

## 个案撮要

### 投诉政府物料供应处及医院管理局过早批出供应作医疗用途的氧气及容器的合约

#### 投诉

投诉人投诉政府物料供应处（「物料供应处」）及医院管理局（「医管局」）在投标者提交符合招标规格证明文件的限期届满前，把供应医用氧气及容器给一间医院的合约批出。

#### 投诉人提供的背景资料

2. 投诉人的公司（「A公司」）在一九九九年参与投标，竞投为一间医院供应医用氧气及容器（即真空隔热绝缘液体气缸，以下简称「真空气缸」）的合约。截止投标的日期为一九九九年八月二十七日，而A公司则在八月二十五日递交投标书。提交文件，证明产品符合优良制造规范标准的截止日期为去年二月二十七日，而A公司则在二月二十五日提交证明文件。

3. 然而，在去年二月十六日，该份合约已批给另一投标者。投诉人因此感到不满。

#### 招标工作

4. 在这项招标工作中，物料供应处及医管局分别是物料管理人及物料使用者。医管局负责订明对物料的要求及技术标准，以便订定招标条件及规格，并就投标书是否符合招标规格提供专业意见，以及评估投标书，就是否应予采纳提出意见。

5. 在进行招标前，由当局成立的一个跨部门工作小组已议定有关的事项。工作小组的成员包括物料供应处、医管局及其它

有关的政府部门的代表。工作小组同意以优良制造规范标准作为质量保证的标准。工作小组为招揽不同的医用氧气供货商，同意让投标者在投标截止日期后才提交证明产品质量符合标准的文件。

6. 物料供应处在一九九九年七月进行招标。投标者须于去年二月二十七日前，提交一份由五个指定机关之一发出的证书或审核报告，证明其产品符合优良制造规范标准，这五个机关包括中国国家药品监督管理局（「药品监管局」）和香港生署。

7. 医管局在评估 A 公司的投标书时，发现随附的证书是由省机关发出，而非由国家机关（即药品监管局）发出，医管局及物料供应处于是与该公司商讨有关证书方面的规定。A 公司其后在去年一月二十五日去信物料供应处，说药品监管局已拒绝其要求，不肯审核其产品是否符合优良制造规范标准。物料供应处收到 A 公司的信后，并没有回复。

8. 这项投诉的争议点是省机关所发出的证书是否有效的问题。A 公司辩称，其医用液体及气体氧气产品均在内地制造，而内地当局已把批准制造商制造这些产品的权力授予省机关。医管局向药品监管局查询后得悉，药品监管局是负责管制内地制医用氧气的质量的机关和发出制造证书的机关。因此，省机关发出的证书不能予以接受。然而，A 公司可以要求其它机关证明其产品是否符合优良制造规范标准。

9. 为了在医院启用前有足够的时间让供货商将真空气缸送到医院，物料供应处及医管局在二月十六日将合约批给符合所有规定的的投标者。

## 观察所得及意见

10. 虽然本署无法就投标书的优劣提出意见，但我们认为物料供应处及医管局在这项招标工作上均有做得不妥的地方。在这宗个案中，医管局似乎并不知道内地的药品监管局及香港的生署均不会审核医用氧气在制造和销售方面是否符合优良制造

规范标准。投标者要求该两个机关审核其产品而得不到任何结果后，可能已来不及向其它机关提出同样的要求。如此一来，硬性规定由五个指定机关发出证书，亦不能达到招标的目的（即招揽不同的供货商）。医管局在订定专门承办商投标的规定方面，委实做得不够妥当。物料供应处亦已承认一时疏忽，没有回复 A 公司去年一月二十五日的信。

11. 任何参与投标者，均须遵守规则和符合要求，这点我们完全同意。要求 A 公司提交证明文件，证明其产品符合所有招标规格，是合理的做法。该公司亦确曾尝试去做。除了药品监管局及生署之外，A 公司亦可以并应该要求其它指定机关发给审核报告。然而，虽然医管局和物料供应处已劝谕 A 公司这样做，该公司却没有尽力探讨其它可行的方法，而且坚持省机关所发出的证书是有效的。

## 结论

12. 有鉴于此，A 公司亦须为其投标落选一事负上部分责任。

13. 至于过早批出合约这项投诉，物料供应处及医管局解释，当时是有需要在医院启用前两个月将真空气缸送到医院。况且，A 公司在去年二月二十五日提交的证明文件亦不可以接受。虽则如此，提交证明文件的限期是去年二月二十七日，而合约是在二月十六日批出，这是毋庸置疑的事实。物料供应处既然没有回复 A 公司去年一月二十五日的信，便应依照原定的限期，以去年二月二十七日作为提交证明文件的截止日期。

14. 物料供应处在去年二月十六日批出合约，委实是过早，而且是违反了招标条件。因此，本署认为这宗对物料供应处及医管局的投诉成立。

## 建议

15. 申诉专员向政府物料供应处处长及医院管理局行政总裁提出下列建议：

### 物料供应处

- (a) 就没有依照原定的限期，以去年二月二十七日为提交证明文件的截止日期，以及没有回复投诉人去年一月二十五日的信，向投诉人道歉；以及
- (b) 日后如再招标，应采取实事求是的态度，订定切实可行的限期；

### 医管局

- (c) 检讨有关保证医用氧气的质量符合规定方面的现行安排；以及
- (d) 确保招标规格中有关指定监管机关的资料是准确及最新的。

## 物料供应处的评论

16. 物料供应处辩称，投诉人在去年一月二十五日亲自将 A 公司的信送到该处时，该处人员已立即口头回复他。况且，该处估计 A 公司不能在去年二月十六日至二月二十七日期间取得所需的优良制造规范证书，而为了配合医院建筑工程的进度，该处亟需尽早批出合约。

## 医管局的评论

17. 医管局认为，为了保障病人的健康及安全，要求投标者提交优良制造规范证书是适当及审慎的做法。该局坚称，指定药

品监管局为其中一个发证机关是正确的。A 公司可以要求药品监管局发出一份证书以代替审核报告，这两种证明文件均获该局接受。另一方面，虽然生署不会审核香港以外地方的制造商的产品是否符合优良制造规范标准，但该署会审核本地氧气制造商的产品。

18. 根据医管局所得的法律意见，虽然招标条件订明投标者必须在去年二月二十七日或该日前提交证明文件，但在法律上而言，这并非一项承诺，物料供应处及医管局亦不一定要遵守。再者，到了去年二月初，A 公司显然是不能符合上述规定。由于建造医院的工程时间紧迫，而且医管局必须以病人的健康为重，故此在去年二月十六日批出合约是合理的。

19. 关于上文第 15(c)及(d)段所述的两项建议，医管局表示，该局过去亦有定期检讨对药剂制品（包括医用氧气）质量方面的要求及有关质量保证的规定。该局认为，合约条件没有任何不准确或误导之处。尽管如此，该局承诺，会确保日后招标时，招标规格中的数据是准确及最新的。

### **申诉专员的结语**

20. 本署认为，纵使物料供应处已「实时给投诉人口头回复」，但这样做不但过于草率，而且背离政府处理往来书信的一般做法。至于「工程时间紧迫」一点，本署认为，工程项目的完竣日期是早已估计好的，所以任何特别的考虑因素均可以及应该在策划和筹备招标工作时顾及到。因此，本署认为，物料供应处的论据欠缺说服力，该处必须向投诉人道歉。这样做是恰当的，兼且与政府的问责性及公信力攸关。

21. 对于投标者必须提交优良制造规范证明的规定，以及药品监管局作为指定发证机关之一的认可资格，本署并无异议。然而，去年二月二十七日这个限期却是医管局与物料供应处进行招标前协议的其中一项主要规定，因此，参与投标者相信当局会依照这个规定行事，是理所当然的。

22. 本署欣悉，医管局已定期进行有关的检讨。这个做法很好，应该继续下去。

23. 申诉专员仔细考虑物料供应处及医管局的评论后，仍然认为投诉成立。为确保行政公平，申诉专员认为物料供应处应与医管局合作，实施上文第 15 段所述的建议。

**申诉专员公署**

**档案编号：OMB 2000/1432**

**OMB 2000/1433**

**二零零一年九月**