

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)517/16-17 號文件

檔 號：CB2/SS/1/16

2017 年 1 月 6 日內務委員會會議文件

《〈2016 年公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)(修訂)規例〉 (生效日期)公告〉小組委員會報告

目的

本文件匯報《〈2016 年公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)(修訂)規例〉(生效日期)公告〉小組委員會的商議工作。

背景

2. 《2016 年公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)(修訂)規例》(2016 年第 64 號法律公告)("《修訂規例》")於 2016 年 5 月 20 日在憲報刊登，並於 2016 年 5 月 25 日提交第五屆立法會。《修訂規例》修訂《公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)規例》(第 139B 章)("《規例》")，以便透過發牌安排，加強對動物買賣及狗隻繁育活動的規管。主要的修訂包括：

- (a) 修訂發牌制度，以規定任何人如要出售或要約出售狗隻，均必須領取動物售賣商牌照或單次許可證；另任何人如要飼養狗隻作繁育及出售或要約出售用途，則必須領取繁育狗隻牌照，即甲類繁育狗隻牌照("甲類牌照")¹或乙類繁育狗隻牌照("乙類牌照")²；

¹ 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。

² 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。

- (b) 修訂最高罰則，使任何人如在沒有牌照或單次許可證的情況下出售狗隻，或飼養狗隻作繁育及出售用途，可處第 6 級罰款(即 10 萬元)；違反牌照或許可證附加條件的最高罰則，則改為第 5 級罰款(即 5 萬元)；
- (c) 訂明漁農自然護理署署長("漁護署署長")如不信納申請人或持牌人是進行相關受規管活動的適當人選，可拒絕批給牌照或將牌照續期，甚或取消牌照；
- (d) 向漁護署署長賦予權力，如漁護署署長信納某人是為了保護動物福利，而進行屬非牟利性質的真正領養活動，則可豁免該人，使其無須申領動物售賣商牌照；及
- (e) 禁止牌照或單次許可證持有人出售狗隻予未滿 16 歲的人士，違者最高可被判處第 5 級罰款(即 5 萬元)。

《生效日期公告》

3. 《修訂規例》第 1 條訂明，該規例自食物及衛生局局長以憲報公告指定的日期起實施。2016 年 11 月 25 日，政府當局在憲報刊登《〈2016 年公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)(修訂)規例〉(生效日期)公告》(2016 年第 176 號法律公告)("《生效日期公告》")，訂明食物及衛生局局長已指定 2017 年 3 月 20 日為《修訂規例》開始實施的日期。

小組委員會

4. 在 2016 年 12 月 2 日的內務委員會會議上，議員成立小組委員會，以研究《生效日期公告》。《生效日期公告》的審議期已藉立法會於 2016 年 12 月 7 日的會議上通過的決議，由 2016 年 12 月 14 日的立法會會議，延展至 2017 年 1 月 18 日的立法會會議。小組委員會的委員名單載於**附錄**。小組委員會由葛珮帆議員擔任主席，曾與政府當局舉行一次會議。

小組委員會的商議工作

符合發牌制度下的規定

5. 譚文豪議員關注到，就飼養狗隻作繁育及出售用途的處所而言，若相關處所的地契及公契訂有不准飼養狗隻/動物的條文，漁護署署長會否拒絕批給牌照或拒絕將牌照續期，甚或取消牌照。據政府當局所述，一般而言，申請人/持牌人有責任確保遵行就關乎相關處所的法律文件所施加的各項規定，包括公契的相關條文。至於公契中的相關規定如何應用並確保其予以執行，則超出漁農自然護理署("漁護署")根據《公眾衛生(動物及禽鳥)條例》(第 139 章)所訂的相關發牌制度有權予以規管的範圍。儘管如此，如有證據顯示，違反相關公契的有關條文可能影響相關處所是否適合用作受規管活動(現時的情況為繁育狗隻)或是否符合關乎受規管活動的相關規定，則視乎個別情況，有關的違反公契事項或會成為漁護署署長考慮是否批給牌照、將牌照續期或取消牌照的其中一項相關因素。

6. 《修訂規例》新訂的第 5A 條訂明，漁護署署長如信納某人(包括個別人士及保護動物福利組織)是為了保護動物福利，而進行屬非牟利性質的真正領養活動，則可豁免該人，使其無須申領動物售賣商牌照。譚文豪議員注意到，根據新增第 5A(2)(c)條，漁護署署長在考慮是否給予豁免時可考慮的其中一項因素，是該人有否已聘用根據《獸醫註冊條例》(第 529 章)第 2 條所界定的註冊獸醫，擔任動物健康及福利的顧問。他要求當局澄清，該人應否透過僱傭合約聘用註冊獸醫。政府當局表示，在決定是否給予豁免時，漁護署署長可考慮多項因素，包括該人有否已聘用註冊獸醫，擔任動物健康及福利的顧問。雖然並無規定申請人必須與獸醫訂立僱傭關係，但當局預期有關各方已發展並繼續維持密切的工作關係。

推行經加強的規管制度是否恰當及當局是否已作好準備

7. 部分委員(包括主席及蔣麗芸議員)支持推行經加強的規管制度，即透過發牌制度管制狗隻繁育活動。他們希望《修訂規例》可盡早實施。不過，部分其他委員(包括毛孟靜議員、陳志全議員及鄭松泰議員)卻反對實施《修訂規例》。他們認為，第六屆立法會的議員及社會人士尚未就新的發牌制度進行充分討論。許多問題仍有待解決，例如如何可對住宅處所進行巡查。鄭俊宇議員及毛孟靜議員指出，當局在規管繁育處所的營運條

件方面會有困難，特別是業餘狗隻繁育者的繁育處所通常位於住宅樓宇；他們關注到漁護署的人手資源是否足夠，以及該署在執行發牌規定方面是否已作好準備。他們質疑政府當局決定把 2017 年 3 月 20 日指定為《修訂規例》開始實施的日期是否恰當。毛孟靜議員亦重申她的關注，即《修訂規例》可能造成反效果，令私人狗隻繁育活動變相"合法化"。陳志全議員及鄭松泰議員贊同毛議員的意見，認為政府當局應把《修訂規例》的生效日期押後至少一至兩年。

8. 據政府當局所述，當局曾在 2012 年 10 月至 11 月進行公眾諮詢，以收集市民對規管繁育狗隻作出售用途的建議的意見。在公眾諮詢期間，政府當局曾邀請第五屆立法會的食物安全及環境衛生事務委員會("事務委員會")提出意見、舉辦諮詢論壇，以及與相關的持份者會面。因應所接獲的意見，政府當局已重新審視及修改有關立法建議，並與有關各方商討他們所關注的事宜(包括於 2014 年 7 月就有關立法建議的定案再次諮詢事務委員會)，以期取得共識。政府當局察悉，不同持份者對經加強的規管制度有不同意見。經衡量所接獲的意見及其他相關考慮因素後，政府仍認為，《修訂規例》³所載述的建議定稿能達到促進動物健康及福利的政策目標，並在保障動物福利和寵物主人及動物售賣商的利益之間取得適當的平衡。

9. 政府當局進而表示，漁護署已就在 2017 年 3 月底推行經加強的規管制度作好準備。為應付預料會增加的工作量，漁護署會開設 7 個常額公務員職位，以及重新調配現時負責《規例》相關職務的人員；待《修訂規例》生效後，將調派大約 30 名人員處理與動物售賣活動發牌相關的工作，以及加強相關的管制措施。與此同時，該署正為新入職人員進行培訓。除此以外，漁護署會推出一連串的宣傳活動，包括製作政府宣傳短片/聲帶，以確保市民及相關持份者(特別是繁育及售賣狗隻業界)知悉當局將推行經加強的規管制度。政府當局強調，發牌制度可為漁護署提供切入點，以就狗隻繁育活動進行巡查、推廣及教育工作。

10. 蔣麗芸議員問及，當局估計市場上有多少名私人狗隻繁育者。政府當局回應時表示，當經加強的規管制度全面實施時，估計會有大約 300 至 500 名私人狗隻繁育者。政府當局相信，實施《修訂規例》不會導致業餘繁育活動大幅增加。反之，若

³ 《修訂規例》業經第五屆立法會成立的小組委員會審議。有關其商議工作的詳情，議員可參閱小組委員會的報告(立法會CB(2)1804/15-16號文件)。

將業餘繁育活動納入規管，私人狗隻繁育者的數目或會減少。蔣麗芸議員要求政府當局留意《修訂規例》的成效，並在經加強的發牌制度實施後，定期向事務委員會匯報進展情況。

11. 儘管政府當局作出保證，表示已就實施《修訂規例》作好準備，但部分委員(包括毛孟靜議員、陳志全議員及鄭松泰議員)仍認為，《修訂規例》暫不應生效，以作進一步諮詢及討論。毛孟靜議員建議由小組委員會主席動議一項廢除《生效日期公告》的議案。毛議員的建議在 2016 年 12 月 9 日的會議上付諸表決，但遭小組委員會否決。她其後表明有意以其個人名義⁴廢除《生效日期公告》。

巡查持牌處所

12. 小組委員會察悉，漁護署的獲授權人員會不時向領有牌照的動物售賣商/狗隻繁育者進行定期及突擊巡查，以確保其符合規定。委員關注到，漁護署在履行規管工作方面會遇到實際困難，因為在住宅處所繁育狗隻作售賣用途的甲類牌照持有人未必會採取合作態度，讓漁護署人員進入其處所進行突擊巡查，但若就巡查作出預先通知，則有違進行巡查的原意。鑒於《基本法》第二十九條訂明，"香港居民的住宅和其他房屋不受侵犯。禁止任意或非法搜查、侵入居民的住宅和其他房屋"，小組委員會法律顧問要求當局說明，因應上述《基本法》條文的規定，漁護署如何可在申請牌照當時及批給牌照後，對住宅處所進行巡查。

13. 據政府當局所述，在《修訂規例》生效後，動物售賣商牌照、甲類牌照或乙類牌照的申請須符合經修訂《規例》下的法定規定，以及經修訂《規例》第 5(3)、5B(4)或 5C(3)條下就該 3 類牌照所附加的條件。每個動物售賣商牌照、甲類牌照或乙類牌照都只適用於某一特定處所。持牌人只可在有關牌照所指明的處所("持牌處所")進行受規管活動。一如較早時所作解釋，根據經修訂《規例》，漁護署署長如認為申請人並非適當人選，或認為持牌人不再是持有該牌照的適當人選，可拒絕批給牌照/拒絕將牌照續期或取消牌照(第 5E(1)及 5G(1)條)。此外，除非有關處所的基本圍封物、畜舍設施及戶外範圍均符合所規定的標準，否則漁護署署長可拒絕批給牌照或拒絕將牌照續期(第 5(2)、5B(3)及 5C(2)條)。就此而言，在決定是否向申請人批給牌照時，漁護署署長經巡查申請所涉處所後，可考慮一切有

⁴ 毛孟靜議員將於 2017 年 1 月 18 日的立法會會議上動議一項擬議決議案，以廢除《生效日期公告》。

關因素，以確定該處所是否符合相關規定，以及申請人是否進行受規管活動的適當人選。

14. 政府當局強調，一俟批給牌照，有關持牌處所即須接受漁護署獲授權人員的定期巡查，以確保該處所一直符合法定規定和牌照的附加條件。該等巡查可能會先與持牌人預約，亦可能不作預先通知而突擊進行，但無論如何，巡查均會在合理時間進行。在進行這兩類巡查時，有關人員進入持牌處所，包括住宅處所，均會在獲得持牌人同意的情況下才會進入。牌照上亦會附加條件，要求持牌人必須讓漁護署獲授權人員進入持牌處所，以配合有關人員進行巡查。若獲授權人員要求進入持牌處所但遭持牌人拒絕，持牌人此舉可視作違反該條件。視乎個案的具體情況，當局可根據經修訂《規例》第 13(2)(a)條檢控持牌人，及/或根據經修訂《規例》第 5G(1)條取消持牌人的牌照。

15. 政府當局進而表示，申請人於申請牌照時可採用住宅或非住宅處所登記，而該等人士不會純粹因為在住宅處所進行受規管的活動，而獲豁免接受巡查，從而確定其是否符合規定。鑒於(a)進入及巡查的權力只可於持牌處所行使(而並不包括持牌人的任何其他處所)；(b)當持牌人在自願的情況下，同意在持牌處所進行受嚴格規管的活動，並且明確同意遵守牌照條件(包括持牌處所須接受定期巡查)，則應預期較低程度的私隱保障；以及(c)進入持牌處所作定期巡查及/或突擊巡查均會在持牌人的同意及不使用武力的情況下，於合理時間進行，而其目的僅限於確定是否符合法定規定及發牌條件；因此，政府當局認為進入處所及巡查的權力符合《基本法》第二十九條。

政府當局須採取的跟進行動

16. 小組委員會已要求政府當局留意《修訂規例》的成效，並在經加強的發牌制度實施後，定期向事務委員會匯報進展情況(請參閱上文第 10 段)。

徵詢意見

17. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處

議會事務部 2

2017 年 1 月 4 日

《〈2016 年公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)(修訂)規例〉
(生效日期)公告〉小組委員會

委員名單

主席	葛珮帆議員, JP
委員	黃定光議員, SBS, JP 陳克勤議員, BBS, JP 陳健波議員, BBS, JP 毛孟靜議員 何俊賢議員, BBS 陳志全議員 陳恒鑞議員, JP 梁志祥議員, BBS, MH, JP 蔣麗芸議員, JP 朱凱迪議員 吳永嘉議員, JP 周浩鼎議員 陳振英議員 陸頌雄議員 劉國勳議員, MH 鄭松泰議員 鄭俊宇議員 譚文豪議員

(總數：19 名委員)

秘書	蘇淑筠小姐
-----------	-------

法律顧問	盧詠儀小姐
-------------	-------

日期	2016 年 12 月 9 日
-----------	-----------------