

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

引言

在二〇〇一年三月五日的立法會規劃地政及工程事務委員會會議上，議員就測繪處公司化提出一些意見。當局答應跟進並提供進一步資料。

2. 測繪處員工協會亦對測繪處公司化表達意見，其中包括：

- (a) 政府本地土地測量師協會於二〇〇一年二月二十八日的來信；及
- (b) 政府土地工程測量員協會、政府製圖人員協會、政府工程技術及測量人員協會、政府丈量員職工會及地政總署司機協會於二〇〇一年三月二日的聯署信。

對所提意見的回應

3. 當局已仔細考慮議員及員工協會的意見。我們的回應分別載列於：

附件 A - 對立法會規劃地政及工程事務委員會議員所提意見的回應；

附件 B - 對政府本地土地測量師協會所提意見的回應；及

附件 C - 對政府土地工程測量員協會及其他四個員工協會所提意見的回應。

規劃地政局
效率促進組
地政總署

二〇〇一年三月

立法會規劃地政及工程事務委員會委員於二〇〇一年三月五日提出的事宜

(1) 測繪處日後發展的方案：營運基金抑或公司化

當局認為，測繪處以公司化的模式運作會較改用營運基金方式經營更為合適，理據詳列如下。

(a) 營運基金

2. 《營運基金條例》(第 430 章)由一九九三年三月起生效。根據該條例，立法會可通過決議設立營運基金，以便管理及核算個別政府服務的運作，不論該項服務的對象是政府、公共機構或政府以外的其他人士。立法會的決議定明有關營運基金提供的各項服務。

3. 營運基金並不是一個獨立的法律實體，而是一項會計及管理安排。法例規定，以跨年計算，營運基金須以收入支付開支，並須獲得一個合理的固定資產回報。由於營運基金無須每年申請撥款，這項安排令營運基金的總經理可靈活調配資源；同時藉著公布周年報告及帳目來提高透明度及問責性。在資源增值計劃下，各個營運基金均能成功大幅節省開支。

b) 公營機構

4. 雖然公營機構是一個獨立的法律實體，但亦須經立法成立，以從事法例定明的事務。由於政府持有機構的股份，它仍然是政府的一部分。藉著公布機構的周年報告及帳目，它的運作具透明度及問責性。

5. 然而，機構的靈活性比營運基金更大。由於機構具有獨立的法律地位，可以訂定的合約種類更為廣泛，包括與顧客、承辦商及員工訂定合約。機構可以更靈活地為納稅人帶來最大的收益及為新顧客開發新的服務。機構的管理階層只須徵得董事局的批准，便可按法例所定權責範疇，進行下列各項事務：

- 建立合夥經營及聯營業務；
- 投資在研究及發展上；
- 增加員工的報酬；及
- 因應需求，迅速調撥資源。

c) 測繪處

6. 測繪處目前的身分，不容許該處對數碼繪圖及全球定位等較新領域上出現的大量商機作出有效的回應。若以營運基金方式經營測繪處，可使該處在促進與其他政府部門的業務及提高效率方面，較具彈性，然而這種經營模式仍然未能取得必需的全面靈活性，以便在政府及非政府機構範疇下開拓更多商機。開拓非政府範疇下的商機，正是發展其潛力最重要的一環，必須由可以訂定合約如機構等的獨立法律實體負責進行。

d) 結論

7. 公司化方案為測繪處提供最好的發展路向，使該處得以在未來的日子盡展所長。錯失良機會令社會蒙受損失，無法獲得公司化所帶來的效益；而現時的測繪處、或以營運基金方式經營的測繪機構及私人執業的測量師，都沒有如此優勢提供這些效益。

(2) 不同的財務預測

8. 一九九九年進行的可行性研究所採用成本計算方法，有別於現時的業務計劃。該可行性研究屬高層次研究，並採用概略方式計算。由於當時仍未定出員工及提供服務模式的詳細安排，因此無法作出精細的財務預測。在來自政府的收入方面，該可行性研究將測繪處向各個部門提供的多種產品及直接服務計算在內，但沒有計算基本製圖服務、保存及更新土地界線紀錄，以及其他支援服務的十足成本；並假設這些成本一概會由新機構承擔。

9. 為推行公司化建議，政府同意與新機構訂定服務水平協議，涵蓋目前由測繪處提供的所有服務，而這些服務日後將由新機構提供。當局現已定出服務水平協議的服務範圍及服務的所有成本。

10. 現有業務計劃的財務預測根據以上各點制定。除向各部門提供的產品及服務外，協議亦包括上文第 8 段所述的服務及由借調的專業及技術人員提供的服務的所有成本。

11. 上文說明出現不同收入預測的原因。服務水平協議的收入預測詳情載列如下。

服務水平協議收入對照表

	第一年的服務水平協議成本	註釋
(1) 一九九九年的可行性研究	6.12 億元	根據一九九八至九九年度測繪處的所有運作成本。 <u>不包括</u> 基本製圖服務、保存及更新土地界線紀錄、其他支援服務及借調的技術人員。
(2) 二〇〇一年的業務計劃	8.05 億元	根據二〇〇〇至〇一年度測繪處的預測所有運作成本。 <u>包括全部</u> 現有的測繪處服務及 <u>所有借調</u> 的專業及技術人員。
	(2) - (1)=1.93 億元	借調技術人員 9,200 萬元；項目(1)不包括的服務及其他調整總數為 1.01 億元。

(3) 顧問公司的意見

12. 在擬備測繪處公司化的建議詳情時，政府已委託下列顧問公司提供協助：

(a) 業務計劃及市場研究 – P-E 亨特利-獲嘉(香港)有限公司及 Land Info / Sinclair Knight Merz Pty Ltd。

(b) 測繪機構員工聘用方案 – 華信惠悅顧問有限公司。

13. 上述顧問公司已提交工作文件，供政府考慮。

(4) 支援土地測量監督時出現的利益衝突

14. 根據《土地測量條例》(第 473 章)，私人執業的認可土地測量師的工作只限於土地界線測量。他們從事有關工作時，必須遵守根據該條例發出的實務守則所訂定的規定。這實務守則由土地測量監督(即地政總署署長)在諮詢香港測量師學會後批准，就土地界線測量及有關事宜提供實務指導或指引。

15. 認可土地測量師根據該條例第 30 條執行土地分割工作時，須將土地界線圖及測量記錄圖存放於監督處。監督須查核該等圖則及文件是否符合經批准的實務守則的規定。認可土地測量師須對所核證的土地界線圖的準確性及完備性負上個人責任。監督無權裁定土地的界線。

16. 在建議的測繪機構成立後，地政總署署長會繼續擔任土地測量監督，而新機構會向他提供適當的專業及技術意見，以便履行該條例規定的職責。施行《土地測量條例》的規定時，監督會確保有效地執行職責及以公平和公正的方式行事。

(5) 不公平競爭

17. 目前，測繪處不會為私人土地提供土地界線測量服務。日後測繪機構會執行測繪處現時所有的工作，並會提供新的服務，主要是有關數碼地圖及地點主導應用系統的服務。測繪機構不會與私人執業測量師爭奪土地界線測量工作。至於獲取空間數據的安排，測繪機構蒐集及保存的該等數據，全部可供認可土地測量師及市民大眾索取。他們只須繳付指定的費用，便可隨時取得該等數據。

(6) 業務的可行性

18. 對於日後來自業界的競爭而可能令測繪機構業務受損的擔憂，我們深信測繪機構完全有能力提供水準達至政府要求的測繪服務，並繼續保持競爭力與未來對手競爭。政府須依賴測繪機構透過服務水平協議提供可靠而高效率的測繪服務，以支援各範疇的公共服務。這項安排會為測繪機構提供一個主要而穩定的收入來源，以支持其業務運作。

(7) 員工的安排 – 「取消職位」方案

19. 就測繪處的情況而言，我們認為讓員工按自己意願選擇自願退休並加入測繪機構工作，或保留公務員身分，是適當的安排。因此，我們沒有建議向測繪處的員工提出「取消職位」的條款，以免他們沒有機會選擇繼續留任作公務員。根據建議的測繪處自願退休計劃，選擇自願退休的員工，於自願退休時，除會獲發一筆過的經折算退休酬金外，還會獲發特別的自願退休補償金。我們相信這個補償建議是公平及合理的。

20. 選擇保留公務員身分的測繪處員工會借調到測繪機構。當局會為這些公務員設立公務員編制，直至他們離開公務員行列為止。我們並會採取必需的措施，確保他們與測繪機構的員工同樣享有公平的晉升機會。獲選晉升的公務員會繼續留在公務員編制內，任職他們獲晉升的職級，並按該職級的公務員薪級表遞增薪金。一俟定出細則，我們會向人事編制小組委員會及財務委員會申請批准，為在測繪機構任職的公務員設立公務員編制。

(8) 商業夥伴濫用測繪機構的數據

21. 測繪機構的產品及服務，尤其是數碼地圖數據的最終市場正在不斷迅速增長。我們明白測繪機構的收入須視乎能否保留主要數據的擁有權，包括透過測繪機構的商業夥伴出售的數據。我們會採取必需而有效的措施，管制這些數據的使用，以保障測繪機構的利益。

政府本地土地測量師協會在二〇〇一年二月二十八日來函中提出的事宜

(1) 「測繪處公司化建議缺乏員工支持」

我們認為，建議向測繪處員工提供的選擇方案既公平又合理。我們相信，建議的測繪機構員工薪酬方案，以及專為測繪處員工而設的轉職安排是合理的。員工可能需要時間按其個別情況考慮有關建議，有見及此，我們建議給員工兩年的選擇期。至於協會所進行的意見調查，我們明白員工多希望保持現狀；而調查顯示約有一成的回應者願意考慮按測繪機構的聘用條款轉職是一個令人鼓舞的結果。我們預期，員工會循一個逐漸的步伐在兩年的選擇期內加入測繪機構。

(2) 「業務計劃的財務預算缺乏實質數據支持」

2. 我們根據審慎及保守的收入預測，制定測繪機構的業務計劃，並已仔細檢討我們的基線運作。在市場及研究專業人員的協助下，我們亦已研究測繪行業的業務前景。服務水平協議可帶來的收入是根據測繪處目前的十足營運成本來預測的。至於商業和其他收入，則根據已規劃的新基建項目，以及就新地理信息系統和定位系統應用所作的非常保守收入預算來預測的。事實上，市場對有關應用的需求，正在不斷增加。

(3) 「服務質素及效率毋須急於改善」

3. 我們認為，測繪處現時的服務已達很高的水平。然而，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，導致測繪處未能提供更佳服務，亦阻礙其充分發揮市場潛力，以及不能獲得公司化後可能帶來的好處。我們仍須進行多項工作，這包括訂定詳細的表現衡量標準，以及進行其他運作籌劃事宜。

(4) 「以審慎商業原則運作的測繪機構將令服務水平下降，其服務表現亦不受監察」

4. 為成立建議的測繪機構，必須制定所需的法例。測繪機構會由一個董事局管理，而董事局由財政司司長委任的非公職人士及公職人員組成。法例草案會規定新機構每年須向財政司司長提交帳目；而經核算的帳目報表及核數師報告須提交立法會。此外，測繪機構與政府定立的服務水平協議會訂定衡量工作表現的方法及標準。我們會確保測繪機構根據建議法例所定的目標及職能提供服務，並達到政府要求的水平。

5. 測繪機構會按照審慎的商業原則運作。我們的整體目標是提供更好的服務，並充分利用寶貴的數碼地圖資產，以造福社會。我們會在取得利潤及提供優質服務之間取得適當平衡、並迎合社會各界的需求及保障整體公眾利益各方面取得恰當平衡。

(5) 「立法程序步伐過急」

6. 在回應立法會議員及員工的提問，我們已告知他們預算將條例草案提交立法會的時間表。至於確實的日期，則須視乎擬備條例草案的進度，以及何時可妥善處理一切有關的事宜。

(6) 「制定公司化具體建議過程中未有諮詢員工」

7. 過去一年，我們一直與各個員工協會舉行定期和特別會議。根據收集的意見所得，他們對公司化具體計劃、測繪機構業務前景、員工就業保障、員工聘用條件和員工事業發展這幾方面深表關注。我們在制定建議時，已充分考慮他們的意見和關注，現時的建議會作為日後進一步諮詢員工的基礎。

測繪處五個技術及支援職系員工協會於二〇〇一年三月二日致立法會議員的函件中所提事項

(1) 「預測的服務水平協議款額遠超出測繪處的實際開支」

服務水平協議第一年的協定費用，乃根據測繪處二〇〇〇／〇一年度的預計總運作成本(將於二〇〇〇／〇一財政年度完結時更新)計算；有關成本包括所有目前借調其他部門的專業及技術人員的成本。至於一九九九年的可行性研究，則根據一九九八／九九年度測繪處的運作成本，只包括借調的專業人員的成本(借調的技術人員不包括在內)，但不包括在附件甲第 8 段所述的服務的所有成本。

(2) 「誇大未來的收入」

2. 此點已在**附件 A** 第 8 至第 11 段解釋。

(3) 「盈利預測出現偏差」

3. 根據目前的業務計劃，與政府訂定的服務水平協議第一年的協定費用，比一九九九年可行性研究所估計的政府預計收入，高出 1.01 億元，理由見上文(1)及(2)。因此，根據目前的業務計劃，此數目連同其他調整，便會出現 2,200 萬元的運作盈利，而非一九九九年可行性研究所預測的 8,300 萬元赤字。

(4) 「固定資產值出現重大偏差」

4. 在一九九九年的可行性研究，假設政府會把測繪處現有價值5.5億元的資產（包括所有辦公地方），撥作新機構的資產。我們已進一步研究建議的安排。鑑於管理和處置這些撥用地方涉及十分繁複的問題，故我們認為，政府把這些地方批租給測繪機構較為適宜。辦公地方的租金成本，已包括在服務水平協議之內。因此，根據目前的業務計劃，只會把電腦系統、辦公室設備及家具撥作測繪機構的固定資產。這便是固定資產值有所不同的原因。

(5) 「測繪機構過份依賴服務水平協議的收入」

5. 測繪服務是政府承諾必須向社會提供的重要公共服務。政府會藉著服務水平協議，向測繪機構購買所需服務。從服務水平協議所得的收入，將為測繪機構提供一個穩定的收入來源，讓其持續發展業務，特別在營運初期的數年，尤其重要。我們認為，藉服務水平協議從政府獲得穩定的收入，並無任何風險；反而證明政府對此等重要公共服務的提供，是有承擔的。

(6) 「測繪處公司化建議的假設沒有實質支持」

6. 基本上，服務水平協議是一份長期合約；載列測繪機構向政府提供的測繪服務的詳情。當局會定期檢討該協議，研究是否須要作出任何修訂，以反映任何成本結構及營運環境的改變，這符合測繪機構和政府雙方的利益。

7. 從服務水平協議及新項目計劃所得的收入，基本上足以支付業務計劃期內測繪機構的全部開支。從地理信息系統顧問服務及新業務所得的其他收入，可為政府及測繪機構帶來財政收益，而整體社會亦因可得到更佳服務而受惠。

(7) 「總結：測繪處公司化不可行」

8. 我們對測繪處公司化的可行性及其未來業務發展抱有信心。我們在業務計劃內，並沒有假設須削減人手。由於政府有責任向社會提供測繪服務，因此，我們並不預見不需要測繪機構員工所提供的服務。

9. 用於聘用新員工的額外開支所費甚少。關於財務管理及人力資源管理工作，目前由地政總署的部門行政處提供。測繪機構日後將會自行安排提供這些服務，而所需成本亦已大部分計算在測繪處的總運作成本上。此外，測繪機構還須聘請其他新員工，負責市場推廣、研究及業務發展工作，並加強現有的專業及技術支援。這是重要的人力資源投資，以支持測繪機構的營運及未來發展。

10. 至於宣稱若測繪機構要以審慎的商業原則運作，便會令其服務水平下降及犧牲「沒有利潤」的服務，我們並不贊同。我們必須重申，我們會在盈利及服務質素間取得適當平衡，滿足社會不同界別的需要，並顧及整體社會的利益。政府將來會繼續透過測繪機構，按照服務水平協議提供所有現時測繪處的服務。

11. 至於可能出現的利益衝突及濫用測繪機構數據的關注，我們已分別在**附件 A** 第 14 至第 16 段以及第 21 段中作出解釋。

12. 我們仍然認為，把測繪處公司化是最佳的取向。如把測繪處保留為以政府撥款運作的部門，我們將不能因應市場步伐，就不斷轉變的服務需要作出回應；這亦會妨礙我們向社會提供更佳服務。