

漁民特惠津貼上訴委員會（禁拖措施）

個案編號 AB0112

林振偉

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

個案編號 AB0114

林振聲

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期: 2017年6月19日

裁決日期: 2017年7月31日

判決書

簡介

1. 上訴個案編號 AB0112 上訴人林振偉及上訴個案編號 AB0114 上訴人林振聲為兩艘一同作業之雙拖漁船。兩組上訴人分別向跨部門工作小組（「工作小組」）申請「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」），工作小組認為兩宗申請的船隻均屬一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船，工作小組決定向兩組上訴人分別發放港幣\$150,000的特惠津貼（「該決定」）¹。
2. 兩組上訴人分別就該決定向漁民特惠津貼上訴委員會（「上訴委員會」）提出上訴²，要求駁回工作小組認為他們的船隻一般不在香港水域作業的決定。
3. 由於兩宗上訴個案之雙拖是一同作業，工作小組作出該決定所考慮的因素相似，而兩組上訴人的上訴理由亦相似，因此上訴委員會認為一併處理本兩宗上訴個案較為合適。兩組上訴人對此合併處理方式沒有反對，並於 2017 年 5 月 30 日以書面同意兩宗上訴之合併。兩宗上訴個案因此於 2017 年 6 月 19 日同時進行聆訊。

背景

4. 就實施禁止拖網捕魚措施（「禁拖措施」），政府推行「因禁止拖網捕魚而向拖網漁船船東，其僱用的本地漁工和收魚艇船東提供的一次過援助方案，以及相關的措施」的援助方案（「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。

¹ AB0112 上訴文件冊第 119 頁; AB0114 上訴文件冊第 121 頁

² AB0112/AB0114 上訴文件冊第 1-8 頁

5. 工作小組於 2011 年 8 月成立，負責處理特惠津貼申請的審批及相關事宜。工作小組的成員包括漁農自然護理署（「漁護署」）、海事處及民政事務總署。
6. 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，包括申請人提供的資料和文件、漁護署的相關記錄和數據，以及從其他部門/團體所取得的資料等。工作小組會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。
7. 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（「近岸漁船」）或較大型拖網漁船（「離岸漁船」）。當中被評定為近岸漁船的船隻，工作小組會再評定其對香港水域依賴程度的類別。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³。
8. 若有關船隻被評定為離岸漁船，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一筆過港幣\$150,000 元的特惠津貼⁴。
9. 申請人若不滿工作小組作出的相關決定，可向上訴委員會提出上訴。

10%或以上的捕魚時間在香港水域作業

10. 上訴委員會考慮此兩宗上訴時需決定兩組上訴人的拖網漁船是否屬於近岸漁船或離岸漁船。根據 2013 年 1 月 29 日的食物及衛生局文件⁵，近岸漁船被界定為一艘全年有 10%或以上的捕魚時間在香港水域作業的拖網漁船，而離岸漁船為未能達到此門檻的拖網漁船（「該準則」）。

³ 財務委員會討論文件第 FCR (2011-12) 22 號, §5-10

⁴ 如上, §9-10

⁵ 立法會食物安全及環境衛生事務委員會資料文件第 CB(2)572/12-13(05) 號

11. 工作小組在考慮特惠津貼的申請時應用了該準則決定申請中的拖網漁船是否近岸漁船。上訴委員會注意到該準則基於漁護署在 2005 年至 2010 年間進行的漁業調查統計資料。上訴委員會認為該準則合理及合適，並取用該準則作為考慮兩組上訴人的拖網漁船是否近岸漁船或離岸漁船。

答辯人的陳述

12. 工作小組表示在審批每宗特惠津貼申請時，會整體考慮所有相關的資料及證據（包括申請人提供的資料，漁護署的相關記錄和數據，以及從其他部門團體所取得的資料等）。工作小組的審批過程如下：
 - (1) 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;
 - (2) 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;
 - (3) 當中被評定為近岸拖網漁船的船隻，會再評定其對香港水域依賴程度的類別; 及
 - (4) 工作小組再根據個別合資格近岸拖網漁船的類型和長度、其對香港水域依賴程度、以及其他特別因素，按照訂定的分攤準則去釐定向有關申請人發放的特惠津貼金額。
13. 根據工作小組的陳述，就兩組上訴人的申請，工作小組經考慮所有相關的因素，評定兩組上訴人的船隻為一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船。
14. 根據獲財委會批准的特惠津貼方案，一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船船東只可獲發港幣\$150,000 的特惠津貼⁶。
15. 工作小組經考慮所有相關的因素如下⁷：

⁶ 財務委員會討論文件第 FCR (2011-12) 22 號, §9-10

(1) 關於船隻的規格:

- (a) 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，兩組上訴人的漁船長度分別為 30.30 米（林振偉）及 27.70 米（林振聲）、船體為木質結構、設計屬新式，這類型的雙拖一般不在香港水域捕魚作業;
- (b) 兩組上訴人的船隻所設置的推進引擎數目各有 3 部，總功率分別為 757.20 千瓦（林振偉）及 749.73 千瓦（林振聲），燃油艙櫃分別為 47.06 立方米（林振偉）及 34.67 立方米（林振聲），顯示有關船隻的續航能力較高，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;

(2) 關於兩組上訴人的作業模式:

- (a) 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(避風塘巡查)記錄，上訴人每艘船隻被發現只有 5 次在本港停泊(除農曆新年及休漁期外)，顯示兩組上訴人的船隻可能並非主要以香港為基地及較少或一般不在香港水域作業;
- (b) 在漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查中，兩組上訴人的船隻都未被發現在香港水域出現或作業，顯示有關船隻可能較少或一般不在香港水域作業;
- (c) 關於兩組上訴人僱用的漁工:
 - (i) 林振偉的船隻主要由直接從內地僱用和沒有進入許可的內地漁工操作（本地人員包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等：3 名，即林振偉本人、妻子和叔叔；經內地過港漁工計劃僱用的內

⁷ AB0112/AB0114 上訴文件冊第 42-57 頁

地漁工：0 名；直接從內地僱用的內地漁工：6 名），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；及

(ii) 林振聲的船隻主要由直接從內地僱用和沒有進入許可的內地漁工操作（本地人員包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等：3 名，即林振聲本人，妻子和哥哥；經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工：0 名；直接從內地僱用的內地漁工：6 名），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。

(d) 兩組上訴人持有內地部門對有關船隻發出的漁業捕撈許可證，顯示有關船隻可在內地水域捕魚作業；

(3) 兩組申請人提供的資料及文件未能支持其聲稱各船隻在香港水域作業的時間比例。

兩位上訴人的陳述

16. 兩位上訴人指出他們的拖網漁船應被認定為近岸漁船，理由如下：

- (1) 上訴人的漁船對香港水域的依賴程度實質應為 30%⁸，上訴人亦聲稱有 30% 之漁獲在香港水域捕獲⁹；
- (2) 漁民普遍的作業模式無分近岸或遠海，「那里魚訊好，那里捕魚」，「分近岸遠海是外人，不明之講法」¹⁰；
- (3) 有關船隻為木漁船，船齡 25 年（林振偉）和 29 年（林振聲），「已向香港水域作業」¹¹；

⁸ AB0112/AB0114 上訴文件冊第 3 頁

⁹ 如上

¹⁰ 如上

- (4) 工作小組成員欠缺專業資格，並非由獨立第三方的專業人士組成，調查方法不客觀。驗船時間只有十分鐘，過程草率。個別船東得到不合常理地高的賠償，小組成員有偏私¹²；及
- (5) 林振偉可提供在港購買漁船燃油的單據及在港維修漁船的證明，而林振聲可提供在港購買漁船燃油的單據及與本港海產批發商證明信，以支持其陳述¹³。

17. 工作小組向兩組上訴人的陳述作出以下回應¹⁴：

- (1) 兩組上訴人在其上訴表格內聲稱兩艘船隻對香港水域的依賴程度（兩組：30%）都缺乏客觀及實質證據支持，亦與其登記表格內所稱的時間比例（林振偉：50%；林振聲：20%）及林振聲於 2012 年 6 月 14 日會面時所聲稱的時間比例（改為 50%）不一致，其可信性成疑；
- (2) 根據漁護署所蒐集的 2005-2010 年漁業生產調查數據顯示，不同類型、長度、船體物料及設計的本土拖網漁船，各有其慣常作業的水域，在香港水域作業的時間比例亦有分別。而兩位上訴人都有 30% 漁獲在香港水域捕獲的聲稱亦缺乏客觀及實質證據支持，未能支持兩位上訴人現時聲稱各船隻對香港水域的依賴程度；
- (3) 就船齡來說，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，有進行適當維修保養的漁船，即使船齡較高，仍可以到香港以外的水域作業。兩位上訴人提供的理據未能支持其聲稱各船隻為近岸漁船及船隻對香港水域的依賴程度；

¹¹ AB0112/AB0114 上訴文件冊第 4 頁

¹² AB0112/AB0114 上訴文件冊第 5 頁

¹³ AB0112/AB0114 上訴文件冊第 6 頁

¹⁴ AB0112/AB0114 上訴文件冊第 22-26 頁

- (4) 在辦理登記特惠津貼申請時查驗船隻的工作，一般由兩名漁護署技術職系人員組成的隊伍進行。負責查驗船隻的隊伍均具備足夠的資歷及經驗，並會按程序對船隻和船上的設備及用具進行查驗，將驗船所得的資料記錄在已設定格式的表格上。就此宗申請，工作小組是按照上述的程序對兩艘船隻作出查驗。查驗結果各顯示船隻為一艘木質結構及屬新式設計的雙拖；
- (5) 就兩艘船隻是否近岸拖網漁船或一般不在香港水域作業的較大型拖網漁船，工作小組除考慮驗船的結果外，亦會整體考慮其他相關因素、證據和資料，包括上訴人所提供的資料及文件，才評定每艘船隻為一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船。工作小組已根據援助方案中已定下的特惠津貼，向申請人發放港幣 150,000 元的特惠津貼；
- (6) 按獲立法會財務委員會批准的援助方案，政府當局於 2011 年 8 月成立工作小組負責處理所有援助方案申請的相關事宜（包括處理特惠津貼申請）。工作小組的成員包括漁護署、海事處及民政署。就工作小組實施上述援助方案的工作而言，漁護署主要就漁業事宜、申請特惠津貼的程序和資格準則、近岸拖網漁船特惠津貼的分攤準則、及登記申請的安排方面提供專業意見，並處理有關的實務工作。海事處主要就本地船隻及有關海事條例事宜提供專業意見。民政署主要從地區事務角度及與持份者溝通方面提供意見。此外，律政司及廉政公署亦在法律及防止貪污方面向工作小組提供所需意見；
- (7) 就兩位上訴人各表示會提交支持其上訴陳述的單據及文件，工作小組（在聆訊前）仍未收到相關文件，因此未能作出回應。

上訴委員會的聆訊

18. 在聆訊當日（「該聆訊」）：

- (1) 林振偉親自進行上訴、林振聲沒有出席、兩位上訴人均委任楊潤光先生為授權代表；

- (2) 答辯人由梁懷彥博士及阮穎芯女士代表;
 - (3) 兩組上訴人都傳召楊潤光先生為證人；答辯人沒有傳召任何證人。
19. 雙方在該聆訊對上述陳述作出補充。兩組上訴人並指出:
- (1) 每艘船隻一年的總作業時間為 150-180 天，當中約 30%時間基於風勢、魚汛等因素會在近岸作業；
 - (2) 相比起遠海捕魚，在香港水域捕魚無需過多人手。六個、甚至四個漁工（包括兩位上訴人自己）也足夠；及
 - (3) 填寫「船上常住人口」和「雇用境內漁工」是內地部門對船東的要求；一般來說船東不會申報家人或親戚為「雇用境內漁工」，因此林振偉跟工作小組會面時有所誤會，未有提及到某些實質上協助捕魚的家人（例如女兒）。

舉證責任和舉證標準

20. 兩組上訴人有舉證責任。上訴委員會要決定兩組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。
21. 上訴委員會在考慮該兩宗上訴時亦考慮到上訴人相對缺乏資源提交證據，提出文件的內容及本案的背景。

上訴委員會的決定

22. 上訴委員會經細心考慮雙方提出的所有證據及陳詞後，認為兩組上訴人未能提出充分之證據證明他們的拖網漁船在有關期間全年有 10%或以上捕魚時間在香港水域作業或支持他們所聲稱他們的船隻對香港水域的依賴程度。

(A) 兩組上訴人有關船隻的規格

23. 沒有爭議的事實是兩組上訴人的雙拖船隻為:

(1) 林振偉的船隻長度為 30.30 米，船體為木質結構，設計屬新式，所設置的推進引擎有 3 部，總功率為 757.20 千瓦，燃油艙櫃為 47.06 立方米; 及

(2) 林振聲的船隻長度為 27.70 米，船體為木質結構，設計屬新式，所設置的推進引擎有 3 部，總功率為 749.73 千瓦，燃油艙櫃為 34.67 立方米。

24. 上訴委員會注意到根據漁護署所蒐集有關 2005 年至 2010 年的漁業生產調查數據，船長超過 26 米的雙拖其一年平均在香港水域作業的時間比例一般為 10% 以下¹⁵。上訴委員會亦注意到兩組上訴人船隻的總功率為較高，與燃油艙一同考慮後上訴委員會接受雙方有關船隻的續航能力亦為較高¹⁶。

25. 上訴委員會不接受兩組上訴人的有關船隻因船齡而影響續航能力。再者，兩位上訴人沒有在聆訊作出任何關於船齡的陳詞。

26. 因此，上訴委員會接受兩組上訴人的雙拖漁船續航能力為較高，可以到離岸較遠的水域捕魚。

(B) 兩組上訴人之運作模式

27. 該聆訊中，兩組上訴人聲稱沒有指定位置作業，全年約 180 天的作業期間（包括尋找魚汛）會因應各種跡象移去有魚的位置。兩組上訴人估計在香港水域捕魚一般在十月至一月期間，或在強風的情況下進行，時間為總作業時間的 30%。林振偉亦復述在申請特惠津貼的登記表格內所聲稱的近岸捕魚地點¹⁷。

¹⁵ AB0112/AB0114 上訴文件冊附件 4, A019, §39

¹⁶ 如上, A023, §44

¹⁷ AB0112 上訴文件冊第 51 頁, §19

28. 上訴委員會留意到兩組上訴人雖然是一同作業的雙拖，但各自提交予工作小組的運作時間比例有所差別。雖然林振偉後來與工作小組會面時有進一步澄清，不過他亦承認兩位上訴人對香港與大陸水域界綫的定義有所不同¹⁸。即使上訴委員會不對兩位上訴人的可信性存疑，亦會質疑究竟兩位上訴人對運作時間比例的陳述是否純屬推測。最後，基於兩組上訴人沒有提供足夠文件證據或口頭佐證來支持表格內或聆訊中的說法，上訴委員會無法推翻工作小組這方面的調查結果。

(C) 漁護署的巡查記錄

29. 兩組上訴人對漁護署的巡查模式不滿及認為巡查結果不可靠，並在聆訊時聲稱漁護署（1）沒有在夜更巡查，因而兩組上訴人偶然在夜更作業時沒有被記錄，及（2）其巡查船隻因巡查時離岸不夠遠而無法記錄在香港水域邊緣作業的船隻。
30. 上訴委員會經考慮所有資料及雙方陳詞，認為漁護署的巡查記錄可靠。
31. 上訴委員會理解漁護署不可能每年 365 日每日 24 小時進行巡查，並接受兩組上訴人沒有被記錄的事實只能證明漁護署巡查的時段沒有發現兩組上訴人的船隻。不過，上訴委員會認為漁護署於 2009 年至 2011 年在本港主要避風塘¹⁹和香港東南水域²⁰巡查的次數並不算少，一年多達 229 次（約每個月 20 次）。
32. 藉兩組上訴人對巡查模式的批評，工作小組在聆訊時回應道巡查時段有分為日更和夜更²¹，可見巡查記錄沒有明顯的盲點，執法人員完全留意不到在香港水域深夜作業的船隻的可能性不大。此外，工作小組亦告知給上訴委員會其巡查船隻並非局限於近岸一帶。相反地，巡查船隻的引擎馬力足以駛到廣東以東水域除外的廣東水域，巡查香港水域邊緣不成問題。據上述兩點，兩組上訴人亦沒有再反駁。

¹⁸ AB0112 上訴文件冊第 109 頁

¹⁹ AB0112/AB0114 上訴文件冊附件 4, A093

²⁰ 如上, A104

²¹ 如上, A109-111

33. 被問到是否認為漁護署於 2011 年本港主要避風塘只發現兩艘船隻各停泊 5 次能否充分反映兩組上訴人在香港作業的時間比例，林振偉說他選擇回港是因應風向、風速等因素。例如，他說記錄顯示他停泊在長洲可能是颱風所引致。總括而言，兩組上訴人沒有藉這一點作出正面陳述。
34. 因此，在沒有足夠反駁證據的情況下，上訴委員會接受答辯人的陳詞，認為漁護署的巡查記錄顯示兩組上訴人的船隻在香港水域的作業時間比較少，但並不顯示兩組上訴人在香港水域未曾作業過。

(D) 呈遞證據以支持陳述

35. 兩組上訴人各在上訴表格填寫可遞交購買燃油的單據、維修漁船的證明、海產批發商的交易單據和證明書給上訴委員會以作考慮。至今，上述文件仍未收到。此外，林振偉在聆訊時聲稱從 2009 年至 2011 年有銷售部分漁獲給漁統處及一向從港口買冰，卻沒有提供任何單據支持說法。林振偉亦表示不知道要在聆訊前遞交文件。
36. 上訴委員會不能接受林振偉的解釋。除了兩組上訴人已經在具簽名的上訴表格承諾可以遞交文件或證據外，他們更於 2017 年 4 月 24 日分別寫信予上訴委員會秘書處說「沒有新資料補充」²²，與不知道要呈遞文件的說法有出入。
37. 舉證是兩組上訴人的責任，在缺乏文件證據或口頭佐證的情況下難以證明他們聲稱在香港水域作業的依賴程度。

(E) 兩組上訴人僱用的漁工

38. 如答辯人所說，兩組上訴人都分別僱用 6 名直接從內地僱用及沒有進入許可的內地漁工來操作船隻。兩艘漁船在香港水域捕魚作業都會必然受到限制。

²² AB0112/AB0114 上訴文件冊第 153/155 頁

39. 在聆訊中，兩組上訴人聲稱內地漁工不會在香港水域工作。林振偉補充說他在香港作業除了所申報的本地漁工（即妻子和叔叔）還有女兒會幫忙。就此陳述，工作小組的阮小姐指出林振偉與工作小組會面時仍沒有申報女兒被聘用，對林振偉的口供可信性存疑。上訴委員會亦同意阮小姐的觀察，可見林振偉幾次都未有申報女兒的角色²³。兩組上訴人提及的內地部門要求也看不出與該（本地）上訴有何關連。
40. 可信性除外，上訴委員會更質疑 6 個人能在香港水域作業的聲稱。楊先生在聆訊中強調 6 個人，甚至 4 個人也可以在香港水域拖網，其中原因是在香港水域的漁獲根本不多，無需聘用擇魚和將漁獲雪藏的人手等。答辯人的漁護署代表反對這種說法，認為 6 個人仍不足夠。
41. 上訴委員會留意到每艘本地船隻需要不少於 2 個人運作（船長和輪機操作員），亦即兩艘船隻需要 4 個人運作。兩組上訴人的船隻都是有相當規模的，上訴委員會不認為 6 個人（包括船長和輪機操作員）能在香港水域作業。
42. 楊先生在聆訊中有提及在 2012 年左右曾詢問入境處究竟經內地過港漁工計劃僱用的漁工是否可以在香港水域捕魚，而入境處的回答是不可以。由於楊先生這方面的陳述屬概括性，亦沒有證據支持論點，上訴委員會對這陳述不予置評。
43. 考慮上述的作業限制，上訴委員會認為兩組上訴人全年有 10%或以上捕魚時間在香港水域作業較不可能，不能支持他們聲稱在香港水域作業的依賴程度。

(F) 兩組上訴人持有的作業牌照

44. 兩組上訴人持有香港及內地水域相關作業的牌照。上訴委員會認為此牌照只能證明兩組上訴人可在香港及內地水域作業，並不支持或削弱兩組上訴人的上訴。

(G) 兩組上訴人認為特惠津貼的分配不公平

²³ AB0112 上訴文件冊第 108 頁

45. 兩組上訴人指出有船身較大、馬力較高的船隻被裁定為近岸漁船，認為工作小組分劃特惠津貼有不公平。上訴委員會考慮到工作小組的審批過程，接受工作小組會對每一個特惠津貼的申請作出獨立考慮，而認為工作小組對兩組上訴人的申請已作出全面考慮。船隻的長度及馬力只屬考慮因素之一，不能一概而論。

(H) 漁民作業模式無分近岸或遠海

46. 根據漁護署所蒐集的 2005-2010 年漁業生產調查數據顯示，不同類型、長度、船體物料及設計的本土拖網漁船，各有其慣常作業的水域，在香港水域作業的時間比例亦有分別。上訴委員會接受工作小組的解釋，認為觀察每艘船隻的特徵和從各政府部門所得的有關數據可以推斷出船隻較可能屬近岸或遠海漁船。

47. 再者，上訴委員會留意到近岸和遠海兩個作業模式是財務委員會劃下的區別²⁴，而工作小組的職責只是按這區別訂立分攤條件。兩組上訴人不滿的是區別的存在。上訴委員會的職權範疇局限於覆核工作小組就申請的決定及財務委員會的政策所實施，並無權直接覆核財務委員會的政策。

(I) 結論

48. 綜合以上所言，兩組上訴人未能提供足夠理據支持本上訴或推翻工作小組作出的決定。

49. 上訴委員會因此駁回此兩宗上訴，並無訟費令。

²⁴ 財務委員會討論文件第 FCR (2011-12) 22 號

個案編號 AB0112 及 AB0114

聆訊日期：2017年6月19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)

杜偉強先生, BBS

主席

(簽署)

周振強先生
委員

(簽署)

江子榮先生, MH, JP
委員

(簽署)

陳偉仲先生, MH
委員

(簽署)

何逸雲先生
委員

上訴人: 林振偉先生及林振聲先生，由楊潤光先生代表

跨部門工作小組代表:

梁懷彥博士，漁業管理督導主任，漁農自然護理署

阮穎芯女士，漁業主任，漁農自然護理署

上訴委員會法律顧問: 關有禮大律師