

# 澳門特別行政區政府採購良好管治面對的挑戰\*

鄧達榮\*\*

## 一、引言

政府要維持公共部門的日常運作、支持社會的可持續發展和確保市民能夠安居樂業，必要投入足夠的人力、財政和物力資源等才能達到目標。於政府財政負擔中，取得物品、服務和展開公共工程的費用佔有相當大的比例。於世界貿易組織的成員國中，政府採購開支佔本地生產總值10%至15%。<sup>1</sup>經濟合作發展組織的成員國所佔比例更高，為19.96%，而歐盟則更高達21.48%。若不包括國防開支及採購人員成本，經濟合作發展組織成員國的比例為7.57%，歐盟則為8.03%。<sup>2</sup>至於澳門特別行政區方面，以2007年為例，取得財貨與勞務及投資發展的開支為澳門幣73.79億元，佔政府總開支達32%，稍高於人員開支的30%，成為政府開支的最大份額，亦佔該年本地生產總值4.8%<sup>3</sup>，從而形成了一個令人關注的政府採購市場。

澳門特別行政區政府採購活動是基於現行政府採購法律體系，由開支規範、合同規範、採購特別法規和基本法律規範組成。其核心法律為由第122/84/M號法令規範並經第30/89/M號法令修改的與政府採購有關的開支制度，由第63/85/M號法令規範的取得財貨與勞務的招

---

\* 本文之原文於2010年10月23日“第四屆21世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會”上發表。

\*\* 中國政法大學法學博士。

1. 於2010年5月11日，瀏覽世界貿易組織網頁

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gpa\\_overview\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_overview_e.htm)

2. OECD (2003). *The Size of Government Procurement Markets*. Offprint from OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 4.

3. Tang Tat Weng (2009). Study on Estimation of the Market Size Related to the Government Procurement of Macau SAR, *Journal of Macao Study*, No. 55, December 2009, published by Macao Foundation.

標程序法，以及由第74/99/M號法令規範招標程序的公共工程承攬法律制度。上述開支制度由修改至今已實施逾20年，而其他兩法亦已分別實施超過25年和11年。由它們形成的政府採購法律體系規範，與澳門特別行政區的社會和經濟急劇演進比較，已顯著出現行政管理運作的落伍、不經濟和缺乏效益等問題。再者，於國際經濟貿易的全球化下，與國際合作對抗擊腐敗、反貪和維護公平競爭等方面欠缺有效對策。因此，必須了解澳門特別行政區政府採購面對哪些當前的危機和挑戰，方能妥善及有效地設立良好管治方案來確保公帑用得其所和發揮效用。

## 二、適用於澳門特別行政區且確保廉潔採購的國際文書

政府採購過程中出現貪污的問題於過去十多年間已不斷地受到國際關注，並且受到國際文書所制約，包括：

（一）經濟合作發展組織理事會於1997年5月23日採納的《經濟合作發展組織抗擊國際商業事務賄賂的修訂建議》（OECD Revised Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions）；

（二）經濟合作發展組織在1997年11月21日於談判會上通過的《經濟合作發展組織國際商務交易活動反對行賄外國公職人員公約》（OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions）；

（三）聯合國於2003年10月31日在紐約通過的《聯合國反貪污公約》（UN Convention Against Corruption）；

（四）經濟合作發展組織國際商務交易行賄工作組在2009年11月26日發出的《經濟合作發展組織國際商務交易活動進一步反對行賄外國公職人員建議》（OECD Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions）。

於該等國際文書中，祇有《聯合國反貪污公約》適用於澳門特別行政區，它是藉着中華人民共和國於2006年1月13日向聯合國秘書長

存放批准書，於同年2月12日在國際上對中華人民共和國生效，亦包括對澳門特別行政區生效，但僅透過於同年2月21日公佈澳門特別行政區第5/2006號行政長官公告而正式於澳門特別行政區適用。該公約第九條第一款<sup>4</sup>專門地規定各締約國設立公共〔政府〕採購制度時基於本國基本原則而加入預防腐敗的要件，使其釐訂的政府採購制度具有透明度、達到公平競爭和以客觀準則作出判給等。

此外，經濟合作發展組織對推動廉潔採購起着積極作用，並擔任發揮公平競爭國際商貿的角色。它不單祇作出以上國際文書，還提出了具實務效益的建議，於2008年9月22日發出《加強公共採購廉潔的核對清單》<sup>5</sup>（Checklist for Enhancing Integrity in Public Procurement），給予其成員國和地區，甚至任何國家和地區可借鑒的建議來加強整個採購過程的廉潔採購文化。縱使澳門不是該組織的成員經濟體，但該清單的建議對澳門來說極具參考價值。

至於政府採購過程中的合謀，縱然亦是國際商議的主題，但總的來說仍未得到等同於貪污議題的重視程度而沒有被釐訂國際文書。

### 三、政府採購中的貪污和合謀

於政府採購的工作及過程中，存在兩個核心的挑戰，分別是貪污和合謀。貪污本身的意思是行為人之間的秘密行為和私自取得正常利

- 
4. 透過第5/2006號行政長官公告公佈的《聯合國反腐敗公約》第九條（公共採購）第一款規定，“各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則採購必要步驟，建立對預防腐敗特別有效的以透明度、競爭和按客觀標準決定為基礎的適當的採購制度。這類制度可以在適用時考慮到適當的最低限值，所涉及的方面應當包括：（一）公開分發關於採購程序及合同的資料，包括招標的資料與授標相關的資料，使潛在投標人有充分時間準備和提交標書；（二）事先確定參加的條件，包括甄選和授標標準以及投標規則，並予以公佈；（三）採用客觀和事先確定的標準作出公共採購決定，以便於隨後核查各項規則或者程序是否得到正確適用；（四）建立有效的國內覆審制度，包括有效的申訴制度，以確保在依照本款制定的規則未得到遵守時可以訴諸法律和進行法律救濟；（五）酌情採購措施，規範採購的負責人員的相關事項，例如特定公共採購中的利益關係申明、篩選程序和培訓要求。”
  5. 該清單旨在指導政府發展和履行一個適當的政策框架，它分為兩個部分：第一部分係於透明度、優良管理、預防不當行為，以及問責和監控等四個方面，合共透過10個原則指導決策者發展一個適當的政策框架來加強政府採購的廉潔；第二部分提供如何履行框架中政府採購過程每一階段的指引，指出每一階段危及廉潔的典型情況，並相應地提出可行的預防性措施。

益範圍以外的不法利益，導致政府、社會、甚至第三者的利益和財富受到侵害。合謀則是兩個或以上的行為人聯合起來圖謀作出或作出損害政府、社會、甚至第三者的利益和財富；合謀的意思是有關當事人之間表面上互相競爭，但內裏卻存在着具有緊密合作的夥伴關係。

兩者看似是獨立行為，不盡相同，但實際上有着牽連關係。政府部門必須採用有效的措施和做法來克服由這兩個挑戰帶來的問題。單就貪污問題而言，要預防公務人員，尤其是採購人員於管理採購活動過程中可能出現的貪污；至於避免合謀的出現，就是要預防投標人之間或供應商之間的合謀。不過，貪污和合謀在實務中往往不會獨立發生，而是以混合型態出現。例如，收受利益的採購人員視合謀投標而不見；收受利益的採購人員發放一些實質上對合謀有利的信息；收受利益的採購人員迫使被判給人與其特指的其他供應商達成附加協議等等。然而，仔細分析有關問題的成因，是可以把採購人員貪污和供應商合謀或圍標行為分開的。本質上，貪污是源於採購人員貪圖利益的行為，即採購人員間接以政府開支來增加其本身的財富的不當行為；而合謀是參加相同投標項目、有競爭關係的投標人聯合起來以不法手段增加其本身利益。可是，於此行為中不一定需要賄賂採購人員，即未必有貪污情況的出現。

總結國際經驗，聯合國把貪污行為的方式歸納出來，主要包括：（一）貪污行為，是投標人直接或間接地以金錢或有價值的物品捐獻和饋贈採購人員或採購人員收受或要求任何具價值的東西來影響採購人員於甄選過程或執行合同的行為；（二）欺騙行為，是誤導事實或遺漏事實，使甄選過程或執行合同受到影響；（三）合謀行為，是於同一招標內兩個或以上無論是否認識的投標人之間圖謀設立人為及非競爭性價格的投標書或安排；（四）強制行為，是直接或間接地損害，或威脅損害人們或其財產來影響其參與採購過程，或左右合同的執行。<sup>6</sup>

---

6. United Nations (2008). *United Nations Convention against Corruption: implementing procurement-related aspects (CAC/COSP/2008/CRP.2)*, submitted by the United Nations Commission on International Trade Law, Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, Second session, Nusa Dua, Indonesia, 28 January – 1 February 2008.

至於合謀方式，美國司法部把它綜合為下列幾個基本類型：

（一）禁止投標，是一個或多個預計會參加投標的競爭者同意暫時不遞交投標書，或撤回已遞交的投標書，以成全他們間約定的投標人的投標書將獲得接納並最終得到判給；（二）互補性投標，是某些競爭者同意提交採購實體不會接納的高價金或含有不可接納的特別條件的投標書，讓某一投標人遞交的投標書被接納而最終得到判給。此行為之意图是不欲採購實體接納其他的投標書而做成一個仿似競標的假象；（三）輪流投標，是所有共謀的投標人輪流以最低價格投標，能使各共謀者均有機會取得採購合同。然而，共謀者間存在多樣的輪流條件，使採購實體不易察覺。他們之間的利益分配亦十分多樣，例如：輪流獲得判給來提供採購項目、被判給人向每一共謀者分配相同金額或分配相應每一共謀者公司規模的工作量等等；（四）分包合同視為補償機制，共謀的競爭者協議不提交投標書或提交會落選的投標書，用意與成功獲得判給的共謀投標人換取分包合同或其供應合同；又或，以最低價格或最佳條件獲得判給的投標人放棄簽署供應合同而成就次最低價格或次最佳條件的投標人，以求換取其分包合同來共同分攤他們之間由此非法行為取得的較高金額之利潤。就此需要強調，倘若分包合同不是於判給的主合同中用來促使競爭的，那就是反競爭的行為。<sup>7</sup>

## 四、澳門特別行政區政府採購過程中 可能出現貪污和賄賂的危機

### （一）政府採購過程的組成

澳門特別行政區公共部門和機構展開政府採購工作必須遵守法律規定的相關開支制度和招標程序。該開支制度係指經第30/89/M號法令

---

7. In reference to, on 30th December, 2009, the document *Price Fixing, Bid Rigging, and Market Allocation Schemes: What They Are and What to Look For*, by the Department of Justice, US, available in the website: <http://www.justice.gov/atr/public/guidelines/211578.pdf>

修改的第122/84/M號法令，它規範政府採購項目相應金額適用的採購方式。倘若採購金額達到法定門檻，必須展開招標，否則適用直接磋商；又或若採購金額達到法定門檻，但有關採購符合法定條件的特殊情況而豁免招標，則採用直接磋商。相應的招標程序是受第63/85/M號法令和第74/99/M號法令規範，惟前者規範取得財貨與服務的招標程序，後者則規範展開公共工程承攬的法律制度。

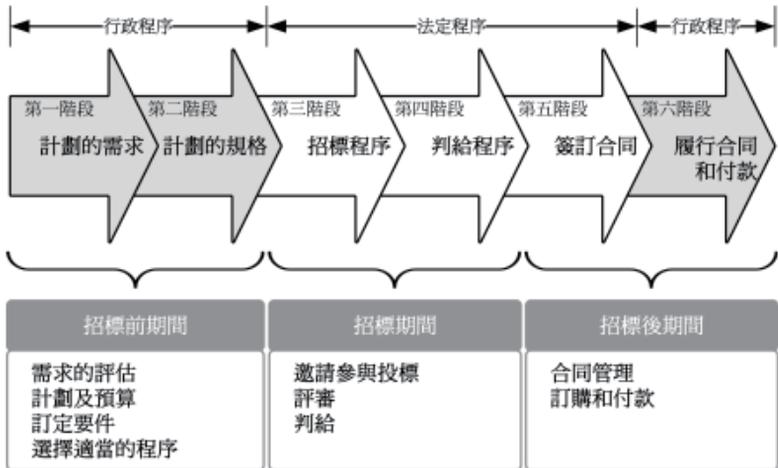
基於上述法定的招標程序，各公共部門和機構基本上是以它們作為核心，通過理解整個採購過程方能最終取得有關的採購項目。圖1展示澳門特別行政區政府的典型採購過程，其中包括六個工作階段，依次為計劃的需求、計劃的規格、招標程序、判給程序、簽訂合同，以及履行合同和付款。首兩個工作階段屬行政程序，工作步驟不受法律規範，但其中某一項工作內容需遵守特定的法律規定；<sup>8</sup>第三至第五個工作階段屬法定程序，受政府採購的程序法——第63/85/M號法令和第74/99/M號法令——規範展開的步驟及內容；第六個工作階段屬行政程序，工作步驟不受法律規範，但執行工作受相關的採購合同規管。

倘以招標工作角度看此採購過程，首兩個工作階段屬“招標前期間”，是招標工作的籌備階段。由計劃的需求工作階段決定是否需要展開招標以取得採購項目。如果有需要展開招標，就由計劃的規格工作階段擬定與採購項目相關的招標文件，尤其是招標公告、招標方案和承投規則或承攬規則，以及相關的附件等，以便正式及依法展開招標程序。第三和第四個工作階段為“招標期間”，是整個採購過程的核心部分，是經由它們來選定被判給人或中標人的。理論上，招標工作就此完成。餘下的就是“招標後期間”，為第五和第六個工作階段，是採購實體與被判給人簽訂財貨或服務的供應合同或工程承攬合同，以及整個合同規範期內的供應或展開工程。倘若合同亦規定財貨的保養期或工程的保固期，該期間亦包括在招標後期間內。當然，此期間應直到採購實體依照合同條款的規定完全支付合同金額為止，亦即是說，直到合同雙方完成履行合同義務為止。

---

8. 自經濟財政司司長辦公室於2007年1月15日公佈第1/2007號經濟財政司司長批示後，各公共部門和機構均需遵守其附件一《處理取得財產和勞務開支的指引》，必須編製為許可取得財產和勞務開支的建議書，以獲得具本身權限或獲授權機構或領導批示，之後才可正式展開相應於開支金額或特別情況的採購方法。

圖1：澳門特別行政區政府採購過程的期間、相應階段及工作類別



## （二）政府採購過程中可能出現貪污和賄賂的危機

在上述六個工作階段中，無論是行政程序，或是法定程序，均有機會出現不當行為，甚至危及廉潔採購的情況，分別祇在於其發生機會的多寡而已。

第一個工作階段是採購計劃的需求或招標的需求。此階段的工作相當關鍵，因為公共部門是否具有實際需要來展開招標進行採購，就是在這一階段決定。原則上，有關公共部門會先進行採購項目的可行性研究，了解該項目的必要性、技術要求，以及本地市場或某個市場有該項目供應等等。在進行可行性研究前，必須訂立清晰的廉潔機制來確保研究結果客觀及公平，否則，就有可能出現造假、低估或高估採購的可行性和必要性，以及市場能否供應有關項目等情況，而造成取得不當或不必要的財貨、服務或工程。為了加強政府採購的規劃，行政當局宜制訂年度採購計劃，讓公共部門展開的採購工作有良好需求安排及有序和有組織地展開。年度採購計劃中可包括常規性的採購和為特別需求的採購，否則，採購的需求可能會被錯誤評估，又或因時間緊迫而不能有效和準確地評估採購需求後才展開採購工作。

第二個工作階段是釐訂採購計劃或採購項目的規格，指由採購實體制訂招標文件，尤其是招標公告、招標方案、取得財貨與服務的承投規則或展開公共工程的承攬規則，以及有關附件等等。其一，規定投標人應符合的資格，否則不予接納且不會開啟其遞交的投標書；其二，讓潛在投標人了解採購項目的基本要求、技術標準等等，以便設計其認為最符合採購要件及最能滿足採購實體要求的投標書。倘若採購計劃的規格被粗製濫造及低估，尤其是投標人資格要求不高、採購項目規格落後或未達標準等等，投標人遞交的投標書便會很容易被接納及獲得判給。倘若到簽訂採購合同時才發覺問題，但又無法撤銷判給，不得不對合同內容作出符合實際供應財貨、提供服務或實施工程等需要的修改，尤其是修改招標文件規定的要求和條件、及/或投標書的內容等等，便會影響公平競爭。倘若採購項目是基本需要和必須作出判給，採購實體便會制訂較高或過高的投標人准入門檻及提高採購項目規格，從而有機會祇接納某些期望的投標人及某些特定規格的採購項目。此外，某些特定規格很大可能會限制任何潛在投標人參與投標或為某些投標人帶來優惠。再者，當預見大多數投標人遞交投標書均能滿足到開標要求時，事先設定的不當評分準則可能會令到評審投標書的條件的一些方面優於某些方面而得到較高分數，從而使到採購實體能傾向與其期望的投標人遞交的投標書成為意屬投標書而獲得採購合同。

第三個工作階段是招標程序及開標程序。縱使整個程序及工作步驟均受現行程序法規範，但是某些輔助性程序及工作步驟仍需由採購實體自行設定。若果設定不當，便會有利於貪污和賄賂行為的出現。相對屬競爭性招標的公開招標而言，非競爭性招標，尤其是缺乏標準化程序的採購出現貪污和賄賂的危機自然會更高。然而，此類採購的判給合同本身不能證明任何貪污和賄賂的存在，但其存在貪污和賄賂的機會較競爭性招標的判給合同高。此外，因緊急需要而展開的採購是非競爭性的，在非計劃採購的情況下採購人員有較大的靈活性，因而會減低採購主管或上級的注意力而降低監控水平，仍會增加賄賂的機會或降低其它不當行為的成本，例如會引致採購項目的上升價格容易地隱藏在緊急供應的採購中。此時，模板式招標文件及合同內容能有效地規避不當行為，但它們不應“透明”而影響到公平競爭。行政

當局應該常備此模板式招標文件及合同內容，除應付緊急情況外，還應用於需求次數高和常規性的採購項目，以減少進行大量同類採購項目的採購過程而帶來的重複工作，務求達到節省制訂招標文件和判給合同的時間和金錢成本。競爭性採購中的限制性招標涉及預先評定投標人資格，被認為較受認同和具信譽的企業企圖影響採購人員和競爭對手的可能是較少的。一般來說，招標的競爭過程包括不同階段和方式的監控工作，亦有專門實體評估投標書的質量、專門性及整體而言是否符合物有所值原則，或投標項目是否物有所值。再者，不獲判給的投標人認為招標程序中發生不當情事時，除本身能提出異議外，亦應有機會得到公眾、社會和司法的注意。縱使競爭性招標能減少貪污和賄賂的機會，但不能防止企業間進行反競爭行為，如合謀、圍標等。其實，此等反競爭行為會引致參與人之間的貪污，並令到投標人企圖賄賂採購人員。

第四個工作階段是評審投標書工作和作出判給的程序。開標會議完結及訂出獲接納合資格投標人名單後，開標委員會把所有獲確定接納投標人所遞交的投標書交到評審委員會，由它按照預先訂立的評審準則來選定最佳條件的投標書及其投標人。雖然判給程序受法律規範，但評審委員會的審標工作和具體安排不受法律規範，可是仍要符合保密原則，不能向第三者披露有關細節。那麼，此運作的無效監控有機會引致操控判給結果的行為，具權限審理的判給實體就祇能按照提請的評審結果作出判給，或濫用權限使他期望的投標人得到判給。

第五個工作階段是簽訂合同，指由意屬投標書的投標人獲得判給起計到正式簽訂合同的期間。考慮到在現行規定中，投標人於獲得判給前已同意合同擬本，基本上採購實體與中標人祇是約定日期簽訂採購合同。該期間不應太長，如果該期間很長，表示採購人員與該意屬投標人之間可能正處於商討賄賂且尚未達到好處的共識。

第六個工作階段是履行合同和付款。原則上，供應商或承攬人按照合同內容規定進行給付，而採購實體則按合同條款進行相應的支付。於此合同執行期間，相關工作已不再受政府採購法規範，因此可能存在不同形式的方法和技術來隱藏賄賂行為。賄賂形式可表現為虛假工程、誇大工程量和困難施工、改變施工或工作次序和方法、使用

低於合同規定質量的物料或供應低價和低質量的物品，以及以不當方式提供合同服務等等，均是常見欺騙政府和騙取公款的手法。

### （三）採購過程中可能出現貪污和賄賂的徵兆

上文已分析於政府採購過程不同工作階段中出現貪污和賄賂危機的可能情況，但實務中仍有無限可能，祇能憑經驗和假設把它們一一識別出來並加以注意，務求作出相應的預防措施或設立廉潔機制來避免貪污和賄賂發生。

在實務經驗中，已有很多例證指出發生貪污和賄賂的徵兆或跡象。行政當局和司法當局可透過該等徵兆或跡象懷疑已出現的貪污和賄賂，從而採取進一步行動來撤查事件，甚至指控相關人士。若能證實便可即時提出起訴，並即時停止行政當局受到的損害。

因此，能有效和準確地於不同工作期間認清有關徵兆及採取相應措施是可以更有效地防範貪污和賄賂行為的。

**表1：採購過程中可能出現貪污和賄賂的徵兆及可採取的反貪行動**

期間	徵兆或跡象 <sup>9</sup>	採購反貪行動 <sup>10</sup>
任何期間	<ul style="list-style-type: none"> <li>-採購人員收受投標人或供應商送出的不當禮物或接受其提供的娛樂；</li> <li>-採購人員拒絕晉升到一個非採購範疇的職位；</li> <li>-採購人員不能解釋突然增加的財富；</li> <li>-採購人員、投標人、供應商或承建商有緊密的社交關係；</li> <li>-經常從單一來源購買大量物品。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-應建立具專業人員的獨立採購實體；</li> <li>-為了能夠進行有效核實和監控工作，組織基本而必要文件案卷；</li> <li>-釐訂採購人員的行為準則。</li> </ul>

9. Nicola Ehlermann-Cache (2008). Fighting Bribery in Public Procurement: The work of the OECD Working Group on Bribery, published in Fighting Bribery in Public Procurement in Asia and the Pacific, Proceedings on the 7th Regional Seminar on Making International Anti-Corruption Standards Operational, published by OECD/ADB.

10. Tina Sørdeide (2004). Corruption in Public Procurement: Causes, Consequences and Cures, Report R 2002:1, Chr. Michelsen Institute, Department Studies and Human Rights.

期間	徵兆或跡象 <sup>9</sup>	採購反貪行動 <sup>10</sup>
招標前期間	<ul style="list-style-type: none"> <li>-接受為人所知會行賄的供應商投標；</li> <li>-採購人員經常為不必要的項目提出展開招標的要求。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-應盡早宣佈及於主要媒體和便利方式刊登招標機會和需求；</li> <li>-應輪換某一範疇的採購人員；</li> <li>-招標實體應明確釐訂採購項目，尤其是須訂製物品、服務及工程等的技術規格或要求。</li> </ul>
招標期間	<ul style="list-style-type: none"> <li>-接受截標期過後才遞交的投標書；</li> <li>-評審委員會成員與投標人有親屬關係但沒有迴避；</li> <li>-評審委員會不依照評審準則選定投標書；</li> <li>-不能解釋的高價中標；</li> <li>-判給實體在沒理據情況下否定評審委員會提出的判給建議。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-採購實體應小心處理與投標人之間的通訊；</li> <li>-應嚴格遵守法定招標程序；</li> <li>-以清晰及簡潔的方式釐訂招標程序必要執行的工作；</li> <li>-應盡可能把國際市場的價格訂為評審投標書建議價格的參考基準；</li> <li>-招標程序應包括不同級別採購狀況，尤其是一般、緊急、例外和立即等狀況。</li> </ul>
招標後期間	<ul style="list-style-type: none"> <li>-不具充分理由而增加合同價金；</li> <li>-落選投標人經常和有系統地成為有關招標判給合同的分包合同人；</li> <li>-履行供應合同涉及無必要的中間人；</li> <li>-供應合同或工程承攬合同的項目與供應商或承建商的核心業務無關；</li> <li>-採購人員接受低質量物品或服務；又或容許延遲送交物品或提供服務。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-向落選投標人提供否決其投標書的解釋及相關資訊；</li> <li>-若有需要執行採購的補充工作，應納入採購合同中；</li> <li>-被判給人遞交的保證金應訂為合同金額的適當比例；</li> <li>-應設立專門實體負責及跟進所有與採購合同有關的訴訟。</li> </ul>

## 五、政府採購活動中存在的合謀和 不公平競爭的形式

在現行政府採購的程序法中，公共部門如推定投標人之間合謀是可以不作出判給的。<sup>11</sup>一般而言，政府採購是競爭行為，合謀是投標人

11. 按照第63/85/M號法令第三十八條c)項規定，“很大程度上可推定投標人之間存在合謀”，判給人有权不作出判給。按照第74/99/M號法令第九十六條f)項規定，“尤

之間反公平競爭的協議，通常是以非書面方式進行的協議及/或“一致行為”。<sup>12</sup>該等法規中沒有明確和具體地指出哪些形式的行為屬於合謀行為，亦沒有羅列哪些擾亂正常競爭條件之行為或協議違反政府採購的公平競爭。那麼，了解和認清合謀的形式是有助於採購人員推定投標人之間是否存在合謀的。根據美國最常見與政府採購有關的反托克斯訴訟，涉及固定價格、圍標以及分割或分配市場等，它們均屬刑事罪行。

固定價格是投標競爭者之間提高、固定或維持其售賣貨物或服務等價格之協議，但不限於一定需要競爭者協議完全收取同一價格，或者相同行業的所有競爭者聯合一起共謀。固定價格能以不同形式或任何限制價格競爭的協議存在，例如訂立或鎖定折扣，鎖定價格，採用標準計算價格準則，維持產品的不同類型、尺碼或數量的價格差別，鎖定最低價格清單，固定信用條款，不公佈價格等等。在多數案件中，參與固定價格之共謀者還會建立一些策略性機制來確保每位共謀者擁護其協議。

圍標是於採購實體透過競爭性招標取得貨物或服務時，共謀投標人有效地提高價格的方式。基本上，競爭者事先協議由哪一位提交會於招標程序中獲得判給的投標書，但當中不一定所有投標人均參加共謀的。圍標可以不同形式發生，但通常會以下列方式合謀，包括禁止投標、補充性投標、輪流投標以及分包合同。前文已對此等方式闡述。

分割或分配市場是競爭者協議在他們之間把市場進行劃分，通常是按特定消費者或消費者類型、產品或區域分配。競爭者同意祇向某

---

其是按第五條第一款之規定，很大程度上可推定投標人之間存在合謀”，“定作人有權不作出判給”。按此規定，可適當地理解為，基於投標人之間達成任何可擾亂正常競爭條件之行為或協議而遞交之投標書，均不獲接納。縱使採購實體於接收投標書期內接收了有關投標書，但在評標期間發現合謀投標之情況，可作出“流標”決定，即對於有關招標不作出判給。隨後，採購實體一方面可向合謀投標人提出刑事起訴，另一方面可重新招標，以求把影響減至最低的情況下繼續政府採購活動的公平性，並得以維護公共利益不受侵害。

12. “一致行為”是企業間非以書面形式作出，而且沒有任何聯繫或溝通，但是以互相以默契作出符合對方行為的合謀行為。

特定地區的消費者銷售物品，以及拒絕向分配予共謀企業地區的消費者售賣貨品或有意提高價格向該等消費者售賣貨品。

所有圍標計劃均有一共通點，就是某些或所有投標人事先決定中標人或減低共謀者之間的競爭。

合謀行為通常是透過某些有利條件才出現，可以在任何行業發生。因此，了解有利於合謀發生的條件以作為指標是別具意義的：其一，如果市場祇有寥寥數個供應商便很可能發生合謀。他們容易認識對方和易於在價格、投標、消費者或區域等方面達成協議。合謀亦可於大量競爭企業的情況下出現，主因是祇有數個主要企業而其它的已被該等主要企業排擠至市場邊緣。其二，如果有關物品不易找到替代品，或擬採購物品有限制的規格時，合謀可能性亦相對提高。其三，標準化物品易於使競爭者之間達成共同價格結構的協議，而其它形式的競爭，如設計、特殊功能、具質量和服務等，則較難達成協議。其四，重複採購亦會增加合謀機會，因為競爭者會經常於開標時見面而變得熟稔。其五，競爭者於社交場合、貿易組織、商業合作、或員工轉職等情況下而相熟，亦會導致合謀發生。<sup>13</sup>

澳門特別行政區現行法律體系中，不存在公平競爭或反壟斷的單行法，而祇有分散於不同經濟領域法規中的維護公平競爭條款。然而，適用性較廣的可說是在《商法典》中的“不正當競爭”規定，其中明確訂定了混淆行為、欺騙行為、饋贈、詆毀行為、比較行為、模仿行為、他人聲譽之利用、侵犯秘密、促使他人違反合同及利用他人對合同之違反、依賴關係之利用、以及虧本出售等11個不正當競爭行為。由於當中規定不是針對政府採購活動而設立，當然沒有合謀行為類別的針對性規定。不過，該法典尚有第一百五十八條規定，“一切在客觀上表現出違反經濟活動規範及誠信慣例之競爭行為，均構成不正當競爭行為”。是以，政府採購活動既然是社會和地區經濟活動之一，而合謀行為又不被認同為誠信原則下之行為，那麼便視為不正當競爭行為，同樣受《商法典》規範。

---

13. 同註6。

## 六、澳門特別行政區政府積極推動 政府採購的廉潔工作

自澳門回歸以來，特區政府積極地在各施政領域推動廉潔工作，尤其是在政府採購活動中實施獲社會認同的廉潔採購措施，保障公共資金得以善用及公平分配。除此以外，澳門特別行政區政府亦積極與國際組織合作，於國際層面加強政府採購反貪工作，務求能進一步維護廉潔採購。下列為近年特區政府發出維護廉潔採購的一些文件。

（一）於2003年12月，廉政公署發出《公務採購程序指引》；

（二）於2004年12月，廉政公署發出《公務員廉潔操守指引》；

（三）於2007年底，廉政公署向亞洲發展銀行和經濟合作發展組織舉辦亞太反貪污行動的第八屆指導小組會議提交了《澳門特別行政區公共工程承攬制度研究》報告；

（四）於2008年3月，運輸工務司司長辦公室公佈了《公共工程開支及取得財貨與服務指引》；

（五）於2009年7月，運輸工務司司長辦公室公佈了上點所述指引的修訂版，名為《取得資產、勞務及工程開支指引》及其附件《評審委員會工作守則》；

（六）於2009年10月，土地工務運輸局設立「公共工程諮詢標系統化制度」，正式公開接受承建商申請納入合資格承建商名單。

在積極推動廉潔採購工作的同時，第三屆澳門特別行政區政府更把廉潔工作全面深化。《二零一零財政年度施政報告》指出“建設‘陽光政府’為改革的主導方向”，把肅貪倡廉理論工作全面落實於各施政領域，尤其是公共行政領域，“要求所有部門嚴格遵守廉政公署……的相關指引及建議，並加強後續的跟進監督，切實進行針對性的評估檢討，以取得有所改進的成效，更好發揮內部監督機制的的作用”。那麼，縱使上述由廉政公署發出的文件僅屬行政文件，不具法律約束力，但施政報告中強調指出，該等文件具有更嚴格的行政約束力。

## 七、確保澳門特別行政區廉潔政府採購 而可釐訂的適當措施和做法

### (一) 確立重要的廉潔採購建議

縱使澳門特別行政區與政府採購有關的法律已建立多年，但仍是按照公共部門本身的理解而實施，其成效各異。為了提升其效益，務必採納一些能確保合法和正當採購行為、具透明度、公平競爭、以及廉潔採購等重要且關鍵的改善方案。

#### 1. 重新確立政府採購制度的目標

現行澳門特別行政區與政府採購有關的法律實施已逾20年。過去，該法律的重點確立於妥善管理公帑，與目前國際組織把政府採購確立於達到合同的良好管理的最終目標有別。而政府採購法本身的首要目標亦應確立為增加和強調公平競爭，取得最物有所值之財貨、服務和公共工程，確保質量，以及按照指定日期和時間把財貨送達採購實體、完成服務或竣工。正如經濟合作發展組織指出，在政府採購法中制訂預防、偵查和懲罰貪污為首要標的之一是有利於廉潔採購和提高政府採購的成本效益的。

此外，政府採購已開始成為國際跨境貿易中一個令人關注的經濟和貿易活動，政府採購法的規範必須考慮國際合作。故此，國際反貪和反賄賂與政府採購門檻和標準必須作出進一步的協調。共同和一致的反貪標準和國際合作網絡能促進政府間的溝通和合作，以及加強其能力，有利於避免和打擊政府採購的貪污和賄賂。

#### 2. 制訂採購人員廉潔採購行為守則

上文已述廉政公署已分別於2003年和2004年發出《公務採購程序指引》和《公務員廉潔操守指引》，但後者不具備政府採購的針對性，不能達到政府採購基本原則的一致性，需要採購人員自行理解哪些行為是一般行政行為，哪些行為屬政府採購活動的行為，並加以注

意。考慮到政府採購行為涉及公帑的運用和需要確保公平競爭，所以必須存在更嚴格的行為指標來規範採購人員在政府採購過程中的行為，以符合上點所述現代政府採購的目標。為此，基於適用於澳門特別行區的《聯合國反腐敗公約》第八條關於公職人員行為守則的規定，以及現行澳門特別行政區《公共行政工作人員通則》的規範，行政當局有需要制訂專門的政府採購人員行為守則，尤其要包括在採購過程中發現貪污或合謀行為向有權限實體舉報，使能確立有關人員的專業操守和明確訂定其責任。

### 3. 明確貪污和賄賂的懲罰性責任

最具威懾力且成本效益最大的措施不及制訂嚴厲的懲處制度重要，且能達到良好的預防效果，這正是現行澳門特別行政區政府採購法中缺乏的。由於欠缺貪污、賄賂和不當行為的懲罰和法律責任條款，無形中“鼓勵”違反者作出有關行為及“降低”其違反之成本。故此，於政府採購法中，必要引入相關規定，以及釐訂罰則及相應違反程度的量刑起點，以示警嚇作用及作為行政處分和司法判決之具體依據。

### 4. 建立內部和外部監控機制

現行與政府採購有關的開支制度含有可被實施的監察機制，祇是澳門自回歸後沒有具權限主體執行該機制的職務而導致相關條款缺乏執行主體並使其不具執行性。<sup>14</sup>若果該監察機制能夠執行，仍不足以保證廉潔採購，必須把它強化為監控機制來預防和偵測採購過程中可能出現的貪污和賄賂，並應透過評估採購過程的工作和建立報告機制以收集信息和接收舉報。

---

14. 現行與政府採購有關的開支制度規定的監察機制是指經第30/89/M號法令修改第122/84/M號法令第四章規定的“對開支之預防性監察”。它不單是確保政府採購開支的適當運用，還規範採購合同的基本條款。該法令第十八條規定由當時平政院透過執行核閱制度來進行開支監察的。當時平政院（於1992年3月2日透過第18/92/M號法令設立的審評法院後由其執行相關權限——第八條第二款）具有權限之一是“須受預先監察之行為及合同乃法律所訂定者”。

監控機制亦須設立於採購實體和執行合同的實體內，以便核實行政表現的合法性和效率。此等實體應指派人員肩負和有效利用監控功能，以核實整個採購過程，包括具權限的審批實體，能有效偵測倘存在的操控採購情況。至於採購合同的監控，須注意合同條款不同程度的變更，不要忽略輕微的變更。把輕微或看似毫不重要的條款修改和變動累積起來可能計算出很高的額外成本，當中很可能隱藏着貪污行為。

此外，行政當局能夠引入外部監控或外部審計來提供有效的查核，它可能揭露政府預算於執行上的偏差，及/或不正當或不合法之採購行為。

報告機制的設立能讓採購人員按規定呈報採購合同的執行狀況，使監控實體能夠適時掌握可能發生的違法行為；該機制亦能鼓勵任何知情人士，包括採購人員向有關當局舉報可疑行為或不當採購行為。

目前正實施的救濟機制亦很重要，能讓任何投標人遇到任何不當情事時提出異議，關鍵的是有效的調查才能發揮此機制的本意和作用。

## 5. 設立政府採購監督管理實體

各公共部門和機構的招標或直接磋商均是依法進行的，而且設有相應採購方式的門檻金額。一般情況下，選用招標或直接磋商按照門檻金額決定。於特殊情況下，縱使採購項目估計金額達到招標門檻，符合特別情況可豁免招標而採取直接磋商進行的採購仍受政府採購開支制度規範。於實務中，部分公共部門因缺乏採購經驗、採購人員疏忽或濫用權利等因素而濫用該豁免條款，尤其是緊急情況之規定而經常採取直接磋商進行採購。為確保政府採購採用方法的正當性，必須加強事前監管而非事後審計和追究責任。設立監管實體進行審批豁免招標的採購工作能增加政府採購成效，以及避免採購人員胡亂建議、審批實體濫用權力和行政運作利益受損。

## 6. 培訓專業採購人員

大多數公共部門和機構均是自行進行分散採購的，部分部門有專責採購人員，另外則是兼顧採購工作。由於部門採購規模和類別的限制，

他們累積所得經驗一般有限。此外，對現行政府採購法的個別理解，加上缺乏明確、具體和詳細的採購工作指引，往往導致他們執行採購工作時祇能按其認為合適或上級指示的方法和步驟進行。因此，對有關人員的政府採購培訓必不可少，對政府採購工作邁向專業化極為重要：其一，培養人員認識政府採購的制度和規定，以及相應的監控工作；其二，使採購規定能得到遵守，監控工作能得到有效保證；其三，讓採購人員明白貪污和賄賂帶來的傷害性後果。那麼，處於政府採購最佳位置的參與人和執行人員就能具察覺貪污和賄賂徵兆的能力。

## （二）於採購過程三個期間設立廉潔措施和做法

在澳門特別行政區的整個採購過程中，各工作階段均有受行政及法律規範的不同工作。基本上，圖1所示灰色階段包含的工作為非法定的，即是招標前期間的“計劃的需求”和“計劃的規格”，以及招標後期間的“履行合同和付款”，祇按照各公共部門及機構本身的行政規範而進行，但各具行政管理文化，因此對於確保廉潔是有商榷餘地的，其中出現危及廉潔採購的可能性較高，較有機會存在貪污和賄賂行為的隱憂。

鑒於現行與政府採購有關的法規主要針對規範招標期間之工作，即第三和第四階段的工作，故“招標程序”和“判給程序”被要求依法進行，加上招標後期間的簽訂合同階段亦受政府採購程序法規定，它們的工作全是受到法律規範的，因此當中出現貪污的機會相對較少。為了確保每一期間的工作免受貪污或賄賂威脅，在現行法律規定的基礎上實行積極及正面的措施和做法是有必要的。

### 1. 於招標前期間確保廉潔的措施和做法

於招標前期間，潛在投標人及其他相關方，尤其是最終用家應有機會參與草擬採購項目的規格。對於高規格的採購項目，例如經常推陳出新的產品、一些要求較高新科技的產品和配合高新科技提供的服務、價格經常變動和較難評估價格的產品和服務、又或較複雜的合同等等，在招標實體發出採購機會的公告或邀請函前，它可能會與相關

方共同研究或向其諮詢採購項目的規格，務求使招標實體了解市場動向，又能促進與業界的溝通和鼓勵創新。採取此做法可邀請市場上的公司提交建議或聽取其經驗或參考與採購項目類似項目的可行解決方案，向潛在投標人或其行業組織調查，又或進行市場研究等等。事實上，在正式展開招標之前，招標實體會向市場了解和查詢價格和技術本身是否與現行政府採購法抵觸，但祇要招標實體於實行此等做法時不透露具體的採購項目要求，於綜合收集到的資訊和觀點時不存偏私，以及避免祇採用由某一企業收集或回覆查詢的技術規格等等便可。招標實體於市場進行調查時，必須有足夠數量的調查對象來表達其行業的觀點、意見和科技發展，並且需要於招標文件中釐訂清晰和客觀的準則來評審有關招標投標人所遞交的投標書，以免有“瓜田李下”情況出現或發生潛在利益衝突，這樣才能達到政府採購公平競爭之關鍵目的。

於實務中，公共部門和機構已完全意識到需要訂出較有系統和策略性的方法來管理主要政府採購市場和向業界徵詢特定採購項目需求的清楚看法和意見，力求改善業界的良性競爭關係及其長期發展的能力。

已有某些國家，其行政當局於招標前期間與潛在投標人共同組織與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流，以及為業界提供機會討論行政當局所需的解決方案。<sup>15</sup>

## 2. 於招標期間確保廉潔的措施和做法

行政當局可將招標期間細分為以下五個工作時段，引入適當措施以確保廉潔採購：第一，公佈招標機會時；第二，到截止遞交投標書前；第三，評審投標書過程；第四，作出判給決定後；第五，公佈中標資料時；第六，簽訂供應合同或承攬合同前。

關於“公佈招標機會時”，基於行政當局現正不斷推動電子政務工作，因此除傳統以書面方式處理文件外，各公共部門和機構亦已經

---

15. OECD (2007). *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*. OECD, p 35.

以不同程度於採購過程使用資訊科技及推行電子採購方案，尤其是公開和限制招標，如發放招標機會的信息和招標文件。實際例子包括於澳門特別行政區政府入口網站、印務局和公共部門本身的網站等上載招標公告；在與展開招標有關的公共部門網站提供招標文件電子本等，讓有意投標人查閱及免費下載；以電郵直接向慣常供應商或承建商、及/或尚有已登記供應商或承建商清單所列者發出諮詢文件等等。

關於“到截止遞交招標書前”，無論是以哪一採購方式展開招標，為了確保採購過程公平競爭，公共部門及機構不單祇肯定公開發出招標公告，而且亦應發展特定措施來確保廉潔採購：（1）投標人能便利地取得招標機會的清晰文件，包括招標公告、招標方案、承投規則或承攬規則、倘有的圖則以及其附同文件等等。如招標文件以模板方式編製，則有利和保證投標人準確理解採購項目、招標要件及條件等基本和重要內容；（2）招標文件應載有清晰評審投標書建議的準則及相應評審項目的比重，讓投標人了解評審程序中評審委員會如何評審投標書的內容，以便投標人能準確有效制訂投標書及建議採購項目的具體方案；（3）當招標實體在發出招標文件後需要變更其內容時，倘沒有相反的法律規定，應以適當方法和盡可能通知所有已取得招標文件的有意投標人，並確保隨後索取招標文件的有意投標人得到變更後之版本，保證所有有意投標人得到有關招標的一致信息；（4）倘沒有相反的法律規定，容許有意投標人於遞交投標書期限前的特定時段內要求招標實體對其存有招標文件內容的疑問作出解釋或取得更多的相關資訊。招標實體可以書面形式作出解釋或提供相關資訊，或由招標實體或指定實體召開招標文件說明會議直接解答疑問。須要注意的是，有關疑問的信息及相關解答同樣應向所有已知的已取得招標文件的有意投標人發放，並載入招標文件成為其組成部分，以供其他有意投標人隨後一併索取；否則，會做成招標文件內容不一致而導致取得解答的有意投標人處於優越的投標地位；（5）應提供足夠時間予有意投標人準備投標書，即從發出招標公告到截止遞交投標書為止的期間應是充裕的，尤其是當採購項目涉及或要求高新科技及/或較複雜的招標內容時，更應提供較長的時間予有意投標人按招標文件的要求和條件編制投標建議。

“評審投標書過程”是指為有關招標而委任負責評審投標書的特定委員會，遵照保密原則執行工作的過程。由於工作的保密性，工作過程不具透明度，即使如此，仍應保持工作在形式和內容上客觀、公平和公正，並且必須按照訂立於招標文件的評估準則審理投標書，以及原則上不能變改準則的項目及相應比重。因此，制訂評審委員會工作指引及廉潔守則，要求其成員在評審投標書時遵守有關內容，對確保廉潔十分必要，且能提高效益。

關於“作出判給的決定後”，判給信息應以透明方式處理。除把判給決定通知意屬投標人外，還應通知所有落選的投標人。此做法有利於發揮公平競爭的作用，為招標實體和所有投標人建立明確的溝通和互信關係，並且給予投標人提供回饋意見的機會，尤其是投標人對判給決定提出異議的機會而給予應有的救濟。招標實體可藉此機會得到的信息改善日後的採購過程，令採購更符合物有所值的大原則。

關於“公佈中標資料時”，招標實體應以透明度原則為前提，最低限度公佈被判給人的名稱和不接納其他投標人所遞交投標書的理由。中標資料應包括被判給人名稱、採購項目的性質、判給所基於的評審準則、判給的基本理據、判給價格、以及載明不接納理由的落選投標人識別名單等等。須注意，包括被判給人的投標書在內的所有投標人的投標書內容不應公開地被披露，因為投標書所載內容包含投標人的商業秘密、其投標使用的方法、受投標人聘用人員的個人私隱等等，以免競爭對手了解其投標手法和習慣，引致日後出現不正當競爭行為。

關於“簽訂供應合同或承攬合同前”，招標實體應建立時間合理及充裕的“停頓期”，讓落選投標人有就判給決定提出異議的機會，並應在採購實體與被判給人簽署供應合同或承攬合同前作出決定，以及回覆提出異議的落選投標人。如果停頓期過短，不能有效保障落選投標人的利益；如若過長，則會為使用具公平競爭性程序來避免判給決定被提出異議帶來潛在的負面影響，尤其是某些落選投標人可能會濫用其提出異議的權利來阻止簽署及履行合同。<sup>16</sup>

---

16. 同上，第35至第41頁。

### 3. 於招標後期間確保廉潔的措施和做法

招標後期間關係到招標實體和中標人或合同相對人，即公共部門和供應商或承攬人之間的內部管理事務。由於合同之履行和付款僅受合同條款及合同法規範，其內容亦不向外公開，因此相對於受法律規定的招標程序、判給程序和簽訂合同來說，其工作的透明度較低，祇有合同雙方知悉內容和執行情況。

一般情況下，合同簽署和合同管理祇有締約部門、締約方及/或法定公證實體知悉。合同管理的核心挑戰是確保採購計劃按照合同的內容實施，即招標前所釐訂的規格，尤其是所使用供應物品的質和量、所有合同項目是否適時提供等等；另一被受關注的問題是招標後期間的合同金額，無論是一次付清或分期付款，是否適時進行。

因此，要實施的最立竿見影的廉潔措施就是向採購人員和供應商或承攬人提供採購指引和對其加強問責，以及制訂因違反而要承擔的責任，力求防止於招標後期間發生危及廉潔的事情。

為此，行政當局可於履行合同和付款階段制訂一些預防措施，包括：

(1) 限制和管制合同條款和內容。受到內部或外部覆審，甚至因應第三者的要求，採購實體如對合同內容進行變更、或者不按照合同條款和內容供應物品或提供服務或實施工程等，須作出合理解釋。內部覆審係指採購實體內指定人員對供應物品、提供服務或實施工程，以及進行給付等是否按照合同條款執行進行審查；外部覆審係指由第三者覆審合同條款，但此工作應避免由有關判給的落選投標人擔任，否則，他會了解到被判給人的投標方法和技巧，因而影響將來類似採購項目的公平競爭；

(2) 準確和適時監察合同的履行情況。透過常規性計劃進度報告，由主管部門聯同管制部門一起監察合同的執行狀況是否符合其所載條款的規定，又或可以由監管實體或專業私營企業為政府進行監察；

(3) 利用新技術來監察合同和支付進度情況。把合同規定的支付情況和方式設於危機管理工具中，包括電子投標系統、電子合同管理系統和會計資訊系統等，以查核其支付狀況；

(4) 判給合同雙方共同問責。可適用於採購實體和供應商或承攬人之間的危機分擔模式，即一旦發生供應商或承攬人拖延執行合同規定的情況，採購實體可向他收取一定金額作為罰款；又或倘若採購實體不按照合同規定期間支付預設金額，採購實體要承諾向供應商或承攬人支付相應金額的過期利息，而負責跟進合同的有關採購人員或會計人員需要負上連帶責任；

(6) 合同執行的公共監督。公共監督的關鍵作用是讓相關方和公眾可查閱一些可公開的合同執行記錄，尤其是有關供應合同或承攬合同的執行情況、合同金額的支付情況等的執行記錄。

此外，招標實體可於採購過程較早階段制訂一些能確保廉潔的合同管理預防措施，為有效執行合同做好把關工作，而且達到的成效更高，實施的成本較低。它們包括：

(a) 設計適當的採購計劃。對政府採購有適當計劃能幫助公共部門及機構分析其需要和選擇最佳的採購項目來防止低效合同管理，甚至供應期和施工期的貪污。招標文件應以有效推動廉潔的方式來制訂，尤其是招標公告和招標文件應包括管理合同的詳細內容，以及支付計劃和方法。一般而言，採購計劃應是年度性的，以便公共部門能妥善安排和執行，以及有效利用人力、物力和財力等公共資源；

(b) 加入危機管理機制。一方面，可於政府採購過程中要求有意投標人在遞交投標書時，其內要包括危機評估和危險管理方案。另一方面，行政當局應設立內部危機管理來確保有專門的合同人員參與具高危機性合同的管理工作。<sup>17</sup>

## 八、總結

澳門特別行政區政府採購開支佔其年度總帳目執行預算差不多三分之一。這相當高的金額吸引不少私人企業參加政府採購項目的招

---

17. 同上，第41及第42頁。

標，以增加盈利和發展機會。面對政府採購開支金額不斷增大和社會經濟不斷擴展，政府採購法的守舊反映出其規範已不合時宜，除不能有效保障區內政府採購行政的良好運作外，亦不能配合經濟全球化和跨境貿易的國際形勢的需要。

國際上已認知政府採購的重要性，以及由其引伸出來的利益誘惑，驅使不法分子於政府採購活動中力圖透過貪污和賄賂等手段取得不法利益，致令各國政府蒙受利益和行政運作效益上的損失。由於貪污和賄賂是秘密進行，而且沒有一定的規律，往往導致調查時遇上很大的困難和障礙。縱使很多國家和地區已於政府採購法律中規定嚴厲的懲處制度，但是相對不良企業所取得的利益而言，仍然起不到期望的阻嚇作用。是以，已有很多國家透過國際組織建立反貪網絡，尤其是於政府採購方面的聯繫，並且透過信息互通和經驗分享，致力聯合打擊跨境貪污和賄賂。因此，澳門特別行政區於2006年起適用2003年通過的《聯合國反腐敗公約》，並尤其遵守其中規定的反貪採購和公務人員行為條款。此外，亦於同年開始參加反貪採購方面的國際活動，特別是經濟合作發展組織舉辦的會議，並提交本地區於該方面的狀況報告及改善建議。

就現行政府採購過程來看，相關工作基本上是有法可依的，尤其是核心的招標和判給程序，以及一些招標的籌備工作均受法律規管。不過，無論規定如何嚴謹的法律都是由人來執行，故此規範採購人員的行為操守和監管採購人員的所作行為，以及為他們提供必要之專業培訓等均對廉潔採購有較佳的保證，所以，符合現代行政和現今社會經濟要求的政府採購法是不可忽略的。考慮到修改法律需時，於政府採購行政管理和整個政府採購過程中加入廉潔措施和做法可視為較具彈性和靈活的方法。因此，為推動本地區內的廉潔採購工作，澳門特別行政區廉政公署於2003年底及2004年底分別發出《公務採購程序指引》和《公務員廉潔操守指引》，並要求各公共部門及機構遵照指引的方向執行實務工作。另外，又發出《公共部門及機構廉潔守則製作建議》，促進各公共部門及機構制訂內部人員行為守則，以符合其職務和內部行政運作。而運輸工務司司長辦公室於2008年3月向其監督的公共部門及機構發出《公共工程開支及取得財貨與服務指引》，並

在一年多後發出修訂版《取得資產、勞務及工程開支指引》，附加了《評審委員會工作守則》，規範它們以更嚴謹的規定展開政府採購工作。此外，可參考經濟合作發展組織釐訂的《加強公共採購廉潔的核對清單》，配合澳門特別行政區政府採購實務情況，於採購過程不同期間和階段擬定一些措施和做法來確保廉潔採購和公平競爭。本文對現行政府採購制度面對貪污和賄賂的挑戰，有系統地提出了一些具效益和增值的建議，期望於人員本身、行政運作和監管模式、強調相關方的違法責任等等，由改善至改革層面把政府採購制度從不同方面完善起來，並強化制度的運作，提高採購合同的成效，以達到本地社會經濟健康發展為最終目標。

