

判決書

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 AB0268

吳有金

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2018 年 1 月 26 日

裁決日期：2018 年 7 月 5 日

判決書

背景

1. 吳有金先生(以下簡稱“上訴人”)是船隻船牌編號 CM63155A(以下簡稱“有關船隻”)的船東，有關船隻是在香港登記的拖網漁船。
2. 上訴人向由特區政府成立負責處理特惠津貼審批的跨部門工作小組(以下簡稱“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」(以下簡稱“特惠津貼”)。工作小組將有關船隻評定為「一般不在香港水域捕漁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，他可獲發放港幣\$150,000 元的特惠津貼，在 2012 年 11 月 30 日，漁農自然護理署(以下簡稱“漁護署”)署長向上訴人發信，通知他工作小組決定向他發放一筆過港幣\$150,000 元的特惠津貼，他因此未

能取得根據分攤準則發放給合資格的「全部或部分時間在香港水域作業的近岸拖網漁船」該類船隻的船東可獲取的特惠津貼。

3. 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的船隻為「一般不在香港水域捕魚作業的合資格拖網漁船」的決定。

上訴人的特惠津貼申請

4. 上訴人於 2012 年 1 月 31 日辦理登記申請特惠津貼，根據上訴人在登記表格上填寫的資料，上訴人報稱有關船隻為「雙拖」類別漁船及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%)，其全年平均捕魚作業總日數為 200 日，而全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為 20%，在香港以內的作業地點為附圖上標示的 14 及 19 區(香港東南方近西貢及蒲台島等地水域)，在香港以外的作業地點為萬山、台山，他的漁獲主要售賣給大陸收魚艇、次要售賣給香港收魚艇，有關船隻主要在香港仔停泊，在船上工作的漁工有 1 名船東、1 名本地漁工(包括家庭成員)及 5 名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

5. 工作小組經考慮所有相關的因素，評定上訴人的有關船隻為「一般不在香港水域捕魚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，此類船隻的船東只可獲一筆過港幣\$150,000 元的特惠津貼，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、拖網漁船作業情況等的統計數據，有關船隻為 30.00 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(農曆新年及休漁期除外)有 3 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) 上訴人曾透過內地過港漁工計劃僱用 5 名內地漁工在有關船隻上工作，這顯示有關船隻在香港水域作業不受限制。
- (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) 上訴人聲稱全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為 20%，沒有足夠資料及文件支持。

上訴理由

6. 上訴人向上訴委員會提出上訴，並提交了日期為 2013 年 2 月 6 日的上訴信件、日期為 2014 年 2 月 4 日的上訴表格回條及在 2017 年 11 月 17 日提交的上訴陳述書，他的上訴理由大致上是指，他對被工作小組列為海外作業漁船感到十分不滿，他在 2009 年至 2011 年期間的確有在香港水域作業，他因應風浪及漁汛到香港水域內捕魚，每年九月至下一年的二月風浪較大期間會轉到香港水域作業，他與他

上一代都是在香港捕魚的漁民，從事捕魚業已有幾十年，由於時代變遷、社會發展及近岸漁獲減少，到遠海作業是迫不得已，現在年紀漸老，遠海作業面對大風大浪，不能長遠持久，返回近岸作業是最後一步，政府的禁拖措施令漁民永遠再沒有機會在香港水域作業，他對政府以十五萬元收回漁民返回香港水域作業的權利並不認同，他認為政府應該有合理的補償，他亦指他們漁民的學歷水平低，經營運作上沒有一套完善管理方法，單據較為簡陋，沒有完整的帳目記錄，在漁獲買賣交易完成後，單據都不會保存太久，所以能保存的證據少之又少，他質疑工作小組自定標準原則，籠統地審視不同個案，令人覺得粗疏及難以信服，過往亦有誤判的例子，一艘長時間沒有出海生產的漁船因長期停泊在避風塘，所以被工作小組在巡查時看到很多次，被列為依賴本地水域作業程度較高的漁船，禁拖措施令漁民受到前所未有的影響，生計嚴重受到威脅，他們日後返回香港水域作業的機會也被扼殺了，他希望上訴委員會能還他們一個公道。

聆訊中的討論

7. 在聆訊中，上訴委員會與上訴人及工作小組有以下討論：

(1) 上訴人指他的船隻經常在香港水域內作業，他除了在休漁期沒有作業，其他日子都有作業，他「平時出出面做，大風會回港，日夜都有做」，他不明白為何工作小組連一次也「影」（拍下照片）不到他們，他質疑工作小組是否真的有進行巡查，工作小組回應指漁護署所做的巡查有好幾百次，亦有將每日二十四小時分為三更進行巡查，巡查期間也有看到很多其他漁船在海上作業的情況及作出記錄，如上訴人的船隻真的有在本港水域

作業，漁護署在幾百次巡查中一次也見不到上訴人的船隻的機會實在相當低。上訴人質疑漁護署的巡查船會否在颳起大風時，例如颳起六至七級風的時候，都會出海做巡查，他補充說，當颳起六至七級風時，所有接載船隻都會停航，所以漁護署人員不可以出海巡查。

- (2) 上訴人指他不明白為何漁護署說在避風塘巡查中只見過他的船隻 3 次，工作小組回應指漁護署的避風塘巡查中除了農曆新年及休漁期內，只見過他的船隻 3 次，漁護署到香港仔避風塘巡查，在 2011 年 1 月至 11 月每個月都有做過，做了總數 48 次調查，進行巡查的方式是漁護署人員會乘搭船仔在避風塘內來來回繞圈巡查，每當見到有正在停泊的船隻，便會記錄船隻的編號及拍照以作記錄。
- (3) 上訴人指他知道政府會實施禁拖措施後，都不知道去哪裏尋找售賣漁獲的單據，因為時間已經隔了這麼久，一些從事收魚交易的商戶已沒有做，他認為找尋漁獲單據的工作應該由漁護署去做，工作小組回應指舉證責任在上訴人，上訴人有責任提供資料給漁護署參考，工作小組已發信提醒上訴人提供資料，上訴人則回應指他們是出海的漁民，不識字，沒有保存文件證據，他在 2014 年已將船賣了，在他賣船後漁護署才叫他提交單據，他一定找不到單據，他反問漁護署為何不可以早一些叫他尋找及提交單據，工作小組再回應指，從他在提出申請開始的各個階段，工作小組已有多次提醒上訴人他可提交相關的文件，亦有給予多次提交相關文件並作出申述的機會，惟上訴人提交文件或作出申述與否屬上訴人自行決定及處理的事宜。

- (4) 上訴人指他從事捕魚業幾十年，不知道為何政府會做出分裂漁民、令漁民產生對立的措施。

上訴委員會的判決

8. 工作小組在評核個別合資格個案中的船隻是否為「全部或部分時間在香港水域作業的近岸拖網漁船」，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、船隻在避風塘停泊的次數、船隻在香港水域出現或作業次數、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，上訴委員會在每件個案中必須小心考慮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有關船隻為「全部或部分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，而舉證標準為民事標準，即相對可能性。
9. 上訴委員會認為，除上訴人本人的聲稱外，他未能提出足夠客觀證據支持他所聲稱指他的船隻屬於「全部或部分時間在香港水域作業的近岸拖網漁船」的類別，即他全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例不少於 10%，上訴委員會也不接納他的聲稱。
10. 上訴人完全沒有提供任何單據支持，包括補給冰塊及燃油的單據及售賣漁獲的單據，在缺乏實質證據支持下，上訴委員會認為難以接納上訴人的聲稱指他在香港範圍內從事捕魚作業相關的工作，包括捕撈、銷售漁獲、補給燃油、補給冰塊等。

11. 上訴人指出海的漁民不識字，沒有保存文件證據，他在 2014 年已將船賣了，他賣船後漁護署才叫他提交單據，他也不知道要到哪裏去找，上訴委員會認為，如上訴人確實有在香港範圍內從事捕魚作業相關的活動，儘管他自己沒有保存單據的習慣，他應該可以從很多途徑索取單據或其他文件證據，例如如他有在魚類統營處(以下簡稱“魚統處”)轄下的魚市場售賣漁獲，他可要求魚統處發出銷售紀錄證明他在相關時段即 2009 年至 2011 年在魚市場售賣漁獲每月及每年的重量及金額，他也可以要求鮮魚批發商補發單據或證明文件，如上訴人在香港的加油站補給燃油、在香港的冰廠補給冰塊，他也可以要求燃油供應商及冰廠補發單據或證明文件。
12. 上訴委員會同意工作小組的說法指舉證責任在上訴人，上訴人有責任提供資料給漁護署及工作小組參考，漁護署及工作小組不會也不應該負責調查及為所有申請特惠津貼的漁民向所有相關的魚市場、鮮魚批發商、燃油供應商及冰廠索取資料或單據，從上訴人提出申請特惠津貼開始，到工作小組作出初步評核，到現時上訴的階段，已歷時幾年時間，在各個階段不斷有給上訴人的書信提醒上訴人他可提交相關的文件，上訴委員會看不到有任何合理理由他仍未能提交相關的資料或單據。
13. 上訴人聲稱他主要在香港仔停泊，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，上訴人的船隻在農曆新年及休漁期以外只有 3 次被發現在香港仔停泊，他被發現在香港仔停泊的另外 8 次均在農曆新年及休漁期內，這顯示上訴人在農曆新年及休漁期回港休假，所以回到香港的避風塘停泊，但在出海捕魚

的日子則甚少回到香港的避風塘停泊，他應該是駛到香港以外的國內水域捕魚作業並在該處停泊作息，而不是留在本港近岸水域捕魚作業。

14. 上訴人質疑漁護署人員為何在海上巡查時未能看到有關船隻，上訴委員會接納工作小組的陳述指他們對相關海域及在相關時段的巡查有幾百次，巡查的範圍涵蓋香港東南方近西貢及蒲台島等地水域，日間及夜間均有進行巡查，上訴委員會認為，若然有關船隻確曾在上訴人聲稱的海域及時段作業，沒有可能漁護署於海上巡查期間完全沒有發現有關船隻在香港水域出現或作業，連一次也沒有，因此，上訴委員會認為申請人聲稱有關船隻在香港水域內捕魚作業的說法可能性較低，加上上訴人也有填報他在香港以外的作業地點為國內的萬山，甚至更遠的台山，而他的漁獲主要售賣給大陸收魚艇，上訴委員會認為較為合理的觀察是有關船隻絕大部分時間在香港水域以外的國內水域作業。
15. 正如上訴人的上訴信件所述，由於時代變遷、社會發展及近岸漁獲減少，他與很多同業一樣在相關時段前已經發展遠海作業的模式，這亦代表他在相關時段已並非仍依賴本地近岸水域從事拖網作業的一類船東，他的想法是，返回近岸作業，只是在他年紀老邁、無力面對大風大浪時可選擇轉型的作業模式，上訴委員會須指出，立法會財委會撥款發放特惠津貼並設立相關機制，是為了體恤在相關時段內仍依賴本地近岸水域從事拖網作業的船東，因他們的生計會受到禁拖措施的實施較大影響，為體恤而發放特惠津貼給他們，而並非如上訴人所說以支付一筆賠償給漁民用來收回或收購漁民返回香

港水域作業的權利，禁拖措施也只是禁止漁民採用會破壞環境生態的拖網方式捕魚，並非完全禁止或甚至扼殺本港漁民在本港水域內以其他可行方式捕魚作業的權利。

16. 上訴委員會看不到有任何證據支持上訴人對工作小組自定標準原則籠統地審視不同個案的質疑，也看不到有任何證據令人覺得工作小組的審批十分粗疏及難以信服，上訴人指過往有誤判的例子，但由於每一宗個案都是獨立的個案，每件個案所牽涉的因素都不相同，另一宗個案有誤判的情況也與本個案無關，此外，不同類型及作業模式不同的船東對本地近岸水域的倚賴程度也不同，因此在不同個案中的船東可獲取的特惠津貼也會不同，上訴委員會並不同意上訴人指政府（漁護署）的發放特惠津貼措施會分裂漁民或令漁民產生對立。

17. 上訴委員會十分理解上訴人的處境，他家族已從事捕魚多年，他可獲取的特惠津貼多少對他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，一些主要倚賴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，在特惠津貼機制下可獲取較高的特惠津貼，上訴人對他在這制度下得不到較高的特惠津貼感到不滿，上訴委員會十分理解，但上訴委員會仍必須嚴格謹慎地審核每宗個案。

18. 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的各項因素，足夠支持他們對有關船隻為「一般不在香港水域捕魚作業的拖網漁船」的評定，另一方面，上訴人聲稱有關船隻屬於「全部或部分時間在香港水域作業的近岸拖網漁船」的類別，即他全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例不少於 10%，則沒有足夠客觀證據支持。

結論

19. 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「一般不在香港水域捕魚作業的合資格拖網漁船」，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宗上訴。

個案編號 AB0268

聆訊日期：2018年1月26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)

馬國強先生

主席

(簽署)

麥樹麟博士

委員

(簽署)

林寶苓女士

委員

(簽署)

陳延年博士

委員

(簽署)

許卓傑先生

委員

出席人士：

上訴人：吳有金先生

上訴人代表：馮英女士

跨部門工作小組代表：梁懷彥博士，漁農自然護理署漁業管理督導主任、

蕭浩廉博士，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