

# 公務採購程序指引



廉政公署  
CCAC

澳門特別行政區廉政公署 出版

# 公務採購程序指引



廉政公署  
CCAC

澳門特別行政區廉政公署 出版

## 目錄

一、引言	5
二、採購工作應遵原則	6
三、採購程序各階段之注意事項	7
四、採購人員的義務	12
五、“利益”之處理	13
六、迴避機制	14
七、法律責任	15
八、舉報義務及途徑	16
九、查詢	17
附件一 公務採購實務問題及相關解答	18
附件二 迴避機制	30
附件三 採購方面較常出現的職務犯罪	31



## 一、引言

1. 為着維持日常運作，又或滿足突發的需求，各公共部門或機構須要進行不同種類的採購（工程、物品或服務）。事實上，採購方面的支出在部門或機構的預算中往往佔相當的比重，每年動用的金額不菲。由於涉及公帑的使用，所以採購程序的合法性、公平性、透明度顯得尤其重要，同時亦須杜絕規避法律，甚至貪污舞弊的情況，否則不僅使部門或機構招致嚴重的財產損失，亦會損害行政當局的形象及聲譽，甚至其公信力。
2. 廉政公署以現行公務採購法例為基礎，經綜合在調查及審查工作中所發現的採購實務問題及參考了外地公務採購的規範指引，現制訂本指引，旨在重點指出採購各階段的應注意事項，以供各公共部門或機構進行公務採購工作時參考，彼等亦可因應各種日常採購項目及本身的工作特點，綜合本指引內容後自行制訂符合部門/機構所需的採購程序指引。
3. 由於廉政公署稍後將向各部門/機構發出“部門員工良好行為守則樣本”，故各部門/機構收到“樣本”後，可將之與本指引進行內容整合，即以“樣本”為基礎，在其對應的章節內加插本指引中相關部分的內容。

## 二、採購工作應遵原則

1. 現行公務採購法律制度主要由第122/84/M 號法令、第63/85/M 號法令及第74/99/M 號法令組成。然而，對於採購程序中的某些環節，上述法例尚未作出規範，又或內容含糊不清，故須以《行政程序法典》中的基本法律原則或部分規定<sup>1</sup>作補充適用。
2. 在整個採購過程中，除須考慮“物有所值”及“價適者得”等原則外，《行政程序法典》中所規定的“合法性原則”、“平等原則及適度原則”、“公正原則及無私原則”、“善意原則”、“非官僚化原則及效率原則”等亦須予遵守，以確保採購程序“合法、公平、公正”，及以高透明度進行。

<sup>1</sup> 如迴避機制及合議機關運作的規定。

## 三、採購程序各階段之注意事項<sup>2</sup>

### 1. 籌備階段

- 1.1. 客觀及全面地評估擬採購物品的價值(包括總體價格及單項價格)。
- 1.2. 確保估價資料不外洩。
- 1.3. 依法決定採購方式，慎防“規避法律”的情況。
- 1.4. 安排各階段的人員分工時，應避免人員重疊。
- 1.5. 制訂全面、清晰的採購物品規格(如最低限度的質量、安全及技術要求)及客觀、科學的評分標準(如按重要性排列評分項目的優先次序、評分比重、加分及減分機制)。
- 1.6. 不應指定採購物品的品牌、特定來源地、特定製造商或獨有規格/特徵；如有必要指明，須附有“或同類者”的說明。
- 1.7. 建立供應商/承建商的資料庫並經常更新<sup>3</sup>，藉此掌握負責人或公司股東的最新資料。

<sup>2</sup> 涉及公務採購的實務問題及相關解答，詳見附件一。

<sup>3</sup> 例如透過設立將供應商及承建商加入及剔除於資料庫的機制。

## 2. 與競投者(供應商 / 承建商)接觸階段

- 2.1. 向參與招標的競投者<sup>4</sup>提供的資料應一致，如一般評分準則(質量、價格、交貨期、專業技術實力、嗣後技術支援、零配件之供應及價格等)。
- 2.2. 確保競投者有足夠時間準備標書。
- 2.3. 答覆競投者的查詢後，應將可能會影響標書制訂的資訊通知所有競投者；如有必要，可延長提交標書的期限。
- 2.4. 對於競投者的查詢及部門所作的回應，應作詳細記錄。
- 2.5. 確保標書內容保密及接收安全(應使用“密封方式”報價，換言之，標書應放入密封並封上火漆之不透光信封)<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> 如屬須進行書面詢價的直接磋商(邀請標)，被問價之供應商數目可多於三間，而進行問價的對象可透過電腦隨機方式抽出(如電子採購系統)。

<sup>5</sup> 如屬不須書面詢價的直接磋商，以及在例外的情況下使用傳真方式報價，應制定防止標書被刪改或更換的有效措施。



### 3. 開標階段<sup>6</sup>

- 3.1. 開標委員會成員可多於三人(宜為奇數)，且屬同一附屬單位的人員不應佔多數。
- 3.2. 開標委員會成員不一定由行政/財政或技術範疇的人員擔任。
- 3.3. 不應安排開標委員會成員擔任採購程序其他階段(如甄選)的工作<sup>7</sup>。
- 3.4. 制訂開標委員會的運作規章(包括成員組成人數、比例、會議的最少出席人數、投票方式及程序、成員的權利及義務、迴避制度、候補機制及會議紀錄的製作要求及通過方式等)，可參照《行政程序法典》中有關合議機關運作的規定，又或制訂比該法典所定的更為嚴格的規定。
- 3.5. 詳細記錄整個開標程序。

<sup>6</sup> 如屬不須書面詢價的直接磋商，以及在例外的情況下使用傳真方式報價，應制定防止標書被刪改或更換的有效措施。

<sup>7</sup> 避免重疊的原因是確保不致造成由相同人員操控採購程序，以減低“人為”因素在相關階段的影響。

## 4. 甄選階段<sup>8</sup>

- 4.1. 甄選委員會成員可多於三人(宜為奇數)，且同一附屬單位的人員不應佔多數。
- 4.2. 不應安排甄選委員會成員擔任採購程序其他階段(如開標)的工作<sup>9</sup>。
- 4.3. 可委任法律範疇的工作人員擔任甄選委員會成員，又或安排其向委員會提供法律支援。
- 4.4. 可邀請專業人士列席甄選會議以提供意見。
- 4.5. 嚴格按照既定的評審方式及標準進行甄選，不得擅自更改或剔除。
- 4.6. 制訂甄選委員會的運作規章(包括成員組成人數、比例、會議的最少出席人數、投票方式及程序、成員及被邀列席人士的權利和義務、迴避制度、候補機制及會議紀錄的製作要求及通過方式等)，可參照《行政程序法典》中有關合議機關運作的規定，又或制訂比該法典所定的更為嚴格的規定。
- 4.7. 詳細記錄整個甄選程序(特別是甄選標準的應用、投票形式與結果及評審結果)。

<sup>8</sup> 主要針對公開招標，但經適當配合後，須詢價的直接磋商(俗稱“邀請標”)亦可補充適用。

<sup>9</sup> 避免重疊的原因是確保不致造成由相同人員操控採購程序，以減低“人為”因素在相關階段的影響。

## 5. 判給階段

- 5.1. 出現“明顯圍標跡象”時有權不作判給。
- 5.2. 讓獲部分判給或不獲判給的競投者得悉判給結果及獲判給者的中標理由(如價格、質量及交貨期等)。
- 5.3. 部分判給或不判給的通知應載明法律規定的內容(如《行政程序法典》及《行政訴訟法典》中有關“提出行政訴願及司法上訴之途徑及期間”之規定)。

## 6. 驗收階段

- 6.1. 嚴格遵照既定規格 / 要求進行驗收及對物品進行品質測試。
- 6.2. 倘驗收人員對獲判給者交來物品的品質存疑，應通知上級而不要自行簽收物品。
- 6.3. 驗收工作不應僅由物品使用部門的人員負責。
- 6.4. 如交貨非由獲判給者(或其代表)直接作出，應要求獲判給者派出代表到場見證物品的驗收。
- 6.5. 應定期進行驗收人員工作崗位的輪換。
- 6.6. 應就退換物品、重造物品、與獲判給者商討物品的減價或增加次壞貨品替補額(倘貨品瑕疵不妨礙安全及使用需求)、拒收物品而須透過緊急程序重新採購等情況及相關批核程序等等作出規範，並應對相關情況作詳細紀錄。

## 四、採購人員的義務

1. 公務人員執行採購工作時，尤應恪守其無私、熱心、忠誠及保密等四種義務：
  - 1) 無私義務 - 採購人員不得因採購工作而收取非法律賦予的金錢或利益，必須以公平態度對待所有競投者，不得濫用職權，徇私偏幫；
  - 2) 熱心義務 - 採購人員應竭盡所能並具效率地執行所分配的採購工作(不論涉及程序中的任一階段)，尤其是有責任熟悉與採購有關的法例及規章(包括內部工作指引或守則)之規定；
  - 3) 忠誠義務 - 採購人員應根據上級命令或指示(如人員分工或執行工作的內部規定)執行採購工作，以謀求公共利益；
  - 4) 保密義務 - 採購人員對內部採購資料(如部門對擬採購物品所定的估價、競投者標書內的報價及技術規格等)必須保守秘密。

## 五、「利益」之處理

1. 在採購程序中，所有採購人員均受到“無私”義務約束，換言之，不得收取非法律容許的利益，必須秉持公正態度對待所有競投者，杜絕個別心懷不軌的競投者藉給予利益以獲得方便的機會，確保個人的誠信，避免其他競投者產生不必要的懷疑和誤會，並維護採購部門的形象和聲譽。
2. 何謂“利益”？“利益”分為“財產性利益”和“非財產性利益”，前者包括金錢、禮物、利息、貸款、利息、優惠折扣、佣金、飲食款待、交通住宿、免費服務等等，後者則包括學額、工作職位和身份，如會員資格或任何榮譽地位等等。
3. 採購人員面對他人提供“利益”時，必須審慎考慮多個方面<sup>10</sup>，尤其是：
  - 1) 不能為自己或他人收取利益而予人“方便”；
  - 2) 綜合考慮給予和接受利益的方式、場合、對象(是否具有一定的普遍性)、性質、價值(是否合理和適當，並符合本地習俗)。如提供者與自己所屬部門或與自己有(或預見會有)公務往來，便不應接受；
  - 3) 如採購人員對任何提供利益者(不論有否公務往來)的動機存疑，又或不懂得如何處理，應立即請示上級。

<sup>10</sup> 詳情見廉政公署向各公共部門或機構發出的『公共部門人員處理節日饋贈事宜指引』。

## 六、迴避機制

1. 為確保行政當局及公務人員以公正無私的態度開展行政活動，在進行有關工作的過程中不致受個人利益所影響，以及避免公共行政活動中的其他參與者質疑行政當局或公務人員會否徇私，迴避機制<sup>11</sup>是一個有效的機制。
2. 事實上，上述機制(詳細內容及例子詳見附件二)帶來的保障包括三個方面，如以採購程序為例：1)從採購人員角度考慮，可免遭競投者懷疑徇私或濫用職權，保障個人誠信不受質疑；2)從採購部門/機構角度考慮，對內能確保採購程序在合法、公正及高效的環境下進行，對外則能維護其形象、信譽及公信力；3)從競投者或供應商角度考慮，採購部門/機構及採購人員均能恪守不偏不倚的態度，最終確保所有競投者受到公平公正的對待。
3. 一旦出現必須迴避或有理由使人懷疑採購人員是否正直無私的情況，公務人員本身有義務向上級或所屬合議機關的主席報告，而任何利害關係人亦可向該名應迴避人員的上級或所屬合議機關的主席申請宣告該名人員迴避，不能參與該採購程序。

<sup>11</sup> 見《行政程序法典》第 46 條至第 53 條之規定。

## 七、法律責任

1. 採購人員在執行職務期間如作出違反公職義務的行為，會被提起紀律程序以追究紀律責任<sup>12</sup>。
2. 由於刑事程序與紀律程序相互獨立<sup>13</sup>，如採購人員違反公職義務之事實<sup>14</sup>同時構成紀律及刑事性質的違法行為，也須承擔刑事責任。
3. 採購程序中較常出現的職務犯罪<sup>15</sup>包括：受賄、違反保密、公務上之侵占和濫用職權<sup>16</sup>。

<sup>12</sup> 如違紀行為屬實，最高可科以撤職的紀律處分。

<sup>13</sup> 見《澳門公共行政工作人員通則》第287條第1款。

<sup>14</sup> 不論是以利及自己或他人為目的。

<sup>15</sup> 職務犯罪是指公務人員因其所擔任的職務或在履行職責的過程中，利用其身分或職務上的便利作出違反或不違反職務上的義務以謀私利或損害他人利益的事實，而依照刑法規定屬應受刑事處罰。

<sup>16</sup> 四種職務犯罪的分別(按照犯罪特點和刑責方面)及例子詳見附件三。

## 八、舉報義務及途徑

1. 採購人員身為公務人員，係以公共當局的名義執行職務，須以謀求公共利益為依歸，故不應抱着“事不關己，己不勞心”的態度，對工作期間或因工作而知悉的違紀或犯罪行為視而不見，置若罔聞。
2. 由於受到“舉報義務”<sup>17</sup>的約束，如採購人員在執行職務期間或因其職務而獲悉舞弊行為的發生<sup>18</sup>，但卻假裝不知情及不作出檢舉(即使不涉及任何利益的給予或收受)，亦可能被追究紀律責任<sup>19</sup><sup>20</sup>；更甚者為，假設採購人員不檢舉是為了使某人得益，又或為了損害某人利益，便可能須承擔刑事責任<sup>21</sup>。
3. 再者，採購人員不能以“不懂法律”作為擺脫責任的藉口，因為這亦違反《澳門公共行政工作人員通則》第279條所指的“熱心義務”<sup>22</sup>。
4. 至於舉報途徑，採購人員應將其在執行職務期間或因其職務而獲悉涉嫌違紀或犯罪的事實立即向上級報告<sup>23</sup>或向具權限機關舉報，而知悉有關事實的部門則應通報具權限機關，如涉及廉政公署反貪或行政申訴職權範疇，便應向廉政公署通報。

<sup>17</sup> 指任何公務人員對於在執行職務期間或因其職務而獲悉的犯罪，負有提出檢舉的義務。事實上，即使公務人員以私人身分(非於執行職務期間或非因其職務)獲悉犯罪行為，亦應積極履行公民責任向具權限機關作出檢舉。

<sup>18</sup> 例如在須詢價的直接磋商(邀請標)中，負責接收及開啟標書的人員將某競投者的報價透露予某提供“利益”的競投者，又或在公開招標中，開標委員會成員因收取“利益”而接納根本不符合投標資格的競投者所遞交的標書。

<sup>19</sup> 根據《澳門公共行政工作人員通則》第313條第2款c項及第314條第2款i項之規定，可被科以罰款或停職的處分。

<sup>20</sup> 根據《刑事訴訟法典》第225條第1款之規定，即使不知悉犯罪行為人為何人，公務人員就其在執行職務期間或因其職務而獲悉之犯罪負有檢舉義務。

<sup>21</sup> 可能構成《刑法典》第333條所指的瀆職罪。

<sup>22</sup> 訂明公務人員“尤其要了解法律和規章的規定”。

<sup>23</sup> 以書面方式(實況筆錄)作出，如基於時間緊迫或事態嚴重，可先以口頭作出，之後儘快以書面補回。



## 九、查詢

如公共部門或機構對本指引有任何疑問及查詢，歡迎與廉政公署聯絡：

地址：澳門新口岸宋玉生廣場皇朝廣場十四樓

電話：326300

傳真：362336

電子郵箱：[ccac@ccac.org.mo](mailto:ccac@ccac.org.mo)

附件一

## 公務採購實務問題及相關解答

### 籌備階段

1. 為達到最新及客觀估價的要求，是否每次採購均要重新估價，又或相隔多久才須更新估價資料？

答：並無統一標準，但可參考擬購買物品的市場價格浮動率，例如市價浮動率較高的物品(例如電腦、流動電話或其他高科技產品)，則宜在每次採購前檢討之前的估價。

2. 低於強制書面詢價法定金額的採購，是否仍須進行書面詢價？多大金額的採購才宜採用傳真方式接收報價？

答：首先，雖然採購法例列明強制書面詢價的法定金額，但並不禁止部門就低於該金額的物品採用書面方式進行詢價。其次，對於採購低於強制書面詢價法定金額的物品，應充分考慮採購的緊急性及物品金額等因素，並按適度原則及效率原則來決定是否進行書面詢價、傳真方式詢價，又或直接採購。

3. 在制訂承投規則之技術規格時，部門能否直接引用某產品的說明書或諮詢某供應商後所得的資料？

答：直接引用某產品的說明書或諮詢某供應商後所得的資料制訂承投規則之技術規格，容易變相造成“壟斷”，排除其他產品或供應商的競爭機會。部門應從不同渠道搜集產品及供應商的資料，然後再配合採購的實際需要，訂出基本規格或要求，務求達至客觀及全面，避免出現偏幫獨一供應商的情況。倘只有某獨家代理的產品才能符合部門的採購要求(即獨一供應商)，現行採購法例亦容許部門可進行直接採購。

4. 可否在招標文件中指明採購物品的品牌？倘在招標文件中指明品牌但無註明“或同類者”時，會有何後果？

答：如在具體情況中，指明採購物品的品牌屬不可避免，不然無法以充分精確或明白之方式說明或描述採購物品的技術規格，那亦可指明品牌，但有關情況須讓具批准招標的機關知悉並經其審核相關招標文件。另一方面，為着確保“公平競爭原則”的遵守，在招標文件中指明品牌的同時，須附有“或同類者”等說明（參閱經第74/99/M號法令核准的《公共工程承攬制度》第21條以及世界貿易組織訂定的《政府採購協定》第6條），而違反者可被追究相關責任<sup>24</sup>。

5. 如不指定品牌和型號，如何分辨其質量的優劣？如某些產品的說明書雖聲稱具有某些功能，但部門對有關功能存疑，又應如何處理？

答：指定品牌和型號並不代表部門必能購買到優質產品，但必然損害公平競爭原則。雖然澳門沒有統一的物料質量檢測機制，但不影響部門憑自己的實際經驗、技術人員的專業意見、產品說明書，甚至是權威刊物的資訊來評定產品質量的高低。如對產品的功能存疑，可要求競投人向部門進行測試或使用操作示範。

6. 部門在同一時間內須要購買不同種類的物品，倘分開進行採購會否被視為“規避法律”？

答：原則上，為購買不同種類的物品而分開進行採購不會被視為規避法律，但部門應考慮物品的分類是否合理及客觀(例如部門擬購買普通膠紙及筆，但由於彼等屬“文具”一類的物品，故不應分開採購)。如不同種類物品間存在兼容或配套關係(如電腦與程式或軟件、電腦與打印機或投影機)，考慮到節省資源(人力及財政方面)，部門亦可以同一程序進行採購，但箇中理由及相關情況應作詳細說明及記錄。

<sup>24</sup> 人員可能被追究紀律責任(如涉嫌違反無私義務)及/或刑事責任(如因有意偏幫某供應商才指定品牌和不附有“或同類者”說明)。

## 7. 如何界定採購屬於“緊急情況”而豁免詢價進行直接批給？

答：只當對具體情況作分析後，才可界定是否屬緊急情況，例如某公共機構的玻璃幕牆在暴風雨中受損，急須進行維修工程以確保該機構人員及途人的安全，應可豁免詢價而進行直接批給。對於一些不可延誤的活動，因時間緊迫而無法先行採取詢價程序，有必要採購不可或缺的物品 / 服務或進行工程時，亦可視為緊急情況，但須考慮有關情況是否由人員過錯所造成。倘是，則應追究有關人員倘有的紀律責任，甚至是刑事責任。

## 8. 對於金額小但執行期超過6個月的採購(如公共天線服務、傳真機維修及保養服務、報刊供應等)，是否必須要訂定書面合同？

答：對於超過某金額或執行期超過某一期間的採購，現行法例(80年代制訂)規定須訂立書面合同<sup>25</sup>，目的是明確簽署雙方(部門與獲判給者)的權利和義務，避免日後發生爭拗。事實上，經過長時間的實踐後，發現上述規定的執行確實受到不少客觀條件的限制，例如因訂定書面合同而引致的開支(供應商因此多支付的費用可能多於是次採購的利潤或甚至營業額)，又或訂定書面合同的手續繁複(並非每個部門均有專屬公證員，故須經財政局協助才能訂定書面合同)，最終導致部門無法與供應商取得共識以訂定有關物品或服務供應的書面合同。然而，即使在訂定書面合同方面存在無法解決的難題，部門應說明不訂定書面合同的理由，且不排除部門應就其與供應商雙方議定的採購條件、雙方的權利及義務等方面作成書面記錄以保障雙方的基本權益。

<sup>25</sup> 必須一提的是，現行法例規定，當所採購的財貨或服務價值高於澳門幣五十萬元，又或交貨期或合同執行期超過六個月，便須訂立書面合同。

## 與競投者 / 供應商接觸階段

### 9. 部門設施暫未容許在獨立房間內擺放傳真機接收報價資料，部門如何避免報價資料外洩？

答：上述措施旨在減低報價資料外洩的風險，從而保障負責接收報價工作的人員免受質疑。倘硬件設施條件暫未容許，部門可視乎實際情況彈性處理，例如將接收報價的傳真機放置在人流較少的地方、要求供應商在指定時間傳真報價或利用電腦應用軟件(如 Winfax)接收報價等。

### 10. 要遵守公平原則，部門如何將答覆個別競投者查詢的內容公開讓全部競投者知悉？就任何查詢所作的回應，部門是否必須向外公開？

答：基於公平原則，部門應將答覆個別競投者查詢的內容予以公開，以便其他競投者同樣得悉，但公開範圍應限於有可能影響競投者訂定標書內容的資訊(例如關於產品型號、技術規格、工期等)，並非所有查詢事宜及部門答覆(例如不影響招標文件內文正確意思的筆誤，包括單純錯別字、缺漏字或誤添標點符號等等)均應予公開。至於公開資訊的渠道，除可發出通知向已知悉身分的競投者提供有關資訊外，部門尚可考慮將相關查詢及答覆公示於公眾易於知悉的地方<sup>26</sup>、部門網頁或刊登報章等。

<sup>26</sup> 例如文書收發單位或採購單位的告示版。

11. 部門在開標儀式中允許競投者查看其他競投者的標書及相關文件，會否被視為違反保密原則？

答：根據第 63/85/M 號法令(第 30 條第 3 款)及第 74/99/M 號法令(第 84 條第 4 款)的規定，假若競投者擬就部門接納及不接納競投人之決議提出異議而須尋求依據時，有權要求查閱自己及其他競投者之標書及附隨文件，但須強調的是，有關查閱僅是形式方面的核實，即當場檢查競投者提交的文件是否齊全及符合其他形式上的要求<sup>27</sup>。

12. 第 63/85/M 號法令第 25 條第 1 款規定“委員會由 3 名成員組成”，似乎並無明確指出“委員會的成員可多於 3 人”，應如何理解相關法例條文？

答：事實上，該條文僅訂出委員會成員人數的下限，並非禁止多於 3 人。因此，如部門人手允許，委員會可由 3 名以上(宜為奇數)的成員組成(尤其針對金額較大或較重要的公開招標)，除可分擔開標工作外，亦能減低個別成員影響委員會最終決議的風險。

<sup>27</sup> 但不應容許冗長的閱覽，甚至記錄資料的行為。

### 13. 如何理解開標委員會和甄選委員會兩者的職能區別及兩委員會成員不重疊的必要性？

答：前者負責審查競投者是否具備投標資格，以及提交的標書是否齊備招標計劃所要求的文件；後者則負責甄選經開標程序後獲接納者所提交的標書，根據既定標準對各標書所載的技術規格、報價、工期等方面進行評審。至於兩委員會成員不應重疊，主要考慮到各階段人員的清晰分工，避免角色混淆和發揮互補作用，以降低採購程序為少數人操控的風險，例如甲同時是開標委員會及甄選委員會成員，由於身分重疊，當出現某商譽良好的競投者所提交的文件是否符合規定而須開標委員會表態時，甲可能會從甄選委員會成員的角度去考慮，忽略了一些客觀審查標書是否符合形式要求的標準，以致影響了開標委員會的最終決定，使不應接納的競投者能進入甄選階段，從而造成不公平的現象。

### 14. 人員較少的部門如何能同時符合“開標委員會和甄選委員會成員不重疊”及“確保行政效率”的要求？

答：首先，開標委員會可由非屬行政/財政範疇的人員擔任；其次，具備專業或技術經驗人員不一定要成為甄選委員會成員，他們可僅向委員會提供技術支援，並給予專業意見(例如列席會議，又或發出意見書)，這樣，便能靈活安排人員的分配。



15. 部門雖要求多家供應商報價(對於“須詢價的直接磋商”而言)，但某些供應商卻經常不報價，導致最終只有個別供應商中標，這樣是否會被人質疑違反公平原則？

答：首先須弄清相關原因，到底是供應商故意不報價，是確實基於人力資源、技術或財政能力所限，又或是被詢價者並非如法律所指屬於相關專業範疇的公司而無法報價。假若供應商無合理解釋而不作報價僅屬個別情況，並不嚴重減低部門挑選合適供應商的機會，則部門經詳細記錄有關情況後，仍可按照一般甄選程序進行評審並選出合適的供應商。

對於無合理解釋而不報價者，部門可考慮在下次採購(直接磋商)中不選擇有關供應商進行詢價；屢次發生者，部門甚至可將其從供應商名單中剔除(這裏亦可顯示出制訂供應商資料庫及其加入/除名機制的好處)。

實務上，假若採購涉及專門技術要求的物品，可能出現“事實壟斷”的情況，對此，經詳細說明理由並呈上級批准後，部門可無須進行公開招標或詢價程序，直接與相關供應商議價及購買物品。

另外，法律規定須優先向本地供應商採購物品，但並不代表本地供應商可利用有關規定而謀取暴利。如從價格的差異程度和效率理由等方面考慮，認為不宜向本地供應商購買，亦可向上級提出向外地供應商購買物品的建議及說明相關理由。



## 甄選及判給階段

16. 部門可否基於某一競投者提供比“既定的技術規格”更佳的條件而作出判給？

答：可以，但部門須在招標文件內指出其中所訂定的技術規格僅屬基本技術要求，換言之，如競投者提供更佳條件的同類物品可獲更高評分。相反，倘無類似規定，部門就不能以競投者提供條件更佳的同類產品為由，在忽略價格的情況下增加有關評分，以及甚至作出判給。

17. 部門可否基於某一競投者曾提供“售前服務(技術)”(如產品資訊)而不按“既定甄選標準”作出判給？

答：部門必須遵循公平及公正原則進行甄選。事實上，假設部門在招標前同樣查詢其他競投者，不排除其他有意競投者亦能提供“售前服務”，所以不應以此為甄選標準。

18. 供應商的報價超出了無須書面詢價的上限金額，在此情況下，部門是否須改用書面詢價後方能進行採購？

答：如上述情況的出現僅限於個別供應商，其餘大部分供應商的報價並無超出上限，即仍有一定數目的供應商可供部門挑選，因此部門有權決定繼續採用原先的方式(非書面詢價)進行採購。反之，如確實發現不少供應商的報價均超出上限且其超逾幅度頗大，部門應即時檢討，倘證實有關情況源於內部“估價”偏離市場價格，則部門宜改用書面詢價後才進行相關採購。不管屬上述哪一情況，部門均應作詳細記錄。

19. 在“須詢價的直接磋商”(俗稱“邀請標”)中，所有競投者的報價均超出了部門既定的合理估價，甚至達到了法定應進行公開招標的下限，在此情況下，部門應如何處理？

答：如發現競投者報價不合理地超逾合理估價，部門可基於公共利益而不作判給；再者，如發現存在競投者明顯“圍標”的跡象，根據現行採購法例的規定，部門更不應作出判給。

當所有競投者的報價均達到了法定應進行公開招標的下限，部門應依法採用公開招標方式重新進行採購。

### 驗收階段

20. 進行驗收時，如何處理“獲判給的供應商不能提供招標文件所規定型號產品”的情況？

答：部門須了解是否基於獲判給者的過錯才導致無法提供既定型號物品。如無法提供是基於不可預見且不可歸責於獲判給者的事實(例如製造商突然倒閉而停止生產，又或因天災、戰亂或其他不可抗力的情況導致製造商或代理商無法運送產品)，在以善意原則為前提下，部門可接受獲判給者提供功能不差於既定型號的其他產品。不過，部門首先須清楚知悉該型號物品的最新市價，因為即使提供最新型號的產品，價格可能比舊型號產品更低，故不排除部門要求獲判給者減價。

如屬獲判給者一方有過錯的情況(例如因沒有預早向製造商訂貨，導致未能如期交貨予部門)，部門絕對有權拒收非既定型號且性能、功用及質量方面均不符合要求的替代產品，並可採取緊急程序另行採購。對於因進行緊急採購而引致的全部行政費用，部門可按照民事法律中有關合同責任方面的規定，向過錯方(即原先的獲判給者)追討。

21. 部門實施驗收人員輪換制度，而新入替人員未必熟悉驗收物品的規格或技術要求，在此情況下，如何安排驗收隊伍？

答：部門可視乎實際情況而指派驗收人員。如驗收工作單純涉及點算物品數量，部門可安排一般員工進行驗收；如須進行物品技術規格的檢查，則從確保物品質量、人員權益和人員培訓角度考慮，可採用“以老帶新”的方式進行驗收，即由具經驗的人員和新入替人員組成驗收小組，又或由非技術人員在技術人員從旁協助下進行驗收。

22. 如獲判給的供應商提供有瑕疵的物品，部門應如何釐定減價標準？

答：並無劃一標準，但緊記“瑕疵”絕對不能影響物品的既定功能、技術及安全條件(例如部門購買一張書枱，但在搬運時將枱腳弄花了少許)。在以此為前提下，部門應根據善意原則及適度原則提出減價要求及釐訂減價幅度；倘無法達成協議，可循司法途徑解決。

## 無私之保障

23. 如部門前職員參與招標，人員如何作出迴避？

答：即使面對“前職員”，亦只須按照《行政程序法典》中有關迴避的規定處理，換言之，應首先清楚部門人員與該名前職員間會否存在必須迴避的情節；若然(例如直系血親、司法訴訟等等)，上級必須宣告有關人員作出迴避。若部門人員與前職員間存在的關係，有可能使人有理由質疑部門人員是否公正無私(例如過去曾有債務糾紛、世交等等)，上級經權衡利弊(分析利益衝突的程度以及如終止有關人員參與相關工作對招標工作所帶來的影響)後，有權決定是否讓有關人員繼續參與招標工作。

24. 對於採購程序甄選階段中提供技術意見的人員(並非甄選委員會成員)，是否亦受迴避機制所約束？

答：上述人員雖無投票權，但實際上亦有份參與甄選程序，因為其須向甄選委員會發出專業意見，而有關意見可影響委員會成員(尤其是非專業技術範疇的成員)的決定，所以亦應受迴避機制約束。

25. 如不清楚朋友的工作背景，即使擔心可能與本身擔任的採購職務出現利益衝突，如何面對其提供的飲食款待？

答：其實不用過分擔心，但人員仍須注意與朋友間的私下交往，如朋友提供的飲食款待過於頻密及奢侈，便須考慮其背後的動機及避免接受。如接受了此類非一般的飲食款待後方開始與該朋友有公務往來，又或與該朋友交往頻密後方開始與其有公務往來，便應將有關情況向上級報告，因為既然自己與該朋友的關係，已有可能使人有理由懷疑，如自己參與涉及該友人的程序會否公正無私，便應履行自行迴避的義務。

## 附件二

## 迴避機制

	必須迴避	自行迴避	聲請迴避
事實前提	<p>法律以盡數列舉方式訂明公務人員<sup>28</sup>“必須迴避”，即公務人員不得參與行政程序，亦不得參與行政當局之公法或私法上之行為或合同的八種情況<sup>29</sup>：</p> <p>a) 公務人員本人，或因公務人員身為他人之代理人或無因管理人，而在有關程序、行為或合同中存在利害關係；</p> <p>b) 公務人員之配偶、任一直系血親或姻親、二親等內之旁系血親或姻親、任何與公務人員在共同經濟下生活之人等本人，或因身為他人之代理人，而就有關程序、行為或合同中有利害關係；</p> <p>c) 公務人員本人，或因公務人員身為他人之代理人，就與應作出決定之問題類似之問題有利害關係，或此情況發生於上項所包括之人身上；</p> <p>d) 公務人員曾以鑑定人或受任人之身分參與有關程序，又或公務人員曾對擬解決之問題作出意見書；</p> <p>e) 公務人員之配偶、直系血親或姻親、二親等內之旁系血親或姻親、任何與公務人員在共同經濟下生活之人，曾以鑑定人或受任人之身分參與上述程序；</p> <p>f) 利害關係人或其配偶提起司法訴訟，針對公務人員本人、其配偶或直系血親；</p> <p>g) 屬針對由公務人員或 b 項所指之任一人作出或參與作出之決定之上訴；</p> <p>h) 有關問題涉及身為維護經濟利益或相類利益團體之成員之私人，而公務人員亦為該團體之成員。</p>	<p>凡出現令人有理由懷疑公務人員的無私及其行為是否正直的情節，均可作為自行迴避或聲請迴避的理由。以下是法律明文指出的 4 種可產生上述質疑的典型情況<sup>30</sup>：</p> <p>a) 公務人員之直系血親或姻親、三親等內之旁系血親或姻親、公務人員所監護或保佐之人、公務人員配偶所監護或保佐之人等本人，或因身為他人之代理人，就有關程序有利害關係；</p> <p>b) 公務人員本人，又或其配偶或任一直系血親或姻親，為就有關程序、行為或合同有直接利害關係之自然人或法人之債權人或債務人；</p> <p>c) 在程序開始之前或之後，公務人員本人，又或其配偶、直系血親或姻親曾收受饋贈；</p> <p>d) 公務人員本人，又或其配偶，與就有關程序、行為或合同有直接利害關係之人嚴重交惡或存有極親密之關係。</p>	

<sup>28</sup> 在本圖表中，“公務人員”指機關據位人或行政當局人員。

<sup>29</sup> 《行政程序法典》第 46 條第 1 款。

<sup>30</sup> 《行政程序法典》第 50 條第 1 款及第 2 款。

附件二（續上表）

		必須迴避		自行迴避	聲請迴避
		本人提出	他人提出	本人提出	他人提出
提出人		公務人員得悉其處於必須迴避的狀況時，有義務即時告知(書面或見載於書面紀錄 <sup>31</sup> )上級或合議機關主席 <sup>32</sup> 。	利害關係人 <sup>33</sup> 如知悉公務人員處於必須迴避的情況，可以書面方式指明相關理由而要求行政當局作出迴避宣告 <sup>34</sup> 。	公務人員應請求(口頭，但上級或合議機關主席得要求以書面方式為之)免除參與有關程序。	任何利害關係人如認為公務人員與其本人或他人之間的關係，可能影響有關人員的公正無私，可以書面方式指明相關理由，反對該人員參與有關程序。
上級或合議機關主席		如證實確存在“必須迴避”的情況 <sup>35</sup> ，必須按照法律規定作出迴避宣告及記錄相關情況 <sup>36</sup> 。		如發現存在的利害關係(如舅甥之三親等內旁系血親、債務糾紛或世交等等)確足以使人有理由質疑公務人員是否公正無私及行為正直，應宣告該人員迴避(須記錄相關理據)，不能參與有關程序。 如認為存在的利害關係(如僅屬普通朋友)不足以帶來上述質疑，有權決定該人員繼續參與有關程序(須記錄相關理據)。	
例子		公開招標開標委員會的委員甲與競投者乙之間存在姑嫂姻親關係，即乙為甲的“二親等內旁系姻親”，甲在得悉乙提交標書後，應主動以書面方式告知上級有關事實，以便上級依法宣告迴避，終止甲參與有關招標程序。		公開招標甄選委員會的委員甲與競投者乙屬情侶關係，即彼此存在“極親密之關係”，甲應自行提出迴避請求，要求上級免除其參與有關招標程序。	市民甲參加某公共部門的招標並獲得判給，但得悉負責驗收的工作人員乙係日前因交通事故與自己差點大打出手的肇事司機，甲擔心受到不公平對待，故向乙的上級書面要求乙作出迴避，以確保自己的交貨能得到公平的驗收。

<sup>31</sup> 如會議記錄上。

<sup>32</sup> 根據《行政程序法典》第 53 條第 2 款，公務人員處於必須迴避情況而不告知上級或合議機關主席，構成嚴重紀律違犯。

<sup>33</sup> 指有可能因公務人員的偏私而利益受損的任何人。

<sup>34</sup> 《行政程序法典》第 47 條第 2 款。

<sup>35</sup> 根據《行政程序法典》第 46 條第 2 款的規定，如公務人員的參與僅涉及單純事務處理的行為，尤其是發出證明的行為，則不屬必須迴避的情況。

<sup>36</sup> 《行政程序法典》第 47 條第 3 款及第 4 款。

## 附件三

## 採購方面較常出現的職務犯罪

	犯罪的特點	刑責	舉例
受賄 (《刑法典》 第 337 條至 第 338 條)	公務人員親身或透過另一人而經該公務員同意或追認，為自己或第三人要求或答應接受其不應收之財產利益或非財產利益，又或要求或答應接受他人給予該利益之承諾，作為違背(或不違背)職務上之義務之作為或不作為之回報。	處最高八年徒刑。	公開招標的甄選人員甲收受競投者乙的利益以協助其取得物品或服務供應的判給。
違反保密 (《刑法典》 第 348 條)	公務人員意圖為自己或他人獲得利益，或明知會造成公共利益或第三人有所損失，在未經須獲之許可下，洩漏在擔任職務時所知悉之秘密，或洩漏因獲信任而被告知之秘密，又或洩漏因其擔任之官職之便而知悉之秘密。	處最高三年徒刑或科罰金。	文書人員將因工作之便而得悉的部門估價告知與其有親屬關係的某被詢價之供應商。
公務上之 侵占 (《刑法典》 第 340 條)	公務人員為自己或他人之利益，將因其職務而獲交付、占有或其可接觸之公有或私有之金錢或任何動產，不正當據為己有。	處最高八年徒刑。	工作人員將部門所採購的物品不當地據為己有。
濫用職權 (《刑法典》 第 347 條)	公務人員意圖為自己或第三人獲得不正當利益，或造成他人有所損失，而在第 337 條至第 346 條所規定之情況以外，濫用其職務上固有之權力，或違反其職務所固有之義務。	處最高三年徒刑或科罰金。	甄選人員甲與競投者乙從小認識並一直為良朋好友，故甲利用甄選環節偏幫乙，不合理地增加其評分而提高乙的中標機會。



## 公務採購程序指引

2003 年 12 月出版

出版：澳門特別行政區廉政公署

地址：澳門新口岸宋玉生廣場『皇朝廣場』十四樓

電話：(853)326300

傳真：(853)362336

網址：[www.ccac.org.mo](http://www.ccac.org.mo)

平面設計及排版：高意廣告公司

承印：高意廣告公司

發行人：3,000 本

ISBN：99937-50-04-2





## 澳門特別行政區廉政公署

新口岸宋玉生廣場「皇朝廣場」十四樓

電話：(853) 326300 傳真：(853) 362336

## 廉政公署社區辦事處

黑沙環勞動節街68-72號裕華大廈D.E.F.座地下

電話：(853) 453636

[www.ccac.org.mo](http://www.ccac.org.mo)

24小時舉報熱線

**361212**

