

闡析澳門特別行政區政府採購的公開資料及其依據

鄧達榮*

一、引言

公共行政當局肩負不同的職務全屬澳門特別行政區政府為推動社會經濟和文化活動及發展而須履行的工作，從而取得尚需的政府採購項目所涉及的工作可被釐訂在公共政策方針內或編排在年度工作計劃中，亦可因應不可預見或緊急情況而開展工作，俾使本地區能夠按規劃及有序地達到可持續發展，並藉此謀求居民生活的良好福祉和安居樂業。

為此，特區政府必須有效地運用公共資源以達到更佳，甚至最佳的成本效益。當中，澳門特區政府執行政府採購工作成為有效利用公共資源，尤其是人力資源和財政資源的主要手段之一，藉此亦能有效推動私人領域持續從事其專門業務和促進其與時俱進的發展。

鑒於各公共部門及機構為履行其肩負的職務各自執行政府採購工作，但其執行模式總體上不完全相同，而首要要件是取決於各部門所屬的性質——非自治部門、行政自治部門和自治部門及機構，從而形成其政府採購一般上為自我管理模式的分散採購，而只有被納入中央採購的項目才屬由具職權實體實行的集中管理模式。

那麼，在現行的政府採購法律制度及尚有的行政性規定下，各採購實體依其職責和職權處理和管理其實施政府採購的各類型資料。在這視角下，澳門特區政府行政當局的政府採購資料原則上屬分散形式的自我管理模式。此模式的優點在於各採購實體具有自主性、獨立性和靈活性，但缺點則是產生獨立的管理和運作成本。此外，各自的管理模式並不一定完全相同，導致政府難以在政府採購範圍內及於集中和統一的基礎上進行準確的活動及成效評估，甚至難以達到有效管治

* 中國政法大學法學博士，澳門大學兼職講師。

和監管的目標。正因如此，本文便對此進行闡析，尤其是逐一論述和分析目前各採購實體依照有關法律和行政規範所公開的資料，然後提出可利用資訊科技建立統一和綜合性的資訊系統或平台公開相關的資料，俾使能在維持各採購實體自主執行政府採購事務的前提下，又能做到資訊全面性和一體化的集中模式，讓特區政府能基於全面、集中且準確的資料作出符合良好管治的決策和監管，亦有利社會參與政府採購和進行監督。

二、目前規範公開與政府採購有關的資料

在整個政府採購的過程中，大致上可分為三個主要期間，分別為確定項目需求期間、合同形成期間及執行合同期間。在確定項目需求期間內，採購實體會對特定項目進行其需求的研究，又或確定是否有取得採購項目的實際需要。在確定需求後，一般上隨即踏入或按照工作計劃進入合同形成期間，並開始着手展開採購程序的籌備工作。如能在該期間內訂立政府採購合同者，便會進入執行合同期間。在此三個期間中，合同形成期間在規則上須遵循一個行政程序，而採購實體會因應不同的工作或工作步驟而接收及產生不同程度和數量的資料，當中可分為公開資料和非公開資料。

政府採購的公開資料可分為法定公開資料和行政性公開資料。前者是指以任一法律形式規定必須透過特定途徑公佈或公開與政府採購有關的資料或內容。後者是指在行政決策的過程中，由具職權實體以自由裁量權決定透過其指定途徑和特定的時間公開與政府採購有關的資料或內容。

政府採購的非公開資料是指資料或內容本身沒有受到法律規定或行政決定予以公佈或公開者，即是屬採購實體的內部工作資料。該等工作資料可被細分為一般行政資料、法定保密資料和行政保密資料。一般行政資料可由相關事務不同等級的採購人員查閱和使用；法定保密資料是由與政府採購有關的法律規定訂定有關資料具有保密性；最後，行政保密資料則由澳門特別行政區與個別政府採購項目有關的各級官員依照其職權決定資料的保密級別，由高至低分為：絕密、機密和秘密。無論是哪一級行政保密資料，只能由相應級別的官員查閱及使用。

為了能認清哪些資料屬公開者，以下逐一闡述其法定依據及目前受行政決定所公開者。

（一）法定的公開資料

1. 與招標程序有關的公開資料

在現行的政府採購程序中，只有屬招標類別的採購方式所對應的採購程序，即招標程序才受到法律規定，當中某些步驟訂明須把資料予以公佈及公開者，便需要依法把該等資料透過《澳門特別行政區公報》（以下簡稱為《公報》）及本地區的一份中文報章和一份葡文報章公佈。¹ 在此強調，倘若採購項目以直接磋商的任一詢價方式展開採購程序，則不受現行招標程序法——第 63/85/M 號法令及第 74/99/M 號法令——的規範，但展開公共工程承攬的詢價程序而須訂立書面合同者除外。以下闡述現行受招標程序法規定須公佈的行為。

（1）招標公告

招標公告是源自特定招標程序的投標階段，並按照每一採購項目必須依法在該階段內公佈的資料。

顧名思義，招標公告是採購實體為採購項目選定以招標方式展開相應的招標程序而需要發出者，故與詢價程序無關。招標公告係招標程序中的關鍵文件，只要採購實體依照法律規定的方式公佈與採購項目有關的公告，相關的招標程序隨即開展，² 否則，便無法取得有關採購項目。在此必須強調，公佈招標公告是受到現行政府採購招標程序法規範的。如屬受第 63/85/M 法令規定而展開取得財貨及服務的招標程序，不論招標所屬的性質，均須公佈公告；如屬受第 74/99/M 號法令規定而展開的公共工程承攬的公開招標程序及預先評定資格的限制招標程序，同樣須公佈公告。倘若以無預先評定資格的限制招標展開公共工程承攬的招標程序，則由定作人向其選定的實體發出之邀請代替招標公告。³

¹ 對於取得財貨及服務的招標程序，係按照第 63/85/M 號法令第 9 條（行為之公佈）規定；對於展開公共工程的公開招標程序及預先評定資格的限制招標程序，係按照第 74/99/M 號法令第 51 條（行為之公開）規定。兩者均規定招標公告必須在《澳門特別行政區公報》、一份中文報章和一份葡文報章公佈。

² 對於取得財貨及服務的招標程序，係按照第 63/85/M 號法令第 13 條（招標公告）第一款規定；對於展開公共工程的公開招標程序及預先評定資格的限制招標程序，係按照第 74/99/M 號法令第 56 條（招標公告）第一款規定。

³ 按照第 74/99/M 號法令第 114 條（招標之開始）第一款規定。

然而，為訂立採購合同而選擇以招標方式開展採購程序不是任意的，而是取決於採購項目的估計價值是否達到法定的招標門檻而定。現行的招標門檻是受到經第 5/2021 號法律修訂的第 122/84/M 號法令（以下簡稱為第 122/84/M 號法令）規定，自 2021 年 5 月 25 日起生效。而在此日期之前的招標門檻則於 1989 年被修訂及生效逾 32 年。表 1 列出採購項目相應的招標門檻之改變。

表 1：自第 122/84/M 號法令於 1985 年 1 月 1 日起生效及被修訂至今，所規定相關採購項目類別的招標門檻

生效期間		招標門檻			
		取得財貨及服務		展開公共工程	
		金額	調升	金額	調升
期間一	1985 年 1 月 1 日至 1989 年 5 月 14 日*	>\$500,000	--	>\$1,500,000	--
期間二	1989 年 5 月 15 日至 2021 年 5 月 24 日†	>\$750,000	50%	>\$2,500,000	66.67%
期間三	2021 年 5 月 25 日 至今‡	≥\$4,500,000	500%	≥\$15,000,000	500%

備註：

-- 表示不適用；

* 原第 122/84/M 號法令的生效期間；

† 經第 30/89/M 號法令修訂第 122/84/M 號法令的生效期間；

‡ 經第 5/2021 號法律修訂第 122/84/M 號法令的生效期間；

\$ 表示澳門元。

從表 1 可見，採購項目招標門檻的效力分為三個期間，目前正處於期間三，即是法定的招標門檻已經歷兩次的向上調整。首次調整是在最初門檻實施四年後，即 1989 年因應當時社會經濟急速發展而作出調升的，取得財貨及服務項目的門檻調升 50%，展開公共工程項目則調升 66.67%；第二次調整則於 32 年後，於 2021 年因應澳門在該期間內及自回歸後經濟以倍數飆升而作出調整，但卻以較審慎的態度把兩大類採購項目的招標門檻同樣調升五倍。那麼，經第二次調整後的招標門檻而發出的招標公告數目在理論上會有明顯下降的。表 2 列出 2010 年至 2022 年間行政當局公佈招標公告的數目。

表 2：在 2010 至 2022 年間，澳門特別行政區公共部門及機構公佈以採購項目種類劃分招標公告的數目

相關招標門檻 的生效期間 年度 採購項目	期間二												期間三	總數
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022	
財貨	68	92	112	74	69	88	115	116	137	138	105	59	35	1,264
服務	58	72	78	78	88	96	109	181	192	188	142	118	85	1,544
工程	51	74	54	57	60	50	66	65	82	84	59	45	32	833
總數	177	238	244	209	217	234	290	362	411	410	306	222	152	3,641

資料來源：筆者翻閱在相關年度公佈於《澳門特別行政區公報》的招標公告，並點算其數目。

備註：

* 由 2021 年 5 月 25 日起，取得財貨及服務和展開公共工程項目的招標門檻均被調升五倍，只有採購項目的估計價值達到招標門檻且招標不被免除時才會選擇招標方式展開採購程序而公佈公告。對此，自該日期開始須公佈公告展開招標程序的數目相應地減少。

基於表 2 所示的招標公告數目可見，除在 2013 年取得財貨項目的招標有明顯下降而導致當年的招標總數有顯著跌幅外，原則上每年的招標總數是持續上升的。直到 2020 年 1 月起全球爆發新型冠狀病毒而重創社會經濟活動，同樣波及澳門特區政府的活動並使之受到嚴重影響，故在需要審慎動用公帑的前提下減少了採購活動而出現招標數目下降。另一方面，於 2021 及 2022 年招標數目加大跌幅是相應於 2021 年 5 月下旬生效的新招標門檻所產生的槓桿效應所致。

值得一提，在 2010 至 2022 年間所開展的 3,641 項招標中，分別在 2017 和 2018 年各有一個採購項目是以預先評定資格的限制招標方式開展的，⁴ 即其餘的 3,639 個採購項目均是以公開招標方式開展採購程序。然而，鑒於為展開公共工程承攬而開展的無預先評定資格的限制招標以發出傳閱文件代替公佈招標公告，故在該期間內是否有開展該種招標，又或如有者而所開展的數目有多少是社會大眾未能知曉的。

⁴ 土地工務運輸局於 2017 年 8 月 16 日《澳門特別行政區公報》第 33 期第二組公佈“‘編製澳門總體規劃’資格預審有限招標”的公告；建設發展辦公室於 2018 年 12 月 5 日《澳門特別行政區公報》第 49 期第二組公佈“‘澳氹第四條跨海大橋設計連建造工程’預先評定資格之限制招標”的公告。

(2) 對招標文件提出疑問的解答

對招標文件⁵ 提出疑問的解答是源自相關招標程序的投標階段，因應特定採購項目必須依法在該階段內公佈的資料。

對於展開公共工程的公開招標程序，法律規定有意投標人可在提交投標書的首三分之一期間內對有關工程項目的招標文件的正確理解向定作人提出解答的要求，而在招標方案內所指定作答的實體應在第二個三分之一期間內提供書面解答，並以通告方式公佈，告知該公開招標程序的利害關係人已有解答並將其副本附於有關的招標文件內。⁶ 對此，表 3 列出最近六年採購實體公佈解答及補充說明有關招標文件的數目。

表 3：在 2017 至 2022 年間，採購實體對有意投標人提出招標文件的正確理解的解答及補充說明的數目

採購項目 \ 年度	2017	2018	2019	2020	2021	2022	總數
財貨	11	4	11	6	10	3	45
服務	21	13	18	16	22	16	106
工程	24	22	24	22	29	32	153
總數	56	39	53	44	61	51	304

資料來源：筆者翻閱在相關年度公佈於《澳門特別行政區公報》的通告，並點算其數目。

儘管在法律上只是第 74/99/M 號法令有此方面的規定，但在實務上採購實體亦會就有意投標人對取得財貨及服務招標文件提出的疑問作出解答，以及同樣公佈有關解答。此舉純屬採購實體的行政性決定和做法，通常會把容許有意投標人對招標文件的正確理解而提出解答的要求訂定在相關採購項目的招標方案內，以確保投標人的資訊權，並藉此做到以招標方式展開任何類別採購項目的招標程序達到一致的做法。然而，在並非法定的強制做法下，不能肯定是否所有採購實體均對其開展的所有取得財貨及服務招標程序實行相同的做法。

⁵ 招標文件僅為一概念性術語，在現行兩部招標程序法的規定中均稱為“招標依據之資料”。它所指的文件分別訂定於第 63/85/M 號法令第 10 條第一款和第 74/99/M 號法令第 52 條第一款的規定中。

⁶ 對於展開公共工程的公開招標程序及預先評定資格的限制招標程序，係按照第 74/99/M 號法令第五 57 條（解釋供查閱資料時出現之疑問之解答）第三款規定。

(3) 重新訂定開標的日期

重新訂定開標日期是源自有關招標程序的投標階段，基本上是因應特定採購項目在預計日期開標的不可能性而必須依法在該階段內公佈的資料。

對於展開公共工程的公開招標程序，法律規定提交投標書期間屆滿後之首個工作日為開標日。⁷ 倘若因合理理由不能在該日開標，應依法以通告方式公佈重新訂定開標的日期，但不得超過原定日期 30 日。⁸ 在法律規定上，雖然沒有訂明必須在原定開標日之前公佈通告，但在合理執行工作的前提下，應在預見未能在原定日期執行相關工作前更改日期。一旦只能在原定開標日之後才公佈通告，必須在行政上，甚至法律上具有合理的原因或充分的理由才能為之。

不過，在取得財貨及服務的招標程序法上沒有類似的規定，但在實務中採購實體為達到良好管治的目的及確保投標人的參與權，同樣會把重新訂定的開標日期以相同於上段所述的方式公佈，讓所有投標人知悉變更後的開標日期、時間和地點。

表 4：在 2017 至 2022 年間，採購實體公佈重新訂定開標日期的通告數目

採購項目 \ 年度	2017	2018	2019	2020	2021	2022	總數
財貨	0	0	0	6	0	17	23
服務	1	0	0	7	0	7	15
工程	4	0	1	4	8	6	23
總數	5	0	1	17	8	30	61

資料來源：筆者翻閱在相關年度公佈於《澳門特別行政區公報》的通告，並點算其數目。

重新訂定或變更開標日期通常是因應行政實務情況而發生的。但就分析的年份而言，在 2020 年至 2022 年間的數目明顯是受到新型冠狀病毒疫情影響公共行政部門的正常運作，尤其是在 2020 年 2 月及在 2022 年 6 月 18 日至 8 月 3 日期間公共部門及機構一般上關閉而不對外開放，而只有某些特定工作職務須維持運作，因而令到某些採購項目的開標必須延期舉行而變更日期，甚至某些採購項目開標日期的變更是在開標日過後才公佈通告的。

⁷ 按照第 74/99/M 號法令第 76 條（開標）第一款規定。

⁸ 同上，第二款規定。

因此，從表 4 可見在 2020 年至 2022 年間開標日期的變更有着不尋常的高數目，特別是在 2020 年有 17 宗，超過載於表 4 內六年總數的四分之一，甚至在 2022 年更錄得 30 宗，幾乎佔一半，明顯是受到疫情影響公共行政運作所引致的特殊和例外情況。

(4) 基於法定情況，於特定期間內中止某投標人參與招標程序

於特定期間內中止某投標人參與招標程序是基於某採購項目及源自於有關招標程序的開標所發生的法定不當情事，而依照法律所訂方式公佈的資料。

在法定的取得財貨及服務招標程序中，開標委員會在開標會議開始時須宣讀的資料包括按所接收投標書的次序編製的投標人名單。隨後，倘若有出席開標的某投標人未被列入投標人名單內而又能出具證明已以適當的方式提交投標書之收件收據或郵政收件回執，該投標人便可藉此提出聲明異議。對此，如採購實體查明該名投標人提交的投標書已在招標公告指定之地點及時提交但下落不明，開標委員會可讓該投標人補交相同的投標書及所要求之文件，並另覓日期繼續開標。可是，如果查明有關聲明異議為無依據者且其目的僅為有意拖延時間，又或查明補交的投標書與首次提交者不完全相符時，則可透過《澳門特別行政區公報》公佈行政長官批示所訂定一個期間，而該投標人不得在該期間內投標；亦即是，不能參與同一採購實體，甚至整個行政當局擬展開的取得財貨及服務的招標程序，並且亦不能透過書面詢價、口頭詢價或免除詢價等任一方式獲得判給。⁹ 儘管有這樣的規定，但自澳門回歸以來，卻從沒發現公佈過任何相關的行政長官批示，即沒有任何投標人在一特定期間內被中止投標。

對於規範展開公共工程承攬招標程序的第 74/99/M 號法令，不存在此方面的規定。

(5) 執行取得財貨及服務招標程序的指引及規範

為了有效地讓所有採購實體執行取得財貨及服務招標程序的步驟達到一致性及規範化，法律訂明應適時及適宜地制訂有關的工作指引或規範，並依照法律指定的方式公佈，故其適用屬一般性而非個別性。

⁹ 按照第 63/85/M 號法令第 27 條（提出聲明異議及開標之中斷）第三款規定。

在規範取得財貨及服務招標程序的第 63/85/M 號法令的第六章（最後規定）中，第 72 條（執行之規定）訂明“財政司〔現為財政局〕須制定及公佈對良好執行本法令屬必需之指引及規範”。儘管存在此一規定，但到目前為止卻未能發現基於該規定而透過前澳門政府的《澳門政府公報》及目前澳門特區政府的《澳門特別行政區公報》公佈任何適用於作為採購實體的所有公共部門及機構的有關指引及規範，¹⁰ 而各採購實體一直是按照本身對該法令的領悟和理解實行合同之形成、結算相關的開支、以及執行採購合同等等。

對於規範展開公共工程承攬招標程序的第 74/99/M 號法令，不存在此方面的規定。

2. 涉及採購開支的公開資料

涉及採購開支的公開資料是來自採購程序的判給階段，因應個別採購項目的判給金額，主要是與之有關的跨年度負擔依法在訂立採購合同階段內公佈。

現行澳門特區政府採購法律制度與公共財政法律制度有着密不可分之關係，其關鍵就是涉及政府預算中的開支。在政府採購合同中，只要供應商、服務提供者或承攬人完成履行其給付義務，採購實體便必須按照合同條款的規定支付費用。基於採購程序，尤其是法定的招標程序明確地規定，合同開支必須依法在判給時由具職權的實體，即判給實體許可，否則不能作出判給。此時，採購實體亦已明瞭執行合同的期間和相應的支付期間，從而能確定由開支所產生財政負擔的期間所涉及的財政年度。

(1) 跨年度負擔的法定要件

在政府採購的程序中，採購開支的跨年度負擔屬公共財政開支的重要考慮因素之一，故與之相關的規定訂定在《預算綱要法》及其補充性行政法規而並非在政府採購法中。

按照《預算綱要法》的規定，有兩個情況屬於由一項開支所引起的財務負擔為跨年度負擔：其一是財務負擔的支付跨越一個財政年度；其二是承擔財務負擔

¹⁰ 按照現行《行政程序法典》第 120 條（強制性公開）第四款規定，“如法律規定須將行政行為公佈，但未規範公佈之方式，則應在三十日期間內將之公佈於《澳門政府公報》〔現為《澳門特別行政區公報》〕，而公佈時應載有第 113 條第一款所指之各項資料，且儘可能載明決定之依據，即使以摘要方式載明亦可”。

的年度與支付負擔的年度不同，即承擔負擔的年度本身毋須支付，只是其隨後之年度才需支付所承擔的開支者。無論是屬於哪一情況的負擔，必須依法獲得行政長官經聽取財政局意見後核准，且在實務上每月由財政局把已獲核准的跨年度負擔明細清單公佈在《澳門特別行政區公報》。¹¹

然而，該法訂定了例外條款，有五個情況的跨年度負擔毋須行政長官核准及在《澳門特別行政區公報》公佈，其中三個情況是與政府採購開支相關的，分別是：

(a) 屬確定及必要開支的財政負擔者，¹² 當中與政府採購有關的開支包括：i) 部門及機構運作必需的動產及不動產租賃開支；ii) 保險開支；iii) 清潔、消毒、保養、管理及保安開支；iv) 水費、電費及氣體費用；v) 交通及通訊服務開支；vi) 紙本或資訊載體的期刊的開支；以及 vii) 自治部門及機構在其屬信貸、保險和基金管理或金融中介性質的營運活動的範圍內須支付的因財務運用及利息而產生的開支；¹³

(b) 最初的採購合同已預先取得上述行政長官的核准，而其後由經說明理由的不可預見情況或增加供應所引致的負擔，且出現該負擔之時的重新分段承擔負擔之日生效的預算中能預留款項，便能承擔新的負擔；¹⁴

(c) 在承擔財務負擔的年度隨後各財政年度的總負擔不超過在當年財政預算案所訂限額的負擔。然而，該限額便是為每一財政年度所定者，且不一定是每一財政年度維持不變。

在此一提，在以上第（c）點所指例外情況的規定生效前，相關規定是受到經第 28/2009 號行政法規修訂的第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》第 20 條第二款（三）項所規範，該限額被訂為每年不超過澳門元 1,000,000 元，但此方面的例外條件與現時所規定者存在區別，當中包括須同時滿足的一個期限要件，具體地說為“在承擔負擔之年隨後的各財政年度中每年不超過澳門幣一百萬元

¹¹ 按照第 15/2017 號法律《預算綱要法》第 35 條（跨年度負擔）第一款規定。

¹² 同上，第 35 條第四款（二）項規定。

¹³ 按照第 2/2018 號行政法規第 41 條（確定及必要開支）規定。

¹⁴ 按照第 15/2017 號法律《預算綱要法》第 35 條（跨年度負擔）第四款（三）項規定。

且執行期不超過三年的負擔”。¹⁵ 然而，在第 6/2006 號行政法規被修訂前，限額和期限並非需要同時符合的，而是只要符合其一者便屬例外情況，具體規定為“於承擔負擔之年隨後的各財政年度中每年不超過\$500,000.00（澳門幣伍拾萬元）限額的負擔，又或執行期不超過三年的負擔”。¹⁶

綜合上述內容，表 5 列出由 2006 年 4 月 25 日起，直至 2022 年為止，毋須在《澳門特別行政區公報》公佈跨年度負擔的要件。

表 5：過去的《公共財政管理制度》及現行的《預算綱要法》規定毋須在《澳門特別行政區公報》公佈跨年度負擔的要件

#	適用期間	《公共財政管理制度》規定的跨年度負擔	毋須公佈跨年度負擔的要件				在《公報》†公佈跨年度負責的方式
			規範要件類別	承擔負擔之年隨後各財政年度的負擔總限額*	關聯性	負擔的執行期	
1.	2006 年 4 月 25 日至 2018 年 8 月 10 日	第 6/2006 號行政法規第 19 條第二款（三）項規定	I	≤ \$500,000	或	不超過三年	按照個別跨年度負擔，在《公報》公佈相應的行政長官批示
2.	2008 年 8 月 11 日至 2017 年 12 月 31 日	經第 28/2009 號行政法規修訂的第 6/2006 號行政法規第 20 條第二款（三）項規定	II	≤ \$1,000,000	及	不超過三年	
#	適用年度	預算案規定的跨年度負擔〔按照第 15/2017 號法律第 35 條第四款（五）項規定〕	毋須公佈跨年度負擔的要件				在《公報》†公佈跨年度負責的方式
			規範要件類別	承擔負擔之年隨後各財政年度的負擔總限額*	關聯性	負擔的執行期	
3.	2018	第 6/2017 號法律第 11 條	III	≤ \$9,000,000	--	不適用	行政長官經聽取財政局意見後核准，並由財政局每月在《公報》公佈相關跨年度負擔的明細清單
	2019	第 19/2018 號法律第 9 條					
	2020	第 22/2019 號法律第 9 條					
	2021	第 27/2020 號法律第 10 條					
4.	2022	第 21/2021 號法律第 10 條		≤ \$15,000,000			

備註：

* 限額的貨幣單位為澳門元；

† 《公報》表示《澳門特別行政區公報》。

¹⁵ 按照經第 28/2009 號行政法規修訂的第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》第 20 條（跨年度負擔）第二款（三）項規定。

¹⁶ 按照原第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》第 19 條（跨年度負擔）第二款（三）項規定。

從表 5 能更清晰可見，在 2006 年至 2022 年間毋須公佈跨年度負擔的要件分別受到三個不同的法律規定規範，從而成為三類規範要件，分別是：第 I 類是只要符合“承擔負擔之年隨後各財政年度總額不超過特定限額”或特定“負擔執行期”的任一要件便可；第 II 類是必須同時符合該兩個要件者；第 III 類是只限於符合前者便可。對此等規定的變化，可推斷是基於社會經濟發展和通貨膨脹而放寬門檻，即是調升承擔負擔之年隨後各財政年度的總限額門檻，並降低甚至不考慮負擔的執行期。行政當局可藉此有效減少公佈相關跨年度負擔項目的數目，務求提高行政效益。

以公佈方式看，經過去的《公共財政管理制度》規定須公佈跨年度負擔者必須按個別項目透過《澳門特別行政區公報》公佈作為法律方式的行政長官批示，由此產生特定多數目的行政長官批示。故此，按照第 15/2017 號法律制訂《預算綱要法》的規定，改為以行政方式由財政局每月公佈跨年度負擔的明細清單，無疑能大大提高行政工作的效率及降低行政成本。

然而，基於以上兩段所述須符合要件的改變，須公佈與跨年度負擔有關的採購項目原則是會相應地減少的，從而引伸政府採購行政工作公開資料亦相應地減少及透明度下降的問題，就此形成另一值得進一步探討的課題。

(2) 已公佈的跨年度負擔

(a) 已公佈跨年度負擔的採購項目的數目

在採購程序中作出判給的先決條件是開支的許可，由此便會產生財務負擔，那就涉及有關負擔是否屬法定跨年度者，以及是否必須依法公佈在《澳門特別行政區公報》內。

對此，上點已闡述公佈跨年度負擔的法定要件，且依照實際公佈的資料可見，所公佈的跨年度負擔全屬政府採購的開支。當中，很多涉及跨年度負擔的項目的金額相當高。在 2010 至 2022 年間，最高者為澳門元一百億元，¹⁷ 跨越年度最長者為 15 個財政年度。¹⁸ 當然，如採購項目的性質或其開支屬現行法定的例外情

¹⁷ 公佈於 2017 年 12 月 27 日《澳門特別行政區公報》第 52 期第一組的第 555/2017 號行政長官批示，為許可對執行“港珠澳大橋澳門口岸管理區建造工程”負擔。

¹⁸ 公佈於 2021 年 11 月 10 日《澳門特別行政區公報》第 45 期第二組，載於 2021 年 9 月份的“跨年度負擔明細清單”內的相關判給項目為“供應‘澳門輕軌系統第一期行車物料及系統’”。

況者，則不能透過跨年度負擔所公佈資料得知有關情況。表 6 列出在 2010 至 2022 年間，行政當局依法透過《澳門特別行政區公報》公佈跨年度負擔項目的數目。

表 6：在 2010 至 2022 年間，澳門特別行政區行政當局的政府採購開支涉及依法公佈跨年度負擔項目的數目

須公佈的跨年度負擔	不屬毋須公佈的規範要件類別 II ¹								不屬毋須公佈的規範要件類別 III ²					總數
									III.3 [†]				III.4 [‡]	
年度採購項目	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
財貨	23	34	38	32	30	25	28	51	30	26	21	13	28	379
服務	30	38	39	33	31	32	40	38	46	47	44	42	32	492
工程	59	108	77	89	113	114	129	148	70	60	56	53	48	1,124
總數	112	180	154	154	174	171	197	237	146	133	121	108	108	1,995

資料來源：筆者翻閱在相關年度公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示及財政局公佈的通告，並點算其數目。

備註：

1. 於 2010 至 2017 年間，公佈的跨年度負擔符合經第 28/2009 號行政法規修訂的第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》第 20 條規定的要件；

2. 於 2018 至 2022 年間，公佈的跨年度負擔符合第 15/2017 號法律《預算綱要法》第 35 條的規定的要件；

† 規範毋須公佈跨年度負擔的相關要件載於本文表 5 內，又或承擔負擔之年隨後各財政年度的負擔總額訂於相關年度的《澳門特別行政區預算案》中。對於 2018 至 2021 財政年度，所訂限額均為澳門元 9,000,000 元；

‡ 規範毋須公佈跨年度負擔的相關要件載於本文表 5 內，又或承擔負擔之年隨後各財政年度的負擔總額訂於相關年度的《澳門特別行政區預算案》中。對於 2022 財政年度，所訂限額為澳門元 15,000,000 元。

從表 6 所列出的數目可見，在 2010 年至 2017 年間所公佈跨年度負擔採購項目的數目除 2011 年有突顯的升幅而令到 2012 年相對地出現下降外，原則是持續攀升的，由 2010 年的 112 項劇增至 2017 年的 237 項，升幅超過一倍。然而，自現行《預算綱要法》於 2018 年起實施而調整公佈跨年度負擔的要件後，由 2018 年起須公佈跨年度負擔者出現明顯下降。把 2018 年的 146 項和 2017 年的 237 項比較，錄得降幅達 38.4%。至於 2021 年和 2022 年，儘管所公佈的數目同樣為 108 項，但實質上適用於 2022 年的“承擔負擔之年隨後各財政年度的負擔總額”為澳門元 15,000,000 元，相比 2021 年的總額澳門元 9,000,000 元上升幅度達 66.67%。明顯可推斷某些涉及跨年度負擔的項目因適用 2022 年的限額調升而跌落毋須公佈的要件中，從而導致 2022 年所公佈數目實際上減少。

(b) 公佈跨年度負擔的資料

為着公佈跨年度負擔的效力，現行《預算綱要法》的補充性規範為此訂定相關指引，規定“財政局負責於行政長官核准跨年度負擔的翌月起四十五日內，在《公報》內公佈該等跨年度負擔的明細清單”。¹⁹ 由此可推定，涉及跨年度負擔的採購項目在實務上是個別發生的，故行政長官須相應地對每一跨年度負擔作出核准，而該核准的形式不受法律規定，但在行政運作上，行政長官會在相關實體提呈的建議書上撰寫批示予以核准，即有關的行政長官批示為內部批示。而明細清單則是結集一個或多個跨年度負擔的項目並一併依法規定在翌月起計四十五日內公佈於《公報》內，而公佈在明細清單的資料同樣受到法律規定，但公佈內容不限於所規定者。表 7 列出有關的法定資料。

在現行《預算綱要法》生效前，跨年度負擔是受到第 426/2009 號行政長官批示重新公佈經第 28/2009 號行政法規修訂的第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》的第 20 條規定。其第一款規定“如屬跨越一個或多個財政年度的負擔，又或承擔負擔的年度與支付負擔的年度不同，須事先由行政長官經徵詢財政局的意見後以批示核准，方可承擔有關負擔”；而其第四款規定，“第一款……所指的批示，須公佈於《澳門特別行政區公報》”。此表明有關的行政長官批示為外部批示，為法律形式之一。儘管該法沒有訂定行政長官批示應載明的內容，但其公佈者是按照既定規格為之。

為了清楚瞭解公佈跨年度負擔資料的改變，表 7 列出上段所指作為法律形式的行政長官批示所公佈的特定內容和現行依法透過明細清單所公佈者的比較。

表 7：過去由行政長官批示所公佈跨年度負擔的資料和目前由財政局定期公佈跨年度負擔的明細清單所載內容的比較

	過去（已失效）	現行
#	歸納按照《公共財政管理制度》* 第 20 條規定公佈核准跨年度負擔的行政長官批示所載的內容〔非法定內容〕	第 2/2018 號行政法規《預算綱要法施行細則》第 40 條第三款規定跨年度負擔明細清單應載明的內容〔法定內容〕
1.	--	“部門或機構的名稱及其組織編號”
2.	行政長官批示的日期	“行政長官許可批示的日期”

¹⁹ 按照第 2/2018 號行政法規《預算綱要法施行細則》第 40 條（指引）第二款規定。

	過去（已失效）	現行
#	歸納按照《公共財政管理制度》* 第 20 條規定公佈核准跨年度負擔的 行政長官批示所載的內容〔非法定內容〕	第 2/2018 號行政法規《預算綱要法施行 細則》第 40 條第三款規定跨年度負擔明 細清單應載明的內容〔法定內容〕
3.	共同訂立合同人的識別資料	“獲判給人或受益人的識別資料”
4.	項目的識別資料	“項目的識別資料”
5.	許可支付金額及列出相應分段支付的各年 度的負擔	“按支付年度分段支付的總金額”
6.	若承擔負擔之年同為支付負擔之年，載明 支付負擔所屬組織分類的經濟分類	--*
7.	訂明承擔負擔之年隨後各支付負擔的年 度，指出其負擔由相關年度財政預算的相 應撥款支付	--†
8.	若各年度在支付後尚有結餘，可轉移到下 一財政年度，直到分段支付的最後一年為 止，但不得增加有關機關支付有關項目的 總額	--‡

備註：

* 第 426/2009 號行政長官批示重新公佈經第 28/2009 號行政法規修訂的第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》；

* 對應受《公共財政管理制度》規定公佈行政長官批示實質上所載的內容，在現行《預算綱要法》和《預算綱要法施行細則》沒有此方面的規定；

† 對應受《公共財政管理制度》規定公佈行政長官批示實質上所載的內容，類似於現行《預算綱要法施行細則》第 40 條（指引）第五款的規定；

‡ 對應受《公共財政管理制度》規定公佈行政長官批示實質上所載的內容，類似於現行《預算綱要法施行細則》第 40 條（指引）第四款的規定。

經表 7 比較的內容可見，現行《預算綱要法施行細則》規定在跨年度負擔明細清單應載明的內容只有五項，其第一項，即表 7 的第 1 點內容是過去沒有訂明的，能使現今所公佈的跨年度負擔更清楚地明示有關負擔所屬的公共部門及機構。至於第 2 至第 5 點所指內容，則維持不變。

對於該表的第 6 點指出過去行政長官批示所訂的內容，在現行的跨年度負擔明細清單沒有載明，亦即是不能透過有關明細清單知悉當承擔負擔之年同為支付負擔之年時使用哪一預算開支的經濟分類支付有關負擔，那便在某程度上減少了公開的資料，亦降低了資訊的透明度。

對於該表的第 7 和第 8 點指出過去跨年度負擔的行政長官批示所載的內容，就其內容所訂者具有執行支付的規範特性，而在現行的《預算綱要法施行細則》中則被訂為各公共部門及機構必須遵守跨年度負擔的執行性規則，從而毋須在明細清單內重覆載明相關規定。

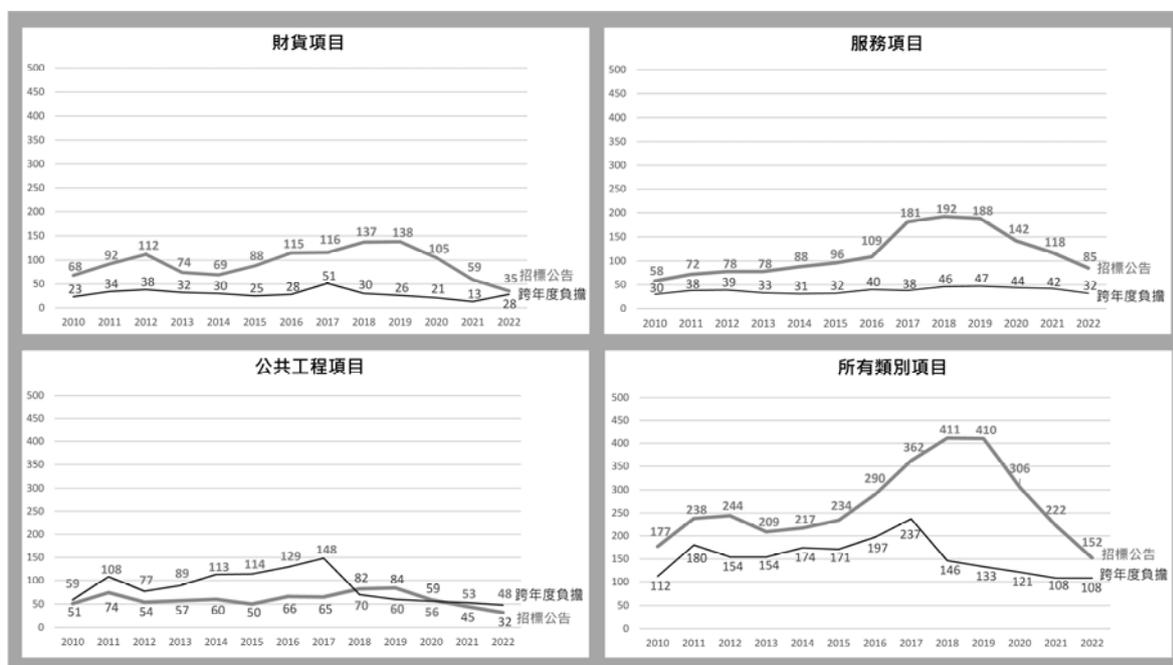
3. 在合同之形成過程中法定公開資料之間的關係

本節第 1 點“與招標程序有關的公開資料”所述內容指出五類公開資料，前四類是屬招標程序步驟所訂的公開行為。在此重申，分別是招標公告、對招標文件提出疑問的解答、重新訂定開標的日期、以及基於法定情況於特定期間內中止某投標人參與招標程序。於此，公佈的招標公告為關鍵者；換句話說，倘若某一採購項目的估計價值達不到招標門檻，又或已達招標門檻但符合某些例外情況而獲免除招標者，是不會以招標程序展開採購的；又或選定了招標方式開展採購程序，除公共工程承攬的無預先評定資格的限制招標外，如因某些原因但未能發出招標公告者，同樣是不會展開招標程序的，從而不會公佈公告及出現其後的三類可公開的資料。對此，採購項目的估計價值是在採購程序之初的籌備階段確定的，是由採購實體的人員基於市場的給付情況客觀和準確地評估出來，此與採購程序中的判給金額或合同金額在概念上不同，且沒有直接關聯。

至於本節第 2 點“涉及採購開支的公開資料”所論述的內容，除口頭詢價程序外，跨年度負擔的公佈是有發生在其他五種採購方式相應採購程序中的可能性，即不限於以招標方式所展開的招標程序，只要展開採購程序而訂立合同的金額符合所訂的法定要件，便必須依法把採購開支——獲判給而所確定的合同開支——的跨年度負擔公佈在《澳門特別行政區公報》內。對於政府採購，有關要件根本上是指合同金額的支付情況屬法定跨年度負擔者，如合同金額本身的性質、由基於最初合同的新合同引起的負擔、又或不超過某一特定金額的負擔等符合例外情況者才無需公佈有關跨年度負擔。

基於本文表 2 和表 6 所列的數據，筆者繪出圖 1，其內含有與取得財貨、取得服務、展開公共工程、以及累加該三種採購項目在 2010 至 2022 期間內所公佈招標公告及跨年度負擔數目比較的折線圖，俾使能更易和清晰地以目視方式瞭解其變化動態。

圖 1：在 2010 至 2022 年間，澳門特別行政區行政當局公佈採購項目的招標公告及跨年度負擔數目的比較



由以上的綜合闡釋可明確知道，所公佈的招標公告與跨年度負擔之間是沒有直接的連帶關係，亦沒有必然關係的；其數目的改變並不一定以正比方式發展。在此指出兩個特別明顯的例子。其一，根據與“財貨項目”有關的圖表，於 2017 年公佈了 51 項跨年度負擔，而於 2018 年下降至 30 項，但同期的招標公告數目則由 116 項上升至 137 項；其二，從“公共工程項目”圖表可見，於 2017 年公佈了 148 項跨年度負擔，而於 2018 年下降至 70 項，可是同期的招標公告數目卻由 65 項上升至 82 項。

此外，本文透過表 2 列出在 2010 至 2022 年間公佈招標公告的數目，以及透過表 6 列出同期公佈跨年度負擔的數目，當中分別顯示，招標門檻由 2021 年 5 月 26 日起調升而相應地導致減少公佈招標公告展開招標程序的數目，以及公佈跨年度負擔的例外情況在 2018 年有所改變，除不再考慮負擔的執行期外，承擔負擔之年隨後各財政年度支付負擔的總限額在 2018 至 2021 年期間內調高至澳門元九百萬元，甚至在 2022 年再調高至澳門元一千五百萬元，無疑令到公佈跨年度負擔的採購項目出現一定數目的下降。基於此等基本原因的不同步改變，把兩者進行比較來推測公佈招標公告和公佈跨年度負擔之間的或然率就變得不夠科學化和不準確。但至少能肯定的是，兩者均為涉及較高開支且達到所訂的法定門檻的

政府採購項目，才把它們公佈出來。儘管此資料的公開性是法定者，但兩者的轉變均明顯導致能公開資料的數目減少及透明度相對地下降。

4. 採購程序中的審批權及執行權

為有效達到優良的行政管理及運作、良好管治及廉潔採購、以及提高行政效率，與政府採購有關的審批權及執行權是由法律賦予、又或按實務所需由具職權者授予或轉授予的，並必須依照法律指定方式公佈，故其對採購程序步驟的適用屬一般性而非個別性，並且在程序的不同階段實施相關的審批權或執行權。

此方面的資料不是執行與特定採購項目有關程序的過程中公開的，而一般是藉着頒佈法規，又或就行政運作所需而公開的。

政府採購涉及動用公帑以取得財貨及服務和展開公共工程，尤其是達到一定規模的財貨、服務及工程會視為大型的政府投資項目，從而能正面影響政府推動社會經濟和文化的可持續發展，故此公共部門及機構為獲得政府採購項目而展開採購程序必須審慎行事，通過採購過程的一連串步驟來訂立採購合同，當中某些特定步驟必須獲得具職權實體審批及通過才能執行下一步驟。對此，為確保行政管理和運作的合法性和正當性，無論某實體所具有法律所賦予的職權抑或是獲授予或獲轉授予者，均須公佈在《澳門特別行政區公報》才能產生必須的法律效力，²⁰ 從而成為政府採購的法定公開資料。²¹ 以下列出採購程序其中三個階段所需審理步驟的職權：

在籌備階段中，職權的範圍包括：(1)展開公共工程招標的許可權；(2)展開取得財貨及服務招標的許可權；(3)展開公共工程和取得財貨及服務直接磋商的許可權；(4)免除提供臨時擔保的許可權；(5)免除招標和免除詢價的許可權；(6)向外採購的許可權；(7)招標文件的核准權；(8)開標委員會及評標委員會成員的委任權；(9)設立及退還擔保的許可權。

²⁰ 對於法律賦予的職權，須遵守第 3/1999 號法律《法規的公佈與格式》第 3 條（須公佈於第一組的法規）的規定；對於授權者，則須遵守第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第 39 條（授權行為的要件）第二款的規定。

²¹ 對政府採購程序中須審批的行為及相關的審批權，可參閱由筆者編寫，刊登於 2023 年 6 月出版第 140 期《澳門公共行政》雜誌的論文“澳門特別行政區政府採購程序中須審批的行為及相關職權之剖析”。

在判給階段中，職權包括：(10)採購項目開支的許可權；(11)判給權；(12)不判給權；(13)合同擬本的核准權；(14)免除訂立書面合同的許可權。

在訂立採購合同階段中，職權的範圍包括：(15)與訂立採購合同有關的公文書的簽署權；(16)書面採購合同的簽訂權；(17)書面採購合同的簽立權。

(二) 行政性公開資料

儘管上文提到前澳門政府及現時澳門特別行政區政府均沒有分別在前《澳門政府公報》及《澳門特別行政區公報》公佈執行第 63/85/M 號法令的必需指引及規範，但自澳門回歸後，特區政府倡導良好管治和有效施政的方針，並以公平、公正和公開的作風履行行政職務，以及藉着資訊科技的日益普及和持續創新，公共部門及機構各自以其認為適合的方式和不同深度的內容在其尚有的網頁公開相關資料；亦即是說，各公共部門及機構在其網頁公開的資料是沒有統一的做法，此舉令到參與不同採購實體展開採購程序的供應商、服務提供者及承建商須適應不同的公開方式和資料。為此，特區政府以循序漸進的方式，分別制訂適用於經濟財政施政範疇和運輸工務施政範疇的政府採購資訊公開指引，務求公開達到某特定要件的採購項目的資料。

1. 經濟財政施政範疇的政府採購公開資料

此方面的資料在採購程序中執行相關步驟後公開，故所公開的資料屬個別採購程序的。

受經濟財政司司長監督的公共部門及機構由 2017 年 5 月起試行行政性的新指引，透過各自的網頁設置“採購資訊”專頁公開採購資訊。只要於 2017 年 5 月 1 日起展開採購程序，如取得財貨及財務的估計價值超過澳門元七十五萬元或展開公共工程承攬的估計價值超過澳門元二百五十萬元，均須把相關項目的招標文件或諮詢文件、開標或開啟報價結果及判給結果等三類資訊上載於部門網頁內，並至少維持兩年，俾使社會大眾能更清晰地瞭解政府採購項目的資料，以及發揮監察公帑運用的作用，亦有助採購實體理順採購工作的流程，且能夠更嚴謹地執行法定工作。²²

²² 見載於 2017 年 6 月 5 日《澳門日報》標題“經財範疇實施新採購指引”的報導。

2. 運輸工務施政範疇的政府採購公開資料

此方面的資料在採購程序中執行相關步驟後公開，故所公開的資訊屬個別採購程序的。

澳門特區政府在《二〇一八年財政年度施政報告》中，行政長官指出運輸工務施政範疇已在 2017 年開始，受運輸工務司司長監督的公共部門及機構繼續透過部門網頁提供更多的採購資訊，一方面完善信息的發佈，另一方面能讓市民更清楚瞭解該範疇的政策，當中包括“上載所有金額超過一千萬元的公共工程和超過一百萬元服務的公開招標及諮詢標資料，包括招標公告、開標結果和判給結果”，並且“針對重大公共工程，相關部門已於網站上載工程項目進度資料並適時作出更新”。²³

3. 開設在財政局網頁內的政府採購平台

透過該政府採購平台可開啟不同公共部門及機構網頁及瀏覽與採購有關的資訊，當中載有的資料是有關實體在採購程序中執行相關步驟後公開的，故所公開的資料屬個別採購程序的。

隨着經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令再被公佈於 2021 年 5 月 24 日《澳門特別行政區公報》第 21 期第一組的第 5/2021 號法律修訂，其內規定的門檻金額相應地被調升，具體地說是選擇適用不同採購方式的門檻金額和訂立書面合同的門檻金額同樣被提高為所規定金額的六倍。為方便社會大眾查閱及配合其期望的有效監督，特區政府亦銳意加強採購資訊的公開性和提高透明度，故通過行政決定，透過財政局官方網站開設“政府採購資訊統一公開平台”專頁，整合特區政府各公共部門及機構提供採購資訊網頁的連結，並於 2021 年 6 月 7 日開通；²⁴ 亦即是說，除以上經濟財政及運輸工務施政範疇的公共部門及機構外，只要採購項目的估計價值達到某一特定等級，其他公共部門及機構亦要在其網頁公開有關政府採購項目的資訊。

由於所開設者僅為政府採購資訊的統一公開平台而非專門和統一政府採購資訊的網頁，即每一公共部門及機構的採購資訊仍維持在其所屬的網頁上而非整合或集中在獨一的網頁內，故其公開資訊的用語、條件、方式及內容種類並不一

²³ 參見澳門特別行政區政府於 2017 年 11 月 14 日出版的《二〇一八年財政年度施政報告》第 256 頁。

²⁴ 見載於 2021 年 6 月 8 日《澳門日報》標題“政府採購資訊統一平台昨開通”的報導。

定完全相同。無論如何，各公共部門及機構一般上均能公開以招標類的方式或以直接磋商類的方式展開採購程序的相關資訊。

對於以招標，尤其是以公開招標方式展開採購程序者，公開的資料主要屬於招標程序其中的三個階段者，分別是：(1)在投標階段公開招標文件，包括招標公告、招標方案、承投規則或承攬規則、如屬工程的圖則、以及倘有對招標文件提出疑問的解答等等；(2)在開標階段中，於完成開標後公開的資料包括投標人的識別資料、投標價、給付期、以及投標書是否獲得接納的狀況；(3)在判給階段中，於判給後公開的資料包括獲判給人的識別資料、判給日期、判給金額及給付期限。

對於以直接磋商類的方式，具體地說以書面詢價、口頭詢價或免除詢價等方式展開採購程序者，公開資料一般包括：(1)倘有的詢價文件；(2)開啟報價的結果；(3)判給結果。

綜合以上兩段所述者，在採購程序中會公開的資料以概括性術語表述可歸納為：(1)向採購參與人²⁵ 提供的採購文件；(2)開啟提交書²⁶ 的結果；(3)判給結果。

(三) 委任專責公證員之公開

此方面的資料在實務上不屬個別的採購程序且不在執行採購程序的過程中公開，而是預先公開的，且具一般適用性，即普通適用於任何採購程序。

1. 第 23/2000 號行政法規《公共機構之公證》

目前，按照第 23/2000 號行政法規《公共機構之公證》第 1 條（行為及合同）第一款規定，澳門特區的公共部門及機構須依法簽訂的一切行為及合同均須在財政局簽立，故在一般情況下，政府採購合同同樣須在財政局簽立。為此，須以行政長官的外部批示，即以公佈在《澳門特別行政區公報》的行政長官批示委任財政局的專責公證員簽立相關的政府採購合同。²⁷ 現時，為執行該專責公證員職務的財政局人員是透過第 274/2017 號行政長官批示獲委任的。

²⁵ 採購參與人為一概念性和概括性術語，其意思是參與招標程序的投標人或參與詢價程序的報價者。

²⁶ 提交書為採購參與人參加採購程序而提交的建議性文件，是一概念性和概括性術語，其意思表示投標人參與招標程序所提交的投標書或報價者參與詢價程序所提交的報價文件。

²⁷ 按照第 23/2000 號行政法規《公共機構之公證》第 2 條（權限）規定。

如公共部門及機構具有本身的專責公證員，則屬例外者，即有關公共部門或機構可簽立其本身的政府採購合同，但是仍可選擇在財政局簽立。²⁸ 那麼，此規定便引伸出委任公共部門及機構的人員為專責公證員的情況。

綜合以上法律規定所述的專責公證員，明確得知財政局的專責公證員是由行政長官透過批示委任，但如屬公共部門及機構本身的專責公證員，該行政法規則沒有規定其委任方式。

2. 經第 5/2021 號法律修訂的第 122/84/M 號法令規定的專責公證員

公共部門及機構透過政府採購物色第三者給付所需的項目，在任何情況下均須訂立合同。只要合同金額達到特定門檻²⁹ 及不符合法定例外情況者³⁰ 便需訂立書面合同。那麼，訂立書面合同必須遵守經第 5/2021 號法律修訂的第 122/84/M 號法令第 13 條（須以書面方式作出的合同的形式要件）第一款規定的“屬上條第一款規定須以書面方式作出合同的情況，以及屬未有使用同條第二款規定的權力的情況，合同的訂立須以載於或登記於有關部門簿冊的官方文書為之，為此，按有關組織法規規定或倘無定明時由行政長官批示委任專責公證員”。由此可見，政府採購合同為公證合同，須由專責公證員負責簽立，否則政府採購合同不能依法產生必要的效力。再者，按該規定，指派負責有關採購實體採購合同的專責公證員有兩個方式：其一，是有關採購實體的組織法規規定的專責公證員；其二，是由行政長官以外部批示方式委任的人員為採購實體進行簽立採購合同的專責公證員。此法律規定賦予行政長官的職權不屬其專屬權，故行政長官可把該職權授予各施政範疇的司長或其下屬公共部門的領導。就此可得知，專責公證員並非公共行政工作人員的職程或職級，而是由具特定資格的工作人員獲行政長官透過批示委任而肩負特定的職務或兼具的特定身份。

基於上述的規定可推斷，訂立的書面採購合同須由專責公證員負責簽立是獨立於產生該合同所適用的採購方式或採購程序的；換句話說，無論有關採購項目

²⁸ 同上，第 1 條第三款規定。

²⁹ 按照第 122/84/M 號法令第 12 條（訂立書面合同）第一款規定。

³⁰ 同上，第二款及第三款規定。

是以哪一種採購程序展開來判給供應商、服務提供者或承攬人，只要符合第 122/84/M 號法令第 12 條規定的情況且不獲免除訂立書面合同者，該合同必須由專責公證員負責簽立。

由於此規定為一般適用，故倘若專責公證員屬按此規定由組織法所規定或由行政長官委任者，均能簽立採購實體的所有書面採購合同，即並非僅針對某一採購項目所需訂立的書面合同。

儘管簽立政府採購合同的第 122/84/M 號法令第 13 條第一款的規定屬一般適用性，但作為特別法的現行兩部招標程序法同樣有相關且類似的規定。

3. 第 63/85/M 號法令規定的專責公證員

按照第 63/85/M 號法令第 47 條（合同之訂立）第一款規定，“書面合同須在具有權限部門之總部訂立，由有關組織法規所指定之工作人員作為負責公證之官員；如該組織法未作出有關規定，則由判給實體所決定的工作人員擔任該職務”。

該法令是規範取得財貨及服務的招標程序，故上段指出的規定僅適用於此類採購項目和透過招標程序作出判給而須簽訂書面合同所作的公證；換言之，該規定不適用於透過詢價程序作出判給而須簽訂書面合同所作之公證。在該規定中，指出兩個指定專責公證員的方法。

第一個方法是該法律規定前半部份所訂“由有關組織法規所指定之工作人員作為負責公證之官員”。作為採購實體的公共部門及機構是由有關的組織法所設立的，只要在有關組織法內有規定指定某工作人員為負責其所屬公共部門或機構展開與取得財貨或服務有關的任何招標程序且須訂立書面合同者，便由該工作人員作為專責公證員負責有關合同之簽立。由此可見，此指定的方法具一般適用性，即可適用於有關公共部門或機構的所有取得財貨或服務的書面採購合同之公證，但卻限於以招標程序訂立的合同，即不適用於以任何詢價程序而須訂立的合同。再者，公共部門及機構的組織法一經頒佈，會在一定長的期間內生效及維持不變，故由組織法指定負責公證的官員或專責公證員可在有關期間內對任何通過招標程序且須訂立取得財貨及服務的書面採購合同作出公證。

第二個方法是該法律規定後半部份所訂“由判給實體所決定的工作人員擔任該職務”。由採購實體就每一採購項目以其估計價值選定適用的採購方式是獨

立的，倘若能選定以招標方式展開招標程序，則是就每一採購項目適用第 63/85/M 號法令的規定，從而適用該法令的效果則是針對個別採購項目而出現不同的具體表現，尤其是其第 3 條規定的判給實體，是因應不同採購項目的開支而定。³¹ 故此，對於某一採購實體所展開的不同招標程序，判給實體會因應不同採購項目的開支金額而異。這意味判給實體是對招標程序有針對性和個別性而非固定性或通用性。由於判給實體是按照每一招標程序而定，而且其身份只限於或僅適用於相關的程序，即其獨立性是與其他招標程序無關，那麼上述“由判給實體所決定的工作人員擔任該職務”隱藏着的意思為，擔任每一招標程序而須訂立的書面合同作出公證之官員就必須每次由相關程序的判給實體決定或委任，即被委任的專責公證員負責公證的效力是一次性的，僅針對與委任有關的書面合同作出公證而已。

4. 第 74/99/M 號法令規定的專責公證員

按照第 74/99/M 號法令第 108 條（合同形式）第二款的規定，“上款所指合同須受訂立合同之形式約束時，應載入繕立或登錄於相關實體簿冊內之公文書；有權限實體須指定工作人員作為訂立合同時負責公證之官員”。

就此規定指出“有權限實體指定工作人員作為訂立合同時負責公證之官員”，就是基於上述第 122/84/M 號法令第 13 條（須以書面方式作出的合同的形式要件）第一款所規定者，即為有關採購實體組織法所規定的工作人員，或由行政長官批示委任的人員為專責公證員。

5. 委任專責公證員簽立政府採購書面合同

綜合以上所述適用於政府採購合同的公證而指定的專責公證員，係按照上述第 122/84/M 號法令第 13 條所規定者具一般適用性，即以透過適用的採購方式展開相應的採購程序而須訂立書面合同者，則由該法律規定指出的專責公證員負責簽立有關合同。倘若有關的政府採購合同是透過招標程序訂立者，則按照特別法優於一般法原則和因應採購項目的類別，適用第 63/85/M 號法令第 47 條第一款規定來指定負責簽立取得財貨或服務合同的專責公證員，又或適用第 74/99/M 號

³¹ 按照第 63/85/M 號法令第 3 條（判給實體）規定，“一、為本法規之效力，本身具有許可有關開支的權限之實體或獲授予此權限之實體，視為判給實體。二、招標結果由判給實體作出最後決定”。

法令第 108 條第二款規定來指定負責簽立公共工程承攬合同的專責公證員。對此，表 8 指出以招標類別及直接磋商類別的採購方式展開相應程序且須訂立書面合同所適用有關法律規定指定的專責公證員負責合同的公證。

表 8：指定專責公證員負責採購合同之公證而可適用的法律規定

採購程序 所屬類別 採購項目種類	招標或直接磋商		招標	
取得財貨或服務	<u>可適用的法律規定</u> 第 122/84/M 號法令*第 13 條		<u>可適用的法律規定</u> 第 63/85/M 號法令 47 條第一款	
	指定專責公證員的方法	適用性	指定專責公證員的方法	適用性
	情況一： 由有關採購實體的組織 法規定者	一般適用	情況一： 由有關採購實體的組織 法規定者	一般適用
	情況二： 由行政長官批示委任者	一般適用	情況三： 由判給實體所決定的有 關採購實體的工作人員	個別適用
展開公共工程 承攬	同上		<u>可適用的法律規定：</u> 第 74/99/M 號法令第 108 條第二款	
			指定專責公證員的方法	適用性
			情況四： 由具職權實體指定的工 作人員	一般適用

備註：

* 表示經第 5/2021 號法律修訂的第 122/84/M 號法令。

就上表綜合列出指定專責公證員的方法，以下分別闡述實務上的情況：

情況一：“由有關採購實體的組織法規定者”屬十分罕見的。在目前的實況中，某公共部門的組織法規定所指者不是某工作人員的具體或特定個人識別資料，又或特定職級的工作人員，而是規定招聘專責公證員的方法，具體規定為在該公共部門內“工作之一名專責公證員，以下列方式招聘：a)在本地區公共公證員中，以徵用或兼任方式招聘，但須經利害關係人及司法事務司〔現為法務局〕同意；b)在私人公證員中以提供勞服之方式招聘”。故此，只要某工作人員一經被聘用為該公共部門的專責公證員，該人員便能對該公共部門的所有採購合同作出公證。

情況二：“由行政長官批示委任者”為經第 5/2021 號法律修訂的第 122/84/M 號法令的規定以明示方式賦予行政長官的職權。若行政長官實施此職權委任專責公證員，該專責公證員便能對所有公共部門及機構所展開任何採購程序而須訂立書面採購合同作出公證；另一方面，該法沒有訂明該委任權為行政長官的專屬權，故行政長官可把該職權授予各施政範疇的司長及其下屬實體。然而，目前未有發現此方面的授權行為，但存在某些自治部門的專責公證員是由其監督實體，即相關施政範疇的司長以批示委任的。由此便產生兩方面的疑問。其一，有關委任並非依法由行政長官以其批示作出；其二，若屬由司長委任的情況，但卻在未能發現有行政長官的相關授權下，司長作出委任的職權由何而來？

情況三：“由判給實體所決定的有關採購實體的工作人員”屬第 63/85/M 號法令規定的方法。上文已詳細闡述有關判給實體是因應個別採購程序而定，故由其指定作為專責公證員的工作人員同屬個別性，即只能對於有關程序擬訂立的書面合同進行公證。在該指定或委任只是個別適用性或沒有一般適用性的情況下，該被指定或委任的專責公證員不能對其他採購程序擬訂立的書面合同進行公證。無論如何，在採購實體有其專責公證員的前提下，對目前的實務工作便產生出兩方面的疑問：其一，採購實體的專責公證員不是由相關招標程序的判給實體因應個別程序委任，而是由監督該採購實體的司長委任。然而，該獲委任作為專責公證員的工作人員能對該採購實體展開任何取得財貨及服務的採購程序擬訂立的書面合同進行公證。那表示有關委任不是以第 63/85/M 號法令第 47 條第一款的規定為基礎而是以第 122/84/M 號法令第 13 條的規定為依據；此時，便出現以上情況二所提出的疑問；其二，倘若相關招標程序的判給實體為行政長官，但由該程序所須訂立的書面合同卻是由司長委任的專責公證員而非由判給實體委任者負責簽立。由於司長委任專責公證員的職權的來源已存有疑問，故由此引伸獲委任的專責公證員執行工作的效力亦變得商榷。

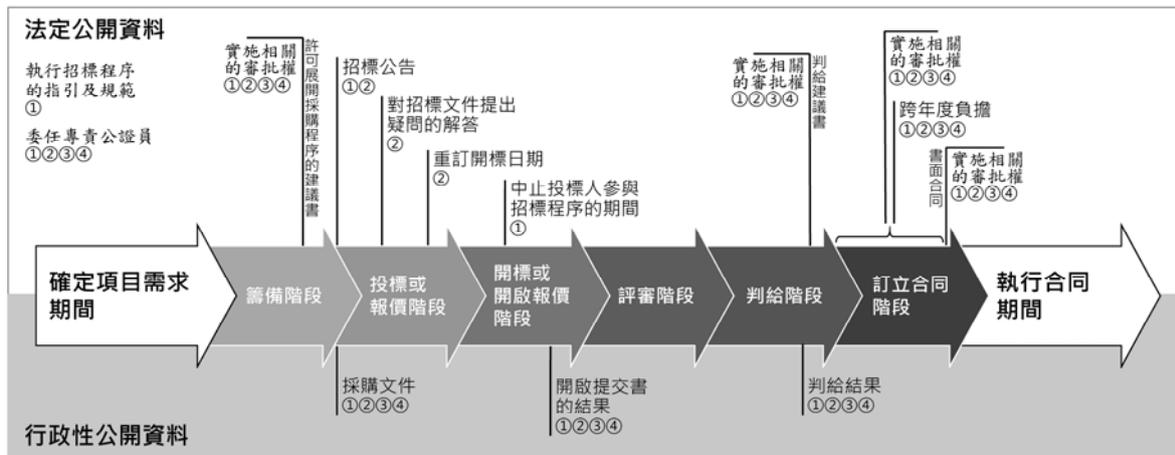
情況四：“由具職權實體指定的工作人員”屬第 74/99/M 號法令規定的方法。在上文所述的內容中清晰可知，第 122/84/M 號法令賦予委任專責公證員的職權的實體只有行政長官，而未發現行政長官曾把該職權授予任何實體，故透過所開展的招標程序擬訂立展開公共工程承攬的書面合同只能由行政長官委任的專責公證員進行公證及簽立。若由其他實體委任的專責公證員進行公證者，便會產生所簽立書面合同的效力的問題。

三、總結

(一) 以一覽方式檢視公開資料

藉着本文第二部份逐一探討和拆解採購程序中依法或以行政決定公開資料的類別及其公開途徑，從而可知相關的公開資料是多樣和分散的。為了能有系統和邏輯地清晰瞭解有關公開資料，筆者構思和繪出圖 2，把公開資料分為法定和行政性兩部份，並以綜合方式分別和明確地標示採購程序與公開資料的關係。除了採購程序中的審批權、公佈執行招標程序的指引及規範和委任專責公證員外，其他的公開資料均屬在所展開的採購程序過程中，於完成相關階段的特定程序步驟後產生和公開的。

圖 2：現行與政府採購程序有關的公開資料



備註：

- 相關的公開資料適用於標示數字所指的採購程序類別，分別為：
 - ① 表示取得財貨及服務的招標程序；
 - ② 表示展開公共工程承攬的招標程序；
 - ③ 表示取得財貨及服務的詢價程序；
 - ④ 表示展開公共工程承攬的詢價程序。

在圖 2 所示採購程序的六個階段中，由於評審階段不受現行招標程序法規範，當中不涉及任何法定公開資料，且在行政工作中亦沒有披露該階段的任何資料。

(二) 公開資料的特點

表 9 是以另一視角歸納本文所述的公開資料，把它們以法定及行政兩方面劃分，繼而逐一指出有關公開資料產自或適用於哪類採購程序、其公開途徑和方式、負責公開的實體、以及其公開頻率。

表 9：現行與政府採購程序有關的公開資料的特點

#	公開資料	適用程序的類別		公開		負責實體	公開頻率
		招標	直接磋商	途徑*	方式		
法定公開資料							
1.	招標公告	●	○	- 《公報》 - 報章	公告	採購實體	不定期
2.	對招標文件提出疑問的解答†	●	○	《公報》	通告	採購實體	不定期
3.	重訂開標日期†	●	○	《公報》	通告	採購實體	偶爾
4.	中止投標人在某特定期間參與招標程序‡	●	○	《公報》	行政長官批示	採購實體	從未發現
5.	執行招標程序的指引及規範‡	●	○	《公報》	沒規定	財政局	從未發現
6.	跨年度負擔	●	●	《公報》	清單	財政局	每月
7.	委任專責公證員	●	●	《公報》	- 行政長官批示 - 組織法 - 具職權實體的批示或獲其授予職權實體的批示	- 行政長官 - 判給實體 - 某些自治部門及機構	不定期
8.	法律賦予、由具職權者授予及轉授予的審批權	●	●	《公報》	- 行政命令 - 行政長官批示 - 司長批示 - 公共部門及機構領導機關的批示	具職權者	不定期

#	公開資料	適用程序的類別		公開		負責實體	公開頻率
		招標	直接磋商	途徑*	方式		
行政性公開資料							
9.	採購程序各階段的資料						
9.1.	採購文件						
9.2.	開啟提交書的結果	●	●	網頁	規範化	採購實體	不定期
9.3.	判給結果						

備註：

- 表示適用於相應的程序類別；
- 表示不適用於相應的程序類別；
- * 如屬法定公開資料，公開途徑為法定途徑；
- † 表示法定公開資料只與展開公共工程承攬的招標程序有關；
- ‡ 表示法定公開資料只與取得財貨及服務的招標程序有關；
- 《公報》：表示《澳門特別行政區公報》。

於表 9 所示者能清晰可見，第 1 至 8 項指出在採購程序中的公開資料屬法定者，而第 1 至 5 項僅適用於招標程序，但當中第 2 和第 3 項僅受法定展開公共工程承攬招標程序規範，以及第 4 和第 5 項僅受法定取得財貨及服務招標程序規範。

在此強調，第 6 項所指跨年度負擔的公開是受到《預算綱要法》及有關的補充性行政法規所規範。對於第 7 項指出的委任專責公證員，上文已論述委任公共部門及機構工作人員作為專責公證員的法律依據存在四個法定情況。當中基於第 63/85/M 號法令規定所委任的其中一個情況，僅能個別地對與所展開招標程序有關的合同作出公證。而其餘三個法定情況所委任者，則能對特定或所屬的公共部門及機構的任何採購合同作出公證。除此以外，經分析法律規定後提出，在行政長官沒有授予他人委任專責公證員職權的情況下，某些委任所涉及的職權的法律依據存在商榷之處。

（三）可建立政府採購統一和綜合性的資訊系統

就上節所歸納的內容明確得知，法定公開資料均須公佈於《澳門特別行政區公報》內，無論是過去的紙質本抑或目前只出版的電子本，均是以書面形式展示資料和內容。除執行招標程序的指引及規範外，其他法定公開資料的公開方式均獨立地受到專門規範，而所公開的資料和內容之間的共通性則需通過人性化的閱讀和理解才能得知，但有可能因個人對政府採購的知識水平、領悟和理解能力而異。此對特區政府的系統化行政管理存在一定程度的不便和障礙，無疑是未能有效地跟隨行政現代化和電子政務倡導良好管治的發展步伐。

另一方面，行政性規範的公開資料是指各採購實體遵守政府內部指引或指示各自把政府採購資料載於其網頁內，故目前的狀況是相當分散的，且表述用語並不一致，以及在此既定的規範化條件下卻沒統合在單一的系統或平台，又或單一的資料庫內。故此，在提升工作效率及降低耗用資源的現代化行政運作的前提下，是有需要重新思考上述現時的分散資料和獨自管理模式，例如可採取新的法律規範和利用目前的先進科技，把與政府採購有關的資料和內容，無論是公開資料抑或一些利於政府決策和重要的資訊，均結集於統一和綜合性的資訊系統或平台上，俾使特區政府能利用全面和完整的資料和內容，以及倘有的統計數據進行政府採購和相關財務的全面規劃和管理。對此，將可作進一步的探討。