

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)418/16-17(01)號文件

檔號：CB2/PS/2/16

食物安全及環境衛生事務委員會

研究動物權益相關事宜小組委員會

立法會秘書處為 2016 年 12 月 16 日會議
擬備的背景資料簡介

有關動物福利及殘酷對待動物的事宜

目的

本文件概述政府當局的動物福利政策，以及政府當局就防止殘酷對待動物所採取的措施，並綜述第五屆立法會的食物安全及環境衛生事務委員會("事務委員會")和在事務委員會轄下成立的有關動物福利及殘酷對待動物事宜小組委員會("前小組委員會")進行商議時所提出的主要意見和關注事項。

背景

動物管理政策

2. 據政府當局所述，其動物管理政策的目標是確保在香港社區內，人與動物能夠和諧共存。為達致這個目標，必須兼顧香港市民的福祉和動物的福利，在兩者之間取得平衡。

3. 漁農自然護理署("漁護署")負責規管動物買賣及相關的商業活動(例如動物寄養和動物展覽)、寵物及流浪動物的管理、防止殘酷對待動物，以及促進動物福利。在動物管理及福利事宜方面，漁護署負責進行宣傳、教育、情報收集和巡查各寵物銷售點的工作。

4. 政府自 1996 年起成立動物福利諮詢小組("諮詢小組"),就動物福利及相關事宜向政府提供意見。諮詢小組及轄下委員會的工作範圍涵蓋與動物相關法例的檢討、寵物業規管和管制、公眾教育和宣傳計劃等。諮詢小組亦會協助漁護署編製及修訂各種照顧動物的守則,及其他宣傳刊物。

現行法例

5. 保護動物的概念和工作主要由《防止殘酷對待動物條例》(第 169 章)("《條例》")涵蓋。《條例》是保護動物的核心法例,不但保障動物不會遭受殘酷對待,還規定動物主人或畜養人必須履行照顧責任。根據《條例》,殘酷對待動物的行為包括殘酷地打、踢、惡待任何動物或殘酷地將其折磨、激怒或驚嚇,導致其受到不必要的痛苦。殘酷對待動物的行為還包括沒有妥善運載動物及關禁動物。任何人如沒有對動物提供充足的食物和清水,或導致動物受到不必要的痛苦,即屬犯罪。根據《條例》制定的《防止殘酷對待動物規例》(第 169A 章)也訂明禁閉或運送動物期間的基本規定。違反該等規定即可構成罪行,即使有關動物尚未受到傷害亦然。

6. 據政府當局所述,政府各相關部門會視乎情況,根據《條例》採取執法行動。香港警務處("警方")及漁護署均會就殘酷對待動物的個案作出調查和檢控。漁護署亦會在有需要時提供專業獸醫意見,而食物環境衛生署("食環署")則在處理環境衛生及動物屍體方面提供協助。此外,愛護動物協會("愛協")就殘酷對待動物的個案設有一條 24 小時查詢熱線,並會提供獸醫服務,以及配合執法人員的工作。

於第五屆立法會在事務委員會轄下成立的前小組委員會

7. 事務委員會於 2015 年 11 月 10 日的會議上委任前小組委員會,負責研究有關動物福利及殘酷對待動物事宜。前小組委員會於 2016 年 6 月完成工作,並在其向事務委員會提交的報告(立法會 CB(2)1704/15-16 號文件)中,提出合共 9 項建議。該等建議的概要載於**附錄 I**。

委員的主要意見及關注事項

8. 委員對於此議題的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

打擊殘酷對待動物的行為

相關法例

9. 部分委員認為，現行的罰則對打擊殘酷對待動物的行為或沒有足夠的阻嚇力。依他們之見，政府當局應按需要全面檢討及修訂《條例》，包括檢討殘酷對待動物的定義。他們又建議政府當局應參考先進國家/地方的保護動物法例。

10. 政府當局表示，當局曾於 2006 年把有關的罰則大幅提高至可處罰款 20 萬元及監禁 3 年，以加強針對殘酷對待動物的阻嚇力。其後，在法庭根據《條例》而定罪的案件中，曾判處的最高刑罰為監禁 16 個月。政府當局認為，現行的罰則對打擊殘酷對待動物的行為具有足夠的阻嚇力。儘管如此，因應委員的意見，政府當局已承諾參考其他地方(如英國、美國、澳洲、日本、新加坡和台灣)所採用的做法，檢討《條例》就殘酷對待動物所作的定義。

11. 有委員建議，當局應把曾在《條例》下定罪的人士列入黑名單，永久禁止名單上的人士飼養任何動物。政府當局認為建議具爭議性，在確定推行建議前必須審慎研究其可行性。

12. 委員察悉，根據《道路交通條例》(第 374 章)第 56 條，當有車輛發生意外，並涉及動物受到損害時(或其他列明的情況)，該車輛的司機必須停車。有關司機亦須在切實可行的範圍內，盡快而在任何情況下不遲於意外發生後 24 小時向警方報告該意外。就該條文而言，"動物"指任何馬、牛、驢、騾、綿羊、豬或山羊。部分委員建議政府當局考慮是否有需要檢討及修訂《道路交通條例》的相關條文，訂明在發生涉及貓隻及/或狗隻遭車輛撞倒以致受傷甚或死亡的意外時，司機必須停車並向警方報告。政府當局回應委員的意見時承諾檢討相關法例，以期把狗隻和貓隻納入《道路交通條例》第 56 條的涵蓋範圍。

動物警察

13. 部分委員強烈要求政府當局參考海外經驗，考慮在香港設立"動物警察"隊伍，專責調查殘酷對待及遺棄動物的案件。據政府當局所述，各警區的刑事調查隊會跟進警方接獲的殘酷對待動物案件舉報，而他們均具備足夠的經驗及專業調查技能。警方會繼續為前線執法人員提供培訓，以提高他們對殘酷對待動物案件的警覺及處理這類案件的能力。

14. 政府當局又表示，警方在 2011 年聯同漁護署、愛協、獸醫組織及關注動物團體推出了"動物守護計劃"("守護計劃")，強化警方在調查殘酷對待動物案件方面的工作。守護計劃得到香港獸醫學會和中國(香港)獸醫學會兩個專業團體的支持。兩個學會協助鼓勵其會員舉報懷疑涉及殘酷對待動物的活動或人士。此外，漁護署聯同警方、食環署及愛協自 2011 年起成立了跨部門特別工作小組，在處理殘酷對待動物個案的工作方面，加強相互之間的合作和支援。工作小組定期舉行會議，討論個別個案的處理工作、制訂有關提高偵查及預防殘酷對待動物個案效率的指引，並且不時檢討該等指引。工作小組亦會留意法庭的判刑水平，以便考慮是否需要檢討相關的規定。政府當局認為現行的機制大致上行之有效，並沒有計劃設立動物警察隊伍。

流浪動物的管理

採用安樂死方法處理流浪動物及推廣領養動物

15. 委員對當局採用安樂死方法處理無人領養的流浪動物表示關注。許多委員認為，當局應採用更人道的的方法處理流浪動物的問題。有委員建議，政府當局應在漁護署轄下設立更多動物管理中心，並研究資助認可的動物領養組織，讓這些組織有足夠資源收容被遺棄的動物。亦有委員建議，政府當局應加強鼓勵市民領養動物的工作。

16. 據政府當局所述，漁護署於全港設有 4 個動物管理中心。設立這些管理中心的目的是為市民提供服務，例如為狗隻接種疫苗及發出牌照，以及為等待被領養的動物(捕獲的流浪動物及由主人交出的動物)提供臨時居所。然而，這些動物管理中心的設立並非為了長期收留該等動物。政府當局表示，最後仍然無人認領或收養的動物，才會採用安樂死的方法予以人道處理。多個國際動物組織(包括世界動物衛生組織)¹均認同，若在已實施各項流浪狗隻管理措施的情況下，捕獲的流浪狗隻數目仍然過高或不適合被領養，讓牠們安樂死會是合適和人道的解決方法。

¹ 世界動物衛生組織是負責改善全球動物衛生的跨政府組織，有 180 個成員國。該組織制訂標準及做法，以加強保護動物衛生及促進動物福利。世界動物衛生組織自 2004 年起制訂動物福利標準，並把標準納入《陸生動物衛生法典》。在《陸生動物衛生法典》第 7.7.6 條，世界動物衛生組織列出多項流浪狗和野生狗隻的控制措施，當局可因應本地情況和環境考慮採用這些措施。

17. 政府當局又指出，當局採取多管齊下的方法處理流浪動物。當局一方面推廣愛護動物及盡責寵物主人的文化；另一方面，當局積極鼓勵市民領養流浪動物或由主人交出的動物。漁護署一直與保護動物福利組織合作提供動物領養服務，並向這些組織提供資助。漁護署亦支持設立及改善動物領養中心，供流浪動物暫時棲息及等待被領養。

"捕捉、絕育、放回"("捕絕放")試驗計劃

18. 委員察悉，漁護署自 2015 年 1 月起支持愛協及保護遺棄動物協會，分別於長洲及元朗的選定地點推行有關流浪狗的"捕絕放"試驗計劃。委員認為，政府當局應與區議會及社區保護動物福利組織合作，把"捕絕放"試驗計劃擴展至全港。政府當局表示，漁護署已聘請獨立的顧問公司，評估計劃的成效。漁護署會在 3 年試驗期內作定期檢討，並視乎試驗計劃的成效，考慮下一步的工作。

流浪牛的管理

19. 委員又關注到當局為解決流浪牛的問題而推行"捕捉、絕育、搬遷"計劃的成效。政府當局表示，"捕捉、絕育、搬遷"計劃自 2011 年年底起主要在大嶼山及西貢推行。此項計劃能有效減少牛隻返回市區或道路的情況，並且減低牛隻造成滋擾和交通意外的機會。漁護署會繼續透過尋找適合牛隻的遷移地點，加強推行"捕捉、絕育、搬遷"計劃。此外，當局正研究使用避孕藥(Gonacon)為牛隻進行藥物絕育的可行性。如證明這種避孕藥有效，漁護署可為牛隻進行藥物絕育，而無須施行手術。

20. 有委員建議政府當局應研究能更有效管理流浪牛的措施，包括向動物福利團體提供支援，在鄉郊地區物色合適地點，發展為餵飼流浪牛及供其棲息的開放式牛棚，並提供飼料和食水。政府當局表示會按個別個案考慮動物福利團體所提建議的可行性，考慮因素包括：建議地點的位置、建議地點的土地用途狀況，以及有關動物福利團體計劃如何照顧流浪牛。

盡責寵物主人的推廣工作

21. 雖然部分委員認為，政府當局應考慮將遺棄動物列作《條例》下的罪行，並對遺棄動物的行為引入懲罰性措施；但部分其他委員認為，由政府當局擬訂、推行和深化公眾教育和宣傳計劃，以宣揚愛護動物和盡責寵物主人的信息，會是較為合適的做法。據政府當局所述，在《狂犬病條例》(第 421 章)下，

棄掉動物即屬違法。法例訂明動物畜養人如無合理解釋而棄掉其動物，即屬犯罪，可處罰款 1 萬元及監禁 6 個月。雖然相關政府部門會繼續履行職責，採取執法行動，但政府當局認為，要保障和促進動物福利，公眾教育至為重要。漁護署已設立一支專責推行公眾教育的隊伍，負責統籌這方面的宣傳工作。

22. 委員認為，政府當局應研究將植入晶片及領牌計劃延伸至貓隻及其他常被當作寵物飼養的動物種類，以協助主人領回走失的寵物，並防止不負責任的主人遺棄寵物。政府當局解釋，《狂犬病規例》(第 421A 章)規定，所有超過 5 個月大的狗隻須接種疫苗、植入微型晶片及領取牌照，主要是為了預防和控制狂犬病的傳播。受感染貓隻傳播狂犬病的風險相對較受感染狗隻為低。雖然現行法例並沒有要求貓隻主人必須為其貓隻接種疫苗、植入微型晶片和領取牌照，但貓隻主人如認為有此需要，可委託執業獸醫為其貓隻接種貓隻流行病或狂犬病疫苗和植入微型晶片以作身份證明。

本港寵物食品的安全

23. 委員深切關注到，現時並無法例專門規管在本港出售的寵物食品的安全。委員認為，政府當局應為在市面上出售的寵物食品設立規管制度，不論是本地生產或從香港以外地方進口的預先包裝、經處理或自製的食品。

24. 據政府當局所述，關於寵物食品的安全，目前並無國際上普遍採用的標準。不過，政府當局認為就在本港出售的寵物食品進行定期檢測屬可取的做法。政府當局又表示，有關研究的目標是在兩年內檢測大約 200 至 300 件產品，方法是針對在零售途徑(如寵物店、超級市場及獸醫診所)出售供狗隻、貓隻及其他寵物類別食用的商業寵物食品，隨機抽樣進行檢測。有關檢測將針對數種常見的微生物污染物及受關注的物質。政府當局的目標是在 2016 年年底前展開研究，檢測結果將有助當局更掌握寵物食品的安全情況，據此評估寵物食品安全是否已構成問題及其嚴重程度，以及可如何加強現有的相關措施。

改善動物福利的措施

25. 部分委員認為，社區內人與動物互動的活動空間仍然不足。他們促請政府當局制訂動物友善政策，使動物福利得到更佳保障，並引入適當措施，以擴大動物的生存空間，包括檢討有關公共租住房屋("公屋")屋邨居民飼養動物的政策，以及研究容許動物主人攜帶其飼養的動物乘搭公共交通工具。

26. 政府當局表示，鑒於公屋屋邨的人口稠密，住宅樓宇及公共空間甚為有限，飼養狗隻或會對環境衛生產生負面影響。因此，公屋屋邨的租約條款規定，除非在特殊情況下，否則公屋屋邨一律不准養狗。現行法例條文禁止乘客攜帶寵物(陪同失明人士的引路犬除外)乘搭鐵路和專營巴士，但其他相對有較多空間的公共交通工具的營辦商，可自行決定是否容許乘客攜帶寵物乘搭。

27. 部分委員認為，政府當局應加強其與保護動物福利組織的合作，並考慮向非牟利的保護動物福利組織提供更多資助，以改善這些組織在促進動物福利及領養動物方面的工作。據政府當局所述，漁護署一直與多個保護動物福利組織合作，促進動物福利和推廣更妥善管理動物。漁護署已在 2016-2017 年度預留 150 萬元，供有興趣的保護動物福利組織申請資助。

在立法會會議上提出的相關質詢

28. 議員於第五屆立法會會議上提出的相關質詢一覽表載於**附錄 II**。

相關文件

29. 相關文件一覽表載於**附錄 III**，該等文件已上載於立法會網站。

立法會秘書處

議會事務部 2

2016 年 12 月 15 日

**於第五屆立法會
在食物安全及環境衛生事務委員會轄下成立的
有關動物福利及殘酷對待動物事宜小組委員會所提出的建議**

有關動物福利及殘酷對待動物事宜小組委員會建議政府當局應：

- (a) 參考先進國家/地方現行的保護動物法例，全面檢討及在有需要時修訂《防止殘酷對待動物條例》，並將"蓄意遺棄動物"列作殘酷對待動物行為；
- (b) 考慮提高殘酷對待動物罪行在現行法例下的最高刑罰，以加強阻嚇作用；
- (c) 參照海外經驗，設立規管架構，以監察在香港市場上出售供寵物食用的商業寵物食品的品質、衛生及安全；
- (d) 加強其公眾教育和宣傳計劃，以宣揚愛護動物和盡責寵物主人的信息，以及推廣動物領養，以期減少棄養和買賣動物的數目；
- (e) 在漁農自然護理署轄下設立更多動物管理中心或動物收容所，並研究資助認可的動物領養組織，讓這些組織有足夠資源收容被遺棄的動物，從而減少需要以人道方式處理的被遺棄動物；
- (f) 與區議會及社區保護動物福利組織合作，在全港全面推行"捕捉、絕育、放回"試驗計劃；
- (g) 研究將植入晶片及領牌計劃延伸至貓隻及其他常被當作寵物飼養的動物種類；
- (h) 研究管理流浪牛的更有效措施，包括向動物福利團體提供支援，在鄉郊地區物色合適地點，發展為餵飼流浪牛及供其棲息的開放式牛棚，並提供飼料和食水，讓牠們可在天然而安全的環境下生活，無須再四處流浪，從而減低流浪牛對當地社區造成的滋擾；及
- (i) 制訂動物友善政策，使動物福利得到更佳保障，並引入適當措施，為動物締造更友善的生活環境，包括容許動物主人在備有足夠配備的情況下，攜同其飼養的動物乘搭公共交通工具，以及檢討有關公屋住戶飼養動物的政策。

議員在第五屆立法會會議上提出的相關質詢

委員會	會議日期	質詢
立法會	2013 年 1 月 23 日	會議過程正式紀錄第 3619 至 3622 頁(毛孟靜議員就"防止殘酷對待動物的措施"提出的書面質詢)
	2013 年 3 月 20 日	會議過程正式紀錄第 5301 至 5305 頁(黃碧雲議員就"防止殘酷對待動物"提出的書面質詢)
	2013 年 4 月 17 日	會議過程正式紀錄第 5772 至 5775 頁(毛孟靜議員就"漁護署處理所捕獲及接收的動物的情況"提出的書面質詢)
	2013 年 7 月 3 日	會議過程正式紀錄第 10388 至 10391 頁(王國興議員就"流浪牛的處理"提出的書面質詢)
	2013 年 10 月 16 日	會議過程正式紀錄第 451 至 452 頁(黃碧雲議員就"打擊殘酷對待動物的罪行"提出的書面質詢)
	2013 年 11 月 6 日	會議過程正式紀錄第 1279 至 1287 頁(田北辰議員就"防止虐待動物"提出的口頭質詢)
	2014 年 1 月 22 日	會議過程正式紀錄第 4173 至 4175 頁(陳偉業議員就"捕捉流浪狗所採用的方法"提出的書面質詢)
	2014 年 1 月 22 日	會議過程正式紀錄第 4188 至 4193 頁(范國威議員就"漁護署處理所接收或捕獲的動物的情況"提出的書面質詢)
	2014 年 2 月 19 日	會議過程正式紀錄第 5144 至 5146 頁(陳克勤議員就"防止殘酷對待動物"提出的書面質詢)

委員會	會議日期	質詢
立法會	2014年3月26日	會議過程正式紀錄第 6502 至 6505 頁(梁志祥議員就"遷移流浪牛"提出的書面質詢)
	2015年6月10日	會議過程正式紀錄第 9209 至 9214 頁(涂謹申議員就"動物福利"提出的書面質詢)
	2015年6月17日	會議過程正式紀錄第 9413 至 9420 頁及第 A4 頁(陳克勤議員就"保護動物權益"提出的口頭質詢)
	2015年10月14日	會議過程正式紀錄第 79 至 80 頁(梁國雄議員就"流浪狗"提出的書面質詢)
	2015年10月28日	會議過程正式紀錄第 372 至 376 頁(陳克勤議員就"遺棄動物"提出的書面質詢)
	2016年5月11日	會議過程正式紀錄第 6170 至 6172 頁(毛孟靜議員就"加強規管動物買賣、狗隻繁殖和狗隻售賣的立法建議"提出的書面質詢)
	2016年6月1日	會議過程正式紀錄第 7903 至 7906 頁(陳克勤議員就"促進動物福利及防止殘酷對待動物的行為"提出的書面質詢)

立法會秘書處
 議會事務部 2
 2016年12月15日

有關動物福利及殘酷對待動物的事宜
相關文件

委員會	會議日期	文件
食物安全及環境 衛生事務委員會	2011年6月14日 (議程第VI項)	會議議程 會議紀要
	2014年1月14日 (議程第V項)	會議議程 會議紀要
	2014年12月9日 (議程第III項)	會議議程 會議紀要 政府當局有關處理流浪牛事宜所採取的策略的跟進文件(立法會CB(2)1502/14-15(01)號文件)
有關動物福利及 殘酷對待動物事宜 小組委員會	2016年4月25日 (議程第I項)	立法會秘書處資訊服務部資料研究組擬備有關"選定海外地方對寵物食品的規管"的資料摘要(IN02/15-16)
食物安全及環境 衛生事務委員會	-	有關動物福利及殘酷對待動物事宜小組委員會報告
	2016年6月14日 (議程第V項)	會議議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部 2
2016年12月15日