

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 SW0068

---

吳志業

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

---

個案編號 SW0069

---

吳帶喜

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2016年7月6日

判決日期：2017年5月17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般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船，並根據獲立法會財務委員會（「財委會」）批准的援助方案，向吳志業及吳帶喜（合稱「兩位上訴人」）各分別發放港幣 \$150,000 元的特惠津貼。兩位上訴人現各自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. 兩位上訴人報稱是雙拖拖網漁船的作業伙伴，吳志業的船隻船牌編號是 CM69627Y，而吳帶喜的船隻船牌編號是 CM63716A（合稱「有關船隻」）。由於兩宗上訴個案之雙拖是一起作業，工作小組作出該決定所考慮的因素幾乎相同，而兩位上訴人亦提出一致的上訴理據，因此上訴委員會認為一併處理本兩宗上訴個案較為合適。兩位上訴人對此合併處理方法亦同意。
4. 上訴委員會在合併聆訊後，決定駁回兩位上訴人的上訴，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系列漁業管理措施，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。兩位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. 根據兩位上訴人向工作小組提供的資料和有關船隻的相關記錄，吳志業的船隻（船牌編號 CM69627Y）為木質漁船，長度 34.30 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 820.60 千瓦，燃油艙櫃載量為 55.29 立方米；而吳帶喜的船隻（船牌編號 CM63716A）亦為木質漁船，長度 34.70 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 820.60 千瓦，燃油艙櫃載量為 85.20 立方米。
11. 於 2012 年 9 月 10 日，工作小組向兩位上訴人各自發出信函，表示已就提供的資料及其他相關資料詳細審核了他們的申請，初步認為有關船隻為一般不在香港水域作業的拖網漁船，而並非他們在登記表格聲稱的在香港水域作業的近岸拖網漁船，並羅列了工作小組曾經考慮的因素。工作小組雖然已向兩位上訴人提出，如他們對工作小組的初步決定有任何異議，可向工作小組提出有關理據以供其考慮，但兩位上訴人並沒有於限期前作出任何回應。
12. 於 2012 年 11 月 30 日，工作小組向兩位上訴人各自發出信函，表示已完成審核了他們的申請，經詳細考慮所有的資料及證據，工作小組認為有關船隻為一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船。因此，工作小組決定向兩位上訴人各分別發放港幣\$150,000 元的特惠津貼。

#### **兩位上訴人的上訴理由/理據**

13. 其後，兩位上訴人於 2013 年 1 月 7 日各自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，何處有魚汛在何處捕，作業隨情況而定，倘天氣良好，會到較遠中國水域，反之，或有颱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，只是特惠津貼之差額太大，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. 其後，兩位上訴人於2013年2月14日各自向上訴委員會發出內容相同的信函，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，時間，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. 兩位上訴人在其日期為 2014 年 2 月 7 日及 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，工作小組將有關船隻裁定為較大型拖網漁船。兩位上訴人聲稱其船隻對香港水域的依賴程度實質應為 40%。
- (2) 兩位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 24 年/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為不符合資格的拖網漁船。
- (3) 兩位上訴人在其上訴表格表示不滿有關船隻被裁定為較大型拖網漁船，指出有關船隻因船齡已過 24 年/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) 兩位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兩位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兩位上訴人的個別情況，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，一般會較少或不在香港水域作業。
- (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，有關船隻各被發現有在本港停泊的記錄(農曆新年及休漁期除外)為 9次及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(有關船隻各僱用 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各有6名; 同樣都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) 兩位上訴人均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) 兩位上訴人聲稱有關船隻為全部或部份時間在香港水域內捕魚作業的近岸拖網漁船(即在香港水域內捕魚作業的時間不少於10%)及其全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為20%。工作小組認為兩位上訴人所提出在香港水域內捕魚作業的時間比例，理據缺乏客觀支持。

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，兩位上訴人沒有再向上訴委員會提交書面陳詞，並於聆訊期間作出以下補充：

- (1) 兩位上訴人為兄弟，自10多歲的時候已一起作業，他們捕漁維生的技能是自祖父的年代已代代相傳，而他們也並沒有任何其他求生技能。禁拖措施是剝削他們的生存權利。
- (2) 一首20多年船齡的木質拖網漁船，是不能出遠洋作業的。自禁止拖網措施出台，2012年2月的時候，他們已經賣出有關船隻。賣出的原因，是因為不想投資下去，又要與風浪搏鬥，所以放棄。
- (3) 作為體型較龐大的拖網漁船，加上24小時捕漁的運作模式，有關船隻並不需要經常回港補給。而且因為燃油價格波動，他們會一次過入滿油，而有關船隻的載油量各為大約200桶。可是，他們沒有提供有關補給的單據。
- (4) 兩位上訴人聲稱有關船隻一般於晚間作業，地點為汕尾以南，擔桿山，沙堤以南為主，亦有可能至香港水域以南。由香港出發需要行船7-8小時，至目的地前不會下網，天氣好時會出海7-8天，以至10天，有時24小時作業，待收漁船出現時卸下漁獲。如果天氣不佳，或海面起大風的時候，就會到果洲邊，青洲尾處捕魚。
- (5) 他們並非故意於香港水域捕漁作業，但是經過香港水域時也會捕漁。而且他們的確有可能因為某些原因，有20%的時候是需要回港作業，例如天氣不佳，有強烈風球或風向有所影響時，他們會到汕尾以西，較近岸的水域順著風勢下網，亦有可能離開香港水域捕漁，一切取決於魚汛出現的位置。



- (6) 對香港水域的依賴比例的聲稱，他們亦同意是以其作業總天數200日計算，即於香港水域內捕漁作業的天數為40日。這是以一年平均時間而論，並非逐日計算。他們沒有能力提交有關風球及海面風勢的資料，亦承認沒有任何數據可以支持他們對香港水域的依賴程度達20%的說法。
- (7) 當被問及不捕漁作業的160日時間是如何打發，兩位上訴人聲稱農曆新年以及休漁期都不會作業。兩位上訴人就曾於上訴表格內聲稱有關船隻對香港水域的依賴程度實質應為40%，已記不起了。
- (8) 兩位上訴人認為，有關船隻對香港水域的依賴程度是否20%不是重點。重點是以港幣\$150,000元剝奪他們於本港水域之捕撈權是否公平。
- (9) 他們要求工作小組查閱漁護署管有的賣漁記錄，表示於漁市場（筲箕灣）賣漁的收入可達20至30萬。可是，他們並不知道工作小組會要求他們保留賣漁記錄。他們提交上訴申請時雖曾聲稱會提交賣漁記錄，但當其時有關船隻已經賣出，單據亦沒有保留著，現在已不能找回有關紀錄。

### 上訴委員會的決定

20. 兩位上訴人均負有舉證責任，證明工作小組就他們的特惠津貼申請作出了錯誤的決定。上訴委員會要決定兩位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。
21. 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顯示或證明有關船隻為主要倚賴香港水域為其拖網捕魚區域的近岸拖網漁船。

22. 上訴委員會經細心考慮雙方的資料和陳詞後，認為工作小組在評核個別合資格個案中所考慮相關因素如船隻類型、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頻密程度及其季節性分佈、船隻在香港水域出現或作業次數及其季節性分佈等的參考基準，均屬較為客觀及有力的證據。相對下，兩位上訴人除其聲稱以外，卻並未提交任何客觀的證據以支持他們所聲稱有關船隻對香港水域之依賴程度。
23. 上訴委員會經仔細及反覆詢問兩位上訴人有關其作業的情況，認為兩位上訴人就有關船隻的作業情況的聲稱，除有若干模糊或前後不一致之處，時而亦顯得模稜兩可，整體可信性成疑。總括而言，有關船隻的作業模式，作業天數及捕漁位置，都揭示了有關船隻實屬一般不在香港水域作業的漁船。上訴委員會亦接納工作小組的論點，認為向兩位上訴人各發放港幣\$150,000 元的特惠津貼，是切合財委會所通過的援助方案的目的與精神。

### 總結結論

24. 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，兩位上訴人亦未能提出任何有力的論據/證據以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 SW0068 及 SW0069

聆訊日期：2016年7月6日

聆訊地點：香港添馬添美道2號政府總部東翼18樓1818室

(簽署)\_\_\_\_\_

許美嫦女士, MH, JP

主席

(簽署)\_\_\_\_\_

陳偉仲先生, MH

委員

(簽署)\_\_\_\_\_

羅志遠先生

委員

(簽署)\_\_\_\_\_

田耕熹博士

委員

(簽署)\_\_\_\_\_

黃淑芸女士

委員

上訴人：吳志業先生及吳帶喜先生

跨部門工作小組代表：

蘇智明博士，漁業主任(漁業可持續發展)1，漁農自然護理署

阮穎芯女士，漁業主任(漁業可持續發展)4，漁農自然護理署

上訴委員會法律顧問：黃紀怡大律師