

漁民特惠津貼上訴委員會 (禁拖措施)

個案編號 CM64511A

曾志強

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期 : 2019年4月4日

判決日期 : 2020年2月17日

判決書

簡介

1. 本案的上訴人曾志強先生（下稱「上訴人」）擁有編號為CM64511A的船隻（下稱「該船」）。他於2012年5月31日致函跨部門工作小組（下稱「工作小組」），要求逾期申請「因禁止拖網捕魚而向受影響拖網漁船船東發放特惠津貼」（下稱「特惠津貼」）。根據有關政策，申請特惠津貼的截止日期為2012年2月29日。
2. 工作小組於2012年9月4日拒絕上訴人的要求。上訴人不滿工作小組的決定，向漁民特惠津貼上訴委員會（禁拖措施）（下稱「上訴委員會」）提出上訴。

上訴人的逾期申請

3. 根據海事處發出的驗船證明書，該船的資料如下：
 - 3.1 船隻屬木質結構，長度為24.40米；
 - 3.2 船隻設置了2部推進引擎，總功率為328.14千瓦；
 - 3.3 船隻的燃油艙櫃載量為14.12立方米。
4. 上訴人2012年5月31日的信函指，由於沒有人通知他政府禁止拖網捕魚的計劃，他不知道計劃的詳情而錯過了登記的期限。工作小組於2012年7月5日回函表示由2011年11月底開始透過簡介會、海報、單張和漁業團體等不同渠道向受影響的拖網漁船船東解釋辦理特惠津貼登記手續的安排，亦曾於2011年10月底向漁民和相關團體作廣泛的諮詢。工作小組要求上訴人提交相關資料及解釋以考慮是否接納申請。
5. 上訴人於2012年7月13日回信，提出他的主要作業範圍在藍塘海峽和果洲頭海域，漁獲則交予收魚船，鮮有直接交到魚市場售賣。因為日常接觸到的人和事十分有限，所以在相關時段內沒有接觸到有關單張、海報，亦沒收到工作小組簡介會和諮詢會的通知。

工作小組的評核及決定

6. 工作小組審核上訴人提供的資料及解釋後，於2012年9月4日決定拒絕上訴人申請特惠津貼的要求。工作小組指他們和有關當局在展開特惠津貼登記之前及進行登記期間，已作廣泛的諮詢及宣傳，並透過各種不同渠道通知受影響的拖網漁船船東及相關人士登記的安排。工作小組亦在各主要漁港及附近地點（包括漁市場、登岸梯級、海事分處及巴士站等）放置了宣傳海報及橫額。

此外，上訴人聲稱日常主要在本港水域捕魚作業，但資料顯示該船的運作牌照於2010至2011年間曾經超過一年沒有續牌，反映該船曾有一段頗長時間沒有在香港水域作業。工作小組於同一封信中提醒上訴人上訴的權利。

上訴理據

7. 上訴人於2013年1月9日呈交上訴信。除重複因作業範圍及模式而沒有接觸到有關特惠津貼計劃的宣傳品外，並指自己因拖網作業換得一身病痛，經常往返內地進行治療，以此解釋為何該船2010至2011年間沒有續領運作牌照。他並呈交了該船2012至2013年度的運作牌照作證明。
8. 上訴人及後於2014年2月10日按上訴委員會的要求提交上訴表格，指該船符合特惠津貼申請資格，並聲稱會搜集進一步證據。然而，直到上訴聆訊當天，上訴人也未有呈交任何如購買冰塊燃油、銷售漁獲及在港僱用漁工的證明。

上訴委員會的職權範圍

9. 根據政府於2013年2月5日向立法會食物安全及環境衛生事務委員會呈交，關乎特惠津貼的政策文件的附件V，上訴委員會的職權範圍如下：

「就財務委員會在二零一一年六月十日通過的一次過援助方案中¹的特惠津貼及一筆過補助金 -

* 確定由跨部門工作小組訂定有關處理及／或審批受影響人士申領特惠津貼的準則符合政府政策，以及對申請人（在公法意義上）公平合理；

¹ 援助方案包括：-

- (a) 向受影響近岸拖網漁船船東發放特惠津貼；
- (b) 向受影響較大型拖網漁船船東發放特惠津貼；及
- (c) 向已透過漁農自然護理署自願回購計劃或其本身安排處置其船隻的受影響近岸拖網漁船的船東所僱用的本地漁工提供一次過援助。

- * 確定跨部門工作小組就申領特惠津貼的資格和批出津貼的金額所作的決定符合政府政策，以及對特惠津貼申請人（在公法意義上）公平合理；
- * 審視就跨部門工作小組的決定提出上訴的上訴人（或其代表）或有關政府部門所提供的新或額外資料／證據，以及考慮這些資料／證據的相關性和重要性；以及
- * 考慮是否維持跨部門工作小組就上訴人個案所作的決定或修正有關決定，以及在適當情況下釐定發放給上訴人的特惠津貼類別及金額²。」

10. 聆訊開始時，上訴委員詢問法律顧問：（一）上訴委員會是否有權處理因逾期申請特惠津貼被工作小組拒絕而提出的上訴（換句話說，即上訴委員會能否行使酌情權接納逾期的特惠津貼申請）？（二）假如批准逾期申請，上訴人又符合其他資格要求的話，上訴委員會又是否有權直接判斷發放特惠津貼的金額？還是必須把評核金額的工作發還工作小組？
11. 法律顧問的意見為，觀乎訂定上訴委員會職權範圍的文件之用字，上訴委員會有權覆核工作小組「就申領特惠津貼的資格」所作的決定，而因逾期被拒絕申請可理解為資格問題的一部分。再者，上訴委員會覆核工作小組決定的權力是寬闊的：委員會不僅可確認或撤回，更可修正、按其判斷改變或以自己的決定代替工作小組的決定。能處理逾期申請被拒絕後的上訴及直接判斷特惠津貼金額，和這寬闊的權力及上訴委員會須確保工作小組決定「符合政府政策」及「在公法意義上對申請人公平合理」的職能脗合。
12. 法律顧問在聆訊中講出上述意見，並邀請上訴人及工作小組代表就此提出意見，雙方均不持異議。上訴委員會接納此法律意見，認為上訴委員會有權考慮是否批准逾期的特惠津貼申請及如有需要的話可直接判斷發放特惠津貼的金額。

² 上訴委員會可以確認、撤回、按其判斷改變、或以委員會的決定代替工作小組作出的決定。

工作小組的陳詞

13. 工作小組代表指出，一般來說，除非有很強的理由，否則逾期的特惠津貼申請不會獲批。她提及工作小組自2011年10月開始介紹特惠津貼政策，做了大量的工作以充分地通知所有潛在的申請者。假如上訴人在相關時段內曾在香港水域作業，她認為上訴人必然有機會去到港內的避風塘或魚市場等地方，不可能不知道有關政策。

14. 更重要的是：
 - (一) 無論是避風塘巡查還是海上巡查，該船在2009至2011年間均是錄得零記錄；
 - (二) 上訴人曾指自己每月都在香港仔的雪廠「打雪」及在香港仔海旁的躉船入油，而漁獲則交香港仔或筲箕灣的收魚船，卻從來沒有任何文件證據支持；
 - (三) 上訴人從沒有為該船申請休漁期貸款及「過港漁工」配額；
 - (四) 該船在2010年4月14日至2011年6月29日期間沒有有效的運作牌照，根據香港法律不能在該段期間內在香​​港水域航行，而判斷一艘漁船是否合資格取得特惠津貼的關鍵時段為2009年10月至登記當日（沒有逾期的申請均在2012年2月29日之前作出）。上訴人提出他的身體問題以解釋為何該船2010至2011年間沒有取得運作牌照，但卻完全沒有解釋該船在那段時間是被閒置還是給其他人用作任何用途；

(五) 上訴人提交的2012至2013年度運作牌照是海事處發出的，沒有經過漁護署的登記手續，亦沒有由漁護署進行船隻查驗，根本不知道該船是否擁有拖網漁船的設備。

15. 整體而言，工作小組代表認為本案完全沒有充分的證據證明上訴人是一艘拖網漁船的船東，更遑論有很強的理由批准上訴人逾時申請。
16. 上訴委員曾問工作小組代表，欠缺有關的運作牌照是否等如上訴人不符合申請資格？工作小組代表回應，2010年10月13日以前的一段時間及上訴人提出特惠津貼申請那天（2012年5月31日）該船均有運作牌照。根據政策，是否擁有2010年4月14日至2011年6月29日間的運作牌照只是其中一項考慮申請人是否拖網漁船船東及應否獲酌情延展申請期限的因素，並非獨立成項的資格要求。

上訴人的陳詞

17. 上訴人指該船是一艘單獨作業的蝦拖，他到提出2012年運作牌照的續牌申請時才知道有特惠津貼的申請機制；他自己很少聽收音機，有加入漁會但他們沒作任何通知。
18. 被問到他2012年為運作牌照續牌時，特惠津貼申請的期限已過，為何他還會知悉有關安排？上訴人指可能因為辦手續時有其他船的人告知；工作小組代表也指出可能宣傳有關計劃的海報當時尚未撕下。
19. 上訴委員問上訴人平日在那裡停泊，他回應一時在塔門、一時在南澳、一時在東平州。他曾嘗試從牛奶公司取回購買冰塊的記錄但不成功。
20. 就2010年4月14日至2011年6月29間欠缺運作牌照，上訴人指自己兼任該船的輪機操作員，該段時間他因生病未能工作，因而該船也沒有運作。

21. 根據文件記錄，海事處曾於2011年6月30日檢驗該船，並於同日發出驗船證明書，而就處理特惠津貼申請的程序及安排的宣傳，是在之後的月份才進行。上訴人就此點沒有補充。

上訴委員會的決定

22. 上訴委員會認為上訴人有責任提出理據，說明為何上訴委員會應行使酌情權批准他的逾期申請。舉例說，他可以嘗試證明該船充分具備取得特惠津貼的資格，只是因特殊的理由錯過了申請期限。在本案中，上訴委員會不接納上訴人有如此或其他有力的理據說服我們行使酌情權。
23. 首先，上訴人在文件中提到自己的作業範圍在藍塘海峽和果洲頭（位於香港水域的東南方）、補給在香港仔、售賣漁獲則在香港仔及筲箕灣。聆訊中，他卻說自己的停泊地點在塔門（西貢以北大埔以東）、南澳（香港水域東北方以外）及東平州（香港水域東北方邊陲）。這些聲稱的作業補給地點及停泊地點距離很遠，不符效益。綜合上訴委員會從不同案件所累積的經驗，上訴人聲稱的作業模式並不可信。
24. 再者，上訴人完全沒有任何文件證據支持他是拖網漁民的說法，該船在巡查之中更是從未被發現。上訴委員會看不到任何具說服力的證據證明該船是一艘符合申請資格的拖網漁船。
25. 如該船是一艘真正的拖網漁船，上訴人依賴該船作業維持生計，他沒有理由讓該船閒置一年。而其實海事處曾於2011年6月檢查該船，顯示至少在那段時間上訴人還是打算會繼續運作該船的。如是者，他在之後幾個月完全沒有聽過有關特惠津貼申請的消息，並不可信。我們接納工作小組所言，在香港本地的漁業界別，禁止拖網及特惠津貼申請關乎生計，是重大的消息。以此為業的漁民不大可能錯過相關信息。

26. 因上述各點，上訴委員會雖然有權批准逾期申請特惠津貼，但認為上訴人未能提出任何合理及可令人信服的理由證明上訴委員會應該延展期限。上訴委員會決定駁回本上訴，維持工作小組的決定，即上訴人逾期提出申請特惠津貼不被接納。

個案編號：CM64511A

聆訊日期：2019年4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)

陳步青先生
主席

(簽署)

簡永輝先生
委員

(簽署)

盧偉基先生
委員

(簽署)

陳榮堯先生
委員

(簽署)

鍾姍姍博士
委員

出席聆訊人士：

上訴人曾志強先生

蕭浩廉博士，漁農自然護理署漁業主任，跨部門工作小組代表

阮穎芯女士，漁農自然護理署漁業主任，跨部門工作小組代表

羅頌明大律師，上訴委員會法律顧問