

康樂及文化事務署
公眾泳池泳線分配及監管機制
主動調查報告摘要

引言

康樂及文化事務署(「康文署」)轄下現時共有 44 個公眾泳池。當中 42 個泳池的主池、副池、訓練池、習泳池及跳水池，可在指定的時段內供團體租用。該署制定了團體租用公眾泳池泳線的機制和優次，以將公眾泳池泳線公平分配給不同團體(包括不同政府部門、學校、相關體育總會及其屬會，以及非政府機構等)租用。

2. 為全方位推動各水上運動，康文署在 2005 年開始就公眾泳池的主池推行中央分配泳線計劃(「中央計劃」)，以協助相關的主要體育總會租用公眾泳池的主池泳線作長遠體育發展及訓練之需要。在該計劃下，康文署先與各體育總會協調分配給它們的主池泳線數量及時段。其後，各體育總會須按一套公平合理的機制及程序，協調及推薦其轄下屬會申請該總會獲分配的使用時段，以供康文署審批。

3. 然而，泳會及業界人士指出，某些體育總會的分配機制有欠公允，但康文署並沒有規管體育總會分配泳線的情況。部分泳會獲得泳線後，復大量取消泳線；更有傳媒報道，有泳會涉嫌以分配得來的公眾泳線舉辦游泳訓練班牟利。「中央計劃」現時的實行情況，值得關注。

本署調查所得

4. 綜合而言，本署認為康文署在分配公眾泳池泳線的機制上，有以下五項不足。

(一) 經「中央計劃」分配的公眾泳線之用途不清晰

5. 康文署設立「中央計劃」的目的，是為了協調各體育總會／泳會就主池泳線的需求，從而提供穩定的場地，以供長遠訓練

泳員之用。該署強調，游泳訓練可涵蓋多個級別，該署設立「中央計劃」至今並無清楚界定何為「訓練」用途（如只供泳隊作訓練用途）。該署現時是透過《公眾泳池租用條款和條件》（「《租用條款》」）就泳線的用途作出規管，訂明不諳泳術人士和初學者均不得在水深超過 1.5 米的主池內參與任何活動。

6. 根據《租用條款》，除了初學者外，其他類型的游泳活動，無論全職游泳運動員的訓練抑或是初學者以外的授泳班，原則上均可在「中央計劃」所分配的泳線內進行。而本署的調查發現，有不少泳會經「中央計劃」獲分配泳線後，復出現取消租用泳線的情況。若泳會確實是利用泳線進行長期訓練，理應不會頻密地取消獲分配的泳線。倘若泳會只是利用該些獲分配的泳線來舉辦與其他私人泳會或團體性質類同的普通授泳班，難免令公眾或其他持份者質疑「中央計劃」的獨特性和必要性。因此，康文署有需要將「中央計劃」所分配的泳線之用途從舉辦普通授泳班中區別出來。

7. 本署認為，就如何使用經「中央計劃」所分配的公眾泳線，康文署應與各體育總會和持份者作出商討，檢視經「中央計劃」所分配的泳線之用途限制（例如使用該些泳線的泳員／泳隊須否具備某資格，如持續出席訓練的比率或已達到某泳術水平），並制定相關指引和租用條款，務求更能符合現時業界的訓練需要和公眾的期望。

8. 同時，康文署就「中央計劃」所分配的主池泳線訂立清晰的用途後，便應與各體育總會仔細研究所需泳線的數量，並積極考慮將計劃下的泳線時數調低，尤其一些較受歡迎的時段，務求讓更多泳線可按一般程序公開公平讓其他團體申請，或開放給公眾使用。

（二）沒有監管體育總會分配公眾泳線的情況

9. 在現行「中央計劃」的機制下，康文署會先與各體育總會協調分配給他們的主池泳線數量及時段。其後，各體育總會會按其會內機制，將所得泳線分配予其屬會。康文署一般不會干涉各體育總會內部行政及專業知識範疇的事務。換言之，各體育總會按其會內機制將泳線分配予屬會的具體安排，該署不會作出干預。

10. 然而，在調查期間，不少泳會或游泳教練均向本署反映，某些體育總會的分配機制存在不公。有泳會可利用其於所屬總會內的優勢（例如會史較久遠等），較其他屬會優先及更多獲分派泳線資源。以香港業餘游泳總會（「泳總」）為例，在 2017/18 年度，泳總首 10 個獲分配最多泳線的屬會合計所獲分配的泳線時數，已佔「中央計劃」下分配給泳總的總時數約一半。可見泳總內小部分泳會經該計劃掌握了大量的公眾泳線資源。這或有礙較小型或新成立的泳會的發展。

11. 本署認為，康文署作為公眾泳池泳線的管理者，除了確保該些經「中央計劃」所分配的泳線被妥善運用之外，亦須確保該些泳線是在一個公平的機制下分配給各有需要的持份者，避免任何體育總會／泳會可藉該計劃壟斷泳線資源。

12. 本署建議康文署，應考慮成立獨立小組／委員會，檢討分配泳線的客觀機制／標準。該署可徵詢各體育總會、泳會、相關業界人士和持份者的意見，共同制定分配泳線的客觀機制和標準，從而增加機制的透明度和公平性，平衡不同持份者的需求。

13. 此外，為了避免泳線過度集中分配予某些泳會，康文署亦應研究就分配泳線給每一個泳會的數量設定上限，尤其是在黃金時段或受歡迎主池內的泳線，讓其他有意租用的泳會或團體有較多機會租用到該些時段及場地的泳線。

（三）未能有效核查泳會有否利用公眾泳線作牟利用途

14. 康文署規定，以「一般收費」出租的公眾泳池泳線，租用團體只可作非牟利用途（包括經「中央計劃」分配的泳線）。然而，就如何確保體育總會及泳會有嚴格遵守相關規定，康文署並沒有嚴謹的機制以作核查和規管。康文署現時是基於體育總會的章程規定其屬會必須為非牟利團體，而信納該些屬會在「中央計劃」下租用泳線只是作非牟利用途。

15. 就有傳媒報道泳總的屬會利用公眾泳線舉辦授泳班以作牟利用途一事，本署留意到，泳總在相關調查過程中，未能取得涉事屬會舉辦游泳課程的財務收支報告。情況突顯出體育總會根本無從規管或逐一審核其轄下屬會有否從所舉辦的活動中牟利。若康文署僅以泳會屬非牟利團體，從而信納其所有活動均屬非牟

利，只是一廂情願的想法，亦反映了該署未能有效核查和執行泳會必須利用公眾泳線進行非牟利活動的規定。

16. 就防止泳會利用泳線作牟利用途的問題，本署得悉康文署已採取改善措施加強相關泳會的申報和審核制度，包括訂明康文署有權要求泳會提交其經審核帳目或經執業會計師核實的帳目報表，以作審核。本署認為，康文署務須加強監察有關改善措施的成效（例如加強審查泳會的帳目），並就該些措施作出適時檢討，以確保在「中央計劃」下，泳會所舉辦的活動均屬非牟利性質。

（四）規管泳會取消租用公眾泳線的問題過於寬鬆

17. 在「中央計劃」下，各體育總會及其屬會在會內「協調」後，才向康文署申請租用泳線，作長期訓練泳員之用。因此，泳會在獲分配泳線後，理應不會出現經常更改或取消租用的情況。

18. 然而，本署在審研五個公眾泳池¹的租用和取消經「中央計劃」分配的泳線之情況後，發現事與願違。在該五個泳池當中，有三個泳池在 2017 年和 2018 年的泳線取消率均超過一成，最高更達 34%。部分泳會的取消率更達 100%；亦有泳會從不同體育總會獲分配泳線，並於其後取消租用。

19. 再者，即使有泳會取消大量，甚至所有獲分配的泳線，本署亦看不到康文署曾經拒絕申請，或採取措施作出跟進，例如限制其之後的申請。換言之，對於該些泳會而言，取消泳線並沒有額外成本或後果。

20. 為使「中央計劃」能夠有效地及公平地分配泳線給予各泳會使用，本署認為，該署應嚴格限制泳會取消獲分配泳線的申請。若泳會在獲批泳線後要求取消，必須提供實質而合理的解釋。否則，該署便應拒絕該取消租用的申請，並全額收取租線費用。此外，康文署應該提高泳會取消泳線的成本（例如徵收行政費），以減低泳會利用「中央計劃」霸佔泳線時數後復取消泳線的情況。

¹ 包括維多利亞公園游泳池、九龍公園游泳池、摩理臣山游泳池、將軍澳游泳池，以及荔枝角公園游泳池。

21. 長遠而言，康文署亦應與各體育總會商討，共同制定取消租用經「中央計劃」下分配泳線的具體機制，包括規定各屬會可取消泳線的數量上限、次數和程序。若發現有泳會恣意取消獲分配的泳線，該署便應果斷採取更嚴厲的懲罰措施，以收阻嚇之用。

(五) 對違規轉讓泳線行為規管不足

22. 根據《租用條款》，租用團體不得將已租用的泳線轉讓其他團體。為防止違規轉讓泳線，康文署泳池職員會在團體取場時，核實使用者及有關教練的身分。此外，該署亦會要求租用團體的學員必須戴上租用團體的泳帽或其他物件，以供識別。泳池職員亦會不時在池面作出巡查。

23. 然而，本署接獲不少意見反映，泳會以不同方法去規避康文署的抽查（例如要求學員更換不同泳會的泳帽，或以較高排名屬會的名義租用泳線，並利用該些泳會的身份使用泳線）。本署認為，針對泳會違規共用或轉讓泳線的情況，康文署有需要強化相關的規管工作和措施。

總結

24. 本署須指出，是次主動調查並非針對個別體育總會，本署亦不是要求康文署干涉各體育總會的會內事務或廢除「中央計劃」。然而，是次調查發現，「中央計劃」現時的問題源於康文署過於依賴各體育總會自行分配泳線和進行監管。即使有問題出現，康文署亦只能信納有關團體所提供的資料和解釋，難以對其內部行政及運作作出直接深入的核查或實質的跟進行動，以致問題無法得到實質改善。

25. 本署希望藉著提出改善建議，包括清晰界定泳線用途、訂立客觀和透明的泳線分配機制及改善取消租用泳線的機制等，能夠促使康文署優化「中央計劃」，從而令到珍貴的公眾泳線資源更有效及公平地分配給各有需要的持分者，以及提高分配機制的透明度，以助公眾作出監察。

建議

26. 基於以上所述，申訴專員向康文署提出八項建議：

- (1) 與各體育總會及業界代表作出商討，就經「中央計劃」所分配的主池泳線訂立清晰的用途限制（例如使用該些泳線的泳員／泳隊須具備某資格，如持續出席訓練的比率或泳術已達到某水平），並制定相關指引和租用條款；
- (2) 嚴謹檢討透過「中央計劃」分配的主池泳線時數，尤其是一些較受歡迎的時段，務求將更多泳線按一般程序公開讓其他團體申請，或開放給公眾使用；
- (3) 考慮成立獨立小組／委員會，並徵詢各體育總會、泳會、相關業界人士和持分者的意見，共同制定客觀和透明的分配機制和標準；
- (4) 研究就「中央計劃」分配主池泳線給每一個泳會的數量設定上限，尤其是一些黃金時段或受歡迎主池內的泳線，讓其他有意租用的泳會或團體有較多機會租用該些時段的泳線；
- (5) 加強監察有關泳會的申報和審核制度的改善措施之成效，並就該些措施作出適時檢討，以確保泳會所舉辦的活動屬非牟利；
- (6) 限制泳會取消透過「中央計劃」獲分配主池泳線的申請，並研究如何提高泳會取消泳線的成本；
- (7) 長遠而言，與各體育總會商討，共同制定取消租用經「中央計劃」下分配主池泳線的具體機制，並加強對泳會恣意取消泳線的懲罰措施；以及
- (8) 加強有關泳會轉讓泳線的規管工作和措施。

申訴專員公署
2020年7月