

民航處對滑翔傘活動的規管 主動調查報告摘要

引言

滑翔傘飛行活動近年在香港越趨普及，但時有意外，當中有飛行員不幸受傷甚至身亡，亦有在降落時損毀他人財物。

2. 民航處作為監督本地民航安全的主事部門，有需要規管本地滑翔傘活動及執行與滑翔傘有關的法例，以保障本地航空和市民的安全。有見及此，本署展開是項主動調查，審研民航處對滑翔傘活動的規管工作，並有以下的觀察及評論。

本署調查所得

(一) 須切實執行涉及本地滑翔傘活動的法例

3. 香港現時並無專屬法例規管滑翔傘活動。民航處透過《空運（航空服務牌照）規例》及《1995年飛航（香港）令》中適用於小型航空器（包括滑翔傘）的條文，分別對取酬的滑翔傘航空服務以及魯莽或疏忽操作滑翔傘的行為作出規管。雖然滑翔傘活動在香港出現多年，但本署發現，民航處於2018年才檢討本地滑翔傘活動的規管事宜，並在2019年10月完成制定有關本地滑翔傘航空服務提供者申領許可證的機制。民航處在2018年之前並沒有積極檢視和調節有關本地滑翔傘活動的規管工作，也沒有切實執行與滑翔傘有關的法例。

4. 此外，本署認為，缺乏適當的規管及監察會削弱許可證制度的成效。民航處在設立許可證制度後，應採取實質措施監察許可證持有人所提供的航空服務，並積極取締無證的滑翔傘服務，以保障市民使用滑翔傘航空服務時的安全。

5. 另一方面，基於現時在香港進行滑翔傘活動的人士無須向當局或任何機構登記，也不須作飛行前規劃或飛行後記錄，民航處在一般情況下根本無從識別涉事飛行員的身份，更遑論在發現涉嫌違法行為後向有關人士採取進一步跟進或執法行動。本署認為，

民航處可考慮要求在香港進行滑翔傘活動的人士均須事先向民航處登記，或成為獲政府當局認可的本地滑翔傘組織的會員。推行實名登記制度除了可以增加民航處或相關部門成功辨認飛行員身份的機會，亦可以成為本地滑翔傘飛行員的中央登記冊，以便政府進一步研究如何利用登記冊提升本地滑翔傘活動的航空安全。此外，民航處亦可考慮要求飛行員須為其所使用的滑翔傘飛行器具註冊，並在飛行器具或個人裝備的當眼處清晰展示相關註冊編號。就此，民航處宜參考其他國家及地區與滑翔傘組織協作的經驗，並積極地與各滑翔傘組織和不同持份者商討，協調制訂一套適合本地滑翔傘業界的飛行員及／或飛行器具登記制度，以及本地滑翔傘組織的認可制度，以及研究如何授權讓合適的本地滑翔傘組織更有系統地管理和發展滑翔傘活動。

(二) 須加強對涉嫌違法行為進行調查

6. 現時，涉及滑翔傘的嚴重航空意外或事故是由民航意外調查機構負責跟進；至於其他滑翔傘意外或事故，民航處會交由本地一個主要滑翔傘組織—香港滑翔傘協會（「協會」）進行調查。民航處亦會將涉嫌違反法例的相關個案轉交香港警務處（「警務處」）跟進。然而，民航意外調查機構和協會的調查目的均是以不批判的態度找出意外及事故的成因，以避免意外或事故再次發生，而非針對違例滑翔傘飛行員作出追究。本署認為，民航處作為監管航空安全，以及執行涉及本地滑翔傘活動的法例的主事部門，有責任更積極參與相關的執法調查工作。

7. 事實上，協會只是民間組織，其調查並沒有獲法例或政府當局授權，亦不會審研涉事飛行員有否違反任何適用於滑翔傘活動的法例，無助於防止違反適用於滑翔傘活動的法例之行為。因此，本署認為，民航處應就滑翔傘意外及事故的調查工作向協會（或其他該處認為合適擔任該等調查工作的組織）作正式授權或委聘，讓有關組織本身及公眾皆清楚知道組織的調查包含當局執法調查的目的，該處亦應向協會（或其他獲授權或委聘的組織）提供具體指引，包括說明調查目的和應調查的事項，務求令協會的調查能提供實質的相關的資料，以便民航處及警務處考慮須進行的執法調查。

8. 另一方面，本署明白涉及本地滑翔傘活動的相關法例的檢控程序須交由警方進行，但民航處既是負責執行法例的部門，亦具

備民航安全相關的專業知識，如該處能更主動參與調查並加強與警方的合作，相信可提高執法成效。本署建議，民航處應在向警務處轉介個案前以其專業的角度整理及分析個案資料，為警方提供詳盡的參考指引及提供滑翔傘業界的一般運作情況，並加強雙方就個案分析、跟進和執法工作等範疇的恆常溝通。

9. 長遠而言，民航處應考慮增撥資源以加強有關許可證制度的執管工作，包括派員到滑翔傘航空服務的熱門地點作實地巡查和進行查核許可證。

(三) 須加強有關以滑翔傘提供航空服務的許可證制度之宣傳教育工作

10. 民航處在 2020 年底才首度按許可證制度批出首張許可證，可以預期業界和公眾對此套制度的認識不多。本署認為，民航處有必要加強許可證制度的宣傳工作以加強公眾對制度內容的認知，提醒業界人士須按有關機制申領許可證以提供相關服務，並且提高市民選用獲民航處認可的滑翔傘航空服務的意識。同時，該處應提醒市民若發現有人涉嫌在未持證的情況下受酬提供滑翔傘航空服務，應盡快向當局舉報。

(四) 考慮延長許可證有效期

11. 民航處將以滑翔傘提供受酬服務的許可證之有效期設定為不長於六個月。考慮到該處審批每宗許可證的新申請和續期申請時，均需詳細檢視申請者提供的「飛行操作程序」詳情及證明文件，以及評核申請者向該處示範相關滑翔傘活動的實際操作，每六個月審視持證者的飛行記錄等證明文件固然能夠有效監察持證者的服務表現，但同時亦對持證者以至民航處本身帶來一定程度的行政成本。

12. 為鼓勵更多有意提供滑翔傘航空服務的本地飛行員申領許可證，本署建議，民航處在檢視過許可證持有者的服務表現後，考慮延長獲批續期的許可證有效期至多於六個月，從而減低服務提供者申領及續領許可證的行政成本，並同時提升民航處的行政效率。

建議

13. 基於以上所述，申訴專員向民航處提出了八項改善建議：

- (1) 研究透過立法或制訂行政措施，要求在香港進行滑翔傘活動的人士須事先實名登記，並就此與香港的滑翔傘組織及相關持份者商討制訂一套適合本地滑翔傘業界的實名登記制度；
- (2) 研究透過立法或制訂行政措施，要求飛行員須為其所使用的滑翔傘飛行器具註冊，並在飛行器具或個人裝備的當眼處清晰展示相關註冊編號；
- (3) 考慮為本地滑翔傘組織訂立認可制度，並研究透過立法或制訂行政措施，授權讓合適的本地滑翔傘組織更有系統地管理和發展滑翔傘活動，包括設定安全標準、資歷認證及意外調查等；
- (4) 就滑翔傘意外及事故的調查工作，考慮向協會（或其他該處認為合適擔任該等調查工作的組織）作正式授權或委聘，並提供具體指引，包括說明調查目的和應調查的事項，務求令協會或有關組織的調查能提供實質的相關的資料，以便民航處及警務處考慮須進行的執法調查；
- (5) 在轉介有關違規滑翔傘活動或服務的投訴個案予警務處跟進前，應先從民航安全專業的角度整理及分析個案資料（例如滑翔傘飛行的安全指引和相關民航法例之相關要點、以滑翔傘提供服務的業界運作情況及指出懷疑違例的行為等），提供予警方參考；
- (6) 長遠而言，考慮增撥資源以加強有關許可證制度的執管工作，包括派員到滑翔傘航空服務的熱門地點作實地巡查和進行查核許可證；
- (7) 加強許可證制度的宣傳工作以加強公眾對制度內容的認知，提醒業界人士須按有關機制申領許可證以提供相關服務，並且提高市民選用獲民航處認可的滑翔傘航空服務的意識；及

- (8) 研究延長獲批續期的許可證有效期至多於六個月，以減低持證人士的行政成本，鼓勵更多擬提供滑翔傘航空服務的從業者申領許可證。

申訴專員公署
2022年5月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:

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

Instagram:

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

