

主动调查报告摘要
康乐及文化事务署公众泳池 / 泳滩
因救生员不足而须临时关闭的问题

背景

公众泳池 / 泳滩因当值救生员不足而须临时关闭的情况时有所闻，原因不一而足，部分与工会发起的工业行动有关，而另外的原因则与救生员的编配和管理有关。本署在调查一宗投诉个案时得悉，九龙公园游泳池在二〇一三年六月至九月因救生员集体请病假而须暂时关闭部分泳池设施的日数，远较二〇一一及二〇一二年同期为多，反映问题愈趋严重。

2. 申诉专员公署关注到，康乐及文化事务署（「康文署」）辖下游泳设施因救生员编配问题而未能开放予市民使用，不但浪费公共设施和资源，亦令市民不便。为此，申诉专员在二〇一五年七月二十二日根据《申诉专员条例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii) 条就本课题展开主动调查。鉴于《申诉专员条例》规定，本署不得调查政府部门职位的薪酬、服务条件、纪律等人事管理事宜，故是次主动调查的焦点并不在康文署的人事管理事务本身，而是从保障公众使用泳池 / 泳滩权利的角度，去探讨康文署在管理泳池 / 泳滩，包括编配救生员方面，有否不足和须改善之处。

调查所得

3. 本署调查揭示，康文署在处理泳池 / 泳滩因救生员不足而须关闭的问题上有以下不足 / 可改善之处：

(A) 动员救生员人手的能力不足

4. 康文署表示，在编排救生员人手时，除了编排每更有足够基本人手外，一般会在每更编多一至两名缓冲人手，以加强救生服务。这额外人手的编制，亦可令当有救生员放取临时病假时，泳池仍能维持基本救生人手，而不致须即时关闭。例如东涌游泳池，开放 1 个主池及 1 个训练池每更基本人手需要 8 名救生员，场地主管会每更编排 9 至 10 名救生员当值。

5. 当临时请病假的救生员人数超过缓冲人手而令泳池或泳滩出现救生员人手不足情况，场地主管会按照既定程序，立即联络本池或同区的替假、下一更或正在放例假的同事，并安排上班替补，又或联络同区其他泳池 / 泳滩，商讨借调人手，以维持泳池及泳滩的服务。

6. 然而，在实际情况下，无论是联络替假、下一更人手或正在放例假的同事，由于他们均尚未准备上班，即使他们立即应允有关安排，仍需时到达场地。在这情况下，有关泳池 / 泳滩或无法避免暂时关闭。至于动员其他救生员，亦有难处，详情如下文**第 7 至 8 段**所述：

缓冲人手不足，没有设立轮流替补更表

7. 要灵活调配人手去应付突然出现救生员不足的情况，最直接的方法就是由已经上班的缓冲人手顶替。然而，若某场馆临时缺勤人数多于缓冲人手，该场馆就有需要从其他场馆借调人手，这对后者也会构成压力。

8. 如上文**第 4 段**所说，康文署在编排泳池救生员人手时，一般只会每更多编一至两名缓冲人手。本署认为，康文署没有充分考虑到每更只要有多于两个同事因事不能当值，有关场馆就已经不再有人手去应付再有同事突然缺勤的突发情况。站在场馆管理人的立场而言，一旦其「姊妹池」出现人手不足的情况，他们难免会担心，假如把本身仅有的缓冲人手都借调过去，他们的场地若出现突发事件以致人手不足，也同样会发生局部甚至全部关闭的情况。因此，除非康文署能够安排足够的缓冲人手，否则场地主管未必愿意借调人手到另一个场馆。此外，康文署现时并无明确规定借调人手到另一泳池 / 泳滩的安排，被调派的员工即使不介意担任有关工作，假如他们相信需要借调人手的泳池的员工可能正进行类似「集体请病假」的抵制行动，为免被同事排挤，也未必愿意担任有关替假工作。康文署应考虑适当增加缓冲人手，以及规范化替更人手的安排，避免引起争拗之余，亦可令场地主管更安心地按需要互相调配人手，减少设施因救生员不足而须关闭的情况。

旺季(六至八月)期间人手紧张

9. 有工会表示经常有救生员选择于最繁忙的六至八月期间放取例假，影响了人手安排，但部门并没有采取措施加以管制。本署认为，康文署有必要采取有效措施确保有足够人手维持旺季（六至八月）期间各设施的顺利运作。与此同时，康文署必须探讨相应措施，安排救生员在其他时段放取例假。康文署于回应本署查询时亦认同，有实际需要加强管制救生员于最繁忙的六至八月期间放取例假，以舒缓人手压力。

招聘季节性救生员有困难

10. 近年来康文署招聘季节性救生员愈来愈困难。二〇一六年，康文署更有百多个空缺未能成功招聘。事实上，近年来新落成的私人屋苑都设有包括泳池在内的大型会所，对救生员的需求不断上升，因此，康文署在招聘季节性救生员所面对的市场竞争亦愈来愈大，加上季节性救生员职位属短期性质（一年工作7个月），流动性大，工作量相对于私人泳池救生员亦较多，亦没有晋升渠道，因此难以吸引人才。就此，康文署回应，其为季节性救生员提供的薪酬待遇与私营机构救生员相若，该署亦须遵循政府聘用非公务员合约员工的薪酬待遇政策和审慎理财原则以检讨季节性救生员的薪酬待遇。本署认为，康文署有必要更弹性地从多方面寻求解决季节性救生员招聘困难的方案，例如从工作性质、经验技能等方向考虑重整季节性救生员的职级和待遇以吸引人才，否则该署长期未能聘请足够季节性救生员的问题将会愈来愈严重，亦会直接影响泳池 / 泳滩的运作。

动员兼职时薪季节性救生员 / 义务救生员

11. 要增加康文署的应变能力，安排兼职时薪季节性救生员 / 义务救生员替补，可令康文署更灵活调配。就此，康文署指出，兼职时薪季节性救生员 / 义务救生员大多是在职或在学人士，一般只能在周末及假日提供义务工作。遇有突发情况，例如全职救生员于非假日临时集体请病假，兼职时薪季节性救生员 / 义务救生员未必能于短时间内提供协助。此外，他们的经验一般较全职救生员为浅，因此并不能完全代替全职救生员。

12. 针对兼职时薪季节性救生员 / 义务救生员的救生经验一般较浅的问题，康文署可透过定期的培训（如演习）和奖励计划，

提升他们的专业水平，增加他们进行救生工作的信心和能力，以及加强他们提供服务的诱因。同时，康文署应充分掌握兼职时薪季节性救生员 / 义务救生员（特别是一些非在职在学人士）可以担当救生工作的时段、地点等，从而优化他们的编更安排，令一旦遇上突发情况需要他们替补时，康文署便可更快调配人手，尽量减低因救生员当值人数不足而须局部甚至全部封闭泳池 / 泳滩的情况。

外判救生服务

13. 康文署曾分别于二〇〇一年及二〇〇五年将港岛东游泳池及大角咀游泳池外判予私营公司。但康文署的救生员因不满该署外判救生服务，担心影响他们的职系发展而于二〇〇五年八月发动罢工。其后，港岛东泳池服务承办商被指虚报救生员轮班当值记录，康文署基于泳客的安全考虑，最终决定于二〇一一年终止外判救生服务的计划。

14. 本署认为，康文署应否考虑再外判救生服务，主要视乎该署能否制定一套完善的监管机制。长远而言，外判救生服务不失为增加救生员人手供应的途径之一。这有待康文署再作研究和筹划。

(B) 监察职员放病假的措施较其他部门宽松，执行亦不力

15. 《公务员事务规例》（「《规例》」）第 1270(b)条订明：「病假」指公务员因病或因接受其他治疗或检验而获准缺勤而无须丧失其他类别假期的期间。所有人员必须提出申请并因为确实患病，才会获批准放取病假。如人员未能提交有效医生证明书或按既定程序向批核人员申请病假，或在有足够证据证明有关人员涉及不当行为，康文署会考虑对有关人员采取纪律行动。如康文署有合理理由怀疑人员申请病假的真确性或滥用病假，可采取适当行政措施，援引《规例》第 1291 条，有关人员要求人员在放取病假时，必须向任何或指定的政府或医院管理局（「医管局」）医生求诊及出示医生证明，才可获放取病假。

16. 在怀疑滥放病假方面，本署发现救生员职系人员无论是在援引《规例》第 1291 条的个案数目，抑或占康文署整体员工的百分比，均有上升趋势，前者在过去五年间由 4 人增至 57 人，而后者在过去两年更占整体个案的八成。近年涉及救生员缺勤 / 请病假

而须局部甚至全部关闭公众泳池 / 泳滩的日数有上升的趋势。

17. 康文署过往在监察其员工（包括救生员）放取病假方面较其他部门宽松。其他政府部门援引《规例》1291条的引发点是3个月内放取5天病假，康文署则是3个月内放取9天病假。同时，在援引《规例》之前，康文署会先与相关人员面晤检讨有关放取病假（「前置监察程序」），而非即时启动相关程序，这亦较其他政府部门宽松。

18. 从调查报告第4章的个案可见，及早援引《规例》1291条，虽然未必足以完全杜绝滥用病假的情况，但对部分员工确可起一定的阻吓作用。即使对一些较为严重的个案而言，援引《规例》1291条亦会增加他们以身试法的成本及风险。然而，康文署在多宗个案中未有在员工3个月内放取了9天病假的情况下，及早展开援引程序，部分个案甚至延迟至情况持续多于一年才开始援引相关程序，这无疑会影响有关员工所属泳池 / 泳滩的人手调配安排，甚或导致该场地人手不足而须临时关闭，对市民造成不便。

19. 康文署表示，该署已于二〇一六年二月开始仿效其他部门的做法，将援引《规例》1291条的引发点改为3个月放取5天以上病假，以及取消「前置监察程序」以加快援引《规例》第1291条，同时，该署要求所有人员如在病假期间担任有薪或无薪工作，不论外间工作的性质和所放取病假的日数，均须向主管呈报。管理人员会审研有关个案的情况，如有证据证明该人员已滥用病假规定，便会征询卫生署或医管局的意见，考虑是否拒绝批准因故意疏忽而抱病的人员放取病假。本署认为，该署在加强监察方面迈出正确一步。然而，该署仍应定期检视新措施的功效，并提醒场地主管应继续密切留意员工的放取病假情况，以及早作出相应的行动。

(C) 未有为只能担任较轻可工作的救生员（俗称「轻工」）订下明确工作指引

20. 「轻工」通常是指经医生诊断后，认为职员暂时未能担任其职级 / 岗位的主要职务，只能担任较轻可的工作。从调查报告可见，「轻工」个案数字虽相对稳定，但亦有轻微上升的趋势。本署认为，即使个案相对不多，亦会对个别泳池 / 泳滩运作构成一定的影响。因此，康文署应就「轻工」的定义以及可担任的工作定

下一套更清晰的指引，让场地主管可根据指引適切调派人手。例如某员工可能因伤不适合担任负重工作（如拯救），但可担当巡逻工作、维持秩序和于救伤站站岗等。至于长期「轻工」的个案，康文署虽然会定期检视其情况，并会因应运作需要于泳季期间聘请季节性救生员担任有关员工原来的工作，但本署认为，非泳季的泳池 / 泳滩亦需维持足够人手在各个主要岗位工作。如个别长期「轻工」的个案对泳池 / 泳滩的基本运作有长远影响，康文署实有需要考虑增派常额救生员担任该「轻工」原先担任的工作。简言之，该署应就「轻工」的工作安排制定明确指引，以便场地主管公平合理地分配工作，不致令其他当值救生员加重负担。

(D) 以扣除补钟方式处理不依时上班的做法不恰当

21. 救生员不按时上班的人次虽未致严重地步（平均接近每人每月约 0.8 次），但亦可能令泳池 / 泳滩未能依时全面开放。资料显示，救生员不按时上班的个案，有超过两成属迟到多于 15 分钟，而迟到个案竟有七成以扣除补钟作偿而不视作迟到。康文署承认，以补钟作偿的处理方式不理想，并无针对救生员纪律问题作跟进。该署已向前线主管发出指引，详细说明处理迟到人员的程序和跟进行动考虑因素，并已于二〇一六年二月起实施对不依时上班人员采取适当行动。此外，该署亦已就填写共通 / 部门职系（包括救生员）的评核报告发出指引，为评核人员评核被评人员在守时方面的表现提供参考准则。本署认为，康文署管理层应为默许这不恰当做法负上责任。康文署管理层要严格执行监管措施纠正迟到歪风，妥善处理补钟安排和切实履行监督之责。

(E) 未有清晰确立救生员的入职培训要求，影响人手调派

22. 有工会向本署表示，新入职的救生员须于首三年内完成三个阶段的必修在职培训，包括潜水课程，但很多新入职的救生员未能完成全部三个阶段的培训，未能掌握一些必要技能，却仍然可以通过试用期继续担任救生员工作。工会表示，曾发生有泳客沉在池底，但先后有两个救生员都无法潜到池底救人的事件，幸好有另一名资深救生员懂得潜到池底救人。

23. 就此，康文署表示，救生员入职时已具备专业资格担任拯溺的工作，而在日常工作时也有在职操练，因此即使有部分救生员未能于在职培训课程取得合格成绩，亦不会影响人手安排。此外，

刚入职救生员未能在首三年内完成所有三个阶段的入职训练课程，康文署训练组仍会继续安排有关救生员在下一年度参与余下的训练。由于有关课程现时并非必修训练，不参与甚或不合格亦不会影响入职救生员的聘任或通过试用期。

24. 本署认为，康文署的说法不能成立。该署一方面指有关课程并非必修，因此不参与甚或不合格也不会影响救生员的聘任，另一方面却又不断安排没有参与或不合格的救生员参与余下的训练，意味着这些课程含必修课程的性质。事情亦反映康文署政策混乱。在实际层面，如有救生员因尚未完成甚至没有参与相关训练课程，因而未能提供适切的救援服务，在遇上突发事故时，即使有其他同事提供协助，亦有可能出现耽误的情况。这不但有损救生员的专业形象，最重要的是泳客安全，人命攸关，康文署绝不能对救生员培训掉以轻心。

25. 从调查报告可见，符合新入职要求须完成该三个阶段受训的人中，每个课程均至少有几个员工尚未参与，当中徒手潜水拯救课程在二〇一二 / 一三至二〇一四 / 一五年度期间有多达 87 人尚未参加，有些甚至连第一阶段的入职实务课程也尚未参加。而已参加课程者，亦不是所有人均合格，当中潜水课程的平均合格率只有 87%。

26. 就此，康文署承认有改善的空间。该署除了会继续提供足够训练名额外，亦会研究进一步的措施确保新入职救生员完成三阶段的入职训练。

(F) 封池的安排

27. 就临时局部封闭泳馆，康文署现时不会如全面封闭一样发出新闻稿，而只会于泳馆入口当眼处张贴告示及经政府 1823 热线通知市民。本署认为，即使泳馆只是局部关闭，对市民不无影响（例如泳客须集中使用仍未关闭的设施，影响他们畅泳）。该署至低限度也应在网上发布通告，让市民自行决定是否仍然前往该泳馆。

(G) 与救生员工会的沟通不足

28. 虽然康文署有定期检讨救生员的人手问题并相应增聘人手，且在检讨人手的工作小组中加入员工及工会代表，但救生员仍间

有发动工业行动，导致泳池 / 泳滩须暂停开放，这反映小组未能有效促进员方与管方达成共识。

29. 具体而言，康文署管理层与救生员工会在以下涉及泳池 / 泳滩运作的基本事宜上，有着颇不同的理念和观点：

- (1) 缓冲人手的计算：有工会指出，现时救生员的缓冲基数是所需人手乘以 1.24，但康文署指这已是二〇〇四年的做法，现时的人手调配一般已较该比例为佳，这反映员方未能充分理解康文署现时的编排如何较以往为佳。
- (2) 封一半池的决定：有工会表达署方决定封一半池，就算拉了线也往往未能阻止泳客擅自游到已封闭的泳池，但康文署表示从没有封半池这安排，虽然曾有个别泳池曾考虑过这安排，但由于控制泳客相当困难，有关安排已予搁置。
- (3) 例假的安排：康文署指在争取人手时，会考虑有关场地的替假人手需要，但有工会表示，经常有救生员选择于旺季（六至八月）放例假，部门并没有采取措施加以管制。
- (4) 「轻工」安排：有工会指出，现时康文署没有指引处理「轻工」的当值安排，变相加重当值救生员负担。
- (5) 招聘救生员困难：康文署表示，现时招聘公务员救生员和挽留人才方面没有困难，但三个工会都指出，季节性救生员（而非公务员救生员）的招聘出现困难，即使获聘的员工，上班的日期也推迟至四月中，令他们于泳季的工作量增加。
- (6) 拯溺个案数字：有工会指康文署就拯溺数字的统计，未能反映救生员的实际工作量。此外，就遇溺事件的定义，以石澳泳滩的遇溺个案数字为例，工会指康文署关于二〇一四年全年只有一宗「遇溺」的记录并不正确，但康文署其后回应本署查询时，指该宗实为「溺毙」个案，石澳泳滩其实还有其他遇溺事件。显然，

管方及员方就遇溺个案的数字和定义，持不同理解。

30. 以上的实例正好反映，康文署有需要进一步加强与救生员工会之间的实质沟通，促进双方谅解和共识，避免影响救生员士气，最终影响泳池 / 泳滩的运作。

建议

31. 从泳池 / 泳滩运作的角度而言，申诉专员向康文署提出以下改善建议：

动员人手

- (1) 重新检视现时的缓冲人手安排是否足够，并就调动人手顶更订定具体安排（如设立轮替表）。同时研究有效措施增强调配救生员队伍的能力和灵活性，以助维持各设施的正常运作。
- (2) 研究加强管制救生员于最繁忙的六至八月期间放取例假，以舒缓人手压力，并且探讨相应措施，安排救生员在其他时段放取例假。
- (3) 制定措施（如设立定期培训和奖励计划），提升兼职时薪季节性救生员 / 义务救生员的专业水平，并充分掌握他们可担任救生员工作的时段，以优化他们的编更安排。
- (4) 研究再次引入外判救生服务的可行性，包括研究制定一套完善的监察机制，确保泳客安全，有需要时可咨询市民及工会意见。

病假监察机制

- (5) 虽然康文署已在援引《公务员事务规例》1291条监察怀疑滥放病假方面与其他部门看齐，康文署仍应定期检视新措施是否有效地执行，特别是提醒场地主管应继续密切留意员工的放取病假情况，及早作出相应的

行动。

- (6) 密切留意「轻工」个案有否上升趋势，如有的话，康文署应检讨现有的泳池 / 泳滩的设施是否有潜在工伤的危险并加以改善，以及有否需要加强救生员的职业安全健康培训。
- (7) 就「轻工」的定义以及工作安排提供更多参考资料，方便主管跟进，并定期检视长期「轻工」个案，如情况对泳池 / 泳滩的运作有长远影响，应考虑加派人手解决问题。
- (8) 严谨处理救生员不按时上班的问题，避免以补钟作偿的方法抵消员工的缺勤时间，并密切留意屡犯的个案，从而适时作出适当纪律行动，以收阻吓之效。

封池的安排

- (9) 就临时局部封闭泳馆，康文署应考虑仿效泳池全面关闭的做法发出新闻稿，或至少在网上发布通告，让市民自行决定是否仍然前往。

优化救生员的管理制度

- (10) 检视救生员必须参与的训练课程及完成该些课程的指定时间，确保他们可除了具备基本救生知识外，亦可温故知新及提升他们的救生技能，在确保他们更专业、令泳池及泳滩的运作更安全畅顺之余，亦可加强他们对职系的使命感及专业形象。
- (11) 全面检讨及更弹性地探讨可行方案解决聘请季节性救生员的困难。此外，应透过加强宣传招聘工作及于泳季前及早绸缪，避免人才流失。
- (12) 加强与救生员工会及员工的沟通，务求在泳池 / 泳滩日常运作的基本事务上达致共识和共同理解。

申诉专员公署
二〇一六年九月