

判決書

漁民特惠津貼上訴委員會 (禁拖措施)

個案編號 CC0094

杜志華

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

個案編號 CC0095

杜志良

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2017 年 1 月 25 日

裁決日期：2017 年 9 月 5 日

判決書

背景

1. 上訴個案編號 CC0094 的船隻及上訴個案編號 CC0095 的船隻為兩艘一同作業之雙拖¹。

¹ CC0094 上訴文件冊第 53 頁；CC0095 上訴文件冊第 53 頁。

2. 兩宗上訴個案之上訴人分別向跨部門工作小組（「工作小組」）申請「因禁止拖網捕魚而向受影響拖網漁船船東發放特惠津貼」，工作小組認為兩宗申請的船隻均屬在香港水域作業的近岸拖網漁船，但該兩艘船隻並非主要依賴香港水域為其拖網捕魚區域，因此工作小組決定向兩位上訴人分別發放港幣\$966,675及港幣\$949,531的特惠津貼（「特惠津貼」）（「該決定」）²。
3. 兩位上訴人分別就該決定向漁民特惠津貼上訴委員會（「上訴委員會」）提出上訴³，要求駁回工作小組認為他們的船隻非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的決定。
4. 由於兩位上訴個案之雙拖是一同作業，工作小組作出該決定所考慮的因素大致相同，而兩位上訴人的上訴理據也相近，在兩位上訴人同意下，上訴委員會一併處理本兩宗上訴個案。

上訴理據

5. 兩位上訴人在上訴表格回條內聲稱他們的船隻對香港水域的依賴程度實質應為50%⁴。他們不滿被裁定對香港水域的依賴程度較低。
6. 兩位上訴人表示漁船的大小不可能成為作業的準則和依賴程度的理據。而他們的漁船因長期夜間在香港水域作業，有可能跟漁護署巡查的時間有出入，而作業時流動性大，未被漁護署巡查時發現是有可能的。他們亦不滿獲分發的特惠津貼金額數目與其他漁民獲發的五至六百萬元賠償相差太大，他們認為不公平⁵。
7. 兩位上訴人在上訴表格回條中亦表示：
 - (i) 自從2012年12月31日，香港政府禁止拖網漁船在香港水域作業之後，他們和其他同業受影響的漁船，已經長時間在長洲避風塘內停泊，很少出海作業。再加上近年內地淺海水域的小網艇和蟹籠船發生問題又多，十分危險，所以他們寧願將漁船停在避風塘內。結果在2013年5月4日將自己一直依賴維生的拖網船賣掉了，結束了他們三代依賴捕魚為生的家業。

² CC0094 上訴文件冊第 192-193 頁；CC0095 上訴文件冊第 195-196 頁。

³ CC0094 上訴文件冊第 1-10 頁；CC0095 上訴文件冊第 1-11 頁。

⁴ CC0094 上訴文件冊第 3 頁；CC0095 上訴文件冊第 3 頁。

⁵ CC0094 上訴文件冊第 4 頁；CC0095 上訴文件冊第 4 頁。

他們覺得自己在實施禁止拖網在香港水域捕魚後是受影響最大的一群，而賠償又出奇地少，因此感到極為不公平⁶。

- (ii) 他們的船隻與其他附近同類船行家運作完全一樣，每天約下午六時至第二天的清晨作業海域以香港最東去到果洲群島、蒲台島、南丫島、丫洲島至最西的分流。在香港水域捕魚所得的漁獲出售於成興仔鮮魚批發，魚肥主要供應長沙灣養魚區⁷。

8. 兩位上訴人在上訴陳述書⁸中的申述可歸納如下：

- (i) 他們兄弟二人合作出海作業約 21 年期間都有申請內地合資格的過港漁工，從來未有間斷。直到 2006 年後，因為香港水域有海底天然氣管鋪設，所以在香港水域的生產減至大約百分之 50%，直到 2012 年 1 月 26 日登記申請特惠津貼當日都沒有改變。
- (ii) 他們不滿有六艘香港仔區的雙拖漁船被工作小組評核為較高類別近岸拖網漁船，因而獲發特惠津貼的金額達港幣四百多萬元，他們認為十分不公平。
- (iii) 兩位上訴人就工作小組對他們的漁船在避風塘巡查被發現較少和在香港水域的海上巡查未被發現作出回應：
- (a) 他們指出在 5 個避風塘當中，長洲避風塘的巡查次數差不多是最少的，而香港仔避風塘巡查次數則是最多的，這樣對他們長洲的拖網漁船不公。
- (b) 他們認為漁護署的巡查船每次出海都是以指定的路線巡查，沒有擴闊在香港水域的巡查範圍和到香港水域與同大陸水域交界的海域巡查。他們在南丫島外附近水域夜晚生產作業的時候，都經常見到有水警在該區海域巡查，他們質疑為何就從來沒有一次被漁護署的巡查船發現。
- (c) 再者，他們每年在香港水域作業的時間分別為在 1 月至 4 月及 9 月至 12 月。他們會選擇在風浪大的時候出海作業，漁護署的巡查船就算出海巡查，一有大風浪就未必能偵測到他們。而且他們浮水拖網漁船在夜間作業的時候，只會亮着紅綠邊燈、桅燈、船尾燈和一個拖網尾泡有兩盞閃燈拖行，一旦發現有船隻接近的時候，他們會用探射燈照射對方提示對方避開，他們認為未被漁護署的巡查船發現是不合理的。

⁶ CC0094 上訴文件冊第 5 頁；CC0095 上訴文件冊第 5-6 頁。

⁷ CC0094 上訴文件冊第 10 頁；CC0095 上訴文件冊第 11 頁。

⁸ CC0094 上訴文件冊第 219-233 頁；CC0095 上訴文件冊第 224-238 頁。

- (iv) 此外，兩位上訴人生產以魚肥為主，其次是雜魚。魚肥在長洲多數售賣給長沙灣養魚戶，張居仔、鄭明、張仕好、鄭少華等，其他雜魚和貴價魚一般多數售賣給成興仔鮮魚批發，再轉運到香港仔或長沙灣魚類統營處批發市場發售。其次魚仔和部份雜魚都有在大陸賣給收魚船。就算在香港水域捕得的漁獲，如果大陸收魚船的價錢好，也會運往大陸賣。
- (v) 漁護署工作小組用部份所謂數據分析、專家研究和計算方法是不切實際的。
- (vi) 兩位上訴人表示他們自小就沒有接受過教育，所以不知道魚類買賣的單據的重要性，而其他單據都甚少保留。

工作小組的陳述

9. 工作小組表示在審批每宗特惠津貼申請時，會整體考慮所有相關的資料及證據（包括申請人提供的資料和文件、漁護署的相關記錄和數據，以及從其他部門／團體所取得的資料等）。工作小組審批每項申請的過程如下⁹：
- (i) 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。
 - (ii) 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。
 - (iii) 當中被評定為近岸拖網漁船的船隻，會再評定其對香港水域依賴程度的類別。
 - (iv) 工作小組再根據個別合資格近岸拖網漁船的類型和長度、其對香港水域依賴程度、以及其他特別因素，按照訂定的分攤準則¹⁰去釐定向有關申請人發放的特惠津貼金額。
10. 根據工作小組的陳述，就兩位上訴人的申請，工作小組經考慮所有相關的因素，評定兩位上訴人的船隻為合資格的近岸雙拖，屬非主要依賴香港水域為

⁹ CC0094 上訴文件冊第 14 頁；CC0095 上訴文件冊第 15 頁。

¹⁰ 工作小組陳述書 附件 4 審批特惠津貼申請的一般準則（「《附件 4》」）第五章 近岸拖網漁船特惠津貼的分攤準則 第 A028 – A041 頁。

其拖網捕魚作業區域。按上述特惠津貼的分攤準則，兩位上訴人分別獲發放港幣\$966,675 及港幣\$949,531 的特惠津貼。

11. 工作小組已經考慮所有相關的因素如下：

- (i) 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¹¹，像兩位上訴人的船隻分別為 27.4 米長和 29 米長的雙拖¹²一般不在香港水域捕魚作業。
- (ii) 兩艘船隻各有三部推進引擎，續航能力較高，可以到離岸較遠的水域捕魚¹³。
- (iii) 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（避風塘巡查）記錄，兩位上訴人的船隻被發現分別有 14 次在本港停泊（除農曆新年及休漁期外），顯示有關船隻可能較少或一般不在香港水域作業¹⁴。
- (iv) 在漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查中，兩位上訴人的船隻並未被發現在香港水域出現或作業，顯示有關船隻可能較少或一般不在香港水域作業¹⁵。
- (v) 兩位上訴人的船隻主要由本地漁工和獲批進入許可的內地過港漁工操作（分別都有本地人員包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等：2 名；經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工：4 名；直接從內地僱用的內地漁工：0 名）¹⁶，顯示該兩艘船隻在香港水域作業不受限制。
- (vi) 兩位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¹⁷，顯示有關船隻可在內地水域捕魚作業。

¹¹ 《附件 4》第四章 第 IV 部分 第(1)節 第 A019 – A023 頁。

¹² CC0094 上訴文件冊第 62 頁；CC0095 上訴文件冊第 62 頁。

¹³ CC0094 上訴文件冊第 67 頁；CC0095 上訴文件冊第 67 頁；
《附件 4》第四章 第 IV 部分 第(2)節 第 A023 頁。

¹⁴ CC0094 上訴文件冊第 213-214 頁；CC0095 上訴文件冊第 218-219 頁；
《附件 4》第四章 第 IV 部分 第(3)節 第 A023-A024 頁；
漁護署避風塘巡查詳情見《附件 4》附錄 F 第 A085-A095 頁。

¹⁵ CC0094 上訴文件冊第 216 & 218 頁；CC0095 上訴文件冊第 221 & 223 頁；
《附件 4》第四章 第 IV 部分 第(4)節 第 A024 頁；

漁護署海上巡查詳情見《附件 4》附錄 H 第 A100-104 頁 及 附錄 I 第 A105-A111 頁。

¹⁶ CC0094 上訴文件冊第 52 頁；CC0095 上訴文件冊第 52 頁。

¹⁷ CC0094 上訴文件冊第 85-87 頁；CC0095 上訴文件冊第 85-88 頁。

(vii) 此外，兩位上訴人分別在 2012 年 1 月 26 日作出的登記表格¹⁸上聲稱有關船隻全年平均在香港水域捕魚作業的時間比例為 50%¹⁹，但他們提供的資料未能支持他們聲稱在香港水域捕魚作業的時間比例。

12. 工作小組經評核各相關因素，相信兩位上訴人的船隻屬一小部分以特別模式運作的雙拖²⁰，即主要以香港為基地並較多在香港水域以外的淺海作業，亦有在香港及內地交界一帶的水域作業，所以有少部分時間在香港水域拖網捕魚。由於有關船隻總體上在香港水域作業的時間比例偏低，其對香港水域依賴程度亦只屬較低類別²¹。

舉證責任和舉證標準

13. 兩位上訴人要求駁回工作小組把他們的船隻評定為非主要依賴香港水域為其拖網捕魚區域作業之合資格近岸雙拖。他們在上訴表格中聲稱他們船隻對香港水域之依賴程度為 50%，應獲較高的賠償。

14. 兩位上訴人有舉證責任。上訴委員會要決定他們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。

上訴委員會的決定和理由

15. 上訴委員會經細心考慮雙方的資料和陳詞後，認為兩位上訴人未能提出充分之證據支持他們所聲稱他們的船隻對香港水域之依賴程度。

16. 上訴委員會認為下列各項均支持工作小組對兩艘船隻對香港水域依賴程度亦只屬較低類別的結論：

- (i) 兩艘船隻為較大型雙拖，船長分別是 27.40 米及 29.00 米，船上設置有三部推進引擎，根據漁護署的統計數據，這類型船隻一般不在香港水域作業。

¹⁸ CC0094 上訴文件冊第 40-60 頁；CC0095 上訴文件冊第 40-60 頁。

¹⁹ CC0094 上訴文件冊第 53 頁 18(b)項；CC0095 上訴文件冊第 53 頁 18(b)項。

²⁰ 見《附件 4》第五章 第 II 部分 第(2)節 B 分項第 91、92 及 94 段 第 A036-A037 頁。

²¹ CC0094 上訴文件冊第 21 頁 3.7 項及第 23 頁 4.7 項；CC0095 上訴文件冊第 22 頁 3.7 項及第 24 頁 4.7 項。

- (ii) 漁護署於 2011 年在長洲避風塘進行了合共 35 日次的巡查(包括 35 次的日間巡查及 11 次的夜間巡查)，兩位上訴人的船隻被發現分別有 14 次在本港停泊（除農曆新年及休漁期外）。工作小組表示他們在衡量避風塘巡查的結果方面，少於 17 次被發現便屬於低於標準，即代表有關船隻一般不在香港水域作業。兩位上訴人雖然質疑工作小組避風塘巡查不可靠，但工作小組最終亦基於上訴人提交的一些由入境事務處發出的《抵港船隻船員的各項詳情申報記錄》(俗稱「報口紙」)²²，而接納兩位上訴人的船隻主要以香港為基地。因此，上訴委員會認為兩位上訴人對有關避風塘巡查的質疑，就本上訴而言沒有什麼實質的作用。
- (iii) 雖然兩位上訴人過往一直有申請內地過港漁工，但上訴委員會認為這只代表他們的漁工進入本港水域沒有限制，並不證明兩位上訴人的船隻因此而對本港水域的依賴程度較高。即使兩位上訴人的船隻並非主要依賴香港水域為其拖網捕魚區域，兩位上訴人仍需要內地過港漁工在本港水域協助他們起卸漁獲及補給。
- (iv) 在漁護署分別由 2010 年 11 月至 2011 年 11 月在香港水域的捕魚作業巡查及由 2009 年 10 月至 2011 年 11 月為執行漁業保護條例在香港水域進行的巡查中，兩位上訴人的船隻並未被發現在香港水域出現或作業。
- (v) 兩位上訴人質疑有關的海上巡查。工作小組表示有關的巡查在 3、4 級風時是仍然進行的，只是在 6、7 級風(即三號風球)才會暫停。工作小組表示有關的海上巡查並非只在既定的路線巡查，每當漁護署人員用肉眼和透過望遠鏡留意有漁船時，巡查船會離開巡查路線，駛近該漁船，並對該漁船作出記錄。上訴委員會接納漁護署的海上巡查方法健全，而兩位上訴人所聲稱的本港水域作業位置，有關的海上巡查亦有被覆蓋。上訴委員會認為在眾多次的海上巡查中，兩位上訴人的船隻均未被發現，這顯示他們對香港水域的依賴程度實屬較低。
- (vi) 申請人向工作小組提交由「成興仔鮮魚批發」於 2012 年 10 月 11 日發出的信函²³。信中聲稱證明兩位上訴人由 2009 年至 2012 年期間，斷斷續續每隔幾天便有漁獲給該公司銷售，在香港水域捕魚所得的漁獲(例如：昌頭，或魚，魚肥…等)都銷售給該公司。上訴委員會留意到該「成興仔鮮魚批發」發出的信函中只提及“申請人由 2009 年至 2012 年期間，斷斷續續每隔幾天便有漁獲給該公司銷售”。信中並無提出實質證

²² CC0094 上訴文件冊第 129-188 頁；CC0095 上訴文件冊第 130-191 頁；「報口紙」共 15 份，發出日期分別是 2011 年 3 月 15 日、8 月 25 日、9 月 10 日、10 月 3 日、11 月 4 日、11 月 14 日、2012 年 1 月 30 日、2 月 8 日、3 月 20 日、4 月 5 日、4 月 16 日、8 月 25 日、9 月 13 日、9 月 25 日及 10 月 8 日。

²³ CC0094 上訴文件冊第 189 頁；CC0095 上訴文件冊第 192 頁。

據顯示相關漁獲（或其部份漁獲）是從香港水域所得，以及有關船隻經常在香港銷售漁獲。相關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。

- (vii) 此外，申請人提供的長沙灣（芝麻灣）養魚戶的資料²⁴，亦未能證明或支持其聲稱有關船隻在香港水域作業的時間比例。
- (viii) 兩位上訴人未能提交其他任何文件證據證明他們聲稱對香港水域之依賴程度，例如：在港買冰塊的單據、在港購買漁船燃油的單據、在港維修漁船的證明、魚類統營處的交易收據或與本港海產批發商或本港食肆的海產交易單據等。在上訴聆訊中，兩位上訴人向上訴委員會確認在2013年賣船後所有賣魚的文件已沒保留。
- (ix) 兩位上訴人多次強調香港仔的雙拖獲得的特惠津貼金額遠比他們長洲的高，質疑工作小組偏頗。上訴委員會不接納兩位上訴人的說法。證據顯示工作小組在評核每宗申請時都是參考同一籃子的因素，只是每宗申請都有其個別的事實基礎和證據。因此，上訴委員會認為其他的申請人獲得的特惠津貼金額多寡與兩位上訴人的申請是沒有關係的。
- (x) 兩位上訴人在申請特惠津貼提交的登記表格內，均分別以「大陸收魚艇」或「大陸」申報為漁獲銷售主要方式，並均刪去次要方式，包括魚類批發市場、本地街市及收魚艇作為銷售方式²⁵。上述證據顯示兩位上訴人甚少在香港銷售漁獲，主要在大陸銷售漁獲。
- (xi) 兩位上訴人在休漁期沒有捕魚作業，由於休漁期並沒有限制兩位上訴人在本港水域捕魚作業，此點亦較顯示上訴人的兩艘船隻並非主要依賴香港水域為其拖網捕魚區域。
- (xii) 雖然工作小組接納兩位上訴人的船隻主要以香港為基地，基於上述各項因素，上訴委員會信納兩位上訴人的船隻屬一小部分以特別模式運作的雙拖，即主要以香港為基地並較多在香港水域以外的淺海作業，亦有在香港及內地交界一帶的水域作業，所以有少部分時間在香港水域拖網捕魚。由於有關船隻總體上在香港水域作業的時間比例偏低，其對香港水域依賴程度亦只屬較低類別。

17. 兩位上訴人聲稱他們的船隻對香港水域之依賴程度為 50%沒有客觀證據支持。上訴委員會不接納兩位上訴人聲稱他們的船隻對香港水域的依賴程度的

²⁴ CC0094 上訴文件冊第 190 頁；CC0095 上訴文件冊第 193 頁。

²⁵ CC0094 上訴文件冊第 54 頁；CC0095 上訴文件冊第 54 頁。

說法。

特惠津貼金額

18. 上訴委員會留意到兩位上訴人雖以雙拖形式作業，其受禁拖措施之影響理應一致，但所獲發的特惠津貼金額則並不相同。在上訴聆訊中上訴委員會向工作小組了解背後之原因。
19. 工作小組解釋由於兩艘船隻的長度不同，因此其分攤比例亦有別。雙拖雖然是一起作業，但每艘船隻的收入和開支有機會是平均分配，亦有機會不是平均分配，視乎雙方的協議。因此，客觀而言，參照統計資料，按照船長作分攤比例是較合理和公平的。
20. 上訴委員會接納工作小組的陳述。就本上訴而言，兩位上訴人未有就他們的收入和開支是否平均分配作出陳詞和提出證據。上訴委員會維持工作小組的評核。

結論

21. 綜合以上所述，兩位上訴人未能提供足夠理據支持本上訴，推翻工作小組作出的上述決定。
22. 上訴委員會因此駁回此兩宗上訴，但不認為有需要作出訟費令。

個案編號 CC0094 及 CC0095

聆訊日期 : 2017 年 1 月 25 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)

歐栢青先生, JP
委員

(簽署)

陳志榮先生
委員

(簽署)

陳曼詩女士
委員

(簽署)

林寶苓女士
委員

上訴人：杜志華先生及杜志良先生；上訴人授權代表：杜俊輝先生
跨部門工作小組代表：
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：伍穎珊大律師