

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〕



主動調查報告

海事處對海上事故調查報告所作建議的跟進機制

申訴專員就海事處對海上事故調查報告所作建議的跟進機制，完成了一項主動調查。

調查發現，海事處以往在跟進事故報告建議方面採取自由放任模式，倚賴該處轄下相關科別職員，以及船公司／船主自行去糾正不足之處；亦沒有特定機制去跟進和監察報告的建議有否落實，有個案在完成調查多年後，竟沒有作出任何跟進行動。此外，該處並無設立建議資料庫和監察建議落實的資訊管理系統，以致在要取得相關資料時需以人手整理及翻查分散於轄下不同科別的舊個案，資料有欠齊全及混亂。



這差劣的情況一直延至二〇一三年六月，海事處因應審計署的批評設立電腦系統後，才把事故報告的有關建議輸入電腦系統，以便加強跟進及監察。不過，新跟進機制仍有改善空間，特別是在大部分情況下該處仍是依賴船公司和相關機構匯報其推行建議的情況，而不會進一步核實。就須改善之處，申訴專員向該處提出了五項改善建議。


調查報告摘要載於 **附件一**。

主動調查報告

政府的樹木管理制度及工作

香港是人口密集的城市，過去亦有多宗樹木倒塌事件，造成人命財物的損害，本主動調查目的在於探究政府的樹木管理制度和工作成效有否不足。

經深入調查後，申訴專員公署發現，政府的樹木管理制度有不足之處，主要包括：


- 
- (1) 政府體系欠缺一個專責管理樹木的職系；
 - (2) 樹木辦對各政府部門的樹木管理監督有待加強；
 - (3) 樹木辦未能有效監察各政府部門如何跟進公眾投訴／舉報；
 - (4) 私人土地上樹木之管理無法可依、規管有限，情況不理想；
 - (5) 需為樹木管理立法。

申訴專員向發展局提出了 11 項改善建議，當中包括敦促政府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。

調查報告摘要載於附件二。

主動調查報告

政府對於般咸道四棵石牆樹的處理



二〇一五年八月七日，路政署以保障公眾安全為由移除了在中區般咸道石牆上的 4 棵榕樹（「石牆樹」）。事件引起公眾議論及質疑。

申訴專員公署的調查顯示，路政署發現在八月五日至七日短短三日期間，在該 4 棵石牆樹的承托部位出現了多條裂痕及縫隙，加上超強颱風逼近，故此該 4 棵樹有隨時倒塌的危險；由於該些樹位處車來攘往的交通點，一旦

倒塌，後果將會十分嚴重。在沒有切實可行的方案以減低該 4 棵樹倒塌風險的情況下，路政署基於事態急切移除了該 4 棵石牆樹，以保障公眾安全，公署認為其決定並非無理。

至於有人質疑中西區民政事務處在當日將路政署移除 4 棵石牆樹的決定和理由特別以電話通知了某幾位區議員，公署的調查發現，接獲特別通知的人士都是當區區議會的正副主席、有關工作小組的主席，或其所屬區域將受事件較大影響的區議員。故此，公署認為民政事務處的做法合情合理。惟公署建議民政事務總署日後訂立明確的準則，用以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。

調查報告摘要載於**附件三**。

查詢



如有查詢，請與高級行政主任（外務）陳錫霞女士聯絡（電話：2629 0565；電郵：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申訴專員公署

二〇一六年六月十四日

海事處對海上事故調查報告所作建議的跟進機制

主動調查報告摘要

背景

二〇一二年十月於南丫島附近發生嚴重海上事故（「南丫事故」），經調查後發現，其中一艘肇事船隻沒有設置水密門，令該船隻遭碰撞後入水並迅速沉沒。其後，有報章報道，於二〇〇〇年曾有政府船隻在船塢維修期間入水，由於船上水密艙壁不密封，該船隻最終沉沒。相關的事故調查報告，已建議海事處檢查同類船隻的水密艙壁；南丫事故的發生，令人質疑海事處一向以來有否落實海上事故調查報告的建議。

2. 為此，申訴專員決定就海上事故調查報告所作建議的跟進機制，向海事處展開主動調查。鑑於行政長官會同行政會議委任了獨立調查委員會，就南丫事故進行調查（其中包括確定事故起因），而該調查委員會亦已完成調查並向行政長官提交調查報告。因此，本主動調查不會涵蓋南丫事故的肇事原因及責任誰屬問題。

為海上事故立案調查

3. 在任何水域的香港註冊遠洋船舶，或在香港水域內的本地登記船舶及其他所有非本地船舶，當發生意外時，其船東／船長／船隻擁有人或其代理須向海事處處長報告有關事故。

4. 海事處轄下海事意外調查及船舶保安政策部（「調查部」）負責調查因應前段所述的規定而接報的海上事故。調查的主要目的，並不是要追究責任或採取檢控行動／紀律處分，而是要確定事發經過和肇事原因，以期改善海上人命安全，並且藉着公布調查結果，讓業界汲取事故的教訓，避免日後再次發生同類意外事故。

5. 完成海上事故調查後，調查部會撰寫海上事故調查報告(「事故報告」)；通過審批的事故報告，若事故確定不涉及正在進行或將會進行的法律訴訟程序，便會上載於海事處網頁，讓公眾瀏覽。

海上事故調查報告中的建議的跟進機制

6. 海事處於二〇一三年六月以前，在跟進事故報告建議方面可說是採取自由放任模式，主要倚賴相關科別職員和船公司／船主自行糾正不足之處，沒有特定的跟進記錄和監控系統。因應審計署於二〇一二年十月發表的第 59 號審計報告，海事處設立電腦系統，把事故報告中所作建議輸入電腦系統，以便持續監察建議的推行進度；有關電腦系統於二〇一三年六月正式運作。此外，該處於二〇一四年十二月修訂海上事故調查指引，新增有關跟進建議的內容，詳列跟進建議的步驟及負責執行的人員。為方便討論，本報告把該處設立上述電腦系統前後的運作機制分別稱為「舊機制」和「新機制」。

自由放任的「舊機制」

7. 海事處於二〇一三年六月設立的電腦系統，並無將該日期前所完成的調查個案有關落實建議的資料輸入電腦資料庫。因應本署的要求，該處從不同科別彙集二〇〇五年至二〇一三年期間的記錄，並以人手翻查以重新整理及綜合與跟進事故報告建議有關的資料。所得資料顯示，在二〇〇五年一月至二〇一三年五月這八年多期間，海事處共完成 114 宗海上事故調查，合共提出 308 項建議。

8. 在「舊機制」下，海事處只會將事故報告中所作的建議通知相關機構和人士，由他們自行處理和執行，並無既定機制監察有關機構和人士有否落實建議。

9. 就海事處對上述 114 宗事故報告所提出建議的跟進，本署有以下觀察所得：

於調查完成多年後海事處仍沒有任何跟進行動

10. 有五宗個案在海事處完成調查多年後，竟沒有作出任何跟進行動。其中延誤最嚴重的一宗個案，海事處於完成調查八年七個月後才「補回」跟進事故報告中的建議。而另有三宗個案，則於完成調查逾七年後才「補回」跟進。

11. 至於餘下的一宗個案，海事處在收到本調查報告的初稿後，再次翻查相關記錄，發現事涉事故報告中的建議其實已獲適時跟進，但該處在二〇一四年中應本署要求重新整理及綜合資料時，卻又未發現該「曾作跟進」的記錄，於是再於同年七月「補回」跟進。其混亂情況，可見一斑。

12. 本署留意到，海事處「補回」跟進工作的日期均為二〇一四年七月之後，即本署要求該處翻查及整理舊記錄之後。由此看來，若非本署進行主動調查，該處未必會發現有遺漏跟進的情況。

海事處遺漏跟進部分建議

13. 一般而言，每宗事故報告會提出多於一項建議，本署留意到，海事處在跟進其中 11 宗個案時，每宗至少遺漏跟進一項建議，並於多年後才「補回」跟進。延誤最嚴重的一宗個案，海事處於二〇〇五年五月完成調查並提出七項建議，該處於同月及翌年一月，只跟進其中三項建議，而其餘四項建議則延至二〇一四年八月，即逾九年後才作跟進。

14. 與上文第 12 段提及的情況相若，海事處「補回」跟進工作的日期均為二〇一四年七月後，相信是應本署要求翻查記錄後才發現有遺漏而作出補救跟進行動。

個案資料用漏、混亂不全

15. 根據海事處在調查期間向本署提供的記錄，在二〇〇五年一月至二〇一三年五月期間完成的事故報告，合共 114 宗（上文**第 7 段**）。然而，本署從海事處網頁發現，除了上述 114 宗外，尚有另外六宗發生於二〇〇九年八月至二〇一二年十一月的海上事故，這些個案只提供了事故報告摘要，其他詳情未明。

16. 與上文**第 11 段**提及的情況相若，海事處在收到本調查報告的初稿後，隨即搜索並翻查出該六宗個案的檔案。該處解釋，最初應本署要求於二〇一四年十月提供個案資料時，事涉六宗個案均涉法律訴訟，故未能公布有關調查報告全文。

17. 然而，本署須指出，在調查期間海事處向本署提供了 191 宗有關海上事故調查的資料，當中不乏未完成法律訴訟的個案，但卻沒有提及上述的六宗個案。此外，由於該處的資料混亂，本署曾於二〇一五年十一月，明確要求海事處確認在調查期間向本署提供的資料及數據是否準確無誤；該處於同年十二月回覆本署，確認有關資料及數據準確無誤，明顯意味該處根本沒有嚴謹翻查記錄，亦反映該處的記錄混亂不全。

「新機制」不無缺失

18. 根據海事處提供的記錄，由二〇一三年六月至二〇一五年十一月的兩年多期間，該處已完成的事務報告共 77 宗，合共提出 215 項建議。在「新機制」下，海事處除了按「舊機制」將事故報告中所作的建議通知相關機構和人士外，並會把有關建議輸入電腦系統，以便相關科別持續跟進，以及由管理層監察跟進進度，直至有關建議得以全面落實為止。

就非香港註冊船舶及非本地登記船舶的建議跟進欠全面

19. 「新機制」實際上只適用於香港註冊船舶及本地登記船舶，對於涉及非香港註冊船舶的調查報告建議，海事處基本上仍是沿用「舊機制」，即將調查結果通知相關船旗國或船公司，再由他們自行處理和執行相關建議，該處一般不會再作跟進。

20. 本署明白，海事處對於監察非香港註冊船舶及非本地登記船舶落實建議，有一定困難，但本署認為，該處最低限度應知悉有關船舶有否作出改善，以評估這些船舶再度進入香港水域時可能出現的海事安全風險。

未有嚴謹處理每宗個案

21. 在「新機制」下，海事處對落實建議的跟進，較「舊機制」有系統，但本署觀察到，大部分在「新機制」下的個案，海事處在收到相關機構回覆，指已經或將會落實有關建議後，跟進工作便告一段落，未有進一步核實落實情況。

22. 在處理較為嚴謹的小部分個案中，海事處會在收到相關機構提交的證明文件，又或派員進行審查以確定建議已落實後，才會結束跟進工作。在上文**第 18 段**提及的 77 宗個案中，這類處理較為嚴謹的個案只有 13 宗。

23. 本署認為，海事處應如上述 13 宗個案般，嚴謹地處理每一項涉及海上航行安全的建議，確保該些建議全面落實。

本署的評論

「舊機制」記錄混亂不全、海事處跟進不足、監察不力

24. 在二〇一三年六月設立電腦系統以前，海事處並無設立建議資料庫和監察建議落實的資訊管理系統。為回應本署查核資料的

要求，該處整理分散於轄下不同科別的舊個案，再以人手翻查與跟進建議有關部分的資料，耗時半年才完成。更甚的是，從上文**第 11、15 至 17 段**所述的情況可見，該處的記錄明顯混亂不全，更遑論監察進度。

25. 在沒有妥善記錄的情況下，海事處的管理層實難以監察改善建議有否得以落實，又或跟進是否有遺漏情況。這差劣的情況一直延至審計署於二〇一二年十月發表審計報告，該處才作檢討跟進，顯示該處一直以來不重視監察跟進工作的進展。

26. 即使有跟進建議，在「舊機制」下，海事處亦只是將事故報告中所作的建議通知相關機構和人士，任由他們自行處理和執行（上文**第 8 段**），海事處並無盡責去監督建議的推行，確保本港的海上安全。

「新機制」欠全面和嚴謹

27. 海事處在二〇一三年六月設立電腦系統，以適時向負責職員作出提示，而該處管理層又會定期監察仍未結束跟進的個案。本署認為，設立這系統是邁向有效監管的第一步。

28. 不過，本署留意到，除小部分個案外（見上文**第 22 段**），海事處主要仍是依賴船公司和相關機構匯報，以監察推行建議的情況。當收到回覆指已落實建議，跟進工作便告一段落，亦不會進一步核實。本署重申，要確保海上安全，該處必須嚴謹跟進每項建議，於取得確切資料顯示建議已獲全面落實後才終結跟進工作。再者，該處對於涉及非香港註冊船舶的建議，仍只作通知，並無監察落實情形，如問題船舶再進入香港水域，會造成一定風險，有欠理想（見上文**第 20 段**）。

海事處不將「新機制」用於舊個案

29. 海事處表示，已完成跟進「舊機制」下的 308 項建議（上文**第 7 段**）。在本署查詢下，該處澄清，若套用「新機制」的運作模式於上述 308 項建議，則有 20 宗個案涉及 22 項建議需持續跟進。

30. 本署曾建議海事處，應一併把「新機制」用於二〇一三年六月電腦化以前完成調查的個案。然而，該處表示基於人手及資源所限，加上經逐一翻查事涉 20 宗個案後，確認沒有發現同類事故重複發生於相關船隻，因此，該處認為無需以「新機制」跟進該 22 項建議。

31. 本署認為，海事意外調查的目的，除了確定事發經過和肇事原因，亦是為避免同類意外再發生而危害生命財產安全，所謂「前事不忘，後事之師」；本署難以接納該處以人手及資源所限，以及沒有發現同類事故重複發生於相關船隻為由，便決定不以「新機制」跟進該 22 項建議，這對本港海事安全可能構成風險。

有否「漏網之魚」未獲海事處跟進建議的個案存疑

32. 為回應本署要求查核以往跟進事故報告建議的情況，海事處耗時半年去整理舊記錄，並再應本署其後的詢問，確認有關記錄準確無誤。儘管如此，本署仍發現有六宗遺漏個案（見上文**第 15 段**），顯示該處的記錄明顯混亂。直至本署將調查報告的初稿送交該處評論後，該處方再次翻查記錄並向本署提供該六宗個案的資料（上文**第 16 段**）。在「舊機制」下，海事處並無制定跟進建議的工作指引，也沒有監控跟進進度的資訊管理系統，故此，是否仍有「漏網之魚」的個案未獲適切的跟進，以及以人手翻查所得記錄是否齊全和準確等，頓成疑問。

本署的建議

33. 鑑於以上所述，申訴專員敦促海事處：

- (一) 主動核查事故報告建議是否已獲全面落實，而非只依賴相關機構或人士的匯報，並將此程序加入為跟進建議的常規步驟（見上文**第 23 段**）。
- (二) 適當跟進非香港註冊船舶及非本地登記船隻落實建議的情況（見上文**第 20 段**）。
- (三) 在保障海上人命安全的前提下，重新考慮以「新機制」跟進上文**第 29 段**所述的 22 項事故報告建議（見上文**第 31 段**）。
- (四) 考慮再次覆核「舊機制」下的個案資料，避免**第 11、15 至 17 段**所顯示的記錄混亂情況重演，並確保有關事故報告的建議獲適當跟進。
- (五) 定時檢討「新機制」下跟進事故報告所作建議的情況，確保達到預期的效果。

34. 海事處接納本署的建議，並已着手跟進。本署感謝該處在調查過程中予以合作，亦欣悉該處接納本署的所有建議。本署會繼續監察，直至該處全面落實建議。

申訴專員公署

二〇一六年六月

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」，是有利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

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