

行政院農業委員會林務局保育研究系列 號
行政院農業委員會林務局委託研究系列 號

公開
 限閱

CITES 年報資料製作暨公約執行面之各項工作評估建議
2018 CITES implementation and enforcement enhancement in
Taiwan

委託單位：行政院農業委員會林務局

執行單位：中華民國自然生態保育協會台北野生物貿易研究委員會

研究主持人：徐源泰

協（共）同主持人：

研究人員：

中華民國 107 年 12 月 31 日



一、	前言.....	1
二、	研究目的.....	1
三、	研究材料與方法.....	4
四、	討論及結果.....	6

一、 前言

TRAFFIC（野生物貿易研究組織）為一國際非政府組織，致力於野生物資源的永續利用。自 1976 年成立以來，與 CITES 秘書處密切合作協助各國政府有效的執行 CITES 規範，為唯一與 CITES 秘書處簽訂「建立執法能力（capacity building）」合作備忘錄的國際保育組織，對於野生貿易執法訓練擁有專業與領先的研究與經驗。自成立以來不斷針對 CITES 及多種野生物進行貿易量、貿易規模、貿易路線、貿易利益相關者的研究，並提供法規與執法之建立與修改的建議，受到各國政府、CITES 秘書處等重視，作為其政策、法規與執法重點分配的依據。

TRAFFIC 於 1991 年在台灣成立辦公室，自 1996 年起舉辦多場國際性 CITES 貿易討論會、研習會、執法訓練課程，課程內容針對國內縣市政府、邊界管制機關、野生物貿易主管機關需求提供。TRAFFIC 同時建立常規訓練課程架構與課程內容，支援相關政府機關的官員建立講師能力。TRAFFIC 自 1980 年代起即於包括台灣在內的整個亞洲地區進行老虎、犀牛、熊、麝鹿、羚羊、穿山甲及龜鱉製品貿易市場調查研究，並同時進行野生物產製品的消費者意向調查。TRAFFIC 依據市場調查與消費者意向調查結果針對主要消費產業，例如中藥業，進行溝通宣導，使得台灣在虎骨及製品的使用上從 1990 年代早期的 59%，降到 1990 年代晚期的少於 1%（Nowell 2000）。TRAFFIC 台北辦公室也陸續完成過單一年度與 10 年間臺灣的 CITES 物種貿易，以及臺灣、香港、中國大陸野生物海關進、出口貿易分析。TRAFFIC 台北辦公室也進行野保法執行狀況分析，並提供報告與建議給主管機關，作為管理政策制訂或修改的參考。

二、 研究目的

依據 TRAFFIC 分析之 UNEP-WCMC 資料顯示，臺灣於 2011-2014 年間從 88 個國家進口大約 2,079 個 CITES 附錄物種，同時期的紀錄也顯示臺灣出口大約 900 多個物種至 37 個國家，物種包括活體以及各式產製品。

由於臺灣並非聯合國會員，無法正式成為 CITES 締約國，因此尚未正式向 CITES 秘書處提交 CITES 物種的年度貿易資料。然而臺灣與許多重要的資源分佈國與市場國有不少的 CITES 物種貿易，且因為政府制度的良好，資料品質佳，多年來無論 CITES 秘書處或許多的 CITES 締約國都希望臺灣能提供 CITES 年度貿易資料，以提升全球 CITES 貿易資料的品質與完整度。

為了回應國際的需求，且同時提供臺灣相關機關正確的 CITES 貿易資料，避免片面依賴貿

易對口國可能偏頗的資料對臺灣 CITES 物種貿易評估的錯誤判斷，本計畫與經濟部國際貿易局，以及農委會林務局合作，繼出版 2011-2016 年台灣的 CITES 物種進、出口年報，繼續整理出版 2017 年臺灣的 CITES 物種進、出口貿易年報，以供各界使用。

台灣自 2000 年起舉辦邊境與縣市管理、執法人員之 CITES 貿易執法訓練研習會，至今已有 19 場。為協助台灣的 CITES 邊境執法人員及主管機關林務局了解 CITES 貿易鏈上管理協調性、執法的一貫性以及增進各執法機關間之合作，進行更有效的貿易管理，本會與林務局共同合作舉辦 CITES 執法研習會。

為了確保野生動物貿易的合法性、也防止業者為了規避管理規定而衍生在供應鏈的不同環節偽造來源或繁殖證明等，造成不肖業者以非法貨品冒充合法來源的洗貨狀況，進而影響台灣政府在 CITES 物種貿易管理的信譽，以及合法業者的機會，本計畫將就野保法中 CITES 物種進出口與國內貿易整個供應鏈之管理制度進行評估，了解法規中可能遭到利用的弱點，並提供可行的建議。另外本計畫也將依據國內產業管理的需求，蒐集國外在 CITES 物種的繁殖場資訊，提供主管機關在審核進口申請與繁殖場查核的參考。

三、 研究材料與方法

1. 舉辦 CITES 貿易管理查核研習會：
 - 先針對研討會的舉辦，對各縣市政府相關業務工作人員進行問卷調查，了解其日常業務所遭遇之問題，及欲了解的 CITES 相關議題。
 - 與林務局共同邀請執行 CITES 貿易工作有關的縣市政府、關務署及各相關政府單位，參與「2018 強化 CITES 物種貿易管理研習會」，針對不同單位的業務需求，設計不同主題之演講，讓各界了解現行制度與執行方式，以及可以強化的方向與做法。
2. 出版 2017 年之 CITES 貿易年報光碟片
 - 整理、核對並修正經濟部國際貿易局所蒐集建立之台灣 2017 年 CITES 物種貿易資料，標示需進一步確認之處。
 - 由國貿局協助查對原始資料庫與 CITES 許可證，並修正錯誤之資料，並使之符合 CITES 貿易年報之格式。
 - 整理與加總修正後之資料。
 - 後續對台灣重點的 CITES 物種貿易例如活體鸚鵡、龜鱉類、珊瑚、蘭花等之貿易進行分析與介紹。
 - 出版光碟版之台灣 2017 年 CITES 貿易年報共 50 片。
3. 完成《野生動物保育法》中對於 CITES 物種貿易管理法規評估報告一份。
4. 完成 CITES 活體寵物貿易來源之資訊蒐集報告一份。

四、 討論及結果

1.舉辦「2018 強化野生動物貿易管理研習會」兩場：已於 107 年 12 月 4 日上下午各舉辦一場 CITES 專題討論會。與林務局共同邀請關務署、縣市政府、林管處等單位的相關工作人員與會。針對不同 CITES 執行機構區分為輸出入查驗及貿易與國內審查管理等議題來進行。會議上也特別保留時間就與會者平日執行 CITES 業務上所遇到的問題做分組深入討論。

2018 強化野生動物貿易管理研習會

– 輸出入查驗及貿易概況 2018 年 12 月 4 日 上午

– 國內審查管理及分組討論 2018 年 12 月 4 日 下午

時間	主題	講者
	主持	TRAFFIC
2018 年 12 月 4 日 星期二 上午 輸出入查驗		
08:30 – 09:00	簽到	TRAFFIC
09:00 – 09:20	致辭	林務局 臺北市立動物園 TRAFFIC
09:20 – 09:50	野保法關於 CITES 物種的進出口及國內貿易	林務局 王冠邦
09:50 – 10:20	臺灣的 CITES 物種貿易的管理	國際貿易局 曾佩瑜
10:20 – 10:40	茶敘	
10:40 – 11:10	臺灣的 CITES 貿易概況	TRAFFIC 吳郁琪
11:10 – 11:40	海關通關查驗流程簡介	高雄關 李冠政
11:40 – 12:10	旅客、郵包通關查驗流程簡介	臺北關 李韶瀚
12:10 – 13:10	午餐	
2018 年 12 月 4 日 星期二 下午 貿易申請審查		
13:10 – 13:40	虛擬鑑定中心使用	國立屏東科技大學 野生動物保育服務中心 郭亭君
13:40 – 14:10	繁殖場的查驗簡介 – 鳥類與兩棲/爬蟲類	林務局 翁嘉駿
14:10 – 14:40	零售市場的查驗簡介 – 活體與產製品	臺北市政府 張茂萱
14:40 – 15:40	分組討論(1) – 申請流程的現況、挑戰與期望：進口、出口、再出口、國內銷售、繁殖、加工	全體分組

15:40 – 16:00	茶敘	
16:00 – 16:30	分組討論(2) – 縣市政府的角色：線上申請、主要物種、首輪要求	林務局、國際貿易局、臺北市立動物園、TRAFFIC
16:30 – 17:00	分組報告、綜合討論、總結	全體、林務局、國際貿易局、臺北市立動物園、TRAFFIC

會議地點：臺北市立動物園 臺北市文山區新光路二段 30 號 演講廳

與會者：縣市政府、林管處、國際貿易局、刑警隊、海關、航警、海巡署、海保署、防檢局



在會議舉辦前，為了解各縣市政府在日常執行 CITES 物種進出口相關業務時，究以何項工作為大宗及曾面臨之問題，對各縣市政府工作人員進行經驗調查，並就調查結果做評估建議。問卷及評估建議內容詳光碟片

結果與分析摘要：

給縣市政府的培訓建議：

- SoP：討論並建立申請案件的審查流程和項目分工 ●

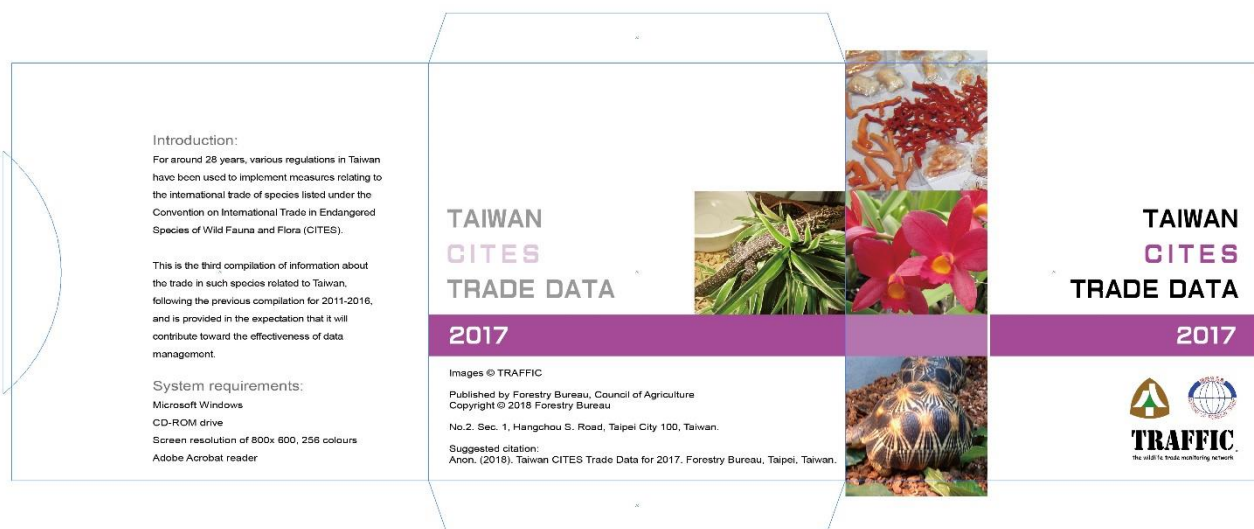
- **Supporting system**：建立與支援專家單位的合作，例如物種鑑定、諮詢專家、支援人工繁殖場查驗。
- **Clearing the myty**：建立盤查野生動物所有人與販售場所時的查核重點。
- **CITES 文件不應做為依據**，應依據海關核發之進口證明及與上游的買賣單據，建立判讀海關進口證明及買賣單據之能力。
- **Capacity building**：定期培訓與縣市政府內的經驗傳承--文件的判讀、物種查詢、貨品來源查證。

海關、航警等邊境機關的培訓建議：

- 實際貿易量的判定與填寫。
- 核發資訊確實的進出口證明。
- 與貿易局合作協助、支援縣市政府盤查野生動物所有人與販售場所時所需之資料與文件。

2. 出版 2017 年之 CITES 貿易年報光碟片：出版光碟版之台灣 2017 年 CITES 貿易年報共 50 片。提供我國認定的正確資料，避免國際社會錯誤的估算台灣涉入的 CITES 物種貿易量與合法性。





年報光碟內容包含台灣 2017 年 CITES 貿易物種詳細進出口資料及針對重點貿易物種所做的摘要分析，包括鸚鵡、蘭花、爬蟲類、珊瑚、龜類等。

3. 《野生動物保育法》中對於 CITES 物種貿易管理法規評估報告

摘要：

《野生動物保育法》於 1989 年施行以來已取得多項重大成就，包括顯而易見的將明星物種與產製品的消費降至最低，例如：犀牛角與虎骨的中藥材使用、象牙的雕刻品與印材。這歸功於法律的有效執行以及公眾保育教育的普及，使得市場對於大型野生動物消耗性的使用逐漸失去興趣，而非轉入地下。

然而隨著時空環境的改變，飼養野生動物作為寵物，尤其是鸚鵡與爬蟲類，有興起的趨勢。依據 2014-2016 年 CITES 貿易資料顯示，台灣三年內進口超過 34,000 隻鸚鵡，高居全球 106 個鸚鵡進口國的第 6 名，超過 50% 都是從新加坡進口。台灣在活體的蛇、蜥蜴和烏龜的進口上也是全球名列前茅的國家。2014-2016 年間台灣進口的活體爬蟲約有 8-10 萬隻，排名全球前 10 名。

在整體的貿易中人工繁殖個體的數量的確是有逐年增加的趨勢，但將野生個體洗白成人工繁殖的狀況也多有聽聞，CITES 也因此多次在締約國大會以及多次的動物委員會或專題會議中討論分析狀況並研究可協助降低洗白貿易發生的方法與策略。雖然依據台灣的貿易資料顯示，2014-2016 年間台灣進口的鸚鵡約有 60-85% 是人工繁殖個體。但若參考其他國家的資料，台灣可能也參與部分將野外捕捉洗白成人工繁殖的貿易，尤其是許多從新加坡再出口到台灣的鸚鵡，很難清楚的擺脫洗白的嫌疑。

台灣的《野生動物保育法》常將 CITES 附錄 II 物種列入第 4 條但未列入第 55 條，也就是

法律上僅管理野生個體，而未將人工繁殖個體納入法規管理。雖然名義上人工繁殖個體並非取自野外，對野外族群應不造成威脅。然而區別野生與人工繁殖個體需要專業的技能與經驗，單靠國境邊界執法人員在時間壓力下其實難以達成。若是依據文件資料作為依據，如今已有報告顯示台灣在 CITES 鳥類的最大貿易夥伴國的資料有很大的風險。因此台灣應面對現實檢視《野生動物保育法》原本立意良善但實際上無法執行的陷阱。

為了兼顧物種保育以及合理的利用，《野生動物保育法》第 3 條「野生動物」應以「物種」定義，範圍包括野外族群與人工圈養繁殖的個體，如此的定義基準與 CITES 等國際公約以及各國野生動物法較為一致。同時對於第 4 條與第 55 條公告的物種也應趨於一致，也就是如同上述，原則上法律管理的範圍應以物種為基礎，同時包含野外族群與人工圈養繁殖的個體。現行的法規對於那些列入第 4 條公告但未列入第 55 條公告的物種存在野生族群與人工繁殖個體天差地遠的管理落差，一為保育類僅限特定機關團體可輸出入，另一則不受《野生動物保育法》管理，無須任何事先申請。然而要從外表區分野外捕捉與人工繁殖個體有相當的難度，需要有專業的知識與經驗才能做較好的判斷；因此無法將這部分的工作完全交付給國境邊界的第一線執法人員在時間緊迫、文件單薄的狀況下去做判斷。

但為了趨近於 CITES 的管理標準(允許非危害 NDF 的貿易)，台灣在法規上，對於人工繁殖技術成熟、供給數量穩定的物種，可以採取正面表列的方式予以排除，但須同時要求提供確實的繁殖場以及監管鏈(chain of custody)的資料，以防止洗貨漂白的狀況。在允許人工繁殖個體貿易之前，供應貨源的繁殖場(無論是國內或國外)需先經過適當的查驗與認證。這也是目前美國魚類暨野生動物局(Fish & Wildlife Service, FWS)採用的模式，美國的《瀕危物種法(Endangered Species Act, ESA 1973)》同時管理野外族群及人工繁殖個體，必要時以正面表列的方式讓某些物種的人工繁殖個體豁免或是有條件的豁免管理。

美國的《瀕危物種法(Endangered Species Act, ESA 1973)》除了是保育美國本國的瀕危和受威脅物種的法律外，同時也是美國施行 CITES 的國內法。ESA 以專章的模式，在第 8A 章用簡單的條文將 CITES 公約國內法化，在第 9 章說明 ESA 禁止違反 CITES 公約條文的行為。ESA 條文 9(2)(A)說明未列入 ESA 瀕危名單的 CITES 附錄 II 物種是可以進口的，只要該野生生物的取得以及出口沒有違反 CITES 規範，而且該進口也不是商業性貿易，則不需要事先申請許可，只要有 CITES(再)出口國核發的 CITES 有效文件即可進口。

報告全文附於光碟片中。

4. CITES 活體寵物貿易來源資料之蒐集報告

為確保野生動物貿易的合法性，也防止業者為了規避管理規範而衍生在供應鏈的不同環節偽造來源或繁殖證明等，造成不肖業者以非法貨品冒充合法來源的洗貨狀況，進而影響到臺灣政府在 CITES 物種貿易管理的信譽，以及合法業者的機會。活體 CITES 動物物種的

寵物貿易是臺灣目前除了蘭花和仙人掌之外較為興盛的 CITES 物種貿易，尤其是鸚鵡與爬蟲物種。雖然貿易資料顯示，許多的寵物用 CITES 鸚鵡與爬蟲物種都是來自於人工繁殖場，然而洗貨的疑慮與案例也從沒斷過。TRAFFIC 曾在 2012 年的研究發現新加坡自索羅門群島進口大量虛報為人工繁殖但實際為野外捕捉的鳥；在 2001-2010 年間台灣從新加坡進口超過 10 萬隻 CITES 錄錄鸚鵡，約 89% 的原始來源國並非新加坡。在 2016 年再次發現新加坡的 CITES 附錄鳥類貿易並沒有多大的改變，2005-2014 年台灣還是新加坡 CITES 附錄鳥類出口的最大進口國，占總出口量的 66%，遠高於排名第 2 的阿拉伯聯合大公國(9%)，以及第 3 名的日本(7%)。尤其令人擔憂的是新加坡從中非共和國、剛果共和國進口非洲灰鸚鵡，這些國家過去有明顯的不良紀錄，甚至遭到 CITES 常設委員會的停權處置，然而從新加坡再出口的非洲灰鸚鵡有 99% 的目的地是台灣。台灣無法置身事外，需盡快檢視修改法律、執行以及執法方式。

本報告介紹 CITES、美國與臺灣對於 CITES 寵物物種人工繁殖的管理，以提供主管機關未來在查驗臺灣的 CITES 物種人工繁殖場，以及審查 CITES 物種人工繁殖個體的進口時能有更多可參考的資料，以及可模擬的範例。

報告全文附於計畫成果光碟片中。