

## 判決書

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CP0169

---

何志榮

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

---

個案編號 CP0172

---

何德林

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

---

合併聆訊日期：2019年9月27日

裁決日期：2019年12月5日

---

## 判決書

---

### 背景

1. 何志榮先生及何德林先生(以下合稱“兩名上訴人”)分別是船隻船牌編號 CM90086V 及 CM90118V(以下合稱“有關船隻”)的船東，有關船隻是在香港登記的拖網漁船。

2. 兩名上訴人分別向由特區政府成立負責處理「因禁止拖網捕魚而向受影響拖網漁船船東發放特惠津貼」(以下簡稱“特惠津貼”)審批的跨部門工作小組(以下簡稱“工作小組”)申請特惠津貼。工作小組將有關船隻評定為「一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船」，根據獲立法會財務委員會(以下簡稱“財委會”)批准的援助方案，兩名上訴人各自可獲發放一筆過港幣\$150,000 元的特惠津貼。在2012年11月30日，漁農自然護理署(以下簡稱“漁護署”)署長向兩名上訴人發信，通知他們工作小組決定只向他們各自發放一筆過港幣\$150,000 元的特惠津貼，他們因此未能取得根據分攤準則發放給合資格的「部分或全部時間在香港水域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%)船東的特惠津貼。
3. 兩名上訴人就工作小組的決定向漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)(以下簡稱“上訴委員會”)提出上訴，要求駁回工作小組評定他們的船隻為一般不在香港水域作業的決定。

#### 合併聆訊

4. 由於兩宗上訴個案的拖網漁船是一同以雙拖形式作業的伙伴，涉案事實及證據、工作小組作出決定所考慮的因素、兩名上訴人的上訴理據大致相同，上訴委員會認為將兩宗上訴個案合併處理是合適的做法。在兩名上訴人同意下，上訴委員會決定將兩宗上訴個案在同一時間處理並進行合併聆訊，同時考慮兩名上訴人及工作小組在兩宗上訴提交的證據及申述。

### 上訴人的特惠津貼申請

5. 兩名上訴人同於 2012 年 1 月 20 日辦理登記申請特惠津貼，根據兩名上訴人在登記表格上填寫的資料，兩名上訴人報稱有關船隻為「雙拖」類別漁船，兩艘漁船是作業伙伴，是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%)，全年平均捕魚作業總日數分別為 220 日及 200 日，而全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例分別為 10% 及 14%，在香港以內的作業地點為登記表格附圖上標示的 16 及 17 區（大嶼山南方、南丫島、長洲、石鼓洲等地水域），在香港以外的作業地點為「汕尾至海南島」，他們的漁獲主要在大陸出售或售賣給大陸收魚艇、次要售賣給香港收魚艇，有關船隻主要在青山灣停泊，在船上工作的漁工各有 1 名船東、1 名本地漁工（包括家庭成員）及分別有 6 名及 7 名非透過內地過港漁工計劃聘請的內地漁工。

### 工作小組的整體評核

6. 工作小組經考慮所有相關的因素後，評定兩名上訴人的有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船，根據獲立法會財委會批准的特惠津貼方案，此類船隻的船東只可獲發一筆過港幣\$150,000 元的特惠津貼。工作小組考慮的相關因素如下：
- (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，有關船隻分別為 37.88 米及 37.39 米長的雙拖，數據顯示此類船隻一般不在香港水域作業。
  - (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，有關船隻被發現在本港停泊的記錄(農曆新年及休漁期除外) 各為 2 次，這顯示有關船隻很可能一般不在香港水域作業。
  - (4) 從漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查的資料顯示，有關船隻均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) 兩名上訴人分別直接從內地聘請了 6 名及 7 名內地漁工在有關船隻上工作，他們聘請的內地漁工沒有進入香港的許可，這顯示有關船隻在香港水域內作業受到限制，很可能一般不在香港水域作業。
  - (6) 兩名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) 兩名上訴人聲稱全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例分別為 10%及 14%，但沒有足夠資料及文件支持。
7. 工作小組在考慮過上訴人的個案後，認為所有資料及證據均不足以支持他們所聲稱他們全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例，工作小組在 2012 年 11 月 30 日作出正式決定，評定有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船，根據獲立法會財委會批准的特惠津貼方案，此類船隻的船東可獲發一筆過港幣\$150,000 元的特惠津貼。

## 上訴理由

8. 兩名上訴人向上訴委員會提出上訴，並提交了日期分別為 2014 年 2 月 6 日及 2 月 5 日的上訴表格回條。他們的上訴理由大致上是指他們對被裁定為較大型拖網漁船表示不滿，有關船隻的船齡分別有 12 年及 17 年，在近岸水域作業部分佔 30%，他們指漁民沒有近岸或遠岸之分，哪裏有漁汛便到哪裏捕魚，他們批評工作小組的調查方法，質疑是否客觀？是否過於草率？工作小組的組織也並非由獨立第三方的專業人士組成，審核過程馬虎草率。

## 聆訊中的提問及討論

9. 在聆訊中，上訴委員會向兩名上訴人的代表/證人以及工作小組提問如下及有以下的討論：
- (1) 工作小組指出有關船隻的續航力非常高，可到遠洋作業，而上訴人也承認他們在遠洋作業，因為他們的船大、馬力大，他們到較遠的地方捕魚，可以捕撈更多漁獲。
  - (2) 上訴人代表/證人說他們不理解為何賠償額的差距那麼大，他們只獲發放 15 萬元的賠償，根本不可能可以幫助他們轉型，他們自少出海捕魚，沒有讀過書，不識字，不能轉型從事其他行業，現在禁拖措施實施後，他們永遠不可以在香港水域內捕魚，15 萬元賠償實在太少了。上訴人代表/證人說他們現在已經將漁船賣掉，何志榮到其他漁船打工。
  - (3) 上訴人代表/證人說據他們所知，一些與他們一起停泊、出海、情況相若的漁民，也可以獲得三、四百萬元的賠償，令他們覺得很不公平。有一些漁船在外面捕魚，駛回香港賣魚，他們也不是在香港近岸水域作業，但也可以獲得幾百萬元賠償，上訴

人的情況與其他漁民的不同之處，只是他們將捕獲的漁獲運回大陸賣，甚少在香港賣，因為他們的漁獲主要是牙帶魚，在香港賣不到好價錢。

- (4) 委員問上訴人代表/證人，如他們一直都在內地水域作業，並非在香港水域內作業，那麼在香港水域內實施禁拖措施又怎樣影響他們的生計？上訴人代表/證人說其他有到內地水域捕魚的漁船也可以得到很多賠償，這對他們很不公平，而且何德林的兩名兒子尚為年幼，他需要經常回來照顧家人，所以會回到近岸水域作業，受到實際影響，他說因為他們覺得很不公平，所以來上訴。
- (5) 上訴人代表/證人說據他們所知其它獲得賠償的漁船，現在仍可以到內地水域作業，禁拖措施根本對他們沒有任何影響。
- (6) 委員請工作小組解釋一下為何不同類型的船隻可獲取的特惠津貼有相當大的差距。工作小組解釋說，特惠津貼是為了給對本港水域依賴程度較高、受禁拖措施影響較大的漁民提供幫助，據他們對本港水域的依賴程度及生產力分為不同等級。對一般不在本港近岸水域作業的漁民發放的 15 萬元定額特惠津貼，只是因為考慮到這些漁船將來會失去回到香港水域拖網捕魚的機會，而不是與他們實際受影響的程度掛鈎而發放的津貼。
- (7) 工作小組解釋，他們必須根據立法會財委會制定的政策來執行，他們沒有權力改變政策，也不可以提高 15 萬元定額特惠津貼。在個別個案中，如果一名漁民能夠提出足夠證據證明他屬於近岸水域作業的類別，可以大為提高他可以獲取特惠津貼的金額。此外，該措施只是禁止漁民以拖網形式捕魚，漁民可以將漁船改裝轉為採用其他非拖網形式捕魚作業。工作小組也不是因為

一些漁民將漁獲運回香港售賣，並且能提供單據，便會評定該名漁民是本港近岸水域作業的漁民，工作小組會考慮其他因素，包括有關船隻在避風塘巡查中被發現在本港停泊的次數、在海上巡查中被發現正在本港水域內作業的次數等因素。

- (8) 工作小組補充，公平原則是有其相對性的，由於可供賠償用的總額是固定的，如工作小組將有關撥款發放給在外海作業的船東的部分多了，便會令一些在近岸水域作業真正受到禁拖措施影響的漁民可獲得的賠償減少，這批漁民也會覺得很不公平。工作小組也不會以漁民及他的家人在香港從事了捕魚業多久來決定發放特惠津貼的金額；因為發放多少特惠津貼主要是考慮有關漁民的捕魚作業是否直接受禁拖措施影響，及其受影響的程度。
- (9) 工作小組引述審批結果的列表並指出，他們接獲總共 1117 宗申請，其中被評定為在近岸水域作業的漁船，以蝦拖類型漁船較多，但也有其他類型的船隻符合這類漁船的資格，其中雙拖有 68 艘、摻繒有 30 艘、單拖有 30 艘，它們的長度比有關船隻為短。上訴人的漁船船隻長度超過 37 米，屬於大型拖網漁船的類別，拖着很長的拮，船身很長，一般不是在香港水域內作業的，一般會到外面海域作業。

### 上訴委員會的判決

10. 工作小組在評核個別合資格個案中的船隻是否為「部分或全部時間在香港水域作業的近岸拖網漁船」時，會考慮相關事實及因素，如船隻類型、長度、船體物料及設計、推進引擎數目及馬力、在巡查中船隻被發現在避風塘停泊的次數、船隻被發現在香港水域出現或

作業的次數、作業運作模式、包括作業的水域及僱用的漁工屬本地或內地人士等。上訴委員會認為，工作小組以上對船隻的分類、標準、統計數據及巡查資料的確可為上訴委員會提供參考，但由於每宗個案所牽涉的因素都不相同，上訴委員會必須小心考慮每宗個案中上訴人所提出的證據及申述，以及是否有其它證據能顯示或證明個案中的船隻為「部分或全部時間在香港水域作業的近岸拖網漁船」。在此上訴個案中，舉證責任在上訴人身上，舉證標準為民事標準，即相對可能性。

11. 上訴委員會認為，兩名上訴人未能提出足夠理據及客觀證據支持他們的聲稱指他們是在本港近岸水域作業的漁民，應獲發放更多特惠津貼。
  
12. 兩名上訴人未能提供漁獲單據證明他們在香港售賣漁獲，漁民如有在魚類統營處(以下簡稱“魚統處”)轄下的青山灣魚市場售賣漁獲，可要求魚統處發出銷售記錄，證明有關漁民在相關時段即 2009 年至 2011 年在魚市場售賣漁獲包括每月及每年的重量及金額。其次，漁民如有售賣漁獲給本地鮮魚批發商，也可以索取相關單據或記錄。兩名上訴人沒有提交魚統處或本地鮮魚批發商發出的銷售記錄或單據。在缺乏客觀證據支持下，再加上兩名上訴人在登記表格上也填寫他們的主要漁獲售賣給「大陸收魚艇」，在聆訊上也說他們「在大陸賣魚」，上訴委員會認為兩名上訴人的漁獲並沒有在香港售賣，反而是在內地捕魚及在當地賣魚。



13. 補給方面，兩名上訴人未能提供補給燃油單據或記錄，也未能提供補給冰雪的單據或記錄，證明他們在本港補給。在內地的地點如伶仃、担杆、汕尾等地也可以補給冰雪，有關船隻的燃油艙櫃載量大，在香港大量補給後可駛到遠洋作業一段時間不用回來。
14. 兩名上訴人聲稱有關船隻主要在青山灣停泊，但根據漁護署於 2011 年在本港主要避風塘及其他漁船船籍港的巡查記錄，有關船隻被發現在本港停泊的記錄(農曆新年及休漁期除外)同為 2 次，屬於甚少類別，而且該 2 次在 2011 年 9 月 27 及 28 日連續兩天，這顯示兩名上訴人甚少回到香港的避風塘停泊，兩名上訴人和船隻也大部分時間不在香港停泊，反而他們在農曆新年及休漁期分別有 4 次及 2 次在青山灣避風塘停泊，反映他們是在休假時才回到香港的避風塘停泊，出海作業時會駛離香港水域，到國內水域捕魚作業及在該地停泊，而不是在本港近岸水域捕魚作業。此外，在秋、冬兩季一次也沒有發現有關船隻在本港避風塘停泊，與本港操作較小型漁船的漁民在東北季候風季節時為了避開較大風浪，而駛回近岸作業的做法有別。
15. 兩名上訴人聲稱他們在本港大嶼山南方、南丫島、長洲、石鼓洲一帶作業。上訴委員會認為，若然有關船隻確曾在本港該些地方一帶水域作業，該部分並佔他們不少於 10%作業時間的話，沒有可能漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查完全沒有發現有關船隻在香港水域出現或作業。這個數據與有關船隻屬於較大型及長的漁船，以及有較高的續航力等客觀條件吻合，有關船隻續航力高，可以駛到香港以外較遠的地方，東至汕尾，西至海南島，有關船隻船身長、艙

庫大，足以在每一轉出海捕獲較大量的漁獲後才駛回近岸出售。上訴委員會認為較為合理的推斷是有關船隻一同駛到屬於內地水域範圍的地方作業，據上訴人填報，該範圍由「汕尾至海南島」，範圍十分廣闊。他們接送漁工、作業及作息也在該個內地廣闊的海域，甚少駛回本港水域作業或停泊，他們出海作業期間捕魚的地方均在內地，並非在香港水域以內，所以漁護署人員在本港水域內進行的海上巡查中自然會看不到他們的船隻。

16. 兩名上訴人分別直接聘請了6名及7名內地漁工在有關船隻上工作，而並沒有透過內地過港漁工計劃聘請漁工，他們聘請的內地漁工不可在香港水域內合法捕魚，如沒有聘請內地漁工，只靠他們的家庭成員，根本不可能做到落網捕魚、將漁獲分類及交收等工作。上訴委員會認為，如兩名上訴人有部分時間在香港水域內作業，他們應該有申請內地過港漁工計劃的配額及透過這個計劃循合法途徑聘用內地過港漁工在船上工作，他們在2009年至2011年並沒有透過內地過港漁工計劃申請配額聘請內地過港漁工，這反映他們的船隻一般不在香港水域作業，較多在國內水域作業，他們也應該知道內地漁工進入本港水域捕魚屬犯法，所以他們會在內地聘請及接載內地漁工，當船上有內地漁工時也會避免在香港水域內停留，可見上訴人與他們聘請的內地漁工慣常在內地水域作業。他們聘請的內地漁工在內地聘請、接送及作息，這與他們通常以香港水域以外的地方為捕魚作業基地的作業模式吻合。
17. 上訴委員會認為，從所有證據資料推斷，兩名上訴人通常到香港水域以外的國內水域作業，包括主要在廣東沿岸一帶由汕尾至海南島

的水域捕魚作業，兩名上訴人在該區域落網、拖網，捕撈後在該處海面起網收取漁獲，駛回沿岸地點停泊作息，及順道將漁獲賣給該地的收魚艇或批發商，所以兩名上訴人大部分漁獲在國內水域捕撈及售賣，並非在本港近岸水域內捕撈及售賣。

18. 上訴人何志榮先生在登記表格上填寫有關船隻在香港水域內捕魚作業的時間比例為 10%，但上訴人何德林先生填寫 14%，他們的漁船作為雙拖合作夥伴一同出海捕魚，該時間比例不應該會有兩個不同的數字。兩名上訴人在填寫上訴表格回條時填上 30%，與登記表格上填寫的有兩個前後不一的說法。上訴委員會認為，每位漁民對自己在甚麼水域作業及有關的時間比例應該瞭如指掌，如實申報應該不會出現前後不一的情況。在缺乏足夠可信的客觀證據支持下，上訴委員會認為難以接納兩名上訴人提供的比例數字屬實。
19. 在考慮過所有證據及申述後，上訴委員會認為，工作小組整體性地考慮了各項因素，足夠支持他們對有關船隻為一般不在本港水域作業的評定。另一方面，兩名上訴人聲稱有關船隻對香港水域之依賴程度有 10%或以上則沒有足夠客觀證據支持。
20. 對於上訴人代表/證人提出據他們所知有其他漁民在其他個案獲發三、四百萬元賠償，令他們覺得很不公平，上訴委員會認為每宗個案的申述及證據也不同，對每宗個案須作出獨立評估，不能將兩宗個案作出直接比較，上訴委員會不能改變財委會定下的政策及方案，也不能說不同類型的漁船因應個別個案的情況不同而令特惠津貼金額有差別，便屬於不公平的情況。

21. 上訴委員會十分理解兩名上訴人的處境，他們可獲取的特惠津貼有多少，對他們來說是很重要的事情，但是上訴委員會必須指出的是，發放特惠津貼機制的設立是為了確保對所有受禁拖措施影響的船東公平、公開及公正地作出評估，以確定他們各應獲取的特惠津貼。一些在本地近岸水域從事拖網作業的船東，如他們能提供足夠證據證明其資格，因為他們的生計直接地受到禁拖措施較大影響，所以在特惠津貼機制下可獲取較高的特惠津貼。上訴委員會十分理解兩名上訴人對他們在這制度下得不到較高的特惠津貼感到不滿，但上訴委員會仍必須嚴格謹慎及客觀地處理有關上訴的申請。

## 結論

22. 基於以上原因，上訴委員會同意工作小組的評定，有關船隻為「一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船」，兩名上訴人未能提供足夠理據支持本上訴以推翻工作小組作出的決定，上訴委員會因此駁回此兩宗上訴。

個案編號：CP0169 及 CP0172

合併聆訊日期：2019年9月27日

合併聆訊地點：香港上環林士街2號林士街多層停車場大廈9樓

(簽署)

-----  
馬國強先生

主席

(簽署)

-----  
陳偉仲先生, MH

委員

(簽署)

-----  
陳曉峰先生, MH

委員

(簽署)

-----  
鍾姍姍博士

委員

(簽署)

-----  
陳延年博士

委員

出席人士：

上訴人的代表/證人：何智琪女士、黃桂娣女士、何福勝先生

跨部門工作小組代表：蕭浩廉博士，漁農自然護理署漁業主任、阮穎芯女士，漁農自然護理署漁業主任

上訴委員會法律顧問：黎斯維先生