

地政總署測繪處公司化可行性研究報告

〔譯本〕

摘要

工商服務業推廣署就地政總署測繪處可否進行公司化事宜委託亨特利一獲嘉顧問公司聯同 Ordnance Survey International (UK)加以研究。本報告旨在闡述這項為期十二周的研究所得結果。

測繪處是負責全港土地測量及所有繪圖工作的中央機構。政府認為，以該處的先進測量技術，實有潛能在商營的環境下運作，以便為顧客提供更多及更優質的服務。

傳統以撥款方式維持部門運作的方法，過去一直在本港行之有效。然而，某些公共服務或須因應情況而轉變提供的方式，而公司化就是達致這個目標的一個方法。

這項研究所採取的方針，建基於我們過去在測繪處進行顧問研究的所得經驗。我們接着依循一套可行性研究檢討程序進行研究。這套程序提供一個組合架構，以供審研及綜合一切有關策略、組織、人力資源、市場推廣、財政及效率等事宜，作為考慮公司化的可行性。

研究期間，我們與測繪處管理層共同找出以下六個主要的商業機會：

- 設立中央空間數據管理處，以管理元數據及共同使用本港的空間數據。

- 設立電子定位基礎設施，以便在市區提供變動定位基礎設施。
- 設立電子商業系統，以便銷售空間資訊和服務。
- 擴大《土地測量條例》的應用範圍。
- 由測繪處提供地理資訊系統顧問服務。
- 對新界區所有丈量約份地段進行系統化土地界線測量。

此外，我們尚找出 11 個規模較小的商業機會，並對現有產品和服務的增長潛力及新的商業機會，予以一一評估。我們考慮到以往趨勢、一九九七年我們在測繪處進行的詳細市場研究，以及向使用測繪處服務的政府部門、公用事業公司及私營機構客戶進行的新市場測探結果，其後並與測繪處、工商服務業推廣署及有關的督導委員會進行商討，並議定了十年銷售目標。

研究期間，我們曾與測繪處商討定價政策。研究開始前，有關方面已經與庫務局議定大幅調低數碼產品的價格。新價格由一九九九年十月一日起生效。這一決定，加上由同日起生效的另一產品政策決定，使測繪處失去了在私營機構中從數碼資料方面賺取最高收入的來源，對該處收回測繪成本的能力有重大影響。我們明白到，作出這些決定的理由是基於數碼資料屬社會資源，用者應能夠以合理價格購買。不過，如果測繪處步向公司化而須作出更多商業決定，則日後的定價政策是相當重要的。

研究測繪處的未來路向時，我們曾考慮以下各項：什麼是核心和非核心工作；測繪處提供及獲提供的服務；如何處理現正借調往其他部門的員工；新商業機會帶來的影響；把測繪處轉變為商業機構所需的額外職能；潛在的效率增益或其他可取得的利益；以及工作調動的選擇方案等。

我們設想中的測繪公司包括下列兩部分：

- 一如目前測繪處的架構，為現有的核心及非核心工作及商業機會提供專業及技術專長。
- 包括策略性工作及商業活動的新設職能，以發展、推廣及控制將於預測期內未來十年出現的眾多商業機會。

我們用一個財政模式，計算過新機構在十年期內的預計收入、非經常性開支及經常費用，並為新機構制定一個財政計劃架構。這項研究所要求的其中一項結果，是概括性地預計公司化所帶來的成本和效益。有關的研究結果，我們載於經營收支表內。其他從有關模式推算所得的資料包括載列資產流動及資金詳情的資產負債表，以及一份顯示收益是否足以支付成本所帶來的影響及其他現金結餘項目的現金流量預測。

為新界區丈量約份地段推行全面的十年系統化土地界線測量計劃，不但理由充分，更可帶來不少得益和備受支持。把這項計劃全面或部分包括在新機構的工作內均會提供額外的工作量，因而使現有的編制水

平得以達致更高產量和效益，也可為公司提供一個穩固的財政基礎。不過，我們沒有把這計劃納入測繪處公司化基本計劃內，原因是尚未取得政府政策上的支持，而且當局會否批准這項計劃的撥款（全面測量費用為每年 6 億港元）尚成疑問。在本報告內，除基本計劃外，我們還載述如把測量計劃全面納入基本計劃內的影響，並把有關的財政報表及補充資料包括在附錄之內。此外，我們也載述了第二個方案的細節和影響。第二個方案是把新界區丈量約份地段的測量計劃規模縮小至每年費用 2 億港元。

總括而言，基本計劃方案的要點如下：

- 保留目前測繪處的所有工作
- 利用全部現有的樓宇及設施
- 全部現有員工仍按現行條款留任
- 假設無需遣散員工
- 以現行的定價政策為基礎
- 為政府提供服務時（而非產品）收取 20% 間接費用，此純為支付有關服務的間接成本
- 不包括新界區丈量約份地段的系統化測量工作，因為仍需確定政府會否對這項工程作出承擔，以及

- 假設政府透過把物業轉移給測繪處而為該處注入 5.5 億港元的股本，作為籌備費用。

根據基本計劃的方案，預計測繪處會在首年出現約 8,300 萬港元經營赤字。赤字到第四年將下降至大約 300 萬港元，然後出現盈餘，數額將約由 2,600 萬港元增至第 10 年的 2.24 億港元。以十年期內 5.83 億港元的盈餘計算，平均每年的資產淨值回報率為 12.1%。十年間公司化的效率得益將達 3.33 億港元。按此計算，再計及政府提供服務給公司所得的收入、預計的利得稅及股息等，則成立一間公司可在十年間為政府帶來 9.48 億港元的淨收益。

如果測繪公司進行全面為新界區所有丈量約份地段的系統化測量計劃，則在預計的十年內每年均有運作盈餘，數額由第一年的 6,800 萬港元至第 10 年的 3.65 億港元不等。回本率將由第一年 105.8% 至第 10 年的 130.5% 不等，而十年間公司化的效率得益將增至 4.93 億港元。成立公司此舉在十年內可為政府帶來 15.73 億港元的淨收益。因此，從這個方案的財政分析顯示，測繪公司以公司形式運作在財政上是可行的。

我們認為，測繪處必須轉為公司性質，積極地以商業機構的模式運作，才能達致上述成果，沒有迫切的動力或文化去推行大刀闊斧的經濟效益措施，是不能達到的。

此外，我們也曾研究決定公司化可行與否的非財政準則。我們相信，公司化可使測繪處提高其市場定位、改善效率及服務質素，並可提高其能力，以便大力拓展在測繪處內和與私營機構合作的商業機會。

因此，我們的結論是，雖然首四年的營運會無利可圖，但數據證明公司化是可行的（不論是否包括系統化測量計劃在內），故建議應把測繪處轉為公司。

新成立的測繪公司將需要政府投資大約 5.5 億港元的股本，這可透過首年撥用測繪處的資產取得。此外，公司在首兩年須借貸約 1.6 億港元，但貸款可在第四至七年內償還。

把測繪處由一官僚作風的政府部門轉變為一個以商業為主要的公司，需要作出的文化轉變實不容低估。本港多個營運基金均能成功轉向這個模式運作，借鑑他們的經驗，是明智的做法。

我們必須十分重視員工在轉變過程中的參與，務求在推行任何影響其工作的變革時，得到他們的支持和理解。

這類性質和範圍的轉變，必須由一位出色的領袖領導，作為實施變革的主要推行者，而這名領導者必須由具備拓展商務、市場推廣、財務、服務水平協議管理及合約管理方面的所需商業技能的人員輔助。

我們建議新成立的測繪公司在架構上應包括營運組和策略及商業組。管治團體為一個由政府委任的董事局，成員包括商界領袖、測繪工作

專家及有關政府官員。由董事局委任的行政總裁，將會全職受命管理公司。

營運組將由一名土地測量師掌管，負責地籍測量和測繪工作的產量和效率。策略及商業組則由行政總裁直接負責，由他訂定及推行商業策略，以及把公司轉變為一所商業機構。

正如報告所述，從我們的調查和測繪處的顧客及供應商的意見中可清楚得知，公司化此舉有利有弊，並有其本身的風險。

我們曾研究這些風險範疇，並根據下述標題建議所需採取的行動以避免或減低風險：

- 訂定明確的改革目標
- 明白所需文化轉變的性質和複雜程度
- 協助測繪處為轉變作好準備並執行應變措施
- 正視員工關注的問題
- 照管顧客的期望
- 新公司所需技能
- 達致銷售指標
- 控制成本及收益指標
- 控制主要從外界購入的服務

上述所有問題都很重要，但財政問題由於影響到整體的經營能力而更形重要。商務拓展及營運效率固然可加以監察，如不能達到目標便要

採取適當行動，但銷售成績卻最為重要而且較難預測。政府是否接受公司預計從政府部門所取得的收益，可再商討研究，但來自私營機構的銷售收入則非常視乎所製產品、價格、商業觸覺及營商能力是否適合而定。有關原則通過後，公司來自政府方面的收入便可視為可以預料及穩定的收入。至於私營機構方面，我們曾考慮如果達不到銷售指標的財政影響。假如來自私營機構的銷售收入減少 10%，十年內整體盈餘將由 5.83 億港元（平均每年的淨資產回報率為 12.1%）減少至 4.54 億港元（平均每年的淨資產回報率為 9.5%）。假如來自私營機構的銷售額減少 20%，則十年期內的整體盈餘將減少至 3.26 億港元，平均每年的淨資產回報率為 6.7%。因此，銷售指標能否達到，對公司的成功與否極為重要。

報告的最後部分論及把測繪處轉為測繪公司須處理的關鍵問題，其中包括：法律程序；員工諮詢；管理發展的需要；引進優質管理制度的需要；訂定服務水平協議及社會利益繪圖服務協議；人力及其他資源計劃的重要；以及發展財務及商業制度的需要。

本報告闡述一個概括性的推行計劃，建議為期 18 個月。

郭威利

顧問監督