

調 查 報 告

壹、案由：據報載，高雄國際航空站(小港機場)於 100 年 9 月 8 日遭 1 名外籍婦女翻牆闖入機場跑道，迨該婦女向消防隊借廁所，始驚覺外人入侵，凸顯機場把關鬆散、危機意識不足，相關管制措施似有嚴重闕漏等情乙案。

貳、調查意見：

本案緣於 100 年 9 月 20 日報端披露，臺灣高雄國際航空站（下稱高雄航空站）於當月 8 日夜間遭一名外籍勞工闖入機場管制區（下稱本次事件）等情，交通部民用航空局（下稱民航局）獲悉後，經洽詢內政部警政署航空警察局（下稱航警局）及高雄航空站回報處置經過略以：100 年 9 月 8 日 23 時 40 分許，高雄航空站消防隊黃姓班長巡視隊部時，發現 1 名身分不明之外籍女性於附近徘徊，即通知隊員予以壓制並通報高雄航空站航務組值班席，再轉知航警局高雄分局警備隊派員將該女帶回處理。經機場外勞服務站人員通譯瞭解，該外籍女性係印尼籍勞工(MUKAYAROH，下稱外勞)，因想家致精神不穩定，無法清楚說明闖入過程，故航警局高雄分局無法製作筆錄，亦未依規定程序通報，僅於工作紀錄簿載明處理情形。該名外勞經聯繫雇主於翌(9)日帶往就醫治療後，同年 9 月 26 日已由仲介人員陪同搭機返回印尼。

為查究案情事實及權責單位或人員有無違失，經調閱交通部及內政部警政署等機關卷證資料，並於 100 年 11 月 16 日約詢航警局、民航局及高雄航空站等相關人員，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、航警局為機場航空保安全管理機關，處理高雄航空站外勞擅闖管制區事件，卻以其精神狀況不穩為託詞，恣意規避「非法干擾行為」之法定通報程序；高雄航空

站未即時主動通報上級機關，致失交互監督防範保安疏漏機先，均難辭怠忽職守之咎

- (一)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；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；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，中華民國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。另航空站各作業單位收到訊息顯示有非法干擾行為可能發生，正在進行或已發生時，應立即通知航警局各航空站分局，航警局得知後應依規定通報民航局，高雄國際航空站保安計畫及民用航空保安管理辦法第 25 條第 2 項訂有明文。
- (二)查本次高雄航空站於 100 年 9 月 8 日深夜發生 1 名女性外勞擅闖機場管制區事件，高雄航空站航務組值班席接獲消防隊通報後，即轉知航警局高雄分局勤務指揮中心（下稱勤指中心），呼叫警備隊巡邏警員於 23 時 53 分到場將該名外勞帶回隊部，並請機場外勞服務站人員協助通譯。經初步瞭解，該名外勞因想家致精神不穩定，無法清楚表達意思，嗣警備隊楊隊長於其手中筆記本發現有英文書寫之高雄市小港區地址及電話號碼，據以聯絡雇主及仲介公司派員於翌（9）日 0 時 30 分到場處理，經核認該名外勞證件無誤後，於 1 時 40 分責由仲介公司人

員帶往凱旋醫院就醫，並於工作紀錄簿載明處理情形。經詢據航警局高雄分局警備隊楊隊長坦承，當時係考量該名外勞精神狀況不穩定，且非屬重大影響飛安事件，故僅紀錄現場處理情形，並未通報民航局或上級機關。

(三)據民航局查復，民用航空保安管理辦法第 2 條第 1 項第 1 款第 4 目對於「非法干擾行為」之定義為「強行侵入航空器、航空站或航空設施場所」，其於國際民航公約第 17 號附約（2006 年版）之原文為「forcible intrusion on board an aircraft, at an airport or on the premises of an aeronautical facility」，其「forcible intrusion」即「強行侵入」之意思，故本次事件外勞未經許可進入機場管制區，可視為強行侵入航空站，屬「非法干擾行為」，依同法第 25 條第 2 項規定，高雄航空站於發現該外勞時即通知航警局高雄分局處理，爰應由該局依規定通報民航局等語。然航警局卻辯稱民用航空保安管理辦法有關「非法干擾行為」之立法要意，係參閱國際民航公約第 17 號附約翻譯而來，並未對「強行」2 字另予詳細定義，且原文 forcible 應具有破壞性，非泛指所有非授權人侵入行為，「強行」2 字應指當事人深藏犯罪目的而進行危及民用航空或航空運輸安全之各項行為或預備行為；故本次事件係依警政署訂頒之「各級警察機關勤務指揮中心作業規範」，轄區發生重大治安事故、有警察人員涉及之案件或其他具新聞性、政治性、敏感性之重大治安事故，應向勤指中心報告並向上陳報等云。

(四)揆諸高雄航空站保安計畫規定，非法干擾行為之處理範疇既包括擅闖管制區乙項，且該計畫係由航警局依據民用航空法、民用航空保安管理辦法及國家

民用航空保安計畫等法令規定撰寫，經民航局核定後執行，足徵航警局上開說詞，顯避重就輕；矧該局為機場航空保安管理機關，處理本次外勞擅闖管制區事件，卻以其精神狀況不穩為託詞，恣意規避「非法干擾行為」之法定通報程序，難辭怠忽職守之咎。高雄航空站航務組值班席獲報外勞闖入管制區後，僅轉知航警局高雄分局派員處理，卻未即時主動通報上級機關民航局，致失交互監督防範保安疏漏機先，均難辭怠忽職守之咎。

二、民航局及航警局未能記取 100 年 7 月 7 日桃園機場遭闖殷鑑，輕忽高雄航空站界圍防護潛藏缺失，肇致三個月內接連發生兩起外勞輕易闖入管制區事件，凸顯機場管制區保安措施尚存諸多缺漏疏失，損及國家形象，誠有怠失

- (一)按交通部應監督民航局依國家民用航空保安計畫執行民用航空保安相關事宜，且該部所屬民航局負有監督、查核、測試或評估航空保安措施及航空保安業務之責，民用航空法及國家民用航空保安計畫等定有明文。又民航局所屬高雄航空站，應提供並維護阻絕及防護措施，以防制未經授權者擅自進入機場管制區；航警局高雄分局負責執行航空站例行監控及巡邏任務，並隨時檢視航空站保安脆弱點之安全設施；民用航空法及高雄國際航空站保安計畫等亦有明文規定。
- (二)查高雄航空站現有實體界圍（含阻絕設施），包含圍牆、鐵絲網、木質柵欄及錄影監視設備等設施。民航局於桃園機場於 100 年 7 月 7 日發生婦人擅闖管制區事件後，同年 12 月 12 日即傳真函請航警局針對各航空站之界圍、巡邏及空橋管制情形等進行清查，經航警局高雄分局檢視高雄航空站塔台、空側

圍牆、圍籬及排水孔道結果，於 100 年 7 月 14 日去函高雄航空站，建議環場、塔台周界保安脆弱點再強化略以：(1)東側環場 2.2K 及 2.4K 鄰近民宅部分竹林高度已蔓延至機場圍牆、西側 6.3K 鄰近中山四路行道樹及南側鐵柵門行道樹已蔓延至機場圍牆，均遮蔽原有圍牆功能；(2)北側 2.6K 鄰近民地部分砂石場砂石高度高於機場圍牆；(3)北側 3.3K 排水溝柵欄孔隙過大、北側 4.2K 附近有數座可橫越大排水溝之水泥及鐵製施工通道，易遭有心人士擅闖或翻越圍牆後藉通道擅闖進入機場管制區；(4)北側塔台管制崗哨圍籬應予實體圍牆阻絕、塔台周界區域夜間照明不足、塔台管制門周遭建議裝設遠紅外線感應系統；(5)北側原舊七崗 5.5K 附近圍牆鐵絲網部分已腐蝕斷落。

(三)嗣於 100 年 9 月 2 日，航警局航空保安複查專案小組及高雄分局，再度會同高雄航空站人員會勘機場環場界圍保安等脆弱點，並於同年月 6 日將會勘結果函請高雄航空站儘速改善。會勘結論略以：(1)西側 6.3K 鄰近中山四路已蔓延跨越至機場圍牆內，遮蔽原有圍牆功能並使圍牆上方刺絲網及鐵架變形；(2)北側約數百公尺木質圍籬，該區僅有 CCTV（閉路電視）監視，並無其他阻絕設施；(3)北側 3.4K、5.4K 及 5.8K 處部分蔓藤遮蔽短牆上方刺絲網，影響警示燈功能；(4)北側 4K 及南側 0.8K 處民宅樹木過高枝葉蔓越機場圍牆；(5)機坪進塔台右側行道樹過於茂盛，枝葉遮蔽原有圍籬功能，左側部分蔓藤遮蔽原有木製圍籬功能。

(四)然經調閱民航局 94 至 100 年間就高雄航空站界圍保安查核及檢查結果，樹木蔓過圍牆尚未修剪及圍籬刺絲網破損等問題，幾乎年年存在，應屬例行性檢

修維護工作，然高雄航空站卻未主動善盡職責，迨至前揭桃園機場發生闖入事件後，始在民航局之督促下，於 100 年 7 月 15 日著手辦理圍牆鐵絲網檢修、補強及樹木超高修剪，並依航警局高雄分局建議強化保安脆弱點。惟航空站北側圍牆加上鐵絲網僅高約 2.1 公尺，平均高度仍較機場他處圍籬尚低，且鄰近 GP 台（即滑降台）附近約 413 公尺長之木質圍籬，航警局認有航空保安疑慮，經多次建議高雄航空站儘速改善，仍囿於現行規範，為維護航空器起降安全，跑道中心線兩側各 150 公尺不得有障礙物，如有圍牆亦只能使用易脆材質，形成機場界圍保安弱點；且民航局於 100 年 10 月 25 日查核時亦指出「航空站界圍北側圍牆外民宅及道路緊鄰界圍，且其地面高度較場內為高，致民眾可輕易翻閱圍牆」等缺失，並請航警局高雄分局應以提高環場巡邏密度因應，詎同年 12 月 3 日即發生外勞墊踏圍牆外工廠堆疊棧板，輕易翻入機場管制區之情事。顯見高雄航空站仍有多處圍牆（籬）內外與建築物、樹木或車輛停放處之距離，未符高雄國際航空站保安計畫規定 3 公尺以上之標準，致機場管制區界圍保安防護潛藏缺失。

(五) 綜上，民航局及航警局未能記取 100 年 7 月 7 日桃園機場遭闖入事件，輕忽高雄航空站界圍保安防護潛藏缺失，肇致三個月內(100 年 9 月 8 日及 12 月 3 日)接連發生兩起外勞輕易闖入管制區事件，凸顯機場管制區保安措施尚存諸多缺漏疏失，損及國家形象，誠有怠失；允應督飭所屬積極落實改進，以杜絕非法干擾行為再度發生。

三、高雄航空站漠視機場保安計畫規定，未善盡界圍監控設備維護及錄影紀錄保存之責，致本次外勞闖入管制

區之途徑，迄仍無法確知並予防制，難保類似事件不再發生，顯有疏失

- (一)按交通部應監督民航局依國家民用航空保安計畫執行民用航空保安相關事宜，且該部所屬民航局負有監督、查核及測試或評估航空保安措施及航空保安業務之責，民用航空法及國家民用航空保安計畫等定有明文。又民航局所屬高雄航空站，應提供並維護阻絕及防護措施，以防制未經授權者擅自進入機場管制區，且攝影監控系統之錄影紀錄應至少保存1個月以供調閱，高雄國際航空站保安計畫載有明文。
- (二)查高雄航空站北側圍牆現有裝設12處監視器，詢據高雄航空站稱，本次事件該站航務組值班席接獲消防隊通報後，即轉知航站主任及航警局處理；是以，高雄航空站當即保全相關界圍監視錄影紀錄，並予備份妥存，以利後續調查，自不待言；且桃園機場於100年7月間甫發生婦人闖入管制區案件，經本院調查後，針對機場管制區界圍邊陲或空置區域等保安脆弱點，未裝設任何偵測或監控設備，以及值班監看人力不足而形同虛設，喪失即時發現攔阻機先等違失，提案糾正交通部在案。然本次事件見報後（距事發日尚不及半個月），本院即責請民航局保全機場界圍監視錄影紀錄，卻獲復：高雄航空站北側圍牆監視錄影畫面，因台電所供應之市電於9月10日及9月12日各發生一次瞬間跳脫，而產生電壓下降及突波造成電子系統異常，因為並非斷電，故緊急電源並未自動啟動，維修人員於檢查異常狀況時未依標準作業程序執行系統復歸，導致數位影像紀錄檔案毀損等云。既未盡保全錄影紀錄之責於先，復發生檢查異常狀況時，疏未執行系統

復歸於後，高雄航空站處理錄影紀錄之兩次「不作為」情事，違反常理，不無啟人疑竇之處，應予正視並審慎妥處。

(三)綜上，高雄航空站漠視機場保安計畫規定，未善盡界圍監控設備維護及錄影紀錄保存之責，致本次外勞闖入管制區之途徑，迄仍無法確知並予防制，難保類似事件不再發生，顯有疏失。

