

渔农自然护理署 没有妥善履行职责处理流浪猫滋扰问题

调查报告摘要

投诉内容

投诉人于二〇一〇年五月中向渔农自然护理署（「渔护署」）投诉，指其居住地区（「事涉地区」）有流浪猫出没，衍生环境卫生问题。鉴于事涉地区属于一动物福利机构（「动物机构」）推行的「猫只领域护理计划」（「护理计划」）下的领域，故渔护署将个案转介该机构跟进。其后，投诉人再多次向渔护署表达不满，并要求该署捕捉流浪猫及交代其捕捉行动的详情，惟渔护署一直没有清楚回复，只建议投诉人直接联络该机构。

2. 投诉人认为，渔护署没有履行捕捉流浪猫的责任，只把责任推卸给该机构，容许其在事涉地区推行护理计划，将猫只弃置在事涉地区，造成环境卫生问题，又把清理猫粪的工作推给食物环境卫生署（「食环署」）和管理游乐场环境卫生的康乐及文化事务署（「康文署」），遂向本署投诉。

护理计划

3. 动物机构于二〇〇〇年在全港多个地区展开护理计划，希望透过「先捕捉，后绝育，再释放回原居地」的方法改善流浪猫的生活及健康，并稳定和逐步减少其数量。该机构会招募义工为领域护理员，负责照顾及喂饲其领域内的流浪猫，并将捕捉到的猫只带到该机构进行绝育手术，再植入晶片及以剪耳作记号。截至二〇一一年十二月，该机构在全港近 1,200 个地点推行护理计划（包括事涉地区）。

渔护署对投诉的回应

4. 渔护署表示，在接获有关流浪猫滋扰的投诉时，该署职员会根据香港法例第 168 章《动物羁留所条例》第 2 条捕捉流浪猫。至于因猫只的繁衍而引致的环境卫生问题，则属食环署的职权。若投诉地点涉及护理计划下的领域，该署会把投诉转交动物机构跟进，并会派员到场巡视及捕捉护理计划领域以外之流浪猫。

5. 由于现时并无法例监管猫只的饲养、喂饲、捕捉及绝育，故此，理论上护理计划无须经渔护署认可、批准或监管，但该署原则上支持该计划，并担当协助的角色，例如在捕捉到已植入晶片的流浪猫时会将之交还动物机构。

6. 渔护署与动物机构于二〇〇五年就护理计划共同拟订「基本准则和要求」，当中订明渔护署会把护理计划领域下的流浪猫滋扰投诉转交动物机构跟进，该署一般不会进入领域范围内捕捉猫只。动物机构的领域护理员须处理及解决其领域内因护理计划而导致的环境卫生问题。

7. 渔护署把投诉人的个案转介动物机构及食环署跟进，并派员于不同时段到事涉地区巡视，曾看见一些已剪耳的流浪猫，并捕捉护理计划领域以外之流浪猫。然而，渔护署认为动物机构未能妥善处理这宗投诉，且发现事涉地区某领域仍有未剪耳的流浪猫出没，故于二〇一〇年七月通知该机构，不再认同在该领域推行的护理计划，并要求食环署加强巡查。截至二〇一一年二月，渔护署人员已在该地段一带进行 30 次巡查，共捕捉了 17 只流浪猫。

8. 渔护署表示，一直有要求动物机构提供资料及数据以供评估及检讨护理计划的成效，惟该机构提交的资料却欠详尽，故未能作出较全面的评估。

本署调查所得及评论

9. 动物机构指出，渔护署于二〇〇二年表示同意及支持护理计划，双方代表曾于二〇〇六年六月一同出席当区区议会的会议，解释护理计划的目的是和运作。该机构会跟进调查由渔护署转介有关流浪猫滋扰的投诉，并会将调查结果通知渔护署，也会因应渔护署的要求提供相关资料和数据。该机构不认同渔护署指其未能妥善处理投诉和未能妥善管理事涉地区某领域的护理计划的观点。该机构估计，截至二〇一一年四月，事涉地区一带的流浪猫数目已较原先减少逾四成。

10. 本署调查发现，事涉地区内既有店铺畜养的猫，也有流浪猫，除领域护理员外，亦有其他市民在事涉地区喂饲猫只，故猫只所衍生的环境卫生问题不能完全归咎于护理计划。另一方面，由于一般人难以辨别哪些是流浪猫，也不懂分辨谁是领域护理员，故投诉人不满渔护署容许动物机构在事涉地区推行护理计划，亦可理解。

11. 事涉地区的护理计划于二〇〇五年已展开，惟渔护署在过去五、六年间，从未就计划的成效进行任何检讨及评估。该署在二〇〇六年五月曾向当区区议会提交文件，表明该署「一直支持（动物机构）在（事涉地区）推行的护理计划」。此外，该区议会辖下一个委员会的主席曾于二〇〇六年十月一个讨论相关事宜的会议中，要求渔护署及动物机构在实施以「捕捉、绝育、放回」为宗旨的处理流浪动物试验计划九个月后提交检讨报告。然而，区议会秘书处其后并无接获相关检讨报告。由此可见，渔护署一直没有切实履行其处理流浪动物的职责。

12. 本署调查亦发现，政府每年均透过渔护署拨款资助动物机构推广动物福利。在对上三个财政年度，该机构每年用于推行护理计划的资助金额均为 20 万元，占总资助金额约 32.9%。渔护署有责任监管所拨款项是否运用得当和有效，故在护理计划中应担当重要角色。该署声称其角色只是「协助」，无须「认可、批准或监管」护理计划，有逃避责任之嫌。

13. 在处理投诉方面，投诉人是向渔护署投诉，该署有基本责任直接向投诉人交代，但该署只把个案转介动物机构便了事，并建议投诉人自行联络动物机构，而没有切实了解事情是否已获恰当处理。这种置身事外的态度，并不恰当。

14. 本署认为，渔护署不单没有监察及检讨护理计划的成效，更对护理计划的进展及衍生的投诉漠不关心、置身事外，亦没有及早主动向动物机构表明需要甚么资料作检讨及评估，更没有监察该机构如何运用公帑推展护理计划，从行政角度而言，实是失职。

15. 整体而言，在事涉地区推行的护理计划并不成功，渔护署监管不力，是一个重要因素。然而，这宗投诉所涉问题复杂，且涉及食环署及康文署。虽然食环署及康文署均不认为渔护署把清理猫粪的工作推卸给他们，但他们均无参与护理计划。本署认为，渔护署有责任妥善监察护理计划，与相关部门及动物机构紧密合作，加强宣传教育，才能彻底解决问题。

16. 渔护署于二〇一一年二月本署调查期间主动提出改善措施，打算与动物机构商讨护理计划的监管及日后投诉的处理等问题，亦会与该机构商讨修订「基本准则和要求」，以及要求该机构定期向渔护署提供护理计划的相关数据，以监管护理计划的成效。然而，该署于二〇一一年七月却突然改变态度，指动物机构提交的二〇一一至一二年度的资助申请，已不包括护理计划此项目，该署因而将终止资助护理计划，故无权要求动物机构提交有关资料，亦无须再检讨及评估计划的成效。本署对于渔护署于短短半年间就护理计划作出两种截然不同的决定感到非常诧异。该署更以工作繁重以致日常与动物机构的沟通多以电话联系为由，表示无法提供作出决定的任何档案或记录。本署认为，该署若非文过饰非，便是行政混乱。

17. 此外，本署发现，动物机构向渔护署提交的资助申请中，只是以「控制流浪动物的数目」取代「猫只领域护理计划」，但其内容仍是以「捕捉」和「绝育」为主。另一方面，政府在二〇一一年十月发表的施政报告，表明会「协助（动物福利团体）进

行『捕捉、绝育、放回』试验计划，并会谘询相关区议会。」可见政府处理流浪动物问题仍是以试验「捕捉、绝育、放回」为政策方针。渔护署称审核动物福利团体的资助申请时，会因应是否能配合政府现行政策逐一考虑，但该署突然不资助以「捕捉、绝育、放回」为宗旨的「猫只领域护理计划」，似乎与政府政策背道而驰。事实上，若该署能在数年前已开始监控和检讨计划，相信现已累积了宝贵的经验和数据，为推行有关政府政策提供稳固基础。

18. 渔护署没有履行其法定职能管理流浪动物，避免对公众造成滋扰及衍生环境卫生问题，也没有积极面对和处理相关投诉，以及没有適切监管护理计划，以确保计划能达到稳定或减少流浪猫数目之效，其表现敷衍塞责。本署并不认同该署对护理计划采取不评估、不理会的态度。

19. 综合而言，申诉专员认为，这宗投诉**成立**。

建议

20. 申诉专员向渔护署提出以下建议：

- (1) 尽快全面检讨及评估护理计划的成效及未来方向；
- (2) 检讨涉及护理计划的投诉处理程式和制订改善措施；
- (3) 就护理计划加强与动物机构的沟通及合作，并清楚厘定哪些是评估计划成效所需的资料和数据；以及

- (4) 对事涉地区内饲养宠物的人士加强宣传和教
育。

申诉专员公署

二〇一二年二月