獲發特惠津貼。在這安排下，這四個海岸公園所有相關捕魚許可證將於二零二二年三月底或之前期滿，並可隨即於二零二二年四月起全面禁止商業捕魚。

修訂法例

16. 為落實建議的新海岸公園漁業管理策略，我們建議修訂《規例》。《2019年海岸公園及海岸保護區(修訂)規例》（《修訂規例》）將規定：

- (a) 自二零二零年四月起，當局不再就四個海岸公園（即東部水域的海下灣海岸公園、印洲塘海岸公園和東平洲海岸公園，以及西部水域的沙洲及龍鼓洲海岸公園）批出捕魚許可證；以及
- (b) 就這四個海岸公園已批出的捕魚許可證，其有效期不會超逾二零二二年三月底。

如上文第 11 段所闡釋，以上安排不會影響已批給當區居民的捕魚許可證。

公眾諮詢

17. 我們在二零一七年至一八年期間先後諮詢漁民代表及組織、休閒垂釣者、環保團體、學者和郊野公園及海岸公園委員會等相關持份者的意見，他們普遍接納建議的新海岸公園漁業管理策略。

18. 漁護署其後分別於二零一八年年中至二零一九年上半年向漁民代表和受影響的海岸公園捕魚許可證持有人簡介建議策略、特惠津貼和過渡期的安排。業界大多支持建議策略和安排。

未來路向

19. 我們計劃在二零一九年十二月把《修訂規例》刊憲並提交立法會，以期於二零二零年二月完成先訂立後審議的程序。

徵詢意見

20. 請委員備悉建議的新海岸公園漁業管理策略，並提出意見。

環境局
漁農自然護理署
二零一九年十一月

新海岸公園漁業管理策略的實施 Implementation of New Fisheries Management Strategy in Marine Parks

