

卫生署拒绝披露辖下两个科学委员会及政府防疫专家顾问对
政府采购 2019 冠状病毒病疫苗的投票结果及意见
(本案涉及《公开资料守则》)

调查报告

投诉人向本署投诉卫生署。

投诉内容

2. 投诉人指摘卫生署拒绝提供两项资料，有违反《公开资料守则》（「《守则》」）之嫌。投诉人要求索取的两项资料包括：

- (1) 新发现及动物传染病科学委员会和疫苗可预防疾病科学委员会（「联合科学委员会」）及政府四名防疫专家顾问（「专家小组」）对政府预先采购的三款 2019 冠状病毒病疫苗（「新冠疫苗」）的投票结果（即三款疫苗分别获多少人支持采购）（「资料 I」）；以及
- (2) 联合科学委员会及专家小组对三款新冠疫苗分别给予的意见（「资料 II」）。

本署调查所得

《守则》的相关规定

3. 根据《守则》，对于市民要求索取的资料，除非部门有充分理由根据《守则》第 2 部的条文拒绝披露，否则应按要求予以披露。而按照《守则》的「诠释和应用指引」（「指引」）第 2.1.2 段，部门若决定不予发放所索取的全部资料或其中部分资料，他们必须向申请人解释拒绝的理由，并引述《守则》第 2 部的相关段落作为拒绝的依据，同时适当地阐述援引有关段落的理据（如适用的话）。

4. 在本个案里，卫生署曾援引《守则》第 2 部的下列条文以拒绝投诉人的索取资料要求：

- 第 2.10(b)段：

资料如披露会妨碍政府内部的坦率讨论，以及给予政府的意见。这些资料可包括：

(i) 任何政府内部会议或政府咨询组织的会议纪录；

(ii) 政府官员或顾问向政府提出的看法、意见和建议，以及为政府所作的咨询和审议。

- 第 2.14(a)段：

资料是为第三者持有或由第三者提供，并从第三者明确知道或获得暗示不会进一步披露。但如第三者同意或披露资料的公众利益超过可能造成的伤害或损害，则可予以披露。

- 第 2.16 段：

资料（包括商业、金融、科学或技术机密、贸易秘密或知识产权等方面的资料）如披露会令任何人的竞争条件或财政状况受到伤害。

主要事件经过

5. 2020 年 12 月 18 日，投诉人透过电邮向卫生署索取资料 I 及资料 II。卫生署在 2020 年 12 月 23 日作出暂复，并在 2021 年 1 月 6 日书面回复投诉人，援引《守则》第 2.10(b)段及第 2.14(a)段（上文第 4 段）拒绝其索取资料要求。该署解释，联合科学委员会及专家小组的意见属内部讨论内容，只供政府参考，如披露会妨碍政府内部的坦率讨论；披露该些由第三者提供的意见，也可能令该署违反相关的保密承诺。

6. 2021年1月13日，卫生署收到投诉人的信函，要求该署覆检其索取资料申请。投诉人在信中指出，英、美等地有关疫苗采购和审批的资讯透明，包括公开专家对相关疫苗的详细分析、各款疫苗的优劣及决策过程中曾考虑的因素等。此外，投诉人认为投票结果（即三款疫苗分别获多少人支持采购）不应被视作第三者资料。而在「不具名」的情况下披露相关的投票结果和专家们对疫苗的意见，也不涉及个别人士在相关投票中的取态或个人意见。加上专家们对疫苗的意见涉及重大的公众利益，对公共卫生、民生及经济都有极大影响，且采购疫苗涉及大量公帑，故他认为卫生署应披露**资料 I**及**资料 II**。

7. 继2021年1月22日的暂复，卫生署先后于同年2月2日及3月5日发电邮给投诉人，表示该署正全力处理防疫抗疫相关工作，但会尽快完成覆检并回复。

8. 2021年3月9日，卫生署完成内部覆检并致函回复投诉人。该署表示，政府在取得有关疫苗资料作参考时已和疫苗研发/制造商签订保密协议（**confidential disclosure agreements**），政府对有关资料有保密责任。该署因而援引《守则》第2.16段（上文**第4段**）拒绝提供**资料 I**及**资料 II**。

卫生署的回应

背景资料

9. 2019冠状病毒病席卷全球，香港亦受影响。根据世界卫生组织（「世卫」）及卫生专家的意见，在未有有效疗法及疫苗前，2019冠状病毒病将不会消失。

10. 政府一方面参与由世卫牵头的新冠疫苗全球获取机制，采购供应本港35%人口的新冠疫苗剂量；另一方面与个别疫苗制造商签订预先采购协议，以获取更多供应。在签订预先采购协议时，政府参照相关科学实证及临床数据，并咨询联合科学委员会及专家小组的意见，除了考虑疫苗的安全、效能和质素，政府亦同时考虑疫苗的研发进度、所采用的技术，以及实际情况和限制，例如物流、疫苗的储存及冷链管理方法等。

11. 现时，政府已跟三家疫苗制造商达成协议，向香港提供总额 2,250 万剂量的新冠疫苗。

拒绝披露资料的原因

《守则》第 2.10(b)段（妨碍政府内部的坦率讨论）

12. 卫生署表示，联合科学委员会及专家小组对各款新冠疫苗提出的意见（即**资料 II**）属于内部会议讨论内容或只供政府参考的资料。若联合科学委员会及专家小组在提出意见时须顾虑社会各界的回响，当中可能包括质疑、批评甚至抨击，他们在讨论和提出意见时难免有所顾忌而不能畅所欲言。卫生署认为，披露**资料 II**会妨碍政府内部的坦率讨论，以及联合科学委员会及专家小组向政府提出意见，以致政府在采购新冠疫苗一事上得不到最坦诚和中肯的科学意见。

《守则》第 2.14(a)段（第三者资料）

13. 卫生署解释，政府在取得有关新冠疫苗资料作参考时已和疫苗研发 / 制造商签订保密协议，政府不可公开披露有关资料（「机密资讯」）。

14. 「机密资讯」涵盖的范围相当广泛，包括以任何形式直接或间接由疫苗研发商或其任何关联公司向政府披露的任何资讯和文件，当中可能包含专有资讯或商业秘密。此外，保密协议的条款、机密资讯披露与否、双方之间可能的业务关系及当中存在的任何讨论或谈判都属于机密资讯的一部分。「机密资讯」亦包括任何根据机密资讯而准备并包含、反映或基于机密资讯的分析或由机密资讯衍生的资讯或材料。

15. 卫生署表示联合科学委员会及专家小组成员在审阅疫苗研发 / 制造商提供的资料和讨论有关议题前，亦已签订保密承诺，承诺不披露新冠疫苗研发 / 制造商提供的资料（包括机密资讯），以及不公开其意见及会议讨论的内容。

16. 对于投诉人指投票结果不应被视作第三者资料，以及在「不具名」的情况下披露投票结果和专家们对疫苗的意见不涉及个别人士在相关投票中的取态或个人意见（上文**第 6 段**），卫生

署强调，**资料 I** 及 **资料 II** 均受限于上述政府与疫苗研发 / 制造商之间的保密协议，以及联合科学委员会及专家小组成员所签订的保密承诺。即使披露 **资料 I** 及 **资料 II** 时不注明提出意见者的身份，但亦会涉及和疫苗研发 / 制造商所签订的保密协议所涵盖的资料，可能令政府及有关人员（包括联合科学委员会及专家小组的成员）违反保密协议和保密承诺。

《守则》第 2.16 段（商业机密）

17. 如上文第 13 至 16 段所述，**资料 I** 及 **资料 II** 涉及商业机密，属《守则》第 2.16 段可拒绝披露的资料。如政府作出披露，可能会引致疫苗研发 / 制造商对政府提出诉讼及索偿，亦可能会令商界的合法权益受损，损及商界对政府的信任。

有关公众利益的考虑

18. 卫生署表示，联合科学委员会及专家小组的意见只供政府作参考之用，是政府对疫苗采购的其中一个考虑因素。政府在整体考虑各方面因素而采购疫苗后，会适时作公开交代。市民可从食物及卫生局的新闻发布会、新闻公报以及网页¹ 浏览相关资讯。而联合科学委员会及专家小组就使用新冠疫苗作紧急使用的认可及审批，亦已上载于政府网页^{1&2}。

19. 此外，卫生署重申，政府将本身承诺并要求咨询组织成员承诺一起保密的资料公开，将会严重打击整个咨询制度，影响政府日后收集意见的工作。更甚者，披露资料不但可能引致疫苗研发 / 制造商对政府提出诉讼及索偿，亦可能导致他们日后拒绝向香港供应疫苗，严重打击抗疫工作。

本署的评论

20. 根据卫生署提供的资料，在政府与疫苗研发 / 制造商签订的保密协议下，**资料 I** 及 **资料 II** 皆为须予保密的「机密资讯」所涵盖（上文第 13、14 及 16 段）。

¹ 网址：https://www.fhb.gov.hk/cn/our_work/health/rr3.html。

² 网址：<https://www.chp.gov.hk/tc/static/24008.html>。

21. 就**资料 I**而言，本署认为，卫生署因受保密协议所限，不能披露涉及联合科学委员会专家小组对三款新冠疫苗的意见（包括有多少成员支持采购），可以理解。

22. 另一方面，联合科学委员会及专家小组成员在审阅与疫苗研发 / 制造商提供的资料和讨论有关议题前已签订保密承诺（上文**第 15 段**），各成员是在保密情况下向政府提供所有关于该三款新冠疫苗的意见。政府既要求各成员不得透露资料，政府本身亦将成员的意见保密持有，做法合理。

23. 因此，本署接纳，卫生署有理由援引《守则》第 2.14(a)及第 2.16 段以拒绝披露**资料 I**。

24. 至于**资料 II**，在参考《守则》及「指引」的相关条文³后，本署接纳，联合科学委员会及专家小组向政府提出的意见属《守则》第 2.10(b)段所述的类别。

25. 此外，如上文所述，**资料 II**的披露也受限于上述政府与疫苗研发 / 制造商之间的保密协议，以及联合科学委员会及专家小组成员所签订的保密承诺。由于联合科学委员会及专家小组的意见，是以审阅及讨论疫苗研发 / 制造商提供的资料（第三者资料及商业机密）作为基础，本署亦认同卫生署在上文**第 15 段**所指，披露联合科学委员会及专家小组的意见难免须提及保密协议及保密承诺下须保密的机密资讯。因此，**资料 II**亦同时属《守则》第 2.14(a)及第 2.16 段所述的类别。

26. 至于公众利益的考虑，本署留意到，政府有不时发放关于 2019 冠状病毒病及新冠疫苗的重要资讯（包括就疫苗作紧急使用的认可及审批，以及政府的专家顾问就认可新冠疫苗的持续效益及风险评估之结果等）（上文**第 18 段**）。本署认为，现时没有资料显示有凌驾性的公众利益而需披露**资料 I**及**资料 II**。

³ 「指引」第 2.10.3 段：涉及决策过程的公务员可以在无需顾虑他们的看法和意见会受到公众讨论和批评的情况下表达看法和提出意见，这点是很重要的。同样的考虑因素适用于政府咨询组织的成员的讨论及其提出的见解和意见等，以及个别人士，不论是有酬（例如顾问）或无酬者的见解和意见等，亦适用于政府在审议各项事宜时可能征询专业意见的组织。

其他观察

27. 在本个案中，卫生署在 2021 年 1 月 13 日接获投诉人的覆检要求后 56 天（即于 2021 年 3 月 9 日）才回复投诉人覆检结果，稍稍超过了《守则》所订只适用于特殊情况的最长 51 天时限。记录显示，该署曾于 2021 年 2 月 2 日及 3 月 5 日通知投诉人（上文第 7 段），需较长时间处理其覆检申请。考虑到当时香港已爆发 2019 冠状病毒病的第四波疫情，本署认为，卫生署集中资源处理防疫抗疫的工作，因而未能在《守则》所订的期限内作复，属情有可原。

结论

28. 综合上文第 20 至 26 段的分析，本署认为投诉人对卫生署的投诉不成立。

申诉专员公署
2021 年 6 月

公署会不时在社交媒体上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署社交媒体专页，以获取最新资讯：

Facebook:

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>

Instagram:

https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

