

綠化總綱圖的管理工作

摘要

1. 政府的綠化政策，是廣種花草樹木，並加以妥善護理和保育，藉以提高居住環境的質素。香港特別行政區行政長官在 2000 年《施政報告》中宣布要進一步綠化香港，在市區多種植花草樹木。按照這整體方針，政府成立綠化、園境及樹木管理督導委員會（下稱“綠化管理督導委員會”），負責制訂相關策略，並監督各項主要綠化計劃的實施情況。政府也在綠化管理督導委員會轄下成立綠化總綱委員會，以更集中處理和加強協調有關綠化的工作，包括制訂綠化總綱圖和按照綠化總綱圖監督短期綠化工作的推行。

2. 綠化總綱圖為規劃、設計和推行綠化工程提供指引，並為地區訂定整體綠化大綱，確立綠化主題、建議合適的植物品種和找出合適的種植地點，使各區展示不同風貌，從而達到持續和一致的成果，改善地區的綠化環境，情況如下：(a) 每個地區的綠化總綱圖所定的綠化主題均考慮多項因素，例如該區的地貌和文化特點；(b) 在揀選合適的植物品種時會採用“在適當地方種植合適品種”的原則，而在定出建議的種植品種時，不但要配合地區特定的綠化主題，同時要考慮多項因素，例如該區的土壤狀況和微氣候；及 (c) 經進行工地勘測和諮詢區內人士後，找出合適的種植地點。

3. 市區綠化總綱圖涵蓋短期、中期和長期的綠化措施。發展局表示，新界綠化總綱圖只有短期措施（稱為“優先綠化工程”），主要原因是：(a) 汲取市區綠化總綱圖的實踐經驗，中期和長期措施涉及一段長時間，其間土地情況和市民的看法可以經常轉變和有重大變更。在過早階段規劃有關措施，或只會浪費精力和金錢；及 (b) 由於新界有很多發展和重建項目正在籌劃當中，因此，按個別工程項目規劃和考慮綠化措施會更合乎成本效益和更合時宜。

4. 發展局負責綠化、園境及樹木管理的整體決策工作。發展局在其轄下成立綠化、園境及樹木管理組（下稱“綠化管理組”），負責制訂和統籌香港整體有關園境及樹木管理的策略和措施。土木工程拓展署負責制訂和推行綠化總綱圖，是綠化總綱委員會的執行部門。土木工程拓展署把綠化總綱圖下栽種完成的植物主要移交康樂及文化事務署（康文署）護養。

摘要

5. 截至 2018 年 12 月，土木工程拓展署制定了 11 份市區綠化總綱圖和 9 份新界綠化總綱圖，制訂和推行綠化總綱圖的開支合共 7.347 億元（核准撥款總額為 11.241 億元）。關於：(a) 市區綠化總綱圖的短期綠化措施分 3 期在 2011 年 6 月或之前完成，合共種植約 25 000 棵樹木和 510 萬棵灌木；(b) 新界東南及西北綠化總綱圖的相關綠化工程在 2017 年 10 月完成，合共種植約 4 000 棵樹木和 260 萬棵灌木；及 (c) 新界東北及西南綠化總綱圖（在 2014 年 2 月獲綠化總綱委員會批准），發展局計劃於 2019 年下半年就推行有關綠化工程項目提升為工務計劃甲級工程一事，諮詢立法會發展事務委員會。實際種植數量（即約 29 000 棵樹木和 780 萬棵灌木）超過向立法會財務委員會轄下工務小組委員會申請撥款時提交的相關文件所註明的栽種目標（即 2 萬棵樹木和 560 萬棵灌木）。審計署最近就政府管理綠化總綱圖的工作進行審查。

綠化總綱圖的制訂和推行工作

6. 在 2004 年 9 月至 2012 年 2 月期間，土木工程拓展署批出 9 份顧問合約，以制訂綠化總綱圖和監督按工程合約推行的綠化工程。在 2006 年 5 月至 2014 年 12 月期間，土木工程拓展署批出 11 份推行綠化總綱圖綠化措施的工程合約。該等合約的綠化工程在 2007 至 2017 年間完成（有 10 份合約的工程較相關合約原訂完工日期遲了約 1 至 6 個月才完工）。綠化總綱圖載列多項資料，包括預定種植地點、重點種植位置（用於展現綠化主題）和主題植物，而推行綠化總綱圖的工程合約所載的資料，則包括將會栽種的樹木和灌木數量，並附連合約圖則，顯示“可選樹木”及“可選種植區”（第 2.2 至 2.4 段）。

7. **大量樹木和灌木未能按綠化總綱圖的工程合約在可選種植區內栽種** 就市區第三期的工程合約而言，有 45% 樹木和 16% 灌木未能在若干可選種植區內栽種（即完全沒有在這些種植區內栽種）。未能在可選種植區內栽種原因是有地下公用設施和反對意見，以及需要配合工程項目。土木工程拓展署表示，為克服未能按綠化總綱圖在預定地點栽種的問題，該署在制訂新界東南及西北綠化總綱圖時已加強有關工作（例如在設計階段進行更多勘測工程，以偵測地下公用設施）。審計署留意到，雖然土木工程拓展署在制訂新界東南及西北綠化總綱圖時已加強有關工作，但仍有大量樹木和灌木未能在可選種植區內栽種，情況如下：(a) 整體而言，有 42% 樹木和 26% 灌木未能在可選種植區內栽種；及 (b) 新界東南合約的偏差較為顯著（例如沙田約有 59% 樹木和 40% 灌木未能在可選種植區內栽種）。土木工程拓展署表示，該署仍未具體分析未能

摘要

按新界東南及西北工程合約在可選種植區內栽種的原因 (第 2.7、2.8、2.10 及 2.11 段)。

8. **種植的主題樹木比率低於內部參考種植率和工程合約下的比率** 土木工程拓展署表示已選定主題樹木品種，以反映各區的綠化主題，並為各區建立其鮮明的特色。顧問在新界東南 (沙田和西貢) 和新界西北 (屯門和元朗) 的綠化總綱圖，訂定了內部參考種植率 (顧問主動提出而土木工程拓展署亦已知悉)，建議在 4 個地區每區種植 20% 至 30% 主題樹木。審計署留意到：(a) 4 個地區種植的主題樹木數量和百分比均低於有關工程合約下的比率；及 (b) 4 個地區當中，有 3 個 (即沙田、西貢和屯門) 的主題樹木種植比率 (8% 至 10%) 未達內部參考種植率 (第 2.15、2.17 及 2.18 段)。

9. **大部分重點種植位置都沒有栽種主題樹木** 土木工程拓展署表示，綠化總綱圖的綠化主題會通過確立可代表有關地區，並且容易識別為重點種植位置的主要種植區展現出來。審計署留意到，新界東南 (沙田和西貢) 的 2 份綠化總綱圖列出合共 23 個重點種植位置，當中 10 個 (43%) 重點種植位置沒有推行綠化工程，並且只有 2 個 (9%) 重點種植位置栽種了主題樹木 (第 2.21、2.22 及 2.24 段)。

10. **種植的本地植物品種比率低於預計種植率和工程合約下的比率** 土木工程拓展署在 2014 年 3 月和 6 月，分別告知立法會發展事務委員會和立法會財務委員會轄下的工務小組委員會，關於新界東南及西北的綠化總綱圖將會種植的樹木和灌木，預計其中 35% 為本地品種。審計署留意到：(a) 按數量和百分比兩者計算，全部 4 個地區種植的本地樹木和其中 2 個地區 (屯門和元朗) 種植的本地灌木，都低於有關工程合約下的數量和比率；及 (b) 除了沙田所栽種的本地灌木 (49%) 外，全部 4 個地區種植的本地樹木和灌木比率 (由 9% 至 23% 不等) 均低於 35% 的預計種植率 (第 2.29 及 2.30 段)。

綠化總綱圖下所栽種植物的移交和護養

11. 綠化總綱圖的工程合約中訂明的 1 年培植期結束後，土木工程拓展署會把有關樹木和灌木移交相關部門 (主要是康文署) 護養。康文署如在進行最終聯合視察時，對植物的培植情況滿意，便會由最終聯合視察當日起，正式接管所有相關植物的護養工作。護養園境地點的植物是為了確保植物得以健康培植

摘要

和生長，有關工作一般包括澆水、施肥、修剪、防治蟲害和重植。康文署安排署內人員和／或承辦商把綠化總綱圖下所栽種的樹木和灌木與其他屬該署管轄範圍的樹木和植物一併進行護養（第 3.2、3.3 及 3.14 段）。

12. **移交記錄有可改進之處以切合土木工程拓展署與康文署的不同記錄需要** 審計署就市區第三期和新界東南及西北綠化總綱圖下所栽種的樹木和灌木一事，審查過土木工程拓展署把有關樹木和灌木移交康文署護養的安排。土木工程拓展署和康文署表示，兩部門對樹木有不同定義，量度灌木的基準也各不相同，導致土木工程拓展署的移交記錄和康文署的資料庫記錄所載的樹木和灌木栽種數量有不同，情況如下：(a) 土木工程拓展署根據漁農自然護理署所出版的《香港植物名錄》來釐定一棵植物應否歸入樹木類別（按照植物本身的品種而不考慮其大小或主幹直徑）。康文署則採用發展局所發出關於“樹木保護”的工務技術通告的歸類方法。根據該等通告，一棵植物如在距離地面 1.3 米的高度錄得主幹直徑為 95 毫米或以上，便歸入樹木類別；(b) 土木工程拓展署以灌木的數目作為灌木數量的單位。康文署在接管植物後，會以種植區的面積作為園境工作的量度單位以便進行園藝保養；及 (c) 根據土木工程拓展署的移交記錄，市區第三期綠化總綱圖下所栽種的 16 490 棵樹木和 3 434 260 棵灌木，以及新界東南及西北綠化總綱圖下所栽種的 3 965 棵樹木和 2 570 219 棵灌木，主要已移交康文署。根據康文署的記錄，康文署所接管市區第三期綠化總綱圖和新界東南及西北綠化總綱圖下所栽種的植物數量，分別是 3 080 棵樹木和 74 699 平方米（種植區面積）灌木，以及 3 273 棵樹木和 65 313 平方米（種植區面積）灌木。審計署留意到，土木工程拓展署的移交記錄顯示所栽種樹木數量，但沒有關於樹木高度和主幹直徑等詳細資料。由於土木工程拓展署和康文署對樹木有不同定義，量度灌木的基準也不相同，因此康文署難以把移交記錄與其資料庫記錄內的種植數量互相核對。土木工程拓展署和康文署宜議訂能切合雙方不同記錄需要的移交記錄（第 3.6 至 3.8 段）。

13. **市區綠化總綱圖下所栽種的部分樹木被移除** 截至 2018 年 10 月，在康文署接管護養的 3 827 棵在市區綠化總綱圖下所栽種的樹木（經康文署歸入樹木類別）中，有 958 棵（25%）已被移除。在 958 棵樹木當中：(a) 有 682 棵是因為天氣惡劣和塌樹而移除，而在原有樹木遭移除之處只重植 113 棵（958 棵的 12%）樹木。康文署表示，部分地點並無重植計劃，是因為該處植物太過濃密；及 (b) 有 227 棵樹木因交通方面的考慮因素被移除，37 棵被移植往他處，12 棵因提供無障礙設施而被移除。審計署認為，康文署需要採取措施，確保適時妥為重植樹木，並與土木工程拓展署分享護養樹木的經驗，以期協助該署制訂綠化總綱圖（第 3.16 及 3.17 段）。

摘要

14. **樹木和灌木的護養工作有可予改善之處** 2018年12月和2019年1月，為確定綠化總綱圖下所栽種的樹木和灌木於移交康文署護養後的狀況，審計署實地視察了合共81個涵蓋於市區綠化總綱圖的地點，並把懷疑護養有不足之處的地點轉介康文署調查。康文署的調查結果確認44個地點的護養工作有不足之處（一個地點可能有超過一項不足之處），包括：(a) 部分樹木和灌木被移除（32個地點）；(b) 部分灌木狀況欠佳（14個地點）；及(c) 部分樹木和灌木重植時以其他植物品種代替（17個地點）（第3.18及3.19段）。

綠化總綱圖的監督工作和公眾參與情況

15. **綠化管理督導委員會和綠化總綱委員會負責監督和監察綠化總綱圖的綠化措施。**2009年12月，發展局在籌劃成立綠化管理組時告知綠化管理督導委員會，保留綠化總綱委員會有可取之處，特別是關於制訂綠化總綱圖和推行短期措施，而綠化管理組可更有效地處理綠化總綱圖的中期和長期措施的推行工作，並按需要由綠化管理督導委員會作出指導。發展局表示，除了政府的綠化工作外，公營和私營機構的積極參與是綠化成功的關鍵（第4.2、4.3及4.22段）。

16. **未有向綠化總綱委員會和綠化管理組匯報按新界綠化總綱圖推行綠化工程的進度和成果** 土木工程拓展署不時向綠化總綱委員會和綠化管理督導委員會匯報按市區綠化總綱圖推行綠化工程的進度和成果。至於新界東南及西北綠化總綱圖，土木工程拓展署並沒有向兩個委員會匯報相關綠化工程的推行進度。綠化管理組表示，在綠化管理組於2010年3月成立後，綠化總綱圖的綠化目標、栽種植物數量和合約進度，是向綠化管理組而非向綠化管理督導委員會匯報；而只有有問題的個案才會提升至綠化管理督導委員會的層面解決，但近年沒有這個需要。審計署留意到，土木工程拓展署有空間可向綠化管理組提交更多資料（例如推行綠化總綱圖所得的經驗）（第4.5至4.8段）。

17. **需要監察市區綠化總綱圖的中期和長期措施的進度** 2011年，綠化管理組展開市區綠化總綱圖的中期和長期措施的追蹤工作（見第3段），以找出仍然可行和可以推行的措施，以及負責推行措施的人士。2015年12月，綠化管理組完成追蹤工作，找到合共288項中期和長期措施需要由綠化管理組（就67項需要公營／私營機構參與的措施）和政府部門（就221項屬各部門職權範圍的措施）跟進。雖然綠化管理組已採取某些行動，與負責部門跟進221項屬部門職權範圍的措施的推行進度，但沒有採取具體的行動，與公營／私營機構跟進67項需要相關機構參與的措施（第4.11、4.12及4.14段）。

摘要

18. **綠化總綱圖的植物品種有檢討空間** 2018年12月，綠化管理組推出《街道選樹指南》，目的是豐富樹木品種的多樣性，藉以提升香港城市林木的適應力。審計署留意到，市區和新界的綠化總綱圖由制訂和獲綠化總綱委員會批准至今已分別超過10年和5年。審計署認為，因應新推出的《街道選樹指南》所建議的額外樹木品種，土木工程拓展署有空間可檢討市區和新界綠化總綱圖的植物品種(第4.16及4.17段)。

19. **需要在網站提供綠化總綱圖的最新資料** 土木工程拓展署把市區綠化總綱圖為不同地區所訂的主題品種和植物品種的資料上載至其網站，以供公眾參考。然而，新界綠化總綱圖已於2013年3月(新界東南及西北)和2014年2月(新界東北及西南)獲綠化總綱委員會批准，但土木工程拓展署直到大約5至6年後的2019年1月才把相關的綠化總綱圖資料上載至其網站(第4.23段)。

審計署的建議

20. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署**建議**政府應：

綠化總綱圖的制訂和推行工作

- (a) 檢討大量樹木和灌木未能按新界綠化總綱圖的工程合約在可選種植區內栽種的原因，並考慮審計署對此事的審查結果和建議，以期在制訂綠化總綱圖時，提出更切實的種植地點(第2.13(a)段)；
- (b) 考慮為主題樹木訂定目標種植率，以便更充分展現綠化總綱圖為各區訂定的綠化主題，並在推行綠化總綱圖時致力達到目標種植率(第2.25(a)段)；
- (c) 採取措施，以加強評估在綠化總綱圖下的重點種植位置栽種的可行性(第2.25(b)段)；
- (d) 在切實可行範圍內，按綠化總綱圖在重點種植位置栽種主題樹木，以期展現各區特有的綠化主題(第2.25(c)段)；
- (e) 考慮為本地植物品種訂定目標種植率，並在推行綠化總綱圖時致力達到目標種植率(第2.33段)；

摘要

綠化總綱圖下所栽種植物的移交和護養

- (f) 為確保所有綠化總綱圖下栽種完成的植物妥為移交和適當準確地予以記錄，議訂移交記錄以顯示在移交當日所移交的植物。有關記錄須配合土木工程拓展署和康文署對樹木的不同定義和量度灌木的不同基準，以切合雙方的不同記錄需要 (第 3.9 段)；
- (g) 在擬備移交記錄時，採取措施以確保康文署同意接管的所有綠化總綱圖下栽種完成的植物，均完全準確地納入記錄 (第 3.10 段)；
- (h) 根據移交記錄，在康文署的資料庫妥為記錄所接管的植物 (第 3.11 段)；
- (i) 採取措施，確保適時妥為重植樹木 (第 3.20(a) 段)；
- (j) 與土木工程拓展署分享康文署護養植物的經驗，以期協助該署制訂綠化總綱圖 (第 3.20(b) 段)；
- (k) 加強護養綠化總綱圖下所栽種樹木和灌木的措施，以確保植物得以健康培植和生長 (第 3.20(c) 段)；

綠化總綱圖的監督工作和公眾參與情況

- (l) 確保定期向綠化總綱委員會和綠化管理組匯報按新界綠化總綱圖推行綠化工程的進度和成果 (第 4.18(a) 段)；
- (m) 因應新推出的《街道選樹指南》所建議的額外樹木品種，檢討市區和新界綠化總綱圖的植物品種 (第 4.18(b) 段)；
- (n) 更有系統和定期地監察市區綠化總綱圖有待跟進的中期和長期措施的進度 (第 4.19(a) 段)；及
- (o) 把最新的綠化總綱圖資料上載至土木工程拓展署網站，讓公眾得知綠化總綱圖內容和推動他們參與綠化工作 (第 4.28 段)。

政府的回應

21. 政府同意審計署的建議。