

探討政府採購物有所值原則中的合理價格*

鄧達榮**

一、引言

公共部門及機構為了履行其法定職務及推動社會、經濟和文化發展，除了由本身工作人員執行工作外，往往會在市場上物色合適的個人或企業，委託他們代替公共部門及機構完成有關工作。此委託和受託關係就是透過政府採購行為所達成的締約而形成的。在政府採購行為中，公共部門及機構基本上是在眾多獲接納的投標書或報價書中挑選提出最佳條件者，由提交該投標書之投標人或提交該報價書的報價者獲得判給。政府採購工作的重點不是投標人或報價者的資格有多好、管理能力有多佳、或投標金額或報價金額有多低，而是在於他們提出與採購項目有關的建議方案有多優秀，才會令到實質上所訂立的採購合同載有優厚的條款。事實上，在不同採購項目的市場上是存在着很多出色和優秀的公司，可是最出色和優秀的公司未必能在政府採購中脫穎而出而獲得訂立合同的機會，徵結在於公共部門及機構於政府採購中的期望是取得最物有所值的採購項目，而非僅與市場上最優秀的公司訂立採購合同。其實，任何公司祇要符合採購實體預先訂立的投標人或報價者的資格，其遞交的投標書或報價書便會獲得接納，且會被評審。一般人認為，祇要投標人或報價者能對採購項目提供最佳的解決方案，便可贏得採購合同的機會。可是在實務工作中，公共部門及機構要求的不單祇是針對採購項目的出色且符合要求的解決方案，而是要求一套具尚佳整合性的建議項目，包括建議價格、投標人或報價者的質素、執行採購項目的優秀解決方案、以及履行採購合同

* 原文於2014年10月16日在“第六屆——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。

的條件等等要達到適當的比例，而此比例是要反映到公共部門及機構取得有關採購項目要達到最物有所值之目的。然而，甚麼是物有所值？如何能夠在政府採購工作中找到最物有所值的投標書或報價書所載的建議？本文會嘗試就此等問題進行闡述和剖析，希望從中找到以物有所值原則訂立評審準則的各項評審項目的一些啟示和方法，以及相應比重，尤其是合理價格應佔的比重。

二、適用於政府採購的物有所值原則

澳門特別行政區公共部門及機構在財政運作方面均要遵守經第28/2009號行政法規修訂的第6/2006號行政法規規定的《公共財政管理制度》，當中有專門章節規範“開支許可”，其第十七條規定“給予開支許可須根據下列條文所載規則及特別適用於各類開支的法律規定為之”。在該條款中所指的“下列條文所載規則”係指第十八條至第二十一條的規定；至於“特別適用於各類開支的法律規定”，對政府採購來說是指經第30/89/M號法令修訂的第122/84/M號法令（以下稱為第122/84/M號法令）的規定。《公共財政管理制度》第十八條第一款規定許可開支的審查必須包括三個要件，其中一個要件是開支的許可必須符合“效率、效力及經濟原則”。該條第三款對該原則作出進一步的規定，“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”。在經濟角度看此規定，它就是所謂的“成本效益原則”。高比率的成本效益表示成本和效益之間存在大差距的比例。以 c 表示成本，以 e 表示效益，其比率可以 $c:e$ 表示。當 $c:e$ 大於1，且比率越高，表示成本效益越低；反之，當 $c:e$ 少於1，且比率越低，表示成本效益越高。在一般情況下，成本不斷增加，效益的增加祇會呈邊際增長，即是效益的增長率低於成本的增加率。

在此必須留意，對於政府採購來說，一個成本效益很高的採購項目不一定能滿足公共部門及機構的需求，這是基於有關效益未必能達到公共部門及機構預先設定其要求的水平。因此，在政府採購工作

中，最合適的投標書和報價書所載的建議內容必須達到一定程度的效益的。

換言之，政府採購工作不取決於最具成本效益的項目，而是取得達到一定效益的項目。那麼，公共部門及機構是否必須取得最大效益的項目呢？首先要考慮的是，政府採購必須是具有成本效益的項目，即成本效益比率必須少於1，否則不應予以考慮；其次，公共部門及機構取得達到預先設定效益水平的採購項目，俾使能履行任務便足夠，否則，會增加其取得項目的成本，耗用不必支付的公帑。這便構成政府採購工作必須遵守的“善用公帑原則”。

過往，部分人士誤以為是以“價低者得原則”進行採購，即是以提出最低價的投標書或報價書就是對政府財政開支最有利而判給遞交該投標書的投標人或該報價書的報價者。可是，該投標書或報價書所載採購項目的效益很可能未達到要求的水平。

目前在西方經濟發展較先進的國家中，“物有所值原則”才是現代政府採購或公共採購法律制度所確立和必須遵守的。從經濟角度看，此原則的含意是指在生產過程中投入和產出之間的比例，以產出作為基數，比例越低者，表示該產出越物有所值。投入是指生產成本，產出是指透過生產所帶來的收益，兩者均不限於金錢。而在政府採購工作中，投入不是採購項目的價格，而是指採購項目的使用壽命週期的成本。¹在這考量中，物有所值原則是基於善用公帑原則實行的。因此投標人或報價者提出投標書或報價書不一定以載有最低價格者會獲得判給，但是價格仍是最重要的考慮因素之一，故在一些採購項目的評審設計中已把它訂為“合理價格”，而且要佔有一個相當高的比重。

誠然，政府採購工作不單祇考慮價格因素和執行採購項目的效益，而且更含有履行其他公共政策和參與商業活動的因素，如維持公平競爭、廉潔採購、環保採購政策、社會保障政策、勞動政策等等，

1. 宋麗穎、王滿倉編：《政府採購》，西安，西安交通大學出版社，2007年10月第1版，第28頁。

從而肩負起社會經濟和文化、可持續發展和廉潔守信等等方面的責任。然而，公共部門及機構仍有責任以最低成本，包括採購項目的合理價格、較低的採購行政成本、較低的使用成本等因素來取得滿足所要求效益的採購項目。綜合此等責任，成為以物有所值原則取得採購項目必要承擔的主要任務。於政府採購工作中，如何體現物有所值原則取得採購項目，是取決定為甄選投標書或報價書所制訂的評審準則，在澳門特別行政區現行與政府採購有關的程序法中訂為“判給標準”。公共部門及機構祇要基於物有所值原則擬訂評審投標書或報價書的準則，便可為善用公帑、提高成本效益的行政工作做好準備。在實務政府採購工作中，不存在一套劃一標準設計的評審準則來評估不同類別的採購項目，但在法律規定中是有制訂評審準則的指導性規定，故對於具體的採購項目祇是因應其性質、類別、功能、規格等等個別性因素而作出公共部門及機構本身認為適合的設計來制訂評審準則。

三、現行政府採購項目中合理價格的重要性

（一）最近五年政府採購項目中價格在評審準則中所佔比重

現行與政府採購有關的開支制度明確規定必須以招標方式或諮詢方式進行採購工作，採購項目必須基於預先釐訂的評審準則進行評定。無論是以哪一採購方式，依法訂立的評審準則必須包括“價格”項目，而在實務上宜被訂為“合適價格”或“合理價格”。

在現行法律規定中，以諮詢方式展開採購的任何項目祇是獲得公共部門及機構邀請的公司才可報價，即是祇有相關採購實體及被諮詢實體才得知有關項目的資料。然而，對於以招標方式進行採購的項目，必須依法規定公佈有關的採購機會。下表列出在過去五年公佈於《澳門特別行政區公報》的招標公告數目。

表一 在2009年至2013年間，公佈於
《澳門特別行政區公報》與政府採購有關的招標公告數目

年度 監督 實體	2009				2010				2011				2012				2013			
	財貨	服務	工程	總數																
CE	0	2	1	3	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
SAJ	4	7	7	18	4	6	4	14	13	9	10	32	12	17	7	36	14	24	3	41
SEF	8	2	0	10	8	2	1	11	8	4	0	12	9	1	0	10	8	4	0	12
SS	13	4	0	17	8	5	0	13	16	3	0	19	20	6	0	26	21	4	0	25
SASC	26	34	17	77	46	35	20	101	47	52	16	115	68	39	13	120	31	43	26	100
SOPT	5	10	29	44	2	10	25	37	8	3	48	59	3	15	34	52	0	3	28	31
總數	56	59	54	169	68	58	51	177	92	72	74	238	112	78	54	244	74	78	57	209

備註：

† CE代表直接隸屬於行政長官的實體；SAJ代表受行政法務司司長監督的實體；SEF代表受經濟財政司司長監督的實體；SS代表受保安司司長監督的實體；SASC代表受社會文化司司長監督的實體；SOPT代表受運輸工務司司長監督的實體。

1. 在實務上，價格項目訂立於取得財貨及服務招標評審準則的比重

為了具體和確實地瞭解公共部門及機構在取得財貨及服務招標工作中釐訂評審準則的價格項目所佔比重，筆者透過《澳門特別行政區公報》搜集資料，並進行分析。

在2009年至2013年間透過《澳門特別行政區公報》公佈取得財貨的招標合共有402項，其中有90份公告包含評審準則。藉著表二列出的內容可見，包含評審準則的公告中超過半數的價格項目所佔比重低於50%，最低者僅佔20%，祇有一個採購項目釐訂此最低價格比重；而最高者則為70%，有11個採購項目釐訂此最高價格比重。值得注意，受運輸工務司司長監督的實體在釐訂其評審項目的比重，按照他發出的內部批示——第15/SOPT/2009號批示——核准的《取得資產、勞務及工程開支指引》第三條規定，價格項目的比重應不少於50%，除非

具合理原因的特別情況外。然而，當中有一個受運輸工務司司長監督的實體訂立了價格比重為45%的評審準則。

表二 在2009年至2013年間，公佈於
《澳門特別行政區公報》與取得財貨有關的招標公告內，
釐訂於評審準則的不同價格比重的數目

價格比重 (P)	CE	SAJ	SEF	SS	SASC	SOPT	所有實體
P ≤ 25%	0	0	0	0	1	0	1
25% < P < 50%	0	0	34	1	10	1	46
P = 50%	0	1	1	1	3	8	14
50% < P ≤ 75%	0	2	5	1	14	7	29
75% < P	0	0	0	0	0	0	0
總數	0	3	40	3	28	16	90

備註：

† CE代表直接隸屬於行政長官的實體；SAJ代表受政法務司司長監督的實體；SEF代表受經濟財政司司長監督的實體；SS代表受保安司司長監督的實體；SASC代表受社會文化司司長監督的實體；SOPT代表受運輸工務司司長監督的實體。

在同一期間內，公佈取得服務的招標公告合共345份，其中有155份公告包含評審準則。當中，藉著表三列出的內容可見，評審準則包含的價格項目比重等於或低於25%級別的有7個，最低者為10%，其次是15%和20%。在價格項目比重高於75%級別中，有4個評審準則包含最高的價格比重，為90%；次之有1個評審準則包含比重為85%的價格項目；再次之有5個評審準則包含比重為80%的價格項目。可是，在表三內尚有3個服務採購項目的評審準則沒有為價格項目訂立比重，而其選定最佳投標書的做法是，首先是訂立招標項目的質量評審項目，當投標人建議的招標項目符合某一百分比之質量時，就在當中挑選提出最低價格建議者為獲判給人。於受運輸工務司司長監督實體公佈的公告中，有1個評審準則的價格比重為20%，遠低一般要求不少於50%的規定。

表三 在2009年至2013年間，公佈於
《澳門特別行政區公報》與取得服務有關的招標公告內，
釐訂於評審準則的不同價格比重的數目

價格比重 (P)	CE	SAJ	SEF	SS	SASC	SOPT	所有實體
$P \leq 25\%$	0	0	3	0	3	1	7
$25\% < P < 50\%$	0	3	2	0	33	0	38
$P = 50\%$	0	3	1	0	16	16	36
$50\% < P \leq 75\%$	0	0	0	1	47	13	61
$75\% < P$	0	1	0	0	9	0	10
價低者得	0	0	0	0	0	3	3
總數	0	7	6	1	108	33	155

備註：

† CE代表直接隸屬於行政長官的實體；SAJ代表受政法務司司長監督的實體；SEF代表受經濟財政司司長監督的實體；SS代表受保安司司長監督的實體；SASC代表受社會文化司司長監督的實體；SOPT代表受運輸工務司司長監督的實體。

2. 在實務中，價格項目訂立於展開公共工程承攬招標評審準則的比重

為了具體和確實地瞭解公共部門及機構在招標工作中釐訂評審準則的價格項目所佔比重，筆者透過《澳門特別行政區公報》搜集資料，並進行分析。

2009年至2013年間透過《澳門特別行政區公報》公佈公告展開公共工程的公開招標和預先評定資格的限制招標合共有290項。當中，藉著表四列出的內容可見，評審準則中包含價格項目比重最低者為25%，僅有1個；其次是35%，同樣是1個；再次則為40%，僅有2個。至於含有最高價格比重80%的評審準則有1個；含有第二高價格比重70%的評審準則有41個；含有第三高價格比重65%的評審準則有10個。

在表四中價格比重級別以“其他”表示者，由受社會文化司司長監督的其中之一個實體公佈的11份工程公告沒有載明評審準則。另外由受運輸工務司司長監督的實體公佈的3份公告中，其中2份公告載明評審準則訂立的第一階段是評審質量，當質量項目得分達到某一百分比者便進入第二階段，從中挑選提出最低價格建議者為獲判給人；另1份公告載明評審準則訂立的第一階段是評審質量，當質量項目得分達到某一百分比時，再進行下一階段的諮詢，但沒有載明以甚麼準則挑選獲判給人。

表四 在2009年至2013年間，公佈於
《澳門特別行政區公報》與展開公共工程有關的招標公告內，
釐訂於評審準則的不同價格比重的數目

價格比重 (P)	CE	SAJ	SEF	SS	SASC	SOPT	所有實體
P ≤ 25%	0	0	0	0	1	0	1
25% < P < 50%	2	0	0	0	1	2	5
P = 50%	0	11	0	0	15	20	46
50% < P ≤ 75%	0	19	1	0	64	139	223
75% < P	0	1	0	0	0	0	1
其他	0	0	0	0	11	3	14
總數	2	31	1	0	92	164	290

備註：

† CE代表直接隸屬於行政長官的實體；SAJ代表受政法務司司長監督的實體；SEF代表受經濟財政司司長監督的實體；SS代表受保安司司長監督的實體；SASC代表受社會文化司司長監督的實體；SOPT代表受運輸工務司司長監督的實體。

(二) 合理價格在評審準則所佔多少比重才能反映採購項目是物有所值？

1. 評審項目中的價格應為合理價格

在任何的政府採購工作中，公共部門及機構必須為擬取得的採購項目估算價格，從而基於此估算價格及其他因素來挑選適當的採購方

式。此採購項目的估算價格應在展開採購的時刻，符合澳門地區和市場上人力、物力和技術資源等因素而釐定；否則便難以反映在澳門地區市場上的價值。因此，此估算價格視為“估算的市場價格”，或一般上稱為“估計金額”。

一般人認為，在政府採購工作中應以“價低者得”原則挑選提出最低建議價格的投標人或報價者，待他獲判給和訂立合同後成為財貨或服務的提供者，或工程的承建商。雖然價格是政府採購評審工作中一個重要的考慮因素，但並非唯一的決定性因素。在採購項目質量達到要求水平的前提下，儘管“低價”可節省公帑且可讓公共部門及機構能取得財貨或服務，或完成工程項目，可是，必須視乎“低價”的程度才能確定能否接納。倘若低價是市場正常價格幅度內的較低者或最低者，那便是合理低價和可獲接受的；倘若低價是低於市場正常價格幅度，則此低價是不合理和未能反映市場的正常價格。那麼，便可推定提出此低價的投標人或報價者企圖或嘗試企圖以視為掠奪性價格的不合理低價或低於成本價²擾亂正常市場運作和秩序或扭曲市場來達到他本身的目的，就是務求把其競爭對手排擠於市場之外。此乃違反公平競爭的做法。如果此投標人或報價者持續地作出此行為，會令經濟實力較弱的企業倒閉而降低市場內之競爭，導致祇具較強經濟實力的企業能夠繼續在市場上生存而出現寡頭壟斷；倘若該投標人或報價者以其龐大的經濟實力繼續以掠奪性價格投標或報價而使餘下的競爭對手離開市場，最終會出現完全壟斷的局面。此後，該投標人或報價者便可操控相關市場而為所欲為，不單會令公共部門及機構在政府採購中蒙受損失，甚至會損害居民的利益。

此外，倘若所有投標人或報價者建議的價格均高於市場價格，在採購項目質量達到要求水平的前提下以“價低者得”原則挑選提出最低價的投標人或報價者成為供應商或承建商，此所謂“低價”仍是高於市場價格。在此必須注意，若此所謂“低價”是稍高於市場價格而具合理或客觀理由解釋者，仍可視為合理價格；倘若此所謂“低價”

² 低於成本價可視為“虧本出售”。按照現行《商法典》第169條規定，“以低於成本價格或取得價格出售，而此係將某一競爭者或一些競爭者排擠出市場之策略，則視為不正當競爭”。

是遠高於市場價格者，明顯是有關投標人或報價者欲謀取暴利，這便是視為“卡特爾價格”的不合理價格，同樣是違反公平競爭的做法。此時，亦有理由相信該等投標人或報價者之間存在合謀，欲以“圍標”方式謀取不當利益，此屬破壞廉潔採購的典型行為之一。

2. 如何能使評審準則反映物有所值？

政府採購的本意是公共部門及機構透過取得財貨和服務、以及展開公共工程來履行其職務及推動社會、經濟和文化的可持續發展，為此便能與提出最符合其要求的建議的財貨供應商、服務提供者或承攬人訂立合同。公共部門及機構為取得最物有所值的採購項目，必須依靠和配合良好設計的評審準則才能確立，否則，有上佳設計的投標文件或諮詢文件，以及有提出優秀建議的投標書或報價書，評審委員會亦不能有效地挑選到合適的投標書或報價書。

實務上，為取得最物有所值的採購項目必須考慮以下三個方面：

第一方面，就是由公共部門及機構透過招標文件或諮詢文件提出的“要求”或“要件”，包含以下幾個類別：（1）必須滿足工作需要、達到工作所需的適當水平或完成工作目標，亦即要達到和符合為採購項目訂立的技術規格；（2）投標人或報價者的財政、物資、技術和人力資源和能力；（3）以及執行政府採購合同。由此等類別組成的要求便視為“綜合質量”的要求。倘若訂立的要求或設定的要件過低，很大機會在完成採購後導致得物無所用。倘若訂立的要求或設定的要件過高，很大機會找不到合適的財貨供應商、服務提供者或工程承建商；又或，儘管有投標人或報價者的建議符合此高要求或要件，基於成本效益的邊際增長使其建議價格亦會相應地高昂。因此，在政府採購工作中，祇要採購項目的要求或要件的水平達到業界認可的標準或水平、滿足社會和大眾的期望或他們認定的標準便可，就無必要在實質上釐訂過高的質量要求。

第二方面，就是投標人提出的“建議”。此建議是投標人為滿足公共部門及機構訂立所有要求或要件而提出的，包括採購項目之價格和綜合質量。如要求或要件沒有對應的建議，有關投標書或報價書視

為不符合最低質量要求而不應被評審；至於建議項目的內容不能達到要求或要件指定的水平或標準，表示建議項目的內容低於質量要求而不合格，儘管有關投標書或報價書的總評分是合格甚至是最高分者，但是部分質量不達標而不應被評定為最佳投標書或報價書並獲判給。就此，由要求和建議兩方面互相交織而成的關係所得出的結果必須在一適當的比例範圍內才能視為物有所值的採購項目，此為一般所稱的“高性價比”。如果比例失當，其比率就是偏離物有所值應處於的比例範圍而導致不能找到合適的投標或報價建議，嚴重的會出現以卡特爾價格或掠奪性價格的投標或報價。

第三方面，就是表現出適當比例，反映物有所值的“評審準則”。首先，評審準則包含的各個評審單項必須對應載於招標文件或諮詢文件，尤其是承投規則或承攬規則、又或諮詢規則的所有要求和要件，故此可就投標人或報價者提出的建議基於預先釐訂的計分方法逐個評審，否則，在不能完全評審對應所有要求或要件而提出的建議，便不能有效地物色到最物有所值之採購項目，亦不能公平地評審投標人或報價者提交的投標書或報價書；其次，如何能夠設計到此所謂的適當比例，甚至是黃金比例的評審準則？在實務工作中具相當大的爭議性，往往受到籌備採購工作的人員或其上級本身的知識、專業能力、價值觀、對採購項目的認識程度和認知能力等等因素影響而異。然而，政府採購是別於個人或私人的採購，在決定採購項目的價值或是否物有所值並非取決於該等個人或主觀因素或個人喜好，而是公共部門及機構在實施公權力時能達到她履行職務的生產效益、向社會大眾問責的價值、社會大眾對政府的期望值、或社會大眾要求政府的表現值等等；換句話說，一方面，社會大眾要求政府要為公眾著想、有良好表現。對政府採購來說，社會大眾要求的就是採購項目要具備優良的綜合質量以及有效地發揮的功能和作用，而且要符合公共利益；另一方面社會大眾亦要求政府不要浪費公帑、適可而止地運用政府的財政資源。那麼，公共部門及機構便要在採購項目的價值和綜合質量兩方面取得適度的平衡，此平衡處於位置，即平衡點就達到政府採購項目物有所值的水平。

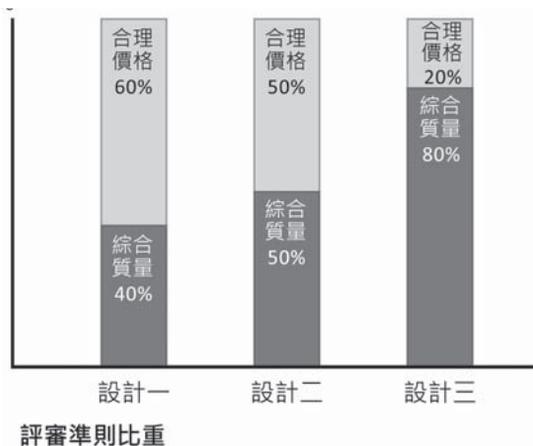
3. 合理價格是否應佔評審準則的百分之五十？

鑒於不同採購項目之標的各異，公共部門及機構對採購項目的需求與社會大眾的期望亦有分別，故採購項目的物有所值便不能一概而論。上文已闡述政府採購工作中適用的物有所值原則是建基於善用公帑原則，並且要符合法律規定的成本效益原則。由此可以推定，成本是有效地運用政府的財政資源，效益則是採購項目的綜合質量對政府需求的滿足度及能夠發揮的作用。因此，在設計達到物有所值的評審準則時，必須考量兩個層面：形式設計的考量和內容設計的考量。

(1) 形式設計的考量

形式設計的考量是評審準則的外在或表面上的思考，就是合理價格與綜合質量所佔比重的考量，分別有三個外表上形式：第一、合理價格的比重高於綜合質量的比重；第二、合理價格和綜合質量的比重各佔一半；第三，合理價格的比重低於綜合質量的比重。

圖一：評審準則中合理價格與綜合質量所佔比重之設計



筆者認為，為了取得最物有所值的採購項目，行政當局必須在有效運用財政資源及發揮採購项目的功能和作用兩方面取得平衡；換句話說，是投標人或報價者以合理價格投標或報價，應佔評審準則一半的分數，另一半分數應反映於投標書或報價書的建議內容中。建議內

容越佳，即具越佳的質量，亦越能滿足採購實體提出的要求或要件，越能發揮擬提供採購项目的功能或作用。為此，祇要從評審準則的外觀著手，便可達到形式上的平衡，即合理價格和綜合質量兩者的比重各佔一半，兩者同樣重要，令取得的採購项目物有所值。可是，此僅作為一個參考基準。在實務中，各公共部門及機構會為擬取得的採購项目釐訂不同比重的價格和各質量項目來取得其認為物有所值的採購项目。值得注意的是，合理價格項目或綜合質量項目的比重應在一合理幅度範圍內增加或減少。若合理價格所佔的比重超過百分之五十（如圖一的設計一所示），而且越高，祇要有關採購项目達到要求的質量，表示公共部門及機構對有關採購项目著重其開支管理；反之，若合理價格所佔的比重低於百分之五十（如圖一的設計三所示），而且越低，表示公共部門及機構越關注採購项目的質量。

為瞭解在形式上釐訂的評審準則，即瞭解評審项目的比重之關係，以下擬訂合理價格項目和綜合質量項目在不同得分趨勢下，基於上述三個評審準則設計會得到的總分進行思考，剖析合理價格比重與綜合質量比重在不同比例下是否能使公共部門及機構取得物有所值的採購项目。

一般上，得分的設計採用一百分制，合格分數通常訂為50分，亦有訂為60分。若訂定的合格分低於50分者，會被視為過度寬鬆；若訂定者高於60分，會被視為較為嚴格，甚至十分嚴格。

對於合理價格項目的得分，得分越高通常表示有關投標書或報價書的建議價格越佳或越合理。在此必須強調，越佳或越合理的價格不一定是最低價格；對於綜合質量項目得分，得分越高通常表示有關投標書或報價書的建議採購项目的綜合質量越佳或越高。

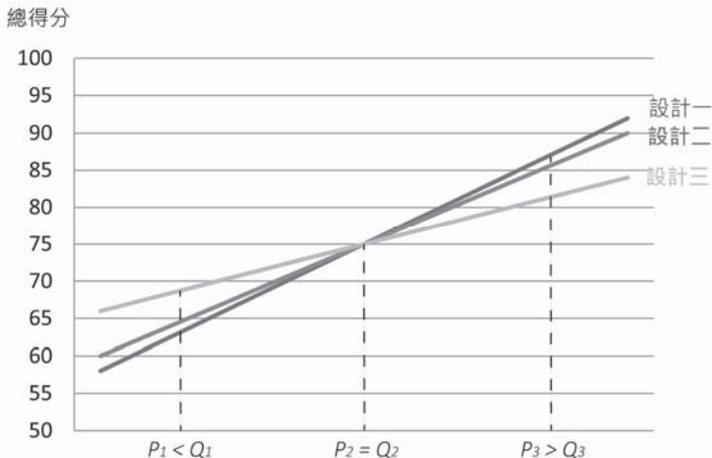
a) 在評審準則的合理價格項目得分和綜合質量項目得分均上升的模式下，不同評審準則設計的相應得分

此評審項目得分的模式是，合理價格項目的得分和綜合質量項目的得分均持續上升，在表五所示的假設得分中，合理價格項目的得分由低於綜合質量項目得分一起上升，直到最後的得分高於綜合質量項目的得分，即是前者的上升率較後者高，故此由兩者得分劃出的得分上升線會出現相交點，亦是評審準則的三個設計總得分線之相交點。

表五 在合理價格項目和綜合質量項目得分均上升的模式下，
評審準則之三個設計所得總評分的變化趨勢

假設得分		評審準則設計一			評審準則設計二			評審準則設計三		
合理價格項目得分	綜合質量項目得分	合理價格項目所佔分數(60%)	綜合質量項目所佔分數(40%)	總評分(100%)	合理價格項目所佔分數(50%)	綜合質量項目所佔分數(50%)	總評分(100%)	合理價格項目所佔分數(20%)	綜合質量項目所佔分數(80%)	總評分(100%)
50	70	30	28	58	25	35	60	10	56	66
55	71	33	28.4	61.4	27.5	35.5	63	11	56.8	67.8
60	72	36	28.8	64.8	30	36	66	12	57.6	69.6
65	73	39	29.2	68.2	32.5	36.5	69	13	58.4	71.4
70	74	42	29.6	71.6	35	37	72	14	59.2	73.2
75	75	45	30	75	37.5	37.5	75	15	60	75
80	76	48	30.4	78.4	40	38	78	16	60.8	76.8
85	77	51	30.8	81.8	42.5	38.5	81	17	61.6	78.6
90	78	54	31.2	85.2	45	39	84	18	62.4	80.4
95	79	57	31.6	88.6	47.5	39.5	87	19	63.2	82.2
100	80	60	32	92	50	40	90	20	64	84

圖二：在合理價格項目和綜合質量項目得分均上升的模式下，評審準則之三個設計所得總評分的演變圖



在此得分的模式下，當價格項目得分低於綜合質量項目得分（ $P_1 < Q_1$ ）時，由於設計一是著重合理價格的得分，故它不能達到此設計之目的和發揮其長處，使其得出的總分較設計二和設計三為低。

當合理價格項目和綜合質量項目的得分相同（ $P_2 = Q_2$ ）時，即出現臨界得分時，該三個設計的總得分相同，表示無論以哪一設計進行評審均得到相同的評審結果。

當價格項目得分高於綜合質量項目得分（ $P_3 > Q_3$ ）時，由於設計一著重較佳或較合理的建議價格，故計算所得的總分較另外兩個設計所得分數為高。

基於設計一的評審結果是著重採購項目的合理價格，以及設計三的評審結果是著重採購項目的綜合質量，在投標人或報價者提出的建議在該兩個評審項目取得的分數均高於其他投標人或報價者取得的分數的情況下，無論是以哪一評審準則設計評分，該投標人或報價者提出的建議必定獲得最高的總分。

在此舉例，假設投標人甲提出的投標書所載的建議價格和質量分別在合理價格項目和綜合質量項目得到65分和73分，而投標人乙分別得到80分和76分，依照表五展示評審準則設計一計算的總得分，投標人甲得到總分68.2分，而投標人乙得到總分78.4分，即投標人乙提出的建議較投標人甲的為佳；倘若依照表五展示評審準則設計三計算的總得分，在同樣得分的條件下，投標人甲得到總分71.4分，而投標人乙得到總分76.8分，同樣是投標人乙提出的建議較投標人甲為佳，祇是他們所得總分之差距收窄，由所得總分差10.2分收窄至5.4分，這是基於設計一是著重合理價格所致。總之，由於投標人乙在合理價格項目和綜合質量項目所得分數均高於投標人甲所得者，故無論以哪一評審準則的設計進行評審，投標人乙均會獲得總分較投標人甲的為高。

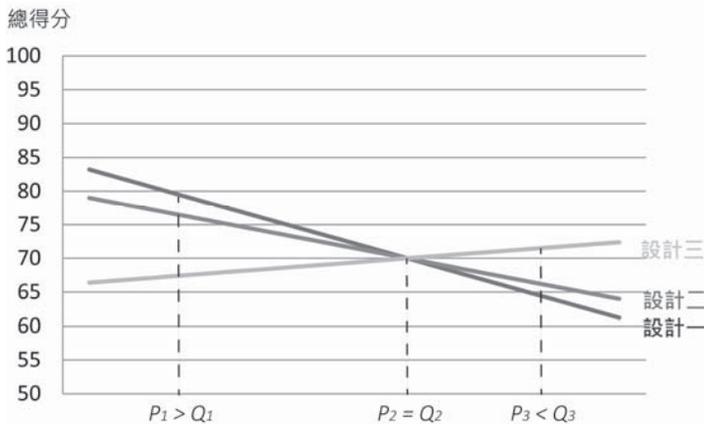
b) 在評審準則的合理價格項目得分下降和綜合質量項目得分上升的模式下，不同評審準則設計的相應得分

此評審項目得分的模式是，合理價格項目得分持續下降，而綜合質量項目的得分不斷上升，在表六所示的假設得分，合理價格項目的得分由高分持續下降和綜合質量項目的得分由低至高不斷上升，在此下降和上升而劃出的線性變化會出現相交點，這點便是此得分模式的轉捩點，評審結果就是經過這點起著相反的轉變。

表六 在合理價格項目得分下降和綜合質量項目得分上升的模式下，評審準則之三個設計所得總評分的變化趨勢

假設得分		評審準則設計一			評審準則設計二			評審準則設計三		
合理價格項目得分	綜合質量項目得分	合理價格項目所佔分數(60%)	綜合質量項目所佔分數(40%)	總評分(100%)	合理價格項目所佔分數(50%)	綜合質量項目所佔分數(50%)	總評分(100%)	合理價格項目所佔分數(20%)	綜合質量項目所佔分數(80%)	總評分(100%)
100	58	60	23.2	83.2	50	29	79	20	46.4	66.4
95	60	57	24	81	47.5	30	77.5	19	48	67
90	62	54	24.8	78.8	45	31	76	18	49.6	67.6
85	64	51	25.6	76.6	42.5	32	74.5	17	51.2	68.2
80	66	48	26.4	74.4	40	33	73	16	52.8	68.8
75	68	45	27.2	72.2	37.5	34	71.5	15	54.4	69.4
70	70	42	28	70	35	35	70	14	56	70
65	72	39	28.8	67.8	32.5	36	68.5	13	57.6	70.6
60	74	36	29.6	65.6	30	37	67	12	59.2	71.2
55	76	33	30.4	63.4	27.5	38	65.5	11	60.8	71.8
50	78	30	31.2	61.2	25	39	64	10	62.4	72.4

圖三：在合理價格項目得分下降和綜合質量項目得分上升的模式下，評審準則之三個設計所得總評分的演變圖



在此得分模式下，當合理價格項目得分高於綜合質量項目得分（ $P_1 > Q_1$ ）時，由於設計一是著重合理價格的得分，故它能有效地達到此設計的目的和發揮其長處，使其得出的總分較設計二和設計三為高。

當合理價格項目和綜合質量項目的得分相同（ $P_2 = Q_2$ ）時，該三個設計的總得分相同，表示無論以哪一設計進行評審均得到相同的評審結果。

當合理價格項目得分低於綜合質量項目得分（ $P_3 < Q_3$ ）時，由於設計三是著重採購項目的綜合質量，故令綜合質量項目得分按比例增加，使到計算所得的總分較另外兩個設計所得的總分為高而佔有優勢。

基於設計一的評審結果是著重採購項目的合理價格，設計三的評審結果是著重採購項目的綜合質量，對於投標人或報價者提出之相同建議，以不同的評審準則設計下進行評分，會出現相反的結果。

在此舉例，假設投標人丙提出的投標書或報價書所載的建議價格和質量在合理價格項目和綜合質量項目分別得到80和66分，而投標人丁分別得到60分和74分，依照表六顯示評審準則設計一計算總評分，投標人丙得到總分74.4分，而投標人丁得到總分65.6分，即投標人丙建議的採購項目比較投標人丁的為佳；可是，在同樣得分的條件下，若以該表顯示評審準則設計三計算總評分，投標人丙得到總分68.8分，而投標人丁得到總分71.2分，此時則是投標人丁建議的採購項目比較投標人丙的為佳。

c) 增加綜合質量項目的比重未必能取得高質量和有效發揮效益的採購項目

經剖析以上兩個典型得分模式的例子，從合理價格項目和綜合質量項目的正比和反比得分可見，在表五的例子中，祇要兩個項目的得分同時增加，以該三個評審準則設計的任一設計進行評審，以該兩個項目得分最高者計算得出的總分或結果均為最佳；在表六的例子中，是較能反映現實的例子，一般是能提出較佳質量建議者的綜合質量項

目得分會較高，可是其建議價格亦會相應地提高，表示合理價格項目所得分數會較低。

在此兩例子的評審準則設計一和設計三中，所佔比重較高的評審項目祇會對有關項目得分較高的採購項目有利。具體地說，如果是合理價格項目所佔評分比重高於綜合質量項目者，祇要投標人或報價者的建議價格優於其他投標人或報價者，其得分會因應較高評審比重而“放大”，從而提高了獲判給的機會。可是在實質的建議中，其價格祇是按照預設的計算方式進行評分。由於合理價格之得分祇是經過“放大”而非特別具優勢，評審準則設計一會對提出最佳建議價格和較具質量的投標人或報價者有利；如果是綜合質量項目所佔計分比重高於合理價格項目者，祇要投標人或報價者的建議綜合質量高於其他投標人或報價者，其得分會因應較高的評審比重而“放大”從而提高獲判給的機會。可是在實質的建議中，其質量祇是按照預設的計算方式進行評分。由於綜合質量之得分祇是經過“放大”而非特別超卓，評審準則設計三是會對較高建議質量和較佳建議價格的投標人或報價者有利。由此可見，在評審準則中把質量項目訂定所佔較高的比重，而並非對建議採購項目的質量有嚴格要求的，這祇會利於提出具有較佳質量建議的採購項目得到獲判給的機會而已。

(2) 內容設計的考量

內容設計的考量是評審準則的內在或實質上的思考，就是評審項目中各評審單項的得分計算方法的考量。上文提及的綜合質量項目，實務上是由能反映建議項目的質量單項結合而成的，主要可在三方面考慮給付採購項目的質量：投標人或報價者、採購項目本身、以及採購合同。對於投標人或報價者本身的質量，包括投標人或報價者的管理水平、經驗、擁有給付採購項目的技術和能力、商譽和誠信、財務能力、人力資源的專業資格及其具有的技術能力等等；對於採購項目本身的質量，包括規格和行業標準、供應方案或施工方案、培訓計劃、工作手冊或使用手冊的編製、技術支援等等；對於採購合同的質量，包括倉儲和運送、給付期、支付方案、保養和維護、以及售後服務等等。

上文指出公共部門及機構欲取得較高質量的採購項目增加其綜合質量項目的比重，但此做法祇是在表面上放大質量的得分，而實質上有關建議項目的質量未必是特別優秀。誠然，要為取得高質量的採購項目，應在內容上或實質上著手，即為不同的質量單項訂立更高或嚴格的要求，為此，可以在兩方面考慮：在得分方面和在質量本身方面。

首先是在得分方面，為了建議的採購項目能達到公共部門及機構提出的要求，各質量單項經預先釐定的計分方法評定，必須取得合格分數，否則，有關質量單項便不符合有關質量的最低要求。倘若公共部門及機構欲提高相關質量單項的質量，可要求較高的合格分數，如在100分制下，合格分數由50分提高至70分。此時，祇要有關質量單項經評定所得分數等於或高於70分便是合格者，該建議質量單項就是具有較高的質量。

其次是在質量本身方面，不同質量單項的質量評定基準是因應其特性個別地被釐訂出來的。故此，提高質量項目的質量水平便要從其內容方面設計更高的要求，即是質量項目要提高其要求或要件的水平。此時，祇要建議質量達到高水平或符合高規格的要件，便是高質量的建議質量單項。例如，對於公司質量管理資格，由祇要投標人或報價者取得ISO9000認證的質量管理資格便符合要求，提高至投標人或報價者必須取得“全面品質管理”（TQM, Total Quality Management）的組織管理資格才符合要求。此時，祇要投標人或報價者取得“全面品質管理”的認證，便符合公司質量管理資格項目並取得較高分數。

五、結語

為了有效選定最能符合政府要求財貨的供應商、服務的提供者或工程的承建商並與其訂立合同，釐訂適當的評審準則來評審投標書或報價書是尤其重要。此所謂“適當的評審準則”在於其有效和合適的設計能選定的建議項目必須基於成本效益和善用公帑的前提下達到最物有所值，否則，儘管取得的項目達到高於要求的效益，但是政府亦

會相應地增加的無必要的開支。由於政府採購工作並非以個人立場和觀點來作出決定，而是與政府採購有關的工作人員必須為了行政當局和社會大眾的利益著想，故此在物色獲判給人的過程中必須在政府量入為出、應付則付和公共需要之間取得平衡，且必須基於此方面的考慮方能正確地釐訂評審準則的所有評審項目、其計分方法及其適當比重。

在現行法律中，祇是概括地把評審準則的主要評審項目規定出來，此外再沒有更詳細和具體的規範。這是法律給予公共部門及機構指導方向和在一定的框架內有足夠的自由度釐訂符合不同需要的採購項目。然而，目前是存在一份僅適用於受運輸工務司司長監督的實體的行政性批示，當中包含對評審準則作出相對法律規定較明確的指導性規定，尤其是規定合理價格項目的比重在一般情況下不能低於百分之五十，除非具有合理的理由才可訂立較低的百分比。無論如何，為取得採購項目而設計的評審準則大體上可分為兩個主要部分：合理價格和綜合質量。

那麼，為了取得最物有所值的採購項目，一般人認為，祇要在評審準則中釐訂某一程度比重的評審項目便可達到此目的。例如，倘若要取得較高質量的採購項目，把評審質量的項目的比重提高便能得到較高質量的建議項目；倘若要取得較佳價格的採購項目，把價格項目或合理價格項目的比重提高便表示重視建議項目的價格。其實，此做法祇是把計算有關評審項目所得分數透過其所佔比重在總得分中“放大”，即是突出其優點而已，實質上並非特別地優越。因此，這做法實際上祇是於外表上著手的做法。

其實，以較有效的方法取得最物有所值的採購項目相對以上於外表上做法是要求較高的技術，就是內在或實質上的做法。採購項目的質量應反映於投標者或報價者向公共部門及機構建議項目本身的質量上，因此，如果公共部門及機構欲取得較高質量的建議項目，祇要提高採購項目的規格或要求建議項目達到較高的水平便可。當然，在市場上較高質量項目的價格是相對地較高的，故此為取得較高質量的建議項目的對應價格應該是合理價格，否則，便出現俗語所謂的“一分錢一分貨”及“平嘢冇好嘢”的情況。如果出現高質量低價格的情

況，便有機會出現以掠奪性價格投標或報價。此時，對於取得最物有所值的建議項目應兼顧綜合質量項目和合理價格兩者的比重，且應為均等或相對均等，否則，會做成偏頗某一方面而失衡，導致選定的建議項目不是在眾多建議項目中的最物有所值。

就此分析和論述，為了在採購工作中挑選最物有所值的建議項目，是以內在或實質上的做法較為符合質量和價格的平衡，才能有效善用公帑和使到公帑的運用具成本效益。然而，此做法是要求採購人員具備較高的專業和技術性，針對個別採購項目的性質和採購的標的才能設計和釐訂達到最物有所值採購項目的評審準則。

