

判決書

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 CP0244

周伙有

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2019年4月26日

裁決日期：2019年12月27日

判決書

背景

1. 本案上訴人周伙有先生(以下簡稱“上訴人”)是船隻船牌編號CM69765Y(以下簡稱“有關船隻”)的船東。
2. 上訴人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”)提出申請特惠津貼，工作小組將有關船隻評定為一艘一般在香港水域作業的合資格近岸拖網漁船，但該船隻有部分時間用作其他非拖網捕魚(即挖蜆)的活動，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，他可獲發放港幣\$1,363,770元特惠津貼，在2012年12月21日，漁農自然

護理署(以下簡稱“漁護署”)署長向上訴人發信通知他工作小組的決定。

3. 上訴人就工作小組的評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的船隻有部分時間用作挖蜆作業的決定。

上訴人的特惠津貼申請

4. 上訴人於 2012 年 2 月 10 日辦理登記申請特惠津貼，根據上訴人在登記表格上填寫的資料，上訴人填報有關船隻為「蝦拖」，其全年平均捕魚作業總日數為 275 日，而全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為 100%，在香港以內的作業地點為附圖上標示的 11、12 及 16 區(大澳、長洲、大、小鴉洲、坪洲、喜靈洲等地水域)，他的漁獲主要在本地球市賣，有關船隻主要在青山灣停泊，在船上工作的漁工有 1 名船東、4 名本地漁工(包括家庭成員)及 2 名透過內地過港漁工計劃聘請的內地過港漁工。

工作小組的初步及整體評核

5. 工作小組經考慮所有相關的因素後，初步評定有關船隻為一般在香港近岸水域作業的合資格拖網漁船，但同時評定它有部分時間用作挖蜆活動，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，有關船隻為 24.70 米長的木質蝦拖，數據顯示此類船隻較可能有部分時間(10%或以上)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不高，到離岸較遠的水域捕魚受到一定限制。
- (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(農曆新年及休漁期除外)有 18 次，這顯示有關船隻較可能有部分或全部時間在香港水域作業。
- (4) 從漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查資料顯示，有關船隻被發現在香港水域出現或作業有 17 次，這顯示有關船隻可能有部分或全部時間在香港水域作業。
- (5) 有關船隻主要由 5 名本地船東及船員和 2 名獲批進入許可的內地過港漁工操作，顯示有關船隻在香港水域作業不受到限制。
- (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) 上訴人提供的資料及文件未能支持其聲稱全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為 100%。
- (8) 根據漁護署職員在進行避風塘巡查時拍攝的照片，有關船隻船尾位置有大型吊臂，上層甲板有凹入位置，該位置之下的金屬結構有承托拖曳挖採器具的鋼纜的大型滑輪，相信是為方便船上的吊臂將挖採器具及所得的產物吊運到船上，船尾位置凹凸不平，有嚴重磨損的痕跡，相信是使用挖蜆器具造成的刮痕或凹紋。
- (9) 有關船隻在避風塘巡查中被發現 18 次當中(不包括農曆新年及休漁期)，有 8 次被發現及被觀察為「蜆收集船」或「船上有挖採器具」，連同休漁期內則總共有 9 次，海上巡查中有關船隻被發現的 17 次當中，有 4 次被觀察到及記錄為「挖蜆船」、

「蜆收集船」或「船上有挖採器具」，其中有 2 次在休漁期內，2 次在休漁期外。

(10) 根據漁護署的資料，有關船隻曾於 2011 年 3 月 14 日被發現使用挖蜆器具從事非法捕魚作業，干犯了漁業保護條例的相關條文，因而被檢控及定罪。

6. 其後，上訴人在 2012 年 7 月 6 日的會面期間表示他有透過內地過港漁工計劃聘請 2 名內地漁工，但在會面時漁工已離職，船上有 4 名本地工作人員，包括上訴人、他太太、他的弟弟及弟婦，他解釋巡查人員觀察到船上放置的挖蜆器具是他在拖魚蝦時連同漁獲一併放在船上，準備帶返內地變賣。他聲稱由 2009 年 10 月 13 日至登記當日期間，有關船隻並沒有從事挖蜆的活動。

7. 上訴人在日期為 2012 年 11 月 8 日的回條指，他在香港水域作業的時間為 100%，他說他只能夠提供最近幾個月的售賣漁獲單據，他提供了一些「達有魚檔」在 2012 年 10 月份發出的單據及「青山梁權海鮮」2012 年 10 月份發出的單據。工作小組認為有關單據是登記當日即 2012 年 2 月 10 日之後發出的，並未能顯示有關船隻於 2009 年至登記當日期間於香港銷售漁獲的情況，也未能支持有關船隻只是用於拖網捕魚，沒有被用作採挖蜆類活動。此外，上訴人也提供了「陳容記石油有限公司」在 2012 年 11 月 4 日發出的燃油交易記錄。

8. 工作小組在 2012 年 12 月 21 日作出正式決定，評定有關船隻為一般在香港水域作業的合資格近岸拖網漁船，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據攤分原則計算的特惠津

貼，但同時工作小組也確定有關船隻於 2009 年至登記當日期間並非只用作拖網捕魚，有關船隻有被用作從事違法的採挖蜆類活動，有關船隻屬於特別類別的拖網漁船，即有相當部分時間被用作其他非拖網捕魚活動的近岸蝦拖，其分攤比例為長度與其相若及一般相當依賴香港水域為其拖網捕魚區域的近岸蝦拖的 30%。

9. 工作小組採納 30%的根據是，據他們的專家小組了解，本港漁民進行的挖蜆作業，一般在春、夏、秋三季較多，因為蜆類在該三個季節產量較多，蜆亦較多肉肥美，但在冬季則因為天氣較冷，蜆類生長速度較慢，產量較少，蜆亦較少肉瘦削，並且蜆在冬季會較多棲息藏於海床以下較深的位置，所以從事挖蜆的漁民一般在冬季月份會較少從事這類作業，從以上資料可推斷，每年有進行挖蜆作業的蝦拖每年有約 9 個月從事挖蜆，有約 3 個月從事蝦拖。此外，專家小組也參考 2009 至 2011 年在香港水域使用挖蜆器具從事非法捕魚作業的檢控及定罪數字，其中在春、夏、秋三季有較多檢控及定罪個案，專家小組據此作出漁民從事挖蜆與從事蝦拖作業的比例各佔全年的時間分別為 70%及 30%的結論，在參考過專家小組提供的意見後，工作小組評定上訴人可獲發的特惠津貼金額為以分攤比例計算出一般相當依賴香港水域為其拖網捕魚區域的近岸蝦拖可獲取的特惠津貼的 30%，即為港幣\$1,363,770 元。

上訴理由

10. 上訴人向上訴委員會提出上訴，並提交了日期為 2014 年 2 月 11 日的上訴表格，上訴人在表格內聲稱他是近岸拖網漁船，對香港水域的依賴程度為 80%，他指漁民無分近岸或遠海作業，哪裏有魚便到哪

裏捕魚，他對被裁定為較大型拖網漁船表示不滿，船隻船齡已有 24 年，一向在香港水域捕魚依賴香港水域，他並沒有使用工作小組所說的挖採器具進行非法挖蜆作業，他不知道工作小組所說的挖採器具是什麼東西，他所獲取的特惠津貼比起其他船隻所得的津貼的金額相差太大，他覺得非常不滿意，希望上訴委員會重新審核。

聆訊中的提問及討論

11. 上訴人親自出席聆訊，在聆訊中，上訴委員會向上訴人及工作小組提問如下及有以下的討論。

- (1) 委員問上訴人他是否有從事挖蜆活動，如果有的話，該部分作業的情況是怎樣的。上訴人說他承認他有少部分時間從事挖蜆，但只佔很少部分，只有大約一至兩成，他只在沒有漁獲的時段才從事挖蜆，大約每年的四月及五月期間在坪洲一帶岸邊淺水水域挖蜆，他每年最多只有兩個月從事挖蜆，在其餘的月份他都從事蝦拖作業，他較多在鴉洲、石鼓洲、大澳等地拖網捕撈蝦蟹，只在四月及五月漁獲太少的時間，在「根本維唔到皮」的日子，才靠挖蜆以維持生計。
- (2) 委員指出根據漁護署的巡查記錄，他在 2011 年三、五、七、八、九及十月均有被觀察到為「蜆收集船」或「船上有挖採器具」，似乎他並不是只在四月及五月這兩個月從事挖蜆作業。上訴人說船上放置了挖蜆器具，並不代表他們一定有使用這些器具挖蜆，例如他們在船上放了一百幾十張網具，也不是全部網具都會被用上。
- (3) 工作小組指出上訴人被檢控及定罪那一次涉及在 2011 年 3 月 14 日從事非法挖蜆活動，他並不是只在每年的四月及五月期

間從事挖蜆。工作小組指雖然挖蜆活動在香港是非法的，但是因為這個活動所需時間短，所需人手亦較少，因為挖蜆不用花太多時間將不同的漁獲分類，放下鐵耙拖行約 10 至 20 分鐘已經可以起網，收穫可以甚豐，利潤可以相當可觀，提供一個誘因令漁民冒險非法從事這類活動。工作小組並反駁，在甲板上放置的器具裝置應該極有可能是有用的，漁民並不會隨意將物品放在船上，該鐵耙的重量達到 70 至 80 公斤，漁民將它放在船上必定會有其用途，如沒有用途也不會將它放在船上增加負重及阻礙工作空間。

- (4) 委員詢問工作小組，他們提供的非法挖蜆的檢控及定罪數字，個案宗數似乎甚少，以此數據為基礎得出有做挖蜆的蝦拖漁民從事挖蜆與從事蝦拖作業的時間比例為 70%對 30%，似乎會容易造成偏差，委員問除了檢控及定罪個案的數字之外，有沒有其他客觀數據可作參考，例如有一些見到有挖蜆活動正在進行但捉不到或告不入的個案的數字。工作小組同意委員指他們欠缺大量數據資料為基礎推算出 70%對 30%的比例，工作小組指他們只可以以有限的數據資料為根據作出推斷，他們不可以採用一些觀察到及懷疑正在進行挖蜆活動，但沒有拘捕、檢控或定罪的個案數字，因為他們未能確定這些個案是否確實涉及非法挖蜆，有關個案中涉案人士是否確實從事違法挖蜆活動，需交由法庭處理，定罪後才可採用，所以這部分的數據不在考慮之列。
- (5) 委員詢問工作小組何以計算出七三之比來區分從事挖蜆活動與蝦拖作業的比例，有沒有科學根據，工作小組指在參考香港水域使用挖蜆器具從事非法捕魚作業的檢控及定罪數字，以每年

十二月至二月為冬季、三月至五月為春季、六月至八月為夏季、九月至十一月為秋季，其中在春、夏、秋三季有較多檢控及定罪個案，在冬季明顯較少個案，顯示漁民一般在冬季會較少或沒有從事這類作業，從而得出漁民從事挖蜆與從事蝦拖作業的比例各佔全年的時間分別為 70%及 30%的結論。委員指出根據傳統中國曆法，立春在每年二月，若以每年的二月份開始是春季，則可顯示在春、夏兩季有較多檢控及定罪個案，在秋、冬兩季明顯較少個案，會得出截然不同的比例，假若不以四季來區分，只以每月的數字作比較分析，當中有 5 個月的數字屬偏低(即只有 0 或 1 宗個案)，有 7 個月的數字屬偏高(即 2 宗或 2 宗以上個案)，7 個月及 5 個月佔 12 個月的比例計算轉換為百分比，則應該約為六四之比，這樣劃分及計算百分比也可以說有合理的基礎。工作小組同意他們在有限的基礎資料數據下比較難作出很準確的計算，並同意委員提出的計算百分比的方法也並非不合理及有其可取之處。

- (6) 委員問上訴人，他提供的售賣漁獲單據為何只有 2012 年 10 月的，沒有其他時間發出的單據，沒有在相關時段即 2009 年至 2011 年期間發出的單據。上訴人說他找不到那些單據了，這麼多年前的單據，他已經丟掉沒有保存。
- (7) 上訴人補充說政府「收返香港水域，令到漁民無啖好食」，對漁民的生計造成非常大的影響，他本人也因此將船隻賣掉，做了幾十年漁民也無法支撐下去。

上訴委員會的判決

12. 工作小組在評核個別個案中的船隻是否為合資格主要在香港水域作業的近岸拖網漁船，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、船隻在避風塘停泊的次數、船隻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。除此之外，工作小組也須因應有關船隻是否有部分時間被用作其他非拖網捕魚的用途（包括從事挖蜆），在評估特惠津貼金額時作出適當調整。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只提供作一般參考，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，以及是否有其他證據能顯示或證明有關船隻為「主要倚賴香港水域作業的近岸拖網漁船」，此外，也須考慮是否有證據顯示或證明有關船隻有被用作其他非拖網捕魚用途，以及考慮應該怎樣對這類船隻的船東可獲取的特惠津貼作出調整才是公平合理。在此上訴個案中，舉證責任在上訴人身上，而舉證標準為民事標準，即相對可能性。
13. 首先，根據獲立法會財務委員會批准的援助方案，特惠津貼只能發放給受禁拖措施影響的合資格拖網漁船的船東，即申請特惠津貼的船東的拖網漁船在 2010 年 10 月 13 日或之前至相關登記日期必須已擁有該船隻，該船隻只用作拖網捕魚，而沒有用作其他商業活動。因此，申請特惠津貼的先決條件是有關船隻必須在 2010 年 10 月 13 日或之前至登記日已是船東擁有的船隻，並且該船隻一直被用作拖網捕魚用途，及沒有用作其他商業活動，否則不符合申請資格，此外，如有關船隻有部分時間並不是從事拖網捕魚作業，改為從事其

他類別作業（包括從事挖蜆），也應該沒有資格就該部分獲取特惠津貼。

14. 工作小組指出船隻的異常之處，根據漁護署職員的驗船報告及在進行避風塘巡查時拍攝的照片，船上的鐵耙是挖採器具，船尾位置有大型吊臂，上層甲板有凹入位置，有承托拖曳挖採器具的鋼纜的大型滑輪，相信是為方便船上的吊臂將挖採器具及所得的產物吊運至船上。船尾位置有相信是使用鋼纜拖挖蜆器具造成的凹凸不平嚴重磨損的刮痕或凹紋。上訴委員會參閱了驗船報告及相片，同意工作小組的看法，認為很大可能在相關時段這艘船主要被用作挖蜆，屬拖網捕魚以外的另類作業用途，所以需要裝設這些挖採器具，而且上訴人因經常使用這些挖採器具，造成船上甲板及船尾位置的狀況。
15. 另一方面，上訴人未能提供合理解釋船隻的異常之處，他說其實船上的鐵耙是一舊廢鐵，他在拖網捕魚時將它打撈上來放在船上，待回到內地時變賣，上訴委員會認為這個說法不合理，這個物件明顯是有特別用途的物品，明顯是挖採器具，不是一舊廢鐵，如果這是一舊沒有用的廢鐵，上訴委員會認為上訴人一定不會將它打撈上來放在船上，這麼龐大及沉重的鐵器不但佔據船上不少空間，阻礙捕魚作業運作，也令漁船增加負重，拖慢船隻航行速度及機動性，耗費燃油，增加經營成本。
16. 上訴人在 2011 年在休漁期外被漁護署發現在青山灣避風塘出現的次數總共有 18 次，避風塘巡查中被發現 18 次當中，有 8 次被發現及被觀察為「蜆收集船」或「船上挖採器具」，而且在三、五、七、

八、九及十月共有 6 個月均有被觀察到為「蜆收集船」或「船上有挖採器具」，在 12 個月中佔 6 個月已達一半。參考了這些數據，上訴委員會認為客觀情況反映有關船隻經常在淺水近岸水域範圍一帶做挖蜆作業，出海作業後回到避風塘停泊時船上仍有清楚可見的挖蜆器具，所以漁護署的巡查人員在巡查中正確無誤地將有關船隻記錄為「蜆收集船」或「船上有挖採器具」。

17. 漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查資料顯示，漁護署進行了兩項海上巡查，第一項是漁護署於 2010 年至 2011 年在香港水域的捕魚作業調查，另一項是漁護署於 2009 年 10 月至 2011 年 11 月為執行《漁業保護條例》在香港水域進行的巡查，巡查範圍也覆蓋到大嶼山及長洲一帶水域。在海上巡查中，有關船隻被發現的 17 次當中有 4 次，分別在五、七、八及九月，被觀察到及記錄為「挖蜆船」、「蜆收集船」或「船上有挖採器具」，其中 2 次在休漁期內，2 次在休漁期外。由此可見，上訴人除了在冬季的十二月至二月外，全年大部分時間，包括春、夏、秋三季也有從事挖蜆，這也與工作小組的專家小組參考的資料，即從事挖蜆的漁民一般較多在春、夏、秋三季從事挖蜆及在冬季月份會較少從事這類作業的資料完全吻合。上訴委員會不接納上訴人聲稱他只在四月及五月這兩個月從事挖蜆作業的說法，因為蜆類在春、夏、秋三個季節產量較多，上訴人在這三季收穫甚豐，賺取可觀利潤，所以上訴人從事挖蜆也會在春、夏、秋三季從事挖蜆，在冬季蜆類產量較少，在冬季上訴人才從事蝦拖作業維持生計。

18. 此外，上訴人未能提供在相關時段即 2009 年至 2011 年期間發出的售賣漁獲單據，上訴人說他沒有保存單據，在沒有單據支持下，上訴委員會認為難以接納上訴人的聲稱指他的漁獲在 2009 年至 2011 年大部分在本港的本地街市售賣，並且全部漁獲均為以拖網方式捕獲的魚、蝦、蟹，及不是非法挖採得來的蜆介類漁獲。基於上述實質證據，上訴委員會認為上訴人大部分漁獲是在春、夏、秋三季從事挖蜆作業所得，上訴人主要到長洲、大澳、坪洲、喜靈洲一帶的淺水地帶從事挖蜆，這才是上訴人的主要慣常的作業，這也與其他資料顯示的情況較為吻合。
19. 上訴委員會認為，從所有證據資料推斷，上訴人以青山灣為捕魚作業基地及主要補給地，他通常在香港水域，包括主要在長洲、大澳、坪洲、喜靈洲一帶的淺水地帶從事挖蜆，上訴人以挖蜆為主要作業模式，只在挖蜆的淡季才以蝦拖形式作業，他的漁獲主要為淺水水域挖採的蜆類，他並非以蝦拖形式捕撈魚、蝦、蟹為主要作業。上訴人聲稱他全年平均在香港水域內從事挖蜆的時間比例只有一、兩成，除上訴人本人的聲稱外，他未能提出足夠客觀證據支持他的聲稱，上訴委員會認為難以接納他聲稱的比例數字屬實，上訴委員會認為上訴人在本港捕魚作業的挖蜆作業部分不止只有所聲稱的一、兩成，他主要從事挖蜆為生，該部分才是主要部分，佔起碼超過五、六成。
20. 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，足夠支持他們將有關船隻評定為有部分時間從事非拖網作業（即挖蜆作業的漁船），另一方面，上訴委員會認為上

訴人聲稱他的船隻沒有或只有一、兩成時間在香港水域內從事挖蜆作業，並沒有足夠實質客觀證據支持。

21. 委員對工作小組為何以七三之比區分從事挖蜆活動與從事蝦拖的比例的做法有所保留，委員指出若根據工作小組提供的檢控及定罪數字，因為根據傳統中國曆法，立春在每年二月，以每年的二月份開始為春季，則可顯示在春、夏兩季有較多檢控及定罪個案，在秋、冬兩季明顯較少個案，會得出與工作小組計算出的七三之比截然不同的比例，上訴委員會認為工作小組將全年劃分為四季及以此計算百分比並沒有充分的科學根據及合理基礎，容易造成誤差。工作小組也同意他們對這個比例是在有限資料數據的基礎上作出估算，比較難作出很準確的估算。
22. 上訴委員會認為應該以每月的數字作比較分析，當中有 5 個月的數字屬偏低(即只有 0 或 1 宗個案)，有 7 個月的數字屬偏高(即 2 宗或 2 宗以上個案)，7 個月及 5 個月佔 12 個月的比例計算轉換為百分比，應該約為六四之比，即顯示有從事挖蜆活動的漁民一般每年六成從事挖蜆，四成從事蝦拖，這樣推算誤差會較少，以此百分比扣除不受禁拖措施影響的挖蜆部分作業應該為較合理可取的估算方法。
23. 上訴委員會十分理解上訴人的處境，他可獲取的特惠津貼有多少，對他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，並且是主要倚賴香港水域，及沒有從

事非拖網作業（即挖蜆作業）漁船的船東，如他們能提供足夠證據證明他們合乎資格，因為他們的作業生計直接地受到禁拖措施較大影響，所以在發放特惠津貼機制下可獲取較高的特惠津貼，而一些並非全部作業部分都是從事拖網作業，有部分時間從事非拖網作業，包括本案中的挖蜆作業，該部分不受禁拖措施影響，不應獲發相關的特惠津貼，不受禁拖措施影響的挖蜆部分作業應該以適當的百分比扣除。

結論

24. 基於以上原因，上訴委員會同意工作小組將有關船隻評定為有部分時間從事非拖網作業的漁船，即有部分時間從事挖蜆作業的漁船，上訴人未能提供足夠理據推翻工作小組這部分決定，但上訴委員會不同意工作小組評定他可獲發的特惠津貼是一般全部時間從事拖網作業的蝦拖船隻可獲取的特惠津貼的 30%，上訴委員會裁定推翻工作小組這部分決定，將有關的百分比由 30%變更上調為 40%，上訴委員會因此裁定此宗上訴得直。

個案編號 CP0244

聆訊日期：2019年4月26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)

杜偉強律師, BBS

主席

(簽署)

陳偉仲先生, MH
委員

(簽署)

許肇礎先生
委員

(簽署)

陳延年博士
委員

(簽署)

蘇國良先生
委員

出席人士：

上訴人：周伙有先生

跨部門工作小組代表：蘇智明博士, 漁農自然護理署漁業主任、蕭浩廉博士, 漁農自然護理署漁業主任

上訴委員會法律顧問：黎斯維大律師