

立法會參考資料摘要

禁止在香港水域進行拖網捕魚活動

引言

在 2010 年 9 月 28 日的會議上，行政會議建議，行政長官指令 –

- (a) 禁止在香港水域進行拖網捕魚活動(即使用雙拖、單拖、蝦拖及摻繒捕魚)；以及
- (b) 政府應為受上文(a)項所述措施影響的拖網漁船推出一次性的自願回購計劃。受影響的漁民如符合資格準則，可獲發特惠津貼，而受影響的本地漁工則可獲發一筆過補助金。

理據

2. 香港的捕撈漁業現時約有 3 700 艘捕撈漁船，其中約 1 100 艘為拖網漁船，其餘的主要是在近岸作業的舢舨及小型漁船。在拖網漁船中，有 400 多艘部分或全部時間在香港水域作業，其餘的則是較大型漁船，可遠赴南中國海一帶作業。這 400 多艘拖網漁船的估計總船機馬力，約佔在香港水域作業的漁船船隊總船機馬力的 80%，而根據中國水產科學研究院於二零零六年進行的研究^{註1}，漁船船隊的總船機馬力幾乎是可持續保護環境水平的兩倍。

3. 香港水域是重要的魚類產卵及育苗場，所繁殖的魚類、甲殼類動物、軟體動物、珊瑚及其他海洋生物種類繁多。然而，拖網作業尤其是在

¹ 有關研究於二零零六年估計香港水域的最大持續生產量約為每年 20 500 公噸，而以船機馬力計算的捕撈力量應在 140 000 千瓦以下水平。然而，二零零六年香港水域的漁產量約為 26 700 公噸，而捕撈漁船的總船機馬力約為 270 000 千瓦(即較最大持續生產量和最大持續捕撈力量分別高出 30% 及 93%)。

近岸水域進行的拖網活動，由於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)，而且對海床造成破壞，因此損害了海洋生態。多年來，這些作業已令海洋生物的數量及品種的多樣化持續減少，海洋生物的體型漸趨細小，同時導致海洋環境不斷惡化。

4. 漁農自然護理署(漁護署)在一九九八年進行的一項顧問研究顯示，在所評估的 17 個魚類品種中，有 12 個品種出現嚴重的過度捕撈，而其餘 5 個品種亦已達可捕撈量的極限。本地漁獲由以前以體型大、生長緩慢的高價值品種為主，轉變為現在主要以體型細小、生長快速的低價值品種為主。許多曾經具重要商業價值和數量豐富的品種，現今在香港水域已十分罕見(例如黃花、紅班、泥班、細鱗、牙點及紅魚)，甚或已完全從商業漁獲中消失(例如黃唇魚)。有鑑於此，政府在二零零六年成立漁業可持續發展委員會(委員會)，研究本港漁業的長遠發展目標和方向，以及促進漁業可持續發展的可行方案。委員會的背景及其主要建議載於附件 A。委員會在最後報告中提出多項建議，其中包括禁止在香港水域進行拖網捕魚活動。

禁止拖網捕魚建議的好處

5. 禁止拖網捕魚的建議有以下好處 –

(a) 海洋保育

禁止拖網捕魚活動，可即時遏止海洋資源損耗的情況，使海洋生態逐漸恢復至生態上可持續發展的水平。實施這項建議，不但可使上文所述具商業價值的生物品種在本港水域重現，那些具生態價值的生物(例如珊瑚及海龜)亦會因海洋環境受干擾程度減低和獲得改善而得益。事實上，禁止在近岸水域拖網作業是全球普遍的漁業管理做法。內地和台灣均已推行類似措施，以保育海洋和讓魚羣恢復繁殖。根據內地所公布的一些報告，在實施這些措施後，漁業資源及當中具重要商業價值的品種數量已有所增加。恢復海洋生物生境，可相應促進海洋生物的多樣化，以及保護本港海洋環境生態完整。此外，亦可讓市民大眾和我們的下一代有更理想的海洋環境。

(b) 可持續發展

在漁業方面，如在香港水域禁止拖網捕魚活動，可令在本港水域作業的漁船的總船機馬力大幅減少約 80%(即由 270 000 千瓦減至 64 000 千瓦)，亦會令香港水域的漁獲減少超過 40%(即由 26 700 公噸減至

14 700 公噸)。有關建議可有效促使本港漁業轉以一個更可持續的方式發展，即大型拖網漁船在較遠的南中國海作業，而使用選擇性捕撈方法的較小型非拖網漁船則在本港作業。生長緩慢的魚類和高價值的品種可在香港水域生長和繁殖。香港水域如有可持續繁衍的高價值品種魚類，可改善漁業的成本效益及經營環境，從而增強行業的活力和改善業界的生計。近年，漁業發展穩定，主要以家庭作業模式運作，而捕撈的魚類亦以低價值品種為主。有關措施可推動業界轉為使用選擇性方法捕撈高價值品種的魚類。內地及一些海外國家如印尼已有例子充分顯示，由拖網轉為選擇性捕撈方法的漁民，其生產力及財政狀況因禁止拖網活動讓漁業資源得以修復而獲得改善。

(c) 海魚供應

海洋環境如管理得宜，可確保優質海魚的供應穩定，以供香港市民食用。本港捕撈漁業提供的海產，佔內銷海產約 30%。本地的漁業產品如能保持穩定的供應，亦有助減輕因進口量波動而可能產生的影響。長遠來說，禁止在香港水域進行拖網捕魚活動，可改善本港水域漁獲的數量和質量。根據加拿大英屬哥倫比亞大學進行的模擬研究所作的預測，如推行相關措施，包括控制漁船增長、禁止在香港港水域拖網捕魚，以及其他漁業管理措施，在 25 年後，香港漁業資源和以每一單位捕撈力量計的漁獲價值，較沒有推行有關措施的情況分別高出 50% 和 70%。正如上文所述，我們的海洋環境現時已瀕臨不能復原的邊緣。假如我們現時不推行禁止拖網捕魚的措施，以保育海洋環境，我們的漁業資源在不久的將來可能會漸趨枯竭，而部分具有重要經濟及生態價值的品種將在本港的海洋環境中絕迹。

(d) 生態旅遊

香港如能維持多樣化和健康的海洋環境，加上源遠流長的漁業傳統，可吸引本地和海外遊客在香港進行休閒釣魚、水肺潛水及生態旅遊等活動。

對漁民的影響

6. 禁止在香港水域進行拖網捕魚活動後，漁船只可在香港水域以外拖網作業。這項措施對礙於船隻及設備上的限制，或沒有領取在內地水域捕魚所需的牌照而主要在香港水域作業的小型拖網漁船，會有不利的影響。預計這類拖網漁船的數目約為 400 艘。

建議的一次性的回購計劃

7. 建議在香港水域禁止拖網捕魚，會令拖網漁船漁民喪失部分捕魚區。有關影響與因海事工程導致永久喪失捕魚區不無相似之處，而受工程影響的拖網漁船船東可獲發特惠津貼。為消除業界對禁止拖網捕魚措施可能產生的抗拒，我們建議同時為拖網漁船船東推出一次性的回購計劃，以適當緩減禁止拖網捕魚措施對他們的生計所造成的不良影響。倘立法會通過撥款建議，計劃將包括 –

- (i) 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；
- (ii) 向受影響的拖網漁船提出自願性回購；以及
- (iii) 發放一筆過補助金，以協助參加回購計劃的拖網漁船船東所僱用的本地漁工。

向受影響拖網漁船船東發放的特惠津貼，應按照向受海事工程影響的漁民發放特惠津貼所依循的計算方法^{註2}來釐訂。我們會成立一個由相關政府部門代表組成的跨部門工作小組，按協定的資格準則和計算方法，考慮特惠津貼申領的個案。

8. 現時提出的發放特惠津貼建議，是有理據支持的。漁民與其他第一產業的經營者一樣，學歷程度普遍不高，往往只靠捕魚維生，如捕魚作業受到影響，他們將難以迅速轉以其他方法謀生。以往亦有先例，向因海事工程或將某水域劃定為海岸保護區而喪失捕魚區的漁民發放特惠津貼。

9. 推行建議的回購計劃，不但可減輕禁止拖網捕魚建議對拖網漁船漁民生計所造成的影響，亦提供直接誘因，讓拖網漁船漁民退出對本港海洋環境構成影響的作業，並出售其漁船。對於有意轉而從事其他可持續的作業的拖網漁船漁民，回購計劃將有助他們離開拖網作業。

10. 預計在實施禁止拖網捕魚措施後，並非所有漁民都會選擇永久退出行業。漁護署將為參與回購計劃而放棄其作業的拖網漁船漁民推出特別

² 向因受海事工程影響以致在香港水域永久喪失捕魚區的合資格漁民發放的特惠津貼，是按漁民在受影響水域所得的七年漁獲的估計價值計算，並以漁護署進行的港口漁業調查所得數據作為計算的依據。

培訓計劃，協助他們(船東及本地漁工)掌握所需的技術和知識，以轉至其他可持續的漁業作業，包括海魚養殖及休閒漁業。

11. 海魚養殖受《海魚養殖條例》(第 353 章)所規管，並須由持牌人在 26 個指定魚類養殖區的其中一個進行。自一九八七年起，政府實施停止簽發新牌照的政策，以減低海魚養殖對海洋環境可能造成的影響。近年，在使用先進的海魚養殖技術(例如使用粒料魚糧)後，這些可能會對海洋環境造成的影響已大幅減少，因此委員會建議檢討停止簽發新牌照的政策，並研究擴大或交替使用魚類養殖區，以協助拖網漁船漁民轉而從事海魚養殖。這項意見值得考慮，而朝着海魚養殖這個方向發展亦符合國際趨勢。漁護署正與相關決策局／部門作出跟進。

12. 我們預期有些本地漁工會因僱主停止拖網作業或轉以選擇性捕撈方法進行非拖網捕魚活動而暫時失業，未能立即找到新工作，因此我們建議向參與回購計劃的拖網漁船船東所僱用的每名本地漁工發放一筆過補助金，協助他們度過這段過渡期。我們估計約 1 000 名本地漁工將合資格申領一筆過補助金。

13. 受影響的漁民亦可申請漁業發展貸款基金的低息貸款，以轉而從事可持續發展的漁業，使用選擇性捕魚的方法作業。該基金由政府設立，以推動漁業的可持續發展。基金資本為 2.9 億元，目的包括通過向漁民提供貸款，協助他們轉而從事可持續發展的漁業或相關作業，藉以減低本港水域的捕撈力量，從而保育本港水域的漁業資源。

14. 作為漁業管理措施的一部分，漁護署會把一些購回的拖網漁船用作為人工魚礁，以利促進香港水域漁業資源恢復。至於委員會所建議的其他漁業管理措施，各決策局及部門來年會探討和訂出具體的細節，以便與有關各方進行討論。

時間表

15. 在二零一零年十月十三日公布禁止拖網捕魚措施時，我們亦已公布截止日期，表明任何人的拖網漁船在該日期後在本港獲發牌照，將不會合資格獲發特惠津貼或參加漁船回購計劃，但該拖網漁船仍須遵守禁止拖網捕魚措施。這些拖網漁船船東所僱用的本地漁工亦不會合資格領取一筆過補助金。我們會於二零一一年第一季向相關的立法會委員會匯報對《漁業保護規例》(第 171A 章)進行的修訂及特惠津貼方案。我們計劃在二零一一年第二季向立法會提出相關的法例修定，為禁止拖網捕魚提供法律文據。在這段期間，相關的決策局及部門亦會研究委員會建議的其他漁業管

理措施。我們會因應立法進度，在二零一零至一一立法年度完結前向立法會財務委員會申請撥款推行回購計劃。

16. 倘立法會通過先訂立後審議的程序及撥款建議，我們計劃在二零一一年年底推行拖網漁船回購計劃，並在禁止拖網捕魚措施生效(生效日期最早為二零一二年年底)前，提供一年的過渡期。根據這個暫定時間表，由公布措施起，受影響的拖網漁船漁民約有兩年時間考慮及準備停止在香港水域拖網作業，並在禁止拖網捕魚在香港水域實施前，轉而從事可持續發展的漁業作業。

建議的影響

17. 禁止在香港水域拖網捕魚的建議符合《基本法》，包括有關人權的條文。建議對財政、公務員、經濟、環境和可持續發展的影響，載於附件 B。

公眾諮詢

18. 在敲定報告的內容前，委員會已在多個場合就報告的建議(特別是禁止在香港水域進行拖網捕魚)諮詢各持份者，包括漁護署轄下的相關諮詢組織、漁民協會及環保團體。政府曾就委員會的研究結果及建議，包括禁止在香港水域進行拖網捕魚的建議，於二零一零年五月諮詢立法會食物安全及環境衛生事務委員會，其後又於二零一零年六月及七月分別諮詢漁農業諮詢委員會屬下的水產養殖小組委員會和捕撈漁業小組委員會以及魚類統營顧問委員會。我們亦於二零一零年六月至七月期間為漁民團體(包括香港漁民團體聯會及香港漁業聯盟等聯會機構，以及主要漁港的漁民社羣)舉行簡介會。雖然事務委員會及小組委員會的部分委員，以及部分漁民代表均表示支持禁止拖網捕魚的建議，但他們亦關注到推行建議的時間表，並促請政府在推行建議時須適當解決受影響漁民的生計問題。

宣傳安排

19. 在二零一零年十月十三日施政報告公布該項措施後，食物及衛生局局長會向食物安全及環境衛生事務委員會作出簡介。我們亦會安排發言人回答傳媒的查詢。

查詢

20. 如對本摘要有任何查詢，可與食物及衛生局首席助理秘書長（食物）2 黃淑嫻女士聯絡（電話：2973 8232）。

食物及衛生局
二零一零年十月十三日

漁業可持續發展委員會及其主要建議

背景

對比上世紀，香港捕撈船隊的傳統捕魚區(即本港水域和南中國海)的漁業資源，深受捕撈力量過大、海洋污染和海事工程等問題困擾，以致漁獲的質素和數量持續下降，再加上營運成本上漲，漁民經營日益困難，情況與世界各地的捕撈業一樣。有見及此，政府於二零零六年年底成立了漁業可持續發展委員會(委員會)，研究本港漁業的長遠發展方向和目標，以及就促進漁業可持續發展建議可行的策略及方案，以供政府考慮。

2. 漁農自然護理署署長擔任委員會主席，成員包括立法會議員、漁業代表和各專業範疇的學者及專家，以及相關政府部門的代表。委員會就漁業可持續發展的相關事項作出詳細的研究和討論，並進行了兩次本地和一次內地考察，以及多次聽取和收集不同持份者(包括漁業界、環保團體及與本地漁業相關的諮詢委員會)的意見。委員會在二零一零年四月把報告提交政府考慮。

3. 在詳細研究國際及本地漁業的情況，以及本地漁業對香港經濟和社會的貢獻後，委員會認為作為一個擁有悠久歷史和標誌着本地文化的產業，本地漁業有可持續發展的空間。為達致漁業持續發展的目標，委員會擬定了兩大方向：

- i. 協助漁民發展或轉型至現代化和可持續的作業模式；以及
- ii. 存護、保育和恢復海洋生態與漁業資源。

建議

4. 委員會建議透過下述工作推動本地漁業的可持續發展。

推廣現代化和可持續的作業模式

5. 香港的漁業技術水平不夠先進，營運成本高但效益低，以致競爭力不足。因此，委員會建議透過下列措施，推動漁業現代化和可持續發展：

- (a) 加深漁民對可持續漁業發展的認識，使他們意識到保育海洋在生態和經濟上的重要性；
- (b) 推動成立漁民互助企業，協助漁民獲得多方面的知識和建立融資能力，推動業界發展；
- (c) 為可持續漁業發展計劃提供穩定的財政支援；
- (d) 檢討漁業貸款現行的審批準則和條款；
- (e) 為可持續漁業作業(如水產養殖、休閒漁業、漁業產品物流服務和加工)推出特定的支援措施；以及
- (f) 與內地漁業對口單位加強聯繫，協助漁民開拓商機。

6. 就推動水產養殖業的持續發展方面，委員會建議：

- (a) 檢討現行水產養殖的管理和規管制度，例如進行本港海魚養殖區養殖環境及養殖作業的研究，以及檢討停止簽發新海魚養殖牌照的政策；
- (b) 研究發展新養殖地點、擴大或交替使用養殖區等，以配合未來水產養殖業的發展；
- (c) 加強現時有關育苗的研究及培訓，並加強研發新養殖品種及提升養殖魚類質素；以及
- (d) 通過建立、加強推廣和宣傳本地「優質養魚場」品牌，以及利用《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》，進一步開拓本地優質漁產品在香港及內地的市場。

7. 關於休閒漁業方面，委員會建議：

- (a) 指定合適地點為漁業保護區及海岸公園，並敷設人工魚礁和進行增殖放流，以改善休閒漁業景點；
- (b) 漁護署與其他部門及非牟利機構合作，提升休閒漁業的營商環境，包括協助發掘和優化休閒漁業景點及路線設計；以及
- (c) 加強宣傳工作，吸引更多遊客；並向有興趣的漁民提供貸款、技術支援及培訓，協助他們發展或轉而從事休閒漁業活動。

控制捕撈力量

8. 委員會建議採取下列措施，以控制本港水域內的捕撈力量：
- (a) 訂立規管機制，限制新漁船加入和已退出漁船重返捕撈業；
 - (b) 訂立法例禁止非本地船隻在香港水域作業；
 - (c) 限制本地非漁船類別的船隻在本港水域捕魚，只容許在這些船隻上使用指定的漁具或捕魚方法進行休閒垂釣；
 - (d) 禁止在本港水域以非選擇性的拖網方法捕魚，並向受影響的拖網漁船漁民提供適當的財政資助；以及
 - (e) 加強漁業管理和執法。

保育及增加漁業資源

9. 委員會亦建議採取一些措施，以保護重要的海洋和漁業生態環境，如魚類育苗和產卵場，以及促進本港水域漁業資源的恢復和增長。這些措施包括：
- (a) 將本港水域內重要的魚類產卵及育苗場指定為漁業保護區，並在區內加強管理措施，例如設立禁捕區、實施季節性休漁和投放人工魚礁等；以及
 - (b) 禁止在海岸公園進行商業捕魚。

建議的影響

對財政和公務員的影響

拖網漁船回購計劃將包括支付特惠津貼予受禁止拖網捕魚影響的拖網漁船船東；回購參與自願性回購計劃的拖網漁船；以及為參加回購計劃的拖網漁船船東所僱用的本地漁工提供一筆過補助金。回購計劃的確實開支，將視乎參與率而定。

2. 除上文所述的一次過回購計劃，預期有關建議將需要更多的非經常開支及經常開支，以便漁護署推行及執行最快於二零一二年生效的禁止拖網捕魚措施。我們會透過既定的制度申請所需的資源。

對經濟的影響

3. 雖然禁止在本港水域進行拖網捕魚活動起初會令本地漁船(包括在香港水域內外作業的漁船)的整體漁獲減少大約 5%，但是透過海洋生態系統的恢復，長遠而言將會提升香港水域漁獲的數量及質素，同時有助本地漁業轉至更可持續發展的作業。市民大眾亦會因有穩定的優質海魚供應而從中受惠。

4. 有關措施無可避免會影響一些漁業從業員的生計，特別是無法在香港以外水域作業的較小型拖網漁船或會因而選擇退出行業。受影響的工人(包括船主、一起在漁船工作的家庭成員及所僱用的工人)由於學歷問題，亦可能難以另覓工作。不過，現時建議的一次過回購計劃及其他的財政資助，應有助解決他們可能會面對的困難。對於留在業內的漁民，在不久的將來亦可因香港水域內有可持續繁衍的高價值品種魚類而得以受惠。

對環境的影響

5. 很多國家及地方已實行禁止在近岸水域拖網作業，以保育漁業資源。這項措施有助恢復海洋生境，從而促進海洋生物的多樣性，以及保護本港海洋環境生態完整。

對可持續發展的影響

6. 就可持續發展所作評估顯示，禁止在本港水域拖網作業，有助改善海洋環境的保育情況，長遠而言對海洋生物多樣化及漁業亦會帶來莫大益處，符合維持香港生物多樣化的可持續發展原則。此外，禁止拖網作業也是有助本地捕魚業邁向可持續發展的主要措施之一。

7. 不過，這項建議或會對若干拖網漁船的漁民及其僱用的本地漁工的生計造成影響，但通過各項安排，包括向受影響的拖網漁船船東推行回購計劃、向受影響船東及本地漁工分別提供特惠津貼及一筆過補助金，以及推行特別訓練計劃，將會協助他們轉而從事可持續發展漁業。