



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第三常設委員會

第 2/V/2017 號意見書

事由：細則性審議《〈瀕危野生動植物種國際貿易公約〉
執行法》法案（卷宗編號為 PPL3/2016/V）

一、引言

澳門特別行政區政府於二零一六年四月八日向立法會提交了《〈瀕危野生動植物種國際貿易公約〉執行法》法案（卷宗編號為 PPL3/2016/V），隨後，立法會主席透過第 472/V/2016 號批示接納了該法案。

法案於二零一六年四月二十日所舉行的立法會全體會議上被引介及作一般性討論和表決，並在出席全體會議的二十九名議員的贊成下獲得一致性通過。

立法會主席於二零一六年四月二十日透過第 511/V/2016 號批示將法案分發給本委員會進行細則性審議工作，並要求委員會於二零一六年六月二十日前完成分析審議及提交意見書。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

然而，由於除了需要從技術層面尋找完善的解決方案外，與此同時委員會也在細則性審議其他法案，且立法會進入恆常的休會期，故此，委員會曾先後共八次向立法會主席申請延長細則性審議法案及提交意見書的期限，該等申請均獲得批准。

根據第 12/V/2016 號通知，立法會顧問團 C 工作小組被指派協助委員會進行法案的細則性審議工作。

委員會於二零一六年五月十八日及二零一七年四月十九日舉行了小組會議，對法案進行分析審議。

此外，為了進一步從技術層面完善法案的相關規定，立法會顧問團與政府顧問團分別於二零一六年七月五日、七月八日、十月二十六日、十一月九日、十一月二十九日以及十二月九日共舉行了六次技術會議。

政府於二零一七年四月十一日向立法會提交了法案的修改文本。最後，委員會於二零一七年四月十九日舉行小組會議，並簽署法案意見書。

除另有說明外，在意見書內所提到及引述的內容都是來源於法案的修改文本的相關條文規定。



二、 引介

根據附於本法案的理由陳述可知：“《瀕危野生動植物種國際貿易公約》（下稱“公約”）於一九七三年三月三日在華盛頓簽訂，旨在透過規範國際貿易以保護瀕危野生動植物種。”而且“公約是透過九月二十九日第 45/86/M 號法令在澳門適用。”理由陳述亦指出：“由於上述法令生效至今已逾二十年，部分條文已顯得不合時宜，為與國際發展接軌及配合公約的內容和精神，使澳門特別行政區的瀕危物種管理制度更接近現時的國際標準，有必要制定履行公約的新法律制度。故此，為履行公約所定的義務，本法案指定民政總署為澳門特別行政區的科學當局，並訂定其職權，尤其是對瀕危物種標本貿易活動的簽發准照程序、活動物標本的運送及收容設施等範疇提供意見。為確保公約各附錄所列野生動植物種標本在澳門特別行政區得到有效保護，就該標本的持有，尤其是其購買及出售活動訂定規範。除上述新規定外，為有效遏止違反本法案規定的貿易活動，罰款金額亦有所提高。”

除了理由陳述所闡明的立法因由外，提案人在立法會的全體會議上就法案作出引介時亦曾提及到：“現時遞交的法案文本在加強履約立法、完善管理措施、提高打擊違法活動力度等均有所加強，使澳門在瀕危野生動植物進出口管理和履約工作能與國際接軌，切實做好履約工作並加強履約成效，綜合上述情況，我們建議制定履行公約的法



律制度。”為加強履行公約的規定，提案人重新就管制瀕危野生動植物種的國際貿易行為進行立法工作。

三、概括性及細則性分析

1. 《瀕危野生動植物種國際貿易公約》，又被稱為 CITES，即英文“Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora”的縮寫，於一九七三年三月三日於華盛頓簽訂，隨後曾分別作出過兩次的修訂（即一九七九年的波恩修正案以及一九八三年的哈博羅內修正案），並於一九七五年七月一日起於國際法律秩序中生效¹。現時公約對之生效的締約方共有一百八十三個²。

公約經延伸適用於³澳門地區後，於一九八七年四月二十二日開始在本澳生效⁴。隨後，中華人民共和國政府於一九九九年十二月六日通知公約保管實體，指有關公約將繼續在澳門特別行政區適用。有關通知的內容亦已載於第

¹ <https://www.cites.org/eng/disc/what.php>

² <https://www.cites.org/eng/disc/parties/index.php>

³ 參閱刊登於一九九九年九月十三日第 37 期第一組澳門特別行政區公報內第 98/99 號通告。

⁴ 「關於瀕危野生動植物種國際貿易公約適用於澳門的成因」，參閱 Rosalind Reeve, Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance, The Royal Institute of International Affairs and Earthscan, Londres, 2002, p. 131.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

35/2002 號行政長官公告內⁵。

經更新後的公約以及相關附錄已透過第 78/2016 號行政長官公告刊登於二零一六年十一月二十三日第 47 期第二組澳門特別行政區公報內。

2. 公約是一份國際法文書，旨在促使各個締約國進行國際合作以保護“某些野生動物和植物物種不致由於國際貿易而遭到過度開發利用”因而面臨滅絕的威脅⁶。

公約以瀕危野生動植物物種所面臨的滅絕威脅程度的不同而將其劃分為三個級別並將之列載於三個附錄內以落實對該等物種的保護，其分別為⁷：

- 1) 第一級別所保護對象是載於附錄 I 內的、會因貿易行為的影響而有滅絕危險的物種；
- 2) 第二級別所保護對象是載於附錄 II 內的兩類物種，其一是，雖然目前未有瀕臨滅絕，但如對其貿易不嚴加管理，以防止不利其生存的利用，就可能變成有滅絕危險的物種；其二是，

⁵ 刊登於二零零二年六月五日第 23 期第二組澳門特別行政區公報內。

⁶ 瀕危野生動植物種國際貿易公約的序言部分。

⁷ 參閱 Ana Fernanda Neves, «O regime da Convenção sobre o comércio internacional de espécies da fauna e da flora selvagem ameaçadas de extinção» (瀕危野生動植物種國際貿易公約的制度), in Maria Luísa Duarte e Carla Amado Gomes (coord.), *Direito (do) Animal*, Almedina, Coimbra, 2016, 第 71-99 頁。



為了使附錄 II 內的上述所指明的某些物種標本的貿易能得到有效的控制，而必須加以管理的其它物種；

- 3) 第三級別的保護對象則是指附錄 III 內屬締約方的原生物種，對於其開發相關締約方認為必須加以防止或限制而需要其他成員國合作控制貿易的物種⁸。

因此，公約所採用的是滅絕概念。這概念一般而言是指某一物種在地球上完全消失且在最少五十年內都不會重現。然而，根據其他較廣義的概念，滅絕是與某些種群的地區性殲滅、棲息地的喪失或過度開發有關⁹。事實上，“威脅野生動植物生存的主要因素有棲息地喪失、商業開發以及野生動植物國際貿易等。”，“因而，對野生動植物貿易活動進行科學有效的管理，是保護生物多樣性，實現可持續發展的重要基礎。”¹⁰ 而物種的滅絕亦可理解為經濟前景上的滅絕。因為：“對野生動植物的商業開發可能導致一個物種‘經濟滅絕’，即該物種的種群密度下降到不

⁸ 參閱公約第二條的規定。

⁹ 參閱 Morné A du Plessis, «CITES and the Causes of Extinction», in Jon Hutton and Barnabas Dickson (eds.), *Endangered Species Threatened Convention – The Past, Present and Future of CITES*, Earthscan Publications, Londres, 2000, 第 14-19 頁。

¹⁰ 蔣志剛：《瀕危野生動植物種國際貿易管理亟待加強貿易物種的非致危性判斷》，生物多樣性，2011, 19 (5): 第 495 頁。



再具有商業開發利用價值的水平。”¹¹

保護生物多樣性亦是現時《瀕危野生動植物種國際貿易公約》所期望達到的目標之一¹²。為了落實該項目標，公約以該等物種所面臨的生存危險程度而訂定了不同的原則，以對該等物種的國際貿易進行管理¹³，公約指出：

- (1) 必須對附錄 I 內所列物種標本的貿易行為作出特別嚴格的管理，僅在例外情況下，方能獲許可進行有關貿易；
- (2) 必須嚴加管理涉及附錄 II 內所列物種標本的貿易行為，僅在取得相關許可後，方可進行涉及該等物種的貿易；以及
- (3) 必須對附錄 III 內所列物種標本的貿易行為作出管理，並主要是靠各個成員國之間的合作以控制貿易的進行，相對於上述兩個附錄而言，其屬於管理強度較輕的一種管理措施。

3. 《瀕危野生動植物種國際貿易公約》訂定了一系列

¹¹ 蔣志剛：《瀕危動植物物種的國際貿易與科學管制》，詳情可查閱以下網址：
<http://www.cites.org.cn/article/show.php?itemid=91>

¹² 參閱公約締約方法議案 16.3 – *CITES Strategic Vision: 2008-2020* (2013), 詳情可查閱以下網址：
<https://cites.org/sites/default/files/eng/res/16/E-Res-16-03.pdf>

¹³ “CITES uses trade-related measures to achieve its conservation objective, which is to ensure that wildlife, both animals and plants, is not unsustainably exploited through international trade.”
https://cites.org/eng/news/sg/environmental_law_symposium_31082015#6



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

的國際義務，而澳門特別行政區必須受該等義務的約束。法案旨在採取必要的措施使澳門特別行政區得以從內部法律秩序中履行該等義務的規定¹⁴，並為此提出對九月二十九日第 45/86/M 號法令中所規定的制度進行重新調整。事實上，法案為回應公約的相關要求而設定了三個方面的核心內容，其分別為：受保護物種標本的國際貿易的規限性制度；對進行該貿易行為的相關人仕予以登記，以及訂定處罰制度。

3.1. 按照受保護物種標本國際貿易的規限性制度的內容可知，只有在已發出不致危害該物種生存之證明文件的前提下，方有進行貿易的可能。法案遵循公約所訂定的制度¹⁵以專門文件，即公約所指的證明書作為確保受國際法保護的物種標本的國際貿易是在遵守相關國際規定下進行的。因此，法案具體訂定獲取該等文件的各種法定前提要件。只要進行涉及列於各附錄內的瀕危野生動植物物種標本的對外貿易行為¹⁶，包括進口、從海上引進、出口及再出口，都必須領有由本澳管理機構——經濟局所發出的證明書。沒具備本法案所指文件者，將構成非法行為。而且，

¹⁴ “Parties to the Convention are obliged to implement the Convention and to have an administrative and legal system in place that ensures that every provision of the Convention is effectively enforced”. Willem Wijnstekers, The Evolution of CITES, 9th edition, 2011, CIC-International Council for Game and Wildlife Conservation, Budapest, p. 237.

¹⁵ 參閱 Willem Wijnstekers, The Evolution of CITES, 前引，第 157-194 頁。

¹⁶ 法案的“對外貿易”一詞等同於公約的“國際貿易”的概念。選擇“對外貿易”一詞是考慮到澳門特別行政區的政治行政地位及澳門法律體系已使用的用語，尤其是第 7/2003 號法律《對外貿易法》。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

澳門特別行政區對於進行受保護物種標本的國際貿易在文件要求方面採用了二元制的規範模式¹⁷，即除了要求公約所指的證明書外，亦規定一般須領取進行對外貿易行為時所要求的准照。舉例說，如果想進口屬於受公約保護物種的動物，則必須取得公約所要求的證明書（第五條第一款）以及《對外貿易法》（第 7/2003 號法律）所規定的進口准照（第五條第二款）。

除了發出公約證明書這一機制外，法案亦規定了多個附加的管理機制，當中包括要求提交原產地國家或目的地國家所發出的文件，以便交叉掌握標本貿易的資訊，以及要求取得相關對外貿易行為不會損害有關物種生存的技術性意見書，此外，還針對容納活標本的設施及其他方面訂定要求。法案亦採取嗣後的監察手段：若管理機構認為廢止已發出的公約證明書能更好地執行公約，則可予以廢止；若該等文件是基於虛假聲明或無效的文件而發出，則同樣可被宣告為無效。在此等情況下，證明書持有人有義務歸還該文件給管理機構（第十九條及二十條）。這一歸還義務是作為管理機構確保已發出的文件不會被不正當及非法使用的一種手段。

在不妨礙受保護物種的國際貿易行為的嚴格管制措

¹⁷ 參閱 Rosalind Reeve, 前引, 第 131 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

施下，公約亦設有一些較為彈性的機制，尤其是當牽涉到另外一些有理由加以保護的價值時。因此，法案訂定數項的豁免情況（第十六條及十七條），即無須領取有關文件也可進行國際貿易行為的情況，其分別為：

- 1) 轉運標本；
- 2) 公約生效前已獲得的標本；
- 3) 涉及用於教育、科學及展覽用途的標本及植物；
- 4) 符合法律規定的個人或家庭財產；
- 5) 符合法律規定的屬巡迴的動物園、馬戲團、動物或植物的收藏或展覽的標本。

除了對受保護物種的國際貿易作出限制性規定外，法案亦對進行該等物種的本地貿易行為作出規範（第三章第二十一條至第二十三條），目的是加強對瀕危物種的保護。就這一方面而言，對於進行涉及公約附錄 I 內所列物種標本的本地貿易，包括購買、建議購買、出售、建議出售，以及為牟利目的而使用時，法案均採取絕對禁止的立場（第二十一條第一款），即不論申請者有何種理據，亦不考慮其是否具有商業目的，法案一律禁止進行。法案在定出上述禁止行為的同時，亦規定禁止任何佔有或持有附錄 I 所列物種標本，除非持有人能證明其是在符合法律規定（第二十一條第二款）情況下取得或進口該物種標本。



3.2. 另外，法案還規定進行受公約保護物種貿易的經濟參與人必須作登記。按照第二十四條的規定，必須登記的人士分別為：

- 1) 進口商及出口商；
- 2) 圈養人及培植人；
- 3) 剝製師（僅限於屬附錄 I 所指的物種標本的情況）；
- 4) 持有各物種標本的科學機關。

為了更好地監控貿易行為，法案針對上述人士及實體訂立了強制登記及更新登記的義務。登記相關資料可讓監察當局知悉誰人擁有受保護物種標本及其數量。這一規定屬於有效監察法律和公約的執行情況以及瀕危物種受保護情況的一種手段。

3.3. 法案亦制定了相關的處罰制度以保護物種。為對違反者作出處罰，需要從法律制度上作出規定，以回應更嚴厲的國際貿易管理規定。因此，提案人坦承其意圖是使用處罰制度，尤其是透過罰款金額來加強保護瀕危物種免遭滅絕。根據理由陳述：“為有效遏止違反本法案規定的貿易活動，罰款金額亦有所提高”¹⁸。

¹⁸ 例如：現時根據九月二十九日第 45/86/M 號法令第十四條第一款的規定，違反附錄 I 訂定的物種貿易規定的處罰為澳門幣五百至五千元罰款，而根據法案最初文本，違反該附錄的規定的處罰為科澳門幣二十萬至五十萬元罰款。該處罰最低及最高金額分別增加了 39900% 及 9900%。



3.3.1. 法案最初文本第二十四條規定一個統一的處罰制度，即違反法案任何規定都視為行政上的違法行為，而只用罰款金額來區分不同的法益。為此，如果沒有公約所要求的文件而進行國際貿易行為，根據有關物種所屬附錄而提供的保護程度，處罰分為以下三個不同的級別：

- (1) 屬附錄 I 所列物種標本，科澳門幣二十萬元至五十萬元罰款；
- (2) 屬附錄 II 所列物種標本，科澳門幣三千元至十萬元罰款；
- (3) 屬附錄 III 所列物種標本，科澳門幣一千元至五萬元罰款。

在細則性審議本法案的過程當中，委員會曾從多方面考慮過法案最初文本所採用的解決方案的合適性，尤其是關於公約第八條約束特區遵守國際義務的性質、附錄 I 所列物種的生存危險，以及澳門鄰近地區的法律體制對有關危險的回應。

委員會詢問提案人如何理解有關“締約國應採取相應措施執行本公約的規定，並禁止違反本公約規定的標本貿易(第八條第一款)”的義務的性質。尤其是該條指出的措施，包括採取“處罰對此類標本的貿易或佔有、或兩者均予處罰(第一款 a 項)”。就締約方有義務訂定的涉及違反行為所作出的處罰其屬性方面，公約的多份不同語文的



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

正式文本，除中文外尚包括英文、西班牙文、法文及俄羅斯文，以至葡文的翻譯文本都不是完全一致的——既可訂定具刑事的也可訂定屬行政性質的違反規定，故此，提案人認為兩者都可以回應公約的要求。

另一方面，澳門鄰近地區對違反《瀕危野生動植物種國際貿易公約》亦訂定了不同性質的違法行為，對於某些情況可判處徒刑或罰金¹⁹，而另外的一些情況則僅訂定為行政上的違法行為並以罰款作出處罰²⁰。

因此，審議立法意圖時，有關處罰條文是以欲要保護的法益作為標準。經作出該衡量後，委員會認為，基於物種的生存風險而將其包括在附錄 I 內，以及動植物物種的滅絕對生物多樣性所造成的損害這兩大理由，足以解釋有需要採用具刑事性質的法律手段來回應不法的行為，而不是單單以行政違法行為作出處罰²¹。

澳門刑法訂定了兩種違法行為：犯罪及輕微違反。輕微違反具刑事性質且屬於單純違反或不遵守法律或規章之

¹⁹ 參閱香港，第 586 章《保護瀕危動植物物種條例》。

²⁰ 參閱台灣，外貿法(2013 年)第二十八條及瀕臨絕種動植物及其產製品輸出入管理辦法。

²¹ 行政上之違法行為是《指單純違反或不遵守法律或規章之預防性規定之不法事實，而該事實不具輕微違反性質，且規定之處罰屬金錢上之行政處罰，稱為罰款。》(十月四日第 52/99/M 號法令第二條第一款 - 行政上之違法行為之一般制度及程序)。



預防性規定之不法行為(《刑法典》第一百二十三條第一款)。定性一個行為是輕微違反，須考慮到該行為在違反預防性規範下，對受保護法益或不確定利益所帶來的危害的可能性。因此，針對這些不法行為並不要求必須對法益造成任何實質的危險或損害：“輕微違反的主要特徵就是其預防性質，而這也就是輕微違反與犯罪之間的分界線”²²。

現審議的個案當中，規範附錄 I 內所列物種的國際貿易具有防範或預防性質，目的是避免物種的滅絕。經考慮相關違法行為的性質以及把物種納入附錄 I 內使之成為受保護法益的目的後，委員會及提案人均認為，就附錄 I 而言，應該將違反國際貿易規則的行為刑事化並設定須承擔輕微違反責任。

法案為此而設定了不同的處罰責任：針對較為嚴重的違法行為，即“違反第五條第一款及第二十一條第一款及第二款的規定且當中涉及附錄 I 內的物種標本”，法案第三十一條訂定了輕微違反責任；至於嚴重程度較輕的違反行為，法案維持使用行政違法行為(第三十二條)作處理，即等同法案最初文本的立法提議。這個選擇是根據澳門現行的法律趨勢，其中“立法者越來越感到有必要規範不具刑事、民事或紀律性質之不法行為，這不僅因為存在將某些無須由刑法約束之行為非刑事化之趨勢，亦由於純

²² 參閱 Manuel Leal-Henriques, 澳門刑法典註釋及評述——第二冊 (第三十九條至一百二十七條)，法律及司法培訓中心，2014 年，第 587 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

粹與行政規範有關之違法行為類型日益增多”²³。

引入區分兩種違法行為²⁴的做法可令相關實體制度和程序制度有所區別。因此，關於輕微違反的制度補充適用《刑法典》（第一百二十三條至一百二十七條）及《刑事訴訟法典》（第三百八十條至三百八十八條）。至於行政違法行為，則於法案第七章第二節（第三十二條至三十四條）作規定並依據十月四日第 52/99/M 號法令核准的行政上之違法行為之一般制度及程序為之。就適用於輕微違反的候補制度方面，我們需說明：

- 過失必須受處罰（《刑法典》第一百二十三條第二款）；
- 法案訂定的罰金不可轉換為監禁（《刑法典》第一百二十五條第一款）；
- 輕微違反程序無需進行告訴；
- 法案訂定的輕微違反行為不需列為刑事紀錄之內容（六月三日第 27/96/M 號法令——刑事紀錄制度及查閱刑事資訊之條件，第三條 d 項）；
- 如果自科處處罰的司法裁判轉為確定性之日起計一年內作出相同的違法行為，視為累犯，而

²³ 參閱十月四日的第 52/99/M 號法令的序言——行政上之違法行為之一般制度及程序。

²⁴ 何偉寧 - “輕微違反與行政違法行為的分別”，法律及司法培訓文集——第七冊，法律及司法培訓中心，澳門，2013 年，第 263-280 頁。



且適用的處罰下限提高四分之一(法案第三十七條第二款)。

3.3.2. 有關處罰方面，最初文本的方案就是大幅提高罰款金額，尤其是違反適用於涉及附錄 I 所列物種的國際貿易規則時。法案新文本維持了這個取向，亦沒有因針對有關違反引入了一項輕微違反而改變這個取向。因此，第三十一條規定的輕微違反維持科以澳門幣二十萬元至五十萬元的罰金。但輕微違反是罰金性質，因此需由法院科處而不是由行政實體來科處。另一方面，亦規定了輕微違反一併科處罰金及相關標本歸澳門特別行政區所有。這個規定加強了較嚴重的違法行為的處罰制度，因為在之前，有關標本歸澳門特別行政區所有只屬一項附加處罰，即根據實際情況而決定是否作出科處，而現時則修改為一併作出科處的主刑，同時適用。

至於行政違法行為適用的罰款金額方面，為了有邏輯地區分第三十二條的不同違法行為，以及為階梯式罰款釐訂相稱的最低及最高金額，法案新文本更改了罰款下限的金額。例如，法案最初文本第二十四條第一款二項訂定的抽象刑幅，罰款金額由澳門幣三千元至十萬元，以及第二十四條第二款訂定了另一抽象刑幅，罰款金額由澳門幣五千元至六萬元。如此規定，未能清楚指出，後者違法行為到底是不是較前者的更為嚴重(因為罰款下限較高)或是，與之相反，是屬於較前者為輕的行政違法行為(因為罰款



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

上限較低)。基於以上所述，在法案新文本中，該等行政違法行為的罰款金額分別修改為澳門幣五千元至十萬元及澳門幣四千元至六萬元。

3.3.3. 法案繼續設有附加處罰(第三十六條)，目的是使相關的非法貿易無法實行。²⁵ 該附加處罰分別為：

- 1) 違法行為所涉及的標本歸澳門特別行政區所有²⁶；
- 2) 禁止向違法者簽發證明書，為期兩年；
- 3) 吊銷已簽發予違法者的有效證明書。

當有被宣告撥歸澳門特別行政區所有的標本時，管理機構(經濟局)有權決定標本的處理(第二十六條第十三項)方案。也就是說，經濟局可視乎情況而定出具體解決方案，視乎有關的物種標本而採用最合適及其所需要保護的解決方法：例如，若在涉及物種標本為活標本的情況下，可作出將有關的物種標本退回原出口國又或決定將之放置在管理機構認為合適的收容所或其他地方，例如交予民政總署²⁷。

²⁵ 參閱 Willem Wijnstekers, *The Evolution of CITES*, 前引, 第 267 頁。

²⁶ 該款的規定是為了遵守公約第八條第一款所規定的有關充公物種標本的內容。如前所述，在輕微違反情況下所作出的喪失標本的處罰是一項主刑並與罰金一併作出科處。

²⁷ 當管理機構決定扣押活標本時，民政總署作為科學機構有權保管該活標本〔第二十七條(八)項〕。



3.3.4. 細則性審議法案過程中，亦考慮到法案中的違法行為與《動物保護法》（第 4/2016 號法律）訂定的處罰制度及相關補充法規所存在的表面競合問題。該競合的產生是基於上述的兩份立法提議有部分的實體範圍相互重疊。

不久前所通過的第 4/2016 號法律是“對澳門特別行政區內動物的保護及相關的管理制度作出規範”（第一條）。該法律的第二條第一項規定，動物的概念是包含非人類脊椎動物，而動物的含義是指“犬隻、貓及其他非人類脊椎動物”，該含義只排除昆蟲及非脊椎動物²⁸。因此，《瀕危野生動植物種國際貿易公約》所保護的所有脊椎動物亦是包含在動物保護法的適用範圍內。

第 4/2016 號法律的處罰制度，尤其是關於動物管理方面的內容²⁹，日後有可能會影響《瀕危野生動植物種國際貿易公約》執行法的處罰制度，因為兩者有所重疊。我們來看看：

²⁸ 參閱第五屆立法會第一常設委員會第 2/V/2016 號意見書，第 30 頁。

²⁹ 《動物保護法》的標的分為兩個制度：保護制度及動物管理制度。保護制度載於第二章（第三條至十二條），是以脊椎動物對痛苦的感受較其他動物強（參閱同一意見書第三十一頁）的這一事實為基礎，目的是維護動物福利和保護動物“免受不必要的痛苦”（來源同上）；為此，法律訂定了一系列禁止的規定以及動物飼主須負起的義務。至於管理制度是載於第三章（第十三條至二十四條），目的是保護公共衛生及公共安全，並為此定下多項禁止飼養及銷售某類動物的規定，以及控制和行政准照的措施。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第 4/2016 號法律第十三條第一款規定“基於公共衛生及公共安全，得以公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示，禁止取得、飼養、繁殖或進口特定品種的動物，以及宣告將相關動物收歸民政總署所有”。同一法律的第二十六條第一項規定，違反第十三條第一款的規定，且該違反是以行政長官批示內所列出的動物品種為標的，根據《刑法典》第三百一十二條第一款 a 項的規定以違令罪處罰，最高為一年徒刑，或科最高一百二十日罰金。被禁止取得、飼養、繁殖或進口的動物品種名單載於 2016 年 10 月 11 日第 41 期《澳門特別行政區公報》，第一組別的第 335/2016 號行政長官批示內。該批示的第一款列出禁止取得、飼養、繁殖或進口犬隻的品種，而第三款就列出其他動物品種的禁止³⁰。

雖然公約第十四條第一款允許締約方可訂定更嚴謹

³⁰《動物保護法》基於公共利益所作出的禁止規定，目的是回應危險狗隻的問題。但事實上，第十三條第一款的行文包含“特定品種的動物”表述。動物品種的概念是，“一個動物群，這群動物來自一個共同祖先而且具有同一物種之間的類同特性”（Aurélío Ferreira，新葡萄牙語辭典，第二修訂版，第三十五版，Editora Nova Fronteira, 1986，第 1442 頁）。因此，當採用動物‘品種’這個概念時，即顯示立法上已有意對禁止的範圍作出精確度較高的界定。基此，有需要識別出哪些物種或動物亞種是禁止的對象。

第 335/2016 號行政長官批示第一款所載犬隻品種清單與《動物保護法》的規定是一致的。清單所指的犬隻品種相當於家養型的家犬品種（所有家犬都屬於這個級別）較低級別的品種，而且由於其身體及行為特性可對公共安全構成危險。載於該批示第三款內的其他動物清單的範圍過於廣，有需要根據《動物保護法》第十三條的內容加以落實這一規定。將生物分類的生物分類學及生物系統學，是按以下級別作歸類（由最高級別起列出）：界、門、綱（總綱、綱及下綱）、目（總目、目及下目）、科、屬及種（種及亞種）。由於品種的概念要求將動物品種分類為物種或亞種，故第 335/2016 號行政長官批示第三款所載的清單採用了多個較高級別的歸類。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

的內部措施，而且本法案與《動物保護法》就所提供的保護各有其依據——法案通過規範國際貿易保護瀕危動物物種，而《動物保護法》則通過管理動物保護公共衛生及公共安全，但兩者之間卻存在一些共同禁止的行為，不過處罰各異。因此，鑒於兩部法律均對同一動物分別作出禁止購買的規定，對於涉及該兩個制度均規範的某種動物的違法行為的處罰方面，《〈瀕危野生動植物種國際貿易公約〉執行法》視之為輕微違反行為並科以罰金，但《動物保護法》卻以違令罪作出處罰，並處以徒刑。從法律層面而言，每當遇上這種情況，均可引用違法行為的競合規則作出處罰，以及透過法案(第四條第五款)增加的規定“本法律的規定不影響現行關於管理動物或衛生檢疫、植物檢疫及動植物隔離期的法例的適用”來解決，換言之，以犯罪處罰行為人(《刑法典》第一百二十六條及法案第三十五條)。然而，由於第 335/2016 號行政長官批示包含一份在適用範圍上內容相當廣泛的動物名單，致使本法案所載的處罰制度其背後的立法政策取向基本上遭到全盤否定，對於這一點難免令人感到奇怪。基於此，本應根據法案以輕微違反處罰的行為變為根據第 4/2016 號法律及相關的補充法規的規定以違令罪進行處罰，而有關刑罰最高可判處一年徒刑，或科最高一百二十日罰金³¹。

³¹ 舉例，若有人進口一頭亞洲黑熊(ursus thibetanus)到澳門，但又沒有法案所規定的文件，或者在澳門成功取得該物種的標本，由於當中所涉及的動物是公約附錄 I 所列物種，該人犯下輕微違反，可被處以澳門幣二十萬元至五十萬元的罰金。然而，由於該動物是屬於食肉目動物，而此類動物是載於第 335/2016 號行政長官批示第二款(九)項內，故按批示有關違法行為將以違令罪作出處罰並可被科處徒刑或罰金。



於二零一六年十二月九日所舉行的技術會議上，已就上述問題作出了廣泛的討論，當日的與會者包括經濟局、民政總署、海關及法務局等政府部門的代表。該等政府代表均意識到問題的存在以及認同未來有需要從立法提案的籌備階段開始透過機制優化立法程序以避免出現本地法律體制的不和諧情況，不論所涉及的是實體法抑或是處罰制度層面亦然。另外，在這一會議上，與會者還達成共識，認為於現階段應先以現有的技術方案解決表面競合問題³²，倘若日後政府對第 4/2016 號法律及相關補充法規所規範的動物管理制度進行修改時，應擬定最佳的解決方案以消除現時的競合問題。

無論技術上是否存在解決表面競合問題的方案，委員會對於兩者在實體內容之間及處罰制度之間的不連貫性感到擔憂，尤其是兩部法律的立法時間差距相當接近，因此，為了法律的一致性、確定性及連貫性，委員會希望日後在籌備立法提案時可加倍注意，或訂立必要的機制以避免類似情況再次發生。

4. 除了上述所指的從處罰制度上加強處罰力度外，法案對比現行的九月二十九日第 45/86/M 號法令亦設有兩點創新的部分：指定一個科學機構及加強受保護物種標本的本地貿易管理。

³² 參閱澳門刑法典註釋及評述 — 第二冊(第一至第三十八條)，作者 Manuel Leal-Henriques，法律及司法培訓中心，澳門，2013 年，第 365-368 頁。



4.1. 根據法案的理由陳述：“為履行公約所定的義務，本法案指定民政總署為澳門特別行政區的科學當局，並訂定其職權，尤其是對瀕危物種標本貿易活動的簽發准照程序、活動物標本的運送及收容設施等範疇提供意見。”

根據公約的第九條規定，各締約國除了必須指定一個或若干個管理機構外，尚須指定“科學機構”。根據法案第二十五條第二項的規定，民政總署將擔任澳門特別行政區的“科學機構”的職責，並行使根據第二十七條所賦予的權限。需要強調的是，科學機構的其中一項法定權限就是發出意見書，以說明有關的國際貿易不會損害受保護物種的生存，該意見書亦是經濟局，即管理機構據以發出公約所要求的證明書以進行某一國際貿易的必須要件。該意見書應根據科學標準而發出，因為“野生動植物的種群特徵、生態習性等生物學特徵是決定該物種可否貿易、貿易產品種類以及貿易數量的基礎，是必須由科學家來回答的問題”³³。

4.2. 為了更好地落實公約的各項目的，提案人選擇在法案中增加規範受保護物種的本地貿易。雖然這個規定並不是直接源自公約所定義務的要求，但卻是公約所允許的。根據公約第十四條第一款規定：“本公約的規定將不影響締約國有權採取以下措施：(a) 附錄 I、附錄 II、附錄

³³ 蔣志剛，“...非致危性判斷”，前引，第 495 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

III 所列物種標本的貿易、取得、佔有和轉運，在國內採取更加嚴格的措施或完全予以禁止；(b) 對附錄 I、附錄 II、附錄 III 未列入的物種標本的貿易、取得、佔有和轉運，在國內採取限制或禁止的措施。”

因此，法案限制進行受保護物種的本地貿易，包括佔有標本，該限制較公約及九月二十九日第 45/86/M 號法令所規定的更為嚴格。尤其是法案第二十一條規定：

- 1) 全面禁止進行附錄 I 所列物種標本的本地貿易，尤其是以商業或非商業目的購買、建議購買、出售及建議出售（第二十一條第一款前部分）；
- 2) 全面禁止為牟利目的而使用該等標本（第二十一條第一款最後部分）；
- 3) 禁止以商業目的佔有或持有³⁴在違反本法律規定的情況下取得或進口的附錄 I 所列物種標本（第二十一條第二款）。

5. 基於以上所述並從概括性審議法案層面而言，委員會認為本法案具備足夠和所需的機制以增強本澳履行

³⁴ 公約第十四條的葡文文本，1986 年 2 月 22 日第 8 期政府公報一，《detenção》一詞於 2016 年 11 月 23 日澳門特別行政區公報一 第二組 一 副刊第 47 期 一第 78/2016 號行政長官公告改為《posse》。之前公約第八條第一款 a 項用的《destruição》一詞來自公約英文正式文本的《possession》的錯誤翻譯，但現已改正為《posse》。



《瀕危野生動植物種國際貿易公約》的整體能力。法案所定立的管理措施將更能達至保護瀕危野生動植物物種的目標，讓本澳在實現保護這個目標上，作出更積極的貢獻，履行其國際義務，及使人民和國家承擔起“本國野生動植物的最好保護者”³⁵的責任。

6. 委員會除了對法案進行上述概括性審議工作外，亦已根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，就法案所設計的具體解決方案及相關原則，以及立法技術的完善進行審議。而在細則性審議法案過程中，主要也是圍繞屬技術性質的內容的審議，並得到提案人的緊密配合。在審議過程中亦使用了公約秘書處所提供的工具，作為輔助締約方準備有關的為執行《瀕危野生動植物種國際貿易公約》所需的內部法律，尤其是“A Checklist for Reviewing CITES Legislation”及“Model Law on International Trade in Wild Fauna and Flora”。

對於曾分析的問題，以及對條文所引入的修改方面，須作特別說明的有以下內容：

- 第二條：定義

第一項 ——《公約》：原本公約的辨別是載於法案最

³⁵ 公約序言。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

初文本有關標的的條文內，但由於法案同時存有另外一條關於定義的條文，因此認為將之載入定義的條文內會較為合適。為此增加了第二條第一項的規定，亦因而對第一條的行文作出修改。在澳門現行的法律中也有類似的將辨別公約的內容放在定義的條文內的做法，例如第 2/2013 號法律《民航意外事故調查及航空安全資料保護法》第二條（六）項。

第二項的第一分項——《附錄 I》：載於最初文本第二條（三）項內的《附錄 I》定義的末段部分規定了有關標本貿易“僅在特殊情況下方可獲許可，以防止進一步危害上述物種的生存”。考慮到其所規範的內容涉及到實體制度，而非屬定義所能規範的內容，因此將有關內容抽出並納入第四條第二款的一般原則內方為合適。

將法案最初文本中的公約附錄的葡文提述——*anexos*（與九月二十九日第 45/86/M 號法令相類似）修改為 *apêndices*，因為這是經第 78/2016 號行政長官公告公佈的公約文本所採用的用語。

第五項 —— “個人或家庭財產”：法案最初文本第九項的定義是以“家用標本或屬個人物品的標本”這一用語作表述的。然而，考慮到對這用語所下的定義應與公約第七條第三款所使用的概念相對應，且該用語亦見於法案第十六條（四）項及第十七條內，因此較為合適的做法是修



改有關用語，但其內容則維持不變。

第六項 —— “對外貿易”：法案最初文本第六項載有“貿易”的定義。考慮到本法案對國際貿易和本地貿易均作出規範，因此詳細地將每項事實均列於第二條（六）項的定義內。一如前述，選擇使用“對外貿易”這一概念，而棄用公約所指的“國際貿易”，是基於澳門特區的政治行政地位，以及《對外貿易法》（第 7/2003 號法律）所使用的用語。

關於該概念所涵蓋的行為方面，法案新文本在依據公約³⁶所載的制度下，將“從海上引進”的行為獨立規定為一種對外貿易行為，而沒有按照法案最初文本的規定般，將之視為進口行為。

第九項 —— “轉運”：修改載於第二條第九項內關於《轉運》定義的行文旨在配合締約方大會決議 9.7 (Rev. CoP15)所作出的解釋。另外，亦增加了“接受海關的監控”的表述，這一表述早在公約第七條第一款內已有所規定，然而法案最初文本的定義內卻沒有作出任何規定。此外，還將“經澳門特別行政區區境進行境外兩地間的標本運送”的表述取代為“經澳門特別行政區”，以更貼近法案“轉運”這一定義的行文，以及《對外貿易法》（第 7/2003 號法律）第二條第七項：“貨物經過澳門特別行政區而到

³⁶ 關於“從海上引進”概念的適用範圍，參閱締約方大會決議 14.6 (Rev. CoP16)。



下一目的地”的類似定義的行文。

第十項 —— “圈養繁殖”：文本修改了該定義的行文，以反映締約方大會決議 10.16 (Rev.) 的內容，當中將“圈養”和“在控制下”的概念作出區分。將“後代”的提述刪除了，並取代為“動物”，以便更容易地區分該概念與（十一）項“人工培植”概念兩者的適用範圍，因後者是適用於植物的。

第十一項 —— “人工培植”：修改該定義的行文以反映締約方大會決議 11.11 (Rev.CoP15) 的內容。

第十二項 —— “圈養人或培植人”：修改最初文本第二條（十三）項的定義，旨在採用民法專有的法律名詞，以提升將會通過的制度的嚴謹性、準確性及法律安定性。因此，將“贈與、讓與、交換或銷售”取代為“買賣、贈與、租賃、借用或交換”等概念。

第十四項 —— “科學機關”：提案人希望在該法案中增加該定義，為法案新文本第二十四條第一款（四）項及第二十六條（八）項所使用的概念賦予內容。該定義的內容包括任何佔有或持有受保護的物種標本作科學或教育用途的實體。

• 第三條：單一性原則



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

法案的立法取向是運用公約的附錄以明確受域內法所保護的物種，而不是在澳門另外核准受保護物種的專有清單（相反，例如香港當地的法律是含有該等受保護物種的清單³⁷）。換言之，域內法採用國際法文書所載的清單，是基於在本地法例的適用上，清單是極為重要的。而將要通過的法律制度只有在結合澳門的法律與公約的附錄的情況下才算是一個完整的法律制度。

為了配合該取向，需要訂定單一性原則³⁸。因此，根據第三條第一款的規定，公約的附錄為法律（提案）的組成部分。換言之，即使屬兩種不同的法律文書，法律和公約的附錄同屬一法律體系，只有透過其結合才能理解相關法定指令。正如之前立法會認為單一性原則採用“混合立法技術的取向，即視國際規定與（……）國內規範同屬一法律體系”³⁹。

³⁷ 第 586 章《保護瀕危動植物物種條例》第二部分。

³⁸ 單一性原則已載於澳門的法律體制中，尤其是第 4/2002 號法律一關於遵守若干國際法文書的法律—第三條：

第三條
單一性原則

一、自適用的國際文書的規定在《澳門特別行政區公報》公佈之日起及在中華人民共和國在國際上受該國際文書約束期間，本法律的規定與適用的國際文書的規定兩者視作單一法規。

二、本法律準用某些規定時，即視有關的適用國際文書同時準用該等規定，而某些規定準用本法律時，亦視該等規定同時準用有關的適用國際文書。”

³⁹ 第二屆立法會第三常設委員會第 2/II/2002 號意見書—細則性分析《關於遵守若干國際法文書的法律》法案。



訂定該單一性原則的三個必然結果是：

- 1) 附錄的修改是根據公約的規定進行的，而有關修改只要在香港特別行政區政府公報上以國際法文書作出公佈後，就會在本地內部法產生效力。這樣能避免須對純粹涉及更新清單內容的事宜進行定期的立法修改，況且更新清單亦非取決於本地立法者的政治意願，而是由在香港生效的公約所決定。有關情況已在法案第三條第二款中有所規定“附錄是根據公約的規定進行修訂並自其在《澳門特別行政區公報》公佈之日起及在中華人民共和國在國際上受約束期間，於澳門特別行政區生效”。因此，正式公佈是令附錄的修改在內部法律秩序生效的唯一要件；⁴⁰
- 2) 法律的解釋首先應以第二條的定義為依據，有關定義是較貼近公約第一條所指的概念；其次，是以正在執行中的國際法文書的精神為依據（採用“公約作為解釋依據”）。此解釋應以公約文本以及公約框架所規定簽發的文件為依據，尤其是透過締約方大會⁴¹作出的決議

⁴⁰ 就此方面，第二屆立法會第三常設委員會第 2/II/2002 號意見書指出：《在（多邊或雙邊的）協定國際法領域中，文書（這不僅指條約）的公佈尤為重要，這不僅基於條約的內容須為人所知（由於作為法律，其存在須為人所知），且得知其何時開始實施及如何實施亦同樣重要。（…）因此，一旦條約和有關文書以及其他須履行的文書的文本公佈，國際法便可在我們的體系中實施》。

⁴¹ 根據公約第十一條第三款（e）項的規定，締約方大會負責“提出提高公約效力



(Resolutions) 及決定 (Decisions) 為依據。有關情況在法案第三條第三款中有規定，在不妨礙第二條 (定義) 規定的適用下，“公約及締約方大會落實公約內容的文書是本法律的解釋依據”；

- 3) 最後，公約應作為補充內部規範倘有的不足的依據。為此，法案第三條第三款的末段規定在法律“出現遺漏時，適用公約的規定”⁴²。

• 第四條：一般原則

新增的第四條結合了公約文本的一般規定，該等規定早已存在於法案最初文本中，只是該等規定較為分散或不夠清晰而已。

第一款，針對國際或本地貿易的某些行為適用規限性原則⁴³，其他未受規限的行為均屬自由作出的行為。該款規定“公約各附錄所列物種標本的對外貿易、本地貿易、佔有、持有及運送受本法律所定的條件約束”。該規定是界定法律的客觀適用範圍，並在後續章節中具體列出其所要規範的各種行為，以及規定監控該等行為的權限賦予管理

的建議”。

⁴² 法案最初文本第二十七條規定出現遺漏時補充適用公約的規定。

⁴³ 參閱本意見書第 3.1 有關受保護物種標本的國際貿易的規限性制度。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

機構。⁴⁴

第二款，深化了對面臨較大瀕危風險的物種，例如對附錄 I 內包含的物種的保護精神。為保護該等物種而適用例外許可原則，法案要求對涉及上述物種的對外貿易，以及上款規定的其他行為加以特別嚴格的限制，僅在獲得許可的情況下，方可例外地進行該等行為。根據第四條第二款的規定“上款所指行為如涉及包含在附錄 I 內的物種標本，僅在特殊情況下方獲許可，以防止進一步危害所指物種的生存”。該項規定原本載於法案最初文本第二條（三）項的末段部分，是源自公約第二條第一款的一項規定，現將之納入域內法中。然而，基於公約制定的整個保護制度的基本原則的重要性及規範性，認為需要將其納入有關一般原則的條文內，而非視之為有關附錄 I 的定義內容。

第三款，為評估運送活標本的條件的適當性訂定標準。運送該等標本對動物及植物而言屬於一種附加風險，倘若未能妥善進行運送將會增加其死亡風險⁴⁵。公約第八條第三款規定各締約方“還須保證所有活標本，在過境、扣留或裝運期間，得到妥善照管，儘量減少傷亡、損害健康，或少遭虐待”⁴⁶。該項一般規定被法案第四條第三款所採

⁴⁴ 公約秘書處認為將此內容的規定納入締約方的國內法內是“必須”的：《It is essential that any national law contain a general clause empowering the government to control international trade (and also domestic trade, possession and transport) in any species of animal or plant for conservation purposes.》，CITES Legislation Checklist 第一點。

⁴⁵ 參閱 Willem Wijnstekers, The Evolution of CITES，前引，第 486-492 頁。

⁴⁶ 公約第三條、第四條、第五條及第七條載有關於運送活標本的附加規定。參閱



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

納，且體現於其他有關對不同行為的公約證明書簽發要件的條文中，尤其是在第十條第二款（二）項、第十三條第二款（二）項及第二十七條（七）項⁴⁷。法案最初文本原來也有一項相當於運送的規定（第九條）。

第四款，規定與非公約締約方的國家或地區的貿易受適用於締約方之間貿易的相同規定所約束：“本法律的規定適用於公約各附錄所列物種標本的對外貿易，即使進口、出口或再出口的國家並不是公約締約方亦然”。公約第十條規定可接納由非締約國所發出等同公約證明書的文件，條件是文件必須由非締約國的權限當局在“符合發給（……）證明書的條件”下簽發⁴⁸。法案引入該項規定旨在依循公約秘書處的建議，並清晰說明本法律對此類貿易的適用範圍。⁴⁹

第五款，訂明本法案的規定“不影響現行關於管理動物或衛生檢疫、植物檢疫及動植物隔離期的法例的適用”。該條文相等於法案最初文本第二十六條的規定。新的系統編排能使該規定成為一般原則下的組成內容，並能

締約方大會決議 10.21 (Rev. CoP14)。

⁴⁷ 第六條第二款（三）項及第九條第一款（二）項均涉及容納及照管活標本的條件。

⁴⁸ 見締約方大會決議 9.5 (Rev. CoP15)。

⁴⁹ 根據 CITES Legislation Checklist 第十九點的規定《it is necessary, to avoid all possible doubts, to state that the legislation is applicable to trade in CITES specimens with any country, whether a Party or not》。



完全回應公約的建議⁵⁰。在行文中增加了“管理動物”的表述，以確保第 4/2016 號法律的相應部分，尤其是第三章和處罰制度的適用。

• 第五條：一般禁止

第五條第一款具體落實第四條一般原則中所訂定的規限性原則，並規定如沒有公約證明書，禁止進行相關貿易。公約秘書處建議公約執行法應載有禁止性規範，正如本條文所規定的。⁵¹

第二款，就本法案與規範商業活動的法例尤其是與第 7/2003 號法律之間的關係作出規定。正如本意見書第 3.1 點所指，在要求公約所指的文件的同時亦須符合其他法律所要求的文件，即進行受《對外貿易法》第九條第一款規定的准照制度所約束的對外貿易活動時所需的文件。因此，根據法案的規定“公約各附錄所列物種標本的進口、出口及再出口須根據本法律的補充規定提交相關准照，且不影響上款規定的適用”。這已表明，在通關時行為人須分別展示對外貿易准照(包括進口准照、出口准照或再出口

⁵⁰ 根據 CITES Legislation Checklist 第五點的規定《it should be made clear in the law or act that it is in addition to other domestic measures, wildlife laws, Customs, public health etc., and nothing in the legislation affects the operation of these other laws》。

⁵¹ 根據 CITES Legislation Checklist 第二點的規定《there should be a more specific provision prohibiting the import, export, re-export, and introduction from the sea of specimens listed in the schedules of the law other than in accordance with the provisions of the law or any of its implementing regulations》。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

准照)和公約證明書兩份文件，完成該展示後才算合法完成了相關的對外貿易行為。

按照規定，澳門特別行政區是實施貨物流通自由（第7/2003號法律第三條）。該項自由是否受到限制又或是否受到第7/2003號法律規定的“准照制度”所約束，須取決於貨物是否已列入該法律（一般制度）所指的表A或表B內；或是否有制定准照特別制度的獨立規定。由於大部分受公約保護的動物及植物並沒有列入第7/2003號法律的表A和表B內，故無法受一般准照制度的約束。然而，結合法案第五條第二款及第四十一條（二）項⁵²的規定可知，法案將會透過補充法例而對進行受公約保護的物種標本的對外貿易行為訂定一項准照特別制度。

基於第五條第二款的行文，法案最初文本中所有關於“准照及證明書”的表述⁵³都被刪除。該兩種文件皆由同一行政實體（經濟局一方面既是公約所指的管理機構，而另一方面亦是獲授權簽發對外貿易准照的行政機關）按照不同法律依據簽發，但如此規定有可能導致法律在理解及適用方面出現問題。因此，法案不再提及“准照”，將之交由補充性行政法規作規範，而本公約執行法則只保留“證明書”這一表述。

⁵² 其中規定：“行政長官透過補充性行政法規核准執行本法律所需的規定，尤其是以下內容：（二）經第3/2016號法律修改的第7/2003號法律《對外貿易法》第九條第一款規定的准照特別制度”。

⁵³ 第十六條規定除外。



• 第二節——進口；第三節——從海上引進；第四節——出口；及第五節——再出口（第六條至第十五條）：

第六條至第十五條旨在於域內法中規範公約附錄 I、附錄 II 及附錄 III 所列物種標本的貿易，在公約內規範相關事宜可分別見於第三條、第四條及第五條的規定。

法案最初文本的第四條至第六條亦作相同的規定。所採用的立法技術是以專有條文來⁵⁴總一規範每一種貿易行為，各個條文則包含了所有附錄⁵⁵所列的物種標本的貿易規範。雖然，此方案在技術上是正確的，但條文較長和複雜，使各條文規定的制度較難理解。因此，作出了一個不同的編排，為各種對外貿易行為分了節，並為各個附錄訂定專有條文⁵⁶規範。該方案讓解釋者或執法者更易識別出所涉及貿易行為和附錄的相關規定，即使或會有重複的規定的情況。

• 第十六條：豁免准照及證明書

曾對法案最初文本第十條的行文存有關疑，因為其前

⁵⁴ 尤其是第四條-進口、第五條-從海上引進，以及第六條-出口及再出口。

⁵⁵ 例如：第四條（進口）第一款和第二款是規範附錄 I 物種的貿易，第三款和第四款是規範附錄 II 物種的貿易，而第五款和第六款是規範附錄 III 物種的貿易。

⁵⁶ 公約採用第三個方案，按附錄歸納條文，並以各條文來規範該附錄所列的物種的貿易行為。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

序部分中僅就對外貿易的若干行為作出規範，但卻尤其沒有將“從海上引進”這個行為納入其適用範圍。為了解決此問題，法案新文本採用了“對外貿易”的概念，以使相關豁免條文的適用範圍能覆蓋載於第二條（六）項“對外貿易”定義中的所有行為。

此外，第十六條是實質性規範‘准照’這一文件的唯一規定，其前序部分明確了有關准照是按第五條第二款取得的文件，即是按照第四十一條第二項規定的補充性行政法規核准的特別制度所規定的對外貿易准照。

簡化了第四項的行文，僅對個人或家庭財產的豁免作出規定，至於與個人或家庭財產有關的具體規定則載於獨立的條文內（第十七條）。

第十六條及第十七條的內容是根據公約第七條及CITES Legislation Checklist 第 38 至 47 點所載的公約秘書處的建議而訂定。有關建議源自締約方大會的多個決議所載的豁免規定概念，包括：

- 在公約生效前取得的物種〔公約締約方大會決議 13.6 (Rev. CoP16)〕；
- 個人或家庭財產〔公約締約方大會決議 13.7 (Rev. CoP16)〕；
- 圈養繁殖〔公約締約方大會決議 10.16 (Rev.) 及



大會決議 12.10 (Rev. CoP15)]];

- 人工培植 [公約締約方大會決議 11.11 (Rev. CoP15)]];
- 將植物標本或博物館標本出借、贈與或作非商業性的交換 [公約締約方大會決議 11.15 (Rev. CoP12)]]。

- 第十七條：個人或家庭財產

這條文的規定是來自法案最初文本第十條第四項的內容。

法案最初文本所指的豁免包括三類標本：1) 家用物品的標本；2) 個人物品的標本；及 3) 旅遊紀念品的標本。然而，經分析公約第七條第三款及締約方大會決議 13.7 (Rev. CoP16) 後，得出的結論是因為旅遊紀念品屬“個人物品或家用物品”的一般概念，不應將之抽取出來作獨立規範。因此，在條文中刪除了“旅遊紀念品”的表述。⁵⁷

- 第十八條：有效期

⁵⁷ CITES Legislation Checklist 第 40 點規定 “a definition of ‘personal or household effects’ should be included in the legislation [見法案第二條 (五) 項] . It is important to note that Article VII.3 specifies when the derogation does not apply. It is recommended that legislation follows Resolution Conf. 13.7 (Rev. CoP16)”。



法案最初文本並沒有關於根據公約執行法簽發的證明書的有效期的規定。考慮到公約第六條第二款及 *CITES Legislation Checklist* 第 31 點⁵⁸的規定，以及此有效期對識別進行貿易行為時持有的證明書是否適當的重要性，因此增加了“本法律所指的證明書有效期為六個月”的規定。

- 最初文本第十三條：失效文件

法案最初文本第十三條規定，必須交還因過期而失效的文件，如違反將構成行政違法行為並科以澳門幣一千元的罰款（第二十四條第三款）。

此規定的目的是為了防止濫用失效證明書的行為。然而，考慮到有可能因追究此歸還文件責任的行政違法行為而導致行政工作量大增，且檢查文件的有效期限本是海關當局的責任，若將之轉由私人負責，將對其造成過度的負擔，因此，本規定在實務上是不可行的。基於這一理由，法案新文本刪除了交還失效文件的責任規定。

- 第二十一條：一般禁止（本地貿易）

公約第十四條第一款(a)項賦予締約方採取措施的自由：“附錄 I、附錄 II、附錄 III 所列物種標本的貿易、取

⁵⁸ “The period of validity of permits should be specified in the legislation (...)”。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

得、佔有和轉運、在國內採取更加嚴格的措施或完全予以禁止。”

法案最初文本按照該自由的賦予而訂有較公約所定國際義務更為嚴格的內部措施，包括“禁止持有在違反本法律規定的情況下取得或進口的附錄 I 所列物種標本（第七條第一款）”及“禁止購買、建議購買、為商業目的而取得、為牟利目的而使用、出售、為出售而持有、建議出售及為出售而運送附錄 I 所列物種標本（第七條第四款）。”

採取更嚴厲的措施是為了打擊針對受保護物種，尤其是屬於保護程度較高且包括在附錄 I 內的物種的消費行為。通過減少對該等物種的需求和公約要求各締約方負起的管制義務（公約第四條，主要針對原產國，但同時亦要求作為目的地的締約方相互合作加以控制）達致打擊該方面的國際貿易⁵⁹。此等措施雖是建基於嚴格限制相關國際貿易，但與此同時，亦必須顧及標本在進入澳門特別行政區入境關口後的本地情況，不論標本是通過合法或非法的途徑進入澳門亦然，否則有關措施便會缺乏承接力而變得不具意義。

⁵⁹ 參閱 J. M. Hutton, «Who Knows Best? Controversy over Unilateral Stricter Domestic Measures», in Jon Hutton and Barnabas Dickson (eds.), *Endangered Species Threatened Convention...*, 前述所引, 第 57-66 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

法案新文本第二十一條保留了法案最初文本的立法原意，但由於該等禁止性規定有可能對本地居民造成影響，故認為適宜於獨立一條的規定中予以規範，現採用“一般禁止”作為其標題並安排其成為本地貿易這一章的首條規定。

根據第二十一條第一款的規定，有關附錄 I 所列物種標本的本地貿易或使用（包括所有行為）一律受到禁止。從條文內容可知，所涉及的貿易屬於為商業目的及為牟利目的而使用的貿易類型，而這些概念對於源自於公約的制度來說，是其結構中的核心概念，同時亦是公約本身發出證明書的要件之一。⁶⁰

關於擁有附錄 I 所包括的物種標本這一方面的事宜，本條第二款規定，如擁有是為了商業目的或在違反本法律規定的情況下取得或進口者，均一律禁止。在對法案進行技術性分析的過程中，已確定提案人就該方面的意向，其只希望禁止為商業目的而持有附錄 I 所列物種標本的行為，卻無意禁止人們，在沒有意圖通過銷售來獲取經濟收益的前提下，以個人或私人名義擁有該等標本的行為。

第二十一條第三款保留了法案最初文本所訂定的例外情況，即在公約適用前已獲得或取得的標本不在禁止之

⁶⁰ 參閱第二條(十三)項、第六條第二款(四)項、第九條第一款(三)項、第十六條(三)項、第十七條(一)項及第二十三條(二)項。



列。⁶¹

基於本條的禁止規定在現正分析的制度中起着相當重要的作用，因此，從處罰層面而言，將違反行為訂定為輕微違反是合理的，對違反者可科以澳門幣二十萬至五十萬元的罰金，而所涉及的物種標本亦歸澳門特別行政區所有（第三十一條第一款）。

• 第二十二條：佔有或持有憑證

法案最初文本規定“禁止持有在違反本法律規定的情況下取得或進口的附錄 I 所列物種標本”（第七條第一款），並訂定“持有本法律規定的准照或證明書，方可持有附錄 I 所列物種標本”（第七條第二款）。該等規定載於同一條文內，只是條文中還對不同的事宜作規範，不僅是持有，本地貿易的一般禁止亦是該條文的規定內容。

新的第二十二條獨立處理有關合法佔有附錄 I 所列物種標本的證據問題。根據新的條文，公約的證明書或其他文件，例如，商業發票可用作為核實合法佔有的基礎。現時的文本刪除規範最初文本第七條第三款規定的有關附錄 II 及附錄 III 所列物種標本的“讓與”事項，因為提案人明示希望放棄這方面的規範，表示大部分相關的適用範圍沒

⁶¹ 法案最初文本第七條第五款。



有完全反映提案人的立法原意。從風險程度來考慮，認為並無需要設立一個將附錄 II 及附錄 III 所列的物種也包含在內的、如此嚴謹的內部制度，況且公約亦沒有就此作出要求。

- 第二十三條：剝製標本

剝製標本是一種處理動物屍體的藝術或專業，令到屍體可以保存，並盡量維持該種動物在生時的一些形態特徵⁶²——在本澳從事這一專業是受本法案所定制度的限制。按常規，如果涉及附錄 I 所列物種，該業務是被禁止的，除非標本在公約生效前或公約執行之前已取得又或用於科學或教育用途。

法案第二十三條相等於法案最初文本第八條的規定，由於只規範剝製標本，因此更改了其標題以更好地反映條文的內容。

- 第二十四條：強制登記及更新

訂定這一條的基礎是源自法案最初文本的第十七條及第十八條有關圈養人及培植人的登記，以及透過定期通知的方法更新持有的標本數量的規定。在審議法案最初文

⁶² 葡文大詞典，Porto Editora，2004 年。



本的其他條文時，察覺到提案人亦有意圖要求其他人或實體作登記，尤其是進口商及出口商（於最初文本第十五條第六項有提及相關登記），以及持有受保護物種標本的剝製師及科學機關的登記（於最初文本第十六條第九項有提及相關登記）。

基於上述分析，將有關登記的所有規定集中於同一條規定內，該條第一款就須作強制登記的主體作出劃定，而第二款則是就內容的更新作出登記的規範（此規定原本載於第十八條）。

• 第二十八條：職權（監察）

相等於法案最初文本第十九條的規定，但更改了相關的標題，由‘監察’改為‘職權’。

行文編列方面，選擇了將監察（第六章）與處罰制度（第七章）的內容分開訂定。

• 第三十條：扣押

相等於法案最初文本第二十二及第二十三條的規定。鑒於受規範事宜的同一性，因此，將兩條條文整合為單一條文。



• 第三十一條：輕微違反

之前，在本意見書第 3.3.1. 中已經提及到，法案新文本要求對較為嚴重的違反行為，即違反關於禁止進行涉及附錄 I 所列物種的貿易行為負上輕微違反責任。

法案第三十一條第一款選擇了訂定兩項一併處罰的主刑⁶³：可被科以澳門幣二十萬元至五十萬元的罰金，及相關標本歸澳門特別行政區所有。考慮到附錄 I 內物種的生存所受到的危害程度較高，訂定相關輕微違反所涉的物種須全數歸澳門特別行政區所有是合理的做法。因此，物種歸澳門特別行政區所有是一主刑，且與罰金一併適用。如果物種歸澳門特別行政區所有屬附加處罰，則是否作出宣告喪失的決定，將完全取決於法院的自由裁量權。

《刑事訴訟法典》規定，輕微違反的罰金可於審判聽證開始前，無論是屬於卷宗內的行政階段（以最低額作出繳納，且無須附加任何額外款項）⁶⁴或司法階段（以最低額作出繳納，並附加最低之司法稅及訴訟費用）⁶⁵作出自願繳納。該“自願繳納罰金來自於本身的制度。如果輕微違反訴訟程序的處罰是用金錢補償來制約行為人，首先行為人應合

⁶³ 例如第 3/2007 號法律《道路交通法》第九十六條第二款（受酒精影響下駕駛）及第九十八條第二款（超速）亦選擇了所訂定的處罰為輕微違反。

⁶⁴ 《刑事訴訟法典》第三百八十二條第四款。

⁶⁵ 《刑事訴訟法典》第三百八十五條第一款。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

作以達至這個目的，亦盡可能於司法制度介入之前達至這個目的。因此立法者容許行為人，直至最後一刻繳納該罰金，即審判聽證開始前一刻。(……)明顯地，之前行為人有機會償還債務而避免司法機制運行，但他如果推遲至最後一刻，即審判聽證開始前一刻才償還，那就應該受到一些處罰，而該處罰就是雖然繳納最低額但亦需支付相關(最低)之司法稅及訴訟費用”⁶⁶。

訂定第三款的目的是，是為了適用《刑事訴訟法典》第三百八十二條第三條的規定，宣示於行政階段時自願繳納罰金之地點。考慮到雖然有三個具職權的監察實體——經濟局、民政總署及海關，但在作出相關的衡量後認為具職權收取自願繳納的罰金的實體訂定為經濟局是較為合適的；而倘若違反者不自願繳納罰金，則無論是哪個實體的人員製作或命令製作相關實況筆錄，也是由經濟局將卷宗移送法院。還有，經濟局也是行政違法行為的權限實體，因此，應將與處罰卷宗有關的所有職能（無論在輕微違反卷宗的行政階段或行政違法行為的卷宗）集中交由一個實體負責。

第三十一條第四款的規定是為了回應當行為人自願繳納罰金後，是否依然按照法律規定適用物種標本歸澳門特別行政區所有這一處罰的問題。在這情況下，由於需保

⁶⁶ 參閱 Manuel Leal-Henriques, 澳門刑事訴訟法典註釋及評述 — 第三冊 (第三百六十二條至四百九十九條), 法律及司法培訓中心, 2014 年, 第 110 頁。



護有滅絕危險的物種，所以仍要繼續作出該處罰，相關的卷宗將繼續在法院內進行，並最終由法官作出該項處罰⁶⁷。有人會提出疑問，如果自願繳納罰金、承認曾實施輕微違反，但卷宗繼續進行以達至另外一項主刑的適用，那麼，行為人有什麼好處？基於法定的處罰其刑幅相距較大，如行為人承認違反法案中的禁止性規範，則須繳納的罰金金額肯定僅為其最低額，因此，對於現正分析的情況來說是有其意義的。

• 第三十五條：違法行為競合

為了解決多項不同條文規範同一事實的問題，法案新增加了第三十五條的條文。

嚴格來說，本法案與其他管理動物或對外貿易的相關法律的處罰制度之間有可能存在競合的情況。有關“規定競合”⁶⁸這個問題，即到底應適用哪些處罰規定，可通過法律位階順序來解決。根據恩里克斯（Leal Henriques）的見解，在表面競合中“表現出來的並不是真正的刑事違法的競合，而是規定競合，總的來說，要知道的是，在每個

⁶⁷ 有關自願繳納罰金的卷宗分開處理一併科處主刑的問題，在眾多卷宗中請參看其中兩個中級法院的合議庭裁判，卷宗編號分別為 194/2010 及 540/2010。

⁶⁸ 參閱 Luís Duarte d'Almeida Almedina, *O “Concurso de Normas” em Direito Penal* (刑法中的《條文競合》), Coimbra, 2004, 第 10 頁; Eduardo Correia 的 *A Teoria do Concurso em Direito Criminal* (刑法中的競合理論), Almedina, Coimbra, 1996, 第 19-20 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第一眼看來涉及多項違法行為的具體個案中所適用或應適用的規定”⁶⁹。決定適用哪一個規定是可以用法律明示規定，由法律本身去“規限適用某一項規定而不是另外一項規定，因為兩者不可能同時適用，否則將違反一事不二罰的原則”⁷⁰。即如《刑法典》第一百二十六條，給犯罪與輕微違反之間訂定等級，並規定只以犯罪處罰行為人⁷¹。同樣，於十月四日第 52/99/M 號法令（《行政上之違法行為之一般制度及程序》）的第八條，規定犯罪或輕微違反與行政違法行為之間的適用等級，並訂定以前者作處罰。

雖然《刑法典》及《行政上之違法行為之一般制度》都補充適用於本法案的處罰制度⁷²，但關於違法行為競合的規範依然不足夠。有關第三十一條訂定的輕微違反與第 4/2016 號法律第十三條及第二十六條的違令罪的競合問題，需指出，根據《刑法典》第一百二十六條的規定，將物種撥歸澳門特別行政區所有並不是必然科處的刑罰。如前所述，法案的該處罰屬於主刑罰，而《刑法典》所指並要求作出科處的卻是附加刑，上述的刑法條文規定：“如

⁶⁹ 參閱 Manuel Leal-Henriques, 澳門刑法典註釋及評述 — 第一冊……，法律及司法培訓中心，前引，第 365 頁。

⁷⁰ 同上，第 367 頁。

⁷¹ “實際上，不同物種的違法行為的競合，立法者用廣泛的法律方式來處理，考慮到用罪行來訂定相關制度就已經可以保護輕微違反的利益。即大吸收細”。

Manuel Leal-Henriques, 澳門刑法典註釋及評述 — 第二冊……，法律及司法培訓中心，第 592 頁。

⁷² 根據刑法典第八條的規定及十月四日第 52/99/M 號法令第三條第三款的規定。



一事實同時構成犯罪及輕微違反，則以犯罪處罰行為人，但不影響施以對輕微違反所規定之附加制裁（劃線是我們加上的）”。因此，如果沒有新的第三十五條的規定，則有可能會因為適用違令罪的規定而不能將標本宣告歸澳門特別行政區所有，這都歸因於該處罰是主刑性質而不是附加刑。

還有，如出現兩個或以上的行政違法行為的競合情況，新增的條文亦可解決應適用哪個規定的問題。提案人堅持要求有關違法行為競合的規定必須撰寫成一條同樣能解決行政違法行為競合問題的規定，儘管行政違法行為競合主要涉及實踐上的問題且可根據十月四日第 52/99/M 號法令第三條第三款所規定的，通過適用刑法的一般原則來解決。

• 第三十七條：累犯

因應條文的編排，在法案最初文本第二十四條第五款中刪除了關於本條文的內容，並將其作獨立規範，成為法案同一節規定的兩種違法責任之一。本規定沒有對輕微違反與行政違法的累犯情況作區分，相對於《刑法典》而言本條的規定構成特別制度。縱使按常規，對犯罪所作的規定亦適用於輕微違反（《刑法典》第一百二十四條第一款），但《刑法典》本身卻訂明該等規定不適用於累犯的情況（第一百二十七條）。因此，如有意為輕微違反設定累犯，則需



有特別法對此作明示規定。

有關行政違法的累犯方面，第三十六條有所規範，其依循的法基礎是十月四日第 52/99/M 號法令第六條第二款的規定——“擬規範累犯之情況時，所定之前提及效果不得與刑法中之有關規定所定之前提及效果相同或較其嚴厲”，而《刑法典》第六十九條和第七十條正是就累犯情況所作出的相關規定。

• 第三十九條及第四十條：法人的責任

法案最初文本沒有關於法人責任的規定。鑒於最初文本只規定行政違法行為，故只可補充適用十月四日第 52/99/M 號法令中的第四條的規定：“不論有否法律人格之集合實體，均須對行政上之違法行為負責。”

在法案新文本中增加輕微違反的規定後，上述第四條的規定不再適用於處罰制度中的所有情況。與輕微違反有關的法人責任將適用《刑法典》第十條所規定的法人刑事責任之不適格性規則，該條文訂明“僅自然人方負刑事責任，但另有規定者除外”，當中所指刑責包含犯罪及輕微違反引生的所有責任。換句話，若想法人對實施法案所指輕微違反負起應有的責任，則必須作明示規定。

至於違反涉及受保護物種的國際貿易規則而言，法人



實體（集合實體）特別是跨國企業在這裡所扮演的角色是尤其關鍵。按常規，該等實體不論從合法抑或非法的途徑皆能獲得進行有關國際貿易的各方面資源，因此，他們也自然成為最有可能違反公約及其執行法律的一群潛在違法者。基於“這些風險的出現迫使刑法必須盡快摒棄以個人為中心的傳統基礎，以一種更有效的方式保護社會的基本法益，刑法應當要求作為社會經濟生活主要參與者的法人直接地為其實施的罪行承擔刑事責任。”⁷³

• 第四十三條：生效

法案新文本更改了原來所規定的待生效期間。法案最初文本規定本法律自公佈後滿九十日起生效，但現在修改為自二零一七年九月一日起生效。選擇以具體日期訂定法律的生效日有助加強新法在本地法律秩序中生效方面的確切性和安定性。

此外，訂定較長的待生效期間目的是讓經濟局及其他相關的執法實體有足夠的時間來進行與新法律制度有關的培訓及推廣工作。

• 法律技術方面的調整

⁷³ António Manuel Abrantes, 《澳門特別行政區法人的刑事責任：規定或例外？》，協調員 Pedro Pereira de Sena e José Miguel Figueiredo, 澳門刑法典和刑事訴訟法典頒佈 20 週年紀念研究，官樂兒基金會，2016 年，第 208 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

除以上各點所述，委員會亦對多項規定的行文和系統編列作出修繕，以使其在法律技術上更為完善，但實質內容不受影響。

四、結論

委員會經細則性審議及分析後認為：

- (一) 本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- (二) 有必要邀請政府委派代表列席為細則性表決法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

二零一七年四月十九日

委員會

鄭志強

(主席)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

崔世平
(秘書)

1
2
3
4
5

張立群

黃顯輝

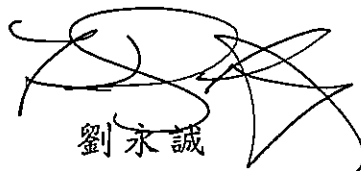
高天賜

梁安琪

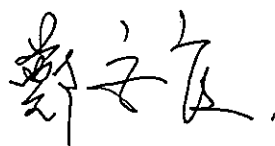
陳明金



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

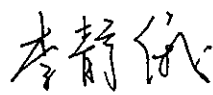

劉永誠




鄭安庭

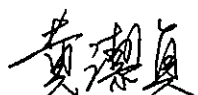





李靜儀






黃潔貞