

個案撮要

投訴政府物料供應處及醫院管理局過早批出供應作醫療用途的氧氣及容器的合約

投訴

投訴人投訴政府物料供應處（「物料供應處」）及醫院管理局（「醫管局」）在投標者提交符合招標規格證明檔的限期屆滿前，把供應醫用氧氣及容器給一間醫院的合約批出。

投訴人提供的背景資料

2. 投訴人的公司（「A公司」）在一九九九年參與投標，競投為一間醫院供應醫用氧氣及容器（即真空隔熱絕緣液體氣缸，以下簡稱「真空氣缸」）的合約。截止投標的日期為一九九九年八月二十七日，而A公司則在八月二十五日遞交投標書。提交檔，證明產品符合優良製造規範標準的截止日期為去年二月二十七日，而A公司則在二月二十五日提交證明文件。

3. 然而，在去年二月十六日，該份合約已批給另一投標者。投訴人因此感到不滿。

招標工作

4. 在這項招標工作中，物料供應處及醫管局分別是物料管理人及物料使用者。醫管局負責訂明對物料的要求及技術標準，以便訂定招標條件及規格，並就投標書是否符合招標規格提供專業意見，以及評估投標書，就是否應予採納提出意見。

5. 在進行招標前，由當局成立的一個跨部門工作小組已議定有關的事項。工作小組的成員包括物料供應處、醫管局及其它

有關的政府部門的代表。工作小組同意以優良製造規範標準作為品質保證的標準。工作小組為招攬不同的醫用氧氣供應商，同意讓投標者在投標截止日期後才提交證明產品品質符合標準的檔。

6. 物料供應處在一九九九年七月進行招標。投標者須於去年二月二十七日前，提交一份由五個指定機關之一發出的證書或審核報告，證明其產品符合優良製造規範標準，這五個機關包括中國國家藥品監督管理局（「藥品監管局」）和香港衛生署。

7. 醫管局在評估 A 公司的投標書時，發現隨附的證書是由省機關發出，而非由國家機關（即藥品監管局）發出，醫管局及物料供應處於是與該公司商討有關證書方面的規定。A 公司其後在去年一月二十五日去信物料供應處，說藥品監管局已拒絕其要求，不肯審核其產品是否符合優良製造規範標準。物料供應處收到 A 公司的信後，並沒有回復。

8. 這項投訴的爭議點是省機關所發出的證書是否有效的問題。A 公司辯稱，其醫用液體及氣體氧氣產品均在內地製造，而內地當局已把批准製造商製造這些產品的權力授予省機關。醫管局向藥品監管局查詢後得悉，藥品監管局是負責管制內地制醫用氧氣的品質的機關和發出製造證書的機關。因此，省機關發出的證書不能予以接受。然而，A 公司可以要求其它機關證明其產品是否符合優良製造規範標準。

9. 為了在醫院啟用前有足夠的時間讓供應商將真空氣缸送到醫院，物料供應處及醫管局在二月十六日將合約批給符合所有規定的的投標者。

觀察所得及意見

10. 雖然本署無法就投標書的優劣提出意見，但我們認為物料供應處及醫管局在這項招標工作上均有做得不妥的地方。在這宗個案中，醫管局似乎並不知道內地的藥品監管局及香港的衛生署均不會審核醫用氧氣在製造和銷售方面是否符合優良製造

規範標準。投標者要求該兩個機關審核其產品而得不到任何結果後，可能已來不及向其它機關提出同樣的要求。如此一來，硬性規定由五個指定機關發出證書，亦不能達到招標的目的（即招攬不同的供應商）。醫管局在訂定專門承辦商投標的規定方面，委實做得不夠妥當。物料供應處亦已承認一時疏忽，沒有回復 A 公司去年一月二十五日的信。

11. 任何參與投標者，均須遵守規則和符合要求，這點我們完全同意。要求 A 公司提交證明檔，證明其產品符合所有招標規格，是合理的做法。該公司亦確曾嘗試去做。除了藥品監管局及衛生署之外，A 公司亦可以並應該要求其它指定機關發給審核報告。然而，雖然醫管局和物料供應處已勸諭 A 公司這樣做，該公司卻沒有盡力探討其它可行的方法，而且堅持省機關所發出的證書是有效的。

結論

12. 有鑑於此，A 公司亦須為其投標落選一事負上部分責任。

13. 至於過早批出合約這項投訴，物料供應處及醫管局解釋，當時是有需要在醫院啟用前兩個月將真空氣缸送到醫院。況且，A 公司在去年二月二十五日提交的證明檔亦不可以接受。雖則如此，提交證明文件的限期是去年二月二十七日，而合約是在二月十六日批出，這是毋庸置疑的事實。物料供應處既然沒有回復 A 公司去年一月二十五日的信，便應依照原定的限期，以去年二月二十七日為提交證明文件的截止日期。

14. 物料供應處在去年二月十六日批出合約，委實是過早，而且是違反了招標條件。因此，本署認為這宗對物料供應處及醫管局的投訴成立。

建議

15. 申訴專員向政府物料供應處處長及醫院管理局行政總裁提出下列建議：

物料供應處

- (a) 就沒有依照原定的限期，以去年二月二十七日為提交證明檔的截止日期，以及沒有回復投訴人去年一月二十五日的信，向投訴人道歉；以及
- (b) 日後如再招標，應採取實事求是的態度，訂定切實可行的限期；

醫管局

- (c) 檢討有關保證醫用氧氣的品質符合規定方面的現行安排；以及
- (d) 確保招標規格中有關指定監管機關的資料是準確及最新的。

物料供應處的評論

16. 物料供應處辯稱，投訴人在去年一月二十五日親自將 A 公司的信送到該處時，該處人員已立即口頭回復他。況且，該處估計 A 公司不能在去年二月十六日至二月二十七日期間取得所需的優良製造規範證書，而為了配合醫院建築工程的進度，該處亟需儘早批出合約。

醫管局的評論

17. 醫管局認為，為了保障病人的健康及安全，要求投標者提交優良製造規範證書是適當及審慎的做法。該局堅稱，指定藥

品監管局為其中一個發證機關是正確的。A 公司可以要求藥品監管局發出一份證書以代替審核報告，這兩種證明文件均獲該局接受。另一方面，雖然衛生署不會審核香港以外地方的製造商的產品是否符合優良製造規範標準，但該署會審核本地氧氣製造商的產品。

18. 根據醫管局所得的法律意見，雖然招標條件訂明投標者必須在去年二月二十七日或該日前提提交證明檔，但在法律上而言，這並非一項承諾，物料供應處及醫管局亦不一定要遵守。再者，到了去年二月初，A 公司顯然是不能符合上述規定。由於建造醫院的工程時間緊迫，而且醫管局必須以病人的健康為重，故此在去年二月十六日批出合約是合理的。

19. 關於上文第 15(c)及(d)段所述的兩項建議，醫管局表示，該局過去亦有定期檢討對藥劑製品（包括醫用氧氣）品質方面的要求及有關品質保證的規定。該局認為，合約條件沒有任何不準確或誤導之處。儘管如此，該局承諾，會確保日後招標時，招標規格中的資料是準確及最新的。

申訴專員的結語

20. 本署認為，縱使物料供應處已「即時給投訴人口頭回復」，但這樣做不但過於草率，而且背離政府處理往來書信的一般做法。至於「工程時間緊迫」一點，本署認為，工程項目的完竣日期是早已估計好的，所以任何特別的考慮因素均可以及應該在策劃和籌備招標工作時顧及到。因此，本署認為，物料供應處的論據欠缺說服力，該處必須向投訴人道歉。這樣做是恰當的，兼且與政府的問責性及公信力攸關。

21. 對於投標者必須提交優良製造規範證明的規定，以及藥品監管局作為指定發證機關之一的認可資格，本署並無異議。然而，去年二月二十七日這個限期卻是醫管局與物料供應處進行招標前協議的其中一項主要規定，因此，參與投標者相信當局會依照這個規定行事，是理所當然的。

22. 本署欣悉，醫管局已定期進行有關的檢討。這個做法很好，應該繼續下去。

23. 申訴專員仔細考慮物料供應處及醫管局的評論後，仍然認為投訴成立。為確保行政公平，申訴專員認為物料供應處應與醫管局合作，實施上文第 15 段所述的建議。

申訴專員公署

檔案編號：OMB 2000/1432

OMB 2000/1433

二零零一年九月