持續智庫
SD ADVOCATES

黃偉綸副司長

財政司副司長辦公室

香港添馬 添美道二號

尊敬的黃偉綸先生：

《財政預算案》公眾諮詢

持續智庫就低空經濟產業化提速發展提交意見

政府在前年《施政報告》宣布成立「發展低空經濟工作組」，由閣下任組長，負責制訂發展策略和跨部門行動計劃。近年香港低空經濟漸有起色，惟對比國家發展，產業化進展仍有待追趕。持續智庫期望藉新一份《財政預算案》公眾諮詢的契機，向閣下提交倡議，敬請參閱。

低空經濟的意義遠超運輸的單一政策，需由跨部門共同統籌協作，發揮產業效益。持續智庫謹就專屬法則、產業定位、人才培育和試驗基地等方面，為低空產業提速提效提出意見。

持續智庫一直堅守核心使命，致力推動經濟、環境和社會的可持續發展。冀能略盡綿力，為香港對接國家發展藍圖作出貢獻。

望撥冗查閱。肅此奉達，順祝安康！

劉智鵬教授

持續智庫主席

附件：低空經濟：政府角色

二零二六年一月廿二日

低空經濟：政府角色

低空經濟是香港對接國家發展重要的一環。要為香港低空經濟產業化提速提效，持續智庫認為，政府必須：

（i）為催生香港的低空經濟制定專屬法則；
（ii）就香港優勢將低空經濟向高端化發展；
（iii）投放資源培育這新興行業的專門人才；
（iv）並在北部都會區建立低空經濟研發和試驗基地。

特首在去年的《施政報告》中提出願景，希望建設具競爭力的低空經濟生態圈，但進展實在緩慢：單是一份行動綱領，已需要兩年，到今年年底前才可草擬完成。雖然運輸及物流局局長今日清晰表示，洪水橋／厦村新發展區現代物流圈是低空經濟一塊很好的「試驗田」，惟該用地要到 2028 年才期望有企業進駐，整個物流圈到 2032 年才完成土地提供，尚未清晰說何時能用得著這塊試驗田。

相對國家在這方面的發展，我們真是汗顏：據民航局最新數字，去年全國低空經濟規模已達 1.5 萬億元，2035 年有望突破 3.5 萬億元。單是上海，2028 年產業規模就預計達 800 億元，我們真是望塵莫及。當內地城市在低空「大膽造路」時，香港仍在「小心漫步」。為了不負國家賦予香港的期望，我們的政府必須需提出具體的時間表、清晰的定位和可量化的產業目標，才有機會「追落後」。

新興行業需有政策及法例支持

去年年初，政府推出首批低空經濟監管沙盒，至今推行了 28 個項目；其後更升級為「監管沙盒 X」，旨在涵蓋更多應用場景。不過，無論哪種形式，基本上都是要求業界持份者自己開拓並申請應用場景，再由政府根據現行法規審批個案。有沙盒項目的參與者表示，現行航空法規主要針對傳統民航，新的低空應用場景往往受舊標準限制；即使部分場景和航線獲批，也難以形成規模效應。

在修訂低空經濟的法例上，政府明顯著重「規管」，而並非「促進」。政府於去年修訂了《小型無人機令》（第 448G 章），惟法例聚焦規管安全，並非制定新

的法律框架去促進產業發展。即使是去年《施政報告》提出為重量超過 150 公斤的「非傳統飛行器」制訂專用法例，也同樣延續規管的路徑。我們不妨借鏡深圳，由政府帶頭，優先著手制訂《低空經濟產業促進條例》等專項法規，推動產業化的發展，並同步檢討技術安全法例。

聚焦高增值服務 做好「超級合夥人」

低空經濟作為新經濟模式，在發展初期，市場需求尚未完全釋放，單靠需求驅動(demand-driven)難以形成產業規模。因此，政府應配合香港的優勢，提出清晰的發展空間、明確的路線圖和時間表，做到需求與供給驅動(supply-driven)雙腳並行，才能吸引投資者和創新者，培育產業生態。

例如，我們要考慮香港在「一國兩制」下具聯通國際的獨特優勢，且擁有高端服務業、國際認證和標準制定的成熟經驗，成為內地企業的「超級合夥人」，發揮協同合作、共享資源及共擔責任的角色，負責標準認證、知識產權管理、國際推廣，將低空經濟的創新技術和成熟案例引領「出海」，成為低空經濟高端服務的全球輸出者。

此外，香港應聚焦低空經濟的高增值服務，例如醫療檢測物資、緊急醫藥、半導體晶片等高價值、對時效要求極高的本地或跨境物流應用。

新生工種 多元層次 培育人才 急在眉睫

無人機操作員是複合型專業人才，掌握飛行數據管理、自動化調度、編程等技能，對青年人極具吸引力。在經濟轉型下，我們要培育青年人成為無人機「飛手」，還是網約車手、外賣騎手、小巴司機？相信各位自有定奪。

香港作為教育樞紐，但目前僅香港大學和香港理工大學設有低空經濟的碩士課程。而內地已有六所高校開辦低空技術與工程相關的本科課程，全國無人機駕駛培訓機構逾 2000 家，持無人機駕駛員執照者已超 22.5 萬人。

政府要發展低空經濟，必須有清晰的人才培訓部署，不能只靠學界自行摸索。低空經濟涵蓋維修、物流、調度等多個領域，不僅需研究型人才，也需大量操作型和管理型人才。因此，除研究課程外，應科大、職業訓練局等機構也應開設應用導向課程，確保人才有不同類型和層次。

北都基地 跨境對接

人才和技術的培養需要試驗基地與訓練場。由於空間限制，香港難以在發展成熟的市區內劃設大型低空產業園和進行訓練。北部都會區正處建設初期，正是發展低空基礎設施的理想之地。

以廣州為例，當地於遠離市中心的大學城建設低空飛行營地，借助科研和人才優勢，打造集"展示、試飛、檢驗、培訓、銷售"等多功能於一體的低空飛行綜合服務區；並於琶洲設立低空飛行運營中心，成為載人飛行的灣區低空樞紐。香港可以參照廣州經驗，在北都打造低空產業實驗室和訓練基地。

北都另一優勢是毗鄰深圳，發展跨境物流大有可為。現時，香港與內地物資溝通頻密，口岸經常出現貨櫃車排長龍的情況，影響物流效率，也讓跨境貨櫃車司機苦不堪言。若能利用低空跨境運輸作為輔佐性的交通運輸工具，專處理高價貨品，將有效緩解陸路壓力，亦能形成規模效益，建立大灣區低空經濟的統一標準和對接機制。

結語

既然稱得上是"經濟"，低空經濟的意義遠超運輸的單一政策，需由跨部門共同統籌協作，創造更大的效益。特首在 2024 年《施政報告》宣佈成立「發展低空經濟工作組」，並由財政司副司長黃偉綸擔任組長。黃司長曾經效力財政司司長旗下的投資推廣署，統籌政府不同部門，成功開拓一站式窗口，快速處理海外企業到香港設立辦事處，經驗豐富。我們希望「發展低空經濟工作組」在他領導之下，政府可發揮披荊斬棘的魄力，制定具體的發展目標和行動計劃，並設立「低空經濟辦事處」，集中、高效地處理跨部門的決策和審批事宜，香港的低空經濟才能由「試驗場」推向「產業化」。

後話

今天，喜見運輸及物流局陳美寶局長在接受媒體訪問時，鋪陳對低空經濟的各種政策考慮，其中，在北都建立「試驗田」等方向與本文的倡議不謀而合。

局長亦提到，希望日後監管沙盒 X 的項目能夠吸引到更具難度、跨境跨界的低空經濟應用場景，共同構建低空無人機空域管理系統。我們認為，與其利用業界的試錯成本(trial and error)，不如由政府主動和業界討論，合作研發低空空域管理系統。在此過程中，當局可協同民航處、文化體育及旅遊局、創新科技及工業局等各部門運用專業知識參與，將會有更高效率。

開拓新興行業經濟需要有大膽創新的精神，排除固有的框架，開拓新天地。我們得見局長在發展低空經濟上的魄力，對香港低空產業發展充滿信心。