

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)350/16-17(04)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2016 年 12 月 12 日舉行的會議

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

目的

本文件旨在綜述立法會及其轄下委員會過往就私人土地作福利用途特別計劃("特別計劃")所作的討論。

背景

2. 行政長官在《2013 年施政報告》中宣布，政府會透過不同途徑，物色適合土地，以配合福利服務現時及未來的需要。政府當局會探討在適合的新發展或重建項目中，預留部分土地或建築物作福利服務設施之用。政府當局會更靈活運用獎券基金和更好地利用非政府機構擁有的土地，透過重建或擴建，提供多元化的津助和自負盈虧設施。勞工及福利局("勞福局")於 2013 年 9 月推出特別計劃，以作跟進。

3. 據政府當局表示，特別計劃鼓勵社會福利機構("社福機構")透過原址擴建或重建提供所需的福利設施，特別是安老及康復設施。在特別計劃下，申請機構須在其土地上透過擴建或重建，淨增加一項或以上在政府當局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 3 項長者服務及 8 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，包括與社福服務有關的配套設施、技術可行性研究、與項目有關的調遷費及自負盈虧項目的非經常性開支。政府當局亦會適切地為社福機構在規劃或發展過程中提供協助。特別計劃的主要特點載於**附錄 I**。

4. 在 2014 年 2 月 10 日的會議上，福利事務委員會("事務委員會")原則上支持政府當局提請財務委員會("財委會")批准政府當局的建議，轉撥 100 億元的額外款項予獎券基金，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。該項建議於 2014 年 2 月 21 日獲財委會批准。

議員的商議工作

監察在特別計劃下提供的服務

5. 部分議員認為，由於住宿照顧服務是社會福利服務中需求最大的一環，申請機構不應隨意決定在特別計劃下提供的服務類別。政府當局應在服務發展方面給予申請機構一些指示，包括服務類別及提供服務的時間表。

6. 政府當局表示，特別計劃將為中長期福利服務規劃提供依據。勞福局已接獲 43 間社福機構提交的 63 項參加特別計劃的初步建議。當中涉及新發展或重建項目的申請有 50 多個，其餘的則為原址擴建或加建。申請機構須提供政府當局指定的服務。政府當局了解到，在特別計劃下提供的額外服務名額可能不足以完全滿足需求，但會致力爭取更多政府土地來滿足服務需要。

7. 考慮到須向特別計劃注入大量財政資源，部分議員認為申請機構應提供服務一段較長時間，甚或永久提供服務，以確保持續供應所協定的服務。政府當局應訂立機制，以確保申請機構會遵守他們與政府當局達成的協議，包括所提供的服務類別、規模和時間。另有議員認為，鑒於福利服務需求可能會隨時間而改變，政府當局應容許所提供的服務類別具有靈活性，並因應需要考慮批准其他服務類別。

8. 據政府當局表示，在服務期方面，申請機構必須符合在特別計劃下與社會福利署("社署")達成的協議。他們須提供其建議所述類別的服務，倘要更改服務類別，須經社署批准。對於須取得規劃許可的項目，如認為適當，規劃署會協助申請機構尋求所需許可。如果在某幅用地上將會提供的服務受有關的土地契約規管，申請機構若有意提供並非土地契約所訂明的服務類別，或須向地政總署申請修訂土地契約。社署會就此與規劃署及地政總署作出協調。

9. 在2014年2月12日立法會會議的致謝議案辯論中，部分議員關注到，在人口老化問題較嚴重的地區(例如中西區、灣仔及深水埗)，特別計劃能夠增加的名額較少，甚至是零增長，而某些地區不會為殘疾人士提供宿位。他們促請政府當局檢討興建院舍的部署，以填補非政府機構新服務名額的短缺，讓長者及殘疾人士可有更多選擇，在自己熟悉的社區接受相關服務。

10. 在2014年3月財務委員會審核2014-2015財政年度開支預算的特別會議上，有議員就特別計劃下各項目的服務類別及完成時間提出書面質詢。政府當局表示，根據申請機構的粗略估算，如特別計劃下所收到的63個初步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個安老服務及約8 000個康復服務的名額。該等建議項目若得以落實，將會大大紓緩對服務需求的壓力，並縮短長者和殘疾人士輪候需求殷切的福利服務的時間。政府當局在事務委員會2016年6月13日會議上向其簡介特別計劃的推行進度時表示，截至2016年5月底，特別計劃下6個項目已進入建設階段，其中5個預計可於2017-2018年度或之前完成，另一個預計可於2018-2019年度完成。這些項目將會提供約240個額外的安老服務名額(包括100個資助名額)及1 030個額外的康復服務名額。其餘項目均處於各個規劃階段，預期將於2018-2019年度之後分階段完成，視乎其技術可行性而定。大部分建議均有待進一步評估其建議詳情、技術可行性研究的結果，以及完成所需的發展及規劃程序及地區諮詢。因此，現階段暫未能預測這些建議項目的完成時間。

11. 部分議員認為，完成該6個已進入建設階段的項目所需的時間過長。他們呼籲政府當局同步採取一些程序，以加快推行此等項目。特別計劃下的項目即使可節省用於就提供福利設施物色用地的時間，但所需的時間並不較其他項目為短。部分議員詢問政府當局有否研究特別計劃下的項目的完工時間。

12. 政府當局表示，鑒於工程相當複雜，完成社福界擴建、重建或新發展項目所需的時間或會頗長。此外，對於獎券基金的撥款程序，以及與土地和規劃有關的程序，很多非政府機構均不甚熟悉。當局已作出特別安排，以加快完成特別計劃下的項目，例如容許申請機構申請獎券基金，以聘請專業人士協助就技術可行性研究提交所需資料及申請。政府當局亦一直有協助申請機構同步向規劃署及地政總署提交所需申請。完成該6個已進入建設階段的項目的籌備工作所需的時間，較預期為短。

13. 部分議員建議，當局應成立一個委員會，統籌不同政府部門為申請機構所提供的協助，以加快申請過程。

14. 據政府當局表示，政務司司長辦公室轄下的政策及項目統籌處("統籌處")一直有為申請機構提供諮詢及統籌服務。如有需要，統籌處亦會為個別申請機構提供針對性援助。勞福局及社署曾與申請機構進行交流會。因應申請機構對推行特別計劃提出的意見，勞福局及社署進一步澄清及優化特別計劃下的各項安排。

特別計劃下的津助及自負盈虧社會福利服務

15. 部分議員認為，鑒於特別計劃下的項目由獎券基金撥款資助，此等項目應旨在提供資助福利服務，而自負盈虧部分應設定上限，以確保公帑運用得宜，符合公眾利益。政府當局應向申請機構提供在特別計劃下提供津助及自負盈虧服務的指引。這些議員要求當局提供資料，列明在特別計劃下提供津助及自負盈虧服務的規則及程序，以及此等服務各佔的比例。

16. 政府當局表示，在考慮特別計劃下的項目所建議的津助及自負盈虧服務時，會依循為獎券基金資助項目而設的既定規則及程序處理，並會顧及社會對不同類別服務的長遠需求、服務使用者的選擇，以及有關服務在市場發展的成熟程度。當局亦會與申請機構聯絡，商討擬在申請機構的項目下提供的津助服務與自負盈虧服務的比例。當局與個別申請機構磋商津助服務與自負盈虧服務的比例時，會參考合約院舍的現有比例，例如 6:4。在一些個案中，相關比例有所增加，以配合特殊情況。按獎券基金撥款的既有規定，特別計劃下涉及獎券基金申請的福利設施，包括資助及自負盈虧福利服務部分，均須獲社署同意。社署或可考慮酌情就特別計劃下的自負盈虧服務豁免某些規定。事務委員會在 2015 年 4 月 13 日的會議上通過一項議案，呼籲在特別計劃下提供的服務應以公共資助服務為本，自負盈虧服務為副，其比例應以 8:2 為基準。

17. 部分議員關注到，特別計劃下很多項目仍採用 6:4 的比例。他們認為，特別計劃應旨在應付有需要組群的服務需要，而非照顧有能力負擔自負盈虧服務的人士。政府當局應考慮為未獲提供津助服務的有需要使用者提供全額資助，讓他們使用自負盈虧服務，又或施加條件，以確保申請機構會優先提供津助服務。

特別計劃與其他社會福利服務的銜接

18. 部分議員關注到，特別計劃對於其他社福設施發展項目的推展，以及政府當局提供的服務名額，有何影響。政府當局表示，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項目。截至2016年5月，社署正在推行或籌劃推行24項發展項目，以興建新的合約安老院舍及長者日間護理中心。社署亦會推行33項發展項目，以增加特別計劃以外的殘疾人士康復服務供應。

19. 部分議員認為，政府當局應將其社會福利服務與在特別計劃下提供的服務整合，並就該等服務的供求制訂全面規劃。當局應成立一個委員會，負責跟進申請機構和政府當局如何能在提供服務方面互補不足。

20. 據政府當局表示，安老事務委員會("安委會")制訂安老服務計劃方案("計劃方案")時，會考慮多項因素，包括將在特別計劃下提供的服務名額，以及政府當局為滿足服務需求而正在考慮中的其他服務名額。政府當局亦會就提供康復服務的事宜，諮詢康復諮詢委員會。

特別計劃下的服務人手規劃

21. 部分議員深切關注到，在特別計劃下提供的額外服務，會出現人手供不應求的情況。鑒於培訓護理員需時，部分議員認為，政府當局應預先作出規劃，確保會有足夠人手供應，以提供新增的服務。另有議員認為，政府當局應考慮以短期方式輸入外勞，以紓緩社福界的人手短缺情況。

22. 政府當局解釋，申請機構須就其項目的人手需求作出準備；如果適當和可行，可考慮在其有關用地提供培訓設施。申請機構可向社署申請在其項目中提供員工培訓設施，惟此等設施的樓面總面積不得超過有關項目整體樓面總面積的10%。除就特別計劃下的項目作出人手規劃外，安委會現正籌劃的計劃方案亦會研究多項事宜，包括提供安老服務的中、長期人手供應及護理員培訓。

23. 部分議員認為，釋放婦女勞動力有助紓緩社福界人手短缺的情況。政府當局應考慮要求申請機構提供託兒設施，以助釋放婦女勞動力。政府當局表示，雖然政府當局歡迎申請機構在項目用地上加設託兒設施，以方便婦女就業，但擬在特別計劃下提供的安老及/或康復服務名額不應受到影響。政府當局會在

切實可行的範圍內，向有興趣在特別計劃有關土地上加設託兒設施的申請機構提供協助。

遷移受特別計劃影響的福利服務

24. 部分議員關注到，如果有大量受特別計劃下的原址擴建及重建項目影響的院舍住客需要安置，對住宿照顧服務業界會構成壓力。政府當局表示，如果在發展或重新發展用地期間，申請機構需要把現有福利服務遷往其他處所，政府當局會考慮酌情批准運用獎券基金支付所涉的調遷費。在特別計劃下建議超過一個項目的申請機構，會編排不同步的施工時間表，並分階段進行重建項目，以維持其服務。

25. 議員認為，政府當局應協調有關各方，協助申請機構解決重建引起的問題，包括受影響院舍住客的調遷安排。政府當局表示已成立一個由相關政策局／部門代表組成的工作小組，負責協助協調特別計劃的行動。政府當局亦曾與香港社會服務聯會和申請機構舉行多次會議，商討有關的協調工作。

相關文件

26. 相關文件一覽表載於**附錄 II**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處

議會事務部 2

2016 年 12 月 8 日

"特別計劃"主要特點

"特別計劃"的主要特點如下：⁶

(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。

⁶ 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 3 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 5 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 3 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 8 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。鑒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"的非政府機構就申請項目提供諮詢和協調服務。

資料來源：節錄自政府當局為福利事務委員會 2016 年 6 月 13 日會議擬備的文件（立法會 CB(2)1676/15-16(03)號文件附件一）。

私人土地作福利用途特別計劃

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2014 年 2 月 10 日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2014 年 2 月 13 日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第 147 頁</u>
財務委員會	2014 年 2 月 21 日	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會	2015 年 4 月 2 日	<u>政府當局對委員就審核 2014-2015 年度開支預算所提書面質詢的答覆</u> <u>第 541 至 542 頁</u>
福利事務委員會	2015 年 4 月 13 日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2016 年 6 月 13 日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部 2
2016 年 12 月 8 日