

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 SW0112

冼廣興

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

個案編號 SW0114

冼金勝

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2016 年 10 月 19 日

判決日期：2018 年 4 月 20 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，向洗廣興及洗金勝（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，洗廣興的船隻船牌編號是CM64123A，而洗金勝的船隻船牌編號是CM64122A（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，洗廣興的船隻（船牌編號 CM64123A）為木質漁船，長度 32.60 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 764.65 千瓦，燃油艙櫃載量為 55.76 立方米；而洗金勝的船隻（船牌編號 CM64122A）亦為木質漁船，長度 32.50 米，有 3 部推進引擎而引擎總功率為 764.65 千瓦，燃油艙櫃載量為 52.04 立方米。
11. 工作小組於 2012 年 11 月 16 日分別向兩位上訴人發出信函，表示已完成審核其特惠津貼的申請，由於有關船隻屬一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船，所以決定發放港幣\$150,000 元的特惠津貼。工作小組表示，如兩位上訴人對審核結果有任何異議，可向上訴委員會提出上訴。

兩位上訴人的上訴理由/理據

12. 冼廣興於2013年1月7日向上訴委員會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，只是特惠津之差額太大，例如摻糴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。

13. 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，原因是因應風浪及魚汛到上述水域捕魚。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。

14. 其後，上訴委員會於 2014 年 2 月 5 日收悉兩位上訴人分別提交的上訴表格（「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 30-40 %。
- (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 22 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。
- (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評定為對香港水域的依賴程度較低，重述有關船隻因船齡已各有 22 年，所以現已漸向近岸作業。

工作小組的陳詞

15. 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。

16. 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，有關船隻各被發現只有9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，有關船隻主要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；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捕魚作業不受限制。
- (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) 兩位上訴人均聲稱有關船隻為一般不在香港水域作業的拖網漁船(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%。

- (8) 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

17. 其後，兩位上訴人均沒有就聆訊提交書面陳詞，並於2016年9月15及19日分別予以確認。聆訊期間，兩位上訴人以及其授權代表鍾志成先生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，可以於香港水域內航行捕魚，更因為船齡以及不堪巨大風浪的原故，不能到離岸太遠的水域捕魚作業。
- (2) 兩位上訴人不同意有關船隻的長度或引擎數目有參考價值，並指其船隻的燃油艙櫃載量不算大，燃油載量一般都是這個數字，載滿燃油亦不一定會到遠洋作業。他們不明白為何有船隻較有關船隻為大，卻可被判定為合資格攤分特惠津貼的船隻。
- (3) 就有關船隻的作業模式方面，兩位上訴人表示一般來說，他們均於夜間捕魚作業，大風時便會回航到較近岸的水域。禁拖措施實施前，如風浪不大的時候，他們通常從筲箕灣出發，向南駛至汕尾、橫瀾一帶下網，位置是特惠津貼申請表地圖上以橫跨19-20的位置。大風或沒有魚獲的時候要回到內海作業。
- (4) 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0%，並且雖為作業拍檔卻聲稱於不同的位置拖魚，又分別聲稱作業日數為130及180天時，兩位上訴人曾嘗試解釋是禁拖措施實施前的確有30%時間於香港水域內作業。可是，經委員指申

請表格上有關作業時段的問題，已確立有關時段為 2010 年 10 月 13 日前的一年內，並指出其 30%—40%時間於香港水域內作業的聲稱，只是於較後期呈交上訴委員會的上訴表格才出現，兩位上訴人的回答是認為上訴委員會應該賠償他們因禁拖措施所失去回港作業的機會，後來又指出作業日數的有關聲稱只是約數，有可能因年中出海時節有兩季（過年後至休漁期為一季，休漁期後至過年為另一季），而計算並表達上出現了誤差。

- (5) 兩位上訴人澄清，一年大概有 10 日，以至 20-30 日，於香港水域內捕魚作業，一切視乎風勢，又謂記憶並不清晰，但於 2009 至 2010 年期間回港作業應達 30 天。
- (6) 當被委員細問於何時漸靠近岸作業，兩位上訴人的回答是有關船隻至今仍在作業中，但因禁拖措施生效而要到較遠的水域作業，最終承認於禁拖措施生效前實是較少於香港水域內作業。
- (7) 兩位上訴人承認近這十年、八年期間已甚少把魚獲售予魚類統營處，並謂之前的交易則較多，現在都較依賴收魚船收魚。
- (8) 兩位上訴人曾於上訴表格表示會提交若干支持文件，卻並未提交。聆訊上，他倆均確認上述 2016 年 9 月 15 及 19 日的確認書，亦表示再無其他補充資料提交。

上訴委員會的決定

- 18. 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。

19. 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上訴人應該得到較多的特惠津貼。
20. 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。
21. 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/於香港水域內作業日數的問題，曾作出前後不一致的聲稱。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，認為兩位上訴人實未能就其相關聲稱作出合理並令人信服的解釋，且於聆訊後期更承認於禁拖措施生效前實是較少於香港水域內作業，可見其證供整體可信性成疑。
22. 兩位上訴人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。
23. 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

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 SW0112 及 SW0114

聆訊日期：2016 年 10 月 19 日

聆訊地點：香港添馬添美道 2 號政府總部東翼 18 樓 1801 室

(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)

歐栢青先生, JP

委員

(簽署)

羅志遠先生

委員

上訴人：冼廣興先生、冼金勝先生以及其授權代表鍾志成先生

跨部門工作小組代表：

蘇智明博士，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

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