

漁民特惠津貼上訴委員會（禁拖措施）

個案編號 CP0104

陳金泉

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期: 2019 年 8 月 9 日

裁決日期: 2019 年 12 月 13 日

判決書

簡介

1. 上訴個案編號 CP0104 上訴人陳金泉先生為一艘蝦拖漁船的船東。上訴人曾向跨部門工作小組（『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』）。工作小組認為申請的船隻為一艘合資格近岸拖網漁船，但將有關船隻裁定為對香港水域的依賴程度較低，屬非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的類別，最後決定向上訴人發放港幣 \$1,923,485 的特惠津貼（『該決定』）¹。
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，要求駁回工作小組認為他的船隻屬非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的決定。

¹ 上訴文件冊第 123-124 頁

² 上訴文件冊第 1-18 頁

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。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**』）。
6. 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. 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。

³ 財務委員會討論文件 FCR (2011-12) 22 號, §5-10

答辯人的審批過程

8. 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，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：
 - (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。
9. 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艘合資格近岸拖網漁船，屬非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的類別。根據獲財委會批准的特惠津貼方案，上訴人按照訂定的分攤準則獲發港幣\$1,923,485 的特惠津貼。
10. 就初步決定而言，工作小組經考慮所有相關的因素包括⁴：
 - (1) 有關船隻的規格：

⁴ 上訴文件冊第 25-27 頁

- (a) 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，上訴人的漁船長度為 21.34 米，船體為木質結構，設計屬新式的蝦拖，這類型的船隻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) 有關船隻設置的推進引擎數目為 1 部，總功率為 149.20 千瓦，燃油艙櫃載量為 9.35 立方米，顯示有關船隻的續航能力不高，到離岸較遠的水域捕魚會受到一定限制。
- (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，有關船隻被發現有 15 次在本港停泊（除農曆新年及休漁期外），顯示有關船隻可能較少或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，有關船隻被發現只有 1 次在香港水域出現，而有關船隻根據巡查記錄中實地觀察為航行中的漁船，顯示有關船隻可能較少在香港水域作業；
 - (c) 根據申請人在登記表格提供的資料，有關船隻由本地漁工及透過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：4-6 名；經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工：3 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；及
 - (d) 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，顯示有關船隻可在內地水域捕魚作業。

- (3) 上訴人在申請階段時提供的資料及文件未能支持其聲稱有關船隻在香港水域作業的平均時間比例（90%）。
11. 工作小組未有收到上訴人就工作小組的初步決定作出的書面理據、口頭申述或證據。審批結果故維持不變⁵。
12. 工作小組經整體考慮上述的相關因素、記錄、資料及文件後，再評定有關船隻屬非主要依賴香港水域為作業類別的合資格近岸蝦拖⁶。

上訴理由

13. 上訴人認為他的漁船對香港水域的依賴程度實質應為 90%，屬主要依賴香港水域作業的船隻，理由包括⁷：

(1) 上訴人在其日期為 2013 年 1 月 15 日的信函（『**該上訴信函**』）表示：

- (a) 工作小組明確指出其決定是根據漁護署於 2011 年在本港主要避風塘的巡查記錄而推斷船隻停泊的頻密程度較其他近岸拖網漁船的平均為低；因巡查記錄會就漁護署職員巡查時間、頻密程度及上訴人的停泊、出海時間而有所偏差，明顯為不完全及不可靠的資料，工作小組不應以該記錄為考慮因素之一；
- (b) 工作小組根據漁護署於 2009 至 2011 年在香港水域的巡查記錄，看到有關船隻很少被發現在香港水域運作，而推斷船隻停泊的頻密程度較其他近岸拖網漁船的平均為低；因巡查記錄會就漁護署職員巡查時間、水域範圍、頻密程度等，及上訴人的停泊、出海時間、水域範圍等而

⁵上訴文件冊第 27 頁

⁶上訴文件冊第 28-29 頁

⁷上訴文件冊第 31-42 頁

有所偏差，明顯為不完全及不可靠的資料，工作小組不應以該記錄為考慮因素之一；

- (c) 根據立法會討論文件（LC Paper No. CB (2)1634/10-11(01)），立法機構已制定特惠津貼的計算準則，其津貼金額將基於成功申請者的人數，漁船類型，漁船長度，主機功率，船上設備，用於拖網時間的百分比，及/或在香港水域的產出等，卻未有提及包括避風塘巡查記錄和水域巡查記錄為計算準則；
 - (d) 工作小組在該特惠津貼通知的備註 2 亦未有列明避風塘巡查記錄和水域巡查記錄作其考慮的資料；
 - (e) 有關船隻的主機功率、設備及船身設計都不適合於香港水域以外作遠海捕魚，只適合於香港水域內（即近岸）捕魚作業；
 - (f) 上訴人的出海作業模式是凌晨零時左右於屯門青山灣出發到大澳、分流、石鼓洲、丫洲、石壁水塘及長洲一帶作業，約於下午一時前回青山灣新墟街市之檔攤售賣，每星期如是作業約 5 至 6 天；及
 - (g) 有關船隻沒有安裝雪櫃，只有一個冰櫃（沒有製冷功能），並放置於船隻第二層甲板上，體積約為 2 英呎 x 3 英呎 10 英吋 x 3 英呎，容量有限，故只能用作近岸捕魚的漁船上使用，否則不能確保在較遠海所捕獲的魚不會在出售前變壞。
- (2) 上訴人亦表示跟其信函附上由『容記石油有限公司』簽發的入油單據，其單據日期包括 2009 年 1 月 7 日至 2012 年 12 月 26 日，以及一批由不同公司簽發予上訴人的保養維修單。
- (3) 上訴人在其上訴表格內覆述該上訴信函的理據，並表示可提供在港購買漁船燃油、在港維修漁船及與本港海產批發商交易的單據及/或證明書，以支持其陳述。

14. 工作小組對上訴人的陳述回應⁸：

- (1) 漁護署相關的避風塘巡查集中在有較多本地漁船停泊的主要避風塘進行，包括位於香港仔、屯門、長洲、筲箕灣及柴灣的避風塘和避風碇泊處⁹。避風塘巡查於 2011 年 1 月至 11 月進行，包括日間及夜間巡查。此巡查一般由兩名漁護署職員進行，有關職員會乘船巡查整個避風塘，沿途辨認每一艘船隻及記錄觀察到的拖網漁船的資料（包括船牌號碼、船隻類別、停泊位置等），並盡可能拍攝照片作記錄。工作小組認為避風塘巡查記錄有助反映個別拖網漁船在香港停泊的情況，是可依賴的客觀證據；
- (2) 漁護署相關的海上巡查包括於 2010 年至 2011 年在香港水域的捕魚作業巡查及漁護署為執行《漁業保護條例》在香港水域進行的巡查¹⁰，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），並於上述時段每月多次進行。工作小組認為海上巡查記錄有助反映個別拖網漁船在香港作業的情況，是可依賴的客觀證據。在上述海上巡查中，有關船隻被發現有 1 次在香港水域出現（屬航行中的漁船，不是在拖網捕魚），與上訴人聲稱的作業模式並不吻合；
- (3) 工作小組不是單純考慮有關船隻的避風塘巡查記錄及海上巡查記錄去評定有關船隻對香港水域為其拖網捕魚作業區域的依賴程度，而是全面考慮所有相關因素、證據、資料及數據，包括上訴人提供的資料及文件，經整體分析和衡量後才就有關船隻作出恰當的裁斷；
- (4) 工作小組根據訂定的分攤準則釐定個別合資格近岸拖網漁船可獲發放的津貼金額，因素包括：船隻類型和長度、對香港水域的依賴程度及其他特別因素（如適用）；而在評核個別船隻對香港水域的依賴程度時，工作小組

⁸ 如上

⁹ 上訴文件冊附件 4 的附錄 F 及 G

¹⁰ 上訴文件冊附件 4 的附錄 H 及 I

可考慮反映船隻在香港水域作業情況的資料，例如漁護署相關的避風塘巡查及海上巡查記錄；

- (5) 根據漁護署的統計數據，上訴人的漁船長度為 21.34 米，船體為木質結構，設計屬新式的蝦拖，這類型的船隻較可能有部分時間在香港水域捕魚作業，因此工作小組沒有評定有關船隻為遠海作業的漁船；而且根據上訴人在其上訴表格內的聲稱，有關船隻亦會在香港以外水域（即分流外）捕魚作業¹¹，與最後評定有關船隻為非主要依賴香港水域的近岸拖網漁船沒有不符；
- (6) 若上訴人就出海作業模式的聲稱屬實，有關船隻會極可能在漁護署進行巡查的時候被發現；然而，有關船隻只在 2011 年期間被發現有 1 次在香港水域出現，工作小組因此認為有關船隻可能並不經常在香港水域作業；
- (7) 據工作小組了解，除有部分作遠海捕魚的船隻以外，一般蝦拖（不論在香港以內或以外作業）都無需配備製冷魚艙；有關船隻沒有配備製冷魚艙只顯示有關船隻不是遠海捕魚的漁船，但仍可以到香港以外的淺海水域捕魚作業。根據上訴人在其上訴表格內的聲稱，有關船隻亦會在香港以外水域捕魚作業¹²；因此有關船隻沒有配備製冷魚艙未能支持其主要在香港水域內捕魚作業的陳述；及
- (8) 由於工作小組沒有收到上訴人表示附上的各項相關文件（包括：售魚單據、燃油單據及船隻保養維修單），工作小組未能就文件內容回應。

上訴委員會的聆訊

15. 在聆訊當日（『該聆訊』）：

- (1) 上訴人由潘志明大律師及黃偉文律師代表；

¹¹上訴文件冊第 69 頁

¹² 如上

- (2) 答辯人由嚴浩正先生、蕭浩廉博士及阮穎芯女士代表；
- (3) 上訴人親自作證。
16. 在該聆訊前，上訴人向上訴委員會呈上數份售魚單據¹³，包括聲稱是於 2012 年由一間名為『忠仔記』的魚欄商向他發出的售魚單據。上訴人亦呈上於 2009 年至 2012 年由『容記石油有限公司』簽發的入油單據¹⁴。委員會表示接納其文件。
17. 上訴人代表在該聆訊前亦呈上一份陳詞綱要¹⁵。委員會已細閱其綱要及給予考慮。
18. 在該聆訊中，上訴人代表的口頭陳述包括：
- (1) 『容記石油有限公司』簽發的入油單據覆蓋 4 年時間，可見上訴人每月平均消耗 47 桶燃油，補給頻密但每次的補給量不大，顯示有關船隻無法有效駛出遠海，必然是主要依賴香港水域捕魚作業；
- (2) 有關船隻的補給頻密度完全符合工作小組於訂定分攤準則時作出的觀察，即近岸漁船偏向會經常回到香港作補給¹⁶；
- (3) 根據漁護署的避風塘巡查記錄，有關船隻被發現有 15 次在本港停泊，而 15 次被發現次數並不少，比工作小組所訂定的界線（17 次）相差不遠¹⁷；再者，其界線不應被委員會視為一個硬性的界線，被發現次數不達 17 次不一定是非主要依賴香港水域的漁船；及
- (4) 同樣地，根據漁護署的海外巡查記錄，有關船隻有 1 次在香港水域被發現在航行，其被發現地點為赤臘角，時間約為中午，詳情與上訴人聲稱的作業模式（於中午時段回港賣魚）甚為吻合。

¹³上訴文件冊第 205-283 頁

¹⁴上訴文件冊第 284-412 頁

¹⁵上訴文件冊第 168-185 頁

¹⁶上訴文件冊附件 4 第 A025 頁

¹⁷上訴文件冊附件 4 第 A024 頁

19. 上訴人在該聆訊中亦播放一段由 Now TV 於（約）2007 年採訪上訴人關於有關船隻的拖網捕魚模式的短片及另一段由上訴人的朋友在 2005 年拍攝的短片。上訴人表示其片段所錄下的作業地點明顯是近岸區域，並顯示到上訴人大部分的漁獲是已死掉的蝦，以支持上訴人的聲稱。上訴人代表指出雖然該片段所反映的作業時段比政府宣布特惠津貼還早，不過委員會應就片段對上訴人的其他聲稱及/或整體誠信給予正面考慮。
20. 在該聆訊中，上訴人就有關船隻作業模式的證供包括：
- (1) 被問及為何所呈上的燃油單據涵蓋 2009 年至 2012 年，售魚單據卻只有 2012 年的，上訴人表示燃油單據一向由自己個人保存，為方便計算日常支出，而售魚單據一向由上訴人妻子保存，以上訴人所知，其妻子直至提交津貼申請後都保存不周；
 - (2) 上訴人聲稱其漁獲主要在自己魚檔發售，其餘的主要售予『忠仔記』，少數會售予『榮利海鮮公司』；因有關船隻的主要漁獲為拖上漁船時已死掉的蝦，而漁獲亦比其他漁船少，普遍的收魚艇會購買大量活鮮的魚貨，上訴人故從未售予收魚艇；
 - (3) 被問及上訴人曾聲稱有關船隻會少部分在“分流外”作業，上訴人表示其意思是有關船隻有時候會漂至香港水域以外，上訴人用漁船上的雷達設備發現其位置後會即時駛回香港水域內繼續作業；
 - (4) 連同航行及下午在港賣魚的時間，上訴人聲稱每個工作天的作業時間約 18 小時，每星期工作約 5 至 6 天；
 - (5) 上訴人聲稱每天的平均捕魚盈利為 6 千至 8 千港幣，漁工及燃油的年費即差不多有一百萬港幣（上訴人亦沒有爭議工作小組其後 76 萬港幣燃油年費的說法）；及

(6) 被問及『忠仔記』發出的售魚單據上所列出的魚類，上訴人表示其魚類均為不同類別的蝦（工作小組亦沒有就該點爭議）。

21. 另一方面，工作小組補充說：

(1) 上訴人提交的售魚單據日期均為 2012 年，不屬津貼申請前的有關時段（即 2009 年至 2011 年），理應給予較少的比重及考慮；

(2) 單是補給燃油的 76 萬港幣年費（已撇除上訴人自己營運的魚檔檔租、漁工薪金、冰雪費用等）並不少，上訴人所提交的售賣漁獲單據金額只能反映約幾萬港幣的收入，收入與出支明顯不符，故認為上訴人除了於香港水域拖網捕魚，很可能有別的收入來源；

(3) 漁護署的避風塘巡查記錄有一定的參考價值，工作小組就有關船隻有 15 次被發現已給予適當的比重，作為訂定有關船隻為一艘近岸拖網漁船的因素之一；及

(4) 綜合有關文件證據，上訴人並不能夠證明有關船隻屬相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的類別。

舉證責任和舉證標準

22. 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。

23. 上訴委員會在考慮該上訴時亦考慮到上訴人相對缺乏資源提交證據及支持文件，及本案的背景。

上訴委員會的決定

24. 委員會經細心考慮雙方提出的所有證據及陳詞後，認為上訴人在相對可能的標準下未能證明他的拖網漁船在有關期間屬對香港水域的依賴程度較高的近岸拖網漁船。委員會故拒絕上訴，考慮因素如下：
25. 委員會認為上訴人的證供整體不可信，有不少內部矛盾，並與所呈上的文件不太吻合。委員會故不接納上訴方的證供。
26. 關於避風塘巡查記錄，委員會認為沒有甚麼特殊原因應就避風塘巡查記錄給予較少的比重。其巡查記錄有一定的參考價值。根據上訴人就作業模式的證供，有關船隻的慣常回港時間比漁護署每天的最晚巡查時間早，不被發現的可能性不大。委員會不同意上訴人就避風塘巡查記錄的比重的陳詞。雖然委員會同意有關船隻被發現有 15 次在本港停泊確是不少的次數，不過委員會認為其（相對的）頻密程度已被有關船隻為近岸拖網漁船的裁定充分反映。
27. 委員會理解上訴人縱使有法律代表仍可能缺乏資源提交證據及支持文件，不過上訴人是負上舉證責任的一方，委員會在缺乏屬於相關時段（即 2009 至 2011 年）的支持文件的情況下，難以為上訴人填上舉證上的漏洞。上訴人呈上在 2012 年發出的售魚單據固然有一定的比重，不過必然比在 2009 至 2011 年發出的售魚單據少。在 2005 至 2007 年拍攝的作業短片亦有類同的比重問題。加上上訴人其他的理據較薄弱，委員會認為上訴人不能有效地以相關時段以外的支持文件作出舉證。
28. 正如工作小組所說，補給燃油、補給冰雪、營運魚檔的檔租、漁工薪金等遠超於委員會面前所見的售賣漁獲單據金額（每張單據顯示的售賣金額平均少於 1 千港幣），明顯不符。委員會認為實情很可能有文件上未能反映的事實關鍵。委員會不會亦不能為上訴人填上舉證上的漏洞。

29. 委員會不對上訴人是否有除聲稱以外的收入途徑作出裁定（這並不是該裁決的要點）。
30. 委員會經綜合以上的證據後認為上訴人未能夠證明有關船隻是在有關期間對香港水域的依賴程度較高的近岸拖網漁船。

結論

31. 上訴人未能提供足夠理據支持上訴。上訴委員會因此拒絕此上訴，認為上訴人未能證明他的拖網漁船是在有關期間對香港水域的依賴程度較高的近岸拖網漁船。

個案編號：CP0104

聆訊日期：2019年8月9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)

楊明悌先生
主席

(簽署)

林寶苓女士
委員

(簽署)

陳偉仲先生, MH
委員

(簽署)

陳銘賢博士
委員

(簽署)

許肇礎先生
委員

上訴人：陳金泉先生，由潘志明大律師及黃偉文律師出任代表
跨部門工作小組代表：嚴浩正先生，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