

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CM63948A

---

鄭錦明

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

---

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CM69733Y

---

鄭錦明

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

---

聆訊日期：2019年1月4日

判決日期：2021年8月30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」）就其擁有的一對雙拖漁船評定為不符合申請「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」）。
2. 由於兩宗上訴個案之雙拖是由同一位上訴人擁有，案件背景相同令工作小組所作出該決定所考慮的因素亦相同，且鄭錦明（「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兩宗上訴個案較為合適，上訴人於聆訊上亦表示同意合併進行聆訊。
3. 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

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 CM63948A）為木質雙拖漁船，長度 26.00 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 478.94 千瓦，燃油艙櫃載量為 51.82 立方米；另外，其船隻（船牌編號 CM69733Y）亦為木質雙拖漁船，長度 26.20 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 519.00 千瓦，燃油艙櫃載量為 53.46 立方米（合稱「有關船隻」）。
10. 上訴人於 2011 年 12 月 19 日就有關船隻要求領取申請特惠津貼的預約登記確認書。當日上訴人提供了下述資料： 1. 由海事處根據《商船（本地船隻）（證明書及牌照事宜）規例》（第 548D 章）就有關船隻發出的有效第 III 類別船隻擁有權證明書（記錄日期為 2010 年 10 月 29 日）； 2. 由海事處根據《商船（本地船隻）（證明書及牌照事宜）規例》（第 548D 章）就有關船隻發出的運

作牌照（有效期由 2011 年 7 月 30 日至 2012 年 7 月 29 日）；及 3. 由海事處根據《商船（本地船隻）（證明書及牌照事宜）規例》（第 548D 章）就有關船隻發出的驗船證明書（有效期由 2010 年 7 月 30 日至 2012 年 7 月 21 日）。

11. 工作小組其後於 2012 年 2 月 14 日，就每艘有關船隻向上訴人發出兩封內容一致的信函，表示上訴人曾於 2011 年 12 月 19 日前往領取上述特惠津貼的預約登記確認書。工作小組於預約登記當日根據他所提供的有關資料，認為他不符合申請特惠津貼的資格，故此沒有向他發出預約登記確認書。工作小組認為上訴人不符合申請特惠津貼的資格，是因為他於 2010 年 10 月 13 日或之前，並未持有由海事處根據《商船（本地船隻）（證明書及牌照事宜）規例》（第 548D 章）對有關船隻發出有效的第 III 類別船隻擁有權證明書。
12. 上訴人在日期同為 2012 年 2 月 23 日的兩張回條（「回條」）內表示不同意工作小組因上訴人於 2010 年 10 月 13 日或之前，未持有由海事處對有關船隻發出的擁有權證明書，而認為上訴人不符合申請是項特惠津貼的資格。他指出有關船隻於 2010 年 9 月 20 日經見證人 馮華 見證下由舊船東 郭建文 售予上訴人 鄭錦明，但由於買賣雙方因交付金錢問題而影響辦理轉讓擁有權手續，所以希望工作小組能夠接納他的申請。
13. 上訴人隨其兩張回條再次附上由海事處就有關船隻發出的擁有權證明書副本以及運作牌照，以及就每艘有關船隻的買賣合約（立約日均為：2010 年 9 月 20 日）。每艘有關船隻的買賣合約條文幾乎相同，當中列明船隻 CM69733Y 及 CM63948A 分別以 49 萬元正及 50 萬元正的價錢，由 郭建文 先生售予上訴人，並且於第一次付訂金港幣 5 萬元正後，買賣雙方必須於 45 天內完成過戶手續，否則賣方不需退還訂金，同時合約終止互不追究。另外，買方必須同時於 45 天內付清餘款。
14. 其後，上訴人於 2012 年 2 月 28 日提交由海事處就有關船隻發出的擁有權證明書摘要（「歷年資料」）。該歷年資料截至 2012 年 2 月 28 日，從船東過往紀錄的一項顯示，船隻 CM63948A 記錄日期 2010 年 7 月 30 日（11:10）至 2010 年 10 月 29 日（15:15）及船隻 CM69733Y 記錄日期 2010 年 7 月 29 日（16:28）至 2010 年 10 月 29 日（15:06），郭建文 為有關船隻的船東；而船隻 CM63948A 記

錄日期 2010 年 10 月 29 日 (15:16) 及船隻 CM69733Y 記錄日期 2010 年 10 月 29 日 (15:07)，上訴人為有關船隻的船東。

15. 上訴人於 2012 年 3 月 26 日提交一封信函，內容聲稱上訴人在 2010 年 9 月 20 日購買有關船隻，表示這是見證人 馮華 先生到場作見證，而他們所簽合約形式都是一樣具法律效力的。他們漁民一般都是按這方法辦理船隻買賣手續，而在交易中都是以現金作交易，在繳付訂金後 郭建文 只給上訴人一張伍萬元收據，並附上副本予工作小組。最後在海事處轉名交收時亦以現金再付尾數。在簽定買賣合約時上訴人不知道工作小組已在 2010 年 10 月 30 日執行所訂之政策。上訴人指，購買這艘船時需要很多錢，他亦要籌錢。另外，因為 9 月份後是漁汛季節，賣方亦要延遲到 10 月份後完成手續，當中相差 20 多天。上訴人懇請工作小組網開一面，酌情處理發放特惠津貼。上訴人除提交了由內地有關部門就有關船隻發出的粵港澳流動漁船戶口簿副本（入會日期為 2010 年 12 月 28 日）、漁業捕撈許可證副本（發出日期：2011 年 1 月 17 日 (CM63948A) 及 2011 年 11 月 15 日 (CM69733Y)）、就船隻 CM69733Y 的繳交漁港建設基金記錄、郭建文 於 2010 年 9 月 20 日及 10 月 29 日發出有關購買有關漁船之訂金及餘款收據，亦再次附上有關船隻的擁有權證明書、運作牌照及驗船證明書副本。
16. 工作小組經整體考慮上述因素及相關評核後，評定上訴人不符合申請特惠津貼的資格，原因是上訴人於 2010 年 10 月 13 日或之前，並未持有由海事處根據《商船（本地船隻）（證明書及牌照事宜）規例》（第 548D 章）對有關船隻發出有效的第 III 類別船隻擁有權證明書。工作小組於 2013 年 1 月 7 日向上訴人發出信函，把該正式決定通知上訴人。

### 上訴人的上訴理由/理據

17. 上訴人在其日期為 2014 年 2 月 10 日的上訴表格內聲稱其所申請的船隻是近岸拖網漁船，現申請特惠津貼，改變成為外海作業拖網漁船。要維修機器及更換漁具、起網機，加大冰艙，維修船殼。他亦聲稱有關船隻因在購買時是超過規限時間多天，但希望上訴委員會酌情處理有關船隻的情況。

18. 上訴人在日期同為 2013 年 2 月 20 日，就有關船隻的兩封上訴信內表示，有關船隻為淺海拖網作業漁船。因禁捕而不能在淺海作業，要到外面深海作業，所以一定要把船翻新加固、維修機器及改造捕魚用具。現把有關翻新及維修之證明文件附上以供審閱，並希望上訴委員會體諒有關船隻及上訴人之苦處，批准有關申請港幣伍拾萬元以幫助有關船隻渡過難關。
19. 上訴人隨其兩封上訴信附上就各有關船隻相關的以下文件：
- (1) 由「周保船排廠」於 2013 年 2 月 20 日就有關船隻發出的維修報價單。
  - (2) 由「華威機器電器工程有限公司」於 2013 年 2 月 19 日就有關船隻發出的維修報價單。
  - (3) 由「成興仔鮮魚批發」於 2012 年 12 月 26 日就 CM63948A 及於 2013 年 1 月 29 日就 CM69733Y 發出的信函，內容聲稱茲證明上訴人由 2009 年至 2012 年期間，就有關船在香港水域捕魚所得的漁獲（例如：昌魚，鮫魚，雜魚…等）都銷售給該公司。

### 雙方陳詞

20. 工作小組向上訴委員會提交的陳詞中，解釋了他們評定上訴人不符合申請特惠津貼的資格的原因。當中，工作小組曾整體考慮的因素如下：

- (1) 根據獲財委會於 2011 年 6 月通過的援助方案，申請人必須符合資格才可領取特惠津貼。其中資格包括：申請人須於 2010 年 10 月 13 日或之前，持有由海事處根據《商船（本地船隻）（證明書及牌照事宜）規例》（第 548D 章）對有關船隻發出的有效第 III 類別船隻擁有權證明書及運作牌照。
- (2) 工作小組是根據財委會文件中的基本資格準則，訂定申請特惠津貼的具

體資格準則及其他相關要求。根據上訴人於預約登記當日及其後所出示的文件，他於2010年10月13日或之前持有由海事處就有關船隻發出的有效驗船證明書，但上訴人於2010年10月13日或之前並未持有由海事處就有關船隻發出的擁有權證明書（相關擁有權證明書的記錄日期為2010年10月29日）。

(3) 由於上訴人所持有有關船隻的擁有權證明書未能支持上訴人符合申請特惠津貼的相關資格準則，工作小組在考慮上述資料後，認為上訴人不符合申請特惠津貼的資格。因此，工作小組並沒有為上訴人完成辦理申請特惠津貼的登記手續（包括填寫登記表格及查驗船隻等）。

(4) 另外，上訴人提交的書面理據及/或證據，均並未能證明上訴人符合申請特惠津貼的相關資格準則，即於2010年10月13日或之前持有由海事處對有關船隻發出的有效第III類別船隻擁有權證明書及為有關船隻的擁有人。

(5) 根據上訴人在其2012年3月26日信函聲稱，他是在海事處進行轉名交收時，即2010年10月29日，才以現金再付尾數（CM63948A為45萬元，CM69733Y為44萬元）。有關收據的日期理應為2010年10月29日。但根據上訴人提交由郭建文發出有關收取餘款的收據，CM63948A的日期為2010年9月20日。有關收據的日期與上訴人的聲稱並不一致。

(6) 就上訴人表示會提交支持其上訴陳述的證明，工作小組由於仍未收到相關文件，所以未能就相關文件作出回應。

21. 上訴人於2018年11月16日發函表示，就兩艘有關船隻再沒有任何理據補充。

### 上訴委員會的聆訊

22. 聆訊期間，除上述的理據/陳述，雙方亦作出了以下補充：

(1) 上訴人指出，他於2010年10月13日之前曾擁有另外一對雙拖船隻，他與

郭建文的交易，是把雙方的船隻擁有權對調，好讓郭建文能夠藉着擁有上訴人的一對雙拖船隻而獲得捕魚許可證。然後上訴人會就着有關船隻向大陸有關部門另再申請捕魚許可證。但由於買賣交易需要一段時間才能完成，海事處的紀錄只能記錄他於2010年10月29日後才擁有有關船隻，所以衍生出他現在面對的問題。上訴人強調，他在與郭建文達成有關交易的時候，他並不知道禁拖措施實施在即，更不知道有關特惠津貼的要求，亦並非為了申請特惠津貼而購入有關船隻。

- (2) 上訴委員會質疑，宣布禁拖措施後但在措施實施前，是否應該暫緩一切拖網船隻的買賣活動，否則後果就如上訴人所面對的情況一樣，舊船船主既已失去申請資格，新船船主又因為未有於2010年10月13日前擁有新買的拖網漁船而一樣失去申請特惠津貼資格。
- (3) 工作小組指出，自行政長官的施政報告出台並正式宣佈禁拖措施，工作小組即時進行廣泛諮詢，向業界漁民收集意見；當時與業界96個漁民漁業組織進行了96場諮詢會，第一次諮詢會面，是施政報告出台兩天之後，即2010年10月15日進行。
- (4) 工作小組表示，要求特惠津貼申請船東須於2010年10月13日或之前擁有並於申請特惠津貼當日仍然擁有申請有關的拖網漁船，是要防止有人為了成功申請特惠津貼而刻意購置拖網漁船。
- (5) 就附件四A013及A014頁中所載列有關申請特惠津貼的資格準則，本案上訴人是未能滿足相關政策內第21(b)段及23(c)段內，要求特惠津貼申請人須於2010年10月13日或之前，持有由海事處根據《商船（本地船隻）（證明書及牌照事宜）規例》（第548D章）對有關船隻發出的有效第III類別船隻擁有權證明書及運作牌照。該事項要求是財委會文件中清楚列明的，所以縱使附件四A013-A016頁之相關政策文件內第25段曾指出「若有個別真正因禁拖措施影響而永久失去在香港水域捕魚區的申請人，其個案未能完全符合以上第23及24段的所有資格準則及相關要求，工作小

組可根據相關政策中所定下的原則，詳細考慮有關個案的整體資料後酌情處理其申請」；可是工作小組於本案中，實是未有任何餘地行使酌情權豁免上訴人必須於2010年10月13日或之前為有關船隻的合法擁有人的這個要求。

- (6) 在審核上訴人的個案時，工作小組曾考慮一系列文件與資料，包括內地過港漁工計劃及休漁期貸款的資料，以確認上訴人為漁民的身份。可是，工作小組未有發現任何可以支持上訴人申請的資料，上訴人亦從未提交任何客觀或實質的資料支持其申請。
- (7) 此外，漁護署曾透過漁業界組織、各區漁民代表及相關業界代表等舉行了超過90場諮詢會，以就有關援助計劃、申請資格及截止日期（包括特惠津貼的申請資格及截止日期）作出說明並諮詢有關的意見。按獲立法會財務委員會批准的援助方案，政府當局於2011年8月成立工作小組負責處理所有援助方案申請的相關事宜（包括處理特惠津貼申請）。工作小組其後於2011年10月底透過各漁業團體就處理特惠津貼申請的有關程序及安排向漁民及相關團體作廣泛的諮詢。
- (8) 而於2011年11月底起，工作小組亦透過各漁業團體邀請漁民出席簡介會，向漁民簡介有關特惠津貼、自願回購近岸拖網漁船及向本地漁工發放一筆過補助金的申領資格準則、登記手續和申請人所需帶備的文件等事項。工作小組亦曾在各主要漁港向拖網漁民派發宣傳單張，並在魚類統營處轄下的魚類批發市場、漁民聯絡辦事處、各主要漁港及附近地點（包括登岸梯級、海事分處及巴士站等）張貼宣傳海報及放置橫額。工作小組亦有發信邀請各漁業團體協助通知漁民有關特惠津貼的登記手續。工作小組藉上述各種不同渠道，向受影響的拖網漁船船東解釋及宣傳辦理特惠津貼登記手續的安排。
- (9) 綜上所述，有關當局及工作小組在展開有關特惠津貼申請登記之前及在登記進行期間，已盡力向漁民發佈有關禁拖措施及援助方案的資訊，全

面諮詢漁民的意見，並透過不同途徑通知漁民有關的申請程序、登記手續、相關日期及注意事項。因此工作小組認為，上訴人實是有充足機會，在與郭建文進行買賣交換船隻之前，了解特惠津貼的要求。

### 上訴委員會的決定

23. 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。
24. 上訴委員會接納工作小組的陳詞，認為上訴人未能滿足特惠津貼申請人須持有有關船隻擁有權證明書及運作牌照的要求。這個基本資格準則要求，是立法會財委會文件中清楚列明的。上訴委員會能理解，要求特惠津貼申請人必須出示合乎要求的擁有權證明書，是為了讓工作小組能更有效率地核實申請者的資格並審批申請，令申請人更快獲發放特惠津貼，所以該項要求非常重要亦並非可以隨便豁免。只有基於非常特殊的理由，規定申請人提供擁有權證明書的要求才可考慮加以豁免。
25. 上訴委員會接納工作小組的陳詞，認為政府就特惠津貼的申領資格準則、登記手續和申請人所需帶備的文件等事項，早已於業界進行廣泛的諮詢及宣傳，所以上訴人聲稱與 郭建文 達成有關交易的時候並不知道禁拖措施實施在即，更不知道有關特惠津貼的要求，實是令人難以置信，上訴委員會不能接納。
26. 上訴委員會認為，由於上訴人(1)在理應瞭解有關要求的情況下，漠視該要求並進行漁船買賣交易；及(2)並無提交令人信服的資料，以確認他為漁民的身份並且是有關船隻於2010年10月13日或之前的合法擁有人，所以並無合理基礎行使酌情權，以豁免上訴人必須提供合乎要求的擁有權證明書。況且，文件紀錄中清楚顯示 郭建文 於2010年10月13日或之前，才是有關船隻的船主。故此，上訴人並未能證實其於上述關鍵時段內是擁有有關船隻及申請特惠津貼的資格。

## 總結結論

27. 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，以證明工作小組拒絕恢復上訴人申請特惠津貼的要求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 CM63948A 及 CM69733Y

聆訊日期：2019 年 1 月 4 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)

---

陳榮堯先生

委員

(簽署)

---

鍾姍姍博士

委員

(簽署)

---

周健德女士

委員

(簽署)

---

葉鳳仙女士

委員

上訴人：鄭錦明先生

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