

# 地政總署測繪處 公司化財政研究

## 意見書

政府工程技術及測量人員協會 政府製圖人員協會

二千年二月

## 引言

政府聘用顧問公司，研究測繪處公司化的可行性，只求目的，製作虛假數字，訛稱公司化後商機處處，十年後可獲盈利 9.5 億。我們細讀報告後，發覺所謂盈利，其實是由政府額外補貼及誇大數字而來，若沒有增加政府 20% 的附加行政費及若干隱瞞開支，公司化後即陷長期虧蝕；只要政府改善目前的行政程序，建議的商機不公司化亦可行；若強行把測繪處公司化，政府及納稅人實得不償失。

## 目 錄

六大商機	無大收益	第一頁
中央數據	淪為商辦	第二頁
資訊中心	不用插手	第三頁
牛刀殺雞	不切實際	第四頁
誇大收益	漠視競爭	第五頁
全景照片	怎收百萬	第六頁
財來政府	自欺欺人	第七頁
無中生有	強賣強銷	第八頁
捨本逐利	設計裁員	第九頁
部門變公司	工作顯費時	第十頁
社會資源商用	定價政策曖昧	第十一頁
政府責任	難以替代	第十二頁
盲目改動	捨易取難	第十三頁

## 六大商機 無大收益

(顧問報告第七、八頁)

「六大」商機可給測繪公司的財政收益當然存在疑問，就是依足顧問的預計收入，亦極為有限：(以第十年成效高峰計算)

	預計收入 (百萬)	額外成本 (百萬)	扣除成本後收入 (百萬)
中央空間數據管理處	4	2.5	1.5
市區電子流動定位基礎設備	7	2	5
電子商業銷售系統	50	0.8	49.2
擴大土地測量條例	5.8*	2.3	3.5
地理資訊系統顧問服務	10	(不詳)	10
系統化土地界線測量	<u>(不計算)</u>	<u>(不詳)</u>	<u>(不計算)</u>
總數	76.8	7.6	69.2
	(佔預計收入 8%)		(佔預計收入 7.2%)

註：額外成本只計算每年支出，固定資本投資共三千三百萬未包括在內。

(顧問報告附件九)

\* (8m + 0.5m - 現有收入 2.7m = 5.8m)。

## 中央數據 淪為商辦

(顧問報告附件第 2.1 項)

現在的數據基本上由各政府部門自行就本身所需而建立及管理，為此測繪處才得以在製作專題地圖和基本地圖時，獲得其他部門協助，供應數據，為營建中央數據資料庫打好基礎。測繪處能收集和處理如此龐大數據，在香港可說無可匹敵。發展了中央空間數據庫，讓使用者對各樣資料一目了然，當然應該發展，但礙於缺乏法律支持，測繪處便需先求立法，以便中央數據概念獲得接納後，日後的測繪公司便可收集和處理這些數據。

但公司化後，市民會接受這種「權力」轉移到一間公司，還是願意這些數據繼續由政府處理，保留可靠的形像？市民會放心讓這些資料由一間公司管理嗎？

假如測繪公司最後獲得以特權經營，各政府部門便要免費將其數據交給測繪公司，但反過來，各政府部門卻要向測繪公司購買其他所需數據，以增加開支來造成測繪公司收入之假像。

## 資訊中心 不用插手

（顧問報告第十三頁）

電子資訊中心在外國，多設於大型商場、酒店和車站，客人可在電腦螢光幕上得到導遊、附近設施（如提款機）、甚至下班車抵達時間的資料。

測繪公司與其他資訊網絡公司合作，提供數碼地圖基礎，從廣告收入中分拆收入。顧問認為首三年無收入可言，到第四年有五百萬，第十年有五千萬（顧問報告第十六頁，銷售目標）。

我們認為香港在設施密度和地理環境上之實況有異於外國，例如路旁就容不下這些設備，餘下來可供有關裝設就不會太多，令估計中的廣告客戶和網絡公司投資興趣大打折扣，加上垂手可得的導遊圖、現有的類似設施（如地下鐵路），都可造成再投資的障礙。而且，技術上網絡公司需要先在基礎地圖上加工，對他們來說，倒不如從其他門徑入手（例如參考紙張地圖）來得實惠百倍。

測繪公司如何從資料開放的社會中，十年間從網絡公司得到超逾一億六千萬元？

## 牛刀殺雞 不切實際

(顧問報告第十二頁)

汽車導航系統能給用戶提供前往目的地的路線、沿途情況和設施等資料，在外國土地廣闊和設施較香港疏落的環境中，還可使用。

顧問認為十年後會有二百萬人使用，每人每年維持二千四百元附加收費，與網絡公司拆帳後便會給測繪公司增加七千二百萬元進帳，佔該年收入的百分之七點五。

即使我們假設到時香港人口增加到九百萬，則每九個人便有兩個人使用這系統。但香港為彈丸之地，普通街道圖便大派用場，以設施的地理密度和人口年齡分佈，我們絕對懷疑顧問對實際需求的估計。況且，香港市區高樓密集，要從衛星定位得知所在位置，要有大量的轉駁站提供支援。現時流動電話在大型商場或地庫中，仍有接收問題，可見此系統未必適合香港市場。

這種新服務的普及，不單受制於顧客（消費者），還受制於手機的供應商和本地通訊網絡。目前這種附有地圖螢幕的手機仍未成熟，本港又只有有限的通訊衛星，效果實難預計。

## 誇大收益 漠視競爭

(顧問報告第五十五頁)

顧問承認「假如來自私營機構的銷售減少百分之十，十年內整體盈餘將由 5.83 億港元減少至 4.54 億港元」....

現時來自私人機構的平均年收入是 1,550 萬元，顧問估計，公司化後首年收入便達 13,310 萬元 (8.5 倍)，實在難以置信。

顧問的揣測，不單是一廂情願，缺乏市場分析及調查，而且完全未有考慮到在沒有專利權的保障下，日後與私人機構的競爭。隨着科技設備價格下降，知識普及，來自科技的收益，勢必下跌。例如地理資訊系統顧問收入 (顧問報告第八頁)，這類資訊目前多由政府部門使用，私人機構可說用不上，測繪公司還可從政府部門得到顧問費用，一旦資訊人才增加，測繪公司的顧問收入，自然受到影響，估計中十年間有四千七百五十萬元收入 (顧問報告第十六頁銷售目標總數)，如何達到？

在兩、三年間與私人機構合作發展電子流動定位基礎設施 (顧問報告第七頁)，有沒有想到這期間科技或已另有發展？合作伙伴另闢門徑？到時市場又會否接受這個預設的價格呢？

「替鄰近地區航空測量」 (顧問報告第九頁) 更屬天方夜譚。航空測量在其他國家而言屬國家機密，必定由國家測繪機構進行，能否讓測繪公司插手，更是疑問，又怎可以替鄰近地區航空測量，從而得到收入呢？



## 全景照片 怎收百萬

(顧問報告第十三頁)

測繪處能製造高質量的大比例全景照片，是近期拓展的服務之一。顧問認為每張售價在一千元以上，測繪公司首年便可有一百五十萬元的收益，至第十年進賬更可達六百萬元。

我們認為，現時這些照片主要以材料價（二百元），供應各部門用於展覽，三幾年間也不用因地貌變化而置換，所以市場潛力有限。日後即使以最便宜價格出售，也要每張一千三百元，首年便要賣出逾一千一百張，第十年更要賣出四千六百張，銷售量實在難以置信。

## 財來政府 自欺欺人

(顧問報告第十六頁)

測繪公司的收入，在第十年仍有百分之七十來自政府部門，試問財政收益何在？

我們明白，正由於測繪處的服務和產品大多較為專門，一般市民對它的需求反較少，所以，無論是測繪處也好，測繪公司也好，主要是為其他政府部門提供服務，方便他們運作。

目前，測繪處給其他政府部門的服務，除了材料費外，可說是免費的，但公司化後，其他政府部門便得繳付這些本來無需支付的費用。

### 部門費用增加

	<i>Documentary Film</i>	<i>Enlarged Photo (B/W)</i>	<i>Enlarged Photo (Color)</i>	<i>Aerial Photo (Color)</i>	<i>Color Copy</i>	<i>B/W copy</i>	<i>Panoramic Photo</i>
<b>Existing (SMO)</b>	\$7.00	\$4.00	\$11.00	\$9.00	\$6.00	\$2.00	\$200.00
<b>Future (SMC)</b>	\$140.00	\$75.00	\$200.00	\$150.00	\$150.00	\$75.00	\$1300.00
<b>% Increased</b>	<b>2000%</b>	<b>1875%</b>	<b>1818%</b>	<b>1667%</b>	<b>2500%</b>	<b>3750%</b>	<b>650%</b>

## 無中生有 強賣強銷

(顧問報告第十頁)

目前使用全套數碼地圖資料的政府部門(或局)約二十個，顧問要求餘下的七十多個部門(或局)在三年內，每個部門(或局)年付一百七十萬的上線費，來使用這些資料。

即使考慮到數碼地圖資料正漸受慣常用戶(如規劃署、土力工程處)歡迎，但其餘七十多個部門(或局)中，相信亦只有少數從沒有需要，變成需要全套資料，他們也要資金和時間來發展技術及設施作為配合。因為對一般用戶來說，一紙地圖簡單直接，使用方便。

強制逼使全數政府部門(或局)上線，只是為了每年多湊一億五千萬給公司化開路！是一廂情願的想法。

## 捨本逐利 設計裁員

(顧問報告第十八、十九、二十一頁及附件四)

測繪處向來為市民提供服務，產品種類繁多，任君選擇。可是顧問首先想到是否有利可圖，那些還保留？於是便將整個測繪服務分成「核心」及「非核心」工作，製造內部恐慌，為刪減服務埋下伏筆。

顧問把地形測量、實地定界、空中測量等基本運作，以至員工訓練和地圖生產都認作無須由測繪處自行操作或生產，日後應以外判替代，留下來的只是對這些外判工作的合約審批和監管。

工作外判，表面上似可省卻開支，但我們從經驗知道，外判造成不少行政和交收問題，導致效果多未如理想，質量監管亦難如測繪處自行操作般全面。

顧問又列出其他國家裁員資料，幅度由百分之十一至八十八。測繪行業「利潤」其實有限，公司化後，最低限度為了收支平衡，無可避免需要裁員，以顧問資料推算，最保守亦要裁減百分之十，即約一百三十人。

## 部門變公司 工作顯費時

測繪處工作，不僅與地政、規劃等服務息息相關，它和其他政府部門、市民也有很多接觸機會。例如出版貨物出入口統計圖，需要到統計署索取資料；編製選區分界圖，要聯繫選舉事務署；實地測量，更需涉及私人土地。這些工作，只有以部門與部門間接觸，資料才可順利往來；或以政府僱員身份，方容易得到市民信任，給予合作。

試想想要一個市民，容許政府人員進入他的土地測量容易？還是容許某公司僱員進來容易？

公司化帶來工作困難，影響效率。

## 社會資源商用 定價政策曖昧

(顧問報告第十七頁、譯本第二頁第二段、立法會文件第十二項 e 段)

政府基於「數碼資料屬於社會資源，用者應能夠以合理價錢購買」，令「測繪處失了在私營機構中從數碼資料方面賺取最高收入的來源，對測繪處收回測繪成本的能力有重大影響。」「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。」

這是否意味公司化是為了繞過與庫務署議定的價格策略，方便日後為種種服務的定價作「商業決定」？但提高了價格，又怎能保持銷量？

在財政分析中，顧問假設按「現行的政策」定價，究竟這「現行的政策」是甚麼？又怎樣替新公司賺取最高收入？

另一方面，數碼資料既已定位為社會資源，這個特性是不會因生產者或控制者的身份而改變的。難道當由政府部門提供時，價格要「用者合理」；由商業機構提供時，價格便要「賣者合理」？

公司營商原則和利潤要求，正和市民的利益對立。

## 政府責任 難以替代

（顧問報告第三十五頁）

即使顧問為公司化堆砌了「樂觀」的財政前景，但亦認為政府需在測繪服務中有一定承擔，例如全港性地圖和測量控制網、部門間的資料往來等，還有一些機密工作（如 Security Map，警察的邊境站崗位置圖，未公布的選區分界圖....），都是政府職責，公司不能替代。

公司化後這些職責，不是還得由政府承擔，便是要立例支持，要不然便造成運作困難。

現在測繪處一向提供的服務，公司化後卻為政府造成困擾。

## 盲目改動 捨易取難

政府部門的「官僚作風」、程序、文化和「靈活性」等，都應該為提供更多、更優質的服務而不時作出檢討和改善，但明顯「公司化」不是必要的手段，顧問在報告中亦沒有為「測繪公司」提出具體辦法來增加效率。

「測繪公司」在財政上能否自給自足，已是很大疑問，更不用說替政府製造收益。測繪服務的拓展，不是只有測繪公司才可進行；測繪處的效率，也不是只有在公司化的環境下才能提高。

對於政府部門參與商業活動，測繪處不是正與三間私營機構合作嗎？郵政署也正和私營機構合辦電話咭。

社會上一般都盲目認定政府部門必定臃腫、效率低，公司化後必定較現狀好。其實這種看法未必正確，最少今日的測繪處並非如此；根據過往的服務承諾，測繪處在運作上已具效率，善用資源。

測繪處不是已達非公司化不可的地步，顧問報告中的所謂商機，在目前測繪處的架構和環境下，無需公司化亦可進行。若真如顧問報告預期有美好收入，為何不讓這些收入透過目前架構直接進入庫房，減省公司化的額外開支，減輕加稅壓力？為何要硬銷公司化？