

二零一一年六月十四日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

為進一步促進動物福利及管理而推行的擬議措施

目的

本文件概述政府當局的動物福利及管理政策，並闡述我們的擬議措施，以進一步促進這方面的工作。

動物管理政策

2. 當局十分重視動物福利及管理。我們的政策目標，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，我們需要兼顧香港市民的福祉和動物的福利，務求在兩者之間取得平衡。多年來，我們一直配合不斷轉變的社會價值和期望，致力促進動物福利。隨着公眾對動物福利日益關注，我們亦經常檢討這方面的措施和工作，並探討有何新方法可進一步促進動物福利。

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。漁護署在執行職務時，須確保公眾衛生和安全時刻得到保障，以及我們的動物管理政策能與國際趨勢配合一致。

動物福利諮詢小組

4. 我們清楚知道，保障和促進動物福利的措施必須與時並進。為此，當局於一九九六年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動物法例檢討、寵物業規管和管制、教育和宣傳計劃等。諮詢小組的現任成員包括來自獸醫學、動物福利及管理、寵物業及其他專業等廣泛領域的代表。

5. 動物福利及管理一向是諮詢小組的工作重點。諮詢小組曾協助編製《實驗動物照料與使用守則》及一本關於“做個盡責的寵物主人”的小冊子。

多管齊下的方法

6. 當局採取下列多管齊下的方法，推展動物福利及管理工作：

- (一) 妥善管制寵物業
- (二) 妥善管理流浪動物
- (三) 積極防止殘酷對待動物
- (四) 與動物福利團體建立密切的伙伴關係

(一) 妥善管制寵物業

7. 根據《公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)規例》(第 139B 章)，所有動物售賣商，包括繁殖寵物以供售賣的人士，必須領有由漁護署簽發的動物售賣商牌照，並嚴格遵守該等規例所訂有關其動物的住宿、居住環境、食物和食水供應、害蟲防治等的法定規定及符合相關的發牌條

件。任何售賣商如違反這些規定，即可被檢控，而當局無須證明該售賣商曾作出殘酷行爲。過去兩年，漁護署曾對售賣動物的店鋪進行逾 11 000 次巡查，並成功提出超過 25 宗檢控。

8. 爲確保有效管制寵物業，我們不時檢討寵物店的發牌條件，並按需要作出修訂。舉例來說，爲了防範禽流感，我們曾在二零零七年修訂雀鳥售賣商的發牌條件，禁止出售患病禽鳥，以及規定動物售賣商出售的所有雀鳥必須來自認可來源。近至二零一零年二月，我們又訂定附加發牌條件，規定寵物店出售的所有狗隻必須來自認可來源，務求加強管制供出售狗隻的來源，從而保障動物福利。根據附加發牌條件，寵物店出售的進口狗隻現時必須領有由漁護署簽發的有效入口許可證。至於源自私人狗主的狗隻，則必須備有母狗的有效牌照、微型晶片編號及狗隻主人的聲明書等文件資料。這些文件必須存放於有關處所內最少一年。漁護署已成立一個專責特別工作小組，跟進所需文件的核證工作。自從附加發牌條件生效後，漁護署一直定期(平均每月一次)巡查持牌寵物店，藉以密切監察附加發牌條件的實施情況。在二零一一年三月中，漁護署憑着一間寵物店所備存的資料線索，發現一個非法狗隻繁殖場，當中養有超過 90 隻狗。漁護署現正進行檢討，按目前情況和實際需要決定是否有必要修訂附加發牌條件，以及應否把類似條件擴展至其他寵物。檢討工作暫定於二零一一年年底完成。

9. 漁護署會繼續加強巡查持牌寵物店，確保這些店鋪遵守附加發牌條件。漁護署會針對非法動物買賣活動或違反發牌條件的情況，採取執法行動。此外，鑑於飼養寵物在香港越加普及，我們現正考慮加強規管寵物業，包括：

- (i) 通過修訂第 139B 章，提高非法買賣和違反發牌條件的刑罰，以加強阻嚇作用；
- (ii) 規定動物售賣商牌照持有人如干犯任何與殘酷對待動物或雀鳥有關的罪行，須被撤

銷牌照。這樣做會向業界和公眾傳遞一個明確的信息，就是動物售賣商殘酷對待動物的行為是不可接受的，而該等人士也不得繼續進行動物買賣；以及

- (iii) 為寵物業務(例如買賣、繁殖、寄養等)擬訂和發出守則，確保這些業務按照最新的動物福利標準經營，並且強調照顧責任的概念。

我們會在今年稍後時間就各項措施諮詢業界。

10. 在本事務委員會二零零八年五月十三日的會議上，委員要求當局提供更多有關動物售賣商牌照申請的資料。我們的回應載於附件一。

(二) 妥善管理流浪動物

11. 政府一向致力保障動物福利，但同時我們也注意到，動物(特別是流浪動物)會引致公眾滋擾。我們每年接獲超過 20 000 宗關於寵物或流浪動物造成滋擾的投訴，當中包括噪音滋擾、環境衛生問題，以及有關公眾衛生和安全的投訴。狗咬人及流浪牛施襲的事件也不時發生。漁護署有責任迅速採取行動，以盡量減少這些滋擾和對公眾所構成的潛在危險。

12. 另一個風險涉及各種可能由動物傳給人類的疾病，其中有些甚至可能致命。狂犬病就是這類疾病的一個明顯例子，是導致人類死亡比率達 100% 的唯一急性傳染病。為消除狂犬病的潛在風險，政府已訂立有效的監察和規管制度。即使狂犬病依然常見於內地及區內許多其他地方，這個制度於過去二十年成功在香港杜絕了狂犬病。政府有責任保持警覺和推行完善的動物管理制度，務求保障公眾健康，防範人畜共通病及其他動物疾病。

13. 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，目的是從源頭減少滋擾，以及控制流浪動物的數目。根據這方法，當有人對流浪動物(大部分情況都是貓狗)作出投訴，漁護署會設法尋找和捕捉這些動物，捕獲後會置於動物管理中心以作觀察。由於有人飼養的狗隻均領有牌照而植有微型晶片，漁護署會搜尋其主人的聯絡資料，並接觸這些主人，使他們能夠領回自己的動物。對於健康而無人飼養或無人認領的動物，漁護署如認為其性情溫馴，便會安排領養。至於患病、性情不適宜供人領養或未能安排領養的動物，則會被人道毀滅。這是許多其他地方普遍採用的做法，也是國際間認為必需及符合人道的流浪動物處理方式。這方法已證實能有效控制流浪狗隻的數目。過去三年，所捕獲的貓狗總數減少了 20%，被漁護署人道毀滅的貓狗總數則下降了 26%。過去三年被漁護署及香港愛護動物協會人道毀滅的貓狗的詳細統計數字，以及植有微型晶片的貓狗數目，載於附件二。

14. 除了採用捕捉和移走的方法，我們亦不斷探討如何能夠更妥善地管理流浪動物。我們相信，最有效的方法是從源頭解決問題，即減少動物遭不負責任的主人遺棄的情況。因此，我們會加強執法行動，針對非法畜養狗隻、遺棄和沒有妥善控制貓狗。此外，我們會繼續探討合適方法，例如就已絕育和未絕育的狗隻徵收不同的狗隻牌照費，以提倡為寵物絕育的做法；長遠來說，這將有助減少流浪狗的數目。

加強教育和宣傳

15. 在我們管理流浪動物的工作中，公眾教育是重要的一環。在二零一零年五月，漁護署成立了一支專責教育隊伍，負責擬訂和推行深化教育和宣傳計劃，以推廣“做個盡責的寵物主人”的訊息；勸諭市民不要遺棄寵物及不必要地把寵物送交當局處置；強調有需要為狗隻領牌和注射狂犬病疫苗；以及提倡為寵物絕育的好處。有關活動包括製

作電視宣傳短片及電台宣傳聲帶、在公共交通工具、雜誌及網站上登載廣告、在購物商場舉辦推廣活動、到學校舉行講座，以及每年進行有關照顧寵物的調查等。此外，我們會與諮詢小組緊密合作，並參考動物福利團體的意見，擬訂和發出妥善飼養各種寵物的守則。該等守則旨在向寵物主人及有意飼養寵物的人士提供指引，讓他們了解有關動物的特定需要及須依循的適當福利標準。

加強動物領養服務和減少人道毀滅動物

16. 現時，漁護署與 12 個動物福利團體(伙伴團體)合作提供動物領養服務，對象包括狗、貓、兔子、雀鳥及爬蟲。為減少動物被人道毀滅的數目，漁護署最近已在領養服務方面加強與伙伴團體的合作和給予支援，包括邀請更多動物福利團體與漁護署合作，以及為經由這些伙伴團體安排而獲領養的動物提供免費絕育服務。此外，我們也會研究在動物管理中心提供直接領養服務。自從領養服務於二零一零年十月加強後，在漁護署與伙伴團體合作安排下獲領養動物的數目，較二零零九至一零年度同期增加了約 25%。我們會繼續推展這方面的工作，進一步增加獲領養動物的數目。

17. 此外，我們會研究漁護署動物管理中心可否逐步減少接收寵物主人交來的動物，最終停止該項服務。如落實這方案，我們會一併推出輔導服務，鼓勵那些欲放棄其寵物的主人繼續飼養，或尋求動物福利團體協助為其寵物安排領養。我們亦已加強向計劃禁止飼養寵物的屋苑提供技術指導及協助。舉例來說，我們會勸諭有關屋苑的管理機構給予寵物主人足夠時間妥善處置其寵物，例如安排領養及必要時聯絡動物福利團體提供協助。此舉可避免大量動物遭遺棄或送交漁護署。通過以上做法，我們希望進一步減少須人道毀滅的動物數目。

流浪狗隻“捕捉、絕育、放回”試驗計劃

18. 過去幾年，動物福利團體積極提倡“捕捉、絕育、放回”的概念，以替代捕捉和移走的策略。“捕捉、絕育、放回”是指為流浪動物絕育，然後放回其居住地方繼續生活，直至自然死亡，從而控制流浪動物的數目。多年來，動物福利團體一直極力主張香港對流浪狗採取“捕捉、絕育、放回”的方法。他們認為這是一個既能控制流浪狗數目，又能保障動物福利的可行辦法。目前世界上，能從科學角度確認狗隻“捕捉、絕育、放回”計劃的功効的成功例子依然欠奉。然而，我們仍準備讓一些動物福利團體在香港選定地區進行試驗計劃，以評估“捕捉、絕育、放回”計劃在控制流浪狗數目方面的成效。我們會協助有關動物福利團體擬訂試驗計劃的詳情，並為他們提供技術協助和支援，方便他們推展試驗計劃、監察推行情況及評估成效。為此，我們在過去幾個月一直與香港愛護動物協會和保護遺棄動物協會積極討論試驗計劃的運作程序，並物色合適地點。我們會在稍後諮詢相關區議會。擬議試驗計劃的詳情載於附件三。

管理流浪牛

19. 香港目前約有 1 000 頭流浪牛。流浪牛造成滋擾，主要因為牠們隨處排泄及在走上公共道路時會妨礙交通。最近，與流浪牛有關的公眾投訴和道路事故均有所增加。這些牛隻經常在集水區受困或被人造物體所傷。現時，漁護署在跟進投訴後如無法找到牛隻主人，便會捕捉牛隻，然後安排售予農夫，或由合適農場領養，或把牛隻屠宰(如牛隻適合進入食物鏈)。染病或受傷的牛隻會被人道毀滅。

20. 除現時採用的捕捉和移走策略之外，漁護署亦計劃訂定長遠策略以妥善控制流浪牛數目。我們在擬訂這套策略時，會顧及公眾對此事意見紛紜。有社會人士視牛隻為滋擾，要求漁護署定期捕捉和移走。不過，另一羣同樣

持強烈意見的人士則反對捕捉和處置牛隻，並要求漁護署採取其他措施控制牛隻數目。

21. 在二零一零年年底，漁護署在大嶼山推行流浪牛絕育計劃。迄今，已有 20 頭牛被絕育。我們打算把這計劃推展至本港其他地區。如有足夠資源，我們計劃成立一個新的小組，負責為牛隻進行絕育及更快回應與牛隻有關的投訴。此外，我們將會在今年稍後時間委聘顧問就全港的流浪牛數目進行調查。

22. 我們會以均衡方式管理流浪牛，並在過程中保障牛隻的福利。

(三) 積極防止殘酷對待動物

23. 在香港，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)涵蓋。該條例是保護動物的核心法例，不但保障動物不會經常遭受殘酷對待，還規定動物主人或畜養人必須履行照顧責任。根據該條例，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、關禁動物等等。此外，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。現行法例訂明獲授權人員可進入任何處所或車輛檢查任何動物，如懷疑該動物遭受殘酷對待，可將之檢取。根據該條例制定的各項規例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。

24. 現行法例保障動物免受殘酷對待及不必要的痛苦。在二零零六年，該條例下的虐待動物刑罰大幅增加至最高罰款 200,000 元及監禁三年。過去三年，當局曾根據《防止殘酷對待動物條例》成功提出 37 宗檢控。

25. 儘管如此，我們會不時檢討該條例，確保法律架構符合公眾期望。我們現正特別考慮：

- (a) 採取措施，務求更好地預防和打擊殘酷對待動物的行爲，包括增訂新條文／加強現有條文，以便(i)賦權高級獸醫官給予指示，以保障動物福利或防止作出殘酷對待動物的行爲；以及(ii)賦權裁判官命令提早沒收動物或取消被裁定干犯與虐待動物有關罪行的人士在一段指明期間畜養動物的資格；以及
- (b) 使各項有關畜養動物的守則成爲該條例下的法定規定。現時，有關守則只供一般參考，沒有遵行守則的規定並不會構成罪行。如守則成爲法定規定，便表示任何人違反守則的條款，即屬犯罪。

26. 爲進一步改善有關殘酷對待動物的舉報或投訴的處理工作，漁護署最近成立動物福利專責小組，成員來自香港愛護動物協會和其他政府部門(包括警方及食物環境衛生署)，目的是使各相關部門就殘酷對待動物個案提供更有效的支援。專責小組將定期開會，檢討殘酷對待動物個案的處理工作、爲每個部門擬訂提高效率的指引，以及確保這些個案所涉動物的福利得到充分保障。專責小組也會分析法庭對被定罪人士施加的刑罰輕重，如認爲法庭所處刑罰過輕，便會按需要向律政司作出建議。

(四) 與動物福利團體建立密切的伙伴關係

27. 動物福利政策必須與社會普遍的價值觀相呼應。爲達致協同效應，我們需要社會人士(包括動物福利團體)的支持。我們會增加諮詢小組的成員人數，並增選更多動物福利團體的代表加入諮詢小組轄下各工作小組，藉以加強與動物福利團體的合作。此外，我們會邀請更多動物福

利團體參與教育和宣傳工作，以及其他動物管理和福利工作，例如領養服務。我們明白動物福利團體大多屬非牟利性質，資源有限，因此我們會利用政府津貼，向這些團體提供適當的財政資助以進行該等工作，或協助他們向何東爵士慈善基金申請撥款。就這方面，漁護署已在二零一一至一二年度額外預留 100 萬元，供動物福利團體申請。有興趣的動物福利團體可向漁護署遞交申請，並附上其動物福利措施的詳情、相關的成效指標及財政預算，以供考慮。為監察獲資助計劃的進度和成果，並確保公帑用得其所，漁護署會要求獲選者定期提交有關計劃的進度報告，並在完成獲批准的計劃後呈交經審計的帳目，以供審核。

徵詢意見

28. 請委員備悉本文件的內容，並提供意見。

食物及衛生局
漁農自然護理署
二零一一年六月

更多有關動物售賣商牌照申請的資料

在二零零八年五月十三日舉行的立法會食物安全及環境衛生事務委員會會議席上，委員要求當局就以下各項提供更多資料：(i)動物售賣商牌照申請的處理時間；(ii)在農地上開設寵物繁殖場是否合法，以及當局會否考慮向現時位於農地上的寵物繁殖場批出特別豁免；以及(iii)就審批動物售賣商牌照申請訂定服務表現承諾及提供“一站式”服務的可行性。

2. 現時，漁農自然護理署(漁護署)轄下的動物管理中心已就動物售賣商牌照申請提供“一站式”服務。每宗動物售賣商牌照申請的實際處理時間，取決於申請人需要多少時間提交所需文件及履行相關的發牌規定，例如有關動物圍封物的大小和物料，以及為動物提供適當通風和照明的具體規定。在處理申請期間，漁護署人員須就有關規定與申請人聯絡，並須視察其處所，而這個過程或會重複數次，直至申請人符合所有規定。由於每個售賣動物的處所各有不同，而我們的職員往往須就各項申請進行詳細討論及提供大量協助，因此我們難以訂明動物售賣商牌照申請的目標處理時間。一般而言，動物售賣商牌照可在申請人符合所有必需的規定後三天內發出。

3. 在本港繁殖寵物無須領牌，但如牽涉任何商業活動，則須持有動物售賣商牌照。一如上文第 2 段所述，動物售

賣商牌照會訂明各項條件，包括保障有關動物的福利。為盡量簡化申請程序，並避免有關業務受到延誤，一俟申請人符合我們的規定，漁護署即會發出動物售賣商牌照。不過，申請人有責任確保所有相關的法定規例和規定(包括與規劃及土地契約有關的規例和規定)均獲遵行。

被漁護署人道毀滅的動物數目

年份	被漁護署人道毀滅的動物	
	狗	貓
2008	10 240	3 923
2009	9 085	3 497
2010	7 420	3 047

被香港愛護動物協會人道毀滅的動物數目

年份	被香港愛護動物協會人道毀滅的動物	
	狗	貓
2007-08	989	2 799
2008-09	1 155	2 838
2009-10	1 314	2 725

已植入微型晶片的狗隻數目

(即已發出的狗隻牌照數目)

年份	已發出的狗隻牌照數目		
	新發	續發	總計
2008	27 331	26 453	53 784
2009	23 311	38 577	61 888
2010	23 172	36 131	59 303

註： 本港目前並無規定貓隻須領牌／植入微型晶片。

流浪狗隻“捕捉、絕育、放回”試驗計劃

本附件闡述流浪狗隻“捕捉、絕育、放回”試驗計劃的最新建議。

目的

2. “捕捉、絕育、放回”計劃旨在通過減少具生殖能力的狗隻的數目，逐步減少流浪狗的總數。由於目前並無實據證明“捕捉、絕育、放回”計劃的成效，我們會在香港選定地區推行試驗計劃，以收集相關的客觀資料。試驗計劃會以每個選定地區流浪狗的總數及其對公眾造成的滋擾來評估成效。

推行計劃

3. 試驗計劃會由動物福利團體推行，有關團體必須同意依循一套預設及議定的運作程序。主要框架載於下文各段。

4. 動物福利團體會擔當計劃統籌者的角色，而漁農自然護理署(漁護署)會在必要時提供技術協助和支援。試驗計劃將為期三年，其間計劃統籌者須向漁護署提交周年進度報告。

5. 根據試驗計劃，有關方面會先選定一個地區施行“捕捉、絕育、放回”。所選地區須獲得當區區議會同意。計劃統籌者會委任義務照顧者，並指派他們在選定地區內捕捉狗隻及照顧其後獲選參與試驗計劃的狗隻(參與狗隻)。

6. 照顧者會積極地在選定地區捕捉狗隻，並安排把捕獲的狗隻安全而直接地運往計劃統籌者的收容所，接受評估和治療(如有需要)。在收容期間，計劃統籌者的註冊獸醫會為狗隻進行檢驗和性情評估。具侵略性及有嚴重健康問題的狗隻會被人道毀滅。如發現狗隻植有微型晶片或懷疑狗隻有人飼養，便會把該狗隻留在計劃統籌者的收容所內，直至核實其主人的身分。任何被發現有人飼養的狗隻均會送還其主人。

7. 獲選參與試驗計劃的狗隻會先接受治理，驅除寄生蟲。其後，這些狗隻便會被絕育、植入微型晶片，以及注射預防狂犬病和其他常見狗隻疾病的疫苗。

8. 在狗隻接受檢驗、注射疫苗及絕育後，計劃統籌者便可決定哪些狗隻參與試驗計劃，哪些供人領養。把狗隻放回公眾地方後，照顧者會對其進行監察。照顧者的日常職務是餵飼和照顧參與狗隻，此外也須確保有關地方的環境衛生保持令人滿意的水平。計劃統籌者須利用漁護署認可的訓練材料，事先為照顧者提供培訓。

9. 雖然試驗計劃訂明具侵略性的狗隻不會放回公眾地方，但涉及參與狗隻的事故仍可能發生。常見的包括狗咬人及交通意外，這些事故可能導致市民受傷。為此，作為“捕捉、絕育、放回”試驗計劃的計劃統籌者，有關動物福利團體須取得足夠的第三者保險保障。

評估和監察

10. 為確保試驗計劃的成效評估得以獨立進行，我們會在展開計劃之前，委聘研究機構與計劃統籌者合作進行基線狗隻總數調查。在研究期間，有關人員會盡可能鑑別在選定地區發現的所有流浪狗及其後代。

11. 在三年試驗期內，漁護署會與研究機構一起監察計劃統籌者在選定地區進行的所有實地工作和收集到的記錄。

12. 研究機構會就研究期間選定地區的流浪狗在數目、分布和生態方面的轉變的數據、接獲的投訴宗數，以及這些轉變與投訴宗數的相互關係進行分析和提交定期報告。研究機構也會進行中期檢討，評估試驗計劃的成效。在試驗計劃完結後，研究機構會提交總結報告，評估計劃的成效。

13. 在試驗期間，漁護署會繼續根據現行的運作程序，處理與研究地區內的參與狗隻及其他狗隻有關的公眾投訴。不過，在試驗計劃期間因應投訴而捕捉的參與狗隻會送回計劃統籌者。尚未納入試驗計劃的狗隻，則會按照上文第 6 至 8 段所述程序處理。為保障動物福利及公眾衛生和安全，假如發生任何下列情況，試驗計劃即會暫停：

- (i) 出現公眾衛生風險(例如爆發狂犬病或其他嚴重的人畜共通病)。
- (ii) 涉及試驗計劃而與動物滋擾或動物福利有關的投訴宗數顯著增加。
- (iii) 試驗計劃內有一隻或以上的參與狗隻導致嚴重意外，導致公眾不滿。
- (iv) 在程序上嚴重違規或不遵行議定的運作程序。