



## 香港野鳥聚集問題與改善建議

### 改善全港社區環境衛生系列研究報告之四

#### 香港經濟民生聯盟

2020年1月

#### 提要：

香港野鳥聚集問題有5個：一是無法例規管餵飼野鳥，只能就弄污地方執法；二是食環署執法力度不足，阻嚇力有限；三是相關部門工作成效備受質疑，多項裝置被指形同虛設；四是缺乏創新思維，對借鑒外地成功經驗態度保守；五是野鳥問題涉及多個部門，缺乏合作機制。改善建議有6個：一是向野鳥餵飼避孕藥；二是引入獵鷹驅趕野鴿；三是加強與地區溝通，令工作因地制宜；四是參考樹木辦經驗，部門間增強協作；五是制訂條例禁止餵飼野鳥，並將其納入定額罰款通知書制度；六是開放遠離民居地點餵飼野鳥，作為過渡安排。

#### 一、本港野鳥聚集概況

市區樓宇密集，較空曠的地方如公園、廣場或較寬闊的行人路往往成為野鳥聚集的地方。大批野鳥的叫聲及排泄物產生噪音和衛生問題，對附近民居及途人構成滋擾，甚至有可能增加雀鳥把禽流感等疾病傳播給人類的風險。部分市民持續在野鳥聚集的地方餵飼牠們，更令問題延續並加劇。

野鳥聚集對市民的滋擾近年越趨嚴重，可從三方面觀察。

##### 1. 當局接獲投訴及發出定額罰款通知書整體數字持續上升，增幅顯著。

食物環境衛生署向立法會提供的數字顯示，針對餵飼野鳥弄污公眾地方的投訴宗數，由2015/16年度的324宗，增加至2018/19年度首11個月的474宗，升幅達46%。至於針對餵飼野鳥弄污公眾地方而發出定額罰款通知書的數目，更由2015/16年度的91張，大幅增加至2018/19年度首11個月的323張，升幅達255%。

##### 2. 已由地區問題演變成全港性問題，影響層面廣。

根據食環署向立法會提供的數字，針對餵飼野鳥弄污公眾地方的投訴，由2015/16



年度有兩區(離島及北區)沒有收到,到 2018/19 年度首 11 個月全港 18 區都有接獲,其中,中西區、油尖旺、深水埗、九龍城、西貢、元朗、大埔及離島區均有明顯增幅。

值得注意的是,荃灣和北區過往的野鳥聚集問題並不顯著,在 2015/16 年度,食環署在這兩區均沒有發出定額罰款通知書,更沒有在北區接獲投訴,但在之後的一、兩個年度終出現相關個案。

另外,食物及衛生局 2015 年 5 月回覆立法會議員質詢時,列出 53 個有野鳥聚集的公眾地方,遍佈全港 18 區,其中深水埗最多(7 個),其次是九龍城及黃大仙(5 個)。

餵飼野鳥弄污公眾地方投訴宗數

地區	2015/16 年度	2016/17 年度	2017/18 年度	2018/19 年度 (截至 2019 年 2 月 28 日)
中西區	51	41	45	66
油尖旺	28	30	53	54
深水埗	29	51	47	50
灣仔	35	37	61	49
東區	47	51	53	48
九龍城	28	12	28	47
西貢	16	23	30	35
元朗	20	21	42	33
大埔	14	12	11	19
觀塘	16	22	20	15
南區	17	28	19	11
離島	0	2	5	10
沙田	8	20	23	9
葵青	4	6	14	8
黃大仙	4	9	11	7
屯門	4	5	6	7
荃灣	3	2	5	4
北區	0	0	5	2
總計	324	372	478	474

資料來源：食物環境衛生署



食環署針對餵飼野鳥弄污公眾地方發出定額罰款通知書數目

地區	2015/16 年度	2016/17 年度	2017/18 年度	2018/19 年度 (截至 2019 年 2 月 28 日)
中西區	17	19	26	52
灣仔	9	10	15	41
油尖旺	9	14	8	37
東區	8	10	28	36
沙田	1	8	21	34
深水埗	15	33	32	27
元朗	5	4	11	18
南區	3	6	8	17
黃大仙	3	1	0	17
九龍城	3	3	7	12
屯門	3	1	9	8
西貢	3	4	5	8
離島	10	8	7	5
觀塘	0	1	0	5
大埔	0	1	1	3
葵青	2	0	0	2
荃灣	0	0	1	1
北區	0	1	2	0
總計	91	124	181	323

資料來源：食物環境衛生署

### 3. 增加把禽流感等疾病傳播給人類的風險，在社區引起關注甚至恐慌。

食衛局回覆立法會議員質詢時指，在 2015/16 至 2017/18 年度，就有 10 宗雀鳥屍體被驗出帶有禽流感病毒的個案，有個案更發生在人口稠密的九龍城及黃大仙區。如果野鳥在社區聚集，有可能增加把禽流感等疾病傳播給人類的風險。

雖然部分市民持續在市區為野鳥提供食物，但市區始終並非最適合牠們居住的環境，加上交通及行人流量多，增加牠們意外死亡的機會。即使屍體最後被驗出不帶任何病毒，也容易在社區引起關注甚至恐慌。



## 二、本港處理野鳥聚集工作存在的問題

### 1. 無法例規管餵飼野鳥，只能就弄污地方執法。

公眾人士如餵飼雀鳥致弄污公眾地方，例如遺下殘餘飼料在地上，就會違反《公眾潔淨及防止妨擾規例》（第 132BK 章）第 4（1）條，食環署人員可採取執法行動，發出定額罰款通知書，對重犯者就會以傳票提出檢控。不過，目前本港並無法例規管餵飼雀鳥這個行為本身，只能以餵飼雀鳥的附帶行為對餵飼者採取執法行動，情況並不理想。

有地區人士更指，只要以容器盛載着飼料，而非將飼料直接灑在地上，也不算違法。

### 2. 食環署執法力度不足，阻嚇力有限。

雖然食環署針對餵飼野鳥弄污公眾地方發出的定額罰款通知書數目持續上升，但在個別野鳥聚集黑點的執法力度仍被指有所不足。以將軍澳坑口港鐵站對出空地為例，該處在 2017 年進行綠化工程後，由於樹木增多，吸引野鴿聚居，加上有人由早到晚餵飼，野鴿於今年初已繁衍至近千隻。

不過，由 2017 年至 2019 年，食環署雖在該處接獲 65 宗投訴，卻只發出 10 多張定額罰款通知書，檢控個案更僅得 1 宗。有關數字不足以對餵飼野鳥者構成足夠阻嚇力。

### 3. 相關部門工作成效備受質疑，多項裝置被指形同虛設。

運輸署、機電工程署、房屋署及港鐵等部門及機構在多個野鳥聚集黑點安裝鳥刺，防止野鳥停留，包括中環至半山扶手電梯系統，以及深水埗長沙灣道及東京街交界的長沙灣港鐵站出口上蓋、長沙灣邨服務設施大樓等。不過，中環至半山扶手電梯系統的鳥刺設計就被指有問題，鳥刺安裝在燈槽內，與天花板非常接近，形成野鳥易入難出的「鳥刺陣」，不時出現野鳥被困的情況，被形容是「趕鳥反變困鳥」。

另外，食環署在 2016 年底於多個衛生黑點安裝網絡攝錄機，加強監察非法棄置垃圾情況，當中包括餵飼野鳥黑點，但將軍澳坑口港鐵站對出空地的攝錄機，被指拍攝範圍非常局限，餵飼野鴿者輕易避開攝錄範圍，於凹槽或後巷一帶「盲點」如常餵飼。

### 4. 缺乏創新思維，對借鑒外地成功經驗態度保守。

食衛局 2015 年回覆立法會議員質詢時指，除了公眾教育及執法措施外，漁護署也有探討減低野鴿數目的可行方法，曾參考其他國家有關減低野鴿滋擾的方法，例如餵飼口服避孕藥物、安裝超聲波驅鳥器和利用風炮等，但認為這些方法並不適合在香港使用。漁護署解釋，這是受制於藥物特性、餵飼方法，以及香港人煙稠密的生活環境



等條件。

#### 5. 野鳥問題涉及多個部門，缺乏合作機制。

目前，針對餵飼野鳥弄污公眾地方者的執法行動由食環署負責，但野鳥本身屬於動物議題，屬漁護署範疇。食衛局回覆立法會議員質詢時指，任何人在公共屋邨公眾地方餵飼野鳥弄污地方，由房屋署採取執法行動；至於私人地方就由業主立案法團及管理公司負責提醒，或按公契條款採取行動。有地區人士批評，政府部門間各自為政，欠缺溝通，對處理野鳥聚集問題毫無幫助。

### 三、改善處理野鳥聚集工作的建議

#### 1. 政府部門改變固有思維，積極研究並引進外地成功經驗，加強部門間及與地區的合作。

野鳥聚集問題越趨嚴重，很大程度上是由於政府部門取態仍然守舊，部門間「各家自掃門前雪」更是積累已久的問題。建議部門改變固有思維，對外地成功處理野鳥聚集問題的經驗持開放態度，並加強部門間及與地區的合作，做好有關工作。具體建議如下：

第一，向野鳥餵飼避孕藥，控制繁殖速度。

野鳥特別是野鴿的繁殖能力驚人，有研究指一個地區內只要有 5 對鴿子，兩年後就會擴展為 400 隻的族群。2015 年 10 月，新加坡實行一年試驗計劃，在野鴿聚集黑點 Palmer Road，向野鴿餵飼摻有避孕藥的飼料，以減少鴿子數量。避孕藥會令母鴿不生蛋或不孵蛋，且沒有毒性，貓狗誤食 40 公斤、小孩誤食 60 公斤才會產生不良影響。該藥更特製成大小、咀型只適合野鴿食用的樣式，避免誤服。1 年後，Palmer Road 的野鴿數量由 400 隻降至 120 至 160 隻，跌幅達 70%。2016 年 9 月，新加坡另一黑點 Waterloo Street 也試行餵飼避孕藥，1 年後野鴿數量也下跌 30%。

2017 年，台北市政府借鑒新加坡的成功經驗，亦以餵飼避孕藥的方式，為華山文創園區附近聚集的野鴿進行絕育。加拿大衛生部也在同年批准登記於新加坡及台北使用過的避孕藥，用於控制和減少野鴿數量。

2015 年 5 月，即新加坡仍未實行餵飼避孕藥試驗計劃前，漁護署曾解釋由於受制於藥物特性、餵飼方法，餵飼避孕藥不適合在香港使用。現在，新加坡及台北實施有關計劃成效顯著，建議漁護署再積極研究向野鳥餵飼避孕藥的可行性，並選擇數個對居民影響較大的野鳥聚集黑點推行試驗計劃，如效果理想，可以擴展至其他黑點。

為避免野鳥只進食市民餵飼的食物，不肯進食摻有避孕藥的飼料，影響試驗計劃成效，建議在推行計劃的同時，加強對餵飼者弄污公眾地方採取執法行動。

第二，引入獵鷹，利用天敵驅趕野鴿。

英國倫敦特拉法加廣場最高峰時期有 35,000 隻鴿子，因而有「鴿子廣場」別稱，



更是鴿糞滿地。2005年，倫敦市政府採取一系列措施，包括派出鴿子的天敵—獵鷹在廣場上巡邏，驅趕在廣場上的鴿子，現在鴿子在廣場幾近絕跡。此外，英國溫布頓網球公開賽、2012年倫敦奧運也用上獵鷹在場館上巡邏，確保比賽不受野鴿影響。波蘭首都華沙也在2009年以鷹制鴿，驅趕地鐵站附近的野鴿。

與香港一樣，倫敦和華沙都是大城市，兩城利用獵鷹驅趕野鴿的成功經驗，對香港來說具有參考價值。建議漁護署開展有關研究試驗，訓練一批獵鷹，在市區野鳥聚集黑點上空巡邏，避免大批野鳥聚集。

第三，加強與地區溝通，令工作可因地制宜。

中環至半山扶手電梯系統的「鳥刺陣」，以及坑口港鐵站對出空地的攝錄機拍攝範圍有限，均反映當局針對野鳥聚集的工作未有因地制宜。其中前者經諮詢中西區區議會後，由運輸署、機電工程署、漁護署及民政事務處提出替代方案，自2019年6月起以由包膠鋼線築成圍欄的「鳥線」取代鳥刺，除有效防止野鳥進入燈槽內，更可防止傷及牠們。

建議有關當局在地區推行野鳥聚集的工作前，先充分諮詢區議會，尤其是與野鳥聚集黑點所屬選區的區議員加強溝通，令工作事半功倍。例如，當局在野鳥聚集黑點附近的建築物上蓋或簷篷設置防止野鳥停留的裝置，或安裝攝影機監察市民餵飼野鳥的情況之前，可以通過所屬選區的區議員收集野鳥聚集及市民餵飼的時間、具體位置、習慣等資訊，以便做出最貼合區情、最有效的安排。

食環署也計劃在2019年再增設專責執法小隊，並安排專責執法小隊進行突擊檢控行動。建議食環署諮詢區議會或區議員等地區意見，按區情安排派員執法的時間、地點和方式，令執法行動更為聚焦，新增的人手資源更有效使用。

第四，參考樹木辦經驗，部門間增強協作。

處理野鳥聚集的工作涉及多個部門，包括食環署、漁護署、房屋署、運輸署、等，要把工作做得更具成效，需要各部門之間緊密合作。

2000年代初，香港出現多宗大樹塌下引致人命傷亡的事件，政府在護養樹木方面的工作備受公眾關注。由於樹木管理涉及漁護署、建築署、路政署、康文署等多個部門，樹木管理辦事處於2010年成立，隸屬發展局，負責協調各部門之間有關樹木方面的工作。建議參考樹木辦經驗，增強部門間的協作，例如在食衛局之下建立統籌協調機制，理順各部門處理野鳥聚集的工作。

## 2. 研究立法規管餵飼野鳥。

倫敦特拉法加廣場由以前鴿糞滿地，變成現在鴿子幾近絕跡，除了採取派獵鷹巡邏等措施外，倫敦市政府更於2003年立法禁止在廣場上餵飼鴿子，4年後更將禁餵範圍擴大至廣場四周的道路上，違者可被罰款500英鎊。新加坡同樣已立法禁止餵飼野鳥，違者可被罰款500新加坡元。由於本港現行法例存在漏洞，僅限於餵飼野鳥弄污



公眾地方者才會被罰，建議研究立法規管餵飼野鳥。

第一，制訂條例，禁止餵飼野鳥，並將其納入定額罰款通知書制度。

建議制訂條例，明確禁止任何人在公眾場所餵飼野鳥。根據《公眾潔淨及防止妨擾規例》，目前餵飼野鳥弄污公眾地方的最高刑罰是罰款 25,000 元及監禁 6 個月。建議餵飼野鳥的最高刑罰不低於此標準，以收阻嚇作用。

此外，建議修訂《定額罰款(公眾地方潔淨及阻礙)條例》(香港法例第 570 章)，將餵飼野鳥納入定額罰款通知書制度，與目前餵飼野鳥弄污公眾地方的做法看齊，初犯可先發出定額罰款通知書，再犯就可發出傳票檢控。

第二，開放遠離民居地點餵飼野鳥，作為過渡安排。

部分餵飼野鳥者解釋，餵鳥是出於愛心、愛護大自然等。為平衡各方利益，當局可考慮在立法禁止餵飼野鳥後的一段指定時間、例如 1 年內，開放遠離民居的地點予公眾餵飼野鳥，例如是公園的一部分，並加強對該範圍的清潔，將餵飼野鳥對其他市民的滋擾減至最低。建議此乃過渡安排，在指定時間之後，就要全面禁止餵飼野鳥。