

食物環境衛生署對持牌泳池的監管 主動調查報告摘要

引言

現時，全港的泳池大致分為公眾泳池和持牌的私營泳池（「持牌泳池」）。前者由文化體育及旅遊局轄下的康樂及文化事務署（「康文署」）按附屬於《公眾衛生及市政條例》（「《條例》」）的《公眾泳池規例》營運管理；後者則由環境及生態局轄下的食物環境衛生署（「食環署」）按同樣附屬於《條例》的《泳池規例》（「《規例》」）發牌規管。持牌泳池提供公眾泳池以外的選擇，是不少市民消閒、運動的去處。

2. 食環署作為發牌當局，主要透過定期巡查和處理投訴確保持牌泳池符合《規例》及牌照條件，以保障泳客安全和環境衛生。

3. 本署在審視食環署監管持牌泳池的工作後，有以下的評論和建議。

本署調查所得

難以確保成功進行巡查的頻次符合目標

4. 現時，食環署的衛生督察會在每年 4 月至 10 月泳季期間或持牌泳池開放的其他時間，每月例行巡查泳池至少一次。所有巡查均以突擊形式進行。若衛生督察在巡查時遇上泳池關閉，食環署仍會視每月例行巡查泳池的標準已獲遵從。換言之，食環署沒有規定其職員在遇上泳池關閉後，必須再在同一月份內安排另一次例行巡查。

5. 本署的調查發現，衛生督察在巡查時，確有可能遇上不同程度的泳池關閉情況。甚至有個案顯示，食環署在整個泳季期間僅成功巡查泳池一次。

6. 現時，食環署並無要求泳池持牌人提交泳池的開放時間表；若泳池須關閉一段時間進行維修，持牌人亦無須通知該署。

食環署表示，衛生督察透過恆常與持牌人或獲其授權的負責人聯絡來確認泳池的開放日子及時間，以計劃巡查。然而，本署的調查發現，衛生督察與持牌人／負責人就泳池開放日子及時間的恆常聯絡可透過口頭形式（如電話）進行而無須記錄在案，因此亦難以確定職員的實際執行情況。另一方面，食環署現時沒有訂明職員在巡查時遇上泳池關閉的處理方法。

7. 本署認為，食環署有責任盡力確保可成功進行突擊巡查，以確定泳池時刻符合《規例》及牌照條件，保障泳客安全和環境衛生。本署建議，食環署應為職員訂定工作守則，說明在突擊巡查時遇上泳池關閉的跟進安排，包括：一方面，衛生督察與持牌人／負責人就泳池開放詳情的恆常聯絡應予清晰記錄，以便有效規劃巡查；另一方面，若巡查遇上泳池關閉，衛生督察應主動向持牌人／負責人查詢關閉原因及了解泳池最新的開放日子和時間，以盡量減低下次巡查再遇泳池關閉的機會，並把對話內容重點（包括新的開放詳情）記錄在案，供日後有需要時查證。

巡查質素欠理想

8. 一般而言，衛生督察在進行持牌泳池的巡查時，會使用兩份表格，包括檢查「持牌泳池視察記錄」表格（「視察表格」）上的事項，以及於「視察人員所採取行動的記錄」表格（「行動表格」）記錄巡查結果和相應行動。本署的調查發現，食環署巡查持牌泳池的質素欠理想，以致未能發現違規事項（如池水的酸鹼值檢驗結果異常）。此外，視察表格上不少項目均有多個檢查方法，而不同方法的嚴謹程度有別，衛生督察在巡查時未必會採用最穩當的方法。

9. 本署理解，衛生督察巡查泳池時須按現場環境和實際情況行事，以何種方法進行檢查，應以風險為本的原則作考慮，難以一概而論。本署認為，在尊重衛生督察的臨場判斷的同時，食環署亦應確保其監管標準有一定的一致性。本署建議，食環署加強對衛生督察就巡查持牌泳池方面的培訓、就不同檢查方法的適用情況提供更多指引，並在可行的項目統一檢查標準，以提升巡查質素。

巡查方法及相關記錄的填報和保存均有欠妥之處

10. 在本署介入調查前，一些《規例》及牌照條件要求的重要項目（如救生員資格證明和人工呼吸急救面罩等）並未載列於過往的視察表格。換言之，即使衛生督察按照當時的視察表格進行巡查，並認為所有項目的結果均為滿意，也不一定表示有關泳池完全合規。

11. 視察表格遺漏重要檢查項目，無可避免會影響衛生督察的巡查和記錄方式。以救生員為例，過往衛生督察傾向偏重點算救生員人數而忽略檢查其資格證明；即使有盡責的衛生督察曾檢查救生員資格，但因視察表格的限制而沒有記錄，以致事後無法查證。本署的調查亦發現，過往視察表格上某些檢查項目甚為籠統但又欠缺說明，同一項目可具有多重意思（如「池水水質」既可以指透過現場測試獲得結果，也可以指抽取池水樣本送檢），令人難以透過視察表格準確了解巡查的實際情況。

12. 本署欣悉，隨著本署展開調查，食環署已逐步修訂或更新視察表格的檢查項目，使之更完備齊全，並藉更具體的項目描述，統一職員的做法。個案顯示，新修訂的視察表格有效提醒衛生督察，令巡查得以發現違規事項。本署建議，食環署採取措施協助衛生督察盡快熟習修訂後的視察表格上的新增檢查項目，並繼續按需要檢討視察表格上其他檢查項目，使巡查發揮最佳效用。

13. 再者，食環署的巡查記錄，是日後採取執管行動的重要依據。因此，確保有關記錄的完整性和真確性，以及其保存得當，至為重要。本署從個案發現，即使有項目因不同原因沒有被詳細檢查，衛生督察填寫視察表格時，仍在有關項目劃上「✓」號表示滿意。這樣的記錄方式並不能反映巡查實況。另有個案顯示，衛生督察沒有在行動表格上記錄巡查中發出的口頭警告，以及其他填報粗疏的情況。事實上，現時以同一份視察表格記錄多次巡查的安排，容易令表格上的資訊變得混亂。本署欣悉，食環署在是項調查展開後主動採取措施，改善衛生督察填報記錄的方式。

14. 至於記錄的保存，本署發現，現時食環署的視察表格和行動表格、檔案錄事，以及投訴管理資訊系統三方面，就持牌泳池巡查的記錄並不一致。有個案顯示，食環署及相關持牌人保存的記錄存在落差。另一方面，現時視察表格和行動表格是紙本記錄，比較容易折舊和遺失，情況並不理想。

15. 為提升巡查記錄的完整性和真確性，並減低遺失紙本記錄的風險，本署建議，食環署善用科技，研究使用手機應用程式／智能電話記錄持牌泳池的巡查結果。手機應用程式／智能電話可有條不紊地採用最新的巡查記錄版本，逐次記錄衛生督察到持牌泳池的巡查，並將有關資料及記錄直接上載食環署的中央電腦系統，兼具的拍攝功能相信亦有助食環署蒐證。食環署表示，正優化「牌照資訊管理系統」，包括以電子方式記錄巡查持牌泳池的結果。

沒有要求泳池持牌人備存救生員當值記錄

16. 現行的牌照條件並無要求泳池持牌人備存救生員的當值記錄，以致食環署在處理涉及救生員不足的投訴時，只能以事後的巡查所見作出判斷，而無從根據投訴人提供的日期和時間等線索翻查有關當值記錄。在缺乏佐證下，食環署往往難以進行針對性的調查，查究持牌人有否違規。

17. 持牌泳池安排足夠救生員當值，是保障泳客安全必不可少的一環。本署建議，食環署研究在持牌條件中規定持牌人須備存救生員的當值記錄，並須應食環署人員要求出示，以作投訴調查或其他執管行動參考之用。

沒有設立意外通報機制

18. 現時，食環署沒有就發生於持牌泳池的意外設立通報機制，除非有傳媒報道或經其他途徑得悉意外，否則該署不會知道其所監管的泳池曾發生嚴重事故。同樣地，該署並不知悉持牌泳池的相關傷亡個案數目。本署認為，食環署若不掌握持牌泳池曾否發生嚴重意外，便無法進行調查或跟進意外事故，查究持牌人有否違規及糾正問題，以及檢討牌照條件是否適切，情況並不理想。

19. 本署建議，食環署就發生於持牌泳池的意外設立通報機制，要求持牌人於指定時間內向該署呈報傷亡個案（可考慮提供特定格式供持牌人填報）。在接獲呈報個案後，該署可派員到場調查，亦可進行分析，審視意外成因是否涉及持牌人違規，並檢討牌照條件是否適切。

救生及急救設備的要求不足

20. 現時，持牌泳池與公眾泳池在救生及急救復甦設備方面的要求大為不同。本署理解，兩類泳池在使用量和管理模式等方面難以相提並論，從風險管理的角度來看，硬性統一兩者未必合適。然而，現時持牌泳池的牌照條件雖有要求持牌人配備人工呼吸面罩，但未有涵蓋更為基本的救生圈和急救箱，顯然不足。

21. 本署建議，食環署檢視現行牌照條件下對救生及急救復甦設備的要求，探討加入基本設備，同時識別安全風險較高的持牌泳池（如使用量較高或涉及學童等高危群組），鼓勵持牌人提升相關設備，例如安裝閉路電視及配備自動心臟去顫器，以保障泳客安全。

有關水質問題的指引不足

22. 現時，泳池持牌人應對各種池水污染源的方法並無統一標準。食環署並無規定持牌泳池在發現不同污染源後應如何加強清潔或過濾，亦沒有就水質不達標的泳池制訂關閉準則。換句話說，現時水質不達標的泳池是否繼續開放予人游泳，完全取決於持牌人。

23. 在本調查進行期間，食環署已就如何處理於持牌泳池發現不同污染源的情況，主動向康文署查詢，參考其於公眾泳池的做法及相關指引，預計可於 2024 年第二季完成更新指引。本署建議，食環署經審視康文署的意見後，適時制訂並向泳池持牌人發出處理池水污染源的指引，以規範持牌人應對各種池水污染源的方法，進一步確保池水衛生。

24. 與此同時，食環署未有為前線職員制訂關於處理持牌泳池水質投訴的指引，職員在處理投訴時是否及如何進行池水測試，包括是否抽取並送走池水樣本作進一步化驗，很大程度上取決於職員巡查時的判斷。事實上，食環署承認，在欠缺指引下，職員在處理同類投訴時所採取的行動，可能有不一致的情況。

25. 本署欣悉，因應本調查，食環署已著手制訂改善措施。本署建議，該署盡快制訂有關衛生督察處理持牌泳池水質投訴的內部指引，並持續監察有關指引的執行情況。

執管數字極低

26. 食環署就持牌泳池的執管數字近年來一直處於極低水平。舉例來說，在 2017 年至 2023 年（截至 9 月 30 日）期間，食環署進行 52,697 次例行巡查，當中只發現兩宗違反牌照條件的個案；另一方面，該署共接獲 660 宗有關持牌泳池的投訴，平均每年約 98 宗，當中只有 1.2 宗成立。

27. 執管數字低固然有可能是由於泳池持牌人循規表現良好。然而，本署的調查發現，食環署的持牌泳池巡查在頻次、質素、方法和記錄各方面都存在不足（**上文第 4 段至第 15 段**）。本署建議，食環署加強對違規持牌泳池的執管力度。

加強泳池使用者共同監察的角色

28. 食環署雖為持牌泳池的發牌機構及監管者，但難以時時刻刻在場監察。該署於 2022 年 10 月增設牌照條件，要求持牌人於泳池適當位置展示在正常開放時段內應在場當值的救生員數目，對持牌人／管理人員起提示作用之餘，亦令資訊更透明，讓泳池使用者發揮共同監察的角色。本署認為，此方向值得肯定。

29. 本署建議，食環署研究從多方面著手，加強泳池使用者共同監察的角色。舉例來說，該署可考慮透過牌照條件，要求泳池持牌人在池面範圍展示在場當值救生員的近照、姓名和泳池救生章編號、有關池水質素的標準及測試結果等，並提供報備途徑。

環境衛生當局監管私營泳池並非罕見

30. 社會上有意見指，應由同一政府部門負責營運公眾泳池和監管私營泳池。在是項調查進行期間，本署亦接獲這方面的公眾意見。由食環署和康文署分別監管私營泳池和營運公眾泳池的安排，自 2000 年市政局和區域市政局解散後，沿用至今。應本署查詢，政府兩個相關決策局並不認為需要更改現時的部門分工安排。

31. 本署理解，有關意見是出於避免政出多門的考慮。就此，本署審研四個地區（分別為溫哥華、上海市、澳門及新加坡）就公營和私營泳池的部門分工，發現其中三地均由環境衛生當局監管私營泳池，體育康樂當局則負責營運公眾泳池，顯示香港現時就

泳池的部門分工並非罕見。事實上，除泳池外，香港政府當局亦有就其他設施（如表演場地）指派不同部門，分別營運管理公營設施和發牌規管私營設施。

32. 在泳池的營運及監管上，康文署及食環署或許各自有其較擅長的範疇，例如康文署對救生員要求方面應具備較豐富的知識，食環署則在環境衛生方面有較全面的經驗。儘管現時負責公眾泳池和私營泳池的政府部門並不統一，本署認為，重要的是兩個部門可以互相補足。為增強協同效應和促進交流，本署建議，食環署與康文署就泳池的監督、管理工作建立恆常的溝通機制。本署欣喜，兩署已舉行首次會議，以促進雙方資訊交流和經驗分享。

本署的建議

33. 本署對食環署有以下建議：

- (1) 為職員訂定工作守則，說明在突擊巡查時遇上泳池關閉的跟進安排；
- (2) 加強對衛生督察就巡查持牌泳池方面的培訓，就不同檢查方法的適用情況提供更多指引，並在可行的項目統一檢查標準，以提升巡查質素；
- (3) 採取措施協助衛生督察盡快熟習修訂後的視察表格上的新增檢查項目，並繼續按需要檢討視察表格上其他檢查項目，使巡查發揮最佳效用；
- (4) 善用科技，研究使用手機應用程式／智能電話記錄持牌泳池的巡查結果；
- (5) 研究在持牌條件中規定泳池持牌人須備存救生員的當值記錄，並須應食環署人員要求出示，以作投訴調查或其他執管行動參考之用；
- (6) 就發生於持牌泳池的意外設立通報機制，要求持牌人於指定時間內呈報傷亡個案；

- (7) 檢視現行牌照條件下對救生及急救復甦設備的要求，探討加入基本設備。同時，識別安全風險較高的持牌泳池（如使用量較高或涉及學童等高危群組），鼓勵持牌人提升相關設備；
- (8) 經審視康文署的意見後，適時制訂並向泳池持牌人發出處理池水污染源的指引，以規範持牌人應對各種池水污染源的方法；
- (9) 制訂有關衛生督察處理持牌泳池水質投訴的內部指引，並持續監察有關指引的執行情況；
- (10) 加強對違規持牌泳池的執管力度；
- (11) 研究從多方面著手，加強泳池使用者共同監察的角色；以及
- (12) 與康文署就泳池的監督、管理工作建立恆常的溝通機制，以增強協同效應和促進交流。

申訴專員公署

2024 年 3 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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