

判決書

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 AB0216

楊清

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

個案編號 AB0217

蔡仕貴

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

合併聆訊日期： 2019 年 10 月 21 日

裁決日期： 2020 年 1 月 14 日

判決書

背景

1. 楊清先生及蔡仕貴先生(以下合稱“兩名上訴人”)分別是船隻船牌編號 CM64157A 及 CM69483Y(以下合稱“有關船隻”)的船東，有關船隻是在香港登記的拖網漁船。

2. 兩名上訴人分別向由特區政府成立負責處理「因禁止拖網捕魚而向受影響拖網漁船船東發放特惠津貼」(以下簡稱“特惠津貼”)審批的跨部門工作小組(以下簡稱“工作小組”)申請特惠津貼。工作小組將有關船隻評定為「一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船」，根據獲立法會財務委員會(以下簡稱“財委會”)批准的援助方案，兩名上訴人各自可獲發放一筆過港幣\$150,000 元的特惠津貼。在2012年11月16日，漁農自然護理署(以下簡稱“漁護署”)署長向兩名上訴人發信，通知他們工作小組決定只向他們各自發放一筆過港幣\$150,000 元的特惠津貼，他們因此未能取得根據分攤準則發放給合資格的「部分或全部時間在香港水域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%)船東的特惠津貼。
3. 兩名上訴人就工作小組的決定向漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)(以下簡稱“上訴委員會”)提出上訴，要求駁回工作小組評定他們的船隻為一般不在香港水域作業的決定。

合併聆訊

4. 由於兩宗上訴個案的拖網漁船是一同以雙拖形式作業的伙伴，涉案事實及證據、工作小組作出決定所考慮的因素、兩名上訴人的上訴理據大致相同，上訴委員會認為將兩宗上訴個案合併處理是合適的做法。在兩名上訴人同意下，上訴委員會決定將兩宗上訴個案的聆訊合併，在同一時間處理並進行合併聆訊，同時考慮兩名上訴人及工作小組在兩宗上訴提交的證據及申述。

上訴人的特惠津貼申請

5. 兩名上訴人同於 2012 年 1 月 13 日辦理登記申請特惠津貼，根據兩名上訴人在登記表格上填寫的資料，兩名上訴人報稱有關船隻為「雙拖」類別漁船，兩艘漁船是作業伙伴，是全部或部分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%)，全年平均捕魚作業總日數分別為 120 日及 140 日，而全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為 50%，楊清先生在香港以內的作業地點為登記表格附圖上標示的 14 及 17 區（西貢果洲群島、南丫島、長洲、石鼓洲等地水域），蔡仕貴先生在 19 區（蒲台島、橫瀾島等地水域），在香港以外的作業地點為担杆、萬山、伶仃，他們的漁獲主要售賣給香港收魚艇、次要售賣給大陸收魚艇，有關船隻主要在香港仔停泊，在船上工作的漁工各有 1 名船東、1 或 2 名本地漁工（包括家庭成員）及分別各有 6 名非透過內地過港漁工計劃聘請的內地漁工。

工作小組的整體評核

6. 工作小組經考慮所有相關的因素後，評定兩名上訴人的有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船。工作小組考慮的相關因素如下：
- (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，有關船隻分別為 30.3 及 29.7 米長的雙拖，數據顯示此類船隻一般不在香港水域作業。
 - (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。

- (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，有關船隻被發現在本港停泊的記錄(農曆新年及休漁期除外) 的次數各為 1 次，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 年的海上巡查的資料顯示，有關船隻均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) 兩名上訴人分別直接從內地僱用 6 名內地漁工在有關船隻上工作，他們聘請的內地漁工沒有進入香港的許可，這顯示有關船隻在香港水域內作業受到限制，很可能一般不在香港水域內作業。
 - (6) 兩名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) 兩名上訴人聲稱全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為 50%，但沒有足夠資料及文件支持。
7. 工作小組在考慮過上訴人的個案後，認為所有資料及證據均不足以支持他們所聲稱他們全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例，工作小組在 2012 年 11 月 16 日作出正式決定，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，根據獲立法會財委會批准的特惠津貼方案，此類船隻的船東可獲發一筆過港幣\$150,000 元特惠津貼。

上訴理由

8. 兩名上訴人向上訴委員會提出上訴，在 2013 年 1 月及 2014 年 2 月提交了上訴申請及上訴表格回條。他們的上訴理由大致上是指他們對被裁定為較大型拖網漁船表示不滿，他們在 2009 至 2011 年期間確有在香港水域作業，地點以果洲群島及橫瀾島以東一帶為多，每年舊曆 9 月至下年正月，冬季風浪較大，因應漁汛在上述水域捕魚，有 30-40%在香港水域作業。他們希望上訴委員會重新審視，還他們一個公道。

聆訊中的提問及討論

9. 兩名上訴人親自出席聆訊，在聆訊中，上訴委員會向兩名上訴人及工作小組提問如下及有以下的討論：
 - (1) 上訴人蔡仕貴先生說「他年紀大，船舊，漁船用了 30 幾年，只可在淺水區域作業，不可到深水區域作業，現在已經沒有做，已退休。」上訴人楊清先生說「船隻殘舊，出唔到大海，已經沒有做，賣了船去打工。」
 - (2) 委員問上訴人，他們休漁期在哪裏停泊，上訴人蔡先生說他在澳門停泊。委員問上訴人蔡先生，文件上的一個在澳門下環街的地址是否他在澳門居住的居所，蔡先生說這是他的住址。委員問上訴人楊先生他在哪裏居住，楊先生說他在船上居住，委員問楊先生他在文件上屯門湖景邨的一個公屋單位是誰的，楊先生說單位戶主是他的父親，他用來做通訊地址。委員問上訴人楊先生，他的子女在哪裏居住，楊先生說子女在澳門讀書，他太太是大陸人，他們在大陸居住。

- (3) 委員問上訴人他們的夥計是否直接在大陸那邊聘請，上訴人說「他們在大陸請夥計，他們入來香港做一般都沒有問題。」
- (4) 委員問上訴人他們在哪裏賣魚，上訴人說在大海會有人過來收，在伶仃、鷄山山邊位置賣給大陸船，但已經記不起有關的船牌或寶號，所有單據都沒有保留，已經掉了。
- (5) 委員問為何兩名上訴人是雙拖夥伴，一同出海捕魚，但蔡先生報稱在 19 區作業，楊先生報稱在 14 及 17 區作業，二人報稱的作業區域不相同，有何解釋。兩名上訴人表示不清楚，沒有解釋可以提供。委員問上訴人有沒有什麼補充，上訴人說只希望政府能夠批准。

上訴委員會的判決

10. 工作小組在評核個別合資格個案中的船隻是否為「部分或全部時間在香港水域作業的近岸拖網漁船」時，會考慮相關事實及因素，如船隻類型、長度、船體物料及設計、推進引擎數目及馬力、在巡查中船隻被發現在避風塘停泊的次數、船隻被發現在香港水域出現或作業的次數、作業運作模式、包括作業的水域及僱用的漁工屬本地或內地人士等。上訴委員會認為，工作小組以上對船隻的分類、標準、統計數據及巡查資料只提供作一般參考，由於每件個案所牽涉的因素都不相同，上訴委員會必須小心考慮每宗個案中上訴人所提出的證據及申述，以及是否有其他證據能顯示或證明個案中的船隻為「部分或全部時間在香港水域作業的近岸拖網漁船」。在此上訴個案中，舉證責任在上訴人身上，舉證標準為民事標準，即相對可能性。

11. 上訴委員會認為，兩名上訴人未能提出足夠理據及客觀證據支持他們的聲稱指他們是在本港近岸水域作業的漁民，應獲發放更多特惠津貼，而從客觀證據顯示，他們不是通常在本港近岸水域作業的漁民。
12. 兩名上訴人未能提供漁獲單據證明他們在香港售賣漁獲，漁民如有在香港魚類統營處(以下簡稱“魚統處”)轄下的魚市場售賣漁獲，可要求魚統處發出銷售記錄證明有關漁民在相關時段即 2009 年至 2011 年在魚市場售賣漁獲每月及每年的重量及金額。其次，漁民如有售賣漁獲給香港本地鮮魚批發商，也可以索取相關單據或記錄。兩名上訴人沒有提交魚統處或本地鮮魚批發商發出的銷售記錄或單據。在缺乏客觀證據支持下，上訴委員會認為兩名上訴人的漁獲沒有在香港售賣，他們主要在內地捕魚及在當地賣魚給批發商。
13. 據委員會了解，批發商的收魚艇是流動魚類批發交易點，批發商可以派駐收魚艇到國內伶仃、担杆、萬山等地。上訴人售賣漁獲給收魚艇，也可在伶仃、担杆、萬山等地交易，上訴人未能提供單據證明他們在相關時段售賣的漁獲是在本港以內進行買賣，並且交收的漁獲是在本港以內捕撈作業所得。
14. 補給方面，兩名上訴人未能提供補給燃油單據或記錄，也未能提供補給冰雪的單據或記錄，證明他們在本港補給。在內地的地點如伶仃、担杆、萬山等地也可以補給冰雪，有關船隻的燃油艙櫃載量大，續航力高可以大量補給後駛到遠洋作業一段時間。

15. 兩名上訴人聲稱有關船隻主要在香港仔停泊，但根據漁護署於 2011 年在本港主要避風塘及其他漁船船籍港的巡查記錄，有關船隻被發現在本港停泊的記錄(農曆新年及休漁期除外)的次數同為 1 次，屬於甚少，這顯示兩名上訴人甚少回到香港的避風塘停泊。
16. 此外，巡查人員在休漁期及農曆新年也沒有發現有關船隻在本港避風塘出現，上訴人也說他們在大陸或澳門居住，所以他們應該在休漁期也回大陸或澳門停泊休息。農曆新年對漁民來說是一年間最重要的節日，漁民會回到港口與家人團聚，休漁期是漁民每年休假期間，漁民趁這個期間休息及處理漁船保養維修，上訴人在農曆新年及休漁期也沒有回香港避風塘停泊，反而回到大陸或澳門停泊，似乎他們是以大陸或澳門為家的漁民，上訴人蔡先生在澳門居住，上訴人楊先生說他在船上住，他提供在屯門的地址只是通訊地址，不是他的住址，他的家人在大陸或澳門居住。他們在農曆新年及休漁期放假也留在大陸或澳門，所以漁護署人員在本港水域進行的巡查在農曆新年及休漁期期間也沒有發現有關船隻在本港避風塘停泊。
17. 上訴人楊先生在登記表格上填寫有關船隻在香港水域內捕魚作業的區域是 14 及 17 區(西貢果洲群島、南丫島、長洲、石鼓洲)，但上訴人蔡先生填寫他在 19 區(蒲台島、橫瀾島)作業，他們的漁船作為雙拖合作夥伴一同出海捕魚，不應該會有兩個不同的作業區域。上訴委員會認為，每位漁民對自己在甚麼水域作業應該十分瞭如指掌，兩名雙拖作業夥伴如實申報應該不會出現有兩個截然不同的版本的，因此上訴委員會難以接受他們報稱的作業地點屬實。

18. 上訴委員會認為，若然有關船隻確曾在本港該些地方一帶水域內作業，該部分並佔他們不少於 10%的作業時間，漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查完全沒有發現有關船隻在香港水域出現或作業的可能性較低。據工作小組的資料，能夠覆蓋上訴人報稱的本港內作業區域的巡查路線的巡查有很多次，但在這些巡查中完全沒有發現上訴人的船隻。上訴委員會認為較為合理的推斷是有關船隻一同駛出到屬於內地水域範圍的地方作業。他們接送漁工、作業及作息也在該個內地海域的地方，甚少駛回本港水域作業或停泊，他們出海作業期間捕魚的地方均在內地，並非在香港水域以內，所以漁護署人員在本港水域內進行的海上巡查中自然會看不到他們的船隻。
19. 兩名上訴人直接聘請內地漁工，兩艘船上分別有 6 名，他們並沒有透過內地過港漁工計劃聘請漁工，他們聘請的內地漁工不可在香港水域內合法捕魚，如沒有聘請內地漁工只靠他們的家庭成員，根本不可能做到落網捕魚及將漁獲分類及交收等工作。上訴委員會認為，如兩名上訴人有部分時間在香港水域內作業，他們應該有申請內地過港漁工計劃的配額及透過這個計劃循合法途徑聘用內地過港漁工在船上工作，他們在 2009 年至 2011 年並沒有透過內地過港漁工計劃申請配額聘請內地過港漁工，這反映他們的船隻一般不在香港水域作業，較多在國內水域作業，他們也應該知道內地漁工進入本港水域捕魚屬犯法，所以他們會在內地聘請及接載內地漁工，當船上有內地漁工時也會避免到香港水域內作業，會留在內地水域作業。上訴人與他們聘請的內地漁工慣常在內地水域作業，他們聘請的內地漁工在該地聘請、接送及作息，這與他們通常以香港水域以外的地方為捕魚作業的基地的作業模式吻合。

20. 上訴委員會認為，從所有證據資料推斷，兩名上訴人通常在香港水域以外的國內水域作業，包括主要在伶仃、萬山、担杆一帶的海域捕漁作業，兩名上訴人在該區域落網、拖網，捕撈後在該處海面起網收取漁獲，駛回沿岸地點停泊作息，及順道將漁獲賣給派駐該地的收魚艇或批發商，休假駛回大陸或澳門，所以兩名上訴人大部分漁獲在國內水域捕撈及售賣，並非在本港近岸水域內捕撈及售賣。
21. 上訴委員會考慮到本案中有關船隻完全沒有在本港海上巡查被發現，而在本港主要避風塘巡查被發現則只有 1 次、巡查人員在休漁期及農曆新年也沒有發現有關船隻在本港避風塘出現，上訴人也說他們在大陸或澳門居住等幾個因素，認為較為整體合理的推論是有關船隻是一艘以澳門為基地，通常在國內水域作業的漁船。上訴人以伶仃、萬山、担杆作為他們的捕魚作業區域，該處屬於國內水域，上訴人在該區域落網、拖網，捕撈後在該處海面起網收取漁獲，駛回伶仃、萬山、担杆等地賣魚給收魚艇及停泊作息，他們通常在該國內水域捕魚作業，可能偶爾會駛到香港範圍內，但只為補給燃油，不是進入香港水域作業。他們在休息的時間包括農曆新年過年及休漁期都是回去大陸或澳門停泊，證明他們並不是通常在香港作業的漁民。
22. 在考慮過所有證據及申述後，上訴委員會認為，工作小組整體性地考慮了各項因素，足夠支持他們對有關船隻為一般不在本港水域作業的評定。另一方面，兩名上訴人聲稱有關船隻對香港水域之依賴程度有 10%或以上則沒有足夠客觀證據支持。

23. 上訴委員會十分理解兩名上訴人的處境，他們可獲取的特惠津貼有多少，對他們來說是很重要的事情，但是上訴委員會必須指出的是，發放特惠津貼機制的設立是為了確保對所有受禁拖措施影響的船東公平、公開及公正地作出評估，以確定他們各應獲取的特惠津貼。一些在本地近岸水域從事拖網作業的船東，如他們能提供足夠證據證明其資格，因為他們的生計直接地受到禁拖措施較大影響，所以在特惠津貼機制下可獲取較高的特惠津貼。上訴委員會十分理解兩名上訴人對他們在這制度下得不到較高的特惠津貼感到不滿，但上訴委員會仍必須嚴格謹慎及客觀地處理有關上訴的申請。

結論

24. 基於以上原因，上訴委員會同意工作小組的評定，有關船隻為「一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船」，兩名上訴人未能提供足夠理據支持本上訴以推翻工作小組作出的決定，上訴委員會因此駁回此兩宗上訴。

個案編號 AB0216 及 AB0217

合併聆訊日期：2019年10月21日

合併聆訊地點：香港上環林士街2號林士街多層停車場大廈9樓

(簽署)

張呂寶兒女士,JP

主席

(簽署)

陳偉仲先生,MI

委員

(簽署)

區穎恩女士

委員

(簽署)

田耕熹博士

委員

(簽署)

許肇礎先生

委員

出席人士：

上訴人：楊清先生及蔡仕貴先生

跨部門工作小組代表：蕭浩廉博士，漁農自然護理署漁業主任、阮穎芯女士，漁農自然護理署漁業主任

上訴委員會法律顧問：黎斯維先生