立法會
Legislative Council

立法會 CB(4)257/19-20(05)號文件

檔號：CB4/PL/EDEV

經濟發展事務委員會
2020 年 1 月 20 日舉行的會議

民航意外調查機構的架構及人手編制
背景資料簡介

目的

本文件旨在就民航意外調查機構("調查機構")的人手架構及人手編制提供背景資料，並綜述議員在過往的討論中就相關事宜提出的主要意見及關注事項。

背景

2. 本港的民航意外調查是根據《香港民航(意外調查)規例》(第 448B 章)，並參考國際民用航空組織("國際民航組織")就這方面所頒布的規定而進行的。國際民航組織在《國際民用航空公約》《附件 13 —— 航空器事故和事故徵候調查》("《附件 13》")中訂明進行民航意外調查的標準及建議措施。中國是國際民航組織締約國之一，而香港作為中國的一部分，有責任遵循國際民航組織就民航意外調查訂立的標準。

3. 早年，根據香港法例第 448B 章，行政長官有權委任總調查主任，以負責調查在香港發生的民航意外及嚴重事故，或涉及在香港註冊的民用飛機在外地的意外及嚴重事故。過往民航處處長獲行政長官委任為總調查主任。就每宗意外或嚴重事故進行的調查，總調查主任會委派 1 隊專責小組負責調查工作。專責小組一般由多名合資格的調查主任組成，而其中一人會擔任調查隊長。調查主任由民航處不同分部臨時借調過來，一般以兼任形式參與調查。

4. 國際民航組織在 2016 年 2 月對《附件 13》作出多項修訂，包括要求各締約國設立獨立的民航意外調查機構，即調查機構須獨立於民航管理部門及其他可能干預調查的進行或客觀性的團體。新要求在 2016 年 11 月開始適用，國際民航組織建議締約國在 2018 年 10 月底前實施該項新要求。

5. 政府當局在 2017 年 3 月 27 日就下述建議諮詢事務委員會：(i) 成立獨立調查機構；(ii) 開設 1 個為期 3 年的非公務員編外職位，職銜為總調查主任(職級相等於首長級薪級第 2 點)，由財務委員會("財委會")批准當日起生效，至 2020 年 3 月 31 日止，以領導獨立調查機構，並主導民航意外調查工作；及(iii) 對香港法例第 448B 章作出相應修訂，藉以賦予獨立調查機構和總調查主任法定權力以執行職務。

6. 按照政府當局的建議，新成立的獨立調查機構將完全脫離民航處架構，轉為直接隸屬運輸及房屋局，意外或嚴重事故的調查工作由 1 名全職總調查主任領導，而不再是由民航處處長或其他現有的民航處職員擔任。總調查主任將按香港法例第 448B 章由行政長官委任，並直接向運輸及房屋局局長負責，以確保調查機構獨立於民航處的中立性，以及調查結果的公正性及可信性。總調查主任將會有 6 名全職的專業支援人員協助，以加快調查過程。總調查主任職位的擬議職責及獨立調查機構的建議組織圖分別載於**附錄 I 及 II**。

7. 有關的人員編制建議在 2017 年 6 月 14 日及 7 月 19 日分別獲人事編制小組委員會通過和獲財委會批准。立法會在 2017 年 6 月 16 日成立小組委員會，以審議《2017 年香港民航(意外調查)(修訂)規例》和《2017 年〈1995 年飛航(香港)令〉(修訂)令》。該兩項修訂法例旨在成立一個獨立於民航處的調查機構，負責進行民航意外調查。該小組委員會支持該修訂規例及修訂令。

8. 政府在 2018 年 9 月 10 日宣布委任新的總調查主任，領導新成立的調查機構。

議員提出的主要關注事項

9. 議員普遍支持設立一個獨立於民航處的調查機構，以確保民航意外調查工作的獨立性及中立性。然而，有議員對政府當局就獨立調查機構提出的人手安排及運作模式表示關

注。他們詢問獨立調查機構是否需要在總調查主任下設有 7 名全職人員，以及成立臨時機構(即在有需要時才成立)能否同樣達到目的。

10. 政府當局解釋，一如其他緊急服務，每當發生意外或嚴重事故時，調查機構須確保其已準備就緒，隨時能夠進行調查和符合香港法例第 448B 章的要求。新成立的調查機構須能立即前往事發現場，以進行搜證和其他與調查相關的工作。因此，成立一個常設機構是必需的，亦與其他發展成熟的航空體系的做法一致。此外，當局預期調查機構會接手民航處尚未完成的調查工作，全力跟進處理，同時亦須處理其他主要工作，例如持續檢討香港法例第 448B 章以符合《附件 13》所訂的最新標準。當局會在該等職位於 2020 年 3 月 31 日的 3 年期限屆滿前，因應實際經驗檢討調查機構的架構，包括人手編制。

11. 議員詢問民航處過往曾進行多少宗民航意外調查。政府當局回應時表示，由於每宗民航意外調查需時完成，因此每年均會累積一些在前一年或更早時間開始而尚在進行的調查個案。過去 5 年(2012 至 2017 年)，民航處每年實際進行的調查(包括新及舊個案)由 8 宗至 13 宗不等，而截至 2017 年 6 月底尚在進行的調查個案有 12 宗。根據民航處過往的經驗，每宗意外的調查一般需要 6 至 7 名調查主任(以兼任形式參與)，而嚴重事故的調查則由 3 至 4 人(以兼任形式)負責，由外地調查機構開展而需要民航處參與的調查則通常由 1 人(以兼任形式)負責。民航處由 2012 至 2017 年每年進行的調查宗數及所涉調查人次載於**附錄 III**。

12. 有議員察悉新設立的調查機構是一個常設機構，他們詢問為何總調查主任職位並非一個常額職位。部分議員關注，總調查主任職位的擬議薪酬福利條件，是否有足夠競爭力吸引具合適才幹及專業背景的人才。政府當局表示，開設一個非公務員首長級職位至 2020 年 3 月 31 日止的安排，旨在預留彈性，讓政府檢視新成立的獨立調查機構的人手編制是否切合實際的運作需要，並適時決定機構的長遠人手安排。鑒於總調查主任的職責要求和需要廣泛的專業知識，本地擁有相關經驗和能力的人選可能有限。為擴闊招聘人選，容許政府在有需要時進行海外招聘，政府當局遂建議以非公務員條款聘請總調查主任一職。

最新發展

13. 在 2020 年 1 月 20 日的事務委員會會議上，政府當局將會就調查機構的常設架構及人手編制建議，尋求事務委員會的意見和支持。現時有時限的總調查主任職位的任期將於 2020 年 3 月 31 日屆滿。

相關文件

14. 相關文件一覽表載於**附錄 IV**。該等文件可於立法會網站(http://www.legco.gov.hk)閱覽。

立法會秘書處
議會事務部 4
2020 年 1 月 16 日

附錄 I

總調查主任職位的擬議職責說明

職級 ：相等於首長級薪級第 2 點的非公務員職位

直屬上司 ：運輸及房屋局局長

開設職位的目的——

擬增設的總調查主任將會負責領導及監督在運輸及房屋局下成立的獨立民航意外調查機構，並主導民航意外調查工作及安全管理工作。由總調查主任領導的獨立民航意外調查機構的工作，最終目的是加強和推廣民航安全。

主要職務及職責——

1. 調查所有在香港發生或涉及在香港註冊的民用飛機在外地發生的意外或嚴重事故，主要職責包括調查意外成因、保護意外證物、處理涉事飛機等；

2. 撰寫及向行政長官提交調查報告，說明意外或嚴重事故的情況和成因，並提出安全建議以防範意外再次發生；

3. 領導和管理民航意外調查機構，包括統籌人手調配、員工培訓、採購和保養調查設備、維護設施和檔案管理等工作，以及制訂優化意外調查和安全管理程序的策略和措施；

4. 收集、保護和分析有關航空安全的資訊和數據，以找出安全隱患，向業界發放保障航空安全的訊息，並統籌相關的教育工作；

5. 監督與遇難者/傷者家屬或生還者的匯報工作(如調查進度、意外調查資訊等)；

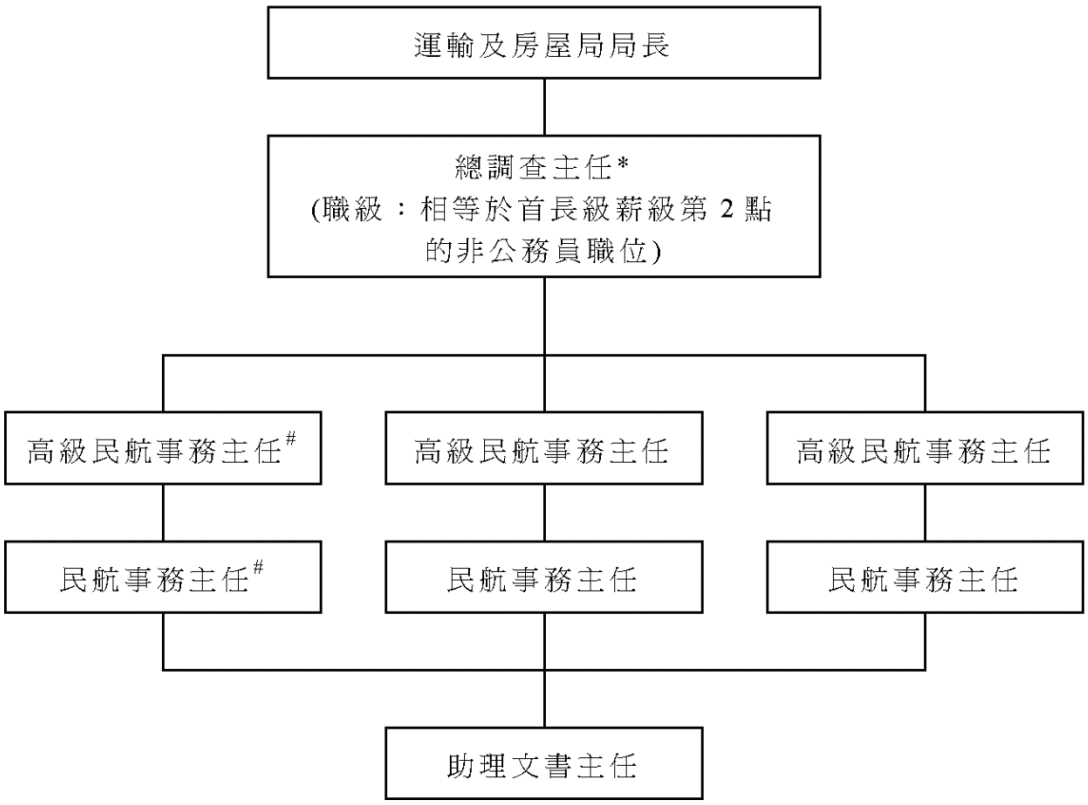
6. 在有需要時為海外的民航意外調查機構提供支援及專業意見(例如在海外發生的意外或嚴重事故涉及在香港註冊的飛機)；以及

7. 代表香港特別行政區政府參與有關民航意外調查和航空安全的國際組織及活動，並與國際組織在相關議題上保持密切聯繫。

資料來源：EC(2017-18)2 附件 1

附錄 II

運輸及房屋局(運輸科)民航意外調查機構的建議組織圖



* 本文件建議開設的總調查主任非公務員職位。

\# 現時隸屬民航處意外調查組的職位，現有人員將會調配到運輸及房屋局轄下的獨立民航意外調查機構。

資料來源：EC(2017-18)2 附件 2

附錄 III

民航處由 2012 至 2017 年每年進行的調查宗數及所涉調查人次

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (至 6 月)
調查宗數*	8	12	10	11	13	12
調查人次**	33	43	25	21	26	33

*包括新開展的調查及過往累積下來正在進行的調查；民航處開展的調查及由外地調查機構開展而需要民航處參與的調查均被計算在內。

**民航處調查人員以兼任形式參與，每名調查人員可同時參與多過一宗調查。

資料來源：立法會 EC143/16-17(01)號文件

附錄 IV

相關文件一覽表

文件來源	會議日期/ 發出日期	文件
經濟發展事務委員會	2017 年 3 月 27 日 (議程第 IV 項)	政府當局的文件 政府當局的跟進文件 會議紀要
人事編制小組委員會	2017 年 6 月 14 日 (EC(2017-18)2)	政府當局的文件 朱凱廸議員提交的意見書(只備中文本) 政府當局的跟進文件 會議紀要
財務委員會	2017 年 7 月 19 日 (FCR(2017-28)22)	政府當局的文件 會議紀要
《2017 年香港民航(意外調查)(修訂)規例》及《2017 年〈1995 年飛航(香港)令〉(修訂)令》小組委員會	2017 年 9 月 27 日	立法會參考資料摘要 法律事務部報告 報告