

**有关政府物流服务署拒绝提供
2017 至 2019 年期间分配个人防护装备的资料
(本案与《公开资料守则》有关)
调查报告**

2020 年 4 月，A 女士向本署投诉政府物流服务署（「物流署」）。

投诉内容

2. A 女士称，于 2020 年 2 月，她根据《公开资料守则》（「《守则》」），向物流署索取过去三年（即 2017 至 2019 年），每年向惩教署购买个人防护装备的数量，以及每年向各政府部门分配个人防护装备的数量。

3. 同月，物流署函复 A 女士，表示该署于 2017 至 2019 年，每月平均向惩教署购买约 110 万个由其生产的口罩（简称「CSI 口罩」），以及于 2017 年向惩教署购买约 13 万件由其生产的保护袍。然而，为免损害该署及各政府部门采购个人防护装备的议价能力，故不会向她披露各政府部门获分配个人防护装备的数量。

4. A 女士不满物流署的回复。她表示未能理解何以该署公布 2017 至 2019 年分配个人防护装备予各政府部门的数量，会影响该署于 2020 年的采购工作。她亦表示，披露相关资料有助澄清 CSI 口罩透过公职人员流出市面图利的传言，涉及公众利益。

本署调查所得

5. 经审研物流署所提供的资料及解释，本署于 2020 年 9 月完成调查，结果如下。

《守则》的相关部分

6. 各政府部门应尽量披露政府所管有的资料，让市民充分认识政府及其服务，除非有关资料属《守则》第 2 部可拒绝提供的资料，包括《守则》第 2.9(a)段：资料如披露会令部门的谈判、商业或合约活动，或批准酌情补助金或特惠补助金的工作受到伤害或损害；《守则》第 2.9(b)段：资料如披露会令政府的竞争条件或财政状况或物业利益受到伤害或损害；《守则》第 2.9(c)段：资料如披露会令部门妥善而有效率的运作受到伤害或损害。

物流署的回应

7. 物流署表示，A 女士索取的资料涉及不同种类的个人防护装备，包括 CSI 口罩、其他外科口罩、N95 口罩、保护袍、保护衣、面罩、保护帽、安全眼罩、鞋套及手术用手套。该署拒绝向 A 女士披露有关各政府部门获分配个人防护装备数量的资料，原因如下：

(1) A 女士提出索取资料要求时，正值疫情发生初期，全球各地对口罩的需求激增，市场的口罩供应变得非常紧张。物流署在采购口罩时遇到不少困难，供应商除了大幅提高物品价格外，亦施加更多条件，例如要求该署即时落实订单、先付款后送货，以及从生产地自行安排运送货物等。该署亦曾在落实口罩订单后，相关口罩在出口付运前被其他买家「抢货」，或因为相关国家的出口禁令而被逼取消订单，亦曾有交易因厂家反价而告吹，又或因厂家遇到各种生产问题而要延迟送货。因此，该署认为，于采购个人防护装备过程中维持政府的议价能力极为重要。

(2) A 女士所索取的资料，包括口罩及其他个人防护装备，比以往政府所披露的资料更为具体和详细，并可以反映个别部门及整个政府对有关口罩及个人防护装备的需求数量及急切性。当供应商掌握了该些重要资料，在与政府商讨采购价格及其他订货条件时，大有可能削弱政府一方的议价能力。物流署进一步表示，从采购的角度来看，该署认为买卖双方议价能力的均衡是受双方信息的披露程度所影响。披露的信息越详细，对该署和其他政府部门作为买方的议价能力所产生的不利影响便越大。

- (3) 由于物流署供应给各政府部门的口罩数量亦未能满足所有部门的运作需要，以致政府于 2020 年 2 月中至 5 月初，容许各部门因应其运作需要自行采购口罩。各部门自行采购口罩的数量较少，其议价能力更会处于弱势。
- (4) 因应世界卫生组织于 2020 年 3 月 11 日宣布疫情为「全球大流行」，全球疫情发展更趋严峻，物流署预期全球采购个人防护装备的难度将有增无减。
- (5) 物流署认为，一旦向 A 女士披露各政府部门获分配个人防护装备数量的资料，会损害政府采购时的议价能力，令物流署未能争取以合理价格和订货条款采购及尽快提供足够数量的个人防护装备予有需要的人员（包括负责检疫工作的前线人员）使用。这样，不但可能对政府财政造成庞大损失，对保障公共卫生、政府部门运作及社会整体的损害亦会极为严重。因此，该署认为拒绝进一步披露资料合乎公众利益。

8. 物流署表示，因应世界各地就个人防护装备的出口限制已有所放宽，本地厂家已陆续投入生产口罩，政府就个人防护装备的库存亦已比较充裕。在这情况下，该署于 2020 年 8 月再次函复 A 女士，全面向她提供各政府部门获分配个人防护装备数量的资料。

本署的评论

有关获分配口罩数量的资料

9. 在回应本署的调查时，物流署表示，一旦披露 2017 至 2019 年各政府部门获分配口罩数量的资料，会削弱该署及各政府部门当时透过商业渠道购买口罩的议价能力，可能会对政府造成财政损失及其有效运作造成损害（见上文第 7(1)至(5)段）。本署理解物流署的忧虑。

10. 然而，本署注意到，负责监管物流署的财经事务及库务局（「财库局」）于 2020 年 2 月 7 日透过新闻公报公开承认，物流署当时的口罩库存并不充裕，只有约 1,200 万个口罩（其中约 300 万个属非 CSI 口罩），供各政府部门使用¹。2 月 16 日，财库局再次透过新闻公报指出，政府已把口罩总用量控制在大概每月 800 万个的水平，物流署当时的口罩库存约有 1,200 万个，加上各部门的存货及惩教署的产量，只足够应付约两个月的需求²。另一方面，政府早于 1 月 26 日，已透过新闻公报，披露惩教署每月平均生产 110 万个 CSI 口罩³。

11. 本署的理解是，当时全球口罩供应不足，已是不争的事实。而惩教署的口罩生产量不足以满足各政府部门的口罩使用量，以及政府的口罩库存量只足够应付各政府部门约两个月的需求量，亦已是公开的信息（见上文第 10 段）。在卖方市场已形成，卖方对买方的需求了如指掌的情况下，物流署向 A 女士披露各政府部门获分配口罩数量的资料，并不见得会令情况进一步恶化，以及进一步影响物流署及各政府部门透过商业渠道采购口罩的议价能力。因此，本署认为，物流署对披露资料可能造成的后果，有过虑之嫌。

12. 再者，当时市面口罩供应严重短缺，但坊间不时出现有 CSI 口罩怀疑被滥用的传闻，除引起公众的广泛关注甚至质疑外，亦导致有声音要求政府向市民清楚交代 CSI 口罩生产和出售的详情，结果「口罩」问题变成一项涉及公众利益的课题。本署认为，披露 2017 至 2019 年各政府部门获分配口罩数量的资料，有助消除公众以为政府「隐瞒」CSI 口罩去向的疑虑。

13. 由此可见，物流署在考虑是否向 A 女士披露 2017 至 2019 年各政府部门获分配口罩数量的资料时，显然未有就各项因素作出全盘考虑，包括披露资料所涉及的公众利益（见上文第 12 段），决策时的考虑欠周全。

有关获分配个人防护装备数量的资料

¹ 于 2020 年 2 月 7 日就 <https://www.info.gov.hk/gia/general/202002/07/P2020020700700.htm> 的新闻公报：

² 于 2020 年 2 月 16 日就分发防疫装备准则的新闻公报：
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202002/16/P2020021600772.htm>

³ 于 2020 年 1 月 26 日就澄清口罩存量的新闻公报：
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202001/26/P2020012600463.htm>

14. 与「口罩」的情况不同，有关 2017 至 2019 年各政府部门获分配个人防护装备数量的资料，包括个人防护装备的种类，物流署及各政府部门就各项个人防护装备的供应量、库存量和使用量，从没有向外公布。

15. 物流署指，A 女士所索取的资料，可以反映个别部门及整个政府对有关装备的需求数量及急切性（见上文**第 7(2)段**）。本署认为，若公开有关资料，可能会令供应商从中掌握个中情况，从而更能推算政府对个人防护装备的需求，确有可能会影响政府采购时的议价和争取更佳合约条款能力，以致对该署的采购运作造成负面影响。因此，物流署援引《守则》第 2.9(a)段、2.9(b)段及 2.9(c)段，拒绝向 A 女士提供 2017 至 2019 年各政府部门获分配个人防护装备数量的资料，有其理据。

总结

16. 综合上文**第 9 至 15 段**所述，申诉专员认为，物流署在处理 A 女士的索取资料要求时，部分决定未能完全符合《守则》的精神，作出决定时的考虑未够全面。因此，这宗投诉**部分成立**。

17. 本署欣悉，物流署因应有关物资的供应情况改变，已向 A 女士提供各政府部门获分配个人防护装备数量的资料（见上文**第 8 段**）。

建议

18. 申诉专员建议物流署从此案汲取经验，加强职员培训，确保日后在处理市民索取资料要求时，仔细考虑每项要求及相关因素，并严格按照《守则》及其《诠释和应用指引》的要求行事。

申诉专员公署
2020 年 9 月

公署会不时在面书上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪
本署面书粉丝专页，以获取最新资讯：

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

