

2017年3月27日會議
討論文件

立法會經濟發展事務委員會

成立獨立的民航意外調查機構及 修訂《香港民航(意外調查)規例》(第448章, 附屬法例B)

目的

本文件建議在運輸及房屋局(下稱「運房局」)轄下成立獨立於民航處的民航意外調查機構(下稱「獨立調查機構」),專責調查民航意外和嚴重事故,以符合國際民用航空組織(下稱「國際民航組織」)的最新要求。就此,政府亦建議開設1個為期3年的非公務員編外職位,職銜為總調查主任(相等於首長級薪級第2點),領導獨立調查機構的工作,在獲財務委員會(下稱「財委會」)批准之後即時生效直至2020年3月31日為止。同時,為賦予該獨立調查機構和總調查主任法定權力以執行職務,政府計劃相應修訂《香港民航(意外調查)規例》(第448章,附屬法例B)(下稱「《規例》」)。本文件旨在就上述建議徵詢委員的意見。

背景

2. 根據國際民航組織訂定的標準及建議措施和國際慣例,進行民航意外調查是在於找出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,是保障航空安全的重要一環。這類調查的目的不是為了分攤過失或責任,以鼓勵涉事各方坦白說明真相,從中找出意外或嚴重事故的真正原因。
3. 中國是國際民航組織191個締約國之一,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。國際民航組織於《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》」）列明民航意外調查的規範。根據《附件13》的標準及建議措施，國際民航組織的締約國有責任調查在其領土內發生的航空意外和嚴重事故，並需參與牽涉其註冊飛機在其他地區發生的意外和嚴重事故的有關調查。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。

4. 行政長官根據《規例》委任總調查主任及副總調查主任，以調查飛機意外發生的情況及因由。多年來，該2個職位分別由民航處處長及民航處適航標準總監出任。就每宗需要調查的意外或嚴重事故，總調查主任會在民航處內委派1隊專責小組負責調查工作。專責小組一般由1名調查隊長¹及多名調查主任組成，調查隊長和主任由民航處不同分部內具意外調查專業資格的人員調配兼任，一般以兼任形式參與調查。專責小組亦會邀請相關國家如飛機註冊國、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，負責統籌所有調查的行政和後勤支援工作。

5. 專責小組會根據《規例》進行調查，例如調查隊長/主任可傳召他認為適合的人予以訊問和錄取陳述，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>）。

¹ 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。

理由

成立獨立的民航意外調查機構的必要性

6. 國際民航組織理事會在2016年2月通過《附件13》的修訂，要求各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。新標準在2016年11月正式生效，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。

7. 香港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，達到國際水平。然而，由於民航意外調查有機會涉及民航處的監管職能（如規管航空公司和飛機的適航標準）和提供的服務（如航空交通管制），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，做法未能符合國際民航組織的最新要求（見上文第6段）。雖然現時民航處有一套內部機制能夠在某程度上處理上述的潛在矛盾²，然而，由於總調查主任是由作為民航處首長的民航處處長出任，有關安排仍然未能完全符合《附件13》修訂的精神。另一方面，民航處現時負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，亦難免令調查過程需時較長，不利於盡快公布調查結果及報告，供業界借鑑。因此，政府認為必須盡快成立獨立民航意外調查機構，以符合國際民航組織的新標準。

獨立調查機構的架構和職能

8. 政府建議新的獨立調查機構完全脫離民航處架構，轉為隸屬運房局³，由1名專職總調查主任取代民航處處長，領導意外或嚴重事故的調查。總調查主任將按《規例》由行政長官委任，並就調查的事宜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和調查結果的公正性及認受性。另外，我們建議獨立調查機構增聘全職人手協助總調查

² 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。

³ 新的民航意外調查機構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。

主任，以期加快調查過程，令業界盡早知悉結論並汲取經驗，採納和執行安全建議。增加人手和資源亦可以加強防範意外的安全管理工作，減少出現意外和嚴重事故的風險，從而進一步保障航空安全。

獨立調查機構的工作範疇

9. 獨立調查機構將會負責調查所有在香港發生，或在香港註冊的民用飛機在外地遭遇的意外及嚴重事故。獨立調查機構的主要職責包括調查意外成因、撰寫調查報告、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，該機構日常亦會負責防範意外的安全管理工作，例如管理意外和事故數據庫、分析數據以找出安全隱患、提出安全建議和與航空業界合作推廣安全訊息等。該機構還會恆常進行人員培訓、裝備維護，以確保獨立調查機構能隨時就相關的民用飛機意外及嚴重事故，履行《規例》的要求。

海外獨立調查機構的經驗

10. 現時不少國家（包括美國、英國及法國等）均已設有獨立於民航管理部門的民航意外調查機構。一般而言，海外大部分的調查機構均附屬於負責交通管理的政策局／部，或屬政府的一部分。部分例子如下：

- 美國：國家運輸安全局 (National Transport Safety Board) 是獨立政府機構，就意外調查向總統及國會負責；
- 英國：航空意外調查科 (Air Accident Investigation Branch) 是附屬於運輸部 (Department of Transport) 的單位，除人事編制及財政受運輸部督導外，享有獨立調查權力；及
- 法國：航空意外調查局 (Le Bureau d'Enquetes et d'Analyses pour la Securite de l'Aviation civile (BEA – France)) 是附屬於運輸部 (Ministry of Transport) 的獨立單位，由國會直接撥款。

11. 我們必須指出，香港航空業的運作特色與上述國家有很大分別，例如香港並無境內航班，相反美國航空業以境內航班為主；美國和法國是全球主要的飛機製造商，該兩國需要參與的意外調查工作因而會相應較多等。本文件建議的獨立調查機構架構和工作範疇，是參考了海外經驗，並考慮本地因素和運作需求制訂。最終目的是建立一個既符合國際標準並有效運作的獨立調查機構，以鞏固香港作為國際航空樞紐的地位和聲譽。

主要的法例修訂

12. 為了符合《附件13》有關成立獨立的調查機構的新規定，我們會於《規例》明確指出該民航意外調查機構隸屬於運房局並完全獨立於民航處。而現時《規例》賦予行政長官的權力，包括由行政長官委任總調查主任及副總調查主任的安排則維持不變。其他因應成立獨立民航意外調查機構而必須作出的法例修訂詳述於下文第13至14段。

13. 現時《規例》訂明民航意外調查的範圍和程序，以及民航處處長和總調查主任各自的職權。《規例》並沒有訂明，也未有假設，總調查主任是否由民航處處長出任，但有為兩個職位訂下各自的職權。例如，《規例》賦予民航處處長可授權任何人接觸涉及意外的飛機、移走或以其他方式接觸飛機或其內物品；《規例》同時賦予總調查主任可以要求涉事飛機的機主、經營人、機長或租用人送交所管有或控制而與該意外有關的資料。由於目前總調查主任是由民航處處長出任，因此《規例》雖然為總調查主任和民航處處長訂下就意外調查各自的職權，在實際操作上未有出現問題。將來在成立獨立的調查機構後，為確保調查的獨立性，政府有需要修改該《規例》，將民航處處長現時擁有與意外調查有關的職權移交至總調查主任。

14. 除此之外，就《規例》的適用範圍而言，總調查主任現時須就意外及嚴重事故作出調查，政府會參考《附件13》來修訂／加入「意外」及「嚴重事故」的定義。此外，我們亦建議總調查主任可就有航空安全參考價值的事務進行調查。這安排符合《附件13》的精神，同時基本上反映多年來的實際做法。

15. 至於《附件13》的其他新標準，包括訂明外國代表參與本地民航意外調查的權責、加強保護調查的資料及證物等，政府會參照本地的實際情況，仔細研究其可行性。由於有關研究及政策制訂需時，為了盡快成立獨立民航意外調查機構，我們決定將《規例》的修訂工作分兩個階段進行，先於本立法年度推行上文13至14段的修訂，並在完成《附件13》其他新標準的相關研究工作後，於2018-19立法年度內向立法會作出對《規例》的其他修訂建議。期間《附件13》的新標準將會一如以往，透過行政指引執行。民航處亦就其中一些重要的《附件13》標準以意外調查公告(Accident Investigation Bulletins)形式，上載民航處網頁供公眾查閱⁴。

需設立首長級總調查主任的理據

16. 民航意外調查是相當專業和複雜的工作，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。總調查主任亦需擁有多年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，若相關的法例修訂獲得通過，總調查主任將會擁有主導和監督意外調查工作的法定權力，包括委任協助調查者和容許獲授權人士接觸和移走涉事飛機等。

17. 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，在調查期間向業界取證問話，並向業界發放安全訊息，有頗多機會接觸航空業界的領導層。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。另一方面，總調查主任亦須負責與立法會和傳媒溝通，向公眾解說調查的進展和結果，因此必須具備良好的溝通能力。

18. 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

⁴ <http://www.cad.gov.hk/english/notifyairacc.html>

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，我們認為有需要開設一個相等於首長級薪級第2點的非公務員總調查主任編外職位，以處理上述工作，為期三年，由獲財務委員會批准之後即時生效直至2020年3月31日為止，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符合實際的運作需要，並適時決定機構長遠的人手安排。建議開設的總調查主任職位的職責說明，載於附件1。

19. 鑑於民航意外調查的專業性，本地擁有相關經驗和能力的人選不多。為擴闊招聘人選，容許政府在有需要的情況下聘請海外的航空專家，我們建議用較富彈性的非公務員合約方式聘請總調查主任。

非首長級人員的支援

20. 我們建議在總調查主任之下另設6名公務員調查主任職位（即3名高級民航事務主任及3名民航事務主任）協助調查工作，當中2個職位會由現時隸屬民航處意外調查組的1名高級民航事務主任及1名民航事務主任調配出任，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⁵。此外，我們亦建議獨立調查機構另設1名助理文書主任協助處理文書／秘書職務。這些職位會根據政府內部的現行政策和程序開設，為期3年，直至2020年3月31日為止。獨立調查機構的擬議組織圖，載於附件2。

曾經考慮的其他方法

21. 我們曾經審慎考慮可否重新調配運房局或民航處現有的人手，出任總調查主任一職。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，方能保障其中立性，因此獨立調查機構的人手完全由民航處現職人員調配的安排，並不

⁵ 國際民航組織的指引沒有明確排除某些國家可能有需要由民航管理部門調配專家出任意外調查機構的部分職位（總調查主任除外），最重要的是這些調查主任向總調查主任負責，而總調查主任又直接從屬部長級官員。

符合《附件13》的標準。另一方面，由於調查民航意外是相當專業的工作，總調查主任需要有航空專業背景和能力方能勝任，因此亦無法調配運房局的一般職系人員擔當此職。綜合以上考慮因素，我們認為最合適的做法是在運房局內成立獨立調查機構，並委聘專業人士出任總調查主任一職。

對財政的影響

22. 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點的公務員職位的全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20段所述的5個新增非首長級職位所需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。

23. 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

24. 由於是次法例修訂建議主要涉及航空業界的運作，與公眾的日常生活並無直接關係，因此政府現正就法例修訂建議針對性地諮詢航空業界。我們理解到過往航空業界（尤其是航空公司及機師公會）一直要求政府成立獨立的民航意外調查機構，因此預計是次建議會獲得業界支持。

未來路向

25. 就開設相等於首長級薪級第2點的非公務員總調查主任一職，我們會盡快把建議提交立法會人事編制小組委員會考慮，再提請財委會批准。如財委會通過開設有關職位，我們會盡快展開招聘程序。與此同時，政府會同步進行相關的法例修訂工作，以期在2016-17立法年度內把修訂草案提交立法會，進行先訂立後審議的程序。

26. 視乎相關法例的審議進程，以及財委會批准撥款開設總調查主任一職後的招聘工作所需的時間，政府計劃最快在2017年內正式成立獨立調查機構及委聘總調查主任，並完成相關的法例修訂，確保獨立調查機構和總調查主任有足夠的法定權力執行職務。政府會在該機構的職位3年限期屆滿前檢討有關人手需求和編制。

徵詢意見

27. 請委員支持是次人員編制建議和法例修訂建議。

運輸及房屋局
民航處
2017年3月

總調查主任職位的擬議職責說明

職銜 ： 總調查主任
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：

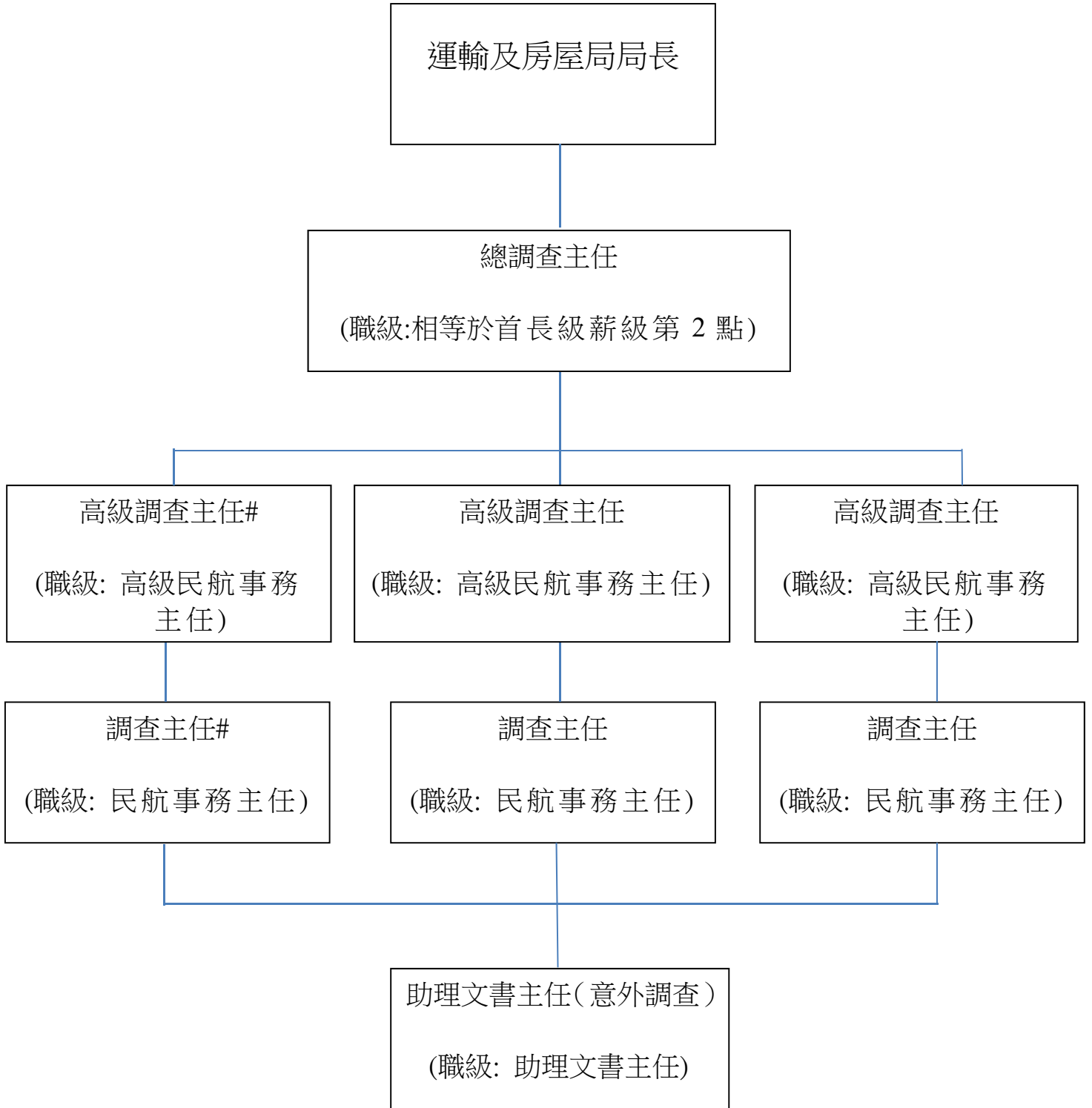
擬增設的非公務員總調查主任將會負責領導在運輸及房屋局下成立的獨立民航意外調查機構，並主導民航意外調查工作及安全管理工作。

主要職務及職責：

1. 調查所有在香港發生或牽涉在香港註冊的民用飛機的意外或嚴重事故，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因由，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，包括統籌人手分配、員工培訓、採購和保養調查設備、維護設施和文件紀錄等工作，以及制訂優化意外調查和安全管理程序的策略和措施；
4. 監督收集、保護和分析有關航空安全的資訊和數據的工作，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（例如當在海外發生的意外或嚴重事故牽涉在香港註冊的飛機）；及
7. 代表香港特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，與國際組織在民航意外調查和航空安全的議題上保持密切聯繫。

民航意外調查機構建議組織圖



#由現時隸屬民航處意外調查組的 1 名高級民航事務主任及 1 名民航事務主任調配出任