



申诉专员公署



主动调查报告

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

2016年9月13日

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
调查范围	1.3 – 1.4
调查过程	1.5 – 1.6
2 救生员的人手要求	
救生员的入职条件	2.1
救生员的人手要求	2.2 – 2.16
泳季及突发情况的人手支援	2.17 – 2.27
因人手不足而需封池 / 封滩的安排	2.28 – 2.31
3 泳池及泳滩因救生员不足而关闭的情况	
原因及统计数字	3.1 – 3.2
员工迟到 / 缺勤问题	3.3 – 3.9
工业行动问题	3.10 – 3.26
其他影响泳池 / 泳滩人手问题	3.27 – 3.32
4 救生员怀疑滥放病假的问题一个案研究	
个案研究	4.1 – 4.2
个案一	4.3 – 4.5
个案二	4.6 – 4.7
个案三	4.8 – 4.11
个案四	4.12 – 4.14
5 整体评论及建议	5.1 – 5.38
附件	
一 一些泳池与泳滩的救生员人手编制	
二 二〇一二至二〇一五年期间涉及援引《公务员事务规例》第 1291 条的集体病假事件	
三 二〇〇四年至今某工会(工会)发动罢工的原因及相应的措施及行动	
四 二〇〇四年与二〇一三年「检讨公众游泳	

池及泳滩救生员人手安排工作小组」的比较

五 需受训救生员人数、参加课程人数及完成
/ 合格人数及比率

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成效，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

Executive Summary

Direct Investigation Report Temporary Closure of Public Swimming Pools/Beaches under the Leisure and Cultural Services Department Due to Shortage of Lifeguards

Background

Suspension of services at public swimming pools/beaches due to shortage of lifeguards still happened at times, for a number of reasons. While some cases were caused by industrial actions staged by the lifeguard unions, some were due to the inadequacies in the management and deployment of lifeguards by Leisure and Cultural Services Department (“LCSD”). We learned while investigating a complaint case that between June and September 2013, the number of days that some swimming pool facilities at the Kowloon Park Swimming Pool were closed due to concurrent sick leave of lifeguards far exceeded that of the same period in 2011 and 2012. That means the problem may be getting worse.

2. The Office of The Ombudsman noticed that the suspension of services at swimming pools due to LCSD’s shortage of lifeguards has caused not only a waste of public facilities and resources, but also inconvenience to the public. In this light, The Ombudsman initiated this direct investigation on 22 July 2015 pursuant to section 7(1)(a)(ii) of The Ombudsman Ordinance (Cap. 397, “the Ordinance”). As under the Ordinance, this Office cannot investigate personnel matters in respect of the pay, conditions of service, discipline, etc. of Government departmental positions, the focus of this direct investigation is not on LCSD’s personnel management matters but on how the Department manages its swimming pools/beaches, including the deployment of lifeguards to protect the public’s rights to use swimming pools/beaches, with a view to identifying any inadequacy and area for improvement.

Our Findings

3. Our investigation has revealed the following inadequacies/areas for improvement in LCSD’s management of swimming pools/beaches:

(A) Ineffective Deployment of Lifeguard Manpower

4. According to LCSD, apart from deploying an adequate number of basic manpower, it would in general deploy one or two lifeguards as buffer staff to strengthen lifeguard service. The buffer staff would enable swimming pools to have adequate number of basic manpower in case one of its staff members has to take sick leave. For example, while keeping the main pool and training pool of Tung Chung Swimming Pool open will require a basic complement of 8 lifeguards, the venue manager will arrange 9 to 10 lifeguards to be on duty for each shift.

5. Where the number of lifeguards on sick leave at short notice exceeds the buffer manpower, leaving insufficient lifeguards on duty at a swimming pool or beach, the officer-in-charge of the venue concerned will follow established procedures and immediately contact the substitute staff, staff on the next shift and those on vacation leave of the same venue or in the same district to cover the duties of absentees. The officer-in-charge may contact other swimming pools/beaches in the same district and discuss possible staff secondment to maintain the services of the swimming pool or beach concerned.

6. Nevertheless, in practice, regardless of whether it is the substitute staff, staff on the next shift or staff on vacation leave, they all are not yet ready to go to work. Even if they immediately agree to report duty, it would still take some time for them to get to the venue. Hence, it is inevitable that the swimming pool/beach concerned would be temporarily closed. As regards arranging other lifeguards who are already at work to provide cover, there are difficulties that need to overcome, for reasons as detailed below.

Insufficient Buffer Manpower and Lack of Substitute Staff Duty Rosters

7. The most straightforward approach to deal with any unexpected shortage of lifeguards is to arrange the available buffer manpower at the venue to cover the absentees. However, in case of insufficient buffer manpower or where the number of unexpected absentees exceeds the buffer manpower, LCSD then has to seek secondment from other venues or immediately contact the substitute staff or staff on vacation leave and request them to take up the duties. Yet, this would mean pressure to them.

8. As mentioned in **paragraph 4** above, LCSD normally includes only one or two number of buffer staff on each shift when preparing the duty rosters of lifeguards of swimming pools. We consider that LCSD has not taken into account the fact that any unexpected absence of one or two lifeguards will leave with no extra buffer to handle any more absence of staff. From the perspective of the venue's officer-in-charge, seconding their buffer manpower to help resolve the shortage of lifeguards at other venues may result in partial or even complete closure of his own venue should something unexpected happen. Therefore, unless LCSD can arrange sufficient buffer manpower, officers-in-charge may not be willing to second their staff to other venues. Besides, LCSD has no clear instructions on secondment between swimming pools/beaches. As such, while the lifeguards to be seconded may have no objection to such arrangement, but if they believe that the lifeguards of the swimming pool concerned are staging a boycott by concurrently taking sick leave, they would be reluctant to cover their duties because they do not want to be rejected by their colleagues. LCSD should consider increasing the buffer manpower where appropriate and rationalise the staff secondment arrangements to avoid disputes. This should also make the officers-in-charge feel more comfortable with secondment arrangements as needed, thereby reducing the chance of closure of facilities because of shortage of lifeguards.

Manpower Strain during Peak Season (June to August)

9. Some members of the staff unions expressed concern over lifeguards who chose to take vacation leave between June and August 2016 when it is the busiest period of the year, therefore affecting the deployment of staff. However, there was no measure from LCSD to control the problem. We consider it necessary for LCSD to take effective measures to ensure that there is adequate amount of staff for smooth operation of the facilities. At the same time, LCSD needs to explore measures and arrange lifeguards to take leave in the non-peak season. To ease manpower strain, LCSD acknowledged the need to strengthen the monitoring of lifeguards taking vacation leave during the period.

Difficulties in Hiring Seasonal Lifeguards

10. In recent years, hiring seasonal lifeguards has become more and more difficult for LCSD. In 2016, there are more than a hundred vacancies that need to be filled. As a matter of fact, with more demand for lifeguards for the swimming pools of large clubhouses in new private housing developments, it will be even more difficult for LCSD to find seasonal lifeguards given the increasing market competition. Moreover, with seasonal lifeguards being hired on a short-term basis (7 months), their high mobility, heavier workload at public swimming pools compared with private venues, and lack of career advancement, it is not easy to attract suitable candidates. LCSD, however, maintained that the existing pay package for seasonal lifeguards is similar to those in the private sector. Besides, LCSD has to follow the hiring policy of the Government for non-civil service contract staff and the principle of financial prudence in managing public funds in reviewing the pay package of seasonal lifeguards. We consider it necessary for LCSD to take a flexible approach in searching for a solution to the hiring problem of seasonal lifeguards, such as considering restructuring their grade and pay package, having regard to their job nature and requirements in experience and skills. Otherwise, the problem of insufficient seasonal lifeguards would only become more serious and the operation of swimming pools/beaches would be directly affected.

Arranging Part-time Hourly-rated Seasonal/Voluntary Lifeguards

11. The services of part-time hourly-rated seasonal/voluntary lifeguards can enhance LCSD's flexibility in deploying manpower of lifeguards. LCSD, however, pointed out that most part-time hourly-rated seasonal/voluntary lifeguards are working people or students, who are only available during weekends and public holidays for voluntary work. Hence, in case of an emergency, such as lifeguards taking sick leave concurrently when it is not a public holiday, part-time hourly-rated seasonal/voluntary lifeguards may not be able to offer assistance promptly. Moreover, voluntary lifeguards are usually less experienced than full-time lifeguards and so cannot completely replace the latter.

12. We understand that part-time hourly-rated seasonal/voluntary lifeguards are not as experienced as full-time lifeguards. However, through regular training (such as drills) and awards schemes, LCSD can enhance their professional skills, boost their confidence and ability in carrying out lifesaving duties and increase the incentive for them to provide services. In the meantime, the Department should also improve the current duty rosters for part-time hourly-rated seasonal/voluntary lifeguards by obtaining more precise information on when and where these lifeguards (especially students not in employment) can be on lifesaving duties. By doing so, LCSD can deploy manpower more swiftly when substitutes are suddenly needed so as to minimise the chance of partial or even complete closure of swimming pools/beaches because of insufficient lifeguards on duty.

Outsourcing Lifeguard Services

13. Management for the Island East Swimming Pool and Tai Kok Tsui Swimming Pool was once outsourced by LCSD to private companies in 2001 and 2005 respectively. Dissatisfied with the arrangements and worried that outsourcing lifeguard services would be detrimental to the development of their grade, LCSD lifeguards staged a strike in August 2005. Later on, the service contractor of Island East Swimming Pool was accused of falsifying the shift duty records of lifeguards. Concerned with the safety of swimmers, LCSD finally decided in 2011 to terminate all plans to outsource lifeguard services.

14. We consider that whether LCSD should reconsider outsourcing lifeguard services hinges mainly on whether it can set up a proper monitoring mechanism. In the long run, outsourcing lifeguard services can be a viable means to augment the lifeguard manpower. We shall leave the matter to LCSD for further study and planning.

(B) Lax Measures to Monitor Sick Leaves Taken by Staff Members Compared with Other Departments and Ineffective Execution

15. Under Civil Service Regulations (“CSR”) section 1270(b), sick leave means any period during which a civil servant is permitted to be absent from duty on account of illness or other medical treatment or investigation without forfeiting leave of any other description. All officers need to apply for sick leave and their applications would only be approved when the person is genuinely sick. If an officer is unable to provide valid medical certificates or apply for sick leave according to established procedures, or when there is evidence suggesting that the officer concerned is involved in any misconduct, LCSD would consider taking disciplinary actions against the officer concerned. If there are reasonable grounds for LCSD to suspect the genuineness of the sick leave application or the officer might have abused sick leave, it can take administrative measures such as invoking CSR section 1291, which require an officer to attend a particular Government or Hospital Authority clinic and produce medical certificates issued by them before sick leave is granted.

16. In terms of suspected cases on sick leave abuse, there is a rising trend in both the number of cases in the lifeguard grade where the LCSD management had to invoke CSR section 1291, as well as the percentage such cases took up among LCSD staff cases as a whole, with the number of grade members involved increasing from four to 57 in the past five years and the percentage standing at 80% in the past two years. In recent years, the number of days on which individual swimming pools/beaches had to be partially or even completely closed owing to lifeguards being absent or on sick leave was on the rise.

17. Regarding the monitoring of sick leaves taken by staff members (including lifeguards) by invoking CSR 1291, LCSD's practice had been laxer than that of other Government departments. The "trigger point" for LCSD to invoke CSR 1291 was nine days of sick leave in three months, as opposed to five days in three months for other departments. Besides, before invoking CSR 1291, the LCSD management would first meet with the staff members concerned in person for reviewing the sick leave situation ("pre-monitoring procedure"), instead of taking action right away. This was also laxer than other Government departments.

18. As can be seen from the cases cited in Chapter 4 of our investigation report, while invoking CSR 1291 early might not eradicate abuses of sick leave, it did have a certain deterrent effect on some lifeguards. In some more serious cases, invoking CSR 1291 had made it costlier and riskier for the lifeguards involved to defy the Regulations. Nevertheless, we noticed that LCSD failed to set off the procedure to invoke CSR 1291 early in a number of cases where the lifeguards had already taken nine days of sick leave in three months. In some cases, LCSD activated the procedure only after the problem had persisted for more than a year. This had to a certain extent impacted on the manpower deployment of the swimming pools/beaches where those lifeguards were stationed. On several occasions, the venues had to be temporarily closed due to shortage of staff, causing inconvenience to the public.

19. LCSD indicated that since February 2016, it has started to follow the practice of other departments and adopted the same criterion for invoking CSR 1291. It has also abolished the "pre-monitoring procedure" to expedite invoking the CSR. Besides, all LCSD officers are required to report to their supervisors the outside jobs that they have taken up while on sick leave from late February 2016, regardless of the nature and the days of sick leave taken. The management will study the cases concerned, and if it considers that there is adequate evidence suggesting that the officer concerned is abusing sick leave, it will consult the Department of Health or Hospital Authority to see if sick leave that was caused by the deliberate negligence of its staff should be refused. We consider this a right step towards more stringent monitoring. However, LCSD should regularly review the effectiveness of the new measures and remind officers-in-charge of venues to keep a close watch on the sick leave situation of lifeguards for early response and actions.

(C) Failing to Set Out Clear Working Guidelines for Lifeguards Who Can Only Perform Light Duties (“Lifeguards on Light Duties”)

20. Lifeguards on Light Duties usually refers to cases where after medical assessment, the staff concerned are recommended to refrain from performing core duties and should only perform light duties. Our investigation reveals that the number of lifeguards on light duties, though relatively stable, is slightly on the rise. We consider that notwithstanding this, the operation of individual swimming pools/beaches would still be affected to a certain extent. LCSD should, therefore, come up with a definition of “lifeguards on light duties” and set out clearer guidelines on the kind of duties they can take up so that officers-in-charge of venues can deploy adequate manpower accordingly. For instance, a certain lifeguard who cannot perform weight-lifting duties (such as lifesaving) because of injury can still assume other duties such as patrol or maintenance of order, or act as a duty officer at the first-aid station. Prolonged cases of light duties would be subject to LCSD’s regular review and seasonal lifeguards would be recruited to perform the original duties of the lifeguards involved during the swimming season should there be operational needs. Nonetheless, we consider that sufficient manpower must also be maintained at major positions at swimming pools/beaches even during the non-swimming season. If individual lifeguards have to be on light duties for a time long enough to affect the basic operations of a swimming venue, it is imperative that LCSD consider deploying more regular lifeguards to take up their original duties. In other words, LCSD should set out clear guidelines on the work arrangements for lifeguards on light duties. This can facilitate fair and reasonable allocation of duties by officers-in-charge of venues and avoid imposing extra workload on the other lifeguards on duty.

(D) Deducting Time-off in Lieu to Offset Lateness for Work Not Appropriate

21. While the frequency that lifeguards reported late for work might not be very high (about 0.8 time per month for each lifeguard on average), it might still be high enough to cause delays in opening swimming pools/beaches to the public fully and on time. Records showed that more than 20% of late cases involved lifeguards being late for work for more than 15 minutes, and 70% of the late cases would not be so regarded once the lifeguards’ time-off in lieu had been deducted in recompense. LCSD has admitted that the arrangement of offsetting lateness with deducted time-off in lieu was inappropriate and not dealing with the lifeguards’ disciplinary problem. LCSD has now issued guidelines to frontline supervisors, providing in detail the established procedures and follow up actions in handling staff who are late for work, which have become effective from February 2016. Also, LCSD has issued guidelines on writing common/departamental grade (including lifeguards) appraisals, providing guidance for appraising officers in assessing their staff’s punctuality. We consider that the LCSD management should be held responsible for having acquiesced in such inappropriate practice. LCSD management should take stringent monitoring measures to correct the lifeguards’ bad habit of being late, and properly handle time-off in lieu arrangements and conscientiously discharge supervision duties.

(E) Failing to Establish Clearly the Induction Training Requirements for Lifeguards Affecting Manpower Deployment

22. A lifeguard union indicated to us that some newly recruited lifeguards have failed to complete the three-stage induction training, including diving lessons, which is required to be completed in three years after recruitment. As a result, they could not discharge their duties effectively. The union claimed that on one occasion two lifeguards had one after another attempted in vain to rescue a swimmer who was drowned at the bottom of the pool. Fortunately a more experienced lifeguard who knew how to dive was able to come to the rescue.

23. On this issue, LCSD stated that upon appointment, lifeguards already possessed the professional qualifications necessary for carrying out lifesaving duties. On-the-job drills will also be arranged during their normal working hours. As such, even if some lifeguards have failed in their induction training programme, manpower deployment would not be adversely affected. In addition, for newly recruited lifeguards who cannot complete the three-stage induction training programme during the first three years of service, LCSD's Training Section will still arrange for them to participate in the remaining part of the training in the following year. At present, the courses are not part of compulsory training, non-participation or even failure in those courses, therefore, would not affect a lifeguard's appointment or passage over probation.

24. We consider that LCSD's explanations cannot stand. On the one hand, it maintained that those courses are not compulsory and therefore, non-participation or even failure would not affect the appointment of a lifeguard. On the other hand, the Department would continue to arrange for those who did not pass or participate in those courses to complete the remaining part of the training, implying that those courses are actually compulsory in nature. This also shows that LCSD's policy is confusing. In fact, if certain lifeguards cannot provide the most suitable lifesaving service because they have yet to complete or even participate in the relevant training courses, rescue action would be delayed even if other colleagues could render help. This not only would damage the professional image of lifeguards but also is a matter affecting the safety of swimmers. LCSD must not take the training of lifeguards lightly.

25. The investigation report reveals that, among the newly recruited lifeguards who are required to complete the three-stage training programme, there are at least several dozens of them who have yet to participate in each of those courses. Between 2012/13 and 2014/15, as many as 87 lifeguards are still to take part in the rescue diving course. Some of them have not even attended the introductory practical training of the first stage. Among those who have taken part in the courses, not all of them can attain a pass. For example, the average passing rate of the diving courses is just 87%.

26. In this regard, LCSD admitted that there is room for improvement and undertook to ensure that adequate training quota would be reserved. It will also consider ways to ensure that all newly recruited lifeguards should complete the three-stage induction training programme.

(F) Arrangements to Close Swimming Pools

27. LCSD issues press releases to announce complete closure but not partial closure of swimming pools. Members of the public are informed of partial closures only by a notice put up at a prominent place near the entrance of swimming pools or via 1823 hotline. We consider that the public will be affected even when a swimming pool is only partially closed (e.g. if all the swimmers are using the only available lanes, their enjoyment would be dampened by the crowds). LCSD should at least put up a notice on its website so that members of the public can decide for themselves whether they still want to go to the venue concerned for swimming.

(G) Inadequate Communication with Lifeguards' Unions

28. Although LCSD has conducted regular reviews on manpower and recruited more lifeguards accordingly, and has invited staff and union representatives to join the working group on manpower review, lifeguards still took industrial action occasionally, resulting in service suspension of swimming pools/beaches. This indicates that the working group has not been effective in facilitating the management and staff in reaching consensus.

29. Specifically, there are substantial differences in the perspective and points of view between LCSD management and lifeguards' unions on the following basic issues pertaining to the operation of swimming pools/beaches:

- (1) Calculation of buffer manpower: The unions stated that the basic buffer manpower for lifeguards at present is 1.24 times the basic staff requirements. However, LCSD claimed that this was the practice back in 2004 and the current manpower deployment ratio is in general better. This shows that the staff are not fully aware of how LCSD has made the current manpower deployment better than before.
- (2) Decision to close half the pool: The unions commented that when LCSD decided to close half the pool, it was often not possible to prevent swimmers from entering the closed lanes even by cordoning them off. However, LCSD claimed that there was never such an arrangement. While some swimming pools had considered this arrangement, it was eventually dropped because of the difficulty involved in controlling the swimmers.
- (3) Arrangements for vacation leave: LCSD stated that in augmenting the manpower, it would take into account the need to have staff covering the duties of those on vacation leave at the venues concerned. However, the unions stated that it is not uncommon to see lifeguards taking their vacation leave in the summer season, but LCSD has not adopted any measures to control the situation.

- (4) Arrangements for light duties: The unions stated that LCSD has no established guidelines on the work arrangements for lifeguards on light duties. This would mean heavier workloads for the other lifeguards on duty.
- (5) Difficulty in recruitment of lifeguards: LCSD claimed that at present, it has encountered no difficulty in the recruitment and retention of civil service lifeguards. However, all three unions stated that it is difficult to recruit seasonal lifeguards (non-civil service lifeguards). For those seasonal lifeguards successfully recruited, the dates for them to report for duty were actually deferred to mid-April, thereby increasing the workloads of incumbent lifeguards during the swimming season.
- (6) Figures on rescue cases: The unions argued that LCSD's statistics on rescue cases fall short of reflecting the lifeguards' actual workloads. Moreover, there is the question of the definition of rescue case. Take the rescue figures of Shek O Beach as an example, the unions noted that LCSD recorded only one "rescue case" during the year of 2014. However, LCSD replied to us that it was in fact a "fatal case", and there were indeed other rescue incidents at Shek O Beach. Apparently, there are differences in understanding between the management and staff regarding the figures and definition of rescue cases.

30. The above examples serve to illustrate that LCSD has to further enhance its actual communication with the lifeguards' unions to facilitate understanding and consensus and not to dampen lifeguards' morale and affect the operation of swimming pools/beaches.

Recommendations

31. From the perspective of swimming pool/beach operation, The Ombudsman makes the following recommendations for improvement to LCSD:

Manpower Deployment

- (1) to review the adequacy of existing arrangements for buffer manpower, and formulate more specific arrangements for deploying substitute staff (such as drawing up staff secondment duty rosters), and to explore measures to strengthen the capability and flexibility in deploying lifeguards, with a view to maintaining the normal operation of all facilities;
- (2) to explore ways of strengthening the monitoring of lifeguards taking vacation leave during the peak season (June to August), so as to relieve

manpower strain, as well as exploring measures to allow lifeguards to take leave in the non-peak season instead;

- (3) to formulate measures (such as setting up regular training and awards schemes) for enhancing the professional skills of part-time hourly-rated seasonal/voluntary lifeguards, and obtain more precise information on the time slots they are available for carrying out lifeguard duties in order to draw up a more functional duty roster;
- (4) to study the feasibility of reintroducing outsourced lifeguard service, including studying the feasibility of setting up a comprehensive monitoring mechanism to ensure swimmer safety, and consulting the public and trade unions where necessary;

Mechanism for Monitoring Sick Leave

- (5) although LCSD has now followed the practice of other departments in invoking CSR 1291 for monitoring suspected abuse of sick leave, LCSD should still regularly examine the effectiveness of its new measures. In particular, officers-in-charge at the venues should be reminded to closely monitor the sick leave taken by staff and take timely action where necessary;
- (6) to closely monitor any rising trend in cases of light duties and, if such trend is identified, to review whether potential risks of occupational injury exist in swimming pool/beach facilities and make improvements. The need for stepping up training on occupational safety and health for lifeguards should also be considered;
- (7) to issue more reference materials on the definition of light duties and the nature of work assignments for the staff concerned, and regularly examine prolonged cases of light duties. If the situation has a long-term impact on the operation of swimming pools/beaches, deploying more manpower to resolve the problem should be considered;
- (8) to vigorously deal with the problem of punctuality among lifeguards and avoid allowing them to work overtime as compensation for being late; to closely monitor repeated latecomers and take disciplinary action in a timely manner to achieve a deterrent effect;

Arrangement to Close the Pool

- (9) in case of temporarily partial closure of swimming pool facilities, to consider issuing a press release as in the case of complete closure, or at least making an online announcement, so that the public can decide whether they still want to go to those facilities;

Enhancing the Lifeguard Management Regime

- (10) to review lifeguards' target timeframe of completing training courses, so as to ensure that they are equipped with basic lifesaving knowledge, and to give them opportunities to acquire new skills thereby improving their lifesaving abilities. This would not only enhance their competence and promote water safety at swimming pools/beaches, but also boost their sense of mission towards the job and their professional image;
- (11) to comprehensively review and explore more flexibly ways to overcome the difficulty that LCSD is currently facing when hiring seasonal lifeguards; to step up publicity on the hiring campaign and make advance preparation before the start of swimming season to prevent manpower wastage; and
- (12) to enhance its communication with lifeguards' unions and staff, and to reach a consensus and common understanding with them on basic issues pertaining to the daily operation of swimming pools/beaches.

**Office of The Ombudsman
September 2016**

背景

1.1 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。

1.2 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。

调查范围

1.3 是次主动调查的审研范围包括：

- 公众泳池 / 泳滩因当值救生员不足须临时关闭而引致的设施时间流失状况；
- 康文署于泳池 / 泳滩的人手动员及调配安排是否足以应付各种可能影响泳池运作的突发情况（如员工缺勤）；
- 康文署如何防止辖下泳池 / 泳滩因救生员的纪律问题（如滥用病假、迟到）影响泳池 / 泳滩的正常运作；及可予改善之处。

1.4 本署理解，导致公众泳池 / 泳滩因当值救生员不足而须临时关闭的原因，涉及救生员与其雇主（即康文署管理层）之间人事管理上的轆轳，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 / 泳滩的权利的角度探讨康文署在管理泳池 / 泳滩方面，包括编配救生员方面，是否有不足和可改善之处。

调查过程

1.5 本署的调查工作包括以下几方面：

- 审研近年泳池 / 泳滩因救生员人数不足而须局部甚至全部关闭的统计数字；
- 审研近年涉及援引《公务员事务规例》第 1291 条限制放取病假（包括集体请病假）的救生员的统计数字及个案；
- 审研康文署的人手编配安排，以探讨有何措施避免因当值救生员人数不足而须临时关闭的情况；
- 与康文署管理层及三个救生员工会（于二〇一五年九月至十月期间）分别会面，从员方及管方的角度探讨导致泳池 / 泳滩因当值救生员人数不足而须局部或全部关闭的原因，以及康文署于管理泳池 / 泳滩上有何可予改善之处；及
- 参考本署曾处理的相关投诉个案。

1.6 二〇一六年七月十五日，本署将调查报告的初稿送交康文署评论，并于二〇一六年九月三日收到康文署的回应。经考虑及适当纳入他们的意见后，本署于二〇一六年九月九日完成这份报告。

2

救生员的人手要求

救生员的入职条件

2.1 救生员必须拥有下列的专业资格、学历和具备良好视力及通过康文署的遴选面试及技能测试等，证明其能有效执行救生及相关工作，才可获该署考虑聘用：

- (a) 持有香港拯溺总会颁发的有效泳池救生章及沙滩救生章或以上级别证书；
- (b) 持有圣约翰救伤会、香港红十字会或医疗辅助队的有效急救证书；
- (c) 中英文程度达小学六年级水平或具备同等学历；及
- (d) 具备最少达 6/60 的视觉敏锐度（即近视不高于 300 度。除非申请人无须配戴适当眼镜即可执行拯溺工作，否则在当值时须配戴适当的不碎眼镜及泳镜。）。获遴选委员会评为合适出任公务员救生员一职的申请人，亦需进行体格检查，其中包括颜色辨别能力测试。

至于技能测试，包括体能测试（50 秒内完成 50 公尺游泳及搬运 35 公斤假人步行 10 公尺）以及拯溺和救生技术测试（不限时拖游救生假人 50 公尺及进行心肺复苏法测试）。

救生员的人手要求

2.2 康文署安排救生员人手时，均以泳客安全为首要考虑。该署会因应实际情况，如设施更新或使用情况有变等因素，不时检讨泳池及泳滩的救生员人手。于二〇一五年八月一日，康文署聘用的救生人员共 2118 名（包括 166 名高级救生员、1000 名救生员、69 名前市政局和区域市政局合约救生员及 883 名全职季节性救生员），在辖下 43 个公众游泳池、38 个宪报公布的泳滩及 5 个水上活动中心提供救生服务。

2.3 康文署表示，该署曾就救生员编制标准向海外机构查询，当中包括美国、澳洲、英国、新加坡及日本等国家的相关机构。由于各地区 / 国家的泳池设施及使用情况不同，国际上并没有划一救生员编制标准，个别地区 / 国家的泳池管理机构均会按当地实际情况，决定所需救生员人手。例如有些国家并无规定设施必须派驻救生员，公共设施会视乎风险评估，并因应泳池面积、水深和瞭望台人员的视线范围，安排救生员当值。另外一些国家虽然设定救生员对泳客的比例最低要求为 1:100，但只适用于能见度佳、活动风险低，以及所有泳客都泳术良好的情况。大部分泳池都以 1:50 的比例运作。部分国家也有指引，要求 50 米标准池最少有 4 名救生员当值，繁忙时间更需要有 6 名当值。一般而言，救生员人数多少需视乎个别泳池的面积、形状、水面情况和深度等因素而定。

基本编制

2.4 康文署在厘定救生员人手时，主要是以岗位为本。有关主要泳池设施的救生员人手基本编制如下：

泳池设施类别	每更基本救生员人手
1.9 米深主池	4 名
副池	3 名
跳水池	1 名
训练池和习泳池（1 组 3 个）	2 名
儿童池	1 名
幼童池	1 名
救伤站	1 名
嬉水池	1 名

2.5 然而，因应个别泳池 / 泳滩的不同情况（如泳池 / 泳滩面积、季节 / 使用量及个别设施的设计及环境因素等），人手编制亦会有所不同。举例来说，由于九龙公园泳池的 50 米主池面积较大，而水深超过 1.9 米，加上全年使用量高，康文署会安排每更 6 名救生员在主池当值。城门谷泳池的主池设有可升降的池底，康文署便安排每更 5 名救生员在主池当值以配合运作需要。除此以外，在泳季期间，康文署会因应泳客量增加而增聘季节性救生员，并会因应实际情况，如设施或使用情况有所改变等因素，不时检讨救生员人手。

2.6 至于泳滩方面，于二〇〇四年的「检讨公众泳池及泳滩

救生员人手安排」的文件，列出了当时一般岗位的既定人手安排：

岗位总类	救生员人手
瞭望台	1 名
救生艇	1 名
救生快艇	2 名
救生水上电单车	2 名
救伤站	1 名
巡逻位	1 名（每 160 米长沙面）

2.7 康文署指出，由于各个泳滩的地理环境、面积及使用量等均有不同，因此康文署并没有一套适合于所有泳滩的划一人手编制，而各泳滩会因应上述因素安排救生员的人手及衡量当值救生员人数最低要求。一些泳滩救生员人手安排的例子见附件一。

工会的意见及康文署的回应

2.8 就人手编制问题，有工会于与本署会面时向本署反映，康文署公布的拯溺数字未能反映其实际工作量。工会指康文署把大部分拯溺行动界定为较轻微事故的类别，或会令署方评估救生员工作有偏差。例如：根据康文署的统计，石澳泳滩二〇一四年全年只有 1 宗遇溺个案，但这并不是事实。此外，虽然康文署有内部指引处理遇溺个案，并由康乐助理决定个案类别，然后安排负责救生员提交报告，但工会估计有 30%-50% 的个案没有登记和报告，这或令泳客低估危险性。

2.9 就此，康文署表示，该署会按遇溺个案的严重程度，把泳客「遇溺」事件分别记录在「溺毙」、「拯救」及「施以援手」三个类别，另有不涉及游泳的意外事件，有关定义如下：

- 溺毙 — 以法医科医生裁定的直接死因为依据；
- 拯救事件 — 曾动员拯救行动或泳客在水中遇事，需要召唤救护车到场把遇事者送往医院救治；
- 施以援手事件 — 所有不在「拯救事件」之内的水中救援事件；及
- 意外事件 — 指不涉及游泳的受伤事件，例如身体不

适而送往医院诊治。

2.10 根据康文署内部指引，所有「溺毙」及「拯救」事件均需要呈交详细的拯溺 / 溺毙事件报告与所属的总康乐事务经理及水上活动场地组，以便对每个个案作出详细检视。「施以援手」事件则只需填写简单记录并在场地存档，但无需呈交详细拯溺 / 溺毙事件报告。康文署称并没有发现漏报个案的情况。就工会指二〇一四年，石澳泳滩只有一宗「遇溺」个案，康文署澄清，该宗个案实为「溺毙」个案。同年各泳滩共有 108 宗「拯救」个案。二〇一四年，各泳滩共有 612 宗「施以援手」及 96 宗「意外事件」。康文署已把过去三年上述四个类别事件的统计数字上载到该署网页。康文署于回应本署查询时表示，在检讨救生员人手时，各类的遇溺及意外事件，均会一并考虑。该署同意可进一步加强前线同事对遇溺及意外个案分类的认识，因此该署会在公众泳池 / 泳滩管理指引中详细解释有关「溺毙」、「拯救」、「意外」及「施以援手」的定义。

缓冲人手安排

2.11 根据二〇〇四年「检讨公众泳池及泳滩救生员人手安排」工作小组报告建议，康文署在计算公众泳池替假人手时是参照 24.42% 的比例，这替假人手比例主要计算救生员每周一天休息日及公众假期所需人手，以确保基本救生员人手休假期间仍有替假救生员当值，以维持服务。此外，康文署在编排泳池救生员人手时，除了每更编排足够基本人手外，一般会每更编多一至两名缓冲人手，以加强救生服务。这人手编排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。

2.12 然而，随着康文署近年主要兴建全年开放的公众游泳池，该类泳池的设计和面积、提供设施的种类和数量以及使用量和全年开放的时间等都不尽相同，在计算替假人手时已不再划一采用上段所述的比率。康文署在争取人手时，会考虑有关场地全年开放的替假人手需要，即除了考虑救生员放取每周一天休息日及公众假期的需要外，亦会考虑救生员放取例假的额外需要，因此一般会较 24.42% 的比例为高。

2.13 至于病假，由于属突发性及不可预期，康文署认为按政府一贯的做法，原则上不应将此两类取假预先纳入计算人手的因素内，否则会涉及额外公帑而未必符合成本效益。

工会的意见和康文署的回应

2.14 在本署与三个工会会面期间，有工会一方面以为上文的24.42%比例仍然适用，另一方面亦不清楚康文署是如何订定这比例。亦有工会表示，人手编制基数不应只计算大假，应同时包括补钟及病假等。如上文所述，康文署认为，按政府一贯的做法，在计算替假人手时，同事放取病假和补假原则上不应是考虑因素，否则会涉及额外公帑而未必符合成本效益。在泳季如有救生员放取长期病假或产假，该署会尽量增聘季节性救生员以暂时填补空缺；在冬季期间，该署会从其他关闭的泳池 / 泳滩抽调人手往全年开放的泳池 / 泳滩，以增加人手供应，亦会让救生员轮流放取积存例假和补假以及接受培训等。

2.15 另外，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。康文署回应指，现时在一般情况下不鼓励救生员于旺季（六至八月）期间放取例假。由于近年新建的全年开放泳池在人手编制上已考虑同事放取例假及公众假期等因素，因此在不影响运作需要的情况下，康文署亦容许在全年开放泳池工作的救生员在旺季期间放取例假。虽然如此，由于旺季（六至八月）期间人手紧张，所以康文署认同有实际运作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。康文署会进行研究及考虑。

2.16 部分工会成员认为，康文署应设立后备救生员队伍，按需要随时派往人手不足的泳池，并应推行 5 天工作周，安排救生员轮休，避免累积的补休时间过多，影响人手调动。就此，康文署认同，如署方可以灵活调配救生员队伍到人手紧张或不足的游泳设施，将有助维持各设施的正常运作。至于 5 天工作周，康文署按公务员事务局的指引，不可以因为推行五天工作周而增加救生员人手。部门在考虑不同场地 / 职系同事能否实行五天工作周时，须符合公务员事务局所定的四项基本原则，即 (a) 不涉及额外人手资源；(b) 不减少员工的规定工作时数；(c) 不削减紧急服务；及 (d) 在星期六 / 日维持一些必需的柜台服务。为应付运作需要，部门目前未能安排所有同事实行五天工作周。如个别场地同事提出符合上述四项原则的五天工作周方案，部门乐意的考虑及研究。现时已安排于季节性关闭的水上活动场地在可行的情况下实行五天工作周工作。

泳季及突发情况的人手支援

全职季节性 / 兼职时薪季节性救生员

2.17 康文署聘请全职季节性救生员及兼职时薪季节性救生员是为了增加救生员人手，以应付季节性骤增的泳客量。全职季节性救生员或兼职时薪季节性救生员的入职条件与公务员救生员的入职条件大致相若，即他们必需：

- (1) 持有香港拯溺总会颁发的有效泳池救生章或沙滩救生章或以上级别证书；
- (2) 通过康文署指定的游泳与技能测试；
- (3) 通过视力和颜色分辨能力测试等。

2.18 康文署过去三年招聘季节性救生员的情况，表列如下：

泳季

年份	2014	2015	2016
预计须聘请的人数	985	949	936
该年 8 月 1 日的人数	939	883	815

非泳季¹

年份	2013-2014			2014-2015			2015-2016		
	11月	12-2月	3月	11月	12-2月	3月	11月	12-2月	3月
预计需聘请的人数	83	22	70	73	12	28	57	8	12
获聘人数	83	21	70	73	12	28	57	8	12

2.19 从上文可见，近年于泳季获聘为全职季节性救生员的人数，均比预计须聘请的救生员人数低，去年（二〇一五年）及今年（截至二〇一六年八月一日）泳季更出现 66 人及 121 人的差距，反映康文署在泳季招聘季节性救生员方面比以前困难。

¹ 为每年十一月至三月。康文署在冬季期间会按运作需要调派在关闭泳池 / 泳滩工作的救生员到有需要的全年开放的场地作出支援（即冬季工作），因此在非泳季所需聘请的季节性救生员数目会比泳季为少。有关非泳季招聘季节性救生员的情况，预计需聘请的全职季节性救生员人数及获聘人数应以个别月份计算，将十一月至三月的人数加起来会重复计算人数。

工会的意见及康文署的回应

2.20 本署与工会会面时，工会成员指出，由于季节性救生员的前景不吸引，人工与纪律部队有距离，故近几年一直缺人。康文署表示，季节性救生员的入职条件、职责以及责任承担与纪律部队有很大差异，故该署认为不应将两者的薪酬待遇作直接比较。

2.21 此外，有工会指出，康文署于二〇一五年安排季节性救生员于四月十五日才上班，但是在冬季工作期间被调配到全年开放的水上场地的公务员救生员（即冬季工作公务员救生员）已于三月十五日返回原本工作并只于泳季开放的泳池 / 泳滩，以至三月十五日至四月十五日期间的人手非常紧张。康文署指出，由于有部分全年开放泳池于泳季开始（即四月上旬）的使用量较低，基于环保及有效运用公共资源的考虑，于是经咨询相关区议会后在二〇一五年泳季开始，延迟开放有关泳池的室外泳池至四月十六日。由于人手需求相应减少了，因此康文署于四月中始调派季节性救生员往上述泳池工作。由于冬季工作救生员每年三月中旬须由全年开放的水上活动地地返回原本工作并只于泳季开放的泳池 / 泳滩作开放泳池 / 泳滩的准备工作，康文署每年由三月中旬起会为一些全年开放的水上活动场地聘请额外季节性救生员，以增加人手供应。

2.22 另外，有工会指出，现时愈来愈多私人屋苑招聘救生员，加上部分人士认为私人屋苑泳池的泳客人数均较康文署的泳池 / 泳滩少，压力亦较少，令康文署招聘季节性救生员更加困难。工会更指出，部分私人屋苑的救生员有机会投身物业管理行业，前景比康文署救生员为佳。而若有救生员转职其他政府部门，署方需要把他的职位保留一年才会填补空缺。虽然为减低对运作的影响，康文署于泳季期间，会多安排 1 名季节性救生员当值，但其余时间则没有人补充。就此，康文署表示，就救生员在其他公务员职系试任的安排，该署除了会在泳季期间安排季节性救生员当值外，亦会在冬季期间按运作需要调派在关闭泳滩 / 泳池工作的救生员到有需要的场地作出支援。

2.23 至于招聘问题，康文署指出，为了维持季节性救生员薪酬的吸引力，该署一直秉持季节性救生员的薪酬需与私人市场维持「大致相若」的原则。康文署自二〇〇四年起每年均会参考本地私人市场救生员的薪酬水平和其他重要的相关因素，包括康文署的财政状况和综合消费物价指数等，以协助该署厘定季节性救生员每年的薪酬调整幅度。事实上，根据康文署二〇一五年八月的本地私人市场救生员薪酬水平调查，私人市场的救生员待遇与康

文署所聘的季节性救生员待遇大致相若，表示该署的季节性救生员的薪酬有一定的吸引力。不过，由于季节性救生员工作属短期性质，故员工的流动性相对较高。

2.24 康文署亦表示，为加强泳季救生人员的整体人手供应，康文署推行了一系列的措施，包括简化招聘程序，邀请完成合约的全职非公务员合约季节性救生员继续以兼职时薪形式受聘、于二〇一五年泳季起调高泳滩季节性救生员的月薪至 14,815 元，较泳池季节性救生员稍多 700 元，以吸引更多合资格人士投身泳滩季节性救生员工作。此外，康文署亦推出泳滩季节性救生员培训先导计划，结合培训、实习及聘用，以增加泳滩季节性救生员的供应，以及加强宣传招聘工作等。

2.25 就兼职时薪季节性救生员而言，他们绝大部分均有一份全职的工作或需要上课，因此在救生员临时放取病假的情况下，未必能即时替补全职救生员的岗位。此外，由于兼职时薪季节性救生员需时前往泳池 / 泳滩当值，故此，在没有足够救生员当值的情况下，为保障泳客安全，泳池无可避免需要暂时关闭部分或全部泳池设施，待兼职时薪季节性救生员到达泳池值勤时才能重新开放设施供市民使用。

义务救生员

2.26 香港拯溺总会，驻场拯溺会及医疗辅助队可提供义务救生员，一般而言是协助康文署于泳季假日加强救生服务。但若有救生员因病或其他原因临时缺勤引致救生员不足，场地经理亦会联络驻场拯溺会或香港拯溺总会要求提供义务救生员，以辅助救生服务。若救生员工会发动大规模罢工，康文署会要求香港拯溺总会、驻场拯溺会及医疗辅助队加派义务救生员，以作支援。

2.27 然而，与兼职时薪季节性救生员类似，义务救生员大多也是在职或在学人士，一般只能在周末或假日提供义务工作；因此在突发情况，如救生员于非假日临时请病假，义务救生员未必能于短时间内提供协助。另外，由于义务救生员的救生经验一般较全职救生员浅，场地主管大多会安排义务救生员执行巡逻工作，他们现时并不能代替全职救生员担任瞭望岗位。此外，救生员工会质疑临时安排的义务救生员经验相对浅，对场地环境及运作并不熟悉，未能恰当地处理紧急情况。

因人手不足而需封池 / 封滩的安排

2.28 当临时请病假的救生员人数多于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同事，或下一更或正在放例假的同事替补，又或联络同区其他泳池 / 泳滩商讨借调人手，甚至动员兼职时薪季节性救生员及义务救生员，以维持泳池及泳滩的服务。

2.29 如尝试上述方法后仍未能即时安排替补人手，为保障泳客安全，康文署会根据当值救生员人数，依次暂时关闭较少泳客使用的设施，例如跳水池或嬉水池，并会透过不同途径，尽早通知市民。至于泳滩，由于并非如泳池一样可划分暂时仍可开放的区域，一旦出现未能安排替补人手的情况，便须挂上红旗并透过广播通知正在畅泳的泳客上岸。

工会的意见及康文署的回应

2.30 就封池封滩的安排，部分工会成员向本署表示，现时泳池在关闭个别设施时，康文署并不会发新闻稿，只会在个别泳池入口张贴告示，结果有父母打算带子女到训练池，却遇上泳池因救生员不足而关闭了训练池的情况。另外，若署方只是决定关闭半个泳池，就算拉了线，也往往难以阻止泳客擅自游到已封闭的泳池，造成危险。

2.31 就此，康文署表示，为保障泳客安全，若泳池须暂停开放，会尽快发布新闻公告，及经政府 1823 热线通知市民受影响的泳池，尽量减低对市民的影响。然而，若只是临时局部封闭设施，康文署会在泳池入口当眼处张贴告示，指示入闸处的员工提醒入场泳客，以及经政府 1823 热线通知市民受影响的设施，而不会发布新闻公告。而据康文署调查所得，从没有泳池曾经实行只开放半个泳池，个别泳池虽曾经考虑过这样做，但经仔细研究后，认为在控制泳客在指定范围内游泳相当困难，因此已搁置考虑这安排。

3

泳池及泳滩因救生员不足而关闭的情况

原因及统计数字

3.1 根据康文署提供的资料，泳池 / 泳滩须临时局部甚至全部关闭的原因主要有三个：救生员工业行动、救生员迟到 / 缺勤（包括临时请病假 / 看医生）而令泳池或泳滩救生员不足，以及其他突发原因（如天气恶劣，电力系统故障，泳池受污染及维修等）。过去五年因上述三个原因而导致泳池 / 泳滩须局部 / 全部关闭的情况如下：

(a) 因救生员工业行动导致封池 / 封滩的情况

年份	关闭情况	泳池	泳滩	总计 (占所有关闭设施日数的百分比)	所有关闭设施日数
2011	局部	0	-	0	1784
	全部	0	0		
2012	局部	0	-	0	1774
	全部	0	0		
2013	局部	0	-	0	1881
	全部	0	0		
2014	局部	22	-	51(3%)	1996
	全部	14	15		
2015	局部	0	-	0	1804
	全部	0	0		

注：2016 年见附件三

(b) 因救生员迟到 / 缺勤（包括临时请病假 / 看医生）导致封池 / 封滩的情况

年	关闭情况	泳池	泳滩	总计	所有关
---	------	----	----	----	-----

份				(占所有关闭设施日数的百分比)	闭设施日数
2011	局部	854	-	854 (48%)	1784
	全部	0	0		
2012	局部	920	-	921 (52%)	1774
	全部	1	0		
2013	局部	707	-	712 (38%)	1881
	全部	5	0		
2014	局部	713	-	723 (36%)	1996
	全部	6	4		
2015	局部	796	-	810 (45%)	1804
	全部	11	3		

(c) 因其他突发原因（如恶劣天气）导致封池 / 封滩的情况

年份	关闭情况	泳池	泳滩	总计 (占所有关闭设施日数的百分比)	所有关闭设施日数
2011	局部	356	-	930 (52%)	1784
	全部	58	516		
2012	局部	405	-	853 (48%)	1774
	全部	158	290		
2013	局部	729	-	1169 (62%)	1881
	全部	182	258		
2014	局部	692	-	1222 (61%)	1996
	全部	81	449		
2015	局部	569	-	994 (55%)	1804
	全部	89	336		

3.2 上列数字显示，泳池 / 泳滩因救生员迟到 / 缺勤令救生员人数不足，而最终导致须临时关闭泳池 / 泳滩的情况占了所有须临时关闭设施的个案的相当比例（占三成六至五成二不等），数字上近年亦有转上升的趋势。以下将集中讨论因救生员人数不足而须临时关闭泳池 / 泳滩的问题。

(A) 员工迟到 / 缺勤问题

滥用病假

3.3 员工因病请假属正常现象，亦得到法例保障。然而，若有员工滥用病假，则必须严加取缔。《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实性或滥用病假，可采取适当行政措施，例如向有关人员援引《规例》第 1291 条，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生求诊及出示医生证明，才可获放取病假。

3.4 在二〇一二至二〇一五年期间，康文署怀疑有救生员藉集体请病假以表达对管理层的不满，曾就一个泳滩及四个泳池涉及集体请病假的公务员救生员，援引《规例》第 1291 条，向事涉的员工和合约救生员发出劝谕信（详情见附件二）。

3.5 一般而言，部门于考虑是否向某员工援引《规例》第 1291 条时，其中一个客观准则是留意该员工是否在某特定时间内放取超过某日数的假期（但如部门非常怀疑员工并非因病缺勤，例如「集体请病假」个案，则可考虑即时援引《规例》第 1291 条）。一直以来，康文署决定援引《规例》第 1291 条的引发点是「员工 3 个月内放取 9 天以上病假」。不过，即使有关员工放取病假的日数已达有关考虑援引的引发点，康文署并不会即时援引《规例》，而是启动「前置监察程序」，即先与有关人员会晤检讨有关放取的病假，以表明该署关注其放取病假的次数与模式，以及通知有关员工该署会在随后两个月内，密切留意其放取病假的情况。如情况没有改善，该署才会正式向有关人员援引《规例》的第 1291 条。过去四年，康文署员工 3 个月内放取 9 天以上病假（无论有没有援引《规例》1291 条）的个案数字如下：

康文署员工 3 个月内放取 9 天以上病假个案²

² 包括已援引及没有援引《公务员事务规例》第 1291 条个案；不包括连续放取 7 天或以上病假个案。

年份	康乐事务部 18 区康乐事务办事处人数	救生员人数 (及所占比率)
2012	247	141(57%)
2013	255	142(56%)
2014	206	110(53%)
2015	278	163(59%)

注：2011 年康文署并无有关记录

3.6 在是次主动调查进行期间，康文署曾向其他部门（如卫生署、食物及环境卫生署）查询，得悉该些部门均划一以 3 个月内放取 5 天以上病假为考虑是否援引《规例》1291 条的引发点。就此，该署承认，该署在监察职员怀疑滥放病假一事上所采用的引发点，比其他部门宽松，有改善空间，并已于二〇一六年二月底开始把引发点收紧为 3 个月内放取 5 天以上病假，以及取消「前置监察机制」和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，如有证据证明该员已滥用病假规定，便会征询卫生署或医院管理局的意见，考虑是否拒绝批准因故意疏忽而抱病的人员放取病假。

3.7 过去五年，康文署援引《规例》第 1291 条的个案数字如下：

康文署援引《规例》1291 条个案情况

年份	康文署整体 个案数字	康乐事务部 18 区康乐事 务办事处人 数 (占部门整体 个案的比率)	救生员人数 (占部门整体/ 康乐事务部 18 区个案的 比率)

2011	16 宗	11 人 (69%)	4 人 (25%/36%)
2012	29 宗	24 人 (83%)	16 人 (55%/67%)
2013	20 宗	16 人 (80%)	11 人 (55%/69%)
2014	50 宗	48 人 (96%)	42 人 (84%/88%)
2015	66 宗	65 人 (98%)	57 人 (86%/88%)

从上表可见，救生员职系人员涉及援引《规例》第 1291 条的个案，不论是个案数目或是占整体康文署员工的百分比，在过去五年均有上升趋势，过去两年更占整体个案的八成。

3.8 康文署援引《规例》第 1291 条的个案实例，载于下文第 4 章。

不按时上班

3.9 除了请病假，救生员不按时上班的情况也值得关注。据康文署于二〇一四年八月就救生员未准时到达岗位的统计显示，这情况出现的平均次数接近每人每月约 0.8 次。然而，超过两成的救生员不按时上班个案属迟到多于 15 分钟，这些不按时上班情况亦会导致泳池 / 泳滩须临时关闭。而这些个案当中，以扣除补钟作偿的数目竟占总迟到个案的七成。这反映管理层把不按时上班的纪律问题合理化。就此，康文署表示，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，康文署亦已就填写共通 / 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。

(B) 工业行动问题

3.10 《基本法》第 27 条保障市民有组织和参加罢工的权利与自由。康文署会按「无工无酬」的原则，扣减参与罢工的员工缺勤时段的薪金。自二〇〇四年至今，康文署的救生员其中一个工会曾发动四次正式大规模的工业行动，分别为二〇〇四年七月十八日及八月六日；二〇〇五年八月一日及十九日；二〇一四年八月五日及九月九日及二〇一六年六月九日及七月十七日。此外，该工会亦曾计划于二〇一二年八月五日「全民运动日」发动罢工，但其后

康文署与有关工会会面后，工会决定搁置罢工。由于工业行动引致泳池或泳滩没有足够的救生员当值，康文署采取一系列的应变措施（包括召唤休班救生员上班、安排兼职时薪季节性救生员当值、寻求香港拯溺总会及驻场拯溺会协助提供义务救生员，以及邀请医疗辅助队提供义务救生员及急救员等），以尽量维持开放公众泳池及泳滩予市民使用。有关罢工的原因及相应的措施及行动，请参考附件三。

3.11 从附件三可见，上述的四次工业行动中，三次（即二〇〇四年、二〇一四及二〇一六年）的原因主要为救生员不满人手不足的问题，以及对检讨救生员职系及增加人手的不满。至于二〇〇五年那次工业行动，则是源于不满康文署将新落成的大角咀体育馆及泳池的管理工作外判。下文会分别阐述人手编制、职系架构检讨和外判救生服务这三个问题的由来。

救生员的人手编制

3.12 为确保能更有效运用资源，康文署于二〇〇三至二〇〇四年度就辖下泳池及泳滩救生员人手需求进行了全面检讨。检讨后提出了精简人手建议。在实施上述建议前，康文署辖下救生人员数目为：旺季（六至八月）1808名，非旺季（四至五月及九至十月）1483名。在二〇〇四年实施有关建议后，旺季减少了255名，而非旺季则减少了186名。

3.13 因应有救生员工会对此问题的关注，康文署于二〇〇四年八月成立了「检讨公众泳池及泳滩救生员人手安排」工作小组（成员包括员工代表），就辖下泳池及泳滩的救生员人手需求进行了全面检讨。考虑到每个泳池及泳滩环境不同，而有些泳池亦曾增加或改变了一些现有设施，工作小组曾到35个泳池和32个泳滩进行实地视察、听取和收集场地职员的意见。经检讨后，小组建议在二〇〇五年泳季增加43名救生员，非泳季增加了35名。康文署补充，当时曾邀请某工会参与工作小组，但遭工会拒绝。

3.14 现时，康文署的救生员人手安排主要是以二〇〇四年「检讨公众泳池及泳滩救生员人手安排」工作小组的建议为基础。其后，康文署分别于二〇〇九年、二〇一一年、二〇一二，以及二〇一三至一五年进行较全面的救生员人手检讨，期间于二〇一三年再次成立工作小组进行检讨工作。有关二〇〇四年及二〇一三年两个小组的职权范围、成员人数、检讨方法及结果等，请参考附件四。在检讨救生员人手后，康文署因应实际情况及运作需要（例如设施或使用有改变等因素），相应地增加救生员人手，至二〇一

五年八月（泳季），救生员的总人数（包括高级救生员及水上活动中心救生员）已达至 2,118 名（当中 1166 名为公务员）。有关救生员人数的变化可见下表：

职位	年份 (以八月一日计算)		
	2015	2005	2004
(a) 高级救生员	166	121	111
(b) 长期服务救生员	1,069	808	838
(c) 非公务员合约季节性救生员	883	805	713
(d) 救生员人数 (b)+(c)	1,952	1,613	1,551
(e) 高级救生员及救生员总人数 (a)+(d)	2,118	1,734	1,662

3.15 就公务员救生员而言，过去五年（二〇一一至一五年）的实际员工数目，由二〇一一年的 893 名，增至二〇一五年的 1,166 名，增幅约 30%。虽然同期使用公众泳池 / 泳滩的人次有所上升，但泳池及泳滩的数目则没有太大的变化。详情请参阅下表：

	泳滩 数目	泳池 数目	泳滩使用/泳池入场人次 (以千人计)		公务员 救生员 人数
			泳池	泳滩	
2011 年	36	41	9,540	11,248	893
2012 年	36	43	10,471	12,355	1,010
2013 年	37	43	12,066	12,512	1,121
2014 年	38	43	12,927	12,152	1,122
2015 年	38	43	13,520	13,080	1,166

职系架构检讨

3.16 救生员职系属技工职系，当中救生员属技工职级，其薪级为总薪级表第 5 至 8 点（即月薪 \$15,605 至 \$18,840）。至于高级救生员则属高级技工职级，薪级为总薪级表第 8 至 10 点（即月薪 \$18,840 至 \$21,255）。

3.17 就有工会要求提升救生员的薪酬水平至与救护员相近的诉求，康文署认为两者无论在职责及责任承担程度上都有相当大的差异。救护员隶属纪律部队人员，月薪由 \$19,780 至 \$27,380（另有四个长期服务增薪点），主要的职责是提供紧急救护服务、送院前护理服务及执行与救护相关的职务，他们面对的是大量不同类型及复杂程度不一的救护个案。相对而言，救生员的主要工作是在水上活动场地进行拯溺及急救的工作，所面对的个案类型相对简单。此外，救护员的入职学历要求是中学会考 / 中学文凭试五科达二级 / E 级或以上的成绩，入职后亦需接受 26 个星期的救护训练；救生员的入职学历要求则是小六程度，入职后首三年需完成 17 天的基本训练课程。基于上述原因，康文署认为并没有确实的理据支持工会的诉求。

3.18 有工会要求救生员脱离技工职系，另设独立的救生员职系。根据现行政策，公务员事务局在评估应否为个别非首长文职职系进行职系架构检讨时，会考虑两大准则，包括有关职系在招聘和挽留人员方面是否遇到确实和持续的困难；以及有关职系的工作性质、复杂程度和职责是否出现根本性的改变，因而须彻底改变设立该职系的目的、其定位及架构，让该职系能够持续妥善和有效发挥职能。若个别非首长级文职职系符合上述准则，公务员事务局会邀请公务员薪俸及服务条件常务委员会（「薪常会」）就有关职系进行职系架构检讨。

3.19 康文署曾于二〇〇九年十月二十八日向公务员事务局提交有关救生员职系架构检讨的建议，公务员事务局同年十二月三日回复表示当时并没有足够理据支持该职系进行职系架构检讨。其后，康文署分别于同年十二月八日及翌年七月二十六日向当局提交有关更改「技工（泳滩 / 泳池）」的名称为「救生员」的建议。公务员事务局当时表示并没有足够理据设立一个新公务员职系执行救生员职务，并再次表示没有理据为救生员进行职系架构检讨。

3.20 有工会后来分别于二〇〇九年十二月九日及二〇一〇年五月二十五日直接去信公务员事务局，要求为救生员进行职系架构检讨及改善薪酬待遇。公务员事务局于二〇一〇年六月三十日回复两个工会，重申在招聘和挽留救生员方面并没有困难，而救

生员的工作性质、职责及工作复杂程度亦没有出现根本性的改变，因此没有足够的理据为救生员进行职系架构检讨。其后多年，工会曾多次向公务员事务局及康文署提出同一诉求，公务员事务局及康文署主要重申上文所述立场，即公务员救生员未能符合职系架构检讨的准则。公务员事务局及康文署亦曾在二〇一五年四月二十日立法会公务员及资助机构员工事务委员会会议上解释进行职系架构检讨的准则，及公务员救生员未能符合有关准则的原因。

3.21 有工会与本署会面时表示，香港的救生员的职业前景未如其他国家理想。以澳洲为例，救生员亦可晋升至泳池管理人员，但本港并没有这个机制。此外，他们指出不少救生员选择转职到机房工作，原因是人工一样，但不需要处理泳客，亦无需考牌，工作压力较小。

3.22 就此，康文署表示，现时属技工职系的员工如符合入职条件，可透过两种途径晋升为管理人员，第一是投考高级技工（泳滩 / 泳池） / 高级技工（水上活动中心救生员）职系，第二是申请三级康乐助理员职位。前者须具备五年公众泳池、泳滩或水上活动中心的工作经验，和持有相关证书；后者则需要曾任公务员三年的在职公务员，期间工作表现及行为良好，持有相关证书或经验或曾接受指定的培训及符合有关的语文能力要求，亦可透过部门的内部聘任机制作出申请。由二〇一一年四月至二〇一六年八月一日，康文署共聘任 77 技工（泳滩 / 泳池） / 技工（水上活动中心救生员）为高级技工，另有 10 个高级技工（泳滩 / 泳池）及 11 名技工（泳滩 / 泳池）经康文署内部聘任为三级康乐助理员。

外判救生服务

3.23 康文署辖下三个度假营内的小型游泳池的清洁、救生及机房服务自前区域市政局时代已是由外判私营公司提供，包括麦理浩夫人度假村、西贡户外康乐中心及曹公潭户外康乐中心。度假营内的泳池只是营舍内多项康乐设施的一项，泳池的使用量较公众游泳池低，若度假营救生员因病缺勤，管理公司未能即时替补亦需要局部或全面封闭泳池。但由于度假营有其他康乐设施供营友使用，暂停泳池服务对营友的影响较小。

3.24 康文署曾经因政府冻结公务员招聘，分别于二〇〇一及二〇〇五年将港岛东游泳池及大角咀游泳池的管理（包括救生员服务）外判予私营公司。康文署的救生员一向对外判救生服务非常

关注，担心外判会影响他们的职系发展前景。二〇〇五年其中一个救生员工会曾经因为不满康文署将新落成的大角咀体育馆及泳池的管理工作外判，在同年八月一日及十九日发动罢工。当时康文署考虑到救生员的关注，没有再进一步外判其他游泳池的管理。

3.25 其后，港岛东游泳池的外判服务承办商被指虚报救生员轮班当值记录，康文署于二〇〇九年七月十日立法会民政事务委员会会议上回应，会研究收回已外判的港岛东游泳池及大角咀游泳池的管理权。经检讨后，康文署决定于二〇一一年终止外判港岛东游泳池及大角咀游泳池的管理，由康文署职员直接管理。其后，康文署没有进一步外判救生服务的计划。

3.26 工会于与本署会面时指出，外判泳池管理的唯一好处是署方可以削减开支，然而，外判商如因救生员不足而封池，需要交罚款，有外判商为了避免罚款，在人手不足时仍没有封池，或临时安排不合资格的人顶替。另外，部分私营救生员公司涉及「判上判」，人工较政府泳池低，工时亦长。工会中有会员未转职为公务员救生员前曾获外判商聘用，发现该些外判商管理的泳池人手不足情况普遍，就算救生员人数未达最低要求，外判商亦不会封池。工会不同意将政府泳池的管理工作外判，担心署方难以监管外判商，会影响市民的安全。就工会的指称，康文署表示有关资料未经核实，工会的指称对外判商并不公平。

(C) 其他影响泳池 / 泳滩人手的问题

只能担任较轻可工作的救生员（俗称「轻工」）的问题

3.27 「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。「轻工」员工可担任的职务视乎个别员工的伤患状况而定，例如「轻工」救生员因伤患不能执行拯救工作，康文署可安排该员工负责在池面维持秩序。过去三年，救生员经医生诊断后属「轻工」个案的数字如下：

年份	2013	2014	2015
数字	27	32	31

虽然「轻工」个案的数目相对稳定，但与二〇一三年相比，亦有轻微上升趋势。有工会成员于与本署会面时指出，现时康文署没有指引处理救生员在轻工后的当值安排，例如甚么程度的工伤可负责哪类工作。若泳池有救生员因工伤放假，会有替补；但只是轻工的话，该人员不需放假，但需避免一些体能要求较高的工作，变相令其他当值救生员的负担加重。康文署应订立适用于轻工救生员的工作指引，妥善分配工作。

3.28 康文署表示，该署会因应经查证的轻工个案，为有关场地尽量安排额外季节性救生员工作支援。若对「轻工」个案有怀疑，康文署有需要时会为有关员工召开医事委员会，确定其身体状况是否适合担任其职级 / 岗位的主要职务。如医事委员会确定有关员工只可担任「轻工」，康文署会按其身体状况安排「轻工」工作。视乎「轻工」时间的长短，康文署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。

救生员的在职培训问题

3.29 有工会在与本署表示时，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。

3.30 康文署回应时表示，该署近年并没有相关意外的记录，工会所指的可能是多年前的个别事故，有关指控对其他救生员同事不公。该署指出，救生员入职时已符合上文**第 2.1 段**的入职要求，故已具备专业资格执行拯溺工作，而该署的在职培训并非必修，旨在加强救生员的技术训练，让他们不时操练不同工作的技能，重温救生知识和技术。新入职救生员如尚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。入职训练课程包括以下项目：

- (1) 入职通识课程及入职实务课程；
- (2) 徒手潜水拯救训练课程及救生大艇训练课程；
- (3) 独木舟拯救章课程及院前抢救训练课程。

过去三年，需受训的救生员人数、参加课程人数及完成 / 合格人数及比率见附件五。

3.31 从附件五可见，每个阶段的课程的实际参与人数均比需受训救生员人数为少，部分课程（如徒手潜水课程）的参加人数，每年都有多达二十至三十多位本应受训的人员未有参加。而部分课程的合格率不及九成，当中二〇一四 / 一五年度徒手潜水课程合格率更只有 85%。

3.32 康文署承认，上述情况有改善的空间。该署认同应确保全体新入职救生员均能达到预期首三年完成三阶段入职训练的安排，务求令各救生员均能胜任不同岗位的工作。该署会继续提供足够训练名额，鼓励新入职救生员完成三阶段的入职训练，让他们不时操练各项工作的技能，重温救生知识和技术。

4

救生员怀疑滥放病假问题 —— 个案研究

个案研究

4.1 如上文第 3 章所述，救生员职系人员无论是被援引《规例》第 1291 条的个案数目，以至占整体康文署员工的百分比，均有上升趋势，过去两年更占整体个案的八成。

4.2 以下列出其中四个个案于援引《规例》前后的病假记录，以探讨康文署处理问题的成效。

个案一

职级：技工（泳滩 / 泳池）－救生员甲
援引《规例》1291 条日期：13.4.2010 至今

4.3 救生员甲由二〇一〇年一月一日至二月二十八日，共放了二十二天病假，加上二月期间的公众假期及他自取的休假，基本上整个二月都没有上班。康文署于同年四月十三日开始向他援引《规例》1291 条，要求他到指定的政府诊所求诊及取得医生证明，但其后他所放取病假的日数并没有减少，期间更于二〇一三年至一五年多次涉及擅自缺勤，当中二〇一四的擅自缺勤，导致泳池需要在十月四、五、九、十一及十六日，以及十一月八日局部关闭。就二〇一三年的擅自缺勤，康文署已向救生员甲发出书面警告，以及根据《规例》第 610 条扣减其缺勤时的薪金，而二〇一四年及一五年的擅自缺勤个案，康文署仍在处理中。二〇一五年五月六日，救生员甲报称因工受伤，其后的病假均报称为工伤病假，部门正在调查其工伤的事件。自二〇一五年五月十七日开始，他已没有再上班，期间七月十三日至十五日并没有医生证明书且未能提供合理解释，康文署正就他的擅自缺勤采取纪律行动。

4.4 在援引《规例》1291 条后，救生员甲放取病假的日数不跌反升。自二〇一一年以来，救生员甲每年所放取病假总日数为：

二〇一一年 34.5 日，二〇一二年 64.5 日，二〇一三年 72 日，二〇一四年 105 日及二〇一五年 237 日。

本署观察所得

4.5 就这宗个案而言，康文署在援引《规例》第 1291 条的时候，救生员甲已经放取了二十二天病假，远远超过部门考虑援引的引发点（即 3 个月内放取 9 天）。不过，救生员甲在遭康文署援引《规例》1291 条以监察其病假后，放取病假的情况并没有减少，而且有不少病假都接连其放取休假 / 补假等日子，部分连续放假的日子长达整整一个月（如二〇一二年九至十月），更是导致泳池需要在二〇一二年十月四、五、九、十一及十六日，以及十一月八日局部关闭的其中一位员工。可见即使康文署援引《规例》1291 条，亦未必可以杜绝怀疑滥放病假的问题，直到员工出现严重的纪律问题后（如本个案中的擅自缺勤），康文署才可采取纪律行动。

个案二

职级：技工（泳滩 / 泳池）－救生员乙

援引《规例》1291 条日期：10.10.2012 至 22.1.2013

4.6 救生员乙由二〇一二年一月一日至九月二十八日，共放了 28 天病假，当中不少病假也是夹杂着他的例假，又或者所放的病假刚好是星期一或五。康文署于同年十月十日至二〇一三年一月二十二日期间向他援引《规例》1291 条，要求他到指定的政府诊所求诊及取得医生证明。其后救生员乙只曾在二〇一二年十月二十六日放取一天病假，有关援引于二〇一三年一月二十三日取消。

本署观察所得

4.7 就这宗个案而言，康文署在援引《规例》第 1291 条时，救生员乙已在九个月内放取了 28 天病假，远远超过部门考虑援引的引发点的期限（即 3 个月内放取 9 天）。不过，救生员乙在遭康文署援引《规例》1291 条以监察其病假后，放取病假的情况有大幅改善，只曾于二〇一二年十月放取一次病假，部门遂于二〇一三年一月取消有关援引安排。这事例反映援引《规例》第 1291 条对部分员工起一定的阻吓作用。然而，这宗个案亦显示，康文署未有在员工三个月内放取超过九天的情况下尽快展开援引程序，这或多或少影响了该员工所属泳池 / 泳滩的运作。

个案三

职级：技工（泳滩 / 泳池）－救生员丙

援引《规例》1291 条日期：15.7.2011 至 25.8.2012

4.8 救生员丙由二〇一〇年六月一日至二〇一一年七月十四日，共放了 125 天病假，由于期间他还放取了休假，他于二〇一一年二月至三月、以及几乎整个五月都没有上班。康文署于二〇一一年七月十五日开始向他援引《规例》1291 条，要求他到指定的政府诊所求诊及取得医生证明。

4.9 然而，在援引《规例》第 1291 条后，救生员丙的放病假的日数没有减少。单是二〇一二年便已放取了 49 日，期间更于二〇一二年八月二十五日开始擅自缺勤 14 日，是导致康文署需于二〇一二年九月三、十、十四及十九日局部关闭泳池的其中一位员工，结果康文署根据《公务人员（管理）命令》第 10(3)条的规定，下令把他由二〇一二年八月二十五日起即时革职。

本署观察所得

4.10 就这宗个案而言，康文署在援引《规例》第 1291 条时，救生员丙已经在一年多期间放取了 125 天病假，远远超过部门考虑援引的引发点的期限（即 3 个月内放取 9 天）。不过，救生员丙在遭康文署援引《规例》1291 条以监察其病假后，放取病假的日数并没有减少，期间更于二〇一二年八月至九月间擅自缺勤 14 日，导致康文署需于二〇一二年九月三、十、十四及十九日局部关闭泳池，结果被康文署革职。

4.11 从个案一及本个案可以看到，援引《规例》第 1291 条未必可对个别问题较严重的员工起阻吓作用，但这措施由于要求员工需向指定的政府或医院管理局医生求诊，而员工到政府或医院管理局求诊，不一定会获发病假纸，一旦当值医生对病人的情况有怀疑，因而不发出病假纸的话，有关员工便可能须申请以例假作补偿。然而，例假申请须按正常规则考虑，即在公务不受影响的情况下才可获批准。如有关员工经正常考虑后不获批准以例假补偿缺勤，会被视为擅自缺勤，康文署可对有关人员采取纪律处分。这亦反映了，援引《规例》第 1291 条，对于想继续以身试法的员工来说，无疑存在一定成本及风险。

个案四

职级：技工（泳滩 / 泳池）－救生员丁

援引《规例》1291 条日期：27.8.2014 至 25.6.2015

4.12 救生员丁由二〇一三年六月一日至二〇一四年六月二十日，经常因外出就医超过半天而需放取病假 48 天，部分病假夹杂着他的例假。康文署于二〇一四年八月二十七日开始向他援引《规例》1291 条，要求他到指定的政府诊所求诊及取得医生证明。自从实施有关安排，救生员丁放取病假的情况有显著改善，于二〇一四年八月至二〇一五年二月（约半年）期间，虽然其病假仍有接续例假 / 休假等的情况，但总共只放取了 13 日病假，康文署亦于二〇一五年六月二十五日取消对救生员丁援引《规例》1291 条。

本署观察所得

4.13 就这宗个案而言，康文署在援引《规例》第 1291 条时，救生员丁已经在一年多期间放取了 48 天病假，远远超过部门考虑援引的引发点的期限（即 3 个月内放取 9 天）。不过，救生员丁在遭康文署援引《规例》1291 条以监察其病假后，放取病假的情况大为减少。

4.14 本个案亦反映援引《规例》第 1291 条对部分员工确可起一定的阻吓作用。然而，如本署对个案二的评论，康文署未有在员工三个月内放取超过九天的情况下尽快展开援引程序，或多或少影响了该员工所属泳池 / 泳滩的运作。

5

整体评论及建议

整体评论

5.1 近年来，政府透过不同的渠道鼓励市民多做运动以保持健康，而游泳为市民最受欢迎的运动之一。假如因泳池 / 泳滩出现救生员不足的情况而需要局部甚至全部关闭，不但对市民构成不便，更可能影响了市民多做运动的意欲，亦浪费公共设施，虚耗公共资源。

5.2 从上文第 3 章可见，近年来康文署辖下的泳池 / 泳滩因救生员不足而须局部甚至全部关闭的个案，有上升的趋势。撇除因救生员工业行动导致康文署须局部或全部关闭设施外，在一般情况下，康文署有责任确保泳池 / 泳滩能有效运作。然而，这次的主动调查显示，该署在这方面有不少改善空间。

5.3 从过去十多年来救生员工会多次发动工业行动的事件来看，康文署管方与救生员职方无论就增加人手以至涉及更深层次的职系架构检讨问题上，一直存在分歧。本署认为，若双方长期未能达成共识，工业行动可能会持续发生，影响公众泳池 / 泳滩的运作。本署希望劳资双方继续努力，化解分歧，避免影响公众使用公共设施的权利。无论如何，正如上文第 1.4 段所述，是次主动调查集中讨论康文署在确保泳池 / 泳滩有效运作中涉及救生员编配上的问题而非康文署的人事管理事务本身，故本署不会评论康文署与救生员工会之间的劳资纠纷谁是谁非。

5.4 综合而言，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

5.5 上文第 2.28 段指出，当临时请病假的救生员人数，多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。

5.6 然而，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。因此，有关泳池 / 泳滩或无法避免暂时关闭。至于动员其他已上班的救生员，本署有以下的观察：

缓冲人手不足，没有设立轮流替补更表

5.7 由其他场馆借调人手，显然对该场馆的人手也会构成压力。事实上，有工会表示，假如个案涉及怀疑集体请病假，被借调的人手有可能会被同事排挤。本署认为，类似「姊妹池」（即由两个位置相近的泳池互相补足人手）的措施，必须具备两种条件：（一）两个泳池的缓冲人手均足够；及（二）有一个明确的轮流替补更表（轮替表），列明各员工负责替补的次序，让双方的员工都明白，替补员工只是按轮替表行事，不存在自愿被调派与否。

5.8 然而，就（一）而言，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（上文第 2.11 段）。本署认为，上述的编更数字，其实只考虑到救生员放取例假的情况，扣除放取例假的人手，有关场地其实并没有所谓「缓冲人手」。这未能顾及每更只要再有一、两个同事因事不能当值，有关场馆就已经没有人手去应付再有同事突然缺勤的突发情况。站在场地主管的立场而言，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，若他们的场地也出现突发情况以致人手不足，也同样有可能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。就（二）来说，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，假如他们相信有关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。

5.9 在缺乏上述两个条件的情况下，场地主管安排正在其他场地上班的同事顶替缺勤的同事，难免难上加难。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「姊妹池」的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。

5.10 此外，就有工会指出，康文署于计算泳池 / 泳滩设施的缓冲人手安排时，是参考基本所需人手乘以 1.24，本署留意到，工会既不理解当年如何有 1.24 这安排，康文署亦未有具体解释如何

得出 1.24 这个指标。康文署于回应本署的查询时表示，该署现时编配额外人手的考虑已一般较 1.24 的比例为佳(上文第 2.12 段)。本署认为，康文署在研究人手缓冲安排时，实有必要向工会更充分解释其人手安排的理据，否则在管方与员方欠缺共识的情况下，争拗将无可避免持续发生。这既影响泳滩 / 泳池设施的运作，亦会打击员工士气。

5.11 就康文署指由于病假属于突发及不可预期的，因此署方不可能将此预先纳入计算人手的因素内(上文第 2.13 段)，本署认为，康文署要面对及处理的，正是员工因病假这些不可预期的因素临时缺勤。救生员职系人数不小，康文署应可参考员工(撇除那些怀疑滥用病假的人员)过去的放病假数据(如平均每个员工一年所放取的病假)及模式(如流感高锋期的病假放取情况较多)，从而作出适当估算，以部署足够的缓冲人手。

5.12 除此之外，本署认为，康文署应研究有效措施增强署方灵活调配救生员队伍的能力，可以随时调配救生员到人手紧张或不足的游泳设施，以助维持各设施的正常运作。

旺季(六至八月)期间人手紧张

5.13 从上文第 2.15 段可见，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，康文署亦必须探讨相应措施，安排救生员在其他时段放取例假。就此，康文署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

5.14 康文署表示，为了维持季节性救生员薪酬的吸引力，该署一向秉持季节性救生员的薪酬需与私营机构救生员薪酬保持「大致相若」的原则。而根据康文署二〇一五年八月所作的本地私人市场救生员薪酬水平调查，该署于二〇一五年泳季为季节性救生员提供的薪酬待遇与接受调查的私人机构为其月薪救生员所提供的薪酬待遇大致相若，这表示该署提供给季节性救生员的薪酬待遇有一定的吸引力。该署亦须遵遁政府的聘用非公务员合约员工的薪酬待遇政策和坚守审慎理财的原则下，继续检讨季节性救生员的薪金和服务条件，以维持季节性救生员薪酬待遇的吸引力。

5.15 然而，从上文**第 2.18 段**可见，近年来康文署招聘季节性救生员愈来愈困难。截至二〇一六年八月一日，康文署约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方面所面对的市场竞争亦愈来愈大，加上季节性救生员一般每年只上班七个月，属短期性质，流动性大，工作量相对于私人泳池救生员的亦较多，亦没有晋升渠道，因此难以吸引人才。本署认为，康文署有必要检视现时季节性救生员职级及待遇是否足以争取合资历的救生员入职，否则本署预期康文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 / 泳滩的开放。

5.16 康文署其后表示，公务员事务局规定，临时 / 季节性救生员的薪酬不能高于常规救生员的中位数，而其约满酬金亦不能高于 15%。然而，本署认为，香港六至九月的天气酷热，加上学校放暑假，市民对公众泳池 / 泳滩的诉求殷切，是不争的事实，康文署有责任以市民福祉为本，努力寻求方案，令公众泳池 / 泳滩不会在旺季因人手问题而屡屡关闭。该署应更弹性地从多方面考虑可行方案以解决难以招聘足够季节性救生员的困局，例如从有关工种的性质、工作量及经验技能等考虑重整有关职级的资历要求和待遇，以吸引相关人才。

动员兼职时薪季节性救生员 / 义务救生员

5.17 要增加康文署的应变能力，安排兼职时薪季节性救生员 / 义务救生员作替补，可令康文署作出更灵活调配，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工作 / 提供义务工作。因此在突发情况，如救生员于非假日临时集体请病假，未必能于短时间内提供协助（上文**第 2.25 段**）。而义务救生员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。

5.18 本署明白，兼职时薪季节性救生员 / 义务救生员的救生经验或比全职救生员为浅，但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，康文署亦应优化现时兼职时薪季节性救生员 / 义务救生员的编更安排，充分掌握他们（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。一旦遇上突发情况需要他们替补，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。就此，康文署表示会考虑为义务救生员提供训练，加深

他们对该署辖下泳池 / 泳滩日常管理及运作的认识。至于兼职时薪季节性救生员，由于他们的流动性大，康文署较难统一地为他们提供训练，但他们仍可在工作岗位接受主管 / 高级救生员的指导，以应付工作所需。

外判救生服务

5.19 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。

5.20 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

5.21 从上文**第 3.7 段**可见，救生员职系人员无论是援引《规例》第 1291 条的个案数目，以至占整体康文署员工的百分比，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。此外，从上文**第 3.1 段表格 (b)**可见，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。

5.22 如上文**第 3.6 段**所述，康文署过往在监察其员工（包括救生员）放取病假方面，有别于其他政府部门有关援引《规例》1291 条的引发点（3 个月内放取 5 天病假）。康文署采取较宽松的引发点，即员工在 3 个月内放取 9 天病假才援引《规例》第 1291 条。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。

5.23 从**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（上文**第 4.7 及 4.14 段**）。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（上文**第 4.11 段**）。然而，从上文**第 3.5 及 3.7 段**的数字可见，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，这或多或少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。

5.24 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。此外，康文署自二〇一六年二月底开始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，如有证据证明该员已滥用病假规定，便会征询卫生署或医院管理局的意见，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，康文署仍应定期检视新措施的成效，并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。

(C) 未有为「轻工」救生员订下明确工作指引

5.25 从上文第 3.27 段可见，「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」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（上文第 3.28 段），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，如提供一些「轻工」可担任的工作例子以供各场地参考，让场地主管因应各「轻工」个案作出适当安排，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

5.26 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）（上文第 3.9 段），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救生员不按时上班的个案属迟到多于 15 分钟，而迟到个案竟有七成以

扣除补钟作偿处理而不视作迟到（上文第 3.9 段）。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。该署管理层要严格执行管制措施纠正迟到歪风，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

5.27 上文第 3.29 段指出，有工会向本署表示，新入职的救生员未能完成三个阶段的入职培训，包括潜水课程，以致未能有效执行职务。

5.28 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在入职培训课程取得合格成绩，亦不会影响人手安排（上文第 3.30 段）。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新入职救生员的聘任或通过试用期。康文署其后再补充，救生员唯一的必修课程，就是每三年须从新续期的救生资历。康文署会确保他们有进修有关课程，避免他们的救生章失效而未能担任有关工作。至于他们是否有完成入职训练，并不是决定调职安排的考虑因素，亦不会影响个别同事的调职安排。

5.29 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，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，这意味着这些课程实际上含必修课程的性质，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。

5.30 从附件五可见，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，甚至有些连第一阶段的入职实务课程也尚未参加。而于参加了课程人数中，亦不是所有人得到合格成绩，当中潜水课程的平均合格率只有 87%。本署认为，康文署有需要确保全体新入职救生员均能达到首三年完成三阶段入职训练。

5.31 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

5.32 就临时局部封闭泳池，康文署现时不会如泳池全面封闭一样发出新闻稿，而只会于泳池入口当眼处张贴告示及经政府 1823 热线通知市民。本署认为，即使泳池局部关闭，对市民亦有影响（如泳客会集中使用仍未关闭的设施，影响泳客畅泳），康文署现时的做法不理想，如果署方预计泳池需临时局部封闭一段相当长的时间，该署至低限度也应考虑在网上发布通告，让市民自行决定是否仍然前往该泳池畅泳。

(G) 加强与救生员工会沟通

5.33 从上文的章节可见，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，更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。这反映纵使检讨人手的小组中有工会及员方代表，仍未能有效促进员方与管方达成共识。

5.34 事实上，在调查期间，本署留意到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（上文第 2.14 段）。
- (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（上文第 2.30 至 2.31 段）。

- (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（上文第 2.15 段）。
- (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（上文第 3.27 段）。
- (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（上文第 2.18 至 2.21 段）。
- (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，工会指康文署全年只有一宗「遇溺」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。就此，康文署同意可进一步加强前线同事对遇溺及意外个案分类的认识，因此该署会在公众泳池 / 泳滩管理指引中详细解释有关「溺毙」、「拯救」、「意外」及「施以援手」的定义（上文第 2.8 至 2.10 段）。

5.35 康文署表示，他们一直有透过不同的渠道，争取与救生员之间的沟通。上述的部分实例如人手问题，其实双方都充分知悉对方的立场，只是彼此长期未能就有关议题达成共识，亦不一定反映双方沟通不足。然而，本署认为，无论以上的实例是基于双方无法缩窄分歧还是沟通不足，都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。

总结

5.36 整体而言，康文署在管理救生员一事上，多方面有可改善之处。由于问题存在已久，即使康文署现时拟采取应对策略和措施，亦需时落实。再者，康文署与救生员工会之间的劳资纠纷，特别是救生员职系架构检讨上的分歧，仍有待处理，双方一天未能就

这方面达成共识，救生员发动工业行动的情况仍可能会发生，直接影响公众使用公众泳滩 / 泳池的权利，这是公众所不愿看见的。

5.37 无论如何，康文署有必要加强管理，减少泳池 / 泳滩因当值救生员人数不足而出现局部甚至全部关闭的情况，该署采取改善措施，是刻不容缓的。

建议

5.38 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）（上文第 5.9 段）。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（上文第 5.12 段）。
- (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（上文第 5.13 段）。
- (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。（上文第 5.18 段）。
- (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（上文第 5.20 段）。

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（上

文第 5.24 段)。

- (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（上文第 5.25 段）。
- (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（上文第 5.25 段）。
- (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（上文第 5.26 段）。

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（上文第 5.32 段）。

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（上文第 5.29 至 5.31 段）。
- (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（上文第 5.15 至 5.16 段）。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（上文第 5.35 段）。

申诉专员公署
档案：OMB/DI/368
二〇一六年九月

附件

一些泳池与泳滩的救生员人手编制

面积较大、使用量高及特别设计的泳池（如九龙公园、城门谷泳池）

因应个别泳池 / 泳滩的不同情况（如泳池 / 泳滩面积、季节 / 使用量及个别设施的设计及环境因素等），人手编制会有所不同。

九龙公园泳池的 50 米主池面积较大，而水深超过 1.9 米，加上全年使用量高，康文署会安排每更 6 名救生员在主池当值。城门谷泳池的主池设有可升降的池底，康文署便安排每更 5 名救生员在主池当值以配合运作需要。

特殊环境（如石澳泳滩、大浪湾泳滩）

石澳泳滩及大浪湾泳滩因应大浪环境，需要设置适合大浪拯救的救生水上电单车，因而需设立相关岗位，而大部分的泳滩并没有需要设置救生快艇及救生水上电单车，因此并没有相关岗位。

大型泳滩（如清水湾第二湾泳滩）

大型泳滩如清水湾第二湾泳滩，设有 3 个瞭望台、2 只救生快艇、1 个救伤站及 1 辆救生水上电单车，泳区内滩面长度多于 160 米但少于 320 米，并没有救生快艇。依照报告第 2.6 段的一般岗位既定人手安排，该泳滩只需一更运作和需要 10 名救生员人手担任各岗位工作，以提供全面救生服务。然而，考虑到该泳滩是全年开放，加上地理位置优越，使用量高，康文署在该泳滩提供了 20 名救生员，人手分配如下：

岗位总类	救生员人手
瞭望台 3 个	3 名
救生艇 2 只	2 名
救生水上电单车 1 辆	2 名
救伤站 1 个	1 名
巡逻位	2 名
替补及支援人手	10 名
总人数	20 名

小型泳滩（如龟背湾泳滩）

小型泳滩如龟背湾泳滩，设有 1 个瞭望台、1 只救生大艇、1 个救伤站，没有救生水上电单车和救生快艇，泳区内滩面长度少于 160 米。依照报告第 2.6 段的一般岗位既定人手安排，该泳滩只需一更运作并需要人手 4 名。

二〇一二至二〇一五期间涉及援引《公务员事务规例》第1291条的集体病假事件

	地区	场地	事发日期	事件概略	援引第1291条的理由	跟进行动		作出跟进行动的日期	备注
						援引《公务员事务规例》第1291条限制的人员数目	发出劝喻信的人员数目		
1	屯门	赛马会仁爱堂游泳池	2-5.9.2012	在2012年9月2日，有十位救生员于上班后，在当日同一时段同时声称身体不适而先后离开岗位前往求诊，及后均放取三或四天病假。事件导致泳池在2012年9月2日及3日的下午因救生员当值人手不足而须关闭。有救生员工会代表向传媒指事件源于该池主管侵犯员工个人隐私，救生员在泳池张贴标语抗议却被署方劝喻需要移除，因而引起救生员不满。	有迹象显示该些救生员以集体病假为手段，表达对管理层不满；署方对其病假真实性存疑	1位高级技工 5位技工	4位季节性救生员	6.9.2012	全数人员于10.12.2012获撤销限制
2	东区	维多利亚公园游泳池	21.4.2014	原订在当日早更当值的十一位救生员中，有两位在早上致电泳池主管要求放取一天病假。在当日早上约8时30分，一位救生员离开岗位前往求诊。约一小时后，另外六位救生员同时声称身体不适而离开岗位前往求诊。事件导致泳池一度因救生员当值人手不足而须暂停开放。及后，有救生员工会代表向传媒表示该九位救生员因不满人手安排而集体请病假抗议。	有迹象显示该些救生员以集体病假为手段，表达对管理层不满；署方对其病假真实性存疑	9位技工	/	8.5.2014	2位技工 于26.8.2014获撤销限制 7位技工 于24.9.2014获撤销限制
3	屯门	旧咖啡湾泳滩	18 & 19.6.2014	在2014年6月18日早上，救生员就泳滩管理问题与主管意见不合。及后在约上午11时25分，全数九位当值救生员声称身体不适而离开岗位前往求诊。除一位救生员于求诊后返回泳滩当值，其余八位均于求诊后致电主管要求放取一天病假。在6月19日，原订有十三位救生员当值，但他们均于早上先后致电主管要求放取一天病假。事件导致旧咖啡湾泳滩在该两日因缺乏救生员当值而需暂时停止救生员服务。在及后署方与救生员的会面中，大部份救生员均表示集体病假事件和他们对泳滩主管的不满有关连。	有迹象显示该些救生员以集体病假为手段，表达对管理层不满；署方对其病假真实性存疑	1位高级技工 7位技工	6位季节性救生员	6.8.2014	全数人员于21.11.2014获撤销限制
4	葵青	青衣游泳池	28.5.2014	当日于早更当值的六位救生员，在午饭时间和主管就于泳池煮食事宜意见不合。在泳池第二节开放时间开始不久，该六位救生员相继要求离开岗位前往求诊。原订在当日夜更当值的救生员中，亦有七位先后通知主管需要前往求诊而未能按时当值，并于应诊后要求放取病假。事件导致泳池在当日下午因救生员当值人手不足而须局部关闭。	有迹象显示该些救生员以集体病假为手段，表达对管理层不满；署方对其病假真实性存疑	10位技工	2位季节性救生员 1位合约救生员	20.8.2014	1位技工于2.9.2014因健康理由获撤销限制 5位技工于26.11.2014获撤销限制 3位技工于4.3.2015获撤销限制 1位技工于26.11.2014获放宽限制至今

二〇一二至二〇一五期间涉及援引《公务员事务规例》第1291条的集体病假事件

	地区	场地	事发日期	事件概略	援引第1291条的理由	跟进行动		作出跟进行动的日期	备注
						援引《公务员事务规例》第1291条限制的人员数目	发出劝喻信的人员数目		
5	元朗	元朗游泳池	18.7.2014	原订在夜更当值的十三位救生员中，有两位于当日之前已申请放取病假。剩余的十一位救生员在当日下午先后致电主管要求放取一天病假。泳池管理人员认为救生员因为不满人手安排而发起集体病假抗议。	有迹象显示这些救生员以集体病假为手段，表达对管理层不满；署方对其病假真实性存疑	5位技工	6位季节性救生员	20.8.2014	全数技工于21.11.2014获撤销限制
6	荃湾	城门谷游泳池	5.4.2015	原订在夜更当值的八位救生员中，有七位先后要求在当日放取病假。其后有救生员工会代表向传媒表示救生员因不满人手安排而集体请病假抗议。该池的救生员亦曾就管理层不能即时填补该池救生员空缺表达不满。	有迹象显示这些救生员以集体病假为手段，表达对管理层不满；署方对其病假真实性存疑	7位技工	/	21.4.2015	6名技工于2015年8月20日获撤销限制 1名技工(已调往其他场地)于2015年8月25日获撤销限制
7	观塘	观塘游泳池	6.6.2015	当日原订有十九位救生员及十八位救生员分别在早更及夜更当值，但两更均各有十位救生员在值勤前致电主管要求当日放取病假。事件导致观塘游泳池在当日须临时关闭副池及两个习泳池。署方怀疑他们以集体请病假来表达对早前他们要求获得额外逾时津贴但被拒的不满。	有迹象显示这些救生员以集体病假为手段，表达对管理层不满；署方对其病假真实性存疑	2位高级技工 16位技工	1位季节性救生员 1位合约救生员	14.7.2015	2位高级技工及13位技工于2015年12月11日获撤销限制 3位技工于2016年1月26日获撤销限制
总数						4位高级技工 59位技工	19位季节性救生员 2位合约救生员		

2004 年至今某工会(工会)发动罢工的原因及相应的措施及行动

罢工日期	罢工的原因	相应的措施及行动	罢工的影响
2004 年 7 月 18 日 及 8 月 6 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 2004 年, 康文署在招聘季节性救生员往偏远泳滩工作相当困难, 例如有些离岛区的泳滩位处偏远地方, 救生员往返工作地点十分转折, 交通费用亦比较高, 所以难于招聘到足够的救生员。 ● 2004 年工会发动罢工的原因是不满康文署建议推行一项试验计划, 将被派往一些较偏远泳滩当值的季节性救生员的月薪增加至 10,000 元, 而其他泳池及泳滩季节性救生员的月薪则为 8,300 元, 因而引起部分救生员的误会指「同工不同酬」, 而发起是次的工业行动。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 署方与工会代表多次开会, 向工会详细解释及与他们坦诚讨论工会关注的问题。最后署方取消该项试验计划, 并与工会讨论成立两个有工会代表参与的工作小组, 以检讨救生员的人手编制, 以及研究决定季节性救生员薪酬水平的因素和机制。 ● 康文署 2004 年 8 月成立了检讨公众泳池及泳滩救生员人手安排及季节性救生员薪酬两个工作小组。 ● 就公众泳池及泳滩救生员人手安排工作小组的建议, 康文署 2005 年旺季建议所需救生员人手总数为 1,596 名, 较 2004 年增加了 43 名; 非旺季所需救生员人手总数为 1,332 名, 较 2004 年增加了 35 名。 ● 就季节性救生员薪酬工作小组的建议, 康文署聘请了顾问公司进行市场上的薪酬调查, 并于 2005 年将季节性救生员薪酬由月薪 8,300 元提升至 9,360 元, 增幅达 12.8%。 	<p>2004 年 7 月 18 日</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 救生员短缺人数: 588 ● 全面关闭的泳馆数目: 2 ● 局部开放的泳馆数目: 19 ● 暂停救生员服务的泳滩数目: 0 <p>2004 年 8 月 6 日</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 救生员短缺人数: 672 ● 全面关闭的泳馆数目: 5 ● 局部开放的泳馆数目: 21 ● 暂停救生员服务的泳滩数目: 9
2005 年 8 月 1 日 及 8 月 19 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 2005 年工会不满康文署将新落成的大角咀体育馆及泳池的管理工作外判。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 前民政事务局局长于 8 月 16 日与工会的代表会面, 解释外判是符合大市场小政府的施政方针, 亦在社会上获得广泛共识。外判新设施是政府的既定政策, 行之有效, 外判会为市场制造新职位, 又对现有员工的职位及工作条件绝对不会有影响。 ● 康文署考虑到救生员的关注, 没有再进一步外判游泳池的管理, 亦于 2011 年终止外判港岛 	<p>2005 年 8 月 1 日</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 救生员短缺人数: 583 ● 全面关闭的泳馆数目: 2 ● 局部开放的泳馆数目: 21 ● 暂停救生员服务的泳滩数目: 10 <p>2005 年 8 月 19 日</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 救生员短缺人数: 172

附件三

罢工日期	罢工的原因	相应的措施及行动	罢工的影响
		东游泳池及大角咀游泳池的管理，由康文署职员直接管理。	<ul style="list-style-type: none"> ● 全面关闭的泳馆数目：1 ● 局部开放的泳馆数目：16 ● 暂停救生员服务的泳滩数目：1
拟于 2012 年 8 月 5 日发动罢工	<ul style="list-style-type: none"> ● 工会曾计划于 2012 年 8 月 5 日「全民运动日」当天进行罢工，抗议部门在泳池和泳滩提供的救生员人手不足，要求增加 400 个救生员。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 康文署副署长于 8 月 3 日与工会代表会面，会后工会同意继续与部门商讨人手问题，并决定取消 8 月 5 日「全民运动日」的罢工行动。 ● 康文署听取地区员工和工会提出的意见，以及审视各泳池和泳滩的实际运作需要后，于 2012 年 8 月 1 日起陆续在部分泳池及泳滩增加 40 多名季节性救生员名额外，亦承诺尽量调拨资源，在个别大型及使用量较高的泳池，以及一些编制相对较少的细泳滩再增添约 50 个季节性救生员名额，以进一步加强救生服务及纾缓同事的工作压力。 ● 另外，署方承诺尽快展开新一轮的人手检讨工作，邀请工会代表参与及提供意见，以制定泳池泳滩的长远人手编配安排。 	
2014 年 8 月 5 日 及 9 月 9 日	<ul style="list-style-type: none"> ● 工会对检讨救生员职系及增加救生员人手不满，并于 2014 年 8 月 5 日发起抗议及局部工业行动。 ● 工会声称有 350 名救生员参与，部门亦录得有 109 名救生员在未获批准下缺勤参与行动。 ● 工会认为署方未能就增加救生员人手及职系架构检讨的诉求作出正面回应，随后于 9 	<ul style="list-style-type: none"> ● 康文署安排于 9 月 2 日与工会会面，讨论人手、职系及工作上的诉求，并尝试寻求可行的解决方案，但未能就救生员人手及职系架构检讨达成共识。 ● 康文署过去一直与工会交换意见，并已清楚向工会解释，根据现行政策，进行职系架构检讨须符合两大准则，包括招聘 / 挽留人员方面遇到持续的困难及工作性质和职责出现根本性改变。由于现时救生员所属的技工职系暂时未能符合有关准则，因此未有足够理据支持 	<p>2014 年 8 月 5 日</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 救生员短缺人数：109 ● 全面关闭的泳馆数目：2 ● 局部开放的泳馆数目：3 ● 暂停救生员服务的泳滩数目：2 <p>2014 年 9 月 9 日</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 救生员短缺人数：505 ● 全面关闭的泳馆

附件三

罢工日期	罢工的原因	相应的措施及行动	罢工的影响
	<p>月 9 日再发起罢工,海上及陆上游行及于九龙公园集会。工会声称有 1,000 名救生员参与行动,部门录得有 505 名救生员当天在未获批准下缺勤。</p>	<p>进行职系架构检讨。康文署欢迎并已要求工会提出新理据予署方作进一步研究。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 检讨泳池/泳滩救生员人手的工作小组(包括工会的代表)一直保持沟通并已于 2014 年进行五次实地视察各区的泳滩及召开一次会议。工作小组原先已安排于 8 月 6 日到长洲及南丫岛泳滩实地视察,但工会于 8 月 5 日通知取消出席泳滩视察。康文署亦已再次邀请工作小组的成员(包括两个救生员工会的代表)于 2014 年 10 月 23 日一起往上述泳滩进行视察,以便工作小组能尽快完成本年度的检讨泳滩人手工作。 	<p>数目: 12</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 局部开放的泳馆数目: 19 ● 暂停救生员服务的泳滩数目: 13
<p>2016 年 6 月 9 日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 工会对救生员人手及延长救生员退休年龄安排不满,应蝴蝶湾泳滩救生员的要求,发动警示性罢工。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 康文署与工会于 6 月 23 日的恒常会议上再就工会关注的事项进行讨论,并呼吁工会以理性的态度共同解决问题,以公共利益为依归,不要影响为市民提供的拯溺服务。 ● 康文署于 7 月 7 日与工会举行特别会议,就救生员人手、招聘、延长现职公务员服务年期及职系架构检讨交换意见。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 救生员短缺人数: 49 ● 暂停救生员服务的泳滩数目: 3
<p>2016 年 7 月 17 日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 工会不满人手短缺、延长救生员退休年龄安排及署方未能就职系架构检讨的诉求作出正面回应,发动罢工。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 为纾缓今年暑假季节性救生员人手不足的情况,署方推出了一系列措施,其中包括重点聘请于泳季高峰期(即 7 月及 8 月)期间服务的季节性救生员,并首次向连续服务不少于两个月的全职季节性救生员提供百分之十的约满酬金,以期吸引更多加入季节性救生员团队。署方已先后举行了 18 场招聘日,并且采用「即场面试」的方式,以进一步加快招聘程序。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 救生员短缺人数: 197 ● 全面关闭的泳馆数目: 0 ● 局部开放的泳馆数目: 16 ● 暂停救生员服务的泳滩数目: 4

2004 年与 2013 年
「检讨公众游泳池及泳滩救生员人手安排工作小组」的比较

项目	2004 年工作小组	2013 年工作小组
职权范围	<p>2004 年工作小组的职权范围较广泛，负责检讨及制定各个泳池及泳滩的人手安排的准则。工作小组的职权范围包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 检讨公众泳池及泳滩救生员的人手安排现有的准则，包括基本人手、季节性临时救生员和个别场地特别人手安排； ➤ 评估 2004 年的公众泳池及泳滩救生员人手安排的成效； ➤ 建议 2005 年的公众泳池及泳滩救生员人手安排的准则；以及 ➤ 如有需要，参考海外水上活动场地救生员人手安排的准则及研究是否适用于本地同类型设施。 	<p>2013 年工作小组的职权范围较针对个别场地运作需要，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 检讨 2012/13 年度公众泳池及泳滩救生员的人手的现有安排；及 ➤ 就 2013/14 年度公众泳池及泳滩救生员的人手安排提出意见或建议，以配合运作需要。
工作小组成员数目	15 名	24 名
小组成员	<p>主席：助理署长(康乐事务)1 成员：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 设施管理组别的代表 ➤ 聘用及编制组别的代表 ➤ 香港拯溺总会的代表 ➤ 现职的康乐助理员 ➤ 现职的救生员 	<p>主席：总康乐事务经理（水上活动场地） 成员：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 水上活动场地组别的代表 ➤ 聘用及编制组别的代表 ➤ 职系管理组的代表 ➤ 总区及分区的经理 ➤ 泳池及泳滩的主管 ➤ 部门协商委员会的代表 ➤ 港九拯溺员工会的代表 ➤ 香港政府拯溺员总工会的代表 ➤ 现职的救生员

检讨方法	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 由于每个泳池及泳滩环境不同，或有些泳池在此期间增加或改变了一些现有设施，故此工作小组曾到 35 个泳池和 32 个泳滩实地视察、听取和收集场地职员对 2004 年救生员人手安排的意见。 ➤ 工作小组亦参考过往人手安排的准则及海外的经验，以厘定新的编制准则。 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 就各成员提出的意见或建议及早前十八区同事就 2012/13 年泳池及泳滩救生员人手给予的意见作出讨论。 ➤ 工作小组到访一些具代表性的场地实地视察，从而更深入地了解问题及探讨有效可行方案，配合实际运作需要。 ➤ 因应小组成员的意见，工作小组到访所有泳滩，了解各泳滩的独特地理环境及听取前线员工的意见。
检讨结果	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 工作小组确认了 2004 年泳池和泳滩的人手安排原则，包括在非旺季的常规泳池、嬉水池、「饭更」以及替假人手安排。 ➤ 工作小组认为滑水梯顶的岗位，应划一以保安员当值，维持秩序。 ➤ 建议在泳季期间新增一些原则，以加强泳池在泳季期间的救生服务。 ➤ 泳池及泳滩人手的安排，2005 年非旺季建议所需救生员人手总数为 1,332 名，较 2004 年实际人数增加了 35 名；旺季所需救生员人手总数为 1,596 名，较 2004 年实际人数增加了 43 名。 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 2013 年的救生员人手检讨调拨约 400 万元为现有的泳池及泳滩增加救生员人手，以配合实际运作需要。就是年度增加救生员人手后，康文署辖下所有开放给公众人士使用的 50 米主池均已安排最少 4 名救生员当值。 ➤ 2014/15 年度工作小组的建议，计划于 2015/16 年泳季增拨约 200 万元为现有的 19 个泳滩及一个泳池在不同时段共增加 22 名合约季节性救生员，以增强泳滩午饭时间的人手特别是小型泳滩及增强有关泳池的救生员人手。 ➤ 于二零一五至一六年度开设 21 个公务员技工（泳滩 / 泳池）职位。
工作小组的期限	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 小组于 2004 年 8 月成立共开了 4 次会议及实地视察了 35 泳池及 32 泳滩，在完成检讨泳池及泳滩人手的安排，及就 2005 年救生员人手作出建议后，小组的工作便完成。 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 由 2013 年成立至今已开了 6 次会议及进行 8 次实地视察，小组的期限及延续性视乎需要而定。

需受训救生员人数、参加课程人数及完成/合格人数及比率

第一阶段

入职通识课程

年度	需受训救生员人数	参加课程人数	完成人数 (比率)
2012/13	78	72	72(100%)
2013/14	136	126	126(100%)
2014/15	83	81	81(100%)

入职实务课程

年度	需受训救生员人数	参加课程人数	完成人数 (比率)
2012/13	85	69	66(96%)
2013/14	144	123	121(98%)
2014/15	97	77	77(100%)

第二阶段

徒手潜水拯救训练课程

年度	需受训救生员人数	参加课程人数	合格人数 (比率)
2012/13	133	110	95(86%)
2013/14	109	76	69(91%)
2014/15	156	125	106(85%)

救生大艇训练课程

年度	需受训救生员人数	参加课程人数	合格人数 (比率)
2012/13	116	101	98(97%)
2013/14	88	67	65(97%)
2014/15	140	120	120(100%)

第三阶段

独木舟拯救章课程

年度	需受训救生员人数	参加课程人数	合格人数 (比率)
2012/13	77	52	51(98%)
2013/14	113	89	87(98%)
2014/15	87	63	61(97%)

院前抢救训练课程

年度	需受训救生员人数	参加课程人数	合格人数 (比率)
2012/13	61	50	50(100%)
2013/14	99	87	87(100%)
2014/15	75	62	62(100%)