

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

地政總署測繪處

引言

本文件旨在向議員簡介有關地政總署測繪處公司化可行性研究的結果，以及政府建議的未來路向。

公司化

2. 政府的一貫目標，是要不斷提高公共服務的效率。政府服務中有些屬於商業或半商業性質，可是有關機構在提供這些服務時，往往受制於政府的規則和程序，不能靈活地盡量利用市場潛力，或及時採取措施以應付市場瞬息萬變的需求。這妨礙了有關機構發展更具效率和更符合成本效益的服務。

3. 邁進二十一世紀，我們有需要確保所提供的服務符合現今的要求，並充分利用先進科技。為求所提供的公共服務，能達致更高的效率和成本效益，政府現正研究可否在合適的情況下，把某些公共服務公司化，以改善服務。

測繪處公司化的可行性研究

4. 財政司司長辦公室轄下的工商服務業推廣署負責物色適合進行公司化的項目。為推行這工作，工商服務業推廣署在一九九九年八月委託顧問進行一項有關測繪處公司化的可行性研究。我們相信，隨着現代測繪科技的發展，測繪處具有潛力在商業性質的環境運作，為各客戶，包括政府部門和私營機構，提供更好的服務。

5. 這項把測繪處公司化的可行性研究集中在財政上的可行性及成本和效益分析方面。至於有關的人事安排，則不在該研究的範圍內。顧問在一九九九年十二月完成了研究報告。

測繪處

6. 測繪處是負責香港的土地測量和各種繪圖工作的中央機關。該處負責建立和維持大地測量網絡，提供土地界線測量、攝影測量、製圖和攝影製圖服務，以及繪製並修訂不同用途、不同比例的地圖和圖則。

7. 測繪處的編制約有 1 100 人，一九九八至九九年度的總開支約為 6.62 億元。此外，約有 255 名專業和技術人員借調予其他部門。為私營機構客戶提供服務所得的每年收入平均約為 1,550 萬元。

可行性研究結果

業務發展機會

8. 研究結論指出，測繪處公司化財政上是可行的。測繪處多年來為市民提供土地測量及繪圖服務，已累積了多方面的專門知識(例如對地理資訊系統的認識、設立並維持大地測量網絡)和建立了珍貴的地圖資料庫。現今資訊科技和電子商業發展一日千里，測繪處大有潛力在一個商業環境中，更能善用人力、物力資源，從而提高效率和成本效益。

9. 顧問認為，測繪處在科技發展領域的潛力最大。測繪處或可成為一個存儲各類數據的機構，供各類客戶取用，或可為公營部門和私營機構提供發展資訊系統所需基本數據。顧問認為，與提供資訊服務的機構結為業務伙伴或合資伙伴，是今後一個發展重點。事實上，測繪處已與三間私營機構合作繪製不同性質的地圖。只要具備適當的技術、商業技能、市場推廣技巧，這些範疇未來可發展為龐大業務。

10. 顧問指出，測繪處有許多業務發展機會。現把主要業務分述如下，括號內的款額則是預計十年內的收入：

(a) 與增值轉售商合伙經營(每年 300 萬元至 9,000 萬元)；

(b) 透過電子商業系統銷售資訊及服務(每年 400 萬元至 5,000 萬元)；

- (c) 設立固定資訊中心(每年 500 萬元至 5,000 萬元)；
- (d) 在市區提供電子定位服務(每年 700 萬元)；
- (e) 製作不同用途的數碼圖片地圖(每年 600 萬元至 2,500 萬元)；
- (f) 製作能展示香港全景的高質素圖片(每年 150 萬元至 600 萬元)；
- (g) 提供地理資訊系統顧問服務(每年 100 萬元至 1,000 萬元)；
- (h) 管理和維持一個中央空間數據機構(每年 400 萬元)。

11. 此外，尚有其他具潛力的業務發展機會，顧問暫未為此定下收入目標(例如與政府飛行服務隊合伙經營鄰近和區域性地區的空中測量業務)。顧問亦指出，現有服務擁有發展潛力，例如擴大《土地測量條例》和為新界所有丈量約份地段作有系統的土地界線測量。

預計財政業績

12. 進行財政分析時，顧問採用下述假設：

- (a) 全體現職人員(包括借調人員)按現行條款和條件留任；
- (b) 假設無需遣散員工；

- (c) 保留現時測繪處所有業務；
- (d) 使用現有全部樓宇和設施；
- (e) 按現行的政策定價；
- (f) 向政府提供服務時收回十足成本的費用，提供產品則按市價收費；
- (g) 假設政府通過轉移測繪處物業的方式，在公司成立時注資 5.5 億元，並給予貸款 1.6 億元，作為成立初期的營運資金。

13. 根據上述假設，財政分析預計公司的業績將會如下：

- (a) 首年會出現 8,300 萬元赤字，第四年赤字會下降至 300 萬元；
- (b) 第五年會有盈餘 2,600 萬元，第十年盈餘會增至 2.24 億元；
- (c) 十年預測期的總盈餘為 5.83 億元；
- (d) 在第七年償還 1.6 億元的政府貸款；
- (e) 平均每年回報率達淨固定資產的 12.1%。

公司化的好處

社會

14. 研究顯示，公司化的測繪處，會是以客為本並以商業原則經營的機構，在向社會提供最新及優質的服務上，會更具優勢。它可有較佳條件採用先進的科技，盡早滿足顧客的需求。例如：全球衛星定位系統、電子商貿及寬頻互聯網聯繫的發展，使公司化的測繪處更具發展潛力，向商界及全球大眾提供優質數碼地圖及圖片。

政府

15. 按財政分析，中長期而言，把測繪處公司化能減低政府的成本，並提高其向社會提供測繪服務的效率。顧問估計，公司化的測繪處可在十年間，為政府帶來 9.48 億元的總收益，這數字包括從增加效率得來的 3.33 億元、預計可得的利得稅、以及從該公司所獲分的股息。

16. 主要的效率增加，來自重新調配支援服務、精簡程序及採用先進科技，因而節省間接行政成本，並提高生產力。

員工

17. 在整項分析中，顧問假設測繪處會按現行條款和條件保留所有員工。在職業保障不變而公司卻免受政府的規則和程序約束的情況

下，員工應有更大的靈活性和更多的機會去發展自己的潛質和提供更好的服務。隨著公司文化的發展，員工的職業地位亦得以提高。

成功關鍵

18. 顧問強調，只有把測繪處轉為公司，並積極地以商業機構的方式運作，上述所有業務發展機會的目標方能達到。為充分利用現時流行的創新科技，推行計劃的速度亦會很重要。在現行的政府架構內，政府部門會難以全面發揮這些機會的商業潛力。

19. 顧問已研究過多項潛在的財務風險及影響財務的問題，當中包括員工及技能問題、成本控制，但最重要的是取得收入。為了達到銷售目標，公司會需要一名傑出的領袖，並由擁有所需商業技能的人員協助，例如，業務發展、市場推廣、財務、服務水平協議及合約管理等。

20. 顧問亦強調員工參與對整個改革過程十分重要。測繪處在推行改革時，若對員工的工作內容及聘用條款有所影響，必須尋求員工的支持及對他們的關注表示理解。此外，把測繪處由一個政府機構改變為一個商業為本的公司，工作文化方面的改變亦不應低估。

21. 隨本文件附上顧問報告的摘要。我們亦已把數份報告全文的副本交給立法會秘書處，供有興趣閱讀報告全文的議員參考。

今後的路向

22. 經仔細考慮顧問的研究報告後，當局同意測繪處有良好的潛力以商業形式運作。我們擬進一步與員工研究把測繪處公司化的建議。推行這項建議須考慮的多項關鍵問題載列如下。

(a) 人事安排

23. 凡推行任何公司化建議，政府的政策是盡量避免遣散過剩人手。為進一步研究把測繪處公司化的建議，我們準備將所有員工按現行條款及條件留任並借調往新公司工作。在這個原則下，我們會與員工一起研究其他轉職方案，讓員工可在願意的情況下，自動轉為按公司的條款受聘。

24. 我們明白，公司需要時間把所有員工轉為按公司的條款受聘，而在這個過渡期間，亦可能出現不同人事制度混合的情況。我們會審慎行事，以達到提高效率的目的，但同時亦會作出平穩的人事調動安排，以期保持平穩過渡。

(b) 員工諮詢

25. 我們充分理解測繪處員工對測繪處改革建議的關注。我們十分重視徵詢員工的意見，並歡迎員工參與整項工作。我們深信，員工的支持和理解對成功推行改革至為重要。測繪處的管理層已把整份報

告副本交予該處所有工會團體參閱，並承諾安排簡報會，向員工解釋詳情。我們會與員工商討，進一步研究公司化的建議。

(c) 服務質素

26. 我們相信公司化能有助提高測繪處的服務質素。在商業社會中，市場力量會對該公司造成壓力，促使其提供高質素產品，以配合顧客的需求。為求改善服務，測繪處已開始徵求 ISO 9000 的認可。在研究該公司化建議時，我們會考慮監察新公司服務水平的機制。

(d) 各項收費

27. 我們知道，有人憂慮把公共服務公司化後，有關收費可能會調高。在探討測繪處公司化一事時，我們會審慎研究這方面的問題，並確保有足夠措施保障公眾利益。

(e) 法律架構

28. 設立公共公司需要訂立法例。我們會與員工進行磋商，共同研究公司化建議。我們擬備詳細建議後，便會再與議員討論此事。

規劃地政局

地政總署

財政司司長辦公室工商服務業推廣署

二零零零年一月