



**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](mailto:aglls@hotmail.com)

本會檔號: LL6/(137)

立法會規劃地政及工程事務委員會  
立法會公務員及資助機構員工事務委員會  
中區皇后大道中八號  
立法會大樓

各位委員會議員：

### 《測繪處公司化建議》的評核報告

我們代表任職於地政總署測繪處的專業土地測量師，我們十分關注測繪處公司化所帶來的問題和影響。

在2000年1月14日和2月22日，本會曾就《測繪處公司化的財務可行性顧問研究報告》作出了書面質詢。我們認為將測繪處公司化是財務不可行的。本會曾多次向政府當局表達我們的關注和意見，但政府都未能提供可靠和有說服力的論點以支持推行公司化的做法。今年2月13日，政府發表了《測繪處公司化建議報告》，強行推展測繪處公司化計劃。在3月24日，我們向地政總署署長布培先生提交本會對《建議》的《評核報告》[附件 1]。

雖然地政總署署長在4月20日的覆信[附件 2]試圖局部回答《評核報告》，但未能就問題的本質所出相應的回應。而他的回覆更加暴露了問題的嚴重性。署長先生指出所謂新商機其實都只是賣數碼地圖，所謂政府新工程其實只是收回成本，而政府並不預期將來的測繪機構會發展任何與測繪有關的高科技。由此觀之，建議書內所提及的新商機，如車航或WAP定位等，而只是提供數碼地圖以支援這些系統而矣，那麼所謂公司化的好處究竟是如何達到呢？由於公司化的基本問題是財務不可行，而且公司化亦對社會有負面的影響。我們不支持這測繪處公司化建議。

我們對《測繪處公司化建議報告》(簡稱《建議》)提出了下列疑點：

#### **不合理的財務計劃**

新機構的收入是來自與政府訂立的服務水平協議，商業及其他項目。在商業及其他項目中，有接近一半都是來自政府的新項目計劃。所以新機構首年的收入中，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，新機構主要是要依賴政府的資助才能經營下去。既然如此，為何要公司化呢？



# 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](mailto:aglls@hotmail.com)

### 新商機盈利估計過高

政府所有發展項目的撥款都有優先次序，分別為甲、乙、丙三類。甲類為最優先項目。《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。另外，那些「可能進行的項目計劃」都不屬於甲類，那麼來自新項目計劃的可能收益應該大幅減少。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，新機構第一年就因此而將會虧蝕一千零九十萬元，由於《建議》中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，所以新機構的盈利前景是十分不明朗的，有極高的可能性會長期虧蝕。

《建議》誇大空間數據、數碼地圖、地理信息系統(GIS)、無線應用通訊協定(WAP)的運用、衛星圖像、空中攝影(空中測量)與及攝影測量可能帶來的收益，而忽略隱藏的成本及巨大資金投資。由於未有法例支援，將來的測繪公司將無法協調全港所有公營和私營機構的空間數據，更遑論作為其他政府部門和私營機構空間數據的交換所和整合處。

地理信息系統互聯網站 (GIS Web Sites) 的盈利能力十分不明朗。由科網投機泡沫的爆破以至到互聯網站的不斷倒閉裁員，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，究竟互聯網會為新機構帶來何種商機呢？雖然《建議》內有提及網站或地理信息系統的例子，但全都欠缺它們的實際經濟利益，就連無形的效益也欠奉，建議的收益估計就更難令人信服。如果政府推說這些商機的主要收入是來自售賣支援這些應用系統的數碼地圖，那麼政府應對照這些系統發展放緩而修訂所估計的收入。再者，數碼地圖是現在已有的產品，政府都知道現時的收入是非常有限的，為何公司化後便會收益大增呢？

另外，《建議》未能就全球(衛星)定位系統 (GPS)的局限性作出對盈利評估的修正，《建議》亦沒有交待這類專門服務的市場需求。如果以私人測量師的人數來評估，GPS 系統所能帶來的收益將十分有限。至於消防處的「第三代通訊及調派系統」和物料供應署所裝置的車輛指揮系統，只能在特定條件適合的情況下才能倚靠全球(衛星)定位系統 (GPS)的。如果地政總署署長以為舉出這兩個有關全球(衛星)定位系統 (GPS)的例子，便說可以證明 GPS 可以在樓宇密集的地區也能發揮功用，我們相信署長一定要弄清楚這兩個系統是如何運作的！



# 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](mailto:aglls@hotmail.com)

### 知識產權的管理及保護不足

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。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。至於知識產權(雜項修訂)條例是否能夠如政府所說，提供有效打擊公司盜版活動的工具，我們認為政府一定要清楚界定資料數據的盜用和盜版的真正分別。而且，其中所涉及的額外費用也要納入建議一併討論。

### 市場推動改革？

《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？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，甚至可能會跟其私人土地測量公司作惡性的競爭。這樣對整個社會都沒有好處。

再者，政府在3月28日的回應 [附件3] 已清楚交待了『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』。既然已知有方法改善效率，為何強說政府要『在政府及非政府機構範疇下開拓更多商機』為公司化護航。難道政府已改變了政策，要營商來增加收入嗎？

### 與新機構有關的立法不足

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？雖然沒有法律及整體政策去規管香港的測繪事務，作為政府測繪機構，測繪處一直是帶領和制訂所有影響香港土地測量界的標準和守則。在公司化之後，政府是需要立法以填補它的地位以保持所有的標準和守則得到合法的監管。



# 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](mailto:aglls@hotmail.com)

### 《建議》中沒有應變計劃以保障測繪服務不會因財政問題而受影響！

《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。假如公司化失敗，我們絕對認為政府高層需要負上決策失誤的責任。在近期，國際上有兩個測繪處轉形失敗的例子。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.，最近由於破產而被它的股東紐西蘭政府接管。測繪是一個為社會的整體及策略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。因此這兩個機構的失敗是絕非偶然的。

縱觀以上各點，測繪處公司化的建議在各方面都有不善之處，我們認為若依從《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，如此強行推展公司化，對香港整體基建和發展都有極不良的影響，市民無可避免會蒙受損失。

在此，我們亦促請政府在加強測繪處對社會大眾的測繪服務和提高測繪處效率的前題下，能夠全盤考慮公司化在現階段是否仍是一個最好的方案。如果以提高測繪處的效率為例，我們提議政府應該考慮將測繪處在政府架構內重新定位，使它能夠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，從而使它能夠更切實地配合政府的各項政策和施政方針。

作為測繪處的管理層和專業土地測量師，我們極希望公眾能夠利用先進的測繪服務提升本港資訊科技和空間數據庫的發展，加強土地地權和地界的管理，和加速社會上大型基建的規劃和進行。

此致

古德明  
政府本地土地測量師協會主席  
二〇〇一年五月七日



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

# 附件 1

## 《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

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

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

## 報告摘要

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

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

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 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

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

Tel: 2835 1191 Fax: 2838 8170 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



# 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。4, 27, 28
- 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。4, 28
- 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。5, 30, 39
- 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。5, 9, 39, 42
- 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



# 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

- 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，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。
- 5, 17, 41
- 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



# 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

- 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，但除非互聯網成爲一門大生意，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。 25
- 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。因爲在互聯網的環境中，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。香港作爲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爲 410.71 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

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。 38

## 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。



# 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

- 3.2 到 1980 年代初期，民用接收機開始出現。美國政府爲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程或土地測量的要求的。爲了解決這個問題，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 5  
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中的定位基礎建設，可以說是將 GPS 的定位精確度進一步提升。5  
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。這個建設主要是爲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，稱爲全球導航衛星系統(Global Navigation Satellite System (GLONASS))。美國政府爲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 38



# 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

- 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。
- 29  
5  
30, 39, 42
- 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，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，不要忘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



# 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，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辦。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。

4

- 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。

28, 39

## 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。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

5, 6, 42





# 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

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。

43

## 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？ 6, 26, 46 45 46
- 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？ 46
- 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。 46 54



# 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

## 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徑庭。既然絕大部份員工都不支持公司化，試問將來的新機構如何能夠成功運作？ 9, 70

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？假如將百份比再降低，結果可能顯示新機構在成立之後數年內將不但只無利可圖，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。 81



# 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

- 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？ 9, 10, 74, 57
- 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。 75
- 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 75



# 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

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。 75  
72
- 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？ 57

## 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。 83



# 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

- 10.2 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。 16
- 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：
- 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



# 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

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略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 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



# 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

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，將來的測繪處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



# 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

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 ----





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

## 附件 2

# 地政總署署長對 《測繪處公司化建議》 評核報告

2001年4月20日

附件

政府對政府本地土地測量師協會  
二〇〇一年三月二十四日致地政總署署長函件的回應

政府本地土地測量師協會(下稱「協會」)於二〇〇一年三月二十四日去函地政總署署長，就測繪處公司化建議提出意見。政府在仔細研究協會的意見後，現回應如下。

商機

(第 1.1 至第 5.2 段)

2. 我們感謝協會就各項新商機的市場潛力和應用給予意見，也同意必須以審慎務實的態度來預測這些新業務可帶來的收入。正如我們在二〇〇一年二月十三日公布的測繪處公司化建議文件中所說明，當局已採用了審慎保守的方法來估計測繪機構的收入。

3. 與無線應用通訊協定、互聯網、汽車導航、全球定位系統和定位應用系統有關的預計商業收入，主要來自售賣支援這些應用系統的數碼地圖數據庫。我們是根據獨立市場調查的結果，以及保守估計測繪機構日後可能取得的市場佔有率，來預測這些未來應用系統可帶來的收入。測繪機構日後主要負責提供數碼地圖數據庫，我們並不預期它會把資源投放在發展上述應用系統的技術基礎設施。如有機會，測繪機構亦可能協助發展由顧客訂製、與地圖相關的數據。

4. 對於以地理信息系統為基礎的應用系統，政府內部和私營機構的需求正與日俱增，本地和海外不少機構亦已廣泛採用這些應用系統。土木工程署、路政署、渠務署、規劃署、運輸署和水務署，均正發展各自的地理信息系統，而這些應用系統全都需要數碼地圖數據庫和顧客訂製數據的支援。我們有信心測繪機構具備足夠的專業知識，就各特定設計的地理信息系統，向政府、公營機構和私營公司提供顧問服務，及因應顧客要求發展該等應用系統。鑑於測繪

處在發展地理信息系統方面饒富經驗和專業知識，我們相信，與其他服務提供者比較，測繪機構將較有優勢。

5. 我們明白，使用全球定位系統在樓宇密集區內定位，目前有一定的局限。不過，我們有信心克服這些技術問題。在這方面，相信協會也知悉消防處已批出一份價值 4 億 4,500 萬元的合約，為消防通訊中心設立新的通訊及調派系統。這套指揮及控制系統將以地理信息系統和全球定位系統為基礎，有助迅速調配消防和救護車輛前往緊急事故現場。貴會亦可能得悉，政府物料供應處已經引入一套以全球定位系統為基礎的系統，以指揮及控制該處的車隊，這足以證明全球定位系統的可行應用，即使在樓宇密集的地區也能發揮它的功用。

6. 總括來說，隨着以地理信息系統為基礎的應用系統和定位系統日漸普及，外界對我們的數碼地圖數據庫的需求也會日漸增加，從而為測繪機構帶來額外收入。

7. 至於航空照片方面，政府部門和市民對它們的需求亦與日俱增。我們預期，外界對航空照片和立體數碼地形模型的需求將會穩步增長，以應付各種規劃、工程設計和展示用途。

#### 知識產權 (第 6.1 段)

8. 我們知道，要令測繪機構有穩定的收入，必須繼續保持主要數據(包括透過測繪機構的商業夥伴出售的數據)的擁有權。我們會採取有效的措施，妥善管理該等數據的使用，以保障測繪機構的利益。

9. 現行的版權條例及於二〇〇一年四月一日起生效的知識產權(雜項修訂)條例提供有效打擊公司盜版活動的工具。正如政府公布

的測繪處公司化建議文件第 46 頁所解釋，測繪機構的其中一項主要工作是保護政府及測繪機構數據的版權。有需要的話，測繪機構會撥出更多資源，以防止有人非法使用其數據。此外，現有相關的民事及刑事法例亦可保障測繪機構的利益。

### 測繪處作為一個依賴政府撥款的部門所面對的各種局限 (第 7.1 段至第 7.3 段)

10. 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，以致不能靈活及迅速地回應市場需求。主要的掣肘包括，冗長的決策時間，與私營機構建立合作夥伴關係的法律約束以及需要和其他政府部門互相競爭資源的分配所造成投資的障礙。

11. 雖然我們可簡化若干規則和程序來改善效率，但測繪處作為一個政府部門，必須遵從適用於所有政府部門的規則和程序。由於這些規限，測繪處未能回應瞬息萬變的市場需求，亦難以因應市場要求和空間數據應用發展的速度，為新顧客開發新的服務。也阻礙了我們有效地運用寶貴的數碼地圖數據庫。相反，測繪機構作為公營機構，在決策、調配人手及調撥資源方面有充分的靈活性及效率，足以回應市場及社會不斷改變的需求。

12. 作為地政總署的一部分，測繪處須與部門內的組別及其他部門競爭資源。對民生有直接影響的政策項目，往往可優先獲得資源分配。因此，當測繪處要進行一些只對內部運作重要而對政府整體服務無逼切需要的投資時，便很難獲得撥款。現時政府在員工聘用及資源分配方面欠靈活性及需時頗長，這亦阻礙了我們對市場需求作出迅速的回應。

13. 有關測繪機構為了要盡量增加利潤而可能影響到將來測繪服務水平的說法並無根據。我們已經在多個場合重申，測繪處公司化

的主要目的，在於善用數碼地圖數據庫所帶來的商機，回應對該等產品和服務不斷增加的需求，並從而為市民提供更佳的測量和繪圖服務。測繪機構一方面會按照審慎的商業原則運作，一方面會在爭取利潤及提供優良服務之間取得適當的平衡，以滿足社會各界的需求及保障整體公眾利益。我們絕不會犧牲服務質素。

### 員工反應

#### (第 8.1 至第 8.4 段)

14. 員工可能需要時間考慮建議的轉職安排。他們可因應自己的情況，選擇自願退休，或在退休後轉職至測繪機構，或選擇保留其公務員身分。我們期望，員工會利用建議的兩年選擇期，作出抉擇。

15. 在推展公司化建議時，我們極之希望獲得員工的支持。我們會鼓勵更多員工以測繪機構的聘用條款加入新機構，不過，我們亦十分明白，由於測繪機構是一個由現有政府部門轉型而成的公營機構，因此，測繪機構將會出現以不同聘用條款受僱的員工運作的情況。我們會採取措施，以確保這種情況不會造成難以克服的管理問題，影響測繪機構的有效運作。我們亦會保證保留公務員身分的員工和以新機構條款聘用的測繪處員工，具有相同的事業發展機會。

### 財務計劃

#### (第 9.1 至第 9.5 段)

16. 我們得悉，協會關心測繪機構能否賺取足夠收入，以維持其運作，以及政府會承諾購買多少測繪機構的服務。政府有責任為社會提供測繪服務，因為這是必需的公共服務。當局並已經同意，政府將來會根據服務水平協議，向測繪機構購買現時由測繪處提供的所有測繪服務。有關協議是政府與測繪機構簽訂的長期協議，雙方並會在協議期內作出定期檢討。此外，成立測繪機構的條例草案亦有規定，新機構將根據協議，向政府提供現時由測繪處承擔的所有

測繪服務。

17. 服務水平協議所帶來的收入是基於測繪處現有的總營運成本來計算的，這是一個十分穩定的收入來源，將可支持測繪機構的基本運作。我們認為，政府透過這份協議，已盡量作出最佳的保障，以確保測繪機構有穩健的業務。地理信息系統顧問服務及新業務的其他收入，將為政府及測繪機構帶來經濟利益。社會大眾亦會因該機構能提供更佳服務而受惠。

18. 正如地政總署署長於三月二十一日給協會的信中所述，有關新工程所帶來的收入預測，主要是基於收回成本的原則。新工程主要包括政府的基礎建設工程，測繪機構將會向地政總署提供測繪服務，以便為有關工程進行收地，土地發展及管理。這些工作包括更新現有的地圖、提供土地類別資料、就土地界線事宜提供顧問諮詢服務、擬備收地草圖及在有需要時，測定收地界線等。

19. 倘若新工程未能在設定的時限內落實進行，只會對收入造成輕微的影響。在這情況下，由於無須聘用額外的員工進行這些工程，測繪機構的營運開支亦會相應減少。因此，即使不能落實進行這些工程，也不會造成財政危機，影響測繪機構的業務穩健情況。

20. 由於新項目工程的財政預算有待批核，把新工程的工作包括在現時的服務水平協議內，並不恰當。現時各項新工程仍未訂出時間表及工作詳情，所以我們不可能在現階段就新工程的成本與政府達成協議。

#### 立法及有關事宜

(第 10.1 至第 10.6 段)

21. 去年七月，我們已通知協會有關條例草案計劃涵蓋的範圍及主要條文。待條例草案的草擬工作完成後，我們會盡快通知協會有

關詳情，並歡迎協會就條例草案提出任何意見。

22. 至於協會擔心測繪機構在協助土地測量監督執行《土地測量條例》時，可能會引起利益衝突的問題，我們已在二〇〇一年三月二十三日政府回應立法會規劃地政及工程事務委員會時，澄清我們的立場(附件 A 第 14 至第 16 段)。

23. 至於協調空間數據的問題，由於這個課題頗為複雜，政府在定出任何具體建議前，需要一段時間作有關研究，故我們現階段未能提供任何詳情。因此，在財務計劃中，我們並未把可能由此而產生的收入計算在內。

#### **應變計劃**

##### **(第 11.1 至第 11.2 段)**

24. 政府是經過周詳考慮後，認為測繪處有足夠的條件進行公司化。政府經充分考慮所有有關因素後，才決定推展測繪處公司化建議。將來政府會透過測繪機構，承擔為市民提供的測繪服務。測繪機構雖為公營機構，會由政府透過持有其股份而全資擁有。政府會確保新機構有效率及有效地提供測繪服務。

25. 對於協會引述的英國測繪處及紐西蘭國有企業 Terralink 的情況，由於其業務範疇及財務安排與我們所提議的並不相同，故不宜在這些項目上作直接比較。

#### **結論**

##### **(第 12.1 至第 12.8 段)**

26. 正如地政總署署長於二〇〇一年三月二十一日發給地政總署部門協商委員會所有員方代表的信件所解釋，政府不是為了控制公務員編制而把測繪處公司化。根據公司化建議，公務員編制會因員

工轉以公司條款聘任而縮減，這只是自然產生的結果，不應視為實行公司化的目的。事實上，這亦與公務員事務局局長於二〇〇一年三月十四日在《信報》發表的文章所提出的意見一致。

27. 公務員事務局局長所發表的文章，是就外間批評公務員編制過度膨脹及工資過高作出回應。文中並無指出測繪處公司化的目的，是爲了要縮減公務員編制。

28. 我們堅信公司化建議無論在實質上或財務上均是切實可行的。我們期望與測繪處所有員方組織通力合作，以推展有關建議。





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

## 附件 3

政府對

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事宜的回應

**2001年3月28**

# 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。  不包括基本製圖服務、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。  包括全部現有的測繪處服務及所有借調的專業及技術人員。
	(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。