

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1645/15-16(03)號文件

檔 號：CB2/SS/7/15

《2016年公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)(修訂)規例》及 《2016年公職指明(修訂)公告》 小組委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件就政府當局修訂《公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)規例》(第139B章)(下稱"《規例》")及《公職指明公告》(第1C章)附表，以期加強規管動物買賣及狗隻繁育活動的立法建議提供背景資料，並綜述食物安全及環境衛生事務委員會(下稱"事務委員會")委員就有關立法建議提出的關注事項。

背景

現行的規管制度

2. 《規例》第4(1)(a)條訂明，任何人除非根據漁農自然護理署署長(下稱"漁護署署長")發出的牌照(即動物售賣商牌照)行事，否則不得經營動物售賣商¹業務。《規例》亦賦權漁護署署長在牌照附加其認為適合的條件。持牌動物售賣商必須嚴格遵守《規例》所訂有關其動物的畜舍、衛生情況、食物和食水供應、害蟲防治等的法定規定，以及符合漁護署署長在牌照附加的有關條件。漁農自然護理署(下稱"漁護署")不時主動或應市民舉報巡查持牌動物售賣商，以進行循規查察。任何售賣商如違反這些法定要求或其牌照所指明的任何條件，即可被檢控，一

¹ 根據第139B章第2條，"動物售賣商"指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牠們的後代作出售的人除外。

經定罪，可處罰款²。現時，任何人出售自養的寵物(或牠們的後代)卻不包括在"動物售賣商"的定義之內，因此無須領有動物售賣商牌照。

3. 據食物及衛生局和漁護署於2016年5月發出的立法會參考資料摘要(檔號：FH CR 3/3231/07)所述，現時，出售寵物及其後代並不受發牌制度所管制，一些不法售賣商藉私人寵物擁有人的名義作為掩飾經營業務，從而逃避相關法例的規管，引起公眾衛生及動物福利方面的關注。實質數據顯示狗隻是最受這問題影響的寵物類別。狗隻佔寵物市場的最大部分。過去的調查及定罪記錄也顯示，飼養作繁育用途的狗隻，其福利受損害的情況及程度較其他動物為嚴重。當局認為有充分理據加強規管狗隻的售賣，包括把出售自養的寵物狗隻，以及繁育狗隻作出售用途，納入發牌管制之內。

4. 政府當局表示，當局也留意到現時規管制度的一些不足之處。舉例而言，目前的罰則或過於寬鬆，沒有足夠的阻嚇力。此外，現時法例無明確賦予漁護署署長權力，讓他可因應申請人曾被裁定干犯《防止殘酷對待動物條例》(第169章)(下稱"第169章")所訂罪行，或持牌人屢次違反牌照條件等理由，而拒絕批給牌照或為牌照續期。政府當局建議加強規管，使動物福利得到較好的保障。

《2016年公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)(修訂)規例》及《2016年公職指明(修訂)公告》

5. 《2016年公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)(修訂)規例》(下稱"《修訂規例》")及《2016年公職指明(修訂)公告》(下稱"《修訂公告》")於2016年5月20日刊登憲報，並於2016年5月25日提交立法會，對動物買賣和狗隻繁育活動實施加強規管。立法修訂建議的主要特點見下文各段。

加強規管出售狗隻和飼養狗隻作繁育及出售用途

6. 政府當局建議修改發牌制度，使任何人如要出售或要約出售狗隻，都必須領取牌照或許可證。經修訂的規管制度將包括3類牌照及一類單次許可證，即：

² 根據現行《規例》，任何人如沒有持有牌照出售動物或禽鳥，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款2000元；如違反牌照所指明的任何條件，一經定罪，可處罰款1,000元。

- (a) 動物售賣商牌照：這是現存的牌照類別，任何人作為動物售賣商而在某一處所出售或要約出售狗隻及／或其他動物或禽鳥，但沒有飼養狗隻作繁育用途，便須領取這類牌照；
- (b) 甲類繁育狗隻牌照(下稱"甲類牌照")：任何個人在某一處所為繁育狗隻而飼養4頭或以下的雌性狗隻，並出售或要約出售該等狗隻或其後代，須領取這類牌照。任何個人在任何時間只可持有一個甲類牌照；
- (c) 乙類繁育狗隻牌照(下稱"乙類牌照")：任何人在某一處所為繁育狗隻，而飼養雌性狗隻的數目不多於該牌照所指明者，並出售或要約出售該等狗隻或其後代，或來自其他認可來源的狗隻，須領取這類牌照；及
- (d) 單次許可證：任何持牌飼養人出售或要約出售其擁有並以其名義登記領牌的狗隻，須領取許可證。在任何4年期內，漁護署署長只可向同一人批給最多兩個單次許可證³。

就牌照或許可證持有人出售狗隻的對象訂立年齡下限

7. 政府當局認為，飼養狗隻涉及重大的責任和承擔。為保障公眾衛生和動物福利，當局認為能成熟處事的人，方能作出購買狗隻的決定，並具備一定的能力在其後妥善照顧狗隻。因此，政府當局引入新的法例條文，禁止動物售賣商牌照、甲類牌照、乙類牌照或單次許可證持有人，出售狗隻予任何未滿16歲人士。

豁免提供動物領養服務的保護動物福利組織遵從發牌規定

8. 多年來，漁護署偶爾遇到一些企圖逃避發牌規定的個案，涉案"賣家"提出"免費"贈送動物，但同時要求"買家"以高於市價購買寵物用品或食品，作為交換條件。為堵塞這個漏洞，當局就"出售"一詞作出定義，以涵蓋"與承讓人進行另一項交易，以此作為轉讓或同意轉讓動物或禽鳥擁有權行為的代價"。在新的定義下，為轉讓動物或禽鳥的擁有權而出售寵物用品或食品，即構成出售，並受發牌規定所規管。

³ 單次許可證持有人在使用許可證前，可交還該許可證。就4年期內最多獲發兩個許可證的規定而言，已交還的許可證不會計算在內。

9. 現時，部分保護動物福利組織會接收流浪動物和寵物主人主動交出的寵物，並提供領養服務。雖然送出動物供領養通常不涉及金錢上的交易，但這些組織一般會收取費用以收回為這些動物接種疫苗、絕育，及／或提供其他醫療護理服務的成本。"出售"的定義擴大後，保護動物福利組織的這些做法可能會構成"出售或要約出售狗隻"，無意中受制於發牌規定。為了讓真正的動物領養組織不會受制於發牌規定，政府當局建議賦予漁護署署長權力，如他信納某保護動物福利組織是為保護動物福利，以非牟利形式為動物安排真正的領養服務，則可豁免該保護動物福利組織申領動物售賣商牌照。漁護署署長可考慮相關的因素，以決定是否批給豁免。

漁護署署長可拒絕批給牌照、把牌照續期或取消牌照的理由

10. 根據《修訂規例》，漁護署署長如不信納申請人或持牌人是進行有關受規管活動的適當人選，可拒絕批出牌照或把牌照續期又或取消其牌照。在決定某申請人或持牌人是否適當人選時，漁護署署長可考慮一切有關因素，包括但不限於該人曾否被裁定干犯《公眾衛生(動物及禽鳥)條例》(第139章)及其附屬法例或第169章第3條⁴所訂罪行，以及該人過去持有牌照時曾否違反附加於牌照的條件。

提高罰款水平

11. 當局認為現時的罰款水平或過於寬鬆，阻嚇力不足。對於任何人在沒有持有牌照(動物售賣商牌照、甲類牌照或乙類牌照)或單次許可證的情況下出售或飼養狗隻作繁育及出售用途，政府當局建議把最高罰則提高至第六級罰款(即10萬元)，並把違反牌照或許可證附加條件的最高罰則提高至第五級罰款(即5萬元)。

其他技術修訂

12. 為配合已加強的規管制度的日常運作，政府當局建議修訂《公職指明公告》(第1C章)的附表，使漁護署署長可指定任何公職人員，代他行使經修訂的《規例》相關條文下所賦予的權力。

⁴ 第169章第3條載列殘酷對待動物的主要罪行，違例者一經循簡易程序定罪，可處罰款20萬元及監禁3年。

13. 政府當局亦建議對現行《規例》作出多項技術修訂，包括在附表中列明批給牌照、牌照續期或批給許可證的費用，以及訂定現有動物售賣商牌照持牌人在新規管制度下的過渡安排。

事務委員會的商議工作

14. 政府當局曾於2013年4月16日及2014年7月8日的會議上，就立法建議諮詢事務委員會。委員提出的主要意見及關注事項綜述如下。

採用兩級的規管制度

15. 雖然以發牌方式管制狗隻繁育活動的建議獲得普遍支持，但部分委員認為，批出甲類牌照及乙類牌照⁵的門檻偏低，所產生的反效果是：一些商業繁育者以私人寵物主人的名義作掩飾而進行的私人狗隻繁育活動，會因此成為正當行為。這些委員強烈認為政府當局應修改其建議，並考慮為狗隻繁育者引入只有一級的發牌制度，規定所有持牌人必須領有較嚴格的乙類牌照，從而打擊業餘的繁育活動。在2013年4月16日的會議上，事務委員會通過一項議案，促請政府當局"只發出單一動物繁殖者牌照，而該牌照適用於所有商業及私人動物飼養及買賣者"。

16. 政府當局表示，當局已仔細地研究這方案，但仍然認為為狗隻繁育者設立兩級的發牌制度會較為合適。根據經修訂的規管制度，所有繁育及／或出售任何狗隻的人士均須領有牌照或許可證。依政府當局之見，應考慮要求繁育較少數量狗隻的人士一如繁育較多數量狗隻的商業繁育者般興建狗房及設施是否合理。小規模繁育者(有時稱為"業餘動物繁育者"或"家居動物繁育者")大多飼養狗隻作為寵物，並與牠們一起居住。如要求他們興建狗屋及其他設施，以符合與商業繁育者相同的狗隻畜舍規定，不大合理。

17. 政府當局強調，藉着推行甲類牌照的方案，當局可把業餘動物繁育者的狗隻繁育活動納入規管，狗隻的福利也可獲得更好的保障。儘管甲類牌照持有人所須遵守的狗隻畜舍規定，

⁵ 前稱分別為甲類動物繁殖者牌照(甲類牌照)及乙類動物繁殖者牌照(乙類牌照)。

可能不如乙類牌照持有人般嚴格，但他們仍須遵守適用於乙類牌照持有人的大部分發牌條件。簡而言之，所有動物繁育者均須參加強制的培訓並遵守相關的《營業守則》(下稱"《守則》")，以作為持牌條件之一。漁護署人員也會定期巡查有關的持牌處所，確保遵行規定。根據甲類牌照，任何持牌處所可畜養的狗隻總數均會按其面積而受到限制。在任何情況下，未絕育成年母狗的數目均不得超過4隻。這些措施將有助保障持牌處所內所畜養動物的福利。整體而言，政府當局相信上述措施可在保障動物福利與授予狗隻繁育者的責任之間，取得合理平衡。

18. 政府當局進而指出，在不少其他相若的海外司法管轄區，小規模繁育是不受任何規管的。舉例來說，在英國，只有在任何一段12個月的期間，繁殖超過4胎以供售賣的狗隻繁育者，才須領取繁育者牌照。政府當局為規管所有繁育活動(包括小規模繁育)而提出的建議，已較許多其他司法管轄區的現行做法更為嚴格。

19. 亦有意見認為，推出甲類牌照或會鼓勵更多人繁育狗隻，因為他們與乙類牌照的要求不同，無須興建大規模的狗房及其他設施。政府當局解釋，根據現行的規管制度，任何人均可不受限制地繁育及售賣自己的寵物。當局的立法建議其實正尋求把這類活動納入規管。政府當局進而表示，估計市場上的私人動物繁育者數目約為200至300名。因應上述規管措施所衍生的成本，當局預期引入甲類牌照並不會引致業餘動物繁育活動的大規模擴展。

應否限制甲類牌照和乙類牌照的數目

20. 有委員關注修訂建議會否導致"業餘動物繁育者"或"家居動物繁育者"的數目大幅增加。有委員建議，政府當局應限制甲類牌照和乙類牌照的數目。部分委員詢問，廢除單次許可證會否構成違反《基本法》第一百零五條中有關私有財產權、私人財產的取得、使用、處置等權利。

21. 政府當局表示，當局尋求的法律意見指出，全面禁止私人寵物主人售賣其寵物，等同對財產用途作出控制。此等對個人權利作出的干預，與希望達致規管商業寵物繁育者的目標並不相稱。當局認為，擬議的單次許可證，是規管私人寵物主人售賣其寵物的合適措施。儘管如此，當局會收緊關乎批出單次許可證的要求，以防止營商的狗隻繁育者／售賣商濫用單次許可證制度逃避發牌規定。關於限制甲類牌照和乙類牌照數目的

建議，政府當局認為在現階段沒有強而有力的理據去支持施加該項限制。

是否需要把建議發牌制度的適用範圍擴及貓隻

22. 部分委員察悉，立法建議初步只會針對狗隻的繁育及買賣，他們對是否有需要規管為商業利益進行的貓隻繁育及買賣提出關注。有意見認為，加強的規管制度應擴大至涵蓋貓隻及／或其他寵物。委員亦要求當局就把擬議的規管措施擴大至涵蓋貓隻的繁殖及銷售的時間表提供資料。

23. 政府當局解釋，由於目前已設有狗隻植入晶片計劃，加強的規管制度將首先適用於狗隻。實質數據顯示，由於狗隻佔寵物市場的最大部分，牠們是最受影響的寵物類別。過去的調查及定罪記錄也顯示，飼養作繁育用途的狗隻，其福利受損害的情況及程度較其他動物為嚴重。政府當局因此認為有充分理據把狗隻繁育活動納入發牌管制之內。政府當局會留意新規管制制度的成效，並在稍後評估是否有需要把規管範圍擴及貓隻及／或其他寵物。

執法事宜

24. 委員察悉，《守則》擬本所載的規定極為仔細，他們關注到執法部門能否針對違規個案採取有效的執法行動。有委員就漁護署在資源方面所受的影響提出關注。委員詢問，漁護署可否在現有的人力資源框架下持續有效執行經修訂的規管制度。部分委員擔憂當局會要求繁育者按"用者自付"原則繳付高昂的牌照費。

25. 據政府當局所述，新的牌照／許可證制度會有助當局為動物繁育者／售賣商建立完備的資料庫，方便漁護署人員定期視察和巡查，以確保動物繁育者／售賣商遵行規定。漁護署會按照現行機制，取得額外資源，以實施加強的規管制度。考慮到漁護署在其他同等重要的工作上對執法人手的需求，署方會制訂執法策略，以確保其執法資源得到有效使用。在考慮牌照費的水平時，政府當局會顧及進行巡查的次數及執法工作所涉及的人手。

最新發展

26. 在內務委員會2016年5月27日的會議上，議員同意成立小組委員會，研究《修訂規例》及《修訂公告》。

相關文件

27. 立法會網站的相關文件載列於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年6月6日

附錄

《2016年公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)(修訂)規例》及 《2016年公職指明(修訂)公告》的相關文件

會議	會議日期	文件
食物安全及環境 衛生事務委員會	2013年4月16日 (項目 V)	議程 會議紀要
食物安全及環境 衛生事務委員會	2014年7月8日	議程 會議紀要 跟進文件(立法會 CB(2)1195/15-16(01) 號文件)

立法會秘書處
議會事務部 2
2016年6月6日