

澳門加入關稅及貿易總協定和公共合同的放寬

江雁豪*

一、序言

澳門最近加入了關稅及貿易總協定（簡稱關貿協定）是一件具有特別重要性和深遠意義的事，它不僅為本地區參與這一國際組織的活動开辟了廣闊的前景，而且也必將促進本地區的經濟發展並使之融入國際貿易的規範^①。

這樣一來，逐步取消至今仍在貿易關係中存在的非量化限制，以及加強本地區成為那國際協定的一員的條件，看來應該放寬商品及勞務進入本地區的條件了。

加入關貿總協定尤其對公家購物，即為公共行政部門購置商品與勞務方面的政策具有特別意義，因為這表亦有關方面須努力使其政策與關貿的規定和做法相結合和協調，一如歐洲經濟共同體（共市）的情況一般。

* 司法事務司技術輔助廳廳長

① 關稅及貿易總協定（簡稱關貿總協定）乃於1947年10月30日簽訂，它不像國際貨幣基金組織（FMI）那樣是聯合國的一個專門機構，而是一個調節簽約各方貿易關係的多邊協議。

它的最高決策機構是簽約各方的成員大會。這個大會一般每年舉行兩次，兩次會議休會期間由代表理事會行使職能，該理事會由簽約國的貿易部長組成。

關貿總協定下設一個秘書處和幾個委員會：貿易商談委員會，數量限制委員會，農業委員會，工業產品委員會，貿易及發展委員會。另外亦個別地成立一些工作小組來分析某些具體問題。

至1990年11月為止，約有123個國家及地區已簽約加入關貿總協定。

倘關貿總協定初期是作為一個政府間的協定來調節締約者之間的貿易關係，透過關稅會議在他們之間確定出最惠國條款令所有締約者承諾在其貿易關係中給予彼此平等的和不帶歧視的待遇，那麼1973年9月在東京正式開幕的第七次大會就為取消貿易交往障礙作出了努力^②。

在那份“東京宣言”中，關貿總協定的締約國明確主張通過廣泛而深入的談判來大幅度削減關稅以及取消其它妨礙國際貿易的種種限制，諸如政權對外貿易的干預（資助、公共企業、國家貿易特別法規），海關手續，對入口貨品的種種相對於國產貨的不平等規條，進出口制度，雙邊貿易協定以及其它貿易壁壘。

然而，除此以外，“宣言”還承認需要建立一個訂明有關公家購物的法律、規定、程序和慣例、國際權利和義務的體制。

“宣言”發表後，隨着制定了一個關於公家購物共同政策的協議，稱之為“公家購物協議”（Agreement on Government Procurement）（以下簡稱“協議”）並於1981年1月1日在所有關貿協定的締約國中生效。

1986年底，歐洲經濟共同體成為關貿協定的締約成員，隨後，奧地利、加拿大、美國、芬蘭、香港、以色列、日本、挪威、新加坡、瑞典及瑞士也成了該協定的成員國^③。

二、公共合同政策

在有關向政府或公家供應商品的公共合同簽署落實之後，公家置物早已不再是國家或政府可閉門干預其行政管理的政策了。

隨着政權要實在地滿足那自社會內部表現出來的新的和急切的需求，權力當局逐漸發覺簽署公共合同是他們干預其國家（地區）經濟、政治和社會的一個首選做法。因此，關於商品及勞務的公共合約就一直被用作為一個權宜政策的工具，有時甚至作為結構性政策的工具。

這樣一來，公共合同就成為了一些國家的手法，用來為國內一些供應商或生產商保留一些部份或在一個公開整體競投的數量裏撥出一個配額又或甚至讓在經濟落後區域的企業獲優先對待。

上述的情況令到共市決定加強各成員國內部法律的協調，令它們配合共市於1972年訂定的共同法規，放寬公共市場及接受自由競爭。

②於1973年10月24日召開的第七屆大會第二次會議正式提出要在那份“東京宣言”上消除貿易交往中的障礙，要給予落後國家特殊的待遇，“考慮到他們的發展，財政及貿易上的特特別需要”，給予他們較之工業國家更多的優惠。

③根據Alfonso Ojeda Marin 在《公共行政雜誌》第116期上發表的研究報告“在現代公共合同制度中的歐洲共市及關貿總協定”的資料。

在這個問題上有必要提及共市委員會於1976年12月22日通過，有關協調供貨公共合同招標程序的第77 / 62 / CEE號準則，這項準則在關貿總協定和“東京回合”內達成的“公家購物政策協議”生效後，被共市委員會於1980年7月22日以第80 / 767 / CEE號準則所修訂^④。

上述的準則首次就共市國家經濟一體化的範圍訂明了清楚的方針以期達到以下兩個目標：第一，公開國際競投的招標程序，把接受及挑選計劃書以至最後批出合約的工作過程的透明度盡量增加，令投標者會向共市政府提供最有利的計劃書。第二，盡量協調各國法律，令有關的準則相接近，包括招標的廣告、競投者的資格，清除競投過程上的障礙，諸如經常及非法地使用限定的或導向市場的協商方式以及批給合同的裁定^⑤。

不管人們願意與否，歐洲經濟共同體的國家為建立歐洲單一市場而進行的一體化令到簽署公共合同的權力正日益不受國家權力操控，尤其關於廣告，參與競投及批給合同方面。

這就是歐洲經濟共同體在國際經濟一體化的主要成功範例而關稅及貿易總協定則仍躊躇地處於規劃的階段。

三、對“協議”的整體考慮

“公家購物協議”的目的是消除對外國生產商和產品的歧視，待之與國產一般，藉此令國際貿易有一個廣闊的競爭空間。

正如“協議”的序言所述，它的目的是要建立一個權利與責任一致的國際組織，協調有關公共合同的法律、規定、程序與做法，藉此確保這些程序的透明度

根據這一目的，專門制定了關於招標廣告及隨之而來的招標程序的統一規則。在這規則下，競投方式與提交計劃書都要符合一定的要求，而對合同的批給則先要運用客觀和既定的準則進行審批。

考慮到正在發展中的落後國家的特殊情況，這“協議”為他們建立一套對比在發達國家施行的規則更為有利的特別制度。

④ 歐洲共市委員會的這些指示出現於1971年7月26日第71 / 305 / CEE號準則和1978年8月22日第78 / 669 / CEE號準則之中，是根據“羅馬條約”第100條關於公共工程合同的規定而作出的，旨在有效地協調各國承包公共工程的國內法律程序；有關消除限制、勞務自由及建設自由的委員會的總綱提出過這種協調，也是歐洲共市意向委員會於1985年6月發表的白皮書中為完成內部市場而公開主張的。

⑤ 許多歐洲經濟共同體的出版物都提到在成員國的政府部門或公共單位破壞限制競爭的特別機制而經常性地採用直接協議的方式辦事。

現存的不完全的統計資料表明，通過直接批給的合同佔歐洲共市所有的公共合同的四分之一，佔招標單位充份利用其廣泛自由決定權所簽訂的合同的百分之七十五。

把這“協議”與共市的準則比較它基本上遵循了共市第 77 / 62 / CEE 號準則中關於協調公共供應合同招標程序的規範結構⑥。

四、“協議”的適用範圍

該“協議”條文適用於其文本附件一所指之政府單位，當這些單位購置物品的價格相等或高於十三萬SDR（S）（特別提款權）⑦，即大約十八萬六千五百美元或一百五十萬澳門幣時便受“協議”條文管制。

按1988年1月1日生效的“修訂協定書”，“協議”第一條所指的貨品包括了以買賣，出租、租賃或購買而得的貨品，只要貨品價格等於或超過上述數額。

公家購物政策在受制於“協議”的條文的同時，還應當考慮到由供應所帶來的任何附加服務，而服務的相應價值則不應超過原產品本身的價值。

“協議”還禁止其成員把購物合同分拆以期避過有關規定的管制，在第一份合同簽署後的十二個月內，對購買同一產品或同一類產品的分批或分期合同相加，看其價格是否在“協議”所規定的範圍內。

⑥“協議”共有九條，每條又分許多段落。這九條的題目順序是：

- 第一條：適用範圍和領域；
- 第二條：自我待遇和不歧視；
- 第三條：對發展中國家的特殊和不同的對待；
- 第四條：技術規格；
- 第五條：簽訂合同的程序（供應商的資格審查；購貨的廣告及招標的文件，呈交及接受，開標及批給合同；
- 第六條：信息資料和審查；
- 第七條：義務的履行；
- 第八條：例外情況；
- 第九條：最後的規定（接受和進行；保留；生效；國內法制；修改；審查或談判；改正；廢除；“協議”對各簽約方的不適用；注釋和附件；委托；登記）。

附件包括：

- 附件一：第一條第一款c項中指出的單位名單；
- 附件二：列出各簽約方用以刊登第五條第三段所指之購物招標工程公告的出版物。；
- 附件三：列出簽約各方用以每年公佈關於在選擇性招標中固定不變的供應者名單資料的出版物——參見第五條第六段；
- 附件四：列出簽約各方用以刊登短期內有效的法律、規定、司法裁決、一般性執行的行政決定和關於“協議”中指出的公共合同的訴訟程序時的出版物——參見第六條第一段

⑦SDR（s）特別提款權（俗稱紙黃金）是國際貨幣基金組織爲了完善現行儲備金條款之規定而建立的無條件儲備金單位，它可以廣泛用在貿易成交及運作的各個方面，如：換取流通貨幣，履行財政義務，重開借貸交易等。

1991年1月份，美元與SDR的兌換率是1.43476。

根據第77 / 62 / CEE號準則，在歐洲共市內的供貨合同的金額不能超過二十萬歐洲貨幣單位（ECU）。

五、自我待遇和不歧視的原則

“協議”的第二條確定了一律平等對待國內和國外供應商和產品的原則。這樣也就決定了簽約各方將按規定即時和無條件地保證給予來自其它簽約國家或地區的產品和供應商不低於本國產品和供應商所得的優惠待遇，包括在海關稅、任何類型產品的交換或任何產品入口的條例和手續等方面^⑧。

簽約的各方承諾對本土供應商之間一視同仁，亦不在其他簽約國的供應商面前忽視他們。

為使發展中國家在國際貿易中獲得額外的利益，“協議”主張對這些國家實施不同的規則，籲請成員國在執行有關公共市場的法例、規定及手續時應採取促進這些國家的出口貿易的態度，即使這樣做是脫離了“協議”第二條關於自我待遇的規定^⑨。

上述例外的做法係由“協議”內最發達國家與其他成員透過商討個別地向一定的單位和產品施行。與此同時，發達國家將保證在公家購物政策方面向發展中國家提供適當的技術援助和信息資料。

六、技術規格

值得特別強調的是“協議”中的第四條，是關於產品技術規格的，包括產品的品質、性能、安全、體積、檢驗方法、標誌、術語、包裝、市場、標籤以及符合立約單位要求的証書。

在條文裏註明，產品上不應寫有商標或商業名稱、專利、設計或類型，甚至不應有來源地或生產商，除非它沒有以其他清晰易明的方式註明產品所要求的特性以及帶有“或相當於”的字眼。為此，立約單位在購貨過程中出要標明商品特點的建議，因商號或可籍此而獲得商業上的利益^⑩。

以限制國際貿易中的障礙為目的而確定的技術規格在盡可能的情形下都應符合國際規定、本國技術規則或公認的標準。

⑧ 儘管人們普遍歡迎經濟自由化或放寬的原則，但在七十年代和八十年代仍然出現了許多保護主義政策，每個國家都繼續保留妨碍自由貿易交流的機制（配額制度、出口限制協定、海關稅等）。

⑨ “協議”仍在繼續惹起一些落後國家和發展中國家之間的某些互不信任感，因為經濟較強大的國家實際上可以用有競爭能力的價格，質量和技術來出售某些設施和消費品。

⑩ 按照1976年12月22日共市第77 / 62 / C E E 號準則的第七條。

七、關於公佈和參加競投的規則

該“協議”在其第五條中規定了三種向市場招標的方式，其做法應納入本國的供貨合同的招標制度內⁽¹¹⁾。

開放的招標過程就是指所有感興趣的供應商都能夠參加投標競爭的過程。選擇性的招標過程就是指只有得到招標單位邀請的供應商才能夠根據第五條第八段中規定的條件來參加投標競爭的過程。

直接協商是指招標單位根據第五條第十六段之規定，直接及個別地同供應商進行討論以獲得投標方案的招標方式。

爲了使多數的供應商知道，有意招標的公共機構應該根據“協議”之附件二的規定在關貿總協定的一份出版物上（一般是在《公共合同通告官方通訊》上）刊登一個相應的通告並必須列明以下的具體內容：

1. 要求供應的產品性質和數量，包括後期供應的日期和數量；
2. 屬開放招標或選擇性招標方式；
3. 參與投標者陳述計劃所用的語言以及提交計劃書的期限；
4. 招標單位的地址以及說明那裏可獲得有關資料；
5. 要求供應商應具備的任何條件，包括經濟、技術或財政保證；
6. 指明係以購買，租賃或先租後買的方式取得產品的供應。

在評定和選擇供應者的做法方面，爲了消除對本國和外國供應者之間存有歧視，“協議”對招標單位的做法訂定了下列應當依從的規則：

1. 競投的條件必須在適當的時間公佈，以便對評定的過程有個適當的指南；
2. 對外國供應商的技術、貿易和財政能力條件的要求不應有別於對國內供應商的要求，也不應對外國供應商之間有歧視，對供應商的技術、財政和貿易的能力既應根據其整個商業活動來評估，也應從招標單位所在地區的具體實際來評估；
3. 不能利用評定和選擇供應商的過程把外國供應商排除出正式的名單外或進行私下的簽約。所有的公共機構在任何時候也應保證有興趣的供應商都能報名參加投標；
4. 在選擇性招標的過程中，持有供應商名單的公共機構應該每年在“協議”附件三中所指的關貿總協定的出版物上把供應者的名單公佈一次。這些名單列明哪些是可被邀的供應商而公共機構只需考慮表現出興趣的供應商。

⁽¹¹⁾ 在很長的一段時間裏，行政合同的完成都是以公開競投作爲規則，並且奉行經濟自由主義。後來，尤其在羅馬 / 日耳曼法律體系的國家裏，直接協議的做法取代了公共市場的政策，作爲避免競爭者之間互相傾軋以及避免批給價格最低的但又不常是最有利國家的投標建議書。

對上述情況的發展，請參閱 M. A. Flamme 的文章“歐洲共市內部公共市場競爭的自由化”，文章發表於《共市雜誌》，1965年第81期第277頁起以及參閱 Yves Weber 在《法國及外國公法與政治學雜誌》1982年第5期第1185至1189頁上發表的“爲公共市場立新法”。

關於供應者要參加公開性招標和選擇性招標的問題，“協議”訂明要有一個充裕的期限讓國內外的供應商提交建議書，期限的長短當然按提交的方式而定。

確定相應的期限應考慮到招標單位的需要，購買程序的複雜性，預計分包合同者的數目，以及在一般情況下生產、出廠和貨物交收運輸所需的時間。

“協議”對公開性的招標訂定了接受建議書的最短期限，而對選擇性的招標則視乎供應商的名單多寡，此外，還要看有否分包或分期合約又或是否屬緊急情況而決定其最短期限。

向供應商提供的文件應包含所有有助供應商擬定建議書的資料。

所有的建議一般都是以書面直接或郵寄送交，禁止用電話呈交建議。倘若接受以電傳、電報或圖文傳真的方式提交，則建議書必須載有齊全資料，特別要載明建議的確實價錢以及聲明建議人接受有關的條件。按上述方式提交的建議還須要用函件加以確認，尤其在傳送的文本的內容有偏差的時候為然。

八、招標的準則

招標的準則必須具體地列明在寄給供應者的文件中，“協議”第五條第十五段中規定：除非那招標單位以公眾利益為由而決定不開投合同，否則它便會挑選有條件履行合同的競投者；而其建議的價錢，不論本國或外國產品，是最低的或是最符合招標通告或文件所指的審定標準的⁽¹²⁾。

如果招標單位收到一個價格異常地低於其它的投標建議的話，它可以要求競投者提供額外資料，以證明其能滿足參加協商過程的條件以及有能力完成合同的要求⁽¹³⁾。

倘經過分析後，認為沒有一個方案是合適的話，根據先前定下的標準，招標單位應繼續有關的商談而最終也要採取平等對待競投者的做法。

(12)對這方面應否理解為是批給公共合同的合理準則的討論事實上是沒有定論的，理由是它偏袒了眼前的利益。

第五條第十五段遵循了共市關於合同招標規定的演變路綫，根據這一原則，當最低的價格標準不起作用時，招標單位必須通過指明最有利的投標方案的總標準的信息因素來調整招標合同，令公家購物委員會能夠對此加以控制。

關於這個問題還可進一步參閱 Alfonso Mattiera 發表在《共市雜誌》1973年5月號第204頁上的文章《共市內的公共和半公共市場的自由化》以及 M.A. P. Ducret 發表在《建築和公共工程技術研究所年鑒》1955年9月第93期上的論著《各國工程招標方法的演變》。

(13)參閱 (12) 以及1976年12月22日共市第77 / 62 / CEE 號準則。

九、關於直接協商

“協議”規定公家購物制度是要保證有一個最廣泛和最大透明度競爭，因而招標單位只能在嚴格的限制下才可進行直接協商，“協議”同時又規定這個做法決不能被用作歧視外國供應商和庇護國內供應商⁽¹⁴⁾。

“協議”第五條第十五段闡述了有關可以合理採用直接協商做法的情況：

1. 當開展了一輪公開或選擇性的招標之後一個投標方案也沒有收到時，或當收到的投標方案不符合協商過程的基本條件或當這些方案是由不符合“協議”的條件的競投者所提出時，當待簽合同沒有按當初徵詢階段所定的條件作出確實修改時；
2. 當涉及藝術品或需要保障專有權，例如專利權或著作權的時候才可以由某一供應商負責供應有關產品，但必需是沒有其他相同或可代用的產品的存在；
3. 當情況極度需要時，例如發生招標單位未能預見的事件而引致的緊急情況又或當公開或選擇性招標的程序根本不可能準時得到急需的產品時；
4. 當要由原供應商負責附加供應以填補已交收的貨物或要完成供應量時；倘要變換供應商時，招標單位必需要有不能交替使用原有零件的設備；
5. 當履行一份關於調查、試驗、研究或發展原產品的特殊合同，招標單位要求供應原樣板或按要求而生產的貨品時，一旦完成這些合同之後，購買貨品就需要按本條第一至十五段的規定辦事。

在每一個購貨過程的文件上都應載有相關單位的名稱，貨品種類與價格及生產來源地，並寫明批出合同的條件。按“協議”第六條規定⁽¹⁵⁾，上述資料應隨時準備好讓政府部門查詢。

十、信息資料與審定

經由“修訂協定書”修改過的“協議”第六條條文規定，公共機構應在批出合同後六十天內，在“協議”附件二所指之刊物上刊登一則通告，說明合同涉及的產品的種類和數量，招標及中標者的姓名及地址，中標建議書的價錢以及其他價錢最高和最低的建議書，諮詢方式及理由。

(14) 如 A. de Grande Ry 發表在1961年6月《共市雜誌》第247頁起的文章《共同市場內部的公共市場法規的協調》中所說：“供貨合同以最清楚的方式指明，在承包工程合同中由於公共合同提出了一個關於競爭平等這個最複雜的問題，所以一旦經濟市場的特點完全與公共工程工業的完全不同時，那麼它的公共合同實質上就有同樣的歧視性”。

這就是該文作者所認為的在協調各國國內的法規時存在的困難所在，因為“那些龐大的行政管理當局是其傳統方法的擁護者；而那些分散的公共機構當然也以充份利用他們的章程賦予他們的自主權來保護自己。”

(15) 這裏遵循的關於提供方便“協議”第七條中規定的委員會監督公家購物程序的信息資料的方法完全與第77 / 62 / CEE 號準則中所提的相同。

各個國內單位同樣有責任在“協議”附件四所指的刊物上公佈有關法律、規則、一般適用的司法及行政決定以及受“協議”約束的合同的條款，以求一切令人清楚明白。

關於具體的協商過程，各個國內單位必須通知那些正式報名參加競投的供應者，解釋其不被接納的理由及告知哪個方案中了標，誰是中標者。

關於信息資料問題，“協議”規定其簽約各方應向公家購物委員會（根據“協議”第七條規定建立的機構）提供關於供貨合同的、符合“協議”之規定的、詳細的年度統計資料。

十一、公家購物委員會

“協議”在關稅及貿易總協定裏設立了一個公家購物委員會，令各個成員都有機會可以就有關“協議”的執行或本身的問題進行諮詢⁽¹⁶⁾。

委員會由簽約各方的代表組成，在需要時舉行會議，但至少每年舉行一次。

“協議”第七條詳細地規定了諮詢及調解沖突的制度，簽約各方應當保持溝通以求在沖突之時能得出雙方滿意的解決方案。若未能達致解決方案時，委員會將應沖突的任何一方的要求成立一特別小組來負責審查問題和協助委員會擬定解決問題方案。倘有一方不接受委員會的意見而委員會又認為有充份理由時，可授權一方或多方暫停執行全部或部份“協議”，時間則按實際情況而定。

十二、執行“協議”時的例外情況

“協議”第八條訂明不得藉“協議”本身阻止一方發佈或不發佈其認為有需要保障本身安全利益的消息，包括關於購買武器，彈藥或軍備又或國家安全或國防的必需品，同樣，對於保護公眾道德，公共秩序，公眾衛生，智識產權以及其他例外情況亦適用本條的措施。

(16) 這個委員會與目前歐洲共市在公共市場的那個委員會相同。那個委員會名叫“工程和供貨公法合同諮詢委員會”，是根據1977年7月15日在《JO》No. 13 / 1 T上公佈的1976年12月21日發出的第77 / 63 / CEE號準則而設立的。

該委員會是個跟進“協議”執行情況的機構，沒有司法或裁決權，只能在招標單位和供應者以及有關國家之間的關係上起協調的作用。

請參閱Ch. Stuxiano在《Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali》（共市法律與國際滙兌）第十五年第一期1976年2 - 3月號第18頁起發表的文章《工程公共市場諮詢委員會》。

十三、“協議”的臨時性執行

關於“協議”的執行問題，“協議”第九條規定是隨時接受關貿總協定締約國的各個政府以及列於“協議”附件一上的共市成員國內的各個單位的聯署的。

根據本條第三段所指，“協議”是在1981年1月1日起生效的，當然是對其簽約成員而言的。

對於那些尚未參加“協議”的關貿總協定的締約國，本條中規定它們可以按照有關政府與簽約各方之間確立的條件，透過向關貿總協定的主席遞交一份宣佈加入條件的文件，成為“協議”成員。(17)

十四、最後的規定

關於各國內部立法的協調，“協議”第九條第四款規定每個簽約的政府將確保遵守其法律、規定和行政慣例以及“協議”附件名單上的公共單位所依從的規則，程序和慣例。

所有的簽約方都應按第八條指示向委員會通報其對涉及“協議”條文和法規的法律和規定進行修改的情況以及其執行情況。(18)

關於評估與檢討的問題，“協議”規定每年對執行“協議”的情況進行分析總結一次，並由第三年起簽約各方定期進行討論，以便在互利的基礎上討論“協議”的發展和改進。獲通過的修正文本，只有在得到每一方的接受後才能生效。(19)

與此同時，任何一方都可以向關貿總協定的主席通知退出“協議”。

(17)鑒於關貿總協定並沒有如設於歐洲共市內的司法法院一類的機構，所以為使協定的參加者能加入“協議”所採取的這一公式看來實現了逐步協調各國國內法規的一個意圖。

要知道，我們目前正面臨着協調和統一有着不同經濟制度和政治制度的不同的國家的貿易慣例的任務，在我們的面前尚未有一個經濟一體化的組織，關貿總協定的經濟一體化水平就其各成員國來說，實際上將只能在區域化方面感覺到。

(18)由於葡萄牙是關貿總協定的締約國之一，同時又是歐洲經濟共同體成員，所以它正在修改其1979年7月12日頒發的第211 / 79號法令（該法令規定了關於購物品和勞務的支出制度），以便使其符合共同體的規章；同時還正在起草修訂在原文未有包括的新法規。

由於葡國最近正在檢討承包公共工程的法規，所以上述法令的修改方案的通過看來被推遲了。

(19)第一次修訂是根據1987年2月2日在日內瓦簽訂1988年1月1日生效的議定書來進行的；這次主要修訂了關於公家購物協議的條款，特別是把第一條中規定的實用數額由十五萬特別提款權改為十三萬。

十五、澳門加入關貿總協定和公家購物協議

1. 整體結構

澳門致力發展把本身經濟融入一般人稱之亞太地區以及珠江三角洲一帶的條件，與現政府和未來中國特區政府對發展戰略與現代化的努力，表明澳門加入公家購物協議是一個具有實在政治意義的行動。

緊隨着香港，澳門已加入一個國際組織，而這個組織是針對討論國際貿易中的多邊關係的國際論壇，雖然聯合國亦有其“聯合國貿易及發展會議”，但發展就較慢了。

當中華人民共和國政府正在努力爭取加入關貿總協定的時候。澳門是以在葡萄牙政府管轄下的地區的身份，不是以國家的身份加入了這個國際組織的。

澳門加入公家購物協議可以視為澳門經濟國際化的加深和保障了她現在和未來的自由資本主義經濟，因而也就保障了那澳人治澳的，中國政府不厭其煩地多次重申的“一個兩制”的實施。

涉及公家範圍的供貨合同一般都會遇到各國的一種強烈的習慣，保護主義反應，為本土的供應商保留貿易額較大的合同，無可避免地危害擴大競爭的好處以及公平競爭的原則。

因此，無論從總體經濟觀點來看，還是從歐洲一體化（如歐洲經濟共同體的情況）的觀點來看，或是在目前國際協調經濟薄弱的情況下（如關貿總協定的情況）從多邊互補性的觀點來看，或是從區域性合作的觀點來看，開放公共市場在經濟一體化，最先的歐洲經濟共同體和現在的關貿總協定，範圍內都具有特殊的重要性。

打好這張牌的關鍵是實行自由化。開放公共市場必將增加企業家和商人發展國際業務和機會。

由於“協議”的條文保證了招標的程序以及資訊的透明，供應商和企業家將會計劃新市場，擴展自己的業務並可在不同的經濟範圍降低其生產成本。同樣在技術規格方面，招標單位按國際準則辦事則能消除在交易上遇到的各自不同標準所產生的技術障礙。

另一方面，同其它國家和地區的競爭者進行競爭又必將刺激企業變得更加富有競爭力。

在這個自由化的問題內涉及國際標準上的不同領域：建築和公共工程、燃料、電器和電訊設備，水和能源供應、運輸材料、機械工業、辦公用品和紡織品。

開放公共市場必將對技術領域的發展和中高檔專門化產品的發展起催化作用。

這樣一來，澳門在加入公家購物協議之後，由於“協議”法律條文的效力，必須使自己在公共供貨合同領域的法律、規定和行政慣例與我們在上面各點中詳細地分析過的規定相協調起來。

2. 目前的法律體系

在澳門現行的法律制度中，1984年12月15日頒佈的第122 / 84 / M號法令，後來被1989年5月15日頒佈的第30 / 89 / M號法令加以修訂，該法例對公共合同的問題起着核心的作用，它通過為本地區政府的公務部門購買財物和勞務來調節開支制度。

這一法規把購物支出列入自己的管理範圍，把支出看作是“以獲得物品為主要目的的支出，不管這些物品是什麼性質的，也不管購來的物品是為了長久使用的，或是供日常消耗的。在這些支出中應排除下面兩個部份：

- 1) 所有購貨涉及的支出，包括所有動產的一次過或分期付款，不管貨品是現成的或是要定做的；
- 2) 只容許暫時性使用動產的支出，即“租賃”。以上所述使我們看到，這個法規揭示了一個與公家購物協議訂定的協調方針相並列的規範性的範圍。

此外，我們還應該重視1969年2月19日頒佈的第48871號法令的條文，這些條文經1971年10月12日的第555 / 71號訓令頒佈，可適用於澳門，這樣，本地區就慣性地接受這個法令作為間接地或直接地獲得成為澳門政府物業的物品的依據。

最後，我們還必須注意1985年7月6日第63 / 85 / M號法令。法令規定當開投是不能避免的時候，為政府部門購置物品和僱用勞務的合同則必需先進行開投而後才可簽訂。

本文不可能逐條文地詳細分析第122 / 84 / M號法令所包括的所有問題，但現在也許是一個機會以我們的觀點來提醒一下並非一世英明的“立法者”，應當關注檢討本澳的購置貨物及勞務的制度。

十六、澳門法制與公家購物協議的協調

為了使公共購買擺脫只是在有限的範圍內承擔着滿足公務部門直接的和間接的需要，並成為刺激競爭性和刺激商界提高工作質量的工具，我們認為制定一個適應本地區各級行政管理需要的、並與全局的和各個領域的經濟和財政政策並存的公家購物政策是必要的和緊迫的。在我們看來，為實現這一目標，首先應盡快通過預先確定供應者的資格和衡量供應物品完好或破損情況的准則來制定一個基本法規，以便對購買的物品進行有效的質量控制和經濟控制，並公佈決定批給的主要考慮因素。

這樣的法規，如果再伴以一個包括一般准則和區域實用准則的總規則，那它就不僅將成為實現公共支出合理化的目標的決定性因素，還將無可爭議地把主觀因素或歧視因素減至最少令購買過程更合符道德和更有透明度。這些目標正是公家購物協議的“委員會”所明確提倡的。

從這一背景上看，我們認為確立下列主導思想是修改包括在第122 / 84 / M 號法律制度的核心問題：

1. 在國家政府部門、自治單位、公法法人、地方自治機構裏明確執行購置貨物與勞務的法制，並使之可以伸延至公共部門的特許權限；
2. 把來自租賃的收入和通過國際貿易慣例發展起來的其它合同的形式得來的收入包括到購買物品的借貸範圍之中；
3. 禁止涉及本身直接或間接利益的公務員或公共機構職員參與購買過程的工作；
4. 競投者有權集體提出投標方案，不管他是以企業的附屬集團出現或是以合併財團的形式出現；並為此制定出法規；
5. 明確禁止分拆合同作為妨碍自由競爭的方式並訂明其分期執行的條件；
6. 在進行公開競投的同時，建立有限競投的形式，可以或不預先報名，確定供招標單位選擇其中任何一種形式的數量和質量條件；
7. 禁止一切可能歪曲競投正常條件的行為、協議、協定；禁止那些曾提供虛假聲明的競投者參加以後的招標競投；
8. 訂明競投者在一次供貨過程中提出申訴的條件，訂明申訴以及招標單位作答的期限；
9. 規定有限競投的類型，包括預先報名與否，尤其要規定出估評和裁決競投者財政和技術能力的機制；
10. 確定技術規格的特點，闡明有關的國際標準；
11. 修訂批給的法律准則，特別確定要清楚列明批給最經濟及對公眾最有利標書的是哪些因素；
12. 檢討有關直接協商批給方式的條件，對補充性合同或特別情況的批給收緊可以進行直接協商的範圍；
13. 小量購貨的合同可以直接協商批給，由招標單位委出的委員會參與洽談；
14. 訂明簽署附加合同的守則，尤其涉及檢討價錢或作重大修改，免至要履行新責任時出現執行合同的爭論；
15. 對購置貨物與勞務的合同進行強制性的統計登記，按“協議”規定負責提供這些統計資料；
16. 規定在“協議”附件二中指定的刊物上登出關於購物招標競投的公告的條件和期限；對這些條件和期限逐條地加以陳述，並在本地區予以公佈；
17. 規定出來自關貿總協定公家購物協議的簽約國的供應商平等地參加競投的原則；
18. 訂定執行“協議”的參數並使本澳物品和勞務購買總法規的參數專門化；
19. 取消1984年12月15日頒佈的第122 / 84 M 號法令中確定的給予本地供應商優惠待遇的原則。

十七、最終的希望和考慮

不要使購置物品和勞務的過程官僚主義化，要使公共合同的《“遊戲規則”》適應競爭機制的運行，實現公共財政管理合理化和節約開支的原則。

大多數國家都傳統地實行公共合同制，這些國家的行政當局都主動及積極地推行這一制度。所以，他們都原則上不接受意欲改變其有關公眾購物管理的內部主權政策的任何形式的外來壓力。

在當今的市場經濟體制中顯然不可能採取這一立場。不管你接受與否，隨着各國經濟的國際化和加深了相互依賴，公共合同法正在日益擺脫國家保護主義利益的微不足道的桎梏。

加入關貿協定的公家購物協議就意味着為扭轉這一形勢邁開了不可忽視的第一步。有着不同法律制度的不同的國家都決心加入和執行某些共同的准則，使其法律制度統一化、簡單化和合理化。

實施公家購物協議的初步成果甚微不應成為我們灰心和動搖的理由。

讓我們回憶一下歐洲經濟共同體最初遇到的情況吧，那完全同今天“協議”遇到的一樣；我們也有必要重溫一下共市要實現本身內部市場的那本白皮書，從中我們可以看到它是怎樣評價當時存在的問題的(20)。

因此，關貿總協定的簽約各方應感到有必要通過“修正議定書”來完善“協議”的初期制度，進行某些實質性的修改，如延長某些期限，承認租賃形式，引進直接簽約方式，完善審查資格程序和使技述規格特點化，為解決在解釋和執行“協議”時產生的衝突確定調解的預防性機制等。

接着的步驟就必然是致力於改變那歷史悠久的保護主義，人們也將密切注視歐洲共同體關於協調公家購物政策的爭論。

澳門將與其他參加關貿總協定的地區一樣，可以從其公家購物政策中以及經濟自由化中獲得經濟多元化及國際化的一切好處。那種以為需要保護當地企業（實際上其中的大部份都是總部設在香港或亞洲其它地方的子企業）的論點以及關於需要保護葡萄牙企業在一九九九年後繼續永久地留在澳門參與本地區活動的論點顯然已經站不住腳了。

這就是澳門加入關貿總協定的意義所在，而歷史亦必將記之。

(20) 這樣，H. G. Vekerman 教授在他的文章“關於公共供應活動新的國際協定：關貿協定法規的公共購買”（本文刊登在《RIW-AWD-Recht der Internationalen Wirtschaft》雜誌1980年4月號的第242頁上）中所提出的關於關貿總協定在推動世界貿易自由化方面未取得成果的觀點就不值得讚同了。