

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CP0062

吳國傑

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

個案編號 CP0063

梁志榮

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2017年5月29日

判決日期：2018年8月6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」）就上訴人申領「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. 工作小組根據獲立法會財務委員會（「財委會」）批准的援助方案，就兩艘雙拖網漁船的特惠津貼申請，各分別發放港幣\$150,000 元的特惠津貼。有關船東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. 有關船東報稱是雙拖網漁船的作業伙伴，吳國傑的船隻船牌編號是 CM69363Y，而由 梁志榮擁有的船隻船牌編號是 CM63832A（合稱「有關船隻」）。由於兩宗上訴個案之雙拖是一起作業，工作小組作出該決定所考慮的因素幾乎相同，而 吳國傑及 梁志榮（合稱「兩位上訴人」）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，兩位上訴人分別於 2017 年 5 月 9 日及 11 日提交回條，表示同意合併進行聆訊。
4. 上訴委員會在聆訊後，決定本案上訴得直，並判定有關船隻為較低類別的近岸雙拖網漁船，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。

6. 鑑於該禁拖措施，財委會於 2011 年 6 月通過批准設立一筆為數 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。兩位上訴人也是該特惠津貼援助計劃的申請人。
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。
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. 根據兩位上訴人向工作小組提供的資料和有關船隻的相關記錄，吳國傑的船隻（船牌編號 CM69363Y）為木質漁船，長度 29.10 米，有 3 部推進引擎而引擎總

功率為 738.54 千瓦，燃油艙櫃載量為 27.53 立方米；而 梁志榮 的船隻(船牌編號為 CM63832A)亦為木質漁船，長度 26.00 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 447.60 千瓦，燃油艙櫃載量為 28.24 立方米。

11. 由於梁志榮於登記申請特惠津貼當日（即2011年12月9日）提交的粵港澳流動漁民戶口簿已於2011年10月25日到期，工作小組分別於2012年3月28日及2012年4月30日發信要求申請人提交有效的粵港澳流動漁船戶口簿的正本及副本，而梁志榮亦其後於2012年5月16日提交由「珠海市桂山港澳流動漁民協會」於2012年4月14日發出的信函及已更新的粵港澳流動漁船戶口簿。
12. 梁志榮與漁護署職員於2012年6月28日的會面期間澄清及補充以下資料：
 - (1)梁志榮於登記當日（即2011年12月9日）沒有透過「內地過港漁工計劃」聘用內地漁工於有關船隻上工作；
 - (2)由2009年10月13日至登記當日期間，梁志榮在有關船隻上全職捕魚作業並擔任船長。他聘用了其弟弟梁志偉擔任輪機操作員；每月薪金為「無計」；於有關船隻上全職工作的本地人員總數2人；及
 - (3)由2009年10月13日至登記當日期間，梁志榮直接於內地聘用4-5個（5個為多）內地漁工於有關船隻上工作。
13. 工作小組於2012年9月7日及2012年9月20日向兩位上訴人發出信函，表示已就提供的資料及其他相關資料詳細審核了他們的申請，初步認為有關船隻是一般不在香港水域作業的拖網漁船，而並非他們在登記表格聲稱的在香港水域作業的近岸拖網漁船，並羅列了工作小組曾經考慮的因素。工作小組並向兩位上訴人提出，如他們對工作小組的初步決定有任何異議，可向工作小組提出有關理據以供其考慮。
14. 當中，工作小組決定有關船隻為一般不在香港水域作業的拖網漁船考慮的資料包括：

- (1)根據漁護署就不同類別及長度拖網漁船作業情況的統計數據顯示，吳國傑的船隻一般不會在香港水域作業；
- (2)根據漁護署於 2011 年在全港各主要避風塘的巡查記錄顯示，除農曆新年及休漁期外，有關船隻很少在香港避風塘停泊；
- (3)在漁護署於 2009 年至 2011 年在香港水域的巡查中並未被發現有關船隻在香港水域作業；及
- (4)有關船隻的漁工主要是從內地直接僱用，而非合法的過港漁工，故此有關船隻應一般不會在香港水域作業。

15. 吳國傑於2012年9月19日就工作小組的初步決定作出口頭申述，並提供以下資料：

- (1)吳國傑表示有關船隻已有約30年船齡，不能去遠的地方作業，29.10米長的漁船都可以在香港水域作業；
- (2)他並無申請過港漁工，但船上的內地漁工已入戶口簿，每次被海關或警察查船亦無事，可入香港境內；
- (3)休漁期有開身，全部香港水域拖（雅洲至蒲台），非休漁期，香港：大陸水域，5成：5成，（雅洲至蒲台）：（桂山至伶仃）；
- (4)他們以雙拖作業，行的是蒲水拖，拖夜晚為主，晚上5-6點拖至早上5-6點，每流3下網，每下網3.5-4小時；
- (5)休漁期或非休漁期泊長洲排廠外，但多數每次泊2-3小時補給便離開，間中補網或休息便停留較長時間，有關船隻泊雅洲（前難民營）較多，過年或長

時間休息（包括端午節、賀誕正月二十、侯王誕六月初六及八月十五中秋）有關船隻會泊大澳，因漁工沒有過港，所以泊雅洲多；

(6)上價魚在長洲塘內交予成興仔香港鮮艇，下價魚或魚肥在石鼓洲或雅洲交予大陸鮮艇；及

(7)每年約3個月時間，有關船隻會泊大澳，其餘時間泊長洲或雅洲，休漁期船一定不會泊大陸，非休漁期一星期7日有1天或2天泊大陸桂山補給或休息。

16. 吳國傑隨上述口頭申述內容附上由「成興仔」於2011年4月至6月、8月至12月及2012年2月、4月至9月期間發出的銷售漁獲記錄、「信龍海產」於2011年5月至7月及2012年8月期間發出的銷售漁獲記錄、「汕頭佬」於2011年5月至7月及2012年6月期間發出的銷售漁獲記錄、「拉垣海產」於2011年9月及2012年6月至7月期間發出的銷售漁獲記錄、「肥仔強海鮮公司」於2012年6月18日發出的銷售漁獲記錄及「禮發海鮮」於2012年6月12日、6月13日及6月15日發出的銷售漁獲記錄。另外，吳國傑亦有提供由大陸收魚商於2011年7月及2012年4月至9月發出的收貨單、由「大港石油有限公司」發出就有關申請人於2011年5月至7月、10月至11月及2012年6月至8月期間的燃油交易記錄及「發記2」於2011年12月9日發出的燃油交易記錄，以證明有關船隻在香港水域作業（休漁期）及證明有關船隻是一半時間比例在香港水域作業（非休漁期）。吳國傑表示，已提供所有在手上的魚單及油單。

17. 梁志榮則在其日期為2012年9月28日的回條內表示：

(1)有關船隻賣完魚或颱風襲港，都在大澳或長洲停泊；

(2)他經常在索罟群島及蒲台島附近海域捕魚；

(3)他上述地點捕魚，回航返回大澳及長洲停泊，因此沒有報戶口；及

(4)他與吳國傑是姊妹船，賣魚單據由吳國傑已呈交漁護署。

18. 工作小組於2012年12月14日向上訴人發出信函，表示已完成審核他們的申請，由於認為有關船隻為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元的特惠津貼。

上訴人的上訴理由/理據

19. 其後，兩位上訴人分別提交了日期同為2013年1月6日而又內容相同的上訴信（「上訴信」）。兩位上訴人於信內表示在2012年12月14日來函通知審核結果評定為一艘一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船。他們曾在2012年12月初將入油單、雪單及漁獲交收記錄等正本交予漁護署證明在休漁期間，改在香港水域捕魚，漁獲不多亦可幫補減輕此段時間損失。兩位上訴人表示希望漁護署清楚捕魚行業是不能掌控由人，為免觸犯法紀和配合中國大陸訂出休漁期停止捕魚，轉為在香港水域作業，此段時間的難處和苦況非行外人所了解。在該年1月1日推行新法例禁止在本港水域拖網捕魚，如此強制執行，斷絕以後休漁期間作業，立法原因防止魚苗遭濫捕。政府有否細察漁民艱苦，作出公平公正評核，此特惠津貼並非補貼一兩年，是一次過賣斷的問題，叫他們怎麼辦。兩位上訴人不接受工作小組發放港幣15萬元特惠津貼而提出上訴，隨函附上成興仔鮮魚批發證明信，證明兩位上訴人將全部本港水域捕得漁獲賣給該公司。兩位上訴人希望獲體諒是漁民，已交出單據正本，不明白為何不符合要求。
20. 兩位上訴人在其日期分別為2014年2月6日及8日的上訴表格（「上訴表格」）內一致表示，他們的申請為近岸拖網漁船，但工作小組裁定有關船隻為較大型拖網漁船。上訴人在其上訴表格聲稱其船隻對香港水域的依賴程度實質應為50%。
21. 兩位上訴人在其上訴表格內均表示不滿有關船隻被裁定為較大型拖網漁船，理據如下：

- (1) 吳國傑表示，有關船隻多數停泊於長洲避風塘，而因利成便，他都會經常在長洲一帶水域作業。每當南海伏季休漁期的2個半月，他會選擇在長洲一帶水域作業。此外，冬季季候風及颱風前後，他亦會在上述地點工作，原因是外海風浪較大，在香港水域內作業較安全。
- (2) 梁志榮表示，有關船隻大多數停泊於長洲大澳避風塘，以便於出海在香港水域捕魚，每當伏季休漁期，他會選擇長洲一帶水域作業。此外，冬季季候風及颱風前後，他亦會在上述地點作業，因為風浪較大，在香港水域捕魚較安全，並表示全部上訴理由已呈交上訴委員會。
- (3) 兩位上訴人隨其上訴信附上由「成興仔鮮魚批發」於2012年12月26日發出的信函，內容表示上訴人吳國傑/梁志榮由2009年至2012年期間，每次有漁獲都給該公司銷售，在香港水域捕魚所得的漁獲（例如昌魚、鮫魚、什魚…等）都銷售給該公司，並謂如有需要請聯絡該公司的林小姐。

工作小組的陳詞

22. 工作小組向上訴委員會提交的陳詞中，解釋了他們是如何審核兩位上訴人的特惠津貼申請。當中，工作小組按程序處理兩位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，吳國傑的船隻屬一般不在香港水域捕魚作業的漁船，而梁志榮的船隻則屬一年平均在香港水域作業的時間比例為10%或以上的漁船，因此有關船隻較可能有部分時間在香港水域捕魚作業。
 - (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)均為1次。這顯示有關船隻可能較少或一般不在香港水域作業。
- (4) 從漁護署於2009年至2011年的海上巡查記錄資料顯示，有關船隻並未被發現在香港水域出現或作業。這顯示有關船隻可能較少或一般不在香港水域作業。
- (5) 有關船隻由本地漁工及沒有進入許可的內地漁工操作(有關船隻僱用 2 名本地人員，包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等；直接從內地僱用的內地漁工有4-5名；沒有經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工)。這顯示有關船隻在香港水域作業受到限制。
- (6) 兩位上訴人均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) 兩位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50%。可是，工作小組認為上訴人提供的資料及文件未能支持其聲稱。

23. 所以，工作小組經整體評核相關的因素、記錄、資料及文件後，評定有關船隻屬合資格的較大型拖網漁船。

上訴委員會的聆訊

24. 其後，兩位上訴人於 2017 年 1 月 18 日向上訴委員會提交聯署信，表示不會提交陳述書。

25. 聆訊期間，兩位上訴人及工作小組作出了以下的補充，並就上訴委員會成員的提問作出回應：

- (1) 吳國傑認為分發特惠津貼的準則有欠公允，有在香港水域作業的拖網漁船可獲分發數百萬，但他們各人只獲十五萬，實在令他們不解，他們是簡單的漁民，希望明白其申請有何不足，跟獲發較多特惠津貼的申請者分別何在。梁志榮則表示，不明白為何他作為家中第七代漁民，並已捕魚作業幾十年，何以現在才被禁止拖網捕魚，有關當局又為何要在意他的捕魚地點。
- (2) 工作小組除書面陳詞中的解釋，於聆訊期間亦指出評估船隻受影響的程度以及其歸類時會考慮多個因素，當中包括船隻長度、避風塘及其他漁船船籍港的巡查記錄、海上巡查記錄、所僱用的是本地還是過港漁工、是否持有漁業捕撈許可證等因素。在審核有關申請時，工作小組已考慮了兩位上訴人所提交的銷售漁獲記錄、魚商收魚單、燃油交易記錄等文件，兩位上訴人的聲稱及所提供的資料也已用作整體考慮有關的申請。可是，工作小組認為相關記錄/文件未能支持申請人聲稱有關船隻在香港水域作業的情況，或是有關聲稱並沒有實質或客觀證據支持。
- (3) 兩位上訴人聲稱，他們一般於休漁期期間也作業，有關船隻會於大小雅洲向東行至南丫島北邊經過往蒲台，晚間會到大小雅洲停泊，質疑有關船隻未被漁護署發現，是因為漁護署未曾到大小雅洲巡察，又懷疑到避風塘的巡查船隻亦是否只替某些船隻拍照做記錄。工作小組回應指，避風塘巡查涉及5個主要避風塘，其他避風塘也會巡查，只是次數較少，他們於大澳避風塘也曾發現有關船隻各一次。而且，海上巡查船隻必定會就船隻牌眼作記錄，如有需要時亦是會偏離有關航道進行記錄，可是於2009-2011年期間，海上巡查卻並未發現有關船隻。兩位上訴人回應指，大澳避風塘是一處他們於某些節慶日必然回到的地點。
- (4) 兩位上訴人聲稱，「汕頭佬」為大陸收魚船，會於大小雅洲一帶與他們交收，而「信龍海產」為收小魚的魚艇。工作小組回應指「汕頭佬」既

為大陸收魚船，是不能到香港水域的。工作小組又指出「成興仔」的單據上有後加的名字及用其他顏色筆填上的日子，令人生疑。吳國傑回應說有關名字都為他的別稱（或是用對講機時所採用的），有關收魚船往往都「偷雞」過魚，而大陸人擁有香港牌眼，更屬常見。

- (5) 吳國傑又指，雖曾被水警截停調查，卻只被勸喻盡快離開香港水域，沒有其他麻煩。就他的理解而言，替大陸漁工購買保險也不成問題，只要漁工在船隻上工作便可。
- (6) 工作小組同意有關的銷售漁獲記錄及燃油交易記錄的確能顯示有關船隻經常出海捕魚，於休漁期期間也見作業頻繁，可能屬特別個案；但因有關船隻同時僱用非法漁工，所以就香港水域內作業的問題上有不明白的地方，又懷疑漁獲是否於香港水域捕獲，並質疑有關記錄的真確性。
- (7) 同時，工作小組指兩位上訴人的漁業捕撈許可證上列出的主作業方式為刺網捕魚而並非拖網捕魚，船檢時兩位上訴人聲稱曾想申請改變有關申述但不被當局允許，所以有關捕撈許可證便一直沿用。可是，由於大陸使用不妥當的捕撈許可證應該是違法的，所以兩位上訴人於該證的五年有效期內未被拘捕，令人懷疑內地有關部門在執法方面是否真的十分嚴厲，因此兩位上訴人在休漁期有捕魚作業，亦未必代表他們在休漁期內100%完全在香港捕魚，所以認為有關船隻或是邊緣個案。
- (8) 綜觀兩位上訴人提交的銷售漁獲記錄，並未能完全肯定有關船隻於香港作業達10%時間或以上，所以工作小組把有關船隻分類為較大型拖網漁船。

上訴委員會的決定

26. 兩位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。上訴委員會要決定兩位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。

27. 上訴委員會指出，工作小組以上對雙拖的分類及標準只提供作一般參考。由於每宗個案所牽涉的因素都不盡相同，上訴委員會必須小心考慮兩位上訴人所提出的證據，以及是否有其他證據能支持兩位上訴人應該得到較多的特惠津貼。
28. 上訴委員會留意到工作小組也同意有關船隻作業的情況為邊緣個案，並經考慮有關船隻於休漁期作業的情況，認為兩位上訴人於該段時期於大陸境內捕魚作業須冒被捕的風險太高，所以較大可能於香港水域內作業。而且，從銷售漁獲記錄可見，兩位上訴人售魚的數量及頻密程度以及其用油量可說是反映著一致的情況，兩位上訴人於聆訊上就工作小組提出的質疑及種種作業的情況所給予的解釋亦讓人信服該證據合理，並且實質反映有關船隻為有一定程度依賴香港水域捕魚作業的拖網漁船。雖則有一部分銷售漁獲記錄為 2012 年(即非特惠津貼計劃中屬一般考慮的時間範圍)，可是本委員會仍認為有關記錄可與其他相關時段的記錄作比較，以此了解兩位上訴人的作業與售魚模式，多年如一。
29. 因此，上訴委員會批准兩位上訴人的上訴及認為有關船隻應被歸類為近岸雙拖網漁船的較低類別。有關數額應由工作小組根據本案的上訴結果及財委會通過批准的特惠津貼分攤準則重新計算，並從速把有關特惠津貼的差額發放予兩位上訴人。

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CP0062 及 CP0063

聆訊日期：2017 年 5 月 29 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)

張呂寶兒女士, JP

主席

(簽署)

陳偉仲先生, MH

委員

(簽署)

陳雲坡先生

委員

(簽署)

林寶苓女士

委員

(簽署)

周振強先生

委員

上訴人：吳國傑先生 及 梁志榮先生

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