

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CP0015

陳志成

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2016年6月29日

判決日期：2018年3月9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」）就其申領「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」）批出津貼的金額所作的決定提出的上訴（「上訴」）。

2. 工作小組評定有關船隻為近岸拖網漁船，並根據獲立法會財務委員會（「財委會」）批准的援助方案，向陳志成（「上訴人」）發放港幣\$6,348,035 元的特惠津貼。上訴人現就工作小組的這項決定向漁民特惠津貼上訴委員會（「上訴委員會」）提出上訴。
3. 上訴委員會的秘書處把聆訊的日期、時間、地點及程序等資料，於 2016 年 6 月 14 日特函通知上訴人。及後，秘書處於 2016 年 6 月 21 日接獲上訴人的回條，表示他本人不會出席是次聆訊，亦不會委託任何人代表他出席聆訊。
4. 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

5. 於 2010 年 10 月 13 日，行政長官宣布政府會實施一系列漁業管理措施，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。
6. 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。
7. 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。

8. 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。
9. 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。
10. 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，有關船隻（船牌編號 CM65137A）為一艘木質摻繒，長度 34.45 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 634.10 千瓦，燃油艙櫃載量為 75.09 立方米。
11. 於 2012 年 6 月 7 日，工作小組與上訴人進行會面，讓上訴人澄清有關船隻上本地及境外聘用的作業人員的身份。其後，工作小組於 2012 年 10 月 4 日向上訴人發出信函，表示已就提供的資料及其他相關資料詳細審核了他的申請，初步會以有關船隻屬於在香港水域作業的近岸拖網漁船類別跟進處理，並就上訴人聲稱其船隻在香港水域作業的時間為 90%，因為較漁護署就相同類別及長度的拖網漁船所作統計而得的數據為高，要求上訴人提交證據以作支持。

12. 於2012年10月11日，上訴人向工作小組發出回條，並附上若干銷售漁獲記錄、燃油交易記錄、冰雪交易記錄、漁船安全及設備週年檢查聲明書及海岸公園捕魚許可證和有關信函等文件，以支持有關船隻在香港水域作業的時間（以百分比表示）為90%。申請人又聲稱該些文件可以證明其船隻全年之中280日有90%在香港水域作業，當中至少每兩天在香港水域內生產作業之後將漁獲售賣。
13. 於2012年12月21日，工作小組向上訴人發出信函，表示已完成審核了他的申請，經詳細考慮所有的資料及證據，工作小組接受上訴人為因香港水域被禁止拖網捕魚而受影響的近岸拖網漁船船東。經考慮該船隻的類型和長度，以及所有有關資料及證據，工作小組作出以下決定：

漁船類型：	摻繒
漁船長度(米):	34.45
對香港水域依賴程度的類別:	相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域，並持有有效海岸公園捕魚許可證，可在沙洲及龍鼓洲海岸公園的指定水域捕魚。
獲分發的特惠津貼金額:	\$6,348,035 元

14. 另外，工作小組亦透過上述通知書向上訴人表示，已決定暫時預留約三成向近岸拖網漁船船東發放特惠津貼的總金額，以確保有足夠的款項支付經上訴委員會判定為上訴得直的個案。當上訴委員會完成處理所有上訴個案後，工作小組會按照上訴委員會的決定及根據分攤準則把預留金額全數分攤予所有被判定及評定為合資格的近岸拖網漁船船東。

上訴人的上訴理由/理據

15. 上訴人在其日期為2013年1月4日的上訴信內聲稱他對香港水域依賴程度的類別為相當依賴香港水域為其他拖網捕魚作業的區域，更持有有效海岸公園捕魚許可證，可在沙洲及龍鼓洲海岸公園的指定水域捕魚，因此香港實施永久禁止拖

網捕魚之後，對他生繼(計)影響十分嚴重，得知工作小組已決定暫時預留約三成向近岸拖網漁船船東發放特惠津貼的總金額，上訴人希望工作小組及上訴委員會能盡快完成這些個案，從而計算出真正受影響的船東應有的攤分成數，以便他能夠有效地為日後新生活作好準備。

16. 上訴人在其日期為2014年2月6日的上訴信內聲稱在其案件中已經清楚列明是評定為相當依賴香港水域為其拖網捕漁作業的區域，從此永久失去唯一一個為生活而作業的漁場，同時亦得知工作小組預留三成的特惠津貼給上訴得直的個案，上訴人感到非常不安和失望，認為變相他應該得到的賠償更少了，對他和家人生活和生計上有深遠的影響，因此對已經發放的特惠津貼的金額仍然感到不滿和不合理而作出上訴。
17. 上訴人在其日期為2014年6月23日的上訴表格(上訴表格)內聲稱其申請為近岸拖網漁船，工作小組雖將有關船隻裁定為近岸拖網漁船，並將有關船隻對香港水域的依賴程度裁定為對香港水域的依賴程度較高，上訴人作出上訴，以保留攤分特惠津貼金額的權利。
18. 上訴人表示不滿獲分發的特惠津貼金額數目，理據是上訴人聲稱其漁船在2002年已完成製造，開始在港水域內作業，但原本可作業30年或以上但現在只餘十數年左右，同時令到他永久喪失漁場。上訴人附上「魚類統營處青山魚類批發市場」發出的銷售漁獲記錄，聲稱從文件可見由2002年至2011年的金額是一千四百多萬，餘下十多年的金額一定不及已發放的金額賠償。上訴人又聲稱另外加上油價物資維修補給工資費都有明顯大幅上升。上訴人附上有關國內漁船的相關標準、安全檢查項目及情況等資料，並聲稱在港以外的水域漁場內地有關部門亦在2014年開始實施有關船驗牌和網具等的規格有大量種類要增加，令到在外海區域作業難上加難，還有每年都有上升的通脹。

工作小組的陳詞

19. 工作小組向上訴委員會提交日期為 2016 年 3 月 4 日的陳詞（「工作小組的陳詞」），當中解釋了他們是如何審核上訴人的特惠津貼申請。儘管工作小組就各個申請均採用了標準的陳詞格式，但委員會認為工作小組已適當地考慮了上訴人的個別情況，並作出判斷。
20. 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) 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，有關船隻屬較可能有部分時間在香港水域捕魚作業的船隻。
 - (2) 有關船隻設置的推進引擎數目、總功率及燃油艙櫃載量均顯示有關船隻續航能力較高，可以到離岸較遠的水域捕魚。
 - (3) 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記錄顯示，有關船隻被發現有在本港停泊的記錄（農曆新年及休漁期除外）為12次。有關船隻被發現在本港停泊的頻密程度，較所有被評定為近岸摻繒的船隻被發現在本港停泊頻密程度的平均水平略低。
 - (4) 從漁護署於2009年至2011年的海上巡查記錄資料顯示，有關船隻被發現在香港水域出現或作業有13次。這顯示有關船隻可能較常在香港水域作業。
 - (5) 有關船隻由本地漁工及獲批進入許可的內地過港漁工操作（有關船隻僱用4名本地人員，包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等；經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工有6名；沒有直接從內地僱用的內地漁工）。這顯示有關船隻在香港水域作業不受限制。
 - (6) 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。這顯示有關船隻可在內地水域捕魚作業。

- (7) 上訴人聲稱有關船隻為全部或部分時間在香港水域內捕魚作業的近岸拖網漁船（即在香港水域內捕魚作業的時間不少於10%）及其全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為90%。工作小組就上訴人的聲稱及其提供的資料和文件已用作整體考慮有關船隻對香港水域的依賴程度。
- (8) 根據漁護署的記錄，上訴人於禁拖措施實施前，持有對有關船隻發出的有效海岸公園捕魚許可證，可於沙洲及龍鼓洲海岸公園內的指定水域捕魚。所以，按照就領有海岸公園捕魚許可證的摻繒所訂定的特惠津貼分攤準則，上訴人可另獲發放港幣327,777元的定額特惠津貼。

21. 所以，工作小組經整體評核相關的因素、記錄、資料及文件後，評定有關船隻屬相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的近岸摻繒。根據評核結果，工作小組釐定此宗申請個案應獲發放的特惠津貼金額為港幣 6,348,035 元。

22. 以下是工作小組的陳詞中，就上訴人提出的各項的上訴理由/理據的整體回應：

- (1) 根據援助方案，政府會向部分或全部時間在香港水域作業的近岸拖網漁船船東發放總金額為11億9千萬元的特惠津貼；為確保有足夠的款額支付特惠津貼給經上訴委員會判定為得直的上訴個案，工作小組暫時預留了約三成向合資格近岸拖網漁船船東發放的特惠津貼總金額。故此，工作小組於現階段向被評定為合資格近岸拖網漁船船東發放的特惠津貼總金額約為8億3千萬元。當上訴委員會完成處理所有上訴個案後，工作小組會按照上訴委員會的決定及根據分攤準則，把預留的約三成的特惠津貼總金額（約3億6千萬元）全數分予所有被判定及評定為合資格的近岸拖網漁船船東，包括現已被工作小組評定為近岸拖網漁船的船東（包括上訴人），以及將來被上訴委員會判定為近岸拖網漁船的船東（如有的話）。

- (2) 根據財委會文件定下的指導原則，向不同組別的申請人分攤的特惠津貼金額，應與禁止拖網捕魚措施對他們所造成的影響成正比。工作小組按照此指導原則，並參考了財委會文件提及的相關考慮因素，訂定特惠津貼分攤準則及相對分攤比例，並按此釐定向個別合資格近岸拖網漁船船東發放特惠津貼的實際金額。
- (3) 上訴人所聲稱的一千四百多萬元乃上訴人於2002年2011年期間向「魚類統營處青山魚類批發市場」銷售漁獲所得的總收入，該金額未能顯示有關船隻在香港水域所得漁獲價值及淨收益。工作小組亦不能單從一艘漁船的營業數據去計算特惠津貼的分攤比例。
- (4) 就此宗申請，工作小組經考慮所有相關的因素，已評定有關船隻為合資格的近岸摻繒，屬相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的類別，並於禁拖措施實施前，持有有效海岸公園捕魚許可證。
- (5) 工作小組根據分攤準則釐定上訴人獲發放的特惠津貼金額為港幣6,348,035元。有關船隻現所獲的特惠津貼，已是在長度相近（34.01-35.00米）並持有有效海岸公園捕魚許可證的合資格近岸摻繒中可獲的最高特惠津貼金額。
- (6) 上訴人的聲稱及提供的資料及文件(包括由「魚類統營處青山魚類批發市場」發出就有關漁船於2002年1月至2012年8月期間的銷售漁獲記錄，以及其他批發商就有關漁船的銷售漁獲記錄、由「青山冰廠」發出就有關漁船於2009年1月至2012年9月期間的冰雪交易記錄、由「瑞昌行有限公司」、「青山合記石油有限公司」及「榮昌(香港)有限公司」發出就有關漁船於2007年2月至2012年10月期間的燃油交易記錄、由「海事處」發出就有關漁船的漁船安全及設備週年檢查聲明書、由「魚類統營處青山魚類批發市場」發出有關漁船的海魚運送許可證及由「漁農自然護理署」於2009年12月7日及2011年11月14日發出有關漁船的海岸公園捕魚許可證及有關信函)，均已用作整體考慮有關船隻的作業情況及對香港水域的依賴程度。

23. 上訴人其後於 2016 年 6 月 3 日向上訴委員會提交了書面陳詞，當中提及因曾於 2015 發生撞船事件，令其遺失了舊有以及更新的資料。此外，上訴人表示對工作小組陳述書有幾點不太明確的地方。第一點，他原擁有的捕魚許可證是准許有關漁船在沙洲以及龍鼓洲海岸公園指定範圍內作業捕魚，但因禁止措施影響導致不能獲發續牌，不明白為何現在仍然有非拖網漁船獲發許可證於該海岸公園範圍內作業捕魚，而他卻不可以。另外，上訴人希望在公開資料上說明賠償金額是包括沙洲及龍鼓洲海岸公園的牌照，因不想令別人誤會以為有關漁船的種類總是獲得最多的賠償。第二點，上訴人就雙拖漁船跟有關漁船比較為例，後者既然是已經被判斷成真正受影響的漁船，得到的賠償卻較以同一作業模式及生產線的雙拖漁船還要少。第三點是漁產值和通脹率，幾年間都變化很大，就以油價、漁價、船隻零件、維修費用、網具價和工人人工，每年都有增無減，質疑有否計算在賠償準則之內。

上訴委員會的決定

24. 上訴人負有舉證責任，證明工作小組就他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。
25. 由於每件個案所牽涉的因素都不盡相同，上訴委員會必須小心考慮上訴人所提出的證據。上訴委員會經細心考慮雙方的資料和陳詞後，認同工作小組已清楚解釋特惠津貼的分攤準則是如何釐訂，以及有關漁船獲賠償資格的準則，並根據相關的規定和分攤準則作出相應的賠償金額發放予上訴人。上訴委員會在此指出，在上訴人缺席聆訊的情況下，上訴委員會是未能就上訴人的情況作出更深入的了解，只能從提交文件中作出相應的判斷。上訴委員會亦考慮到，工作小組向有關船隻所發放的特惠津貼，已是在長度相近的合資格摺繒中可獲的最高特惠津貼金額。可是，上訴人所提交的證據或理據不見得能構成合理的原因，以支持向其發放更高的特惠津貼金額，亦看不到上訴人受到不公的對待。

26. 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，上訴人亦未能提出任何有力的論據/證據以推翻工作小組作出的裁決。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 CP0015

聆訊日期：2016年6月29日

聆訊地點：香港添馬添美道2號政府總部東翼18樓1801室

(簽署)

楊明悌先生

主席

(簽署)

陳偉仲先生, MH

委員

(簽署)

羅志遠先生

委員

(簽署)

陳延年博士

委員

(簽署)

周健德女士

委員

上訴人：陳志成先生（缺席聆訊）

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：黃紀怡大律師