

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1265/16-17(02)號文件

檔號：CB1/BC/6/16

《2017 年保護瀕危動植物物種(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件就《2017 年保護瀕危動植物物種(修訂)條例草案》("《條例草案》")提供背景資料，並概述議員就逐步淘汰本港象牙貿易的建議提出的主要意見及關注。

背景

進口、再出口和本地售賣象牙的現行規管制度

2. 香港遵守《瀕危野生動植物種國際貿易公約》("《公約》")，並透過《保護瀕危動植物物種條例》(第 586 章)("《條例》")履行《公約》。¹《條例》訂明，任何人除非根據並按照漁農自然護理署("漁護署")署長發出的許可證，或有任何豁免適用，否則不得進口、從公海引進、出口、再出口或管有若干瀕危動植物物種(包括象)，不論屬活體、死體、其部分或衍生物。

¹ 《公約》屬國際條約，自 1975 年開始實施以來，已有 183 個國家簽署成為締約國。《公約》旨在防止物種因國際貿易而瀕臨絕種或滅絕。《公約》規管超過 35 000 個動物及植物物種(包括其部分及製成品)，以確保該等物種的國際貿易不會危害其生存。《公約》透過許可證及證明書的制度規管國際貿易(包括商業及非商業)。在該制度下，如有關物種進出任何國家，必須具有所需的許可證/證明書。

3. 《公約》的條文在 1975 年開始適用於亞洲象及在 1976 年開始適用於非洲象。在此之前取得的象牙稱為"《公約》前象牙"。如《公約》前象牙的標本附有《公約》前證明書，則准許進行這類象牙的國際貿易。在《公約》適用於象之後直至 1990 年禁止國際象牙貿易為止期間取得的象牙，則稱為"《公約》後象牙"。² 鑒於香港在 1980 年代曾是亞洲區的象牙貿易中心，在 1990 年禁止國際象牙貿易前，已有大量《公約》後象牙合法進口本港。這些《公約》後象牙經漁護署登記，獲准在領有管有許可證的情況下在本地進行買賣。³ 任何人如管有《公約》後象牙作商業用途，必須為每個存放地點申領管有許可證。

4. 執法打擊象牙走私活動及非法貿易的工作，由漁護署聯同香港海關及警方負責。一經定罪，檢獲的標本會自動充公，納入政府庫存，並以焚化方式處置。⁴

淘汰本地象牙貿易的三步計劃

5. 行政長官在 2016 年《施政報告》中公布，政府將啟動立法程序，禁止進口及出口象狩獵品，⁵ 並積極研究其他適當措施，例如立法逐步淘汰本地象牙貿易，以及加重走私及非法買賣瀕危物種的罰則。

6. 2016 年 12 月，行政會議批准淘汰本地象牙貿易的三步計劃如下：

第一步： 禁止進口及再出口《公約》現時容許進口、出口及再出口的所有象狩獵品及餘下的

² 在 2016 年 12 月以前由政府當局提交的文件及立法會秘書處擬備的背景資料簡介中，《公約》後象牙稱為"禁貿前象牙"。

³ 現時，管有許可證的有效期為 5 年，而最近續期/發出的管有許可證的有效期則至 2021 年屆滿。

⁴ 在 2014 年 5 月以前，檢獲的象牙主要捐贈予學校、博物館和海外機構，作保育、科學、教育和培訓，或執法和鑒定用途。自 2014 年 5 月起，在保護稀有動植物諮詢委員會的支持下，政府已開始以焚化方式處置政府庫存的沒收象牙。

⁵ 藉《條例草案》加入《條例》的新訂附表 4 第 1(1)條界定"象狩獵品"的定義。"象狩獵品"指符合以下說明的原隻象，或象的一部分或衍生物(項目)——(a)未經加工，或已經過加工；(b)由某人透過狩獵而獲得；及(c)正由該人或其代表進口、出口或再出口，而該項進口、出口或再出口，屬將該項目從其來源地轉運至該人的慣常居住地方的過程的一部分。

《公約》後象牙項目。⁶ 這一步將自第一個生效日期(即環境局局長在《條例草案》獲通過後以憲報公告指定的日期)起實施；

第二步： (a)禁止進口和再出口《公約》前象牙(古董象牙除外)，⁷ 以及(b)向本地市場上為商業目的而管有的《公約》前象牙(古董象牙除外)施加許可證管制，做法一如向《公約》後象牙施加的現行管制。這一步將在實施第一步的禁貿規定 3 個月後生效；及

第三步： 由 2021 年 12 月 31 日起，禁止為商業目的而管有任何象牙(包括《公約》前象牙和《公約》後象牙)，古董象牙除外。

許可證安排及加重罰則的建議

7. 政府當局為在 2021 年 12 月 31 日全面禁止本地象牙貿易早作準備，建議在第一步生效後便不再批准任何就《公約》後象牙的管有許可證作出的申請，而在第二步生效後亦不再批准任何就《公約》前象牙的管有許可證作出的申請，但如有關象牙附有在該兩步生效前分別發出的有效管有許可證，則作別論。目前，若再出口《公約》前象牙，則須領有再出口許可證，而該許可證的有效期為 6 個月。為準備對《公約》前象牙實施再出口禁令，政府當局建議縮短新發出/續期的再出口許可證的有效期，以配合第二步生效。

8. 為有效阻嚇野生動植物(包括象牙)的非法貿易，政府當局亦建議加重《條例》所訂的罰則。現行和建議罰則的摘要載於**附錄 I**。

⁶ 據政府當局所述，餘下的《公約》後象牙項目指為非商業目的而進口、出口或再出口的納米比亞珠寶製成品中所含的 ekipa(具獨立標記和證明)，以及為非商業目的而進口、出口或再出口的津巴布韋象牙雕刻品。

⁷ 根據《條例草案》第 27(1)條的定義，"古董象牙"指(a)在 1925 年 7 月 1 日之前發生以下情況的象牙——(i)被移離野外；(ii)其天然狀態經大幅改動，以製成珠寶、飾物、藝術品、實用品或樂器；及(iii)由某人在上述改動後獲得，而在獲得時，已處於上述經改動的狀態，無需作進一步的雕刻、製作或加工以達至其目的；及(b)不包括象狩獵品。

《2017 年保護瀕危動植物物種(修訂)條例草案》

9. 《條例草案》於 2017 年 6 月 2 日在憲報刊登，並於 2017 年 6 月 14 日的立法會會議上進行首讀。《條例草案》旨在修訂《條例》及其附屬法例，以提高關乎規管列明物種的罪行的罰則、對象狩獵品及象牙訂定三步更嚴格的規管(一如上文第 6 段所述)，以及作出輕微修訂。

議員提出的主要意見及關注

10. 環境事務委員會曾於 2016 年 2 月 22 日、2016 年 6 月 27 日、2017 年 1 月 23 日及 2017 年 3 月 27 日的會議上，討論政府當局逐步淘汰本地象牙貿易的計劃及針對走私象牙活動的強化執法措施。環境事務委員會進一步於 2017 年 6 月 6 日的會議上，聽取公眾對禁貿建議的意見。立法會在 2015 年 12 月 2 日的會議上，通過由葛珮帆議員就"加強打擊走私野生動物的罪行"動議，並經毛孟靜議員修正的議案。在 2015 年 2 月 11 日和 11 月 25 日的立法會會議上，葛珮帆議員及陳家洛議員分別就關於規管象牙管有及貿易的事宜提出質詢。議員提出的主要意見及關注綜述於下文各段。

全面禁貿對象牙貿易商及象牙工匠的影響

11. 議員普遍同意為加強保護瀕危物種而逐步淘汰本地象牙貿易的建議。不過，部分議員關注到，在全面禁貿後，象牙貿易商(特別是近年有從歐洲聯盟國家進口《公約》前象牙的貿易商)可能蒙受重大金錢損失，而象牙工匠或無法謀生。這些議員認為，政府當局應向受影響的象牙貿易商及象牙工匠提供補償/援助。另有議員建議，政府當局可考慮容許屬某些年代的象牙的本地貿易繼續，而非全面禁貿。

12. 政府當局解釋，若禁貿規定只適用於屬某些年代的象牙，便須鑒定象牙所屬年代，從而確定象牙是否合法，但全面禁止本地象牙貿易，則可免除鑒定的需要。這做法亦響應國際間要求各國關閉國內象牙市場的呼聲，尤其是《公約》締約國在 2016 年舉行的第十七屆大會上通過了一項決議，建議所有締約國及非締約國，如其司法管轄區內有合法的本地象牙市場，而該等市場導致獵殺大象活動和非法象牙貿易，便應採取一切必須的措施，力求關閉該等就未加工及已加工象牙進行商業貿易的本地市場。

13. 政府當局認為不應向受影響的貿易商作出補償，因為當局已就禁貿建議預先通知他們，並給予他們 5 年的寬限期把業務轉型及/或處置他們所管有的象牙。政府當局強調，香港向國際社會(包括涉及非法獵殺大象的人士)發出強烈信息，表明有決心關閉本地象牙市場，力求根除非法獵殺大象的活動，至為重要。至於向受影響的象牙工匠提供的援助，政府當局會提供再就業培訓，並正進行調查，以確定他們的培訓需要。

禁貿時間表

14. 部分議員認為應縮短為期 5 年(即直至 2021 年 12 月 30 日止)的寬限期，或取消現有的管有許可證，提早實施全面禁貿，以免在寬限期內有清洗象牙的情況。政府當局解釋，根據現行法例，漁護署署長並無法定權力基於實施禁貿規定而取消有效的管有許可證。鑒於最近續期/發出的管有許可證的有效期將於 2021 年屆滿，全面禁止本地象牙貿易的規定須待全部現有管有許可證的有效期屆滿後實施。政府當局亦指出，由於當局會在第一步禁止進口及再出口《公約》後象牙，並在第二步(將於實施第一步 3 個月後生效)禁止進口及再出口《公約》前象牙，這兩步將有助防止清洗非法象牙的情況。

對古董象牙的豁免

15. 部分議員關注到，容許進行古董象牙貿易，或會產生漏洞，引致清洗非法來源的古董象牙的情況。他們建議政府當局發出證明書，以規管古董象牙貿易。政府當局回應時表示，古董象牙所屬年代遠較《公約》前象牙或《公約》後象牙久遠，而科學鑒證能準確識別古董象牙的真確性及合法性。此外，手工的精湛程度亦會提供鑒定古董象牙的線索。政府當局在訂定古董象牙的參照日期時，曾參考海外做法，並曾考慮保存傳統象牙雕刻工藝品及利便執法等其他因素。由於管有古董象牙的人士應能在有需要時出示證據，證明象牙的真確性，因此政府當局不打算透過發出證明書規管古董象牙的銷售。

最新發展

16. 在 2017 年 6 月 16 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究《條例草案》。

相關文件

17. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2017 年 7 月 6 日

**《保護瀕危動植物物種條例》所訂
現行和建議罰則的摘要**

	現行罰則		建議罰則	
	非具商業目的	具商業目的	簡易程序罪行	可公訴罪行
附錄 I 物種*	第六級罰款 (即 10 萬元)及 監禁一年	罰款 500 萬元 及監禁兩年	罰款 500 萬元 及監禁兩年	罰款 1,000 萬元 及監禁 10 年
附錄 II 及附錄 III 物種*	第五級罰款 (即 5 萬元)及 監禁 6 個月	罰款 50 萬元 及監禁一年	罰款 50 萬元 及監禁一年	罰款 100 萬元 及監禁 7 年

* 附錄 I、附錄 II 及附錄 III 物種指《瀕危野生動植物種國際貿易公約》("《公約》")3 個附錄所列明的物種。附錄 I 的物種是瀕臨絕種的高度瀕危物種。附錄 II 的物種，雖未瀕臨絕種，但如不對其貿易施加管制，該等物種可變成有滅絕危機。附錄 III 物種是《公約》任何締約國確定在其司法管轄區內須受管制，以避免或限制過度採捕，並需要其他締約國合作管制其貿易的物種。

[資料來源：根據環境局在 2017 年 6 月就《2017 年保護瀕危動植物物種(修訂)條例草案》發出的立法會參考資料摘要附件 B 修改而成。]

《2017 年保護瀕危動植物物種(修訂)條例草案》委員會

相關文件一覽表

會議日期	事項	文件
2015 年 12 月 2 日	立法會會議	葛珮帆議員動議的議案 進度報告
2016 年 2 月 22 日	環境事務委員會 會議	政府當局就"有關香港保護瀕危物種 及生物多樣性的最新情況"提供的 文件 (立法會 CB(1)557/15-16(04) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)857/15-16 號文件)
2016 年 3 月 29 日	環境事務委員會 特別會議	立法會秘書處就"香港《生物多樣性 策略及行動計劃》公眾諮詢"擬備的 背景資料簡介 (立法會 CB(1)712/15-16(01) 號文件) 特別會議紀要 (立法會 CB(1)1113/15-16 號文件)
2016 年 6 月 27 日	環境事務委員會 會議	政府當局就"逐步淘汰本地象牙貿易 的擬議計劃"提供的文件 (立法會 CB(1)1054/15-16(06) 號文件) 立法會秘書處就"本地象牙貿易的管 制"擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)1054/15-16(07) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1168/15-16 號文件)
2017 年 1 月 23 日	環境事務委員會 會議	政府當局就"2017 年施政報 告——環境局的政策措施：環境保 護"提供的文件 (立法會 CB(1)451/16-17(01) 號文件)

會議日期	事項	文件
		會議紀要 (立法會 CB(1)683/16-17 號文件)
2017 年 3 月 27 日	環境事務委員會 會議	政府當局就"逐步淘汰本地象牙貿易 的立法建議及政府於自然及海洋保育 方面的工作"提供的文件 (立法會 CB(1)705/16-17(05) 號文件)
2017 年 6 月 6 日	環境事務委員會 特別會議	立法會秘書處就"逐步淘汰本地象牙 貿易的立法建議"擬備的背景資料 簡介 (立法會 CB(1)1018/16-17(01) 號文 件)
2017 年 6 月 14 日	《2017 年保護瀕 危動植物物種(修 訂)條例草案》提 交立法會	《條例草案》 立法會參考資料摘要 法律事務部報告 (立法會 LS80/16-17 號文件)

相關文件的超連結：

政府政策局／部門	文件
環境局、環境保護署和漁農自然護理署	關於"逐步淘汰本地象牙貿易的計劃"的 立法會參考資料摘要 (檔案編號： EP CR 9/15/29)

相關立法會質詢的超連結：

日期	立法會質詢
2015 年 2 月 11 日	有關葛珮帆議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報
2015 年 11 月 25 日	有關陳家洛議員所提立法會質詢(書面)的 新聞公報