

漁民特惠津貼上訴委員會（禁拖措施）

個案編號 SW0162

蘇初六

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

個案編號 SW0163

張明

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期: 2017 年 11 月 15 日

裁決日期: 2018 年 6 月 7 日

判決書

簡介

1. 上訴個案編號 SW0162 及 SW0163 上訴人蘇初六女士及張明先生各為一艘雙拖漁船的船東。兩位上訴人向跨部門工作小組（『**工作小組**』）申請『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**』），不過工作小組認為申請的船隻屬一般不在香港水域作業的合資格拖網漁船，最後決定向兩位上訴人各發放港幣\$150,000 的特惠津貼（『**該決定**』）¹。
2. 兩位上訴人就該決定向漁民特惠津貼上訴委員會提出上訴²，要求駁回工作小組認為他們的船隻一般不在香港水域作業的決定。
3. 上訴委員會留意到（1）兩宗上訴個案之雙拖一同作業，（2）兩位上訴人為夫婦，（3）工作小組作出該決定所考慮的因素相同，及（4）兩組上訴人的上訴理由亦一樣。委員會故認為一併處理本兩宗上訴個案較為合適，本判決書其後的註腳並以 SW0162（蘇初六女士）的上訴文件冊其頁數作參考（除另有說明）。

背景

4. 就實施禁止拖網捕魚措施（『**禁拖措施**』），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（『**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。
5. 工作小組於 2011 年 8 月成立，負責處理特惠津貼申請的審批及相關事宜。工作小組的成員包括漁農自然護理署（『**漁護署**』）、海事處及民政事務總署。
6. 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，包括申請人提供的資料和文件、漁護署的相關記錄和數據，以及從其他部門/團

¹ SW0162 上訴文件冊第 343-344 頁，SW0163 上訴文件冊第 345-346 頁

² SW0162 及 SW0163 上訴文件冊各第 1-20 頁

體所取得的資料等。工作小組會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。

7. 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（『**近岸漁船**』）或較大型拖網漁船（『**離岸漁船**』）。當中被評定為近岸漁船的船隻，工作小組會再評定其對香港水域依賴程度的類別。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³。
8. 若有關船隻被評定為離岸漁船，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一筆過港幣\$150,000 元的特惠津貼⁴。
9. 申請人若不滿工作小組作出的相關決定，可向上訴委員會提出上訴。

10%或以上的捕魚時間在香港水域作業

10. 上訴委員會考慮此上訴時需決定上訴人的拖網漁船是否屬於近岸漁船或離岸漁船。根據 2013 年 1 月 29 日的食物及衛生局文件⁵，近岸漁船被定為一艘全年有 10% 或以上的捕魚時間在香港水域作業的拖網漁船，而離岸漁船為未能達到此門檻的拖網漁船（『**該準則**』）。
11. 工作小組在考慮特惠津貼的申請時應用了該準則決定申請中的拖網漁船是否近岸漁船。上訴委員會注意到該準則基於漁護署在 2005 年至 2010 年間進行的漁業調查統計資料。上訴委員會認為該準則合理及合適，並取用該準則作為考慮上訴人的拖網漁船是否近岸漁船或離岸漁船。

³財務委員會討論文件 FCR (2011-12) 22 號，§5-10

⁴如上，§9-10

⁵立法會食物安全及環境衛生事務委員會資料文件 CB(2)572/12-13(05)

答辯人的陳述

12. 工作小組表示在審批每宗特惠津貼申請時，會整體考慮所有相關的資料及證據（包括申請人提供的資料，漁護署的相關記錄和數據，以及從其他部門團體所取得的資料等）。工作小組的審批過程如下：
- (1) 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；
 - (2) 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；
 - (3) 當中被評定為近岸拖網漁船的船隻，會再評定其對香港水域依賴程度的類別；及
 - (4) 工作小組再根據個別合資格近岸拖網漁船的類型和長度、其對香港水域依賴程度、以及其他特別因素，按照訂定的分攤準則去釐定向有關申請人發放的特惠津貼金額。
13. 根據工作小組的陳述，就上訴人的申請，工作小組經考慮所有相關的因素，評定兩位上訴人的船隻均為一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船。
14. 根據獲財委會批准的特惠津貼方案，每一艘一般不在香港水域作業的合資格較大型拖網漁船船東可獲發港幣\$150,000 的特惠津貼⁶。
15. 就初步決定而言，工作小組經考慮的大體因素如下⁷：
- (1) 有關船隻的規格：

⁶ 財務委員會討論文件 FCR (2011-12) 22 號, §9-10

⁷ SW0162 及 SW0163 上訴文件冊各第 27-29 頁

- (a) 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，上訴人的兩艘漁船長度分別為 25.60 米（蘇初六）及 25.91 米（張明）、船體均為木質結構、設計屬新式，這類型的雙拖較可能有部分時間在香港水域捕魚作業；
- (b) 上訴人的兩艘船隻各設置 3 部推進引擎、總功率分別為 482.00 千瓦（蘇初六）及 514.80 千瓦（張明）、燃油艙櫃分別為 15.93 立方米（蘇初六）及 21.41 立方米（張明），顯示有關船隻的續航能力較高，可以到離岸較遠的水域捕魚；
- (2) 關於上訴人的作業模式：
- (a) 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（避風塘巡查）記錄，兩艘有關船隻分別被發現在本港停泊 4 次（蘇初六）及 5 次（張明），顯示有關船隻可能較少或一般不在香港水域作業；
- (b) 在漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查中，兩艘有關船隻均沒有被發現在香港水域出現或作業，顯示有關船隻可能較少或一般不在香港水域作業；
- (c) 兩艘有關船隻均有僱用持有進入許可的內地漁工操作（本地人員包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等：2 名（蘇初六）及 2 名（張明）；經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工：2 名（蘇初六）及 5 名（張明）；直接從內地僱用的內地漁工：各 0 名），顯示有關船隻在香港水域作業不受限制；
- (d) 兩位上訴人各持有內地部門對有關船隻發出的漁業捕撈許可證，顯示兩艘有關船隻可在內地水域捕魚作業；

- (3) 上訴人在申請階段時提供的資料及文件未能支持其聲稱船隻在香港水域作業的時間比例（80%）。
16. 兩位上訴人在 2012 年 10 月 31 日就工作小組的初步決定有作出書面及口頭陳述，並呈上證據⁸。在該聆訊仍受爭議或有關的論點及證據大體為：
- (1) 張明先生長期需要（醫療方面的）定期覆診，故必定在近岸作業；
 - (2) 兩艘有關船隻均是以夜晚作業為主，經常每天早晨時段返回筲箕灣、柴灣、藍塘尾，蒲台或香港仔將漁獲交給漁艇（郭帶喜鮮艇），交魚後就停泊在交魚的位置休息，沒有固定位置；
 - (3) 以證明兩艘有關船隻曾在香港水域作業，兩位申請人並提交⁹：
 - (1) 就張明的船隻，由『魚類統營處筲箕灣魚類批發市場』、『德仔鮮魚』、『喜利海鮮』及『偉仔海鮮批發』發出的銷售記錄、由『郭帶喜』及『帶喜海鮮』發出的銷售漁獲的記錄及支票影印版；
 - (2) 就蘇初六或張明的船隻，由『魚類統營處』發出的 7 張運魚證和 3 張鮮/鹹魚流動按金收據、1 張由『海德鮮魚』蓋印的銷售漁獲手寫記錄、一份由『帶喜海鮮批發』聲稱兩位上訴人在 2012 年期間有將於香港水域的漁獲售予該公司作批發之用的信函；
 - (3) 由『國醫陳道昌』及『中醫師莊鎖煌』處方予蘇初六名義的藥箋、由『東區尤德夫人那打素醫院』就兩位上訴人於 2008 年 1 月至 2012 年 10 月期間的支付門診及取藥的費用記錄；及
 - (4) 『觀塘裁判法庭』發給蘇初六的致被告傳票（案件 KTS 12595/2011、KTS 8186/2012 及 KTS 8187/2012）的中英文版本（『該傳票』），內容

⁸ 如上，第 31-51 頁

⁹ SW0162 上訴文件冊第 166-305 頁

指出蘇初六的上述船隻在 2011 年 3 月 1 日航於香港水域橫瀾島對開時及在 2012 年 3 月 21 日航於香港水域沙塘口山對開時涉嫌被未持有相關證明書的人掌管船隻的輪機。

17. 就以上的陳述或證據，工作小組認為：

- (1) 兩位上訴人的健康狀況與有關船隻在香港水域的作業情況沒有直接關係，而有關記錄未能證明兩位上訴人到診的頻密程度；
- (2) 相關避風塘巡查記錄並不支持兩位上訴人聲稱有關船隻在早上停泊在筲箕灣、柴灣或香港仔的習慣；
- (3) 部分銷售漁獲記錄所顯示的交易是於登記當日（即 2012 年 2 月 14 日）後作出，未能顯示兩位上訴人的有關船隻於 2009 年至登記當日在香港水域的作業情況；
- (4) 銷售漁獲記錄沒有顯示銷售漁獲的地點或捕魚的地點（在內地或在香港）；
- (5) 該傳票顯示蘇初六的有關船隻在被截查的日子被發現在香港水域內，未能證明船隻於 2009 年至登記當日是否在香港水域捕魚。

18. 審批結果故維持不變¹⁰。

上訴理由

19. 兩位上訴人認為他們的漁船應均被視為近岸漁船，理由包括¹¹：

¹⁰ 如上，第 52 頁

¹¹ 如上，第 53-62 頁

- (1) 兩艘有關船隻對香港水域的依賴程度實質應為 80%；
- (2) 兩艘有關船隻確實在香港水域作業及停泊，兩位上訴人已經向工作小組提交有關資料和證據，認為有關船隻是不幸地，未有被官方抽查才可能導致巡查記錄的可觀次數較少；
- (3) 兩位上訴人在 2011 至 2012 年曾多次在香港水域被水警截查，及後更收到多張告票，跟聲稱大多時間在香港水域停泊及作業吻合；
- (4) 兩位上訴人的漁獲主要售予『帶喜海鮮批發』、『亞志鮮魚批發』及『德仔鮮魚』，售魚地點慣常在西貢牛尾海、滘西、橫瀾島、東龍島、蒲台島、果洲等海面或在筲箕灣和柴灣避風塘內進行交易；
- (5) 上訴人已提供在港購買冰塊、漁船燃油的單據、在港維修漁船的證明、漁獲交易的交易單據及本港海產批發商證明書，以支持其陳述。

20. 除了已在審批階段作的陳述，工作小組對上訴人的上訴理由作出以下回應¹²：

- (1) 上訴人在其上訴表格內聲稱有關船隻對香港水域的依賴程度（80%）缺乏客觀及實質證據支持；
- (2) 漁護署進行有關巡查時，職員會乘船巡視相關的避風塘或在香港水域指定的路線，沿途辨認每一艘觀察到的漁船及記錄漁船資料（包括船牌號碼、船隻類型等），巡查時間包括日間、夜間及通宵，巡查路線包括兩位上訴人所聲稱的赤洲、東平洲、吐露港、西貢、果洲及橫瀾一帶，故是可依賴的客觀證據；及
- (3) 兩位上訴人現稱的交易地點，即西貢牛尾海、滘西、橫瀾島、東龍島、蒲台島、果洲等海面或在筲箕灣和柴灣避風塘內，跟在審批階段的口頭陳述，

¹² 如上

即返回筲箕灣、柴灣、藍塘尾，蒲台或香港仔，有前後矛盾，其可信性成疑。

21. 就傳票/告票一事，工作小組保留在聆訊回應的權利。

上訴委員會的聆訊

22. 在聆訊當日（『該聆訊』）：

- (1) 蘇初六女士及張明先生均有出席，由張芷玲女士代表；
- (2) 答辯人由蕭浩廉博士及阮穎芯女士代表；
- (3) 兩位上訴人傳召羅初一先生、麥廿八先生及梁錦華先生為證人。

23. 兩位上訴人在該聆訊對上述陳述作出以下補充：

- (1) 引用工作小組所依賴的數據¹³以分析兩艘有關船隻的船長（參照上述第15(1)(a)段），是偏向表明兩艘有關船隻均屬香港水域作業；
- (2) 引擎總功率不能單一用來斷定兩艘有關船隻的作業模式，兩艘有關船隻可以並有以較低的功率作業；
- (3) 兩位上訴人在 2012 年知悉特惠津貼一事才開始有收藏銷售單據及其他作業文件的習慣，故不少提供給工作小組的文件所顯示的交易日期為登記日期之後；
- (4) 兩艘有關船隻對香港水域的依賴程度（80%）為約數，不過實質比率肯定超於 10%；及

¹³ 如上，A022 頁，圖表 4-1

- (5) 兩艘有關船隻雖然有可能在夜更，即約 10 小時內，航行至內地水域作業，不過按照他倆的實質作業模式，該可能性及工作效率很低。
24. 三位上訴方證人的口供類同，均聲稱每年年尾向兩位上訴人買魚，銷售地點為香港水域以內，亦有曾親眼觀察兩位上訴人的船隻在香港水域拖網捕魚。口供的有關細節為：
- (1) 羅初一在吐露港一帶養魚，每年約 11 至 12 月會向兩位上訴人買魚，銷售地點為塔門、吐露港，曾於其他月份觀察到兩位上訴人在鹽田仔一帶賣魚給別的漁民；被盤問到有否觀察過兩位上訴人拖網捕魚，他說在 12 月偶然看見兩位上訴人拖網，頻密程度為一兩次。
- (2) 麥廿八亦在年尾向兩位上訴人買魚；他告知委員會自己捕魚時曾見過兩位上訴人在塔門及深灣拖網捕魚，時間為清晨時段，頻密程度約每月 1 至 3 次；被盤問到他能否分辨兩艘有關船隻在拖網還是在漂浮，麥廿八承認有一兩次見過有關船隻在漂浮，卻肯定有見過拖網作業。
- (3) 梁錦華在深灣養魚區養魚，每年約 10 至 12 月會向兩位上訴人買魚，銷售地點為赤洲北，自己不時會在西貢等候兩位上訴人捕魚再立即買魚，等候時會看到兩艘有關船隻在赤洲一帶拖網，頻密程度約每月 7 至 10 次，時間為清晨時段；其他月份也會偶然觀察到兩艘有關船隻在拖網，頻密程度約每月 2 至 3 次；被盤問到他的平均觀察距離能否容許他辨認船隻確實是兩艘有關船隻，梁錦華說他雖然說不出具體的觀察距離，不過能清晰認出經常在該水域出沒的漁船；再被盤問到他如何知悉兩艘有關船隻是在拖網作業還在漂浮，梁錦華說他可以依靠所觀察的船隻航行速度以作其辨認。
25. 被委員會詢問時，工作小組解釋漁護署進行巡查香港水域指定路線時可與指定路線分離，直至巡查人員能觀看及記錄下所觀察的漁船的漁船編號。工作小組指出

該指定路線（A1、A2、B）包括兩位上訴人所聲稱的作業水域¹⁴，並指出巡查的頻密程度涵蓋早更、晚更及通宵¹⁵，有關年份內的總巡查超於 300 次。

26. 此外，工作小組亦解釋漁護署在避風塘進行巡查時不會向每一艘所觀察船隻的船東查詢。漁護署的慣常做法是由兩位巡查人員記錄下所觀察的拖網漁船的漁船編號，再（若時間容許）可能以照片方式作記錄。簡單來說，船東不會當時知悉或有機會回應巡查結果。

舉證責任和舉證標準

27. 兩位上訴人有舉證責任。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。
28. 上訴委員會在考慮該上訴時亦考慮到兩位上訴人相對缺乏資源提交證據及支持文件、及本案的背景。

上訴委員會的決定

29. 委員會經細心考慮雙方提出的所有證據及陳詞後，認為兩位上訴人均能在相對可能的標準下證明他們的拖網漁船在有關期間全年較可能有 10%或以上捕魚時間在香港水域作業，故裁定兩艘有關船隻均屬近岸拖網漁船。不過，委員會亦認為兩艘有關船隻對香港水域的依賴程度較低，縱使超於該準則之 10%，仍遠不及所聲稱的比率（80%）。
30. 委員會需要強調本兩宗上訴的情況很特別。先決的是工作小組就該決定的審批過程承認有些客觀事實是對兩位上訴人有利，顯示連工作小組也不認為兩艘有關船隻應直接斷定為較大型漁船。該有利的客觀事實在本裁決書以上第 15(1)(a)及第 15(2)(c)段已作強調，包括兩艘有關船隻的船長較短及兩位上訴人曾特意經內地過

¹⁴ 如上，A100 頁

¹⁵ 如上，A104 頁

港漁工計劃各聘請數名內地漁工。後者是特別有利的事實，因為假若兩位上訴人對香港水域沒有某程度的依賴，他倆大可以直接聘用內地漁工以作業。

31. 另外，雖然委員會同意工作小組就登記日期後的漁獲及補給單據的立場，認為該單據對兩位上訴人在登記日期前的作業模式具有有限的證據價值，不過兩位上訴人所提供的證據及佐證能有效地協作上訴基礎。就單據的更具體分析在以下第34段交代。
32. 就漁護署的有關巡查記錄其準確性及可依賴性，委員會已聆聽工作小組對漁護署的正常巡查程序及其涵蓋性的陳詞。委員會沒有不接受該陳詞的理據或理由，並毫無疑問接納巡查記錄為審判該上訴的其中一個可靠及有力的考慮因素。不過，委員會認為工作小組在聆訊時亦接受，巡查記錄並非作有關裁決的唯一考慮因素。若有其他有力證據能支持兩宗上訴，委員會認為不應單憑對兩位上訴人不利的巡查記錄而拒絕上訴。同樣的邏輯可應用於其他不利（例如兩位上訴人在聆訊所提及的引擎總功率）或有利的因素。
33. 就上訴方三位證人的供詞，委員會認為各位證人在細節上有稍微誇大，例如就觀看有關船隻的頻密程度。此外，梁錦華聲稱自己能夠以身處養魚區所觀看的船速辨認有關船隻在漂浮或進行拖網捕魚。委員會認為以觀看船速分辨船隻活動是太主觀的準則，相比起直接觀看船隻的活動是不能有效地證明有關船隻當時是否在拖網作業。不過，委員會認為三位證人均是可信的證人，亦留意到各位證人聲稱所觀察的水域與兩位上訴人聲稱作業的水域整體上是一致。委員會故就這方面接納他們對上訴人有利證供。
34. 就所提供的漁獲單據，委員會認為該文件的時間記錄能證明兩位上訴人較可能在香港水域進行（相對）短時間的夜更拖網作業，並跟兩位上訴人描述的作業模式是一致。時間上的分析為下：

- (1) 按照張明的有關船隻的巡查記錄，該有關船隻在 2011 年 8 月 23 日的黃昏約 8 時被發現在筲箕灣避風塘停泊¹⁶。兩位上訴人有提供一張在 2011 年 8 月 24 日賣魚給『德仔鮮魚』的單據¹⁷，證明兩位上訴人曾在該日零晨時段作業。
- (2) 再按照張明的有關船隻的巡查記錄，該有關船隻在 2011 年 11 月 15 日的黃昏約 7 時及 2011 年 11 月 16 日的早上約 11 時分別被發現在筲箕灣及柴灣避風塘停泊。兩位上訴人亦有提供一張在 2011 年 11 月 16 日賣魚給『德仔鮮魚』的單據¹⁸，證明兩位上訴人曾在該日零晨時段作業。
35. 作以上分析時，委員會理解工作小組的立場，即兩位上訴人仍有可能隔夜駛至香港水域以外去作業再同日回港。工作小組在聆訊時承認，即使兩位上訴人是駛至香港水域以外去作業，也理應是距離香港水域的邊界很近。簡單而言，兩艘有關船隻不可能駛至太遠。綜合所有因素，包括兩位上訴人駛至香港水域以外作業的能效及兩位上訴人的陳詞，委員會較相信兩位上訴人在上述兩天是留在香港水域夜更作業。委員會亦較相信該兩天的例子能夠反映兩位上訴人部分的日常運作模式。
36. 不過，委員會認同工作小組就單據所顯示的資料的陳述。漁獲單據上沒有顯示捕魚或交收漁獲的地點，委員會不接納該單據為直接證明兩位上訴人的日常營運模式的證據，只限於以上第 34 段的環境證據用途。
37. 最後，委員會不認為該傳票有助兩位上訴人的案情。委員會接納工作小組就這方面的陳詞，即該傳票的對象是蘇初六的有關船隻，證明她一艘有關船隻被香港水警截查當時不在（也不可能在）作業。既然如此，單看該傳票是不能證明兩位上訴人曾在香港水域作業。委員會對該傳票不作依賴。

¹⁶ SW0163 上訴文件冊第 377 頁

¹⁷ SW0162 上訴文件冊第 210 頁

¹⁸ SW0162 上訴文件冊第 221 頁

結論

38. 上訴人能提供足夠理據支持部分上訴。上訴委員會因此批准此上訴，認為兩位上訴人能證明他們的拖網漁船在有關期間全年較可能有 10%或以上捕魚時間在香港水域作業，不過均屬對香港水域的依賴程度較低的近岸拖網漁船。此外，委員會並無作出任何訟費令。

個案編號 SW0162 及 SW0163

聆訊日期：2017 年 11 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)

沈士文先生
主席

(簽署)

林寶苓女士
委員

(簽署)

陳曉峰先生，MH
委員

(簽署)

田耕熹博士
委員

(簽署)

歐栢青先生，JP
委員

上訴人：蘇初六女士及張明先生

上訴人代表：張芷玲女士

上訴人證人：羅初一先生、麥廿八先生及梁錦華先生

跨部門工作小組代表：蕭浩廉博士及阮穎芯女士

上訴委員會法律顧問：關有禮大律師