

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 AB0342

張華喜

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 AB0343

張華明

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2016 年 12 月 7 日

判決日期：2017 年 6 月 28 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，向張華喜及張華明（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，張華喜的船隻船牌編號是 CM90105V，而張華明的船隻船牌編號是 CM90101V（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 29 日（註：回條日子為 11 月 29 日）收到兩位上訴人填妥的回條，當中上訴人張華喜先生表示會缺席聆訊，但同時授權另一位上訴人張華明先生代其應訊。
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，張華喜的船隻（船牌編號 CM90105V）與張華明的船隻（船牌編號 CM90101V）同為鋼質漁船，船隻長度均為 34.24 米，各有 3 部推進引擎而引擎總功率亦同為 722.00 千瓦，燃油艙櫃載量也相同，為 54.00 立方米。
12. 於 2012 年 9 月 11 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 30 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 20 日各自向工作小組發出內容差不多完全相同的信函，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，有關船隻確有在香港水域作業，地點以果洲群島及南丫島一帶為多，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，並重申有關船隻是有三成時間在香港水域作業。因此，特函上訴委員會，敬希重新審視，還他們一個公道。

15. 兩位上訴人在其日期為 2014 年 2 月 12 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 50%。
- (2) 兩位上訴人聲稱不滿分發的特惠津貼金額數目，理據是因為規定有關船隻不能在香港水域捕魚，對上訴人的生計及經濟影響極大。

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，有關船隻各未被發現有在本港停泊的記錄(除農曆新年及休漁期外)。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) 根據兩位上訴人提供的資料，有關船隻由本地漁工及獲批進入許可的內地過港漁工操作(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 1 名)。
- (6) 兩位上訴人雖聲稱經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工各有 4 名，可是根據漁護署的記錄，申請人於 2009 - 2011 年期間並沒有就有關船隻申請內地過港漁工配額，申請人在其登記表格的聲稱並不完全準確。上述資料顯示有關船隻有直接從內地僱用而沒有進入許可的內地漁工在船上工作。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。
- (7) 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。
- (8) 兩位上訴人於特惠津貼登記表格上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%)。可是，兩位上訴人所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。
- (9) 工作小組指出，兩位上訴人在其日期為 2014 年 2 月 12 日的上訴表格(上訴表格)內聲稱其所作出的申請是近岸拖網漁船及其船隻對香港水域的依賴程度實質應為 50%，缺乏客觀及實質證據支持，亦與其登記表格內所聲稱的時間比例(25%) 不一致，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 10 月 27 日各自向上訴委員會提交內容相同的書面陳詞，除重複 2013 年 2 月 20 日向工作小組發出的信函的內容，也作出以下陳述：

- (1) 兩位上訴人學歷水平不高，經營運作上沒有一套完善管理方法，而且單據都較簡陋，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又少。
- (2) 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，因長期停留在避風塘而被工作小組巡查時紀錄較多，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。
- (3) 「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. 聆訊期間，上訴人張華明主要就漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查提出質疑，認為鑑於他們作業的地點偏遠，風浪強勁，當中有一半時間可達 5-6 級，連雷達訊號也弱，所以有關船隻並未被漁護署的巡查船隻發現，是極有可能的。就有關船隻亦未於避風塘被漁護署發現，上訴人張華明表示，由於需要搵食，有關船隻回港時間停泊難以確定，平均每月只回港進行補給 2-3 次，所以逗留時間很少，他們經常也未察覺巡查船隻的存在。

21. 以下是工作小組就海上巡查的問題作出的補充回應：

(1) 工作小組指出，所謂漁護署於 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，包括申請人所聲稱有關船隻在香港水域的作業地點（詳見上訴文件冊附件 4 的地圖，A102 頁中的斷線紅色、藍色及紫色路線，及 A107 頁中香港東南水域內的主要巡查路線）。

(i) 工作小組指出，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，可以起參考作用，亦足以反駁兩位上訴人對有關巡查是否足夠的質疑：

「捕魚作業巡查」：屬於相關範圍¹及日期的巡查次數
= 總計 15 次

「漁業保護巡查」：屬於相關範圍²及日期³的巡查次數
= 總計 421 次

¹ 香港島及南丫島。

² 香港東南水域內。

³ 2009 年 10 月至 12 月；2010 年 1 至 12 月及 2011 年 1 至 11 月

- (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，但由於需要確認現場的船隻數量與體積，所以巡查船隻必須就有關漁船的資料進行記錄，因此也會靠近有關漁船作出觀察。

上訴委員會的決定

22. 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。
23. 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。
24. 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（包括任何單據）以支持他們所聲稱有關船隻對香港水域之依賴程度。
25. 例如工作小組「表 M-2」的數據分析是來自漁護署根據 2005 年至 2010 年的漁業生產數據，估算不同類型和長度拖網漁船一年平均在香港水域作業的時間比例⁴。有關數據分別來自漁護署於 2006-2007 年進行的港口漁業調查所得有關

⁴ 上訴文件冊 A120 頁。

2005 年的數據(附錄 J)⁵，以及於 2006 年至 2010 年進行的季度漁業生產調查所得有關 2006 年至 2010 年數據(附錄 K)⁶。根據「表 M-2」調查結果，兩位上訴人 34.24 米長度的雙拖，在香港水域作業的時間比例為 0.68%。

26. 上述附錄 J 及附錄 K 顯示，拖網漁船的取樣率，分別約為當時本地拖網漁船數目的 38% 及 7%⁷，調查樣本數目分別約為 570 個和 70 個⁸。上訴委員會因此信納「表 M-2」的調查結果可信並具代表性。

27. 上訴委員會留意到兩位上訴人曾經對有關船隻對香港水域的依賴程度，作出多個不一致的聲稱，經詢問後上訴人張華明先生的回答，竟是因為這些都是不同時段的情況，所以所有聲稱皆為事實。上訴委員會經仔細及反覆詢問上訴人張華明先生有關其作業的情況，尤其有關船隻作業的水域及大陸漁工是否有非法入境的情況，發現有關陳述出現多處不合理及矛盾的地方；例如：

(1) 當上訴人張華明先生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，都支吾以對，未能給予令人滿意的解釋。

(2) 上訴人張華明先生一方面形容有關船隻因不經常回港補給所以極少出現於避風塘，另一方面又指出作業水域經常出現 5-6 級大風浪所以都會回港避風。

(3) 上訴人張華明先生聲稱他一般會於伶仃島放下所有不能合法入境的大陸漁工，但被追問剩下的人手如何可以應付在香港水域捕魚時又聲稱他回港捕魚時會帶同不能合法入境的大陸漁工進入香港水域捕魚，與其沒有申請過港漁工配額的事實，明顯出現矛盾。

⁵ 上訴文件冊 A122-113 頁。

⁶ 上訴文件冊 A114-115 頁。

⁷ 上訴文件冊 A113-115 頁。

⁸ 上訴文件冊 A113-115 頁。

28. 基於上述問題，上訴委員會認為上訴人張華明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，捕漁位置及船上漁工的情況，都揭示了有關船隻實非屬相當依賴香港水域的漁船，上訴人張華明先生本人也承認回港次數根本並不頻密。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

29. 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 AB0342 及 AB0343

聆訊日期：2016年12月7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)

費中明先生, JP

主席

(簽署)

陳偉仲先生, MH

委員

(簽署)

羅志遠先生

委員

(簽署)

黃碧如女士

委員

(簽署)

田耕熹博士

委員

上訴人：張華明先生及張華喜先生

跨部門工作小組代表：

蘇智明博士，漁業主任(漁業可持續發展)1，漁農自然護理署

阮穎芯女士，漁業主任(漁業可持續發展)4，漁農自然護理署

上訴委員會法律顧問：黃紀怡大律師