

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 AB0305

李官勝

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2018年11月14日

判決日期：2019年1月21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艘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，向李官勝（「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本案上訴得直，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 CM64201A）為木質漁船，長度 29.00 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 611.72 千瓦，燃油艙櫃載量為 48.79 立方米（下稱「有關船隻」）。
10. 上訴人與工作小組於 2012 年 7 月 26 日的會面期間，澄清及補充了以下資料：
 - (1) 上訴人於登記當日（即 2012 年 2 月 20 日）有透過「內地過港漁工計劃」聘用 4 名內地漁工於有關船隻上工作；
 - (2) 由 2009 年 10 月 13 日至登記當日期間，於有關船隻上全職工作的本地人員共 2 名，包括申請人李官勝（船長）、申請人親戚林炳光（輪機操作員），林炳光月薪無計；
 - (3) 由 2009 年 10 月 13 日至登記當日期間，申請人沒有直接於內地聘用內地漁工於有關船隻上工作；及
 - (4) 由 2009 年 10 月 13 日至登記當日期間，有關船隻在香港水域以內及以外的作業方式如下：為單拖，2-4 日船，主要泊香港仔塘內（鴨脷洲邨對開），担捍外，蒲台外，橫瀾拖，香港水域/大陸水域一半一半，有時拋大海或蒲台外，主要拖日間，早上 6 點至晚上 6-8 點（12-14 小時），4 下網/1 日，3 小時/1 網，2-4 日便會返香港仔，全部魚貨會返香港仔塘內交鮮艇，休漁期停業，大陸水域只會拋大海，沒有泊大陸漁港。

11. 於 2012 年 9 月 21 日，工作小組向上訴人發出信函，表示根據其提供的資料，初步認為有關船隻是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。工作小組並向上訴人提出，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，但上訴人並沒有於限期前作出任何回應。
12. 工作小組作出初步決定時所考慮的資料包括：
 - (1) 根據漁農自然護理署(漁護署)就不同類別及長度拖網漁船作業情況的統計數據顯示，有關船隻一般不會依賴香港水域為其拖網捕魚作業的主要區域；
 - (2) 根據漁護署於 2011 年在全港各主要避風塘的巡查記錄顯示，除農曆新年及休漁期外，發現有關船隻並非經常在香港避風塘停泊；
 - (3) 在漁護署於 2009 年至 2011 年在香港水域的巡查中並未被發現在香港水域作業；及
 - (4) 有關船隻的總馬力為 611.72 千瓦，燃油艙櫃載量為 48.79 立方米，顯示有關船隻的作業範圍極可能是在香港水域以外。
13. 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

14. 上訴人於 2012 年 12 月 31 日向上訴委員會發出一封上訴信，隨函附上香港水域作業海圖和相片，並聲稱圖中綠色邊緣內為香港水域。

15. 上訴人在其日期為2014年2月4日的上訴表格（「上訴表格」）內聲稱其申請為近岸拖網漁船，但工作小組裁定有關船隻為較大型拖網漁船。並指出有關船隻為近岸拖網漁船，對香港水域的依賴程度實質應為60-70%。上訴人在其上訴表格內表示不滿有關船隻被裁定為較大型拖網漁船，指出有單據證明有關船隻在港購買燃油和冰，並且有部份漁獲於2009年至2012年售予本港海鮮供應商。

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上訴人的特惠津貼申請。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，有關船隻為29.00米長的木質結構及屬新式設計的單拖，屬一般不在香港水域捕魚作業的船隻類型。
- (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為14次（除農曆新年及休漁期外）。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透過「內地過港漁工計劃」僱用的內地漁工操作（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；有4名經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工；沒有直接從內地僱用的內地漁工)。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50%。但工作小組認為上訴人提供的資料及文件未能支持其聲稱有關船隻在香港水域作業的時間比例。

17. 就上訴人與漁護署職員於2012年7月26日的會面期間澄清及補充的資料，工作小組聲稱已用作整體考慮有關的申請。工作小組經整體評核相關的因素、記錄、資料及文件後，評定有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船。

上訴委員會的聆訊

18. 其後，上訴人於2017年2月28日向上訴委員會提交書面陳詞，內容如下：

(1) 上訴人指，2009年至2011年期間到現在，有關船隻確有在香港水域作業，地點以擔捍外、蒲台島及橫瀾島一帶水域為多，作業時間主要為早上6時至晚上6-8時(12-14小時)4下網，3小時/1網，2-4日便會返回香港仔避風塘補給。

(2) 上訴人稱自己學歷水平低，從父輩開始都是在近岸水域作業的細小漁船，經營運作上一向沒有一套完善管理方法，而且單據較為簡陋，因此沒有就任何生產上保留單據，甚至很完整的帳目記錄，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) 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，令真正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，因長期停泊在避風塘，繼而被發現於本港主要避風塘停泊次數較多，最終被列作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有疑問。若然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。
- (4) 「禁拖」措施已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，亦扼殺了一眾拖網漁船漁民往後返回香港水域作業之機會。他們期待上訴委員會的公平定奪，以還他們公道。

19. 其後，上訴人分別於 2018 年 4 月 4 日及 4 月 18 日向上訴委員會提交了若干資料，當中包括上訴人 2009 年至 2011 年期間於瑪麗醫院診病記錄、漁護署巡查避風塘發現有關船隻的記錄、漁護署海圖一份、漁護署巡查船圖片一份、2009 至 2011 年石排灣冰廠就上訴人購買冰雪的銷售分析明細、金泰興石油有限公司就上訴人於 2009 至 2011 年購買燃油的證明書、「金泰興石油有限公司」（又曾名為「利興行」）就上訴人 2009 至 2011 年購買燃油的銷售單據、志明海產證明書一份、2009 至 2012 年「志明海產」的銷售單據以及 2009 至 2011 年「袁全號」就有關船隻的發票記錄。

20. 上訴人於 2018 年 4 月 18 日提交陳述書中作出了以下陳述：

- (1) 上訴人指，他是傳統漁民 50 年代生活條件所限沒有受過教育，今次香港水域禁止拖網捕魚對他影響很深遠，從八十年代至 2011 年，有關船隻都是香港魚區捕魚較多，因為自己是長期病患者，很多時都要回瑪麗醫院

覆診，所以都不會去遠地方捕魚。而且，有關船隻經常性在港補充燃油及冰雪，所以有關船隻應被視為較大可能大部分時間在香港水域作業。

- (2) 上訴人提供「袁全號」乾貨單據，以解釋為什麼在香港水域都有乾貨製作。上訴人的太太會一起出海但沒有工資，由於拖網漁船往往都會捕獲些不值錢的次貨，如甩皮魷魚，所以他的太太會把甩皮魷魚晒乾成乾貨出售，貨款成為工資及家用。平均一個月有時連最低工資都不夠。
- (3) 一艘本地漁船若符合相關法例的要求並領有由海事處發出的有效運作牌照及驗船證明書，不論船隻類型、大小及馬力，原則上都可以在香港水域捕魚，不存在船大、馬力大問題。只要實質在香港水域捕魚便可以。
- (4) 他沒有讀過書，對保留單據的意識薄弱，只能提供僅存的售魚單據及提供補充燃油冰雪單據。上訴人亦是長期病患者，只能提供瑪麗醫院覆診證明，及「志明海鮮」聲明書一份。從補充燃油冰雪頻密度，可以反映出有關船隻依賴程度強，是一艘在香港水域捕魚作業拖網漁船。
- (5) 上訴人作出提問，質疑為什麼在2011年內有關船隻曾被發現於避風塘出現，但上訴人現既能提交其他日子補充燃油/冰雪/賣魚/瑪麗醫院覆診的單據¹，不明白漁護署為何未能於巡查中發現有關船隻於避風塘有更多的出現次數。總括來說，相關理應但未被發現的次數，上半年有15次，而下半年則有31次；一年便有46次。加上漁護署巡查得到的14次，有關船隻出現的總數是60次。這都是有力數據支持有關船隻屬最受影響的香港水域近岸拖網類別。

¹ 有關日子包括：1月4日、1月11日、2月8日、2月14日、2月16日、2月23日、3月4日、3月12日、3月14日、3月25日、4月8日、4月11日、4月12日、4月20日、5月7日（上訴人雖能提供5月17日及5月20日於瑪麗醫院覆診單據，可是瑪麗醫院覆診單據內所包含的日子，因為正值休漁期內，所以漁護署的避風塘巡查未有計算該日子在內，至7月份的情況亦一樣）、8月5日、8月10日、8月16日、8月17日、8月23日、8月31日、9月6日、9月14日、9月20日、9月21日、9月30日、10月6日、10月10日、10月17日、10月21日、10月22日、10月26日、10月30日、11月1日、11月7日、11月8日、11月11日、11月17日、11月27日、12月2日、12月3日、12月9日、12月16日、12月24日、12月28日及12月29日。

21. 聆訊期間，上訴人亦作出以下補充：

- (1) 上訴人確認，有關船隻採用「隔流」方式作業(即每次出海3-4天，雖亦有可能出海兩天便回航)。他們一般於早上出發到蒲台島一帶，向西拖一網，一網落一網上，一天大概下4網。最後一網為了慳油的原因會於蒲台島撒下，晚間，有關船隻會在蒲台拋錨，作業完結時會回到香港仔避風塘售魚，時間一般為晚上7-9時。這個作業模式，都是他們一貫的做法，少有例外。
- (2) 有關船隻的作業地點，為蒲台以東的香港水域邊沿位置，亦有到橫瀾；絕少到伶仃、担杆山範圍。上訴人估計有關船隻於香港水域內作業達50%，甚至60%-70%。
- (3) 上訴人透露，他一般會到石排灣排隊買冰而不會到伶仃島。如賣魚情況理想，他便可以於回航當日趕及於石排灣冰廠晚上7時打烊前入冰；如冰廠早收，則翌日一早入冰，天氣情況可以的話可即時啟航。如天氣炎熱，有關船隻4天的作業時間可用4噸冰雪，尤其休漁期後有關船隻有3-4個月未有出海時，雪倉因多月未有製冷可達攝氏30多度。所以，休漁期後要入冰足有8-10噸。
- (4) 上訴人認為海上巡查船隻或並未能察覺有關船隻的原因，純粹可能是因為雙方未能遇上的關係。上訴人指出，於海上目測的話大概可見達1.8海里；用望遠鏡的話能見度最遠達4海里，更遠的恐怕也看不見了。如遇雲霧天色昏暗時，能見度更低，加上東北季候風達4級時，就算在場也難以清楚視察海面的情況。
- (5) 上訴人自1998年已僱用4名過港漁工，從未間斷。休漁期期間，由於漁工會回鄉，有關船隻會停止作業。有關船隻會於南澳把漁工放下，他們或會跟其他船隻離開。根據漁護署的記錄，有關船隻曾於2009、2010及2011年期間申請休漁期貸款。

- (6) 有關船隻一向只向「志明海鮮」出售漁獲，而據他了解，「志明海鮮」只有一艘收魚艇，並經常停留香港仔避風塘收魚。雖然上訴人與「志明海鮮」均沒保留完整單據，但上訴人確認往往會儲起漁獲至20-30擔才出售，除農曆新年及休漁期外，每月平均有5-6次交收，每次交收金額數千至一萬多不等。然而魚肥之類的漁獲，則不會記在該些已呈交的單據上，會以另一張單據作記錄，可是商家有時不會把有關單據發給他，他亦沒有保存甚麼記錄，有關價值約\$2000-\$4000不等。至於售予「袁全號」的乾貨，只要能與商戶配合都可隨時出售。
- (7) 聆訊中，上訴人亦一再確認有關船隻一年平均作業170天，並謂雖然利潤微薄甚至油價高企的數年間差不多入不敷支，可是由於要養家並且供書教學，也只好繼續作業。被工作小組問及是否會於8號風球懸掛時出海作業，上訴人表示如中午懸掛則會待當日最後一網收畢才回航，而是否於1號或3號風球懸掛時進行則要視乎實際天氣情況，一般會於風球被解除或將近被解除，或已減弱成1號風球時才出海。

22. 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（60%-70%）缺乏客觀證據支持，亦與其登記表格內所聲稱的時間比例（50%）不一致，其可信性成疑。工作小組認為就此宗申請所作出的決定，是有理據並且有合理支持的。
- (2) 根據獲財委會批准的援助方案，在法定禁拖措施開始實施後，全部或部分時間在香港水域作業的近岸拖網漁船會喪失在香港水域的捕魚區，故其船東最受影響。因此，合資格的近岸拖網漁船船東，可分攤總金額為港幣11.9億的特惠津貼。至於一般不在香港水域作業的較大型拖網漁船，禁拖措施對它們的影響遠遠低於對近岸拖網漁船的影響。不過，由於他們將會失去返回香港水域拖網捕魚的機會，每名合資格的較大型拖網漁

船船東會獲發放港幣15萬元的一筆過特惠津貼。就此宗申請，工作小組是經考慮所有相關的因素、資料和證據，才評定有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格大型拖網漁船，並根據援助方案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。

- (3) 就上訴人所提交標示了作業範圍的香港地圖，工作小組認為上訴人未有解釋相關地圖及相片如何能支持有關船隻為近岸拖網漁船及其聲稱對香港水域的依賴程度。另外，相關相片影像模糊，未能清晰顯示船隻編號、拍攝地點、拍攝日期及/或該船隻在拍攝期間是否正在進行拖網捕魚活動。工作小組無法從該相片確定有關船隻有否在拍攝當日在香港水域內進行拖網捕魚作業，亦無法從該相片確定有關船隻是否於2009年至登記當日經常在香港水域內進行拖網捕魚作業。
- (4) 就上訴人於上訴期間才提供的資料，工作小組承認其賣魚及入油買冰的補給情況，的確揭示有關船隻的作業模式可能是較會於近岸作業。但由於上訴人未能提出佐證以證明其漁獲是由本港水域所得，而且在漁護署於2009年至2011年在香港水域的巡查中並未被發現有關船隻在香港水域作業，故工作小組仍未能排除上訴人的漁獲由非本地水域所得，認為上訴委員會應對上訴人的作業模式多作了解。

上訴委員會的決定

23. 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。
24. 上訴委員會指出，工作小組以上對單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。

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的相關因素，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、船隻是否被目擊在香港水域出現，屬客觀及有力的證據。
26. 可是，上訴委員會亦詳細考慮了上訴人所遞交的證明文件及聆訊中所作出的口頭闡釋。經細心考慮後，上訴委員會認為本案中的上訴人所提交的其他證據亦有一定的說服力。這些證據包括上訴人呈遞有關本港購買燃油冰雪的證據、出售漁獲的單據、捕魚地點的申述（較近香港水域邊界）、其聲稱於香港水域一年作業的時間及長期僱用過港漁工作業的情況。
27. 雖然單靠上訴人提交的售魚單據確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，但上訴委員會考慮到「志明海鮮」是較經常停留香港仔避風塘收魚，所以有關記錄亦可用以間接證明他是具有於香港境內活動有一定的頻率。
28. 再者，我們也能夠從上訴人所提供的購買冰雪燃油單據，得知有關船隻補給物資的頻率及數量。燃油方面，有關船隻於 2011 年期間每次平均的入油量為 31.7 桶，總購買量為 700 多桶；冰雪方面的耗用程度較燃油快，每次平均入冰量為 4.2 噸，於 2011 的總購買量為 137 多噸，除休漁期過後入冰較大量，一般交易都只足以支持數天的短時間作業。從這樣的補給情況可見，有關船隻雖以「隔流」方式作業，但回港補給尚算頻繁。
29. 鑑於上訴人提交的售魚單據始終未能完全支持有關船隻的漁獲是在香港水域作業所得，上訴委員會傾向相信有關船隻作為一艘於香港水域邊界作業的近岸拖網漁船，屬非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域的較低類別合資格近岸拖網漁船²。

²事實上，就上訴人聲明一年的作業時間為 170 日計，當扣除農曆新年以及休漁期的日子，一年可作業的時間為 278 天，所以上訴人沒有作業的時間應為大概 108 天。把有關日數比例乘以漁護署於 2011 年在香港仔避風塘的巡查的次數（36 次），得出的數值恰與有關船隻被發現的次數相約（14 次），應視為對香港水域有一定的依賴程度。

總結結論

30. 基於上述原因，上訴委員會決定准許本上訴，並推翻工作小組的決定，裁定有關船隻屬非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域的較低類別合資格近岸拖網漁船。上訴委員會現指示工作小組把因上訴得直的應得特惠津貼數額，從速發放予上訴人。

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 AB0305

聆訊日期：2018年11月14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)

張呂寶兒女士, JP

主席

(簽署)

陳偉仲先生, MH

委員

(簽署)

陳銘賢博士

委員

(簽署)

陳雲坡先生

委員

(簽署)

何逸雲先生

委員

上訴人：李官勝先生

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