

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)884/20-21(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
2021年3月22日會議擬備的背景資料簡介

流浪貓狗的管理工作

目的

本文件就政府當局為管理流浪貓狗推行的各項計劃提供背景資料，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，人與動物能夠和諧共存。為達致這個目標，政府當局需要以務實方法從市民的福祉和動物的福利兩者之間取得平衡。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)可能對公眾造成滋擾。為妥善處理流浪動物可能造成的滋擾和公共衛生問題，漁農自然護理署("漁護署")已採取一系列符合世界動物衛生組織¹建議的措施，以便管理流浪動物，從而防止爆發經由動物傳播的疾病，以及保障本港的公眾衛生和安全。

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 182 個成員國。該組織頒布標準及做法，以加強保障動物健康及促進動物福利。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，讓各國政府因應其本地情況和環境考慮採用有關措施。

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，並會將所捕獲的流浪動物送往漁護署轄下 4 間動物管理中心的其中之一，以進行觀察。如動物已植入微型晶片，動物管理中心會根據微型晶片的資料嘗試聯絡其主人，讓主人領回其動物。無植入微型晶片的動物則會留在動物管理中心，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及適合被領養後，漁護署會安排把牠們轉交動物福利機構供市民領養。最後仍然無人認領或領養的動物，才會被人道處理。

為流浪狗隻而設的"捕捉、絕育、放回"試驗計劃

4. 近年，一些動物福利機構倡議透過"捕捉、絕育、放回"("捕絕放")的概念，逐步減少流浪狗的數目。倡議者相信，透過為流浪狗隻絕育然後放回其居住地方繼續生活，可減慢流浪狗繼續繁殖。隨着流浪狗隻自然死亡，相關狗隻數目會逐步減少，從而可避免透過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，根據海外的經驗及現有數據，"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。為評估在香港應用"捕絕放"方法的成效，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 月起在長洲和元朗大棠的指定地區推行。捕獲的流浪狗如獲選參與試驗計劃，會在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的疫苗。漁護署已委託獨立顧問，監察該計劃的進展及評估其成效。當局在食物安全及環境衛生事務委員會("事務委員會")2018 年 5 月 8 日的會議上，向委員簡介"捕絕放"試驗計劃的成效。

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。

採用人道處理的方法處理流浪動物及推廣領養動物

7. 部分議員強烈認為，採用安樂死的方法人道處理流浪動物並不人道，並要求政府當局考慮實施"零安樂死"的流浪動物政策。這些議員指出，台灣由 2017 年 2 月起已實施"零安樂死"的流浪動物政策。他們要求政府當局設立更多動物管理中心、加強鼓勵市民領養動物的工作，以及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，以進一步減少採用安樂死的需要。研究動物權益相關事宜小組委員會("小組委員會")在其 2017 年 4 月 24 日的會議上通過一項議案，促請政府當局進行多項工作，包括設立領養中心，開放給市民直接從領養中心領養動物。²

8. 政府當局表示，若漁護署捕獲的流浪貓狗已植入微型晶片，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大約 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，則會在動物管理中心逗留最少 4 天(有些個案甚至長達一個月)，直至可安排領養為止。據政府當局所述，在 2019 年有 18 個動物福利機構與漁護署合作，提供動物領養服務。政府當局解釋，動物管理中心的設計並非為了長期收留流浪動物或由主人交出的動物。此外，相對於本港 4 間動物管理中心，提供領養服務的動物福利機構具有可利便領養動物的較龐大網絡。根據政府當局因應議員就 2020-2021 年度政府財政預算案提問所作的答覆，基於生物保安及公眾衛生的理由，漁護署不會安排公眾在轄下 4 間動物管理中心領養動物。漁護署會密切留意動物管理中心內動物收容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，被捕獲的流浪狗隻數目仍然偏多或不適合被領養，人道處理相關狗隻會是合適和人道的解決方法。政府當局又表示，當局已採取多管齊下的方法處理流浪動物的事宜。當局一方面向社會推廣愛護動物及盡責寵物主人的文化，另一方面亦積極鼓勵市民領養流浪動物或由主人交出的動物。透過漁護署與動物福利機構多年來同心協力，推廣盡責寵物主人的信息及推動領養動物，漁護署在過去數年捕獲的流浪貓狗，以及由主人交出和從其他途徑接收的貓狗數目均已下降。此外，由於被領養的動物

² 有關議案的措辭及政府當局的回應，請參閱立法會 CB(2)1624/16-17(01) 號文件。

比例有所上升，近年被漁護署人道處理的貓狗數目亦已減少。³據政府當局所述，由於台灣實施"零安樂死"的流浪動物政策為時尚短，有關政策的實施情況及評估仍有待進一步觀察。漁護署會密切注意有關發展，並會密切留意國際社會就流浪動物採取的管理措施，以期在考慮本港獨特的情況後，完善流浪動物的管理措施。

10. 部分議員認為，除公眾教育及推廣盡責寵物主人的信息外，亦應加強有關遺棄動物的罰則，以產生預期的阻嚇作用。小組委員會在 2017 年 2 月 21 日的會議上通過一項議案，要求政府當局着手研究修訂有關棄養動物的罰則，以就棄養動物提升阻嚇作用。⁴政府當局表示，根據《狂犬病條例》(第 421 章)第 22 條，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 6 個月。此外，根據第 421 章第 23 條，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，即屬犯罪，一經定罪，最高可處罰款一萬元。雖然漁護署一直積極採取執法行動，但就遺棄動物成功作出檢控的個案數目不多，主要原因是難以蒐集足夠證據，以通過"合理疑點"的門檻，就遺棄動物立案檢控。在該等情況下，漁護署會考慮採取其他執法行動，例如根據第 421 章第 23 條，就狗隻畜養人在公眾地方未能妥善管理其狗隻提出檢控。據政府當局所述，漁護署在 2019 年曾就未有在公眾地方妥善控制狗隻提出 169 次檢控，法庭就被定罪個案施加的最重罰則為罰款 3,000 元。

"捕捉、絕育、放回"試驗計劃

11. 議員察悉並關注到，"捕絕放"試驗計劃在長洲和大棠試驗區均未能達到運作程序所訂定的 3 項成效指標。⁵他們認為，以流浪狗數目變化的趨勢及所接獲有關流浪狗滋擾的投訴宗數，作為評估"捕絕放"試驗計劃成效的基準，並不合理。考慮到狗隻的平均壽命(寵物狗約為 10 至 12 年或以上)，3 年的研究期太短，不能作出定論。部分議員認為，漁護署沒有為愛協和保協提供實質支援以推行試驗計劃，亦可大大影響試驗計劃的結果。

³ 根據政府當局因應議員就 2020-2021 年度政府財政預算案提問所作的答覆，被漁護署人道處理的貓狗數目已由 2017 年約 1 860 隻減至 2019 年的大約 1060 隻。

⁴ 有關議案的措辭及政府當局的回應，請參閱立法會 CB(2)1179/16-17(01) 號文件。

⁵ 該 3 項成效指標包括：(a)在試驗計劃的首 6 個月，在試驗區為最少 80% 的流浪狗絕育；(b)試驗區的流浪狗數目於試驗期間每年平均減少 10%；及(c)在試驗期間所接獲的投訴應略合或少於全港平均數字。

12. 政府當局解釋，就試驗區的流浪狗數目每年平均減少10%的目標，已考慮到流浪狗的出生率及死亡率。在上述試驗區未能達到此目標的原因可能包括：(a)由於狗隻可在大範圍的試驗區內走動，因此難於準確記錄在試驗區的狗隻數目；(b)有新的狗隻進入試驗區；及(c)與狗隻的平均壽命比較，研究期相對較短，以及在動物福利機構的照顧及提供的治療下，流浪狗的健康情況有所改善。政府當局表示，漁護署一直有向愛協和保協提供財政資源，支持這兩個組織進行多方面的工作，包括在其獸醫診所為動物提供絕育及醫療服務。這兩個動物福利機構可靈活運用獲分配的資源。

13. 部分議員察悉，一些動物福利機構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。他們關注到，政府當局能向這些動物福利機構提供的支援為何。有意見認為，"捕絕放"試驗計劃應繼續推行，並擴展至其他地區，因為"捕絕放"工作長遠有助減慢流浪狗繼續繁殖，從而減少以安樂死處理流浪狗。

14. 政府當局表示，如有動物福利機構或其他團體有意在特定地點推行"捕絕放"計劃以管理流浪狗，當局對是否進一步推展"捕絕放"計劃持開放態度。當局會個別考慮在其他地點推行"捕絕放"計劃的建議，當中會計及人口密度、是否鄰近社區設施、交通情況等各項因素。為有助推行"捕絕放"計劃，在相關動物福利機構及照顧者獲准豁免遵守相關法例條文⁶之前，有關建議必須獲得當地社區支持。漁護署會協助倡議者及促進有關計劃推行，包括分享試驗計劃的經驗、協助他們與有關區議會及地區持份者聯絡，以及尋求立法會豁免他們遵守有關法例的若干條文。

15. 部分議員詢問，當局日後選定推行"捕絕放"計劃試驗區的準則為何。政府當局表示，合適的試驗區應為區內有穩定數目流浪狗出沒的地方。為盡量減少這些流浪狗造成狂犬病、狗咬人事件及交通事故的風險，試驗區不得設於醫院、學校、安老院和繁忙街道等地方附近。此外，參加計劃的動物福利機構亦應招募足夠照顧者，以便妥善照顧狗隻。漁護署如接獲推行"捕絕放"計劃的建議，會諮詢相關區議會及當地社區。

16. 事務委員會在2018年5月8日的會議上通過議案，促請政府當局採取多項措施，其中包括增撥資源推行"捕絕放"計劃，積極與區議會及地區居民溝通與協調，以緩解市民對"捕絕

⁶ 為有助推行"捕絕放"計劃，相關動物福利機構及照顧者須獲准豁免遵守《貓狗條例》(第167章)及第421章下的相關條文。

放"計劃的憂慮。委員會在該次會議上亦通過另一項議案，要求政府當局考慮盡快於全港 22 個設有動物案件專隊的警區推行狗隻的"捕絕放"計劃。⁷

在建築地盤飼養狗隻

17. 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、植入微型晶片及領有牌照，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。

18. 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，地盤負責人可把狗隻送交漁護署。此外，《守則》亦訂明，須有最少一名地盤人員負責地盤所飼養狗隻的行為、福利和法律責任，而該名人員最適宜由該地盤的公司代表擔任。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》(第 169 章)進行調查，並在證據充分的情況下採取檢控行動。

19. 部分議員指出，漁護署發出的《守則》所訂明的規定，對建築地盤的主管並無約束力。委員認為，從執法角度看來，此項安排殊不理想。有見及此，小組委員會在 2017 年 2 月 21 日的會議上通過一項議案，要求漁護署及屋宇署研究要求"地盤安全監督"負起上述責任。⁸據政府當局所述，漁護署會巡查建築地盤，以查核是否有不遵循《守則》的情況。此外，漁護署亦資助動物福利機構提供免費或低收費的狗隻絕育服務，以及教育有關的主人。漁護署與屋宇署會積極向建造業推廣上述《守則》並鼓勵所有相關各方遵循，以期保障狗隻的健康及福祉。至於要求"地盤安全監督"為地盤所飼養狗隻的行為、福利和法律責任負起責任的建議，政府當局表示，屋宇署是根據《建築物條例》(第 123 章)所賦權力，規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。該條例訂明建築設計及建造標準，以及就地盤的施工安全及質量監管作出規管。由於在建築地盤飼養

⁷ 有關兩項議案的措辭及政府當局的回應，請分別參閱立法會 CB(2)1371/17-18(01)及 CB(2)1693/17-18(01)號文件。

⁸ 有關議案的措辭及政府當局的回應，請參閱立法會 CB(2)1179/16-17(01)號文件。

狗隻並不涉及地盤的施工安全及質量監管，故此有關事宜不受《建築物條例》規管。

為貓隻植入微型晶片

20. 部分議員認為，政府當局應研究將現時適用於狗隻的植入微型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，根據第421A章，所有由人飼養並超過5個月大的狗隻均須接種疫苗、植入微型晶片及領有牌照。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。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，以及植入微型晶片(以作識別用途)。政府當局又指出，由於貓隻主人攜貓散步的情況並不普遍，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並不相同，故此不適宜對這兩種動物施加相同的法例管制。當局須進一步研究是否需要為管理貓隻引入獨立的法律機制。

21. 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，同時亦有助政府找出不負責任的貓主。⁹

最新發展

22. 政府當局將於小組委員會在2021年3月22日舉行的會議上，就流浪貓狗的管理工作向小組委員會匯報最新情況。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄**，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

2021年3月17日

⁹ 關於議案的措辭及政府當局的回應，請參閱立法會CB(2)1179/16-17(01)號文件。

有關流浪貓狗的管理工作的相關文件

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
	2017年4月24日 (議程第I項)	會議議程 會議紀要
食物安全及環境衛生事務委員會	2018年5月8日 (議程第IV項)	會議議程 會議紀要
立法會	2019年12月18日	會議過程正式紀錄第2621至2625頁(陳克勤議員就"野生及流浪動物滋擾的監管工作"提出的書面質詢)

立法會秘書處
議會事務部 2
2021年3月17日