

漁民特惠津貼上訴委員會（禁拖措施）

個案編號 CC0142

陳石九

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期: 2020 年 10 月 27 日

裁決日期: 2020 年 11 月 19 日

判決書

簡介

1. 上訴個案編號 CC0142 的上訴人陳石九先生（『上訴人』）為一艘蝦拖漁船編號 CM60775C 的船東。上訴人曾向跨部門工作小組（『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』（『特惠津貼』）。工作小組認為申請的船隻為一艘一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船，最後決定向上訴人發放港幣\$150,000 的特惠津貼（『該決定』）¹。
2. 上訴人就該決定向漁民特惠津貼上訴委員會（『委員會』）提出上訴²，要求駁回工作小組認為他的船隻一般不在香港水域作業的決定。

¹上訴文件冊第 113-114 頁

²上訴文件冊第 1-10 頁

上訴人缺席聆訊

3. 上訴聆訊於 2020 年 10 月 27 日進行，但上訴人未親身或委派代表出席。
4. 按秘書處記錄，秘書處已根據上訴人提供並確認的通訊地址，分別於 2014 年 6 月 13 日，2015 年 1 月 2 日，2016 年 3 月 1 日、10 月 28 日、11 月 18 日，2017 年 7 月 10 日、9 月 20 日，2018 年 9 月 27 日，2019 年 8 月 15 日、9 月 27 日，2020 年 9 月 22 日及 10 月 12 日致函上訴人，要求上訴人提供最新聯絡資料、通知上訴人有關委員會的工作進度以及告知有關上訴聆訊的事宜（當中包括上訴聆訊的日期、時間及地點）。郵遞記錄顯示於 2019 年 8 月 15 日及 2020 年 10 月 12 日以掛號方式寄出的函件已成功送達。而其餘的所有函件均以普通平郵寄出，當中並沒有任何一封郵件被退回秘書處。另外，秘書處亦根據上訴人提供並確認的電話號碼，於 2017 年 10 月至 2020 年 10 月期間多次嘗試聯絡上訴人，希望提醒上訴人有關上訴聆訊的事宜，但並不成功。
5. 上訴人有責任跟進有關上訴聆訊的事宜，並確保其提供予秘書處的通訊地址及聯絡電話均為有效聯繫上訴人的途徑，讓秘書處可即時通知上訴人所有有關上訴聆訊的最新消息。
6. 委員會信納並認為在上述情況下，上訴人已知悉或應知悉上訴聆訊的日期、時間及地點，但卻選擇缺席上訴聆訊，放棄向委員會陳述其上訴申請的有關案情及理據。上訴人亦沒有在任何時候，無論是親自或委派任何授權代表向委員會提出充分理由，申請延期或押後上訴聆訊。
7. 在考慮所有相關因素後，委員會決定上訴聆訊應在上訴人的缺席情況下繼續進行。

背景

8. 就實施禁止拖網捕魚措施（『**禁拖措施**』），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（『**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。
9. 工作小組於 2011 年 8 月成立，負責處理特惠津貼申請的審批及相關事宜。工作小組的成員包括漁農自然護理署（『**漁護署**』）、海事處及民政事務總署。
10. 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，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。工作小組會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。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（『**近岸漁船**』）或較大型拖網漁船（『**離岸漁船**』）。當中被評定為近岸漁船的船隻，工作小組會再評定其對香港水域依賴程度的類別。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³。
11. 申請人若不滿工作小組作出的相關決定，可向上訴委員會提出上訴。

答辯人的審批過程

12. 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，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）。工作小組的審批過程如下：

³ 立法會財務委員會討論文件 FCR (2011-12) 22 號，§5-10

- (1) 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；
 - (2) 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；
 - (3) 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；及
 - (4) 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去釐定向有關申請人發放的特惠津貼金額。
13. 根據工作小組的陳述，就上訴人的申請，工作小組經考慮所有相關的因素，評定上訴人的船隻為一艘一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船。根據獲財委會批准的特惠津貼方案，向上訴人發放港幣\$150,000 的特惠津貼。
14. 就本個案的初步決定而言，工作小組經考慮所有相關的因素包括⁴：
- (1) 有關船隻類型：蝦拖
 - (a) 根據漁護署就不同類型，長度，船體物料及設計的拖網漁船作業情況的統計數據，上訴人的漁船長度為 20.60 米，船體為木質結構，設計屬新式，有關船隻較可能有部份時間在香港水域捕魚作業；及
 - (b) 有關船隻的推進引擎數目為 1 部，總功率為 216.34 千瓦，燃油艙櫃載量為 10.31 立方米，顯示有關船隻的續航能力不高，到離岸較遠的水域捕魚會受到一定限制；

⁴上訴文件冊第 17-20 頁

(2) 關於上訴人的運作情況：

- (a) 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，有關船隻並未被發現在本港停泊，顯示有關船隻很可能一般不在香港水域作業；
- (b) 在漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查中，有關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；
- (c) 根據上訴人在登記表格提供的資料，有關船隻上有直接從內地僱用和沒有進入許可的內地漁工操作（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：1 名；直接從內地僱用的內地漁工：1 名），顯示有關船隻在香港水域作業受到限制，即很可能一般不在香港水域作業。工作小組亦指根據漁護署的資料，上訴人於 2009-2011 年間並沒有就有關船隻作出內地過港漁工配額申請的記錄，上訴人在其登記申請聲稱有經內地過港漁工計劃聘用的內地漁工在有關船隻上工作並不準確；及
- (d) 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，顯示有關船隻可在內地水域捕魚作業；

(3) 上訴人在申請階段時提供的資料及文件未能支持其聲稱船隻在香港水域作業的時間比例（80%）。

15. 上訴人與漁護署職員於 2012 年 7 月 27 日的會面期間澄清及補充了以下資料：

- (1) 上訴人於登記當日（即 2012 年 2 月 16 日）沒有透過「內地過港漁工計劃」聘用內地員工於有關船隻上工作。工作小組回應指上訴人的聲稱與漁護署提供的資料脛合；

- (2) 由 2009 年 10 月 13 日至登記當日期間，上訴人並非在有關船隻上全職捕魚作業。於有關船隻上全職工作的本地人員只有上訴人兒子陳有文（輪機操作員）。上訴人又表示近 3 年因病沒有在船上全職工作，船長僱用大陸人擔任，登記當天申請人只登記為船長，並不是在船上工作。工作小組回應指上訴人聲稱僱用大陸人擔任船長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；
- (3) 由 2009 年 10 月 13 日至登記當日期間，上訴人直接於內地聘用了 3-4 個內地漁工於有關船隻上工作，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。
16. 工作小組未有收到上訴人就初步決定作出的書面理據，口頭申述及/或證據，審批結果故維持不變⁵。

上訴理由

17. 上訴人認為賠償十五萬是非常不公，是錯誤的決定，理由如下⁶：
- (1) 工作小組稱於 2011 年在本港避風塘所巡查記錄顯示，並未發現有關船隻有在香港避風塘停泊。上訴人反對理由如下：
- (a) 上訴人聘有內地漁工，內地漁工只能經過香港水域，而不能在水域內停留，所以有關船隻不宜經常停泊於本港避風塘，所以多停泊於石鼓洲或鴉洲一帶，質疑漁護署巡查員有否到這些地點巡查；
- (b) 近日有些拖網艇經常停泊在避風塘的情況與有關船隻相若，工作小組卻稱他 100 %合格，發放數百萬特惠津貼，上訴人是很清楚知道。故

⁵上訴文件冊第 21 頁

⁶上訴文件冊第 22-27 頁

此上訴人肯定巡查方法並不健全，若不是全年每天 24 小時巡查，則有關巡查數字更不能作為合理數據，任何存疑都不能作為合理證據；

- (c) 有關船隻是本港水域邊界附近內外捕撈一族，在休漁期恐防易於越界被捕，一次被捕可罰十萬元人民幣，若漁工在此期間被逐出香港水域，即會被中國執法部門逮捕，故此把漁工送回大陸，而在本港捕蝦則靠香港家人和放暑假的年青人幫手，若人手不足便要停業，此時因無內地漁工便可安心泊在避風塘，因此巡查時便會發現有關船隻，這就是漁民的生活形式；所以說休漁期是有關船隻在香港水域的重點時間。有傳聞說休漁期這兩個半月工作小組不數作是在香港捕魚記錄，實令人震驚，不知是否屬實；
- (2) 根據漁護署於 2009 年至 2011 年在香港水域的巡查記錄，極少發現有關船隻在香港水域捕魚作業。上訴人反對理由如下：
- (a) 上訴人多於夜間在本港水域捕蝦作業，恐因此未被發現；
 - (b) 上訴人因聘用大陸漁工（並非過港漁工），但在本港捕蝦時漁工仍然留在船上，故每當看到有政府船隻，蝦艇必駛離本港水域，避免受查，這亦是引致未被漁護署巡查員發現的原因之一；
 - (c) 近日有些拖網艇在本港水域捕蝦作業的情況與有關船隻相若，工作小組卻稱 100% 合格，發放近數百萬特惠津貼。其故此肯定巡查方法並不健全，若不是全年每天 24 小時，則有關巡查數字更不能作為合理數據，任何存疑都不能作為合理證據。上訴人要求公開巡查方法，使上訴人可以公平答辯；
 - (d) 漁護署在香港水域的巡查記錄，雖方法不全面，但也發現有關船隻在香港水域捕魚作業，可見上訴人是在香港水域捕魚作業；

- (3) 工作小組稱上訴人沒有聘用「內地過港漁工」，只聘「內地漁工」，應一般不會在香港水域作業。上訴人反對理由如下：
- (a) 上訴人反對這種說法，有「內地過港漁工」只能證明漁船不在香港水域作業，因為「內地過港漁工」只能過港，不能在香港水域作業，用來證明漁船不在香港水域作業，實在不合法理；
 - (b) 「內地過港漁工」只能在兩個指定的魚市場上岸，但蝦艇根本很難在魚市場運作，工作小組是非常明白箇中不切實際的情況；
 - (c) 「內地過港漁工」要申請和要報口等，手續麻煩及需時，更要報口費和報口服務月費等，也不能在香港水域作業，近年漁工流失率高，故此聘用「內地漁工」更為方便、快捷和低成本；
 - (d) 「內地漁工」在香港水域被政府部門巡查時發現，處理方法比「內地過港漁工」更為簡單快捷；
 - (e) 近日有與有關船隻相若運作的蝦艇，只僱用「內地漁工」，也可獲數百萬特惠津貼，此些艇怎能達到工作小組的要求，請多多指點，協助上訴人達到法定要求；
 - (f) 上訴人除捕魚外，無其它轉業能力，對工作小組如何衡量有關船隻是否本港漁船的法理上訴人更無法理解，也無能力明白如何自我作證，如尚未交代清楚，請給上訴人指導和協助，發放港幣十五萬元的特惠津貼給上訴人是絕對不公平；及
- (4) 上訴人在其上訴表格內聲稱其他文件及陳述已於上訴書函件中提交，因來函給與回覆時限過於急速，如有進一步資料，當會盡快補上。

18. 工作小組對上訴人的陳述回應⁷：

- (1) 就上訴人的特惠津貼申請，工作小組在考慮所有相關的因素、證據及資料後，評定有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船；
- (2) 就上訴人不滿獲分發的特惠津貼金額數目，由於此宗申請的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，工作小組須根據援助方案中已定下的特惠津貼金額，向申請人發放港幣 150,000 元的特惠津貼；
- (3) 就有關船隻的作業及停泊情況的回應：
 - (a) 漁護署於 2009 年至 2011 年進行海上巡查包括日間、夜間及通宵巡查，而巡查路線覆蓋香港不同水域（大致包括上訴人所聲稱有關船隻在香港水域的作業地點及／或在作業水域附近停泊的地點）。工作小組認為漁護署的海上巡查記錄有助反映個別拖網漁船在香港水域的作業情況，是可依賴的客觀資料；
 - (b) 工作小組會考慮休漁期間的海上巡查記錄。但在上述巡查中有關船隻未被發現在香港水域出現或作業（包括休漁期），顯示有關船隻可能較少在香港水域作業及／或在作業水域附近停泊。
- (4) 就上訴人不滿申請結果及獲分發的特惠津貼金額數目，工作小組指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。就上訴信中所指有關其他船隻的情況，工作小組不便在本個案中作出評論；
- (5) 就上訴人聲稱有關船隻是本港水域邊界附近內外捕撈一族，工作小組指雖然上訴人承認有關船隻「是本港水域邊界附近內外捕撈一族」，但上訴人亦知這因為有關船隻僱用「大陸漁工（並非過港漁工）」，所以不會在香港

⁷ 同上

港水域內停留及當看到有政府船隻，蝦艇必駛離本港水域。這顯示有關船隻基本上不在香港水域作業；

- (6) 就上訴人聲稱於休漁期間倚靠香港家人和放暑假的青年人幫忙作業，工作小組指根據上訴人於 2012 年 7 月 27 日會面期間提供的資料，在有關船隻上全職工作的本地人員只有上訴人的兒子和其他直接從內地僱用和沒有進入許可的內地漁工，與上訴人現時聲稱「在休漁期…在本港捕蝦則靠香港家人和放暑假的年青人幫手」並不一致；
- (7) 就上訴人聲稱漁護署曾發現有關船隻在香港水域捕魚作業，工作小組回應指上訴人聲稱「漁護署在香港水域的巡查記錄…也發現有關船隻在香港水域捕魚作業，可見上訴人是在香港水域捕魚作業」並不正確，因為根據有關船隻的巡查記錄，有關船隻並未被發現在香港水域出現或作業；
- (8) 就上訴人聲稱「內地過港漁工」不可在香港水域捕魚，工作小組指經「內地過港漁工」計劃僱用的內地過港漁工獲發內地漁工進入許可，可合法進入本港水域，進入許可上亦指明漁工可專為指定漁船工作，因此，內地漁工在指定的拖網漁船上工作並沒有違反內地漁工進入許可的規定。上訴人所指經計劃僱用的內地漁工在香港水域協助捕魚違反有關計劃的規定並不正確；及
- (9) 就上訴人表示會提交支持其上訴陳述的進一步資料，由於工作小組當時仍未收到相關文件，工作小組未能就相關文件作出回應。

上訴委員會的聆訊

19. 在聆訊當日（『該聆訊』）：

- (1) 上訴人沒有出席及沒有委派代表出席；

(2) 答辯人由蕭浩廉博士及阮穎芯女士代表；及

(3) 雙方沒有傳召任何證人。

20. 在該聆訊中，工作小組補充如下：

(1) 工作小組作出評定時會考慮不同因素，包括船隻的類型和長度，海上巡查和避風塘巡查記錄，船上漁工的情況，和申請人所提交的文件證據；

(2) 單就有關船隻的長度而言，參考漁護署的統計數據，工作小組指有關船隻屬較小型的蝦拖，故較有可能有部分時間在香港水域捕魚作業。惟工作小組在考慮所有相關因素後認為有關船隻一般不在香港水域捕魚作業；

(3) 工作小組指出，根據上訴人填寫的登記表格，有關船隻有透過內地過港漁工計劃僱用內地漁工。惟在 2012 年 7 月 27 日的會面中，上訴人澄清指在有關期間並沒有透過「內地過港漁工計劃」聘用內地漁工於有關船隻上工作，而是直接從內地聘用漁工，顯示有關船隻在香港捕魚作業受到限制；

(4) 工作小組指上訴人在其上訴信中聲稱有關船隻大多停泊於石鼓洲或鴉洲一帶。工作小組指假若有關船隻真的停泊於石鼓洲或鴉洲一帶，有關船隻理應會在海上巡查中被發現；

(5) 而根據上訴人所指有關船隻在休漁期期間會在香港水域作業，有關船隻亦理應在海上巡查中被發現；及

(6) 在登記表格中，上訴人指有關船隻在香港以內的作業地點為大嶼山以南一帶水域⁸，通常為晚間作業。漁護署於 2009 年至 2011 年在有關水域在晚間共進行了 333 次海上巡查，但有關船隻完全沒有被發現。

⁸上訴文件冊第 49 頁

舉證責任和舉證標準

21. 上訴人有舉證責任。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. 上訴委員會在考慮該上訴時亦考慮到上訴方相對缺乏資源提交證據及支持文件，及本案的背景。

上訴委員會的決定

23. 委員會經細心考慮雙方提出的所有證據及工作小組的陳詞後，認為上訴人未能在相對可能性的衡量標準下證明其有關船隻在有關期間全部或部分時間在香港水域作業。

(A) 船隻規格

24. 此案中沒有爭議的事實是有關船隻的長度為 20.60 米、船體為木質結構及屬新式設計的蝦拖，擁有 1 部推進引擎，總功率為 216.34 千瓦，燃油艙櫃載量為 10.31 立方米。
25. 委員會注意到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，此類型的蝦拖的續航能力不高，到離岸較遠的水域捕魚會受到一定限制。
26. 經考慮後，委員會接納有關船隻有一定可能性一般在香港水域捕魚作業。但委員會認同工作小組所指這並非結論性的證據，委員會將給予此項證據適當的比重。

(B) 巡查記錄

27. 工作小組向委員會指出有關船隻從未在避風塘巡查及海上巡查中被發現。

28. 委員會留意到，根據上訴人的登記表格，上訴人表示有關船隻的作業地點為大嶼山以南一帶水域，並表示通常晚間作業。漁護署於 2009 年至 2011 年在有關水域的晚間共進行了 333 次海上巡查，但有關船隻完全沒有被發現。
29. 另外，根據上訴人的登記表格，上訴人表示有關船隻在香港主要停泊長洲。根據漁護署的避風塘巡查記錄，漁護署在 2011 年在長洲避風塘共進行了 41 次巡查，但有關船隻完全沒有被發現。
30. 委員會認為漁護署的相關巡查是可依賴的客觀資料。
31. 由於上訴人並沒有出席該聆訊或提供任何證據就漁護署的巡查記錄提供任何有力的合理解釋，有見及此，委員會認為有關船隻不大可能對香港水域有如上訴人聲稱的依賴程度。

(C) 相關許可

32. 雖然上訴人在登記表格表示有透過內地過港漁工計劃僱用內地漁工，但上訴人其後在與工作小組會面中已經澄清有關船隻並沒有透過內地過港漁工計劃僱用內地漁工。委員會認為有關船隻在有關期間並沒有透過內地過港漁工計劃僱用內地漁工，而是直接從內地僱用漁工，顯示有關船隻在香港水域捕魚作業受到限制，較大可能不在香港水域作業。
33. 委員會接納工作小組指上訴人知道因為有關船隻僱用「大陸漁工（並非過港漁工）」，所以不會在香港水域內停留及當看到政府船隻，蝦艇必駛離本港水域。這進一步印證有關船隻基本上不在香港水域作業。

(D) 上訴人的證供

34. 由於上訴人沒有出席該聆訊，上訴人於聆訊時沒有任何口頭或文件證供反駁工作小組的質疑，亦沒有任何證據支持他的上訴。

35. 另外，委員會亦留意到上訴人在與工作小組的會面中表示上訴人因病沒有在有關船隻上全職捕魚作業，而是由上訴人兒子負責捕魚作業。因此，上訴人本身未必清楚有關船隻的作業地點及模式。上訴人的兒子亦沒有提供任何證據支持上訴人的說法。在此情況下，委員會認為上訴人並沒有提供足夠證據支持本上訴。
36. 委員會經綜合以上的所有考慮後，認為本案件的上訴人未能在相對可能性的衡量標準下證明有關船隻在有關期間全部或部分時間在香港水域作業。

結論

37. 上訴委員會因此拒絕此宗上訴。

個案編號 CC0142

聆訊日期：2020年10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)

沈士文先生
主席

(簽署)

陳偉仲先生, MH
委員

(簽署)

陳雲坡先生
委員

(簽署)

許卓傑先生
委員

(簽署)

黃碧如女士
委員

上訴人： 陳石九先生缺席及沒有委派代表出席
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
阮穎芯女士，漁農自然護理署漁業主任
上訴委員會法律顧問： 關有禮大律師