

二零一六年一月二十六日會議
討論文件

立法會經濟發展事務委員會

加強民航處的高層管理的人員編制建議

目的

現建議在民航處開設一個首長級乙級政務官的編外職位(首長級薪級第3點)，職銜定為民航處副處長(2)，為期三年，由獲財務委員會批准之後即時生效，以加強民航處高層在推動多個重大工作項目及整體行政管理上的能力。本文件旨在徵詢委員意見，並尋求委員支持。

背景

2. 審計署分別審核了民航處新總部所提供的辦公地方及設施，以及民航處對航空交通管制(空管)和相關服務的管理，以期找出可予改善之處。該兩份審計報告已於二零一四年十一月二十日提交立法會省覽。政府帳目委員會(帳委會)其後就相關議題舉行了聆訊，並發表了報告。審計署署長建議民航處處長在管理樓宇工程項目時應加強內部監管，確保遵從政府的規例及指引，以及採取措施，提醒民航處人員注意在管理辦公地方事宜及公帑時，遵守政府的規例及程序。帳委會則促請運輸及房屋局(運房局)加強其監督角色，以確保民航處日後能有效推行重大項目。政務司司長提交政府覆文時表明，為確保當中的行政管理、資源規劃、聯繫統籌等工作能有效進行，政府會考慮增撥資源，加強民航處的高層管理架構。政府現建議在民航處開設一個首長級乙級政務官編外職位，職銜定為民航處副處長(2)，以協助民航處處長督導處方落實多個重大工作項目，並加強處方整體的行政管理。

理由

需要專職的首長級人員提供支援

3. 民航處處長目前的副手只有一名民航處副處長，由該處的專業職系人員出任。現有的民航處副處長須直接監督處內七個部門的工作，處理處內所有工作範疇和職責。民航處現行架構的組織圖載於附件1。基於上文第二段所述的背景，以及下文第4至11段所述的種種事態發展，民航處的「單一副手」架構有待適當強化，以保證處方高層有足夠能力處理未來的各項工作。

採用新的航空交通管制(空管)系統

4. 為應付急速增長的航空交通，並且提升航空交通管理質素，民航處於二零零七年開始着手更換現有的空管系統。新空管系統目前已進入啟用前的最後準備階段。該系統設有最先進的航空交通管理系統，符合最新的航空交通管理標準和安全規定，並足以應付航空交通的持續增長。民航處會全力確保該系統安全高效、穩妥可靠。民航處和運房局已為此各自委任獨立顧問，以監察系統是否安全可靠，以及在系統投入使用前，在運作和人手兩方面是否已經準備就緒。

5. 民航處實有迫切需要開設一個民航處副處長(2)的職位，以加強對該項目的管理(尤其是行政方面)，使空管系統可安全、有效和暢順地過渡到新系統。民航處的專業人員正努力不懈地推展計劃，但是要令新系統暢順運作，必然涉及大量的協調和行政工作，包括為系統運作部署資源和人手，以及向立法會及運房局匯報進度等。建議的民航處副處長(2)除了履行上述職責外，還會跟進審計署署長和帳委會的建議，加緊在如人力資源、採購和財務管理上的管治和監察力度，以確保民航處的主要工作項目(包括新空管系統)能有效落實，讓現有的民航處副處長專注項目管理，以及該項目的運作及工程範疇。

修訂法例的工作

6. 隨着科技的發展和航空範疇迅速發展，香港有責任在本地法例之中，視乎適當情況，反映國際民用航空組織所頒布的最新規定，以及國際通行的最新措施，以確保民航運作安全高效。檢討之中的法例修訂工作包括更新下列法例的條文：(i)《香港民航(意外調查)規例》(第 448B 章)有關意外調查的條文；(ii)《1995 年飛航(香港)令》(第 448C 章)當中的安全規例；(iii)《香港飛航(費用)規例》(第 448D 章)；以及(iv)修訂《危險品(航空托運)(安全)規例》(第 384A 章)及《航空(危險品)規例》(第 448C 章附表 16)。由於上述的法例修訂建議牽涉民航運作的多個方面，政府有必要增設一個民航處副處長去統籌涉及多部門的立法程序，包括政策研究、與持份者溝通和草擬法例的實質工作。

7. 此外，在香港，無人駕駛飛機系統(無人機)的使用日趨普遍，而且與海外的情況相似，本港也有人提出從安全、保安和私隱的角度，更加有系統和有效地規管無人機。因此，民航處有必要檢討無人機的規管架構，確保配合科技發展和適用於香港情況的國際慣例。建議的民航處副處長(2)會領導處方進行規管架構檢討、公眾諮詢、法律修訂程序等環節。

民航學院

8. 本地和區域航空業持續蓬勃發展，香港實有需要培育足夠的航空專才，並維持人手供應充裕，從而鞏固香港作為主要航空樞紐的地位。就此，行政長官在二零一六年《施政報告》中宣布，香港機場管理局(機管局)將會成立民航學院。專為航空業而設的學院在香港是個全新的概念，機管局雖然是這個構思的主辦機構和推動者，但負責規管航空業並主力提供各項航空專業服務的民航處，對於推展民航學院這個項目，例如在課程設計、課程認證、後勤支援、與持份者聯繫等方面，角色是舉足輕重的。民航處需要有一個深具行政才能和資歷的代表，與機管局緊密合作推動項目，尤其是在民航學院的始創階段，具體的形式、架構和方向有待完善規劃，方能取得

成果。因此，民航處有必要指派高級的首長級人員參與其事，確保該處提出的意見在籌劃過程中獲適當考慮，使培訓課程切合業界的專業需要並符合標準，達到培育航空業人才的目標，鞏固香港作為首屈一指的航空樞紐的地位。

三跑道系統

9. 機管局是香港國際機場籌建三跑道系統的主要項目倡議者，但是民航處作為航空服務的規管者和航空交通管制服務的提供者，在籌建過程中扮演重要角色，與機管局緊密合作，提供專業技術支援和意見。三跑道系統計劃規模龐大，民航處與機管局之間，以至民航處與多個決策局和部門之間，均需要有細緻周全的規劃和統籌協調。此外，為落實三跑道系統，民航處預計需要額外人手和設備，現有的民航處副處長會專注三跑道系統項目的專業和技術層面，而建議的民航處副處長(2)則會集中精力處理資源規劃和管控、公共關係和政治聯繫，具體工作包括長遠規劃、爭取資源和人手，與立法會、航空發展與機場三跑道系統諮詢委員會、立法會議員、持份者和市民大眾溝通，以及參與和內地當局協調空域的工作。

人力規劃

10. 由於近年航空交通發展蓬勃，加上推展三跑道系統計劃的工作，民航處對數個專業職系(尤其是航空交通控制員及航空營運督察)的人手需求持續上升。具體而言，把新入職員工訓練成為擁有全部所需資格和技能的航空交通控制員，需要很長的時間(約為六年)，故此必須要有策劃周全的長遠人力計劃，才可維持寬裕數量的航空交通控制員。至於航空營運督察方面，民航處在招聘合資格員工一事上，面對私人機構的激烈競爭。因此，民航處必須要有多一名擅長行政管理的副處長，領導民航處的人力規劃和發展工作，例如進行人力檢討、制訂新的招聘措施，以及與相關決策局協調，有需要時爭取額外資源，以確保有足夠人力資源，長遠上有效地履行民航處的規管職責和提供服務。

加強行政監督

11. 民航處持續採取多項改善措施，回應審計署署長和帳委會有關民航處的報告，以加強內部管理，以及提高員工對政府規則和規例的認識。儘管如此，政府認為民航處高層對行政和財務事宜處理得宜，管理有方，自必有利於確保內部管理工作得到充分和妥善落實，尤其是民航處當前正在開展多個主要工作項目之際。因此，政府建議開設一個額外的民航處副處長職位，利用其優秀的行政管理能力領導行政部(包括公關組)和財務部，從而有系統地處理工作程序、採購策略、項目管理、文件記錄等引起關注的範疇，確保一切均符合政府政策及常規。

需要首長級乙級政務官擔當的額外職位

12. 上述的工作要求較高的行政管理和策劃能力，擔任此職者亦須熟知政府的工作流程、程序、規例、人力資源規劃等。由首長級乙級政務官專職負責以上工作，當可就行政和財務事宜，提供必要的督導和指示，並且訂立規則和指引。首長級乙級政務官具備的關鍵才能，包括政治智慧、溝通技巧，以及政策分析和制訂能力，可令民航處現有人才的專業／技術才能取得更大成效，兩者相得益彰。基於上文所述工作的重要、急切和複雜程度，我們認為民航處絕對需要盡快開設一個首長級乙級政務官的編外職位，出任民航處副處長(2)，為期三年，以處理上述工作。我們認為三年是合適的時限，因為根據時間表，更換空管系統的計劃、修訂法例的工作、人力規劃和加強行政監管的任務屆時應已取得成果。職位的任期亦足以讓該名首長級乙級政務官，完成有關成立民航學院和規劃三跑道系統的奠基工作。我們會在三年期限屆滿前檢討人手需求和組織架構。

13. 在開設該首長級乙級政務官編外職位後，現有的民航處副處長將會更改職銜，改稱為民航處副處長(1)。在新的組織架構之下，現有的民航處副處長將可集中精力，監督該處的日常運作，例如履行對航空業的規管職能和提供航空交通管制服務，以及就該處的各個重大工作項目，提供專業指導。

14. 隨着新空管系統步入最後的籌備階段，由現有系統過渡至新系統牽涉大量的行政和後勤規劃工作。與此同時，民航處作為航空規管機構和空管服務提供者，在香港國際機場籌建三跑道系統的規劃和準備工作上的角色不可或缺。鑑於上述兩項重要的工作項目正在進行，以及帳委會的意見和建議，民航處高層的行政管理能力有迫切需要予以加強，政府因此臨時調派了一名首長級乙級政務官到民航處，一邊開展工作，一邊等待財務委員會討論開設建議的首長級乙級政務官編外職位。

建議職位的人手支援

15. 為了讓擬就任的首長級乙級政務官有效督導上述各項工作，除了行政部和財務部之外，航班事務及安全管理部亦會歸由該名首長級乙級政務官統領，以方便管理和運作。航班事務及安全管理部轄下的工作單位眾多，包括法規暨國際關係組、培訓及發展組和航空交通管理標準組。法規暨國際關係組負責民航處的法例修訂事宜。培訓及發展組負責員工培訓和發展，以及與民航學院相關的事宜。航空交通管理標準組實際上負責內部監管民航處提供空中導航服務的分部。在這個組織架構之下，該名首長級乙級政務官將可善用航班事務及安全管理部的資源和專業知識，督導法例修訂、推行員工培訓和發展，以及在機管局轄下成立民航學院的工作。此外，航空交通管理標準組更可與其他分部保持一定的距離，在民航處之內維持若干程度的獨立監察與制衡。顯示民航處高級首長級職位的擬議組織圖，載於附件1。建議開設的首長級乙級政務官編外職位的職責說明，載於附件2。

16. 除了由民航處現有人員支援之外，擬開設的首長級乙級政務官職位，在行政及文書／秘書職務方面，還會獲四名非首長級人員協助，包括一名總行政主任及一名高級行政主任。兩名行政主任會協助該首長級乙級政務官規劃財務管理和調度資源、就人力培訓和發展制訂策略，以及檢討處方的工作流程，以訂立審計報告提出的改善措施，加強內部管理。這些職位會根據政府內部的現行政策和程序開設。

曾經考慮的其他方法

17. 我們曾經審慎研究，可否重行調配民航處現有的人手，執行上述各項任務。民航處處長轄下現有一名民航處副處長(首長級薪級第3點)、五名民航處助理處長(首長級薪級第2點)和14名首長級薪級第1點的人員。他們全部來自工程師和航空交通管制員等專業職系，各人均忙於處理其職責範圍內的工作，包括航空交通管制、航空規管職務、執行民用航空運輸協定、提供航空交通管制系統服務，以及負責行政和財務管理。未來幾年，隨着新的空管系統啟用、三跑道系統和民航學院項目開展，以及航空交通快速增長而令航班數目增加，他們的工作量只會有增無減。因此，在運作上根本不可能由現有編制的人員，處理上述高層次的迫切任務，而又不會妨礙他們履行現有的職務。再者，如前所述，加強行政和資源管理，以及規劃和監管的能力，對處方的高層管理將會有所裨益，而這些工作由資深政務官負責，當必更為勝任。新增的副處長更可以分擔現任副處長繁重的內務管理職務，讓現任副處長得以專注民航處的專業職能。

對財政的影響

18. 按薪級中點估計，擬在民航處開設該首長級編外職位所需增加的年薪開支為2,290,800元，所需增加的每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)約為3,280,000元。至於上文第16段所述的四個非首長級職位，按薪級中點估計的額外年薪不會超逾2,875,260元，而全年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)約為4,290,000元。

19. 在獲財務委員會批准後，我們會在二零一六至一七年度的預算草案中預留所需款項，以支付員工開支，並會在其後年度的預算之中預留所需資源。

未來路向

20. 我們會視乎委員的意見，盡快把建議提交予人事編制小組委員會考慮，然後提請財務委員會批准。

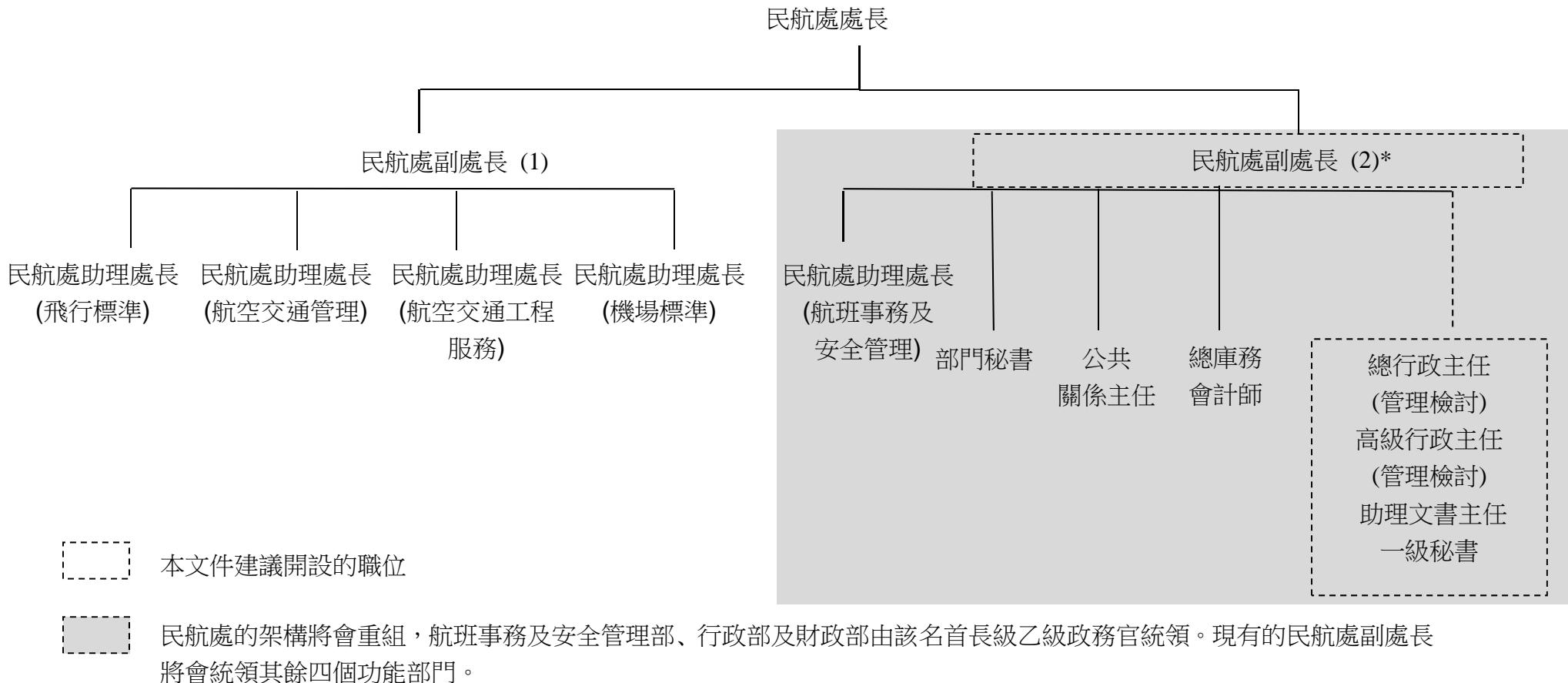
徵詢意見

21. 對於本人員編制建議，現請委員發表意見並予以支持。

運輸及房屋局
民航處
二零一六年一月

附件一

現行及建議的民航處主要官員架構圖



附件 2

民航處副處長(2)職位的擬議職責說明

職銜 : 民航處副處長(2)

職級 : 首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)

直屬上司 : 民航處處長

開設職位的目的 :

擬增設的民航處副處長(2)，將會負責督導民航處多個重大工作項目的行政管理，並加強民航處的高層管理。

主要職務及職責 :

1. 督導在採用新航空交通管制系統方面的行政準備工作；
2. 制訂協調各方的策略性方案以推展多項立法建議；
3. 與香港機場管理局緊密合作，以詳細規劃並推展成立民航學院的計劃，包括籌劃資源、協調各決策局／部門，以及與航空業界和高等院校溝通；
4. 督導民航處擬備有關三跑道系統的文件，以便提交予立法會三跑道系統小組委員會；
5. 督導民航處的人力規劃和員工培訓發展事宜；
6. 協助民航處處長監督民航處的行政部和財務部；

7. 協助民航處處長監察航班事務及安全管理部的運作；
8. 就工作程序、現行指導原則、採購政策和策略、項目管理、文件記錄等事宜，制訂部門規則及指引，並在民航處提倡遵循規則及指引行事的工作文化；以及
9. 執行民航處處長所指派的任何其他職務。