



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

公共財政事務跟進委員會

第 1 / V / 2017 號報告書

事由：跟進修訂政府採購法律制度的情況

一、引言

公共財政事務跟進委員會（以下簡稱“委員會”）根據經第 1/2004 號、第 2/2009 號決議、第 1/2013 號決議和第 1/2015 號決議修改的第 1/1999 號決議所通過的《立法會議事規則》的第二十九條而設立。

2014 年 2 月 19 日，委員會根據《立法會議事規則》第七十七條第一款和第八十八條的規定，議決通過了委員會的運作規則，即第 1/2014 號議決的附件《公共財政事務跟進委員會的運作規則》（以下簡稱《運作規則》）。

根據上述《運作規則》第九條第一款的規定：“當完成對某事項的跟進後，委員會應編製一份報告書或意見書，並得就其認為對所分析事宜屬適當的措施提出建議”。

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including names like "Foy", "N. Ky", and others.



Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top right and several smaller ones below it.

需要說明的是，委員會根據本次會議跟進工作的性質，決定編製兩份報告書，分別為第 1 / V/2017 號報告書，有關跟進修訂政府採購法律制度的報告書，以及第 2 / V/2017 號報告書，有關跟進澳門金融管理局的投資基金於二零一六年的投資狀況的報告書。

2017 年 5 月 11 日，為跟進有關修訂政府採購法律制度情況，委員會履行本身職責，召開了會議，對上述事宜作出跟進。經濟財政司司長梁維特、運輸工務司司長羅立文、經濟財政司司長辦公室主任丁雅勤、財政局副局長何燕梅、財政局特許及批給事務處處長馮小萍出席了上述會議，並就題述之事宜向委員會作出了介紹與溝通。

委員會已完成對跟進有關採購法律制度的跟進工作。為此，提交本報告書。

二、跟進修訂政府採購法律制度情況

在委員會和政府代表對有關採購法律制度進行分析和討論前，經濟財政司司長梁維特向委員會提交了一份《修訂政府採購法律制度資料》的參考文件(詳見附件)。經濟財政司司長梁維特在向委員會介紹有關修訂政府採購法律制度的情況時指出，澳門公共部門及實體現時進行的公務採購活動主要受現行第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令，



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name 'Fong' and other illegible marks.

它規範取得財貨及服務和展開公共工程的開支制度、第 63/85/M 號法令，它規範購買物品和取得服務之程序，對公購買物品和取得服務一般規定、招標和判標的程序、提供財貨及勞務之執行及結算、合同單方或透過協定解除及失效、合同的司法訴訟等內容作出規範政府取得財貨和勞務的程序法律制度；以及第 74/99/M 號法令，它制訂展開公共工程承攬合同法律制度，當中規範有關的招標程序、訂立和履行公共工程承攬合同，這些法律架築了特區政府公務採購的法律體系。在此等法規中，又以第 122/84/M 號法令及第 63/85/M 號法令因年代久遠而存在不少與現實脫節的地方，與現今澳門的社會經濟發展需要，與公共行政實行善治及提升行政效益的要求，以及與提升採購透明度加強有效監督的社會訴求都出現了較為明顯的落差。

經濟財政司司長梁維特表示，從務實的角度來看，有關的修法將以第 122/84/M 號法令及第 63/85/M 法令為重點，優化公共工程、財貨及服務採購的原則性規定、不同採購方式的採用標準、金額門檻等，引進新的機制以符合社會發展的需要和建立處罰制度等。而屬運輸工務範疇，規範公共工程承攬程序的第 74/99/M 號法令的大部份的程序性規範仍具有適用性，亦具有相當程度的專業性和複雜性，故此構思中第 74/99/M 號法令將會作為特別法例繼續實施。



[Handwritten signatures and initials on the right margin]

在討論過程中，委員會認為，上述有些法規因年代久遠而存在與現實脫節的問題，而且有些法例主要是原則性的規定，在具體操作和審批的客觀標準方面規範不足。而近年社會不斷發生因《採購法》所衍生的大大小小的問題，原因是現有的《採購法》一直存在的缺失，法律規定進行公開招標的門檻金額規範已過時，條文內容含糊不清，當中規定的採購合同、採購程式、採購方式等欠缺科學規範，容易造成腐敗的溫床。另外，採購法一直只有葡文文本，中文只有翻譯文本，為何回歸十多年來，仍未有中文版文本，不利於理解，擔心會對法律的適用帶來很大的影響。

經濟財政司司長梁維特表示，由於社會上有較多的意見希望特區政府可以盡快進行修法工作，尤其是因應現實情況調整金額門檻，財政局在 2016 年提出的工作方案構思是分兩階段進行修法工作--第一階段是以行政法規調整第 122/84/M 號法令規定的金額門檻；第二階段是對有關的制度作全面性檢視，並透過法律修訂有關的法律制度。然而經與法務部門反覆研究和溝通，從立法技術角度來看，法務部門的意見是政府採購法律制度的修法工作應一次過以法律方式整體進行。故此，財政局參照有關意見，將兩個修法階段合二為一，並統一採用法律的形式進行修法。

經濟財政司司長梁維特指出，為推進政府採購法律制度的修改工作，經濟財政範疇已由經濟財政司司長辦公室和財



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name 'Fong' and other illegible marks.

政局組成工作小組，負責檢視和研究現行政府採購法例，並在聽取主要從事公務採購的公共行政部門意見，以及吸納廉政公署、審計署相關改善建議及社會各界的意見和建議的基礎上，對政府採購規範作出全面立法修訂建議，而相關的立法建議，早前亦已獲得行政長官的同意及批覆。

討論期間，委員會多位委員關心在修訂採購法律制度這段時期內，政府將如何監管採購工作。對此，經濟財政司司長梁維特表示，在修訂採購法前，經濟財政司轄下的部門已公開採購資訊。其中，凡取得財貨及勞務估計金額超過七十五萬澳門元、又或執行公共工程承攬估計金額超過二百五十萬澳門元便會公開，相較運輸工務範疇提出應公開資訊的所有金額超過一千萬澳門元的公共工程和超過一百萬澳門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的金額標準更低。此外，經濟財政司範疇在《採購法》修法前，會推動更多政府部門將採購資訊公開，並在實施過程中加以檢討、優化相關指引，加強資訊公開及提高透明度、強化社會監督及提升公共行政效率，並將作為修法依據。經濟財政司司長梁維特強調，已要求財政局盡快消化、學習和研究廉政公署及審計署的報告及指引，在符合現行採購法的框架下，推出採購指引，以便政府人員具備統一及標準化的指引工作。



經濟財政司司長梁維特又稱，將努力推進政府其他部門採購資訊公開工作。並指出，現行採購法沒有具法律效力的中文文本，是政府所面對的問題，不同法律顧問對條文解釋有參差，未來希望透過更多培訓，或清晰的指引，讓政府人員更清楚操作法律。此外，針對現行相關法律制度存在的問題及不足，配合經濟社會發展的形勢和需要，強化政府採購法律制度的公共政策目的和功能，將會因應現時制度的主要問題，從明晰法律原則、加強規範採購方式、完善採購程序、調整金額門檻、提升行政效益、加強資訊公開及提高透明度、強化監督機制和力度、引入處罰制度、引入促進電子採購的機制、引入綠色採購環保理念及機制、設立支持中小微企發展的機制等方面入手，開展法案草擬工作，根據目前的修法工作計劃，財政局將在今年九月份就修法的具體方案向公共部門進行內部諮詢，收集意見及建議，優化方案。然後在明年第一季度依既定程序展開公開諮詢，收集社會各界意見及建議，進一步優化方案。將會盡力爭取在明年第三季度按照特區政府《集中統籌立法機制內部操作流程指引》的相關規定進入立法程序。

當委員會提及修訂第 74/99/M 號法令《公共工程承攬合同法律制度》的情況時，運輸工務司司長羅立文表示，現行第 74/99/M 號法令《公共工程承攬合同法律制度》相對完善，沒有迫切的需要去修訂該法令，反而在運輸工務範疇內約有 60 多項法規，其有些已不合時宜需要修改，並已提交予行政

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature and several smaller ones.



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name "N. Fong" and several illegible signatures.

法務司研究。運輸工務司司長羅立文又表示，第 122/84/M 號法令比對現在商業運作及經濟發展情況，法令中確實存在不符現狀的規限，例如，當其需要前往外地出席會議，往往不能今天接到通知，明天就可啟程前往，這是因為需要進行詢價及製作建議書，而導致不能適時出席，反而香港的政府人員則可準時出席，這是因為香港政府方面可事後追認，從而可知澳門在這些方面與其他地區的差異。

對於委員會認為政府無論在採購財貨價格、採購服務標準、程序效率都較商業機構緩慢及昂貴時，財政局副局長何燕梅表示，政府的採購制度有別於其他商業機構，政府部門不是在收到所有財貨後就付款，而是相關部門在確定收齊相關財貨後，才將單據送交財政局核對有關採購的財貨是否全部收妥，以及其採購行為是否符合法律的規定後，才可支付款項，往往造成在時間上有所延長，另一方面，因應特區政府採購必須依照程序法進行相關的行政步驟，政府相關部門的工作人員在選擇供應商時，已按照第 122/84/M 號法令的規定，將採購財貨須選擇三家供應商的規定增加至五家供應商，其目的就是為了可尋找價格更優惠的供應商。惟現時政府公共採購的問價方式、訂立合同等等的步驟都缺一不可，使整個行政審批的時效，非常緩慢，往往出現採購審批下達之後，原先的採購價格早已經不適用，例如，有一個政府部門需要購買一套電腦設備，如果總金額超過七十五萬澳門元，該部門除了撰寫建議書外，也須得到行政暨公職局的意



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Fong' and several illegible signatures.

見後，才可呈交權限實體審批，可想而知相關的採購程序耗時甚多，故此，供應商往往考慮到政府在這些方面的問題，而提高財貨的價格。另方面，如一項公共工程的支付金額超過一百萬澳門元，其支付也須進行分段支付，換言之，往往是金額限制了支付的程序的快慢，鑒於相關法律訂定的金額已不合時宜，而政府採購工作屬行政行為，是基於行政程序而展開，而且亦須動用公帑，故此，整個政府採購過程均受到不同方面的法律規範，往往拖慢了整個支付的程序。

委員會也關注到，將來政府如何在公共部門間推廣環保採購推動環保市場的建立時，經濟財政司司長梁維特表示，由於採購是公共部門一個經常性的行政活動，在採購的時候若能兼顧經濟以及環境效益，不但能節省開支、善用資源、保護環境，可提升政府部門在其日常採購行為中，對保護環境的關注和重視。更可藉此推動產品供應向更環保的方向發展，促進企業履行保護環境的社會責任，關注銷售產品的生態化、資源化與無害化，長遠有助環保市場的建立，達至構建綠色優質城市的願景目標。

三、委員會在對修訂政府採購法律制度討論和分析的基礎上，提出以下意見或建議：

1. 政府採購法律制度與本澳現今的社會和經濟急劇演進



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

比較，已顯著出現管理運作的落後、違背經濟原則和缺乏效益等問題。

2. 應盡快對採購法律制度的配套法規作出調整，在簡化公共採購程序的同時，強化相應的監督及核查機制，積極推廣環保採購。
3. 鑒於政府採購項目是多樣和複雜的，會上所提及的問題均與採購法律制度息息相關，因此，政府必須了解在採購層面須對應哪些危機和挑戰，方能妥善及有效地進行相關之修法工作。

二零一七年八月十四日

委員會

麥瑞權
(主席)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures]

[Handwritten signature]

唐曉晴
(秘書)

[Handwritten signature]
馮志强

[Handwritten signature]
崔世昌

[Handwritten signature]

吳國昌



澳門特別行政區立法會
 Região Administrativa Especial de Macau
 Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a vertical line and the characters 'Fay' and 'A.'.

Handwritten signature of Chen Zewu

陳澤武

Handwritten signature of Xiao Zhizhang

蕭志璋

Handwritten signature of Liang Jingzhen

梁榮仔

Handwritten signature of Chen Hong

陳虹

Handwritten signature of Shi Jialun

施家倫

附件

修訂政府採購法律制度資料

修訂政府採購法律制度資料

(由特區政府提供)

日期:2017年5月10日

一. 修訂方向

現行的政府採購法律制度，其核心部份主要在上世紀八十年代中制訂，與現今本澳的社會經濟發展需要，與公共行政實行善治及提升行政效益的要求，以及與提升採購透明度加強有效監督的社會訴求都出現了較為明顯的落差。

由於社會上有較多的意見希望特區政府可以盡快進行修法工作，尤其是因應現實情況調整金額門檻，財政局在 2016 年提出的工作方案構思是分兩階段進行修法工作--第一階段是以行政法規調整第 122/84/M 號法令規定的金額門檻;第二階段是對有關的制度作全面性檢視，並透過法律修訂有關的法律制度。

然而經與法務部門反覆研究和溝通，從立法技術角度來看，法務部門的意見是政府採購法律制度的修法工作應一次過以法律方式整體進行。故此，

財政局參照有關意見，將兩個修法階段合二為一，並統一採用法律的形式進行修法。

為推進政府採購法律制度的修改工作，經濟財政範疇已由經濟財政司司長辦公室和財政局組成工作小組，負責檢視和研究現行政府採購法例，並在聽取主要從事公務採購的公共行政部門意見，以及吸納廉政公署、審計署相關改善建議及社會各界的意見和建議的基礎上，對政府採購規範作出全面修訂建議。

考慮到社會各界希望能盡快修訂政府採購法律制度，故此從務實的角度看，有關的修法將以第 122/84/M 號法令及第 63/85/M 法令為重點，優化公共工程、財貨及服務採購的原則性規定、不同採購方式的採用標準、金額門檻等，引進新的機制以符合社會發展的需要和建立處罰制度等。而屬運輸工務範疇，規範公共工程承攬程序的第 74/99/M 號法令的大部份的程序性規範仍具有適用性，亦具有相當程度的專業性和複雜性，故此構思中第 74/99/M 號法令將會作為特別法例繼續實施(如內地同時實施《中華人民共和國政府採購法》及《中華人民共和國招投標法》的情況)。

針對現行相關法律制度存在的問題及不足，配合經濟社會發展的形勢和需要，強化政府採購法律制度的公共政策目的和功能，將會因應現時制度的主要問題，從明晰法律原則、加強規範採購方式、完善採購程序、調整金額門檻、提升行政效益、加強資訊公開及提高透明度、強化監督機制和力度、引入處罰制度、引入促進電子採購的機制、引入綠色採購環保理念及機制、設立支持中小微企發展的機制等方面入手，開展法案草擬工作。

二．工作計劃

根據目前的修法工作計劃，財政局將在今年九月份就修法的具體方案向公共部門進行內部諮詢，收集意見及建議，優化方案。然後在明年第一季度依既定程序展開公開諮詢，收集社會各界意見及建議，進一步優化方案。將會盡力爭取在明年第三季度按照特區政府《集中統籌立法機制內部操作流程指引》的相關規定進入立法程序。

三．現階段增加透明度強化監督的措施

對於審計署和廉政公署指出政府採購存在的問題，特區政府非常重視，並已要求相關公共部門吸取教訓，且避免同類事件再次發生；嚴格執法，強化內部監督。

運輸工務範疇轄下的部門在 2017 年開始於部門網站上載所有金額超過一千萬澳門元的公共工程和超過一百萬澳門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。

經濟財政司轄下所有部門已於 2017 年 5 月 1 日起試行《經濟財政司屬下部門採購資訊公開指引》。有關部門展開的採購項目，如其取得財貨及勞務估計金額超過七十五萬澳門元，又或執行公共工程承攬估計金額超過二百五十萬澳門元，均須把相關項目的招標文件、開標/開啟報價結果及判給結果等三類資訊上載於部門網頁，並於網頁內保持至少兩年，以供公眾隨時查閱。

在有關的《指引》實施一段期間後將會進行檢討及進行優化，期望有關《指引》可在未來適用於所有公共部門及機構，從而提高採購資訊的公開性和透明度。透過適時公佈具體的採購資訊，既可以讓公眾對政府採購項目有更清晰的了解，便利社會和

輿論監督；同時亦有助部門理順內部採購流程，更嚴謹地執行相關採購法例規定。