



**政府本地土地測量師協會**  
**Association of Government Local Land Surveyors**

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229  
Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: [aglls@hotmail.com](mailto:aglls@hotmail.com)

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

本會檔號: LL6/(129)

布培先生  
地政總署署長  
北角政府合署二十一樓  
香港

署長先生:

《測繪處公司化建議》的評核報告

我們已詳閱署方於2001年2月13日發放的測繪處公司化建議報告。總體上，我們覺得這份報告的內容不切實際及互相矛盾。相類似的內容在報告內重重覆覆，令人感覺魚目混珠。我們認為報告的估計是沒有依據和過份樂觀。報告內所提及的新商業機會，都是沒有充份的資料作支持，甚至只是基於投機猜測。更甚者，報告內有關測繪專業的資料存在不少謬誤。

我們現向署長先生提交本會的《測繪處公司化建議》的評核報告。這報告已將《測繪處公司化建議》的各項不是之處詳細列明。我們希望署長先生在合理的時間內，就本報告所提出的問題、質疑及建議作出滿意的回應。如果以提高測繪處的效率為題，我們提議政府應該考慮將測繪處提升為獨立部門，令它能更有效地配合新科技的更替，與及推廣空間數碼科技在本港的發展和應用，使它能够更切實地配合政府的各項政策和施政方針。

我們對於[改革公務員體制，以提高效益]這個大方向，原則是認同的。我們亦相信政府內的行政和人事管理程序是可以合理地簡化以提高效率，我們認為公司化不是唯一或最佳的改革方法。如果香港特區政府是真有誠意改善整體公務員的表現，應該要徹底全面檢討現行的制度。而且過程不能單靠顧問公司，必須同時廣泛深入地諮詢所有公務員，用心聆聽，求同存異。

如果署長先生願意收回測繪處公司化建議，我們願意協助政府研究如何加強測繪處的效率和開發空間數碼的應用，以達致政府、市民和測繪處的三贏局面。

此致

古德明  
政府本地土地測量師協會主席  
二〇〇一年三月二十四日

副本分送：

立法會主席及各立法會議員

政務司司長

公務員事務局局長

財政司司長

規劃地政局局長



政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

# 《測繪處公司化建議》 評核報告

2001年3月24日



# 政府本地土地測量師協會 Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229  
Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office  
email: aglls@hotmail.com

## 報告摘要

本文件的標題為《《測繪處公司化建議》評核報告》，目的是評核香港特區政府於2001年2月發表的《測繪處公司化建議》。本報告由政府本地土地測量師協會執行委員會負責撰寫，並交給地政總署署長代表香港特區政府接收。本協會預期地政總署署長會於合理時間之內，代表香港特區政府就本報告所提出的問題、質疑及建議作出令本協會滿意的回應。

我們已詳閱署方於2001年2月13日派發給各員工協會的《測繪處公司化建議》。總體上，我們覺得這份《建議》的內容不切實際及互相矛盾，而且當中甚多歪理。相類似的內容在《建議》內重重複複，令人感覺魚目混珠。《建議》內所提及的新商業機會，都是沒有充份的資料作支持，甚至只是基於投機猜測。更甚者，有關測繪專業的資料存在不少謬誤。因此，我們對提供資料的顧問的專業水平甚表懷疑。所以，我們要求署方詳盡公開所有顧問的背景資料。

公務員事務局局長王永平先生已於3月14在報章上表達了政府要將部門公司化的真正原因，是「縮減公務員編制」，而並不是其他官員們之前所說的因為有商機。3月19日的報章上又報導了「政府部門公司化叫停」的消息。當中身兼行政會議成員及立法會公務員及資助機構員工事務委員會主席的譚耀宗先生形容「測繪處將是政府部門公司化的終曲」及表示「繼測繪處之後，暫不見有任何部門會進行公司化。一方面是不見得有任何部門具有商機，加上政府亦深知問題的爭議性，故暫時不見有任何部門公司化。」

本協會再次嚴正聲明，若依從《測繪處公司化建議》進行公司化，則將來的新機構長期虧蝕的機會極大。假如「政府部門公司化叫停」這一則消息是真確的話，那



# 政府本地土地測量師協會

## Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229  
Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office  
email: aglls@hotmail.com

麼對測繪處的所有員工更是不公平的。低效益是一個整體的政府運作問題，單單將一個只有千多員工的部門公司化是不能解決這個問題的。

政府的高層官員誤以為所有員工都是因為怕職位不保，所以反對公司化。所以他們面對員工的質詢時，就經常以「可以保留公務員身份借調」及「保障職位及待遇不變」去應對，這是無法令員工信服的。地政總署署長布培先生數次在立法會表示員工反對公司化，是因為他們害怕改變。本協會對布培署長的這番說話是極為不滿的。我們最關注的，是測繪處的公司化計劃是否真正可行。因為這對整個社會和測繪行業的發展有著極大的影響。如果真是可行的話，員工有甚麼理由不接受？

土地測量和地圖製作的主要作用是向地方行政，城市規劃和工程建設提供支援服務。正如修橋造路、建設污水處理和排放設施等，大地測量控制網和地圖製作都是屬於社會基礎建設，而且都是成本極高而很難有實質利潤的。這些亦是市民應該輕易得到的土地資訊，政府有責任提供及保養這些設施以維持一個良好的投資和生活環境。現在政府似乎有意將所有這些基本服務公司化或私營化。在公司營利和用者自付的大前題下，市民將要支付昂貴的服務費用。那麼，對於普羅市民來說，政府的存在還有甚麼實質意義？

對於改革公務員體制以提高效益的這個大方向，本協會原則是認同的。本協會一向認為政府內的行政和人事管理程序諸多制約和過份繁複。公司化不是唯一或最佳的改革方法。單就提高效率而言，只要將目前的行政管理架構和公務員事務條例現代化和適當地精簡化，再加強各級人員的問責性，就應可達至相當成效。透過自然流失和裁汰冗員就可適當地減省人手。香港特區政府是真有誠意改善整體公務員表現的話，就應要全面徹底檢討這個現行的制度。而且過程不能單靠顧問，必須同時廣泛深入地諮詢所有公務員。



# 政府本地土地測量師協會

## Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229  
Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office  
email: aglls@hotmail.com

經詳細閱讀及研究後，本協會絕大多數會員認為《測繪處公司化建議》是不實際與及沒有理據。身為測繪處的專業土地測量師與及管理人員，絕大多數會員均不支持該《建議》及強烈要求政府將該《建議》撤回，並且於本協會3月9日的緊急會員大會中，以88%的絕大比數通過有關動議。所以，政府在未就本報告滿意地回應本協會之前，不應將測繪處公司化的條例草案提交立法會辯論。政府假如不能作出令本協會滿意的回應，就必須撤回《建議》，然後再與員工共同研究如何改善測繪處的運作和服務。

另外，政府應該認真考慮將測繪處提升為獨立部門，令它能更好地迎接新科技的挑戰，與及推廣空間數碼科技在本港的發展和應用，同時能夠更有效地配合政府的各項政策及施政方針。並且視乎後效，再決定是否在將來的測繪部門施行營運基金制度。

針對《測繪處公司化建議》的內容，本報告分為下列十二節：

1. 空間數據，數碼地圖及地理信息系統(GIS)
2. 地理信息系統互聯網站 (GIS Web Sites)
3. 全球(衛星)定位系統 (GPS)
4. 無線應用通訊協定(WAP)帶來的商機
5. 衛星圖像、空中攝影(空中測量)與及攝影測量
6. 知識產權的管理及保護
7. 市場推動改革
8. 員工安排
9. 財務計劃
10. 與新機構有關的立法
11. 應變計劃及失敗的例子
12. 結論



**政府本地土地測量師協會**  
**Association of Government Local Land Surveyors**

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229  
Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office  
email: aglls@hotmail.com

本報告中的"相關頁數"欄是指《測繪處公司化建議》內與本報告內容有關的頁數。

政府本地土地測量師協會  
執行委員會：

會長	古德明
副會長	陳宇俊
秘書	池耀光
司庫	易偉峰
委員	吳偉德

2001年3月24日

本報告副本分送：

政務司司長  
財政司司長  
公務員事務局局長  
規劃地政局局長  
立法會主席及各立法會議員



# 政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

相關  
頁數

## 1. 空間數據，數碼地圖及地理信息系統(GIS)

1.1 所謂空間數據，其實主要是可儲存於電腦系統中的數碼地圖及其他與地理位置有關的資料。它是地理信息系統中最重要組成部份。正如它的名稱所表示，一個地理信息系統所產生的作用和價值都是極之區域性的。它所儲存資料的地理覆蓋範圍決定了它能對多大地區產生作用。例如，在生產或應用的層面上，美國本土地理信息系統中的資料，一般都對香港沒有實際的意義，相反亦然。香港是一個面積十分細小的地區，所以空間數據的收集和管理標準的全球化是不會為將來的測繪公司帶來實質的收益。<sup>4, 27, 28</sup>

1.2 自從十多年前地理信息系統技術開始被推廣應用以來，各軟件生產商已不斷承諾會合作達成不同系統的完全兼容性。但是，由於這技術仍然有很大的發展空間，再加上激烈的市場競爭，生產商仍然是各自發展專有的系統和獨特的數據儲存結構與處理技術。所以，至今為止，不同品牌系統之間的資料交流仍是十分困難的。而由於市場競爭仍然會繼續存在，資料交換困難的情況將會維持一段相當長的時間。<sup>4, 28</sup>

1.3 政府內的幾個工程部門，例如路政署、土木工程署、渠務署和水務署等，已經開始發展應用地理信息系統的技術。而這些系統主要都是透過招標聘請顧問公司設計和建立的。只要符合標書內的最低規格要求，政府部門一般都會將合約判給出價最低的公司。由於將來的測繪公司具有相當的規模和需要維持一群永久聘用的員工，所以它的營運成本必然會遠高於它的競爭對手。而它亦須要依從公營機構的辦事規則去跟對手競爭。所以縱然它能提供最卓越的服務，也會因為出價不夠低而敗給對手。<sup>5, 30, 39</sup>

1.4 地理信息系統是一樣成本十分高昂的投資。就算最簡單的系統也起碼要百萬元。由於香港的地理環境和各種社會設施都經常處於迅速及巨大的改變中，要令到一個地理信息系統與現實的情況經常保持一致，就要經常投入大量資源，連同硬件及軟件的保養費用，往往每年至少要數拾萬至百萬元。能夠負擔得起的，就只有政府部門和財力雄厚的大機構，例如電力公司，巴士公司等。加上現時已有不少私人顧問公司提供有關的服務，所以本地的地理信息系統顧問服務市場已達到飽和狀態。將來的測繪公司如果要加入這市場的話，它將要預備面對十分激烈而且可能是毫無效益的競爭，甚至要與民爭利。<sup>5, 9, 39, 42</sup>

1.5 在1996年，當時的工務科和規劃環境地政科已經訂下指引，指示其轄下的部門要盡可能將它們的地理信息系統資料互相分享，以期達至最高效益。而為了這個目標，所有屬於這兩個政策科的部門都要將他們的地理信息系統目錄和資料結構(metadata)文件集中存放於地政總署轄下的土地信息中心(這個中心其實是由測繪處直接運作和管理)，以便提供給各部門參考。但是不知因何原故，並非各部門都能順利執行該指引，<sup>5, 17, 41</sup>



# 政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

相關  
頁數

以至測繪處至今對於收集有關資料仍然感到困難。將來的測繪公司在政府架構以外，更難履行這個職責，更不要說要協調全港所有公營和私營機構的空間數據了。

1.6 為嘗試引證地理信息系統的應用趨勢，《建議》中舉列了一些尚未存在的應用系統，與及預期一些先進應用的出現。這些構想，我們很早便在教科書上讀過。政府有沒有一個推行的時間表或是否正在製訂有關的政策？既沒舉引外國的成功經驗，也沒有調查本地的商戶對這些系統的接受性，所以《建議》只是引述書本上的構想而已。假設這些系統真的不久就會出現，將來的測繪公司是否要負責協調管理？如果是的話，它的權力又來自那裏？ 4, 28, 34

1.7 測繪處大概於 1994 年完成全港地圖的數碼化。這些數碼地圖最初只能在一套由美國開發，名為 Arc/Info 的地理信息系統軟件上運作。由於該軟件的價錢十分高昂，而且對硬件的要求極高，所以並不流行。因此，數碼地圖的應用最初只局限於地政總署之內。至到大約 1997 年，測繪處才開始有系統地將數碼地圖換往流行的電腦輔助繪圖 (CAD) 軟件格式，這些數碼地圖才漸漸廣為其他部門及私營機構採用。由於幾乎是從無到有，所以近幾年來市場對數碼地圖需求的高增長是很易理解的。但這個增長的趨勢不會持久。原因是當所有本地用家都擁有所需要的第一版的數碼地圖後，以後只需要將它們持續更新，無須要重新購買一套新的地圖。用家可與將來的測繪公司簽訂合約，定期提供更新服務。明顯地，這服務所帶來的收益將會遠低於售賣數碼地圖本身的收入。 5, 17, 8, 40, 41

1.8 《建議》附件 C-國際個案研究中所載述的，都是一些國家的空間數據和地理信息系統的施行政策和一般發展及應用情況。從中可以讀到這些國家整體上如何由這技術的應用中已獲得或將獲得的無形好處。但就沒有記載營運或應用這些系統的機構到底從中獲得多少實際收益。當中的紐西蘭國家企業 Terralink New Zealand Ltd，更已經被證明是一個失敗的例子；詳情請見本報告第 11 節 - 應變計劃及失敗的例子。 附件 C, 第 16 頁

## 2. 地理信息系統互聯網站 (GIS Web Sites)

2.1 由科網投機泡沫的爆破以至到互聯網站的不斷倒閉裁員，我們應該得到教訓，一個網站的瀏覽人數與它的盈利能力沒有必然的關係。而有關互聯網及電腦科技營運的不利訊息頻頻在各媒體出現，我們又豈敢期望互聯網會為新機構帶來任何商機？經濟分析員森穆遜就在 2001 年 2 月 26 日的信報發表文章指出「我們被這種科技(互聯網)弄得目為之眩，自然而假設互聯網一定代表經濟效益和社會福祉的大步邁向前——有朝一日也許會。但現在來說互聯網並無生產力、耗費大，而且浪費」與及「互聯網是一種龐大的給予，但除非互聯網成為一門大生意，否則不會推動經濟」。所以中原地圖和黃頁地圖這兩個網站的瀏覽人數只能反映它們推廣的成功和受歡迎的程度。相信這 25





# 政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

相關  
頁數

兩個商業伙伴與及測繪處也投入了不少資源去加入和更新這些受歡迎的資料。而《建議》並沒有提及兩個商業伙伴與及測繪處到底從這兩個網站得到多少收益和投資回報率如何。

2.2 《建議》內其他網站或地理信息系統的例子都有類似的問題。大都不單止欠缺由這些網站所帶來的實際經濟利益，就連無形的效益也欠奉。《建議》也不提這些網站是由甚麼機構建立和操作，與及他們從中得到多少財政上的收益。既然公司化是要有利可圖，這些參考資料都是必需要有的。至於這些網站或地理信息系統的獲獎，是由於它們的創意，施行的難度，規模的大小或甚至只是學術成就，根本與它們帶來多少經濟效益無關。 25, 32, 33, 35

2.3 《建議》中加利福尼亞州安大畧市的網站例子，我們曾數次嘗試登入該網站都不成功。互聯網伺服器只回應找尋不到該網站。令人懷疑它可能已經被關閉。從《建議》的描述，這網站應該是由當地政府設立，向該城市 150,000 分佈於 50 平方哩的市民推廣它的服務。以香港這一個人口超級稠密的城市(面積約 400 平方哩，人口近七百萬)，而且擁有極之廣泛及高效率的信息流通渠道，這是否恰當一個例子呢？ 32

2.4 兩個旅遊網站, Ontario Explorer 及 Destination Nova Scotia 的例子內容主要都是文字信息。配以簡單的地圖給瀏覽者提議地點資料。文字信息與地圖之間的連繫，感覺上是似超連結(hyperlink)多於地理信息系統的表現模式。這個也很容易理解。因為在互聯網的環境中，前者的製作會簡單容易得多。而且速度表現肯定比透過互聯網運行地理信息系統軟件優勝。缺點是要製作複雜的類似地理信息系統功能就會很困難。類似的網站其實多的是。例如 [www.lonelyplanet.lycos.com](http://www.lonelyplanet.lycos.com) 就載有多個地方的旅遊資料。而且也有利用超連結提供簡單的地圖與文字資料之間的交叉搜尋。 33

2.5 恰巧《建議》裏的例子和本文提供的網站內所載的都是一些不太熱門的旅遊地方。香港作為一個世界知名的城市，有關的旅遊書籍可說俯拾皆是。而且資料肯定十分豐富詳盡。熱衷旅遊的人仕大多比較喜歡閱讀旅遊書籍。而且對於旅途中的人來說，看一本書肯定會簡單容易得多。 33

2.6 《建議》中所舉例的 Sears, Roebuck and Company，是美國第五大私人顧主，經營百貨零售業務。所售買的貨品由電器用品、電腦、賀卡以至到房屋預製件等，可謂包羅萬有 ([www.sears.com](http://www.sears.com))。1999 年的總收益及總資產值分別為 410.71 億及 369.54 億美元。相比之下，因為引用地理信息系統而每年節省的 0.3 億美元實在微不足道。其銷售點及市場遍佈全美國，並申延到加拿大。在一個這麼大的國家，沒有人會完全認識所有的道路網絡和城鎮。在這樣的條件下，地理信息系統就最能發揮它的作用。相對地，香港的發展是集中在一個很小的地區。一般活躍的本地駕駛者都能在短時間內充份掌握大部份街道的位置和交通情況。而且香港的交通情況複雜，瞬息萬變。一般 37



# 政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

相關  
頁數

的地理信息分析功能，例如尋找距離最短及最快的行車路線，未必能提供有效的答案。反而電台的交通消息實際得多。在這情況下，地理信息系統所能發揮的作用，要透過實際測試方能評價。此外，機構的規模也是一個重要的因素。小公司不能負擔如此昂貴而又未必保證成效的投資。顧問也沒調查香港到底有沒有規模相當而有意嘗試使這種技術的公司。所以這不是一個令人信服的例子。

2.7 購買物業是一項重大的投資，多數的買家也不會單靠電腦資料就作出決定，親自視察是必需的。事實上，不少香港人喜歡以"睇樓"為假日的節目。香港很多地產發展及代理公司都設有網頁。他們都不一定用地圖在網上展示物業地點。例如鴻運地產和美聯物業就只利用他們自行設計的物業地點示意地圖，以掃描影像的格式放在網頁上。地圖上只顯示物業地點附近的地區、主要道路、地名和建築物等。一些十分受歡迎的網頁，例如中原地產代理的 [www.centanet.com](http://www.centanet.com) (已錄得近 37,000,000 瀏覽人次)，甚至完全沒有地圖。前些時一個屬於新鴻基地產的網站(現在已找不到)，就有提供虛擬參觀物業的功能，但不需地圖參考。只是在物業的數碼化平面圖中適當的位置，加上超連結按鈕，連接到網站中的動畫影片。一般的網頁編寫人員都不難做到以上的網頁。相對之下，土地信息系統就要昂貴和複雜得多，因此在純粹房地產的應用上不會有太大的市場。

## 3. 全球(衛星)定位系統 (GPS)

3.1 全球定位系統是由美國國防部於 1973 年開始研究發展。設計時只是為了向美國及其盟國的海陸空三軍提供全球即時定位支援服務。整個系統主要包括 24 顆人造衛星(平均分佈於 6 條距離地球表面 20,200 千米的軌道)、5 個分佈於全球的美軍地面監控站、與及用家的衛星訊號接收機。地面監控站定時監控所有這些衛星的運行情況與及測量它們的精確位置。然後將這些資料，再加上其他數據，例如精確的系統時間校正值，上傳往相關的衛星。衛星將這些資料不斷向地面廣播。當地面接收機收到這些廣播訊號時，就能自動計算出它與衛星的距離。在一般情況下，只要能夠同時收到最少四顆衛星的訊號，便能計算接收機在接收訊號時的位置。一般定位精確度為 10 多米。

3.2 到 1980 年代初期，民用接收機開始出現。美國政府為了國家和軍事安全理由，將部份的衛星廣播資料加上密碼。除非用家獲得批准，否則就不能得到全面的衛星廣播資料。此即選擇性獲得資料政策 (Selective Availability (SA) Policy)。因此假如只利用衛星廣播訊號，民用接收機的定位一般只能達到大概 100 米的精確度。對於空中和海上導航，這是足夠的。但就不夠應付陸上導航的需要。

3.3 將人造衛星定位技術應用到工程或土地測量上，可節省人力和大大提高效率。但不論有沒有 SA 政策，使用直接資料處理的方法所得到的結果，都是不能達到一般工



# 政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

相關  
頁數

程或土地測量的要求的。為了解決這個問題，於是就有差分式全球定位系統(Differential GPS (DGPS))的研究和開發。其基礎仍然是全球定位系統，但能達到分米至米級的精確度。可以合乎一般地形及水文測量的要求。可是必須同時使用最少兩台互相配合的接收機，與及特殊的資料處理軟件。這類接收機和軟件都十分昂貴，而且對操作人員技術及知識水平的要求也相對地要高很多。

3.4 海事處數年前便已經在交椅洲設置了一個 DGPS 廣播站，免費將實時的 DGPS 校正數據公開廣播。在本港水域航行的船隻只要擁有全球定位系統接收機，再配以適當的儀器及軟件接收處理這些校正數據，便可以做到 0.5 米精確度的即時定位。海事處轄下的海道測量組，也是利用這個系統收集水文測量數據，用以編製本港的航海圖。

3.5 至於測繪處正在進行的定位基礎建設，可以說是將 GPS 的定位精確度進一步提升。主要的構思是在有利的地點設立覆蓋全港的永久性 GPS 校正數據廣播站。利用這些數據，用家只需要一台高精度 GPS 接收機就可以展開工作。而這個定位基礎建設的其中一個目標，就是要將本港的 GPS 定位精確度提升到厘米至毫米級。這個建設主要是為專業土地及工程測量而設，一般市民是用不著的。

3.6 後來俄羅斯也建立了一個類似的衛星定位系統，稱為全球導航衛星系統(Global Navigation Satellite System (GLONASS))。美國政府為了推廣民用全球定位系統的應用及加強美國民間工商業的競爭力，於是在 2000 年中撤消了 SA 政策，全面開放全球定位衛星的廣播數據。加上數年間的科技改進，一般民用接收機已隨時可以準確定位至 5 米範圍內。最近市場上有一款並不昂貴的 GPS 手表，生產商宣稱可以定位至 10 米範圍之內 (www.casio.com)。這些產品，已經可以滿足大多數的定位需求。

3.7 由以上的事實看來，《建議》中把全球定位系統的使用與將來的測繪公司拉上必然關係是將人誤導的。例如，零售店舖如何可以利用 GPS 吸引顧客再次光顧？而這又與將來的測繪公司有甚麼關係？既然只需要有一部普通的 GPS 接收機就可以定位準確到 5 至 10 米，那麼測繪公司在緊急服務中又有多少參與機會和扮演甚麼角色呢？測繪處定位基礎建設的主要顧客將只會是那些需要極精準數據的專業測量從業人員。其他的用途，例如車內導航，即使可行，都不需要用到這些精準數據。

3.8 縱然科技的進展與及衛星數據的開放已經是十分有利全球定位系統的應用與開發，還有一個地方性因素是必要考慮的。那就是，在需要應用到這技術的地區之中，一部接收機是否在大部面積範圍，都能夠隨時隨地，在絕對同一時間，直接接收到最少四顆衛星的訊號，與及在接收訊號時，這些衛星是否都處於有利準確定位的位置。香港是一個世界上少有的極高密度發展地區。稠密的高樓大廈容易造成在全球定位系統應用中的「峽谷」效應(canyon effect)，與及同一衛星訊號經多條不同途徑抵達同一接收機的效應(multi-path effect)。前者的意思是，由於從街道上可以看見的天空不多，



# 政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

相關  
頁數

就好像在峽谷的底部一樣，所以接收機不能接收到足夠的訊號。後者是由於衛星訊號被建築物外牆、道路、岩石等堅硬物體表面反射形成，可以導致錯誤定位。此外，由於香港的地勢一般多山陡峭，全球定位系統在很多郊外地區也不會有理想的表現。所以，車內導航、WAP 電話定位等應用，可能需要其他系統的輔助，例如慣性系統或偽衛星系統(pseudolite system)等，才能在本港成功施行。但這將會令成本大為增加。為了一些不太實際的用途去建立這些昂貴而複雜的系統，又是否值得呢？而且，不要忙記全球定位系統的可否運作，最後決定權在美國政府手中。萬一發生戰爭危機，美國可能會再度施行類似 SA 的加密政策，所以這項龐大投資的相對風險甚大。

30  
42, 28

## 4. 無線應用通訊協定(WAP)帶來的商機

28, 38

4.1 根據傳媒的報導，WAP 科技的前境至今仍未明朗。2 月 24 日的信報報導了「世界最大晶片生產商英特爾表示，由於商機前景未明而現時已向 3G(WAP 的應用技術)科技投下大量資金，電訊工業正走向財政災難。歐洲的電訊公司正在付出大約等同於他們購買 3G 牌照的資金去發展通訊網絡，以圖改善利用流動電話上網的速度。但是，流動電話的銷售增長率已經由數年前的 50%~60%降至現今的 20%~30%。這意味電訊公司將要被困於無利可圖的商業計劃之中。」

4.2 而香港經濟日報於 2 月 26 日就報導了「資訊科技市場研究機構 Gartner 指出，WAP 科技至今仍然是雷聲大雨點少。製造商實在不應繼續誇大 WAP 電話的功能以誤導顧客。該機構又指出 WAP 工業仍然徘徊於 WML(現時的 WAP 編程語言)與及 XML 之間。因為後者能夠支援不同大小的顯示器。而有些分析員更認為，正當無線區域網絡(LAN)越來越普遍，對於 3G 技術的需求也隨之減少。因為 PCMCIA 無線區域網絡卡能夠令手提電腦使用者可以在任何地點自由地上網，而且比 3G 流動電話更快。」而現時仍未預計到 XML 技術何時會開始流行普及。

4.3 《建議》中所指的 WAP 會帶來的商機，亦將會最後取決於全定位系統能否真正在本港全方位運作。基於本報告對於全球定位系統在香港應用情況的分析，再加上傳媒對 WAP 科技的不利報導，而《建議》之中也沒有預測這項商機未來 5 年的前景，所以我們對這項商機極不樂觀。

## 5. 衛星圖像、空中攝影(空中測量)與及攝影測量

4, 22, 28,

39

5.1 就目前測繪處的產品來說，衛星圖像主要是用於製作小比例(約 1:300,000)的相片地圖。一般衛星圖像覆蓋極廣大地區。例如本港常用的衛星圖像就覆蓋整個珠江三角洲地區。由於是從極高空的衛星軌道上拍攝，所以只有十分大型的地面物體，例



# 政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

相關  
頁數

如河川、湖泊、道路幹線、市鎮和山嶺等，才能在圖像中分辨出來。最新的衛星圖像技術，例如 IKONOS I，雖然能提供解像度高至 1 米的圖像，但圖像內物體的水平位置精準度，最高只為 4.1 米 (www.spaceimaging.com)。1:1,000 數碼地圖為目前測繪處最精準的數碼地圖。大部份圖區數據精確度為 0.2 米。而一個數碼地圖系統的發展，應以達致 1:1 的數據精確度為最終目標。亦即是在數碼地圖上所作的量度會十分接近實地量度的準確度。這樣才能充份發揮地理信息系統的最終作用。而只有地面碎部測量，及低飛航空攝影測量，才能接近這個目標。

5.2 由於需要極大的後勤支援，所以一般來說，航空攝影測量要施用於大面積的地區 28, 39 才能發揮效益。例如大型建設工程航攝任務、或由測繪處依照預編的飛行計劃，為全港作有系統的空中攝影，有需要的機構及個人用家可向測繪處索取或購買這些空中測量照片。而測繪處每年都有固定的飛行計劃，在不同的高度為全港作航空攝影。因此除了個別部門的額外特殊要求，測繪處每年所拍攝的航空照片的數量應該是十分固定的。所以不明白為何《建議》預期這方面的持續增長。

## 6. 知識產權的管理及保護

6.1 政府一向都沒有著意保障測繪處的知識產權，而這是需要相當多資源去執行的。 5, 6, 42 所以這向來是測繪處運作中最弱的一環。《建議》中並沒有估計這部份的支出及將它包括在將來的經營費用之中。所以新機構在如何保護知識產權這個問題上，將會面對極大的困難。《建議》中其他國家的例子，也只是舉列出他們現有的規條和架構，並沒有實際執行的情況和效果。而馬來西亞，新加坡(例子中的兩個國家)，香港和中國大陸，較早前曾被美國指為是亞洲侵犯版權最嚴重的國家和地區。這情況反映出單有 43 完善的法例並不足夠，擁有充份的資源去支援實際的執行也是十分重要的。

## 7. 市場推動改革

7.1 《建議》所指測繪處作為一個依賴撥款的政府部門的各種局限，普遍存在於政府 6, 26, 46 之中。難道政府要將所有部門公司化以求改善效率？政府又有甚麼理據說內部改革不可行？假如政府真的確認測繪處的重要性，正如《建議》中所說的「政府現時的服務及未來的政策、私營機構對數碼經濟的有效開發，以及社會的福祉，一切均視乎能否 45 有效發揮測繪處的服務和數據」，可以首先將測繪處升格成為獨立部門，然後令其直接向決策局負責，那就已經可以將冗長的決策程序大為縮短。如要更有彈性，則可以 46 營運基金的形式運作。換轉另一個做法，為何政府不可以將被認為是有商機與及對香港有重大貢獻的部份公司化，以解決各種局限？



# 政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

相關  
頁數

7.2 《建議》一方面吹捧測繪處對香港數碼經濟發展的重要，另一方面卻又說它所需<sup>46</sup>的投資「在與其他公共政策(例如有迫切社會需求的項目)一起供政府考慮資源分配的優先次序時，可能為一些合理的理由不獲優先考慮」。這是前後矛盾的。是甚麼合理的理由令到這麼重要的投資也不獲優先考慮？同樣比較之下，其他部門，例如路政署的項目的優先次序又如何？路政署的項目應該不屬於「有迫切社會需求的項目」。但從每年道路基建項目數量之多與規模之大，可以想像路政署項目的優先次序應該不會太低。以測繪處的規模，它的運作費用只及路政署的一小部份。既然它對數碼經濟的開發是那麼重要，為甚麼得不到撥款呢？

7.3 至於測繪處服務文化及員工著重追求卓越技術，其實並無不妥。作為香港的測繪<sup>46</sup>權威機構，測繪處應該要成為這個行業的典範，以供參考製訂工作標準及實務守則。這樣社會整體才會從執業者的良好服質數中獲益。過份注重顧客的要求就不能達到這些目標。公司化之後，新機構為追求利潤，會將服務質素與成本掛勾。假如新機構陷入困境，甚至可能會跟其他私人土地測量公司作惡性的競爭。這樣對整個社會都沒有<sup>54</sup>好處。例如土地測量條例中的實務守則便是以測繪處的《土地界線測量條例》為藍本寫成。

## 8. 員工安排

8.1 《建議》極其強調員工的重要性。而本協會已經就公司化建議的接受程度向會員作意見調查，得到的結果如下：

- |                         |       |
|-------------------------|-------|
| 1) 表示接受自願退休及過檔新公司的會員佔   | 12%   |
| 2) 表示會保留公務員身份借調到新機構的會員佔 | 74%   |
| 3) 認為公司化業務計劃可行的會員佔      | 5%    |
| 4) 認為公司化業務計劃不可行的會員佔     | 93%   |
| 5) 認為公司化會改變測繪處的機構文化的會員佔 | 48.3% |
| 6) 反對公司化的會員佔            | 76%   |

以上的數據反映出大部份員工對這份公司化建議沒有信心及不接受。而且整體上各個統計數字都是互相支持的。至於只有 5%會員認為公司化業務計劃可行，但卻有 12%表示會過檔新公司，估計當中有年資較長的會員，公司化可以說對他們沒有甚麼影響，他們自然也樂得提早收取退休金和自願離職計劃補償金。其中也會有一些不單止對公司化計劃沒有信心，對整個香港的前景更沒有信心的會員，為了保住多年辛勞的成果，在無可奈何之下作出過檔的決擇。所以選擇過檔的員工之中，剩下來衷心支持公司化的，應該會是遠低於 12%的。以上的統計也顯示有 24%的會員不反對公司化，但卻只有一半這個數字的會員表示會過檔新公司，這也間接解釋了為何有 93%會員認



# 政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

相關  
頁數

為公司化業務計劃不可行。

8.2 測繪處其他五個員工協會也做了聯合意見調查，結果顯示反對公司化的員工達到93%。兩個調查的結果與《建議》中作出有50%員工會在兩年內加入新機構的預期實在大相逕庭。既然絕大部份員工都不支持公司化，試問將來的機構如何能夠成功運作？<sup>9, 70</sup>

8.3 《建議》展示了一個敏感度測試。結論是即使只有20%的現有員工接受轉職安排，新機構將仍然大有可為。為何只作20%的評估？假如將百分比再降低，結果可能顯示新機構在成立之後數年內將不但無利可圖，甚至會虧本。這是不利於政府要通過立法會辯論的。這個敏感度測試，正好反映政府意識上已經一早認定測繪處公司化事在必行。所以，所有的所謂員工諮詢其實就是假諮詢。事實上，員工從來不感到署方會作任何有誠意的諮詢。敏感度測試顯示出員工轉職新機構的多少，竟然是對盈利起著決定性的影響，這也反映出政府其實對《建議》中所列舉的新發展項目和商業機會並不如所說的樂觀。<sup>81</sup>

8.4 政府既不惜手段要進行公司化，根據以上的員工意見調查結果，新機構將會在相當長的一段日子基本上要依靠以公務員身份借調、前公務員過檔、與及新機成立之後聘請等三類不同性質的員工運作。《建議》完全沒有提及新機構將要面對管理三種不同員工的困難與及解決方法。轉職往新機構的管理人員將如何可以有效地管理不屬於新機構的借調公務員？人事管理本身已經是一大難題，想到將來測繪公司會有這麼大的額外人事困難，本想轉職的管理層員工自然也會卻步。政府到底有否評估這個困難會對新機構造成甚麼程度的影響？

## 9. 財務計劃

9.1 新機構的最重要收益，是來自與政府訂立的服務水平協議。其次就是來自商業及其他項目的收益。而這些商業及其他項目收益之中，有接近一半都是來自政府的新項目計劃。所以新機構首年的總收入之中，來自政府的部份就佔了95.5%，至到第五年仍然要佔86.7%。觀乎測繪產品及服務的性質，新機構就算盡量開源節流，甚至裁減人手，到最後仍然是要依賴政府的資助才能長久經營下去。既然如此，為何不用類似服務水平協議的形式，原則上規定這些新項目計劃將來必須由新機構接辦？既然政府現在不能夠作這樣的承諾，即是說新機構將要依從公平原則，與其他超過21所在本港執業的認可土地測量師行競爭由這些新項目計劃所產生的工作。那麼，何以在《建議》中估計新機構將可以獲得所有「可能進行的項目計劃」總收益的50%？莫非政府已經暗地裏指定一半新項目的工作將來一定要派給新機構？<sup>9, 10, 74, 57, 75</sup>



# 政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

相關  
頁數

9.2 政府將所有發展項目的撥款優先次序分為甲、乙、丙三類。甲類為已經原則上得到政府同意展開的項目，只須完成撥款程序便可施工。至於乙、丙兩類則仍然只是在提案階段，分別在於政府掌握多少資料及尚要花多少時間去研究。這兩個類別都有可能不獲提升往較高次序，因而沒有機會展開。《建議》沒有交代這些新項目計劃屬於那個類別。基於審慎的原則，所有未升級至甲類的新項目計劃都不應歸入財務計劃之中。

9.3 就算所有這些新項目計劃都已經是甲類項目，它們所能產生的總收益應該是本港整個土地測量行業都可以公平地競爭的。《建議》中字面的意思是假如那些「可能進行的項目計劃」實施的話，新機構就可得到其中總收益的50%，而《建議》已經確實將之歸入財務計劃中，以支持計算新機構的盈利。留意《建議》不是估計新機構將有50%機會得到這些「可能進行的項目計劃」，也不是估計這些項目將有50%機會施行。這個意義上有很大的分別。既然只有50%機會，那麼新機構就有可能賺取到這些收益的總數，但也可能分毫也得不到。既然有這樣的不確定性，就不應將這些項目歸入財務計劃中。如果政府的意思確實是前者但卻又不在《建議》中作出明確的承諾，而這份《建議》又獲得立法會接受通過的話，這是對其他執業土地測量師不公平的。

9.4 但看來至少那些「可能進行的項目計劃」就不屬於甲類。即是說政府最低限度在未來三至五年都不會實施這些計劃。如果這個假設成立的話，來自新項目計劃的可能收益就會大為減少。減幅將會由第一年的三千三百五十萬元，至第五年的三千八百八十萬元。暫且當《建議》中的其他假設沒有問題，新機構第一年就將會虧蝕一千零九十萬元；第二年除稅後盈利則只有二千六百六十萬元，至到第五年則只為四千五百九十萬元。而第二年及第五年的淨邊際盈利則分別只為3%和5%。但《建議》中實在有太多不切實際的假設，例如那些與新科技及全球定位系統有關的所謂商機，根本就是純粹建基於投機猜測。所以新機構的盈利前景十分不明朗，而且極有可能長期虧蝕。

9.5 從服務水平協議的收益又可分為兩部份。其中一大部份來自測繪處現時對政府所提供基本服務的費用，例如向地政總署提供的服務、繪製全港的地圖、供應數碼地圖、航空攝影測量、大地測量、工程測量等等。另一部份來自測繪處正在為政府某些部門做的短期項目。預計中服務水平協議收益在首五年的逐年遞減，主要是由於這些項目的逐漸完結。為甚麼不將基本服務的收益明確分開，令人明白它實在的數額，與及未來的增長幅度？這是員工十分關注的，其他那些不可預計的新項目或者商機反而是次要。由於香港在各方面的持續發展，從基本服務得到的收益，應該是會不斷增長的。政府卻說，因為新機構效益的提升，所以這項收益將會逐年輕微下降。這說法是難以理解的。是否由於效益提升所帶來的開支節省會多於因香港持續發展所帶來的額外收入？政府是否打算將會減少向測繪公司購買基本服務？抑或由於公司化已經成為政策，政府現在不能替其他將會公司化的部門承諾繼續向測繪公司購買基本服務？





# 政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

相關  
頁數

## 10. 與新機構有關的立法

10.1 政府決策局內現時仍未有官員專門負責有關測繪事務的政策與及實務準則。由於測繪處是政府架構中的一部份，縱然沒有法律與憲政上的權力，實質上是正在履行這個責任。而這對整個社會的行政、規劃和建設都有一定的貢獻和影響。測繪處公司化後，是有需要進行立法以補充架構上的不足與及令到新機構以後必然要繼續履行這個責任的。政府亦正在制訂有關法例草案。但《建議》中在這方面只是輕輕帶過，沒有說出在修訂現有的法律及制訂新法例時要注意的地方。因此我們要求政府要就有關測繪公司的草案作最後公眾諮詢及適當修改後，才遞交立法會辯論。<sup>83</sup>

10.2 根據土地測量條例，地政總署署長須擔任土地測量監督。而地政總署署長現時是將他根據本條例所行使的職權轉授予地政總署副署長/測繪事務負責執行的。測繪處公司化之後，政府架構之內應該再沒有其他機構能夠勝任這項工作。我們知道土地測量條例將會被修改，令到新機構的員工可以被授權執行這項工作。但這做法是不妥當的。新機構將要在市場上與其他測量公司競爭生意，但同時又執行這項職責的話，就會有利益衝突。要避免嫌疑的話，就可能會窒礙新機構的生存。最明顯的，就是新機構可能因此不能接辦土地分界測量的工作，而這正是其中一樣最能穩定產生收益的工作。<sup>16</sup>

10.3 相信是基於土地測量這一專業職系是隸屬於地政總署之內，所以當初草擬土地測量條例時，順理成章地指定地政總署署長擔任土地測量監督一職。由其屬下的專業土地測量師提供專業意見，支援其執行條例所規定的職能。在測繪處公司化後，新機構是獨立於地政總署之外，兩者之間再沒有一種從屬的關係。如果土地測量監督要依靠一個不屬其管轄的公營機構的支援，才能執行法例所賦予的職權，我們絕對懷疑他將如何能夠有效和客觀地執行他的職務。

10.4 基於以上的考慮，政府內部應該保留一個專業土地測量單位，直接向地政規劃局負責，執行土地測量監督的工作。因為這個職責頗為重要，所以最低限度要由一個副署長級官員領導這個單位。而政府亦要對土地測量法例作出相應修改。

10.5 目前本港並未有法律及整體政策去規管繪製地圖和空間數據基礎建設。版權條例中也沒有專為保障測繪處的地圖和空間數據產權的章節。《建議》中也沒有提出立法將有關權力授予新機構。既然政府未有打算令到新機構在其體制之外成為繪製地圖及提供空間數據基礎建設的公共權責機構，又如何保證《建議》中那些極為依靠空間數據基礎建設的電子商貿的財務可行性？

10.6 測繪處現時正為政府各部門提供以下各種產品和服務：



# 政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

相關  
頁數

- 供應及更新全港的基本地圖
- 供應及更新地籍界線紀錄
- 供應及更新空間數據資料目錄
- 供應及更新經地理信息編碼的地址資料庫
- 為新街道及地方改名
- 製作及銷售官方街道地圖冊、市鎮規劃發展圖則、地質地圖、統計地圖、郊野公園地圖與及選舉區域圖則。

將來如何能夠從法例上令到新機構必須繼續充份地向政府提供以上的產品和服務，以確保政府的利益不受損害？以上若干項目及部份其他測繪處的產品和服務亦同時向公眾銷售，但都是很難收回成本的。所以只能撥作社會服務項目，只收回原料成本。請問政府如何保證新機構不會為求獲得較好的投資回報率而犧牲這些社會服務項目的水平呢？

## 11. 應變計劃及失敗的例子

11.1 《建議》只是一味誇張公司化的好處，對於新機構一旦經營失敗將如何應對就隻字不提。這是完全不負責任的。在 3 月 9 日，由地政總署副署長/測繪事務陳克先生主持的公司化簡報及答問大會之中，有土地測量師員工就這個問題向陳副署長提問。陳副署長當時只是回答所有有關人等均需集體負責。如果這真是政府的想法，是對員工不公平的。因為本協會很早已經通過緊急會員大會決議，認定測繪處公司化計劃在財務上是行不通的，並且已經用書面通知署方我們的意見。所以，假如公司化失敗，將完全是政府高層的決策失誤所致，員工是無辜受累的。我們也認為陳副署長的回應十分敷衍。所謂政府官員集體負責這個原本冠冕堂皇的說法，一早已經淪為笑柄，被公眾指為等同於集體不負責。

11.2 這位土地測量師員工的提問並非無的放矢。政府顧問在 1999 年尾完成的《測繪處公司化可行性研究報告》中所介紹的英國測繪處(Ordnance Survey UK)，就是其中一個失敗的例子。英國測繪處在 1999 年 4 月轉為一個營運基金機構。在 1999 年尾就曾經因為不獲地方政府續簽服務水平協議而一度陷入財政危機。該機構最近就曾將五分之一員工遣散 (Surveying World, Issue No. 2, Jan/2001, P.7)。而另一個失敗的例子正就是今次《建議》中出現的紐西蘭國有企業 Terralink New Zealand Ltd.，最近由於破產而被



# 政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

相關  
頁數

它的股東紐西蘭政府接管 (The New Zealand Herald Online Sunday March 18, 2001, <http://www.nzherald.co.nz/storyprint.cfm?storyID=168695>)。測繪是一個為社會的整體及策畧性建設提供支援的行業。為配合國家政策的制訂和施行，絕大多數國家都是將它保留在政府架構之中，極少有將其公司化。所以上兩個機構的失敗是絕非偶然的。

## 12. 結論

12.1 公務員事務局局長王永平先生於3月14日在信報發表一篇標題為「控制公務員編制漸見成效」的文章中，就有這兩句：「還有，要繼續縮減公務員編制，某些部門或服務便無可避免地要公司化或私有化。財政司司長在預算案中提到今年會落實測繪處公司化計劃，就是一個例子。」我們一直在質疑政府要公司化測繪處的真正動機，王局長終於親自在這裡解答，並不是其他官員們之前所說的公司化是因為有商機。既然政府有大條道理要裁員，又何必要做到如此閃縮？明顯就是政府高層官員們自知理虧。於是便弄虛作假，還花了幾百萬元，假顧問之名先後編作了兩本一場糊塗的《公司化可行性研究報告》及《測繪處公司化建議》。目的是要設法遮掩他們過往讓政府人手膨脹的錯誤決定。不顧後果的公司化，就好像一個過胖的人需要減肥，正確的方法應該是多做運動和控制飲食。這過程是漫長及需要持之以恆的，而且起初會十分辛苦。但他太心急，等不了這麼久。於是聽從了一些黃綠醫生的建議，將他的手腳和其他多餘的部份切掉，到最後只剩下腦袋和身軀。於是他十分滿意自己的「身體」這麼快便輕了這麼多，而且還沾沾自喜於過程是這麼的高效率。但是，他卻沒有留意到剩下的腦袋和身軀仍然是那麼臃腫。至於那些被切除的部份，正在慢慢壞死。到他發現不能沒有手腳的功能時已經後悔莫及了。

12.2 本報告的撰寫正當完結之際，3月19日的蘋果日報報導了「政府部門公司化叫停」的消息。報導說，身兼行政會議成員及立法會公務員及資助機構員工事務委員會主席的譚耀宗先生形容「測繪處將是政府部門公司化的終曲」，他又向該報記者表示：「繼測繪處之後，暫不見有任何部門會進行公司化。一方面是不見得有任何部門具有商機，加上政府亦深知問題的爭議性，故暫時不見有任何部門公司化。」

12.3 本協會再次嚴正聲明，若依從《測繪處公司化建議》進行公司化，將來的測繪公司長期虧蝕的機會極大。假如「政府部門公司化叫停」這一則消息是真確的話，那麼對測繪處的所有員工更是不公平的。低效益是一個整體的政府運作問題，單單將一個只有千多員工的部門公司化是不能解決這個問題的。

12.4 對於改革公務員體制以提高效益的這個大方向，本協會原則是認同的。問題在於具體的施行方式。事實上，作為負責任的專業人仕和管理人員，我們一向



# 政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

相關  
頁數

認為政府內的行政和人事管理程序諸多制約和過份繁複。我們認為公司化不是唯一或最佳的改革方法。單就提高效率而言，只要將目前的行政管理架構和公務員事務條例現代化和適當地精簡化，再加強各級人員的問責性，就應可達至相當成效。透過自然流失和裁汰冗員就可適當地減省人手。較早時的自願離職計劃就是一個很好的例子。香港的公務員制度已經運作了百多年，如果特區政府是真有誠意改善整體公務員表現的話，現在應是時候全面徹底檢討這個現行的制度。而且過程不能單靠顧問，必須同時廣泛深入地諮詢所有公務員。因為以他們在政府內的豐富工作經驗，應該最能反映制度上到底有甚麼問題。

- 12.5 大多數人仕均以為我們是怕職位不保，所以反對公司化。甚至政府的高層官員亦有這種誤解。所以他們面對員工的質詢時，就經常以「可以保留公務員身份借調」及「保障職位及待遇不變」去應對，這是無法令員工信服的。地政總署署長布培先生數次在立法會表示員工反對公司化是因為他們害怕改變。我們對署長的這番說話是極為不滿的。我們最關注的，是測繪處的公司化計劃是否真正可行。因為這對整個社會和測繪行業的發展有著極大的影響。如果真是可行的話，我們有甚麼理由不接受？
- 12.6 有學者指出，「政府其實是一個剩餘的服務提供者。凡目標不明確、成本極高又無利可圖，但有社會需要的服務，政府都有責任去承擔。一些難辦而不易有成果的事，市場都是不會做的。」土地測量和地圖製作的主要作用是向地方行政，城市規劃和工程建設提供支援服務。正如修橋造路、建設污水處理和排放設施等，大地測量控制網和地圖製作都是屬於社會基礎建設，而且都是成本極高而很難有實質利潤的。政府有責任提供及保養這些設施以維持一個良好的投資和生活環境。現在政府似乎有意將所有這些基本服務公司化或私營化。在公司營利和用者自付的大前題下，市民將要支付昂貴的服務費用。那麼，對於普羅市民來說，政府的存在還有甚麼實質意義？

12.7 經本協會會員詳細閱讀及研究後，絕大多數會員認為《測繪處公司化建議》是基於不實際的投機猜測與及沒有理據。身為測繪處的專業土地測量師與及管理人員，絕大多數會員均不支持該《建議》及強烈要求政府將該《建議》撤回，並且於本協會 3 月 9 日的緊急會員大會中，以 88% 的絕大比數通過有關動議。所以，政府在未就本報



# 政府本地土地測量師協會

Association of Government Local Land Surveyors

通訊地址：  
九龍中央郵局郵箱71229

Correspondence Address:  
P.O.Box 71229, Kowloon Central Post Office

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 email: aglls@hotmail.com

相關  
頁數

告滿意地回應本協會之前，不應將測繪處公司化的條例草案提交立法會辯論。政府假如不能作出令本協會滿意的回應，就必須撤回《建議》，然後再與員工共同研究如何改善測繪處的運作和服務。

12.8 另外，政府應該認真考慮將測繪處提升為獨立部門，令它能更好地迎接新科技的挑戰，與及推廣空間數碼科技在本港的發展和應用，同時能夠更有效地配合政府的各項政策及施政方針。並且視乎後效，再決定是否在將來的測繪部門施行營運基金制度。

---- 本報告完畢 ----