

# 政府採購授權帶來的行政效益與政府採購監察關係的思考\*

鄧達榮\*\*

## 一、引言

行政當局履行職責之目的是以綜合性手段推動社會、經濟和文化的可持續發展及為企業發展提供機會，並為居民謀求生活的良好福祉。為此，行政當局不單是履行其日常工作，還要因應不同時期所釐定的公共政策執行必要的工作。那麼，行政當局就必須妥善運用人力、財力和物力等三方面的資源，在良好和有效配置的情況下發揮其最大作用。

儘管政府擁有一支具不同專業的公務員隊伍，但也要第三方的協助才能達成其工作目標，為此所實行的政府採購工作就是物色具適當資格和能力、以及能提出最佳解決方案的供應商或承建商的不二手段。政府採購工作的內容具多樣性，而選用不同的採購方式及相應的執行方法是受到法律規定和行政規管。在此既定方式和方法的條件下，為提高行政運作的成本效益，透過法律賦予審理政府採購工作的實體便可透過行政性授權，把其認為適當的若干權限授予其信賴的下級實體執行其權限範圍內的工作，從而可提高政府採購工作的行政效益。誠言，授權行為的內容不受法律規範而沒有統一和既定的標準，各主要官員、行政當局之領導和不同主管人員的獲授予或獲轉授予的權限視乎各行政當局實施採購工作的數量多寡和金額大小而定，即授予或轉授予權限的類別和金額高低是取決於各行政當局所肩負的職務及其所帶來的採購工作量而異。

\* 原文於2013年10月9日在“提昇公共管治能力2013年兩岸四地學術研討會”上發表。

\*\* 中國政法大學法學博士。

執行的採購工作是依法受到監察的，除法律規定對符合特定條件的採購工作要受到具司法性質的監察外，基於信任而獲授予或轉授予與政府採購有關的審批權所執行的工作，現行法律亦對此作出相關的審查性規定，包括行政性的監管和監督，不過祇限於符合某些條件的政府採購項目而已；至於那些較低採購金額及毋須訂立合同的政府採購工作則不受監察或監管。然而，本文亦藉着對政府採購工作在數量和金額兩方面進行分析，指出對被免除招標的採購項目和較低採購金額的項目進行監管是不能忽視的；否則，可能出現受社會關注的未能有效監管政府財政運用的問題。

## 二、與政府採購有關的授權與轉授權

### （一）政府採購行為授權與轉授權的法律依據

政府採購工作是行政當局日常執行工作之一，原則上是依法進行的，其內相關的審批工作亦必須符合法律規定，由具權限實體進行審理。

對於政府採購的審批工作，本身具權限實體可遵照該《法典》第三十七條規定作出授權行為；而獲授權人可遵照該《法典》第三十八條規定作出轉授權行為。除此以外，在授權或轉授權行為中，一般上亦會對獲授權人或獲轉授人把其獲授予權限或其獲轉授予權限可作轉授權的規定；倘若沒有此規定，獲授權人或獲轉授權人不能作出轉授權行為。為了授權或轉授權之效力及符合合法性原則和公開原則，按照該《法典》第三十九條第二款規定，“授權行為或轉授權行為須公佈於《澳門政府公報》（現為《澳門特別行政區公報》）；……”；亦即是說，所有公共部門及機構為着行政目的作出的授權行為或轉授權行為，必須把該行為公佈於《澳門特別行政區公報》；否則，有關授權行為或轉授權行為不能產生效力，且該沒公佈的做法明顯地是不作為的行為，在形式上違反了該條款之規定。

在政府採購工作中，為挑選適用的採購方式和選定提出最佳條件投標書的投標人或最佳條件報價文件的報價者而必須進行審批工作。此審批工作是分別間接地和直接地與開支有關的。

在行政當局中，有兩類實體是法律賦予許可開支權限者，即是本身具權限實體。第一類實體祇有一個，就是行政長官，他擁有的“完全權限”是透過第2/1999號法律《政府組織綱要法》第十五條（行政長官的職權）規定賦予的，“行政長官行使《澳門特別行政區基本法》、其他法律和行政法規規定的職權”。這意味着，訂立在該等法規內要求審理的任何事項，行政長官均有作出決定的權力。第二類實體是在經第48/2009號行政法規修訂的第6/2006號行政法規（以下僅稱為“第6/2006號行政法規”）中規定的自治機構，即是指享有行政及財政自治權的部門及機構，其最高權限實體是以合議機關形式存在的行政管理委員會。該委員會能夠許可其本身預算負擔的開支的權限是由該行政法規第五十六條第一款規定所賦予的。可是，該條第二款的規定限制了該委員會許可開支的上限，就是該委員會不能許可超過其本身機構年度最初預算規定的總收入的百分之一且在任何情況下均不能超過澳門幣500,000元的開支；此外，倘若法律規定更低金額者，該委員會能許可的金額上限便是該較低者。在此所指的“法律”是廣義的法律，在實踐中就是設立該委員會本身機構的組織法。在組織法中，不一定存在賦予行政管理委員會許可開支權的規定，此時便適用上述行政法規規定之許可開支上限。

就此，本身具權限實體可按照上述《行政程序法典》規定，把全部或部分權限授予其下級實體，而該獲授權人亦可因應工作需要及其對下級的信任程度，把全部或部分權限轉授予其下級實體審理相關工作。由此形成階梯式的授權和轉授權行為，明顯可提高行政運作的效率。

## （二）與政府採購有關的權限

在實務的授權行為和轉授權行為中，行政長官透過行政命令把若干執行權限授予五名司長和透過行政長官批示把若干權限授予直接隸屬他的部門或實體的領導；該等司長透過各自的批示把部分與政府採購有關的審批權轉授予由其監督的部門及實體的領導。

經綜合目前已公佈授權及轉授權行為之規定，可把授予及轉授予的權限主要劃分為七個方面，分別是：

1. 政府採購程序方面的權限，僅是行政長官授予司長的權限<sup>1</sup>，它們包括：

(1) “核准承投規則、競投方案及其他重要的程序文書”；

(2) “委任開啟標書及評審標書的委員會成員”；

(3) “核准擬訂立的合同擬本，並代表澳門特別行政區簽署有關合同”

2. 許可以招標方式進行採購的權限；
3. 許可採購開支的權限；
4. 許可部門運作必須的每月固定開支的權限；
5. 簽署與採購合同有關的公文書的權限；
6. 許可招待費方面的權限；
7. 審理與政府採購有關的特定事項的權限。

在上述的權限中，尤其重要的是“許可以招標方式進行採購的權限”和“許可採購開支的權限”。兩者的共同之處是與採購金額有關的，但固有性質不同，亦非互相通用的權限。不過，兩者之間是存在着因果關係的。前者的關係在於採購項目的估計金額，其作用是採購實體透過此估計金額、採購項目性質和採購時所處的情況，依法挑選適用的採購方式；後者的關係在於採購實體為支付取得採購項目所作的開支。

---

1. 該三項在採購過程中的權限是：透過經第26/2011號行政命令修訂的第120/2009號行政命令第二款規定授予行政法務司司長、透過經第27/2011號行政命令修訂的第121/2009號行政命令第二款規定授予經濟財政司司長、透過經第28/2011號行政命令修訂的第122/2009號行政命令第二款規定授予保安司司長、透過經第29/2011號行政命令修訂的第123/2009號行政命令第二款規定授予社會文化司司長、以及透過經第30/2011號行政命令修訂的第124/2009號行政命令第三款規定授予運輸工務司司長。

對於許可採購開支的權限，在正常情況下挑選採購方式進行採購者，具權限實體能在其獲授予或獲轉授予許可開支權限範圍內全數作出許可；因適用的採購方式是基於符合豁免情況而選定的，又或在應簽署合同但符合免除的情況下，此許可開支權的金額一般上會規定為正常情況下之一半。

下表以綜合方式列出所有本身具權限實體、獲授權人和獲轉授權人在其所獲權限的相應金額。

**表1 法律賦予及透過授權行為和轉授權行為獲得與政府採購有關的開支許可權的金額**

權限 獲授權和 獲轉授權的實體	許可以招標方式進行採購	許可與採購有關的開支金額上限		
	估計採購項目金額之上限	採購開支金額上限	在免除招標或免除諮詢情況下的採購開支金額上限	在免除訂立書面合同情況下的採購開支金額上限
行政長官	無限	無限	不適用	
獲行政長官授權的主要官員及實體				
各司長	\$30,000,000	\$18,000,000	\$9,000,000	\$9,000,000
廉政專員、審計長	\$10,000,000	\$6,000,000	\$3,000,000	\$3,000,000
獲行政長官授權的非自治部門及行政自治部門之領導				
4名領導		\$500,000	是在正常情況下的 開支金額上限減半 <sup>3</sup>	
1名領導		\$300,000		
4名領導		\$150,000		
與政府採購許可開支有關的獲轉授權的主要官員、以及非自治部門和行政自治部門之領導				
2名領導		\$1,000,000	是在正常情況下的 開支金額上限減半 <sup>3</sup>	
2名領導		\$800,000		
2名領導		\$600,000		
6名領導		\$500,000		
1名領導		\$400,000		
8名領導		\$300,000		
警察總局總局長		\$250,000		
澳門特別行政區海關關長及11名領導		\$150,000		

獲授權和 獲轉授權的實體	權限	許可與採購有關的開支金額上限		
	許可以招標方式進行採購	估計採購項目金額之上限	採購開支金額上限	在免除招標或免除諮詢情況下的採購開支金額上限
2名領導		\$100,000	是在正常情況下的 開支金額上限減半 <sup>3</sup>	
1名領導		\$60,000		
5名領導		\$50,000		
透過組織法賦予本身權限的開支許可權的自治部門行政管理委員會				
終審法院院長辦公室 的管理委員會 <sup>1</sup>	\$10,000,000	\$6,000,000	\$3,000,000	\$3,000,000
1個行政管理委員會		\$200,000	不適用	
2個行政管理委員會		\$50,000		
1個行政管理委員會		\$5,000		
其他的行政管理 委員會 <sup>2</sup>		\$500,000		

備註：

\* 有關數字來自公佈於《澳門特別行政區公報》的授權行為和轉授權行為所載的金額；

1. 終審法院院長辦公室管理委員會許可開支的限額受第39/2011號行政法規附件二（修改核准《終審法院院長辦公室組織和運作》的第19/2000號行政法規）第二十一條規定規範；
2. 透過經第28/2009號行政法規修訂的第6/2006號行政法規第五十六條規定賦予自治機構行政管理委員會能許可開支的上限金額；
3. 在免除招標或免除諮詢的情況下或在免除訂立書面合同的情況下，不是所有授權行為和轉授權行為均包括許可開支金額的限權減半的規定。

### 三、透過採購開支分析政府採購審批 實體所執行的許可行為

#### （一）進行政府採購工作依法公佈的資料

在政府採購工作過程中，祇有高於招標門檻的採購項目才要依法執行招標程序。在公平、公正和具透明度政府採購的要求下，其中有

兩項工作是必須公開的：其一，以招標方式進行採購的機會，它是以公告方式公開的；其二，判給總金額引致的開支符合跨年度負擔的法定要求時，有關核准必須公開。

## 1. 獲許可進行且需要公佈的招標

在展開採購的工作中，祇要採購項目的估計金額高於招標門檻，且不符合任何免除招標的情況，必須依法把有關招標公告公佈於《澳門特別行政區公報》、以及兩份本地報章中，其中一份為中文報章，另一份為葡文報章。適用於取得財貨及勞務的招標，無論是公開招標或限制招標，均必須遵守第63/85/M號法令規定；適用於展開公共工程的任何類型的招標，必須遵守第74/99/M號法令規定，除無預先評定資格的限制招標外，其他法定形式的招標必須公佈其招標公告。

因此按照該等規定，下表列出在2008至2012年間公佈招標公告的數目。

**表2 在2008至2012年間，透過《澳門特別行政區公報》  
公佈招標公告的數目**

採購項目	2008	2009	2010	2011	2012	總數
財貨	68	59	70	84	102	383
服務	58	61	59	78	90	346
公共工程	37	53	48	78	57	273
總數	163	173	177	240	249	1,002

資料來源：

\* 有關數字是參考歷年在《澳門特別行政區公報》公佈與招標有關的公告計算出來的。

## 2. 透過法定跨年度負擔公佈的採購資料

在採購實體和遞交意屬投標書的投標人或意屬報價文件的供應商締結合同關係前，在判給實體對某一採購項目作出判給時，已清楚知道有關採購項目的金額和支付條件。無論是否必須訂立書面合同，祇

要有關採購項目的總開支引致的負擔屬跨年度且不獲豁免者，必須按照第6/2006號行政法規第二十條規定由行政長官核准並以行政長官批示方式公佈於《澳門特別行政區公報》方具支付效力；否則，採購項目的開支便不會公開。

在法律規定上，核准行為必須以“行政長官批示”方式公佈於《澳門特別行政區公報》，此屬一類特定的法律文書，屬形式上的規定，而授權行為僅為內容的授予而非形式的授予，無法變更由該行政法規規定的法律文書形式，故此行政長官依法核准的跨年度負擔在實務上是不可能作出授權行為的。

按照有關規定，下表列出在2008至2012年間透過行政長官批示核准跨年度負擔的採購項目數目及相關開支金額。

**表3 在2008至2012年間，透過《澳門特別行政區公報》公佈行政長官批示核准跨年度負擔的政府採購項目的數目及在當年承擔負擔開支的金額（千元澳門幣）**

採購項目 相對數目及 承擔負擔 開支的金額		2008	2009	2010	2011	2012	總數
財貨	數目	36	40	21	33	37	167
	金額	\$468,593.61	\$462,844.19	\$539,409.61	\$4,892,587.39	\$1,088,833.49	\$7,452,268.29
服務	數目	46	44	58	108	77	333
	金額	\$504,104.55	\$1,305,092.35	\$5,326,962.00	\$1,592,690.23	\$1,182,514.08	\$9,911,363.21
公共 工程	數目	26	18	33	39	40	156
	金額	\$2,835,174.46	\$851,053.82	\$4,232,368.90	\$6,710,824.60	\$8,263,315.53	\$22,892,737.31
總數	數目	108	102	112	180	154	656
	金額	\$3,807,872.62	\$2,618,990.36	\$10,098,740.51	\$13,196,102.22	\$10,534,663.10	\$40,256,368.81

資料來源：

\* 有關數字是參考歷年在《澳門特別行政區公報》公佈與跨年度負擔有關的行政長官批示計算出來的。

必須強調的是，表3列出的金額是透過行政長官批示核准在相應年度的採購項目跨年度負擔的承擔總額，而非在當年應支付的負擔。在



法律上，即在有關的行政長官批示中，除有關採購項目的總額外，亦分列該項目在執行期內預計各年度支付的開支，即明確地列出以年度劃分分段支付的金額，此做法是有利於採購實體為支付已知採購項目而作出妥善的預算和會計安排。為了清楚和準確地了解過去透過行政長官批示預計在2008年至2012年間支付負擔的金額，下表列出相關數字。

**表4 透過在《澳門特別行政區公報》公佈行政長官批示  
列出在2008年至2012年間作出分段支付開支的總額**

年度 項目	2008	2009	2010	2011	2012
財貨	\$390,437,254.30	\$437,767,604.30	\$507,037,626.10	\$991,012,048.20	\$1,234,786,280.62
服務	\$566,576,070.10	\$867,541,241.60	\$831,386,025.60	\$1,447,758,005.70	\$2,824,715,800.90
公共 工程	\$1,844,770,134.56	\$1,530,807,481.06	\$2,393,806,186.70	\$3,572,314,669.40	\$6,930,486,899.96
總數	\$2,801,783,458.96	\$2,836,116,326.96	\$3,732,229,838.40	\$6,011,084,723.30	\$10,989,988,981.48

備註：

\* 金額為澳門幣；

† 各年度支付負擔的金額不包括修訂跨年度負擔開支引致的變更。

## （二）推算沒有公佈採購行為的採購開支

在政府採購的實務工作中，各獲授權人及獲轉授權人得到的開支權限並非對應招標門檻。由於有數名局級或同等級別的官員獲轉授許可開支的權限高於取得財貨與服務的招標門檻金額，具體而言是澳門幣75萬元，故絕大部分的取得財貨與服務的招標是由行政長官、司長或部分主要官員許可而進行的。至於展開公共工程，其招標工作就必須透過行政長官、司長或部分具足夠權限的主要官員許可方能展開。總之，無論適用哪一採購方式，祇要採購項目的估計金額高於授權或轉授權金額便要由行政長官、司長或部分主要官員核准才能進行。可是在目前能搜集到的公開資料中，是無法推定各級具權限實體核准屬直接磋商的三種諮詢方式的數目。

至於法定跨年度負擔，決定透過行政長官批示核准且必須公佈於《澳門特別行政區公報》的條件並非與以招標方式進行採購和必須簽署合同有連帶關係，但是可推定一般公佈跨年度負擔的採購項目的金額均是較高的。依搜集所得資料所示，可推定符合法定跨年度負擔的採購項目，絕大部分是以招標方式進行採購的，而且通常會符合訂立書面合同的條件；當然，不能排除當中部分採購項目是因免除招標而以書面諮詢或豁免諮詢方式進行採購的。此外，亦有可能的是部分以招標方式進行採購項目的負擔是毋須或獲免除在《公報》公佈行政長官批示而獲核准的。無論如何，可以肯定的是依法公佈的跨年度負擔在財政角度來說是一個具公開性的財政監管措施，亦是行政監管的一個途徑；反之，沒公開的採購開支負擔如何受到監管是值得探究的。

下表顯示了澳門特別行政區相關財政年度已支付與政府採購有關開支的總額。

**表5 在2008至2011年間，澳門特別行政區政府採購開支的演變**

政府採購開支	2008	2009	2010	2011
財貨及服務	\$4,555,211,785	\$5,607,826,683	\$6,119,139,557	\$7,338,804,145
公共投資	\$3,291,203,617	\$4,161,911,124	\$5,386,230,243	\$9,352,245,076
總金額	\$7,846,415,402	\$9,769,737,807	\$11,505,369,800	\$16,691,049,221

備註：

\* 金額為澳門幣；

† 資料來自澳門特別行政區財政局歷年出版的《澳門特別行政區總帳目及預算執行情況報告》；

‡ 鑒於《公共財政管理制度》在2009年8月被修訂，6個自治部門採用的公定會計制度由現金收付制改為權責發生制並且被劃分為特定機構，故由2010年財政年度起，該6個特定機構的會計格式便異於以現金收付制編制的公定會計格式，導致由該年度起《澳門特別行政區總帳目及預算執行情況報告》“綜合收支表”的“資產及勞務”（即財貨及服務）和“投資”項目對應的金額不包括該6個特定機構的金額。

到了這裏，可以嘗試探究沒有公佈與政府採購有關的開支。縱使在表4列出的金額是預計支付的開支和在表5列出的是已支付的開支，

兩者性質不同，但這是目前在已公開的資料中唯一和可使用的途徑來作出開支的比較，找出沒有公佈與政府採購有關的開支金額和比例。從表6得出的數字顯示，在2008至2011年間屬法定跨年度負擔的分段支付約佔相關年度已支付開支的三分之一；換句話說，不屬法定跨年度負擔的開支約佔三分之二，此比例相當高。例如在2011年，不屬法定跨年度負擔的採購開支約為澳門幣106.80億元，佔總開支達64.0%。考慮到由判給採購項目而產生不屬法定跨年度負擔的開支與該採購項目所適用的採購方式不存在必然關係、不屬法定跨年度負擔的部分開支是源自於毋須公佈公告的採購方式進行採購而產生的、以及部分開支的採購項目毋須及 / 或獲豁免訂立書面合同，故此，產生這些開支的採購項目在採購過程中明顯受到的監管是較寬鬆的。

**表6 以法定跨年度負擔分段支付劃分已支付政府採購開支的比例**

年度 開支性質	2008		2009		2010		2011	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
屬法定跨年度負擔的分段支付的開支	\$2,801,783,459	35.7	\$2,836,116,327	29.0	\$3,732,229,838	32.4	\$6,011,084,723	36.0
不屬法定跨年度負擔的開支	\$5,044,631,943	64.3	\$6,933,621,480	71.0	\$7,773,139,962	67.6	\$10,679,964,498	64.0
已支付的開支	\$7,846,415,402	100	\$9,769,737,807	100	\$11,505,369,800	100	\$16,691,049,221	100

備註：

\* 金額為澳門幣。

鑒於符合法定跨年度負擔的採購項目的金額一般是較高的，故相關的採購項目很大程度上是透過招標方式進行採購。綜合表2和表3列出的數字，以招標方式進行採購的項目之數目以一定高的比例多於符合法定跨年度負擔的採購項目之數目，例如在2012年展開招標的工作有249宗，但是在判給而確定符合法定跨年度負擔者僅有154宗，約佔62%。那麼，便可藉着此等具體數字推定以上的說法——法定跨年度負擔的採購項目多數是以招標進行的說法——是正確的。不過，政府採購的總開支以招標方式進行採購為主而產生的說法就難以確定，亦

不易在已公佈的資料中推定出來。這是由於不以招標方式進行採購和不符合法定跨年度負擔的採購項目產生的開支是難以在表6的“不屬法定跨年度負擔的開支”分辨出來。由於該開支金額相當高，佔總採購開支的比例高達三分之二，可以肯定此類別的採購宗數很多，且部分採購項目的個別開支是相當高的。如果有關採購項目的估計金額在作為獲授權人的司長、直接向行政長官負責的獲授權人及受司長監督的獲轉授權人的權限範圍內，它們便具權限許可進行採購，甚至許可有關開支。在此帶出兩個方面的看法，積極面的看法是達到授權及轉授權的分散權力以提高行政效益之效；消極面的看法是不可忽視的重點，就是在此多宗數的採購所累積高採購金額的情況下，便引伸出必須面對的問題，就是如何監管公帑的有效使用。那麼，現行的監管或審查制度是否能達到有效監管採購過程之合法性、公帑的有關運用、甚至是採購合同的有效執行等等，是值得探究的。

#### 四、現行審查政府採購工作的制度和措施

透過行政性授權和轉授權行為，在信任度和受委託責任相互關係下可令行政運作要求的嚴謹性和需求提高行政效益之間達到平衡狀況，使到行政程序在適當的條件下達到適度的簡化。在政府採購的範疇中，此獲信任和受委託者能妥善和正當地運用其獲授予或獲轉授予的權限，這就是授權行為及轉授權行為要求的必要態度；否則便可能出現濫用權力和出現行政違法的行為，而此行為必須予以取締，追究濫權者和行政違法者必需承擔的行政、民事、甚至刑事責任。因此，行政當局必須設置有效的審查制度確保獲授權人及獲轉授權人合法和正當地運用其權限。

##### （一）依法設立的預防性監察制度

在經第30/89/M號法令修訂的第122/84/M號法令的規範中，存在目前尚生效但無執行主體的第十八條至第二十一條規定——此等規定構成開支之預防性監察制度，其原因是澳門特別行政區成立時透過第9/1999號法律頒佈的《司法組織綱要法》重新確立各級法院的職能，

當中沒有任一法院具有執行該預防性監察制度之管轄權。在此之前，是由前審計法院肩負執行該制度的權限。<sup>2</sup>

顧名思義，此預防性監察是訂立和執行政府採購合同的“事前”監察制度，是指必須以書面形式訂立的政府採購合同，或依法獲豁免書面合同者而必須以代替合同形式的證明，必須獲得審計法院或肩負有關權限的法院給予批閱而核准。<sup>3</sup> 此批閱之目的可引伸到此預防性監察之目的的兩個方面：其一，是審查受批閱之文件是否合法，尤其是採購項目的開支達到某一金額的合同擬本；其二，是該等文件所引致的負擔是否按照適用法律規定作出撥款之預留。

縱使該預防性監察在目前無法執行，但是在澳門特別行政區成立以後，透過《公共財政管理制度》（即第6/2006號行政法規）和公共機構之公證合同制度的設立而確立了該預防性監察之目的的一些法律規範，彌補了上述的法定監察行為，並使之由過去具司法性質的預防性監察轉變為現時具行政性質的預防性監管，而其“事前”特性並沒改變，但監察實體從過往唯一由審計法院以批閱制度履行監察職能而分散到各個由不同的具權限實體以核准方式履行監管職能。縱使此做法不是由第三者進行監察，但起碼由上級或監督實體作出核准方能繼續執行必要工作，亦達到行政程序要求某一定程度的嚴謹性。

對於首方面的目的，行政長官透過其授權行為，把“核准擬訂立的合同擬本”權限授予五名司長，即納入法定五個施政領域的公共部門及機構展開採購工作且必須簽署合同者，不論採購合同的金額多少，有關合同擬本必須呈交其相關的監督實體，即相應施政領域的司長核准。至於直接向行政長官負責的部門及機構，它們展開採購工作且必須簽署合同者，有關合同擬本便必須呈交行政長官予以核准。

2. 按照第18/92/M號法令第八條第一款規定，“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”；其第二款規定，“須受預先監察之行為及合同乃法律所訂定者”。由此可見，自1992年設立審計法院開始至澳門特別行政區成立前，是由審計法院執行與政府採購開支有關的預防性監察之工作。在此之前，是由前平政院肩負該制度的執行工作。

3. 按照經第30/89/M號法令修訂的第122/84/M號法令第十八條規定。

對於第二個方面的目的，在現行法律規定採購過程的步驟中，是透過兩個規定作出把關。

第一個把關是為着判給決定而編制的建議書。按照第1/2007號經濟財政司司長批示核准的《處理取得財產和勞務開支的指引》第二款及其第（二）項規定，“為許可取得財產和勞務的開支，有關建議書應取得具本身權限或獲授權機關或領導的批示，並應列明”“按十二分之一執行原則適當分類的開支預算登錄和撥款的預留款項，但後者不妨礙《預算案》規定的例外情況。”此規定中所指出的“有關建議書”在實務工作中一般上稱為判給建議書，其內必須載明為着作出判給決定而提出最佳條件投標書的投標人或提出最佳條件報價文件的報價者的建議，以及許可相應投標金額或報價金額作為公共部門的開支而作出的預留款項。由於該“指引”第一款規定的適用範圍僅是“公共行政領域取得財產和勞務的開支支付”，即不適用於公共工程採購項目的開支，但在實務工作中為後者編制的判給建議書內，有關人員通常亦會為判給決定而載明提出最佳投標書或報價文件的建議和為許可開支的有效性而作出相應金額的預留款項。有一點值得注意，遵守此“指引”編制判給建議書，不取決於選用的採購方式，即是無論以哪一採購方式取得財貨或服務，必須遵守該“指引”的規定。然而，對於受運輸工務司司長監督的部門及機構，尚要遵守由他於2009年7月2日發出第15/SOPT/2009號批示核准的《取得資產、勞務及工程開支指引》第六條第三及第四款規定編制判給建議書。不過，在該運輸工務司司長發出的“指引”中，作出預留款項的行為是提前載於建議展開採購工作的建議書中（第六條第二款）而非載於判給建議書中（第六條第三款），故已作預留款項的金額未必能滿足因判給而必須進行支付的需要。從另一角度看，鑒於預留款項的目的是具權限實體許可支付經評審為最佳條件投標書所載金額而作出預算開支的準備，故此必須在判給建議書中準確地載明支付金額的預留款項。正因如此，為着支付效力所作負擔的預留，受運輸工務司司長監督的部門及機構編制的判給建議書必須同時遵守《處理取得財產和勞務開支的指引》第二款第（二）項的規定和《取得資產、勞務及工程開支指引》第六條第三及第四款的規定。

第二個把關是簽署書面合同。按照第23/2000號行政法規《公共機關之公證》第三條第二款規定，“……任何行為及合同，不論其金額或簽立的實體為何，如未經證明在本身的預算款項中具預留款項以支付有關負擔時，不得簽立。”鑒於必須簽署書面政府採購合同的兩個要件之一是較高的採購項目金額，故由此規定可見在簽署合同前確定已作出預留款項，其重要性是確保採購實體依合同條款規定作出相關金額的結算時在有關開支帳目已為支付作出預先準備，否則有關開支帳目可能沒有足夠餘款進行結算，更何況沒有足夠款項向供應商或承建商支付必須的費用而導致可能出現或必須承擔的違約責任。然而，在採購項目毋須簽署合同的情況下，這個把關便不適用而無法發揮作用。

## （二）行政性監管的措施

### 1. 特定採購的監管

在現行與政府採購有關的法律中，第30/99/M號法令第十五條第一款c)項的規定賦予了從屬於財政局的公物管理廳一項專屬權職能，它是“監管與供應行政當局均需之用品及服務有關之招標”。依此規定，財政局在明示和暗示上均不具監管行政當局展開公共工程的權力。在此規定中，招標是指狹義上的採購方式，並不包括屬於直接磋商之任一諮詢方式，是所有公共部門及機構展開的招標，而且招標針對的財貨及服務項目必須為均需物品及均需服務方受財政局的公物管理廳監管；倘若某一公共部門進行的招標祇是為滿足其本身使用或符合其運作所需的財貨或服務，如衛生局購買某一醫療設備，而其他公共部門或機構沒有此採購項目的需求，按照該規定，為此而進行的招標就不受財政局監管。由於此是針對行政活動進行監管，儘管部分公共部門及機構具有行政自治權，但其實行與上述採購有關的行政活動亦不能避免財政局實施的監管工作。於此，財政局是以第三者身分實施此監管權的。

然而，在實務工作中，財政局公物管理廳卻是為公共部門及機構展開八類均需物品的招標工作。該等均需物品以其使用範圍及本身性質劃分為：車輛用品及組件、食物、瓶裝飲用水、日常清潔用品、辦公室及攝影用品、燃料、建築材料、以及環保物品。

## 2. 授權及轉授權的監管

本身具權限實體和獲授權實體在作出授權行為和轉授權行為時，權限的授予和轉授予本身同樣兼具一個相對的權力——監督權。此權力驅使獲授權人和獲轉授權人在獲授予和獲轉授予的權限範圍內依法和正當地行事，在此行事過程中會受到授權人或轉授權人監管，旨在一旦出現如違法行為、不正當行為、甚至濫權行為等行為時，授權人或轉授權人可終止或制止此等行為繼續進行或再次發生，儘可能減少或降低行政運作遭受影響或受到損害的程度。此時，授權人或轉授權人可以透過相應的收回權把已授予或已轉授予的權限召回，這便視為把授權或轉授權終止。在任何正常情況下，授權人或轉授權人可隨時施行收回權召回授予或轉授予的權限。至於獲授權人或獲轉授權人所作之行為，可依法規定予以廢止。這些情況，是符合《行政程序法典》第四十一條第二款規定，“授權機關或轉授權機關有收回權，且有權依據第一百三十一條第二款規定廢止獲授權者或獲轉授權者所作之行為”；第一百三十一條第二款規定，“獲授權或獲轉授權而作出之行政行為，授權機關或轉授權機關得廢止之；在該授權或轉授權仍生效期間，獲授權者或獲轉授權者亦得廢止之。”

在轉授權行為中，轉授權人一般會訂立“本轉授權限不妨礙收回權與監管權”之規定。儘管部分授權行為或轉授權行為沒有類似的規定，但考慮到授權人或轉授權人是獲授權人或獲轉授權人的上級實體或監督實體，在行政活動中具監管執行工作之權利——此監管權是授權和轉授權的一個必然的相應權力，以及收回權已受《行政程序法典》規定，故此不會對授權人或轉授權人實施該兩個權力造成障礙。明顯可見，此監管權僅屬上級實體直接施加於其下級實體之權力，他們間是存在從屬或監督關係的，與第三者實施之監管權無關。

## 五、結語

自澳門特別行政區成立以來，各公共部門展開的政府採購工作無論在數目和開支兩方面均不斷地增加，尤其是近年展開大型基建項目的一連串採購工作，如興建公共房屋、建設輕軌、填海造地等等促使



公共開支急劇飆升。不過，為向居民提供必要和持續改善的服務，各公共部門同樣是展開了不同類別和不同規模的採購工作，並且數目很多，相應金額亦相當高。

鑒於政府採購工作屬行政行為，是基於行政程序而展開，而且亦須動用公帑，使到整個政府採購過程均受到不同方面的法律規範，尤其是《行政程序法典》、《公共財政管理制度》、與政府採購有關的法規等等。在政府採購過程中，因應不同的採購方式和不同採購項目的條件使到必須遵守的法律規範有別，不過為每一採購項目展開的採購工作須考慮的審批事項原則上是相同的，祇要符合法定條件就必須由具權限實體審批。然而，本身具權限實體可透過授權行為把其全部或部分權限，按實務所需以不同類別和不同程度授予其下級人員；獲授權人可基於授權人的事先同意把獲授予的權限按實務所需以不同的類別和不同程度的權限轉授予受其監督的實體或其下級人員。此等權力下放或權力向下分散的做法能使到公共部門在執行政府採購的行政行為達到一定程度的簡化和達到提高行政效益之目的和效果。為此，在與政府採購有關授權和轉授權行為包含的云云權限中，授予及轉授予最有效及最重要的權限就是“許可開支”的權限，其次就是“許可採購方式”的權限，使各公共部門領導在審批採購工作及獲信任和託付責任的可及範圍內行事，先透過後者批准展開採購工作，再透過前者許可開支和作出判給。可是，大部分獲授權人沒有獲得“許可採購方式”的權限而使用了“許可開支”的權限批准展開採購工作。縱使此兩權限有內在相連關係，但仍屬兩個目的、性質和功能獨立權限，不能混為一談。因此，必須在實務工作中釐清此權限使用的情況，以避免不當地使用權限而導致濫權行為的出現。此外，在各公共部門及機構的領導獲授予及獲轉授予許可開支權限的金額不是完全相同的情況下，對於授權人及轉授權人實施必要的監管存在不統一性；亦對於集中由財政局執行非自治部門的開支結算和支付而進行的文件審閱亦要求一定程度的嚴謹性。

雖然各公共部門的領導獲授權或獲轉授權的許可開支上限較低，而且大多數的許可開支金額上限是低於取得財貨和服務的招標門檻，以及目前在公開資料中沒有以直接磋商進行採購的數目，但是可以從

不屬法定跨年度負擔的開支金額粗略地推定其數目是很多的，以及其累積開支亦是相當可觀，而且通常以此方式進行的採購工作是達不到法定跨年度負擔要求的要件而毋須公開，從而無法確定其開展的數目及相應金額，此不利於第三者或社會大眾監督政府的採購工作。

綜上所述，政府採購授權和轉授權方面的監管僅屬被動的、由財政局公物管理廳的監管涵蓋範圍有限、以及採購卷宗的監察制度目前無法執行，此三方面各自均存在不足之處或執行上的問題，不能構成有效和全面的審查機制，祇有在採購項目獲得判給和合同生效後，在執行採購工作發生問題時，才能追究必須承擔的責任。對於政府採購來說，這是“事後”機制，即是在判給或訂立採購合同後才起動的機制。由於追究責任的調查和審訊期間較長，採購項目往往是在供應中，甚至已完成供應。在成功追究責任的情況下，難以把正在執行的或已執行的採購項目回復先前的狀態。因此，有效的政府採購監察或審查仍是以“事前”機制為適合的，可避免簽訂採購合同後才發現現在採購過程中出現形式上的問題，並藉此的有效配合，可把對相關方的損害減到最低。

無論是哪一方式的審查機制，明顯對目前具多樣性的採購項目和持續上升的採購開支之有效審查和展開採購工作必須符合物有所值、善用公帑和成本效益等原則帶來前所未有的挑戰。