



申訴專員公署



主動調查報告
政府的樹木管理制度及工作

2016年6月14日

目錄

報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
調查範圍	1.3
調查過程	1.4 – 1.5
2 樹木管理制度	2.1
政府土地上樹木之管理	2.2 – 2.9
私人土地上樹木的管理	2.10 – 2.14
3 樹木管理的人力資源問題	3.1 – 3.3
樹藝師的資歷認證問題	3.4 – 3.5
樹藝人員的專業 / 技術水平問題	3.6 – 3.12
樹木管理人力資源規劃的問題	3.13 – 3.17
4 政府土地上樹木之管理問題	4.1
負責樹木管理職系人員的調派問題	4.2 – 4.5
對栽種樹木的品種、栽種地點及預留空間 的監督有待加強	4.6 – 4.11
風險評估的準則未夠完備	4.12 – 4.15
樹木辦未能有效地監察政府部門如何跟進 公眾投訴 / 舉報	4.16 – 4.22
須提升「專家小組」意見的透明度及問責性	4.23 – 4.26
5 私人土地上樹木之管理問題	
無法可依、規管有限	5.1 – 5.9
6 樹木法例	

政府應表明立法的取態

6.1 – 6.7

7 總結及建議

總結

7.1

建議

7.2

鳴謝

7.3

政府的樹木管理制度及工作

主動調查報告摘要

背景

香港是人口密集的城市。樹木若折枝或倒塌，便可能會對周邊的人或財物造成損害。公眾往往會歸咎政府未有預早做好風險管理的工作。政府若基於安全理由移除樹木，又不時會被批評沒有盡力保育樹木。

2. 這項主動調查旨在探究政府的樹木管理制度和工作有否不足之處，重點在於政府在保障公眾安全方面的工作狀況及成效。

調查所得

樹木管理制度

3. 現時，在政府土地上的樹木及在私人土地上的樹木受兩套不同的制度規管。

4. 在政府土地上的樹木的日常管理工作，由不同的政府部門按其管轄的地域，負責護養、巡查及樹木風險評估等工作。政府在發展局設有樹木管理辦事處（「樹木辦」），就樹木管理事宜擔當中央統籌及指導的角色。

5. 樹木辦轄下有一個屬諮詢性質的樹木管理專家小組（「專家小組」），成員包括本地及海外樹木專家。「專家小組」就有關樹木管理及保養的政策及執行事宜，向政府提供意見。

6. 至於私人土地上的樹木，只有部分地契載有樹木保育條款。該些條款規定除在緊急情況外，業主須事先取得地政總署的書面同意才可移除或修剪其土地範圍內的樹木。

本港樹木管理的人力資源問題

樹藝師未有註冊制度

7. 園境師及樹藝師是與樹木管理相關的主要專業。
8. 在本港，園境師的專業資格之認證，現已受《園境師註冊條例》規管。獲條例賦權的園境師註冊管理局負責為註冊園境師的申請者查證其所持資歷，並處理註冊園境師的行為及紀律問題。該註冊制度可以維持該專業的水平，並保障聘用他們的機構／市民的權益。樹藝師在本港則尚未有註冊制度。市民即使發覺樹藝師的服務質素及操守不符期望，亦投訴無門。

樹藝人員入職無特定資歷要求

9. 要盡早及準確地找出有問題或有倒塌危險的樹木，巡查人員及覆檢人員的專業知識及工作經驗十分重要。然而，政府對他們的工作經驗和專業知識只有基本的要求，而樹木辦所舉辦的相關訓練課程為期亦只兩天，令人懷疑僅符合如此要求的人員，是否真的能夠勝任樹木檢查工作。
10. 負責日常護養工作（包括修剪樹木、病蟲害防治、施肥等）的前線人員，其工作水平對樹木的健康有直接而重大影響。但本署發現，他們入職時，並無須要達到特定的資歷及工作經驗的要求。

樹木管理人力資源規劃姍姍來遲

11. 雖然樹木辦有為負責樹木管理工作的政府人員開辦培訓課程，並鼓勵大專院校和培訓機構開辦與樹木管理有關的課程，但及至二〇一五年年中，該辦才開始就本港樹木管理的人力資源情況進行研究，以助長遠規劃。這可說是姍姍來遲。

政府土地上樹木之管理問題

樹木管理職系人員調派，造成經驗流失

12. 現時政府體系內並無一個專責管理樹木的職系，只有一些亦須負責其他工種的職系（例如：隸屬康樂及文化事務署的康樂事務經理）。該些職系的人員常會被調往與樹木管理不大相關的崗位，因而造成專業知識和經驗的流失，不利於需要專門知識和技術的樹木管理工作（包括監督相關承辦商的工作）。

樹木辦對部門監督有待加強

13. 在栽種樹木時，政府部門有否選擇適當的樹木品種、栽種地點，以及預留足夠空間供樹木生長，均會直接影響樹木的健康及日後的安全風險。

14. 本署認為，儘管有樹木管理職責的眾部門與樹木辦沒有從屬關係，該辦亦應加強與該些部門的溝通，要求並監察部門在工程的設計階段認真審視種植設計，以及遵循發展局的指引，以選擇適合的樹木品種和栽種地點，避免日後釀成樹木倒塌或須倉促移除危樹。

風險評估的準則未夠完備

15. 本署亦發現，樹木辦所制訂用以對個別樹木作風險評估的「表格 2」，其所採用的評估準則有修訂的需要：一宗在二〇一五年七月二十二日發生的般咸道石牆樹倒塌事件反映，雖然「表格 2」可記錄樹木本身的狀況及其生長環境的狀況，但兩者一併所產生的風險因素（例如：樹木本身的重量加上外來的荷載是否構成了問題），則未有納入「表格 2」的風險評估準則內。

樹木辦未能有效地監察政府部門如何跟進公眾投訴／舉報

16. 本署一向非常關注政府部門及其所委聘的承辦商有否從速處理市民就樹木有倒塌危險的舉報。有三宗個案顯示，地政總署及其

承辦商均嚴重延誤處理市民的舉報。雖然處理市民對危樹的舉報／投訴屬政府部門本身的份內工作，但樹木辦既然有協調及統籌眾部門管理樹木工作之責，便理應加強監察各部門在這方面的工作，甚或考慮把本身定位為覆檢政府處理市民投訴／舉報不善的機關，督導有關部門作出適切改善。

須提升「專家小組」意見的透明度及問責性

17. 發展局在樹木辦轄下設立了「專家小組」，是有助於吸納獨立專業人士就與樹木管理相關的事宜所提供的意見。本署認為，該局應清楚記錄小組／小組成員的意見，並將有關記錄公開，以加強其透明度及問責性。

對私人土地上樹木之管理無法可依、規管有限

18. 相對於政府土地上的樹木，私人土地上的樹木之規管更形不足。即使地契載有樹木保育條款，業主有否／如何護養其樹木，亦不屬該些條款的規管範圍。現時亦無法例規定私人土地的業主須負責檢查及護養其土地範圍內的樹木。因此，業主對其土地上的樹木是否護養得宜以減低其倒塌風險，政府目前是無從置喙。即使政府發現了有問題的樹木，一般亦只能經地政總署勸諭業主採取適當的措施以減低風險。如業主不合作，有問題的樹木便會繼續存在，風險亦會與日俱增。

19. 事例顯示，私人土地上的樹木若管理不善以致倒塌，後果實在可以非常嚴重。

有需要為樹木管理立法

20. 一些外地的樹木法例及相關資料顯示，為樹木管理立法，相信可應付本港的一些樹木管理問題，包括：就栽種、修剪及移除樹木訂立基本標準；授權當局可強制私人土地業主修剪或移除在其土地上有倒塌危險的樹木；規定為護養樹木及對樹木進行特定工作；及公布獲認可的樹木管理培訓機構及課程。

21. 倡導專業及良好的樹木管理，已經是政府政策的一部分；而公眾期望政府加強樹木管理以防塌樹致命或傷人，亦十分清晰。本署認為，政府應向公眾明確表示有意訂立樹木法例以補現行規管制度之不足。政府單靠教育／勸諭／指導，相信未必能夠在可預見將來達到公眾所期望的效果。況且，研究及草擬法例需時，政府實應把握時間，盡快展開籌備工作。一旦政府向公眾表明立法的取態，相信會有助改變公眾的思維，提高對樹木管理責任的意識。另一方面，有關樹木管理的商機及就業機會亦會因而在市面上應運而生，那亦會有助培養相關的專業及技術人員，以應付立法後人力資源的需求。

22. 此外，政府在部署立法時，亦可考慮進一步提升「專家小組」的地位、參與及問責性，例如參照「古物諮詢委員會」的模式，在擬訂的樹木法例內把「專家小組」轉化為法定組織，以向政府提供更具權威性及代表性的意見。

建議

23. 基於以上調查所得，申訴專員敦促發展局／樹木辦：

人力資源

- (1) 考慮為樹藝師的資歷設立註冊或認證制度；
- (2) 提高對樹藝人員（尤其是巡查人員及覆核人員）的專業知識及工作經驗的要求；
- (3) 加強前線人員的技術培訓；
- (4) 加快人力資源的規劃工作；

政府土地上樹木的管理

- (5) 檢討現有與樹木管理有關的人員的調派及培訓安排，甚或考慮由中央調派專責樹木管理的職系人員至各部門；
- (6) 加強監督各部門就栽種樹木的安排；
- (7) 完善樹木風險評估的準則；
- (8) 設立機制以加強監察各部門處理公眾投訴／舉報的工作；
- (9) 提升「專家小組」意見的透明度及問責性，記錄該小組／小組成員的意見，並將有關記錄公開；

私人土地上樹木的管理

- (10) 繼續向私人土地業主加強宣傳教育妥善護養樹木的知識；

樹木法例

- (11) 明確表示有意訂立法例，並盡快完成各項配套工作，以提供日後考慮立法時所需的基礎，以全面及更有效規管香港樹木的管理及保育。

申訴專員公署

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。為優化環境，政府及私人發展商多年來在市區的有限空間種植了不少樹木。該些樹木亦深受市民喜愛。然而，樹木無論因在不適當的環境生長、受天氣影響、抑或年邁患病，都有可能折枝或倒塌，對周邊的人命及財物造成損害。

1.2 一旦出現意外，公眾往往會歸咎政府未有預早做好風險管理的工作。若政府基於安全理由移除樹木，卻又不時會被批評行動過於草率，沒有盡力做好保育樹木。

調查範圍

1.3 有鑑於上述的問題，本署於二〇一四年九月二十三日展開主動調查，以探究政府的樹木管理制度和工作有否不足之處，而調查的重點是在於現時政府在保障公眾安全方面的工作狀況及成效。

調查過程

1.4 本署調查的主要對象是發展局轄下的樹木管理辦事處（「樹木辦」）。本署亦有向其他多個負有樹木管理職責的部門索取資料。此外，本署有與樹木管理專家及樹藝從業員會面，了解他們的看法，以及公開邀請公眾就此課題提供意見。

1.5 二〇一六年四月二十七日，本署將調查報告的初稿送交發展局、康樂文化事務署（「康文署」）及地政總署，請其置評。經考慮該些部門的意見後，本署於二〇一六年六月十日完成這份報告。

2

樹木管理制度

2.1 現時，在政府土地上的樹木及在私人土地上的樹木是受兩套不同的制度規管。

政府土地上樹木之管理

政府部門的分工

2.2 根據樹木辦的資料，在政府土地上的樹木超過一百七十萬棵¹。該些樹木的日常管理工作，是由不同的政府部門按其管轄的地域負責。主要的部門包括：

- (1) 康文署：負責管理該署的文康場地的樹木，以及護理非快速公路兩旁邊緣起計算十米距離的範圍內未批租及未撥用政府土地上而又不屬於任何部門恆常護理的樹木；
- (2) 路政署：負責管理路旁人造斜坡／擋土牆及快速公路上的樹木；
- (3) 房屋署：負責管理公共屋邨範圍內的樹木；
- (4) 地政總署：就在未批租或未撥用政府土地上未有其他政府部門負責管理的樹木，進行非經常性的護養工

¹ 數目並未包括屬於由地政總署管理，位於未撥用和未批租政府土地上的樹木。至於漁農自然護理署所管理的樹木，數字亦只包括郊野公園內經常有人使用的地方，例如在野餐地點的樹木數目。

作；

- (5) 漁農自然護理署（「漁護署」）：負責管理郊野公園內的樹木；
- (6) 建築署：負責管理由該署負責維修的人造斜坡上的樹木；
- (7) 水務署：負責管理水務設施範圍內的樹木；
- (8) 渠務署：負責管理渠務設施範圍內的樹木。

2.3 各部門有責任護養及巡查其所管理的樹木，以評估樹木的健康狀況及是否有倒塌風險。在上述八個部門中，有六個在組織架構內設有專責管理樹木的組別，它們分別是康文署、路政署、房屋署、地政總署、漁護署及建築署。除了康文署和漁護署外，其他部門都是將樹木護養及巡查等前線工作外判予承辦商，部門職員則負責監督承辦商的工作表現。

樹木辦的職責

2.4 除各部門的日常樹木管理工作外，政府在發展局設有樹木辦，擔當中央統籌及指導的角色。該辦成立的主要目的包括：

- (1) 加強樹木風險的管理；
- (2) 提升樹木管理的專業水平；
- (3) 加強公眾教育和社區參與；
- (4) 加強護養古樹名木；
- (5) 優化投訴處理和緊急應變安排。

2.5 樹木辦的主要職責是：

- (1) 主導樹木管理政策；
- (2) 協調及統籌各政府部門的樹木管理工作；
- (3) 向各政府部門提供樹藝方面的專業意見；
- (4) 處理政府部門未能妥善解決的複雜個案；
- (5) 制訂樹木風險評估措施；
- (6) 協助政府部門履行樹木風險評估及跟進工作；

(7) 為各政府部門職員提供培訓機會。

2.6 為向眾政府部門提供在樹木管理方面的指導，樹木辦制訂了《樹木風險評估及管理安排指引》(「《險評及管理指引》」)，以及一系列行政指引及良好作業守則，內容涉及選擇樹木品種、護樹知識、風險評估及護樹工作之職安健指引等。

2.7 樹木辦設有一個屬諮詢性質的樹木管理專家小組(「專家小組」)，成員包括 3 名政府人員²，以及 9 名本地及海外樹木專家。專家小組的職權範圍包括：

- (1) 就有關樹木管理及保養的政策及執行事宜，提供意見，以促進香港樹木的安康，特別是那些具有特殊價值或受關注的樹木；
- (2) 就個別樹木在有需要的情況下進行的保護及補救措施，提供意見。

樹木風險評估

2.8 樹木辦為各有樹木管理職責的政府部門引入樹木風險評估安排，基本理念是要求部門在其所管轄的地域識別「樹木風險管理優先地區」，以便有系統地檢查或監察該地域內的樹木。

2.9 部門分兩階段進行樹木風險評估：

- (1) 第一階段是「以地點為本」的評估，首先視察其所管轄的地域，按地點的人流及交通流量訂出該地點的樹木風險管理優先次序：
 - (a) 優先處理：行人及交通流量高的地點；
 - (b) 次優先處理：行人及交通流量低的地點；
 - (c) 較後處理：甚少人車出入的地點。
- (2) 第二階段是「以樹木為本」的評估。首先，按發展局所制訂的「表格 1」，在為「樹木風險管理優先地區」

² 分別來自樹木辦、康文署及漁護署。

的樹木進行樹群檢查，識別古樹名木、石牆樹、成齡樹，以及構成潛在危險的樹木，並採取適當的緩減措施，或按發展局所制訂的「表格 2」對個別樹木進行更詳細的風險評估，以找出風險所在及採取合適的緩解措施以減低風險。

私人土地上樹木的管理

2.10 政府與部分私人土地業主所訂立的土地契約，載有樹木條款。該些條款一般規定：除在緊急情況外，須事先向地政總署轄下分區地政處申請，在取得地政處的書面同意後才可移除或修剪地段範圍內的樹木。在申請移除或修剪樹木時，業主須提交由專業人士擬備的報告，提供充足理由及證據。至於私人土地業主護養樹木不妥善以致出現倒塌危險的情況，則不在該些保育條款的規管範圍內。如遇上緊急情況，樹木有即時倒塌危險及危害人命的安全，警務處可以保障公眾安全為由，安排移除私人土地上的樹木。

2.11 如私人土地業主違反樹木保育條款（**第 2.10 段**），地政總署可採取執行契約條款行動，包括發出警告信、將警告信送交土地註冊處登記（俗稱「釘契」）、徵收事後如獲批准所須繳付的費用，以及要求業主重新栽種樹木以作補償。

2.12 然而，現時並無法例規定私人土地的業主須負責檢查及護養其土地範圍內的樹木。一般而言，保持私人土地上的樹木健康穩固，全賴業主本身的良好意願。雖然業主可能會因其土地範圍內的樹木倒塌導致第三者傷亡而違反《佔用人法律責任條例》及／或普通法下「疏忽」的規定並須負上法律責任，但該些只屬潛在法律責任，並非明文規定業主必須定期檢查並護養其物業範圍內的樹木。

2.13 近來年，樹木辦在現行的樹木管理框架內，採取了一系列宣傳教育措施，提醒私人土地業主管理好其土地上樹木。該些措施包括：印製《樹木管理手冊》、舉辦講座、在每年風雨季來臨前，致函私人物業業主和物業管理公司及團體，提供護理及檢查樹木的知識，並促請他們委託專業承辦商檢查物業內的樹木、採取緩解措施以減低風險。樹木辦並在其網頁開設專欄，提供樹木管理及護養的資料。

2.14 此外，在二〇一五年十一月，發展局向立法會表示：在當局根據《建築物管理條例》所制訂的「大廈管理及維修工作守則」³中，除了現有關於消防安全、斜坡安全等項目之外，會增添與樹木安全有關的章節（包括經參考《樹木管理手冊》後所制訂的內容），以提醒私人物業業主護養在其物業範圍內的樹木。當局預計在二〇一六年年中將有關章節加入該守則中。

³ 根據《建築物管理條例》，民政事務局局长可發出工作守則，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，雖不至干犯刑事罪行，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

樹木管理的 人力資源問題

3.1 相對於英國、澳洲、新加坡等地，專業及有系統地管理樹木，在香港是較新的概念，而與該概念相關的工種亦是在近年才成為較為人知的行業。樹木管理（尤其是評估樹木的健康狀況、穩定性及風險）無疑屬專業工作。從業員是否受過足夠訓練、具備相關專業知識資格／技術以履行其職責，會直接影響樹木管理的質素。

3.2 根據樹木辦的網頁，園境師及樹藝師是與樹木管理相關的主要專業。一般來說，園境師的主要工作範疇是擬備園境和種植設計，以及負責園境工作有關的行政管理事宜。部分園境師亦具備樹藝學的專業資格，故也可從事樹木管理工作。樹藝師則大多負責監督樹藝工作或進行前線工作，包括樹木檢查及修剪樹木。

3.3 本署發現，本港樹木管理的人力資源有以下幾方面的不足。

樹藝師的資歷認證問題

3.4 園境師的專業資格之認證，現已受《園境師註冊條例》規管。獲條例賦權的園境師註冊管理局負責為註冊園境師的申請者查證其所持資歷，並處理註冊園境師的行為及紀律問題。該註冊制度對維持該專業的水平，以及聘用他們的機構／市民的權益，有一定保障。

3.5 樹藝師在本港則尚未有註冊制度。現有的樹藝師的資格，一般是由外國機構頒發。有個別組織在香港成立了分部⁴。然而，畢竟仍未有機制去檢定或認證該些組織的成員之專業資格。在如此情況下，有機構／市民在選用樹藝師時，對他們所持的專業資格及知識會抱有懷疑，亦會質疑他們所提供的服務是否物有所值。有意見指出，當發覺樹藝師的服務質素及操守不符期望時，市民投訴無門。凡此種種問題及憂慮，都顯示政府有需要考慮為樹藝師的資歷設立可靠的註冊或認證制度。

樹藝人員的專業 / 技術水平問題

巡查樹木群

3.6 有社會人士（包括個別樹藝師）認為，政府現時就督導人員在工作經驗及訓練方面的要求都不高，而且有欠全面，令人關注他們在工作崗位上能否發揮到其應有的功能，以致可能會找不出有問題的樹木以保人命財物安全。

3.7 就負責按「表格 1」巡查樹木群的人員及覆核人員(**第 2.9(2) 段**)，政府規定對他們的要求如下：

- (1) 具備兩年與樹木護養有關的工作經驗，以及熟識樹木風險評估或樹木管理；
- (2) 持有樹藝學術資歷或專業資格或符合相關的訓練要求。

3.8 要盡早及準確地找出有問題或有倒塌危險的樹木以便作適當的緩減措施或更詳細的樹木檢查，巡查人員及覆檢其巡查結果的人員的專業知識及工作經驗十分重要。然而，政府對該些進行樹木群檢查及覆檢人員的工作經驗和專業知識只有基本的要求（**第 3.7(1) 段**），其專業知識要求亦流於籠統（**第 3.7(2) 段**）。本署並且發現，樹木辦所舉辦的相關訓練課程⁵為期只有兩天，僅限於以目測方法檢查樹木，課程考核亦只採取選擇題模式。令人懷疑僅符合如此要求的人員，是否真的能夠勝任樹木群組檢查的工作。

⁴ 例如國際樹木學會香港分部。

⁵ 個別政府部門（例如康文署）亦有定期舉辦有關樹藝的訓練課程，以提升其員工對護養樹木的知識水平。

日常護養樹木

3.9 至於負責日常護養工作（包括修剪樹木、病蟲害防治、施肥等）的前線人員，他們的工種目前只屬非技術職級，其工作依賴督導層人員在現場指導或在完工後覆檢。要成為前線人員，無須達到特定的資歷及工作經驗的要求。

3.10 本署明白，前線人員的工作主要屬體力勞動性質，所需技術一般不高。然而，有些對樹木的健康有直接而重大影響的工序，例如修剪樹枝，實需要較專門的知識及技術。而樹木一旦因修剪或護養不當而倒塌（尤其是位處公眾地方或位處私人土地但毗鄰公眾地方的樹木），其後果的嚴重性猶如未經訓練或註冊的建造工人施工不善而導致構築物倒塌。政府實應考慮就前線人員一些較重要的技術增加甚或強制培訓。

3.11 本署留意到，樹木辦近年已對從業員的要求增加了若干強制元素，規定某些工種的人員必須受過相關訓練，例如：在二〇一五年四月一日或以後政府招標的綠化保養項目及二〇一六年四月一日或以後招標的所有其他工程項目均已引入樹木修剪的新規定，要求操作電油鏈鋸進行樹木修剪的工人必須已通過職業訓練局所舉辦的「樹藝專業能力評估」，考核項目包括「電油鏈鋸之安全使用及保養」和「基本樹木修剪」兩個範疇。

3.12 本署亦留意到，發展局備有專門承建商名冊（綠化工程）。有意為工務部門提供園境服務的承建商須先申請列入該名冊，方可投標參與樹木護理工作。該名冊訂立了承建商員工須具備的資格要求，以配合管理層面、督導層面及技術層面的樹木護養工作。自二〇一五年十月，發展局規定，在政府工程中負責監督樹木工作的人員須擁有至少兩年的實際樹藝相關工作經驗，以及在過往三年內受過不少於三十小時的樹藝培訓。然而，上述規定只適用於政府的招標工程；對於私人土地上的樹木工作，則未有同樣的規定。

樹木管理人力資源規劃的問題

3.13 樹木辦成立的其中一個主要目的，是提升香港的樹木管理的專業水平（**第 2.4(2)段**）。自二〇一〇年三月成立以來，該辦陸

續有開辦培訓課程供有樹木管理職責的政府人員參加，並鼓勵大專院校開辦與樹木管理有關的課程，為業界培訓更多這方面的專業及技術人員。樹木辦在這方面確付出了努力。

3.14 然而，要提升整體的樹木管理專業水平，樹木辦該明白，政府必須先掌握樹木管理人力資源的人手供求、資歷現況等資料，方可作長遠規劃。發展局認為，樹木辦於二〇一五年展開人力資源情況研究是適時和務實，因為當市場上已培育出一定數目的專業人員，那才是展開研究工作的適當時機。

3.15 本署留意到，自二〇一〇年成立以來，樹木辦雖有為負責樹木管理工作的政府人員開辦培訓課程，並有鼓勵大專院校和培訓機構開辦與樹木管理有關的課程，但該辦及至二〇一五年年中，才開始就本港樹木管理的人力資源情況進行研究，預計於二〇一六年底完成。這項基本工作可說是姍姍來遲。

3.16 本署認為，為香港的樹木管理人力資源及早作好長遠計劃，是關乎整個樹木管理制度的完善發展。有社會人士倡議訂立法例，加強對樹木的管理，以保障樹木的健康以及人命財產的安全。近月來，政府雖對該建議轉為持較開放的態度，但仍重申當局擔心業界現在未有足夠專業及技術人員以應付立法後社會的需求。本署則認為，政府既有此顧慮，便更應盡快做好人力資源情況的評估，大力推展專業培訓計劃。政府只要明確表示其立法意向，便能吸引業界及有志投身樹藝行業的人士報讀有關課程，以找緊機遇。否則，任何發展都只會停滯不前。

3.17 本署期望樹木辦在掌握到上文第 3.15 段所述的研究結果後，會在人力資源的規劃工作上加快步伐。

4

政府土地上樹木之 管理問題

4.1 在政府土地上的樹木超過一百七十萬棵；按風險評估（**第 2.9 段**）的結果，當中有約 80 萬棵位於「樹木風險管理優先地區」，須由有樹木管理職責的部門作較緊密的監察及護養。就政府對這些樹木的管理，本署發現有以下不足之處。

負責樹木管理職系人員的調派問題

4.2 現時，即使是負有樹木管理職責的政府部門（**第 2.2(1)至(8)段**），其架構亦不一定有專責樹木管理的組別（**第 2.3 段**）。即使有專責組別，其成員都是由以下數個職責範圍有涉及樹木管理的職系組成：

- (1) 園境師，園境主任（隸屬發展局）；
- (2) 林務主任，農林督察（隸屬漁護署）；
- (3) 康樂事務經理（隸屬康文署）。

4.3 上述職系都是屬於多類型工種職系。除了要負責樹木管理外，亦有機會調派到處理與樹木管理工作不大相關的崗位。本署明白到，員工的調派是要考慮到員工的長遠職業發展、工作能力及部門實際運作上的需要。然而，由於上述職系的人員每隔一段時間便會被調派到一些與樹木管理不大相關的崗位，故此不僅其原有的工作崗位會失去對樹木管理擁有豐富專業知識及已積累寶貴經驗的人員，而且在部門內樹木管理經驗和知識的承傳亦會受影響，對需要專門知識和技術的樹木管理工作不利，同時會造成一些培訓

資源的浪費。

4.4 至於把執行樹木管理的工作外判了的部門(第 2.3 段),它們也實在需要具有專業知識及經驗的人員,否則會難以督導承辦商的工作。雖然所有政府工務工程的合約俱已規定與樹木相關的工作都須由認可公共工程專門承造名冊中綠化工程的承辦商負責,並須由具備樹藝知識的合資格人員的和工程部門的地盤監督人員共同監督樹木相關的工作(第 3.12 段),但承辦商的工作水平及人員質素良莠不齊,政府部門本身負責監督他們的人員的專業知識和經驗是重要的。

4.5 為解決上述的問題,政府應檢討現有與樹木管理有關的人員的調派及培訓,甚或考慮由中央調派專責樹木管理的職系人員至各有需要的部門,以確保樹木管理的質素及鞏固各部門在樹木管理的專業發展。

對栽種樹木的品種、栽種地點及預留空間的監督有待加強

4.6 在栽種樹木時,選擇樹木的品種、栽種地點,以及預留足夠空間供樹木生長,都是十分重要的,因為那會直接影響樹木的健康及日後的安全風險。

4.7 樹木辦自二〇一〇年成立以來,一直在推廣「在適當的地方,種植合適的樹木」這大原則。該辦制訂了指引及小冊子,教導各政府部門(及公眾)在栽種樹木的整個過程中所須注意的事項。然而,上述指引只屬建議性質,並無約束力。樹木辦向本署表示,選擇栽種樹木的品種和地點是由負責相關設施建築工程的部門和日後負責管理該些樹木的部門經協商後決定。樹木辦認為,該辦既為決策局的一部分,在職能上是無須直接監督部門的日常工作的。

4.8 然而,以下事例值得引以為鑑。

事例(一)

4.9 根據康文署的資料及報章報導,土木工程拓展署曾於二〇〇五年以每棵 10 萬元的價錢從澳洲購入共 78 棵成年棕櫚樹(品種:加拿利海棗),其中 72 棵栽種在位於香港迪士尼樂園外神奇

道上的中央分隔地帶，3 棵在香港迪士尼酒店外的迴旋處，另外 3 棵在樂園迎樂路的禁區內。自二〇〇六年四月，該些樹木交由康文署管理。二〇一二年五月，樹木開始受蟲害侵襲，變得虛弱和樹葉枯黃。其後，康文署的承辦商須定期噴灑殺蟲劑，該署亦有就部分樹木受不同程度的真菌及細菌感染、花床去水等問題採取補救措施，例如加強花床的去水能力。二〇一三年底至二〇一五年中，該署將其中 8 棵樹木移除。有樹木專家指出，該樹種適宜在乾旱環境生長，本港則雨量多，如過度灌溉，便會令害蟲有機可乘。加上樹木栽種得太密集，樹根互相爭用土壤空間，生長環境欠佳。

4.10 固然樹木健康轉差的成因是難以確證，但當中是否涉及「揀錯樹」或「栽種不得其法」，實在值得政府深切反省，以防同類問題再現。

4.11 本署認為，儘管有樹木管理職責的眾部門與樹木辦沒有從屬關係，該辦亦應加強與該些部門的溝通，要求並監察部門在工程的設計階段認真審視種植設計，以及遵循發展局的指引，以選擇適合的樹木品種和栽種地點，避免日後釀成樹木倒塌或須倉促移除危樹。

風險評估的準則未夠完備

4.12 樹木倒塌風險的評估，大致可分兩方面：

- (1) 樹木倒塌的可能性；
- (2) 樹木倒塌後果的嚴重性。

4.13 樹木辦所制訂用以對個別樹木作風險評估的「表格 2」(第 2.9(2)段) 某程度上涵蓋了上述兩方面：就第(1)方面，評估集中在可反映樹木健康的生物狀況，例如樹齡、葉片密度、樹冠、枝幹及根部狀況等；第(2)方面則包括記錄樹木正下方地點的用途（如行人道、交通、康樂），公眾使用該地點的頻密度等。

4.14 然而，一宗在二〇一五年七月二十二日發生的般咸道石牆樹倒塌事件反映，「表格 2」所採用的評估準則有修訂的需要。該樹曾於二〇一三年的一次評估中被評定為整體健康及枝幹形態良好，倒塌風險屬低級別。負責管理該樹的路政署所委聘的承辦商每

半年檢查該樹一次，評估結果均顯示樹木健康狀況良好。事發當日，該樹卻在毫無徵兆下倒塌。根據路政署在倒塌事件後發表的報告，該樹樹幹並無任何腐爛迹象，亦無迹象顯示石牆本身結構不穩。路政署總結該樹的倒塌形式是「樹木承托部位淺層倒塌」，成因包括：

- (1) 該樹本身的重量；
- (2) 外來的荷載（例如承受風阻和吸收雨水）；
- (3) 垂直石牆不勝支撐該樹。

4.15 從上段可見，該樹倒塌的原因，與該樹本身的健康狀況無關，而是該樹本身的重量及外來的荷載，令其所在的垂直石牆（而非地面）不勝支撐所致。目前，雖然樹木本身狀況與其生長環境的狀況都可以記錄在「表格 2」，但兩者一併所產生的風險因素，並未有納入「表格 2」的風險評估準則之內⁶。本署認為，樹木辦有需要考慮如何完善該表格在這方面的風險評估準則，以策安全。

樹木辦未能有效地監察政府部門如何跟進公眾投訴 / 舉報

4.16 本署明白，政府部門的每項樹木管理工作或每宗與樹木有關的公眾投訴／舉報之處理，屬部門恆常的份內工作，樹木辦難以事事干預。然而，當初設立樹木辦，畢竟是因為看到眾部門的管理樹木工作有不足之處。樹木辦無疑有責任監察該些樹木管理部門的工作，尤其是他們跟進公眾投訴／舉報的情況（**第 2.4(5)段**），因為那正是公眾的不滿或訴求所在，是值得當局重視的。

4.17 在本署所曾處理市民關於政府部門管理樹木不善的投訴當中，本署尤其關注事涉部門及其所委聘的承辦商有否從速處理市民就樹木有倒塌危險的舉報。在下列三宗個案中，地政總署及承辦商均涉處事延誤，足以顯示樹木辦在這方面有需要加強監察政府部門的工作。

事例（二）

4.18 二〇一三年四月八日，新界某鄉村的一名居民向地政總署舉報，該村內政府土地上的一棵古樹有倒塌危險。經該署轄下的當

⁶ 「表格 2」有要求檢查人員記錄樹木是否石牆樹，但僅止於此。

區地政處的承辦商及該署的樹木組進行風險評估後，地政處於六月四日向承辦商發出施工令，要求移除樹木。最終承辦商延至十一月二十六日，即接獲舉報後的 7 個多月後，才把該樹木移除。地政處解釋當時須處理很多有關樹木的投訴或轉介個案，同時承辦商亦有大量施工令須要處理，因而出現了上述延誤。

事例（三）

4.19 二〇一三年五月二日，有市民向地政總署舉報西貢公路旁有一棵枯樹樹枝搖搖欲墜，要求該署跟進。當區地政處於八月三十日，即市民舉報近 4 個月後，才要求承辦商實地視察。九月四日，承辦商到場視察。及至十月十七日，承辦商方移除該枯樹。地政處解釋當時其須處理的樹木個案很多，因而出現延誤。

事例（四）

4.20 二〇一三年二月六日，有市民向地政總署舉報，西貢公路旁另一位置有一棵樹嚴重腐爛、搖搖欲墜。當區地政處及至三月十九日才要求承辦商實地視察，以確定該樹所在的土地之類別，以及護養責任誰屬。承辦商於四月十一日（即市民舉報兩個多月後）才到場視察。當時該樹已倒塌。及至九月十二日，該處才向承辦商發出施工令，要求將已倒塌的樹木移走。十月十一日，承辦商通知地政處，該樹已被移走。地政處解釋其良久以後才向承辦商發出施工令，是因為該已倒塌的樹木沒有對道路使用者或途人造成危險。

4.21 在路旁或民居附近的樹木一旦倒塌，後果可大可小。在上述三宗事例中，政府部門及承辦商的嚴重延誤實在令人失望。雖然事例（二）及（三）的樹木最終沒有倒塌，事例（四）的樹木倒塌亦幸而沒有造成人命財物損失，但情況只屬僥倖。在事例中，負責管理樹木的地政總署固然須為延誤處理問題負上主要責任。本署得悉，該署為加強對承辦商的監管及加快處理在未批租或未撥用的政府土地上有關樹木的轉介或投訴個案，已於二〇一六年一月一日成立「土地及植物合約管理組」，集中處理該類個案。然而，本署認為，樹木辦亦責無旁貸。儘管有樹木管理職責的各部門與該辦並無從屬關係，但該辦畢竟有協調及統籌眾部門的管理樹木工作之角色（**第 2.4 及 2.5(2)段**）。該辦實應加強監察眾部門尤其在處理有關樹木投訴／舉報的工作，研究如何收取有關資訊，以查找各部門在這方面之不足，對症下藥地制訂具體改善方案。

4.22 該辦亦應考慮把本身定位為覆檢政府處理市民投訴／舉報不善的機關，讓該辦可更能掌握公眾的不滿所在，以向事涉部門提出適切的改善建議。

須提升「專家小組」意見的透明度及問責性

4.23 樹木辦設立了「專家小組」，以吸納獨立專業人士就與樹木管理相關的事宜（例如個別樹木的健康狀況、風險評估及鞏固和護養方面的補救措施）所提供的意見（**第 2.7 段**），此乃開明之舉，值得肯定。然而，該小組的功能只屬一般諮詢性質，而且小組及小組成員所表達的意見欠缺對公眾的透明度，換言之，亦缺乏問責性。

4.24 本署與這份報告同期發表的「政府對般咸道石牆樹的處理」的主動調查報告記述，路政署以保障公眾安全為由，於二〇一五年八月七日移除由該署負責管理、生長在般咸道一幅石牆上的 4 棵榕樹。雖然該署過往曾就該些石牆樹的鞏固／支撐方案向「專家小組」匯報，樹木辦亦曾邀請該小組成員就該些樹木的健康及穩定性提供意見，但路政署在二〇一五年八月七日當天在緊急情況下決定移除上述 4 棵石牆樹時，樹木辦卻沒有好好把握時間知會小組成員，讓他們在最後關頭提出意見。那難免會令小組成員，甚或公眾，感到失望，覺得當局不重視「專家小組」的意見。

4.25 發展局告訴本署，在般咸道石牆樹事件後，該局已即時提升了移除樹木通報機制的要求：在非緊急情況下，如樹木管理部門需要移除古樹、石牆樹或公眾所關注的樹木，部門必須將個案通報樹木辦，在樹木辦認同有關移除建議後，會安排諮詢「專家小組」；至於緊急的個案，樹木管理部門會在可行和不危害公眾安全的情況下，盡可能通知樹木辦和「專家小組」，部門亦會在移除樹木後向「專家小組」提交報告。

4.26 本署認為，上段所述發展局的新措施會有助提升「專家小組」的意見之重要性。此外，該局亦應該清楚記錄小組／小組成員的意見，並將有關記錄公開讓公眾參閱，以加強其透明度及問責性。

5

私人土地上樹木之 管理問題

無法可依、規管有限

5.1 相對於政府土地上樹木之管理，政府對私人土地上樹木之規管便顯得更少。

5.2 不同時代簽訂的地契，其條款不盡相同。樹木保育條款大約在 1970 年代起才載於地契內。在之前訂立的地契，並沒載有任何與樹木有關的條款。即使地契載有樹木保育條款，業主有否／如何護養其樹木，亦不屬樹木保育條款的規管範圍。現時亦並無法例規定私人土地的業主須負責檢查及護養其土地範圍內的樹木。因此，業主對其土地上的樹木是否護養得宜以減低其倒塌風險，政府目前是無從置喙（**第 2.10 至 2.12 段**）。

5.3 現時，當政府找出有問題樹木時，例如在樹木辦進行樹木巡邏期間察覺到某私人土地範圍內出現有問題的樹木，倘若當中並無違反有關地契，政府一般只能經地政總署勸諭業主採取適當的緩解措施以減低風險。如業主不合作，有問題的樹木便會繼續存在，風險亦會與日俱增。

5.4 發展局近月擬從物業管理角度入手，推出了《樹木管理手冊》，協助和推廣私人土地業主做好樹木護養的工作。該局同時在其網頁、及透過單張及舉辦專業講座，宣傳及推廣如何正確護養樹木、介紹如何解決有關樹木護養的常見問題、如何正確栽種樹木等（**第 2.13 段**）。那些措施對提高私人土地的業主的樹木管理意識固然會有一定幫助，但畢竟都只屬教育性質，並無規管作用。

5.5 此外，發展局亦會透過民政事務總署，將經參考《樹木管理手冊》後而撰寫的內容納入依據《建築物管理條例》而制訂的《大廈管理及維修工作守則》內，要求物業管理公司和業主立案法團等可以像管理其他在物業公用地方的設施一樣，做好樹木管理工作（**第 2.14 段**）。然而，該守則只可在民事或刑事訴訟中有關法律責任的爭論作為參考依據；違反該守則本身並不構成罪行。

5.6 私人土地上的樹木管理不善以致倒塌，後果可以非常嚴重。二〇一四年八月十四日，在羅便臣道某私人屋苑範圍內一幅斜坡上的一棵 15 米高印度橡樹突然倒塌，擊中在屋苑範圍外的行人路上一名孕婦，導致該孕婦死亡，胎兒情況危殆。

5.7 據悉，事涉私人屋苑的土地契約，並無與樹木保育／護養有關的條款。政府曾於二〇一四年初發信給所有物業管理公司，包括事涉屋苑那一間，提醒他們護養樹木。然而，該樹最終亦倒塌並奪去人命。政府對私人土地上樹木之管理的規管不足這問題，實不容忽視。

5.8 對於以上所述的問題，一直有樹木專家及社會人士（包括議員）倡議訂立樹木法例，以加強對私人土地上樹木的管理之規管，以避免因樹木倒塌而令致人命傷亡的事件。

5.9 就應否為樹木管理立法，本署在第 6 章會提供一些意見給社會人士討論及供政府參考。

6

樹木法例

政府應表明立法的取態

6.1 就政府現時對樹木管理（尤其是私人土地上樹木的規管）之不足，本署在第 4 及 5 章已作出分析。第 3 章亦指出，目前樹木管理的人力資源亦存在與資歷認證、專業／技術水平等有關的問題。

6.2 本署在進行此項主動調查時，概覽了一些外地的樹木法例及相關資料，發現樹木法例除了就保育樹木有所規定外，在以下範疇亦有明確條文規範，相信可應付香港現時的一些樹木管理問題：

- (1) 就栽種、修剪及移除樹木訂立基本標準，例如規定栽種樹木時須預留的最小樹框面積／與其他樹木的距離、修剪樹木的正確方法等（《台北市樹木保護自治條例》有該類規定）；
- (2) 授權當局可強制私人土地業主修剪或移除在其土地上有倒塌危險的樹木；如有需要，當局可自行移除樹木並向業主收取所涉費用（新加坡的相關法律授權予當局該些權力）；
- (3) 規定為護養樹木及對樹木進行特定工作（例如樹木風險評估、攀爬樹木以作高方位及詳細檢查）的人士須具備的基本資格（英國、美國、新加坡及日本的相關法例有該類規定）；
- (4) 公布獲認可的樹木管理培訓機構及課程（英國、美國、

澳洲、新加坡及日本)。

6.3 發展局認為，應先從教育／勸諭／指導入手，讓有樹木管理職責的政府部門和公眾逐步提升其護養及管理樹木的意識及專業水平。該局認為，一紙法例並不能即時解決樹木行業現時面對的實際困難，樹木管理立法亦將涉及強制檢驗樹木及指定樹木工作人員的資歷，如專業知識的提升、人手培訓和經驗累積等。發展局表示，正與業界不同持份者就專業知識的提升、資歷認可和行業培訓等進行討論，以求盡快完成各項配套工作，多管齊下以提供日後考慮立法時所需的基礎。

6.4 對於發展局的看法，本署有以下意見。

6.5 倡導專業及良好的樹木管理，已經是政府政策的一部分；而公眾期望政府加強樹木管理以防塌樹致命或傷人，亦十分清晰。

6.6 本署認為，政府應向公眾明確表示有意訂立樹木法例以補現行規管制度之不足。雖然立法並非解決所有問題的萬靈藥，但法律及其所附帶的法律責任及懲罰條文，始終最能彰顯政府嚴正對付問題的決心，能收阻嚇之效。單靠教育／勸諭／指導，相信未必能夠在可預見將來達到公眾所期望的效果。況且，研究及草擬法例需時，政府實應把握時間，盡快展開籌備工作。一旦政府向公眾表明立法的取態，相信會有助改變公眾的思維，提高對樹木管理責任的意識。另一方面，有關樹木管理的商機及就業機會亦會因而在市面上應運而生，那亦會有助培養相關的專業及技術人員，以應付立法後人力資源的需求（**第 3.16 段**）。

6.7 此外，當局在部署立法時，亦可考慮進一步提升「專家小組」的地位，參與及問責性，以提高政府就樹木管理及相關事宜所作決定的專業性及認受性。可考慮的方案是參照「古物諮詢委員會⁷」的模式，在擬訂的樹木法例內把「專家小組」轉化為法定組織，成員包括專業人士及社會賢達，就備受關注、具特殊價值或在《古樹名木登記冊》內的樹木的護養、補救及應否移除等問題上，向政府提供更具權威性及代表性的意見。

⁷ 「古物諮詢委員會」是一個法定組織，委員包括各有關領域的專門人士，其主要職權是就古物古蹟事宜，包括就應否將某項目根據《古物及古蹟條例》宣布為古蹟，以及將某歷史建築物評定為何種級別，向政府提供意見。

7

總結及建議

總結

7.1 綜合上文的分析，目前政府對樹木管理的不足之處，可歸納如下：

- (1) 樹木管理的人力資源問題：
 - (a) 樹藝師缺乏註冊或認證制度；
 - (b) 樹藝人員的專業／技術水平有待提升；
 - (c) 政府對樹木管理人力資源的規劃步伐有需要加快；
- (2) 政府土地上樹木之管理問題：
 - (a) 樹木管理人員的調派及培訓安排有待檢討；
 - (b) 對樹木栽種的督導有待加強；
 - (c) 風險評估的準則未夠完備；
 - (d) 樹木辦未能有效地監察政府部門如何跟進公眾投訴／舉報；
 - (e) 「專家小組」意見的透明度及問責性有待提升；
- (3) 私人土地上樹木之管理因無法可依，故規管不足；
- (4) 需要為樹木管理立法。

建議

7.2 基於以上所述，申訴專員敦促發展局／樹木辦：

人力資源

- (1) 考慮為樹藝師的資歷設立註冊或認證制度(**第 3.5 段**)；
- (2) 提高對樹藝人員（尤其是巡查人員及覆核人員）的專業知識及工作經驗的要求（ **第 3.8 段** ）；
- (3) 加強前線人員的技術培訓（ **第 3.10 段** ）；
- (4) 加快人力資源的規劃工作（ **第 3.15 至 3.17 段** ）；

政府土地上樹木的管理

- (5) 檢討現有與樹木管理有關的人員的調派及培訓安排，甚或考慮由中央調派專責樹木管理的職系人員至各部門（ **第 4.5 段** ）；
- (6) 加強監督各部門就栽種樹木的安排（包括選擇樹種、栽種地點、預留生長空間等）(**第 4.11 段**)；
- (7) 完善樹木風險評估的準則（ **第 4.15 段** ）；
- (8) 設立機制以加強監察各部門處理公眾投訴／舉報的工作（ **第 4.21 及 4.22 段** ）；
- (9) 提升「專家小組」意見的透明度及問責性，記錄該小組／小組成員的意見，並將有關記錄公開(**第 4.26 段**)；

私人土地上樹木的管理

- (10)繼續向私人土地業主加強宣傳教育妥善護養樹木的知識；

樹木法例

(11)明確表示有意訂立法例，並盡快完成各項配套工作，以提供日後考慮立法時所需的基礎，以全面及更有效規管香港樹木的管理及保育（**第 6.6 至 6.7 段**）。

鳴謝

7.3 在本署進行調查期間，發展局／樹木辦及其他有關部門均予以配合。申訴專員對各方表示感謝。對於曾向本署提供意見／資料的人士及機構，申訴專員亦謹此致謝。

申訴專員公署

檔案編號：**OMB/DI/310**

二〇一六年六月