

判決書

漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)

個案編號 SW0150

周坤

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

個案編號 SW0152

周志明

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

合併聆訊日期：2017 年 11 月 10 日

裁決日期：2018 年 6 月 13 日

判決書

背景

1. 周坤先生及周志明先生(以下合稱“兩名上訴人”)分別是船隻船牌編號 CM68882Y 及 CM69290Y(以下合稱“有關船隻”)的船東，他們是雙拖拖網漁船的作業夥伴。

2. 兩名上訴人向由特區政府成立負責處理「因禁止拖網捕魚而向受影響拖網漁船船東發放特惠津貼」(以下簡稱“特惠津貼”)審批的跨部門工作小組(以下簡稱“工作小組”)申請特惠津貼。工作小組將有關船隻評定為「非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的近岸拖網漁船」，根據獲立法會財務委員會(以下簡稱“財委會”)批准的援助方案，他們分別可獲發放港幣\$965,395 元及\$949,531 元的特惠津貼，在 2012 年 12 月 21 日，漁農自然護理署(以下簡稱“漁護署”)署長向兩名上訴人發信，通知他們工作小組的決定，他因此未能取得額外發放給較高級別「在香港水域作業並對香港水域的依賴程度較高的合資格近岸拖網漁船」該類船隻的船東可獲取的特惠津貼。
3. 兩名上訴人就工作小組的決定向漁民特惠津貼上訴委員會(禁拖措施)(以下簡稱“上訴委員會”)提出上訴，要求駁回工作小組評定他們的船隻為「非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的近岸拖網漁船」的決定。

合併聆訊

4. 由於兩宗上訴個案的拖網漁船是一同作業的雙拖夥伴，並且兩宗個案涉案事實及證據大致相同，工作小組作出決定所考慮的因素大致相同，而兩名上訴人一起提交的上訴理據也是大致相同，上訴委員會認為將兩宗上訴合併處理是合適的做法，在兩名上訴人同意下，上訴委員會決定將兩宗上訴的聆訊合併，在同一時間處理兩宗上訴，同時考慮兩名上訴人及工作小組分別在兩宗上訴提交的證據及申述。

上訴人的特惠津貼申請

5. 兩名上訴人同於 2012 年 2 月 14 日辦理登記申請特惠津貼，根據兩名上訴人在登記表格上填寫的資料，兩名上訴人聲稱有關船隻為全部或部分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%)，全年平均捕魚作業總日數為 260 日，而全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例為 85%，在香港以內的作業地點為附圖上標示的 11、16 及 17 區，在香港以外的作業地點為青洲（近澳門），他們的漁獲賣給香港收魚艇（新仔），有關船隻主要在青山灣、其次在長洲停泊，在周志明先生的船隻上工作的漁工有 1 名船東及 1 名本地漁工（包括家庭成員），在周坤先生的船隻上工作的漁工有 1 名船東、4 名本地漁工（包括家庭成員）及 3 名非透過內地過港漁工計劃聘請的內地漁工。

工作小組的整體評核及初步決定

6. 工作小組經考慮所有相關的因素後，評定兩名上訴人的有關船隻為「非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的近岸拖網漁船」，工作小組考慮的相關因素如下：
- (1) 根據漁護署就不同類型、長度、船體物料及設計、拖網漁船作業情況等的統計數據，有關船隻分別為 26.10 米及 28.30 米長的雙拖，數據顯示此類船隻一般不在香港水域作業。
 - (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不高，到離岸較遠的水域捕魚會受到一定限制。

- (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，有關船隻被發現在本港停泊(農曆新年及休漁期除外)有 1 次，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 年的海上巡查資料顯示，有關船隻被發現在香港水域出現或作業分別有 15 次及 13 次，這顯示有關船隻可能有部分或全部時間在香港水域作業。
- (5) 在周志明先生的船隻上工作的漁工有 2 名本地人及沒有透過或非透過內地過港漁工計劃聘請的內地漁工，在周坤先生的船隻上工作的漁工有 5 名本地人及 3 名非透過內地過港漁工計劃聘請的內地漁工，有關船隻為雙拖夥伴，他們的漁工可一同工作，這顯示有關船隻在香港水域作業可能受到限制。
- (6) 兩名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) 兩名上訴人沒有足夠資料及文件支持其聲稱全年平均在香港水域內捕魚作業的時間比例。

上訴理由

7. 兩名上訴人向上訴委員會提出上訴，兩名上訴人指有關船隻的馬力是行內最小的，以船身長度的為準也屬小型，很難在外海深水作業，他們已提供文件證明有關船隻在青山灣及長洲避風塘停泊，工作小組以漁護署於 2011 年在本港主要避風塘及其他漁船船籍港的巡查記錄來判斷有盲點，有關船隻被發現在本港出現及停泊並不能反映船隻實際的作業水域。
8. 在兩名上訴人日期為 2017 年 10 月 17 日的上訴陳述書中，他們指出：

- (1) 有關船隻在漁護署隨機海上巡查中已有 13 次以上被發現，足以證明他們經常在香港水域捕魚作業。
- (2) 雖然漁護署的避風塘巡查中只發現有關船隻三次（其中有一次在農曆新年/休漁期外、兩次在農曆新年/休漁期內），但他們可提供證據證明他們在青山灣避風塘停泊一定不只三次，只是因為漁護署的巡查隨機進行，碰巧他們在巡查時段不在避風塘停泊，所以沒有被發現。
- (3) 漁護署只憑船隻長度判斷，按他們船隻的長度推斷他們的船隻不會依賴香港水域捕魚，只靠統計數據而沒有按個別案件去調查分析，是以偏概全的做法，這個做法甚為不合理，工作小組不能單憑船隻長度界定船隻是否依賴香港水域捕魚，此外，船隻越長但馬力越小，會令船隻航行較慢，令船隻到較遠的水域捕魚更受到限制。
- (4) 他們提供的文件，包括在青山灣魚市場售賣漁獲的單據、合發行石油氣（培記）的單據、大興行石油有限公司紀錄、青山冰廠的售賣冰雪紀錄及聯和五金號的單據均可證明他們經常在香港售賣漁獲及補給。
- (5) 家庭成員周錦發及梁轉娣的住院及覆診文件，可證明他們經常要到屯門醫院住院及覆診，所以經常回到青山灣避風塘停泊。
- (6) 他們提供的一輯捕魚照片顯示他們在船上能近距離看到香港水域內行駛的雙體船及水警船，照片的背景也看到貝澳灣等香港水域內的地方。
- (7) 他們提供漁民同業勞景新、黎志華、周福喜等人士的聲明可證明他經常在香港水域捕魚作業。

- (8) 他們曾經在 1995 年有透過「內地過港漁工計劃」申請及成功辦理漁工證，但自從有南海休漁期後，漁工流失率高，有漁工做了兩個月在休漁期後便不做，所以他們沒有再申請。
- (9) 持有內地漁業捕撈許可證與在香港水域捕魚沒有衝突。

9. 在聆訊中，由兩名上訴人的代表周學杰先生就上訴理由作出的口頭申述如下：

- (1) 工作小組憑船隻長度判斷船隻不是依賴香港水域捕魚的漁船實屬荒謬。
- (2) 他們的船隻在漁護署隨機海上巡查中有 13 次以上被發現，這是決定性的因素，足以證明他們經常在香港水域捕魚作業。
- (3) 他們一家人從小到大在屯門區的山景邨及湖景邨居住，最少有一半時間回到青山灣避風塘停泊，另一半時間到桂山停泊。
- (4) 他們的捕魚路線由青山周邊開始落網，拖到大澳、分流，再拖到鴉州、石鼓洲等地，再「兜」回來，之後返回桂山或青山灣作息。
- (5) 有關船隻通常停泊在青山灣或長洲，出入避風塘時順便補給燃油，所以補給燃油單據能證明他們在青山灣或長洲停泊的真實次數，該次數一定比漁護署巡查避風塘時見到有關船隻的次數多很多，這是因為他們勤力、較多時間出海捕魚作業，在漁護署巡查避風塘的時間他們剛巧出了海，所以沒有被看到。
- (6) 上訴人周志明先生沒有聘請內地漁工，上訴人周坤先生的船隻屬於「網罟」，負責處理漁獲，需要多一些人手，所以他聘用了兩名內地漁工在他的船上工作，其餘工作均由他們家庭成員包辦，上訴人亦坦誠周坤先生聘用的內地漁工會與他們家庭成員一同進入香港境內的水域捕魚。

上訴委員會的提問及有關人士的回應

10. 在聆訊中，上訴委員會提出以下問題及得到以下的回應：

- (1) 委員詢問兩名上訴人，他們聲稱有關船隻在香港水域內捕魚作業的時間比例為 85%，這 85%是怎樣計算出來的，兩名上訴人的代表回答指他們每天捕魚時間約為 12 個小時，其中約有 2 個小時在國內範圍、約有 10 個小時在香港範圍以內，日日如是，所以他們以 10 個小時佔 12 個小時的百分比計算出約 85% 這個數字。
- (2) 委員詢問工作小組，可否解釋何謂「相當依賴香港水域」，工作小組是否能提供一個百分比作為指標，以界定何謂「相當依賴」，如上訴人確實有 85%時間在香港水域捕魚作業，是否屬於「相當依賴」，工作小組回應指，他們不能提供一個確切的百分比，但他們不反對如上訴人有超過 85%依賴香港水域，上訴委員會可認為這個百分比可以算是「相當依賴」，工作小組也沒有異議及不會覺得不合理。
- (3) 委員詢問工作小組，就上訴人提供的文件，包括售賣漁獲單據、補給燃油及冰雪記錄等，有沒有進一步陳述，這些文件是否可以顯示他們在青山灣或長洲停泊的實質次數比漁護署巡查時見到他們的次數多，工作小組回應說同意在漁護署的巡查中一定不會每次也會見到他們，兩名上訴人實質返回香港停泊的次數有可能較漁護署巡查時見到他們的次數多，他們的說法大致上有合理之處，他們提供的資料和解釋也可大致上支持他們的上訴，但他們指作息時間有一半在國內的桂山則有待澄清。

- (4) 上訴人的代表補充指，他們在桂山及在本港停泊的次數為一半一半，在休漁期內一定在青山灣或長洲停泊，在非休漁期主要作息地點在桂山，他們在那裏拋錨過夜，但捕魚作業地點仍主要在本港水域內，交收漁獲地點通常在大澳附近位置，交給「新仔」的收魚艇，如家人有要事回家或需要到醫院求診，他們一定會回到青山灣停泊。

上訴委員會的判決

11. 工作小組在評核個別合資格個案中的船隻是否為「全部或部分時間在香港水域作業的近岸拖網漁船」及是否為「相當依賴香港水域作業」，會考慮相關事實及因素，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次數、船隻在香港水域出現或作業次數、作業運作模式、包括作業的水域及僱用的漁工屬本地或內地人士等。上訴委員會認為，工作小組以上對船隻的分類、標準、統計數據及巡查資料只提供作一般參考，由於每件個案所牽涉的因素都不相同，上訴委員會必須小心考慮上訴人所提出的證據及申述，以及是否有其他證據能顯示或證明有關船隻為「相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域的近岸拖網漁船」。
12. 首先，上訴委員會認為，如只考慮有關船隻的長度及續航能力這兩項因素，似乎兩名上訴人相當依賴香港近岸水域作業，兩名上訴人的船隻屬馬力較小的雙拖，儲油量及儲冰量不高，船隻作業範圍會受限制，應只局限於近岸作業，並非以遠洋為主要作業範圍。

13. 兩名上訴人在申請表上填寫在香港以內的作業地點為附圖上標示的 11、16 及 17 區，在香港以外的作業地點為青洲（近澳門），但在聆訊上又說主要在國內的桂山停泊作息，上訴委員會認為這個說法似乎亦顯示兩名上訴人必定有部分時間越過香港水域的邊界，到香港水域以外範圍例如澳門的青洲及國內的桂山一帶拖網捕魚作業，但上訴委員會需要考慮的問題是，兩名上訴人是否有足夠實質證據顯示他們「相當依賴」香港水域作為他們捕魚作業的地方。
14. 從兩名上訴人提供的售賣漁獲單據可見，他們通常售賣漁獲給魚檔位於天水圍天頌邨及天瑞邨的「新仔海鮮批發」，頻密程度是每隔一、兩天便有交易，交易涵蓋 2009 至 2011 年這段期間，在所有月份均有交易，上訴委員會認為兩名上訴人提供了較為充足的單據以證明他們在本港售賣漁獲給本港的商戶，並且在全年包括休漁期以內及以外的時間均有在本港售賣漁獲。
15. 兩名上訴人提供的補給燃油及冰雪的紀錄也一定程度上與他們講述的作業模式、通常停泊地點及售賣漁獲地點吻合，他們提供了大興行石油有限公司紀錄，從補給燃油紀錄可見，他們通常每次補給二十多桶燃油，頻密程度是每月約三至五次，從青山冰廠的補給紀錄可見，他們通常每月補給冰雪一至兩次，每次補給約三至四噸，從位於屯門青山公路的合發行石油氣（培記）的單據可見，他們經常從該公司補給石油氣，位於屯門三聖邨的聯和五金號的單據證明，他們經常從該公司購入船上用品及漁船用具。

16. 此外，上訴委員會認為，兩名上訴人的船隻在漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查中被發現在香港水域出現或作業分別有 15 次及 13 次的次數屬相當多，這顯示有關船隻應該有大部分在香港水域作業。
17. 上訴委員會理解兩名上訴人對他們可獲取的特惠津貼多少十分關注，上訴委員會必須要指出的是，發放特惠津貼機制的設立，是為了確保對所有受禁拖措施影響的船東公平、公開及公正地作出評估，以確定他們各應獲取的特惠津貼，上訴委員會在每宗個案中均須嚴格謹慎地處理有關上訴的申請，一些本地近岸水域從事拖網作業的船東，如他們能提供足夠證據證明他們對香港水域依賴程度較高，因為他們的生計會直接地受到禁拖措施較大影響，在特惠津貼機制下應該可獲取較多特惠津貼。
18. 在考慮過所有證據及申述後，上訴委員會認為，兩名上訴人已提出了一些客觀證據及實質資料支持他們所聲稱指他們對香港水域依賴程度較高，及他們的船隻屬於「相當依賴香港水域為其拖網捕漁作業區域的近岸拖網漁船」的類別，他們在聆訊上的口頭陳述也與文件證據顯示的情況吻合，工作小組也同意兩名上訴人的理據大致上有合理之處，他們提供的資料和解釋也可大致上支持他們的上訴，在這樣的情況下，上訴委員會因應這個別個案中的情況裁定兩名上訴人上訴得直，雖然工作小組在評定階段已嘗試整體性地考慮各項因素，但根據所有上訴委員會獲得的證據、資料及口頭陳述，並不足夠支持上訴委員會應維持工作小組對有關船隻為「非主要依賴香港水域為其拖網捕漁作業區域的近岸拖網漁船」的評定。

結論

19. 總結而言，基於以上原因，上訴委員會裁定兩名上訴人上訴得直，有關船隻為「相當依賴香港水域為其拖網捕漁作業區域的近岸拖網漁船」，上訴委員會因此決定推翻工作小組在本個案的決定。

個案編號 SW0150 及 SW0152

合併聆訊日期：2017年11月10日

聆訊地點：香港上環林士街多層停車場大廈9樓

(簽署)

陳步青先生

主席

(簽署)

(簽署)

陳偉仲先生, MH

委員

(簽署)

陳曼詩小姐

委員

(簽署)

陳榮堯先生

委員

蘇國良先生

委員

出席人士：

上訴人：周坤先生及周志明先生

上訴人的代表及證人：周學杰先生、周錦發先生、陳鳳嬌女士、
張金鳳女士、周好女士

跨部門工作小組代表：蘇智明博士, 漁農自然護理署漁業主任、
阮穎芯女士, 漁農自然護理署漁業主任

上訴委員會法律顧問：黎斯維先生