

判決書 (中譯本)

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 SW0072

冼十七

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2014 年 9 月 5 日

裁決日期：2015 年 4 月 10 日

判決書

引言及程序背景

1. 本案為冼十七（「上訴人」）對跨部門工作小組（「答辯人」或「工作小組」）於 2012 年 11 月 30 日的決定¹提出的上訴，該決定為（i）就上訴人申請因受禁止拖網捕魚措施（「禁拖措施」）影響的拖網漁船船東發放的特惠津貼（「特惠津貼」）²，把上訴人擁有的船隻歸類為「一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船」及（ii）向上訴人發放一筆過 15 萬元的特惠津貼。上訴人就該決定向漁民特惠津貼上訴委員會（「上訴委員會」）提出上訴。

¹ 聆訊文件冊第 93-94 頁

² 解釋見下

2. 在考慮雙方之間的爭議事宜前，宜首先載列特惠津貼的背景資料，以及答辯人和上訴委員會在特惠津貼行政上的角色。

特惠津貼的政策及分類

3. 《漁業保護條例》（第 171 章）的制定旨在促進香港水域內的魚類及其他海洋生物的保育，並規管捕魚作業和防止危害漁業的活動。作為一項漁業管理措施，並使海床及海洋資源得以復原，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》，該公告於 2012 年 12 月 31 日生效；而立法會於 2012 年 5 月通過《2012 年漁業保護（修訂）條例》，該修訂條例於 2012 年 6 月 15 日生效。概括而言，自 2012 年 12 月 31 日起，本港水域禁止拖網捕魚。
4. 立法會財務委員會（「財委會」）亦於 2011 年 6 月通過「因禁止拖網捕魚而向拖網船船東、其僱用的本地漁工和收魚艇船東提供一次過援助方案，以及相關的措施」，包括向因推行禁拖措施而永久喪失捕魚區的受影響拖網漁船船東提供特惠津貼。

特惠津貼

5. 特惠津貼是政府向因推行法定的禁拖措施而永久喪失捕魚區的受影響拖網漁船船東提供的非法定特惠津貼款項。當法定禁拖措施於 2012 年年底生效時，全部或部分時間在香港水域作業的近岸拖網漁船船東喪失其捕魚區。受海事工程影響的漁民可獲發特惠津貼。有關禁拖措施對漁民的影響，與因海事工程項目導致永久喪失捕魚區而須額外花費於航行至較遠地方作業的情況相似。因此，給予受影響的近岸拖網漁船船東的特惠津貼乃參照向受海事工程項目影響的漁民的特惠津貼所依循的計算公式而釐訂。簡而言之，該特惠津貼受制於若干資格準則，而發放予所有合資格漁民的特惠津貼總額乃根據香港水域的漁獲的估計價值而評定³。

³ 聆訊文件冊第 158-170 頁

工作小組

6. 本案中的工作小組於 2011 年成立，是一個非法定的行政機構，。工作小組的代表來自漁農自然護理署（「**漁護署**」）、海事處及民政事務總署，以處理向受禁拖措施影響的拖網漁船船東、其僱用的本地漁工和收魚艇船東提供的一次過援助方案下接獲的申請的所有相關事宜。其職權範圍⁴如下：

- a) 向受影響拖網漁船船東發放特惠津貼
 - i. 根據以獲財委會批准的計算方法，訂定向近岸拖網漁船船東發放的特惠津貼總金額；
 - ii. 按照相關政策中定下的原則，並考慮漁民代表的意見，訂定申請特惠津貼的資格準則和辨別近岸拖網漁船及較大型拖網漁船的準則；
 - iii. 定出申請特惠津貼的登記工作的安排細節；
 - iv. 安排落實申請特惠津貼的登記工作並確保其恰當地進行；
 - v. 按照訂定的資格準則審核所有申請個案，確保只有符合資格準則的申請方獲建議通過；
 - vi. 考慮上訴個案方面可能出現的情況後，定出向合資格申請人發放特惠津貼的有關安排；
 - vii. 制定及通過恰當的特惠津貼分攤準則，以釐定向合資格近岸拖網漁船船東發放的特惠津貼金額；
 - viii. 定出及通過合資格申請人的名單及向其發放的特惠津貼金額；
 - ix. 確保所有合資格申請人獲得發放特惠津貼，而不合資格的申請人則恰當地收到通知；
 - x. 將欲提出上訴的申請人轉介至上訴委員會。

- b) 其他案件
 - i. 根據有關政策設定的原則，決定並批准一次過援助方案下的任何其他案件。

⁴ 聆訊文件冊第 171-172 頁

7. 政府向受禁拖措施影響的拖網漁船船東提供的一次過援助方案的政策及有關指導原則，載於立法會食物安全及環境衛生事務委員會 2013 年 2 月 5 日的文件⁵，以及立法會財務委員會 2011 年 6 月 10 日的議程項目（參考編號：FCR(2011-12)22）⁶，並經工作小組進一步考慮執行。現載於下文第 8 至 15 段。

(1) 特惠津貼資格準則

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⁷。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。

(2) 近岸拖網漁船及較大型拖網漁船的分類

9. 根據上述的指導原則，合資格申領特惠津貼的船隻會被歸類為「近岸拖網漁船」或「較大型拖網漁船」。
10. 工作小組在分類過程中，已考慮以下數據及資料⁸：
- a) 船隻的詳細資料如類型、長度、船體構造及設計；
 - b) 船機數目及馬力、使用網具的種類及數目等；
 - c) 船隻本地牌照及/或內地證件資料；
 - d) 在船上工作的漁工數目及其身分；
 - e) 有關船隻在漁護署於二零一一年全港主要避風塘的巡查紀錄中，其在避風塘停泊的頻密程度及其季節性分布；
 - f) 有關船隻在漁護署於二零零九年至二零一一年在香港水域的巡查紀錄中，被發現在香港水域出現或作業次數及其季節性分布；

⁵ 聆訊文件冊第 180-199 頁

⁶ 聆訊文件冊第 158-170 頁

⁷ 聆訊文件冊第 167-168 頁

⁸ 聆訊文件冊第 183 頁

- g) 船隻補給燃油及冰雪的情況；
- h) 銷售漁獲的渠道及數量；及
- i) 其他有關的資料，包括申請人提供的資料和工作小組從其他方面所獲得與申請人或其他船隻的有關資料。

(3) 近岸拖網漁船

- 11. 在禁拖措施實施後，全部或部分在香港水域作業的近岸拖網漁船船東最受影響，因為他們喪失香港水域的捕魚區，故他們應獲得更多的特惠津貼。
- 12. 近岸拖網漁船船東所獲發的特惠津貼乃依據漁護署進行的港口調查所得的數據，計算所有拖網漁船在香港水域 11 年的漁獲估計價值而評定。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。
- 13. 經考慮上述第 9 至 10 段大致反映船隻船東對香港水域依賴程度的事宜，工作小組進一步把近岸拖網漁船分為兩個類別，即相當依賴香港水域的「較高類別」及非主要依賴香港水域的「較低類別」。
- 14. 向個別合資格拖網漁船船東發放的實際金額，亦取決於成功申請的數目（即成功申請數目越多，平均發放予每個申請人的特惠津貼金額越少），以及工作小組決定的其他分攤準則。分攤準則包括拖網漁船的種類（雙拖、單拖、蝦拖及摻繒等）和船隻長度。在訂定向不同類型和長度的「較高類別」和「較低類別」近岸拖網漁船船東所獲特惠津貼相對比例時，亦參考了由漁護署進行的漁業調查中所取得的 2005 年至 2010 年的統計數據。

(4) 較大型拖網漁船

- 15. 一般不在香港水域作業的較大型拖網漁船船東亦受禁拖措施影響，因為他們將喪失未來在香港水域拖網捕魚的機會。然而，由於禁拖措施對他們的影響應遠遠低於對近岸拖網漁船船東的影響，故較大型拖網漁船船東會獲發放 15 萬元的一筆過特惠津貼。

上訴委員會

16. 過往，本港亦不時因香港水域進行海事工程而成立上訴委員會，以考慮向受香港水域海事工程影響的漁民發放特惠津貼的資格和款額。1997 年後，他們根據香港特別行政區的行政權力而成立。
17. 現時的上訴委員會於 2012 年 11 月 5 日成立，以處理受禁拖措施影響的漁民對工作小組就特惠津貼的決定所提出的上訴，其職權範圍如下⁹：
 - a) 確定由工作小組訂定有關處理及／或審批受影響人士申領特惠津貼的準則符合政府政策，以及對申請人（在公法意義上）公平合理；
 - b) 確定工作小組就申領特惠津貼的資格和批出津貼的金額所作的決定符合政府政策，以及對特惠津貼申請人（在公法意義上）公平合理；
 - c) 審視就工作小組的決定提出上訴的上訴人（或其代表）或有關政府部門所提供的新或額外資料／證據，以及考慮這些資料／證據的相關性和重要性；以及
 - d) 考慮是否維持工作小組就上訴人個案所作的決定或修正有關決定，以及在適當情況下釐定發放給上訴人的特惠津貼類別及金額。
18. 這為現時的上訴委員會提供司法管轄基礎，以考慮上訴人就工作小組有關特惠津貼資格、申請特惠津貼船隻的分類，以及特惠津貼的分攤款項等決定所提出的上訴。

上訴人的陳詞

19. 在本案中，上訴人聲稱其特惠津貼申請的相關船隻屬一艘依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的近岸蝦拖。上訴人聲稱其船隻有 30%-40% 的時間在香港水域作業。這是一個需要我們根據證據來作出決定的事實問題。
20. 上訴人聲稱一般蝦拖（如本案中的漁船），不能夠在超過 40 米深的水域進

⁹ 聆訊文件冊第 198 頁

行拖網捕魚作業，應在近岸水域作業。其船隻的作業區主要位於近岸香港水域，以及內地的担杆列島。由於他逐漸老邁，而他的船隻亦正在老化，他不得不返回香港水域作業。然而，受禁拖措施影響，他喪失了返回香港水域拖網捕魚的機會，他認為 15 萬元的一筆過特惠津貼金額並不合理。

21. 上訴人提出，在拖網捕魚後，為節省燃油他通常向收魚艇出售其漁獲，他的船隻不會經常在避風塘停泊。在聆訊中，上訴人進一步提出，他的船隻每年有三至四個月在香港水域作業。在香港作業期間，他的船隻一般會日以繼夜地作業，並停泊於東龍洲、橫瀾島和伶仃島附近。據他所述，這是其船隻在漁護署進行實地驗證調查及海上巡查時極少被發現的原因。
22. 上訴人亦提出，他的船隻在休漁期間並不在香港水域作業，原因是內地漁業部門可能在其船隻通常作業的捕魚區（即坐標：東經 114 度 22 分至 30 分，北緯 22 度 09 分至 10 分）實施漁業管理措施。為免被錯誤檢控，上訴人沒有在休漁期期間作業。
23. 在上訴人於 2014 年 9 月 26 日聆訊後進一步提交的書面陳詞中，提交了船隻自動識別系統的圖片，以顯示上訴人的船隻與 11 艘拖網漁船一起作業。上訴人表示這些拖網漁船的船東全部獲發超過港幣 4 百萬元的特惠津貼款項，因此，他爭辯其船隻亦應被歸類為近岸拖網漁船。

答辯人的陳詞

24. 另一方面，答辯人提出上訴人在特惠津貼申請表格中，在香港水域作業時間的百分比的指稱¹⁰（即 60%），與其於上訴表格中的指稱¹¹（即 30%-40%）不一致，且上訴人未能提供客觀證據以證明其聲稱的內容。
25. 答辯人辯稱，儘管蝦拖漁船不能夠在超過 40 米深的水域進行拖網捕魚，但

¹⁰ 聆訊文件冊第 044 頁

¹¹ 聆訊文件冊第 003 頁

它們可以在離岸較淺水域作業。此外，經適當保養，已作業多年的船隻應仍然能夠離岸作業。

26. 對於上訴人聲稱的日以繼夜的拖網捕魚運作模式，答辯人提出該運作模式並未在其他 37 艘蝦拖船東提交的詳細拖網作業模式的資料中發現，因此質疑上訴人聲稱的內容。
27. 答辯人亦質疑上訴人聲稱其船隻停泊於東龍洲附近，因為在漁護署在 2009 年至 2011 年所進行的海上巡查中，只有一次發現上訴人的船隻。
28. 此外，答辯人亦質疑上訴人聲稱有關休漁期及內地漁業部門在香港水域實施漁業管理措施的說法。答辯人表示，在 117 份經評定為合資格近岸蝦拖漁船的特惠津貼申請當中，沒有任何申請人提及內地漁業部門可能會錯誤地在香港水域執行漁業管理措施的情況。另一方面，在 24 個蝦拖申請人就其拖網作業模式所提供的詳細資料中，聲稱他們會於休漁期間在香港水域作業。

決定

(1) 舉證責任

29. 我們認為就這類個案，舉證責任在於提出主張一方的一般原則仍然適用。由於上訴人主張其拖網漁船為有 30%-40%在香港水域作業的近岸拖網漁船¹²，他有責任向上訴委員會證明其說法。另一方面，我們亦考慮了上訴人並未受過教育、他需以相對缺乏的資源去提交證據、他向我們提供的現有文件之內容、他所能夠提供的任何證人證據的重要性，以及本案的背景情況。

(2) 舉證標準

30. 由於本上訴程序屬民事性質，我們採納了相對可能性作為舉證的準則。

¹² 聆訊文件冊第 003 頁

(3) 分析

31. 在考慮所有資料及情況後，我們認為本案很大程度上取決於上訴人的可信性。我們注意到工作小組主要依賴環境證據。工作小組並無提供有關上訴人活動的直接證人。惟考慮到工作小組的工作必然受限於資源考慮，因此我們認為不應就此作批評。尤其是本案並無任何跡象顯示有關調查的進行有任何不當之處，或其可信性受到重大質疑。
32. 為此，我們信納上訴人並未盡對其聲稱內容作充分證明的責任。
33. 儘管我們並不指責上訴人的證供及陳詞簡略，因為他並無律師代表，但我們注意到，在聆訊期間，上訴人看似不能就其在上訴表格¹³中聲稱的香港水域作業比例(即 30%-40%)，與其在特惠津貼申請表格中¹⁴中的聲稱(即 60%)兩者之差距作出合理的解釋。這兩組百分比亦與工作小組所提出的證據存有顯著不同。最後，我們所得出的結論是，上訴人在其陳詞提出的指稱，無論該等百分比為 30%-40%還是 60%，也令人存疑。這些數字都明顯被誇大。
34. 各方在最後一輪所提交的陳詞傾向於顯示上訴人的解釋更為不可信。
35. 還有一件事引起我們的關注，可在此簡述。儘管上訴人指稱有 11 艘拖網漁船與其一同作業，且他們各自均獲批出超過 4 百萬港元的特惠津貼款項¹⁵，但沒有任何在這 11 艘拖網漁船上工作的人士被傳召為上訴人作證。上訴人亦無提供該 11 艘拖網漁船的詳情。上訴人亦無解釋說明上訴人是否曾嘗試傳召該等人士作證人但未能成功。上訴人的主張只是沒有任何證據支持的主張。

¹³ 聆訊文件冊第 003 頁

¹⁴ 聆訊文件冊第 044 頁

¹⁵ 聆訊文件冊第 343 頁

決定

36. 經考慮我們掌握的所有情況及資料，我們認為上訴應被駁回。

聆訊日期：2014 年 9 月 5 日

聆訊地點：香港添馬添美道 2 號政府總部地下 2 號會議室

(簽署)

麥業成先生，JP
主席

(簽署)

費中明先生，JP
副主席

(簽署)

張呂寶兒女士
成員

(簽署)

江子榮先生，MH，JP
成員

(簽署)

李家松先生，JP
成員

上訴人，冼十七先生。

蘇志明博士，漁業主任（漁業可持續發展）1，漁農自然護理署，跨部門工作小組代表。

黎堅明先生，署理助理處長（漁業），漁農自然護理署，跨部門工作小組代表。

梁熙明先生，委員會法律顧問。