

二零一六年六月二十七日
討論文件

立法會環境事務委員會

逐步淘汰本地象牙貿易的擬議計劃

目的

本文件旨在徵詢委員對政府加強管制象牙貿易和逐步淘汰本地象牙貿易建議的意見。

背景

2. 政府一直致力保護瀕危物種。香港根據《保護瀕危動植物物種條例》(第586章)(《條例》)規管象牙等瀕危物種的進口、再出口和本地貿易，藉以在本港履行《瀕危野生動植物種國際貿易公約》(《公約》)。

3. 行政長官在《二零一六年施政報告》中公布，政府將盡快啟動立法程序，禁止大象狩獵品進出口，並積極研究其他適當措施，包括立法進一步禁止象牙的進出口和逐步淘汰本地象牙貿易，以及加重瀕危物種走私及非法貿易的罰則。

4. 在二零一六年二月二十二日的立法會環境事務委員會會議上，我們曾向委員簡介有關管制進口、再出口及本地銷售象牙的現有規管制度，以及政府各部門現正採取加強執法的新措施。我們亦提出了政府就禁止大象狩獵品進口及再出口、禁止《公約》前象牙進口及再出口，以及最終淘汰本地象牙貿易的建議策略初步構思。本年年初，漁農自然護理署(漁護署)已就擬議的行動計劃諮詢相關業界。

擬議的逐步淘汰象牙計劃

5. 我們已檢討策略，以及考慮如何推展行政長官在《二零一六年施政報告》中所述措施。我們現**建議一次過修訂《條例》**以落實逐步淘汰本地象牙貿易的三步計劃。我們相信這是最快

速及有效的方法以達致我們的目的。我們打算於二零一七年上半年向立法會提交條例修訂草案。

6. 下文將闡述有關考慮因素的詳情。

法例修訂

7. 我們將一次過修訂《條例》，並如下述分不同階段推行：

第一步：禁止大象狩獵品、ekipa 及某些象牙雕刻品的進口及再出口。有關物品現時是按照《公約》就非洲象因應“分拆列入”的安排而視作《公約》附錄 II 所列標本處理。

第二步：在適當的寬限期過後，禁止《公約》前¹象牙的進口及再出口(古董象牙除外)，而在本港市場的《公約》前象牙則須受許可證制度的規管，有關規管與禁貿前²象牙的現有規管相若。

第三步：在給予寬限期讓貿易商／擁有人處理作商業用途的象牙存貨或進行業務轉型過後，禁止在本港銷售《公約》前象牙及禁貿前象牙。

8. 上述三個步驟將有不同的生效日期，並如下面第 18 段所述分別指定。

檢討罰則

9. 此外，為更加強阻嚇作用，政府現正檢討《條例》下的罰則。有關罰則將會在同一次修例工作中予以修訂。現時，任何人如非法進口、從公海引進、出口、再出口或管有附錄 I 物

¹ 《公約》前象牙指在一九七五年前(適用於亞洲象)及一九七六年前(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》前象牙證明書或符合相關許可證的規定。《公約》前象牙不論是作私人或商業用途，均可根據《條例》獲豁免申領管有許可證的規定。

² 禁貿前象牙指在一九九零年香港禁止象牙國際貿易前所取得，並已在漁護署登記的象牙。

種的標本干犯罪行，可處第 6 級罰款(即 \$100,000)及監禁 1 年。若是為商業目的而干犯這些罪行會有較重懲罰(罰款 \$5,000,000 及監禁 2 年)。干犯有關附錄 II 及附錄 III 物種的標本的類似罪行，則可處第 5 級罰款(即 \$50,000)及監禁 6 個月，而若是為商業目的而干犯這些罪行會有較重懲罰(罰款 \$500,000 及監禁 1 年)。控方對有關行為是否為商業目的具舉證責任。我們的經驗顯示這舉證責任不易履行。

10. 為加強阻嚇作用，我們建議為商業和非商業的罪行劃一最高罰則。為反映有關罪行的嚴重性，我們建議把《條例》下的罪行與香港其他類似罪行看齊改成可公訴罪行，及加重最高罰款及監禁刑期，使之與其他本地有關管制物品貿易的本地法例、其他司法管轄區類似罪行的罰則及國際間就類似性質罪行的參考資料相若。此外，為反映非法象牙貿易的嚴重性及政府的決心，我們已開始與各有關政府部門研究最有效及合適的執法及檢控方式，以達到所需的阻嚇作用。

加強執法及合作

11. 為打擊包括非法象牙貿易的野生動植物罪行，香港海關(海關)、漁護署及警方已加強有關執法行動。除漁護署會加強管制措施及增加對本地象牙業的巡查外，海關及漁護署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。至於在調查中顯示有屬警方和海關職權範圍下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。此外，海關及警方亦會透過提供合適的培訓，為漁護署加強其偵查能力。

12. 為進一步加強各部門在打擊野生動植物罪行方面的合作，我們最近成立了「野生動植物罪行專責小組」。該專責小組包括有漁護署、環境局、海關及警方的代表，將會建立執法行動的策略和協議，以及收集、分析、交換及檢視情報以進行更有效及針對性的行動。該專責小組亦會計劃及協調大型的聯合執法行動，和協調與包括海外《公約》管理機構、國際刑警、世界海關組織及非政府機構的聯絡。

補償事宜

13. 我們已從各個法律和政策角度考慮補償事宜。在考慮到我們會為業界設定一個足夠長的寬限期(見下文第16及17段)，我們認為不應向象牙貿易業界作出補償。我們認為計劃的擬議措施旨在回應公眾對面臨絕種迫切威脅的非洲象存亡的關注，故有理據支持，而且有見於獵殺大象和走私象牙趨勢的最新情況，實屬必要。

14. 為確定建議計劃會否對貿易商的業務造成重大影響，漁護署進行了一項調查以加深了解象牙業的整體情況。是次調查的結果撮載於**附件**。結果顯示，銷售象牙普遍並非貿易商的主要業務範疇。此外，漁護署人員在二零一六年三月曾與象牙業界代表會面，包括主要的象牙貿易商會、部分持有大量禁貿前象牙存貨的許可證持有人，以及部分經常進口和再出口《公約》前象牙的進口商和再出口商等。會上，有貿易商表示，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(例如長毛象象牙)的貿易。

15. 為協助可能受到禁貿影響的工人(例如象牙工匠)，政府會探討合適的援助措施。

寬限期

16. 我們認為應設定寬限期，讓整個象牙業界可以處理他們所管有的象牙及／或進行業務轉型。在衡量寬限期的長短時，我們須考慮多項因素，例如給予有關貿易商多少時間進行業務轉型方為充足合理，以及現有管有許可證(許可證)的有效期限。現時，每張許可證的有效期限為五年，而最近續期／發出的許可證有效期限則至二零二一年屆滿。根據《條例》第26(1)條，漁農自然護理署署長(署長)只能於下述情況取消根據第23條發出的或根據第24條獲延長有效期、續期或更改的許可證：(a)附加於該許可證的任何條件遭違反；或(b)署長信納該許可證是因為申請人對任何事實的虛假表述或申請人的不法作為而發出、獲延長有效期、續期或更改的。換言之，如非符合上述條件，署長並無法定權力取消有效的許可證，而實施建議禁貿措施亦非取消許可證的訂明條件之一。因此，第三步計劃(即全面禁止本地象牙貿易)須待所有現有許可證的有效期限屆滿後

方可實施。為預備全面禁止在本地銷售象牙，我們須制訂相應安排，確保新發出或續期的許可證的有效期不會超越第三步計劃的實施日期。

17. 考慮到撮載於**附件**的調查結果顯示象牙貿易普遍並不活躍，我們預計一段至二零二一年止的大約五年期限應合理地足夠使業界進行業務轉型或清理他們現有的存貨。

時間表

18. 為顯示政府的決心及預早通知業界，我們建議以下的時間表以實行上述的擬議淘汰本地象牙貿易計劃：

第一步：禁止大象狩獵品、ekipa 及某些象牙雕刻品的進口及再出口：於條例修訂草案通過後立即實行；

第二步：除少量例外情況如「古董象牙」，禁止《公約》前象牙的進口及再出口，而在本港市場的《公約》前象牙則須受許可證制度的規管：於條例修訂草案通過後三個月實行；

第三步：禁止在本港銷售《公約》前象牙及禁貿前象牙：於所有現有許可證的五年有效期屆滿後實施。換言之，我們預計全面禁止象牙貿易會於二零二一年底達成。

未來路向

19. 因應委員的意見，我們將會進一步擬備建議的立法框架及進一步就上述的擬議淘汰本地象牙貿易計劃，尤其是就淘汰貿易的時間，諮詢業界。與此同時，漁護署、海關及警方等多個部門在全面禁止象牙貿易之前，將會繼續採取嚴厲的執法行動。我們計劃於二零一七年上半年向立法會提交條例修訂草案，以實施有關計劃。

徵詢意見

20. 請委員對本文件所述政府的建議提供意見。

環境局 / 漁農自然護理署
二零一六年六月

象牙貿易調查結果

漁農自然護理署(漁護署)於二零一六年二月至四月進行了一項象牙貿易調查，結果撮述於下文各段。

2. 截至二零一六年一月，已獲發許可證的禁貿前象牙存貨約有 370 批，共重約 77 公噸。調查涵蓋整體存貨的 54%(即 200 批)。在上述 200 批存貨當中，大部分(76%)為少批量存貨，涉及象牙少於 100 公斤，而有很多存貨(67%)貯存在住宅樓宇內，可供銷售的機會不大。過去五年，在上述 200 批存貨中，僅有一小部分(20%)涉及若干宗小規模(即少於 100 公斤)商業交易或加工處理。調查結果顯示，象牙貿易普遍並不活躍。

3. 此外，禁貿前象牙似乎並沒有構成持證人業務的重要部分。在調查涵蓋的 200 名持有象牙存貨的人士中，我們與 88 名持證人進行了更為深入的訪問。大部分受訪者(88%)表示，他們的業務與象牙完全無關。在 88 名持證人中，很多(74%)只是貯存存貨，待有機會才會出售象牙。其中數名持證人(九名)聲稱象牙構成他們業務的一部分，而他們全都同時從事其他商品(例如長毛象象牙)的貿易，只有兩名貿易商聲稱他們專門參與象牙貿易。不過，其中一名貿易商的象牙存貨量在過去五年一直維持不變，因此，他所作聲稱實在存疑。至於另一名貿易商，根據他就過去五年出售及耗用象牙存貨所作的報告，每年耗用率平均為 16.5 公斤。他仍持有約 57 公斤象牙，按照上述每年耗用率計算，在約 3.5 年內他便不會再持有象牙存貨。

4. 根據《保護瀕危動植物物種條例》(第 586 章)，管有《公約》前象牙作商業用途，可獲豁免許可證的管制。按照我們的記錄，約有 100 家公司或個人在過去三年曾進口或再出口《公約》前象牙。為研究《公約》前象牙的貿易模式，我們訪問了其中 28 家公司或個人。我們的訪問結果顯示，在上述進口商或再出口商中，有超過一半(53%)事實上並沒有從事與《公約》前象牙有關的業務。舉例來說，他們進口或再出口《公約》前象牙是作非商業用途，例如個人收藏。至於大部分從事《公約》前象牙貿易的受訪者(61%)，《公約》前象牙的貿易佔他們少於一半的業務。只有一名貿易商完全從事《公約》前象牙的貿易，

但他表示，不論是否推行建議的逐步淘汰象牙貿易計劃，他都在積極探討業務轉型的其他方案。