

康乐及文化事务署
公众泳池泳线分配及监管机制
主动调查报告摘要

引言

康乐及文化事务署(「康文署」)辖下现时共有 44 个公众泳池。当中 42 个泳池的主池、副池、训练池、习泳池及跳水池，可在指定的时段内供团体租用。该署制定了团体租用公众泳池泳线的机制和优次，以将公众泳池泳线公平分配给不同团体(包括不同政府部门、学校、相关体育总会及其属会，以及非政府机构等)租用。

2. 为全方位推动各水上运动，康文署在 2005 年开始就公众泳池的主池推行中央分配泳线计划(「中央计划」)，以协助相关的主要体育总会租用公众泳池的主池泳线作长远体育发展及训练之需要。在该计划下，康文署先与各体育总会协调分配给它们的主池泳线数量及时段。其后，各体育总会须按一套公平合理的机制及程序，协调及推荐其辖下属会申请该总会获分配的使用时段，以供康文署审批。

3. 然而，泳会及业界人士指出，某些体育总会的分配机制有欠公允，但康文署并没有规管体育总会分配泳线的情况。部分泳会获得泳线后，复大量取消泳线；更有传媒报道，有泳会涉嫌以分配得来的公众泳线举办游泳训练班牟利。「中央计划」现时的实行情况，值得关注。

本署调查所得

4. 综合而言，本署认为康文署在分配公众泳池泳线的机制上，有以下五项不足。

(一) 经「中央计划」分配的公众泳线之用途不清晰

5. 康文署设立「中央计划」的目的，是为了协调各体育总会／泳会就主池泳线的需求，从而提供稳定的场地，以供长远训练

泳员之用。该署强调，游泳训练可涵盖多个级别，该署设立「中央计划」至今并无清楚界定何为「训练」用途（如只供泳队作训练用途）。该署现时是透过《公众泳池租用条款和条件》（「《租用条款》」）就泳线的用途作出规管，订明不谙泳术人士和初学者均不得在水深超过 1.5 米的主池内参与任何活动。

6. 根据《租用条款》，除了初学者外，其他类型的游泳活动，无论全职游泳运动员的训练抑或是初学者以外的授泳班，原则上均可在「中央计划」所分配的泳线内进行。而本署的调查发现，有不少泳会经「中央计划」获分配泳线后，复出现取消租用泳线的情况。若泳会确实是利用泳线进行长期训练，理应不会频密地取消获分配的泳线。倘若泳会只是利用该些获分配的泳线来举办与其他私人泳会或团体性质类同的普通授泳班，难免令公众或其他持份者质疑「中央计划」的独特性和必要性。因此，康文署有需要将「中央计划」所分配的泳线之用途从举办普通授泳班中区别出来。

7. 本署认为，就如何使用经「中央计划」所分配的公众泳线，康文署应与各体育总会和持份者作出商讨，检视经「中央计划」所分配的泳线之用途限制（例如使用该些泳线的泳员／泳队须否具备某资格，如持续出席训练的比率或已达到某泳术水平），并制定相关指引和租用条款，务求更能符合现时业界的训练需要和公众的期望。

8. 同时，康文署就「中央计划」所分配的主池泳线订立清晰的用途后，便应与各体育总会仔细研究所需泳线的数量，并积极考虑将计划下的泳线时数调低，尤其一些较受欢迎的时段，务求让更多泳线可按一般程序公开公平让其他团体申请，或开放给公众使用。

（二）没有监管体育总会分配公众泳线的情况

9. 在现行「中央计划」的机制下，康文署会先与各体育总会协调分配给他们的泳线数量及时段。其后，各体育总会会按其会内机制，将所得泳线分配予其属会。康文署一般不会干涉各体育总会内部行政及专业知识范畴的事务。换言之，各体育总会按其会内机制将泳线分配予属会的具体安排，该署不会作出干预。

10. 然而，在调查期间，不少泳会或游泳教练均向本署反映，某些体育总会的分配机制存在不公。有泳会可利用其于所属总会内的优势（例如会史较久远等），较其他属会优先及更多获分派泳线资源。以香港业余游泳总会（「泳总」）为例，在 2017/18 年度，泳总首 10 个获分配最多泳线的属会合计所获分配的泳线时数，已占「中央计划」下分配给泳总的总时数约一半。可见泳总内小部分泳会经该计划掌握了大量的公众泳线资源。这或有碍较小型或新成立的泳会的发展。

11. 本署认为，康文署作为公众泳池泳线的管理者，除了确保该些经「中央计划」所分配的泳线被妥善运用之外，亦须确保该些泳线是在一个公平的机制下分配给各有需要的持份者，避免任何体育总会／泳会可藉该计划垄断泳线资源。

12. 本署建议康文署，应考虑成立独立小组／委员会，检讨分配泳线的客观机制／标准。该署可征询各体育总会、泳会、相关业界人士和持份者的意见，共同制定分配泳线的客观机制和标准，从而增加机制的透明度和公平性，平衡不同持份者的需求。

13. 此外，为了避免泳线过度集中分配予某些泳会，康文署亦应研究就分配泳线给每一个泳会的数量设定上限，尤其是在黄金时段或受欢迎主池内的泳线，让其他有意租用的泳会或团体有较多机会租用到该些时段及场地的泳线。

（三）未能有效核查泳会有否利用公众泳线作牟利用途

14. 康文署规定，以「一般收费」出租的公众泳池泳线，租用团体只可作非牟利用途（包括经「中央计划」分配的泳线）。然而，就如何确保体育总会及泳会有严格遵守相关规定，康文署并没有严谨的机制以作核查和规管。康文署现时是基于体育总会的章程规定其属会必须为非牟利团体，而信纳该些属会在「中央计划」下租用泳线只是作非牟利用途。

15. 就有传媒报道泳总的属会利用公众泳线举办授泳班以作牟利用途一事，本署留意到，泳总在相关调查过程中，未能取得涉事属会举办游泳课程的财务收支报告。情况突显出体育总会根本无从规管或逐一审核其辖下属会有否从所举办的活动中牟利。若康文署仅以泳会属非牟利团体，从而信纳其所有活动均属非牟

利，只是一厢情愿的想法，亦反映了该署未能有效核查和执行泳会必须利用公众泳线进行非牟利活动的规定。

16. 就防止泳会利用泳线作牟利用途的问题，本署得悉康文署已采取改善措施加强相关泳会的申报和审核制度，包括订明康文署有权要求泳会提交其经审核账目或经执业会计师核实的账目报表，以作审核。本署认为，康文署务须加强监察有关改善措施的成效（例如加强审查泳会的账目），并就这些措施作出适时检讨，以确保在「中央计划」下，泳会所举办的活动均属非牟利性质。

（四）规管泳会取消租用公众泳线的问题过于宽松

17. 在「中央计划」下，各体育总会及其属会在会内「协调」后，才向康文署申请租用泳线，作长期训练泳员之用。因此，泳会在获分配泳线后，理应不会出现经常更改或取消租用的情况。

18. 然而，本署在审研五个公众泳池¹的租用和取消经「中央计划」分配的泳线之情况后，发现事与愿违。在该五个泳池当中，有三个泳池在 2017 年和 2018 年的泳线取消率均超过一成，最高更达 34%。部分泳会的取消率更达 100%；亦有泳会从不不同体育总会获分配泳线，并于其后取消租用。

19. 再者，即使有泳会取消大量，甚至所有获分配的泳线，本署亦看不到康文署曾经拒绝申请，或采取措施作出跟进，例如限制其之后的申请。换言之，对于这些泳会而言，取消泳线并没有额外成本或后果。

20. 为使「中央计划」能够有效地及公平地分配泳线给予各泳会使用，本署认为，该署应严格限制泳会取消获分配泳线的申请。若泳会在获批泳线后要求取消，必须提供实质而合理的解释。否则，该署便应拒绝该取消租用的申请，并全额收取租线费用。此外，康文署应该提高泳会取消泳线的成本（例如征收行政费），以减低泳会利用「中央计划」霸占泳线时数后复取消泳线的情况。

¹ 包括维多利亚公园游泳池、九龙公园游泳池、摩理臣山游泳池、将军澳游泳池，以及荔枝角公园游泳池。

21. 长远而言，康文署亦应与各体育总会商讨，共同制定取消租用经「中央计划」下分配泳线的具体机制，包括规定各属会可取消泳线的数量上限、次数和程序。若发现有泳会恣意取消获分配的泳线，该署便应果断采取更严厉的惩罚措施，以收阻吓之用。

(五) 对违规转让泳线行为规管不足

22. 根据《租用条款》，租用团体不得将已租用的泳线转让其他团体。为防止违规转让泳线，康文署泳池职员会在团体取场时，核实使用者及有关教练的身分。此外，该署亦会要求租用团体的学员必须戴上租用团体的泳帽或其他物件，以供识别。泳池职员亦会不时在池面作出巡查。

23. 然而，本署接获不少意见反映，泳会以不同方法去规避康文署的抽查（例如要求学员更换不同泳会的泳帽，或以较高排名属会的名义租用泳线，并利用该些泳会的身份使用泳线）。本署认为，针对泳会违规共用或转让泳线的情况，康文署有需要强化相关的规管工作和措施。

总结

24. 本署须指出，是次主动调查并非针对个别体育总会，本署亦不是要求康文署干涉各体育总会的会内事务或废除「中央计划」。然而，是次调查发现，「中央计划」現時的问题源于康文署过于依赖各体育总会自行分配泳线和进行监管。即使有问题出现，康文署亦只能信纳有关团体所提供的资料和解释，难以对其内部行政及运作作出直接深入的核查或实质的跟进行动，以致问题无法得到实质改善。

25. 本署希望借着提出改善建议，包括清晰界定泳线用途、订立客观和透明的泳线分配机制及改善取消租用泳线的机制等，能够促使康文署优化「中央计划」，从而令到珍贵的公众泳线资源更有效及公平地分配给各有需要的持分者，以及提高分配机制的透明度，以助公众作出监察。

建议

26. 基于以上所述，申诉专员向康文署提出八项建议：

- (1) 与各体育总会及业界代表作出商讨，就经「中央计划」所分配的主池泳线订立清晰的用途限制（例如使用该些泳线的泳员／泳队须具备某资格，如持续出席训练的比率或泳术已达到某水平），并制定相关指引和租用条款；
- (2) 严谨检讨透过「中央计划」分配的主池泳线时数，尤其是一些较受欢迎的时段，务求将更多泳线按一般程序公开让其他团体申请，或开放给公众使用；
- (3) 考虑成立独立小组／委员会，并征询各体育总会、泳会、相关业界人士和持分者的意见，共同制定客观和透明的分配机制和标准；
- (4) 研究就「中央计划」分配主池泳线给每一个泳会的数量设定上限，尤其是一些黄金时段或受欢迎主池内的泳线，让其他有意租用的泳会或团体有较多机会租用该些时段的泳线；
- (5) 加强监察有关泳会的申报和审核制度的改善措施之成效，并就该些措施作出适时检讨，以确保泳会所举办的活动属非牟利；
- (6) 限制泳会取消透过「中央计划」获分配主池泳线的申请，并研究如何提高泳会取消泳线的成本；
- (7) 长远而言，与各体育总会商讨，共同制定取消租用经「中央计划」下分配主池泳线的具体机制，并加强对泳会恣意取消泳线的惩罚措施；以及
- (8) 加强有关泳会转让泳线的规管工作和措施。

申诉专员公署
2020年7月