

## 个案撮要

### 有关职业训练局 招标<sup>1</sup>程序有欠妥善的投诉

#### 投诉

一间工程公司(投诉人)于二零零五年十一月十五日收到职业训练局(「职训局」)以传真发出的一份招标文件,为该局辖下香港专业教育学院某分校供应一套共四项烘制面包的炉具。

2. 文件列明:

(a) 截标时间为二零零五年十一月十八日上午十时;

(b) 器材须于十一月三十日或之前送达并装妥,供该校在开放日使用;以及

(c) 逾时提交或未能配合送货时间的标书将不获考虑。

3. 投诉人不满招标时间过短,送货日期亦太仓卒,因为有关器材在欧洲制造,须预先订购。因此,投诉人作出投诉,并怀疑职训局在招标前已和某供货商存有共识。

#### 职训局的初步响应

4. 职训局表示,希望能从本地供货商的存货购买该批器材。分校职员在拟定招标规格前,曾考虑到该校的培训需要及职训局辖下其它院校的类似设备,并参考过本地供货商的货品目录。

---

<sup>1</sup> 「招标」在职训局内部及本报告期内泛指该局所采用的不同的中央采购方法,包括电话、传真及书面报价和投标。

5. 为配合分校于十二月九日及十日举办开放日暨周年庆祝活动而急需使用有关器材，是次招标员是得到适当授权，把截标期限由五个工作天缩短至三天。时间如此紧迫，是由于某些分校无法控制的因素（例如需待审批款项让该校推行一项特别计划，作为校庆活动的一部分）。

6. 职训局认为，是次招标已按照该局的采购规则公平地进行。

## 本署的调查工作及结果

### 调查过程

7. 本署人员曾查阅职训局的采购手册及相关档案，并会见了分校的院长及一名行政主任（以下分别称为「职员 A」及「职员 B」），以及职训局总部负责采购事宜的一名高级人员（「职员 C」）。我们亦曾以不披露所涉机构的方式，邀请政府物流服务署（「物流署」），就一般招标事宜提供专业意见。

### 查阅档案所得数据

8. 招标前，分校人员曾与六家供货商联络或前往其商铺参观，请他们报价或提供货品目录，其后提名了其中两家（包括后来中标的 K 公司）予职训局总部作招标之用。总部又从职训局的登记供货商名册中选出另外九家供货商，邀请他们投标。

9. 这 11 家获邀投标的供货商中，只有 K 公司出价投标。其它供货商的响应撮录如下：

(a) 四家没有回应；

(b) 三家（包括投诉人及另一家获分校提名者）表示，由于无法赶上截标日期并在限期前送货而没有投标；

(c) 两家表示，由于赶不及送货期限而没有投标（其中一家在截标后如此表示）；以及

(d) 一家迟交标书，而且只就一项器具出价。

10. K 公司其实提交了**两份标书**。第一份标书于二零零五年十一月十六日提交，由职训局的「开标小组」于十一月十八日盖印及简签。然而，该标书并未包括第(4)项器具（即搅拌机）的报价，而第(3)项器具的送货日期则注明为「预计抵港时间约六至八星期」（即二零零六年一月）。

11. 职训局于二零零五年十一月十八日截标后，收到 K 公司的第二份标书，注明是「补充报价单」，其上并没有开标小组的盖章或简签。这份标书有下列的改动：

(a) 涵盖所有器具，但搅拌机送货日期注明是「预计抵港时间约六至八星期」；以及

(b) 第(3)项器具的送货日期已改为「实时」。

12. 十一月十八日，总部将 K 公司的两份标书转交分校评审。职员 B 在同一天以书面确认 K 公司的第二份标书完全符合分校的招标规格，建议局方接受。

13. 职员 C 于十一月十九日批准 K 公司的标书。职训局遂于十一月二十一日向 K 公司订购器材，注明须于「十一月三十日或之前送货」，并夹附该公司的第二份标书（注明搅拌机需于稍后才送货）。

14. K 公司于十一月二十二日发出确认订货通知，重申搅拌器的送货日期为「预计于二零零六年第三个星期或之前抵港」。

15. 职员 B 应本署要求，提供了 K 公司的送货单（该文件并未存盘），

显示该批器材于二零零五年十二月一日送货，当中包括一个不同型号的搅拌机暂借予分校使用，直至招标文件中列明的型号送到为止。

16. 本署无法从档案记录中确定补充报价单是在什么情况取得，K公司的投标何以被视为符合规定，而双方又如何达成搅拌器的暂借安排。

#### 与分校职员会面

17. 职员 A 声称，在物色供货商期间，他和下属曾到 K 公司参观，认为该公司展示的有关器材合用，搅拌机则因太大除外。因此，他在正式提出采购时，便订购了一部较小的搅拌机。他否认偏袒 K 公司，并坚称本地市场或许有该批器材供应，可以透过招标采购。

18. 职员 B 表示，标书由该校负责物料供应的职员（「职员 D」）评审。过程中职员 D 曾致电 K 公司，确定对方可以把搅拌机准时送货，但并没有把协议记录在案。由于这项**口头协议**是用作补充 K 公司的第二份标书，她认为该公司的投标符合有关规定，于是建议局方接受。

19. 在职训局发出购货订单后，K 公司通知职员 D 不能如期在二零零五年十一月三十日把搅拌机送到分校，但可以借出一部不同型号的搅拌机予校方暂用。校方接纳这项建议，但亦没有记录在案。

20. 职员 D 的响应与职员 A 和职员 B 的说法相似。

#### 与总部职员 C 会面

21. 职员 C 表示：

- (a) 在截标后，他注意到招标项目表遗漏了搅拌机，但其附件第 5 页则载有搅拌机的规格；因此，授权下属致电 K 公司，要求该公司提交一份补充报价单（即第二份标书）以修改第(3)项器具的送货日期，并加上搅拌机的报价；以及

(b) 由于分校获 K 公司口头同意准时送达搅拌机，于是批准接受该公司的标书。

22. 职员 C 承认，职训局的采购手册并没有提及补充报价单，局方亦没有特别授权给他向投标者索取补充报价单。然而，他声称由于时间紧迫，应予灵活处理；而且是次招标只有 K 公司提交「有效的」标书（即在截标日期前入标）。他辩称不知道购货订单夹附的 K 公司第二份标书并没有按照口头协议作出修改，也不知道 K 公司的确认订货通知注明搅拌机会延迟送货。对于后来 K 公司借出一部搅拌机给分校一事，他亦并不知情。

### **本署观察所得**

23. 本署认为，是次招标因为截标及送货日期紧迫，使大部分获邀的供货商均表示无法投标。这为 K 公司营造了一个优势，因为当分校职员参观 K 公司时，已确定了该公司备有存货，只是搅拌机太大。K 公司遂成为唯一入标的供货商。

24. 但 K 公司的第一份标书就第(3)项器具的送货日期并不符合招标规格，也没有为搅拌机报价。然而，在职训局职员未有适当授权下，该公司却获准提交补充报价单。换言之，K 公司实际上是在截标后更改报价内容。

25. 尽管如此，就搅拌机而言，K 公司的第二份标书仍未能完全符合指定的送货日期。虽然职训局表示，已就此事与 K 公司达成依时送货的「口头协议」，但并没有任何记录左证；反之，职训局购货订单夹附的 K 公司第二份标书及该公司的确认订货通知，则一直表示搅拌机会延迟送货。

26. 因此，本署认为，投诉人怀疑职训局与 K 公司就这次投标存有某些默契（局方接受延迟送货的条件便是因为对方愿意借出另一部搅拌机予分校使用），亦非无理。

## 结论

27. 本署并不认同这次招标过程是「公平」的（第 6 段）。K 公司获准提交补充报价单，实较其它投标者获得优待。补充报价单内的搅拌机送货日期并不符合标书规定，但仍获职员 B 建议以及职员 C 批准接受，并不恰当。

28. 此外，本署亦认为，这次事件是有人因为时间紧迫而不遵守职训局的招标程序。假如分校在筹备校庆活动时能够有更周详的计划，并按照采购手册内因应时间紧迫而订下的「直接采购权」程序申请豁免招标，则这次事件应可以避免。

29. 因此，对职训局的投诉**成立**。

## 本署的建议

30. 申诉专员向职训局提出下列建议：

- (a) 提醒职员不得因时间紧迫而违反任何采购规例，否则可能会受到纪律处分；以及
- (b) 设立内部审核机制，抽查招标和采购事宜，确保程序妥善，并保存适当文件记录。

## 职训局的回应

31. 职训局（管方和事涉职员）对本署的观察所得及结论提出异议，认为本署的结论是揣测。该局表示，本署应在毫无疑点的情况下，才可认为局方和 K 公司可能存有默契。就此点，事涉的三名分校职员特别宣誓声明，表明没有与 K 公司存有任何事前安排。

32. 职训局表示，绝对有权紧急采购本地存货。K 公司的标书在开

标后，并没有任何实质改变，因为该局是根据一贯做法，以及按照招标项目表订下的「协商」条款，要求 K 公司提供补充报价单。而且，由于口头协议亦是一种合约，K 公司的投标符合了招标规定。职训局承认，在文书上有欠妥善（招标项目表上遗漏了搅拌机，亦没有更新夹附在购货订单中的 K 公司第二份标书），以及没有足够的文件记录（指口头协议）。然而，该局认为，这些事情与招标程序是否公平无关。

33. 就这宗投诉而言，职训局管方认为投诉人既没有本地存货，不能在指定日期前送达有关器材，因此说不上在这次投标中蒙受任何损失。

34. 尽管如此，职管局承认，有需要就补充报价单及直接采购权的事宜订立清晰指引，以及同意落实本署的建议。

## 物流署的意见

35. 物流署的意见撮录如下：

- (a) 职训局<sup>2</sup>向 K 公司索取补充报价单殊不恰当。该局理应通知所有获邀投标者，在同一限期内为遗漏了的搅拌机报价，以解决这方面的问题。
- (b) 取得口头协议的做法并不恰当。假设 K 公司原本的标书已包括该搅拌机，职训局便应根据有关规格评审并拒绝该份标书。
- (c) 「协商」只应在投标者完全符合投标规格的情况下才进行。就此，职训局应该在保存记录，协商程序（书信往来及／或会议），以及协商人员（在该次采购中没有实际或潜在利益冲突的人员）等方面订立妥善的程序。

---

<sup>2</sup> 本署在请物流署提供意见时，只称之为某政府资助机构。

36. 总的来说，物流署认为，是次招标存在了**基本错失**：包括索取补充报价单、进行口头协商和接受不合规格的标书。由于不知悉其它投标者没有投标的原因，以及如果职训局更改送货日期，他们是否可以供应所需器材或符合所订价格，物流署不能判断 K 公司有否获得优待。

37. 本署参考职训局采购手册及物流署的相关意见，**就职训局实际招标程序所作的分析载于附件**。

### **申诉专员的结语**

38. 本署不认同，K 公司的标书在开标后没有实质上的改变。我们亦认为，K 公司较其它获邀投标者获得优待，尤其是部分投标者曾表白，由于时间的限制而无法投标。本署结论的理由如下：

(a) 事涉补充报价单让 K 公司有机会更改第(3)项的送货日期，并在标书内加入搅拌机，而其它获邀投标者则没有这个机会；以及

(b) 指称的口头协议使 K 公司得以再次更改搅拌器的交货日期，若非如此，K 公司的标书便不符合规定。

39. 这宗投诉的关键在于不公平的招标程序。因此，投诉人能否符合职训局的招标规格与投诉本身无关。由于本署并非法庭，调查亦不是法律诉讼，调查结果无须达到毫无合理疑点的举证标准。

40. 本署认为，在招标前 K 公司已获确认具备有关器材的存货；因此，该公司已处于优势，而其它十个获邀投标者却没有这种待遇。

41. 要确定职训局是否接受了一份符合规格的标书（就搅拌机而言），本署认为，局方必须能够证明确实存在所声称的口头协议。然而，该局完全没有记录上述协议，亦无记录 K 公司后来推翻有关协议的事宜。另一方面，K 公司的文件（第二份标书和订货确认通知）及行动



（搅拌器的实际送货日期及借用安排）都与该公司订明延迟送货的标书相吻合。种种情况实在难免令人怀疑当中涉及某些预先安排。

42. **申诉专员**维持其结论，认为这宗关于招标程序不公平的投诉**成立**。并敦促职训局在修订其采购指引时，应咨询物流署。

**申诉专员公署**

**二零零六年十二月**

**职训局招标程序与职训局采购手册  
及物流署的意见对比分析**

<u>实际招标程序</u>	<u>职训局采购手册</u>	<u>物流署的意见</u>
<p>开标后要求 K 公司提供补充报价单，确认第(3)项的送货日期，并加上搅拌机(职训局报价文件的招标项目表遗漏了该器具)。</p>	<p>没有关于补充报价单的规定。</p>	<p>索取补充报价单的做法是一个基本的错失。要解决遗漏的搅拌机的问题，理应邀请所有获邀投标者再次投标此项目。</p>
<p>在评审补充报价单时，职员 D 声称以电话与 K 公司达成口头协议，准时送交该搅拌机(补充报价单订明的送货日期是在职训局指定的限期之后)。</p>	<p>没有关于口头协议的规定。</p>	<p>首先，索取补充报价单的做法并不恰当。假如 K 公司<b>原本</b>的标书已包括该搅拌机，职训局便应根据有关规格评审并拒绝该标书。职训局接受<b>不合规定</b>的标书，是对其他竞投者不公平。</p>
<p>补充报价单和口头协议是根据职训局的一贯做法和招标项目表订明的「协商」条款取得。</p>	<p>招标项目表订明，职训局有权就招标／报价内容与任何或所有投标者协商。</p>	<p>只应就<b>符合规定的投标</b>协商并按适当的程序进行：保存记录、用书信及／或会议(不能单凭一名职员以口头进行)，以及由在该次采购中没有实际或潜在利益的人员进行。</p>