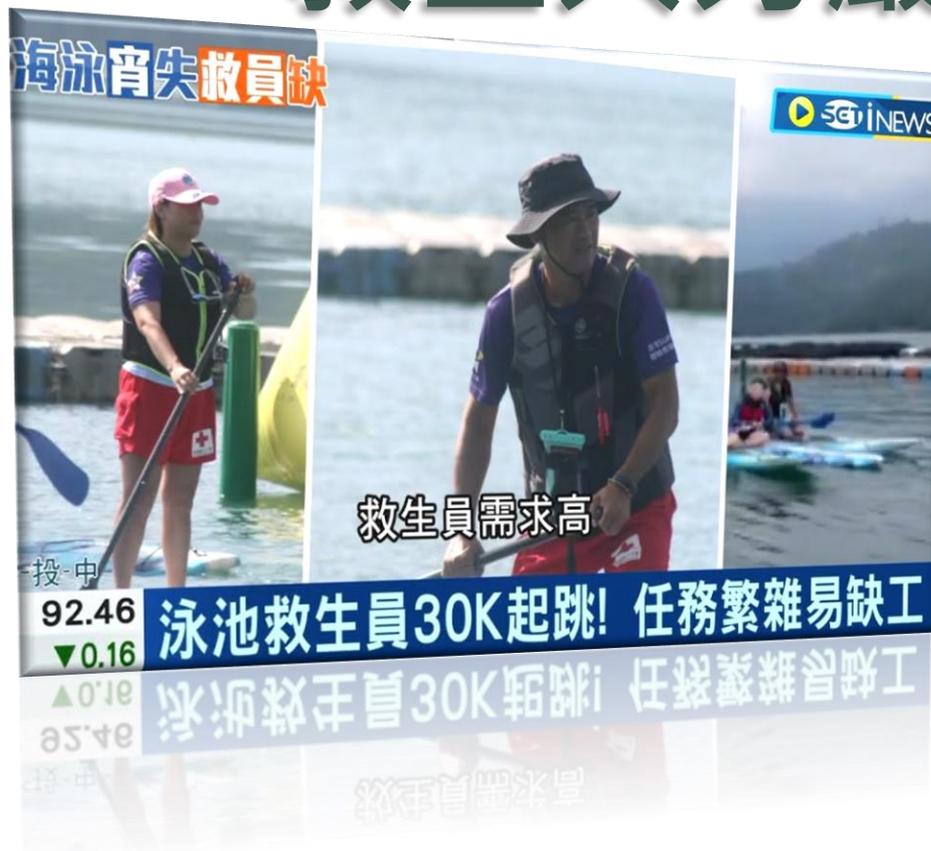


監察院

REPUBLIC OF
CHINA
(TAIWAN)

THE CONTROL YUAN

合格救生員數量銳減 救生人力嚴重不足案



調查委員 范巽綠

112年11月16日

案由

據訴，國內救生員資格檢定規範不合時宜，導致合格救生員數量逐年銳減，救生人力嚴重不足

影響水域遊憩活動安全與相關產業推動發展，損及救生人員工作權

政府主管機關之管理措施是否妥適，實有調查之必要



救生員

- 救生員資格檢定辦法§2。
- 經**檢定合格**，**具備救生基礎知識及能力**，**擔任游泳池或開放性水域救生工作**之體育專業人員。

靜態水域

- 公立泳池
- 私人泳池
- 學校泳池
- 飯店泳池
- 社區泳池
- 水樂園

開放水域

- 海水浴場
- 溪流河川
- 湖泊池潭
- 海岸沿線(近海、外海)

我國救生員管理制度之演進

50年-99年民辦時期：無統一檢定授證標準，由民間自行辦理救生訓練及檢定授證。

本院98年糾正體委會

未依規定對民間團體、協會核發救生員證照，訂定辦法統一規範，顯有違失。(並非禁止民間機構受託辦理救生員資格檢定及複訓工作)

100年-107年官辦時期：(1)訂定救生員資格檢定辦法；(2)政府規劃檢定科目，委託民間機構辦理。

108年迄今訓檢、二證合一時期：
(1)政府收回公辦；(2)將「游泳池」及「開放性水域」救生員證書合一。



我國救生員考證檢定單位之變遷



教育部體育署
Sports Administration, Ministry of Education

體育署救生員證：(1)經系統化訓練及嚴謹考核後，具有一定品質；(2)經4年1次的複訓，確保救生員仍具有一定救援體能及技能，維護救生員和溺者安全。

體育署將救生員兩證合一之原因

體育署考量我國各**開放水域之環境條件不同**，各水域所需救生技能隨水域特性有異，**如訂定相同檢定標準及科目**，會產生以下問題：

1. 測驗各開放水域所需救生技能有**實際執行困難**。
2. **限縮**取得該署救生員證書者**執業範圍**。
3. **增加**有意報考救生員檢定者**取證成本**。

爰將辦法內「**游泳池救生員證書**」及「**開放性水域救生員證書**」結合為「**救生員證書**」，於107年7月11日公布施行。

體育署自行辦理救生員檢定之原因

體育署經常接獲檢舉民間機構辦理**救生員檢定不公**，
有**冒名頂替、放水**等疑慮。

為回應檢舉，體育署**派員訪視**，卻又引起各民間機構批評過於頻繁，**干擾其開班作業**。

加上各民間機構開設訓練、檢定或複訓班次，**常因報名人數不足，不敷成本而取消**，以致**影響參加民眾權益**，爰自109年起自行辦理救生員資格檢定。

公辦好處：(1)定期的檢定場次；(2)標準流程與一致標準；(3)有申訴制度；(4)維持檢定品質與公正。



112.11.7晚間實際履勘救生員訓練情形及瞭解檢定流程

術科測驗進行順序

必要時依現場狀況調整

(由試務管理、副試務管理、該場甄審討論，同時告知執行小組試務中心)

第一階段

- CPR / AED
- 異物哽塞 / 復甦姿勢
- 拋繩 🕒 1分30秒

第二階段

- 200公尺救生四式 🕒 6分鐘
- 長背板
- 20公尺潛泳
- 模擬救溺

第三階段

- 25公尺拖帶假人 🕒 1分
- 踩水 🕒 3分鐘

.... 視情況中場休息





問題發現1



公辦後合格人數銳減、辦理費用暴增

年 度	發 證 數	檢 定 方 式	預 算 費 用
100~101	6,661	委託民間辦理	無資料
102	2,845	委託民間辦理	173萬餘元
103	3,685	委託民間辦理	226萬餘元
104	4,455	委託民間辦理	289萬餘元
105	4,051	委託民間辦理	237萬餘元
106	3,684	委託民間辦理	299萬餘元
107	4,833	委託民間辦理	322萬餘元
108	865	委託民間辦理	647萬餘元
109	682	體育署公辦	1,622萬元
110	250	體育署公辦	1,750萬元
111	660	體育署公辦	1,720萬元
112.1.1~ 112.7.31	349	體育署公辦	1,720萬元

詢據體育署表示：公辦檢定需額外支出**場地、人事、器材費**(統一規格)，約占總經費**60%**。



先進國家多由民間團體(有經驗及專業)辦理 救生員發證

國家	美國	日本	英國	澳洲	臺灣
救生員檢定辦理單位	主要兩個組織： 1. American Lifeguard Association 2. 美國紅十字會	主要兩個組織 1. 日本紅十字會 2. 日本救生協會	Royal Life Saving Society UK	主要兩個組織： 1. RLS(Royal Life Saving) 2. SLS(Surf Life Saving)	體育署 
救生員證書發給單位	1. American Lifeguard Association 2. 美國紅十字會	1. 日本紅十字會 2. 日本救生協會	Royal Life Saving Society UK	1. RLS(Royal Life Saving) 2. SLS(Surf Life Saving)	體育署
救生員證書類別與報考年紀	1. 游泳池，水上樂園或湖泊：年滿15歲。 2. 海灘：16歲。	Rescue I：年滿15歲。 Rescue II：具有Rescue I資格者。	NPLQ國家游泳池救生員資格：年滿16歲。 NVBLQ 海灘救生員資格：年滿16歲。 OWL開放水域救生員資格：年滿16歲。	RLS(Royal Life Saving)：年滿 16 歲 SLS(Surf Life Saving)： 1. 沙灘救生員：年滿13歲。 2. 救生員：年滿15歲。	年滿18歲

不分良窳一律禁止民間機構受託辦理 救生員檢定

- 目前體育署公辦檢定方式，不分良窳一律禁止民間機構受託辦理救生員資格檢定工作，形同**架空救生員資格檢定辦法第20條第1項**「得將救生員檢定工作，委由受認可機構辦理」**規定，方法與目的顯失均衡。**



諮詢專家學者意見：

救生員公辦檢定**缺乏民間機構參與**，不僅**無法貼近民眾實際需求**，更導致**成本上升、通過率降低**，明顯**矯枉過正**。

調查意見一

- 救生員肩負水域救生工作之使命，與國民從事水域遊憩活動之健康安全密不可分，且與水域遊憩活動事業之發展息息相關。
- 體育署為提升救生員資格檢定之公正與素質，自**109年起自行辦理救生員資格檢定**，卻**不分良窳一律禁止民間受認可機構受託辦理救生員資格檢定工作**，形同**架空救生員資格檢定辦法第20條第1項**「得將救生員檢定工作，委由受認可機構辦理」規定，**方法與目的顯失均衡**，更因此導致**通過檢定人數銳減**，引發外界質疑將造成相關產業缺工，衝擊水域遊憩活動安全與事業發展，以及勞民傷財等訾議。
- 救生員之訓練、檢定，宜**建立周延之民間協辦團體評鑑分級制度**，藉由良好的公私合作，確保救生員訓練、檢定之公平與素質，並兼顧成本、效率與便民，達到消費者、產業、政府三贏之局面。

本案調查過程中機關改善作為

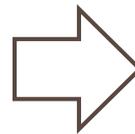
- **公辦前**：受檢人可於新生訓練結訓時**原地檢定**，**節省**交通、食宿等**成本**。
- **公辦後**，受檢人須舟車勞頓至**外地考試**，**增加**交通、食宿等**成本**→**影響報考意願**。
- 經體育署研議，**公辦檢定可配合各訓練機構辦理訓練時間**，申請於**完成訓練後原地檢定**，自112年7月8日起已辦理9場。

序 號	日 期	地 點	檢 定 參 與 人 數	檢 定 通 過 人 數
1	112/7/8	北區運動中心	19	8
2	112/7/9	新莊國民運動中心	22	11
3	112/7/16	國立中山大學	7	2
4	112/7/22	國立中央大學	9	5
5	112/7/29	竹南縣立游泳池	8	1
6	112/7/30	國立臺灣師範大學	8	7
7	112/8/20	臺北榮民總醫院(孝威館)	13	7
8	112/9/3	新莊國民運動中心	20	10
9	112/9/9	花蓮縣立游泳池(太昌)	14	11



問題發現2

溺水事故發生於溪河、
海邊之機率超過6成



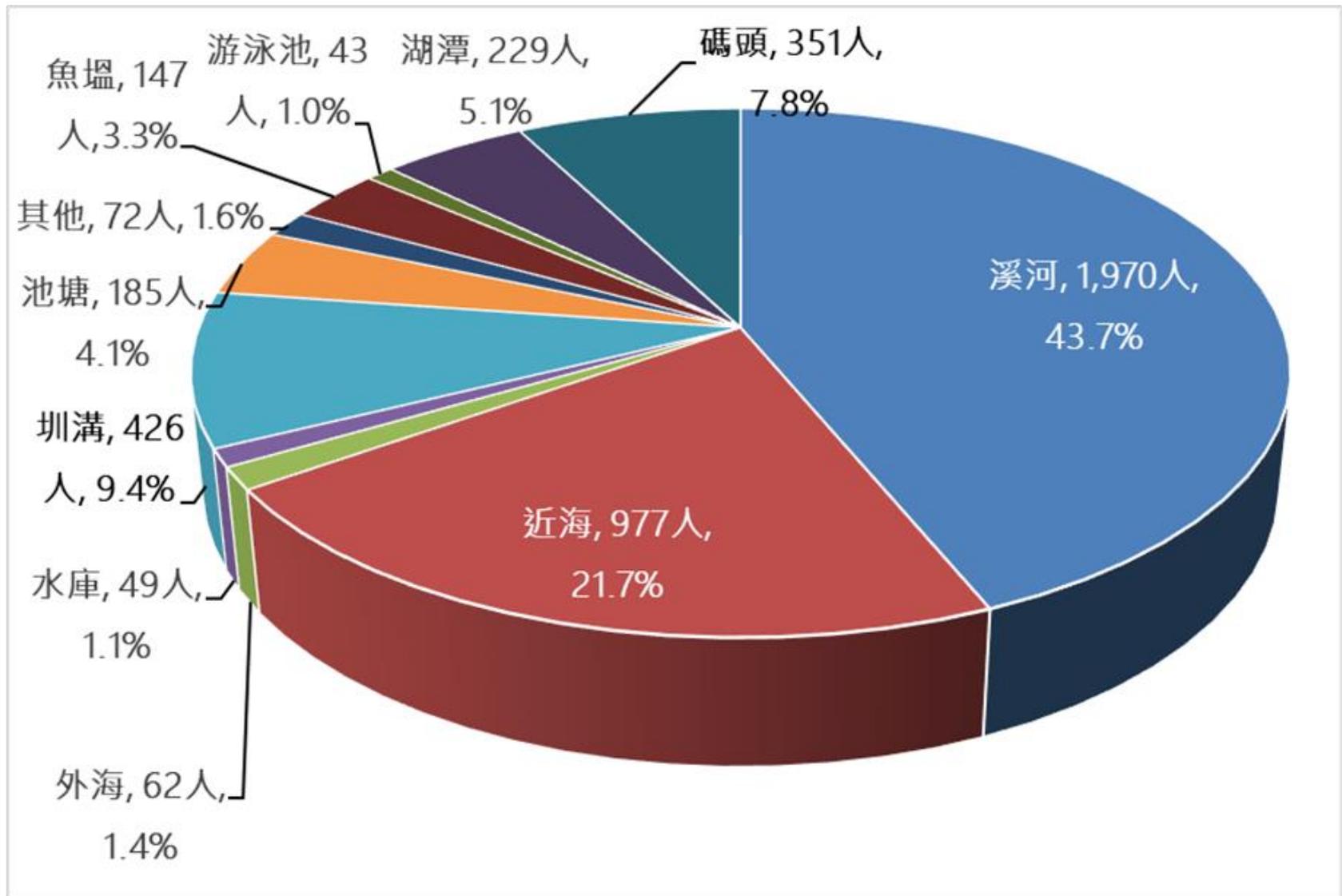
然開放水域救生員之養成
與管理卻處於三不管地帶

☰ 106-110年「溺水地點」統計

106~110年消防機關執行救溺勤務「溺水地點」統計表

年份 溺水地點	106年		107年		108年		109年		110年		總計	百分比
	人數	百分比										
水庫	10	1.2%	8	0.9%	7	0.7%	15	1.7%	9	1.0%	49	1.1%
外海	10	1.2%	13	1.4%	10	1.1%	14	1.6%	15	1.6%	62	1.4%
圳溝	79	9.3%	75	8.3%	107	11.3%	81	9.2%	84	9.1%	426	9.4%
池塘	38	4.5%	36	4.0%	29	3.1%	49	5.6%	33	3.6%	185	4.1%
其他	11	1.3%	27	3.0%	14	1.5%	13	1.5%	7	0.8%	72	1.6%
近海	212	25.0%	227	25.0%	211	22.3%	169	19.2%	158	17.1%	977	21.7%
魚塢	34	4.0%	28	3.1%	32	3.4%	26	2.9%	27	2.9%	147	3.3%
游泳池	8	0.9%	12	1.3%	9	0.9%	10	1.1%	4	0.4%	43	1.0%
湖潭	56	6.6%	49	5.4%	43	4.5%	40	4.5%	41	4.4%	229	5.1%
溪流	338	39.9%	373	41.1%	409	43.1%	386	43.8%	464	50.1%	1970	43.7%
碼頭	52	6.1%	59	6.5%	77	8.1%	79	9.0%	84	9.1%	351	7.8%
合計	848	100.0%	907	100.0%	948	100.0%	882	100.0%	926	100.0%	4,511	100.0%

☰ 106-110年「溺水地點」統計



二證合一後開放水域救生員養成與管理開天窗

陳情書

陳訴人：救生員訓練是在平靜游泳池，和激流泛舟狀況不同，訓練與檢定之救生器材也不適用全國各式開放水域，今一套政策硬要全國使用，反增加實際救生操作危險性。



諮詢專家學者：目前救生員檢定標準不符合實際開放水域之救援需求，以游泳池之標準當作開放性水域之救援標準，實屬不妥。



教育部體育署
Sports Administration, Ministry of Education

體育署：救生員資格檢定為**救生基本能力測驗**，……應檢人是否具有救生實務經驗及所需應變技能，仍須由聘僱救生員之業者因應開放性水域水文環境不同，對救生員**持續施以在職訓練**。

- **本院調查發現**：
 1. 102-107年(兩證合一前)共計核發**開放水域救生員證書4,675張**。
 2. 「**開放水域**」救生員是否進行**在職增能訓練**，目前是任由業者視營業需求自行處理，無強制規範。
 3. 「**開放水域**」救生員由**體育署發照**，卻屬**不同水域管理機關管理**，缺乏一致標準，**容易各行其是或虛應故事**。
 4. 綜上，目前**開放水域救生員**之養成與管理處於**三不管地帶**。

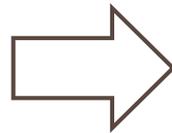
調查意見二

- 救生員證書代表水域救生專業能力，故其資格檢定科目規劃設計之良窳至關重要。
- 目前體育署將「游泳池救生員證書」及「開放性水域救生員證書」結合為「救生員證書」，卻以游泳池標準作為開放水域救援準繩，加上檢定科目偏重游泳技能及體能要求，忽略開放水域救生工作所需具備之實務經驗與應變技能，明顯不合實際救援需求。
- 鑒於近年發生溺水事故地點，皆以「溪河」、「近海」等開放水域為大宗(超過6成)，然卻未見體育署針對開放水域救生員養成與管理之積極作為。
- 該署允應充分聽取各界意見，會同開放水域管理機關及利害關係人積極進行滾動式檢討，以符實際。



問題發現3

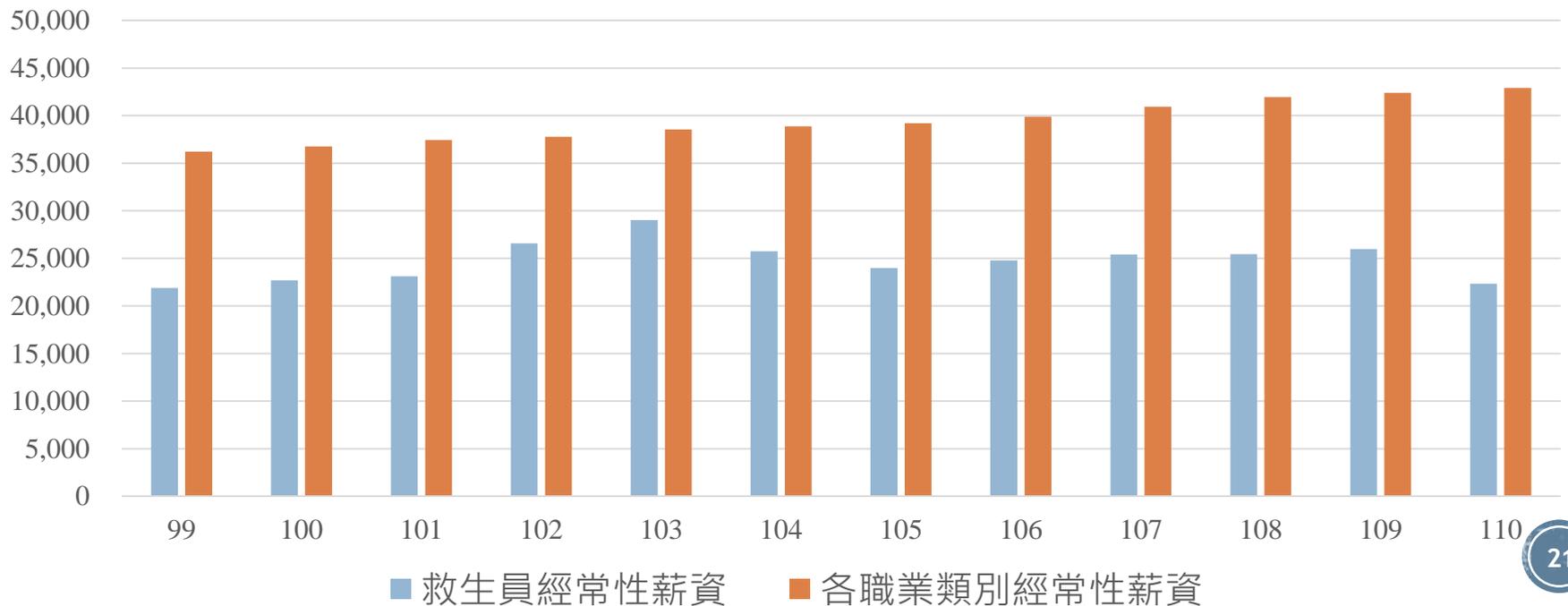
持體育署效期內救生員
證書者計1萬98人



惟各游泳池、水域活動業者
仍屢屢反應救生員不足

體育署調查：救生員就業意願低落原因

- 工作機會不穩定**：救生員工作具季節性、非常態性，工作需求隨季節變化，導致救生員以兼任為主，業者多仰賴每年新取證之年輕學生族群填補人力需求。一旦有更穩定的工作，多使救生員轉職。
- 薪資未成長**：依勞動部每年職類別薪資調查（如下圖），我國受僱救生員經常性薪資自99年至110年間於2萬元至3萬元變動，對比各類別受僱員工經常性薪資已逾4萬元，救生員薪資並無成長，無法形成持證者擔任救生員誘因。





體育署調查：救生員就業意願低落原因

3. 工作負擔超出預期及可能須負法律責任：

- ① 救生員執勤期間須負觀察泳客身心狀況及救助溺水者職責，惟實務上值班期間並非完全從事救生工作，同時有清潔環境、服務泳客需求、進行游泳教學等情形。
- ② 泳客溺水案件，救生員常被列為訴訟被告。即使溺水原因非救生員責任，冗長司法訴訟致使救生員被迫轉行。
- ③ 另救生員薪資多年未成長，工作負擔及法律責任與薪資未成正比，導致救生員轉行。

4. 新冠肺炎導致救生員轉行：因新冠肺炎，世界各國均有游泳池關閉與水域活動產業暫停，救生員需求減少。而疫情趨緩後各行業人力需求大增，然救生員多已轉職。

體育署對於救生員證書之性質定位 與實際執行有落差

■ 體育署稱：

1. 救生員檢定儘限於「資格認定」。
2. 非在規範不具備救生員資格之人，不得從事水域觀察、救溺等辦法所訂執行之救生業務範圍，非具排他性。
3. 與教師證、醫師證等『職業證照』有所不同。

■ 實際上，游泳池管理規範明定：

1. 游泳池應配置救生員。
2. 救生員需為依救生員資格檢定辦法取得合格有效證照者。



體育署對於救生員證書之性質定位
與實際執行欠缺完整性與一致性之
政策考量。



陳訴人：每4年複訓合格方能展延救生員證書效期，侵害人民工作權

陳訴人主張	體育署回應
<p>救生員資格檢定項目標準過於嚴苛，要乙組以上游泳選手才可通過，恐剝奪年長救生員工作權。</p>	<p>救生員資格檢定標準自109年起已4次調整，每次均邀集專家學者及各訓練機構開會討論，難度已逐步調降。</p>
<p>建議取消複訓規定，比照國民體育法其他「體育專業人員」(如漆彈、潛水、體適能指導員)或衛福部各級急救員辦法，完成繼續教育安全講習即可申請展延證照。</p>	<p>為了解我國現行管理規範與他國相較之下，是否過於寬鬆或嚴格，已委託研究，並納入爾後制定相關規範之參據。</p>

109年至今救生員資格檢定及複訓測驗術科科目修正情形

年度	救生員資格檢定修正	救生員複訓測驗修正
109	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「200公尺救生4式」：合格時間由<u>5分30秒修正為6分鐘</u>。 2. 「長背板救援」：合格時間由<u>3分鐘修正為無時間限制</u>。 	「200公尺救生4式」及「長背板救援」亦同步調整。
110	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>取消「25公尺游泳</u>」。 2. 「25公尺拖帶假人」：合格時間由<u>50秒修改為1分鐘</u>。 3. 部分科目(200公尺救生4式、踩水、25公尺拖帶假人)：<u>動作錯誤由扣32分改為扣8分</u>。 	「200公尺救生4式」扣分標準亦同步調整。
111	拋繩：拋擲距離由 <u>10公尺調整為9公尺</u> 。	
112	拋繩：拋擲時間由 <u>1分鐘改為1分30秒</u> ， <u>未拋中者由扣32分改為扣8分</u> 。	「200公尺救生四式」調整為「200公尺游泳」(不限泳姿， <u>6分鐘完成</u>)。

調查意見三

- 救生員養成與執業乃政府推動海洋國家親水政策之重要關鍵。
- 然因目前國內救生員**薪資相對較低**，**欠缺成長願景**，且工作機會**易隨市場或季節變化**等因素波動，較**不穩定**，加上常被列為消費者溺水訴訟事件之**被告**，以致**越來越少**年輕人**願意投入**救生員行列。
- 更有甚者，現行**偏重游泳技能及體能**的複訓方式，對**經驗豐富但體力下滑**之資深救生員相對不利，肇致產業缺工問題雪上加霜。
- 鑑於上開**問題涉及層面廣泛**，非單一機關所能有效處理，**行政院**允宜正視並督同有關機關通盤檢討，研提改善對策(含改善**薪資待遇**、**工作環境**、**法律責任**、**救生員證書之性質定位**，以及確保**經驗豐富但體力下滑**之資深救生員**工作權**等機制)，以保障救生員權益，**促進其職涯健全永續發展**。

處理辦法

1. 調查意見一、二，函請**教育部**確實檢討改進見復。
2. 調查意見三，函請**行政院**參處，並督同所屬確實檢討改進見復。
3. 抄調查意見，函復陳訴人。
4. 檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。