

政府採購招標程序中的評審準則初探*

鄧達榮**

一、引言

政府要維持日常運作或完成特定的計劃，除了投入人力外，亦必須有足夠和適當的物力投入方能達到。物力代表不同類別和類型的貨物、服務、或工程項目等。政府部門為了得到擬定的採購項目，必須依法執行採購程序是極為重要的，且其核心工作更應以公平、公正、客觀、具透明度和具公平競爭性等決定性因素來挑選達到最佳條件和平衡狀態的投標書，讓提出該投標書的合資格投標人成為該採購項目的最終供應商或承攬人。倘若作出選擇的依據流於主觀、或受到某些人士操控，會令公共部門及機構錯誤選定投標書，從而容易讓不法分子在政府採購工作中不當且不法得利，形成貪污或賄賂等刑事罪行；再者，會使到公共利益受損，嫉礙社會經濟發展。

那麼作為核心、用以挑選投標書的方法便是按照所謂的評審準則、甄選準則、判給標準、或授予合同標準等等，無論其名稱為何，均是作為選擇投標書的依據，並且均是具有相同之目的，就是授予及簽署供應合同或承攬合同。選擇投標書之依據必須在正式展開採購程序前確定下來，並且其包含的評審項目必須對應採購文件要求載於投標書的建議內容，以及其相應比重來計算所得分數，原則上得分最高者將會獲得判給。那麼，訂立評審項目就變得極為重要，它既可反映、又可影響評審得出的結果。正因這樣，作出選擇的依據必須基於善意原則和謀求公共利益原則而設立，且其適用性則是建基於成本效益原則和物有所值原則。

* 本文之原文於2011年9月7日在“提昇公共管治能力－2011兩岸四地學術研討會”上發表。

** 法學博士。

二、澳門特別行政區與政府採購有關文書對 評審準則的規範

既然評審準則是針對每一採購項目的性質、功能或功效、用途等因素設計出來，具有高度的獨特性，期望評審委員會以客觀、持平的態度使用，故此，法律文書一般會予以規範，避免籌備採購工作的人員以個人意願、價值觀等主觀因素有意或無意間訂定惠及某些特定供應商或承建商而使其制訂的投標書優於其他投標人的投標書。

過往，一般人認為決定選擇投標書祇有一個因素，就是以建議“最低價格”的投標書為最佳者。可是，最低價格的投標書未必為採購實體帶來最大的行政效益或最符合公共利益的；反而是要考慮除價格以外的其他重要因素，尤其是投標人的管理質量和技術能力。所以，有效訂立評審準則是利於挑選具最物有所值的投標書來確定供應商或承攬人的。

在澳門特別行政區實施的政府採購法中，評審投標書的準則被定名為“判給之標準”，分別被釐訂於財產和服務採購及公共工程採購的程序法中，亦即是說，兩者的準則按採購項目的特質而有所區別，但仍屬法定評審準則。此外，在行政工作中，亦有對公共部門及機構作局部性限制適用的評審準則，此為行政上的評審準則。

（一）法定規範——受政府採購程序法規範的評審準則

公共部門展開招標以取得最物有所值的採購項目，其目的是以最客觀的因素、最公平和公正等態度挑選提出最符合公共利益投標書的投標人而最終成為服務提供者、供應商或承攬人。如何能以此等態度得到採購項目？主要是在評審投標書時才得到最有效的保證。可是，評審投標書過程不是公開的，而且要以最保密的條件和環境下進行；否則，評審工作可能受到不必要的干預而影響評審結果。如何得到保證？除評審人員的廉潔行為和操守外，就是以客觀為大原則來訂立評審準則，以科學方法計算每份投標書的得分，讓招標實體建議作出判給。

取得最物所值的採購項目，是基於善用公帑原則，就是為採購項目付出的金額與其效益成最大反比。在現行澳門特別行政區的法律中，透過第426/2009號行政長官批示重新公佈的經第28/2009號行政法規修訂的第6/2006號行政法規，即現行的《公共財政管理制度》規範的開支許可對此有類似的規定。該行政法規第十八條第一款規定，“給予開支許可前須審查下列要件：……（三）符合效率、效力及經濟原則”。此規定已大概地指出要動用公帑作出支付時，有關金額的耗用應要達到良好的成本效益。而該條的第三款對該規定作出進一步的解釋，就是“給予開支許可時，應考慮開支的效益及優先次序，以及開支所帶來的生產率增長，以便藉最少支出獲取最大收益”。那麼，可把它套用於政府採購開支中要求的“物有所值”原則，對採購項目作出投標的眾多建議中，基於投標人提出的投標金額，對比其提出的有關方案能得到最高效益者，以及因此方案帶來最高的運作效率或增長率者，該方案便成為該等建議中最物有所值的建議方案。此時，組成評審準則的各個評審項目，便成為把效益和效率或增長率作出量化的因素，從而能有效地作出比較，找出最佳者成為最物有所值的投標書。

澳門特別行政區政府採購的評審準則是規定於招標程序中的，即僅對招標的投標書有評審準則的規定。

按照規範取得財產及服務招標程序的第63/85/M號法令（判給之標準）第三十七條第一款規定，“如招標文件未規定其他標準，則在一般情況下，須判給予在投標書中就價錢及/或交付期或完工期方面開具較好條件之投標人”。就此規定，法律容許招標實體選用兩個不同的評審準則：第一是專屬性準則。法律上沒有作進一步的規定，故在此層面是具不確定性的，而其具體項目是招標實體在籌備招標工作期間，按照所需採購項目的性質和要求自行決定，由此形成評估有關採購項目價值的一套專屬方法；換言之，是由招標實體按其意願訂立評審項目及比重的。不過，存在的問題亦是基於這個自由度而產生。對於相同的採購項目，由不同的公共部門或機構展開招標，可能釐訂出不同的評審準則項目及/或不同的相應比重，此不統一、不標準化或不規範化的評審準則，招標實體可能做出偏袒或排除某一或某些投標人的評審準則設計，可能令到政府採購的整體效果受到質疑；第二是法

定準則。在該程序法中規定在採購項目的價格和給付期兩個方面作出評估，但沒有規定其各佔比重，那便由招標實體依照能反映採購項目需求的衡平原則決定。對於財貨而言，給付期是交付貨物的期限，而對於服務而言則是提供服務的期間。事實上，政府採購項目另一應受關注的因素是在其給付過程中能否產生或達到期望中的效益及/或使用週期來發揮政府行政運作的需要，可是此法定準則正就是欠缺此一重要因素，故此此準則實務上和真正地未能反映採購項目的價值而其在適用方面值得商榷。

對於展開公共工程承攬的程序法來說，是以較深及較廣的考慮因素規定評審準則而成為其項目，而且招標實體必須在公共工程項目招標前的籌備階段中確切地把它們訂立下來，以向所有有意的投標人公開，亦為評審委員會在評定投標書的工作中以客觀、公平和公正的態度進行評審工作。按照第74/99/M號法令第九十四條第二款規定，“應考慮之因素須在招標公告及方案內指明”。在此所說的“應考慮的因素”，法律是有基本規定的。按照同一條第一款規定，“判給承攬之標準為投標書可提供技術上優良施工之最佳保證，並須考慮各項因素，尤其考慮價金、施工期、使用成本、盈利能力、技術價值及特別與公共利益有關之其他因素”。此標準涵蓋的考慮因素較多，而且涉獵的範疇亦較廣，除投標價格和施工期間外，還包括使用公共工程的成本、使用工程項目能帶來盈利的能力、實施技術本身的價值及能為工程帶來的價值、能在實施工程項目的過程中或竣工後帶來較佳公共利益的任何因素等等。另一方面，評審準則中更應考慮加入其他對管理質量有保證的因素，尤其是施工技術、人員技術、工地安全管理、勞工等等。倘若能夠訂立以上各項綜合性因素，對評審工作得出結果會更加有效、作出判給的決定會更能符合招標實體的工程項目所需，利於招標實體執行其肩負的職務，並且能符合上述開支的許可所要求的效益、增長率和經濟原則。縱使評審工程項目有綜合性考慮因素，但法律規定中有強調投標價格不能釐訂為不合理的低價，否則，無論其投標建議有多好或綜合評估的得分有多高，評審委員會可就該不合理低價而對其作出否決，但必須說明理由。按照同一條第三款規定，“以投標書報價極低為依據不接納該投標書之決定須說明理由”。明顯可見，該條款是為有效保證公平競爭，不以掠奪性價格投標而中標

來確保政府採購的良好投標秩序。它是體現該法第五條的具體規定。此第五條規定，“禁止任何可擾亂正常競爭條件之行為……，基於該等行為……而遞交之投標書……不獲接納”。

在法律中，尚容許訂立上述準則以外的準則。不過，此準則是法定的例外準則，仍是具有法律效力的。按照該法令第九十四條第四款規定，“在第一款所定標準不適合或不足以防止價金降低並防止因此造成行業地位降低之情況下，得透過訓令〔現為行政命令〕決定採納例外之判給標準；該標準在訓令所定期間內有效，該期間不得逾十二個月。”縱使有這規定，但迄今仍沒有發現與此有關的訓令或行政命令。不過，存在另外的行政文書對類似規定作出規範。

（二）行政規範——受運輸工務司司長批示規範的評審準則

在行政管理工作中，是存在以行政手段規範釐訂評審投標書的準則。它是運輸工務司司長在2008年3月24日透過其簽署而生效的第11/SOPT/2008號批示發出的《取得資產、勞務及工程開支指引》（以下稱為《指引》），而其修訂版是在2009年7月2日透過其簽署的第15/SOPT/2009號批示發出的。

1. 適用的公共部門及機構

該指引的適用實體不是澳門特別行政區的所有公共部門及機構，而祇限於受運輸工務司司長監督的26個實體¹。按照該《指引》第一條規定，“本《指引》適用的對象為運輸工務司司長轄下部門及機構”。換句話說，其他的公共部門及機構毋須遵守該《指引》的規定執行政府採購工作。

1. 運輸工務司司長監督實體包括：運輸工務司司長辦公室、土地工務運輸局、地圖繪製地籍局、港務局、郵政局、地球物理暨氣象局、房屋局、電信管理局、交通事務局、環境保護局、建設發展辦公室、能源發展辦公室、運輸基建辦公室、民航局、港務局福利會、居屋貸款優惠基金、土地委員會、交通諮詢委員會、交通高等委員會、漁業諮詢委員會、燃料安全委員會、澳門舊區重整諮詢委員會、認可技術委員會、土地發展諮詢小組、環境諮詢委員會、公共房屋事務委員會、以及物流業發展委員會。

2. 訂立的評審準則

該《指引》是對有關公共部門及機構的採購工作作出更嚴格的規範，目標是使公共資金用得其所。所以，在揀選投標人遞交的投標書時，便適用其規定有關用來評審投標書的標準。按照該《指引》第三條（判給標準）第一款規定，“……，無論公開招標或書面諮詢，均須在招標或諮詢案卷內訂明評標標準和評分項目，以及各項標準所佔的比重。在一般情況下，價格項目比重應不少於50%，如低於該百分比，須說明理由；此外，應盡可能在案卷內指出各項目的計分或得分辦法”。在此，可清楚看到此規定沒有明確和具體釐訂評審準則的所有項目，與上述的程序法比較更見得其概括性，惟一肯定的是它對招標的投標價金或直接磋商的報價在準則所佔比例有明確要求，就是其比重必須佔所有評審項目的一半或以上。明顯地，運輸工務司司長對於採購項目的價格相當重視，成為有關採購項目開支的主要組成部分，體現出採購項目本身價格會影響判給的決定，亦成為採購開支的核心因素，而其他評審項目是為採購開支達到和發揮採購项目的高效益、效力和符合經濟原則等的配合作用。此外，該條款尚有程序法沒有訂明的更嚴格規定，就是各評審項目的計分或得分辦法應在籌備採購工作時確定下來。

理論上，給予潛在投標人或供應商參閱的招標文件或諮詢文件是不會變更的，但採購實體為保證採購項目符合其需求而在迫不得已的情況下仍可在截止遞交投標書或報價的一定期間前修改包括評審準則在內的內容，然後，必須給予足夠和合理長的期間讓有意投標人或供應商編製投標書或報價文件，或修訂已遞交的投標書或報價文件。可是在此《指引》中，為確保投標的公平性，按同一條第三款規定，“一經展開公開招標或書面諮詢，不得更改評標標準”。由此可見，《指引》強調評審準則必須在展開招標或直接磋商前的籌備採購工作階段時完成，一旦正式踏入招標程序或直接磋商程序便不容許進行任何程度或方式的變更。遵守此《指引》執行招標和諮詢工作，對比祇適用上述兩部程序法執行採購工作會更嚴謹，避免其後對評審準則造假或為某一投標人或供應商評審製造優勢的機會。

儘管該指引的規定甚為嚴格，不單祇對釐訂評審準則作出規定，而且還對評審實體對其所作決定作出規範而受限制，於同一條第二款有如此規定，“如依法屬非強制性公開招標，且不涉及設計並已預先訂明最長施工期的工程承攬，須遵“價低者得”的判標標準”。此規定基本上應是對直接磋商的價格因素給予一決定效果，就是以最低價格的報價獲得判定，而前提是有關採購項目祇限於公共工程，且不涉及設計和公共工程的最長施工期已預先由採購實體以明示方式訂立。不過值得注意的是，倘若有關採購的最低價格的報價是遠低於其他報價，甚至是掠奪性價格，那麼仍是符合上述的“價低者得”而獲得判給嗎？由於是公共工程承攬，那就基於第74/99/M號法令第五條第一款規定，採購實體不應接納有關報價。又或，倘若有關採購的所有價報的價格均是很高的，而最低價格的報價仍是高於市場價格，可視為卡特爾價格，以及懷疑出現圍標的不公平競爭行為，如果仍以上述“價低者得”而判給該報價，亦是違反上述法令關於公平競爭之規定。因此，作為祇具行政約束力的《指引》是不能違反法律規定的，故此此條款的規定及其可實施性值得商榷。

（三）政府採購規範評審準則的對比

上文已把澳門特別行政區現行法定評審準則和行政性規定評審準則分別進行闡述，為了能清晰和簡明地瞭解它們間之異同，下表把它們的規定作出綜合比較。

**表1：澳門特別行政區政府採購法定及行政性規定
評審準則規定的對比**

| 政府採購文書 | | 評審項目的方式 | | 評審項目比重 |
|--------|-----------------------------|---------|--|--------|
| | | 僅評估最低價金 | 評估綜合項目 | |
| 法律文書 | 與取得財貨和服務有關的程序法（第63/85/M號法令） | 沒有規定 | <ul style="list-style-type: none"> · 僅評估價金及/或給付兩個項目 · 有規定，但沒具體指出綜合評審項目 | 沒有規定 |

| 政府採購文書 | | 評審項目的方式 | | 評審項目比重 |
|--------|------------------------------|--------------------------|--|----------------------------------|
| | | 僅評估最低價金 | 評估綜合項目 | |
| | 與展開公共工程承攬有關的程序法（第74/99/M號法令） | 沒有規定 | 規定以達到能提供技術上優良施工的最佳保證為目標，並且列舉了一些具體和抽象考慮因素作為評審項目 | 沒有規定 |
| 行政文書 | 由運輸工務司司長發出的《取得資產、勞務及工程開支指引》 | 祇能在非公開招標以最低價金作為單一項目的評審準則 | 規定包括價金項目的綜合性評審項目 | 有規定訂明公開招標或書面諮詢的評審比重，尤其是價金比重的具體下限 |

由此可清楚知道，程序法沒有規定僅以投標價為作出判給的唯一評審項目。而行政性規範則有此規定，但以有關採購不是公開招標為先決條件。至於綜合評審項目方面，則沒有劃一的規定。然而，在公共工程承攬的程序法和行政性規範中，均要求招標實體在招標文件中訂明綜合評審項目，但具體項目則由招標實體按照採購項目的性質及/或特徵自行決定。此外，雖然法律亦列舉了某些較為重要的考慮因素，但不僅限於列舉者。而各評審單項所佔比重，兩部法律文書均沒有作出任何幅度上限和下限的具體規定。這意味着，是給予招標實體自由裁量權作出決定。但仍須強調，澳門特別行政區運輸工務司司長發出的《指引》，是以行政手段作出評審價金項目所佔比重的嚴格規範，但僅適用於受其監督的公共部門及機構。

三、實務工作中評審準則釐訂比重的分析

鑒於缺乏具體且明確法定規範評審準則項目，澳門特別行政區各公共部門及機構根據其過去按照為個別採購項目所展開公開招標的經驗，自行釐訂有關採購項目的評審準則項目及比重。儘管對其本身是已達到規範化的行政作風，但整體來說，對於澳門特別行政區政府就

是存在參差不一的釐訂標準。因此，透過分析澳門特別行政區公共部門及機構在展開招標時的實際工作是能瞭解實施法律所採用的實務方法，俾能從中找到可作改善之處，以及透過法律或行政手段作出實施規範的做法。

（一）訂立於公開招標的評審準則之分析

按照現行取得財產和服務的程序法，在與招標公告和供有意投標人查閱或索取的招標文件有關的規定中，均沒有必須載有評審準則的規定。不過，在規範評審準則的規定中，按照第63/85/M號法令第三十七條第一款規定，指出了“如招標方案未規定其他標準”，這可意會到，如果需要在招標文件中規定別於法定的評審準則，便可訂立在招標方案內。那麼，其制訂屬非強制性的，這是別於展開公共工程承攬程序法之規定。縱使有這樣的規定，可是在實務工作中，某些公共部門或機構亦會把其預先釐訂的評審準則納入招標公告中一併公佈而公開，讓有意投標人知悉招標實體在招標程序中如何評定投標書，此有利於投標人之間的公平競爭，亦可減低採購過程中出現貪污的機會。

至於在現行公共工程承攬程序法的規定中，採購項目的評審準則必須包含在公開刊登的招標公告和供有意投標人查詢或索閱的招標文件中，而且在後者中，必須以較詳細的方式說明所有評審項目及其重要性。在實施上，該重要性是以評審項目在準則中的比重表示，越重要的項目所佔的比重越高，即其相應的百分比越大。按照第74/99/M號法令第五十六條第二款規定，“招標公告應指出：…… q) 為判給承攬而審查投標書之標準”；而其第五十五條第一款規定，“招標方案旨在定出招標程序中須遵守之規定，並應詳細說明：…… f) 為判給承攬而審議提交之投標書之標準，並指出須考慮之因素及其重要性”。

為了確實瞭解和認清招標實體訂立和公佈評審準則，筆者對2008、2009及2010年透過《澳門特別行政區公報》公佈的招標公告進行分析。

在此三年期間，澳門特別行政區政府分別公佈了156、169及177份招標公告，即展開了合共502個招標，由31個公共部門或機構公

佈。其中，有20個公共部門或機構公佈取得財貨的招標公告；有26個公佈取得服務；有17個公佈展開公共工程。於所有招標公告中，2009年於公共工程採購中舉行了一次預先評定資格的限制招標，以及在2009和2010年分別舉行了1次取得貨物及2次取得服務的國際招標。法律上，是沒有規定採購方式包括國際招標的，而實際上是有關招標實體容許投標人之國籍為非澳門特別行政區居民或在澳門特別行政區沒有商業登記的外國投標人參加投標，而該招標應為公開招標。無論是哪一類型的招標，本文的討論主要是集中在招標中釐訂的評審準則，故此經綜合該三年的招標公告之內容，得到下表列出財貨或服務及公共工程的招標公告中載有評審準則的數目。

表2：在2008、2009及2010年，按採購項目類別和監督實體劃分各公共部門及機構展開招標的數目及在招標公告中載有評審準則之數目

| 監督 實體 年度 | 財貨或服務 | | | | | | 公共工程 | | | | | | 總計 |
|----------------|---|------|-------|------|-------|-------|----------------|-----|-----|-----|-------|-------|----------------|
| | CE | SAJ | SEF | SS | SASC | SOPT | CE | SAJ | SEF | SS | SASC | SOPT | |
| 2008 | 0/0 | 1/36 | 9/10 | 0/18 | 12/52 | 4/5 | 1/1 | 2/2 | 0/0 | 0/0 | 12/17 | 15/15 | 56/156 |
| 2009 | 0/2 | 0/11 | 10/10 | 2/17 | 16/60 | 13/15 | 1/1 | 7/7 | 0/0 | 0/0 | 15/17 | 29/29 | 93/169 |
| 2010 | 0/0 | 0/10 | 9/10 | 0/13 | 23/81 | 10/12 | 1/1 | 4/4 | 1/1 | 0/0 | 14/20 | 25/25 | 87/177 |
| 總計 | 109/362 (財貨：36/195；服務：73/167) | | | | | | 127/140 | | | | | | 236/502 |

備註：

1. CE代表行政長官；SAJ代表行政法務司司長；SEF代表經濟財政司司長；SS代表保安司司長；SASC代表社會文化司司長；SOPT代表運輸工務司司長。
2. 上表內容是以〔招標公告中含有評審準則的數目 / 公佈招標公告數目〕表示，例：16/60代表在60個已公佈招標公告中，有16個招標公告載有有關招標項目的評審準則。

雖然現行取得財貨和服務程序法沒有明示規定招標公告必須載有有關採購項目的評審準則，但有部分公共部門或機構在公佈招標公告時，按其工作習慣和模式，亦把有關採購項目的評審準則一併公佈。按上表所示，在2008、2009和2010年三年裏，澳門特別行政區政府合共展開了362個取得財貨或服務的招標項目，其中有109份招標公告含有評審準則。此舉實在是有關公共部門或機構正視其展開的招標工作，為確保公平競爭、廉潔採購作出比起法律規定更嚴格的做法。

至於展開公共工程承攬方面的招標公告，法律是明文規定招標公告必須載有評審準則的，可是上表指出，在該三年間展開的公共工程承攬的140個招標項目，應該所有的招標公告均要載有有關工程項目的評審準則，但實際上，祇有127份招標公告載有評審準則，即有13份招標公告沒有依法編製而公佈，明顯是違反法律規定。經翻閱搜集的詳細資料，該13份招標公告均是由衛生局編製的，即其他公共部門及機構均能依法辦事。

（二）釐訂評審項目及其比重

1. 在實務招標工作中釐訂的評審項目

各公共部門或機構展開招標工作為了取得符合其職務所需的採購項目一般是非常規項目，且具有相當高的獨特性，故此基本和實務上評審投標書建議的內容是不會採用法定評審項目的，尤其是取得財貨和服務程序法中規定的“價格”及“交付期或完工期”。單靠此等評審項目是不能反映招標實體對採購項目本身特性和質量的要求的，故此，必須按照招標實體實際需要所要求採購項目能給予滿足的程度，甚至要求其能提供的增值程度來作出決定。

基於評審準則是按照採購項目的獨特性和招標實體需求而個別設計和釐訂，對實務招標工作的評審準則進行考察是有助分析各招標實體的設計和釐訂模式及其考慮因素之基礎。因此，經綜合分析2008、2009、2010年載於招標公告內的評審準則所有項目後，筆者按每一評審項目之目的及內容作出適當及概括性分類，以財貨、服務和公共工程等採購項目分別在表3、表4和表5列出其評審項目。

（1）實務工作中，釐訂於“財貨”政府採購項目的評審準則

在該三年的財貨政府採購中，均是購買消耗物品、藥物、供化驗用的試劑、傢俱、電器及機械設備、電子儀器、電機系統、車輛及車輛用品和零件、建築材料、運輸材料、以及食物等等。由該等財貨的特性看，均是製成品或半製品，其性質可以在使用過程中不變或改

變。經衡量有關評審項目針對的內容和作出分類後，除了價金外，大概可以劃分為三大類：第一大類為“供應商的要求”。此大類可細分為管理能力、人力資源、以及經驗等方面的要求；第二大類為“財貨本身的要求”。此大類可細分為財貨本身的質量、供貨計劃或供應財貨之過程；第三大類為“執行供應合同的要求”，主要包含能評估妥善履行供應合同或供貨合同的所有要求。下表具體地列出財貨採購評審準則之評審項目及其歸屬。

**表3：在2008、2009及2010年，載於“財貨採購項目”
招標公告的評審項目綜合表**

| 評審準則中項目之內容分類 | 財貨的評審準則項目的綜合或概括名稱 | |
|------------------|---|---|
| 供應商之要求 | | |
| 管理能力的要求 | · 廉潔誠信 | |
| 人力資源的要求 | · 人員經驗 | |
| 經驗的要求 | · 曾提供同類物品質素的經驗 | |
| 財貨本身的要求 | | |
| 財貨本身質量的要求 | · 質量認證書 · 鋼材強度 · 產品誤差 · 技術規格及要求 · 系統技術性特性 · 車輛特徵 · 物品質量 | · 零件價格 · 設備的技術性 · 設備兼容性 · 設備特徵 · 設備質量 · 個人保護裝備 |
| 供貨計劃 | · 交貨期 · 設備安裝方案 · 交付及安裝期 | · 服務計劃書 · 安裝設備的舒適度 · 前往油站的方便程度 |
| 執行供應合同的要求 | | |
| 妥善履行供應合同或供貨後的要求 | · 倉存及運送條件 · 保用期 | · 保養、維修及售後服務 · 投入運作後的技術支援 |

(2) 實務工作中，釐訂於“服務”政府採購項目的評審準則

於服務政府採購方面，主要取得的服務包括活動報名工作、資訊系統的開發和維護、電子及機械性設備和系統的維修和保養、保安、

清潔、公園和公共地方綠化及保養、醫療護理、電視節目及廣告製作、籌辦會議、設施管理及/或營運、救生員服務、交通或運輸、人身意外保險等等。從採購項目的性質來看，是無形的，且其類別和類型具多樣性，而且基本上所採購的服務要在判定服務提供者後才開始提供，故其質量要在完成提供服務後才確實知道。所以，在評審投標書時，招標實體或評審委員會有必要對投標人的管理水平和提供服務人員的能力水平作一定程度的確認或認可，才會對其提供服務有質量保證和具有信心。

經衡量服務採購項目的評審項目所針對的內容後，除了採購服務的價金外，評審項目大概可分為三類：第一類是“服務提供者的要求”。此類可細分為服務提供者管理能力的要求、人力資源的要求、經驗的要求；第二類是“服務本身的要求”。此類可細分為服務質與量的要求、服務的設計；第三類為“執行提供服務合同的要求”，主要包含所有能評估妥善履行提供服務合同的有關要求，以及合同價金的支付方式及/或條件。下表具體地列出服務採購評審準則之評審項目及其歸屬。

**表4：在2008、2009及2010年，載於“服務採購項目”
招標公告的評審項目綜合表**

| 評審準則中項目之內容分類 | 服務的評審準則項目的綜合或概括名稱 |
|-----------------|--|
| 服務提供者之要求 | |
| 提供者管理能力 | <ul style="list-style-type: none"> · 公司組織、架構及/或規模 · 公司專業背景 · 管理及經營經驗 · 投標人公司的管理措施 · 沒有聘用非法勞工記錄 · 供應商能力 · 財務能力 · 專業認證 · 廉潔誠信 · 沒有賄賂記錄 |
| 人力資源的要求 | <ul style="list-style-type: none"> · 人力資源 · 工作人員經驗 · 具備一年或以上經驗之員工 · 具雙語能力之員工 · 團隊各方面的水平 · 衛生管理及人員資歷 · 醫護人員專業資格 |
| 經驗之要求 | <ul style="list-style-type: none"> · 同類供應經驗 · 向私企提供同類服務經驗 · 國際貨運經驗 · 專業經驗 |

| 評審準則中項目之內容分類 | 服務的評審準則項目的綜合或概括名稱 | |
|--------------------|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> · 向政府提供同類服務經驗 · 售票經驗 | <ul style="list-style-type: none"> · 從事行業的經驗 · 傳媒顧問經驗 |
| 服務本身的要求 | | |
| 服務質與量的要求 | <ul style="list-style-type: none"> · 安全及效率能力 · 環保要求（清潔用品） · 運輸比賽機動車輛優良證明 · 滿意度 · 提供服務之效率 · 提供服務質量 · 使用設備之特性 | <ul style="list-style-type: none"> · 技術品質 · 技術能力 · 物料質量及可靠性 · 汽油（物料）特性 · 飯盒味道 · 飯盒食物及飲品質量 · 飯盒類型及包裝 |
| 服務之設計 | <ul style="list-style-type: none"> · 工地安全計劃 · 工作計劃 · 污水處理方案 · 自負額 · 行李重量的最佳條件 · 投資計劃 · 使用環保清潔用品 · 取消和更換機票彈性 · 取得或更改貨物彈性 · 服務計劃的詳細度 · 服務期的彈性 · 後備方案 · 後備運輸計劃 · 計劃及工作日程 · 音樂 · 原創力 · 航班便利 · 接駁班次 · 參考影片 · 執行工作方式 | <ul style="list-style-type: none"> · 大賽車推廣計劃 · 設計建議的施工期 · 設計方案 · 創造性 · 飯盒保溫方法 · 概念的可行性 · 解決方案上的簡便及效率 · 詳細計劃書 · 資訊系統不同模組的功能評估 · 資訊系統的延伸性及銜接性 · 資訊系統加入新功能的通用性 · 實施計劃 · 構思品質設計 · 管理及經營計劃 · 管理服務計劃 · 管理措施 · 製作價值 · 餐單之設計 · 餐單內容 |
| 執行提供服務合同的要求 | | |
| 妥善履行提供服務合同的要求 | <ul style="list-style-type: none"> · 人員培訓及技術文件 · 支援服務 | <ul style="list-style-type: none"> · 培訓計劃 · 營運和保養計劃 |
| 支付 | <ul style="list-style-type: none"> · 付款條件 | |

（3）實務工作中，釐訂於“公共工程”政府採購項目的評審準則

至於公共工程政府採購方面，公共部門或機構主要要展開的工程包括樓房和設施建造、填土、設施裝修和改建、下水道建造和改善、大型照明維修和保養、步行系統、扶手電梯、設備改造、堤岸建造等等不同類型的工程項目。從這些採購項目的規模來看，招標實體均把它們視為工程類別，而其針對的項目是土木工程、電機工程、以及水力工程等²。無論是哪一類工程，均是在判給實體作出判給決定和簽署工程承攬合同後，承攬人才開始執行工程的。因此，判給實體作出判給前，招標實體或有關工程的評審委員會必須有效評審投標書的建議才能了解和掌握投標人建議的工程設計、施工管理、使用技術、竣工後工程項目的維修和保養等等因素。基於此等原因，除工程價金外，公共工程的評審項目必須針對的內容可分為三類：第一類是“承攬人的要求”。此類可細分為承攬人的管理能力要求、人力資源要求、承攬人的施工經驗要求；第二類是“公共工程項目本身的要求”。此類可細分為工程概念、設計及規劃或計劃；施工要求；第三大類是“執行承攬合同的要求”，主要包含所有能評估妥善履行工程承攬合同的有關要求。下表具體地列出公共工程評審準則之評審項目及其歸屬。

表5：在2008、2009及2010年，載於“公共工程採購項目”招標公告的評審項目綜合表

| 評審準則中項目之分類 | 公共工程的評審準則項目的綜合或概括名稱 | |
|---------------|--|--|
| 承攬人之要求 | | |
| 管理能力的要求 | <ul style="list-style-type: none"> · 管理架構圖 · 無犯罪或無賄賂記錄 · 廉潔誠信 | <ul style="list-style-type: none"> · 無拖欠薪金資料 · 無聘用非法勞工記錄 |

2. 在此強調，現行澳門特別行政區政府採購法中沒有對政府採購的工程作出定義，但對於工程開支則有規定。按照經第30/89/M號法令修改的第122/84/M號法令第二條規定，“所有主要目的為不動產的興建、重建、修復、修葺、保養或配合的工作費用均被視為工程開支”。由此可推定，政府採購法所認為的工程僅是土木工程類別，明顯是與實際展開的工程範圍有別。

| 評審準則中項目之分類 | 公共工程的評審準則項目的綜合或概括名稱 | |
|--------------------|---|--|
| 人力資源的要求 | · 人力資源組成或分配計劃 | · 人員經驗及資歷 |
| 經驗的要求 | · 同類施工經驗 | |
| 公共工程項目本身的要求 | | |
| 工程概念、設計及規劃 | · 工作或施工計劃（方案） · 工程設計概念、理念或方案 · 工業安全計劃 · 圖則形式 · 圖則設計 · 合理工期 · 住宅數目 · 建築物外形 · 設施內各專業的功能 | · 設施內專業功能 · 設備 · 設備或系統功能 · 綠化設計 · 環境保護管理 · 總體設計及不同部分的功能性銜接 · 於施工的建築步驟和方法及周邊的環境保護 |
| 施工之要求 | · 材料或物料（質量） | · 技術 |
| 執行承攬合同的要求 | | |
| 妥善履行承攬合同的要求 | · 保養及/支援方案 | |

（4）阻礙公平競爭之評審項目

在釐訂評審項目時，要注意項目內容本身的意義，就是評審項目本身是用於評估投標人本身、供應財貨、提供服務、或執行工程的能力，當中不能存有任何影響公平競爭的元素，否則，便造成招標實體實施不公平競爭措施或做法而使到某一或某些投標人的投標書處於優勢而有較高機會獲得判給。總觀以上三表內所載經綜合後的較具體評審項目，發現表4內有一個屬於服務提供者管理能力的項目明顯屬違反公平競爭的，具體是“公司組織、架構及/或規模”。此項目確實是對大型企業或規模較大的企業有利，明顯是排擠中小企業的不公平競爭因素。值得注意，大規模的企業不一定完全優於規模較小企業，如公司的專業性、已取得經驗、僱員的專業技術能力、以及企業處理事務的靈活性等等。此外，該表內亦存在另一個主觀項目，就是“飯盒味道”，基於每個人對食材要求、味覺靈敏度和味道喜好等等因素各有不同、飲食文化背景各異，極難以客觀和標準角度作出評估。

2. 在實務招標工作中釐訂評審項目的比重

現行與政府採購有關的程序法中，某程度上規定了評審投標書來作出判定的標準，包括評審一般上必須考慮的因素，但是沒有對有關因素作出最低或最高限度評審比重的限制。那麼，就是給予招標實體作出決定的自由。這樣，就有需要瞭解在實務工作中評審項目比重的釐訂是否符合行政工作的成本效益、預算開支有關的原則、政府採購的物有所值原則等。

(1) 沒有訂立價金比重

該三年間，在招標公告載有的236個評審準則內，祇有建設發展辦公室在2009年6月4日發出的一个預先評定資格的限制招標並沒載有作評審考慮的工程價金，更何況其所佔比重。具體地說，該限制招標的評審方式屬兩階段評審，首階段不包括價金的評審項目和相應比重已載明於招標公告中，經評審且得分達到60%的投標書才能進入次階段評審。不過，次階段的評審項目及其比重則沒被公佈於招標公告內。這沒有把考慮價金項目列於招標公告的做法明顯是未能符合第74/99/M號法令第九十四條第一款和第二款規定。

(2) 訂立價金項目比重低於50%

上文已述，法律祇規定評審準則應考慮因素，尤其是價金，但沒有規定其相應比重。然而，在2008年3月24日由運輸工務司司長簽署而生效的第11/SOPT/2008號批示公佈《取得資產、勞務及工程開支指引》才首次正式以行政手段規範評審價金項目的最低比重，但不妨礙特別情況的較低比重之釐訂，而其修訂版仍保持相關規定。

(a) 價金項目比重低於50%之取得財貨和服務的招標

在2008、2009和2010年間，取得財貨和服務的招標有362個，透過招標公告公佈預先訂立評審準則有109個招標項目。其中價金項目比重低於50%的有36個招標項目，其中屬於由運輸工務司司長監督實體負責的招標祇有2個，有關價金比重分別為20%和35%，而且均是在2010年公佈的。假設是已遵守上述《指引》規定，即是此等低價金比

重的招標是已得到具審批權限的上級實體批准。仍須再次強調，此低百分比比重的設計是沒有違反法律及行政文書規定的。

由於其餘的34個招標項目不是由運輸工務司司長監督的招標實體展開的，故其評審準則不受該《指引》規範，而且其低價金比重毋須按規定作出詳細說明，亦沒有任何標準設定的限制。儘管如此，我們仍要留意一些低價金比重的招標項目，因不當的比重設計，不一定為澳門特別行政區政府帶來符合經濟和發展的效益。在該34個招標項目中，最低價金比重僅佔10%的有兩個招標項目³；其次是少於15%的亦有兩個招標項目⁴（有關評審項目訂為“金額及付款條件”，比重為15%，由於招標公告沒有指出更詳細的比例，故在此把金額視為“少於15%”）；再次是佔20%的有兩個招標項目⁵。事實上，如此低的價金比重是否違反了政府採購的“物有所值原則”是值得思考的。個別的公共部門或機構欲取得高質量的財貨、又或高質量和優質服務是無可厚非的，但是透過低價金比重的評審準則，投標人會認知到無論如何低的投標金額不會為其帶來很高的中標機會，反而是其他評審項目，如管理質素、人員質素、應用技術和售後服務或財貨保養或維護等等能為投標人爭取競標之優勢。可是，此等因素內容越優，評審時的得分越高，但其成本相對就越高，往往是會反映於價金中，可是價金的評審比重越低，相反投標人不會因高昂價金而在評審過程中相對

-
3. 評審準則價金項目僅佔10%的取得財貨或服務招標分別為：(1)刊登在2010年7月21日《澳門特別行政區公報》第29期第二組的金融管理局為“提供澳門幣即時支付結算系統基建方案的資訊設備及服務”的判給作公開招標；(2)刊登在2010年8月25日《澳門特別行政區公報》第34期第二組的旅遊局為“製作澳門宣傳片及廣告片的公開招標”。
 4. 評審準則價金項目佔少於15%的取得財貨或服務招標分別為：(1)刊登在2008年9月3日《澳門特別行政區公報》第36期第二組的“財政局互聯網電子申報以及將三十六份稅務表格轉為PDF格式檔案之軟件設計及開發服務”的公開招標；(2)刊登在2009年6月10日《澳門特別行政區公報》第23期第二組的“財政局互聯網電子申報系統的軟件設計及開發服務”的公開招標。
 5. 評審準則價金項目僅佔20%的取得財貨或服務招標分別為：(1)刊登在2009年10月14日《澳門特別行政區公報》第35期第二組財政局的“於互聯網環境進行財政局中央採購管理的系統之軟件設計及開發服務”的公開招標；(2)刊登在2010年9月1日《澳門特別行政區公報》第35期第二組土地工務運輸局的“澳門關門口岸暨周邊環境的總體概念性城市設計——計劃編制服務的公開招標”。

失分而增加中標機會。當然，公共部門或機構是要取得優質財貨或服務，但也毋須“不計成本”而取得“頂級”財貨或“六星級”服務，而是使其向公眾提供的服務符合和達到必要的公共利益便可；又或取得財貨或服務本身的質量或質素祇要符合《公共財政管理制度》規定公共財政開支所指的“效率、效力及經濟原則”或政府採購理論中“物有所值原則”便足夠。因此，訂定低價金比重並不一定能帶來符合社會發展所要求的公共利益。

此外，必須強調在政府採購中，投標價金對評審投標書來說本質上是最關鍵的考慮因素，應該是獨立地釐訂其比重，而非上述“金額及付款條件”合併項目；再者，政府作為採購合同締約方的主要責任是向供應商或承攬人支付其履行合同的金額，而採購合同一旦簽署，在此之前是已依法做好資金撥備和支付安排。因此，無論投標人建議的“付款條件”是一次性支付，抑或是分期支付，採購實體不會在財務上存在任何困難，祇要是合理的付款方式，採購實體便會接受。所以，“付款條件”項目在評審準則的重要性是相當低的，甚至可以不作為考慮因素，更何況與投標金額相提並論，故若被釐訂為評審項目之一，應是獨立的且祇佔一個較低的比重。

(b) 價金項目比重低於50%之展開公共工程的招標

總觀該三年間公佈的所有招標公告，公共工程招標的評審準則價金項目比重低於50%的有7個招標項目，最低的是30%，其中有兩個招標項目的招標實體是土地工務運輸局和建設發展辦公室，分別釐訂的價金項目比重為35%和45%⁶。它們是受運輸工務司司長監督的，即是要遵守上段指出的《指引》來訂立評審準則。由此可以推定依法規範展開的招

6. 自2008年3月24日透過運輸工務司司長第11/SOPT/2008號批示發出的《取得資產、勞務及工程開支指引》，受其監督實體展開評審準則價金項目低於50%的公共工程承攬招標分別為：(1)刊登在2008年12月26日《澳門特別行政區公報》第52期第二組土地工務運輸局的“‘氹仔成都街地下停車場及公園建造工程’的公開招標”，其評審準則價金項目佔35%；(2)刊登在2009年3月4日《澳門特別行政區公報》第9期第二組建設發展辦公室的“‘海洋大馬路行人天橋設計連建造承包工程’的公開招標”，其評審準則價金項目佔45%。

標工作，該兩個招標項目評審準則價金項目比重低於該《指引》規定應是已具適當理由說明的，並獲具審批權限的上級實體批准。

四、總結及建議

透過實施良好的公共政策，以及由各公共部門及機構妥善及有序地履行法律賦予的職能，方能有效地治理國家或地區的社會經濟的可持續發展及達到其擬定目標和取得期望的成果。政府進行常規和特別工作項目的採購是實現上述目標和成果的基本支柱之一，否則有上佳的人力和充裕的財政支持仍是不足夠的。進行政府採購工作，尤其是達到招標門檻金額的政府採購是必須嚴格地進行，且其程序是受法律規範的，否則高金額的採購工作會可能導致不法分子為了從中圖利而做出貪污及/或賄賂行為，最終令到公帑不能用於正軌，並且損害公共利益。正因如此，政府意識到政府採購過程中可能出現貪污和賄賂造成的危害，無論在行政層面和法定層面工作中均應加入一些措施和做法確保廉潔採購和採購的公平競爭。而在法定層面中最核心的環節就是選定最佳投標書的過程，尤其是以適當透明度、最客觀、公平和公正的做法揀選投標書。那麼，就要依靠良好方式訂立評審投標書的準則，否則就達不到此等目的。縱使法律對評審準則有所規定，但祇限於概括性的評審項目，以及對於每一項目的相應比重則沒有明確地訂立出來，故此這所謂的“良好方式”就因應招標實體在籌備採購項目的招標時按照實際需要而訂立出來。從積極角度看，此法定方式具有足夠的靈活性讓招標實體自行決定評審項目及其比重。然而在消極角度看，它可能會成為參與貪污及/或賄賂的採購人員釐訂利於某一投標人的評審準則而使他很大程度上獲得中標的機會。

（一）目前法定和行政文書訂立評審準則的情況

鑒於評審準則之重要性，有效發揮其作用便能以最客觀、公平和公正的方法評定會被接納的投標書，縱使法律未必釐訂評審項目之比重，起碼概括地對評審準則之項目作出了一定程度的規範。因此，澳門特別行政區在此方面的法律規定，基本上是以概括性條款要求招標

實體釐訂評審準則，期望能以較具彈性規定的條文讓招標實體有較高的自由度按照其所需的採購項目制訂合適的評審準則。儘管如此，受運輸工務司司長監督的所有公共部門及機構必須遵照由前者發出的行政規範，對採購項目釐訂其評審準則，尤其是訂立價金項目之比重有較規範化和嚴格的要求。

經筆者具體地分析2008、2009和2010年載於招標公告的評審準則，發現祇有一個公共實體沒有依法在公共工程的招標公告中公佈評審準則，而其他的公共部門及機構基本上能有效釐訂相應於採購項目的評審準則，尤其是在公共工程方面的評審項目是較受統一規範。可是，在服務採購方面則存在較大的差異，尤其是在訂立價格比重方面，最低的例子是僅佔10%，最高的佔85%，差距達75%。縱使招標實體期望取得高質量的服務採購項目，但如此低比重的價金評審項目明顯是會令到有關採購項目難以符合政府採購要求物有所值原則和預算開支要求的成本效益原則。至於財貨採購項目方面，相對服務採購項目價金比重，其差距較少，僅是35%，最低的例子佔35%，最高的佔70%。不過，對於財貨而言，一般是製成品和半製成品，財貨本身的質量標準亦應是相當重要的，倘若財貨的生產達到地區或政府要求的標準，價金項目就是主要的確定因素，因此其所佔比重亦不應過低。

（二）釐訂評審準則的建議

絕大部分的政府採購項目，尤其是透過招標進行的採購，除在非常特殊的情況下，都不會祇考慮價金因素的而同時會考慮其他與採購項目本身質量、供應或提供過程的質量等有關的直接或間接附帶因素，從而形成整體性考慮。此外，既然預算開支的成本效益原則和政府採購的物有所值原則是公共部門及機構履行採購職務時必須遵守，那麼價金項目就是關鍵的參考因素已是不爭的事實，否則是難以符合該等原則的規定。另一方面，如何確定政府採購工作能達到此兩既概括又抽象的原則對於採購人員來說一般是相當困難的，亦難以在行政運作層面要求所有招標實體能夠適當地實踐該等原則要求的工作。那麼，以具法律約束力或具行政約束力的做法作出規範是易於讓招標實體及採購人員遵守的。

無論以哪一做法，筆者提出下列的建議均是有助於招標實體及/或採購人員在籌備招標工作釐訂較規範化的評審準則。

1. 建議擴大現行評審準則行政性規範的適用範圍——價金比重不少於50%

此建議是把價金項目訂為評審準則中所有考慮因素的重點因素，而且其比重是要佔大多數，即其比重要超過一半。正如上文所述由運輸工務司司長批示核准的《取得資產、勞務及工程開支指引》一樣，受其監督的公共部門及機構需要有效和準確地遵守並執行該指引，使釐訂的評審準則及比重達到其要求。為了類似的規定適用於所有公共部門及機構，可透過適當的立法手段或行政手段訂立有關規定，要求招標實體把每一採購項目評審準則的價金項目比重訂為不少於50%，除較低比重是更適合外，但須附以詳細說明理由。

2. 建議把價金比重訂為各評審項目類別的最高者

獲選中投標書所載的投標金額直接影響到公務的運用，以及適當發揮行政管理工作的效益。一般而言，工程、財貨和服務質素是與其金額成正比例的，其質量和質素越高，相應價格越高。可是，縱使社會大眾期望政府的運作有高效益，但決不能不計成本。有效控制成本，即有效使用公務來發揮能滿足社會大眾的合理期望和基本需求就是政府的工作，這就是與私人範疇的企業以最大營利為目標的主要區別。故此，政府採購項目的價金應該要佔有一定高的評估比重才能反映政府採購項目本身是否能夠滿足社會大眾合理期望和基本需求的價值。為此，在設定採購項目時，應列出所有考慮因素，然後除價金項目外，要把所有個別考慮因素以其目的、性質和歸屬等等的內容綜合起來並予以分為大類項目，此做法便能有效地反映評審時要考慮的項目，而具體地表現出成本與效益。由於此做法是價金項目被視為大類項目，基於要反映或應反映投標價金在評審中的重要性，應在各評審大類項目中，把價金項目所佔比重訂為最高者。而其他大類項目所佔比重就是其包括屬其分類的個別考慮因素所佔比重之和。下表列出有關的分列方式。

表6：建議評審項目所佔比重的關係

| 評審的大類項目 | 項目比重 | 次類項目/考慮因素及相應比重 |
|---------|-----------|---|
| 價金 | P% (最大比重) | (不適用) |
| 大類項目1 | $W_1\%$ | 項目1的考慮因素1 ($W_{11}\%$) 項目1的考慮因素2 ($W_{12}\%$) 項目1的考慮因素x ($W_{1x}\%$) |
| 大類項目2 | $W_2\%$ | 項目2的考慮因素1 ($W_{21}\%$) 項目2的考慮因素2 ($W_{22}\%$) 項目2的考慮因素y ($W_{2y}\%$) |
| | ... | ... |
| 大類項目n | $W_n\%$ | 項目n的考慮因素1 ($W_{n1}\%$) 項目n的考慮因素2 ($W_{n2}\%$) 項目n的考慮因素z ($W_{nz}\%$) |
| 總比重 | 100% | |

除價金比重外，各大類項目的比重計算方式如下：

大類項目1的比重為其考慮因素1、2、3，如此類推，直到最後一個考慮因素x為止所佔比重之和，其計算方程式為：

$$W_1\% = W_{11}\% + W_{12}\% + W_{13}\% + \dots + W_{1x}\% = \sum_{i=1}^x W_{1i}\%$$

大類項目2的比重為其考慮因素1、2、3，如此類推，直到最後一個考慮因素y為止所佔比重之和，其計算方程式為：

$$W_2\% = W_{21}\% + W_{22}\% + W_{23}\% + \dots + W_{2y}\% = \sum_{i=1}^y W_{2i}\%$$

大類項目n的比重為其考慮因素1、2、3，如此類推，直到最後一個考慮因素z為止所佔比重之和，其計算方程式為：

$$W_n\% = W_{n1}\% + W_{n2}\% + W_{n3}\% + \dots + W_{nz}\% = \sum_{i=1}^z W_{ni}\%$$

價金比重P%要分別大於大類項目1的比重W1%、大類項目2的比重W2%、大類項目3的比重W3%，如此類推，直到最後一個大類項目n的比重Wn%為止，而它們之和等於100%，以方程式表示如下：

$$100\% = P\% + W_1\% + W_2\% + \dots + W_n\% = P\% + \sum_{i=1}^n W_i\%$$

3. 發揮評審項目之間的“協同效益”

常見的評審準則各項目均是獨立地被訂立出來。於評審各項目後，把其獲得的相應比重相加便得到有關投標書的分數，然後再與其他投標書所得分數比較。事實上，評審準則的目的是有效評估投標書所載的建議，故其得到的分數應能最有效和最真確地反映投標人透過投標書建議其提供採購項目的最佳價值。那麼，適用於評審項目的評審方法就變得相當重要，這便要適當地釐訂每一評審項目及其比重的計算方法。然而如以上所述，一般的評審項目是獨立地被釐訂及在指定比重幅度內計算其所得比重或分數。

其實，把某些評審項目聯合評審，能得到評審期望達到投標人提出符合招標文件要求要件的良好效益，亦能更準確地認清投標書本身的價值。因此，評審項目的建立應予以關注，每一項目就不一定單純和獨立地被釐訂，反而可以考慮其內在關係聯合起來作為一合併項目來評審。例如，常見的是投標人具有與採購項目有關的技術能力、以及投標人曾供應同類採購項目的經驗，一般認為兩者均是重要的項目，而且會被釐訂出來和評估的，但卻是分開為之。那麼便要留意，兩者在本質上是“相輔相成”的，對有效供應採購項目是能發揮重要作用。倘若投標人毫無經驗但有高超技術，又或極富經驗但僅實施低技術甚至無技術可言，往往不能達到有效且具效益的供應。故此，兩者之間應建立“協同關係”來被評審，才能真正反映出投標人的供應能力。而這個協同關係所發揮的效益是不能單純地把“供應同類採購項目經驗”所得比重和“投標人具有提供與採購項目有關的技術能力”所得比重相加，而應透過兩者之“協同關係”，即是一種效益增值關係，體現於其“協同效益”應得比重。誠然，當其中一個項目沒有得分，即得不到任何相應比重，則不能與另一項目產生協同效益，

祇能計算另一得分的項目而計算僅得的比重。此外，亦鑒於評審項目佔有一定程度的比重，即存在比重上的限制，故此聯合評審項目的協同效益所得比重不能超越該項目所佔比重。

以下試舉“協同效益計分法”的例子：

表7：評審項目包含次類項目及其相應比重

| 評審的大類項目 | 項目比重 | 次類項目/考慮因素及相應比重 | 得分幅度 |
|---------|------|-----------------|--------|
| 供應技術及經驗 | W% | 技術項目x得分佔該W%中的a% | 0 - 10 |
| | | 經驗項目y得分佔該W%中的b% | 0 - 10 |

註：上表內指出參數b的數值為 $100 - a$ ，即 $b = 100 - a$ 。

此協同效益計分法的前提是兩個次類項目必須有得分，否則不產生協同效益，而祇能利用具得分的次類項目之得分，按照其相應比例計算大類項目的比重。

當次類項目x有得分而次類項目y沒有得分時，又或次類項目x沒有得分而次類項目y有得分時，甚至兩個次類項目均沒有得分時，使用“累加計分法”，其計算方程式為：

$$\text{供應技術及經驗所得比重} = [(x \times 10) \times a\% + (y \times 10) \times b\%] \times W\%$$

當兩個次類項目均有得分時，使用“協同效益計分法”，其計算方程式為：

$$\text{供應技術及經驗的比重} = [(\sqrt{(x \times 10) \times a\% + (y \times 10) \times b\%}) \times 10] \times W\%$$

當兩個次類項目均有得分時，得分增長率與其邊際效益的增長率成正比增長，然而次類項目得分越高，邊際效益增長率越趨減少，直到兩個次類項目均得到10分滿分時，便不會出現邊際效益增長。

以下為一較具體的例子說明協同效益。“供應技術”和“供應經驗”兩者聯合形成“供應技術及經驗”項目，佔整體評審比重30%。在此百分比中，供應技術方面佔6成、供應經驗佔4成，各自的得分幅度為0至10分，以整數得分。其計算分數方法適用上述的方程式。

表8：假設評審項目“供應技術及經驗”的“協同效益”的比重及計分方法

| 評審的大類項目 | 項目比重 | 次類項目/考慮因素及相應比重 | 得分幅度 | 計分方法 |
|---------|------|----------------------------------|------------------|---------|
| 價金 | 50% | (不適用) | 0 - 10 | 平常的計分法 |
| 供應技術及經驗 | 30% | 技術佔該30%中的60% 經驗佔該30%中的40% | 0 - 10 | 協同效益計分法 |
| 其他項目1 | 10% | 其他項目1的次類項目1佔6% 其他項目1的次類項目2佔4% | 0 - 10 0 - 10 | 累加計分法 |
| 其他項目2 | 10% | 其他項目2的次類項目1佔5% 其他項目2的次類項目2佔5% | 0 - 10 0 - 10 | 累加計分法 |

對於相同的評審項目，下表分別以平常使用的次類項目比重的累加計分法和以聯合評審項目的協同效益計分法所得比重進行比較：

表9：以“協同效益計分法”和“累加計分法”計算評審項目比重的比較

| 技術項目 (x) 得分 (佔30%的 60%) | 經驗項目 (y) 得分 (佔30%的 40%) | 以不同計分法計算 “供應技術及經驗”項目的所佔比重 (30%) | |
|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|-------|
| | | 協同效益計分法 | 累加計分法 |
| 1 | 1 | 9.49 | 3.00 |
| 2 | 3 | 14.70 | 7.20 |
| 3 | 6 | 19.44 | 12.60 |
| 3 | 8 | 21.21 | 15.00 |
| 4 | 5 | 19.90 | 13.20 |
| 5 | 4 | 20.35 | 13.80 |
| 6 | 5 | 22.45 | 16.80 |
| 6 | 7 | 24.00 | 19.20 |

| 技術項目 (x) 得分 (佔30%的 60%) | 經驗項目 (y) 得分 (佔30%的 40%) | 以不同計分法計算 “供應技術及經驗”項目的所佔比重 (30%) | |
|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|-------|
| | | 協同效益計分法 | 累加計分法 |
| 7 | 8 | 25.81 | 22.20 |
| 7 | 9 | 26.50 | 23.40 |
| 9 | 8 | 27.82 | 25.80 |

從上表載有依兩種計分法所得“供應技術及經驗”項目之比重，在次類項目相同得分的情況下，依協同效益計分法所得比重是高於累加計分法所得者，這意味着，具有較高技術及/或較多供應同類採購項目經驗的投標人具有較高的競投優勢，此乃在符合公平競爭的前提下，能夠達到招標實體甄選較適合投標人作為供應商或承攬人為其有效提供擬採購項目之目標。

