

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 SW0106

鍾志成

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

個案編號 SW0107

鍾志雄

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2016 年 12 月 21 日

判決日期：2018 年 4 月 27 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，向鍾志成及鍾志雄（合稱「兩位上訴人」）各發放港幣\$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夥伴，鍾志成的船隻船牌編號是CM60457S，而鍾志雄的船隻船牌編號是CM60459S（合稱「有關船隻」）。由於兩宗上訴個案之雙拖是一起作業的夥伴，工作小組作出該決定所考慮的因素大致相同，而兩位上訴人亦提出類似的上訴理據，因此上訴委員會認為一併處理兩宗上訴個案較為合適。兩位上訴人同意合併進行聆訊。
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。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\$150,000 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，鍾志成的船隻（船牌編號 CM60457S）為木質漁船，長度 30.70 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 839.25 千瓦，燃油艙櫃載量為 39.41 立方米；而鍾志雄的船隻（船牌編號 CM60459S）亦為木質漁船，長度 31.10 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 839.25 千瓦，燃油艙櫃載量為 45.76 立方米。
11. 兩位上訴人一同與工作小組於 2012 年 6 月 22 日的會面期間，澄清及補充了以下資料：
 - (1) 鍾志成於登記當日（即2012年1月17日）沒有透過「內地過港漁工計劃」聘用內地漁工於有關船隻（CM60457S）上工作；

- (2) 2009年10月13日至登記當日期間，鍾志成的船隻上全職工作的本地人員共2名，包括申請人鍾志成（輪機操作員）及申請人太太陳珍妹（船長），陳珍妹每月薪金無計；
- (3) 2009年10月13日至登記當日期間，申請人直接於內地聘用了6個內地漁工於有關船隻上工作。
- (4) 鍾志雄方面，他於登記當日（即2012年1月17日）沒有透過「內地過港漁工計劃」聘用內地漁工於有關船隻（CM60459S）上工作，但申請人幾年前曾透過「計劃」聘請內地員工；
- (5) 2009年10月13日至登記當日期間，鍾志雄的船隻上全職工作的本地人員共2名，包括申請人鍾志雄（船長）及申請人太太布惠珍（輪機操作員），布惠珍每月薪金無計；及
- (6) 2009年10月13日至登記當日期間，鍾志雄直接於內地聘用了6個內地漁工於有關船隻上工作。
12. 於2012年9月11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，初步認為有關船隻是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。
13. 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

14. 其後，兩位上訴人各於 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。

15. 兩位上訴人於 2013 年 2 月 14 日分別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，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，兩位上訴人並不認同。兩位上訴人各聲稱於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，兩位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。

16. 其後，上訴委員會於 2014 年 2 月 4 日及 2 月 13 日分別收悉兩位上訴人提交的上訴表格（「上訴表格」），而兩位上訴人於該上訴表格內均作出了以下一致的聲稱：

- (1) 兩位上訴人的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) 兩位上訴人不滿有關船隻被裁定為較大型拖網漁船，因有關船隻各為木殼漁船，船齡也各已有 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) 兩位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較低，重述有關船隻因船齡已各有 25 年，所以現已漸向近岸作業。

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。

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，有關船隻各被發現只有6次及5次在本港停泊的記錄(除農曆新年及休漁期外)。這顯示有關船隻很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) 根據兩位上訴人提供的資料，有關船隻由本地漁工、直接從內地僱用的內地漁工及獲批進入許可的內地過港漁工操作(有關船隻各分別僱用2名本地人員，包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等。船隻CM60457S有6名直接從內地僱用的內地漁工，沒有經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工；而鍾志雄就其船隻CM60459S，曾於申請表格上聲稱有6名經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工，沒有直接從內地僱用的內地漁工。)。
- (6) 工作小組認為，資料顯示船隻CM60457S在香港水域作業受到限制，很可能一般不在香港水域作業。船隻CM60459S方面，根據漁護署的資料，於2009-2011年間並沒有就相關船隻作出內地過港漁工配額申請的記錄，所以鍾志雄在其登記申請的聲稱並不完全準確。簡言之，鍾志雄聲稱僱用的6名內地漁工在2009-2011年間並沒有入境許可在香港水域工作。因此，該船在香港水域作業很可能受到限制，即很可能一般不在香港水域作業。
- (7) 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。

- (8) 兩位上訴人均聲稱有關船隻為全部或部份時間在香港水域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10%。
- (9) 就兩位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。因此，工作小組須根據援助方案中已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。

上訴委員會的聆訊

19. 其後，兩位上訴人均沒有就聆訊提交書面陳詞，並於2016年10月4及11日分別予以確認。聆訊期間，鍾志成及其授權代表楊潤光曾就以下問題作出補充/就委員於聆訊期間的提問作出幾方面回應：

- (1) 有關船隻為木殼漁船，並指其船隻長度及燃油艙櫃載量不算大，不明白為何長30.7米的船隻會被工作小組裁定為必須出外海作業的較大型拖網漁船。何況，引擎總功率為839.25千瓦，三十年前或許還算是馬力強勁，但現時是今非昔比。如載滿燃油的話或可用以航行一個月，但這也視乎離岸的遠近程度。上訴人強調，有關船隻回航往往只需3-4小時，所以並非到離岸太遠的水域作業。
- (2) 鍾志成認為，船隻燃油艙櫃載量多一點並非違法，船隻的燃油艙櫃載量大，亦能令拖魚作業較有優勢，如燃油艙櫃只達70%滿，也恐怕會影響船隻的拖魚能力。
- (3) 相對摻繒漁船隻所獲得的賠償，鍾志成不明白工作小組是以甚麼準則就有關船隻應獲得的賠償作出決定。鍾志成指摻繒漁船馬力大船身長，不明白為何摻繒漁船隻所獲得的賠償可達數百萬。

- (4) 就有關船隻的作業模式方面，鍾志成表示視乎魚汛動向，他們日間及夜間都會捕魚作業。於香港水域附近作業時，通常會晚間出動，因為日間魚獲不豐，晚間亦可捕獲於海床附近出沒，用以做魚旦的小魚，較少會去捉大魚。颱風後會到較近岸的水域捕魚 3-4 小時，風晴時 1-2 級風的話，他們會到中國近岸水域捕魚，刮 6-7 級風時回港，休息 2-3 天後再出海工作。
- (5) 新年時節，他們會於初四、五出海，駛至伶仃島時接載內地漁工後便會出海，漁獲一般售予收魚船。除休漁期及歲晚時節會休息 14-15 天，一年 3 次全年 9 天會維修漁船及進行洗艇，以及大時大節喜慶奔喪外，他們一般都會出海捕魚作業，粗略估計一年作業達 210 天。
- (6) 鍾志成的船隻於 1987 年建造，至 2012 年時已有 20 年船齡。他們依靠捕魚維生有 45 年，祖父與父親皆為漁民，於橫瀾島一帶捕魚，到華南邊直拖東頭。有時，兩位上訴人會收網到東邊拖魚，於下午 4-5 時下網，然後向西航行。如果行船至汕尾，則會以日間捕魚為主，不會於晚間作業。禁拖措施實施後，由於無法捕魚而對昔日的捕魚區變得生疏。
- (7) 鍾志成認為過港漁工與本案並無關係，並指因為難以聘請漁工，所以已有 2 年沒有申請相關配額。一般來說，他們會回港前把漁工置於伶仃島，強調此做法並無抵觸法例；又對政府就過港漁工措施作出的改變令人無所適從表達不滿，指當局「有請過港漁工則合法，無請則不合法」。以往他們只要不讓漁工們上岸，從來並沒有因船上有大陸漁工而被逮捕。
- (8) 鍾志成強調，對於香港水域內作業的時間比例為 10% 的聲稱已屬很少。他質疑漁護署於本港主要避風塘及海上巡查的頻密性，認為巡查標準主觀，亦對晚間捕魚作業的漁民不公。況且，巡查船隻的體積頗細，刮三級風時理應要掉頭回岸，質疑能否到華南進行巡查。有關船隻如於香港水域內航行捕魚，可承受 6-7 級風，但如到離岸太遠的水域捕魚作業則不然。

- (9) 兩位上訴人曾於上訴表格中表示會提交若干支持文件，卻並未提交。聆訊上，鍾志成指自己年齡已達 58 歲，忘記了是否曾有提交有關文件，又指漁民一般都不會把單據儲存太久，賬目一般處理完成後都會於半年內把單據丟棄。
- (10) 當被問及為何兩位上訴人於其各自的特惠津貼申請表上，曾聲稱於香港水域內作業的時間比例為 10%，鍾志成曾嘗試解釋 20 年前的確有 40% 時間於香港水域內作業，但又未能解釋為何 2014 年提交的上訴表格所寫的卻是 40%。鍾志成並承認，作業時間比例的聲稱屬經驗之談，並無實質數據支持。

20. 工作小組就兩位上訴人的陳詞，除書面的申述外亦有以下回應：

- (1) 就兩位上訴人聲稱，有關船隻因為長期夜間在香港水域作業，所以可能與漁護署巡查的時間有出入，所以未被漁護署發現大有可能的說法，工作小組回應指漁護署於 2009 年至 2011 年進行的海上巡查包括日間及夜間，而巡查路線亦大致涵蓋上訴人所聲稱有關船隻在香港水域作業的地點，所以是有宏觀的參考價值；然而在上述巡查中，有關船隻從未被發現在香港水域出現或作業。
- (2) 就兩位上訴人聲稱長 30.7 米的船隻不應被裁定為必須出外海作業的較大型拖網漁船，以及以漁船的大小衡量對香港水域依賴程度不公，工作小組回應指，並非單純以個別拖網漁船的大小作為特惠津貼的分攤準則，船隻大小亦非評核個別拖網漁船對香港水域依賴程度的唯一考慮因素。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分別。在評核個別船隻對香港水域的依賴程度時，工作小組是經整體分析及衡量各項相關資料後，才就個別申請個案作出決定。

- (3) 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，若有進行適當的維修保養，即使船齡較高的拖網漁船仍可以到香港以外的水域作業。政府推行「因禁止拖網捕魚而向拖網漁船船東，其僱用的本地漁工和收魚艇船東提供的一次過援助方案，以及相關的措施」的援助方案，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。
- (4) 工作小組澄清，過港漁工計劃的最新指引於2016年發出，計劃的精神是要協助解決漁民人手短缺的問題，旨在要讓捕魚作業的漁民有足夠的人手進行起卸漁獲的工作。相關政策曾針對計劃所容許的配額作出調整。計劃要求過港漁工要在已登記的船隻上作業，並嚴禁有關漁工進行非法活動。當局從來並沒有聲稱過港漁工計劃所聘請的漁工不能於香港水域內捕魚，經詢問入境處後亦可以肯定從來沒有任何不明文規定會不逮捕在香港非法捕魚的內地漁工。

上訴委員會的決定

21. 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。必須重申，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。
22. 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。
23. 上訴委員會認為，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，屬客觀及有力的證據。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。

24. 上訴委員會留意到兩位上訴人於申請表格、上訴表格以至聆訊期間，就有關船隻對香港水域的依賴程度，曾作出前後不一致的聲稱。上訴委員會經仔細詢問鍾志成有關其作業的情況，認為上訴人實未能就其相關聲稱作出合理並令人信服的解釋，可見其證供整體可信性成疑。
25. 再者，鑑於兩位上訴人曾粗略估計一年作業達 210 天，當中於香港作業的時間更只有 10%，換言之於香港作業的時間只有大概 21 天，可見有關船隻對香港水域的依賴程度，實不算高。
26. 上訴人鍾志成於聆訊中多次重申應就失去回港捕魚的機會獲得賠償，但上訴委員會認為，工作小組根據獲財委會批准的援助方案向兩位上訴人發放港幣\$150,000 的一筆過特惠津貼，已反映有關船東將喪失未來在香港水域拖網捕魚的機會。
27. 因此，上訴委員會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

28. 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 SW0106 及 SW0107

聆訊日期：2016 年 12 月 21 日

聆訊地點：香港上環林士街 2 號林士街多層停車場大廈 9 樓

(簽署)

許美嫦女士, MH, 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)

陳曼詩女士

委員

(簽署)

陳曉峰先生, MH

委員

上訴人：鍾志成先生及其授權代表楊潤光先生；鍾志雄先生（缺席），其授權代表鍾志成先生應訊

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