

二零一四年十二月九日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會

政府就處理流浪牛事宜所採取的策略

引言

本文件旨在向委員簡介政府就處理流浪牛事宜所採取的策略，包括對流浪牛數目的管理和控制，以及處理流浪牛對市民造成的滋擾。

背景

香港的流浪牛數目

2. 流浪牛來源自七十年代以前農民所擁有和飼養牛隻，當時本港農業仍然興旺時。自七十年代以來，隨著迅速都市化和經濟發展，農民逐漸棄置耕地及牛隻，並放逐牛隻自行覓食生存。牠們繼續繁衍，數目日增，演變成現時在香港不同區分四處游走的流浪牛。根據二零一三年的全港流浪牛數目統計，本港約有 1 100 頭流浪牛，主要分布在四個地區，即大嶼山、西貢／馬鞍山、新界西北部和新界中部。其中約 57% 的牛隻屬「鄉郊／野生」牛群，43% 則屬「市區」牛群。根據調查所得，超過 70% 的牛隻屬成年牛，23% 屬年青牛和幼牛，7% 屬牛犢；雄性(49%)與雌性(51%)牛隻所佔比例相若。根據上述調查結果，漁農自然護理署（漁護署）預計二零一四年的流浪牛數目與二零一三年的大致相約。

對流浪牛的關注

3. 流浪牛的問題在過往一直困擾着有關的社區，其中大嶼山南部及西貢市區內的流浪牛對市民各方面的生活造成了不同程度的滋擾，情況尤其令人關注。漁護署一直與地區人士、非政府組織、區議會及鄉事委員會等進行交流和討論，並聆聽他們對有關管理流浪牛的事宜所提出的意見和建議。

4. 近年，社會不同界別對如何最為妥善管理流浪牛存在不同的看法和意見。對部分人士（例如關注動物福利的組織和保育團體）而言，流浪牛具有生態價值，應讓牠們留在原本棲息的地方及野外地點。他們又認為流浪牛屬於有關社區的一部分，應加以保護，並可在社區內自由生活。然而，其他人士（例如受影響的道路使用者或居民及農民）則認為流浪牛對交通造成阻塞，對環境衛生和居民的日常生活造成滋擾，有時更會破壞農作物，因此應予遷離。

為處理流浪牛而採取的捕捉及移走策略

5. 在香港常見的流浪牛主要是黃牛和水牛。他們一般被視為家畜，所以不屬《野生動物保護條例》（第 170 章）所涵蓋的野生動物；而國際間亦沒有視這些牛隻為瀕危動物。在處理這些流浪牛時，漁護署一直按照《動物羈留所條例》（第 168 章）所賦予的權力，捕捉及移走有關牛隻。

6. 漁護署設有既定的程序，以處理對市民造成滋擾的流浪牛。接到有關滋擾的投訴後，漁護署會先嘗試確定是否有人擁有涉事牛隻或須為該牛隻負責。如發現有關的流浪牛為市民所擁有，漁護署會提醒擁有人／負責人妥善看管牛隻，以防牛隻繼續四處遊蕩，並對私人物業造成破壞或對公眾構成滋擾。

7. 至於無法確認擁有人身分的牛隻，而牛隻看似迷途或對公眾造成損傷或危險，漁護署人員會到涉事地點巡捕，並帶走有關牛隻。根據第 168 章第 2 條¹，有關的流浪牛會被羈留在漁護署新界北動物管理中心，而在處置有關牛隻前，漁護署會根據第 168 章第 4 條²在憲報刊登擬售賣該動物的公告。然後，有關牛隻可能會通過拍賣售予農民，或由合適的休閒農場

¹ 第 168 章第 2 條規定，「凡任何動物被發現在無人管束下自由走動，而任何人員認為該動物看似迷途或正造成損害，則該人員可捕捉該動物並將其羈留在任何方便的地方，該動物並可被扣留在該處，直至其擁有人向〔漁農自然護理署〕署長繳付羈留與畜養該動物的合理開支及動物羈留所費用為止。」

² 第 168 章第 4(1)條訂明，「如在動物被羈留後 3 天內，上述開支及動物羈留所費用仍未獲繳付，則須在憲報刊登擬售賣該動物的公告。」第 168 章第 4(2)條訂明，「...如該動物是不能出售的，或〔漁農自然護理署〕署長認為該動物是不能出售的，則該動物可按署長的指示予以毀滅或以其他方式處置。」

領養。如有關牛隻並不適宜以上述方法處置，便會由漁護署的獸醫師以人道方式進行人道毀滅。

8. 就報稱受傷的牛隻，漁護署人員會先確定牛隻所在位置。漁護署的獸醫師會評估牛隻的傷勢，並根據實際情況，決定是否以人道毀滅的方式處置有關牛隻，或以上文第 7 段所述的拍賣或領養方式處置。

為加強管理策略而採取的額外措施

9. 漁護署採用的捕捉及移走策略一直有助防止牛隻數目的增長，對解決相關投訴亦有即時和正面的效用。近年，為回應社會對長遠更有效管理流浪牛數目的訴求，漁護署已因應不同地區的獨特情況和困難，以多管齊下方式對流浪牛施以更有效的管理。為配合這方面的工作，漁護署在二零一一年成立牛隻管理隊，專責針對流浪牛推行一系列的管理計劃。

「捕捉、絕育、搬遷」計劃

10. 除捕捉及移走策略外，漁護署亦推行「捕捉、絕育、搬遷」計劃。按照計劃，漁護署人員會主動捕捉流浪牛，為牠們進行絕育，並釘上耳牌作記認，然後把牛隻遷移到同區較偏遠的地方。

11. 在「捕捉、絕育、搬遷」計劃下的牛隻，大多為以往經常對交通造成阻塞，並在道路上遊蕩的牛隻。在遷移任何流浪牛前，漁護署會進行監察及評估，確保有關牛隻採食正常，以及健康狀況良好，才會進行遷移。

12. 按照上述計劃，某些被選定的牛隻會戴上全球衛星定位頸圈，以便漁護署監察牠們在遷移後的活動範圍，從而探討牠們在陌生地方的移動模式。此外，漁護署人員每周亦會到遷移牛隻的地點作定期巡視。二零一一年年底至二零一四年九月間，漁護署在「捕捉、絕育、搬遷」計劃下捕捉了 509 頭流浪黃牛（包括重複捕捉的牛隻）。初步資料顯示，大部分經遷移的牛隻健康良好，並無任何臨床病徵。漁護署會繼續密切監察有關牛隻的情況。

「捕捉、絕育、搬遷」計劃下的「捕捉、絕育、跨區搬遷」試驗計劃

13. 在推行「捕捉、絕育、搬遷」計劃的過程中，漁護署發現不少牛隻在遷移後可能會在數日至數周內自行返回該區市中心及公路上，對居民及道路使用者再次帶來滋擾，而有部分牛隻在絕育及遷移後已被重複捕捉達四至五次，可見這些遷移路徑和地點未必能夠完全有效解決流浪牛對居民造成的滋擾，或減少牠們對道路使用者及其自身構成的危險。

14. 二零一三年秋季，漁護署察覺西貢區流浪牛隻數量已接近飽和，加上該區的建築工程日漸頻繁，以致原來供牛隻棲息的地方減少。因此，更多流浪牛在公路上徘徊，嚴重影響交通。為了減少牛隻引致的交通阻塞情況，和盡可能防止涉及流浪牛的大型交通事故，漁護署參考了負責流浪牛數目統計的生態顧問公司所提交的研究報告中的建議，於二零一三年十一月開始嘗試在「捕捉、絕育、搬遷」計劃下推出一項試驗性的計劃，把部分經常在公路上重複被捕捉的流浪牛跨區遷移到更遠的地方（「捕捉、絕育、跨區遷移」試驗計劃）。

15. 自二零一三年十一月推行「捕捉、絕育、跨區遷移」試驗計劃以來，漁護署共捕捉了 50 頭牛隻（46 隻年青及成年牛隻和 4 頭跟隨母牛遷移的牛犢）。在這些牛隻中，有 29 頭由西貢遷移至大嶼山石壁水塘，21 頭則由大嶼山南部遷移至西貢萬宜水庫。根據漁護署的跟進調查，在監察期內，只發現有兩頭經跨區遷移的牛隻在新建住宅區附近的公路徘徊，而大部分「捕捉、絕育、跨區遷移」試驗計劃涉及的牛隻都一直在預定的地點棲息。這項計劃亦證明能達到預期目的，紓緩有關地區因流浪牛而導致交通擠塞問題。

16. 根據過去一年收集所得的數據和觀察所得，經跨區遷移的牛隻大多狀態良好，並無重大的健康問題。跨區遷移到大嶼山或西貢的牛隻均沒有發現患上任何特殊的傳染病。此外，在過去一年，「捕捉、絕育、跨區遷移」試驗計劃亦證明對減少牛隻在遷移後回到市鎮及公路的情況相當有效，從而減低了牛隻造成的滋擾和交通意外風險。

17. 雖然「捕捉、絕育、跨區遷移」試驗計劃的初步結果令人滿意，不過，我們必須收集更多資料和數據，例如流浪牛的羣居結構和行蹤的資料，才可全面評估「捕捉、絕育、跨區遷移」概念的整體成效。根據在推行試驗計劃期間汲取的經驗，能否找到合適的選址及／或得到地區人士的支持，都是我們在規劃和實踐「捕捉、絕育、跨區遷移」概念時須面對的重大挑戰。

未來路向

18. 正如上文所述，政府現時就處理流浪牛事宜採取的策略，已證明大致有效。漁護署會繼續與各持份者保持溝通，並考慮他們就有關管理流浪牛的事宜提出的意見。在全港的層面，我們會繼續致力進行捕捉和移走的工作，以及推行「捕捉、絕育、搬遷」計劃，重點為有關牛隻進行絕育，主要目的是為控制流浪牛的數目，並解決流浪牛對市民（特別是當區居民和道路使用者）造成的滋擾。如情況合適，當局會考慮在特定地區採取「捕捉、絕育、跨區遷移」方式處理流浪牛的問題。

徵詢意見

19. 請委員備悉本文件的內容，並歡迎委員對政府現時就處理與流浪牛相關事宜採取的策略提出意見。

食物及衛生局
漁農自然護理署
二零一四年十二月