

個案撮要

有關職業訓練局 招標¹程序有欠妥善的投訴

投訴

一間工程公司(投訴人)於二零零五年十一月十五日收到職業訓練局(「職訓局」)以傳真發出的一份招標文件，為該局轄下香港專業教育學院某分校供應一套共四項烘製麪包的爐具。

2. 文件列明：

(a) 截標時間為二零零五年十一月十八日上午十時；

(b) 器材須於十一月三十日或之前送達並裝妥，供該校在開放日使用；以及

(c) 逾時提交或未能配合送貨時間的標書將不獲考慮。

3. 投訴人不滿招標時間過短，送貨日期亦太倉卒，因為有關器材在歐洲製造，須預先訂購。因此，投訴人作出投訴，並懷疑職訓局在招標前已和某供應商存有共識。

職訓局的初步回應

4. 職訓局表示，希望能從本地供應商的存貨購買該批器材。分校職員在擬定招標規格前，曾考慮到該校的培訓需要及職訓局轄下其他院校的類似設備，並參考過本地供應商的貨品目錄。

¹ 「招標」在職訓局內部及本報告內泛指該局所採用的不同的中央採購方法，包括電話、傳真及書面報價和投標。

5. 為配合分校於十二月九日及十日舉辦開放日暨周年慶祝活動而急需使用有關器材，是次招標員是得到適當授權，把截標期限由五個工作天縮短至三天。時間如此緊迫，是由於某些分校無法控制的因素（例如需待審批款項讓該校推行一項特別計劃，作為校慶活動的一部分）。

6. 職訓局認為，是次招標已按照該局的採購規則公平地進行。

本署的調查工作及結果

調查過程

7. 本署人員曾查閱職訓局的採購手冊及相關檔案，並會見了分校的院長及一名行政主任（以下分別稱為「職員 A」及「職員 B」），以及職訓局總部負責採購事宜的一名高級人員（「職員 C」）。我們亦曾以不披露所涉機構的方式，邀請政府物流服務署（「物流署」），就一般招標事宜提供專業意見。

查閱檔案所得資料

8. 招標前，分校人員曾與六家供應商聯絡或前往其商舖參觀，請他們報價或提供貨品目錄，其後提名了其中兩家（包括後來中標的 K 公司）予職訓局總部作招標之用。總部又從職訓局的登記供應商名冊中選出另外九家供應商，邀請他們投標。

9. 這 11 家獲邀投標的供應商中，只有 K 公司出價投標。其他供應商的回應撮錄如下：

(a) 四家沒有回應；

(b) 三家（包括投訴人及另一家獲分校提名者）表示，由於無法趕及截標日期並在限期前送貨而沒有投標；

(c) 兩家表示，由於趕不及送貨期限而沒有投標（其中一家在截標後如此表示）；以及

(d) 一家遲交標書，而且只就一項器具出價。

10. K 公司其實提交了**兩份標書**。第一份標書於二零零五年十一月十六日提交，由職訓局的「開標小組」於十一月十八日蓋印及簡簽。然而，該標書並未包括第(4)項器具（即攪拌器）的報價，而第(3)項器具的送貨日期則註明為「預計抵港時間約六至八星期」（即二零零六年一月）。

11. 職訓局於二零零五年十一月十八日截標後，收到 K 公司的第二份標書，註明是「補充報價單」，其上並沒有開標小組的蓋章或簡簽。這份標書有下列的改動：

(a) 涵蓋所有器具，但攪拌器送貨日期註明是「預計抵港時間約六至八星期」；以及

(b) 第(3)項器具的送貨日期已改為「即時」。

12. 十一月十八日，總部將 K 公司的兩份標書轉交分校評審。職員 B 在**同一天**以書面確認 K 公司的第二份標書完全符合分校的招標規格，建議局方接受。

13. 職員 C 於十一月十九日批准 K 公司的標書。職訓局遂於十一月二十一日向 K 公司訂購器材，註明須於「十一月三十日或之前送貨」，並夾附該公司的第二份標書（註明攪拌器需於稍後才送貨）。

14. K 公司於十一月二十二日發出確認訂貨通知，重申攪拌器的送貨日期為「預計於二零零六年第三個星期或之前抵港」。

15. 職員 B 應本署要求，提供了 K 公司的送貨單（該文件並未存檔），

顯示該批器材於二零零五年十二月一日送貨，當中包括一個不同型號的攪拌器暫借予分校使用，直至招標文件中列明的型號送到為止。

16. 本署無法從檔案記錄中確定補充報價單是在什麼情況取得，K公司的投標何以被視為符合規定，而雙方又如何達成攪拌器的暫借安排。

與分校職員會面

17. 職員 A 聲稱，在物色供應商期間，他和下屬曾到 K 公司參觀，認為該公司展示的有關器材合用，攪拌器則因太大除外。因此，他在正式提出採購時，便訂購了一部較小的攪拌器。他否認偏袒 K 公司，並堅稱本地市場或許有該批器材供應，可以透過招標採購。

18. 職員 B 表示，標書由該校負責物料供應的職員（「職員 D」）評審。過程中職員 D 曾致電 K 公司，確定對方可以把攪拌器準時送貨，但並沒有把協議記錄在案。由於這項**口頭協議**是用作補充 K 公司的第二份標書，她認為該公司的投標符合有關規定，於是建議局方接受。

19. 在職訓局發出購貨訂單後，K 公司通知職員 D 不能如期在二零零五年十一月三十日把攪拌器送到分校，但可以借出一部不同型號的攪拌器予校方暫用。校方接納這項建議，但亦沒有記錄在案。

20. 職員 D 的回應與職員 A 和職員 B 的說法相似。

與總部職員 C 會面

21. 職員 C 表示：

- (a) 在截標後，他注意到招標項目表遺漏了攪拌器，但其附件第 5 頁則載有攪拌器的規格；因此，授權下屬致電 K 公司，要求該公司提交一份補充報價單（即第二份標書）以修改第(3)項器具的送貨日期，並加上攪拌器的報價；以及

(b) 由於分校獲 K 公司口頭同意準時送達攪拌器，於是批准接受該公司的標書。

22. 職員 C 承認，職訓局的採購手冊並沒有提及補充報價單，局方亦沒有特別授權給他向投標者索取補充報價單。然而，他聲稱由於時間緊迫，應予靈活處理；而且是次招標只有 K 公司提交「有效的」標書（即在截標日期前入標）。他辯稱不知道購貨訂單夾附的 K 公司第二份標書並沒有按照口頭協議作出修改，也不知道 K 公司的確認訂貨通知註明攪拌器會延遲送貨。對於後來 K 公司借出一部攪拌器給分校一事，他亦並不知情。

本署觀察所得

23. 本署認為，是次招標因為截標及送貨日期緊迫，使大部分獲邀的供應商均表示無法投標。這為 K 公司營造了一個優勢，因為當分校職員參觀 K 公司時，已確定了該公司備有存貨，只是攪拌器太大。K 公司遂成為唯一入標的供應商。

24. 但 K 公司的第一份標書就第(3)項器具的送貨日期並不符合招標規格，也沒有為攪拌器報價。然而，在職訓局職員未有適當授權下，該公司卻獲准提交補充報價單。換言之，K 公司實際上是在截標後更改報價內容。

25. 儘管如此，就攪拌器而言，K 公司的第二份標書仍未能完全符合指定的送貨日期。雖然職訓局表示，已就此事與 K 公司達成依時送貨的「口頭協議」，但並沒有任何記錄佐證；反之，職訓局購貨訂單夾附的 K 公司第二份標書及該公司的確認訂貨通知，則一直表示攪拌器會延遲送貨。

26. 因此，本署認為，投訴人懷疑職訓局與 K 公司就這次投標存有某些默契（局方接受延遲送貨的條件便是因為對方願意借出另一部攪拌器予分校使用），亦非無理。

結論

27. 本署並不認同這次招標過程是「公平」的（第 6 段）。K 公司獲准提交補充報價單，實較其他投標者獲得優待。補充報價單內的攪拌器送貨日期並不符合標書規定，但仍獲職員 B 建議以及職員 C 批准接受，並不恰當。

28. 此外，本署亦認為，這次事件是有人因為時間緊迫而不遵守職訓局的招標程序。假如分校在籌備校慶活動時能夠有更周詳的計劃，並按照採購手冊內因應時間緊迫而訂下的「直接採購權」程序申請豁免招標，則這次事件應可以避免。

29. 因此，對職訓局的投訴**成立**。

本署的建議

30. 申訴專員向職訓局提出下列建議：

- (a) 提醒職員不得因時間緊迫而違反任何採購規例，否則可能會受到紀律處分；以及
- (b) 設立內部審核機制，抽查招標和採購事宜，確保程序妥善，並保存適當文件記錄。

職訓局的回應

31. 職訓局（管方和事涉職員）對本署的觀察所得及結論提出異議，認為本署的結論是揣測。該局表示，本署應在毫無疑點的情況下，才可認為局方和 K 公司可能存有默契。就此點，事涉的三名分校職員特別宣誓聲明，表明沒有與 K 公司存有任何事前安排。

32. 職訓局表示，絕對有權緊急採購本地存貨。K 公司的標書在開

標後，並沒有任何實質改變，因為該局是根據一貫做法，以及按照招標項目表訂下的「協商」條款，要求 K 公司提供補充報價單。而且，由於口頭協議亦是一種合約，K 公司的投標符合了招標規定。職訓局承認，在文書上有欠妥善（招標項目表上遺漏了攪拌器，亦沒有更新夾附在購貨訂單中的 K 公司第二份標書），以及沒有足夠的文件記錄（指口頭協議）。然而，該局認為，這些事情與招標程序是否公平無關。

33. 就這宗投訴而言，職訓局管方認為投訴人既沒有本地存貨，不能在指定日期前送達有關器材，因此說不上在這次投標中蒙受任何損失。

34. 儘管如此，職管局承認，有需要就補充報價單及直接採購權的事宜訂立清晰指引，以及同意落實本署的建議。

物流署的意見

35. 物流署的意見撮錄如下：

- (a) 職訓局²向 K 公司索取補充報價單殊不恰當。該局理應通知所有獲邀投標者，在同一限期內為遺漏了的攪拌器報價，以解決這方面的問題。
- (b) 取得口頭協議的做法並不恰當。假設 K 公司原本的標書已包括該攪拌器，職訓局便應根據有關規格評審並拒絕該份標書。
- (c) 「協商」只應在投標者完全符合投標規格的情況下才進行。就此，職訓局應該在保存記錄，協商程序（書信往來及／或會議），以及協商人員（在該次採購中沒有實際或潛在利益衝突的人員）等方面訂立妥善的程序。

² 本署在請物流署提供意見時，只稱之為某政府資助機構。

36. 總的來說，物流署認為，是次招標存在了**基本錯失**：包括索取補充報價單、進行口頭協商和接受不合規格的標書。由於不知悉其他投標者沒有投標的原因，以及如果職訓局更改送貨日期，他們是否可以供應所需器材或符合所訂價格，物流署不能判斷 K 公司有否獲得優待。

37. 本署參考職訓局採購手冊及物流署的相關意見，**就職訓局實際招標程序所作的分析載於附件**。

申訴專員的結語

38. 本署不認同，K 公司的標書在開標後沒有實質上的改變。我們亦認為，K 公司較其他獲邀投標者獲得優待，尤其是部分投標者曾表白，由於時間的限制而無法投標。本署結論的理由如下：

- (a) 事涉補充報價單讓 K 公司有機會更改第(3)項的送貨日期，並在標書內加入攪拌器，而其他獲邀投標者則沒有這個機會；以及
- (b) 指稱的口頭協議使 K 公司得以再次更改攪拌器的交貨日期，若非如此，K 公司的標書便不符合規定。

39. 這宗投訴的關鍵在於不公平的招標程序。因此，投訴人能否符合職訓局的招標規格與投訴本身無關。由於本署並非法庭，調查亦不是法律訴訟，調查結果無須達到毫無合理疑點的舉證標準。

40. 本署認為，在招標前 K 公司已獲確認具備有關器材的存貨；因此，該公司已處於優勢，而其他十個獲邀投標者卻沒有這種待遇。

41. 要確定職訓局是否接受了一份符合規格的標書（就攪拌器而言），本署認為，局方必須能夠證明確實存在所聲稱的口頭協議。然而，該局完全沒有記錄上述協議，亦無記錄 K 公司後來推翻有關協議的事宜。另一方面，K 公司的文件（第二份標書和訂貨確認通知）及行動

（攪拌器的實際送貨日期及借用安排）都與該公司訂明延遲送貨的標書相脗合。種種情況實在難免令人懷疑當中涉及某些預先安排。

42. **申訴專員**維持其結論，認為這宗關於招標程序不公平的投訴**成立**。並敦促職訓局在修訂其採購指引時，應諮詢物流署。

申訴專員公署

二零零六年十二月

**職訓局招標程序與職訓局採購手冊
及物流署的意見對比分析**

<u>實際招標程序</u>	<u>職訓局採購手冊</u>	<u>物流署的意見</u>
開標後要求 K 公司提供補充報價單，確認第(3)項的送貨日期，並加上攪拌器(職訓局報價文件的招標項目表遺漏了該器具)。	沒有關於補充報價單的規定。	索取補充報價單的做法是一個基本的錯失。要解決遺漏的攪拌器的問題，理應邀請所有獲邀投標者再次投標此項目。
在評審補充報價單時，職員 D 聲稱以電話與 K 公司達成口頭協議，準時送交該攪拌器(補充報價單訂明的送貨日期是在職訓局指定的限期之後)。	沒有關於口頭協議的規定。	首先，索取補充報價單的做法並不恰當。假如 K 公司 原本 的標書已包括該攪拌器，職訓局便應根據有關規格評審並拒絕該標書。職訓局接受 不合規定 的標書，是對其他競投者不公平。
補充報價單和口頭協議是根據職訓局的一貫做法和招標項目表訂明的「協商」條款取得。	招標項目表訂明，職訓局有權就招標／報價內容與任何或所有投標者協商。	只應就 符合規定的投標 協商並按適當的程序進行：保存記錄、用書信及／或會議(不能單憑一名職員以口頭進行)，以及由在該次採購中沒有實際或潛在利益的人員進行。