

討論文件

二〇〇一年五月二十四日

立法會

規劃地政及工程事務委員會 及 公務員及資助機構員工事務委員會

地政總署測繪處公司化

目的

本文件旨在：

- (a) 回應議員、員工協會以及測繪業界對測繪處公司化的關注；
- (b) 就測繪處六個員工協會於二〇〇一年五月二日及五月七日以及香港測量師學會於二〇〇一年五月十一日致函立法會所提出的各項事宜，表達當局的回應；及
- (c) 提供有關測繪局條例草案擬稿的資料。

背景

2. 當局於二〇〇一年二月十九日，向公務員及資助機構員工事務委員會簡介了測繪處公司化建議的詳情。委員會要求當局研究測繪處公司化以外的其他方案，包括保留現狀，以及另外設立一個專責有關新業務的機構，測繪處則繼續保留為政府部門。當局仔細考慮委員會的意見後，已於二〇〇一年三月五日作出回覆(第 CB(1)693/00-01(06)號立法會文件的附件)。

3. 當局其後在二〇〇一年三月五日，向規劃地政及工程事務委員會簡報了為設立測繪局草擬的條例草案將會涵蓋的範疇。議員提出若干事宜，要求當局考慮。他們要求當局澄清，不研究其他方案的原因。議員並就業務方案、財務預測、潛在的利益衝突，以及可能導致與私人執業土地測量師有不公平競爭等事宜作出提問。測繪處各員工協會亦向議員發表他們反對公司化的意見。

4. 當局在詳細考慮議員及各員工協會所提出的論點後，已於二〇〇一年三月二十六日以第 CB(1)898/00-01 號立法會文件作出回應。

5. 在過去兩個月，我們曾與各員工協會會面，並在測繪處員工辦公的地方舉行簡介會，向員工解釋公司化的建議。我們明白員方仍然對建議心存疑慮。我們會繼續與員方對話，交換意見，以求取得共識，減少歧見，從而與他們共同推展建議。

6. 測繪處各員工協會及專業團體就公司化建議向立法會最近提交了下列的文件：

- (a) 政府土地工程測量員協會、政府工程技術及測量人員協會、政府製圖人員協會、政府丈量員職工會及地政總署司機協會於二〇〇一年五月二日的聯署文件；
- (b) 政府本地土地測量師協會於二〇〇一年五月七日提交的文件；及
- (c) 香港測量師學會於二〇〇一年五月十一日提交的文件。

主要受影響人士的憂慮

7. 議員和員工協會最關心的問題，包括是測繪局業務前景不明朗、政府會否承諾日後必定採用測繪局的服務、借調到測繪局的公務員和按測繪局的條款受聘的員工在職業上是否受到保障，以及他們在測繪局的晉升機會等。

8. 有些私人執業土地測量師憂慮測繪局在競爭上佔有優勢，並且會壟斷土地測量服務的市場。其他業內人士則關注測繪局在協助土地測量監督執行《土地測量條例》時，可能引起利益衝突。

9. 當局在過去多次會議上，已向委員會解釋實在有需要將測繪處公司化，以及如何保障受影響人士的利益。我們瞭解員方的憂慮，並再次向議員保證，當局會採取必需的措施，以紓解測繪處員工的憂慮，詳情列於以下第 12 至第 38 段。

測繪局業務的可行性

10. 我們特別關注測繪局的業務前景，因為我們明白，對員工而言，尤其對考慮選擇自願退休後按測繪局的聘用條款受聘到測繪局工作的員工，業務前景與他們的職業保障息息相關。

11. 議員及測繪處員工協會曾質疑測繪局業務的可行性，其論據是測繪局的商業收益未必足以應付營運開支。他們認為測繪處現時負責的工作絕大部份都不屬於有利可圖的商業服務，而市場對測繪局的服務和產品需求亦不穩定。

12. 承然，在測繪處現時提供的一些產品及服務之中，有些並不是市場導向的。這些提供給社會各界的核心測繪服務，包括為全港保存的大地測量網絡、土地界線記錄及基本地圖，以及向各政府部門提供服務，以便進行土地行政、城市規劃、基建及工程發展、管理及管制等工作。另一方面，隨著新科技的發展，測繪處的數碼地圖產品具有巨大的潛力，可發展成種種商業應用系統。事實上，社會各界對地理信息系統及全球定位系統應用產品的需求與日俱增，而這些應用產品全都需要我們的數碼地圖數據庫及為顧客專製的地圖數據支援。

13. 當局認為測繪處現時提供的核心測繪服務是必需的公共服務，須由政府負責提供。在這個基礎上政府已同意簽訂服務水平協議，日後向測繪局購買現時由測繪處提供的所有服務。這是一份長期協議，涵蓋測繪處現時的所有服務。我們會在測繪局條例草案內(請參考下文第 44 段)訂定有相關的條文，清楚界定測繪局在向政府及社會提供服務方面的角色和責任。

14. 服務水平協議的價格是根據測繪處現有的總營運成本計算。換言之，現有的服務水平會維持不變，並且沒有任何減少人手的需要。服務水平協議的預計收入詳列於當局在本年二月十九日向議員提交的測繪局業務計劃內。有關預測是根據當局同意的成本基準作出的。現將測繪局的預測損益帳抄錄於**附件 A**，以供參考。

15. 總括而言，服務水平協議為測繪局所帶來的收入，除因配合政府資源增值計劃須節省開支和完成現有計劃項目後減少收入所影響外，基本上會維持在現時的水平。

16. 有測繪處員工協會憂慮，政府或會減少採用測繪局的服務，而改為採用其他商業機構所提供價格較低的服務，因而影響測繪局業務的可行性。這項憂慮是錯誤的。明顯地，政府會一直需要所有包涵在服務水平協議內的服務，以支援政府的各項工作，而有關需求或會越來越大。舉例來說，為提高各部門的工作成效和效率，政府內部對地理信息系統及全球定位系統應用的需求正不斷增加，如消防處、土木工程署、路政署、規劃署、政府統計處及運輸署等部門，亦正在發展或已實際上使用這些系統。

17. 亦有些人憂慮，在預計收入內的新計劃項目一旦未能在訂定的時間內落實進行，便會對測繪局的財政造成負面影響。我們必須指出，這對測繪局的整體收入只會造成輕微的影響。政府的計劃項目，通常只需數年便可完成。故政府的一貫做法是聘用短期員工執行這些項目。如果新計劃項目減少，測繪局的營運開支亦會相應減少，因為測繪局無須聘用額外的短期員工進行這些項目。因此，即使不能落實進行這些計劃項目，也不會造成財政危機，影響測繪局業務的可行性。

18. 至於商業收入方面，測繪處員工協會曾質疑在市場情況不明朗下，測繪局可否如預測般賺取商業收入。我們希望澄清，新業務的預計收入主要來自出售地理信息系統和全球定位系統應用及服務。我們是根據獨立的市場調查和對測繪局日後可能取得的市場佔有率作十分保守的估計，從而評估這些收入。測繪局日後主要負責提供數碼地圖數據庫及協助顧客製訂與地圖有關的數據。在這方面，測繪局並不需要投放資源在上述應用的技術基礎設施上。

19. 測繪處員工協會亦曾質疑地理信息系統互聯網站能否帶來盈利。測繪局的業務計劃並沒有假設機構會直接參與這些網站的運作。測繪局只會提供數碼地圖數據庫及為顧客專製的數據。另外，員方關注香港的建築物高度密集，對全球定位系統的應用是否構成技術障礙。我們同意，就高樓大廈密集的地區而言，這些建築物會構成若干技術障礙。然而我們知道正在發展各種輔助科技，會為全球定位系統的應用提供可靠的位置信息。

20. 鑑於以上各點，我們有信心測繪局的業務計劃會取得成果。測繪局的商業收入甚至可能比預期為多，因為我們的確是基於十分保守的預測來評估收入；而測繪局是可從許多商機中獲取收益的。如**附件 A**所示，商機可為政府和測繪局帶來財政收益(在第五年可得額外收入約 9,300 萬元)。即使商業收入未及預測的總額，測繪局亦只會獲利較少，而不會出現任何營運虧損。

21. 總括而言，服務水平協議會提供穩固的收入，支持測繪局的基線運作。這份協議是最佳的保障，確保測繪局業務的可行性。商界對地理信息系統及全球定位系統應用產品的需求所帶來的其他收益，會為測繪局提供額外的收入和利潤，其中部份更會用作員工獎勵酬金。

倘測繪局的收入主要來自政府，為何須要將測繪處公司化

22. 有議員和員工協會認為，既然測繪局的大部份收入是由政府藉著服務水平協議所提供，根本無須將測繪處公司化。測繪處作為一個政府部門必須跟循政府既定的規則，例如在進行新計劃前，申請政策批准及投標程序等。相反，作為一間公司化的機構，測繪局則可在面對市場對其產品和服務需求不斷改變的情況下，作出迅速而靈活的回應，從而進一步提升效率，提供更好的服務和盡量發揮其市場潛力。

23. 隨著科技的進步，利用地圖數據發展新應用產品的範圍日漸擴大，這主要包括利用定位應用系統進行車隊管理及調配、路線及支援規劃、設施及資產管理、交通管理、車內導向等等。作為一個政府部門，測繪處會受制於政府程序，因而未能抓緊政府以外的機會。

24. 測繪局作為一個獨立法律個體，它有完全的自主權和靈活性，可自行決定優先次序，可確保取得所需的資源，獨自或與夥伴合作發展增值產品，以應付不同界別的需求和盡量利用其地理空間數據獲利。測繪局會協助商界發展由數碼地圖數據庫支援的商業應用。

25. 過去我們已錯失不少機會。測繪處曾接獲多宗來自商業機構的要求，希望測繪處提供為顧客專製的地圖數據。不過，我們無法在他們設定的時間內達到其要求，因為我們無法獲得所需的額外資源，以進行有關的工作。這不僅造成收入上的損失，同時亦顯示現時的測繪處無法應付商界的的要求。

26. 除了為商界和市民大眾提供更好的服務外，善用各方面的商機可為測繪局和政府帶來財政收益。長遠來說，由於政府是測繪局的唯一股東，政府所獲得的財政收益是測繪局所支付給政府的利得稅和紅利。以第五年的預測財政狀況為例，測繪局的除稅前利潤可達 9,300 萬元，相當於目前測繪處每年總營運成本的 13%。正如上文所述，員工可透過獎勵酬金形式來分享部份的利潤。

27. 事實上，有學術界人士亦支持公司化建議，認為透過公司化可調配更多人力物力，致力發展土地測繪新科技，而測繪局亦可協助發展及確立空間數據基礎設施。

職業保障及事業前途

28. 我們在此重申當局不會強迫遣散測繪處的員工的承諾，員工可在兩年之內，考慮是否自願退休，並以測繪局的聘任條款，受聘於該機構。選擇自願退休的員工，其補償方案類似全港公務員的自願退休計劃；而員工受聘於測繪局期間，仍可繼續領取每月的退休金。在測繪局內，他們可獲擔任相類似的職位，其薪酬水平等同他們轉職之時的支薪點的實際金額。

29. 選擇保留公務員身分的員工，所享有的職業保障與其他公務員完全一樣。他們會留在公務員編制內，直至按正常途徑離職為止。然而部份員工擔心測繪局一旦陷入財政困難，可能會強迫遣散有關公務員。為此，我們重申，基於上述理由，出現這種情況幾乎是沒有可能的。假如測繪局萬一經營未如理想，政府仍須提供這類必需的公共服務，並需要相關的專業及技術員工負責有關工作。

30. 至於事業前途方面，我們會維持保留公務員身分的員工的晉升機會。合資格的員工會根據公平的準則獲考慮晉升，即憑他們的表現而決定。

其他方案：保留測繪處並成立一個商業組織推廣數碼產品或將測繪處轉為營運基金部門

31. 我們已考慮過保留測繪處，並成立新的組織去處理原定為測繪局而設的新業務。不過，我們認為這項建議並不可行，亦不足以充分體現公司化的好處，原因如下：

- (a) 土地測量和繪圖是兩項關係密切的基本服務。由地理信息系統和全球定位系統的應用產品帶來的新業務，須依賴土地測繪隊伍的全力支援，為新的應用產品制定合適的解決方案。此外，大部分新的應用將建基於土地信息系統上；該系統同時支援所有測繪處提供給社會和各政府部門的服務。該系統是由測繪處的專責小組負責發展和維持的。若要把這些需要緊密合作的工作分別由兩個組織處理，在運作上必然產生問題；
- (b) 擬設於測繪局之下的空間信息服務中心，其工作必須獲得空間數據中心(即現時的土地信息中心)的全力支援，而空間數據中心則需要製圖組、攝影製圖部、所有分區測量處及攝影及航空測量組支援。如有顧客要求訂製數據，各分區測量處和其他有關的組別便須蒐集所需的實地數據，並加以處理，以迎合顧客的要求。在份屬不同組織的情況下，測繪局不能按其優先次序，調動測繪處的員工和資源，以應付顧客的需求；及
- (c) 測繪處的專業及技術人員須執行各類的土地測量及繪圖工作，每項工作均需特定的訓練及專業知識。將來的測繪局將需要同樣的技能去支援已擴展的商業活動，讓員工具備全面的工作知識和經驗是有需要的。此舉既可提供不同的工作環境，以提高員工的積極性和士氣，亦可讓他們互相交流意見、經驗及專業知識。這對提高員工的服務水平及效率十分重要。倘若設立另一組織處理數碼地圖產品，不但會減少員工在不同單位任職的機會，亦會妨礙他們取得全面的專業／技術經驗。

32. 至於以營運基金經營的建議，雖然這方案可使測繪處在與其他政府部門的交易及在會計安排方面，增加靈活性，並提升效率。但是營運基金經營的方式，未能提供所需的靈活性足以抓緊商機。

保護版權

33. 我們完全明白保護政府及測繪局數據版權的重要性。這是測繪局須致力處理的一項重要工作。我們會採取一切所需的有效措施，妥善監管此等數據的運用，以保障測繪局的利益。《版權條例》及二〇〇一年四月一日起生效的《二〇〇〇年知識產權(雜項修訂)條例》，對打擊機構的盜版活動而言，是強而有力的法理依據。現時已有多種民事及刑事上的法律安排，可保障測繪局的利益。

立法規管空間數據基礎設施的使用

34. 另一個員方關注的問題就是現時未有立法規管空間數據基礎設施的使用(正如上文第 27 段所述)，測繪局的其中一項工作是參與發展、建立及維持本港的空間數據基礎設施，讓政府及公眾共同使用。現時當局仍有多項問題尚待深入研究，包括是否有需要作出立法規管及怎樣推行此項目。

支援土地測量監督可能引致利益衝突

35. 香港測量師學會及部份私人執業土地測量師擔心，倘測繪局協助土地測量監督執行《土地測量條例》，可能會引致利益衝突。測繪局的職責主要是為土地測量監督(即地政總署署長)提供所需的專業及技術支援。為此，測繪局的主要工作，是協助土地測量監督保存地界記錄，以及查核認可土地測量師所提交的文件是否符合實務守則的規定。基於以上所述，以及事實上土地測量監督是無權測定土地界線的，故此不會引起利益衝突的問題。然而，土地測量監督會公平及公正地執行其法定職能。

土地測量服務可能出現壟斷情況

36. 目前，認可土地測量師及公眾均可獲得我們的測量及繪圖數據。我們認為，成立測繪局，不會改變此等安排。測繪局身為一個負責任的公營機構，不會拒絕向認可土地測量師及公眾發出為按照政策而須發放的資料。我們會確保所有土地測量及繪圖服務的提供者，均可在公平的情況下競爭。

37. 業務計劃顯示，測繪局的新業務會集中在數碼地圖的應用方面。我們預計測繪局不會與私人執業的土地測量師在測量土地界線方面作競爭。

應變計劃

38. 測繪處員工協會認為政府過份強調公司化的好處，沒有充份考慮所有相關因素，包括可能出現的風險及如何處理這些風險的問題，我們對此並不同意。我們曾進行多次敏感度測試及風險分析，評估假設轉以測繪局條款聘任的員工比預期少，而測繪局的業務收入又較預期遜色，測繪局是否仍可承受有關影響。結果顯示，測繪局在財政上仍是可行的。

39. 我們曾研究英國測繪處 (Ordnance Survey) 及新西蘭 Terralink 的個案。根據英國測繪處一九九九至二〇〇〇年度的年報及帳目，該處以營運基金機構運作的首年，即錄得 1,270 萬英鎊的利潤。英國政府與英國測繪處簽定了提供國家地圖的服務協議，以進行特定的測繪工作，令英國測繪處在運作上取得所需的財政支持。

40. 政府本地土地測量師協會引述於二〇〇一年一月出版的《測量世界- 第二期》(Surveying World)報告，指出英國測繪處遣散了五分之一的員工，這是不正確的。根據該報告報導：「……英國測繪處曾為四十多名高級管理人員舉辦為期兩日的評核課程，以測試他們是否具備所需才能，以符合這個競爭劇烈的環境的要求。據理解，其中約有五分之一人員的能力未達該機構的設定水平。……他們可選擇提早退休，或接受為期三個月的「表現監管」，倘在期間表現欠佳，即會被辭退。」

41. 至於 Terralink 的個案，該機構被當局接管，是由一個失敗的數碼地圖合同所導致。Terralink 的個案與測繪局的情況頗為不同。該機構並沒有與政府簽定提供測繪服務的服務水平協議。此外，Terralink 製作的地圖僅限於細比例地圖，而製作及更新大比例地圖的工作仍由各地方政府負責。既然 Terralink 的業務範疇及財務安排與我們為測繪局擬定的並不相同，故此不宜互相比較。

結論

42. 我們備悉員方對公司化建議及測繪局的職業保障和職業前途的關注。我們相信，透過服務水平協議，測繪局已確保獲得所需資金，以維持其基線運作。這會確保測繪局的業務可行性，從而令員工得到職業保障。我們亦給予員工選擇權，可轉職至測繪局或保留其公務員身分。

43. 我們堅信，無論員工選擇以測繪局的條款受聘或保留公務員身分，測繪局均會為他們提供具活力和吸引的工作環境、穩定的職業；並為所有員工提供良好的晉升機會。

測繪局條例草案擬稿

44. 在二〇〇一年三月五日，我們向立法會規劃地政及工程事務委員會簡報為成立測繪局所擬備條例草案可能涵蓋的範疇。現時，條例草案的草擬工作仍在進行中。現謹於**附件 B** 夾附有關條例草案更詳細的資料供議員參閱。

未來發展

45. 我們相信，如果客觀地審閱我們的建議，當會認同公司化建議能令測繪業，商界及政府受惠；而員工亦會獲得裨益。我們對各有關方面的意見保持開放態度，並期望與立法會議員及員方作進一步討論。

規劃地政局
效率促進組
地政總署

二〇〇一年五月

測繪局預計損益賬（第一至第五年）

（以固定百萬港元計算）

	第一年	第二年	第三年	第四年	第五年	總計
收益						
服務水平協議的收益	804.9	765.4	745.4	726.5	719.0	3,761.2
商業及其他收益 (備註)						
(a) 新項目計劃	38.1	89.0	87.1	81.2	87.3	382.7
(b) 商業及其他收益	27.6	55.7	82.6	103.7	124.0	393.6
總收益	<u>870.6</u>	<u>910.1</u>	<u>915.1</u>	<u>911.4</u>	<u>930.3</u>	<u>4,537.5</u>
開支	<u>(848.0)</u>	<u>(844.8)</u>	<u>(839.1)</u>	<u>(829.0)</u>	<u>(836.9)</u>	<u>(4,197.8)</u>
除稅前盈利	22.6	65.3	76.0	82.4	93.4	339.7
利得稅	<u>(3.6)</u>	<u>(10.4)</u>	<u>(12.2)</u>	<u>(13.2)</u>	<u>(15.0)</u>	<u>(54.4)</u>
除稅後盈利	19.0	54.9	63.8	69.2	78.4	285.3
建議紅利	<u>(9.5)</u>	<u>(27.5)</u>	<u>(31.9)</u>	<u>(34.6)</u>	<u>(39.2)</u>	<u>(142.7)</u>
年內保留盈利	<u>9.5</u>	<u>27.4</u>	<u>31.9</u>	<u>34.6</u>	<u>39.2</u>	<u>142.6</u>
淨邊際盈利	2.2%	6.0%	7.0%	7.6%	8.4%	

備註

（以固定百萬港元計算）

	第一年	第二年	第三年	第四年	第五年
商業及其他收益					
新項目計劃	38.1	89.0	87.1	81.2	87.3
地圖及照片	9.2	10.0	10.8	11.6	12.0
數碼數據	7.5	9.5	12.0	14.6	16.5
地理信息系統顧問及諮詢服務	7.0	23.0	34.0	35.0	36.0
增值轉售者服務／合夥協議	2.8	10.4	19.5	32.5	45.5
其他	<u>1.1</u>	<u>2.8</u>	<u>6.3</u>	<u>10.0</u>	<u>14.0</u>
	<u>65.7</u>	<u>144.7</u>	<u>169.7</u>	<u>184.9</u>	<u>211.3</u>

測繪局條例草案擬稿的範疇

當局曾呈交文件(於二〇〇一年三月五日的會議)向立法會規劃地政及工程事務委員會闡述測繪局條例草案的範疇，現再進一步提供該條例草案擬稿的詳情：

測繪局條例草案的目的

- 條例草案旨在設立一個名為“測繪局”的法人團體，擔任原本由測繪處所執行的職能。
- 測繪局將為一個法人團體，可提出法律訴訟和被訴訟。
- 測繪局並非政府的僱員或代理人，因此不能享有政府的豁免權及特權，亦不會為任何其他目的而被當作是政府的僱員或代理人。
- 測繪局可透過行政總裁或其為此目的而授權的人訂立任何合約或文書，猶如它是一名個人一樣。
- 測繪局的宗旨是要滿足香港土地測量及繪圖服務的需要，並需作為大地測量和基本地圖測繪的權威機構，以推動有關土地測量及繪圖的研究和發展活動，以維持香港土地測量及繪圖業的水準。

測繪局的職能

- 條例草案將有條款列出測繪局須根據與政府訂立的協議而履行的職能，以及該局獲准擔任或從事其他服務及活動。

董事局的成立及其職能

- 測繪局將成立其董事局，成員須由財政司司長委任。
- 董事局作為測繪局的管理組織，須履行測繪局的職能；任何由董事局以測繪局名義作出的事情須被視為由測繪局作出。
- 董事局可在既定條件及規限下轉授測繪局的權力、職責及職能。
- 董事局可設立委員會以協助它履行其職能。

測繪局的員工

- 測繪局的行政總裁是由財政司司長批准下委任。行政總裁將被賦予管理測繪局事務的職能。
- 測繪局可以合約形式僱用任何人，並可就借調公職人員至測繪局的事宜與政府訂立協議。

關於測繪局的財務條款

- 測繪局的法定資本是由財政司司長指明的。財政司司長可增加法定資本。
- 測繪局在財政司司長同意下可設立儲備基金、存款入基金、並動用有關款項。它可將剩餘的款項投資於財政司司長批准的投資項目。
- 測繪局須就其財務往來備存妥善帳目並擬備帳目報表。測繪局須將帳目報表予以審計，並將經審計的帳目報表連同核數師報告一併呈交財政司司長。報告及報表將提交立法會省覽。

測繪局的運作

- 測繪局在履行其職能時須按照審慎商業原則行事。
- 行政長官可規定測繪局提供有關該局財產及事務的資料。
- 測繪局可成合夥、聯營業務及附屬公司。它可為避免財務風險而訂立財務安排。
- 立法會可藉決議授權財政司司長就關乎測繪局的財政事務作出擔保。
- 行政長官在符合公眾利益的前提下可向測繪局發出關於履行其職能的指示。

其他條款

- 測繪局將成爲一個列入適用於《防止賄賂條例》（第 201 章）內的公共機構。
- 測繪局將成爲一個列入適用於《申訴專員條例》（第 397 章）的機構。