

政府加強樹木安全的工作

摘要

1. **背景** 香港的樹木數以千萬計。為改善城市的生活環境，政府的政策是積極推動綠化。政府一直採用“綜合管理方式”，將護養政府土地上的植物(包括樹木)的責任，分配予相關部門。在這種方式下，樹木護養構成使用及管理某幅土地或某項設施的部門職責的一部分。現時，主要的樹木管理部門有多個，包括路政署和康樂及文化事務署(康文署)等。路政署負責管理路旁人造斜坡／擋土牆及快速公路的樹木，而康文署則負責管理康文署場地及公用道路(快速公路除外)旁邊園境地點的樹木。當局估計，截至二零一三年十二月，主要的樹木管理部門所護養的樹木約有 160 萬棵，每年的合約開支為 4.73 億元，涉及日常樹木管理工作的全職或兼職人員共 470 名。

2. **公眾對樹木安全的關注** 過去幾年，本港曾發生多宗塌樹個案，造成市民的人命傷亡。二零零九年三月，政務司司長率領一個跨部門的專責小組，檢討樹木管理問題，尤其是跟進公眾安全的事宜。同年六月，專責小組發表了一份報告書。發展局根據專責小組報告的建議，在二零一零年三月成立樹木管理辦事處(樹木辦)。為確保各部門可更有效地以綜合方式管理樹木，樹木辦擔當中央權威機構暨統籌中心的角色，負責督導政策及統籌各部門的樹木管理工作，以及提供樹藝方面的專業知識。二零一四年五月，審計署就政府加強樹木安全的工作展開審查。

統籌各樹木管理部門的工作

3. **路旁樹木管理責任的劃分** 路旁樹木對行人和道路使用者的安全構成特定風險。大體而言，除快速公路(由路政署管轄)和郊野公園(由漁農自然護理署管轄)外，康文署負責路旁園境地點內的樹木，而地政總署則負責未撥用政府土地上沒有其他部門護養的路旁樹木。根據發展局在二零零四年三月發出的技術通告，地政總署負責以非經常性方式護養路旁樹木，即主要是在確定有需要或接到投訴／轉介個案後才進行護養(第 2.4、2.15、2.17 及 2.22 段)。

4. **對護養責任有所爭議** 各部門對路旁樹木的護養責任誰屬，尤其是某棵樹木是否位於“園境地點”，一直有所爭議。康文署認為，園境地點是設有路

摘要

旁花槽或樹槽等園境設計元素的地方。樹木辦則認為，園境地點是指刻意栽有花木的地方，而不論有關花木是否栽種在花槽或樹槽內。部門之間出現爭議，延遲了處理樹木投訴及其他樹木管理的工作。二零一三年，有關部門經商議後同意，若部門之間無法達成協議，樹木辦會檢視有關情況，並裁定由哪個部門負責管理樹木(第 2.18 至 2.21 段)。

5. **路旁樹木普查** 二零一一年，發展局認為有需要就地政總署以非經常性方式護養的路旁樹木加強樹木風險管理，以及對該等樹木的數量和質素有概括的了解，以便就路旁樹木的護養方式作出政策考慮。二零一二年七月，樹木辦展開全港路旁樹木普查，範圍涵蓋公用道路／行車道。截至二零一四年六月，樹木辦已大致完成普查的實地工作，共發現大約 70 000 棵路旁樹木未有納入任何樹木管理部門記錄庫內，以作定期護養。截至二零一四年九月，樹木辦仍在劃分經普查發現的樹木的護養責任，而對路旁樹木護養方式的政策考慮所進行的檢討，亦尚未完成(第 2.23 至 2.27 段)。

6. **特別樹木檢查工作** 樹木辦的路旁樹木普查(見上文第 5 段)沒有涵蓋鄉郊地區的鄉村通路／行人徑。二零一二年十月，大埔一條鄉村通路發生了一宗致命的塌樹個案。事後，地政總署計劃進行一項特別樹木檢查，在未撥用政府土地上行人及／或車輛流量較高的鄉村通路及行人徑一帶，找出有潛在危險的樹木，以及採取適當的樹木風險緩減措施，保障公眾安全。二零一三年十二月，地政總署展開該項檢查，並預期在六年內完成(第 2.27、2.38 至 2.40 段)。

7. **有需要檢討非經常性護養方式** 據地政總署表示，該署最初於二零零二年五月參與樹木護養工作，負責未撥用政府土地上而沒有其他部門認管的樹木。據當時的了解，這類樹木大抵並不位於路旁地方。政府內部自此接納，凡屬地政總署轄下的樹木，只須作非經常性方式護養，而無須定期護養。有關的技術通告於二零零四年三月發出後(見上文第 3 段)，非快速公路道路旁邊園境地點以外的樹木，撥歸地政總署管理。二零一二年在大埔發生的塌樹個案(見上文第 6 段)，雖屬個別事件，但仍顯示了以非經常性方式護養路旁樹木，不足以保障公眾安全。地政總署以非經常性方式護養樹木的做法，須作審慎檢討(第 2.43 及 2.44 段)。

樹木風險評估

8. **樹木風險評估的實施情況** 專責小組在參考過國際間良好作業方式後，建議以兩階段的評估方法（即以地點為本的評估和以樹木為本的評估），訂立樹木風險評估的新安排。在進行以地點為本的評估時，樹木管理部門應將轄下場地分為三個樹木風險管理地點類別（即第 I 類、第 II 類及第 III 類地點）。此舉目的是使有關部門集中處理高風險地點（即第 I 類地點）。在進行以樹木為本的評估時，有關部門須就該地點的所有樹木進行樹群檢查（稱為表格 1 檢查），以找出有問題樹木。對於找出的有問題樹木，倘若即場進行的風險緩減措施未能消除風險，便須進行詳細檢查（稱為表格 2 檢查），以仔細找出箇中風險和合適的風險緩減措施（第 3.2 至 3.8 段）。

9. **進行表格 1 檢查的情況** 根據樹木辦發出以兩階段評估方法作樹木風險評估的指引，為確保表格 1 檢查的質素，每次檢查所涵蓋的樹木數目不應過多。審計署審查了路政署及康文署於二零一四年樹木風險評估中所進行的表格 1 檢查，並留意到當中為數不少的表格 1 檢查涵蓋大量（例如超過 100 棵）樹木。審計署亦留意到，在若干個案中，有問題樹木並未能在表格 1 檢查中找出，但有關樹木其後被投訴及證實為有危險（第 3.18 至 3.20 段）。

10. **進行表格 2 檢查的情況** 樹木管理部門進行表格 2 檢查，可確定樹木的詳細狀況，並更有效地找出適當的風險緩減措施，包括長期措施（例如防治蟲害及改善生長環境）。審計署留意到，在二零一四年樹木風險評估中，各主要樹木管理部門進行表格 2 檢查的次數有很大的差別。特別是康文署，在二零一四年樹木風險評估中，並沒有對任何樹木（古樹名木和石牆樹除外）進行表格 2 檢查（第 3.25 及 3.28 段）。

11. **褐根病的處理工作** 褐根病是由一種感染性強的病原菌引致。感染褐根病的樹木，其健康及結構狀況或會急劇惡化。現時，這種疾病並無有效的治療方法。樹木辦採取了雙管齊下的管理策略以防止褐根病蔓延，包括預防措施及控制蔓延的措施。受感染的樹木如非古樹名木，則徹底移除。若為古樹名木，而結構穩固且屬早期染病，則必須予以隔離。審計署留意到，截至二零一四年八月，受感染的非古樹名木仍有 16 棵尚待移除，當中有些樹木經過一段頗長時間仍未予以移除（第 3.52、3.55 及 3.57 段）。

管理資訊系統和資料庫

12. **樹木管理資訊系統** 樹木辦委聘承辦商建立樹木管理資訊系統。該系統於二零一二年十二月開始運作後，樹木辦遇到一些系統開發問題。系統的預期功能與實際提供的功能存有差距，並出現系統錯誤和不穩定等問題。尤其是，大部分樹木管理部門尚未將現有的樹木資料全部轉移至該系統。該系統與某些部門的內部系統之間亦出現資料不符。樹木辦正計劃改善該系統(第 4.2、4.3、4.7 及 4.9 段)。

13. **《樹木登記冊》** 樹木辦在二零一零年七月設立《樹木登記冊》，並在其網站公布。《樹木登記冊》列載有問題而有待完成緩解措施的樹木及重要的樹木(即古樹名木和石牆樹)。《樹木登記冊》的目的在於促進市民監察，以及提高政府樹木風險管理工作的透明度。審計署留意到，樹木管理部門往往避免新增有問題的樹木至《樹木登記冊》內。亦有一些樹木在完成緩解措施已過了一段時間(三至八個月)後，仍未從《樹木登記冊》上刪除(第 4.14、4.15、4.17 及 4.22 段)。

培訓和社區參與

14. **樹木管理培訓** 樹木辦在開設樹木管理培訓課程時，動用頗多人力資源(包括專業及行政人員)。二零一三年，樹木辦開設的 21 項培訓課程，時間上為 35 個工作日，佔該年工作日的 14%。由樹木辦開設培訓，須運用其稀少的人力資源，此舉會減少其他重要職務可運用的資源。樹木辦有需要檢討提供樹木管理培訓的長遠安排(第 5.9、5.10 及 5.12 段)。

15. **社區參與綠化工作** 發展局負責監督社區參與綠化活動。鑑於公眾對樹木安全日益關注，發展局有需要從推廣樹木安全着眼，尤其是在路旁樹木方面，進一步推動市民監察樹木(第 5.18 及 5.23 段)。

未來路向

16. **自二零零八年以來改善樹木管理工作的進展** 樹木辦於二零一零年三月成立，主要職責是盡量減少有問題樹木對公眾安全的威脅。不過，自樹木辦成立以來，儘管政府付出不少努力，但塌樹事件依然不時發生，包括若干致命個案。在進一步加強樹木安全方面，政府看來還要努力(第 6.2 及 6.3 段)。

17. **處理私人土地上的樹木安全風險** 樹木辦的工作，重點是處理政府部門護養的樹木。至於私人土地上的樹木，護養責任在於有關的私人土地擁有人。二零一四年八月，在半山區發生的一宗塌樹慘劇，涉及私人土地上的一棵樹木。這宗事件引起公眾關注到私人土地上的樹木對安全構成的風險。審計署認為發展局須審慎檢討是否需要訂立樹木法例，以規管私人土地樹木的妥善護養及其他事宜。在此期間，當局需要制訂可較快作出改善的有效措施(第 6.6 及 6.10 段)。

審計署的建議

18. 審計署的各項建議載於本審計報告書各部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議發展局局长應：

統籌各樹木管理部門的工作

- (a) 加快檢討關乎路旁樹木護養方式的政策考慮，以及劃分經普查發現的樹木的護養責任(第 2.33(a) 段)；
- (b) 聯同地政總署署長考慮對現時在未撥用政府土地上以非經常性方式護養的樹木，特別是路旁樹木，進行定期護養(第 2.46 段)；

樹木風險評估

- (c) 提供更多指引，說明每次表格 1 檢查所涵蓋的樹木以多少為宜(第 3.39(b) 段)；
- (d) 提供更多指引，協助樹木管理部門決定是否及何時須進行表格 2 檢查(第 3.39(d) 段)；
- (e) 促請負責部門及時移除受褐根病感染的非古樹名木(第 3.60(a) 段)；

摘要

管理資訊系統和資料庫

- (f) 採取措施從速完成樹木管理資訊系統的改善計劃 (第 4.12(a) 段)；
- (g) 確保各樹木管理部門致力使用樹木管理資訊系統，以及避免該資訊系統與部門系統之間出現資料不符的情況 (第 4.12(c) 段)；
- (h) 採取措施，確保《樹木登記冊》就有問題而有待完成緩解措施的樹木，備存資料完整兼最新的清單 (第 4.26(a) 段)；

培訓和社區參與

- (i) 檢討長遠安排，使樹木辦能以較可持續的方式來提供樹木管理培訓 (第 5.13 段)；
- (j) 從樹木安全着眼，尤其是在路旁樹木方面，加緊推動市民監察樹木 (第 5.24 段)；

未來路向

- (k) 審慎檢討是否需要立例，強制私人土地擁有人檢查及護養在其土地上的樹木 (第 6.11(c) 段)；及
- (l) 在訂立新法例之前，先行採取可較快改善私人土地樹木安全的有效措施 (第 6.11(d) 段)。

19. 審計署亦建議地政總署署長，應加快完成對鄉郊地區鄉村通路及行人徑的路旁樹木進行的特別樹木檢查 (第 2.47 段)。

當局的回應

20. 當局同意審計署的建議。