



申诉专员公署



主动调查报告
政府的树木管理制度及工作

2016年6月14日

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
调查范围	1.3
调查过程	1.4 – 1.5
2 树木管理制度	2.1
政府土地上树木之管理	2.2 – 2.9
私人土地上树木的管理	2.10 – 2.14
3 树木管理的人力资源问题	3.1 – 3.3
树艺师的资历认证问题	3.4 – 3.5
树艺人员的专业 / 技术水平问题	3.6 – 3.12
树木管理人力资源规划的问题	3.13 – 3.17
4 政府土地上树木之管理问题	4.1
负责树木管理职系人员的调派问题	4.2 – 4.5
对栽种树木的品种、栽种地点及预留空间的监督有待加强	4.6 – 4.11
风险评估的准则未够完备	4.12 – 4.15
树木办未能有效地监察政府部门如何跟进公众投诉 / 举报	4.16 – 4.22
须提升「专家小组」意见的透明度及问责性	4.23 – 4.26
5 私人土地上树木之管理问题	
无法可依、规管有限	5.1 – 5.9
6 树木法例	
政府应表明立法的取态	6.1 – 6.7
7 总结及建议	
总结	7.1
建议	7.2
鸣谢	7.3

政府的树木管理制度及工作 主动调查报告摘要

背景

香港是人口密集的城市。树木若折枝或倒塌，便可能会对周边的人或财物造成损害。公众往往会归咎政府未有预早做好风险管理的工作。政府若基于安全理由移除树木，又不时会被批评没有尽力保育树木。

2. 这项主动调查旨在探究政府的树木管理制度和工作有否不足之处，重点在于政府在保障公众安全方面的工作状况及成效。

调查所得

树木管理制度

3. 现时，在政府土地上的树木及在私人土地上的树木受两套不同的制度规管。

4. 在政府土地上的树木的日常管理工作，由不同的政府部门按其管辖的地域，负责护养、巡查及树木风险评估等工作。政府在发展局设有树木管理办事处（「树木办」），就树木管理事宜担当中央统筹及指导的角色。

5. 树木办辖下有一个属咨询性质的树木管理专家小组（「专家小组」），成员包括本地及海外树木专家。「专家小组」就有关树木管理及保养的政策及执行事宜，向政府提供意见。

6. 至于私人土地上的树木，只有部分地契载有树木保育条款。这些条款规定除在紧急情况外，业主须事先取得地政总署的书面同意才可移除或修剪其土地范围内的树木。

本港树木管理的人力资源问题

树艺师未有注册制度

7. 园境师及树艺师是与树木管理相关的主要专业。

8. 在本港，园境师的专业资格之认证，现已受《园境师注册条例》规管。获条例赋权的园境师注册管理局负责为注册园境师的申请者查证其所持资历，并处理注册园境师的行为及纪律问题。该注册制度可以维持该专业的水平，并保障聘用他们的机构 / 市民的权益。树艺师在本港则尚未有注册制度。市民即使发觉树艺师的服务质素及操守不符期望，亦投诉无门。

树艺人员入职无特定资历要求

9. 要尽早及准确地找出有问题或有倒塌危险的树木，巡查人员及覆检人员的专业知识及工作经验十分重要。然而，政府对他们的工作经验和专业知识只有基本的要求，而树木办所举办的相关训练课程为期亦只两天，令人怀疑仅符合如此要求的人员，是否真的能够胜任树木检查工作。

10. 负责日常护养工作（包括修剪树木、病虫害防治、施肥等）的前线人员，其工作水平对树木的健康有直接而重大影响。但本署发现，他们入职时，并无须要达到特定的资历及工作经验的要求。

树木管理人力资源规划姗姗来迟

11. 虽然树木办有为负责树木管理工作的政府人员开办培训课程，并鼓励大专院校和培训机构开办与树木管理有关的课程，但及至二〇一五年年中，该办才开始就本港树木管理的人力资源情况进行研究，以助长远规划。这可说是姗姗来迟。

政府土地上树木之管理问题

树木管理职系人员调派，造成经验流失

12. 现时政府体系内并无一个专责管理树木的职系，只有一些亦须负责其他工种的职系（例如：隶属康乐及文化事务署的康乐事务经理）。该些职系的人员常会被调往与树木管理不大相关的岗位，因而造成专业知识和经验的流失，不利于需要专门知识和技术的树木管理工作（包括监督相关承办商的工作）。

树木办对部门监督有待加强

13. 在栽种树木时，政府部门有否选择适当的树木品种、栽种地点，以及预留足够空间供树木生长，均会直接影响树木的健康及日后的安全风险。

14. 本署认为，尽管有树木管理职责的众部门与树木办没有从属关系，该办亦应加强与该些部门的沟通，要求并监察部门在工程的设计时间认真审视种植设计，以及遵循发展局的指引，以选择适合的树木品种和栽种地点，避免日后酿成树木倒塌或须仓促移除危树。

风险评估的准则未够完备

15. 本署亦发现，树木办所制订用以对个别树木作风险评估的「表格 2」，其所采用的评估准则有修订的需要：一宗在二〇一五年七月二十二日发生的般咸道石墙树倒塌事件反映，虽然「表格 2」可记录树木本身的状况及其生长环境的状况，但两者一并所产生的风险因素（例如：树木本身的重量加上外来的荷载是否构成了问题），则未有纳入「表格 2」的风险评估准则内。

树木办未能有效地监察政府部门如何跟进公众投诉 / 举报

16. 本署一向非常关注政府部门及其所委聘的承办商有否从速处理市民就树木有倒塌危险的举报。有三宗个案显示，地政总署及其承办商均严重延误处理市民的举报。虽然处理市民对危树的举报 / 投诉属政府部门本身的份内工作，但树木办既然有协调及统筹众部门管理树木工作之责，便理应加强监察各部门在这方面的工

作，甚或考虑把本身定位为覆检政府处理市民投诉 / 举报不善的机关，督导有关部门作出適切改善。

须提升「专家小组」意见的透明度及问责性

17. 发展局在树木办辖下设立了「专家小组」，是有利于吸纳独立专业人士就与树木管理相关的事宜所提供的意见。本署认为，该局应清楚记录小组 / 小组成员的意见，并将有关记录公开，以加强其透明度及问责性。

对私人土地上树木之管理无法可依、规管有限

18. 相对于政府土地上的树木，私人土地上的树木之规管更形不足。即使地契载有树木保育条款，业主有否 / 如何护养其树木，亦不属该些条款的规管范围。现时亦无法例规定私人土地的业主须负责检查及护养其土地范围内的树木。因此，业主对其土地上的树木是否护养得宜以减低其倒塌风险，政府目前是无从置喙。即使政府发现了有问题的树木，一般亦只能经地政总署劝谕业主采取适当的措施以减低风险。如业主不合作，有问题的树木便会继续存在，风险亦会与日俱增。

19. 事例显示，私人土地上的树木若管理不善以致倒塌，后果实在可以非常严重。

有需要为树木管理立法

20. 一些外地的树木法例及相关数据显示，为树木管理立法，相信可应付本港的一些树木管理问题，包括：就栽种、修剪及移除树木订立基本标准；授权当局可强制私人土地业主修剪或移除在其土地上有倒塌危险的树木；规定为护养树木及对树木进行特定工作；及公布获认可的树木管理培训机构及课程。

21. 倡导专业及良好的树木管理，已经是政府政策的一部分；而公众期望政府加强树木管理以防塌树致命或伤人，亦十分清晰。本署

认为，政府应向公众明确表示有意订立树木法例以补现行规管制度之不足。政府单靠教育 / 劝谕 / 指导，相信未必能够在可预见将来达到公众所期望的效果。况且，研究及草拟法例需时，政府实应把握时间，尽快展开筹备工作。一旦政府向公众表明立法的取态，相信会有助改变公众的思维，提高对树木管理责任的意识。另一方面，有关树木管理的商机及就业机会亦会因而在市面上应运而生，那亦会有助培养相关的专业及技术人员，以应付立法后人力资源的需求。

22. 此外，政府在部署立法时，亦可考虑进一步提升「专家小组」的地位、参与及问责性，例如参照「古物咨询委员会」的模式，在拟订的树木法例内把「专家小组」转化为法定组织，以向政府提供更具权威性及代表性的意见。

建议

23. 基于以上调查所得，申诉专员敦促发展局 / 树木办：

人力资源

- (1) 考虑为树艺师的资历设立注册或认证制度；
- (2) 提高对树艺人员（尤其是巡查人员及复核人员）的专业知识及工作经验的要求；
- (3) 加强前线人员的技术培训；
- (4) 加快人力资源的规划工作；

政府土地上树木的管理

- (5) 检讨现有与树木管理有关的人员的调派及培训安排，甚或考虑由中央调派专责树木管理的职系人员至各部

门；

- (6) 加强监督各部门就栽种树木的安排；
- (7) 完善树木风险评估的准则；
- (8) 设立机制以加强监察各部门处理公众投诉 / 举报的工作；
- (9) 提升「专家小组」意见的透明度及问责性，记录该小组 / 小组成员的意见，并将有关记录公开；

私人土地上树木的管理

- (10) 继续向私人土地业主加强宣传教育妥善护养树木的知识；

树木法例

- (11) 明确表示有意订立法例，并尽快完成各项配套工作，以提供日后考虑立法时所需的基础，以全面及更有效规管香港树木的管理及保育。

申诉专员公署
二〇一六年六月

Executive Summary

Direct Investigation into Government's Tree Management Regime and Practices

Background

Hong Kong is a densely populated city. Falling of branches or collapse of trees could easily result in injuries or damage to property in their surrounding areas. When that happens, the public would tend to blame the Government for failure in risk management; conversely, when the Government removes trees on safety grounds, it would often be criticised for not making enough efforts in tree preservation.

2. This direct investigation aims to examine the Government's tree management regime and practices with a view to identifying any inadequacies. Our focus is on the effectiveness of the Government's work to ensure public safety.

Our Findings

Tree Management Regime

3. Currently, trees on Government land and those on private land are regulated under different regimes.

4. The day-to-day management of trees on Government land is shared by various Government departments according to the management responsibility of the land concerned. Their duties include maintenance, inspection and risk assessment of trees. The Tree Management Office ("TMO") under the Development Bureau ("DEVB") acts as a central coordinator and oversees tree management work.

5. The Expert Panel on Tree Management ("the Expert Panel") under TMO is an advisory group made up of local and overseas tree experts. The Expert Panel advises the Government on policies on tree management and maintenance as well as the implementation of those policies.

6. As regards trees on private land, only some land leases contain a tree preservation clause, which stipulates that, unless there is an emergency, the land owner must obtain written consent from the Lands Department ("Lands D") before he/she can remove or prune any tree within the land boundary.

Manpower Issues in Tree Management

Lack of Registration System for Arborists

7. Landscape architects and arborists are the major professional practitioners in tree management.

8. In Hong Kong, accreditation of landscape architects' professional qualifications is governed by the Landscape Architects Registration Ordinance. That Ordinance empowers the Landscape Architects Registration Board to verify the qualifications of applicants for registration as landscape architects and to deal with the conduct and disciplinary matters of registered landscape architects. That registration system aims to maintain the professional standards in the field as well as to safeguard the rights and interests of organisations/individuals who engage the services of registered landscape architects. Arborists, however, do not have any registration system in Hong Kong. There is no avenue for the public to make a complaint against arborists in case of poor quality of service or misconduct.

No Specific Entry Requirements for Arboricultural Practitioners

9. The expertise and work experience of practitioners who conduct inspections and review inspections are crucial for the prompt and accurate identification of trees that are problematic or at risk of collapse. However, the Government merely requires those practitioners to meet some basic standards in these two aspects. Besides, the relevant training programmes offered by TMO are only two-day courses. It is doubtful whether practitioners who just meet such basic requirements are really capable of conducting proper tree inspection work.

10. As frontline practitioners are responsible for routine tree maintenance work such as pruning, prevention and treatment of insect, pests and diseases, and fertiliser application, their work quality has direct and significant bearing on the health condition of trees. Our investigation has found that those practitioners do not need to meet specific requirements of qualifications or work experience before they take up their jobs.

Manpower Resources Planning for Tree Management Being Long Overdue

11. TMO has organised training courses for Government employees responsible for tree management and also encouraged tertiary and training institutions to offer tree management programmes. However, it was not until mid-2015 that TMO started to study the manpower resources for tree management in Hong Kong for long-term planning purposes. We consider that long overdue.

Issues Regarding Management of Trees on Government Land

Deployment of Officers for Tree Management Resulting in Wastage of Experience

12. Currently, within the civil service, there is not a dedicated grade of officers responsible for tree management. The work is carried out by officers who are also responsible for other tasks (for example, the Leisure Services Managers in the Leisure and Cultural Services Department). Officers in those grades are often deployed to posts not quite related to tree management, resulting in wastage of professional knowledge and experience. That is not conducive to tree management work, (including supervision of contractors), which requires specialised knowledge and expertise.

Need for TMO to Enhance Monitoring Work of Government Departments

13. When planting trees, it is essential for Government departments to select the right species and planting locations with adequate growing space for the trees. All these factors have a direct impact on the well-being of the trees and their safety in the future.

14. We consider that while the various departments responsible for tree management duties are not hierarchically under TMO, the Office should enhance its communication with them. It should require the departments concerned to properly carry out their duties and monitor their performance in scrutinising the landscape design at the planning stage of works projects and following the DEVB guidelines in selecting the right tree species and planting locations to prevent tree collapse and obviate the need for hasty removal of dangerous trees in the future.

Inadequate Criteria for Risk Assessment

15. We also find it necessary for TMO to revise the criteria adopted in its “Form 2” designed for conducting risk assessment of tree. The incident of the collapse of a stonewall tree on Bonham Road on 22 July 2015 has shown that while the condition of a tree itself and its growing environment are separately recorded in “Form 2”, the assessment criteria in “Form 2” have not taken into account the combined risk factors caused by the two together (for example, whether the weight of the tree itself plus external loading can cause a problem).

TMO’s Failure to Effectively Oversee Government Departments’ Actions on Public Complaints/Reports

16. We are always very much concerned about whether Government departments and their contractors respond quickly to public reports of hazardous trees. In the three cases we cited, there was serious delay on the part of both Lands D and its contractors in handling reports by the public. While it is the responsibility of the departments concerned to act on public complaints/reports about dangerous trees, TMO, being the

central body for regulating and coordinating the tree management work of various departments, should certainly step up its monitoring of their performance in this regard. TMO may even consider positioning itself as the reviewing body for any inadequacies in Government departments' handling of public complaints/reports, thereby directing them to take appropriate improvement measures.

Need to Enhance the Expert Panel's Transparency and Accountability

17. DEVB has set up the Expert Panel under TMO to take account of opinions from independent professionals on matters relating to tree management. To enhance its transparency and accountability, we consider that DEVB should keep proper records of the opinions from the Expert Panel/Panel members and make them available to the public.

Lack of Legislation and Limited Regulation for Management of Trees on Private Land

18. Compared with trees on Government Land, the regulation of trees on private land appears to be even more inadequate. Even for those private leases that contain a tree preservation clause, it is outside the regulatory scope of the clause as to whether and how the owners have maintained their trees. There is also no law at present to require owners of private land to inspect and maintain the trees within their property. In other words, currently, the Government has no power to intervene even if the land owners have not properly maintained their trees to mitigate the risk of tree collapse. Even if a problematic tree is found, the Government generally can only ask Lands D to advise the owner to adopt appropriate measures to mitigate the risk. If the owner refuses to cooperate, the problematic tree will continue to exist, with the risk increasing with time.

19. Cases have shown that tree collapse on private land as a result of improper management can have very serious consequences.

Necessity of Legislation on Tree Management

20. Tree legislation in other jurisdictions and related information indicate that tree management laws could help cope with certain tree management problems in Hong Kong, for example, formulating basic criteria for planting, pruning and removal of trees, conferring powers on government authorities to make it compulsory for private land owners to prune or remove dangerous trees on their land, requiring specific works relating to tree care and other tree management aspects to be carried out, as well as publishing the names of approved training providers and training courses on tree management.

21. It is already an integral part of Government policy to promote professional and quality tree management. And it is clear that the public has high hopes for the Government to strengthen tree management to prevent injuries or fatalities caused by tree collapse. We consider that the Government should promulgate its intention to introduce tree legislation to remedy the inadequacies of the current regulatory regime. The Government cannot just rely on giving the public education/advice/guidance, as that is unlikely to be able to achieve in the foreseeable future what society wants. Besides, studying for and drafting of legislation take time. The Government should, without further ado, start the necessary preparations. Once its intention to legislate is promulgated, that may help change the public's mindset and heighten their awareness of tree management responsibility. Moreover, business opportunities, and hence job openings relating to tree management, will emerge in the market as a result. This will in turn help nurture professionals and practitioners in the field to meet future demand for manpower resources after the enactment of legislation.

22. Meanwhile, when making preparations for legislation, the Government can consider further enhancing the status of the Expert Panel, as well as its participation and accountability. For instance, it can, based on the model of the Antiquities Advisory Board, convert the Expert Panel into a statutory body as part of the proposed tree legislation, thus enabling the Expert Panel to provide the Government with more authoritative and representative opinions.

Recommendations

23. In the light of the above findings, The Ombudsman urges DEVB/TMO to:

Manpower Resources

- (1) consider setting up a registration or certification system for arborists;
- (2) raise the professional knowledge and work experience requirements of arboricultural practitioners, especially those responsible for inspection and review inspections;
- (3) step up technical training for frontline staff;
- (4) speed up manpower resources planning;

Management of Trees on Government Land

- (5) review the current deployment and training arrangements for staff with tree management duties, or even consider central deployment of dedicated tree management officers to various departments;

- (6) step up the monitoring of tree planting arrangements of Government departments;
- (7) supplement the criteria for tree risk assessment;
- (8) set up a mechanism to strengthen the monitoring of Government departments' handling of public complaints/reports;
- (9) enhance the transparency and accountability of the opinions offered by the Expert Panel, record the opinions of the Expert Panel/Panel members and make such records available to the public;

Management of Trees on Private Land

- (10) continue to step up publicity and education on tree maintenance for owners of private land;

Legislation on Trees

- (11) clearly and firmly promulgate its intention to legislate and complete the necessary preparations as soon as possible to form a basis for such legislation for comprehensive and more effective regulation of tree management and preservation in Hong Kong.

**Office of The Ombudsman
June 2016**

1

引言

背景

1.1 香港是人口密集的城市。为优化环境，政府及私人发展商多年来在市区的有限空间种植了不少树木。该些树木亦深受市民喜爱。然而，树木无论因在不适当的环境生长、受天气影响、抑或年迈患病，都有可能折枝或倒塌，对周边的人命及财物造成损害。

1.2 一旦出现意外，公众往往会归咎政府未有预早做好风险管理的工作。若政府基于安全理由移除树木，却又不时会被批评行动过于草率，没有尽力做好保育树木。

调查范围

1.3 有鉴于上述的问题，本署于二〇一四年九月二十三日展开主动调查，以探究政府的树木管理制度和工作有否不足之处，而调查的重点是在于现时政府在保障公众安全方面的工作状况及成效。

调查过程

1.4 本署调查的主要对象是发展局辖下的树木管理办事处（「树木办」）。本署亦有向其他多个负有树木管理职责的部门索取数据。此外，本署有与树木管理专家及树艺从业员会面，了解他们的看法，以及公开邀请公众就此课题提供意见。

1.5 二〇一六年四月二十七日，本署将调查报告的初稿送交发展局、康乐文化事务署（「康文署」）及地政总署，请其置评。经考虑该些部门的意见后，本署于二〇一六年六月十日完成这份报告。

2

树木管理制度

2.1 现时，在政府土地上的树木及在私人土地上的树木是受两套不同的制度规管。

政府土地上树木之管理

政府部门的分工

2.2 根据树木办的资料，在政府土地上的树木超过一百七十万棵¹。该些树木的日常管理工作，是由不同的政府部门按其管辖的地域负责。主要的部门包括：

- (1) 康文署：负责管理该署的文康场地的树木，以及护理非快速公路两旁边缘起计算十米距离的范围内未批租及未拨用政府土地上而又不属于任何部门恒常护理的树木；
- (2) 路政署：负责管理路旁人造斜坡 / 挡土墙及快速公路上的树木；
- (3) 房屋署：负责管理公共屋邨范围内的树木；
- (4) 地政总署：就在未批租或未拨用政府土地上未有其他政府部门负责管理的树木，进行非经常性的护养工作；

¹ 数目并未包括属于由地政总署管理，位于未拨用和未批租政府土地上的树木。至于渔农自然护理署所管理的树木，数字亦只包括郊野公园内经常有人使用的地方，例如在野餐地点的树木数目。

- (5) 渔农自然护理署（「渔护署」）：负责管理郊野公园内的树木；
- (6) 建筑署：负责管理由该署负责维修的人造斜坡上的树木；
- (7) 水务署：负责管理水务设施范围内的树木；
- (8) 渠务署：负责管理渠务设施范围内的树木。

2.3 各部门有责任护养及巡查其所管理的树木，以评估树木的健康状况及是否有倒塌风险。在上述八个部门中，有六个在组织架构内设有专责管理树木的组别，它们分别是康文署、路政署、房屋署、地政总署、渔护署及建筑署。除了康文署和渔护署外，其他部门都是将树木护养及巡查等前线工作外判予承办商，部门职员则负责监督承办商的工作表现。

树木办的职责

2.4 除各部门的日常树木管理工作外，政府在发展局设有树木办，担当中央统筹及指导的角色。该办成立的主要目的包括：

- (1) 加强树木风险的管理；
- (2) 提升树木管理的专业水平；
- (3) 加强公众教育和小区参与；
- (4) 加强护养古树名木；
- (5) 优化投诉处理和紧急应变安排。

2.5 树木办的主要职责是：

- (1) 主导树木管理政策；
- (2) 协调及统筹各政府部门的树木管理工作；
- (3) 向各政府部门提供树艺方面的专业意见；
- (4) 处理政府部门未能妥善解决的复杂个案；
- (5) 制订树木风险评估措施；
- (6) 协助政府部门履行树木风险评估及跟进工作；
- (7) 为各政府部门职员提供培训机会。

2.6 为向众政府部门提供在树木管理方面的指导，树木办制订了《树木风险评估及管理安排指引》（「《险评及管理指引》」），以及一系列行政指引及良好作业守则，内容涉及选择树木品种、护树知识、风险评估及护树工作之职安健指引等。

2.7 树木办设有一个属咨询性质的树木管理专家小组（「专家小组」），成员包括 3 名政府人员²，以及 9 名本地及海外树木专家。专家小组的职权范围包括：

- (1) 就有关树木管理及保养的政策及执行事宜，提供意见，以促进香港树木的安康，特别是那些具有特殊价值或受关注的树木；
- (2) 就个别树木在有需要的情况下进行的保护及补救措施，提供意见。

树木风险评估

2.8 树木办为各有树木管理职责的政府部门引入树木风险评估安排，基本理念是要求部门在其所管辖的地域识别「树木风险管理优先地区」，以便有系统地检查或监察该地域内的树木。

2.9 部门分两阶段进行树木风险评估：

- (1) 第一阶段是「以地点为本」的评估，首先视察其所管辖的地域，按地点的人流及交通流量订出该地点的树木风险管理优先次序：
 - (a) 优先处理：行人及交通流量高的地点；
 - (b) 次优先处理：行人及交通流量低的地点；
 - (c) 较后处理：甚少人车出入的地点。
- (2) 第二阶段是「以树木为本」的评估。首先，按发展局所制订的「表格 1」，在为「树木风险管理优先地区」的树木进行树群检查，识别古树名木、石墙树、成龄

² 分别来自树木办、康文署及渔护署。

树，以及构成潜在危险的树木，并采取适当的缓减措施，或按发展局所制订的「表格 2」对个别树木进行更详细的风险评估，以找出风险所在及采取合适的缓解措施以减低风险。

私人土地上树木的管理

2.10 政府与部分私人土地业主所订立的土地契约，载有树木条款。该些条款一般规定：除在紧急情况外，须事先向地政总署辖下分区地政处申请，在取得地政处的书面同意后才可移除或修剪地段范围内的树木。在申请移除或修剪树木时，业主须提交由专业人士拟备的报告，提供充足理由及证据。至于私人土地业主护养树木不妥善以致出现倒塌危险的情况，则不在该些保育条款的规管范围内。如遇上紧急情况，树木有实时倒塌危险及危害人命的安全，警务处可以保障公众安全为由，安排移除私人土地上的树木。

2.11 如私人土地业主违反树木保育条款（**第 2.10 段**），地政总署可采取执行契约条款行动，包括发出警告信、将警告信送交土地注册处登记（俗称「钉契」）、征收事后如获批准所需缴付的费用，以及要求业主重新栽种树木以作补偿。

2.12 然而，现时并无法例规定私人土地的业主须负责检查及护养其土地范围内的树木。一般而言，保持私人土地上的树木健康稳固，全赖业主本身的良好意愿。虽然业主可能会因其土地范围内的树木倒塌导致第三者伤亡而违反《占用人法律责任条例》及 / 或普通法下「疏忽」的规定并须负上法律责任，但该些只属潜在法律责任，并非明文规定业主必须定期检查并护养其物业范围内的树木。

2.13 近年来，树木办在现行的树木管理框架内，采取了一系列宣传教育措施，提醒私人土地业管理好其土地上树木。该些措施包括：印制《树木管理手册》、举办讲座、在每年风雨季来临前，致函私人物业业主和物业管理公司及团体，提供护理及检查树木的知识，并促请他们委托专业承办商检查物业内的树木、采取缓解措施以减低风险。树木办并在其网页开设专栏，提供树木管理及护养的数据。

2.14 此外，在二〇一五年十一月，发展局向立法会表示：在当

局根据《建筑物管理条例》所制订的「大厦管理及维修工作守则」³中，除了现有关于消防安全、斜坡安全等项目之外，会增添与树木安全有关的章节（包括经参考《树木管理手册》后所制订的内容），以提醒私人物业业主护养在其物业范围内的树木。当局预计在二〇一六年年中将有关章节加入该守则中。

³ 根據《建築物管理條例》，民政事務局局長可發出工作守則，就建築物管理、消防安全等各方面給予指導及指示。如有人不遵守該等守則，雖不至于犯刑事罪行，但在任何民事或刑事的法律程序中，那可作為有助於確定法律責任的根據。

3

树木管理的人力资源问题

3.1 相对于英国、澳洲、新加坡等地，专业及有系统地管理树木，在香港是较新的概念，而与该概念相关的工种亦是在近年才成为较为人知的行业。树木管理（尤其是评估树木的健康状况、稳定性及风险）无疑属专业工作。从业员是否受过足够训练、具备相关专业资格 / 技术以履行其职责，会直接影响树木管理的质素。

3.2 根据树木办的网页，园境师及树艺师是与树木管理相关的主要专业。一般来说，园境师的主要工作范畴是拟备园境和种植设计，以及负责园境工作有关的行政管理事宜。部分园境师亦具备树艺学的专业资格，故也可从事树木管理工作。树艺师则大多负责监督树艺工作或进行前线工作，包括树木检查及修剪树木。

3.3 本署发现，本港树木管理的人力资源有以下几方面的不足。

树艺师的资历认证问题

3.4 园境师的专业资格之认证，现已受《园境师注册条例》规管。获条例赋权的园境师注册管理局负责为注册园境师的申请者查证其所持资历，并处理注册园境师的行为及纪律问题。该注册制度对维持该专业的水平，以及聘用他们的机构 / 市民的权益，有一定保障。

3.5 树艺师在本港则尚未有注册制度。现有的树艺师的资格，

一般是由外国机构颁发。有个别组织在香港成立了分部⁴。然而，毕竟仍未有机制去检定或认证该些组织的成员之专业资格。在如此情况下，有机构 / 市民在选用树艺师时，对他们所持的专业资格及知识会抱有怀疑，亦会质疑他们所提供的服务是否物有所值。有意见指出，当发觉树艺师的服务质素及操守不符期望时，市民投诉无门。凡此种问题及忧虑，都显示政府有需要考虑为树艺师的资历设立可靠的注册或认证制度。

树艺人员的专业 / 技术水平问题

巡查树木群

3.6 有社会人士（包括个别树艺师）认为，政府现时就督导人员在工作经验及训练方面的要求都不高，而且有欠全面，令人关注他们在工作岗位上能否发挥到其应有的功能，以致可能会找不出有问题的树木以保人命财物安全。

3.7 就负责按「表格 1」巡查树木群的人员及复核人员（**第 2.9(2) 段**），政府规定对他们的要求如下：

(1) 具备两年与树木护养有关的工作经验，以及熟识树木风险评估或树木管理；

(2) 持有树艺学术资历或专业资格或符合相关的训练要求。

3.8 要尽早及准确地找出有问题或有倒塌危险的树木以便作适当的缓减措施或更详细的树木检查，巡查人员及覆检其巡查结果的人员的专业知识及工作经验十分重要。然而，政府对该些进行树木群检查及覆检人员的工作经验和专业知识只有基本的要求（**第 3.7(1) 段**），其专业知识要求亦流于笼统（**第 3.7(2) 段**）。本署并且发现，树木办所举办的相关训练课程⁵为期只有两天，仅限于以目测方法检查树木，课程考核亦只采取选择题模式。令人怀疑仅符合如此要求的人员，是否真的能够胜任树木群组检查的工作。

⁴ 例如国际树木学会香港分部。

⁵ 个别政府部门（例如康文署）亦有定期举办有关树艺的训练课程，以提升其员工对护养树木的知识水平。

日常护养树木

3.9 至于负责日常护养工作（包括修剪树木、病虫害防治、施肥等）的前线人员，他们的工种目前只属非技术职级，其工作依赖督导层人员在现场指导或在完工后覆检。要成为前线人员，无须达到特定的资历及工作经验的要求。

3.10 本署明白，前线人员的工作主要属体力劳动性质，所需技术一般不高。然而，有些对树木的健康有直接而重大影响的工序，例如修剪树枝，实需要较专门的知识及技术。而树木一旦因修剪或护养不当而倒塌（尤其是位处公众地方或位处私人土地但毗邻公众地方的树木），其后果的严重性犹如未经训练或注册的建造工人施工不善而导致构筑物倒塌。政府实应考虑就前线人员一些较重要的技术增加甚或强制培训。

3.11 本署留意到，树木办近年已对从业员的要求增加了若干强制元素，规定某些工种的人员必须受过相关训练，例如：在二〇一五年四月一日或以后政府招标的绿化保养项目及二〇一六年四月一日或以后招标的所有其他工程项目均已引入树木修剪的新规定，要求操作电油链锯进行树木修剪的工人必须已通过职业训练局所举办的「树艺业专业能力评估」，考核项目包括「电油链锯之安全使用及保养」和「基本树木修剪」两个范畴。

3.12 本署亦留意到，发展局备有专门承建商名册（绿化工程）。有意为工务部门提供园境服务的承建商须先申请列入该名册，方可投标参与树木护理工作。该名册订立了承建商员工须具备的资格要求，以配合管理层面、督导层面及技术层面的树木护养工作。自二〇一五年十月，发展局规定，在政府工程中负责监督树木工作的人员须拥有至少两年的实际树艺相关工作经验，以及在过往三年内受过不少于三十小时的树艺培训。然而，上述规定只适用于政府的招标工程；对于私人土地上的树木工作，则未有同样的规定。

树木管理人力资源规划的问题

3.13 树木办成立的其中一个主要目的，是提升香港的树木管理的专业水平（第 2.4(2)段）。自二〇一〇年三月成立以来，该办陆续有开办培训课程供有树木管理职责的政府人员参加，并鼓励大

专院校开办与树木管理有关的课程，为业界培训更多这方面的专业及技术人员。树木办在这方面确付出了努力。

3.14 然而，要提升整体的树木管理专业水平，树木办该明白，政府必须先掌握树木管理人力资源的人手供求、资历现况等资料，方可作长远规划。发展局认为，树木办于二〇一五年展开人力资源情况研究是适时和务实，因为当市场上已培育出一定数目的专业人员，那才是展开研究工作的适当时机。

3.15 本署留意到，自二〇一〇年成立以來，树木办虽有为负责树木管理工作的政府人员开办培训课程，并有鼓励大专院校和培训机构开办与树木管理有关的课程，但该办及至二〇一五年年中，才开始就本港树木管理的人力资源情况进行研究，预计于二〇一六年底完成。这项基本工作可说是姗姗来迟。

3.16 本署认为，为香港的树木管理人力资源及早作好长远计划，是关乎整个树木管理制度的完善发展。有社会人士倡议订立法例，加强对树木的管理，以保障树木的健康以及人命财产的安全。近月来，政府虽对该建议转为持较开放的态度，但仍重申当局担心业界现在未有足够专业及技术人员以应付立法后社会的需求。本署则认为，政府既有此顾虑，便更应尽快做好人力资源情况的评估，大力推展专业培训计划。政府只要明确表示其立法意向，便能吸引业界及有志投身树艺行业的人士报读有关课程，以找紧机遇。否则，任何发展都只会停滞不前。

3.17 本署期望树木办在掌握到上文第 3.15 段所述的研究结果后，会在人力资源的规划工作上加快步伐。

4

政府土地上树木之 管理问题

4.1 在政府土地上的树木超过一百七十万棵；按风险评估（第 2.9 段）的结果，当中有约 80 万棵位于「树木风险管理优先地区」，须由有树木管理职责的部门作较紧密的监察及护养。就政府对这些树木的管理，本署发现有以下不足之处。

负责树木管理职系人员的调派问题

4.2 现时，即使是负有树木管理职责的政府部门（第 2.2(1)至(8)段），其架构亦不一定有专责树木管理的组别（第 2.3 段）。即使有专责组别，其成员都是由以下数个职责范围有涉及树木管理的职系组成：

- (1) 园境师，园境主任（隶属发展局）；
- (2) 林务主任，农林督察（隶属渔护署）；
- (3) 康乐事务经理（隶属康文署）。

4.3 上述职系都是属于多类型工种职系。除了要负责树木管理外，亦有机会调派到处理与树木管理工作不大相关的岗位。本署明白到，员工的调派是要考虑到员工的长远职业发展、工作能力及部门实际运作上的需要。然而，由于上述职系的人员每隔一段时间便会被调派到一些与树木管理不大相关的岗位，故此不仅其原有的工作岗位会失去对树木管理拥有丰富专业知识及已积累宝贵经验的人员，而且在部门内树木管理经验和知识的承传亦会受影响，对需要专门知识和技术的树木管理工作不利，同时会造成一些培训资源的浪费。

4.4 至于把执行树木管理的工作外判了的部门（第 2.3 段），他们也实在需要具有专业知识及经验的人员，否则会难以督导承办商的工作。虽然所有政府工务工程的合约俱已规定与树木相关的工作都须由认可公共工程专门承造名册中绿化工程的承办商负责，并须由具备树艺知识的合资格人员的和工程部门的地盘监督人员共同监督树木相关的工作（第 3.12 段），但承办商的工作水平及人员质素良莠不齐，政府部门本身负责监督他们的人员的专业知识和经验是重要的。

4.5 为解决上述的问题，政府应检讨现有与树木管理有关的人员的调派及培训，甚或考虑由中央调派专责树木管理的职系人员至各有需要的部门，以确保树木管理的质素及巩固各部门在树木管理的专业发展。

对栽种树木的品种、栽种地点及预留空间的监督有待加强

4.6 在栽种树木时，选择树木的品种、栽种地点，以及预留足够空间供树木生长，都是十分重要的，因为那会直接影响树木的健康及日后的安全风险。

4.7 树木办自二〇一〇年成立以来，一直在推广「在适当的地方，种植合适的树木」这大原则。该办制订了指引及小册子，教导各政府部门（及公众）在栽种树木的整个过程中所须注意的事项。然而，上述指引只属建议性质，并无约束力。树木办向本署表示，选择栽种树木的品种和地点是由负责相关设施建筑工程的部门和日后负责管理该些树木的部门经协商后决定。树木办认为，该办既为决策局的一部分，在职能上是无须直接监督部门的日常工作的。

4.8 然而，以下事例值得引以为鉴。

事例（一）

4.9 根据康文署的资料及报章报导，土木工程拓展署曾于二〇〇五年以每棵 10 万元的价钱从澳洲购入共 78 棵成年棕榈树（品种：加拿利海枣），其中 72 棵栽种在位于香港迪斯尼乐园外神奇道上的中央分隔地带，3 棵在香港迪斯尼酒店外的回旋处，另外 3

棵在乐园迎乐路的禁区内。自二〇〇六年四月，这些树木交由康文署管理。二〇一二年五月，树木开始受虫害侵袭，变得虚弱和树叶枯黄。其后，康文署的承办商须定期喷洒杀虫剂，该署亦有就部分树木受不同程度的真菌及细菌感染、花床去水等问题采取补救措施，例如加强花床的去水能力。二〇一三年底至二〇一五年中，该署将其中 8 棵树木移除。有树木专家指出，该树种适宜在干旱环境生长，本港则雨量多，如过度灌溉，便会令害虫有机可乘。加上树木栽种得太密集，树根互相争用土壤空间，生长环境欠佳。

4.10 固然树木健康转差的成因是难以确证，但当中是否涉及「拣错树」或「栽种不得其法」，实在值得政府深切反省，以防同类问题再现。

4.11 本署认为，尽管有树木管理职责的众部门与树木办没有从属关系，该办亦应加强与这些部门的沟通，要求并监察部门在工程的设计时间认真审视种植设计，以及遵循发展局的指引，以选择适合的树木品种和栽种地点，避免日后酿成树木倒塌或须仓促移除危树。

风险评估的准则未够完备

4.12 树木倒塌风险的评估，大致可分两方面：

- (1) 树木倒塌的可能性；
- (2) 树木倒塌后果的严重性。

4.13 树木办所制订用以对个别树木作风险评估的「表格 2」(第 2.9(2)段)某程度上涵盖了上述两方面：就第(1)方面，评估集中在可反映树木健康的生物状况，例如树龄、叶片密度、树冠、枝干及根部状况等；第(2)方面则包括记录树木正下方地点的用途（如行人道、交通、康乐），公众使用该地点的频密度等。

4.14 然而，一宗在二〇一五年七月二十二日发生的般咸道石墙树倒塌事件反映，「表格 2」所采用的评估准则有修订的需要。该树曾于二〇一三年的一次评估中被评定为整体健康及枝干形态良好，倒塌风险属低级别。负责管理该树的路政署所委聘的承办商每半年检查该树一次，评估结果均显示树木健康状况良好。事发当

日，该树却在毫无征兆下倒塌。根据路政署在倒塌事件后发表的报告，该树树干并无任何腐烂迹象，亦无迹象显示石墙本身结构不稳。路政署总结该树的倒塌形式是「树木承托部位浅层倒塌」，成因包括：

- (1) 该树本身的重量；
- (2) 外来的荷载（例如承受风阻和吸收雨水）；
- (3) 垂直石墙不胜支撑该树。

4.15 从上段可见，该树倒塌的原因，与该树本身的健康状况无关，而是该树本身的重量及外来的荷载，令其所在的垂直石墙（而非地面）不胜支撑所致。目前，虽然树木本身状况与其生长环境的状况都可以记录在「表格 2」，但两者一并所产生的风险因素，并未有纳入「表格 2」的风险评估准则之内⁶。本署认为，树木办有需要考虑如何完善该表格在这方面的风险评估准则，以策安全。

树木办未能有效地监察政府部门如何跟进公众投诉 / 举报

4.16 本署明白，政府部门的每项树木管理工作或每宗与树木有关的公众投诉 / 举报之处理，属部门恒常的份内工作，树木办难以事事干预。然而，当初设立树木办，毕竟是因为看到众部门的管理树木工作有不足之处。树木办无疑有责任监察该些树木管理部门的工作，尤其是他们跟进公众投诉 / 举报的情况（**第 2.4(5)段**），因为那正是公众的不满或要求所在，是值得当局重视的。

4.17 在本署所曾处理市民关于政府部门管理树木不善的投诉当中，本署尤其关注事涉部门及其所委聘的承办商有否从速处理市民就树木有倒塌危险的举报。在下列三宗个案中，地政总署及承办商均涉处事延误，足以显示树木办在这方面有需要加强监察政府部门的工作。

事例（二）

4.18 二〇一三年四月八日，新界某乡村的一名居民向地政总署举报，该村内政府土地上的一棵古树有倒塌危险。经该署辖下的当区地政处的承办商及该署的树木组进行风险评估后，地政处于六

⁶ 「表格 2」有要求检查人员记录树木是否石墙树，但仅止于此。

月四日向承办商发出施工令，要求移除树木。最终承办商延至十一月二十六日，即接获举报后的 7 个多月后，才把该树木移除。地政处解释当时须处理很多有关树木的投诉或转介个案，同时承办商亦有大量施工令须要处理，因而出现了上述延误。

事例（三）

4.19 二〇一三年五月二日，有市民向地政总署举报西贡公路旁有一棵枯树树枝摇摇欲坠，要求该署跟进。当区地政处于八月三十日，即市民举报近 4 个月后，才要求承办商实地视察。九月四日，承办商到场视察。及至十月十七日，承办商方移除该枯树。地政处解释当时其须处理的树木个案很多，因而出现延误。

事例（四）

4.20 二〇一三年二月六日，有市民向地政总署举报，西贡公路旁另一位置有一棵树严重腐烂、摇摇欲坠。当区地政处及至三月十九日才要求承办商实地视察，以确定该树所在的土地之类别，以及护养责任谁属。承办商于四月十一日（即市民举报两个多月后）才到场视察。当时该树已倒塌。及至九月十二日，该处才向承办商发出施工令，要求将已倒塌的树木移走。十月十一日，承办商通知地政处，该树已被移走。地政处解释其良久以后才向承办商发出施工令，是因为该已倒塌的树木没有对道路使用者或途人造成危险。

4.21 在路旁或民居附近的树木一旦倒塌，后果可大可小。在上述三宗事例中，政府部门及承办商的严重延误实在令人失望。虽然事例（二）及（三）的树木最终没有倒塌，事例（四）的树木倒塌亦幸而没有造成人命财物损失，但情况只属侥幸。在事例中，负责管理树木的地政总署固然须为延误处理问题负上主要责任。本署得悉，该署为加强对承办商的监管及加快处理在未批租或未拨用的政府土地上有关树木的转介或投诉个案，已于二〇一六年一月一日成立「土地及植物合约管理组」，集中处理该类个案。然而，本署认为，树木办亦责无旁贷。尽管有树木管理职责的各部门与该办并无从属关系，但该办毕竟有协调及统筹众部门的管理树木工作之角色（第 2.4 及 2.5(2)段）。该办实应加强监察众部门尤其在处理有关树木投诉 / 举报的工作，研究如何收取有关信息，以查找各部门在这方面之不足，对症下药地制订具体改善方案。

4.22 该办亦应考虑把本身定位为覆检政府处理市民投诉 / 举报不善的机关，让该办可更能掌握公众的不满所在，以向事涉部门提出适切的改善建议。

须提升「专家小组」意见的透明度及问责性

4.23 树木办设立了「专家小组」，以吸纳独立专业人士就与树木管理相关的事宜（例如个别树木的健康状况、风险评估及巩固和护养方面的补救措施）所提供的意见（第 2.7 段），此乃开明之举，值得肯定。然而，该小组的功能只属一般咨询性质，而且小组及小组成员所表达的意见欠缺对公众的透明度，换言之，亦缺乏问责性。

4.24 本署与这份报告同期发表的「政府对般咸道石墙树的处理」的主动调查报告记述，路政署以保障公众安全为由，于二〇一五年八月七日移除由该署负责管理、生长在般咸道一幅石墙上的 4 棵榕树。虽然该署过往曾就该些石墙树的巩固 / 支撑方案向「专家小组」汇报，树木办亦曾邀请该小组成员就该些树木的健康及稳定性提供意见，但路政署在二〇一五年八月七日当天在紧急情况下决定移除上述 4 棵石墙树时，树木办却没有好好把握时间知会小组成员，让他们在最后关头提出意见。那难免会令小组成员，甚或公众，感到失望，觉得当局不重视「专家小组」的意见。

4.25 发展局告诉本署，在般咸道石墙树事件后，该局已实时提升了移除树木通报机制的要求：在非紧急情况下，如树木管理部门需要移除古树、石墙树或公众所关注的树木，部门必须将个案通报树木办，在树木办认同有关移除建议后，会安排咨询「专家小组」；至于紧急的个案，树木管理部门会在可行和不危害公众安全的情况下，尽可能通知树木办和「专家小组」，部门亦会在移除树木后向「专家小组」提交报告。

4.26 本署认为，上段所述发展局的新措施会有助提升「专家小组」的意见之重要性。此外，该局亦应该清楚记录小组 / 小组成员的意见，并将有关记录公开让公众参阅，以加强其透明度及问责性。

5

私人土地上树木之 管理问题

无法可依、规管有限

5.1 相对于政府土地上树木之管理，政府对私人土地上树木之规管便显得更少。

5.2 不同时代签订的地契，其条款不尽相同。树木保育条款大约在 1970 年代起才载于地契内。在之前订立的地契，并没载有任何与树木有关的条款。即使地契载有树木保育条款，业主有否 / 如何护养其树木，亦不属树木保育条款的规管范围。现时亦并无法例规定私人土地的业主须负责检查及护养其土地范围内的树木。因此，业主对其土地上的树木是否护养得宜以减低其倒塌风险，政府目前是无从置喙（第 2.10 至 2.12 段）。

5.3 现时，当政府找出有问题树木时，例如在树木办进行树木巡逻期间察觉到某私人土地范围内出现有问题的树木，倘若当中并无违反有关地契，政府一般只能经地政总署劝谕业主采取适当的缓解措施以减低风险。如业主不合作，有问题的树木便会继续存在，风险亦会与日俱增。

5.4 发展局近月拟从物业管理角度入手，推出了《树木管理手册》，协助和推广私人土地业主做好树木护养的工作。该局同时在其网页、及透过单张及举办专业讲座，宣传及推广如何正确护养树木、介绍如何解决有关树木护养的常见问题、如何正确栽种树木等（第 2.13 段）。那些措施对提高私人土地的业主的树木管理意识固然会有一定帮助，但毕竟都只属教育性质，并无规管作用。

5.5 此外，发展局亦会透过民政事务总署，将经参考《树木管理手册》后而撰写的内容纳入依据《建筑物管理条例》而制订的《大厦管理及维修工作守则》内，要求物业管理公司和业主立案法团等可以像管理其他在物业公用地方的设施一样，做好树木管理工作（**第 2.14 段**）。然而，该守则只可在民事或刑事诉讼中有关法律责任的争论作为参考依据；违反该守则本身并不构成罪行。

5.6 私人土地上的树木管理不善以致倒塌，后果可以非常严重。二〇一四年八月十四日，在罗便臣道某私人屋苑范围内一幅斜坡上的一棵 15 米高印度橡树突然倒塌，击中在屋苑范围外的行人路上一名孕妇，导致该孕妇死亡，胎儿情况危殆。

5.7 据悉，事涉私人屋苑的土地契约，并无与树木保育 / 护养有关的条款。政府曾于二〇一四年初发信给所有物业管理公司，包括事涉屋苑那一间，提醒他们护养树木。然而，该树最终亦倒塌并夺去人命。政府对私人土地上树木之管理的规管不足这问题，实不容忽视。

5.8 对于以上所述的问题，一直有树木专家及社会人士（包括议员）倡议订立树木法例，以加强对私人土地上树木的管理之规管，以避免因树木倒塌而令致人命伤亡的事件。

5.9 就应否为树木管理立法，本署在第 6 章会提供一些意见给社会人士讨论及供政府参考。

6

树木法例

政府应表明立法的取态

6.1 就政府现时对树木管理（尤其是私人土地上树木的规管）之不足，本署在第 4 及 5 章已作出分析。第 3 章亦指出，目前树木管理的人力资源亦存在与资历认证、专业 / 技术水平等有关的问题。

6.2 本署在进行此项主动调查时，概览了一些外地的树木法例及相关资料，发现树木法例除了就保育树木有所规定外，在以下范畴亦有明确条文规范，相信可应付香港现时的一些树木管理问题：

- (1) 就栽种、修剪及移除树木订立基本标准，例如规定栽种树木时须预留的最小树框面积 / 与其他树木的距离、修剪树木的正确方法等（《台北市树木保护自治条例》有该类规定）；
- (2) 授权当局可强制私人土地业主修剪或移除在其土地上有倒塌危险的树木；如有需要，当局可自行移除树木并向业主收取所涉费用（新加坡的相关法律授权予当局该些权力）；
- (3) 规定为护养树木及对树木进行特定工作（例如树木风险评估、攀爬树木以作高方位及详细检查）的人士须具备的基本资格（英国、美国、新加坡及日本的相关法例有该类规定）；
- (4) 公布获认可的树木管理培训机构及课程（英国、美国、澳洲、新加坡及日本）。

6.3 发展局认为，应先从教育 / 劝谕 / 指导入手，让有树木管理职责的政府部门和公众逐步提升其护养及管理树木的意识及专业水平。该局认为，一纸法例并不能实时解决树木行业现时面对的实际困难，树木管理立法亦将涉及强制检验树木及指定树木工作人员的资历，如专业知识的提升、人手培训和经验累积等。发展局表示，正与业界不同持份者就专业知识的提升、资历认可和行业培训等进行讨论，以求尽快完成各项配套工作，多管齐下以提供日后考虑立法时所需的基础。

6.4 对于发展局的看法，本署有以下意见。

6.5 倡导专业及良好的树木管理，已经是政府政策的一部分；而公众期望政府加强树木管理以防塌树致命或伤人，亦十分清晰。

6.6 本署认为，政府应向公众明确表示有意订立树木法例以补现行规管制度之不足。虽然立法并非解决所有问题的万灵药，但法律及其所附带的法律责任及惩罚条文，始终最能彰显政府严正对付问题的决心，能收阻吓之效。单靠教育 / 劝谕 / 指导，相信未必能够在可预见将来达到公众所期望的效果。况且，研究及草拟法例需时，政府实应把握时间，尽快展开筹备工作。一旦政府向公众表明立法的取态，相信会有助改变公众的思维，提高对树木管理责任的意识。另一方面，有关树木管理的商机及就业机会亦会因而在市面上应运而生，那亦会有助培养相关的专业及技术人员，以应付立法后人力资源的需求（**第 3.16 段**）。

6.7 此外，当局在部署立法时，亦可考虑进一步提升「专家小组」的地位，参与及问责性，以提高政府就树木管理及相关事宜所作决定的专业性及认受性。可考虑的方案是参照「古物咨询委员会」的模式，在拟订的树木法例内把「专家小组」转化为法定组织，成员包括专业人士及社会贤达，就备受关注、具特殊价值或在《古树名木登记册》内的树木的护养、补救及应否移除等问题上，向政府提供更具权威性及代表性的意见。

⁷ 「古物咨询委员会」是一个法定组织，委员包括各有关领域的专门人士，其主要职权是就古物古迹事宜，包括就应否将某项目根据《古物及古迹条例》宣布为古迹，以及将某历史建筑物评定为何种级别，向政府提供意见。

7

总结及建议

总结

7.1 综合上文的分析，目前政府对树木管理的不足之处，可归纳如下：

- (1) 树木管理的人力资源问题：
 - (a) 树艺师缺乏注册或认证制度；
 - (b) 树艺人员的专业 / 技术水平有待提升；
 - (c) 政府对树木管理人力资源的规划步伐有需要加快；
- (2) 政府土地上树木之管理问题：
 - (a) 树木管理人员的调派及培训安排有待检讨；
 - (b) 对树木栽种的督导有待加强；
 - (c) 风险评估的准则未够完备；
 - (d) 树木办未能有效地监察政府部门如何跟进公众投诉 / 举报；
 - (e) 「专家小组」意见的透明度及问责性有待提升；
- (3) 私人土地上树木之管理因无法可依，故规管不足；
- (4) 需要为树木管理立法。

建议

7.2 基于以上所述，申诉专员敦促发展局 / 树木办：

人力资源

- (1) 考虑为树艺师的资历设立注册或认证制度(第 3.5 段)；
- (2) 提高对树艺人员（尤其是巡查人员及复核人员）的专业知识及工作经验的要求（第 3.8 段）；
- (3) 加强前线人员的技术培训（第 3.10 段）；
- (4) 加快人力资源的规划工作（第 3.15 至 3.17 段）；

政府土地上树木的管理

- (5) 检讨现有与树木管理有关的人员的调派及培训安排，甚或考虑由中央调派专责树木管理的职系人员至各部门（第 4.5 段）；
- (6) 加强监督各部门就栽种树木的安排（包括选择树种、栽种地点、预留生长空间等）（第 4.11 段）；
- (7) 完善树木风险评估的准则（第 4.15 段）；
- (8) 设立机制以加强监察各部门处理公众投诉 / 举报的工作（第 4.21 及 4.22 段）；
- (9) 提升「专家小组」意见的透明度及问责性，记录该小组 / 小组成员的意见，并将有关记录公开(第 4.26 段)；

私人土地上树木的管理

- (10) 继续向私人土地业主加强宣传教育妥善护养树木的知识；

树木法例

(11)明确表示有意订立法例，并尽快完成各项配套工作，以提供日后考虑立法时所需的基础，以全面及更有效规管香港树木的管理及保育（第 6.6 至 6.7 段）。

鸣谢

7.3 在本署进行调查期间，发展局 / 树木办及其他有关部门均予以配合。申诉专员对各方表示感谢。对于曾向本署提供意见 / 数据的人士及机构，申诉专员亦谨此致谢。

申诉专员公署

档案编号：OMB/DI/310

二〇一六年六月