

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1231/16-17(02)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
2017年4月24日會議擬備的背景資料簡介

處理流浪動物方面的工作

目的

本文件就政府當局為處理流浪動物推行的各項計劃(主要集中於貓隻和狗隻)提供背景資料，並概述立法會議員就此議題所提出的主要意見和關注事項。

背景

2. 據政府當局所述，其政策目標是確保在香港社區內，人與動物能夠和諧共存。在保障動物福利的同時，政府當局亦注意到動物(特別是流浪動物)可能引致公眾滋擾。為妥善地處理流浪動物可能引致的滋擾和公共健康問題，漁農自然護理署("漁護署")採取一系列符合世界動物衛生組織¹建議的措施，以便處理流浪動物，從而防止爆發經由動物傳播的疾病，以及保障公眾衛生和安全。

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。

採用捕捉和移走的方法處理流浪動物

3. 針對流浪動物造成滋擾的問題，漁護署採取捕捉和移走的方法。在接獲有關流浪動物的投訴後，漁護署會設法尋找和捕捉有關動物，捕獲的流浪動物會被送往漁護署轄下 4 個動物管理中心其中之一，以作觀察。如動物已植入晶片，中心會根據晶片的資料嘗試聯絡其主人，以待主人領回其動物。無植入微型晶片的動物會在中心暫住，以待主人認領。無人認領的動物若健康狀況良好，經獸醫評估為性情溫馴而適合被領養後，漁護署會安排把牠們轉交保護動物福利組織供市民領養。最後仍然無人認領或收養的動物，才會被人道處理。

為流浪狗隻而設的"捕捉、絕育、放回"("捕絕放")試驗計劃

4. 近年，一些保護動物福利組織倡議以"捕絕放"方法，逐步減少流浪狗的數目。倡議者認為透過為流浪狗隻絕育然後放回其居住地方繼續生活，可減低流浪狗繼續繁殖。隨着狗隻自然死亡，流浪狗隻數目會逐步減少，從而避免以人道處理方法來控制流浪狗數目。由於狗隻絕育後侵略性一般較低，亦有助減少狗隻所造成的滋擾。

5. 不過，政府當局表示，根據海外經驗及所得的資料，"捕絕放"方法在減少流浪狗數目及其相關滋擾方面的成效，仍有待科學論證。為評估"捕絕放"方法在香港應用的成效，漁護署支持香港愛護動物協會("愛協")和保護遺棄動物協會("保協")為流浪狗隻推行為期 3 年的"捕絕放"試驗計劃。該計劃由 2015 年 1 月起在元朗和長洲的指定地區推行。

議員提出的關注

6. 議員就此議題所提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

採用安樂死方法處理流浪動物及推廣領養動物

7. 部分議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。他們認為，當局應採用更人道的方法處理流浪動物的問題。他們要求政府當局設立更多動物管理中心，並且加強鼓勵市民領養動物的工作。該等議員又要求政府當局調配更多資源，協助動物福利團體改善及擴展其在促進動物福利方面的工作，以及提供絕育和動物領養服務。亦有意見認為，政

府當局應考慮在動物管理中心提供領養服務，以進一步減少需採用安樂死方法的情況。

8. 政府當局表示，若漁護署捕獲的流浪貓狗已植入晶片，動物管理中心會盡力聯絡其主人。這些動物一般會在動物管理中心逗留 10 至 20 天，以待主人認領。至於無植入微型晶片的流浪貓狗，如被評估為適合被領養，牠們平均會在動物管理中心逗留大約 8 天(有些個案甚至長達一個月)，直至可安排領養為止。現時有 15 個保護動物福利組織與漁護署合作，提供動物領養服務和免費/收費低廉的絕育服務。政府當局又解釋，動物管理中心的設立並非為了長期收留流浪動物或由主人交出的動物。不過，漁護署會密切留意動物管理中心內動物設施的使用情況及擴展有關設施的需要。

9. 據政府當局所述，多個國際動物組織(包括世界動物衛生組織)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。政府當局又表示，當局採取多管齊下的方法處理流浪動物。當局一方面向社會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。透過漁護署與保護動物福利組織多年來共同努力，推廣盡責寵物主人及推動領養動物，漁護署在過去 5 年捕獲的流浪貓狗，以及主人棄養和從其他途徑接收到的貓狗數目分別下降了 68% 及 58%。加上被領養的動物比例有所上升，在 2012 年至 2016 年期間，被漁護署採用安樂死人道處理的貓狗數目下降了 70%。

"捕絕放"試驗計劃

10. 部分議員察悉，當局評估"捕絕放"試驗計劃的成效時會參考多個指標，包括把試驗區的流浪狗數目每年平均減少 10%，他們關注到這目標能否輕易達到，理由是所減少的數目或未能追得上流浪狗的出生率。

11. 政府當局解釋，每年平均減少 10% 的目標，已考慮到流浪狗的出生率及死亡率。兩個參與計劃的保護動物福利組織須在試驗計劃的首 6 個月捕捉試驗區內最少 80% 的流浪狗。捕獲的流浪狗如獲揀選參與試驗計劃，會在被放回試驗區前接受絕育手術、植入微型晶片和注射預防狂犬病疫苗。

12. 部分議員察悉，一些保護動物福利組織在某些地區以其本身有限的資源自願營辦"捕絕放"計劃，並取得成功的經驗，他們對政府當局能向這些保護動物福利組織提供的支援表示關注。該等議員建議，政府當局應考慮與區議會及保護動物福利組織合作，把試驗計劃擴展至全港。

13. 政府當局表示，從部分動物福利團體自願營辦的"捕絕放"計劃所收集的統計及實證數據，並不足以支持實施全港性的"捕絕放"計劃。即使自願營辦的"捕絕放"計劃在某些地區順利推行，但鑒於狗隻種群動態、人口密度、交通狀況、公眾衛生，以及動物健康和福利等問題因地區而異，有關結果未必適用於本港其他地方。由愛協和保協率先推行的試驗計劃將可提供參考依據，以便考慮"捕絕放"的做法能否在不同地區有效解決流浪狗造成的問題及相關滋擾。漁護署已委託獨立顧問評估"捕絕放"試驗計劃的成效。政府當局會在 3 年試驗期內作定期檢討，並考慮下一步的工作。如要把"捕絕放"計劃擴展到其他地區，日後的選址須進行個別評估，以確定其合適程度。

在建築地盤飼養狗隻

14. 部分議員關注到，有狗隻在建築地盤/露天貯物用地內無人看管或在相關建造工程完工後被遺棄，因而流落街頭。該等議員指出，雖然《狂犬病規例》(第 421A 章)規定狗隻必須接種疫苗、植入微型晶片及領取牌照，但許多在上述地方飼養的狗隻並無植入微型晶片。亦有議員關注到，漁護署是否有人手巡查該等建築地盤/露天貯物用地，以及就懷疑殘酷對待動物的個案進行調查。

15. 政府當局表示，漁護署已發出《建築地盤飼養狗隻守則》("《守則》")，當中訂明，若地盤完工或該處不再適宜飼養狗隻，必須妥善安置有關狗隻或把其遷往新地點。如沒有其他可供選擇的安排，地盤主管須把狗隻送交漁護署。據政府當局於 2016 年 3 月向第五屆立法會的有關動物福利及殘酷對待動物事宜小組委員會提供的回覆，在過去幾年接獲有關在建築地盤附近發現流浪狗或無人看管狗隻的投訴，主要是針對狗隻滋擾。在 2013、2014 及 2015 年，每年所接獲關於建築地盤狗隻滋擾的投訴分別為 100 宗、79 宗和 78 宗；而當局因應這些投訴，每年進行逾 200 次巡查。如接獲在建築地盤發生的任何懷疑殘酷對待動物個案，當局會根據《防止殘酷對待動物條例》進行調查，並在證據充分的情況下採取檢控行動。在 2013 至 2015 年，漁護署共接獲兩宗涉及建築地盤的懷疑殘酷對待狗隻的投訴，並進行了 4 次巡查，惟調查後沒有證據顯示該等個案有殘酷對待的情況。

16. 在研究動物權益相關事宜小組委員會("小組委員會")於2017年2月21日舉行的會議上，小組委員會通過一項議案，要求漁護署與屋宇署研究要求"地盤安全監督"負責地盤所飼養狗隻行為、福利和相關的法律責任，確保地盤遵守漁護署所訂立的《守則》。小組委員會又在同一會議上通過另一項議案，要求政府當局着手研究修訂有關棄養動物罰則及跟進程序細節，以提升阻嚇棄養動物作用。

為貓隻植入微型晶片

17. 部分議員認為，政府當局應研究將現時適用於狗隻的植入晶片及領牌計劃延伸至貓隻，以協助主人領回走失的貓隻，並防止不負責任的主人遺棄貓隻。政府當局表示，根據香港法例第421A章，所有由人飼養並超過5個月大的狗隻須接種疫苗、植入微型晶片及領取牌照。當局訂立這項規定，主要是基於寵物狗隻傳播狂犬病的風險相對較高此一事實。為顧及公眾衛生，當局有必要預防和控制狗隻傳播狂犬病。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及/或狂犬病疫苗和植入微型晶片以作身份證明。政府當局又指出，由於貓隻主人較少會帶貓隻散步，故此貓隻走失的機會頗低。政府當局認為，鑒於狗隻和貓隻的行為不盡相同，故此不適宜對這兩種動物施加相同的法例管制措施。當局須進一步研究是否需要為管理貓隻而引入獨立的法律機制。

18. 小組委員會在2017年2月21日的會議上通過一項議案，要求政府加強對貓隻的保障，研究立法規定貓隻主人為貓隻安排植入微型晶片和領取牌照，以便政府及相關機構更容易為捕獲的貓隻尋回主人，同時政府當局亦可藉此找出不負責任的貓主。

19. 政府當局對小組委員會在2017年2月21日會議上通過的3項議案的回應載於**附錄 I**。

最新發展

20. 政府當局將於小組委員會在2017年4月24日舉行的會議上，向小組委員會匯報處理流浪動物方面的工作的最新情況。

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄 II**，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
2017年4月19日

立法會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

政府就小組委員會通過的議案的回應

在 2017 年 2 月 21 日的小組委員會會議上，委員就議程項目「推廣盡責寵物主人」通過下列議案，並要求政府作出回應。

- (a) 本小組委員會認為漁農自然護理署與屋宇署應研究要求「地盤安全監督」負責地盤所飼養狗隻行為、福利和相關的法律責任，確保地盤遵守漁農自然護理署所訂立的「建築地盤飼養狗隻守則」(動議人：譚文豪議員)；
- (b) 本小組委員會要求當局應著手研究修訂有關棄養動物罰則及跟進程序細節，以提升阻嚇棄養動物作用(動議人：毛孟靜議員)；
- (c) 有見本港住戶飼養貓隻的數目大幅上升，本小組委員會要求政府加強對貓隻的保障，研究立法規定貓隻主人為貓隻安排植入微型晶片和領取牌照，以便政府及相關機構更容易為捕獲的貓隻尋回主人，同時政府當局亦可藉此找出不負責任的貓主(動議人：田北辰議員)。

2. 相關政策局及部門的綜合回應如下：

- (a) 屋宇署是根據《建築物條例》(第 123 章)所賦予的權力，負責監管位於私人土地上的建築物及相關工程的規劃、設計及建造，以確保符合安全和衛生標準。《建築物條例》並為此就結構和消防安全及衛生等方面訂定建築設計及建造標準，與及規管地盤的施工安全及質量監管。由於在私人建築地盤飼養狗隻並不涉及地盤施工安全及質量監管，故不受《建築物條例》的規管。

為保障建築地盤員工的安全及地盤飼養狗隻的福利，漁農自然護理署(漁護署)已推出了《建築地盤飼養狗隻守則》，訂明地盤飼養狗隻應採取的管制措施。漁護署會與屋宇署積極向建築業界推廣上述守則，鼓勵相關人士遵守守則，從而保障狗隻的健康及福利。

根據漁護署的記錄，在過去三年接獲有關在建築地盤附近發現流浪狗或無人看管狗隻的投訴均針對狗隻滋擾。在接獲投訴後，漁護署會視乎情況進行巡查，包括檢查有人看管的狗隻是否領有有效的狗隻牌照、教育蓄養狗隻人士要根據相關法例妥善管理狗隻，以及調查有否涉及懷疑殘酷對待狗隻的行為等。巡查中如發現有流浪狗隻則會進行捕捉。被捕獲的狗隻如沒有人認領，會根據一般程序適當地由動物福利團體安排領養。漁護署會恆常在有關黑點附近進行巡查。

- (b) 漁護署一直就遺棄動物積極地採取執法行動。根據《狂犬病條例》(第 421 章)，動物畜養人如無合理解釋而棄掉其動物，即屬犯罪，一經定罪，最高可處罰款一萬元及監禁六個月。此外，如狗隻畜養人及任何人容許其狗隻在公眾地方遊蕩而未能作出妥善管理，亦屬犯罪，一經定罪，最高可處罰款一萬元。在採取執法行動時，如果在缺乏任何證人或所蒐集的證據未足以超越「合理懷疑」的門檻而未能就遺棄動物立案檢控，漁護署會考慮能否採取其他可行的執法行動，包括對未有妥善管理狗隻的畜養人作出相關檢控。在過去三年，每年因未能管理狗隻而成功檢控的個案數目，以及有關刑罰如下：

年份	成功檢控的個案數目	刑罰 (罰款金額)
2014	331	由 20 元至 1,200 元
2015	246	由 300 元至 2,000 元
2016	174	由 200 元至 4,000 元

- (c) 《狂犬病規例》(第 421A 章)規定，任何人飼養超過五個月大的狗隻必須接種疫苗，植入微型晶片及領取牌照。上述規定主要是考慮到寵物狗隻傳播狂犬病的風險相對較高，因此基於公共衛生的角度，必須對狗隻傳播狂犬病作出預防和控制。另一方面，寵物貓隻主要被畜養於室內，其感染狂犬病及在社區傳播狂犬病的風險較狗隻為低。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或植入微型晶片，但貓隻主人可自行委託執業獸醫為其貓隻接種流行病及／或狂犬病疫苗，和植入微型晶片以作識別。

食物及衛生局
發展局
漁農自然護理署
屋宇署
二零一七年四月

有關處理流浪動物方面的工作的相關文件

委員會	會議日期	質詢/文件
食物安全及環境衛生事務委員會	2014年1月14日 (議程第V項)	會議議程 會議紀要 政府當局有關動物在動物管理中心扣留期限的跟進文件(立法會CB(2)788/13-14(01)號文件)
立法會	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"漁農自然護理署處理所接收或捕獲的動物的情況"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)
有關動物福利及殘酷對待動物事宜小組委員會	2016年5月9日 (議程第II項)	會議議程 會議紀要
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

委員會	會議日期	質詢/文件
研究動物權益相關 事宜小組委員會	2017年1月17日 (議程第II項)	會議議程 會議紀要 政府當局就小組委員會 2017年1月17日會議席上 所提事項的回應(立法會 CB(2)848/16-17(01)號文件)
	2017年2月21日 (議程第I項)	會議議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部 2
2017年4月19日