

二零一四年七月八日
討論文件

立法會食物安全及環境衛生事務委員會
修訂《公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)規例》
以加強規管寵物買賣

引言

本文件旨在向委員簡介修訂《公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)規例》(第139B章)的立法建議，目的是加強規管寵物買賣，包括狗隻繁殖和售賣活動，從而促進動物健康和福利。

背景

2. 《公眾衛生(動物及禽鳥)(動物售賣商)規例》對動物售賣商的經營活動作出規管。目前，所有動物售賣商¹必須領有由漁農自然護理署署長(“漁護署署長”)發出的動物售賣商牌照。任何售賣商如違反法定規定或漁護署署長在牌照附加的有關條件，可被檢控。

3. 政府當局於二零一二年四月向本事務委員會匯報，我們已檢討寵物業的運作模式，以及相關的執法行動和法例，並識別了多項改善措施。我們就這方面的關注事宜制訂了建議，並在二零一二年十月至十一月期間進行公眾諮詢，收集社會大眾對有關建議的意見。我們共收到約2 700份回應。公眾諮詢期內，我們曾邀請本事務委員會和出席有關會議的代表團體提供意見；舉行了四場諮詢會；並與動物福利團體代表、寵物售賣商、寵物繁殖協會成員、獸醫學會及狗會成員，以及動物福利諮詢小組會面。我們也曾與一些在諮詢期結束後提出建議的動物團體代表會面、交換意見。

¹ 根據第139B章第2條，“動物售賣商”是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其後代作出售的人除外。

4. 我們於二零一三年四月十六日的事務委員會會議上匯報了公眾諮詢的結果，以及我們因應所收到意見而制訂的立法建議。有關詳情載於立法會CB(2)944/12-13(07)號文件，現於下文各段覆述當局的主要建議。

主要立法建議

(A) 提高第139B章下的罰款

5. 當局建議，把違反發牌條件的最高罰款由1,000元提高至50,000元，而非法售賣動物的罰款則由2,000元提高至100,000元。建議的罰款額屬《公眾衛生(動物及禽鳥)條例》(第139章)訂明的上限之內，並為現時罰款額的50倍。建議的罰款額應可對違反發牌條件及非法買賣動物的行為作出一定的阻嚇作用，有助盡量減少不負責任地對待動物的個案。這項建議在公眾諮詢期內獲得79%回應者支持。

(B) 賦權漁護署署長因動物售賣商觸犯第169章而撤銷動物售賣商牌照及建議的狗隻繁殖者牌照或拒絕發牌或續牌

6. 現時，即使動物售賣商牌照持牌人或申請人曾因殘酷對待及虐待動物而根據《防止殘酷對待動物條例》(第169章)被定罪，第139B章並無特定條文賦權漁護署署長可吊銷或撤銷動物售賣商持牌人的牌照，或拒絕向申請人發牌或為持牌人續牌。當局建議賦予漁護署署長相關的權力。這項建議可確保曾經干犯與動物福利相關罪行的人，無法再經營涉及照顧動物的業務。這同樣適用於申領根據第139B章發出的新建議的動物繁殖者牌照的情況。公眾諮詢期內，這項建議獲得相當程度的支持(82%)。

(C) 加強規管狗隻售賣及繁殖狗隻作售賣用途

7. 根據現行法例，售賣自養的寵物(及牠們的後代)無須領取動物售賣商牌照。部分商業繁殖者利用這項豁免安排，以私人寵物飼養人士的名義作掩飾以進行經營，藉此逃避遵從相關法規，以致引起公共衛生和動物福利方面的關注。這情況在狗隻售賣中尤見嚴重。當局建議取消有關豁免安排，並要求售賣狗隻的人士領取牌照或許可證，不論涉及的狗隻數目為何及有關的狗隻是否屬於該人的寵物或該寵物的後代。

8. 牌照／許可證會分為四類，詳情如下：

- (a) 動物售賣商牌照：這是目前所簽發的牌照類別。任何人如售賣狗隻及／或其他動物，但非繁殖狗隻，便須領取這類牌照；
- (b) 甲類動物繁殖者牌照²：任何人在某一處所飼養不多於四隻未絕育母狗，並將用作繁殖的母狗或牠們的後代出售，便須領取這類牌照；
- (c) 乙類動物繁殖者牌照³：任何人在某一處所飼養五隻或以上未絕育母狗，並將用作繁殖的母狗、牠們的後代或其他狗隻出售，便須領取這類牌照；以及
- (d) 單次動物出售許可證：任何出售所擁有的單一狗隻的真正寵物主人，必須領取這類牌照⁴。

有關撤銷任何人可將自養的寵物(及牠們的後代)出售而無須領取動物售賣商牌照的豁免權的建議，在公眾諮詢期內獲得廣泛支持(83%)。至於設立不同類別的牌照／許可證的建議，儘管大部分回應者均支持整體方向，但對某些具體範疇則持有不同意見。約有(19%)回應者反對推出甲類動物繁殖者牌照，約(5%)則反對設立單次動物出售許可證。

事務委員會二零一三年四月十六日的討論及政府當局的回應

9. 在二零一三年四月十六日的事務委員會會議上，委員及出席會議的代表團體對建議牌照／許可證制度意見不一。部分人士對加強規管寵物買賣及有關的立法建議明確表示支持，其他則提出與當局建議的未來路向不同的意見。經討論後，事務委員會通過以下議案：

「本委員會促請漁農自然護理署於建議發牌規定中，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，此舉以助進一步保障香港動物福利。」

² 我們建議規定每名申請人只可獲發一張甲類動物繁殖者牌照。此舉是為了避免不守規則的繁殖者以個人或多名人士的名義就單一處所申請多張甲類動物繁殖者牌照，藉此逃避乙類動物繁殖者牌照的較嚴格規定。

³ 乙類牌照持有人是商業繁殖者，從事較大規模的狗隻繁殖／飼養業務，他們須遵守的規定也較甲類牌照持有人更為嚴格。

⁴ 寵物主人須以個人名義為其狗隻領取狗牌，並持有該寵物不少於四個月。每份許可證僅適用於一宗買賣及一頭狗隻。

10. 自上述會議後，漁農自然護理署(“漁護署”)已因應事務委員會通過的議案及委員和代表團體在會議上表達的意見，重新研究有關的建議措施及立法建議。漁護署也一直與動物福利團體、動物繁殖者／售賣商及其他有關人士保持溝通，商討他們所關注的事宜。經考慮他們提出的事宜後，我們的意見及回應載於下文第 11 至 20 段。

關於單一動物繁殖者牌照的建議

11. 以發牌方式管制狗隻繁殖活動的建議獲得廣泛支持，然而，也有意見認為當局應推出適用於各類繁殖者的單一牌照，亦即撤銷甲類動物繁殖者牌照，並規定所有繁殖者必須領有較嚴格的乙類動物繁殖者牌照。

12. 當局已仔細地研究這方案。我們仍然認為設立兩級發牌制度會較為合適。根據立法建議，所有繁殖及／或出售任何狗隻的人士均須領有牌照或許可證。我們有必要考慮要求繁殖較少數量狗隻的人士一如商業繁殖者般興建狗房及設施是否合理。小規模繁殖者(有時稱為「業餘動物繁殖者」或「家居動物繁殖者」)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，以符合與繁殖較多數量狗隻的商業繁殖者相同的狗隻畜舍規定，不大合理。

13. 藉着推行甲類動物繁殖者牌照的方案，我們可把業餘動物繁殖者的狗隻繁殖活動納入規管，狗隻的福利也可獲得更好的保障。儘管甲類動物繁殖者牌照持有人所須遵守的狗隻畜舍規定，可能不如乙類動物繁殖者牌照持有人般嚴格，但他們仍須遵守適用於乙類動物繁殖者牌照持有人的大部分發牌條件。他們須參加適當的培訓並遵守內容廣泛的營業守則，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。此外，根據甲類動物繁殖者牌照，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四隻。這些措施將可令持牌處所內所畜養動物的福利得到保障。整體而言，我們相信上述措施可在保障動物福利與授予狗隻繁殖者的責任之間，取得合理平衡。

14. 事實上，在不少其他相若的海外司法管轄區，小規模繁殖是不受任何規管的。舉例來說，在英國，只有在任何一段 12 個月的期間，繁殖超過四胎以供售賣的狗隻繁殖者，才須領取繁殖者牌照。因此，我們為規管所有繁殖活動(包括小規模繁殖)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。

15. 此外，曾有部分人士提出意見，認為推出甲類動物繁殖者牌照或會鼓勵更多人繁殖狗隻，因為他們與乙類動物繁殖者牌照的要求不同，無須興建大規模的狗房及其他設施。根據現行的規管制度，任何人均可不受限制地繁殖及售賣自己的寵物。我們的立法建議其實正尋求把這類活動納入規管。根據規管建議，繁殖者須參加強制培訓，而持牌處所亦須受當局的定期巡查。同時，持牌人須持續遵行發牌條件(包括營業守則)。因應上述規管措施所衍生的成本，我們預期甲類動物繁殖者牌照並不會引致業餘動物繁殖活動的大規模擴展。

應否限制甲類動物繁殖者牌照和乙類動物繁殖者牌照的數目

16. 在二零一三年四月十六日的事務委員會會議上，有些委員查詢立法建議中會否限制甲類動物繁殖者牌照和乙類動物繁殖者牌照的數目。我們小心考慮此事，並認為在現階段沒有強而有力的理據去支持限制本港甲類和乙類動物繁殖者牌照的數目。

關於把建議發牌制度的適用範圍擴及貓隻的提議

17. 部分委員認為規管建議也應涵蓋貓隻。當局已在先前的會議上解釋，實際數據顯示，狗隻在寵物市場所佔比率最高，亦是最需要受保護的一類寵物。根據過往的調查記錄及定罪個案，畜養作繁殖用途的狗隻，其福利受到損害的比率和程度往往較其他類別的寵物為高。因此，我們認為有充分理由先行針對狗隻取消豁免領取動物售賣商牌照的安排，和對相關的繁殖活動實施發牌管制。當局會留意新規管措施的成效，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。

關注可能濫用單次動物出售許可證的情況

18. 對於在 24 個月期間內，同一名申請人可獲簽發最多兩份單次動物出售許可證以售賣其寵物狗隻的建議，有動物福利團體表示關注，認為這可能會導致濫用制度的情況，使某些寵物主人可利用相比申領甲類或乙類動物繁殖者牌照較為容易的方法，出售其寵物狗隻。

19. 經小心考慮這些意見及實際情況後，當局擬收緊規定，只容許同一名申請人在十年期間內可獲簽發最多三份單次動物出售許可證。這可防止營商的狗隻繁殖者／售賣商濫用單次動物出售許可證制度逃避申領動物售賣商牌照、甲類或乙類動物繁殖者牌照。

對漁護署人力資源的關注

20. 有委員對漁護署在資源方面所受的影響，以及署方可否在現有的人力資源框架下持續有效執行加強的措施，表示關注。漁護署會根據現行制度，適當地增聘額外人手，以處理牌照／許可證申請、進行巡查、處理牌照／許可證續期，以及調查懷疑違法個案等工作。考慮到署方在其他同等重要的工作上對執法人手的需求，漁護署會制定執法策略，以在最大程度上使其執法資源得到有效使用。

營業守則

21. 當局在簽發第 8 段所述各類牌照時，會施加一套附加發牌條件。所有牌照均會附加一項相同的條件，就是持牌人必須遵守營業守則。因此，任何違反營業守則的情況都可視作違反發牌條件，持牌人可被檢控。二零一三年四月十六日的事務委員會文件(見立法會 CB(2)944/12-13(07)號文件)及公眾諮詢文件均已概述營業守則的主要條文。為回應事務委員會的關注，我們會在營業守則規定持牌人須接受有關飼養狗隻及良好衛生守則的培訓，並達致漁護署滿意的程度。我們正諮詢持份者，特別是動物福利諮詢小組法律分組，以處理和修訂營業守則及附加條件。當營業守則擬備好後，我們會諮詢業界和事務委員會。

22. 營業守則不適用於單次動物出售許可證，因為這類許可證只與飼養作寵物的個別狗隻有關。然而，漁護署可在有需要時在單次動物出售許可證上附加某些條件。

結論

23. 當局在小心研究收到的意見及其他考慮因素後，認為上文第 5 至 8 段所載的主要建議，以及第 19 段闡述對單次出售動物許可證所作的建議改動，可有效達致促進動物健康和福利的政策目標，並可在保障動物福利及寵物主人和寵物售賣商的權益之間，取得適當的平衡。

24. 視乎本事務委員會或會提出的進一步意見，當局會着手擬備第 139B 章的法例修訂條文，以期在二零一四至一五年度立法會會期內把修訂規例提交立法會審議。

食物及衛生局
漁農自然護理署
二零一四年七月