

政府對於般咸道四棵石牆樹的處理 主動調查報告摘要

背景

中西區般咸道與聖士提反里之間的砌石擋土牆（「石牆」）上，本來長有 6 棵細葉榕樹（「石牆樹」）（「T1 至 T6」）。二〇一五年七月二十二日，石牆樹 T2 突然倒塌，令致有人受傷及財物損毀。事件發生後，負責護養該 6 棵樹的路政署以保障公眾安全為由，先後移除餘下的 5 棵石牆樹（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 棵石牆樹一事引起廣泛傳媒報道及公眾議論。申訴專員因此展開主動調查，以探究路政署移除事涉 4 棵石牆樹的理據是否充分、當局移除樹木及展開行動前的諮詢過程是否依據既定政策和程序，公開及公正地執行。調查對象包括路政署、發展局及其轄下的樹木管理辦事處（「樹木辦」），以及民政事務總署（「民政總署」）。

事件的來龍去脈

專家評估、石牆樹的護養及補救措施

3. 路政署早於二〇一二年已委託樹木專家就 6 棵石牆樹的結構及健康情況進行評估。根據該位專家，T4 及 T5 被評為屬「高風險級別」，T1、T2、T3 及 T6 列為「低風險級別」。路政署遂於二〇一三年安排大型修剪 T4 及 T5，以緩減它們倒塌的風險。其後，路政署的承辦商每半年巡查一次。所有巡查報告都沒有顯示它們出現健康問題。

4. 其間，路政署研究了多個鞏固或支撐石牆樹的方案，結論是所有方案均不可行，主要是礙於行車道及行人路狹窄、交通繁忙、地底有主要的公用設施、旁邊大廈結構可能不勝額外負荷等，而不能裝設加固樹木的措施。

T2 倒塌

5. 二〇一五年七月二十二日，正值黃色暴雨警告生效，被評為「低風險級別」的 T2 突然倒塌。同日晚上，路政署發現在 T3 後的矮圍牆（該圍牆建於石牆頂部後方的聖士提反里的路旁），有 5 條裂痕。路政署與樹木辦認為，那顯示 T3 承托部位不穩定及有即時倒塌危險。路政署遂於當晚移除 T3。

路政署評估餘下（即事涉的）4 棵石牆樹

6. 至於餘下的 4 棵石牆樹（T1、T4、T5 及 T6），路政署於七月二十二日之後幾乎每天都有監察情況。八月三日，路政署、樹木辦及其由本地及海外樹木專家組成的「專家小組」到場視察及進行會議。與會者認為，它們沒有即時倒塌危險，石牆亦沒有出現不穩定的徵兆。其間有「專家小組」成員提出 3 個支撐或穩固樹木的方案，路政署確定方案皆不可行。

7. 八月五日至七日期間，路政署在圍牆上亦即樹木承托部位的頂部（拉力部分）接連發現新的裂痕及縫隙，評估後認為是樹木承托位不穩、承托部位已向外移、及其抗翻倒能力已削弱之「警號」。

8. 根據路政署的評估，T4、T5 或 T6 任何 1 棵一旦倒塌，可能已盤結一起的根部會產生拉力，導致 3 棵大樹瞬間全部倒塌，所覆蓋面積會頗大，在般咸道的途人（尤其在樹下巴士站候車乘客）及車輛可能走避不及以致弄成人命傷亡，高聳的樹身對對面大廈的住宅單位及其地面的店舖亦會造成嚴重損毀。至於 T1，其位置頗高，一旦倒塌，造成人命傷亡和財物損毀的風險亦不能低估。

決定移除事涉 4 棵石牆樹

9. 基於事態有下述的急切性，路政署於八月七日決定移除上述 4 棵石牆樹，以保障公眾安全：

- (1) 雖然該 4 棵樹已大幅修剪，但在短時間內其附近的圍牆／位置已再發現新的裂痕／縫隙；
- (2) 該 4 棵樹倒塌的臨界點難以估計；
- (3) 該 4 棵樹可能隨時倒塌；一旦倒塌，後果會十分嚴重；
- (4) 沒有切實可行的方案以減低該 4 棵樹倒塌的風險；
- (5) 超強颱風逼近，天文台預測天氣會持續不穩。

路政署及民政總署把移除樹木決定告知相關人士

10. 路政署決定移除 4 棵石牆樹後，在同日（八月七日）下午發電郵，請民政總署轄下的中西區民政事務處（「民政處」）轉發一封信函（「通知信」）給中西區區議會食物環境衛生及工務委員會綠化及美化工作小組（「工作小組」）主席，以交代該署的決定及理由。路政署同時將「通知信」副本傳真給發展局。

11. 民政處隨即將「通知信」以電郵轉發給全體中西區區議員，當中包括「工作小組」主席，**另以電話知會**中西區區議會正、副主席、「工作小組」主席，以及受即將的封路及交通改道影響較大的選區（大學選區、正街選區及東華選區）的議員，合共 6 位議員。

本署的評論

12. 經詳細審視事件的來龍去脈及所有相關資料後，本署有以下評論。

(1) 移除事涉石牆樹的決定並非無理

13. 就有社會人士質疑路政署移除事涉 4 棵石牆樹的理據，本署接納路政署的澄清／解釋：

(1) 就該 4 棵樹的倒塌危險「警號」是否可信，路政署作出了詳盡交代。

(2) 有意見指，既然土木工程拓展署（「土拓署」）曾確定石牆結構良好，路政署是不應以石牆樹不穩固為由而把它們移除的。路政署澄清，土拓署所評估的是石牆本身的穩固性，而非石牆樹，儘管石牆本身穩固，但樹木的承托部位已出現了問題，樹木仍有倒塌危險。

(3) 就政府為何不裝置鞏固或支撐設備，以保存該 4 棵石牆樹，路政署解釋，經過研究後，多個方案均被認定為不切實可行。

14. 本署理解，路政署在短時間內決定移除事涉 4 棵石牆樹，對於一直愛護該些樹木的人士而言，莫不感到惋惜及傷感。然而，在二〇一五年八月五日至七日的短短三日內，圍牆及樹木承托部位的確出現了不容輕視的急促變化，顯示該些樹木有可能隨時倒塌，加上天文台預測天氣持續不穩，在人命攸關的大前提下，路政署寧取謹慎的態度以保障公眾安全，本署認為是無可厚非的。至於該署移除樹木過程中所作的考慮及其對樹木倒塌的風險的評估，也有其理據。本署曾就這問題諮詢工程專家意見，而專家亦認同路政署移除事涉樹木的決定及理據。本署再從行政角度和循常理去全盤審視這極具爭議性的問題，並經考慮各方意見，結論

是：並無實質證據顯示路政署移除該 4 棵樹木的決定草率或不合理。

(2) 應加強「專家小組」的參與

15. 有意見認為，路政署在移除事涉石牆樹之前，沒有通知「專家小組」成員，是不尊重「專家小組」。

16. 本署留意到，路政署曾就 6 棵石牆樹的鞏固／支撐方案及其不可行性向「專家小組」匯報，樹木辦亦有邀請該小組成員就事涉的 4 棵石牆樹的健康及穩固性提供意見。當決定移除事涉 4 棵石牆樹時，路政署按既定程序通知了發展局（樹木辦），但樹木辦卻沒有利用移除該些樹木前的個多小時知會「專家小組」，讓小組成員可在最後關頭提出意見；那未免是沒有善用專家們的專業知識及意見，做法或會與專家和公眾的期望存在落差。

17. 本署認為，政府日後在移除具爭議性或有特殊價值的樹木之前，應盡可能先讓「專家小組」的成員提供意見，並明確記錄這些意見讓公眾知悉，以加強政府所作的決定的透明度及問責性。

(3) 民政處另以電話通知數位區議員，實非不合情理

18. 發展局並沒有規定有管理樹木職責的政府部門必須就移除樹木個案諮詢公眾。在這宗事件中，民政處將路政署移除樹木的決定及理由以電郵通知了全體中西區區議員之餘，另以電話通知區議會正副主席、「工作小組」主席，以及其選區將受事件較大影響的選區區議員，本署認為其做法合情合理，可確保相關議員盡早接獲消息，協助向受影響居民解釋情況。民政處在事件中並不見得是有基於不相干的理由，厚此薄彼而特別以電話通知該些議員。

(4) 應提高市民對某類樹木所構成的潛在危險之意識

19. 此外，某些樹木基於其體積、生長形態，或所處的特殊環境，其穩定性其實存在較高風險，對公眾安全所構成的潛在危險亦相應地較高。例如在事件中有體積不小但生長在垂直牆身而非地面的石牆樹，當中有些早已被評為「高風險級別」。市民對這方面的風險意識是有待提升。

建議

20. 基於以上所述，申訴專員建議：

- (1) 發展局明確記錄「專家小組」的意見讓公眾知悉，以增加透明度及問責性；
- (2) 民政總署積累經驗，日後訂立明確的準則選擇向哪些人士特別以電話通知移除樹木的決定，以免再招惹質疑；
- (3) 樹木辦設法提高公眾對某些樹木所構成的潛在危險之意識。

申訴專員公署

二〇一六年六月