

# 政府採購適用的廉潔措施

鄧達榮\*

於每一個國家，甚至是地區的一連串商業貿易活動中，政府採購已成為一個相當重要的經濟活動領域。政府採購於世界貿易組織成員國中約佔國民生產總值15%。於經濟合作發展組織成員國中所佔的百分比就更高，估計佔其國民生產總值20%。因此，透過實施政府採購政策，政府能夠左右市場結構及於長時間內刺激企業劇烈地競爭。從而，此有效的政府採購政策可用來塑造產業部門和服務行業長期公平競爭的目的和效果。

有效的政府採購政策的首要目標旨在推動政府運用公帑得宜和達到公共行政的效益，來確保供應商給予具質量的最低價格貨物或服務；或者大體而言，政府係以最“物有所值”的原則來作出判給。有效的政府採購係能夠避免行政當局浪費公帑和不善管理的問題，從而達到的最終目標是於採購過程中不會受到某些不當行為，如合謀、圍標、欺騙、貪污、行賄和卡特爾等等所影響。這些影響採購過程結果的反競爭行為係特別地和嚴重地違反公平競爭法的，並嚴重妨礙正常貿易和區內和國際商貿關係，甚至扭曲政府採購市場的運作。那麼，政府務必實施某些適當的行為和措施來確保廉潔的政府採購。

本文首先概述澳門特別行政區政府於過去數年向其參與國際組織會議報告維護廉潔政府採購所執行的工作，尤其是於公共工程承攬制度方面作出的改善建議，以及指出特區政府發出的內部採購指引性文件及其重點內容。隨後，透過分析現行政府採購整個工作程序的各個工作階段，闡釋其中潛在的貪污和賄賂的危機；與此同時，指出一些相應能確保廉潔的措施和做法，俾使能適用於日常政府採購工作。最後，本文提出了一些確保廉潔政府採購的建議，給予公共部門作參考之用。

---

\* 中國政法大學民商經濟法學院博士研究生

## 一、澳門特別行政區政府推動維護廉潔的採購工作

於2006年5月，亞洲發展銀行和經濟發展合作組織聯合舉辦亞太區反貪污行動的第八屆指導小組會議中，採納了“亞太區控制政府採購的貪污”首次專題複審的最後報告。當時，該行動的成員均同意於採納該文件兩年後報告其進一步加強採購框架的進展和所採取的措施。雖然澳門特別行政區不是該行動的成員地區，但亦參加了該行動。廉政公署亦於2007年向其報告澳門特別行政區政府採購體系的狀況。

於2008年5月，舉行了第11屆指導小組會議<sup>1</sup>，並總結了該行動21個成員國和地區及3個非成員國和地區跟進採購政策和行為的改革情況。於非成員地區中，包括澳門特別行政區匯報與政府採購有關的發展情況。

該小組會議的報告指出，廉政公署於2007年徹底地完成了公共工程承攬制度的研究，並提出了改善相關法律制度和減少可能存在的漏洞和不足的建議。有關建議涉及九個方面：（一）建立一個機制，該機制要求對豁免公開招標或限制招標的任何決定作出解釋，以及要求把決定向公眾披露；（二）規範公開招標的承攬工程各部分的購買程序；（三）設立合同相對人的資料庫；<sup>2</sup>（四）規範工程概念和監察服

1. 亞洲發展銀行和經濟發展合作組織聯合舉辦反貪污行動於2008年5月舉辦了第11屆指導小組會議，並為該會議發出了《採購政策及行為的改革——自採納控制政府採購的貪污專題複審（2006年5月）開始》報告。
2. 於2008年9月8日，《澳門日報》報導土地公務運輸局向工程業界展開諮詢，為邀請標（現行與政府採購有關法律中是稱為“限制招標”和“直接磋商”兩類）設立“公共工程承建商中央資料庫”。該資料庫是把納入其內的承建商進行計分評核來進行分類，期望能建立一個達到更公平、公正和公開的競爭機制。此中央資料庫不單是土地公務運輸局內部使用，還有其他公共部門開展與工程有關的任何工作亦需要使用該資料庫。任何申請納入該資料庫的承建商均要提供有關資料，選擇擬參與的工程類別及組別。經審核有關資料後，有關申請的承建商會按其申請要求分別納入相關的項目名單中而成為合資格承建商。按規定，該資料庫所載合資格承建商的分類及組別列出如下：

註表一：合資格承建商施行工程的分類

類別	工程類	工程項目
第一類	建築物	包括土建、建築、裝修、空調、消防、電梯、強電及弱電維修、拆樓及維修工程等
第二類	岩土和海事水力工程	包括碼頭、海事工程、隧道、斜坡維護及擋土牆工程等
第三類	城市基礎建設工程	包括道路及渠務工程、行人天橋及行人隧道工程等

務或額外工程的採購；（五）按照合同人的表現及能力來釐訂接納、分類和除名的機制；<sup>3</sup>（六）訂定一般性的甄選準則；（七）制訂規範甄選委員會的操作指南；（八）建立防止利益衝突的機制；（九）制訂要求直接磋商的內容和門檻金額必要預先確定和記錄的操作指南。

至於取得財貨與服務方面，該報告亦指出運輸工務司司長辦公室於2008年首季公佈了一份《取得資產、勞務及工程開支指引》。由該司長監督的所有公共部門均要遵照該指引，旨在針對不同部門對理解法律和規則之分歧給予下列課題清晰、準確和標準化的指導方向：選擇採購項目的方法、設立開標委員會和設立評審委員會、甄選準則、額外工程的金額、撤換制度、以及執行工程的監督機制等。

實務上，廉政公署早於2003年已制訂推動政府採購廉潔的工作。該年12月首次出版《公務採購程序指引》，其內不但指出採購程序各階段的應注意事項，還簡述了如何處理利益、迴避制度、採購人員執行工作時因違反而可能承擔的法律責任，甚至述出舉報義務和途徑，讓採購人員能正確地了解政府採購及相關工作。須強調，該指引的附件三明確地指出與採購有關較常出現的犯罪行為，主要係貪污行為，包括受賄、違反保密、公務上之侵佔和濫用職權。雖然該文件不具任

註表二：合資格承建商施行工程的造價分組

組別	工程造價
A 組	> MOP 2,500,000
B 組	≥ MOP500,000和 ≤ MOP2,500,000
C 組	< MOP500,000

對於承建商申請的組別，土地公務運輸局可按其表現升組或降組。其表現係按照其施工的評核結果而定。承建商在公共工程的施工期、竣工後臨時接收及保固期等均接受工程監督實體的工程實質評核。評核標準包括人力資源、施工計劃、工程質量及配合、按時訂購已核准的材料和設備、所有涉及的工序盡量於澳門地區內進行、施工期內的安全措施和監督、解決問題和投訴的成效、工地的工傷意外是否因承建商的缺失所導致、是否僱用非法勞工於工地工作、保固期的評核、以及因外判工程引導的問題等等。土地工務運輸局會於每年年終按照承建商實施公共工程資格評核所得的最終評分決定其升組或降組。於特別情況，如不實施工，其資格會被中止兩年，同時會被降至C組；若於施工過程中發生嚴重工傷意外，於可歸責承建商者，則其資格視乎意外的嚴重性而被中止一至兩年；若於施工過程中被發現僱用非法勞工者，承建商資格會被取消。若被中止資格的承建商欲恢復其於資料庫內的資格，必須於中止期屆滿後主動提出申請。

3. 見上註。

何法律約束力，但作為一部行政文件和首部與政府採購工作有關的指引來說，它給予各公共部門採購人員極大參考價值，使他們可以以端正的行為來執行採購工作。

## 二、政府採購中能被發現的貪污和賄賂徵兆

貪污本身的意思係行為人之間的秘密行為及其私自取得正常利益範圍以外的不法利益而侵害他人、政府或社會的利益和財富。從而，由貪污引發的後果係遠超於有關行為人作出的特定不當行為，並會席捲整個社會的經濟和影響社會民生。政府採購的賄賂會扭曲政府的發展計劃和導致作出不必的、不適合的、不經濟的、或無關的投資決定，以及有時甚至使到計劃本身的某些安排危及公眾生命安全。

於整個政府採購過程的各工作階段均有機會出現貪污和賄賂，而且沒有既定的方式能夠準確地計算其發生的機率。然而，有很多有力的理由確定某些貪污和賄賂不能被容忍，其首要者就是它們是秘密進行而不能被當局察覺。其實，於實務所累積的經驗所知，已有很多例證指出發生貪污和賄賂是有跡可尋的。行政和司法當局是可於某些線索中略知一二，徹查是否有違規貪污和賄賂的情況，若被證實者便可提出起訴。

經濟合作發展組織於其研究的分析中總結出一些可能發生貪污和賄賂的徵兆，作為展開調查的線索：

- (一) 不能解釋的高價和增加判定金額；
- (二) 不經常地由單一採購人員批准購買大量的物品；
- (三) 不經常地從單一來源購買大量物品；
- (四) 中間人收取高佣金，聲稱可左右公共部門於政府採購中作出的決定；
- (五) 由特定簽署合同的公共實體人員，於一段時間內給予特定供應商不能辦證和不能解釋的優惠待遇，包括與同一供應商簽署多份合同或高中標價合同；

- (六) 合同或採購中涉及無需要的中間人；
- (七) 供應合同標的物與供應商之核心業務有別；
- (八) 宣佈判給後，直到簽署合同為止的時間過長且沒有合理解釋，此可能意味着賄賂正於商討中；
- (九) 採購人員不能解釋突然增加的財富；
- (十) 採購人員收受不當禮物或娛樂；
- (十一) 採購人員沒有透露其於外面的生意；
- (十二) 採購人員拒絕晉升到一個非採購的職位；
- (十三) 採購人員於判給或管理合同中執行的工作超越或低於其正常範圍；
- (十四) 採購人員接受低質量和延遲交送物品或提供服務；
- (十五) 採購人員與供應商或承建商有緊密關係，包括日常社交關係；
- (十六) 採購涉及高危行業或國家；
- (十七) 眾所周知會行賄的供應商；
- (十八) 經常有公開或限制招標的要求，但於討論過程中終止而無法成事；
- (十九) 屢次和有系統地被拒絕的公司最終成為了分包合同人；
- (二十) 購買不必或不適當的物品。<sup>4</sup>

當行政當局或司法當局懷疑於採購活動中出現以上某些貪污或賄賂的徵兆時，若能配合一個完備的舉報和調查機制，給予參加政府採購的任何人士，甚至與政府採購有間接關係的人士提供資訊的機會而進行調查，就能夠積極和有效地保障廉潔採購活動。透過此類機制，有關的行政當局，甚至是司法當局就能有效地介入相關事件中。

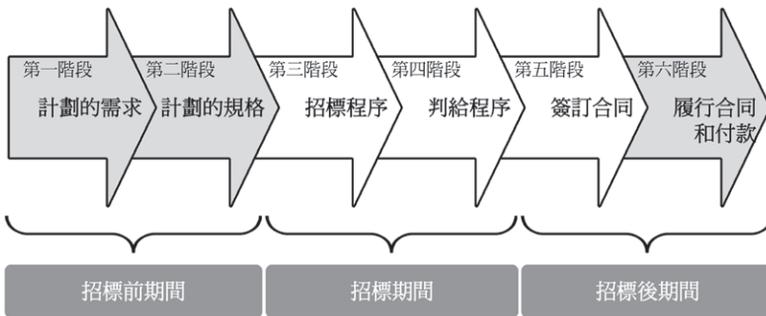
---

4. 見上註。

### 三、於政府採購過程中防止出現貪污和賄賂的危機的措施

澳門特別行政區整個政府採購過程於實踐中分為六個工作階段，如圖1所示，分別為計劃的需求、計劃的規格、招標程序、判給程序、簽訂合同、以及履行合同和付款。

圖1：於政府採購過程中的不同招標階段及期間



第一和第二階段的工作屬籌備階段的工作，處於“招標前期間”，不受法律規範，屬行政範疇的工作。第三和第四階段是開展招標工作的階段，處於“招標期間”，其主要工作為法定的，必須遵守法定程序和步驟來實行。第五和第六階段為招標後的工作階段，處於“招標後期間”。第五階段係於判給後才進行，是行政當局與意屬投標人簽署合同的階段，相關工作受現行與政府採購有關法律規範。第六階段為政府採購的實務工作，行政當局於此階段的採購行為基本上已不受與政府採購有關法律規管，取而代之的是關於行政當局和供應商或工程承攬人之間的締約關係。但後兩者的供應行為受所簽署合同的規定所約束。行政當局要履行支付供應商或工程承攬人的義務；而供應商有責任向行政當局供應合同規定質量的產品或工程承攬人為行政當局完成委託的工程。

由於第三至第五階段的招標工作是受到法律規管，明顯地出現貪污和賄賂的機會較低；反之，第一、第二和第六階段的工作僅受行政

規範，而且各公共行政部門的內部行政運作不一，沒有統一性規定，故於此等階段出現的貪污和賄賂的機會就相對較高，而且其方式層出不窮，成為整個政府採購過程中保護廉潔值得商榷的灰色地帶，應加以注意。

### （一）招標前期間確保廉潔的措施和做法

於招標前期間，是決定開展政府採購行為的關鍵時間，亦是於其中的工作階段釐訂招標計劃。因此，有效的行政當局年度性採購計劃就能向公共部門展開採購工作提供良好的需要及資源安排和有序地展開採購工作。就此，可設立政府採購諮詢機制讓潛在投標人及其他相關方，尤其是招標物品或服務的最終用戶參與草擬採購計劃標的物的基本規格，如採購物品和服務或展開公共工程的基本要求、技術和標準等等，避免計劃擬定要採購的物品和服務低於實際需求。對於一些要求較高新技術的採購、經常推陳出新的產品、價格經常變動和較難評估價格的產品和服務、或較複雜的合同等等，於採購實體發出招標公告前，可向業界諮詢採購項目的規格和了解市場情況，務求促進政府與私人範疇的對話和鼓勵技術創新。有關做法可以採用邀請市場上的公司提交建議、向投標人調查或進行市場研究等等。祇要能於招標文件中制訂清晰和準確的標的物要求，合資格的投標人提交的建議書就能滿足招標實體的需求而作出判給，不會出現符合實際採購需要的修改，尤其是修改招標文件規定的要求及/或投標書建議的條件。

招標前向市場了解和諮詢價格和技術本身是不違反法律規定的，但有一點要注意的就是綜合他們的看法時不能有偏見和私心，以及避免祇採行某一間公司回覆諮詢的技術規格。採購實體是有需要指出足夠數量的被諮詢參加者來表達相關行業的看法，並且要於招標文件中釐訂清晰和公平的準則來甄選有關招標的投標人，以免準則偏向某些或優於某些方面而使到招標實體傾向與其屬意投標人簽署合同而發生潛在的利益衝突，才能達到公平競爭的採購之根本目的。

一般而言，政府已不斷地意識到，行政當局需要訂出較有系統和策略性的方法來管理主要的政府採購市場和向業界提供行政當局需求

的清楚看法，力求改善業界的良性競爭關係和其長期發展的能力。一個已於國外出現的可行做法就係於採購過程的較早時間，即招標前期間，由行政當局與投標人共同組織其行業有關的研討會來增加公共部門與企業之間的信息交換，以及為業界提供機會來討論行政當局所需的解決方案。<sup>5</sup>

## （二）招標期間確保廉潔的措施和做法

若於此招標期間訂立一些不當步驟是會利於貪污行為的出現，故此依法制訂競爭性的採購程序對廉潔採購係能達到一定的保障；相比之下，非競爭性採購就是缺乏採購標準化的程序自然會具有更高的危機。無論是哪類採購程序，可把此招標期間細分為幾個工作階段，包括公佈招標機會時、到截止遞交投標書前、開啟投標書、選定最適當的投標書、以及作出招標的判給，引入適當措施來確保廉潔採購。

除此以外，基於行政當局正不斷推動電子政務工作，除傳統的書面方式外，各公共部門亦已於招標程序中應用不同程度的資訊科技及開始推行電子採購，尤其是公開和限制招標的工作。於發放採購機會信息方面，可以把招標公告置於政府入口網站、印務局或招標實體本身的網頁等；在招標實體網頁提供招標文件電子本讓有意投標人免費下載；以電郵直接向慣常供應商及/或尚有已登記供應商清單所載者發出諮詢。於接收投標書方面，可透過電子郵件或專門的電子渠道接收投標人利用加密技術和電子簽署的投標書等等。此方法可確保於開標前沒有任何人士能開啟投標書和窺視及洩露其內的決定性內容而危及公平競爭。

無論是以哪一招標方式來展開招標，為了確保投標過程的公平競爭，公共部門不單祇肯定廣發招標公告，而且還應採納特定措施來確保廉潔採購：1. 投標人能索取採購機會的清晰文件——招標公告、招標方案、承投規則或承攬規則、以及其附件等。如招標實體採用模板

---

5. 參考Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z. 經濟合作發展組織，2007版，第34頁。

式的招標文件，有利保證投標人準確理解招標內容；2.招標文件內應載有清晰的評估準則及其相關比重，讓投標人了解程序中怎樣評估投標書。如適當者，評估準則和相關比重應詳細列明和公佈，令投標人於籌備投標時能認定該等準則和切合地設計投標書；3.當招標實體發出招標文件後要對該文件的內容進行變更時，應以適當方法和盡可能通知所有已取得招標文件的投標人，以及確保隨後索取招標文件的投標人得到更新版本；4.投標人可於投標期限或法定期限前要求招標實體對招標文件進一步解釋或取得更多的相關資訊，如以書面方式作出，或由招標實體召開說明會議等。而要注意，有關存疑的資訊和回覆應同樣地向所有投標人發放；否則會做成取得資訊和回覆的投標人較其他投標者有利；5.向投標人給予足夠時間準備投標書，即發出招標公告到截止遞交投標書為止應有充足時間讓投標人來準備其投標書，尤其是要求高新技術和較複雜的招標更應要有較長的時間來遞交相關的投標書。

於組成開標委員會和甄選委員會時，招標實體並未知悉哪些有意者會投標。於招標會議展開和確定合資格投標人後，若甄選委員會成員與任何投標人有某程度的親屬關係，應要迴避而由其後補擔任甄選職務。如果於此過程中出現無效監控，就會時常地因濫用職權、當判給決定權落在一個具有自由裁量權的官員手上等情況下，引致操控判給結果的行為。

此外，對於判給信息亦應以透明方法處理，應把判給的決定同時通知意屬投標人及其他落選的投標人。此做法有利於公平進行投標的過程中為採購實體與所有投標人創造互信關係，以及給他們提供迅速回饋意見，尤其是給予落選投標人對判給決定提供異議的機會，並藉此期望投標人向招標實體提供怎樣可以改善招標的意見，令到日後的採購更符合“物有所值”的大原則。

招標實體應以最低限度方式公佈中標人的名稱和否定其他投標人的理由。中標資料應包括獲判給人名稱、財貨與勞務或公共工程之性質、甄選或判給準則、判給的基本理據、中標價、以及落選投標人的識別名單等。注意，所有競爭者的投標書資料均不應被披露，包括獲判給人的投標書在內，因為其內是載有投標人不應被公開的商業秘密

和其投標使用的方法，避免競爭對手了解其投標方式而引致日後不當競爭行為的出現。

對於給予落選投標人提出判給決定異議的機會，招標實體是要提供充裕的時間，並應於採購實體和意屬投標人簽署供應合同前作出決定和回覆提出異議的落選投標人，此期間稱為“停頓期”。於一些西方國家，如歐盟國家已訂出通知投標人判給決定和簽署合同之間的停頓期，但該停頓期的長短乃為爭議課題。無論如何，如果提供足夠長的時間讓落選投標人提出判給異議來推動採購程序的公平性，那就對決策者系統地使用具競爭性的程序來避免其決定被提出異議就會有潛在性的負面影響。<sup>6</sup>此表明，在採購中是很難對有效的公平性和平等對待作出平衡的，對招標實體來說是一項行政上的兩難挑戰。

### （三）招標後期間確保廉潔的措施和做法

招標後時期是關係到招標實體、中標人和用戶部門，即行政當局和供應商之間的內部管理程序。此期間工作的透明度相對招標期間來說是較低的，原則上祇受行政規則規範。於法律上，它是不受政府採購法和規定所涵蓋的，而基於締約關係僅受合同法所制約。

事實上，合同的基本內容已規定於與政府採購有關的法律中，尤其是包括招標文件的規範和被接納投標書的內容，亦即是說，合同內容於判定作出後已經確定。可是，判定與簽署合同之間的時間越長，越有可能出現商討賄賂的條件，又或採購人員和意屬投標人之間未能取得共識，包括合同內容蘊含的利益和其他利益等。

一般情況下，合同簽署和合同管理祇有締約部門、締約方及/或公證部門所知。有關的核心挑戰是確保採購計劃的施行是否按照招標前所釐訂之規格，尤其是使用供應物品的質和量、是否適時提供所有合同標的物；另一個受關注的問題就是於招標後期間的合同金額，無論是一次過支付或分期支付，是否適時地進行。因此，首要任務就是要

---

6. 同上，第35至36頁。

向採購人員和締約方提供適當的實施指引及加強合同雙方的問責，尤其是加入危機管理機制、對合同條款變更的限制和管制、準確和適時監察履行合同的情況、監測合同的支付進度、引入合同執行的公共監督等等，以求防止於招標後期間發生危及廉潔的問題。<sup>7</sup>

## 四、預防政府採購貪污和賄賂的建議

行政當局能夠直接對採購人員和投標人的貪污和其已實行的賄賂行為進行反擊的能力實在有限，況且根本上沒有足夠的人力和財力資源進行所有反擊工作；相反，行政當局可作出積極和進取行為，就是訂立一些針對性的機制和預防性措施使行為人難於貪污及防止貪污情況惡化。國際經驗指出，消極的抗擊貪污措施一般上是不及積極的防預措施有效和更低的行政成本。事實上，是不會存在一個萬能的單一方法來減低貪污和降低賄賂的危機的；而是應該因應不同類別的危機採取對應的措施，而且還應定期檢討措施的成效和進行適時及適切的調整。整體而言，最基本的是要履行和執行清廉的採購和反貪污規則、引入適當的核實方法、使用盡可能公開和透明的採購程序、以及防止採購人員濫用職權等。

### （一）釐訂簡明的政府採購廉潔規則

最能減少貪污行為所帶來危機的方法屬於積極性和具威攝性的措施，即是增加採購人員和供應商進行不誠實採購行為的負擔，使之不實行貪污和賄賂行為。此措施就是懲罰，包括行政當局的行政處分和司法機關的檢舉。

於採購和反貪污法規和規則釐訂清晰和具體的適當處罰條款能有效限制發生違反的機會。若立法機構和行政當局能制訂嚴厲的處罰條款，行政當局和司法機關就能適用和實施該等條款。澳門特別行政區現行的政府採購法的最近一次修訂是於1999年頒佈的公共工程承攬合

---

7. 同上，第41至42頁。

同法律制度，其內明確地規定了招標程序；至於政府購買財貨和服務的招標程序更是早於1985年被制定出來，到目前為止已適用了20多年，其規定仍沒有任何修訂。由於該等法規的部分規定較為抽象和頗為複雜，部分採購人員可能缺乏知識或不明白其規定而作出不正當行為，又或有意地作出對其有利的決定。此外，該等規定主要針對招標程序作出規範，沒有對採購人員和投標人的不當或違法行為作任何懲罰性規定，起不到警惕和阻嚇作用。

無論現行與政府採購有關的法規是何時頒佈，為了符合現代採購市場的目標，是要做到增加競爭、取得最物有所值的標的物、以及確保質量和按指定日期和時間把產品和服務準時送達公共部門等效果。如經濟合作發展組織指出，於政府採購法規制訂預防、偵查和處罰貪污現象為首要標的是會為國內和跨國貿易帶來極大的裨益。

須強調，當對政府採購反貪立法時是需要考慮國際合作。此時，國際反賄賂和採購基準必須作進一步協調。共同的反賄賂標準和於國際間合作的跨領域網絡會明顯地加強整個政府的能力來避免政府採購的賄賂和貪污。為此，經濟合作發展組織正推動其成員國和自願參與的國家及地區之間展開相關行動。<sup>8</sup>

## （二）為政府採購建立廉潔機制來加強監控和增加偵查能力

實務上，是可以建立不同類型的監控措施來預防和偵測政府採購中的貪污和賄賂行為的。除進行監督外，還應評估為展開政府採購所選用的招標程序和建立報告制度。

### 1. 加強內部和外部監控

首先，採購當局和合同當局要實行內部監控來確保整個採購過程行政表現的合法性，而且公共行政部門的人員應肩負起監控工作和有

---

8. 同註1，第51至52頁。

效利用監控功能。該內部監控應聯繫到決策過程和結構，甚至到整個採購過程內的各階段和工作，旨在能夠準確偵測可能操控的情況。行政機關的監控涉及由領導層到轄下的採購行政部門，以及作出危機分析。

加強監控的一個方法是使用能夠追蹤各採購合同變更的模板記錄。模板中應該記錄的內容包括供應商的名稱、貨物或服務類別、價格、供應期、以及合同內容任何大小的變更等等。因為合同內容多翻輕微的改變和修改係會累積到很高的額外成本，當中有時會隱藏一些貪污行為。考慮到須監控的採購合同數量多，宜適用電子化的模板記錄系統。

其次，行政當局可以聘用私營公司來實行外部監控和審計。它們能夠於不同的監控和審計階段，甚至能於最後一刻提供有效的檢查，揭露政府支開的一些重大偏差。若實行司法審計，就能夠加強監督。何謂司法審計，係審計技術適用於具有法律結果的情況。它被管理層或審計員用來審視高風險的活動。它亦能被用於詐騙或貪污調查來收集呈堂證據。須注意，內部調查員係能最先發現政府開支偏差的人，並是由他決定是否把資料發送到司法部門的，故他是監控的關鍵人物，其正直行為起着關鍵作用。

於採購過程中不同階段按時間的先後次序把所有出現危機的機會記錄起來，期待能透過記錄中的徵兆有效地識別和特別地警覺到採購部門和供應商的不當行為，從而能向調查員提供一個有用的工具；亦可從取得經驗為日後推行的廉潔工作加強反擊能力。

## 2. 建立報告制度

透過告密程序和其他報告機制會使任何人士對懷疑行為提高警覺，並向有關當局舉報。這些程序亦適用於公務員，使他知道其亦有向上級報告於執行採購過程時察覺或偵測到不當行為的責任。政府採購異議或上訴機制亦是關鍵的，因競爭者能於任何違反事件下作出反對，縱使競爭者濫用此機制來惡意拖延採購程序亦然。

聯合工作和跨領域調查可增加揭露事實和獲得相關證據的機會。不同公共部門人員之間的聯絡和聯繫可以是一個加強互相了解和預防賄賂的方法，以及亦可改善偵查能力和有效實施反貪污法律。此亦同樣適當地建立穩固調查、與具廣泛技能和經濟知識的非司法專家合作的優秀的團隊，如原告人、調查員、稅務當局、以及核數師等。某些國家已依靠與採購有關的特殊技術或商業範疇的非司法專家來協助評估相關資料。<sup>9</sup>

### （三）於各公共部門建立預防性措施

向公眾作出通知和透明度對於有效和公開採購行為來說係重要的，並且能威攝貪污行為。適當的公開和透明程序容許不同類的相關方參與採購過程、以及監督採購人員和中標人的表現和決定。於其他機制加上額外的監督有助於採購人員和中標人問責。

培訓採購人員的工作亦是必不可少的。採購工作的專業化是極為重要，其一是採購規則的遵守和監控工作會得到保證；其二是培育人員認識採購規則和監控工作；其三是讓採購人員明白貪污和賄賂帶來的傷害性後果。這樣，行政當局中的採購人員就有能力察覺可能出現貪污和賄賂的徵兆，並且在較易發生不當行為的範疇中處於較佳位置以廉潔方式來實行工作。

此外，採購當局和人員亦有需要熟識哪些行為於一眾行為中是“良好行為”，如申報個人財產、標準行為以及定期替換關鍵職位的採購人員等等應適當地加以利用。<sup>10</sup>

## 五、總結

政府採購的開支於公共開支中佔有一個相當重要的位置，正如於世界貿易組織的統計數字所示，佔相關成員國的國民生產總值15%，

---

9. 同上，第52至53頁。

10. 同上，第54頁。

成為商業貿易活動中一個重要的部分，亦是一個縫隙，使到商貿廉潔不能被保證。那麼，於行政當局內和政府採購相關方中潛在着貪污和賄賂行為，為部分不法分子帶來取得巨大不當利益的機會。這樣，行政當局就有責任保證政府採購廉潔來杜絕此於商貿體系中的特殊不當現象。

自澳門特別行政區廉政公署於1999年年底成立起，確立了肅貪倡廉的機制，其採用某些措施的目標旨在確保廉潔採購系統。譬如，於2003年12月公佈《公務採購程序指引》，正式為澳門特別行政區政府各公共部門提供了一份標準化的指引，並建議各公共部門採取一些措施來確保採購程序的公正性和正當性，減低發生潛在的利益衝突。與此同時，廉政公署亦於2007年完成了公共工程承攬制度的研究，當中指出了該制度的不善之處和提出了一些改善的建議，力求降低於行政當局中出現貪污和賄賂現象的可能性。此外，運輸工務司司長辦公室於2008年3月公佈了《取得資產、勞務及工程開支指引》，適用於該司長監督的所有公共部門，為它們提供統一和標準化的政府採購活動，令有關工作不偏離法律許可的行為和方向。

儘管澳門特別行政區政府為政府採購工作的框架和監控作出了一些指引和制訂了一些具體建議，但於現行的採購程序中潛在的貪污問題沒有明確和具體地確定出來。就本文闡述的角度來看，透析了法定採購程序的各個階段及其相應工作，並着重指出了一些較為鮮明的貪污和賄賂徵兆、建議招標實體和採購實體提高警覺和警惕、以及達到預防貪污和賄賂之效。本文又概括地於各採購階段所實行的工作中列出確保廉潔的一些可行做法。雖然該等做法未必全面和具體地切合各公共部門實務工作所需，但至少已給予採購當局一些看法和其借鑒的地方，以便其於實務工作中按其工作性質保障廉潔，避免行政當局蒙受損失和不許縱容不法商人於政府採購市場中活動。

