

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CP0114

---

張金娣

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

---

個案編號 CP0116

---

張火金

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，向張金娣及張火金（合稱「兩位上訴人」）分別發放港幣\$4,569,814元及港幣\$4,728,454元的特惠津貼。兩位上訴人現各自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. 兩位上訴人報稱是雙拖拖網漁船的作業伙伴，張金娣的船隻船牌編號是CM69693Y，而張火金的船隻船牌編號是CM69232Y（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本兩宗上訴個案較為合適。兩位上訴人同意合併進行聆訊。
4. 上訴委員會在合併聆訊後，決定將張金娣的特惠津貼金額判定與張火金看齊，除此之外，駁回張火金的上訴，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。兩位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，張金娣的船隻（船牌編號CM69693Y）為木質漁船，長度30.00米，有3部推進引擎而引擎總功率為713.92千瓦，燃油艙櫃載量為24.35立方米；而張火金的船隻（船牌編號CM69232Y）亦為木質漁船，長度26.00米，有2部推進引擎而引擎總功率為578.15千瓦，燃油艙櫃載量為23.78立方米。

11. 兩位上訴人於 2012 年 1 月 18 日遞交特惠津貼申請表，並於登記當日各自提交了以下文件：
- (1) 有關船隻擁有權證明書影印本；
  - (2) 有關船隻運作牌照影印本；
  - (3) 有關船隻驗船證明書影印本；
  - (4) 上訴人的香港身份證影印本；
  - (5) 上訴人住址證明的影印本；
  - (6) 船長本地合格證明書影印本；
  - (7) 船長香港身分證影印本；
  - (8) 輪機操作員本地合格證明書影印本；
  - (9) 輪機操作員香港身份證影印本；
  - (10) 粵港澳流動漁船戶口簿影印本；
  - (11) 漁業捕撈許可證影印本。
12. 於 2012 年 10 月 4 日，工作小組向兩位上訴人各自發出信函，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，初步認為上訴人聲稱有關船隻在香港水域作業的時間，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。工作小組指兩位上訴人如有證據支持其登記表格上所聲稱的作業時間，可將有關證據寫在附夾的回條予工作小組考慮。
13. 兩位上訴人於 2012 年 10 月 15 日 就工作小組的初步決定，各自提交內容相同的書面申述，內容大致為兩位上訴人為一對雙拖作業漁船。他們主要捕魚地點是吐露港一帶、沙頭角、塔門、吉澳及雞公頭附近。兩位上訴人均指若工作小組不相信作業地點，他們是可以提供每個排位的位置，他們對該區的排位非常熟悉。張金娣隨上述書面申述附上由魚類統營處(大埔魚類批發市場)發出就有關船隻於 2011 年 1 月至 2012 年 9 月的銷售漁獲記錄、由大埔冰廠發出就有關船隻於 2009 年 1 月至 2012 年 10 月的冰雪交易記錄、由大埔冰廠發出就有關船隻於 2012 年 10 月 14 日的冰雪交易記錄及由魚類統營處(大埔魚類批發市場)發出予張金娣的九月份用水記錄(該記錄並沒有顯示年份，亦沒有顯示其發出日

期)；張火金則隨上述書面申述附上由魚類統營處(大埔魚類批發市場)發出的銷售漁獲記錄，以及由明記海鮮發出的銷售漁獲記錄。

14. 於2012年12月21日，工作小組向兩位上訴人各自發出信函，表示已完成審核他們的申請，經詳細考慮所有的資料及證據，工作小組接受兩位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：

有關張金娣的船隻(船牌編號CM69693Y)		有關張火金的船隻(船牌編號CM69232Y)	
題述漁船類型：	雙拖	題述漁船類型：	雙拖
題述漁船長度(米)：	30.00	題述漁船長度(米)：	26.00
獲分發的特惠津貼金額：	\$4,569,814.00	獲分發的特惠津貼金額：	\$4,728,454.00

15. 另外，工作小組亦透過上述通知書向兩位上訴人表示，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與所有被判定及評定為合資格的近岸拖網漁船船東。

#### 兩位上訴人的上訴理由/理據

16. 其後，兩位上訴人分別向上訴委員會提交上訴申請。在其日期各為2013年2月8日而內容相同的上訴信中，兩位上訴人均表示他們均不認同工作小組發放的特惠津貼金額，因為兩位上訴人是絕對依賴香港水域為拖網捕魚作業的區域，有關船隻主要是在吐露港一帶作業，本港水域禁止作業後，他到本港以外水域作業，來回需時五、六個小時，只是來回的時間已佔了一天約四分之一時間，

他們並沒有很多時間在在非本港水域捕魚。禁捕對他們倆構成很大的影響，故認為是次發放的特惠津貼並不合理，故要求上訴，希望上訴委員會能重新審理他們的個案。

17. 兩位上訴人在其各自於 2014 年 2 月 11 日提交而又內容相同的上訴表格（「上訴表格」）內聲稱對賠償金額認為不合理，要求更多的賠償以作對他們被禁拖漁的損失，以及要求工作小組交代賠償的百分比，因他們百分之九十九於香港捕魚。兩位上訴人在其上訴表格內亦聲稱他們自捕漁開始數十年便於香港水域捕漁，可說是家業，一直以捕漁為生，而且只有在香港水域捕漁，現政府禁捕對他倆的收入和生計直接影響，對他們的影響相當於以後失去收入和家業，兩位上訴人請上訴委員會務必再考慮他們的上訴申請。就其提交的證據方面，兩位上訴人均稱大部份交易都於大埔漁市場，小部份燃油於屯門交易，他們沒有學歷亦不知香港政府會禁止捕漁，而他們沒有儲存單據的習慣，所以沒有收據，但工作小組可對他們提供的資料作出調查。

### 工作小組的陳詞

18. 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。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兩位上訴人的個別情況，並作出判斷。
19. 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，張金娣船屬一般不在香港水域捕魚作業的漁船，而張火金船則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，有關船隻各被發現在本港停泊的記錄(農曆新年及休漁期除外)分別為 14 及 15 次。這顯示有關船隻可能以香港為基地。
- (4) 從漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查記錄資料顯示，有關船隻被發現有在香港水域出現或作業，分別為 31 次及 20 次。這顯示有關船隻可能有部分或全部時間在香港水域作業。
- (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(有關船隻各僱有2名的本地人員，包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等；張金娣的船隻有5名經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工，而張火金則沒有。兩艘船隻同樣地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) 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份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99%。

20. 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雙拖。

21. 就兩位上訴人的口頭陳述及多次提交的證據，工作小組有以下回應：

- (1) 就兩位上訴人自己及依賴第三者聲稱有關船隻有部分時間(其聲稱的時間比例為99%)在香港水域作業，工作小組已就上訴人的聲稱及其提供的資料和文件作整體考慮有關船隻在香港水域作業的依賴程度；

- (2) 兩位上訴人同樣在其上訴書內聲稱「他自捕漁開始數十年便在香港水域捕漁，可說是家業，一直以捕漁為生，而且只有在香港捕漁，現政府禁捕對他收入和生計直接影響，對他影響相當於失去收入和家業」，工作小組經考慮所有相關的因素，評定有關船隻分別為30米及26米長的合資格近岸雙拖，屬相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的類別。
- (3) 根據分攤準則釐定兩位上訴人獲發放的特惠津貼金額分別為港幣4,569,814元及港幣4,728,454元。有關船隻所獲的特惠津貼，已是在長度相近(29.01- 30.00米)及(25.01- 26.00米)的合資格近岸雙拖中可獲的最高特惠津貼金額；
- (4) 工作小組已對上訴人聲稱及提供的資料及文件包括魚類統營處(大埔魚類批發市場)發出的銷售漁獲記錄、淡水交易記錄及由大埔冰廠發出的冰雪交易紀錄作出有關船隻的作業情況及對香港水域的依賴程度的整體考慮。

### 上訴委員會的聆訊

22. 其後，張火金向上訴委員會發出日期為2016年5月11日的陳詞(而張金娣則沒有)。有關陳詞主要提及對賠償準則感到疑惑，對為何雙拖船隻體積及馬力較大但賠償還少於馬力較少的船隻，摻雜船的賠償比他們多，以及大埔有兩對雙拖船，尺寸及馬力雖較有關船隻為少，賠償卻較多提出質疑；另外又指出他本人過往50年於岸邊工作，生於海長於海，現被迫提早退休，生計盡斷，希望能有合理賠償作日後生活平穩。
23. 兩位上訴人於聆訊期間補充，他們是兩兄弟，讀書不多目不識丁。一起作業以來，一切開支(包括燃油，冰塊，人工)及收益都會均分，所以不明白為何有關船隻獲得的賠償不一，又不明白為何其他船隻何以獲得更多的賠償，要求工作小組解釋；捕漁是他們自幼承傳的技能，捕魚數十年，現在他倆均已賣船並且正處於失業狀態。



24. 以下是工作小組就上述各項的上訴理由/理據的整體回應：

- (1) 有關船隻所獲得的特惠津貼金額之間相差大概港幣150,000。在考慮如何向個別申請人分攤特惠津貼時，必須根據財委會文件FCR(2011-12)22定下的指導原則，而船東所獲得的金額應與禁止拖網捕魚措施對船東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。
- (2) 工作小組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：(a)船隻類型和長度；(b) 對香港水域的依賴程度；及(c)其他特別因素（如適用）。就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）。
- (3) 就此宗申請，工作小組經考慮所有相關的因素，評定有關船隻為30.00米長及26.00米長合資格的近岸雙拖，屬相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的類別，並根據分攤準則釐定上訴人獲發放的特惠津貼金額為港幣4,569,814元及港幣4,728,454元。有關船隻現所獲的特惠津貼，已是在長度相近（29.01-30.00米）及（25.01-26.00米）的合資格近岸雙拖中可獲的最高特惠津貼金額。
- (4) 工作小組在訂定不同類型和長度拖網漁船的特惠津貼分攤比例時，會依據其漁獲價值及其盈利能力作出判斷。工作小組參考了漁護署於漁業調查時所得有關2005 -2010年的統計數據，當中包括不同類型和長度的拖網漁船在香港水域所得的漁獲價值，及不同類型拖網漁船的盈利能力。
- (5) 工作小組明白一般而言，一對雙拖作業的漁船的收入理應相同。可是經考慮後，認為劃一把所有雙拖作業的漁船的特惠津貼金額進行均分或會忽略個別人士的情況（比如說有不同的雙拖作業伙伴，或漁船間各自分

擔的工作與角色不同，雙拖作業伙伴關係鬧翻... 等原因) 而造成不公，所以此舉並不可行。況且兩位上訴人既然是兄弟，有需要的話他們是可以把所獲得的金額再自行分配。

- (6) 如要工作小組就兩艘船之間如何進行分配闡述立場，工作小組則認為要選擇根據較大還是較少的船隻所獲得的金額作基準以使雙方的特惠津貼金額看齊，當中有可能高估或低估各漁船的收入致造成不公，所以認為把兩位上訴人所得的金額總合均分，是最合適的做法。
- (7) 況且，經詢問兩位上訴人作業的情況後，得知他們對於如何作業，到哪裡作業，都有共識，所以有關船隻之間並不存在大船遷就小船的情況。
- (8) 要解釋兩位上訴人為何所獲得的金額不同，可參考工作小組陳詞附件4附錄P (A136頁) 中有關雙拖的淨收益與船隻長度的關係的相關資料。總括而言，有關船隻所獲的金額上的分歧，在於其船隻因為各自的長度不同而被納入不同的計算範圍以內。

### 補充文件

25. 由於張火金於書面陳詞及聆訊期間均聲稱其船隻所獲的特惠津貼，經與另一對較其船隻長度為短的雙拖漁船比較後發現該長度較短的雙拖漁船（下稱「該對雙拖漁船」）所獲的金額較多而有感不公，上訴委員會於聆訊結束前作出指示，容許上訴人及答辯人向上訴委員會秘書處送達有關該對雙拖漁船的資料，以作參考。
26. 其後，張火金向上訴委員會提交補充資料，指出大埔水域以雙拖形式作業的只有兩對拖網漁船，分別是他與張金娣的一對，另一對是他所提及的發放金額較他得到的為多，亦是他本人於上訴聆訊中所提及的「另一艘以雙拖形式作業」的拖網漁船。張火金指，該對船的船隻長度都比他的雙拖為大，但發放的金額卻較他更多，而且他的雙拖是最頻繁的近岸拖網，所以質疑評估欠準確性。

27. 根據工作小組日期為 2016 年 7 月 11 日的補充文件，上訴人於當日的聆訊結束後，就有關另一艘雙拖漁船的船東資料及其伙伴船隻的船東，向工作小組提供了進一步資料。工作小組根據上訴人提供的資料查核了相關記錄。記錄顯示，上訴人提述的兩名船東皆為特惠津貼的申請人，他們的有關船隻確實為雙拖，但該對雙拖漁船及其伙伴船隻的長度都較上訴人的有關船隻為長。因此工作小組認為上訴人於聆訊中所作的陳述並不正確。
28. 此外，工作小組亦同時查核了與上訴人的雙拖同屬一般類別的合資格近岸雙拖的相關個案記錄。經查核後，工作小組並沒有發現有任何船隻長度較上訴人所擁有的雙拖為短，但卻可獲發特惠津貼金額比張火金較多的個案。
29. 其後，張火金再向上訴委員會提交補充陳述，清楚說明聆訊期間所表達的，為船隻較短者，津貼金額則較多的問題。就張火金投訴工作小組於補充文件中並未提及或解釋到該對雙拖漁船為何津貼較兩位上訴人為多，以及沒有正面回應到兩者的差別及如何界定，本上訴委員會認為張火金於補充陳述才提出的問題，與聆訊期間所表達的根本不同，工作小組就著本上訴委員會頒發的指示範圍所作出的補充內容合理，亦已於聆訊期間充份闡釋了分攤特惠津貼的準則，所以無須加以解釋。

### 上訴委員會的決定

30. 兩位上訴人均負有舉證責任，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。
31. 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。

32. 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，亦能支持工作小組評定兩位上訴人為相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的類別，並相對長度相近的合資格近岸雙拖中，已向兩位上訴人發放最高特惠津貼金額。
33. 上訴委員會經細心考慮雙方提交的所有資料和陳詞後，認為兩位上訴人雖對工作小組的決定不滿，與他人比較下認為不公並強調二人應獲得更多賠償，卻未能提出有力的依據，以證明工作小組的決定有任何偏頗之處。
34. 然而，因為兩位上訴人對雙方獲得的特惠津貼數額不同提出爭議，上訴委員會接納兩位上訴人為一對雙拖作業漁船，亦接受兩位上訴人共同分擔收入與開支，因此他們的賠償應是一致的，所以決定將張金娣的特惠津貼金額判定與張火金看齊，即張金娣的特惠津貼金額應為港幣\$4,728,454元。工作小組應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把有關特惠津貼的差額發放予張金娣。

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CP0114 及 CP0116

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)

---

陳延年博士

委員

(簽署)

---

周健德女士

委員

(簽署)

---

羅志遠先生, MH

委員

上訴人：張金悌先生及張火金先生

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