

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1899/04-05(02)號文件

檔 號：CB1/BC/12/04

《保護瀕危動植物物種條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本報告旨在撮述環境事務委員會(“事務委員會”)就有關使現行保護瀕危物種的管制制度與《瀕危野生動植物種國際貿易公約》(“公約”)的規定一致的建議而作出的討論。

引言

2. 《動植物(瀕危物種保護)條例》(第187章)(“該條例”)於1976年制定，使公約得以在香港實施。該條例自制定以來，曾作出多次修訂，以反映公約規定的變更，但時日一久，該條例的條文已變得複雜難明。此外，公約規定的一些管制措施現時尚未在該條例中清楚訂明。在檢討該條例後，政府當局建議制訂《保護瀕危動植物物種條例草案》(“條例草案”)，以取代該條例。

條例草案

3. 條例草案的主要目的如下 ——
- (a) 簡化該條例的現有條文，並使該等條文與公約一致；
 - (b) 改善管制制度，消除沒有運作理據而對個別物種有不一致的處理方法，並在不影響香港履行公約所訂的義務的大前提下，撤銷本港某些較公約規定更嚴格的管制措施，以減少對業界／使用人的不便，並減低因遵守該等管制措施而招致的費用；及
 - (c) 簡化許可證制度及收費制度，讓當局就每一付運批次貨物或每個存放處所發出一張進口、從公海引進、出口、再出口或管有受規管物種標本的許可證，而不再就個別物種簽發許可證。

事務委員會提出的主要事項

4. 事務委員會於2004年11月22日聽取當局簡介與條例草案有關的建議。
5. 對於本港一些有關非法買賣瀕危物種的管制措施，雖然公約中並無規定，但部分委員對政府當局建議撤銷該等措施表示關注，恐怕有關的非法買賣活動會再度猖獗。據政府當局所述，公約管制其3個附錄^{註1}所列瀕危物種(包括其可辨認部分和衍生物)的進出口，而非管制管有瀕危物種的行為。為解決非法買賣瀕危物種的問題，該條例自1976年制定後，對管有瀕危物種訂明一定程度的管制，包括規定進口公約附錄II所列的物種必須領有許可證。當局亦制訂措施，例如加強宣傳和與業界溝通，並大幅提高刑罰，以阻嚇非法買賣瀕危物種的活動，由於此等措施，違例個案多年來已日見減少。因此，當局認為在不影響香港履行公約所訂義務的大前提下，可考慮撤銷一些管制措施，以減少對業界造成的不便。
6. 鑒於八成以上的中藥含有不同份量的瀕危物種，對於有關管制以瀕危物種製成的藥物的國際貿易的修訂建議對傳統中藥業的影響，委員提出質詢。部分委員關注到，甚具療效的傳統中藥產品可能會因該等修訂建議而被禁。據政府當局所述，修訂建議旨在反映公約所列物種的最新名單，並不會擴大受管制物種的範圍。
7. 至於許可證制度，委員察悉，政府當局每年約簽發16 000張許可證，而在2002至03年度由此產生的收入約為330萬元。在簡化許可證制度及擴大豁免範圍後，許可證數目會由14張減至9張，而大約40%至95%現有或日後的許可證持有人會獲得豁免。由許可證收費產生的收入每年會減少60%，或200萬元。委員察悉，在建議安排下，當局根據每年增幅比率收回10%至21%的成本，而要收回所有成本，將需時5至7年。鑒於許可證制度簡化後，業界可繳付較少費用，他們認為政府當局應以一次過收回十足成本為目標。據政府當局所述，分階段提高收費較可令人接受，尤其是有關收費制度已有一段長時間未有進行檢討。
8. 事務委員會2004年11月22日會議紀要的相關摘錄載於**附錄I**。

立法會秘書處
議會事務部1
2005年6月23日

^{註1} 附錄I —— 瀕臨絕種並現正或可能受貿易影響的物種。

附錄II —— 目前雖未瀕危絕種，但如對其標本的貿易不嚴加管理，以防止不利其生存的使用，就可能變成有絕種危險的物種；以及為了使上述某些物種標本的貿易能得到有效控制，而必須加以管理的其他物種。

附錄III —— 任何公約締約國認為應在其管轄範圍進行管理以防止或限制捕捉或採伐，而需要其他締約國合作控制貿易的物種。

2004年12月22日環境事務委員會會議紀要的節錄

X X X X X

II. 檢討《動植物(瀕危物種保護)條例》(第187章)

(立法會CB(1)255/04-05(02)號文件 —— 政府當局提交的文件)

9. 環境運輸及工務局副秘書長(環境)2(下稱“副秘書長(環境)2”)重點提述載於資料文件內的要點，向委員簡介有關修訂《動植物(瀕危物種保護)條例》(第187章)(下稱“該條例”)的建議。

10. 對於政府當局建議撤銷本港一些有關非法買賣瀕危物種但《瀕危野生動植物種國際貿易公約》(下稱“公約”)並沒有規定的管制措施，余若薇議員表示關注，恐怕會導致有關的非法買賣活動會再度猖獗起來。副秘書長(環境)2解釋，公約由1976年起延伸適用於香港，旨在規管瀕危物種的國際貿易，以保護野生生物免受過度捕捉或採伐及不致絕種。公約規定其附錄所載的物種(包括其可辨認部分和衍生物)的進出口均須受到管制。附錄的詳細內容如下 ——

附錄I —— 瀕臨絕種並現正或可能受貿易影響的物種；

附錄II —— 除非管制貿易，否則可能瀕臨絕種的物種；以及不容易從外表或其他方面識別是否屬於該等物種，而為免在管制上出現任何漏洞，須予規管的物種；及

附錄III —— 任何公約締約國為了防止或限制有關物種的捕捉或採伐而需要在其司法管轄區內實施貿易管制，及因而需要其他締約國合作的指定物種。

11. 副秘書長(環境)2補充，公約的目的在於管制國際貿易，並不管制管有瀕危物種的情況。然而，該條例的現行條文對管有或控制瀕危物種實施一定程度的管制，當中包括規定進口公約附錄II所列的物種必須領有許可證。採取該等額外管制措施旨在打擊走私活動，因為當該條例在1976年制定時，走私活動相當猖獗。此後，各相關行業一直要求當局簡化許可證制度，藉以便利貿易。鑒於違例個案多年來日益減少(大部分的非法進口個案均涉及本港居民或旅客在沒察覺的情況下把例如稀有的人蔘和蘭花等瀕危物種攜帶入境而觸犯法例)，因此，當局認為在不影響香港履行公約所訂的義務的大前提下，可以考慮撤銷本港一些管制措施，以減少對業界造成的不便。然而，當局不會提出任何減低罰則級別的修訂。漁農自然護理署助理署長(自然護理)(下稱“漁護署助理署長”)補充，由於政府加強宣傳和與業界溝通，並在1995

年大幅提高刑罰，增加阻嚇作用，非法買賣瀕危物種的情況整體上已受到控制。不過，政府當局仍然會徵詢業內人士對修訂法例的意見。

12. 主席質疑當局以執行有關管制的種種困難為由，而提出的有關管有公約附錄II所列物種的豁免安排，以及有關個人財物的豁免安排。她表示，雖然該等困難確實引起國際關注，並且成為於曼谷舉行的瀕危物種國際會議其中一個討論主題，但她仍對有關的建議豁免安排有所保留。漁護署助理署長表示，雖然管有或控制公約附錄II所列的某些物種(野生活生標本除外)獲得豁免，公約附錄I所列的所有物種均須符合公約的規定受到管制。

13. 有關管制以瀕危物種製成的藥物的國際貿易的建議修訂旨在使本港的管制制度能完全符合公約規定，余若薇議員在提述該等建議修訂時詢問，有關修訂對各相關行業(包括傳統中藥業)及其他組織有何影響。張文光議員亦有類似的意見，並從政府當局得悉，超過80%的中藥含有不同份量的瀕危物種。他關注到，部分甚具療效的傳統中藥產品會因該等建議修訂而被禁。

14. 副秘書長(環境)2表示，現時含有公約附錄I所列物種的藥物產品均須受到管制，而含有附錄II及III所列物種的藥物產品則無須管制。為與公約的規定保持一致，政府當局有需要把管制延伸至以公約所列的任何動植物物種製成的藥物。雖然進口附錄II所列的物種的活生樣本須受到管制，但管有該等活生樣本以作博物館展覽或研究用途則可獲豁免，無須受到管制。漁護署助理署長補充，含有公約附錄II所列物種的藥物產品如按照公約出示有效文件，將不會受到影響。

15. 然而，張文光議員指出，難以對傳統中藥產品實施建議的管制。舉例而言，傳統中藥飲劑“虎骨木瓜酒”其實是浸有虎骨的酒，但由於在出售前已把虎骨拿走，因此無法找到虎骨。同樣的情況亦出現於不少其他中藥產品。鑒於公約所列出的瀕危物種種類繁多，張議員認為要符合公約的規定只屬紙上談兵。

16. 漁護署助理署長回應時解釋，老虎屬於該公約附錄I所列的瀕危物種，政府當局已禁止售賣含虎骨及其衍生物成份的藥物。一個名為Environment Investigation Agency的國際環保組織在多年前進行的一項研究顯示，香港售賣含虎骨成份藥物的情況相當猖獗。鑒於該組織提出關注事項，政府當局透過提高罰款對販賣該類藥品加強管制。該組織最近於3年前在香港以臥底人員進行研究，但只能找到本港3間藥店承認有售賣含虎骨成份的藥物，其中一間其後否認有售賣該類藥物，而該組織亦未能在其餘藥店找得售賣該類藥物的證據。大部分被調查的藥店均有向其顧客清楚解釋售賣該等藥物是違法的。環境運輸及工務局常任秘書長2補充，政府當局清楚知道建議修訂對中藥業的影響，但他向委員保證，除須定期更新資料以反映該公約所列物種的最新名單外，該等修訂不會擴大受管制物種的範圍。

17. 黃容根議員擔心業界未必知道哪些種類的動植物會被界定為瀕危物種。漁民如果捕獲一條屬稀有種類的魚，很難判斷該條魚是否屬於瀕危物種。他又詢問若干類藍章魚及會攻擊人類的食人魚是否受到管制。環境運輸及工務局副秘書長2表示，管制該等稀有種類章魚屬於衛生福利及食物局的職權範圍，該局正研究如何把此類章魚納入《公眾衛生(動物及禽鳥)條例》(第139章)的管制範圍。他又證實，除中藥業外，政府當局亦有就建議修訂諮詢其他花卉、寵物和皮革業團體的代表。

18. 郭家麒議員表示，簡化許可證制度之後，業界可繳付較少費用，而須申領的許可證數目亦會減少。在該情況下，政府當局應以一次過收回十足成本為目標，而非採用建議安排，根據每年增幅的百分率收回10%至21%的成本，因為這樣需要5至7年才可收回所有成本。他繼而詢問政府當局按何基準定出其建議的收費制度，以及有否就此與業界達成協議。劉健儀議員亦同意業界應就擬議收費制度獲得諮詢。環境運輸及工務局副秘書長2表示，政府當局現時每年約簽發16 000張許可證，而由此產生的收入在2002至03年度約為330萬元。在簡化許可證制度之後，許可證數目會由14張減至9張，而隨著豁免範圍擴大，預期由許可證收費產生的收入每年會減少60%或200萬元左右。大約40%至95%現有或日後的許可證持有人亦會因為現時建議擴大豁免範圍而獲得豁免。業界在諮詢期內已知悉政府當局有意全數收回許可證的成本，而他們對建議的收費水平並無強烈意見。對於一次過收回十足成本的建議，環境運輸及工務局副秘書長2表示，此舉未必可行，因為會對業界造成影響。政府當局認為分階段提高收費會較可令人接受，尤其是有關收費制度已有一段長時間未有進行檢討。

X X X X X