

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)1018/16-17(01)號文件

檔號：CB1/PL/EA

環境事務委員會

2017 年 6 月 6 日的特別會議

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

目的

本文件旨在就逐步淘汰本港象牙貿易的立法建議提供背景資料，並概述議員就相關事宜所提出的主要意見及關注。

背景

保護瀕危物種

2. 香港遵守《瀕危野生動植物種國際貿易公約》("《公約》")，並透過執行《保護瀕危動植物物種條例》(第 586 章)("《條例》")(即實施《公約》的本地法例)履行《公約》。¹《條例》訂明，任何人除非取得由漁農自然護理署("漁護署")事先發出的許可證並依照相關規定，否則不得進口、從公海引進、出口、再出口或管有任何瀕危物種，不論屬活體的、死體的、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。

管制進口、再出口和本地售賣象牙的現行規管制度

3. 《公約》自 1970 年代開始規管象牙的國際貿易，並自 1990 年起禁止相關貿易，"《公約》前象牙"則除外。《公約》前象牙如附有《公約》前證明書，則獲准進行買賣。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，已有大量象牙根據《公約》條文合法進口本港。這些《公約》後象牙³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。⁴ 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。⁵ 近年，非洲獵殺大象及全球走私象牙的情況越來越備受關注。漁護署已制訂一套新/強化措施，以加強執法工作及跨部門合作。該等新/強化措施載於**附錄 I**。

逐步淘汰象牙貿易及加重罰則的擬議計劃

5. 行政長官在 2016 年《施政報告》中公布，政府將啟動立法程序，禁止大象狩獵品進口及出口，並積極研究其他適當措施，例如立法進一步禁止象牙進口、出口和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。

² 《公約》前象牙指在 1975 年以前(適用於亞洲象)及 1976 年以前(適用於非洲象)取得的象牙製品。目前，《公約》前象牙獲准進口和再出口作商業用途，惟須出示《公約》前證明書，或符合相關許可證的規定。現時，《公約》前象牙不論是作私人或商業用途，均可根據《條例》獲豁免遵守申領管有許可證的規定。

³ 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"(即在 1990 年禁止國際象牙貿易前取得的象牙)。

⁴ 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。

⁵ 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。

6. 2016 年 12 月，行政會議批准淘汰本地象牙貿易的三步計劃，擬議推行階段如下：

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大象狩獵品及餘下的《公約》後象牙。⁶ 這一步將由修訂法例生效當日起實施；

第二步： (a)禁止《公約》前象牙("古董象牙"除外)進口和再出口，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 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。

7. 政府當局表示，在訂定第三步(即全面禁止本地象牙貿易)的擬議生效日期時，當局已考慮多項因素，例如給予相關貿易商多少時間進行業務轉型方為充足合理，以及管有許可證的有效期。為了就第三步作好準備，所有在 2016 年 12 月 31 日或以後發出、延長有效期、續期或更改的管有許可證，均會在 2021 年 12 月 30 日或之前期滿失效。

8. 政府當局計劃於 2017 年提出條例草案，修訂《條例》，落實上述三步計劃。當局亦建議在同一項條例草案中加重《條例》所訂的罰則，藉此加強對野生生物罪行的阻嚇作用。現行和建議罰則的摘要載於**附錄 II**。

⁶ 《公約》現時容許為非商業目的而進口、出口及再出口大象狩獵品及來自博茨瓦納、納米比亞、南非和津巴布韋的指定大象標本(包括某些來自納米比亞和津巴布韋的象牙雕刻品及飾物)。

⁷ 就擬議的三步計劃而言，"古董象牙"的定義是在 1925 年 7 月 1 日前(即《公約》於 1975 年 7 月 1 日生效的 50 年前)已從野生象身上移除並經加工的象牙，其形態顯著有別於象牙的自然狀態，已製成珠寶、裝飾品、藝術品、用具或樂器，並一直以此形態由擁有者取得作既定用途，無須再經任何雕刻、工藝或製造工序。

議員提出的主要意見及關注

9. 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。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。

禁止象牙貿易的措施的適用範圍

10. 議員普遍同意逐步淘汰本地象牙貿易的建議，但部分議員認為政府當局應留意禁貿措施對象牙工匠的生計及保護傳統象牙雕刻工藝品的影響。部分其他議員則關注在實施禁貿措施後容許進行"古董象牙"貿易，或會產生漏洞，引致非法來源的"古董象牙"魚目混珠，在本地市場清洗。他們建議政府當局發出證明書，以規管"古董象牙"貿易。

11. 政府當局解釋，若禁貿措施只適用於屬某些年代的象牙(例如《公約》後象牙)，便須鑒定象牙所屬年代以確定是否合法，但全面禁止本地象牙貿易，則可免除進行有關鑒定工作的需要。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。

12. 關於豁免"古董象牙"受全面禁貿措施的規管，政府當局解釋，"古董象牙"所屬年代遠較《公約》前或《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。

為象牙貿易商訂立法的寬限期

13. 部分議員認為應縮短寬限期(原擬直至 2021 年 12 月 30 日止)，或取消現有的管有許可證，提前全面禁止本地象牙貿易，以免在寬限期內有清洗象牙的情況。然而，另有一些議員認為，當局應給予更長的寬限期，讓業界處置所管有的象牙。他們促請政府當局在打擊象牙走私活動與維持本地象牙貿易商生計之間求取平衡。

14. 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止象牙貿易的措施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措施須待全部現有管有許可證的有效期屆滿後實施。

執法措施

15. 部分議員建議，政府當局應把本港管有許可證持有人的名單，連同其名稱及地址公開，讓傳媒和野生生物保育團體更易協助揭發象牙貿易商的非法活動。政府當局認為按建議公開有關名單，並不恰當，因為此舉會涉及披露許可證持有人的個人及業務資料。披露存放象牙的處所，不論是店鋪還是存放地方，均可能令許可證持有人擔心保安問題。

近期發展

16. 環境事務委員會將於 2017 年 6 月 6 日的特別會議上，聽取公眾就逐步淘汰本地象牙貿易的立法建議提出的意見。

相關文件

17. 相關文件一覽表載於**附錄 III**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2017 年 6 月 1 日

**為加強打擊象牙走私活動的執法工作
及加強管制本地象牙貿易而制訂的新/強化措施**
(截至 2016 年 2 月的情況)

- (a) 漁農自然護理署("漁護署")現正對已登記的象牙進行全面點算，以預防有人以從非法來源得來的象牙代替附有許可證的象牙。有關工作包括核查象牙的數量、標記(如有的話)及交易紀錄。此外，漁護署已引入獨特的防篡改防偽反光標誌的新標記制度，並為有關象牙拍照，以作紀錄。
- (b) 漁護署已增加突擊巡查銷售象牙的持證店鋪的次數。對於位處商業區及/或持有大量象牙的店鋪，巡查次數會更頻密。漁護署亦會巡查其他工藝品店，查察有否出現非法售賣象牙的情況。
- (c) 漁護署會使用放射性碳素斷代法判斷象牙的合法性，以便協助執法。
- (d) 為加強對象牙走私活動及非法貿易的執法及情報收集工作，漁護署、香港海關("海關")及警方會採取一連串的強化措施，包括加強 3 個執法機關的合作及協調，強化與海外及國際機關(例如國際刑警組織、世界海關組織及《瀕危野生動植物種國際貿易公約》秘書處)的收集情報及交換資訊工作，並加強與相關非政府機構的聯絡及合作。
- (e) 漁護署及海關會加強採取聯合行動，利用象牙偵緝犬在香港國際機場對來自高風險港口的航空包裹和旅客進行偵察。偵緝犬亦會派駐各個陸路邊境和鐵路管制站，以偵察北上的旅客、車輛及貨物。至於屬警方和海關職權範圍且涉及有組織及嚴重罪行的個案，兩個部門會因應情況進行調查及採取執法行動。
- (f) 為加強對走私瀕危物種的阻嚇作用和表明香港對打擊這類犯罪活動的決心，漁護署會與律政司研究如何確立及提交證據，使法庭信納有關罪行是為商業目的而犯，以期對案件判處較重罰則。

- (g) 政府當局亦會對最高罰則進行檢討，以反映這類罪行的嚴重性。當局會參考管制進出口或管有受管制物品的其他本地法例，以及其他司法管轄區就瀕危物種的走私及非法貿易所施加的罰則。

[資料來源：根據政府當局就環境事務委員會於 2016 年 2 月 22 日舉行的會議提供的文件(立法會 CB(1)557/15-16(04)號文件)附件 B 修改而成。]

**《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：根據政府當局就環境事務委員會於 2017 年 3 月 27 日舉行的會議提供的文件(立法會 CB(1)705/16-17(05)號文件)附件 A 修改而成。]

逐步淘汰本地象牙貿易的立法建議

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) 立法會秘書處就"香港瀕危物種的保 護及生物多樣性"擬備的背景資料 簡介 (立法會 CB(1)557/15-16(05) 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	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) 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)

會議日期	事項	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)

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