

漁農自然護理署
沒有妥善履行職責處理流浪貓滋擾問題

調查報告摘要

投訴內容

投訴人於二〇一〇年五月中向漁農自然護理署（「漁護署」）投訴，指其居住地區（「事涉地區」）有流浪貓出沒，衍生環境衛生問題。鑑於事涉地區屬於一動物福利機構（「動物機構」）推行的「貓隻領域護理計劃」（「護理計劃」）下的領域，故漁護署將個案轉介該機構跟進。其後，投訴人再多次向漁護署表達不滿，並要求該署捕捉流浪貓及交代其捕捉行動的詳情，惟漁護署一直沒有清楚回覆，只建議投訴人直接聯絡該機構。

2. 投訴人認為，漁護署沒有履行捕捉流浪貓的責任，只把責任推卸給該機構，容許其在事涉地區推行護理計劃，將貓隻棄置在事涉地區，造成環境衛生問題，又把清理貓糞的工作推給食物環境衛生署（「食環署」）和管理遊樂場地環境衛生的康樂及文化事務署（「康文署」），遂向本署投訴。

護理計劃

3. 動物機構於二〇〇〇年在全港多個地區展開護理計劃，希望透過「先捕捉，後絕育，再釋放回原居地」的方法改善流浪貓的生活及健康，並穩定和逐步減少其數量。該機構會招募義工為領域護理員，負責照顧及餵飼其領域內的流浪貓，並將捕捉到的貓隻帶到該機構進行絕育手術，再植入晶片及以剪耳作記號。截至二〇一一年十二月，該機構在全港近 1,200 個地點推行護理計劃（包括事涉地區）。

漁護署對投訴的回應

4. 漁護署表示，在接獲有關流浪貓滋擾的投訴時，該署職員會根據香港法例第 168 章《動物羈留所條例》第 2 條捕捉流浪貓。至於因貓隻的繁衍而引致的環境衛生問題，則屬食環署的職權。若投訴地點涉及護理計劃下的領域，該署會把投訴轉交動物機構跟進，並會派員到場巡視及捕捉護理計劃領域以外之流浪貓。

5. 由於現時並無法例監管貓隻的飼養、餵飼、捕捉及絕育，故此，理論上護理計劃無須經漁護署認可、批准或監管，但該署原則上支持該計劃，並擔當協助的角色，例如在捕捉到已植入晶片的流浪貓時會將之交還動物機構。

6. 漁護署與動物機構於二〇〇五年就護理計劃共同擬訂「基本準則和要求」，當中訂明漁護署會把護理計劃領域下的流浪貓滋擾投訴轉交動物機構跟進，該署一般不會進入領域範圍內捕捉貓隻。動物機構的領域護理員須處理及解決其領域內因護理計劃而導致的環境衛生問題。

7. 漁護署把投訴人的個案轉介動物機構及食環署跟進，並派員於不同時段到事涉地區巡視，曾看見一些已剪耳的流浪貓，並捕捉護理計劃領域以外之流浪貓。然而，漁護署認為動物機構未能妥善處理這宗投訴，且發現事涉地區某領域仍有未剪耳的流浪貓出沒，故於二〇一〇年七月通知該機構，不再認同在該領域推行的護理計劃，並要求食環署加強巡查。截至二〇一一年二月，漁護署人員已在該地段一帶進行 30 次巡查，共捕捉了 17 隻流浪貓。

8. 漁護署表示，一直有要求動物機構提供資料及數據以供評估及檢討護理計劃的成效，惟該機構提交的資料卻欠詳盡，故未能作出較全面的評估。

本署調查所得及評論

9. 動物機構指出，漁護署於二〇〇二年表示同意及支持護理計劃，雙方代表曾於二〇〇六年六月一同出席當區區議會的會議，解釋護理計劃的目的和運作。該機構會跟進調查由漁護署轉介有關流浪貓滋擾的投訴，並會將調查結果通知漁護署，也會因應漁護署的要求提供相關資料和數據。該機構不認同漁護署指其未能妥善處理投訴和未能妥善管理事涉地區某領域的護理計劃的觀點。該機構估計，截至二〇一一年四月，事涉地區一帶的流浪貓數目已較原先減少逾四成。

10. 本署調查發現，事涉地區內既有店舖畜養的貓，也有流浪貓，除領域護理員外，亦有其他市民在事涉地區餵飼貓隻，故貓隻所衍生的環境衛生問題不能完全歸咎於護理計劃。另一方面，由於一般人難以辨別哪些是流浪貓，也不懂分辨誰是領域護理員，故投訴人不滿漁護署容許動物機構在事涉地區推行護理計劃，亦可理解。

11. 事涉地區的護理計劃於二〇〇五年已展開，惟漁護署在過去五、六年間，從未就計劃的成效進行任何檢討及評估。該署在二〇〇六年五月曾向當區區議會提交文件，表明該署「一直支持（動物機構）在（事涉地區）推行的護理計劃」。此外，該區議會轄下一個委員會的主席曾於二〇〇六年十月一個討論相關事宜的會議中，要求漁護署及動物機構在實施以「捕捉、絕育、放回」為宗旨的處理流浪動物試驗計劃九個月後提交檢討報告。然而，區議會秘書處其後並無接獲相關檢討報告。由此可見，漁護署一直沒有切實履行其處理流浪動物的職責。

12. 本署調查亦發現，政府每年均透過漁護署撥款資助動物機構推廣動物福利。在對上三個財政年度，該機構每年用於推行護理計劃的資助金額均為 20 萬元，佔總資助金額約 32.9%。漁護署有責任監管所撥款項是否運用得當和有效，故在護理計劃中應擔當重要角色。該署聲稱其角色只是「協助」，無須「認可、批准或監管」護理計劃，有逃避責任之嫌。

13. 在處理投訴方面，投訴人是向漁護署投訴，該署有基本責任直接向投訴人交代，但該署只把個案轉介動物機構便了事，並建議投訴人自行聯絡動物機構，而沒有切實瞭解事情是否已獲恰當處理。這種置身事外的態度，並不恰當。

14. 本署認為，漁護署不單沒有監察及檢討護理計劃的成效，更對護理計劃的進展及衍生的投訴漠不關心、置身事外，亦沒有及早主動向動物機構表明需要甚麼資料作檢討及評估，更沒有監察該機構如何運用公帑推展護理計劃，從行政角度而言，實是失職。

15. 整體而言，在事涉地區推行的護理計劃並不成功，漁護署監管不力，是一個重要因素。然而，這宗投訴所涉問題複雜，且涉及食環署及康文署。雖然食環署及康文署均不認為漁護署把清理貓糞的工作推卸給他們，但他們均無參與護理計劃。本署認為，漁護署有責任妥善監察護理計劃，與相關部門及動物機構緊密合作，加強宣傳教育，才能徹底解決問題。

16. 漁護署於二〇一一年二月本署調查期間主動提出改善措施，打算與動物機構商討護理計劃的監管及日後投訴的處理等問題，亦會與該機構商討修訂「基本準則和要求」，以及要求該機構定期向漁護署提供護理計劃的相關數據，以監管護理計劃的成效。然而，該署於二〇一一年七月卻突然改變態度，指動物機構提交的二〇一一至一二年度的資助申請，已不包括護理計劃此項目，該署因而將終止資助護理計劃，故無權要求動物機構提交有關資料，亦無須再檢討及評估計劃的成效。本署對於漁護署於短短半年間就護理計劃作出兩種截然不同的決定感到非常詫異。該署更以工作繁重以致日常與動物機構的溝通多以電話聯繫為由，表示無法提供作出決定的任何檔案或記錄。本署認為，該署若非文過飾非，便是行政混亂。

17. 此外，本署發現，動物機構向漁護署提交的資助申請中，只是以「控制流浪動物的數目」取代「貓隻領域護理計劃」，但其內容仍是以「捕捉」和「絕育」為主。另一方面，政府在二〇

一一年十月發表的施政報告，表明會「協助（動物福利團體）進行『捕捉、絕育、放回』試驗計劃，並會諮詢相關區議會。」可見政府處理流浪動物問題仍是以試驗「捕捉、絕育、放回」為政策方針。漁護署稱審核動物福利團體的資助申請時，會因應是否能配合政府現行政策逐一考慮，但該署突然不資助以「捕捉、絕育、放回」為宗旨的「貓隻領域護理計劃」，似乎與政府政策背道而馳。事實上，若該署能在數年前已開始監控和檢討計劃，相信現已累積了寶貴的經驗和數據，為推行有關政府政策提供穩固基礎。

18. 漁護署沒有履行其法定職能管理流浪動物，避免對公眾造成滋擾及衍生環境衛生問題，也沒有積極面對和處理相關投訴，以及沒有適切監管護理計劃，以確保計劃能達到穩定或減少流浪貓數目之效，其表現敷衍塞責。本署並不認同該署對護理計劃採取不評估、不理會的態度。

19. 綜合而言，申訴專員認為，這宗投訴**成立**。

建議

20. 申訴專員向漁護署提出以下建議：

- (1) 盡快全面檢討及評估護理計劃的成效及未來方向；
- (2) 檢討涉及護理計劃的投訴處理程式和制訂改善措施；
- (3) 就護理計劃加強與動物機構的溝通及合作，並清楚釐定哪些是評估計劃成效所需的資料和數據；以及

- (4) 對事涉地區內飼養寵物的人士加強宣傳和教育。

申訴專員公署

二〇一二年二月