

# 澳門政府採購法：歷史、現狀及其革新

鄧達榮\*

## 一、引言

在澳門實施與政府採購有關的法律已超過 120 年，歷史源遠流長，最早可溯回至 1900 年在葡萄牙頒佈適用於海外省的有關法規。而在澳門本地頒佈與政府採購有關的法律規定則可追溯到上世紀 30 年代。自此，隨着配合政府組織的轉變和推動地區發展，當時澳門政府便逐步加強和完善與政府採購有關的法律規定。

現行政府採購法律制度由 1984 年頒佈的第 122/84/M 號法令開始正式建立起來，隨後逐步頒佈一系列法規而使之完整。當中的主要法規分別有政府採購的開支制度和適用於不同種類採購客體的程序法；配套法規則主要有適用於特定採購項目的特別法規和訂定相關審批權的法規。此外，亦有一些法律規定適用於政府採購的工作環節。無論如何，自頒佈第 122/84/M 號法令開始計算，現行的政府採購法律制度已實施逾 36 年。

其實在澳門特別行政區成立後，首屆特區政府便提出全面修改政府採購法律制度的意向，縱使沒有正式落實，但亦不間斷地進行討論和研究。直到 2018 年 11 月才正式為制訂新的《公共採購法》展開公開諮詢，其後在翌年 7 月特區政府完成並公佈公開諮詢的總結報告。隨後遂於 2020 年 1 月展開政府的內部諮詢，務求聽取公共部門及機構在實務方面的意見，俾能對該法案作進一步的修訂，以求符合實際需要。

事實上，面對國際經濟踏入 21 世紀後的急速發展和轉變，國際和區際組織已紛紛為其於上世紀末訂定的政府採購法進一步優化，尤其在促進公

---

\* 中國政法大學法學博士。

平競爭、推動可持續發展和加入電子化技術等方面作出嶄新的規定。對此，現行澳門特區政府採購法律制度明顯落後於國際規範和欠缺經濟發展的視野，有必要從後追趕，並藉着目前特區政府近年採取積極的態度，銳意改革政府採購法律制度。現在可趁機好好重新思考，完整地建立與國際和區域經貿接軌的一套全面且嶄新的公共採購法律體系。<sup>1</sup>

## 二、現行澳門特區政府採購法律制度之沿革和演變

葡萄牙人於 1521 年首次踏足澳門，並在 1553 年獲得當時明朝政府准許在澳門半島暫居，隨之而逐漸增加往來和頻繁的經濟、宗教和文化交流。直到 1846 年 4 月澳門總督亞馬留上任，自此時起葡萄牙對澳門推行一系列的殖民統治政策，並透過澳門議事會和澳門總督進行管治。這表示在葡萄牙頒佈適用於海外省的法律亦在澳門產生效力。

適用於葡萄牙與政府採購有關的法規可追溯到王國商務部發出的 1850 年 7 月 20 日《法律憲章》，其中有條款簡單地規定當時在葡萄牙的道路工程需以招標方式進行。明顯可見該法律憲章只適用於葡萄牙本土。至於適用於澳門與政府採購有關的法律規定，見下文所述者。

### （一）過去與政府採購有關法規的演變

(1) 最初適用於澳門與政府採購有關的法律規定可追溯至 1900 年 10 月 20 日所公佈者。當時海外及海事總部長奉葡萄牙國皇之意旨，命令出任特

---

<sup>1</sup> 在國際上，規範國家和地區採購活動的法律一般稱為政府採購法或公共採購法，兩者的區別在於法律適用的採購主體。前者的適用主體只限於政府架構內的實體；後者的適用主體不單只包括政府架構內的實體，還包括架構以外的公共實體，可以是公用事業機構，甚至公共企業，而具體包括的主體因應國家訂立法律的適用主體而定。

至於目前在澳門特別行政區的政府採購法稱為取得財貨與服務及展開公共工程法律制度，按照經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令第 1 條第一款規定，其適用主體為行政當局的公共機關，故目前的法律制度可稱為政府採購法律制度。然而，擬新訂的採購法會被稱為《公共採購法》。按照目前該法第 2 條第一款及第 3 條規定，其適用主體不但包括“澳門特別行政區公共行政領域的部門及機構，當中包括非自治部門、享有行政自治權的部門及機構、以及自治機構”，而且還將包括“由澳門特別行政區公共實體直接或間接擁有全部公司資本的公司”。因此，本文會以“政府採購法”闡述現行的採購法和以“公共採購法”論述將來的採購法。

別委員會工作的人員在海外省採用海外總局制訂的《海外總局公共工程及材料供應判給指引》及《海外省公共工程及物料供應判給指引》。

(2) 直到 1930 年 3 月 1 日，涉及政府採購的規定首次在澳門本地發出的公報刊登。在《澳門憲報》刊登了殖民地部部長在同年 1 月 11 日簽署的第 17881 號大總統令（Decreto n.º 17:881）。基於之前數年所頒佈多部與殖民地行政組織綱要和財政預算有關法規的規定，在屬於大都市和每一殖民地與其他殖民地之關係中制訂了預算之執行，而當中屬於“開支的規劃”部份的第 34 條第二及第三段規定的內容涉及取得文儀用品及物料的開支原則上必須採用公開招標或限制招標程序進行才能得到批准。

(3) 於 1942 年，當時澳門殖民地政府認為有需要規範第 17881 號大總統令第 34 條第二段所規定的內容，遂於當年 1 月 3 日的《澳門憲報》公佈第 3239 號札（Portaria n.º 3:239），詳細地規定以下的工作：取得物料及用品的條件、適用招標的類別、公告的形式、合同期、委員會的設立及其運作、第二市場、開標筆錄、投標書、標準及樣本、確定合同、擔保金、申請及供應、拒絕接收、罰款、解除合同等等。自此時起，當時殖民地政府進行的採購過程變得規範化和在執行時具有明確的法律基礎。

(4) 到 1944 年，當時的殖民地政府考慮到澳門的現實情況仍未能成為大都市，遂對當年澳門殖民地總預算的項目進行修訂，並在 1944 年 10 月 9 日頒佈第 33303 號大總統令（Decreto n.º 33:303），<sup>2</sup> 重新規劃預算管理制度，當中包括與採購有關的條款，尤其規定第 17881 號大總統令第 34 條第二段後半部份規定的手續可由總督免除而直接向市場諮詢存在的物品及其價格而進行直接取得。這意味着自 1944 年起，除先前規定必須以公開招標或限制招標進行採購外，還可以在獲得總督的許可下以諮詢方式在本地市場內進行採購。

(5) 隨後到 1971 年，當時適用於作為葡萄牙海外省的澳門的公共工程承攬及供應法律制度仍是由 1900 年 10 月 20 日的札所訂立的。由於該札長期生效超過 70 年所取得的經驗和多個海外省的長足發展和轉變，顯示出其更新是適當和有需要的。鑒於當時葡萄牙政府已透過 1969 年 2 月 19 日第

---

<sup>2</sup> 第 33303 號大總統令於 1946 年 2 月 23 日刊登《澳門憲報》第 8 期內。

48871 號法令更新由 1906 年 5 月 9 日法令所核准條款約束的承攬合同制度，認為只要作出必須的調整和修改，便可把該法令的規定延伸至澳門並適用，故頒佈第 555/71 號訓令為之。

(6) 於 1974 年 2 月 23 日在《澳門公報》公佈第 24/74 號訓令，為政府取得財貨與服務的程序適當地訂立不同限額的規則，讓當時肩負採購工作的實體選定根據第 3239 號札訂定的公開招標或限制招標，又或第 33303 號大總統令規定的諮詢。此外，規定了各部門的小額開支，以及訂明在澳門以外取得財貨與服務的規定。

(7) 翌年，當時政府意識到第 3239 號札核准的《財政總局附設支應局章程》訂定政府取得的應遵守則和需要面對第 33303 號大總統令第 31 條規定所訂立採購過程的複雜性，以及因為需要遵守存放保證金和訂立供應合同而承擔稅責、不諳葡語、或遇到編製投標書或報價困難等的原故，令到本地商人無意參加招標和諮詢，故於 1975 年 4 月 26 日在《澳門公報》公佈第 17/75 號省令，嘗試把原本集中在財政局負責進行的採購工作分散到在各部門設立的購買委員會肩負採購責任而作為一個嶄新的解決辦法，從而擴大各部門的職權並讓它們的主管人員肩負監察直接在市場有序購買的責任，以期採購獲得更佳的經濟效益。該省令的序表明其為試驗性，並會按照所取得的結果被修改或中止。

(8) 在上述第 48871 號法令第 43 條提到可以補充立法方式規定免除公共工程承攬招標的情況，故前澳門政府在 1980 年 1 月 19 日在《澳門公報》頒佈第 3/80/M 號法令，明確規定了當對澳門地區的利益為適合的情況，便可由澳督許可免除公開或限制招標，甚至是以直接磋商方式予以判給者可免除書面合同的法定手續。

(9) 於 1980 年 7 月，前澳門政府考慮到“海外行政改革”規定由地方管治的取得財貨與服務已不再適應當時的情況和需求而變得有需要和急切採用配合行政機構的適當守則，遂頒佈第 17/80/M 號法令，其內規定由本地行政機構進行取得財貨與服務由第 17/75/M 號省令的適用部份必須配合後所規範。

(10) 於 1982 年，前澳門政府總結第 17/75 號省令、第 3/80/M 號法令和第 17/80/M 號法令生效期間所取得的經驗，表明有需要引入一些創新，讓行為更加靈活和擬達到的結果更具效率，同時又不影響行政當局保證手段和程序的透明度；另一方面，全球持續通漲的形勢反映在擬取得財貨與服務的上漲價格，導致上述法規提到的數額已過時而有需要為其進行更新。因此，當時澳門政府於 1982 年 9 月 4 日在《澳門公報》頒佈第 46/82/M 號法令，以獨一法規把分散在該三部法規的所有內容統一起來規範。

(11) 於 1985 年，當時澳門地區的社會經濟迅速發展和當時公共行政現代化帶來運作的改變，使之更新了工作方法，從而帶來大量訊息需要處理。就此，這需要使用新工具和以電子化方式處理數據的先進科技。因此，前澳門政府公佈了第 114/85 號批示，為行政當局資訊科技領域方面訂定活動的協調機制，以及為編製取得和租賃訊息自動化處理的設備和服務的研究訂立應遵守則。

(12) 於 1993 年，前澳門政府頒佈第 36/93/M 號法令，核准關於澳門地區車輛的組織安排及有關車輛使用的新制度，把先前分散的相關法規予以全面重整，並且特別地引入“車輛之取得”條款，明確地規定取得車輛的許可實體。自此時起，該制度便與政府採購法律制度直接地連繫起來；從另一角度看，取得政府車輛制度成為政府採購法律制度的特別規範。

## （二）現行構成政府採購法律制度的法規

於 1983 年，隨着當時澳門政府預算綱要法的整體改革和實施，與公共開支有關的法律規定，尤其是與政府採購有關的法規亦逐步進行修訂和革新，從此為現行政府採購法律制度的建設奠下基礎。

(1) 經過第 46/82/M 號法令實施兩年多後，就所取得經驗表明需要修改該法令的一些技術不完善或規定的不足，以求保證法律規範必須具有理解上的清晰性和適用上的簡單性，故在 1984 年 12 月 15 日在《澳門公報》公佈第 122/84/M 號法令，完整地取代前述法令，以免相同內容的分散立法。

(2) 鑒於透過第 122/84/M 號法令構成政府採購的新法定模式於 1985 年 1 月 1 日生效，但有關合同形成的過程，尤其是招標程序的規範仍是溯回

1944 年頒佈的第 33303 號大總統令，明顯已十分過時，故明確該大總統令規定採購方式的程序，尤其是取得財貨與服務過程的實施細則變得十分迫切。因此，在 1985 年 7 月 6 日頒佈第 63/85/M 號法令予以重新規範。

(3) 在 1986 年，即於第 122/84/M 號法令頒佈的兩年後，前澳門政府頒佈第 45/GM/86 號批示，以釐清前者第 7 條第二款 g) 項規定內容所屬性質，並明確規定由不可抗力或其他情勢事件導致的特別和緊急情況繼續成為行使自由裁量權的先決條件。

(4) 在 1988 年，公佈了第 52/GM/88 號批示，規範取得不動產需依循的程序，旨在適當運用登錄於“行政當局投資與發展開支計劃”的預算撥款。

(5) 於 1989 年，當時澳門政府認為第 122/84/M 號法令規定的金額已訂定逾四年，有必要作出若干的修改，以及亦要修訂一些規範，俾使在法律規定中能包括實際反映規定所欠缺的特定事實。因此，頒佈第 30/89/M 號法令，修改該法令的相關內容。

(6) 於 1996 年，資訊科技的發展已有很大的變化。在前澳門政府多個公共機關的架構內都設有優秀人力和技術的資訊附屬單位，且正在面對資訊領域的擴大，此方面的管理工作一方面要求組成內容全面和正確地做到資訊集中，另一方面做到整體兼容，故前澳門政府公佈第 39/GM/96 號批示取代第 114/85 號批示，以新的模式訂定一些行政當局在資訊領域的活動協調機制，以及為編制購買或租賃自動處理訊息的設備或服務的研究訂立一些應遵的守則。

(7) 於 1999 年，前澳門政府考慮到於 1971 年透過第 555/71 號訓令延伸葡萄牙共和國在 1969 年頒佈的第 48871 號法令所訂立的公共工程承攬合同法律制度至澳門生效已 27 年，某些方面已不符合當時的狀況，並且按照所取得的經驗作出符合的修改。然而，鑒於法規的複雜性，且為維持其法律規範之法律關係的穩定性及確實性，以及符合當時法律本地化之目標，遂以於 1999 年 11 月 8 日頒佈的第 74/99/M 號法令取代該法規，但仍保持其結構基本不變。

(8) 隨着第 74/99/M 號法令生效，其第 77 條第二款規定“如承攬價金超過一定金額，須有一名檢察院代表出席開標；……”。該金額遂於 2000 年 6 月 5 日透過第 34/2000 號行政命令訂定。

(9) 於 2002 年，澳門特別行政區政府頒佈第 7/2002 號法律重新規範公共實體取得、管理及使用車輛的一般原則，取代已實施十年的第 36/93/M 號法令。與此同時，為着該法律的效力，公佈了第 14/2002 號行政法規，補充規定有關公共實體車輛的取得、管理和使用的具體內容。

(10) 隨後，為有效執行第 14/2002 號行政法規，公佈了數部法規：(i)第 201/2002 號行政長官批示，核准一系列標準格式；(ii)第 202/2002 號行政長官批示，核准公共實體車輛識別牌的式樣及有關公共實體名稱的縮寫；(iii)第 218/2002 號行政長官批示，核准由澳門特別行政區取得車輛的分類表、紀錄及財產清冊表式樣、以及資產帳目式樣；(iv)現行生效的第 63/2019 號行政長官批示，更改公共車輛委員會的組成；(v)第 165/2014 號行政長官批示，訂定澳門特別行政區公共實體購置車輛的價格、汽缸容積及馬力規格；(vi)為每一曆年訂定的公共實體車輛年度燃料消耗量限度。對於 2021 年，為第 2/2021 號行政長官批示。

(11) 於 2007 年 8 月 20 日，澳門特區政府公佈了第 250/2007 號行政長官批示，首次為在公共部門以服務取得人身份訂立關於為其設施提供清潔和保安服務制訂所謂最低工資的條款。對相關規定的金額，特區政府會不定期隨着社會經濟的轉變予以修訂。目前取得有關服務的最新最低工資訂定於第 58/2015 號行政長官批示內。

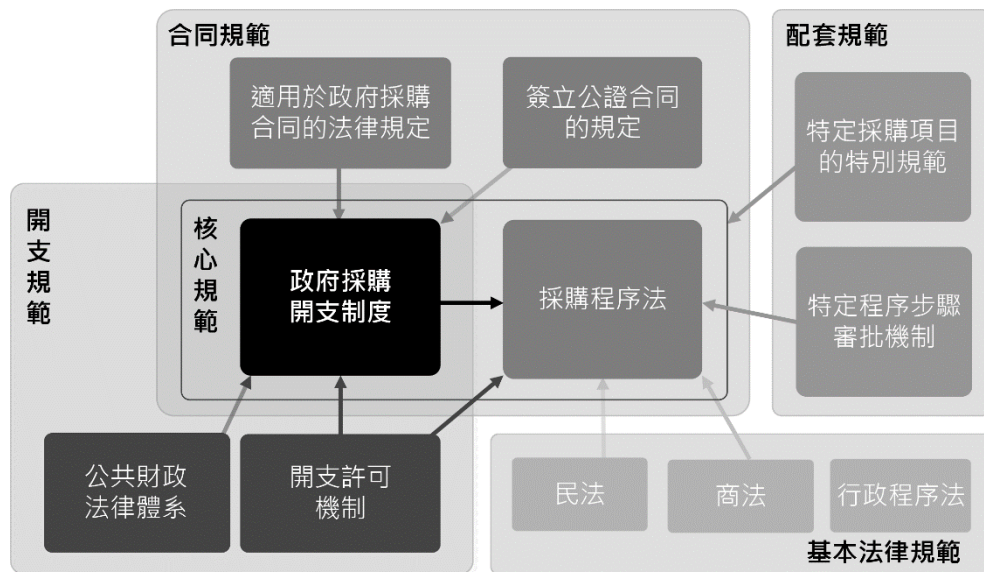
(12) 於 2017 年 12 月 18 日，澳門特區政府公佈了第 507/2017 號行政長官批示，修訂實施逾十年的第 39/GM/96 號批示，主要體現於藉着調升金額選定編製購買或租賃資訊設備或服務建議書的實體，以及修訂必須聽取行政公職局意見的事務。

### (三) 現行澳門特別行政區政府採購法律體系的模式

在法律上，政府採購法律制度不是獨一法規，而是由一系列法規組成，主要法規已在本文第二部份第(二)節闡述。然而，在實際執行的政府採購

工作中，還須包括執行整個採購過程的不同階段和涉及採購程序不同步驟的相關法律規定作出配合，有些是獨立的法規，另外則是個別的法律規定，從而形成一個完整的政府採購法律體系。對此，筆者繪出下圖，以簡明的方式展示組成政府採購法律體系的規範。

圖 1 現行澳門特別行政區政府採購法律體系的規範圖



從上圖可見，政府採購法律體系主要由五個不同性質規範的範疇組合而成，分別是：

(1) 核心規範：此規範是以政府採購的開支制度和採購程序法為中心而形成整個政府採購法律體系的核心部份，包含政府採購的“主要法規”，其中的開支制度同時含有開支規範和合同規範的規定，而採購程序法則含有合同規範的規定。

(2) 開支規範：採購開支作為適用政府採購執行工作的三個要件之一，由此構成整個政府採購法律體系的關鍵部份，當中以經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令作為核心法規。為了作出採購開支，必須符合現行由《預算綱要法》及相關配套法規建立的公共財政法律體系，而當中的第 2/2018 號行政法規《預算綱要法施行細則》規定“作出開支”的首個條件就是必須“許可開支”，只有本身具有許可開支權限的實體才能許可開支。然而，本身具許可開支權限的實體可透過授權把全部或部份權限授予另一機關或行政當局人員，繼而獲授權實體可因應其管理行為的模式透過轉授



權把全部或部份權限轉授予其他實體——在行政架構中一般是下級實體，從而形成開支的許可機制。

(3) 合同規範：訂立採購合同的方式是取決於採購項目的金額和供應期或提供期而定，有關規定是訂定於第 122/84/M 號法令中。倘若必須訂立書面合同，形式上必須符合採購程序法、民法及行政程序法中與合同相關的規定，並且亦須遵守簽立公證合同的相關法律規定。

(4) 配套規範：在此規範中，包括兩類規範，分別是：特定採購項目的特別規範、特定程序步驟的審批機制。

對於特定採購項目的特別規範，現行的政府採購法律制度訂定了選擇適用的採購方式和為合同形成訂定了標準化步驟，任何採購實體必須依照該制度為相關的特定採購項目展開採購程序。然而，因應某些採購項目的特性，採購實體必須遵守為該等項目訂定的特別規範執行採購程序及步驟。而該等特別規範就是選擇採購方式和展開程序步驟的特別規定。

對於特定程序步驟的審批機制，在政府採購活動中，除了作為重點要件之一的開支必須由具相關權限實體許可外，在採購程序的某些步驟及行為亦必須得到具相關權限的實體審批。此審批權包含許可權、核准權、委任權及簽署權等。然而，本身具審批權的實體可透過授權把全部或部份權限授予另一機構或行政當局人員，繼而獲授權實體可透過轉授權把全部或部份權限轉授予其他實體——在行政架構中一般是下級實體，從而形成採購程序步驟及行為的審批機制。

(5) 基本法律規範：為適當履行政府採購工作，當執行採購程序步驟及行為時，採購實體及其人員必須遵守民法、商法和行政程序法的規定，否則必須承擔相關的法律責任。

### 三、自回歸後政府採購法律改革進展的主要情況

為配合上世紀 80 年代上半葉建立全新的財務預算法律體制，前澳葡政府隨即在一年後的 1984 年年底頒佈第 122/84/M 號法令，為現行政府採購法律制度制訂核心法規，並由此成為開端，逐步頒佈相關的“主要法規”，

包括在 1989 年因應社會經濟發展修訂該法令的部份條款、於 1985 年頒佈取得財貨與服務的招標程序法、於 1988 年頒佈取得不動產的法定程序、於 1996 年修訂取得資訊項目的專門法規、於 1999 年年底為澳門建立公共工程承攬合同法律制度。由此時起，當時本地化的政府採購法律制度才正式完整地設立，並可順利過渡至澳門特別行政區政府繼續執行。

在澳門回歸後，第一屆澳門特別行政區政府在 2002 年提出“取得財產（貨）及服務法律制度的整體修改”，並把訂定在 2003 年 4 月 1 日至 2004 年 12 月 31 日之間的中期性項目納入“短、中期法規草擬／修改計劃清單”中。<sup>3</sup> 可是在該期間過後，並沒有頒佈該修改法案。然而，前行政法務司司長表示，“法律改革計劃會因應實際情況的變化和社會發展的需要及時作出調整，暫時擱置三十個項目的原因是多方面的，既包括了政策層面的考慮，也有技術方面的因素”。不過，“取得財產（貨）及服務法律制度的整體修改”沒有被羅列在該等被擱置的項目中。<sup>4</sup>

於 2010 年 10 月，前行政暨公職局局長回覆立法會議員提出的書面質詢表示，“為促進財政管理制度和運作模式的現代化，提升公共部門更有效運用財政資源及進行監管，特區政府現正進行完善修訂經五月十五日第 30/89/M 號法令修改的十二月十五日第 122/84/M 號法令（有關工程、取得財貨及勞務之開支制度）的工作，以切實回應社會的發展需要”。此外亦指出，“財政局現時正與其他負責公共工程的相關部門，就建議修訂上述法案初稿，共同開展研究及跟進工作”。<sup>5</sup> 可是，有關修訂並沒有落實及公佈。

於 2016 年 4 月，前經濟財政司司長表示，儘管政府採購法律制度已實施多年，但為了更好地配合澳門實際情況的發展和提升行政效率和施政的透明度，必須以務實角度出發，特區政府會以輕重緩急的原則，以兩個階段去完善和優化該法律制度。第一階段是先以行政法規方式修改於 1989 年修訂政府採購開支制度所訂的金額，並指出已完成草擬工作，且正進入立法程

---

<sup>3</sup> “短、中期法規草擬/修改計劃清單”，《澳門日報》2002 年 4 月 11 日，B12 版。

<sup>4</sup> “法改項目擱置出於多方面考慮”，《澳門日報》2005 年 2 月 1 日。

<sup>5</sup> “朱偉幹稱正完善採購制度”，《華僑報》2010 年 10 月 30 日。

序；第二階段是吸納廉政公署和審計署提出的建議和在前者發佈工作報告的基礎上，對政府採購法律制度的整體規範進行深入研究，為進一步完善該制度做好修法準備。<sup>6</sup> 可是在實際工作中，第一階段的工作最終並沒有落實，但第二階段的工作可見特區政府嗣後展開新的《公共採購法》的公開諮詢。

由 2018 年 11 月 6 日起，特區政府展開為期 60 天的《公共採購法》立法的公開諮詢，包括兩場專為社團而設和一場專為公共部門而設的講解會，並期望社會大眾透過“《公共採購法》諮詢文本”，<sup>7</sup> 瞭解特區政府對現行採購法律制度的分析，再探究其對修訂該法律制度提出的 19 項立法建議來發表意見及提出建議。<sup>8</sup> 在公開諮詢期過後，特區政府在計劃的 180 日內完成及公開了“《公共採購法》公開諮詢：總結報告”，<sup>9</sup> 指出在諮詢期內合共收集到 120 份意見，另外錄得不同的媒體報道及刊登評論約 70 篇，以及亦指出，經歸納問卷所收集的 619 個選項類別的意見和 575 個開放性意見，合共總結出 29 項立法建議，當中有 10 項立法建議並不包括在“諮詢文本”原有立法建議中。特區政府指出，該總結報告將成為編製《公共採購法》法案的參考依據，並將繼續審慎和系統地探討和研究《公共採購法》應規範的內容，循序漸進地展開《公共採購法》的編製工作，並積極採納具參考價值和可行的意見和建議，爭取早日完成符合實務情況和具嚴謹性的法案。<sup>10</sup>

隨後，特區政府在參考上段所指公開諮詢廣納的意見和建議後完成了《公共採購法》法案，並於 2020 年 1 月展開政府的內部諮詢，讓公共部門及機構就該法案的具體條款進一步和確切地給予意見。

於 2020 年 4 月，經濟財政司司長在報章的專訪中提及《公共採購法》的立法進度，將分“兩步走”方式進行，先把現行政府採購法律制度訂定的門檻調整，務求儘快迎合現時社會的經貿狀況。<sup>11</sup> 對此，行政長官在 2020

---

<sup>6</sup> “梁維特：加快完善採購制度”，《澳門日報》2016 年 4 月 15 日。

<sup>7</sup> 參見財政局網站 <http://www.dsf.gov.mo/lcp/>。

<sup>8</sup> “公共採購法諮詢兩月”，《澳門日報》2018 年 11 月 6 日。

<sup>9</sup> 參見財政局網站 <http://www.dsf.gov.mo/lcp/>。

<sup>10</sup> “《公共採購法》公開諮詢總結報告公佈”，《華僑報》2019 年 7 月 4 日。

<sup>11</sup> “李偉農冀大家有接受新工作準備”，《華僑報》，2020 年 4 月 28 日。

年 11 月表示，《有關工程、取得財貨及勞務之開支制度》會於 2021 年向立法會提交其修訂的法律提案。<sup>12</sup> 為此，行政會遂於 2021 年 1 月完成討論修改該《開支制度》的法律草案，並將送立法會審議。有關修改主要是把與現實不符的採購方式門檻提升六倍，藉此簡化採購程序和提升行政效率，亦利於特區政府運用“行政當局投資與發展開支計劃”的款項，務求達到更有效地調節和穩定經濟及促進社會經濟的可持續發展的目的。<sup>13</sup>

## 四、建設具良好管治及促進社會經濟可持續發展的 公共採購法

### （一）以《公共採購法》為核心建立公共採購法律體系的模式

#### 1. 《公共採購法》公開諮詢建議“主要法規”的轉變

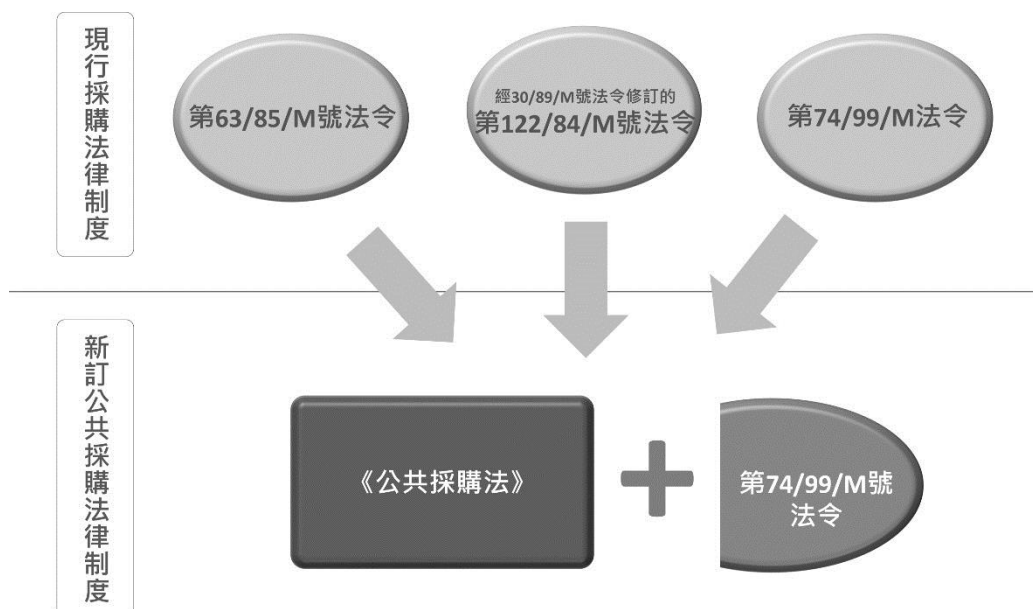
上文提及，特區政府以《〈公共採購法〉諮詢文本》提出修訂現行政府採購法律制度的 19 項建議作為基礎，讓社會大眾及公共實體發表意見及提出建議。

當中的首項建議是以“《公共採購法》取代經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令及第 63/85/M 號法令”。該建議的做法是制訂新的主要採購法律，把原本以第 122/84/M 號法令為核心，配合兩部主要採購程序法——第 63/85/M 法令和第 74/99/M 號法令——轉變為一部新的《公共採購法》和保留第 74/99/M 號法令的部份規定，使到在採購法律體系中“主要法規”在結構上改變。該《諮詢文本》以圖像方式表示了有關的轉變，使之易於明白。

<sup>12</sup> “明年擬九法律提案交立法會”，《澳門日報》，2020 年 11 月 17 日。

<sup>13</sup> “公共採購門檻擬調升六倍”，《澳門日報》，2021 年 1 月 9 日。

圖 2 與公共採購有關的主要法規的轉變



來源：載於澳門特別行政區財政局於 2018 年 11 月公開的《〈公共採購法〉諮詢文本》（見註 7）

### (1) 《公共採購法》法案與第 74/99/M 號法令之間的適用存在不明確性

然而，《諮詢文本》沒有明確指出保留第 74/99/M 號法令哪些部份或哪些條款的規定，而只指出“第 74/99/M 號法令所規範的範圍直接適用此等（即《公共採購法》將明確訂定的）規範，而其餘規定只要經作出必要配合後，且在一不違反第 74/99/M 號法令規定的情況下，還適用於為公共工程承攬訂立合同的採購程序種類和相應步驟”。在法律上，第 74/99/M 號法令規範的主要內容不只是限於公共工程的採購程序，而且還包括工程承攬後承攬之履行、支付、工作之接收及結算、承攬之解除、合同的司法爭訟等編章。特區政府編製的《公共採購法》法案在某程度上亦規範了相關的一些內容，故此，在法律適用原則的基礎上，該法案第 2 條第二款規定，“除本章規定的規範和原則，以及與載於第二章、第三章、第十章至第十三章、第十五章和第十六章直接適用於公共工程承攬合同之形成的程序種類和選擇、作出開支及合同和替代文書制度有關的規範外，本法律的餘下規定經必

要配合後且在一切不違反經十一月八日第 74/99/M 號法令核准的制度（核准公共工程承攬合同之法律制度），亦適用於該合同種類的採購程序的步驟”。可是，這樣的準用規定明顯地仍是比較概括且不明確，會令到採購人員在《公共採購法》和第 74/99/M 號法令之間存在確定適用條款的困難，甚至採購人員亦未必能準確地掌握履行採購工作的適用法律規定。

對此，這在法律適用上存在三個可能性：(1)若只受到《公共採購法》規範，表示僅適用該法的規定；(2)若同時受到該兩部法規規範，即存在競合，則以新法優於舊法原則適用《公共採購法》規範；(3)若某些公共工程承攬的採購行為不受《公共採購法》規範，便適用第 74/99/M 號法令之規定。然而，在實務的法律適用上會出現難以預見的複雜性，甚至不當適用法律規定，尤其是在執行合同、支付、合同的司法申訴等方面會很容易引起定作人、投標人或承攬人之間的爭端。總而言之，《公共採購法》法案所規定的做法或模式值得商榷。

## **(2) 應慎重考慮把適用第 74/99/M 號法令的規定納入政府採購法律改革中**

在澳門回歸前夕，為配合當時社會經濟發展和法律本地化，當時政府頒佈第 74/99/M 號法令取代從葡萄牙延伸至澳門實施差不多 30 年的第 48871 號法令。時至今日，前者已實施逾 20 年。在此期間，澳門社會經濟受惠於賭權開放而出現巨大轉變，促使地區社會基建和其他工程項目數量急升，且現時相關施工能應用的技術和複雜性遠超於上世紀末的 30 年。正因如此，公共部門及機構在履行承攬的過程中遇到的問題亦越趨多樣和複雜。儘管該法令已含有履行承攬的相關規定及制訂定作人和承攬人履行義務之秩序，但過去仍出現了一些難以解決的糾紛和爭議，尤其是評審投標書所使用準則的公平性、曾受社會關注或受工程界爭議的承攬人違約責任、以及工程項目竣工和驗收後的保養等。由此亦引起為完善合同條款而修法的訴求。

誠然，倘若按照上述《公共採購法》法案提出的規範模式，現行第 74/99/M 號法令的適用規定在某程度上未能追上澳門社會經濟發展的變化和步伐，亦不能解決現正面對的問題。對此，有必要把該法令的適用規定一併納入現正進行的公共採購法律改革的工作中。

## 2. 為個別類型的採購項目制訂特別法規

### (1) 現行政府採購程序的特別法規

現行的政府採購法律體系規定的採購客體是公共工程、財貨和服務，且其開支分別符合第 122/84/M 號法令第 2 條（工程之開支）、第 3 條（取得財貨之開支）和第 4 條（取得服務之開支）的規定，任何採購項目便可適用該法令的規定選擇採購方式和展開相應的採購程序。然而，現存某些類別的採購項目不單只要遵守具一般適用性的採購程序，還要依循為其專門制訂的程序步驟而形成特別程序。

目前，某些類別採購項目的採購程序是受到相關特別法規所約束的，分別是：

- (i) 第 52/GM/88 號批示——訂定本地行政當局取得不動產之程序；
- (ii) 經第 507/2017 號行政長官批示修訂第 39/GM/96 號批示——訂定行政當局在資訊方面之活動之若干協調機制；
- (iii) 第 7/2002 號法律——規範澳門特別行政區車輛的一般原則；第 14/2002 號行政法規——訂定澳門特別行政區車輛的取得、管理及使用事宜的補足規定；以及與之相關的法規。

### (2) 在新的公共採購法律體系中訂定符合實務所需的特別採購規定及程序

在《〈公共採購法〉公開諮詢：總結報告》中有意見指出，“新的《公共採購法》可就職能部門進行外匯、票據及有價證券等的交易，甚至選擇投資基金方面的問題作出規範”。<sup>14</sup> 此表示有公共部門在履行其法定職務時，現行的政府採購法律制度所規範的做法未能完全配合其工作所需，尤其是物色恰當的服務提供者和應支付的金額，使在執行實務工作時遇到一定程度的困難。那麼，在制訂的新《公共採購法》之同時，可考慮特別地為此設

---

<sup>14</sup> 見《澳門特別行政區〈公共採購法〉公開諮詢：總結報告》第 22 頁所載：“3. 第三項建議——明確訂定不適用的合同種類”的意見摘要。

立配套法規，讓相關的公共部門不致於可能不正當地履行職務，如採購程序步驟、履行交易或投資合同、支付公共財政之開支等方面。

然而，在《公共採購法》法案中，有兩個涉及特別程序的規定。其一，是與現行第 52/GM/98 號批示有關的規定。法案第 279 條（四）項規定廢止“1988 年 5 月 23 日第 52/GM/88 號批示”，此意味着將不會為澳門特區政府公共部門及機構取得不動產維持特別程序。其實於實務上，基於現行訂定財政局組織法的第 30/99/M 號法令第 15 條 a)項規定，“在本地區作為當事人之不動產之取得……開展有關程序”。倘若將來澳門特區政府需要購買或租賃不動產，仍是繼續由財政局負責，即作為採購實體遵照新的《公共採購法》所訂的採購程序購買或租賃不動產，即將來租賃或取得不動產不受特別程序規範。

其次，特區政府在法案中加入了一個獨立章目規定“獲取設計工作的特別程序”，明顯是《公共採購法》法案為此類別採購項目在法律的條文中加入了其特別程序之規定，但此做法與為某些特定項目以獨立法規制訂特別程序的做法有別。

從以上的論述可見，《公共採購法》法案，又或此公共採購的法律改革處理採購程序的特別程序沒有一致的做法。若以此方法建立公共採購法律體系，可能在執行法律規定上不存在明顯問題，但至少會形成不尋常的公共採購法律體系的模式或結構。

總而言之，倘若某些類別項目的特性不能完全遵守一般或通用的採購程序，亦可制訂特別程序予以規範，俾使公共部門及機構能取得合適的財貨及服務妥善履行職責。然而，應透過獨立的法規規範特定採購項目及其特別程序，使之在立法或修法方面均具彈性和靈活性，並讓公共採購法律體系建立在良好模式或結構的基礎上。

### **3. 建立履行取得財貨和服務合同及相關行為之規範**

一般上，政府採購法旨在要求採購實體遵守法定合同之形成的規範為採購項目訂立合同，但同樣重要的是採購合同的有效執行，此會直接影響公共部門履行職務的效果。



在第 63/85/M 號法令和第 74/99/M 號法令中，均明確規定為訂立合同而規範其合同之形成，務使採購實體遵守相關規定展開採購程序，甚至直到訂立合同為止。可是，在訂立合同後，即在履行採購合同期間供應財貨或提供服務，又或實施工程，兩者規範的內容便不一致，並在相比下後者遠較詳細。

在實務上，由於財貨和服務在本質上不同、性質各異，故在履行合同期間接收財貨和接受服務的做法在某程度上是有區別的。故此，為了避免採購人員在履行合同時實施不正確，甚至不當行為，有需要分別豐富履行供應財貨合同和提供服務合同的規定，務求該期間必要處理的事務達到規範化。

## （二）解決被訂為“除外合同”的採購項目

在澳門特區政府發出的《公共採購法》法案中，其第 3 條規定的“除外合同”包括四類，分別是：

- (1) 澳門特別行政區公共實體之間訂立的合同；
- (2) 澳門特別行政區公共實體與中國內地或香港特別行政區公共實體訂立的合同；
- (3) 由澳門特別行政區所屬國際組織的特別規定而訂立的合同；
- (4) 合同的執行應連同特別措施，尤其是國家或內部的安全措施，或當經行政長官不可授權的批示保護澳門特別行政區主要利益要求者。

以上的規定是以盡列方式列出所有種類的除外合同，即不存其他種類的合同被排除在採購合同以外。除外合同本質上屬公共採購的適用範圍內，即本身是公共採購合同，但卻被“硬規定”排除於公共採購合同之外而不受約束，但在此情況下，公共部門仍有需要獲取有關合同之標的物，且該等本質上屬採購合同之標的物仍必須透過有關公共部門支付開支才能獲得的。就此必須解決以下兩個已預見的問題，否則難以履行有關合同的義務和享有相關的權利：

- (1) 儘管現行《行政程序法典》第 169 條為“共同訂立合同人的選擇”的規定，但沒有明確規定選定適用方式的條件和所採用方式的具體程序步驟。在沒有相關的規範下，以甚麼程序方式及程序步驟訂立該等除外合同呢？
- (2) 原則上，該等除外合同會產生公共開支。按照第 2/2018 號行政法規《預算綱要法施行細則》第 33 條第一款（一）項規定，許可開支的要件之一是必須具有法律依據。既然已能預見欠缺訂立該等合同的法律規範，如何能許可有關開支呢？

### （三）在公共採購規範中明確地引入公共政策

公共採購具有政府主動參與市場經濟活動的特殊性，由此訂立的合同具有行政合同的性質，能體現公權力的實施。從微觀面看，在個別採購合同形成的過程中，採購實體可加入一些其期望達到的目標和意向來選定合同相對人，並由其履行合同的義務。從宏觀面看，政府可在公共採購法中加入一些明確的和利於社會經濟發展的政策性規定，讓各採購實體在展開採購工作時均能依法履行相關的經濟政策和促進社會經濟發展。

在《〈公共採購法〉諮詢文本》中，特區政府提出“在採購活動中，促進社會經濟的包容性增長及可持續發展的政策性做法應主要包括：(1)支持中小微企業發展；(2)支持本澳產業發展；(3)支持殘疾人士就業，促進社會和諧；(4)倡導綠色採購，促進節能環保。”前兩者屬經濟政策，第三點屬社會政策，而第四點則屬環保政策。

為此，在《公共採購法》法案中，以上所指的四項政策包含在包容性增長和可持續發展的政策中，並只由一個原則性規定規範。<sup>15</sup> 正因此如，該

---

<sup>15</sup> 參閱澳門特別行政區在 2020 年 1 月進行政府的內部諮詢而發出的《〈公共採購法〉法案》第 15 條（包容性及可持續發展原則）規定，“一、在本法律規定的採購程序中，應透過尤其是向中小微企業、那些僱用殘疾人士的企業或那些謀求社會團結為宗旨的企業，以及在澳門特別行政區製造產品的取得給予差別待遇，考慮及衡量促進包容性發展的因素。二、在本法律規定的採購程序中，所涉及的公共及私人實體應盡可能以綠色取得、解決方案和行動為優先，並理解到此舉對減少環境的負面影響起着較為重大方式的貢獻。”

四個政策便欠缺明顯性，亦缺乏實施方法和執行上的明確性，有機會令到採購實體在開展採購工作時有所忽略，又或不明所以。

此外，另一在現今具有舉足輕重作用的經濟政策同樣由原則性規定所規範，就是“公平競爭原則”。實際上，在《公共採購法》加入公共採購的公平競爭規定可彌補澳門特別行政區尚未制訂公平競爭法之空白，以及填補現行《商法典》在此方面規範的不足和滯後所導致未能配合現代國際和區域商貿活動的要求和發展，特別是澳門特區的公共採購很大程度上高度依賴鄰近地區的區域經濟的新形勢和新秩序。

再者，在《公共採購法》法案的規定中訂明的一些做法亦體現某些公共政策，例如，在僱員的社會保障政策方面，規定要求投標人提交的資格文件包含“社會保障基金發出關於投標人的社會保障供款處於正常狀況的證明文件”；在支持本澳產業發展政策方面，在目前《公共採購法》法案第 21 條第五款和第七款分別規定的諮詢和直接磋商，只有“採購實體邀請在正式記錄登錄為公共工程承攬人的實體或財貨出租人或供應商或服務提供者”才可提交投標書或報價文件。就此規定，其實同樣體現了本地採購優先原則。

可是，對於促進電子政務的政策和實施，在該法案中的規定中則欠缺此方面的原則性規定，而且只是零散地規定某些程序步驟的電子化做法，令一連串的程序步驟夾雜紙本文件和電子文件，以及分別以人手處理和電子處理的做法，反而令到採購程序變得十分複雜。

#### **（四）確定適用採購客體的範圍**

目前，在國際商貿範疇的國際組織或區域政策經濟組織，如世界貿易組織、聯合國國際貿易法委員會、歐盟等，以及中國內地和香港特別行政區，其政府採購法所規範的採購客體主要分為工程、貨物和服務，但此貨物單純地泛指動產，如物品、產品或商品，即政府採購項目不包括不動產。

然而，按照第 122/84/M 號法令第 1 至第 4 條規定，目前澳門特區政府採購法律制度適用的採購客體為公共工程、財貨和服務，而財貨則包括動產和不動產。此適用的採購客體在目前的《公共採購法》法案亦維持不變。<sup>16</sup>

對於作為不動產的採購項目，特區政府目前在實務上主要是以租賃方式使用不動產，而且因應公共實體的運作所需而有特定要求，特別是座落地區或地點、用途及面積等等。然而，澳門面積細小，故在特定要求的基礎上，可選擇租賃的不動產實在有限，甚至必須指定租賃某一不動產，又或要等待出現符合特定要求不動產的空置才能租賃；再者，考慮到必須直接向業主或透過地產中介人租賃不動產，故公共部門及機構在絕大多數的情況下只能以免除諮詢方式向有關業主或地產中介人租賃不動產。那麼，在本質上和實際上是不能適用書面諮詢或任何招標方式進行租賃的採購。對此，倘以《公共採購法》法案的規定來看，在同樣的條件下，可選擇的採購程序種類就只是直接磋商，或者會罕有地適用諮詢。那麼，儘管把租賃和取得不動產納入《公共採購法》規範的適用範圍內，但實際上可選擇的採購程序種類有限，而且均以“不論金額的程序種類的選擇”規定選擇直接磋商或諮詢。

必須強調，考慮到目前公共部門及機構取得不動產同時要遵守第 52/GM/88 號批示的規定，必須由財政局負責有關的採購程序及訂定於該批示的步驟。然而，《公共採購法》法案第 279 條（四）項規定撤銷該批示，即撤銷取得不動產的法定特別程序。

綜上所述，為配合國際和區際政府採購法的規範，尤其是適用客體的一致性，必須考慮澳門特區政府未來的《公共採購法》應否包括不動產。如包括者，仍需為取得或租賃不動產制定特別法規規範相關的特定且額外的步驟；如不包括者，澳門特區政府其實可另訂特定或專門法規予以規範，同樣能有效地為不屬公共採購適用範圍內的取得或租賃不動產做到必要的規範。

---

<sup>16</sup> 按照澳門特別行政區政府在 2020 年 1 月向公共部門及機構發出的《公共採購法》法案第 4 條（定義）規定，“為著本法律之效力，下列用詞之定義為：……（三）‘取得財貨’，是指採購實體通過向一個供應商或所有人支付一項價金，以取得動產或不動產的合同；……。”

## （五）避免可預見的問題

### 1. 應正確使用法律術語

在現行的政府採購實務中，部份採購人員及某些社會團體或人士會基於其認知表述與政府採購有關的術語，但某些術語並非法律術語，亦非正確術語，故此具有誤導性，如“諮詢標”或“諮詢招標”、“報價公司提交標書”等。對此，正確和準確地使用術語能明確和清晰地表述有關行為的正確意思。

在《公共採購法》法案中出現詞彙本身之意思導致配詞不正確的問題。具體地說是，在法案的一般適用規定和具體的公開招標程序步驟的規定中，使用的術語均為針對公開招標程序者，而以準用方式規範其他程序種類同樣使用了有關術語。例如，無論採購實體以哪一程序種類展開程序，向採購實體提出所需項目的建議的實體均稱為“投標人”，而其提交的建議文件均稱為“投標書”。其實在語文的意思上，只有參與招標程序的實體才能稱為“投標人”，而參與諮詢程序的實體應稱為“報價者”或“獲諮詢實體”；投標人為參與招標程序所提交的建議文件稱為“投標書”；而報價者為參與諮詢程序所提交的建議文件應稱為“報價”、“報價書”或“報價文件”。

在法案中，存在一系列涉及意思問題的術語包括投標人、聯合投標人、候選人、聯合候選人、投標書、開標委員會、評標委員會和承投規則等。這些詞彙蘊含的意思均是表達招標程序的內容。

然而，鑒於《公共採購法》法案規定的五種程序可按其基礎模式分為兩大類：第一大類是以公開招標程序為基礎的“招標”類別，具體包括公開招標、預先評定資格的限制招標和競爭性談判；第二大類是以諮詢程序為基礎的“諮詢”類別，具體包括諮詢和直接磋商。就此，在《公共採購法》的一般適用規定中應使用通用或概括性術語，而兩大類的採購程序應各自使用符合其語境的術語；否則，會扭曲術語在語言上的本意，亦會令法律使用者誤解。

## 2. 可預見“直接磋商”規定的競合

現行《行政程序法典》第 169 條第一款規定“就旨在聯同私人持續展開行政職責之合同，應透過公開競投、限制性競投或直接磋商，而選擇共同訂立合同人；但有特別制度者除外”；其第四款規定“在直接磋商前，一般應先向最少三個實體查詢”。現行政府採購法律制度所訂的採購方式不抵觸此規定者，而只是前者所規定的直接磋商為後者訂定採購方式之兩個分類之一，當中包括三個具體和可執行的諮詢方式而已。

然而，《公共採購法》法案規定可選擇的程序種類有五種，其中之一為“直接磋商”，但此為一個具體的和可執行的程序種類，而按照該法案第 21 條第七款規定，“在直接磋商中，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出租人或供應商或服務提供者提交投標書”。那麼，這邀請實體的數目少於上述現行《行政程序法典》規定的不少於三個實體。此可視為上段所指第 169 條第一款規定中但書所訂的例外情況。由於兩者同樣為直接磋商之規定，儘管其名義相同，但實質有別，故此卻形成了法律規定之競合。既然已能預見此《法典》規定和該法案規定之間的競合，以及《公共採購法》仍在編制中，倘若有需要維持法案規定只邀請一個實體提交投標書的程序種類，那麼在落實《公共採購法》之前仍是適當和良好時機以另一適合的名稱予以規範。

### （六）明確訂定合同之形成的規範內容

在透過執行行政程序而訂立合同的法律規定中，明確規定合同之形成的規範明顯是十分重要，公共部門及合同相對人必須在形式上和實質上嚴格遵守合同之形成所規定的內容，才能令到訂立的合同完整和具有正當的法律效力，否則在合同之形成過程中的任何利害關係人可透過行政救濟或司法救濟來保障其利益不受損害。故此，在現行政府採購法律制度中，尤其是在採購程序法均明確規定合同之形成的程序及相關行為。

然而，在《公共採購法》法案卻沒有明確訂定合同之形成，又或法案沒有制訂合同之形式之過程及其所涵蓋的內容，倘若在訂立合同的過程中出現任何形式上的違反，則難以判斷合同之形成是否得到嚴格遵守以致所訂

立合同的效力是否完整和正當，故有需要為訂立合同的完整性和正當性予以規範。

## （七）採購程序步驟的簡化和嚴格執行的兩難

過往一直在社會上有聲音指出需要簡化政府採購的程序，減少繁瑣步驟、降低准入門檻，使到有意的公司更易參與採購程序並獲取採購合同。與此同時，社會不斷提出加大監管政府採購的力度，避免出現不法行為。然而，此兩方面正好處於對立地位。

於此，先不談論《公共採購法》法案規定的程序種類與現行政府採購法律制度規定的採購方式的改變，而單純地瞭解兩者所規定的公開招標程序，前者訂明較多的細節和步驟，甚至更彌補了後者所欠缺評審投標書階段規定的空白，期望讓採購實體的評標委員會遵守法定的步驟審議和評審投標書，尤其是編製評審報告及進行預先聽證，俾能加強公平和公正性，維護投標人之間的公平競爭，以及確保投標人的資訊權和參與權。

儘管《公共採購法》法案對公開招標程序步驟有更清晰和明確的規定，使之更能嚴格執行，但是此與社會大眾和採購實體的期望剛好相反，認為公開招標程序必須簡化以提高行政效率，而並非更多和繁複的步驟及耗用更長的時間。

## （八）推動及落實電子採購的發展

目前已發展成熟的資訊科技和十分普及的互聯網為推動電子政務帶來十分有利的條件，亦是現今推動行政當局提高行政效益的重要和必要的手段之一。當中，以電子採購模式實行公共採購工作會成為政府與商貿活動之間一個里程碑。

### 1. 《公共採購法》法案規定的電子採購模式並不完整

就此，《公共採購法》法案嘗試加入電子採購的規定，但對於整個採購程序而言只是“零碎”和不完整的規定。主要規定只在四個方面：

- (1) 在“程序步驟”的規定中，只是訂定投標人提交投標書和開標委員會接收投標書的方式；
- (2) 在“集中採購”的規定中，只是訂定採購實體需要備妥物品項目的電子目錄，以及公共實體可以電子方式落單；
- (3) 在“投標書”的規定中，本質上是屬於程序步驟的規定，只是訂定投標人透過採購實體的網頁傳輸其投標書；
- (4) 在“最後及過渡規定”的規定中，訂定研究和實施採購程序的電子步驟的可能性。

儘管有此等明文規定，但前三者在實務上完全未到位。當中某些規定的內容相當具體和細緻，如投標人必須把投標書上載及加密，而開標委員會則在開標會議中解密、下載和開啟電子投標書；又或有一些規定較為概括，如購買中心備妥物品的電子目錄，公共實體透過電子方式落單。無論如何，此四個方面的電子化明顯不足和不全面，並且不能全面地達到電子採購的目標及達到期望和應有的效果，甚至依照該等規定實施，尤其是第一方面的規定，可能會存在資料傳送的安全性隱憂。

## **2. 制訂實施電子採購的條件**

所謂電子採購，係指透過電子方式展開採購程序的做法，就是把傳統政府採購程序的行為或合同之形成的行為完全地電子化，主要體現於以下五個元素：紙本文件、人手提交或遞交文件、人手操作採購程序的步驟、用筆簽署文件、以及人手方式簽立採購合同等行為透過電子模式執行。倘若在採購過程中任何環節未能實現電子化，從而形成傳統手段與電子手段交替地在採購過程中執行，即不能做到電子步驟環環相扣，那便做不到完整的電子採購程序，反而會令到採購過程在執行上變得更複雜，以及有機會導致採購人員更難有效和準確地掌握過程及其所產生的文件。

## **3. 為實施電子採購訂定一般適用的規定**

於 2005 年，澳門特區政府公佈了第 5/2005 號法律《電子文件及電子簽署》、2020 年頒行的第 2/2020 號行政法規《電子政務》和第 24/2020 號行政法規《電子政務施行細則》，為行政工作，尤其是為執行行政程序的方法



提供電子化的適用性和法律基礎。考慮到採購程序主要由步驟、文件和審理三個方面的行為有序和有機地構成，故基於該三部法規，能為儘快實施電子採購提供有利和必要的先決條件和法律基礎。換言之，只要在確定和頒佈《公共採購法》後，即明確訂定程序種類及其相關的程序步驟後，原則上毋須特別地透過法律訂定電子化步驟，便可透過紙本文件和人手操作程序步驟的電子化實現電子採購。

然而，為了有效實施電子採購，仍須在法律訂定電子採購的一般適用規定，如制訂電子採購的意思或定義、在線及實時執行、資料在傳輸和儲存方面的安全性和可靠性原則、以及電子採購的使用條件等等。

#### **4. 開發及維護與電子採購有關的應用系統**

為實現電子採購，必須建立一套電子採購應用系統，才能把上述的五個元素——紙本文件、人手提交或遞交文件、人手操作採購程序的步驟、用筆簽署文件、以及人手方式簽立採購合同——有序和有機地結合起來。在現今普及的資訊科技下，適宜以網絡環境為基礎為之。首先是免於採購實體和採購參與人在其資訊設備安裝有關的應用系統，其次是利於雙方在同一平台上互動，再次是便於應用系統的更新。

然而，考慮到建立一套電子採購應用系統會涉及開發及維護工作，需要投入大量的人力、物力、時間和財政等資源，以確保應用系統在良好條件下運作並發揮和提高行政效益的作用。鑒於各採購程序種類及程序步驟均受法律規定，尤其是公開招標的每一步驟更是逐一被訂定出來，即不同的採購實體原則是遵守相同的步驟執执行程序，故電子採購程序亦然。正因如此，特區政府可指定某一公共實體負責可供各採購實體使用有關應用系統的開發及維護工作，此舉能帶出下列多個優點：

- (1) 大幅降低由採購實體各自開發和維護相同或類似應用系統所投入的資源；
- (2) 能讓採購參與人使用獨一平台，利於在相同和熟習的平台參與不同採購實體展開的項目；
- (3) 有助統一建立和維護採購參與人的資料庫和相關應用系統；

- (4) 利於建立特區政府公共採購的數據資源或大數據，俾能做好數據分析和統計。

### **（九）建立公共採購的數據資源，為促進社會經濟發展提供堅實的客觀基礎**

在目前澳門特區政府的總體開支中，政府採購的開支僅次於人力資源開支，故政府動用公帑展開採購工作，尤其是影響社會民生的大型投資及社會基建的項目會特別地受到社會關注。在澳門特區政府成立的首 10 年，政府採購的開支平均佔本地生產總值 6.17%，<sup>17</sup> 可見這是扮演着一個影響和推動本地經濟發展相當重要的角色。因此，審慎地訂定採購項目和善用公帑會為澳門特區政府帶來極大的裨益。

現時特區政府各採購實體會依照法律規定及各自的行政決定公開政府採購資訊，整體而言並不全面且較為分散，無論是政府本身抑或是社會大眾均難以透過有關公開資料全面和準確瞭解政府採購的實務和具體情況。正因如此，特區政府有需要建立一個堅實和可信賴的公共採購資訊基礎建設，作為實施良好管治的基石和推動社會經濟可持續發展的資料來源，俾使政府能有效地制訂公共政策和適當地實施相關的措施。

#### **1. 《公共採購法》法案訂定公開採購資料的情況**

《〈公共採購法〉諮詢文本》指出現行採購法律制度存在的主要問題之一是“公共採購程序的透明度有待提升”，故特區政府在《公共採購法》法案中訂定了“透明及公佈原則”，明確訂定在展開採購程序前必須釐定某些特定資料和讓所有採購利害關係人知悉，以及在採購程序進行的過程中提供的解釋和作出的決定必須適當地公佈或讓採購利害關係人適當地知悉。與此同時，公開資料的規定亦貫穿整個採購程序和執行合同的期間內，而適用的公佈途徑對比現行政府採購法律制度規定者有所增加，具體地說包括《澳門特別行政區公報》、本地中文和葡文報章、採購實體的網頁、以及公共採購入口網站。下表列出該法案規定公開的相關資料和對應的途徑：

---

<sup>17</sup> 鄧達榮著：“政府採購在澳門經濟發展中所佔的地位——回顧與展望”，《澳門公共行政雜誌》總第 100 期，2013 年 6 月。

表 1 《公共採購法》法案規定公開的採購資料及途徑

公開的資料	途徑			
	《公報》*	本地報章†	採購實體網頁	公共採購入口網站‡
1. 公開招標之公告	●	●	●	○
2. 預先評定資格的限制招標之公告	●	●	●	○
3. 競爭性談判之公告	●	●	●	○
4. 招標基礎文件的解釋及更正之文件	●	○	●	○
5. 因未能在法定期限內提供招標基礎文件的解釋而延長提交投標書的期限	●	○	●	○
6. 投標人名單	○	○	●	○
7. 修改開標日期	○	○	●	○
8. 判給結果	○	○	●	●
9. 不判給的決定	●	●	●	●
10. 判給報告的數據	○	○	○	●
11. 設計工作的特別程序之招標結果之公告	●	○	○	○

公開的資料	途徑			
	《公報》*	本地報章†	採購實體網頁	公共採購入口網站‡
12. 撤銷採購程序的決定	●	●	●	●
13. 含有任何合同的客觀變更的意思或表示累積金額超過合同價金 20% 的行政行為或協議	○	○	●	○
14. 剝奪候選人、投標人、聯合候選人或聯合投標人成員的參與權的附加處罰	○	○	●	●
15. 判給報告	○	○	○	●

備註：

\* 《公報》表示《澳門特別行政區公報》；

† 本地報章是指在本地區發行的一份中文報章和一份葡文報章；

‡ 《公共採購法》法案規定澳門特別行政區政府設立公共採購入口網站，旨在發放公共採購的相關資料；

● 表示法案訂明透過相關途徑公開資料；

○ 表示法案沒有訂明透過相關途徑公開資料。

從上表列出的綜合資料可見，法案規定將進一步利用現已普及的互聯網，透過採購實體的網頁和將來設立的公共採購入口網站公佈或公開資料。

## 2. 應透過集中的途徑公開資料，俾能建立統一的公共採購數據資源

從上文可見，公開招標程序和執行合同的特定步驟的資料將透過不同途徑公開，但特區政府仍難以全面和有系統地審視和管理公開資料。

既然《公共採購法》法案規定澳門特區政府須設立一個公共採購入口網站，就是欲透過和利用現代化的統一途徑公開資料，發揮電子政務的優點和藉其優勢提高行政效益。可是，參照表 1 所列者，可見公開資料的性質和途徑沒有關聯性，亦看不出任何規律。再者，透過採購實體網頁公開資料的類別相對利用公共採購入口網站還多，明顯不能善加利用該入口網站及達到提高公共採購行政效益的期望效果，更遑論發揮其外表上的作用，甚至本質上的優勢。

另一方面，目前特區政府正積極倡導和實施電子政務，而且已具備適當的法律基礎實施電子採購而成為電子政務的重要工作之一。其實，電子採購的概念不限於把採購程序電子化，而且可包括與之相關的工作，故可進一步和更深入地思考，豐富其資料和內容的廣度和深度，以及強化其資料管理，此可達到兩個層面的目標：第一，凡是公開資料均在公共採購入口網站公開，以增加公共採購的透明度和工作的便利性；第二，以公共採購的籌備、程序的執行、判給、執行合同等基本資料為基礎，建立政府內部公共採購的數據資源或大數據，為澳門特區政府制訂和推動社會經濟的可持續發展政策及計劃提供堅實和可信賴的客觀基礎。

## （十）建立統一的供應商及承建商資料庫

目前，各採購實體會因應其累積的經驗和按照工作需要，以其認為便利的方式設立本身的供應商資料庫，基本上各自之間沒有關聯。然而，現時特區政府存在兩個較大規模的供應商資料庫：第一個是自 2009 年 10 月起，基於土地工務運輸局設立的“公共工程諮詢標系統化制度”所組織和管理的公共工程承建商資料庫，而該資料庫適用於各公共部門及機構。有意的承建商可按照有關規定申請加入該資料庫內；<sup>18</sup> 另一個是自 2018 年 7 月起，由財政局負責組織和管理的“政府財貨及勞務供應商資料庫（經濟財政司範疇）”。但該資料庫在行政上僅適用於經濟財政司施政領域內的公共部門

---

<sup>18</sup> 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](https://www.dssopt.gov.mo/zh_HANT/home/information/id/169)。

及機構。有意的供應商可透過一個申請機制加入和退出該資料庫，以及修改其資料和從事的業務。<sup>19</sup>

倘若日後在《公共採購法》頒佈後特區政府仍維持目前設立供應商資料庫的模式運作，需要很多且重複的資源管理和維護分散在各採購實體的供應商資料庫，難以使其發揮的效益最大化。對供應商而言，由於不同採購實體各自管理和維護其供應商資料庫，方法不盡相同，會增加雙方的行政工作和成本。

對此，可藉着《公共採購法》的立法，在法律中規定以電子化模式建立特區政府統一的供應商資料庫，指定專責實體負責管理和執行其運作，以及利用上述公共採購入口網站作為操作平台。

順便一提，目前澳門特區政府倡議粵港澳大灣區的發展和經貿合作，大灣區的內地九個城市的製造業和服務業已發展得十分成熟和蓬勃，擁有從事不同行業的企業和廠商，而且數目十分龐大。若能擴大澳門特區政府的供應商資料庫至包含該等企業和廠商，能給予公共部門及機構更多選擇供應商的機會，以及提高採購項目的質量，並且可藉此推動澳門與大灣區城市有機地融合。為此，可進一步研究此方面的可行性。<sup>20</sup>

### （十一）設立公共採購主管機構

《公共採購法》法案第 274 條規定澳門特區政府構建的公共採購入口網站由財政局負責設立和管理，並且透過該網站發放列於表 1 所載由該法規定的公開資料，當中包括發佈採購項目的判給報告。除此以外，該法案再沒規定或提及該入口網站的其他功能或作用，亦再沒有賦予財政局在入口網站方面，甚至在公共採購方面其他職能。

其實，公共採購入口網站具有發揮公共採購工作的極大潛力和優勢，主要可體現於推動電子採購和履行與之相關的職務兩個方面。正如前文已提及的，前者主要是開發和維護與電子採購有關的應用系統；後者則可強化前

<sup>19</sup> 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 <http://www.dsf.gov.mo/supplierDB/>。

<sup>20</sup> 鄧達榮：“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”。《澳門公共行政雜誌》總第 126 期，2019 年 12 月。

者，甚至加入一些增值及配套服務或功能，如公佈採購實體執行採購程序的公開資料、發出通知、發佈統一工作指引及指示、採購人員的在線培訓、經驗交流和互動、典型的司法裁決或案例、以及常見問題等等，便能有效提升公共採購的良好管治能力。不過，要做到公共採購的良好管治，借助電子途徑只是一個外表上的執行工具，反而重點是一個有效和健全的制度和執行機制。

以上提及各項工作的有效實踐有賴有序和有效地被協調、執行、以及得到適當和妥善的管理和維持，否則在各採購實體自行或按個別需要下執行，一方面會令到各採購實體沒有一致的目標而使到所達到的效果各異；另一方面會令到採購參與者在參與不同採購實體展開採購活動時適應各自訂定的做法。那麼，若能設立一個肩負專門職責的實體作為主管機構負責以上提及的職務，便能在協調、管理、推動、整體執行、支援等方面有效和積極地推展澳門特區政府的公共採購工作，特別是能夠有效地運用人力、財力和技術資源，甚至是上述的數據資源，並且能在政府層面達到良好管治的效果。

## （十二）採購實體自行監控其採購程序

《公共採購法》法案沒有為採購實體展開採購程序進行監管有任何規定。然而，倘有第三方法規存在監管採購過程的規定，採購程序的開展或採購合同的執行仍能受到有關法規的規定約束。就此，目前能夠找到現行財政局組織法存在與監管採購活動有關的規定，就是訂定其轄下的公物管理廳有權“監管與供應行政當局均需之用品及服務有關之招標”。<sup>21</sup> 可是，此監管職能的涵蓋範圍有一定程度的限制。第一是限於招標項目，即以直接磋商的任一諮詢方式展開採購不受監管；第二是局限於行政當局的均需用品及服務，其一表示行政當局的非均需用品或服務不受監管，其二是公共工程項目不受監管。

誠然，監管工作應由沒有利害關係的第三方實行，才能以公平和公正的態度對採購實體展開的採購工作在形式和實質上進行監管，以免問題發生及其後才進行修補或糾正，故一般上是會在採購過程中進行監管，即所謂的“事中監管”，但此會在一定程度上延長程序的執行期間。行政當局基於履

---

<sup>21</sup> 按照第 30/99/M 號法令《財政局組織法》第 15 條第一款 c)項規定。

行職務所需每年開展大量的採購程序，故對於現行公共行政需要提高行政效益而言會是一大挑戰。倘若改為進行“事後監管”，即表示已完成採購程序的判給和訂立合同，此時獲判給人正在供應或施工中，甚至已完成供應或竣工。當此時才查證在採購程序的過程中出現任何形式或實質上的問題，便無法回到發生問題的步驟或撤銷已執行的步驟，甚至撤銷判給，又或終止已完成執行的合同。故此，事後監管起不到有效和積極的監管採購程序的作用。

無論如何，仍需確保每一個採購程序在實施上的合法性和正當性，可設立採購實體內部監控的規定和機制，確保每一程序步驟在形式上和實質上均依法及遵循尚有的行政性規定進行，且每一相關的具權限實體必須依照法定職權行事，此可讓監管採購程序的工作落實到每一個採購實體中，自行適時做好和有效執行採購工作。

## 五、總結

適用於澳門與政府採購有關的法律規定可追溯到 1900 年由葡萄牙海外總局制訂與公共工程及材料供應有關的判給指引。隨後於上世紀 30 年代，與政府採購有關的法律規定首次訂定在澳門本身的法律體系中，由最初受到財政預算開支的規範，因應實務運作逐步深化，並隨着符合社會發展及政府採購工作的專門化以單行法形式頒佈個別的專門法規，直到自八十年代中開始建立獨立的政府採購法律制度。但從其核心法規可見，尤其是採購客體的定義仍是把採購客體緊密地聯繫到公共財政的開支中。

隨着澳門特別行政區成立，特區政府在 2002 年便提出改革政府採購法律制度，但沒有落實具體工作。儘管如此，特區政府仍不間斷地為改革工作做了一些研究和跟進，直到 2016 年 4 月，為回應社會和公共部門的強烈訴求，特區政府正式重啟該法律制度的改革工作，並於 2018 年 11 月展開擬訂新的《公共採購法》的公開諮詢。在收集到社會各界提出的大量意見和建議後，於 2019 年 7 月公佈了《〈公共採購法〉公開諮詢：總結報告》，並隨之而擬訂《公共採購法》法案，且在 2020 年 1 月啟動政府的內部諮詢，聽取公共部門及機構就法案規定的具體內容在實務方面的意見，期望修訂法案所規範的內容能配合實務工作所需。



《公共採購法》法案規定的內容明顯已能在一定程度上反映公開諮詢所收集的意見和建議，並做到較全面的改善，一方面加強採購工作和人員行為操守的基本原則；另一方面又加入了一些社會經濟政策的原則性規定，特別是扶助本地企業的發展、廉潔採購、促進公平競爭和推動綠色採購，而且以更詳盡的方式規定公開招標程序的步驟，甚至是填補現行政府採購法律制度評審投標書階段的空白，當中加入保障投標人維護其參與權的一些做法，但此就要面對和解決簡化行政程序和嚴格遵守程序步驟之間取得平衡的兩難和挑戰。

無論如何，為了做到公共採購的良好管治，俾使能有效落實公共採購的法律改革和整體實施，本文提出了一些思考內容，特別是建立新的公共採購法律體系模式、基於電子採購的概念開發電子採購應用系統、建立統一供應商資料庫、設立公共採購數據資源、善加利用公共採購入口網站、設立公共採購主管機構、建立公共採購內部監控機制等等，從而能在法律規定的前提下，在公共行政管理和運作的層面建立良好、全面和更具效益的公共採購法律體系。