

2024年12月3日會議
討論文件

立法會經濟發展事務委員會

保留民航處一個
有時限的首長級乙級政務官編外職位的建議

目的

本文件旨在就在民航處保留一個有時限的首長級乙級政務官(首長級薪級第3點)編外職位¹兩年(由2025年4月1日或財務委員會(財委會)批准當日起生效(以較遲者為準),至2027年3月31日止),職銜為民航處副處長(2),以推展多項主要工作,包括在三跑道系統啟用後提升香港國際航空樞紐地位的政策、支持香港低空經濟發展,以及提升民航處的整體行政管治,徵詢委員意見。

背景

2. 在2016年6月之前,民航處處長(首長級薪級第6點)的副手只有一名民航處副處長(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,在本事務委員會的支持及立法會財委會的批准下,民航處在2016年6月28日開設了一個有時限的首長級乙級政務官(首長級薪級第3點)職位(即民航處副處長(2)),至2019年3月31日止²。為維持民航處的高層管理支援,該職位從2019年4月1日起保留六年至2025年3月31日³,期間主要貢獻包括:

¹ 公務員編制包括常額編制的職位及屬「常額以外」編制的職位(即有時限職位)。有時限的首長級職位稱為「首長級編外職位」,意思是指「常額以外」編制的有時限首長級職位,而並非指有關職位沒有計算在編制內。

² 詳情請參閱有關人事編制小組委員會EC(2016-17)3號文件。

³ 詳情請參閱有關人事編制小組委員會EC(2018-19)25號文件。

- (a) 協助落實三跑道系統項目，包括為取得財政資源及加強部門專業職系（例如航空交通管制主任職系）的招聘和培訓方面提供策略性指導；制定措施以滿足過去數年的人手需求，以處理日益增加的航空交通及乘客流量；以及監督所需設備及系統的採購及推行，以支援三跑道系統；
- (b) 檢視無人機系統的監管，提出法例修訂，以及在 2022 年 6 月生效的《小型無人機令》（第 448G 章）下推出新的規管制度；並促進公私營機構安全和廣泛地應用小型無人機，截至 2024 年 11 月，涉及約 100 個進階操作許可持有人和超過 50 個政府部門或機構進行進階操作；
- (c) 促進民航處與內地及國際對口單位的緊密合作，包括中國民用航空局及區內的民航當局，通過各項活動提升航空業界的創新和能力建設（例如於 2023 年 12 月舉辦的亞太地區創新科技及能力提升展覽會）；
- (d) 與在香港的主要航空合作夥伴維持緊密聯繫，以確保安全和優質服務，包括在新冠疫情期间協助航空業合作夥伴在新冠疫情期间克服經濟困難，並在復常期間幫助本地航空公司保持優質服務；
- (e) 監督民航處的航班事務及安全管理部，涵蓋航班時刻協調服務、安全管理，同時督導民航處的公共關係、財務和行政部；以及
- (f) 通過制定公共關係活動，督導民航處提高行政管治、員工培訓和各職系的專業形象；領導民航青年活動，包括培養青年對行業的興趣，以及促進香港與大灣區民航青年之間的交流。

3. 在民航處現時的組織架構下，行政部、財務部和航班事務及安全管理部⁴均歸由民航處副處長（2）統領。前民航處副處長的職銜則改為民航處副處長（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）的職務分別列於附件一和附件二。顯示民航處管理職位(包括建議保留的有時限首長級乙級政務官職位)的現行組織圖載於附件三。

建議

4. 該有時限的首長級乙級政務官職位將於 2025 年 4 月 1 日到期撤銷，民航處經檢討後認為有需要由 2025 年 4 月 1 日起保留該職位兩年，以確保民航處在高層管理上有足夠領導能力，在三跑道系統項目落實後及在低空經濟發展方面繼續推展主要工作。詳細理據列於下文各段。

理據

5. 中央人民政府在《十四五規劃綱要》和《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中確認和支持香港作為國際航空樞紐的定位。正如 2024 年施政報告中宣佈，政府會大力擴展航空網絡，支持香港國際機場開拓新航點和航班，尤其與「一帶一路」國家民航合作。另外，2024 年施政報告亦宣佈了一系列推動香港低空經濟發展的措施。政府成立了由財政司副司長領導的「發展低空經濟工作組」後，將會制訂發展策略和跨部門行動計劃。其中，民航處將在推行「監管沙盒」試點項目（試點項目）、檢討和更新法規，以及部署低空基礎設施方面擔任重要角色。民航處副處長（2）將會領導民航處推行這些主要措施，並為運輸及物流局提供所需支援。下文將闡述主要措施的詳情。

⁴ 航班事務及安全管理部轄下有航班事務組、航班協調組、環境監理組、無人駕駛飛機組，以及培訓及聯繫組等。航班事務組負責根據航空運輸協定及有關安排，利便定期和不定期航班服務的運作。航班協調組為航空公司及其他航機營運者提供航班時刻協調服務。環境監理組負責監察來往香港國際機場航機的噪音和飛行路線，並推行噪音消減計劃。無人駕駛飛機組負責監管香港的小型無人機運作。培訓及聯繫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，在民航事務上的聯絡。

(i) 善用啟用後的三跑道系統

6. 為應對三跑道系統在 2024 年 11 月 28 日啟用後日益增長的航空交通需求，民航處致力充分利用香港國際機場在三跑道運作下增加的容量。透過計劃周詳的航班時刻管理機制，民航處會擴展航空服務網路，並逐步開放新的航班時刻，務求最終達致每小時處理 102 班航班的長遠目標（由目前的每小時處理最多 69 個航班）。為了充分發揮機場處理能力提升所帶來的經濟效益，運輸及物流局在民航處和香港機場管理局（機管局）的支持下，將繼續推展新航線和其他提升香港的國際航空樞紐地位的措施。就此，民航處副處長（2）將繼續為推動新航線及提升香港的國際航空樞紐地位的新措施提供策略性指導。

(ii) 促進低空經濟的發展

7. 《小型無人機令》自 2022 年 6 月 1 日起生效以來，民航處已投入資源致力實施新的小型無人機操作規管制度。民航處亦推出了小型無人機進階訓練機構計劃，評估和批核各公私營機構開辦的進階培訓課程。

8. 在可見的將來，我們預期公眾對小型無人機操作的需求以及操作的複雜程度會增加。因此，民航處須繼續在現行規管制度下提供更精簡、便利和彈性的服務，以處理和審批各項申請和要求，以及便利營商。民航處副處長（2）會就推展更佳的服務模式提供策略性領導，例如更廣泛利用一站式電子系統，以提升服務效率和質素，適時和更有效地回應公眾和持份者的需求與期望。

9. 隨著「先進空中運輸系統」的不斷發展，內地和世界各地正積極探索使用不同種類的有人駕駛及無人駕駛飛行器作各種用途，例如運載較重貨物及／或乘客、緊急救援、航空拍攝、保育環境和生態等。目前，香港的低空飛行活動主要包括直升機飛行和小型無人機操作。在《2024 年施政報告》公布有關低空經濟的最新措施下，政府會探討如何擴展和豐富低空飛行活動的應用範圍。低空經濟發展需要多方面的協調，包括政策及立法、技術研發、基礎設施、航道規劃、

空域管理等。這些工作屬於不同政策局及部門的職責範圍，並須與鄰近地區的民航當局協調。

10. 參照內地和國際的經驗和做法，民航處會從航空安全、飛機適航和認證、運營／維護人員要求、空域管理、營運標準、保險等方面，作出全面技術評估和審視現行法規制度，以建立合適的規管框架。考慮到相關工作的複雜性，一名在立法工作和持份者參與方面具備豐富經驗和知識，以及在決策方面具有策略性思維和專業知識的首長級乙級政務官職級人員，是領導民航處推展有關工作的最合適人選。

11. 此外，為了擴大無人機的應用，政府會由明年初起推行試點項目，在可控的環境下測試和驗證各項參數、操作要求和飛行條件。試點項目將牽涉不同政府決策局與部門及其他持份者，因此，一名具備領導能力及協作技巧的首長級乙級政務官職級人員，在領導民航處提供航空相關的意見，以支援試點項目的推行，至為重要。

12. 2024 年施政報告亦提到政府將加強與內地的對接，為未來跨境低空飛行服務奠下基礎。就此，民航處與內地當局保持緊密溝通，務求促進跨境直升機和無人機配送服務，以及加強大灣區內的航空交通連繫性。舉例來說，自 2019 年起，內地與香港之間已成功進行多次的跨境直升機試飛，最近一次於 2024 年 11 月在深圳與香港之間進行。

13. 鑑於持份者的期望及未來繁重而複雜的工作，一名具備敏銳政治觸覺和廣泛行政能力的首長級乙級政務官職級人員，對推動香港低空經濟發展非常重要。因此，我們有必要保留此有時限的首長級乙級政務官職位，繼續提供策略性領導和行政指導，以協調民航處內的跨部工作、促進與相關內地及海外當局、政府決策局和部門以及航空相關持份者的有效聯繫、制訂立法和公眾參與計劃、規劃和分配部門資源等。

(iii) 持續加強人力資源規劃及行政管治

14. 為有效地應付預計航空交通增長所帶來的服務需求，民航處須適時制定具前瞻性和全面的人力資源計劃，包括人

力資源調配、招聘、才能發展和挽留人才策略，以支援民航處的可持續運作。保留有時限的首長級乙級政務官職位，對於制定策略性人力資源計劃並監督人力資源管理和部署相關措施的實施，以確保民航處的專業職系人員能夠持續滿足不斷增加的服務需求，十分關鍵。擔任民航處副處長（2）職位者將繼續領導和監導民航處加強行政管治的措施以滿足大眾期望。

(iv) 確保民航法例與時並進

15. 香港民航業的穩健發展，需要一個與時並進和符合國際民用航空組織（國際民航組織）的最新標準和要求的法例框架。展望未來，民航處副處長（2）會負責制定一套協調和策略性的方法，以推展法例修訂工作，使本地航空相關法例與國際民航組織的要求和國際最佳做法看齊，並協助營造有利本港航空業持續蓬勃發展的規管環境。

16. 上文提及到的措施需要由一名具備策略遠見、持份者管理的專業知識、風險緩解能力、組織能力、適應能力和人才發展技能的首長級乙級政務官職級人員領導。民航處副處長（2）將承擔民航處下的重要法例檢討、資源分配及其他工作。首長級乙級政務官職級人員所具備的豐富行政能力和經驗，對於民航處的穩定和長期發展，以至香港民航業的發展都是至關重要的。

(v) 推進時間緊迫的績效指標

17. 建議保留有時限的首長級乙級政務官職位兩年，對運輸及物流局和民航處落實就主要措施所承諾的績效指標，至為重要，特別是以下與發展低空經濟發展有關的措施－

- (a) 由 2025 年年初開始，分批推行試點項目，在指定地區進行試飛；
- (b) 檢討和更新現行民航法例及其他相關法例，包括研究適用於重量超過 25 公斤的無人機的規管制度（例如放寬無人機的重量和載貨限制），目標是在 2025 年上半年向立法會提交立法建議；以及

(c) 研究及部署低空基礎建設，包括垂直起降場及充電設施、通信網絡、航路網絡、低空飛行活動管理等，目標是在 2025 年內制訂初步基建規劃。

18. 上述與低空經濟發展有關的工作在 2026 年須持續進行。此外，隨著三跑道於 2024 年 11 月 28 日啟用，香港國際機場的容量現已增加。民航處有實際需要與運輸及物流局和機管局緊密合作，擴展香港國際機場的航空網絡和連繫性，以充分利用三跑道系統，並盡量善用增加的容量。鑑於民航處的工作範疇繁多而龐大，由一名首長級乙級政務官職級人員領導和管理，對推展這些時間緊迫的重要措施，以及加強民航處內持續的人力規劃和管理支援，以提升香港作為國際航空樞紐的地位，都相當重要。

非首長級人員的支援

19. 擬設有時限的首長級乙級政務官職位會繼續由合共 132 個不同職系的非首長級公務員職位提供支援，其中兩個有時限的非首長級公務員職位會由 2025-26 年度起保留兩年至 2026-27 年度。

曾考慮的其他方法

20. 我們已審慎研究可否調配民航處現有的首長級人手以執行上述各項任務。然而，民航處副處長（1）須集中監督民航處在技術和專業層面的運作，其本身的職務已非常繁重⁵。未來數年，隨著落實三跑道系統投入運作、航空服務和航空交通快速增長，以及在全球民用航空業界下引入的新航空技術和飛機類型，民航處副處長（1）的工作量及其複雜性預期會進一步增加。建議的民航處最高層人員架構，可讓民航處處長得到兩名副處長的強力支援，即一名具有專業背景的副處長負責監督部門的技術範疇，而另一名具有行政背景的副處長則負責監督政策和資源管理規劃、行政管治及持份

⁵ 包括就確保香港國際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、空管及空中導航系統的表現和提供航空交通服務等。

者參與事宜。在建議保留有時限的首長級乙級政務官職位兩年的同時，民航處會根據實際情況繼續審視其人力資源需求。

對財政的影響

21. 按薪級中點估計，建議保留民航處的首長級乙級政務官（首長級薪級第3點）職位兩年的年薪開支為2,878,620元，每年平均員工開支總額（包括薪金和員工附帶福利開支）為約3,850,000元。至於上文第19段所述兩個有時限的非首長級職位，按薪級中點估計，年薪開支為2,866,320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4,235,000元。

22. 民航處會在2025-26年度的預算中預留所需撥款，並會在隨後年度的預算中反映所需資源。

編制變動

23. 由於該有時限職位已納入編制內，保留該職位不會額外增加公務員的整體編制。

徵詢意見

24. 現請委員支持民航處保留一個有時限的首長級乙級政務官（首長級薪級第3點）職位。視乎委員的意見，我們會把建議提交人事編制小組委員會審議，並徵求財委會批准。

運輸及物流局
民航處
2024年11月

附件一

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 —

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、許可、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. 持續監察民航處三跑道系統相關項目的推展，並在專業和技術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航組織、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；以及
6. 執行民航處處長所指派的任何其他職務。

附件二

民航處副處長（2）的職責說明

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）

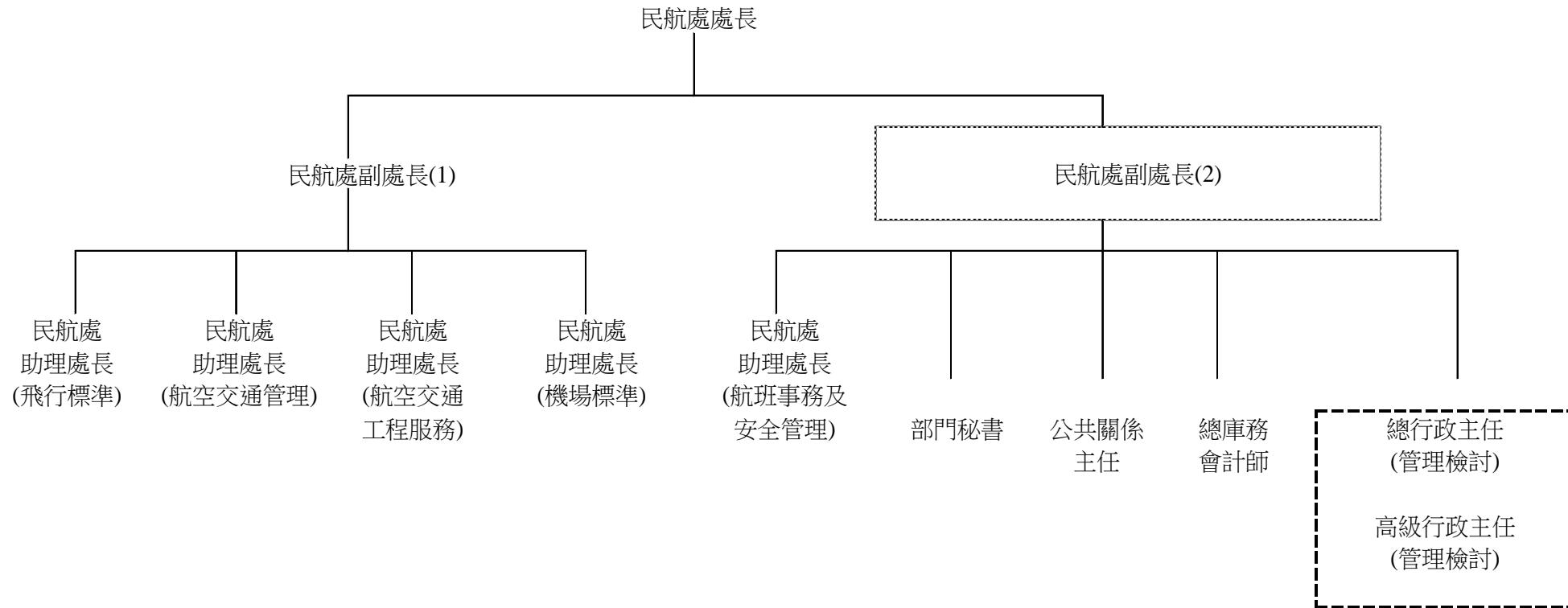
直屬上司 : 民航處處長

主要職務及職責 —

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. 就鞏固香港作為國際航空樞紐地位的措施，包括政府在三跑道系統項目投入運作後擴展航線和航空連繫性以善用香港國際機場增加的容量的措施提供指導；
3. 協助運輸及物流局推動低空經濟發展的各項工作，包括推行試點項目、檢討和修訂民航法例、研究和部署低空基礎建設、聯絡內地當局以擴大跨境服務、「發展低空經濟工作組」轄下成立的小組的秘書處工作等；
4. 加強與內地、地區和海外當局的合作，促進航空發展和技術創新及推動民航青年專業交流。
5. 監督民航處的資源配置、人力資源規劃和員工發展事宜，包括加強航空交通管制主任職系的人力資源發展和交流，並主持部門協商委員會會議；
6. 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，增加員工遵守規則和規例的意識，並監督部門的行政管治及公共關係；以及
7. 執行民航處處長所指派的任何其他職務。

附件三

民航處高級管理人員組織圖



建議由2025-26至2026-27年度保留兩年的首長級乙級政務官(首長級薪級第3點)職位



建議由2025-26至2026-27年度保留兩年的非首長級職位