廉政公署
ICAC

公共機構採購防貪指南

目錄

序言

第 1 章	誠信管理	
1.1	引言	8
1.2	法例規定	8
1.3	誠信規定	12

第 2 章	內部監控架構	
2.1	引言	17
2.2	政策與指引	18
2.3	監察與制衡	19
2.4	透明度	19
2.5	備存記錄	19
2.6	資訊保安	19
2.7	監督及監察機制	19
2.8	培訓與溝通	20
2.9	處理貪污及違規的舉報	20
2.10	維護國家安全	21
2.11	內部審計	21

第 3 章	採購	
3.1	引言	23
3.2	提出採購申請	24
3.3	擬備報價 / 招標文件	26
3.4	管理供應商名單	31
3.5	邀請報價 / 招標	33
3.6	與投標商的溝通	36
3.7	接收及開啟報價單 / 標書	37
3.8	評審報價單 / 標書	39
3.9	進行議價	43
3.10	批出合約	45
3.11	小額現金採購	47

第 4 章	合約管理	
4.1	引言	50
4.2	訂購及認收物品 / 服務	50
4.3	管理服務合約和進行檢查	52
4.4	發出額外訂單或合約變更	55
4.5	處理付款	56
4.6	監察供應商表現	58

第 5 章	採購系統數碼防貪功能	
5.1	引言	62
5.2	電子系統監控環境	63
5.3	採購	66
5.4	合約管理	70

附錄		
附錄 1	以職務身分接受利益申報書範本	74
附錄 2	利益衝突申報書範本	76
附錄 3	處理已申報利益衝突的紓解措施	79
附錄 4	參與投標項目人員的承諾書範本	80
附錄 5	邀請報價 / 招標文件的誠信條款範本	81
附錄 6	合約的誠信條款範本	82
附錄 7	報價 / 招標評審表格範本	84
附錄 8	標書評審報告範本	85
附錄 9	供應商表現評核表格範本	88

序言

現時全港有超過一百間法定的公共機構。這些機構提供重要的公共服務、收取大量公帑或受政府委託進行指定工作。因此，市民大眾期望公共機構能秉持廉潔的宗旨處理日常營運。

近年公共機構被委以更廣泛的公共職能。執行這些職能往往涉及大規模、金額可觀的物品和服務採購。此外，過往的貪污案件突顯，採購程序容易出現貪污舞弊。由於公共機構的採購活動涉及龐大的支出及公眾利益，若採購過程出現貪污，不但會導致公共機構的資源被誤用或濫用，公共機構亦會因購入不合規格的物品或服務，無法有效履行職能，並損害其聲譽。

有見及此，廉政公署防止貪污處（防貪處）一直致力協助公共機構，在採購過程中建立有效的防貪措施，以減低貪污舞弊風險，並確保物品或服務的採購公開、公平、具競爭性和問責性。根據防貪處過往對公共機構的採購程序的審查，我們綜合了一些普遍或常見的監控缺失，因此防貪處特意編製《公共機構採購防貪指南》(《指南》)，以協助公共機構加強其有關方面的監控措施。

本《指南》列出常見的貪污風險和防貪措施，以協助公共機構提升其採購工作的防貪能力。公共機構管理層可檢視其現行的監控措施，與本《指南》所建議的防貪措施作對比，並因應本身的營運需要，適當地採納本《指南》所建議的內容。防貪處樂意為各公共機構在此方面提供協助，並為相關人員舉辦防貪培訓課程。如對本《指南》有任何查詢，歡迎各公共機構透過相關防貪工作小組的聯絡人，或通過以下方式，與防貪處聯絡 —

電話： 2826 3202
傳真： 2521 8479
電郵： cpd@icac.org.hk

如何使用本指南

本指南運用以下圖標，方便使用者輕易快速地選讀下列資料 —

主要貪污風險
主要貪污風險及舞弊行為

常見監控缺失
在系統和程序中，常見的不足之處

防貪警示
指出管理層需加強監管的地方，以防止可能出現的貪污舞弊情況

個案分析
模擬個案情境剖析

防貪措施
建議採取的防貪措施

參考資料
有用的參考資料或要點提示，以獲取更多資訊

指針
交互參照本《指南》的其他章節

電子版

歡迎從以下二維碼 / 連結獲取本指南的電子版

https://www.icac.org.hk/filemanager/tc/content_198/procurement_pb.pdf

編者的話

本出版物中有關《防止賄賂條例》及其他相關法例 / 法律條文的陳述及解釋，只屬一般和概括性質，以便容易理解。使用本出版物的人士如有需要，應就個別情況參考法例 / 法律原文或徵詢法律意見。任何人如因本出版物的內容作出或放棄作出任何行動而招致損失，廉政公署概不負責，包括法律或其他責任。

本出版物的個案研究部分旨在闡明法例規定和貪污風險。個案內容純屬虛構，絕無影射任何個別個案、機構或人士的意思。此外，本出版物提供的意見和建議並非詳盡無遺，亦不可取代任何法律、監管或合約規定。使用本出版物的人士應參考有關當局發出的相關指示、守則及指引，並因應機構的營運需要和貪污風險採用最適當的措施。本出版物所載有的內容於以下的修訂日期作出更新。

本出版物中的代名詞「他」同時包括男性和女性，並沒有任何性別歧視的含義。

本出版物的版權屬廉政公署所有。歡迎有興趣人士翻印作非商業用途，惟須註明出處。

二零二三年十二月

1 誠信管理

1.1 引言
1.2 法例規定
1.3 誠信規定

1 誠信管理

1.1 引言

為確保公共機構所有職員及管治團體成員[1](以下簡稱為管治成員)遵守法律和恪守高度的誠信操守，以及避免他們在進行採購時誤墮貪污陷阱，他們應對相關反貪法例和誠信規定有清晰和充分的了解。本章概述香港的反貪法例，並重點闡述與誠信規定有關的主要事項。

1.2 法例規定

《防止賄賂條例》(第 201 章) 將賄賂公職人員 (包括公共機構職員及管治成員) 定為刑事罪行。這些人員也有機會觸犯普通法下的「 公職人員行為失當罪」。

1.2.1 《防止賄賂條例》

下文將扼要闡述《防止賄賂條例》與公共機構職員及管治成員採購職務的相關條文 —

- **第 4 條 — 賄賂**
  任何公職人員(例如公共機構職員或管治成員)，不論在香港或其他地方，無合法權限或合理辯解，索取或接受任何利益，作為他作出或不作出任何憑其公職人員身分而作的作為的誘因或報酬，即屬犯罪。

- **第 5 條 — 公共合約有關的賄賂**
  任何公職人員無合法權限或合理辯解，索取或接受任何利益，作為他在與相關公共機構合約的事宜上給予協助或運用影響力的誘因或報酬，即屬犯罪。

- **第 6 條 — 為促使他人撤回公共合約的投標而作的賄賂**
  任何人無合法權限或合理辯解，索取或接受任何利益，作為撤回與公共機構訂立合約而作的投標或不參與該項投標的誘因或報酬，即屬犯罪。

[1] 包括公共機構管治團體轄下成立的委員會成員、小組委員會成員及小組成員。

- **第 8 條 — 與公共機構有事務往來的人對公職人員的賄賂**
  任何人與公共機構進行任何形式的事務往來時，無合法權限或合理辯解而向受僱於該公共機構的公職人員提供任何利益，即屬犯罪。
  [備註：就第 8 條而言，即使所提供的利益並非報酬或誘因，以回報或誘使公職人員作出任何相應的作為，有關人士仍屬犯罪。]

- **第 9 (3) 條 — 使用誤導 / 虛假 / 欠妥的文件欺騙主事人**
  任何代理人 (例如公共機構職員或管治成員) 意圖欺騙其主事人 (例如公共機構) 而使用在要項上載有誤導、虛假或欠妥的陳述的任何收據、帳目或其他文件，而有關收據、帳目或文件對其主事人有利害關係，即屬犯罪。
  [備註：第 9 (3) 條並沒有訂明，提供及 / 或接受利益是相關罪行的元素。]

在《防止賄賂條例》第 4 條、第 5 條和第 6 條中，提供任何利益的人亦屬犯罪。

上述罪行的最高刑罰為罰款 50 萬元及監禁 7 年 (適用於第 4 條、第 8 條和第 9 (3) 條) 或監禁 10 年 (適用於第 5 條和第 6 條) 。

要點提示

- **利益** — 利益指任何有價值的物品，例如金錢、饋贈、折扣、佣金、貸款、受僱工作、服務或優待 (款待除外) 等。
- **款待** — 款待指供應在當場享用的食物或飲品，以及任何與此項供應有關或同時提供的其他款待。
- **提供利益** — 任何人，不論由其本人或由他人代其向他人或為他人的利益，直接或間接給予任何利益，或同意或答應給予任何利益，即屬提供利益 (《防止賄賂條例》第 2 (2) 條) 。
- **索取 / 接受利益** — 任何人，不論由其本人或由他人代其為自己或為他人直接或間接需索、問取 / 收取、同意收取任何利益，即屬索取 / 接受利益 (《防止賄賂條例》第 2 (2) 條) 。
- **賄賂目的未達** — 不論賄賂目的實際上是否已經達到，行賄者及受賄者仍屬犯罪。受賄者不得以「實際上沒有權力作出該作為」、「無意作出該作為」或「事實上未有作出該作為」作為免責辯護 (《防止賄賂條例》第 11 條) 。
- **習慣不能作為免責辯護** — 接受或提供任何利益對任何專業、行業、職業或事業而言已成習慣，不屬免責辯護 (《防止賄賂條例》第 19 條) 。

個案分析 — 觸犯《防止賄賂條例》的罪行

第 4 條

一名公共機構行政主管負責聘用保安服務承辦商。一間保安服務承辦商的東主向該行政主管行賄，作為向前者透露其他投標商標價的報酬。此外，儘管該行政主管多次收到有關承辦商服務欠佳的投訴（例如保安員缺席），他也沒有採取任何跟進行動。該行政主管與承辦商東主因而觸犯了《防止賄賂條例》第 4 條。.

第 8 條

一間裝修公司獲某公共機構批出一份辦公室裝修合約，而該公共機構委派一名物業處經理負責監督工程進度和核證每月付款。在合約期間，該裝修公司東主為此經理所擁有的單位提供免費裝修。該裝修公司東主被裁定觸犯《防止賄賂條例》第 8 條。

第 9（3）條

一位公共機構經理負責採購辦公室文具。該經理擁有一間供應辦公室文具的貿易公司。在進行文具採購期間，該貿易公司向公共機構遞交報價單。此經理為確保其公司獲批合約，偽造了看似由其他公司遞交的更高價格的報價單。該經理被裁定使用虛假文件欺騙主事人（即該公共機構），觸犯了《防止賄賂條例》第 9（3）條。

參考資料

有關《防止賄賂條例》全文，可瀏覽電子版香港法例網站 — https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap201!zh-Hant-HK

1.2.2 公職人員行為失當

近年來涉及公營機構的貪污活動已由早年主要為直接的行賄受賄，變為涉及不同性質及程度的濫用職權、利益衝突或其他不當行為。此等舞弊行為可能構成公職人員干犯普通法中的「公職人員行為失當罪」。構成「公職人員行為失當罪」的主要元素如下 —

- 一名公職人員[2]；
- 在擔任公職期間或在與擔任公職有關的情況下；
- 藉作為或不作為而故意作出不當行為（例如故意忽略或不履行其職責）；
- 沒有合理辯解或理由；及
- 考慮到有關公職和任職者的責任、他們所促進的公共目標的重要性及偏離責任的性質和程度，有關的失當行為屬於嚴重而非微不足道。

個案分析 — 觸犯「公職人員行為失當罪」

一名公共機構的助理總經理濫用職權，不當地影響判授合約的程序，從而令其親屬擁有財務利益的一間公司，獲得總值數百萬元的電腦系統開發項目合約。標書規格訂明項目團隊須由指定人數、擁有相關資歷和工作經驗的人員組成，否則該投標商之標書將不獲考慮。該助理總經理雖然知悉該公司沒有足夠合資格人員負責項目，但他認為在項目實施時可輕易解決合資格人員短缺的問題。因此他要求其下屬（一名資訊科技部門主管並兼任標書評審小組主席），在評審時不須考慮項目團隊的組成。雖然該助理總經理沒有接受其親屬的利益，但他的行為構成嚴重利益衝突及濫用職權，因此觸犯「公職人員行為失當罪」。

[2] 公職人員是指獲賦予為公眾利益而須行使或履行的權力、職能、職責或酌情權的人員。

1.3 誠信規定

誠信不僅是遵守法律。公共機構應在法例的基礎上，制定適當的誠信規定，以避免其職員及管治成員濫用權力、權利和特權。公共機構應根據其情況及運作需要，制定行為守則或誠信指引。下文重點闡述公共機構應關注的誠信事項。

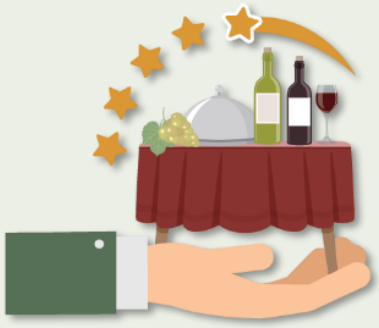
1.3.1 接受利益及款待

公共機構應就接受利益及款待（第 1.2.1 章），制定清晰指引 —

- 嚴禁職員及管治成員向與公共機構有業務往來的人士索取或接受利益；惟在不涉及不當影響的指定情況或場合，則准許接受（但不索取）指定性質和價值的利益（請參考***附錄 1*** 的申報書範本，以申報已接受或將接受的利益）；及
- 限制職員及管治成員接受奢華、過分慷慨或頻密的款待。事實上，他們不應接受任何可能導致下列後果的款待，包括有機會引致利益衝突、使自己在執行職務時要報答人情、損及處事的公平原則或判斷力，或損害本身或公共機構的聲譽。

個案分析 — 接受不當款待

一名公共機構職員負責監察供應商的表現，但他同時接受由該供應商所提供的頻密及奢華的款待（例如在五星級酒店享用美酒佳餚）。雖然接受此等款待未必觸犯《防止賄賂條例》，但可能具有或被視為具有故意籠絡的作用，藉此為日後的貪污行為鋪路（例如包庇縱容表現欠佳的供應商）。



1.3.2 處理利益衝突

利益衝突指公共機構職員或管治成員的「私人利益」與公共機構的利益或該職員或管治成員的職務出現矛盾或衝突。私人利益包括下列人士的財務和其他利益 —

- 該職員或管治成員本人；
- 該人員的家人及親屬；
- 該人員的私交友好；
- 該人員所屬的會社及協會；
- 與該人員有個人或社交聯繫的其他人士；或
- 該人員曾受恩惠或欠下人情的任何人士。

公共機構應就妥善處理利益衝突，訂立清晰指引，並涵蓋下列重點 —

常見的利益衝突例子

公共機構應在行為守則或其他相關指引內，提供與採購活動有關的常見利益衝突例子，讓其職員及管治成員知悉。以下是一些常見例子（並未盡錄所有情況）—

- 一名採購職員或標書評審小組成員與公共機構正在考慮的供應商有密切關係，或擁有該供應商的財務利益。
- 一名採購職員為偏袒其（正打算參與公共機構即將舉行的招標項目的）朋友或親屬，向該朋友或親屬洩漏機密資料。
- 一名負責管理公共機構供應商名單的採購職員，與供應商名單上的一間公司有密切關係或在公司擁有財務利益。
- 一名負責監察清潔服務承辦商表現的職員向該承辦商借錢。
- 一名負責標書評審的職員是其中一位投標商的兼職顧問。

處理利益衝突的機制

- 公共機構應制定完善的機制處理利益衝突，而相關機制應至少包含下列元素 —
  - **避免** — 所有職員及管治成員應保持警惕及避免任何實際、潛在或會被視為利益衝突的情況；
  - **申報** — 若無法避免利益衝突，該職員及管治成員應在知悉該衝突後，盡快向指定審批人員作出申報；及
  - **緩解** — 指定審批人員於評估該利益衝突的影響及引致不當行為的風險後，應及早採取合適的緩解措施。
- 妥善記錄已申報的利益衝突、所作決定的理據和已採取的緩解措施。公共機構應設計標準表格，用作申報利益衝突、記錄所作決定和已採取的緩解措施（申報書範本請參考***附錄 2***）。
- 採取何種緩解措施視乎個別情況而定，而採取的緩解措施應與利益衝突的嚴重程度相符。指定審批人員可考慮採取的緩解措施請參閱***附錄 3***。
- 指定一個職位或一位適當職級的人員，負責保存已處理的利益衝突個案，以加強處理手法的一致性，並方便日後處理利益衝突的申報時作出妥善決策。
- 為確保在招標過程中恪守誠信，公共機構應要求相關職員及管治成員在擔任招標項目的各項工作前，就該招標項目確認他們在當中是否存在利益衝突（承諾書範本請參考***附錄 4***）。如及後出現利益衝突的情況，則盡快作出申報（申報書範本請參考***附錄 2***）。

個案分析 — 隱瞞利益衝突

一名公共機構研發部統籌，負責為聘用供應商提供建議和批核與研發項目相關的採購訂單。該公共機構規定所有職員須確認他們在採購項目當中是否存在利益衝突。在某次採購中，一間正被考慮的供應商，實際上是由該項目統籌控制，但他卻向其公共機構訛稱沒有利益衝突。由於他未有如實申報，因而被裁定公職人員行為失當（第 1.2.2 章）。

1.3.3 處理機密資訊

與標書和合約相關的資訊對於參與投標的投標商而言，具有商業價值。為防止洩漏機密資訊，負責人員應小心行事，以免損害採購工作的公平性。為防止舞弊行為，公共機構應 —

- 設立資訊分級系統，將與採購有關的機密資訊作出分類；
- 讓職員及管治成員了解公共機構的資訊分級系統；
- 限制只有獲授權人員才可存取機密資料，同時要求獲授權人員須防止資料外洩(例如在不使用機密文件時把其鎖好、禁止利用機密文件謀取私利)；及
- 要求相關人員 (例如開標書小組成員和標書評審小組成員) 以書面承諾未經許可不得透露任何機密資料 (***附錄 4***) 。

參考資料

公共機構成員 / 僱員行為守則範本

https://www.icac.org.hk/filemanager/tc/content_198/pb_sample_code_members.pdf
https://www.icac.org.hk/filemanager/tc/content_198/pb_sample_code_employees.pdf

防貪處編製了行為守則範本，供公共機構參考，藉以確保其職員及管治成員的道德規定和誠信標準符合社會大眾的高度期望。防貪處歡迎各公共機構為其職員及管治成員制定行為守則時，參考行為守則範本。如需協助，請與防貪處聯絡。

2 內部監控架構

2.1 引言
2.2 政策與指引
2.3 監察與制衡
2.4 透明度
2.5 備存記錄
2.6 資訊保安
2.7 監督及監察機制
2.8 培訓與溝通
2.9 處理貪污及違規的舉報
2.10 維護國家安全
2.11 內部審計

2 內部監控架構

2.1 引言

有效的內部監控架構可以從源頭堵塞貪污漏洞，對公共機構至關重要。本章重點闡述在採購過程中監控不力所衍生的主要貪污風險、常見監控缺失，以及公共機構內部監控架構的主要元素。

主要貪污風險

- 採購程序缺乏監督或職務分工不清，導致人為操縱採購程序，以偏袒合謀的供應商。
- 由於採購政策 / 指引含糊不清，或相關培訓不足，使在採購過程上操作不一致，以偏袒個別供應商。
- 由於採購缺乏透明度，投標商以賄賂方式，獲取必要的採購資料。
- 存取機密資料的監控措施不足，以致專有採購資料洩漏給潛在投標商。
- 缺乏妥善備存記錄規定、管理監督不足、內部審計無發揮效用或缺乏舉報渠道和投訴處理機制，貪污或其他舞弊行為因而能被掩飾。

常見監控缺失

- 採購政策 / 指引含糊不清，或因缺乏定期檢視而過時。
- 採購過程中未有適當的職務分工（例如只安排一名職員負責物色供應商、評審標書，以及認收物品 / 服務）。
- 對潛在投標商和供應商而言，採購政策及程序缺乏適當透明度。
- 沒有為採購活動妥善記錄存檔，削弱採購程序的問責性。
- 機密資訊（例如招標項目的內部評分指引）可供任何職員或管治成員（包括未有參與採購職務的人員）存取。
- 管理監督不足，增加偵測及遏止舞弊行為的難度。
- 培訓不足，以致負責採購職務的職員對相關政策 / 指引不熟悉。

常見監控缺失

- 缺乏舉報渠道或機制，以致未能有效處理貪污或其他違反政策的舉報。
- 未有設立內部審計職能，以致未能對風險管理、監控及管治程序的成效進行獨立評估。

2.2 政策與指引

- 根據公共機構的組織架構、業務流程和運作需要，制定清晰的採購政策及指引，以確保所有採購項目的公平性和一致性。
- 確保公共機構的政策與指引得到最高管理層的正式確認，以突顯其重要性。
- 清晰界定各級職員和管治成員的角色與職務，訂明不同價值物品 / 服務的採購方法，以及相關的審批人員的職級 —
  - 公開招標 — 對於價值高的採購，應公開邀請所有有意競投的供應商投標，並由最高管理層作審批。
  - 局限性投標或報價 — 採購其他高於一個指定金額的物品 / 服務時（小額現金採購除外），須要邀請指定數目的投標商。對於局限性投標以及價值較高的報價，審批人員的職級應屬管理階層。對於價值較低的報價，審批人員的職級應屬監督階層；及
  - 小額現金採購 — 採購價值低於指定金額的物品 / 服務時，應由獲授權人員負責直接向供應商進行採購。
- 清楚列明記錄保存規定（包括妥善記錄重要的採購程序、結果和所作決定的理據、需保存的記錄，以及記錄的保留期限），以加強問責性。
- 定期或有需要時檢討相關政策及指引，並作出更新，以反映最新規定。

2.3 監察與制衡

- 盡量將主要採購程序中不同的職責交由不同職員負責（例如委派不同職員負責物色供應商、評審標書、認收物品 / 服務、核證付款等工作）。
- 如果在實際運作未能作出適當的職務分工，應採用其他緩解措施（例如更頻密地進行監督檢查，以及在可行情況下將工作流程自動化以減少職員行使酌情權的機會（第 5.3.1 章））。

2.4 透明度

- 適當地向相關持份者 （例如潛在投標商及供應商） 公開公共機構的採購政策及程序，以減低當中的資料被不誠實的人員趁機利用作貪污舞弊行為的機會，並方便相關持份者進行外部監察。

2.5 備存記錄

- 要求職員及時並妥善記錄採購程序及活動，尤其是在特別情況（例如沒有選取符合規定的最低價標書）或偏離正常程序（例如沒有邀請指定數目的投標商或接收指定數目的標書）所作的決定、批准，及理據。

2.6 資訊保安

- 制定資訊分級與處理的政策及規則（例如適當地將機密資訊分級，根據「按需知悉」原則，限制只有獲授權的職員及管治成員方可存取該資訊）。
- 確保機密資料文本以適當的保安措施備存（例如把資料文本鎖好、由指定職員保管鑰匙，以及妥善備存鑰匙借用記錄）。
- 設立適當的保安措施，以保護電腦系統中的採購數據及記錄（第 5.2.2 章）。

2.7 監督及監察機制

- 在工作程序中建立充分的監控措施，並要求所有職級的督導人員 —
  - 進行盡職審查，以確保遵守相關的規則 / 規例和程序；
  - 多關注採購人員的行為，留意他們是否有牽涉不恰當關係或活動的跡象（例如與供應商有過於頻繁的交際活動（第 1.3.1 章）），並及時給予指導；
  - 進行抽查以偵測及遏止違規情況，以監察整個採購工作流程（尤其是只有一名職員負責的採購程序，因為該程序最容易出現舞弊或濫權行為）；
  - 留意舞弊行為的潛在風險（例如各章節所指出的防貪警示）；及

- 當發現任何不當行為，立即採取跟進行動。

- 提倡督導責任文化，督導人員固然要妥善地履行本身的職責，但倘若他因未盡合理的努力履行其領導、管理及監督職責，以致未能察覺他理應知道下屬所涉及的嚴重、屢犯或已廣為習染的不當作為或不作為，上司亦須為此負責。

- 定期編製管理或異常情況報告以協助管理監督，例如 —
  - 向各間供應商購買同類物品 / 服務的次數及總金額，以偵測潛在分拆訂單情況；
  - 報價 / 招標項目所收的標書未達到指定所需的數目；及
  - 因為表現欠佳，被暫停競投資格或從供應商名單中剔除的供應商清單。

2.8 培訓與溝通

- 透過通告、簡報會或培訓，確保所有職員及管治成員充分了解誠信規定（第 1.3 章）和採購政策 / 指引（第 2.2 章）。

- 為職員及管治成員提供適切的培訓，涵蓋反貪法例、誠信規定、採購的貪污風險和常見陷阱，以及正確的處理方法。

- 定期提醒職員及管治成員有關公共機構的防貪政策（例如在傳統送禮節日前，向有關職員作出提醒）。

2.9 處理貪污及違規的舉報

- 制訂舉報貪污及其他違規行為的政策及機制，內容應涵蓋下列項目 —
  - 訂明公共機構的反貪政策，提供舉報貪污及違規行為的適當渠道；
  - 要求公共機構職員或管治成員盡早經指定渠道或直接向廉政公署舉報貪污；
  - 鼓勵營商夥伴（例如供應商、承辦商）舉報公共機構人員貪污或企圖貪污的情況；
  - 確保舉報會予以保密和即時處理，並承諾保障所有作出真誠舉報的職員或管治成員免受報復；
  - 避免作出任何可能損害或影響執法機構日後調查工作的行為；
  - 重申對貪污舞弊行為的零容忍政策；貪污行為一經發現，定必向相關執法機構舉報和向涉事人員採取紀律行動，包括解僱（適用於職員）、免職（適用於管治成員）、解除合約或日後不得參與投標（適用於供應商 / 承辦商）；及
  - 向合適人員（例如董事會）定期匯報舉報情況（例如舉報數量、種類、處理方法）。

2.10 維護國家安全

- 採購人員應運用其專業判斷，保持高度敏感度，並審慎地評估採購的每個階段可能涉及的任何潛在國家安全風險或問題。

2.11 內部審計

- 設立內部審計職能，就風險管理、監控機制及管治程序的成效進行獨立評估。
- 確保內部審計職能 —
  - 獨立於受審計的業務，具備充足合格及經受適當訓練的人手，可隨時查閱各項記錄、檢查所有資產、接觸相關人員及進入有關場所，以及在有需要時可取得有關資料及解釋；
  - 制訂審計計劃，列出將要進行的審計工作，並因應主要業務流程的風險，定期檢討有關計劃；
  - 根據審計計劃進行審計工作，工作重點除了查核相關情況是否符合公共機構的政策與指引之外，亦應識別可能導致貪污舞弊的警告信號或跡象（須特別關注在本指南中所羅列的常見監控缺失和防貪警示）；及
  - 直接向審計委員會（如有）或最高管理層匯報審計工作，並即時通報審計過程中發現的嚴重問題。
- 充分考慮內部審計人員的意見及審計結果，並根據有關建議 / 結果作出適時的跟進行動。

3 採購

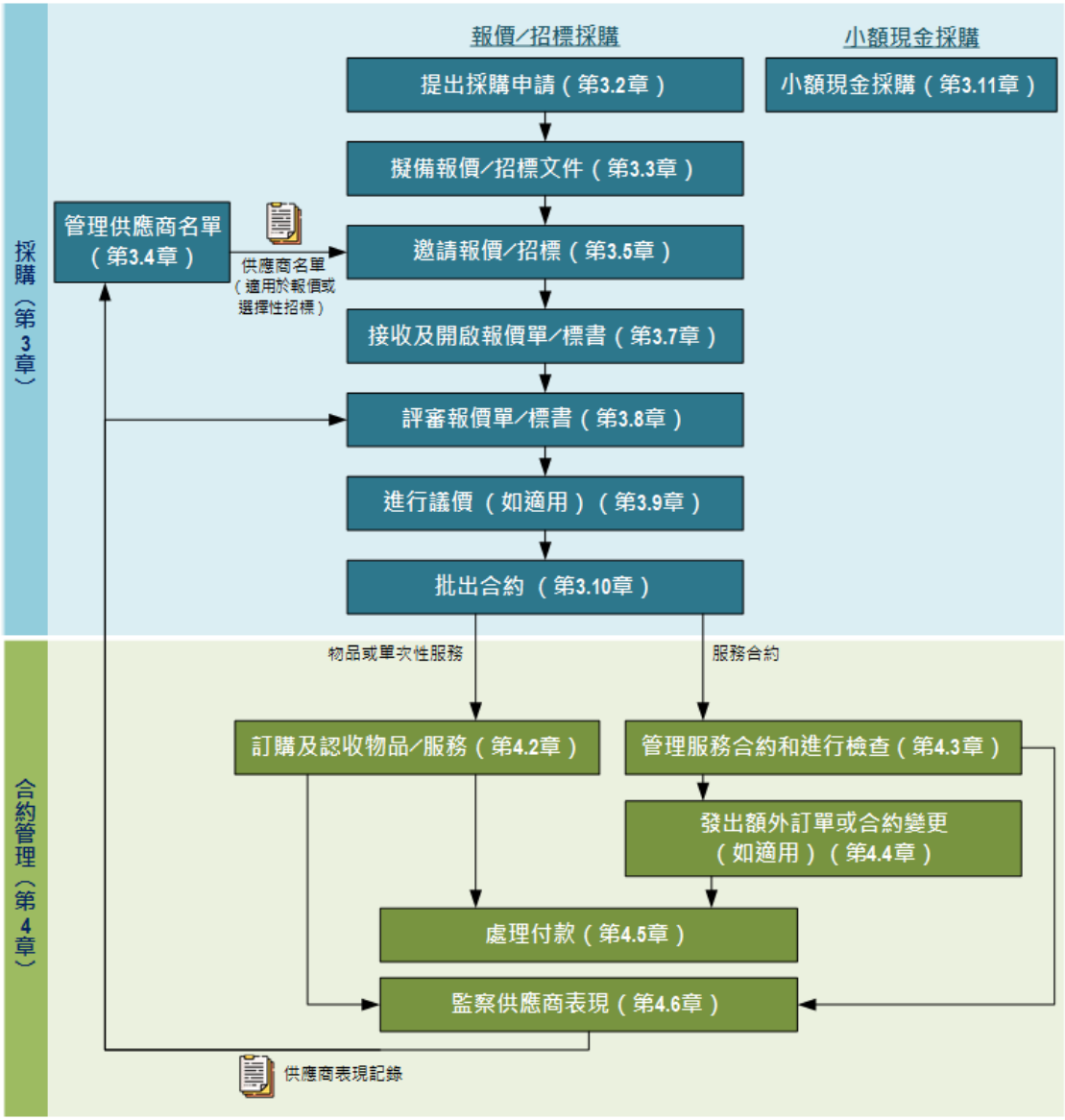
3.1 引言
3.2 提出採購申請
3.3 擬備報價 / 招標文件
3.4 管理供應商名單
3.5 邀請報價 / 招標
3.6 與投標商的溝通
3.7 接收及開啟報價單 / 標書
3.8 評審報價單 / 標書
3.9 進行議價
3.10 批出合約
3.11 小額現金採購

3 採購

3.1 引言

採購程序往往比較容易出現貪污舞弊行為。在採購過程中採取足夠的監控措施，不僅可以防止貪污發生，還可以確保採購項目物有所值、相關的過程公開、公平、具競爭性和問責性。本章重點介紹採購過程各個階段中的主要貪污風險、常見監控缺失、防貪警示以及相應的監控措施。

以下的流程圖概述了採購和合約管理（第 4 章）的主要流程，而每個流程將在相應的章節中加以說明。



3.2 提出採購申請

主要貪污風險

- 發出不必要或過量的訂單。
- 分拆訂單以繞過對高價值採購更嚴格的審批監控。

常見監控缺失

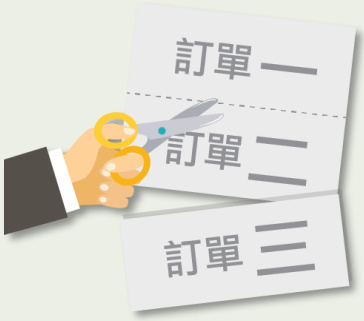
- 缺乏預算批核程序。
- 提出採購申請時，沒有提供相關理據證明有關採購實屬必需。
- 沒有充分監察和審查採購項目是否真正必需。
- 缺乏有效機制以偵測分拆訂單的情況。

防貪警示

- 採購的物品數量明顯超過日常所需的用量，卻缺乏合理理由。
- 重複採購相同的物品 / 服務，而每次採購的總金額往往略低於需要更高層審批的金額門檻。
- 出現未納入預算的採購或超出預算的採購，卻缺乏合理理由。
- 有跡象顯示採購申請集中在正常審批人員休假期間提出。

個案分析 — 分拆訂單

一間機構的董事向承辦商索取並接受非法回佣，作為向該承辦商批出多份合約的報酬。該機構規定若採購金額超過指定金額門檻，需經由委員會審批。為規避此要求，該董事不當地將有關採購分拆成多份金額較低的合約，並指示該承辦商遞交略低於指定金額門檻的報價。



防貪措施

- 制定完善的預算程序，以便採購申請程序受到適當監控 —
  - 編製預算，並需涵蓋主要採購項目和預期支出；
  - 考慮服務合約到期的情況；
  - 列明編製預算時所作出的主要假設；
  - 將實際支出與預算及往年支出進行比較，就重大差異加以解釋；
  - 將預算交由指定審批人員（例如董事會、財務委員會）進行批核；及
  - 就核准預算進行中期檢討，確保任何重大差異獲得充分解釋。
- 以書面形式提出採購申請（例如使用順序編號的採購申請表），並由指定人員審批申請。採購申請表須包括以下內容 —
  - 擬採購物品 / 服務的描述、規格及數量；
  - 購買的目的 / 理據；
  - 預估金額並確認是否屬於預算項目；及
  - 如在指定期限內重複購買相同的物品 / 服務，列出是次申請不能與上次採購一併提出的理由，以確認申請人沒有故意繞過審批要求和相關監控措施。
- 分析所購買的同類型物品 / 服務的頻率及累計總金額，以偵測分拆訂單情況，並識別經常購買的物品 / 服務，以便安排定期合約。

3.3 擬備報價 / 招標文件

主要貪污風險

- 制定度身訂做、偏頗或過於嚴格的規格，或使用含糊不清的評審準則，以偏袒串通的供應商。
- 投標商透過賄賂取得內部資訊（例如評審準則和各項準則所佔的比重），以擬備更具競爭力的報價單 / 標書。
- 採購人員與潛在投標商存在利益衝突。

常見監控缺失

- 缺乏相關機制或專業知識，以識別度身訂做、偏頗或過於嚴格的規格，尤其在採購高度專門或技術性的物品 / 服務（例如資訊科技系統和設備）的時候。
- 未有在報價 / 招標文件中包含所有規格要求，以協助投標商制定報價單 / 標書。
- 報價 / 招標文件中未有包含誠信條款。
- 缺乏清晰客觀的準則以評審報價單 / 標書。
- 沒有預先制定評審準則及各項準則所佔的比重（適用於雙封套制度），或沒有向投標商作出披露。
- 發出招標文件前，缺乏監督檢查。
- 沒有規定須就與潛在投標商之間是否有利益衝突而作出申報。

防貪警示

- 負責擬備採購物品規格的職員，堅持要指定某品牌或型號，或直接從產品目錄中抄錄某物品的功能細節至物品規格中。
- 在大多數的採購中只收到一份報價單 / 標書，而其他投標商同時表示他們難以符合規格要求。
- 收到的報價單 / 標書明顯高於或低於預估金額，這可能揭示了所制定的物品 / 服務規格含糊不清。

個案分析 — 偏頗 / 遺漏的規格

偏頗的規格

一間資訊科技公司是某伺服器品牌的獨家經銷商。該公司東主誘使某機構的資訊科技部主管，在即將進行的資訊科技基建設施更新項目的招標文件中，加入該品牌某伺服器型號獨有的規格。由於其他投標商無法符合這些規格，因此只有該合謀的資訊科技公司能夠符合相關的招標要求。

遺漏的規格

某機構因辦公室搬遷，計劃更換現有的辦公室傢俱，而相關報價文件是由一名行政主任獨自擬備。在收到報價單後，該主任才發現他不小心地遺漏了一些必要的環保規格要求（例如不少於一半的木材原料須為回收木材 / 廢木）。為了掩蓋錯誤，該主任在評審過程中，取消了未有提出符合環保規格傢俱的最低價投標商的資格，並選擇了第二低價的投標商。

防貪措施

3.3.1 物品 / 服務的規格

- 根據公共機構的營運需要、技術要求，以及市場上相關物品 / 服務的供應情況，擬備需要採購的物品 / 服務的詳細規格、服務水平和性能標準。
- 如需採購涉及高度專門或技術性的物品 / 服務，其規格須由具有專業知識的人員所組成的小組來擬備、審查或認可。
- 在擬備物品的規格時，只須指定所需的功能 / 標準，避免制定過於嚴格的要求或指定物品的品牌和型號。
- 如須採購專利或品牌產品（例如需與現有設備相容），須提供理由、在產品規格加上「或同等」的字眼，並獲得更高級的審批人員的批准。
- 在擬備服務的規格時，應包含以成效為本的要求，而該等要求的成效應能盡量被客觀評估 / 量度，以便監察承辦商的表現（第 4.3 章和 4.6 章）。
- 確保所有潛在投標商均能獲得足夠並且一致的資料，以便制定最具競爭力的報價單 / 標書，尤其是對於制定報價單 / 標書所需的關鍵資料（例如有關規格的充分細節、過去使用量的數據、需要提交的文件）。
- 發布報價 / 招標文件前須經指定審批人員審核或批准。

- 避免向潛在投標商披露預估合約金額，以免他們在擬備報價單 / 標書時受到影響，削弱投標商之間的競爭。
- 提醒所有參與擬備報價 / 招標文件的人員申報利益衝突。對於價值較高的採購（例如招標），要求他們以書面確認是否存在利益衝突，並承諾一旦知悉有利益衝突情況時，要立即申報（第 1.3.2 章）。
- 禁止參與採購活動（例如有參與擬備規格和評審準則、評審報價單 / 標書）的外聘技術專家或顧問進行投標和 / 或協助其他投標商投標，並在委聘前告知他們此等限制。
- 若在過去的報價 / 招標中收到很少回覆、甚至沒有回覆，在進行重新報價 / 招標時，要認真審視相關規格或要求是否過於嚴格，並作出適當調整。

3.3.2 誠信要求

- 在下列文件中加入誠信要求，以約束投標商和供應商的行為 —
  - 在報價 / 招標文件中加入禁止提供、索取及接受利益的規定（***附錄 5***）；及
  - 在合約文件中加入以下規定（***附錄 6***） —
    - 禁止提供、索取及接受利益；
    - 避免、申報與處理利益衝突；及
    - 禁止洩漏機密資料。
- 要求服務合約的中標者向其董事、職員、代理人及合約分判商（如適用）傳達必要的誠信要求（例如通過行為守則（詳見下方的**「有用參考」**）），並將該行為守則或有關文件提交予公共機構進行審查。

有用參考

私人企業行為守則範本

https://psic.icac.org.hk/sites/default/files/pdf/私人企業行為守則範本.pdf

防貪處已為私人企業編製了一份行為守則範本，列明對私人企業所有董事和職員應恪守的基本行為標準。防貪處建議公共機構要求其承辦商在編製行為守則時參考此範本。

3.3.3 維護國家安全條款

- 在報價 / 招標文件及合約文件中加入維護國家安全條款，其中包括容許公共機構以國家安全為由，取消投標商的資格和終止合約。

3.3.4 合約要求

服務合約應包含以下要求，以便有效監察承辦商的表現 —

- 合約期限；
- 服務水平及合約成效 —
  - 將中標者所遞交的技術建議書納入合約中，使其具有執行效力；
  - 要求承辦商制定自己的監督計畫或表現管理機制（例如現場監督、由承辦商總部進行實地檢查、設置數碼值勤系統（第 5.4.2 章）），並須經由公共機構批核；
- 匯報規定 —
  - 訂明承辦商須提交的資料和匯報頻率（例如每日值勤名單和每週值勤表（適用於清潔 / 保安合約）、進度 / 完成報告）；
  - 要求承辦商指定人員（例如合約經理）就任何提交的報告 / 陳述進行核實；
  - 訂明需要即時報告的情況（例如人手短缺、無法按時完成指定的里程碑）；
- 記錄保存要求 —
  - 訂明承辦商須保存的記錄種類、保存期限及允許公共機構檢查 / 審計承辦商工作及記錄（例如清潔 / 保安合約員工所簽收的工資收據）；
- 對承辦商違反合約條款時須採取的行動 —
  - 盡量根據客觀標準訂明可能需要採取跟進行動的情況（例如扣款、警告、違約賠償金，甚至終止合約）；
- 遵守相關法定及監管要求（例如《僱傭條例》（第 57 章）、《僱員補償條例》（第 282 章））；
- 禁止在未經公共機構同意下轉讓合約或將合約下的任何服務分判的條款；及
- 有關發出額外訂單或合約變更的規定（第 4.4 章）和付款條款（第 4.5 章）。

3.3.5 評分機制及評審準則

- 在報價 / 招標文件中明確區分那些未能符合即被取消資格的必要要求，與那些可取的要求（此等要求須透過評分機制，就物品 / 服務的品質、特性或範疇進行評審）。
- 在招標前制定一套清晰客觀的評分機制及評審準則。
- 向投標商公開概括的評審準則及各項準則大致所佔的比重，以及整體價格和技術準則所佔的比重，以便投標商制定報價單 / 標書。
- 制定內部評分指引，盡可能為每項評審準則提供客觀的量度尺度或標準（例如在使用「優秀」、「良好」、「一般」和「差」的評分等級時，為每個等級提供客觀的量度尺度、標準或示例，以確保評審的一致性）。
- 將投標商過往的表現（第 4.6.2 章）納入評審準則。
- 如要求投標商提交樣品作測試或評審，須在報價 / 招標文件中清楚訂明所需樣品的數量、類型，以及評審標準。

3.4 管理供應商名單

主要貪污風險

- 不合資格的供應商以行賄手段加入供應商名單。
- 因監督寬鬆，職員在加入供應商名單或除名的過程中濫用酌情權。
- 包庇縱容表現欠佳的供應商，容許其繼續留在名單上及競投未來的合約。

常見監控缺失

- 缺乏公開渠道讓供應商申請加入供應商名單。
- 未有制定加入名單的準則、程序或處理時限。
- 供應商名單上各類物品 / 服務的供應商數量不足。
- 供應商名單的分類過於廣泛或不準確。
- 對於供應商提交的資料審查不足，或缺乏對加入供應商名單的建議進行監督檢查。
- 未有就名單上的供應商表現定期進行評核。
- 缺乏相關制度，將表現欠佳或不活躍的供應商從名單中剔除。

防貪警示

- 即使設有中央供應商名單，使用者或因名單分類不準確或名單內包含大量不活躍或已結業的供應商，而使用非正式的供應商名單進行採購。
- 供應商名單中存在多個相似的物品 / 服務類別（例如「餐飲」、「食品和飲料」和「茶點」均表示餐飲服務）。
- 將不符合準則的供應商加入名單中。
- 為了在某類物品 / 服務中達到足夠的供應商數量，在名單上保留不活躍的供應商。

防貪措施

- 就經常採購的物品 / 服務編訂一份供應商名單。
- 按公共機構的需要，及供應商所提供的物品 / 服務類型，準確地將名單上的供應商分類。
- 確保名單上每類物品 / 服務，均載有足夠數量及較活躍的供應商。
- 制定加入供應商名單及除名的準則和程序，並作出發布（例如透過公共機構網站）。
- 公開邀請供應商申請加入名單，並向其提供一份指定申請表格，詳細列明申請時需提供的資料[3]。
- 審核所有加入名單的申請（包括由機構內部使用者推薦的申請）是否符合準則，並將符合準則的申請，呈交至指定審批人員批核。
- 向每間新加入的供應商提供一份指引，列出它們應遵守必要的誠信要求（例如禁止向公共機構的職員和管治成員提供利益、要求申報利益衝突）。
- 定期檢討供應商名單，以識別和剔除不活躍（例如未能在指定時間內回覆不打算報價 / 入標的原因）、已結業、表現欠佳（第 4.6.2 章）、甚至因賄賂或其他相關罪行而被判罪的供應商。
- 通知被剔除的供應商，並說明有關剔除決定的原因。
- 備存一份載有被剔除供應商的中央紀錄冊，並制定處理其申請重新加入供應商名單的機制（例如是否完全禁止重新申請，若允許重新申請，相關考慮因素和禁制期限）。

[3] 例子包括：(i) 公司資料（例如商業登記證、周年申報表、董事會及主要人員簡歷）、(ii) 能夠供應的物品 / 服務詳情、(iii) 行業經驗年期，以及 (iv) 曾參與項目的參考資料。

3.5 邀請報價 / 招標

主要貪污風險

- 競爭受限（例如直接向單一供應商採購，而不進行具競爭性的報價 / 招標）。
- 操縱篩選供應商的過程，以偏袒個別供應商。
- 職員或管治成員在受邀參與競投的供應商擁有個人利益，出現利益衝突情況。

常見監控缺失

- 在邀請投標商方面缺乏指引或監控（例如選擇採用何種採購方法的準則 / 情況、公平的篩選機制、給予投標商充足時間提交報價單 / 標書）。
- 未有規定職員在邀請名單以外的供應商，或在不按既定次序邀請供應商時（例如經常只邀請某間供應商，不邀請以輪流方式選定的供應商），須提供理由，並呈交至更高級的審批人員批核。
- 沒有採取足夠的措施來緩解已申報的利益衝突。

防貪警示

- 職員多次以緊急採購為由，採用特別安排（例如直接向單一供應商進行採購，而不採用報價 / 招標程序），以繞過嚴謹的採購程序。
- 邀請名單上存在不為人熟悉、聲譽或可靠性存疑的供應商，而這些供應商要不是持續中標，就是被列入邀請名單卻從未取得任何合約。
- 邀請名單中出現異常情況（例如獲邀供應商似乎不屬於相關業務範疇、不同供應商之間的聯絡資料異常相似甚至相同、供應商主要人員的個人資料與公共機構職員的資料匹配）。
- 報價 / 招標時限設定得過於緊迫。
- 未有保存有關邀請供應商的記錄。

個案分析 — 不按既定次序邀請供應商

某機構只委派一名採購人員獨自負責通訊設備的採購。該機構編訂了一份包含通訊設備類別的供應商名單，並規定須按輪流機制來邀請名單上的供應商進行報價。然而，該採購人員沒有依循該機制，反而只重複邀請同一間供應商及其關聯公司進行報價。因此，該串通的供應商及其關聯公司在有關期間內獲取了大部分的通訊設備合約。

防貪措施

3.5.1 一般措施

- 訂明遞交報價單 / 標書的方式，及截止日期和時間。
- 設定合理的報價 / 投標時限，讓投標商有充足時間準備和提交報價單 / 標書，若所設定的期限相對較短，則須提供理由並獲得更高級的審批人員批核。
- 明確列出提交文件的要求，包括 —
  - 用於核實是否符合報價 / 招標要求所需的證明文件（例如經審核的帳目或財務報表、主要人員的專業證書或其他資歷和經驗的證明文件）；及
  - 公司資料（例如董事、主要股東、高級管理人員和 / 或項目團隊的簡歷）和周年申報表，以便所有參與採購的人員申報利益衝突（第 1.3.2 章）。
- 要求投標商將報價單 / 標書封存於空白（即無公司標誌）及密封的信封內遞交，以確保其身份保密。
- 如果採用雙封套制度，要求投標商將技術和價格的建議書分別封存於兩個獨立的密封信封內遞交。
- 尤其對於價值較高的報價和招標，要求投標商至少提交一式兩份的報價單 / 標書，一份用於評審，另一份則用作審計或監控用途。
- 妥善記錄所有已發出的報價 / 招標邀請，以便進行監督檢查或審計。

- 提醒所有參與篩選供應商的人員申報利益衝突。對於價值較高的採購（例如招標），要求他們以書面形式確認是否存在利益衝突，並承諾一旦知悉有利益衝突時，要立即申報（第 1.3.2 章）。

3.5.2 從供應商名單邀請報價 / 投標

- 如邀請報價 / 局限性投標的供應商少於規定數目，須提供理由並獲得更高級的審批人員批核。
- 確保採用公平的方式從供應商名單中篩選及邀請供應商（例如邀請名單中相關類別的所有供應商、採用輪流方式依次篩選、利用電腦程式隨機抽選（第 5.3.5 章）），並邀請上次聘用而表現良好的供應商參與競投。
- 如不按既定次序邀請供應商，須以書面形式記錄理由，並呈交至更高級的審批人員批核。
- 若有使用者或職員推薦供應商名單以外的某些供應商，—
  - 要求他們以書面形式列明推薦的理由；
  - 只向符合加入名單準則的供應商發出邀請；
  - 禁止利用這些獲推薦的供應商取代從名單中篩選出來的供應商；及
  - 將獲推薦的供應商加入供應商名單中，以供日後選用(第 3.4 章)。
- 於同一天向所有潛在供應商發出報價 / 招標邀請，並設定統一的截止報價 / 投標日期。
- 妥善記錄篩選過程中所使用的物品 / 服務類別。

3.5.3 為非經常性的採購物色投標商[4]

- 預先擬定篩選準則，並呈交至審批人員批核。
- 通過多個渠道物色供應商（例如由使用者或行政 / 採購部門推薦，或透過進行市場調查等方式物色供應商）。
- 按照預先擬定的準則篩選供應商，如果入選的供應商數目少於按採購金額所要求的數目，須提供理由並呈交至更高級的審批人員批核。

[4] 此類安排適用於未有編訂相關供應商名單的非經常性採購項目。

3.5.4 招標

- 盡量以公開招標方式進行價值較高的採購，並透過公共機構網站或報章廣告作出公開邀請，及通知供應商名單中相關類別的供應商是次招標邀請。
- 如果不採用公開招標方式，須就使用其他替代方式（例如局限性投標、直接向單一供應商採購）提供理由，並呈交至更高級的審批人員批核。

3.6 與投標商的溝通

主要貪污風險

- 選擇性地向某投標商提供內部資訊，以偏袒該投標商。
- 在回覆某投標商的查詢後，未有依循公平方式向其他投標商發放相關資訊（例如延遲向其他投標商發放資訊）。

常見監控缺失

- 在回覆個別投標商的查詢並提供相關資料 / 澄清後，缺乏機制確保其他投標商可於短時間內獲得相同資訊。
- 與投標商的溝通過程缺乏妥善監管（例如由不同職員處理投標商的查詢，導致回覆內容不一致、口頭回覆未獲妥善記錄）。

防貪警示

- 報價單 / 標書的補充資料（即未包含在原來報價 / 招標文件中的重要資料）只反映在中標標書內，而其他標書卻未有反映相關資料，這可能意味著這些補充資料只選擇性地提供給某投標商。
- 某些投標商的聯絡資料遭更改，導致補充資料和回覆無法發放給此等投標商。
- 經常出現重要資訊延遲發送給投標商的情況。
- 未有保存與投標商所有的通訊記錄。
- 透過非正式渠道或私下與投標商溝通。

防貪措施

- 在回覆個別投標商的查詢並提供補充資料後，盡快向所有潛在投標商發放相同資料（例如透過公共機構網站公布，或發放補充資料予所有獲邀的投標商）。
- 由指定職員統一處理所有投標商的查詢。
- 妥善記錄與投標商的所有通訊，包括投標商的口頭查詢及回覆。

3.7 接收及開啟報價單 / 標書

主要貪污風險

- 洩漏報價單 / 標書資料（如報價 / 標價）、竄改或丟失報價單 / 標書，以偏袒個別投標商。
- 偽造報價單。

常見監控缺失

- 接受遲交的報價單 / 標書。
- 對接收和開啟報價單 / 標書的保安措施不足，導致報價單 / 標書於截止報價 / 投標日期前，在未獲授權的情況下被提早開啟。
- 沒有規定須在報價 / 投標截止後盡快開啟報價單 / 標書。
- 沒有妥善記錄所收到的報價單 / 標書。
- 未有充份的監察與制衡措施（例如報價單 / 標書只由單一職員開啟，報價 / 標價內容在技術評審完成前已交由評審小組成員保管）。

防貪警示

- 中標者的標價往往只略低於第二低標價。
- 供應商投訴長時間未獲邀報價 / 投標。
- 過往積極回應招標邀請的供應商，此次無故表示不參與報價 / 投標。
- 不同供應商提交相似或相同的報價單 / 標書。

個案分析 — 洩漏標價

一間機構的經理負責接收即將進行的影片製作服務合約的標書。該機構沒有設立開標小組，並允許經理單獨開啟標書。經理藉此機會將其他投標商的標價洩漏予一間合謀的承辦商。該承辦商憑藉內部資訊以略低於第二低標價中標並取得合約。

防貪措施

3.7.1 接收報價單 / 標書

- 禁止在截止報價 / 投標日期前開啟報價單 / 標書。
- 接收報價單 / 標書時須採取足夠的保安措施，例如 —
  - 透過電子郵件或電腦系統方式 — 第 5.3.7 章；
  - 透過傳真方式 — 盡量使用電子傳真並採取適當的存取控制措施；如果必須使用傳統傳真機，則設立專用傳真機以收取報價單，及限制可接觸傳真機的職員；或
  - 透過親自遞送或郵寄方式 — 使用雙重上鎖的報價 / 投標箱以收集報價單 / 標書，而兩把鑰匙應由兩名不涉及採購工作的職員分開保管。
- 盡量要求投標商以書面形式提供報價。若低價值採購容許口頭報價，則要求職員以書面方式記錄報價詳情（例如日期、報價金額、職員姓名和已聯繫的供應商名稱）。

3.7.2 開啟報價單 / 標書

- 於報價 / 投標截止後盡快開啟報價單 / 標書。
- 拒絕接受逾期遞交或以未經批准的方式所提交的報價單 / 標書。
- 設立一個至少由兩名來自不同部門 / 組別而且未有參與評審過程的職員組成的開標小組。

- 在收到的報價單 / 標書上蓋上開標日期和簽名，並編製一份摘要以記錄投標商名稱和報價金額等相關資訊。
- 若採用雙封套制度，在開標小組開啟報價單 / 標書後，把報價 / 標價內容重新封存，並連同價格摘要交由未有參與評審工作的指定職員妥善保管，直至技術評審完成為止。
- 保留報價單 / 標書的副本，尤其對於價值較高的報價和招標活動（第 3.5.1 章），並由一名未有參與採購流程的指定職員負責保管，以供日後查核。如以電子形式收取報價單 / 標書，則將相關資料備份於電腦系統或網上平台內（第 5.3.7 章）。
- 要求受邀的供應商若不打算報價 / 入標，須給予「不作回應」的回覆，並說明其原因。
- 向已提交報價 / 入標的投標商進行隨機抽查，以核實其報價單 / 標書的真偽；並向沒有提交報價 / 入標的投標商作出隨機查詢，以確認他們已收到邀請但未有打算參與報價 / 投標。

3.8 評審報價單 / 標書

主要貪污風險

- 在評審過程中操縱結果，偏袒個別投標商。
- 評審小組成員與投標商存在利益衝突。

常見監控缺失

- 缺乏客觀的評審準則。
- 技術評審只由單一職員進行，或評審小組的組成未有足夠監察與制衡（例如所有評審小組成員同屬一個部門，由部門主管擔任主席，並且沒有其他獨立成員參與其中）。
- 在報價 / 招標評審會議中進行集體評審，以致評審小組主席或某位評審小組成員主導討論和決策。
- 未有妥善記錄評審小組的討論內容和決定。
- 接收標書後允許更改評審準則。
- 未有規定評審小組須就與投標商之間是否有利益衝突作出申報。

防貪警示

- 技術評審的評審準則不清晰，令評審小組成員之間對相關準則存在不同解讀，導致不同成員對同一準則的評分出現很大差異。
- 一間經驗不足的新公司屢次獲得合約。
- 評審小組成員全部來自同一部門 / 單位。

個案分析 — 在評標時受到不當影響

某機構對保安服務合約進行招標。該機構成立了一個評審小組，由行政部主管擔任主席，其兩名下屬作為成員。該機構並未有事先制訂評審準則，而是由評審小組在開標後才自行釐定。

在評審會議上，主席明顯偏好一間經驗不足的甲公司。其中一位小組成員在會上提出對該公司能力的憂慮，並強調將合約判授予一間經驗不足的公司存在風險。儘管如此，評審小組最終仍推薦將合約判予甲公司。

後來，內部審計在檢查甲公司的標書時，才從其周年申報表中發現該公司實際上是由評審小組主席所擁有。

防貪措施

- 如價格不是唯一的評審準則，在招標前須預先釐訂評審準則、各項準則所佔的比重，及評分機制（第 3.3.4 章），並禁止在接收標書後修改任何準則、比重或評分機制。

- 在評審過程中盡量避免與投標商接觸；如有需要澄清標書內容，應以書面形式進行並妥善記錄，而相關澄清僅限於事實的陳述，並禁止投標商提交任何可能改善標書的新資料。

- 如需評審價格以外的因素，應成立一個由至少兩名來自不同部門、適當職級的職員，及 / 或管治成員所組成的評審小組，小組成員應具備所需知識及專長進行評審。

- 要求所有參與標書評審過程的人員，以書面確認是否存在利益衝突，並承諾一旦知悉有利益衝突情況，要立即申報（第 1.3.2 章）。機構亦應向他們提供投標商的公司資料（例如董事、主要股東、高級管理人員和 / 或項目團隊的簡歷）和周年申報表，以便評審人員申報利益衝突（第 3.5.1 章）。

- 根據報價 / 招標要求對所收到的報價單 / 標書進行核實（包括核實投標商提供的證明文件或公司資料的真偽（第 3.5.1 章）），並將結果呈交給指定審批人員（如價格是唯一評審準則）或評審小組（如價格不是唯一評審準則）進行審查。

- 如果邀請投標商進行簡報以演示報價單 / 標書內容，須確保 —
  - 所有投標商都有平等、公平的機會進行簡報（包括為他們提供相同的簡報時限、隨機分配簡報次序）；
  - 投標商的簡報內容僅限於他們所遞交的技術建議書，不得更改或加入額外資料以改善其標書；
  - 提醒投標商在簡報期間不得透露標價內容；及
  - 妥善記錄簡報期間的討論要點。

- 對於技術評審，要求評審小組成員 —
  - 各自使用指定的評審表格（*附錄 7*），並參考內部評分指引（第 3.3.4 章），按各項評審準則進行評分，並保存個別評審表格的副本作為記錄；
  - 召開評審會議，討論各評審小組成員的評分，尤其需討論評分差異較大的項目；及
  - 記錄會議期間所有商議和討論內容，尤其是具爭議性、需特別關注的要點，及小組成員持不同意見的情況。

- 完成技術評審後才可開啟報價 / 標價建議書以進行價格評審，並禁止其後修改技術評分。

- 若有特殊情況（例如時間緊迫）需要同時進行技術和價格評審，應由不同的小組分別進行評審，並禁止不同小組在完成各自評審前互相溝通。

- 當預期將來很有可能需要購買選擇性項目或發出額外訂單（例如安排臨時清潔 / 保安服務）時，在進行價格評審時，應把相關項目 / 訂單的單價和預估數量，納入整體標價中一併考慮。

- 參考過往同類型採購的價格或其他市場資訊，評估投標商的報價 / 標價是否合理，並制定適當程序以處理報價 / 標價過高或過低的情況（例如，若所有報價 / 標價格明顯高於市場價格，這可能表示投標商互相串通，存在圍標風險；而報價 / 標價明顯過低則可能導致合約管理風險，包括違反合約條款或服務表現難以達標等）。

- 選擇最低價並符合要求的報價單 / 標書（如價格是唯一評審準則），或綜合評分最高並符合要求的報價單 / 標書（如採用評分機制評審價格及技術準則），否則須說明理由。

- 以書面形式撰寫有關判授合約的推薦建議（適用於報價），或編寫標書評審報告（適用於招標，請參考***附錄 8***的標書評審報告範本），書面建議 / 報告應涵蓋以下範疇 —

  - 合約簡介；
  - 邀請報價 / 招標詳情(例如邀請 / 招標日期和方式，受邀供應商名單)；
  - 收到的報價單 / 標書詳情（例如已報價 / 入標、表示無意報價 / 入標及沒有報價 / 入標的投標商數量）；
  - 符合物品 / 服務規格的情況；
  - 報價單 / 標書的評審及分析，包括評審會議期間的商議和討論內容，及與投標商議價的詳情（如適用）（第 3.9 章）；
  - 與邀請報價 / 招標前的估算、過往類似合約及核准預算的比較；
  - 利益衝突的管理（例如就招標活動，確認所有參與招標的人員已申報沒有利益衝突，如有相關申報，則說明利益衝突的性質和已採取的紓解措施）；
  - 維護國家安全（例如確認已充分考慮維護國家安全的要求，並且推薦的招標建議不會對國家安全構成不利）；及
  - 判授合約的推薦建議和理由。

- 由未有參與評審過程的指定審批人員，批核獲推薦的建議 / 評審報告。如果獲推薦的不是最低價或綜合得分最高而又符合要求的報價單 / 標書，則須呈交至更高級的審批人員批核。

3.9 進行議價

主要貪污風險

- 在挑選投標商進行議價時濫用酌情權。
- 在議價後操縱評審準則，使其變得對個別投標商有利。
- 在議價過程中向個別投標商洩漏機密資料（例如其他投標商的技術建議內容、出價，或公共機構的議價底線）。

常見監控缺失

- 未有規定在進行議價前必須獲得批准。
- 議價策略未獲預先批准。
- 未有提供議價程序和指引供職員遵守。
- 由單一職員而非議價小組進行議價。
- 允許在議價後大幅修改原本的報價 / 招標要求，而不是重新邀請報價或招標。
- 未有妥善記錄議價的過程。

防貪警示

- 選擇性進行議價，例如某職員無合理原因地提出只與第二低價，而非最低價並符合要求的投標商進行議價。
- 在沒有事先制定議價策略或條件的情況下進行議價。
- 單一職員獨自於公共機構辦公室以外的地方進行議價洽談。
- 對原本的報價 / 招標要求作出大幅修改，而沒有重新邀請報價或招標。

個案分析 — 議價過程中的貪污舞弊行為

某機構就即將進行的翻新工程項目向承建商發出招標邀請。評標後發現所有標書的標價均超出預算。因此，評審小組決定與有關承建商進行議價以降低成本。由於缺乏相關指引，評審小組主席自行決定僅與具同類項目經驗、標價第二高的承建商進行議價。

小組主席前往該承建商的辦公室進行議價洽談。在洽談過程中，該承建商董事向小組主席提供利益，以換取其他投標商的出價及機構願意接受的議價底線，並使主席修改招標要求以偏袒該承建商。

防貪措施

- 訂明適合進行議價的情況（例如最低價並符合要求的報價 / 標價超過核准預算而且無法安排重新邀請報價 / 招標，或者沒有一份報價單 / 標書有明顯優勢），並只在獲得未有參與前期評審工作的指定審批人員批准後，才可進行議價。
- 制定客觀準則或一個具競爭性的價格範圍，以挑選投標商進行議價（例如只選最低價並符合要求的報價單 / 標書，或同時選第二或第三低價者），並由指定審批人員批核。
- 委任一個議價小組，並考慮以下事項 —
  - 按議價的複雜程度和重要性，委任職級相稱的高級管理人員來帶領小組；
  - 委任至少兩名具相關專業知識（例如採購部職員以確保符合採購政策 / 指引，法律部職員以處理法律事宜，使用者部門代表以明確用戶需求，資訊科技部職員以處理技術相關問題），以及適當職級的職員作為議價小組成員；及
  - 要求小組成員以書面申報是否存在利益衝突（第 1.3.2 章）。
- 預先制定議價策略、條件和目標，並要求議價小組在預設的條件範圍內進行議價，如超越這些預設條件範圍，則須在作出任何承諾前，獲得指定審批人員批准。

- 制定書面指引，禁止在議價期間作出下列行為 —
  - 披露其他投標商的敏感商業資料（例如技術建議內容、知識產權相關內容和出價）；
  - 透露公共機構願意接受的議價底線；
  - 披露有助於投標商改善標書的資訊；及
  - 在議價洽談期間向投標商索取或接受利益或款待，或與投標商有社交聯繫。
- 在一般情況下，在公共機構的辦公室進行議價洽談。
- 記錄議價洽談的要點和議價結果。
- 規定投標商在議價洽談完結時或在指定日期前，以密封信封提交「最佳及最終」的出價。
- 對「最佳及最終」的出價進行評審，並向審批人員提交書面建議。
- 假如在議價洽談後，需要對原本的報價 / 招標要求作出大幅修改，應慎重考慮重新邀請報價 / 招標，以避免對其他落選的投標商不公。

3.10 批出合約

主要貪污風險

- 拖延公布報價 / 招標結果，讓不法分子藉此空檔期假裝向中標者提供幫助，以索取利益。
- 挪用在報價 / 招標過程中所提交的樣品。

常見監控缺失

- 未有就報價 / 招標結果設定通知時限，或沒有將此時限公布讓投標商知悉。
- 批出合約過程缺乏透明度。
- 未有程序處理在報價 / 招標過程中所提交的樣品。

防貪警示

- 在獲得指定審批人員的批准後相隔很長時間，才公布報價 / 招標結果。
- 在報價 / 招標過程中所提交的樣品，未有歸還予投標商。

防貪措施

- 設定一個指定時限，要求相關職員在獲得報價 / 招標結果的批准後，在限期內向投標商通知有關結果，並確保有關職員遵守該時限。
- 通知所有未獲中標的投標商有關的招標結果，並在可行情況下，向他們說明未能中標的原因。
- 若為招標，公開發布中標結果（包括中標公司名稱和合約金額）。
- 在批出合約後，應盡快將樣品歸還給未獲中標的投標者。

3.11 小額現金採購

主要貪污風險

- 虛假申領開支(例如申領與工作無關的開支、就同一筆開支重複申領)。
- 挪用小額現金。

常見監控缺失

- 缺乏妥善的申領文件記錄(例如無須提交收據正本)。
- 監管檢查不足(例如沒有審查小額現金採購是否必須和合理)。
- 管理和保管小額現金的監控措施不足。

防貪警示

- 職員申領的開支與其工作職責不符。
- 小額現金餘額無法與申領的開支對帳。
- 小額現金申請缺乏收據或證明文件。
- 小額現金申領次數異常多，並頻繁補添小額現金。
- 所申領金額往往僅略低於需要更高層審批的金額門檻。

個案分析 — 申領虛假開支

一名機構員工多次使用小額現金，購買員工活動所需的禮物和裝飾品，並申領發還開支。然而，部分物品其實是購買作私人用途。主管在批准申請時並沒有進行適當的審查。結果，該員工能夠從機構成功騙取該款項。

防貪措施

- 制定全面的小額現金採購政策（例如小額現金採購只用於小額及雜項開支，該等支出及申領金額的上限）、進行小額現金採購和保管小額現金的程序，以及小額現金採購的審批權限。
- 擬定劃一的零用現金憑單，用於申領發還小額現金採購的款項，並要求申請人註明採購理由和遞交收據正本。
- 要求主管在批准申請時須確認採購實屬必須，而採購價格及申領款項亦屬合理。
- 要求負責保管小額現金的人員在發還款項前，審核零用現金憑單及證明文件、在憑單上簽署，並在收據上蓋上「已付」印章以防止重複申領。
- 規定申請人須簽收獲發還的小額現金。
- 要求負責保管小額現金的人員將現金鎖好，並在申請現金補添時附上所有零用現金憑單及證明文件。
- 妥善記錄所有小額現金採購。
- 督導人員應隨機檢查保管人員所持有的小額現金，並定期與小額現金帳目進行對帳。
- 識別經常使用的小額現金採購的項目，並為該等項目安排批量採購或訂立定期合約。

4 合約管理

4.1 引言
4.2 訂購及認收物品 / 服務
4.3 管理服務合約和進行檢查
4.4 發出額外訂單或合約變更
4.5 處理付款
4.6 監察供應商表現

4 合約管理

4.1 引言

一個健全的合約管理制度，有助維持所採購物品 / 服務的質量、確保供應商履行合約責任，及維護合約管理過程的誠信和問責性。因此，公共機構必須對合約管理的各個範疇（包括訂購及認收物品 / 服務、管理服務合約和進行檢查、發出額外訂單或合約變更、處理付款，以及監察供應商表現），建立足夠的防貪措施。本章重點介紹這些範疇的主要貪污風險、常見監控缺失、防貪警示，以及相應的監控措施。

4.2 訂購及認收物品 / 服務

主要貪污風險

- 發出多於實際需要的訂單，以優待個別供應商。
- 因受賄而寬鬆監督物品 / 服務的交付。
- 縱容交付物品數量不足或逾期交付的情況。
- 接受不達標的物品 / 服務。

常見監控缺失

- 未有對發出採購訂單和認收物品 / 服務的過程作出監督檢查。
- 在確認收貨及付款前，未有對收到的物品 / 服務進行檢查，或未有作出詳細檢查。
- 沒有適當的職務分工（例如由同一人負責挑選供應商和認收物品 / 服務）。
- 沒有機制處理交付物品數量不足、損毀或服務不達標的情況。
- 在評估供應商表現時，沒有考慮其交付不達標物品 / 服務的情況。

防貪警示

- 實際收到的物品 / 服務的數量或規格，與所訂購的不符。
- 無故或經常延誤交付物品 / 服務。
- 對採購的物品 / 服務品質的投訴有所增加。

個案分析 — 認收不合規格的物品

一位製作經理負責為所屬機構採購視訊設備，其職責包括發出訂單和收貨。在一次大規模的視訊設備採購中，該經理親自查驗設備後，明知該設備與招標規格不符，但仍確認收貨。由於該機構沒有規定須由獨立人員查驗所交付的貨品，這位製作經理的欺詐行為一直未被發現，直到該機構經常收到相關設備故障的投訴後，才得以被揭發。

防貪措施

- 在向獲批投標商發出順序編號的採購訂單時，要求使用者及 / 或採購部門 —
  - 核對訂單上的所有資料以確保其準確性（例如採購項目的規格、數量、交付日期、價格和付款條件）；
  - 取得指定審批人員的批准，而該人員應檢查訂單資料是否準確及確認有足夠預算；
  - 監察物品交付或服務提供的情況以確保能穩妥完成，並跟進所有長期未完成的訂單；及
  - 若需要修改已發出的採購訂單，應妥善記錄相關理由，並取得指定審批人員的批准。
- 在確認收妥物品或完成服務時 —
  - 要求收貨的職員（以未有參與挑選供應商的人員為佳）根據採購訂單上列明的資料，查驗貨品 / 服務的數量、規格和質量，並與供應商先前提供的樣品（如有）進行核對，以確保符合採購訂單及 / 或合約的要求；

- 如交付物品數量不足、損毀或服務不達標，應盡快與供應商跟進並作出及時補救，並在有需要時記錄供應商的欠佳表現，以供日後參考（第 4.6.2 章）；
- 如屬高價值採購，指派監督人員監察認收過程，並在收據上簽署確認；
- 如有實際需要，應指派具備相關技能的職員，在確認收貨前對物品進行測試；及
- 設定驗收時限，要求相關職員須在期限內，確認收妥物品或完成服務。

4.3 管理服務合約和進行檢查

主要貪污風險

- 在執行或管理合約時濫用酌情權。
- 寬鬆監督（例如對高風險範疇不加以檢查），或對服務不達標的情況視而不見。
- 洩漏檢查時間表，或偽造 / 操縱檢查記錄。

常見監控缺失

- 合約條款模糊不清，或缺乏客觀的量度尺度或標準，難以監察承辦商有否遵守合約要求。
- 未有採用奏效的檢查策略（例如檢查規律可被預測、檢查時間及 / 或範圍與服務要求不盡相符）。
- 對突擊檢查時間表的保安措施不足。
- 對承辦商缺乏監察機制，或對其提供的服務檢查 / 監督不足。
- 未有妥善記錄檢查結果和保存相關證明文檔。
- 未有就檢查結果作足夠的覆核或監督檢查。
- 未有設定跟進時限，以確保違反合約條款的情況，獲及時跟進。

防貪警示

- 與承辦商服務質素有關的投訴有所增加。
- 承辦商的服務完成時間經常發生延誤。
- 檢查結果的相關證明文檔存在異常情況（例如在不同日期的檢查報告內，附上相同照片）。

個案分析 — 對承辦商的表現監督寬鬆

某機構將其清潔服務外判予一間承辦商。按合約規定，如未能達到合約要求的標準，將會扣減款項。為監察承辦商的表現，該機構指派了一名督察進行定期檢查。然而，該機構沒有規定該督察須記錄檢查結果，這不但削弱了督察進行檢查的問責性，管理層亦難以監察承辦商的服務質素。承辦商藉此漏洞向該督察行賄，以換取對其表現的寬鬆監督。

防貪措施

- 根據服務性質和合約要求，建立監察機制（例如進行檢查、審查承辦商的工作記錄／報告），制定監察要求和指引，並確保負責管理合約的職員熟悉有關要求和指引。
- 委派適當職級的職員負責監察服務水平和進行檢查，並對有關過程進行監督檢查。
- 在進行檢查時 —
  - 制定清晰的檢查指引，涵蓋檢查範圍、時間、頻率（例如進行突擊／不定期檢查，於非辦公時間（例如晚間和週末期間）對服務進行檢查）、抽樣方法（例如以風險為本）和記錄要求；
  - 採取措施以確保檢查時間難以被預測／具隨機性，及防止檢查時間表被洩漏；

- 確保檢查涵蓋以下方面 —
  - 工作表現是否達標（例如在預定完成清潔工作後即時檢查清潔程度是否達標）；
  - 視察承辦商員工的工作地點（例如警衛崗位），並審查他們的工作記錄；及
  - 若合約要求承辦商提供指定數目的員工，應清點值班員工的人數。
- 擬定檢查清單，詳列進行檢查時須監察的主要項目和服務表現標準；
- 要求檢查人員在檢查清單中記錄觀察結果，並在合適的情況下提供證明文檔（例如照片）；
- 在合適情況下給承辦商一份檢查清單的副本，讓承辦商知悉檢查結果；
- 如果檢查發現服務不達標或有違反合約條款的情況，須向承辦商作出適當跟進；
- 對檢查結果進行隨機監督檢查或獨立覆核；
- 若未能按預定時間表進行檢查，須提供理由並提交至指定審批人員批准；及
- 在可行的情況下，將檢查流程數碼化（第 5.4.2 章）。

- 妥善保存檢查過程的文件記錄（例如檢查結果、由承辦商提交的進度報告或工作記錄）。
- 就承辦商的欠佳表現作出適當記錄，若有關承辦商的投訴有所增加或不達標的情況重複發生，須加強監察（例如增加檢查次數）。
- 確保在承辦商的表現評估報告中，適當反映其欠佳表現(第 4.6.2 章)，以便日後採購時可作考慮。
- 提高有關承辦商服務標準的透明度（例如公開承辦商的清潔時間表），以便使用者監察。

4.4 發出額外訂單或合約變更

主要貪污風險

- 向合謀的承辦商發出不必要的訂單或合約變更。
- 在招標時與承辦商串通，故意省略某些服務項目，並在合約判授後作出合約變更，以優待該承辦商。

常見監控缺失

- 缺乏機制評估發出額外訂單或合約變更是否必要，及其單價和總金額是否合理。
- 未有規定須為發出額外訂單或合約變更提供理由，以確定額外訂單或合約變更實屬必需，而所採用的單價亦屬合理。

防貪警示

- 無故發出額外訂單或合約變更。
- 簽訂合約後不久便修改合約條款。
- 頻繁作出合約變更。
- 有規律地在特定時間修改合約條款（例如合約條款往往在結算週期完結前或續約前作出修改）。
- 合約變更後所增加的金額，與原合約金額相比不合比例地高。

個案分析 — 透過合約變更提高合約總額

一名市場營銷經理被指派為其機構的一個大型宣傳活動篩選承辦商，並監察承辦商的表現。該經理與一間承辦商串通，故意從招標文件的服務規格中，省略某些必要的服務項目。在簽訂合約後不久，經理以提高活動成效為由，向其主管建議進行合約變更並增加服務項目（例如進行市場研究、社交媒體廣告營銷、製作影片）。結果，合約總金額大幅增加。

防貪措施

- 任何發出額外訂單、臨時增加服務項目或合約變更的申請，均須提供理由，並在合適情況下附上證明文件（例如照片、物件損壞憑證）。
- 按額外訂單或合約變更的金額及規模（例如佔原合約總金額的百分比），指定適當職級的審批人員審核申請。
- 與過往額外服務要求（如有）作比較，以確保當前申請的合理性。
- 對發出額外訂單或合約變更的申請進行監督檢查，以確保有充分理由說明有關申請實屬必需，而單價及總估算金額亦屬合理。
- 確保額外訂單的項目不包括在原合約內，並採用合適的條款和單價（例如採用在原合約中的報價）。
- 在承辦商完成額外訂單或合約變更項目後的指定時限內，檢查並確認相關項目已完成。
- 如額外訂單佔原合約總金額一個偌大比重，應進行獨立採購。
- 定期編製關於發出額外訂單和合約變更的管理報告，以便管理層監察及識別異常情況。

4.5 處理付款

主要貪污風險

- 多付或提前支付給承辦商。
- 無理延遲或加快向承辦商付款。

常見監控缺失

- × 處理付款申請時，沒有規定須檢查相關的證明文件（例如工作完成證明）。
- × 合約內沒有訂立付款時間表 / 里程碑。
- × 沒有規定處理付款的時限。

防貪警示

- 經常收到供應商有關逾期付款的投訴。
- 在所有工作完成前已全額付款。
- 經常拖延付款。

個案分析 — 向承辦商提前支付款項

某機構將一個大型展覽項目判授予一間長期合作的承辦商，並指派其營銷經理監督該承辦商的工作。在項目完成了大約一半時，承辦商表示因資金周轉困難而無法支付員工薪金，並請求提前支付整個項目的費用。營銷經理因與承辦商私交甚篤，同意了該請求並指示財務部發放款項。然而，在沒有任何文件證明項目已經完成的情況下，財務部人員沒有提出任何疑問便進行付款。承辦商在收款後不久便失去聯絡。結果，該機構需額外支付費用，另聘承辦商完成餘下項目。

防貪措施

- 按不同付款金額訂明相應審批權限，並根據交易性質 / 金額指定不同的付款方式（例如現金、支票、銀行轉帳等）。
- 由不同職員負責核實發票及核證付款，例如由使用者負責核實發票、由財務部人員負責核證付款。
- 清楚訂明提交付款申請時須附上的證明文件（例如經核實的發票、送貨單、服務交付記錄、採購訂單、合約、核准預算）。
- 要求使用者以書面形式提交付款申請表格，並附上所需的證明文件。
- 檢查承辦商是否有任何違反合約條款（例如交付物品數量不足、物品因損毀被退回、承辦商員工短缺）的記錄，並在適當的情況下，根據合約條款扣減付款金額。

- 要求財務部人員核對付款申請表格和相關證明文件，並在確認無誤後於申請表格上簽名以加強問責性，並在所有已結算的發票上蓋上「已付」印章，以防止重複付款。
- 設定內部處理付款的時限，或在可行的情況下，公開處理付款時限的承諾，並確保處理付款所需的時間能達到承諾標準、內部處理時限或合約訂明的時限。
- 進行監督檢查以確保妥善付款，並對延遲付款或其他特殊情況進行調查。

4.6 監察供應商表現

主要貪污風險

- 選擇性地或延遲跟進所收到的投訴或負面意見。
- 對表現欠佳的供應商採取跟進行動時，濫用酌情權或欠缺一致的跟進方法。
- 在評核供應商表現時，特別優待某供應商。

常見監控缺失

- 缺乏管理供應商表現的制度。
- 在評核供應商表現時，缺乏客觀標準。
- 沒有將供應商的表現記錄（包括表現欠佳的記錄），納入日後進行招標／報價時的考慮因素。

防貪警示

- 儘管不斷收到某供應商表現持續欠佳的負面意見或投訴，但仍沒有對該供應商採取任何跟進行動。
- 儘管供應商表現明顯欠佳，仍在評核其表現時給予良好評價。

防貪措施

4.6.1 接收意見 / 投訴及處理表現欠佳的供應商

- 設立指定途徑收集對供應商表現的看法、意見、建議和投訴。
- 指派適當職級和不涉及日常監督供應商的職員，來處理對供應商的意見和投訴（例如進行調查、要求供應商改善欠佳情況、在規定時限內回覆投訴人），並另派職員處理重複投訴。
- 就處理供應商違反合約條款及表現不達標的情況，制定合適的合約執行政策及程序，包括 —
  - 根據合約條款及違約情況的嚴重程度，採取跟進行動（例如就輕微 / 嚴重違約情況發出口頭 / 書面警告、就合約延誤執行要求供應商繳付違約賠償金、就重複違約情況在指定期間內暫停邀請該供應商報價 / 投標、就嚴重違約情況終止合約及 / 或將有關供應商從供應商名單中除名）；
  - 採取有關行動的準則 / 情況和批准有關行動的審批人員；及
  - 處理與供應商發生糾紛的程序（例如爭論有否出現違規情況），並將結果呈交至更高級的審批人員審批。
- 按照合約執行政策和程序以及合約條款，採取及時的跟進行動。
- 妥善保存所有收到的意見 / 投訴和所採取的跟進行動的記錄，並在可行的情況下，保存一份已採取跟進行動的中央記錄，以確保日後作出決定的一致性。

4.6.2 評核表現

- 設立評核供應商表現的機制，包括 —
  - 報告欠佳表現的機制，要求使用者向負責人員（例如採購人員）報告供應商的欠佳表現和違約情況；
  - 定期及在合約結束時評核供應商表現，要求使用者就預先制定的指標，對供應商的表現作出評分（建議使用劃一的供應商表現評核表格（***附錄 9***））；及
  - 設立中央資料庫，備存各供應商的表現記錄（建議使用電腦系統（第 5.4.5 章）），以便日後進行採購（第 3.3.4 章）及對供應商名單進行定期檢討（第 3.4 章）時作參考。

- 定期與承辦商舉行會議，以檢討其表現並討論關注事項（如有）。
- 確保與同一承辦商的續約 / 延長合約是建基於其良好表現；並在此之前評估是否有其他具競爭性的方案，如有需要，則可重新進行採購以物色其他合適的承辦商。

5 採購系統數碼防貪功能

5.1 引言
5.2 電子系統監控環境
5.3 採購
5.4 合約管理

5 採購系統數碼防貪功能

5.1 引言

在現今數碼時代，電腦系統已成為採購流程中不可或缺的一部分。電腦採購系統提供了各種數碼功能，有助減少貪污舞弊風險。這些功能可以減少非必要的人為干預或酌情權、確保合規、提供實時監察和報告、增加透明度，以及提高數據準確性。藉著這些數碼防貪功能，公共機構可以建立一個更穩健的採購系統，令採購程序更高效、公開透明及具問責性，最終為公共機構、相關持份者及社會整體帶來更大裨益。

為幫助公共機構充分發揮電腦系統在採購程序中帶來的好處，本章重點介紹在未有善用資訊科技的情況下，可能會導致的主要貪污風險、常見監控缺失，以及與電腦系統監控環境、採購和合約管理程序相關的數碼防貪功能。

主要貪污風險

- 依靠人手處理跨電腦系統 / 模組的數據、電子工作流程職務分工不清，或缺乏有效的使用者帳戶管理等漏洞，令不誠實的職員可人為操縱電子採購過程，以偏袒合謀的供應商。
- 由於電腦採購系統缺乏有效的存取監控，導致敏感電子採購資訊洩漏給潛在投標者。
- 缺乏有效的管理監督、資訊科技風險評估和審計、舉報渠道，或沒有在電子採購流程中充份利用數碼功能，使貪污舞弊行為能夠被掩飾。

常見監控缺失

- 不同電腦系統 / 模組之間的數據不能互通，須嚴重依賴人手處理跨電腦系統 / 模組之間的數據交換，做法不僅效率低、而且容易出現人為錯誤或不合規的情況。
- 由於電腦系統保安措施不足，導致敏感電子採購資訊 (例如在截止日期之前所收到的電子報價單或標書) 外洩。
- 由於缺乏有效的使用者帳戶管理 (例如共用使用者帳戶、沒有對重要數據的存取 / 變更進行審核追蹤)，令問責性和資料 / 責任的可追溯性不足。
- 由於缺乏有效的管理監督 (例如電腦系統未有就重要採購步驟的遺漏及時向主管作出警示、或由電腦系統自動編製的報告未有充分被管理層利用作監督用途)，或電腦系統未有設立舉報渠道，導致電子採購程序出現不合規的情況。
- 未能有效使用電腦輔助審計工具，或缺乏定期資訊科技風險評估和審計，以致數據 / 電子採購流程的完整性難以獲得充份保證。
- 在採購和合約管理程序等電子採購流程中，未有充份使用數碼防貪功能。

5.2 電子系統監控環境

防貪措施

5.2.1 數據擷取及系統整合

- 在電腦系統中自動擷取與採購相關的數據、步驟和結果，以提升採購流程的問責性。
- 通過對電腦採購系統 / 模組與其他業務系統 / 模組 (例如財務、人力資源、供應鏈管理、資產管理)整合，以確保數據互相流通、工作流程無縫對接。

5.2.2 資訊安全

- 在電腦系統內加入保安措施以保障資訊安全，例如 —
  - 對數據 / 資訊採取明確的保安分級，並針對不同分級採取適當的保安措施（例如嚴禁在截止日期之前，存取已收到的電子報價單或標書）;
  - 實行適當的加密措施，以免在未經授權的情況下存取敏感採購數據 / 資訊；
  - 設置審核追蹤功能，以識別對重要數據 / 資訊的存取 / 變更，並按風險程度檢閱審計日誌，或通過異常情況報告，以偵察及遏止任何濫用行為（例如未經授權存取或竄改敏感資訊）；及
  - 在適當情況下，採用區塊鏈技術將交易紀錄保存於多個數據庫，防止採購數據 / 資訊被擅自竄改，以保障數據完整性。

5.2.3 使用者帳戶管理

- 根據採購職能指派用戶角色，授予每個用戶角色特定的權限以執行相關採購操作，及按照「按需知悉」原則存取資訊。
- 將電腦採購系統 / 模塊的訪問權限，授予指定的職員和管治成員，並要求他們各自使用獨立的帳戶和密碼進行登錄。
- 當相關職員或管治成員從公共機構離職 / 離任，或不再參與採購程序時，須立即停用該使用者帳戶。
- 定期檢視個別使用者帳戶的使用情況，以識別任何違規行為；或不活躍使用者帳戶並予以停用。
- 實施強密碼政策，包括複雜性要求、密碼使用期限和歷程記錄。
- 對於某些需要較高級別審批的採購程序（例如開標、超過特定金額的付款批核），實施較嚴謹的身份驗證機制（例如雙重、多重身份驗證）。
- 僅將系統管理員帳戶按公事需要（例如負責系統管理或設定）授予特定人員（例如資訊科技經理），因為這些帳戶通常被賦予更高的訪問或資訊存取權限。

5.2.4 監督和監察機制

- 加入自動警示功能和利用數據分析，以便進行合規檢查和偵測異常情況（包括在本指南所指出的防貪警示）。如有發現異常規律或違規行為，需及時通知主管或管理層（例如供應商的在某次投標的投標價格，顯著偏離平均或過往的投標價格）。

- 自動編製定期管理報告或異常報告，以便管理層監督和偵測異常情況，例如 —
  - 從系統產生的投標商名單中，人手刪除個別供應商；
  - 分析同類型物品 / 服務，及最常光顧供應商的購買頻率和總值，以偵測潛在的分拆訂單情況；及
  - 在處理付款申請時，未有遵守內部或合約訂明的付款時限的情況。
- 利用數據分析、視覺化工具或儀表板工具以便監察採購活動，例如 —
  - 透過數據分析追蹤供應商表現、合約合規、價格波動及採購週期等採購指標；及
  - 採用視覺化工具或儀表板工具將複雜的採購數據，轉換為易於理解的圖表、圖形或其他視覺化格式，以便作出更明智的決策。
- 使用人工智能等先進技術偵測採購過程中的欺詐行為，例如 —
  - **異常偵測** — 向機器學習模型提供公共機構的採購數據 / 信息（例如供應商詳情、貨品描述、發票金額），以訓練該模型了解正常採購活動的特徵。若出現明顯偏離正常模式的新交易，該模型可以將其標記為異常或潛在的欺詐個案，並通知主管跟進；及
  - **文本分析** — 透過人工智能分析採購文件（例如合約、發票和收據）中的文字，偵測可能與欺詐活動有關的文字或術語（例如利用人工智能偵測到同一金額的發票在短時間內重複出現，或者偵測到不同投標書中出現相同但不常見的排版錯誤，以發現潛在的圍標個案）。

5.2.5 表達意見和報告欺詐行為

- 在電腦系統和 / 或網上平台建立 —
  - 表達意見渠道，以便向供應商和有關職員收集有關採購程序的意見；及
  - 舉報渠道，提供安全、保密且易於使用的途徑，以便舉報懷疑欺詐或其他不當行為。
- 在電腦系統內建立個案管理模組，於個案的關鍵日期前（例如給予中期 / 最終回覆、提交調查進度報告、個案結束）自動向個案負責人員及主管發出系統提示，以便監察個案跟進進度。

5.2.6 審計

- 在電腦系統中設置電腦輔助審計工具，使審核過程自動化，從而更全面、有效、準確地發現異常和違規行為。

- 定期對電腦系統進行資訊科技風險評估和審計，以確保保安措施、使用者帳戶訪問權限，以及採購工作流程與公共機構的採購政策和指引相符。

5.3 採購

5.3.1 工作流程自動化

- 通過實施工作流程數碼化，協助各職員按步驟完成整個採購程序（例如當一位職員完成相關電腦操作後，電腦系統會自動透過電郵通知下一個負責人員跟進）。
- 確保數碼化工作流程符合公共機構的採購政策和指引。
- 提供自動驗證功能，以避免或偵測在採購活動中，關鍵的職務是否由同一職員負責（例如批核、申請採購的職員不應為同一人），以確保有充分的職務分工。

5.3.2 處理利益衝突

- 規定所有參與招標的職員和管治成員，在參與招標之前，於電腦系統中申報他們當中是否有任何實際、潛在或會被視為利益衝突的情況。
- 將已申報的利益衝突，透過數碼化工作流程自動轉發給指定人員，以決定採取何種適當的緩解措施，並在招標評審報告（第 3.8 章）中自動擷取相關申報，以供審批人員參考和考慮。
- 通過自動配對或人工智能，將投標商的主要人員及其他詳情，與公共機構相關資訊配對或加以分析，以識別潛在利益衝突及異常情況（例如個別投標商的擁有人、董事或主要股東名稱與評審小組成員相同）。

5.3.3 採購申請和報價 / 招標文件

- 在採購申請開始時自動進行預算檢查。
- 利用人工智能或機器學習模型，自動編製和完善物品 / 服務規格，以作採購申請和報價 / 招標文件之用，例如 —
  - 檢查是否已加入所有必要的誠信要求；
  - 分析過往類似採購項目，以識別合適的規格並納入其中；
  - 參考過往同類型採購項目，以制定評審準則及釐定技術和價格準則所佔的比重；及
  - 檢查市場上是否有供應同類型物品 / 服務。

- 將審核採購申請和報價 / 招標文件的工作流程自動化。
- 利用物聯網設備追蹤庫存水平，並在庫存低於指定水平時發出補貨提示。

5.3.4 管理供應商名單

- 在電腦系統中建立一份中央供應商名單，儲存供應商的相關資訊（例如聯絡資料、提供的物品 / 服務、獲得的認證、採購記錄、過往表現，以及報價 / 招標的回應率），供採購人員和使用者部門使用。
- 設立一個網上平台以便公共機構與供應商溝通，例如 —
  - 透過網上平台接收供應商加入名單的申請；
  - 獲取已註冊供應商的最新資訊；
  - 發送暫停供應商競投資格或從供應商名單中剔除的通知；及
  - 向供應商傳遞與公共機構往來的指引（包括必要的誠信要求）。
- 將審批加入供應商名單的申請、暫停已註冊供應商的競投資格、從供應商名單中剔除，或更改已註冊供應商資訊等工作流程自動化。
- 利用大數據技術於公開渠道收集及處理供應商資訊，以協助發掘潛在供應商及加大供應商數據庫（尤其在較少供應商的物品 / 服務類別）。

5.3.5 邀請報價 / 招標

- 採用公平分配原則，自動從供應商名單的相關物品 / 服務類別中篩選及邀請供應商（例如透過輪流或隨機方式篩選，及自動加入表現理想的現有供應商參與報價或投標），若採購人員對系統所產生的投標商名單作出任何更改、不按次序邀請供應商，或有使用者或其他採購人員推薦其他供應商參與報價或投標，均須提供理由並獲指定人員批准。
- 設置分析工具，以便在可行的情況下實施智慧採購，例如透過人工智能，分析供應商的物品 / 服務規格、過往表現、財務狀況以及其他可能影響供應商正常運作和表現的因素（例如訴訟、供應鏈中斷），並按照公共機構的需求，協助識別、評估和選擇最合適的供應商。
- 透過電腦系統或網上平台，向潛在投標商提供相同資訊，以便他們準備報價 / 投標，確保採購過程公平和透明。

5.3.6 與投標商的溝通

- 利用電腦系統或網上平台記錄所有與投標商之間的通訊（例如報價／投標邀請、投標／報價補充資料、投標商提出的問題和回應），並提交相關通訊記錄予上級審閱，以偵測異常情況。

- 在採購活動的線上簡報會中，採取適當監控措施，以協助減少投標商之間可能會出現的串通或其他不當行為，包括 —

  - 在線上簡報會上隱藏投標商的身分（例如為每位參加者分配一個指定的登入帳號）；
  - 關閉投標商的網路攝影機功能（或僅允許主持人查看投標商的攝影機影像）； 及
  - 關閉投標商之間的私訊功能（或僅在必要時允許投標商直接向主持人發送訊息）。

5.3.7 接收及開啟報價單／標書

- 在電腦系統或網上平台設置電子邀請和接收報價單／標書功能，並加入自動監控措施，包括 —

  - 禁止在截標時間前開啟報價單／標書；
  - 禁止開啟在截標時間後收到的報價單／標書；
  - 若採取雙封套制度，禁止在完成技術評審前開啟報價／標價；
  - 自動擷取和記錄報價／標價；
  - 備存所有收到的報價單／標書的副本；
  - 禁止在截標時間後對報價單／標書作出任何修改；
  - 對接收及開啟報價單／標書過程啟動審核追蹤功能；及
  - 分析投標商的網際網路通訊協定位址，以偵測潛在的串通行為（例如不同投標商使用同一網際網路通訊協定位址或共用網路，提交報價單／標書）。

- 在電腦系統中由指定人員委派開標小組，並建立適當的身份驗證機制（第 5.2.3 章），以防止未經授權的存取。

- 若採用電郵接收報價，應制定適當的保安措施，以防止報價被竄改或洩漏，包括 —

  - 使用具有加密連接功能的電郵系統；
  - 設立特定的電郵帳號接收電子報價；

- 要求相關人員在開啟電郵時輸入兩組密碼，而該兩組密碼應由兩位沒有直接參與報價過程的人員分別保管；
- 只有在截標時間後才向開標小組（包括不少於兩名職員）發放密碼以開啟報價；
- 將所有收到的電子報價妥為備份，以確保有關流程記錄齊全；及
- 避免職員使用個人電郵帳號（包估工作和私人電郵帳號）接收電子報價。

5.3.8 評審報價 / 標書

- 對於採用雙封套制度的採購，應建立以下監控措施，以提升採購程序問責性、確保技術評審公平客觀 —
  - 在電腦系統中記錄整個技術評審的評分資料，包括評審小組成員對每項技術準則的評分、經過商議後對評分的修改（並提供相關理由），並自動計算整體技術評分；及
  - 只有在獨立人員在電腦系統中，確認技術評審完成後，才向評審小組發放報價 / 標價內容。
- 在雙封套制度下，利用電腦系統自動計算整體綜合得分，並確定投標商的排名。
- 編製標準化標書評審報告（第 3.8 章），確保包括報價 / 投標過程中的重要資訊（例如邀請和接收報價 / 投標的情況、評審結果、已申報利益衝突和相應的緩解措施）。

5.3.9 議價

- 在可行的情況下，在電腦系統中記錄議價過程（例如透過電腦系統或網上平台與投標商進行書面通訊），並啟動審核追蹤功能。
- 利用人工智能協助制定議價的議程、討論要點順序、論據、預計反駁理由、建議議價策略，以提高效率並取得更佳的議價效果。

5.3.10 批出合約和合約管理

- 加入電腦輔助工具以協助編製合約（例如提供合約範本、合約條款資料庫和自訂條款功能以滿足個別合約需求）， 並自動檢查所有必要合約條款 （例如誠信條款、終止條款）是否已被納入。
- 將合約審批流程自動化（例如自動向有關人員發送電郵通知，提醒他們審批合約）。

- 在電腦系統中設立中央合約儲存庫，以便日後管理合約（例如搜尋和檢索合約）。
- 利用人工智能自動提取合約中的關鍵條款和責任、追蹤重要的里程碑和關鍵期限，並適時向負責職員發出警示或提醒。

5.3.11 小額現金採購

- 通過數據分析（例如與過往的採購價格進行比較）來評估小額現金採購的價格是否合理。
- 分析小額現金採購以偵測分拆訂單情況，並識別經常購買的物品 / 服務，以便安排定期合約。

5.4 合約管理

5.4.1 訂購及認收物品 / 服務

- 使用物聯網設備（例如無線射頻識別標籤和感應器）提供即時和最新的庫存水平資訊。
- 加入庫存管理工具，當庫存水平低於預設值時，自動產生補貨提示，並準備採購訂單，供相關人員審批。
- 如在物品交付或重要里程碑出現延誤，向負責人員自動產生系統警示。

5.4.2 管理服務合約和進行檢查

- 通過電腦系統將文件檢查和記錄的工作過程數碼化，例如 —
  - 提供系統介面以便供應商依照合約條款上傳相關文件（例如供應商的員工行為守則、工作完成報告、檢查記錄、供應商支付其清潔 / 保安員工的薪酬記錄）；及
  - 通過電腦系統自動檢查供應商所提交的文件，以識別任何異常情況（例如未能在指定期限內提交所需文件、未達到指定的檢查頻率），並自動向負責人員發出警示以作跟進。
- 在僱用非技術員工為主的服務合約（例如清潔和保安合約），採用具備生物識別技術（例如指紋或臉部識別）的數碼值勤系統，以便監察員工出勤情況和處理合約付款。

- 通過使用行動裝置和技術，在檢查過程中取得即時、準確並且可靠的數據（例如時間記錄、全球定位系統下的位置追蹤記錄、檢查過程中的錄影或拍照記錄），並採用影片 / 照片分析功能，以識別任何異常情況，提升問責性和資訊完整性，便於監督。

5.4.3 發出額外訂單或合約變更

- 將發出額外訂單或合約變更的工作流程自動化，並設立適當的監控措施，例如 —
  - 在電腦系統中發出額外訂單或合約變更的要求時，必須提供相關理由（並在合適情況下提供相關證明文件）；
  - 自動採用相關合約中提供的單價和條款，或通過與過往額外訂單的單價作出比較（如有），若發現有顯着差異，自動向負責人員發出警示以作跟進；
  - 向指定人員發出電郵通知要求審批；及
  - 確保有關工作流程得到妥善記錄，提升問責性。

5.4.4 處理付款

- 將處理付款的工作流程數碼化，包括接收供應商發票、核實發票上的資料是否與採購訂單或合約相符、確認物品認收或服務完成的證明文件，以及審批付款。
- 加入自動警示或提示功能，提醒負責職員及其主管跟進任何延遲付款的情況。
- 利用機械人自動化程序功能，自動完成重複性任務（例如從供應商實體或電子發票上擷取相關資訊，與相應的採購訂單或合約互相核對，並根據過往發票的處理方式，分配至適當的支出項目），以提高效率、準確性和一致性，並阻止潛在的違規行為（例如重複付款、有關付款申請與採購訂單或合約不符、某些違規支出被偽裝成雜項支出）。

5.4.5 監察供應商表現

- 在電腦系統中加入供應商表現管理模組，以自動追蹤 / 擷取送貨準時率、收取的物品 / 服務的品質，以及是否符合相關合約條款的情況。

- 將供應商表現評核流程數碼化，包括 —
  - 在電腦系統中使用電子表格進行評核；
  - 要求職員須就各個評核範疇輸入評分（並就表現欠佳的範疇提供理由）才可提交電子評核表格；
  - 若未有在限期前完成表現評核，自動向使用者及其主管發出提示；及
  - 設立中央數據庫記錄供應商表現，以便日後持續監察和檢索（例如在將來的招標活動中，考慮相關供應商過往的表現）。
- 利用人工智能分析各項相關指標，例如送貨準時率、品質（如驗收時發現貨不對辦的情況）和客戶滿意度（如過往發出的警告信或違規通知書），以自動評核供應商表現。

附錄

附錄 1　以職務身分接受利益申報書範本
附錄 2　利益衝突申報書範本
附錄 3　處理已申報利益衝突的紓解措施
附錄 4　參與投標項目人員的承諾書範本
附錄 5　邀請報價 / 招標文件的誠信條款範本
附錄 6　合約的誠信條款範本
附錄 7　報價 / 招標評審表格範本
附錄 8　標書評審報告範本
附錄 9　供應商表現評核表格範本

附錄 1

以職務身分接受利益申報書範本

甲部 — 由接受利益的職員或管治成員填寫

致 :(批核人員)

饋贈者資料：

饋贈者姓名及職銜 : _____

公司 : _____

關係 : _____

已 / 將會接受利益的場合： _____

利益的詳情及估值 / 價值： _____

建議處置方法：	**備註**
( ) 由接受利益的職員或管治成員保留	_____
( ) 存放在辦公室作陳列 / 紀念用途	_____
( ) 與機構其他人員分享	_____
( ) 在職員活動中作抽獎用途	_____
( ) 捐贈予慈善機構	_____
( ) 退回饋贈者	_____
( ) 其他 (請註明):	_____

處理方法指引：

- 如禮物 / 紀念品容易變壞 (例如食物、飲品)，可捐贈予慈善機構。如不可行，可與 *[公共機構名稱]* 的職員或管治成員共同享用。
- 如禮物 / 紀念品具實用價值，可捐贈予慈善機構。
- 如禮物 / 紀念品宜作陳列用途 (例如畫、花瓶)，可展示於 *[公共機構名稱]* 內的適當位置。
- 如禮物 / 紀念品價值不高，可捐贈作 *[公共機構名稱]* 活動的獎品。
- 如禮物 / 紀念品屬價值不高的個人物品 (例如刻上收取禮物職員姓名的牌匾或筆)，可由該職員保留。
- 如禮物 / 紀念品於公開活動中贈予所有參加者 (例如原子筆、文件夾或鎖匙扣)，可由收取禮物的職員保留。
- 任何價值高昂的禮物 / 紀念品，均應退還饋贈者。

收取利益職員或管治成員簽署： _____

收取利益職員或管治成員姓名及職位： _____

日期： _____

乙部 — 由批核人員填寫

致： （收取利益職員或管治成員姓名）

上述所建議的處理方法 ***已獲／不獲批准**。上述利益將以下列方式處理：

_____

_____。

批核人員簽署： _____

批核人員姓名及職位： _____

日期： _____

** 請刪去不適用者*

附錄 2

利益衝突申報書範本

甲部 — 申報事項 *(由申報人填寫)*

致：(批核人員)

本人在執行職務時遇到實際、潛在或會被視為利益衝突的情況，現申報如下：

與本人有公務往來及/或涉及本人私人利益的人士/機構
本人與上述人士/機構的關係(例如親屬)
本人與上述人士/機構的聯繫情況 (請說明聯絡的頻密程度及通常進行聯繫的場合等)
上述人士/機構與公共機構的關係(例如供應商)
本人與上述人士/機構有關的職務概要(例如制定物品/服務規格、評審報價/標書)
上述職務的檔案編號(如有)

簽署：_____

申報人員姓名：_____

申報人員職位：_____

日期：_____

乙部 — 批核（*由批核人員填寫*）

致：（申報人）

乙部(i) – 就本表格甲部的申報事項，現決定：

❑ 甲部提及的申報事項已備悉。如上述提供的申報資料不變，申報人可繼續處理甲部提及的工作。

❑ 限制申報人進行甲部提及的工作（例如禁止處理涉及利益衝突的環節 / 職務、在討論有關事宜 / 個案時避席）。

詳情：_____

_____

❑ 申報人可繼續處理甲部提及的工作，但會委任一名獨立人員參與、監督或審視部分或整個決策過程（例如委派另一位有相關專門知識的職員客觀審視有關事宜）。

詳情：_____

_____

❑ 申報人不可以執行甲部提及的工作，有關工作將調配予另一位人員（例如職員、管治成員、專業人士）負責。

詳情：_____

_____

❑ 申報人應放棄個人 / 私人利益（例如退出相關團體 / 協會、放棄投資直至甲部提及的利益衝突情況不存在）。

詳情：_____

_____

❑ 其他（請註明）（例如申報人不可聯絡甲部提及的人士 / 公司直至甲部提及的利益衝突情況不存在）。

詳情：_____

_____

乙部(ii) – 提出乙部(i)建議措施的理由是：
（考慮因素包括利益衝突的嚴重性、利益衝突與有關事宜的關連，及公眾對利益衝突／事件是否可能產生負面觀感。）

_____

_____

_____

_____

在任何情況下，申報人均不可對甲部提及的人士／機構透露相關職務上的專有／內部資料。如果甲部所申報的情況有改變，申報人須進一步作出申報。

簽署：_____

批核人員姓名：_____

批核人員職位：_____

日期：_____

丙部 — 存檔 *（由申報人填寫）*

致：（負責把相關利益衝突申報表格存檔的指定人員／單位）
經：（批核人員）

乙部的決定已備悉。請將表格存檔。

簽署：_____

申報人員姓名：_____

申報人員職位：_____

日期：_____

附錄 3

處理已申報利益衝突的紓解措施

(a) **記錄** — 如利益衝突的風險較間接、細微或無足輕重，以及不常發生，只需備悉申報的利益衝突便已足夠。

(b) **限制** — 如利益衝突情況不會經常出現，而有關限制能有效地將職員或管治成員與存在衝突的部分活動或程序隔離，則宜限制有關職員或管治成員參與跟他有利益衝突的工作及接觸相關資料（例如討論個別事項時必須避席，或在表決時放棄投票）。

(c) **徵募** — 如限制職員或管治成員參與的做法並不可行，在適當情況下，可加入獨立職員、管治成員或專業人士參與、監察或審視部分或全部決策過程（例如委任專業人士參與挑選非常專門的項目）。

(d) **調配** — 如認為已申報利益衝突的職員或管治成員不適合處理有關事項，應免除其職務，並透過人手調配由另一名職員或管治成員接手處理有關事項。對於極有可能再次出現嚴重利益衝突的個案，將有關職員或管治成員調職／調任，可避免令公眾產生負面觀感。

(e) **放棄** — 如職員或管治成員對職務的承擔會比他擁有其個人權益更為重要，而採取其他措施緩解利益衝突又不適宜或不可行，則可能需要要求該職員或管治成員放棄其個人或私人權益（例如放棄投資，停止作為某會社／團體的成員）。

附錄 4

參與投標項目人員的承諾書範本

致：(批核人員)

1. 本人在履行與 [註明投標項目的名稱] 相關的職務時沒有實際、潛在或會被視為利益衝突的情況。

2. 本人承諾：
   (a) 對於取得的所有投標資料，本人會絕對保密。投標資料包括所接獲投標書的詳情，以及與投標書有關的其他敏感、限閱或機密資料。

   (b) 不論是否為了謀取個人利益，本人都不會在未經授權的情況下披露或利用上文第 2(a) 段所指的任何投標資料。

   (c) 如本人發現有任何實際、潛在或會被視為利益衝突的情況，本人會立即申報。

   (d) 會採取適當措施，不令自己欠下任何有意投標者或投標者的人情，例如不接受任何恩惠或過分奢華或豐厚的款待，也不與他們過分頻密交往 ，以免與他們有任何利益衝突。

3. 本人明白，如不遵守上述承諾，本人可能遭受紀律處分。

簽署：_____

姓名：_____

職位：_____

日期：_____

附錄 5

邀請報價 / 招標文件的誠信條款範本

提供、索取或接受利益

1. 競投者 (就報價而言) / 投標者 (就招標而言) 不得就本合約的邀請報價 / 投標及執行而提供、索取或接受《防止賄賂條例》(香港法例第 201 章) 所定義的利益；亦須禁止其董事、僱員、代理人及分判商作出上述行為。

2. 若競投者 / 投標者或其董事、僱員、代理人或分判商違反上文第(1)段的規定，將導致競投者 / 投標者的報價 / 投標無效；而競投者 / 投標者仍須就該等錯誤 / 過失及行為承擔責任。

備註：上述條款只供參考。公共機構應就以上事宜諮詢其法律顧問。

附錄 6
合約的誠信條款範本

利益衝突

1. 在合約期限內，承辦商須：

   (a) 確保承辦商（包括其屬下每一名董事、僱員及代理人），以及其每一個次承判商及其各自須履行本條文責任的每一名董事、僱員、人員及代理人（統稱「受限制群體」），不會為其自身利益或為任何人士或代表任何人士，進行任何與承辦商在合約下的責任或義務產生衝突或可被視為產生這類衝突的業務、活動、服務、工作或職務，或從事任何其他事務（為妥善履行合約的除外），除非獲得 *[公共機構的名稱]* 的事先書面批准；以及

   (b) 立即以書面通知 *[公共機構的名稱]* 可被合理視為足以產生以下情況的所有或任何事實：承辦商或受限制群體的其他成員的權益（不論何種性質），與承辦商在合約下的責任或義務發生或可能被視為發生衝突或競爭。

2. 承辦商必須確保其自身及受限制群體的每名其他成員，均經常留意，以及受限制群體的每名其他成員須向承辦商匯報和定期匯報所有可被合理被視為足以產生以下情況的所有事實：該等人士的權益與承辦商在本合約下的義務發生或可能被視為發生衝突或競爭。

保密

3. 承辦商不得披露所有 *[公共機構的名稱]* 資料，及（a）*[公共機構的名稱]* 或代 *[公共機構的名稱]* 或任何其他人士向承辦商提供或披露；或（b）承辦商在履行合約的過程中獲知或得知；或（c）載有屬於 *[公共機構的名稱]* 之資料的任何材料、建議、推薦、報告或任何其他材料或特別是與提供予 [註明公共機構的名稱] 的服務有關的任何其他資料、報告、文件、平面圖、記錄、數據（包括《個人資料（私隱）條例》（香港法例第486章）所定義的任何個人詳情記錄及個人資料）、數據庫、代碼或詳情（統稱「機密資料」），及將其視作 *[公共機構的名稱]* 專有及保密，不論機密資料的形式或媒介如何。本條文所載披露限制將不適用於下列類型的任何機密資料的披露：

   (a) 若屬在承辦商合理看來為履行承辦商於合約下的職責及義務所必需的情況下，而向承辦商在履行合約的過程中僱用、使用或聘用的任何人士作出的披露，惟承辦商對該僱用、使用或聘用的任何人士施加禁止向第三方披露機密資料的絕對及具有法律約束力的義務；

   (b) 非因承辦商或受限制群體的任何其他成員所披露而因該機密資料早已為接收人所知；或

   (c) 非因承辦商或受限制群體的任何其他成員所披露而因該機密資料是或成為眾所周知；

   (d) 若屬依據香港法律或香港法庭的命令所須作出披露的機密資料；或

   (e) 經 *[公共機構的名稱]* 事先書面同意。

4. 承辦商須就其本身或其董事、僱員、代理人或分判承辦商違反本保密條款而引致或與之有關而引致 *[公共機構的名稱]* 可能招致的所有任何性質的直接或相應損失、債務、損害、費用、訴訟、專業及其他開支，對 *[公共機構的名稱]* 做出彌償，或使 *[公共機構的名稱]* 獲得彌償。

5. 承辦商只可為合約的目的使用該機密資料。未經 *[公共機構的名稱]* 事先書面同意，承辦商在任何時間（不論在合約期限內或合約期滿或終止後（不論因由為何））均不得使用、披露、公布或複製，及須促致及確保可能依據上文第3條獲授任何保密資料的每名人士未經 *[公共機構的名稱]* 事先書面同意不得使用、披露、公布或複製機密資料作任何其他用途。

6. 承辦商須建立和維持所有必要的安全措施和程序以保管其持有或處於其控制下的機密資料及防止對機密資料的未經授權查閱或使用。

7. 承辦商不得及須確保受限制群體的任何其他成員不會細閱、保留或控制或複製任何機密資料或其任何副本（以任何媒介或格式）（除履行合約所需者外）。

誠信

8. 承辦商確認已獲悉以下事項：

   (a) 根據《防止賄賂條例》（香港法例第201章）第9條、《盜竊罪條例》（香港法例第210章）第17條、第18D條及第19條，以及《刑事罪行條例》（香港法例第200章）第161條，如承辦商本身作出不誠實、盜竊及貪污行為，或其高級人員、僱員、代理人或次承判商作出不誠實、盜竊及貪污行為屬刑事罪行，有可被檢控之虞；以及

   (b) 不得提供、索取或接受利益（定義見《防止賄賂條例》）。

9. 承辦商須通知其董事、人員、僱員（不論長期或臨時聘用）、代理人及次承判商，不得提供、索取或接受利益（定義見《防止賄賂條例》）。承辦商亦應提醒其董事、人員、僱員、代理人及次承判商，不得提供、索取或接受任何酬酢、款待或利誘，以免影響他們公正選擇次承判商（如有）或監督次承判商的工作。

10. 倘若承辦商或其任何董事、人員、僱員、代理人及次承判商因干犯《防止賄賂條例》、《盜竊罪條例》或《刑事罪行條例》的罪行而被定罪， *[公共機構的名稱]* 有權終止合約。

11. [附註：僅適用於服務合約。] 承辦商須在合約開始後的兩（2）周內制訂員工行為守則，並向 *[公共機構的名稱]* 代表提交有關守則。除其他誠信問題外，守則內容亦包括明確規定，禁止其次承判商（如有）或為提供服務而僱用的人士在執行合約職務時提供、索取或收受任何形式的利益。承辦商須確保，其次承判商（如有）或為提供服務而僱用的人士清楚知悉上文第9條明確提述的違禁行為和有關的員工行為守則。行為守則應成為僱傭合約的一部分，以確保僱員確認和遵守。

備註：上述條款只供參考。公共機構應就以上事宜諮詢其法律顧問。

附錄 7

報價 / 招標評審表格範本

(由個別評審小組成員填寫)

開啟報價 / 標書日期：_____

評審報價 / 標書日期：_____

採購物品 / 服務：_____

		評審準則[備註]				總技術分數（100%）
	供應商 / 承辦商名稱	執行計劃（分數：__%）	物品 / 服務質素（分數：__%）	送貨（分數：__%）	往績（分數：__%）	
1						
2						
3						

[附註： 如果評審小組成員在評審過程中知悉有利益衝突的情況，請儘快向指定批核人員作出書面申報（請參考***附錄 2*** 的利益衝突申報書範本）。]

簽署：_____

評審人姓名及職位：_____

日期：_____

備註：上述評審準則旨在提供一些例子作參考之用。公共機構應為每項評審準則，提供客觀標準，以確保評審的公平性和一致性。

附錄 8
標書評審報告範本

提供_____ （物品／服務類別）

合約簡介：

_____

招標詳情

招標方法： *公開招標 / 局限性招標，向_____發出投標邀請

招標日期： _____

截標日期： _____

投標有效期： 由_____起計_____天

接獲標書

收到的標書數目： _____

收到的標書詳情

投標商名稱	投標金額（排序以最低金額為先）

***獲邀請投標但沒有遞交標書的公司名稱**

投標商名稱	原因（如知悉）

是否符合招標規格

投標商 (依投標金額排序)	是否符合招標規格	不合規的詳情
	*是 / 否	
	*是 / 否	
	*是 / 否	
	*是 / 否	
	*是 / 否	
	*是 / 否	

評審 / 分析標書

- 包含與評審 / 分析標書相關的資料，涵蓋 —
  - 標書評審小組的組成；
  - 外間技術專家 / 顧問的建議（如有）；
  - 技術及價格評審詳情，包括標書評審小組商議和討論的內容（尤其是具有爭議性、特別關注的內容，以及小組成員持不同意見的情況）；及
  - 與投標商議價的詳情及結果（如適用），包括確認事前已獲得指定人員批准才進行議價。
- 夾附由個別評審小組成員填寫的評分及標書評審表（***附錄 7***）。

與招標前估算、過往類似合約及核准預算比較

- 將建議標書的合約金額或單位價格與相關參數（例如招標前估算、過往類似合約金額或單位價格，或第二及第三最低價標書或最高綜合得分投標商的合約金額或單位價格）作比較，並解釋重大差異（如適用）。
- 確認建議的投標金額在核准預算內。
- 確認建議的投標金額是公平和合理，並提供分析。

推薦建議

❑ 就合約判授一事，現推薦採納由_____（投標商名稱）遞交的 * 最低價標書 / * 最高分標書。

或

❑ 就合約判授一事，現推薦採納由_____（投標商名稱）遞交的第_____（例如第二、三）*最低價 / *最高分標書。

理由：_____

_____

處理利益衝突

謹此確認參與招標項目的人士（例如擬備物品 / 服務規格及招標文件、評審標書和進行議價）已在推薦建議前申報利益衝突。詳情如下 —

❑ 沒有利益衝突。

❑ 利益衝突申報如下：

_____

* 已採取以下措施處理申報的利益衝突 —

❑ 要求該名申報人員 _____（姓名）須避免參與採購過程。

❑ 其他措施：_____

維護國家安全

謹此確認，據簽署者所悉，已充分考慮維護國家安全的要求，並且推薦的招標建議不會對國家安全構成不利。

簽署：

評審小組成員姓名及職位：

日期：

*（*請刪去不適用者）*

附錄 9

供應商表現評核表格範本

供應商名稱：_____

提供的物品 / 服務：_____

購買日期 / 合約期：_____

購買金額 / 合約金額：_____

表現評核 *（下列項目均屬範例，僅供參考。）*		
評分[備註] 0 — 非常差　1 — 差劣　2 — 普通 3 — 良好　4 — 優異		**附註** （包括主要缺失（如有））
1. 貨品 / 服務質素		
2. 交付情況及是否準時		
3. 對服務要求的回應		
4. ……		
5. 其他（*請註明*）：		
整體表現		

建議
❑ 日後繼續邀請報價 / 招標
❑ 需要給予改善建議 （請就須作改善的地方提供資料）
❑ 發出警告信 （請提供原因及證明文件 / 證據）
❑ 建議日後不再使用 （請提供原因及證明文件 / 證據）

擬備人員：

簽署：_____

姓名：_____

職位：_____

日期：_____

批核人員：

簽署：_____

姓名：_____

職位：_____

日期：_____

備註：公共機構應為評核供應商表現的每項評分等級提供客觀標準，以確保評核的公平性和一致性。

防止貪污處
廉政公署
香港北角渣華道303號