

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CP0193

---

張桃根

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

---

聆訊日期：2019 年 5 月 20 日

判決日期：2020 年 3 月 30 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一艘一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船，並根據獲立法會財務委員會（「財委會」）批准的援助方案，向張桃根（「上訴人」）發放港幣\$150,000 元的特惠津貼。上訴人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. 上訴委員會在聆訊後，決定駁回上訴人的上訴，理由詳述如下。

### 背景

4. 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。
5. 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。
6. 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。上訴人也是該特惠津貼援助計劃的申請人。
7. 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。
8. 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。

9. 根據上訴人向工作小組提供的資料和有關船隻的相關記錄，其船隻（船牌編號 CM62985A）為木質漁船，長度 30.02 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 794.49 千瓦，燃油艙櫃載量為 23.34 立方米（下稱「有關船隻」）。
10. 於 2012 年 9 月 26 日，工作小組向上訴人發出信函，表示根據其提供的資料，初步認為有關船隻是一隻一般不在香港水域作業的拖網漁船，而並非在登記表格中聲稱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。工作小組並向上訴人提出，如他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。
11. 工作小組作出初步決定時所考慮的資料包括：
  - (1) 有關船隻為一艘 30.02 米長的木質雙拖漁船，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，有關船隻除農曆新年及休漁期外，並未被發現在香港避風塘停泊；
  - (3) 在漁護署於 2009 年至 2011 年在香港水域的巡查記錄，有關船隻並未被發現在香港水域作業；

(4) 在有關船隻上工作的內地人員數目(直接從內地僱用的內地漁工有5名;沒有經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工)。這顯示有關船隻主要由直接從內地僱用、沒有入境簽證的內地漁工操作，故此應一般不在香港水域作業。

12. 工作小組於2012年11月30日向上訴人發出信函，表示並沒有收到上訴人就工作小組的初步決定的回應，並已完成審核他的申請，認為有關船隻為一般不在香港水域作業的較大型拖網漁船，因此決定向上訴人發放港幣\$150,000元的特惠津貼。

### 上訴人的上訴理由/理據

13. 上訴人於2013年2月5日向上訴委員會發出一封上訴信，表示早前接獲工作小組來函，決定有關船隻已被界定為一艘一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船，故只能得到港幣十五萬賠償，上訴人對工作小組之審核結果表示不滿及無奈，現決定向上訴委員會提出上訴，早前於登記時已向工作小組說明有關船隻是一艘30%-40%時間在香港水域作業之漁船，經常於長洲、鴉洲及伶仃島附近一帶水域作業。
14. 上訴人無法接受工作小組於第一階段向有關船隻所發出的幾點質疑。有關船隻的作業模式多為夜間作業，每日晚上7:00左右開始啟航作業，直至翌日清晨5:00-6:00左右回到長洲與國內水域交界拋錨及停泊，並將大部份魚獲售予國內的鮮魚艇。至於休漁期及農曆新年期間必定回到青山灣避風塘停泊，如遇颱風或需加油時都必定會停泊青山灣避風塘。
15. 其後，上訴人在其日期為2014年7月3日的上訴表格(「上訴表格」)內聲稱有關船隻是近岸拖網漁船及其船隻對香港水域的依賴程度實質應為30-40%。上訴人在其上訴表格內表示不滿有關船隻被裁定為較大型拖網漁船，原因是上訴人早前的上訴時已說明有30-40%時間在香港水域作業，經常於長洲、鴉洲及

伶仃島附近一帶水域作業，有關船隻屬於晚間作業模式，經常於晚上 7:00 左右啟航出海到翌日 5:00 - 6:00 回到長洲停泊。上訴人不滿工作小組的裁決。

### 工作小組的陳詞

16. 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上訴人的個別情況，並作出判斷。

17. 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，有關船隻屬30.02米長的木質雙拖，一般不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，有關船隻除農曆新年及休漁期外，並未被發現在本港停泊。這顯示有關船隻很可能一般不在香港水域作業；
- (4) 在漁護署於2009年至2011年的海上巡查記錄中，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) 有關船隻主要由直接從內地僱用和沒有進入許可的內地漁工操作(有關船隻僱用2名本地人員，包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等；有5名直接從內地僱用的內地漁工；沒有經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工)。

這顯示有關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；

(6) 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。這顯示有關船隻可在內地水域捕魚作業；

(7) 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30%。可是，上訴人提供的資料及文件未能支持其聲稱；

18. 工作小組經整體評核相關的因素、記錄、資料及文件後，評定有關船隻屬一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船。

19. 雖然上訴人在其上訴表格內表示可提供在港購買漁船燃油的單據，以支持其陳述。但工作小組一直未收到相關文件，因此未能就相關文件作出回應。

### 上訴委員會的聆訊

20. 上訴人於 2017 年 6 月 21 日提交陳述書，表示近日收到上訴委員會的來信，要求他提交陳述書及相關證據，令他必需要重申對審核結果表示不滿及無奈。現再次說明，根據他向工作小組提交的陳述書，已說明曾多次於青山灣避風塘內接受漁護署職員的問卷調查，有關船隻是一艘 30% - 40% 時間在香港水域作業之漁船。他無法接受工作小組於第一階段向有關船隻所發出的幾點質疑，並表示已把所有證據於第一次上訴時提交予工作小組，現沒有任何新證據，懇請上訴委員會再作詳細考慮及審核。

21. 聆訊期間，上訴人及工作小組作出了以下補充：

(1) 上訴人聲稱自己再沒有出海補魚，而船隻已轉到他的兒子名下。

- (2) 他當年及現在的雙拖作業伙伴為張志雄，可是張志雄因怕麻煩而沒有上訴。他跟張志雄入油補給的時間都不一樣。如何相約作業，都視乎各人的位置。他們的船各有4-5位大陸漁工，有時總數足有7人的話也會作業。
- (3) 上訴人會因應天氣情況決定在哪裡捕魚，有關船隻於香港水域的作業地點一般為屯門、青山灣一帶水域；天氣好的話會出遠一點的海域，風大的話則會回到近岸水域或山邊捕魚，一切視乎魚汛多寡，地點或會距離桂山有數小時的船程距離。當上訴委員會指出上訴人曾聲稱全年有30%-40%時間於境內的長洲、鴉洲及伶仃島附近一帶水域作業，上訴人則承認於長洲捕魚的時間較少，但有關聲稱仍屬實。
- (4) 上訴人又指，一般會於晚間作業，雖難以估算但一年作業一定超出100天，200天也有可能，而且休漁期期間作業時間更會較多。在港捕魚有30-40%，是粗略估計，60天必定是有的。
- (5) 另外，上訴人又承認較少回長洲，早年或會到青山灣賣魚，但相關時段一般會到伶仃島(桂山也有)，不會到長洲。由於冰雪多是從賣冰艇購入，賣魚又會到伶仃島進行，他並沒有相關單據可以出示。於青山灣入冰次數不算多，曾收過的單據亦已丟棄。上訴人表示，他們經常出海捕魚作業的，一般不太在乎保留單據，如果真的有需要，他是可以去問問是否可以補領單據的副本。
- (6) 上訴人指自己不會在國內補給燃油，每次回港補給一百桶或幾十桶燃油不等。雖然回港次數尚算頻密，但為怕麻煩寧願多入一些也不趁每次回港作出補給。另外，如需回港補給燃油，上訴人會先把船上的大陸漁工帶到桂山再到屯門青山灣進行補給，只有水警不算嚴查的日子才把他們帶入香港境內。有關船隻一般會於沙洲或大澳口開始捕魚，如要賣魚的話必然需要漁工的協助。他沒有於申請表格內提及大澳，是因為協助登記的職員並沒有要求他提供詳情。

- (7) 由於上訴人多番強調自己不諳文字(懂操廣東話, 不懂普通話), 且對申請特惠津貼所需要的證據不甚了解, 並因忙於協助兒子捕魚作業而沒有留意有關特惠津貼的資訊; 經上訴委員會詢問就有不識字的漁民可曾有甚麼安排, 工作小組回應指, 雖然手上並無特惠津貼登記期間所舉辦的諮詢會的詳情, 或有否/如何曾向上訴人解釋特惠津貼的申請要求, 但因為特惠津貼是以預約方式安排會面及登記的, 所以處理登記的人員一般會就會面預先致電申請人, 並藉此機會向申請人舉例並提醒應把甚麼資料一併帶往會面。
- (8) 就此, 上訴人承認所屬的漁會(即「港九漁民聯誼會」)的確曾協助他作出上訴, 但溝通有限, 並就漁會是否曾問他有否漁單及補給相關的單據可以提交予上訴委員會, 表示並不清楚。

#### 上訴委員會的指示及雙方的進一步陳詞

22. 經諮詢上訴委員會法律顧問並了解上訴委員會的權限能容許上訴委員會於聆訊階段要求雙方進一步提交資料, 上訴委員會決定把聆訊暫時押後並作出以下指示:
- (1) 上訴人於 21 天內, 向上訴委員會秘書處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售賣漁獲的單據、購買冰塊及/或燃油的單據。
- (2) 答辯人於 21 天內, 向上訴委員會秘書處送達有關實施特惠津貼前, 答辯人於甚麼場合, 時間及地點向漁民業界(並尤其上訴人)講解辦理登記特惠津貼申請時所須注意的事項及須帶備的文件或資料, 並詳述有關講解的具體內容。
- (3) 雙方於收取上述由對方所提交的資料後的 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)。

23. 上訴人在聆訊後提交了日期為 2019 年 5 月 31 日的信函，表示附上於 2009 至 2012 年度上述漁船之入油單以證明是本港水域內捕魚作業，但有關購買冰塊之單據及青山魚市場售賣漁獲，由於時間太久製冰公司及青山魚市場沒有記錄所以無法提交。上訴人隨該信函夾附由「青山合記石油有限公司」發出於 2009 年至 2010 年、2010 年至 2011 年及 2011 年至 2012 年的對數單。

24. 就上訴人所提交的補充文件，工作小組於 2019 年 6 月 10 日回應指：

(1) 上訴人在其日期為 2019 年 5 月 31 日的信函內表示「有關購買冰塊之單據及青山魚市場售賣漁獲，由於時間太久製冰公司及青山魚市場沒有記錄所以無法提交」。由於上訴人未能進一步提供有關資料，因此工作小組無需作出回應。再者，上訴人一直未有提及可以提供在港購買冰塊單據及銷售漁獲記錄的交易單據作為證據以支持其申請（見上訴人的上訴表格第五部分）。另外，根據上訴人在其申請特惠津貼的登記表格提供的資料，有關船隻的漁獲主要銷售予大陸收魚艇，其次為香港收魚艇；魚類批發市場並不是有關船隻銷售漁獲的對象。

(2) 就「青山合記石油有限公司」發出於 2009 年至 2010 年、2010 年至 2011 年及 2011 年至 2012 年對數單，該等記錄顯示上訴人於上述期間分別只有四次、三次及一次燃油交易。但每次補給燃油的數量一般卻為 40,600L 至 73,000L（即 203 桶至 365 桶）不等（只有 2011 年 2 月 6 日補給燃油 27,200L，即 136 桶），該等記錄顯示上訴人每次補給燃油的入油量均超過有關船隻的燃油艙櫃載量 23.34 立方米（約 117 桶）。雖然「青山合記石油有限公司」發出的對數單顯示寶號是上訴人，但工作小組未能確定上述對數單是否為有關船隻於 2009 年至 2012 年期間燃油交易的準確記錄。

(3) 基於上述原因，工作小組認為上述記錄並未能顯示有關船隻在 2009 年至登記當日（即 2012 年 2 月 6 日）期間經常在香港補給燃油，亦未能支持上訴人聲稱有關船隻為近岸拖網漁船。總括而言，工作小組認為上訴人未有提出

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。

25. 另外,工作小組就有關辦理登記特惠津貼申請的補充資料作出以下的陳述:

(1) 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)。工作小組按財委會文件所載的援助方案內容(當中包括向受禁拖措施影響的拖網漁船船東發放特惠津貼的方案、發放特惠津貼的安排、以及申請人必須符合的概括資格準則等),訂定了受影響拖網漁船船東申請特惠津貼的資格準則及其他相關要求,並將它們列明在向申請人派發的「因禁止拖網捕魚而向受影響拖網漁船船東發放特惠津貼的《登記須知》」內。

(2) 工作小組亦透過以下多個途徑,向有關人士及組織發放相關資料:

- (a) 在本港主要漁港包括香港仔、筲箕灣、長洲、屯門、大埔及西貢舉行簡介會,向申請人、漁會代表及相關人士介紹申請特惠津貼的資格準則、相關要求及登記程序;
- (b) 在漁民經常前往的地點(包括各魚類批發市場、漁業分處、海事分處及各民政事務處等)張貼詳細通告,並將上述通告上載至漁護署的網站;
- (c) 將《登記須知》存放在漁民組織的會址以供取閱;
- (d) 製作海報及單張於各漁民常到的地點張貼及派發;
- (e) 於各主要漁港所屬地區的巴士站廣告燈箱張貼海報;及
- (f) 設立電話熱線供有關人士查詢。

(3) 另外,工作小組於2011年11月底就「為禁止拖網捕魚而向受影響的拖網漁船船東及其僱用的本地漁工提供的一次過援助」於多區舉行了6次簡介會。工作小組於2011年11月底起透過各漁業團體(包括上訴人在聆訊期間表示其所屬的漁業團體)邀請漁民出席上述簡介會,向漁民簡介有關特惠津貼、自願回購近岸拖網漁船及向本地漁工發放一筆過補助金的申領資

格準則、登記手續和申請人所需帶備的文件等事項；根據《登記須知》第(六)部分，申請人在已預約辦理登記手續的當日，必須帶同下列各項：

(a) 有效的預約登記確認書；

(b) 下列文件的正本及影印本各一份：

- (i) 海事處簽發的船隻擁有權證明書、有效運作牌照及有效驗船證明書；
- (ii) 有效的船長本地合格證明書及有效的輪機操作員本地合格證明書(如適用)；
- (iii) 申請人及其提名的船長和輪機操作員的香港身份證(如適用)；
- (iv) 申請人所提名的捕魚作業人員的香港身份證(如適用)；
- (v) 申請人住址證明(例如：最近三個月內的電費單、水費單等)；
- (vi) 申請人的粵港澳流動漁船戶口簿、漁業捕撈許可證(如適用)；
- (vii) 由海事處於 2010年10月13日或之前向申請人發出的建造第 III 類別船隻原則上批准通知書(如適用)；及
- (viii) 其他由申請人提供支持申請的相關證明文件或資料(如適用)。

(c) 申請人的拖網漁船及所有日常作業的捕魚用具及設備。

(4) 此外，在登記特惠津貼申請之前及在登記進行期間，漁民如就特惠津貼申請的事宜(包括但不限於申請當日所需帶備的文件)有任何疑問，可在辦公時間內致電工作小組的代表查詢。

(5) 綜合上述各點，工作小組在展開有關登記特惠津貼申請之前及在登記進行期間，已盡力向漁民發佈有關禁拖措施及援助方案的資訊，並透過不同途徑通知漁民有關的申請程序、登記手續及注意事項。

### 上訴委員會的決定

26. 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。上訴委員會指出，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上訴人應該得到較多的特惠津貼。
27. 上訴委員會經細心考慮雙方的資料和陳詞後，認為工作小組在評核個別合資格個案中所考慮相關如船隻類型、長度、船體物料及設計、推進引擎數目及馬力、有關船隻未有在避風塘以至香港水域出現等的參考基準，均屬較為客觀及有力的證據。除工作小組在得出其結論時依賴的理據外，委員會亦詳細考慮了各方遞交的資料及文件。經仔細審視這些文件以及各方的意見後，上訴委員會同意工作小組的結論，並認為上訴人所提交的證據均未能支持他所聲稱有關船隻對香港水域之依賴程度。

### 總結結論

28. 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 CP0193

聆訊日期：2019年5月20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)

---

張呂寶兒女士, JP

主席

(簽署)

---

陳偉仲先生, MH

委員

(簽署)

---

朱嘉濠教授

委員

(簽署)

---

林寶苓女士

委員

(簽署)

---

何逸雲先生

委員

上訴人：張桃根先生

跨部門工作小組代表：

蕭浩廉博士，漁業主任，漁農自然護理署

阮穎芯女士，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