

# 野生及流浪動物滋擾的監管工作

## 摘要

1. 野生動物或會偶然離開其自然棲息地並進入市區，被遺棄或迷途的馴化類動物也可能會在街上流浪。野生動物和流浪的馴化類動物可能是在市區造成滋擾（例如噪音、衛生和安全問題），而政府的工作目標是管控此類滋擾。
2. 漁農自然護理署（漁護署）負責監管野生及流浪動物滋擾。漁護署不時接獲有關動物滋擾的投訴，大部分滋擾投訴涉及噪音、衛生和安全問題。其他投訴涉及例如發現野生動物出沒、發現野生雀鳥的巢，和要求漁護署捕捉流浪動物。在 2018–19 年度，漁護署接獲 2 012 宗有關野生動物滋擾的投訴和 6 024 宗有關流浪動物滋擾的投訴。在該年度，野生及流浪動物監管工作（包括監管野生及流浪動物的滋擾）所涉及的開支為 6,190 萬元。審計署最近就漁護署對野生及流浪動物滋擾的監管工作進行審查。

## 野生動物滋擾的監管工作

3. **野生動物滋擾投訴的處理** 過去 5 年（即 2014–15 至 2018–19 年度期間），向漁護署提出有關野生動物滋擾的投訴宗數上升了 75%，由 2014–15 年度的 1 147 宗增加至 2018–19 年度的 2 012 宗。絕大部分（95%）投訴與野豬（43%）、猴子（29%）和野生雀鳥（23%）有關（第 2.2 段）。審計署留意到以下事宜：
  - (a) **需確保在有需要時到場處理個案** 根據漁護署的指引，如有投訴人尋求協助（例如拯救受傷動物）及／或有動物造成滋擾（例如猴子搶人物品），漁護署人員需到場處理個案或需就個案採取行動。審計署留意到，在 2018–19 年度接獲的 2 012 宗有關野生動物滋擾的投訴中，漁護署人員或需到場處理 1 553 宗個案。然而，在該些個案中，漁護署人員完全沒有到場處理的佔大比例（65% 或 1 005 宗）。審計署認為，到場處理投訴個案能讓人員有效地處理問題。儘管目前漁護署的指引並無規定把完全沒有到場處理個案的原因記錄在案，但有關記錄有助提高漁護署的問責性（第 2.4、2.6 及 2.9 段）；

## 摘要

---

- (b) **需改善回覆投訴的適時程度** 根據漁護署的指引，在接獲有關野生動物滋擾的投訴後，漁護署需在 10 個曆日內向投訴人作出初步回覆，並在 30 個曆日內作出正式回覆。審計署分析了 1 917 宗投訴，並留意到 49 宗 (3%) 個案在作出初步回覆時有延誤 (延誤日數由 1 至 47 日不等，平均日數為 9 日)，另外 398 宗 (21%) 個案在作出正式回覆時有延誤 (延誤日數由 1 至 63 日不等，平均日數為 8 日) (第 2.10 及 2.12 段)；及
- (c) **需遵守指引對造成滋擾的猴子進行絕育處理** 在處理猴子滋擾的投訴方面，根據漁護署的指引，在放回野外前，須為捕獲的造成滋擾的猴子進行絕育處理。審計署留意到，在 2014–15 至 2018–19 年度期間捕獲的 360 隻造成滋擾的猴子中，有 29 隻 (8%) 沒有在放回野外前進行絕育處理，有違漁護署的指引。有關記錄並無註明沒有為該些猴子絕育的原因 (第 2.14 及 2.15 段)。
4. **野生動物數量控制計劃** 漁護署就猴子和野豬實施數量控制計劃 (第 2.21 段)。審計署留意到以下事宜：
- (a) **需檢討猴子避孕及絕育計劃的絕育目標** 漁護署自 2007 年起委聘承辦商在捕猴點捕捉猴子，並即場進行絕育處理。漁護署在服務合約內訂明為猴子進行絕育處理的每年最低數目。在 2014 至 2019 年期間，每年按合約進行絕育處理的實際猴子數目，比合約訂明的最低數目，超逾 15% 至 63% 不等。漁護署告知審計署，經絕育處理的猴子數目並非用來評估承辦商的表現。審計署認為，經絕育處理的猴子數目有大幅超逾訂明的最低數目的風險，因而會令猴子數量過度下降，這或有違漁護署的原意 (第 2.21 至 2.25 段)；
- (b) **需解決尋找和捕捉猴子的困難** 在 2014 至 2019 年期間，承辦商 (見上文 (a) 項) 捕獲的猴子數目下降了 59%，由 499 隻 (2014 至 2015 年合約期) 下降至 205 隻 (2018 至 2019 年合約期)。在已發現的 32 個猴群中，有 17 個猴群的猴子自 2014 年 1 月起已沒有被捕獲。2019 年 8 月，承辦商表示猴子對捕猴籠甚為熟悉，預期日後的捕猴工作會更加困難 (第 2.28 及 2.29 段)；
- (c) **“野豬捕捉及避孕／搬遷計劃”需涵蓋更多滋擾黑點** 漁護署自 2017 年起委聘承辦商在選定地點捕捉造成滋擾的野豬，並即場進行絕育處理。漁護署記錄顯示，截至 2019 年 5 月 31 日，共有 77 個野豬滋擾黑點。然而，以往的野豬捕捉及避孕／搬遷計劃行動只

## 摘要

涵蓋了 19 個 (25%) 黑點。儘管漁護署已計劃在日後的野豬捕捉及避孕／搬遷計劃行動中涵蓋另外 22 個 (28%) 黑點，但該署仍未計劃在野豬捕捉及避孕／搬遷計劃行動中涵蓋其餘 36 個 (47%) 黑點 (第 2.21 及 2.34 段)；

- (d) **需加快評估所用避孕疫苗的成效** 野豬捕捉及避孕／搬遷計劃使用一種多年有效的免疫避孕疫苗，作為為雌性野豬進行絕育處理的其中一種方法。漁護署要求承辦商 (見上文 (c) 項) 再次捕捉在以往的野豬捕捉及避孕／搬遷計劃行動中曾被注射疫苗的野豬，並為這些野豬進行妊娠化驗，以評估疫苗成效。然而，截至 2019 年 5 月 31 日，在被注射疫苗後放回野外的 64 隻野豬中，只有 6 隻 (9%) 再被捕獲以進行妊娠化驗。此外，疫苗研究原定在 2019 年 10 月完成，但由於再捕獲的野豬數目有限，承辦商截至 2019 年 7 月 31 日仍未取得足夠的樣本，以評估疫苗的成效 (第 2.37 至 2.39 段)；及
- (e) **需加快進行野豬數量調查** 儘管漁護署已實施野豬數量控制計劃 (即野豬捕捉及避孕／搬遷計劃)，但該署並沒有定期進行野豬數量調查。經審計署查詢後，漁護署先後在 2019 年 6 月和 9 月回覆，表示署方已在 2019 年 4 月展開野豬數量先導研究，並已收集首批數據，以便研究數量調查所採用的技術是否有效。在 2019 年 9 月，漁護署仍在研究準確估計野豬總數的技術 (第 2.42 至 2.44 段)。

5. **需在實施禁止餵飼措施時考慮由野豬造成的滋擾** 漁護署已根據《野生動物保護條例》(第 170 章) 指明禁餵區，禁止在區內餵飼任何野生動物。審計署留意到，截至 2019 年 5 月 31 日，全港共有 61 個因餵飼造成滋擾的黑點 (即 5 個猴子滋擾黑點和 56 個野豬滋擾黑點)。儘管所有猴子滋擾黑點均位於禁餵區內，但 56 個野豬滋擾黑點卻全部不在禁餵區內 (第 1.8 及 2.49 段)。

### 流浪動物滋擾的監管工作

6. **需改善投訴記錄** 根據漁護署的指引，在接獲有關流浪動物滋擾的投訴後，漁護署需在 10 個曆日內向投訴人作出初步回覆，並在 30 個曆日內作出正式回覆。自 2018 年 1 月起，漁護署利用電腦系統記錄個別投訴的詳情 (例如接獲投訴日期及已採取的跟進行動)。然而，電腦系統並無記錄給予投訴人初步回覆和正式回覆的日期。審計署認為，漁護署在監察有否適時向投訴人作出回覆方面，欠缺所需的管理資料 (第 3.3、3.4 及 3.6 段)。

## 摘要

7. **流浪動物的處理** 在 2014–15 至 2018–19 年度期間接獲的流浪動物滋擾投訴，絕大部分 (91%) 與狗 (63%) 和貓 (28%) 有關。漁護署設有 4 間動物管理中心，負責捕捉和處理流浪貓狗，以及處理從其他途徑接收的動物。經動物管理中心接收，但無人認領而經評估為健康狀況良好和性情溫馴的貓狗，會轉交動物福利機構 (即領養伙伴機構)，供市民領養 (第 3.9 至 3.11 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需改善處理流浪貓狗的指引** 根據漁護署的指引，流浪貓狗於 4 天後仍無人認領，而健康或性情評估不及格，便會被人道處理。漁護署表示，4 天是貓狗在被人道處理前的最短扣留時限，而漁護署或會為牠們再作評估，以確定牠們在一段時間後有否變得較為適合供人領養。然而，漁護署的指引並未充分闡明這方面的事宜 (例如貓狗應被觀察多久)。有些貓狗被人道處理前的觀察期頗短 (例如 4 天)，有些的觀察期則相對很長 (例如 93 天)(第 3.12、3.14 及 3.15 段)；及
- (b) **需加強監察領養伙伴機構** 有意成為漁護署領養伙伴機構的動物福利機構，需向漁護署遞交申請。截至 2019 年 7 月 11 日，漁護署有 16 間領養伙伴機構 (即 16 間動物福利機構)(第 3.17 段)。審計署留意到以下事宜：
  - (i) **不經常探訪領養伙伴機構** 如有動物福利機構申請成為領養伙伴機構，漁護署會在審批申請時探訪這些機構。其後，漁護署只會在有需要時 (例如機構轉換管理層) 探訪這些機構。在 16 間動物福利機構中，有 7 間成為領養伙伴機構已經超過 10 年。漁護署可能久未探訪部分領養伙伴機構 (第 3.17(a) 段)；及
  - (ii) **沒有提交領養記錄** 在 2018–19 年度有 10 間動物福利機構從漁護署接收了供市民領養的貓狗。審計署留意到，只有 2 間 (20%) 動物福利機構按規定提交“領養記錄” (載述該等貓狗的相關資料，例如領養狀況) (第 3.17(b) 段)。

8. **流浪動物數量控制計劃** 漁護署就流浪動物實施數量控制計劃，亦協助動物福利機構進行計劃為流浪狗絕育 (第 3.21 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需確保為領養貓狗絕育的規定獲得遵從** 根據領養伙伴機構所簽署的承諾書，領養動物 (即送交動物福利機構以供市民領養的貓狗) 須由註冊獸醫進行絕育手術。領養伙伴機構及向其領養該等貓狗

## 摘要

---

的人士，可把領養貓狗帶往漁護署委聘的獸醫診所，以接受免費絕育手術（第 3.11 及 3.22 段）。審計署發現：

- (i) 在 2018–19 年度，只有 27% 的領養狗隻和 49% 的領養貓隻在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育（第 3.23 段）；及
  - (ii) 至於未曾在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育的領養貓狗，牠們是否已在其他地方接受絕育（例如由領養人自費進行），就不得而知。一些領養貓狗可能未有進行絕育處理，這有違領養伙伴機構承諾書所載的規定（第 3.24 段）；
- (b) **需留意“捕捉、絕育、放回”試驗計劃的實施情況** 根據“捕捉、絕育、放回”試驗計劃，兩間動物福利機構招募照顧者在特定地點餵飼和捕捉流浪狗。如情況合適，捕獲的狗隻會送交該等動物福利機構指定的獸醫診所，以進行絕育處理。捕獲的狗隻如不適合供人領養，會被放回特定地點。在 2018 年 5 月，立法會獲告知，“捕捉、絕育、放回”的構思似乎未能在短期內有效減少流浪狗的數目和滋擾情況。截至 2019 年 7 月 31 日，該兩間動物福利機構仍在進行“捕捉、絕育、放回”試驗計劃，漁護署須對此多加注意，因為“捕捉、絕育、放回”的構思有別於漁護署處理流浪狗的既有做法（即捕捉及移走的方法），而且“捕捉、絕育、放回”試驗計劃的成效仍未能確定（第 3.26、3.28 及 3.29 段）；及
- (c) **需確保牛隻管理計劃適時推行** 漁護署不時接獲有關流浪黃牛和水牛（以下統稱“流浪牛”）滋擾的投訴。漁護署在 2011 年設立牛隻管理隊，目的是對流浪牛作出長期管理。2019 年 8 月，漁護署制訂流浪牛管理計劃。該計劃為控制流浪牛的數量訂定了短至長期目標。漁護署表示，該署會在推行流浪牛管理計劃前，向相關動物福利機構和持份者簡介該計劃。審計署留意到，截至 2019 年 9 月中，漁護署仍未開始向相關動物福利機構和持份者簡介該計劃（第 3.21、3.31 至 3.33 段）。

9. **需制訂有效措施以適時控制鴿子數量** 有關鴿子滋擾，向漁護署提出的投訴宗數上升了 65%，由 2014–15 年度的 328 宗增加至 2018–19 年度的 540 宗。2018 年 9 月，漁護署成立野鴿數量監控組，以處理有關鴿子的問題。2019 年 2 月，漁護署委聘承辦商進行全港鴿子數量調查，調查目的是探究鴿子聚集的可能原因，從而制訂控制鴿子數量的方案。此項調查於 2019 年 4 月展開，定於 2020 年 3 月完成（第 3.39 及 3.40 段）。

## 摘要

### 宣傳、檢控及其他行政事宜

10. **宣傳和教育計劃** 漁護署推行多項宣傳和教育計劃，以提高公眾對動物監管事宜的認識 (第 4.2 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需改善舉辦學校講座和公眾座談會的工作** 在 2014–15 至 2018–19 年度期間，學校講座的參加人數在 2015–16 年度達至 21 288 人的最高數目，其後回落至 2018–19 年度的 12 773 人，減少了 8 515 人 (40%)。公眾座談會方面，座談會的平均參加人數偏低，例如在 2018–19 年度，座談會的平均參加人數少於 10 人。參加人數減少／有限，不利於宣傳動物監管事宜 (第 4.4 及 4.7 段)；及
- (b) **需確保在黑點和聚集點展示橫額** 漁護署的一貫做法是在動物滋擾黑點和鴿子聚集點懸掛橫額，提醒市民不要在該處餵飼動物，並向市民建議遇到野生動物時應採取的防範措施。然而，截至 2019 年 5 月 31 日，在 77 個野豬滋擾黑點中，只有 66 個 (86%) 掛上橫額，而在 166 個鴿子聚集點中，只有 71 個 (43%) 掛上橫額 (第 4.9 及 4.10 段)。

11. **需適時採取檢控行動** 漁護署在監管野生及流浪動物滋擾時，或會發現有人違反法例 (例如與棄掉動物有關)。根據《裁判官條例》(第 227 章)，檢控行動須在罪行發生當天起計的 6 個月內執行 (即 6 個月後便過了檢控時限)。審計署審查漁護署在 2014–15 至 2018–19 年度期間撤回的 31 宗檢控個案，發現 2 宗個案由於過了檢控時限，所以漁護署未有提出任何檢控 (第 4.19 及 4.20 段)。

12. **需加強非洲豬瘟的監測措施** 野豬易受非洲豬瘟感染。根據漁護署的非洲豬瘟監測計劃，漁護署人員接獲發現死因不明 (不包括在道路上被輾斃) 或患病野豬的報告後，會到場檢驗有關野豬，並判斷豬隻是否有感染非洲豬瘟的懷疑症狀。經審計署查詢後，漁護署先後在 2019 年 5 月及 6 月回覆，表示直至 2019 年 6 月，漁護署從未就任何活生或已死的野豬進行非洲豬瘟檢測。漁護署在 2019 年 9 月及 10 月告知審計署，針對本地野豬 (即本地野豬屍體) 的非洲豬瘟監測先導計劃，會在 2019 年 11 月至 2020 年 1 月期間進行，以進一步優化非洲豬瘟監測工作。經檢討和修訂後，漁護署會推出本地野豬非洲豬瘟監測計劃 (第 4.27 至 4.30 段)。

## 摘要

---

### 審計署的建議

13. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。  
審計署建議漁農自然護理署署長應：

#### *野生動物滋擾的監管工作*

- (a) 檢討有關到場處理野生動物滋擾投訴的指引是否足夠 (第 2.19(a) 段)；
- (b) 如未有按指引的建議到場處理投訴，確保有關原因記錄在案 (第 2.19(b) 段)；
- (c) 改善回覆野生動物滋擾投訴的適時程度 (第 2.19(c) 段)；
- (d) 採取措施確保人員遵從漁護署的指引，為造成滋擾的猴子絕育 (第 2.19(e) 段)；
- (e) 日後在捕獲造成滋擾的猴子而沒有進行絕育處理時，把有關原因記錄在案 (第 2.19(f) 段)；
- (f) 檢討猴子避孕及絕育計劃的絕育目標，以及重新考慮需否為猴子絕育訂明目標範圍／適當數目 (第 2.45(a) 段)；
- (g) 探究猴子避孕及絕育計劃在尋找及捕捉猴子方面出現的困難，並繼續留意需否改善捕猴策略 (第 2.45(c) 段)；
- (h) 就野豬捕捉及避孕／搬遷計劃而言，採取措施確保有關行動足以涵蓋所有野豬滋擾黑點 (第 2.45(e) 段)；
- (i) 確保採取有效和適時措施，以取得足夠樣本，用以評估對野豬使用的免疫避孕疫苗的成效 (第 2.45(f) 段)；
- (j) 加快進行野豬數量調查 (第 2.45(g) 段)；
- (k) 繼續檢討需否根據《野生動物保護條例》擴大禁餵區，以涵蓋野豬滋擾黑點 (第 2.52 段)；

#### *流浪動物滋擾的監管工作*

- (l) 採取措施改善流浪動物滋擾投訴記錄系統 (第 3.7 段)；
- (m) 確保就處理流浪貓狗事宜提供足夠指引 (第 3.19(a) 段)；

## 摘要

---

- (n) 考慮定期探訪領養伙伴機構，並確保這些機構按照規定提交領養記錄 (第 3.19(c) 段)；
- (o) 探究在漁護署委聘的獸醫診所接受絕育的領養貓狗比率偏低的原因，並採取措施確保領養伙伴機構遵從為領養貓狗進行絕育處理的規定 (第 3.35(a) 及 (b) 段)；
- (p) 繼續留意“捕捉、絕育、放回”試驗計劃的推行情況，如有需要，適時採取行動，以糾正狀況 (第 3.35(c) 段)；
- (q) 迅速採取行動，向相關動物福利機構和持份者簡介流浪牛管理計劃 (第 3.35(d) 段)；
- (r) 密切監察全港鴿子數量調查工作 (第 3.41(b) 段)；

### *宣傳、檢控及其他行政事宜*

- (s) 採取適當措施，加強漁護署在舉辦學校講座和公眾座談會方面的工作 (第 4.17(a) 段)；
- (t) 確保在動物滋擾黑點和動物聚集點適時展示橫額，以宣傳有關監管動物滋擾方面的資訊 (第 4.17(b) 段)；
- (u) 確保適時就動物滋擾監管工作所發現的罪行在法院提出檢控 (第 4.22(a) 段)；及
- (v) 持續檢討本地野豬非洲豬瘟監測先導計劃的推行情況，並確保在適當情況下，本地野豬非洲豬瘟監測計劃得以適時更新及優化 (第 4.32(c) 段)。

## 政府的回應

14. 漁農自然護理署署長整體上同意審計署的建議。