

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 SW0049

鍾建康

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2016 年 9 月 7 日

判決日期：2018 年 1 月 19 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，向鍾建康（「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. 上訴人報稱以雙拖形式捕漁作業，其固定的作業伙伴為案件 SW0054 的原上訴人周貴新(後因周貴新去世，其上訴案件 SW0054 由其遺產承繼人周春萍繼續處理)。雖然兩宗上訴個案之雙拖是一起作業，而工作小組作出決定時所考慮的因素亦幾乎相同，但由於上訴人對合併聆訊提出反對，上訴委員會決定分開處理上述兩宗上訴個案，並分別撰寫判決書。
4. 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

5. 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。
6. 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。
7. 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。
8. 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。

9. 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。
10. 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 CM63486A）為木質漁船，長度 33.50 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 895.20 千瓦，燃油艙櫃載量為 34.71 立方米（下稱「有關船隻」）。
11. 於 2012 年 9 月 24 日，工作小組向上訴人發出信函，表示根據其提供的資料，認為有關船隻是一隻一般不在香港水域作業的拖網漁船。工作小組會依據上述資料繼續處理他的申請，並會稍後把工作小組的最後決定予以通知。
12. 於 2012 年 11 月 16 日，工作小組向上訴人發出信函，表示已完成審核他的申請，由於有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船，工作小組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 1 月 7 日向工作小組發出一封由香港機動漁船船東協進會有限公司張錦義先生署名的集體上訴信，信中大致內容如下：

- (1)有關協進會的眾會員都是從事中淺海作業，包括香港水域，傳統上歷來亦無與船型大小作此區分，何處有魚訊在何處捕，作業隨情況而定，倘天氣良好，會到較遠中國水域，反之，或有台風靠近會轉向近岸作業，甚至本港水域。同時，本港發牌及漁護署歷年來亦無指引及規限，淺海與深海作業是漁護署及一般外行人無知和膚淺之區分；
- (2)眾所周知，蝦拖及中層雙拖都是近岸作業漁船，約 30 - 40%捕撈在香港水域，[因船齡和會員老化大都轉向於近岸中層作業及甚至本港水域]。據 90 年代果洲水域挖沙，有關協進會的會員全部都獲發放特惠津貼，鐵証對有關協進會的會員有所影響，深信上述實況。
- (3)有關協進會不反對魚類存護及捕撈有規限，只是特惠津之差額太大，例如摻雜與上述蝦拖和中層雙拖都是近岸作業，其特惠津貼有天與地之別，對以 15 萬剝奪有關協進會的會員之本港水域之捕撈權，表示極度憤怒及不公；
- (4)另外回應漁護署來函沒有內地漁工入境簽證記錄之會員，評估一般不會在本港水域作業的漁船，是極之膚淺及不瞭解現時之漁業營運。基於現時國內漸向商業性，少有年青漁工入行，故漁工流動性頗高，同時辦証件費時誤事，因此有關協進會有不少會員將魚獲交與收魚運輸船，及糧食和燃油等補給，所以會在港外[東龍島和橫欄島]下錨停泊，故少有報口紀錄而使漁護署有所誤會，特此澄清。

14. 上訴人於2013年2月14日向上訴委員會發出信函，指出由2009年至2011年期間到發信當日，有關船隻確有在香港水域作業，原因是因應風浪及漁汛到上述水域捕魚。對於政府以十五萬就收回一班遠海作業漁民返回香港水域生產的權利，上訴人並不認同。上訴人聲稱他早幾十年前的上一代都是在近岸水域作業的細小漁船的漁民，由於時代變遷社會發展及近岸漁獲減少，發展為遠海實迫不得已，現在年紀漸漸開始大，遠海作業面對大風大浪不能長遠持續，返回近岸作業是最後的一步，現在政府禁止拖網，上訴人等一眾漁民永遠再無機會在香港水域作業，政府應該有一個的合理補償。
15. 其後，上訴人在其日期為2014年2月5日的上訴表格（「上訴表格」）內作出了以下聲稱：
- (1) 其申請為近岸拖網漁船，但工作小組將有關船隻裁定為較大型拖網漁船。上訴人聲稱其船隻對香港水域的依賴程度實質應為40%。
 - (2) 上訴人不滿有關船隻被裁定為較大型拖網漁船，因有關船隻為木殼漁船，船齡已過25年，已漸向近岸香港水域作業，故上訴人反對工作小組裁定有關船隻不符合資格的拖網漁船。
 - (3) 上訴人在其上訴表格表示不滿有關船隻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低，指出有關船隻因船齡已過25年，所以現已漸向近岸作業，但是政府禁止在香港海域捕魚，所以上訴人要在香港海域外捕魚，因此有關船隻的燃油費用增加，還有風險比香港海域風險要大，每一次出海都要用生命來換取金錢，所以上訴人沒有生存空間。
 - (4) 上訴人表示不滿獲分發的特惠津貼金額數目，指出由於有關船隻與上訴人皆老，無條件作遠海作業，而政府以微薄特惠津貼敷衍了事，強奪漁場，對上訴人生計有著極大影響。

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，有關船隻屬一般不在香港水域捕魚作業的漁船。
 - (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，有關船隻被發現有在本港停泊的記錄(農曆新年及休漁期除外)為 10 次。這顯示有關船隻可能較少或一般不在香港水域作業。
 - (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) 有關船隻由本地漁工及獲批進入許可的內地過港漁工操作(有關船隻僱用 2 名的本地人員，包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等;經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工有 6 名; 沒有直接從內地僱用的內地漁工)。這顯示有關船隻在香港水域作業不受限制。
 - (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) 上訴人聲稱有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船 (即在

香港水域內捕魚作業的時間少於10%)及其全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為0%。

18. 所以，工作小組經整體評核相關的因素、記錄、資料及文件後，評定有關船隻屬合資格較大型拖網漁船。

上訴委員會的聆訊

19. 其後，上訴人向上訴委員會提交日期為2016年7月14日的陳述書。有關陳述書並無實質陳述，目的為夾附若干單據/補充資料（包括：維修及購買機器零件單據、銷售漁獲單據、購買燃油單據及抵港船隻船員的各項詳情），以供上訴委員會重新考慮。

20. 聆訊期間，上訴人亦作出以下補充：

- (1) 上訴人指出，他並沒有更早關於僱用過港員工的紀錄。他承認他每月會大概一至兩次回港，每次回港二至三天，回港的主要目的是為了補給及卸貨。如正值休漁期的話，他必定會回港。
- (2) 上訴人反駁，三月至五月是晴風的日子。上訴人會於東坪洲一帶捕魚，質疑巡查船隻有否到過該處視察，更質疑有關的巡查記錄是否偽造。上訴人認為漁護署所用的是小艇抵受不了10月及11月的四級強風，又認為有關巡查船隻並沒有於晴天的時候作出巡查。
- (3) 上訴人承認於上訴表格內填上依賴香港水域捕魚作業的百分比為40%是亂填。他並不清楚他所授權的人士代他填上的是什麼資料，只是到現在才清楚。

21. 以下是工作小組就上述各項的上訴理由/補充資料的整體回應：

- (1) 上訴人在其上訴表格內聲稱有關船隻在香港水域作業的時間比例（40%）缺乏客觀證據支持，亦與其登記表格內所聲稱的資料（即有關船隻為一般不在香港水域內捕魚作業的拖網漁船）及其時間比例（0%）不一致，上訴人現時的聲稱並不可信。
- (2) 就船齡來說，漁船是否可以到香港以外的水域作業與其船齡沒有必然關係。一般而言，有進行適當維修保養的漁船，即使船齡較高，漁船仍可以到香港以外的水域作業。
- (3) 一般來說，漁民的年齡通常未必與船隻運作有直接關係，亦並非工作小組審批特惠津貼申請時主要考慮的因素，集體上訴信內的聲稱只是香港機動漁船船東協進會有限公司提出有關其會員老化的趨勢及其可能採取的行動。該聲稱並未能證明有關船隻在香港水域作業。
- (4) 上訴人的聲稱未能證明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為40%。另外，上訴人在其登記表格內聲稱有關船隻於2010年10月13日前的1年內只在香港以外水域進行捕魚作業，而捕魚作業地點為萬山及海南。上訴人亦在其登記表格內聲稱有關船隻是一艘一般不在香港水域捕魚作業的拖網漁船，其全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為0%。上訴人現時的聲稱，跟其早前於登記表格的聲稱，自相矛盾。
- (5) 就此宗申請，工作小組經考慮所有相關的因素，評定有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船，並根據援助方案定下的特惠津貼金額，向申請人發放港幣150,000元的特惠津貼。
- (6) 香港機動漁船船東協進會有限公司在其集體上訴信內聲稱該會眾會員都是從事中淺海作業，包括香港水域，靠海吃海，傳統上歷來亦無與船型大小作此區分，相關聲稱缺乏客觀證據支持，亦未能支持上訴人現時聲稱有關船隻對香港水域的依賴程度為40%。根據漁護署所蒐集的2005-2010年漁業

生產調查數據顯示，不同類型、長度、船體物料及設計的本地拖網漁船，各有其慣常作業的水域，在香港水域作業的時間比例亦有所分別，而「何處有魚汛在何處捕魚」的說法也與上訴人於登記表格內所聲稱的捕魚作業地點不符。

- (7) 就上訴人的特惠津貼申請，工作小組是經考慮所有相關的因素，才評定有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船。基於每宗申請的情況不盡相同，各申請人所獲發放的特惠津貼金額也有不同。就上訴信中所指有關其他船隻的情況，工作小組不便在本個案中作出評論。一般而言，就每宗特惠津貼申請，工作小組會經整體考慮所有相關證據、因素和資料後才作出決定。
- (8) 另外，上訴人亦聲稱「由於時代變遷社會發展及近岸漁獲減少，發展為遠海實迫不得已」，這顯示有關船隻應一般不在香港水域作業。還有，上訴人在上訴信中只提及「返回近岸作業是最後的一步」，上訴人並沒有表示或提供證據證明有關船隻已返回香港水域作業。
- (9) 工作小組在審核個案時需評核有關船隻的類型及其使用情況。工作小組特別留意在2010年10月13日（即行政長官宣布計劃實施禁拖措施當日）前後的一段時間內（一般為2009年至登記申請特惠津貼期間）（下稱「相關時段期間」），有關船隻是否拖網漁船，該船隻在相關時段期間是否一直有用作拖網捕魚作業，以及是否有用作捕魚以外的其他商業活動。集體上訴信內的聲稱只反映香港機動漁船船東協進會有限公司會員，在90年代曾就果洲水域挖沙事件而獲發放特惠津貼。該聲稱未能反映在禁止拖網措施生效前有關船隻在相關時段期間的作業情況及在香港水域作業的時間比例。
- (10) 僱用在有關船隻上工作的內地漁工均是透過「內地過港漁工計劃」聘用的，因此集體上訴信有關回應漁護署來函沒有內地漁工入境簽證記錄的聲稱並不適用，工作小組雖已考慮了上訴人於其陳述書內夾附有關抵港船隻船員的紀錄，但部份紀錄跌出相關時段期間，而且單看紀錄上的資料是無法確定上訴人於香港水域作業的時間百分比。另外，工作小組是

經整體考慮所有相關證據、因素和資料後才把相關船隻評為一艘一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船。

- (11) 就有關上訴人於其陳述書內夾附的若干單據，工作小組指出由於有關文件因跌出相關時段期間，所以不應予以考慮。
- (12) 工作小組指出，從工作小組陳述書附件4的附錄H及I中有關香港水域的捕魚作業巡查的資料中可見得巡查頻率是相當高的，三年內總共做了幾百次的巡查。巡查船隻會利用望遠鏡進行視察，亦都會巡查主要出入的航行路線，巡查路線亦會覆蓋香港各水域。儘管如此，三年間仍是沒有看見有關船隻於香港出沒。所以如果有關船隻的確於香港航行作業的話，巡查船隻是應該可以察覺到它的存在。
- (13) 工作小組反駁，漁護署的巡查記錄中可見有關巡查大部份是每個月進行10次或以上的巡查。漁護署沒有原因不合理地選擇若干月份停止巡查。為執行《漁業保護條例》的原因，漁護署確會於特定的月份進行較多的巡查。雖然不能於一整年365日進行巡查，有關巡查於不同的時段及於廣闊的範圍內蒐集大量資料，是有其參考性，從中亦可了解進行拖網捕魚船隻的作業模式。
- (14) 從抵港船隻上船員的各項詳情資料，可見有關船隻回港的時間實在很短，每次只會留港一至兩天。所以應該只是進行補給及卸貨，而並沒有時間進行較實質的拖網捕魚作業。

上訴委員會的決定

22. 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。

23. 上訴委員會指出，工作小組以上對雙拖的分類及標準只提供作一般參考。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。以下是上訴委員會的各項考慮因素：

- (1) 根據上訴人所給予的資料，有關船隻基本上是不在香港水域進行拖網捕魚。從有關船隻的體積、引擎數目及馬力，均可見得有關船隻是有較高續航能力的。
- (2) 上訴委員會認同工作小組的意見，認為上訴人聲稱有關其依賴香港水域捕魚作業的百分比，屬不可靠的聲稱。實質上，上訴人自己也於上訴表格上表明，他是漸向近岸香港水域捕魚，如此理解的話就是有關船隻只是較近期才比較依賴香港水域，之前並非依賴香港水域捕魚，與其早前於特惠津貼申請表上聲稱，於相關時段期間依賴香港水域的百分比亦是0%，相當脛合。從上訴人曾經提供而又互相矛盾的資訊可見，上訴人是選擇性地填寫並申報資料，上訴委員會有合理基礎懷疑上訴人所提供的資料，有不盡不實的地方。
- (3) 上訴委員會認為漁護署進行的避風塘巡查及海上巡查的情況並無不妥，從有關船隻出現的狀況可見，有關船隻是較少或一般不在香港作業。
- (4) 就過境漁工的問題，這是相對上對上訴人較有利的，因為這是有關船隻能在香港作業的一種憑證，可是，從入境處的資料可看出有關船隻每次回港只是短短二至三天，上訴人亦承認回港目的主要為補給、修理船隻及賣魚。有關船隻於這個短促的時間內，應該難以進行較有規模的拖網作業活動。
- (5) 同時，由於有關船隻可以於中國水域內進行捕魚活動，上訴委員會傾向相信有關船隻是主要依賴中國水域進行拖網捕魚的。
- (6) 上訴人所呈交的若干收據，跌出相關時段期間。儘管上訴委員會已考慮

單據之中，與相關時段期間較近期的單據，但有關資料仍不能支持上訴人所聲稱的情況。

總結結論

24. 上訴委員會經細心考慮雙方提交的所有資料和陳詞後，認為上訴人雖對工作小組的決定不滿，卻未能提出有力的依據，以證明工作小組的決定有任何偏頗或不當之處。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 SW0049

聆訊日期：2016年9月7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)

杜偉強律師, BBS

主席

(已簽)

陳偉仲先生, MH

委員

(已簽)

陳志榮先生

委員

(已簽)

林寶苓女士

委員

(已簽)

江子榮先生 MH, JP

委員

上訴人：鍾建康先生

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