

二零一零年二月二十二日
資料文件

立法會經濟發展事務委員會
香港民航系統安全監察審查

目的

二零零九年年初，國際民用航空組織(國際民航組織)¹就香港民航系統進行安全監察審查。本文向委員簡報審查結果。

背景

國際民航組織全球安全監察審查計劃

2. 民用航空的國際標準和建議措施由國際民航組織制訂，載於《國際民用航空公約》(又稱《芝加哥公約》)附件。這些附件定期更新，以公布相關範疇的最新規定。附件清單載於附件A。

3. 為確保全球航空安全，國際民航組織在一九九九年推行全球安全監察審查計劃(審查計劃)，審查航空當局履行安全監管職能的有效程度。具體而言，審查計劃通過評核有助促進航空安全的安全監察系統的各項關鍵要素的有效實施程度，重點審查航空當局履行安全監察職能的能力。

4. 二零零零年，國際民航組織首次在香港進行審查，當時審查小組的結論指香港的航空安全維持高水平，並對本港政策、規例、程序、架構及人手安排各方面的配

¹ 國際民航組織根據《國際民用航空公約》成立，是全球最重要的民航組織，現有 190 個締約國。該組織的宗旨是推動國際間以安全和有秩序的方式發展民航業務，同時確保國際間的航空運輸業務可在機會均等的基礎上，穩健地按經濟原則經營。

合得以維持航空安全的高水平，給予正面的評價。二零零一年十一月二十六日，當局向當時的立法會經濟事務委員會匯報審查結果和建議（見立法會CB(1)364/01-02(01)號文件）。

5. 二零零五年，國際民航組織擴大審查計劃的範圍至涵蓋《芝加哥公約》18個附件其中16個²。二零零九年二月二十六日至三月六日，國際民航組織委派五名審查員，再次在香港進行審查。

6. 是次審查評核香港安全監察系統在多項航空活動的整體表現，包括航空人員執照的簽發、航空器運作和適航性、機場牌照的簽發、航空導航服務，以及飛機意外及事故調查。除審視民航處建立和維持的架構、方法、程序和計劃外，國際民航組織審查員還視察香港國際機場、以香港為基地的某些航空公司、本港飛機維修機構和航空交通管制設施，以觀察安全監察系統在業界和運作層面施行的實況。

審查結果

整體得分

7. 二零零九年十一月，國際民航組織發出最後審查報告(只有英文版)。有關報告載於附件B。香港在維持有效的安全監察系統方面，整體得分為94.47%，在國際民航組織根據擴大範圍進行的審查計劃記錄，排名第五(截至二零零九年十一月)。按當時完成審查的136個締約國，全球平均得分為57.74%。相比之下，香港的得分足證我們持續為本港民航活動維持十分有效的航空安全監察系統。

8. 國際民航組織審查小組認為香港的航空安全監察系統成效卓越，亦提出一些改善建議，詳情載於附件B附錄1。主要建議包括：

² 二零零五年以前的審查工作，只涵蓋附件1、6和8。

- (a) 頒布法例條文及加快修訂法例和本地標準的程序，以確保香港法例及標準反映《芝加哥公約》及其附件所訂的最新規定；
- (b) 確保有足夠的合資格督察人員，對提供導航、航空情報和製圖服務的機構進行安全監察，以及為督察人員提供具規範的定期培訓計劃；
- (c) 為簽發航空人員執照和其他參與發牌工作的人員制訂和實施具規範的培訓計劃，以及提升培訓記錄管理系統，增設功能記錄個別人員接受的具體培訓及成功完成的課程；
- (d) 制訂和實施綜合飛行標準安全監察計劃，以包括所有必需的巡查種類和巡查次數，確保所有航空運輸企業經營許可證持證機構遵從香港規例和《芝加哥公約》附件所載的相關國際民航組織規定；以及
- (e) 制訂法例，就非懲罰性的自願事故申報、保護資料來源和禁止為飛機意外及事故調查以外的目的披露某些記錄訂定條文。《香港民航(意外調查)規例》(第448B章)應予修訂，以採納《芝加哥公約》附件13所載的最新定義。

跟進行動

9. 民航處已制訂行動計劃，跟進國際民航組織審查小組的建議。審查小組建議詳載於附件B附錄3，建議和香港的跟進行動摘要載於附件C。民航處在可行的情況下，即時採取多項行動，包括：增加民航處航空交通管理標準組的人手，以對導航、航空情報和製圖服務進行安全監察(二零二零年年底完成)；為飛行安全督察人員和簽發航空人員執照的人員制訂綜合培訓計劃(已完成)；以及制訂和實施綜合飛行標準安全監察計劃(已完成)。

10. 關於可能涉及修例的建議，我們現正參考相關外國經驗，研究建議對香港航空業運作可能造成的影響，稍後會諮詢各持份者。若結論認為需要修例，我們會向立法會提交修例建議。

運輸及房屋局
民航處
二零二零年二月

《國際民用航空公約》附件

- 附件 1 《人員執照的頒發》
- 附件 2 《空中規則》
- 附件 3 《國際空中航行氣象服務》
- 附件 4 《航圖》
- 附件 5 《空中和地面運作使用的計量單位》
- 附件 6 《航空器的運行》
- 附件 7 《航空器國籍和登記標誌》
- 附件 8 《航空器適航性》
- * 附件 9 《簡化手續》
- 附件 10 《航空電信》
- 附件 11 《空中交通服務》
- 附件 12 《搜索與救援》
- 附件 13 《航空器意外及事故調查》
- 附件 14 《機場》
- 附件 15 《航空情報服務》
- 附件 16 《環境保護》
- * 附件 17 《保安》
- 附件 18 《危險品的安全航空運輸》

註： *附件 9 和附件 17 不屬於航空安全範疇，因此不納入全球航空安全監察審查計劃的審查範圍。

附件 B

中國香港特別行政區
民航系統安全監察審查
最後審查報告

(只有英文版)

附件 C

國際民航組織審查小組建議及香港的跟進行動

項目	附件 B 參照 編號	國際民航組織審查小組建議	香港的跟進行動
1	LEG/01	中國香港特區應設立機制，以加快修訂規例及本地標準的程序及確保遵從《芝加哥公約》最新附件所訂的規定。	<p>民航處正檢討在本港法例反映國際民航組織最新規定的程序，以盡快反映相關規定。</p> <p>如檢討結果顯示需要修例，民航處會尋求在二零一三年年底至二零一五年間分階段提交修例建議。</p>
2	LEG/02	中國香港特區應為在香港搜救區內提供搜救服務設立法律架構。	<p>民航處繼續與政府相關部門緊密合作，確保提供的服務及安全監察均遵從附件 12 所載適用的國際民航組織規定。</p> <p>鑑於國際民航組織的建議，保安局及民航處正檢討是否需要為在香港搜救區內提供搜救服務，制訂法律架構。</p>
3	ORG/01	<p>中國香港特區應設立機制，確保有足夠的合資格督察人員，對提供航空器運行的空中航行服務程序、航空情報及製圖服務的機構進行安全監察。此外，應考慮下述規定：</p> <p>a) 為督察人員制訂具規範的培訓計劃，說明培訓課程</p>	<p>民航處已增加航空交通管理標準組的人手，以配合對航空器運行的空中航行服務程序、航空情報及製圖服務的安全監察職能。</p> <p>民航處已在航空交通管理標準組手冊訂明的航空交通管理標準組人員培訓計劃，加入對相關領域的航空導航服務機構執行安全監</p>

項目	附件 B 參照 編號	國際民航組織審查小組建議	香港的跟進行動
		<p>類別詳情；以及</p> <p>b) 制訂定期培訓計劃，說明計劃期間提供的培訓詳情及優先次序。</p> <p>香港民航處應確保規管／安全監察的職能以及提供服務的職能明確分工。</p>	<p>察所需的適當專業技術資格(即航空器運行的空中航行服務程序、航空情報及製圖服務)。</p> <p>民航處已為航空交通管理標準組人員制訂培訓計劃，說明培訓課程類別詳情和優先次序。</p> <p>民航處正檢討和研究可行的架構安排，務求進一步加強規管和監察航空導航服務與提供航空導航服務的職能分工。</p>
4	PEL/01	<p>香港民航處應為簽發航空人員執照和其他參與發牌工作的人員制訂和實施具規範的培訓計劃，訂明在職培訓的詳情。培訓計劃應記錄個別人員接受具體培訓和成功完成課程情況，以便其後編配相關職務和職責。</p>	<p>民航處已加強航空人員執照事務組為簽發航空人員執照的人員和技術人員而設的培訓計劃，包括在職培訓的具體詳情。</p> <p>上述詳情已在所有航空人員執照事務組在職培訓表格上分項列出。培訓人員須在表格上標記全部培訓項目，記錄受訓人員成功完成在職培訓，以便其後編配該名人員在航空人員執照事務組履行與其職位相關的簽發航空人員執照職務和職責。</p>
5	PEL/02	<p>香港民航處應制訂和實施制度，監管代表中國香港特區執行實習或飛行考試的香港民航處指定考核人員，以確保這些考試一致和可靠。</p>	<p>民航處適航事務組已檢討現行授權《香港航空要求HKAR-147》許可證機構78名核准考核人員的政策。檢討結論認為，上述核准考核人員所執行的實習考試與簽發或修訂航空器</p>

項目	附件 B 參照 編號	國際民航組織審查小組建議	香港的跟進行動
			<p>維修執照無關。適航事務組已正式撤銷民航處的授權，並指示《香港航空要求HKAR-147》許可證機構自行負責指定和監察轄下考核人員。由於航空器維修執照制度不會再有民航處指定的實習考核人員，因此無需制訂監察計劃。</p> <p>民航處已加強飛行標準組以風險為本的監察計劃，以規管指定考核人員的資格和經驗，以及定期監察考核人員，確保民航處指定的飛行考核人員所持準則一致和可靠。</p> <p>民航處在飛行標準組轄下設立新的飛行安全組，以實施和監察經修訂的監察計劃。</p>
6	OPS/01	<p>中國香港特區應確保香港民航處飛行標準組有足夠的航空營運督察執行頒證、監察和監督工作，從而履行為民航活動提供安全監察的職能。</p>	<p>兩名營運督察已經上任，填補飛行標準組的營運督察空缺職位。</p> <p>民航處已詳細分析人力需求，以確定飛行標準組未來五年的人力資源需求，並制訂人力資源計劃，確保有足夠的航空營運督察支援飛行標準組的運作。</p>
7	OPS/02	<p>香港民航處飛行標準組應制訂和實施綜合監察計劃，以包括所有必需的巡查種類和巡查次數，確保所有航空運輸企業經營許可證持證機構遵從本地規例和《芝加哥公</p>	<p>民航處已加強飛行標準組以風險為本的監察計劃，界定所有必需的巡查種類和巡查次數，以確保對航空運輸企業經營許可證的運作實施有效的安全監察，以及</p>

項目	附件 B 參照 編號	國際民航組織審查小組建議	香港的跟進行動
		約》附件所載的國際民航組織規定。	<p>所有持證機構遵從本地規例和國際民航組織的規定。民航處在可行情況下精簡監察程序，效法其他規管當局採用的最佳做法。</p> <p>民航處在飛行標準組轄下設立新的飛行安全組，以實施和監察監察計劃。</p>
8	OPS/03	香港民航處應為飛行標準組營運督察人員制訂和實施具規範的培訓計劃，訂明在職培訓的詳情。培訓計劃應記錄營運督察人員接受具體培訓種類和成功完成課程情況，以便其後編配相關具體職務和職責。	<p>民航處已加強飛行標準組為營運督察人員而設的培訓計劃，包括在職培訓的具體詳情。</p> <p>民航處已提升培訓記錄管理系統，增設功能記錄個別人員修讀的具體培訓課程種類和成功完成課程情況，以便其後編配履行指定的安全監察職能和職責。</p>
9	OPS/04	香港民航處應就現有和日後的航空器租用安排實施新的綜合批核程序。	民航處已按照國際民航組織第 8335 號文件制訂航空器租用批核程序和核對表，並由二零零九年三月起採用，藉以評審和考慮批核新的航空器租用許可。此外，民航處已根據新的核對表，檢討新程序實施前批出的許可。
10	AIG/01	中國香港特區應確保法例或規管架構包含具體條文，訂明在中國香港特區發生的飛機意外和嚴重事故會按照《芝加哥公約》附件 13 的規定進行調查。	<p>民航處會繼續按照附件 13 的規定進行意外調查。</p> <p>民航處正檢討第 448B 章的條文，研究是否需要指明調查工作將按照《芝加哥公約》附件 13 的規定進行。如檢討結果顯示需要修例，民</p>

項目	附件 B 參照 編號	國際民航組織審查小組建議	香港的跟進行動
			航處會尋求在二零一三年年底前提交修例建議。
11	AIG/02	中國香港特區應頒布法例條文，禁止披露駕駛艙錄音機記錄和禁止為飛機意外調查及事故調查以外的目的披露某些記錄。	民航處會諮詢各持份者，並研究是否需要修例，以進一步確保意外相關記錄保持機密。如檢討結果顯示需要修例，民航處會尋求在二零一三年年底前提交修例建議。
12	AIG/03	中國香港特區應頒布法例條文，容許飛機經營人所屬國家和飛機設計人所屬國家的認可代表參與正進行的調查工作。	民航處會諮詢各持份者，並研究是否需要修例，以確保相關國家的認可代表獲准參與飛機意外調查。如檢討結果顯示需要修例，民航處會尋求在二零一三年年底前提交修例建議。
13	AIG/04	中國香港特區應採用《芝加哥公約》附件 13 所訂的定義，務求令飛機意外和事故調查所用詞彙一致。	民航處會諮詢各持份者，並研究是否需要修例，於第 448B 章第 2 條中採用與《芝加哥公約》附件 13 相同的定義。如檢討結果顯示需要修例，民航處會尋求在二零一三年年底前提交修例建議。
14	AIG/05	中國香港特區應通過訂立程序或備忘錄，制訂利便調查主管與司法機構協調的方法。	民航處會視乎情況與執法機構和司法機構商討，探討利便相關機構協調的可行方法，例如訂立程序或備忘錄。視乎有關各方的意見和討論進展，民航處會尋求在二零一一年年底前訂立程序或備忘錄。

項目	附件 B 參照 編號	國際民航組織審查小組建議	香港的跟進行動
15	AIG/06	中國香港特區應頒布法例和程序，確保自願事故申報制度並非懲罰性，以及資料來源得到保護。	民航處正檢討相關法例，並會諮詢各持份者是否需要修例。如檢討結果顯示需要修例，民航處會尋求在二零一三年年底前提交修例建議。
16	ANS/01	中國香港特區應頒布規例，以按照《芝加哥公約》第 25 條的規定對所管轄區域內遇險的航空器提供協助。	民航處繼續與政府相關部門緊密合作，確保提供的服務及安全監察均遵從適用的國際民航組織規定。鑑於國際民航組織建議，保安局及民航處正檢討是否需要為在香港搜救區內所提供搜救服務，包括為遇險的航空器所提供協助，制訂法律架構。
17	ANS/02	中國香港特區應為最低安全高度警告設立應變程序。	民航處會把最低安全高度警告及相關航空交通管制(空管)應變程序，納入新空管系統。
18	ANS/03	中國香港特區應加快更新航空交通諮詢服務的程序，以及加快實施較高空域分類。	民航處會檢討和重新劃分相關空域，配合運作需要作更合適分類。
19	ANS/04	中國香港特區應設立機制，確保航空數據的質素規定，符合《芝加哥公約》附件 15 附錄 7 表 1 至 5 所載關於刊物、文件解像度及數據完整性的規定，以及符合《芝加哥公約》附件 4 附錄 6 表 1 至 5 所載關於數據完整性及製圖解像度的規定。	<p>民航處已在《航空資料中心品質手冊》及《航空情報資料處手冊》加設機制如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 根據原始數據源所得數據，定期有系統抽查已公布數據；以及 (b) 備存登記冊，記錄查核工作及結果；

項目	附件 B 參照 編號	國際民航組織審查小組建議	香港的跟進行動
			從而確保符合《芝加哥公約》附件 4 及附件 15 所載關於航空數據的質素規定。
20	ANS/05	香港民航處應確保為搜救督察人員提供具規範的培訓計劃，說明培訓課程類別詳情，以及制訂和實施定期培訓計劃，說明計劃期間提供的培訓類別及優先次序。	<p>民航處已為航空交通管理標準組負責對航空導航服務機構搜救活動執行安全監察的人員，設計培訓計劃。《航空交通管理標準組手冊》訂明這項培訓計劃，當中涵蓋基本、複修及專門搜救培訓規定，包括須定期參加搜救研討會及參與搜救演習。</p> <p>民航處已為航空交通管理標準組負責對航空導航服務機構搜救活動執行安全監察的人員制訂及實施培訓計劃，說明搜救培訓活動，包括培訓課程類別詳情及優先次序。</p>
21	AGA/01	中國香港特區應設立程序，確保機場經營者所匯報航空數據，在整個傳送數據過程都符合《芝加哥公約》卷 I 附件 14 附錄 5 表 1 至 5 關於數據準確、完整及保安方面的規定。	民航處已設立程序，確保機場經營者設有匯報航空數據流程，並記錄在案，以確保整個傳送數據過程都符合《芝加哥公約》卷 I 附件 14 附錄 5 表 1 至 5 關於數據準確、完整及保安方面的規定。