

# 食物环境卫生署对持牌泳池的监管 主动调查报告摘要

## 引言

现时，全港的泳池大致分为公众泳池和持牌的私营泳池（「持牌泳池」）。前者由文化体育及旅游局辖下的康乐及文化事务署（「康文署」）按附属于《公众卫生及市政条例》（「《条例》」）的《公众泳池规例》营运管理；后者则由环境及生态局辖下的食物环境卫生署（「食环署」）按同样附属于《条例》的《泳池规例》（「《规例》」）发牌规管。持牌泳池提供公众泳池以外的选择，是不少市民消闲、运动的去处。

2. 食环署作为发牌当局，主要透过定期巡查和处理投诉确保持牌泳池符合《规例》及牌照条件，以保障泳客安全和环境卫生。

3. 本署在审视食环署监管持牌泳池的工作后，有以下的评论和建议。

## 本署调查所得

### *难以确保成功进行巡查的频次符合目标*

4. 现时，食环署的卫生督察会在每年4月至10月泳季期间或持牌泳池开放的其他时间，每月例行巡查泳池至少一次。所有巡查均以突击形式进行。若卫生督察在巡查时遇上泳池关闭，食环署仍会视每月例行巡查泳池的标准已获遵从。换言之，食环署没有规定其职员在遇上泳池关闭后，必须再在同一月份内安排另一次例行巡查。

5. 本署的调查发现，卫生督察在巡查时，确有可能遇上不同程度的泳池关闭情况。甚至有个案显示，食环署在整个泳季期间仅成功巡查泳池一次。

6. 现时，食环署并无要求泳池持牌人提交泳池的开放时间表；若泳池须关闭一段时间进行维修，持牌人亦无须通知该署。

食环署表示，卫生督察透过恒常与持牌人或获其授权的负责人联络来确认泳池的开放日子及时间，以计划巡查。然而，本署的调查发现，卫生督察与持牌人 / 负责人就泳池开放日子及时间的恒常联络可透过口头形式（如电话）进行而无须记录在案，因此亦难以确定职员的实际执行情况。另一方面，食环署现时没有订明职员在巡查时遇上泳池关闭的处理方法。

7. 本署认为，食环署有责任尽力确保可成功进行突击巡查，以确定泳池时刻符合《规例》及牌照条件，保障泳客安全和环境卫生。本署建议，食环署应为职员订定工作守则，说明在突击巡查时遇上泳池关闭的跟进安排，包括：一方面，卫生督察与持牌人 / 负责人就泳池开放详情的恒常联络应予清晰记录，以便有效规划巡查；另一方面，若巡查遇上泳池关闭，卫生督察应主动向持牌人 / 负责人查询关闭原因及了解泳池最新的开放日子和时间，以尽量减低下次巡查再遇泳池关闭的机会，并把对话内容重点（包括新的开放详情）记录在案，供日后有需要时查证。

### **巡查质素欠理想**

8. 一般而言，卫生督察在进行持牌泳池的巡查时，会使用两份表格，包括检查「持牌泳池视察记录」表格（「视察表格」）上的事项，以及于「视察人员所采取行动的记录」表格（「行动表格」）记录巡查结果和相应行动。本署的调查发现，食环署巡查持牌泳池的质素欠理想，以致未能发现违规事项（如池水的酸碱值检验结果异常）。此外，视察表格上不少项目均有多个检查方法，而不同方法的严谨程度有别，卫生督察在巡查时未必会采用最稳当的方法。

9. 本署理解，卫生督察巡查泳池时须按现场环境和实际情况行事，以何种方法进行检查，应以风险为本的原则作考虑，难以一概而论。本署认为，在尊重卫生督察的临场判断的同时，食环署亦应确保其监管标准有一定的一致性。本署建议，食环署加强对卫生督察就巡查持牌泳池方面的培训、就不同检查方法的适用情况提供更多指引，并在可行的项目统一检查标准，以提升巡查质素。

## **巡查方法及相关记录的填报和保存均有欠妥之处**

10. 在本署介入调查前，一些《规例》及牌照条件要求的重要项目（如救生员资格证明和人工呼吸急救面罩等）并未载列于过往的视察表格。换言之，即使卫生督察按照当时的视察表格进行巡查，并认为所有项目的结果均为满意，也不一定表示有关泳池完全合规。

11. 视察表格遗漏重要检查项目，无可避免会影响卫生督察的巡查和记录方式。以救生员为例，过往卫生督察倾向偏重点算救生员人数而忽略检查其资格证明；即使有尽责的卫生督察曾检查救生员资格，但因视察表格的限制而没有记录，以致事后无法查证。本署的调查亦发现，过往视察表格上某些检查项目甚为笼统但又欠缺说明，同一项目可具有多重意思（如「池水水质」既可以指透过现场测试获得结果，也可以指抽取池水样本送检），令人难以透过视察表格准确了解巡查的实际情况。

12. 本署欣悉，随着本署展开调查，食环署已逐步修订或更新视察表格的检查项目，使之更完备齐全，并藉更具体的项目描述，统一职员的做法。个案显示，新修订的视察表格有效提醒卫生督察，令巡查得以发现违规事项。本署建议，食环署采取措施协助卫生督察尽快熟习修订后的视察表格上的新增检查项目，并继续按需要检讨视察表格上其他检查项目，使巡查发挥最佳效用。

13. 再者，食环署的巡查记录，是日后采取执管行动的重要依据。因此，确保有关记录的完整性和真确性，以及其保存得当，至为重要。本署从个案发现，即使有项目因不同原因没有被详细检查，卫生督察填写视察表格时，仍在有关项目划上「✓」号表示满意。这样的记录方式并不能反映巡查实况。另有个案显示，卫生督察没有在行动表格上记录巡查中发出的口头警告，以及其他填报粗疏的情况。事实上，现时以同一份视察表格记录多次巡查的安排，容易令表格上的资讯变得混乱。本署欣悉，食环署在是项调查展开后主动采取措施，改善卫生督察填报记录的方式。

14. 至于记录的保存，本署发现，现时食环署的视察表格和行动表格、档案录事，以及投诉管理资讯系统三方面，就持牌泳池巡查的记录并不一致。有个案显示，食环署及相关持牌人保存的记录存在落差。另一方面，现时视察表格和行动表格是纸本记录，比较容易折旧和遗失，情况并不理想。

15. 为提升巡查记录的完整性和真确性，并减低遗失纸本记录的风险，本署建议，食环署善用科技，研究使用手机应用程序 / 智能电话记录持牌泳池的巡查结果。手机应用程序 / 智能电话可有条不紊地采用最新的巡查记录版本，逐次记录卫生督察到持牌泳池的巡查，并将有关资料及记录直接上载食环署的中央电脑系统，兼具的拍摄功能相信亦有助食环署搜证。食环署表示，正优化「牌照资讯管理系统」，包括以电子方式记录巡查持牌泳池的结果。

### **没有要求泳池持牌人备存救生员当值记录**

16. 现行的牌照条件并无要求泳池持牌人备存救生员的当值记录，以致食环署在处理涉及救生员不足的投诉时，只能以事后的巡查所见作出判断，而无从根据投诉人提供的日期和时间等线索翻查有关当值记录。在缺乏佐证下，食环署往往难以进行针对性的调查，查究持牌人有否违规。

17. 持牌泳池安排足够救生员当值，是保障泳客安全必不可少的一环。本署建议，食环署研究在持牌条件中规定持牌人须备存救生员的当值记录，并须应食环署人员要求出示，以作投诉调查或其他执管行动参考之用。

### **没有设立意外通报机制**

18. 现时，食环署没有就发生于持牌泳池的意外设立通报机制，除非有传媒报道或经其他途径得悉意外，否则该署不会知道其所监管的泳池曾发生严重事故。同样地，该署并不知悉持牌泳池的相关伤亡个案数目。本署认为，食环署若不掌握持牌泳池曾否发生严重意外，便无法进行调查或跟进意外事故，查究持牌人有否违规及纠正问题，以及检讨牌照条件是否適切，情况并不理想。

19. 本署建议，食环署就发生于持牌泳池的意外设立通报机制，要求持牌人于指定时间内向该署呈报伤亡个案（可考虑提供特定格式供持牌人填报）。在接获呈报个案后，该署可派员到场调查，亦可进行分析，审视意外成因是否涉及持牌人违规，并检讨牌照条件是否適切。

## **救生及急救设备的要求不足**

20. 现时，持牌泳池与公众泳池在救生及急救复苏设备方面的要求大为不同。本署理解，两类泳池在使用量和管理模式等方面难以相提并论，从风险管理的角度来看，硬性统一两者未必合适。然而，现时持牌泳池的牌照条件虽有要求持牌人配备人工呼吸面罩，但未有涵盖更为基本的救生圈和急救箱，显然不足。

21. 本署建议，食环署检视现行牌照条件下对救生及急救复苏设备的要求，探讨加入基本设备，同时识别安全风险较高的持牌泳池（如使用量较高或涉及学童等高危群组），鼓励持牌人提升相关设备，例如安装闭路电视及配备自动心脏去颤器，以保障泳客安全。

## **有关水质问题的指引不足**

22. 现时，泳池持牌人应对各种池水污染源的方法并无统一标准。食环署并无规定持牌泳池在发现不同污染源后应如何加强清洁或过滤，亦没有就水质不达标的泳池制订关闭准则。换句话说，现时水质不达标的泳池是否继续开放予人游泳，完全取决于持牌人。

23. 在本调查进行期间，食环署已就如何处理于持牌泳池发现不同污染源的情况，主动向康文署查询，参考其于公众泳池的做法及相关指引，预计可于 2024 年第二季完成更新指引。本署建议，食环署经审视康文署的意见后，适时制订并向泳池持牌人发出处理池水污染源的指引，以规范持牌人应对各种池水污染源的方法，进一步确保池水卫生。

24. 与此同时，食环署未有为前线职员制订关于处理持牌泳池水质投诉的指引，职员在处理投诉时是否及如何进行池水测试，包括是否抽取并送走池水样本作进一步化验，很大程度上取决于职员巡查时的判断。事实上，食环署承认，在欠缺指引下，职员在处理同类投诉时所采取的行动，可能有不一致的情况。

25. 本署欣悉，因应本调查，食环署已着手制订改善措施。本署建议，该署尽快制订有关卫生督察处理持牌泳池水质投诉的内部指引，并持续监察有关指引的执行情况。

## **执管数字极低**

26. 食环署就持牌泳池的执管数字近年来一直处于极低水平。举例来说，在 2017 年至 2023 年（截至 9 月 30 日）期间，食环署进行 52,697 次例行巡查，当中只发现两宗违反牌照条件的个案；另一方面，该署共接获 660 宗有关持牌泳池的投诉，平均每年约 98 宗，当中只有 1.2 宗成立。

27. 执管数字低固然有可能是由于泳池持牌人循规表现良好。然而，本署的调查发现，食环署的持牌泳池巡查在频次、质素、方法和记录各方面都存在不足（上文第 4 段至第 15 段）。本署建议，食环署加强对违规持牌泳池的执管力度。

## **加强泳池使用者共同监察的角色**

28. 食环署虽为持牌泳池的发牌机构及监管者，但难以时时刻刻在场监察。该署于 2022 年 10 月增设牌照条件，要求持牌人于泳池适当位置展示在正常开放时段内应在场当值的救生员数目，对持牌人 / 管理人员起提示作用之余，亦令资讯更透明，让泳池使用者发挥共同监察的角色。本署认为，此方向值得肯定。

29. 本署建议，食环署研究从多方面着手，加强泳池使用者共同监察的角色。举例来说，该署可考虑透过牌照条件，要求泳池持牌人在池面范围展示在场当值救生员的近照、姓名和泳池救生章编号、有关池水质素的标准及测试结果等，并提供报备途径。

## **环境卫生当局监管私营泳池并非罕见**

30. 社会上有意见指，应由同一政府部门负责营运公众泳池和监管私营泳池。在是项调查进行期间，本署亦接获这方面的公众意见。由食环署和康文署分别监管私营泳池和营运公众泳池的安排，自 2000 年市政局和区域市政局解散后，沿用至今。应本署查询，政府两个相关决策局并不认为需要更改现时的部门分工安排。

31. 本署理解，有关意见是出于避免政出多门的考虑。就此，本署审研四个地区（分别为温哥华、上海市、澳门及新加坡）就公营和私营泳池的部门分工，发现其中三地均由环境卫生当局监管私营泳池，体育康乐当局则负责营运公众泳池，显示香港现时就

泳池的部门分工并非罕见。事实上，除泳池外，香港政府当局亦有就其他设施（如表演场地）指派不同部门，分别营运管理公营设施和发牌规管私营设施。

32. 在泳池的营运及监管上，康文署及食环署或许各自有其较擅长的范畴，例如康文署对救生员要求方面应具备较丰富的知识，食环署则在环境卫生方面有较全面的经验。尽管现时负责公众泳池和私营泳池的政府部门并不统一，本署认为，重要的是两个部门可以互相补足。为增强协同效应和促进交流，本署建议，食环署与康文署就泳池的监督、管理工作建立恒常的沟通机制。本署欣喜，两署已举行首次会议，以促进双方资讯交流和经验分享。

## 本署的建议

33. 本署对食环署有以下建议：

- (1) 为职员订定工作守则，说明在突击巡查时遇上泳池关闭的跟进安排；
- (2) 加强对卫生督察就巡查持牌泳池方面的培训、就不同检查方法的适用情况提供更多指引，并在可行的项目统一检查标准，以提升巡查质素；
- (3) 采取措施协助卫生督察尽快熟习修订后的视察表格上的新增检查项目，并继续按需要检讨视察表格上其他检查项目，使巡查发挥最佳效用；
- (4) 善用科技，研究使用手机应用程序 / 智能电话记录持牌泳池的巡查结果；
- (5) 研究在持牌条件中规定泳池持牌人须备存救生员的当值记录，并须应食环署人员要求出示，以作投诉调查或其他执管行动参考之用；
- (6) 就发生于持牌泳池的意外设立通报机制，要求持牌人于指定时间内呈报伤亡个案；

- (7) 检视现行牌照条件下对救生及急救复苏设备的要求，探讨加入基本设备。同时，识别安全风险较高的持牌泳池（如使用量较高或涉及学童等高危群组），鼓励持牌人提升相关设备；
- (8) 经审视康文署的意见后，适时制订并向泳池持牌人发出处理池水污染源的指引，以规范持牌人应对各种池水污染源的方法；
- (9) 制订有关卫生督察处理持牌泳池水质投诉的内部指引，并持续监察有关指引的执行情况；
- (10) 加强对违规持牌泳池的执管力度；
- (11) 研究从多方面着手，加强泳池使用者共同监察的角色；以及
- (12) 与康文署就泳池的监督、管理工作建立恒常的沟通机制，以增强协同效应和促进交流。

申诉专员公署  
2024年3月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman\\_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)