

財務委員會 人事編制小組委員會討論文件

2019 年 1 月 23 日

總目 28－民航處

分目 000 運作開支

請各委員向財務委員會建議，保留民航處下述編外職位，由 2019 年 4 月 1 日或財務委員會批准當日起生效(以較遲者為準)，至 2025 年 3 月 31 日－

1 個首長級乙級政務官職位

(首長級薪級第 3 點)(199,050 元至 217,300 元)

問題

民航處需要有時限的專責首長級支援，繼續加強部門的高層管理，以在未來數年推展多項主要工作，並持續加強部門的整體行政管理。

建議

2. 我們建議在民航處保留 1 個首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)編外職位，職銜為民航處副處長(2)，由 2019 年 4 月 1 日或財務委員會(下稱「財委會」)批准當日起生效(以較遲者為準)，至 2025 年 3 月 31 日。

理由

加強高層管理支援

3. 在 2016 年 6 月之前，民航處處長(首長級薪級第 6 點)的副手只有 1 名民航處副處長(首長級薪級第 3 點)，由該處的專業職系人員出任。由於有需要加強民航處高層管理的能力，在立法會經濟發展事務委員會的支持及財委會的批准下，民航處在 2016 年 6 月 28 日開設了 1 個首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)編外職位(即民航處副處長(2))，至 2019 年 3 月 31 日止¹。

4. 在開設民航處副處長(2)的職位後，在任首長級人員一直為多項主要工作提供高層管理支援，並加強行政監督。該處的行政部、財務部和航班事務及安全管理部²均由民航處副處長(2)統領，以提升行政監督。民航處副處長(2)亦要監督部門的公共關係組。在眾多的職責之中，民航處副處長(2)要與立法會和其他外間的持份者保持緊密聯繫，並在有需要時闡釋民航處的政策和運作。前民航處副處長的職銜已改為民航處副處長(1)，繼續監督飛行標準及適航部、航空交通管理部、航空交通工程服務部和機場安全標準部，以集中監督該處在技術和專業層面的運作。民航處副處長(1)及民航處副處長(2)的職責說明分別載於附件 1 及 2。顯示該處高級管理職位(包括擬保留的民航處副處長(2))及 4 個擬保留的有時限非首長級職位³的現行組織圖載於附件 3。

附件1
及2
附件3

¹ 詳情請參閱有關人事編制小組委員會 EC(2016-17)3 號文件。

² 航班事務及安全管理部轄下有無人駕駛飛機組、培訓發展及國際關係組及航空交通管理標準組等。無人駕駛飛機組負責監管無人駕駛飛機系統(下稱「無人機」)的運作及統籌有關民航法例修訂的事宜。培訓發展及國際關係組負責協調部門培訓政策及與國際組織，特別是國際民用航空組織(下稱「國際民航組織」)，在民航事務上的聯絡。航空交通管理標準組實際上是民航處提供的空中航行服務的監管者。

³ 該 4 個非首長級職位在 2016 年開設，為期 3 年，至 2019 年 3 月 31 日止，為民航處副處長(2)提供專責支援。

5. 民航處在 2016 年加強高層管理後，完成了多個促進香港作為國際航空樞紐的地位的重大項目，包括 2016 年 11 月全面啟用新航空交通管理系統(下稱「航管系統」)。根據航管系統專家小組 2017 年 11 月發表的總結報告⁴，新航管系統的整體表現令人滿意，在磨合期後運作暢順，成功應付航班高峰期的交通流量，並克服了惡劣天氣帶來的挑戰。此外，民航處亦為香港機場管理局(下稱「機管局」)提供意見和支援，以協助設立香港國際航空學院。該學院在 2016 年正式成立，為年青一代及在職人士提供訓練課程，是培訓本地及區域空運人才的重要里程碑。

6. 再者，民航處還展開了多項對航空業發展十分重要的主要工作，包括支援機管局落實三跑道系統項目的籌備工作。有關工作需要與機管局及相關政策局／部門保持緊密的高層聯絡。在民航處副處長(2)的領導下，為三跑道系統而興建的新航空交通管制(下稱「空管」)指揮塔和相關飛行區設施，以及購置新空中航行服務設備和更換／提升現有已沿用多年的空中航行服務設備的撥款申請獲財委會批准。民航處副處長(2)亦督導行政組簡化及／或加快不同專業職系及部門職系的招聘工作，並處理該處在招聘及挽留人才方面遇到的困難。此為民航處應付不斷增長的航空交通及三跑道系統項目的整體策略的必要部分。此外，民航處副處長(2)領導該處就無人機規管事宜的檢討工作，包括先後在 2017 及 2018 年完成的顧問研究及公眾諮詢。上述工作為正在草擬的無人機運作新規管機制的立法建議奠定了穩固的基礎。再者，民航處副處長(2)指導多項本港航空法例的修訂工作，包括有關安全空運危險品的法例修訂工作。雖然有關工作已取得重大進展，我們仍需持續努力，以完成這些工作(請參閱下文第 8 至 22 段)。

7. 民航處審慎檢視了高級管理人員的人手和未來數年即將展開的主要工作，認為有需要保留首長級乙級政務官的編外職位 6 年，以提供高層管理、督導和支援。詳情列於下文。

⁴ 民航處在 2016 年 12 月成立航管系統專家小組，任期為 1 年，由 2016 年 12 月至 2017 年 11 月。小組成員包括在航空交通管理、工程及航空安全管理方面的本地及海外專家和學者，以就新航管系統全面啟用後出現的磨合情況向民航處提供獨立意見。該小組的總結報告載於民航處網頁，網址如下：

<https://www.cad.gov.hk/reports/Final%20Report%20by%20the%20Air%20Traffic%20Management%20System%20Expert%20Panel%20dated%20November%202017.pdf>

將需民航處副處長(2)督導及提供意見的主要工作

與三跑道系統有關的民航處項目

8. 為應付不斷增長的航空交通需求，以及維持香港作為國際航空樞紐的競爭力，機管局現正致力把香港國際機場發展成為三跑道系統。三跑道系統的建造工程在 2016 年 8 月展開，據機管局表示，需時約 8 年完成。第三條跑道預計在 2022 年啟用，隨後現有的北跑道會關閉作重新配置(即雙跑道過渡安排)。三跑道系統預計在 2024 年年底全面投入運作。

9. 為支援落實三跑道系統項目，民航處一直就籌備工作與機管局等不同持份者聯繫。財委會在 2018 年 7 月⁵批准有關撥款申請，以興建新空管指揮塔和相關飛行區設施，以及購置新空中航行服務設備和更換／提升現有已沿用多年的空中航行服務設備。民航處現正全力落實有關工作，包括進行空中航行服務設備的初步設計和按有關程序擬備招標文件。

10. 此外，民航處亦展開其他範疇的籌備工作，例如為雙跑道過渡安排及三跑道系統運作制定新的空中航行服務程序、就機管局提交的顧問研究和報告提供技術意見和支援，包括但不限於雙跑道過渡安排及三跑道系統下的擬議機場高度限制圖、設計新飛行區設施(包括跑道、滑行道及停機坪等)以及其後審批這些新設施及有關運作程序，以確保符合國際民航組織訂立的最新標準和建議措施及民航處的機場牌照規定。這些工作複雜精密，環環相扣。民航處於部門內，以至與多個政策局／部門和機管局等其他持份者之間，均須進行策略性規劃和統籌協調。由於民航處副處長(1)會專注於部門內與三跑道系統相關的項目在專業和技術層面的工作，民航處需要 1 名在行政和資源管理方面專業及富經驗的首長級乙級政務官，以繼續督導資源規劃和管理、項目管理和公共關係。這些工作對確保部門內為三跑道系統的啟用而進行的相關項目可順利落實至為重要。因此，民航處需要自 2019 年 4 月 1 日起保留該首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)編外職位 6 年，就與三跑道系統運作有關的複雜工作提供高層督導。

⁵ 財委會批准了 19 億 290 萬元，以興建新空管指揮塔和相關飛行區設施；以及 29 億 5,800 萬元，以購置新空中航行服務設備和更換／提升現有已沿用多年的空中航行服務設備。詳情請分別參閱 PWSC(2018-19)25 號文件和 FCR(2018-19)50 號文件。

人力規劃及加強行政監督

11. 近年航空交通增長強勁，預計香港國際機場三跑道系統發展項目將帶動航空交通需求上升，民航處迫切需要增加人手，以應付各種挑戰。培訓專業人員需時甚長，要把新入職的見習人員訓練成為全面的航空交通管制員，一般需 5 至 7 年。因此，周全的長遠人力規劃在招聘、培訓、挽留及接任各方面，以及在合適時間爭取資源至為重要。

12. 在過去數年，民航處在民航處副處長(2)的指導下，一直檢討和推行措施，以改善部門專業職系的人手情況，尤其是航空交通管制主任職系。該處已獲資源，在 2018-19 年度在航空交通管理部增設 40 個非首長級職位，以加強前線運作支援，提供空管服務和應付三跑道系統項目的工作。財委會亦已在 2018 年 12 月批准在航空交通管理部開設 2 個總航空交通管制主任(首長級薪級第 1 點)職位，一個為常額職位，而另一個為編外職位。為配合三跑道系統項目的工作，民航處將需要更多的航空交通管制主任及其他專業職系人員。

13. 由於航空交通和航空業蓬勃發展，全球業界對專業人才需求殷切，民航處須進行長遠人力規劃，制訂招聘和挽留員工的策略。該處已推行多項措施，例如為了擴大合適見習航空交通管制主任的招聘範圍，部門已放寬中文語文能力的要求⁶。我們會繼續檢視和探討加強及／或簡化招聘程序和培訓計劃的方法。我們亦會研究與香港國際航空學院進一步合作，擴闊民航處員工的培訓領域，同時提升學院提供優質專業培訓的能力，此舉亦有助學院發展成為區域和國際航空培訓樞紐。

14. 過去兩年，在民航處副處長(2)的督導下，民航處致力加強內部管理和行政監督，以回應審計署與政府帳目委員會(下稱「帳委會」)有關民航處的相關報告⁷的建議。該處已為轄下人員舉辦企業管治工作坊和防貪工作坊，使他們留意遵守規則和規例。內部的行政程序和指引亦已予檢討，以便在有需要時促進監察和內部管理。

⁶ 根據現行安排，見習航空交通管制主任的入職條件包括在香港中學文憑考試或香港中學會考的中國語文科考獲第 2 級的成績。經審慎檢視航空交通管制主任的工作需要及擴大招聘範圍的目的，民航處在 2018-19 年度會招聘有限數目能講寫中文但未能符合入職條件所列中文語文水平的見習航空交通管制主任。

⁷ 請參閱審計署署長第六十三號報告書第 3 章和第 4 章，以及帳委會第六十三號和第六十三 A 號報告書。

15. 在未來數年，民航處繼續需要民航處副處長(2)，以繼續督導及加強行政監督和提高員工遵守規則意識的工作，使其成效得以持續。企業管治工作坊和防貪工作坊，將有系統地納入新入職人員和現任人員的恆常培訓。民航處已應審計署的建議更新「民航處項目程序手冊」，並會進一步檢視手冊，以納入過往工作所得的經驗。內部行政程序和指引的檢討工作將持續進行，以便在有需要時就不同範疇，包括工作流程、採購程序及文件記錄等，作出改善。

16. 按以上所言，民航處的人手編制正逐漸增加，故仍然需要由民航處副處長(2)帶領和督導人力規劃事宜，善用不同專業職系的人力資源，以應付航空業增長及繼續加強行政監督。

無人機的規管機制

17. 由於無人機迅速發展，民航處已為無人機的規管展開檢討，務求既能保障公眾安全，又能配合無人機的技術發展及多種用途。民航處在 2018 年 4 月公布就規管無人機而進行的顧問研究報告，並就規管無人機的方向展開了為期 3 個月的公眾諮詢。2018 年 7 月完成公眾諮詢後，民航處在民航處副處長(2)的督導下，因應顧問研究的建議及公眾諮詢所收集到的意見，草擬優化規管機制的詳細建議。有關建議包括建立註冊系統、訂明操作不同類別無人機的訓練要求、發布無人機「禁飛區」飛行圖、訂立無人機的保險規定等。

18. 優化無人機的規管機制，涉及多方面的複雜工作。由於無人機的科技和應用急速發展，日趨多元化，而國際間並無劃一的規管標準，以致此項工作非常繁複，極具挑戰性。我們需要制定新的法例。此外，我們亦須與不同持份者，包括其他政策局／部門、專業協會、無人機製造商及立法會議員等協作和聯繫。

19. 鑑於所涉事宜複雜，又關乎各持份者的不同利益，以及對香港無人機操作的規管機制的未來發展有深遠的影響，此項目必須由民航處副處長(2)督導和作出高層協調工作。民航處的目標是在 2019 年第二季就立法建議諮詢經濟發展事務委員會，並整體考慮建議措施的可行性、優先次序和所需資源，以就落實措施制訂短期(截至 2020 年)和中／長期(2020 年後)的策略框架。

航空相關法例的修訂工作

20. 為確保本港法律框架足夠而有效，且已適切地納入國際民航組織的最新標準和要求，民航處一直檢討與航空有關的法例，並自 2017 年起作出多項修訂，包括修訂了《香港飛航(費用)規例》(第 448 章，附屬法例 D)下的多項現有收費；為符合國際民航組織訂立的標準和建議措施，設立獨立於民航處的民航意外調查機構⁸而修訂《香港民航(意外調查)規例》(第 448 章，附屬法例 B)；以及為落實國際民航組織有關《1995 年飛航(香港)令》(第 448 章，附屬法例 C)的附表 6 和《危險品(航空托運)(安全)規例》(第 384 章，附屬法例 A)的附表下安全空運危險品的最新要求，修訂了《1995 年飛航(香港)令》(第 448 章，附屬法例 C)。

21. 在未來數年，民航處將進一步展開修例工作。最值得注意的是修訂《1995 年飛航(香港)令》(第 448 章，附屬法例 C)這條在規管航空安全及空中航行事宜方面的主要民航法例，令有關法例符合最新的國際民航組織要求／國際慣例，以及促進香港的航空業務發展⁹。法例的修改範圍廣泛及須與不同持份者，包括機場營運者、航空公司、飛機維修、設計及製造公司聯繫，工作十分艱巨。因此，我們有需要保留該首長級乙級政務官編外職位，讓擁有出色行政技巧及富處理修例工作經驗的在任首長級人員繼續督導複雜的法律程序。

22. 由於需要處理上述各項主要工作，民航處繼續需要高級首長級人員的支援，因此建議保留有關的首長級乙級政務官職位 6 年至 2025 年 3 月 31 日止，以配合民航處的運作需要，直至三跑道系統項目全面投入運作(目標為 2024 年年底)。

非首長級人員的支援

23. 為繼續支援民航處副處長(2)，以有效督導上述工作，共約 120 個不同職系的非首長級公務員職位(包括擬保留 6 年的現有 4 個有時限的非首長級職位)會給予支援。

⁸ 2018 年 9 月 10 日，民航意外調查機構在運輸及房屋局下正式成立。

⁹ 例子包括撤銷在一式兩份的負載表簽署此不合時宜的要求，以便利電子傳送；以及跟從國際民航組織的最新標準，在有超過 1 位機師的情況下，放寬適用於 60 至 65 歲為公共交通的目的而操作飛機的機師的要求。

曾考慮的其他方法

24. 我們曾經審慎研究，可否重行調配民航處現有的人手，執行上述第 8 至 22 段的各項工作。然而，民航處副處長(1)(首長級薪級第 3 點)須集中監督該處在技術和專業層面的運作，因此忙於處理其職責範圍內的高層督導工作，包括確保機場符合國際安全及保安標準、規管航空公司及其維修保養工作、空管系統的表現和提供航空交通服務等。未來數年，隨着落實國際民航組織對空運貨物進行安檢的最新要求、三跑道系統項目的籌備工作，以及航空交通快速增長下航空服務擴展，他的工作量預計會進一步增加。再者，民航處需要 1 名在行政和資源管理方面專業及富經驗的首長級乙級政務官，以協助處理該處未來 6 年的工作。

對財政的影響

25. 按薪級中點估計，建議保留的民航處首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)編外職位所需增加的年薪開支為 2,530,800 元，而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 3,641,000 元。至於上文第 23 段所述的 4 個有時限的非首長級職位，按薪級中點估計所需增加的年薪開支為 3,233,820 元，而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 4,878,000 元。我們已預留足夠款項，以支付上述建議所需的開支。

公眾諮詢

26. 我們已在 2018 年 11 月 26 日就保留該首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)職位的建議，諮詢立法會經濟發展事務委員會。委員普遍支持上述建議，但認為政府應考慮開設常額職位而非首長級乙級政務官編外職位，以應付因航空交通增長等因素而增加或將增加的工作量。鑑於民航處的工作因航空交通持續增長及三跑道系統將投入運作而日漸繁複，民航處長遠或有需要考慮開設 1 個副處長常額職位。為審慎起見，我們建議保留該首長級乙級政務官編外職位 6 年至 2025 年 3 月 31 日，以應付因三跑道系統項目全面投入運作(目標為 2024 年年底)而增加的運作需要，並適時檢討情況，以確定如何最能長遠滿足民航處的需求。

編制上的變動

27. 過去 2 年，民航處在編制上的變動如下－

編制 (註)	職位數目			
	目前情況 (2018 年 12 月 1 日)	2018 年 4 月 1 日 的情況	2017 年 4 月 1 日 的情況	2016 年 4 月 1 日 的情況
A	21+(1)#	21+(1)	21+(1)	21
B	362	348	335	331
C	413	400	380	378
總計	796+(1)	769+(1)	736+(1)	730

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

() - 首長級編外職位數目

- 截至 2018 年 12 月 1 日，民航處並無懸空的首長級職位

公務員事務局的意思

28. 公務員事務局支持在民航處保留 1 個首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)編外職位的建議，以加強部門的高層管理。公務員事務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，認為有關職位的職系和職級均屬恰當。

首長級薪俸及服務條件常務委員會的意見

29. 由於建議保留的首長級職位屬編外性質，如獲財委會批准保留，我們會按照議定程序，向首長級薪俸及服務條件常務委員會報告。

民航處副處長(1)的職責說明

職銜：民航處副處長(1)

職級：民航處副處長(首長級薪級第 3 點)

直屬上司：民航處處長

主要職務及職責一

1. 協助民航處處長監督民航處的飛行標準及適航部、航空交通管理部、航空交通工程服務部和機場安全標準部的運作。
2. 就各項工作項目的建議、准許和豁免要求、航空營運人許可證、機場牌照檢討報告，以及有關民航規管和安全事宜的部門刊物，作出審核和建議，以供民航處處長考慮。
3. 擔任民航處三跑道系統相關項目的項目督導委員會主席，密切監察該項目的進度，並在技術和專業層面作出所需的高層督導。
4. 監察香港國際機場的航班協調事宜，包括主持航班協調諮詢委員會會議。
5. 代表民航處參與國際民用航空組織、國際航空運輸協會和其他國際與地區組織就民航事宜舉辦的國際會議及論壇。
6. 執行民航處處長所指派的任何其他職務。

民航處副處長(2)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)

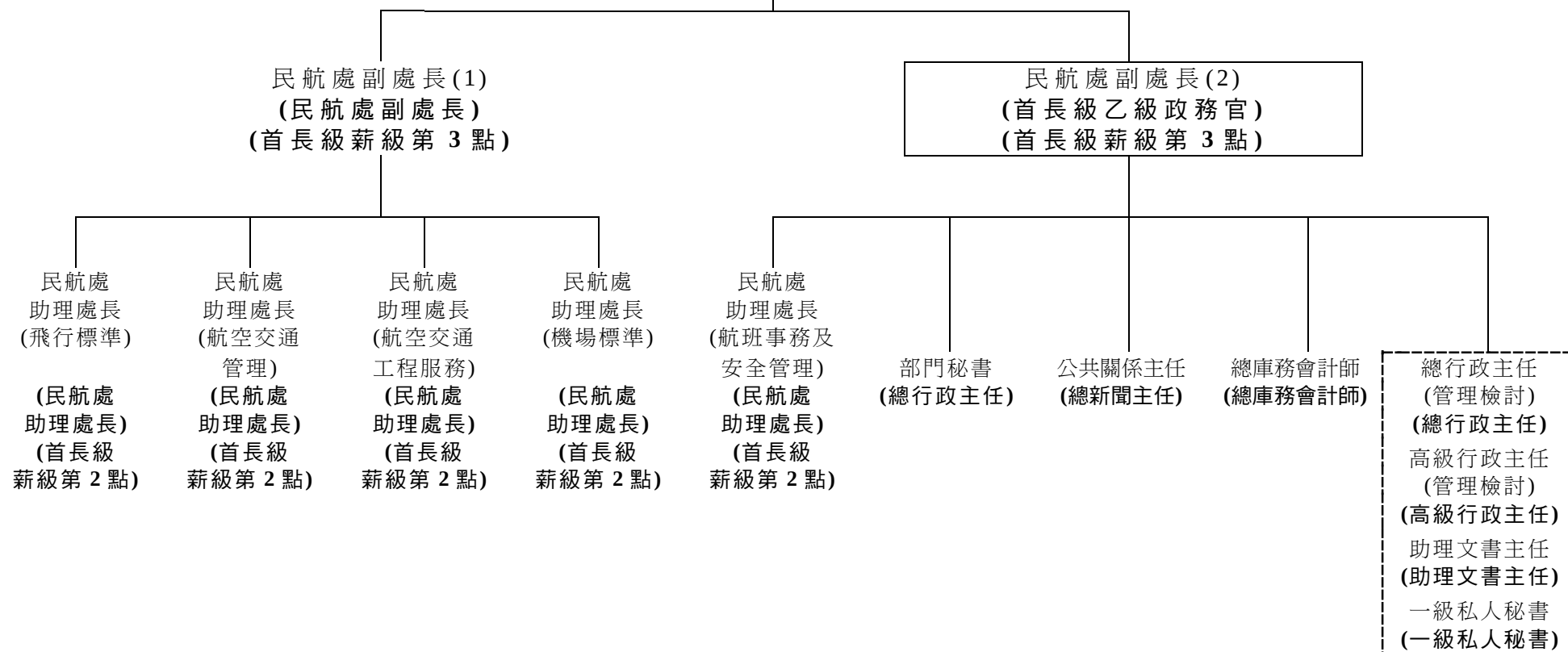
直屬上司：民航處處長

主要職務及職責一

1. 協助民航處處長監督民航處的航班事務及安全管理部、行政部和財務部的運作。
2. 為制定無人駕駛飛機系統的規管機制提供督導和指引。
3. 督導民航處的人力規劃和員工培訓發展事宜，包括擔任民航處部門協商委員會的主席。
4. 繼續加強民航處的行政監督，督導部門透過培訓、檢討行政程序，以及在有需要時加強內部管理，使員工留意遵守規則和規例。
5. 制定協調各方的策略性方案，以推展航空相關法例的修訂工作。
6. 擔任民航處三跑道系統相關項目的項目督導委員會成員，從管治、遵守規則和財務管理方面監督和督導該項目的事宜，並與持份者(包括立法會和傳媒)保持緊密聯繫。
7. 與立法會和其他外間人士／機構保持緊密聯繫，並在有需要時闡釋民航處的政策和運作。
8. 執行民航處處長所指派的任何其他職務。

民航處高級管理人員組織圖

民航處處長
(民航處處長)
(首長級薪級第 6 點)



建議由 2019-20 至 2024-25 年度保留 6 年的首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)職位

由 2019-20 至 2024-25 年度保留 6 年的非首長級職位