

**有關政府物流服務署拒絕提供
2017 至 2019 年期間分配個人防護裝備的資料
(本案與《公開資料守則》有關)
調查報告**

2020 年 4 月，A 女士向本署投訴政府物流服務署（「物流署」）。

投訴內容

2. A 女士稱，於 2020 年 2 月，她根據《公開資料守則》（「《守則》」），向物流署索取過去三年（即 2017 至 2019 年），每年向懲教署購買個人防護裝備的數量，以及每年向各政府部門分配個人防護裝備的數量。

3. 同月，物流署函覆 A 女士，表示該署於 2017 至 2019 年，每月平均向懲教署購買約 110 萬個由其生產的口罩（簡稱「CSI 口罩」），以及於 2017 年向懲教署購買約 13 萬件由其生產的保護袍。然而，為免損害該署及各政府部門採購個人防護裝備的議價能力，故不會向她披露各政府部門獲分配個人防護裝備的數量。

4. A 女士不滿物流署的回覆。她表示未能理解何以該署公布 2017 至 2019 年分配個人防護裝備予各政府部門的數量，會影響該署於 2020 年的採購工作。她亦表示，披露相關資料有助澄清 CSI 口罩透過公職人員流出市面圖利的傳言，涉及公眾利益。

本署調查所得

5. 經審研物流署所提供的資料及解釋，本署於 2020 年 9 月完成調查，結果如下。

《守則》的相關部分

6. 各政府部門應盡量披露政府所管有的資料，讓市民充分認識政府及其服務，除非有關資料屬《守則》第 2 部可拒絕提供的資料，包括《守則》第 2.9(a)段：資料如披露會令部門的談判、商業或合約活動，或批准酌情補助金或特惠補助金的工作受到傷害或損害；《守則》第 2.9(b)段：資料如披露會令政府的競爭條件或財政狀況或物業利益受到傷害或損害；《守則》第 2.9(c)段：資料如披露會令部門妥善而有效率的運作受到傷害或損害。

物流署的回應

7. 物流署表示，A 女士索取的資料涉及不同種類的個人防護裝備，包括 CSI 口罩、其他外科口罩、N95 口罩、保護袍、保護衣、面罩、保護帽、安全眼罩、鞋套及手術用手套。該署拒絕向 A 女士披露有關各政府部門獲分配個人防護裝備數量的資料，原因如下：

- (1) A 女士提出索取資料要求時，正值疫情發生初期，全球各地對口罩的需求激增，市場的口罩供應變得非常緊張。物流署在採購口罩時遇到不少困難，供應商除了大幅提高物品價格外，亦施加更多條件，例如要求該署即時落實訂單、先付款後送貨，以及從生產地自行安排運送貨物等。該署亦曾在落實口罩訂單後，相關口罩在出口付運前被其他買家「搶貨」，或因為相關國家的出口禁令而被逼取消訂單，亦曾有交易因廠家反價而告吹，又或因廠家遇到各種生產問題而要延遲送貨。因此，該署認為，於採購個人防護裝備過程中維持政府的議價能力極為重要。
- (2) A 女士所索取的資料，包括口罩及其他個人防護裝備，比以往政府所披露的資料更為具體和詳細，並可以反映個別部門及整個政府對有關口罩及個人防護裝備的需求數量及急切性。當供應商掌握了該些重要資料，在與政府商討採購價格及其他訂貨條件時，大有可能削弱政府一方的議價能力。物流署進一步表示，從採購的角度來看，該署認為買賣雙方議價能力的均衡是受雙方信息的披露程度所影響。披露的信息越詳

細，對該署和其他政府部門作為買方的議價能力所產生的不利影響便越大。

- (3) 由於物流署供應給各政府部門的口罩數量亦未能滿足所有部門的運作需要，以致政府於 2020 年 2 月中至 5 月初，容許各部門因應其運作需要自行採購口罩。各部門自行採購口罩的數量較少，其議價能力更會處於弱勢。
- (4) 因應世界衛生組織於 2020 年 3 月 11 日宣布疫情為「全球大流行」，全球疫情發展更趨嚴峻，物流署預期全球採購個人防護裝備的難度將有增無減。
- (5) 物流署認為，一旦向 A 女士披露各政府部門獲分配個人防護裝備數量的資料，會損害政府採購時的議價能力，令物流署未能爭取以合理價格和訂貨條款採購及盡快提供足夠數量的個人防護裝備予有需要的人員（包括負責檢疫工作的前線人員）使用。這樣，不但可能對政府財政造成龐大損失，對保障公共衛生、政府部門運作及社會整體的損害亦會極為嚴重。因此，該署認為拒絕進一步披露資料合乎公眾利益。

8. 物流署表示，因應世界各地就個人防護裝備的出口限制已有所放寬，本地廠家已陸續投入生產口罩，政府就個人防護裝備的庫存亦已比較充裕。在這情況下，該署於 2020 年 8 月再次函覆 A 女士，全面向她提供各政府部門獲分配個人防護裝備數量的資料。

本署的評論

有關獲分配口罩數量的資料

9. 在回應本署的調查時，物流署表示，一旦披露 2017 至 2019 年各政府部門獲分配口罩數量的資料，會削弱該署及各政府部門當時透過商業渠道購買口罩的議價能力，可能會對政府造成財政損失及其有效運作造成損害（見上文第 7(1)至(5)段）。本署理解物流署的憂慮。

10. 然而，本署注意到，負責監管物流署的財經事務及庫務局（「財庫局」）於 2020 年 2 月 7 日透過新聞公報公開承認，物流署當時的口罩庫存並不充裕，只有約 1,200 萬個口罩（其中約 300 萬個屬非 CSI 口罩），供各政府部門使用¹。2 月 16 日，財庫局再次透過新聞公報指出，政府已把口罩總用量控制在大概每月 800 萬個的水平，物流署當時的口罩庫存約有 1,200 萬個，加上各部門的存貨及懲教署的產量，只足夠應付約兩個月的需求²。另一方面，政府早於 1 月 26 日，已透過新聞公報，披露懲教署每月平均生產 110 萬個 CSI 口罩³。

11. 本署的理解是，當時全球口罩供應不足，已是不爭的事實。而懲教署的口罩生產量不足以滿足各政府部門的口罩使用量，以及政府的口罩庫存量只足夠應付各政府部門約兩個月的需求量，亦已是公開的信息（見上文**第 10 段**）。在賣方市場已形成，賣方對買方的需求瞭如指掌的情況下，物流署向 A 女士披露各政府部門獲分配口罩數量的資料，並不見得會令情況進一步惡化，以及進一步影響物流署及各政府部門透過商業渠道採購口罩的議價能力。因此，本署認為，物流署對披露資料可能造成的後果，有過慮之嫌。

12. 再者，當時市面口罩供應嚴重短缺，但坊間不時出現有 CSI 口罩懷疑被濫用的傳聞，除引起公眾的廣泛關注甚至質疑外，亦導致有聲音要求政府向市民清楚交代 CSI 口罩生產和出售的詳情，結果「口罩」問題變成一項涉及公眾利益的課題。本署認為，披露 2017 至 2019 年各政府部門獲分配口罩數量的資料，有助消除公眾以為政府「隱瞞」CSI 口罩去向的疑慮。

13. 由此可見，物流署在考慮是否向 A 女士披露 2017 至 2019 年各政府部門獲分配口罩數量的資料時，顯然未有就各項因素作出全盤考慮，包括披露資料所涉及的公眾利益（見上文**第 12 段**），決策時的考慮欠周全。

¹ 於 2020 年 2 月 7 日就 <https://www.info.gov.hk/gia/general/202002/07/P2020020700700.htm> 的新聞公報：

² 於 2020 年 2 月 16 日就分發防疫裝備準則的新聞公報：
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202002/16/P2020021600772.htm>

³ 於 2020 年 1 月 26 日就澄清口罩存量的新聞公報：
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202001/26/P2020012600463.htm>

有關獲分配個人防護裝備數量的資料

14. 與「口罩」的情況不同，有關 2017 至 2019 年各政府部門獲分配個人防護裝備數量的資料，包括個人防護裝備的種類，物流署及各政府部門就各項個人防護裝備的供應量、庫存量和使用量，從沒有向外公布。

15. 物流署指，A 女士所索取的資料，可以反映個別部門及整個政府對有關裝備的需求數量及急切性（見上文**第 7(2)段**）。本署認為，若公開有關資料，可能會令供應商從中掌握箇中情況，從而更能推算政府對個人防護裝備的需求，確有可能會影響政府採購時的議價和爭取更佳合約條款能力，以致對該署的採購運作造成負面影響。因此，物流署援引《守則》第 2.9(a)段、2.9(b)段及 2.9(c)段，拒絕向 A 女士提供 2017 至 2019 年各政府部門獲分配個人防護裝備數量的資料，有其理據。

總結

16. 綜合上文**第 9 至 15 段**所述，申訴專員認為，物流署在處理 A 女士的索取資料要求時，部分決定未能完全符合《守則》的精神，作出決定時的考慮未夠全面。因此，這宗投訴**部分成立**。

17. 本署欣悉，物流署因應有關物資的供應情況改變，已向 A 女士提供各政府部門獲分配個人防護裝備數量的資料（見上文**第 8 段**）。

建議

18. 申訴專員建議物流署從此案汲取經驗，加強職員培訓，確保日後在處理市民索取資料要求時，仔細考慮每項要求及相關因素，並嚴格按照《守則》及其《詮釋和應用指引》的要求行事。

申訴專員公署

2020年9月

公署會不時在面書上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署面書粉絲專頁，以獲取最新資訊：

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

