

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CC0067

周金華

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2019年6月26日

判決日期：2020年2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艘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，向周金華先生（「上訴人」）發放港幣\$150,000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，決定駁回上訴人的上訴，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請人，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 CM64390A）為木質漁船，長度 31.00 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 574.42 千瓦，燃油艙櫃載量為 47.06 立方米（下稱「有關船隻」）。
10. 於 2012 年 10 月 30 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隻一般不在香港水域作業的拖網漁船，而並非在登記表格中聲稱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。
11. 工作小組作出初步決定時所考慮的資料包括：
 - (1) 有關船隻為一艘 31.00 米長的木質蝦拖，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，有關船隻一般不會在香港水域作業；
 - (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，有關船隻並未被發現在香港避風塘停泊；
 - (3) 在漁護署於 2009 年至 2011 年在香港水域的巡查記錄，有關船隻並未被發現在香港水域作業。

12. 上訴人於 2012 年 11 月 5 日就工作小組的初步決定提交了回條及以下資料：
- (1) 交由「二利有限公司」發出的信函（簽發日期為 2012 年 11 月 5 日），內容表示茲證明漁船編號 CM64390A 船東周金華先生過去 10 年經常到該公司購買柴油，其模式習慣與近期單據記錄相若；
 - (2) 由「肥九海鮮」發出的信函（註：日期不詳），內容表示茲證明漁船編號 CM64390A 船東周金華先生過去 15 年經常出售漁獲予該公司。在天氣正常適合作業期間，經常會連續數日有漁獲交到該公司。根據其漁獲種類及鮮度相信是本港水域附近捕撈。
13. 工作小組於 2012 年 12 月 14 日向上訴人發出信函，表示已完成審核他的申請，認為有關船隻為一般不在香港水域作業的較大型拖網漁船，因此決定向上訴人發放港幣 \$150,000 的特惠津貼。

上訴人的上訴理由/理據

14. 上訴人於 2013 年 1 月 21 日向上訴委員會發出一封上訴信，表示早前接獲漁民特惠津貼跨部門工作小組來函，決定有關船隻被列為外海作業，對此表示非常不滿。2009 年至 2011 年期間到上訴信當日，有關船隻確有在香港水域作業，地點以果洲群島及橫瀾島以東一帶水域為多，時間是每年農曆九月至下年正月，原因是冬季風浪較大，亦會因應漁汛到上述水域捕魚。上訴人重申，有關船隻是有 50% 在香港水域作業。因此，特函上訴委員會，敬希重新審視上訴人的個案，還上訴人一個公道。
15. 其後，上訴人在其日期為 2014 年 2 月 4 日的上訴表格（「上訴表格」）內聲稱有關船隻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%。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，原因是每年漁汛好和大風時間會在香港水域作業約有 50% 時間。

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。儘管工作小組就各個申請均採用了標準的陳詞格式，但上訴委員會認為工作小組已適當地考慮了上訴人的個別情況，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31.00米長的木質蝦拖，一般不在香港水域捕魚作業；
 - (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顯示，有關船隻並未被發現在本港停泊。這顯示有關船隻可能較少或一般不在香港水域作業；
 - (4) 在漁護署於2009年至2011年的海上巡查記錄中，有關船隻並未被發現在香港水域出現或作業。這也顯示有關船隻可能較少或一般不在香港水域作業；
 - (5) 有關船隻主要由直接從內地僱用和沒有進入許可的內地漁工操作(有關船隻僱用3名本地人員，包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等；有6名直接從內地僱用的內地漁工；沒有經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工)。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) 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40%。可是，上訴人提供的資料及文件未能支持其聲稱；
- (8) 就上訴人於2012年1月9日提交由內地部門對有關船隻發出的粵港澳流動漁船戶口簿，工作小組表示相關文件已用作整體考慮有關申請。
18. 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

19. 上訴人於2019年1月14日提交陳述書，並作出以下陳述：
- (1) 2009年至2011年期間到現在，有關船隻確有在香港水域作業，地點以果洲群島及橫瀾島以東一帶水域為多，時間是每年農曆九月至下年正月，原因是冬季風浪較大，亦會因應漁汛到上述水域捕魚。上訴人重申，有關船隻是有50%在香港水域作業的；
- (2) 上訴人稱自己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；

- (4) 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，繼而於巡查時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；
- (5) 「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。

20. 聆訊期間，工作小組與上訴人作出了以下補充：

- (1) 就上訴人聲稱2009年至2011年期間有關船隻於香港水域的作業地點以果洲群島及橫瀾島以東一帶水域為多，上訴委員會質疑為何這個說法跟上訴人於特惠津貼申請表格上聲稱全年於境內的長洲及港島以南，以至境外的伶仃島、担杆頭一帶作業有所出入；以及為何避風塘及其他漁船船籍港的巡查記錄，以及2009年至2011年的海上巡查記錄中，從來沒有(包括農曆新年及大陸休漁期間)發現有關船隻；
- (2) 就此，上訴人承認有關船隻有於澳門進行註冊，而且因為船上有直接從內地僱用的內地漁工且沒有香港身份証，不敢把他們隨船帶到香港水域以內。故此除非風大，上訴人一般都會把有關船隻駛至大陸珠江口(香港以西)的灣仔、香洲及近九洲江一帶作業。如要到香港進行燃油補給，則會入境前把內地漁工先放置於伶仃島上，為期2-3天；
- (3) 工作小組補充，上訴人於特惠津貼申請表格上報稱一般每次出海都會把可載150桶燃油的油倉入滿，而相關油量已足夠讓有關船隻行駛30天以上，到離港較遠的水域作業完全沒有問題；

- (4) 工作小組又指，就上訴人隨其回條提交由「二利有限公司」發出的信函，信函沒有顯示有關船隻向「二利有限公司」補給燃油的詳情（例如每月交易次數、地點每次交易的入油量等資料），因此未能顯示有關船隻於2009年至登記當日期間是否經常在香港作補給。所以相關信函未能支持上訴人聲稱有關船隻為近岸拖網漁船及其全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例；
- (5) 另外，就上訴人隨其回條提交由「肥九海鮮」發出的信函，工作小組表示收魚商一般會有收魚船在內地及香港水域收購漁獲。有關信函只提及上訴人「過去15年在天氣正常適合作業期間，經常會連續數日有漁獲交來該公司」，信函中並無客觀及實質證據支持上訴人聲稱銷售漁獲的地點是在香港或內地，亦沒有提供銷售漁獲的詳情（例如交易日期、時間、數量等資料）。信函中沒有解釋及提出客觀及實質證據證明「肥九海鮮」如何從漁獲種類及鮮度推斷有關船隻的漁獲是從本港水域附近捕撈，亦沒有清楚解釋文中所指之「本港水域附近」的範圍。故此，工作小組認為相關信函未能顯示有關船隻於2009年至登記當日（即2012年1月6日）期間的銷售漁獲情況。

上訴委員會的決定

21. 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。
22. 上訴委員會指出，工作小組以上對蝦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。

23. 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如船隻類型、長度、船體物料及設計、推進引擎數目及馬力、有關船隻未有在避風塘以至香港水域出現等的參考基準，均屬較為客觀及有力的證據。相對下，上訴人未能提出充分及客觀的證據支持他所聲稱有關船隻對香港水域之依賴程度。
24. 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資料及文件。經仔細審視這些文件以及各方的意見後，上訴委員會同意工作小組的評論，認為上訴人就其依賴香港水域捕魚作業的聲稱，以及其所提交的文件，實不構成可靠的支持證據。鑑於有關船隻的作業模式及耗油量，以及上訴人聆訊上承認有關船隻只為燃油補給及刮大風時才回港作業，並於其餘時間會到境外水域捕魚，上訴委員會認為有關船隻實質是一艘一般都在外海作業的船隻。

總結結論

25. 上訴委員會經細心考慮雙方提交的所有資料和陳詞後，認為上訴人未能提出有力的依據，以證明工作小組的決定有任何偏頗之處。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，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 CC0067

聆訊日期：2019年6月26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)

沈士文先生

主席

(簽署)

陳偉仲先生, MH

委員

(簽署)

陳銘賢博士

委員

(簽署)

葉鳳仙女士

委員

(簽署)

陳延年博士

委員

上訴人：周金華先生(出席人士包括上訴人證人羅金彩女士)

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