

有关政府土地上树木投诉的处理 主动调查报告摘要

引言

全港的树木众多，分布甚广。政府采用「综合管理方式」管理政府土地上的树木，由负责保养辖下政府设施或土地的部门，护养所属范围内的树木。

2. 发展局辖下的树木管理办事处（「树木办」）为本港制定全面的树木管理策略及措施，以及在中央层面协调及督导各部门处理树木投诉。在本调查进行期间，树木办积极实施一系列改善措施，包括检视及更新有关投诉处理机制、加强协调和督导部门处理树木投诉的工作、协助部门处理积压树木投诉个案，以及成立由发展局常任秘书长（工务）主持的专责小组，全面检视了现行的树木管理指引，并提出 10 项建议，以优化树木检测及风险评估制度。本署相信，上述改善措施应有效从源头减低有问题的树木数目，继而减少投诉。

3. 本署审视了树木办在协调及督导各部门处理树木投诉的工作、现时各部门就树木管理的分工，以及 10 个主要树木管理部门（即渔农自然护理署、建筑署、土木工程拓展署、渠务署、民政事务总署、房屋署、路政署、地政总署、康乐及文化事务署和水务署）和效率促进办公室辖下 1823 提供的资料后，有以下的评论和建议。

本署调查所得

树木办应更主动介入涉及权责争议的投诉个案

4. 1823 提供的资料显示，2018 年至 2022 年 10 月期间，1823 每年平均接获约 24,000 宗树木投诉，涉及部门权责争议的个案每年平均约 1,100 宗，占全年接获的投诉 3.3% 至 5.9% 不等。而在这些涉及权责争议的个案中，每年皆有数十宗个案需时超过三个月投诉人才获回复。虽然涉及部门权责争议的个案只占整体投诉的少数，但鉴于树木的状况存在变数，若投诉个案因部门的权责争议

而不获适时处理，不但容易令市民感到政府部门互相推卸责任，更可能带来安全隐患。

5. 本署调查发现，过往树木办在接获 1823 通知后会按机制待相关部门的投诉主任重新审视个案，若争议仍未获得解决，树木办才正式介入并作出所需协调及裁决。本署的三宗个案研究显示，当树木办按机制介入时，个案距离接收时间已达四至六个多月不等。在本署展开初步查讯后，树木办于 2022 年年初试行优化机制，提前介入处理全部由 1823 上呈至部门投诉主任的个案。虽然如此，从本署的个案研究可见，投诉的处理时间会受不同因素影响，个案上呈至相关部门的投诉主任时或已出现严重延误。即使树木办当初在个案上呈至部门投诉主任时已经介入，整体处理时间不会明显减少。

6. 由此可见，就涉及部门权责争议的树木投诉个案，若树木办仅以个案处理阶段来决定何时介入，未必能够适时解决争议。既然树木办订立跨部门机制是为了有效厘清树木管理责任以尽早处理投诉，本署认为，该办应考虑以树木投诉的整体处理时间作为其中一个介入个案的准则：即使个案仍未上呈至部门投诉主任的阶段，若个案的整体处理进度已因不同原因出现严重延误，树木办便应介入，以免问题树木因未获适时处理而引致环境卫生滋扰甚至安全风险。

树木办应善用处理个案的经验减少部门争议

7. 发展局颁布的《技术通告》（工务）第 6/2015 号（「《技术通告》」）列明树木管理部门的分工安排，树木管理责任基本上以树木所在的位置界定。本署的个案研究显示，部门不时对《技术通告》的规定有不同理解，甚至就同类问题重复发生争议，例如：相关部门争议应以树木的哪个部分来界定位置、相关部门对《技术通告》内有关「非快速公路的公共道路（郊野公园除外）路缘起计 10 米范围内而未批租及未拨用政府土地上的树木」的诠释出现分歧等。本署相信，类似上述的争议应并不罕见。

8. 虽然树木办已自 2022 年起将个别具代表性个案的裁决总结上传至政府内联网，作为具指导性的案例，以供部门遵从，但 1823 提供的数据显示，2022 年每年涉及意见分歧的投诉个案数目维持于约 800 宗水平。向部门分享裁决个案的资料，对减少部门

的争议作用仍有待观察。本署明白，部分投诉或有其特别情况，部门之间的权责争议不大可能完全避免，但本署更关注的是，各部门对树木管理责任的分工有否长期存在根本性的意见分歧甚至误解，以致同类争议重复出现。

9. 本署认为，除了与部门分享个别裁决个案外，树木办应就已完成个案进行系统性分析，整合各部门对树木管理责任常见的分歧和误解，与部门定期进行交流及分享，并适时检视及按需要更新《技术通告》的内容，适当地加入过往裁决个案所得的原则性指引，供各部门遵从。

树木办应督导及监察部门遵从跨部门机制处理投诉转介

10. 根据现行的跨部门机制，部门若在接获 1823 转介树木投诉后认为所涉的树木不属其职权范围，需在接获转介个案当日起计七个工作日内向 1823 提交初步调查报告以便再次转介个案。本署的个案研究显示，有部门未能在指定的时限内回复 1823 不同意接收个案，因而大幅延长了相关投诉的整体处理时间；亦有部门回复 1823 时只简单地表示树木位于某街道，不属其管辖范围，但无提供任何其他辅助资料（如地图、相片），以致 1823 需时翻阅资料以找出负责的部门。以上种种均会影响处理树木投诉的整体进度。

11. 本署认为，树木办应督导各部门严格按照跨部门机制的规定处理投诉转介个案，即如不同意接收个案需在指明时限内提出转介要求，并在提出该要求时向 1823 提供充足资讯。树木办亦应监察部门的遵从情况，确保投诉个案获适时转介。

树木办应指示部门有权责争议时及早安排联合视察

12. 本署从个案研究中留意到，部门之间的争议很多时候均源于各自对现场环境有不同观察。事实上，这类型的争议皆可透过部门进行联合视察得以厘清。然而，现时部门在有权责争议时安排联合视察甚为罕见，往往待树木办介入后才按该办的要求参与联合视察。

13. 本署认为，树木办应指示各部门就树木投诉出现权责争议时及早安排联合视察，以尽快厘清树木管理责任。

树木办应加强监察部门因应投诉而进行的一般树木工作

14. 现时，树木管理部门会按各自的服务承诺回复树木投诉。至于处理投诉所涉的树木管理工作，发展局制订的指引订明若树木管理部门于高人流、车流地区识别枯树或证实非古树名木感染褐根病，须在不多于四星期内将其移除。除此之外，树木办并没有要求部门就一般树木工作（例如修剪树木、清理枯枝等）订定完成时限，部门可按各自的情况决定如何跟进。

15. 本署调查发现，所有部门均没有就一般树木工作制订内部处理时限，亦没有设立数据库备存投诉所涉及树木工作的完工日期。即使部门能按服务承诺回复投诉人，目前没有客观资料显示部门实际上有否适时跟进投诉所涉的树木工作。

16. 本署认为，树木办应要求各部门按实际需要就因应投诉而进行的一般树木工作订定时限，并定期向树木办汇报相关数据以作监察，确保部门妥善跟进投诉所涉的树木问题。

树木办应检视及优化 1823 月度报告的数据类别

17. 1823 每月会向树木办提交有关树木投诉的报告，详列多项数据，包括于有关月份 1823 收到的树木投诉数目、已完成、未完成及逾期回复的投诉数目；以及上呈至部门联络主任、投诉主任及树木办的投诉个案数目等。树木办会透过 1823 的月度报告监察各部门处理树木投诉的情况。

18. 本署调查发现，现时 1823 月度报告中只包含各部门于该月份最后一日当刻的逾期个案数目，即并非累计数字。因此，1823 现时的月度报告未能全面反映部门处理树木投诉的表现。而由于 1823 过往并无备存部门逾期回复的累计投诉数目，树木办未能掌握部门逾期处理 1823 转介的投诉的整体情况，包括延误回复的个案数目、延误回复的时间及趋势。此外，现时 1823 的月度报告只载列上呈至部门内不同人员甚至树木办审研的个案数目，但没有分析该些个案的完成处理时间。本署认为，涉及权责不清的投诉个案的平均完成处理时间有重要参考价值，可有助树木办检视跨部门机制的成效。

19. 本署建议，树木办检视及优化 1823 月度报告的数据类别，

以加强监察各部门处理树木投诉的表现和跨部门机制的运作情况。

树木办应收集非经 1823 接获的树木投诉的数据

20. 2018 年至 2022 年（截至 10 月），政府每年平均接获约 28,000 宗树木投诉，其中约 24,000 宗经 1823 接获（占 86%），以及约 4,000 宗由树木管理部门直接或以其他方式接获（占 14%）。

21. 1823 按既定机制处理收到的树木投诉，要求负责的部门按指明的时限回复，并定期向逾期回复的部门发出催办通知及每月个案逾期报告。1823 亦会每月向树木办提供载有各项数据的树木投诉报告，以便监察。至于非经 1823 接获的树木投诉，各树木管理部门会根据各自的监察机制及服务承诺处理。树木办现时只要求各部门每年汇报接获的树木投诉总数，但没有要求其他数据分析，可见树木办对非经 1823 接收的树木投诉及部门处理的情况，了解相对有限。

22. 本署建议，树木办要求各部门定期汇报非经 1823 接获的树木投诉的相关数据，以全面监察从不同渠道接收的树木投诉及部门跟进的情况。

树木办应持续监察地政总署处理树木投诉的表现

23. 1823 的资料显示，地政总署过往曾有大量逾期回复的树木投诉。截至 2021 年 12 月及 2022 年 3 月，该署皆有超过 2,000 宗积压的树木投诉尚待回复。本署的个案研究显示，地政总署在接获一宗 1823 转介涉及树木有倒塌风险的投诉后超过一年才经 1823 回复投诉人个案仍在调查中，遑论该署后续的跟进工作。本署认为，有关个案实属严重延误，实在不能接受。

24. 本署留意到，自 2022 年下半年起，树木办已加强督导地政总署处理树木投诉的工作；该署内部亦成立了由副署长领导的工作小组，全面检讨处理树木投诉的程序，并提出九项改善建议，当中七项已经实施。1823 的资料显示，过往积压的情况已有明显改善，截至 2022 年 10 月，地政总署逾期回复的树木投诉数目已大幅减少至四宗。

25. 虽然如此，需注意的是，上段所指的是地政总署逾期回复 1823 的个案数目，该署并无备存实际仍未完成清理的树木投诉数目，因此没有客观资料显示过去积压的投诉所涉的树木实际上是否已全部获妥善处理。本署期望，该署善用正在建立的电脑资料系统作为内部监察工具，跟进投诉个案和进行数据分析。

26. 无论如何，地政总署负责为未批租及未拨用政府土地上的树木提供非经常性的树木护养，涉及的树木数量庞大，其处理树木投诉的工作繁重。本署认为，树木办应持续监察地政总署处理树木投诉的表现，并在有需要时向该署提供协助，确保有问题的树木获妥善处理。

本署的建议

27. 综合上述评论，申诉专员对发展局辖下的树木办有以下建议：

- (1) 就涉及部门权责争议的树木投诉个案，考虑以投诉的整体处理时间作为其中一个介入准则，以减低问题树木因未获适时处理而引致环境卫生滋扰甚至安全风险；
- (2) 就曾处理涉及权责争议的树木投诉个案进行系统性分析，整合各部门常见的分歧和误解，与部门定期进行交流及分享，并适时检视及按需要更新《技术通告》的内容，适当地加入过往裁决个案所得的原则性指引，供各部门遵从；
- (3) 督导各部门严格按照跨部门机制的规定处理投诉转介个案，即如不同意接收个案需在指明时限内提出转介要求，并在提出该要求时向 1823 提供充足资讯。树木办亦应监察部门的遵从情况，确保投诉个案获适时转介；
- (4) 指示各部门就树木投诉出现权责争议时及早安排联合视察，以尽快厘清树木管理责任；

- (5) 要求各部门按实际需要就因应投诉而进行的一般树木工作订定时限，并定期向树木办汇报相关数据以作监察，确保部门妥善跟进投诉所涉的树木问题；
- (6) 检视及优化 1823 月度报告的数据类别，以加强监察各部门处理树木投诉的表现和跨部门机制的运作情况；
- (7) 要求各部门定期汇报非经 1823 接获的树木投诉的相关数据，以全面监察从不同渠道接收的树木投诉及部门跟进的情况；以及
- (8) 持续监察地政总署处理树木投诉的表现，并在有需要时向该署提供协助，确保有问题的树木获妥善处理。

申诉专员公署
2023 年 7 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)