

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 AB0206

麥樹根

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 AB0223

麥偉坤

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2016 年 7 月 20 日

判決日期：2018 年 1 月 29 日

判決書

簡介

1. 兩宗案件均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. 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，向麥樹根及麥偉坤(合稱「兩位上訴人」)各發放港幣\$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. 兩位上訴人報稱是雙拖拖網漁船的作業夥伴，麥樹根的船隻船牌編號是 CM64569A，而麥偉坤的船隻船牌編號是 CM64758A (合稱「有關船隻」)。由於兩宗上訴個案之雙拖是一起作業的夥伴，工作小組作出該決定所考慮的因素大致相同，而兩位上訴人亦提出類似的上訴理據，因此上訴委員會認為一併處理兩宗上訴個案較為合適。兩位上訴人同意合併進行聆訊。
4. 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

5. 於 2010 年 10 月 13 日，行政長官宣布政府會實施一籃子管理措施，包括透過立法禁止在香港水域拖網捕魚(「禁拖措施」)，以使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。
6. 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，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。
7. 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。

8. 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領人，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。
9. 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\$150,000 的一筆過特惠津貼，以反映有關船東亦受禁拖措施影響，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。
10. 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，麥樹根的船隻（船牌編號 CM64569A）為木質漁船，長度 34.40 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 1,059.32 千瓦，燃油艙櫃載量為 58.74 立方米；而麥偉坤的船隻（船牌編號 CM64758A）亦為木質漁船，長度 29.80 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 56.47 立方米。
11. 工作小組於 2012 年 9 月 14 日分別向兩位上訴人發出信函，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，初步認為就兩位上訴人作出申請的有關船隻，屬一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船，而並非登記表格中聲稱在香港水域作業的近岸拖網漁船。工作小組表示，如兩位上訴人對初步審核結果有任何異議，可向工作小組提出證據或作口頭申述。

12. 工作小組於 2012 年 11 月 30 日分別向兩位上訴人發出信函，表示已完成審核他們的申請，經詳細考慮所有的資料及證據，工作小組認為有關船隻是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分別發放港幣\$150,000 元的特惠津貼。另外，工作小組亦透過上述正式決定通知書向兩位上訴人表示兩位上訴人如對決定有異議，可以向上訴委員會提出上訴。

兩位上訴人的上訴理由/理據

13. 上訴人麥偉坤於 2012 年 12 月 13 日致信到上訴委員會，內容節錄如下：

- (1) 他的確在香港作業，並且在香港有交易記錄，認為漁農署的統計數據有點以偏概全；
- (2) 香港的避風塘沒有 24 小時監察的設施，很難證實他很少時間在香港水域停泊；
- (3) 他承認船員是直接由內地僱用，這些內地漁工並沒有入境簽證，他聲稱他的確在香港水域作業，直接由內地僱用員工只為減省成本。
- (4) 上訴人聲稱現在香港水域已經開始「禁捕」，已經沒法在香港水域捕魚，在 2013 年 1 月 1 日開始，其船隻需要到較偏遠的南中國海捕魚，適逢現在中國的漁業發展迅速，其船隻在中國市場已經沒有競爭力，並且國際油價不斷提高以及人民幣升值引致內地員工也很難聘請等問題，在這個時候上訴人面臨（被）淘汰的邊緣，既不可以在香港水域捕魚，競爭力又不及中國的漁船，上訴人必須提升競爭力以確保避免（被）「邊緣化」。所以希望工作小組能夠獨立處理上訴人的申請，以確保上訴人的申請能夠（被）公平、公正地處理。

14. 麥偉坤於 2014 年 2 月 4 日就工作小組的決定提交的上訴表格回條中，表示他的船隻為近岸拖網漁船，但工作小組將上訴人的申請裁定為較大型拖網漁船。麥偉坤指他的船隻對香港水域的依賴程度實質應為 40%，而上訴理據則為船齡已十七年，不能受太大風浪，每年的九月至下年的一月都會在香港水域作業。

15. 其後，麥偉坤於 2016 年 5 月 23 日提交陳述書，表示被工作小組決定列其漁船為外海作業非常不滿。由 2009 年至 2011 年期間到現在，其漁船確有在香港水域作業，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）到上述水域捕魚。麥偉坤重申，其漁船是有在香港水域作業。因此，希望上訴委員會重新審視，還他一個公道。有關陳述書夾附下列證據：

- (1) 同安合發有限公司的發票 23 張，日期由 2009 年 9 月 14 日至 2012 年 12 月 6 日；
- (2) 漁護署的評核結果信件；
- (3) 帶喜海鮮批發的單據一張，日期為 2012 年 12 月 6 日；
- (4) 帶喜海鮮買賣記錄證明一張，日期為 2012 年 12 月 7 日；
- (5) 筆記，日期為 2009 年 8 月至 2010 年；以及
- (6) 牛奶公司生雪單行記錄簿影印本五張。

16. 至於上訴人麥樹根，他於 2014 年 2 月 7 日提交上訴表格的回條中，指他的船隻為近岸拖網漁船，但工作小組將上訴人的申請裁定為較大型拖網漁船。麥樹根指他的船隻對香港水域的依賴程度實質應為 30%，而他所依賴的理據，就是他經常在香港水域作業，以冬季季候風及颱風前後為主，是農曆九月至翌年正月為最多，原因是外海風浪較大，在香港水域作業比較安全。而作業地點，多是果洲群島、蒲台島一帶水域為主。

17. 麥樹根亦於 2013 年 2 月 8 日致信上訴委員會，內容節錄如下：

- (1) 上訴人表示從 2009 年至 2011 年期間至 2013 年 2 月，的確有 20-30% 時間在香港水域作業，捕魚地點以果洲群島一帶為主，亦會因應風浪及漁汛到上述水域捕魚。
- (2) 上訴人由父輩開始已是在近岸水域作業的細小漁船漁民，由於時代變遷社會發展及漁獲減少，迫不得已大部分時間離開香港水域到遠海捕魚。

但由於年紀開始大，遠海作業面對大風大浪不能長遠持續，上訴人返回近岸作業是最後一步，由於政府禁止拖網捕魚，一眾漁民將永遠無機會在香港水域作業，政府應該有一個合理的補償。

18. 麥樹根於 2016 年 5 月 20 日向上訴委員會提交的上訴人陳述書中，提出以下觀點：

- (1) 上訴人重申 2009 年至 2011 年期間，其漁船香港水域作業的依賴程度比署方估計的高。
- (2) 上訴人指他本人學歷水平不高，而他們以漁民傳統家庭式作業，經營運作上沒有一套完善管理方法，因此沒有就任何生產上保留單據，甚至很完整的帳目紀錄，通常在買賣後，漁獲貨款收訖後，對他們來說交易已完成，單據都不會保存太久，所以能保留的證明少之又少。
- (3) 上訴人作業地點為果洲一帶亦為事實，而蒲台島附近都是他的主要作業點，惟因初時漏報而在往後上訴程序中補回。
- (4) 工作小組的陳述書中，自定標準原則，同時按著不同個案分類及歸納，以一種籠統的方式去審視不同個案，似乎難免讓人感到粗疏及難以信服工作小組的決定，真正受影響的人士因無法提供證明而被列作「一般」個案處理，今受影響漁民的利益受損害，產生誤判。
- (5) 有例子就是一艘長時間沒有出海生產的漁船，因長期停留在避風塘而被工作小組巡查時紀錄，最終被列作為依賴本地水域作業程度高之漁船，令不少人對工作小組的處理方法抱疑問。若果工作小組為了令上訴速度加快而忽略了審決的公平原則，最終漁民和政府雙方都會受事件裁決影響。
- (6) 「禁拖」措施令一眾拖網漁船漁民受到前所未有的影響，生計嚴重受到威脅，他們期待上訴委員會的公平定奪，還他們公道。

工作小組的陳詞

19. 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。
20. 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) 根據漁護署所蒐集的2005-2010年漁業生產調查數據顯示，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，各有其慣常作業的水域在香港水域作業的時間比例亦有所分別，而有關船隻則屬一般不在香港水域捕魚作業的漁船。兩位上訴人聲稱有關船隻在香港水域作業的時間及地點缺乏客觀證據支持。其中，上訴人麥樹根在其登記表格聲稱的香港水域作業地點並不包括他在其上訴表格內聲稱的蒲台島一帶水域。就其作業地點所作的聲稱並不一致，其可信性成疑。
 - (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，有關船隻各被發現只有2次（麥偉坤）及3次（麥樹根）在本港停泊的記錄（農曆新年及休漁期除外）。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許可的內地漁工操作（有關船隻分別僱用2名本地人員，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6名；同樣都沒有經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工）。

- (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) 工作小組認為有關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，顯示該船在香港水域作業受到限制。而這亦與相關的避風塘巡查及海上巡查記錄相吻合。
- (8) 上訴人麥樹根聲稱其船隻在香港水域作業的時間比例（30%）以及上訴人麥偉坤聲稱其船隻在香港水域作業的時間比例（40%），缺乏客觀證據支持。當中，麥偉坤的聲稱亦與其登記表格內所聲稱的時間比例（30%）不一致，其可信性成疑。
- (9) 就兩位上訴人的特惠津貼申請，工作小組是經考慮所有相關的因素，才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。因此，工作小組須根據援助方案中已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。

上訴委員會的聆訊

21. 兩位上訴人於聆訊期間，除大致覆述其書面陳詞的內容，亦就委員於聆訊期間的提問作出幾方面回應：

- (1) 就有關船隻的作業模式方面，兩位上訴人表示一般來說，他們會把船車東頭駛至以特惠津貼申請表地圖上橫跨 18-19-14-05 的位置行駛。通常晚飯後七至八時出發，直至早上四時行駛至 05 靠東的位置才向西拖回來。大風的時候，有三成時間要回到內海作業。如可行的話，亦有可能會到深水少少的地方捉牙帶魚。

- (2) 兩位上訴人其後補充，上述的作業模式為吹東北季候風時所採用的。時至舊曆九月之後至一月的時候，他們便向東向西的方式於香港境內拖魚，亦要視乎魚汛的情況。他們較少拋錨，會順風勢向東向西走。
- (3) 他們依靠衛星作定位，沒有有關記錄。兩位上訴人承認，他們向開邊（香港境外）捕魚，魚獲較豐，但能賣的價錢又不及香港。他們必須開航達 30 海里，才可望有足夠的漁獲回本。
- (4) 當被問及為何兩位上訴人於其各自的特惠津貼申請表上，曾聲稱於不同的位置拖魚，兩位上訴人認為各自於申請表格上所指出的作業地點並無很大出入，而且申請表上聲稱的捕漁位置與他們於聆訊期間聲稱的作業地點亦並非距離很遠。
- (5) 如風不太猛，便可以到水深一點的大西洲以南，希望可以捉到牙帶魚。但如果不能維持便要回航。而且，因著船是木身而且船齡較高，必須要拖開一點，不能與別人眾多的鐵船競爭。上訴人麥偉坤指因為禁拖措施不能回到內海作業，亦無法上岸，被迫賣船及裝製鐵船。禁止拖網捕魚後，三成回香港內海作業的機會都消失了。
- (6) 如果多魚的話，就會叫收魚船到伶仃島交易。他們可以一個鐘的時間來回伶仃島，可能經過幾日的捕魚後一次過把漁獲賣予收魚船。他們每日拖魚的支出是兩萬元。
- (7) 他們一般出海一星期左右後就會回航返港，加冰加油。兩位上訴人認為漁護署應該知道香港仔魚市場有他們的交易記錄，他們有時四天或一星期左右便到漁市場賣魚。

- (8) 他們買油的頻率並非等於用油的頻率，有時如果油價平則會入油更加多，買得多亦有可能價錢便宜一點。兩位上訴人表示，有時會把燃油在於文件夾相片中橙色的塑膠桶中儲存，亦認為當中不存在危險。
- (9) 漁獲價值一般有幾千至 \$18,000 之間，碎魚可以賣得港幣一萬元。有些魚是賣去收魚艇，有時可以賣得幾萬元，收魚艇出的價錢較好。這些碎魚一般可以到市場做魚蛋或做食口𩺰。牙帶魚可以於香港水域找到，但他們的體積較小。亦要看季節。七至八月收穫較豐富。夠細條的用作漁糧。
- (10) 兩位上訴人是同姓兄弟，有關船隻一般會均分收益，支出則自己承擔。雖然較大用油量的船的利潤會較少，但他們都沒有計較，而且漁網是輪流下的。
- (11) 他們沒有僱用內地過港漁工，是因為手續繁複而流失量極大。雖說經常被海警巡查，他們仍不介意鋌而走險，因為被警方捉拿的人士都是有關大陸漁工而並非他們。他們會於伶仃島接載於大陸僱用的漁工，有關漁工每位的人工是 \$1320 包伙食。
- (12) 兩位上訴人互相合作之前，上訴人做單拖的做了八年。之後 2011 年才做雙拖，大家相互的合作關係由 2011 年農曆年後開始，亦是較其他合作夥伴為長，於 2014 年尾拆伙。上訴人麥樹根找到另一位合作夥伴作扔頭，另一位上訴人麥偉坤拆伙後裝了新鐵船，其後已分別曾與三位不同的扔頭合作作業。
- (13) 如大陸實行休漁期，他們便會暫時休業，於香港仔避風塘泊船。
- (14) 有關上訴人麥樹根曾提出其他於避風塘的船隻獲得較多賠償的問題，麥樹根於聆訊時表示已忘記有關詳情，亦忘記是否有把有關資料提供予工作小組。

22. 就兩位上訴人的回應，工作小組表示，他們認為兩位上訴人的說法於多方面存在問題：

- (1) 首先，工作小組認為，以有關船隻的長度及載油量而言，是不可能於所述位置拖魚長達 7 天之久。而且，30 海里約算 55 公里，南北方向於地圖上的所述位置不可能涵蓋 55 公里，如是者亦會駛出香港水域。
- (2) 水警及入境事務處的人員於 2010 年及 2011 年間每年於境內水域拘捕達 700 至 900 的非法漁工，所以如果真的到香港境內捕漁七日，是很難避免被香港警方截獲。
- (3) 工作小組亦表示兩位上訴人曾說到大青針以南，其實已經不是香港水域。所以工作小組認為兩位上訴人大致都在香港水域外作業。
- (4) 兩位上訴人填妥特惠津貼申請表格時，是有被詢問他們 2010 年 10 月 13 日前的一年中，拖網作業的夥伴是誰，他們當時表示互相是大家的夥伴。可是現在他們有說只是 2011 年後才成為大家的夥伴，這個全新的說法亦令工作小組感到莫名其妙。
- (5) 兩位上訴人聲稱他們的主要漁獲為牙帶魚，如是者則應該是於香港水域以外捕漁，並且售賣予收漁艇。工作小組認為以兩位上訴人的作業方式而言，是不可能在水域外捉魚後回到香港售賣。

上訴委員會的決定

23. 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。

24. 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主要倚賴香港水域為其拖網捕魚區域的近岸拖網漁船。
25. 上訴委員會認為，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，屬客觀及有力的證據。上訴委員會亦同意，兩位上訴人提交的漁獲單據未能支持有關船隻的漁獲是在香港水域作業所得，亦未能支持有關船隻在香港水域作業的時間比例。
26. 上訴委員會留意到兩位上訴人曾經對有關船隻對香港水域的依賴程度，捕魚位置及路線以至合作夥伴及時間，均作出多個前後不一致的聲稱。上訴委員會經仔細及反覆詢問兩位上訴人有關其作業的位置及情況，尤其有關船隻作業的水域及大陸漁工是否有非法入境的情況，發現有關陳述出現多處不合理的地方。上訴委員會尤其對他倆是否會以身試法，鋌而走險把非法入境漁工帶進境內，抱很大的懷疑。
27. 基於上述問題，上訴委員會認為兩位上訴人的證供整體可信性成疑。除此之外，有關船隻以捕捉牙帶魚為主的情況，都揭示了有關船隻實非屬相當依賴香港水域的漁船。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

28. 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 AB0206 及 AB0223

聆訊日期：2016 年 7 月 20 日

聆訊地點：香港添馬添美道 2 號政府總部地下 5 號會議室

(簽署)

許美嫦女士, MH, JP

主席

(簽署)

江子榮先生, MH, JP

委員

(簽署)

黃碧如女士

委員

(簽署)

黃詩詠女士

委員

(簽署)

林寶苓女士

委員

上訴人：麥樹根先生及麥偉坤先生

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

蕭浩廉博士，漁業主任，漁農自然護理署

上訴委員會法律顧問：黃紀怡大律師