

YOUR REF: CB2/PL/FE
OUR REF: AIM/L011/01/2014



Society for the Prevention
of Cruelty to Animals (HK)
香港愛護動物協會
5 Wan Shing Street
Wanchai, Hong Kong
香港灣仔運盛街五號
Tel/電話：(852) 2802 0501
Fax/傳真：(852) 2802 7229
<http://www.sPCA.org.hk>

香港

中環立法會道 1 號

立法會綜合大樓

立法會秘書處

Mrs. Regina Leung
梁唐青儀女士
Patron / 贊助人

秘書處鑒：

有關：食物安全及環境衛生事務委員會會議 (2014 年 1 月 14 日)
第五項：流浪狗隻的「捕捉、絕育、放回」試驗計劃及處理動物個案

愛護動物協會現回應以上議題，遞交以下意見書。

本意見書的要點附在文件的首兩頁中。

執行總監麥履善上

2013 年 3 月 3 日

附件

愛護動物協會有關流浪狗「捕捉、絕育、放回」試驗計劃內容提要

1. 愛護動物協會全力支持實行「捕捉、絕育、放回」方法來管理香港的流浪犬。
2. 根據現行管理方法，欠缺社交的無主流浪狗隻一旦被漁護署捕犬隊成功捕捉，很大機會會被殺。餘下的狗隻會繼續繁殖，填補被移除狗隻的空缺，令欠佳的福利水平一直循環下去。
3. 「捕捉、絕育、放回」方法的好處可以是多方面的，包括協助控制狗隻數目、減少滋擾、改善狗隻福利和公共衛生。更多狗隻能受惠於這個主動性強的計劃，打破惡劣福利循環。
4. 即使試驗計劃尚未完全完結（最少需要三年時間），政府應盡早促使各負責管理和保護動物的部門、其他在前線工作的非牟利機構，更廣泛推行「捕捉、絕育、防疫注射、放回」計劃。
5. 政府、關注機構和養狗的市民大眾，應同時在社區行動，處理有主人的狗隻問題，避免牠們繼續成為未來流浪狗的源頭。

愛護動物協會有關處理動物個案內容提要

1. 香港對動物福利和動物虐待的公共意識日益提高，值得鼓勵。這導致舉報的懷疑動物虐待案件增加，但確定為虐待的案件卻遠不及舉報案件的增加幅度。
2. 香港現時調查和起訴動物虐待案件的系統行之有效。但是，防止虐待和疏忽照顧的機制卻可以改善。這會涉及改變香港的動物法例和加強教育。
3. 現行的法例需要修訂，並加入照顧動物的「謹慎責任」的元素，以便及早作出干預，防止動物受虐，而不是在動物受虐後才懲罰違法者。
4. 應提供更多「工具」和支援予負責揭發和防止動物虐待的機構。
5. 推行第 139b 章法例的建議修訂，可幫助防止有關狗隻繁殖和買賣的動物虐待。
6. 香港政府應增加資源去應付日漸增加的執法需求，與相關案件支援，例如在獸醫病理學方面。
7. 在起訴個案中的受害動物的福利至為重要。為證據需要而扣押涉案動物的時間應僅量縮至最短，或安排牠們即時被釋放。

流浪狗的「捕捉、絕育、放回」計劃

愛護動物協會一直提倡審慎運用「捕捉、絕育、放回」原則，以幫助控制動物數量。協會全力支持並期待展開「捕捉、絕育、放回」（又稱為「捕捉、絕育、防疫注射、放回」）的試驗計劃，協助以人道方式管理香港的狗隻數量。

政府已經正在沿用該方法，協助以人道方式管理其他品種的動物，包括獼猴和流浪牛隻。另外，愛護動物協會亦採用該方法來協助管理流浪貓。

現行狗隻管理方法

多年來，香港的流浪狗控制辦法一直以根據市民投訴，才針對個別狗隻或狗群作出反應。狗隻以陷阱或捕捉的方法來移除，然而，並非所有狗隻都能透過此方法移除（世界衛生組織指出，有紀錄的最高移除比率為約 15%）。這代表著區內將騰出更多資源（食物、空間和棲身之所）供餘下的狗隻使用，動物族群將更快速繁殖，而週邊地區的狗隻也會因競爭減少而遷入。因此，狗隻數量將迅速回升，而當中的根本問題卻未有得到解決。

被捕捉的無主狗隻會被扣押最少四天，為牠們帶來巨大壓力，引致惡劣的福利狀況。現時，進入政府動物管理中心的狗隻，存活並放還的只有 10%，即有 90%的狗隻被人道毀滅。社交不足、無主的流浪動物被人道毀滅的機會較高，因為牠們在行為上未能滿足領養條件。

建議的相互補足管理方法

在受規管的「捕捉、絕育、防疫注射、放回」計劃下，計劃負責機構（現階段為愛護動物協會和保護遺棄動物協會）和登記義工（護理員）會在漁護署的監督下，以非致命的動物數量控制方法，為特定的無主流浪狗群進行絕育手術，達到以人道方式控制狗隻數量的目的。狗隻仍然會被捕捉（或以陷阱困捕），但目的則為替狗隻絕育，然後放回原居地。這能幫助控制數量，同時避免扣押和人道毀滅目標狗隻，又可防止後代出生、受苦。

計劃實施時，不僅要著眼整個目標狗群的福利，同時要注意盡量加強對個別狗隻的益處，並盡量減低捕捉、絕育、放回過程時可能產生的傷害。

引入「捕捉、絕育、防疫注射、放回」計劃協助狗隻管理的好處

計劃預期能帶來多種好處，包括：

- 以減低無主流浪狗群的繁殖能力，達到幫助控制狗隻數量的目的¹
- 透過控制狗隻數目、改善狗群的健康、減少因繁殖活動而引致的負面行為²，在某程度上舒緩目標無主流浪狗群帶來的問題
- 為改善整體狗隻福利，防止以下與惡劣福利循環相關的問題出現：
 - (a) 無主流浪狗的誕生：三分之二的流浪幼犬會因傷病，不能活過第一年
 - (b) 捕捉、扣押和大部份人道毀滅流浪幼犬和成犬
- 透過避免繁殖時期所產生的壓力，和在絕育時施行的預防性治療，改善個別無主流浪狗隻的福利
- 減少可能產自無主流浪狗群的健康幼犬和傷病狗隻數量，避免進一步分薄動物福利界已經緊拙的資源（醫療和其他照顧、領養家庭等）
- 減少公眾衛生威脅，減少人畜共患疾病和受傷機會（例如被狗咬傷）²
- 採取非致命的方法管理無主流浪狗隻數量更能符合公眾期望，使社會更融洽
- 獲得動物福利界更廣泛的支持、參與和協助

計劃獲得的支持與計劃發展

該計劃的行政措施，如政策檢討和發展方面；以及在實施時確保得以順利進行，政府各部門的全面支持起了舉足輕重的作用。這能訂出一個框架，使計劃得以合法進行，並提供實際支持，使各參與者得以在試驗計劃實施時通力合作，以達到計劃的目的和目標。

評估標準

計劃應該以多個符合計劃目的的標準來進行評估，對愛護動物協會而言，計劃的目的是為了要人道管理狗隻數目和改善整體的狗隻福利。

¹ Reece and Chawla (2006) 發現，在印度一個「捕捉、絕育、放回」項目中，為 65% 的雌犬絕育，使狗群數量下跌 28%。Totton et al (2010) 透過模擬狗隻數量發現，絕育率達 40% 便能穩定一個狗群的數量。

² 人類被動物咬傷的事件，在狗隻繁殖高峰期的 10 週後最多。替狗隻絕育減少母狗保護幼犬的行為，同時減低狗群數量，因此能減少同類事件發生 (Reece et al 2013)。

在評估數量因素時，不應只著眼絕對的狗隻數量，此數字會隨著時間穩定和下降，評估時應考慮到其他狗隻數量因素，例如防止出生幼犬的數字（及死亡數字）、以及避免捕捉、扣押和人道毀滅的成犬數字。再者，也應評估狗隻福利水平（包括個別和群體層面），這可透過簡單的方法來量度，如身體狀況評分和身體出現皮膚病的程度等。

其他由漁護署提出的評估標準，包括有關滋擾的投訴，由於容易受到偏見影響，則要小心評估和詮釋。例如，採用資料收集的方法會出現錯誤歸類的情況，亦可能會有個別群組和人士會作出重複投訴，歪曲結果，又或者僅僅是因為被投訴的狗隻（例如因為吠叫）沒有被移除（移除狗隻並不是建議計劃採用的方法）。同時，為公平起見，應同時與漁護署正在沿用的其他方法一同參考和評估。

就該類管理計劃的長遠可持續性而言，不僅要考慮計劃能否有效達到預期效果，同時要考慮社會上的支持和該方法的道德根據。根據愛護動物的經驗，非致命的動物數量管理方法（如「捕捉、絕育、防疫注射、放回」），比會引致大量動物被捕捉及殺死的捕殺方式，能得到更廣泛的社會支持。

計劃發展 / 擴張

實施新方法去幫助控制狗隻數量，某程度上仍然處於試驗階段（針對香港而言），因此要確保計劃試驗公允，則需要採取應變方法。這代表著計劃進行時，如產生任何問題，可採取應變措施，修訂計劃的某些方面和規則，但同時保持整體計劃的目標與目的。

這能確保試驗不會因硬性跟從已同意的建議計劃而失敗。

當試驗的某些方面未達完善時，應可進行修改，計劃亦可根據中期結果和其他在試驗期間獲得的資料作出修訂。這種靈活性高的方法經常用來長遠管理生物性資源。

如果該方法的一些益處在試驗完結前獲得承認，在試驗完全結束前就開始更廣泛推行計劃，能帶來好處。「捕捉、絕育、放回」的計劃所帶來的主要裨益，需要計劃在社區上有相當規模，即要有相當數量的動物受益，才能在相關福利議題上可發揮可觀的作用。

其他行動

除了「捕捉、絕育、防疫注射、放回」試驗計劃的直接行動外，其他具支持性的行動也應由各負責機構執行。例如減少非經由計劃控制、因管理不善而從垃圾桶、垃圾收集站和燒烤爐等產生的資源（如食物）。

本計劃針對無主流浪狗隻。可是，除非社區採取相應措施針對有主人的狗隻，這些狗隻將繼續成為未來流浪狗的源頭。教育市民負責任地飼養寵物應同時進行，針對為寵物犬絕育、防止遺棄寵物、狗隻註冊，提供相應資源援助（例如絕育服務），以及適當的執行手段。

動物案件

公眾關注和參與

過去幾年，香港公眾越來越關注香港某些動物的慘況，牠們的福利狀況陷於困境，或者被殘酷對待。公眾更願意自發性為動物採取行動，他們會向執法機構（通常為漁護署和警方）舉報或向愛護動物協會尋求協助。

這種公眾參與應受到鼓勵，而且應投放更多資源至各程度上的動物福利教育，包括正式教育制度和整體的社區教育。

最近，公眾認為針對動物（尤其是貓隻）的隨意虐待事件急劇增加。愛護動物協會未見證據支持這種看法，而據稱死因有可疑的動物經驗屍後，結果也未有支持數字。*

然而，香港在很多層面上仍然有不少動物在承受不必要的痛苦。愛護動物協會相信，進行相應行動和措施能大大改善香港動物的福利。

法例檢討

現時，就執法和改善個別動物的福利所能採取的行動，受過時的法例所限。現行法例（第 169 章《防止殘酷對待動物條例》）是被動的，是以懲戒殘酷行為為目標的懲罰性、打擊殘酷行為法例，在提供正確照顧動物方面（如最低照顧水平）的指引非常少。法例並沒有機制去指導和鼓勵善待動物，或改善動物福利。在國際上，合時宜的動物福利法例具主動性，目的為禁止殘酷行為，同時鼓勵以正面行動使受人照顧的動物能得到良好福利。法例設定最低標準，並引入行業守則，並同時保留高懲罰性的元素，去處理明確無誤的虐待動物案件。

* 在 2012 年 12 月至 2013 年 13 月期間有 47 宗涉及貓隻死亡的據稱虐待案件。所有案件都有進行驗屍，至今有 36 宗被確定為不涉及任何可疑死亡（即確定為狗隻襲擊、交通意外、從高處墮下等），另外 11 宗仍然在等待驗屍結果。

繼續使用過時的法例，不但阻礙動物福利改善，更與社會的期望不符，導致關心動物的市民與肩負打擊虐待、維護動物福利的各組織的不滿。當法例不足，或所訂立的標準低於公眾的合理要求，使動物的福利受損（或將進一步受到損害），便會引起這種不滿。愛護動物協會的前線員工幾乎每天都遇到上述情況，動物的福利與我們（及公眾）的期望不符，但能採取的行動有限（教育或游說），因為情況不涉及犯法。

涉及福利受損和虐待的動物個案，在所有品種和用途的動物身上，都可能發生。這包括野生動物、在農場、屠宰場和街市裡的食用動物、被用作繁殖或買賣、住在收容所的寵物、表演用的被囚禁野生動物、以及研究用的實驗動物。在這範圍內，不但有需要檢討基本的防止虐待法例和發展動物福利法，而且連其他提供正確照顧和使用動物的指引、影響動物福利的法例，也需一拼更新和修改。新法例也應該顧及大量福利受威脅的動物，幫助保護牠們，例如被困積和長期住在缺乏適當照顧的收容所的動物。一個詳盡的香港動物福利法檢討報告，已經討論過此等問題(Whitfort and Woodhouse, 2010)。

愛護動物協會仍然會遇到有關各品種動物繁殖、買賣及使用的虐待個案，因此要及早通過規管狗隻繁殖及買賣的建議，此舉對防止大量狗隻繼續每天受苦非常重要。第 139 章《公眾衛生（動物及禽鳥）條例》繼續進行檢討。

強制性的從業守則可為動物的主人或負責人對其提供的照顧，訂立最低標準及提供指引，應在相關法例中引入。

現時，第 169 章條例的最高刑罰已經相當重。重罰犯法者或可起阻嚇作用，但要幫助改善動物福利，與鼓勵管有動物人士善待動物，應該研究加入其他執行和懲罰措施補足原有法例，例如改善通知、定額罰款、扣分制度、及教育與改正計劃等。

在某些情況下，例如動物囤積個案，屢犯率非常高，只有取消資格令才能有效防止個別人士管有、運送和照顧動物。現時的第 169 章條例中，並沒有這種選擇懲介違反殘酷對待動物者。在檢討動物福利相關法例時，應引入取消資格令，及改善充公與剝奪程序。

建立能力

近年，為更順暢地處理動物個案和維護動物福利，各界進行了多方面工作。警方成立了動物守護計劃，漁護署啟動了跨部門動物福利工作小組，而愛護動物協會的檢核部則成立了打擊動物虐待小組，提高意識和增加協助處理複雜案件的能力。集合三方的能力、資源、專長和經驗，針對香港的情況，能有效執法和調查。

執法機構、愛護動物協會和某些獸醫業界人士正進行持續專業發展，以及接受動物虐待調查和獸醫法醫學訓練。這種能力提升和專業發展應受到鼓勵，以及持續拓展。

動物案件或會是複雜的，又或者會與人類健康問題有關，因此更需要採用跨界別的合作模式，尤其是涉及家庭暴力、精神問題和公共衛生的問題，在動物囤積案件可能出現。精神醫生、社工、醫生和其他可能在前線遇到動物案件的人士（例如消防或食物及環境衛生局人員）的參與，是改進案件處理和圓滿解決案件的關鍵。同時，提升前線人員的意識，可增加揭發案件的機會。

根據一項法例檢討報告，愛護動物協會檢核部符合法例所列的要求和水平，本會提議賦予檢核部有限權力。例如，允許其提供協助的某些權力，而如有需要，在不需要落案起訴罪行時便可接管已在受苦和將可能會受苦的動物。

動物法律在法律界並不常遇到，但這方面的關注有所提升，在香港最少有一所大學有就動物法律開課。但由於案件不多，這方面的法律在香港的法律界仍然不常接觸，包括律政司、檢控科和裁判法院。

因此，為了維護動物福利，能力建立和發展專業非常重要，尤其是律政司和檢控科，使法律可以得到最大程度的運用，提出最佳建議和最有力論點，確保動物受到保護、防止牠們受虐、動物福利進可能提高，而違例者也會受到適當懲罰。同時，可訂立一套判刑準則，供裁判法院給予合適刑罰使用。

其他部門也應鼓勵能力建立和專業發展，尤其是會在某方面負責保護動物和執法的機構，例如監管動物研究的衛生署，和監管屠宰場和街市的食物及衛生局。

愛護動物協會同時也敦促政府增加資源，以應付日益增加的執法需要。這包括病理學家、看管動物設施、和照顧及看管涉案動物的設施。

在處理案件時盡量提高動物福利

動物法例中，最不幸的一點就是仍然將動物列作財產的一種，縱然牠們是虐待和疏忽照顧的受害者，但在案件審結完畢前仍然不能從法律程序中被釋放，待案件完全告一段落，往往需時多月。

這對涉案動物的福利而言往往不是最好，應盡可能引用第 221 章《刑事訴訟程序條例》第 102 條，使擁有人主動放棄或由法庭沒收。

如果不可能沒收，在調查和法律程序上應優先考慮處理，盡可能提早完結案件，釋放涉案動物。

以上是檢討動物相關法例時應該考慮改善的地方。

結論

愛護動物協會全力支持「捕捉、絕育、放回」的實驗計劃，並建議如果試驗期間的檢討發現計劃有明顯好處，可在整個試驗計劃完結前，就將計劃拓展至其他地區，甚至在合適時加入其他計劃管理機構。

愛護動物協會鼓勵政府作出政策決定，支持採用「捕捉、絕育、放回」方法，協助管理各野生及流浪動物品種的數量，同時實施這些計劃，或與其他機構合作使計劃得以合法進行。

有關處理動物個案，愛護動物協會相信現行針對虐待動物案件的調查和起訴，已經是行之有效。所欠的是包含「謹慎責任」的法例，容許採取防止性和主動的行動，而不是只限於懲罰違法行為。為保護動物而檢討及改善法例，在當中包含剝奪權利的元素和引入「謹慎責任」，實在事不宜遲。另外，也應該考慮訂立動物福利法。

執法機關某程度受到法律上賦予他們的執法工具的限制，因此，將這些執法工具與時並進地提升，是對社會和動物最好的做法。新法例如能容許合資格的愛護動物協會督察被授權在某些情況行動，可幫助提高動物福利。

最後，能夠盡快落實第 139b 章法例的建議修訂，同時引入穩固有效的從業守則，保障繁殖或買賣用狗隻的福利，監管商營和私人寵物繁殖模式，能即時改善動物的福利。

參考書目

- Reece, J.F., Chawla, S.K. and Hiby, A.R. (2006). Control of rabies in Jaipur, India, by the sterilisation and vaccination of neighbourhood dogs. *Veterinary Record*, 2006, 159, 379-383. Retrieved December 31, 2013 from <http://veterinaryrecord.bmj.com/content/159/12/379.long>
- Reece, J.F. and Chawla, S.K. (2013). Decline in human dog-bite cases during a street dog sterilisation programme in Jaipur, India. *Veterinary Record*, 2013, 172:18 473. Retrieved December 31, 2013, from <http://veterinaryrecord.bmj.com/content/172/18/473.long>
- Totton, S.C., Wandeler, A.I., Zinsstag, J., Bauch, C.T., Ribble, C.S., Rosatte, R.C and McEwen, S.A. (2010). Stray dog population demographics in Jodhpur, India following a population control/ rabies vaccination program. *Preventative Veterinary Medicine* 97, 51-57.
- Whitfort, A.S. and Woodhouse, F.M. (2010). *A Review of Animal Welfare Legislation in Hong Kong*. Retrieved January 3, 2014 from <http://www.law.hku.hk/faculty/staff/Files/Review%20of%20Animal%20Welfare%20Legislation%20in%20HK.pdf>
- WHO 2005, *WHO Expert Consultation on rabies - First report*, WHO technical report series 931 WHO Geneva