

主動調查報告摘要
康樂及文化事務署公眾泳池 / 泳灘
因救生員不足而須臨時關閉的問題

背景

公眾泳池／泳灘因當值救生員不足而須臨時關閉的情況時有所聞，原因不一而足，部分與工會發起的工業行動有關，而另外的原因則與救生員的編配和管理有關。本署在調查一宗投訴個案時得悉，九龍公園游泳池在二〇一三年六月至九月因救生員集體請病假而須暫時關閉部分泳池設施的日數，遠較二〇一一及二〇一二年同期為多，反映問題愈趨嚴重。

2. 申訴專員公署關注到，康樂及文化事務署（「康文署」）轄下游泳設施因救生員編配問題而未能開放予市民使用，不但浪費公共設施和資源，亦令市民不便。為此，申訴專員在二〇一五年七月二十二日根據《申訴專員條例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii) 條就本課題展開主動調查。鑑於《申訴專員條例》規定，本署不得調查政府部門職位的薪酬、服務條件、紀律等人事管理事宜，故是次主動調查的焦點並不在康文署的人事管理事務本身，而是從保障公眾使用泳池／泳灘權利的角度，去探討康文署在管理泳池／泳灘，包括編配救生員方面，有否不足和須改善之處。

調查所得

3. 本署調查揭示，康文署在處理泳池／泳灘因救生員不足而須關閉的問題上有以下不足／可改善之處：

(A) 動員救生員人手的能力不足

4. 康文署表示，在編排救生員人手時，除了編排每更有足夠基本人手外，一般會在每更編多一至兩名緩衝人手，以加強救生服務。這額外人手的編制，亦可令當有救生員放取臨時病假時，泳池仍能維持基本救生人手，而不致須即時關閉。例如東涌游泳池，

開放 1 個主池及 1 個訓練池每更基本人手需要 8 名救生員，場地主管會每更編排 9 至 10 名救生員當值。

5. 當臨時請病假的救生員人數超過緩衝人手而令泳池或泳灘出現救生員人手不足情況，場地主管會按照既定程序，立即聯絡本池或同區的替假、下一更或正在放例假的同事，並安排上班替補，又或聯絡同區其他泳池／泳灘，商討借調人手，以維持泳池及泳灘的服務。

6. 然而，在實際情況下，無論是聯絡替假、下一更人手或正在放例假的同事，由於他們均尚未準備上班，即使他們立即應允有關安排，仍需時到達場地。在這情況下，有關泳池／泳灘或無法避免暫時關閉。至於動員其他救生員，亦有難處，詳情如下文**第 7 至 8 段**所述：

緩衝人手不足，沒有設立輪流替補更表

7. 要靈活調配人手去應付突然出現救生員不足的情況，最直接的方法就是由已經上班的緩衝人手頂替。然而，若某場館臨時缺勤人數多於緩衝人手，該場館就有需要從其他場館借調人手，這對後者也會構成壓力。

8. 如上文**第 4 段**所說，康文署在編排泳池救生員人手時，一般只會每更多編一至兩名緩衝人手。本署認為，康文署沒有充分考慮到每更只要有多於兩個同事因事不能當值，有關場館就已經不再有人手去應付再有同事突然缺勤的突發情況。站在場館管理人的立場而言，一旦其「姊妹池」出現人手不足的情況，他們難免會擔心，假如把本身僅有的緩衝人手都借調過去，他們的場地若出現突發事件以致人手不足，也同樣會發生局部甚至全部關閉的情況。因此，除非康文署能夠安排足夠的緩衝人手，否則場地主管未必願意借調人手到另一個場館。此外，康文署現時並無明確規定借調人手到另一泳池／泳灘的安排，被調派的員工即使不介意擔任有關工作，假如他們相信需要借調人手的泳池的員工可能正進行類似「集體請病假」的抵制行動，為免被同事排擠，也未必願意擔任有關替假工作。康文署應考慮適當增加緩衝人手，以及規範化替更人手的安排，避免引起爭拗之餘，亦可令場地主管

更安心地按需要互相調配人手，減少設施因救生員不足而須關閉的情況。

旺季(六至八月)期間人手緊張

9. 有工會表示經常有救生員選擇於最繁忙的六至八月期間放取例假，影響了人手安排，但部門並沒有採取措施加以管制。本署認為，康文署有必要採取有效措施確保有足夠人手維持旺季（六至八月）期間各設施的順利運作。與此同時，康文署必須探討相應措施，安排救生員在其他時段放取例假。康文署於回應本署查詢時亦認同，有實際需要加強管制救生員於最繁忙的六至八月期間放取例假，以舒緩人手壓力。

招聘季節性救生員有困難

10. 近年來康文署招聘季節性救生員愈來愈困難。二〇一六年，康文署更有百多個空缺未能成功招聘。事實上，近年來新落成的私人屋苑都設有包括泳池在內的大型會所，對救生員的需求不斷上升，因此，康文署在招聘季節性救生員所面對的市場競爭亦愈來愈大，加上季節性救生員職位屬短期性質（一年工作 7 個月），流動性大，工作量相對於私人泳池救生員亦較多，亦沒有晉升渠道，因此難以吸引人才。就此，康文署回應，其為季節性救生員提供的薪酬待遇與私營機構救生員相若，該署亦須遵循政府聘用非公務員合約員工的薪酬待遇政策和審慎理財原則以檢討季節性救生員的薪酬待遇。本署認為，康文署有必要更彈性地從多方面尋求解決季節性救生員招聘困難的方案，例如從工作性質、經驗技能等方向考慮重整季節性救生員的職級和待遇以吸引人才，否則該署長期未能聘請足夠季節性救生員的問題將會愈來愈嚴重，亦會直接影響泳池／泳灘的運作。

動員兼職時薪季節性救生員／義務救生員

11. 要增加康文署的應變能力，安排兼職時薪季節性救生員／義務救生員替補，可令康文署更靈活調配。就此，康文署指出，兼職時薪季節性救生員／義務救生員大多是在職或在學人士，一般只能在週末及假日提供義務工作。遇有突發情況，例如全職救生員於非假日臨時集體請病假，兼職時薪季節性救生員／義務救生

員未必能於短時間內提供協助。此外，他們的經驗一般較全職救生員為淺，因此並不能完全代替全職救生員。

12. 針對兼職時薪季節性救生員／義務救生員的救生經驗一般較淺的問題，康文署可透過定期的培訓（如演習）和獎勵計劃，提升他們的專業水平，增加他們進行救生工作的信心和能力，以及加強他們提供服務的誘因。同時，康文署應充分掌握兼職時薪季節性救生員／義務救生員（特別是一些非在職在學人士）可以擔當救生工作的時段、地點等，從而優化他們的編更安排，令一旦遇上突發情況需要他們替補時，康文署便可更快調配人手，盡量減低因救生員當值人數不足而須局部甚至全部封閉泳池／泳灘的情況。

外判救生服務

13. 康文署曾分別於二〇〇一年及二〇〇五年將港島東游泳池及大角咀游泳池外判予私營公司。但康文署的救生員因不滿該署外判救生服務，擔心影響他們的職系發展而於二〇〇五年八月發動罷工。其後，港島東泳池服務承辦商被指虛報救生員輪班當值記錄，康文署基於泳客的安全考慮，最終決定於二〇一一年終止外判救生服務的計劃。

14. 本署認為，康文署應否考慮再外判救生服務，主要視乎該署能否制定一套完善的監管機制。長遠而言，外判救生服務不失為增加救生員人手供應的途徑之一。這有待康文署再作研究和籌劃。

(B) 監察職員放病假的措施較其他部門寬鬆，執行亦不力

15. 《公務員事務規例》（「《規例》」）第 1270(b)條訂明：「病假」指公務員因病或因接受其他治療或檢驗而獲准缺勤而無須喪失其他類別假期的期間。所有人員必須提出申請並因為確實患病，才會獲批准放取病假。如人員未能提交有效醫生證明書或按既定程序向批核人員申請病假，或在有足夠證據證明有關人員涉及不當行為，康文署會考慮對有關人員採取紀律行動。如康文署有合理理由懷疑人員申請病假的真確性或濫用病假，可採取適當行政措施，援引《規例》第 1291 條，有關人員要求人員在放取病假時，必須向任何或指定的政府或醫院管理局（「醫管局」）醫生求診及出示醫生證明，才可獲放取病假。

16. 在懷疑濫放病假方面，本署發現救生員職系人員無論是在援引《規例》第 1291 條的個案數目，抑或佔康文署整體員工的百分比，均有上升趨勢，前者在過去五年間由 4 人增至 57 人，而後者在過去兩年更佔整體個案的八成。近年涉及救生員缺勤／請病假而須局部甚至全部關閉公眾泳池／泳灘的日數有上升的趨勢。

17. 康文署過往在監察其員工（包括救生員）放取病假方面較其他部門寬鬆。其他政府部門援引《規例》1291 條的引發點是 3 個月內放取 5 天病假，康文署則是 3 個月內放取 9 天病假。同時，在援引《規例》之前，康文署會先與相關人員面晤檢討有關放取病假（「前置監察程序」），而非即時啟動相關程序，這亦較其他政府部門寬鬆。

18. 從調查報告第 4 章的個案可見，及早援引《規例》1291 條，雖然未必足以完全杜絕濫用病假的情況，但對部分員工確可起一定的阻嚇作用。即使對一些較為嚴重的個案而言，援引《規例》1291 條亦會增加他們以身試法的成本及風險。然而，康文署在多宗個案中未有在員工 3 個月內放取了 9 天病假的情況下，及早展開援引程序，部分個案甚至延遲至情況持續多於一年才開始援引相關程序，這無疑會影響有關員工所屬泳池／泳灘的人手調配安排，甚或導致該場地人手不足而須臨時關閉，對市民造成不便。

19. 康文署表示，該署已於二〇一六年二月開始仿效其他部門的做法，將援引《規例》1291 條的引發點改為 3 個月放取 5 天以上病假，以及取消「前置監察程序」以加快援引《規例》第 1291 條，同時，該署要求所有人員如在病假期間擔任有薪或無薪工作，不論外間工作的性質和所放取病假的日數，均須向主管呈報。管理人員會審研有關個案的情況，如有證據證明該人員已濫用病假規定，便會徵詢衛生署或醫管局的意見，考慮是否拒絕批准因故意疏忽而抱病的人員放取病假。本署認為，該署在加強監察方面邁出正確一步。然而，該署仍應定期檢視新措施的成效，並提醒場地主管應繼續密切留意員工的放取病假情況，以及早作出相應的行動。

(C) 未有為只能擔任較輕可工作的救生員 (俗稱「輕工」)訂下明確工作指引

20. 「輕工」通常是指經醫生診斷後，認為職員暫時未能擔任其職級／崗位的主要職務，只能擔任較輕可的工作。從調查報告可見，「輕工」個案數字雖相對穩定，但亦有輕微上升的趨勢。本署認為，即使個案相對不多，亦會對個別泳池／泳灘運作構成一定的影響。因此，康文署應就「輕工」的定義以及可擔任的工作定下一套更清晰的指引，讓場地主管可根據指引適切調派人手。例如某員工可能因傷不適合擔任負重工作（如拯救），但可擔當巡邏工作、維持秩序和於救傷站站崗等。至於長期「輕工」的個案，康文署雖然會定期檢視其情況，並會因應運作需要於泳季期間聘請季節性救生員擔任有關員工原來的工作，但本署認為，非泳季的泳池／泳灘亦需維持足夠人手在各個主要崗位工作。如個別長期「輕工」的個案對泳池／泳灘的基本運作有長遠影響，康文署實有需要考慮增派常額救生員擔任該「輕工」原先擔任的工作。簡言之，該署應就「輕工」的工作安排制定明確指引，以便場地主管公平合理地分配工作，不致令其他當值救生員加重負擔。

(D) 以扣除補鐘方式處理不依時上班的做法不恰當

21. 救生員不按時上班的人次雖未致嚴重地步（平均接近每人每月約 0.8 次），但亦可能令泳池／泳灘未能依時全面開放。資料顯示，救生員不按時上班的個案，有超過兩成屬遲到多於 15 分鐘，而遲到個案竟有七成以扣除補鐘作償而不視作遲到。康文署承認，以補鐘作償的處理方式不理想，並無針對救生員紀律問題作跟進。該署已向前綫主管發出指引，詳細說明處理遲到人員的程序和跟進行動考慮因素，並已於二〇一六年二月起實施對不依時上班人員採取適當行動。此外，該署亦已就填寫共通／部門職系（包括救生員）的評核報告發出指引，為評核人員評核被評人員在守時方面的表現提供參考準則。本署認為，康文署管理層應為默許這不恰當做法負上責任。康文署管理層要嚴格執行監管措施糾正遲到歪風，妥善處理補鐘安排和切實履行監督之責。

(E) 未有清晰確立救生員的入職培訓要求，影響人手調派

22. 有工會向本署表示，新入職的救生員須於首三年內完成三個階段的必修在職培訓，包括潛水課程，但很多新入職的救生員未能完成全部三個階段的培訓，未能掌握一些必要技能，卻仍然可以通過試用期繼續擔任救生員工作。工會表示，曾發生有泳客沉在池底，但先後有兩個救生員都無法潛到池底救人的事件，幸好有另一名資深救生員懂得潛到池底救人。

23. 就此，康文署表示，救生員入職時已具備專業資格擔任拯溺的工作，而在日常工作時也有在職操練，因此即使有部分救生員未能於在職培訓課程取得合格成績，亦不會影響人手安排。此外，剛入職救生員未能在首三年內完成所有三個階段的入職訓練課程，康文署訓練組仍會繼續安排有關救生員在下一年度參與餘下的訓練。由於有關課程現時並非必修訓練，不參與甚或不合格亦不會影響入職救生員的聘任或通過試用期。

24. 本署認為，康文署的說法不能成立。該署一方面指有關課程並非必修，因此不參與甚或不合格也不會影響救生員的聘任，另一方面卻又不斷安排沒有參與或不合格的救生員參與餘下的訓練，意味着這些課程含必修課程的性質。事情亦反映康文署政策混亂。在實際層面，如有救生員因尚未完成甚至沒有參與相關訓練課程，因而未能提供適切的救援服務，在遇上突發事故時，即使有其他同事提供協助，亦有可能出現耽誤的情況。這不但有損救生員的專業形象，最重要的是泳客安全，人命攸關，康文署絕不能對救生員培訓掉以輕心。

25. 從調查報告可見，符合新入職要求須完成該三個階段受訓的人中，每個課程均至少有幾十個員工尚未參與，當中徒手潛水拯救課程在二〇一二／一三至二〇一四／一五年度期間有多達 87 人尚未參加，有些甚至連第一階段的入職實務課程也尚未參加。而已參加課程者，亦不是所有人均合格，當中潛水課程的平均合格率只有 87%。

26. 就此，康文署承認有改善的空間。該署除了會繼續提供足夠訓練名額外，亦會研究進一步的措施確保新入職救生員完成三階段的入職訓練。

(F) 封池的安排

27. 就臨時局部封閉泳館，康文署現時不會如全面封閉一樣發出新聞稿，而只會於泳館入口當眼處張貼告示及經政府 1823 熱線通知市民。本署認為，即使泳館只是局部關閉，對市民不無影響（例如泳客須集中使用仍未關閉的設施，影響他們暢泳）。該署至低限度也應在網上發布通告，讓市民自行決定是否仍然前往該泳館。

(G) 與救生員工會的溝通不足

28. 雖然康文署有定期檢討救生員的人手問題並相應增聘人手，且在檢討人手的工作小組中加入員工及工會代表，但救生員仍間有發動工業行動，導致泳池／泳灘須暫停開放，這反映小組未能有效促進員方與管方達成共識。

29. 具體而言，康文署管理層與救生員工會在以下涉及泳池／泳灘運作的基本事宜上，有着頗不同的理念和觀點：

- (1) 緩衝人手的計算：有工會指出，現時救生員的緩衝基數是所需人手乘以 1.24，但康文署指這已是二〇〇四年的做法，現時的人手調配一般已較該比例為佳，這反映員方未能充分理解康文署現時的編排如何較以往為佳。
- (2) 封一半池的決定：有工會表達署方決定封一半池，就算拉了線也往往未能阻止泳客擅自游到已封閉的泳池，但康文署表示從沒有封半池這安排，雖然曾有個別泳池曾考慮過這安排，但由於控制泳客相當困難，有關安排已予擱置。
- (3) 例假的安排：康文署指在爭取人手時，會考慮有關場地的替假人手需要，但有工會表示，經常有救生員選擇於旺季（六至八月）放例假，部門並沒有採取措施加以管制。
- (4) 「輕工」安排：有工會指出，現時康文署沒有指引處理「輕工」的當值安排，變相加重當值救生員負擔。

- (5) 招聘救生員困難：康文署表示，現時招聘公務員救生員和挽留人才方面沒有困難，但三個工會都指出，季節性救生員（而非公務員救生員）的招聘出現困難，即使獲聘的員工，上班的日期也推遲至四月中，令他們於泳季的工作量增加。
- (6) 拯溺個案數字：有工會指康文署就拯溺數字的統計，未能反映救生員的實際工作量。此外，就遇溺事件的定義，以石澳泳灘的遇溺個案數字為例，工會指康文署關於二〇一四年全年只有一宗「遇溺」的記錄並不正確，但康文署其後回應本署查詢時，指該宗實為「溺斃」個案，石澳泳灘其實還有其他遇溺事件。顯然，管方及員方就遇溺個案的數字和定義，持不同理解。

30. 以上的實例正好反映，康文署有需要進一步加強與救生員工會之間的實質溝通，促進雙方諒解和共識，避免影響救生員士氣，最終影響泳池／泳灘的運作。

建議

31. 從泳池／泳灘運作的角度而言，申訴專員向**康文署**提出以下改善建議：

動員人手

- (1) 重新檢視現時的緩衝人手安排是否足夠，並就調動人手頂更訂定具體安排（如設立輪替表）。同時研究有效措施增強調配救生員隊伍的能力和靈活性，以助維持各設施的正常運作。
- (2) 研究加強管制救生員於最繁忙的六至八月期間放取例假，以舒緩人手壓力，並且探討相應措施，安排救生員在其他時段放取例假。
- (3) 制定措施（如設立定期培訓和獎勵計劃），提升兼職時薪季節性救生員／義務救生員的專業水平，並充分掌

握他們可擔任救生員工作的時段，以優化他們的編更安排。

- (4) 研究再次引入外判救生服務的可行性，包括研究制定一套完善的監察機制，確保泳客安全，有需要時可諮詢市民及工會意見。

病假監察機制

- (5) 雖然康文署已在援引《公務員事務規例》1291條監察懷疑濫放病假方面與其他部門看齊，康文署仍應定期檢視新措施是否有效地執行，特別是提醒場地主管應繼續密切留意員工的放取病假情況，及早作出相應的行動。
- (6) 密切留意「輕工」個案有否上升趨勢，如有的話，康文署應檢討現有的泳池／泳灘的設施是否有潛在工傷的危險並加以改善，以及有否需要加強救生員的職業安全健康培訓。
- (7) 就「輕工」的定義以及工作安排提供更多參考資料，方便主管跟進，並定期檢視長期「輕工」個案，如情況對泳池／泳灘的運作有長遠影響，應考慮加派人手解決問題。
- (8) 嚴謹處理救生員不按時上班的問題，避免以補鐘作償的方法抵消員工的缺勤時間，並密切留意屢犯的個案，從而適時作出適當紀律行動，以收阻嚇之效。

封池的安排

- (9) 就臨時局部封閉泳館，康文署應考慮仿效泳池全面關閉的做法發出新聞稿，或至少在網上發布通告，讓市民自行決定是否仍然前往。

優化救生員的管理制度

- (10) 檢視救生員必須參與的訓練課程及完成該些課程的指定時間，確保他們可除了具備基本救生知識外，亦可溫故知新及提升他們的救生技能，在確保他們更專業、令泳池及泳灘的運作更安全暢順之餘，亦可加強他們對職系的使命感及專業形象。
- (11) 全面檢討及更彈性地探討可行方案解決聘請季節性救生員的困難。此外，應透過加強宣傳招聘工作及於泳季前及早綢繆，避免人才流失。
- (12) 加強與救生員工會及員工的溝通，務求在泳池／泳灘日常運作的基本事務上達致共識和共同理解。

申訴專員公署

二〇一六年九月