

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