



申訴專員公署



主動調查報告

香港機場管理局

簽發機場禁區通行證的機制

二〇一七年四月

目錄

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.3
調查過程	1.4 – 1.5
2 機管局簽發機場禁區通行證的機制	
「訪客通行證」	2.1 – 2.3
「特別訪客通行證」	2.4 – 2.6
「管制人員准許證」	2.7 – 2.10
禁區內的保安措施	2.11 – 2.14
3 事件經過	3.1 – 3.7
4 機管局就事件的解釋	4.1 – 4.2
簽發「特別訪客通行證」的理據	4.3– 4.4
簽發「管制人員准許證」的理據	4.5 – 4.6
團體 X 的參觀行程	4.7
核實身份準則	4.8
5 本署的評論	5.1 – 5.7
鳴謝	5.8

1

引言

背景

1.1 香港國際機場是世界上重要的交通樞紐之一，每年接待的旅客達數千萬人次，其處理的航班亦達數十萬架次。負責管理該機場的香港機場管理局（「機管局」）不時透過舉辦參觀活動與各界持份者交流。一般來說，參觀機場之人士須預先向該局申請「訪客通行證」，並在參觀當日經身份核實後才可持該通行證進入機場禁區範圍。

1.2 在不久之前，有傳媒報道，某團體（「團體 X」）於某天到機場參觀時，有成員未有攜帶身份證，而機管局卻向該位成員簽發「管制人員准許證」，並讓該位成員到機場控制塔參觀。有意見指，該局如此做法有違一貫程序，造成保安漏洞。

1.3 為了解問題，申訴專員於二〇一六年九月二十三日根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條，向機管局展開主動調查，以探究該局就參觀活動簽發各種機場禁區通行證的機制是否存在紕漏。

調查過程

1.4 本署審研了機管局所提供的資料，包括《機場禁區通行證制度手冊》，並在調查過程中與機管局管理層會面，以了解上述事件的詳情和機管局就參觀活動簽發各種禁區通行證的準則、程序及理據。

1.5 二〇一七年二月二十四日，本署將調查報告的初稿送交機管局，請其置評。經考慮該局的意見後，本署於四月二十日完成這份報告。

2

機管局簽發

機場禁區通行證的機制

「訪客通行證」

2.1 若有個別人士需要進入機場禁區，保薦他或他所屬的機構（「保薦／所屬機構」）須為他申請「訪客通行證」，提交他的「訪客通行證」申請表及其相片，然後由機場保安公司¹的相關單位進行審核及辦理通行證。「訪客通行證」有效期最長為7日，訪客使用時必須由具引領權力（「即具「E」字批註）的機場通行證持有人全程陪同。

2.2 具「E」字批註的機場通行證持有人必須是直接受僱於保薦／所屬機構。這類機構是須經常於機場工作的機構，包括機管局、航空公司、政府部門、機場服務特許經營商／持牌人或機管局的合約承辦商。要成為這類機構，機構必須先以書面向機管局機場管理總監申請，並提供相關文件，以充分證明其因業務關係須進入機場禁區範圍。

2.3 就機管局而言，具「E」字批註的機場通行證持有人為該局主管級或獲授權的職員。引領人須負責在其引領下的「訪客通行證」持有人的行為和安全。因此，「訪客通行證」持有人身處機場禁區期間，引領人須時刻隨行。在任何情況下，引領人不得單獨留下「訪客通行證」持有人無人看管。

¹ 「機場保安公司」是機管局成立的附屬公司，受機管局保安組監管，負責在機場範圍內提供航空保安服務，包括批核「訪客通行證」及處理相關日常事務。

「特別訪客通行證」

2.4 與一般「訪客通行證」一樣，「特別訪客通行證」須由保薦／所屬機構代表申請，只簽發予因業務關係須在引領下短期或臨時進入機場禁區的人士（例如受管制參觀團體、進行演習人士、貴賓等）。申請人填妥申請表格後，申請一般可即日獲得批核。就團體參觀而言，機管局一般會為參觀團體的成員統籌辦理「特別訪客通行證」。該局一般要求參觀團體在活動前14天提供有關資料，然後由機場保安公司進行審核及辦理。在參觀當日，該局會核對參觀人士的身份證，然後才會向他們派發「特別訪客通行證」。

2.5 「特別訪客通行證」同樣受一般「訪客通行證」的條款限制，包括：

- 須向進出口處的保安職員出示通行證，以供檢閱；
- 在機場禁區範圍內清楚展示通行證；
- 遵守禁區入口處或禁區內職員的一切合理指示；
- 全程由具「E」字批註的機場通行證持有人陪同。

離開禁區時，參觀人士須立即歸還通行證。

2.6 就規格而言，「特別訪客通行證」上只印有參觀人士的姓名及身份證號碼，並沒有如「訪客通行證」般貼上參觀人士的個人照片（圖1至3）。



圖 1：「訪客通行證」正面

（圖片來源：《機場禁區通行證制度手冊》）



圖 2：「特別訪客通行證」正面

(圖片來源：《機場禁區通行證制度手冊》)



圖 3：「訪客通行證」及「特別訪客通行證」反面

(圖片來源：《機場禁區通行證制度手冊》)

「管制人員准許證」

2.7 於機場運作的管制機構(包括機管局)可申請及持有「管制人員准許證」。管制機構可因公務理由，讓須緊急進入機場禁區的人士使用該機構的「管制人員准許證」。管制機構就使用「管制人員准許證」的實際情況有酌情權。

2.8 就機管局而言，在每次參觀活動前，機場保安公司會為機管局預留備用的「管制人員准許證」，具「E」字批註的機場通行證持有人可在機管局預先列出的指定情況下，要求機場保安公司向參觀人士發出「管制人員准許證」，惟指定用途會因應不同參觀活動而有所調整。若發生非指定的緊急情況，具「E」字批註的機場通行證持有人須請示更高級的管理人員才可作決。

2.9 發出「管制人員准許證」前，具「E」字批註的機場通行證持有人必須核實參觀人士的身份。在參觀人士沒有攜帶身份證的情況下，機管局一般要求該等人士提供其他有助核實身份的文件，如駕駛執照、信用卡或名片等，有需要時或會要求同行人士協助核實身份。機管局是在確定參觀人士身份後，才會向其發放「管制人員准許證」。

2.10 使用「管制人員准許證」（圖4）進入禁區的人士，亦必須全程由管制機構獲授權的機場通行證持有人陪同，並在使用完畢後立即交還證件給機場保安公司鎖妥保存。



圖 4：「管制人員准許證」正反面
（圖片來源：《機場禁區通行證制度手冊》）

禁區內的保安措施

2.11 機場禁區內設有一般保安禁區及高度保安禁區。

2.12 要進入一般禁區範圍，參觀人士須在禁區入口向機場保安公司職員展示「訪客通行證」（包括「特別訪客通行證」）或「管制人員准許證」，再經機場保安公司職員以電腦核查通行證的使用狀況，才可進入禁區。進入禁區後，參觀人士須通過 X 光掃描器檢查及金屬探測拱門檢查，與一般的航班乘客無異。

2.13 要進入高度保安禁區（包括綜合機場中心及機場控制塔等），所有參觀人士及其物品均須再次通過另一重保安關卡。如遇可疑情況，機場保安公司甚至會進行更嚴密的檢查。高度保安禁區內的升降機及所有出入口均須由具獲授權進入的機場通行證持有人以其證件「拍卡」才可運作。

2.14 機場禁區內有不同的運作範圍，由各個機場運作機構監管，例如機場控制塔由民航處管理、綜合機場中心由機管局管理等。無論參觀人士持「訪客通行證」還是「管制人員准許證」，在進入該運作範圍前，仍須事前通知有關機構，並在相關運作機構負責人引領下，才可進入該範圍。

3

事件經過

- 3.1** 上文第 1.2 段所述的團體 X 參觀事件之經過如下。
- 3.2** 團體 X 在參觀機場前一個月向機管局提出申請。該局接納其到訪申請，並以保薦機構的身份為團體 X 辦理「特別訪客通行證」（第 2.4 段）。
- 3.3** 按機管局的要求，團體 X 於參觀機場前兩星期提交所有參觀成員的中英文姓名、身份證號碼、聯絡電話及職銜。
- 3.4** 在收到上述資料後，機管局要求機場保安公司為團體 X 辦理「特別訪客通行證」；通行證於團體 X 參觀機場前四天批出。在參觀當日，該局核對團體 X 成員的身份證後，向他們發出「特別訪客通行證」。
- 3.5** 不巧團體 X 的率團者（「率團者」）沒有攜帶身份證，以致未能領取「特別訪客通行證」。為確保活動可以繼續進行，機管局向該率團者發出「管制人員准許證」。
- 3.6** 團體 X 當日全程由機管局職員引領。行程包括參觀機場行政大樓及綜合機場中心。機管局職員首先於禁區外的機場行政大樓介紹機場發展，然後帶領團體 X 經保安檢查後進入禁區範圍內的綜合機場中心參觀。在活動期間，率團者代表團體 X 致辭及致送紀念品予機管局。團體 X 所到之處當中只有綜合機場中心屬禁區範圍，其行程**並不包括參觀機場控制塔**。
- 3.7** 參觀過後，團體 X 在離開前把所有「特別訪客通行證」及「管制人員准許證」交還機管局。

4

機管局就事件的解釋

4.1 機管局向本署表示，一直以來，機管局都透過安排不同類型的參觀活動，與各界持份者保持溝通，讓他們了解機場運作及最新發展計劃，並聽取他們的意見。該局接待過的訪客包括：學校、社區團體、非牟利機構、專業人士協會、商會、議員、政黨及智庫等。

4.2 團體 X 是智庫組織，機管局在業務上不時會安排智庫組織進行參觀及交流活動，以協助該些機構進行相關的公共政策研究工作。

簽發「特別訪客通行證」的理據

4.3 如上文第 2.4 段所述，「特別訪客通行證」可簽發給由保薦／所屬機構全程引領及機管局所接受的受管制參觀團體。因此，機管局一貫為參觀團體辦理的都是「特別訪客通行證」，團體 X 亦不例外。

4.4 團體 X 按一貫程序（**第 2.4 段**）於參觀前兩星期交妥所需資料，機管局隨即為其辦理「特別訪客通行證」。在參觀當日，該局職員核實參觀人士的身份後，遂開始派發「特別訪客通行證」。

簽發「管制人員准許證」的理據

4.5 機管局向本署解釋，機管局是《機場禁區通行證制度手冊》所指定的管制機構之一。在機管局所安排的參觀活動中，如有需要，例如該局已為出席人士辦妥「特別訪客通行證」，但該

位人士在參觀當日忘記攜帶身份證明文件／旅行證件，機管局作為管制機構，可按程序發出「管制人員准許證」，讓該位人士可在全程由管制機構獲授權的機場通行證持有人（在這宗事件中，即機管局職員）陪同的情況下，在禁區內參觀。

4.6 團體 X 進行參觀活動當天，負責接待的機管局職員得悉率團者沒有攜帶身份證，隨即按既定程序要求機場保安公司發出「管制人員准許證」，並提供理由。其後，機場保安公司根據《機場禁區通行證制度手冊》第 6.2.1 段²的規定，發放「管制人員准許證」予率團者。率團者全程由該局職員陪同，並於離開前把證件交還予該局。

團體 X 的參觀行程

4.7 機管局指出，有別於傳媒的報道（第 1.2 段），團體 X 在該參觀活動中並沒有進入機場控制塔，行程中只有綜合機場中心屬禁區範圍。綜合機場中心是機場內的中央控制中心，負責監察機場的日常運作，如監管飛行區、行李大堂、客運大樓，以至所有道路設施，確保各個環節如常運作。如遇緊急事故，或天氣惡劣的情況，機管局會在機場控制中心內設立應變中心，由各相關部門派代表當值，即時作出應變。

核實身份準則

4.8 就核實身份的問題，雖然團體 X 的率團者沒有攜帶身份證，但機管局對其身份並無疑問，原因包括：

- (1) 團體 X 是該局預定及有意接待的客人，在參觀日期前該局已接獲所有參觀人士的資料；

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.”

本署翻譯如下：

「管制人員准許證只可簽發予業務關係須緊急進入機場禁區範圍的人士，管制機構就簽發管制人員准許證有酌情權。」

- (2) 該局職員曾在工作上接觸過該率團者，而該名職員當日亦有在場。

5

本署的評論

5.1 經詳細審視機管局所提供的資料及解釋，本署有以下的評論。

5.2 根據機管局現時簽發機場禁區通行證的機制，該局要求參觀人士在參觀前預先提交個人資料以審批其「訪客通行證」或「特別訪客通行證」申請，再在參觀當天核對參觀人士的身份證後才會向他們派發通行證。如遇突發情況，屬主管級以上、具「E」字批註的機場通行證持有人，亦只可在預先列出的指定情況下，並確認參觀人士的身份後，方可要求機場保安公司向參觀人士發出「管制人員准許證」。不論參觀人士持哪一種證件進入禁區，都必須由專人全程引領，並須於參觀完畢後立即交回證件（**第 2.1 至 2.10 段**）。由此可見，機管局有其特定機制簽發禁區通行證。

5.3 此外，參觀人士須經過多重保安檢查才可進入禁區及高度保安禁區。在高度保安禁區內的所有活動，包括進出及乘坐升降機，均須由具獲授權進入的機場通行證持有人陪同，並以其證件「拍卡」，出入口及升降機才可操作。進入各個運作範圍時，參觀人士亦須由負責該範圍的機場運作機構的人員引領。因此，參觀人士是難以未經批准進入高度保安禁區以致出現保安問題的。

5.4 至於團體 X 參觀事件，機管局一向有安排不同的持份者（包括智庫組織）到機場參觀及進行交流。團體 X 屬智庫組織。該組織向機管局提出參觀機場的要求，以了解機場的運作，機管局按一貫做法接受其申請，並無不妥（**第 4.1 段**）。該局亦有按照既定程序預先收取團體 X 成員的個人資料，以及在參觀當天核實相關人士的身份後，才向他們派發「特別訪客通行證」。本署認為，機管局有充分理據招待團體 X 參觀機場。

5.5 至於機管局向率團者發出「管制人員准許證」的理據，重點在於：該率團者雖未能出示身份證，但有**公務原因須緊急**進入禁區。本署知悉，團體 X 參觀機場當日，率團者須要率團、致辭及致送紀念品。該參觀活動早於一個月前向機管局申請，該局亦已預先安排好整個參觀活動的細節，包括行程、負責的職員及相關配套措施。因此，就當時情況而言，率團者實有需要進入禁區，使參觀活動可以如期進行。當然市民須時刻攜帶身份證以便利核實身份，乃其責任所在。在事件中，率團者未有攜帶身份證，不過由於有機管局職員事前曾在工作上接觸率團者，而該名職員當日亦在場，故此機管局能確認其身份。在此情形下，該局因時制宜，酌情向率團者發出「管制人員准許證」，本署認為並非不合理。

5.6 更重要的是，團體 X 全程都是在機管局職員陪同的情況下進行參觀，而該團體根本上沒有進入機場控制塔。故此，機管局的作法沒有造成保安漏洞（**第 1.2 段**）。

5.7 在本調查中，申訴專員已詳細檢視機管局現時的簽發機場禁區通行證機制，及其運作情況，亦接受該局就團體 X 參觀事件的解釋。

鳴謝

5.8 本署進行調查期間，機管局全力配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/409

二〇一七年四月