

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 SW0117

---

陳明輝

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

---

聆訊日期：2017 年 2 月 15 日

判決日期：2018 年 7 月 4 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，向陳明輝（「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

4. 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。
5. 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。上訴人是該援助方案的申請人之一。
6. 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。
7. 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。
8. 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。

9. 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，陳明輝的船隻（船牌編號 CM63744A）為木質漁船，長度 32.00 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 59.61 立方米。
10. 於 2012 年 9 月 10 日，工作小組向上訴人發出信函，表示已就提供的資料及其他相關資料詳細審核了他的申請，初步認為有關船隻是一艘一般不在香港水域作業的拖網漁船，而並非他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。工作小組並向上訴人提出，如他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。
11. 上訴人在其日期為 2012 年 9 月 20 日的回條內，就有關拒絕理由作出以下申辯：
  - (1) 在風暴季節，由於惡劣天氣，有關船隻根本不能在外海作業，只能於香港海域作業以維持生計；及
  - (2) 上訴人質疑，2009 年至 2011 年的兩年時間內，有關船隻不是有可能沒有被巡查發現，認為巡查記錄不足以證明有關船隻沒有在港內作業。
12. 於 2012 年 12 月 14 日，工作小組向上訴人發出信函，表示已完成審核了他的申請，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. 其後，上訴人於 2013 年 2 月 8 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，迫不得已大部份時間離開香港水域到遠海捕魚，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。

14. 其後，上訴委員會於 2014 年 3 月 24 日收悉上訴人提交的上訴表格（「上訴表格」），而上訴人於該上訴表格內作出了以下的聲稱：

(1) 上訴人的申請為近岸拖網漁船，聲稱工作小組雖將有關船隻裁定為近岸拖網漁船，但將有關船隻對香港水域的依賴程度裁定為對香港水域的依賴程度較低。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) 上訴人不滿有關船隻被裁定為對香港水域的依賴程度較低，因有關船隻為木殼漁船，船齡已過 20 年，未能抵禦惡劣天氣，故九月至十二月也會因應天氣在本港水域作業。

### 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。

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。
- (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，有關船隻未曾被發現在本港停泊的記錄。這顯示有關船隻很可能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) 根據上訴人提供的資料，有關船隻主要由直接從內地僱用和沒有進入許可的內地漁工操作(有關船隻有 2 名本地人員，包括船東、船長、輪機操作員及6名直接從內地僱用沒有入境許可的內地漁工;沒有經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工。)工作小組認為，資料顯示有關船隻在香港水域作業受到限制，很可能一般不在香港水域作業。
- (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全部或部分時間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%。
- (8) 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。因此，工作小組須根據援助方案中已定下的特惠津貼金額，向上訴人發放港幣 150,000 元的特惠津貼。

## 上訴委員會的聆訊

17. 工作小組就上訴人的上訴理由有以下回應：

- (1) 申請人就有關船隻「在風暴季節，由於惡劣天氣，根本不能在外海作業，只能於香港海域作業以維持生計」的聲稱缺乏客觀證據支持，未能支持有關船隻在香港水域作業。另一方面，工作小組並不只是根據相關的避風塘巡查記錄而初步評定有關船隻為一艘一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船。反之，工作小組是在考慮所有相關的因素、資料和證據後，才作出初步決定。
- (2) 就上訴人的特惠津貼申請，工作小組是經考慮所有相關證據、因素及資料後，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。工作小組並沒有裁定有關船隻為近岸拖網漁船。此外，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（30 - 40%）缺乏客觀證據支持，亦與其登記表格內所聲稱的時間比例（10%）不一致。
- (3) 上訴人未有解釋有關船隻的船齡如何支持有關船隻「未能抵禦惡劣天氣，故九月至十二月也會因應天氣在本港水域作業」，而其聲稱缺乏客觀證據支持，亦未能證明有關船隻對香港水域的依賴程度為30 - 40%。
- (4) 根據獲財委會批准的援助方案，一般不在香港水域作業的較大型拖網漁船，禁拖措施對它們的影響遠遠低於對近岸拖網漁船的影響。不過，由於他們會失去返回香港水域拖網捕魚的機會，故此每名合資格的較大型拖網漁船船東會獲發放港幣15萬元的一筆過特惠津貼。
- (5) 上訴人在其上訴信內聲稱有關船隻在橫欄頭及蒲台島一帶水域捕魚，此項資料與上訴人在其登記表格內所提供的資料不符。上訴人就其作業地點所作的聲稱並不一致，其可信性成疑。

- (6) 工作小組重述就此宗申請所作決定的相關理據，尤其是有關船隻主要由直接從內地僱用和沒有進入許可的內地漁工操作，顯示有關船隻在香港水域作業受到限制。而這亦與相關的避風塘巡查及海上巡查記錄吻合。
- (7) 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，迫不得已大部份時間離開香港水域到遠海捕魚」，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。
- (8) 總括而言，就此宗申請，工作小組是經考慮所有相關的證據、因素及資料，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，並根據獲財委會批准的援助方案，向申請人發放港幣150,000元的特惠津貼。

18. 上訴人沒有就聆訊提交陳述書，並於2017年1月6日經電話與秘書處確認。聆訊期間，上訴人作出以下補充/澄清，亦就委員於聆訊期間的提問作出幾方面回應：

- (1) 上訴人被問到為何會於申請表格上填寫有關船隻全年平均在香港水域內捕魚作業的時間為250天，比例為10%，但卻於上訴表格上提出有關船隻對香港水域的依賴程度達30-40%時，上訴人回應時坦言已忘記了原因，又謂如遇上風高浪急的話是會把船駛到檐杆頭，所以在港捕魚的時間實不足30-40%，認為2009年至2011年期間有10-20%的依賴程度或較合理（雖這個數字也只是估算出來）。
- (2) 至2016年尾，上訴人因不能糊口而把有關船隻賣掉了，其拍檔也是大約同一時期賣船，過年後便沒有再出海了。
- (3) 當上訴人被問及關於申請表格上填寫有關船隻作業地點為龍鼓洲及赤鱸角一帶捕魚是否屬實，上訴人予以否定，但回答已忘記了填寫該地點的原因。被問到除了一部份時間於檐杆頭及橫瀾邊外，還有到哪兒捕魚，

上訴人的回應是未能回答。

- (4) 被問及有關日期為2013年2月8日的上訴信的內容，上訴人回應指有關信函多年前由別人代為撰寫，所以不理解整體內容。就委員詢問上訴信的內容意旨2009年至2011年期間有關船隻一般不在香港水域內捕魚，只是因人與船年紀漸長所以才回港捕魚，上訴人回應指於香港境外的捕魚地點一般為汕尾橫，委員的理解屬正確。
- (5) 上訴人亦被問到有關船隻用油的事宜，於申請表格上填寫有關船隻一般每次出海捕魚的入油量為230桶，但所呈遞的僅有油單（由顯安石油有限公司於2013年2月7日發出），卻聲稱於2012年期間供給予上訴人及有關船隻的工業用柴油為700桶。上訴人的回應是未能回答，並謂於香港時會到香港仔、鯉魚門及筲箕灣購入燃油，一般來說不會於大陸入油。
- (6) 就上訴人於申請表格內聲稱有關船隻的船籍港為筲箕灣的說法，上訴人指出筲箕灣是休漁期期間有關船隻在港停泊的位置，5-7月期間足有1-2個月停泊於此。另外，入油後有時亦會於該處停泊，停泊時往往於特定地點，隔鄰為一艘小接駁艇，船東有一名孫兒子跟隨著，可以去問他們。
- (7) 上訴人指，9月的時份大多刮大風，可有7-8級風，屆時要到埋邊，山邊拖魚，出境後視乎情況會逐漸拖回來，其他月份則不會在本港水域內作業，或非固定時間回港，有可能於柴灣對開，三家村處停泊。
- (8) 上訴人同意，他帶著6名非法入境的漁工回港是冒很大的險，可是漁業人手流失率大，他也是經過嘗試聘請人手失敗後才鋌而走險。上訴人不同意會駛至伶仃島時留低內地漁工，因為這樣做的話他們有機會替別家打工。人工方面，他是會即場以現金解決。
- (9) 有關船隻的漁獲主要售予收魚船，上訴人亦指出，收魚船還可解決買水入油等的補給問題。

## 上訴委員會的決定

19. 上訴人負有舉證責任，證明工作小組就他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。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。
20. 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近岸拖網漁船。
21. 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，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。
22. 上訴委員會認為，漁護署的海上巡查雖然並非毫無漏洞，但有關數據始終涉及本港海面大範圍及已進行一定時間的巡查行動，其參考價值是不能完全抹煞的。這方面，上訴人亦未見得有提交任何資料以對海上巡查就有關船隻未被發現的情況作出實質的挑戰。上訴委員會亦同意，有關船隻因聘用非法漁工而使其在香港水域作業受到限制，情況與相關的避風塘巡查及海上巡查記錄吻合。
23. 上訴委員會留意到上訴人於申請表格、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。上訴委員會經詢問上訴人有關其作業的情況，認為上訴人的回應顯得諸多吞吐迴避，又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。

24. 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。因此，上訴委員會接納工作小組的論點，認為向上訴人發放港幣 \$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

25. 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 SW0117

聆訊日期：2017年2月15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)

---

陳志榮先生

委員

(簽署)

---

許明明女士

委員

(簽署)

---

龔靜儀女士

委員

上訴人：陳明輝先生

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