

漁民特惠津貼上訴委員會（禁拖措施）

個案編號 CP0171

黎華全、黎華仔

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

個案編號 CP0173

周炳全

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期: 2018 年 7 月 11 日

裁決日期: 2018 年 9 月 13 日

判決書

1. 上訴個案編號 CP0171 上訴人黎華全與黎華仔及上訴個案編號 CP0173 上訴人周炳全為兩艘一同作業之雙拖漁船（「兩組上訴人」）。兩組上訴人分別向跨部門工作小組（「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」），工作小組認為兩宗申請的船隻均屬一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船，並決定向兩組上訴人分別發放港幣\$150,000 的特惠津貼（「該決定」）¹。
2. 兩組上訴人分別就該決定向漁民特惠津貼上訴委員會提出上訴²，要求推翻工作小組認為他們的船隻一般不在香港水域作業的決定。
3. 由於兩宗上訴個案之雙拖是一同作業，工作小組作出該決定所考慮的因素相似，而兩組上訴人的上訴理由亦相似，因此上訴委員會認為一併處理本兩宗上訴個案較為合適。兩組上訴人對此合併處理方式沒有反對，並於 2016 年 2 月 5 日及 2018 年 7 月 9 日以書面同意兩宗上訴之合併。兩宗上訴個案因此於 2018 年 7 月 11 日同時進行聆訊。

背景

4. 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。
5. 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。
6. 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

¹ CP0171/CP0173 上訴文件冊第 109 / 105 頁

² CP0171/CP0173 上訴文件冊第 1-10 頁

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。

7. 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**」）。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。
8. 若有關船隻被評定為離岸漁船，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一筆過港幣\$150,000 元的特惠津貼⁴。
9. 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。

10%或以上的捕魚時間在香港水域作業

10. 上訴委員會考慮此兩宗上訴時需決定兩組上訴人的拖網漁船是否屬於近岸漁船或離岸漁船。根據 2013 年 1 月 29 日的食物及衛生局文件⁵，工作小組把近岸漁船定為一艘全年有 10%或以上的捕魚時間在香港水域作業的拖網漁船，而離岸漁船則為未能達到此門檻的拖網漁船（「**該準則**」）。
11. 工作小組在考慮特惠津貼的申請時應用了該準則來決定申請中的拖網漁船是否近岸漁船。上訴委員會注意到該準則基於漁護署在 2005 年至 2010 年間進行的漁業調查統計資料，兩組上訴人對此準則亦沒有表達異議，上訴委員會同意取用該準則作為考慮兩組上訴人的拖網漁船是否近岸漁船或離岸漁船。

³ 財務委員會討論文件 FCR(2011-12)22, §5-10

⁴ 同上, §9-10

⁵ 立法會食物安全及環境衛生事務委員會資料文件 CB(2)572/12-13(05)

兩組上訴人的陳述

12. 兩組上訴人指出他們的拖網漁船應被認定為近岸漁船，理由如下：

- (1) 他們的漁船對香港水域的依賴程度實質應為 30%⁶;
- (2) 他們質疑工作小組成員的專業資格，採取調查方法是否客觀。另外每一艘船工作小組只是用了十分鐘，就判斷賠償資格及賠償額，是過分草率; 個別人士甚至得到不合常理超高的賠償，是否有偏私⁷;
- (3) 他們認為工作小組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。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⁸;
- (4) 黎華全及黎華仔聲稱其船船齡 9 年，故反對工作小組評定其船隻為不符合資格拖網之船⁹;
- (5) 他們表示可提供在港購買漁船燃油的單據及在港維修漁船的證明，以支持其陳述¹⁰。

工作小組的陳述

13. 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）。工作小組的審批過程如下¹¹:

⁶ CP0171/CP0173 上訴文件冊第 3 頁

⁷ CP0171/CP0173 上訴文件冊第 5 頁

⁸ 同上

⁹ CP0171 上訴文件冊第 4 頁

¹⁰ CP0171/CP0173 上訴文件冊第 6 頁

¹¹ CP0171/CP0173 上訴文件冊第 15-16 頁

- (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。
14. 根據工作小組的陳述，就兩組上訴人的申請，工作小組經考慮所有相關的因素，評定兩組上訴人的船隻為一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船。
15. 根據獲財委會批准的特惠津貼方案，一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船船東只可獲發港幣\$150,000 的特惠津貼¹²。
16. 工作小組經考慮所有相關的因素如下¹³：
- (1) 關於船隻的規格:
 - (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，兩組上訴人的漁船長度分別為 37.89 米（黎華全及黎華仔）及 37.80 米（周炳全）、船體為鋼質結構，這類型的雙拖一般不在香港水域捕魚作業；及

¹² 財務委員會討論文件 FCR(2011-12)22, §9-10

¹³ CP0171/CP0173 上訴文件冊第 17-20 頁

- (b) 兩組上訴人船隻總功率分別為 1,081.70 千瓦（黎華全及黎華仔）及 1,016.04 千瓦（周炳全），燃油艙櫃分別為 229.19 立方米（黎華全及黎華仔）及 157.06 立方米（周炳全），顯示有關船隻的續航能力較高，可以到離岸較遠的水域捕魚，一般會較少或不在香港水域作業；

(2) 關於兩組上訴人的作業模式:

- (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，有關船隻被發現只有 2 次(黎華全及黎華仔)及 0 次(周炳全) 在本港停泊(除農曆新年及休漁期外)。顯示有關船隻很可能並非主要以香港為基地及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 0 次(黎華全及黎華仔)及 1 次(周炳全)在香港水域出現或作業，顯示有關船隻可能較少或一般不在香港水域作業；

(c) 關於兩組上訴人僱用的漁工:

- (i) 黎華全及黎華仔的船隻主要由直接從內地僱用和沒有進入許可的內地漁工操作（本地人員包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等：3 名；經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工：0 名；直接從內地僱用的內地漁工：6 名），顯示他們的船隻在香港水域作業受到限制，很可能一般不在香港水域作業；及

- (ii) 周炳全的船隻主要由直接從內地僱用和沒有進入許可的內地漁工操作（本地人員包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等：3 名；經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工：0 名；直接從內地僱用的內地漁工：6 名），顯示他的船隻在香港水域作業受到限制，很可能一般不在香港水域作業。

- (d) 兩組上訴人持有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；及
- (e) 兩組上訴人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時間比例(15%及 28%)。

17. 工作小組向兩組上訴人的陳述作出以下回應¹⁴:

- (1) 兩組上訴人在其上訴表格內聲稱有關船隻在香港水域作業時間比例缺乏客觀及實質證據支持。黎華全及黎華仔該方面的聲稱亦與其登記表格內所聲稱的時間比例不一致，其可信性成疑。工作小組認為該決定及理據有合理支持;
- (2) 就船齡的聲稱，一般而言，就每宗特惠津貼申請，工作小組是經整體考慮所有相關證據、因素和資料後才作出決定。工作小組並不會單從有關船隻的船齡去考慮及決定該船隻是否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;
- (3) 根據漁護署所蒐集的 2005-2010 漁業生產調查數據顯示，不同類型、長度、船體物料及設計的本地拖網漁船，各有其慣常作業的水域，在香港水域作業的時間比例亦有所分別。而上訴人現時所作的上訴理由也與其於登記表格內所提供的作業地點（即長洲附近水域）不符。上訴人所作出的有 30%之漁獲在香港水域捕撈的聲稱，並沒有實質證據支持，而其所述的漁民的作業情況亦未能支持其聲稱有關船隻為近岸拖網漁船及其對香港水域的依賴程度為 30%;
- (4) 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

¹⁴ CP0171/CP0173 上訴文件冊第 21-25 頁

會按程序對船隻和船上的設備及用具進行查驗，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；

- (5) 按獲立法會財務委員會批准的援助方案，政府於 2011 年 8 月成立跨部門工作小組（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、海事處及民政事務總署（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。

上訴委員會的聆訊

18. 在聆訊當日（「該聆訊」）：

- (1) 兩組上訴人沒有出席；
- (2) 工作小組由蕭浩廉博士及阮穎芯女士代表；及
- (3) 工作小組沒有傳召任何證人。

舉證責任和舉證標準

19. 兩組上訴人有舉證責任。上訴委員會要決定兩組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。

20. 上訴委員會在考慮該兩宗上訴時亦考慮到上訴人相對缺乏資源提交證據，提出文件的內容及本案的背景。

上訴委員會的決定

(A) 兩組上訴人沒有提供足夠證據

21. 上訴委員會經細心考慮雙方提出的所有證據及陳詞後，認為兩組上訴人未能提出充分之證據證明他們的拖網漁船在有關期間全年有 10%或以上捕魚時間在香港水域作業或支持他們所聲稱他們的船隻對香港水域的依賴程度。
22. 上訴委員會強調兩組上訴人有舉證責任。雖然兩組上訴人聲稱可以提供在港購買漁船燃油的單據及在港維修漁船的證明等文件證據，上訴委員會留意到兩組上訴人由登記當日至該聆訊並沒有提供任何其他文件或證據（例如有關期間發出的銷售漁獲單據）支持他們所聲稱的作業模式，或支持他們的拖網漁船在有關期間全年有 10%或以上捕魚時間在香港水域作業。兩組上訴人亦沒有出席該聆訊作出任何補充。
23. 兩組上訴人的船隻為鋼質結構，長度比較大，續航能力亦較為高。上訴委員會留意到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，這類雙拖漁船一般不在香港水域捕魚作業。兩組上訴人並未能足以證明非一般的作業情況。
24. 反而，根據兩組上訴人的登記表格，他們聲稱由 2009 年 10 月至登記當日全年會去到離香港較遠的汕尾及海南島捕魚作業。上訴委員會亦留意到他們的船隻主要由直接從內地僱用和沒有進入許可的內地漁工操作，顯示他們的船隻在香港水域作業明顯受到限制。上訴委員會認為此事實顯示兩組上訴人一般不在香港水域內作業。

25. 因此，上訴委員會同意工作小組的陳述，認為兩組上訴人在上訴表格內聲稱有關船隻在香港水域作業時間比例缺乏客觀及實質證據支持，亦認為該決定及工作小組所提供的理據有合理支持。

(B) 結論

26. 綜合以上所言，兩組上訴人未能提供足夠理據支持本上訴，推翻工作小組作出的該決定。
27. 上訴委員會因此駁回此兩宗上訴。

個案編號 CP0171 及 CP0173

聆訊日期： 2018 年 7 月 11 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)

陳步青先生
主席

(簽署)

周健德女士
委員

(簽署)

鍾姍姍博士
委員

(簽署)

陳榮堯先生
委員

(簽署)

李翠萍博士
委員

CP0171 上訴人: 黎華全，黎華仔 (缺席聆訊)

CP0173 上訴人: 周炳全(缺席聆訊)

跨部門工作小組代表: 阮穎芯女士，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: 關有禮大律師