

**衛生署拒絕披露轄下兩個科學委員會及政府防疫專家顧問對
政府採購 2019 冠狀病毒病疫苗的投票結果及意見
(本案涉及《公開資料守則》)**

調查報告

投訴人向本署投訴衛生署。

投訴內容

2. 投訴人指摘衛生署拒絕提供兩項資料，有違反《公開資料守則》（「《守則》」）之嫌。投訴人要求索取的兩項資料包括：

- (1) 新發現及動物傳染病科學委員會和疫苗可預防疾病科學委員會（「聯合科學委員會」）及政府四名防疫專家顧問（「專家小組」）對政府預先採購的三款 2019 冠狀病毒病疫苗（「新冠疫苗」）的投票結果（即三款疫苗分別獲多少人支持採購）（「資料 I」）；以及
- (2) 聯合科學委員會及專家小組對三款新冠疫苗分別給予的意見（「資料 II」）。

本署調查所得

《守則》的相關規定

3. 根據《守則》，對於市民要求索取的資料，除非部門有充分理由根據《守則》第 2 部的條文拒絕披露，否則應按要求予以披露。而按照《守則》的「詮釋和應用指引」（「指引」）第 2.1.2 段，部門若決定不予發放所索取的全部資料或其中部分資料，他們必須向申請人解釋拒絕的理由，並引述《守則》第 2 部的相關段落作為拒絕的依據，同時適當地闡述援引有關段落的理據（如適用的話）。

4. 在本個案裏，衛生署曾援引《守則》第 2 部的下列條文以拒絕投訴人的索取資料要求：

- 第 2.10(b)段：

資料如披露會妨礙政府內部的坦率討論，以及給予政府的意見。這些資料可包括：

(i) 任何政府內部會議或政府諮詢組織的會議紀錄；

(ii) 政府官員或顧問向政府提出的看法、意見和建議，以及為政府所作的諮詢和審議。

- 第 2.14(a)段：

資料是為第三者持有或由第三者提供，並從第三者明確知道或獲得暗示不會進一步披露。但如第三者同意或披露資料的公眾利益超過可能造成的傷害或損害，則可予以披露。

- 第 2.16 段：

資料（包括商業、金融、科學或技術機密、貿易秘密或知識產權等方面的資料）如披露會令任何人的競爭條件或財政狀況受到傷害。

主要事件經過

5. 2020 年 12 月 18 日，投訴人透過電郵向衛生署索取**資料 I**及**資料 II**。衛生署在 2020 年 12 月 23 日作出暫覆，並在 2021 年 1 月 6 日書面回覆投訴人，援引《守則》第 2.10(b)段及第 2.14(a)段（上文**第 4 段**）拒絕其索取資料要求。該署解釋，聯合科學委員會及專家小組的意見屬內部討論內容，只供政府參考，如披露會妨礙政府內部的坦率討論；披露該些由第三者提供的意見，也可能令該署違反相關的保密承諾。

6. 2021年1月13日，衛生署收到投訴人的信函，要求該署覆檢其索取資料申請。投訴人在信中指出，英、美等地有關疫苗採購和審批的資訊透明，包括公開專家對相關疫苗的詳細分析、各款疫苗的優劣及決策過程中曾考慮的因素等。此外，投訴人認為投票結果（即三款疫苗分別獲多少人支持採購）不應被視作第三者資料。而在「不具名」的情況下披露相關的投票結果和專家們對疫苗的意見，也不涉及個別人士在相關投票中的取態或個人意見。加上專家們對疫苗的意見涉及重大的公眾利益，對公共衛生、民生及經濟都有極大影響，且採購疫苗涉及大量公帑，故他認為衛生署應披露**資料 I**及**資料 II**。

7. 繼2021年1月22日的暫覆，衛生署先後於同年2月2日及3月5日發電郵給投訴人，表示該署正全力處理防疫抗疫相關工作，但會盡快完成覆檢並回覆。

8. 2021年3月9日，衛生署完成內部覆檢並致函回覆投訴人。該署表示，政府在取得有關疫苗資料作參考時已和疫苗研發／製造商簽訂保密協議（**confidential disclosure agreements**），政府對有關資料有保密責任。該署因而援引《守則》第2.16段（上文**第4段**）拒絕提供**資料 I**及**資料 II**。

衛生署的回應

背景資料

9. 2019冠狀病毒病席捲全球，香港亦受影響。根據世界衛生組織（「世衛」）及衛生專家的意見，在未有有效療法及疫苗前，2019冠狀病毒病將不會消失。

10. 政府一方面參與由世衛牽頭的新冠疫苗全球獲取機制，採購供應本港35%人口的新冠疫苗劑量；另一方面與個別疫苗製造商簽訂預先採購協議，以獲取更多供應。在簽訂預先採購協議時，政府參照相關科學實證及臨床數據，並諮詢聯合科學委員會及專家小組的意見，除了考慮疫苗的安全、效能和質素，政府亦同時考慮疫苗的研發進度、所採用的技術，以及實際情況和限制，例如物流、疫苗的儲存及冷鏈管理方法等。

11. 現時，政府已跟三家疫苗製造商達成協議，向香港提供總額 2,250 萬劑量的新冠疫苗。

拒絕披露資料的原因

《守則》第 2.10(b)段（妨礙政府內部的坦率討論）

12. 衛生署表示，聯合科學委員會及專家小組對各款新冠疫苗提出的意見（即**資料 II**）屬於內部會議討論內容或只供政府參考的資料。若聯合科學委員會及專家小組在提出意見時須顧慮社會各界的迴響，當中可能包括質疑、批評甚至抨擊，他們在討論和提出意見時難免有所顧忌而不能暢所欲言。衛生署認為，披露**資料 II**會妨礙政府內部的坦率討論，以及聯合科學委員會及專家小組向政府提出意見，以致政府在採購新冠疫苗一事上得不到最坦誠和中肯的科學意見。

《守則》第 2.14(a)段（第三者資料）

13. 衛生署解釋，政府在取得有關新冠疫苗資料作參考時已和疫苗研發／製造商簽訂保密協議，政府不可公開披露有關資料（「機密資訊」）。

14. 「機密資訊」涵蓋的範圍相當廣泛，包括以任何形式直接或間接由疫苗研發商或其任何關聯公司向政府披露的任何資訊和文件，當中可能包含專有資訊或商業秘密。此外，保密協議的條款、機密資訊披露與否、雙方之間可能的業務關係及當中存在的任何討論或談判都屬於機密資訊的一部分。「機密資訊」亦包括任何根據機密資訊而準備並包含、反映或基於機密資訊的分析或由機密資訊衍生的資訊或材料。

15. 衛生署表示聯合科學委員會及專家小組成員在審閱疫苗研發／製造商提供的資料和討論有關議題前，亦已簽訂保密承諾，承諾不披露新冠疫苗研發／製造商提供的資料（包括機密資訊），以及不公開其意見及會議討論的內容。

16. 對於投訴人指投票結果不應被視作第三者資料，以及在「不具名」的情況下披露投票結果和專家們對疫苗的意見不涉及個別人士在相關投票中的取態或個人意見（上文**第 6 段**），衛生

署強調，**資料 I** 及 **資料 II** 均受限於上述政府與疫苗研發／製造商之間的保密協議，以及聯合科學委員會及專家小組成員所簽訂的保密承諾。即使披露 **資料 I** 及 **資料 II** 時不註明提出意見者的身份，但亦會涉及和疫苗研發／製造商所簽訂的保密協議所涵蓋的資料，可能令政府及有關人員（包括聯合科學委員會及專家小組的成員）違反保密協議和保密承諾。

《守則》第 2.16 段（商業機密）

17. 如上文**第 13 至 16 段**所述，**資料 I** 及 **資料 II** 涉及商業機密，屬《守則》第 2.16 段可拒絕披露的資料。如政府作出披露，可能會引致疫苗研發／製造商對政府提出訴訟及索償，亦可能會令商界的合法權益受損，損及商界對政府的信任。

有關公眾利益的考慮

18. 衛生署表示，聯合科學委員會及專家小組的意見只供政府作參考之用，是政府對疫苗採購的其中一個考慮因素。政府在整體考慮各方面因素而採購疫苗後，會適時作公開交代。市民可從食物及衛生局的新聞發布會、新聞公報以及網頁¹閱覽相關資訊。而聯合科學委員會及專家小組就使用新冠疫苗作緊急使用的認可及審批，亦已上載於政府網頁^{1&2}。

19. 此外，衛生署重申，政府將本身承諾並要求諮詢組織成員承諾一起保密的資料公開，將會嚴重打擊整個諮詢制度，影響政府日後收集意見的工作。更甚者，披露資料不但可能引致疫苗研發／製造商對政府提出訴訟及索償，亦可能導致他們日後拒絕向香港供應疫苗，嚴重打擊抗疫工作。

本署的評論

20. 根據衛生署提供的資料，在政府與疫苗研發／製造商簽訂的保密協議下，**資料 I** 及 **資料 II** 皆為須予保密的「機密資訊」所涵蓋（上文**第 13、14 及 16 段**）。

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

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

21. 就**資料 I**而言，本署認為，衛生署因受保密協議所限，不能披露涉及聯合科學委員會專家小組對三款新冠疫苗的意見（包括有多少成員支持採購），可以理解。

22. 另一方面，聯合科學委員會及專家小組成員在審閱與疫苗研發／製造商提供的資料和討論有關議題前已簽訂保密承諾（上文**第 15 段**），各成員是在保密情況下向政府提供所有關於該三款新冠疫苗的意見。政府既要求各成員不得透露資料，政府本身亦將成員的意見保密持有，做法合理。

23. 因此，本署接納，衛生署有理由援引《守則》第 2.14(a)及第 2.16 段以拒絕披露**資料 I**。

24. 至於**資料 II**，在參考《守則》及「指引」的相關條文³後，本署接納，聯合科學委員會及專家小組向政府提出的意見屬《守則》第 2.10(b)段所述的類別。

25. 此外，如上文所述，**資料 II**的披露也受限於上述政府與疫苗研發／製造商之間的保密協議，以及聯合科學委員會及專家小組成員所簽訂的保密承諾。由於聯合科學委員會及專家小組的意見，是以審閱及討論疫苗研發／製造商提供的資料（第三者資料及商業機密）作為基礎，本署亦認同衛生署在上文**第 15 段**所指，披露聯合科學委員會及專家小組的意見難免須提及保密協議及保密承諾下須保密的機密資訊。因此，**資料 II**亦同時屬《守則》第 2.14(a)及第 2.16 段所述的類別。

26. 至於公眾利益的考慮，本署留意到，政府有不時發放關於 2019 冠狀病毒病及新冠疫苗的重要資訊（包括就疫苗作緊急使用的認可及審批，以及政府的專家顧問就認可新冠疫苗的持續效益及風險評估之結果等）（上文**第 18 段**）。本署認為，現時沒有資料顯示有凌駕性的公眾利益而需披露**資料 I**及**資料 II**。

³ 「指引」第 2.10.3 段：涉及決策過程的公務員可以在無需顧慮他們的看法和意見會受到公眾討論和批評的情況下表達看法和提出意見，這點是很重要的。同樣的考慮因素適用於政府諮詢組織的成員的討論及其提出的見解和意見等，以及個別人士，不論是有酬（例如顧問）或無酬者的見解和意見等，亦適用於政府在審議各項事宜時可能徵詢專業意見的組織。

其他觀察

27. 在本個案中，衛生署在 2021 年 1 月 13 日接獲投訴人的覆檢要求後 56 天（即於 2021 年 3 月 9 日）才回覆投訴人覆檢結果，稍稍超過了《守則》所訂只適用於特殊情況的最長 51 天時限。記錄顯示，該署曾於 2021 年 2 月 2 日及 3 月 5 日通知投訴人（上文第 7 段），需較長時間處理其覆檢申請。考慮到當時香港已爆發 2019 冠狀病毒病的第四波疫情，本署認為，衛生署集中資源處理防疫抗疫的工作，因而未能在《守則》所訂的期限內作覆，屬情有可原。

結論

28. 綜合上文第 20 至 26 段的分析，本署認為投訴人對衛生署的投訴不成立。

申訴專員公署

2021 年 6 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:

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



Instagram:

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

