



大灣區低空經濟聯盟
發展香港低空經濟
2025 年施政報告建議書

前言

2025年行政長官施政報告將會是行政長官李家超先生任內的第四份施政報告，這具有繼往開來，為下一屆政府強化施政，繼續推進香港在一國兩制下配合國家整體發展方針及大局，配合國家的推進中國式現代化、發展新質生產力、應對複雜國際環境、推動建設文化強國，美麗中國等整體國家目標，具有重大的時代意義。

大灣區低空經濟聯盟（聯盟）自 2024 年成立以來，一直致力支持政府夥同大灣區內各城市發展低空經濟。感謝行政長官於去年施政報告中提出發展新質生產力、配合國家整體發展策略大力發展低空經濟。財政司副司長領導的發展低空經濟工作組，正以前所未有的速度推動低空經濟發展，在過去的大半年已經在修訂法例、推動監管沙盒項目、與內地對接、及在策劃「低空交通管理平台」方面開創了良好的局面。

聯盟綜合各界意見，就全方位加快香港低空經濟發展，提出以下具體建議，涵蓋頂層設計規劃、政策法規、基礎設施、跨境合作、應用場景、技術標準及人才發展等 12 個範疇，提出 45 項具體建議，冀能為香港開拓經濟新增長點，讓市民切實感受到創新科技帶來的便利，推動大灣區成為全球低空經濟的「先行者」及「示範區」，並助力我國低空經濟企業搶佔全球低空經濟過萬億市場的新「藍海」。

2025 年 8 月 20 日

一、頂層規劃、低空監管及城市管治

- 制定全面香港低空經濟發展策略，確定香港成為全球低空經濟的「先行者」及「示範區」。
- 成立「低空管理局」，負責落實政府低空發展策略、建立「低空交通管理平台」、監管低空空域、統籌航線及營運審批、跨部門協作、及推動大灣區跨城協作等工作。
- 推動低空經濟產業在本地及區域合作的發展，發揮背靠祖國、聯通世界的獨特優勢，讓香港成為國家發展低空經濟的對外示範基地，協助低空經濟產業於東盟及一帶一路地區發展，推廣透過香港發展低空經濟的機遇，吸引海外及內地有潛質企業及人才落戶香港。
- 建設政府內部「低空城市治理共用平台」，供不同政府部門共用無人機、升降點、數據及資訊，並建立人工智能系統。建議由發展局與環境及生態局率先共用，避免重複建設、重複飛行、資訊不能共享的問題，全面減省成本、提升城市管理效率及成效。
- 建設本港低空交通管理平台（UTM），負責航線審批、無人機 ID 認證、實時數據監管、運行協調、監控飛行過程及事故通知等，實現「一平台管全局」。該平台需與大灣區內城市及未來中央相關平台接軌互通。
- 建設大灣區一體化空域管理平台，整合三地空管資料、即時共用空域狀態、氣象資訊與交通預警，支援無人機精準航線規劃與應急避障。
- 政府應繼續加強跨部門、跨政策局的高層次領導發展低空經濟工作組的工作，延續至本屆政府任期內，並為相關協調工作的具體目標延伸至五至十年後，讓低空經濟的成效可以得到穩定性的政策支持，不會因應政府換屆而有所改變。

二、 法規與監管

- 制定明確的粵港澳無人機跨境飛行許可指引，規範飛行範圍、申請流程、設備標準、操作人員資質（如跨境飛行資質）、飛行操作規範（如高度、速度限制）、緊急情況處置預案（如墜機回收、資料保護）及保險覆蓋範圍等，協助企業合規開展跨境飛行業務。
- 推動粵港澳三地協同制定統一的無人機跨境飛行管理法規，明確可兼容的飛行空域、高度限制、審批流程等核心標準，減少規則差異；實施按用途與風險的分類分級管理，對低風險任務簡化審批，對高風險任務強化技術審查與動態監控。
- 嚴格管控反無人機裝置的部署與使用，因干擾/阻斷設備的功率及潛在附帶傷害不可預測。
- 粵港澳大灣區共同出台《跨境無人機貨運清單及關務指引》，列出可飛貨物、禁限貨物、申報格式，讓企業一次備案、兩地互認。
- 要求所有無人機必須使用政府的空間數據共享平台，並接入政府的「低空交通管理平台」(UTM)，實時上傳位置、高度、載荷、電量。該平台與公安、應急救援及地區管理等相關部門實現緊密聯動與協調，對違規行為自動發出警告，並實施鎖槳處置。
- 於 2026/27 年度預留 UTM 立法時間表及啟動資金，讓香港低空經濟「飛得起、管得住」。

三、 基礎建設

- 規劃及提供可用土地及政策，鼓勵業界興建無人機起降設施，供無人機停放、充電、維護、提供客戶服務等，並促進設施與場址資源的開放共用。

- 在香港規劃通用機場及低空飛行器與物流運輸起降點，尤其在北部都會區提早規劃相關基礎建設。
- 在珠港澳等跨境需求集中區域設立專用低空飛行通道，動態避開機場、軍事區等敏感空域，提升空域利用效率。
- 在機場、政府設施等關鍵區域部署「智能隔離帶系統」，融合 5G-A 感知與雷達技術，建立非法飛行敏捷響應機制。

四、 跨境貨運航線與通關安排

- 將目前屯門內河碼頭相關的海關及物流設施配套改造成為低空經濟物流運輸中心，善用內河碼頭可在 15 分鐘內連接香港國際機場貨運區的地理優勢，以及內河碼頭範圍內珍貴的土地資源，建立優質的低空客運和物流中心。
- 以香港國際機場高空貨運與正在建設的大灣區低空物流鏈對接，將航空貨運中的高附加值、急時效貨物轉至中型無人機並配合冷鏈運輸，實現同日到達市場，拓展餐飲、高端食材等市場機會。
- 爭取開通由廣州琶洲港澳碼頭及澳門氹仔碼頭至香港國際機場、香港信德中心及香港中港城等的低空跨境航線，打造粵港澳大灣區低空跨境客運新通道。
- 探討低空跨境載人交通的檢關安排（如「一地兩檢」或「兩地一檢」）及進一步研究口岸安排與法律技術面事項。
- 構建示範性無人機跨境物流航線，精準選址、依託碼頭、倉庫與起降平臺，重點開發至廣州南沙、深圳等路線，採用起飛重量 150kg 的中型長續航機型運輸電子元件、生物醫藥樣本等高附加值快時效貨物，並在成功後擴展到 500 - 700kg 大型無人機航線。

- 先以貨物物流運輸為起點推展大灣區跨境運輸，啟動跨境貨物運輸試點，例如在不改變現有深港跨境快件出口模式前提下於前海蛇口片區等口岸設置無人機跨境集散中心，用無人機替代陸路運輸以探索便捷清關流程。
- 爭取中央將內地居民年電商購物免稅戶口擴大至經由香港低空跨境物流鏈配送的貨物（範圍包括冷鏈高端食品、護膚品、化妝品及健康產品等），以利跨境低空物流商業模式。

五、 低空旅遊

- 充分利用本港擁有全球獨有的「山海城」景觀、優美的海岸線及獨特的地質公園等，結合載人無人機的獨特空中遊覽體驗，打造「低空+文旅」的新旅遊模式。
- 打造啟德郵輪碼頭低空維港遊、地質公園、滘西洲、千島湖、海洋公園等低空旅遊航線。
- 結合維港文旅特質，打造無人機伴飛拍攝標桿場景：依託維港遊航線定制伴飛拍攝方案，採用 4K 航拍追蹤遊輪與兩岸燈光秀，為遊旅客提供特色拍攝與線上直播推廣。

六、 監管沙盒、試點與推動措施

- 加快低空經濟監管沙盒項目的進展，並盡快推展第二期試點項目申請；政府「發展低空經濟工作組」就相關項目例如申請落地點等涉及不同部門的審批事宜，繼續促進跨部門協作。
- 制定低空經濟在各行各業申請正式商業營運的規則及方法。

- 參考廣東省做法，列出各政府部門對使用無人機及低空經濟發展的需求清單，推出政策鼓勵各政府部門和企業合作就應用低空技術提升管治效能，測試更多應用場景。

七、公眾參與、宣傳與國際合作

- 建議舉辦國際低空經濟峰會，將香港及大灣區低空經濟成果、央企與民企及香港產業經驗向世界（尤其一帶一路國家）推廣，將香港打造為低空經濟國際樞紐與對外示範平台。
- 建議加強公眾參與與透明度：主動展示政府在低空安全監管體系方面的進展，透過數字化手段（如手機程式）顯示已開放空域範圍、飛行器數量及飛行路線等資訊；開放公眾意見收集管道並公開回應，以提升接受度。
- 支持業界舉辦大規模科普活動，向年青一代介紹低空經濟機遇。

八、人才、科研、教育與標準

- 推動香港各大學與科研機構推動低空經濟前沿研究，包括為低空經濟制定噪音標準與模型，力求成為全球領先標準制定者。
- 發揮香港高等教育優勢，聯合業界推動產教融合，在專上院校開設相關跨學科課程，邀請業界參與課程編寫與實踐訓練，以培育複合型人才（面向6G、衛星通訊、AI、數字孿生、網絡安全等領域）。
- 建立低空專業人才庫並與內地推動人才互認機制，以促進人才流動與培訓。

九、財政支持與保險

- 設立低空經濟科研基金，擴大現有基金資助範圍（如延伸智慧交通基金與創科產業引導基金支援低空項目），並與業界成立配對基金以投資本地低空科研與產業，培養初創企業。
- 推動發展低空經濟保險服務，鼓勵保險公司針對物流、載人與城市管理等低空商業應用開發保險產品。

十、通訊、網路與專用頻譜

- 構建覆蓋 200 米以下空域的中低頻 + 高頻毫米波雙頻網路（5G-A / 5.5G 演進方向），由政府資助鼓勵網營商有計劃完成部署，優先服務警用巡檢、消防急救等公共管理領域，逐步開放至物流配送等民生場景。
- 制定支持政策，推動電訊營運商構建低空智聯網，並協助營運商提早測試及建設網絡配套設施，就低空通訊專用頻譜資源的規劃，並為低空通訊專用頻譜資源配置作出規劃，以構建低空智聯網。以及參考內地無人機管理架構及條例，結合本港政策，構建分級、靈活且安全的無人機頻譜管理體系，面向政府治理和城市管理劃定專用頻譜，並預留足夠頻寬，減少頻率干擾風險，保障城市巡檢等低空經濟應用獲得安全可靠的通訊保障，支持實時高精度圖像回傳。
- 打造大灣區充電網絡「一張網」：提供資助鼓勵充電設施兼容內地與國際標準。
- 驗證跨境移動專用網（可考慮基於共享載波，使基站邏輯上同時接入不同核心網以避免漫遊中斷），作為大灣區跨境低空連接的無線專網，為政府監管與企業網聯無人機應用提供基礎通信能力；並建議先行試點以技術驗證

及政策論證，包括：航線及專網範圍選定、基站確定與方案、技術方案審核、方案試點、提交試點報告。

十一、制定低空經濟標準

- 支持業界與內地相關單位合作，制定低空經濟標準，包括統一技術、安全、監管及服務標準（例如：無人機操作規範、城市空中交通管理、無人機及基建設施的技術規劃及人才培訓要求），建立一個對標國際、接軌內地的低空經濟標準架構，以鞏固香港在推動國家低空經濟發展中的獨特角色。

十二、數據合規、隱私與安全

- 發佈標準化無人機數據合規操作指南，提供清晰的合規路徑；制定負面清單，明確監管底線，明確禁止跨境傳輸的無人機數據類型以及所禁止的操作內容，幫助企業自主檢視合規風險，拓展跨境無人機業務前沿。
- 由特區政府發行電憑證，使用「植入式電子認證系統」和網絡連線公匙基礎建設（PKI）識別飛行器的身份和所屬，只要憑證未能匹配，UTM 系統可馬上調控或者即時讓飛控系統限制其行動，真正做到「信息即時同步 + 安全實時反應」。而無人機的數位身份，便如同人類的晶片護照一樣：真實、唯一、可校驗。