

第 45/2011 號案件

行政事宜司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：行政長官和乙、丙以及丁組成的合營體

主題：為公共工程的承攬合同及為直接公益提供勞務的合同的判給而進行的公開招標·有利招標原則·合同性行政程序·程序性瑕疵的非重要性·適度原則

裁判日期：2011 年 10 月 12 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、岑浩輝和司徒民正

摘要：

一、當在對招標方案的條文解釋上出現無法消除的疑問時，應該優先考慮公開招標固有的社會行政價值以及參加競標或遞交標書給競投者帶來的犧牲和麻煩，同時，甚至是為了競爭原則考慮，對問題的解決也應該本著有利於招標或競投者的原則。

二、在合同性行政程序中，只要(而且隨著)法律(或法規)在形式方面的強制性要求所尋求的特定目的在具體個案中被確定達到，程序上的瑕疵便變得無關緊要了，即便相關目的是通過另一種方式達到亦然。

三、在為公共工程的承攬合同及為直接公益提供勞務的合同的判給而進行的公開招標中，因單純的形式及細節方面的原因而淘汰某個標書或競投者的做法可能構成對適度原則的違反。

裁判書制作法官

利馬

澳門特別行政區終審法院

合議庭裁判

一、概述

甲針對行政長官於 2010 年 11 月 4 日作出的批示提起司法上訴，相關批示駁回了甲針對開標委員會不接納其就“澳門半島污水處理廠的升級營運及保養之國際公開招標”所遞交的標書的決議所提起的訴願。

透過 2011 年 7 月 28 日之合議庭裁判，中級法院裁定上訴理由不成立。

甲不服，向終審法院提起司法裁判的上訴。

並以下列有用的結論結束其上訴陳述：

—上訴人確實將招標方案所要求的所有資料都列入了文件五的表格中，只是沒有將這些數值資料重複地列入第 13.1 條 f 款第 1、2 項所要求的文件中。

—所有與營運和保養階段之工程量表有關的數值、計算及基礎單價全部包含於上訴人的標書中，且已載於名為“Table V”的文件中。

—被上訴的裁判沒有將法律適用於本案的實際情況。受爭議的裁判作出如此裁決的立足點是上訴人的標書中完全欠缺一份包含有關營運和保養部分的工程量及單價表的文件，而實際上事實並非如此。除此之外，被上訴的裁判還認為第 13.1 條 f 款要求遞交兩份文件，但實際上該點只要求呈交一份文件。於是此處被上訴的裁判便出現了裁定過程的錯誤。

—被上訴的裁判還遺漏審理了一些因為載於卷宗之中而理應被審理的事宜，特別是以下幾點：上訴人的標書中包含了法律及招標方案所要求的必要資料；以及，如果真的在文件及技術資料的遞交上存在什麼缺漏的話，那麼上訴人也應該享有一個 24 小時的期間來對文件進行補正，正如第二競投者在“工程的付款計劃”（招標方案第 13.1 條 h 款）方面所獲得的期限一樣。

—被上訴的裁判裁定上訴人的上訴理由不成立以及不對已認定之事實進行法律適用的做法加劇了對上訴人之不利及損害程度，而以誤想的上訴人的標書存在完全遺漏文件的情況為由——實際上從客觀上來講這並非是至關重要的，因此，即便真的存在相關文件形式的遺漏，如果對上訴

人採取符合行政平等及公平原則要求的做法，它也是完全可以被彌補的——將其淘汰的做法悖離了招標方案條文保護的目的以及其所謀求的利益。

—被上訴的裁判還因為錯誤理解並適用招標方案，尤其是其第 7 條、第 13.1 條 f 款和第 14.6 條之規定，以及第 77/99/M 號法令第 87 及 69 條之規定而違反了合法性原則，從而導致自身陷入危機。

被上訴實體以及對立利害關係人，即由乙、丙以及丁組成的合營體均認為應維持被上訴的裁判。

尊敬的檢察官發表意見認為上訴理由不成立。

二、事實

根據被上訴的合議庭裁判予以確定的及其餘從預審卷宗所得的認定事實如下：

A) 透過刊登於 2011 年 3 月 31 日第二組第 13 期政府公報的建設發展辦公室的公告，公佈並展開了“澳門半島污水處理廠的升級、營運及保養”之國際公開招標。

B) 招標方案載有如下資料：

「...

7.6. 價格標書必須附有各項為投資項目包括恢復污水處理廠原處理能力及質量的工作、所有擴容及升級工程等的價格表及量表。競投者須提交得出標書價金作為基礎的單價表及其所有計算書。另外競投者必須按照“V. 標書金額的每年明細表”中要求填寫的表格中的每年預設污水處理量及污水質量參數，考慮其標書營運及保養金額。

...

13. 標書文件

13.1. 標書須包括下列文件：

a) 責任聲明書；聲明內應指明其公司名稱、住所、與履行合同有關

之分支機構、行政管理機關據位人之姓名、有權使公司承擔義務之其他人之姓名，同時須提交成立公司及修改公司合同有關之商業登記或等同效力的文件(附件 II)；

如競投者屬合作經營，還需有組成聲明書，其內必須指明組成成員的名稱及其代表人、組成成員所佔的組成百分比、以及合作經營的領導成員；而每個合作經營的成員均須提交其公司的商業登記或等同效力的文件)；

以上各種聲明均須具經公證認定之簽署；

b) “財政局”發出之證明其未因最近五年內結算之稅捐及稅項而結欠澳門特別行政區債務之文件正本或鑑證本(附件 III)。此文件之發出日期應為本工程開標日前三個月內發出；

c) 按第 10.3 及 10.4 條或(附件 IV-I、IV-II 及 IV-III)的模式，提供臨時擔保金的證明文件；

d) 競投者應提交一份聲明書，聲明遵守或有生效於澳門特別行政區的最低工資表；或可以澳門特別行政區現行薪酬為基礎，提交一份建議支付予其員工的工資表，其內的工資在任何情況下都不能低於上述的最低工

資(聲明書的簽名須經公證認定)；

e) 承諾一旦獲判予工程，優先僱用澳門本地勞工之聲明書；

f) 工程量表及單價表，作為計算標書價金的基礎單價表應按以下方
式列出：

1) 投資項目：

1.1) 為恢復污水處理廠原處理能力及質量之工作；

1.2) 進行污水處理廠擴容及升級工程，包括處理能力擴容、尾水質量
升級、再生水供應系統之建造，以及改善臭氣處理系統；

1.3) 本投標案卷第 IV 部份技術資料內指定的老化設施或設備之更換；
以及競投者建議在合同期內對污水處理設施或其他部份的重建、翻新或現
代化，以及設備的更換或現代化的投資項目；

2) 營運及保養；

還可以一併遞交 MS-EXCEL 計算表磁碟；

- g) 本“招標方案”第 11 條所述的工作計劃；
- h) 本“招標方案”第 12 條所述的付款計劃；
- i) 承諾一旦獲判予工程，聲明不採用質量不符或質量低於在“投標案卷”內相關的設計、圖則、承攬規則、技術要求及規範中指定特性之材料及設備(附件 V，聲明書的簽名須經公證認定)；
- j) 競投者曾提供與本合同工程及/或服務具類似性質的項目清單，並指出各項目的名稱、日處理能力、處理工藝、定作人、合同種類(設計、建造、營運或保養)、合同金額、合同期限及項目地點，特別是類似本投標工程性質的工程及服務(附件 VI)，並提交相關合約的鑑證本或其他證明文件；
- k) 承諾就工地內工作人員及周邊人員(包括公眾)的安全及健康而嚴格遵守“投標案卷”中的「工地安全指引」的聲明書(附件 VII，聲明書的簽名須經公證認定)，及工地安全的負責人員按附件 VIII 的模式填寫的履歷；
- l) 按本“招標方案”第 6.3 條之要求，於外地獲得經驗之競投者必須

遞交由當地發出的官方核實資格的證明文件；

m) 承諾接受及遵守行政當局訂定之「廉潔誠信規定」條款之聲明書(附件 IX)(聲明書的簽名須經公證認定);若違反相關條款，定作人有權解除合同，承攬人須負責由此引起的一切損失的賠償；

n) 按本招標方案中第 7.6.條所要求填寫的明細表；

o) 為擴容升級工程及營運和保養服務所建議的技術小組人員組織架構，清楚指明每個部門的人員數量，以及提交各主要人員之履歷表；

p) 承諾倘獲判給工程即會提供確定擔保書之聲明書。」

C) 載於投標卷宗內的招標方案第 7.6 條及第 13 條 n 項所提到的表 V 為：

V. - 標書金額的每年明細表

假設的進水質量：BOD₅ = 300毫克/升；TSS = 300毫克/升；

假設的尾水質量：BOD₅ = 10毫克/升；TSS = 10毫克/升；

年度	假設的每日污水量 (立方米)	假設每日再生水量 (立方米)	酬金方程式系數 (澳門幣)				投資項目的金額 (澳門幣)	每年總金額 (澳門幣)
			F _{YR}	a	b	c		
2010年8月至 2011年7月	160,000	0						
2011年8月至 2012年7月	162,500	50						
2012年8月至 2013年7月	165,000	50						
2013年8月至 2014年7月	167,500	100						
2014年8月至 2015年7月	170,000	100						
標書總金額(澳門幣)								

註:

- (1) i. $Q = Q_{\text{BIOLOGICAL}} + Q_{\text{MDT}} + Q_{\text{BYPASS}}$; 其中, $Q_{\text{BIOLOGICAL}}$ 為泵至生物處理單元的污水量, Q_{MDT} 為泵至 MDT 蓄水池的污水量, Q_{BYPASS} 為泵至不經任何處理之分流管道的污水量;
- ii. 承攬人必須為任何泵至分流管道的污水量提交合理原因予監察實體審批, 倘其原因不具充分理據或不獲監察實體接納者, Q_{BYPASS} 不得計算在內;
- iii. 須澄清此 Q 值只作為編列預算之用途, 該數值絕不會視為最小或保證的污水處理量。

(2) 標書總金額 = $W_{\text{YR}} + F_{\text{YR}} + a Q_{\text{YR}} + b \text{BOD}_{\text{YR}} + c \text{TSS}_{\text{YR}} + d Q_{\text{REUSE-YR}}$ 當中,
 W_{YR} = 為澳門半島污水處理廠進行恢復、擴容、升級及其他投資項目之年度投資金額;
 F_{YR} = 營運及保養污水處理廠的年度固定酬金;
a = 污水處理廠進水泵每泵入壹佰萬立方米污水的單價;
b = 每去除污水中壹噸 BOD 的單價;

c = 每去除污水中壹噸 TSS 的單價；

d = 向外部用水者供應每壹立方米再生水的單價；

$Q_{YR} = Q \times \text{該年度之總日數} / 1,000,000$ ，以壹佰萬立方米為單位；

$BOD_{YR} = \text{該年度去除的 BOD 量，以噸為單位} = (300 - 10) \times Q_{\text{BIOLOGICAL-YR}}$ ；於此預算中，
假設 $Q_{\text{BIOLOGICAL-YR}} = Q_{YR}$ ；

$TSS_{YR} = \text{該年度去除的 TSS 量，以噸為單位} = (300 - 10) \times Q_{\text{BIOLOGICAL-YR}}$ ；於此預算中，
假設 $Q_{\text{BIOLOGICAL-YR}} = Q_{YR}$ ；

$Q_{\text{REUSE-YR}} = \text{該年度向外部用水者供應之再生水量}$ ； $Q_{\text{REUSE-YR}} = Q_{\text{REUSE}} \times \text{該年度之總日數}$ ，
以壹立方米為單位。

D) 是次投標共收到七份標書，其中一份是由 6 號競投者提交的，亦即現上訴人；

E) 為著投標方案第 13 條 f 項所指之效力，現上訴人的 6 號標書提交了如下文件：

“UPGRADE, OPERATION AND MAINTENANCE OF MACAO PENINSULA WASTEWATER TREATMENT PLANT”

BILL OF QUANTITIES

1. Mechanical Equipment		Phase 1 Restoration	Phase 2 Upgrade	Replacement
Item	Description	Total Price [MOP]	Total Price [MOP]	Total Price [MOP]
1.1	FINE SIEVES	0	2,387,385	0
1.2	SLUDGE CONCENTRATOR	4,650,029	2,503,862	0
1.3	PRIMARY SEDIMENTATION	2,696,669	2,162,672	0
1.4	AERATION TANKS	422,940	3,458,039	0
1.5	MEMBRANES FILTRATION	0	115,869,959	0
1.6	SEDIMENTATION TANKS	22,746,213	0	0
1.7	BLOWER ROOM – PROCESS AIR	0	5,866,472	0
1.8	FILTRATE, OUTLET & REFUSE WATER TANK	0	0	0
1.9	REUSE DESINFECTION	0	50,151	0
1.10	DE-ODOR SYSTEM / ENHANCEMENT	0	5,034,130	0
1.11	LABORATORY EQUIPMENT	0	0	0
1.12	TOOLS & VEHICLES	0	0	0
1.13	MECHANICAL SLUDGE THICKENING	0	5,151,851	0

1.14	MECHANICAL SLUDGE DEWATERING	0	5,592,665	0
1.15	LIME DOSING	0	1,761,220	0
1.16	INTER-CONNECTING PIPEWORK	0	0	0
1.17	SLUDGE CAKE PUMPS AND PIPEWORK	0	876,451	0
1.18	REPLACEMENT OF EXISTIN EQUIPMENT	0	0	1,821,197
TOTAL		30,515,850	150,714,857	1,821,197

2. Electrical Equipment		Phase 1 Restoration	Phase 2 Upgrade	Replacement
Item	Description	Total Price [MOP]	Total Price [MOP]	Total Price [MOP]
2.1	ELECTRICAL EQUIPMENT	2,096,767	18,870,904	0
2.2	PLC	837,434	7,536,910	0
2.3	INSTRUMENTATION	0	2,785,983	0
TOTAL		2,934,202	29,193,797	0

3. Civil Works		Phase 1 Restoration	Phase 2 Upgrade	Replacement
Item	Description	Total Price [MOP]	Total Price [MOP]	Total Price [MOP]
3.1	PRIMARY SETTLING TANKS	37,901	1,990,906	1,526,818
3.2	AERATION TANKS	393,500	483,048	2,035,757
3.3	FINAL SETTLING TANKS	130,538	1,216,504	1,425,030
3.4	INLET PUMP PIT	0	0	712,515
3.5	GRIT CHANNELS	0	0	1,425,030
3.6	INFLUENT & EFFLUENT CHANNELS	0	0	916,091
3.7	SLUDGE THICKENERS	621,746	1,692,605	305,364
3.8	SLUDGE HOLDING TANKS	0	0	814,303
3.9	EFFLUENT CHANNEL & OUTFALL	0	0	1,017,878
3.10	CONCENTRATOR	338,702	0	0
3.11	SITE WORKS & CONSTRUCTION	800,807	1,382,752	0
3.12	DEWATERING BUILDING	0	488,943	0
3.13	MF1 – MBR TANK	173,811	17,596,344	0
3.14	MF2 – MBR TANK	688,427	23,033,581	0
3.15	ODOUR TREATMENT	32,402	267,263	0
3.16	BUILDING WORKS	0	863,805	0
TOTAL		3,217,834	49,017,750	10,178,784

4. Engineering		Phase 1 Restoration	Phase 2 Upgrade	Replacement
Item	Description	Total Price [MOP]	Total Price [MOP]	Total Price [MOP]
4.1	ENGINEERING – MACAU	400,711	4,007,113	44,523
4.2	ENGINEERING – CHINA	0	6,868,088	0
4.3	ENGINEERING - AUSTRIA	0	0	0
TOTAL		400,711	10,875,201	44,523

5. Miscellaneous		Phase 1 Restoration	Phase 2 Upgrade	Replacement
Item	Description	Total Price [MOP]	Total Price [MOP]	Total Price [MOP]
5.1	MISCELLANEUS	182,120	3,825,652	0
TOTAL		182,120	3,825,652	0

TOTAL		Phase 1 Restoration	Phase 2 Upgrade	Replacement
Item	Description	Total Price [MOP]	Total Price [MOP]	Total Price [MOP]
TOTAL		37,250,716	243,627,257	12,044,504

F) 為著投標方案第 7.6 條及第 13 條 f 項所指之效力，現上訴人的 6 號標書提交了下表：

“UPGRADE, OPERATION AND MAINTENANCE OF MACAO PENINSULA WASTEWATER
TREATMENT PLANT”

TABLE V – Annual Breakdown Table of Tender Price

Year	Assumed daily quantities of wastewater m ³ /d	Assumed daily quantities of reuse water m ³ /d	O&M Price \$				Tender Price for Investments \$	Sub-Total of Tender Price \$	
			F _{YR}	A	B	C			D
Oct 2010 – Sep 2011	160,000	0	28,951,487.00	115,236	1,342	1,471	-	167,942,221.00	250,704,039.00
Oct 2011 – Sep 2012	162,500	50	40,749,427.00	115,236	1,313	2,273	2.74	102,522,867.00	211,281,799.00
Oct 2012 – Sept 2013	165,000	50	33,019,301.00	117,005	1,373	2,900	2.34	22,457,390.00	136,603,753.00
Oct 2013 – Sep 2014	167,500	100	34,261,613.00	115,313	1,430	3,333	2.14	1,100,000.00	127,411,905.00
Oct 2014 – Sep 2015	170,000	100	33,961,613.00	114,010	1,418	3,304	2.14	1,400,000.00	128,254,906.00
TOTAL									854,256,402.00

G) 除由 1 號、3 號及 7 號競投者提交的標書外，其他標書均予以接納；

H) 開標委員會開啟了外封套並簽署了標書內的所有文件，同一委員會決定不接納第 6 號競投者即現上訴人所提交的標書，因為：

在招標方案第 13.1 條 f 款要求的工程量表出現缺漏，當中標書並沒有招標方案第 13.1 條 f 款 2 項要求的營運及保養工程量表。

I) 第 6 號競投者即現上訴人針對不接納其所提交的標書的決議，向開標委員會提起聲明異議；

J) 開標委員會就聲明異議作出決議，維持不接納第 6 號競投者即現上訴人所提交的標書的決議；

K) 第 6 號競投者即現上訴人不服該開標委員會的決議，遂向行政長官提起必要訴願；

L) 根據 2010 年 11 月 4 日的批示，行政長官同意運輸工務司司長就建設發展辦公室主任制作的建議書所作出的意見，駁回訴願。

這就是被上訴的行為。

三、法律

1. 要審理的問題

本上訴案中要審理的根本問題是，現上訴人是否履行了招標方案第 13.1 條 f 款的規定，該款要求競投者遞交有關投資和有關營運及保養的工程量表和用於計算標書價金的基础單價表。

要解決這個問題，就必須首先解決其他幾個小問題。

首先一個問題是，是否一定要遞交兩份文件——一份是有關投資的，另一份是有關營運及保養的——才算是履行了招標方案第 13.1 條 f 款的規定；或者說，競投者是否可以將兩個項目合併在一份文件裡。

其次一個問題是，既然本案中有一項事實是沒有爭議的，即所有當事人及被上訴的裁判都一致承認的是，上訴人沒有將有關營運和保養的部分列入招標方案第 13.1 條 f 款所要求的文件之內(只在其中列出了有關投資的部分)，但同時也可以肯定的是，上述沒有被列出的資料完整地載於上訴人所遞交的另一份文件之上(即表格五，或者英文 *table V*)，那麼需要作出裁斷的問題便是，上訴人是否確實履行了上述招標方案第 13.1 條 f 款的規定。

2. 為履行招標方案第 13.1 條 f 款的規定所要遞交的文件數量

首先要解決的問題是，是否一定要遞交兩份文件——一份是有關投資的，另一份是有關營運及保養的——才算是履行了招標方案第 13.1 條 f 款的規定；或者說，競投者是否可以將兩個項目合併在一份文件裡。

從已認定之事實事宜 B 項我們可以看出，招標方案的第 13 條在它的 a 到 p 共 16 款中列出了競投者的標書中所必須包含的文件。

從這幾款的行文中，我們不難得出這樣的結論，即在多數情況下，每一款都對應一份文件，例如：證明其未因最近五年內結算之稅捐及稅項而結欠澳門特別行政區債務之文件(b 款)；提供臨時擔保金的證明文件(c 款)；承諾一旦獲判予工程，將優先僱傭澳門本地勞工之聲明書(e 款)；簽名經公證認定的，承諾一旦獲判予工程，將聲明不採用品質不符或品質低於在“投標案卷”內相關的設計、圖則、承攬規則、技術要求及規範中指定特性之材料及設備(i 款)；簽名經公證認定的，承諾就工地內工作人員及周邊人員(包括公眾)的安全及健康而嚴格遵守“工地安全指引”的聲明書(k 款)；簽名經公證認定的，承諾接受及遵守行政當局訂定之“廉潔誠信規定”條款之聲明書(附件 IX) (m 款)；按照本招標方案中第 7.6 條的要求完

全填寫的文件五“標書金額的每年明細表”(n款)；承諾倘獲判給工程即會提供確定擔保書之聲明書(p款)。

至於 a 款，則明顯需要遞交兩份文件，一份聲明書及一份公司組織章程之商業登記。

而本上訴案中所涉及的 f 款則要求兩份表格，一份是有關投資的工程量和用於計算標書價金的基礎單價表，另一份是有關營運及保養的工程量和用於計算標書價金的基礎單價表。

也就是說，要求兩份表格，但是，並沒有說明必須分別載於兩份文件中。不明白為什麼競投者不能將兩份表格放在一張紙的正反兩頁上，這樣反而更節省紙張，尤其考慮到這還是一次有關環境方面的招標，這樣的說法並非無稽之談。

然而，如果每個競投者都將 f 款所要求的兩個表格用兩張紙分別呈交，這也是完全符合招標方案要求的。

這是一個單純的形式問題，完全是無關緊要的。只有在從方案的相關規定中得出有必要將兩份表格(一份有關投資的，另一份有關營運及保養的)分開遞交的結論時——例如，相關資料要由不同的委員會或評審團來

進行審查——以上的說法才是不對的。但本案並不是這種情況。更何況，即便是屬於這種情況，如果出現將兩份表格放在同一張紙上呈交的問題，這也是很容易解決的，只要簡單地複印一張便可……

另外，開標委員會對此的理解似乎是，招標方案要求的是一份文件，而非兩份，因為其不接納上訴人競標的決定所依據的理由是：

在招標方案第 13.1 條 f 款要求的工程量表出現缺漏，當中標書並沒有招標方案第 13.1 條 f 款 2 項要求的營運及保養工程量表。

也就是說，開標委員會取消上訴人資格的原因是一份文件存在缺陷(缺少工程量表)。

對於這個問題，學說上一直認為，“這裡的問題是，當就法律解釋和招標一般原則適用的結果產生不能消除的疑問時，應該適用有利招標和競投者(或其標書)的原則。

如果一些根本的法律價值觀——例如價值協調原則以及招標判給之法律體系的內部統一原則——無法適用又或(從另一個角度來講)相互否定的話，那麼應該優先考慮的是公開招標固有的社會行政價值以及參加競標或遞交標書給競投者帶來的，多數時候都無比巨大的犧牲和麻煩。

正是因為這個原因(甚至為了競爭原則考慮)，問題的解決應該本著有利於招標或競投者的原則，對於就某個競投者資格或標書可能引發的(形式或實質性的)疑問，作出有利於招標實體及其競投者正常利益的解釋”。

1

總而言之，對於第 13.1 條 f 款的履行來講，競投者是遞交一份文件還是兩份文件根本是無關緊要的，只要文件中包含所要求的兩份表格即可。

3. 單純形式上的不規範

另一方面，案中有一點是沒有疑問的，即所有當事人及被上訴的裁判都一致承認的是，上訴人沒有將有關營運和保養的部分列入招標方案第 13.1 條 f 款所要求的文件之內(只在其中列出了有關投資的部分)。也就是說，上訴人所提交的文件中只包含了一個表格，而招標方案則要求兩個。

同樣，對於另外一個問題，本案所有當事人以及被上訴的裁判也是認可的，即上述所遺漏的資料(有關營運及保養部分的工程量表和用於計算標書價金的基礎單價表)完整地載於上訴人所遞交的另一份文件，即已認

¹ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA 及 RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA 著：《Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa》，科英布拉，Almedina 出版，1998 年，第 125 及 126 頁。

定事實F項所提到的，招標方案第7.6條及第13條n款所指的文件之上(表格五，或者英文 *table V*)。

這樣，唯一有待裁定的問題便是：

上訴人所遞交的表格五，或者用英文說，*table V*(招標方案第7.6條及第13條n款)可以被視為有關營運和保養的表格(第13.1條f款)嗎？

換句話說，既然上訴人所遞交的表格五裡面所載有的資料便是招標方案第13.1條f款所提到的表格二所要求的內容，那麼，開標委員會可以將上訴人所提交的表格五影印一份，以便它上面的資料成為上訴人的表格二的內容麼？

在整理出這樣的一個問題，並且看不出還有什麼更好的提問方式之後，我們的答案是：開標委員會可以並理應認為上訴人確實履行了招標方案第13.1條f款的規定。

我們姑且認為，或者說可以接受該委員會的成員或許因為不具備化學或環境工程方面的專業知識而導致不清楚上訴人在表格中所遺漏的資料，亦即有關營運及保養的工程量表和用於計算標書價金的基礎單價表完整

地載於上訴人所遞交的表格五之上。然而，在上訴人提出聲明異議之後，該委員會有義務瞭解，並應判定上訴人理由成立。

這是因為，在合同性行政程序中，“……只要(而且隨著)法律(或法規)在形式方面的強制性要求所尋求的特定目的在具體個案中被確定達到，程序上的瑕疵便變得無關緊要了，即便相關目的是通過另一種方式達到亦然”。²

與被上訴的裁判所闡述的觀點剛好相反，這個步驟全然不涉及對標書實質內容的審查，那應該是另一個機構的權限。在此階段，委員會只能審查競投者的標書中是否包含了方案中所要求的所有資料。而答案應該是肯定的。

考慮到一方面上訴人的標書所出現的只是形式上的不規則情況，明顯是可以彌補的，而另一方面，接受 4 個而非 3 個競投者對公共利益是有利的，亦即為選出最佳標書提供了更多的選擇，或者說更多的競爭，我們不理解為什麼要取消競投者的資格，因為畢竟行政機關的職責是謀求公共利益(《行政程序法典》第 4 條)，且當行政當局之決定與私人之權利或受法

² RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA 著：《Os princípios gerais da contratação pública》，載於《Estudos de Contratação Pública - I》，公法及規範研究中心，科英布拉出版社，2008 年，第 111 頁。

律保護之利益有衝突時，前者僅得在為所擬達致之目的來講屬適當及適度下，才能損害該等權利或利益(同一法典第 5 條第 2 款)。

正如 RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA 所說³，“因單純的形式以及細節方面的原因而淘汰某個標書或競投者所導致的結果可能是不適度的”。而本案就是這種情況。

總而言之，開標委員會違反了 11 月 8 日第 74/99/M 號法令第 84 條第 2 款 a 項及 c 項以及第 3 款的規定，因為上訴人的標書中並不缺少任何必須遞交的文件，充其量也不過是讓競投者及時遞交另一份文件，以消除招標方案第 13.1 條 f 款所規定的文件中所出現的形式上不規範的情況。

因此，上訴理由成立。

不必再對其他理據作出審理。

四、決定

³ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA 著：《*Os princípios.....*》，第 104 及 105 頁。

綜上所述，裁定上訴理由成立，廢止被上訴的合議庭裁判，並撤銷被上訴行為。

兩級法院的訴訟費用由被上訴的合營體承擔，同時訂定中級及終審法院的司法費分別為3個和4個計算單位。

2011年10月12日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）— 岑浩輝 — 司徒民正

出席評議會的檢察院司法官：高偉文