

漁民特惠津貼上訴委員會 (禁拖措施)

個案編號 AB0166

羅金福

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期 : 2017 年 7 月 31 日

判決日期 : 2018 年 1 月 18 日

判決書

簡介

1. 本案的上訴人羅金福先生(下稱「上訴人」)是編號為 CM64461A(下稱「該船」)的單拖漁船的船東。他於 2012 年 1 月 11 日向跨部門工作小組(下稱「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」(下稱「特惠津貼」)。於登記時,上訴人亦報稱是該船的輪機操作員。
2. 工作小組評定該船不屬一般在香港水域作業的近岸拖網漁船,決定只向上訴人發放港幣\$150,000 元的特惠津貼。上訴人不滿工作小組的決定,向漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)(下稱「上訴委員會」)提出上訴。

上訴人的特惠津貼申請

3. 根據上訴人的登記表格、工作小組的驗船結果及海事處發出的驗船證明書等，該船的資料如下：
 - 3.1 船隻屬木質結構，船長為 29.30 米；
 - 3.2 船隻的主要本地船籍港為香港仔；
 - 3.3 船隻設置了 3 部推進引擎，總功率為 663.94 千瓦；
 - 3.4 船隻的燃油艙櫃載量為 60.84 立方米。
4. 在上訴人的登記表格中，他表示由 2009 年 10 月 14 日至登記當日，船上有 6 名漁工，包括他本人、1 名全職本地漁工及 4 名透過「內地過港漁工計劃」而聘用的內地漁工。
5. 上訴人在登記表格中確認，他持有內地有關部門發出的粵港澳流動漁船戶口簿及漁業捕撈許可證。此外，他表示在 2009 年 10 月 14 日至 2010 年 10 月 13 日的一年內，該船全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為 35%，全年平均捕魚作業總日數為 215 日。他列出担杆山、平海及蚊洲外等地為他香港以外的作業地點，並表示主要向收魚艇銷售漁獲。

工作小組的評核及決定

6. 工作小組審核上訴人提供的資料及其他相關資料後，於 2012 年 9 月 21 日初步認為該船一般不在香港水域作業。有關的信件表示工作小組考慮的因素如下：

- 6.1 根據漁農自然護理署(下稱「漁護署」)就不同類別及長度拖網漁船作業情況的統計數據及工作小組獲得的相關資料顯示，擁有該船的長度及船體構造的單拖漁船，一般不會在香港水域作業；
 - 6.2 該船的總馬力及燃油艙櫃載量顯示該船的作業範圍極有可能是在香港水域以外；
 - 6.3 根據漁護署於 2011 年在全港各主要避風塘的巡查記錄，除農曆新年及休漁期外，該船並非經常在香港避風塘停泊；
 - 6.4 根據漁護署於 2009 至 2011 年在香港水域的巡查記錄，並未發現該船曾在香港水域出現或捕魚作業。
7. 工作小組有給予上訴人申述的機會，但上訴人未有回應。工作小組於 2012 年 11 月 30 日確認其初步決定，認為該船一般不在香港水域作業，並告知上訴人上訴的權利。

上訴理由及上訴階段呈交的文件證據

8. 上訴委員會收悉上訴人日期為 2012 年 12 月 10 日的上訴信。上訴人及後於 2014 年 2 月 4 日按上訴委員會的要求提交上訴表格，提出該船屬近岸拖網漁船，並將該船對香港水域的實質依賴程度列為 80%。上訴人及後再提交了該船在港購買冰塊及燃油的單據，及與本港海產批發商的交易單據。
9. 另一方面，除了上文 6.1 至 6.4 段的理由外，工作小組在上訴階段擬備的文件中進一步提出以下理由以支持工作小組的決定：
- 9.1 上訴人持有由內地部門對該船發出的漁業捕撈許可證，顯示它可在內地捕魚作業；

9.2 上訴人提供的資料及文件並未能支持該船全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例不少於 10%。他上訴表格內聲稱的依賴程度缺乏客觀及實質證據支持，亦與登記表格內的聲稱不一致。

9.3 就著上訴人在上訴信中指該船的船齡已超過 19 年，很多地方都已破爛及經不起風浪，再不宜往較遠水域作業，工作小組認為船齡和漁船是否可以到香港以外水域作業沒有必然關係。一般而言，若有適當的維修保養，船齡高的拖網漁船仍可以到香港以外的水域作業。

上訴人的作業模式

10. 上訴委員會考慮了上訴人提供的文件證據，並有機會聆聽上訴人親自作出的表述及工作小組提供的資料及陳詞。委員亦主動向雙方提出有關該船作業模式的問題，並歸納出以下關於上訴人作業模式的事實裁定。

船隻的運用和區域

11. 上訴人在特惠津貼的登記表格中指出自己捕魚的位置包括香港東南面近蒲台島一帶，也有在香港東北面接近吉澳一帶，捕魚的季節為全年。在聆訊中，上訴人解釋他作業的範圍包括香港水域以內及以外，各佔大概 50%，大風的時候會比較多留在香港近岸範圍，包括果洲群島等，最遠則可以去到青洲及大清針等地。他未能解釋為何在登記表格及上訴表格中列出不同的對香港水域依賴程度的百分比，但在聆訊時表示他可以接受該百分比是 30%。上訴人另交代他已於 2017 年較早時把該船賣掉。上訴委員會認為，該船的船身長度的不致於和上述作業範圍的描述矛盾。

購買冰塊的情況

12. 上訴人呈交了由石排灣冰廠發出的銷售分析記錄，詳細地列出他本人由 2009 年 1 月到 2011 年 12 月期間在該處購買冰塊的記錄。上訴人說他不會每天到石排灣入冰，一般入一次冰就會用上好幾日，因為在該地點入冰需要花很長的時間排隊。
13. 工作小組的代表接受記錄裡上訴人平均每次入冰的數量與該船的長度和估算的容量脗合。然而，他們指出上訴人每逢休漁期的 5 至 7 月購買冰塊的次數均很少，7 月尾 8 月頭休漁期快要完結時第一次入冰的數量卻特別多，之後一個月內更是頻密地入冰。工作小組的代表認為，這些月份及頻率的數據反映出上訴人以外海作業為主，休漁期期間因內地水域不可捕魚而索性停止作業，休漁期結束就盡全力作業以追回此前的收入。
14. 其中一名上訴委員向工作小組的代表指出，就是這推斷正確，也不反映什麼，因為較低類別的近岸拖網漁船的門檻只是對香港水域的依賴程度不少於 10%。舉例說，假設一名船主每月只捕魚一次，一年中他有十次完全不在香港水域捕魚，餘下兩次則完全在香港水域內，他也可以符合該 10% 在港水域作業的門檻。
15. 另一名上訴委員亦指出，既然上訴人坦承他是境內及境外均有作業，休漁期結束後漁獲較多，因而需入較大量的冰也是理所當然。此外，在香港水域以外的地方包括担杆島及伶仃島也有很多可以入冰的地方。上訴人不在境外入冰卻選擇到石排灣排隊，而該地點又不算接近他往香港水域以外開船的航線，要是這樣也不能證明他對香港水域的作業有一定的依賴程度，實屬說不過去。
16. 工作小組的代表對上述兩位委員的看法沒有進一步陳詞。上訴委員會接受這些購冰記錄是可靠和有利的證據，證明該船在 2009 年 1 月到 2011 年 12 月期間

平均每 1 至 2 星期便會在本港入一次冰，有時甚至只相隔幾天。每次入冰的數量平均是 3 至 7 噸，不算很多，和近岸作業模式相符。這事實對整體的評估雖不至於有一錘定音的決定性，但必然應予以很高的比重。

購買燃油的情況及該船的續航能力

17. 上訴人提交的購買燃油的單據均是 2012 年登記日期後的記錄，每次大概入 60 桶。有關的油公司另以信件說明上訴人由 2002 年到 2012 年每月提取油渣約 150 桶。
18. 工作小組一方指，從該些後期的單據及油公司的說法可推斷該船在關鍵時期內(即 2009 年 10 月到 2012 年 1 月)每次入油的量均很大，而入油的頻率則很低，證明該船的入油模式與遠程航行的目的相符，再強調該船應該以外海作業為主，亦反駁了上訴人指該船殘舊不能遠行的說法。
19. 在這問題上，上訴委員會認為工作小組不能只以數張上訴人呈交、不完整、又是登記日期後的油單去滿足他們上述說法的舉證責任。此外，上訴委員會用冰單分析的同一套邏輯，認為既然較低類別的近岸拖網漁船的門檻只是對香港水域的依賴程度不少於 10%，那麼就是該船曾經在個別行程中能去到較遠的地方，也不代表什麼。在香港水域內，燃油的損耗也可因水流及其他因素而受影響。上訴委員會認為燃油的情況並非指向某一結論的有力因素。此外，工作小組亦未有其它證據(如驗船主任的看法)去證明該船若有適當的維修保養，船齡高也可以到較遠的水域作業。

銷售漁獲及漁獲物種

20. 上訴人呈交了與協新海產貿易公司(下稱「協新」) 60 多次交易的記錄，雖然當中大部分是 2012 年登記日期後的，但也有 7 張 2009 年、7 張 2010 年及 9 張

2011 年的記錄。上訴人指出協新不是他唯一的銷售對象，不過他只能從該公司取得單據。

21. 工作小組指協新會派收魚艇到拖網漁船處收取漁獲，交收的地點可以是香港水域以內也可以是以外。上訴人則說他和協新的交易 100% 都是他們進入了香港仔範圍後進行的：有一部分是協新派一艘小船到剛入海灣的該船取魚，因為避風塘內多船擠迫；亦有很大部分是該船的過港漁工將漁獲帶到岸上，再送到協新的漁欄。其中一名上訴委員在聆訊時指出，根據之前其他上訴委員會個案中曾作的事實裁定，協新也有在香港仔市場內設有漁欄，和一些單純做收魚艇生意的公司不同。工作小組的代表並無嘗試說服上訴委員此一說法不正確。
22. 另外，工作小組指該批銷售記錄中記載的物種，包括紅衫魚、中木棉及牙帶等，並不是香港水域內常見的物種，有時連續幾張單據均可見這些漁獲。然而，上訴委員會主席在聆訊中簡單地統計了相關單據中這些被指為外海物種的漁獲所佔的比例，發現無論計重量或是計銷售金額，該些漁獲均只佔很小的百分比。
23. 上訴委員會相信上訴人誠實可靠，接納他的口頭證據。他的說法和他在登記表格中說主要向收魚艇銷售漁獲並沒矛盾。上訴委員會亦認為，雖然 2009 年至 2011 年的協新單據並不完整，但也可從中看到該船的漁獲一年中有 7 至 9 次在香港仔交易。按常理，漁民為保證漁獲能在新鮮時賣出，必然選擇較接近作業地點的地方售貨。上訴人在香港仔售魚的次數證明了該船有一定的時間在香港水域內作業。

漁工

24. 如上述，該船實際上透過「內地過港漁工計劃」聘用了 4 名內地漁工。上訴委員會有機會審視了相關的文件及入境記錄。工作小組亦接受這情況證明該船在香港水域內作業不受限制。

25. 同時，該配額亦反映出該船一向以來應該有不少在魚類統營處的銷售記錄，即使上訴人未有向上訴委員會呈交這些記錄。整個特惠津貼的政策最早是在 2010 年 10 月 13 日出台的，漁民們不可能在相關政策尚未面世前霎時間徹底地改變他們的作業模式。上訴人擁有過港漁工配額，亦可用以推斷該船在關鍵期間內實際上在香港水域內作業，然後往相近的魚類統營處賣漁獲，其比例不低。

避風塘及海上巡查記錄

26. 根據漁護署的記錄，2011 年 1 月至 11 月期間，該船在農曆新年及休漁期外曾 16 次(分別在 13 個日子)被發現在香港仔停泊。比較上訴委員會以往判斷屬較低類別的近岸拖網漁船的個案，這個數目明顯算頗高。事實上，撇除農曆新年及休漁期，漁護署在 2011 年 1 月至 11 月期間在香港仔巡視了 36 日。正常推論，就算一艘漁船百分百時間在香港水域內作業及每次休息均回到主要船藉港停泊，它也要離開避風塘才可捕魚，被見到的次數不可能高達 100 %，只有約 18 日(即 50%)被巡查時見到也絕不為奇。特別是該船這些選擇日間作業(根據上訴人的上訴信)的船，會更少被發現。按同一道理，較低類別的近岸拖網漁船只須 10% 的時間依賴香港水域，該船卻有多達 13 個日子被發現在香港仔停泊。明顯地，該船有一定比例的作業和休息均圍繞在香港仔一帶發生，這尚未計算漁民有時也會選擇在其他岸邊或碼頭休息，不一定回到巡查較密的漁港。
27. 上訴委員會認為該船的避風塘巡查記錄提供了有力的證據，證明該船有一定的時間在香港水域內作業。
28. 另外，漁護署在 2009 年 10 月至 2011 年 11 月期間沒有在不同的海上巡查中發現該船。如該船曾在海上巡查中被發現在香港水域作業，固然是證明它符合資格的證據。但基於其方法的局限性，反之來說，該船未曾被發現不能用來

反證它在香港水域作業的時間少於 10%。在整個考慮過程中，海上巡查記錄並非能指向某一結論的有力證據。

拒絕工作小組臨時加添新證據

29. 在聆訊中，工作小組的代表曾呈交一份“Vessel Inspection Report”。這報告看來是上訴人以往(2011年5月31日)申請過港漁工配額時，被隨機抽樣抽中檢查船隻時回應官方人員問題的答案記錄。報告顯示上訴人似乎曾經向有關人員確認他主要在担杆島以南捕魚，而他的作業模式為早上六時出發航行兩小時到担杆南，每日會於3至4時拖網，每次三小時，並在當地留六天才回港卸漁獲。
30. 上訴委員會拒絕接納有關報告為證據，因為工作小組如打算引用該報告為證據，應該較早前向上訴人披露，而非在聆訊中才突然披露，令上訴人無從就他有沒有、在什麼情況下及為了什麼目的回答有關問題等搜尋證據及爭辯，對上訴人不公平。上訴委員會其實並不反對工作小組在上訴階段搜尋新的證據反駁上訴人的說法，但工作小組必須抱著公平的精神，盡早向對方披露他們打算援引的及關鍵的文件證據。

上訴委員會的決定

31. 綜合上述有關購買冰塊、銷售漁獲、過港漁工的配額及聘用和避風塘巡查等證據，上訴委員會認為該船的情況毫無疑問跨過較低類別的近岸拖網漁船的門檻。上訴委員會曾經考慮應否將該船定為一般類別的近岸拖網漁船，但基於上訴人自己也接受他依賴香港水域作業的程度為大概 30%，在完整地審視所有證據後，我們認為該船還未達到一般類別的要求。
32. 基於以上原因，上訴委員會決定准許本上訴，並裁定該船為較低類別的近岸拖網漁船。根據釐定特惠津貼金額的分攤準則及計算方法，上訴人應得的特

惠津貼金額應為港幣 \$565,437 元 (港幣 \$828,870,000 元 x 0.000682179)。該筆款項須馬上繳付。我們要求工作小組、漁護署或任何負責處理特惠津貼付款事宜的政府部門須盡快處理。

意見

33. 本個案各方面的因素，均明顯地顯示該船原本只取得港幣\$ 150,000 元的特惠津貼是過低的，該船起碼應該取得較低類別近岸拖網漁船的資格。在聆訊中，上訴委員會感覺到工作小組的代表只能勉強地嘗試從上訴人在上訴階段提交的證據中找一些對他不利的說法。整體及客觀而言，工作小組在上訴階段並沒有一套前後呼應及具說服力的案情。他們曾嘗試提出新證據，但如上述沒有依從公平的原則適時披露這些只有官方才擁有的記錄。
34. 上訴委員會希望，當工作小組在上訴階段收到不同的上訴人提交的新證據後，能夠公平地重新考慮及評估原本的決定是否站得住腳。如經過內部評估後，工作小組認為新證據是可信的，及因而推斷出之前的決定或許是過低的，他們應積極考慮通報上訴委員會他們接受較高的特惠津貼水平，從而使上訴程序可能以更有效率的方法完結。我們希望工作小組能採納開放的思維，而不要被原先的結論主導他們在上訴程序中的取態。當然，如工作小組取得支持原決定或反駁上訴人的新證據，亦應予以恰當的運用，如盡早申請將有關證據列入聆訊文件冊中。
35. 事實上，上訴委員會至今已經頒下了不少詳細的書面決定，反映了不同上訴委員對類似問題的看法，足夠讓工作小組重新有系統地及具一致性地以一個新的標準來覆核不同的個案。到今日為止，上訴委員會尚有400多宗上訴案件尚未進行聆訊。本委員會希望工作小組能務實處理有關情況，並審視究竟是否全部 400多宗的案件也必須進行上訴聆訊。

個案編號： AB0166

聆訊日期： 2017 年 7 月 31 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)

蘇國良先生
委員

(簽署)

陳雲坡先生
委員

(簽署)

陳偉仲先生, MH
委員

(簽署)

岑漢和先生
委員

出席聆訊人士：

上訴人羅金福先生

蕭浩廉博士，漁農自然護理署漁業主任，跨部門工作小組代表

阮穎芯女士，漁農自然護理署漁業主任，跨部門工作小組代表

羅頌明大律師，上訴委員會法律顧問