

有關政府土地上樹木投訴的處理 主動調查報告摘要

引言

全港的樹木眾多，分布甚廣。政府採用「綜合管理方式」管理政府土地上的樹木，由負責保養轄下政府設施或土地的部門，護養所屬範圍內的樹木。

2. 發展局轄下的樹木管理辦事處（「樹木辦」）為本港制定全面的樹木管理策略及措施，以及在中央層面協調及督導各部門處理樹木投訴。在本調查進行期間，樹木辦積極實施一系列改善措施，包括檢視及更新有關投訴處理機制、加強協調和督導部門處理樹木投訴的工作、協助部門處理積壓樹木投訴個案，以及成立由發展局常任秘書長（工務）主持的專責小組，全面檢視了現行的樹木管理指引，並提出 10 項建議，以優化樹木檢測及風險評估制度。本署相信，上述改善措施應有效從源頭減低有問題的樹木數目，繼而減少投訴。

3. 本署審視了樹木辦在協調及督導各部門處理樹木投訴的工作、現時各部門就樹木管理的分工，以及 10 個主要樹木管理部門（即漁農自然護理署、建築署、土木工程拓展署、渠務署、民政事務總署、房屋署、路政署、地政總署、康樂及文化事務署和水務署）和效率促進辦公室轄下 1823 提供的資料後，有以下的評論和建議。

本署調查所得

樹木辦應更主動介入涉及權責爭議的投訴個案

4. 1823 提供的資料顯示，2018 年至 2022 年 10 月期間，1823 每年平均接獲約 24,000 宗樹木投訴，涉及部門權責爭議的個案每年平均約 1,100 宗，佔全年接獲的投訴 3.3% 至 5.9% 不等。而在該些涉及權責爭議的個案中，每年皆有數十宗個案需時超過三個月投訴人才獲回覆。雖然涉及部門權責爭議的個案只佔整體投訴的少數，但鑑於樹木的狀況存在變數，若投訴個案因部門的權責爭議

而不獲適時處理，不但容易令市民感到政府部門互相推卸責任，更可能帶來安全隱患。

5. 本署調查發現，過往樹木辦在接獲 1823 通知後會按機制待相關部門的投訴主任重新審視個案，若爭議仍未獲得解決，樹木辦才正式介入並作出所需協調及裁決。本署的三宗個案研究顯示，當樹木辦按機制介入時，個案距離接收時間已達四至六個多月不等。在本署展開初步查訊後，樹木辦於 2022 年年初試行優化機制，提前介入處理全部由 1823 上呈至部門投訴主任的個案。雖然如此，從本署的個案研究可見，投訴的處理時間會受不同因素影響，個案上呈至相關部門的投訴主任時或已出現嚴重延誤。即使樹木辦當初在個案上呈至部門投訴主任時已經介入，整體處理時間不會明顯減少。

6. 由此可見，就涉及部門權責爭議的樹木投訴個案，若樹木辦僅以個案處理階段來決定何時介入，未必能夠適時解決爭議。既然樹木辦訂立跨部門機制是為了有效釐清樹木管理責任以盡早處理投訴，本署認為，該辦應考慮以樹木投訴的整體處理時間作為其中一個介入個案的準則：即使個案仍未上呈至部門投訴主任的階段，若個案的整體處理進度已因不同原因出現嚴重延誤，樹木辦便應介入，以免問題樹木因未獲適時處理而引致環境衛生滋擾甚至安全風險。

樹木辦應善用處理個案的經驗減少部門爭議

7. 發展局頒布的《技術通告》（工務）第 6/2015 號（「《技術通告》」）列明樹木管理部門的分工安排，樹木管理責任基本上以樹木所在的位置界定。本署的個案研究顯示，部門不時對《技術通告》的規定有不同理解，甚至就同類問題重覆發生爭議，例如：相關部門爭議應以樹木的哪個部分來界定位置、相關部門對《技術通告》內有關「非快速公路的公共道路（郊野公園除外）路緣起計 10 米範圍內而未批租及未撥用政府土地上的樹木」的詮釋出現分歧等。本署相信，類似上述的爭議應並不罕見。

8. 雖然樹木辦已自 2022 年起將個別具代表性個案的裁決總結上傳至政府內聯網，作為具指導性的案例，以供部門遵從，但 1823 提供的數據顯示，2022 年每年涉及意見分歧的投訴個案數目維持於約 800 宗水平。向部門分享裁決個案的資料，對減少部門

的爭議作用仍有待觀察。本署明白，部分投訴或有其特別情況，部門之間的權責爭議不大可能完全避免，但本署更關注的是，各部門對樹木管理責任的分工有否長期存在根本性的意見分歧甚至誤解，以致同類爭議重覆出現。

9. 本署認為，除了與部門分享個別裁決個案外，樹木辦應就已完成的個案進行系統性分析，整合各部門對樹木管理責任常見的分歧和誤解，與部門定期進行交流及分享，並適時檢視及按需要更新《技術通告》的內容，適當地加入過往裁決個案所得的原則性指引，供各部門遵從。

樹木辦應督導及監察部門遵從跨部門機制處理投訴轉介

10. 根據現行的跨部門機制，部門若在接獲 1823 轉介樹木投訴後認為所涉的樹木不屬其職權範圍，需在接獲轉介個案當日起計七個工作天內向 1823 提交初步調查報告以便再次轉介個案。本署的個案研究顯示，有部門未能在指定的時限內回覆 1823 不同意接收個案，因而大幅延長了相關投訴的整體處理時間；亦有部門回覆 1823 時只簡單地表示樹木位於某街道，不屬其管轄範圍，但無提供任何其他輔助資料（如地圖、相片），以致 1823 需時翻閱資料以找出負責的部門。以上種種均會影響處理樹木投訴的整體進度。

11. 本署認為，樹木辦應督導各部門嚴格按照跨部門機制的規定處理投訴轉介個案，即如不同意接收個案需在指明時限內提出轉介要求，並在提出該要求時向 1823 提供充足資訊。樹木辦亦應監察部門的遵從情況，確保投訴個案獲適時轉介。

樹木辦應指示部門有權責爭議時及早安排聯合視察

12. 本署從個案研究中留意到，部門之間的爭議很多時候均源於各自對現場環境有不同觀察。事實上，這類型的爭議皆可透過部門進行聯合視察得以釐清。然而，現時部門在有權責爭議時安排聯合視察甚為罕見，往往待樹木辦介入後才按該辦的要求參與聯合視察。

13. 本署認為，樹木辦應指示各部門就樹木投訴出現權責爭議時及早安排聯合視察，以盡快釐清樹木管理責任。

樹木辦應加強監察部門因應投訴而進行的一般樹木工作

14. 現時，樹木管理部門會按各自的服務承諾回覆樹木投訴。至於處理投訴所涉的樹木管理工作，發展局制訂的指引訂明若樹木管理部門於高人流、車流地區識別枯樹或證實非古樹名木感染褐根病，須在不多於四星期內將其移除。除此之外，樹木辦並沒有要求部門就一般樹木工作（例如修剪樹木、清理枯枝等）訂定完成時限，部門可按各自的情況決定如何跟進。

15. 本署調查發現，所有部門均沒有就一般樹木工作制訂內部處理時限，亦沒有設立數據庫備存投訴所涉及樹木工作的完工日期。即使部門能按服務承諾回覆投訴人，目前沒有客觀資料顯示部門實際上有否適時跟進投訴所涉的樹木工作。

16. 本署認為，樹木辦應要求各部門按實際需要就因應投訴而進行的一般樹木工作訂定時限，並定期向樹木辦匯報相關數據以作監察，確保部門妥善跟進投訴所涉的樹木問題。

樹木辦應檢視及優化 1823 月度報告的數據類別

17. 1823 每月會向樹木辦提交有關樹木投訴的報告，詳列多項數據，包括於有關月份 1823 收到的樹木投訴數目、已完成、未完成及逾期回覆的投訴數目；以及上呈至部門聯絡主任、投訴主任及樹木辦的投訴個案數目等。樹木辦會透過 1823 的月度報告監察各部門處理樹木投訴的情況。

18. 本署調查發現，現時 1823 月度報告中只包含各部門於該月份最後一日當刻的逾期個案數目，即並非累計數字。因此，1823 現時的月度報告未能全面反映部門處理樹木投訴的表現。而由於 1823 過往並無備存部門逾期回覆的累計投訴數目，樹木辦未能掌握部門逾期處理 1823 轉介的投訴的整體情況，包括延誤回覆的個案數目、延誤回覆的時間及趨勢。此外，現時 1823 的月度報告只載列上呈至部門內不同人員甚至樹木辦審研的個案數目，但沒有分析該些個案的完成處理時間。本署認為，涉及權責不清的投訴個案的平均完成處理時間有重要參考價值，可有助樹木辦檢視跨部門機制的成效。

19. 本署建議，樹木辦檢視及優化 1823 月度報告的數據類別，

以加強監察各部門處理樹木投訴的表現和跨部門機制的運作情況。

樹木辦應收集非經 1823 接獲的樹木投訴的數據

20. 2018 年至 2022 年（截至 10 月），政府每年平均接獲約 28,000 宗樹木投訴，其中約 24,000 宗經 1823 接獲（佔 86%），以及約 4,000 宗由樹木管理部門直接或以其他方式接獲（佔 14%）。

21. 1823 按既定機制處理收到的樹木投訴，要求負責的部門按指明的時限回覆，並定期向逾期回覆的部門發出催辦通知及每月個案逾期報告。1823 亦會每月向樹木辦提供載有各項數據的樹木投訴報告，以便監察。至於非經 1823 接獲的樹木投訴，各樹木管理部門會根據各自的監察機制及服務承諾處理。樹木辦現時只要求各部門每年匯報接獲的樹木投訴總數，但沒有要求其他數據分析，可見樹木辦對非經 1823 接收的樹木投訴及部門處理的情況，了解相對有限。

22. 本署建議，樹木辦要求各部門定期匯報非經 1823 接獲的樹木投訴的相關數據，以全面監察從不同渠道接收的樹木投訴及部門跟進的情況。

樹木辦應持續監察地政總署處理樹木投訴的表現

23. 1823 的資料顯示，地政總署過往曾有大量逾期回覆的樹木投訴。截至 2021 年 12 月及 2022 年 3 月，該署皆有超過 2,000 宗積壓的樹木投訴尚待回覆。本署的個案研究顯示，地政總署在接獲一宗 1823 轉介涉及樹木有倒塌風險的投訴後超過一年才經 1823 回覆投訴人個案仍在調查中，遑論該署後續的跟進工作。本署認為，有關個案實屬嚴重延誤，實在不能接受。

24. 本署留意到，自 2022 年下半年起，樹木辦已加強督導地政總署處理樹木投訴的工作；該署內部亦成立了由副署長領導的工作小組，全面檢討處理樹木投訴的程序，並提出九項改善建議，當中七項已經實施。1823 的資料顯示，過往積壓的情況已有明顯改善，截至 2022 年 10 月，地政總署逾期回覆的樹木投訴數目已大幅減少至四宗。

25. 雖然如此，需注意的是，上段所指的是地政總署逾期回覆 1823 的個案數目，該署並無備存實際仍未完成清理的樹木投訴數目，因此沒有客觀資料顯示過去積壓的投訴所涉的樹木實際上是否已全部獲妥善處理。本署期望，該署善用正在建立的電腦資料系統作為內部監察工具，跟進投訴個案和進行數據分析。

26. 無論如何，地政總署負責為未批租及未撥用政府土地上的樹木提供非經常性的樹木護養，涉及的樹木數量龐大，其處理樹木投訴的工作繁重。本署認為，樹木辦應持續監察地政總署處理樹木投訴的表現，並在有需要時向該署提供協助，確保有問題的樹木獲妥善處理。

本署的建議

27. 綜合上述評論，申訴專員對發展局轄下的樹木辦有以下建議：

- (1) 就涉及部門權責爭議的樹木投訴個案，考慮以投訴的整體處理時間作為其中一個介入準則，以減低問題樹木因未獲適時處理而引致環境衛生滋擾甚至安全風險；
- (2) 就曾處理涉及權責爭議的樹木投訴個案進行系統性分析，整合各部門常見的分歧和誤解，與部門定期進行交流及分享，並適時檢視及按需要更新《技術通告》的內容，適當地加入過往裁決個案所得的原則性指引，供各部門遵從；
- (3) 督導各部門嚴格按照跨部門機制的規定處理投訴轉介個案，即如不同意接收個案需在指明時限內提出轉介要求，並在提出該要求時向 1823 提供充足資訊。樹木辦亦應監察部門的遵從情況，確保投訴個案獲適時轉介；
- (4) 指示各部門就樹木投訴出現權責爭議時及早安排聯合視察，以盡快釐清樹木管理責任；

- (5) 要求各部門按實際需要就因應投訴而進行的一般樹木工作訂定時限，並定期向樹木辦匯報相關數據以作監察，確保部門妥善跟進投訴所涉的樹木問題；
- (6) 檢視及優化 1823 月度報告的數據類別，以加強監察各部門處理樹木投訴的表現和跨部門機制的運作情況；
- (7) 要求各部門定期匯報非經 1823 接獲的樹木投訴的相關數據，以全面監察從不同渠道接收的樹木投訴及部門跟進的情況；以及
- (8) 持續監察地政總署處理樹木投訴的表現，並在有需要時向該署提供協助，確保有問題的樹木獲妥善處理。

申訴專員公署

2023 年 7 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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