

第 3 章

環境局
漁農自然護理署

漁農自然護理署管制瀕危物種貿易的工作

香港審計署
二零二一年三月三十一日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第七十六號報告書》共有 7 章，全部載於審計署網頁 (網址：<https://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

漁農自然護理署管制瀕危物種貿易的工作

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.18
審查工作	1.19
政府的整體回應	1.20
鳴謝	1.21
第 2 部分：許可證簽發及检查工作	2.1
進出口管制	2.2 – 2.9
審計署的建議	2.10
政府的回應	2.11
管有管制	2.12 – 2.21
審計署的建議	2.22
政府的回應	2.23
店鋪巡查	2.24 – 2.32
審計署的建議	2.33
政府的回應	2.34
第 3 部分：調查及檢控	3.1
監察正在調查及檢控的個案	3.2 – 3.8
審計署的建議	3.9
政府的回應	3.10
鑑定列明物種	3.11 – 3.15
審計署的建議	3.16
政府的回應	3.17

	段數
接收情報	3.18 – 3.23
審計署的建議	3.24
政府的回應	3.25
 第 4 部分：其他相關事宜	 4.1
保管和處置標本	4.2 – 4.14
審計署的建議	4.15
政府的回應	4.16
瀕危物種許可證簽發及執法系統	4.17 – 4.18
審計署的建議	4.19
政府的回應	4.20
為前線執法人員提供的培訓	4.21 – 4.22
審計署的建議	4.23
政府的回應	4.24
宣傳和教育活動	4.25 – 4.27
審計署的建議	4.28
政府的回應	4.29
 附錄	 頁數
A：《保護瀕危動植物物種條例》下的許可證要求 (2020 年 12 月 31 日)	57
B：漁農自然護理署：組織架構圖 (摘錄) (2020 年 12 月 31 日)	58

漁農自然護理署管制瀕危物種貿易的工作

摘要

1. 某些動植物物種的貿易活動令這些物種被大量採捕，或會導致其數量大減而瀕臨絕種。《瀕危野生動植物種國際貿易公約》（《公約》）是多國政府簽訂的國際協議，旨在確保野生動植物標本的國際貿易不會危害到這些物種的生存。《公約》通過許可證及證明書的制度，規管動植物物種的國際貿易。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。截至 2020 年 12 月，《公約》規管 38 713 個物種。按物種受國際貿易威脅的程度，這些物種分別被列入 3 個附錄內：附錄 I 涵蓋瀕臨絕種的物種；附錄 II 涵蓋的物種目前雖未瀕臨絕種，但如不對其貿易嚴加管理，便可能變成有絕種的危險；附錄 III 涵蓋的是《公約》個別締約國認為需要合作管制其貿易的物種。

2. 在香港，政府通過實施《保護瀕危動植物物種條例》（《條例》——第 586 章），保護《公約》3 個附錄所列的瀕危動植物物種。《公約》附錄 I、II 及 III 所載列的物種，已在《條例》的附表 1 列明（下稱列明物種）。漁農自然護理署（漁護署）負責《條例》的管理和執法，而根據《條例》成立的保護稀有動植物諮詢委員會則提供意見。管制列明物種貿易的工作主要由漁護署轄下的自然護理分署負責，並由瀕危物種保護科支援。審計署最近就漁護署管制列明物種貿易的工作進行審查。

許可證簽發及檢查工作

3. 根據《條例》，進口、從公海引進、出口、再出口或管有列明物種的標本，或須事先向漁護署申領許可證。每一張許可證只限用於同一時間的同一批貨物或同一個存放處所。漁護署採用一套電腦系統（即瀕危物種許可證簽發及執法系統——發證及執法系統），以方便簽發許可證／證明書和相關執法工作（第 1.8 及 2.2 段）。

4. **進出口管制** 所有列明物種的進口、從公海引進、出口和再出口，無論須否申領許可證，都必須於進入香港境內時或被移離香港前經漁護署查驗。有關進出口人士必須在最少兩個工作天前向漁護署預約進行有關查驗（即貨物查驗）。漁護署的進出口科和瀕危物種保護科負責進行有關貨物查驗（第 1.11(a) 及 2.3 段）。審計署留意到下列事宜：

摘要

- (a) **貨物查驗工作有可予改善之處** 審計署分析了發證及執法系統記錄所載在 2016 至 2020 年期間進行的 121 004 次貨物查驗的記錄 (包括由瀕危物種保護科進行的 17 765 次查驗和由進出口科進行的 103 239 次查驗)，並抽查查驗報告 (第 2.6 段)，發現下列情況：
- (i) **查驗比率沒有記入發證及執法系統** 查驗比率 (即已查驗貨物的比例) 提供有用的管理資訊，以評估貨物查驗工作是否足夠。然而，有 103 691 次 (佔 121 004 次中的 86%) 查驗的查驗比率並沒有記入發證及執法系統中 (第 2.4(b) 及 2.6(a) 段)；
 - (ii) **抽樣指引不足** 進出口科的操作手冊訂明貨物查驗的最低查驗比率 (根據標本重量或數量而釐定)。相比之下，瀕危物種保護科的操作手冊並沒有這類詳細指引 (第 2.6(b) 段)；
 - (iii) **遲交查驗報告** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，檢查人員應在查驗貨物後 3 個工作天內向其督導人員提交書面報告，並更新發證及執法系統內的查驗記錄。然而，審計署抽查了 25 份由瀕危物種保護科檢查人員擬備的查驗報告，發現其中 9 份 (36%) 未能在查驗後 3 個工作天內提交 (第 2.4(c) 及 2.6(c) 段)；及
 - (iv) **督導檢查不足** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，有關人員每年須就 5% 的貨物查驗進行督導檢查。然而，審計署發現，在 2016 至 2020 年期間，瀕危物種保護科曾進行督導檢查的貨物查驗工作，每年佔 0.1% 至 1.4% (第 2.6(d) 段)；及
- (b) **需檢討過期許可證的跟進工作** 進口許可證、出口許可證和再出口許可證的其中一項許可證條件是任何未使用的許可證須在有效期屆滿時交回漁護署註銷。漁護署表示，該署會就每張過期的許可證向其持有人發出一封催辦函。審計署分析了發證及執法系統內的記錄，發現在 2016 至 2020 年期間簽發的 79 944 張進口許可證、出口許可證和再出口許可證中，有 13 394 張 (17%) 的有效期在 2020 年 12 月 31 日或之前已經屆滿，而有關的持證人截至 2021 年 1 月 31 日仍未回覆漁護署發出的催辦函 (第 2.7 至 2.9 段)。

5. **管有管制** 根據《條例》，如要管有附錄 I 物種的標本或源自野生的附錄 II 物種的活體標本，除非獲得豁免，否則必須事先申領由漁護署簽發的管有許可證。每張管有許可證按每個存放處所簽發，該處所可存放超過一個列明物種的標本。根據瀕危物種保護科的操作手冊，若有人就標本申請新領、續領或修改所需的管有許

摘要

可證 (例如修改許可證所容許管有的標本數量上限)，漁護署或會派員視察存放該等標本的處所 (第 2.12 及 2.13 段)。審計署留意到下列事宜：

- (a) **需按照所訂程序處理管有許可證申請** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，檢查人員在視察管有許可證新申請人存放標本 (尤其是活體標本) 的處所時，應查看存放設施是否合適，以及是否有足夠空間容納擬申請的許可證所容許的標本數量。視察報告應載有存放設施的照片和尺寸。若申請人申請為管有許可證續期，則須連同申請表一併提交其原有管有許可證的影印本，以及在指定表格填報每宗獲許可物種交易的記錄。審計署抽查了 10 名持證人共 19 宗管有許可證申請，發現：
 - (i) 在 4 宗管有活體標本 (例如蘇眉和雀鳥) 的新申請中，並沒有存放設施尺寸的記錄；及
 - (ii) 在 1 宗續期申請中，申請人並沒有把每宗交易記錄在指定表格上，但漁護署仍批准其申請 (第 2.14 及 2.15 段)；及
- (b) **需繼續為列明物種的標本研發獨特標記** 不時有公眾和部分立法會議員對列明物種難以鑑定和可能出現掉包情況表示關注。現時，採用獨特標記 (即標識或標籤技術) 的物種數量有限，當中包括人工繁殖的龍吐珠的微型晶片、象牙的防偽標籤，以及鱷魚皮的標識編號。漁護署表示，本地一所大學正推展一項容貌識別計劃，以鑑定個別蘇眉。除了蘇眉外，漁護署宜探討為本港常見被管有的其他列明物種的標本加上標籤或標記的需要和可行性，例如爬行動物和兩棲動物，因有多種此類物種最近被列入《公約》附錄 I (第 2.18 至 2.21 段)。

6. **店鋪巡查** 漁護署會到不同性質的零售店 (例如濕貨市場、水族店、寵物店、花店、工藝品店和中藥店) 進行店鋪巡查。店鋪巡查分兩類，分別是例行巡查，以及巡查暨教育推廣。例行巡查主要旨在偵測可能違反《條例》的個案，而巡查暨教育推廣則具有多一個作用，就是教育店鋪負責人認識《條例》的規定，特別是已修訂的規定 (第 2.24 段)。審計署留意到下列事宜：

- (a) **需持續檢討店鋪巡查的目標次數** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，漁護署以風險為本的方式安排店鋪巡查，目標是每年巡查約 1 500 次。審計署分析了在 2016 至 2020 年期間進行的店鋪巡查次數，發現：
 - (i) 在 2016 至 2019 年期間，每年店鋪巡查的次數介乎 1 885 至 3 102 次 (平均為 2 592 次)，較每年巡查目標 1 500 次多出 26% 至 107% (平

摘要

均多出 73%)。而在 2020 年，由於 2019 冠狀病毒疫情的關係，店鋪巡查次數減少至 1 502 次；及

- (ii) 例行巡查所佔的百分比由 2016 年的 79% 減少至 2020 年的 25%，同期的巡查暨教育推廣所佔的百分比則由 21% 增加至 75%，反映巡查的重點由例行巡查轉移至巡查暨教育推廣 (第 2.25 及 2.26 段)；
- (b) **需確保店鋪名單妥為更新** 漁護署表示，為方便進行店鋪巡查，發證及執法系統內備存一份店鋪名單。如在巡查店鋪或處理許可證申請時，發現有店鋪開業或停業，便應更新名單。審計署從 2017 年的店鋪巡查報告中抽查了約 150 份，發現當中有 24 間店鋪已經停業。然而，截至 2020 年 12 月，在該 24 間店鋪中，有 16 間 (67%) 仍未從發證及執法系統的店鋪名單中刪除 (第 2.27 段)；及
- (c) **在擬備和提交巡查報告方面有可予改善之處** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，檢查人員須使用巡查報告範本記錄每次巡查所得資料 (包括巡查時發現的違規詳情)。如發現某處所違規並須採取跟進行動，檢查人員應在該次巡查的下一個工作天或之前，向督導人員提交有關處所的巡查報告。審計署分析了發證及執法系統內在 2016 至 2020 年期間進行的店鋪巡查記錄，發現：
 - (i) 在 25 次店鋪巡查中，曾向店鋪負責人發出口頭警告。然而，在該 25 次巡查中，有 4 次 (16%) 檢查人員在巡查報告內誤報沒有發現違規情況；及
 - (ii) 在 93 次報稱發現違規情況的巡查中，有 54 次 (58%) 檢查人員並沒有在巡查的下一個工作天或之前提交巡查報告。該等報告在巡查後 2 至 11 個工作天 (平均為 4 個工作天) 才提交 (第 2.30 及 2.31 段)。

調查及檢控

7. 漁護署調查涉嫌違反《條例》的個案，並按情況採取檢控行動。若不提出檢控或檢控後沒有人被定罪，漁護署可申請法庭命令，把檢取的標本沒收歸政府所有，而沒有檢取標本的個案，則不會採取進一步行動 (第 3.2 段)。

摘要

8. **監察正在調查及檢控的個案** 根據發證及執法系統的記錄，在 2010 至 2020 年 (截至 11 月) 期間涉嫌違反《條例》而立案調查的個案共有 6 126 宗。審計署留意到下列事宜：

- (a) **需改善正在調查及檢控個案的管理資訊** 截至 2020 年 11 月 30 日，在上述 6 126 宗個案中，有 327 宗顯示為正在調查及檢控。發證及執法系統未能就該 327 宗個案分別提供正在調查和正在檢控的個案數目。審計署抽查了其中 20 宗，發現：
 - (i) 有 3 宗個案，漁護署未能提供有關檔案以作審查。漁護署告知審計署，該等個案的調查已經完成，並沒有提出檢控；
 - (ii) 有 15 宗個案的調查及／或檢控已經完成。然而，漁護署並未採取所需的跟進行動 (例如並未發出警告信及／或並未申請法庭命令以沒收檢取的標本)；及
 - (iii) 有 2 宗個案的調查及／或檢控已經完成，無須採取進一步行動。然而，漁護署未有更新發證及執法系統的記錄 (第 3.3 及 3.4 段)；及
- (b) **需密切監察有待申請法庭命令把標本沒收歸政府所有的個案** 截至 2020 年 11 月 30 日，在上述 6 126 宗個案中，有 601 宗個案顯示為有待申請法庭命令，以沒收檢取的標本，當中有 566 宗與違例日期相距已逾 1 年。審計署在發證及執法系統，從該 566 宗個案中進一步抽查了 20 宗，發現其中 9 宗所涉的標本已被處置 (第 3.6 及 3.7 段)。

9. **需繼續探討可用於快速鑑定列明物種的技術** 漁護署表示，由於本港的客貨運繁忙，若懷疑標本屬於列明物種，該署經常須在半天內作出鑑定，以便盡快根據《條例》檢取。目前已有一項名為即時聚合酶連鎖反應的脫氧核糖核酸測試技術，用以鑑定一些不能憑形態特徵 (即形態、形狀和結構) 識別的列明物種。若標本的脫氧核糖核酸與該等列明物種的脫氧核糖核酸吻合，該標本便會被檢取作進一步調查。漁護署表示，該署正與業內專家合作，把即時聚合酶連鎖反應技術應用於《公約》附錄所列的某些其他物種 (第 3.12 至 3.15 段)。

10. **需持續檢討接獲情報的數目** 漁護署不時從不同來源接獲涉嫌違反《條例》的情報。在 2011 至 2020 年期間，漁護署共接獲 1 047 項情報。審計署留意到：

- (a) 所接獲的情報數目，由 2011 年的 67 項增加至 2017 年的 183 項，其後減少至 2020 年的 104 項；及

摘要

- (b) 在 2011 至 2020 年期間的檢取成功率 (以涉及檢取物品的個案數目佔所接獲情報數目的百分比來計算) 介乎 6% 至 36%。

在 2016 至 2020 年期間，有 13% 至 30% 的調查個案基於情報而展開。漁護署需要注意近年接獲情報的數目出現下降的情況 (第 3.18 至 3.20 段)。

11. **需考慮檢討酬賞制度** 漁護署自 1999 年起設立酬賞制度，以鼓勵公眾提供有關非法進出口和管有列明物種的情報。任何人如有意提供該等情報，可向漁護署登記成為線人 (第 1.14 段)。審計署留意到：

- (a) 在 2011 至 2020 年期間，每年由已登記線人提供的情報數目介乎 16 至 54 項 (平均每年 29 項)，佔全年情報總數的 20% 至 40%；及
- (b) 根據情報使違例者被定罪的個案的酬賞水平於 1999 年訂立，此後一直沒有修訂。根據情報使當局成功檢取標本的個案的酬賞水平，則根據所檢取標本的估計市值釐定。審計署審查了漁護署備存的市場常見列明物種清單，留意到有關估計市值上一次修訂在 2002 年進行 (第 3.22 段)。

其他相關事宜

12. **需檢討就所保管和可予處置的標本備存記錄的要求** 漁護署負責保管在執行《條例》的過程中檢取的列明物種標本。根據瀕危物種保護科的操作手冊：

- (a) 對於活體標本，負責人員應備存一份清單，載列所保管標本的資料，並留意其情況，直至把標本沒收歸政府所有為止，並應每月擬備另一份清單，列出可予處置的標本，並每兩個月安排處置；及
- (b) 對於死體標本，負責人員應擬備一份摘要，載列可予丟棄標本的數量和種類，並每兩個月安排丟棄。

審計署留意到，漁護署並沒有就可予處置的活體標本另行擬備清單，而活體／死體標本的處置／丟棄工作也未有定期進行 (第 4.2、4.4 及 4.5 段)。

摘要

13. **需要為備存檢查所保管活體標本的記錄和檢討盤點安排** 在處理列明物種的標本時必須作出適當照顧，以確保標本獲得妥善保管。根據瀕危物種保護科的操作手冊：

- (a) 對於活體標本，負責人員應盡可能安排視察護理中心內所保管的動植物和存放設施，確保其得到適當照顧；及
- (b) 對於死體標本，則應委派一名並沒有參與任何檢取程序的人員，負責每年盤點所檢取的標本，並向上級人員報告盤點結果。

就活體標本而言，審計署留意到，漁護署對大部分護理中心的視察工作沒有備存妥善的記錄。至於死體標本，審計署留意到，漁護署上一次的盤點工作在 2013 年進行。漁護署表示，因為人手調配的關係，已暫停每年的盤點工作 (第 4.6 及 4.7 段)。

14. **列明物種寵物安置計劃有可予改善之處** 2011 年 6 月，漁護署與一所非政府機構推行列明物種寵物安置計劃。2014 年 4 月，另一所非政府機構加入該計劃。根據該計劃，上述非政府機構可安排合適人士領養由漁護署捐贈的列明物種寵物 (即已在寵物市場有售且保育價值較低的附錄 II 物種)。漁護署表示會監察該計劃和評估其成效，並會定期向保護稀有動植物諮詢委員會匯報在該計劃下捐贈予該兩所非政府機構的動物數量和物種。然而，審計署留意到，漁護署：(a) 沒有定期到訪上述非政府機構；(b) 自 2015 年 1 月起已沒有向保護稀有動植物諮詢委員會匯報捐贈予該兩所非政府機構的活體動物的數量和物種；及 (c) 沒有就該計劃進行全面檢討 (第 4.12 至 4.14 段)。

審計署的建議

15. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議漁農自然護理署署長應：

許可證簽發及檢查工作

- (a) 就貨物查驗工作而言：
 - (i) 確保把查驗比率記入發證及執法系統 (第 2.10(a)(i) 段)；
 - (ii) 在瀕危物種保護科的操作手冊內，訂明抽樣查驗方面的詳細指引 (第 2.10(a)(ii) 段)；

摘要

- (iii) 檢討提交查驗報告的目標時間，按情況予以修訂，並確保有關人員按時提交報告 (第 2.10(a)(iii) 段)；及
- (iv) 確保有關人員進行足夠的督導檢查 (第 2.10(a)(iv) 段)；
- (b) 檢討就過期進口許可證、出口許可證和再出口許可證進行的跟進行動的目的和成效 (第 2.10(b) 段)；
- (c) 確保有關人員按照所訂程序，處理管有許可證的申請 (第 2.22(a) 段)；
- (d) 繼續推展蘇眉容貌識別計劃，並探討為本港常見被管有的其他列明物種的標本加上標籤或標記的需要和可行性 (第 2.22(c) 及 (d) 段)；
- (e) 持續檢討就例行巡查和巡查暨教育推廣所訂的目標次數，並考慮為該兩類巡查工作分別訂定目標 (第 2.33(a) 段)；
- (f) 確保用作店鋪巡查的店鋪名單妥為更新 (第 2.33(b) 段)；
- (g) 提醒檢查人員準確記錄在巡查店鋪時發現的違規情況，並按時提交巡查報告 (第 2.33(e) 段)；

調查及檢控

- (h) 檢視發證及執法系統內所有顯示為正在調查及檢控的個案的狀況，並盡快採取跟進行動 (第 3.9(a) 段)；
- (i) 確保所有正在調查及檢控的個案檔案妥為保存，並考慮改善發證及執法系統，以分別記錄正在調查和正在檢控的個案 (第 3.9(b) 及 (c) 段)；
- (j) 檢視發證及執法系統內所有顯示為有待申請法庭命令的個案，並按情況盡快申請法庭命令 (第 3.9(d) 段)；
- (k) 考慮就日後申請法庭命令把檢取的標本沒收歸政府所有訂立期限 (第 3.9(e) 段)；
- (l) 確保發證及執法系統備存的個案記錄妥為更新 (第 3.9(f) 段)；
- (m) 繼續探討可用於快速鑑定列明物種的技術 (第 3.16(a) 段)；
- (n) 持續檢討所接獲的情報數目，並探討措施，以鼓勵更多人提供情報 (第 3.24(a) 段)；
- (o) 考慮就酬賞制度進行檢討，以評估其成效，並設法改善 (第 3.24(b) 段)；

摘要

其他相關事宜

- (p) 檢討漁護署就其所保管和可予處置的標本備存記錄的要求，以評估現行做法能否有效地達到該等要求，並在有需要時更新瀕危物種保護科的操作手冊 (第 4.15(a) 段)；
- (q) 備存妥善的護理中心視察記錄 (第 4.15(b) 段)；
- (r) 檢討漁護署的現行盤點安排，以評估有關安排能否有效地達到令標本獲得妥善保管的目的，並按情況更新瀕危物種保護科的操作手冊內的相關要求 (第 4.15(c) 段)；及
- (s) 就列明物種寵物安置計劃而言：
 - (i) 考慮定期到訪參與該計劃的非政府機構 (第 4.15(e)(i) 段)；
 - (ii) 定期向保護稀有動植物諮詢委員會匯報更多有關該計劃的資料 (第 4.15(e)(ii) 段)；及
 - (iii) 考慮就該計劃的成效和運作進行全面檢討 (第 4.15(e)(iii) 段)。

政府的回應

16. 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 野生動植物的國際貿易種類繁多，包括野生動植物的活體標本，以及各式各樣源自野生動植物的產品（例如食品、稀有皮革製品、木材、旅遊紀念品和藥物）。某些動植物物種的貿易活動令這些物種被大量採捕，或會導致其數量大減而瀕臨絕種。因此，管制這些物種的貿易以防止其過度採捕至為重要。

1.3 《瀕危野生動植物種國際貿易公約》（《公約》）是多國政府簽訂的國際協議（註 1），旨在確保野生動植物標本的國際貿易（註 2）不會危害到這些物種的生存。《公約》通過許可證及證明書的制度，規管動植物物種的國際貿易。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。《公約》各個締約國必須指明一個或多個管理機構（下稱《公約》管理機構），負責管理該許可證制度。

1.4 《公約》的締約國每兩至三年開會一次，檢視《公約》的實施情況，包括考慮物種保育狀況等因素，從而檢討須予規管的瀕危物種名單，以確保《公約》條文切合時宜。截至 2020 年 12 月，《公約》規管 38 713 個物種，當中包括 5 945 個動物物種和 32 768 個植物物種。按物種受國際貿易威脅的程度，這些物種分別被列入 3 個附錄內：

- (a) **附錄 I** 附錄 I 涵蓋瀕臨絕種的物種 (1 082 個物種)。這些物種的標本的商業性貿易已被禁止，只在某些情況下除外（例如用於科學研究）。附錄 I 物種的例子有中華穿山甲和拖鞋蘭（見照片一 (a) 及 (b)）；

註 1：《公約》於 1975 年 7 月全面實施，自 1976 年起在香港實施。截至 2020 年 12 月，《公約》共有 183 個締約國。

註 2：根據《公約》，貿易是指出口、再出口、進口和從公海引進（即把在不屬任何國家管轄的海洋環境中取得的任何物種的標本運入某地）。

照片一 (a) 及 (b)

附錄 I 物種的例子

(a) 中華穿山甲



(b) 拖鞋蘭



資料來源：漁農自然護理署的記錄

- (b) **附錄 II** 附錄 II 涵蓋的物種目前雖未瀕臨絕種，但如不對其貿易嚴加管理，便可能變成有絕種的危險 (37 420 個物種)。這些物種的標本可作商業性貿易，但受到許可證制度管制。附錄 II 物種的例子有金錢龜和蘭花 (見照片二 (a) 及 (b))；及

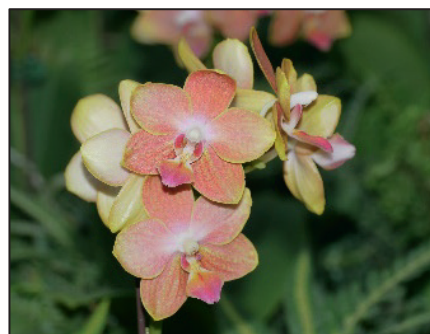
照片二 (a) 及 (b)

附錄 II 物種的例子

(a) 金錢龜



(b) 蘭花



資料來源：漁農自然護理署的記錄

- (c) **附錄 III** 附錄 III 涵蓋的是《公約》個別締約國認為需要合作管制其貿易的物種 (211 個物種)。這些物種的貿易必須附有准許證或產地來源證明書。附錄 III 物種的例子有中華花龜和海椰子 (見照片三 (a) 及 (b))。

照片三 (a) 及 (b)

附錄 III 物種的例子

(a) 中華花龜



(b) 海椰子



資料來源：漁農自然護理署的記錄

管制瀕危物種貿易的本地法例

1.5 在香港，政府通過實施《保護瀕危動植物物種條例》(《條例》——第 586 章)(註 3)，保護《公約》3 個附錄所列的瀕危動植物物種。《公約》附錄 I、II 及 III 所載列的物種，已在《條例》的附表 1 列明(下稱列明物種)。

1.6 《條例》規定，除非另有訂明，或根據並按照在《條例》下簽發的許可證而行事，否則任何人不得進口、從公海引進、出口、再出口或管有任何列明物種的標本，不論屬其活體、死體、部分或衍生物亦然。任何人違反《條例》的規定，即屬犯罪，一經定罪可處罰款最高 1,000 萬元及監禁 10 年(註 4)，所檢取的標本將沒收歸政府所有而無需命令。

1.7 漁農自然護理署(漁護署)負責《條例》的管理和執法(註 5)，同時也是香港的指定《公約》管理機構(見第 1.3 段)。該署的工作包括以許可證制度管制列明物

註 3：香港在 1976 年至 2006 年 12 月期間，藉《動植物(瀕危物種保護)條例》(第 187 章)實施《公約》的規定。該條例在 2006 年 12 月被廢除，並由《條例》取代。

註 4：為加強對野生動植物非法貿易的阻遏作用，政府於 2018 年修訂《條例》，提高有關罰則。自 2018 年 5 月 1 日起，任何人違反《條例》的許可證要求，最高罰則由罰款 500 萬元及監禁 2 年提高至罰款 1,000 萬元及監禁 10 年。

註 5：香港海關也是執行《條例》的部門，負責在香港出入境管制站截查旅客、貨物、郵遞包裹和跨境運輸，以偵察和阻遏不同種類的走私活動，包括列明物種非法進出口活動。

種的國際貿易，並遏制該等物種在本港的非法貿易。根據《條例》成立的保護稀有動植物諮詢委員會，也會就《條例》的實施向漁農自然護理署署長提供意見 (註 6)。

許可證制度管制

1.8 **許可證要求** 根據《條例》，視乎物種的類別和有關目的，進口、從公海引進、出口、再出口或管有列明物種的標本，或須事先向漁護署申領許可證 (註 7)，及／或出示有關當局 (例如《公約》管理機構) 簽發的文件。每一張許可證只限用於同一時間的同一批貨物或同一個存放處所。《條例》就貿易和管有列明物種所訂的許可證要求大致撮錄如下 (附錄 A 載列截止 2020 年 12 月 31 日的許可證要求的更多資料)：

- (a) **進口或從公海引進** 進口或從公海引進附錄 I 物種的標本 (註 8) 或源自野生的附錄 II 物種的活體標本，均須申領進口許可證或從公海引進許可證；
- (b) **出口或再出口** 出口或再出口列明物種的標本，均須申領出口許可證或再出口許可證；及
- (c) **管有** 管有附錄 I 物種的標本或源自野生的附錄 II 物種的活體標本，均須申領就存放處所簽發的管有許可證。

註 6：保護稀有動植物諮詢委員會由香港特別行政區行政長官委任的 13 名非官方成員，以及 4 名官方成員組成。該 4 名官方成員為漁農自然護理署署長 (由漁農自然護理署副署長擔任候補成員)、海關關長 (由海關助理關長 (邊境及港口) 擔任候補成員)、環境保護署助理署長 (自然保育)(由高級政務主任 (自然保育) 擔任候補成員)，以及漁護署助理署長 (自然護理)。

註 7：漁護署表示，根據《條例》獲發許可證的人，不會因為持有該許可證而獲豁免遵守其他條例的條文。若進口、從公海引進、出口、再出口或管有列明物種的標本，可能須按照其他條例的規定申領許可證／證明書，例如：

- (a) 《公眾衛生 (動物及禽鳥) 條例》(第 139 章)；
- (b) 《防止殘酷對待動物條例》(第 169 章)；
- (c) 《狂犬病條例》(第 421 章)；
- (d) 《野生動物保護條例》(第 170 章)；及
- (e) 《植物 (進口管制及病蟲害控制) 條例》(第 207 章)。

註 8：源自野生的附錄 I 物種的商業性貿易已被禁止，漁護署只會按《公約》所訂在某些情況下 (例如作科學和教育用途) 簽發許可證。為商業目的而圈養繁殖並且來自在《公約》登記的圈養繁殖場的附錄 I 動物，以及為商業目的而人工培植的附錄 I 植物，一概被視為附錄 II 標本，其管制與源自野生的附錄 II 物種的標本相同。

1.9 **豁免許可證要求** 進口、從公海引進、出口、再出口或管有列明物種的標本，可根據《條例》及其兩項豁免令（註 9），獲豁免許可證要求。可獲豁免的例子包括：

- (a) **進口《公約》前標本** 標本如在《公約》條文適用於該標本之前（即在有關物種首次列入《公約》附錄之前）獲得，便屬《公約》前標本。進口《公約》前標本可獲豁免許可證要求，前提是在該標本進入香港境內時須出示由有關當局簽發的《公約》前證明書，供漁護署人員查驗；
- (b) **管有和控制標本作科學和教育用途** 管有或控制標本作科學或教育研究用途，或供博物館或植物標本室展示；
- (c) **個人或家庭財物** 如標本是由某人合法獲得並純粹為非商業目的而個人擁有或管有，以及在進口、出口或再出口時，由該人穿戴或攜帶或包括在其個人行李之內，或屬該人遷居過程的一部分，則該標本便屬於個人或家庭財物的一部分。個人或家庭財物如符合若干準則，可獲豁免許可證要求（註 10）；及
- (d) **旅遊紀念品** 標本是個人在其慣常居住地方以外獲得的旅遊紀念品，符合個人或家庭財物的定義（見上文（c）項），並且是合法獲得而屬附錄 II 物種（活體動植物除外）或附錄 III 物種（活體動物除外）（註 11）。

1.10 **其他證明書** 漁護署除簽發許可證外，也會簽發多類證明書，以進行非列明物種及／或可獲豁免《條例》所訂許可證要求的列明物種的貿易或管有該等物種。有關證明書包括再出口證明書，以利便非列明物種在抵達進口國家時作清關之用；以及豁免證明書，以利便管有列明物種的標本作科學和教育用途。

註 9：該兩項豁免令為《保護瀕危動植物物種（關於附錄 I 物種的豁免）令》（第 586A 章）和《保護瀕危動植物物種（關於附錄 II 及 III 物種的豁免）令》（第 586B 章）。

註 10：個人或家庭財物方面的豁免不適用於進口、出口或再出口大熊貓、犀牛和活體動物，也不適用於管有大熊貓和犀牛。

註 11：有些國家或地區（例如內地、歐盟國家和印尼）不會對旅遊紀念品提供豁免，而有些物種則受到數量限制。對於運往及／或來自沒有實施這類豁免的國家或地區的旅遊紀念品，香港並不會給予豁免。

检查工作

1.11 漁護署為確保有關人士遵從《條例》的相關規定並為阻遏非法貿易，進行检查工作，包括：

- (a) **貨物查驗** 所有列明物種的進口、從公海引進、出口和再出口，無論須否申領許可證，都必須於進入香港境內時或被移離香港前經漁護署查驗。有關進出口人士必須在最少兩個工作天前向漁護署預約進行有關查驗；及
- (b) **本地視察** 漁護署會視察存放或可能存放列明物種的處所（與貨物有關的除外），包括：
 - (i) 到不同性質的零售店（例如濕貨市場、水族店、寵物店、花店、工藝品店和中藥店）進行店鋪巡查；
 - (ii) 就管有許可證的新申請、續期或修改事宜，視察有關的處所；及
 - (iii) 視察圈養繁殖或人工培植場。

執法行動

1.12 漁護署通過不同途徑偵測涉嫌違反《條例》的情況，包括貨物查驗、本地視察、監察網上貿易、由其他決策局／部門轉介個案，和公眾舉報。一旦偵測到有關情況，漁護署會：

- (a) 調查有關個案，調查工作可涉及初步蒐證（包括鑑定物種）、實地視察和搜查；及
- (b) 按情況採取檢控行動。

漁護署亦與香港海關（見第 1.7 段註 5）緊密合作，協力執行《條例》。香港海關會按情況把涉及列明物種的個案移交漁護署，以進行物種鑑定、跟進調查、檢控和標本處置。

1.13 **跨部門野生動植物罪行專責小組** 為利便各部門合作和溝通，以協力根據《條例》打擊野生動植物罪行，政府於 2016 年成立跨部門野生動植物罪行專責小組。該小組由漁護署領導，成員包括環境局（註 12）、香港海關和香港警務處的代表，其職責如下：

- (a) 制訂執法行動的策略與規程，並收集、分析、交換和檢視情報，使行動更為有效和更具針對性；及
- (b) 就野生動植物罪行，策劃和統籌大型執法行動，以及與其他國家和國際組織的聯繫。

1.14 **酬賞制度** 漁護署自 1999 年起設立酬賞制度，以鼓勵公眾提供有關非法進出口和管有列明物種的情報。任何人如有意提供該等情報，可向漁護署登記成為線人。已登記線人若提供可靠情報，達致成功檢獲列明物種或違例者被定罪，可獲現金酬賞。

檢取和沒收列明物種

1.15 根據《條例》：

- (a) **檢取標本** 如獲授權人員合理地懷疑任何列明物種的標本是在違反《條例》的情況下進口、從公海引進、出口、再出口或管有，便可檢取、移走或扣留該標本；
- (b) **標本沒收歸政府所有** 所檢取的標本將按以下情況被沒收歸政府所有：
 - (i) 如違例者被裁定干犯《條例》所訂罪行，則無需法庭命令而沒收標本；及
 - (ii) 如沒有人被裁定干犯《條例》所訂罪行（如標本自某人處檢取，並可根據法庭命令把標本發還該人或標本的擁有人），或所檢取標本的擁有人身分不詳或不能尋獲，則須根據法庭命令沒收標本；及
- (c) **處置所檢取／沒收的標本** 漁農自然護理署署長可按其認為合適的方式，出售（註 13）或以其他方式處置任何所檢取和沒收歸政府所有

註 12：漁護署在香港根據《條例》以許可證制度管制列明物種的國際貿易和遏制該等物種在本港的非法貿易，就這方面的工作而言，環境局是漁護署的決策局。

註 13：標本的售賣得益將撥入政府一般收入內。

(見上文 (a) 及 (b) 項) 的動植物 (不論屬活體或死體)。如所檢取的標本屬以下情況，署長可在檢取後隨即處置：

- (i) 就活體動物而言，由於任何原因而無法切實可行地關禁或如遭關禁則相當可能會死亡或蒙受不必要的痛苦；
- (ii) 就活體植物而言，由於任何原因而無法切實可行地扣留；或
- (iii) 容易毀消。

1.16 漁護署表示，該署最常檢取的列明物種標本有活生的龜鱉、木材、蘭花、象牙、乾海馬、犀牛角和穿山甲鱗片等。該署一直按《公約》所訂的要求，處置所檢取／沒收的列明物種標本。漁護署或會將沒收的標本保留或捐贈予合適的機構，並會了解是否可以將檢取的活體標本送返原產國。該署或會以銷毀 (把非活體標本焚化或棄置於堆填區) 的方式處置標本，或按情況人道處理活體標本。

宣傳和教育活動

1.17 漁護署通過舉辦宣傳和教育計劃及活動，讓公眾、學生和貿易商更加了解保護列明物種和遵守相關法例的重要性。有關計劃和活動包括營運瀕危物種資源中心 (見照片四)(註 14)、在學校舉辦講座、在公眾場地舉辦巡迴展覽、派發資料單張、在香港的出入境管制站展示資訊，以及播放電視宣傳短片和電台宣傳聲帶。

註 14：瀕危物種資源中心位於長沙灣政府合署 6 樓漁護署總部。該中心在 2001 年 5 月開幕，旨在提高公眾保護列明物種的意識。該中心展出大概 600 件屬於約 200 種列明物種的標本，包括不同種類的毛皮、皮革用品、中藥、植物、活生寵物等，並分為 9 個主題區。

照片四

瀕危物種資源中心



資料來源：漁護署的記錄

漁護署負責有關工作的分署

1.18 漁護署轄下的自然護理分署負責管制列明物種貿易的工作（註 15）。該分署由 1 名助理署長管理，相關工作由瀕危物種保護科的 48 名職員執行（註 16）。漁護署的組織架構圖摘錄（截至 2020 年 12 月 31 日）載於附錄 B。在 2019–20 年度，漁護署管制列明物種貿易的工作（包括打擊非法貿易）涉及的開支為 5,080 萬元。

註 15：漁護署自然護理分署也負責其他自然護理工作，包括：

- (a) 為政府各決策局／部門和其他機構提供有關保育本港動植物及自然生境方面的意見；
- (b) 定期進行生態調查，以記錄和更新香港生物多樣性資源的狀況，並建立香港的生態資料庫；
- (c) 監察米埔內后海灣國際重要濕地的生態，並發展和管理香港濕地公園；及
- (d) 通過宣傳和教育活動，加強公眾對自然保育的認識，以及鼓勵他們參與自然保育活動。

註 16：漁護署轄下檢驗及檢疫分署的進出口科除協助瀕危物種保護科在機場和陸路口岸查驗涉及列明物種的貨物外，還執行其他檢驗及檢疫職務，例如關於進口受《公眾衛生（動物及禽鳥）條例》及《狂犬病條例》管制的活體動物和禽鳥，以及進口受《植物（進口管制及病蟲害控制）條例》管制的植物事宜。

審查工作

1.19 2020 年 11 月，審計署就漁護署管制列明物種貿易的工作展開審查，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 許可證簽發及检查工作 (第 2 部分)；
- (b) 調查及檢控 (第 3 部分)；及
- (c) 其他相關事宜 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.20 漁農自然護理署署長感謝審計署進行這次審查，並表示漁護署現正跟進本審計報告書所提出的建議，並已實施其中一些建議。

鳴謝

1.21 審計署進行審查期間，政府鑑於 2019 冠狀病毒疫情，曾實施多項政府僱員特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，漁護署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：許可證簽發及檢查工作

2.1 本部分探討漁護署就管制列明物種貿易實施許可證制度和執行相關檢查工作的情況。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 進出口管制 (第 2.2 至 2.11 段)；
- (b) 管有管制 (第 2.12 至 2.23 段)；及
- (c) 店鋪巡查 (第 2.24 至 2.34 段)。

進出口管制

2.2 **許可證和證明書** 根據《條例》，進口、從公海引進、出口或再出口列明物種的標本，或須事先向漁護署申領許可證 (見第 1.8 段)。每張許可證的有效期限最長為 6 個月。至於非列明物種，漁護署或會簽發證明書，以利便其再出口 (見第 1.10 段)。漁護署採用一套電腦系統 (即瀕危物種許可證簽發及執法系統——發證及執法系統)，以利便簽發許可證／證明書和相關執法工作。表一顯示 2016 至 2020 年期間簽發的進口、出口或再出口列明物種標本的許可證數目 (註 17)。

註 17：在 2016 至 2020 年期間並沒有簽發從公海引進列明物種標本的許可證。

表一

簽發的進口、出口或再出口列明物種標本的許可證數目
(2016 至 2020 年)

許可證	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
	數目				
進口許可證	391	325	382	448	317
出口許可證	20	8	7	12	32
再出口許可證	16 907	16 218	16 768	18 135	9 974
總計	17 318	16 551	17 157	18 595	10 323
79 944					

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

2.3 **貨物查驗** 根據漁護署給予許可證申請人的指引，所有列明物種的進口、從公海引進、出口和再出口，無論須否申領許可證，都必須於進入香港境內時或被移離香港前經漁護署查驗（註 18）。申請人必須在最少兩個工作天前向漁護署預約進行有關查驗。漁護署表示：

- (a) 該署的進出口科（見第 1.18 段註 16）負責查驗下列貨物：
 - (i) 機場和陸路口岸所有進口貨物；
 - (ii) 機場和陸路口岸涉及活體動物的出口貨物；及
 - (iii) 過境貨物（註 19）；及

註 18：根據瀕危物種保護科的操作手冊（見第 2.4 段註 20），因為人手調配的關係，一些低風險貨物（例如附錄 II 或 III 物種的製成品），或可以直接放行，無須查驗。

註 19：根據《條例》，標本如符合以下所有情況即屬過境：

- (a) 該標本從香港以外某地方運入香港；
- (b) 該標本正運往香港以外的另一地方；及
- (c) 該標本由運入香港至運出香港期間，一直由漁農自然護理署署長或該條例所指的獲授權人員控制。

- (b) 至於不在進出口科查驗範圍內的貨物（例如由水路進出口的貨物），則全由瀕危物種保護科（見第 1.18 段）負責進行有關貨物查驗。

表二顯示 2016 至 2020 年期間查驗貨物的次數。

表二
查驗貨物次數
(2016 至 2020 年)

貨物查驗的類別	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
	次數				
持有進口許可證的進口貨物	329	279	292	377	261
獲豁免進口許可證要求的進口貨物	24 433	24 470	26 264	24 153	15 426
出口和再出口貨物	1 478	1 515	1 745	2 014	1 157
過境貨物	1 625	1 635	2 399	1 884	982
總計	27 865	27 899	30 700	28 428	17 826

132 718

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

貨物查驗工作有可予改善之處

2.4 瀕危物種保護科的貨物查驗工作指引 瀕危物種保護科的操作手冊（註 20）所訂的貨物查驗工作指引如下：

- (a) 查驗貨物時，檢查人員應審視正本文件是否有效（例如在查驗進口標本時，審視由標本出口地有關當局簽發的有效出口准許證），並核對標本是否符合該等文件所述的貨物詳情，包括所屬物種、對標本的描述和數量；

註 20：漁護署發出了 3 套操作手冊，為瀕危物種保護科人員在根據《條例》執行職務時提供指引。當中所載的指引涵蓋以下 3 個主要工作範疇：(a) 許可證簽發；(b) 執法工作；及 (c) 情報。

- (b) 應全面徹底查驗標本 (即查驗百分之百的標本)。如基於任何原因無法全面查驗貨物，檢查人員必須事先取得督導人員的批准，並必須在查驗報告 (見下文 (c) 項) 中述明已查驗貨物的比例 (即查驗比率)；
- (c) 檢查人員應在查驗貨物後 3 個工作天內向其督導人員提交書面報告，並更新發證及執法系統內的查驗記錄；及
- (d) 督導人員應從檢查人員每年已進行的貨物查驗個案中，隨機抽選 5% 予以再度查驗 (下稱督導檢查)。

2.5 **進出口科的貨物查驗工作指引** 進出口科的操作手冊所訂的貨物查驗工作指引如下：

- (a) 採用根據標本的重量或數量而釐定的最低查驗比率。如標本較重或數量較多，查驗比率通常較低。如進口貨物涉及活體動物，則必須查驗全部 (百分之百的) 標本；及
- (b) 盡量在查驗報告記錄實際查驗比率。

進出口科查驗貨物後所得的結果，均會輸入發證及執法系統 (過境貨物除外——見第 2.3(a)(iii) 段)。

2.6 **可予改善之處** 漁護署向審計署提供了一個資料庫，當中載有在 2016 至 2020 年期間進行的 121 004 次貨物查驗的記錄 (包括由瀕危物種保護科進行的 17 765 次查驗和由進出口科進行的 103 239 次查驗)，有關資料庫是根據發證及執法系統的記錄編製而成 (註 21)。審計署在分析該資料庫和抽查查驗報告後，發現下列事宜：

註 21：發證及執法系統顯示在 2016 至 2020 年期間進行的貨物查驗次數 (即 121 004 次)，較漁護署管理報告所載的次數 (即 132 718 次——見第 2.3 段表二) 為少，主要是因為進出口科進行的部分貨物查驗工作 (例如過境貨物的查驗) 不會記入發證及執法系統 (見第 4.18(a) 段)。

- (a) **查驗比率沒有記入發證及執法系統** 查驗比率提供有用的管理資訊，以評估貨物查驗工作是否足夠。然而，有 103 691 次 (佔 121 004 次中的 86%) 查驗的查驗比率並沒有記入發證及執法系統中；當中 103 218 次查驗由進出口科進行，473 次查驗由瀕危物種保護科進行。因此，審計署無法從該系統的記錄確定有關人員是否遵從抽樣查驗工作指引行事 (見第 2.4(b) 及 2.5(a) 段)。漁護署在 2021 年 2 月回應查詢時告知審計署：
- (i) 關於進出口科進行的查驗，該署並沒有規定必須把查驗比率記入發證及執法系統；
 - (ii) 至於瀕危物種保護科進行的查驗，有 3% 沒有把查驗比率記入發證及執法系統；及
 - (iii) 就上述沒有把查驗比率記入發證及執法系統的瀕危物種保護科查驗而言，該署其後就當中 40% 的個案採取執法行動，因此，所有標本已在檢取前查驗 (即查驗比率為 100%)。

審計署備悉漁護署的解釋，但認為該署需採取措施，確保把所有貨物查驗 (即瀕危物種保護科和進出口科進行的查驗) 的查驗比率記入發證及執法系統，以便管理層監察和檢視；

- (b) **抽樣指引不足** 進出口科的操作手冊訂明貨物查驗的最低查驗比率 (根據標本重量或數量而釐定)(見第 2.5(a) 段)。相比之下，瀕危物種保護科的操作手冊並沒有這類詳細指引。審計署分析了瀕危物種保護科進行的 17 292 次 (17 765 減 473 次) 有記錄查驗比率的貨物查驗工作，發現查驗比率由 0.5% 至 100% 不等。在該 17 292 次查驗中，有 5 644 次 (33%) 的查驗比率不足 10%。漁護署於 2021 年 2 月和 3 月回應查詢時告知審計署，瀕危物種保護科是因應貨物所涉列明物種的風險程度和種類，而採用不同的查驗比率，並會隨時間改變。例如，漁護署在 2017 年 10 月進行內部檢討後，決定就風險較低的同種貨物訂立較低的查驗比率 (例如花旗參、化妝品和魚子等貨物在一般情況下的查驗比率為 5%)。審計署認為，漁護署需在瀕危物種保護科的操作手冊內，訂明抽樣查驗方面的詳細指引；

- (c) **遲交查驗報告** 由於發證及執法系統並沒有記錄查驗報告的提交日期，審計署抽查了 25 份由瀕危物種保護科檢查人員擬備的查驗報告，發現其中 9 份 (36%) 未能在查驗後 3 個工作天內提交，有違瀕危物種保護科的操作手冊訂定的指引 (見第 2.4(c) 段)。在該 9 份報告中，有 3 份在檢查人員查驗貨物後超過 30 個工作天才提交。漁護署在 2021 年 2 月回應查詢時告知審計署，有些查驗報告涉及大量資料 (例如附有很多個別標本的照片)，需要更多時間製備。審計署認為，漁護署應檢討瀕危物種保護科的操作手冊所載的提交查驗報告的目標時間，按情況予以修訂，並採取措施，確保有關人員按時提交報告；及
- (d) **督導檢查不足** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，有關人員每年須就 5% 的貨物查驗進行督導檢查 (見第 2.4(d) 段)。由於貨物如在查驗時沒有發現違規情況便會放行，該科以督導人員隨行的方式實施督導檢查。根據漁護署的記錄，在 2016 至 2020 年期間，瀕危物種保護科曾進行督導檢查的貨物查驗工作，每年佔 0.1% 至 1.4%。審計署認為，漁護署應採取措施，確保有關人員按照瀕危物種保護科的操作手冊，進行足夠的督導檢查。

需檢討過期許可證的跟進工作

2.7 **過期許可證的跟進工作** 根據《條例》，漁農自然護理署署長在簽發許可證時，可附加其認為適當的條件。違反許可證的任何條件即屬違法，一經定罪，持證人可被處罰款最高 50,000 元。進口許可證、出口許可證和再出口許可證的其中一項許可證條件是任何未使用的許可證須在有效期屆滿時交回漁護署註銷。為追查過期的許可證，瀕危物種保護科的操作手冊訂明漁護署人員應：

- (a) 在每季開始時，以發證及執法系統的資料製備一份有效期已屆滿的進口許可證、出口許可證和再出口許可證清單，並把清單存檔；

- (b) 向清單上的持證人發出催辦函，提醒他們須：
 - (i) 交回未使用的許可證；
 - (ii) 提供文件以證明許可證已經使用；或
 - (iii) 報告遺失許可證；及
- (c) 收到持證人就催辦函的回覆後，隨即更新發證及執法系統的記錄。

2.8 **持證人沒有回覆催辦函** 審計署分析了發證及執法系統內的記錄，發現在2016至2020年期間簽發的79 944張進口許可證、出口許可證和再出口許可證中(見第2.2段表一)，有13 394張(17%)的有效期在2020年12月31日或之前已經屆滿，而有關的持證人截至2021年1月31日仍未回覆漁護署發出的催辦函(見第2.7(b)段)。審計署進一步分析後發現，該13 394張過期許可證由498人持有，每人所持有的過期許可證由1張至2 279張不等(平均每人持有27張)。

2.9 漁護署在2020年12月和2021年1月及3月回應查詢時告知審計署：

- (a) 有關人員無須為發出催辦函而製備過期進口許可證、出口許可證和再出口許可證的清單，因為發證及執法系統內已有該等資料的記錄；
- (b) 實際上，漁護署只會就每張過期的許可證向其持有人發出一封催辦函；及
- (c) 所有簽發的許可證均已註明有效日期，持證人不能使用過期的許可證。

沒有把未使用而過期的許可證交回漁護署註銷，即屬違反許可證的條件。審計署認為，漁護署需檢討就過期許可證進行的跟進行動的目的和成效，包括因應持證人不回覆漁護署就過期許可證發出的催辦函的事宜，審視所需的處理程序。

審計署的建議

2.10 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 就貨物查驗工作而言：
 - (i) 採取措施，確保把所有貨物查驗的查驗比率記入發證及執法系統；
 - (ii) 在瀕危物種保護科的操作手冊內，訂明抽樣查驗方面的詳細指引；
 - (iii) 檢討瀕危物種保護科的操作手冊所載的提交查驗報告的目標時間，按情況予以修訂，並採取措施，確保有關人員按時提交報告；及
 - (iv) 採取措施，確保有關人員按照瀕危物種保護科的操作手冊，進行足夠的督導檢查；及
- (b) 檢討就過期進口許可證、出口許可證和再出口許可證進行的跟進行動的目的和成效，包括因應持證人不回覆漁護署就過期許可證發出的催辦函的事宜，審視所需的處理程序。

政府的回應

2.11 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 漁護署現正檢討貨物查驗的安排，以及過期進口許可證、出口許可證和再出口許可證的跟進行動，並會在檢討後，按情況加入或修訂詳細的指引；及
- (b) 漁護署已開始把進出口科進行的貨物查驗的查驗比率記入發證及執法系統。

管有管制

2.12 **許可證要求** 根據《條例》，如要管有附錄 I 物種的標本或源自野生的附錄 II 物種的活體標本 (即須申領管有許可證的標本)，除非獲得豁免，否則必須事先申領由漁護署簽發的管有許可證 (見第 1.8(c) 段)。管有許可證的有效期限最長為 5 年，在 3 個情況下簽發：

- (a) 進口須申領管有許可證的標本；
- (b) 現有管有許可證期滿續期；或
- (c) 持有管有許可證的人在本地轉讓須申領管有許可證的標本予某申請人。

每張管有許可證按每個存放處所簽發，該處所可存放超過一個列明物種的標本。在 2016 至 2020 年期間，漁護署平均每年簽發 126 張管有許可證。

2.13 **視察** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，若有人就標本申請新領、續領或修改所需的管有許可證 (例如修改許可證所容許管有的標本數量上限)，漁護署或會派員視察存放該等標本的處所 (見第 1.11(b)(ii) 段)。有關人員的職責主要包括核對存放於處所內的標本數量是否符合管有許可證所限的數量。在 2016 至 2020 年期間，漁護署平均每年就存放處所進行 148 次視察。

需按照所訂程序處理管有許可證申請

2.14 **處理新申請和續期申請的程序** 處理各項管有許可證申請的程序已在瀕危物種保護科的操作手冊內列明，當中的要求包括：

- (a) **新申請** 檢查人員在視察管有許可證新申請人存放標本 (尤其是活體標本) 的處所時，應查看存放設施 (例如鳥籠和魚缸) 是否合適，以及是否有足夠空間容納擬申請的許可證所容許的標本數量。視察報告應載有存放設施的照片和尺寸；及
- (b) **續期申請** 若申請人申請為管有許可證續期，則須連同申請表一併提交其原有管有許可證的影印本和交易記錄。此外，按照管有許可證的條件，持證人應在每次完成獲許可物種交易後 3 天內以指定表格記錄每宗交易的詳情 (例如購買、使用、出售或棄置的日期和數量，以及存貨量)，並隨表格夾附所有證明文件。

2.15 可予改善之處 審計署抽查了 10 名持證人共 19 宗管有許可證申請，發現下列可予改善之處：

- (a) 在 4 宗管有活體標本（例如蘇眉和雀鳥）的新申請中，並沒有存放設施尺寸的記錄，有違瀕危物種保護科的操作手冊所訂的要求（見第 2.14(a) 段）；及
- (b) 在 1 宗續期申請中，申請人並沒有把每宗交易記錄在指定表格上，違反管有許可證的條件（見第 2.14(b) 段），但漁護署仍批准其申請。

審計署認為，漁護署需採取措施，確保有關人員按照瀕危物種保護科的操作手冊所訂程序，處理管有許可證的申請。

需檢討有關到管有許可證過期未續的處所視察的程序

2.16 處理過期管有許可證的指引 根據管有許可證的條件，持證人可在管有許可證有效期屆滿前申請續期。如持證人仍然為商業目的而管有標本，則必須續期，否則，在管有許可證的有效期屆滿後，該人便會被視作非法管有標本。根據瀕危物種保護科的操作手冊：

- (a) 發證人員應在管有許可證期滿前，向持證人發出兩封催辦函：第一封是在有效期屆滿前約兩個月發出；一個月後，如持證人仍未回覆第一封催辦函，便發出第二封催辦函；
- (b) 如持證人沒有回覆第二封催辦函，漁護署便假設持證人不再管有有關標本；及
- (c) 負責例行巡查（見第 1.11(b)(i) 段及 2.24 段）的檢查人員，應從發證及執法系統製備一份管有許可證過期未續的清單，並優先巡查清單內的商業處所。如巡查時發現處所內仍有須申領管有許可證的標本，漁護署會檢取該等標本，並會按情況對擁有人作出檢控。

2.17 沒有遵照指引視察管有許可證過期未續的商業處所 審計署要求漁護署提供一份清單，列出在 2016 至 2020 年期間到管有許可證過期未續的商業處所進行例行巡查的資料，藉以評估漁護署人員有否遵從第 2.16(c) 段所載的指引行事。漁護署於 2021 年 2 月回應查詢時告知審計署：

- (a) 檢查人員無須再製備清單，列出管有許可證過期未續的處所，以作例行巡查，因為該署是以風險為本的方式安排例行巡查（即無論店鋪是沒有管有許可證，持有有效的管有許可證，還是持有過期的管有許可證，均有機會被選作例行巡查）；及
- (b) 持證人可基於種種原因而不為管有許可證續期（例如店鋪結業或不再出售列明物種）。持有“過期的管有許可證”並不是列明物種的非法貿易的高風險因素。

審計署認為，漁護署應檢討有關到管有許可證過期未續的商業處所視察的現行程序，研究能否有效地達到該署以許可證制度施加管制的目的，並在有需要時更新瀕危物種保護科的操作手冊。

需繼續為列明物種的標本研發獨特標記

2.18 在標本上加上獨特標記的要求 在現行的許可證制度下，除象牙（不包括古董象牙）以外，漁護署並沒有強制規定須符合或獲豁免申領許可證要求的標本必須附有獨特標記。不時有公眾和部分立法會議員對列明物種難以鑑定和可能出現掉包情況（即以非法標本冒充已領許可證標本或獲豁免申領許可證的標本（例如《公約》前標本——見第 1.9(a) 段），混入市場買賣）表示關注。

2.19 標本上獨特標記的應用 現時，採用獨特標記的物種數量有限，而香港使用的標識或標籤技術包括：

- (a) 按《公約》規定，人工繁殖的龍吐珠的微型晶片；
- (b) 按漁護署施加的規定，象牙（古董象牙除外）的防偽標籤；及
- (c) 按《公約》規定，鱷魚皮的標識編號。

2.20 漁護署就物種鑑定推展新的技術 在 2019 年 6 月舉行的跨部門野生動植物罪行專責小組 (見第 1.13 段) 會議上，漁護署報告該署正與本地一所大學合作推展一項容貌識別計劃，以鑑定個別蘇眉。漁護署表示，由於每條蘇眉的外貌紋理都獨一無二 (見照片五及六的兩個例子)，該容貌識別計劃有助監控本地蘇眉貿易，偵查是否有人把來歷不明的蘇眉混入市場。該所本地大學正在研發一個自動對比工具。

照片五及六

兩條蘇眉獨特的容貌

照片五



照片六



資料來源：漁護署的記錄

2.21 漁護署在 2021 年 2 月告知審計署：

- (a) 有關的容貌識別計劃屬該所本地大學獨資進行的科學研究項目，而漁護署一直以準用家的身分提供意見和技術上的支援；及
- (b) 容貌識別計劃分兩個主要階段研發，第一階段已於 2020 年完成，第二階段正在進行。

在 2019 年 8 月《公約》締約國舉行會議後 (見第 1.4 段)，有多種爬行動物和兩棲動物 (例如蜥蜴及龜) 被列入《公約》附錄 I。有見及此，審計署認為除了繼續與本地大學合作推展蘇眉容貌識別計劃外，漁護署宜探討為本港常見被管有的其他列明物種 (例如爬行動物和兩棲動物) 的標本加上標籤或標記的需要和可行性。

審計署的建議

2.22 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 採取措施，確保有關人員按照瀕危物種保護科的操作手冊所訂程序，處理管有許可證的申請；
- (b) 檢討有關到管有許可證過期未續的商業處所視察的現行程序，研究能否有效地達到漁護署以許可證制度施加管制的目的，並在有需要時更新瀕危物種保護科的操作手冊；
- (c) 繼續與本地大學合作推展蘇眉容貌識別計劃；及
- (d) 探討為本港常見被管有的其他列明物種的標本加上標籤或標記的需要和可行性。

政府的回應

2.23 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 漁護署已提醒該署人員須按照有關管有列明物種的工作程序行事，並正在檢討現行做法，以期更新瀕危物種保護科的操作手冊；及
- (b) 漁護署正繼續研究如何把容貌識別技術應用於管制蘇眉貿易，並會密切留意有何標籤或標記方法，可用於加強追蹤其他常見被管有的列明物種的個別標本。

店鋪巡查

2.24 漁護署表示，店鋪巡查對偵測和防止違反《條例》的工作至為重要。漁護署會到不同性質的零售店（例如濕貨市場、水族店、寵物店、花店、工藝品店和中藥店）進行店鋪巡查（見第 1.11(b)(i) 段）。店鋪巡查分兩類，分別是例行巡查，以及巡查暨教育推廣。例行巡查主要旨在偵測可能違反《條例》的個案（例如未領有所需許可證而管有列明物種以作出售的個案），而巡查暨教育推廣則具有多一個作用，就是教育店鋪負責人認識《條例》的規定，特別是已修訂的規定。檢查人員在巡查店鋪後會向督導人員提交巡查報告，並更新發證及執法系統的記錄。

需持續檢討店鋪巡查的目標次數

2.25 **店鋪巡查次數** 根據瀕危物種保護科的操作手冊，由於所涉店鋪數目眾多，漁護署以風險為本的方式安排店鋪巡查，目標是每年巡查約 1 500 次。表三顯示在 2016 至 2020 年期間進行的店鋪巡查次數。

表三
店鋪巡查次數
(2016 至 2020 年)

店鋪巡查類別	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
	次數				
例行巡查	1 483 (79%)	1 503 (53%)	1 684 (54%)	1 132 (44%)	376 (25%)
巡查暨教育推廣	402 (21%)	1 319 (47%)	1 418 (46%)	1 426 (56%)	1 126 (75%)
總計	1 885 (100%)	2 822 (100%)	3 102 (100%)	2 558 (100%)	1 502 (100%)

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

2.26 **需持續檢討店鋪巡查的目標次數** 審計署分析了在 2016 至 2020 年期間進行的店鋪巡查次數，發現：

- 在 2016 至 2019 年期間，每年店鋪巡查的次數介乎 1 885 至 3 102 次 (平均為 2 592 次)，較每年巡查目標 1 500 次多出 26% 至 107% (平均多出 73%)；
- 由於 2019 冠狀病毒疫情的關係，店鋪巡查次數由 2019 年的 2 558 次減少至 2020 年的 1 502 次，下跌 41%；及
- 例行巡查所佔的百分比由 2016 年的 79% 減少至 2020 年的 25%，同期的巡查暨教育推廣所佔的百分比則由 21% 增加至 75%，反映巡查的重點由例行巡查轉移至巡查暨教育推廣。

儘管在 2016 至 2020 年期間每年實際巡查次數均超過每年 1 500 次的目標，但並沒有文件證明漁護署曾檢討店鋪巡查的目標次數。審計署認為，漁護署需持續檢討瀕危物種保護科的操作手冊就例行巡查和巡查暨教育推廣所訂的目標次數，以確保能有效提升表現。由於兩類巡查的性質不同，以及巡查重點有所改變，漁護署也應考慮為該兩類巡查工作分別訂定目標。

需確保店鋪名單妥為更新

2.27 漁護署表示，為方便進行店鋪巡查，發證及執法系統內備存一份店鋪名單。該名單是由漁護署人員所收集的店鋪資料和許可證申請表所載的店鋪資料匯編而成。在巡查店鋪期間發現的所有存放或可能存放列明物種的處所，均納入名單內。如在巡查店鋪或處理許可證申請時，發現有店鋪開業或停業，便應更新名單。審計署從 2017 年的店鋪巡查報告中抽查了約 150 份，發現當中有 24 間店鋪已經停業。然而，截至 2020 年 12 月，在該 24 間店鋪中，有 16 間 (67%) 仍未從發證及執法系統的店鋪名單中刪除。審計署認為，漁護署需採取措施，確保用作店鋪巡查的店鋪名單妥為更新。

需巡查違規店鋪監察名單上的店鋪

2.28 根據瀕危物種保護科的操作手冊，有關人員應備存一份店鋪監察名單，載列過去兩年巡查時發現違規的店鋪。監察名單上的店鋪被視為違規風險高，應每年巡查兩次。漁護署在 2020 年 12 月回應查詢時告知審計署，該署在 2020 年 10 月之前並沒有備存違規店鋪監察名單，在 2020 年 10 月進行內部檢討後，漁護署決定恢復要求有關人員備存監察名單的規定。審計署認為，漁護署應按照瀕危物種保護科的操作手冊，繼續巡查違規店鋪監察名單上的店鋪。

需就巡查時沒有開門營業的店鋪訂立跟進行動指引

2.29 審計署查閱瀕危物種保護科的操作手冊，發現手冊內並沒有就巡查時沒有開門營業的店鋪訂立跟進行動指引 (例如其後再度巡查)。審計署分析了發證及執法系統內在 2016 至 2020 年期間進行的店鋪巡查記錄，發現有 663 間店鋪在巡查時沒有開門營業，而漁護署人員其後再度巡查其中 493 間 (74%) 店鋪，另外 170 間 (26%) 則並沒有再度巡查。審計署認為，漁護署應就巡查時發現沒有開門營業的店鋪訂立跟進行動指引 (例如在指定時間內再度巡查)。

在擬備和提交巡查報告方面有可予改善之處

2.30 **瀕危物種保護科的操作手冊內的指引** 根據瀕危物種保護科的操作手冊：

- (a) 檢查人員須使用巡查報告範本記錄每次巡查所得資料，包括巡查時是否發現違規情況和當時發現的違規詳情；及
- (b) 如發現某處所違規並須採取跟進行動，檢查人員應在該次巡查的下一個工作天或之前，向督導人員提交有關處所的巡查報告。

2.31 **可予改善之處** 審計署的審查發現下列可予改善之處：

- (a) **沒有準確記錄違規情況** 審計署認為，在巡查報告準確記錄在巡查店鋪時有否發現違規情況至為重要，因為發證及執法系統內的記錄會按該等資料更新，供製備管理資訊（例如擬備違規店鋪監察名單（見第 2.28 段））。審計署分析了發證及執法系統內在 2016 至 2020 年期間進行的店鋪巡查記錄，留意到在 25 次店鋪巡查中，曾向店鋪負責人發出口頭警告。然而，在該 25 次巡查中，有 4 次（16%）檢查人員在巡查報告內誤報沒有發現違規情況；及
- (b) **遲交巡查報告** 審計署分析了發證及執法系統內在 2016 至 2020 年期間進行的店鋪巡查記錄，發現在 93 次巡查中報稱發現違規情況。當中 54 次（58%）檢查人員並沒有在巡查的下一個工作天或之前提交巡查報告，有違瀕危物種保護科的操作手冊的指引（見第 2.30(b) 段）。該等報告在巡查後 2 至 11 個工作天（平均為 4 個工作天）才提交。

審計署認為，漁護署需提醒檢查人員在巡查報告中準確記錄在巡查店鋪時發現的違規情況，並按照瀕危物種保護科的操作手冊，按時提交巡查報告。

需按規定進行督導檢查

2.32 根據瀕危物種保護科的操作手冊，有關人員每年須就 5% 的店鋪巡查進行督導檢查，督導檢查以督導人員再度巡查有關店鋪的形式進行。漁護署在 2020 年 12 月和 2021 年 2 月回應查詢時告知審計署：

- (a) 因為人手調配的關係，以往並沒有安排督導人員再度巡查店鋪；及
- (b) 該署在 2020 年 10 月進行內部檢討後，於 2020 年 12 月恢復安排督導人員再度巡查店鋪。

審計署認為，漁護署需採取措施，確保有關人員按照瀕危物種保護科的操作手冊，安排督導人員再度巡查店鋪。

審計署的建議

2.33 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 持續檢討瀕危物種保護科的操作手冊就例行巡查和巡查暨教育推廣所訂的目標次數，並考慮為該兩類巡查工作分別訂定目標；
- (b) 採取措施，確保用作店鋪巡查的店鋪名單妥為更新；
- (c) 按照瀕危物種保護科的操作手冊，繼續巡查違規店鋪監察名單上的店鋪；
- (d) 就巡查時發現沒有開門營業的店鋪訂立跟進行動指引；
- (e) 提醒檢查人員：
 - (i) 在巡查報告中準確記錄在巡查店鋪時發現的違規情況；及
 - (ii) 按照瀕危物種保護科的操作手冊，按時提交巡查報告；及
- (f) 採取措施，確保有關人員按照瀕危物種保護科的操作手冊，安排督導人員再度巡查店鋪。

政府的回應

2.34 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 漁護署已就例行巡查和巡查暨教育推廣工作分別訂定目標。該等目標不會在瀕危物種保護科的操作手冊內訂明，但會於每年年初制訂周年巡查計劃時予以檢討；
- (b) 漁護署現正檢視店鋪巡查的整體做法和瀕危物種保護科的操作手冊內的指引，以確保提供足夠的指引；及
- (c) 漁護署已加強店鋪巡查的督導检查工作，以確保有關人員按照所訂程序行事，並正研究如何提升發證及執法系統的功能，以助進行督導檢查。

第 3 部分：調查及檢控

3.1 本部分探討漁護署就涉嫌違反《條例》的個案所進行的調查及檢控工作，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 監察正在調查及檢控的個案 (第 3.2 至 3.10 段)；
- (b) 鑑定列明物種 (第 3.11 至 3.17 段)；及
- (c) 接收情報 (第 3.18 至 3.25 段)。

監察正在調查及檢控的個案

3.2 漁護署調查涉嫌違反《條例》的個案，並按情況採取檢控行動。調查工作可涉及初步蒐證 (包括鑑定物種)、實地視察、搜查、會晤、錄取警誡口供、拘捕和檢取標本。調查工作完成後：

- (a) 如有充分證據，漁護署會按情況提出檢控；及
- (b) 若不提出檢控或檢控後沒有人被定罪，漁護署：
 - (i) 可申請法庭命令，把檢取的標本沒收歸政府所有 (見第 1.15(b)(ii) 段)；及
 - (ii) 對於沒有檢取標本的個案，則不會採取進一步行動。

2020 年，漁護署對 410 宗個案進行調查，並對 25 宗個案提出檢控。同年，有 359 宗個案涉及檢取列明物種，及有 45 宗被定罪的個案。

需改善正在調查及檢控個案的管理資訊

3.3 2021 年 1 月，漁護署向審計署提供一個資料庫，當中備存發證及執法系統 (見第 2.2 段) 所記錄於 2010 至 2020 年 (截至 11 月) 期間立案調查涉嫌違反《條例》個案的資料。根據該資料庫，截至 2020 年 11 月 30 日，立案調查的個案共有 6 126 宗，而在該 6 126 宗個案中，有 327 宗顯示為正在調查及檢控 (註 22)，當中：

註 22：發證及執法系統未能就該 327 宗個案分別提供正在調查和正在檢控的個案數目。

- (a) 有 4 宗個案沒有記錄違例日期 (註 23)；及
- (b) 其餘 323 宗個案的違例日期介乎 2010 年 11 月至 2020 年 11 月之間。
表四顯示該等個案截至 2020 年 11 月 30 日的案齡分析。

表四

正在調查及檢控的 323 宗個案的案齡分析
(2020 年 11 月 30 日)

與違例日期相距的時間	正在調查及檢控的 個案數目
6 個月或以下	79 (24%)
6 個月以上至 1 年	29 (9%)
1 年以上至 5 年	184 (57%)
5 年以上	31 (10%)
總計	323 (100%)

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註 23：2021 年 2 月，漁護署告知審計署，就該 4 宗個案而言：

- (a) 有 2 宗涉及 2020 年 10 月的違例事件，其違例日期在該署向審計署提供資料庫時尚未記錄。漁護署其後已更新發證及執法系統的記錄；
- (b) 有 1 宗涉及發現遭人棄置的標本，因而沒有關於違例日期的資料。漁護署會申請法庭命令把該標本沒收歸政府所有 (見第 1.15(b)(ii) 段)；及
- (c) 有 1 宗並沒有檢取標本，無須採取進一步行動。

3.4 審計署從上述 323 宗個案中抽查了 20 宗，發現下列情況：

- (a) 有 3 宗在 2012 年 1 月至 2016 年 8 月期間違例的個案，漁護署未能提供有關檔案以作審查。2021 年 2 月，漁護署告知審計署，該署已查閱所備存的資料，發現該 3 宗個案的調查已經完成，並沒有提出檢控；
- (b) 有 15 宗個案的調查及／或檢控已經完成。然而，漁護署並未採取所需的跟進行動（例如並未發出警告信及／或並未申請法庭命令以沒收檢取的標本）。個案一是其中一例；及
- (c) 有 2 宗個案的調查及／或檢控已經完成，無須採取進一步行動。然而，漁護署未有更新發證及執法系統的記錄。

個案一

調查及／或檢控後仍未採取跟進行動 (2014 年 2 月至 2020 年 11 月)

1. 2014 年 2 月，漁護署獲轉介處理一宗涉嫌違反《條例》非法進口列明物種標本的個案。該個案涉及以包裹形式進口 0.9 公斤屬附錄 II 物種的標本。漁護署其後根據《條例》檢取標本。
2. 由於沒有足夠證據證明收件人安排進口上述標本，漁護署在 2014 年 3 月決定不提出檢控，但會採取下列行動：
 - (a) 向包裹收件人發出警告信，提醒他須遵守《條例》中有關列明物種貿易的規定；
 - (b) 要求收件人簽署放棄權利聲明書，向政府交出標本；及
 - (c) 如收件人並沒有按上文 (b) 項所述的要求交出標本，便申請法庭命令把標本沒收歸政府所有。
3. 由於案中標本屬容易毀消，漁護署人員在取得漁農自然護理署署長的批准後，在 2014 年 6 月以丟棄方式把該標本處置 (見第 1.15(c) 段)，而上文第 2(b) 及 (c) 段所述的行動已沒有需要執行。然而，截至 2020 年 11 月 30 日，漁護署仍未採取上文第 2(a) 段所述所需的跟進行動 (即向包裹收件人發出警告信)。

審計署的意見

4. 根據發證及執法系統截至 2020 年 11 月 30 日的記錄 (見第 3.3 段)，該個案仍在調查及檢控中。事實上，漁護署已經完成調查，並於 2014 年決定不提出檢控，但該署仍未採取所需的跟進行動 (即發出警告信)，並且相隔 6 年仍未更新發證及執法系統的記錄。

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

3.5 根據《裁判官條例》(第227章)，檢控行動須在違例日期起計6個月內執行(即6個月後便超過檢控時限——註24)。由於發證及執法系統未能分別提供正在調查和正在檢控的個案數目(見第3.3段註22)，假使有個案已超過檢控時限，其數目也無法從該系統中即時確定。審計署認為，漁護署需檢視發證及執法系統內所有顯示為正在調查及檢控的個案的狀況(見第3.3段)，並按情況在個案超過檢控時限前盡快提出檢控；對於不提出檢控的個案，則盡快採取跟進行動(例如申請法庭命令把標本沒收，以及發出警告信)。漁護署也需採取措施，確保所有正在調查及檢控的個案檔案妥為保存，而發證及執法系統備存的個案記錄妥為更新，以便監察仍待處理的個案和盡快採取跟進行動(例如提出檢控)。此外，漁護署需考慮改善發證及執法系統，以分別記錄正在調查和正在檢控的個案，從而更有效地監察個案。

需密切監察有待申請法庭命令把標本沒收歸政府所有的個案

3.6 如當局檢取了列明物種的標本，而沒有人被裁定干犯《條例》所訂罪行，或所檢取標本的擁有人身分不詳或未能尋獲，漁護署可申請法庭命令，把檢取的標本沒收歸政府所有(見第1.15(b)(ii)段)。審計署分析了漁護署所提供的資料庫所載於2010至2020年(截至11月)期間立案調查的6 126宗個案(見第3.3段)，發現截至2020年11月30日：

- (a) 有601宗個案顯示為有待申請法庭命令，以沒收檢取的標本；
- (b) 在該601宗個案中，有2宗沒有記錄違例日期。漁護署在2021年2月告知審計署，該等個案只涉及發現遭人棄置的標本，因而沒有關於違例日期的資料；及
- (c) 在其餘599宗(601減2)個案中，有566宗(94%)與違例日期相距已逾1年(見表五)。

註24：根據《裁判官條例》，凡成文法則對罪行(可公訴罪行除外)並無規定作出申訴或提出告發的時效，則申訴或告發須分別於其所涉事項發生後起計的6個月內作出或提出。

表五

有待申請法庭命令的 599 宗個案
與違例日期相距的時間
(2020 年 11 月 30 日)

與違例日期相距的時間	有待申請法庭命令 的個案數目
6 個月或以下	10 (2%)
6 個月以上至 1 年	23 (4%)
1 年以上至 5 年	354 (59%)
5 年以上	212 (35%)
總計	599 (100%)

} 566 (94%)

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

3.7 漁護署並沒有就申請法庭命令把檢取的標本沒收歸政府所有的期限訂立指引。如第 3.6 段表五所示，有 566 宗 (94%) 個案雖然與違例日期相距已逾 1 年，但漁護署仍未申請法庭命令。審計署在發證及執法系統，從該 566 宗個案中進一步抽查了 20 宗，發現在其中 9 宗，由於漁農自然護理署署長已行使《條例》賦予處置標本的權力 (見第 1.15(c) 段)，案中的標本已被處置。

3.8 審計署認為，漁護署需檢視發證及執法系統內所有顯示為有待申請法庭命令的個案，以確定是否需要取得法庭命令以處置檢取的標本，並按情況盡快申請法庭命令。漁護署也需考慮就日後申請法庭命令把檢取的標本沒收歸政府所有訂立期限，並應採取措施，確保發證及執法系統備存的個案記錄妥為更新，以便監察有待處理的個案和盡快採取跟進行動 (例如申請法庭命令)。

審計署的建議

3.9 審計署 **建議** 漁農自然護理署署長應：

- (a) 檢視發證及執法系統內所有顯示為正在調查及檢控的個案的狀況，及：
 - (i) 按情況在個案超過檢控時限前盡快提出檢控；及

- (ii) 對於不提出檢控的個案，則盡快採取跟進行動（例如申請法庭命令把標本沒收和發出警告信）；
- (b) 採取措施，確保所有正在調查及檢控的個案檔案妥為保存；
- (c) 考慮改善發證及執法系統，以分別記錄正在調查和正在檢控的個案，從而更有效地監察個案；
- (d) 檢視發證及執法系統內所有顯示為有待申請法庭命令的個案，以確定是否需要取得法庭命令以處置檢取的標本，並按情況盡快申請法庭命令；
- (e) 考慮就日後申請法庭命令把檢取的標本沒收歸政府所有訂立期限；及
- (f) 採取措施，確保發證及執法系統備存的個案記錄妥為更新，以便監察有待處理的個案和盡快採取跟進行動（例如提出檢控和申請法庭命令）。

政府的回應

3.10 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 漁護署現正檢視所有顯示為正在調查及檢控和有待申請法庭命令的個案；及
- (b) 漁護署現時利用記錄冊，以監察執法個案的進展，該署正在研究改善相關電腦系統的可行性，以助監察和更新個案的進展情況。

鑑定列明物種

3.11 執法人員需合理地懷疑標本屬列明物種，以及其進口、從公海引進、出口、再出口或管有違反《條例》，方可根據《條例》檢取標本（見第 1.15(a) 段）。有效地鑑定列明物種，對於能盡快採取執法行動至為重要。

需繼續探討可用於快速鑑定列明物種的技術

3.12 **現行的鑑定物種程序** 漁護署表示，前線執法人員會憑疑似列明物種標本的形態特徵（即形體、形狀和結構），對其進行初步鑑定。初步鑑定完成後，標本

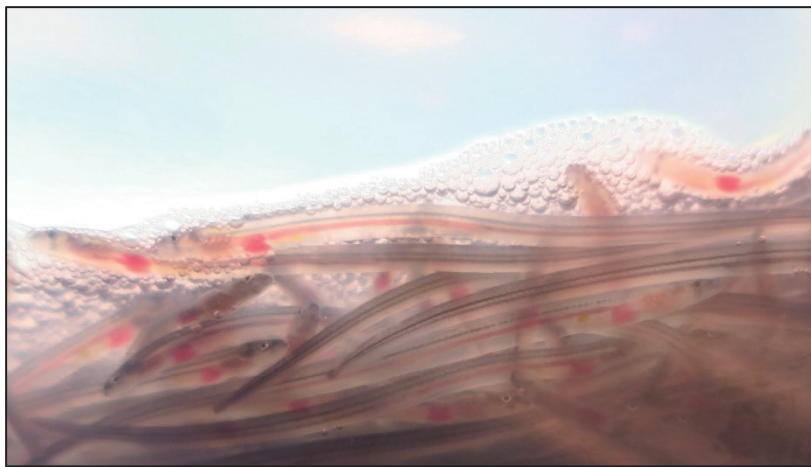
會被送往合適地點 (例如漁護署總部)，由瀕危物種保護科的指定人員確定其類別。如有需要，並在適當情況下，若該科的指定人員未能確定標本類別，便會把標本送往化驗所作進一步的脫氧核糖核酸測試。然而，化驗所的測試通常於一至兩星期後才有結果。

3.13 **運用脫氧核糖核酸測試技術** 目前已有一項名為即時聚合酶連鎖反應的脫氧核糖核酸測試技術，用以鑑定一些不能憑形態特徵識別的列明物種。若標本的脫氧核糖核酸與該等列明物種的脫氧核糖核酸吻合，該標本便會被檢取作進一步調查 (註 25)。漁護署表示，即時聚合酶連鎖反應技術適用於：

- (a) **歐洲鰻鱺 (附錄 II 物種)** 通常被截獲的活體歐洲鰻鱺屬魚苗時期 (見照片七)，形態上沒有可供識別的特徵；及

照片七

魚苗時期的歐洲鰻鱺 (附錄 II 物種)



資料來源：漁護署的記錄

- (b) **部分鯊魚 (附錄 II 物種) 的魚翅** 有部分屬於附錄 II 物種的鯊魚，其魚翅 (見照片八的例子) 與一些非列明鯊魚物種的魚翅相似。漁護署已採用即時聚合酶連鎖反應技術以助鑑定。

註 25：漁護署表示，即時聚合酶連鎖反應是一項快速的脫氧核糖核酸測試，4 至 5 小時便有結果。漁護署可根據結果檢取標本。然而，法庭不接納即時聚合酶連鎖反應的測試結果作為證據，所以仍須在化驗所進行傳統的脫氧核糖核酸測試作檢控之用。

照片八

魚翅 (一種屬附錄 II 物種的鯊魚)



資料來源：漁護署的記錄

3.14 2021 年 2 月，漁護署告知審計署：

- (a) 該署正與業內專家合作，把即時聚合酶連鎖反應技術應用於在 2019 年新增的《公約》附錄 II 鯊魚物種。有兩個新增鯊魚物種的測試快可推出使用；及
- (b) 該署也正與專家合作，把該技術應用於《公約》所列的魔鬼魚 (軟骨魚的一類)。

3.15 漁護署表示，雖然列明物種的鑑定工作沒有預設時限，但由於本港的客貨運繁忙，若懷疑標本屬於列明物種，該署經常須在半天內作出鑑定，以便盡快根據《條例》檢取。有見及此，漁護署應繼續探討可用於快速鑑定不能即時憑形態識別的列明物種的技術，並留意列明物種鑑定技術的最新發展，以期進一步加強其執法工作。

審計署的建議

3.16 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 繼續探討可用於快速鑑定不能即時憑形態識別的列明物種的技術；及

- (b) 留意列明物種鑑定技術的最新發展，以期進一步加強漁護署的執法工作。

政府的回應

3.17 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示在鑑定不能即時憑形態識別的列明物種方面，漁護署一直留意相關新技術的發展。舉例說，該署運用嶄新技術快速鑑定屬列明物種的歐洲鰻鱺魚苗和魚翅，屬快速鑑定技術之先例。

接收情報

3.18 漁護署不時從不同來源接獲涉嫌違反《條例》的情報。該等情報來自公眾、酬賞制度下的已登記線人（見第 1.14 段）、政府決策局／部門、非政府機構，以及海外機構（例如《公約》管理機構）。

需持續檢討接獲情報的數目

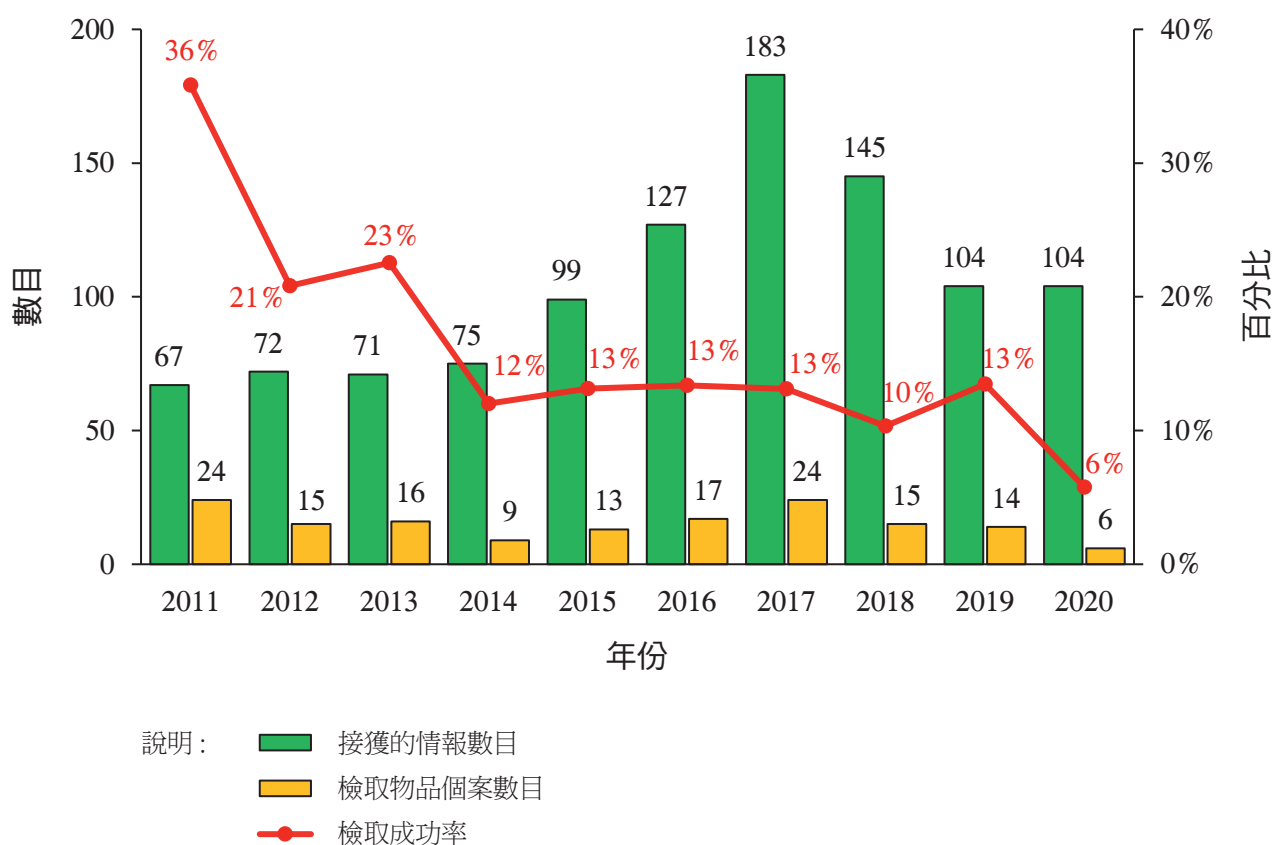
3.19 在 2011 至 2020 年期間，漁護署共接獲 1 047 項情報，大部分 (91%) 來自公眾 (63%) 及酬賞制度下的已登記線人 (28%)。審計署留意到：

- (a) 所接獲的情報數目，由 2011 年的 67 項增加至 2017 年的 183 項，其後減少至 2020 年的 104 項；及
- (b) 在 2011 至 2020 年期間的檢取成功率（以涉及檢取物品的個案數目佔所接獲情報數目的百分比來計算）介乎 6% 至 36%。

圖一顯示 2011 至 2020 年期間接獲的情報數目、檢取物品個案數目及檢取成功率。

圖一

接獲的情報數目、檢取物品個案數目
及檢取成功率
(2011 至 2020 年)



資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

3.20 審計署對漁護署記錄的分析顯示，在 2016 至 2020 年期間，有 13% 至 30% 的調查個案基於情報而展開。鑑於近年接獲的情報數目出現下降，審計署認為漁護署宜持續檢討所接獲的情報數目，並探討措施，以鼓勵更多人提供情報。

需考慮檢討酬賞制度

3.21 任何人 (註 26) 如有意提供有關列明物種的情報，可向漁護署登記成為酬賞制度下的線人 (見第 1.14 段)。有意成為線人的人士，需向漁護署登記其背景資料，以作審核。經漁護署批核後，已登記線人會獲編配一個代號和號碼。已登記線人的背景及所提供的情報，均會絕對保密。

3.22 審計署審查了酬賞制度在 2011 至 2020 年期間的記錄，留意到下列事宜：

- (a) **來自己登記線人的情報甚少** 在 2011 至 2020 年期間，每年由已登記線人提供的情報數目介乎 16 至 54 項 (平均每年 29 項)，佔全年情報總數的 20% 至 40%；
- (b) **酬賞水平超過 20 年沒有修訂** 根據情報使違例者被定罪的個案的酬賞水平於 1999 年訂立，此後一直沒有修訂。根據情報使當局成功檢取標本的個案的酬賞水平，則根據所檢取標本的估計市值釐定。審計署審查了漁護署備存的市場常見列明物種清單，留意到有關估計市值上一次修訂在 2002 年進行；及
- (c) **計算酬賞方面有可予改善之處** 根據列明物種的估計市值清單，部分物種在生命周期不同階段 (例如成年或幼年) 及部分標本於不同形態 (例如整件、碎片或經雕刻) 會有不同市值。審計署審查了 10 宗按估計市值清單計算酬賞的個案，留意到其中 7 宗的酬賞是基於所檢取標本的生命周期階段而計算的。然而，在該 7 宗個案中，負責人員均沒有提供文件記錄，以顯示評估所檢取標本的生命周期階段的理據 (例如是根據標本的長度、體積或其他生物特徵，以判斷其處於成年／幼年階段)。

3.23 自酬賞制度於 1999 年設立以來，漁護署不曾進行任何檢討。因應第 3.22 段所載的審查結果，審計署認為漁護署宜就酬賞制度進行檢討，以評估其成效，並設法改善其運作和吸引力。

註 26：漁護署表示，政府和涉及自然護理事務的非政府機構的職員及受薪人員均不得在酬賞制度下獲得任何酬賞。

審計署的建議

3.24 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 持續檢討所接獲的情報數目，並探討措施，以鼓勵更多人提供情報；
及
- (b) 考慮就酬賞制度進行檢討，以評估其成效，並設法改善其運作和吸引力。

政府的回應

3.25 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示漁護署現正檢討酬賞制度，以改善其運作。

第 4 部分：其他相關事宜

4.1 本部分探討有關漁護署管制列明物種貿易的工作的其他相關事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 保管和處置標本 (第 4.2 至 4.16 段)；
- (b) 瀕危物種許可證簽發及執法系統 (第 4.17 至 4.20 段)；
- (c) 為前線執法人員提供的培訓 (第 4.21 至 4.24 段)；及
- (d) 宣傳和教育活動 (第 4.25 至 4.29 段)。

保管和處置標本

4.2 **保管標本** 漁護署負責保管在執行《條例》的過程中檢取的列明物種標本，並會基於其他原因而保管列明物種的標本 (例如被主人棄養的動物和流浪動物)。根據瀕危物種保護科的操作手冊：

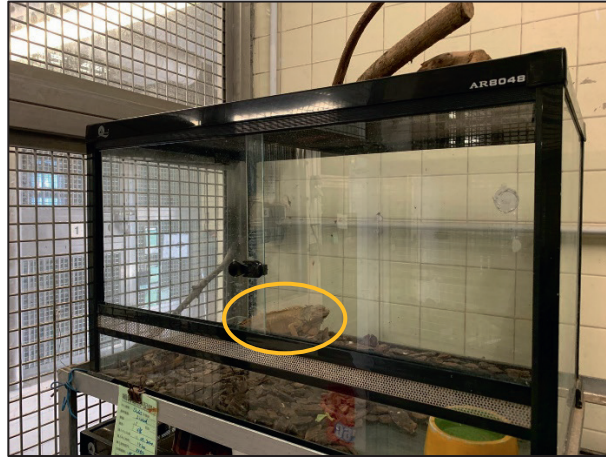
- (a) 活體標本會送往適當的護理中心暫時存放和照顧，如下：
 - (i) 活體動物會送往漁護署動物管理中心 (註 27)；
 - (ii) 活體植物會送往漁護署的苗圃；及
 - (iii) 在某些情況下，活體標本也會送往其他備有更合適設施的適當非政府機構。

照片九為漁護署動物管理中心存放檢取活體動物的例子；及

註 27：4 間動物管理中心位於不同地區，1 間位於港島、3 間分別位於九龍、新界南和新界北。除了處理根據《條例》檢取的列明物種活體動物外，動物管理中心也處理流浪動物、被主人棄養的動物、在執行其他條例的過程中所檢取的動物、因咬人而需按相關法例接受觀察的動物，以及接受進口檢疫的動物。

照片九

漁護署動物管理中心
存放檢取活體動物的例子



資料來源：漁護署的記錄

- (b) 死體標本 (包括其部分及衍生物) 會存放於漁護署辦公室內的貯存庫或辦公室以外的貯存庫。例如，容易毀消的死體標本會存放在漁護署辦公室內的冰櫃或適當的冷凍貯存庫；不易毀消的則存放在漁護署辦公室內的貯物室或辦公室以外的貯存庫 (視乎標本的大小和數量而定)。照片十為在漁護署辦公室以外的貯存庫存放檢取木材的例子。

照片十

在辦公室以外的貯存庫
存放檢取木材的例子



資料來源：漁護署的記錄

4.3 **處置標本** 漁護署可根據《條例》處置檢取及沒收歸政府所有的列明物種的標本（見第 1.15(c) 段），或擁有人向政府交出的列明物種的標本（註 28）。根據瀕危物種保護科的操作手冊（註 29）：

- (a) 對於活體標本，漁護署可：
 - (i) 安排活體動物在本地合適的棲息地放生，前提是獸醫認為該動物並沒有染疫和適合放生；
 - (ii) 在徵詢相關《公約》管理機構的意見後，把活體動植物送返出口國／原產國或分布國（註 30）；如屬活體動物，則須經獸醫診斷為適合運送；
 - (iii) 把活體動植物圈養，或送往本地或海外備有合適存放和照顧設備及人員的圈養設施（例如動物園、救援中心和植物園），以保存標本作非商業用途；及

註 28：在某些情況下，列明物種標本的擁有人或會向政府交出標本（例如沒有安排投寄／付運卻收到該類標本的包裹／貨物的收件人，以及列明物種活體寵物的擁有人）。

註 29：漁護署表示，瀕危物種保護科的操作手冊所載的處置列明物種標本指引，是參照《公約》的要求而擬訂。

註 30：根據《公約》，分布國是指有領土處於某物種的自然分布範圍內的國家。

- (iv) 把活體動物人道處理，前提是該活體動物如遭圈養則相當可能會死亡或蒙受不必要痛苦；
- (b) 對於死體標本，漁護署可以：
 - (i) 保留標本作教育、宣傳或培訓用途；
 - (ii) 把標本捐贈予合適的機構（包括海外機構），作教育或培訓用途；及
 - (iii) 把標本棄置於堆填區或按情況以其他方法銷毀（例如焚化）；及
- (c) 應盡力為附錄 I 物種的活體標本提供適當的存放設施和照顧，其間須考量有關物種在圈養狀態下的潛在保育價值，以及可提供的照顧水平，在兩者之間取得平衡。

需檢討就所保管和可予處置的標本備存記錄的要求

4.4 **有關保管標本的記錄** 漁護署表示，該署把所保管標本的資料按每宗個案保存在發證及執法系統中，有關資料包括數量、種類、地點和狀態（例如是否已沒收歸政府所有）。根據瀕危物種保護科的操作手冊：

- (a) 對於活體標本：
 - (i) 負責人員應備存一份清單，載列所保管標本的資料，並留意其情況，直至把標本沒收歸政府所有為止，並應每月擬備另一份清單，列出可予處置的標本；及
 - (ii) 應每兩個月安排處置。可予處置標本的清單應轉發給所有可能有意接收標本的人士，讓有興趣者表達意向；及
- (b) 對於死體標本：
 - (i) 負責人員應擬備一份摘要，載列可予丟棄標本的數量和種類；及
 - (ii) 應每兩個月安排丟棄，以清除不適合捐贈或不大可能物色到接收者的多出標本。

4.5 2021 年 2 月，漁護署告知審計署：

- (a) 就活體標本而言，負責人員根據護理中心提交的每月報表擬備所保管標本的清單（見第 4.6(a)(ii) 段）。該清單同時是可予處置標本的清單（即沒有就可予處置的標本另行擬備清單）。處置標本的工作會按需要進行（即不定期），並會按情況聯絡可能有意接收標本的人士；及
- (b) 就死體標本而言，負責人員備存一份摘要，載列所保管標本的數量和種類。待完成調查及／或檢控，而所檢取的標本可予處置時，便會更新該份摘要。丟棄工作會按需要進行（即不定期）。

審計署備悉漁護署就其所保管和可予處置的標本備存記錄的現行做法。審計署認為，漁護署需檢討該署就其所保管和可予處置的標本備存記錄的要求，以評估現行做法能否有效地達到該等要求，並在有需要時更新瀕危物種保護科的操作手冊。

需妥為備存檢查所保管活體標本的記錄和檢討盤點安排

4.6 **有關適當照顧所保管標本的要求** 在處理列明物種的標本時必須作出適當照顧，以確保標本獲得妥善保管。根據瀕危物種保護科的操作手冊：

- (a) 對於活體標本：
 - (i) 負責人員應盡可能安排視察護理中心內所保管的動植物和存放設施，確保其得到適當照顧；及
 - (ii) 護理中心應每月提供報表，匯報所保管動植物的整體狀況（包括數量）；及
- (b) 對於死體標本，則應委派一名並沒有參與任何檢取程序的人員，負責每年盤點所檢取的標本，並向上級人員報告盤點結果。

4.7 2021 年 2 月，漁護署告知審計署：

- (a) 漁護署不時視察其中一間護理中心（該護理中心同時是持有管有許可證和豁免證明書的存放處所）。至於其他中心，每當漁護署人員到有關中心處理／接收標本時，都會順便視察該處的動物和設施；
- (b) 各護理中心向漁護署提交每月報表，匯報所保管動植物的整體狀況；及

- (c) 上一次死體標本盤點工作在 2013 年進行，當時隨機抽查了漁護署辦公室內貯物室所存放的死體標本。因為人手調配的關係，該署已暫停瀕危物種保護科的操作手冊所訂的每年盤點工作。

就活體標本而言，審計署留意到，漁護署對大部分護理中心的視察工作沒有備存妥善的記錄（上述根據管有許可證和豁免證明書而視察的一間護理中心除外）。至於死體標本，審計署留意到，漁護署因為人手調配的關係，已暫停每年的盤點工作。審計署認為，漁護署應檢討其現行盤點安排，以評估有關安排能否有效地達到令標本獲得妥善保管的目的，並按情況更新瀕危物種保護科的操作手冊內的相關要求。

需繼續探討處置被沒收木材的方法

4.8 **徵詢保護稀有動植物諮詢委員會的意見** 2017 年 12 月，漁護署就處置根據《條例》所檢取和沒收的大約 1 200 公噸木材的不同方案，向保護稀有動植物諮詢委員會（見第 1.7 段）徵詢意見。根據該委員會 2017 年 11 月的討論文件所載，可能的處置方案包括：

- (a) **送返出口國** 要這個方案可行，出口國的政府必須能嚴加管理，防止送返的標本再度流入非法市場（註 31）。然而，這方案很多時並不可行；
- (b) **拍賣出售** 以拍賣方式出售被沒收的木材，未必能完全符合《公約》訂明木材貿易不得對野生物種的生存構成有害影響的條文的規定。對於有關木材或會再度流入商業市場，進一步刺激其非法貿易，也備受關注；
- (c) **作非商業用途** 漁護署一直探討有關木材的非商業用途，包括用以建造郊野公園設施、修復歷史建築物和製作樂器。然而，決定用途時，必須考慮木材標本的特質和狀況，以及木材產品再度流入非法市場的機會而加以嚴格篩選。估計在所有被沒收的木材中，約有 4% 可採用這個方案處置；及
- (d) **銷毀** 銷毀是當其他處置方案都不可行時的最後選擇。這個方案既可避免被沒收的木材再度用於非法活動，也可確保違例者不會從中獲得金錢或其他利益。此舉更可向本地和國際社會傳達明確的信息，表明

註 31：根據《公約》的指引，附錄 I 物種的死體標本處置方式只限作科學、教育、執法或鑑定用途。附錄 II 和附錄 III 物種的死體標本應盡可能以最佳方式處置，以達到《公約》的目的，而處置方式也不得進一步刺激非法貿易。

香港絕不容許走私或非法買賣列明物種。考慮到焚化木材會產生大量二氧化碳，因此把木材棄置於堆填區，是唯一可行的銷毀方法。

4.9 在 2019 年匯報的處置方案 漁護署在 2019 年 2 月和 11 月 (註 32) 告知保護稀有動植物諮詢委員會：

- (a) 鑑於被沒收木材的貯存開支龐大，積存的數量又有可能繼續增加，漁護署認為應盡快處置有關木材；及
- (b) 漁護署一直根據《公約》有關處置的指引，積極探討處置方案。有些被沒收的木材已捐贈作非商業用途，例如用於建造工程、改善設施、教育和科學研究。漁護署會繼續物色適合獲贈木材的政府部門和機構。

4.10 處置被沒收木材的最新進展 漁護署在 2021 年 1 月和 2 月回應查詢時告知審計署：

- (a) 截至 2020 年 12 月 31 日，漁護署把約 913 公噸被沒收的木材存放在貨櫃內；
- (b) 在 2017 至 2020 年期間，有 258 公噸被沒收的木材已捐贈予不同團體作非商業用途，例如用於製造公共設施、修復歷史建築物、教育、科學研究和執法工作 (註 33)；
- (c) 由於保護稀有動植物諮詢委員會委員對銷毀被沒收木材事宜表示關注，漁護署並沒有任何銷毀計劃；及
- (d) 在 2020 年，被沒收木材的貯存開支為 185 萬元。

4.11 需繼續探討處置方案 鑑於被沒收的木材數量和貯存開支龐大 (見第 4.9(a) 及 4.10(d) 段)，審計署認為漁護署應徵詢保護稀有動植物諮詢委員會的意見，繼續探討處置被沒收木材的方案。

註 32：漁護署表示，由於 2019 冠狀病毒疫情的關係，保護稀有動植物諮詢委員會自 2019 年 12 月以來並沒有舉行會議。

註 33：接受捐贈的團體包括政府部門、非政府機構、學術機構和博物館。

列明物種寵物安置計劃有可予改善之處

4.12 **安置計劃** 2011 年 6 月，漁護署與一所非政府機構（機構 A）推行列明物種寵物安置計劃（下稱安置計劃）。根據安置計劃，機構 A 可安排合適人士領養由漁護署捐贈的列明物種寵物。2014 年 4 月，另一所非政府機構（機構 B）加入該計劃。

4.13 **計劃的運作和監察** 為取得保護稀有動植物諮詢委員會支持安置計劃，漁護署先後於 2011 年及 2014 年告知該委員會：

- (a) 安置計劃有助縮短處置活體動物所需的時間，並可紓緩漁護署在本地存放設施有限的情況下安置有關動物的負擔；
- (b) 供領養的動物僅限於已在寵物市場有售且保育價值較低的附錄 II 物種；
- (c) 該等非政府機構會在切實可行範圍內，為獲領養的動物植入微型晶片（註 34），並定期向漁護署提交報告，以供監察。個別人士之間不得轉讓獲領養的動物；及
- (d) 漁護署會監察該計劃和評估其成效，並會定期向保護稀有動植物諮詢委員會匯報在該計劃下捐贈予該兩所非政府機構的動物數量和物種。

4.14 **可予改善之處** 兩所非政府機構會定期報告由漁護署轉交，將按安置計劃安排領養和暫時保管（註 35）動物的狀況。漁護署表示，該署一直與該兩所非政府機構保持緊密聯繫，確保其能容納有關動物。每次有合適的動物可供捐贈時，漁護署會先向該等非政府機構查詢是否有機會安排領養，並在每次捐贈前進行內部審核和取得適當的批核。審計署留意到安置計劃有以下可予改善之處：

- (a) **需定期到訪參與安置計劃的非政府機構** 漁護署沒有定期到訪參與安置計劃的非政府機構。該署表示，機構 A 成立已久，寵物領養也是其主要項目之一，因此該機構違反《條例》的風險甚低，無須定期到訪。至於機構 B：
 - (i) 漁護署不時檢查由機構 B 根據管有許可證及獲豁免證明書而管有的列明物種標本。審計署留意到，漁護署在 2017 年 7 月曾視察機構 B 有關設施和檢查該機構獲捐贈和暫時保管的動物。然而，漁

註 34：微型晶片會植入動物身體皮下，並內存可用掃描器讀取的編碼，用以追查動物及畜養人的資料。

註 35：漁護署也會在列明物種動物可予捐贈前，把動物轉交該兩所非政府機構暫時保管（見第 4.2(a) 段）。

護署並沒有定期檢查根據安置計劃轉交機構 B 或作暫時保管的動物；及

- (ii) 2018 年 1 月，有 21 隻轉交機構 B，屬常見寵物物種的動物（見第 4.13(b) 段）被發現遺失。機構 B 其後採取補救行動和保安措施，包括安裝保安攝錄機，以及為所接收的每隻動物保留照片記錄（註 36）。

審計署認為，定期到訪參與安置計劃的非政府機構有助取得有用資料，從而評估該機構是否適合繼續根據安置計劃接收動物，以及已轉交或由該機構保管的動物是否安全。鑑於上文 (ii) 項所述的事件，漁護署宜考慮定期到訪參與安置計劃的非政府機構；

- (b) **需向保護稀有動植物諮詢委員會匯報更多有關安置計劃的資料** 漁護署同意定期向保護稀有動植物諮詢委員會匯報有關安置計劃的資料（見第 4.13(d) 段）。然而，審計署留意到，自 2015 年 1 月起，漁護署在向該委員會提交的工作進度簡報中，已沒有匯報分別捐贈予兩所非政府機構的活體動物的數量和物種。此外，漁護署沒有向該委員會匯報上文 (a)(ii) 項所述有關機構 B 的事件。審計署認為，漁護署應定期向該委員會匯報更多有關安置計劃的資料，以供備悉和徵詢意見之用；及
- (c) **需就安置計劃進行檢討** 2018 年 1 月和 3 月，漁護署在得知機構 B 於其處所內遺失部分動物後，曾進行視察和盤點工作，並與機構 B 檢討安置計劃的運作，以及要求機構 B 推行措施，以防止同類事件再次發生（見上文 (a)(ii) 項）。然而，審計署留意到，漁護署在 2011 年 6 月與機構 A 和在 2014 年 4 月與機構 B 開始合作推行安置計劃以來，並沒有全面檢討該計劃的成效。審計署認為，漁護署需考慮全面檢討安置計劃的成效和運作。

註 36：漁護署表示，遺失的動物懷疑被機構 B 的一名義工取走或調換，事件已交由香港警務處調查。2018 年 1 月和 3 月，漁護署曾到機構 B 視察存放和保安設施，並盤點根據安置計劃贈予該機構安排領養和暫時保管的動物的數量。漁護署檢討了該計劃的運作，並與機構 B 達成共識，推行例如加強保安等補救措施，以防止同類事件再次發生。自從加強保安後，並沒有再發生同類事件。

審計署的建議

4.15 審計署建議漁農自然護理署署長應：

- (a) 檢討漁護署就其所保管和可予處置的標本備存記錄的要求，以評估現行做法能否有效地達到該等要求，並在有需要時更新瀕危物種保護科的操作手冊；
- (b) 備存妥善的護理中心視察記錄；
- (c) 檢討漁護署的現行盤點安排，以評估有關安排能否有效地達到令標本獲得妥善保管的目的，並按情況更新瀕危物種保護科的操作手冊內的相關要求；
- (d) 徵詢保護稀有動植物諮詢委員會的意見，繼續探討處置被沒收木材的方案；及
- (e) 就列明物種寵物安置計劃而言：
 - (i) 考慮定期到訪參與該計劃的非政府機構；
 - (ii) 定期向保護稀有動植物諮詢委員會匯報更多有關該計劃的資料；及
 - (iii) 考慮就該計劃的成效和運作進行全面檢討。

政府的回應

4.16 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 漁護署現正檢討就其所保管標本備存記錄的做法；
- (b) 該署會加強視察護理中心和參與安置計劃的非政府機構，並已排期進行部分視察工作；及
- (c) 該署會全面檢討安置計劃，並會在保護稀有動植物諮詢委員會下次會議時匯報情況。

瀕危物種許可證簽發及執法系統

4.17 **發證及執法系統的功能** 漁護署表示，發證及執法系統支援瀕危物種保護科處理多項工作，包括處理許可證／證明書的申請和簽發、記錄檢查結果、追蹤執法記錄和備存情報資料。該系統並能就簽發許可證、檢查及執法工作，按各指定準則（例如簽發許可證數目及檢查和檢控統計數字）製備管理報告、統計數字及摘要。該系統在 2003 年推出，並於 2015 年更新（註 37）。

4.18 **發證及執法系統的不足之處** 審計署留意到，該系統所製備的管理報告有所不足，漁護署人員需另行備存工作統計數字作匯報之用。例子包括：

- (a) 發證及執法系統就已進行的貨物查驗次數製備的報告，未能直接用於管理匯報。漁護署於 2020 年 12 月回應查詢時告知審計署，進出口科所進行的查驗次數須以人手計算，再納入管理報告內；
- (b) 發證及執法系統就酬賞制度下的已登記線人提供的情報製備的報告，資料並不正確。漁護署於 2021 年 1 月回應查詢時告知審計署，該系統出現系統程式錯誤，導致用作製備報告的資料不正確；及
- (c) 該系統就所檢取標本製備的報告，未能提供標本的數量和種類摘要。例如報告顯示某一物種數量的多個記項，漁護署人員需以人手歸類並重新計算該物種的數量。

審計署的建議

4.19 **審計署建議** 漁農自然護理署署長應考慮檢討發證及執法系統（尤其是製備報告功能）的成效，以期更有效地支援漁護署管制列明物種貿易的工作。

政府的回應

4.20 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示漁護署現正與其資訊科技團隊商討，提升發證及執法系統的功能，以加強支援管制列明物種貿易的工作。

註 37：2015 年的更新計劃包括更新軟件和提升許可證簽發及匯報功能，以提高處理許可證的效率及匯報能力。更新計劃的總開支為 770 萬元。

為前線執法人員提供的培訓

需確保前線執法人員有足夠的培訓

4.21 漁護署一直為前線執法人員（包括瀕危物種保護科和進出口科的人員），提供多項與執行《條例》有關的培訓課程，包括鑑定列明物種，以及了解《公約》會議（見第 1.4 段）後新修訂的要求。審計署留意到：

- (a) 漁護署沒有為參與《條例》的前線執法人員訂立培訓目標；
- (b) 截至 2020 年 12 月 31 日，在 48 名瀕危物種保護科人員（見第 1.18 段）中，有 30 名人員參與《條例》的前線執法工作（註 38）：
 - (i) 在該 30 名前線人員中，有 24 名在過去 5 年（即 2016 至 2020 年）曾參與相關的培訓課程，當中 15 名人員（63%）平均每年參與 0.5 至 1 天的培訓，有 2 名人員則自 2019 年起沒有參與任何相關的培訓課程；及
 - (ii) 在該 30 名前線人員中，有 6 名於 2020 年 6 月至 12 月期間被調派到瀕危物種保護科，但因 2019 冠狀病毒疫情而沒有參與任何相關的培訓課程；及
- (c) 截至 2020 年 12 月 31 日，在參與《條例》前線執法工作的 27 名進出口科人員中：
 - (i) 有 19 名人員在過去 5 年（即 2016 至 2020 年）曾參與相關的培訓課程；
 - (ii) 有 3 名人員分別在 1999 年、2001 年和 2006 年參與相關的培訓課程；及
 - (iii) 有 5 名人員於 2013 年 9 月至 2020 年 10 月期間被調派到該科，但沒有參與任何相關的培訓課程。

4.22 漁護署表示，該署因應運作需要為前線執法人員提供培訓課程。由於《公約》的要求和物種名單可因應《公約》每兩至三年舉辦一次的會議的結果而修訂（見第 1.4 段），審計署認為，漁護署向前線執法人員提供有關《公約》新修訂要求

註 38：漁護署表示，其餘 18 名人員（48 減 30）中，有些已具備執行《公約》要求和鑑定物種所需的知識，有些則屬於不需要相關知識的行政工作人員。

其他相關事宜

(包括鑑定列明物種方面) 的恆常培訓，可加強和更新人員對《條例》執法工作的認識。審計署也認為，漁護署需考慮為前線執法人員訂立適當的培訓目標，並需採取措施，確保為前線執法人員提供足夠的培訓，以加強和更新人員對《條例》的認識。

審計署的建議

4.23 審計署**建議**漁農自然護理署署長應：

- (a) 考慮為前線執法人員訂立適當的培訓目標；及
- (b) 採取措施，確保為前線執法人員提供足夠的培訓，以加強和更新人員對《條例》的認識。

政府的回應

4.24 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示漁護署現正檢討其為前線執法人員所提供的相關培訓課程。

宣傳和教育活動

4.25 漁護署進行多項宣傳和教育活動，藉以：

- (a) 提高市民對保護列明物種的意識，並推廣天然資源的可持續使用；
- (b) 宣傳管制進口、出口和管有列明物種的措施及其背後的理念；
- (c) 讓貿易商和市民了解現行法例所規管的範疇，提醒他們遵守法規；及
- (d) 收集貿易商和市民的直接反應和意見，以便對他們的需求作出適時應對。

表六顯示在 2016 至 2020 年期間進行的主要宣傳和教育活動。

表六

主要宣傳和教育活動
(2016 至 2020 年)

主要活動	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
	數目				
瀕危物種資源中心導賞團	383	423	397	380	21
學校講座	76	56	54	46	16
公眾研討會	2	4	3	6	0
貿易商諮詢會	2	1	4	7	0
為專業團體舉辦的培訓課程	0	0	2	3	1
為本地／非本地政府人員舉辦的培訓課程	1	10	6	6	3
展覽	32	22	24	24	6

資料來源：漁護署的記錄

需繼續探討以電子方式進行宣傳和教育活動

4.26 如第 4.25 段表六所示，2020 年的宣傳和教育活動數目大幅減少。審計署並留意到以下活動的取消率有所上升：

- (a) 瀕危物種資源中心導賞團的取消率由 2019 年的 10% 上升至 2020 年的 93%；及
- (b) 學校講座和公眾研討會的取消率由 2019 年的 2% 上升至 2020 年的 79%。

漁護署表示，宣傳和教育活動數目大減及取消率上升，是由於 2019 冠狀病毒疫情在 2020 年持續所致。為應對 2020 年活動的高取消率，漁護署先後在同年 4 月和 12 月為學生舉辦 3 場網上講座（2 場為大專院校學生而設，1 場為一間小學的學生而設）。

其他相關事宜

4.27 在回應會否舉辦瀕危物種資源中心虛擬導賞團及更多網上講座／研討會時，漁護署於 2021 年 2 月告知審計署：

- (a) 瀕危物種資源中心的獨特之處，在於其擁有大量罕有展品。從教育成效的角度來看，與實體標本互動的體驗是電子方式（例如瀕危物種資源中心虛擬導賞團）無法取替的；
- (b) 漁護署須與瀕危物種資源中心的訪客和出席學校講座／公眾研討會的參加者互動交流，從而引起他們的興趣、了解他們所學的知識，以及收集他們的意見，此舉至為重要；及
- (c) 由於公共服務即將恢復，而且公眾可接種疫苗，漁護署將會在短時間內復辦瀕危物種資源中心導賞團。

基於 2019 冠狀病毒疫情，保持社交距離措施可能持續，漁護署應繼續探討以電子方式推廣保護列明物種的信息。

審計署的建議

4.28 審計署建議漁農自然護理署署長應繼續探討以電子方式進行保護列明物種的宣傳和教育活動。

政府的回應

4.29 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議，並表示除舉辦導賞團外，漁護署會繼續探討以合適的電子方式進行保護列明物種的宣傳和教育活動。

附錄 A
(參閱第 1.8 段)

《保護瀕危動植物物種條例》下的許可證要求
(2020 年 12 月 31 日)

物種	標本種類	許可證要求		
		進口或 從公海引進	出口或 再出口	管有
附錄 I (註 1)	全部 (註 2)	✓ (註 3)	✓	✓
附錄 II	源自野生的 活體標本	✓ (註 3)	✓	✓
	非源自野生的 活體標本	✗ (註 3 或 4)	✓ (註 6)	✗ (註 7)
	部分或衍生物	✗ (註 3 或 4)	✓ (註 6)	✗
附錄 III	全部	✗ (註 3、4 或 5)	✓	✗

資料來源：審計署對漁護署記錄的分析

註 1：漁護署表示，該署一般不會就作商業用途而源自野生的附錄 I 物種標本簽發許可證，而只會在符合《公約》的某些情況下 (例如作科學和教育用途) 簽發許可證。

註 2：來自己在《公約》秘書處登記的圈養繁殖場為商業目的而圈養繁殖的附錄 I 動物，以及為商業目的而人工培植的附錄 I 植物，一概被視為附錄 II 標本，其管制與源自野生的附錄 II 物種的標本相同。

註 3：須出示由該標本出口地有關當局簽發的有效出口准許證。

註 4：須出示由該標本出口地有關當局簽發的圈養繁殖 (動物) 或人工培植 (植物) 的有效證明書。

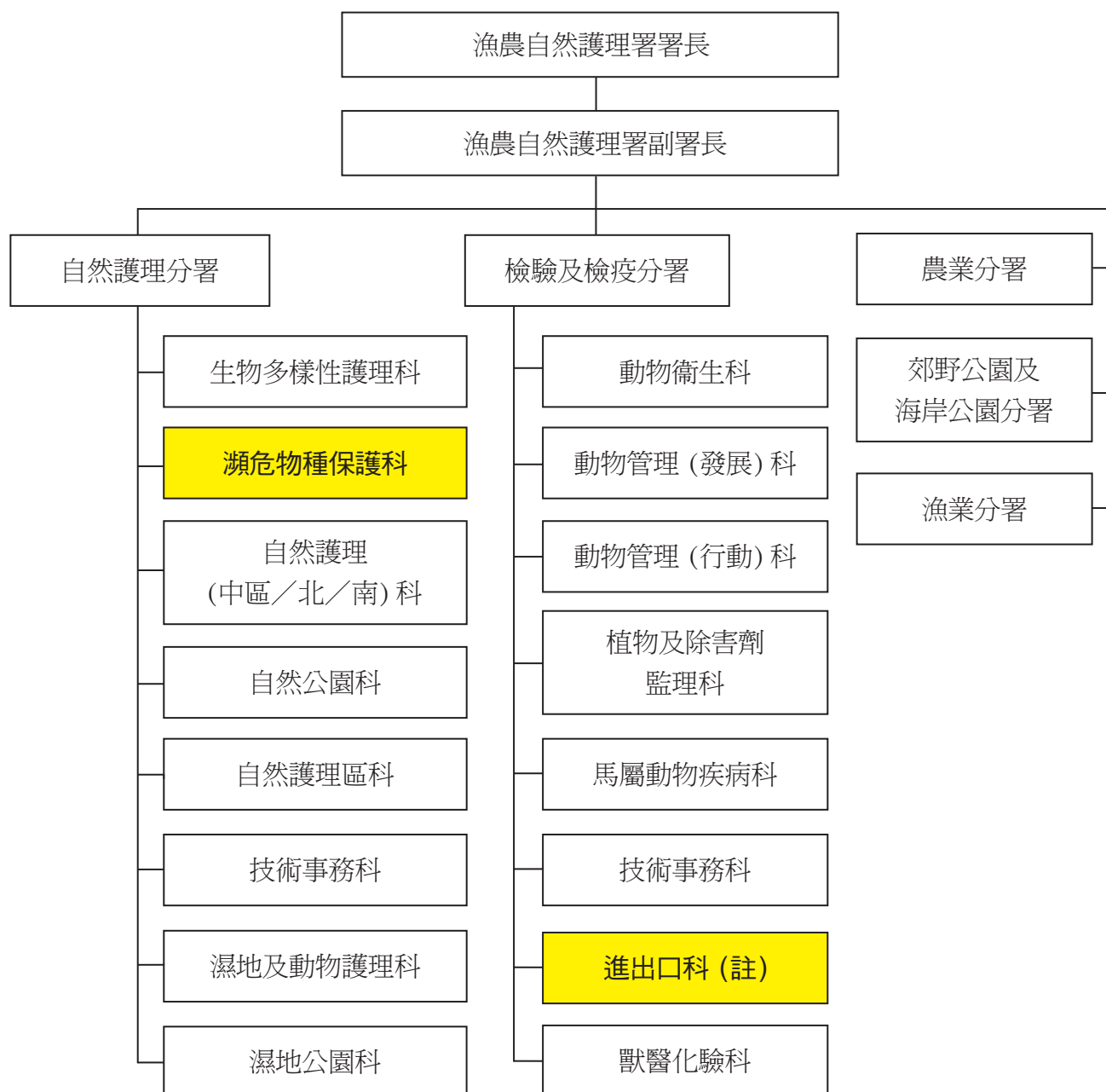
註 5：須出示由該標本出口地有關當局簽發的產地來源證明書。

註 6：根據《植物 (進口管制及病蟲害控制) 條例》(第 207 章) 簽發的植物檢疫證明書，可代替根據《條例》簽發的出口許可證，用以出口人工培植植物的標本。

註 7：必須出示文件證據，證明該標本並非源自野生。

附註：香港已制定更嚴格的措施，除符合《條例》允許的情況下，禁止大象狩獵品和所有象牙及其製成品 (古董象牙除外) 的進口和再出口。

漁農自然護理署：
組織架構圖 (摘錄)
(2020 年 12 月 31 日)



說明： 有人員參與管制列明物種貿易的工作的科目

資料來源：漁護署的記錄

註：漁護署檢驗及檢疫分署轄下的進出口科除了處理其他檢驗和檢疫職務外，也負責在機場和陸路口岸查驗涉及列明物種的貨物。