

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 AB0239

黃志強

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2016 年 9 月 7 日

判決日期：2018 年 1 月 19 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，向原上訴人黃志強（「上訴人」）發放港幣\$150,000 元的特惠津貼。上訴人現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. 上訴委員會在聆訊後，決定駁回上訴人的上訴，理由詳述如下。

背景

4. 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。
5. 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。
6. 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。上訴人也是該特惠津貼援助計劃的申請人。
7. 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。
8. 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。

9. 根據原上訴人向工作小組提供的資料和有關船隻的相關記錄，其船隻（船牌編號 CM64852A）為木質漁船，長度 32.20 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 839.25 千瓦，燃油艙櫃載量為 75.29 立方米（下稱「有關船隻」）。
10. 於 2012 年 9 月 14 日，工作小組向上訴人發出信函，表示已就提供的資料及其他相關資料詳細審核了他的申請，初步認為有關船隻是一隻一般不在香港水域作業的拖網漁船，而並非他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。工作小組雖然已向上訴人提出，如他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，但上訴人並沒有於限期前作出任何回應。
11. 於 2012 年 11 月 30 日，工作小組向上訴人發出信函，表示已完成審核他的申請，由於有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船，工作小組決定向上訴人發放港幣\$150,000 元的特惠津貼。

上訴人的上訴理由/理據

12. 上訴人於 2013 年 1 月 12 日向上訴委員會發出信函，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

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，時間是每年農曆 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，並重申有關船隻是有在香港水域作業。因此，特函上訴委員會，敬希從新審視，還他一個公道。

13. 其後，上訴人在其日期為 2014 年 2 月 5 日的上訴表格（「上訴表格」）內表示，其漁船日漸老化，抵不住風浪，大風的時候會在香港水域作業，因本水域的漁量日漸減少，才會到外海捕魚，但如今因油價急劇上升，在外海作業難以負擔油價。

工作小組的陳詞

14. 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有關船隻的個別情況，並作出判斷。
15. 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。
 - （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。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由直接從內地僱用和沒有進入許可的內地漁工操作(有關船隻僱用 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有6名；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，很可能一般不在香港水域作業。
- (6) 上訴人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) 上訴人聲稱有關船隻為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%)及其全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為15%。可是，工作小組認為申請人提供的資料及文件未能支持其聲稱。

16. 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。

上訴委員會的聆訊

17. 其後，上訴人於 2016 年 6 月 17 日向上訴委員會提交書面陳詞，內容如下：

- (1) 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，但不可否定他對本港水域依賴程度比估計的多。

- (2) 他擁有內地漁業捕撈許可證，但認為對香港水域的多少依賴沒有明顯的因果關係，而被工作小組評定為合資格的近岸拖網漁船，當中亦有不少船隻持有內地漁業捕撈許可證，可見兩者沒有直接關係。
- (3) 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。
- (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。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，上訴人期待上訴委員會的公平定奪，還他一個公道。
18. 聆訊期間，上訴人作出以下的補充／質詢，並就上訴委員會成員的提問作出回應：
- (1) 上訴人質疑漁護署的巡查記錄是否準確，巡查期間是否真的能夠察覺到正在作業的有關船隻。
- (2) 一般來說，有關船隻是在夜間作業，休漁期期間的兩個月內，日間不會經常在香港出現，作業時間也是由晚上六時至七時起至早上六時。於2009年至2011年期間，作業時間由早上六時至晚上六時，有關船隻亦會較少回港。

- (3) 上訴人質疑，本港根本沒有明文規定體積較大的船隻必須要在香港水域內作業。他亦不同意馬力比較大，油缸容量大，就等於續航力較高，會到較遠的水域捕魚。畢竟，他是在近海作業的船隻，耗油量是較低的。
- (4) 關於漁護署只曾於6次的避風塘巡查中發現有關船隻，上訴人反駁只是巡查船隻恰好沒有見到有關船隻。
- (5) 一般來說，上訴人會把船上的大陸漁工先放低在伶仃島。雖然僱用直接大陸漁工是犯法，但是因為漁工流失率大又經常離職，所以需要鋌而走險。如有回到香港捕魚的話，也是因為行家有消息指香港有魚汛出現。
- (6) 上訴人雖說不能記起為何特惠津貼申請表格上會聲稱依賴香港水域捕魚作業的百分比是15%，而上訴表格上則聲稱對香港水域的依賴程度為40%，卻又曾經嘗試解釋這個改變是基於船隻老化的問題。
- (7) 有關船隻的漁獲，一般會於國內售賣。如果在香港捉魚的話則會把漁獲售予非法入境的中國收魚船。有時，香港的收魚船也會到伶仃島接收他的漁獲。上訴人承認，在香港捕獲的漁獲，都會全部銷售予新記公司。
- (8) 上訴人指出，他所呈遞的銷售單據只屬一部份，有留底的都是因為被欠錢的原因，其餘大部份都已遺失。他認為不能靠單據上的漁獲種類清楚辨識有關漁獲是否於香港水域內捕捉，因為於香港水域以及大陸水域所捕捉的漁獲種類都是較近似。無論如何，於大陸水域內能捕的，不代表香港沒有。
- (9) 至於燃油單據，呈遞了的都只屬一部份。由於香港的油價較平，而且國內售賣的燃油較為劣質，他傾向於香港入油。又為了不想浪費時間入油，他會一次過入足夠他用上一個多月的油量。
- (10) 上訴人質疑，是否於所有案件都需要上訴人一方呈遞這麼詳盡的證據，以證明可獲更高特惠津貼的權利。

19. 以下是工作小組就上述各項的上訴理由/補充資料的整體回應：

- (1) 上訴人在其上訴表格內聲稱有關船隻在香港水域作業的時間比例（40%）缺乏客觀證據支持，亦與原上訴人提交的登記表格內所聲稱的時間比例（15%）不一致，其可信性成疑。
- (2) 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，漁船仍可以到香港以外的水域作業。
- (3) 一般來說，漁民的年齡通常未必與船隻運作有直接關係，亦並非工作小組審批特惠津貼申請時主要考慮的因素。
- (4) 上訴人就有關船隻在香港水域作業的聲稱缺乏客觀證據支持。就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。工作小組重述就此宗申請所作決定的相關理據，尤其是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，顯示有關船隻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。
- (5) 工作小組認為在香港捕獲的漁獲到大陸市場銷售成本高亦不切實際。工作小組亦質疑，中國船隻是否真的會甘願犯險，非法來港接收漁獲。
- (6) 工作小組會特別留意在2010年10月13日（即行政長官宣布計劃實施禁拖措施當日）前後的一段時間內（一般為2009年至登記申請特惠津貼期間）（下稱「相關時段期間」），有關船隻是否拖網漁船，該船隻在相關時段期間是否一直有用作拖網捕魚作業，以及是否有用作捕魚以外的其他商業活動。上訴人所呈遞的銷售單據，只有一部份出自相關時段期間，當中亦反映有關船隻是一艘出外海長期作業的漁船。
- (7) 從上訴人提交由新記公司開出的漁獲銷售單據可見，有關單據是完整幾

個月份的單據，因為當中對數及欠款總額是每月連貫而且數目一致。從該些漁獲的數量可見，有關船隻不可能是一隻依賴香港水域作業維生的漁船。況且，新記公司是一間可於香港及國內經營的收魚商，所以有關單據不能證實有關漁獲是從那裏捕獲。

- (8) 上訴人就入油量的申述以及提交的燃油單據，也反映有關船隻是一艘出外海長期作業的漁船。
- (9) 工作小組指出，一艘有如有關船隻體積的漁船，是不可能只靠一位本地漁工運作的。所以，上訴人說會把大陸漁工留在伶仃島才返港的說法，值得商榷。

上訴委員會的決定

- 20. 上訴人負有舉證責任，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支持上訴人應該得到較多的特惠津貼。以下是上訴委員會的各項考慮因素：
 - (1) 上訴人對工作小組的決定作出抨擊，指其標準主觀而非客觀，結論亦不合理。可是，從有關船隻的體積、引擎數目及馬力，均可見得有關船隻是有較高續航能力，所以工作小組確有合理基礎認為有關船隻一般不在香港水域內作業。
 - (2) 有關船隻於避風塘巡查中只被目擊出現6次，而海上巡查更加從來沒有被發現。上訴人對此表示非常不滿，認為工作小組的手法不科學，又認為巡邏船隻沒有看見有關船隻，並不代表有關船隻沒有出現於香港水域。

於此，上訴委員會認為真相實在很難定奪。誰是誰非，只能靠客觀證據作決定。

- (3) 漁護署於 2009年至 2011年的海上巡查，實質包括漁護署於 2010年至 2011年期間在香港水域的捕魚作業巡查（下稱「捕魚作業巡查」），以及漁護署為執行《漁業保護條例》（第171章），於 2009年10月至2011年11月期間在香港水域進行的巡查（下稱「漁業保護巡查」）（合稱「漁護署的海上巡查」）。當中的巡查包括日間及夜間巡查，而巡查路線覆蓋香港不同水域，包括上訴人所聲稱有關船隻在香港水域的作業地點。上訴委員會已就海上巡查的問題向工作小組進行詳細的詢問及了解，以確認上訴人是否對該巡查存有誤解所以進行上訴。上訴委員會認為，漁護署的海上巡查於相關範圍及時間的巡查次數，反映巡查有一定的頻率、時間及範圍，的確可以起參考作用。
- (4) 上訴人並沒有申請內地過港漁工計劃配額，所以其直接於大陸僱用的漁工是不能合法地於香港水域內作業的。上訴人一方面承認自己鋌而走險把大陸漁工帶進香港境內工作，是因為漁工的流失率高，往往來不及把大陸漁工的身份報上入境處，該大陸漁工便已離職。可是另一方面，上訴人又說過會把大陸漁工留在伶仃島才返港，明顯地是對觸犯法例有所避忌。這兩種說法明顯地存有矛盾。
- (5) 有關上訴人申領了中國政府部門發出的捕撈許可證，是不爭議的事實。上訴委員會明白這不一定代表上訴人於大陸水域內作業。
- (6) 上訴委員會認同工作小組的意見，認為上訴人聲稱其依賴香港水域捕魚作業的百分比為40%，屬不可靠的聲稱。上訴委員會經小心並反覆詢問，認為上訴人的解釋含糊其詞，邏輯牽強。有關情況，亦令上訴委員會對上訴人的證供存疑。
- (7) 上訴人曾經提供漁獲銷售單據，並聲明有關船隻主要的漁獲售賣的市場是中國，其次是香港的收魚商。工作小組指，從上訴人提交由新記公司

開出的漁獲銷售單據可見，有關單據是完整幾個月份的單據，也並不能證明有關漁獲源於香港水域。上訴委員會認同有關見解，亦認為該證據不能證明有關船隻依賴香港水域捕魚作業達10%或以上。

總結結論

22. 上訴人主要依靠口頭陳述，對工作小組的陳詞作出抨擊。雖然上訴委員會亦認為工作小組方面所依賴的證據雖並非滴水不漏，但是上訴人一方亦不見得提供了可靠而又有力的證據或論據，以證明他應該獲得更多的特惠津貼。
23. 上訴委員會經細心考慮雙方提交的所有資料和陳詞後，認為上訴人的論點/證據存有上述多處問題，亦較工作小組所依賴的相對薄弱。必須重申，上訴委員會的責任是要決定工作小組是否恰當地考慮了有關因素，從而向上訴人發出合理數額的特惠津貼。上訴委員會是不可以重寫特惠津貼的原則及機制的。
24. 鑑於以上所述原因，上訴委員會認為上訴人未能提出有力的依據證明工作小組的決定有任何不妥，有關上訴亦並無合理依據。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 AB0239

聆訊日期：2016 年 9 月 7 日

聆訊地點：香港添馬添美道 2 號政府總部東翼 18 樓 1801 室

(簽 署)

杜偉強律師, BBS

主席

(簽 署)

陳偉仲先生, MH

委員

(簽 署)

陳志榮先生

委員

(簽 署)

林寶苓女士

委員

(簽 署)

江子榮先生, MH, JP

委員

上訴人：黃志強先生

跨部門工作小組代表：蕭浩廉博士，漁業主任，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：黃紀怡大律師