

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 AB0110

---

蔡得強

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

---

個案編號 CP0117

---

蔡德偉

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2016 年 12 月 7 日

判決日期：2017 年 6 月 28 日

---

判決書

---

簡介

1. 本案為上訴人對跨部門工作小組（「工作小組」）就上訴人申領「因禁止拖網捕魚而向受影響拖網漁船船東發放特惠津貼」（「特惠津貼」）批出津貼的金額所作的決定提出的上訴（「上訴」）。
2. 蔡得強的船隻船牌編號是 CM63518A，而蔡德偉的船隻船牌編號是 CM64239A（合稱「有關船隻」）。工作小組評定有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船，並根據獲立法會財務委員會（「財委會」）批准的援助方案，向蔡得強及蔡德偉（合稱「兩位上訴人」）各分別發放港幣 \$150,000 元的特惠津貼。兩位上訴人現各自就工作小組的這項決定向漁民特惠津貼上訴委員會（「上訴委員會」）提出上訴。
3. 上訴委員會秘書處於 2016 年 11 月 26 日及 27 日分別收到兩位上訴人填妥的回條，當中上訴人蔡德偉表示會缺席聆訊，卻沒有授權任何人士代其應訊。蔡得強表示反對與蔡德偉的上訴個案進行合併聆訊，但並沒有向上訴委員會提出任何反對理由。
4. 根據既定程序，上訴委員會可以在一方缺席的情況下進行缺席聆訊。上訴委員會考慮到兩位上訴人報稱是雙拖拖網漁船的作業伙伴，工作小組作出該決定所考慮的因素幾乎相同，而兩位上訴人亦提出一致的上訴理據。因此，上訴委員會認為一併處理本兩宗上訴個案較為合適。
5. 上訴委員會在合併聆訊後，決定駁回兩位上訴人的上訴，理由詳述如下。

## 背景

6. 於2010年10月13日，行政長官宣布政府會實施一籃子的漁業管理措施，包括透過立法禁止在香港水域拖網捕魚（「禁拖措施」），以便海床和海洋資源得以盡快復原，促進香港水域內的魚類及其他海洋生物的保育。政府於2011年3月25日在憲報刊登《2011年漁業保護（指明器具）（修訂）公告》，而立法會亦於2012年5月通過《2012年漁業保護（修訂）條例》。概括而言，禁拖措施於2012年12月31日生效。
7. 鑑於該禁拖措施，財委會於2011年6月通過批准開立一筆為數17億2,680萬元的新承擔額，目的為合資格拖網漁船船東、其僱用的本地漁工和收魚艇船東提供一次過的援助方案，以及用以推行相關的措施（「援助方案」），當中包括向因推行法定禁拖措施而永久喪失捕魚區的受影響本地拖網漁船船東發放特惠津貼。
8. 為了推行援助方案，工作小組於2011年8月成立，成員包括漁農自然護理署（「漁護署」）、海事處及民政事務總署，負責處理特惠津貼援助計劃申請的審批及一切相關事宜。兩位上訴人也是該特惠津貼援助計劃的申請人。
9. 工作小組獲授權訂定申請特惠津貼的資格準則。只有符合準則的船東合資格獲發特惠津貼。指導原則是，經核准的特惠津貼金額將分攤至不同組別的申請人，而該攤分應與禁拖措施對他們所造成的影響相稱。工作小組在審批每宗特惠津貼的申請時，必須整體考慮所有相關的資料及證據，以首先決定有關申請是否符合申請特惠津貼的資格準則及相關要求。
10. 在確認有關申請符合所有資格準則及相關要求後，工作小組會進一步把有關船隻歸類為近岸拖網漁船或較大型拖網漁船。當中被評定為近岸拖網漁船的船隻，工作小組會再評定其對香港水域依賴程度的類別，即相當依賴香港水域的「一般類別」及非主要依賴香港水域的「較低類別」。工作小組會根據個別合資格近岸拖網漁船的類型和長度、其對香港水域的依賴程度、以及其他特別因素，

按照訂定的分攤準則去釐訂向有關申請人發放的特惠津貼金額。合資格的近岸拖網漁船船東將可分攤總額為 11 億 9 千萬元的特惠津貼。若有關船隻被評定為一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船，工作小組會根據獲財委會批准的援助方案向有關申請人發放港幣 15 萬元的一筆過特惠津貼，以反映有關船隻亦受禁拖措施影響，因為他們雖然一般不在香港水域作業，卻將喪失未來在香港水域拖網捕魚的機會。

11. 根據兩位上訴人向工作小組提供的資料和有關船隻的相關記錄，蔡得強的船隻（船牌編號 CM63518A）為木質漁船，長度 30.30 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 559.50 千瓦，燃油艙櫃載量為 37.65 立方米；而蔡德偉的船隻（船牌編號 CM64239A）亦為木質漁船，長度 31.30 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 581.88 千瓦，燃油艙櫃載量為 61.65 立方米。
12. 於 2012 年 9 月 7 日，工作小組向兩位上訴人各自發出信函，表示已就提供的資料及其他相關資料詳細審核了他們的申請，初步認為有關船隻為一般不在香港水域作業的拖網漁船，而並非他們在登記表格聲稱的在香港水域作業的近岸拖網漁船，並羅列了工作小組曾經考慮的因素。工作小組雖然已向兩位上訴人提出，如他們對工作小組的初步決定有任何異議，可向工作小組提出有關理據以供其考慮，但兩位上訴人並沒有於限期前作出任何回應。
13. 於 2012 年 11 月 16 日，工作小組向兩位上訴人各自發出信函，表示已完成審核了他們的申請，經詳細考慮所有的資料及證據後，工作小組認為有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船。因此，工作小組決定向兩位上訴人各分別發放港幣\$150,000 元的特惠津貼。

#### 兩位上訴人的上訴理由/理據

14. 其後，兩位上訴人分別於 2013 年 2 月 4 日及 2013 年 1 月 11 日各自向上訴委員會發出內容基本相同的信函，表示對工作小組把其漁船列為外海作業非常不滿。由 2009 年至 2011 年期間到發信當日，有關船隻確有在香港水域作業，地

點以果洲群島及橫欄島一帶水域為多，時間是每年舊曆 9 月至下年正月，原因是冬季風浪較大，亦會因應漁汛而到上述水域捕魚，並重申有關船隻是有在香港水域作業。因此，特函上訴委員會，敬希從新審視，還他一個公道。

15. 兩位上訴人其後各自遞交日期分別為 2014 年 2 月 5 日及 2014 年 2 月 3 日的上訴表格（上訴表格），並在上訴表格內作出了以下聲稱：

(1) 兩位上訴人不滿工作小組將有關船隻裁定為較大型拖網漁船。蔡得強聲稱其船隻對香港水域的依賴程度實質應為 50%；而蔡德偉聲稱其船隻對香港水域的依賴程度實質應為 20-30%。

(2) 兩位上訴人在其上訴表格內表示不滿有關船隻被裁定為較大型拖網漁船，蔡得強提出的理據是其船隻船齡已有 27 年，加上上訴人亦已六十多歲，人與船都不能抵抗大風浪，故每到風大時都會退回香港水域作業。他重申，他的船隻確實有 50% 在香港水域作業；蔡德偉則指出自己經常在香港水域作業，地點以果洲群島及橫欄島以東一帶水域為主，時間是每年舊曆 9 月至翌年正月，原因是冬季風浪較大，而會因漁汛到上述水域捕魚。

(3) 兩位上訴人均聲稱不滿分發的特惠津貼金額數目。蔡得強認為獲分發的 15 萬金額實在太少，所以十分不滿；蔡德偉則強調自己的確有 20% 至 30% 時間到本港作業，對於只有 15 萬賠償，感到不滿及不公平。

### 工作小組的陳詞

16. 工作小組向上訴委員會提交的陳詞中，解釋了他們是如何審核兩位上訴人的特惠津貼申請。儘管工作小組就各個申請均採用了標準的陳詞格式，但委員會認為工作小組已適當地考慮了兩位上訴人的個別情況，並作出判斷。

17. 當中，工作小組按程序處理上訴人的特惠津貼申請時，曾考慮整體因素如下：

- (1) 根據漁護署就不同類型、長度、船體物料及設計拖網漁船作業情況的統計數據，有關船隻屬一般不在香港水域捕魚作業的漁船。
- (2) 有關船隻設置的推進引擎數目、總功率及燃油艙櫃載量均顯示有關船隻續航能力較高，可以到離岸較遠的水域捕魚，一般會較少或不在香港水域作業。
- (3) 根據漁護署於 2011 年在本港主要避風塘及其他漁船船籍港的巡查記錄顯示，有關船隻並未被發現有在本港停泊的記錄(除農曆新年及休漁期外)。這顯示有關船隻很可能一般不在香港水域作業。
- (4) 從漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查記錄資料顯示，有關船隻並未被發現在香港水域出現或作業。這顯示有關船隻可能較少或一般不在香港水域作業。
- (5) 根據兩位上訴人提供的資料，有關船隻主要由本地漁工及未獲批進入香港水域的內地漁工操作(有關船隻分別僱用 2 名及 3 名的本地人員，包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等;直接從內地僱用的內地漁工各有 5 名;同樣都沒有經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工)。這顯示有關船隻在香港水域作業受到限制，即很可能一般不在香港水域作業。
- (6) 兩位上訴人均持有由內地部門對有關船隻發出的漁業捕撈許可證。這顯示有關船隻可在內地水域捕魚作業。
- (7) 蔡得強在其上訴表格內聲稱有關船隻在香港水域作業的時間比例(50%)缺乏客觀證據支持，亦與其登記表格內所聲稱的時間比例(65%)不一致，其可信性成疑。蔡德偉在其上訴表格內聲稱有關船隻在香港水域作業的時間比例(20%-30%)缺乏客觀證據支持，亦與其登記表格內所聲稱的時間比例(10%)不一致，其可信性成疑。

18. 所以，工作小組經整體評核相關的因素、記錄、資料及文件後，評定有關船隻只屬合資格較大型拖網漁船，並非近岸拖網漁船<sup>1</sup>，並於聆訊期間重申，有關決定及理據有合理支持，也無不當之處。工作小組認為上訴人的上訴事項不應被確立，並懇請上訴委員會拒絕/駁回上訴人的上訴申請。

### 上訴委員會的聆訊

19. 兩位上訴人其後並沒有向上訴委員會提交任何書面陳詞或任何補充資料。聆訊期間，蔡得強多次強調因船舊開支多，港幣十五萬特惠津貼實在太少，希望上訴委員會能多給予一點賠償。就委員於聆訊期間的提問，蔡得強作出以下的補充/回應：

- (1) 船上的5名直接從內地僱用的內地漁工，均不能合法到港工作。所以，他會回航時把他們留在境外的伶仃島後才駛船回港。
- (2) 蔡得強就特惠津貼登記表格上聲稱船隻平均全年捕魚作業為200日，在香港水域內捕魚作業的比例是65%，於聆訊期間予以否定，並說有關數據因為要視乎魚汛及天氣情況的問題所以無法確定，可是如要他進行估計的話，全年在香港水域內捕魚作業應有30-40日，後來他補充說應不少於20日，又說總工作天數應有150日。
- (3) 作業的水域大概為香港與大陸邊界之間，天氣良好風晴時因為內地漁工不能合法到港工作所以一般不會鋌而走險，多到境外中國水域捕魚，天氣轉壞時才回到香港水域內捕魚，航線視乎魚汛出現位置。
- (4) 他採用的捕魚方式為浦水拖，一般由長洲出發後便向南駛，經過桂山島

---

<sup>1</sup> 即在香港水域作業的時間為10%或以上的拖網漁船：食衛局文件附件 III 第A(i)段，上訴文件冊第A074頁。

後便向東行往外伶仃島方向行駛。其後蔡得強又補充，如天氣情況容許，甚至可以駛至萬山底，亦有到境內的大小鴉洲。

- (5) 魚獲一般於伶仃島放售，入油入冰則回長洲，亦是主要回港的原因，否則的確是較少回港。
- (6) 船隻於休漁期間一般不會捉魚，是因為要配合國家政策，雖然大陸休漁期不應影響香港境內捕魚，但大陸船員會因不願違反國家規定，於休漁期期間拒絕協助捕魚作業。
- (7) 蔡得強及蔡德偉為堂兄弟，除補給燃油可能會有分開的時候，他們的船隻一般會一起作業。

20. 工作小組綜合回應指，工作小組是經整體考慮所有相關的資料及證據後，評定申請中的有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船，並根據獲財委會批准的援助方案中所定下的特惠津貼金額，向申請人發放港幣150,000元的特惠津貼。他們留意到蔡得強多次強調船齡的問題，可是工作小組認為，漁船是否可以到香港以外的水域作業與其船齡沒有必然關係。一般而言，若有進行適當的維修保養，即使船齡較高的拖網漁船仍可以到香港以外的水域作業。所以一般來說，船齡通常未必與船隻運作有直接關係，亦並非工作小組審批特惠津貼申請時主要考慮的因素。

### 上訴委員會的決定

21. 兩位上訴人均負有舉證責任，證明工作小組就他們的特惠津貼申請作出了錯誤的決定。上訴委員會要決定兩位上訴人作為負上舉證責任的一方能否成功舉證達至所需的標準，即相對可能性衡量的標準。

22. 上訴委員會指出，工作小組以上對雙拖的分類及標準只提供作一般參考。由於每宗個案所牽涉的因素都不盡相同，上訴委員會必須小心考慮上訴人所提出的證據，以及是否有其他證據能顯示或證明有關船隻為近岸拖網漁船。
23. 上訴委員會經細心考慮雙方的資料和陳詞後，認為工作小組在評核個別合資格個案中所考慮相關因素如船隻類型、長度、船體物料及設計、推進引擎數目及馬力、船隻在避風塘停泊的頻密程度及其季節性分佈、船隻在香港水域出現或作業次數及其季節性分佈等的參考基準，均屬較為客觀及有力的證據。相對下，兩位上訴人除其聲稱以外，卻並未提交任何客觀的證據（包括任何單據）以支持他們所聲稱有關船隻對香港水域之依賴程度。
24. 例如工作小組「表 M-2」的數據分析是來自漁護署根據 2005 年至 2010 年的漁業生產數據，估算不同類型和長度拖網漁船一年平均在香港水域作業的時間比例<sup>2</sup>。有關數據分別來自漁護署於 2006-2007 年進行的港口漁業調查所得有關 2005 年的數據(附錄 J)<sup>3</sup>，以及於 2006 年至 2010 年進行的季度漁業生產調查所得有關 2006 年至 2010 年數據(附錄 K)<sup>4</sup>。根據「表 M-2」調查結果，兩位上訴人 30.30 米及 31.30 米長度的雙拖，在香港水域作業的時間比例分別為 0.10%及 0.68%。
25. 上述附錄 J 及附錄 K 顯示，港口漁業調查及季度漁業生產調查拖網漁船的取樣率，分別約為當時本地拖網漁船數目的 38% 及 7%<sup>5</sup>，調查樣本數目分別約為 570 個和 70 個<sup>6</sup>。上訴委員會因此信納「表 M-2」的調查結果可信並具代表性。
26. 上訴委員會留意到兩位上訴人相互之間雖是合作伙伴，卻對有關船隻對香港水域的依賴程度，總作業天數，作業水域及魚獲種類，作出了多個不一致的聲稱；其中上訴人蔡得強就相關問題於聆訊時更給予多個不同版本的回答，例如一方面說

---

<sup>2</sup> 上訴文件冊 A120 頁。

<sup>3</sup> 上訴文件冊 A112-113 頁。

<sup>4</sup> 上訴文件冊 A114-115 頁。

<sup>5</sup> 上訴文件冊 A113-115 頁。

<sup>6</sup> 上訴文件冊 A113-115 頁。

不會鋌而走險所以一般不會回港捕魚，甚至說回港捕魚「唔啱手續」，另外卻又表示會因為天氣問題回到香港水域捕魚，相關陳述出現矛盾，故上訴委員會對其整體說法都抱有懷疑，更不相信兩位上訴人對於香港水域的倚賴程度，達至應獲分發更高特惠津貼金額的水平。

27. 兩位上訴人於特惠津貼登記表格上聲稱有關船隻為全部或部份時間在香港水域內捕魚作業的近岸拖網漁船(即在香港水域內捕魚作業的時間不少於 10%)。其中，兩位上訴人就其全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例上的聲稱出現分歧：蔡得強說其比例是 65%；蔡德偉則說是 10%。在上訴表格內，兩位上訴人的聲稱同樣出現分歧：蔡得強說其全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例是 50%；蔡德偉則說是 20%-30%。
28. 除了相互間的分歧外，兩位上訴人在其上訴表格內聲稱有關船隻在香港水域作業的時間比例均與其登記表格內所聲稱的時間比例同樣不一致。詳見上文第 17(7)段及 27 段，在此不贅。
29. 基於上述問題，上訴委員會認為兩位上訴人的證據整體可信性成疑。除此之外，有關船隻的作業模式，捕魚位置，船上漁工及補給的情況，都揭示了有關船隻是一般不在香港水域作業的漁船，即少於 10%捕魚時間在香港水域作業的拖網漁船。上訴人蔡得強先生本人也承認回港目的主要為補給。因此，上訴委員會接納工作小組的論點，認為向兩位上訴人各發放港幣\$150,000 元的特惠津貼，是切合財委會所通過的援助方案的目的與精神。

### 總結結論

30. 鑑於以上所述原因，上訴委員會認為工作小組的決定並無不妥，兩位上訴人亦未能提出任何有力的論據/證據以推翻工作小組作出的裁決。上訴委員會因此維持該決定並駁回上訴。

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)  
個案編號 AB0110 及 CP0117

聆訊日期：2016 年 12 月 7 日

聆訊地點：香港上環林士街 2 號林士街多層停車場大廈 9 樓

(簽署)

---

費中明先生, JP

主席

(簽署)

---

陳偉仲先生, MH

委員

(簽署)

---

羅志遠先生

委員

(簽署)

---

黃碧如女士

委員

(簽署)

---

田耕熹博士

委員

上訴人：蔡得強先生及蔡德偉先生

跨部門工作小組代表：

蘇智明博士，漁業主任(漁業可持續發展)，漁農自然護理署

阮穎芯女士，漁業主任(漁業可持續發展)，漁農自然護理署

上訴委員會法律顧問：黃紀怡大律師