

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CC0031

---

鄭有福

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

---

個案編號 CC0032

---

鄭有權

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2016 年 9 月 21 日

判決日期：2017 年 2 月 24 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起的上訴（「上訴」）。
2. 工作小組評定有關船隻為近岸拖網漁船，並根據獲立法會財務委員會（「財委會」）批准的援助方案，向鄭有福及鄭有權（合稱「兩位上訴人」）分別發放港幣\$949,531萬元及港幣\$913,962萬元的特惠津貼。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，鄭有福的船隻船牌編號是CM63713A，而鄭有權的船隻船牌編號是CM63617A（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

16 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 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。

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，鄭有福的船隻（船牌編號 CM63713A）為木質漁船，長度 28.30 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 566.96 千瓦，燃油艙櫃載量為 32.71 立方米；而鄭有權的船隻（船牌編號 CM63617A）亦為木質漁船，長度 29.40 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 604.26 千瓦，燃油艙櫃載量為 40.92 立方米。
11. 於 2012 年 10 月 4 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 45%，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。
12. 於 2012 年 10 月 11 日，兩位上訴人各自向工作小組發出內容相同的回條，解釋有關船隻「作業時間以夜間為主。由 2006 年至 2011 年統計在香港水域作業平均 45%，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，蒲（蒲）台，南丫以外，長洲外及丫洲等附近水域。而所捕魚類大部分出售予肥九海鮮（作）魚肥以供應長沙灣養漁區魚戶。而補給的柴油每隔 5-8 天在大港石油有限公司補給。」
13. 除此之外，兩位上訴人亦提供了「肥九海鮮」出具的證明，聲稱兩位上訴人為其公司的客戶，而有關漁船從 2006 年至現在大部份的漁獲是由該公司收購，代賣漁獲的種類包括黃花仔、魷魚、馬鮫仔、馬友仔、曹白、鱸魚及白鯧仔等。
14. 於 2012 年 12 月 21 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：

有關鄭有福的船隻（船牌編號 CM63713A）

|               |   |
|---------------|---|
| 題述漁船類型：       | 雙拖  |
| 題述漁船長度(米)：    | 28.30   |
| 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"> <li>- 考慮的資料包括：</li> <li>- 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；</li> <li>- 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</li> <li>- 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。</li> </ul> |
| 現獲分發的特惠津貼金額：  | \$949,531.00  |

有關鄭有權的船隻（船牌編號 CM63617A）

|               |                      |
|---------------|----------------------|
| 題述漁船類型：       | 雙拖                   |
| 題述漁船長度(米)：    | 29.40                |
| 對香港水域依賴程度的類別： | 非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域 |

|              |   |
|--------------|---|
|              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 考慮的資料包括：</li> <li>- 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；</li> <li>- 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</li> <li>- 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。</li> </ul> |
| 現獲分發的特惠津貼金額： | \$913,962.00  |

15. 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漁船船東發放特惠津貼的總金額，以確保有足夠的款項支付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

16. 其後，兩位上訴人向上訴委員會提交上訴申請，並於 2013 年 1 月 15 日發出聯署信，提出理據如下：

兩位上訴人利用其漁船從事雙拖捕魚10年以上，有關漁船為兄弟船。早前接獲漁護署事函「因禁止拖網捕魚而受影響拖網漁船船東發放特惠津貼」的申請獲

分發的特惠津貼金額與其他同類的拖網漁船所獲特惠津貼金額相差很大，認為很不公平，故特此上訴並提出理據如下：

(1)政府建議合資格近岸拖網漁船特惠金，及政府官員公開諮詢大會上表述，因現時合資格合（共）個案250多個，比預計400艘為少，理應特惠津貼金額比預計為高（按每個個案分配）。

(2)長沙灣養魚區鄭少華證明有關船隻於2008年至2012年所捕獲的魚肥大部份都交由鄭少華所經營魚排作餵魚之用。

(3)離島區議員李桂珍證明有關船隻於2008年至2012年經常在長洲避風塘停泊。

(4)鄭有福的太太於2008年患上抑鬱症，很需要鄭有福照顧，故鄭有福並不會到遠處捕魚。並經常每天或兩天便回來看望她的病情。現以藥物治療病況較穩定，但仍需定期返回西區精神科中心覆診。

(5)2009年香港舉辦東亞運動會時，有關船隻為20艘漁船中其中兩艘被有關組織邀請參加開幕典禮，當時為配合大會要求，停航近10天以讓船身進行裝飾，如果不是本港作業的漁船，並不會參加此項活動。

17. 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的集體聯署信內表示，近日長洲避風塘內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，他們在內地水域連拖網的位置都無埋，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，上述就是上訴人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（作業），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，給上訴人一個合理的補償，還他們一個公道。

18. 兩位上訴人表示，可提供在香港購買漁船燃油的單據、在香港維修漁船的證明、在香港僱用本地漁工的證明、在香港僱用內地漁工（經內地過港漁工計劃僱用）的證明、魚類統營處的交易收據及與本港海產批發商的交易單據／本港海產批發商證明信，以支持其陳述。

19. 兩位上訴人在其日期為 2014 年 2 月 10 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) 兩位上訴人的拖網漁船較為細型，每年出海約 180 天。

(ii) 每年約 7-8 個颱風，每次颱風吹襲前後數天。

(iii) 每年季候風約 10 次，每次 3-4 天，或香港水域 8 月至 9 月份漁獲較為豐富時，兩位上訴人都會在香港水域捕魚。

(3) 兩位上訴人表示不滿獲分發的特惠津貼金額數目，理據如下：

兩位上訴人同列為近岸拖網漁船，就因為漁護署評定兩位上訴人對香港水域依賴程度較低，兩位上訴人才獲分發九十幾萬，有行家在香港仔停泊出入，成為近岸拖網漁船，同一作業方式，而兩位上訴人的行家在香港仔，上訴人在長洲，上訴人的行家獲分發 400 多萬，對兩位上訴人非常

不公平，希望上訴委員會還他倆一個公道。

- (4) 兩位上訴人表示有10多年僱用過港漁工記錄，如果不是近岸拖網漁船，無需有過港漁工，而每一年要多付萬多元過港費。結束捕魚業後，生活大受影響，無法維持生計，希望上訴委員會還他倆公道。

### 工作小組的陳詞

20. 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。
21. 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，有關船隻各被發現有在本港停泊的記錄(農曆新年及休漁期除外)為 30 次。這顯示有關船隻主要以香港為基地，較可能有部份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;經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工分別有4名和3名; 同樣都沒有從內地自行僱用的內地漁工或非本地漁工)。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45%。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出在香港水域內捕魚作業的時間比例，理據缺乏客觀支持。
22. 所以，工作小組經整體評核相關的因素、記錄、資料及文件後，評定有關船隻屬非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域類別的合資格近岸雙拖。

### 上訴委員會的聆訊

23. 兩位上訴人亦於其各自向上訴委員會發出日期為 2016 年 8 月 15 日的信函中作出了以下陳詞，兩位上訴人亦於聆訊期間予以補充：
- (1) 兩位上訴人質疑漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查記錄資料的可靠性，重申2009年至2011年期間，有關船隻在香港水域作業的依賴程度比署方估計為高。兩位上訴人聲稱根據署方由2009年至2011年的巡查記錄，香港西北及大嶼山附近水域內的主要巡查範圍在23:00時至8:00的時段的巡查次數合共14次，而其中10次為休漁期5月至7月期間進行；而香港東南水域之範圍，於23:00至8:00的時段的巡查次數，2009年至2011年期間合共10次，而其中5次為休漁期5月至7月期間。

- (2) 兩位上訴人作業範圍為大小鴉洲，南丫島及蒲台附近為主（雖亦時有橫越香港水域邊界至中國大陸水域，由東至西及往返方向於從担杆列島，外伶仃島及萬山群島水域的桂山島航行捕魚），不可能沒有其作業紀錄。因為他們跟大部份長洲雙拖漁民一樣，也是以浦水拖的方式進行捕魚，就行裝所限一般不會改裝設備於日間作業，作業時間為晚間至清晨時分，18:00至翌日5:00時左右（期間一晚平均7至8小時內可以來回總共6次，大約下三次網。捕獲的漁獲一般會待早上放售，沿途以冰制冷保鮮）。
- (3) 由於兩位上訴人過去都申請了休漁貸款，受申請條款所限，故此不能在每年南海休漁期間出海作業，跟署方的巡查次數及時間對比，扣除5至7月休漁期間巡查次數所得之數據，即2009年至2011年期間合共只有9次，故署方未有發現有關作業實屬合理。
- (4) 除海上巡查的頻率，時間及位置以外，兩位上訴人於聆訊期間亦質疑漁護署派出執行海上巡查的船隻體積較小，不能承受4級或以上的風浪，而且出發地點較容易忽視以長洲為基地的漁船，令長洲拖網漁船鮮有被評定為一般類別，做成嚴重不公。加上海上巡查有設定航線，漁護署的巡查人員又是否能夠於天氣惡劣的情況下出海，甚或於烏燈黑火之中辨識並記錄拖網漁船的資料，也成疑問。以上因素皆令兩位上訴人質疑即使他們已出海作業，不是負責巡查的船隻當晚沒有出海，便是有很大機會被有執行巡查的船隻錯過。
- (5) 同時，兩位上訴人亦投訴漁護署並未就禁拖措施進行有效的執法，而現今仍有摻雜漁船進行偷拖活動。這樣對他們並不公平。
- (6) 之前所述的「遠處」是為香港水域以外之水域，鄭有福由於需要照顧太太所以會多以香港水域範圍每次作業10至12小時，以方便以最短時間返回長洲。因此有關船隻在署方的避風塘巡查停泊記錄有43次之多。
- (7) 根據兩位上訴人所知，有合資格的漁船，其長度及馬力均比他們的漁船

更大，亦同時兼備有國內部門所發的漁業捕撈許可證，而其作業情況及其模式跟他們的相似，同樣是雙拖作業，其個案被視為依賴香港水域程度較他們的為高。因此他們認為以馬力及擁有漁業捕撈許可證來判斷船隻依賴香港水域多寡不盡適合，而以此考量他們依靠香港水域程度之多少實未能真實反映事實，不足以否定他們對香港水域依賴程度的高低。

- (8) 兩位上訴人強調，他們對香港水域依賴程度比工作小組評估的為高，在過去幾年季候風時間，他們會在季候風前後日子一定在香港水域內作業，可見他們對香港水域作業環境的熟悉程度及掌握，要是該水域非他們經常作業之漁場，他們並不需作出相關紀錄，可見他們對香港水域依賴程度是甚高。
- (9) 兩位上訴人指出，他們現今如要出外海作業，實面臨相當大的困難與危險。一方面他們需要顧慮有關船隻的船齡已高，不能承受大風大浪。另一方面，他們一直以長洲為基地，也長年於較為熟悉的海域捕魚，雖然曾經用兩個月時間在香港水域以外，西貢果洲一帶嘗試作業，對於要在不熟悉的海域作業感到焦慮，並無法適應。加上海面多有小船橫行無忌（如拖籠船及燈竿船之一類）造成的惡性競爭，外海更是有海盜為患，危及性命與財產。
- (10) 他們學歷水平不高，是漁民傳統家庭式作業，經營運作上沒有一套完善管理方法，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，漁獲貸款收訖後，對他們來說交易已完成，單據都不會保存太久，而且單據都較簡陋，而能保留的證明少之又少。
- (11) 禁拖措施令他們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，署方在準則原則不一的情況下，以一種粗疏的方式去審視不同個案，只會讓人難以信服工作小組的決定，令真正受影響的漁民的利益受損害，產生誤判。

24. 以下是工作小組就上述各項的上訴理由/理據的整體回應：

- (1) 兩位上訴人聲稱有關船隻在香港水域作業的時間比例，出海天數，何時何季於香港水域捕魚，均缺乏客觀證據支持。當中亦有出現與其在登記表格內所提供的資料/聲稱不符。
- (2) 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是在香港水域作業所得，亦未能支持該等船隻相當倚賴香港水域為拖網捕魚作業的區域。
- (3) 工作小組並沒有以個別拖網漁船主要停泊的船籍港作為特惠津貼的分攤準則，亦並不是單純考慮漁船的長度，甚或上述資料中的一、兩項因素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的區域。工作小組是經對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，但只有少部份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。而且，基於每宗申請的情況不盡相同，各申請人所獲發的特惠津貼金額也有所不同。工作小組因此認為不便在本案中就其他個案作出評論。
- (4) 工作小組認為有關船隻曾參與東亞運動會與該等船隻對香港水域的依賴程度並沒有明顯關係。
- (5) 漁船船東出售其船隻與否屬個人決定。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，此資料與本案的評核無關。
- (6) 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。
- (7) 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。

(8) 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：

(i) 捕魚作業巡查的目標船隻主要為拖網漁船，海上巡查每次都會按指定路線進行，巡查期間為2010年11月至2011年11月，巡查時間分日間及夜間及通宵巡查，時間分別為09:00時至17:00時及17:00時至08:00時。從A102頁的巡查路線地圖可見，圖中紫色（C：大嶼山及新界西）、藍色（B：香港島及南丫島）以及小部份的紅色（A1：赤門海峽、大鵬灣及西貢）巡航路線，均與兩位上訴人聲稱作業的地點有若干程度重疊的地方，巡查的時間範圍亦較兩位上訴人聲稱作業的時間更廣泛。

(ii) 漁業保護巡查亦會記錄在香港水域出現漁船作業中或非作業中的資料，以作統計及其他用途。巡查的目標船隻為在巡查中發現的漁船（包括拖網漁船）。巡查期間為2009年10月至2011年11月期間，巡查時間分日間，下午至夜間巡查及通宵巡查，時間分別為09:00時至17:00時、13:00時至21:00時及23:00時至08:00時。從A107頁的巡查路線地圖可見，圖中屬於香港西北及大嶼山附近水域的巡航路線均與兩位上訴人聲稱作業的地點有若干程度重疊的地方，巡查的時間範圍亦包含有關船隻的聲稱作業時間。

(iii) 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<sup>1</sup>、日期及時間<sup>2</sup>的巡查次數  
= 總計20次

「漁業保護巡查」：屬於相關範圍<sup>3</sup>、日期<sup>4</sup>及時間<sup>5</sup>的巡查次數  
= 總計228次

(iv) 捕魚作業巡查一般有兩名漁護署職員進行。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。在巡查時有關職員會帶備設有全球衛星定位系統的掌上電腦，於現場輸入資料並可即時根據數據庫中的資料例如船牌號碼及船隻類型作出核對，以確認現場記錄的資料是否和過去記錄相符。

(v) 工作小組指出執行漁護署的海上巡查的船隻均裝有穩定器，船隻雖於3號颱風（即六、七級風）的時候停止航行，但風力較弱的四、五級風情況下仍可借穩定器之助而航行。而且，巡查路線沿途並無遮擋，有相當的能見度。負責海上巡查的漁護署人員除會借助望遠鏡視察海面，於晚上及通宵巡查的時候，更會備有照明燈，並懂得基於一般夜間進行拖網作業的漁船上的設施（例如船頭燈、網尾甫、圍燈及綠白燈等），於漆黑的情況下準確識別拖網漁船。而由於巡查船隻必須就有關漁船的資料進行記錄，所以也有可能會偏離設定的航道以便靠近有關漁船。

(9) 工作小組指出，漁護署的海上巡查並沒有偏袒以其他地區為基地的漁船，

<sup>1</sup> 香港島及南丫島，及大嶼山及新界西。

<sup>2</sup> 夜間及通宵巡查時段。

<sup>3</sup> 香港西北及大嶼山附近水域。

<sup>4</sup> 2009年10月至12月；2011年1至12月及2012年1至11月（扣除5-7月休漁期月份）

<sup>5</sup> 下午至夜間巡查時段，及通宵巡查時段。

而被列入為一般類別的雙拖漁船實屬極少數能夠證明其作業範圍不屬外海範圍。

- (10) 工作小組確認，受休漁貸款申請條款所限，貸款申請人的確需於休漁期間停止捕魚。可是每戶申請貸款與否，實各有個人的考量，工作小組不能評論有關條款是否不合乎經濟效益，亦認為兩位上訴人是否申領休漁貸款與本案無關。

### 上訴委員會的決定

25. 上訴委員會認為上訴人透過香港漁民互助社對漁業界的服務，以及對長洲一些體育活動的貢獻，是值得讚揚的。與此同時，上訴委員會就他們對當局未能有效打擊非法拖網捕魚的不滿，並就拖網禁令對他們的生計造成前所未有的影響，予以同情。
26. 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。
27. 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。
28. 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，

兩位上訴人所提交的證據均未能提出充分及客觀的證據支持他們所聲稱他們的船隻對香港水域之依賴程度。

29. 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<sup>6</sup>。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 2005 年的數據(附錄 J)<sup>7</sup>，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)<sup>8</sup>。根據「表 M-2」調查結果，兩位上訴人 28.3 米及 29.4 米長度的雙拖，在香港水域作業的時間比例分別為 4.26%及 1.45%。
30. 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%<sup>9</sup>，調查樣本數目分別約為 570 個和 70 個<sup>10</sup>。上訴委員會因此信納「表 M-2」的調查結果可信並具代表性。
31. 除工作小組在得出其結論時依賴的理據外，委員會亦詳細考慮了各方遞交的證明文件。經仔細審視這些文件以及各方的意見後，我們同意工作小組的評論，認為鑑於有關船隻的作業模式（即常於香港及內地交界一帶的水域作業），以及雖然在聲稱的船籍港（即長洲避風塘）的巡查中經常被發現，但在海上巡查中卻未有被發現，有關情況讓我們相信有關船隻屬於以香港為基地，但只有少部份時間在香港水域作業的近岸拖網漁船，為非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的類別。此結論亦與漁肥在香港出售、方便鄭有福照顧太太、在香港補給燃油、有聘用內地過港漁工及漁獲有在香港出售等兩位上訴人提出的情況吻合。需要注意的是，根據兩位上訴人在特惠津貼登記表格內所填報的資料，他們的漁獲主要是在大陸而非在香港銷售。

---

<sup>6</sup> 上訴文件冊 A120 頁。

<sup>7</sup> 上訴文件冊 A112-113 頁。

<sup>8</sup> 上訴文件冊 A114-115 頁。

<sup>9</sup> 上訴文件冊 A113-115 頁。

<sup>10</sup> 上訴文件冊 A113-115 頁。

32. 關於兩位上訴人對來自長洲的拖網漁船並未被評定為一般類別，以及從香港仔出發的海上巡查路線是如何對長洲的拖網漁船做成不公，上訴委員會也關注到有關問題並非完全不可能。可是，基於每宗申請的情況不盡相同，上訴委員會認為在本案中就其他非長洲個案作出比較和評論，分析大有可能會流於推敲，做法並不恰當。
33. 上訴委員會認為，漁護署的海上巡查雖然並非毫無漏洞，但有關數據始終是覆蓋本港海面大範圍及已進行一定時間和次數的巡查行動，具有參考價值。就執行海上巡查的漁護署人員，是否有足夠能力及經驗識別漁船及作出適當記錄，上訴委員會接受工作小組的解釋，即有不少巡查人員曾是漁民，清楚漁船夜間作業情況及船燈的顏色和位置，巡查人員有需要時會用具有穩定裝置的望遠鏡，相信漁護署的海上巡查報告可信性達到滿意水平，因此接納漁護署的海上巡查報告作為一籃子支持工作小組決定的證據之一。最後，在沒有實質數據闡釋有關巡查日子當日天氣狀況的情況下，上訴委員會亦無法對天氣狀況有否對有關巡查造成影響作出任何結論。
34. 另一方面，被工作小組評定為屬相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的14艘近岸雙拖（即7對雙拖），在香港實施禁拖措施前都有繼續在休漁期間作業。兩位上訴人稱他們申請了休漁期貸款，受貸款條件所限，故不能在休漁期間作業。但此說法只能解釋為何兩位上訴人沒有在休漁期間在香港水域捕魚作業。他們始終欠缺實質證據證明有關船隻主要依賴香港水域為其拖網捕魚區域。

#### 兩位上訴人的閉門聆訊申請

35. 兩位上訴人申請閉門聆訊，不設任何旁聽席，理由如下：

“由於漁民很少面對陌生人，平常我們也是接觸自己的親屬居多，極少與外人接觸，面對陌生群眾會令我們感到不安及驚慌。故在聆訊當天，我們懇請上訴委員會接受我們的請求，不設旁聽，使我們在不太驚慌及不安的情緒下，公平公正接受聆訊。”

36. 在亞洲電視有限公司 v 通訊事務管理局案例[2013] 2 HKLRD 354第19-32段內，

上訴法院確認了以下原則：

- (1) 首先，公開的司法程序是普通法的基本原則。從司法的角度來看，這是非常重要的，因為訴訟的公共性質阻礙了法院的不當行為。它還維護了公眾對司法行政的信心。它可以導致證據變得可用，如果訴訟是在非公開的情況下進行的，或者一方或多方當事人或證人的身份被隱瞞，則不能獲得證據。它也使得對程序的不知情和不準確的評論不太可能。
- (2) 第二，從訴訟當事人的角度來看，公開司法亦使他們享有“香港人權法案”第10條所保證的公開審訊的權利。

37. 上訴委員會雖然不是法院，但職能類近法院，只是聆訊只針對行政決定的上訴。上訴委員會認為上述案例的原則同樣適用於本上訴。除非有特殊理由，否則上訴應該公開進行。
38. 上訴委員會認為兩位上訴人未能提出充分的理由，令上訴委員會偏離聆訊一般是以公開形式進行的原則，因此上訴委員會決定拒絕他們的閉門聆訊申請。兩位上訴人亦沒有提出任何證據顯示公開聆訊會對他們造成不公。漁民很少面對陌生人的指稱並不足夠。

### 總結結論

39. 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，亦無任何原因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 CC0031 及 CC0032

聆訊日期：2016 年 9 月 21 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)

---

費中明先生, JP

主席

(簽 署)

---

黃碧如女士  
委員

(簽 署)

---

林寶苓女士  
委員

(簽 署)

---

朱嘉濠教授  
委員

(簽 署)

---

黃淑芸女士  
委員

上訴人：鄭有福先生及鄭有權先生

跨部門工作小組代表：

李慧紅女士，高級漁業主任(漁業可持續發展)，漁農自然護理署

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