

2024年6月4日會議
討論文件

立法會經濟發展事務委員會

《香港民航（意外調查）規例》（第448B章）的修訂 及民航意外調查機構的工作報告

目的

本文件旨在 –

- (a) 概述民航意外調查機構的工作供委員參考；及
- (b) 就旨在將國際民用航空組織（國際民航組織）頒布有關民用航空意外及事故調查的最新國際標準納入《香港民航（意外調查）規例》（第448B章）中的有關修訂建議徵詢委員的意見。

民航意外調查機構的工作進展

2. 民航意外調查機構於2018年9月在當時的運輸及房屋局之下成立，以符合國際民航組織按照《芝加哥公約》附件13（附件13）¹而制訂的標準和建議措施。相關規定要求各締約方成立獨立的調查機構，以確保安全調查的獨立性和公正性。於2017年訂立的《2017年香港民航（意外調查）（修訂）規例》修訂了第448B章，以涵蓋民航意外調查機構的成立及其他附帶事宜。

¹ 有關《芝加哥公約》及附件13的背景，請參閱第23及第24段。國際民航組織理事會於2016年2月通過的附件13修訂要求各締約方成立獨立的航空意外調查機構，即該調查機構應獨立於民航當局和其他可能干擾調查的進行或客觀性的實體。

3. 民航意外調查機構負責調查在香港特別行政區（香港特區）境內發生而與民用飛機有關的意外及事故，以及在香港特區境外發生而涉及香港特區註冊民用飛機的意外和事故²。其主要功能如下：

- (a) 確定意外／事故的原因、公布調查報告、保護證據、並向遇難者／傷者家屬或倖存者匯報調查進度；
- (b) 推展安全管理和意外預防措施，例如管理意外及事故資料庫、分析資料以識別安全隱患、提出安全建議，以及與航空業界合作推廣安全訊息；以及
- (c) 為調查人員提供恆常性培訓及備存設備和儀器，以確保為意外及事故調查做好充分準備，在任何時間都能履行第 448B 章的要求。

航空意外和事故調查與預防

4. 民航意外調查機構的調查目的不是要分攤過失或法律責任。根據國際民航組織和國際上有關調查公正性的最佳做法，民航意外調查的目標是避免意外及事故，其中包括收集和分析資料、作出結論，包括確定原因及／或促成因素，以及在適當時透過發布調查最終報告及提出安全建議³。

5. 截至 2024 年 4 月底，在總意外及安全調查員的帶領下，民航意外調查機構的調查人員已完成 35 宗調查中的 30 宗⁴，並提出了共

² 在民航意外調查機構成立之前，航空意外及事故調查工作由民航處人員負責。

³ 調查完成後，民航意外調查機構將提出安全建議以防止意外或事故的發生。然而，民航意外調查機構並非只在調查完成後才發布安全建議。根據附件 13，進行調查的調查當局，在意外或事故調查的任何階段，應提出其認為有必要立即跟進的任何預防措施，以加強航空安全。據此，如有任何安全建議需要持份者的即時關注，民航意外調查機構在相關調查仍在進行時會向包括非本地民航當局在內的持份者提出該等安全建議。

⁴ 在已完成的 30 宗調查中，其中 26 宗的調查報告已在民航意外調查機構網站公佈，另有 4 宗調查目前正在根據第 448B 章的規定進行諮詢程序。

47 項安全建議以改善航空安全。民航意外調查機構已向相關持份者，包括民航當局、飛機製造商和飛機經營人，提出這些建議。

合作安排

6. 為加強與同業的合作，民航意外調查機構與其他主要調查機構簽署了有關飛機意外及事故調查的合作協議／安排或諒解備忘錄（例如中國民用航空局（國家民航局）⁵和法國民航意外調查局）。在本地方面，民航意外調查機構與相關政府部門（如民航處和香港警務處）達成合作安排，以助調查工作。民航意外調查機構將繼續尋求機會與業界同行及相關政府部門簽訂新協議，以加強與各機構在意外及事故調查中的相互合作和整體專業性。

國際和地區性參與

7. 民航意外調查機構已制定全面的對外合作計劃，以掌握意外及事故調查的最新發展，藉此拓展國際網絡以支持調查活動，並進一步提升香港特區在民航意外及事故調查領域上的聲譽。

8. 透過參與各種有關意外及事故調查的國際活動，民航意外調查機構致力提升香港特區的國際形象。例如，作為國家民航局的顧問，民航意外調查機構參加了國際民航組織意外調查小組和亞太區意外調查小組，亦出席國際航空安全調查員協會的會議。在國際民航組織意外調查小組內，民航意外調查機構被委派負責領導一個全球工作小組，就飛機墜入水中時，專業潛水員的調配及與意外調查人員和搜救機構的協調制定指導材料。

9. 在地區方面，民航意外調查機構在完成其上一屆亞洲航空安全調查員協會副主席任期後，繼續擔任執行委員會成員。在擔任

⁵ 為加強國家民航局與民航意外調查機構在意外調查領域的相互了解與合作，和增強民航意外調查機構對國家民航局的組織、運作和技術能力的了解，民航意外調查機構與國家民航局保持經常接觸與交流，以加強雙方對調查合作安排的實施。

副主席期間，民航意外調查機構為所有亞洲航空安全調查員協會成員舉辦了一次虛擬研討會，與會者包括區內的意外調查機構、飛機經營人和維修組織的安全人員。在研討會的經驗分享中，民航意外調查機構得到正面評價。

安全推廣

10. 除了調查工作外，民航意外調查機構亦一直通過安全簡報及實地參觀，向持份者宣傳安全信息和進行相關教育工作。民航意外調查機構亦與香港國際航空學院合作，為其飛機意外及事故調查、緊急應變和緊急管理培訓課程提供專業支援。

11. 民航意外調查機構自 2018 年 9 月成立以來工作表現的相關主要統計數據載於附件。

以科技提升調查能力

12. 隨著科技的快速發展，調查變得更加精密和高效。民航意外調查機構一直積極採用現代科技以提升調查能力。為此，民航意外調查機構正在提升飛行數據處理和解碼設備，以便對儲存於「黑盒」內的重要飛行資料作更高效及準確的分析。此外，民航意外調查機構正在引進先進的動畫系統，以幫助呈現及形象化「黑盒」提供的數據，從而對複雜的事件作更全面的理解。民航意外調查機構也引進三維掃描及無人機技術來協助對意外及事故現場進行重組及攝影測量，建立更精確和詳細的調查方法。

13. 民航意外調查機構亦正在建立一個調查管理系統，以簡化和支援整體調查過程。這系統將提供一個中央平台，用以管理調查的各個層面，包括文件存檔、證據收集、團隊成員之間的協作，以及進度追蹤。

規例修訂建議

14. 民航意外調查機構恆常檢視其工作及第 448B 章的內容以確保其跟隨最新的國際調查標準和方法。為此，我們建議修訂第 448B 章以反映頒布於附件 13 內的最新要求，並提高民航意外調查機構調查規程的成效。在制定規例修訂建議時，我們參考了國際民航組織的文件和各個司法管轄區的法例，包括中國內地、澳洲、加拿大、新加坡和英國。主要修訂見下文。

主要修訂

非本地代表參與在香港進行的調查的權利與義務

15. 我們建議引入一條新的規例，以符合附件 13 中有關參與在香港由民航意外調查機構進行調查的相關締約方的權利，包括其授權代表、顧問和專家其各自的權利和義務，以及上述人士在什麼情況下可以參與調查。

香港代表參與非香港進行的調查的權利與義務

16. 我們建議引入一條新的規例，以符合附件 13 中有關香港參與非香港進行的調查的權利，包括其授權代表、顧問和專家其各自的權利和義務，以及上述人士在什麼情況下可以參與由其他締約方的調查機構所進行的調查。

自願事故通報系統的運作條文

17. 我們建議引入一條新規例，明確訂明第 448B 章並不阻止任何人士自願向總調查主任傳達有關意外或事故的資料，即使該人士並非被規定必須傳達該等資料，並且此人士不必是指定人士。收集「自願通報資料」將有助於總調查主任履行其職責，並讓調查主任能夠就並非被規定必須傳達的通報採取跟進行動。

延長相關人士提出申述的期限

18. 我們建議把相關人士就調查報告草稿向民航意外調查機構提出申述的期限，由 28 天延長至 30 天，以符合附件 13 對申述期限的修訂。

引進罰則

19. 為阻嚇違規行為，我們建議在違反下列第 448B 章所訂明的規定時，可按照等同於第 1 章第 28(1)(e) 條的規定，處以罰款港幣 5,000 元及監禁六個月 –

(a) 通告意外及事故（未按總調查主任的規定，在規定的時間及條件範圍內提供資料）；及

(b) 妨礙調查。

20. 我們建議加入過渡性條款，以確保過渡期內兩項罰則的適用範圍清晰一致。

闡釋和定義

21. 我們建議修改現有的定義以更符合附件 13 的闡釋和定義。

公眾諮詢

22. 由於擬議的規例修訂主要涉及航空業界的運作，因此我們就上述建議諮詢了航空業界的持份者，包括本地航空公司及直升機營辦商、飛機維修公司、香港機場管理局、民航處、政府飛行服務隊、機組人員協會及其他航空業協會。業界普遍支持有關建議。

背景

《芝加哥公約》及其在香港的實施

23. 於 1944 年 12 月 7 日在芝加哥簽署的《國際民用航空公約》（《芝加哥公約》）旨在促進國際民用航空安全有序的發展，並確保國際航空運輸服務在機會均等的基礎上，健全及符合經濟效益地運作。《芝加哥公約》也成立了國際民航組織，該組織是聯合國的一個專門機構，也是民用航空領域內最重要的全球性組織。目前《芝加哥公約》已獲得包括中華人民共和國在內的 193 個締約方所簽署。《芝加哥公約》由 19 個附件所補充，這些附件包括有關國際民用航空的標準和建議措施⁶，國際民航組織會對相關附件定期作出修訂。中華人民共和國承認源於《芝加哥公約》及其相關法規所產生的國際權利和義務，這些權利和義務也適用於香港特區。

附件 13

24. 附件 13 載有飛機意外和事故調查的國際標準和建議措施，目的是透過促進徹底調查、確定意外或事故的原因及提出安全建議，以防止將來發生類似事件，從而加強航空安全。調查的目的不是要分攤過失和責任。《芝加哥公約》適用於香港特區，故香港特區必須與其他締約方一樣確保遵守附件 13 的要求。附件 13 中載有國際民航組織要求各締約方通過立法以實施的標準。在香港特區，第 448B 章是管轄意外或事故調查制度的法律文件。因此，恆常檢視第 448B 章的內容對確保香港特區根據本地情況全面納入附件 13 所有相關標準以維持有效的調查規程至關重要。

未來路向

25. 我們計劃於 2024 年底 / 2025 年初將相關修訂提交立法會進行先訂立後審議的程序。

⁶ 《標準》是所有締約方必須遵守的強制性要求。如果無法遵守該等標準，締約方必須向國際民航組織通報差異。《建議措施》是締約方應力求遵守但不是強制性的準則。

徵詢意見

26. 請委員備悉民航意外調查機構的工作報告，並就建議的規例修訂提供意見。

運輸及物流局

民航意外調查機構

2024年5月

民航意外調查機構自 2018 年 9 月成立以來
工作表現的主要統計數據
(截至 2024 年 4 月 30 日)

(a)由民航意外調查機構進行的調查個案總數	35 宗
- 由民航處移交的民航意外／嚴重事故調查個案數目	10 宗 (5 宗意外及 5 宗嚴重事故)
- 民航意外調查機構展開的民航意外／嚴重事故／事故調查個案數目	25 宗 (9 宗意外、 9 宗嚴重事故及 7 宗事故)
(b)已公布調查報告的個案數目	26 宗 (8 宗意外、 13 宗嚴重事故及 5 宗事故)
(c)已完成調查及待完成根據第 448B 章進行的諮詢流程的民航意外／嚴重事故／事故調查個案數目	4 宗 (2 宗意外、 1 宗嚴重事故及 1 宗事故)
(d)正在進行的民航意外／嚴重事故／事故調查個案數目	5 宗 (4 宗意外及 1 宗事故)
(e)完成調查平均所需的時間 (由展開調查工作至根據第 448B 章的諮詢階段)	30.1 個月

(f) 已發布的安全建議數目	47 項
(g) 民航意外調查機構所舉辦及積極參與的推廣及教育項目數目	37 項
(h) 民航意外調查機構所參與有關民航意外及事故調查的非本地會議／論壇數目	29 個