

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 AB0211

---

李佛帶

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

---

個案編號 AB0212

---

李榮昌

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2016年11月16日

判決日期：2017年6月20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. 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，向李佛帶及李榮昌（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. 兩位上訴人報稱是雙拖拖網漁船的作業伙伴，李佛帶的船隻船牌編號是 CM63609A，而李榮昌的船隻船牌編號是 CM64708A（合稱「有關船隻」）。由於兩宗上訴個案之雙拖是一起作業，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。兩位上訴人對此合併處理方法亦沒有反對。
4. 上訴委員會秘書處於 2016 年 11 月 8 日收到兩位上訴人填妥的回條，當中上訴人李榮昌先生表示會缺席聆訊，但同時授權另一位上訴人李佛帶先生代其應訊。
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。
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。
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，李佛帶的船隻（船牌編號 CM63609A）為木質漁船，長度 30.50 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 703.48 千瓦，燃油艙櫃載量為 44.00 立方米；而李榮昌的船隻（船牌編號 CM64708A）亦為木質漁船，長度 33.00 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 854.17 千瓦，燃油艙櫃載量為 66.24 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，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，兩位上訴人於 2013 年 2 月 6 日各自向工作小組發出內容相同的信函，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 30% 在香港水域作業，地點以果洲群島及橫欄一帶

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，加上船齡已十多年，抵抗風浪能力較弱，故不可能全部在外海作業。因此，特函上訴委員會，敬希從新審視，還他們一個公道。

15. 兩位上訴人在其日期為 2014 年 2 月 4 日的上訴表格（上訴表格）內作出了以下聲稱：

- (1) 其申請為近岸拖網漁船，工作小組將有關船隻裁定為較大型拖網漁船。兩位上訴人聲稱其船隻對香港水域的依賴程度實質應為 30%。
- (2) 兩位上訴人聲稱不滿有關漁船被裁定為較大型拖網漁船，理據是上訴人因年事已高，加上漁船船齡已廿多年，不能承受太大風浪故會因應天氣狀況或颱風前後而在本港水域作業，百份比是 30%。

#### 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，有關船隻各被發現有在本港停泊的記錄(農曆新年及休漁期除外)為 6次及5次。這顯示有關船隻可能較少或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) 有關船隻由本地漁工及未獲批進入許可的內地漁工操作(有關船隻各僱用 2 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 6 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) 兩位上訴人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%)及其全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為 40%。工作小組不接受有關船隻為合資格的近岸拖網漁船，並指出兩位上訴人並未提出客觀及實質的證據以支持其聲稱有關船隻為近岸拖網漁船及該船隻對香港水域的依賴程度為40%。
- (8) 再者，兩位上訴人於上訴表格中聲稱有關船隻對香港水域的依賴程度為 30%，與其申請特惠津貼時於登記表格內所作的聲稱(即有關船隻全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為40%)不符，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，評定有關船隻屬合資格較大型拖網漁船，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. 其後，兩位上訴人於 2016 年 7 月 19 日各自向上訴委員會提交內容相同的書面陳詞，並於聆訊期間作出補充：

- (1) 兩位上訴人再次重申於 2009 年至 2011 年期間，有關船隻於香港水域作業的依賴程度比署方估計的高，並表示不認同單以漁船大小和馬力去來認定船隻較少在本地水域作業。漁民是因應漁汛而決定在本地水域作業次數的多寡，儘管有關船隻屬較大型，但船齡分別亦十多/廿多年，不可否定他們對本港水域依賴程度比估計的多。
- (2) 兩位上訴人學歷水平不高，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更少。
- (3) 有關船隻作業地點為果洲群島及橫瀾一帶，時間為每年舊曆9月至下年正月。惟因初時漏報而現補回單據。
- (4) 風大如7-8級風的時候，他們會回港捕魚，8-9級風的時候，則回避風塘暫避。一艘20多年船齡的木質拖網漁船，是不能承受大風浪的。
- (5) 有關船隻每艘有8名船員，當中有6名為從內地直接僱用的內地漁工，如帶回香港水域往避風塘的話，實屬違法。可是，因為人手流失頻繁，他們也不得不鋌而走險。
- (6) 兩位上訴人的作業方式主要在橫瀾島以東一帶、蒲台以西至丫洲一帶捕魚。因為在不同水域作業，而又非固定的時間，因此極有可能未有遇上漁護署的海上巡查。漁護署在2009年至2011年在香港水域的巡查中未有

發現有關船隻在香港水域作業，是因為巡查船隻根本經不起大風浪，所以只會進行有限度的巡查，需行走既定航線之餘，更不會泊近漁船作記錄，所以即使於香港水域內作業，巡查中不被發現根本絕對可能。事實上，從巡查數據可見，相關路線及時段的巡查次數只有6次，實見不足。

- (7) 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。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，令受影響漁民的利益受損害，產生誤判。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。「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，兩位上訴人期待上訴委員會的公平定奪，還他們公道。

20. 以下是工作小組就上述問題作出的補充回應：

- (1) 漁護署於2009年至2011年進行海上巡查，包括日間及夜間巡查，而巡查路線覆蓋香港不同水域，包括申請人所聲稱有關船隻在香港水域的作業地點（詳見工作小組陳述書內附件4的地圖，包括A102頁中的紅色及藍色路線，及A107頁中的藍色斷線路線）。
- (2) 執行巡查的有關職員會乘船在香港水域按指定的路線巡查，但由於需要核實船隻資料以及確認現場記錄的資料是否和過去記錄相符，巡查船隻必須就有關漁船的資料進行記錄，所以也有可能偏離設定的航道以便靠近有關漁船。
- (3) 從兩位上訴人作業的水域及補給情況可見，他們實質以香港境外為其主要作業基地，既能航行遠至果洲、伶仃以至香港境外的話，根本不需要

回港賣魚或補給。

### 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主要倚賴香港水域為其拖網捕魚區域的近岸拖網漁船。
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以支持他們所聲稱有關船隻對香港水域之依賴程度。
24. 上訴委員會經仔細及反覆詢問上訴人李佛帶先生有關其作業的情況，認為兩位上訴人就有關船隻的作業情況的聲稱，與其燃油補給及買雪的頻密程度及重量出現不協調的情況；當中，上訴委員會亦留意到上訴人李佛帶先生當被問及有關船隻，如於伶仃島放下所有不能合法入境的大陸漁工後，剩下的人手是如何回港後可以進行極需要漁工人手協助的運魚活動，以及大量入油及雪所引致的船重及冰雪融化消耗等的問題時，都支吾以對，未能給予令人滿意的解釋。除此之外，考慮到有關船隻上直接僱用的內地漁工多達每艘 6 名，如被水警截獲則要負上嚴重刑責及繳交非常高昂的罰款，令上訴委員會成員有感「明知故犯」及「鋌而走險」的說法實不能服眾。

25. 基於上述問題，上訴委員會認為上訴人李佛帶先生的證供整體可信性成疑。除此之外，有關船隻的作業模式，捕漁位置及補給情況，都揭示了有關船隻實非屬相當依賴香港水域的漁船，回港次數並不頻密。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

26. 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 AB0211 及 AB0212

聆訊日期：2016 年 11 月 16 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 樓會議室

(簽 署)

---

許美嫦女士, MH, JP

主席

(簽 署)

---

陳偉仲先生, MH

委員

(簽 署)

---

江子榮先生, MH, JP

委員

(簽 署)

---

林寶苓女士

委員

(簽 署)

---

歐栢青先生, JP

委員

上訴人：李佛帶先生及李榮昌先生

跨部門工作小組代表：

蕭浩廉博士，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