

澳門特別行政區政府採購的判給及相關行為

鄧達榮

[摘要] 澳門特別行政區政府採購的公開招標程序必須按照法律規定執行，當中涉及一些決定性行為必須通過具有相關權限的實體審理才能繼續進行嗣後步驟，尤其是關鍵的判給及相關行為，採購實體才能與獲判給人訂立採購合同。然而，現行兩部政府採購的程序法所規定判給及相關行為的具權限實體不完全相同，且在實務上採購實體的人員又會把相關行為呈交予本身具權限、獲授權或獲轉授權的實體審理；另一方面，現行法律沒有規限判給的形式而給予採購實體以自由裁量的方式決定“整體判給”或容許“部分判給”，從而由一個或多個獲判給人給付採購項目，引致許可一個總開支或多個個別開支，以及訂立一份或多份採購合同的情況。可是，現正進行政府採購法的改革而提出的法案規定在一個採購程序中只能選擇一份投標書而作出判給，此種情況無疑會對實務工作造成影響。對有關行為和情況逐一剖析，可使採購人員瞭解法律規定並依法執行採購工作。

[關鍵詞] 政府採購 公共採購 判給實體 判給 許可開支 採購合同 澳門

引言

澳門特別行政區政府公共部門及機構無論以哪一採購方式展開採購程序，均是以訂立採購合同為依歸。把採購項目的給付判給某一投標人或報價者是先決且必須的條件，否則不能依法與有關投標人或報價者訂立採購合同並由他向採購實體供應財貨、提供服務或施工。既然判給是採購程序中的關鍵行為，尤其是一個權力的實施或行使，故並非在政府內部的任何人員均具有判給權。在現行的政府採購法律制度中，採購程序大致上可分為招標程序和諮詢程序兩類，而判給權只是被明文規定在招標程序法中。由於不存在諮詢程序的法律規定，判給權和行使該權力的實體便不能被確定下來而變得可商權，又或只能借助招標程序法規定的概念套用於諮詢程序中。

此外，新的《公共採購法》正處於擬訂的過程中，澳門特別行政區政府已於2020年1月發出其法案的初稿，並以此作為參照基礎進行政府的內部諮詢。當中明確地訂定判給及判給實體的意思。從而可瞭解此規定與現行政府採購法律制度規定者之間的異同。因此，本文嘗試基於法定招標程序的規定，論述和剖析判給行為及相關行為的法律關係，以及其正確執行的做法。

作者簡介：鄧達榮，中國政法大學法學博士、獨立研究員（澳門）。

一、現行政府採購法律制度規定的判給及相關行為

在採購程序中，作為關鍵步驟的判給是在評審投標書階段後的一個重點行為，亦是採購程序中的一個決定性行為。倘若沒有判給或不作出判給、或作出不判給，是不能訂立採購合同的，即不能達到透過政府採購尋找到合適供應商、服務提供者或承攬人為其履行職務之根本性目的。

目前澳門特別行政區政府採購法律制度訂定六種採購方式，分別是公開招標、預先評定資格的限制招標、無預先評定資格的限制招標、書面諮詢、口頭諮詢和免除諮詢。前三者屬招標類別；後三者屬直接磋商類別。

儘管採購方式分為兩類，但現行政府採購法律制度只明確地為招標方式訂定程序步驟，尤其是具體地訂定公開招標程序的步驟，故此本文只能基於法定招標程序的規定論述判給及相關行為。對此，目前規範取得財貨及服務的招標程序法的第 63/85/M 號法令和規範公共工程承攬合同法律制度的第 74/99/M 號法令均規定招標程序的各個步驟，當中更訂定判給的意思。

（一）判給的意思

對於取得財貨及服務，按照第 63/85/M 號法令第四十一條（判給的定義及通知）第一款規定“判給係指判給實體接納其意屬的投標人之投標書之決定”，其第三條第二款規定“招標結果由判給實體作出最後決定”。對於展開公共工程承攬，按照第 74/99/M 號法令第九十九條（判給之定義及通知）第一款規定“判給係指定作人接納其意屬之投標人之投標書之決定”。

由此可見，在法律規定上，判給是一個決定，而且是為了達到所展開招標程序之標的之關鍵決定，由判給實體或定作人接納由意屬投標人提交的投標書的一個法定行為，而有關投標人便會成為獲判給人。從另一角度看，這表示採購實體為達到其期望的最終目的而展開招標程序，由判給實體或定作人為其決定誰是獲判給人，並由具權限實體與之訂立採購合同。對此必須強調，如屬免除訂立書面合同者，判給實體或定作人就是該具權限訂立合同的實體；^①如須訂立書面合同者，判給實體或定作人就不一定是具簽訂書面合同權限的實體，而必須由具權限者為之。

（二）整體判給和部分判給的區別

基於以上的定義引伸出一個可進一步思考的問題，就是在一個招標程序中，採購實體可把採購項目的給付判給多少個投標人？又或會訂立多少份採購合同？

在現行政府採購法律制度中沒有此方面的明文規定或限制，那便視乎採購實體自行作出的行政性決定。一般上，採購實體展開採購程序是為了訂立一份採購合同，又或只判給

^①按照第 5/2021 號法律第六條規定重新公佈經修訂的第 122/84/M 號法令第十一條第二款規定：“如屬免除製作書面合同，且獲判給人製作的投標書符合適用於招標程序或直接磋商程序的法定要件，只要判給人以文件方式接受獲判給人的投標書，即完成合同的訂立。”

能滿足採購項目所有需求內容的一個投標人為獲判給人，並與他訂立一份採購合同和由他供應財貨、提供服務或施工。

大多數的採購項目是一個完整的項目或為一個整體而不能分割為兩個或以上的子項目或分項，固然是判給單一投標人並由他給付，此模式屬“整體判給”。可是實務上會面對另一情況，就是某些採購項目本身並非一個完整的整體，或者是由多個可獨立存在的子項目或分項組合而成的一個整體，為了提高行政效益、避免出現或被懷疑進行規避的情況（如被視為分拆採購），採購實體只為該類採購項目展開一個採購程序。考慮到採購項目在執行上是否具有獨立性或特殊性，又或在市場可供應的情況，判給實體可把採購項目完整地判給能完全滿足所有分項需求的一個投標人為獲判給人，此屬“整體判給”；又或可把各個分項分別判給最能滿足相應分項需求的兩個或以上的投標人分別為獲判給人，那麼此模式便屬“部分判給”，又或稱為“分批判給”。

誠然，為確保採購程序在執行上的公平性和公正性，採購實體必須把採購項目的判給方式——只是整體判給或容許部分判給——載明於向投標人提供的招標文件內，而該招標文件必須依法事先得到上級具權限實體核准；換言之，有意投標人在獲取招標文件後為編製投標書而瞭解採購項目的要求及相關條件時便知道有關的判給將會是整體判給抑或是容許部分判給。

（三）具判給權的實體

鑑於取得財貨及服務的招標程序和公共工程承攬的招標程序分別由兩部法律規範，其作出判給的具權限實體亦分別基於該兩部程序法所作之規定。對此，本分節就分別論述有關的具權限實體及其兼具的權限。

（1）取得財貨及服務招標程序的判給實體之權限

在取得財貨及服務的招標程序中，就法律規定取得財貨及服務的“判給係指判給實體接納其意屬之投標人之投標書的決定”來說，既然規定判給實體所作出的決定就是判給，其蘊含的意思表示或可推定判給實體具有取得財貨及服務的招標的判給權，但當中沒有訂定或限制判給實體是自然人抑或是法人，那便取決於權限的持有人而定。不過從此權限的表面上看，判給權是沒有程度之劃分，只有行使或不行使之分別。儘管如此，在法律規定上，判給實體行使判給權是基於或連繫到另一個可量度的因素為依據，此為能夠許可開支的限額，即是法律把判給權與許可開支權聯繫起來而成為互相連繫之權力。按照第 63/85/M 號法令第三條第一款規定“為本法規之效力，本身具有許可有關開支的權限之實體或獲授予此權限之實體，視為判給實體”，換句話說，判給權成為許可開支權的附帶權力，從而成為具權力程度的權限而非只是行使與否的權限。由此可見，取得財貨及服務項目招標程序的判給實體同樣是具許可開支權的實體。這樣，利於判給實體在招標程序中審理判給建議書時實施判給決定，並且能同時許可擬執行合同所產生的開支。

在實務上，採購人員編製的判給建議書呈上至具許可開支權限的實體作出判給並許可開支，此與法律規定者相符。

(2) 公共工程承攬的定作人之權限

(2.1) 定作人具有的法定權限

對於公共工程承攬，第 74/99/M 號法令第三條第一款規定“公共工程承攬合同之當事人為定作人及承攬人”，以及其第二款規定“定作人係指透過合同與承攬人訂定某一工程施工之法人，並為其利益而提供施工”。對此規定者，考慮到公共工程承攬的標的物為澳門特別行政區的工程項目，由某一公共部門履行其肩負的職務而展開該工程項目，從而屬於該公共部門或由其負責的公共工程項目，故作為法人的定作人應是展開該公共工程項目的公共部門，即為公法人。再者，既然定作人為公共工程承攬合同的當事人之一，此蘊含該法律規定賦予定作人訂立公共工程承攬合同的職權，否則定作人不能成為公共工程承攬合同的當事人。由此可延伸推定，倘若公共工程承攬合同以書面方式訂立，有關工程的公共部門或定作人便有權簽訂合同。由於公共部門或定作人為公法人，必須由作為或能代表其最高領導機關的自然人負責簽訂合同。^①

於此，結合上文曾述及公共工程承攬的“判給係指定作人接納其意屬之投標人之投標書之決定”，從其蘊含的意思或可推定定作人具有公共工程公開招標程序的判給權。由於定作人為展開公共工程項目的公共部門，故有關公共部門具有由其展開工程項目的判給權。同樣地，由於公共部門或定作人為公法人，必須由作為或能代表其最高領導機關的自然人負責判給。此權限則只有行使或不行使之分。

然而，第 74/99/M 號法令及其他法規均沒有把判給權連繫到任何權限的規定，如許可開支權；或進一步解釋，沒有把具判給權的定作人與具許可開支權的實體以任何形式聯繫在一起。那表明，公共工程招標程序的定作人與具許可開支權的實體本質上是具有不同權限的實體。

無論如何，綜合以上闡述的內容，定作人就是展開公共工程項目的公共部門或機構，為該公共工程項目的判給實體，同時兼具權限與承攬人訂立公共工程承攬合同。由此可見，定作人依法為該兩權限的本身具權限實體。

(2.2) 定作人在實務上所實施的權限

在實務上，在評標委員會評審所有獲接納的投標書及選定意屬投標人提交的投標書後，採購人員便編製判給建議書上呈至具許可開支權限的實體作出公共工程承攬的判給和許可相關開支，此與法律規定由定作人作出判給有別，值得商榷。

至於訂立書面合同方面，法律規定由定作人，即展開工程的公共部門與承攬人訂立合

^①倘若有關公共部門為非自治部門或行政自治部門，其最高領導機關為局長或等同職務的人員。倘若為自治部門及機構，其最高領導機關則為行政管理委員會或等同的合議機關。由於行政管理委員會為合議機關，同屬法人，故需要由自然人才能作出簽訂合同的行為，則由其主席為之。

同，但在實務上，除非作為有關公共部門的領導機關的自然人獲得其直屬的行政長官授予或獲得其監督實體（即司長）轉授予簽訂採購合同的權限外，公共工程承攬合同只能由其直屬的行政長官或其監督實體（即司長）與承攬人簽訂。此方面亦與上文所闡述法律規定的做法有別，同樣值得商榷。

（四）判給及相關行為的審理

採購實體展開採購程序的最終目的是訂立採購合同，由合同相對人為其履行職務而供應財貨、提供服務或施工，故判給某一投標人為與其訂立採購合同之先決條件。與此同時，必須為履行採購合同所產生的開支而作出許可。再者，倘若有關採購合同必須以書面形式訂立，亦必須事先核准已由意屬投標人同意的合同擬本。

為作出上述的判給、許可開支和核准合同擬本的行為，在採購程序中，採購人員必須提請相關目的之建議書予相應的具權限實體審理相關的法定行為。

以上分節已論述分別在取得財貨和服務及在公共工程承攬的招標程序中的具判給權的實體及其兼具的權限。至於核准合同擬本的權限，基於取得財貨及服務的招標程序和公共工程承攬的招標程序所訂立合同有不同的法律基礎。對於前者，是按照第2/1999號法律《政府組織綱要法》第十五條規定“行政長官行使《澳門特別行政區基本法》、其他法律和行政法規規定的職權”，此蘊含的職權包括法律賦予行政長官核准合同擬本的權限。現任行政長官透過其行政命令，不論取得財貨及服務或工程的開支金額多寡，授予五名司長核准擬訂立書面合同的擬本的權限，^①而當中只有運輸工務司司長在合同金額不超過某一特定限額的條件下，把核准擬訂立合同擬本的獲授予權限轉授予受其監督的實體的領導。對於後者，第74/99/M號法令第一百零五條（擬本之核准）明確規定“合同擬本須經有權限許可有關開支之實體核准，……”。於此明確可見，只要具有足夠權限許可採購開支的實體，便同樣有權核准相關合同的擬本。可是在實務上，核准公共工程合同擬本的具權限實體有別於上述法律所訂者，而是與核准取得財貨及服務合同擬本的做法相同。

總之，對於招標程序來說，經評審投標書後，緊隨的程序步驟就是必須由相關的具權限實體審理三個法定行為並落實正面決定，才能與獲選中的投標人訂立合同，分別是：1) 判給提交意屬投標書的投標人為獲判給人；2) 許可意屬投標書所載的金額作為採購實體執行採購合同的開支；3) 倘屬以書面方式訂立合同者，核准獲意屬投標人同意的合同擬本。依法作出該等行為的相應具權限實體表列如下（表1）。

^①第五屆澳門特別行政區政府行政長官把部分權限授予五名司長的行政命令分別為：（1）經第84/2021號行政命令修訂的第180/2019號行政命令——將若干行政長官的執行權限授予行政法務司司長；（2）經第85/2021號行政命令修訂的第181/2019號行政命令——將若干行政長官的執行權限授予經濟財政司司長；（3）經第86/2021號行政命令修訂的第182/2019號行政命令——將若干行政長官的執行權限授予保安司司長；（4）經第87/2021號行政命令修訂的第183/2019號行政命令——將若干行政長官的執行權限授予社會文化司司長；（5）經第88/2021號行政命令修訂的第184/2019號行政命令——將若干行政長官的執行權限授予運輸工務司司長。

表 1 現行政府採購的招標程序法中之對應判給及相關行為的各個法定具權限實體

招標程序中 關鍵的審理行為	取得財貨及服務		公共工程承攬	
	具審理行為權限的實體	第 63/85/M 號法令	具審理行為權限的實體	第 74/99/M 號法令
1. 判給	具許可開支權限的實體 * (兼具判給權，視為判給 實體)	第三條第一款 及第四十一條 第一款	定作人	第九十九條第一款
2. 許可開支			具許可開支權限的實體 *	/
3. 核准合同擬本 #	本身具權限實體 (行政長 官)、獲授予或獲轉授予 核准合同擬本權限的實體	/	具許可開支權限的實體 *	第一百零五條
4. 簽訂書面合同	本身具權限實體 (行政長 官)、獲授予或獲轉授予 簽訂書面合同權限的實體 †	/	定作人 ‡	第三條第一款及 第二款

備註：

* 具許可開支權限的實體能許可開支的限額之權限由法律賦予的，又或獲授予或獲轉授予的。具體和特定開支金額的許可權限受到相關法律規範。

核准合同擬本的權限屬行使或不行使者。有關實體所具有核准合同擬本的權限可由法律賦予的、又或獲授予或獲轉授予的。不同的具核准合同擬本權限的實體受到不同法律規範。

† 簽訂書面合同的權限屬行使或不行使者。有關實體所具有簽訂書面合同的權限可由法律賦予的、又或獲授予或獲轉授予的。不同的具簽訂書面合同權限的實體受到不同法律規範。

‡ 在實務上的做法是，公共部門的公共工程項目的承攬合同由其直屬的行政長官或其監督實體（即司長）與承攬人簽訂合同；倘若作為定作人的公共部門或機構的領導機關按個別採購合同獲行政長官授予或其監督實體轉授予簽訂相關合同的權限，則由該公共部門或機關的領導簽訂合同。

表格來源：作者自製。

上表綜合所示，如本節第（三）分節第（1）點所述，按照法律規定，取得財貨及服務的判給和許可開支由同一實體審理，而核准合同擬本和簽訂書面合同則視乎某實體所具有的權限而定為同一或不同實體；至於公共工程承攬方面，判給和簽訂書面合同依法是同一作人，而且受法律規定為法人，而許可開支和核准合同擬本的則為同一具許可有關開支權限的實體審理。由此可見，雖然兩部程序法所訂須審理行為的相同，但審理有關行為之具權限實體依法規定則不相同。基於有關法定程序規定的做法不同或不一致，使到不同類別採購項目的程序須適用相關的處理做法，此會令到採購人員執行不同類別採購項目應實行相應的招標程序步驟而混淆、甚至不正當或違反法定步驟或方法執行相關的程序步驟，不利於採購實體依法實施招標程序；反之，倘若執行取得財貨及服務和公共工程的招標程序的步驟相同，以及審理相關行為所訂的具權限實體一致，利於採購人員更清晰和準確執行相關的程序步驟而可避免作出不正當甚至違法的行為。

(1) 判給及相關行為的建議書

在此再次強調，採購實體為取得財貨及服務或展開公共工程而開展採購程序，旨在選定提交最佳條件或合適投標書的投標人並與他訂立採購合同，而合同形式依法分為兩類：其一是簽訂書面合同；其二是以私文書證明合同的效力。故此，如訂立合同為第二類者，在採購程序中便毋須執行“確定合同擬本”和“簽訂書面合同”之步驟。對此，為了更清晰地瞭解上呈建議書的審理行為，以下按照兩類合同的形式進行論述。

(1.1) 在必須簽訂書面合同的情況下審理判給及相關行為

按照法定招標程序的步驟，在評審所有獲接納投標人提交的投標書後，若能選定投標書，即能選中提交意屬投標書的投標人，在作出判給前，採購實體必須送交合同擬本予獲選中的投標人發表意見。若獲其同意者，該投標人便可獲得判給。為此，如果同一實體兼具判給權、許可開支權及核准合同擬本權，相關的採購人員只須編製一份稱為判給建議書的文件，當中必須依法載明許可開支的要件，^①呈交同時兼具該三個權限的實體審理；如否，相關的採購人員應對應具相關權限的實體編製兩份或三份建議書並呈交予具相應權限的實體審理。其後，經執行嗣後法定步驟後，便可依法簽訂書面合同。採購合同一經簽訂，立即有效。

招標程序中由評審投標書起至簽訂書面合同為止的主要步驟節錄如下（圖 1）。

圖 1 招標程序中由評審投標書起至簽訂書面合同為止過程中的主要步驟



圖片來源：作者自製。

(1.2) 在以私文書證明合同效力的情況下審理判給及相關行為

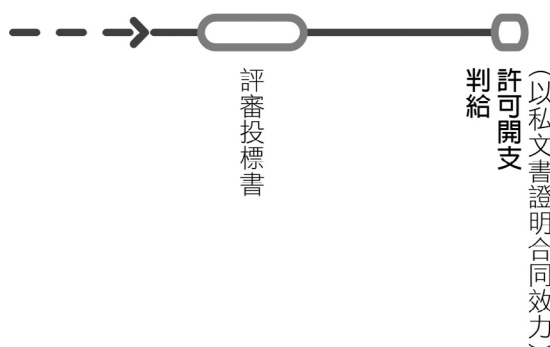
按照法定招標程序的步驟，在評審所有獲接納投標人提交的投標書後，若能選定投標書，即能選中提交意屬投標書的投標人，該投標人便可獲得判給。此時，其實已能依法確定有關採購項目的給付是否符合訂立書面合同的要件。倘若不符合法定訂立書面合同的條件，又或符合條件但屬於免除情況者，則毋須訂立書面合同。就此，如果同一實體兼具判給權和許可開支權，相關採購人員只會編製一份稱為判給建議書的文件，當中必須依法載明許可

^①按照第 2/2018 號行政法規《預算綱要法施行細則》第三十三條第一款規定：“開支許可必須符合下列要件：（一）具法律依據；（二）符合財政上的規範；（三）符合經濟、效率及效益原則。”

開支的要件，^①呈交同時兼具該兩個權限的實體審理；如否，相關的採購人員應編製一份判給建議書並呈交判給實體或定作人作出判給決定，以及同時編製另一份依法載明許可開支要件的建議書呈交具許可開支權限的實體審理。一旦獲得判給，即判給實體或定作人在判給建議書上作出判給，表示其接受投標人的投標書，即完成合同的訂立；換言之，此表示以作為私文書的意屬投標書證明的採購合同為有效者。

招標程序中由評審投標書起至判給為止的主要步驟節錄如下（圖 2）。

圖 2 招標程序中由評審投標書起至判給為止過程中的主要步驟



圖片來源：作者自製。

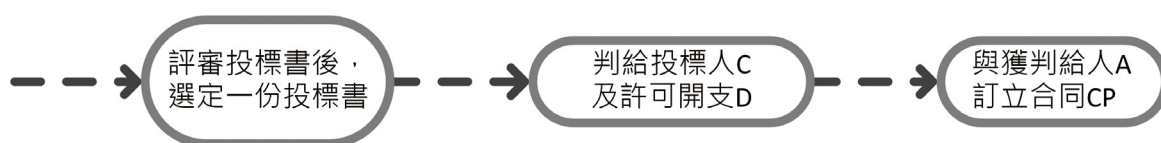
(2) 判給、許可開支和訂立合同的關係

正如前文已述，判給方式不受法律限制，採購實體可按照採購項目的性質和組成形式透過行政決定採用“整體判給”或容許“部分判給”，從而引伸在同一採購程序中相關的許可開支金額和訂立合同數目的兩個問題出來。對此，以下分析其依法執行的方法。

(2.1) 整體判給的執行方法

基於採購項目的性質或採購實體決定採購項目必須完整地給付，只會判給提交意屬投標書的投標人作為唯一的獲判給人並與他訂立合同。在此情況下，許可開支的金額就是該投標人提交的投標書所載者，而當獲判給後，該金額將成為所訂立合同的金額（圖 3）。

圖 3 整體判給的許可開支和訂立合同的關係



圖片來源：作者自製。

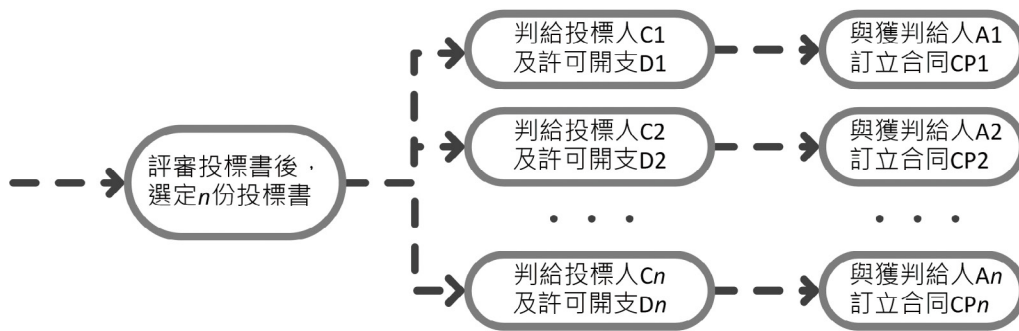
^①按照第 2/2018 號行政法規《預算綱要法施行細則》第三十三條第一款規定：“開支許可必須符合下列要件：（一）具法律依據；（二）符合財政上的規範；（三）符合經濟、效率及效益原則。”

就圖 3 所示，判給實體把採購項目的給付判給投標人 C，其投標書所載的金額作為擬許可的開支 D，以及必須由具足夠許可開支限額權限的實體予以許可，其後，投標人 C 便成為唯一的獲判給人 A，而該獲許可的開支會成為採購合同 CP 的金額，而訂立的合同就不論以書面合同簽訂抑或以私文書證明合同的效力亦然。

(2.2) 部分判給的執行方法

基於採購項目的性質及其組成包含兩個或以上的分項，在不影響給付的質量和效益及適當的行政決定下，除可把所有分項適當地判給一名投標人外，亦可把兩個或以上的分項適當和分別地判給不同的投標人，並與之訂立合同。對於後者，許可開支的金額並非一個總金額，而是分別為兩份或以上意屬投標書所載相關分項所對應的金額，且該等金額將分別成為與該等獲判給人訂立合同的金額。在此強調，既然是部分判給，當中有機會出現採購實體所需的部分分項沒有合適的建議而不作出判給的可能性（圖 4）。

圖 4 部分判給的許可開支和訂立合同的關係



圖片來源：作者自製。

透過圖 4 所展示的情況，能更清晰地解說部分判給、許可相關開支和訂立相應合同的關係。由於是部分判給，判給實體可把採購項目的不同分項分別判給提交相應意屬投標書的兩個或以上的投標人，並與之訂立相應獲許可金額的採購合同。

在判給方面，倘若經評審所有獲接納投標人所提交的投標書後，選定載有符合需求分項的 n 份意屬投標書，基於上文已述“判給係指判給實體接納其意屬的投標人之投標書之決定”和“判給係指定作人接納其意屬之投標人之投標書之決定”，故判給 n 個投標人（例如判給投標人 C1、投標人 C2 至投標人 Cn）就是作出 n 個決定。

在許可開支方面，由於是部分判給，即是由 n 個意屬投標人提交的投標書所建議的某些分項獲選中，從而對應 n 個金額，具許可開支權限的實體則分別許可 n 個開支（即分別許可開支 D1、開支 D2 至開支 Dn），而並非許可 n 份意屬投標書的一個總額（總額 DT 為開支 D1、開支 D2 至開支 Dn 之和）；再者， n 份投標書獲選定及 n 個投標人獲判給，表示將訂立 n 份合同，從而將支付 n 份合同的金額，故此，具許可開支權限的實體之許可限額是以個別開支金額（即開支 D1、開支 D2 至開支 Dn）而定，而並非以總額 DT 而定。

在訂立合同方面，由於已判給 n 個投標人為獲判給人，採購實體會分別與該 n 個獲判給人（獲判給人 A1、A2 至 An）訂立採購合同，即訂立 n 份採購合同，分別為採購合同 CP1、CP2 至 CP n ，而訂立合同的方式會因應個別合同金額及其情況而定，會出現三個可能性：1) 所有合同均以簽訂書面合同方式訂立；2) 部分合同以簽訂書面合同方式訂立，另外的則以私文書證明合同的效力；3) 所有合同均以私文書證明合同的效力。

二、新的《公共採購法》法案訂定的判給及相關行為

（一）判給的法定意思

目前，澳門特別行政區政府正在展開政府採購法的改革工作，並於 2020 年 1 月透過內部諮詢發出新的《公共採購法》法案（以下簡稱為“法案”），其第四條規定該法用詞的定義，當中的（一）項規定“‘判給’，是指判給實體在本法律所規定採購程序的範圍內選擇一份已提交投標書的行政行為”。按照此規定的判給情況可預見，將來採購實體展開的每一個採購程序，只會由判給實體選定一份投標書，此表示只判給一名投標人為獲判給人並與他訂立採購合同。由此可見，將來合法的判給純粹是整體判給。可是，在實務工作上，採購實體為提高行政效益或確實為了實際需要，必須擬訂某些採購項目由兩個或以上的子項目或分項組合而成。在此試舉出一個典型性的例子，就是由財政局負責展開的年度性中央採購——新的《公共採購法》訂為“集中採購”。目前中央採購包括八個採購項目或把採購項目分為八個類別，為此而展開八個公開招標程序，其中第五號公開招標為“辦公室及攝影用品”。在 2020 年展開該公開招標中包含 740 個分項，實務上稱為物品項目。倘若將來不能以部分判給實行工作，必須為其所包括的分項逐一展開採購程序，會為執行中央採購的實體帶來沉重的工作壓力，並有違現代化公共行政提高行政效益的倡議及期望。

（二）判給和相關行為的權限

在該法案中，同樣訂定判給實體的意思，其第四條（八）項規定“‘判給實體’，是指具權限許可判給和擬進行開支的作出的實體”。由此可見，判給實體依法具有兩個在採購程序中的關鍵權限，其一是判給權，是一個行使或不行使的權力，具決定性；其二是許可開支權，視乎不同限額多寡而能行使的權限，具限度性。那麼，有關實體能許可開支的限額是由法律賦予、獲授予或獲轉授予者。倘若有關實體具有足夠許可開支金額的權力而成為判給實體，則能行使判給的權力，故許可開支權和判給權具有關聯性，並且依法成為由同一實體同時實施的相關權力。

此外，按照該法案第二百零五條第一款規定“倘若需要訂立書面合同或簽署替代文書，判給實體在判給行為後或在判給的同時核准有關擬本”，表示核准書面合同或其替代文書的擬本同樣為判給實體所具有之權力。由此可推定，判給權和核准書面合同或其替代文書擬本權為相關權力。

結合以上兩段所述內容，許可開支權、判給權和核准書面合同或其替代文書擬本權為相關權力；亦即是說，只要一實體具有許可開支權，那便依法同時兼具另外兩個權力，此利於在採購程序的判給步驟在同一具權限實體的權限範圍內一併實施。

另一方面，該法案亦規定具有簽訂書面合同及簽署替代文書權限的實體。按照法案第二百零三條的規定：“一、在不影響下款規定的情況下，由採購實體的最高領導人負責代表簽訂合同及簽署替代文書。二、當採購實體為享有行政及財政自治權的機構，無論合同金額多少，其代表由有關的組織法規指派的機關負責。三、為着上款的規定效力，當合議機關具有權限時，視其代表已授予有關主席。”由此規定可見，採購實體本身是展開採購程序的實體，依法同時為簽訂書面合同或簽署其替代文書者。鑑於公共採購的採購實體為公法人，而簽署人必須為自然人，故該法案明確規定由採購實體，即由有關公共部門及機構的最高領導人或機關的主席進行簽署。

就以上四個權限的規定（表2），清晰地可見相應的具權限實體均明確地由法案規定，無論採購實體展開採購程序為執行的公共工程承攬、租賃財貨和取得財貨及服務，相比現行政府採購法律制度所規定者，將能為不同類別的採購項目所展開的公開招標程序達到一致性的做法，利於採購實體及其人員執行相關行為的工作。

表2 新《公共採購法》法案規定的公開招標程序中對應判給及相關行為的各個法定具權限實體

公開招標程序中的關鍵審理行為	執行公共工程承攬、租賃財貨和取得財貨及服務	
	具審理行為權限的實體	新《公共採購法》法案相關條文
1. 判給	判給實體 (取決於具許可開支權，許可開支的限額視乎法律賦予、獲授予或獲轉授予者而定)	第四條（八）項
2. 許可開支		第二百零五條第一款
3. 核准書面合同或其替代文書的擬本		
4. 簽訂書面合同或簽署其替代文書	採購實體的最高領導人或最高領導機關的主席	第二百零三條第一款、第二款及第三款

表格來源：作者自製。

總結

為了履行職務，公共部門及機構展開採購程序旨在與第三者訂立採購合同，由其供應財貨、提供服務和施工，並向他支付有關費用。在採購程序中，尤其是在法定的招標程序步驟中，判給為最關鍵和決定性行為，否則不能訂立採購合同，從而亦毋須許可開支。倘若須以書面方式訂立合同，還須核准合同擬本及簽訂合同。由此四個行為組合而成重點審理事項，必須由相關的具權限實體為之。

在現行政府採購法律制度中，特別是在規範取得財貨及服務的招標程序法的第 63/85/M 號法令和公共工程承攬合同法律制度的第 74/99/M 號法令中，由於兩者規定的招標程序步驟不完全相同，故其規定須審理行為相關的具權限實體本質上同樣並不全完相同。對於新的《公共採購法》法案所規定者，為執行公共工程承攬、租賃財貨和取得財貨及服務而展開的採購程序訂定四個審理行為——判給、許可開支、核准書面合同或其替代文書的擬本、以及簽訂書面合同或簽署其替代文書，對應各採購項目作出審理的具權限實體是全完相同的，此利於採購實體及人員以一致的方法處理不同採購項目的工作。

另一方面，現行的政府採購法律制度沒有規定或限制判給方式，採購實體會因應需要和市場的供應情況而採用“整體判給”和容許“部分判給”（或稱“分批判給”）的做法，從而形成採購實體展開一個採購程序可能只會訂立一份採購合同或會訂立數份採購合同的情況。對於後者，具許可開支權限的實體分別許可個別獲判給投標人擬給付部分分項的相應金額，而非一筆過許可所有獲判給投標人能給付分項的總額。然而，新的《公共採購法》法案訂明在一個採購程序中只判給一個投標人，即限制任何採購程序的判給必須為“整體判給”，此規定未能配合採購實體的實務所需且會為採購實體帶來沉重的行政工作負擔；反之，新的《公共採購法》所規定者應能更有效地配合實際工作所需。

總而言之，新的《公共採購法》法案為採購程序，尤其是公開招標程序的關鍵審理行為明確及清晰地訂定相關的具權限實體，令執行各類採購項目所展開程序而須審理的行為達到一致性的效果，利於採購人員執行工作。可是，對於法案只限定整體判給的做法值得商榷。鑑於新的《公共採購法》所規定的內容仍未落實，現時仍是良好時機對其所擬定的內容作出適當和符合實務所需的調整，以免影響行政效益。

[責任編輯 陳超敏]

[校對 吳浩彭 黃耀岷]