

# 調 查 報 告

壹、案由：據報載，1名婦女於100年7月7日穿越臺灣桃園國際機場管制區，駕駛機場扶梯車闖入滑行道，並進入位於停機坪之華航機艙休息；上開一連串事件凸顯國家大門出現嚴重漏洞，主管機關對機場安全管制是否確實查核？把關措施是否完善？有無人為疏失？均有深入瞭解之必要。

## 貳、調查意見：

本次事件緣於100年7月7日上午7時8分，內政部警政署航空警察局（下稱航警局）值班警員接獲中華航空公司（下稱華航）人員電話通知，稱該公司停於臺灣桃園國際航空站（下稱桃園機場）D5登機門，原定8時經日本飛往紐約班機（編號CI-020/747-400型客機），機組員登機實施例行檢查時，發現1名身分不詳女子躺臥機組員休息室內。該局隨即派員於7時15分到場處理，並於9時35分戒護轉送署立桃園醫院就醫，嗣於13時及翌（8）日14時30分，兩度帶該女赴現場模擬及調查闖入過程。

案經航警局調查結果，犯嫌李姓婦女（下稱李女）於100年7月7日凌晨0時30分許，搭乘計程車至桃園機場航空科學館下車逗留片刻後，步行至對面斜坡攀爬樹幹，側身由鐵網圍籬（第1道界圍）上方翻越後，沿著圍籬與空心磚牆（第2道界圍）間之通道，摸黑往國內機坪（即商務中心停機坪）前進，約莫2時10分由空心磚牆盡頭與鐵網圍籬之間隙潛入管制區躲藏，迨3時25分許，李女發現1輛扶梯車停放於商務中心停機坪，車門未鎖且鑰匙留置於駕駛座上方遮陽板，故啟動後閃

亮車頂警示燈，並拖行梯架支腳與地面擦出火花，經由 NP 滑行道於 3 時 29 分駛入 D5 機坪，見華航客機銜接空橋且當時艙門未關，遂於 3 時 31 分由空橋外側工作梯登入機艙躲藏（機場塔臺 ASDE〈場面偵搜雷達〉訊號及機坪 CCTV〈閉路電視〉監錄影像之電子紀錄在卷可稽），迨 7 時許，華航機師登機發現後始緊急通報處置。

爰為查究案情事實及權責單位或人員有無違失，經調閱交通部暨所屬民用航空局（下稱民航局）、航警局、桃園國際機場股份有限公司（下稱桃園機場公司）等卷證資料，並於 100 年 8 月 11 日現場履勘及詢問相關人員。茲就本次事件之直接與間接肇因，臚列調查意見如下：

- 一、桃園機場相關保安執行單位怠忽安全維護工作，漠視界圍圍籬（牆）、地勤車輛、空橋門禁及航機保護等重要環節漏洞百出，不堪手無寸鐵婦人擅闖。內政部警政署未監督航警局落實機場航空保安全管理機關職責；交通部暨所屬民航局未善盡航空保安主管機關督核檢測之能事，均有怠失

按交通部為我國民用航空保安主管機關，應擬訂國家民用航空保安計畫，報請行政院核定後實施；內政部警政署應會同民航局研擬、執行及維護國家民用航空保安計畫，並監督航警局依國家民用航空保安計畫執行國家民用航空保安措施；民航局應依國家民用航空保安計畫，擬訂國家民用航空保安品質管制計畫，於報請交通部核定後實施，並得派員查核、檢查、測試或評估航警局、民用航空運輸業等之航空保安措施及航空保安業務，對於航空站地勤業各項人員、設備，該局亦得派員檢查及督導其業務，並就缺失通知限期改善；航警局為各航空站之航空保安全管理機關，

應擬訂各航空站保安計畫及其航空保安品質管制計畫，報請民航局核定後實施，並得派員查核、檢查及測試航空站內作業之各公民營機構之航空保安措施及航空保安業務；於航空站內作業之各公民營機構，均應遵守航空站保安計畫之各項規定。民用航空法第 47 條之 1、第 47 條之 2，國家民用航空保安計畫第肆章，民用航空保安管理辦法第 33 條、第 36 條，航空站地勤業管理規則第 19 條等規定綦詳。

另依桃園機場保安計畫規定，航警局為桃園機場之航空保安管理機關，負責執行及監督機場航空保安事宜，防制非法干擾行為事件發生，於所轄地區具有機場設施安全防護、機場範圍空側及陸側之例行監控及巡邏等職責。又依國際機場園區發展條例第 27 條規定，桃園機場公司應負責機場專用區之安全維護作業，自行執行或委託保全業執行，並擬訂安全維護計畫，報航警局核定；其涉及公權力之行使者，由航警局為之；航警局得派員查核、檢查及測試前項安全維護作業，機場公司不得規避、妨礙或拒絕；如有缺失，應命機場公司限期改善。

經詢據交通部、航警局及桃園機場公司坦認，本次事件主因機場各航空保安執行單位未落實相關保安措施所致。具體違失如下：

(一)機場界圍圍籬(牆)之阻絕及防護效能不足：

- 1、按國家民用航空保安計畫、桃園機場航空站保安計畫及其專用區安全維護計畫等規定，桃園機場公司應提供並維護保安管制區阻絕及防護措施，以防制未經授權者擅自進入管制區，並確保機場圍籬及圍牆內外應距離建築物、樹木或車輛停放處至少 3 公尺，如無法達到此標準，則圍籬及

圍牆高度應加高，以防止人員利用上述建築物、樹木或車輛翻越進入管制區。

2、本次事件據航警局調查結果，李女係由航空科學館對面斜坡攀爬樹幹，徒手翻越界圍鐵網圍籬後，循圍籬與空心磚牆間隙潛入管制區，足徵界圍圍籬（牆）無法有效阻卻非經授權者擅入。另查，民航局早於100年3月底執行桃園機場年度保安查核時，即已明確指出「部分圍籬被植物攀附，無法目視是否完整，易形成非經授權人員進入機場管制區之藏身處」等界圍缺失，然經函請航警局及桃園機場公司改善結果，卻獲復「預計100年7月31日清理完成」。桃園機場公司延宕3個多月遲不改善，迨本次事件發生後，始於10天內倉促完成圍籬周邊樹木修剪，並針對業務權管之總務處，以及負責控管界圍圍籬（牆）間通道空隙之維護處主管，各予記過1次之處分。

3、桃園機場公司未依國家民用航空保安計畫、桃園機場保安計畫及其專用區安全維護計畫相關規定，提供並維護界圍圍籬（牆）有效阻絕及防護功能，肇致未經授權者輕易進入管制區，確有怠失；航警局為桃園機場之航空保安管理機關，未能依法落實查核、檢查及測試機場界圍保安措施與安全維護作業，亦難辭其咎。

(二)機坪未執行任務車輛之安全管控鬆散：

1、按前揭民用航空法規定，航空站地勤業應遵守航空站保安計畫之各項規定。依桃園

機場保安計畫規定，機坪作業車輛於未執行任務時應予管控並防止未經授權人員使用，對臨時於機坪作業之車輛，桃園機場公司應制訂程序嚴加管控。

- 2、本次事件航警局詢據李女供稱：渠從缺口進入國內機坪（即商務中心停機坪）後，看見1輛扶梯車，車門沒鎖且在駕駛座上方遮陽板找到鑰匙，就直接啟動開往 D5 機坪等語，足徵機場地勤業者並未落實前揭規定管控機坪作業車輛，恣留鑰匙於車內且車門未上鎖，致遭未經授權人員任意操作使用。另查，民航局及航警局早於 98 年度實施查核時，即已發現機坪未執行任務車輛鑰匙放置車內且車門未鎖之情形，遂於 98 年下半年航空保安會時，對此檢討修正桃園機場保安計畫內容，增列「並防止未經授權人員使用」等字句。
- 3、民航局及航警局兩年前已查知桃園機場機坪作業車輛管控陋習，卻未依據前揭民用航空法、民用航空保安管理辦法及航空站地勤業管理規則等相關規定，本於職責加強後續查核、檢查及測試頻率，致失督飭改正、防範未然機先，誠有可議。

(三)空橋工作梯無防制由機坪潛入之門禁裝置：

- 1、依桃園機場保安計畫規定，桃園機場公司負有辦理機場設施與結構之改建，以符合民用航空保安需求等相關職責。
- 2、本次事件據航警局調查結果，李女係由銜接華航客機空橋外側之工作梯直接登入機艙。經詢據桃園機場公司坦承，空橋為

該公司所提供之服務設備，門禁管制亦由其負責；事發當時空橋活動端之電子管制門鎖僅設於內側，外側（機坪側）則無門鎖管制，致未經授權者可輕易由外側工作梯潛入，原空橋門禁設計考量不周、顯有未當，該公司除緊急增設外側門禁管制鎖外，並就業務權管單位主管予以記過 1 次之處分。

- 3、桃園機場公司怠忽機場保安職責，疏未查知空橋外側工作梯門禁管制缺失，致生危害航空保安事件；民航局及航警局歷來派員查核、檢查、測試或評估桃園機場航空保安措施及相關業務時，未能及早發現並責飭改正，亦有疏失。

(四)無人作業之航空器未落實關閉艙門之規範要求：

- 1、按民用航空法第 41 條之 1 規定：「航空器所有人或使用人應負航空器飛航安全之責…」。民用航空保安管理辦法第 7 條第 1 項規定：「航空器所有人或使用人於航空器未執行飛航任務且無人於其內部作業時，應關閉艙門或空橋，並撤走登機梯及工作梯架」。另桃園機場保安計畫亦規定，在一般運作狀況下，航空器所有人或使用人應確保航空器未執行飛航任務且無人於其內部作業時，應關閉艙門或空橋，並撤走登機梯及工作梯橋。
- 2、據航警局調查結果，是日華航由曼谷飛返臺北班機，21 時 41 分降落桃園機場停靠 A5 機坪，嗣拖往 D5 機坪銜接空橋並進行

清潔維護作業；翌（7）日凌晨 2 時至 2 時 20 分許，桃勤及華夏公司人員完成工作後陸續離開，華航機務人員於 2 時 23 分完成作業最後離開時，卻未依程序通報 MOC（維修管制中心）關閉機門，致李女隨後於 3 時 31 分得由空橋輕易潛入機艙，該公司顯未督促所屬落實「航空器未執行飛航任務且無人於其內部作業時，應關閉艙門」等規範要求；民航局未善盡查核、檢查、測試或評估民用航空運輸業航空保安措施之能事，亦難辭其咎。

**二、桃園機場既有輔助保安控制措施，尚存 CCTV 保安監控效能不足、航警局巡邏勤務安排不當、跑道及滑行道之保安權責推諉不清、未曾實施擅闖界圍保安演習等諸多闕漏盲點，掣肘機場航空保安機制完善運作，確有失當**

按桃園機場公司依國家民用航空保安計畫、桃園機場保安計畫及其專用區安全維護計畫，須提供並維護阻絕及防護措施，以防制未經授權者擅自進入管制區。另依桃園機場保安計畫規定，航警局為桃園機場之航空保安管理機關，負責執行及監督航空站民用航空保安事宜，防制非法干擾行為事件發生；於所轄地區具有航空站設施安全防護、航空站範圍空側及陸側之例行監控及巡邏等職責。

據交通部查復，依國際公約及我國法令規範，航空站圍籬（牆）主要功能係區分管制區與非管制區範圍，且目前國際間尚無絕對能防止人員翻越或闖入之界圍設計，故於相關規範中均律定，航空站除需設置具阻絕功能之界圍外，並應建立其它輔助保安控制措

施(如：監視錄影系統、巡邏、全員保安觀念及緊急狀況之通報與應變機制等)，於翻越圍牆等異常狀況發生時，仍有其它保安措施可供攔阻，俾保護人員、航空器、航空站及各項設施之安全等云。

然經本院調閱桃園機場塔臺 ASDE 訊號及 CCTV 監錄影像等資料，本次事件李女翻越機場圍籬潛入管制區後，3 時 25 分駕駛停放於商務中心停機坪之扶梯車，經由 NP 滑行道及 D10 機坪到達 D5 機坪，3 時 31 分由空橋工作梯進入華航機艙，期間並無任何保安措施發現或攔阻；且由 D10 至 D5 機坪 CCTV 監錄影像清晰可辨，李女當時所駕扶梯車之車頂閃亮警示燈，梯架支腳拖行地面產生火花，勢必伴隨刺耳摩擦聲響，卻能如入無人之地，一路暢行 2 公里、歷時 5 分多鐘，著實匪夷所思。倘李女提早 7 分鐘將扶梯車開上北跑道，恐將造成 CAL68\*\* 航班(3 時 18 分降落)重大飛安事故；又若潛入者為惡意破壞之陰謀份子，當時機坪共有 22 架夜駐航機，後果將不堪設想。

本次事件凸顯桃園機場除前揭設施維護及安全管控等顯要缺失外，其他輔助保安控制措施亦存在諸多闕漏盲點，茲列述如下：

(一)機場管制區內既設 CCTV 之保安監控效能明顯不足：

- 1、查桃園機場管制區內既有 CCTV 攝影機裝設狀況：桃園機場公司共裝設 1,156 支，其中第 1 航廈 254 支(含 A、B 停機坪 54 支及貨運機坪 15 支)，第 2 航廈 902 支(含 C、D 停機坪 60 支及國內機坪 1 支)，副控訊號分別由該公司營運安全處(安管中心)、航務處及航警局使用；另航警局共裝設 521 支攝影機(含第 1 航廈 224 支、



第 2 航廈 258 支及主要道路 39 支)，所裝設位置係以航廈室內、周邊車道及旅客行經路線為主要考量，停機坪及作業區等則未裝設。而管制區界圍，除航警局於各進出管制崗有裝設 CCTV 攝影機外，其餘圍籬（牆）或 NP 滑行道南側廣大空置區域（第 3 航廈停機坪預定地），均未裝設任何影像監控或偵測警報系統。

- 2、經本院詢及：是日 D10～D5 停機坪間 CCTV 長達 3 分鐘（3 時 28 分 32 秒～3 時 31 分 34 秒）清晰且連續出現李女駕駛扶梯車通過之影像，何以當班值勤人員未即時發現並通報攔阻？交通部及桃園機場公司均以：目前 CCTV 之使用係以接獲通報後即時確認及供犯罪偵查調閱使用為主，桃園機場公司目前設置 CCTV 共計 1,156 支，螢幕數量不足以將每個畫面單獨顯示，若將每個畫面單獨呈現及監控，以一般 CCTV 專責監控人員之標準，每人同時約可監看 16 支影像，則欲全面監看，搭配輪休至少需有 219 人力，實非現行人力預算足以執行等云置辯。
- 3、桃園機場管制區內徒有 CCTV 攝影機達 1,677 支，然卻偏設於航廈室內及周邊停機坪或車道、崗哨等處，對於界圍邊陲或空置區域等保安脆弱點，反而未裝設任何偵測或監控設備；又縱使監視鏡頭攝得闖入者之身影畫面，亦因值班監看人力不足而形同虛設，喪失即時發現攔阻機先，揆其保安防闖之監控效能明顯不足。

(二)航警局巡邏勤務安排不當，警力真空已成機場保安漏洞：

- 1、查本次事件李女突破界圍潛入管制區後，所經路線之巡邏勤務，係由航警局保安警察隊第3分隊（負責航廈北側A、D停機坪，沿NP滑行道南側至商務中心及北一崗）及第6分隊（負責航廈四周A、B、C、D停機坪）各別執行定時車巡任務。
- 2、然經調閱事發當時，該兩分隊巡邏、督察勤務及實際簽到狀況發現，第3及第6分隊車巡靠近李女擅闖路線（商務中心～NP滑行道～D5停機坪）之時間，都集中在2時50分以前，2時50分至4時30分間，該區域則未再有任何巡邏或督察勤務，警力真空達1小時40分，適供非法闖入者可乘之機。

(三)跑道及滑行道之保安權責推諉不清，恐將成為機場安全管制之盲點死角：

- 1、查機場塔臺ASDE影像紀錄，是日3時25分45秒，商務中心停機坪首次出現李女駕駛扶梯車之回波訊號，接著NP滑行道上斷續出現拖曳訊號，3時29分35秒訊號於D5機坪附近消失。
- 2、據航警局查復：跑道及滑行道非該局巡邏區段，係由桃園機場公司航務處及塔臺負責監控、管制，該局未經授權不得進入跑道及滑行道，如接獲桃園機場公司或塔臺通報有未經核准擅闖跑道或滑行道之人車，將前往協助處理。而桃園機場公司則稱：機場進入跑道或滑行道之車輛係由塔

臺管制，當塔臺人員發現異常狀況通知該公司航務處後，即趕往現場處理，屬被動形式，故應不可歸責等語。

3、然交通部卻稱：依據業務分工，管制區之人車進出管理為航警局業務，機坪等空側管制區之管理則屬桃園機場公司航務處業務。飛航管制工作主要在提供航空器安全隔離，因此航管人員於頒發航空器起飛、降落及滑行指示前，均會確認跑道及航空器滑行路線為淨空狀態；塔臺負責管理之對象為已知且具有無線電聯繫之航空器、車輛或人員，李女所駕駛扶梯車未裝設迴波器，沿 NP 滑行道邊側前進，塔臺又無法以無線電聯繫，且當時已無航空器於跑道或滑行道活動，航管人員無目視搜尋或藉由場面監控強化系統輔助，確認 NP 滑行道相關動態以維持飛航安全之必要，故未發覺李女駕駛之車輛等語。

4、桃園機場攸關飛航安全之跑道及滑行道相關保安權責推諉不清，塔臺、桃園機場公司及航警局各行其是，恐將成為機場安全管制之盲點死角。

(四)未曾針對擅闖界圍、機坪或跑道、滑行道等異常狀況，實施保安演習：

1、查航警局除每年於桃園、臺北及高雄國際航空站定期實施平安演習(反劫機演練)外，每月亦於各航空站模擬航空器恐嚇電話、歹徒擅闖管制區襲擊、已安檢與未安檢旅客混雜、疑似爆裂物及航機恐嚇電話、航空器遭受劫持或破壞、人質挾持、

以暴力傷害他人及防制危害航機安全等緊急事件，實施應變演練。

2、然詢據交通部及航警局坦承，桃園機場現行保安計畫並未將機場界圍、機坪或跑道、滑行道等納為保安演習之作業項目，故歷來未曾實施相關保安演習。

3、交通部及航警局允應積極協商改進，俾日後再遇類此突發事件時，機場各保安執行單位均能克盡己職，迅速熟練應變處置。

### 三、桃園機場公司董事長現由交通部政務次長兼任，對於機場航空保安機制運作，不僅未能發揮權責整合之預期效果，反因行政監督不力迭遭「裁判兼球員」訾議，交通部允應正視妥處

查交通部為推動國際機場園區之開發、營運及管理，依「國際機場園區發展條例」第4條規定訂頒「國營國際機場園區股份有限公司設置條例」，並於99年11月1日施行日成立桃園機場公司，係政府獨資經營，設董事會置董事14人（交通部6人、行政院經濟建設委員會1人、財政部1人、內政部1人、桃園縣政府2人、勞工3人）及監察人3人（交通部2人及行政院主計處1人），經第一次董事會選舉結果，由交通部葉政務次長○○兼任董事長。

按交通部為我國民用航空保安主管機關，應擬訂國家民用航空保安計畫，報請行政院核定後實施；民航局應依國家民用航空保安計畫，擬訂國家民用航空保安品質管制計畫，報請交通部核定後實施，並得派員查核、檢查、測試或評估航警局等之航空保安措施及業務；航警局為各航空站之航空保安管理機關，應擬訂各航空站保安計畫及其航空保安品質管制計畫，報請民航局核定後實施，並得派員查核、檢查及測試

航空站內作業之各公民營機構之航空保安措施及業務；桃園機場公司應負責機場專用區之安全維護作業，航警局得派員查核、檢查及測試前項安全維護作業，機場公司不得規避、妨礙或拒絕，如有缺失，應命機場公司限期改善。民用航空法、民用航空保安管理辦法、國際機場園區發展條例、國家民用航空保安計畫及桃園機場保安計畫等規定如前。換言之，交通部所屬民航局負有督導航警局稽核桃園機場公司落實安全維護作業之責；詎交通部卻指派政務次長兼任桃園機場公司董事長，不啻「裁判兼球員」，無謂紊亂行政監督體制。

縱詢據交通部葉政務次長稱：桃園機場公司成立後，從行政機關轉換為國營事業，有很多介面要處理，光行政機關，各種不同部會有 30 個以上，還有很多民間機構，由我以次長身分兼任董事長，介面整合比較有效，否則，以桃園機場公司 1 個國營事業要協調航警局、移民署等相關單位，可能比較困難，但桃園機場公司業務執行採總經理制，在業務執行上由總經理負全責等語，然由本次事件揭露桃園機場保安機制運作諸多缺失以觀，「次長兼任董事長」不僅未能發揮權責整合之預期效果，反因行政監督不力迭遭訾議，交通部允應正視妥處。

綜上所述，本次桃園機場發生手無寸鐵婦人輕易突破界圍、潛入管制區及航空器之荒誕事件，除凸顯機場相關保安執行單位怠忽安全維護工作，漠視界圍圍籬（牆）、地勤車輛、空橋門禁及航機保護等重要環節漏洞百出之直接肇因外，機場既有輔助保安控制措施，如：CCTV、巡邏勤務、權責分工及保安演習等潛藏闕漏盲點，亦為掣肘整體保安機制完善運作之間接肇因。內政部警

政署未監督航警局落實機場航空保安管理機關職責，確有怠失；交通部（民航局）未善盡航空保安主管機關督核檢測之能事，亦難辭其咎。另桃園機場公司董事長現由交通部政務次長兼任，對於機場航空保安機制運作，不僅未能發揮權責整合之預期效果，反因行政監督不力迭遭訾議，交通部允應正視妥處。

調查委員：程仁宏

洪昭男

楊美鈴