

民航处对滑翔伞活动的规管 主动调查报告摘要

引言

滑翔伞飞行活动近年在香港越趋普及，但时有意外，当中有飞行员不幸受伤甚至身亡，亦有在降落时损毁他人财物。

2. 民航处作为监督本地民航安全的主事部门，有需要规管本地滑翔伞活动及执行与滑翔伞有关的法例，以保障本地航空和市民的安全。有见及此，本署展开是项主动调查，审研民航处对滑翔伞活动的规管工作，并有以下的观察及评论。

本署调查所得

(一) 须切实执行涉及本地滑翔伞活动的法例

3. 香港现时并无专属法例规管滑翔伞活动。民航处透过《空运（航空服务牌照）规例》及《1995年飞航（香港）令》中适用于小型航空器（包括滑翔伞）的条文，分别对取酬的滑翔伞航空服务以及鲁莽或疏忽操作滑翔伞的行为作出规管。虽然滑翔伞活动在香港出现多年，但本署发现，民航处于2018年才检讨本地滑翔伞活动的规管事宜，并在2019年10月完成制定有关本地滑翔伞航空服务提供者申领许可证的机制。民航处在2018年之前并没有积极检视和调节有关本地滑翔伞活动的规管工作，也没有切实执行与滑翔伞有关的法例。

4. 此外，本署认为，缺乏适当的规管及监察会削弱许可证制度的成效。民航处在设立许可证制度后，应采取实质措施监察许可证持有人所提供的航空服务，并积极取缔无证的滑翔伞服务，以保障市民使用滑翔伞航空服务时的安全。

5. 另一方面，基于现时在香港进行滑翔伞活动的人士无须向当局或任何机构登记，也不须作飞行前规划或飞行后记录，民航处在一般情况下根本无从识别涉事飞行员的身份，更遑论在发现涉嫌违法行为后向有关人士采取进一步跟进或执法行动。本署认为，

民航处可考虑要求在香港进行滑翔伞活动的人士均须事先向民航处登记，或成为获政府当局认可的本地滑翔伞组织的会员。推行实名登记制度除了可以增加民航处或相关部门成功辨认飞行员身份的机会，亦可以成为本地滑翔伞飞行员的中央登记册，以便政府进一步研究如何利用登记册提升本地滑翔伞活动的航空安全。此外，民航处亦可考虑要求飞行员须为其所使用的滑翔伞飞行器具注册，并在飞行器具或个人装备的当眼处清晰展示相关注册编号。就此，民航处宜参考其他国家及地区与滑翔伞组织协作的经验，并积极地与各滑翔伞组织和不同持份者商讨，协调制订一套适合本地滑翔伞业界的飞行员及 / 或飞行器具登记制度，以及本地滑翔伞组织的认可制度，以及研究如何授权让合适的本地滑翔伞组织更有系统地管理和发展滑翔伞活动。

(二) 须加强对涉嫌违法行为进行调查

6. 现时，涉及滑翔伞的严重航空意外或事故是由民航意外调查机构负责跟进；至于其他滑翔伞意外或事故，民航处会交由本地一个主要滑翔伞组织—香港滑翔伞协会（「协会」）进行调查。民航处亦会将涉嫌违反法例的相关个案转交香港警务处（「警务处」）跟进。然而，民航意外调查机构和协会的调查目的均是以不批判的态度找出意外及事故的成因，以避免意外或事故再次发生，而非针对违例滑翔伞飞行员作出追究。本署认为，民航处作为监管航空安全，以及执行涉及本地滑翔伞活动的法例的主事部门，有责任更积极参与相关的执法调查工作。

7. 事实上，协会只是民间组织，其调查并没有获法例或政府当局授权，亦不会审研涉事飞行员有否违反任何适用于滑翔伞活动的法例，无助于防止违反适用于滑翔伞活动的法例之行为。因此，本署认为，民航处应就滑翔伞意外及事故的调查工作向协会（或其他该处认为合适担任该等调查工作的组织）作正式授权或委聘，让有关组织本身及公众皆清楚知道组织的调查包含当局执法调查的目的，该处亦应向协会（或其他获授权或委聘的组织）提供具体指引，包括说明调查目的和应调查的事项，务求令协会的调查能提供实质的相关的资料，以便民航处及警务处考虑须进行的执法调查。

8. 另一方面，本署明白涉及本地滑翔伞活动的相关法例的检控程序须交由警方进行，但民航处既是负责执行法例的部门，亦具

备民航安全相关的专业知识，如该处能更主动参与调查并加强与警方的合作，相信可提高执法成效。本署建议，民航处应在向警务处转介个案前以其专业的角度整理及分析个案资料，为警方提供详尽的参考指引及提供滑翔伞业界的一般运作情况，并加强双方就个案分析、跟进和执法工作等范畴的恒常沟通。

9. 长远而言，民航处应考虑增拨资源以加强有关许可证制度的执管工作，包括派员到滑翔伞航空服务的热门地点作实地巡查和进行查核许可证。

(三) 须加强有关以滑翔伞提供航空服务的许可证制度之宣传教育工作

10. 民航处在2020年底才首度按许可证制度批出首张许可证，可以预期业界和公众对此套制度的认识不多。本署认为，民航处有必要加强许可证制度的宣传工作以加强公众对制度内容的认知，提醒业界人士须按有关机制申领许可证以提供相关服务，并且提高市民选用获民航处认可的滑翔伞航空服务的意识。同时，该处应提醒市民若发现有人涉嫌在未持证的情况下受酬提供滑翔伞航空服务，应尽快向当局举报。

(四) 考虑延长许可证有效期

11. 民航处将以滑翔伞提供受酬服务的许可证之有效期设定为不长于六个月。考虑到该处审批每宗许可证的新申请和续期申请时，均需详细检视申请者提供的「飞行操作程序」详情及证明文件，以及评核申请者向该处示范相关滑翔伞活动的实际操作，每六个月审视持证者的飞行记录等证明文件固然能够有效监察持证者的服务表现，但同时亦对持证者以至民航处本身带来一定程度的行政成本。

12. 为鼓励更多有意提供滑翔伞航空服务的本地飞行员申领许可证，本署建议，民航处在检视过许可证持有者的服务表现后，考虑延长获批续期的许可证有效期至多于六个月，从而减低服务提供者申领及续领许可证的行政成本，并同时提升民航处的行政效率。

建议

13. 基于以上所述，申诉专员向民航处提出了八项改善建议：

- (1) 研究透过立法或制订行政措施，要求在香港进行滑翔伞活动的人士须事先实名登记，并就此与香港的滑翔伞组织及相关持份者商讨制订一套适合本地滑翔伞业界的实名登记制度；
- (2) 研究透过立法或制订行政措施，要求飞行员须为其所使用的滑翔伞飞行器注册，并在飞行器或个人装备的当眼处清晰展示相关注册编号；
- (3) 考虑为本地滑翔伞组织订立认可制度，并研究透过立法或制订行政措施，授权让合适的本地滑翔伞组织更有系统地管理和发展滑翔伞活动，包括设定安全标准、资历认证及意外调查等；
- (4) 就滑翔伞意外及事故的调查工作，考虑向协会（或其他该处认为合适担任该等调查工作的组织）作正式授权或委聘，并提供具体指引，包括说明调查目的和应调查的事项，务求令协会或有关组织的调查能提供实质的相关的资料，以便民航处及警务处考虑须进行的执法调查；
- (5) 在转介有关违规滑翔伞活动或服务的投诉个案予警务处跟进前，应先从民航安全专业的角度整理及分析个案资料（例如滑翔伞飞行的安全指引和相关民航法例之相关要点、以滑翔伞提供服务的业界运作情况及指出怀疑违例的行为等），提供予警方参考；
- (6) 长远而言，考虑增拨资源以加强有关许可证制度的执管工作，包括派员到滑翔伞航空服务的热门地点作实地巡查和进行查核许可证；
- (7) 加强许可证制度的宣传工作以加强公众对制度内容的认知，提醒业界人士须按有关机制申领许可证以提供相关服务，并且提高市民选用获民航处认可的滑翔伞航空服务的意识；及

- (8) 研究延长获批续期的许可证有效期至多于六个月，以减低持证人士的行政成本，鼓励更多拟提供滑翔伞航空服务的从业者申领许可证。

申诉专员公署
2022年5月

公署会不时在社交媒体上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署社交媒体专页，以获取最新资讯：

Facebook:

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>



Instagram:

https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

