

立法會經濟事務委員會

《本港水域的漁業資源及捕魚作業顧問研究》

引言

於一九九八年九月廿八日的立法會經濟事務委員會的會議上，當局向委員簡述了由漁農處委託顧問進行的《本港水域的漁業資源及捕魚作業顧問研究》（以下簡稱「該研究」）的主要結果和建議。委員獲告知當局會進行公眾諮詢，並根據收到的意見制訂漁業管理策略。當局承諾會向委員報告進展。本文件概述諮詢期間收到的意見，並簡述漁農處建議透過諮詢有關團體，來訂定未來路向的做法。

背景

2. 該研究顯示本港的漁業資源已減少。漁業資源萎縮是國際問題，世界各地均有發生。為了存護漁業資源，並促進漁業的可持續發展，各地或各國均實行管制捕魚作業的措施，避免過度捕撈，並補充漁業資源。

3. 為了存護香港水域的漁業資源，顧問公司研究過 13 個管理方案，並按香港的情況，就施行時之難易程度、成本和科學根據列出這些管理方案的優先次序。各方案及其優先次序載於附錄 I。在該 13 個管理方案中，以下六個被列為高度優先的方案，應首先予以實行：

- (a) 設立捕魚牌照制度；
- (b) 限制新加入的捕魚船隻；
- (c) 設立魚類育苗及繁殖區；
- (d) 改善生物棲息環境；
- (e) 修復生物棲息環境；及
- (f) 魚群放養。

顧問建議中度優先及低度優先的管理方案稍後才予以考慮。

4. 由於某些漁業管理措施可能會備受爭議，當局在九八年九月底至

十二月底期間進行諮詢工作，收集市民意見，其中包括各大漁民團體、主要的環保組織、學術界、有關諮詢委員會及所有臨時區議會，以助制訂一套適合香港的漁業管理策略。當局共收到 18 份意見書。遞交意見書的人士的名單載於附錄 II，其回應的摘要載於附錄 III。

一般反應

5. 大部分的意見書（包括來自漁民團體者）一般均支持推行管理措施，以助增加本港的魚量，並贊同顧問公司的建議，認為應首先推行六個高度優先次序的管理方案。不過，一些漁民團體提出反對，因為他們認為建議中的捕魚牌照制度或會限制漁業的發展，而在香港實施其他漁業管理措施（例如魚類育苗及繁殖區、改善生物棲息環境等）未必具成本效益和經濟價值。

6. 在支持顧問建議的意見書中，對於推行的程度和速度，也有不同意見。漁民主要關心管理措施對他們的生計可能造成的影響。部分漁民建議向受影響的漁民發放特惠津貼，以補償部分建議管理措施可能引致漁場數目減少。反之，本港的環保組織促請政府加快實施漁業管理措施的步伐，並建議增加措施，以修復現時的情況。

7. 除了高度優先次序方案外，意見書中亦建議其他方案，包括在某些地方管制使用無選擇性的捕魚方法（如拖網及三重網），並推廣休閒捕魚，為漁民提供另一種職業的選擇。

高度優先方案

設立捕魚牌照制度及限制新加入捕魚船隻

8. 顧問公司建議捕魚牌照制度應首先實施。該制度讓政府在管理捕魚活動方面採取積極主動的做法，並就捕魚作業，例如漁具種類、漁獲和捕魚區域提供資料。這些資料對評估魚量及管理漁業均十分重要。

9. 顧問公司也建議在設立捕魚牌照制度後，只准領有捕魚牌照的船隻才可在本港水域捕魚，新加入的捕魚船隻不應獲得發牌，以便把漁船數目維持在現有水平。此外，顧問公司建議經常因應魚量水平檢討此項措施。

10. 大部分的意見書均支持捕魚牌照制度及限制新加入捕魚船隻。不過，部分漁民團體建議，應只先在某些選定水域實行捕魚牌照制度。其他的則反對這兩個方案，因為他們擔心這些方案會限制他們在香港水域

的捕魚作業，並因而影響生計。

設立魚類育苗及繁殖區

11. 此方案包括限制或禁止在有重要商業價值魚種繁殖的水域，或有大量魚苗或幼魚的地方，進行任何形式的捕魚活動。顧問公司已界定本港東部及南部大部分水域（大約三分之一的本港水域）為合適的魚類繁殖及育苗保護區。漁農處需修訂《漁業保護條例》，以提供法理依據實行這項建議。

12. 此方案備受爭議，當局收到不同的意見。環保組織全力支持實行此方案。另一方面，一些漁民團體及臨時區議會議員則建議，應只先在某些選定水域設立魚類育苗及繁殖保護區。其他漁民團體則反對此方案，因為他們憂慮此方案對漁民生計造成的影響。

改善及修復生物棲息環境

13. 在改善生物棲息環境方面，顧問公司建議敷設人工魚礁，並對敷設人工魚礁的地點進行管理，以有效增加香港水域的魚量。在修復生物棲息環境方面，顧問公司建議如可行的話，應盡量尋求修復受影響生物棲息環境的機會。

14. 這些方案和漁農處現有恢復香港水域漁業資源的措施相同。關於改善生物棲息環境，漁農處正推行人工魚礁計劃，直至目前為止，成績令人鼓舞。關於修復生物棲息環境，根據《環境影響評估條例》，所有指定工程項目均須進行環境影響評估。有關的環境影響評估技術備忘錄是《環境影響評估條例》的指南，它鼓勵各發展計劃在完成後，尋求修復生物棲息環境的機會。漁農處負責審核生態及漁業影響，並會在此法律架構下繼續尋求機會，修復受影響的生物棲息環境。

15. 大部分意見書均支持這些方案，但有些漁民團體懷疑這些措施在香港推行的成本效益和對增加魚量的經濟價值。

魚群放養

16. 據稱在適當管理的情況下放養魚群，有助增加耗竭的漁業資源，且是強化漁業資源的有效方法。這個方案亦可補充其他高度優先方案（例如改善生物棲息環境或保護易受影響的水域）的不足。亞太區內不少地方現正採用放養魚群的方法，其中包括日本及台灣。他們把在魚苗孵化場飼養的商業品種幼魚放回海中，待將來成長後再捕回。鑑於在日本

進行的這類計劃有不同的結果，以及為了確保不會浪費進行此項昂貴計劃的費用，顧問建議在展開這龐大計劃之前，先進行一個試驗計劃。這試驗計劃會研究放養魚群的最佳時間、地點及魚類品種，以及放養魚類的回報率。

17. 各方面對此方案提出不同的意見。一些漁民團體認為放養魚群是恢復已耗竭資源的最有效方法。實行這方法能促使漁民與當局合作，支持漁業管理策略。不過，也有些團體懷疑此方案的成本效益和經濟價值。本地的環保團體認為，放養魚群應只在漁業受妥善管理的情況下才試行。

中度及低度優先的方案

18. 顧問公司認為中度優先方案也會有功效，但實施前須要清除現有障礙。屬中度優先方案的包括禁止採用底拖網、實施漁獲配額限制、限制漁網網眼大小及設立浮水魚類保護區。顧問公司基於成本考慮及欠缺充足科學資料等限制，不建議現在實施低度優先的方案，其中包括限制捕撈未達標準太幼或太小漁產、禁止採用無選擇性捕魚方法及實行海上牧養漁產。不過，在一些意見書中，要求加快步伐管制捕魚活動的人士，建議應先實施某些中度優先方案。

前瞻

19. 由於諮詢期間收到不同的意見，漁農處已成立漁業管理工作小組，就有關制訂及在香港水域實施漁業管理策略的事宜提供意見。這些事宜包括應否實施顧問公司所建議的六項高度優先方案，及實施的程度和速度。工作小組的代表來自漁業團體、環保團體、學術界及有關的政府部門和政策局。工作小組已在今年六月九日舉行首次會議，各成員就不同的管理事宜進行了建設性的討論。漁農處會進一步和工作小組商討，在制訂漁業管理策略時，會考慮其意見。

經濟局／漁農處
一九九九年六月

各項漁業管理措施之優先次序排列

管理措施	施行時之難易程度	成本	科學根據	優先次序
1. 設立捕魚牌照制度	需以新的行政程序和額外人員去補充現行的發牌制度	須經常性的行政開支及若干執行成本。可透過收取執照費收回	發牌制度是評估和控制捕魚作業的理想方法，更可為捕魚業的管理收集到重要數據	高
2. 限制新加入捕魚船隻	限制新船加入會比限制現有漁船引起較少爭議	可能需要一套回購計劃；亦可能引起投機活動	此方法在單獨施行時不會令漁撈努力量減少，但一段時間之後，隨著漁船退役，漁撈努力量亦會相繼減少	高
3. 設立魚類育苗及繁殖區	封閉某些區域會引起漁民反對，亦會令其他區域出現過度捕撈	執行工作可集中在特定區域	可以保護重要區域及重要季節免受捕撈作業影響，因而對魚群數量有極大好處	高
4. 改善生物棲息環境	只要盡量減少影響現有的捕魚活動，漁民會支持人工漁礁計劃	敷設人工漁礁需投放資金；維修及執行費用亦相當可觀	預計可增加高價魚的產量，並令某些區域免受拖網作業影響	高
5. 修復生物棲息環境	可透過紓緩沿岸／水上工程之影響而達致	有關開支可攤入工程預算中作為紓緩費用	對捕魚業的實際益處仍需作進一步的探討及量定	高
6. 魚群放養	較易推行；更可能對棲息環境改善區及保護區帶來好處	預計成本頗高，但未作仔細探討	建議在大規模實施前先作小規模試驗	高
7. 設立漁獲配額限制	需要先設立一套捕魚牌照制度	監察及執行費用會相當可觀	仍未有足夠資料支持其實施	中
8. 限制網眼大小	可能會對捕撈細小生物（例如蝦）的漁民不公平	監察費用不高，但登船檢查的開支卻不菲	已透過生物經濟模式找出最合適的網眼尺寸	中
9. 禁止採用底拖網法	會遭受拖網漁民強烈反對	可在港口及海上檢查漁具，因而較易執行	生態系統模式的結果顯示這項措施可令底棲魚類及蝦類的數量得以恢復	中
10. 設立浮水魚類保護區	會遭受圍網、刺網及其他採用浮水網捕魚的漁民反對	由於浮水捕魚多在夜間進行，因此執行上較方案 3 及 9 困難。	生態系統模式的結果顯示這項措施可令浮水魚類的數量得以恢復，從而令其捕食者（即大型底棲魚）得益	中
11. 限制捕撈未達標準太幼或太小漁產	須在漁船上加以量度，並在登岸港口檢查	監察及執行費用會相當可觀	可能導致小魚被浪費	低
12. 禁止採用無選擇性捕魚方法	須對捕魚業作重大改組，因為現行的主要捕魚方法均屬無選擇性的	可在港口及海上檢查漁具，因而較易執行	目前仍未有其他捕魚方法（有選擇的）可作替代	低
13. 海上牧養漁產	較易實施	預計成本頗高，但未作仔細探討	目前仍未有足夠科學根據支持此法的實施	低

諮詢期間收到的意見書

(A) 漁民團體

1. 香港漁民團體聯席會議
(此組織代表 60 個主要的漁民團體。)
2. 香港漁業聯盟
(此組織代表 14 個漁民團體。)
3. 大埔拖船漁民信用無限責任合作社
4. 一位漁船建造商

(B) 諮詢委員會

5. 漁農業諮詢委員會
6. 漁農業諮詢委員會轄下的水產及捕撈漁業小組委員會
7. 海岸公園委員會
8. 環境諮詢委員會
9. 一名海岸公園委員會委員

(C) 臨時區議會

10. 大埔臨時區議會轄下的農業、漁業、商業及工業委員會
11. 離島臨時區議會
12. 中西區臨時區議會
13. 屯門臨時區議會

(D) 環保組織／專業人士

14. 香港海洋生物學協會
15. 世界自然（香港）基金會
16. 一名香港科技大學研究生
17. 一名香港大學講師
18. 一位個別人士

諮詢工作的回應簡報

對建議中的高度優先管理方案的意見及建議

(1)及(2)設立捕魚牌照制度及限制新加入捕魚船隻

- 大部份意見書支持全面實施該方案。
- 有些意見書支持實施該方案，但須確保有關行政費用及執行費用不會由漁民承擔。
- 有一份意見書支持只在選定的地方實施該方案。
- 有一份意見書不支持該方案。
- 有一份意見書反對該方案。

(3)設立魚類育苗及繁殖區

- 大部分意見書全力支持該方案。
- 一些意見書支持只在選定的地方實施該方案。
- 有一份意見書反對該方案。

(4)改善生物棲息環境

- 大部分意見書表示，如能配合良好的管理措施，他們會支持透過敷設人工魚礁來實施改善生物棲息環境的方案。
- 有一份意見書支持只在選定的地方實施該方案。
- 有些意見書表示，如在拖網捕魚區以外的地方敷設人工魚礁，他們便支持該方案。
- 有一份意見書表示，如向受影響的漁民發放特惠津貼，便支持該方

案。

- 有一份意見書不支持該方案。
- 有一份意見書反對該方案。

(5)修復生物棲息環境

- 大部分意見書支持該方案。
- 有一份意見書建議採取在工程場地以外實施的緩解措施，以協助重建受破壞的環境。
- 有一份意見書反對該方案。

(6)魚群放養

- 大部分意見書支持全面實施該方案。
- 有些意見書支持首先在設有人工魚礁的地方實施該方案。
- 有一份意見書支持只在選定的地方實施該計劃。
- 有些意見書表示，除非漁業獲妥善管理，否則不會支持該方案。
- 有一份意見書反對該方案。

其他在研究中未有討論的管理建議

- 有些意見書表示，三重網捕魚的選擇性太差，即不論魚的大小，一律捕捉，因此建議禁止採用此種捕魚方法。
- 有些意見書認為，應鼓勵改變本港漁業的性質，由商業捕魚為主轉為休閒捕魚，以助減少捕撈活動。
- 有些意見書指出，本港需要發展遠洋捕魚，以增加捕撈漁業資源的場地。

- － 有一份意見書建議，應考慮給予各區漁民其所屬水域專用權，以培養他們的責任感，更有效管理本港水域的漁業資源。
- － 有一份意見書建議成立中央基金，以進行發展計劃場地以外的環境修復措施，以減低發展計劃對漁業資源造成的環境影響。