

# 澳門政府採購法律制度的發展及其完善

鄧達榮\*

## 一、澳門政府採購法律制度的起源及演變

採購行為是一個高效實體必須嚴謹執行的行政和財務管理行為，且其提出、許可、執行、審批、落實和財務支付行為亦必須受到嚴格規管。祇有這樣，有關實體才能在控制成本、維持有效行政運作和利益最大化之間取得平衡。作為政府之龐大公法人實體，由採購行為引致的財務負擔為在政府預算中僅次於人員薪俸的最大開支。故此，有效控制政府採購的相關行為係維持政府良好運作的基本手段之一。而要達到此目標必須在政府行政行為上持有公平、公正和公開等基本原則。

澳門特別行政區政府現行採購法律制度主要由三個法規組成，其中兩個由前澳門政府於1980年代中期制定，分別是經1989年5月15日頒布的第30/89/M號法令修改的1984年12月15日頒布的第122/84/M號法令、以及1985年7月6日頒布的第63/85/M號法令。前者為有關工程、取得財貨和勞務之開支制度，後者為政府取得財貨和勞務的程序法律制度；第三個法規則為1999年11月8日頒布的第74/99/M號法令規範的公共工程承攬合同法律制度。

迄今為止，前兩個法規已沿用超過21年，因而部分內容持續地被撤銷及修訂。根據目前澳門的社會經濟發展，該等法規，尤其是開支上之規定未免有點落伍，在實務上有修訂的必要。此外，雖然公共工程承攬合同法律制度是近期頒布，但亦已實施超過6年，對其成效進行評估亦有助切合實務加以改進。

---

\* 中國政法大學民商經濟法學院博士研究生

## （一）政府採購程序的演變

政府採購程序按法律規定可分為公共工程承攬之程序及取得財貨與勞務之程序。

現行第74/99/M號法令規範公共工程承攬合同法律制度，有關的承攬程序是其主要規範內容之一。它的實施是取代1969年2月19日頒布的第48871號法令訂立的公共工程承攬合同之法律制度。該制度是透過1971年10月12日頒布第555/71號訓令把它從葡萄牙延伸至澳門的。新法令係在舊法令實施中取得經驗而作出修改的，使規範達到簡化、合理化、以及符合澳門法律本地化的目標，並且制訂符合世界貿易組織《政府採購協議》之要求。

現行第63/85/M號法令是重新制訂取得財貨與勞務的採購程序的規範，將自1942年起沿用的法律規定作了一次突破且全面性的修訂。當時就是把於1942年頒布規定購買物品及取得服務之程序的第3239號札(*portaria*，現時稱為訓令)<sup>1</sup>中第14條至第76條關於採購的條款修訂為專門的法律規定。事實上，第3239號札規範的內容並非專門為行政當局進行採購活動而設的，而是當時“殖民地政府”為了管理其動產(尤其是傢俱、用具、機器及其零件、以及組成政府財產的其他物品)和不動產(主要指都市性房屋)問題而設立的規章制度。在該札中，當時進行採購活動的內容已有較明確和清晰的規定，並對執行者有可遵指引，令採購程序及其要求易於遵守。

於上述札頒布前，當時殖民地政府沒有嚴格規範取得物品的規定。而唯一有的規定可追溯到1930年3月1日第九期《澳門憲報》刊登的第17881號大總統令(*Decreto n.º 17881*)。該大總統令其實是當時殖民地政府的預算管理制度，而採購制度尚不成熟，與採購有關的規定僅是其中的一個條款內的一段，即第34條第2段(*§ 2.º do Art. 34.º*)規定

---

1. 載於1942年1月3日第一期《澳門憲報》，第三二九號札核准財政總局附設《支應局章程》(*Regulamento do Almoarifado de Fazenda*)。

與取得文儀用品和物品的開支<sup>2</sup>，其目的不難理解，用意是有效控制相關取得的行為達到節省財政開支和提高取得的效益。該段後部分係規定取得的手續。按照刊登在1946年2月23日第八期《澳門憲報》的第33303號大總統令第31條規定，對具價目的已存在物品進行報價（*consulta à praça*）的直接取得，可透過澳督（*Governador*）獲得豁免有關手續。

## （二）政府採購的開支制度變化

現行的政府採購開支制度是由前澳門政府制定的，透過1984年12月15日公布的第122/84/M號法令實施，而在1989年5月15日頒布第30/89/M號法令修訂前者規定之金額。整體而言，該法令至今已執行超過21年。當中祇在1989年5月15日頒布的第30/89/M號法令進行局部修訂，主要針對既定金額進行相關調整，令到所採行的採購模式更符合澳門當時社會經濟發展的狀況。此後，縱使澳門於1992年經歷了經濟高增長、1998年和1999年的經濟萎縮，以及近年經濟復甦後的再次劇烈膨脹，可是各採購模式及其相應審批權限仍沒有作出因應改變的變更。

在實務上，第122/84/M號法令的規定可算是比較完備和全面的，而且具相當程度的嚴謹性，原因是它把在其兩年前頒布的第46/82/M號法令，從所得經驗獲悉在技術上和內容上存在不足之處予以修訂，以祈保證在適用法規時有簡單和清晰理解之效果。然而，在第46/82/M號法令被取締之前，該法令曾在1984年2月11日透過第5/84/M號法令的頒布被修訂，對澳門地區以外之取得進行了補充，目的是使該法令在區外進行取得時更見完備。它是指該法令本身最初規定的向外取得祇是包括物料和設備，修訂後還包括不動產的取得。自此時起，澳門的採

---

2. 根據第17881號大總統令（*Decreto n.º 17881*）第34條第2段規定，“在一般情況下，取得文儀用品和物料，必須先經公開招標程序，或至少進行有限制招標，其開支才可按照本條之規定獲得批准，祇有那些所謂每一部門的零用錢，醫院和軍營等部門不能以開標方式進行之日常取得的有關開支，以及那些由於時間和地點的特殊情況，需經特殊程序審批，由財政廳廳長（*director de fazenda*）匯報及審計兼平政院（*Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas*）發表意見，而不可以任何類型招標進行的開支，才屬例外。”

購法律制度開始有動產和不動產取得的明確規定，但後者祇限於本地區以外的取得，而本地區內的不動產取得沒有明確規定，祇是蘊涵在該法的**bens**<sup>3</sup>一詞中。

1982年9月4日第46/82/M號法令係釐訂支付前澳門政府各公共部門展開工程和取得財貨與勞務的費用之準則。該法令的頒行是當時該等方面的開支制度一次革命性創舉，主要有兩個原因：其一，它把分散在第17/75號省令、第3/80/M號法令和第17/80/M號法令之規範有系統地統一起來和綜合所有內容於單一法規內，俾能使更靈活和更有效率地執行行為以達到預期效果，同時，能保證行政當局的卷宗和程序有高透明度；其二，持續通脹的局勢使到取得財貨與勞務的價格越來越高，導致上述法規所載的金額過時而有需要進行更新。

1980年6月28日第17/80/M號法令的頒布，係由於葡萄牙海外行政改革，以至關於地方自治團體 (*autarquias locais*) 的取得財貨與勞務的規範性條款已不適應當時的情況和要求，故該法令規定採行合適澳門本地行政機關進行取得貨物與勞務之規則。

而1980年1月19日第3/80/M號法令係補充透過1971年10月12日第555/71號訓令伸延到澳門的葡萄牙共和國1969年2月19日第48871號法令規定的公共承攬工程合同法律制度，旨在規定若公共工程的實施為政府帶來便利者得免除舉行公開或限制性招標。

1975年4月26日頒布的第17/75號省令 (*Decreto Provincial*)，旨在把沿用超過30年的法律規定，分別是上述提及的第17881號大總統令、第3239號札和第33303號大總統令重新整合，利用現代化的手段規劃政府展開以公開或有限制招標形式取得貨物與勞務；與此同時，把以往集中在財政總局 (*Serviços de Finanças*) 進行採購的工作分散到各政府

---

3. “*Bens*” 為葡語字。根據商務印書館出版的《葡漢詞典》2001年12月第1版之解釋，*bens* 為陽性名詞，係 *bem* 的眾數，此時解作“財產”。*Bens imóveis* 解作“不動產”；*bens móveis* 解作“動產”。翻查葡語字典——由 *Porto Editora* 出版 “*Dicionário da Língua Portuguesa 2004*” ——指出，*bens* 係 *bem* 的陽性名詞之眾數，有四個意思：(1) *o que é susceptível de apropriação; posses* (能被據為私有的東西；佔有)；(2) *propriedades* (財產)；(3) *riquezas* (財富)；(4) *capital* (資本)。

部門並由其新設的採購委員會負責，期望從中達到更大效益。由於該省令規定的宗旨是解決30多年來遇到的各樣行政問題，尤其是程序複雜、投標者不懂葡語而無法競投、投標者不欲遞交保證金和簽署供應合同等問題，其新規定內容未必能有效切合實務所需，故此，該省令序言的最後部分提到，該省令具試驗性質，可按照所獲得的結果予以修訂或中止。

## 二、現行澳門特別行政區政府採購法律框架

澳門特別行政區政府現行適用於採購活動的主要法律制度分別由程序法規及開支制度組成。前者為規範取得財貨與勞務程序之第63/85/M號法令及規範公共工程承攬合同制度之第74/99/M號法令；後者為經第30/89/M號法令修改的第122/84/M號法令（以下簡稱為第122/84/M號法令），其規定係嚴格規管各政府機關取得貨物與勞務（一般稱為政府採購）和展開工程所引起的開支。此外，還有第6/2006號行政法規規定的“常設基金”。它是各公共部門按其需要而設立的，原則上是用來支付與取得財產與勞務有關的緊急或小額開支的制度。表1係綜合前述較近期開支制度規定金額演變之對比表，以一覽方式表達出招標形式及其相應審批金額之變化。

儘管有上述通用的採購程序法及開支制度，澳門特區政府仍為了其一些特定採購項目的需要而釐訂了特別和專門的法規，從而使到該等項目在各公共部門進行採購時受到專門且統一性的行政規管，且達到強化監管之作用。有關專門法律制度有1996年6月3日頒布的第39/GM/96號批示和2002年7月22日頒布的第7/2002號法律。前者訂定澳門特區政府行政當局在資訊方面的若干協調機制；後者是規範澳門特別行政區車輛的一般原則，它適用於公共實體車輛的取得、管理及使用。藉着這些專門規定，使到展開有關採購時受到額外的規定，尤其是法定行政程序方面要求的確定行為，務求該等採購項目受到更嚴格之規管。然而，以下內容將為政府採購的框架性規定作出討論。

表1：澳門特別行政區政府關於工程、取得貨物與勞務開支制度規定金額的演變

法律規定 招標形式 <sup>[1]</sup>		第17/75號省令 (已廢止)	第46/82/M號法令 (已廢止)		第122/84/M號法令 (現行)	
		取得財貨 及勞務	工程	取得財貨 及勞務	工程	取得財貨 及勞務
預先甄審資格		(不適用)	> \$5,000,000	> \$5,000,000 (祇限於研究，其他的取得財貨與勞務沒有規定)	> \$15,000,000	> \$7,500,000
公開招標		> \$20,000	> \$ 3,000,000	> \$1,000,000	> \$2,500,000	> \$750,000
有限制招標		> \$5,000	> \$1,500,000	> \$500,000	(不適用)	(不適用)
直接磋商	書面諮詢	≤ \$5,000	> \$50,000	> \$5,000	> \$150,000	> \$15,000
	口頭諮詢	≤ \$1,000	(沒明示規定)	(沒明示規定)	≤ \$150,000	≤ \$15,000
本地區以外的取得		澳督按個別事件 審批	(不適用)	在本地區以外取得 不動產由澳督 批准	(不適用)	> \$500,000 及由行政長官 批准

備註：

[1] 招標一般係包括預先甄審資格、公開招標、有限制招標、直接磋商、在澳門特區以外地方取得等五大形式。其中的直接磋商可分為書面諮詢和口頭諮詢。由於表中列出法律的頒布時間不同，其規定招標形式的名稱有少許不同，但定義上沒有明顯差異。為了便於作出清晰易見的對比，在表中以歸一的名稱分類並列出限額。

## (一) 採購中的標的主體及標的物

規定澳門特別行政區行政當局展開的工程係受第74/99/M號法令所約束，而該法令是否適用於公營企業、擁有多數或全部公共資本之企業及行政當局之特許企業，是取決於過往所公布之訓令或目前的行政命令；規定行政當局展開取得財貨與勞務的程序係受第63/85/M號法令約束，視為行政當局之公共部門除一般部門外，尚指明具有行政自治權的部門、自治部門及基金組織，以及包括執行市政事務之民政總署。

一般商業行為上稱為的“採購”活動，係指購買一些文儀用品和器材、機械、工具、設備等耐用品和非耐用品。澳門特區政府多年來慣

常地把採購正式地稱為“取得財貨與勞務”（葡文為 *aquisição de bens e serviços*，但葡文和中文意思的差異在下文會作較詳細論述），顯然是不包括公共承攬工程的採購活動。若然參考世界貿易組織釐訂《政府採購協議》提及產品和服務兩方面的採購行為的規定，工程是被納入服務類別內。而歐盟的採購法，它是規範包括貨物和勞務，以及工程等三方面分開的採購活動。

## （二）招標程序之適用性

上文提及澳門特區政府採購主要以兩大招標形式進行：招標和直接磋商。直接磋商又分為書面諮詢和口頭諮詢。

關於展開工程之採購程序係由第74/99/M號法令規範，按其第2條規定，公共工程承攬係指透過支付一項價金以完成不動產之興建、重建、修復、修葺、保養或改建工作且旨在滿足某一集體需求之行政合同。明顯可見，倘能免除公共工程之合同，公共工程之招標程序不受該法令的規範所約束。

關於展開取得財貨與勞務的招標程序係由第63/85/M號法令規定，其適用範圍在第1條第3款指出，“本法規之制度僅適用於按適用法例之規定於訂立前應進行招標且招標未被免除的合同之形式”。以另一角度簡單地說，該法令僅適用於不被免除招標且該招標需形成合同的情況。考慮到同一部門法內之法律必須使用對等且相應的法律術語表達相同或同類規範及含意，故此該規定所述的“招標”被認定為與第122/84/M號法令第7條規定的“招標”同一意思，因而被推定此“招標”為狹義的招標，即單祇“公開招標”。再者，按第122/84/M號法令第11條第1款規定，形成之合同係以書面為之，並不是指口頭承諾之形式。由此推定，第63/85/M號法令所規定的程序祇適用於具公開招標性質之招標，而具有限制招標性質的直接磋商之招標及開標程序不受該法令規範，亦沒有其他法律規定規範其程序，故直接磋商祇需遵守第122/84/M號法令規定及《行政程序法典》相關規定之要求便足夠。

### (三) 招標形式及其審批權限之劃分

澳門特區現行規範招標形式的法律規定並不是以本身為標的法律規定，而是釐訂於政府採購開支制度的監控法律中。事實上，招標形式係以開支的等級作為釐訂手段，用意是以不同招標形式的行政程序有效地管理相對應等級的支出。簡單地說，開支較大的招標被要求的嚴謹性相對較高，而有權限審批的實體亦相對地具有較高的開支審批權限。

澳門特區現行的招標形式規定於第122/84/M號法令中，按招標金額主要分為兩個方式：招標和直接磋商。前者具公開的性質，故稱為公開招標，後者具有限制的性質，故稱為有限制招標。直接磋商又按既定採購金額分為書面諮詢和口頭諮詢兩個方式。顧名思義，前者的諮詢過程需以書面形式繕錄在案，後者則可獲豁免諮詢文件。當然，諮詢後審批所作的判給為確定行為，最終仍要透過書面建議書向上級有權限實體請示而作出，批准判定意屬投標者中標。有關招標形式的相應金額載於表1。直接磋商是按照第122/84/M號法令第8條規定為之，原則上應盡可能向住所或總部設在澳門地區或在澳門地區有公司代表之至少三個專業人士或專業法人要求報價。

除上述兩種形式之招標外，根據該法令第6條規定，對下列特殊的政府採購，行政長官可決定舉行預先甄審資格，並在其通過後方能展開招標工作。

(1) 該條第1款規定，工程估計金額超過澳門幣15,000,000元或在非常特殊的情況下以特別短的期限、在正常時間外進行複雜而特別設計的施工，以及工程由於新的設計或建築的專業方法所引致的責任；

(2) 第2款規定處理涉及特別技術或估計招標金額超過澳門幣7,500,000元的財貨或服務的取得。

然而，舉行預先資格甄審非屬必要性，但作為超過特定指標的行政程序並使其執行時具正當性。再者，事先向行政長官匯報有關特殊工程及財貨或勞務的採購並獲其許可係有助該採購活動在特區政府轄下各功能單位的良好協調下達到較高的成本效益。

事實上，澳門特區政府任何財務活動的審批權均專屬行政長官的權限，而為了有效執行職權，行政長官透過其行政命令把一定限額的



財務審批權授予其轄下各司長，<sup>4</sup>使之在其監督範圍內執行獲授予的審批權，尤其是在財政及財產資源的管理方面。各司長獲授予的執行權限為：(1)如屬許可進行工程或取得財貨和服務的競投方面的權限，有關金額的上限為澳門幣10,000,000元；(2)如屬許可工程及取得財貨和服務的費用方面的權限，有關金額的上限為澳門幣6,000,000元；(3)如獲許可免除進行競投或訂立書面合同，則上項所指權限的有關金額上限為澳門幣3,000,000元。不過，為了利於良好運作，各司長可將其權限再轉授予其監督部門、實體及其辦公室的領導人。而該等領導人可按本身情況作出再轉授權，以及根據轉授權而作出再轉授權。以上權限再轉授的相關金額視乎有關領導作出批示決定，故未必相同，但所有權限轉授均得由授權人召回。

需補充的是，倘若司長監督部門或實體為行政財政自治部門，其領導人為審批取得財貨和服務的金額及其開支係由有關部門的組織法規定賦予，故此其監督實體沒有該審批權限之召回權，並且有關審批金額亦不能隨意變更。倘若需剝奪有關審批權或變更該金額，必須修訂該部門的組織法方得為之。

#### (四) 對開支之預防性監察

澳門特區政府公共會計的完善操作使各部門的開支受到嚴謹監控。在澳門回歸之前，政府在工程及取得財貨與勞務開支方面有一套完備的監控制度。它是從第122/84/M號法令第18條規定的“批閱制度”(regime de visto)體現出來。這個特殊性規定給予政府採購開支森嚴把關。所謂森嚴，係因為有關開支的預防性監察由平政院(前稱行政法院)對取得貨物與勞務之開支合同或符合一定要件的代替合同進行審理，否則，合同不能簽署執行。該核准是平政院以批閱形式作出，旨在審查受批閱之文件是否合法，以及該等文件所引致之負擔有否法定預算撥款支付。關於代替合同之內容係受該法令第19條第2款規定，可

---

4. 澳門特別行政區行政長官透過頒布行政命令，把其部份執行權限按施政領域分別以第11/2000號行政命令、第12/2000號行政命令、第13/2000號行政命令、第14/2000號行政命令、第15/2000號行政命令等授予行政法務司司長、經濟財政司司長、保安司司長、社會文化司司長、以及運輸工務司司長等行使。而所有有關執行權限的授予獲第6/2005號行政命令確認。

是，有關的專門格式仍未在《澳門特別行政區公報》和前《澳門政府公報》刊登，但不妨礙所需的批閱手續。

在1992年，澳門司法系統有着革命性改變。第17/92/M號法令的頒布使澳門地區本身的司法組織獨立於葡萄牙的司法體系。而該法令的第18條第3款更明確規定“有關行政、稅務及海關審判權由行政法院確保之。”即行政法院自此不再具有預先監察之職責。取而代之，透過第18/92/M號法令設立的審計法院具有預先監察之權限，其第8條規定，“預先監察透過應否給予批閱而行使，其目的在於審查須受預先監察之行為或合同是否與現行法律相符合，並審查有關負擔是否與適當之預算款項相符合”。此後，第122/84/M號法令第18條規定的對開支之預防性監察由審計法院負責執行（為了便於統一表述，下文繼續以“平政院”代表為負責預防性監察之實體）。由於澳門特區的各級法院均非由前澳門政府的法院直接過渡，而由第9/1999號法律通過的《司法組織綱要法》又沒有賦予任何法院預先監察之職權，故此該條款的執行性到1999年12月19日便告終止。縱使澳門特別行政區設立了行政法院，但按照第9/1999號法律第30條規定行政法院的管轄權為解決行政、稅務及海關方面的爭議，以及在行政方面司法爭訟的權限。明顯指出，現時的行政法院的職權不具備如前行政法院及審計法院批閱制度的預防性的行政行為。由此引出，現行第122/84/M號法令第18條規定的核閱工作由於沒有執行主體，亦沒有任何公共實體、司法機關或審計機關具備行使相同職能而使到該條款喪失其執行性。

## （五）合同的形成和效力

### 1. 合同的形成

為着政府採購之效力，在有關開支制度，即第122/84/M號法令第11條中規定合同形式，第1款指出原則上合同是以書面形式作出的，但合同獲豁免時，合同得以私文書<sup>5</sup>證明。

---

5. 根據澳門特別行政區《民法典》第356條規定，文書的種類分為公文書和私文書。公文書係指公共當局在其權限範圍內、或公證員或被授予公信力之官員在其所獲授權之行事範圍內依法定手續繕立之文書；其他文書為私文書。

該法令第18條第1款規定，“本法例第1條所提及的開支合約與第12條第1款規定必須繕錄的合約，均須經平政院的核准，但由特別法例豁免者則除外”。

當上述所指合同按該法令第12條第2款b)及c)項規定獲豁免時，若取得財貨與勞務之開支超過澳門幣1,000,000元或工程開支超過2,000,000元，則其“代替合同”必須獲平政院批閱許可。

合同擬本僅於下列情況方送予批閱：

- (1) 價值相等或超過澳門幣15,000,000元或同等金額的合同擬本；
- (2) 在下列情況下，金額少於上述的合同擬本：
  - (a) 但在90日內有多於一個具相同目的之合同擬本，且總額達到或超過上述金額者為限；
  - (b) 由有關部門提出事先獲批閱的建議，並經行政長官核准訂定於合同的特殊條件；
- (3) 簽署合同時應支付全部或部分負擔之書面合同擬本。

按照該法令第19條第3款規定，送交批閱的文件須經有關機關蓋上鋼印認證。

考慮到第2.4點已論述開支之預防性監察，由於目前的批閱制度沒有執行主體使各公共部門無法遵守有關規定，但採購人員仍須恪守其無私、熱心、忠誠及保密等義務，以保證各公共部門在採購過程中應持合法、平等、適度、公正及無私、善意、非官僚及效率等原則和高透明度執行工作。<sup>6</sup>

縱然“批閱制度”在澳門主權回歸後已形同虛設，但仍須瞭解合同形成的狀況，以維護合同的正當性。故此，值得注意須簽署和豁免書面合同的情況：

- (1) 按照該法令第12條第1款項規定，以下任一情況係必須簽署合同：

---

6. 參考澳門特別行政區廉政公署：《公務採購程序指引》，2003年12月出版，第6及第12頁。

- (a) 展開工程之金額超過澳門幣1,500,000元或施工期超過12個月者；
  - (b) 取得財貨與勞務之金額超過澳門幣500,000元，或交收或進行期限超過6個月者。
- (2) 按照該法令第12條第2款規定，在以下情況獲豁免簽署合同：
- (a) 因內部或外部公共安全之理由；
  - (b) 公共災難或不可抗力之情況；
  - (c) 貨物交貨期或勞務執行期少於30日，且按時付款者；
  - (d) 經修訂之價格；
  - (e) 具適當解釋之特殊的緊急情況，工程金額不超過澳門幣2,500,000元或取得財貨與勞務之金額不超過澳門幣750,000元。

## 2. 合同的效力

若屬須簽署書面合同，第122/84/M號法令第20條第1款規定合同在平政院批閱前不產生效力，因而行政當局或有關公務人員在批閱前履行合同內容須負擔連帶責任。不過，此規定因現時無法執行“批閱制度”而產生法律規定的矛盾，從而喪失法律效力。在此，各政府部門為採購效力須簽署的合同，必須在財政局簽立。<sup>7</sup>然而，具有專責公證員的實體或自治基金組織有權限簽立其本身的行為或合同，但必須遵守第23/2000號行政法規《公共機關之公證》或任何其他法律或特別規章之規定，又或選擇在財政局簽立合同。另一方面，因履行合同所需的財務負擔由財政局把關，確保合同的政府締約方在有足夠預留款項下按合同訂立期間進行支付，合同方可簽立。倘若財政預算負擔跨越一個或多個經濟年度，又或承擔負擔的年度與支付負擔的年度不同，便須事先由行政長官經徵詢財政局意見後以批示核准，方可承擔有關負擔。但下列情況之負擔毋須徵詢財政局意見：(a) 由行政長官批示所指

---

7. 第23/2000號行政法規《公共機關之公證》第1條第1款規定。

定的屬確定及必要的開支的負擔，但該負擔必須在合同中就負擔開支的適當款項登錄作出聲明；(b)由經適當理由說明或超額供應之不可預見情況引致之負擔，但其最初合同已事先經上點所指的批示核准，且新負擔之開支已於出現額外負擔之日生效之預算內作預留撥款；(c)負擔之年隨後各經濟年度每年不超過澳門幣500,000元限額；(d)負擔的執行期不超過3年者。<sup>8</sup>

## (六) 保證金之釐訂及作用

投標人在參與及履行澳門特區政府開展的採購活動時必須按規定要求提交保證金作出擔保。擔保分為臨時擔保和確定擔保兩類，按展開工程或取得財貨與勞務之規定，可以現金存款、銀行擔保或保險擔保為之。投標人提供臨時擔保，係保證準確且及時履行因提交投標書而承擔之義務；被判給人提供確定擔保，係保證準確且依時履行因訂立合同而承擔之義務。故此，投標人凡參加政府採購而投標，必須在投標時向有關開標實體遞交保證金，旨在開標之定作人或公共實體接納投標人參加投標，以及投標人作為承攬人或被判給人或供應商時實現及有效承擔判給書或合同中的責任。

縱使法律規定被判給人得使用臨時擔保金提供確定擔保<sup>9</sup>，但大多數公共實體在行政上均要求被判給人先提供確定擔保才退還臨時擔保。倘若被判給人未能按規定及時提供或可歸責之原因不提供確定擔保，用作投標保證之臨時擔保撥歸定作人或判給實體所有，且有關判給即時失效。<sup>10</sup>倘若合同簽署日期、時間及地點已由雙方協商確定，但被判給人在可歸責之原因下沒前往簽署合同，則被判給人已提供之確定擔保撥歸定作人或判給實體所有，而有關判給即告失效。<sup>11</sup>

---

8. 第6/2006號行政法規第19條規定。

9. 第74/99/M號法令第103條第2款規定和第63/85/M號法令第45條第2款規定。

10. 第74/99/M號法令第100條第1款規定和第63/85/M號法令第42條規定。

11. 第74/99/M號法令第104條第3款及第63/85/M號法令第46條規定。

## 1. 展開工程之保證金

就展開公共工程之承攬而言，以現金存款、銀行擔保或保險擔保作出臨時擔保係被接納為投標人及提交投標書之必要條件。臨時擔保之金額須為招標所定之工程價款之2%，但不得少於澳門幣5,000元，但在特殊情況及事先在招標通告或方案說明者可獲免除。倘沒定出工程價款，擔保之金額由定作人訂出。<sup>12</sup>

當定作人作出判給後，須將判給通知意屬投標人。該投標人在獲悉有關事實10日內提供判給之總價金5%為確定擔保，或在具適當理由之例外情況下經有權限實體預先許可，以及在招標通告及承攬規則所載之擔保金額為確定擔保。<sup>13</sup>該確定擔保得按與臨時擔保相同的規定以現金存款、銀行擔保或保險擔保為之。<sup>14</sup>

## 2. 展開取得財貨與勞務之保證金

就取得財貨與勞務之政府採購而言，在一般情況下，投標人向開標之公共實體提交的擔保為臨時擔保，方式係以現金擔保或銀行擔保為之。擔保金額一般為相等於提供財貨或勞務的估價之2%，但開標實體另訂定者除外。<sup>15</sup>

當投標人之投標書被判給而成為意屬投標人後，須在獲通知之8日內提交確定保證金，金額為招標方案指定者或判給總額之4%<sup>16</sup>，以現金存款或銀行擔保方式提供。<sup>17</sup>

## 三、世界貿易組織《政府採購協議》與澳門特區政府採購法的關係

按照聯合國貿易暨發展會議 (United Nation Conference on Trade And Development, UNCTAD) 之定義，政府採購係與政府機關採購其

12. 第 74/99/M 號法令第 65 條規定。

13. 第 74/99/M 號法令第 102 條規定。

14. 第 74/99/M 號法令第 103 條規定。

15. 第 63/85/M 號法令第 16 條規定。

16. 第 63/85/M 號法令第 44 條規定。

17. 第 63/85/M 號法令第 45 條規定。

自用產品或服務有關的過程。保持政府採購制度公開和非歧視的基本目的是使具潛力的供應商之間公平競爭，使之確保政府所耗費用達到最大價值。然而，政府採購往往可能被它與所耗費用的最大價值毫無關係，或甚至受有衝突的一連串第二目的所影響，如排除外國競爭以推動本地工業、給予外國供應商以取得外匯、或某些原因歧視國外產品或服務等。此等為達到第二目的所執行採購程序的行為，正如歧視性招標條件、封閉性或選擇性招標和非技術規格要求會導致貿易扭曲的情況出現。<sup>18</sup>

因此，瞭解澳門特區政府採購法律制度，並找出不配合《政府採購協議》的地方，有利改進澳門特區的政府採購法，使之達到較先進和利於公平貿易和正當競爭的水平。祇有這樣，澳門特區才能逐漸與國際接軌和進化為國際城市。

## （一）世界貿易組織頒布的《政府採購協議》

貿易自由化和全球化能促進各國和地區之經濟發展，尤其是發展中國家和最不發達國家需要直接外國投資，增加貨物和服務的進出口。《政府採購協議》的設立係達到上述目的的主要手段之一，使到國際貿易在公平競爭下運作。由於該協議僅屬世界貿易組織的諸邊協定而不具強制簽署和執行義務，故此有需要理解該協議之淵源及目標，再着眼其與澳門特區之關係及所作之影響。

### 1. 《政府採購協議》的由來及其適用性

關稅及貿易總協定(GATT)於1979年的東京回合中，經國際社會的共同努力，達成了《政府採購協議》，並於1981年1月1日正式生效。隨後，經過相關方的階段性談判後，該協議在1987年進行了修訂。現行世界貿易組織(WTO)的《政府採購協議》(Government Procurement Agreement, GPA)的規定係始於烏拉圭回合的談判，並於1993年12月15

---

18. UNCTAD, *Dispute Settlement, World Trade Organization, 3.12 Government Procurement*, 2003, 第3頁。該文件於2006年2月26日在以下網址下載：  
[http://www.unctad.org/en/docs/edmmisc232add27\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/edmmisc232add27_en.pdf)

日在瑞士日內瓦達成的。之後於1994年4月15日在摩洛哥的馬拉喀什(Marrakech)簽署，於1996年1月1日正式生效，係世界貿易組織轄下目前四個諸邊協議(plurilateral agreement)之一。<sup>19</sup>所謂諸邊協議是異於多邊協議(multilateral agreement)，它不同於多邊協議那樣要求成員國或地區“一攬子”接受並受其約束，而是世貿成員國和地區可隨其意願自由加入。故此，加入諸邊協議並非成員國和地區的必然條件，以及諸邊協議祇對締約成員國和地區產生效力，故其所確立的權利與義務並不延至世貿所有成員國或地區。

由於《政府採購協議》的適用範圍不斷擴增，故其應遵程序也不斷嚴謹、具有較強系統性和邏輯性。該協議發展到現時為止，從東京回合達成祇包含貨物採購，擴展到烏拉圭回合形成服務採購，且含工程服務；同時將採購實體的範圍僅屬中央政府實體伸延至次中央政府實體和公用企業。

## 2. 澳門特別行政區非為《政府採購協議》的簽署成員

目前，WTO有132個成員國和地區，而簽署了《政府採購協議》的祇有37個，包括加拿大、歐盟25國、香港、冰島、以色列、日本、韓國、列支敦士登、荷蘭及荷屬阿魯巴島、挪威、新加坡、瑞士和美國。<sup>20</sup>雖然中國在2001年12月11日正式成為WTO成員國，但當時沒有簽署該協議而無須受其約束。澳門特別行政區早在1991年以獨立身分成為關稅及貿易總協定(GATT)成員地區，並於1995年成立WTO時為創始成員。在“一國兩制”的理念下，縱使中國亦為成員國，但澳門的獨立身分仍保持不變。故此，澳門特區是否簽署《政府採購協議》是獨立於中國的決定。不過，《政府採購協議》是推動全球貿易自由化進程的重要措施之一。縱使澳門特區不受這個諸邊協議的制約而有保護本地區貿易的作用，但會使之邊緣化，被排除在外國政府採購市場之

---

19. 參考盛傑民、吳韜：“多邊化趨勢——WTO《政府採購協議》與我國政府採購立法”，於2005年12月11日下載於中國民商法律網<http://www.civillaw.com.cn/weizhang/default.asp?id=18082>。

20. 見世界貿易組織官方網頁於2006年2月12日所載之政府採購委員會成員：[http://www.wto.org/English/tratop\\_e/gproc\\_e/memobs\\_e.htm](http://www.wto.org/English/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm)



外，不利於澳門融入世界貿易組織多邊自由化的貿易內。所以，澳門特區透過接受和簽署《政府採購協議》來開放本地區政府採購市場是國際形勢所趨，亦是邁向國際化必經之路。祇有這樣，才符合澳門特區的長遠發展且配合目前澳門的長期經濟可持續發展策略。

倘若澳門特別行政區同意該協議的內容而作出簽署，必須考慮該協議設定的具體規則所含有的四個限制性規定：其一，在簽署該諸邊協議前，準締約方可就協議的具體適用範圍進行談判，締約方政府的採購市場的開放範圍最終取決於其協議附件的承諾清單所列者；其二，某些協議規定較為抽象、具一般性和原則性，為採購實體在採購過程中給予自由裁量權，具有一定程度的彈性，俾能符合簽署國本身在採購活動中的需要。儘管如此，協議仍賦予一些限制，如協議第VI條對採購產品或服務作出了關於技術規格的規定，尤其是擬進行採購的產品或服務的特性全屬由採購實體自行規定，但唯一限制是採購實體不能對國際貿易做出不必要的障礙。然而，縱使採購實體具有完全釐訂技術規格的自由，但仍要在“適當”時遵守該條第2款的規限，採購實體應以產品或服務的性能或表現而非其設計或特性的描述作為技術規格，並且要基於尚有的國際標準，否則就要遵照國家標準釐訂技術規格。對於這個“適當”的運用比較含糊，不具備法定客觀準則，故在理解條款時經常陷於進退兩難之局面。這是在一般法律規定中經常遇到的情況，它一方面給予法律執行者一個有關適用法律規定的自由裁量權，另一方面就是如何能達到正確理解有關規定的目的；其三，協議的第XIII條關於合同判定規定部分指出，實體可以“公共利益”為由決定不發出合同。由於協議內文中沒有對“公共利益”作出對其概念和範圍較明確界定和規定，故容易出現被國家以保護國內產品或服務而不給予其他國家中標實體簽署供應合同的濫用情況；最後，協議的救濟機制未見清晰，並且存在有臻完善的必要。此救濟機制分為兩級制，第一級是WTO協定下的《爭端調解管理規則及程序共識》(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes)，第二級是《政府採購協議》內第XVII條第2款至第7款的規定。這個救濟機制明顯是就國外爭端和國內爭端分別建立適用機制處理採購爭辯事件。當發生國內爭端時，固然是採用第二級的救濟機制來解決事件爭端，減少甚至解決協議的實施和判定供應的衝突。當發

生國外爭端時，採用WTO的《爭端調解管理規則及程序共議》當然是較為有效，但其爭端解決小組調解程序和所耗時間亦較長，大大削弱救濟的及時性和救濟本身的意義。<sup>21</sup>

以上限制性規定使協議締約方遵守協議釐訂的範圍。然而，澳門特區政府現行的採購法律制度較為守舊，其規定內容不能完全符合《政府採購協議》規定之要求。鑒於目前澳門地區社會和經濟發展迅速，逐步邁向國際社會，內部需求不斷擴張，因而國際社會在各方面均對澳門本身發展有所要求。依筆者所見，澳門特區政府簽署WTO《政府採購協議》的諸邊協議為大勢所趨和不爭事實，亦為地區以外工商企業喜見的時刻，使它們在澳門投資得到更多機會和更有力的保障。

儘管澳門特區仍未簽署《政府採購協議》，但至少澳門特區現行的第74/99/M號法令《公共工程承攬合同法律制度》的規定已與該協議作出協調，並符合有關要求。<sup>22</sup>至少，當澳門特區政府與該協議的簽署方進行工程服務採購時，單方面為非締約方的澳門特區政府仍能受到該協議關於招投標程序、反對程序、補償、救濟程序和爭端解決程序等方面的保障。

## （二）澳門特區政府現行採購法制中的弊端

任何法律制度必須隨着社會、經濟和文化的發展與時俱進。雖然澳門特區現行政府採購法律制度自1984年建立至今經過數次修改，尤其是公共工程之承攬合同制度為切合澳門地區的發展需要而重新頒布，可是，相關法律中仍有一些內容存在落伍現象。

21. 盛傑民、吳韜：“多邊化趨勢——WTO《政府採購協議》與我國政府採購立法”，於2005年12月11日下載於中國民商法律網 <http://www.civillaw.com.cn/weizhang/default.asp?id=18082>。

22. 按照前澳門政府1999年11月8日頒布的第74/99/M號法令的序言，提及該法令的修訂項目，其中指出“儘管澳門仍未簽署設立世界貿易組織之協定附件四所載之政府採購協議，但已遵守了上述協議之條款，修正有關期間及外國投標人之規則，取消提交之文件及投標書須以葡文編制之限制，取消優先採用本國產品，並修改有關招標公開性之規定”。明顯可見，雖然澳門特區仍未成為該協議的締約方，礙於該法令為公共工程承攬合同的法律制度，對澳門大型基建發展起着舉足輕重之作用，符合國際規定有利吸引地區外投標者為澳門基建達到國際級的水平，為提升澳門的國際地位和力量有根本性的影響力。

## 1. 不存在正式的中文文本

第122/84/M號法令自頒布至今，祇有葡文文本，而其中文文本從未正式於《澳門公報》內刊登，即是說該法令沒有一份具法律效力的中文文本。然而，為了工作上的便利，於1990年代初期，已在各政府部門內流傳着一份非正式中文文本供日常使用。據聞是當時的法律翻譯辦公室的翻譯本，祇是當年沒有被安排在公報上刊登，其原因未明。近年，縱使在澳門特區政府印務局網頁上亦有該法令的中文文本，且能被下載，奈何其上註明着“本文為非正式公布文本，在此僅供參考”的字樣。雖然該中文文本亦是由印務局向外公開，但沒有刊登在公報內是不能產生法律效力的。

倘欲使該法令的中文文本具法律效力，並不是簡單地把它直接刊登在公報內便可以，而是必須遵照1997年6月13日第35/GM/97號批示第1條規定，行政長官以行政命令〔當時為批示〕形式命令把該法令之中文文本公布於《澳門特別行政區政府公報》。第3條規定，“屬後來經由另一現行規範性行為修改之規範性行為，應將修改合入後之現行中文文本全文公布”。第122/84/M號法令曾於1989年被第30/89/M號法令修改，因當時上述第35/GM/97號批示尚未頒行，故第122/84/M號沒被強制規定公布中文文本；倘若日後正式公布第122/84/M號法令的中文文本，其修訂法令條文必須嵌入修訂相應的條款中，以符合規定的全文公布。

然而，關於法律、法令、訓令及批示等規範性行為必須以中文和葡文同時公布的法律規定，是透過1989年2月21日第11/89/M號法令而產生效力。因此，由於第30/89/M號法令是後於該法令所頒布的，故它具備了兩種正式語文。儘管如此，中文在前澳門政府管治下要到1991年12月26日葡萄牙共和國總統蘇亞雷斯副署第455/91號法令<sup>23</sup>公布後方

---

23. 基於履行中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明中所作的承諾，以及遵守因為適用於澳門關於基本權利的重要國際法文書而須履行的其他承諾，第455/91號法令被在1999年12月13日頒布的第101/99/M號法令所修訂，其中訂明中文和葡文均為澳門特別行政區的正式語文，以及兩種正式語文均具有同等的尊嚴、使用上的自由權利，並且確保了一個在三權分立的體制中這兩種語文完全平等存在和使用的制度。

具有與葡文相等的官方地位。回歸後，《澳門特別行政區基本法》第9條規定中文和葡文均為正式語文，即這兩種語文具有同等的官方地位得以延續。

由上述分析可見，第122/84/M號法令和第63/85/M號法令雖仍沒有正式中文文本，在立法、行政和司法領域內均祇能使用具法律效力的葡文文本，是屬合法行為。礙於澳門特區政府內大多數公務員祇諳中文，儘管部分人員對葡文有所認識，但是該等法規祇有具法律效力的葡文文本，有剝奪公務員選擇使用本身語言自由的權利，而且亦不便準確理解所適用的法律規定。

## 2. 採購含義的差異

本文一直使用“政府採購”或“採購”一詞祇是通俗、商業和經濟用語，在澳門法律制度上是沒有法律定義的，不屬法律技術辭彙。之所謂採購，英語為procurement，牛津大學出版社的《牛津高階英漢雙解詞典》<sup>24</sup>的意思為“獲得”；《英漢法律大詞典》<sup>25</sup>對procurement有這樣的解釋，“獲取：指以任何手段取得物品”。在此的解釋相對經濟活動來得較窄，後者的採購是指貨物和服務兩類，即goods and services。

而在澳門特區廉政公署出版的《公務採購程序指引》，葡文版稱為*Instruções sobre o Procedimento de Aquisição de Bens e Serviços*，“公務採購”的葡語視為*aquisição de Bens e Serviços*，是澳門特區政府首次在公開文件中把兩者連繫在一起。然而，該指引所指的公務採購法律制度包括第122/84/M號法令（工程、取得財貨與勞務之開支制度）、第63/85/M號法令（取得財貨與勞務之程序）和第74/99/M號法令（公共工程承攬合同之法律制度）。簡而言之，該指引所用的採購係“廣義”的說法，包括“取得財貨與勞務”和“工程”兩方面的活動。

縱觀澳門特區現行有關法例，較近期的是在2006年4月頒布的第6/2006號行政法規中，葡文文本中使用*aquisição de bens e serviços*的相

24. 牛津大學出版社：《牛津高階英漢雙解詞典》，商務印書館，第四版。

25. 商務印書館（香港）有限公司：《英漢法律大詞典》，1998年7月第1版。

對中文為“取得財產及勞務”。在此我們不考究該法令由哪一種語言立法再翻譯為另一種語言，基於《基本法》之規定，兩種語言均具有同等的法律效力。問題在於該法令所指的*aquisição de bens e serviços*並不包括工程，故被視為“狹義”的採購。就此，便與上段指出的採購含義有所分別。

另一個問題是葡文*bens*的意義。它含“不動產”和“動產”兩個意思。一般人認為，葡語的*bens e serviços*視為英語的*goods and services*。實際上，*goods*祇能被視為動產，較*bens*的含義較窄。在操作上，澳門特區政府有取得不動產的行為，如租用辦公室、購買獨立單位等，而需作財務負擔時適用第122/84/M號法令規定；倘達到法定條件時須簽訂合同，如租賃合同、買賣合同等。然而，與取得財貨與勞務有關首條完全以兩種正式語文頒布的法例係第30/98/M號法令，其葡文文本中的*bens e serviços*在中文文本中稱為“資產與勞務”。然而，撤銷該法令的第6/2006號行政法規中所使用的中文則稱“財產與勞務”。在會計概念中，無論是資產抑或是財產，本身除包括不動產外，還包括不含消耗品在內之動產。再者，前述行政長官授予各司長財務審批權限之行政命令，其葡文文本的*bens e serviços*在中文文本中稱為“財貨及勞務”。由此可見，不同的法律對相同規範有不同的法律辭彙，此會在行政管理行為上出現混淆。因此，*bens*在法律規定中相對應中文辭彙是有待商榷的，且有弄清之必要。

在WTO方面，其《政府採購協議》的適用範圍僅限於任何組合形式的產品和服務 (*products and services*) 之採購活動，明顯是不包括澳門特區的不動產之取得。

從澳門特區政府採購法律制度的法律淵源出發，該等法律制度源於葡萄牙而成為規範澳門地區的專屬法律制度。政府採購法律制度，如上已述，係源於政府財政預算及財產管理制度，而為了有效規管才獨立成為部門法的。葡萄牙自成為歐盟成員國後，要逐步配合整體的區域性政策，其本身的政府採購法作出了必要的修改，並於1999年6月8日頒布第197/99號法令，清楚釐訂採購中所指的取得係對於動產和勞務或服務而言，故把過往的*bens* (財產，含不動產和動產之意思) 修訂為僅針對*bens móveis* (動產)，使該法所規範的概念更加準確和清晰。

倘若澳門特區能釐清在此方面意思的分野或含糊不清，制訂適當的法律制度，有利澳門特區內部運作和融入國際社會的採購市場中。

### 3. 小額招標不夠靈活

政府進行採購財貨或服務的金額按行政管理運作各有不同。各政府部門對大型及常規採購均有預先安排處理，而突發性及小型的採購活動亦時有發生，在處理上也作出適當調整。上述表1已顯示出各級招標的對應金額。進行大型採購因而涉及大金額所適用嚴格的公開招標及按既定程序進行是理所當然的。次之的書面諮詢亦不失其嚴謹性。當採購金額較低而採用較寬鬆和靈活的口頭諮詢亦可理解作為行政當局對採購活動公正性的表現。與此同時，現行的第6/2006號行政法規撤銷了1998年7月13日頒布第30/98/M號法令，把過往需由行政長官獨立地以批示形式許可的常設基金整合於公共行政部門及機構的財政制度中，成為一選擇性的可開立帳目。此整合模式，使到新設立的公共財政管理制度更完備和集中，減少了分散的開支制度。此常設基金是用來作出緊急和小額開支，其設立金額不超過有關撥款的十二分之一，但經適當說明理由者除外。何謂小額，沒有在此規定作明確指示。常設基金帳目係用來支付上述行政法規第26條第2款規定的經常性開支，如人事管理及有關負擔補償之開支、維持部門設施運作之費用、郵電通訊費、參加延續培訓之費用等。而每宗開支之上限是沒有制定，但祇規定關於取得財產及勞務且金額不超過澳門特別行政區財政預算案每年所定限額的開支。可見，行政當局設立常設基金帳目作為支付緊急和小額開支是處理法定開支之便捷措施，促使當局提高行政效益，但有關的常設基金的設立屬非強制性，同時亦限於規定的經常性開支之種類，對沒設有常設基金之部門毫無提高行政效益之作用。

行政當局管理開支應當恪守謹慎原則，但要與行政行為的成本效益作出平衡，無須為小額採購堅守嚴格但高昂成本的程序，否則形成過份官僚的行政行為。因此，應當在取得財貨與勞務的招標形式中設立門檻金額，如澳門幣1,000元。若未達到該門檻者不用開標，亦不必對比價格，可直接在市場上具良好商譽之供應商購買貨物或獲取服務。

#### 4. 招標等級相應金額落伍

現行取得財貨與勞務之開支制度基本上在1984年制訂，經過數年的適用經驗後在1989年作出提高金額的調整。有關修訂法序言的首段即強調，“.....為着調整所訂定的金額，尤其該金額經頒布已逾四年，故有必要作出若干修改。”可是，自該修改至今已超過16年，修改的迫切性很強，起碼也有檢討的必要。該法規定的有關金額包括涉及採購程序之複雜性所釐訂招標形式的限額、有權限實體之審批金額、以及決定簽署合同的金額等三個方面。基於澳門的經濟增長，實在有作出經濟上檢討的必要。表2列出澳門在1984至2004年間本地生產總值的年增長率變化趨勢，除出現亞洲金融風暴後的1998和1999年，澳門的經濟表現均有正增長，尤其是1980年代中期至1990年代初，以及回歸後開放博彩業的數年，均錄得雙位數字的增長率，而且近年的增長在明朗和有利因素下表現得非常強勁。

表2：澳門本地生產總值實質增長率——1984至2004年

年度	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
年增長率(%)	25.24	12.80	17.26	20.44	31.69	11.04	1.02	-7.27	3.56	10.29	30.08

資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局官方網頁電子刊物內之本地生產總值  
[http://www.dsec.gov.mo/chinese/pub/pdf/c\\_pib\\_pub\\_2004\\_y.pdf](http://www.dsec.gov.mo/chinese/pub/pdf/c_pib_pub_2004_y.pdf)

為瞭解取得財貨與勞務開支制度和澳門本地生產總值的變化關係，表3列出的資料可作為檢討該開支制度之參考。第30/89/M號法令修改的金額調升了第122/84/M號法令規定之50%，相對當時同期本地生產總值升幅為109.5%低出一半。到目前為止，澳門經濟規模持續增大，2004年本地生產總值比1989年上升了3倍多，但政府採購限額不變。由於通貨膨脹，物價在此段期間已相對地提高，無形中給予政府採購行政工作上很大的壓大，即工作量和複雜性也相對提高而有違當今公共行政倡導提高行政效益之目標。若果重新釐訂各級招標類別之金額，必須進行採購的經濟分析方能定奪。

表3：招標限額與本地生產總值變化之關係

	1984	1989		2004	
	限額	限額	Δ1989/1984	限額	Δ2004/1989
公開招標	>\$500,000	>\$750,000	50%	(不變)	(不變)
書面諮詢	>\$10,000	>\$15,000	50%	(不變)	(不變)
本地生產總值 <sup>1</sup> (千元澳門幣)	\$9,503,356	\$19,914,453	109.5%	\$82,685,465	315.2%

備註：

1. 參考澳門特別行政區政府統計暨普查局官方網頁電子刊物內之本地生產總值  
[http://www.dsec.gov.mo/chinese/pub/pdf/c\\_pib\\_pub\\_2004\\_y.pdf](http://www.dsec.gov.mo/chinese/pub/pdf/c_pib_pub_2004_y.pdf)

## 5. 妨礙外國投標

按照《基本法》第9條規定，中文及葡文均為澳門特別行政區正式用語，具同等的法律效力。然而，由於現行規定取得財貨與勞務程序的第63/85/M號法令的落伍，使其第21條規定（投標書之定義及編寫）違反《基本法》規定，它指出“二、投標書應盡可能以葡文……編寫。三、允許提交以中文或英文編寫之投標書，但此事應在招標方案中明確指出。”此規定不能體現出中文及葡文具同等的法律地位，更何況其效力。儘管如此，各公共部門在制訂招標方案時已把有關規定作出符合《基本法》的調整，指出投標書可以任一正式語文編寫，而招標方案原則上亦是以中文及葡文作出，尤其是公開招標及其有關文件。可是，對於符合《政府採購協議》規定招標文件要求以WTO官方語文之一編寫，澳門各公共部門均沒達到，祇是極少數的公開招標，尤其是向地區以外進行的公開招標方能做到該要求。儘管如此，澳門特區不是WTO《政府採購協議》簽署方，故不須遵守該規定，但對外國投資者進入澳門發展造成首要障礙。

一般來說，國外投資者祇會對澳門較大型的公開招標感到興趣，可是其身分亦是作為參加投標之障礙之一。儘管第63/85/M號法令第22條c)項規定“非葡萄牙公民（為避免該法令正當的適用問題，在澳門回歸後“非葡萄牙公民”被理解為“非澳門特別行政區居民”）或住所不設



在澳門〔理解為“澳門特別行政區”〕之企業提交投標書時，須附同一份經認證的聲明書，表示其放棄由有關法院審理一切與招標行為、取得行為，以至與全部結算有關的事宜”，可是在實際的行政運作上，部分公共部門要求投標者提交最近已繳納的營業稅稅單作為投標之必要文件之一，亦即是說，要求投標者能在本地市場從事有關登記業務方能向公開招標實體投標。此舉實在是保護本地企業由政府傾斜措施。

## 6. 存放保證金

關於保證金之形式及作用，在上述第2.6點已作闡釋，其優點亦已在作為臨時擔保和確定擔保之目的表現出來。在此不再複述。然而，有其他國家或地區政府，如香港特區政府進行公開招標時不要求投標者提交擔保或保證金，其優點是能吸引更多投標者不因應提供保證金而不欲競投，相反因過份之任意投標使到開標當局接收大量投標書，而令到該當局增加行政負擔和開標成本。然而，祇有在判給後要求意屬投標者在簽署供應合同前提供保證金。

## 7. 直接磋商沒有應遵採購程序

取得財貨與勞務之程序係受第63/85/M號法令規範。然而，本文前述第63/85/M號法令第1條（本法規之適用範圍）第3款所指的“招標”為狹義的招標，即性質為“公開招標”的招標，不包括性質為“有限制招標”的直接磋商。故此，各公共部門祇有在開展公開招標，且其合同未被免除者才遵守該法令之規定，否則，除符合《行政程序法典》規定外，沒有專屬法律可遵。

在實際行政中，各公共部門按其內部操作習慣和既定模式，基於《行政程序法典》有關規定，依類似於公開招標但經簡化的程序進行直接磋商，但仍堅持該法典規定的原則<sup>26</sup>進行開標。由於各公共部門自行訂定的程序不一，對投標者向不同公共部門競投同類財貨或勞務時可有不公平的結果現象，亦對各公共部門維護程序的合法、公平、公正

---

26. 見本文註6所援引之原則。

等行為時有偏差。事實上，大多數公共部門均認為有需要制訂規範以直接磋商方式進行取得貨物與勞務的簡單程序予以遵守。

## 8. 體現公平競爭的規定不足

政府採購法律是經濟法學中的一個部門法，同時亦屬於競爭法的一個特別法，是一個專門規範政府採購活動的法律規定。因此，它應體現經濟法和競爭法的特性。澳門現行的政府採購法律制度中，關於展開工程，第74/99/M號法令第5條為專門的競爭條款，但祇規定“禁止任何可擾亂正常競爭條件之行為或協議，……”，內容過於抽象，而哪些行為或協議擾亂正常競爭在該法令中沒有明確規定，不利操作；另外，關於取得財貨與勞務，除第63/85/M號法令第38條c)項<sup>27</sup>外，完全沒有反不正當競爭或不公平競爭的明確規定來保障公共部門、投標者、承攬人和供應商等之間關係和保證公平貿易。鑒於《商法典》的不正當競爭規定的適用主體範圍包括企業主及一切參與市場活動者，即適用主體也涵蓋各公共部門，故在政府採購活動中係適用《商法典》第156條至第173條關於不正當競爭之規定，但是缺乏針對性。

## 四、政府採購制度應具備之新思維

澳門特區政府採購制度，尤其是開支制度和取得財貨與勞務之程序制度已經到達重新檢討和修訂的關鍵時期。縱使在2002年4月行政法務司提出的“短、中期法規草擬 / 修改計劃清單”並沒有把與政府採購有關的法規包括在內，但在該等法律適用與社會經濟發展相配合的情況下，各公共部門均有提出修改該等法律的聲音及意見。為此，筆者經論述並綜合上述有關情況後，提出以下一些修改政府採購制度的意見。

### （一）明確釐訂原則性規定

現行澳門特區政府採購法律制度的作業框架按其功能可劃分為五大部分，包括：開支制度、採購程序、合同的簽署、訴願的提出和罰

27. 該規定指出當在很大程度上可推定投標人之間存在合謀時，判給實體有權不作出判給。

則。它們在澳門特區現行法律體系的基本法律中均有一些適用的原則性規定，如《民法典》、《行政程序法典》<sup>28</sup>、公共會計法律制度、第17/92/M號法律規定之《合同的一般條款》等等。礙於政府採購法律制度由特別法規所規範，異於一般性和抽象性的規定，並有其固有的原則性、具體和細則性規定，故與上述的法律制度有所區別。可是，現行有關的法規沒有明確指出政府採購的基本原則，往往祇能在細則性條款中推論出來，缺乏科學性和指導性作用，亦會使到條款在適用上的理解偏差或發生爭辯因欠缺指導原則出現分歧而無法達成由法律規定行為的一致性。因此，各相關方在執行政府採購工作時應恪守下列原則：公平競爭、公正無私、透明度和公開、善意、善用公帑使之達到最大效益等。與此同時，有關法律內的具體條款亦應系統地和邏輯地完全體現該等原則。

## （二）設立預審制度

現行政府採購法律制度的適用範圍係澳門特區行政當局之公共機關，包括具有行政自治權之機關、自治機關及自治基金組織，合共超過60個公共實體。各實體均能按本身需要自行開展採購活動。縱使該等實體均需遵守法律規定進行採購，實務上可能出現有關部門內部運作的不同和人員對採購項目適用法律的理解不同而使到程序的實現或有關開支的審批有不正當甚至違法的情況出現，而預審制度就是在有關採購項目在簽署供應合同前的最後防線，在預審實體的核閱過程中檢查所有有關程序、文件和審批權限完全符合法定條件方讓公共部門和被判給人達成供應合同。

上述已提及，由於現行對開支的預防性監察規定沒有執行主體而不能實現，但對於各公共部門擬簽署開支合同的監察實在是必要的，除能加強各公共部門因需把有關採購文件送檢而加強工作的嚴謹性

---

28. 現行《行政程序法典》規定了14項原則，包括：合法性原則、公共利益及保護公民權益原則、平等原則、使用正式語文原則、適度原則、公正及無私原則、善意原則、與私人合作原則、參與原則、參加原則、作出決定原則、非官僚化及效率原則、無償原則、以及訴諸司法機關原則。

外，亦可通過監察工作糾正尚可違規或不完善之處，以避免供應合同在執行時才發生本來可以預見但沒預見的事情發生。

然而，預審制度是不應如現行規定的由司法機構執行，而應由目前較權威或專責公共部門執行、又或由新設且獨立的審核委員會作為預審機關執行。此舉除可避免由司法機關進行預審核閱通過，但供應合同在執行時出現締約雙方發生內容爭議而訴諸法院待為解決的尷尬現象外，還可強化預審的專責和專門性。

### （三）優化採購程序

行政程序的優化係行政現代化的根本理念，一方面能使到行政效益提高，達到政府降低運作成本而不減服務素質，另一方面能使到市民在接受政府服務或處理政府事務時減少輪候時間或加快回應速度。為達到此目的，澳門特區政府行政法務司司長作出了第13/2000號行政法務司司長批示。此外，現行《行政程序法典》對非官僚化和效益有原則性的規定，使行政工作能在便捷、經濟和有效率的方式下完成並作出決定。儘管如此，政府採購的程序受專責法律（祇限於沒豁免簽署合同的公開招標）及相關文件規範，程序的相關方必須遵照規定的步驟逐一進行，方能符合採購及判給行為的要求。

有關政府採購開展工程和取得財貨與勞務之程序分別於1999年和1985年頒布執行，至今已分別超過6年和20年。礙於澳門社會經濟已有長足發展，縱使政府採購程序具相當高的嚴謹性，但複雜性也相對地高，故此應把繁瑣和無謂的步驟予以刪除，俾使執行過程更符合現今社會需要，並且應該引入適當的科學及技術，制訂操作簡單並符合不同採購方式的程序，不再使到較低金額的採購無程序可依而由各公共部門自行決定有關步驟，讓整個政府採購程序達到“統一、簡單且嚴謹”的操控水平。

### （四）擴大豁免招標的範圍

在現行法律規定下，任何公共部門進行招標，無論是依法定程序或內部規程，均依循既定程序進行。然而，在一些特定情況下，須豁

免招標而取直接磋商的方式判給供應實體。豁免招標的情況，受第122/84/M號法令第7條第2款規定。考慮到當今國際社會的改變、全球經濟和貿易一體化的趨勢、地球環境和氣候持續惡劣等週邊因素的影響，該款第f)項未能有效涵蓋所有外力引致需要取得財貨與勞務的需要。因此有需要明確地擴大豁免範圍，應包括保護公共利益、維持社會秩序、(澳門)地區安全和防衛的目的、公共衛生和防疫等等能保障澳門特區和諧穩定的領域。當然，該款第g)項規定的因不可抗力引起的突發情況更應被視為首要豁免範圍。

### (五) 強制規管供應商的財務狀況報告責任

供應合同的有效執行係依賴締約雙方是否能夠完全履行締約的內容而定。政府作為締約方，主要是接收財貨及接受服務後依期向供應商支付約定之費用以告完成責任。有關費用是公共部門在簽定供應合同前已作預留撥款，再由財政局核實，確保有足夠預算全數或分期支付。作為供應商之另一締約方就是要滿足公共部門之需要而開展工程、供應財貨或提供服務。可是，由於部分金額較大、竣工期較長或供應期較長的採購項目倘基於承攬人或供應商死亡、禁治產、準禁治產或破產之原因使到合同中止，而定作人或判給實體又不能即時轉換其他承攬人或供應商，往往要待該承攬人或供應商之問題解決後才得知合同是否能夠繼續執行而蒙受不必要的損失。為了使合同執行更具效率，前三種承攬人或供應商之問題是難以預計，但最後者則可採取預防性措施，可在供應合同內加入責任條款，要求承攬人或供應商就其業務或財務運作狀況向有關判給實體作定期報告。一旦承攬人或供應商發生財務危機時，可在發生破產前共同商議解決辦法，力求為雙方帶來利益，免至無謂損失。

### (六) 加入公平競爭規定

一般認為，採購行為以價格低廉和交付期或完工期快就能為政府帶來益處。事實上，工程、產品或服務的素質及成效亦不可忽視，但相對前者具有的客觀因素來說，作為素質及成效的主觀因素一般地對評審來說是較難掌握和作出定奪，除非有公認的量度標準用於評估，

否則會視乎評審的個人見解和認識來作出判定。這樣，由於評審的主觀而影響判給結果會做成不公平競爭現象。相對而言，投標者亦會因其利益，作出損害公平競投的行為。因此，必須在制定政府採購法律的規定中，加入一些原則性規定，甚至引入適當條款，以確保整個招標、判給、供應過程中不歧視、不偏不倚、供應正貨，以及防止合謀競標和以不正常或掠奪性低價向政府傾銷等等問題出現。

### （七）銜接使用 WTO 正式語文之要求

根據《基本法》第9條規定，中文和葡文均為澳門特區行政機關、立法機關和司法機關的正式語文。因而各機關除法律規定同時使用雙語外，均可選擇該兩種語文其中之一作為執行工作的文書工具。祇有在例外情況下，如在外溝通、向澳門特區所屬的國際組織聯繫和匯報社會、經濟和文化等狀況時，方使用其他語文，尤其是英文。

雖然澳門特區仍未簽署WTO的《政府採購協議》，但就目前情況看來，作為特別法的現行第63/85/M號法令亦有限制地作出使用英文的規定，祇是不完全符合該協議之要求。為了澳門特區的持續發展，有關規定應作出符合該協議關於語文要求的修改，如招標實體應以WTO正式語文之一發出招標通告摘要（第IX條第8款）；若招標實體容許投標者在招標程序中以多於一種語文提交競標書，該等語文之一應為WTO正式語文其中一種（第XII條第1款）。

### （八）重新劃分審批權限

展開不同形式的招標係視乎有關採購金額的多寡而定，除招標形式需要調整（主要是增加低金額採購的形式，以便提高行政效率）外，各招標形式的相應金額必須作出符合澳門經濟可持續發展的調升，方能整體地配合提高行政效益的總目標。誠然，實體對審批金額的權限亦是影響行政效率的主要因素之一。目前，各司級官員的審批金額的權限是行政長官透過批示所賦予的，金額一致。而各公共部門領導的審批權限各有不同，一些領導的權限係透過其部門組織法所賦予，另外的則源於司長授權，金額各異。作為高效的行政當局和便於進行有

效監察，應賦予各公共部門同級領導相同的審批金額，再由該領導自行按部門內部運作和實務需要授權至其他主管。而這個內部授權應受特別法規所限制。與此同時，各級審批金額應作適量調升。

## （九）電子化工程

電腦的普及加上互聯網技術發展成熟和可靠，奠下商業活動邁向資訊化的基石。公共行政亦必須與時俱進，推行電子政務係提高行政運作的最佳措施之一。澳門特區政府於2001年已提出推行電子政府策略和計劃，配合並融入行政現代化工作，俾能達到提高政府的服務素質和效率，以及提高澳門社會的整體素質和競爭力。<sup>29</sup>在此，澳門特區政府可利用政府與商界之間的電子化服務來帶動科技應用和普及作用。

採行電子採購計劃，可使政府與商業企業兩者各自和相互達致進一步的發展和合作。開展此計劃的先決條件，除政府與商業企業雙方均有基本的資訊系統設備外，還需有可靠且法律確認的電子載體及其內容把採購資料安全地傳送到對方的系統內。2005年8月8日頒布的第5/2005號法律《電子文件及電子簽名》及其它有關執行該法律的軟體和硬體基建的相繼實現<sup>30</sup>正好針對這個重要要件，給予文件電子化並予以

---

29. 澳門特別行政區政府電子政府工作小組：〈電子政府策略研究報告〉，2001年11月28日。

30. 2005年11月28日頒布的第381/2005號行政長官批示批准許澳門特別行政區郵政局從事認證業務，其豁免認可係根據第5/2005號法律第14條第1款及第30條第1款之規定而獲得。該局的認證業務已於2006年1月23日正式投入運作。

2005年11月21日頒布的第375/2005號行政長官批示核准電信暨資訊科技發展辦公室（現為電信管理局）為負責認可及監察認證實體，以及為執行第5/2005號法律所賦予職權的認可當局。考慮到認可當局在執行職權時需要其他部門及實體提供的合作、協助及意見是有利的，故在2005年11月21日頒布的第376/2005號行政長官批示核准設立“認可技術委員會”，旨在就電信暨資訊科技發展辦公室在執行認可當局的職務時向其提出的所有問題發表意見，亦可主動向認可當局提供意見或建議；再者，對認可申請作技術分析及作出決定，以及對廢止認可作出決定時，必須先聽取該委員會的意見。該委員會的成員共有8名，分別為政府部門、學術界和專業界別的代表，其確定名單係透過2005年11月23日頒布的第378/2005號行政長官批示委任。為使第5/2005號法律有效實施，根據其第33條第2款規定，透過2005年8月15日頒布的第14/2005號行政法規建立處罰制度，釐訂與電子簽名認證業務有關的行政違法行為，除須承擔其他法定後果及倘有的民事與刑事責任外，還須科處相應規定的罰款。

電子方式簽署，使到電子簽署之文件具有與書面簽署之文件同等的法律效力，甚至得到司法上的認可。藉着此法律基礎，把政府採購工作電子化方案的可行性現實起來。

## 五、結論

澳門特區政府採購的法律制度正如世界其他先進國家一樣都是初期屬於公共開支制度的一部分，因應經濟發展、社會進步、政府管治多樣性和複雜性的需要形成獨立的體制，且逐漸按實施經驗完備起來，從而建立起主要由採購開支制度（經第30/89/M號法令修改的第122/84/M號法令）和採購程序（第63/85/M號法令和第74/99/M號法令）兩個支柱為骨幹所支撐的所謂政府採購法律制度。

該法律制度建立初期，經過理論和實踐的磨合，並通過屢次修訂，到1989年和1999年把整個制度的兩個核心部份確定下來並執行至今。誠然，澳門經濟在近20年迅速發展，為學界及業界均未能預見，況且目前經濟的驚人增長更是前所未有，亦難以預測。因此，澳門特區政府更要做好本分，從根本政策着手，鞏固至加強本身管治力度，方能確保社會經濟的可持續發展。澳門特區政府採購政策的有效實施係形成及支持高效管治力量的基石，亦是驅使公共資源有效運用的舵把。

總觀現時澳門經濟發展形勢及其國際面向，政府採購制度已到達重新評估的成熟階段。惟有制訂新的政府採購政策方能使到政府內部採購活動運作有革命性改進，以及與國際有關方面接軌。