

判決書

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 AB0384

楊大勝

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

個案編號 AB0385

黎耀榮

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

合併聆訊日期： 2018 年 6 月 27 日

裁決日期： 2018 年 9 月 27 日

判決書

背景

1. 楊大勝先生及黎耀榮先生(以下合稱“兩名上訴人”)分別是船隻船牌編號 CM64014A 及 CM63663A(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，他們各自可獲發放一筆過港幣\$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”)署長分別向兩名上訴人發信，通知他們工作小組決定向他們發放一筆過港幣\$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「全部或部分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夥伴，並且涉案事實及證據大致相同，工作小組作出決定所考慮的因素大致相同，而兩名上訴人的上訴理據也是大致相同，上訴委員會認為將兩宗上訴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的聆訊合併，在同一時間處理兩宗上訴並進行合併聆訊，同時考慮兩名上訴人及工作小組同時在兩宗上訴提交的證據及申述，兩名上訴人楊大勝先生及黎耀榮先生親自出席聆訊，黎耀榮先生的父親黎志超先生以授權代表身份出席。

上訴人的特惠津貼申請

5. 兩名上訴人同於 2012 年 2 月 23 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，兩艘漁船是作業夥伴，報稱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%)，楊大勝先生報稱其全年平均捕魚作業總日數為 190 日，黎耀榮先生未能提供作業日數，楊大勝先生報稱全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為 30%，黎耀榮先生報稱的時間比例則為 50%，黎耀榮先生報稱在香港以內的作業地點為附圖上標示的 17、18 及 19 區（港島及大嶼山南方、南丫島、蒲台島、橫瀾島、長洲、石鼓洲一帶水域），並註明 8-10 月及 3-5 月，楊大勝先生報稱只在 17 區（南大嶼山、長洲、石鼓洲一帶水域）作業，他們在香港以外的作業地點包括為萬山、沙堤及担杆內，他們的漁獲主要售賣給大陸收魚艇、沒有次要銷售方式，有關船隻主要停泊的船籍港在香港仔，在船上工作的漁工各有 1 名船東、1 名本地漁工（包括家庭成員）及各 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，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，有關船隻分別為 31.00 及 30.40 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，兩艘船隻被發現在本港停泊的記錄(農曆新年及休漁期除外)分別有 1 次及 2 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) 兩名上訴人各自直接從內地聘請 6 名內地漁工在船上工作，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作業受到限制，很可能一般不在香港水域作業。
- (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 30%或 50%，沒有足夠資料及文件支持。

上訴理由

7. 兩名上訴人向上訴委員會提出上訴，並分別提交了上訴信件及上訴表格回條，他們的上訴理由大致上是指他們對被列為外海作業表示不滿，有關船隻確有在香港水域內捕魚作業，他們經常於果洲群島、橫瀾島以東一帶作業，每年舊曆 9 月至下一年正月冬季風浪較大時，

因應漁汛在該處作業，船隻體積及馬力不大，不適宜到風浪較大的遠洋作業，只以近岸作業維生，他們學歷水平低，沒有一套完善管理方法，單據較為簡陋，沒有保留單據或完整的賬目記錄，交易完成後單據都不會保存太久，所以能保留的證明少之又少，因為禁拖措施令他們無法再在香港水域內拖網捕魚，使漁民的生計受到嚴重威脅，扼殺了漁民返回香港作業的機會，他們希望上訴委員會能重新審視，還他們一個公道。

聆訊中的提問及討論

8. 在聆訊中兩名上訴人確認由黎志超先生代表他們說話，上訴委員會向兩名上訴人及代表及工作小組提問如下及有以下的討論：
 - (1) 委員請上訴人講述他們的上訴理據，上訴人代表黎志超先生說：理據就沒有了，所有條件都不符合，現在不是來「上訴」，是來「申訴」，是「伸冤」的「伸」，他們由阿爺那一代開始做漁民，一家大小全部靠捕魚維生，做了幾十年，最初在近岸淺水海域做，之後中國中央政府設定在水深 40 米以下的海域不准捕魚的規定，他們老老實實地遵守規定作業，「已脫離淺海好耐」，他指其實在香港只有摻繒及小數小型的蝦拖確實在香港水域內作業，其他所有漁船都不是在香港水域作業的，只不過他是老實人，「無就無，不用偷呃拐騙」。
 - (2) 黎志超先生指國內規定漁民不可以在近岸範圍拖網捕魚，必須將船隻駛到水深達到 40 米的水域才可拖網捕魚，有其他漁民在水深不到 40 米的水域內捕魚，根據國內的規定這是犯法的，屬於所謂「偷產」，上訴人並沒有這樣做，但這些「偷呃拐騙」的漁民最後卻獲獎賞，他們只是心裡有點不服。

- (3) 委員問上訴人他們指他們有 10%以上時間在本港內作業有何根據，上訴人說他們完全沒有根據，只能說他們只有在颳起 6 級風以上的時間才回來本港水域作業三幾天，在天晴時及 6 級風以下他們都會在外面作業，但也需視乎當時的漁汛而定，風猛時會回到香港水域作業也應該有 10%以上，上訴人續說他們在每年八月十五中秋過後至翌年清明前後颳起北風 7-8 級時回到本港水域作業，每年最少也有 10 多 20 天，再加上在颳風季節時，當颳風在菲律賓形成但去向未明，他們不敢駛到外面，便會留在近岸水域做。工作小組回應指，每年颳起颳風時所有漁船都停止作業，而颳起東北季候風的時間全年也應該不會超過一成，留在「近岸」作業也不一定在香港水域，在國內的惠東、陽江等地都有近岸水域。
- (4) 上訴人指領取內地部門發出的漁業捕撈許可證是所有本地漁船船東的一般做法，百分之九十九的香港漁民也有領取，這並不可以顯示有關船隻只在內地水域捕魚作業及不會在本港水域捕魚作業。
- (5) 委員詢問上訴人，他並沒有透過內地過港漁工計劃聘請內地過港漁工，他直接從內地聘用沒有進入許可的內地漁工，他怎樣可以在本港水域合法地作業。上訴人表示，因為申請過港漁工涉及的費用較昂貴，需在國內辦理手續申請，在香港也要「報口」(向入境處申報漁工出入境)，他們之前聘請過這些漁工，之後已沒有再這樣做，工作小組指據他們的資料上訴人最後一次申請配額是 2001 年，之後已沒有申請過，上訴人確認。
- (6) 委員詢問上訴人有沒有申請休漁期貸款，上訴人說他們一向都有申請，只有一、兩年沒有。

- (7) 委員詢問上訴人有沒有其他補充，上訴人指他們是文盲、不識字，賣魚收取現金後便會丟掉單據不會保存，他們也不懂用電腦，沒有保存紀錄。
- (8) 上訴人指，大家同樣是香港的漁民，發放給一般不在香港水域作業的漁民的特惠津貼只有\$150,000 元，但發放給合資格在香港水域作業的漁民的特惠津貼卻可高達數百萬元，他覺得十分不公平，他認為所有特惠津貼應該平均分配給所有香港漁民，餘下未分配的特惠津貼也應該平均分，他希望上訴委員會能向立法會財委會轉達他希望將所有津貼平均分給所有香港漁民的想法。

上訴委員會的判決

9. 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，由於每宗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。

10. 上訴委員會認為，本案中兩名上訴人未能提出足夠客觀證據支持他們的上訴，他們的代表黎志超先生也坦承他們不符合資格、沒有理據，而從客觀證據所顯示的情況，可推斷他們不是在本港近岸水域作業的漁民。
11. 兩名上訴人未能提供任何售賣漁獲單據證明他們交易的地點在哪裏、是否在香港交易、交易的日期、次數、頻密程度等資料，兩名上訴人填報他們的漁獲主要售賣給大陸收魚艇，沒有其他次要的銷售方式，也沒有提供任何香港收魚艇或商戶發出的單據及記錄，香港商戶也可以派出收魚艇到國內伶仃、萬山或担杆等地與漁民交易，在缺乏實質證據支持下，再加上上訴人自己也填報他們的主要漁獲賣給大陸收魚艇，上訴委員會認為兩名上訴人的漁獲不在香港交易或售賣，如他們的漁獲在內地交易或售賣，較有可能該些漁獲也是在內地水域捕撈的。
12. 補給方面，兩名上訴人完全沒有任何單據證明他們在香港補給燃油及冰雪，上訴委員會認為這至少可顯示他們甚少在香港補給冰雪，至於他們是否有回到香港補給燃油對他們是否在香港水域作業沒有顯示的作用。
13. 上訴人有一些「風晴時出外，風猛時回來」、「風晴在外面拖、風猛在裡面拖」，颱風或東北季候風季節留在近岸拖等說法，委員詢問上訴人他所指的風猛是指甚麼時候，上訴人說風猛的時間只是在中秋過後至翌年清明前後，他也說在天晴時他都會在「外面」作業。上訴委員會認為，始終天氣氣候情況變化不定，並沒有客觀準確標

準界定怎樣才算風猛、怎樣才算風晴，也沒有足夠客觀證據證明相關時段內風晴及風猛的日子各佔多少天，上訴人的說法也是一般籠統的說法，上訴委員會認為並沒有足夠基礎接納他所指風晴與風猛的日子可以籠統地估算佔多少，風猛及他會在香港水域內作業的時間佔多少，而且正如工作小組指出，上訴人的說法也只是說風較大的日子他們會駛到近岸水域作業，在國內廣東省面向南中國海沿岸也有很多地點的水域屬於近岸水域，如惠東、陽江等地，上訴人持有內地捕撈證，船上也有內地漁工，完全可以在該處作業。

14. 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，他們的船隻被發現在本港避風塘停泊只有 1 或 2 次，在聆訊上，上訴人的代表也坦承他們已「脫離淺海好耐」，這顯示兩名上訴人大部分時間不在香港停泊，在非休漁期期間在香港以外的國內水域捕魚作業，而不是在本港近岸水域捕魚作業。

15. 兩名上訴人沒有透過內地過港漁工計劃申請配額聘請內地過港漁工，在兩艘船上工作的內地漁工是兩名上訴人直接從內地僱用的，他們均沒有進入本港水域工作的許可，這反映兩名上訴人不在香港水域作業，非透過內地過港漁工計劃聘請的內地漁工，他們也沒有進入香港的許可，也不可以上岸，不可以在香港居住作息，兩名上訴人必須到他們在國內居住作息的地方接送他們，在他們上船後船上才有足夠人手進行拖網捕魚的工作，包括落網、起網及將漁獲分類、運送等工作，兩名上訴人填報他們在國內的萬山、沙堤及担杆一帶作業，他們的漁工也應該是直接在該地聘請、在該地接送，他們作業必須使用的冰雪也應該是在該地補給。上訴委員會認為可以合理

地推斷他們與他們聘請的內地漁工也是在萬山、沙堤或伶仃居住作息，他們每次出海作業均須在該地點接送該批內地漁工，漁工上船後一同出海到「外面」水域（即香港水域以外屬於國內南中國海的水域）拖網捕魚，拖網到較遠的担杆、沙堤一帶，再拖回萬山、伶仃賣魚、補給及作息。

16. 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、桂山、萬山、伶仃一帶，或遠至担杆、沙堤一帶漁民經常捕魚作業的地點作業，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，駛回萬山或伶仃停泊作息，及將魚獲賣給派駐該地的收魚艇及在該地補給冰雪，他們的漁獲在國內水域捕撈及買賣，他們並非在本港近岸水域內作業，儘管他們偶爾會在風浪較大、但仍未導致漁民須完全停止作業的日子，會靠近岸邊一點作業，但那些近岸地點也屬於廣東省沿岸的地點，如惠東、陽江等地，他們就算有駛進香港水域內的近岸區域作業的情況，也只屬微不足道。
17. 上訴人分別在登記表格上報稱有關船隻全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為 30%及 50%，不論是 30%或 50%，上訴委員會也認為難以接納他們報稱的比例數字屬實，上訴人代表黎志超先生也十分老實地說他們沒有理據、不符合條件、不是來「上訴」、只是心裡有點不服才來到上訴委員會的聆訊。

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，兩名上訴人的上訴沒有足夠客觀證據支持。
19. 上訴委員會理解到，與兩名上訴人處境類似的漁民，會因為發放給一般不在香港作業的漁民的特惠津貼只有\$150,000 元，但發放給合資格在香港水域作業的漁民的特惠津貼卻可高達數百萬元，差別相當大，對此感到發放特惠津貼的制度及金額很不公平。很明顯地，他們並不清楚明白，在這發放特惠津貼的制度下，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，所以在發放特惠津貼機制下可獲取較高的特惠津貼。
20. 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，上訴委員會十分理解兩名上訴人希望能在這制度下獲取較高的特惠津貼及對得不到較高的特惠津貼感到不滿，但上訴委員會必須嚴格謹慎按照立法會財委會通過的方案及設立的制度處理有關的上訴申請。
21. 上訴委員會並沒有職權處理申訴，也沒有權力更改由立法會通過的方案及設立的制度，不可以要求財委會改變現行的制度或轉達上訴

人希望能將所有津貼平均分給所有香港漁民的想法，在這宗個案中也不能以此理由批准他們的上訴。

結論

22. 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 AB0384 及 AB0385

合併聆訊日期：2018年6月27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)

許美嫦女士, MH, JP

主席

(簽署)

陳偉仲先生, MH

委員

(簽署)

江子榮先生, MH, JP

委員

(簽署)

許肇礎先生

委員

(簽署)

何逸雲先生

委員

出席人士：

兩名上訴人：楊大勝先生及黎耀榮先生、黎志超先生（授權代表）

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、蘇智明博士, 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