

剖析澳門特別行政區政府採購合同開支的跨年度負擔

鄧達榮*

【摘要】 在政府採購程序中，在判給後須訂立採購合同。合同雙方必須遵守合同條款履行其義務。採購實體的義務是向完成給付的財貨供應商、服務提供者或工程的承攬人支付費用，此為政府一方的合同開支。一般來說，倘若採購實體支付的費用所涉期間超過一個財政年度，那就符合公共財政預算法律制度所訂的跨年度負擔，且必須依法公佈有關負擔，但符合例外情況者除外。經筆者點算五屆澳門特別行政區政府公佈的所有跨年度負擔項目，從其名稱得知均屬政府採購項目。

在該期間內，隨着社會經濟演進和政府採購項目不斷增加，相應地增加了合同數目和金額。與此同時，規範公佈跨年度負擔的法律制度亦經歷了兩次的重大變革，分別所訂的公佈條件都變得更嚴格。此舉的原意旨在提高行政效益，一方面是公佈的途徑由具法律效力的行政長官批示改為只具行政效力的明細清單；另一方面能有效減少須公佈跨年度負擔項目的次數，前者是按每一跨年度負擔項目以獨立方式公佈，後者原則上結集跨年度負擔項目每月公佈一次。不過，其負面影響則是特區政府公佈財政開支運用的信息減少，意味着降低了該方面的透明度。

此外，儘管政府採購合同是不會公開的，但可從所公佈跨年度負擔的執行期推斷相關合同的金額和所涉年期。然而，已公佈的跨年度負擔項目有機會被修訂，其修訂內容主要體現於兩個方面，其一是負擔金額的變更，通常是增加負擔；其二是負擔的執行期變更，通常是延長執行期。雖然修訂的原因不會被公開，但能推斷變更是源於實務上政府採購合同的執行情況有所改變。

【關鍵詞】 公共財政 預算開支 跨年度負擔 政府採購合同

Análise dos Encargos Plurianuais Relacionados às Despesas com Contratos Públicos na Região Administrativa Especial de Macau

Tang Tat Weng

Resumo: No âmbito dos procedimentos de contratação pública, a celebração de um contrato público é obrigatória após a adjudicação. Ambas as partes contratantes devem cumprir as cláusulas contratuais e desempenhar seus respectivos deveres. A entidade contratante tem o dever de efectuar o pagamento ao fornecedor de bens, prestador de

* 中國政法大學法學博士、澳門大學兼職講師

serviços ou empreiteiro de obras, configurando, assim, uma despesa contratual por parte do governo. De modo geral, caso as despesas pagas pela entidade contratante ultrapassem um ano económico, enquadram-se nos encargos plurianuais previstos pelo regime jurídico do orçamento das finanças públicas, exigindo sua publicação conforme os preceitos legais, salvo em circunstâncias excepcionais. A partir da análise dos encargos plurianuais ao longo de cinco mandatos do Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), verifica-se que todos os projectos mencionados correspondem a iniciativas de contratação pública.

Durante esse período, com a evolução socioeconómica e o crescimento contínuo dos projectos de contratação pública, houve um aumento correspondente no número e no valor dos contratos. Paralelamente, o regime jurídico que regulamenta a publicação dos encargos plurianuais passou por duas reformas significativas, tornando-se progressivamente mais rigoroso nas condições de publicação. O objectivo dessas mudanças foi aprimorar a eficiência administrativa. Por um lado, o meio de publicação foi modificado: anteriormente exigia-se um despacho do Chefe do Executivo, com força legal, mas passou a ser realizado por meio de uma relação dos encargos plurianuais com eficácia meramente administrativa. Por outro lado, a frequência de publicação foi reduzida, passando de uma publicação individual para cada encargo plurianual a uma publicação mensal consolidada. Entretanto, um dos impactos negativos dessa reforma foi a diminuição da quantidade de informações sobre o uso das despesas públicas publicadas pelo governo da RAEM, o que resultou na redução da transparência nesse aspecto.

Além disso, embora os contratos públicos não sejam publicitados, é possível inferir seus valores e prazos a partir dos períodos de execução dos encargos plurianuais publicados. No entanto, os encargos plurianuais podem ser objecto de revisão, com alterações que ocorrem essencialmente em dois aspectos: primeiro, a modificação do valor do encargo, que geralmente resulta em um aumento da despesa; segundo, a alteração do prazo de execução, que normalmente implica sua prorrogação. Apesar de os motivos dessas revisões não serem publicados, pode-se presumir que tais modificações decorrem de ajustes na execução prática dos contratos públicos.

Palavras-chave: Finanças Públicas, Despesas Orçamentadas, Encargos Plurianuais, Contrato Público

一、引言

政府有效運作的要件之一是必須透過預算開支的參與，否則不能動用合適的人力和物力資源向社會提供其所需的服務及促進社會、經濟和文化的可持續發展。故此，就要做好優良的財政預算管理，尤其是高金額及需長期支付的開支更為重要。對此，鑑於澳門特別行政區（以下稱“澳門特區”）的財政預算是以每一財政年度為基礎，故若有關的預算開支不能在同一財政年度內完成全額支付，即有關開支所涉工作同樣超過一個財政年度，就必須做好有關的開支預算管理和安排，俾使能有序地執行。就此一概念所需預算開支的有效管理，目前就是受到現行《預算綱要法》所規定的“跨年度負擔”規範。

在法律上，目前生效的跨年度負擔規定可溯源到政府採購合同的規範，故在現行《預算綱要法》的規定中仍隱藏着政府採購合同執行狀況的“信息”。就此，本文剖析澳門特區自回歸以來，即五屆澳門特區政府公佈涉及政府採購合同的跨年度負擔，以及由此提供的隱藏信息。

二、法律規定“跨年度負擔”的轉變

自澳門回歸以來，涉及公佈跨年度負擔的規定按照相關時序主要以三部法規為基礎，分別是經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令《有關工程、取得財貨及服務的開支制度》、第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》及第 15/2017 號法令《預算綱要法》。以下便逐一闡述其規定跨年度負擔的內容和公佈要件。

（一）第 122/84/M 號法令規定的“跨年度負擔”

現行《有關工程、取得財貨及服務的開支制度》的第 122/84/M 號法令經過兩次修訂，分別是在 1989 年被第 30/89/M 號法令修訂，以及在 2021 年被第 5/2021 號法律修訂，且其條款被重新編排。不過，與“跨年度負擔”有關的規定為第 122/84/M 號法令被第二次修訂前的第十五條（超過一經濟年度之負擔之分配）所訂定¹，而該規定已在 2006 年被第 6/2006 號行政法規第九十五條（二）項規定廢止。

¹ 於 2024 年 9 月 12 日在澳門特區政府印務局網頁上能瀏覽的經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令的中文文本是從未在前《澳門政府公報》及現時《公報》公佈的，故該法令的

該第十五條規定的內容為：

“一、如擬訂立之合同引致之預算負擔涉及超過一個經濟年度〔現稱‘財政年度’〕或所涉及之年度非為訂立合同之年度，應由總督諮詢財政司意見後以訓令許可訂立〔自澳門回歸後，理解為‘應由行政長官諮詢財政局意見後以批示許可訂立’〕；但有關負擔每年不超過澳門幣 250,000 元之限額且履行期限不逾三年者，不在此限。

二、上款所指之訓令及合同，應訂定每一經濟年度負擔之上限。

三、擬為公共工程承攬方面之附加工程或未預計之工程訂立附加合同，如在原承攬合同訂立時已根據上述兩款或同類性質之規定公布有關法規，且擬訂立附加合同時之有效預算能支付新負擔，則免除上兩款規定之適用。”²

由於該法律規定訂定在規範“合同”的章目中，故其第一款規定的內容主要是立足於合同或訂立合同多於涉及公共財政管理的事務。

該條第一款規定前半部分訂定兩個情況，只要符合任一者便屬“超過一經濟年度之負擔”的情況，但前提是“擬訂立之合同引致之預算負擔”，即是指，由於合同仍未訂立，故有關預算負擔只是將會產生的開支。此外，無論屬哪一情況，行政長官必須事先聽取財政局發表的意見後才能許可合同的訂立。

第一個情況是，“預算負擔涉及超過一個經濟年度”，明確表示合同開支的預算負擔至少有兩個目前所稱的財政年度，即在整個期間內的首年和最後一年均有預算負擔的支付，而在中間的年度可有或毋須支付預算負擔；第二個情況是，“預算負擔……所涉及之年度非為訂立合同之年度”，表示訂立合同所產生的預算負擔只在訂立合同當年隨後的財政年度支付，即在整個期間內的首年毋須支付預算負擔和最後一年當然要支付預算負擔，而在中間的年度則可全部或部分沒有預算負擔。

該條第一款的但書，即後半部分訂定毋須行政長官許可訂立合同的例外情況，就是必須同時符合兩個要件：第一個要件是在整個“超過一經濟

中文文本不具法律效力，而只是註明其“原始譯本”是由法務局提供的“本文為非正式公佈文本，在此僅供參考”。故此，在該法令第十五條所指的“經濟年度”，是現行《預算綱要法》及相關的法規均寫為的“財政年度”，但其葡文一直寫為 *ano económico*，從沒改變。

² 澳門特區政府印務局：經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令，印務局網頁，https://bo.io.gov.mo/bo/i/84/51/declei122_cn.htm，於 2024 年 9 月 12 日讀取。

年度之負擔”（即目前所稱的跨年度負擔）的期間內，每年所負擔的開支金額均不超過澳門元 250,000 元；第二個要件是執行期，由訂立合同當年起計，直到最後支付負擔的一年為止不超過三個財政年度。在這兩個要件同時符合下，並基於澳門回歸至該規定被廢止的期間的社會經濟狀況看³，有關跨年度負擔所涉的開支總額是相當低的，故在該期間內須依法公佈跨年度負擔項目的數目相對地可觀，故此增加相關的工作時間及行政成本。

該條第二款指出的“應訂定每一經濟年度負擔之上限”，是為每一支付負擔的財政年度訂出可支付限額，此為現行法律規定所指的“分段支付”，旨在做好預算開支的管理和執行；其第三款所規定者，僅適用於原公共工程承攬合同屬跨年度負擔且已獲行政長官批示核准，且其後加工程引致的新負擔便可獲免除核准及隨後的公佈。此為預算負擔的優良和具行政效益管理的規定。

（二）《公共財政管理制度》規定的“跨年度負擔”

第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》於 2006 年 4 月 25 日起生效，而實施三年後因公共部門及機構的實際運作所需，即於 2009 年該制度便被第 28/2009 號行政法規相應地予以大幅度修訂，當中包括“跨年度負擔”的規定，且自 2009 年 8 月 11 日起生效。隨後，澳門特區政府透過公佈第 426/2009 號行政長官批示，在引入有關修改規定後重新公佈第 6/2006 號行政法規。

為了清晰地審視該行政法規規定“跨年度負擔”在修訂前和後的變化狀況，表 1 把兩者並列作出對比。

（1）經重新公佈的第 6/2006 號行政法規第二十條第一款的規定——維持不變

該款規定（見表 1 的第 1 列）訂出兩個財政負擔的情況，只要有關預算開支引致的負擔為任一情況者，便屬法定的跨年度負擔：

第一個情況為“跨越一個或多個財政年度的負擔”。此表示公共部門或機構承擔的預算開支引致的負擔涉及兩個或以上的財政年度。在整個期

³ 經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令第十五條被第 6/2006 號行政法規第九十五條（二）項規定廢止。

間內，首個及最後一個財政年度必須支付相關的負擔；如中間存在其他財政年度者，可以連續或間斷地毋須支付負擔。

**表 1 第 6/2006 號行政法規訂定“跨年度負擔”條款
被修訂前及後之對比**

#	第 6/2006 號行政法規 第十九條（跨年度負擔）的規定 （自 2006 年 4 月 25 日起生效）	經第 426/2009 號行政長官批示 重新公佈經修訂第 6/2006 號行政法規的第 二十條（跨年度負擔）的規定 （自 2009 年 8 月 11 日起生效）	狀況
1.	一、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。		不變
2.	二、第一款的規定不適用於下列負擔：		不變
3.	（一）行政長官批示所指定的屬確定及必要開支的負擔，但在合同中須就負擔開支的適當款項登錄作出聲明；		不變
4.	（二）因不可預計且經適當說明理由的情況或超額供應所引致的負擔，但其最初合同須事先經第一款所指批示核准，且在出現額外負擔之日生效的預算內有預留款項以應付新負擔；		不變
5.	（三）於承擔負擔之年隨後的各財政年度中每年不超過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	（三）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且執行期不超過三年的負擔。	改變
6.	三、第一款所指批示應訂定每一財政年度的最高負擔額。		不變
7.		四、第一款及第二款（一）項所指的批示，須公佈於《澳門特別行政區公報》。	新增
8.		五、分段支付批示所載的負擔，如未於相應財政年度全部或部分支付，其相應的撥款轉至嗣後數年，直至批示所載最後的一個財政年度為止；但經行政長官以批示許可運用於其他有別於原定目的者除外。	新增

第二個情況為“承擔負擔的年度與支付負擔的年度不同”。此表示首年為承擔負擔之年而該年是毋須支付負擔的，且在有關跨年度負擔的期間內，除最後一個財政年度必須支付負擔外，其他財政年度可以連續或間斷地毋須支付負擔。

如屬跨年度負擔的財政預算開支，須先由財政局對有關負擔發表意見，然後由行政長官以批示核准，才能承擔有關負擔。而該批示須遵守該

行政法規第二十條第四款規定公佈在《澳門特別行政區公報》（以下稱《公報》）後才能產生必要的法律效力。此表示有關的行政長官批示為具法律效力的外部批示，旨在公佈指定的跨年度負擔項目。

（2）毋須公佈行政長官批示核准跨年度負擔的例外情況

然而，該條第二款訂定三個例外情況，表示符合任一情況的跨年度負擔便毋須行政長官以批示核准和公佈在《公報》。

2.1. 毋須公佈行政長官批示的第一個例外情況——維持不變

表 2 已被廢止及現行法定“確定及必要開支的負擔”的對比

#	已被廢止 第 325/2006 號行政長官批示 第一款規定	現時生效 第 2/2018 號行政法規 第四十一條規定	屬與政府採購 有關的負擔？	轉變情況
1.	（一）人員報酬開支	（一）人員開支	否	現時生效者的含意較寬，表示與人員有關的任何類別開支
2.	（二）人員培訓開支		否	目前不屬確定及必須要開支
3.	（三）部門及機關運作所需的動產及不動產租賃開支	（二）部門及機構運作必需的動產及不動產租賃開支	是	行文用詞有輕微不同，但本質不變
4.	（四）保險開支	（三）保險開支	是	維持不變
5.	（五）清潔、消毒、保養及保安開支	（四）清潔、消毒、保養、管理及保安開支	是	當中增加了“管理”開支
6.	（六）水、燃氣及電力開支	（五）水費、電費及氣體費用	是	行文表述稍有不同，但本質不變
7.	（七）交通及通訊服務開支	（六）交通及通訊服務開支	是	維持不變
8.	（八）期刊（書刊或電子刊物）開支	（七）紙本或資訊載體的期刊的開支	是	行文不同，但本質不變
9.		（八）退休及退伍金	否	為新增的開支
10.		（九）定期的社會援助金開支	否	為新增的開支
11.	（九）財務投資負擔以及自治機構因進行信貸、保險、基金管理或金融中介活動而取得之貸款方面的利息開支	（十）自治部門及機構在其信貸、保險和基金管理中或金融中介性質的營運活動的範圍內須支付的因財務運作及利息而產生的開支	是	行文稍為不同，但本質不變

第一個例外情況載於表 1 的第 3 列，指出由行政長官批示所指定的屬“確定及必要開支的負擔”，是指第 325/2006 號行政長官批示⁴第一款所訂的九種開支的負擔。表 2 列出該九種開支的負擔與現時生效的十種“確定及必要開支的負擔”對比，並且相應地指出有關負擔是否與政府採購有關，俾使能瞭解相關的轉變。

從表 2 的對比能清晰可見有關轉變，第 2/2018 號行政法規《預算綱要法施行細則》在所訂的“確定及必要開支的負擔”中除刪除該表第 2 列指出的“人員培訓開支”外，在第 5 列的開支中增加了“管理”開支，並增加了該表第 9 列指出的“退休及退伍金”和第 10 列指出的“定期的社會援助金開支”。總之，第 1、2、9 和 10 列所載者均不屬政府採購的開支。而其他的開支則屬政府採購開支，且完全或本質上維持不變。

2.2. 毋須公佈行政長官批示的第二個例外情況——維持不變

第二個例外情況載於表 1 的第 4 列，指出的內容涉及“不可預計且經適當說明理由的情況”或“超額供應”所引致的負擔連繫到“其最初合同”，且該合同已獲行政長官批示核准。由此按其意思可推斷此與政府採購供應合同有關而引致的負擔。鑑於此屬增加開支的負擔，故必須在出現額外負擔日期生效的預算內作出該負擔的預留款項。

2.3. 毋須公佈行政長官批示的第三個例外情況——有所改變

第三個例外情況載於表 1 的第 5 列。該規定在修訂前及後均針對兩個要件，在該制度修訂前只要符合任一要件便屬例外情況，而修訂後則需要同時符合兩個要件才屬例外情況。

第一個要件為“承擔負擔之年隨後的各財政年度中每年不超過”某一特定限額。在修訂前，該限額訂為澳門元五拾萬元，在修訂後則提升到澳門元一百萬元；第二個要件為“執行期”，是指整個跨年度負擔所跨越的年期，由承擔負擔之年起計，直到完成全額支付所有負擔的最後一年為止。

由此規定的內容可見只是提及負擔，不涉及相關跨年度負擔項目的類別或性質。那麼，便要在個別和實質情況下視乎有關項目的識別資料或本質才能確定是否與政府採購項目有關。

⁴ 第 325/2006 號行政長官批示抵觸第 2/2018 號行政法規第四十一條規定而按照該行政法規第九十五條規定被廢止。

（3）執行跨年度負擔的規則

表 1 的第 6 列指出“批示應訂定每一財政年度的最高負擔額”是為每一支付負擔的財政年度訂出可支付金額的上限，旨在做好預算開支的管理和安排。此為目前所謂每一分段支付的限額。

表 1 的第 7 列指出“所指的批示，須公佈於《澳門特別行政區公報》”。此屬法定公開跨年度負擔的規定，並表明有關的行政長官批示為外部批示，且能使有關負擔產生必要的法律效力。

表 1 的第 8 列指出修訂《公共財政管理制度》後新增執行跨年度負擔的方法和限制，屬預算開支的優良管理規範。

（三）現行《預算綱要法》規定的“跨年度負擔”

現行與跨年度負擔有關的規定分別訂定於第 15/2017 號法律《預算綱要法》及在執行上作為該法的補充的第 2/2018 號行政法規《預算綱要施行細則》。前者的規定界定能被視為跨年度負擔的開支，並自 2018 年 1 月 1 日起生效；後者的規定則訂定倘需公佈跨年度負擔的具體內容，而自 2018 年 2 月 6 日起生效。

（1）法定公佈的跨年度負擔

按照第 15/2017 號法律第三十五條第一款規定，“如負擔跨越一個財政年度，又或負擔的年度與支付負擔的年度不同，有關負擔須事先由行政長官經聽取財政局意見後核准，而該跨年度負擔的明細清單由財政局負責定期在《公報》內公佈”。在此規定上，前提是負擔與財政年度存在的關係。首先，澳門特區政府的財政年度是指民事年度，即由每年的 1 月 1 日起至同年的 12 月 31 日為止；而負擔則是指財務上的責任，並且由此引起政府需肩負或承擔的債務。

在該規定中，訂出了兩個財政負擔的情況，而只要有關預算開支為任一情況者，便屬跨年度負擔：

- 第一個情況為“負擔跨越一個財政年度”。此規定的情況與上述《公共財政管理制度》規定“跨越一個或多個財政年度的負擔”相同，其區別在於此規定的行文方式，而且變得簡潔；
- 第二個情況為“負擔的年度與支付負擔的年度不同”。此規定的情

況與上述《公共財政管理制度》規定“承擔負擔的年度與支付負擔的年度不同”相同，但其書寫方式輕微地變得含糊，明確地說是“負擔的年度”應理解為“承擔負擔的年度”，這樣才能清晰和準確地理解該情況，並且能呼應同一條第五款所規定者的上文下理的合理理解。

如屬跨年度負擔的財政預算開支，財政局先對有關負擔發表意見，並呈行政長官予以核准，隨後才定期在《公報》公佈包括該跨年度負擔在內的明細清單。在此所訂的“定期”及“明細清單”的具體內容則分別受第2/2018號行政法規第四十條第二款及第三款規範。

(2) 屬法定毋須公佈跨年度負擔的例外情況

然而，只要符合第15/2017號法律第三十五條第四款所訂的五個例外情況之任一者，儘管屬於跨年度負擔的財政預算開支，但仍無必要公佈在《公報》內。以下對所規定的例外情況逐一闡述：

2.1. 第一個例外情況

為該款(一)項的規定：“依法發放的財政資助所產生的財政負擔”，但此負擔不屬政府採購法律制度的調整對象，即與政府採購無關。

2.2. 第二個例外情況

為該款(二)項的規定：“由補充法規訂定的屬確定及必要開支的財政負擔”，當中所指的“確定及必要開支”是由第2/2018號行政法規《預算綱要法施行細則》第四十一條規定訂定的十種開支，而該等開支已載於表2及上文已予以論述，在此不予重覆。

2.3. 第三個例外情況

為該款(三)項的規定：“由經適當說明理由為不可預計的情況或超額供應所引致的負擔，但其原合同須預先取得第一款所指的核准，且在出現重新分段承擔負擔之日生效的預算中須有預留款項以承擔新負擔”。當中所指的内容涉及“經適當說明理由為不可預計的情況”或“超額供應”所引致的負擔連繫到“其原合同”，且該合同已獲行政長官核准。由此按其意思可推斷，此與政府採購的供應合同有關。鑑於此屬增加開支的負擔，故必須在增加額外負擔或新負擔的重新分段支付當年生效的預算中作出該負擔的預留款項。

2.4. 第四個例外情況

為該款（四）項的規定：“與住所設在澳門特別行政區或外地的實體訂立並經行政長官核准的具公共利益的合作議定書所產生且金額不確定的負擔”。縱使合作議定書具協議方之間締約關係及約束力，但此並非合同，且與政府採購合同有別，故有關負擔不屬政府採購合同開支引致的負擔。

2.5. 第五個例外情況

為該款（五）項的規定：“在承擔負擔之年的隨後各財政年度中不超過財政預算案所定限額的負擔”。此情況是指無論承擔負擔之年是否需要支付負擔，只要累計隨後各支付負擔年度的金額不超過承擔負擔所屬財政年度預算案所訂的限額，便屬例外情況。在該規定中，沒有特指跨年度負擔項目的所屬類別，即無論是否政府採購項目亦然。

自第 15/2017 號法律《預算綱要法》在 2018 年生效起至 2024 年為止，上段所指承擔負擔之財政年度在預算案中所訂的限額逐一列於表 3。

**表 3 遵守第 15/2017 號法律第三十五條第四款（五）項規定，
財政預算當年隨後各財政年度負擔之和的限額**

#	財政年度	財政預算案的規定	限額（澳門元）	變化率
1.	2018	第 16/2017 號法律第十一條	\$9,000,000.00	--
2.	2019	第 19/2018 號法律第九條	\$9,000,000.00	0%
3.	2020	第 22/2019 號法律第九條	\$9,000,000.00	0%
4.	2021	第 27/2020 號法律第十條	\$9,000,000.00	0%
5.	2022	第 21/2021 號法律第十條	\$15,000,000.00	+66.67%
6.	2023	第 19/2022 號法律第十條	\$15,000,000.00	0%
7.	2024	第 22/2023 號法律第九條	\$15,000,000.00	0%

備註：-- 不適用。

三、在五屆澳門特區政府期間內 所公佈的跨年度負擔

自回歸 25 年來，隨着社會、經濟和文化的持續發展，各公共部門及機構的工作量不斷增加，且所展開的工作更趨多樣性，當中某些工作項目的

規模甚為龐大，以及所耗的完成時間亦相對較長，其中涉及預算開支者能相應地從依法公佈的跨年度負擔反映出來。

（一）公佈跨年度負擔項目的數目

由於在該 25 年期間內公佈跨年度負擔的規定因應財政預算法律規定的變更而有所改變，上文已闡述有關法律規範的轉變，故在該期間內並非以相同要件公佈跨年度負擔的政府採購項目，即每當有法律規定變更時便成為公佈跨年度負擔數目的轉捩點。由於有關資料屬公開性，故筆者便能從《公報》得悉該等資料，並能點算所公佈的跨年度負擔項目的數目。

既然上文已述及在五屆澳門特區政府公佈跨年度負擔主要是以三部法規為基礎，表 4 便以綜合方式列出在五屆特區政府的 25 年內每年公佈的數目，並以採購項目種類列出，俾使能以一覽方式檢視其演變。在此強調，若屬法定跨年度負擔者而符合法律規定所訂的例外情況，有關跨年度負擔是沒有被公佈的。此外，列出的數目不含同一跨年度負擔項目被修訂者。

**表 4 基於五屆澳門特區政府及相應生效的法規
所公佈跨年度負擔項目的數目**

法規	第 122/84/M 號法令 ¹					第 6/2006 號行政法規												第 15/2017 號法律													
						被第 28/2009 號行政法規修訂 ²																									
公佈 條件 ³	(A) 負擔 > \$25 萬 或 執行期 > 3 年					(B1) 負擔 >\$50 萬 或 執行期 > 3 年					(B2) 負擔 > \$100 萬 和 執行期 > 3 年							(C1) 負擔 > \$900 萬					(C2) 負擔 > \$1,500 萬								
	公佈條件的相對嚴格度																														
	●○○○○○					●●○○○○					●●●○○○							●●●●○○					●●●●●○					●●●●●●			
屆 ⁴	第一屆澳門特區政府					第二屆澳門特區政府					第三屆澳門特區政府					第四屆澳門特區政府					第五屆澳門特區政府					總數					
年 項目	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024						
工程	4	8	14	26	15	29	31	6	26	18	30	38	39	33	31	32	40	38	29	33	28	31	38	44	41	702					
財貨	3	9	13	25	36	45	38	20	38	39	23	34	38	32	30	25	28	51	22	22	19	11	27	15	14	657					
服務	4	2	29	42	36	78	65	22	44	45	59	108	77	89	113	114	129	148	45	36	24	26	25	23	30	1,413					
總數	11	19	56	93	87	152	134	48	108	102	112	180	154	154	174	171	197	237	96	91	71	68	90	82	85	2,772					

備註：\$ 表示澳門元；● 表示嚴格性。實心圓點越多表示能被公佈跨年度負擔的條件越高，即門檻較高；○ 表示不嚴格性。空心圓點越多表示能被公佈跨年度負擔的條件相對較低，即門檻較低。

- 由於第 122/84/M 號法令在此表所列出者是在 2000 年至 2006 年的期間內，故所涉及的法律規定是經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令所訂定者；
- 表示由第 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；
- 不屬相關法規所訂的例外情況而須公佈的條件。第 122/84/M 號法令、第 6/2006 號行政法規、經第 28/2009 號行政法規修訂的第 6/2006 號行政法規所規定者均包含兩個要件（負擔的金額及執行期）。對於前兩者的規定，只要符合任一要件便要公佈跨年度負擔；最後者的規定是要同時符合兩個要件才須公佈；而第 15/2007 號法律所規定的條件只有一個要件，就是負擔的金額；
- 考慮到每屆澳門特區政府均在 12 月 20 日換屆，而換屆當年只餘下 12 日，且其內的工作日數則視乎有關公眾假期是否跌落週末而出現補假而減少，故為了便於在表內列出資料，每屆澳門特區政府的首年和末年均以完整的日曆年顯示；

本文第二部分已闡述公佈跨年度負擔的法律規定的轉變，當中訂定毋須公佈跨年度負擔的情節，又或可稱為例外情況，其中之一者涉及承擔負擔的金額及/或負擔的執行期。此對公佈的數目有明顯的影響。在表 4 中稱為“公佈條件”三列中的第一列，是以相反於該法定情節表示所訂金額及/或執行期的方式顯示出不跌落毋須公佈跨年度負擔者，又或不屬相關法規所訂任一例外情況的公佈條件。

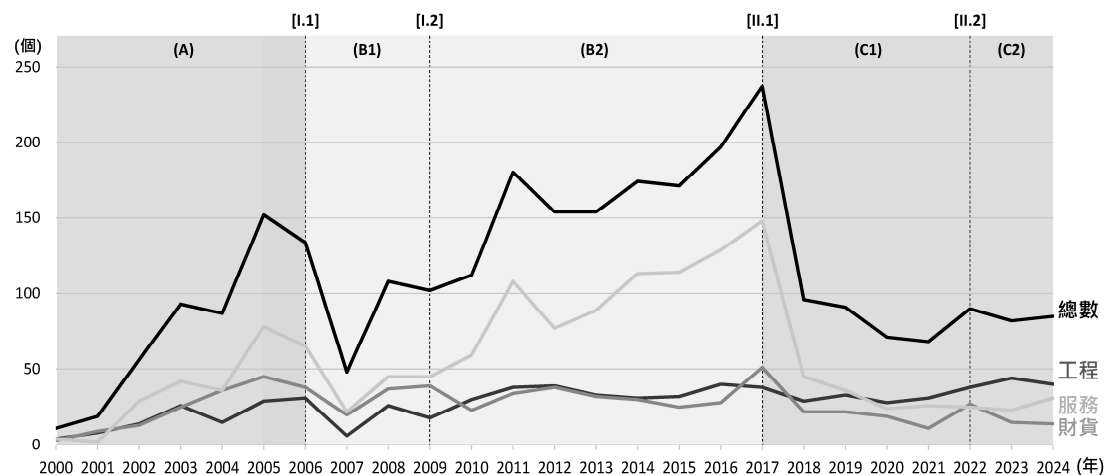
按表 4 內“公佈條件”三列中的第三列所示的嚴格程度清晰可見，因應公佈跨年度負擔的法律規定和公佈條件的變更，標示為(A)的公佈條件為最低者，標示為(B1)、(B2)及(C1)者的嚴格程度逐漸增加，直到標示為(C2)者為最嚴格，即是跨年度項目須滿足較嚴格的條件才會被公佈出來。

在表 4 列出的 25 年間，累積公佈跨年度負擔 2,772 項，平均每年公佈約 111 項，當中最少者於 2000 年，只有 11 項；最多者於 2017 年，高達 237 項。平均每年上升 20.18%。實際上，並不是每年均出現公佈數目的上升，亦有某些年度出現公佈數目的下降。最高的年度上升率在 2002 年，升幅高達 194.74%；其次在 2008 年，升幅高達 125%。最高的年度下降率在 2007 年，跌幅達 64.18%；其次在 2018 年，跌幅達 59.49%。

為了更易觀察表 4 所示公佈跨年度負擔項目數目的變化，筆者利用該等數字並以折線圖方式繪出圖 1，當中配合公佈條件因應法律規定的改變出現四個轉捩點，分別標示[I.1]、[I.2]、[II.1]和[II.2]，從而把該期間分隔為五個遞增嚴格度的期間分區或區間，相應表 4 標示的(A)區、(B1)區、(B2)區、(C1)區和(C2)區。

從圖 1 更能清晰可見，基於規範公佈跨年度負擔項目的法規的變革，分別在 2006 年頒佈第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》和 2017 年頒佈第 15/2017 號法律《預算綱要法》令到公佈的數目——分別於圖中標示轉捩點[I.1]和[II.1]後——出現明顯下降。對於前者，雖然於 2009 年公佈條件曾作出稍為嚴格的修訂，但公佈數目（於標示轉捩點[I.2]後）不降卻反而繼續上升。對於後者，公佈條件於 2017 年被更嚴格的修訂，隨後於 2018 年明顯出現公佈數目的急降，隨後三年維持緩緩地下降；而到 2022 年，公佈條件所涉及的門檻提高，令公佈數目（於標示轉捩點[II.2]後）稍為下降。因此可客觀地推斷，政府採購項目的數目不斷增加及其金額亦不斷上升，引致相關的跨年度負擔在數目方面及金額方面均呈現上升趨勢。儘管公佈條件越來越嚴格，但跨年度負擔項目數目及金額的相繼上升而不能使公佈數目下降，卻只能壓抑公佈數目的飆升。

圖 1 基於五屆澳門特區政府及相應生效的法規
所公佈跨年度負擔項目數目的折線圖



備註：

- (A) 在原經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令第十五條規定的條件下所公佈跨年度負擔的數目；
- (B1) 在原第 6/2006 號行政法規第十九條規定的條件下所公佈跨年度負擔的數目；
- (B2) 在經第 426/2009 號行政長官批示重新公佈經第 28/2009 號行政法規修訂第 6/2006 號行政法規第二十條規定的條件下所公佈跨年度負擔的數目；
- (C1) 在第 15/2017 號法律第三十四條規定的條件下所公佈跨年度負擔的數目，而其中毋須公佈的情況之一為有關負擔不超過相關年度預算案所訂的限額。於 2018 財政年度訂於第 16/2017 號法律第十一條、於 2019 財政年度訂於第 19/2018 號法律第九條、於 2020 財政年度訂於第 22/2019 號法律第九條、以及於 2021 財政年度訂於第 27/2020 號法律第十條均訂定相同金額的限額；
- (C2) 在第 15/2017 號法律第三十四條規定的條件下所公佈跨年度負擔的數目，而其中毋須公佈的情況之一為有關負擔不超過相關年度預算案所訂的限額。於 2022 財政年度訂於第 21/2021 號法律第十條、於 2023 財政年度訂於第 19/2022 號法律第十條、以及於 2024 財政年度訂於第 22/2023 號法律第九條均訂定相同金額的限額。

(二) 公佈跨年度負擔的主要內容

上文指出跨年度負擔的公佈受法律規定，且符合法律規定者必須公佈於《公報》。此表示有關跨年度負擔在公佈後才能產生必要的效力。

目前，第 2/2018 號行政法規《預算綱要法施行細則》第四十條第三款規定必須載明由財政局公佈在《公報》的明細清單的內容。

在此之前的所適用公佈跨年度負擔的規定，即先前在 2006 年 4 月 25 日至 2017 年 12 月 31 日間生效的《公共財政管理制度》及在 2006 年 4 月 25 日前生效的經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令的有關規定，沒有訂明公佈跨年度負擔的行政長官批示必須載明的內容。那麼，當時公佈者便是基於行政決定訂在行政長官批示內。表 5 把有關內容分別及對應地列出，俾能易於和確實了解基於該等法規所公佈者。

表 5 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法定內容的比較

#	過去（已被廢止）	過去（已失效）	現行
	按照經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令第十五條規定	按照《公共財政管理制度》*第二十條規定	第 2/2018 號行政法規《預算綱要法施行細則》第四十條第三款規定
法定內容	否		是
	歸納公佈核准跨年度負擔的行政長官批示所載的內容		
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”
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財政年度的負擔		“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》第四十條（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》第四十條（指引）第四款的規定。

無論表 5 所載的哪一法律規定，該表第 4 點指出均公佈跨年度負擔的“項目的識別資料”。在筆者所蒐集 2000 年至 2024 年間公佈的所有項目及逐一理解其識別資料所表示者，能確認全屬政府採購項目；亦即是說，在行政實務中，公共部門及機構按照法律規定所公佈的跨年度負擔仍未出現非政府採購的項目。

（三）推定公佈的跨年度負擔為政府採購項目

（1）已被廢止的經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令第十五條規定

在此規定中，雖然沒有規定必須在行政長官批示內公佈的內容，但在表 5 的相應欄目已列出所歸納者。

不過，該法規沒有訂定毋須公佈行政長官批示的任何例外情況，即是只要有關負擔符合該法律規定所訂者，任何項目均須被公佈出來。誠然，由於第 122/84/M 號法令是制訂《有關工程、取得財貨及服務的開支制度》的法規，故按照其法律規定所公佈的跨年度負擔項目本質上就是政府採購項目。

（2）已失效的《公共財政管理制度》

在已失效的《公共財政管理制度》中，雖然沒有規定必須在行政長官批示內公佈的內容，但在表 5 的相應欄目已列出所歸納者。

筆者已在蒐集的資料中確認出所有被公佈的跨年度負擔項目均為與政府採購有關者，以及上文第二部分第（二）節已論述《公共財政管理制度》“跨年度負擔”的規定。如有關跨年度負擔符合法定三個例外情況的任一者，則毋須依法公佈行政長官批示。當中已論述某些項目不屬政府採購項目，在此不予贅述。

（3）現行《預算綱要法》及《預算綱要法施行細則》

在法律上，沒有限制跨年度負擔項目必須與政府採購項目有關，而且還訂明某些不屬政府採購項目的負擔。不過，有關項目只被訂定在毋須公佈的例外情況中。本文第二部分第（三）節第（2）點的內容已對該等例外情況逐一闡述屬於或不屬於政府採購的項目，在此不予贅述。

（四）法定不屬政府採購的跨年度負擔項目

就上節的三點所述內容，後兩者訂明跨年度負擔的例外情況，表 6 歸納有關內容並進行比較，俾能明確地認清哪些不屬政府採購項目而被納入為例外，甚至為毋須公佈者。

表 6 法定跨年度負擔例外情況異同的比較

#	《公共財政管理制度》		第 15/2017 號法律 《預算綱要法》 第三十五條第四款	異同狀況
	第 6/2006 號行政法規 第十九條第二款	經第 426/2009 號行政長官批示重新公佈經修訂的第 6/2006 號行政法規 第二十條第二款		
1.	(一)項規定：“行政長官批示所指定的屬確定及必要開支的負擔，但在合同中須就負擔開支的適當款項登錄作出聲明”。		(二)項規定：“由補充法規訂定的屬確定及必要開支的財政負擔”。	兩者的規定本質上相同，而其具體規定內容的異同狀況已載於表 2，在此不予贅述。
2.	(二)項規定：“因不可預計且經適當說明理由的情況或超額供應所引致的負擔，但其最初合同須事先經第一款所指批示核准，且在出現額外負擔之日生效的預算內有預留款項以應付新負擔”。		(三)項規定：“由經適當說明理由為不可預計的情況或超額供應所引致的負擔，但其原合同須預先取得第一款所指的核准，且在出現重新分段承擔負擔之日生效的預算中須有預留款項以承擔新負擔”。	兩者的規定本質上相同，只是行文有輕微差別。
3.	--		(四)項規定：“與住所設在澳門特別行政區或外地的實體訂立並經行政長官核准的具公共利益的合作議定書所產生且金額不確定的負擔”。	此為新訂者，且與政府採購須訂立的合同無關。
4.	(三)項規定：“於承擔負擔之年隨後的各財政年度中每年不超過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”。	(三)項規定：“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且執行期不超過三年的負擔”。	(五)項規定：“在承擔負擔之年的隨後各財政年度中不超過財政預算案所定限額的負擔”。	《預算綱要法》為現行的規範，於此只考慮承擔負擔之年隨後各年支付總額的限額。而前兩者除視乎有關限額外，還考慮負擔的執行期的年期。

備註：-- 表示不存在相應的規定。

(五)公佈跨年度負擔的分段支付蘊含政府採購合同所涉的期間

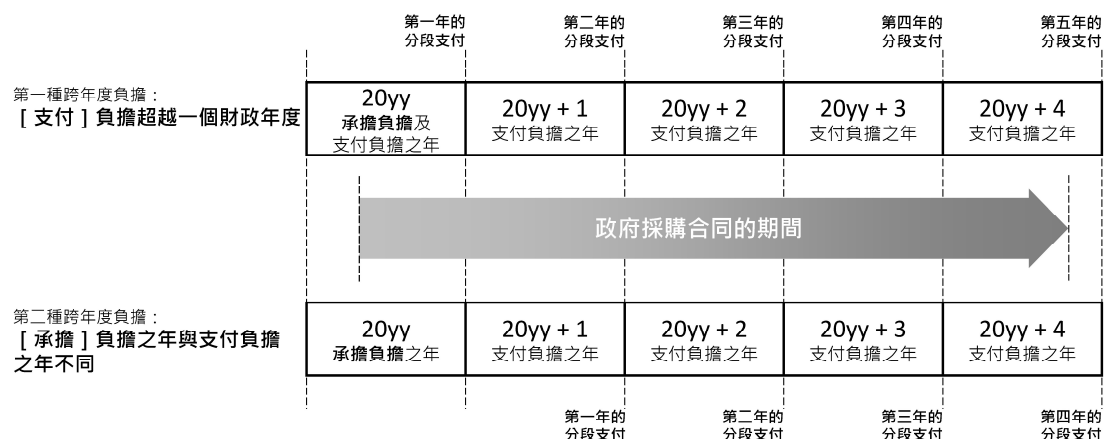
(1) 公佈跨年度負擔的分段支付

在法律上，分段支付為跨年度負擔的重要資料之一，故載於本文第三部分第（二）節的表 5 第 5 點已指出“按支付年度分段支付的總金額”為法定公開內容。

鑑於跨年度負擔在規定上涉及至少兩個財政年度，故相關項目負擔的執行期為至少兩年而不論其中的財政年度是否需要支付負擔。那麼，跨年度負擔項目執行期的年數原則上就等於分段支付的數目。在此強調，如執行期內的某一年毋須支付，則表示該年分段支付金額為零，且毋須在跨年度負擔載明無分段支付的年度。

對政府預算開支來說，跨年度負擔的執行期與分段支付之間實際上是存在必然關係的，而採購實體在政府採購合同中的義務就是向合同相對人因完成採購項目的給付而作出支付，那便可推斷分段支付的總額就是合同所涉之期間內採購實體作出支付的總額。從而得知跨年度負擔所涉的財政年度就是相關政府採購項目的合同期所涉的民事年度。那便能以年度為基礎大概估計採購項目的合同的期間。對此，圖 2 為筆者構思及繪出的概念圖，俾使能易於理解兩者之間的關係，以及能辨識兩種法定跨年度負擔的區別。

圖 2 跨年度負擔的執行期隱藏政府採購合同期的概念圖



備註：

20yy 表示跨年度負擔的首年，為承擔負擔之年，但當年不一定支付任何負擔。

就以上所述，筆者基於所蒐集的資料，並點算首次核准和公佈的跨年度負擔項目的執行期，即點算數字不包括被修改的跨年度負擔。

表 7 公佈跨年度負擔執行期的年數對應政府採購項目的數目

執行期 年數 項目	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	總數
工程	459	141	54	33	11	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	702
財貨	365	215	53	10	5	5	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	657
服務	803	301	155	71	49	12	8	5	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1,413
總數	1,627	657	262	117	65	19	9	5	3	3	1	0	1	1	1	0	0	1	2,772

從表 7 所列數字可見，在五屆特區政府中，僅涉及兩個財政年度的跨年度負擔項目有 1,627 個，佔總數的 58.7%，差不多達到六成；其次是涉及三個財政年度的有 657 個，佔 23.7%，差不多達四分之一；再次是涉及四個財政年度的有 262 個，佔 9.45%，差不多達一成。值得一提，涉及超過十個財政年度的跨年度負擔項目亦有 8 個，而最長者為跨越十九個財政年度，只有 1 個項目。換言之，涉及兩個至四個財政年度的跨年度負擔項目合共超過九成，此隱喻絕大多數的政府採購合同的合同期所涉年期不超過四年，而約六成合同的期間不超過兩年。

（2）跨年度負擔的修訂隱藏採購合同的變更

在實務上，執行合同的變更通常會出現合同期延長及/或合同金額增加，此會導致已公佈跨年度負擔需要修訂，由此構成一種因果關係。雖然採購合同的修訂是不會公開的，但有關變更能在公佈跨年度負擔的修訂中體現出來，分別在兩個方面：第一是跨年度負擔執行期的延長；第二是跨年度負擔總額的增加。

對於第一個方面，基於政府採購合同期間的改變——通常是延長合同期，導致合同的支付期間相應地延長，很可能增加跨年度負擔跨越的年期，並且因應載於已變更的合同支付條款而使到分段支付相應地必須改變，但支付總額不一定改變。此為比較常見的情況。

對於第二個方面，負擔跨越的年度不變，即跨年度負擔的執行期沒有改變，而改變者只是其財政年度需支付的金額有變，即分段支付有變，通常是支付總額增加。可是，此為實務上較少出現的情況。

誠然，會出現兩者結合的情況，即重新公佈的跨年度負擔是因應合同期間和負擔總額兩者同時變更而修改跨年度負擔的。

四、總結及建議

鑑於政府採購是必須有財政預算開支的參與，以及有關開支並不一定在實行採購的年度內全額完成支付而支付會超過一個財政年度或在不同的財政年度支付，故良好的財政預算和財務管理是必須到位的，否則難以有效和善於利用公帑。自澳門特區成立起至 2006 年 4 月 24 日為止，此方面是受到與政府採購有關的法規所規範，屬政府採購合同有效管理的規定；其後則變為財政預算管理法規的調整對象，屬公共開支管理規範。

（一）公佈“跨年度負擔”的規定

（1）“跨年度負擔”法律規定的比較

在澳門回歸的 25 年間，涉及政府預算開支的“跨年度負擔”原則上受到三部法規所規範，分別是：

第一是跨年度負擔作為政府採購合同開支的規定而訂定在經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令《有關工程、取得財貨及服務的開支制度》內。該法令為政府採購法律制度的核心法規。

第二是因應 2006 年財政預算管理的改革，從而廢止上段所指的規定而被訂定在第 6/2006 號行政法規中，並且隨後在 2009 年順應該行政法規的修訂而有輕微的變更。

第三是到 2017 年頒佈新的《預算綱要法》及其補充法規，有關規定取代 2009 年所修訂者，在持續提高行政效益下，其內所訂與跨年度負擔有關的規定亦有輕微的調整，主要體現於公佈跨年度負擔項目的條件和公佈方式。在公佈條件方面，只有更高金額的跨年度負擔項目才會被公佈出來；在公佈方式方面，由過去以個別的行政長官批示方式公佈跨年度負擔項目改為目前把跨年度負擔項目集中由財政局以行政性的明細清單方式每月公佈出來。表 8 把適用於五屆澳門特區政府採購的跨年度負擔規定的主要內容並列比較，從而能清楚地辨識其實質改變。

表 8 涉及政府採購開支跨年度負擔規定的變化和比較

	取得財貨及服務和展開公共工程的開支制度	《公共財政管理制度》 (B)		《預算綱要法》
#	經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令第十五條 (A)	第 6/2006 號行政法規第十九條 (B1)	經第 426/2009 號行政長官批示重新公佈的第 6/2006 號行政法規第二十條 (B2)	第 15/2017 號法律第三十五條 (C)
一、符合成為跨年度負擔的要件				
要件 1	第一款：擬訂立之合同引致之預算負擔涉及超過一個經濟年度.....。	第一款：跨越一個或多個財政年度的負擔.....。	第一款：負擔跨越一個財政年度.....。	
	比較：儘管三者在行文上有所不同，但其表達的意思原則上沒有改變。			
要件 2	第一款：擬訂立之合同引致之預算負擔所涉及之年度非為訂立合同之年度.....。	第一款：承擔負擔的年度與支付負擔的年度不同.....。	第一款：負擔的年度與支付負擔的年度不同.....。	
	比較：儘管該三條規定在行文上有所不同，但其表達的意思原則上沒有區別。			
二、毋須行政長官核准且不必公佈在《澳門特別行政區公報》的例外情況				
例外情況 1	--	第二款（一）項： 行政長官批示所指定的屬確定及必要開支的負擔，但在合同中須就負擔開支的適當款項登錄作出聲明。	第四款（二）項： 由補充法規訂定的屬確定及必要開支的財政負擔。	
	比較：該兩條規定均訂定“屬確定及必要開支”的財政負擔為例外情況，但當中規定的開支類別不完全相同。			
例外情況 2	第三款： 擬為公共工程承攬方面之附加工程或未預計之工程訂立附加合同，如在原承攬合同訂立時已根據上述兩款或同類性質之規定公布有關法規，且擬訂立附加合同時之有效預算能支付新負擔，則免除上兩款規定之適用。	第二款（二）項： 因不可預計且經適當說明理由的情況或超額供應所引致的負擔，但其最初合同須事先經第一款所指批示核准，且在出現額外負擔之日生效的預算內有預留款項以應付新負擔。	第四款（三）項： 由經適當說明理由為不可預計的情況或超額供應所引致的負擔，但其原合同須預先取得第一款所指的核准，且在出現重新分段承擔負擔之日生效的預算中須有預留款項以承擔新負擔。	
	比較： - (A)欄所載規定只適用於公共工程承攬的政府採購項目； - 首先，(B)欄及(C)欄所載規定在行文上有所不同，但其表達的意思原則上沒有區別；其次，在概括層面理解，其適用的政府採購客體包括公共工程、財貨和服務，故該兩規定			

	取得財貨及服務和展開公共工程的開支制度	《公共財政管理制度》 (B)		《預算綱要法》
#	經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令第十五條 (A)	第 6/2006 號行政法規第十九條 (B1)	經第 426/2009 號行政長官批示重新公佈的第 6/2006 號行政法規第二十條 (B2)	第 15/2017 號法律第三十五條 (C)
	所適用的範圍相比(A)欄所訂者較廣。			
例外情況 3	第二款： 上款所指之訓令及合同，應訂定每一經濟年度負擔之上限。	第二款（三）項： 於承擔負擔之年隨後的各財政年度中每年不超過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。	第二款（三）項： 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且執行期不超過三年的負擔。	第四款（五）項： 在承擔負擔之年的隨後各財政年度中不超過財政預算案所定限額的負擔。
	比較： - (A)欄所載規定只訂定在每一財政年度負擔的限額作為例外情況； - (B1)欄和(B2)欄所載規定含兩個要件，分別是：第一、承擔負擔之年隨後各財政年度負擔總額不超過一特定限額；第二、整個負擔的執行期。不過，(B1)欄所載規定為在兩者間符合任一者便為例外情況；(B2)欄所載規定為兩者同時符合便為例外情況； - (C)欄所載規定為承擔負擔之年隨後各財政年度的總額不超過財政預算案為該承擔負擔之年所訂的限額。			

備註：-- 表示沒有相應的規定。

(2) 重新思考法定豁免公佈跨年度負擔的門檻金額

從表 8 能清楚可見，與預算開支跨年度負擔有關的規定由《公共財政管理制度》轉變為《預算綱要法》所規範者，當中“符合成為跨年度負擔的要件”原則上沒有改變。然而，在所規定的例外情況中，特別是例外情況 3 所訂要件的門檻實質上變得更寬鬆，又或須公佈跨年度負擔的要件變得更嚴謹，即是使到能獲豁免公開的跨年度負擔項目會更多；換言之，不論跨年度負擔項目執行期的長短，只有承擔負擔之年隨後各年所支付負擔總額達到特定高金額的項目才會被公開。該門檻在 2018 財政年度訂為澳門元九百萬元，直到 2022 財政年度調升 66.67%，訂為澳門元一千五百萬元，隨後到 2024 財政年度仍維持不變。由此可見，該門檻會隨着社會經濟發展和變化而上調，並且能按照公共行政管理的慣常做法，推定將來只會繼續上調。在此規定的模式下，會有一定數量屬跨年度負擔的項目獲豁免而毋須公開的，表示社會大眾能知悉的跨年度負擔項目在客觀上會減少。雖然《預算綱要法》屬澳門特區政府內部運作的財政管理制度，但在其規

定下仍是要達到信息和公帑運用的高透明度，並需要向社會負責，且讓立法會、審計署和社會大眾有效監督其運作及執行情況。故此，有需要重新思考訂定該門檻金額及其擬達到的目的，俾使能在有效的財務管理、提高行政效益和透明度之間取得最佳的平衡。

（二）公佈“跨年度負擔”項目在形式上的轉變及公佈次數的相應變化

因應社會經濟發展、商業成本上升和通脹，政府採購項目的金額自然會同步上升，故易於達到公佈跨年度負擔的門檻。就此，在提高行政效益的前提下，澳門特區政府直接提高公佈跨年度負擔的門檻有助減少與公佈有關的行政工作。此做法就是修訂豁免公佈跨年度負擔的條件，便能減少公佈的項目。具體的規定以比較方式載於表 8 的例外情況 3 中。

（1）形式上的轉變

為了降低公佈跨年度負擔帶來的大量工作，澳門特區政府遂於 2017 年進行了一次公佈形式的重大變革，透過頒佈《預算綱要法》，有關規定把之前每一個跨年度負擔項目須透過行政長官批示逐一公佈於《公報》改為把跨年度負擔項目集合於明細清單中，並由財政局每月公佈於《公報》。此方式的改變是把過去公佈跨年度負擔混合行政性和法律性工作改為純行政性工作，此折衷辦法大大降低公佈的次數，同時結合提高公佈跨年度負擔的門檻，相對地能降低公佈跨年度負擔項目的數目。

（2）公佈次數的變化

無論以哪一形式公佈跨年度負擔，澳門特區政府為提高行政效益而間斷地提高公佈門檻。在 2000 至 2017 年間，累積透過行政長官批示公佈跨年度負擔項目有 2,189 個，即平均每年公佈約 122 個跨年度負擔項目，即平均每年公佈 122 個行政長官批示；而僅涉及行政性工作的 2018 至 2024 年間，累積公佈 583 個，即平均每年公佈約 83 個跨年度負擔項目，但原則上每年只公佈 12 份明細清單。從此等數字可推斷，儘管有關開支達到公佈跨年度負擔門檻的項目亦持續增加，但公佈跨年度負擔的門檻在該 25 年期間內數度提高從而能壓抑公佈次數的飆升，即相對地減少公佈跨年度負擔項目的數目。

（3）提高資訊公開及透明度的建議

雖然公佈形式的變更及提高公佈的門檻為降低公佈跨年度負擔項目的數目和公佈次數為有效折衷辦法，但在體現現代化公共行政的資訊公開原則和提高透明度原則略顯不足或未夠完善。誠然，為了社會有效監督政府採購，可重新考慮把上述作為例外情況的公佈跨年度負擔的門檻訂定在一個相關聯的特定指標，尤其是招標門檻或訂立書面合同的門檻。當跨年度負擔項目的承擔負擔的金額超過該特定指標時，便須把有關跨年度負擔項目載於每月公佈的明細清單內。

（三）建議明確訂定跨年度負擔項目所屬類別

（1）公佈的跨年度負擔項目原則上屬政府採購項目

跨年度負擔本質上是公共部門及機構的開支涉及多於一個財政年度，且被訂定在財政預算有關的法律中，俾能做好財務管理和安排。那麼，只要任何類別工作引致的開支符合法定條件，便須依法公佈。然而，有關法律亦訂定了一些例外情況，只要屬其規定者便毋須公佈有關的跨年度負擔。在有關規定中，訂定了那些屬於及不屬於政府採購項目的開支為例外情況者。基於該等規定，經筆者蒐集、識別和點算在 2000 年至 2024 年間所公佈跨年度負擔的項目，所有均屬與政府採購有關的項目。

（2）建議因應政府採購項目的種類為公佈跨年度負擔訂定相應的門檻金額

在政府採購法律制度中，在不同法規所訂的門檻或審理的職權方面均會因應採購項目為財貨及服務，又或為公共工程而訂立不同的金額。可是，在《預算綱要法》所訂公佈跨年度負擔的門檻是劃一的，即不會因應跨年度負擔項目的種類訂定不同的門檻。既然上點已指出所公佈的跨年度負擔項目均屬與政府採購有關者，故《預算綱要法》的規定亦應做到規定的一致性，才能令政府採購項目在政府採購法律制度及財政預算開支的規定受到系統化的規範。此為日後修訂或改革《預算綱要法》及相關法律規定可深思之處，俾使在不同但相關聯的法律體制之間能達到規定在實質上的連貫性。