

立法會福利事務委員會

推行「私人土地作福利用途特別計劃」的進展

目的

本文件旨在簡介推行「私人土地作福利用途特別計劃」（「特別計劃」）的進度。

背景

2. 社會上不少意見關注福利用地短缺，以致一些福利服務的輪候時間偏長，尤其是安老及康復服務。同時，部分非政府機構於多年前獲政府批予土地（或獲私人土地業權人捐贈土地），以現今的準則而言，可能某程度上出現未有地盡其用的情況。勞工及福利局（勞福局）於2012年下半年與非政府福利機構討論如何透過重建（包括擴建）善用非政府機構擁有的土地，以提供更多多元化的津助及自負盈虧設施，特別是安老及康復設施，得到正面及積極的回應。其後，行政長官於《2013年施政報告》中宣布，政府會積極考慮更靈活運用獎券基金，及如何更適切地為土地持有人在規劃或發展過程中提供協助。

3. 政府在2013年9月邀請社福機構參加「特別計劃」。在「特別計劃」下，申請機構須在其土地上透過重建（包括擴建），淨增加一項或以上在政府設施清單內的福利服務，該設施清單包括現時或可見將來均需求殷切的三項長者及八項殘疾人士服務。在「特別計劃」的項目下，獎券基金在多方面會有更靈活的撥款安排，涉及與社福服務有關的配套設施、技術可行性研究、調遷，及自負盈虧服務的非經常性開支等。「特別計劃」的主要特點載於附件一。

4. 「特別計劃」在2013年11月18日截止申請，收到43間社福機構提交的初步建議，涉及63個申請。根據申請機構的

粗略估算，如「特別計劃」下所收到的所有建議項目均能順利落實，預計可增加約17 000個為長者和殘疾人士而設的服務名額，包括約9 000個安老及約8 000個康復服務的名額（詳見附件二）。這將有助提供額外的總樓面面積作需求殷切的福利服務用途。「特別計劃」亦能為人手規劃提供具體依據。而由於大部分發展或重建後的項目應可運作長達數十年，將可帶來持久的效果。

5. 各個申請內的建議項目均處於不同的規劃階段，有關項目能否按申請機構的建議落實，將取決於多項因素，包括有關用地的地點及周遭環境、公用設施和交通運輸配套、地契條款及分區計劃大綱圖對用途及發展密度的規定、地區諮詢的反應、現有服務的分布概況、及擬設服務的供求情況等。視乎完成必要的發展及規劃程序（例如修訂分區計劃大綱圖、取得規劃許可、契約修訂等）所需的時間，推行這些項目可能需要數年甚或更長的時間。鑑於各申請項目處於不同的規劃階段，預計會按不同的速度推展，故「特別計劃」的資金流應會有一定的靈活性。假設所有「特別計劃」下的60多個申請項目均獲批准及在技術上均可行，所需的獎券基金撥款粗略估計為200億元。獎券基金在2012-13年度的實際期終結餘約為102億元，而2008-09至2012-13年度，獎券基金每年平均收入以及每年平均開支分別為約16億元及約8億元。為使「特別計劃」項目的規劃工作能在資源更明確的情況下進行，同時為避免影響獎券基金其他項目，政府已於2014年2月獲立法會財務委員會批准向獎券基金轉撥100億元額外款項，以確保獎券基金有足夠資源推行「特別計劃」下的各可行項目及其他符合獎券基金資助範疇的項目。

推展情況

6. 根據一貫獎券基金撥款的規定，在「特別計劃」項目下涉及申請獎券基金撥款的社福設施，需先得到社會福利署（社署）同意為提供有需要的服務，這包括受資助福利服務部分及自負盈虧的福利服務部分。在機構申請獎券基金以資助工程費用前，社署會與申請機構先釐定服務詳情，例如服務類別、名額（包括受資助以及自負盈虧服務名額的分配情況）等。在考慮受資助及自負盈虧服務時，社署會按一貫的做法，顧及社會對有關服務的長遠需求、服務使用者的選擇，

以及有關服務在市場發展的成熟程度¹。

7. 「特別計劃」下的項目的申請機構在申請獎券基金撥款以資助工程費用前，須先進行技術可行性研究。可行性研究須由非政府機構聘用的顧問進行，並應包括：該項作福利用途項目的定義範疇、地形測量、地盤調查、於設計細節階段進行環境影響／風險評估的需要評估、地盤限制、成本估計、初步設計圖、施工時間表、地盤出入通道的評估、可供使用的公用事業服務等。該份研究報告須提交社署批准，待確立該申請項目的技術可行性和範疇後，有關社福機構可在適當時候申請獎券基金以進行工程。

8. 截至2015年3月底，社署已與所有申請機構會面，商討如何優化機構的建議以更切合福利需要，並討論如何解決技術事宜。社署及相關部門會按需要進一步審視有關修訂建議，以考慮是否適合由申請機構就建議項目進行技術可行性研究或地區諮詢。

9. 截至2015年3月底，在63個初步建議中，五個項目已進入建設階段，其中兩個項目的工程費用已獲獎券基金撥款，該五個項目預期會在2017-18年度或之前完成，新增約240個安老服務名額（其中約100個為津助名額），以及約450個津助康復服務名額，有關資料表列附件三。

¹ 社署在詳細審核申請機構的初步建議後，根據以下因素考慮自負盈虧福利服務的設置：

- (i) 該用地現在是否正營運有關服務，並達至社署滿意的水平；
- (ii) 有關設施是否有其服務需要；
- (iii) 有關設施是否符合政策目標，或有助填補服務供求上的落差；
- (iv) 有關服務建議的細節，包括服務目標、服務對象、營運安排、收費水平、樓面面積要求等是否符合社署要求及獲社署同意；
- (v) 有關設施會否很大程度地影響「特別計劃」下指定福利設施的提供；及
- (vi) 根據規劃署建議或分區計劃大綱圖訂明的地積比率或建築物高度限制，是否地盡其用等。

10. 至於其餘58個建議則處於不同的規劃階段，如有關項目確定技術可行，預期可在2017-18年度後分期完成。其中兩個項目（即位於黃大仙的香港聖公會護養院的擴建項目，以及位於屯門藍地福亨村路的博愛醫院安老院舍發展項目）已獲獎券基金撥款進行技術可行性研究。在2015-16年度，社署預期會支持其他個別建議項目進行技術可行性研究。待個別建議項目的技術可行性研究完成後，政府將可對有關項目提供的服務種類及服務名額有較準確的估算。

11. 根據申請機構的建議，無論在樓宇高度或樓面面積方面都在進行重建（包括擴建）後有所提高，以提供更多需求殷切的福利服務。在「特別計劃」下，如果有些發展項目需修訂分區計劃大綱圖或取得城市規劃委員會的規劃許可，及／或擬建福利設施為所涉地契所不容許，又或有關新發展、重建或擴建將超出地契所載的發展規定（例如在覆蓋率、樓宇高度或樓層層數、總樓面面積、非建築地帶方面的規限），則有關地段業權人需向規劃署申請修訂分區計劃大綱圖或規劃許可，及向地政總署申請修訂相關地契條款，以進行擬議的工程。而申請機構亦須根據《建築物條例》的規定向屋宇署提交建築圖則申請。政務司司長辦公室轄下的政策及項目統籌處自「特別計劃」籌劃至今，一直協助勞福局統籌相關政府部門（包括社署、規劃署、地政總署及屋宇署）審視申請機構提交的建議，亦會繼續有關的工作。

12. 勞福局及社署在2014年4月17日向18區區議會主席及副主席介紹「特別計劃」，並列出申請建議地區的分布，得到各區區議會主席及副主席的正面回應。申請機構會適時就個別計劃跟進地區諮詢的工作。社署及其他相關部門（如規劃署及地政總署等）會提供相關的協助。

與申請機構的互動

13. 政府於2014年4月30日、2014年8月28日及2015年3月13日舉辦了三次交流會，其中一次更邀請了香港建築師學會代表出席，講解福利設施設計（特別是無障礙設施）的情況。因應非政府機構對推行計劃細節提出的意見，勞福局及社署已就「特別計劃」作出進一步清晰及優化，包括：

- (a) 為設合現時標準及照顧可見未來的服務需求，社署正檢討部分福利設施的設施明細表，經修訂的設施明細表獲批准後，將按獲批獎券基金款項進行技術可行性研究的通知日期適用於「特別計劃」下的建議項目，社署預期有關明細表最快可以在2016年年中獲批；
- (b) 部分申請機構本身沒有建築／物業管理的技術或專業人員支援，有關機構可申請獎券基金撥款，委聘認可人士或顧問協助機構擬備建議項目的技術可行性研究撥款申請，每宗申請將由社署作個別考慮；
- (c) 申請機構可申請獎券基金撥款，委聘項目管理服務以協助機構在項目實施階段監察項目進度，每宗申請將由社署作個別考慮；及
- (d) 申請機構可在項目內設立員工培訓設施，作為培訓員工以提供優質照顧／支援服務之用。若有關設施的總樓面面積（連同項目內其他附屬設施的總樓面面積）不超過10%，申請機構可申請獎券基金撥款資助有關的建設及內部裝置費用。

下一步工作

14. 勞福局會繼續統籌「特別計劃」的推展情況。日後勞福局會因應需要繼續上文第13段提及的交流會議及採取其他適當方式與非政府機構加強溝通，亦會與政務司司長辦公室轄下的政策及項目統籌處繼續聯繫，協助申請機構推展不同項目的進行。

15. 然而，我們必須指出，政府推行「特別計劃」，並不會影響社署正在或將會推展的其他社福設施發展項目。社署已在17個發展項目中預留用地，以興建新的合約安老院舍、合約安老院舍暨日間護理單位與及長者日間護理中心，有關設施分布於東區、灣仔、觀塘、深水埗（三間）、油尖旺、離島、葵青、北區（兩間）、沙田（三間）、荃灣、屯門及元朗。在殘疾人士康復服務方面，政府亦會在多區開展工程，

在「特別計劃」以外致力新增康復服務名額。

徵詢意見

16. 請委員備悉「特別計劃」的進度。

勞工及福利局
社會福利署
2015年4月

「特別計劃」主要特點

「特別計劃」的主要特點如下² –

(a) 社福服務種類

安老服務

1. 提供持續照顧的護理安老院
2. 護養院
3. 長者日間護理中心

康復服務

4. 嚴重殘疾人士護理院
5. 中度弱智人士宿舍
6. 嚴重弱智人士宿舍
7. 長期護理院
8. 綜合職業康復服務中心
9. 展能中心
10. 特殊幼兒中心
11. 早期教育及訓練中心

參加「特別計劃」的非政府機構須在其持有的土地上淨增加一項或多於一項有關的服務。為了讓非政府機構有更大彈性以應付其他需求，有關機構可在同一幅土地同時提供上述11項服務以外的其他福利及／或非福利設施，惟該等用途和安排須符合適用的規例和程序，以及規管有關地段的土地契約條款。

(b) 發展模式

發展模式可包括擴建、重建、新發展，也可採用上述其中一個或多過一個結合模式。社福機構可利用總樓面面積少部分以提供與社福服務有關的附屬設施，有關成本將會由獎券基金承擔。除獲政府酌情批准外，我們認為不應該拆卸樓齡少於25年的建築物。

² 並不適用於社署在「特別計劃」以外已處理或將會處理的其他福利項目

- (c) 非政府機構過往的服務記錄
非政府機構須令社署信納其為真正的非牟利團體，並具備直接營運有關福利服務的經驗及良好的企業管治記錄，並證明有能力及／或經驗負責類似發展／重建項目。
- (d) 豁免公開競投的規定
現時，社署要求非政府機構（即使該機構擁有土地），須與其他非政府機構競投，以取得額外總樓面面積在其土地營運新增類別的津助服務。舉例說，一非政府機構把其設有100個長者津助宿位的建築物重建為設有300個長者津助宿位及100個殘疾人士津助宿位的建築物，由於該100個殘疾人士津助宿位會視為該土地上的新增津助服務類別，故須與其他非政府機構進行公開競投。另一方面，該300個長者津助宿位雖然部分為新增宿位，但屬擴充服務，該非政府機構可繼續營運有關服務而無需進行公開競投。在「特別計劃」下提供新增津助福利服務，社署可酌情豁免公開競投的規定，條件是參加「特別計劃」的非政府機構從獎券基金或其他來源獲得撥款以支付「特別計劃」下項目的非經常性開支後，一般須放棄競投在其他地方提供的同類新增津助服務一次。
- (e) 技術可行性研究
根據現行做法，獎券基金只會按建議劃作福利設施的淨作業樓面面積所佔比例，資助技術可行性研究的費用。在「特別計劃」下，如福利設施佔該項目淨作業樓面面積不少於50%，社署會考慮酌情運用獎券基金全數資助整個項目的技術可行性研究。
- (f) 調遷費
由於在發展或重新發展用地期間，參加「特別計劃」的非政府機構或需把現有福利服務遷往其他處所，社署會考慮酌情批准運用獎券基金支付涉及的調遷費。

(g) 自負盈虧的服務

根據使用獎券基金資助自負盈虧項目的非經常性開支的現行做法，就基本建設工程而言，一般須遵從下列規定：

- (i) 該非政府機構須具備三年營辦福利服務的良好記錄，並須承諾會營辦有關工程項目至少五年；以及
- (ii) 就自負盈虧服務方面，該非政府機構須自行承擔獎券基金所認可的自負盈虧工程項目總額至少10%，以支付給獎券基金；或以獎券基金就自負盈虧部分所認可的總額至少10%的款項，補貼就工程項目的任何高於標準的設施。

在「特別計劃」下的項目，社署會酌情考慮：

- (i) 豁免非政府機構具備三年營辦服務的記錄，惟須符合以下條件：
 - 非政府機構必須證明而且令社署信納他們有能力營辦擬設的福利設施，使其持續營運，例如具備財政能力、所聘用的服務團隊具有營運擬設福利設施的相關經驗等；以及
 - 非政府機構必須承諾會營運擬設的福利設施至少八年；以及
- (ii) 豁免非政府機構該10%的承擔，只要該自負盈虧部分是用以提供符合當前需要並獲社署同意設置的福利設施，例如自負盈虧的安老院舍。不過，「特別計劃」項目如涉及非福利設施，這些設施的非經常性開支（及所需要支付的十足補地價）仍須由有關非政府機構承擔。如上述任何非福利設施（如教堂、醫院設施等）獲得相關決策局同意設立，非政府機構需另行作出資源上的安排，以應付所涉及的費用，包括所需要支付的補地價。

(h) 就發展事宜提供一站式協助

「特別計劃」下的項目，仍必須符合適用於有關發展的相關法例的規定，包括《城市規劃條例》、《建築物條例》等，以及有關地段的契約的規定。鑑於非政府機構可能需獲取意見以善用其土地的發展潛力，在申請修訂土地契約（如需要）、提交規劃申請和建築圖則等方面也可能需要當局協助，政務司司長辦公室轄下的政策及項目統籌處將會向「特別計劃」的非政府機構就建議項目提供諮詢和協調服務。

「特別計劃」下所收到的初步建議項目詳情

在「特別計劃」下，政府正處理由 43 間社福機構提交的 63 個初步建議，當中包括 42 個重建項目、9 個擴建項目及 12 個新發展項目，有關詳情如下：

地區	申請數目	長者住宿服務名額		長者日間服務名額	殘疾人士住宿服務名額				殘疾人士日間/照顧康復服務名額			
		提供持續照顧的護理安老院	護養院	長者日間護理中心	嚴重殘疾人士護理院	嚴重弱智人士宿舍	中度弱智人士宿舍	長期護理院	綜合職業康復服務中心	展能中心	特殊幼兒中心	早期教育及訓練中心
香港												
中西區	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
東區	4	150	-	140	-	110	156	-	280	170	120	180
南區	7	773	300	274	50	50	50	-	-	50	54	120
灣仔區	2	-	-	40	-	-	-	-	-	-	60	180
九龍區												
九龍城區	5	165	190	150	50	150	100	-	60	150	120	330

地區	申請數目	長者住宿服務名額		長者日間服務名額	殘疾人士住宿服務名額				殘疾人士日間/照顧康復服務名額			
		提供持續照顧的護理安老院	護養院	長者日間護理中心	嚴重殘疾人士護理院	嚴重弱智人士宿舍	中度弱智人士宿舍	長期護理院	綜合職業康復服務中心	展能中心	特殊幼兒中心	早期教育及訓練中心
觀塘區	6	932	-	140	200	-	50	-	120	150	360	540
深水埗區	3	100	-	40	-	-	56	73	77	-	60	90
黃大仙區	2	50	150	140	-	-	-	-	-	-	-	-
油尖旺區	2	-	-	60	-	-	50	-	-	50	120	360
新界區												
離島區	2	107	-	20	-	-	-	-	-	-	-	-
葵青區	3	200	-	160	-	50	50	-	400	100	120	150
北區	5	429	-	210	-	-	-	200	120	-	60	90
西貢區	5	250	-	80	60	50	-	-	-	90	60	90
沙田區	1	-	-	-	-	-	-	200	-	-	-	-
大埔區	4	120	-	80	-	84	100	-	120	84	60	60
荃灣區	4	209	184	115	75	57	-	-	-	57	48	170
屯門區	4	1 250	880	140	-	-	-	-	-	-	60	90

地區	申請數目	長者住宿服務名額		長者日間服務名額	殘疾人士住宿服務名額				殘疾人士日間/照顧康復服務名額			
		提供持續照顧的護理安老院	護養院	長者日間護理中心	嚴重殘疾人士護理院	嚴重弱智人士宿舍	中度弱智人士宿舍	長期護理院	綜合職業康復服務中心	展能中心	特殊幼兒中心	早期教育及訓練中心
元朗區	4	519	-	220	30	56	-	-	50	300	-	90
總數	63	5 254	1 704	2 009	465	607	612	473	1 227	1 201	1 302	2 540
		8 967			8 427							
		17 394										

2. 上文的附表所載的服務名額數字，是根據申請機構的初步建議的估算。由於這些建議項目絕大部分尚未進行技術可行性研究，未進行所需的發展及規劃程序（例如修訂分區計劃大綱圖、取得規劃許可、契約修訂等），申請機構亦未根據《建築物條例》的規定向屋宇署提交建築圖則申請。現階段未能預測這些初步估算的服務名額是否準確、這些建議項目的完工時間，以及工程完成後的樓面面積等。申請機構初步建議內提及的數字將視乎申請項目的技術可行性，以及社署與申請機構商討建議服務細節情況而作出調整。

「特別計劃」下預期在2017-18年度內或之前完成的五個項目
(截至2015年3月底)

發展項目	新增在指定服務清單(請參閱附件一)內的福利設施名額 ³	最新進展	預計完成日期
匡智會就大埔匡智松嶺村綜合職業訓練中心的前職工宿舍及服務大樓的重建項目	100個中度弱智人士宿舍名額	機構已獲香港賽馬會慈善信託基金撥款以進行有關重建工程。	2016-17年度
香港明愛就荃灣城門道9號明愛荃灣社區中心的重建項目	120個持續照顧護理安老院名額(包括48位以自負盈虧方式營運)及30位長者日間護理中心名額	機構已獲香港賽馬會慈善信託基金撥款支持有關重建工程的部分費用，其餘費用將由機構承擔。	2016-17年度或之前

³ 除特別註明外，新增名額均為受資助名額。

發展項目	新增在指定服務清單(請參閱附件一)內的福利設施名額 ³	最新進展	預計完成日期
基督教靈實協會就將軍澳培成里8號靈實胡平頤養院的擴建項目	87個以自負盈虧方式營運的持續照顧護理安老院名額	有關擴建工程的撥款已在2015年1月20日獲獎券基金諮詢委員會支持，社署會按既定程序就所涉及的獎券基金撥款申請尋求正式批准。	2017-18年度或之前
協康會就香港大口環道19號慶華中心的重建項目	54個特殊幼兒中心名額及180個早期教育及訓練中心名額	立法會財務委員會已在2014年7月批准獎券基金撥款申請，以支持有關項目的重建費用。	2017-18年度或之前
匡智會就大埔匡智松嶺村內現用作環境美化及耕種空地的新發展項目	60個特殊幼兒中心名額及50個早期教育及訓練中心名額	機構已獲香港賽馬會慈善信託基金撥款以進行有關發展工程。	2017-18年度或之前