

漁民特惠津貼上訴委員會 (禁拖措施)

個案編號 CP0204

何帶根

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

個案編號 CP0205

何有根

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期 : 2017 年 6 月 21 日

判決日期 : 2017 年 11 月 14 日

判決書

簡介

1. 個案CP0204的上訴人何帶根(下稱「帶根」)和個案CP0205的上訴人何有根(下稱「有根」)是兩兄弟，他們的漁船編號分別為 CM64766A(下稱「帶根船」)及 CM64842A(下稱「有根船」)。兩艘船是雙拖漁船，一同作業。他們同樣於 2012 年 2 月 6 日向跨部門工作小組(下稱「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」(下稱「特惠津貼」)。登記表格是由漁農自然護理署(下稱「漁護署」)職員根據申請人提供的資料填寫。

2. 工作小組評定兩艘船隻不屬一般在香港水域作業的近岸拖網漁船，決定只向他們各發放港幣\$ 150,000 元的特惠津貼。
3. 上訴人不滿工作小組的決定，向漁民特惠津貼上訴委員會（下稱「上訴委員會」）提出上訴。經上訴各方同意，上訴委員會就兩宗個案進行合併聆訊。本判決書為兩宗個案的合併判詞。

上訴人的特惠津貼申請

4. 根據帶根及有根的登記表格、工作小組的驗船結果及海事處發出的驗船證明書等，有關船隻的資料如下：
 - 4.1 兩艘均屬木質結構，帶根船的船長為 29.00 米，有根船的船長為 28.40 米；
 - 4.2 兩艘船的主要本地船籍港均為青山灣，另外帶根船登記了長洲為它的其他本地船籍港；
 - 4.3 兩艘船均設置了 3 部推進引擎，總功率均為 596.80 千瓦；
 - 4.4 兩艘船的燃油艙櫃載量分別為 59.41 及 63.53 立方米。
5. 在他們各自的登記表格中，帶根及有根均表示由 2009 年 10 月 14 日至登記當日，兩艘船每艘各有 6 名漁工，包括他們本人、1 名全職本地漁工及 4 名透過「內地過港漁工計劃」自行聘用的內地漁工。
6. 在表格中，就 2009 年 10 月 14 日至 2010 年 10 月 13 日這一年內，帶根表示帶根船在香港以內水域的作業月份 / 季節為 4、5、7、8 月，有根則表示有根船

在香港以內水域的作業月份 / 季節為全年。在聆訊中，兩人均表示他們在內地定下的休漁期期間 (即 2010 年 5 月 16 日至 8 月 1 日) 其實沒有在香港水域內捕魚作業。他們指兩份登記表格上的這些作業月份 / 季節資料不準確，因為他們當時並不了解問卷調查的作用及職員的提問。

7. 兩人亦在登記表格中確認，他們持有內地有關部門發出的粵港澳流動漁船戶口簿及漁船捕撈許可證。此外，帶根表示在 2009 年 10 月 14 日至 2010 年 10 月 13 日的一年內，帶根船全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為 20%，全年平均捕魚作業總日數為 176 日。有根則表示有根船全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為 20%，全年平均捕魚作業總日數為 250 日。他們列出萬山及桂山等地為他們香港以外的作業地點，並表示漁獲的主要銷售方式是收魚艇，次要銷售方式則是魚類批發市場。

工作小組的評核及決定

8. 工作小組審核兩人提供的資料及其他相關資料後，於 2012 年 9 月 28 日初步認為兩艘船一般不在香港水域作業。有關的信件表示工作小組考慮的因素如下：
 - 8.1 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，擁有兩船的長度及船體的雙拖漁船，一般不會在香港水域作業；
 - 8.2 漁護署於 2011 年在全港各主要避風塘的巡查紀錄顯示，兩艘船除農曆新年及休漁期外，並非經常在香港的避風塘停泊；
 - 8.3 根據漁護署於 2009 至 2011 年的香港海上巡查紀錄，並未發現兩艘船曾在香港水域捕魚作業；

- 8.4 兩艘船的總馬力及燃油艙櫃載量顯示它們的作業範圍極可能在香港水域以外。
9. 工作小組有給予二人申述的機會。2012年10月8日及12日，兩人分兩次遞交回條及由漁護署職員協助記錄口頭申述，並補充以下的文件證據：銷售漁獲記錄（包括魚類統營處及海產批發商）、購買燃油、冰塊及電器的記錄及兩人曾向入境處提交的「抵港船員詳情」等。經考慮後，工作小組於2012年12月14日確認其初步決定，認為兩艘船一般不在香港水域作業，並告知兩人他們上訴的權利。

上訴理由及上訴階段呈交的文件證據

10. 上訴委員會於2012年12月20日收悉兩名上訴人的信件，兩人及後於2014年2月6日按上訴委員會的要求提交上訴表格。在上訴表格中，兩人均提出兩艘船屬近岸拖網漁船，對香港水域的依賴程度實質為30%。另外，上訴人亦質疑工作小組的專業資格，認為工作小組的評核草率及不客觀等。
11. 另一方面，除了上文8.1至8.4段的理由外，工作小組在上訴階段擬備的文件中進一步提出以下理由以支持他們的決定：
- 11.1 兩艘船領有內地有關部門發出的證件，可在內地水域捕魚作業；
- 11.2 雖然兩名上訴人聲稱兩艘船部分時間在香港水域作業，但他們提供的資料及文件未能支持有關聲稱。

上訴人的作業模式

12. 上訴委員會考慮了雙方提供的文件證據，並有機會聆聽了：（一）兩名上訴人親自作出的表述；（二）陪同他們出席聆訊的另一位弟弟何耀根先生的表述；

(三) 他們的代表楊潤光先生的陳詞；及 (四) 工作小組提供的資料及陳詞。由於上訴人沒有律師代表引領他們作出表述，所以委員以較為積極的方法提出有關兩艘漁船的作業模式的問題，兩位上訴人亦接受了工作小組一方的盤問，反之亦然。

13. 整體來說，上訴委員會接納兩名上訴人誠實可靠，並相信他們就其作業模式所提出的口頭證據。雖然這些證據有一小部分和他們此前在不同表格中提供的資料不一致，但上訴委員會接納他們的解釋（下文會再作解釋），無損兩人整體的可信性。根據他們作出的證據，我們歸納出他們的作業模式如下。

船隻的運用、捕魚的時間和區域

14. 兩名上訴人從事漁業多年，兩艘船以雙拖的模式運作，作業時間一般為黃昏到第二天早上。帶根在作供時表示兩艘船晚間的作業一般由石鼓洲、「機場尾」或大嶼山西至西南方開始，然後駛至沙洲以西一帶，再到萬山群島及伶仃島等香港水域以外的地方，最後折返香港仔完成該晚的作業。銷售漁獲後他們時而停泊在青山灣，時而在長洲。有根亦補充，2009 年之前他們大多數時間留在香港水域內捕魚。後來，受多項大型基建影響，只留在香港水域張網的話其收益不足以維持穩定的收入，所以多了到外面的海域捕魚。
15. 如前述，在聆訊中兩名上訴人澄清了特惠津貼登記表格中有關作業月份 / 季節的資料，表明他們在休漁期期間並沒有在香港水域內捕魚作業。帶根表示自己不識字；另一位弟弟何耀根則表示負責替帶根填寫表格的人員應能發現他的知識水平及表達能力有限，他提供 4、5、7 及 8 月為答案時，是錯誤理解了問題。他們也不理解登記表格與特惠津貼有關，以為只是一般有關休漁期對漁民影響的調查。針對兩船是雙拖，但帶根及有根兩人提供的作業總日數有別，有根說他們不是靠「口供」謀生，沒有做足準備就接受了漁護署人員訪問，因此有這些不一致的地方。

16. 帶根另補充道，剔除休漁期的月份後，他們較多在 1 月及 11 月留在香港水域捕魚。其他月份則是在內地水域較多。
17. 上訴委員會有機會觀察兩名上訴人聆訊時的表現，經評估後接受他們的解釋，並相信如他們所言，在休漁期期間他們跟其他同業擠在香港水域中拖網捕魚不符合成本效益，因此他們利用了該段時間來維修兩艘船。另一方面，何耀根先生及有根均有在聆訊中表示，他們在休漁期購冰，可能和「釣墨魚」活動有關。

購買冰塊和燃油的情況

18. 有根曾向工作小組提供多張在 2011-12 年間不同月份向筲箕灣的「永德雪粒有限公司」和屯門的「青山冰廠」購買冰塊的單據。在這些單據上，客戶的名稱叫「何坤」，兩名上訴人指這是他們父親的名字，他們自幼就跟父親入行。按道理說，休漁期之內他們不需購冰。雖然帶根及有根均記不起為何有一張單據的日期是 2011 年的休漁期之內，但上訴委員會接受這一張單據不足以影響他們整體證供及其他文件的可信性，亦相信該批冰塊可能有其他用途，如他們提出的測試冰機及保存墨魚等。此外，兩名上訴人亦提供了多張在 2009-12 年間不同月份向荃灣的「根利火油有限公司」購買柴油及向屯門的「合發行」購買石油氣的單據。一般來說，他們每次入燃油都會入接近或超過 100 桶（每桶 200 升，即每次約 20,000 升 / 20 立方米），大概是他們的燃油艙大小的三分之一左右。這些單據所反映的情況和其他證據並不矛盾。
19. 上訴委員會認為，這些購買冰塊和燃油的單據，顯示兩艘船經常在港作補給，反映它們有一定時間在本港水域作業。

銷售漁獲及漁工的情況

20. 帶根及有根均呈交了為數不少的魚類銷售紀錄。總的來說，這些記錄可分為兩類：一批是魚類統營處發出的單據，另一批由不同的私人海鮮收購商發出，包括「寬記欄」、「成興仔」及「勝記」等。有根另外再提供了「大眼仔」及「雄儒」等的收購記錄。
21. 帶根表示，他們主要的銷售對象是「成興仔」，他們有幾艘收魚船，帶根和有根兩船在那裡收網，他們就會去到該處接收漁獲，曾經交收的地點有些在香港水域之內，有些在內地水域之內。由於他們的作業模式是經常會同一晚在邊界兩邊活動，所以同一天交收的漁獲會包括兩邊的漁獲。為方便工作小組理解兩人向「成興仔」銷售的情況，他們呈交了一份清單，總結了他們2009至2011年間每月涉及「成興仔」的銷售額。我們有機會審視過有關內容及有關單據，並接納兩艘船在「成興仔」的年度總銷售額介乎港元100萬至130萬之間。
22. 就魚類統營處發出的單據，有根補充說雖然有關的證明文件由「大埔魚類批發市場」發出，但實際上他們和魚類統營處的交易很多都在青山灣進行，並說他們在魚類統營處的銷售量夠他們申請多於每船4名「過港漁工」的配額，只是他們沒有用盡。就這一點，工作小組確認帶根船自1999年開始持續享有有關的「過港漁工」配額；有根船則自2008年開始享有，雖則有根本人2009年開始才成為船主。要享有4人的配額，該漁船在申請前12個月在魚類統營處的銷售量須達0.5-6公噸；要享有6人的配額，則須達6-13公噸。帶根船2009年1月到2012年8月銷售的總重量為11,487.75斤，即約2公噸一年；有根則是29,138.50斤，折合約5.25公噸一年。
23. 「寬記欄」是兩艘船另一較為重要的銷售點。無爭議的一點是「寬記欄」位處屯門三聖邨，提供在魚市場拍賣漁獲的中介服務。

24. 就魚類統營處的銷售記錄這一點，工作小組的立場是相關記錄顯示兩艘船由 2009 年起至 2012 年登記特惠津貼申請當日止，只曾於數個月向批發市場銷售漁獲，在這段關鍵期間內並非經常在港銷售漁獲。此外，他們每月的卸貨及銷售量也並不高。至於「成興仔」及「寬記欄」，工作小組在文件上表示他們認為相關的銷售記錄未能顯示相關漁獲是否從香港水域獲得及其數量。

25. 我們不同意工作小組這方面的兩個論點：

25.1. 雖然《審批特惠津貼申請的一般準則》（《附件四》）第四章 A026 頁第 54 段列明「若有關船隻銷售漁獲的資料顯示該船隻經常在香港銷售較大量的漁獲 …則顯示該船隻較可能全部或部分時間在香港水域作業」，但符合「經常在港銷售」這因素在邏輯上只能證明「船隻較可能部分時間在香港水域作業」。不符合「經常在港銷售」這因素，不能用以反證船隻沒有部分時間在香港水域作業。因為歸根究底，《準則》的要求只是簡單的「一年平均在香港水域作業的時間比例一般為10%以上」。假設一名船主每月只捕魚一次，一年中他有十次完全不在香港水域捕魚，餘下兩次則完全在香港水域內，他也可以符合《準則》中近岸拖網漁船 10% 在港水域作業的時間要求。因此，就算帶根和有根兩船並非每月都向魚類統營處銷售漁獲，相關記錄依然是能用來證明兩船符合《準則》的條件的重要證據。

25.2. 其實無論是向魚類統營處、「寬記欄」、「成興仔」或其他收購商賣魚，交易對象的身份並非顯示漁獲是從香港水域還是內地水域取得的必然證據。因為香港和內地水域是緊貼的，在香港賣的魚也可能是內地捕獲的，反之收魚艇收的魚也可能有一定比例是從香港水域獲得。如是者，交易對象的身份並非關鍵，能用作幫助推論作業地點的其實是交易的地點，因為按常理漁民為保證漁獲能在新鮮時賣出，必然選擇較接近作業地點的地方售貨 --- 他們在香港售魚較能證明他們在香港水域內作業。因此，「寬記欄」和魚類統營處的銷售記錄，在這個推

理的過程中，實質上是沒有分別的。工作小組的代表在聆訊中經辯論後也同意這一點。

26. 比較兩船在魚類統營處的銷售數據和「成興仔」的年度總銷售額，它們於2009-11年間從前者取得的收入明顯高於後者的10%。雖然單計帶根船它未必高於10%，但由於兩船是雙拖，合理的做法應為合併計算。事實上，按我們所接納的上訴人作業模式，我們相信「成興仔」銷售量中香港漁獲的比例，必然比魚類統營處銷售量中內地漁獲的比例高，再加上「寬記欄」的銷售量，我們認為這些數據反映兩艘船必定有一定比例的時間在本港水域作業，百分比應超越10%。
27. 此外，2009年之前兩艘船也必定有一定比例的時間在香港水域作業，否則他們不會有足夠的漁獲以取得相關的「過港漁工」配額。雖然我們考慮的關鍵時段應由2009年10月14日開始，但在這時段開始前的作業模式也為關鍵時段內兩名上訴人採納什麼樣的作業模式提供了有關的證據。事實上，整個特惠津貼的政策最早是在2010年10月13日出台的，漁民們不可能在2009年10月相關政策尚未面世前霎時間徹底地改變他們的作業模式。

避風塘及海上巡查記錄

28. 上訴人及代表他們的楊先生在聆訊中質疑漁護署的避風塘及海上巡查紀錄的可靠性。工作小組回應時頗為詳盡地解釋了兩項巡查的做法。就避風塘巡查而言，工作小組的做法是不計算農曆新年期間及休漁期期間，並澄清「農曆新年期間」是指緊接大年初一之前的一星期。
29. 在考慮過有關的巡查方法及兩船的記錄後，我們認為兩船在避風塘被發現的次數（7次及9次），並非少得可用來證明它們在香港水域作業的時間少於10%。至於海上巡查，如兩船曾被發現在香港水域作業，固然是證明它們符合資格的證據。但基於其方法的局限性，反之來說，兩船未曾被發現不能用來證明

它們在香港水域作業的時間少於 10%。在整個考慮過程中，這些記錄並非能指向某一結論的有力證據。

上訴委員會的決定

30. 本案的關鍵在於兩名上訴人的漁船在須審視的作業期間(即 2009 年 10 月 14 日到 2012 年 2 月 6 日)內，一年平均在香港水域作業的時間比例是否 10% 以上。
31. 兩名上訴人提供了與他們作業模式有關的證據。如前述，上訴委員會接納兩名上訴人是可靠及可信的證人。根據他們的說法，我們相信他們在這段時間內有一定比例的作業時間是逗留在香港水域之內。
32. 由 2009 年 10 月 14 日到 2010 年 9 月 30 日這一整年的時間內，兩艘漁船各有 4 名「內地過港漁工計劃」的配額，容許他們合法地僱用內地漁工在本港水域工作。加上帶根和有根本人及另一名香港漁工，人手上兩船在香港作業不受限制。此外，上文就他們購買冰塊和燃油及銷售漁獲的記錄的分析，亦提供了充分的佐證，顯示它們的作業和香港水域息息相關。我們從這些證據推論出，在這一年內，兩艘船在香港水域的作業時間必然高於 10% 以上。
33. 與上述因素相比，有關兩船長度、馬力、油缸大細及巡查紀錄等的理據，能給予我們反證它們在香港水域作業的時間少於 10% 的證據份量不足。根據統計數據，被視為一年平均在香港水域捕魚超過 10% 時間的雙拖船隻的平均長度約為 27 米。兩船的長度也只是僅僅超越該標準不多於 2 米。
34. 事實上，透過比較本案及上述《附件四》附錄 D A079 頁「示範個案」中被評定為近岸拖網漁船的個案三，不難發現我們達致此結論是正確的。在那示範個案中，有關雙拖船在各個考慮因素只有避風塘巡查記錄一項較本案強 (18 次)。然而，該個案未有提及冰塊、燃油及銷售漁獲等佐證。綜合來說我們認為應視本案與該個案相近。

「其他商業活動」

35. 上文第 17 及 18 段提及，上訴人一方曾招認兩艘船有可能在休漁期期間從事「釣墨魚」的活動。
36. 上訴委員會察悉，根據《附件四》，立法會財委會定下的特惠津貼資格準則其中一項是有關拖網漁船「只用作拖網捕魚而並沒有用作其他商業活動」。
37. 在聆訊的過程中，跨部門工作小組代表充分掌握上述證據。事實上，他們曾就此向上訴人作出盤問，得到更確切的招認。但他們只是用這方面的證據質疑兩船在香港水域作業的時間是否多於 10%，沒有進一步表示兩船 (或其中一艘) 因此喪失申請特惠津貼的資格，或要求上訴委員會作出相關裁定。雙方從沒有引導上訴委員會留意「只用作拖網捕魚而並沒有用作其他商業活動」此一資格準則。雙方的起點均是兩船屬拖網漁船，辯論的議題是它們是：(甲)一般不在香港水域作業；還是(乙)「較低類別」的近岸拖網漁船。
38. 鑑於雙方在本案的立場，上訴委員會不會就兩船會否因「其他商業活動」喪失資格作任何裁定。我們只會表示，假如跨部門工作小組要按此證據取消兩船的資格，上訴委員會須先就上訴人一方所說的「釣墨魚」活動的性質聽取更詳細的證據，瞭解他們有否以此謀利，及利潤 (如有的話) 的性質是捕魚收益還是船隻租賃。另外，有關準則應如何理解亦需解決：是否單次的「其他商業活動」已可導致喪失資格？還是「其他商業活動」的日數及利潤須達致某比例才可導致喪失資格？最後，在跨部門工作小組已判定兩船是一般不在香港水域作業的拖網漁船 (即每船可得 \$150,000) 的前題下，上訴委員會有沒有權力用此理由拒絕上訴，甚或將金額降至零，也是需要陳詞的議題。雖然本案因雙方立場而不用處理這些問題，我們希望跨部門工作小組將來有需要時能在這些議題上協助上訴委員會。

結論

39. 基於以上原因，上訴委員會決定准許本上訴，並裁定帶根船及有根船為「較低類別」的近岸拖網漁船。根據釐定特惠津貼金額的分攤準則及計算方法，每艘船應得的特惠津貼金額應為港幣 \$949,531 元 (港幣 \$828,870,000 元 x 0.001145574)。該筆款項須馬上繳付。我們命令工作小組、漁護署或任何負責處理特惠津貼付款事宜的政府部門須盡快處理。

個案編號：CP0204 及 CP0205

聆訊日期：2017年6月21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)

黃篤清先生
主席

(簽署)

江子榮先生, MH, JP
委員

(簽署)

林寶苓女士
委員

(簽署)

盧君政博士
委員

(簽署)

陳偉仲先生, MH
委員

出席聆訊人士：

上訴人何帶根先生及何有根先生

上訴人代表楊潤光先生及何耀根先生

蕭浩廉博士，漁農自然護理署漁業主任，跨部門工作小組代表

阮穎芯女士，漁農自然護理署漁業主任，跨部門工作小組代表

羅頌明大律師，上訴委員會法律顧問