

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)147/17-18(02)號文件

檔號：CB2/PS/2/16

食物安全及環境衛生事務委員會

研究動物權益相關事宜小組委員會

立法會秘書處為

2017年10月31日會議擬備的背景資料簡介

《公眾衛生(動物及禽鳥)(售賣及繁育)規例》(香港法例第139B章)

目的

本文件就《公眾衛生(動物及禽鳥)(售賣及繁育)規例》(香港法例第139B章)提供背景資料，並概述議員就第139B章下的經加強規管制度所提出的主要意見和關注事項。

背景

2. 《2016年公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)(修訂)規例》("《修訂規例》")於2016年5月20日在憲報刊登，藉以修訂規管動物售賣商的活動的《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。為實施《修訂規例》，當局於2016年11月25日在憲報刊登《〈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》("《生效日期公告》")，藉以指定2017年3月20日為《修訂規例》開始實施的日期。第139B章的名稱已經由《公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)規例》修訂為《公眾衛生(動物及禽鳥)(售賣及繁育)規例》。

3. 立法會曾成立兩個小組委員會，分別負責研究《修訂規例》及《生效日期公告》。¹《修訂規例》的主要修訂如下：

- (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")²或乙類繁育狗隻牌照("乙類牌照")³；
- (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)。

¹ 為研究《修訂規例》而成立的小組委員會亦同時負責審議《2016 年公職指明(修訂)公告》。該公告旨在修訂《公職指明公告》(香港法例第 1C 章)的附表，以配合規管制度的日常運作。

² 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。

³ 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。

議員的意見及關注事項

4. 下文各段綜述議員近期在立法會各委員會(包括食物安全及環境衛生事務委員會、為研究《修訂規例》和《生效日期公告》而成立的兩個小組委員會，以及研究動物權益相關事宜小組委員會("小組委員會"))進行討論時，就此議題所提出的主要意見及關注事項。

就狗隻繁育採納兩級規管制度

5. 雖然多名委員支持實施《修訂規例》下經加強的規管制度，把狗隻繁育活動納入發牌管制，但部分其他委員則認為，引入甲類牌照會鼓勵更多人繁育狗隻，因為批給甲類牌照的門檻較乙類牌照為低。這些委員深切關注到，不法的商業繁育者可能會以業餘動物繁育者的名義掩飾其業務，而由於業餘動物繁育者的繁育處所通常位於住宅樓宇，其內的營運情況往往難以規管。這些委員強烈認為，香港應禁止寵物買賣，而政府當局應以"動物零買賣"為目標，並同時加強進一步推廣領養寵物的工作。有委員建議，政府當局應考慮收緊甲類牌照的發牌規定，使之與乙類牌照的規定看齊，令所有繁育者都受到相同且更為嚴格的發牌管制約束。在食物安全及環境衛生事務委員會於2013年4月16日舉行的會議上，委員通過一項議案，促請政府當局於建議發牌規定中，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。

6. 據政府當局所述，發牌制度可為漁農自然護理署("漁護署")提供一個切入點，就狗隻繁育活動進行巡查、推廣及教育工作。由於大部分現存的小規模繁育者(有時被稱為"業餘動物繁育者"或"家居動物繁育者")飼養狗隻作為寵物，並與牠們同住，在此情況下，當局必須考慮，若要求這些繁育者如同繁育大量狗隻的商業繁育者般，興建符合相同狗隻畜舍規定的狗房及其他設施，做法是否合理。透過引入甲類牌照，政府當局可把業餘動物繁育者的狗隻繁育活動納入規管。假如只有一類狗隻繁育者牌照並適用於所有持牌人，可能會減低業餘動物繁育者申請牌照的意欲，甚至令他們改為暗中進行繁育狗隻的活動，增加漁護署的規管難度。政府當局認為，設立兩級發牌制度較為合適。

7. 政府當局進一步表示，儘管甲類牌照持有人須予遵守的狗隻畜舍規定可能有別於乙類牌照持有人，但他們仍須遵守適用於乙類牌照持有人的大部分牌照條件，包括參加有系統的培

訓和遵守相應的營業守則。⁴ 在牌照的附加條件中，更有一項訂明領有甲類牌照的處所同樣須接受漁護署獲授權人員的定期巡查，以確保符合規定。除此之外，凡領有甲類牌照的處所，當中可飼養的狗隻總數，須受營業守則所訂的相關處所空間規定限制。政府當局認為，凡此種種措施，都會增加準狗隻繁育者的合規成本。因此，政府當局預期，引入兩級發牌制度並不會令業餘動物繁育活動大幅增加。

8. 部分委員建議，甲類牌照持有人可飼養作繁育用途的雌性狗隻數目，應由"4 頭或以下"減至"不多於兩頭"。政府當局解釋，甲類牌照與乙類牌照的主要分別，在於持牌人可飼養作繁育用途的雌性狗隻數目。鑒於現時市場上的商業繁育者平均飼養 5 頭或以上雌性狗隻作繁育用途的實際情況，政府當局決定效法其他可資比較的司法管轄區，把甲類牌照的有關上限訂於"不多於 4 頭雌性狗隻"。

單次許可證

9. 部分委員質疑，政府當局基於甚麼理據，決定在任何 4 年期內只可向一名個人最多批給兩個單次許可證。政府當局表示，有關注認為，全面禁止私人寵物擁有人售賣其狗隻可能抵觸《基本法》中保障私有財產權的條文。任何加諸私有財產權的限制均須符合"相稱原則"(假設該原則適用)。根據《修訂規例》，漁護署署長在任何 4 年期內，只可向同一名個人最多批給兩個單次許可證。當局在制訂此建議時已考慮到，私人處所在一般情況下的租約期(即每份租約為期兩年)。

申請人/持牌人遵行地契及公契的情況

10. 部分委員關注到，若用以飼養狗隻作繁育及出售用途的處所，其地契及公契訂有禁止飼養狗隻/動物的條文，漁護署署長會否拒絕批給牌照或將牌照續期，甚或取消牌照。政府當

⁴ 據政府當局所述，漁護署署長在批給動物售賣商牌照、甲類牌照及乙類牌照時，會分別就各牌照附加一套條件，在領有牌照的處所、供售賣狗隻的來源、出售狗隻的程序等方面訂明相關要求。所有持牌人均須受一項相同的條件約束，就是他們必須遵守其牌照的相應營業守則。營業守則分為不同章節，當中詳述各個範疇的規定，包括環境及設施、溫度、通風、照明、持牌人及其員工(如有的話)的培訓，以及紀錄保存等。營業守則的主要目的，是透過對持牌人施加"謹慎責任"及其他規定，確保由牌照持有人在領有牌照的處所內照顧和管理的狗隻得到周全的福利保障。為此，營業守則訂明所須符合的"謹慎責任"標準及其他規定，包括為遵守相關的法定規定而須符合的標準及規定。視乎個案情況，若有人不遵守營業守則，即可能違反相關的法定規定或牌照條件。

局表示，一般而言，申請人/持牌人有責任確保遵行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，以及確保相關規定獲得遵行，則超出漁護署根據《公眾衛生(動物及禽鳥)條例》(香港法例第 139 章)所訂的相關發牌制度有權予以規管的範圍。然而，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(即繁育狗隻)或是否符合與受規管活動相關的規定，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。

漁護署署長取消牌照的權力

11. 鑒於在新的發牌制度下，漁護署署長不得未經給予持牌人陳詞的機會，而取消其牌照，部分委員建議當局作出修訂，以規定持牌人應在"合理的時間內"作出申述，藉以防止較不合作的持牌人採用拖延手段，令當局無法盡早取消有關牌照。

12. 政府當局表示，漁護署署長須邀請持牌人作出申述，並在考慮持牌人所作的申述後，才決定是否取消其牌照。根據自然公正原則，受影響的持牌人有需要知悉針對他的指控，而漁護署署長亦須就其擬取消持牌人牌照的決定，告知該持牌人相關理由/理據。此外，漁護署署長在作出決定前，應給予持牌人一段合理的時間就有關事宜作出申述。雖然《修訂規例》並無訂明給予持牌人陳詞機會的期限，但按《釋義及通則條例》第 70 條的規定，持牌人須把握其作出陳詞的機會，不得作不合理的延擱。⁵ 漁護署署長可要求受影響的持牌人在擬取消牌照通知書所指明的時間(必須為合理時間)內作出申述，只要該項要求就有關個案的特定情況而言沒有不合理之處便可；漁護署署長若在該指明期限屆滿後仍未收到持牌人的申述，即可根據已有的資料作出決定。

13. 有委員詢問當局，有否設立上訴機制，供上訴人就漁護署署長不批給牌照、不將牌照續期或取消牌照的決定作出投訴。政府當局表示，根據第 139 章第 11 條，任何人如對漁護署署長的決定感到不滿，可向行政長官會同行政會議提出上訴。該上訴機制已經設立多年，一直行之有效。然而，部分委員建議政府當局考慮檢討該上訴機制，並以酒牌制度的上訴機制作為參考。

⁵ 《釋義及通則條例》第 70 條規定，"凡無訂明或限制在某特定時間內辦理的事情，不得作不合理的延擱，並須每遇適當情況時辦理。"

漁護署署長酌情豁免某些人無須持有動物售賣商牌照

14. 在新的發牌制度下，如漁護署署長信納某人(包括個人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，則漁護署署長可豁免該人申領動物售賣商牌照。部分委員詢問，政府當局採取甚麼準則，決定某一進行動物領養活動的個人或保護動物福利組織是否合資格獲得豁免。政府當局表示，在決定是否給予豁免時，漁護署署長可考慮一切相關因素，包括(a)該人是否註冊社團、註冊公司或註冊受託人法團；(b)該組織是否屬公共性質的慈善機構或慈善信託，並根據《稅務條例》(香港法例第 112 章)第 88 條獲豁免繳稅；(c)保障和推廣保護動物福利，以及安排領養，是否該組織的核心活動及服務之一；以及(d)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。

15. 政府當局又表示，為提高透明度，當局計劃在漁護署網站公開所有持牌人和獲豁免持有動物售賣商牌照的人/保護動物福利組織的資料。鑒於委員關注保障個人資料的問題，政府當局表示會尋求法律意見，並諮詢個人資料私隱專員公署，以了解如何確保這方面的做法符合相關的法律規定。

執法方面的事宜

漁護署的人力資源

16. 部分委員關注漁護署可能出現的人手壓力，以及漁護署進行規管工作的實際困難，尤其是漁護署以現時的人力資源，能否持續地有效執行經加強的規管制度。

17. 政府當局表示，待新訂的規管制度全面實施後，市場上估計會有大約 500 至 1 000 個甲類牌照、25 個乙類牌照和 500 個單次許可證。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；據漁護署預計，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。漁護署會制訂合適的執法策略，以盡量善用資源。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)知悉經加強的規管制度。

巡查持牌處所

18. 委員察悉，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。他們關注到，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。

19. 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，當局可檢控持牌人，及/或取消持牌人的牌照。

禁止出售狗隻予未滿 16 歲人士

20. 委員關注在經加強的規管制度下，執行禁止出售狗隻予未滿 16 歲人士的規定所涉及的實際困難。政府當局表示，在公眾諮詢期間，不同人士/團體均曾建議禁止動物售賣商牌照、甲類牌照、乙類牌照或單次許可證的持有人出售狗隻予任何未滿 16 歲的人士，而這項建議亦得到動物售賣商的支持。因應委員的建議，漁護署表示會在牌照的附加條件中，要求所有持牌人在其領有牌照的處所張貼告示，以提醒顧客，法例規定不得出售狗隻予任何未滿 16 歲的人士。

針對非法買賣狗隻及繁育活動進行調查

21. 小組委員會於 2017 年 5 月 16 日的會議上討論"處理網上非法售賣狗隻事宜"一事期間，委員認為政府當局應更主動展開調查，以偵查非法買賣狗隻及繁育活動，而不是在接獲投訴後才採取行動。

22. 政府當局表示，已調派約 30 名人員執行第 139B 章，並由一個專責調查小組負責監察在網上刊登有關動物售賣及寄養活動的廣告，以及處理相關的投訴。該調查小組會主動查找在網上刊登的"出售狗隻"廣告，並會就可疑個案採取適當的跟進行

動。此外，非法繁育場所需要出售其狗隻，而透過主動查找"出售狗隻"廣告並跟進可疑個案，漁護署或可根據線索追查到非法繁育場所。對於委員就進行"放蛇"行動所提出的查詢，政府當局強調，"放蛇"行動只是其中一種調查策略，或許不適用於所有可疑個案。

是否需要把新發牌制度的適用範圍擴及貓隻

23. 有委員認為，經加強的規管制度應擴大至涵蓋貓隻及/或其他寵物。政府當局回應時解釋，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。過去的調查及定罪紀錄都顯示，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。

最新發展

24. 在 2017 年 6 月 28 日的立法會會議上，議員通過一項議案，促請政府當局採取多項行動，當中包括加強打擊無牌動物繁殖場，加強執法人員巡查的權力，就把動物登記及繁殖監管制度擴展至貓類及其他經常被視為寵物的動物諮詢公眾意見，以及訂立時間表以進一步收緊販賣動物的規管。

25. 政府當局將於小組委員會在 2017 年 10 月 31 日舉行的會議上，向委員簡介第 139B 章下的經加強規管制度的實施情況。

相關文件

26. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件已上載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 10 月 26 日

**《公眾衛生(動物及禽鳥)(售賣及繁育)規例》(香港法例第 139B 章)
相關文件**

委員會	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 (議程第 V 項)	會議議程 會議紀要
	2014 年 7 月 8 日 (議程第 II 項)	會議議程 會議紀要 跟進文件(立法會 CB(2)1195/15-16(01) 號文件)
立法會	2016 年 5 月 11 日	會議過程正式紀錄第 6170 至 6172 頁(毛孟靜議員就"加強規管動物買賣、狗隻繁殖和狗隻售賣的立法建議"提出的書面質詢)
內務委員會	2016 年 6 月 24 日	《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》小組委員會報告
	2017 年 1 月 6 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》小組委員會報告
研究動物權益相關事宜小組委員會	2017 年 5 月 16 日 (議程第 II 項)	會議議程 會議紀要
立法會	2017 年 6 月 28 日	關於"維護動物權益"的議案 關於議案的進度報告

委員會	會議日期	文件
	2017年7月12日	會議過程正式紀錄第 8421 至 8424 頁(譚文豪議員就"《公眾衛生(動物及禽鳥)(售賣及繁育)規例》的實施情況"提出的書面質詢

立法會秘書處
 議會事務部 2
 2017年10月26日