

判決書

漁民特惠津貼上訴委員會 (禁拖措施)

個案編號 TP0003

周基

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

個案編號 TP0004

周美福

上訴人

與

跨部門工作小組

答辯人

聆訊日期：2021 年 4 月 9 日

裁決日期：2021 年 11 月 29 日

判決書

背景

1. 上訴個案編號 TP0003 的船隻及上訴個案編號 TP0004 的船隻為兩艘一同作業之雙拖。
2. 兩宗上訴個案之上訴人分別向跨部門工作小組（「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」，工作小組認為兩宗申請

的船隻均為會因香港水域被禁止拖網捕魚而受影響的近岸拖網漁船，因此決定向上訴人分別發放港幣\$966,675 以及\$965,395 的特惠津貼（「特惠津貼」）（「該決定」）。

3. 兩位上訴人分別就該決定向漁民特惠津貼上訴委員會（「上訴委員會」）提出上訴，要求駁回工作小組認為他們的船隻對香港水域依賴程度較低的決定，並主張他們的船隻對香港水域依賴程度實質應為百分之一百。
4. 由於兩個上訴個案之雙拖是一同作業，工作小組作出該決定所考慮的因素大致相同，而兩位上訴人的上訴理據也相近，在兩位上訴人同意下，上訴委員會一併處理本兩宗上訴個案。

上訴理據

5. 兩個上訴個案的上訴理由如下¹:

- (1) 工作小組在決定上訴人為「非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域」（「有關決定」）前，沒有向上訴人披露或全面披露工作小組所參考過的統計數據，巡察記錄及相關專業意見，以致上訴人未能在工作小組作出有關決定前作全面的陳述，違反了程序公義的原則。
- (2) 工作小組在作出有關決定前，不合法地應用有關的審核準則，包括但不限於：(a) 盲目地遵從《立法會 CB(2)572/12-13(05)號文件》內所訂名的審核準則；及／或 (b) 未能就《立法會 CB(2)572/12-13(05)號文件》第 15 段所羅列的各項考慮因素給予適當的比重。
- (3) 工作小組在作出有關決定時，未能向上訴人提供充分的理由以支持有關決定，違反了程序公義及公平審訊的原則。
- (4) 上訴人提供了新的證據及資料以支持本上訴。雖然這些證據未能在作出有關決定前提供給工作小組考慮，但這些新證據足以支持 TP0003 上訴人周基與 TP0004 上訴人周美福是主要依賴香港水域為他的捕魚作業區域的說法。這些證據包括但不限於以下兩項：
 - (a) TP0003 上訴人周基的雙拖夥伴周美福（即 TP0004 上訴人）是手提電話 9651XXXX 的持有人。周美福的太太是手提電話 9428XXXX 的持有人。她與周美福是一起出海捕魚的。以上電話均沒有漫遊服務。根據電話公司提供的 2009 年 1 月至 2011 年 12 月的電話通話

¹ 詳情可參照上訴文件冊第 5-7 頁

記錄，周美福大部分時間都在香港境內通話，這點亦可以證明兩位上訴人一般依賴香港水域捕魚的。

(b) 兩位上訴人計劃傳召不少於兩名證人以支持上訴人是主要依賴香港水域為他們捕魚作業的區域。

6. 上訴人周基先生在 2019 年 8 月存檔了一份詳盡的陳述書（共 16 頁）及多份附件²。周美福先生亦在 2019 年 8 月存檔了一份共 6 頁的陳述書及兩份附件³。本上訴委員會不打算把上訴人的陳述在此判決書一再重複。
7. 兩位上訴人在聆訊的陳詞由他們的大律師團隊以書面方式提交了給上訴委員會，陳詞綱要日期為 2021 年 4 月 9 日，共 13 頁。其中包括「己二部分」陳述上訴人對周美福 2008 年 12 月尾至 2011 年 12 月中手提電話記錄⁴（「手提電話記錄」）的論述。除了書面陳詞綱要，上訴人的大律師團隊亦以口頭作出陳詞。
8. 根據上訴人的書面陳詞綱要，本上訴的爭議點是有關船隻是否「相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域（較高類別）」還是「非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域（較低類別）」。答辯人認為有關船隻對香港水域依賴程度的類別為「非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業區域類別」。上訴人則不同意答辯人就有關船隻對香港水域的依賴程度的評核。相反，上訴人認為有關船隻對香港水域的依賴程度實質應為 100%，理應屬於「相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域」。
9. 上訴人主張，上訴委員會在決定有關船隻是否「相當依賴香港水域近岸作業」時應該採納一個清楚、固定及公平的標準。該標準應根據船隻在香港水域近岸作業的時間的百分比而訂。上訴人認為船隻於一年內如有多於 50%（例如 51%）的時間在香港水域近岸作業，就應該界定為「相當依賴香港水域近岸作業」。上訴人同意他們有舉證責任，證明他們的船隻是相當依賴香港水域作業。舉證成功所須達致的標準，是相對可能性的標準。上訴人主張在考慮證據是否充分的時候，由於保留大量文件和單據一般而言並不符合漁民的實際運作習慣，很多時候亦不可行。
10. 上訴人進一步主張，答辯人對雙拖的分類和標準只能提供一般性的參考。每個個案的因素不盡相同，上訴委員會必須考慮上訴人在本案提出的具體證據，以及是否有其他證據顯示有關船隻為相當依賴香港水域作業的拖網漁

² TP0003 上訴文件冊第 551-628 頁。

³ TP0004 上訴文件冊第 751-775 頁。

⁴ TP0004 上訴文件冊第 468-722 頁。

船。書面陳詞綱要第 6 頁第 20(4)段更指出，從手提電話記錄可見，2009 年 1 月至 2011 年 12 月期間，周美福大部分時間都在香港境內通話。根據周美福的陳述書，通話記錄亦顯示致電對象包括⁵其雙拖合作夥伴周基、同業、香港水域的魚商和香港天文台，從而證明上訴人主要依賴香港水域捕魚作業。

11. 書面陳詞綱要⁶指，答辯人憑藉有關船隻的基本屬性和隨機巡查的評核，只能籠統地推斷上訴人作業的情況。相反，電話通話記錄則客觀地證明了上訴人在相關時間確實處於香港境內，並反映有關船隻相當依賴香港水域作業。電話通話記錄反映周美福大部分的活動時間均處於香港境內，而且大部分聯絡對象均位於香港，與上訴人宣稱「相當依賴香港水域作業」吻合。
12. 書面陳詞綱要⁷又指，由於有關船是以雙拖模式共同作業的，周美福作業時所身處的位置亦能反映周基作業時身處的位置。再者，電話通話記錄亦顯示周美福在 2009 年至 2011 年期間，多次致電周基（手提電話號碼 9054XXXX）、其他同業及魚商，從而證明兩人相當依賴香港水域作業。
13. 本上訴委員會有需要在此指出，儘管上訴人的大律師在聆訊當日提交了這書面陳詞綱要，在聆訊當日大約正午 12 時 30 分，潘熙資深大律師出乎意料地向本上訴委員會明確表示上訴人決定從本次上訴中刪除電話記錄的所有證據。當時，主要證人周美福先生⁸仍然作供中。換句話說，上訴人中途決定抽起他們聲稱能客觀地證明他們在相關時間確實處於香港境內並反映有關船隻相當依賴香港水域作業的有力證據，包括周美福自己（或其律師團隊）編製的通話記錄及統計列表⁹。
14. 兩位上訴人在聆訊的陳述及證詞可歸納如下：
 - (i) 周美福現年 55 歲，學歷為小學三年級程度。證人陳述書是律師製作的，他同意內容並採納為供詞。他甚至採納周基證人陳述書為他本人的供詞。
 - (ii) TP0003 上訴文件冊第 132 頁顯示的白色發泡膠盒子是上訴人捕魚時常用的浮標，該浮標的作用是用作提示其他船隻於浮標及漁船之間有拖網。此浮標只會在香港水域近岸作業時使用，只適用於較淺水的區域。在深水區域此浮標不會浮起來。況且深水區域並不需要使用上述浮標。

⁵ TP0004 上訴文件冊第 760-775 頁

⁶ 第 31 段

⁷ 第 35 段

⁸ 周基先生經律師團隊在聆訊開始時呈交了一封青山醫院發出的信件證明他有嚴重抑鬱並正接受治療。

⁹ TP0004 上訴文件冊第 752-753 頁，第 760-775 頁。

- (iii) 上訴個案船隻的網具可以於 10 至 20 米水深運作，而伶仃、南澳、桂山等水深大約 10 幾米。
- (iv) 上訴個案的船隻並沒有安裝衛星導航系統。如果前往伶仃等地，他們無需使用衛星導航。
- (v) 上訴人雖然擁有內地捕魚證，但少有於中國水域內捕魚。理由是內地禁止雙拖在南海禁區捕魚，罰款由 1 萬至 5 萬不等。香港水域以外即為南海。周美福補充，漁民需要超越上訴文件 A2 中海圖顯示紅色線才能合法地拖網捕魚作業。而一般需用五小時航行時間才能超越紅線，油量大約為 4-5 桶（約 700 公升）¹⁰。
- (vi) 上訴人主要在香港東北水域作業，部分時間在長洲附近（尤其於休漁期）。
- (vii) 上訴人每天均回港避風塘，周美福的漁船有時會「拋」在香港水域內（例如塔門、黃竹角），而周基的漁船會埋岸賣魚。通常賣魚給本地鮮艇買家（佔七成生意額），然後賣給大陸收魚艇（交易位置於水域邊界附近），大陸收魚艇戶通常都是買魚仔（佔三成生意額）。在盤問中，周美福被問及為何當年做問卷時聲稱主要漁獲銷售方式為大陸，次要為魚類批發市場，而非現時的講法。周美福回答說他當時沒有選擇主要漁獲銷售方式為大陸，次要為魚類批發市場，總言之現在的說法才是正確。被問及為何在 2012 年 7 月與漁農自然護理署職員會面時聲稱的作業模式與證人供詞出現出入，周美福回答說會面時他隨便回答。
- (viii) 入冰地點包括大埔、長洲、屯門、伶仃、桂山、南澳。內地冰價比較便宜些。
- (ix) 入油位置主要是大埔、屯門，間中會去筲箕灣。
- (x) 上訴人的流動電話並沒有漫遊服務，很多位置不能接收信號（例如塔門、東平洲、黃竹角、吉澳）。2009 年 2 月尾至 2009 年 3 月期間，上訴人於汕尾幫其船隻進行維修工程。流動電話並因此未能運作。
- (xi) 周美福聲稱上訴人呈交沒有年份的魚單¹¹均為 2011 年的，但當被指出 TP0004 上訴文件冊第 275 頁沒有年份的魚單日子為 2 月 29 日，而 2011 年根本是沒有 2 月 29 日的，周美福回答說他沒有回應。午飯休息後，

¹⁰ TP0004 上訴文件冊第 87 頁顯示該船隻油倉最高容量為 135 桶

¹¹ TP0004 上訴文件冊第 202-396 頁

當再次被問他是否還肯定那些沒有年份的魚單均為 2009-2011 年的，他改變先前的證供，說不肯定。

(xii) 周美福堅稱沒有離開過香港水域捕魚作業。

(xiii) 周基同樣地堅稱沒有離開過香港水域捕魚作業。TP0003 上訴文件冊第 155 頁會面紀錄有關上訴人的捕魚地點，即一年約有一個月在桂山島作業，是不正確的。周基忘記了會面內容記錄下來後漁農自然護理署職員有否讀出紀錄內容。

工作小組的陳述

15. 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和文件、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）。工作小組審批每項申請的過程如下：

- (i) 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。
- (ii) 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。
- (iii) 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。
- (iv) 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¹²去釐定向有關申請人發放的特惠津貼金額。

16. 根據工作小組的陳述，就兩位上訴人的申請，工作小組經考慮所有相關的因素，評定兩位上訴人的船隻為會因香港水域被禁止拖網捕魚而受影響的近岸拖網漁船，但非「相當依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域（較高類別）」，因此決定向上訴人分別發放港幣\$966,675 以及\$965,395 的特惠津貼。

17. 工作小組已經考慮所有相關的因素如下：

- (i) 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，像兩位上訴人的船隻為 27.50 米/27.00 米長的雙拖一般不在香

¹² 工作小組陳述書 附件 4 審批特惠津貼申請的一般準則（「《附件 4》」）第五章 近岸拖網漁船特惠津貼的分攤準則 第 A028 – A041 頁。

港水域捕魚作業。

- (ii) 兩艘船隻各有三部推進引擎，續航能力較高，可以到離岸較遠的水域捕魚。
- (iii) 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，兩位上訴人的船隻被發現分別有 18 次/11 次在本港停泊（除農曆新年及休漁期外），顯示有關船隻主要以香港為基地，較可能有部分或全部時間在香港水域作業。
- (iv) 在漁護署於 2009 年至 2011 年的海上巡查中，兩位上訴人的船隻被發現分別有 1 次/0 次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。
- (v) 兩位上訴人的船隻主要由經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工操作（分別都有本地人員包括船東、船長、輪機操作員及其他漁工等：2/2 名；經內地過港漁工計劃僱用的內地漁工：4/2 名；直接從內地僱用的內地漁工：0/0 名），顯示該兩艘船隻在香港水域作業不受限制。
- (vi) 兩位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，顯示有關船隻可在內地水域捕魚作業。
- (vii) 此外，兩位上訴人分別在 2011 年 12 月 23 日作出的登記表格上聲稱有關船隻全年平均在香港水域捕魚作業的時間比例為 100%/100%，但他們提供的資料未能支持他們聲稱在香港水域捕魚作業的時間比例。
- (viii) 工作小組其他的考慮亦一一列舉在上訴文件冊乙部及丙部。本上訴委員會不打算把工作小組的陳述在此判決書一再重複。

舉證責任和舉證標準

18. 兩位上訴人要求駁回工作小組把他們的船隻評定為「非主要依賴香港水域為其拖網捕魚作業的區域（較低類別）」。上訴人有舉證責任。上訴委員會要決定他們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。

上訴委員會的決定和理由

19. 上訴委員會經細心考慮雙方的資料和陳詞後，認為兩位上訴人未能提出充分

之證據支持他們所聲稱他們的船隻對香港水域之依賴程度。上訴人沒有提供任何實質證據證明他們聲稱的依賴程度，也沒有傳召任何證人支持他們的說法。

20. 上訴委員會考慮上訴人在本案提出的具體證據，以及是否有其他證據顯示有關船隻為相當依賴香港水域作業的拖網漁船。當初，上訴人憑流動電話紀錄試圖展示他們致電對象包括其雙拖合作夥伴、同業、香港水域的魚商和香港天文台，從而證明上訴人主要依賴香港水域捕魚作業。後來，上訴人又忽然抽起所有電話紀錄之證據，抽起可能是最有力的證據。抽起原因沒有解釋，這舉動實屬不尋常。
21. 上訴人資深大律師於最後陳詞主張 (i) 賣魚地點是無關的，(ii) 冰單紀錄是無關的，(iii) 上訴委員會不能假設上訴人違反法規於香港水域外拖網捕魚，(iv) 上訴人船隻並沒有安裝衛星導航系統，亦沒有測風機，(v) 如果需要航行到可合法拖網捕魚的中國水域內作業便要花每程五小時航行，(vi) 上訴人船隻浮標只會在香港水域近岸作業時使用，(vii) 上訴人船隻避風塘巡查記錄次數等證據證明，以相對可能性衡量的標準，上訴人已完成舉證責任證明船隻於一年內有多於 50%（例如 51%）的時間在香港水域近岸作業，應該被界定為「相當依賴香港水域近岸作業」。
22. 上訴委員會認為，如果上訴人船隻以「真流型式」在香港作業，那麼兩位上訴人的船隻被發現在本港停泊的次數實在太少，海上巡查被發現次數實在極少，說不過為「相當依賴香港水域近岸作業」。27 米長的雙拖體積相當龐大，作業時理應容易被察覺到。以每年平均作業總日數 250 日為基礎，巡查發現次數應遠超過紀錄數字。
23. 在沒有實質證據證明作業地點及頻密度為上訴人所聲稱，證人口供的可靠性必然成重要考慮因素。上訴委員會認為兩位上訴人的口供並不可信賴，周美福先生稱賣魚單為 2011 年的單據，但無可否認 2011 年並沒有 2 月 29 日，反而 2012 年有。周先生在聆訊時形容的作業模式為「無定」，但在會面紀錄上反而相對實在。會面時承認有一個月時間在桂山作業但到上訴時又改口稱 100% 時間在港作業。前後矛盾的證人是不可信賴的證人。
24. 況且，上訴人船隻並沒有安裝衛星導航系統，亦沒有測風機，不等同相當依賴香港水域近岸作業。伶仃、桂山等地只離香港水域邊界短小距離，無需要衛星導航系統。事實上上訴人承認他們經常往伶仃、桂山、南澳購買冰塊，亦有前往過汕尾修船，無需導航。
25. 上訴委員會不敢苟同賣魚地點及冰單紀錄是無關的論點。補給地點與銷售位

置應與運作模式吻合。兩位上訴人堅稱沒有離開過香港水域捕魚作業，假如屬實，那麼上訴人無需花時間金錢駛往國內其他地方補給賣魚。

26. 至於浮標設計的陳詞¹³，上訴委員會認為發泡膠盒基本上一定浮水，只要繩纜長度許可，浮標沒有理由不能浮起。周美福先生亦同意伶仃及桂山的水深只有十多米。浮標浮水在物理學上理應沒有難度。

結論

27. 綜合以上所述，兩位上訴人未能提供足夠理據支持本上訴，推翻工作小組作出的上述決定。
28. 上訴委員會因此駁回此兩宗上訴。

¹³ 上訴人書面陳詞綱要第 13 頁

個案編號 TP0003 及 TP0004

聆訊日期 : 2021 年 4 月 9 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)

楊明悌先生
主席

(簽署)

陳偉仲先生, MH
委員

(簽署)

何逸雲先生
委員

(簽署)

許肇礎先生
委員

(簽署)

歐栢青先生, JP
委員

上訴人：周基先生、周美福先生

上訴人法律代表：潘熙資深大律師、王芯怡大律師、鄧滿喜律師

跨部門工作小組代表：

阮穎芯女士，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

跨部門工作小組法律代表：嚴浩正署理高級政府律師

上訴委員會法律顧問：梁熙明大律師