

# 發展局的樹木管理工作

## 摘要

1. 樹木是戶外環境不可或缺的部分，並可提升城市的宜居度。政府致力廣種花草樹木，並加以妥善護養和保育，藉以提高居住環境的質素。發展局肩負綠化、園境及樹木管理的整體政策責任。樹木管理辦事處(樹木辦)隸屬發展局綠化、園境及樹木管理組，負責統籌和監督各部門的樹木管理工作。至於保育和護養政府土地上樹木的責任(包括進行樹木風險評估及管理工作，以及處理樹木倒塌事故和樹木相關投訴)，則分配予相關政府部門。由於樹木數量眾多、分布範圍甚廣，政府採用“綜合管理方式”管理政府土地上的樹木(即負責管理樹木所在的土地或設施的部門，同時負責護養土地上及設施範圍內的樹木)。截至2024年12月31日，共有40個樹木管理部門(即9個核心樹木管理部門和31個非核心樹木管理部門)，而約有170萬棵政府土地上的樹木受到恆常護養。

2. 城市林務發展基金於2020年年中推出，以鼓勵青少年投身樹藝及園藝業、提升從業員的專業水平，並加強妥善護養樹木的公眾教育及推廣工作。城市林務發展基金支援發展局推行城市林務相關措施，包括學習資助計劃、見習生計劃、國際城市林務研討會和公眾教育及推廣活動。截至2025年4月30日，在預留的2億元撥款中，城市林務發展基金動用了6,480萬元(32%)。此外，為提升樹木管理人員的質素和業界的專業地位，發展局於2020年12月推出樹木管理人員註冊制度。截至2025年4月30日，共有977名從業員在樹木管理人員註冊制度下註冊。審計署最近就發展局的樹木管理工作進行審查。

## 統籌和監督各部門的樹木管理工作

3. *在使用電腦系統管理樹木方面有可予改善之處* 發展局表示，在每個樹木風險評估及管理工作周期(一般為每年10月至翌年5月)期間，樹木管理部門應完成樹木風險評估，並透過樹木管理通用平台或其他系統介面(用以傳送數據至樹木管理通用平台)，向樹木辦提交已完成的樹木檢查報告(即樹群檢查所使用的表格1，以及個別樹木風險評估所使用的表格2)。此外，在分階段推行樹木管理通用平台以供樹木管理部門逐步採用期間，樹木管理部門也須向樹木辦提交進度報告。審計署留意到，在使用樹木管理通用平台管理樹木方面有可予改善之處(第1.7、2.4及2.6段)，詳情如下：

## 摘要

- (a) **樹木檢查報告數目有差異** 樹木管理通用平台於2025年7月全面推行，而發展局會由2025-26年度工作周期開始，利用樹木管理通用平台監察樹木風險評估及管理工作的進度和表現，並從樹木管理通用平台擷取數據。然而，就2020-21至2023-24年度工作周期而言，樹木管理部門在進度報告匯報的已完成樹木檢查報告數目，持續多於提交至樹木管理通用平台的報告數目。發展局需要確保樹木管理部門在樹木管理通用平台輸入資料的完整性(第2.5(a)、2.6(b)及2.7(a)段)；及
- (b) **需要加強樹木管理通用平台的資料驗證功能** 發展局表示，樹木管理通用平台設有內置資料驗證功能，以確保樹木檢查報告所載資料正確無誤。然而，審計署經審查留意到，樹木管理通用平台備存的資料存在若干異常情況。舉例來說，樹木管理通用平台容許所輸入的檢查日期後於提交樹木檢查報告的日期(第2.5(b)段)。

4. **發現有不合規情況的樹木檢查報告所佔的百分比有所增加** 發展局公布的《樹木風險評估及管理安排指引》為樹木管理部門提供有關樹木風險評估、管理、監察和護養工作的技術與表現指引。發展局表示，樹木辦下所設的巡查隊會審核樹木管理部門所提交的樹木檢查報告，以找出任何不合規情況。審計署留意到，樹木辦在審核工作中發現有不合規情況的表格1和表格2所佔的百分比，分別由2021-22年度樹木風險評估及管理工作周期的16%和8%，增加至2023-24年度樹木風險評估及管理工作周期的30%和38%。發展局需要採取措施，確保樹木管理部門按照《樹木風險評估及管理安排指引》的規定進行樹木檢查(第2.3、2.10、2.11及2.13段)。

5. **在監察就樹木倒塌提交的報告或摘要方面有可予改善之處** 發展局的指引訂明樹木管理部門就樹木倒塌作出報告須符合的規定。發展局表示，在2022年1月至2025年4月期間，向樹木辦報告的樹木倒塌事故共有1 367宗，其中1 088宗(80%)在政府土地上發生。審計署經審查留意到，在監察就樹木倒塌提交的報告或摘要方面有可予改善之處(第2.24至2.26段)，詳情如下：

- (a) **需要加強監察提交樹木倒塌報告的情況** 審計署審查了於2024年向樹木辦報告的100宗在政府土地上發生的樹木倒塌事故的個案檔案，留意到：(i)在57宗(57%)事故中，雖然根據個案檔案記載，相關樹木管理部門曾作實地視察，但相關部門未有提交樹木倒塌報告，以及沒有文件記錄顯示未有提交報告的理據(例如是在郊野公園偏遠地區

## 摘要

發生的輕微事故)；及(ii)在餘下的43宗(43%)事故中，4宗屬涉及傷亡的嚴重／重大事故(即須在切實可行的情況下盡快提交樹木倒塌報告)，以及39宗屬其他嚴重／重大事故或其他輕微事故(即須在10個工作天內提交樹木倒塌報告)。該4宗涉及傷亡的嚴重／重大事故和11宗(39宗的28%)其他事故的報告，分別於事故發生當日起計4至86個工作天(平均為27個工作天)和11至107個工作天(平均為36個工作天)才向樹木辦提交(第2.26(a)段)；及

- (b) **需要加強監察提交塌樹報告摘要的情況** 根據發展局的指引，樹木管理部門須在8號熱帶氣旋警告信號除下後72小時內，向樹木辦提交塌樹報告摘要。審計署留意到，樹木辦沒有備存管理資料以監察樹木管理部門有否根據發展局的指引按時提交摘要(第2.26(b)段)。

6. **需要分析在倒塌事故發生前對樹木進行的樹木風險評估** 根據《樹木風險評估及管理安排指引》，樹木管理部門應按照風險水平把所有由其管理的場地分為3類樹木風險管理地點(即第一類、第二類和第三類地點)。就第一類地點(即高樹木風險管理地點)的樹木而言，樹木管理部門應每年進行樹群檢查，以及根據樹群檢查的結果進行個別樹木風險評估。審計署審查了100宗樹木倒塌事故的個案檔案(見第5(a)段)，留意到：(a)就57宗樹木管理部門沒有提交樹木倒塌報告的樹木倒塌事故而言，沒有管理資料顯示這些事故涉及的樹木位於哪一類樹木風險管理地點；及(b)其餘43宗樹木倒塌事故全部在第一類地點發生。在樹木倒塌事故發生前的對上一個樹木風險評估及管理工作周期，曾對全部43宗樹木倒塌事故涉及的樹木進行樹群檢查，以及對當中10宗(23%)事故涉及的樹木進行個別樹木風險評估。發展局需要分析樹木倒塌事故(包括檢視在倒塌事故發生前對樹木進行的樹木風險評估)，並與樹木管理部門分享所汲取的經驗(第2.3及2.28至2.30段)。

## 城市林務發展基金

7. **學習資助計劃課程提供機構在提交申請方面有可予改善之處** 就學習資助計劃下的類別(一)、類別(二)和獎學金課程而言，學習資助計劃課程提供機構須在各所涉的認可課程開課後1個月內向發展局提交一份申請人綜合清單，以及在認可課程／學期完結後4個月內向該局提交撥款發放申請。審計署審查了學習資助計劃課程提供機構在2020年7月至2025年4月期間提交的申請，留意到：(a)在學習資助計劃課程提供機構提交的155份申請人綜合清單中，有26份在各所涉的認可課程開課起計逾1個月才提交，介乎32至137天不等(平均為60天)；及

## 摘要

(b)在學習資助計劃課程提供機構於2025年4月30日到期提交的800宗撥款發放申請中：(i)有70宗申請在認可課程／學期完結起計逾4個月才提交，介乎124至831天不等(平均為177天)；及(ii)有33宗申請仍未提交，由認可課程／學期完結起計至2025年4月30日，相隔時間逾4個月，介乎127至1 321天不等(平均為416天)(第3.4及3.5段)。

8. **在委託見習生計劃管理人方面有可予改善之處** 建造業議會獲發展局直接委託，管理見習生計劃(第3.16段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **就委託建造業議會並不構成採購服務的考慮因素和決定欠缺妥善記錄** 發展局表示，在合伙安排下委託建造業議會管理見習生計劃並非採購服務，因而不受《物料供應及採購規例》約束。然而，據所能確定的資料，就委託建造業議會並不構成採購服務，並沒有文件記錄載明其相關考慮因素和決定，有違《財務通告第2/2017號》有關管理資助計劃及政府資助的非工程項目所載規定(第3.15及3.16段)；及
- (b) **沒有與建造業議會訂立正式協議** 見習生計劃於2020年8月推出，而建造業議會早於2020年4月已就管理該計劃展開籌備工作。然而，發展局沒有在建造業議會開始提供服務前與其訂立正式協議。直至2025年8月，正式協議仍未訂立(第3.17段)。

發展局需要採取措施，確保在管理日後的資助計劃及政府資助的非工程項目時，遵從《財務通告第2/2017號》所載規定，並盡快與建造業議會就管理見習生計劃訂立正式協議(第3.16及3.18段)。

9. **需要檢視向建造業議會就管理見習生計劃所支付的行政費用** 根據《財務通告第2/2017號》，管制人員應制定政策，訂明是否應就包括在項目費用內並由資助金支付的行政間接費用設定上限，並確保行政費用合理並與基金或項目的用途、規模、性質和情況相符。然而，審計署留意到，直至2025年4月，向建造業議會支付的行政費用總額為870萬元，佔城市林務發展基金下用於見習生計劃的2,750萬元總開支的32%。此外，發展局未有就向建造業議會支付的行政費用設定上限，亦沒有文件記錄顯示未有設定上限的理據。發展局需要持續檢視向建造業議會就管理見習生計劃所支付的行政費用水平，並採取措施，控制行政費用(第3.20至3.22段)。

## 摘要

10. **需要進一步評估和提升學習資助計劃和見習生計劃的成效** 審計署留意到，發展局有空間可進一步評估和提升學習資助計劃和見習生計劃的成效(第3.33段)，詳情如下：

- (a) **學習資助計劃和見習生計劃的受惠人取錄數目低於目標** 審計署留意到，在2021至2024年的4年期間，除2024年學習資助計劃下的學習資助外，學習資助計劃和見習生計劃的受惠人實際取錄數目在該段期間內均低於其年度目標(第3.33(a)段)；
- (b) **學習資助計劃／見習生計劃的撤回／退出比率偏高** 截至2025年4月30日：(i)在學習資助計劃下(在2020年7月至2025年4月期間)收到的1 258宗初步申請中，有106宗(8%)在認可課程完結前被申請人撤回；及(ii)在見習生計劃下(在2020年8月至2025年4月期間)取錄的283名見習生中，有103名(36%)中途退出，沒有完成見習生計劃(第3.33(b)段)；及
- (c) **對學習資助計劃和見習生計劃的受惠人進行評估調查方面有可予改善之處** 發展局表示，該局已邀請學習資助計劃和見習生計劃的所有受惠人填寫評估調查，藉此收集回應，以評估學習資助計劃和見習生計劃的成效。然而，審計署留意到，在893名學習資助計劃認可課程的畢業生中僅有37名(4%)畢業生，以及在58名已完成見習生計劃的見習生中的39名(67%)見習生交回已填妥的調查(第3.33(c)段)。

## 註冊制度和其他事宜

11. **需要按時完成處理申請** 發展局表示，當局鼓勵合資格在職從業員以自願性質註冊成為樹木管理人員註冊制度下5個類別中的一個或多個類別的樹木管理人員。自樹木管理人員註冊制度於2020年12月推出至2025年4月為止，發展局收到1 884宗註冊申請和318宗註冊續期申請。發展局發出的申請須知訂明樹木管理人員註冊制度下註冊和續期申請的要求和程序。審計署經審查留意到，發展局在處理申請方面有可予改善之處(第4.2至4.4段)，詳情如下：

- (a) **申請結果未能在期限內通知申請人** 根據申請須知，發展局一般會在收到填妥的申請表和所有必需的證明文件或在成功核實文件及／或收到補充資料(即收到所需資料)後6個星期(即42天)內，把註冊和續期申請結果通知申請人。截至2025年4月30日：(i)在1 827宗已處理的註冊申請中，138宗申請的申請人在發展局收到所需資料後43天

## 摘要

至12個月(平均為3個月)才獲通知申請結果；及(ii)在280宗已處理的註冊續期申請中，7宗申請的申請人在發展局收到所需資料後49天至9個月(平均為4個月)才獲通知申請結果(第4.5段)；及

- (b) **取得所需資料需時頗長** 申請須知訂明的6個星期通知期限是由收到所需資料的日期起計。截至2025年4月30日：(i)在1 827宗已處理的註冊申請中，348宗申請的申請人在提交申請後43天至10個月(平均為3個月)才按要求提交補充資料；及(ii)在280宗已處理的註冊續期申請中，50宗申請的申請人在提交申請後43天至11個月(平均為4個月)才按要求提交補充資料(第4.6段)。

12. **逾期提交與註冊續期相關的申請** 樹木管理人員註冊制度下每個人員類別的註冊有效期為3年。根據申請須知，註冊續期或延長現有註冊有效期6個月的申請最遲應於現有註冊有效期屆滿前10個星期提交。在2020年12月至2025年4月期間，發展局收到318宗註冊續期申請，涉及755項人員類別的註冊。審計署留意到，部分與註冊續期相關的申請在截止日期後才提交，詳情如下：(a)有490項註冊的樹木管理人員申請延長註冊有效期，並全部獲批。在這些註冊中，97項(20%)註冊的延長註冊有效期申請在截止日期後2至91天(平均為38天)才提交；及(b)在註冊續期申請獲批的610項註冊中，206項(34%)註冊的續期申請在截止日期後1至101天(平均為40天)才提交(第4.9及4.10段)。

13. **樹木管理人員註冊制度的未來路向** 審計署留意到：(a)根據發展局在樹木管理人員註冊制度推出前進行的意見調查，有半數受訪者支持先推出自願性質的註冊制度，長遠才推行強制性註冊制度。自樹木管理人員註冊制度於2020年12月推出至2025年4月為止，發展局未就推行強制性註冊制度進行類似調查；(b)2023年3月，發展局就制訂樹木管理人員註冊制度的本地專業評估和技能測試的相關要求完成研究。截至2025年4月30日，本地專業評估和技能測試尚未納入樹木管理人員註冊制度中；及(c)為推廣妥善管理私人土地上的樹木，發展局於2016年4月發布了《樹木管理手冊》。雖然樹木管理人員註冊制度已於2020年12月推出，但截至2025年4月30日，該註冊制度尚未納入手冊內。發展局需要檢視樹木管理人員註冊制度的實施情況，以期為該註冊制度制訂進一步優化措施，並在檢視時考慮所有相關因素及本審計報告書提出的審計署意見和建議(第4.16及4.17段)。

## 摘要

14. *在採用新科技進行樹木管理工作方面有可予改善之處* 審計署留意到，2021年8月，發展局推出一項為期3年的研究，以收集和分析安裝在8 000棵樹木上的傾斜感應器所錄得的樹木擺動數據。2023年1月，發展局建議更廣泛應用科技以管理樹木，包括因應於2024年結束的研究所得結果，考慮擴大傾斜感應器的應用範圍。2024年8月，發展局完成傾斜感應器的研究，研究結果建議擴大感應器網絡。截至2025年4月30日，安裝在8 000棵樹木上供研究所用的傾斜感應器不在使用當中，亦沒有在更多樹木上安裝傾斜感應器。發展局表示，該局正在考慮進一步研究將傾斜感應器與其他先進科技結合，以用於樹木管理工作中。發展局需要加快考慮進一步研究將傾斜感應器與其他先進科技結合，以用於樹木管理工作中(第4.20至4.22段)。

### 審計署的建議

15. 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。審計署建議發展局局長應：

#### *統籌和監督各部門的樹木管理工作*

- (a) 確保在樹木管理通用平台輸入資料的完整性，並加強樹木管理通用平台的資料驗證功能(第 2.21(a)段)；
- (b) 確保樹木管理部門按照《樹木風險評估及管理安排指引》的規定進行樹木檢查(第 2.21(c)段)；
- (c) 確保樹木管理部門按時提交樹木倒塌報告和場樹報告摘要，並妥善記錄無須提交的理據(第 2.34(a)段)；
- (d) 分析樹木倒塌事故(包括檢視在倒塌事故發生前對樹木進行的樹木風險評估)，並與樹木管理部門分享所汲取的經驗(第 2.34(b)段)；

#### *城市林務發展基金*

- (e) 確保學習資助計劃課程提供機構根據訂明期限按時提交申請人綜合清單和撥款發放申請，並就逾時提交個案採取適當的跟進行動(第 3.11(b)段)；

## 摘要

---

- (f) 在管理日後的資助計劃及政府資助的非工程項目時，確保遵從《財務通告第 2/2017 號》所載規定，包括妥善備存以下記錄：
  - (i) 就委託非政府伙伴管理項目的所有相關考慮因素和決定(第3.30(a)(i)段)；及
  - (ii) 未有就向非政府伙伴支付管理項目的行政費用設定上限的理據(第3.30(a)(ii)段)；
- (g) 盡快與建造業議會就管理見習生計劃訂立正式協議(第 3.30(b)段)；
- (h) 持續檢視向建造業議會就管理見習生計劃所支付的行政費用水平，並採取措施，控制行政費用(第 3.30(d)段)；
- (i) 進一步評估和提升學習資助計劃和見習生計劃的成效(第 3.38(a)段)；

### *註冊制度和其他事宜*

- (j) 確保樹木管理人員註冊制度下註冊和續期的申請人在訂明期限內獲通知申請結果，以及申請人按時提交所需資料(第 4.18(a)及(b)段)；
- (k) 持續監察註冊樹木管理人員在樹木管理人員註冊制度下按時提交與註冊續期相關申請的情況(第 4.18(c)段)；
- (l) 檢視樹木管理人員註冊制度的實施情況，以期為該註冊制度制訂進一步優化措施(第 4.18(e)段)；及
- (m) 加快考慮進一步研究將傾斜感應器與其他先進科技結合，以用於樹木管理工作中(第 4.25(a)段)。

## 政府的回應

- 16. 發展局局長同意審計署的建議。