

二零零一年三月五日會議
討論文件

立法會

規劃地政及工程事務委員會

地政總署測繪處公司化

目的

我們曾告知議員，要成立繪機構，必須制定所需的法例。本文件旨在向議員簡介為成立建議測繪機構的條例草案初稿可能包括的內容。

背景

2. 二〇〇〇年六月，我們向本委員會發出一份參考便覽，告知議員有關測繪處公司化的進度。其後，我們着手擬備詳細建議，以推展公司化計劃。這些工作包括：草擬成立測繪機構的法例、訂定測繪機構的業務計劃，以及訂定測繪機構員工的聘用方案。

3. 二〇〇一年二月十九日，我們向公務員及資助機構員工事務委員會簡介上述建議，其詳情見立法會文件第 CB(1)579/00-01(03)號。該文件已複印並送交所有立法會議員參考。本委員會的議員亦曾被邀請出席該次會議。

4. 在二〇〇一年二月十九日的會議上，公務員及資助機構員工事務委員會要求政府考慮以其他方法，代替把測繪處公司化，其中包括：測繪處保持現狀；或另設新機構，只進行開拓新業務(包括地理信息系統、全球定位系統應用等)的商業活動，而保留測繪處為政府部門。政府已仔細考慮這些方案，並在二〇〇一年三月一日作出回應。答覆文件見本文附件。

測繪處公司化建議

5. 正如立法會文件第 CB(1)579/00-01(03)所述，我們在市場推廣及研

究專業人員的協助下，已研究測繪行業的業務前景，並為測繪機構草擬業務計劃。我們亦聘請人力資源專家，就合適的員工架構及測繪機構員工的聘用方案作出建議。

6. 測繪處公司化的建議已顧及員工、公眾及政府的利益。透過公司化的體制改變，可以提供更佳服務、更充分利用寶貴的數碼地圖資料、全面發揮測繪處的市場潛力，並使測繪處在面對不斷改變的市場需求時，能夠靈活迅速地因應市場的需求提供服務。

建議測繪機構條例草案

7. 我們準備為測繪機構提交條例草案，以便成立一個以法人團體形式運作的測繪機構。條例草案將賦予測繪機構權力去執行所有測繪處現時的職能，以及肩負新的職能。測繪機構會由一個董事局監管。董事局由財政司司長委任的非公職人士及公職人員組成，並會委任一名行政總裁，出任執行董事及測繪機構的行政主管。

測繪機構的宗旨

8. 總括而言，測繪機構的宗旨，是滿足香港的土地測量及繪圖需求、作為大地測量及基本地圖的權威機構、促進土地測量及繪圖方面的研究及發展，以及保持香港土地測量及繪圖行業的水準。

測繪機構的職能

9. 測繪機構會按照與政府所訂立的協議，履行下列職能：
- (a) 向土地測量監督提供專業及技術支援，以執行《土地測量條例》(第 473 章)；
 - (b) 維持、加強及管理涵蓋全港的大地網絡；
 - (c) 以適當的形式備存土地界線記錄；
 - (d) 製備、維持並改良基本地圖；
 - (e) 向政府部門提供土地測量及繪圖服務；
 - (f) 向政府部門及代理機構提供地圖、圖則、航攝像片、攝影測量繪圖產品及攝影製圖服務；及

- (g) 向從事提供土地測量和繪圖服務或與提供該等服務有關的專業和技術人員提供訓練。

10. 除以上所述外，測繪機構並會向政府或其他私營機構提供以下服務：

- (a) 提供土地測量及繪圖服務和相關資料；
- (b) 製備和更新數碼地圖、繪畫地圖、航攝影片、攝影測量繪圖產品；
- (c) 就以下工作向政府、專業學會及其他機構和公眾提供意見：
 - (i) 確立、維持及監察土地測量及繪圖的標準，並確保有關從事土地測量及繪圖的人士遵循良好規範；及
 - (ii) 發展並維持各個地理及土地信息系統；
- (d) 促進土地測量及繪圖技術、各個地理及土地信息系統和全球定位系統的發展，包括在有關方面的新科技的發展，並進行、安排或參與有關的研究、會議、討論以及研討會；
- (e) 參與發展、建立以及維持涵蓋全港的空間數據基礎設施，以供政府、政府代理機構及公眾(包括公用事業的提供者及私營機構)共同使用；
- (f) 為土地測量及繪圖提供專業及技術訓練；
- (g) 發展、建立及維持中央元數據，以便共同使用空間數據，並且收集、整理和傳布該等元數據；及
- (h) 行政長官在諮詢測繪機構後，藉憲報的命令所准許或指派予該機構的任何其他活動或職責。

測繪機構的一般權力

11. 測繪機構將按一個法人團體在其設立法例下履行其職能。其他一般權力包括就提供的服務或供應品或資料釐定及作出收費(包括差額收費)；提出版權、專利及其他知識產權的申請(包括聯合申請)；訂立合約、諒解備忘錄或其他協議；聘用機構為履行其職能而需要的承包人、

顧問及代理人，並決定其聘用條款及條件；以商業或其他方式向其他人提供其服務；取得、持有並處置土地財產或非土地財產；及自行或聯同另一人或其他人發展、改善或更改其持有的任何財產。

測繪機構的董事局及員工

12. 在草擬法例內，會列明董事局的組織章程、委聘主席、董事局的職能及議事程序，以及聘用測繪機構員工的規定。

測繪機構在財務方面的條文

13. 在草擬法例內，會賦予財政司司長權力，以釐定測繪機構的法定資本款額、由測繪機構設立的儲備基金，以及由財政司司長批准的投資方式。

14. 在草擬法例內，會要求測繪機構必須備存妥善帳目，並向財政司司長提交周年帳目報表，以及向立法會提交經審計的帳目報表及核數師報告。

測繪機構的營運

15. 當局會制定條文，要求測繪機構必須按審慎的商業原則營運及履行其職能；定明其借款的權力、合夥經營、聯營業務及成立附屬機構的安排和避免財務風險的財務安排；以及賦予行政長官權力，向測繪機構發出指示，執行符合公眾利益的工作等等。

其他

16. 當局會制定條文，讓政府將測繪處持有的資產轉撥測繪機構，而有關權利及責任亦轉由測繪機構承擔。

有關法例的相應修訂

17. 當局須略為修訂現行的《土地測量條例》(第 473 章)，以便向測繪機構的獲授權人員賦予權力，以協助土地測量監督執行若干職責，例如與備存土地界線記錄有關的職責。其他相應的修訂，包括把測繪機構列入《防止賄賂條例》(第 201 章)附表 1 和《申訴專員條例》(第 397 章)附表 1 第 I 部之內，令該等法例適用於測繪機構。當局亦正考慮須否相

應修訂其他法例。

未來路向

18. 當完成有關的法例草擬工作和處理所有相關事宜後，我們將會向立法會提交成立測繪機構的條例草案。

**規劃地政局
地政總署
效率促進組**

二〇〇一年三月

立法會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

引言

在二〇〇一年二月十九日舉行的公務員及資助機構員工事務委員會會議上，議員要求政府考慮以其他模式替代把測繪處公司化的建議，其中包括：測繪處保持現狀，但改革其系統及工作程序；保留測繪處為政府部門，並另設新機構，以發展測繪處的數碼地圖資料、地理信息系統、全球定位系統及其他新產品及服務。政府已仔細考慮這些方案，並在下文第 2 至第 12 段臚列我們對這些方案的評估。

方案一 — 保持現狀，但進行改革

2. 正如夾附於立法會文件第 CB(1)579/00-01(03)號的報告第四章所述，測繪處作為一個政府部門，在面對市場對其產品和服務需求不斷改變的情況下，往往受到很多掣肘亦未能靈活迅速地因應市場的需求，提供服務。這些掣肘令測繪處未能提供更佳服務及充分發揮其市場潛力，亦不能獲得公司化後可能帶來的好處。測繪處作為政府撥款部門，所面對的掣肘如下：

- **冗長的決策程序**：測繪處並非財政獨立。作為地政總署的一部份，它須獲得有關決策局的批准方可開展新工作。這種架構未能配合步伐急促的商業市場運作。
- **與私營機構建立合作夥伴關係較為複雜**：要有效地利用數碼空間數據，須經常與私營機構訂立創新的夥伴關係。作為一個政府部門專責事務處，測繪處必須透過政府安排，而不能獨立作出有關的安排。這令有關過程變得更為複雜，並帶來一些限制，例如不能確保商業的保密及數據的獨家性。此等限制可能妨礙業務交易。
- **投資限制**：為充份利用數碼空間數據，測繪處將須作出商業上恰當的投資(以經濟回報而言)，但此等投資在與其他公共政策一起供政府考慮資源分配的優先次序時，可能因為一些理由不獲得優先考慮。

- **員工的工作條款及條件不切合市場情況**：標準的公務員條款乃用於反映同類職位於市場的一般情況，並確保政府能吸引、招聘及挽留合適的員工。然而，測繪處的工作範圍非常專門，需要一套特定的技能，以迎合新服務的需求。因此，測繪處需要能夠釐定一套員工薪酬方案，以切合其運作的僱傭市場的情況。
 - **服務文化及員工著重追求卓越技術**：多於迎合市場需求。作為地政總署的一部分，測繪處員工及管理階層在政府的規條及守則下，多專注將現時的服務推至新的技術標準，而非擴展在香港更有效地使用空間數據。
3. 雖然我們可以精簡一些規定和程序，以提高效率，但測繪處作為一個政府部門，仍要跟隨適用於整個政府的規定和規例。由於這些限制，測繪處將不能對瞬息萬變的市場需求，作出迅速反應，以及因應空間數據的市場及應用需求，為新顧客發展所需的新服務。
 4. 由於測繪處是地政總署的其中一個專責事務處，在分配資源以進行有關工作方面，必須與部門內部或其他政策綱領範疇下的其他部門競爭。由於資源的競爭劇烈，即使是測繪處認為最重要的撥款申請，亦未必獲得批准。測繪處實難按市場所需步伐發展新服務及新產品，以應付其客戶不斷轉變的需求。
 5. 至於營運基金的考慮，以營運基金運作的部門，其財務彈性雖然比政府的撥款部門為大，但卻沒有公共機構所享有的自主權。以營運基金運作的部門，仍會受到政府的規定和規例所約束，其員工仍以公務員條款聘用。由於以營運基金運作的部門並不是一個獨立的法律實體，因此不能像一般機構一樣，可自行與其他商業機構合夥發展業務。這些限制會影響測繪處的靈活性，使其不能迅速應付不斷轉變的市場需求，並難以全面利用其寶貴的空間數據地圖及充分發揮其市場潛力。
 6. 所有這些限制，將會妨礙我們拓展切合市場需要的產品，以及提供更佳的服務。長遠來說，香港在數碼地圖及定位應用方面，難免會落後於其他國家，對本港的整體利益不利。在財務方面，我們將不能獲取由測繪處公司化所帶來的重大財政收益，包括在首五年給予政府約達 2 億元的利得稅及紅利，以及在該段時期取得的 1 億 4 千 300 萬元的利潤，而該筆利潤會由測繪機構保留，作未來發展之用。

方案二 — 保留測繪處為政府部門，成立新機構以發展數碼地圖、地

理信息系統及全球定位系統等

7. 我們亦已審慎考慮把測繪處保留為政府部門，而另外成立一個機構，專責推廣測繪處產品及開拓新的業務。土地測量及繪圖是互相緊扣的相關服務，而地理信息系統及全球定位系統在商業方面的新應用，與測繪活動息息相關，因此，這方面的應用非常依賴土地測量及繪圖人員的支援及參與。為配合上述的嶄新業務，我們需要專業及技術範疇的核心人員提供專業意見，因為他們具備豐富的經驗和專門知識，能妥善解決遇到的問題。此外，大部分新的應用將以土地信息系統為平台，而該系統原本就由測繪處的專業人員發展及操作；若這些工作分別由不同機構的員工擔任，會既不合乎經濟效益，亦不能有效地提供所需服務。
8. 從我們現時與商業伙伴合作的經驗所得，為滿足顧客需求，必須提供綜合服務。我們必須向顧客提供度身訂造的服務，而非只是售賣未經剪裁的數碼地圖。因此，測繪人員必須直接及隨時提供支援以迎合顧客所需的數據及開發新模式。如果測繪處繼續是一個政府撥款的部門，受到政府的規則及規例掣肘，這將有礙取得足夠的資源以提供不同的服務，亦不能以市場所需的步伐向顧客提供服務。這樣我們便不能獲取測繪處公司化所能帶來的所有好處。在提供數碼基礎設施方面，我們亦會落後於其他地區。

方案三 – 推行測繪處公司化

9. 根據以上分析，我們認為把測繪處公司化是最佳的路向。正如我們向公務員及資助機構員工事務委員會解釋，公司化不會影響員工的職業保障。員工可自由選擇保留其公務員身分，或自願退休而領取補償。選擇自願退休的員工，可按其個別情況，以新機構定立的聘用條款轉職，而政府不會暫停支付其退休金。測繪服務是公共服務重要的一環，政府已承諾負責這方面的工作，提供所需的測繪服務。目前，此等服務由屬於政府部門的測繪處提供。政府會繼續承擔測繪方面的公共責任，只不過是透過另一個執行機構，即由一個由政府全資擁有的公共機構(測繪機構)提供服務。

員工反應評估

10. 有些員工會選擇保持現狀，有些則會考慮選擇自願退休，領取補償，並轉以新機構訂定的聘用條款任職。員工最關注的是職業保障問題。正如我們向公務員及資助機構員工事務委員會解釋的一樣，我

們對新機構的業務前景充滿信心。在建議的新機構業務計劃內，並無預算削減現時員工的數目。因此，我們認為須繼續依賴現有員工的服務。如果員工在這些保證之下還是不放心，他們可選擇保留公務員身分，並借調到新機構工作。

11. 如上文所述，測繪處公司化不會影響現有測繪處員工的職業保障。相反，公司化會給予員工一個機會，選擇具吸引力的薪酬方案加入一個公營機構工作，同時領取合理的補償自願離開公務員隊伍。員工完全可以因應其個人情況作出選擇。
12. 我們會繼續與員工及員工協會溝通，彼此交換對這個計劃的意見。員工可能需要一些時間，以便按其個人情況考慮有關建議。我們會把最新的進展告知立法會有關的事務委員會。

規劃地政局

效率促進組

地政總署

二〇〇一年三月