

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CP0138

黎木有

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

個案編號 CP0141

黎木勝

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2017 年 5 月 19 日

判決日期：2018 年 10 月 10 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亦為兄弟，黎木有的的船隻船牌編號是 CM64796A，而由黎木勝擁有的船隻船牌編號是 CM69694Y（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大致相同，而黎木有及黎木勝（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，兩位上訴人亦表示同意合併進行聆訊。
4. 上訴委員會在聆訊後，決定駁回兩位上訴人的上訴，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性的援助方案，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（「民政署」），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才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，黎木有的船隻（船牌編號 CM64796A）為木質漁船，長度 32.80 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 671.40 千瓦，燃油艙櫃載量為 79.12 立方米；而黎木勝的船隻（船牌編

號為 CM69694Y)亦為木質漁船，長度 30.00 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 611.72 千瓦，燃油艙櫃載量為 49.41 立方米。

11. 工作小組於 2012 年 9 月 7 日分別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。

12. 當中，工作小組決定有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格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，有關船隻屬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；及

(3)在漁護署於 2009 年至 2011 年在香港水域的巡查中並未發現有關船隻在香港水域作業。

13. 其後，工作小組於 2012 年 10 月 3 日收訖兩位上訴人各自發出而又內容相同的回條，當中提供了以下的書面理據：

(1)兩位上訴人聲稱是香港傳統漁民，世世代代都是在香港水域捕魚。今次禁止拖網捕魚援助措施對他們不公平；

(2)兩位上訴人聲稱現在香港海事處發漁船牌照給他們就是證明他們在香港水域捕魚。他們表示是否在香港海事處發漁船牌照可以到馬來西亞、越南、印尼

等捕魚呢？他們又聲稱就算在香港水域以外、國內水域捕魚都要申請國內的捕撈許可證；及

(3)兩位上訴人亦聲稱根據香港海事處紀錄，現行全港漁船不足 10 艘申請外海捕魚，他們亦沒有向海事處申請外海捕魚，工作小組憑什麼說他們在外海捕魚，不是近岸捕魚呢？兩位上訴人希望工作小組按照法律法規，依法辦事，不要主觀主義，更希望他們的個案合法、合情、合理來處理。

14. 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，經詳細考慮所有資料及證據，工作小組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。因此，工作小組決定向兩位上訴人各發放港幣\$150,000 元的特惠津貼。

上訴人的上訴理由/理據

15. 兩位上訴人在其日期分別為 2014 年 2 月 1 日及 5 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 40%。

16. 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)兩位上訴人聲稱漁民無分近岸或遠海作業，那裡魚汛好，就那裡捕魚，分近岸遠海是外人，不明之講法，他們有40%之魚獲在香港水域捕撈；及

(2)兩位上訴人聲稱有關船隻為木漁船，船齡分別18年及25年，已漸向香港水域作業，故他們反對工作小組裁定有關船隻不符合資格拖網之船。

17. 另外，兩位上訴人亦於其上訴表格內，相同地就工作小組成員的專業資格，採取調查的方法是否客觀，就每一艘船只是用了十分鐘作檢查後就判斷賠償資格及賠償額，提出了是否過份草率並予以質疑；兩位上訴人又問到另有個別人士得到不合常理超高的賠償，是否有偏私。由於工作小組成員的組成，並非由獨立第三方的專業人士組成，而審核過程亦馬虎草率，兩位上訴人要求推翻現有的評核，從新再做，不可以以現在頭痛醫頭，腳痛醫腳的方法來解決問題。

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。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，有關船隻屬一般不在香港水域捕魚作業的漁船。
- (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)為 2 次及 3 次。這顯示有關船隻可能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) 有關船隻各由 2 名本地漁工及 4 名直接從內地僱用的漁工操作，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%。工作小組認為申請人提供的資料及文件未能支持其聲稱。

19. 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

20. 兩位上訴人並沒有向上訴委員會提交陳述書。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) 兩位上訴人多番表示不明白為何有些在香港水域作業的拖網漁船可獲分發數百萬特惠津貼，但他們各人只獲15萬。他們希望明白其為申請特惠津貼所遞交的證據有何不足，跟獲發較多特惠津貼的申請者分別何在。兩位上訴人指出他們現時仍有捕魚但生活困難並欠債累累，捕魚日久卻未曾獲得任何利益，又強調他們目不識丁，手上並沒任何證據可以提交，以支持其申訴。
- (2) 工作小組指出，根據獲財委會批准的援助方案，一般不在香港水域作業的較大型拖網漁船，禁拖措施對它們的影響遠遠低於對近岸拖網漁船的影響。不過，由於他們會失去返回香港水域拖網捕魚的機會，故此每名合資格的較大型拖網漁船船東會獲發放港幣15萬元的一筆過特惠津貼。
- (3) 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，一般會把上訴人提交的銷售漁獲記錄、魚商收魚單、燃油交易記錄等文件，用作整體考慮其申請。可是，兩位上訴人的聲稱並沒有實質或客觀證據支持。

- (4) 兩位上訴人聲稱，他們十多年前曾於青山灣魚市場出售較多的漁獲，可是銷量並不理想便改向收魚艇賣魚。現時他們仍有捕魚，多會到青山灣入油入冰，多數於青山灣冰廠入冰，這二十年間亦曾改變入冰來源，有時（大概一年兩至三次）亦會到香港仔避風塘補給。黎木有聲稱，他是屯門船，大時大節包括清明、農曆新年及休漁期間，一年回港不下10次。
- (5) 兩位上訴人聲稱，他們會於担桿、萬山、蚊洲以至伶仃島一帶作業，晚間於香港水域境界線附近捕魚。有關船隻一般會從青山灣出發，於離島以北水域向東至伶仃，或向南丫島以西至桂山的路線行駛，於長洲外或伶仃下網，亦會到橫瀾島、果洲一帶作業。
- (6) 就有委員問及為何兩位上訴人於特惠津貼申請表格上，就全年平均捕魚作業總日數的問題上曾作出不一致的聲稱（黎木有的聲稱是250日，而黎木勝的聲稱是200日），兩位上訴人均表示由於年代久遠已沒有記錄，所以不得而知。
- (7) 兩位上訴人聲稱一向直接聘用大陸漁工，雖明白箇中風險，亦仍然把漁工直接帶入香港，因為要把漁工留在伶仃島上實在過於麻煩。他們雖曾被水警截停調查，卻只被勸喻盡快離開香港水域並未有被逮捕。兩位上訴人指出，他們曾申請過港漁工的配額，但因作業繁忙沒有跟進。對此，工作小組指出2009-2011年期間，記錄中未見兩位上訴人曾有申請過港漁工的配額。
- (8) 工作小組解釋，除農曆新年及休漁期外，漁護署於2011年於青山灣避風塘的巡查達36次。於8至11月期間由於人手較為充足，避風塘巡查也會於晚間進行，所以船隻駛回避風塘或離開時，應能夠一一目擊並替船隻拍下相片，故相信有關數據有一定的參考作用。然而，有關船隻於避風

塘被目擊的次數相比其他船隻被目擊的次數實是非常之少。此外，兩位上訴人之中只有黎木有報稱其船隻除青山灣及長洲以外，亦會於香港仔避風塘停泊，可是避風塘巡查卻從未於長洲或香港仔發現黎木有的船隻。

- (9) 至於為何會較著眼2009-2011期間的資料/數據，工作小組解釋這是因為禁拖措施的宣佈日期為2010年10月13日；由於要切實評估禁拖措施對漁民的影響，所以於該日期前後的一段時間的作業情況相信較有參考性。
- (10) 工作小組指出，兩位上訴人曾就有關船隻的補給情況作出聲稱，可是並未提供任何書面證據以作支持。尤其就用油量方面，兩位上訴人均於特惠津貼申請表格上聲稱一般每次出海捕魚前都會入油150桶燃油，工作小組以日用量為5-6桶估計有關船隻應可出海作業二十多日，所以認為有關船隻的續航力較高，應可到香港境外捕魚作業。再者，兩位上訴人亦曾於特惠津貼申請表格上聲稱主要售魚對象為大陸的收魚艇，所以有理由相信有關船隻主要於香港水域以外捕魚。
- (11) 兩位上訴人指出現今的捕魚船一般以大船作標準，質疑摻繒漁船體積大與續航力也高，但所獲的特惠津貼卻多很多，又指把油缸入滿可避免經常補給的麻煩，認為以用油量衡量其續航力很不公平。就摻繒漁船為何與其他種類的漁船相比，可獲發更多特惠津貼，工作小組解釋，摻繒漁船本為淺海作業類別的船隻，故此對香港水域的倚賴程度必然較高，所以可獲發的特惠津貼亦會較高。在評核個別船隻為近岸拖網漁船或較大型拖網漁船時，工作小組除考慮船隻長度以外，亦會考慮多項因素，經整體分析及衡量各項相關資料後，才就個別申請個案作出決定。
- (12) 就兩位上訴人就工作小組負責驗船的人士是否具備專業資格所提出的質疑，工作小組回應指，按獲立法會財務委員會批准的援助方案，政府當局於2011年8月成立工作小組負責處理所有援助方案申請的相關事宜（包括處理特惠津貼申請）。工作小組的成員包括漁護署、海事處及民政署。就工作小組實施上述援助方案的工作而言，漁護署主要就漁業事宜、申

請特惠津貼的程序和資格準則、近岸拖網漁船特惠津貼的分攤準則、及登記申請的安排方面提供專業意見，並處理有關的實務工作。海事處主要就本地船隻及有關海事條例事宜提供專業意見。民政署主要從地區事務角度及與持份者溝通方面提供意見。此外，律政司及廉政公署亦在法律及防止貪污方面向工作小組提供所需意見。

(13) 在辦理登記特惠津貼申請時查驗船隻的工作，一般由兩名漁護署技術職系人員組成的隊伍進行。負責查驗船隻的隊伍均具備足夠的資歷及經驗，並會按程序對船隻和船上的設備及用具進行查驗，將驗船所得的資料記錄在已設定格式的表格上。就此宗申請，工作小組是按照上述的程序對有關船隻作出查驗。查驗結果顯示有關船隻為一艘木質結構及屬新式設計的雙拖。就有關船隻是否屬近岸拖網漁船或一般不在香港水域作業的較大型拖網漁船，工作小組除考慮了驗船的結果外，亦考慮了其他相關因素，包括兩位上訴人所提供的資料及文件，才評定有關船隻為合資格較大型拖網漁船。

(14) 總括而言，上訴人在上訴理由中未有提出客觀及實質的證據以支持其聲稱有關船隻為近岸拖網漁船及該船隻對香港水域的依賴程度為40%，該聲稱亦與上訴人在申請特惠津貼登記表格內的聲稱（即有關船隻全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為50%）不一致，其可信性成疑。

聆訊後提交的補充資料

21. 兩位上訴人曾謂因不知如何搜證以及時代久遠的問題，有感現時提交證據支持其上訴實有難度，以致聆訊前未曾提交任何文件資料或單據以供工作小組/上訴委員會參考。

22. 上訴委員會因關注有關上訴或可能因證據不足的問題而遭駁回，所以向兩位上訴人解釋情況並經考慮後，認為兩位上訴人再加搜證下或可就其聲稱的補給情況向上訴委員會提供更多資料，並於聆訊結束前決定向雙方作出以下指示：

(1) 上訴人須於上訴聆訊起計的28天內向上訴委員會及答辯人存檔及送達能直接或間接證明本案中的拖網船隻於本港水域內捕魚作業的客觀資料（如有）；當中包括但不限於在港購買冰塊或漁船燃油的單據。

(2) 容許答辯人在收取上述(1)的資料後的14天之內，向上訴委員會秘書處送達就上述資料的書面回應（如有）；及

(3) 上訴委員會在收到上述(1)及/或(2)各項後，會決定是否再作其他指示、開庭聆訊或無需再開庭聆訊而直接對本上訴作出判決。

23. 其後，兩位上訴人於2017年6月16日各自提交了內容相同的補充陳詞，表示因資料不存在而未能於限期前提交直接或間接證明有關船隻於本港水域內捕魚作業的客觀資料。兩位上訴人在其補充文件中亦表示只想表達訴求，指工作小組就審批特惠津貼申請結果並不公平，有些船隻可獲數百萬元特惠津貼，惟其船隻只得15萬元。

24. 由於兩位上訴人未有提交任何直接或間接證明其拖網船隻於本港水域內捕魚作業的客觀資料，工作小組提交的補充陳詞表示就上訴人上述的聲稱未能作出具體的回應。

上訴委員會的決定

25. 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。必須重申，上訴委員會的責任是要

決定工作小組是否恰當地考慮了有關因素，從而向上訴人發出合理數額的特惠津貼。上訴委員會是不可以重寫特惠津貼的原則及機制。

26. 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。
27. 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的相關因素，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。相對下，兩位上訴人除其聲稱以外，卻並未提交任何客觀的證據以支持他們所聲稱有關船隻對香港水域之依賴程度。
28. 上訴委員會認為，從有關船隻的體積、引擎數目及馬力，均可見得有關船隻是有較高續航能力。上訴委員會仔細詢問兩位上訴人有關其作業的情況後，認為兩位上訴人就有關船隻的捕魚位置、售魚對象、僱用大陸漁工以至回港補給的描述，都揭示了有關船隻實非為相當依賴香港水域的漁船。另外，由於兩位上訴人未能證實漁護署於 2011 年所進行的避風塘巡查有甚麼不妥，上訴委員會認為工作小組因有關船隻較少被發現而確信有關船隻是較少或一般不在香港作業，並非無理。工作小組向兩位上訴人各發放港幣\$150,000 元的特惠津貼，是切合財委會所通過的援助方案的目的與精神。
29. 上訴委員會經細心考慮雙方提交的所有資料和陳詞後，認為上訴人雖對工作小組的決定不滿，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。鑑於以上所述原因，上訴委員會認為工作小組的決定並無不妥，上訴委員會因此維持該決定並駁回上訴。

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CP0138 及 CP0141

聆訊日期：2017 年 5 月 19 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, JP

主席

(簽署)

陳偉仲先生, MH

委員

(簽署)

陳曼詩女士

委員

(簽署)

江子榮先生, MH, JP

委員

(簽署)

周振強先生

委員

上訴人：黎木有先生及黎木勝先生

跨部門工作小組代表：

梁懷彥博士，漁業管理督導主任，漁農自然護理署

蘇智明博士，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