

判決書（中譯本）

漁民特惠津貼上訴委員會
個案編號 CP0020

李火明及李樹森

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2016年5月6日

判決日期：2017年9月22日

判決書

1. 本案個案編號 CP0020，為上訴人李火明先生及李樹森先生對跨部門工作小組（「工作小組」）於 2012 年 12 月 21 日的決定提出的上訴（「該上訴」）。據該決定，兩位李先生獲政府發放港幣 6,083,780.00 元特惠津貼。李樹森先生是李火明先生的父親。
2. 上訴聆訊於 2016 年 5 月 6 日進行。上訴人李火明先生由其委任代表李火興先生陪同出席。李樹森先生缺席聆訊。工作小組由李慧紅女士、蕭浩廉博士及阮穎芯女士代表。
3. 在考慮了雙方提交的所有資料後，上訴委員會現作出判決及判決的理由。

相關事實及工作小組的決定

4. 於 2010 年 10 月 13 日（「**截止日期**」），行政長官宣布政府會實施一系列管理措施，包括立法禁止在香港水域拖網捕魚（「**禁拖措施**」），使海床和海洋資源得以盡快復原。禁拖措施於 2012 年 12 月 31 日生效。
5. 就該禁拖措施，立法會財務委員會於 2011 年 6 月通過「*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*」。工作小組因而成立，負責處理有關援助方案申請的一切事宜。上訴人為該援助方案的申請人。
6. 工作小組在審批特惠津貼申請時會評定有關船隻的類別，並將其分類為一般不在香港水域作業的較大型拖網漁船或近岸拖網漁船。如屬前者，申請人會獲發放一筆總額為港幣 150,000 元的特惠津貼。如屬後者，工作小組會根據有關船隻對香港水域的依賴程度及其他特別因素進一步評定其所屬類別。因此，按照有關船隻所屬類別及適用的分攤準則，有關申請人可與其他合資格的近岸拖網漁船船東分攤總額為港幣 11 億 9 千萬元之特惠津貼。
7. 根據工作小組的記錄，兩位上訴人共同擁有一艘漁船（船隻編號 CM65579A）（「**該船隻**」），船隻長度為 29.60 米，配有 3 部推進引擎，總功率可達 612.00 千瓦，而其燃油艙櫃載量為 38.05 立方米。
8. 由於李樹森先生有一段時間似乎並非該船隻的註冊擁有人，所以工作小組最初曾質疑他申請特惠津貼的資格。工作小組後來讓步，決定繼續處理上訴人的申請。

9. 工作小組於 2012 年 10 月 3 日作出初步決定，將該船隻分類為近岸拖網漁船，而且鑑於該船隻據稱在香港水域捕魚的時間（80%），高於相似類別及長度的拖網漁船（根據漁農自然護理署（「漁護署」）收集的統計數據），因此要求上訴人提供更多的證據／文件以支持其聲稱。
10. 上訴人於 2012 年 10 月 14 日的回覆中指出，他們要更改說法，並聲稱他們對香港水域的依賴程度為 100% 而非 80%。就此，他們提交了以下說明及證明文件：
- (1) 多年來，上訴人一直依賴香港水域捕魚。除了農曆新年假期和節日，以及生病、家有喜事或突發事情使上訴人無法在香港捕魚外，他們均在香港水域內捕魚作業。
 - (2) 據李火明先生所述，他們於 2011 年 12 月 7 日會見了漁護署工作人員，並被問及他們一般在何處捕魚及其捕魚時間。他們於 2012 年 10 月 5 日收到工作小組的信函之前，並未意識到，他們的捕魚作業實際上 100% 依賴香港水域，而他們早前所述之比例是因為對漁護署的問題有誤解。
 - (3) 上訴人澄清，他們之前聲稱依賴程度為 80%，是因為他們考慮到惡劣的天氣、假期、休息日及家人生病等情況。但是實際上，他們的捕魚對香港水域的依賴程度為 100%。
 - (4) 據李樹森先生所述，自其祖父母年代起，他以摻網拖網捕魚已經有數十年時間。他還稱，他的第二艘船隻成功獲得了有關赤鱘角機場海事工程的賠償，而他的第三艘船隻也獲得了竹篙灣填海工程的賠償。以上各點以及他曾參與香港電台製作的一個電視節目（於 2012 年 2 月 5 日播出）均可證明他多年來一直全部時間都在香港水域捕魚。

(5) 魚類統營處發出的鮮魚銷售單、鮮魚拍賣傳票及海魚運送許可證、售魚收據、冰雪和燃油購買收據、海岸公園管理局發出的捕魚許可證及海事處發出的船隻擁有權證明書。

11. 工作小組隨後於 2012 年 12 月 21 日回覆上訴人，告知他工作小組已考慮了所有相關資料及證據，並已完成對他的申請評估。工作小組接納上訴人是受到禁拖措施影響的近岸拖網漁船船東並作出了以下決定：

漁船類型：	摻繒
漁船長度（米）：	29.60
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的區域，並持有海岸公園管理局發出的捕魚許可證，可在沙洲及龍鼓洲海岸公園的指定水域捕魚
獲發特惠津貼金額：	\$6,083,780.00

12. 工作小組在同一信函中亦告知上訴人，已預留約 30% 向所有合資格近岸拖網漁船船東發放的特惠津貼金額，並會在上訴委員會判決所有成功上訴的個案後進行分攤。

上訴理據

13. 隨後，李火明先生就工作小組的決定提出上訴，並在日期為 2013 年 1 月 9 日的信中提出了以下上訴理據：

(1) 他已收到特惠津貼申請的結果通知，但是他面對經濟困難，擔心未來，他想對工作小組的決定提出上訴，希望上訴委員會增加津貼金額。

(2) 該船隻於 2005 年建造，相對較新。在船隻建造時，他預計該船隻可使用 30 年，即到 2035 年。但是，由於禁拖措施，他被

迫放棄在香港水域拖網捕魚，也因此被剝奪了 22 年的工作時間。

- (3) 在過去 8 年裡，他一直在捕魚，他每年平均收入約為 2,800,000 元，平均支出約為 2,300,000 元。他已經提供了足夠的魚類統營處發出的收據，以及購買冰雪和燃油的收據，以證明上述數字；
- (4) 在未來 22 年，該船隻的總利潤應能達到約 11,000,000 元，因此他希望上訴委員會將其特惠津貼金額提高至 17,000,000 元，以確保他和其家人能繼續保持現有的生活水平和經濟保障。
- (5) 他的家人世代捕魚，但禁拖措施實施後，他無法繼續在香港捕魚。他失去了唯一的謀生技能。家人對未來感到擔憂，希望上訴委員會能審慎處理其個案。

14. 兩位上訴人在 2014 年 2 月 6 日的上訴表格回條亦列出以下對獲發的特惠津貼金額不滿的理據：

- (1) 該船隻僅使用了幾年。禁拖措施使他們失去了工作機會和謀生技能，因此他們質疑獲發的特惠津貼金額是否公平；
- (2) 在特惠津貼的計算中，用漁獲乘以 1.63（即漁獲價格變動）不合理；及
- (3) 就海岸公園管理局發出的捕魚許可證分配的特惠津貼不公平。

15. 兩位上訴人在 2016 年 3 月 27 日提交了書面陳述。在該陳述中，上訴人大篇幅地重複了其早前提交予上訴委員會的陳述中所提及的基本內容，並補充道，禁拖措施不僅影響了他們一家今後 11 年的收入，還產生了更深遠的影響。據李火明先生所述，他與其父親不再能將他們一生所積累的拖網捕魚技能付諸實踐，而他們的下一代亦無法依靠拖網捕魚為生。

上訴委員會考慮的事項

16. 在提交予上訴委員會的書面陳述中，工作小組解釋了他們是如何釐定上訴人的特惠津貼金額。上訴委員會注意到，儘管上訴人在其初步的陳述中說明，為何他們的捕魚作業對香港水域的依賴程度為 100%（而非 80%），但是工作小組實際上已經將該船隻分類為一艘較高類別的合資格近岸拖網漁船。因此，問題並不在於上訴人的依賴程度為 80% 或 100%。

17. 在聆訊時，上訴人提出異議的事項歸納如下：
 - (1) 就如何制定特惠津貼計算公式而言，是否考慮了通貨膨脹因素，以及為何採用 1.63（表示漁獲價格變動）及 11 年為倍數計算。
 - (2) 將來，上訴人是否有可能獲得許可，在海岸公園附近進行不涉及拖網的捕魚作業。

18. 工作小組對上述問題作出如下陳述：
 - (1) 就採用 11 年的漁獲作為估計價值而言，工作小組表示，以 11 年作為倍數與為永久失去捕魚區而發放的海事工程特惠津貼所採用的年期一致，而該工程的影響與禁拖措施的影響相約。最初，因永久失去捕魚區而發放的海事工程特惠津貼採用的數字是 7 年。考慮到實際情況，即因禁拖措施而永久失去的捕魚區更廣泛，以及今後漁民須到更遠的地方拖網捕魚，後來將 7 年更改為 11 年。特惠津貼計算公式採用 11 年即因此而來，且就這一數字亦諮詢了業內人士。
 - (2) 儘管漁獲價值以 1989／1991 港口漁業調查為基礎，但漁護署亦持續監察每月漁獲價格變動。財務委員會在批准特惠津貼計算公式採用 1.63 這數字時，已考慮了自 1989／1991 港口漁業調查至 2011 年期間的漁獲價格變動。

- (3) 同樣地，根據 1989／1991 港口漁業調查，拖網捕魚方式的估計漁獲價值為 6,630 萬元。當其時，漁獲價值實際更高，因為自其時起，香港水域魚類一直減少，而拖網捕撈則不斷萎縮。
- (4) 海岸公園許可證是《海岸公園及海岸保護區規例》(第 476A 章) 中提出的一項措施。該措施於海岸公園設立時提出，旨在允許某些曾一直在海岸公園附近捕魚的漁民 — 共計 18 艘摻繒拖網漁船的漁民 — 繼續在海岸公園管理局酌情許可下進行捕魚作業（僅採用摻繒拖網方式）。海岸公園內完全禁止捕魚活動，而這措施是唯一的例外。
- (5) 由於禁拖措施禁止在香港水域內拖網捕魚，海岸公園許可證自然也必須廢止。為此，海岸公園許可證於 2012 年 12 月 31 日到期後便不再續期。鑒於政策變更，可以理解，現在為何不再考慮許可證的續期申請了。無論如何，是否批准上述許可證續期的問題並不是工作小組或上訴委員會的職權範圍，也不在此次上訴的範圍內。
- (6) 至於上訴人申訴，發放給他們的特惠津貼不足以補償他們未來生計的損失，工作小組強調，需注意的是設立特惠津貼的目的是減輕禁拖措施對可能受影響的漁民生活造成的負面影響。該津貼不是為了補償，而是為了協助漁民過渡到另一種不涉及拖網捕魚的謀生技能；及
- (7) 獲發特惠津貼的船東可以選擇在香港進行不涉及拖網的方式捕魚作業，或到遠海（非香港）水域進行拖網捕魚。選擇繼續在香港捕魚的船東，可向漁護署申請合資格登記證明書。擁有該證書後，他們可選擇於 7 年內改裝現有的拖網漁船，或購買新船，註冊為非拖網漁船。

上訴委員會的判決

19. 上訴委員會聽取了工作小組在釐定上訴人的特惠津貼時所採用的準

則。上訴委員會認為，工作小組的代表對委員的提問作出了令人滿意的解釋，亦充分回應了上訴人的陳述。

20. 上訴委員會接納，工作小組已適當考慮了他們可得到的證據，包括有關船隻的類型、長度、物料和設計（這些資料連同其他因素會影響該船隻可航行的距離，並因此影響該船隻對香港與外海水域的依賴程度）、漁護署就該船隻在船籍港和近岸水域出現的統計數據、船員的僱用情況、上訴人持有的漁業捕撈許可證，以及上訴人所提交的解釋／證據。
21. 經仔細審查所有呈上的證據，上訴委員會發現沒有理據變更工作小組的決定。工作小組已考慮了他們所有的資料，而且該船隻所獲的特惠津貼，已是在長度相近的近岸摻繒中可獲的最高特惠津貼金額。且不說實際上，除了其他特惠津貼上訴人可獲得的津貼外，上訴人已因於禁拖措施實施前持有有效的海岸公園許可證，獲額外分配了 327,777 元。
22. 關於代表漁獲估計價值和漁獲價格變動的數字，上訴委員會注意到，這些數字是由立法會財務委員會特別批准的，並不在上訴委員會的職權範圍內，因此不容上訴委員會變更。至於上訴人的海岸公園許可證的續期／重新簽發，上訴委員會與工作小組意見一致，不在此次上訴的範圍內，亦非上訴委員會或工作小組所能決定。
23. 總括而言，上訴人未能履行其舉證責任，證明該決定是錯誤的。上訴因此被駁回。

個案編號 CP0020

聆訊日期 : 2016 年 5 月 6 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)

張呂寶兒女士，JP

主席

(簽署)

陳偉仲先生，MH

委員

(簽署)

羅志遠先生

(簽署)

林寶苓女士

委員

(簽署)

田耕熹博士

委員

上訴人，李火明先生和李樹森先生

李慧紅女士，漁農自然護理署高級漁業主任，代表跨部門工作小組

蕭浩廉博士，漁農自然護理署漁業主任，代表跨部門工作小組

阮穎芯女士，漁農自然護理署漁業主任，代表跨部門工作小組

黃紀怡大律師，上訴委員會法律顧問