

申訴專員公署

二〇一六 / 一七報告年度第一期

(二〇一六年六月十四日)



主动调查报告

海事处对海上事故调查报告所作建议的跟进机制

申訴專員就海事处对海上事故调查报告所作建议的跟进机制，完成了一项主动调查。

调查发现，海事处以往在跟进事故报告建议方面采取自由放任模式，倚赖该处辖下相关科别职员，以及船公司 / 船主自行去纠正不足之处；亦没有特定机制去跟进和监察报告的建议有否落实，有个案在完成调查多年后，竟没有作出任何跟进行动。此外，该处并无设立建议数据库和监察建议落实的信息管理系统，以致在要取得相关数据时需以人手整理及翻查分散于辖下不同科别的旧个案，资料有欠齐全及混乱。



这差劣的情况一直延至二〇一三年六月，海事处因应审计署的批评设立计算机系统后，才把事故报告的有关建议输入计算机系统，以便加强跟进及监察。不过，新跟进机制仍有改善空间，特别是在大部分情况下该处仍是依赖船公司和相关机构汇报其推行建议的情况，而不会进一步核实。就须改善之处，申訴專員向该处提出了五项改善建议。


调查报告摘要载于附件一。

主动调查报告

政府的树木管理制度及工作

香港是人口密集的城市，过去亦有多宗树木倒塌事件，造成人命财物的损害，本主动调查目的在于探究政府的树木管理制度和工作成效有否不足。

经深入调查后，申诉专员公署发现，政府的树木管理制度有不足之处，主要包括：


- 
- (1) 政府体系欠缺一个专责管理树木的职系；
 - (2) 树木办对各政府部门的树木管理监督有待加强；
 - (3) 树木办未能有效监察各政府部门如何跟进公众投诉 / 举报；
 - (4) 私人土地上树木之管理无法可依、规管有限，情况不理想；
 - (5) 需为树木管理立法。

申诉专员向发展局提出了 11 项改善建议，当中包括敦促政府向公众明确表示有意订立树木法例，以补现行规管制度之不足。

调查报告摘要载于附件二。

主动调查报告

政府对于般咸道四棵石墙树的处理




二〇一五年八月七日，路政署以保障公众安全为由移除了在中西区般咸道石墙上的 4 棵榕树（「石墙树」）。事件引起公众议论及质疑。

申诉专员公署的调查显示，路政署发现在八月五日至七日短短三日期间，在该 4 棵石墙树的承托部位出现了多条裂痕及缝隙，加上超强台风逼近，故此该 4 棵树有随时倒塌的危险；由于该些树位处车来攘往的交通点，一旦

倒塌，后果将会十分严重。在没有切实可行的方案以减低该 4 棵树倒塌风险的情况下，路政署基于事态急切移除了该 4 棵石墙树，以保障公众安全，公署认为其决定并非无理。

至于有人质疑中西区民政事务处在当日将路政署移除 4 棵石墙树的决定和理由特别以电话通知了某几位区议员，公署的调查发现，接获特别通知的人士都是当区区议会的正副主席、有关工作小组的主席，或其所属区域将受事件较大影响的区议员。故此，公署认为民政事务处的做法合情合理。惟公署建议民政事务总署日后订立明确的准则，用以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。

调查报告摘要载于附件三。



查询

如有查询，请与高级行政主任（外务）陈锡霞女士
联络（电话：2629 0565；电邮：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申诉专员公署

二〇一六年六月十四日

海事处对海上事故调查报告所作建议的跟进机制

主动调查报告摘要

背景

二〇一二年十月于南丫岛附近发生严重海上事故（「南丫事故」），经调查后发现，其中一艘肇事船只没有设置水密门，令该船只遭碰撞后入水并迅速沉没。其后，有报章报道，于二〇〇〇年曾有政府船只在船坞维修期间入水，由于船上水密舱壁不密封，该船只最终沉没。相关事故调查报告，已建议海事处检查同类船只的水密舱壁；南丫事故的发生，令人质疑海事处一向以来有否落实海上事故调查报告的建议。

2. 为此，申诉专员决定就海上事故调查报告所作建议的跟进机制，向海事处展开主动调查。鉴于行政长官会同行政会议委任了独立调查委员会，就南丫事故进行调查（其中包括确定事故起因），而该调查委员会亦已完成调查并向行政长官提交调查报告。因此，本主动调查不会涵盖南丫事故的肇事原因及责任谁属问题。

为海上事故立案调查

3. 在任何水域的香港注册远洋船舶，或在香港水域内的本地登记船舶及其他所有非本地船舶，当发生意外时，其船东 / 船长 / 船只拥有人或其代理须向海事处处长报告有关事故。

4. 海事处辖下海事意外调查及船舶保安政策部（「调查部」）负责调查因应前段所述的规定而接报的海上事故。调查的主要目的，并不是要追究责任或采取检控行动 / 纪律处分，而是要确定事发经过和肇事原因，以期改善海上人命安全，并且藉着公布调查结果，让业界汲取事故的教训，避免日后再次发生同类意外事故。

5. 完成海上事故调查后，调查部会撰写海上事故调查报告（「事故报告」）；通过审批的事故报告，若事故确定不涉及正在进行或将会进行的法律诉讼程序，便会上载于海事处网页，让公众浏览。

海上事故调查报告中的建议的跟进机制

6. 海事处于二〇一三年六月以前，在跟进事故报告建议方面可说是采取自由放任模式，主要倚赖相关科别职员和船公司 / 船主自行纠正不足之处，没有特定的跟进记录和监控系统。因应审计署于二〇一二年十月发表的第 59 号审计报告，海事处设立计算机系统，把事故报告中所作建议输入计算机系统，以便持续监察建议的推行进度；有关计算机系统于二〇一三年六月正式运作。此外，该处于二〇一四年十二月修订海上事故调查指引，新增有关跟进建议的内容，详列跟进建议的步骤及负责执行的人员。为方便讨论，本报告把该处设立上述计算机系统前后的运作机制分别称为「旧机制」和「新机制」。

自由放任的「旧机制」

7. 海事处于二〇一三年六月设立的计算机系统，并无将该日期前所完成的调查个案有关落实建议的数据输入计算机数据库。因应本署的要求，该处从不同科别汇集二〇〇五年至二〇一三年期间的记录，并以人手翻查以重新整理及综合与跟进事故报告建议有关的资料。所得数据显示，在二〇〇五年一月至二〇一三年五月这八年多期间，海事处共完成 114 宗海上事故调查，合共提出 308 项建议。

8. 在「旧机制」下，海事处只会将事故报告中所作的建议通知相关机构和人士，由他们自行处理和执行，并无既定机制监察有关机构和人士有否落实建议。

9. 就海事处对上述 114 宗事故报告所提出建议的跟进，本署有以下观察所得：

于调查完成多年后海事处仍没有任何跟进行动

10. 有五宗个案在海事处完成调查多年后，竟没有作出任何跟进行动。其中延误最严重的一宗个案，海事处于完成调查八年七个月后才「补回」跟进事故报告中的建议。而另有三宗个案，则于完成调查逾七年后才「补回」跟进。

11. 至于余下的一宗个案，海事处在收到本调查报告的初稿后，再次翻查相关记录，发现事涉事故报告中的建议其实已获适时跟进，但该处在二〇一四年中应本署要求重新整理及综合资料时，却又未发现该「曾作跟进」的记录，于是再于同年七月「补回」跟进。其混乱情况，可见一斑。

12. 本署留意到，海事处「补回」跟进工作的日期均为二〇一四年七月之后，即本署要求该处翻查及整理旧记录之后。由此看来，若非本署进行主动调查，该处未必会发现遗漏跟进的情况。

海事处遗漏跟进部分建议

13. 一般而言，每宗事故报告会提出多于一项建议，本署留意到，海事处在跟进其中 11 宗个案时，每宗至少遗漏跟进一项建议，并于多年后才「补回」跟进。延误最严重的一宗个案，海事处于二〇〇五年五月完成调查并提出七项建议，该处于同月及翌年一月，只跟进其中三项建议，而其余四项建议则延至二〇一四年八月，即逾九年后才作跟进。

14. 与上文第 12 段提及的情况相若，海事处「补回」跟进工作的日期均为二〇一四年七月后，相信是应本署要求翻查记录后才发现有遗漏而作出补救跟进行动。

个案数据用漏、混乱不全

15. 根据海事处在调查期间向本署提供的记录，在二〇〇五年一月至二〇一三年五月期间完成的事故报告，合共 114 宗（上文第 7 段）。然而，本署从海事处网页发现，除了上述 114 宗外，尚有另外六宗发生于二〇〇九年八月至二〇一二年十一月的海上事故，这些个案只提供了事故报告摘要，其他详情未明。

16. 与上文第 11 段提及的情况相若，海事处在收到本调查报告的初稿后，随即搜索并翻查出该六宗个案的档案。该处解释，最初应本署要求于二〇一四年十月提供个案数据时，事涉六宗个案均涉法律诉讼，故未能公布有关调查报告全文。

17. 然而，本署须指出，在调查期间海事处向本署提供了 191 宗有关海上事故调查的资料，当中不乏未完成法律诉讼的个案，但却没有提及上述的六宗个案。此外，由于该处的数据混乱，本署曾于二〇一五年十一月，明确要求海事处确认在调查期间向本署提供的数据及数据是否准确无误；该处于同年十二月回复本署，确认有关数据及数据准确无误，明显意味该处根本没有严谨翻查记录，亦反映该处的记录混乱不全。

「新机制」不无缺失

18. 根据海事处提供的记录，由二〇一三年六月至二〇一五年十一月的两年多期间，该处已完成事故报告共 77 宗，合共提出 215 项建议。在「新机制」下，海事处除了按「旧机制」将事故报告中所作的建议通知相关机构和人士外，并会把有关建议输入计算机系统，以便相关科别持续跟进，以及由管理层监察跟进进度，直至有关建议得以全面落实为止。

就非香港注册船舶及非本地登记船舶的建议跟进欠全面

19. 「新机制」实际上只适用于香港注册船舶及本地登记船舶，对于涉及非香港注册船舶的调查报告建议，海事处基本上仍是沿用「旧机制」，即将调查结果通知相关船旗国或船公司，再由他们自行处理和执行相关建议，该处一般不会再作跟进。

20. 本署明白，海事处对于监察非香港注册船舶及非本地登记船舶落实建议，有一定困难，但本署认为，该处最低限度应知悉有关船舶有否作出改善，以评估这些船舶再度进入香港水域时可能出现的海事安全风险。

未有严谨处理每宗个案

21. 在「新机制」下，海事处对落实建议的跟进，较「旧机制」有系统，但本署观察到，大部分在「新机制」下的个案，海事处在收到相关机构回复，指已经或将会落实有关建议后，跟进工作便告一段落，未有进一步核实落实情况。

22. 在处理较为严谨的小部分个案中，海事处会在收到相关机构提交的证明文件，又或派员进行审查以确定建议已落实后，才会结束跟进工作。在上文**第 18 段**提及的 77 宗个案中，这类处理较为严谨的个案只有 13 宗。

23. 本署认为，海事处应如上述 13 宗个案般，严谨地处理每一项涉及海上航行安全的建议，确保该些建议全面落实。

本署的评论

「旧机制」记录混乱不全、海事处跟进不足、监察不力

24. 在二〇一三年六月设立计算机系统以前，海事处并无设立建议数据库和监察建议落实的信息管理系统。为响应本署查核资料

的要求，该处整理分散于辖下不同科别的旧个案，再以人手翻查与跟进建议有关部分的资料，耗时半年才完成。更甚的是，从上文**第 11、15 至 17 段**所述的情况可见，该处的记录明显混乱不全，更遑论监察进度。

25. 在没有妥善记录的情况下，海事处的管理层实难以监察改善建议有否得以落实，又或跟进是否有遗漏情况。这差劣的情况一直延至审计署于二〇一二年十月发表审计报告，该处才作检讨跟进，显示该处一直以来不重视监察跟进工作的进展。

26. 即使有跟进建议，在「旧机制」下，海事处亦只是将事故报告中所作的建议通知相关机构和人士，任由他们自行处理和执行（上文**第 8 段**），海事处并无尽责去监督建议的推行，确保本港的海上安全。

「新机制」欠全面和严谨

27. 海事处在二〇一三年六月设立计算机系统，以适时向负责职员作出提示，而该处管理层又会定期监察仍未结束跟进的个案。本署认为，设立这系统是迈向有效监管的第一步。

28. 不过，本署留意到，除小部分个案外（见上文**第 22 段**），海事处主要仍是依赖船公司和相关机构汇报，以监察推行建议的情况。当收到回复指已落实建议，跟进工作便告一段落，亦不会进一步核实。本署重申，要确保海上安全，该处必须严谨跟进每项建议，于取得确切数据显示建议已获全面落实后才终结跟进工作。再者，该处对于涉及非香港注册船舶的建议，仍只作通知，并无监察落实情形，如问题船舶再进入香港水域，会造成一定风险，有欠理想（见上文**第 20 段**）。

海事处不将「新机制」用于旧个案

29. 海事处表示，已完成跟进「旧机制」下的 308 项建议（上文第 7 段）。在本署查询下，该处澄清，若套用「新机制」的运作模式于上述 308 项建议，则有 20 宗个案涉及 22 项建议需持续跟进。

30. 本署曾建议海事处，应一并把「新机制」用于二〇一三年六月计算机化以前完成调查的个案。然而，该处表示基于人手及资源所限，加上经逐一翻查事涉 20 宗个案后，确认没有发现同类事故重复发生于相关船只，因此，该处认为无需以「新机制」跟进该 22 项建议。

31. 本署认为，海事意外调查的目的，除了确定事发经过和肇事原因，亦是为避免同类意外再发生而危害生命财产安全，所谓「前事不忘，后事之师」；本署难以接纳该处以人手及资源所限，以及没有发现同类事故重复发生于相关船只为由，便决定不以「新机制」跟进该 22 项建议，这对本港海事安全可能构成风险。

有否「漏网之鱼」未获海事处跟进建议的个案存疑

32. 为响应本署要求查核以往跟进事故报告建议的情况，海事处耗时半年去整理旧记录，并再应本署其后的询问，确认有关记录准确无误。尽管如此，本署仍发现有六宗遗漏个案（见上文第 15 段），显示该处的记录明显混乱。直至本署将调查报告的初稿送交该处评论后，该处方再次翻查记录并向本署提供该六宗个案的数据（上文第 16 段）。在「旧机制」下，海事处并无制定跟进建议的工作指引，也没有监控跟进进度的信息管理系统，故此，是否仍有「漏网之鱼」的个案未获适切的跟进，以及以人手翻查所得记录是否齐全和准确等，顿成疑问。

本署的建议

33. 鉴于以上所述，申诉专员敦促海事处：

- (一) 主动核查事故报告建议是否已获全面落实，而非只依赖相关机构或人士的汇报，并将此程序加入为跟进建议的常规步骤（见上文**第 23 段**）。
- (二) 适当跟进非香港注册船舶及非本地登记船只落实建议的情况（见上文**第 20 段**）。
- (三) 在保障海上人命安全的前提下，重新考虑以「新机制」跟进上文**第 29 段**所述的 22 项事故报告建议（见上文**第 31 段**）。
- (四) 考虑再次复核「旧机制」下的个案数据，避免**第 11、15 至 17 段**所显示的记录混乱情况重演，并确保有关事故报告的建议获适当跟进。
- (五) 定时检讨「新机制」下跟进事故报告所作建议的情况，确保达到预期的效果。

34. 海事处接纳本署的建议，并已着手跟进。本署感谢该处在调查过程中予以合作，亦欣悉该处接纳本署的所有建议。本署会继续监察，直至该处全面落实建议。

申诉专员公署

二〇一六年六月

政府的树木管理制度及工作 主动调查报告摘要

背景

香港是人口密集的城市。树木若折枝或倒塌，便可能会对周边的人或财物造成损害。公众往往会归咎政府未有预早做好风险管理的工作。政府若基于安全理由移除树木，又不时会被批评没有尽力保育树木。

2. 这项主动调查旨在探究政府的树木管理制度和工作有否不足之处，重点在于政府在保障公众安全方面的工作状况及成效。

调查所得

树木管理制度

3. 现时，在政府土地上的树木及在私人土地上的树木受两套不同的制度规管。

4. 在政府土地上的树木的日常管理工作，由不同的政府部门按其管辖的地域，负责护养、巡查及树木风险评估等工作。政府在发展局设有树木管理办事处（「树木办」），就树木管理事宜担当中央统筹及指导的角色。

5. 树木办辖下有一个属咨询性质的树木管理专家小组（「专家小组」），成员包括本地及海外树木专家。「专家小组」就有关树木管理及保养的政策及执行事宜，向政府提供意见。

6. 至于私人土地上的树木，只有部分地契载有树木保育条款。这些条款规定除在紧急情况外，业主须事先取得地政总署的书面同意才可移除或修剪其土地范围内的树木。

本港树木管理的人力资源问题

树艺师未有注册制度

7. 园境师及树艺师是与树木管理相关的主要专业。

8. 在本港，园境师的专业资格之认证，现已受《园境师注册条例》规管。获条例赋权的园境师注册管理局负责为注册园境师的申请者查证其所持资历，并处理注册园境师的行为及纪律问题。该注册制度可以维持该专业的水平，并保障聘用他们的机构 / 市民的权益。树艺师在本港则尚未有注册制度。市民即使发觉树艺师的服务质素及操守不符期望，亦投诉无门。

树艺人员入职无特定资历要求

9. 要尽早及准确地找出有问题或有倒塌危险的树木，巡查人员及覆检人员的专业知识及工作经验十分重要。然而，政府对他们的工作经验和专业知识只有基本的要求，而树木办所举办的相关训练课程为期亦只两天，令人怀疑仅符合如此要求的人员，是否真的能够胜任树木检查工作。

10. 负责日常护养工作（包括修剪树木、病虫害防治、施肥等）的前线人员，其工作水平对树木的健康有直接而重大影响。但本署发现，他们入职时，并无须要达到特定的资历及工作经验的要求。

树木管理人力资源规划姗姗来迟

11. 虽然树木办有为负责树木管理工作的政府人员开办培训课程，并鼓励大专院校和培训机构开办与树木管理有关的课程，但及至二〇一五年年中，该办才开始就本港树木管理的人力资源情况进行研究，以助长远规划。这可说是姗姗来迟。

政府土地上树木之管理问题

树木管理职系人员调派，造成经验流失

12. 现时政府体系内并无一个专责管理树木的职系，只有一些亦须负责其他工种的职系（例如：隶属康乐及文化事务署的康乐事务经理）。该些职系的人员常会被调往与树木管理不大相关的岗位，因而造成专业知识和经验的流失，不利于需要专门知识和技术的树木管理工作（包括监督相关承办商的工作）。

树木办对部门监督有待加强

13. 在栽种树木时，政府部门有否选择适当的树木品种、栽种地点，以及预留足够空间供树木生长，均会直接影响树木的健康及日后的安全风险。

14. 本署认为，尽管有树木管理职责的众部门与树木办没有从属关系，该办亦应加强与该些部门的沟通，要求并监察部门在工程的设计时间认真审视种植设计，以及遵循发展局的指引，以选择适合的树木品种和栽种地点，避免日后酿成树木倒塌或须仓促移除危树。

风险评估的准则未够完备

15. 本署亦发现，树木办所制订用以对个别树木作风险评估的「表格 2」，其所采用的评估准则有修订的需要：一宗在二〇一五年七月二十二日发生的般咸道石墙树倒塌事件反映，虽然「表格 2」可记录树木本身的状况及其生长环境的状况，但两者一并所产生的风险因素（例如：树木本身的重量加上外来的荷载是否构成了问题），则未有纳入「表格 2」的风险评估准则内。

树木办未能有效地监察政府部门如何跟进公众投诉 / 举报

16. 本署一向非常关注政府部门及其所委聘的承办商有否从速处理市民就树木有倒塌危险的举报。有三宗个案显示，地政总署及其承办商均严重延误处理市民的举报。虽然处理市民对危树的举报 / 投诉属政府部门本身的份内工作，但树木办既然有协调及统筹众部门管理树木工作之责，便理应加强监察各部门在这方面的工

作，甚或考虑把本身定位为覆检政府处理市民投诉 / 举报不善的机关，督导有关部门作出適切改善。

须提升「专家小组」意见的透明度及问责性

17. 发展局在树木办辖下设立了「专家小组」，是有利于吸纳独立专业人士就与树木管理相关的事宜所提供的意见。本署认为，该局应清楚记录小组 / 小组成员的意见，并将有关记录公开，以加强其透明度及问责性。

对私人土地上树木之管理无法可依、规管有限

18. 相对于政府土地上的树木，私人土地上的树木之规管更形不足。即使地契载有树木保育条款，业主有否 / 如何护养其树木，亦不属该些条款的规管范围。现时亦无法例规定私人土地的业主须负责检查及护养其土地范围内的树木。因此，业主对其土地上的树木是否护养得宜以减低其倒塌风险，政府目前是无从置喙。即使政府发现了有问题的树木，一般亦只能经地政总署劝谕业主采取适当的措施以减低风险。如业主不合作，有问题的树木便会继续存在，风险亦会与日俱增。

19. 事例显示，私人土地上的树木若管理不善以致倒塌，后果实在可以非常严重。

有需要为树木管理立法

20. 一些外地的树木法例及相关数据显示，为树木管理立法，相信可应付本港的一些树木管理问题，包括：就栽种、修剪及移除树木订立基本标准；授权当局可强制私人土地业主修剪或移除在其土地上有倒塌危险的树木；规定为护养树木及对树木进行特定工作；及公布获认可的树木管理培训机构及课程。

21. 倡导专业及良好的树木管理，已经是政府政策的一部分；而公众期望政府加强树木管理以防塌树致命或伤人，亦十分清晰。本署

认为，政府应向公众明确表示有意订立树木法例以补现行规管制度之不足。政府单靠教育 / 劝谕 / 指导，相信未必能够在可预见将来达到公众所期望的效果。况且，研究及草拟法例需时，政府实应把握时间，尽快展开筹备工作。一旦政府向公众表明立法的取态，相信会有助改变公众的思维，提高对树木管理责任的意识。另一方面，有关树木管理的商机及就业机会亦会因而在市面上应运而生，那亦会有助培养相关的专业及技术人员，以应付立法后人力资源的需求。

22. 此外，政府在部署立法时，亦可考虑进一步提升「专家小组」的地位、参与及问责性，例如参照「古物咨询委员会」的模式，在拟订的树木法例内把「专家小组」转化为法定组织，以向政府提供更具权威性及代表性的意见。

建议

23. 基于以上调查所得，申诉专员敦促发展局 / 树木办：

人力资源

- (1) 考虑为树艺师的资历设立注册或认证制度；
- (2) 提高对树艺人员（尤其是巡查人员及复核人员）的专业知识及工作经验的要求；
- (3) 加强前线人员的技术培训；
- (4) 加快人力资源的规划工作；

政府土地上树木的管理

- (5) 检讨现有与树木管理有关的人员的调派及培训安排，甚或考虑由中央调派专责树木管理的职系人员至各部

门；

- (6) 加强监督各部门就栽种树木的安排；
- (7) 完善树木风险评估的准则；
- (8) 设立机制以加强监察各部门处理公众投诉 / 举报的工作；
- (9) 提升「专家小组」意见的透明度及问责性，记录该小组 / 小组成员的意见，并将有关记录公开；

私人土地上树木的管理

- (10) 继续向私人土地业主加强宣传教育妥善护养树木的知识；

树木法例

- (11) 明确表示有意订立法例，并尽快完成各项配套工作，以提供日后考虑立法时所需的基础，以全面及更有效规管香港树木的管理及保育。

申诉专员公署
二〇一六年六月

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，对于一直爱护这些树木的人士而言，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，显示这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