

2009年5月22日

討論文件

立法會內務委員會 樹木管理檢討

目的

本文件概述政務司司長轄下樹木管理專責小組現正進行的檢討，並闡釋政府在綠化及樹木管理方面工作的目前情況。

背景

2. 2009年3月31日，行政長官委派政務司司長帶領相關部門就樹木管理進行檢討，以跟進赤柱刺桐樹倒塌事件所進行調查的死因裁判法庭陪審團的建議。

3. 政務司司長已成立專責小組，成員包括發展局、環境局、民政事務局、運輸及房屋局，以及相關部門的代表。專責小組的職權範圍包括檢討政府內部的樹木管理組織架構及職務分配，特別是相關政策局及部門的職責；檢討樹木管理方面的現有法例；檢討相關的資源（包括人手、培訓及設備）問題；以及就須予改善的範疇提供建議。政務司司長已委派發展局就樹木管理進行全面檢視，特別就陪審團的建議訂定研究範疇。

4. 在匯報專責小組的工作詳情之前，我們會先解釋政府在綠化及樹木管理方面的目前情況。

政府的現行綠化工作

綠化工作的重要性

5. 政府一直積極推廣綠化工作，藉以改善我們的居住環境。綠化工作和改善空氣質素，兩者關係更是息息相關。植物能發揮海綿作用，

吸收空氣中的二氧化碳，同時釋出氧氣；既可堵截大氣中的顆粒性物質，吸收氣體污染物（例如二氧化硫和氧化氮），從而改善空氣質素，亦可幫助降低市區溫度。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。我們的目標是要增加市區的綠化地帶和美化現有綠化區。

機制上的安排

6. 爲了協調政府的綠化工作，當局於 2002 年成立了一個高層的綠化督導委員會，就本港的綠化工作訂定策略方針，並監察主要綠化計劃的實施情況。綠化督導委員會主席由發展局常任秘書長（工務）出任，成員來自多個決策局及部門。此外，爲推廣及統籌社區的綠化工作，民政事務局常任秘書長擔任社區參與綠化委員會的主席，並由康樂及文化事務署（康文署）提供秘書處支援，成員爲多個非政府組織及政府代表。

栽種新植物

7. 一直以來，我們以兩種方式推廣綠化工作：

(a) 在新公共工程項目進行栽種；以及

(b) 在綠化總綱圖工程項目進行栽種。

各個設施的管理部門和機構及私人物業管理公司亦承擔在其設施範圍內的栽種工作。區議會和多個團體亦舉辦社區栽種活動，以推廣綠化工作或作爲社區美化項目。

在新公共工程項目進行栽種

8. 工務部門在推行新的公共工程項目時，會致力栽種新植物。由於本港已建設區內可種植樹木的空間有限，因此我們亦探求新的綠化技術（例如垂直綠化，包括在設計隔音屏障時使用嵌有植物的牆身板，綠化屋頂等）。

在綠化總綱圖工程項目進行栽種

9. 近年，為加強綠化工作，土木工程拓展署在發展局的支持下，已採用和推行綠化總綱圖，為各地區訂定整體綠化綱領，並為有關綠化工程的策劃、設計及推行提供指引。由於綠化的機會可於不同時間出現，綠化總綱圖會涵蓋短期、中期和長期措施。與地區的規劃相互配合，不會直接影響現有土地用途或交通安排，並可於一至兩年內實施的屬短期措施。那些須聯同其他工程項目一起進行，或須私人機構參與的綠化措施，則列入中期措施。至於長期措施，則會展現最終的綠化遠景，並包括例如沿主要公路的綠化長廊等建議，而這些措施只可在進行市區重建時才推行。

10. 在 2007 年完成中環及尖沙咀綠化總綱圖的綠化工程後，落實旺角、油麻地、上環、灣仔及銅鑼灣的綠化總綱圖的綠化工程已於 2008 年 8 月展開，預計在 2009 年年底完成。落實市區餘下地區包括九龍西（深水埗和九龍城）、九龍東（黃大仙和觀塘），以及港島（東區、南區和西區）的綠化總綱圖的綠化工作，定於 2009 年年底展開，預計在 2011 年年底完成。其後，將展開制定和推行新界綠化總綱圖的諮詢工作。作為暫時措施，多個部門已在新界的重點地方進行加強綠化的工程。

政府的現行樹木管理工作

11. 政府的目標，是透過結合立法及行政措施保護和保育樹木。

立法措施

12. 現時訂有相關法例保護在政府和私人土地上的樹木，這些法例包括但不限於：

- (a) 《林區及郊區條例》(第 96 章)；
- (b) 《郊野公園條例》(第 208 章)；
- (c) 《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)；
- (d) 《刑事罪行條例》(第 200 章)；
- (e) 《盜竊罪條例》(第 210 章)；

- (f) 《簡易程序治罪條例》(第 228 章), 以及
- (g) 《古物及古蹟條例》(第 53 章)。

13. 舉例來說,《林區及郊區條例》(第 96 章)保護在未批租政府土地上林區或植林區的樹木,該條例適用於市區及鄉郊範圍。《郊野公園條例》(第 208 章)保護郊野公園內所有樹木。《刑事罪行條例》(第 200 章)及《盜竊罪條例》(第 210 章)處理涉及破壞及/或偷竊珍貴樹木(例如土沉香和羅漢松)的較嚴重案件。至於在遊樂場地、公眾墳場和紀念花園的樹木,則在《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)之下受到保護。這些法例為保護公眾地方(不論在市區或郊野公園)的樹木提供所需的法律條文。

行政措施

(a) 綜合管理方式

14. 政府採取“綜合管理方式”分配在政府土地上所有植物(包括古樹名木、其他樹木及植物)的護養責任。在這種方式下,負責維修保養某些設施的部門,亦須同時負責護養該處的植物。當局已發出技術通告,訂明各項責任,例如漁農自然護理署(漁護署)負責管理郊野公園內的樹木;路政署負責管理沿快速公路生長的樹木;康文署負責管理其轄下場地及除快速公路外沿公用道路園景美化地帶內的樹木;房屋署負責管理公共屋邨內的樹木。生長在未撥用及未批租政府土地上的樹木的管理責任,則一般仍屬地政總署。

15. 這個方式由負責管理和保養設施的部門一併負責培育和保護設施內所有植物(包括樹木),已證明是大致上行之有效和具成本效益。樹木在不同地方的護養重點和要求分別可以很大,這點尤為重要。舉例來說,對於沿快速公路的樹木而言,最重要的考慮是確保樹木不會影響道路使用者的安全和交通。對於在人造斜坡上的樹木而言,最重要的關注是確保斜坡的安全。對於在公園和其他康樂設施的樹木而言,遊人的舒適及安全至為重要。若樹木和植物的巡視和護養工作分開由另一個部門的人員負責,可能會產生問題,包括配合問題、工作統籌、職責過於零碎等問題。

(b) 植物護養一般過程

(i) 定期護養

16. 關於檢查樹木方面，各有關部門會因應其負責護養的樹木的實際情況，如種植環境、品種、成熟期等，而安排檢查樹木的次數及方法。此外，護養部門及其承辦商亦會進行樹木檢查、評估及護養工作（如澆水、施肥、消毒、剪去枯枝或過於茂盛的樹木）。

(ii) 樹木的特定護養工作

17. 一般而言，狀況良好的成熟樹木除了上述的日常護養措施外，無需特別護養，只會在有需要時才進行特定護養工作。舉例來說，當發現樹木的周圍環境欠佳，便會考慮採取特定措施為根部擴大生長空間、提升泥土曝氣和排水情況、或補充表層泥土／蓋土至合適水平。此外，如發現樹木受某些病毒或害蟲（如白蟻）嚴重侵害，將會採用恰當的化學處理方法。倘若發現樹木結構欠妥而對公眾構成危險，應會使用拉索或支架支撐脆弱部分、修剪有問題／枯萎樹枝或修剪樹冠以減少末端重量，從而降減對公眾安全方面的風險。在極端的情況下，如樹木已枯死、快將枯死或極可能會倒下時，則為公眾安全計須把整棵樹移走。考慮移除樹木只會是最後的選擇。

(iii) 緊急情況

18. 倘若公眾安全受到威脅，又或有足夠理據證明情況緊急，則有關部門不應受“綜合管理方式”的掣肘而不即時採取行動。遇有閃電、颱風、傾盆大雨或山泥傾瀉等情況，有潛在危險的樹木會盡快移走。

(c) 《古樹名木冊》

19. 特別值得一提的是《古樹名木冊》。為加強保護在已建設區內未批租政府土地上或鄉村地區旅遊景點內的具特殊價值樹木，政府在 2004 年編製《古樹名木冊》，並將之上載康文署網站，供市民閱覽。《古樹名木冊》記錄了符合某些準則的樹木，例如大樹、珍貴或稀有品種、古樹、樹形出眾及／或具有文化、歷史或重要紀念意義。此外，政府亦在同年發出指引，規定了一項全面計劃以保育名冊內的樹木。指引

的內容廣泛，包括樹木的登記，以及已登記古樹名木的護養及檢查事宜。除非具有非常充分的理由，否則所有已註冊的古樹名木一概不得砍伐或移除。此外，註冊樹木四周屬樹木保護區，除非事先徵得地政總署批准，否則不得在該等地方進行建築工程。目前，《古樹名木冊》內共收錄了超過 500 棵樹木。為提升名冊的透明度，康文署會在更新名冊時說明移除每棵古樹名木的原因，移除古樹名木亦會通知相關區議會。

(d) 人手、培訓及設備

20. 由於樹木的生長環境及所需的護養安排各有不同，故此不同的護養部門均會因應部門的特定運作需要，安排適當的人手、培訓及設備，以便履行護養樹木的責任。除部門內部人力資源外，如有需要，護養部門亦可委聘認可承辦商進行相關的護養樹木工作。各部門會向轄下負責樹木工作的職員提供培訓。各政府部門內約有 60 名人員具備國際樹藝學會註冊樹藝師資歷。

21. 各部門及其承辦商均為轄下職員提供樹木護養設備，以便為有健康問題的樹木進行樹木健康檢查及提供復原護理。部分部門（如康文署、漁護署及路政署）備有較先進的設備（例如聲納探測儀及電子鑽探器），以便測試木質。

在私營工程項目保護樹木以及與非政府界別合作

22. 有關工作可分為三個主要範疇：

- (a) 樹木保育條文；
- (b) 與私營界別及半政府機構的合作；以及
- (c) 社區參與的綠化工作。

樹木保育條文

23. 在私人土地方面，政府自 1970 年代起，已在土地契約中加入樹木保育條文。至於在 1970 年代以前已批租的土地，當有關土地進行重新

發展時，地政總署會藉此機會修改契約，盡量加入樹木保育條文。

24. 至於私營發展工程項目方面，地政總署在 2007 年 8 月發出已更新的作業備考，說明在私營工程項目中砍伐樹木的修訂監控措施。總的來說，如地契訂有樹木砍伐／保育條文，土地業權人須先向地政總署申請，才可砍伐或移植其土地上的樹木。地政總署在尋求有樹木專家的相關部門的意見後，會根據既定準則處理有關申請，包括是否有足夠理據支持移走樹木，以及有否訂定可接受的補償種植計劃。倘若受土地契約條款保護的樹木在違反批地條件下遭到砍伐或干擾，地政總署可要求業權人進行補償種植，並會根據土地契約的相關條款，採取契約執法行動。

與私營界別及半政府機構合作

25. 除了政府本身進行的工作外，私營界別及半政府機構亦有自行採取措施和支持綠化工作。例子有由市區重建局在其他政府部門支持下進行的上環更新計劃，以及由私營發展商在荷李活道、遮打道及鄰近地區進行的街景美化工程。

社區參與的綠化工作

26. 此外，透過積極參與有關綠化總綱圖的社區論壇，以及多項綠化活動，社區人士亦可體現對綠化工作的支持，例如為業主立案法團、物業管理公司、園藝公司職員等舉辦的研討會及經驗分享會。此外，外間機構（例如嘉道理農場及香港園藝學會）亦透過社區參與綠化委員會，鼎力支持綠化工作。

檢討的進度

27. 政府的目標是透過有效的綠化和樹木管理工作，持續改善香港的居住環境。不過，我們須謹記，樹木是生物，會經歷正常的生命週期。此外，樹木亦會不時受到暴雨、颱風及雷暴影響而變得脆弱。雖然我們會盡力保護樹木，尤以是較珍貴的樹木，但倘若樹木無法救治，而且留在原來位置會危及公眾安全，特別是行人流量高的已建設地區，有關樹木便須予以移除。

28. 此外，我們須理解有時爲了進行基建工程和其他發展項目，亦須基於公眾利益而移除樹木。故此，政府已制定機制以評估公共工程項目對樹木的影響，及訂定移植和補償種植的補救措施。這些資料會收錄在呈交予立法會工務小組委員會的撥款申請內。

29. 專責小組已展開檢討現行樹木管理機制的工作。

30. 考慮到陪審團的建議、立法會民政事務委員會 2009 年 4 月 17 日的會議上委員提出的關注事項及公眾意見，專責小組已舉行了兩次會議，並同意檢討會涵蓋以下概括範疇：

(a) 樹木管理組織架構包括：

- (i) 政府內部不同部門之間的職務分配及配合問題；
- (ii) 不同部門的樹木管理指引的一致性；
- (iii) 由單一辦事處統籌政府內部的樹木管理工作的可能性；及
- (iv) 樹木風險評估。

(b) 樹木管理方面的現有法律架構；

(c) 培訓及資源（包括人手及設備）；

(d) 私人土地上的樹木保育；

(e) 區議員、義工以至市民大眾在監察樹木方面的參與；以及

(f) 投訴處理機制。

31. 在檢討進行期間，政務司司長亦會與各區議會的主席／副主席會面，以蒐集他們從地區層面出發的意見。政府當局亦會就樹木相關事宜，與專業團體、學者及專家會面，以聽取他們的意見，並蒐集他們對如何改善本港樹木管理工作的意見。

32. 專責小組的目標，是在 3 個月內（即 2009 年 6 月底）完成檢討，並提交檢討報告。

政務司司長辦公室

發展局

2009 年 5 月