

《2017年保護瀕危動植物物種(修訂)條例草案》法案委員會

政府就二零一七年七月七日會議
所討論事項的跟進行動作出的回應

就二零一七年七月七日的《2017年保護瀕危動植物物種(修訂)條例草案》(《條例草案》)法案委員會會議上委員提問事宜，政府的回覆如下。

(a) 提供資料，說明法國、德國、荷蘭及英國何時禁止進口及出口在《瀕危野生動植物種國際貿易公約》(《公約》)適用於大象之前獲得的象牙物品(一般稱為《公約》前象牙)，以及在此之後而在禁止國際象牙貿易之前獲得的象牙物品(一般稱為《公約》後象牙)

2. 《公約》分別於一九七五年七月一日及一九七六年二月二十六日開始規管亞洲象及非洲象的國際貿易。在上述日期前已取得的象牙，稱為「《公約》前象牙」，而之後取得的象牙，稱為「《公約》後象牙」。

3. 自一九九零年一月十八日，所有大象品種均被列入《公約》附錄I，《公約》後象牙的國際貿易(即進口、出口和再出口)基本上已被禁止。

4. 《公約》前象牙獲《公約》豁免，允許在准許證的制度下繼續進行國際貿易。然而，一些國家採取了較《公約》規定更嚴格的措施管制《公約》前象牙的進出口。

5. 根據歐盟委員會於二零一四年八月委託撰寫的一份報告¹，除非屬再次引進(即有關標本之前曾出口或再出口)，否則《公約》前象牙一般不可進口歐盟作商業用途；而古董則可在附有進口准許證的情況下進口作商業用途。二零一五年三月，一些歐盟成員國，包括法國、德國、荷蘭和英國，宣布禁止再出口《公約》前象牙原料。該禁令並不影響已加工之《公約》前象牙。

¹ Mundy, V. (2014). 歐盟的《公約》前/古董象牙再出口。給歐盟委員會的報告。
http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/Ivory%20report_Nov%202014.pdf
f [英文版]

近日，歐盟委員會通過了一份指引²，建議自二零一七年七月一日起，歐盟成員國停止就出口《公約》前象牙原料簽發出口文件。該禁令亦不影響已加工之《公約》前象牙。

(b) 提供下述數字：(i)自《公約》條文在香港實施後從歐洲國家進口香港的象牙物品(歐洲進口象牙)總數量，以及(ii)香港貿易商為商業目的仍然管有的歐洲進口象牙數量

6. 正如以上第三段所言，自一九九零年一月十八日，《公約》後象牙的國際貿易基本上已被禁止；而《公約》前象牙則獲《公約》豁免，允許在准許證的制度下繼續進行國際貿易。香港履行《公約》的規定，因而在一九九零年後仍然繼續允許《公約》前象牙進出口。換言之，在一九九零年後《公約》前象牙的進出口在國際上仍然存在，而並非香港或歐洲國家特有的。根據漁農自然護理署(漁護署)的記錄，一九九零年後共有大約13.9公噸和大約19,700件《公約》前象牙進口香港。在該等《公約》前象牙當中，大約13.8公噸和大約19,100件來自歐洲國家。

7. 根據漁護署的出入口記錄，大部分《公約》前象牙(大約10.9公噸和大約380件)進口香港後，已再出口到其他地方。根據《保護瀕危動植物物種條例》(第586章)(《條例》)，只要證明象牙為《公約》前標本，管有《公約》前象牙作商業用途無需管有許可證。因此，我們並沒有在香港作商業用途的《公約》前象牙存貨的統計數字。

(c) 解釋在《公約》適用於象之前已在本地市場的《公約》前象牙項目，以及在之後進口香港的象牙物品，在出口及本地貿易方面是否受到相同的規管

8. 鑑於歷史上香港在上世紀八十年代是亞洲區內的象牙貿易中心，在一九九零年禁止象牙國際貿易前，已有大量《公約》後象牙進口本港。該等進口本港的象牙均已向當時的漁農處(現時漁護署)登記。只要持有漁護署就每個存放處所發出的管有許可證，《公約》後象牙可用作本地貿易。但是，《公約》後象牙的再出口自一九九零年起已被禁止。

9. 《公約》前象牙則獲《公約》豁免，允許在准許證的制度下

² 歐盟委員會 - 新聞稿。委員會推出新措施以打擊盜獵和終止象牙原料貿易。布魯塞爾，二零一七年五月十六日。

繼續進行國際貿易。在《條例》下，進口《公約》前象牙須領有先前出口地簽發的《公約》前證明書，證明該象牙為《公約》前象牙，並於象牙進入香港境內時通過授權人員的查驗。管有《公約》前象牙作商業用途，只需證明是《公約》前象牙，無需申領管有許可證。再出口《公約》前象牙是允許的，但須領有漁護署簽發的再出口許可證。

(d) 提供政府當局對下述問題的立場及詳細法律分析：為何認為《條例草案》的建議符合《基本法》第六條及第一百零五條，該兩條條文分別保護私有財產權，以及依法徵用私人 and 法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利

10. 《條例草案》旨在：

- (a) 修訂《條例》以推展三步計劃，從而加強管制進口和再出口象牙及大象狩獵品，逐步淘汰本地象牙貿易；以及
- (b) 加重《條例》所訂罰則以加強阻嚇瀕危物種走私及非法貿易。

11. 政府認為《條例草案》的立法建議符合《基本法》的規定，包括有關人權的條文。

《基本法》第六條及第一百零五條

12. 《基本法》第六條規定：

「香港特別行政區依法保護私有財產權。」

《基本法》第一百零五條規定：

「香港特別行政區依法保護私人 and 法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人 and 法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。

徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付。

企業所有權和外來投資均受法律保護。」

13. 《基本法》第六條訂明《基本法》保護財產權的總則；《基本法》第一百零五條則是實質條文，具體說明保護財產權和依法徵用財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。因此以下會集中分析《基本法》第一百零五條。

14. 「象牙」可構成《基本法》第一百零五條所指的「財產」，看來是清楚的。要判斷須否按《基本法》第一百零五條「補償」受立法建議影響的象牙物主，便須判斷擬議措施會否構成徵用象牙物主的財產，致令他們有權得到實際價值的補償。

15. 對於《基本法》第一百零五條所述徵用的範疇，終審法院尚未頒布權威決定。一個看法是該條所述「deprivation」一詞的真確詮釋，應採用狹義的涵義，即政府或政府機關為公共用途強制取得財產。

16. 上訴法庭在審理 *Weson Investment Ltd v Commissioner of Inland Revenue*³一案和 *Mo Chun Hon v Agriculture, Fisheries and Conservation Department*⁴一案時，以及原訟法庭在審理 *Harvest Good Development Ltd v Secretary for Justice*⁵一案和 *Kam Lan Koon Ltd v Realray Investment Ltd*⁶一案時，均接納對「deprivation」一詞作上述詮釋。在 *Weson* 一案中，時任上訴法庭副庭長鄧楨裁定，《基本法》第一百零五條中的「deprivation」一詞，是「expropriation」的意思，即中文原文所表達的意思（「徵用」；第585F頁）。在 *Mo Chun Hon* 一案中，鄧楨法官亦採用同一原則（第385頁第35段）。

17. 然而，在 *Fine Tower Associates Ltd v Town Planning Board*⁷一案中，上訴法庭裁定，為確定是否構成徵用，法庭會考慮事情的實質而非形式。在沒有正式徵收的情況下，是否構成實際上的徵用財產這個問題必然須視乎個別案件而定，屬事實與程度的問題。法庭經考慮歐洲人權法庭和美國不同法庭的法學觀點後，裁定就確立獲得補償的權利而言，實際上的徵用涉及移除或禁止有關財產的一切有意義的用途或在經濟上可行的財產使用方式（判詞第19至25段）。

18. 一般來說，除非財產受影響後再無任何有意義的其他用途，又或所受限制已禁止一切在經濟上可行的財產使用方式，否則不會出現實際上的徵用。因此，徵用財產可以出現在以下兩個

³ [2007] 2 HKLRD 567

⁴ [2008] 1 HKCLR 386

⁵ [2007] 4 HKC 1

⁶ HCA 15824 of 1999

⁷ [2008] 1 HKLRD 553

情況的其中之一：

- (a) 正式徵收財產，即財產的擁有權有所轉讓；及
- (b) 遭投訴的措施影響財產的實質，程度足以構成實際上的徵收。

19. 就目前情況而言，政府認為在二零一七年六月發出的《條例草案》立法會參考資料摘要(資料摘要)中，第 5 至 12 段所闡釋的立法建議並不涉及正式徵收財產或實際上的徵收。在現時的立法建議下，物主可繼續管有其象牙，擁有權並無任何轉讓。再者，物主的象牙不會被禁止一切有意義的用途，仍可作管有、捐贈或展覽等其他實益用途，也可作工藝或文化用途。

20. 根據漁護署從貿易調查和諮詢業界所得的資料⁸，立法建議不會令貿易商即時無法繼續經營甚或倒閉。另外，如前所述，立法建議不會令貿易商業務失去任何有意義或有實益的用途。政府認為立法建議並不形同徵用貿易商的業務。既無徵用，便不大可能致令《基本法》第一百零五條有關補償的權利得以引用。再者，一如二零一七年七月六日背景資料簡介(立法會 CB(1)1265/16-17(02) 號文件；檔號：CB1/BC/6/16)第 13 段所述，政府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，並給予他們自二零一六年十二月二十一起計合理及充足的五年寬限期把業務轉型及／或處置他們所管有的象牙。

干擾產權

21. 《基本法》第一百零五條亦保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利。然而，產權並非絕對，法律可對這些權利有效設定限制。產權的任何限制均須通過相稱分析，當中要求此等限制必須是為了達致某個合法目的；與該合法目的有合理關連；並且不超越為達致該合法目的所需的程度。

22. 在 *Hysan Development Co. Ltd v Town Planning Board*⁹一案，終審法院裁定，在某項侵犯權利的舉措已通過上述三步驗證的情況下，相稱分析便應加入第四個步驟，即審視從該項舉措所得的社會利益與侵犯受憲法保護的個人權利之間是否已取得合理平衡，尤其須審視追求該社會利益會否導致有關個人面對無

⁸ 根據漁護署在二零一六年二月至四月進行的象牙貿易調查，不少象牙貿易商早已把業務轉型，或改為從事其他不受《公約》管制商品的貿易，例如長毛象象牙。

⁹ (2016) 19 HKCFAR 372, 二零一六年九月二十六日

法接受地嚴苛的負擔。

23. 就目前情況而言，在二零二一年十二月三十一日或之前逐步淘汰本港的象牙貿易以打擊獵殺大象和在本港走私象牙活動，是合法目的，而擬議的三步計劃亦與該合法目的有合理關連，因此已通過相稱分析的首兩步驗證。政府亦認為，該建議並無超越為達致這個合法目的所需的程度，原因如下：象牙的國際貿易禁令於一九九零年推行。自此，香港已採取比《公約》要求更嚴格的本地措施以管制本地象牙貿易¹⁰。然而，有報道指近年與象牙有關的獵殺和走私活動有所上升。而由二零一一至一三年期間，非洲每年約有 20 000 至 30 000 頭大象被獵殺，主要是為了象牙。同時，香港曾檢獲大量非法進口象牙。近年，非政府機構、傳媒及立法會部分議員對於大象在非洲遭獵殺和本港的龐大象牙零售市場，深表關注。常有批評指香港的已登記象牙的本地貿易變相為本港的非法象牙提供掩飾。漁護署經檢討象牙貿易的規管制度後，已聯同香港海關及香港警務處推出一系列優化措施，以加強針對象牙走私活動的執法和對本地象牙貿易的管制¹¹。然而，有規模的本地象牙貿易仍然存在，成為非法市場的潛在掩飾，直接影響大象的存亡¹²。因此，建議提出的措施，包括分階段全面禁止本地貿易，被認為是管制象牙的最後手段。事實上，在二零一六年九月至十月舉行的第 17 屆《公約》締約國大會上，締約國通過一項決議，建議所有締約國及非締約國，只要其司法管轄區內存在合法的本地象牙市場，導致獵殺大象活動和非法象牙貿易，便應採取一切必須的立法、規管及執法措施，力求盡快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。政府因此認為，有見於獵殺大象和走私象牙的最新趨勢，以及國際間要求各國關閉國內象牙市場的呼聲，建議提出的措施沒有超越為達致上述合法目的所需的程度，並能回應國際及公眾對面臨迫切絕種威脅的大象存亡的關

¹⁰ 《公約》自一九九零年已禁止大象象牙的進口、出口或再出口。為使管制更完善，香港已採取更嚴格的本地措施，透過許可證制度規管商業性管有象牙。

¹¹ 這些措施包括全面點算本地所有象牙庫存；增加突擊巡查銷售象牙的持證店鋪的次數；使用碳素斷代法以判斷象牙的合法性；派遣偵緝犬往進出口管制站偵測走私象牙；加強與執法機關合作和協調工作；加強與相關海外和國際組織收集情報和交換資訊，以及加強與非政府機構聯繫和合作。

¹² 事實上，漁護署在二零一六年八月進行的一次佯裝行動中，發現一間工藝店內的一對象牙筷子，來自象牙國際貿易禁令於一九九零年推行後獲得的大象象牙。有關店鋪的東主和店員已被檢控、定罪及判刑。

注。

24. 此外，政府亦認為，既然已就禁貿建議預先通知受影響的貿易商，並給予他們合理且充裕的五年寬限期，以便他們把業務轉型及／或處置他們所管有的象牙，上述立法建議的社會利益(即回應國際及公眾對面臨迫切絕種威脅的大象存亡的關注)與對受憲法保護的個人權利(即象牙貿易商的財產權)的影響之間已取得合理平衡，亦並沒有導致象牙貿易商面對無法接受地嚴苛的負擔。

(e) 解釋政府當局會否考慮透過取消現有的管有許可證及向受影響的持證者提供特惠金，提早全面禁止象牙貿易；如政府當局不會考慮這做法，亦說明原因

25. 近年，非洲的獵殺大象情況及全球的走私象牙問題越來越備受關注。進一步限制或禁止象牙貿易成為全球大趨勢。現時，我們並沒有聽聞其他國家或地區於加強象牙貿易管制措施時提供任何賠償。我們認為政府沒有理由偏離國際慣例，向象牙業界提供賠償。偏離國際慣例可能為其他國家或地區在實施相關政策禁止象牙貿易時造成負面的壓力。

26. 此外，政府十分關注向持牌象牙貿易商提供賠償可能會傳出錯誤訊息，令不法分子以為政府有機會賠償，因而可能加劇大象盜獵及刺激不法分子大量走私非法象牙到香港，以期魚目混珠以獲取賠償。這樣不但令有關計劃的成效大打折扣，同時令全球保育大象的努力造成倒退，嚴重損害香港的國際形象。

27. 基於以上種種考慮，政府認為不應向持牌象牙貿易商提供任何形式的賠償，包括特惠金。同時需要指出，政府不可以因推行計劃而取消有效的管有許可證。

(f) 提供下述資料：(i)香港象牙工匠的總數及其年齡概況，以及(ii)政府當局會如何協助象牙貿易商把業務轉型，以及如何協助象牙工匠，滿足他們的就業需要

28. 由於象牙工匠無須向漁護署登記，因此政府沒有香港象牙工匠的確實人數和年齡概況。但是，根據一項由漁護署於二零一六年九月至十月進行的調查和漁護署與象牙業界的溝通，我們估計現時香港約有一百名象牙工匠。大約三分之二象牙工匠的年齡為六十歲或以上，餘下三分之一工匠年齡介乎三十一至五十九歲之間。

29. 漁護署會與相關政府部門及組織(例如僱員再培訓局)聯繫，制訂合適的再就業培訓課程，協助受影響的象牙工匠轉業。根據漁護署與僱員再培訓局的討論，現有超過七百個課程可供象牙工匠報讀。漁護署會進一步諮詢象牙工匠以確定其培訓需要。

30. 象牙貿易商方面，不少象牙貿易商早已把業務轉型，或改為從事其他不受《公約》管制商品的貿易，例如長毛象象牙。至於餘下仍然從事象牙貿易的象牙貿易商，由於自政府公布計劃（二零一六年十二月二十一日）起約有五年的寬限期，該等貿易商應有充裕時間進行業務轉型。

(g) 提供過去數年根據香港法例第586章就涉及非法象牙的罪行作出檢控的個案總數，以及就每宗個案提供下述詳情：
(i)屬商業還是非商業目的犯罪、(ii)所涉非法象牙的數量、
(iii)被告人有否被定罪，以及(iv)法庭判處的罰則(如罪名成立)

31. 於二零一四至二零一七年（截至七月底）破獲的走私象牙案件，檢獲的象牙數量，定罪人數以及法庭判處的最高和最低罰則表列如下：

	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年 (1-7 月) ¹³
案件宗數	106	105	41	39
檢獲象牙數量	2,200 公斤 及 35 件	1,600 公斤	530 公斤	7,385 公斤
定罪人數	65	30	25	26
最高罰則/相關 象牙數量	8 個月*/ 三宗案件： 分別為 15.6 公斤，35 公 斤及 36 公斤	6 個月*/ 兩宗案件： 分別為 19.9 公斤 及 19 公斤	8 個月^/ 47.36 公斤	3 個月/ 61.88 公 斤
最低罰則)/相 關象牙數量	10,000/ 兩宗案件： 分別為 1.21 公斤及 9.18 公斤	30,000/ 兩宗案件： 分別為 8.4 公斤及 8.8 公斤	2,000/ 0.2 公斤	2,000/ 0.044 公斤

¹³ 部份案件仍在調查中，故未有裁決結果。

註：

* -- 定罪的案件判罰原為罰款。因違法者無法繳付罰款而被罰監禁指定的刑期。

^ -- 有關罰則乃與違反香港法例第60章《進出口條例》罪行同時處罰

32. 根據《條例》第10條的規定，任何人因非法進口，從公海引進，出口，再出口或管有《公約》附錄 I 物種而被定罪，而法庭信納該行為是為商業目的而作出，該人可被處罰款五百萬元及監禁兩年。然而，過往經驗顯示，要舉證證明有關行為是為商業目的而進行並不容易。此外，法庭是否認為有關罪行是為商業目的而進行，並沒有記錄在判處刑罰上。因此，有關建議統一商業和非商業犯罪的最高罰則以及增加《條例》的最高罰則是為了回應以上提出有關舉證責任的問題及加強阻嚇作用。

(h) 提供資料，說明就香港法例第586章所訂涉及非法象牙的罪行的量刑起點

33. 涉及《條例》所訂的罪行，上級法院並沒有定下量刑起點的先例。

環境局

漁農自然護理署

二零一七年八月