

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 SW0032

吳明仔

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2016 年 5 月 6 日

判決日期：2017 年 9 月 22 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」）就其申領「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近岸拖網漁船，並根據獲立法會財務委員會（「財委會」）批准的援助方案，向吳明仔（「上訴人」）發放港幣\$4,516,118 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，上訴人的船隻（船牌編號 CM69802Y）為一艘木質蝦拖，長度 25.67 米，有 2 部推進引擎而引擎總功率為 298.40 千瓦，燃油艙櫃載量為 12.39 立方米。
10. 於 2012 年 10 月 3 日，工作小組向上訴人發出信函，表示已就提供的資料及其他相關資料詳細審核了他的申請，初步會以有關船隻屬於在香港水域作業的近岸拖網漁船類別跟進處理，並就上訴人聲稱其船隻在香港水域作業的時間為 80%，因為較漁護署就相同類別及長度的拖網漁船所作統計而得的數據為高，要求上訴人提交證據以作支持。
11. 於 2012 年 10 月 6 日，上訴人向工作小組發出回條，聲稱其船隻 CM69802Y 每天下午 2 時出發去捕魚，約下午 3:30 落網，每晚有 3-4 次落網和收網，直至翌日早上 5 時收網及回航，約 8 時返到筲箕灣避風塘，每次捕魚後會將大部份魚獲/海產賣給「觀喜海鮮」，而餘下的魚獲/海產會在金華街街市擺賣出售。由於捕魚時間限制，每次下午出海捕魚，翌日早上返回，其船隻大多數時間會在香港

東邊水域作業，香港水域東邊海岸線長很適合捕魚活動，及主要以維持海產較多存活量，得以較好價錢出售，所以絕少離開香港水域作業。

12. 除此之外，上訴人隨回條附上由「觀喜海鮮」發出的銷售漁獲記錄，由「華航」發出的燃油交易記錄，及由「香港製冰」發出的冰雪交易紀錄。
13. 於2012年12月21日，工作小組向上訴人發出信函，表示已完成審核了他的申請，經詳細考慮所有的資料及證據，工作小組接受上訴人為因香港水域被禁止拖網捕魚而受影響的近岸拖網漁船船東。經考慮後該船隻的類型和長度，以及所有有關資料及證據，工作小組作出以下決定：

題述漁船類型：	蝦拖
題述漁船長度(米):	25.67
對香港水域依賴程度的類別:	相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域
現獲分發的特惠津貼金額:	\$4,516,118.00

14. 另外，工作小組亦透過上述通知書向上訴人表示，已決定暫時預留約三成向近岸拖網漁船船東發放特惠津貼的總金額，以確保有足夠的款項支付經上訴委員會判定為上訴得直的個案。當上訴委員會完成處理所有上訴個案後，工作小組會按照上訴委員會的決定及根據分攤準則把預留金額全數分攤予所有被判定及評定為合資格的近岸拖網漁船船東。

上訴人的上訴理由/理據

15. 其後，上訴人向上訴委員會提交上訴申請，並於2013年1月18日發出信函，信內聲稱他家族世代代都是以捕魚為生，養活一家人。現在每天不可以以近岸作業來維持生計，一家大小自小讀書少，未必適應岸上生活，現在通貨膨脹，物價

上升，單靠賠償金額，對於長久的生活造成很大的影響。因此，希望上訴委員會提高特惠津貼金額至合理水平。

16. 上訴人在其上訴表格內聲稱他不滿其漁船被裁定對香港水域的依賴程度評定為對香港水域的依賴程度較底，理據如下：

(1) 以往如因天氣差，風猛，亦可在近岸作業以減少危險，但現在因不准近岸捕魚，只可回避風塘休息，令收入大幅減少，變相可出海捕魚日子減少很多，但支出亦維持很多，如內地員工薪金等。

(2) 上訴人又聲稱他不滿獲分發的特惠津貼金額數目，因他和家人長期從事捕魚工作多年，只可以此作為工作以維持生活及養活其家庭成員，也因現在及其後的生活水準，通脹會高，萬物騰貴，所以獲分發的特惠津貼金額不足以應付日後生活所需。

工作小組的陳詞

17. 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，但上訴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。

18. 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，有關船隻屬較可能有部分時間在香港水域捕魚作業的船隻。

(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，顯示有關船隻到離岸較遠的水域捕魚會受到一定限制。

(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

顯示，有關船隻被發現有在本港停泊的記錄(農曆新年及休漁期除外)為27次。有關船隻被發現在本港停泊的頻密程度，較所有被評定為近岸蝦拖的船隻被發現在本港停泊頻密程度的平均水平為高。

- (4) 從漁護署於2009年至2011年的海上巡查記錄資料顯示，有關船隻被發現在香港水域出現或作業有1次。這顯示有關船隻可能有部分時間在香港水域作業。
- (5) 上訴人聲稱有關船隻全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為80%。工作小組就申請人的聲稱及其提供的資料和文件已用作整體考慮有關船隻對香港水域的依賴程度。

19. 所以，工作小組經整體評核相關的因素、記錄、資料及文件後，評定有關船隻屬相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的近岸蝦拖。

上訴委員會的聆訊

20. 上訴委員會的秘書處把聆訊的日期、時間、地點及程序等資料，於2016年4月22日特函通知上訴人。及後，秘書處於2016年4月28日接獲上訴人的回條，表示他本人不會出席是次聆訊，亦不會委託任何人代表他出席聆訊。就上訴人於聆訊當日缺席，根據上訴委員會的程序規定，上訴委員會可以在一方缺席的情況下進行聆訊。

21. 以下是工作小組就上訴人提出的各項的上訴理由/理據的整體回應：

- (1) 根據援助方案，政府會向部分或全部時間在香港水域作業的近岸拖網漁船船東發放總金額為11億9千萬元的特惠津貼；為確保有足夠的款額支付特惠津貼給經上訴委員會判定為得直的上訴個案，工作小組暫時預留了約三成向合資格近岸拖網漁船船東發放的特惠津貼總金額。故此，工作小組於現階段向被評定為合資格近岸拖網漁船船東發放的特惠津貼總金

額約為8億3仟萬元。當上訴委員會完成處理所有上訴個案後，工作小組會按照上訴委員會的決定及根據分攤準則，把預留的約三成的特惠津貼總金額（約3億6仟萬元）全數分予所有被判定及評定為合資格的近岸拖網漁船船東，包括現已被工作小組評定為近岸拖網漁船的船東（包括上訴人），以及將來被上訴委員會判定為近岸拖網漁船的船東（如有的話）。

- (2) 根據財委會文件定下的指導原則，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，並參考了財委會文件提及的相關考慮因素，訂定特惠津貼分攤準則及相對分攤比例，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。
- (3) 就此宗申請，工作小組經考慮所有相關的因素，評定有關船隻為25.67米長合資格的近岸蝦拖，屬相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的類別，並根據分攤準則釐定上訴人獲發放的特惠津貼金額為港幣4,516,118元。有關船隻現所獲的特惠津貼，已是在長度相近（25-26米）的合資格近岸蝦拖中可獲的最高特惠津貼金額。

22. 聆訊期間，上訴委員會關注到工作小組用作評定有關船隻屬相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的近岸蝦拖所依賴的證據，相比其他上訴案件來說，顯然是較為薄弱。上訴委員會的成員尤其考慮到，上訴人雖堅持有關船隻於香港水域內捕魚作業的比例達80%，但從他的特惠津貼申請表格上，聲稱其捕魚的總日數只達120天，可見得他於香港水域內捕魚作業的時間實屬有限。加上上訴人於上訴表格內聲稱如因天氣差，風猛，亦可在近岸作業以減少危險，但現因禁止拖網捕魚措施生效後只可回避風塘休息而使他的收入大幅減少的說法，亦不免讓人懷疑有關船隻實非相當依賴香港水域為作業基地，以及工作小組的評審準則。

23. 為了解工作小組是否過於側重考慮有關船隻的長度及類型，及海上巡查的記錄以評定有關船隻屬相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業的近岸蝦拖，上訴委員會成員於聆訊期間也有向工作小組作出提問，以嘗試了解工作小組是比較依賴了甚麼理據以作出評定。可是，工作小組的回應並未能讓上訴委員會成員釋除疑慮。
24. 因此，上訴委員會要求其法律顧問就上訴委員會能否調低上訴人獲發放的特惠津貼金額提供意見。至此，法律顧問於 2016 年 7 月 12 日提供了書面的意見，指出基於工作小組已把特惠津貼金額的 70% 發放予上訴人，以及上訴人於提出上訴時並沒有獲告知上訴委員會有可能要求其歸還特惠津貼的全部或部份款項，所以基於法律上有關合理期望的原則，上訴委員會不宜推翻工作小組的評定。上訴委員會決定接納有關意見，並就本案作出以下的決定。

上訴委員會的決定

25. 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。
26. 由於每件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。上訴委員會經細心考慮雙方的資料和陳詞後，認為工作小組所依賴的證據雖較為薄弱，但鑑於工作小組向有關船隻所發放的特惠津貼，已是在長度相近的合資格近岸蝦拖中可獲的最高特惠津貼金額；以及，上訴委員會認為上訴人所提交的證據或理據也不見得能構成合理的原因，以支持向其發放更高的特惠津貼金額。在上訴人缺席聆訊的情況下，上訴委員會亦未能就上訴人的情況作出更深入的了解，所以總括的結論是認為沒有任何原因推翻工作小組作出的裁決。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 SW0032

聆訊日期：2016年5月6日

聆訊地點：香港添馬添美道2號政府總部東翼18樓1801室

(已簽)_____

張呂寶兒女士, JP

主席

(已簽)_____

陳偉仲先生, MH

委員

(已簽)_____

羅志遠先生

委員

(已簽)_____

林寶苓女士

委員

(已簽)_____

田耕熹博士

委員

上訴人：吳明仔先生（缺席聆訊）

跨部門工作小組代表：

李慧紅女士，高級漁業主任，漁農自然護理署

阮穎芯女士，漁業主任，漁農自然護理署

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：黃紀怡大律師