

## 政府的樹木管理制度及工作 主動調查報告摘要

### 背景

香港是人口密集的城市。樹木若折枝或倒塌，便可能會對周邊的人或財物造成損害。公眾往往會歸咎政府未有預早做好風險管理的工作。政府若基於安全理由移除樹木，又不時會被批評沒有盡力保育樹木。

2. 這項主動調查旨在探究政府的樹木管理制度和工作有否不足之處，重點在於政府在保障公眾安全方面的工作狀況及成效。

### 調查所得

#### **樹木管理制度**

3. 現時，在政府土地上的樹木及在私人土地上的樹木受兩套不同的制度規管。

4. 在政府土地上的樹木的日常管理工作，由不同的政府部門按其管轄的地域，負責護養、巡查及樹木風險評估等工作。政府在發展局設有樹木管理辦事處（「樹木辦」），就樹木管理事宜擔當中央統籌及指導的角色。

5. 樹木辦轄下有一個屬諮詢性質的樹木管理專家小組（「專家小組」），成員包括本地及海外樹木專家。「專家小組」就有關樹木管理及保養的政策及執行事宜，向政府提供意見。

6. 至於私人土地上的樹木，只有部分地契載有樹木保育條款。該些條款規定除在緊急情況外，業主須事先取得地政總署的書面同意才可移除或修剪其土地範圍內的樹木。

## **本港樹木管理的人力資源問題**

### 樹藝師未有註冊制度

7. 園境師及樹藝師是與樹木管理相關的主要專業。
8. 在本港，園境師的專業資格之認證，現已受《園境師註冊條例》規管。獲條例賦權的園境師註冊管理局負責為註冊園境師的申請者查證其所持資歷，並處理註冊園境師的行為及紀律問題。該註冊制度可以維持該專業的水平，並保障聘用他們的機構／市民的權益。樹藝師在本港則尚未有註冊制度。市民即使發覺樹藝師的服務質素及操守不符期望，亦投訴無門。

### 樹藝人員入職無特定資歷要求

9. 要盡早及準確地找出有問題或有倒塌危險的樹木，巡查人員及覆檢人員的專業知識及工作經驗十分重要。然而，政府對他們的工作經驗和專業知識只有基本的要求，而樹木辦所舉辦的相關訓練課程為期亦只兩天，令人懷疑僅符合如此要求的人員，是否真的能夠勝任樹木檢查工作。
10. 負責日常護養工作（包括修剪樹木、病蟲害防治、施肥等）的前線人員，其工作水平對樹木的健康有直接而重大影響。但本署發現，他們入職時，並無須要達到特定的資歷及工作經驗的要求。

### 樹木管理人力資源規劃姍姍來遲

11. 雖然樹木辦有為負責樹木管理工作的政府人員開辦培訓課程，並鼓勵大專院校和培訓機構開辦與樹木管理有關的課程，但及至二〇一五年年中，該辦才開始就本港樹木管理的人力資源情況進行研究，以助長遠規劃。這可說是姍姍來遲。

## **政府土地上樹木之管理問題**

### **樹木管理職系人員調派，造成經驗流失**

12. 現時政府體系內並無一個專責管理樹木的職系，只有一些亦須負責其他工種的職系（例如：隸屬康樂及文化事務署的康樂事務經理）。該些職系的人員常會被調往與樹木管理不大相關的崗位，因而造成專業知識和經驗的流失，不利於需要專門知識和技術的樹木管理工作（包括監督相關承辦商的工作）。

### **樹木辦對部門監督有待加強**

13. 在栽種樹木時，政府部門有否選擇適當的樹木品種、栽種地點，以及預留足夠空間供樹木生長，均會直接影響樹木的健康及日後的安全風險。

14. 本署認為，儘管有樹木管理職責的眾部門與樹木辦沒有從屬關係，該辦亦應加強與該些部門的溝通，要求並監察部門在工程的設計階段認真審視種植設計，以及遵循發展局的指引，以選擇適合的樹木品種和栽種地點，避免日後釀成樹木倒塌或須倉促移除危樹。

### **風險評估的準則未夠完備**

15. 本署亦發現，樹木辦所制訂用以對個別樹木作風險評估的「表格 2」，其所採用的評估準則有修訂的需要：一宗在二〇一五年七月二十二日發生的般咸道石牆樹倒塌事件反映，雖然「表格 2」可記錄樹木本身的狀況及其生長環境的狀況，但兩者一併所產生的風險因素（例如：樹木本身的重量加上外來的荷載是否構成了問題），則未有納入「表格 2」的風險評估準則內。

### **樹木辦未能有效地監察政府部門如何跟進公眾投訴／舉報**

16. 本署一向非常關注政府部門及其所委聘的承辦商有否從速處理市民就樹木有倒塌危險的舉報。有三宗個案顯示，地政總署及其

承辦商均嚴重延誤處理市民的舉報。雖然處理市民對危樹的舉報／投訴屬政府部門本身的份內工作，但樹木辦既然有協調及統籌眾部門管理樹木工作之責，便理應加強監察各部門在這方面的工作，甚或考慮把本身定位為覆檢政府處理市民投訴／舉報不善的機關，督導有關部門作出適切改善。

### 須提升「專家小組」意見的透明度及問責性

17. 發展局在樹木辦轄下設立了「專家小組」，是有助於吸納獨立專業人士就與樹木管理相關的事宜所提供的意見。本署認為，該局應清楚記錄小組／小組成員的意見，並將有關記錄公開，以加強其透明度及問責性。

### **對私人土地上樹木之管理無法可依、規管有限**

18. 相對於政府土地上的樹木，私人土地上的樹木之規管更形不足。即使地契載有樹木保育條款，業主有否／如何護養其樹木，亦不屬該些條款的規管範圍。現時亦無法例規定私人土地的業主須負責檢查及護養其土地範圍內的樹木。因此，業主對其土地上的樹木是否護養得宜以減低其倒塌風險，政府目前是無從置喙。即使政府發現了有問題的樹木，一般亦只能經地政總署勸諭業主採取適當的措施以減低風險。如業主不合作，有問題的樹木便會繼續存在，風險亦會與日俱增。

19. 事例顯示，私人土地上的樹木若管理不善以致倒塌，後果實在可以非常嚴重。

### **有需要為樹木管理立法**

20. 一些外地的樹木法例及相關資料顯示，為樹木管理立法，相信可應付本港的一些樹木管理問題，包括：就栽種、修剪及移除樹木訂立基本標準；授權當局可強制私人土地業主修剪或移除在其土地上有倒塌危險的樹木；規定為護養樹木及對樹木進行特定工作；及公布獲認可的樹木管理培訓機構及課程。

21. 倡導專業及良好的樹木管理，已經是政府政策的一部分；而公眾期望政府加強樹木管理以防塌樹致命或傷人，亦十分清晰。本署認為，政府應向公眾明確表示有意訂立樹木法例以補現行規管制度之不足。政府單靠教育／勸諭／指導，相信未必能夠在可預見將來達到公眾所期望的效果。況且，研究及草擬法例需時，政府實應把握時間，盡快展開籌備工作。一旦政府向公眾表明立法的取態，相信會有助改變公眾的思維，提高對樹木管理責任的意識。另一方面，有關樹木管理的商機及就業機會亦會因而在市面上應運而生，那亦會有助培養相關的專業及技術人員，以應付立法後人力資源的需求。

22. 此外，政府在部署立法時，亦可考慮進一步提升「專家小組」的地位、參與及問責性，例如參照「古物諮詢委員會」的模式，在擬訂的樹木法例內把「專家小組」轉化為法定組織，以向政府提供更具權威性及代表性的意見。

## 建議

23. 基於以上調查所得，申訴專員敦促發展局／樹木辦：

### 人力資源

- (1) 考慮為樹藝師的資歷設立註冊或認證制度；
- (2) 提高對樹藝人員（尤其是巡查人員及覆核人員）的專業知識及工作經驗的要求；
- (3) 加強前線人員的技術培訓；
- (4) 加快人力資源的規劃工作；

### *政府土地上樹木的管理*

- (5) 檢討現有與樹木管理有關的人員的調派及培訓安排，甚或考慮由中央調派專責樹木管理的職系人員至各部門；
- (6) 加強監督各部門就栽種樹木的安排；
- (7) 完善樹木風險評估的準則；
- (8) 設立機制以加強監察各部門處理公眾投訴／舉報的工作；
- (9) 提升「專家小組」意見的透明度及問責性，記錄該小組／小組成員的意見，並將有關記錄公開；

### *私人土地上樹木的管理*

- (10) 繼續向私人土地業主加強宣傳教育妥善護養樹木的知識；

### *樹木法例*

- (11) 明確表示有意訂立法例，並盡快完成各項配套工作，以提供日後考慮立法時所需的基礎，以全面及更有效規管香港樹木的管理及保育。

**申訴專員公署**

**二〇一六年六月**