

致：立法會福利事務委員會全體委員

各位委員：

重訂人口為本規劃標準 善用閒置土地增設社福設施

隨著本港人口老化，安老服務越趨供不應求，不少資助安老服務單位亦難以覓得合適處所開辦。本土研究社關注近日政府在進行土地供應諮詢的過程中，以安老服務需要新增用地，作為造大土地需求估算、鼓動公眾支持移山填海的理據，無視缺乏規劃標準才是安老設施無地可用的最大元兇。

缺乏規劃標準致服務供應不足

本社曾發佈多項土地研究，論證香港並非缺地，而是因政策傾斜及政府缺乏承擔，以致土地分配不均，資源未能落到有需要的組群身上。以安老服務為例，由於政府在過去十多年先後廢除以人口為本的長者地區中心、長者鄰舍中心、長者日間護理中心及安老院舍規劃標準，致令各類資助服務單位數目無法隨人口增長而增加。政府從此既毋須預留資源增設特定數量的服務名額，也沒機制為各安老服務單位預留足夠用地或樓面空間；即使部份社福機構願以自負盈虧方式開辦服務，亦難覓得合適處所及負擔高昂的市值租金。

300公頃政府土地可建社福設施

但與此同時，社區裡其實存在不少空置或使用效率有待提高的政府土地。我們以地圖工具逐塊檢視全港的短期租約用地及臨時政府撥地，初步發現逾300公頃、每塊面積不少於1萬平方呎的土地，皆為地勢平坦並有交通接駁的地段，現況為空置、用作露天貯物或收費停車場等，極有潛力提升使用效率。這些政府手上的土地儲備散佈於各區，包括市區及新市鎮，很適合增設社區設施。相關研究資料已刊載於我們五月出版的《未來土地發展真實選項：好誠實研究及公眾諮詢》刊物內，全文可於網上瀏覽：
www.landfordaycharmsheung.hk

估算未來三十年安老用地只需71公頃

據我們粗略計算，要滿足由現在至2046年的安老服務需求，所需土地面積約只需50至71公頃，計算方式如下：目前土地供應諮詢涵蓋至2046年的土地發展供求狀況，故我們參考《安老服務計劃方案》對服務需求的估算，由現在至2046年全港需要增加約6萬個社區照顧服務及6萬個院舍照顧服務名額。社區照顧服務包括上門家居照顧及日間護理中心服務，我們採用對樓面面積需求較多的日間護理服務計算。現時《香港規劃標準與準則》要求每個長者日間護理宿位有10.025平方米、每個安老院舍宿位有17.54平方米；以八成實用率計，提供社區及院舍各6萬個服務名額，所需的建築樓面面積約為207萬平方米。參考《建築物(規劃)規例》，單幢式而樓高不超過24米的安老院舍可以最高住用地積比4.2倍興建，提供207萬平方米樓面便需50公頃土地；而沙田一幢現存6層高、平均每宿位達28.2平方米的院舍則以2.9倍住用地積比興建；以此更寬鬆的標準計算，提供合共12萬個社區及院舍服務名額亦只需71公頃土地，面積少於半個粉嶺高球場。

住宅發展合併興建長者設施

上述估算以興建單幢式安老設施為基礎，適合加設在已建設區的鄰舍閒置用地上。而在重建項目或新發展的住宅項目，則可採用**更節省土地的方式，興建住宅樓宇時一併在低層建設安老服務設施**。類似模式在房協的公營房屋項目¹及多個市區重建項目²都有採用，而近日成交價創歷史新高的啟德第1F區1號私營住宅地皮，亦以賣地條款規定發展商須建逾5600平方米樓面的安老服務設施，並於建成後交回社署招標營辦資助院舍及日間護理服務。參考上述多個項目，我們預計每公頃以6倍地積比（約為一般新市鎮公共屋邨密度）發展的住宅地皮、便有空間提供約3000平方米實用樓面的安老設施；以民間提出院舍人均面積8+8平方米計算，即可提供187.5個宿位。據政府土地供應諮詢資料，由現在至2046已覓得1440公頃的房屋用地供應，**假設約一半(720公頃)土地可作較高密度住宅發展並加入安老設施，已可提供13.5萬個安老院舍宿位**，應付相關服務需求綽綽有餘，且無論在公營房屋或私人屋苑中均可實行。

儘管《安老服務計劃方案》建議重設以人口為基礎的安老設施規劃標準，但政府至今尚未承諾依循其建議作修訂，落實時間更遙遙無期。政府一邊廂以需要土地作安老服

¹ 參見：https://www1.ozp.tpb.gov.hk/gist/apply/en_tc/A_FSS_254_TC.pdf

² 參見：https://www.devb.gov.hk/filemanager/en/content_69/P201103160201_0201_76547.pdf



務而呼籲市民支持增加土地供應，另一邊廂卻無承諾將撥多少土地在安老設施上，連規劃準則都欠奉。特首林鄭月娥更在土地供應諮詢未完成時，就以缺地為由拒絕民間提出的院舍人均面積「8+8」方案，可見政府並無誠意將新覓得的土地用在增加安老服務及改善設施的空間標準上。

毋需向郊野公園開刀

我們亦留意到，政府土地供應諮詢文件裡唯一提及安老服務的，就是在「發展郊野公園邊陲地帶」選項中提及可研究在此興建安老院舍。然而，目前政府已有充足的閒置土地資源可建設院舍，長者及其家屬亦不見得希望遠離原有社區、入住郊野公園邊陲的安老院。我們認為此舉無非**將市民急切想增加安老院舍的期望、與極具爭議的開發郊野公園選項綑綁，製造環境保育與社區服務需求的假對立**，以推動政府暗中屬意的發展選項。

與其盲目造地，我們認為政府當務之急應是重訂以人口比例為基礎的安老服務規劃標準，並加強規劃署、地政總署、社會福利署等相關部門協作，確保現有土地資源能分配到社福設施上，並在未來發展項目中預留足夠空間設立安老服務單位。政府亦應認真檢視及善用手頭上的閒置官地、短期租約用地及臨時政府撥地，即使部份土地可能有遠期規劃，亦可先以過渡房屋形式增設院舍及社區照顧服務單位，盡快紓緩服務短缺。而在未來各房屋發展項目中，應以加入賣地條款方式要求發展商建設一定比例的樓面空間作社福用途，讓服務發展真正以屋苑為本，為長者和照顧者提供適切到位的社區支援。

祝安好！

本土研究社成員

林茵

2018年7月9日