

漁民特惠津貼上訴委員會（禁拖措施）

個案編號 CP0022

何北洪

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期: 2018 年 6 月 5 日

裁決日期: 2018 年 8 月 20 日

判決書

簡介

1. 上訴個案編號 CP0022 何北洪先生（「上訴人」）向跨部門工作小組（「工作小組」）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」），工作小組認為上訴人申請的船隻屬於一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船，工作小組決定向上訴人發放港幣\$150,000 的特惠津貼（「該決定」）¹。

¹ CP0022 上訴文件冊第 317 頁

2. 上訴人就該決定向漁民特惠津貼上訴委員會提出上訴²，要求推翻工作小組認為他的船隻一般不在香港水域作業的決定。

背景

3. 就實施禁止拖網捕魚措施（「**禁拖措施**」），政府推行「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」的援助方案（「**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. 工作小組於 2011 年 8 月成立，負責處理特惠津貼申請的審批及相關事宜。工作小組的成員包括漁農自然護理署（「**漁護署**」）、海事處及民政事務總署。
5. 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，包括申請人提供的資料和文件、漁護署的相關記錄和數據，以及從其他部門/團體所取得的資料等。工作小組會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（「**近岸漁船**」）或較大型拖網漁船（「**離岸漁船**」）。當中被評定為近岸漁船的船隻，工作小組會再評定其對香港水域依賴程度的類別。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³。
7. 若有關船隻被評定為離岸漁船，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一筆過港幣\$150,000 元的特惠津貼⁴。

² CP0022 上訴文件冊第 1-14 頁

³ 財務委員會討論文件 FCR(2011-12)22, §5-10

⁴ 同上, §9-10

8. 申請人若不滿工作小組作出的相關決定，可向上訴委員會提出上訴。

10%或以上的捕魚時間在香港水域作業

9. 上訴委員會考慮此上訴時需決定上訴人的拖網漁船是否屬於近岸漁船或離岸漁船。根據 2013 年 1 月 29 日的食物及衛生局文件⁵，近岸漁船被定為一艘全年有 10%或以上的捕魚時間在香港水域作業的拖網漁船，而離岸漁船為未能達到此門檻的拖網漁船（「該準則」）。
10. 工作小組在考慮特惠津貼的申請時應用了該準則決定申請中的拖網漁船是否近岸漁船。上訴委員會注意到該準則基於漁護署在 2005 年至 2010 年間進行的漁業調查統計資料，上訴人對此準則亦沒有表達異議，上訴委員會同意採用該準則作為考慮上訴人的拖網漁船是否近岸漁船或離岸漁船。

上訴人的陳述

11. 上訴人指出他的拖網漁船應被認定為近岸漁船，理由總結如下：
- (1) 他的漁船在香港水域作業時間比例及依賴程度實質應為 60%⁶;
 - (2) 他的漁船至少半年在香港拖網捕魚，捕獲的魚類也賣給香港鮮艇以維持生計⁷;
 - (3) 他的船隻是一艘 50%時間在香港水域作業之漁船，經常於長洲、鯉魚門、大澳、沙洲及龍鼓洲附近一帶水域作業（包括休漁期）⁸;

⁵ 立法會食物安全及環境衛生事務委員會資料文件 CB(2)572/12-13(05)

⁶ CP0022 上訴文件冊第 3 頁

⁷ CP0022 上訴文件冊第 4 頁

⁸ CP0022 上訴文件冊第 9 頁

- (4) 他的船隻的作業模式多為夜間作業，每日黃昏 6:00 於青山灣或長洲及香港仔啟航作業，直至翌日早上 7:00 左右回到青山灣塘外拋錨及停泊，大部份魚獲售予香港仔亞志鮮魚批發⁹;
- (5) 他表示可提供在港購買漁船燃油的單據及在港僱用內地漁工（經內地過港漁工計劃僱用）的證明，以支持其陳述¹⁰。

答辯人的陳述

12. 工作小組表示在審批每宗特惠津貼申請時，會整體考慮所有相關的資料及證據（包括申請人提供的資料和文件，漁護署的相關記錄和數據，以及從其他部門/團體所取得的資料等）。工作小組的審批過程如下¹¹:
 - (1) 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;
 - (2) 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;
 - (3) 當中被評定為近岸拖網漁船的船隻，會再評定其對香港水域依賴程度的類別; 及
 - (4) 工作小組再根據個別合資格近岸拖網漁船的類型和長度、其對香港水域依賴程度、以及其他特別因素，按照訂定的分攤準則去釐定向有關申請人發放的特惠津貼金額。
13. 根據工作小組的陳述，就上訴人的申請，工作小組經考慮所有相關的因素，評定上訴人的船隻為一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船。

⁹ CP0022 上訴文件冊第 9 頁

¹⁰ CP0022 上訴文件冊第 5 頁

¹¹ CP0022 上訴文件冊第 20 頁

14. 根據獲財委會批准的特惠津貼方案，一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船船東可獲發港幣\$150,000 的特惠津貼¹²。

15. 工作小組經考慮所有相關的因素如下¹³：

(1) 關於船隻的規格:

(a) 上訴人的漁船長度為 34.00 米、船體為木質結構。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，摻雜一年平均在香港水域作業的時間比例為 10%或以上，因此有關船隻較可能有部分時間在香港水域捕魚作業；及

(b) 上訴人船隻總功率為 671.40 千瓦，燃油艙櫃為 73.51 立方米，顯示有關船隻的續航能力較高，可以到離岸較遠的水域捕魚；

(2) 關於上訴人的作業模式:

(a) 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(避風塘巡查)記錄，有關船隻未被發現在本港停泊，顯示有關船隻很可能一般不在香港水域作業；

(b) 在漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查中，有關船隻在 2011 年休漁期期間內被發現有 1 次在香港水域出現或作業，顯示有關船隻可能有部分時間在香港水域作業；

(c) 上訴人的船隻主要由本地及經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工操作（本地人員包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等：3 名；經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工：5 名；直接從內地僱用的內地漁工：0 名），顯示有關船隻在香港水域捕魚作業不受限制；

¹² 財務委員會討論文件 FCR(2011-12)22, §9-10

¹³ CP0022 上訴文件冊第 21-22 頁

- (d) 上訴人持有內地部門對有關船隻發出的漁業捕撈許可證，顯示有關船隻可在內地水域捕魚作業；及
 - (e) 上訴人提供的資料及文件未能支持其聲稱有關船隻有部分時間在香港水域作業。
- (3) 關於上訴人於登記日後提交的文件¹⁴：
- (a) 就上訴人在 2012 年 7 月 28 日提交由「魚類統營處青山魚類批發市場」就有關船隻於 2011 年 6 月 17 日發出的海魚運送許可證，相關文件只顯示有關船隻可在香港水域運送鮮海魚至青山魚類批發市場及有關船隻運送海魚的總重量為 10 噸。相關文件未能支持上訴人聲稱有關船隻在香港水域作業的時間比例；
 - (b) 根據申請人於登記當日提交的驗船證明書，有關船隻已更換輔機並已完成有關之檢驗。相關文件未能支持上訴人聲稱有關船隻在香港水域作業的時間比例；
- (4) 關於上訴人在 2012 年 11 月 5 日就工作小組的初步決定提出的書面理據、口頭申述及／或證據¹⁵：
- (a) 上訴人表示在 2011 年僱用兩名沒有進入香港水域工作許可的內地漁工，因而不想回港停泊；上訴人亦表示在 2011 年，有關船隻在青山灣及長洲避風塘停泊，停泊目的是入油補給，上述情況與漁護署於 2011 年的避風塘巡查記錄吻合；
 - (b) 上訴人表示「車去屯門停泊對申請人來說比較遠，而伶仃、桂山則比較近」，顯示申請人的作業地點較接近伶仃、桂山；

¹⁴ CP0022 上訴文件冊第 23-24 頁

¹⁵ CP0022 上訴文件冊第 25-29 頁

- (c) 就上訴人提交由「魚類統營處青山魚類批發市場」就有關船隻發出於 2009 年 1 月至 2012 年 8 月期間的銷售漁獲記錄，有關記錄顯示申請人於 2009 年至登記當日（即 2011 年 12 月 7 日）期間，除 2010 年外，每年只有一至兩個月有少量漁獲在魚類統營署轄下的魚類批發市場銷售。有關記錄亦顯示有關船隻在 2010 年期間並沒有經魚類批發市場銷售漁獲。上述文件未能顯示有關船隻於 2009 年至登記當日期間經常在香港銷售漁獲；
- (d) 就上訴人提交由「寬記欄」就有關申請人於 2012 年發出的銷售漁獲記錄，相關記錄是於登記當日（即 2011 年 12 月 7 日）之後發出，未能顯示有關船隻於 2009 年至登記當日期間銷售漁獲的情況；
- (e) 就上訴人提交由「亞志鮮魚批發」就有關申請人於 2011 年 7 月及 9 月期間發出的單據，收魚商一般會有收魚船在內地及香港水域收購漁獲。上訴人提交的銷售漁獲記錄並未顯示銷售漁獲的地點是在香港或內地水域，該等記錄亦未能顯示有關漁獲是從香港水域內捕魚所獲。另外，部分記錄的發單日期並不完整，沒有顯示發出年份，並未能顯示有關船隻於 2009 年至登記當日期間的漁獲銷售情況及有否在香港水域內捕魚作業；
- (f) 就上訴人提交由「榮昌（香港）有限公司」就有關船隻於 2008 年 1 月 1 日至 2012 年 10 月 8 日期間發出的結算單，有關記錄顯示有關船隻於 2009 年至登記當日（即 2011 年 12 月 7 日）期間，每年只有 7 至 8 次在香港補給燃油，每次補給燃油 25 至 275 桶不等，並未能顯示有關船隻經常在香港補給燃油；
- (g) 就上訴人提交由「榮昌（香港）有限公司」就有關船隻於 2012 年發出的送貨單，有關單據是於登記當日（即 2011 年 12 月 7 日）之後發出，因此未能顯示有關船隻於 2009 年至登記當日期間在香港補給燃油的情況。

16. 工作小組向上訴人的上訴理由作出以下回應¹⁶：

- (a) 上訴人在其上訴表格內聲稱有關船隻對香港水域的依賴程度缺乏客觀及實質證據支持。工作小組認為有關決定及理據有合理支持;
- (b) 工作小組在評核個別合資格個案中的有關船隻為近岸漁船或離岸漁船時會考慮多項因素（例如船隻的類型和長度，在避風塘巡查中發現有關船隻的次數等）。工作小組會全面考慮所有相關的資料和數據，經整體分析和衡量後才就有關船隻的申請作出恰當的判斷;
- (c) 上訴人聲稱「至少半年在香港拖網捕魚」缺乏客觀及實質證據支持。此外，收魚商一般會有收魚船在內地及香港水域收購漁獲。上訴人現聲稱「捕獲的魚類也賣給香港鮮艇以維持生計」，有關聲稱並未顯示銷售漁獲的地點是在香港或內地水域，亦未能支持上訴人現時聲稱有關船隻對香港水域的依賴程度;
- (d) 就上訴人聲稱有關船隻在香港水域作業的地點，上訴人在其申請特惠津貼的登記表格內聲稱有關船隻在香港水域捕魚作業的地點（香港以內，地區代號：11, 16, 17) 並不包括上訴人現聲稱的作業地點鯉魚門。上訴人就有關船隻在香港水域作業情況的聲稱前後不一;
- (e) 就上訴人聲稱有關船隻在香港水域停泊，根據漁護署於 2011 年的避風塘巡查記錄，有關船隻並未被發現在本港停泊。上述聲稱亦與上訴人於 2012 年 11 月 5 日作出的口頭申述互相矛盾，上訴人在作出口頭申述時表示在 2011 年僱用兩名沒有進入香港水域工作許可的內地漁工，因而不想回港停泊；而在 2011 年，有關船隻在青山灣及長洲避風塘停泊，停泊目的是入油補給，上訴人又表示「車去屯門停泊對申請人來說比較遠，而伶仃、桂山則比較近」，顯示上訴人的作業地點較接近伶仃、桂山;

¹⁶ CP0022 上訴文件冊第 30-36 頁

- (f) 上訴人於申請特惠津貼期間曾提交由「亞志鮮魚批發」發出的單據及由「志記鮮魚批發」發出的信函等文件；收魚商一般會有收魚船在內地及香港水域收購漁獲。上訴人提交的銷售漁獲記錄並未顯示銷售漁獲的地點是在香港或內地水域，該等記錄亦未能顯示有關漁獲是從香港水域內捕魚所獲。此外，上訴人於 2012 年 11 月 5 日作出口頭申述時亦曾表示「平價魚則賣給大陸收魚艇」，由「亞志鮮魚批發」發出的單據並未全面顯示上訴人銷售漁獲的實際情況；
- (g) 上訴人於申請特惠津貼期間曾提交由「榮昌（香港）有限公司」就有關船隻發出的燃油交易記錄，該等記錄並未能顯示有關船隻經常在香港補給燃油；
- (h) 即使上訴人持有香港身份證，有關事實並未能支持上訴人聲稱有關船隻對香港水域作業的依賴程度。有關船隻領有由海事處發出的有效運作牌照只顯示有關船隻可合法地在香港水域航行。另外，持有有效運作牌照並非代表有關船隻必定為經常於香港水域捕魚；
- (i) 漁護署於 2009 年至 2011 年進行海上巡查包括日間、夜間及通宵巡查，而巡查路線覆蓋香港不同水域（大致包括上訴人所聲稱有關船隻在香港水域的作業地點），並於上述時段每月進行。工作小組認為漁護署的海上巡查記錄有助反映個別拖網漁船在香港水域的作業情況，是可依賴的客觀資料。

上訴委員會的聆訊

17. 在聆訊當日（「該聆訊」）：

- (1) 上訴人及他的授權代表楊潤光先生進行上訴；
- (2) 答辯人由蕭浩廉博士及阮穎芯女士代表；及

(3) 上訴人及答辯人沒有傳召任何證人。

舉證責任和舉證標準

18. 上訴人有舉證責任。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。
19. 上訴委員會在考慮該宗上訴時亦考慮到上訴人相對缺乏資源提交證據，提出文件的內容及本案的背景。

上訴委員會的決定

(A) 上訴人的船隻應定為近岸漁船

20. 上訴委員會經細心考慮雙方提出的所有證據及陳詞後，不同意工作小組的決定，認為上訴人的船隻應定為近岸漁船，即他的拖網漁船在有關期間全年有 10%或以上捕魚時間在香港水域作業，理由如下。
21. 雖然上訴委員會認為工作小組在評核個別合資格個案中所考慮相關因素如船隻類型、長度、船體物料及設計、推進引擎數目及馬力、船隻在避風塘停泊的頻密程度及其季節性分佈、船隻在香港水域出現或作業次數及其季節性分佈等的參考基準，屬客觀及有力的證據，上訴委員會經細心考慮後認為本案中的上訴人所提交的其他證據亦有一定的說服力。
22. 其中，上訴人的船隻是一艘摻繒漁船。根據漁護署的統計數據，摻繒一年平均在香港水域作業的時間比例為 10%或以上。上訴委員會亦留意到上訴人的船隻完全由本地漁工及經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工操作，顯示他的船隻在香港水域作業完全不受到限制。

23. 此外，上訴委員會雖然接受上訴人所提交的售魚記錄未能顯示他船隻的漁獲是在香港水域作業所得，亦未能顯示銷售魚獲的地點是內地或香港，上訴委員會留意到該售魚記錄顯示他漁船向魚商的銷售魚量不算少，亦顯示上訴人在休漁期間（即每年 5 月中至 8 月初）有與該魚商進行售魚交易。上訴委員會同意休漁期間的交易記錄較為顯示上訴人於休漁期間在香港水域作業。
24. 上訴委員會留意到上訴人在其登記表格內聲稱他全年平均捕魚作業總日數為 200 日，而上訴人提交的售魚記錄已能顯示他在 2011 年的休漁期間有最少 13 日的交易記錄。上訴人提交由「榮昌（香港）有限公司」發出的結算單亦顯示他的船隻於 2009 及 2011 年的休漁期間在香港補給燃油。
25. 至於上訴人登記當日後發出的單據及記錄，工作小組在 2012 年已宣布禁拖措施，禁拖措施亦於 2012 年 12 月 31 日生效，某些漁民並可能因此改變他的作業模式。因此，上訴委員會認為某些漁民在 2012 年和過往的作業模式之間可能會有很大偏差，並認為上訴人登記當日後發出的單據及記錄不能準確顯示上訴人一向的作業模式。
26. 上訴委員會因此認為上訴人的船隻在有關期間全年有 10%或以上捕魚時間在香港水域作業，決定將上訴人的船隻定為近岸漁船。

(B) 上訴人對香港水域的依賴程度

27. 根據財委會文件第 FCR (2011-12)22 號所述，申請人所得的特惠津貼，應與禁止拖網捕魚措施對他們所造成的影響成正比。根據工作小組的陳述，工作小組是根據訂定的分攤準則，按下列因素釐定個別合資格近岸拖網漁船船東（包括上訴人）可獲發放的特惠津貼金額¹⁷：

- (1) 船隻類型和長度；

¹⁷ CP0022, 上訴文件冊附件 4, A029, A035-041

- (2) 對香港水域的依賴程度；及
 - (3) 其他特別因素（如適用）。
28. 就上述（2）項對香港水域的依賴程度，工作小組將合資格近岸拖網漁船區分為兩個類別：
- (1) 相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的類別（「**一般類別**」）；或
 - (2) 非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的類別（「**較低類別**」）。
29. 上訴委員會經細心考慮上述於本裁決書所列的所有證據及所有因素後認為上訴人未能提出充分之證據支持他所聲稱對香港水域的依賴程度，認為他對香港水域的依賴程度雖然超過 10%，但屬於較低類別。

(C) 結論

30. 基於上述原因，上訴委員會決定准許本上訴，並推翻工作小組的決定，裁定有關船隻為對香港水域的依賴程度為較低類別的近岸漁船。有關數額應由工作小組根據本上訴的結果及財委會通過批准的特惠津貼分攤準則重新計算，並把有關特惠津貼的差額發放予上訴人。

個案編號 CP0022

聆訊日期：2018年6月5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)

黃篤清先生
主席

(簽署)

岑漢和先生
委員

(簽署)

魏月萍女士
委員

(簽署)

許肇礎先生
委員

(簽署)

陳榮堯先生
委員

上訴人: 何北洪先生

上訴人授權代表: 楊潤光先生

跨部門工作小組代表: 蕭浩廉博士及阮穎芯女士

上訴委員會法律顧問: 關有禮大律師