

# 財務委員會 人事編制小組委員會討論文件

2017 年 4 月 26 日

總目 158－政府總部：運輸及房屋局(運輸科)

分目 000 運作開支

請各委員向財務委員會建議，在運輸及房屋局(運輸科)下開設下述非公務員職位，由財務委員會批准當日起生效，至 2020 年 3 月 31 日止，為期約 3 年－

1 個總調查主任職位

(職級相等於首長級薪級第 2 點)(161,450 元至 176,550 元)

## 問題

運輸及房屋局(下稱「運房局」)需要專責的首長級人員支援，領導即將在運房局下成立的獨立民航意外調查機構(下稱「獨立調查機構」)，以符合國際民用航空組織(下稱「國際民航組織」)的最新要求。

## 建議

2. 我們建議開設 1 個職級相等於首長級薪級第 2 點的非公務員職位，職銜為總調查主任，由財務委員會(下稱「財委會」)批准當日起生效，至 2020 年 3 月 31 日止，為期約 3 年，以領導隸屬運房局的獨立調查機構，並主導民航意外調查工作。這個獨立調查機構將會由總調查主任領導，專責調查與民用飛機有關的意外和嚴重事故。

## 理由

### 民航意外調查的現行做法

3. 根據國際民航組織長久以來的規定和國際慣例，進行民航意外調查的目的是找出涉及民用飛機的意外或嚴重事故的起因，從而汲取經驗和改善機制，避免同類事件再次發生。這類調查的目的不是為了分攤過失或責任，而是鼓勵涉事各方積極向意外調查當局提供資料，讓當局找出有關意外或嚴重事故的真正原因。

4. 本港的民航意外調查是根據《香港民航(意外調查)規例》(香港法例第 448B 章)(下稱「《規例》」)，並參考國際民航組織就這方面所頒布的規定而進行。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》(下稱「《附件 13》」)中訂明進行民航意外調查的標準及建議措施。根據《附件 13》，國際民航組織的締約國有責任調查在其領土內發生的民航意外或嚴重事故，並須參與涉及其註冊飛機在其他地區發生的意外或嚴重事故的調查。若飛機意外或嚴重事故牽涉某國家的大量公民，該國亦可參與調查。中國是國際民航組織 191 個締約國之一，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。

5. 根據《規例》，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。過往民航處處長被行政長官委任為總調查主任。就每宗意外或嚴重事故的調查，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<sup>1</sup>。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。專責小組亦會邀請飛機註冊國、設計國和製造國、經營人所在國及航空公司、飛機製造公司等參與調查。此外，民航處亦設有 1 個專職的意外調查組，常設 1 個高級民航事務主任及 1 個民航事務主任職位，全職統籌所有調查的行政和後勤支援工作。

---

<sup>1</sup> 調查隊長一般由擁有意外調查資格，職級屬高級民航事務主任或以上的民航處人員擔任，視乎事故的嚴重性和複雜性而定。

6. 專責小組會根據《規例》進行調查，例如調查隊長／主任可傳召他／她認為適合的人問話和錄取陳述，以及要求將涉事的飛機予以保存以待進行調查等，並就調查工作直接向總調查主任匯報和負責。根據《規例》，總調查主任會在調查完成後向行政長官提交報告。一般而言，行政長官會安排有關調查主任在民航處的網站公開調查報告(網址：<http://www.cad.gov.hk/chinese/reports.html>)。

### 成立獨立的民航意外調查機構的必要性

7. 國際民航組織不時以修訂《附件 13》的方式，就如何進行民航意外調查引入新規定。國際民航組織理事會在 2016 年 2 月通過《附件 13》的一項主要修訂，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。新標準自 2016 年 11 月開始適用，國際民航組織建議締約國在 2 年內(即 2018 年 10 月底前)實施該項新標準。

8. 儘管民航處的意外調查工作過往一直緊隨《附件 13》的標準及建議措施，但調查工作或有機會需要檢視民航處的監管職能和提供的服務，例如民航處對航空公司和飛機的適航標準的規管，以及民航處提供的航空交通管制服務。現行由民航處處長兼任總調查主任的安排或會被認為影響調查的中立性，因此維持既有安排未能符合國際民航組織的最新要求(見上文第 7 段)。雖然民航處有一套內部機制處理上述的實質或潛在矛盾<sup>2</sup>，但現行安排仍然未能完全符合《附件 13》修訂的目標或精神。另一方面，民航處現時專責意外調查的人手有限，大部分調查主任以兼任形式參與調查，調查期間仍須兼顧原來的職務，既分薄資源，亦難免延長調查過程，不利於盡快總結和公布調查結果。因此，政府認為必須盡快成立獨立意外調查機構，以符合國際民航組織的最新規定。

---

<sup>2</sup> 總調查主任(現由民航處處長兼任)有責任把可能涉及角色或利益衝突的調查主任調離調查崗位，確保調查的中立性。

## 獨立調查機構的架構和職能

9. 按照政府建議，新的獨立調查機構完全脫離民航處架構，轉為直接隸屬運房局<sup>3</sup>，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(或其他民航處職員)擔任。總調查主任將按《規例》由行政長官委任，並直接向運房局局長負責，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。總調查主任將會有全職人員協助，以加快調查過程，令業界盡早知悉調查結果，汲取經驗，及時採納和落實安全建議。提供適當的人手和資源，亦有助加強安全管理和防範意外的措施，進一步保障航空安全。

## 獨立調查機構的工作範疇

10. 獨立調查機構將負責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的意外及嚴重事故。獨立調查機構的主要職責包括調查意外成因、公布調查報告、保護意外證物、向遇難者／傷者的家屬或生還者匯報調查進度等。此外，獨立調查機構亦會負責安全管理和防範意外的措施，例如管理意外和事故數據庫、分析數據以找出安全隱患、提出安全建議，以及與航空業界合作推廣安全訊息等。獨立調查機構亦會恆常為人員提供培訓並備存設備和儀器，以確保能隨時為意外調查準備就緒，履行《規例》的要求。

## 開設首長級總調查主任非公務員職位的建議

11. 民航意外調查是高度專業和複雜的工作，飛機意外或嚴重事故的成因可能涉及航空業運作的各個環節，因此領導獨立調查機構的總調查主任必須具備專業的航空知識，例如民航法例、飛機操作、航空工程、航空交通管制、機場運作、航空公司管理、安全管理等。總調查主任亦須具備擁有調查民航意外和嚴重事故的實際經驗，方能有效督導調查工作。此外，若相關的修訂法例獲得通過，總調查主任會擁有主導和監督意外調查工作的法定權力，包括委任協助調查的人士和容許獲授權人士接觸和移走涉事飛機等。

---

<sup>3</sup> 新的民航意外調查機構的辦公室將會設於民航處總部的意外調查中心，獨立於民航處辦公室大樓，並有 24 小時保安監察。該中心備有專門儲存意外證物及調查儀器和設備的地方。

12. 在整個調查過程中，總調查主任必須與航空業界(例如民航處、航空公司和飛機維修工程公司等)保持緊密聯繫，以便在調查期間向業界錄取口供和取證問話，並向業界發放安全訊息。有鑑於此，總調查主任必須在業界有一定資歷、聲望和地位，方能發揮影響力和有效執行職務。此外，總調查主任亦須負責與傳媒和公眾溝通，解說調查的進展和結果，因此必須具備良好的溝通能力。

13. 再者，總調查主任領導獨立調查機構，日常負責的工作包括確保機構具備應付及調查民航事故的能力、分析意外和事故數據以找出安全隱患、統籌發放安全訊息和防範意外的指引，以及管理機構的內部事務(包括人手分配、員工培訓、採購和保養調查設備等)。上述工作要求相當高的行政管理和策劃能力，需要由有一定行政管理經驗的專業人士負責。基於上述因素和航空安全的重要性，我們認為開設 1 個職級相等於首長級薪級第 2 點的非公務員職位是必要和合適的。該職位為期約 3 年，由獲財委會批准當日起生效，至 2020 年 3 月 31 日止，以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。建議開設的非公務員總調查主任職位的職責說明，載於附件 1。

附件1

14. 鑑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，我們建議以非公務員條款聘請總調查主任一職。

#### 擬設的總調查主任職位的非首長級人手支援

15. 我們建議在總調查主任之下設 3 名高級民航事務主任和 3 名民航事務主任，協助處理機構的工作。這 6 名人員包括現時隸屬民航處意外調查組的 1 名高級民航事務主任和 1 名民航事務主任(見上文第 5 段)，他們會調配到獨立調查機構，以確保已開展的調查工作能夠順利由民航處移交至新機構，並盡早籌備成立新機構<sup>4</sup>。此外，我們亦建議開設 1 個助理文書主任職位協助處理文書／秘書職務。獨立調查機構的建議組織圖載於附件 2，而 3 個調查小組的主要職責則載於附件 3。

附件2  
附件3

---

<sup>4</sup> 國際民航組織的指引沒有排除某些國家可能有需要由民航管理部門調配專出任意外調查機構的部分職位(總調查主任除外)。

## 曾考慮的其他方法

16. 我們曾經審慎考慮可否重新調配運房局或民航處現有人手出任總調查主任一職。不過，由於國際民航組織規定民航意外調查機構必須獨立於民航管理部門，以保障其中立性，因此調配民航處現有人員出任總調查主任的安排，並不符合《附件 13》的要求。另一方面，由於調查民航意外是高度專業的工作，總調查主任需要有航空專業背景和能力方能勝任，而運房局現職人員一般為通才，故不宜出任該職。

17. 我們亦曾審慎考慮成立臨時的獨立民航意外調查機構(即在有需要時才成立)能否達到相同目的。民航處過往的經驗顯示，在任何時間該處正進行調查的個案平均有 5 宗，以及約有 6 宗由海外機構展開的個案需要民航處參與。截至 2017 年 3 月底，尚待調查的個案共有 12 宗，其中有 5 宗正由民航處進行調查，而有 7 宗由香港以外的機構調查並需要民航處的參與。我們預期獨立調查機構最快在 2017 年年底成立，屆時這些個案大部分應未完結，將交由獨立調查機構跟進。在成立初期，獨立調查機構亦須處理從民航處接收民航意外調查職能相關的過渡工作。我們預期獨立調查機構會忙於處理調查職務，同時須處理如推動航空安全、持續檢討《規例》以符合《附件 13》所訂的最新標準等其他主要工作。

18. 再者，獨立調查機構還須確保本身能隨時就意外調查準備就緒，履行《規例》的要求。一如其他緊急服務，當一宗意外或嚴重事故發生時，該機構須立即前往事發現場，以進行搜證和其他與調查相關的工作，因此我們認為成立 1 個常設機構是必需的，這做法亦與其他發展成熟的航空體系的做法一致。我們會在該等職位在 2020 年 3 月 31 日的 3 年期限屆滿前，因應實際經驗檢討有關架構(包括人手編制)。

## 對財政的影響

19. 擬設的總調查主任非公務員職位的整套薪酬福利條件，不會超逾職級屬首長級薪級第 2 點的公務員職位的每年平均員工開支總額 2,808,048 元(包括薪金和員工附帶福利開支)。按薪級中點估計，開設上文第 15 段所述的 5 個新增非首長級職位所須增加的年薪開支不會超逾 4,757,220 元，而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 6,820,000 元。

20. 我們已在 2017-18 年度的預算草案中預留所需款項和資源，以支付員工開支和其他運作支出，並會在其後年度的預算內反映所需資源。

## 公眾諮詢

21. 我們已在 2017 年 3 月 27 日諮詢立法會經濟發展事務委員會。委員大體上支持有關建議，個別委員詢問是否有需要成立 1 個常設機構，我們對此的回應已於上文第 17 至 18 段闡述。我們亦已在 2017 年 3 月至 4 月期間就有關建議諮詢業界，業界原則上支持成立獨立調查機構。

## 背景

22. 國際民航組織是根據《國際民用航空公約》在 1944 年成立的 1 個聯合國專門機構。該組織現時共有 191 個締約國，中國為其中一員。中國承擔該公約及相關規定所引申的各項國際權利和義務，而該些國際權利和義務亦適用於香港。國際民航組織的宗旨是推動國際間以安全有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，按經濟原則穩健地經營。

23. 為確保航空安全，國際民航組織在《附件 13》中就如何進行民航意外及嚴重事故調查頒布標準及建議措施，並不時更新《附件 13》及予以公布。

24. 為授權總調查主任以有效執行其職務，《規例》需要作出相應的修訂。我們現正同時進行相關的法例修訂。視乎財委會批准撥款開設總調查主任非公務員職位後招聘工作所需的時間，我們計劃最快在 2017 年年底正式成立獨立調查機構及委聘總調查主任。

## 編制上的變動

25. 過去 2 年，總目 158－運房局(運輸科)在編制上的變動如下－

| 編制<br>(註) | 職位數目                     |                          |                          |
|-----------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|           | 2017 年<br>4 月 1 日<br>的情況 | 2016 年<br>4 月 1 日<br>的情況 | 2015 年<br>4 月 1 日<br>的情況 |
| A         | 20+(5)*                  | 20+(5)                   | 20                       |
| B         | 67                       | 53                       | 47                       |
| C         | 105                      | 111                      | 108                      |
| 總計        | <b>197</b>               | <b>189</b>               | <b>175</b>               |

註：

A — 相等於首長級或相同薪級的職級

B — 頂薪點在總薪級第 33 點以上或相同薪點的非首長級職級

C — 頂薪點在總薪級第 33 點或以下或相同薪點的非首長級職級

( ) — 首長級編外職位的數目

\* — 截至 2017 年 4 月 1 日，運輸科並無懸空的首長級職位

## 公務員事務局的意思

26. 公務員事務局支持開設總調查主任非公務員職位的建議。該局考慮到出任擬設職位的人員須承擔的職責和掌管的職務範圍，認為擬設職位的職級恰當。

## 首長級薪俸及服務條件常務委員會的意見

27. 由於擬設的職位為非公務員職位，故無須徵詢首長級薪俸及服務條件常務委員會的意見。

-----

運輸及房屋局

2017 年 4 月

## 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

### 開設職位的目的一

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。

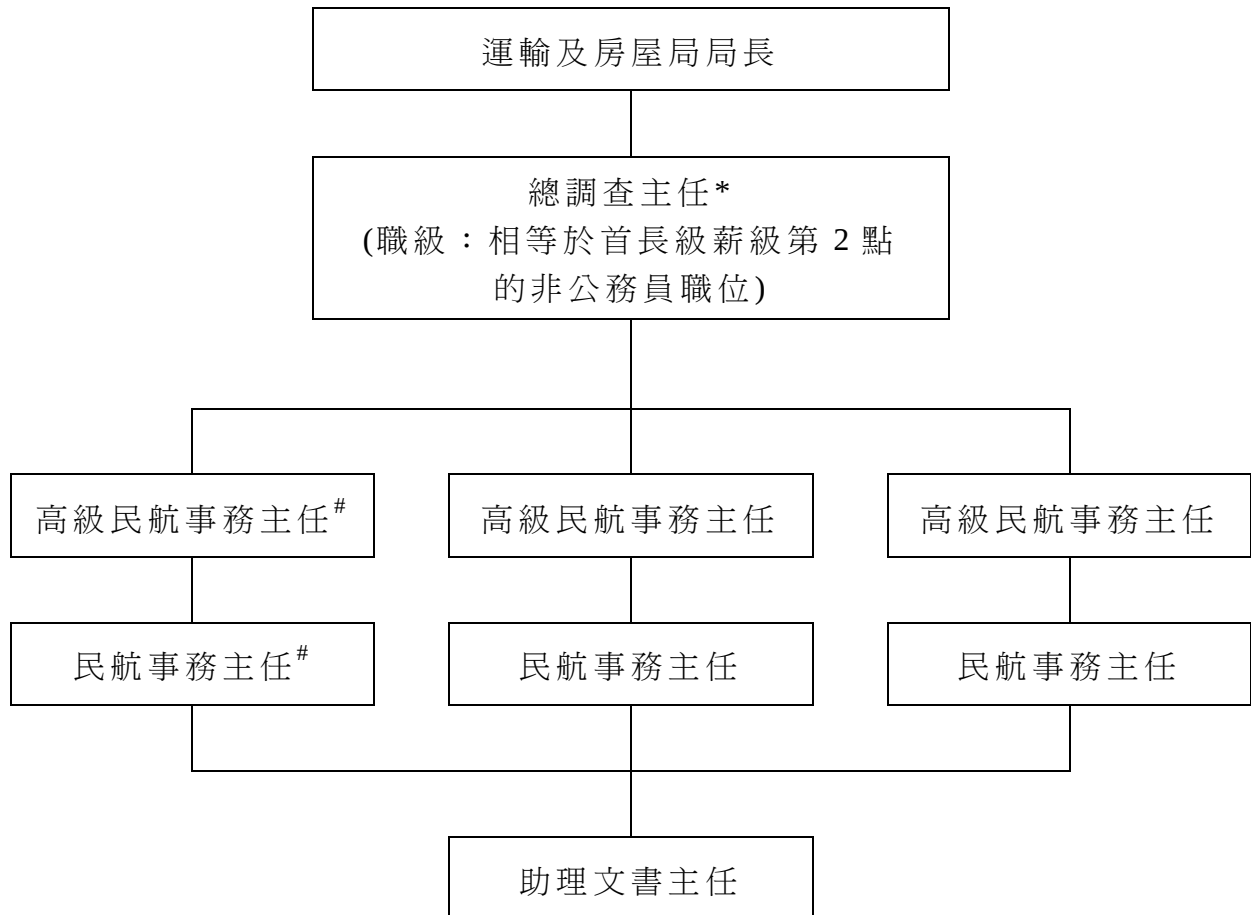
### 主要職務及職責一

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。

-----

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。

### 3 個調查小組的主要職責

#### 調查小組 1

1. 根據總調查主任的指示進行民航意外調查；
2. 執行與防範意外相關的職責，例如管理事故呈報機制、主動收集、處理和分析業界提供的安全數據以找出安全隱患、提出安全建議、與航空業界合作發放安全訊息；
3. 定期檢討和更新法例，以及民航意外調查的安排和程序，以確保香港按照本地法例和《附件 13》的規定，為意外調查準備就緒和確保有足夠能力應付；以及
4. 根據總調查主任的指示執行任何其他職務。

#### 調查小組 2

1. 根據總調查主任的指示進行民航意外調查；
2. 統籌調查主任的培訓，有需要時為調查主任和外界專家安排基本訓練和複修訓練；
3. 建立和管理民航意外調查的器材和設備；
4. 向生還者及遇難者／傷者的家屬匯報調查進度，並在有需要時提供協助；以及
5. 根據總調查主任的指示執行任何其他職務。

調查小組 3

1. 根據總調查主任的指示進行民航意外調查；
  2. 密切留意在意外調查和航空安全方面最新的國際標準、發展和技術，以更新調查隊伍的知識及設備，並向業界發放相關資訊以提高對安全的警覺性；
  3. 與本地和海外機構就意外調查和航空安全的事宜聯繫和協調，並參與及／或舉辦與航空安全和意外調查相關的活動；以及
  4. 根據總調查主任的指示執行任何其他職務。
-