

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CM61046P

黃錦全

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2018 年 12 月 18 日

判決日期：2019 年 6 月 27 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」）評定上訴人不符合申請「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」）的登記資格的決定提出的上訴（「上訴」）。漁民特惠津貼上訴委員會（「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

2. 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。
3. 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。
4. 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。
5. 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。
6. 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。

7. 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 CM61046P）為木質摻繒漁船，長度 28.50 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 671.40 千瓦，燃油艙櫃載量為 30.94 立方米（下稱「有關船隻」）。
8. 工作小組於 2011 年 12 月 7 日至 2012 年 2 月 29 日（「特惠津貼申請期限」），為受影響的拖網漁船船東辦理申請特惠津貼的登記手續。其後，上訴人向工作小組發出收訖日期為 2012 年 12 月 31 日的信函（「申請函」），要求工作小組在特惠津貼申請期限後為其辦理登記手續。上訴人在其信函內解釋，他與一家人是以捕魚為生的本地居民，三代亦如是。現因政府回收本港海域禁止捕魚，令他頓時失去經濟收入，希望能得到適量的賠償，用來維持基本的生活需要。上訴人隨申請函附上船隻擁有權證明書副本，賴以證明他一直以來都以捕魚為生，失去了一生唯一的工作亦難以另尋工作。因政府的頒令，令他另尋船隻出海捕魚舉步難行，希望能得到工作小組幫助，獲得賠償。上訴人又附上由內地部門就有關船隻發出的粵港澳流動漁船戶口簿（入戶日期為 2007 年 7 月 18 日），以

及由漁農自然護理署(「漁護署」)就有關船隻發出的海岸公園捕魚許可證(有效期為2008年1月29日至2009年12月1日)。

9. 其後，工作小組於2013年2月21日向上訴人發出信函，表示根據上訴人所提供的資料及工作小組獲得的有關資料，認為上訴人不符合申請特惠津貼的資格，原因是上訴人在2011年前已將有關船隻的擁有權轉讓給他人，而他現時並不擁有有關船隻。

上訴人的上訴理由/理據

10. 上訴人於2013年2月24日向上訴委員會發出一封上訴信，信內聲稱上訴人希望上訴委員會可以補償因禁止拖網捕魚而不能再度出海的上訴人一家，上訴人早前賣掉船隻感到無助，因為政府一直漠視本港的漁業發展，導致上訴人為了一家而必須決斷痛苦地放棄捕魚的唯一生活技能，以維持生活。上訴人希望上訴委員會能夠幫助上訴人得到適量的賠償，著眼於上訴人一家三代長久以來在本港海域捕魚的生活經歷，以及多年來上訴人一家三代為本港漁業的付出，而不是因上訴人現在有否擁有船隻而否定上訴人能夠得到補償。
11. 上訴人隨上訴信附上以下文件：
 - (1) 由海事處就有關船隻發出的擁有權證明書、運作牌照(有效期為2007年6月13日至2008年6月12日)、驗船證明書(有效期為2007年6月11日至2009年6月12日)、於2007年6月26日就上訴人申請續領有關船隻的運作牌照(有效期為2007年6月13日至2008年6月12日)而發出的收費單以及於2007年6月11日就上訴人申請有關船隻的豁免到港證(有效一年)而發出的收費單。

- (2) 由漁護署就有關船隻發出的海岸公園捕魚許可證（有效期為2008年1月29日至2009年12月1日）以及於2008年1月29日就換領海岸公園捕魚許可證而發出的信函。
- (3) 由內地部門就有關船隻發出的粵港澳流動漁船戶口簿（入戶日期為2007年7月18日）以及對有關船隻發出的漁業捕撈許可證。

12. 另外，上訴人雖在上訴表格內表示可提供向稅務局提交的報稅表、在港購買漁船燃油的單據及魚類統營處的交易收據以支持其陳述，可是工作小組並未收到上訴人提述的單據及文件。

工作小組的陳詞

13. 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。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) 工作小組一般不接受特惠津貼申請期限後提出的申請，並只會在特殊情況下才會酌情考慮及處理個別截止日期後提出的申請。有關的申請人必須提出強而有力的理由及證據以支持其申請，令工作小組信納有關的延誤是有合理理據支持。就此宗個案，上訴人沒有就其延誤申請作出令工作小組信納的解釋。
- (2) 根據工作小組就申請特惠津貼所訂定的相關要求，申請人須於2010年10月13日或之前擁有拖網漁船，並於申請時仍擁有該拖網漁船，以及於登記當日持有由海事處根據《商船（本地船隻）條例》（第548章）對有關船隻發出的有效擁有權證明書、運作牌照及驗船證明書。根據海事處資料，上訴人於2008年6月10日在內地出售有關船隻，於2008年6月12日自行向海事處申請取消有關船隻的擁

有權證明書，並於同日獲准取消。換言之，上訴人於提出申請時並不擁有有關船隻，而且由2008年6月12日至上訴人向工作小組提出申請特惠津貼當日（即2012年12月31日）期間未持有由海事處根據相關法例對有關船隻發出的有效擁有權證明書。

- (3) 上訴人所提供由內地部門就有關船隻發出的粵港澳流動漁船戶口簿，以及由漁護署就有關船隻發出的海岸公園捕魚許可證，可是有關文件未能證明，亦未能支持上訴人符合上述申請特惠津貼的相關要求。
- (4) 上訴人在其上訴表格的聲稱，未能證明上訴人由2008年6月12日至上訴人向工作小組提出申請特惠津貼當日（即2012年12月31日）期間就有關船隻持有由海事處根據《商船（本地船隻）條例》對有關船隻發出的有效擁有權證明書及上訴人於提出申請時仍擁有有關船隻。

14. 工作小組經考慮所有相關因素後，認為上訴人非但沒有就其延遲申請特惠津貼的原因作出具體解釋，而且在2011年前已將有關船隻的擁有權轉讓給他人，並且提出特惠津貼申請時已並不擁有有關船隻。工作小組因此決定拒絕辦理上訴人登記及申請特惠津貼的要求。

上訴委員會的聆訊

15. 上訴人於2018年11月1日及3日提交陳述書，並作出以下陳述：
 - (1) 上訴人指，他從小到大都在香港海域捕漁，如長洲、坪洲、大小磨刀洲、龍鼓灘等海域附近。他於2008年年尾作出決定，出售船隻並準備購買新漁船，以繼續捕魚的工作。但由於禁拖這個新政策的出現，令他放棄購買新漁船。於新政策初期，他並不知道如何申請索償，所以遲遲未能向相關工作部門遞交資料。最後從同行的口中得

知，需要寫信及提交相關船牌資料才可申請索償。

- (2) 上訴人重申對審核結果表示極度不滿及無奈。他無法接受工作小組於第一階段向有關船隻所發出的幾點質疑，並指所有證據已提交予工作小組，現沒有任何新證據呈交。

16. 聆訊期間，上訴人及工作小組作出了以下陳詞：

- (1) 工作小組指，上訴人的申請於特惠津貼申請期限後差不多一年才發出，重申除非情況特殊，否則一般不接受特惠津貼申請期限後提出的申請。
- (2) 工作小組重申，特惠津貼要求申請者提交由海事處發出的有效擁有權證明書及運作牌照。工作小組向海事處了解，獲知上訴人於2008年6月10日已把有關船隻賣出，更於2008年6月12日申請把船隻擁有權證明書註銷。所以，上訴人並不符合特惠津貼申請資格中，須於2010年10月13日或之前擁有有關船隻，以及於申請特惠津貼時仍擁有該拖網漁船的要求。
- (3) 工作小組認為上訴人所提交的支持文件未能證明他符合了申請特惠津貼的相關要求。而且上訴人亦曾聲稱，當日賣船的原因，是為求償還債務。故此，工作小組決定維持上訴人不符合申請特惠津貼資格的決定。
- (4) 上訴人指出，有關船隻已用了11年有多，決定換船的時候才得悉政府將實施禁拖，以後不能再在香港水域內拖網捕魚，所以前來申請特惠津貼。
- (5) 上訴人表示政策於2010年出台時他是毫不知情的。上訴人指，若非政府收回作業水域，他本可以換船後繼續捕魚，所以他認為自己是受影響人士之一，理應獲得賠償。現在他申領綜緩已有三年，他上訴是因為有兒子失業，亦無地方居住，另一兒子只開工四日，他要求不高，但求兩餐溫飽。

上訴委員會的決定

17. 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。
18. 上訴委員會留意到，上訴人於政策2010年出台前兩年已把有關船隻賣出，其後他顯然是沒有參與捕魚活動，所以他停止捕魚的決定跟政府實施禁拖實是並無關係。上訴委員會亦接納工作小組的陳述，認同上訴人未能證明他符合了申請特惠津貼的相關要求。

總結結論

19. 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 CM61046P

聆訊日期： 2018 年 12 月 18 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)

馬國強先生

主席

(簽署)

陳偉仲先生, MH

委員

(簽署)

朱嘉濠教授

委員

(簽署)

何逸雲先生

委員

(簽署)

林寶苓女士

委員

上訴人： 黃錦全先生

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