



申诉专员公署



主动调查报告 香港机场管理局 签发机场禁区通行证的机制 二〇一七年四月

目录

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.3
调查过程	1.4 – 1.5
2 机管局签发机场禁区通行证的机制	
「访客通行证」	2.1 – 2.3
「特别访客通行证」	2.4 – 2.6
「管制人员准许证」	2.7 – 2.10
禁区内的保安措施	2.11 – 2.14
3 事件经过	3.1 – 3.7
4 机管局就事件的解释	4.1 – 4.2
签发「特别访客通行证」的理据	4.3– 4.4
签发「管制人员准许证」的理据	4.5 – 4.6
团体 X 的参观行程	4.7
核实身份准则	4.8
5 本署的评论	5.1 – 5.7
鸣谢	5.8

1

引言

背景

1.1 香港国际机场是世界上重要的交通枢纽之一，每年接待的旅客达数千万人次，其处理的航班亦达数十万架次。负责管理该机场的香港机场管理局（「机管局」）不时透过举办参观活动与各界持份者交流。一般来说，参观机场之人士须预先向该局申请「访客通行证」，并在参观当日经身份核实后才可持该通行证进入机场禁区范围。

1.2 在不久之前，有传媒报道，某团体（「团体 X」）于某天到机场参观时，有成员未有携带身份证，而机管局却向该位成员签发「管制人员准许证」，并让该位成员到机场控制塔参观。有意见指，该局如此做法有违一贯程序，造成保安漏洞。

1.3 为了解问题，申诉专员于二〇一六年九月二十三日根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条，向机管局展开主动调查，以探究该局就参观活动签发各种机场禁区通行证的机制是否存在纰漏。

调查过程

1.4 本署审研了机管局所提供的资料，包括《机场禁区通行证制度手册》，并在调查过程中与机管局管理层会面，以了解上述事件的详情和机管局就参观活动签发各种禁区通行证的准则、程序及理据。

1.5 二〇一七年二月二十四日，本署将调查报告的初稿送交机管局，请其置评。经考虑该局的意见后，本署于四月二十日完成这份报告。

2

机管局签发 机场禁区通行证的机制

「访客通行证」

2.1 若有个别人士需要进入机场禁区，保荐他或他所属的机构（「保荐 / 所属机构」）须为他申请「访客通行证」，提交他的「访客通行证」申请表及其相片，然后由机场保安公司¹的相关单位进行审核及办理通行证。「访客通行证」有效期最长为7日，访客使用时必须由具引领权力（「即具「E」字批注）的机场通行证持有人全程陪同。

2.2 具「E」字批注的机场通行证持有人必须是直接受雇于保荐 / 所属机构。这类机构是须经常于机场工作的机构，包括机管局、航空公司、政府部门、机场服务特许经营商 / 持牌人或机管局的合约承办商。要成为这类机构，机构必须先以书面向机管局机场管理总监申请，并提供相关文件，以充分证明其因业务关系须进入机场禁区范围。

2.3 就机管局而言，具「E」字批注的机场通行证持有人为该局主管级或获授权的职员。引领人须负责在其引领下的「访客通行证」持有人的行为和安全。因此，「访客通行证」持有人身处机场禁区期间，引领人须时刻随行。在任何情况下，引领人不得单独留下「访客通行证」持有人无人看管。

¹ 「机场保安公司」是机管局成立的附属公司，受机管局保安组监管，负责在机场范围内提供航空保安服务，包括批核「访客通行证」及处理相关日常事务。

「特别访客通行证」

2.4 与一般「访客通行证」一样，「特别访客通行证」须由保荐 / 所属机构代表申请，只签发予因业务关系须在引领下短期或临时进入机场禁区的人士（例如受管制参观团体、进行演习人士、贵宾等）。申请人填妥申请表格后，申请一般可即日获得批核。就团体参观而言，机管局一般会为参观团体的成员统筹办理「特别访客通行证」。该局一般要求参观团体在活动前14天提供有关资料，然后由机场保安公司进行审核及办理。在参观当日，该局会核对参观人士的身份证，然后才会向他们派发「特别访客通行证」。

2.5 「特别访客通行证」同样受一般「访客通行证」的条款限制，包括：

- 须向进出口处的保安职员出示通行证，以供检阅；
- 在机场禁区范围内清楚展示通行证；
- 遵守禁区入口处或禁区内职员的一切合理指示；
- 全程由具「E」字批注的机场通行证持有人陪同。

离开禁区时，参观人士须立即归还通行证。

2.6 就规格而言，「特别访客通行证」上只印有参观人士的姓名及身份证号码，并没有如「访客通行证」般贴上参观人士的个人照片（图1至3）。



图 1：「访客通行证」正面

（图片来源：《机场禁区通行证制度手册》）



图 2：「特别访客通行证」正面

(图片来源：《机场禁区通行证制度手册》)



图 3：「访客通行证」及「特别访客通行证」反面

(图片来源：《机场禁区通行证制度手册》)

「管制人员准许证」

2.7 于机场运作的管制机构（包括机管局）可申请及持有「管制人员准许证」。管制机构可因公务理由，让须紧急进入机场禁区的人士使用该机构的「管制人员准许证」。管制机构就使用「管制人员准许证」的实际情况有酌情权。

2.8 就机管局而言，在每次参观活动前，机场保安公司会为机管局预留备用的「管制人员准许证」，具「E」字批注的机场通行证持有人可在机管局预先列出的指定情况下，要求机场保安公司向参观人士发出「管制人员准许证」，惟指定用途会因应不同参观活动而有所调整。若发生非指定的紧急情况，具「E」字批注的机场通行证持有人须请示更高级的管理人员才可作决。

2.9 发出「管制人员准许证」前，具「E」字批注的机场通行证持有人必须核实参观人士的身份。在参观人士没有携带身份证的情况下，机管局一般要求该等人士提供其他有助核实身份的文件，如驾驶执照、信用卡或名片等，有需要时或会要求同行人士协助核实身份。机管局是在确定参观人士身份后，才会向其发放「管制人员准许证」。

2.10 使用「管制人员准许证」（图4）进入禁区的人士，亦必须全程由管制机构获授权的机场通行证持有人陪同，并在使用完毕后立即交还证件给机场保安公司锁妥保存。



图 4：「管制人员准许证」正反面
（图片来源：《机场禁区通行证制度手册》）

禁区内的保安措施

2.11 机场禁区内设有一般保安禁区及高度保安禁区。

2.12 要进入一般禁区范围，参观人士须在禁区入口向机场保安公司职员展示「访客通行证」（包括「特别访客通行证」）或「管制人员准许证」，再经机场保安公司职员以电脑核查通行证的使用状况，才可进入禁区。进入禁区后，参观人士须通过 X 光扫描器检查及金属探测拱门检查，与一般的航班乘客无异。

2.13 要进入高度保安禁区（包括综合机场中心及机场控制塔等），所有参观人士及其物品均须再次通过另一重保安关卡。如遇可疑情况，机场保安公司甚至会进行更严密的检查。高度保安禁区内的升降机及所有出入口均须由具获授权进入的机场通行证持有人以其证件「拍卡」才可运作。

2.14 机场禁区内有不同的运作范围，由各个机场运作机构监管，例如机场控制塔由民航处管理、综合机场中心由机管局管理等。无论参观人士持「访客通行证」还是「管制人员准许证」，在进入该运作范围前，仍须事前通知有关机构，并在相关运作机构负责人引领下，才可进入该范围。

3

事件经过

- 3.1** 上文第 1.2 段所述的团体 X 参观事件之经过如下。
- 3.2** 团体 X 在参观机场前一个月向机管局提出申请。该局接纳其到访申请，并以保荐机构的身份为团体 X 办理「特别访客通行证」（第 2.4 段）。
- 3.3** 按机管局的要求，团体 X 于参观机场前两星期提交所有参观成员的中英文姓名、身份证号码、联络电话及职衔。
- 3.4** 在收到上述资料后，机管局要求机场保安公司为团体 X 办理「特别访客通行证」；通行证于团体 X 参观机场前四天批出。在参观当日，该局核对团体 X 成员的身份证后，向他们发出「特别访客通行证」。
- 3.5** 不巧团体 X 的率团者（「率团者」）没有携带身份证，以致未能领取「特别访客通行证」。为确保活动可以继续，机管局向该率团者发出「管制人员准许证」。
- 3.6** 团体 X 当日全程由机管局职员引领。行程包括参观机场行政大楼及综合机场中心。机管局职员首先于禁区外的机场行政大楼介绍机场发展，然后带领团体 X 经保安检查后进入禁区范围内的综合机场中心参观。在活动期间，率团者代表团体 X 致辞及致送纪念品予机管局。团体 X 所到之处当中只有综合机场中心属禁区范围，其行程并不包括参观机场控制塔。
- 3.7** 参观过后，团体 X 在离开前把所有「特别访客通行证」及「管制人员准许证」交还机管局。

4

机管局就事件的解释

4.1 机管局向本署表示，一直以来，机管局都透过安排不同类型的参观活动，与各界持份者保持沟通，让他们了解机场运作及最新发展计划，并听取他们的意见。该局接待过的访客包括：学校、社区团体、非牟利机构、专业人士协会、商会、议员、政党及智库等。

4.2 团体 X 是智库组织，机管局在业务上不时会安排智库组织进行参观及交流活动，以协助该些机构进行相关的公共政策研究工作。

签发「特别访客通行证」的理据

4.3 如上文第 2.4 段所述，「特别访客通行证」可签发给由保荐 / 所属机构全程引领及机管局所接受的受管制参观团体。因此，机管局一贯为参观团体办理的都是「特别访客通行证」，团体 X 亦不例外。

4.4 团体 X 按一贯程序（第 2.4 段）于参观前两星期交妥所需资料，机管局随即为其办理「特别访客通行证」。在参观当日，该局职员核实参观人士的身份后，遂开始派发「特别访客通行证」。

签发「管制人员准许证」的理据

4.5 机管局向本署解释，机管局是《机场禁区通行证制度手册》所指定的管制机构之一。在机管局所安排的参观活动中，如有需要，例如该局已为出席人士办妥「特别访客通行证」，但该位人士在参观当日忘记携带身份证明文件 / 旅行证件，机管局作

为管制机构，可按程序发出「管制人员准许证」，让该位人士可在全程由管制机构获授权的机场通行证持有人（在这宗事件中，即机管局职员）陪同的情况下，在禁区内参观。

4.6 团体 X 进行参观活动当天，负责接待的机管局职员得悉率团者没有携带身份证，随即按既定程序要求机场保安公司发出「管制人员准许证」，并提供理由。其后，机场保安公司根据《机场禁区通行证制度手册》第 6.2.1 段²的规定，发放「管制人员准许证」予率团者。率团者全程由该局职员陪同，并于离开前把证件交还予该局。

团体 X 的参观行程

4.7 机管局指出，有别于传媒的报道（第 1.2 段），团体 X 在该参观活动中并没有进入机场控制塔，行程中只有综合机场中心属禁区范围。综合机场中心是机场内的中央控制中心，负责监察机场的日常运作，如监管飞行区、行李大堂、客运大楼，以至所有道路设施，确保各个环节如常运作。如遇紧急事故，或天气恶劣的情况，机管局会在机场控制中心内设立应变中心，由各相关部门派代表当值，即时作出应变。

核实身份准则

4.8 就核实身份的问题，虽然团体 X 的率团者没有携带身份证，但机管局对其身份并无疑问，原因包括：

- (1) 团体 X 是该局预定及有意接待的客人，在参观日期前该局已接获所有参观人士的资料；
- (2) 该局职员曾在工作上接触过该率团者，而该名职员当日亦有在场。

² “The Control Authority Permit should only be issued to persons in circumstances where urgent access into the Airport Restricted Area is required for official duty or business reason, at the discretion of the respective controlling authorities.”

本署翻译如下：

「管制人员准许证只可签发予业务关系须紧急进入机场禁区范围的人士，管制机构就签发管制人员准许证有酌情权。」

5

本署的评论

5.1 经详细审视机管局所提供的资料及解释，本署有以下的评论。

5.2 根据机管局现时签发机场禁区通行证的机制，该局要求参观人士在参观前预先提交个人资料以审批其「访客通行证」或「特别访客通行证」申请，再在参观当天核对参观人士的身份证后才会向他们派发通行证。如遇突发情况，属主管级以上、具「E」字批注的机场通行证持有人，亦只可在预先列出的指定情况下，并确认参观人士的身份后，方可要求机场保安公司向参观人士发出「管制人员准许证」。不论参观人士持哪一种证件进入禁区，都必须由专人全程引领，并须于参观完毕后立即交回证件（**第 2.1 至 2.10 段**）。由此可见，机管局有其特定机制签发禁区通行证。

5.3 此外，参观人士须经过多重保安检查才可进入禁区及高度保安禁区。在高度保安禁区内的所有活动，包括进出及乘坐升降机，均须由具获授权进入的机场通行证持有人陪同，并以其证件「拍卡」，出入口及升降机才可操作。进入各个运作范围时，参观人士亦须由负责该范围的机场运作机构的人员引领。因此，参观人士是难以未经批准进入高度保安禁区以致出现保安问题的。

5.4 至于团体 X 参观事件，机管局一向有安排不同的持份者（包括智库组织）到机场参观及进行交流。团体 X 属智库组织。该组织向机管局提出参观机场的要求，以了解机场的运作，机管局按一贯做法接受其申请，并无不妥（**第 4.1 段**）。该局亦有按照既定程序预先收取团体 X 成员的个人资料，以及在参观当天核实相关人士的身份后，才向他们派发「特别访客通行证」。本署认为，机管局有充分理据招待团体 X 参观机场。

5.5 至于机管局向率团者发出「管制人员准许证」的理据，重点在于：该率团者虽未能出示身份证，但有**公务原因须紧急**进入禁区。本署知悉，团体 X 参观机场当日，率团者须要率团、致辞及致送纪念品。该参观活动早于一个月前向机管局申请，该局亦已预先安排好整个参观活动的细节，包括行程、负责的职员及相关配套措施。因此，就当时情况而言，率团者实有需要进入禁区，使参观活动可以如期进行。当然市民须时刻携带身份证以便利核实身份，乃其责任所在。在事件中，率团者未有携带身份证，不过由于有机管局职员事前曾在工作上接触率团者，而该名职员当日亦在场，故此机管局能确认其身份。在此情形下，该局因时制宜，酌情向率团者发出「管制人员准许证」，本署认为并非不合理。

5.6 更重要的是，团体 X 全程都是在机管局职员陪同的情况下进行参观，而该团体根本没有进入机场控制塔。故此，机管局的**做法没有造成保安漏洞（第 1.2 段）**。

5.7 在本调查中，申诉专员已详细检视机管局现时的签发机场禁区通行证机制，及其运作情况，亦接受该局就团体 X 参观事件的解释。

鸣谢

5.8 本署进行调查期间，机管局全力配合，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案：**OMB/DI/409**

二〇一七年四月