

## 從「私人土地作福利用途特別計劃」看社會福利規劃 — 與香港明愛社會工作服務部部長之訪談及政策啟示

訪談香港明愛社會工作服務部部長 陳美潔女士

訪談及撰文：香港社會服務聯會政策研究及倡議總主任(社會發展) 黃子璋先生

社福用地及處所短缺，服務長期未能回應社會需要，業界及公眾均責難政府缺乏長期規劃。從宏觀政策角度看，政府要提供處所，不外乎三種方法：

1. 利用公權力按中央規劃參數和機制，規劃福利處所；
2. 提供財政或其他誘因促成公私營合作，以釋放一些現存於民間而當未用盡的土地和物業；
3. 利用財政資源直接從私人市場購置或租用物業<sup>1</sup>。

在規劃參數不全，規劃機制未能發揮效用的時候，勞工及福利局(下稱勞福局)於2013年推出「私人土地作福利用途特別計劃」(「特別計劃」)，鼓勵社會服務機構藉擴建、重建或新發展旗下的土地和物業，為一些嚴重短缺的服務提供處所<sup>2</sup>。透過訪問香港明愛(下稱明愛)社會工作服務部部長陳美潔女士，回顧機構參與「特別計劃」的經驗，本文期望探討公私營合作如何能釋放未盡用的土地資源，並嘗試評論政府在整體社會福利處所規劃政策上的潛在問題。

### 「特別計劃」的誘因

「特別計劃」以外，並非沒有其他增加處所途徑。陳女士提到過往面對處所短缺時，要自行物色租房署或私人的物業，當中遇到不少困難。另外，機構也可以為舊有處所進行裝修，但要按法例規格及服務要求裝修，重建物業可能帶來更大效益；故在未有「特別計劃」前，明愛曾經重建及加建現有處所<sup>3</sup>，重建荃灣中心亦曾在考慮之列，並已獲社會福利署(下稱社署)批准，重建後可提供安老院舍及長者日間護理中心，惟明愛須以自負盈虧的模式營運服務。若要獲得資助服務，則須把新增處所交予社署用作公開競投，變相把機構的私人土地公有化。

按「特別計劃」的設計，政府除了提供財政支援<sup>4</sup>和技術諮詢支援<sup>5</sup>，最重要是容許參與機構毋需公開競投便可獲得營運合約，在新建處所內營運新設的津助服務。陳女士以重建荃灣服務中心為例闡述「特別計劃」的效果。荃灣中心重建，涉及將樓高4層佔地1290平方米的舊廈，重

<sup>1</sup> 包括透過資助撥款讓機構可以私人市場租用處所。

<sup>2</sup> 第一期計劃包括11項指定的安老及康復服務。於2019年第二期計劃包括18項指定的安老、康復及幼兒服務。

<sup>3</sup> 重建香港仔中心及擴建堅尼地城浦菲路中心。

建成為一幢10層的新綜合服務中心，總樓面面積達7994平方米。重建後，除原有的社區中心及重置一間原本位於青衣的殘疾人士地區支援中心外，還新增了一些資助服務，包括120個持續照顧護理安老院名額及40個長者日間護理中心名額。這些新增的服務，既符合「特別計劃」的優先服務清單，亦與明愛機構發展策略吻合。

換言之，「特別計劃」既能協助政府增加處所供應，亦滿足機構服務發展需要。截至2017年底，「特別計劃」共吸引43間機構提交63個初步建議，由於反應理想，政府遂於2019年開展第二期計劃。若這些項目能成功進行，相信可以增加不少福利處所。

圖一：明愛荃灣社區中心重建後外觀



<sup>4</sup> 包括申請獎券基金進行工程和受重建影響而需暫時重置服務的調遷費，同時若項目福利設施佔淨作業樓面面積不少於5成，機構可申請酌情以獎券基金全數支付項目的技術可行性研究。

<sup>5</sup> 技術諮詢支援，主要由勞福局及社署協調各項目發展相關部門(如屋宇署、規劃署、消防處、路政署等)向參與機構提供。

## 「特別計劃」的潛在問題：公私營合作何以為繼？

觀乎機構的熱烈反應，「特別計劃」釋放土地處所的潛力不少；可是，現時評論政策措施的成效，可能言之尚早。陳女士在訪問中提及的困難，揭示「特別計劃」有其潛在問題：

1. **工程歷時長久，耗費時間心力：**重建或擴建項目涉及不同的行政程序<sup>6</sup>；涉及建築技術層面的事宜，機構除了需要建築專業的支援外，亦要有能力與他們協作、協調，以致監督項目。「特別計劃」提供資源予機構聘用專業人士，固然降低參與的困難，但觀乎現在的進度，每項發展均需要很長時間，機構甚感吃力。
2. **協調項目及服務的行政成本未受資助：**即使明愛內部有產業辦事處的同工擔當項目經理，負責監督工程和控制成本提供意見，然而在過程中，機構須要協調服務單位的需要與地契或法例的要求，有時要成立跨部門工作或協調小組跟進，衍生不少的行政成本，這是現時「特別計劃」資助未有承擔的開支。
3. **跨部門協調支援不足：**重建需要於其他臨時處所安排重置原有服務，但一些需要牌照營運的服務，重置難度頗高。若重建項目涉及社署以外其他部門的服務，重置難度更高。陳女士以幼稚園為例，重置時要考慮教育局對原來處所、臨時處所和重建後新處所的牌照要求，「特別計劃」協調支援並不包括此類非福利設施，機構須自行協調及承擔涉及的費用<sup>7</sup>。

類似的問題，都有機會冷卻機構參與計劃的熱情，對中小型機構猶甚。按陳女士的說法，「特別計劃」入場門檻仍然較高。因此，沒有更強力的支援，這種公私營合作策略可能無以為繼。

由此可見，以公私營合作為福利處所規劃的政策，明顯有其限制。社會服務機構的核心業務是提供社會服務，深度參與重建或興建少量處所，未嘗不可，但若經常如此，難言不會影響服務質量。即使從政府的角度而言，當機構面對各種異常困難時，有可能會卻步；即使工程開展了，若機構缺乏技術進行有效監管，工程失敗的風險增加，影響福利處所供應的穩定性。

## 「特別計劃」的非預期影響：反思社會福利規劃之政策

作為一項公私營合作的政策措施，「特別計劃」的最大挑戰，就要確保設計能平衡政府的政策需要(公營)和機構的發展策略(民間/ 私人)。政府要以全局視野作社福服務規劃雖然無可厚非，但機構作為前線服務提供者，對服務需要既有其估量，也有自身的機構策略考量，忽略機構的想法和意見，有可能減弱「特別計劃」的效用。「特別計劃」容讓機構在重建項目內有條

<sup>6</sup> 例如「特別計劃」要求機構須分別就可行性研究與及工程設計顧問服務進行招標，以減低中標公司低估項目風險的可能性，可能導致重覆工作步驟。

<sup>7</sup> 以荃灣服務中心為例，項目進行期間就得要與港鐵公司商討工程對地下管道的影響及處理方法，才能進行地基工程。

件地加插自負盈虧服務<sup>8</sup>，明愛也是藉重建荃灣中心的機會，按機構對未來社會發展的評估，在新增處所內加入自負盈虧服務<sup>9</sup>。

由是觀之，雖然「特別計劃」原意是彌補失效的福利規劃機制，盡量填補處所之不足；卻在無心插柳之下，實踐了一種與民「共議共創」的福利規劃政策理念；社福界與政府的夥伴關係，竟在這種安排下得到較具體的落實。這種正面果效，正反映了原來福利規劃機制中的一大缺失：即自從90年代政府取消了「五年計劃檢討」機制後，機構參與規劃的空間大減，無法把前線觀察反映在規劃之中。取消規劃標準，政府未有與業界商討，以致規劃部門在規劃處所時無所根據，在發展新土地和新屋邨時又沒有與業界商討去爭取更多處所，這都是導致今天處所短缺的系統性原因。「特別計劃」的出現，無疑是重新向政府提出一個核心的問題：如何重建與業界的緊密夥伴關係，為滿足市民的服務需要作長遠和理性的規劃？

## 結語

近日，政府宣布直接在私人市場購買物業作為福利用途，對解決處所荒無疑是一個可以嘗試的方法。從福利規劃政策角度而論，若「特別計劃」強調與民間機構的意見和發展策略相適應，購買物業則意味著福利規劃要與市場供應條件相適應，其中包括設施的價格、規格、和分布，三者均可能與實際的服務需要不吻合。以公私營合作的方式，政府主事的官員及服務機構尚可以按服務優次主導處所發展，以購買私人物業的方式，政府將受制於市場的物業類型，主導空間將進一步縮小，為了滿足服務營運和法例標準，政府無可避免要將貨就價，而持有較理想物業的業主，自然會看準政府的弱點和強項，從中獲利。

以上述各種新舊方法去增加處所供應，無可厚非；但從整體的規劃政策而言，必須有道地運用不同的方法。以穩定供應為考量，長遠中央規劃機制最為重要，若能輔以加入民間參與協作模式，則最為可取。公私營合作模式能落實官民共議共創理念，並按實際需要提供處所，但供應不穩定，在規劃的供應不足時稍作補充十分合適。至於直接在市場購置，是非常手段，看來只適合於非常時期才使用。

---

<sup>8</sup> 必須為社署認可設置的福利設施，否則機構須自行承擔最少工程項目總額的10%。

<sup>9</sup> 包括開設一間全人及家庭發展中心及一間精神創傷治療中心，為社區人士提供身心靈培育和精神創傷治療服務。