

社福處所規劃及設置不足： 是服務規劃問題，亦是土地競爭問題



香港社會服務聯會政策研究及倡議主任(社會發展) 游佩珊女士

缺乏社福用地及處所的供應數據

要了解社福處所如何不足，較理想是掌握社福用地和處所供應數目和需求數目之間的差額。現時社福用地是包括在「政府、機構或社區用地」(GIC用地)之中，以2016年計，GIC用地佔香港已建設土地面積的2.3%，相當於全港私人住宅的面積。用地面積看似很龐大，但GIC用地用途極為廣泛，包括政府部門及辦公室、社區會堂、球場及公園等文娛康樂用地。筆者曾向規劃署詢問按不同用地類別劃分(如政府部門用地；社區設施用地；社會福利用地等)，各項用地的面積及佔GIC用地的比率。政府回覆表示，現時土地用途的分佈情況只表示概括用途，沒有細分政府、社區、社會福利等用地的面積¹。

就有關社福處所佔用樓面面積的數據，筆者也曾向社會福利署(下稱社署)詢問，各項社福處所面積及其佔整體社福處所面積比率，社署回覆指沒有備存有關的資料²。缺少了這些社福處所用地的相關數據，限制我們了解現時社福用地的供應狀況。

雖然我們沒有掌握反映處所供求狀況的詳細數字，但前線的觀察和輪候服務數字，仍可間接反映處所不足的問題。下文將分析現時問題的源起，涉及的規劃失效問題和可能的出路。

規劃失效引致社福處所不足

「規劃」機制若能發揮充份效能，首先，勞福局及社署要處理好「服務規劃」，即評定以哪些服務滿足哪種社群的需要，訂定規劃標準和準則。其次，規劃署要有效執行「處所規劃」，即根據《香港規劃標準與準則》(下稱《規劃標準》)按勞福局及社署訂下的規劃標準，在整體規

¹ 規劃署回覆電郵，《查詢GIC用地》，檔號PLD ISLS/6-20/6。2019年1月17日。

² 社會福利署回覆電郵，《查詢按年社福處所面積數據》，檔號IPRU-20190200。2019年1月25日。

劃時預留合適處所。按此步驟，「處所規劃」的標準，理應根據「服務規劃」的結果而進行。行之有效的「服務規劃」能適時應對社福服務需要的轉變，調節服務提供名額及處所需要。

參考一下《規劃標準》第三章「社會福利設施」，有助了解服務規劃的現況。現行的《規劃標準》反映了以下兩大問題，影響了社福處所的供應。

(1) 《規劃標準》只包括14項社福處所，未能覆蓋現時各種社福服務

《規劃標準》的第三章，列出了14項社會福利服務(見表一)，此等服務獲得社署及規劃署認可，須於規劃時按標準或情況規劃設置相關的處所³。然而，在14項以外的津助社會服務(例如各項社區發展服務、家庭危機支援中心和食物銀行等)，以及各項非津助社會服務(例如社區飯堂、自助組織會址等)的處所需求，則未有在《規劃標準》反映，意味這些社會服務的處所供應，政府不會在規劃過程中預留相關土地，需要日後由社署或營運機構自行在現有的GIC用地或私人物業中競爭。

(2) 《規劃標準》中部分社福處所缺乏客觀準則，無助規劃部門執行設置

從表一可見，現時列出的14項社會福利服務的處所，其中6項是以人口數目作規劃的標準，包括兒童及青少年中心、綜合家庭服務中心及部分安老服務。以人口為基礎的規劃比率是客觀指標，提供基準讓公眾及政府知悉處所供應是否足夠。例如安老服務自2018年加入人口為本的規劃標準後，即可計算出現時至2026年短缺的支援及照顧服務數目⁴。規劃部門在相關的客觀標準下，便能及早預留空間興建處所，以填補服務短缺。

另外8項未有設立人口規劃比率的，主要為康復服務及幼兒中心。按《規劃標準》的指引，設立康復服務處所，「不只視乎人口而定，亦取決人口特徵、地理因素及服務需求，以及社署的康復計劃方案為依據」；同樣地，設立幼兒中心，需按「個別地區的估計需求」而設⁵。這種指引缺乏客觀準則，就社區需要的判斷，遂交由當區社署、規劃署、以及負責執行地區諮詢程序的民政署等部門定奪，過程並不透明。以「精神健康綜合社區中心」(ICCMW)為例，2009年《施政報告》承諾於全港各區設立，不過在設置服務中心的過程，經常因當區的居民反對而被拖延或擱置，因此，直至2016年為止，預計成立的24所中心之中，仍有5所未有獲得永久處所。事例反映，在缺乏客觀清晰的規劃指標之下，服務處所的規劃全賴部門之間的行政協調，一旦服務處所的設置演化成社區政治角力，協調便會失效，服務亦難以開展。

³ 至於這些服務是否按章落實規劃和設置，則沒有具體的數字去作客觀評估。社署於2010年回覆立法會時，表示「未有就能達到規劃標準下建議的樓面面積標準的各福利服務單位進行統計，但相信大部分的單位均符合有關要求」

⁴ 到2026/27年度，整體還欠缺11,567個資助宿位。詳見勞福局局長羅致光網誌。

⁵ 勞福局將於2019/20年度制定幼兒中心規劃比率。

表一 《規劃標準》包括的14項社會服務的設置標準及過往主要變化

服務類別	服務項目	2000規劃標準	2008 規劃標準	2018規劃標準
青少年服務	綜合青少年服務中心	每2-3萬人1間	每1萬2千名(6-24歲) 人口1間	每1萬2千名(6-24歲) 人口1間
安老服務	長者地區中心	每1萬7千名長者1間	沒有設定人口標準	在新發展區每17萬人口1間
	長者鄰舍中心	每2千名(65歲以上)人口1間 ⁶		在新發展或重建區每1.5至2萬人口1間
	資助安老院舍	每1千名(65歲以上)人口17床位		每1千名(65歲以上) 人口21.3床位
	長者社區照顧服務 ⁷	每1萬7千名(65歲以上)人口1間 ⁸		每1千名(65歲以上) 人口17.2名額
家庭服務	綜合家庭服務中心	每15萬人口1間		每10-15萬人口1間
幼兒服務	幼兒中心	每2萬人100學位		
康復服務	早期教育及訓練中心	沒有列載此服務項目	沒有列載此服務項目	沒有設定人口標準
	特殊幼兒中心			
	展能中心			
	職業康復服務			
	殘疾人士住宿			
	殘疾人士地區支援中心			
精神健康綜合社區中心				

⁶ 前為「長者活動中心」。

⁷ 包括「長者日間中心」及「家居為本照顧隊」。

⁸ 只包括「長者日間護理中心」。

要處理上述問題，得從「服務規劃」做起，使「處所規劃」能配合作適時調整。政府於2016制定「安老服務計劃方案」(ESPP)時，正是循此途徑重新設立處所規劃標準。當時，研究團隊經歷了四個步驟，由定義社群及計算社群人口、了解社群各種需要、訂定服務的設計及分工，到最後推算所需處所數目及人手。及後，政府基於此推算，修訂了相關處所的《規劃標準》，加入按人口數目而定的客觀規劃比率，令部門掌握處所供應落後情況，在未來土地規劃中安置相關處所設施。

既然ESPP有成功經驗，藉制訂不同服務計劃方案(如康復計劃方案)修改《規劃標準》，或許能改善福利處所的規劃，以增加長遠的供應，若往後各服務都有「計劃方案」，《規劃標準》加入更多相關的處所規劃比率。

社福處所不足也是土地資源競逐的問題

按政府的論述，本港整體土地資源不足，要設置社福處所，就必然要面對土地及處所競爭。現時，除了按《規劃標準》尋找社福處所外，社署會以不同方式爭取服務的永久處所。首先，社署可通過政府內部協調機制，與其他政府部門協商分配使用GIC空置處所。其次，是推動公私營合作，包括推出「鼓勵在新私人發展物業內提供安老院舍院址計劃」⁹(「新私人發展物業計劃」)及「私人土地作福利用途特別計劃」¹⁰(「特別計劃」)。最近，政府更建議在市場購買私人物業，也是增加社福處所的手段。

這些不同的措施或計劃，都需要面對土地處所資源的競爭，包括與其他政府部門競爭、在諮詢過程中應對社區人士的對其訴求，即使是前文提及以「規劃比率」作為一種硬性指標去規劃處所，都只是可以在爭取土地資源時增加社署的議價能力。同樣地，以公帑租用/ 購買私人處所時，政府也要面對在私人市場其他潛在用家的競爭。本年度財政預算，政府撥款200億購置私人物業作福利用途，期望能提供約60組物業以營運約130項社福服務，此等舉措，實際也是增加社署於私人市場的競爭能力。

此外，政府的「新私人發展物業計劃」及「特別計劃」均屬自願參與性質，前者推行至今超過16年，只成功安插3間安老院舍，計劃顯然未能吸引私人發展商設置社福處所。「特別計劃」反應較好，至今已吸引63項計劃進行，因不少項目的土地或處所來自社會服務機構，涉及的土地本已用作社會服務，土地用途上的衝突(land use conflict)相對較少，但機構在考慮參與計劃時，會有不同的策略上、發展上和技術上的考量，實際上也有土地資源競爭的面向，故政府如何提供足夠誘因，以釋放這些私人土地，提供更多社福處所，是一大挑戰。

⁹ 2003年推出的「鼓勵在新私人發展物業內提供安老院舍院址計劃」要求有關發展商加入一些契約條款確保提供安老院舍處所。

¹⁰ 2013年推出的「私人土地作福利用途特別計劃」(「特別計劃」)，資助非政府機構擴建及重建持有土地及物業以增加社福用地供應。

面對社福處所短缺問題，官方請大家耐心等待各措施計劃的成果，處所供應緊張的問題將得以紓緩。在等待之時，政府除了應繼續探索其他可以增加社福土地和處所供應的有效方法外，更應追源溯本。觀乎現時政府在社福處所規劃的政策¹¹，主要仍強調以協調方式增加供應，其果效有目共睹，或許是時候政府要重新檢視整個社會福利規劃政策各機制，以應對未來福利服務的需要。

¹¹ 主要增加社福處所的政策為：(1)在發展房屋用地中協調需要後自行興建、(2)物識GIC用地的空置處所、(3)私人土地作福利用途特別計劃。見立法會福利事務委員會討論文件。

參考資料

- 立法會(2010)。《立法會十題：社福設施樓面面積》。檢自：<https://www.info.gov.hk/gia/general/201001/27/P201001270171.html>
- 立法會福利事務委員會(2018)。《立法會福利事務委員會特別會議討論文件：社會福利設施的規劃》。檢自：<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ws/papers/ws20180719cb2-1807-1-c.pdf>
- 立法會福利事務委員會(2018)。《立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介：私人土地作福利用途特別計劃》。檢自：<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ws/papers/wscb2-598-1-c.pdf>
- 立法會 (2003)。《立法會參考資料摘要：鼓勵在新私人發展物業內提供安老院舍院址的計劃》。檢自：https://www.lwb.gov.hk/download/legco/brief/w030723/c_030723.pdf
- 平等機會委員會(2016)。《香港精神健康綜合社區中心及其他社福設施選址所遇困難的研究》。檢自：<http://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/2016761533341338165.pdf>
- 政府規劃署(2018)。《香港規劃標準與準則》。香港：香港特別行政區政府。政府新聞網(2019)。《財政預算案－勞工及福利局相關措施記者會》。檢自：http://gia.info.gov.hk/general/201902/28/P2019022800934_304955_1_1551434056426.pdf
- 政府新聞網(2019)。《羅致光網誌：安老服務規劃》。檢自：https://www.news.gov.hk/chi/2019/01/20190120/20190120_102423_214.html?type=ticker
- 勞工及福利局網頁(2019)。《局長網誌：安老服務之寸土必爭》。檢自：https://www.lwb.gov.hk/blog/chi/post_25022018.htm