

財務委員會 人事編制小組委員會討論文件

2016 年 5 月 23 日及 25 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，由財務委員會批准當日起，在民航處開設下述首長級編外職位，為期約 3 年，至 2019 年 3 月 31 日止－

- 1 個首長級乙級政務官職位
(首長級薪級第 3 點)(180,200 元至 196,700 元)

問題

民航處需要開設有時限的首長級人員職位，提供專責支援，以加強處方的高層管理，更妥善統籌多個重大工作項目和修訂法例的工作，包括更換航空交通管制系統、三跑道系統的人力規劃，以及無人駕駛飛機系統的規管制度。

建議

2. 我們建議由財務委員會(下稱「財委會」)批准當日起，在民航處開設 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)，至 2019 年 3 月 31 日止(為期約 3 年)，以加強民航處高層在推動多個重大工作項目的能力，以及改善部門的整體行政管理。

理由

需要專責首長級人員提供支援

3. 民航處處長目前的副手只有 1 名民航處副處長，由該處的專業職系人員出任。現有的民航處副處長須直接監督處內 7 個分部的工作，處理處內所有工作範疇和職責。基於下文第 4 至 11 段所述即將出現的種種事態發展，民航處的高級首長級架構應予強化，以處理未來的一些重要工作。

採用新的航空交通管制系統(下稱「空管系統」)

4. 民航處在 2007 年開始着手更換現有的空管系統，以應付急速增長的航空運輸需求，並且提升航空交通管理質素。新空管系統設有最先進的航空交通管理系統，符合最新的標準和安全規定，並足以應付航空交通的持續增長。民航處會全力確保該系統安全高效、穩妥可靠。民航處和運輸及房屋局(下稱「運房局」)已為此委任獨立顧問，以確定系統是否穩定和可靠，以及在系統投入服務前，在運作和員工兩方面是否已經準備就緒。

5. 一如我們在 2016 年 3 月 24 日向立法會經濟發展事務委員會匯報，按照計劃，新空管系統會由 2016 年 6 月起分階段啟用。系統的運作時間及服務範圍，會在大約 5 個月的時間內逐步擴展。航空交通管制員及相關人員現正接受一系列的深入訓練，以熟習新系統的運作，因此，需要更有效率地調配航空交通管制員的人手。在新航管系統全面啟用及順暢運作前的這段關鍵過渡時期，民航處實有迫切需要開設 1 個民航處副處長(2)的職位，以加強對該項目的管理，尤其是人手調配和規劃等行政事宜，讓現有的民航處副處長可集中處理在運作和工程方面的事宜，使新系統可安全、迅速和暢順地投入運作。民航處的專業人員正努力不懈地推展計劃，但是要令新系統持續暢順運作，需要大量的高層協調和行政工作，包括為系統運作調配資源和人手，以及向立法會及運房局匯報進度等。在分階段推行新空管系統的功能時，必須有妥善的協調和周詳的資源規劃(包括在新舊空管系統同時運作的幾個月期間的人手調配)，確保項目無縫順利推行。

修訂法例的工作

6. 隨着科技進步和航空業迅速發展，香港有責任參照國際民用航空組織所頒布的最新規定和國際慣例，確保本地法律框架足以有效規管安全高效的航空活動。現正檢討的法例修訂工作包括：(i)修訂《香港民航(意外調查)規例》(第 448B 章)中有關飛機意外調查的條文；(ii)修訂《1995 年飛航(香港)令》(第 448C 章)中有關航空業的安全規例；(iii)修訂《香港飛航(費用)規例》(第 448D 章)中的條文，以更新民航處所負責徵收的法定費用的水平；以及(iv)修訂《危險品(航空托運)(安全)規例》(第 384A 章)及《航空(危險品)規例》(第 448C 章附表 16)中有關空運危險品的安全標準。由於上述的法例修訂建議涉及航空運作的多個範疇，民航處有必要增設 1 名民航處副處長，以統籌立法過程中涉及多個分部的工作，包括政策研究、與持分者溝通和草擬法例的實質工作。

7. 此外，在香港，無人駕駛飛機系統(下稱「無人機」)的應用日趨普遍，而且一如海外的情況，本港也有人從安全和保安的角度籲請更有系統和有效地規管無人機的運作。因此，民航處有必要檢討適用於無人機運作的規管制度，確保制度貼近科技發展和國際最佳慣例，並切合香港的情況。擬設的民航處副處長(2)會帶領和監督規管制度的檢討工作、持分者諮詢工作，以及任何所需的法例修訂工作。

三跑道系統

8. 香港機場管理局(下稱「機管局」)是香港國際機場籌建三跑道系統的倡議者，但是民航處作為航空服務的規管機構和空管服務的提供者，在籌建過程中扮演重要角色，與機管局緊密合作，提供專業技術支援和意見。三跑道系統計劃規模龐大，民航處於處內，以至與多個決策局／部門和機管局之間，均需要持續進行細緻周全的規劃和統籌協調。此外，為應付三跑道系統落成而增加的航空交通管理需求，民航處預計需要額外人手和設備。現有的民航處副處長會專注三跑道系統計劃的專業和技術層面，而擬設的民航處副處長(2)則會集中精力處理資源規劃和管理、公共關係和政治聯繫，具體工作包括長遠規劃、爭取資源和人手，與立法會、航空發展與機場三跑道系統諮詢委員會、持分者和市民大眾溝通，以及參與和內地及澳門當局協調空域的工作。由於所涉及的工作十分複雜，在三跑道系統的建築工程尚未開始之前，民航處已着手進行上述工作。鑑於三跑道系統的建築工程即將

展開，民航處須在規劃及實施過程中參與更多，因此急需增設 1 名民航處副處長，與機管局高層聯絡，並為民航處作出長遠的人力及資源規劃(參看下文第 9 段)。

人力規劃

9. 由於近年航空交通發展迅速，加上推展三跑道系統計劃的工作，民航處對數個專業職系(尤其是航空交通管制員及航空營運督察)的人手需求持續上升。具體而言，把新入職員工訓練成為全面的航空交通管制員，需要很長的時間(約 6 年)。而由於民航處是香港空管服務的唯一提供者，民航處要從市場上聘請富有經驗的航空交通管制員，即使並非絕無可能，卻非切實可行。因此，必須有策劃周全的長遠人力規劃，才可維持足夠水平和數目的航空交通管制員。至於航空營運督察，由於他們須具備甚高的專業資格和豐富的飛機駕駛經驗，民航處在招聘合適人選一事上，面對可提供更佳薪酬福利的私人機構的激烈競爭。民航處現正檢討情況，以完善人力規劃，招聘和挽留員工，例如在不降低安全要求的情況下，擴大招聘對象範圍。為此，民航處必須增設 1 名擅長行政管理的副處長，領導民航處的人力規劃和發展工作，例如進行人力檢討、制訂新的招聘措施，以及與相關決策局協調，有需要時爭取額外資源，以確保長遠而言有足夠的人力供應，能有效地履行民航處的規管職能和提供服務。

加強行政監督

10. 回應審計署和政府帳目委員會(下稱「帳委會」)有關民航處的報告，民航處持續採取多項改善措施，以加強內部管理，以及提高員工對政府規則和規例的認識¹。儘管如此，處內高層首長級人員在行政和財務事宜上管理有方，處理得宜，至為重要，以確保內部管理工作能夠以持續方式充分和妥善落實，尤其是民航處當前正同時開展多個重大工作項目。政府亦承諾加強民航處的高層管理，以回應帳委會報告。建議增設的民航處副處長，將需負責監察和帶領民航處行政部(包括公關組)和財務部，確保工作程序、採購策略、項目管理、文件紀錄均符合政府政策和常規，並確保有系統地處理受關注的議題。

¹ 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。

民航學院

11. 本地和區域航空業持續蓬勃發展，香港實有需要培育足夠的航空專才，並維持人手供應充裕，從而鞏固香港作為主要航空樞紐的地位。就此，行政長官在 2016 年《施政報告》中宣布，機管局將成立民航學院。專為航空業而設的學院在香港是個全新的概念，機管局雖然是這個構思的主辦機構和推動者，但負責規管航空業並主力提供各項航空專業服務，以及作為該等服務發牌當局的民航處，在推展民航學院這個項目上，例如在課程設計、課程認證、後勤支援、與持份者聯繫等方面，角色亦舉足輕重。民航處需要有一名深具行政才能和資歷的高層代表，與機管局緊密合作監察有關項目，確保學院提供的培訓既符合規管標準，又切合業界需要，尤其是在民航學院的始創階段，具體的形式、架構和方向須有完善規劃，方能取得成果。

需要首長級乙級政務官擔當的額外職位

12. 上述的工作要求較高的行政管理和策劃能力，擔任此職者亦須熟知政府的工作流程、程序、規例、人力資源規劃等。由政務官職系的資深首長級人員專職負責以上工作，當可就行政和財務事宜需訂立的規則和指引，提供必要的督導和指示。首長級乙級政務官具備的關鍵才能，包括政治智慧、溝通技巧，以及政策分析和制訂能力，可與民航處現有人才的專業／技術才能相輔相成。基於上述工作的重要性、急切性和複雜程度，我們認為民航處絕對需要盡快開設 1 個首長級乙級政務官的編外職位，職銜為民航處副處長(2)，為期 3 年，以處理上述工作。我們認為該職位需開設 3 年，才可以大致上完成更換空管系統的計劃、修訂法例的工作、人力規劃和加強行政監管的工作。職位的任期亦足以讓該名首長級乙級政務官為成立民航學院和規劃三跑道系統的工作奠下基礎。我們會在 3 年期限屆滿前檢討民航處的人手需求和組織架構。

13. 在開設該首長級乙級政務官編外職位後，現有的民航處副處長的職銜將改為民航處副處長(1)。在新的組織架構之下，現有的民航處副處長將可集中精力，監督該處在技術和專業層面的運作，例如履行對航空業的規管職能和提供空管服務，以及就該處的各個重大工作項目，提供專業指導。

14. 隨着新空管系統步入最後的籌備階段，由現有系統過渡至新系統涉及大量的行政和後勤規劃工作。與此同時，民航處作為航空規管機構和空管服務提供者，在香港國際機場籌建三跑道系統計劃的規劃和準備工作上的角色不可或缺。民航處高層的行政管理能力有迫切需要予以加強，特別是因應上述兩項重要的工作項目和相關工作的需要，例如處方須就多宗司法覆核個案呈交關於三跑道系統的文件，政府因此臨時調派了 1 名首長級乙級政務官到民航處，一邊開展工作，一邊等待財委會討論開設首長級乙級政務官編外職位的建議。

建議職位的人手支援

15. 為了讓擬就任的首長級乙級政務官有效督導上述各項工作，除了行政部和財務部之外，航班事務及安全管理部亦會歸由該名首長級乙級政務官統領，以方便管理和運作。航班事務及安全管理部轄下的工作單位眾多，包括法規暨國際關係組、培訓及發展組和航空交通管理標準組。法規暨國際關係組負責統籌民航處的法例修訂事宜。培訓及發展組負責員工培訓和發展，以及與民航學院相關的事宜。航空交通管理標準組實際上負責對民航處提供空中導航服務的分部進行內部監管。在這個組織架構之下，該名首長級乙級政務官將可善用航班事務及安全管理部的資源和專業知識，督導法例修訂、推行員工培訓和發展，以及在機管局轄下成立民航學院的工作。此外，航空交通管理標準組與其他分部的統屬架構分開，隸屬不同的民航處副處長，有助在民航處之內維持更高程度的獨立監察與制衡，從而加強監督其他分部的工作。顯示民航處在建議開設的首長級乙級政務官編外職位之下的首長級及編外職位的建議組織圖，載於附件 1。建議開設的首長級乙級政務官編外職位的職責說明，載於附件 2。

附件1
附件2

16. 除了由民航處現有人員支援之外，還會增設 4 名非首長級人員，包括 1 名總行政主任及 1 名高級行政主任，協助該名首長級乙級政務官處理行政及文書／秘書職務。2 名行政主任會協助該首長級乙級政務官規劃資源管理和調度、就人力培訓和發展制訂策略，以及檢討處方的工作流程，以訂立審計報告提出的改善措施，加強內部管理。

曾經考慮的其他方法

17. 我們曾經審慎研究，可否重行調配民航處現有的人手，執行上述各項任務。民航處處長轄下有 1 名民航處副處長(首長級薪級第 3 點)、5 名民航處助理處長(首長級薪級第 2 點)和 14 名首長級薪級第 1 點的人員。他們全部來自電子工程師、民航事務主任和航空交通管制主任等專業職系。現有民航處副處長(職銜將改為民航處副處長(1))的修訂職責說明及 5 名民航處助理處長的主要職責範圍，分別載於附件 3 和附件 4。正如其職責說明／職責範圍所顯示，上述高層人員均忙於處理其職責範圍內的工作，包括空管、航空規管職務、管理民用航空運輸協定和提供空管系統服務，以及行政和財務管理。未來數年，隨着新空管系統啟用、三跑道系統計劃和民航學院項目開展，以及航空交通快速增長而令航班數目增加，他們的工作量只會有增無減。因此，在運作上根本不可能由現有編制的人員，處理上述高層次的迫切任務，而又不會妨礙他們履行現有的職務。再者，如前所述，由 1 名首長級乙級政務官出任新設的民航處副處長一職，以加強處方的行政和資源管理，以及規劃和監管的能力，實有迫切需要。新增的副處長更可以分擔現任副處長繁重的內務管理職務，讓現任副處長得以專注民航處的專業職能。

對財政的影響

18. 按薪級中點估計，擬在民航處開設該首長級編外職位所需增加的年薪開支為 2,290,800 元，所需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 3,280,000 元。至於上文第 16 段所述的 4 個非首長級編外職位，按薪級中點估計的額外年薪不會超逾 2,875,260 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 4,290,000 元。

19. 我們已在 2016-17 年度的預算草案中預留足夠款項，以支付上述建議獲財委會批准後所需的員工開支，並會在其後年度的預算中反映所需的資源。

公眾諮詢

20. 我們已在 2016 年 1 月 26 日諮詢立法會經濟發展事務委員會。委員普遍支持上述建議。

背景

21. 審計署分別審核了民航處新總部所提供的辦公地方及設施，以及民航處對空管和相關服務的管理，以期找出可予改善之處。該 2 份審計報告已在 2014 年 11 月 20 日提交立法會省覽。帳委會其後就相關議題舉行了聆訊，並發表了報告。審計署署長建議民航處處長在管理樓宇工程項目時應加強內部管理，確保遵從政府的規例及指引，以及採取措施，提醒民航處人員注意在管理辦公地方事宜及公帑時，遵守政府的規例及程序。帳委會則促請運房局加強其監督角色，以確保民航處日後能有效推行重大項目。政務司司長提交政府覆文時表明，為確保當中的行政管理、資源規劃、聯繫統籌等工作能有效進行，政府會考慮增撥資源，以加強民航處的高層管理。

編制上的變動

22. 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 (2016 年 4 月 1 日)	2015 年 4 月 1 日 的情況	2014 年 4 月 1 日 的情況
A	21#	21	21
B	331	330	344
C	378	378	385
總計	730	729	750

註：

- A — 相等於首長級或相同薪級的職級，不包括根據獲轉授權力開設的編外職位
- 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
- # — 截至 2016 年 4 月 1 日，民航處並無懸空的首長級職位

公務員事務局的意見

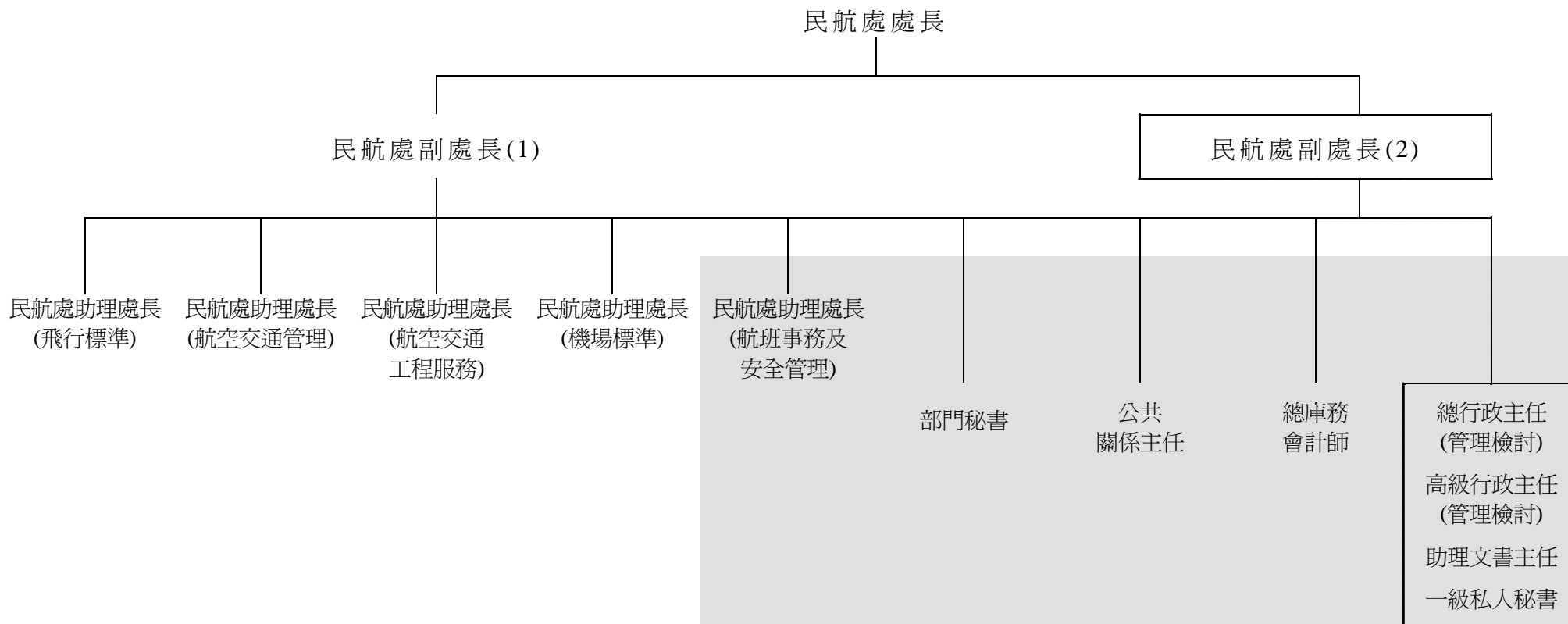
23. 公務員事務局支持在民航處開設擬議的首長級乙級政務官編外職位，以加強處方整體的行政管理。公務員事務局考慮到擬設職位須承擔的職責和掌管的職務範圍，認為擬設職位的職系和職級均屬恰當。

首長級薪俸及服務條件常務委員會的意見

24. 由於擬開設的職位屬編外性質，如獲准開設，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。

運輸及房屋局
2016 年 5 月

民航處主要首長級人員建議組織圖



編外職位(包括本文件建議開設的首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)職位)

民航處的架構將會重組，航班事務及安全管理部、行政部及財務部由建議的首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)統領。現有的民航處副處長將會監督另外 4 個功能分部的運作。

民航處副處長(2)職位的建議職責說明

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

開設職位的目的一

建議的民航處副處長(2)，將會負責督導民航處多個重大工作項目的行政管理，並協助加強民航處的高層管理。

主要職務及職責一

1. 督導在採用新航空交通管制系統方面的行政準備工作；
2. 制訂協調各方的策略性方案以推展多項立法建議；
3. 督導民航處擬備有關三跑道系統的文件，以便提交予立法會跟進香港國際機場三跑道系統相關事宜小組委員會；
4. 督導民航處的人力規劃和員工培訓發展事宜，包括出任民航處部門協商委員會主席；
5. 協助民航處處長監督民航處的行政部和財務部；
6. 協助民航處處長監察航班事務及安全管理部的運作；
7. 就工作程序、現行指導原則、採購政策和策略、項目管理、文件紀錄等事宜，制訂部門規則及指引，並在民航處提倡遵循規則及指引行事的工作文化；

8. 與香港機場管理局緊密合作，以詳細規劃並推展成立民航學院的計劃，包括籌劃資源、協調各決策局／部門，以及與航空業界和高等院校溝通；以及
9. 執行民航處處長所指派的任何其他職務。

民航處副處長(1)職位的修訂職責說明

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. 協助民航處處長監察 4 個分部的運作，即飛行標準部、航空交通管理部、航空交通工程服務部和機場安全標準部；
2. 為空域管理提供督導和指引，包括監察民航處透過三方工作組與內地和澳門當局的協調工作，該工作組旨在制訂措施協調珠江三角洲地區的空管安排；
3. 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在民航事宜方面的工作；
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. 就各項工作項目的建議、不同的准許和豁免要求、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；
6. 督導在採用新航空交通管制系統方面的技術準備工作，包括出任督導委員會的主席，並與專責小組和承辦商舉行進度會議和討論；
7. 出任香港機場管理局董事會和機場保安有限公司董事局的候補成員；以及
8. 執行民航處處長所指派的任何其他職務。

民航處助理處長的主要職責範圍

民航處助理處長(下稱「助理處長」)屬首長級薪級第 2 點的職級，負責制訂政策和程序，確保民航安全，當中包括根據其職務範圍，實施國際民用航空組織(下稱「國際民航組織」)附件訂定的標準及建議措施，以及香港法例的相關法律條文，並編製分部的財政預算，有效管理所獲編配的財政和人力資源。各助理處長的職務範圍概述於下文。

2. 助理處長(飛行標準)負責有關飛機運作及維修保養、飛行員和飛機維修人員執照的規例、安全標準及政策。工作包括為飛機簽發證明書；監察航空營運許可證持有人的運作；檢查本地和外地飛機及有關的飛行員，確保符合國際民航組織的安全標準。此外，他亦負責航空意外調查主任的編配工作。

3. 助理處長(航空交通管理)負責香港航空交通系統的整體管理和規劃，包括提供航空交通管制(下稱「空管」)服務、航空資料服務及飛機事故警報／搜救服務。此外，他亦與助理處長(航空交通工程服務)一同負責新空管系統及設施的整體規劃和推展，以及其後的維修保養和效能提升，以符合運作需要。他監管香港機場航班協調辦公室的運作，並督導與鄰近地區民航當局就航空交通和空域管理相關事宜的協調工作。

4. 助理處長(航空交通工程服務)負責航空交通工程事宜的整體管理和規劃，包括提供通訊、導航、監察和航空交通管理系統服務及安全管理系統，以及相關的屋宇裝備服務、機電系統和設施。工作包括根據國際民航組織的全球空中航行計劃，研究和實施衛星通訊、導航、監察／航空交通管理系統，以及與助理處長(航空交通管理)一同推行新空管系統，為空管系統進行效能提升、更換和維修保養工作。他亦負責推行資訊通訊科技系統，以配合電子政府的目標，並制定空管系統的網絡保安政策。

5. 助理處長(機場標準)負責機場設計和運作的規管工作，以及航空保安事宜。此外，他亦負責就航空的障礙管制、機場牌照及空運危險品的安全事宜，制訂政策和監管遵行情況，以及執行和檢討航空保安的規定和標準。

6. 助理處長(航班事務及安全管理)負責在香港執行航空運輸安排，包括監察航空公司遵從有關安排的情況，就發展往來香港的航空服務的政策，不論是定期或不定期航班，向政府提供意見及建議。他負責監督民航處的立法計劃，包括考慮制訂新的法例，例如立法規管無人駕駛飛機系統或無人機的安全運作。他亦負責根據國際民航組織的標準及建議措施和香港安全計劃，統籌部門的安全規管工作，以及實施國際民航組織全球安全監察審查計劃。他亦負責確保部門備有足夠的人力和設施，可隨時進行意外調查工作。
