

# 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），以利便簽發許可證／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 (即形體、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. **需妥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。