

澳門特別行政區  
《公共採購法》公開諮詢  
總結報告

財政局  
2019 年 6 月



# 目 錄

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| 前言 .....                                                                   | 1  |
| 第一章——公開諮詢概述 .....                                                          | 3  |
| 第二章——意見及建議的收集方式和議題分佈 .....                                                 | 5  |
| 1. 意見收集的方式 .....                                                           | 5  |
| 2. 議題分佈 .....                                                              | 5  |
| 2.1. 「諮詢文本」建議項目 .....                                                      | 6  |
| 2.2. 其他專題項目的建議 .....                                                       | 7  |
| 第三章——重點諮詢問題的統計 .....                                                       | 11 |
| 第四章——所收集的意見和建議，以及分析和回應 .....                                               | 19 |
| A. 「諮詢文本」所載的建議項目                                                           |    |
| 1. 第一項建議——《公共採購法》取代經第 30/89/M 號法令修訂的<br>第 122/84/M 號法令及第 63/85/M 號法令 ..... | 19 |
| 2. 第二項建議——適度擴大法律制度的適用範圍 .....                                              | 20 |
| 2.1. 適用主體 .....                                                            | 20 |
| 2.2. 適用客體 .....                                                            | 21 |
| 3. 第三項建議——明確訂定不適用的合同種類 .....                                               | 22 |
| 4. 第四項建議——公共採購法律制度的基本原則 .....                                              | 22 |
| 5. 第五項建議——規範保障無私及廉潔 .....                                                  | 23 |

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 6. 第六項建議——規範保障及促進公平競爭 .....           | 24 |
| 7. 第七項建議——規範促進包容性增長及可持續發展.....        | 24 |
| 8. 第八項建議——明確統一採購程序的種類 .....           | 26 |
| 9. 第九項建議——引進新的採購程序種類：競爭性談判 .....      | 26 |
| 10. 第十項建議——在直接磋商中引入簡易程序步驟 .....       | 27 |
| 11. 第十一項建議——重新訂定選擇採購程序種類的要件 .....     | 28 |
| 11.1. 可預計判給金額 .....                   | 28 |
| 11.2. 採購種類 .....                      | 29 |
| 11.2.1. 程序種類 .....                    | 29 |
| 11.2.2. 選擇程序種類的門檻 .....               | 29 |
| 11.2.3. 獨立於金額選擇程序種類 .....             | 32 |
| 11.2.4. 邀請實體參加程序種類 .....              | 34 |
| 11.2.5. 撤銷原程序種類的條件.....               | 35 |
| 12. 第十二項建議——候選人和投標人的資格要求 .....        | 36 |
| 12.1. 投標人的資格應同時考慮企業的經驗年期 .....        | 36 |
| 12.2. 對候選人及投標人資格訂立基本規定 .....          | 36 |
| 12.2.1. 訂立具體規定 .....                  | 36 |
| 12.2.2. 訂立候選人及投標人的合適性和廉潔的具體規定 .....   | 38 |
| 12.3. 投標時必須提交的強制性文件 .....             | 38 |
| 12.4. 建議制訂清晰說明及指引 .....               | 38 |
| 12.5. 建全候選人和投標人的資格機制 .....            | 39 |
| 13. 第十三項建議——強化規範開標委員會、評標委員會的組成及運作 ... | 39 |
| 13.1. 設立評標委員會的必要性 .....               | 39 |
| 13.1.1. 為直接磋商而設立評標委員會妨礙工作效率 .....     | 39 |
| 13.1.2. 更改設立開標委員會及評標委員會的準則 .....      | 41 |
| 13.2. 委員會的組成、成員數目和運作 .....            | 41 |
| 13.2.1. 委員會的組成 .....                  | 41 |
| 13.2.2. 委員會成員的數目 .....                | 42 |
| 13.2.3. 委員會的運作 .....                  | 43 |
| 13.2.4. 委任私營範疇專業人士成為委員 .....          | 43 |
| 13.3. 委員會成員的培訓 .....                  | 44 |
| 13.4. 明確訂立委員會成員的迴避規定 .....            | 44 |

|                                                        |           |
|--------------------------------------------------------|-----------|
| <b>14. 第十四項建議——規範判給準則</b>                              | <b>45</b> |
| 14.1. 判給準則                                             | 45        |
| 14.2. 異常低價                                             | 47        |
| <b>15. 第十五項建議——促進採購透明度及保障參與者與公眾知情權的法律條文</b>            | <b>48</b> |
| <b>16. 第十六項建議——適當調整訂立書面合同的門檻金額、選定公證員要求、以及新增在外地簽訂合同</b> | <b>49</b> |
| 16.1. 訂立書面合同                                           | 49        |
| 16.2. 簽立採購合同之公證                                        | 50        |
| 16.3. 在外地訂立合同                                          | 51        |
| 16.4. 與訂立採購合同有關的培訓                                     | 52        |
| <b>17. 第十七項建議——為實施電子採購創設法律基礎，配合電子政務發展</b>              | <b>52</b> |
| <b>18. 第十八項建議——建立集中採購機制</b>                            | <b>54</b> |
| <b>19. 第十九項建議——建立責任機制與行政違法處罰制度</b>                     | <b>54</b> |
| 19.1. 採購人員的責任機制                                        | 54        |
| 19.2. 行政違法的處罰制度                                        | 55        |
| <b>B. 其他專題意見及建議項目</b>                                  |           |
| <b>20. 第二十項建議——介紹法律草案</b>                              | <b>56</b> |
| <b>21. 第二十一項建議——採購過程中的特定工作</b>                         | <b>56</b> |
| 21.1. 規範採購基礎文件                                         | 56        |
| 21.2. 採購程序步驟                                           | 57        |
| 21.3. 截止提交投標書期間                                        | 58        |
| 21.4. 建議在提交投標書期間內加入一個弄清採購基礎文件內容的期間                     | 58        |
| 21.5. 開標                                               | 59        |
| 21.6. 防止規避適用採購程序                                       | 59        |
| 21.7. 在澳門特區以外的取得                                       | 60        |
| 21.8. 明確規範保證金                                          | 61        |
| 21.9. 統一採購規範的標準                                        | 62        |
| 21.10. 預先聽證                                            | 62        |

|                                                  |           |
|--------------------------------------------------|-----------|
| 21.11. 分批判給 .....                                | 63        |
| 21.12. 檢察院代表出席公開招標 .....                         | 63        |
| 21.12.1. 調整檢察院代表出席開標程序的門檻金額 .....                | 63        |
| 21.12.2. 強化檢察院的監督角色 .....                        | 63        |
| 21.13. 投訴、爭議處理和補償機制以及救濟措施 .....                  | 64        |
| 21.13.1. 增設投訴機制、因承投規則不公平而起之爭議階段<br>和補償機制 .....   | 64        |
| 21.13.2. 救濟措施不足 .....                            | 65        |
| 21.14. 增設驗收委員會 .....                             | 65        |
| <br>                                             |           |
| 22. 第二十二項建議——特定採購項目的處理方法 .....                   | 66        |
| <br>                                             |           |
| 23. 第二十三項建議——法律實施一段期間後進行檢討 .....                 | 66        |
| <br>                                             |           |
| 24. 第二十四項建議——採購人員的培訓 .....                       | 67        |
| <br>                                             |           |
| 25. 第二十五項建議——增加授予公共部門領導的許可開支權限 .....             | 67        |
| <br>                                             |           |
| 26. 第二十六項建議——建立統一的資料庫 .....                      | 68        |
| 26.1. 建立公共實體間的互聯資料系統 .....                       | 68        |
| 26.2. 建立統一的政府供應商資料庫 .....                        | 68        |
| 26.3. 優化現行土地工務運輸局有關公共工程承建商的資料庫 .....             | 69        |
| <br>                                             |           |
| 27. 第二十七項建議——設立專責的公共採購部門 .....                   | 70        |
| <br>                                             |           |
| 28. 第二十八項建議——《公共採購法》應與世界貿易組織<br>《政府採購協議》銜接 ..... | 70        |
| <br>                                             |           |
| 29. 第二十九項建議——遵守廉政公署發出的《公務採購程序指引》 .....           | 71        |
| <br>                                             |           |
| <b>第五章——總結 .....</b>                             | <b>73</b> |

## 表

|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| 表 1：《公共採購法》公開諮詢記者會及諮詢講解會 .....                              | 3  |
| 表 2：意見所涉議題分佈（一）——「諮詢文本」建議項目的意見數目 ..                         | 7  |
| 表 3：意見所涉議題分佈（二）——其他專題項目的意見數目 .....                          | 8  |
| 表 4：意見所涉議題分佈（三）——其他專題項目（建議項目 21<br>“採購過程中的特定工作”的意見數目） ..... | 9  |
| 表 5：諮詢問卷的匯總統計結果 .....                                       | 18 |
| 表 6：建議選擇諮詢和直接磋商程序的限額 .....                                  | 29 |
| 表 7：建議調升選擇“諮詢”程序的門檻及相關執行要求 .....                            | 30 |
| 表 8：建議調升選擇“直接磋商”程序的門檻及相關執行要求 .....                          | 31 |
| 表 9：各“直接磋商”執行程序的對應金額 .....                                  | 31 |

## 圖

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| 圖 1：意見收集方式分佈 .....                                     | 5  |
| 圖 2：意見所涉議題分佈（一）——「諮詢文本」建議項目 .....                      | 6  |
| 圖 3：意見所涉議題分佈（二）——其他專題項目 .....                          | 8  |
| 圖 4：意見所涉議題分佈（三）——其他專題項目（建議項目 21<br>“採購過程中的特定工作”） ..... | 9  |
| 圖 5：對《公共採購法》諮詢內容的整體意見分佈 .....                          | 11 |
| 圖 6：對適用範圍的意見分佈 .....                                   | 12 |
| 圖 7：對選擇採購程序種類的門檻金額建議的意見分佈 .....                        | 12 |
| 圖 8：對採購程序種類、選擇方式以及引進“簡易程序”步驟的意見分佈 ..                   | 13 |
| 圖 9：對開標委員會及評標委員會的意見分佈 .....                            | 13 |
| 圖 10：對候選人和投標人的資格要求的意見分佈 .....                          | 14 |
| 圖 11：對有關判給準則的訂定及公開的意見分佈 .....                          | 14 |
| 圖 12：對採購合同訂立方式的意見分佈 .....                              | 15 |
| 圖 13：對增設的集中採購的設立及運作方式的意見分佈 .....                       | 15 |
| 圖 14：對扶助中小微企等措施的意見分佈 .....                             | 16 |
| 圖 15：對提升採購活動透明度的意見分佈 .....                             | 16 |
| 圖 16：對為公共採購加入電子化手續的意見分佈 .....                          | 17 |
| 圖 17：對引入行政違法及相關處罰的意見分佈 .....                           | 17 |



# 前言

澳門特別行政區現行的採購法律制度由多部法規組成，主要涉及公共財政和公共合同領域，其核心部分主要在上世紀八十年代中制訂，實施至今已超過 34 年。時至今日，該等法規部分條款的規定與現今澳門的社會經濟發展需要、公共行政實行良好管治及提升行政效益的要求、以及提升採購透明度和加強有效監督的社會訴求均出現了明顯的落差。由於政府採購涉及公帑的運用，社會大眾一直以來對採購制度的嚴謹性和有效性表示高度關注，以及要求修法的呼聲日益增加。

為完善現行的採購法律制度，經濟財政範疇轄下的工作小組透過檢視現行的採購法律制度，在聽取各主要公共部門及機構的意見後，並參考中國內地、其他國家和地區及相關國際組織的現代化公共採購法律的理論和實踐經驗，總結澳門特別行政區採購法律制度現存的不足，對修訂採購法律制度提出建議。

於 2018 年 11 月 6 日至 2019 年 1 月 4 日期間展開了為期六十天的《公共採購法》公開諮詢。期望廣納社會各界的意見及建議，為建立一套以保障公共利益為依歸，有效平衡公平、效率和責任的公共採購法提供重要的參考。

為讓社會各界瞭解這次公開諮詢的總體情況，現按照訂定於《公共政策諮詢規範性指引》的內容，將諮詢期間內所收集的意見及建議進行整理、分類和分析，編製成此「澳門特別行政區《公共採購法》總結報告」（以下稱為「總結報告」）。此「總結報告」分為五章：第一章為“公開諮詢概述”；第二章介紹“意見及建議的收集方式和議題分佈”；第三章為“重點諮詢問題的統計”；第四章為“所收集的意見和建議，以及分析和回應”；第五章為“總結”。

此「總結報告」的電子版亦上載於財政局網站的專頁內，有興趣的人士可透過以下指出的連結瀏覽或下載。

財政局網站專頁的連結：<https://www.dsf.gov.mo/lcp>



# 第一章

## ——公開諮詢概述

為了讓市民大眾知悉及瞭解「《公共採購法》諮詢文本」（以下稱為「諮詢文本」）的內容，在公開諮詢期內可於財政局大樓、氹仔接待中心及龍成大廈辦事處備有「諮詢文本」供市民索取。截至諮詢期結束為止，合共派出「諮詢文本」1,030本，其中中文文本880本，葡文文本150本。該「諮詢文本」的電子檔亦上載至澳門特別行政區政府入口網站及財政局網站的專頁內，供有興趣的人士查閱及下載。同時，財政局亦透過公佈新聞稿、發佈微信帖文、出席電視台節目等不同渠道進行宣傳。

除此以外，於2018年11月5日就公開諮詢舉行記者會，介紹諮詢詳情。同時為使社會各界更深入和直接瞭解諮詢內容，於2018年11月6日至2019年1月4日的公開諮詢期內，就「諮詢文本」內容舉行了兩場為公眾而設的諮詢講解會及一場對象為公共部門的諮詢講解會。三場諮詢講解會合共約500名市民、社團代表及公務人員出席，就「諮詢文本」的內容表達意見或提出建議。表1列出記者會和諮詢講解會的資訊及圖片。

表1：《公共採購法》公開諮詢記者會及諮詢講解會

|                                                                                            |                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b><u>記者會</u></b></p> <p>日期：2018年11月5日</p> <p>地點：財政局大樓地庫演講廳</p>                         |  |
| <p><b><u>公眾諮詢講解會</u></b></p> <p>日期：2018年11月10日</p> <p>地點：公共行政大樓地庫演講廳</p> <p>諮詢對象：社團及公眾</p> |  |

### **公共部門諮詢講解會**

日期：2018 年 11 月 21 日

地點：澳門理工學院禮堂

諮詢對象：公共部門代表



### **公眾諮詢講解會**

日期：2018 年 12 月 1 日

地點：誠豐商業中心七樓演講廳

諮詢對象：社團及公眾



在整個公開諮詢期間內，社會各界可透過澳門特別行政區政府預設的重點諮詢問題問卷或其認為適合的方式提出意見。經點算和整理透過意見箱、郵遞、電郵、電話、傳真、紙本和網頁諮詢問卷、以及諮詢講解會等方式收集的意見合共 120 份，當中有發言意見 24 份<sup>1</sup>和書面意見 96 份<sup>2</sup>；另一方面，在公開諮詢期間內錄得媒體報道及刊登的評論約 70 篇。

從公開諮詢重點諮詢問題問卷中獲得有效判斷的選項性意見 619 項，而其餘的開放性意見共歸納出 575 條，主要涉及「諮詢文本」所載的十九項建議，亦有部分意見涉及該十九項建議以外的建議項目。經梳理和分類後者的建議後，該等建議項目被歸納為十項建議。換言之，此公開諮詢合共收集到二十九項立法建議的意見。

<sup>1</sup> “發言意見”為出席諮詢講解會人士所發表的意見，以“發言人數”作為統計單位。

<sup>2</sup> “書面意見”為發言意見以外的所有意見，包括紙本或網頁諮詢問卷意見、郵遞意見、電郵意見及意見箱意見等，以“每份意見”作為統計單位。

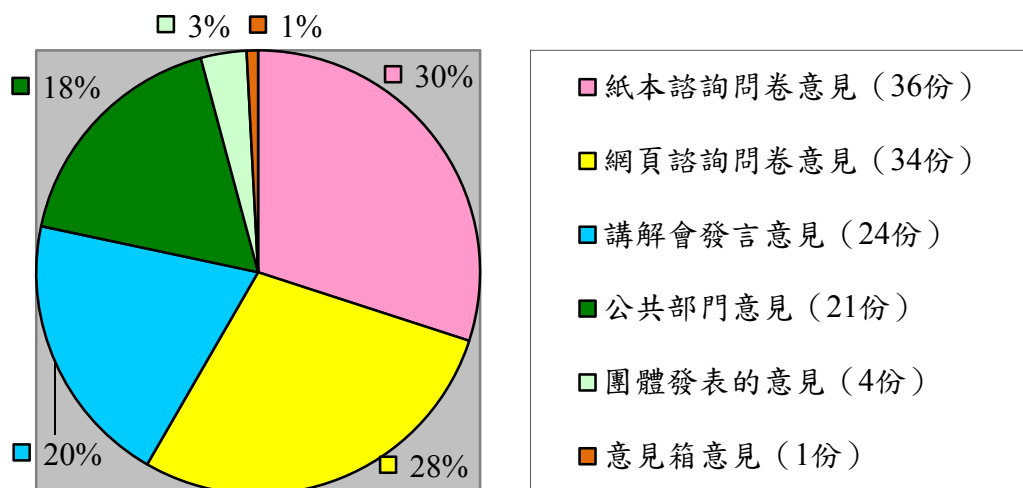
## 第二章

### ——意見及建議的收集方式和議題分佈

#### 1. 意見收集的方式

以意見收集方式作出統計，在 120 份所收集的意見中，依照數量由高至低排列為：收到的紙本諮詢問卷意見 36 份，佔 30%；接收的網頁諮詢問卷意見 34 份，佔 28.3%；在三場諮詢講解會聽取的發言意見 24 份，佔 20%；由公共部門提出的意見 21 份，佔 17.5%；由社會團體發表的意見 4 份，佔 3.3%；投入意見箱的意見 1 份，佔 0.83%。圖 1 表示所有意見分佈的比例。

圖 1：意見收集方式分佈



#### 2. 議題分佈

在上述來自市民、社會團體、公共部門所發表的意見的基礎上，加上媒體的報道及刊登的評論，總共可歸納出 575 條開放性意見<sup>3</sup>。由於部分意見在這次「諮詢文本」建議項目範圍之外，故將所收集之意見分為「諮詢文本」建議項目和「其他專題項目」兩大類，前者所含意見數量達 494 條，後者所含意見數量為 81 條，兩者具體的數量分佈分別見圖 2 和圖 3 及表 2 和表 3；至於「其他專題項目」類別中的「採購過程中的特定工作」，由於意見數目較多，且可細分其內容，故其意見分佈再以圖 4 和表 4 表示。為了使各分類的內容易於理解，下文會對每一分類以整體方式獨立地表示和闡釋。

<sup>3</sup> “開放性意見”是指透過回覆諮詢問卷的開放性問題、以及諮詢問卷形式以外的書面意見和發言意見。

## 2.1. 「諮詢文本」建議項目

從圖 2 及表 2 可見，關注度最高的是建議項目 11 “重新訂定選擇採購程序種類的要件”和建議項目 13 “強化規範開標委員會、評標委員會的組成及運作”，兩者同樣收到意見 82 條，達到「諮詢文本」建議項目意見的 16.6%；其次是建議項目 14 “規範判給準則”的意見有 41 條、建議項目 15 “促進採購透明度及保障參與者與公眾知情權的法律條文”的意見有 39 條和建議項目 12 “候選人和投標人的資格要求”的意見有 36 條，分別佔 8.3%、7.9%和 7.3%。

此外，在此類建議項目的意見中，明顯可見的是以公共部門發表的意見最多，有 243 條，佔約一半，達 49.2%；其次是市民的意見有 173 條，佔 35.0%；社會團體發表的意見有 51 條，佔 10.3%；最後的是媒體報道及刊登的評論有 27 條，僅佔 5.5%。

圖 2：意見所涉議題分佈（一）——「諮詢文本」建議項目

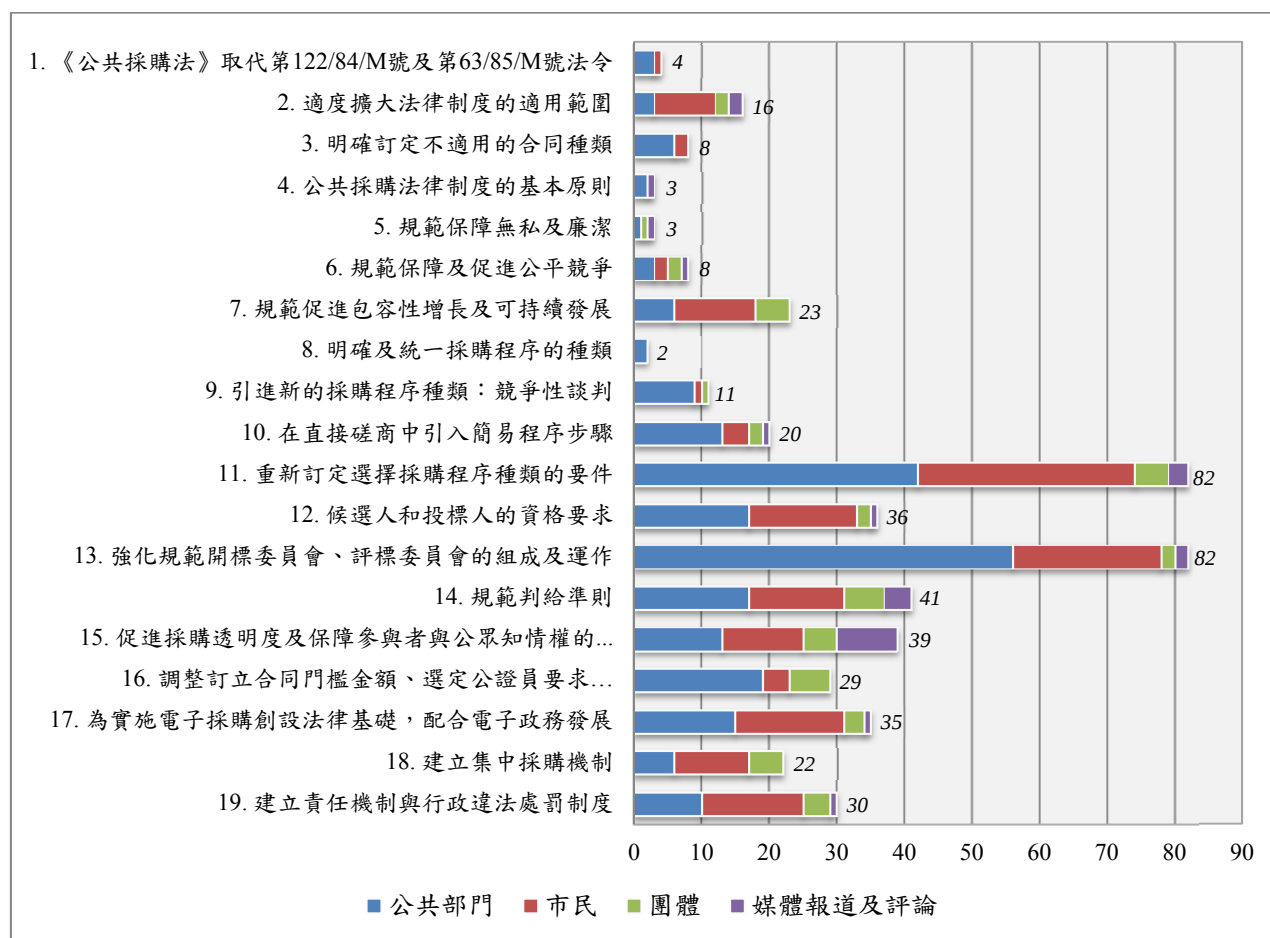


表 2：意見所涉議題分佈（一）——「諮詢文本」建議項目的意見數目

| 建議項目                                                      | 公共部門         | 市民           | 團體           | 媒體<br>報道及<br>評論 | 意見<br>合計   | 所佔<br>比例    |
|-----------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|------------|-------------|
| 1. 《公共採購法》取代經第 30/98/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令及第 63/85/M 號法令 | 3            | 1            | --           | --              | 4          | 0.8%        |
| 2. 適度擴大法律制度的適用範圍                                          | 3            | 9            | 2            | 2               | 16         | 3.2%        |
| 3. 明確訂定不適用的合同種類                                           | 6            | 2            | --           | --              | 8          | 1.6%        |
| 4. 公共採購法律制度的基本原則                                          | 2            | --           | --           | 1               | 3          | 0.6%        |
| 5. 規範保障無私及廉潔                                              | 1            | --           | 1            | 1               | 3          | 0.6%        |
| 6. 規範保障及促進公平競爭                                            | 3            | 2            | 2            | 1               | 8          | 1.6%        |
| 7. 規範促進包容性增長及可持續發展                                        | 6            | 12           | 5            | --              | 23         | 4.7%        |
| 8. 明確及統一採購程序的種類                                           | 2            | --           | --           | --              | 2          | 0.4%        |
| 9. 引進新的採購程序種類：競爭性談判                                       | 9            | 1            | 1            | --              | 11         | 2.2%        |
| 10. 在直接磋商中引入簡易程序步驟                                        | 13           | 4            | 2            | 1               | 20         | 4.0%        |
| 11. 重新訂定選擇採購程序種類的要件                                       | 42           | 32           | 5            | 3               | 82         | 16.6%       |
| 12. 候選人和投標人的資格要求                                          | 17           | 16           | 2            | 1               | 36         | 7.3%        |
| 13. 強化規範開標委員會、評標委員會的組成及運作                                 | 56           | 22           | 2            | 2               | 82         | 16.6%       |
| 14. 規範判給準則                                                | 17           | 14           | 6            | 4               | 41         | 8.3%        |
| 15. 促進採購透明度及保障參與者與公眾知情權的法律條文                              | 13           | 12           | 5            | 9               | 39         | 7.9%        |
| 16. 適當調整訂立書面合同的門檻金額、選定公證員要求、以及新增在外地簽訂合同的規定                | 19           | 4            | 6            | --              | 29         | 5.9%        |
| 17. 為實施電子採購創設法律基礎，配合電子政務發展                                | 15           | 16           | 3            | 1               | 35         | 7.1%        |
| 18. 建立集中採購機制                                              | 6            | 11           | 5            | --              | 22         | 4.5%        |
| 19. 建立責任機制與行政違法處罰制度                                       | 10           | 15           | 4            | 1               | 30         | 6.1%        |
| <b>意見合計</b>                                               | <b>243</b>   | <b>173</b>   | <b>51</b>    | <b>27</b>       | <b>494</b> | <b>100%</b> |
| <b>所佔比例</b>                                               | <b>49.2%</b> | <b>35.0%</b> | <b>10.3%</b> | <b>5.5%</b>     |            | <b>100%</b> |

## 2.2. 其他專題項目的建議

從圖 3 及表 3 可見，在「諮詢文本」建議項目以外的“其他專題項目”中，以建議項目 21 “採購過程中的特定工作”的意見最多，有 60 條，所佔比例達到 74.1%；其次的是建議項目 26 “建立統一的資料庫”有 11 條，佔 13.6%。在“其他專題項目”的意見中，來自公共部門及市民的數目差不多，分別為 28 條和 30 條，佔 34.6%及 37.0%。

圖 3：意見所涉議題分佈（二）——其他專題項目

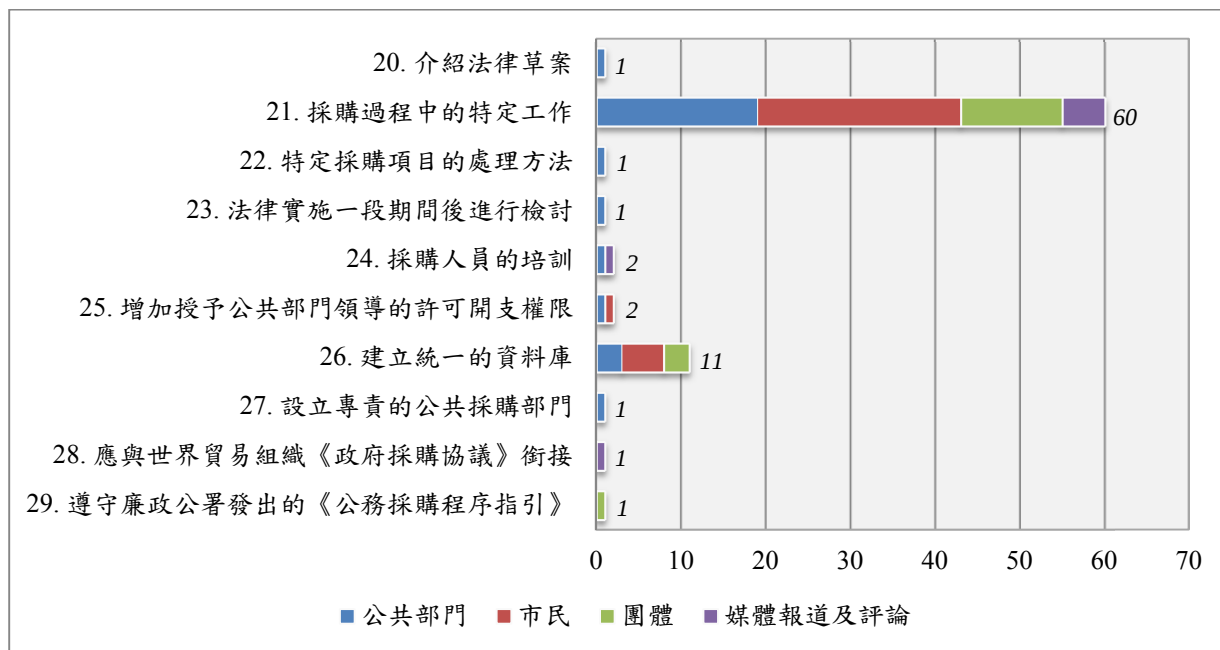


表 3：意見所涉議題分佈（二）——其他專題項目的意見數目

| 建議項目                    | 公共部門         | 市民           | 團體           | 媒體報道及評論     | 意見合計      | 所佔比例        |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-----------|-------------|
| 20. 介紹法律草案              | 1            | --           | --           | --          | 1         | 1.2%        |
| 21. 採購過程中的特定工作          | 19           | 24           | 12           | 5           | 60        | 74.1%       |
| 22. 特定採購項目的處理方法         | 1            | --           | --           | --          | 1         | 1.2%        |
| 23. 法律實施一段期間後進行檢討       | 1            | --           | --           | --          | 1         | 1.2%        |
| 24. 採購人員的培訓             | 1            | --           | --           | 1           | 2         | 2.5%        |
| 25. 增加授予公共部門領導的許可開支權限   | 1            | 1            | --           | --          | 2         | 2.5%        |
| 26. 建立統一的資料庫            | 3            | 5            | 3            | --          | 11        | 13.6%       |
| 27. 設立專責的公共採購部門         | 1            | --           | --           | --          | 1         | 1.2%        |
| 28. 應與世界貿易組織《政府採購協議》銜接  | --           | --           | --           | 1           | 1         | 1.2%        |
| 29. 遵守廉政公署發出的《公務採購程序指引》 | --           | --           | 1            | --          | 1         | 1.2%        |
| <b>意見合計</b>             | <b>28</b>    | <b>30</b>    | <b>16</b>    | <b>7</b>    | <b>81</b> | <b>100%</b> |
| <b>所佔比例</b>             | <b>34.6%</b> | <b>37.0%</b> | <b>19.8%</b> | <b>8.6%</b> |           | <b>100%</b> |

鑒於“其他專題項目”類別中的建議項目 21 “採購過程中的特定工作”的關注度甚高，故特別地以圖 4 及表 4 顯示其細項的意見數目，其中可見“21.2. 採購程序步驟”和“21.10. 預先聽證”兩項建議所佔意見最多，同樣是 11 條，佔 18.3%；其次為“21.6. 防止規避適用採購程序”的意見 7 條，佔 11.7%。從意見的來源看，由市民提出的意見有 24 條，佔 40%，公共部門則有 19 條，佔 31.7%，團體的意見與媒體報道及評論分別為 12 條和 5 條，佔 20%和 8.3%。

圖 4：意見所涉議題分佈（三）——其他專題項目（建議項目 21 “採購過程中的特定工作”）

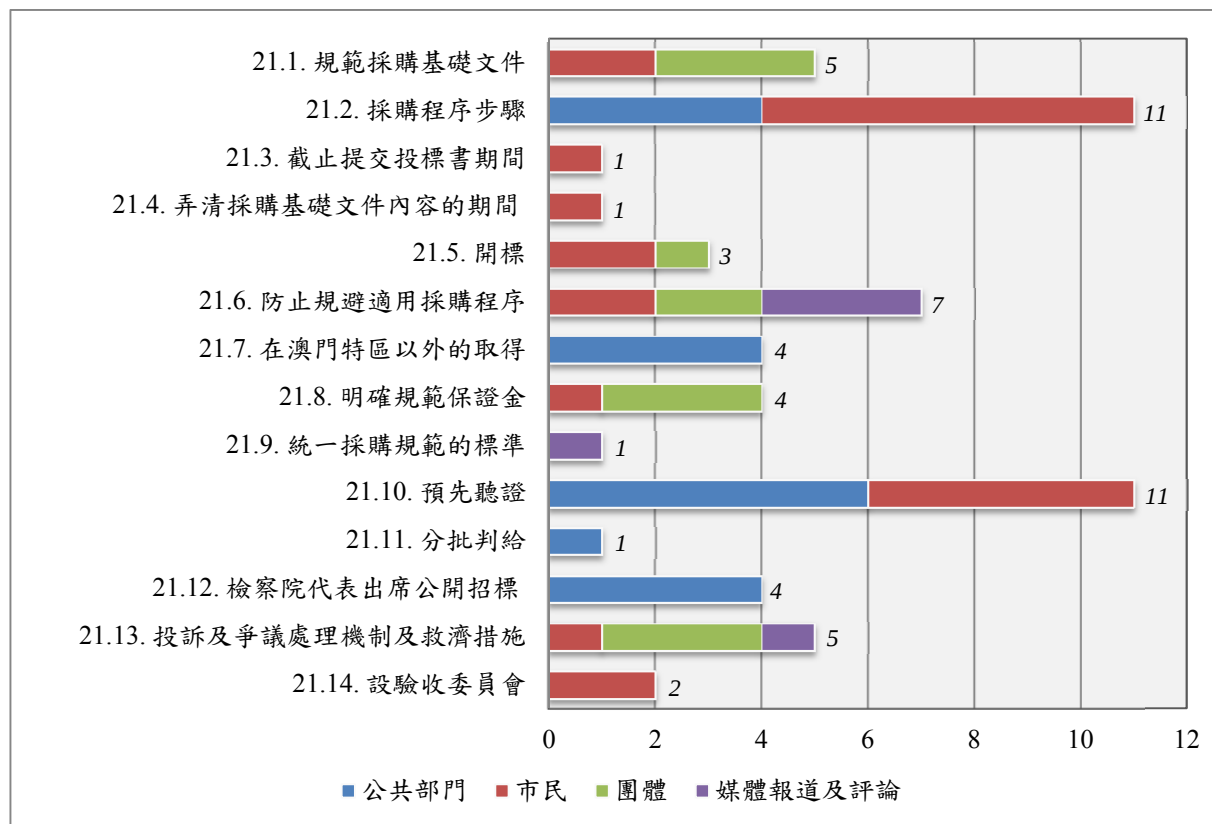


表 4：意見所涉議題分佈（三）——其他專題項目（建議項目 21 “採購過程中的特定工作” 的意見數目）

| 建議項目                  | 公共部門         | 市民           | 團體           | 媒體報道及評論     | 意見合計      | 所佔比例        |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-----------|-------------|
| 21.1. 規範採購基礎文件        | --           | 2            | 3            | --          | 5         | 8.3%        |
| 21.2. 採購程序步驟          | 4            | 7            | --           | --          | 11        | 18.3%       |
| 21.3. 截止提交投標書期間       | --           | 1            | --           | --          | 1         | 1.7%        |
| 21.4. 弄清採購基礎文件內容的期間   | --           | 1            | --           | --          | 1         | 1.7%        |
| 21.5. 開標              | --           | 2            | 1            | --          | 3         | 5.0%        |
| 21.6. 防止規避適用採購程序      | --           | 2            | 2            | 3           | 7         | 11.7%       |
| 21.7. 在澳門特區以外的取得      | 4            | --           | --           | --          | 4         | 6.7%        |
| 21.8. 明確規範保證金         | --           | 1            | 3            | --          | 4         | 6.7%        |
| 21.9. 統一採購規範的標準       | --           | -            | --           | 1           | 1         | 1.7%        |
| 21.10. 預先聽證           | 6            | 5            | --           | --          | 11        | 18.3%       |
| 21.11. 分批判給           | 1            | --           | --           | --          | 1         | 1.7%        |
| 21.12. 檢察院代表出席公開招標    | 4            | --           | --           | --          | 4         | 6.7%        |
| 21.13. 投訴及爭議處理機制及救濟措施 | --           | 1            | 3            | 1           | 5         | 8.3%        |
| 21.14. 增設驗收委員會        | --           | 2            | --           | --          | 2         | 3.3%        |
| <b>意見合計</b>           | <b>19</b>    | <b>24</b>    | <b>12</b>    | <b>5</b>    | <b>60</b> | <b>100%</b> |
| <b>所佔比例</b>           | <b>31.7%</b> | <b>40.0%</b> | <b>20.0%</b> | <b>8.3%</b> |           | <b>100%</b> |



## 第三章

### ——重點諮詢問題的統計

為配合社會經濟發展所需，強化公共政策的公共採購目標和功能，「《公共採購法》諮詢文本」提出了十九項立法建議，並就此設計了 14 條重點諮詢問題，以便針對性地收集社會各界的意見及建議。在該等重點諮詢問題中，首 13 題含有回應問題的選項和開放性回覆的機會，而最後一題，即第 14 條純是開放性問題，讓社會各界及任何人士對該「諮詢文本」的內容隨意發表意見或提出建議。

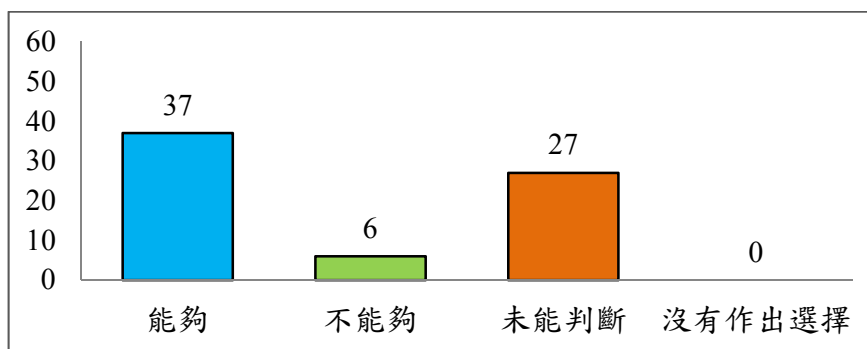
在公開諮詢期間內合共收集了 70 份有效的重點諮詢問題的紙本諮詢問卷及網頁（在線填寫及提交的）諮詢問卷。考慮到諮詢問卷的反饋結果包括選項性意見和開放性意見兩方面，故本章祇集中對選項性意見進行統計和分析，而所有的開放性意見將與其他書面意見和發言意見一併納入第四章，俾使能綜合分析和回應。

經匯總諮詢問卷選項性意見後，以下逐條列出問卷問題的統計結果及分析：

#### 1. 閣下認為「諮詢文本」提出的 19 項修訂建議（「諮詢文本」第三部分，由第 11 頁至第 30 頁），整體上能否滿足社會訴求？

統計及分析：根據收集問卷第 1 條問題的選項繪製了圖 5，從各選項的數目可見，所有收集的問卷均有回應此問題，而且超過一半的回應，具體地說有 37 個回應認為「諮詢文本」提出的 19 項修訂建議“能夠”滿足社會訴求；6 個回應認為“不能夠”；而表示“未能判斷”的回應亦不少，有 27 個，佔所有回應約 39%，從側面反映這次公開諮詢所涉的範疇及事宜具專業性，對發表意見者相關的認識和經驗有一定要求。

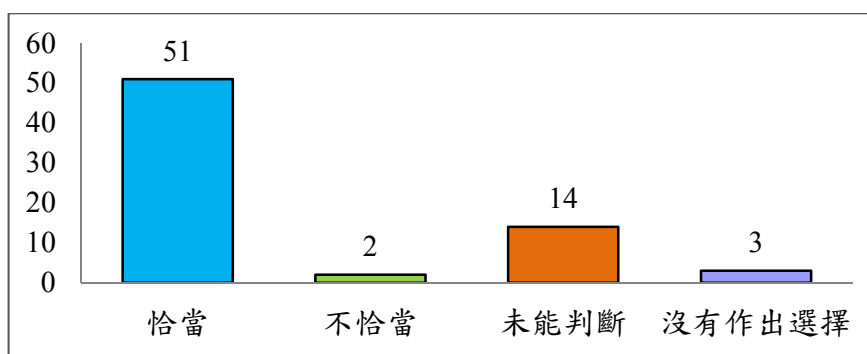
圖 5：對《公共採購法》諮詢內容的整體意見分佈



## 2. 閣下認為建議修訂的《公共採購法》的適用範圍是否恰當（「諮詢文本」第 12 頁）？

統計及分析：根據回應此問題的選項繪製了圖 6，當中顯示有 3 個回應沒有選擇預設選項。然而，挑選“恰當”的回應超過三分之二，具體地說是有 51 個回應者認為「諮詢文本」建議修訂的《公共採購法》的適用範圍是“恰當”的，但有 2 個回應認為“不恰當”。此外，有 14 個回應表示“未能判斷”。

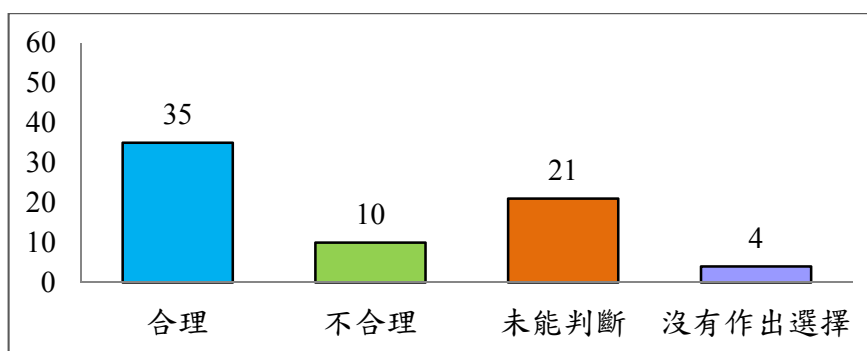
圖 6：對適用範圍的意見分佈



## 3. 閣下認為《公共採購法》建議修訂的選擇採購程序種類的門檻金額（「諮詢文本」第 20 頁至第 23 頁）以及日後修訂的方式（「諮詢文本」第 21 頁）是否合理？

統計及分析：根據回應此問題的選項繪製了圖 7，當中顯示有 4 個回應沒有選擇預設選項。然而，挑選“合理”的回應剛好佔一半，具體地說是有 35 個回應者認為《公共採購法》建議修訂的選擇採購程序種類的門檻金額及日後修訂的方式是“合理”的，但有 10 個回應認為“不合理”。此外，有 21 個回應表示“未能判斷”。

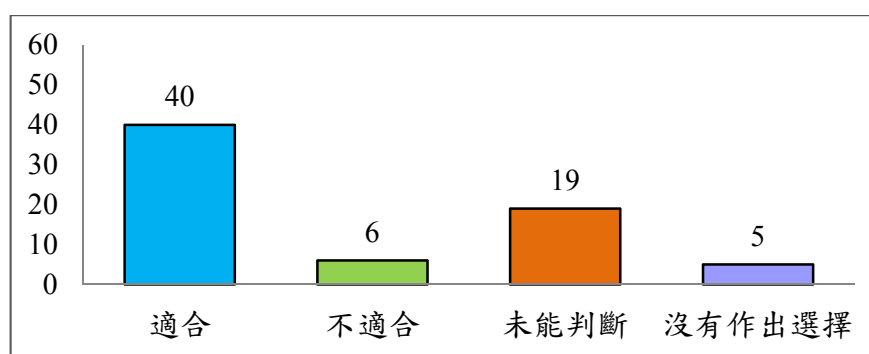
圖 7：對選擇採購程序種類的門檻金額建議的意見分佈



4. 閣下認為「諮詢文本」所指的採購程序種類、選擇方式，以及在“直接磋商”程序中引進“簡易程序”步驟（「諮詢文本」第 18 頁至第 24 頁）是否適當？

統計及分析：根據回應此問題的選項繪製了圖 8，當中顯示有 5 個回應沒有選擇項設選項。然而，挑選“適合”的回應超過半數，具體地說是有 40 個回應者認為「諮詢文本」所指的採購程序種類、選擇方式，以及在“直接磋商”程序中引進“簡易程序”步驟是“適合”的，但有 6 個回應認為“不適合”。此外，有 19 個回應表示“未能判斷”。

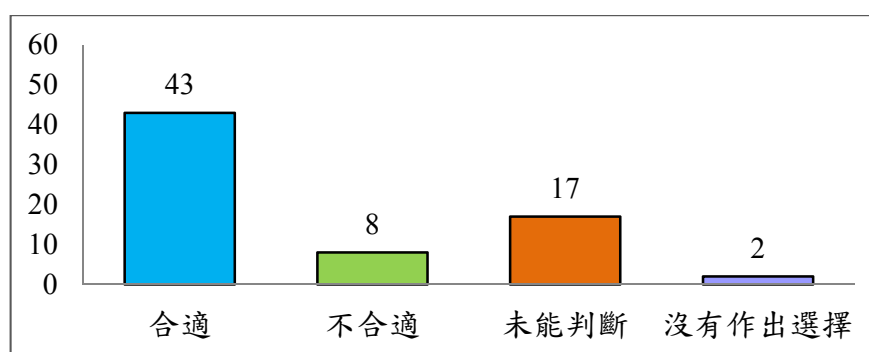
圖 8：對採購程序種類、選擇方式以及引進“簡易程序”步驟的意見分佈



5. 閣下認為「諮詢文本」中有關開標委員會及評標委員會的組成、運作、決議及其成員迴避規定的建議（「諮詢文本」第 24 頁及第 25 頁）是否合適？

統計及分析：根據回應此問題的選項繪製了圖 9，當中顯示有 2 個回應沒有選擇預設選項。然而，挑選“合適”的回應差不多達三分之二，具體地說是有 43 個回應者認為「諮詢文本」中有關開標委員會及評標委員會的組成、運作、決議及其成員迴避規定的建議是“合適”的，但有 8 個回應認為“不合適”。此外，有 17 個回應表示“未能判斷”。

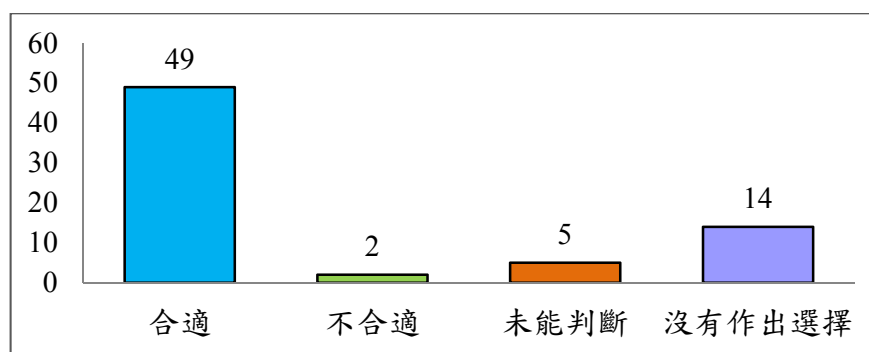
圖 9：對開標委員會及評標委員會的意見分佈



6. 閣下認為「諮詢文本」提及對候選人和投標人的資格要求作出的規定（「諮詢文本」第 24 頁）是否合適？

統計及分析：根據回應此問題的選項繪製了圖 10，當中顯示有 14 個回應沒有選擇預設選項，可推斷回應者對此問題持審慎態度。然而，挑選“合適”的回應超過三分之二，具體地說是有 49 個回應者認為「諮詢文本」提出對候選人和投標人的資格要求作出規定是“合適”的，但有 2 個回應認為“不合適”。此外，有 5 個回應表示“未能判斷”。

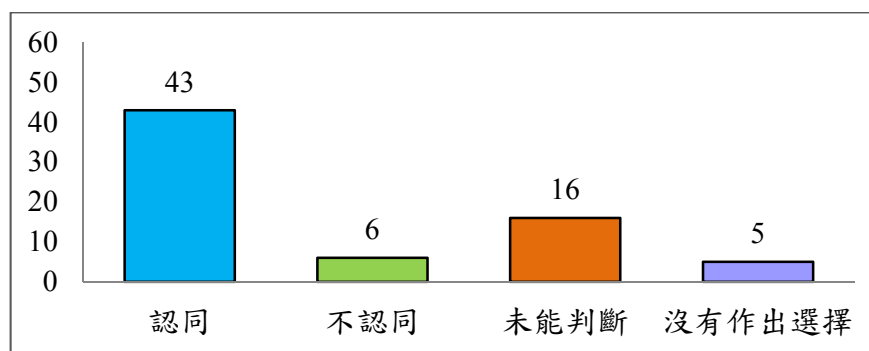
圖 10：對候選人和投標人的資格要求的意見分佈



7. 閣下對「諮詢文本」有關判給準則的訂定及公開（「諮詢文本」第 25 頁及第 26 頁）的建議是否認同？

統計及分析：根據回應此問題的選項繪製了圖 11，當中顯示有 5 個回應沒有選擇預設選項。然而，表示“認同”「諮詢文本」有關判給準則的訂定及公開的建議差不多達三分之二，具體地說有 43 個回應，但有 6 個回應表示“不認同”。此外，有 16 個回應表示“未能判斷”。

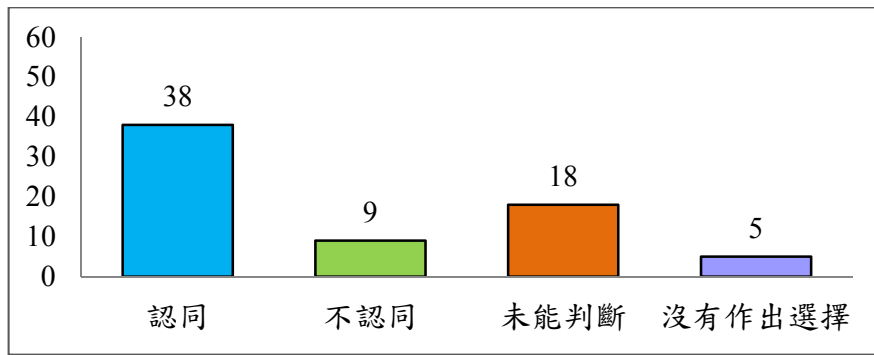
圖 11：對有關判給準則的訂定及公開的意見分佈



8. 閣下是否認同「諮詢文本」中對採購合同訂立方式的建議（「諮詢文本」第 27 頁及第 28 頁），尤其有關訂立書面合同的金額、選定公證員的要求及新增在外地簽訂合同方面的規定？

統計及分析：根據回應此問題的選項繪製了圖 12，當中顯示有 5 個回應沒有選擇預設選項。然而，挑選“認同”的回應超過半數，具體地說有 38 個回應者“認同”「諮詢文本」中對採購合同訂立方式的建議，尤其有關訂立書面合同的金額、選定公證員的要求及新增在外地簽訂合同方面的規定，但有 9 個回應表示“不認同”。此外，有 18 個回應表示“未能判斷”，所佔回應比例達四分之一，明顯可推斷相當多的回應者不理解此問題所指的建議而不敢妄下判斷。

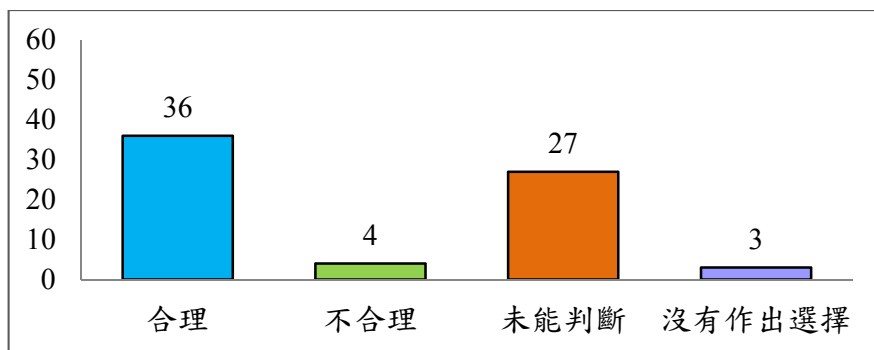
圖 12：對採購合同訂立方式的意見分佈



9. 閣下認為「諮詢文本」中建議增設的集中採購的設立及運作方式（「諮詢文本」第 29 頁及第 30 頁）是否合理？

統計及分析：根據回應此問題的選項繪製了圖 13，當中顯示有 3 個回應沒有選擇預設選項。然而，挑選“合理”的回應剛過半數，具體地說是有 36 個回應者認為「諮詢文本」中建議增設的集中採購的設立及運作方式是“合理”的，但有 4 個回應表示“不合理”。此外，有 27 個回應表示“未能判斷”，差不多達到回應的四成，明顯可推斷有關回應者不理解集中採購的設立及運作方式而不敢妄下判斷。

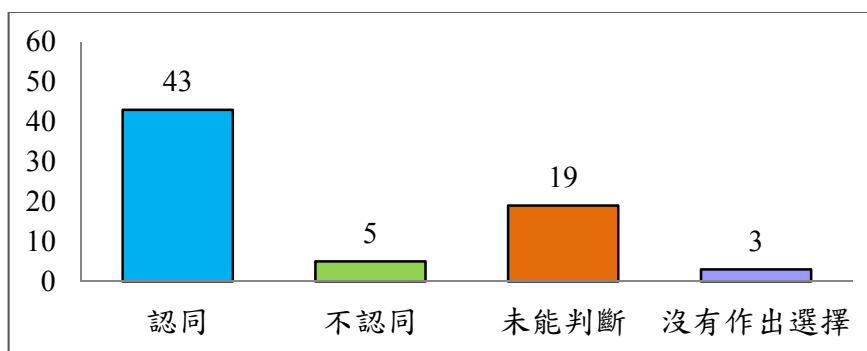
圖 13：對增設的集中採購的設立及運作方式的意見分佈



**10. 閣下對《公共採購法》訂定扶助澳門特別行政區中小微企的措施、鼓勵企業聘用殘疾人士、支持以謀求社會團結為目的的企業及採購澳門特別行政區製造的產品（「諮詢文本」第 17 頁）的建議是否認同（尤其請對相應定義、標準及被選資格等發表意見）？**

統計及分析：根據回應此問題的選項繪製了圖 14，當中顯示有 3 個回應沒有選擇預設選項。然而，挑選“認同”的回應佔多數，具體地說是有 43 個回應者“認同”《公共採購法》訂定扶助澳門特別行政區中小微企的措施、鼓勵企業聘用殘疾人士、支持以謀求社會團結為目的的企業及採購澳門特別行政區製造的產品的建議，但有 5 個回應表示“不認同”。此外，有 19 個回應表示“未能判斷”，所佔回應比例超過四分之一，明顯可推斷相當多的關回應者不理解此問題所指的建議而不敢妄下判斷。

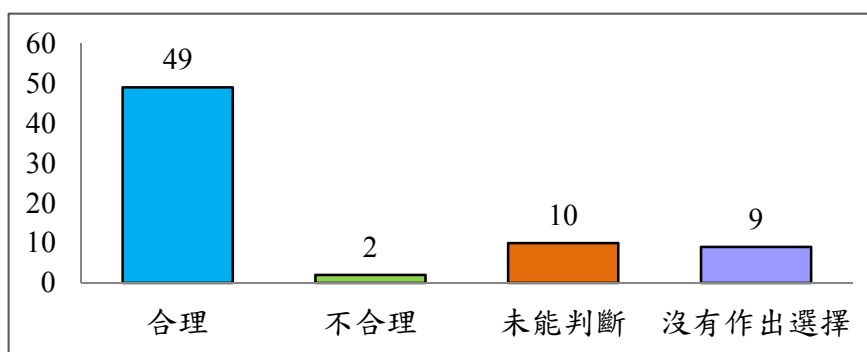
圖 14：對扶助中小微企等措施的意見分佈



**11. 閣下認為提升採購活動透明度以保障參與人及公眾知情權，「諮詢文本」中提出的建議措施（「諮詢文本」第 27 頁）是否合理？**

統計及分析：根據回應此問題的選項繪製了圖 15，當中顯示有 9 個回應沒有選擇預設選項。然而，挑選“合理”的回應超過三分之二，具體地說有 49 個回應者認為，為提升採購活動透明度以保障參與人及公眾知情權，「諮詢文本」中提出的建議措施是“合理”的，但有 2 個回應認為“不合理”。此外，有 10 個回應表示“未能判斷”。

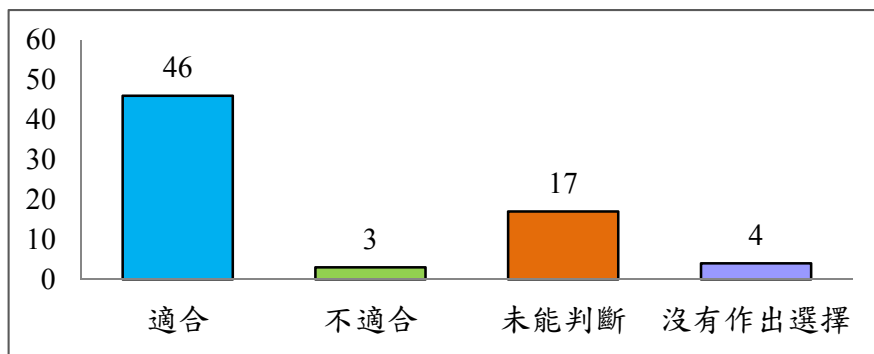
圖 15：對提升採購活動透明度的意見分佈



12. 閣下認為設立公共採購入口網站及為公共採購加入電子化手續提供條件的做法（「諮詢文本」第 27 頁至第 29 頁）是否合適？對於落實電子採購以推行電子政務有何具體建議。

統計及分析：根據回應此問題的選項繪製了圖 16，當中顯示有 4 個回應沒有選擇預設選項。然而，挑選“適合”的回應差不多達三分之二，具體地說是有 46 個回應者認為設立公共採購入口網站及為公共採購加入電子化手續提供條件的做法是“合適”的，但有 3 個回應認為“不適合”。此外，有 17 個回應表示“未能判斷”，所佔回應比例差不多四分之一，明顯可推斷相當多的關回應者不理解此問題所指的做法而不敢妄下判斷。

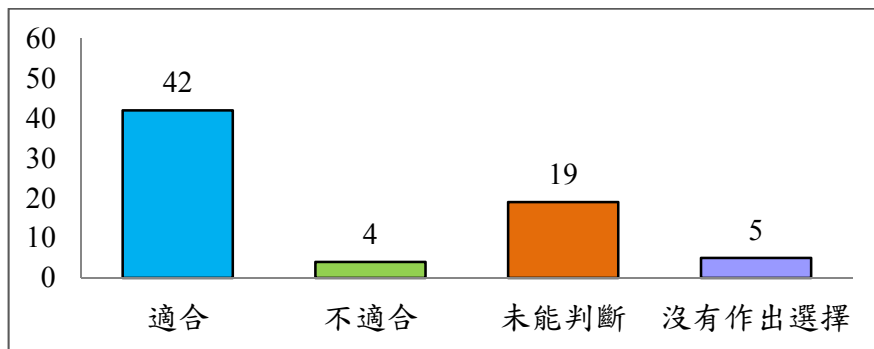
圖 16：對為公共採購加入電子化手續的意見分佈



13. 閣下認為引入行政違法及相關處罰，特別是附加處罰的規定（「諮詢文本」第 30 頁）是否適合？同時，請對公共部門及機構的領導、主管人員及其他工作人員作出倘有違法行為而承擔的責任發表意見。

統計及分析：根據回應此問題的選項繪製了圖 17，當中顯示有 5 個回應沒有選擇預設選項。然而，挑選“適合”的回應差不多佔三分之二，具體地說是有 42 個回應認為引入行政違法及相關處罰，特別是附加處罰的規定是“適合”的，但有 4 個回應認為“不適合”。此外，有 19 個回應表示“未能判斷”，所佔回應比例超過四分之一，明顯可推斷相當多的關回應者不理解此問題所指的建議而不敢妄下判斷。

圖 17：對引入行政違法及相關處罰的意見分佈



根據以上圖 5 至圖 17 所示的資料，綜合相關回應的具體數字，並歸納出表 5 以所佔百分比的方式表示回應結果。

表 5：匯總諮詢問卷統計結果的比例

| 問題  | 肯定性回應 | 否定性回應 | 未能判斷  | 沒有作出選擇 | 總數   |
|-----|-------|-------|-------|--------|------|
| 1   | 52.9% | 8.6%  | 38.6% | 0.0%   | 100% |
| 2   | 76.1% | 3.0%  | 20.9% | 4.5%   | 100% |
| 3   | 53.0% | 15.2% | 31.8% | 6.1%   | 100% |
| 4   | 61.5% | 9.2%  | 29.2% | 7.7%   | 100% |
| 5   | 63.2% | 11.8% | 25.0% | 2.9%   | 100% |
| 6   | 87.5% | 3.6%  | 8.9%  | 25.0%  | 100% |
| 7   | 66.2% | 9.2%  | 24.6% | 7.7%   | 100% |
| 8   | 58.5% | 13.8% | 27.7% | 7.7%   | 100% |
| 9   | 53.7% | 6.0%  | 40.3% | 4.5%   | 100% |
| 10  | 64.2% | 7.5%  | 28.4% | 4.5%   | 100% |
| 11  | 80.3% | 3.3%  | 16.4% | 14.8%  | 100% |
| 12  | 69.7% | 4.5%  | 25.8% | 6.1%   | 100% |
| 13  | 64.6% | 6.2%  | 29.2% | 7.7%   | 100% |
| 平均值 | 65.5% | 7.8%  | 26.7% | 7.6%   | --   |

從表 5 可見透過諮詢問卷所收集的結果所得，提交問卷者對「《公共採購法》諮詢文本」的重點諮詢內容，超過 65% 的回應者肯定修法的建議，但有 7.8% 的回應者予以否定，而有約四分之一的回應者未能判斷有關建議。此外，有 7.6% 的人士沒有回應相關的建議項目。

從透過重點諮詢問題問卷所收集回應的整體統計結果可見，社會各界原則上認同為《公共採購法》立法所建議的方向。

## 第四章

### ——所收集的意見和建議，以及分析和回應

#### A. 「諮詢文本」所載的建議項目

##### 1. 第一項建議

——《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

##### 意見摘要：

有公共部門表示此項建議是合適的，但對於保留第 74/99/M 號法令的某些規範內容則存在疑慮，希望政府能明確地指出保留及修訂哪些規範，利於部門能清晰及討論有關細節。

但有市民認為此項建議是治標不治本，還有應規範的內容而沒有規範，意義不大，然而沒有陳述理由及具體指出“應規範而沒有規範的內容”。

##### 分析及回應：

正如「諮詢文本」所述，現行採購法律制度分散於多個單行法中，而當中最核心的是經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令（以下簡稱“第 122/84/M 號法令”），所有的政府採購行為，包括公共工程、財貨和服務必須符合由它訂定的要件後才能被確定為政府採購項目，繼而依法挑選合適的採購程序和建立合同關係，然後方可動用公帑支付由此產生的開支。再者，它亦訂定了公共工程、財貨和服務採用不同採購程序的門檻金額和要求。

第 63/85/M 號法令和第 74/99/M 號法令是規範採購程序步驟的法規。前者主要規範取得財貨和服務的招標程序步驟；後者主要規範公共工程承攬的招標程序步驟和公共工程合同的執行。第 74/99/M 號法令的規定主要分為兩部分：第一部分規定公共工程的招標程序，此部分規定的程序步驟，原則上與第 63/85/M 號法令規定取得財貨和服務的招標程序步驟大致相同，祇是其中某些步驟比較細緻；第二部分規定公共工程承攬的執行，規定內容具相當程度的專業性，按所取得的累積經驗，有關規定至今仍可實施。

故此，為加快優化現行制度的立法進程，澳門特區政府建議首先修訂第 122/84/M 號法令及第 63/85/M 號法令，而第 74/99/M 號法令則作為未來《公共採購法》的配套法例，在一定的期間內繼續實施。日後在結合將來《公共採購法》的實施經驗後再去全面檢討及修訂該法令。

「諮詢文本」提出制定的《公共採購法》，以取代現行第 122/84/M 號法令及第 63/85/M 法令的建議，從收到的意見中反映出社會大眾普遍贊成。至於未來《公共採購法》將涉及影響第 74/99/M 號法令的具體條文，立法時定必會明確指出。

## 2. 第二項建議 ——適度擴大法律制度的適用範圍

### 2.1. 適用主體

#### 意見摘要：

在所收集的意見中表示，政府全資或擁有一定百份比（如超過 50%股份）股本的公司或政府具控股權的公司、一些公用事業機構、收取政府津貼的社團和機構等等，均應受到新的《公共採購法》規管其採購活動。

然而，亦有意見表示，倘若公共實體直接或間接擁有全部公司資本的公司僅遵守選擇程序種類的規定而毋須遵守相關的程序步驟，則對公司的自由度及運營的靈活性產生矛盾。還有意見反映，因澳門特區駐外辦事處或部門在執行採購法時會遇上很多困難，故建議那些部門不受新的《公共採購法》規管。

#### 分析及回應：

對於有意見建議，政府全資或擁有一定百份比（如超過 50%股份）股本的公司或政府具控股權的公司、公用事業機構、收取政府津貼的社團和機構等等，均應受到新的《公共採購法》規管其採購活動，澳門特區政府明白到社會大眾認為那些實體或多或少會使用到公帑，因此應受新的《公共採購法》規管亦有其合理性。對此建議，澳門特區政府會秉持開放的態度，會考慮把適當的意見和建議加入《公共採購法》法案的條文中。

至於公共部門在實務上面對採購工作遇到的實際困難而提出的建議，澳門特區政府會在審慎平衡公共採購工作的法律嚴謹性和實務適用性的基礎上擬定相關法案。

## 2.2. 適用客體

### 意見摘要：

多數意見認同該建議的適用範圍是恰當的。

有公共部門表示，新的《公共採購法》的適用範圍擴展至不動產的租賃，礙於相關市場受到一定程度的限制，難以進行公開招標或諮詢。至於續租的問題，必須在選擇程序種類時作出考慮，否則因不能續租同一不動產而必須搬遷，會引致搬遷費用及時間，甚至裝修的設計方案及工程等問題。

有傳媒意見表示，對於涉及跨境項目不適用《公共採購法》，擔心會有人利用所謂的跨境項目逃避監管。更有市民認為，採購不應祇局限於本地區，應允許選擇跨域採購、全國性招標和大灣區招標，特別是對於需要具備較高專業技術的領域。因此有意見希望政府制訂該方面工作的參考指引。

此外，有市民認為工程設計不應視為財貨的取得，而應視為工程開支。

### 分析及回應：

公共部門及機關租用財貨，包括動產及不動產，均牽涉動用大量公共財政資源，因此將其納入《公共採購法》的適用範圍具有必要性。對於不動產的租賃問題，澳門特區政府明白到其與動產的有所區別，必然會在草擬法案時審慎考慮具備可行性的程序步驟。

澳門特區政府認同跨域採購或在大灣區採購等走出澳門特別行政區進行採購能帶來更多的競爭、更高新的技術和更優秀的投標書，然而跨域或大灣區採購涉及三地不同的法律制度，資格文件的互認及合同糾紛的法律適用等一系列問題仍需仔細探討，現時尚未達到成熟階段擴展至相關範圍，但這將會是下一步的研究課題。

關於工程設計應視為財貨取得還是工程開支，澳門特區政府將在制定相關條文時明確訂定採購客體的定義。

### 3. 第三項建議

#### ——明確訂定不適用的合同種類

##### 意見摘要：

除了「諮詢文本」建議不適用於《公共採購法》的合同外，有意見建議澳門特別行政區公共實體與下列實體所訂立的合同也應歸納為除外合同：(1)與其他國家或地區的公共實體訂立的合同；(2)與國際組織訂立的合同；(3)與香港特別行政區及內地的半官方機構及非牟利組織訂立的合同；(4)與內地公共實體相關聯的事業單位訂立的合同；(5)澳門特別行政區公共實體全資擁有的公司與外地實體訂立的合同。還有意見補充，新法應對除外合同受哪些法律規範作出說明。

另一方面，有意見希望新的《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。

有市民認為新的《公共採購法》規定的除外合同在某些方面容許公共採購活動參與人之間的不平衡，而由此引起的不完全開放公共採購是基本的和有利的。可是，由於有關合同不受新的《公共採購法》規管，但無論是本地或外地的合同相對人仍應受到應有的保護。此外，儘管外部的合同相對人直接或間接地為國家、政府或其他公共實體，但該等實體不應視為公營實體。

##### 分析及回應：

對於上述的各項意見和建議，澳門特區政府秉持開放的態度，只要是合理及有利於提高行政效率，均會慎重考慮及仔細研究。

### 4. 第四項建議

#### ——公共採購法律制度的基本原則

##### 意見摘要：

所收集到的意見普遍贊同此項建議，但有傳媒強調，《公共採購法》必須堅持效率、公平及透明三大原則，當中公開透明機制為重中之重，更是調升開標金額的必要前提，否則無法得到社會支持。

此外，有意見補充，在引入“穩定原則”時，必須充分考慮各種有可能導致採購實體放棄採購的情況作為例外規定，以免日後在實務操作時受

到規定所限而作出不必要的採購；另外，有意見建議引入“有利於招標或競投者”的原則。

分析及回應：

「諮詢文本」建議引入十二項基本原則作為採購工作的基準，這些原則性規定是構成公共採購法律制度的根基，是制定公共採購法律條文的核心。為此，澳門特區政府在總結所收集的建議後，會考慮吸納適當的意見和建議，繼而在草擬法案時對相關內容加以完善。

## 5. 第五項建議 ——規範保障無私及廉潔

意見摘要：

就保障無私及廉潔方面，有傳媒表示，澳門特別行政區政府這次進行修法必須從「促進廉政建設」出發，以締造陽光政府。

有意見認為，「諮詢文本」未能就“濫用豁免諮詢”、“假諮詢”及“分拆招標”等行為提出實質的防範措施，亦未能明確指出如何完善採購的公開透明和落實問責制度。對於貪污、規避及濫用法律規定的行為，更完全沒有約束力及阻嚇力。

有公共部門的意見希望政府能詳細指出應如何判斷投標人和候選人符合廉潔方面的資格要求，並指出負責採購的公務人員在哪些情況下須承擔過失責任。

分析及回應：

《公共採購法》是一部主要規範採購程序步驟和訂立採購合同的程序法，旨在規定各種採購程序中的參與者所應遵循的規則，對於貪污舞弊行為，澳門特區現行法律和《刑法典》已有相關條文予以規範。一個社會的廉政建設，不可能單靠一部公共採購法來締造，它需要一整套法律體系、全社會的廉潔意識共同參與。

澳門特區政府十分關注和重視採購人員對承擔過失責任的擔憂，遂藉此重申，承擔過失責任的處分祇是施加於違規違紀的採購人員。亦即是說，祇要採購人員在採購工作中以端正行為和態度工作、履行工作義務、恪守採購原則和依法履行職務，便可有效履行採購職務和毋須承擔任何處分。

## 6. 第六項建議 ——規範保障及促進公平競爭

### 意見摘要：

社會大眾總體上認同政府在保障及促進公平競爭方面的建議和方向，但有意見認為「諮詢文本」對具體措施的著墨不多，擔心與社會的期望存在落差。亦有意見指出，「諮詢文本」沒有具體地訂定何謂限制競爭行為，希望政府加以詳細規定或訂定實務指引，以便將限制競爭行為對公平競爭及公共利益的影響減到最低。

### 分析及回應：

礙於「諮詢文本」的篇幅所限，「諮詢文本」祇是指出了一個保障公平競爭的方向性的概念。倘若有關構想取得社會大眾的認同，澳門特區政府便會落實及草擬具體條文。

## 7. 第七項建議 ——規範促進包容性增長及可持續發展

### 意見摘要：

總體意見基本上認同「諮詢文本」所提出促進包容性增長及可持續發展的規範和方向，但有一名市民提到，澳門特區政府對某類企業的傾斜性支持，有悖於市場的公平競爭原則。

在贊同的意見中，有意見認為，為了重點扶持本澳中小微企，首先應設定適合澳門本地情況的“中小微企”定義，同時為了給予本地企業特殊待遇，亦需明確對“本地企業”及“澳門製造的產品”等概念作出定義，例如可將由本地永久居民持有 50%以上股權的企業、或 50%以上股東或行政機關管理人為本地永久居民的企業視為澳門特區企業。

有意見提出疑問，“特殊優惠”具體包括甚麼內容，新的《公共採購法》將統一規定還是由採購部門自行訂定，實務上如何操作及分批判給應按怎樣的百分比進行分批等的問題，希望政府能制定詳細的指引。

另外有意見擔憂，雖然澳門特區政府的政策定位正確，但相關政策能否確切地落實，仍視乎具體措施是否有效和到位。有意見提醒，澳門有些中小微企不一定能達到所要求的技術及設備標準，故澳門特區政府需要彈性處理及衡量；另一方面，澳門特區政府亦需要考慮措施是否同時適

用於“粵港澳大灣區”等其他政策的實施。還有意見關心，對於澳門有部分企業祇涉及產品的創作或包裝，而實際生產則由其他地區的廠商代工，該些企業是否屬於可獲扶助的範圍。

此外，有社會團體希望澳門特區政府將扶持本地中小微企作為首要的原則性綱領，在公共採購法律制度中加以訂定，若能明確地在評審中直接給予優惠便更為恰當。但有公共部門憂慮，在實務上投標人將該等原則或優惠政策當作理所當然而成為獲得判給的基準，並以此作為不服判給的理由提出上訴，因而拖延及阻礙整個採購的工作，故此並不同意此項建議。另外有公共部門認為，倘需要對一些社企進行扶助，切實有效的方法是透過特別措施，例如規定某類產品直接由社企提供，而免除進行任何採購程序。

對於給予中小微企業優惠措施的採購項目而應採用的採購程序，有意見認為應以公開招標方式進行，亦有意見認為，對於不超過某一特定金額的採購，應使用較簡化的程序或以直接磋商進行。

#### 分析及回應：

公共採購不同於私營範疇內企業間的採購，公共採購不是採購人利益最大化的簡單商品交易行為，而是以公共部門為主體，運用公共財政資源以滿足社會公共需要而進行的採購活動。具有典型的公共特徵和巨大的市場影響力，不僅是採購公共財貨和服務的重要手段，而且應該是體現社會政策、經濟政策或環境政策等的重要工具，促進社會經濟的包容性增長及可持續發展。

在公共採購法律制度中，通過引入適當的機制，可以為符合政策取向的特定群體保留採購機會，或者可以讓群體在相關採購程序中享受優惠待遇。雖然對於非受益群體來說，似乎有悖於公平競爭原則，但加大對弱勢群體的扶持力度，改善中小微企的發展環境，實際上是實現了包容性增長，也就是增強了社會公平性和發展普惠性，而實現包容性增長，就能夠利於社會經濟的可持續增長。對整體社會及普羅大眾是有益的。

因此，雖然落實這項政策存在挑戰，但澳門特區政府將竭力擬訂既能具有效執行亦不失行政效率的《公共採購法》草案。

## 8. 第八項建議

### ——明確統一採購程序的種類

#### 意見摘要：

對於統一採購程序的種類，沒有收到反對的意見。

當中有意見建議，由一個公共部門專門統籌建立及管理相關的公共工程承攬人、財貨租賃人或供應商或服務提供者的登記系統，一方面可以方便有興趣參加投標的實體登錄資料；另一方面亦可提高行政管理效率及節省公共和社會資源。

#### 分析及回應：

此項建議獲得的意見較一致。澳門特區政府認同上述意見是一個好提議，並亦已朝著此方向研究。

## 9. 第九項建議

### ——引進新的採購程序種類：競爭性談判

#### 意見摘要：

關於競爭性談判，收到的大部分意見是關心競爭性談判的具體操作程序，希望澳門特區政府能清晰地說明有關步驟或提出有關的操作指引；亦有意見擔憂此種採購程序因較易受人為主觀因素影響，而更易造成賄賂或偏私等不規則現象。

#### 分析及回應：

競爭性談判並非澳門特區首創，而是國際上早已被廣泛認同和運用的採購方式。

與選擇其他採購程序種類一樣，採用競爭性談判亦必須是在出現某些特定情況的前提下才能進行，例如：

- (1) 在已展開的招標中沒有可接受的投標書；
- (2) 礙於採購項目的複雜性或性質，按照適用的招標規則不允許釐訂所需的合同規格；
- (3) 在例外情況下，礙於採購項目的性質或其固有的不確定性而不允許預先訂定總價金；

(4) 不能向法定最少出租人、供應商或服務提供者諮詢。

由此可見，選擇競爭性談判是在採購實體未能透過常規的程序種類找到合適的承攬人、供應商或服務提供者時，又或鑒於採購項目的性質較複雜，在難以釐訂所需的合同規格的情況下才能作出，而並非可隨意選用的。

在競爭性談判的評審投標書階段，評審委員會與所有投標人一起進行談判，基於採購項目的複雜性和性質，以及投標書所載的建議，與投標人逐一商討不低於其投標書原本提出的條件，從而在云云經磋商的投標書中選擇最佳者。

也就是說，經磋商出來的投標書質量及規格等條件，祇能高於或等於投標人原先在投標書內所提出的條件，而磋商出來的價格必須低於原先投標書的報價或維持報價不變。總的來說，無論是質量還是價格，磋商的結果都必須對進行採購的公共部門和機構有利。

就此，採購實體便能夠在互動中提高判給的平均質量或更佳價金，或判給予能提交更符合需求投標書的投標人作為承攬人、出租人、供應商或服務提供者。

## 10. 第十項建議 ——在直接磋商中引入簡易程序步驟

### 意見摘要：

有多個意見認同此項建議。對於較低金額的採購項目，透過簡易程序進行採購有利於提高行政效率，但提醒澳門特區政府需同時對簡易程序訂定限制條款，以避免出現部門濫用的情況。

另外有建議提出，鑒於直接磋商程序是已預先查核投標人的資格，並不需要為多份投標書作出分析及進行比較，故組成評標委員會進行開標、審議、評審投標書的實際成效不大。因此，建議合併直接磋商的一般程序及簡易程序，直接由採購實體上呈建議書予判給實體作出判給。還有建議提出，當出現不可抗力時，直接磋商的一般程序可轉為簡易程序。也有建議指，除簡易程序外，可引入不須設立評標委員會的詢價方式，例如口頭諮詢。此外，有意見詢問，在執行簡易程序前，是否需要事先編製建議書及預留款項，以確保具有相關的開支預算進行支付程序？

對於簡易程序的門檻金額，有意見認為「諮詢文本」所提議的金額仍然偏低，而收到的意見中有多個不同的門檻金額建議，分別為：建議將租賃或取得財貨、或取得服務的門檻調升至澳門幣 15,000 元、或澳門幣 30,000 元或澳門幣 100,000 元，以及將公共工程承攬的門檻調升至澳門幣 150,000 元或澳門幣 1,000,000 元。

就「諮詢文本」所述的“判給實體可直接根據獲邀投標人所提交的發票或等同的文件進行判給”，有意見認為發票是供應商交貨後要求支付款項的票據，難以在取得該文件後才作判給，故此，以“報價單”或根據口頭諮詢資料製作的文件作為進行判給的文件較為恰當。

#### 分析及回應：

澳門特區政府日後在擬定《公共採購法》草案時，對於任何有利優化採購程序的合理建議，都會審慎考慮才引入條文中。而對於簡易程序的門檻金額，澳門特區政府會再結合實際數據及情況再作適度考量。

## **11. 第十一項建議**

### **——重新訂定選擇採購程序種類的要件**

#### **11.1. 可預計判給金額**

##### 意見摘要：

有公共部門提出新的《公共採購法》規定取決於金額來選擇程序種類是基於可預計判給金額的，而此與現行採購法律制度規定的估計金額的概念有別，故希望弄清前者的意思。

##### 分析及回應：

在新法中以可預計判給金額作為選擇程序種類的基礎，更能準確地在籌備採購工作階段中反映日後當採購項目獲判給時的真正金額，亦即是說，以可預計判給金額作為基礎，更能準確地選擇適用的程序種類。

## 11.2. 採購種類

### 11.2.1. 程序種類

#### 意見摘要：

原則上認同必須修改現行採購法律制度規定的採購方式，但對新擬定的程序種類，有市民認為“競爭性談判”可能是把一個不合法的做法合法化，並導致不公平採購；至於諮詢和直接磋商程序種類，則有不同見解，有些意見認為合適，尤其是把簡易程序引入直接磋商中，此能提升採購效率；另一些意見則認為引進簡易程序會誘發分拆採購的問題。

有建議提出，現行採購法律制度規範的“口頭諮詢”較擬定的“直接磋商簡易程序”嚴謹而可考慮保留和採用，故建議把擬訂的“諮詢”程序種類分為“諮詢一般程序”和“諮詢簡易程序”，而“直接磋商”程序種類可分為“直接磋商一般程序”和“直接磋商簡易程序”，並且選擇相應程序的限額分別可訂為下表所列者：

表 6：建議選擇諮詢和直接磋商程序的限額

| 程序種類 | 程序形式 | 金額                         |                           |
|------|------|----------------------------|---------------------------|
|      |      | 工程承攬                       | 租賃或取得財貨，或取得服務             |
| 諮詢   | 一般程序 | ≥\$800,000 及 <\$15,000,000 | ≥\$400,000 及 <\$4,500,000 |
|      | 簡易程序 | ≥\$200,000 及 <\$800,000    | ≥\$50,000 及 <\$400,000    |
| 直接磋商 | 一般程序 | ≥\$100,000 及 <\$200,000    | ≥\$15,000 及 <\$50,000     |
|      | 簡易程序 | <\$100,000                 | <\$15,000                 |

此外，有市民建議加入“小額購買”的程序以增加日常採購開支的靈活性及效率。

#### 分析及回應：

澳門特區政府持開放態度聽取各方的意見及建議，務求擬訂新的《公共採購法》訂定的程序種類能有效執行，在具備嚴謹性下不失行政效率。至於“小額購買”的程序，在現行法律規定中，公共部門可透過所設立的常設基金或類似性質的零用現金，以支付屬小額的財貨或服務的購置。

### 11.2.2. 選擇程序種類的門檻

#### 意見摘要：

有公共部門認為必須建立較為靈活的選擇程序種類門檻的調整機制，如定期進行門檻的檢討，俾能適應社會經濟的急速變化和發展。有市民提

出，具體的調升金額必須具有科學依據，但亦擔心採購程序門檻的調升可能造成部分供應商壟斷市場，不利於中小微企向上發展。

對於選擇公開招標限額，有社會團體認為，澳門特區政府因應通貨膨脹而把公開招標門檻調升 6 倍未能真實地反映建築行業成本上升的幅度和建築標準的提高，故提出升幅至少達 10 倍的建議。

對於選擇諮詢的限額，有多個公共部門提出建議，基於不同的原因，尤其是必須組成開標委員會和評標委員會執行相關工作，實際需要投入的行政和人力資源、物價上漲、以及過去取得經驗等因素，分別建議調高門檻金額至不同的限額為下列者：

表 7：建議調升選擇“諮詢”程序的門檻及相關執行要求

| 建議 | 金額                           |                             | 具體執行要求                                                                   |
|----|------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
|    | 工程承攬                         | 租賃或取得財貨，<br>或取得服務           |                                                                          |
| 1. | ≥\$500,000 及 <\$15,000,000   | ≥\$150,000 及 <\$4,500,000   | --                                                                       |
| 2. | ≥\$500,000 及 <\$7,500,000    | ≥\$250,000 及 <\$2,500,000   | 最少向三個專業實體諮詢。                                                             |
| 3. | ≥\$7,500,000 及 <\$15,000,000 | ≥\$2,500,000 及 <\$4,500,000 | 1) 最少向五個實體諮詢；<br>2) 設立開標及評標委員會，委員會成員最少為五個正選和兩個候補。                        |
|    | ≥\$2,500,000 及 <\$7,500,000  | ≥\$750,000 及 <\$2,500,000   | 1) 最少向三個實體諮詢；<br>2) 設立開標及評標委員會，委員會成員最少為三個正選和一個候補。                        |
|    | ≥\$250,000 及 <\$2,500,000    | ≥\$100,000 及 <\$750,000     | 1) 最少向三個實體諮詢；<br>2) 僅在採用“總體最有利投標書”準則判給的情況下，才需要設立評標委員會，委員會成員最少為三個正選和一個候補。 |
| 4. | ≥\$500,000 及 <\$15,000,000   | ≥\$150,000 及 <\$4,500,000   | 成立委員會存在困難。                                                               |

備註：

-- 表示沒提供意見或建議。

對於選擇直接磋商的限額，在收到公共部門的回應中均表示直接磋商程序是較常見的採購程序，故指出一般程序和簡易程序的相關限額必須調升，尤其是適用簡易程序的門檻，但有不同的比例，而具體建議集中在租賃或取得財貨或取得服務的限額方面，下表綜合列出有關建議：

表 8：建議調升選擇“直接磋商”程序的門檻及相關執行要求

| 建議 | 程序 | 金額                     |                                | 具體執行要求                                                                   |
|----|----|------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
|    |    | 工程承攬                   | 租賃或取得財貨，<br>或取得服務              |                                                                          |
| 1. | 一般 | --                     | --                             | --                                                                       |
|    | 簡易 | --                     | <\$15,000、<\$20,000 或<\$50,000 | --                                                                       |
| 2. | 一般 | --                     | --                             | --                                                                       |
|    | 簡易 | --                     | <\$30,000                      | --                                                                       |
| 3. | 一般 | ≥\$250,000 及<\$500,000 | ≥\$50,000 及<\$250,000          | --                                                                       |
|    | 簡易 | <\$250,000             | <\$50,000                      | --                                                                       |
| 4. | 一般 | --                     | --                             | --                                                                       |
|    | 簡易 | --                     | <\$100,000                     | --                                                                       |
| 5. | 一般 | --                     | --                             | 1) 向多於一個實體諮詢；<br>2) 毋須設立評標委員會。                                           |
|    | 簡易 | --                     | <\$30,000 或<\$50,000           | 向多於一個實體諮詢。                                                               |
| 6. | 一般 | ≥\$150,000 及<\$250,000 | ≥\$15,000 及<\$100,000          | 1) 最少向三個或五個實體作出書面諮詢或口頭諮詢；<br>2) 無論採用何種判給準則，皆毋須設立評標委員會。                   |
|    | 簡易 | <\$150,000             | <\$15,000                      | 1) 最少向三個實體作出口頭諮詢；<br>2) 以獲邀請實體提交的報價單或型式發票或等同文件、又或採購部門根據口頭諮詢的資料製作的文件作出判給。 |

備註：

-- 表示沒提供意見或建議。

此外，有市民建議，按照財貨的金額把直接磋商分為三個執执行程序，但是沒有具體地建議各程序的執行方法。

表 9：各“直接磋商”執执行程序的对應金額

| 直接磋商  | 取得財貨                  |
|-------|-----------------------|
| 一般程序  | ≥\$50,000 及<\$150,000 |
| 較簡易程序 | ≥\$15,000 及<\$50,000  |
| 簡易程序  | <\$15,000             |

最後，有市民提出一個比較具體的問題，就是「諮詢文本」建議新的《公共採購法》適用於租賃動產及不動產，但未有明確訂明程序種類的門檻金額是按整份合同考慮，抑或是按合同期限內某個時期的租金來考慮。

### 分析及回應：

就以上所列選擇諮詢程序金額的建議，基本上可見到社會各界和公共部門均同意其上限金額（工程承攬為澳門幣 15,000,000 元，以及租賃或取得財貨、或取得服務為澳門幣 4,500,000 元），但建議的下限金額明顯可見高於「諮詢文本」所提出者（分別為澳門幣 250,000 元和澳門幣 100,000 元）。為此，澳門特區政府會重新考慮及擬訂選擇諮詢程序的限額。

至於直接磋商程序，在收到建議中的上限金額是取決於諮詢的下限而定，而對於「諮詢文本」指出簡易程序的門檻，則表示有調升的需要。雖然所建議的門檻不一，但均務求便於日常的採購工作以提高低金額採購的效率。

對於選擇適用程序種類的門檻，是以採購合同的可預計判給金額作為基礎，即是整個合同期內的應支付金額。

#### 11.2.3. 獨立於金額選擇程序種類

##### 意見摘要：

對於選擇公開招標的特定情況，有公共部門提出如祇有一名投標人提交投標書但不被接納，是否必須重新展開另一公開招標程序？

另有公共部門提出，如採購項目涉及專門技術或取得財貨和服務本身可能存在“事實壟斷”的情況，建議透過向上級呈交具詳細說明的建議書並在獲得批准後，可免除公開招標或諮詢程序，採購實體便可直接與供應商議價及購買財貨或取得服務，並建議由財政局為此制訂相應規範和指引，讓公共部門遵循和執行。

選擇競爭性談判其中一個特定情況是“在招標後，所有已提交的投標書均被視為不可接受，且承投規則的最初條件沒有實質上的修改”。這樣，有公共部門提出建議，在沒有投標人提交投標書的情況下，同樣可選擇競爭性談判程序。

對於選擇諮詢的特定情況，有公共部門建議必須把保障“公共安全”、“保安保密”和“緊急”、甚至現行經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令第七條第二款尚有的情況納入“以極之必要及由不可抗力導致的危急為由”所列舉的情況中，使之符合需要快速執行工程、取得財貨或服務的實況。再者，「諮詢文本」指出“以極之必要及由不可抗力導致的危急為由”仍要最少向三個專業實體諮詢，此舉會阻礙危急

情況所進行採購的效率，故亦建議在此情況下祇向一個專業實體諮詢便可，而在非危急的情況下保留最少向五個或三個專業實體諮詢。

另有增加特定情況的建議，就是以諮詢程序作出判給後的一個特定期間內，如有關採購實體有同一規格的相同採購項目的需要，可透過直接磋商簡易程序，以相同判給金額判給同一投標人。

對於選擇直接磋商的特定情況，有公共部門把有關的適用情況與現行經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令第七條第二款的各項規定比較，甚至參考了廉政公署在 2003 年發出的《公務採購程序指引》的內容，認為有關情況並不盡相同或類似，尤其是「諮詢文本」建議的內容沒有包括第 122/84/M 號法令第七條第二款 a)項和 b)項在內，明顯是規範的適用情況較窄。例如在實務工作中能以第 122/84/M 號法令第七條第二款 a)項或 b)項規定作為法律依據選擇免除諮詢方式向一個實體進行諮詢，但不能在「諮詢文本」所指直接磋商的特定情況中找到符合的情況，會為工作帶來一定程度的困難。

有公共部門認為可直接向財貨或服務的原生產商或發行商進行採購，一方面可免卻分銷商或代理的中間費用，另一方面還可享有財貨或服務在質量和保養上的保障，故建議把此納入直接磋商的適用情況中。此外，有公共部門根據訂購公幹機票和酒店住宿的經驗，通常在處理上是十分緊急的，基於「諮詢文本」所述內容，日後一般上會適用直接磋商一般程序，但會在時間上出現困難，如沒有足夠時間要求供應商提交投標書、進行開標和評標、價格在不同時間會出現很大的差距等等，故建議把此類項目的採購納入直接磋商的特定情況中。

再者，有公共部門指出有需要定期進行規模大的工程項目而需要招聘大量臨時工作人員，以協助所增加的調查工作，故該公共部門希望能在修法中考慮能採用直接磋商程序判給予臨時工作人員以完成季節性或突發性的工作。

對於直接磋商的適用情況之一“以極之必要及由不可抗力導致的危急為由，……”，亦為諮詢的適用情況之一，故有公共部門同樣對此提出增加列舉發生危急事件的相關建議。此外，另有公共部門認為此情況為應急，但是由於金額高於簡易程序的門檻而以一般程序進行採購仍要設立評標委員會，違背緊急處理採購的原意。因此，建議此以情況為由選擇直接磋商，不論金額均可以簡易程序進行採購。

#### 分析及回應：

公共部門在實務上面對採購工作遇到的困難和問題而提出建議，祇要是合理和利於工作效益，澳門特區政府會慎重考慮有關意見和建議，把有

關情況納入選擇程序種類的特定情況中，務求使規範公共採購工作的法律規定兼具嚴謹性和實務適用性。

#### 11.2.4. 邀請實體參加程序種類

##### 意見摘要：

有市民指出和傳媒報導提及「諮詢文本」指出在進行諮詢和直接磋商程序中，無論祇是諮詢一個專業實體，抑或是最少向三個或五個專業實體諮詢，如何界定或以哪些準則決定獲邀的專業實體呢？建議使用一個公平的或隨機抽取機制，以免人為因素而影響公平性。

可是，亦有社會團體的意見指出，如在資訊科技範圍進行採購，因涉及多種不同的技術，每間專業實體所掌握的專業技術不盡相同。倘若所有專業實體均由隨機抽出，獲邀實體不一定能供應所需設備或提供所需的服務而影響諮詢效果及質量。故此，建議此方面的採購採取指定和隨機抽出的混合模式。再者，由於“不視乎金額”的“競爭性談判”及“諮詢”是在招標後仍未能選擇到合適的專業實體，又或在緊急的情況下進行，故建議採用全數直接指定的方式選出專業實體進行競爭性談判或諮詢較為合適，可令採購實體較快捷及準確完成有關的採購工作。

有傳媒和社團欲了解採購實體挑選及邀請專業實體參加諮詢的機制，以及應把專業實體按照其實力分級，讓它們參加不同難度和金額的採購項目，以達到公平性和公正性。如屬預先評定資格的實體，不應限於本地的實體，而應是公開的和全球的。

另有建議提出，若採購項目屬研究性質的服務，鑒於本地具能力進行研究的實體有限，有建議提出應免除最少向五個實體諮詢，或向更少的實體諮詢。

再者，有意見指出因適用直接磋商程序的上限金額不高，為提高行政效率，建議在新法中明確規定相關的評審準則，並統一以簡易程序處理而毋須設立評標委員會，且僅向一個至三個實體諮詢。

與此同時，有公共部門按其經驗提出，由於澳門市場細小而缺乏一些對特殊工作具經驗的公司，故必須向鄰近地區，如香港，物色有關公司。然而，現行採購法律制度的規定不容許同時邀請本地及外地公司為同一採購項目進行諮詢，而祇可透過免除諮詢方式並因本地市場缺乏供應商或服務提供者而向外地公司諮詢。故此，建議新法的規定容許同時邀請本地和外地公司參與同一諮詢或直接磋商程序。

### 分析及回應：

其實，專業實體就是哪些已在正式登錄中登記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。所謂正式登錄，就是已按照法律規定在相關公共部門作出從事相關行業活動的登記且獲批准。

對於進行諮詢而需要邀請實體的數目，澳門特區政府會審慎考慮公共部門的運作和市場上不同行業的狀況而作出平衡，在推動企業更多機會參與政府採購之外，亦期望公共部門在採購過程中有更多和更佳的选择，務求提高政府執行工作的效益。

#### 11.2.5. 撤銷原程序種類的條件

### 意見摘要：

有公共部門提出「諮詢文本」指出撤銷原程序種類的條件，但未提及遇到實際情況時的操作方式，如所有投標書金額高於原程序上限金額或祇要有一份投標書金額高於原程序上限金額才撤銷程序，甚至在哪一環節和在甚麼情況下撤銷程序？故希望能得到較具體和詳盡的解釋以了解相關的程序。

有公共部門的意見指出，由於市場價格難以捉摸，如按照「諮詢文本」指出撤銷原程序種類的條件，採購人員會為免出現撤銷情況，情願提高可預計判給金額來選擇程序種類；另有建議提出有別於「諮詢文本」指出撤銷原程序種類的條件，就是當所有投標書載明的金額超過所選擇採購程序種類的上限金額的一個特定比例時，才撤銷原程序。這是考慮到採購程序需時，當一旦撤銷原程序而另再展開新的採購程序，一方面會白費人力物力，另一方面會令到為取得採購項目時間更加緊迫，且新的投標金額亦有可能因而提高，不利於行政效益。

### 分析及回應：

在採購實務中，採購實體應該了解採購項目在市場上的供應和價格，基於此了解制訂符合市場的可預計判給金額來選擇適用的程序種類。在「諮詢文本」中已明確指出“倘所有投標書的價金皆超過原來選定的採購程序種類的門檻金額時，判給實體須撤銷原有採購程序”。由此可見，撤銷行為是由判給實體作出的。那麼，便必須存在撤銷建議。由誰提出撤銷建議，就要視乎在採購程序中哪一環節是最先知道投標書的價金。由於投標人提交投標書是密封的，在採購程序中開啟投標書的環節是開標，開標委員會會依法規定的順序開啟收到的投標書和接納合資格投標人的投標書，此時開標委員會便會知道每一份投標書的價金。就是此刻便可知所有投標書的金額是否高於所執行採購程序的上限金額，如是者，開

標委員會在開標會議結束後便可編寫撤銷程序的建議書，並呈判給實體作出撤銷程序的決定。

至於所有投標書的價金皆超過採購程序種類的上限金額，抑或超過上限金額一定比例才撤銷程序，澳門特區政府會作出研究和考慮。

## 12. 第十二項建議

### ——候選人和投標人的資格要求

#### 12.1. 投標人的資格應同時考慮企業的經驗年期

##### 意見摘要：

按照「諮詢文本」的內容，採購實體於選定投標人時，要就投標人在財務能力、技術能力、專業資歷及廉潔要求等方面引入一些基本規定，然而，有意見認為投標人資格的標準是一個很主觀的問題，例如在香港，其中一個條件是要求需要兩年的經驗便可。但是，兩年和二十年經驗難以作出比較。基此，考慮到投標人須要負上因投標而引起之責任，故建議在評定投標人資格時也應考慮其成立的年期。

然而，亦有公共部門認為這會對新成立或新創的公司造成不公平，故有需要詳細制訂有效評審投標人資格的機制。

##### 分析及回應：

對上述提及的投標人的“經驗年期”，考慮到表達意見者非全數表認同，故將來在衡量後，會考慮應否把該因素引入《公共採購法》中。無論如何，倘基於採購項目的性質，在採購實體認為有需要時，亦可增設相關規定作為投標人的資格審查項目之一，但這絕不能因此對任何投標人造成不公平。

#### 12.2. 對候選人及投標人資格訂立基本規定

##### 12.2.1. 訂立具體規定

##### 意見摘要：

對候選人及投標人資格的要求方面，普遍意見認為，按照「諮詢文本」的內容，採購實體於選定候選人和投標人時，要就候選人和投標人在財務能力、技術能力、專業資歷及廉潔要求等方面引入一些基本規定是可

取的，這有利對候選人及投標人有更嚴格的限制性要求，以確保具能力履行合同，並避免在採購上出現劣幣驅逐良幣的情況。

然而，在實際操作上，為使採購實體能在事先知悉候選人和投標人及其法定代表具備上述基本規定，或者確定他們的廉潔狀況，大多數意見認為在《公共採購法》法案中應制定具體的規定，以便訂出具體條件或指標，並提出候選人和投標人須提交哪些文件或資料作為依據，以便採購實體能有統一的評審準則，但這仍是取決於規定在實務上的可執行性。

此外，亦有多個意見提出，需謹慎考慮「諮詢文件」提及候選人和投標人的專業資歷、財務能力和技術能力的資格要求在不同採購程序種類中之適用性和必要性，如祇是公開招標和預先評定資格的限制招標、競爭性談判、諮詢才需要根據各自的性質及複雜性訂定候選人和投標人的資格要求，而“直接磋商”採購程序的相應金額相對較低，故毋須提供資格證明；又或財務能力的資格要求應僅適用於可預計判給金額較高的程序種類等等。否則，或會對於本澳中小微企業或新成立之公司不公平，與“促進包容性增長及可持續發展”的規範於執行上發生衝突，尤其是在財務能力方面。

最後，考慮到技術能力和專業資歷等概念較為抽象，亦有意見建議在有關規定實施時，可同時有具體的指引和配套安排出台，如為採購實體提供資訊的支援平台，以指導各公共部門判定候選人和投標人是否具有相關的能力。

儘管如此，在眾多認同的意見外，亦有公共部門指出，根據其採購經驗，很多時會出現具財務能力且具專業資歷的公司中標，但其員工可能沒有相關技術能力，往往在中標後再將項目判給予具技術能力人員的公司（俗稱二判或分包），倘在《公共採購法》加入技術能力的具體規定，可能會令投標人資格的門檻提高，甚至令流標的情況大幅增加，建議作出考慮。

#### 分析及回應：

就上述對候選人及投標人資格的要求方面，普遍認同採購實體於選定候選人和投標人時，必須對候選人和投標人在財務能力、技術能力、專業資歷及廉潔要求等作出考慮，當然，按照「諮詢文本」的內容，候選人和投標人具備合適性和廉潔是必要條件，而財務能力、技術能力、專業資歷均可因應採購項目的性質個別加以訂定。

為便於日後運作所需，將於擬定《公共採購法》時訂出具體可執行性準則及標準。

### 12.2.2. 訂立候選人及投標人的合適性和廉潔的具體規定

#### 意見摘要：

在此，收到的市民及公共部門的意見均表示「諮詢文本」未有指出候選人和投標人如何才被視為符合合適性和廉潔的規定，對相關資料的取得和標準存在疑問，以及難以掌握該方面的具體情況，故難免出現裁量上的誤差，故此建議在新的《公共採購法》中訂明候選人和投標人及其法定代表與合適性和廉潔有關的準則或標準，以及候選人和投標人須提交的證明文件，以便各公共部門在評定候選人和投標人的廉潔操守時有所依循。

然而，亦有市民認為對於“專業”和“合適”的評定，如設定過多和不必要的規則和標準，可能影響和限制了投標人資格而出現反效果。

#### 分析及回應：

考慮到候選人和投標人具備合適性和廉潔是參與所有採購項目中必要條件，澳門特區政府務必在《公共採購法》中擬定出合理和可執行的規定，或考慮透過其他周邊配套措施，以統一相關的識別標準。

### 12.3. 投標時必須提交的強制性文件

#### 意見摘要：

有講解會的與會者同意在建築方面需要強制遞交某些文件，特別是由財政局發出的無欠債證明書。

#### 分析及回應：

澳門特區政府認同上述意見所指在建築方面由財政局發出的無欠債證明書為可證明投標人符合資格的文件之一。對於投標人為競投財貨或服務項目，同樣需要明確地訂定哪些文件屬強制提交的。

### 12.4. 建議制訂清晰說明及指引

#### 意見摘要：

有公共部門認為，在「諮詢文本」提及“因應不同採購項目的性質及複雜性，採購實體亦可對投標人和候選人要求其他特定條件”，當中的“特定條件”應作出清晰說明及指引，否則，各公共部門將取捨的準則不一。

分析及回應：

鑒於不同公共部門的採購項目可有不同性質及複雜性，故必須預設相應規定使公共部門可因應各自所需，訂定特定指引，惟這不代表可任意妄為，因各公共部門仍受著一般原則性規定所規管。

## 12.5. 建全候選人和投標人的資格機制

意見摘要：

有市民認為為使公共部門能統一獲取投標人的背景資料，從而獲悉投標人符合專業資歷、財務能力及技術能力等三個方面，希望對此設立一個大數據庫儲存投標人過往供應財貨、提供服務及執行工程的良好或不良的紀錄，防止有不良紀錄的供應商成功中標卻未能如期提供有效的服務，損害公共利益。

有社會團體建議，應設立上訴機制，將評定為合資格候選人和投標人的名單公佈，讓被評定為不合資格者有機會提出上訴，並建議引進候選人分級制度，以確保可按採購項目規模的大小或金額多寡配對合適的候選人。

分析及回應：

就上述意見及建議所設立的投標人背景資料，鑒於部分記載內容目前可於經濟財政司及運輸工務司範疇分別設立的供應商資料庫、以及「諮詢文本」所述的採購資訊公開的內容相互重疊，故此，澳門特區政府將對此作出進一步的研究。

## 13. 第十三項建議

### ——強化規範開標委員會、評標委員會的組成及運作

#### 13.1. 設立評標委員會的必要性

##### 13.1.1. 為直接磋商而設立評標委員會妨礙工作效率

意見摘要：

有為數不少的公共部門認為，設立直接磋商這一採購程序種類主要是為了節省時間，提高行政效率，同時，按照現時「諮詢文本」的內容，直接磋商將分為一般程序和簡易程序，一般程序適用於公共部門在租賃或取得財

貨，或取得服務的金額在澳門幣 10,000 元和 100,000 元之間的採購，並僅邀請一名供應商或服務提供者提交投標書。

而根據現實情況，各公共部門的採購金額一般在澳門幣 10,000 元和 100,000 元之間；換言之，倘對一名供應商或服務提供者的投標書，仍須強制設立評標委員會進行開標及評審工作，一方面未能有效發揮評標委員會的作用；另一方面，這亦違反直接磋商設立的目的，並降低工作效率，對公共行政的效率、效益造成損害，甚至因部門人手不足，造成每次評審投標書由固定的幾位人員負責，從而可能衍生其他不公平現象。

基此，部分公共部門建議直接磋商的一般程序應和簡易程序相同，尤其是在極之必要及由不可抗力導致的危急為由而不能遵守公開招標和諮詢，毋須組成任何委員會，並建議應從選擇合適的供應商或服務提供者著手，從而制訂相應的準則或機制較為恰當。同時，或可透過對評審投標書設定既定準則以代替設立評標委員會的相同效果；

再者，有公共部門認為直接磋商的開標工作將由評標委員會兼任，倘毋須設立評標委員會，惟由於仍須開標的原故，供應商必須通過郵寄或親身以密封方式將報價文件交給採購實體，不能像目前通過電郵或傳真提交報價文件。

然而，與上述意見相反，有部分公共部門認為可保留按「諮詢文本」所指出設立評標委員會的做法，惟須提高選擇直接磋商一般程序金額的下限。

#### 分析及回應：

直接磋商作為一種為較低採購金額而設的採購程序種類，旨在彌補現行採購法律制度中對倘沒特別規定須向不少於三間供應商或服務提供者進行諮價的做法之不便，藉此在有法可依的前提下，提高公共部門的採購效率，惟提高效率的同時，澳門特區政府不願造成任何有損嚴格性及公正性的後果。對此，縱使採購金額較低，為免個別採購人員的處事方式而向公共部門提出不恰當的判給建議，「諮詢文本」提議應設立評標委員會，以肩負開標及評標的相關工作。此做法無疑有助減低採購人員的工作壓力，以委員會形式運作，將有利分析投標書形式及實質內容。

然而，鑒於上述意見及建議大多均從實務角度考慮，澳門特區政府完全理解公共部門所關注的重點事宜之一，故將會對此項建議進行更深入的探討。

### 13.1.2. 更改設立開標委員會及評標委員會的準則

#### 意見摘要：

有公共部門建議在設立委員會的條件方面，可參考現行採購法律制度規定的做法，即以招標方式進行採購，又或除了直接磋商外，不視乎金額但凡以“總體最有利投標書”作出判給的情況，採購實體才需要就有關採購程序設立開標委員會和評標委員會。

#### 分析及回應：

設立開標委員會和評標委員會是為了確保採購程序的公平及公正，以及從眾多的投標書中選取最合適的投標書及作出判給，故設立開標委員會和評標委員會不應僅從工作效率上作考慮。

### 13.2. 委員會的組成、成員數目和運作

#### 13.2.1. 委員會的組成

#### 意見摘要：

就委員會組成方面，有意見認為開標委員會和評標委員會委員在資歷上必須有一定的要求，故應提供此方面的指引及規範，如在相關工程範圍具有不少於五年的工作經驗，以及每次組成委員會的委員是從委員名單中隨機抽出，以排除須迴避者之後再被委任為評標委員會委員。

同時，亦有意見認為評標委員會是由公共部門內部人員組成是對該部門最有利的，但不應由熟識程序的負責人擔任。

此外，有公共部門提出按照該公共部門的經驗，估計在整個採購過程中，須有最少四名法律範疇的人員提供協助，兩名在開標委員會及兩名在評標委員會，分別擔任正選和候補委員。同時，亦應增設秘書職位，負責跟進行政輔助工作，但不具有決定權和投票權。

另外，亦有意見認為應由財政局或其他機構派出專業人員參與開標或評標程序。

最後，有意見認為現時「諮詢文本」未有提及開標委員會和評標委員會的組成程序及批准組成的實體等細節。

### 分析及回應：

任何有利採購程序進行的意見及建議，都會成為日後擬訂《公共採購法》之研究內容及制訂相關條文之倘有依據，對公共部門要求於委員會內增加法律範疇人員及增設秘書的做法，考慮到各公共部門的人力資源不盡相同，同時，法律一般僅規定最低要求者，對此，倘若公共部門認為基於採購項目的性質或複雜性而有需要增設相關人員，均可因個別需求自行增設。

#### 13.2.2. 委員會成員的數目

##### 意見摘要：

有公共部門認為，組成開標委員會及評標委員會按現時「諮詢文本」需合共最少 14 名委員，同時還須具備相關資歷，故此建議不論採購程序種類，委員會改為三名正選和兩名候補組成，或由具權限的判給實體以批示方式訂定委員會的人數，但不少於三名正選。

此外，亦有公共部門建議委員人數應視乎採購項目的擬判給金額分級而定，使之更具彈性，以及配合各公共部門的人力資源。而所建議的方式具體列出如下：

- a. 直接磋商一般程序的評標委員會改為三名正選和兩名候補；
- b. 直接磋商一般程序的評標委員會改為三名正選和一名候補；
- c. 當採購項目的金額低於澳門幣 2,500,000 元時，委員會人數為至少三人，而倘高於該金額時，人數可增加到至少五人；
- d. 採購項目的金額在 $\geq \$100,000$  及 $< \$2,500,000$  之間，最少需要向三個專業實體諮詢時，祇需要組成最少三名正選及兩名候補委員的委員會；倘有關金額上升至需要向最少五個專業實體諮詢時才需要組成五名正選及兩名候補委員的委員會；
- e. 將諮詢分設一般程序（工程承攬的金額在 $\geq \$800,000$  及 $< \$15,000,000$  之間，租賃或取得財貨、或取得服務的金額在 $\geq \$400,000$  及 $< \$4,500,000$  之間）及簡易程序（工程承攬的金額在 $\geq \$200,000$  及 $< \$800,000$  之間，租賃或取得財貨、或取得服務的金額在 $\geq \$50,000$  及 $< \$400,000$  之間）。除諮詢的簡易程序外，委員會由最少五名正選和二名候補委員組成。而諮詢的簡易程序的委員會則由最少三名正選和二名候補委員組成。

最後，為解決未必有足夠相關具資歷的人員組成委員會，有公共部門提出可由同一人士同時擔任開標委員會和評標委員會成員。同時，有公共部門提出，「諮詢文本」指出組成委員會的人數會為採購實體的人力資源或工作效率造成極大的負荷，故建議維持現行法律規定的做法。

分析及回應：

在此，鑒於所收集的意見中對組成委員會成員數目有不同的建議，澳門特區政府會再細心思考公共部門面對的實務情況和困難，並進一步研究符合運作的可行方案。

13.2.3. 委員會的運作

意見摘要：

首先，有市民表示應該有機制確保評標委員會成員有足夠的時間審閱資料。

其次，有公共部門認為在現行法律規定中，沒有規範評標委員會的組成及運作，尤其是在評審準則方面，例如投標人的經驗。由於在具體操作上不同項目的評審委員或同一項目的不同評審委員皆可能對某項經驗在文件上的接納與否存在不同見解及處理方式，而不同處理方式將可成為投標人提出司法上訴的理據。

此外，有部門建議修改評標流程或方法，評標委員會可以獨立小組形式作技術、財政及商業分析以進行評審。

然而，亦有部門認為應對評標委員會有更嚴謹的監督，增加透明及公開，明確甄選候選對象，確保公眾及參與者的知情權，減少違規情況，同時希望明確罰則，加強阻嚇力。

最後，有意見認為應建立評標委員會向投標人要求解釋或澄清疑問的機制，以便評審。

分析及回應：

任何有利採購程序進行的意見及建議，都會成為日後擬訂《公共採購法》之研究內容及制訂相關條文之倘有依據，對上述各方就評標委員會的一系列運作所提出之建議，不難看出全是為使評標委員會得以運作流暢，並加強對其之監督，故此，有關建議將在日後作為研究和分析的對象，並在結合實際的情況下，吸納恰當之處並在《公共採購法》作出具體規定。

13.2.4. 委任私營範疇專業人士成為委員

意見摘要：

有傳媒及社會團體建議未來在公共工程方面考慮邀請專家學者參與，提高判標專業性及準確性。

然而，卻有意見關注應如何選定及委任私營範疇的專業人士為委員會成員，以避免利益衝突，例如競爭對手為獲委任專業人士的僱主，或獲專業人士為投標人所聘請的自由或獨立顧問，又或由業內社團人士出任委員，基此，建議明確訂定委任條件和程序，或引入內地專家加入委員會。

同時，亦有公共部門關注獲委任的人士是否有權收取報酬或出席費。倘屬有權者，應指出釐訂報酬或出席費的規定。

#### 分析及回應：

專家學者參與委員會的工作，對不諳相關採購範疇的公共部門之工作人員有莫大裨益。考慮到所收集的意見均對此表示認同和提出具體意見參考，故此澳門特區政府必定再作研究。

### 13.3. 委員會成員的培訓

#### 意見摘要：

有公共部門認同委員會應由相關職務適當資歷和具有公共採購經驗的工作人員組成。由於公共採購涉及很多複雜的情況，建議行政公職局、法律及司法培訓中心和財政局為委員會成員或採購人員定期開辦採購進階實務課程，以更新其有關知識。

#### 分析及回應：

加強公務人員的培訓是澳門特區政府長期一貫的施政方針。

### 13.4. 明確訂立委員會成員的迴避規定

#### 意見摘要：

有市民認為，載於「諮詢文本」的建議內容能夠避免委員會成員對其熟悉某企業之投標書進行開標及評標，減低有可能出現評分不公的問題。

同時，有公共部門認同不能由同一人同時被委任為開標委員會和評標委員會成員，且需要按照迴避制度的規定，倘委員與投標人有親屬或特別利害關係仍須迴避。再者，建議加入如開標委員會及評標委員會成員及親屬曾在有關投標公司一個特定期間內任職主要職務，仍需迴避。

還有市民在參考廉政公署的《公務採購程序指引》後，認為在安排各階段的人員分工時，應避免人員重疊，例如開標委員會或甄選委員會成員不應安排擔任採購程序其他階段的工作，然而採購人員負責採購程序的草

擬、執行、資料彙集、標書條文等，須思考具備公共採購經驗的工作人員倘成為委員會成員，在採購程序的執行是否存角色的重疊及衝突？

此外，亦有公共部門提出，如邀請私人範圍專業人士為委員會成員，建議加入適用於該人士的迴避制度和利益申報機制，藉此進行監管，以體現公平及公正性。

為加強迴避制度的作用，有市民認為需設置違反迴避規定的處罰措施。

#### 分析及回應：

縱使迴避制度已規範於現行的《行政程序法典》內，但考慮到社會大眾在採購範疇所要求的公正無私，為預防委員會成員作出不恰當的行為，將考慮在《公共採購法》擬定出專門的迴避制度以回應訴求。

## **14. 第十四項建議 ——規範判給準則**

### **14.1. 判給準則**

#### 意見摘要：

因應「諮詢文本」提出的判給準則，社會大眾給予了不少的積極意見，例如建議在評分準則中加入“合格線”，即最低質量標準，不能祇靠總分最高而作出判給，因為縱使總分最高，但關鍵的評分項目，如質量不合格者就不應獲得判給，才能確保公帑用得其所。另外，環保是社會發展的必要考慮要件，高速發展的經濟往往伴隨著大量之污染和浪費，故建議觸及環保的公共工程和採購項目需增加環保性和耐用性作為評分因素，而在招標或諮詢文件中亦應說明該等要求或要求承攬公司遞交環保計劃。

公共部門有意見表示，“總體最有利投標書準則”是以計分制為基礎，如在同一時間取得多項財貨而採購實體採取以每一項目作出判給，便需要為每一項目獨立評分，務必大大增加工作量。就此，該公共部門建議，考慮以“質化”作為評審投標書的基準，如採用比較法（即是先比較價格、再比較供應期，如出現多於一份投標書的價格同是最低者，便考慮最短的供應期）、淘汰法（如質量符合者，便考慮價格等因素。當質量不符合便不予以考慮），或訂立選擇項目的優先次序等，以減省計算分數的程序。

有社會團體建議，把工程項目分類和按照其金額進行分級，再根據承建商的財政能力和資歷等因素進行評審及納入該分類和分級機制中。當在行政部門展開採購時便不用評審投標人的資格，而祇是挑選最低投標價者便可。

對於「諮詢文本」提出的判給準則規範，社會大眾還提出了一些補充意見。當中有意見建議，公開每一招標為何選擇某甄選準則的原因，並引入可針對甄選準則及評分標準而提出爭議的階段或上訴機制，以更改不合理的準則及避免出現為某些投標人度身訂造的情況。另外，建議必須明確地知會投標人判給決定所給予評定分數的解釋和所使用的方法，並公開各投標人所獲得的各項評審因素的得分，以體現公平、公正、公開原則。還有建議公開每一評審因素的計分方法，以杜絕實務中可能存在的人為操控空間。

而有另一方面的意見認為，公開招標的行政程序過於繁雜，要對多個細項逐一評分，導致招標效率降低，而且有一些評分項目難以量化，例如評審“專業人士”的得分，以及以甚麼理據評為六分、七分或一分，故容易引起爭拗及訴訟。

對於評審準則應考量的因素，有市民認為，除了價格還應考慮產品的生命週期、其日後的運營及維護成本，以免報價低而維護成本高，得不償失。此外，有意見表示，政府對於有人以低價擾亂市場的情況，可採取將最高和最低價的投標書去除後再進行評標的做法，將有利於市場良性發展。

還有建議提出在評審準則中加入評審項目，尤其是質量記錄。在公共工程承攬方面，在現時的制度下，無論投標人以往的工程質量如何差劣均不影響其將來中標的機會，因而未能鼓勵承攬人重視工程質量，故建議日後在評標制度中引入投標人過往的質量紀錄作為評分的組成因素，而評分比重可以偏輕但不應完全不予以考慮。因此，應建立一個涵蓋有關投標人過去服務或供應質量的評估機制。

對於「諮詢文本」提到的“合理最低價”，有公共部門認為此概念比較抽象，希望澳門特區政府能提供清晰的指引，以協助採購人員作出判斷。

有社會團體建議，為不同採購項目制訂統一的判給準則，所有公共部門皆採用同一準則。亦有部門認為應統一規範評審準則，例如“投標人的經驗”，因為在具體操作上，不同的評審委員對於以甚麼文件證明投標人的經驗及判定其經驗的多少，會主觀地因人而異，所以新法宜對有關方面作出明確規範，以避免不同部門不同委員會有相悖的處理方式。

### 分析及回應：

所收到的建議對於澳門特區政府制訂《公共採購法》草案起到十分積極的作用，故此會對該等建議一一加以研究，並認真考慮有關規範。

#### **14.2. 異常低價**

關於異常低價，有意見認為，在不同行業或不同情況下所謂的異常低價是難以判斷的。倘若在每次採購中皆有投標人對此提出異議或投訴，則會對行政當局構成工作負擔和壓力。因此，建議可考慮規定在每次採購中直接剔除出價最低者，將剩餘的投標書進行評審，從而能避免忽略其他投標因素，給予投標人較為合理的利潤以便他們提升其他投標因素的水平。

其他意見認為，倘若評標委員會認為投標人所提交的價格屬異常低價，而投標人未能於限時內提交合理解釋，則其投標書將被剔除。由於有關解釋可能涉及企業之商業秘密，這項規定將減低投標人回覆有關問題的可能性，從而影響投標人之間的公平競爭性，亦可能因部分投標人進行圍標推高大部分投標價而使其他投標人的價格變成異常低。而且，“合理”一詞較為主觀，難以將其量化成客觀因素。

另有意見指出，規範以異常低價投標的做法是正確的，但是關鍵問題不在於價低的異常上，而是在於行政部門盲目遵從“價低者得”的原則上，法律應針對採購部門怕犯錯而祇判給最低價者的問題。

還有意見表示，應在採購籌備階段對異常低價設定量化標準。此外，由於在開標階段已進行文件審查，開標委員會已接納投標人所提交的投標書，故如在評標階段認為投標價過低，可對評審為異常低價的投標書給予相對較低的評分，而不建議在評標階段將有關投標書剔除。

對於如何防止異常低價的情況，有意見建議價金差額低於百分之十的投標價不予考慮。而公共部門表示，在編製計劃或研究採購項目方面，投標人提交投標書所載的金額可相差達兩倍或以上，其原因包括公司架構、對提供服務的競爭意願。解決投標價差額大的方法可用評審投標書的準則，通過平均價格等方法，得以鼓勵競爭。

有公共部門希望政府就異常低價的量化標準和如何判定投標人對異常低價所作解釋的合理性，訂定詳細的實務指引。

### 分析及回應：

異常低價獲得中標的現象時有發生，對採購方而言，超低價格通常以犧牲品質為代價，低採購成本還可能帶來後期的高維護成本，得不償失；對供應商而言，“劣勝優汰”的局面擾亂了市場機制，同樣不利於行業發展。

近年來，針對普遍存在的異常低價投標現象在國際上引起高度的重視，聯合國、世界貿易組織、世界銀行、歐盟以及部分份國家分別頒佈了相應的規則予以規制。國際上公共採購規則普遍地增加了否決非正常低價投標的規定，並且對投標主體提供產品與服務的資質，以及招標主體的審查能力都提出了更高要求，很大程度上引導政府採購逐漸重視品質、工藝、技術、環保等綜合因素。

對於如何判定及處理異常低價投標的現象，澳門特區政府必會在《公共採購法》的條文具體闡述。

## **15. 第十五項建議**

### **——促進採購透明度及保障參與者與公眾知情權的法律條文**

#### 意見摘要：

社會大眾認為除了「諮詢文本」建議予以公開的情況外，還應將下列資訊納入公開的範圍：(1)無論採購金額大小及採購方式均應公佈採購項目資訊，或按採購金額分級公佈相關資訊；(2)“免除諮詢”的採購項目資訊；(3)評標準則及計分方法；(4)倘作出不判給的決定，亦需交待後續工作及跟進細則；(5)判給報告中應詳細列明各投標人所獲得的每項評分和得分的理由；(6)中標公司所聘用的勞工資料；(7)政府的年度採購報告及統計數據；(8)完成判給後公佈評標委員會人員名單，此舉能使判給結果的公正性更獲肯定。

不過，另有相反的意見認為，公開採購資料應遵守《個人資料保護法》，必須考慮保護評標委員會成員的身份，以免在無額外報酬、加重工作量和披露身份的情況下減低參與委員會工作的意願。另外，有公共部門認為公開判給決定及判給理據和評分已足夠，無需全文公開判給報告。

此外，有意見認為，既要增加透明度、公眾知情權，也要平衡行政成本和效率，例如祇需公佈達到指定金額或非屬特定種類（行業資料較敏感）的採購項目，或祇公佈指定採購程序種類（如公開招標和預先評定資格的限制招標）的採購項目資訊，否則會造成資訊擁擠及耗費大量人力。

在資訊的發佈方式上，有意見指出宜以簡明清晰為原則，或以統一的格式或表格作出公佈。有公共部門建議，既然將會設立公共採購入口網站公佈資訊，可考慮免除在採購實體網站公佈，此舉可方便有意者從單一渠道取得公共採購信息，又可避免採購實體在其網站公佈而有可能與入口網站內容存在差異；再者，從環保的角度看，可以考慮取消在本地報章刊登採購資料。亦有聲音建議澳門特區政府建立統一資料庫，用以查詢澳門的專業實體曾承攬獲政府判給的項目及金額，以便採購實體以書面諮詢方式進行採購而選擇專業實體時作為參考。

#### 分析及回應：

公開透明是現代公共採購的基本原則，而公共採購資訊公開是保證採購工作公正透明的基本要求。社會大眾要求採購實體予以公開的資訊提出了不少要求，體現出對現時的資訊透明度感覺不足，澳門特區政府將在立法的過程中，在不影響公共安全及公平競爭的前提下，最大程度地擴大資訊公開範圍及提高訊息透明度，以滿足社會對政府的期盼。

## **16. 第十六項建議**

### **——適當調整訂立書面合同的門檻金額、選定公證員要求、以及新增在外地簽訂合同**

#### **16.1. 訂立書面合同**

##### 意見摘要：

有社會團體指出，由於現行法律規定租賃不動產必須訂立書面合同，但「諮詢文本」提及當租賃不動產採購項目的判給金額超過某一特定門檻金額時，才需要訂立書面合同，這意味著低於該門檻便毋須訂立書面合同。那麼，這可能與現行租賃不動產的法律規定產生矛盾。

有公共部門的意見指出，必須調高訂立書面合同的門檻和延長採購項目的最短給付期；另有相反的意見建議毋須調高前者，而祇要延長後者便可。此外，有公共部門提出疑問，「諮詢文本」沒有提到訂立書面合同所要求採購項目的最短給付期，是否在新的《公共採購法》不會規定此要件？亦有公共部門建議取消該最短給付期作為訂立書面合同的要求。

為了訂立書面合同而須提交的一些文件，如商業登記及無欠稅證明等，有公共部門建議澳門特區政府可建立公共部門間的網絡資訊系統來查證資料，從而可免除獲判給人提交有關文件。此外，有社會團體建議取消訂立合同應繳稅款、手續費等，以達到降低成本和減少工作量。

另有社會團體建議制訂各類採購合同的標準格式，並作為新的《公共採購法》的附件，以符合公平、公正和公開原則。

分析及回應：

澳門特區政府在草擬新的《公共採購法》的過程中，會同時審視相關的法律規定，確保在履行法律規定時，尤其是有需要訂立書面合同時達到一致性的效果。至於新法規定訂立書面合同的要件，將祇是考慮合同金額一個要件，即採購項目的給付期不會成為訂立書面合同的要件。至於制訂採購合同的標準格式，澳門特區政府會研究其可行性。

提高行政效率和推動電子政務一向是澳門特區政府的工作理念和方針之一。對此，公共採購所執行的工作同樣會貫徹此理念和方針，並且會持續採取措施和做法，減少投標人和獲判給人提交的紙本文件而能夠維持行政程序的合法性和嚴謹性。然而，對於一些法定收費，是投標人和獲判給人必須遵守的義務和必須支付的行政成本。

## 16.2. 簽立採購合同之公證

意見摘要：

對於私人公證員，有公共部門建議由財政局負責統一物色一些私人公證員執行簽立合同的工作及負責支付，這樣才能有效提高行政效率。

對於由公共部門的組織法指派或由判給實體委任具法學士學位的工作人員作為專責公證員在採購實體內簽立合同，有社會團體提問公證法律是否適用於專責公證員；有公共部門不同意此做法；亦有屬非自治部門的公共部門認為，若由其工作人員作為專責公證員簽立合同，其後倘若財政局對該已簽立的合同存有不同見解而導致未能或不能及時支付者，由於合同已簽署及生效，這反而會降低行政效率及對執行合同造成一定程度的障礙。因此，建議維持在財政局的專責公證員簽立合同、又或重新考慮將來由公共部門的專責公證員負責簽立合同的做法、又或由財政局發出其認可的程序，讓其他公共部門的專責公證員遵照該程序執行採購合同的公證工作。再者，有建議提出須向擔任專責公證員的工作人員支付相關津貼或報酬。

此外，對於「諮詢文本」提到“如因合同內容的複雜性，判給實體可決定由財政局公證處分析和簽立合同”的做法，有公共部門希望能詳加說明，讓其能掌握實務上的操作性和適用性。

再者，有社會團體提出，目前有些採購實體在評審投標書後，不完全遵守或不部分遵守法律規定把合同擬本給予提交意屬投標書的投標人發表意見的規定，故建議必須統一規範確定合同擬本的制度。

#### 分析及回應：

對於由財政局統一聘用私人公證在採購實體總部簽立採購合同的建議，是可行辦法之一，澳門特區政府會對此進一步研究不同的工作模式和提出方案，以確保有效地簽立採購合同。

對於指派或委任具法學士學位的工作人員作為專責公證員，按照現行第23/2000 號行政法規第三條的規定，專責公證員行使該法規而作出的行為必須遵守《公證法典》對其適用的規定。鑒於日後將由各公共部門專責公證員負責採購合同的公證工作，澳門特區政府會考慮由財政局發出相關的程序和指引，而其執行工作是否能收取津貼或報酬，澳門特區政府會審視現行法律規定及檢視其可行性。

對於「諮詢文本」提到“如因合同內容的複雜性，判給實體可決定由財政局公證處分析和簽立合同”的做法，在此指出合同內容的複雜性，明顯是一些特殊採購項目的合同，當中會涉及某些非常規的技術規格及特別的權利和義務，為此，澳門特區政府會考慮發出工作指引或其他適當的指導性文件，以便公共部門明白相關的做法。

### **16.3. 在外地訂立合同**

#### 意見摘要：

有市民指出「諮詢文本」沒有清晰地訂定司法管轄的界限；亦有意見認為若採購實體在外地簽訂合同，有關合同必須受到澳門特別行政區法律的規範；另有市民的意見具體地指出，駐外辦事處在當地訂立合同需符合當地法律，建議允許聘用當地律師處理。

有公共部門希望澳門特區政府能提供更多與在外地簽訂合同有關的資訊，如在哪裡進行法律訴訟？由哪一方承擔在外地簽訂合同所產生的費用？澳門特區政府是否需要派出代表前往外地簽訂合同？又或是否接受以郵寄方式把各自簽署的合同寄予對方？

#### 分析及回應：

「諮詢文本」已提到，有需要在外地訂立的合同是受到在澳門特別行政區訂立合同所定的，且不受當地法律排除的規則所規範。

在採購實體與在外地的獲判給人簽訂合同前，必須清晰地確定當執行合同發生糾紛而訴訟司法機關的途徑，以及簽訂合同而必須擔任的費用，並將有關內容明確地訂立為合同條款。此外，顧名思義，在外地訂立合同是必須由具相關權限的實體或其指派的代表以澳門別行政區政府的名義前往當地簽署合同；至於是否接受透過郵寄處理，是取決於合同相對人一方當地的法律規定而定。

#### 16.4. 與訂立採購合同有關的培訓

##### 意見摘要：

有公共部門提出，由於有關獲指派或被委任的工作人員作為專責公證員未有實際的公證和草擬合同的經驗，建議財政局應先向該等人員提供適當的專業培訓和定期的複訓，以及應定期向有關人員發放處理公證工作的相關資訊、注意事項、甚至草擬合同的指引，俾能確保該等人員具備公證事務的相關知識妥善地執行簽立合同的工作。

##### 分析及回應：

澳門特區政府會向任何工作人員提供全面和多方位的培訓機會，使其具足夠的能力擔任職務，對於負責簽立採購合同的專責公證員亦然。對於日後由財政局定期向專責公證員發放處理公證事務的資訊和注意事項，是作為有力支援專責公證員日常工作和確保工作質量的一個十分好的建議，澳門特區政府會詳細研究執行方案。

#### 17. 第十七項建議

##### **——為實施電子採購創設法律基礎，配合電子政務發展**

##### 意見摘要：

有市民和數個公共部門認同澳門特別行政區政府必須推動電子採購，甚至必須研究在澳門的應用層面，以保證能達到期望的成效，但須確保電子化的安全性，尤其是電子認證，以防止資料外洩；此外，亦期望澳門特區政府推出公共採購電子化的時間表。然而，該市民對於透過電子渠道提交投標書存有以下疑問：(1)如何確保投標書的真實性？(2)如何防止投標書的內容不被第三者違法取得？(3)實務上如何核實適時提交的投標書？此外，有公共部門對電子採購程序有所保留，並提出以下的疑問和見解：(1)關注投標內容屬機密性及電子渠道安全性問題；(2)面對涉及大量文件及訊息的投標書，部門系統是否能全數應付？(3)採購實體需列印

投標文件審閱，增加行政成本；(4)開標和評標委員會如何在投標書上簽署？(5)須考慮現有小型和傳統老店對電子採購的接受程度。

另有公共部門提出，考慮到需要列印投標書，故建議在超過某一特定金額時才使用電子渠道提交投標書。

對於將來使用的統一電子採購系統，建議由行政公職局或財政局負責及規範具體的程序步驟，以供各公共部門使用。儘管電子採購系統未能在短時間內到位，但可分階段實施，並首先把開標過程電子化，可縮短開標行為的時間。無論如何，期望電子採購系統在執行上做到安全和穩定。然而，此電子採購的做法必須顧及澳門小店和傳統老店，即中小微企业的接受程度，以確保包容性增長和可持續發展。再者，亦要開發供應商資料庫及網上資訊服務平台，以便更有效地統一公共部門的採購程序及執行方式。

此外，公共部門和市民原則上分別認同增設公共採購入口網站公佈和獲取採購信息，甚至讓社會大眾監督相關流程，以提高透明度；而前者建議加設討論專區，讓公共部門的採購人員分享和交流經驗。

最後，有市民和公共部門均建議制訂網購的規定或工作指引，尤其是相關的電子支付方式，以能回應公共部門在實務上的需求。

#### 分析及回應：

就公共部門對實施電子採購的疑慮和擔憂，澳門特區政府是十分關注和重視，並會採用高新技術和依照現行法律規定研究、開發和管理電子採購系統，務求採購實體、投標人、候選人具有充足的信心使用有關系統。

目前，澳門特區政府擬定在新的《公共採購法》中規定投標和開標的電子化階段。至於全面性的採購程序電子化，則在新法實施後的一定期間內完成其行政性研究和評估，才落實全面電子化的具體方案。

對於在公共採購入口網站加入討論專區以分享和交流實務經驗，是一個很好的提議，澳門特區政府會考慮落實此方案。而網購則屬公共部門執行採購工作的渠道之一，澳門特區政府早已知道採購實體有此方面的訴求，會積極研究其統一的執行方案。

## 18. 第十八項建議 ——建立集中採購機制

### 意見摘要：

有社會團體和公共部門認同建立集中採購機制，甚至是公共工程承攬應祇由工務部門統籌招標，有助於統一採購項目的規格和執行，以及避免“政出多門”的情況，並且可節省資源和成本及取得更優惠的價格。與此同時，有數個公共部門建議擴大適用於集中採購的範圍，如政府車輛、辦公室傢俱、不同類的保險項目、雜勤人員及司機制服、資訊設備、以及公幹機票、甚至是雜務及工作上必須且不具特殊性及時限性的財貨等等。再者，有社會團體建議對未納入集中採購機制的物品或工程項目，如公共工程所使用的物料，可設定項目規格的參考指引。

為完善集中採購機制，有市民建議設立其反饋機制，讓參與的公共部門提出意見，使購買中心在進行下次採購前能作為籌備工作的參考。

可是，有市民提出反對意見，他認為祇集中由一個實體購買會是無效益的，且會令到系統更加複雜，而且擔心每年收集各公共部門的意見和進行發貨會降低採購效率，甚至會做成大企業在市場上壟斷，不利中小微企的發展，以及萬一供應商不能供貨，會影響整個政府的運作。

### 分析及回應：

從經驗所得，集中採購機制有多方面的好處，尤其是由單一實體進行共用項目的採購，毋須各公共部門自行處理，在整體上提高效益，而且在高的採購量下會取得更佳的價格。對於是否擴大集中採購所覆蓋的範圍或增加項目，澳門特區政府秉持開放的態度，祇要利於行政工作和提高行政效益，會考慮在集中採購的機制中增加項目。

## 19. 第十九項建議 ——建立責任機制與行政違法處罰制度

### 19.1. 採購人員的責任機制

#### 意見摘要：

此部分所收集的意見有較大分歧，一些意見表示贊同，另一些則認為會對採購人員做成困擾、帶來沉重壓力和降低工作士氣，亦會導致工作人員不願意參與採購範疇的工作。

有意見指出目前已有法律規範相關的紀律處罰及必須承擔倘有的刑事責任。然而，有社團認為責任機制祇適用於貪污行為，且擔心較重的處罰會令到官僚情況更加嚴重，甚至可能影響採購工作的順利進行和質量。另有社團認為必須建立適用於行政長官、監督實體和其他主要官員的責任機制，甚至是“高官問責制”，才能涵蓋涉及在採購過程中所有與公共採購有關的人員。

有公共部門表示必須明確訂定如何決定由誰承擔責任，否則會對執行採購的人員造成不公平；此外，有加重違法行為處罰的建議，這才能起到阻嚇作用。與此同時，有市民建議為從事採購工作的人員提供適當的培訓，讓其清楚了解執行工作必須注意的事項和相關責任，從而達到依法行事的目標。

#### 分析及回應：

在實務中，任何工作人員均應遵守工作的法定義務，若有違反必須依法受到處分。考慮到不同的專業領域會有專門的行為規範，故澳門特區政府會藉著實施新的《公共採購法》來填補此方面的空隙。再者，鑒於公共採購涉及大量公帑及採購結果和質量對地區發展和居民生活有直接或間接的緊密聯繫和影響，故社會大眾對採購人員的工作要求和期望相當高。因此，祇要採購人員能夠在採購工作中堅守義務和依法履行職務，毋須懼怕任何責任制度。為此，澳門特區政府會向採購人員提供在職培訓，讓他們能夠以正確的方法和態度執行工作。

## 19.2. 行政違法處罰制度

#### 意見摘要：

有市民和公共部門認為，對於一些違反採購程序和採購合同的供應商和承攬人，以及合同的分判公司，必須訂立一個行政違法處罰制度及制訂不良供應商和承攬人名單，按其違法程度作出處罰和對累犯者作出附加處罰，但必須加入違反者是故意或過失作為裁量的考慮因素。同時，由於向違反者施加處罰而有可能導致中止施工、供貨或提供服務，故亦應制訂候補措施，以免影響施工進度、採購實體接收財貨或接受服務。

此外，有市民提出目前在處罰和解除合同方面經常遇到執行上的困難，如現行的處罰規定祇規範因不履行合同所訂期限而不適用於採購過程的各個細節，而且行政成本往往大於供應商和承攬人受處罰的成本，故建議訂立實施處罰的簡易程序。對於附加處罰，必須有清晰的規定，尤其是舉證、實施處罰的權限、聲明異議和上訴機制等，以避免採購實體不執行或選擇性執行的情況出現。

分析及回應：

澳門特區政府對採購過程，包括執行採購合同過程發生的任何違法行為絕不姑息，務求公共採購在公平、公正和廉潔下進行。因此，制訂具有一定程度阻嚇和威攝力及具效率的處罰制度是必要的，否則低成本的違法行為往往易於損害廉潔採購。此外，為加大阻嚇和處罰的力度，將會建立合適的附加處罰制度，期望能減少累犯的情況。

## **B. 其他專題意見及建議項目**

### **20. 第二十項建議 ——介紹法律草案**

意見摘要：

有公共部門期望澳門特區政府在完成《公共採購法》法案後，能向公共實體介紹法案的內容，讓其能更進一步瞭解和發表意見。

分析及回應：

鑒於《公共採購法》對公共實體的運作息息相關，在相關法案完備後，將以適當方式收集各公共部門的意見。

### **21. 第二十一項建議 ——採購過程中的特定工作**

#### **21.1. 規範採購基礎文件**

意見摘要：

有市民及社會團體認為現時「諮詢文本」內容似乎著力優化評審的過程及準則，並建議考慮對諸如承投規則等的採購基礎文件制訂於編製時的標準及擬定通用的範本，以防止於進行採購活動時藉著編製相關文件的規定來限制能符合要件的物品或服務，藉此為供應商編製和提交投標書提供有利因素。

然而，亦有社會團體認為不適宜詳細於《公共採購法》法案內作出相關規定，而應透過制訂指引，從而讓投標人有統一資料所依，否則，在不同採購實體展開採購時，會出現不同的準則，令投標人無所適從。

另一方面，有社會團體建議在投標時祇需提交聲明書、無欠稅證明、授權書、商業登記正本、營業稅 M/8 格式、放棄所屬地區法律引用聲明書、身份證明文件等等的副本，在獲判給後才提交正本或鑑證本；同時，建議同一年內毋須向同一採購實體重複提交上述相同文件，這將可大大減輕中小微企的負擔及採購實體的採購工作量。

#### 分析及回應：

就上述所提出的意見及建議，不難看到社會大眾基本上認同採購基礎文件均應有著統一標準，而不論該等規定在《公共採購法》法案內有否出現。就此，鑒於諸如承投規則等的採購基礎文件於編製時的標準及擬定通用的範本，將助有意投標人掌握相關採購項目的資訊，並提高投標意欲，從而為採購實體提供更多選擇的機會。

再者，凡對採購雙方均有效益的建議，澳門特區政府均會對此作出研究和考慮。有見及此，上述的意見及建議也不例外。

### **21.2.採購程序步驟**

#### 意見摘要：

有市民及社會團體認為現時「諮詢文本」未有明確表述程序種類的具體程序，尤其是公開招標的各具體步驟之操作，如投標人所補交的文件應透過公開或閉門會議進行審閱，又或如何優化開標委員會各成員須在投標文件每一頁簡簽的工作等，故應作出更全面和具體的規範。

另外，亦有建議表示為維持程序的合法、公平和平等，避免各公共部門內部各自有一套既定程序及模式，應製訂具有法律約束力的採購程序指引。例如，有市民對新引進的“競爭性談判”訂立具體程序表示關注，建議應為其製訂操作性指引，以助公共部門掌握及採用此採購程序種類的標準及資格，並以統一的既定模式（包括談判程序、方式及準則）進行，又或直接磋商程序方面應有詳細的指引。

除此以外，亦有市民認為應增加甄選程序的規範性條文。

分析及回應：

明確規範各採購程序種類的應遵具體程序及步驟，將有助公共部門具體執行，澳門特區政府對上述意見及建議表示認同，將於擬定《公共採購法》法案時適度引入該等規範。

### 21.3. 截止提交投標書期間

意見摘要：

有市民提出，截止提交投標書的期間應可被修改。如有意投標人向採購實體提出解釋招標文件的要求，採購人員沒有足夠時間作出解釋；又或作為外地供應商或承攬人的生產商或專家被諮詢後，在短促的截標期間內不容許準確地研究與採購項目有關的情況，而結果是誰具有供應相同或類似採購項目的經驗或擁有較優厚資訊的投標人，才能提交具有競爭性的投標書。

分析及回應：

訂定合理的提交投標書期間，有助有意投標人在充分的期間內準備具競爭力的投標書。對此，與現行制度相仿，澳門特區政府將於《公共採購法》法案中訂定可供採購實體根據具體採購項目訂定提交投標書的合理期間。同時，亦會保留對有意投標人就採購實體編製的採購基礎文件請求進行解釋的權利，而澳門特區政府會基於上述的建議，考慮可否延長事先訂定提交投標書的期間。

### 21.4. 建議在提交投標書期間內加入一個弄清採購基礎文件內容的期間

意見摘要：

有市民提出在進行公開招標和書面諮詢時，應考慮增設一段供“議論”及闡釋採購項目要件的期間，使得避免於評審時因個人理解不同，而在使用自由裁量權後出現擬建議判給有所偏差的情況。

分析及回應：

與現行制度相仿，澳門特區政府將於《公共採購法》法案中保留對有意投標人就採購實體編製的採購基礎文件請求解釋的權利。

## 21.5. 開標

### 意見摘要：

有市民及社會團體對開啟投標書的具體步驟及做法提出建議，當中包括統一及規範開標制度。在現時公開招標的開標程序中，有些公共部門會為公開招標舉行開標會，接受參與投標的公司到場見證開標；有些則祇進行內部開標而並不招待投標公司參與。在開標會議中，有些公共部門在開啟投標書後容許參與投標的公司派出合資格的人員查閱每份投標書的內容，但亦有些公共部門在開啟投標書後容許所有出席開標會議的人員查閱每份投標書的內容；其次是簡化開標具體程序，尤其是需要在每份文件上進行簽署的部分，或可考慮設定一些必需簽署的文件，而餘下如一些樣版、例子等則建議不需簽署。

除此以外，亦有市民建議應強制發出開啟投標書的會議記錄，以及所有投標人均應被記載在評審會議記錄中。

### 分析及回應：

統一及具體的開啟投標書步驟，無疑是有利開標委員會的工作，惟步驟嚴謹的程度必須權衡行政效率後再予以考量。

同時，根據現行制度，公開招標開標中所發生之一切情事，業已規範須依法以書面記錄，並由委員會全體成員及秘書簽署作實。然而，鑒於開標委員會及評標委員會均有著不同的具體分工，故不獲接納的投標人將不會成為評標委員會的評審對象。基此，不獲接納的投標人毋須記載在評審會議記錄內。

綜上所述，對於上述意見及建議，澳門特區政府將權衡行政效率後作出考量，並對開啟投標書的具體步驟作出詳細規範。

## 21.6. 防止規避適用的採購程序

### 意見摘要：

有市民、社會團體及傳媒均認為，有關公開招標的門檻金額在 30 年來未作調整，而有公共部門的採購人員為了規避公開招標，故意把招標工作或工程斬件，但在「諮詢文本」中未見這方面的清晰內容以嚴防這個漏洞。儘管政府已經表態，會在法律中加入“總開支”概念來避免“斬件”做法，但具體內容、操作及實效如何，未見當局詳細解說，故須補充相關內容。

同時，亦有市民及社會團體認為，為防止欲符合採用較低門檻的採購程序而進行將判給服務時間或採購物品數量分拆的行為，建議對該財政年度中的日常消耗品開支禁止把採購金額分拆，而對於其他非日常消耗品但屬同類及同一用途或目的之財貨及服務，除非給予書面的合理理由，否則，在同一財政年度中亦禁止採購金額分拆。從而避免部門因各種理由，將同一項目的各項子產品進行分拆購買。例如，因了解某供應商某項產品的價格及功能具備競爭力，故此先進行拆單採購。其後，再由此設備或產品開展須以此為核心構建項目的系統。此時具備同等能力的其他供應商卻因而間接被限制了參選條件，從而該供應商變相獲得了整個判給。

然而，卻有市民認為，將招標工作或工程斬件反而是開放了一般競爭和總體上對相關利害關係人及社會帶來利益。

#### 分析及回應：

有關採購程序種類的門檻金額在 30 年來未作調整，確實存在個別的採購人員為了加快整個採購程序而作出規避的行為，故此，相信在調升有關的門檻金額後，將有助減少相關規避行為的發生機會。

同時，縱使門檻金額調升，透過完善的制度設置，包括引入針對性的原則性規定及具體規範採購程序步驟等，將可加強對採購活動之規管。再者，透過加強採購資訊公開，亦可作為讓社會大眾監督採購活動的一個渠道。

為避免出現類似的規避行為，目前澳門特區政府正對引入“總開支”概念等措施作積極研究，在衡量本地區中小微企的利益後，將把研究成果加入《公共採購法》法案的具體條文內以作規範，務求禁止將採購金額分拆。

### **21.7. 在澳門特區以外的取得**

#### 意見摘要：

有公共部門認為，隨著大灣區持續的融合及合作的深化，預視三地政府與企業間的合作將有所提升，例如，外地存有較多大型國際企業提供諸如精算等服務；同時，考慮到本澳實際市場的關係，在本澳市場可能找不到符合質量要求或款式的物品的情況時有出現。對此，建議當在《公共採購法》中訂立與“在本地區以外之取得”有關的條文時，考慮將澳門特別行政區政府與內地及香港特別行政區企業、與“其他本地區以外”訂立一個獨立及較簡易的規範，並須注意倘按照「諮詢文本」所述須

邀請三個實體進行詢價，而澳門祇存在一間提供相關項目的實體時，應考慮可聯同澳門特別行政區以外的實體一起進行諮詢。

此外，考慮到一些較低金額的採購項目，亦建議可直接在本澳以外進行取得。

然而，在制訂相關條文時，亦提出在海外締結合同須考慮涉及合同準據法、管轄法院、甚至“國家主權豁免”等方面的問題。

#### 分析及回應：

隨著大灣區持續的融合及合作的深化，「諮詢文本」已提出建立除外合同的機制。同時，考慮到有關現實情況，引入在外地簽署合同的規定，指出有需要在外地訂立合同是受到在澳門特別行政區訂立合同所定的，且不受當地法律排除的規則所規範。

當然，倘允許於外地簽訂合同，必然出現須解決具體操作及法律適用等問題，如何適當制定法律和程序，是極其重要，故此，澳門特區政府將於擬訂《公共採購法》法案的條文時作出詳細研究。

### **21.8. 明確規範保證金**

#### 意見摘要：

有社會團體認為在進行採購程序中，一般來說投標人必須提交保證金。同時，保證金往往具有明確金額或相對於採購項目總額的百分比予計算。當某一投標人在同一期間內參與數個採購程序時，投標人用於保證金的金額相對較大，且不論最終能獲得判給，保證金存放時間一般均需三個月至兩年不等，如何有效處理這方面的問題必須認真考慮。

同時，亦有社會團體提出免除或豁免提供保證金的建議，建議在採購項目的金額低於公開招標的下限時，可免除提供臨時保證金，而當判給金額高於或等於公開招標的下限時，才須提供確定保證金；並建議倘獲判給的項目的工程期少於九十日及財貨交付期少於三十日時，可豁免提供確定保證金。

此外，有市民認為臨時保證金不應與估價掛鉤。

#### 分析及回應：

保證金作為採購合同形成及合同執行中的重要一環，澳門特區政府在聽取各方的意見及建議，並結合澳門實際情況後，必定會在擬訂《公共採

購法》法案時，規範保證金的種類及用途、金額、提供方法、執行及解除等規定。

## 21.9. 統一採購規範的標準

### 意見摘要：

有傳媒報導，鑒於不同公共部門所使用的公務及領導車輛的產地和價格差距頗大，請問有否統一採購標準，以便更好地運用澳門特別行政區政府的公共財政資源。

### 分析及回應：

由於各公共部門各自肩負不同的職責，確實難以避免在採購同類物品或獲取同類服務時有著不同的標準，故對採購有著共同需要且沒有特定要求的物品時，將會透過集中採購方式進行採購以達統一標準之效。至於取得公共車輛，目前是存在一套恆常和有效的法律制度，在劃一標準的基礎上進行採購。

## 21.10. 預先聽證

### 意見摘要：

對此發表意見的公共部門及市民大多認為加入預先聽證將大大影響行政程序的效率，並且認為既然整個採購過程和評審準則已在開展採購前按照採購程序種類對外公佈，投標書亦按照評審準則進行評審，亦存在既定的上訴機制，故建議可考量相關規定的適用範圍，如祇適用於公開招標或預先評定資格的限制招標、又或適用於開展大型工程。

然而，卻有市民持相反意見，認為預先聽證是基本的。

無論如何，預先聽證的具體執行方法還是被公共部門及市民所關注的，有意見認為應明確對“參與者”作出定義、對具體步驟詳細作出規範等，以便順利開展諸如異議、投訴、翻查評分等的訴求。此外，亦有市民認為應委派專業部門協助各政府機構及自治機關等進行有關聽證程序。

### 分析及回應：

無疑預先聽證在保障參與人的同時必然會影響行政程序的效率，惟在此確有必要權衡兩者的利弊，故澳門特區政府務必對此再作深入研究及分析，務求獲取雙贏局面。

### 21.11. 分批判給

#### 意見摘要：

有公共部門表示，「諮詢文本」沒有對“分批判給”作出解釋、定義或實際操作的說明。

#### 分析及回應：

現時「諮詢文本」所述的“分批判給”是以一種扶助本澳中小微企發展的概念出現，而在此的定義或詳細實務操作，澳門特區政府將按日後草擬《公共採購法》的相關內容一併考量。

### 21.12. 檢察院代表出席公開招標

#### 21.12.1. 調整檢察院代表出席開標程序的門檻金額

#### 意見摘要：

有公共部門認為，考慮到立法者對檢察院代表出席開標程序的金額設定門檻的原意是希望檢察院能在一些涉及巨大金額的採購程序的開標程序中擔當監督的角色，且近年檢察院代表出席開標程序持續加劇，2017 年參與開標的程序的次數為 210 次，故現時政府認為規範各採購程序的門檻金額需因應社會經濟發展而作出提升，則按理須由檢察院介入的開標程序的門檻亦應一併檢討。

#### 分析及回應：

澳門特區政府認同檢察院在採購程序所擔當的監察角色，故在制訂《公共採購法》法案時，對於檢察院代表出席公開招標程序的門檻，將結合實際情況作出適當考慮。

#### 21.12.2. 強化檢察院的監督角色

#### 意見摘要：

有公共部門認為，按照《司法組織綱要法》第五十六條規定，檢察院的其中一項職責為維護合法性及法律所規定的利益，故檢察院代表在出席開標會議時主要職責是審查及監督整個開標程序依法進行，就開標過程中出現的問題發表意見，以便開標委員會遵從合法性原則行事。基此，建議考慮日後在修法時進一步強化和明確檢察院的監督角色與職權，並明確規範非公開招標程序應遵的採購程序，尤其當中涉及的開標程序，

以便各公共部門有法可依，亦能提供法律依據予檢察院履行其維護開標合法性的職能。

分析及回應：

明確規範各採購程序種類的應遵具體程序及步驟，將有助公共部門具體執行，澳門特區政府將適當地把檢察院的監督職責引入《公共採購法》法案中。

## **21.13. 投訴、爭議處理和補償機制以及救濟措施**

### **21.13.1. 增設投訴機制、因承投規則不公平而起之爭議階段和補償機制**

意見摘要：

有傳媒認為，目前祇有利害關係人才可對政府開標的決定提出聲明異議，建議應進一步加強投訴機制，可讓任何人士都可提出聲明異議，以便公眾監督。

另外，有社會團體認為對承投規則中所訂定的不公平的財貨及服務的規定，建議引入爭議階段。

最後，有社會團體指出，由採購實體導致獲判給人延誤供應財貨或提供服務而出現延遲確定接收，不存在此方面的賠償機制。例如，在資訊科技系統或服務的提供方面，特別是應用軟件的編寫服務期間，採購實體改變原來需求或延長完成時間，而令獲判給人付出額外成本以滿足其需求，但在現行的法律規定上沒有顧及獲判給人的損失。

基此，建議因採購實體導致延長供應財貨或提供服務的期間，採購實體需按原來合同條款規定的時間支付全數採購費用，但費用的支付並未免除獲判給人按照原條款規定完成供應財貨或提供服務所需承擔的責任及義務；同時，倘若因採購實體的理由而更改採購財貨或服務的需求內容，而有關需求內容的更改被確認為導致獲判給人增加額外支出，則採購實體需向獲判給人支付等額的額外費用。

另有意見提出，儘管現行第 63/85/M 號法令第五十九條第一款祇規定“因判給人之利益而單方解除合同時，被判給人有權要求賠償所受損害及所失利益”，但沒有具體規定賠償的計算方式或範圍。當情況發生時，獲判給人便需要付出大量的時間及成本與相關採購實體作出商討，甚至進行仲裁或訴訟。

為此，建議若屬採購實體的原因而導致在合同期間解除合同，採購實體最低限度必須支付合同的總金額以保障獲判給人的利益，此能讓獲判給人按市場的慣例獲得最基本的保障。同時，倘若有關採購項目為購買設備，亦可解決其歸屬問題。

分析及回應：

倘增設上述投訴或爭議處理機制，必須衡量對行政程序的效率所造成的影響，從而決定增設與否。同時，或可透過其他渠道令社會大眾對採購活動進行監督，例如，透過採購資訊公開等。

對於獲判給人的補償機制，澳門特區政府致力推動採購程序公平、公正和透明，讓行政當局獲得最大利益的同時，澳門特區政府無意直接或間接損害獲判給人的利益。相反，澳門特區政府更致力維護他們的利益，並計劃在擬定的《公共採購法》內以專章方式規範有關合同的執行事宜。

21.13.2. 救濟措施不足

意見摘要：

有市民認為行政相對人的救濟措施絕對不足，沒有實效，原因是：

- (1) 聲明異議是向作出決定的實體為之；
- (2) 行政上訴的最終決定實體往往傾向採購實體所作出的決定行為；
- (3) 司法上訴涉及聘用律師的費用，不是本澳中小微企所能負擔。

分析及回應：

正如上文所述，澳門特區政府致力維護採購參與人的利益，並計劃在擬定的《公共採購法》內以專章方式規範有關上述採購專屬的行政救濟措施的規定事宜。同時，在此基礎上，現時澳門特區政府認為亦可透過預先聽證的制度作出相應的補充，然而，仍須衡量對行政程序的效率造成的影響。

21.14. 增設驗收委員會

意見摘要：

有市民認為現行法例沒有規定由誰驗收財貨，顯得不專業及粗疏，建議在必要時增設“驗收委員會”，並規範驗收委員會的組成及運作。

分析及回應：

採購活動的終極目的，無疑是為使行政當局獲得恰當的財貨或服務，因此，驗收財貨或驗收服務及工程，是整個採購的重要一環；同時，這亦為日後公佈倘有供應商或服務提供者的反饋意見提供另一設立條件。

然而，驗收應由採購實體代表或透過驗收委員會予以進行。在衡量行政效益的情況下，澳門特區政府將對此作深入研究，務求擬定切合澳門特區實況的相關規定。

## 22. 第二十二項建議 ——特定採購項目的處理方法

意見摘要：

有公共部門查詢，現時公共部門購買外出公幹的機票或船票等，會透過財政局並以第十二章撥款支付。無論涉及金額多少，由公共部門向不少於三間旅行社要求報價及在分析後送交財政局跟進，有關處理方式在新的《公共採購法》生效後是否維持不變？

分析及回應：

對於特定採購項目的具體執行，待《公共採購法》生效後，應該按照相關規定作出倘須之調整更改。

## 23. 第二十三項建議 ——法律實施一段期間後進行檢討

意見摘要：

有公共部門建議可參考第 15/2017 號法律《預算綱要法》的規定為擬訂的《公共採購法》訂定其檢討年期。

分析及回應：

設定檢討年期，有利適時修訂有關法律文件。就此，澳門特區政府在草擬《公共採購法》時，將按屆時的實際情況考慮設定相應的年期。

## 24. 第二十四項建議 ——採購人員的培訓

### 意見摘要：

考慮到大多數公共部門現時內部均按組織單位的職能進行分散採購，以及由於採購規模和類別的局限性，令採購人員的採購經驗不足，加上對採購法律個別理解及缺乏明確、具體和詳細採購工作指引，有公共部門及傳媒認為，有必要培訓專業的採購人員，包括主管人員。同時，亦可藉此加強採購人員的守法意識。

而培訓內容可透過諸如工作坊、講解會或教導工作技巧等途徑進行。

### 分析及回應：

加強公務人員的培訓是澳門特區政府長期一貫的施政方針。

## 25. 第二十五項建議 ——增加授予公共部門領導的許可開支權限

### 意見摘要：

有意見認為，鑒於提高採購程序的門檻金額，將預見各公共部門會以較長的服務期間開展一些長期、持續性的採購項目，例如辦事處保安、清潔等，故建議增加公共部門局級領導及行政管理委員會的許可開支權限，以避免各範疇司長需要審批大量的採購項目，藉此提高採購效率。

### 分析及回應：

訂定採購程序的門檻金額乃為著選定採購程序種類之目的而設；而按照現行採購法律制度，各採購項目的判給實體是因應其獲授權或獲轉授權的許可開支權限而進行相應判給。同時，考慮到各公共部門的職責有所不同，相關授權的限額亦有所不同。

由此可見，採購程序的門檻金額與許可開支權限實為兩個沒有直接關聯的概念。然而，祇要利於行政工作和提高行政效益，澳門特區政府將秉持開放的態度，在平衡監管下，積極對增加公共部門局級領導及行政管理委員會的許可開支權限加以考慮。

## 26. 第二十六項建議 ——建立統一的資料庫

### 26.1. 建立公共實體間的互聯資料系統

#### 意見摘要：

有市民認為必須收集各公共部門各項採購數據，例如採購和工程之價格統計和分析，利用大數據橫向對比可發現異常的採購數據，為審計監控提供可靠基礎。同時，部門之間應共享內部非機密性質的採購資料，讓公共部門之間分享各種報價及開標和審標會議案例，從而用於擬定招標文件及工程預算，從內部透明化開始分享經驗，互相監督學習。

此外，有市民建議設立資源分享平台，讓各公共部門將一些多出或已不使用的採購物品的資料（新或舊）上載至平台，讓其他公共部門的採購單位瀏覽，如認為適合的便提出申請，此可免除繁複的採購程序，並可善用政府內部資源，尤其是對於急需或澳門缺貨的情況會有幫助。

除上述供公共部門使用的數據資料外，有社會團體及傳媒認為，現時採購實體所訂定提交投標書的期限不一，而部分資格文件申請需時，如無欠稅證明，故為免因此錯過投標機會，建議構建公共實體間的互聯資料系統以供各公共部門查核有關投標資歷文件。

#### 分析及回應：

不斷持續優化各項工作，為澳門特別行政區之恆常工作。現階段澳門特區政府正在有序地推行各項資料共享的項目，例如，在採購範圍內，各司政領域內的公共部門已紛紛將採購資訊於各自網頁公開；於經濟財政司及運輸工務司的範疇，更分別設有供應商資料庫等等。

當然，任何所提出的建議，祇要是合理和利於行政效率，澳門特區政府均會慎重考慮。

### 26.2. 建立統一的政府供應商資料庫

#### 意見摘要：

有公共部門建議，由職能部門（財政局）統籌中央供應商資料庫，相關資料庫應供有興趣的供應商申請加入，並應完善供應商的註冊、資格審核和甄選機制，這一方面能確保所有財貨或服務供應商公平地參與所有

公共部門的採購活動，另一方面亦可令公共部門在選擇需具專業資格的實體時作為參考。

同時，有意見認為上述中央供應商資料庫可包含各公共部門每次採購的卷宗，各公共部門對供應商的反饋意見，以供其他部門參考，甚至是不良紀錄的資料，以便在評審時作出適當扣分、或暫停接受投標。

除此以外，當採購之財貨及服務金額少於澳門幣 50,000 元時，可直接從供應商名單中直接挑選一間供應商進行採購，如適用於購買公幹旅遊保險或機票的情況。

為加強資訊透明，有公共部門認為可將中央供應商資料庫構建在公共採購入口網站，以供公共部門、企業及市民使用。

#### 分析及回應：

毫無疑問，建立中央供應商資料庫確有助供應商公平參與公共部門的採購活動，亦可助公共部門於採購時獲取相同及準確的資訊，有利採購活動的進行。

現時於經濟財政司及運輸工務司的範疇，分別設有供應商資料庫供各公共部門參考或使用。在此不難看到，不同範疇因所執行的職責不同，對構建供應商資料庫有著各自的規格及要求，故此對於上述意見及建議，澳門特區政府將結合實際情況，在整體考量特區各範疇職能後，作出決定。

### **26.3. 優化現行土地工務運輸局有關公共工程承建商的資料庫**

#### 意見摘要：

有市民建議現時土地工務運輸局所制訂的公共工程承建商的資料庫可參考國內的做法，把工程分類為土建、道路、橋隧建築、機電、運輸、排水、土方和爆破，然後再按金額及工程難易程度分級。

同時，有社會團體及講解會的與會者認為，上述資料庫的運作未如業界所願，如一些公司全年都收不到報價邀請，另一些公司則常常收到不屬其業務範圍的報價邀請；同時，多年來沒有進行原設定的晉升機制，故建議優化現行土地工務運輸局有關工程承建商資料庫，以改善建築業的營商環境。

分析及回應：

不斷持續優化各項工作，為澳門特別行政區的恆常工作。就此，持續優化現有各範疇內採購配套措施將由相關職能的公共部門按實際情況予以考量。

## 27. 第二十七項建議 ——設立專責的公共採購部門

意見摘要：

有公共部門認為應參考澳門鄰近地區的做法，建議設立專責採購的公共部門，以供應物料，提供運輸和管理車輛等服務，藉此提高澳門特區議價能力，培養專業採購人員，並藉此創造條件以供廉政公署及審計署對採購程序進行事前及事中的監察。

分析及回應：

按照現時澳門特別行政區公共行政體制及實際情況，建議可透過集中採購的方式達致類同的效益。

## 28. 第二十八項建議 ——《公共採購法》應與世界貿易組織《政府採購協議》銜接

意見摘要：

有傳媒指出即使現時中國澳門尚未簽署世界貿易組織《政府採購協議》，但仍須按照該《協議》的精神來處理重大的判給合同，尤其是目前正在進行立法前期工作的《公共採購法》的法案擬制，必須參照世界貿易組織《政府採購協議》的立法原意及主要精神，結合澳門特別行政區的實際情況，符合《政府採購協議》關於必須形成財政、審計、供應商和社會公眾等全方位參與及監督的機制的精神，有利於中國澳門簽署《政府採購協議》。

分析及回應：

中國澳門作為世界貿易組織成員之一，縱使根據現時實際情況仍未加入《政府採購協議》，然而，澳門特區政府仍會參考該《協議》主要原則及方向草擬《公共採購法》法案，務求作出相關準備。

## 29. 第二十九項建議 ——遵守廉政公署發出的《公務採購程序指引》

### 意見摘要：

有社會團體認為應將廉政公署於 2003 年發出的《公務採購程序指引》的內容和要求全面體現於《公共採購法》中，並在該法生效後，倘出現情況的變遷，所有公共部門均有責任跟從廉政公署等監察部門所制訂的更嚴格指引。

### 分析及回應：

對廉政公署等監察部門過往曾發出的指引性文件，澳門特區政府定當在草擬《公共採購法》法案時加以考慮，以完善現行採購法律制度



# 第五章

## ——總結

現行以第 122/84/M 號法令為核心的採購法律制度自上世紀 80 年代中頒佈至今已實施差不多 35 年，其中祇在 1989 年因應當時的社會經濟發展把該法令規定的一些限額上調，然後適用至今沒有再被修訂，明顯與澳門回歸後的社會經濟急速發展相悖。為此，澳門特區政府近年已積極進行研究和探討，經參考國際組織和鄰近地區的採購法，決定重新制訂配合澳門特區政府和社會經濟發展的新的採購法律制度，以取代現行經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令規定的採購開支制度、第 63/85/M 號法令規定的取得財貨及服務的招標程序法、以及第 74/99/M 號法令規定的公共工程承攬法律制度中的採購程序部分，並且初步構思出新的《公共採購法》的方向和框架。

為了能使《公共採購法》有效符合和促進澳門特區的整體發展，以及配合公共部門的運作和鼓勵商業企業的參與，基於初步構思新的《公共採購法》的方向和框架，澳門特區政府擬定了 19 項立法建議，並編製了「《公共採購法》諮詢文本」，且在 2018 年 11 月 6 日至 2019 年 1 月 4 日期間內展開了公開諮詢。

在公開諮詢期內得到社會各界廣泛、正面和積極的討論和回應，特別是傳媒和一些社團，以及市民和公共部門的關注和參與，提出了很多寶貴的意見和建議，讓公開諮詢工作得以順利完成。對此，澳門特區政府表示衷心感謝。

在所收集的意見和建議中，除了回覆載有重點諮詢問題的問卷外，還有其他不同形式的意見和建議。首先關於問卷的問題，大部分回覆表示認同澳門特區政府建議的方向；其次是不同形式的意見和建議，經梳理和整合後，大部分集中在「諮詢文本」提出的 19 項立法建議中，但另有意見和建議涉及其他議題，尤其是採購程序中的步驟、許可開支權限、建立統一的資料庫、設立專責的公共採購部門等等，令到此公開諮詢所收集的內容更加豐富和全面，實現了公開諮詢的積極作用。對此，澳門特區政府編製了此「總結報告」，並逐一分析和回應。

在所收集的意見和建議中，社會各界和公共部門原則上認同制訂新的《公共採購法》及擬規定的內容，特別是原則性規定、確保公正無私和廉潔採購、資訊公開、促進包容性增長和可持續發展、明確和統一採購程序種類、集中採購機制、電子採購等等內容；然而，對於某些載於「諮詢文本」的建

議，如除外合同、選擇適用採購程序種類的要件、委員會的組成、候選人和投標人的資格要求等等，則在不同程度上存在其他意向和見解。無論如何，經聽取社會各界和公共部門的意見和建議後，澳門特區政府將審慎和有系統地進一步探討和確定新的《公共採購法》應規範的內容，繼續循序漸進展開新的《公共採購法》的建設工作，採納具參考價值和可行的意見和建議，豐富規範的內容，然後在下一階段草擬《公共採購法》的具體條文，爭取早日完成符合實務情況和嚴謹性的法律草案。

鑒於在公開諮詢期內所收集的意見和建議繁多，惟此「總結報告」的篇幅有限，不能把所有意見和建議原文盡錄，然而澳門特區政府對於社會各界和公共部門的積極參與和關注予以肯定，此舉確實對訂定新的《公共採購法》起到積極的指導作用。