

判決書

漁民特惠津貼上訴委員會 (禁拖措施)

個案編號 SK0004

羅劍輝

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2016 年 5 月 25 日

裁決日期：2018 年 11 月 6 日

判決書

背景

1. 上訴的船隻 (船隻編號：CM69722Y) 為一艘船長 20.40 米之單拖。
2. 上訴人向答辯人跨部門工作小組 (「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」，工作小組認為上訴人的船隻屬在香港水域作業的近岸拖網漁船，並 相當依賴香港水域 為其拖網捕魚區域，工作小組決定向上訴人發放港幣\$3,616,961 的特惠津貼 (「特惠津貼」) (「該決定」)¹。
3. 上訴人就該決定向漁民特惠津貼上訴委員會提出上訴²，要求駁回工作小組認為他的船隻對香港水域的依賴程度的決定。

¹ 上訴文件冊第 120-121 頁。

² 上訴文件冊第 1-47 頁。

上訴理據

4. 上訴人在上訴表格回條內表示他是最受影響的一群，因為他沒有大陸牌和大陸捕撈證，亦沒有內地燃油補貼。禁拖措施令他完全失去捕魚作業的生存空間。
5. 他在過往三十年都是在水面生活，自給自足，禁拖措施生效後他不能出海作業，生活徬徨，收入只能靠特惠津貼。但眼見其他漁船賠償金額比他還高，覺得不合理。
6. 禁拖措施生效後，他的漁船和漁具再沒有作用。因此，只能被迫賤賣，令他血本無歸。
7. 他本人的情緒亦因此而受到困擾。直至 2014 年情況更差。醫生診斷他還有驚恐症，需定期服藥及診治。
8. 在上訴聆訊中，上訴人確認他一直沒有領捕撈證，因此不能出內地水域捕魚。他由始至終只在本港水域捕魚，是 百分百依賴香港水域，而非相當依賴。

工作小組的陳述

9. 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³：
 - (i) 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。
 - (ii) 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 上訴文件冊第 51 頁。

- (iii) 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。
- (iv) 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。

10. 工作小組經考慮所有相關的因素⁴如下：

- (i) 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，像上訴人的船隻為 20.40⁵ 米的單拖一年平均在香港水域捕魚作業的時間此例為 10% 或以上。
- (ii) 船上設置一部推進引擎，續航能力較低⁶，到離岸較遠的水域捕魚會受到限制。
- (iii) 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，有關船隻被發現有 22 次⁷ 在本港西貢墟船籍港停泊（除農曆新年及休漁期外）。顯示有關船隻主要以香港為基地，較可能有部分或全部時間在香港水域作業。
- (iv) 在漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查中，有關船隻被發現有 13 次在香港水域出現或作業⁸。顯示有關船隻有部分或全部時間在香港水域作業。
- (v) 有關船隻只由本地漁工操作（本地人員包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等：6 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：0 名⁹）。顯示該船隻在香港水域作業不受限制。
- (vi) 上訴人沒有持有由內地部門對有關船東發出的漁業捕撈許可證，顯示有關船隻一般不可在香港以外的內地水域運作，因此

⁴ 上訴文件冊第 52-54 頁。

⁵ 上訴文件冊第 94 頁。

⁶ 上訴文件冊第 52 頁。

⁷ 上訴文件冊第 175-176 頁。

⁸ 上訴文件冊第 180 頁。

⁹ 上訴文件冊第 84 頁。

其留在香港水域作業的可能性較高。

11. 工作小組確認上訴人船隻現所獲的特惠津貼，已是在長度相近 (20.01-21.00 米) 的合資格近岸單拖中可獲的最高特惠津貼金額¹⁰。
12. 工作小組認為在技術上很難在「相當依賴」香港水域作業這類別中再區分哪些屬「百分百依賴」。在 269 艘被接納為近岸拖網漁船中，有 150 多艘被評為相當依賴，其中 90 艘聲稱百分百依賴，當中有大約 17 艘是沒有捕撈證的。工作小組很難在漁民所提交的資料中去確立哪艘漁船的而且確是百分百依賴香港水域作業。

聆訊後提交的補充資料

13. 由於有關船隻並沒有申領由內地有關部門發出的有效漁業捕撈許可證，上訴委員會尤其關注有關船隻一般不可在香港以外的內地水域運作的事實，亦認為其留在香港水域作業的可能性實際上是相當之高。鑑於上訴人亦主要依賴其完全喪失在香港水域作業的機會為上訴依據，上訴委員會經考慮後決定指示：

(i) 工作小組須向上訴委員會及上訴人提交以下有關工作小組在上訴文件冊《附件 4》《附錄 O》¹¹《不同類型和長度近岸拖網漁船一年平均來自香港水域所得漁獲的淨收益的估算》中向單拖船東所收集的「港口漁業調查」和「季度漁業生產調查」資料；上述調查單拖的取樣數量及比例；被取樣的單拖報稱在香港水域作業的時間比例及漁獲的價值。

(ii) 上訴人須向上訴委員會及工作小組提交有關上訴人在禁拖措施實施前一年平均的漁獲價值是多少的文件及/或資料。

14. 其後，上訴人於 2016 年 7 月 14 日向上訴委員會提交了補充陳詞、一些相片和收入證明¹²。上訴人表示在《附錄 O》第 2(b)項提出「將個別受訪者提供的全年所得漁獲總值，乘以全年在香港水域作業時間比例」，

¹⁰ 上訴文件冊第 60 頁。

¹¹ 上訴文件冊第 306 頁。

¹² 上訴文件冊第 404 - 416 頁。

估算該受訪者的船隻全年在香港水域所得漁獲的價值」和第 3(b)項提出「將個別受訪者提供於該季度所得漁獲總值，乘以其於該季度在香港水域作業時間比例」，估算該受訪者的船隻於該季度在香港水域所得漁獲的價值」的計算基礎根本對他們的個案不適合。因為他們是百分百在香港水域作業，沒有必要再 乘以香港水域作業時間比例。因此，上訴人認為特惠津貼的計算基礎對他是不公平的。

15. 隨後，工作小組於 2016 年 8 月 8 日提交了有關的補充文件。就上訴委員會的有關指示，工作小組表示在漁護署於 2006-07 年進行的港口漁業調查中，20-25 米長單拖的取樣數量約為 30 艘船隻，取樣比例約為 38%。在漁護署於 2006-2010 年的季度漁業生產調查中，20-25 米長單拖的取樣數量平均每季約為 3 艘船隻，平均每季取樣比例約為 7%。他們在香港水域作業的時間比例平均約為 82%，而平均每艘船隻在香港水域作業所得一年漁獲估計價值約為港幣 396,808 元。
16. 上訴人於 2016 年 8 月 19 日來信，就上述工作小組提交的補充文件表示沒有補充。
17. 工作小組其後於 2016 年 8 月 22 日就上訴人於 2016 年 7 月 14 日向上訴委員會提交了補充陳詞作出回應。工作小組重申在審核此宗特惠津貼申請個案時已經考慮所有相關的因素。工作小組認為特惠津貼的分攤準則公平公理。
18. 上訴委員會考慮到，為訂定合適的特惠津貼金額，工作小組應用了迴歸分析方法分析本地拖網漁船的長度和漁獲的淨收益的關係，但有關推算基礎並沒有考慮該艘漁船船東是否持有由內地部門發出的漁業捕撈許可證。有見及此，上訴委員會決定邀請工作小組及受影響的上訴人再作出書面陳詞，解釋如果假設上訴人的漁獲淨收益百分之百(100%)是在香港水域以內捕魚作業所得，根據《附件 4》《附錄 S》《表 S-6》¹³的分攤比例(Pi)及實際金額，其應獲發的特惠津貼金額應該是什麼。
19. 工作小組於 2017 年 6 月 8 日作出回應，並作出以下陳述：

(i) 根據財委會文件所定下的指導原則，特惠津貼金額應與禁拖措施

¹³ 上訴文件冊第 336 頁。

對申請人造成的影響成正比。經整體考慮所有可反映拖網漁船在香港水域作業的情況的相關資料及所有申請人提交的資料，工作小組認為極難就個別船隻在香港水域作業的時間比例以及個別船隻對香港水域的依賴程度，作出確切的評定及細分為多個不同級別。

- (ii) 最實際及可行的方法就是將合資格近岸拖網漁船大致區分為以下兩個類別：(a)相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域；以及(b)非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域。當中，類別(a)的合資格近岸拖網漁船實際上已包括一些屬百分之百(100%)在香港水域拖網捕魚的近岸拖網漁船。現時問題是工作小組將那些屬百分之百(100%)在香港水域拖網捕魚的近岸拖網漁船歸納在類別(a)的合資格近岸拖網漁船是否不公平和不合理。
- (iii) 極難分別就各個別船隻在香港水域作業的時間比例以及個別船隻對香港水域的依賴程度，作出確切的評定、比較、以及細分為多個不同類別。就類別(a)的合資格近岸拖網漁船而言，由於不同船隻會有不同運作模式和個別情況，工作小組極難有足夠數據支持那些聲稱主要在香港水域拖網捕魚的近岸拖網漁船，它們實際在香港水域拖網捕魚的時間比例及所得的相關淨收益，必定跟那些聲稱屬百分之百(100%)在香港水域拖網捕魚的近岸拖網漁船的時間比例及所得的相關淨收益有明顯及迥然的差異。
- (iv) 事實上，就計算不同類型和長度近岸拖網漁船一年平均來自香港水域所得漁獲的平均淨收益(「平均淨收益」)，工作小組已將曾表示百分之百(100%)在香港水域捕魚的受訪船東所提供的數據歸納其中。換言之，當工作小組以相關數據作為推算基礎而就類別(a)的合資格近岸拖網漁船釐訂特惠津貼分攤比例時，工作小組已經考慮到那些在禁拖措施生效前是百分之百(100%)依賴香港水域為其拖網捕魚區域的拖網漁船船東所受之影響。
- (v) 還有，需理解的一點是，禁拖措施對特惠津貼個別申請人造成的實際損失，實並非援助方案所指明釐定特惠津貼金額的相關考慮因素之一。此外，有關的特惠津貼為向受禁拖措施影響的合資格拖網漁船船東提供的一次過援助，並不屬法定賠償，亦與民事索償無關。以禁拖措施對特惠津貼申請人造成的實際損失作為考慮因素並不恰當。

(vi) 基於以上所述，工作小組認為將那些屬百分之百(100%)在香港水域捕魚的合資格近岸拖網漁船歸納為類別(a)中並無不公平，亦並無不合理。

20. 同時，就相關船隻並沒有持有捕撈證而其船東亦聲稱百分之百(100%)在香港水域以內捕魚這情況，工作小組有以下的陳述：

(i) 據了解，由於香港水域與內地水域相連接(但並沒有類似陸上的開口或關卡等出入境安排)，有些聲稱而可能實際上是百分之百(100%)依賴香港水域的近岸拖網漁船船東，亦會申領捕撈證以避免其船隻因誤入內地水域而被內地執法部門檢控的爭議或誤會。此外，有關船東亦可能有其他理由，例如為方便進入內地購買漁具或維修漁船等原因而申領捕撈證。因此，即使領有捕撈證的近岸拖網漁船亦可能實際上是百分之百(100%)依賴香港水域作業。

(ii) 工作小組曾就漁護署相關調查訪問的受訪船東名單與特惠津貼申請人名單進行核對。根據核對結果，工作小組發現曾受訪的申請人中，部分是屬於被評定為類別(a)的合資格近岸拖網漁船船東，當中包括12名屬20-25米單拖組別的拖網漁船船東(即此宗個案的相關組別)。在該組別內，共有9名受訪船東聲稱其漁船百分之百(100%)在香港水域捕魚，當中有2名申請人在申請特惠津貼時其船隻沒有捕撈證，而其餘7名則持有捕撈證。根據上述數據，部份持有捕撈證的船東，也有聲稱百分之百(100%)使用其拖網漁船在香港水域捕魚。由此來看，有關船東即使持有捕撈證也並不一定不是百分之百(100%)在香港水域捕魚。

(iii) 經考慮所有相關的因素，工作小組實無法在不影響整個分攤比例結構及其他合資格申請人所獲的特惠津貼金額的情況下，就那些沒有捕撈證的類別(a)的合資格申請人另訂一個分攤級別。因為，沒有捕撈證的合資格申請人與持有捕撈證但卻仍然在香港水域捕魚的合資格申請人，工作小組實難就他們分別對香港水域的依賴程度，定出一個合適和公平的分攤比例。貿然為沒有捕撈證的合資格申請人另訂一個分攤級別亦會對那些持有捕撈證但卻是百分之百(100%)在香港水域捕魚的合資格申請人不公平。

21. 綜合以上所述，工作小組認為在援助方案下，將有關船隻歸納為類別(a)的拖網漁船是公平和合理。在計算現行的特惠津貼分攤準則時，工作小組認為即使上訴委員會接納上訴人的漁獲淨收益百分之百(100%)是在

香港水域以內捕魚作業所得，根據《附件 4》《附錄 S》《表 S-6》的分攤比例(Pi)及按其計算的特惠津貼金額應維持不變。故此，工作小組認為無需就《附件 4》《附錄 P》《表 P-1》¹⁴中所列的數據提交進一步證明文件。

22. 其後，上訴人就工作小組的補充陳述於 2017 年 7 月 2 日作出書面回應，重申工作小組計算特惠津貼的準則，對他們百分百在本港水域作業的漁民來說是不合理的。

上訴委員會的決定

23. 上訴委員會必須重申，上訴人負有舉證責任，證明工作小組就他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。由於每宗個案所牽涉的因素都不盡相同，上訴委員會明白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。
24. 再者，上訴委員會的責任是要決定工作小組是否恰當地考慮了有關因素，從而向上訴人發出合理數額的特惠津貼。上訴委員會是不可以重寫特惠津貼的原則及機制的。
25. 參考《附件 4》中的第 52 段¹⁵，上訴委員會基於首先考慮到有關船隻為需要採用較近岸作業方式的單拖，又因沒有申領由內地有關部門發出的有效漁業捕撈許可證，實屬一般不可在香港以外的內地水域運作的漁船，其留在香港水域作業的可能性可說是相當之高。原則上應被視為一艘主要依賴香港水域捕魚作業的拖網漁船，其依賴香港的百分比最高可達到 100%。
26. 根據財委會文件所定下的指導原則(即《附件 4》中第 68 段至 72 段¹⁶)，向不同組別的申請人分攤的特惠津貼金額，應與禁止拖網捕魚措施對他們所造成的影響成正比。工作小組按照此指導原則，參考了財委會文件

¹⁴ 上訴文件冊第 310 頁。

¹⁵ 上訴文件冊第 205 頁。

¹⁶ 上訴文件冊第 209 頁。

提及的相關考慮因素，及相關的漁業生產統計數據後，為不同類型和長度的近岸拖網漁船訂定基本的相對分攤比例，並按此釐定向個別合資格近岸拖網漁船船東發放特惠津貼的實際金額。

27. 工作小組在審核特惠津貼申請個案時，發現同屬合資格近岸拖網漁船中一些相關資料及數據(例如《附件 4》中的第四章的第 IV 部分¹⁷所述的相關因素)反映個別不同船隻以香港水域為其捕魚作業區域的依賴程度有明顯的差別，因此工作小組進一步考慮可反映拖網漁船對香港水域依賴程度的資料及數據，將合資格近岸拖網漁船分為兩個類別：(a)相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域；或(b)非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域。工作小組會以適用於該類型及長度船隻的基本相對分攤比例為基礎，為上述兩個類別的船隻訂定不同的相對分攤比例。
28. 在肯定工作小組上述所沿用的特惠津貼分攤準則及相對分攤比例為合理的大前提下，上訴委員會就訂定適合有關船隻的特惠津貼金額有以下決定：
- (i) 以《附件4》中的《圖4-2》¹⁸作基礎，就有關船隻的種類（單拖）和長度（20.40米）而言，有關船隻對香港水域的依賴程度應為大約90%。
 - (ii) 由於確信有關船隻因未領有由內地有關部門發出的有效漁業捕撈許可證而對香港水域的依賴程度最高或可達到100%，上訴委員會認為分攤比例(Pi)應可作有限度的上調。
 - (iii) 鑑於上訴人以至工作小組均未有向上訴委員會提供較確切可行的方案，上訴委員會認為較可行的折衷做法是從工作小組就有關船隻所釐訂的原分攤比例（即：0.004363727 (90%)¹⁹）以及有關船隻可享有的最高分攤比例（即：0.004848586 (100%)）之間拿平均數（即： $(0.004363727 + 0.004848586) / 2 = 0.004606157$ ）。
 - (iv) 故此，以適用於計算此宗個案的特惠津貼金額 (Ei) 的公式為：

¹⁷ 上訴文件冊第 199 頁。

¹⁸ 上訴文件冊第 200 頁。

¹⁹ 上訴文件冊第 57 頁。

$$E_i = \$828,870,000 \times P_i$$

根據以上公式並代入適用的分攤比例，計算所得的特惠津貼金額為：

$$= \$828,870,000 \times 0.004606157$$

$$= \$3,817,905 \text{ (捨去元以下金額)}$$

由於上訴人已於早前獲發港幣 3,616,961 的特惠津貼金額，所以因上訴得直的應得數額應為：

$$= \$3,817,905 - \$3,616,961$$

$$= \underline{\$200,944}$$

29. 上訴委員會現指示工作小組把以上所述因上訴得直的應得特惠津貼數額，從速發放予上訴人。

個案編號 SK0004

聆訊日期 : 2016 年 5 月 25 日

聆訊地點 : 香港添馬添美道 2 號政府總部東翼 18 樓
1801 室

(簽署)

張呂寶兒女士, JP
主席

(簽署)

陳偉仲先生, MH
委員

(簽署)

江子榮先生, MH, JP
委員

(簽署)

周健德女士
委員

(簽署)

陳曼詩女士
委員

上訴人，羅劍輝先生

李慧紅女士，高級漁業主任，漁農自然護理署，跨部門工作小組代表

蘇智明博士，漁業主任，漁農自然護理署，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，跨部門工作小組代表

伍穎珊女士，上訴委員會法律顧問