

## 政府对于般咸道四棵石墙树的处理 主动调查报告摘要

### 背景

中西区般咸道与圣士提反里之间的砌石挡土墙(「石墙」)上,本来长有 6 棵细叶榕树(「石墙树」)(「T1 至 T6」)。二〇一五年七月二十二日,石墙树 T2 突然倒塌,令致有人受伤及财物损毁。事件发生后,负责护养该 6 棵树的路政署以保障公众安全为由,先后移除余下的 5 棵石墙树(T3 在七月二十二日移除,T1、T4、T5 和 T6 在八月七日移除)。

2. 路政署在八月七日移除 4 棵石墙树一事引起广泛传媒报道及公众议论。申诉专员因此展开主动调查,以探究路政署移除事涉 4 棵石墙树的理据是否充分、当局移除树木及展开行动前的咨询过程是否依据既定政策和程序,公开及公正地执行。调查对象包括路政署、发展局及其辖下的树木管理办事处(「树木办」),以及民政事务总署(「民政总署」)。

### 事件的来龙去脉

#### *专家评估、石墙树的护养及补救措施*

3. 路政署早于二〇一二年已委托树木专家就 6 棵石墙树的结构及健康情况进行评估。根据该位专家,T4 及 T5 被评为属「高风险级别」,T1、T2、T3 及 T6 列为「低风险级别」。路政署遂于二〇一三年安排大型修剪 T4 及 T5,以缓减它们倒塌的风险。其后,路政署的承办商每半年巡查一次。所有巡查报告都没有显示它们出现健康问题。

4. 其间,路政署研究了多个巩固或支撑石墙树的方案,结论是所有方案均不可行,主要是碍于行车道及行人路狭窄、交通繁忙、

地底有主要的公用设施、旁边大厦结构可能不胜额外负荷等，而不能装设加固树木的措施。

## ***T2 倒塌***

5. 二〇一五年七月二十二日，正值黄色暴雨警告生效，被评为「低风险级别」的 T2 突然倒塌。同日晚上，路政署发现在 T3 后的矮围墙（该围墙建于石墙顶部后方的圣士提反里的路旁），有 5 条裂痕。路政署与树木办认为，那显示 T3 承托部位不稳定及有实时倒塌危险。路政署遂于当晚移除 T3。

## ***路政署评估余下（即事涉的）4 棵石墙树***

6. 至于余下的 4 棵石墙树（T1、T4、T5 及 T6），路政署于七月二十二日之后几乎每天都有监察情况。八月三日，路政署、树木办及其由本地及海外树木专家组成的「专家小组」到场视察及进行会议。与会者认为，它们没有实时倒塌危险，石墙亦没有出现不稳定的征兆。其间有「专家小组」成员提出 3 个支撑或稳固树木的方案，路政署确定方案皆不可行。

7. 八月五日至七日期间，路政署在围墙上亦即树木承托部位的顶部（拉力部分）接连发现新的裂痕及缝隙，评估后认为是树木承托位不稳、承托部位已向外移、及其抗翻倒能力已削弱之「警号」。

8. 根据路政署的评估，T4、T5 或 T6 任何 1 棵一旦倒塌，可能已盘结一起的根部会产生拉力，导致 3 棵大树瞬间全部倒塌，所覆盖面积会颇大，在般咸道的途人（尤其在树下巴士站候车乘客）及车辆可能走避不及以致弄成人命伤亡，高耸的树身对对面大厦的住宅单位及其地面的店铺亦会造成严重损毁。至于 T1，其位置颇高，一旦倒塌，造成人命伤亡和财物损毁的风险亦不能低估。

## ***决定移除事涉 4 棵石墙树***

9. 基于事态有下述的急切性，路政署于八月七日决定移除上述

4 棵石墙树，以保障公众安全：

- (1) 虽然该 4 棵树已大幅修剪，但在短时间内其附近的围墙 / 位置已再发现新的裂痕 / 缝隙；
- (2) 该 4 棵树倒塌的临界点难以估计；
- (3) 该 4 棵树可能随时倒塌；一旦倒塌，后果会十分严重；
- (4) 没有切实可行的方案以减低该 4 棵树倒塌的风险；
- (5) 超强台风逼近，天文台预测天气会持续不稳。

### **路政署及民政总署把移除树木决定告知相关人士**

10. 路政署决定移除 4 棵石墙树后，在同日（八月七日）下午发电邮，请民政总署辖下的中西区民政事务处（「民政处」）转发一封信函（「通知信」）给中西区区议会食物环境卫生及工务委员会绿化及美化工作小组（「工作小组」）主席，以交代该署的决定及理由。路政署同时将「通知信」副本传真给发展局。

11. 民政处随即将「通知信」以电邮转发给全体中西区区议员，当中包括「工作小组」主席，另以电话知会中西区区议会正、副主席、「工作小组」主席，以及受即将的封路及交通改道影响较大的选区（大学选区、正街选区及东华选区）的议员，合共 6 位议员。

### **本署的评论**

12. 经详细审视事件的来龙去脉及所有相关资料后，本署有以下评论。

#### **(1) 移除事涉石墙树的决定并非无理**

13. 就有社会人士质疑路政署移除事涉 4 棵石墙树的理据，本署接纳路政署的澄清 / 解释：

(1) 就该 4 棵树的倒塌危险「警号」是否可信，路政署作出了详尽交代。

(2) 有意见指，既然土木工程拓展署（「土拓署」）曾确定石墙结构良好，路政署是不应以石墙树不稳固为由而把它们移除的。路政署澄清，土拓署所评估的是石墙本身的稳固性，而非石墙树，尽管石墙本身稳固，但树木的承托部位已出现了问题，树木仍有倒塌危险。

(3) 就政府为何不装置巩固或支撑设备，以保存该 4 棵石墙树，路政署解释，经过研究后，多个方案均被认定为不切实可行。

14. 本署理解，路政署在短时间内决定移除事涉 4 棵石墙树，对于一直爱护该些树木的人士而言，莫不感到惋惜及伤感。然而，在二〇一五年八月五日至七日的短短三日内，围墙及树木承托部位的确出现了不容轻视的急促变化，显示该些树木有可能随时倒塌，加上天文台预测天气持续不稳，在人命攸关的大前提下，路政署宁取谨慎的态度以保障公众安全，本署认为是无可厚非的。至于该署移除树木过程中所作的考虑及其对树木倒塌的风险的评估，也有其理据。本署曾就这问题咨询工程专家意见，而专家亦认同路政署移除事涉树木的决定及理据。本署再从行政角度和循常理去全盘审视这极具争议性的问题，并经考虑各方意见，结论是：并无实质证据显示路政署移除该 4 棵树木的决定草率或不合理。

### ***(2) 应加强「专家小组」的参与***

15. 有意见认为，路政署在移除事涉石墙树之前，没有通知「专家小组」成员，是不尊重「专家小组」。

16. 本署留意到，路政署曾就 6 棵石墙树的巩固 / 支撑方案及其不可行性向「专家小组」汇报，树木办亦有邀请该小组成员就事涉的 4 棵石墙树的健康及稳固性提供意见。当决定移除事涉 4 棵石墙树时，路政署按既定程序通知了发展局（树木办），但树木办却没有利用移除该些树木前的个多小时知会「专家小组」，让小组成员可在最后关头提出意见；那未免是没有善用专家们的专业知识及意见，做法或会与专家和公众的期望存在落差。

17. 本署认为，政府日后在移除具争议性或有特殊价值的树木之前，应尽可能先让「专家小组」的成员提供意见，并明确记录这些意见让公众知悉，以加强政府所作的决定的透明度及问责性。

### ***(3) 民政处另以电话通知数字区议员，实非不合情理***

18. 发展局并没有规定有管理树木职责的政府部门必须就移除树木个案咨询公众。在这宗事件中，民政处将路政署移除树木的决定及理由以电邮通知了全体中西区区议员之余，另以电话通知区议会正副主席、「工作小组」主席，以及其选区将受事件较大影响的选区区议员，本署认为其做法合情合理，可确保相关议员尽早接获消息，协助向受影响居民解释情况。民政处在事件中并不见得是有基于不相干的理由，厚此薄彼而特别以电话通知该些议员。

### ***(4) 应提高市民对某类树木所构成的潜在危险之意识***

19. 此外，某些树木基于其体积、生长形态，或所处的特殊环境，其稳定性其实存在较高风险，对公众安全所构成的潜在危险亦相应地较高。例如在事件中有体积不小但生长在垂直墙身而非地面的石墙树，当中有些早已被评为「高风险级别」。市民对这方面的风险意识是有待提升。

## **建议**

20. 基于以上所述，申诉专员建议：

- (1) 发展局明确记录「专家小组」的意见让公众知悉，以增加透明度及问责性；
- (2) 民政总署积累经验，日后订立明确的准则选择向哪些人士特别以电话通知移除树木的决定，以免再招惹质疑；
- (3) 树木办设法提高公众对某些树木所构成的潜在危险之意识。

申诉专员公署

二〇一六年六月