

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CC0014

杜志光

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

個案編號 CC0015

杜志偉

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2016 年 9 月 30 日

判決日期：2018 年 2 月 9 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非主要倚賴香港水域作業的近岸拖網漁船，並根據獲立法會財務委員會（「財委會」）批准的援助方案，向杜志光及杜志偉（合稱「兩位上訴人」）各發放港幣\$949,531 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夥伴，杜志光的船隻船牌編號是 CM69178Y，而杜志偉的船隻船牌編號是 CM65132A（合稱「有關船隻」）。由於兩宗上訴個案之雙拖是一起作業的夥伴，工作小組作出該決定所考慮的因素大致相同，而兩位上訴人亦提出類似的上訴理據，因此上訴委員會認為一併處理兩宗上訴個案較為合適。兩位上訴人同意合併進行聆訊。
4. 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

5. 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。
6. 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。

7. 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。
8. 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。
9. 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\$150,000 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。
10. 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，杜志光的船隻（船牌編號 CM69178Y）為木質漁船，長度 28.60 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率 559.50 為千瓦，燃油艙櫃載量為 35.29 立方米；而杜志偉的船隻（船牌編號 CM65132A）亦為木質漁船，長度 28.65 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率亦為 559.50 千瓦，燃油艙櫃載量為 32.40 立方米。

11. 兩位上訴人曾於2012年7月12日與漁護署職員會面，期間分別提供以下資料：

- (1) 杜志光於登記當日（即2012年1月4日）有透過「內地過港漁工計劃」聘用了4名持有由入境事務處發出的有效簽證的內地漁工於有關船隻（CM69178Y）上工作（其「內地過港漁工計劃」配額為4名）。
- (2) 2009年10月13日至登記當日期間，於杜志光的船隻上全職工作的本地人員共2名，包括杜志光擔任輪機操作員及其太太陳敏妹擔任船長，其每月薪金為HK\$8,000-9,000。杜志光沒有直接於內地聘用內地漁工於其船隻上工作。而且，其船隻於這段期間的休漁期間並沒有開薪。在下午4-6時開頭拖至次日早上5-6時（約十二小時），每流起兩次網，視乎漁量約3-4小時一網。
- (3) 杜志光的船隻的作業模式為雙拖，是網罟。扔頭為船牌號碼CM65132A，是網公，船隻擁有人為杜志偉（弟弟）。
- (4) 杜志光的船隻的捕魚地點的時間比例為內地及香港各佔一半，內地多數拖桂山，次為伶仃，再次者為萬山，而香港則在長洲邊。魚肥會交長洲魚排及內地收魚艇。貴價魚多數交內地收魚艇（媽田），雜魚亦有交長洲收魚艇（阿志、基記）。船有6成時間在香港停泊，40%時間在內地（到內地賣魚）。（以有開薪的日子計算）在港泊長洲塘內（渡輪碼頭對北），有關船隻於會面當日亦泊長洲。內地則泊伶仃、桂山及萬山。
- (5) 杜志偉方面，他於登記當日（即2012年1月4日）也有透過「內地過港漁工計劃」聘用了4名持有由入境事務處發出的有效簽證的內地漁工於其船隻（CM65132A）上工作（申請人的「內地過港漁工計劃」配額為4名）；
- (6) 2009年10月13日至登記當日期間，於杜志偉的船隻上全職工作的本地人員共2名，包括申請人杜志偉擔任輪機操作員及申請人太太張福梅擔任船長，其每月薪金為HK\$6,000。於這段時間期間，杜志偉沒有直接於內地聘用內地漁工於其船隻上工作；於這段期間，杜志偉的船隻以泡水拖方式雙拖作業，

扔頭是哥哥杜志光。船隻主要泊長洲塘內為主（99%）於機器廠對開，當驗船或交魚時，船隻會泊香港仔塘內，拖1-5天（無規定-視乎芝麻灣養魚戶的需求）便回長洲停泊。船隻以晚間拖網作業為主，下午6點至上午6點（12小時），每一流下三網，每一網3至3.5小時，主要交大陸（桂山、伶仃）漁排，其次交香港芝麻灣漁排。在香港水域邊界作業（南丫島煤氣管）、大雅灣、長洲、鴉洲、間中到果洲拖，香港水域及大陸水域各佔一半（50%/50%），休漁期停止作業。

12. 工作小組於2012年10月4日分別向兩位上訴人發出信函，表示已就提供的資料及其他相關資料詳細審核了他們的申請，初步會以有關船隻屬於在香港水域作業的近岸拖網漁船類別跟進處理，並就兩位上訴人各聲稱其船隻在香港水域作業的時間為50%，因為較漁護署就相同類別及長度的拖網漁船所作統計而得的數據為高，要求上訴人提交證據以作支持。
13. 於2012年10月11日，兩位上訴人各自向工作小組發出內容大致相同的回條，解釋有關船隻由2006年至2011年統計在香港水域作業平均50%，在2006年前在香港水域作業每年佔70至80%，因海事工程及海底天然氣管所造成在香港水域捕撈時間減少，相對出海天數下降。捕撈以果洲，浦（蒲）台，南丫島以外，長洲及丫洲等附近水域。而所捕魚類大部分出售予志記鮮魚批發，魚肥以供應長洲、長沙灣養殖漁區魚戶。而補給的柴油每隔幾天向大興行石油有限公司，長洲大興一號油躉補給。
14. 兩位上訴人亦隨回條附上一封由志記鮮魚批發出具的信函，當中聲明兩位上訴人由2007年至2012年期間，斷斷續續每隔幾天便有魚獲給予銷售，並聲稱在香港水域所得的魚獲（例如：王花、大白昌、昌頭、蝦類、魚肥...等）都銷售予該公司。
15. 工作小組於2012年12月21日分別向兩位上訴人發出信函，表示已完成審核他們的申請，經詳細考慮所有的資料及證據，工作小組接受兩位上訴人為因香港

水域被禁止拖網捕魚而受影響的近岸拖網漁船船東。經考慮後該船隻的類型和長度，以及所有有關資料及證據，工作小組作出以下決定：

有關杜志光的船隻（船牌編號 CM69178Y）

題述魚船類型：	雙拖
題述魚船長度(米)：	28.60
對香港水域依賴程度的類別：	<p>非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域</p> <ul style="list-style-type: none"> - 考慮的資料包括： - 根據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，題述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。 - 上訴人的船隻在漁護署於 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 - 上訴人提交的資料及證據，未能支持(i)登記表格上聲稱船隻在香港水域的作業時間(以百分比表示)，及(ii)船隻相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域。
現獲分發的特惠津貼金額：	\$949,531.00

有關杜志偉的船隻（船牌編號 CM65132A）

題述魚船類型：	雙拖
題述魚船長度(米)：	28.65
對香港水域依賴程度的類別：	<p>非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域</p> <ul style="list-style-type: none"> - 考慮的資料包括： - 根據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，題述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。 - 船隻在處於 2009 年至 2011 年在香港水域的

	<p>巡查中並未被發現在香港水域作業；及</p> <p>- 上訴人提交的資料及證據, 未能支持(i)登記表格上聲稱船隻在香港水域的作業時間(以百分比表示), 及(ii)船隻相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域。</p>
現獲分發的特惠津貼金額:	\$949, 531.00

16. 另外，工作小組亦透過上述通知書向兩位上訴人表示，已決定暫時預留約三成向近岸拖網船東發放特惠津貼的總金額，以確保有足夠的款項支持經上訴委員會判定為上訴得直的個案。當上訴委員會完成處理所有上訴個案後，工作小組會按照上訴委員會的決定及根據分攤準則把預留金額全數分攤與所有被判定及評定為合資格的近岸拖網漁船船東。

兩位上訴人的上訴理由/理據

17. 兩位上訴人首先分別提交由離島區議員李桂珍於2013年1月4日發出的信函，內容表示有關船隻經常於長洲避風塘停泊船隻，以及兩位上訴人為長洲居民。
18. 兩位上訴人在2013年1月15日發出內容大致相同的信函(「上訴信」)，信內表示有關船隻是被列為屬於香港水域的近岸拖網漁船類別，但最近收到來信，給上訴人的特惠津貼金額，和上訴人同等在近岸作業的拖網漁船相比的金額，只達到別人的10%至20%，差距實在太大，難以令他們接受，希望上訴委員會給他們了解一下。
19. 兩位上訴人於上訴信表示在申請時曾聲明於香港水域作業的時間為50%，可是工作小組卻說(1)兩位上訴人不會依賴香港水域為其拖網捕魚作業的主要區域；(2)漁護署於2009年至2011年在香港水域的巡查中並未發現兩位上訴人在香港水域作業；及(3)兩位上訴人所提交的資料及證據，並未能支持他們在登記表格

上聲稱題述船隻在香港水域的作業時間，所以把兩位上訴人的特惠津貼金額判得這麼低。兩位上訴人於上訴信內續稱：

(1) 在 2009 年之前未有天然氣管之前，兩位上訴人在香港水域作業的時間是超過50%，達到60%至到70%。後來受到天然氣管影響先至在香港水域作業得50%，為何說上訴人不是主要依賴香港水域作業呢？到現在連香港水域這50%的作業時間都有埋，有關船隻又將近三十年了，船隻太殘舊，一有四至五級風浪都唔敢出海，怎樣去遠些作業。

(2) 因為是長期夜間作業的近岸拖網船，在夜間未被發現在香港水域作業一點也不出奇，況且漁護署也不一定是長期於夜間巡查的。他們已經盡他所能提供資料及證據，至於資料及證據是有限，但在香港水域作業的百份之50%是真的。希望上訴委員會從新審視查核，還他們一個公道。

(3) 上訴人聲稱有關船隻在2009 年曾被長洲漁民互助社邀請參加香港東亞運動會的海上表演遊行。當時曾德成局長也曾稱讚他們有份參加這次表演遊行的船隻做得好，對香港政府有貢獻，有關船隻如果非香港水域作業的漁船，哪有這些多的時間去參加當時的盛會呢？

(4) 有關船隻船齡將近三十，非常殘舊，如今香港水域禁止生產作業，他們不知如何以為生；如果工作小組能向他們發放合理數額的特惠津貼，他們也有好大機會結業了。希望上訴委員會給他們跟進一下。

(5) 因為兩位上訴人有百份之五十的時間在香港水域作業，所捕獲的漁量都是以魚仔居多，他們長期將部份的魚仔供應給長沙灣即（芝麻灣）養魚區養魚，剩下來的魚仔返回大陸銷售給收魚船。上訴信獲基記張居仔（兩位上訴人聲稱為長沙灣養魚戶）簽署，以支持上述聲稱。

20. 兩位上訴人隨上訴信各自提交由離島區養魚業協進會（長洲）會主席鄭少華發出，而又內容幾近相同的信函，內容表示鄭少華在長沙灣養魚區有多個魚排，

十多年來都是依靠著本港水域拖網漁船（包括有關船隻）所獲得的魚仔造魚糧用作餵飼各種魚類。

21. 2013年1月16日，兩位上訴人分別來信提供有關船隻在幾年來的加油記錄作參考，並各自作出以下表述：

- (1) 杜志光表示，他已年過六十，而船隻亦將近三十年（的船齡）。因太過殘舊如今不可以在香港水域作業，怎樣可以去遠些作業呢？杜志光表示因為他和杜志偉是一對雙拖漁船，杜志偉長期受到病患困擾，對他影響也很大，不能到遠些作業，希望上訴委員會給予充足的賠償，便會和杜志偉一起結業。
- (2) 杜志偉表示，他是有抑鬱症的，一見到有4至5級風浪就已經很驚慌，如果再不能在香港水域捕魚，都不知道怎算。

22. 兩位上訴人在其日期為2013年5月10日與其他個案的申請人發出集體聯署信（「集體聯署信」）內表示，近日長洲避風塘北面出現一片愁雲慘霧，原因是一群受影響的近岸拖網漁船，忍痛將他們生產多年的漁船逐一賣掉，因為他們從2012年12月30後開始，香港水域禁止拖網捕魚，他們的行業首當其衝，因為他們這群漁船是長期有50%左右在香港水域作業的，因禁拖後都不能在香港水域生產，根本不能為維持生計，因為每艘船齡都20-30年之久，不能到深海作業，又因近幾個月來內地水域的小網艇和蟹籠船不斷增加，發生了不少衝突，兩位上訴人在內地水域連拖網的位置都失去了，經過這幾個月來的掙扎，根本不能支持下去，唯有忍痛結業，相信漁護署這幾個月來已經留意到長洲避風塘北面這群近岸拖網漁船，為何經常不出海，上述就是這群拖網漁船經常不出海的原因，同時因政府不相信他們這群拖網漁船是長期有50%或以上在香港水域生產的，所以給他們這群近岸拖網漁船的特惠津貼金額這麼少，根本不成比例，所以希望漁民特惠津貼上訴委員會研究和了解一下，上訴人這群漁民是真正受到香港水域禁止拖網捕魚作業的真正受害者，給予合理的補償，還他們一個公道。

23. 兩位上訴人在其日期為2014年2月5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，工作小組雖將有關船隻裁定為近岸拖網漁船，但將有關船隻對香港水域的依賴程度裁定為對香港水域的依賴程度較低。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) 兩位上訴人不滿有關船隻被裁定為對香港水域的依賴程度較低，理據如下：
 - i. 漁船的大小不可能成為作業的準則和依賴程度的理據；及
 - ii. 有關船隻因為長期夜間在香港水域作業，所以可能跟漁護署巡查的時間有出入，而且作業的流動性大，未被漁護署發現大有可能。
- (3) 兩位上訴人在其上訴表格內表示不滿獲分發的特惠津貼金額數目，理據是同樣被裁定為近岸拖網漁船，就因為被裁定為對香港水域的依賴程度較低，別人獲分發五六百萬元，而上訴人獲分發得九十幾萬元，實在太不公平，故請上訴委員會查察，還他們公道。
- (4) 兩位上訴人在其上訴表格內夾附的信函聲稱，自2012年12月31日香港水域禁止拖網漁船作業後，兩位上訴人和其他同業受影響的漁船已經長時間在長洲避風塘北面停泊，很少出海，漁護署的人員應該有發現到。因為上訴人在禁止拖網漁船作業之後，不能在香港水域作業，而在內地水域作業，因為近年來內地淺海的小網艇和蟹籠船的數量不斷增加，兩位上訴人又是在淺海作業，很少地方可以生產，有些同業又和小網艇和蟹籠船發生問題又多，生產非常之危險，決定把漁船停落來不出海還好，後來經過三至四個月，出海又沒有地方生產，連在香港水域生產百份之五十也失去，長此下去，容易連獲分發的特惠津貼金都不夠蝕，根本不能維持落去，經過思前想後，結果在2013年5月1日把自己三代流傳下來的行業，一直依賴以為生的拖網漁船賣掉

了，一同結業有感非常痛心，日後的日子都不知怎過。其實，兩位上訴人是依賴香港水域百分之五十生產的一份子，實則是禁止拖網捕魚受影響最大的一群，希望署方明察，還他們一個公道。

24. 兩位上訴人於 2016 年 8 月 15 日向上訴委員會提交了內容相同的書面陳詞（「書面陳詞」），當中提出的論點節錄如下：

- (1) 就工作小組評定有關船隻一般不在香港水域捕魚作業，兩位上訴人指，他倆擁有的船隻購買時已是舊船，至2012年1月4日登記申請特惠津貼當日，杜志光所擁有的船隻船齡實為27年，杜志偉所擁有的船隻船齡實為24年。自購入後，兩艘船的燃油艙櫃一直沒有改裝過。杜志光於1991年之前已和家中四兄弟（包括杜志偉）一起從事拖網捕魚作業，自擁有其船隻直至進行雙拖作業，其間21年申請內地合資格過港漁工從未間斷過。
- (2) 在2009年前，香港水域未有海底天然氣管的時候，香港水域的魚類資源相當豐富，而且當時在大嶼山長沙灣即(芝麻灣)養魚區亦都非常之蓬勃，對魚仔作為魚餌的需求量亦相當之大，上訴人對該處的養魚戶供應魚仔做魚餌的數目亦都相當之多，所以當時依賴香港水域作業的比率是達到60至70%的。
- (3) 而且，杜志光還是跟杜志華一起進行雙拖作業的時候，曾於1995年1月30日及1996年2月16日獲香港魚類統營處頒發的雙拖類冠軍/雙拖類優異漁民獎，前者屬於長洲區的冠軍獎狀。
- (4) 杜志光解釋，用一隻船長28.6米，馬力559.5千瓦的雙拖漁船在淺海及香港水域作業的理由，是因為在淺海的魚類因為水淺聽到聲響時逃得較快，所以兩位上訴人用兩隻大馬力和如此船長的雙拖漁船從事淺海作業，以增加漁獲的收入。他們後來轉為夜間作業，只間中到內地水域作業，由於只亮起航行邊紅綠燈和網尾閃燈，較不容易被內地的漁政船發現。上訴人相信，在香港水域作業未有被漁護署巡查發現的原因，是由於有關

船隻長期於夜間作業的緣故。杜志光亦懷疑，漁護署未曾於香港水域發現有關船隻的原因，是因為他們在香港水域作業的時間，生產區域和位置，跟漁護署巡查香港水域的路綫和時間都有一段距離，在夜間的巡查時間又相對很少，所以有關評核並不公平。

- (5) 杜志光亦聲稱，有關船隻在夜間香港水域作業較多採用的路綫，是從《附件4》A103頁中的1323位置（即香港水域西面(C)區）拖行至東面(B)區1517位置。因為(B)區1518/1519位置至西北面1020位置東南面海域至內地水域擔桿群島以東，都是來往香港的貨櫃輪船出出入入的路綫非常之繁忙，夜間作業更加非常之危險，而且在該海域東南面的沉船殘骸最多，所以行駛船隻至此便會掉頭向西面拖行。
- (6) 而且，漁護署巡查長洲避風塘的次數差不多是香港各避風塘之中最少，不知道是否這個原因，長洲區所有合資格的近岸雙拖都全部被判為較低類別。加上，在計算不同類別漁船長度在一年在香港水域作業的時間百分比，《附件4》A120頁及A123頁中有關雙拖及摻繒的圖表分析又是不公平，差不多船越大隻就佔在香港水域作業的百分比就越高。
- (7) 杜志光亦質疑，被工作小組以一刀切的形式被評為屬較低類別的合資格近岸雙拖類漁船，是否因為長洲區及其附近的水域佔香港水域的比例較少。
- (8) 就工作小組評核有關船隻的續航能力問題，杜志光指兩位上訴人同樣擁有一隻船長28.6米和559.50千瓦馬力的雙拖類漁船，在生產過程中每一晚需要的耗油量，每隻船大概需要4桶柴油。從有關船隻加油的日期相隔和次數，以及加油的數量，應可計算出是否係去遠處水域生產的漁船。
- (9) 就工作小組指不能確定漁獲來源的問題，這本就是難以證明的。就算是每次在魚類統營處出售的魚貨，都沒可能說這些魚是在香港水域捕得來的。交給長沙灣(即芝麻灣)養魚戶張居仔和鄭少華的魚仔也是一樣，根

本沒辦法證明是在香港水域捕回來的。在交易過程中，大家點算過數量幾多盆，每盆幾多錢，總共幾多錢便完成交易，無法提供實質的證據。連同收漁船阿志鮮魚批發所收購的漁獲也一樣，秤過數量後，便把魚獲運送出去香港仔或長沙灣魚類統營處的魚類批發市場發售，其後再找數給兩位上訴人，所以根本無法證明他們的漁穫是否在香港水域捕捉的。

- (10) 香港漁民互助社挑選了長洲區淺海作業的漁船作為2009年東亞運動會的表演對象，源於他們接近和在香港水域生產作業較多，故對他們的生產影響不會太大。
- (11) 上訴人杜志偉是因為得知2011年3月訂立禁拖措施的相關法例後會對自己的日後生計會有嚴重影響，就因為自己是有百分之五十是依賴香港水域作業的拖網漁船，所以之後就茶飯不施，胡思亂想，逐漸就患上抑鬱症來，嚴重影響兩位上訴人一對雙拖漁船的生計。
- (12) 就工作小組指漁船船東出售其漁船與否是屬個人決定的說法，以及指上訴人未能支持其聲稱有關船隻在香港水域作業比例(50%)和有關依賴程度的評核，杜志光回應指，就是基於禁拖措施生效之後的影響，才有這麼多大小不一的拖網漁船出售結業，可見這並非是個人的決定。況且政府亦有預計到有相當數目的拖網漁船會受到相關措施的影響，因而訂立自願回購計劃。
- (13) 杜志光以工作小組就摻繒漁船的評核，與雙拖漁船作比較，質疑是否有不公之處；指稱在禁拖措施實施後至現在，只有被工作小組評核為相當依賴香港水域作業的一般類別的摻繒漁船，沒一艘將其漁船出售。懇請上訴委員會認真研究那一類拖網漁船受影最大。
- (14) 杜志光抱怨，其他受影響的拖網漁船，獲政府賠償幾百萬，但政府對兩位上訴人只賠償九十多萬，他們忍痛把漁船出售是無可奈何的決定，最慘就是把三代由爺爺交到他們現在依賴香港水域捕魚的雙拖漁船行業劃上句號，使他非常之痛心。

- (15) 雖然漁護署亦有在禁拖措施之後，就受禁拖措施影的每艘漁船提供一筆最多接近一千萬的漁業貸款，以鼓勵出深海作業；又有消息指，凡去深海作業的鐵殼漁船，內地政府都會提供多一些燃油補貼，實是非常吸引。雖有上述誘因，但因為兩位上訴人自小從來未曾到深海作業，而杜志偉後來更得了抑鬱症，要定期看精神科醫生和長期服藥來控制情緒，所以他們都沒有考慮申請貸款去做那些鐵殼雙拖漁船。杜志光把杜志偉的醫生覆診紙補上，以供參考。
- (16) 杜志光提到兩位上訴人在2012年1月4日登記申請特惠津貼當日，忘記提交運魚許可証，並指這份運魚許可証到現時為止，除經常在香港水域作業的漁船之外，已經很少漁船擁有。兩位上訴人的運魚許可証上所記載的魚類由始至終都是一樣的。
- (17) 兩位上訴人都是從小到大在香港長大奉公守法的近岸雙拖類漁船的漁民，從來沒有做過其他行業。由於根深蒂固，禁拖措施對他們的影響尤其嚴重，又基於他們在2013年5月10日集體聯署信內所提及的原因，決定向上訴委員會提出上訴，誠懇希望上訴委員會明察秋毫，給予上訴機會。因為上訴人本讀書不多文化水平極有限，提供的證明文件也不多，希望上訴委員會見諒。
- (18) 書面陳詞中夾附一封無署名亦無日期的手寫信函，內容大致要求上訴委員會到YouTube網站收看一齣於2014年3月8日所發佈，由香港電台製作及翡翠台播放，名為《燃眉時刻》的片段，指當中真實反映了現實生活當中的近岸拖網漁船在禁拖措施生效之後的苦況。信中又提到兩位上訴人在夜間作業，情況比片段中的以蝦拖作業的漁船更為危險，而他們的行家也有經常被內地刺網小艇和蟹籠艇的人上船敲詐勒索的經歷，令人心驚。忍痛將漁船賣掉是禁拖措施的實際影響，並非個人決定亦並非商業決定。

- (19) 該信函亦強調，上訴委員會應該以禁拖措施生效之後各類拖網漁船所發生的實際問題為準，而非倚賴工作小組提交的所謂專家研究，巡查數據，調查及數據分析及各種計算方法來判斷發放的特惠津貼金額是否公平。上訴委員會可以調查在香港水域禁拖措施生效之後，所有269艘被評為合資格的近岸拖網漁船中，哪一類拖網漁船賣船結業最多或最少，便可以分析得到哪一類拖網漁船所受的影響最大，從而作出公平合理的裁決。

工作小組的陳詞

25. 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。
26. 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 22次及23次。這顯示有關船隻主要以香港為基地，較可能有部分或全部時間在香港水域作業。
 - (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)，沒有直接從內地僱用的內地漁工，經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工則各有 4 名)。這顯示有關船隻在香港水域作業不受限制。

- (6) 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。
- (7) 兩位上訴人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%)及其全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為 50%。工作小組雖接受有關船隻為合格的近岸拖網漁船，卻認為兩位上訴人所提供有關船隻在香港水域作業情況的資料未能支持其聲稱有關船隻在香港水域作業的時間比例。

上訴委員會的聆訊

27. 兩位上訴人於聆訊期間，除大致覆述其書面陳詞的內容，亦就委員於聆訊期間的提問作出以下幾方面的回應及其他補充：

- (1) 香港仔一帶曾有六艘拖網漁船獲得多達四百多萬特惠津貼，該些漁船長度為 25.3 至 30.2 米，引擎功率及油缸容量跟有關船隻只略有差異或甚至更強更大，不明白為何會獲得高額特惠津貼，有關船隻卻被工作小組介定為屬非主要依賴香港水域捕魚作業的漁船。
- (2) 杜志光再次以摻雜漁船的待遇跟有關船隻作比較，表示不明白為何該類別的漁船體型愈大則愈被視為更加依賴香港水域捕魚作業的漁船；杜志光又指，知道有一隻拖網船隻經常到境外作業（遠至海南島一帶）卻總會回到屯門售魚，所以能提供若干數量的本港售魚單據。
- (3) 杜志光承認，因為往往於伶仃島、長洲附近作業，而且能於大陸以更佳的價錢售魚，所以會選擇於大陸出售魚獲。

- (4) 就有關船隻的作業模式方面，兩位上訴人表示他們捕魚的地點說不定，一般來說從來不會日間作業，下午四或五時出發，位置大約於《附件 4》A103 頁 1416/1417/1421/1422 一帶開始，由於東博寮海峽路線繁忙，沉船又多比較危險，有關船隻只會向東行駛最盡至南丫島附近 1517/1518 位置，然後掉頭向西走至 1420 位置，最盡走至 1423 位置便得折返。又如有魚汛的話（會用測魚機）會落網跟隨，甚至離開香港水域到大陸水域。下午六時或更晚的時份落網捕魚後，晚上十時起網。一般跟隨魚汛情況，來來往往 6-7 次。他們也會留意潮水的方向，如遇潮漲要向西走，潮退則順水向東行的話船速會更快。
- (5) 他們的漁肥主要由長沙灣市場吸納，如於長沙灣不能把魚獲盡銷，則會大概下午四時左右到伶仃島把魚售出後落網捕魚。如能於長沙灣市場售出所有魚獲，他們則會以泡水拖的方式作業，這於長洲以南較為適合，他們很少到蒲台深水作業。而且，除非無魚或魚網損毀，他們很少拋錨休息，寧願回到長洲，於大陸水域亦然，一般於凌晨時份十二至一時便會回航。
- (6) 有關曾作出一年作業 125 天的聲稱，兩位上訴人指出海捕魚的月份為 1-3 月及 9-12 月，大概四個月，大多數於香港停泊。休漁期期間，因為擔心過港漁工及保險拒賠的關係，而且又曾被港澳流動漁民協會要求莫攪帶頭作用，又由於本身有一半戶籍於大陸，怕觸犯大陸法規被懲處高達 10 個月的監禁期，於是也寧願遵從國家規範暫停作業。
- (7) 兩位上訴人補充，基記位於長洲，單上售魚的數量以盆作單位；志記鮮魚批發是較遲於 2011-2012 年才開始合作的商戶，會於多個地方收魚，以代賣形式替他們把魚獲售予長沙灣或香港仔魚市場。兩位上訴人又多次重申，售魚單據上的魚獲種類，實於香港及大陸水域都可捕獲的品種，故無法向上訴委員會闡釋哪些魚獲是從香港或大陸所捕獲的。

- (8) 杜志偉所患的抑鬱症，是獲悉禁拖措施即將實施後，因對面臨失業無法維持家計的打擊，對未來產生焦慮而起的。抑鬱症令他無法正常作業，2013年更因此病只出海兩次。禁拖措施實施後他因無法找到工作而令病情惡化，要太太停工看守以免他做出傻事，現時的他經常有頭痛纏繞。杜志偉對禁拖措施的實施令他們要放棄祖業表示不忿，也對只獲別人20%的特惠津貼感到無奈不公，希望上訴後可獲更公平合理的賠償。

28. 就兩位上訴人的陳詞，工作小組有以下回應：

- (1) 兩位上訴人所聲稱有關船隻長期在香港水域作業的模式（主要於夜間作業）及時間比例（50%）缺乏客觀證據支持。上訴人提出的理由未能支持其聲稱有關船隻對香港水域的依賴程度為50%，未能支持有關船隻相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域。工作小組亦重述其書面陳詞乙部就此宗申請所作決定的相關理據，並重申有關決定及理據有合理支持。
- (2) 就兩位上訴人聲稱漁船的大小不可能成為作業的準則和依賴程度的理據，工作小組回應指，並非單純以個別拖網漁船的大小作為特惠津貼的分攤準則，船隻大小亦非評核個別拖網漁船對香港水域依賴程度的唯一考慮因素。工作小組根據訂定的分攤準則，按下列因素釐定個別合資格近岸拖網漁船船東（包括兩位上訴人）可獲發放的特惠津貼金額：(a)船隻類型和長度；(b)對香港水域的依賴程度；及(c)其他特別因素（如適用）。在評核個別船隻對香港水域的依賴程度時，工作小組除考慮可反映拖網漁船在香港水域作業情況的資料（例如船隻類型、長度、船體物料及設計、漁護署相關的避風塘及海上巡查所得的記錄等）外，亦考慮兩位上訴人在申請過程中所提交的資料和在有關船隻被初步評定為近岸拖網漁船後向工作小組提供有關支持其聲稱在香港水域作業時間的資料。工作小組經整體分析及衡量各項相關資料後，才就個別申請個案作出決定。
- (3) 就兩位上訴人聲稱，有關船隻因為長期夜間在香港水域作業，所以可能同漁護署巡查的時間有出入，而且作業的流動性大未被漁護署發現大有

可能的說法，工作小組回應指漁護署於2009年至2011年進行的海上巡查包括日間及夜間，而巡查路線亦大致涵蓋上訴人所聲稱有關船隻在香港水域作業的地點，而在上述巡查中該船隻從未被發現在香港水域出現或作業。

(4) 工作小組解釋，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（合稱「漁護署的海上巡查」）。當中：

- (i) 捕魚作業巡查每次都會按指定路線進行（詳見附件4，A102頁的地圖），巡查期間為2010年11月至2011年11月，巡查時間包括17:00時至08:00時，可見巡查的時間與兩位上訴人聲稱有關船隻在香港水域內作業的時間是脛合的。而其中以藍色及紫色標示的路線（(B)香港島及南丫島及(C)大嶼山及新界西）與兩位上訴人作業的水域一致，每條路線的巡查次數為13次。
- (ii) 漁業保護巡查的巡查路線可參考附件4，A107頁的地圖，期間為2009年10月至2011年11月，巡查時間包括日間，下午至夜間巡查及通宵巡查，時間包括13:00時至21:00時及23:00時至08:00時，可見巡查的時間及範圍亦涵蓋有關船隻的聲稱作業時間。其中以藍色及紫色標示的路線（包括香港西北及大嶼山附近水域及香港東南水域）與兩上訴人作業的水域一致，巡查次數總共達100次以上。
- (iii) 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，並記錄沿途觀察到的拖網漁船作業中或非作業中的資料。由於需要確認現場記錄的資料是否和過去記錄相符，巡查船隻必須就有關漁船的資料進行記錄，所以也有可能偏離設定的航道以

便靠近有關漁船。巡查船隻上配備望遠鏡，亦有巡查人員為漁民子弟，要察看船尾燈並非如兩位上訴人所形容般困難。

- (iv) 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，具備肯定的參考價值。如兩位上訴人在香港水域作業的時間比例以及作業時間的確如其所述，巡查船隻理應可以被巡查的職員察覺並記錄在案。
- (5) 根據財委會文件定下的指導原則，向不同組別的申請人分攤的特惠津貼金額，應與禁止拖網捕魚措施對他們所造成的影響成正比。工作小組按照此指導原則，並參考了財委會文件提及的相關考慮因素，訂定特惠津貼分攤準則及相對分攤比例。工作小組根據訂定的分攤準則，按下列因素釐定個別合資格近岸拖網漁船船東（包括兩位上訴人）可獲發放的特惠津貼金額：(a) 船隻類型和長度；(b) 對香港水域的依賴程度；及(c) 其他特別因素（如適用）。就對香港水域的依賴程度，工作小組將合資格近岸拖網漁船區分為兩個類別：(1) 相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的類別（一般類別）；或(2) 非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的類別（較低類別）。不同類別（一般類別或較低類別）的合資格近岸拖網漁船，其船東可獲發放的特惠津貼金額會有不同，例如屬較低類別的近岸雙拖，只可獲發與其長度相約、屬一般類別的近岸雙拖所得特惠津貼金額的20%。
- (6) 就此兩宗申請，工作小組經考慮所有相關的因素，評定有關船隻各為28.60米及28.65米長合資格的近岸雙拖，屬非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的類別，並根據分攤準則釐定兩位上訴人每人應獲發放的特惠津貼金額為港幣949,531元。此外，基於每宗申請的情況不盡相同，各申請人所獲發放的特惠津貼金額也有不同。工作小組不便在本個案中就其他特惠津貼申請個案作出評論。
- (7) 根據李桂珍發出的信件內容，有關船隻經常在長洲避風塘停泊及兩位上訴人在長洲居住的情況，與漁護署相關的避風塘巡查記錄吻合。然而，

工作小組並不是單純考慮上述資料去評定有關船隻是否主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域。工作小組是經各相關因素的整體評核，評定有關船隻為主要以香港為基地，但只有小部分時間在香港水域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區域的類別。

- (8) 兩位上訴人未有解釋其聲稱「長期將部份的魚仔供應給長沙灣即（芝麻灣）養漁區養魚，剩下來的魚仔返回大陸銷售給收魚船」如何支持有關船隻「有百份之五十的時間在香港水域作業」。有關船隻經常在長洲避風塘停泊及兩位上訴人提出的理由及附上的文件未能支持有關船隻的漁獲大部分在香港水域作業所得。再者，收魚船流動性大，能夠駛船至漁船所在位置收魚，的確方便了不少漁民，但有關作業模式不能支持該船隻相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域。
- (9) 鄭少華所提供的資料只能顯示他在長沙灣魚類養殖區的多個魚排，多年來都是依靠「本港水域拖網漁船」所獲得的魚仔製造魚糧作餵飼之用，而並未能顯示相關漁獲是在香港水域作業所得。另外，信函內並沒有清楚指出由有關船隻所提供用作製造魚糧的魚仔數量。因此，其信件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相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域。
- (10) 工作小組認為，與雙拖漁船作比較，對摻繒漁船的評核並沒有不公之處。摻繒漁船作業模式有別於蝦拖或雙拖漁船，它們體積雖大，卻須於淺海作業，所以其船隻長度與其依賴香港的程度的關係並非如雙拖漁船般明顯。而且，有關船隻的設計是用以深海作業為主，如要回到淺海作業拖中層或淺水魚，需要有特別技術及經驗才可，本港於淺海的雙拖作業漁民實屬小眾。
- (11) 工作小組認為，漁船船東出售其漁船與否屬個人決定。兩位上訴人在禁拖措施生效後將其拖網漁船出售，未能支持其聲稱有關船隻在香港水域作業的時間比例（50%）及有關船隻相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業

的區域。兩位上訴人所提交有關船隻的轉讓船隻擁有權證明書，顯示上訴人在禁拖措施生效後將其拖網漁船出售，此資料與本個案的評核無關。

(12) 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，若有進行適當的維修保養，即使船齡較高的拖網漁船仍可以到香港以外的水域作業。政府推行「因禁止拖網捕魚而向拖網漁船船東，其僱用的本地漁工和收魚艇船東提供的一次過援助方案，以及相關的措施」的援助方案，當中包括向因推行法定禁拖措施而永久喪失捕魚區的影響本地拖網漁船船東發放特惠津貼。

(13) 工作小組認為，個別合資格近岸拖網漁船船東的健康情況並非釐定特惠津貼金額的考慮因素。有關船隻曾參與東亞運動會的聲稱亦與該船隻對香港水域的依賴程度並沒有明顯關係。

上訴委員會的決定

29. 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。由於每宗個案所牽涉的因素都不盡相同，上訴委員會明白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訴人應該得到較多的特惠津貼。
30. 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。

31. 上訴委員會雖理解兩位上訴人的處境困難（尤其杜志偉現時的身體及精神狀況）並予以同情，可是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。
32. 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，屬客觀及有力的證據。上訴委員會亦同意，兩位上訴人提交的漁獲單據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。
33. 上訴委員會關注到有關船隻的作業模式、時間、季節，實與本港一般到深海作業的雙拖無異，不能說成是以特別模式作業；而且有關船隻的設計是用以深海作業為主，可是兩位上訴人並沒有闡明他們有何特別技術及經驗突破有關船隻本質上的局限，使其能於淺海水域作業。
34. 經細心考慮雙方提交的所有資料和陳詞後，上訴委員會認為兩位上訴人雖對工作小組的決定不滿，與他人比較下認為不公並強調二人應獲得更多賠償，卻未能提出真正有力的依據，以證明工作小組的決定有任何偏頗或不對之處。

總結結論

35. 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 CC0014 及 CC0015

聆訊日期：2016 年 9 月 30 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)

許美嫦女士, MH, JP

主席

(簽 署)

陳志榮先生

委員

(簽 署)

盧暉基先生

委員

(簽 署)

陳曼詩女士

委員

(簽 署)

林寶苓女士

委員

上訴人：杜志光先生及杜志偉先生

跨部門工作小組代表：

李慧紅女士，高級漁業主任，漁農自然護理署

蘇智明博士，漁業主任，漁農自然護理署

蕭浩廉博士，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