

在粵港澳大灣區建設背景下澳門特區政府採購適用地區範圍探討

鄧達榮*

一、引言

推動區域合作能為各地區和城市的可持續發展提供更多的機會。建立粵港澳大灣區的構思早在2008年國家發展和改革委員會發佈《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》開始蘊釀，直到2017年3月5日，李克強總理代表國務院在十二屆全國人民代表大會第五次會議上作出《政府工作報告》，指出“要推動內地與港澳深化合作，研究制定粵港澳大灣區城市群發展計劃，發揮港澳獨特優勢，提升在國家經濟和對外開放中的地位和功能”。為落實此發展計劃的構思，於同年7月1日在香港，在國家主席習近平的見證下，國家發展和改革委員會主任與粵港澳三地政府首長在香港特別行政區共同簽署了《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議》，為大灣區建設訂下了合作目標和原則，亦確立了合作的重點領域。

於簽署上述《框架協議》前，在2016年9月澳門特別行政區政府頒佈的《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020）》中，明確地指出“進一步密切與香港的往來合作，共建大珠三角優質生活圈，研究和推動粵港澳大灣區建設，攜手打造具備國際競爭力的經濟區域”。¹

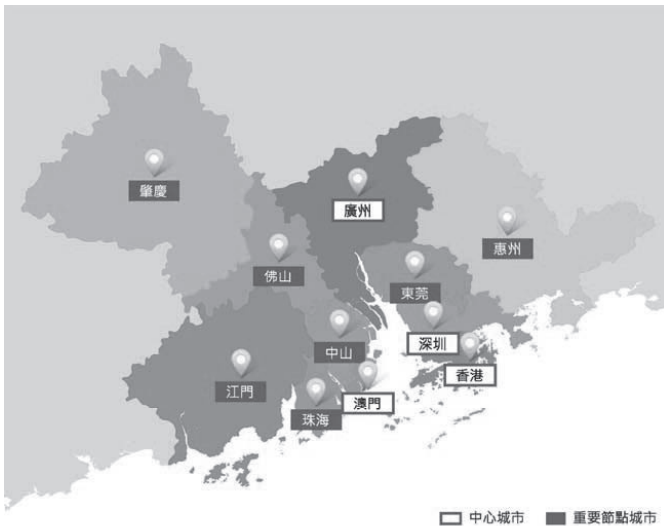
粵港澳大灣區的地理範圍包括香港特別行政區、澳門特別行政區、以及廣東省的九個城市：廣州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、東莞市、中山市、江門市、肇慶市，合共涵蓋11個城市。各城市具有不同的經濟產業結構，分別是：香港特別行政區是世界第三大金融中心、全球經濟中心及物流中心之一；澳門特別行政區為世界旅

* 中國政法大學法學博士。

1. 參見《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020）》，第93頁。

遊休閒中心；廣州市為國際產業服務中心、嶺南文化中心和華南重工中心；深圳市為國際創新服務中心、中國科技創新中心、民營企業覆蓋基地；珠海市為國家級大裝備製造業中心、華南旅遊之城；佛山市為國際產業製造中心；惠州市為世界級石化產業基地；東莞市為國際生產製造服務中心、全球資訊科技製造業重地；中山市為國家級先進製造業基地、中國白色家電基地之一；江門市為國家級先進製造業基地；肇慶市為傳統產業轉型升級齊聚區、重大裝備製造配套基地。² 當日後粵港澳大灣區內各城市藉其產業優勢互補而做到有機融合後，粵港澳大灣區便會成為一個成熟和高度發展的整體，勢必帶來倍增的經濟效益。

圖1 粵港澳大灣區城市群



來源：香港特別行政區粵港澳大灣區官方網站（<https://www.bayarea.gov.hk>）

根據澳門特別行政區政府於2017年6月發出的“關於《粵港澳大灣區城市群發展規劃》的資料”，澳門特別行政區政府初步計劃圍繞兩

2. 於2019年7月1日在北京舉行“內地與澳門經貿法律服務合作熱點問題研修班”，張平教授的發言專題《粵港澳大灣區科技創新合作與法律保障機制》。

大角色、三個定位和八項重點開展工作，並建立健全的工作機制。在明確地訂定的八項“澳門參與粵港澳大灣區建設的重點領域”中，其中的第二項“多方合作推動經濟適度多元發展”可以誘發很多實際的工作項目。³就此，筆者試舉出由澳門特別行政區政府為主體的政府採購工作為例，推動粵港澳大灣區內各城市參與澳門特別行政區內的商貿活動，一方面可增加澳門特別行政區各公共部門及機構採購項目的選擇，另一方面可讓粵港澳大灣區內的企業有更多商貿機會，利於各方經濟活動的發展。為達到此等目標，筆者嘗試提出能推動粵港澳大灣區建設和經濟多元發展的三個建議項目，分別是重設政府採購的區域範圍、建立粵港澳大灣區政府採購供應商資料庫、設立澳門特別行政區政府採購電子平台。

二、重設政府採購的區域範圍： 本地、粵港澳大灣區，以及其他國家和地區

（一）目前法定的政府採購區域範圍

在現行政府採購法律制度中，其核心法規為規範取得財貨及服務和展開公共工程開支制度的經第30/89/M號法令修訂的第122/84/M號法令（以下稱為第122/84/M號法令）、規範取得財貨及服務的招標程序的第63/85/M號法令、以及規範公共工程承攬法律制度的第74/99/M號法令。當中規定的採購範圍在地理上分為本地採購和向外採購。所謂的本地採購是祇容許本地人士或公司參與採購實體展開的採購程序；而所謂的向外採購是容許外地人士或公司參與採購實體展開的採購程序；亦即是說，有關採購項目的參與者可以是本地參與者或外地參與者。對於任何一種招標方式來說，就是普遍上被稱為的本地投標人和外地投標人；以及對於任何一種諮詢方式來說，就是一般上被稱為本地報價公司和外地報價公司。

3. 參閱“關於《粵港澳大灣區城市群發展規劃》的資料”，參見：https://www.gce.gov.mo/bayarea/files/BayArea_cn.pdf。

（二）本地採購的法律規定

在目前政府採購法律制度中，各公共部門及機構作為採購實體必須就每一採購項目依法選擇適用的採購方式。對於各種招標方式，在法律規定上沒有限制投標人的身份資格，故採購實體可自由地因應擬取得的財貨或服務，或擬展開的公共工程決定投標人的身份資格，即是僅接納本地投標人提交投標書或同時接納本地和外地投標人提交投標書是由採購實體因應情況自行決定。

對於直接磋商的書面諮詢和口頭諮詢方式，在法律規定上明確地限制採購實體祇可向本地公司諮詢⁴，祇有在符合特別規定的情況下，採購實體才能向澳門特區以外的公司諮詢；⁵亦即是說，在一般情況下，採購實體以書面諮詢和口頭諮詢方式展開採購工作祇能邀請本地公司報價和參與有關採購程序。至於以免除諮詢方式展開採購，則不受此限制。

（三）採購實體面對各行業供應商數目少的問題

在目前政府採購的實務工作中，很多公共部門及機構的採購人員均面對着某些行業本地公司不足、供應財貨選擇少或提供服務質量參差的問題，故在展開採購工作時，尤其是以書面諮詢或口頭諮詢方式展開採購工作，在選擇本地公司有限的情況下，祇能經常向僅存的公司諮詢，以求收取報價文件，亦希望從僅有的少數選擇中挑選合適的

4. 第122/84/M號法令第8條第2款規定“直接磋商應在規則上和儘可能在本地區內諮詢最少三個專業個人或法人實體、開設住所、設有總部或有公司代表的專業實體而進行”。（備註：鑒於目前在澳門特別行政區印務局網站提供的第122/84/M號法令中文本為“非正式公佈文本”，而其部份規定的意思是有別於具法律效力的葡文本，故筆者對有關條款自行翻譯，以表達其準確意思。）

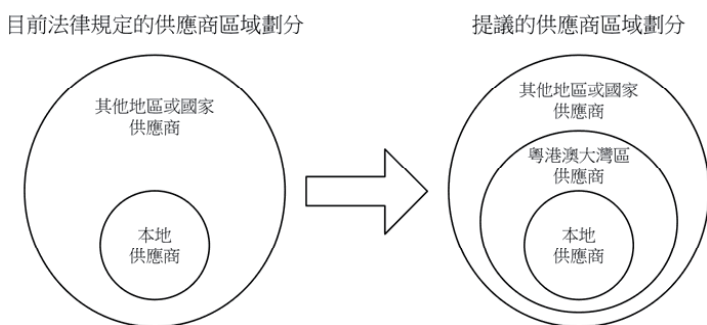
5. 同上，第22條第1款、第2款和第3款規定“一、在不違反下款的規定下，在本地區以外取得財貨及服務的金額超過澳門幣五十萬元，就每一個案由澳督（現為行政長官）許可，而在卷宗內須聲明本地市場缺乏同類物料及設備，或沒有合資格的實體提供所要求的服務。二、當確實在本地區取得上款所指之財貨及服務相比在外地取得有明顯差價，又或向外取得上述的財貨及服務能獲得公認的好處，尤其是供應的技術支援、質量或迅速，上款所指的取得亦可獲得許可。三、如屬位於外地的不動產，根據時機和便利的準則，總督（現為行政長官）可自由許可其取得。”

報價建議和作出判給決定。在此缺乏高度競爭下，難以提高供應質量。

（四）重訂政府採購的適用區域範圍

考慮到目前內地、澳門特別行政區和香港特別行政區政府現正倡議粵港澳大灣區的建設，各方政府正極積尋找建設契機，澳門特區政府可藉此作出思考，以解決目前各公共部門及機構在展開採購時面對某些行業供應商數目少而導致選擇不足，甚至難以提高採購項目的質量水平及價格高昂等問題。然而，一直以來知道鄰近地區，特別是香港特區和廣東省內的一些城市在不同行業有很多供應商可給予澳門特區的公共部門及機構選擇，故可以從目前進行本地採購和向外採購的兩個區域範圍，藉着推動粵港澳大灣區建設的概念重新把供應商的所屬區域重新劃分，從而供應商可明確地劃分為來自本地區、粵港澳大灣區、以及其他地區或國家。就此，筆者繪畫下圖展示所提議供應商區域概念的改變。

**圖2 在澳門特區政府採購工作中，
提議可邀請供應商所屬地區的改變**



1. 基於現行與政府採購有關的法律制度構思重訂政府採購適用的區域範圍

在現行與政府採購有關的法律制度中，為取得財貨和服務而展開的書面諮詢和口頭諮詢是必須依法向本地供應商諮詢的，除非符合第

122/84/M號法令第22條第1款、第2款或第3款規定才能向外採購，即是物色在外地的供應商向澳門特別行政區政府供應財貨或提供服務。

在重訂政府採購適用區域範圍的構思中，必須訂定一個諮詢不同區域供應商的有效機制，才能使到實務工作有序執行。為此，下表是基於現行與政府採購有關的法律制度規定的模式提出兩個構思的方案：

**表1 基於現行的政府採購法律制度，
選擇適用採購區域範圍的兩個提議方案**

區域範圍	執行諮詢的方法	方案一	方案二
		以採購方式劃分	以採購項目的估計金額 (x) 劃分***
本地區	祇向本地最少三間公司諮詢*	口頭諮詢	$x \leq \$100,000$
粵港澳大灣區**	可向粵港澳大灣區內最少三間公司諮詢	書面諮詢	$\$100,000 < x \leq \$750,000$
其他地區或國家	向粵港澳大灣區以外的地區或國家的公司諮詢	法律規定的特定情況	法律規定的特定情況

備註：

* “祇向本地最少三間公司諮詢”是指第122/84/M號法令第8條第2款規定，見註4。

** 向粵港澳大灣區內的供應商諮詢，包括澳門特別行政區的供應商。由於諮詢區域擴大，採購實體有更多供應商的選擇。

*** 估計金額的貨幣單位為澳門元。

上表所載的方案一是以採購方式，尤其是以諮詢方式為主要基礎邀請不同區域的供應商報價。對於以口頭諮詢方式展開採購，祇是向本地最少三間公司諮詢。對於書面諮詢，除向本地供應商諮詢外，亦可向在粵港澳大灣區內另外10個城市依法設立公司的供應商諮詢。而在一些特定情況下，如維持現行第122/84/M號法令第22條規定的特定情況⁶，才可向粵港澳大灣區以外的中國地區及中國以外地區和國家的供應商諮詢。

6. 見註5。

方案二是以採購項目的估計金額為主要基礎，與一特定金額作出比較來決定邀請供應商的區域。此特定金額可因應實際的採購數量、採購效益釐定出來的，為方便解說，該特定金額在上表訂為澳門幣100,000元。若估計金額不超過澳門幣100,000元，便祇向本地最少三間公司諮詢。若採購項目的估計金額超過澳門幣100,000元及等於或低於澳門幣750,000元——此為現行取得財貨和服務的招標門檻，除向本地供應商諮詢外，亦可向在粵港澳大灣區內另外10個城市依法設立公司的供應商諮詢。而在一些特定情況下，如維持現行第122/84/M號法令第22條規定的特定情況，才可向粵港澳大灣區以外的中國地區及中國以外地區和國家的供應商諮詢。

2. 基於“《公共採購法》諮詢文本”構思重訂政府採購適用的區域範圍

澳門特區政府現正擬訂新的《公共採購法》，為此在2018年11月6日發出了“《公共採購法》諮詢文本”（以下稱“諮詢文本”），並且進行了為期90日的公開諮詢，務求聽取社會大眾和各公共部門及機構的意見，集思廣益，以便制訂《公共採購法》的法律規定。

該“諮詢文本”提出新的《公共採購法》將把採購程序劃分為五種，分別是：公開招標、預先評定資格的限制招標、競爭性談判、諮詢及直接磋商。⁷ 按照其性質，前三種程序屬於招標類別，有關投標人的身份資格視乎採購實體的行政決定而接受本地投標人和外地投標人提交的投標書；而後兩種程序以目前政府採購法的概念看屬諮詢類別，獲邀公司或報價公司的身份資格訂明在“諮詢文本”第8項建議“明確及統一採購程序的種類”的“諮詢”和“直接磋商”中。前者訂明為“祇有獲採購實體邀請在正式記錄中登錄為公共工程承攬人的實體或財貨租賃人或供應商或服務提供者提交投標書”；後者則訂明為“僅邀請一個在正式記錄中登錄為公共工程承攬人的實體或財貨租

7. 在此強調，“諮詢文本”提出的直接磋商是一個具體的和可執行的採購種類，並祇向一間公司諮詢。儘管此採購種類的稱謂與現行《行政程序法典》和目前經第30/89/M號法令修訂的第122/84/M號法令規定者相同，但其執行方法有別。

質人或供應商或服務提供者提交投標書”。⁸ 在此所指“正式記錄中登錄”的意思是，獲得採購實體邀請提交報價文件的實體必須依法在澳門特別行政區具相關權限部門或機構進行登記及得到許可或批准從事業務者，這意味有關獲邀實體為本地實體或本地供應商。此表示澳門特區政府的採購實體在規定上進行諮詢是必須實行本地採購的。儘管“諮詢文本”沒有提及澳門特區政府的採購實體向外採購的條件，但可推斷是必須符合某些特定條件才可實行向外採購的。

就以上的內容，在“諮詢文本”所提出執行諮詢和直接磋商程序的基礎上，筆者構思出由原定的本地採購擴大至粵港澳大灣區採購，制訂邀請供應商的機制，使到採購程序有序地實施。

**表2 基於“諮詢文本”提出的採購程序種類，
構思出選擇供應商所屬的區域範圍**

區域範圍	執行諮詢的方法	“諮詢文本”指出的採購程序種類*	
		諮詢	直接磋商
本地區	祇向本地不少於特定數目的供應商諮詢	$\$100,000 < p \leq \$2,500,000$	[簡易程序] $p \leq \$10,000$
			[一般程序] $\$10,000 < p \leq \$100,000$
粵港澳大灣區	可向粵港澳大灣區內不少於特定數目的供應商諮詢	$\$2,500,000 < p \leq \$4,500,000$	法律規定的特定情況
其他地區或國家	向粵港澳大灣區以外的地區或國家的供應商諮詢	法律規定的特定情況	

備註：

* 按照“諮詢文本”所指，新的《公共採購法》擬規定選擇適用的採購種類是以可預計判給金額為基礎，故上表內的p表示“可預計判給金額”，而貨幣單位為澳門元。

8. 參見澳門特別行政區財政局於2018年11月發出的“《公共採購法》諮詢文本”第18頁。

在上表所載的構思中，主要是基於採購項目的可預計判給金額選擇供應商所屬區域範圍。考慮到“諮詢文本”指出適用直接磋商程序的採購項目的可預計判給金額較低，故以直接磋商程序展開採購工作祇是向本地供應商諮詢。如出現法律規定的特定情況，採購實體可向本地區以外的供應商諮詢。當採購項目的可預計判給金額高於澳門幣100,000元及等於或低於澳門幣2,500,000元時，採購實體展開諮詢程序祇向本地供應商諮詢。當採購項目的可預計判給金額高於澳門幣2,500,000元及等於或低於澳門幣4,500,000元時，採購實體展開的諮詢程序則可向粵港澳大灣區供應商諮詢。如出現法律規定的特定情況，便可向粵港澳大灣區以外的中國其他地區，甚至中國以外的其他地區或國家的供應商諮詢。

3. 哪些是“法律規定的特定情況”？

目前向外採購的條件是訂立在第122/84/M號法令第22條的規定中，對於財貨的接收地和服務的接受地在本地區，祇要符合該規定所訂的五個之任一情況，便可向外採購，即在外地物色適合的供應商，向澳門特區政府的採購實體供應財貨或提供服務。該五個特定情況分別是：

(1) 在本地市場內，沒有供應商供應擬取得的財貨或沒有合資格的服務提供者提供所要求的服務；

(2) 在本地區取得擬定的財貨或服務的價格明顯高於在外地取得的價格；

(3) 向外地取得財貨或服務在供應上獲得技術支援的好處；

(4) 向外地取得財貨或服務在供應上獲得質量的好處；

(5) 向外地取得財貨或服務獲得迅速供應的好處。

對於接收地為澳門特別行政區的採購，依照採購實體向外採購的經驗所知，上述的情況基本上能符合實務所需，而且是恆之有效的。⁹

9. 在實務工作中，有些採購實體進行向外採購的目的是在外地接收財貨或接受服務的。對此，筆者曾於《澳門公共行政雜誌》第29卷總第113期發表名為“澳門特別行政區政府向外採購的法律思考”文章討論有關情況。

那麼，本節所討論在本地採購和向外採購之間新增粵港澳大灣區採購，不會為向外採購的做法帶來影響。然而，上述的特定情況必須作出必要的配合和調整，新的《公共採購法》便可規定當符合特定情況時，澳門特區的採購實體可向粵港澳大灣區以外地區或國家的供應商採購。

4. 把握制訂《公共採購法》的良好契機重設採購的區域範圍

鑒於澳門特別行政區屬微型經濟體，以及由博彩業和旅遊業為主帶動地區發展，使本地服務業的多元發展仍有待拓展，而生產業幾乎完全萎縮，故採購實體取得服務的服務提供者的選擇有限和取得的財貨根本上是依賴供應商進口。對此，向外採購能為澳門特區政府帶來更多的選擇和好處。不過，在現行與政府採購有關的法律制度中，採購實體展開書面諮詢或口頭諮詢程序必須依法而祇可諮詢本地公司，令到選擇供應商的機會受到限制。

由於“《公共採購法》公開諮詢：總結報告”在2019年7月正式公佈，隨之而澳門特區政府新的《公共採購法》立法工作現正進入法律草擬階段，當中對確定採購的做法仍具可變性，故可藉此尚佳的時機為配合區域性政策的發展一同思考，可以把澳門特區政府的採購工作有機地融入粵港澳大灣區內。那麼，“如何讓粵港澳大灣區建設為公共採購立法帶來更多的契機？”是一個很好的研究課題，一方面能提高公共行政工作的效益，另一方面能令公共部門及機構以取得更佳的財貨及服務質素履行職務。從另一角度看，廣東省和香港特區的企業可有多一個途徑進入澳門的商貿市場，此可達到三方共贏的局面。總而言之，鑒於現正處於《公共採購法》立法的法律草擬階段，目前就是存在劃份採購區域範圍的彈性，以及訂立選擇區域供應商的規定的最好時機。

三、建立粵港澳大灣區政府採購供應商資料庫

（一）部份行業的企業數目較少

由於澳門特區屬微型經濟體系，在市場上的企業中，中小微企業佔95%以上，而絕大多數企業屬服務業，且欠缺多樣性的服務；此

外，幾乎沒有屬本地製造行業的企業，換句話說，在本地市場上的貨物主要依靠進口。這可從澳門地區第二產業的生產總值推斷出來。於2017年第二產業的生產總值為澳門幣605.26億元，而其本地生產總值為澳門幣201.41億元。¹⁰ 由此可見來自外地的生產總值佔約三份之二，故可推斷此產業的發展或本地需求是高度依賴外力支持的。

就此，在採購項目為財貨的情況下，儘管採購實體展開的諮詢是向本地企業，但獲判給的企業大多數都是透過進口向採購實體提供與執行採購合同有關的財貨。

在展開書面諮詢或口頭諮詢方式必須依法向本地的企業諮詢的前提下，各公共部門及機構以諮詢方式向本地企業諮詢的經驗所得，由於部份行業的企業數目不多，故無論在展開書面諮詢或口頭諮詢時採購實體的選擇有限，出現經常諮詢相同企業的情況，在缺乏高度競爭下和由於財貨原則上是依賴進口，令到財貨的選擇不多、供應價格難以下降，甚至供應期亦較長。在此現正面對的實際問題下，除了各採購實體使用本身已建立的供應商資料庫外，還希望澳門特區政府建立統一的供應商資料庫讓各採購實體使用和有更多的選擇。

（二）目前在澳門特區政府內較大規模政府採購供應商資料庫

目前，澳門特區政府設有兩個較大規模的本地採購參與人資料庫。第一個是於2009年由土地工務運輸局設立的“公共工程諮詢標系統化制度”的公共工程承建商資料庫¹¹，祇要承建商有意參加澳門特區政府的公共工程項目，便可以按照有關規定申請加入該資料庫內¹²，日後讓土地工務運輸局或其他公共部門及機構展開公共工程的書面諮詢時從資料庫中挑選特定數目的承建商並向他們諮詢。

10. 參閱澳門特別行政區統計暨普查局網站“澳門產業結構：2017年”（<https://www.dsec.gov.mo>）。

11. 在此稱為的“諮詢標”為一行政上的俗語而非法定用語，從其執行方法可被確定為直接磋商內其中一種諮詢方式而並非招標的方式，為本文所指的“書面諮詢”。

12. 申請加入澳門特別行政區土地工務運輸局“公共工程諮詢標系統化制度”的資料，可參閱https://www.dssopt.gov.mo/zh_HANT/home/information/id/169。

另一較大規模的本地採購參與人資料庫是於2018年在澳門特區政府經濟財政司施政領域內建立的“政府財貨及勞務供應商資料庫（經濟財政司範疇）”。此資料庫內的供應商集結了在經濟財政司施政領域各公共部門及機構供應商資料庫內的供應商。此外，在澳門市場上的供應商可透過一個申請機制加入和退出該資料庫，以及修改供應商資料和供應財貨及提供服務的相關業務。¹³ 當經濟財政司司長監督的公共部門及機構展開採購程序時，可按既定方法在該資料庫選擇特定數目的供應商並向他們諮詢。

（三）強化供應商資料庫的功能

為維持日常行政管理運作，各公共部門及機構所採購的項目多為取得財貨和服務，故“政府採購財貨及服務供應商資料庫”就顯得尤為重要，且明顯有需要使該資料庫更制度化和加強其適用性，其強化重點可以是：

（1）擴展其適用範圍至所有公共部門及機構；

（2）建立供應商的供應質量機制，如供應質量複評制度、評分制度或評級制度，再配合供應商的行業分類或從事業務範圍，俾使採購實體能有效挑選合適的供應商參與諮詢程序；

（3）建立資料庫的供應商除名機制。

對於上述的第一個重點，就是把目前的“政府財貨及勞務供應商資料庫（經濟財政司範疇）”祇適用於經濟財政司施政領域內的公共部門及機構擴展至澳門特別行政區所有公共部門及機構而成為“澳門特別行政區政府採購財貨及服務供應商資料庫”，讓每一個公共部門或機構能夠在相對其本身資料庫的一個更大的資料庫按既定方法選擇特定數目的供應商並向他們諮詢，此舉可令採購實體有更多供應商的選擇。為擴大目前“政府財貨及勞務供應商資料庫（經濟財政司範

13. 申請加入澳門特別行政區經濟財政司施政領域“政府財貨及勞務供應商資料庫（經濟財政司範疇）”的資料，可參閱[https:// http://www.dsf.gov.mo/supplierDB/](https://http://www.dsf.gov.mo/supplierDB/)。

疇) ”的適用性和更多的選擇性，各公共部門及機構可把其本身資料庫內的供應商納入該“資料庫”內而形成一個更大更全面的供應商資料庫。

第二個重點是關於供應商在供應過程和完成供應的財貨和服務質量，採購實體基於接收財貨和接受服務的質量給予客觀和中肯的反饋意見，並作出可量度的評價——可以是評分或評級，務求從其所得經驗分享予其他採購實體作為選擇其認為合適供應商的參考。此供應質量機制可就供應商的行業分類或從事業務範圍進行劃分，從而可讓澳門特區政府瞭解不同行業供應財貨或提供服務的質量水平。

對於第三個重點，現行的機制是供應商可自由申請加入、變更和退出的資料庫。¹⁴ 可是，若澳門特區政府或負責該資料庫的當局基於客觀理由認為或評定某一或某些供應商因其表現不佳或供應質量未如理想、不符合要求或不達標者、又或曾在採購過程或供應過程遭受到一定程度的處分等情況，在現行的機制下有關供應商仍會在資料庫內且有機會被採購實體按照某些選擇方法，尤其是以隨機方式獲邀請報價。為免不具供應質量的供應商獲邀，應設立一個由澳門特區政府或負責該資料庫的當局在資料庫內刪除不符合質量資格的供應商的除名機制，俾使在資料庫內的供應商至少能達到具有供應質量的必要水平。

除此以外，可進一步思考擴大供應商資料庫涵蓋供應商的範圍。目前，可藉着粵港澳大灣區建設的優勢，建立廣東省和香港特區的供應商資料庫的部份，此亦可有機地結合本文第二節提出重設政府採購區域範圍所增加的粵港澳大灣區，即把粵港澳大灣區內另外10個城市的供應商納入澳門特區政府供應商資料庫內。當公共部門或機構展開採購程序且符合在粵港澳大灣區選擇供應商的條件時，便可在粵港澳大灣區的供應商資料庫部份選擇供應商並向他們諮詢。此舉可讓採購實體有更多供應商選擇，亦能提高採購質量和由此而產生的行政效益。

14. 同上。

四、設立澳門特別行政區政府採購電子平台

（一）政府採購電子平台的作用

在2018年11月澳門特別行政區財政局發出的“《公共採購法》諮詢文本”提出由財政局設立和管理一個公共採購入口網站，旨在按照法律要求發放與公共採購有關的信息，尤其是啟動公開招標的公告、招標基礎文件的解釋及錯誤的更正、延長提交投標書的期限、撤銷採購程序、更改開標日期、投標人名單、判給決定、判給報告、涉及超過最初合同一定比例累積金的合同變更、以及向作出行政違法行為者科處附加處罰。¹⁵

然而，為配合和促進澳門特區電子政務的發展及現今社會資訊科技發展和使用的普及性，在此提出建立澳門特別行政區政府採購電子平台的構思是有別於上指的公共採購入口網站，甚至可包含該入口網站的功用。無論如何，此政府採購電子平台旨在配合以上重設政府採購區域範圍和設立粵港澳大灣區政府採購供應商資料庫兩個構思的有效實施，使到澳門特區的政府採購——將來會稱為公共採購——的工作在特定情況下擴展到粵港澳大灣區範圍內執行。這不但利於本地供應商參與日後由採購實體展開的採購程序，亦利於粵港澳大灣區的供應商於其所在地通過澳門特區政府採購電子平台參與澳門特區政府採購實體展開的採購程序。此舉能提供便捷的途徑讓廣東省和香港特區的供應商瞭解澳門特區的政府採購市場狀況和進入該市場，亦能使澳門特區政府有效管理政府採購市場的最新信息和活動狀況。

（二）政府採購電子平台的内容或功能

對於政府採購電子平台的開發及維護，應由具有相關法定權限的實體為之，其所載內容及功能，甚至運作模式等均視乎法定和行政配套職務而定。為此，其初步構思主要可以包括下列者：

（1）公開澳門特別行政區與政府採購有關的法律及相關規則，甚至列出個別採購實體本身所訂定且要求採購程序參與人，即投標人及報價公司遵守的行政性採購規則；

15. 參見澳門特別行政區財政局於2018年11月發出的“《公共採購法》諮詢文本”第27頁。

(2) 公佈澳門特別行政區所有公共部門及機構的採購項目及顯示採購程序的進展狀況，如指出適用的採購程序種類、取得相關採購文件的方式、開標或開啟報價後接納和不接納的採購參與人（投標人或報價公司）、判給報告及相關資料、訂立的採購合同等等；

(3) 管理本地區供應商和粵港澳大灣區供應商的資料庫，如申請加入、變更資料、退出和除名；以行業分類劃分的本地區和粵港澳大灣區供應商；訂立供應商供應質量指標及採購實體對供應商的供應質量意見收集機制等等；

(4) 採購實體和供應商的經驗分享，包括採購實體執行採購程序和執行合同、供應商參與採購程序和執行合同等方面的經驗。

以上四點內容或功能各具優點，分別是：第（1）點能讓本地和外地投標人或供應商明確地瞭解澳門特別行政區與政府採購有關的法律和個別採購實體的採購規則，利於他們參與澳門特區政府公共部門及機構展開的採購程序，亦能避免參與政府採購程序時因不瞭解法律規定和採購實體的採購規則而無意間做出違法和違規行為；第（2）點能有效地提高政府採購的透明度，一方面能讓任何有意者瞭解採購資訊，如採購參與人瞭解採購項目的進度和結果、社會各界有效地進行監督和得到具體和客觀的採購資訊等；另一方面能使澳門特區政府基於有關資料和數據作出工作統計和進行評估，以及提出改善方案，達到有效的科學施政；第（3）點是能配合本文第二和第三節所建議做法的有效實施，使到本節的提議在概念上和執行上更完整。具體地說，就是澳門特別行政區的採購實體可透過該統一的供應商資料庫選擇和邀請的本地區或粵港澳大灣區內的供應商參加採購程序並向他們諮詢。此外，澳門特區政府透過建立供應商的供應質量制度，從客觀層面對供應商供應的財貨和提供的服務評分或評級，利於其他採購實體選擇具質量的供應商進行採購程序；第（4）點能讓採購實體之間、採購參與人之間、甚至採購實體和採購參與人之間進行經驗分享和交流，從而可令採購實體更加瞭解採購工作的優點和缺點及市場狀況，以及有效改善執行與政府採購有關的工作，尤其是採購項目的籌備工作、編製更佳和更符合實務所需的採購文件、訂立符合合同雙方權利和義務的採購合同條款，務求達到持續改善的效果。此外，亦可

透過採購實體的經驗分享，發揮供應質量複評制度及評分或評級制度的作用。

（三）促進電子採購，發揮政府採購電子平台的真正作用

“諮詢文本”提到電子採購是現代化行政手段之一，亦是電子政務其中一個重要項目，故“建議引進電子採購機制，如引進規定，使之可透過電子渠道提交投標書及在開標會議中開啟電子投標書，為實施電子採購創設法律基礎，配合電子政務發展”。¹⁶ 那個所謂的電子採購機制祇是採購程序中的其中兩個相連環節，分別是投標人透過由採購實體提供或建立的電子渠道提交投標書，另一環節是由採購實體在開標會議中把接收的電子投標書開啟。

事實上，此與真正電子採購理論和目標、以及社會大眾的期望仍有一段很大的距離。所謂的真正電子採購是很理想化的，其實是採購程序完全電子化，即是實施一個全電子流程，而且在採購程序的電子流程中每一步驟必須達到無紙化，就是要做到無紙行政。因此，將來要實施真正的電子採購程序，首先必須跨越把所有紙質文件轉變為電子化文件的障礙，其次要解決法律規定祇有紙質文件才能產生法律效力的問題，即是要更改為電子文件亦能產生相關的法律效力。這樣才能通過電子流程中的每一步驟，而每一個電子步驟的處理方式便要符合或遵守採購程序的每一步驟，俾能做到電子步驟環環相扣，最終能訂立電子採購合同。明顯可見，實施電子採購不單祇是澳門特區政府單方面能夠做到，還包括由投標人提交文件的發出者把相關文件電子化——本地及 / 或外地公共部門及機構發出的文件及私營機構發出的文件——才能做到。

無論是“諮詢文本”提出的提交和開啟電子投標書，抑或是真正的電子採購程序，均有需要開發相關的資訊應用系統。由於前者祇是後者其中的兩個環節，在實現上比較容易，但無論如何，仍須投入大量人力、技術和財政資源才能把電子採購實現出來。

16. 參見澳門特別行政區財政局於2018年11月發出的“《公共採購法》諮詢文本”第28頁。

倘若由各採購實體自行開發電子採購資訊應用系統，可預見以下的弊端：（1）由於重複開發相同系統，會嚴重浪費人力和財政資源，甚至各自開發的時間；（2）不同應用系統所使用的方法和技術可能有別，由此可引致投標人或報價公司參與不同採購實體開展電子採購程序帶來使用上的不便。為解決此兩可預見的問題，將來可由一個具有政府採購監督職能的實體負責依照法律規定和必要的行政行為開發和維護澳門特區政府獨一套電子採購資訊應用系統，並設置在澳門特區政府採購電子平台上，讓所有採購實體和任何投標人或報價公司使用。

總而言之，當將來的電子化政府採購程序規範落實後，政府採購電子平台便可完全發揮作用，並給予所有採購實體和市場上的採購參與人使用，一方面能達到統一的電子化政府採購的做法，利於採購參與人在唯一渠道提交投標書或報價文件；另一方面可減省各採購實體各自進行政府採購程序電子化的成本和避免電子化技術和做法不一致的不良使用體驗和執行效果。

五、總結

隨着粵港澳大灣區的積極建設，內地、香港特別行政區和澳門特別行政區政府均分別找緊發展機遇，創造合作機會推動大灣區發展的項目。澳門特別行政區政府在2017年6月發出了“關於《粵港澳大灣區城市群發展規劃》的資料”，當中的初步計劃是圍繞兩大角色、三個定位和八項重點開展工作，並建立健全的工作機制。為此，以澳門特別行政區政府為主體的政府採購工作可作為“多方合作推動經濟適度多元發展”的項目，是完全符合該“資料”訂明“澳門參與粵港澳大灣區建設的重點領域”之目標。首先，可推動粵港澳大灣區內各城市供應商參與澳門特區內的政府採購活動；其次，可增加澳門特區政府取得採購項目的選擇；再次，可讓粵港澳大灣區內的企業有更多的商貿機會，從而利於各方經濟活動的多元發展。

目前，澳門特別行政區政府正為已實施超過35年的政府採購法律制度重新審視，並正擬訂新的《公共採購法》取代現行經第30/89/M號

法令修訂的第122/84/M號法令、第63/85/M號法令，以及第74/99/M號法令中關於採購程序部份的條款，旨在為將來的公共採購建立能提高行政效益、廉潔採購、公平競爭、社會經濟的包容性增長和可持續發展等的新採購秩序。

然而，由於澳門商貿市場細小，澳門特別行政區政府的採購實體一直面對供應商、服務提供者選擇不足或本地市場缺乏所需財貨或某些服務沒有提供者的根本問題，故現在可藉着《公共採購法》的立法和粵港澳大灣區的區域合作所提供的雙重機遇而創造公共採購新秩序，其中的構思是重設政府採購的區域範圍、建立粵港澳大灣區政府採購的供應商資料庫、以及設立澳門特別行政區的政府採購電子平台，讓廣東省和香港特別行政區供應商可在法律規定的條件下進入澳門特別行政區的政府採購市場，給予澳門特別行政區的採購實體更多選擇機會和善用公共資源、促進市場競爭、增加商業互動，從而最終能推動粵港澳三地融合。由此可見，本文提出的初步構思和提議是有利粵港澳大灣區的建設，並可藉此進一步深化和落實區域融合的計劃。