立法會
Legislative Council

立法會 CB(4)1020/18-19(04)號文件

檔號：CB4/PL/EDEV

經濟發展事務委員會
2019 年 6 月 24 日的會議

無人駕駛飛機系統的規管
最新背景資料簡介

目的

本文件就無人駕駛飛機系統("無人機")的規管提供背景資料，並綜述經濟發展事務委員會("事務委員會")委員在過往的討論中就相關事宜提出的主要意見及關注。

背景

2. 根據現行法例，所有操作無人機的人士，不論所操作無人機的重量爲何，均受《1995 年飛航(香港)令》(第 448C 章)第 48 條監管。該條文訂明任何人士不得因魯莽或疏忽引致或容許飛機對他人或財產安全構成危險。第 448C 章第 3、第 7 及第 100 條亦規定，任何人士若在香港操作重量超過 7 公斤(不計燃料)的無人機，均須在操作前向民航處提出申請"飛機登記證"及"飛機適航證"，才可操作。此外，根據《空運(航空服務牌照)規例》(第 448A 章)第 22 條規定，任何人士若使用無人機提供受酬服務，不論無人機的重量，在操作前必須向民航處提出申請，並須按民航處批出許可證的條件提供服務。無人機除了必須依循相關民航規例安全操作外，使用者亦須遵守香港其他法律，包括但不限於《電訊條例》(第 106 章)及《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)等。

3. 儘管現時已訂有上述條文，近年社會上有意見認為現行就無人機用途的規管未能與時俱進，而且未能有效應付由科技發展和無人機日漸普及所帶來的挑戰，因此需對有關的規管進行全面檢討。為協助政府檢視現時法例要求是否有效，並探討

如何優化現行規管機制，務求既可配合無人機的技術發展和多元化用途，又可更有效保障公眾安全，民航處於 2017 年 3 月委聘顧問，研究無人機的規管事宜。

4. 顧問研究認為，國際社會對規管無人機沒有劃一標準，但普遍按風險為本的方式，把無人機分類和予以規管。經評估相關風險因素和充分考慮本地的情況後，顧問就香港規管無人機的事宜提出 6 項主要建議：

(a) 建立無人機機主註冊系統；

(b) 採用以基於風險方式分類及規管無人機的操作；[1]

(c) 訂定培訓與考核要求；

(d) 製作供無人機用家使用的飛行圖；

(e) 為無人機訂立保險要求；及

(f) 就室內操作無人機事宜作進一步研究。

5. 繼向事務委員會闡釋上述顧問研究的進度後，民航處公布顧問研究報告，並於 2018 年 4 月 3 日至 7 月 3 日期間，就規管無人機的方向展開為期 3 個月的公眾諮詢。[2]

6. 政府當局在 2019 年 1 月表示，民航處現正因應顧問研究的建議及公眾諮詢收集所得的意見，草擬優化無人機規管機制的詳細建議。民航處擬於 2019 年內就優化無人機規管機制的法例修訂建議，諮詢立法會。

---

[1] 有關建議的分類方法如下：(a) 甲類可再細分為甲1類(重量為250克或少於250克的無人機)和甲2類(重量超過250克但不超過7公斤的無人機)；(b) 乙類指重量超過7公斤但不超過25公斤的無人機；(c) 丙類為重量超過25公斤的無人機。甲、乙及丙類分別視為"低風險"操作、"受管制低風險"操作及"受管制較高風險"操作。

[2] 顧問研究報告及諮詢文件已上載於民航處的網頁(www.cad.gov.hk/chinese/uas_view.html)。

委員提出的主要意見及關注

7. 在2017年12月12日的事務委員會會議上，政府當局向委員闡釋該顧問研究的進度及顧問就香港規管無人機的事宜提出的主要建議。事務委員會普遍支持加強規管無人機，以保障公眾安全。但有部分委員關注到，使用裝上攝影機的無人機所引起的私隱事宜，以及顧問的建議或難以執行。

8. 政府當局表示，就在香港使用無人機的相關私隱事宜，屬於《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)的規管範圍，由個人資料私隱專員公署("公署")負責執法。公署已發出《閉路電視監察及使用航拍機指引》，從個人資料私隱保障的角度就如何使用無人機提供建議。公署就無人機的相關私隱事宜作出的回應已隨立法會 CB(4)472/17-18(01)號文件發給委員。

9. 委員認為，為確保航空安全，保障地面上的人及建築物免受影響，政府當局必須在新規管制度下就無人機可運載的貨物種類訂立限制，並提供標示禁飛區的清晰飛行圖，以便有關人士安全操作無人機。部分委員亦建議在舉行大型活動的場地劃設臨時禁飛區。由於禁飛區的制訂及執法牽涉不同的政府部門，委員促請當局加強各政策局/部門之間的溝通，以便執行相關法律，並就禁飛區的規劃諮詢公眾。

10. 一名委員分享他早前接獲市民就這方面提出的意見。雖然回應者對無人機的規管意見紛歧，但他們均認為政府當局應提供標示了禁飛區的清晰飛行圖，實屬重要。有意見關注到私隱保障和無人機機主購買第三者保險的問題；也有意見認為，若有為無人機機主/操作人而設的發牌制度，有關的註冊程序應盡量從簡，考核要求也不應過於嚴苛。有建議要求無人機用家須以真實姓名登記。於指定範圍內操作的競賽無人機，應可獲豁免遵從某些要求。當局應加強公眾教育和宣傳，以提高市民對新要求的認識。此外，也有意見關注到經改裝的無人機和被旅客攜帶入境香港的無人機的規管問題。

11. 事務委員會通過一項議案，促請政府當局就無人機的規管進行全面檢討及公眾諮詢。有關議案的措辭如下：

> "本委員會促請政府當局就以下範疇展開探討，並研究在公眾諮詢收集意見：

(a) 研究無人機若有攝影功能或裝置，不論重量，均須登記；

(b) 研究無人機須配備適當儀器(例如飛行記錄儀、遠距離識別系統等)和功能(例如可預設飛行高度)方可操作的可行性，以讓相關部門將來有效監察無人機的操作；及

(c) 研究透過跨局、跨部門合作，在公眾諮詢中一併收集對無人機所牽涉的私隱問題的意見，共同探討處理私隱和安全問題的方法，讓各部門的規管政策得以互相配合。"

立法會質詢

12. 在 2017 年 5 月 24 日及 12 月 13 日、2018 年 5 月 16 日及 2019 年 1 月 23 日的立法會會議上，李慧琼議員、謝偉俊議員、陳克勤議員和譚文豪議員分別就無人機的使用及規管事宜提出質詢。政府當局的相關書面答覆的超連結載於**附錄**。

最新發展

13. 在 2019 年 6 月 24 的會議上，政府當局將會就規管小型無人駕駛飛機(即重量為 25 公斤或以下的無人機)在香港運作的立法建議，徵詢事務委員會的意見。

相關文件

14. 相關文件一覽表載於**附錄**。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
2019 年 6 月 19 日

附錄

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 12 月 12 日 (議程第 III 項)	政府當局的文件 政府當局的跟進文件 已獲通過的議案 政府當局就已獲通過的議案的回應 背景資料簡介 會議紀要
立法會會議	2017 年 5 月 24 日	李慧琼議員提出有關"規管無人駕駛飛機系統"的立法會質詢
	2017 年 12 月 13 日	謝偉俊議員提出有關"使用無人駕駛飛機系統進行航拍"的立法會質詢
	2018 年 5 月 16 日	陳克勤議員提出有關"規管無人駕駛飛機系統"的立法會質詢
	2019 年 1 月 23 日	譚文豪議員提出有關"防止機場運作受無人機影響"的立法會質詢