

二零一五年十一月二十四日
討論文件

立法會發展事務委員會

私人物業樹木管理和《樹木風險評估及管理安排指引》的修訂

目的

本文件向委員簡介有關修訂《樹木風險評估及管理安排指引》(《指引》)和擬備私人物業樹木管理手冊的工作。

背景

2. 樹木與其他生物一樣，都有自然生命週期。他們會成長、老去、變得衰弱，最終並會死亡。樹木的生長同時受多項因素影響，包括內在或生物物理限制，以及外在或環境、景觀及城市因素。不同樹種的生長模式各有不同。一般而言，當樹齡漸長體型愈趨龐大，他們維持健康的能力，以及受各種因素影響後復原的能力便會日漸衰退，並終有一天喪失生命機能。樹木即使得到定期護養，健康和機能也會漸漸衰退。因此，對所有樹木採取全面的樹木管理方法，包括但不限於在「植樹有方・因地制宜」的原則下，採納樹木生命週期規劃¹；合適穩妥的樹木風險評估²和定期護養³，是減低整體樹木風險至「合理可行的低水平」的重要因素，以期滿足社會的需要，並促進安全及可持續發展。

¹ 樹木管理會根據樹木的生命週期進行規劃，適當考慮一棵樹的自然週期，包括由種子、幼苗、幼樹、成齡樹至衰老及死亡的每一階段。為保障公眾安全，衰老及已死的樹木必須小心移除。如在可行的情況下，應安排補植樹木。

² 有關樹木風險評估的要求，載於發展局轄下綠化、園境及樹木管理組所頒布的《指引》內。

³ 我們必須對樹木定期進行護養，包括護養巡查及護養工作，以免樹木健康惡化，並維持樹木的生命機能。

《樹木風險評估及管理安排指引》修訂

3. 《指引》是政府 38 個樹木管理部門及社會大眾管理香港樹木的最基本的工具及參考。《指引》是根據良好作業方式的國際標準⁴頒布，同時充分考慮香港的特別情況。它分兩階段採用地點為本及樹木為本的評估方法。我們首先進行以地點為本的評估，確定一旦樹木倒塌會影響公眾安全的高使用地點。然後，在已確定的地點進行以樹木為本的評估，個別評估珍貴樹木(即古樹名木、石牆樹及社會大眾關注的樹木)及高風險樹木的狀況。

4. 《指引》自二零一零年一月首次頒布以來，我們根據持份者所汲取的經驗和提出的意見，以及通過持續改善，對《指引》不斷作出修訂，以加強樹木管理和保障公眾安全。最近作出主要修訂的部分包括：

(a) 為樹木高風險管理地點：第 I 類⁵地點的樹木進行分流程的規定

香港有約八十萬棵樹位於第 I 類樹木風險管理地點。每年均須為這大量的樹木進行評估及持續監察和護理。分流制度精簡第 I 類樹木風險管理地點的樹木風險評估工作流程，目的是識別珍貴及高風險的樹木作優先護理。類似醫療分流制度，樹木也會因應其結構健康情況的嚴重性而分流處理。當中也會參照其樹齡、胸徑大小及種植位置。這會令樹木管理部門更有效地按緩急先後採取適當的緩解措施。

(b) 為移除潛在的敏感樹木進行敏感度分析的規定

移除樹木往往備受公眾關注。新修訂的指引規定樹木管理部門必須進行敏感度分析，為在非緊急情況下移除潛在的敏感樹木的建議提供理據支持。進行敏感度分析的目的是令決策過程更為公開、利便與樹木管理專家小組

⁴ 良好作業方式包括美國農業部林務局發出的《城市樹木風險管理：設計和推行計劃的社區指南》，以及國際樹木學會頒布的相關指引。

⁵ 根據《指引》，樹木風險管理地點分為高風險(第 I 類)、中風險(第 II 類)及低風險(第 III 類)三類，分別是交通和行人流量高的地方、交通和行人流量低的地方，以及甚少人車出入的地方。

的諮詢工作，以及盡量在合理可行下回應公眾對樹木可能被移除的關注，包括溝通程序及合適時間。

(c) 加入參考註釋及檢查清單，以利便管理、監察及護養

我們提供額外指引以加強樹木風險評估工作的管理、溝通和文檔記存。我們亦準備了行動清單以指導實施並協助監察和核實工作。

5. 為確保所有樹木管理部門劃一採用全面的管理方法，《指引》還輔以各項技術通告⁶所訂明的行政及技術規定。樹木管理部門擁有其下的樹木資產，負責訂定和推行各自的樹木管理策略及行動工作。另外亦會定期進行巡查及抽查，以核實樹木的實際狀況及樹木風險評估結果，和採取適當的跟進工作。

6. 雖然《指引》及各項技術通告只對政府樹木管理部門具有約束力，但由於私人物業業主、業主立案法團及物業管理公司對其土地範圍內的樹木負上整體管理責任，我們亦鼓勵他們遵循《指引》內有關的規定管理樹木。一旦樹木倒塌導致第三者傷亡，他們可能會因違反《佔用人法律責任條例》⁷及／或普通法下疏忽⁸的規定而須負上法律責任。過去多年來，我們已採取多項措施，通過政府宣傳短片、發展局局長隨筆及Facebook、綠化、園境及樹木管理組網頁、公眾講座及研討會，以及專業團體合辦的公眾活動及工作坊，讓市民加深認識樹木管理工作及良好作業標準。為了融合相關資料以方便參考，跟進和遵循，我們現正擬備一份私人物業樹木管理手冊。我們在下面的段落中詳細說明手冊的頒布建議。

⁶ 有關通告為發展局技術通告(工務)第 7/2015 號、環境運輸及工務局技術通告(工務)第 29/2004 及 6/2015 號，分別載錄有關「樹木保育」、「古樹名木」和「植物及園林建築的保養」等資料。

⁷ 《佔用人法律責任條例》(第 314 章)規定處所佔用人(即管有該處所的人士)對其訪客負有責任，即採取在有關情況下屬合理謹慎的措施的責任，以確保訪客為獲准到處所的目的而使用該處所時是合理地安全。

⁸ 私人物業業主及物業管理公司負有普通法謹慎責任，須保養其下土地，包括在該土地上生長的樹木，確保樹木不會對鄰居和公眾構成危險。業主如因疏忽而造成人身傷害及／或財物損毀，可能須承擔法律責任。

私人物業樹木管理

7. 我們與民政事務總署合作，將會在依據《建築物管理條例》而制定的《大廈管理及維修工作守則》(《工作守則》)中新增與樹木安全有關的章節。我們的主要考慮因素是樹木安全涉及管理大廈公用部分內的樹木，因此與大廈管理有關。樹木如種植在斜坡上，亦可能與斜坡維修有關。此外，樹木安全涉及專門知識，與樓宇安全、消防安全、斜坡安全、升降機及自動梯等範疇一樣。

8. 《工作守則》內有關建議中的樹木安全的新章節將參考《樹木管理手冊》(《手冊》)。《手冊》參照斜坡安全的安排⁹，可有效令私人物業業主、物業管理公司及業主立案法團加深認識本身的責任，以及提高良好作業標準，從而更妥善保障公眾安全。

9. 草擬中的《手冊》包括下列三大部分，以及各個有關技術指引及良好作業標準的補充附錄：

- (a) 第 1 部分重點講述樹木管理的重要、樹木擁有人的謹慎責任，以及樹木擁有人的其他責任，包括聘用合資格專業人士進行樹木工作、遵循標準及良好作業方式，以及定期進行樹木檢查。
- (b) 第 2 部分訂明樹木風險管理的主要步驟，包括認識樹木的數量及狀況、進行樹木風險評估、減低樹木風險，以及保存定期及特別樹木檢查的記錄。
- (c) 第 3 部分強調通過定期樹木護養、適當種植和更換樹木以妥善護理樹木的重要。《樹木風險評估及管理安排指引》的要求亦包括在內，以加強樹木風險評估及管理工作的成效，並使兩項工作互相配合。

10. 我們現正向外間持份者¹⁰進行諮詢，並會盡快完成《手冊》；目標是在二零一六年風雨季來臨前頒布，《手冊》的電子版

⁹ 《工作守則》中有關斜坡安全的章節，參照土木工程拓展署轄下土力工程處發出的《岩土指南第五冊-斜坡維修指南》。

¹⁰ 有關的外間持份者，包括樹木管理專家小組、香港物業管理公司協會有限公司、香港園藝專業學會、香港園藝學會、香港房屋經理學會、香港園境師學會及國際樹藝學會香港分部。

本將上載至綠化、園境及樹木管理組網頁。

11. 我們留意到有意見要求訂立「樹木法」。政府對此持開放態度，並已檢討海外樹木法的經驗，特別是立法能否達到樹木管理的目標。我們研究結果指出，海外的樹木法性質各異，大多因應城市特有的需要而訂定。採用訂立樹木法以達至樹木管理的目標可能並不適用於香港的情況。然而，《手冊》已奠定重要基礎，以便日後考慮就樹木管理訂立任何強制規定(包括立法規定)。

12. 因應《手冊》內容，政府在九月份已開始為樹藝、園藝及園境管理及護養業進行人力資源及能力狀況展開調查及分析，以便對現時及將來業界的人力資源及能力狀況有更佳了解。這項調查也有助業界作好規劃以提升能力；逐漸及切實地為市場的供求作好準備。

13. 我們相信私人物業業主、業主立案法團及物業管理公司大多是負責任的。因此，我們現正制訂輔助性的宣傳計劃，加深公眾對《手冊》的認識，並協助他們遵循有關規定。要特別指出的是，當局二十多年來一直採取同一方法管理私人土地上斜坡的維修工作。多年以來，私人斜坡的狀況足以證明以多管齊下的方式管理私人斜坡十分奏效。汲取這些經驗，樹木管理工作應該達至相若或甚至更佳成效。

14. 我們會繼續協助私人物業業主、業主立案法團及物業管理公司維持樹木管理的良好作業守則，例如透過政府熱線 1823 在有問題樹木上提供意見及支援，以及在緊急情況需要移除樹木時，與警務處和消防處協調。

綜合管理方針

15. 我們繼續採用綜合管理方針管理轄下的樹木。除上述主要措施外，我們會推出一系列措施，包括：

(a) 提升樹木管理專業標準

我們與本地及海外業界從業員就一些樹木策略性議題

展開探討研究，以下是一些最近的例子：

- 生命周期規劃及有效預期壽命

自二零一五年年中起，我們已開始把生命周期規劃納入《指引》內。此外，我們亦探討如何與本地及世界各地的專家組成研究合作伙伴，以便在本港落實這個工作概念。

- 行道樹的種植及管理

為了配合在短、中、長期在香港人煙稠密的市區進行策略性行道樹的種植及管理的工作，我們會進行一項樹木挑選研究，以檢討和制訂一套實用指南，就香港各類典型的園境布局挑選合適樹種栽種。

- 研究工作

我們現正進行多項研究工作，例如研究樹木的結構特性、病蟲害防治，以及常見樹木倒塌的主要成因。研究結果能加深我們對本港樹木的認識，並有助制訂和改善技術指引，從而達至及維持以最先進的作業方式進行樹木管理工作。

(b) 加強公眾推廣及提高意識

我們現正制訂一項公眾教育及認知計劃，讓市民更深入地了解樹木的生命周期、樹木的有效預期壽命及城市環境對樹木的影響、樹木風險管理，以及本港樹木老化的相關風險。最新一期以「植樹有方・因地制宜」為題的通訊是最佳例子。

16. 我們會繼續致力向樹木管理部門及市民大眾提倡優質、專業及全面的樹木管理方式。

徵詢意見

17. 請各委員備悉綠化、園境及樹木管理組的上述各項措施，並發表意見。

發展局

二零一五年十一月