

## 增加社福用地及處所供應的可能進路



香港理工大學賽馬會社會創新設計院總監 凌嘉勤先生

在一般人或是社福同工的印象當中，社福用地和處所的供應是屬於土地及城市規劃工作的範疇。雖然這個印象沒有錯，但筆者希望指出，規劃師及規劃署不但必須得到各方面的配合才能做好這方面的工作，我們也要從社會創新角度開拓思維、擴寬視野，啟動集體智慧，去探討增加社福用地及處所供應的可能進路。

城市規劃其中一個目標，是善用有限的空間資源以滿足各項現時及未來社會的需要。在其中，規劃署主要發揮兩大作用：一是協調各部門的用地需要和建立優次共識，以評估包括社福設施在內的公共服務設施的土地需求；二是在土地開發和發展項目的規劃過程中預留空間資源（包括用地和處所），以回應社會的需要。因此，規劃過程既是各政策局和政府部門的協商場所，同時亦是各持份者競逐有限空間資源的角力場。

### 預設明確量性指標

現實上，「社會需要」這概念並無絕對定義或基準。在不同的政策局和部門眼中，他們的責任就是要成功取得空間資源，用以建造設施和提供服務回應「社會需要」。而在規劃過程中，政策局或部門的需求能否被滿足，則與他們所持的理據及不同群體對該政策支持力度有著很大關係。

《香港規劃標準與準則》為很多公共服務設施訂立量性指標，即是按人口數目提供相應公共服務設施的要求。試想像一下在規劃過程中，有多於一個部門提出用地要求，某部門手握的憑據愈具體清晰，對其處境則愈有利。例如，在最新修訂的《香港規劃標準與準則》當中，當局就加入了每17萬名人口就要設置1間長者地區中心的要求。這樣，規劃署各區的規劃專員便需要在日常的地區規劃工作中，較為主動地為這類設施尋找機遇。這修訂也能提醒各部門有責任落實文件中的預設量性指標。對於增加社福用地及處所的供應而言，其實社會福利署（下稱社署）在規劃過程中也可以利用人口數目作為標準提出要求，從而更有力地爭取其需要的空間資源。

## 超前籌劃減低地區反對的可能

不過，即使在《香港規劃標準與準則》加入預設量性指標，亦不代表能夠打通社福處所用地規劃的所有關節。其中一個難題便是「避鄰效應症候群」(Not In My Backyard - NIMBY Syndrome)。我們必須承認有些社福設施，如更新人士或精神病康復者的中途宿舍等，的確較容易引起部分社區人士的擔憂而提出強烈反對。如要在現有鄰舍內加設這類設施確有難度，要克服「避鄰效應症候群」更是難關處處。但其實，居民的NIMBY反應大多是出於心理擔憂多於實質該設施所帶來的影響。現時政府或社福界對NIMBY的態度主要是要耐心解釋，並鼓勵理性交流，爭取協調改善，但筆者認為兩方不能一直無原則地退讓。

筆者認為處理NIMBY較佳的做法，是在規劃發展較大規模屋苑時，預留空間容納這類較敏感的設施，並利用設計技巧把這類設施融合在發展總綱圖 (Master Plan) 內。這會讓居民在購買或遷入相關住宅單位前，便已知悉這類設施的存在。而這類設施的處所與居民日常活動空間既有合理分隔，也有巧妙的融合，他們會較易接受。要做到這個成果，在發展項目的早期規劃階段，便須確定所需設施的種類、規模、特殊設計要求，和該設施在興建階段和操作階段的財政支持。

## 創造來自公營房屋 5% 的潛力

香港可供發展之用的空間資源，在未來相當長的日子裏會變得非常緊絀。有鑒於人口急速老化的趨勢，社福設施如各類型的院舍都會出現巨大的供應缺口。因此，我們需要社會創新的思維，尋求突破，以發掘可持續的社會資源應對這個艱難的挑戰。

以私人住宅項目為例，為鼓勵私人住宅發展商向住戶提供康樂設施，如只供住戶使用的會所、健身室、多用途室等，政府會把這些設施所佔的面積豁免計算在總樓面面積內。而最多可寬免的面積為住用總樓面面積的 5%<sup>1</sup>。在此政策下，私人住宅發展商大多樂意在屋苑設計上加入康樂設施。因為這既不影響可出售的總樓面面積，也可以增加屋苑對買家的吸引力。從社區規劃的角度來看，此舉不但可增加康樂設施的供應，提升居民的生活質素，亦可透過鄰里之間共享康樂設施，提升社區凝聚力。值得注意的是，這項政策已經實施了近20年，相關部門都以謹慎的態度審核每宗豁免個案，不容濫用，因而對城市及物業發展並沒有產生不良影響，堪稱德政。

有見及此，如果私人住宅發展項目在目前的發展管制政策下，能讓附屬康樂設施取得最多5%總樓面面積豁免。那麼基於公眾利益，政府應不應該考慮制訂政策，規定在公營屋邨的總樓面面積上，再加最多5%樓面面積撥作社福設施用途呢？筆者的答案是政府應該制定該政策，並認為此政策在技術上可行。

<sup>1</sup> 詳見Lands Department, 2000; Buildings Department, 2011; Building Department, Lands Department & Planning Department, 2017。

這項政策共有四大好處：一是社福處所會隨著公營房屋陸續落成而有較穩定和較大量的持續供應；二是公營屋邨一般都有方便的公共交通服務，屋邨內也有比較寬裕的公共空間可以和社福處所的使用者共享；三是及早籌劃，讓新遷入居民預早知道某類社福設施的存在，從而減低NIMBY阻力；四是能為屋邨住戶創造就近的工作機會，釋放在家婦女和退休人士的勞動力。這既可增加他們的家庭入息，也可舒緩院舍的服務人手短缺。由此可見，這是一個一舉多得，而多方皆贏的政策。

在法定規劃層面，公營屋邨的地盤一般會被包括在「住宅用途（甲類）」（“R(A)”）的法定土地用途分區之內，按法定圖則註釋表，在此用途分區內「社會福利設施」是「經常准許的用途」<sup>2</sup>。而「社會福利設施」則包括「男/女童院、安老院、殘疾人士住宿院舍、戒毒治療及康復中心、中途宿舍、長期護理院、老人社區支援服務中心、幼兒中心、兒童及青年中心、社區中心、濫用藥物者輔導中心、違法者自新服務中心、展能中心、殘疾人士庇護工場、殘疾人士社交及康樂中心等」<sup>3</sup>社福處所。

由於其中涉及的種類非常廣泛，所以在新的公營屋邨內容納社福處所的情況，比在私人屋苑內設置康樂設施要複雜得多，特別是在規劃初期，社福處所的最終用途可能仍未能決定。但是，我們能以安老住宿院舍的使用要求作為規劃及設計基準，這便能夠為最終的決定用途提供最大的空間彈性。一個公營屋邨由初期規劃階段，到進行詳細技術評估、建築設計，再到破土動工，快者往往涉時二、三年。在這時段內，社福部門能有充裕時間，決定該社福處所應用作那一類的社福設施了。

有了這個最多5%總樓面面積用作社福處所的政策，在公營屋邨項目的初期規劃階段，相關部門便不用再花時間爭議要不要容納和要容納哪類型的社福設施。他們反而可以聚焦為這必定要提供的「5%」做出最恰當的規劃和設計。筆者對我們的城市規劃師和建築師的專業能力充滿信心，相信只要政策清晰，目標明確，他們一定可以完成任務。

另外，政府還要考慮這「5%」的處理辦法，是用發展管制政策豁免計算在總樓面面積內（類似豁免私人住宅項目的附屬康樂設施），還是根據《城市規劃條例》第16條申請增加這「5%」（如果法定圖則有對相關的R(A)地盤訂明最高樓面面積的管制）。具體的處理方法可由相關的局、署詳細考慮。

最後，政府亦應該作出政策承諾和財政撥備，全面承擔這「5%」引致的額外建築開支，減輕公營屋邨建造機構的財政負擔。

<sup>2</sup> 有關法定圖則註釋，詳見城市規劃委員會(2018a)。

<sup>3</sup> 有關社會福利設施釋義，詳見城市規劃委員會(2018b)。

## 短期政策措施：靈活運用「分散」空間模式設置社福處所

社福服務多數在鄰舍層面及社區層面提供，設施應位於服務使用者或社區人士能夠便捷到達的地點，個別處所的規模未必需要動輒興建一幢獨立建築物。有關設施的配置，應該彈性運用「分散」的空間模式。

除了把多項社福設施集中容納在一幢綜合政府服務大樓內的「集中」的空間模式外，社福設施也能以「分散」的空間模式滲透在社區不同角落的商場、公營和私人屋苑的低層，這有助擴大社福設施的整體覆蓋範圍。

在城市建成區常欠缺恰當的政府用地，往往需要掌握較大規模的重建項目或政府賣地的機會，並在規劃申請或賣地條款中列明提供社福處所的要求，但這要等待項目完成，會有好幾年的時間差。較能在短期取得成果的方法，便是租用或購買現成的物業。財政司司長在2019-20年度財政預算案中公佈預留200億予勞工及福利局和社署購置60個物業，供營辦130多項社福設施，這可見政府解決社福設施不足的決心，值得讚賞與支持。

但無論是「集中」與「分散」的空間模式，消防安全規定往往成為主要制約。例如，根據《幼兒服務規例》，為兩歲以下兒童提供服務的幼兒中心不得距離地面超過12米，而為兩歲或以上兒童提供服務的幼兒中心則不得距離地面超過24米；各類長者中心和長者日間護理中心或安老院舍不應距離地面超過24米<sup>4</sup>。再加上泊車位和上落客貨位置的要求等，都對不同類型的社福設施選址構成一定限制。其實，「集中」與「分散」空間模式之間並沒有優劣之分，最重要的是政府相關部門要有效協調，加強合作，因地制宜，掌握機遇。

## 總結

筆者最近受邀加入香港社會服務聯會的社福設施發展常設委員會，深感社福同工服務大眾，扶助貧弱的熱誠。同時也對他們因社福處所供應嚴重不足而產生的無奈和焦慮，感同身受。

筆者與社福同工的交流中，分享了一些規劃工作的經驗，也從社會創新的角度，提出了上述「5%」的政策建議，希望能善用撥給公營屋邨的土地資源，較根本地逐步解決社福處所的供應問題，讓社福同工能把他們的專業資源和才幹，聚焦於提供社會服務，減低空間資源不足對他們帶來的困擾和無奈。

這「5%」的政策建議，必然會引出大量需要解決的技術、政策、政治考量等難題。但難題不是原地踏步的藉口，反而是尋找解決辦法的動力。在解決問題、克服困難的過程中，我們能以社會創新的實踐，培育破格思維的能力，凝聚迎難而上的決心，讓更多人成為社會創新的行動者。

<sup>4</sup> 有關香港社區設施的規劃標準及準則內容，詳見規劃署(2018)。

## 參考資料

- Abe, A., & Pantazis, C. (2014). Comparing public perceptions of the necessities of life across two societies: Japan and the United Kingdom. *Social Policy and Society*, 13(1), 69-88.
- Buildings Department. (2011). Practice Note for Authorized Persons, Registered Structural Engineers and Registered Geotechnical Engineers - Exclusion of Floor Areas of Recreational Use (3rd ed.). Hong Kong. Retrieved from <https://www.bd.gov.hk/doc/en/resources/codes-and-references/practice-notes-and-circular-letters/pnap/APP/APP104.pdf>.
- Buildings Department, Lands Department, & Planning Department. (2017). Development Control Parameters. Hong Kong. Retrieved from [https://www.landsd.gov.hk/en/images/doc/JPN04\\_text.pdf](https://www.landsd.gov.hk/en/images/doc/JPN04_text.pdf).
- Lands Department. (2000). Recreational Facilities in Residential Developments. Hong Kong.
- 城市規劃委員會 (2018a)。法定圖則註釋總表。檢自：[https://www.info.gov.hk/tpb/tc/forms/master\\_schedule.html](https://www.info.gov.hk/tpb/tc/forms/master_schedule.html)。
- 城市規劃委員會 (2018b)。詞彙釋義 (經修訂的版本)。檢自：[https://www.info.gov.hk/tpb/tc/forms/dot\\_revised\\_broad.html](https://www.info.gov.hk/tpb/tc/forms/dot_revised_broad.html)。
- 規劃署 (2018)。香港規劃標準與準則 — 第三章 社區服務。香港: 規劃署。檢自：[https://www.pland.gov.hk/pland\\_tc/tech\\_doc/hkpsg/full/pdf/ch3.pdf](https://www.pland.gov.hk/pland_tc/tech_doc/hkpsg/full/pdf/ch3.pdf)。