

二零一三年四月十六日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

有關加強規管寵物買賣的建議 – 匯報公眾諮詢的結果及立法建議

引言

當局於二零一二年十月至十一月，就加強規管寵物買賣以促進動物健康和福利的建議措施進行公眾諮詢。本文件載列是次諮詢的結果，並向委員匯報當局因應所收到的意見制訂的立法建議。

背景

2. 《公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)規例》(第 139B 章)規管動物售賣商¹的經營活動。目前，所有動物售賣商必須領有由漁農自然護理署署長(“漁護署署長”)發出的動物售賣商牌照。任何售賣商如違反法定規定或漁護署署長在牌照附加的有關條件，可被檢控。

3. 我們於二零一二年四月向事務委員會匯報，我們已檢討了寵物業的運作模式，以及相關的執法行動和法例，並提出了多項改善措施。我們於二零一二年十月發表題為“加強規管

¹ 根據第 139B 章第 2 條，“動物售賣商”即出售動物或禽鳥或提供動物或禽鳥作出售的人，但將自己任何作為寵物飼養的動物或禽鳥或牠們的後代出售，或提供上述動物或禽鳥或其後代作出售的人除外。

寵物買賣以促進動物健康和福利”的諮詢文件（“諮詢文件”），收集公眾及業界對各項建議的意見，並據此敲定我們的立法建議。公眾諮詢於二零一二年十一月完結，共接獲大約 2 700 份回應。我們曾諮詢本事務委員會的委員，舉行四場諮詢會，並與動物團體代表、寵物售賣商、繁殖協會成員、獸醫學會及狗會成員會面。我們徵詢過動物福利諮詢小組的意見²。我們亦曾與一些在諮詢期結束後提出建議的動物團體代表會面、交換意見。

擬推行的建議措施

4. 諮詢文件所載有關加強規管寵物買賣的建議措施，獲得廣泛支持(85%)。因應收集所得的意見，我們已對建議措施作出修訂。我們收到的意見和建議的未來路向載述如下。

(A) 提高第 139B 章下的罰款

諮詢文件中的建議

5. 現時根據第 139B 章，違反發牌條件及非法售賣動物的最高罰款分別為 1,000 元和 2,000 元。此刑罰相比起可高達數萬元的寵物售價，難以對違規行為起阻嚇作用。我們建議，違反發牌條件的最高罰款應該由 1,000 元提高至 50,000 元，而非法售賣動物的罰款則由 2,000 元提高至 100,000 元。

² 動物福利諮詢小組是一個非法定諮詢組織，成立目的是就有關動物福利的事宜，包括加強社會人士對動物福利的意識及有責任感地擁有寵物，向漁護署署長提供意見。

收到的意見和建議未來路向

6. 就這項建議提出的意見，大部分都對建議表示支持(79%)。有些回應者認為這可以更有效地阻遏動物售賣商和繁殖者違反有關規例，從而加強保障動物福利和公眾衛生。

7. 有些回應者建議進一步提高罰款。有些甚至提議，應以監禁作為一項判刑選擇，以提高阻嚇力。我們認為諮詢文件中建議的增幅(即現時的 50 倍)應具相當程度的阻嚇力，以遏止非法售賣動物活動，尤其是阻遏違法者重犯相同罪行。

8. 因此，我們擬按原建議落實提高(違反發牌條件或其他有關動物畜養的規定，以及非法售賣動物的)最高罰則。

(B) 賦權漁護署署長因動物售賣商觸犯第 169 章而撤銷其牌照

諮詢文件中的建議

9. 目前，即使動物售賣商牌照持牌人因殘酷對待及虐待動物而根據《防止殘酷對待動物條例》(第 169 章)被定罪，漁護署署長也因為第 139B 章並無特定賦權條文而不能撤銷其牌照。

10. 為防止不合適的人士經營動物售賣業務(包括繁殖和售賣狗隻)，我們建議修訂第 139B 章，明確賦權漁護署署長吊銷或撤銷根據第 139B 章簽發的牌照。可撤銷牌照的情況包括觸犯第 169 章所訂涉及殘酷對待及虐待動物的罪行。這項建議可確保曾經觸犯與動物福利相關罪行的人被禁止經營涉及照顧動物的業務。

收到的意見和建議未來路向

11. 這項建議獲得相當程度的支持(82%)。大部分回應者均同意，不應讓不適合的人士經營他們可直接控制動物的業務。少數回應者(6%)擔心個別人士或會在牌照被吊銷後再申請牌照。他們建議應永久禁止有關人士申請根據第 139B 章簽發的牌照。

12. 考慮到接獲的意見，我們擬落實建議，賦權漁護署署長在任何人因觸犯第 169 章所訂涉及殘酷對待及虐待動物的罪行而被定罪的情況下，吊銷或撤銷該人根據第 139B 章獲簽發的牌照，或拒絕批給牌照或將其牌照續期。

(C) 加強規管動物繁殖者

13. 根據現行法例，售賣自養的寵物(及牠們的後代)無須領取動物售賣商牌照。部分商業繁殖者利用這項豁免，以私人寵物飼養人士的名義作掩飾以進行經營，藉此逃避遵從相關法規，以致引起公眾衛生和動物福利方面的問題。這個問題在狗隻售賣中尤見嚴重。我們認為必須堵塞這個漏洞，以發牌條件規管這些實際上是商業繁殖者的人士，從而保障動物健康和福利及公眾衛生。

撤銷私人寵物飼養人士涉及狗隻方面的豁免權

諮詢文件中的建議

14. 我們建議撤銷任何人可以將自養的寵物(及牠們的後代)出售，而無須領備動物售賣商牌照的豁免權。任何人如售賣狗隻，不論涉及多少狗隻，也不論涉及的狗隻是否自己的寵物

或牠們的後代，均須領取牌照或許可證。

15. 我們在初期只會撤銷涵蓋狗隻的豁免權，其他動物的主人仍可將其寵物或牠們的後代出售而無須領取牌照。

16. 牌照／許可證會分為四類，切合下列各類人士的特定需要：

- (a) 動物售賣商牌照：這是目前所簽發的牌照類別。任何人如售賣狗隻及／或其他動物，但非繁殖狗隻，便須領取這類牌照；
- (b) 甲類動物繁殖者牌照³：任何人在某一處所飼養不多於四隻未絕育母狗，並將用作繁殖的母狗或牠們的後代出售，便須領取這類牌照；
- (c) 乙類動物繁殖者牌照：任何人在某一處所飼養五隻或以上未絕育母狗，並將用作繁殖的母狗、牠們的後代或其他狗隻出售，便須領取這類牌照⁴；以及
- (d) 單次動物出售許可證：任何出售所擁有的單一狗隻的真正寵物主人，必須領取這類牌照⁵。

³ 我們建議規定每名申請人只可獲發一張甲類動物繁殖者牌照。此舉是爲了避免不守規則的繁殖者申請多張甲類動物繁殖者牌照，藉此逃避乙類動物繁殖者牌照的較嚴格規定。

⁴ 乙類牌照持有人是商業繁殖者，從事較大規模的狗隻繁殖／飼養業務，他們須遵守的規定也較甲類牌照持有人更爲嚴格。

⁵ 寵物主人須以個人名義爲其狗隻領取狗牌，並持有該寵物不少於四個月。每份許可證僅適用於一宗買賣及一頭狗隻。在 24 個月期間內，同一名申請人最多可獲簽發兩份這類許可證。這可防止營商的動物售賣商利用這種許可證逃避申領動物售賣商牌照。

收到的意見和建議未來路向

17. 有關撤銷任何人可以將自養的寵物(及牠們的後代)出售，而無須領取動物售賣商牌照的豁免權的建議，獲得廣泛支持(83%)。我們會落實這項建議。

18. 有些回應者(10%)提議，這項建議應同時涵蓋貓隻，因為貓隻也屬常見的寵物種類。回應者也擔心，如修訂法例獲得通過，非法繁殖貓隻的情況可能會增加。我們認為目前狗隻是最需要受保護的寵物種類，因為狗隻目前佔寵物市場的最大部分，而根據過去的調查記錄及經定罪個案的資料，狗隻(畜養作繁殖用途)的福利受到損害的比率和程度，往往較其他種類的寵物為高。二零一二年進口狗隻的數量是進口貓隻的四倍。此外，根據政府統計處二零一零年的統計數字，香港家居飼養狗隻的比率比貓隻多將近一倍。因此，在初期我們只擬撤銷涵蓋狗隻的豁免權。當局會密切留意新規例的成效，並會在稍後階段評估是否需要擴大規管範圍以涵蓋其他寵物。

19. 有些回應者(19%)反對引入甲類動物繁殖者牌照。他們認為，政府當局不應為那些在某一處所飼養不多於四隻未絕育的母狗，並將用作繁殖的母狗或牠們的後代出售的人士(“業餘動物繁殖者”)提供經營業務的途徑。他們又認為，業餘動物繁殖者通常以住宅樓宇為繁殖處所，當局往往難以規管其經營情況，以致動物福利可能受到損害。他們建議，應以較嚴謹的乙類動物繁殖者牌照來規管所有動物繁殖者，從而打擊業餘動物繁殖者。政府當局完全明白這些回應者就業餘動物繁殖者的業務所表達的關注。當局與回應者同樣認同業餘動物繁殖者須受規管，否則他們可能使用地下渠道經營，這將更難以利於保障動物福利和公眾衛生。當局認為考慮到業餘動物繁殖者的營運模式，有關的甲類動物繁殖者牌照的規定已經相當嚴格。儘管如此，我們備悉回應者的意見，決定收緊甲類動物繁殖者牌

照的發牌條件(詳見第 26 段)。漁護署會定期巡查甲類動物繁殖者牌照的處所，確保這些處所切實遵從發牌條件及建議的營業守則。

20. 有些回應者(5%)反對引入為出售所擁有的單一狗隻的真正寵物主人而設的單次動物出售許可證。儘管我們已建議採取多項措施預防濫用情況出現(見註 5)，這些回應者仍然認為這與政府批准私人寵物飼養人士進行寵物買賣無異。與此同時，我們必須注意到撤回單次動物出售許可證可能產生的影響，因為這意味着全面禁止個別主人售賣其寵物。政府當局尋求的法律意見指出，全面禁止私人寵物飼養人士售賣其寵物，等同對財產用途作出控制，可能違反《基本法》有關私有財產權、私人財產的取得、使用、處置等權利的條文。此等對個人權利作出的干預，與希望達致規管商業繁殖者的目標並不相稱。此外，據政府當局所知，主要的已發展國家(包括英國、美國、澳洲及新西蘭)並無採取任何措施禁止主人出售寵物狗隻。平衡以上所述，我們認為引入為私人寵物飼養人士而設的單次動物出售許可證為合適的措施，以助加強規管寵物買賣。儘管如此，因應回應者對可能濫用單次動物出售許可證的關注，我們會收緊擬議的安排，由初步建議中准許主人在兩年內出售兩隻狗，收緊至新建議的十年內出售三隻狗。

關於推銷狗隻的新規定及經修訂的狗隻認可來源

諮詢文件中的建議

21. 我們建議，所有牌照／許可證持有人必須在每一宗狗隻買賣及推銷中申報其牌照／許可證號碼。任何人在沒有有效牌照／許可證的情況下出售狗隻或進行出售狗隻的宣傳，可被檢控。

22. 我們也建議修訂動物售賣商可獲取狗隻的認可來源。經修訂後，動物售賣商只可從下列來源獲取狗隻，而不可從沒有牌照或許可證的私人寵物飼養人士獲取狗隻：

- (a) 合法進口，並領有由漁護署署長發出的有效進口許可證，以及由出口地獸醫主管當局發出的有效衛生證明書；或
- (b) 獲取自動物售賣商牌照、甲類動物繁殖者牌照、乙類動物繁殖者牌照或單次動物出售許可證持有人。

收到的意見和建議未來路向

23. 大部分回應者(83%)都表示支持。我們會落實上述各項建議。

收到的其他意見

24. 有些動物福利持份者提出在修訂方案中加入額外元素，強制規定不少於六個月大的寵物狗隻必須絕育，以控制流浪狗的問題。我們預期，執行這項規定會遇到實際困難，因為假如沒有主人記錄或相關的獸醫記錄，便難以斷定某隻母狗是否已絕育。事實上，也有一些持相反意見的人士關注到，強制絕育可能會令更多寵物遭遺棄，因為那些不願為其狗隻進行絕育手術的主人可能會遺棄其寵物。我們認為更有效的做法是加強公眾教育，以推廣“做個盡責的寵物主人”的訊息，並鼓勵寵物主人自願為狗隻安排絕育。

建議營業守則

25. 所有持牌人均須遵守有關的營業守則，該守則將構成第 139B 章下的發牌條件的一部分。建議發牌條件(包括營業守則重點)撮述於諮詢文件。

26. 由二零一三年一月至三月，漁護署就營業守則的擬稿與業界人士、動物團體、動物福利諮詢小組及公眾人士進行了六輪的討論和諮詢。我們收到不少有用的意見。當中既有促請當局把適用於乙類動物繁殖者牌照持牌人而較嚴格的規定施加於甲類動物繁殖者牌照的持牌人，另有人認為應按持牌人的獨特運作模式訂定相稱的規定。在平衡收到的所有意見後，我們將對營業守則作出適當的修訂，現正就有關的細節進行最後階段的調整。主要的規定(包括一些經諮詢後收緊了的規定)載列如下：

- (a) 就甲類動物繁殖者牌照的持牌處所而言，須分別為每隻小型、中型及大型的狗提供 9.3 平方米、16.72 平方米及 23.23 平方米的實用樓面面積。
- (b) 就乙類動物繁殖者牌照的持牌處所而言，須為每隻小型、中型及大型的狗提供 1.1 平方米、2.4 平方米及 3.5 平方米的獨立眠臥範圍。此外，也須為牠們每隻分別提供 7.4 平方米、11 平方米及 14.8 平方米的運動範圍。
- (c) 狗隻須每天運動最少一小時。
- (d) 母狗必須在第二次發情期內成熟後，並且須介乎 18 個月至六歲大，才可生產。牠們可在兩年內生產三胎。

- (e) 持牌處所的持牌人及職員必須經過訓練，並達致漁護署滿意的程度。
- (f) 持牌人須讓漁護署授權人員收集所有母狗及其後代的樣本作脫氧核糖核酸(DNA)測試。
- (g) 動物售賣商牌照、甲類動物繁殖者牌照及乙類動物繁殖者牌照持牌人不得售賣狗隻予 18 歲以下人士，而所有供售賣的狗隻必須滿八星期大並在出售前不少於 14 天經由獸醫首次接種有效的防疫疫苗。

27. 其他基本要求也詳載於建議的營業守則內，當中包括採取必要的保護措施，保護狗隻免遭不利的條件影響；提供充足、適合的狗糧和食水；保護狗隻以免遭蟲害及患病；照明及溫度；及時為患病狗隻提供獸醫治療；清潔及廢物處理；確保生產活動妥善進行，而新生幼犬亦時刻得到充分照顧。

28. 我們現正就營業守則的細節進行最後階段的調整。營業守則將預備與第 139B 章的建議修訂一同提交予立法會審議。

未來路向

29. 我們會根據上文所述的建議，擬備第 139B 章的建議修訂條文。我們的目標是在二零一三年內把修訂規例提交立法會審議。

食物及衛生局
漁農自然護理署
二零一三年四月