

澳門特別行政區政府採購法律制度的改革進程和規範模式

鄧達榮

[摘要] 按照澳門特區政府公開的政府採購法律制度的改革意向，是以擬訂的《公共採購法》取代現行經第 5/2021 號法律修訂的第 122/84/M 號法令及第 63/85/M 號法令，以及保留第 74/99/M 號法令中部分仍具適用性和有效性的規定，但就立法會公開《公共採購法》法案所規範的內容得知，能推定特區政府還需制訂該法的補充性法規才能完善新的公共採購法律制度的中心規範。由此可見，新的法律制度在形式規範上並不屬完全改革，即仍保持第 74/99/M 號法令的法律效力，只有該法令沒有規定者才直接適用新制訂的《公共採購法》及其補充法規的有關規定，又或新制訂的法律規定在作出必要配合後及一切不違反該法令所訂者，才直接適用於公共工程承攬訂立合同的採購程序種類及相應步驟。在此法律適用的模式下，會有某些內容同時受到新法和第 74/99/M 號法令的規定而出現重覆規範或競合。若屬後者，則容易引致採購實體及採購人員未能察覺而不當地適用法律規定及執行相應的工作，建議重新審視和深思該法律制度改革規範模式及其內容和結構的設計和編排。

[關鍵詞] 政府採購 公共採購 法律改革 法律改革模式 澳門

一、引言

現行澳門特別行政區政府採購法律制度的核心法規為規範展開公共工程及取得財貨和服務開支制度的經第 5/2021 號法律修訂的第 122/84/M 號法令。該法令早於 1984 年 12 月 15 日頒佈，並於 1985 年 1 月 1 日正式生效。自此以後，與之相關的法規和包括該法令在內的法律修訂因應實務工作和社會經濟發展相應地被制訂和頒佈出來。對此，該整個法律制度由該法令實施至今逾 39 年。

在該期間內，原則上可以澳門回歸作為界線而把它分為前後兩個時期。在前者，前澳葡政府建立當時完整的政府採購法律制度；在後者，澳門特別行政區政府則配合社會經濟狀況的演變和可持續發展來修繕該法律制度。

事實上，自澳門特別行政區成立不久，特區政府已提出修改該法律制度的核心法規，即經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令，而第四屆特區政府則採取了一些改革該法律制度的實際行動，特別是於 2018 年 11 月對訂定新的《公共採購法》擬規範的概念和內容進行公開諮詢，務求向社會各界徵集修法意見；其後第五屆特區政府於 2020 年上半

作者簡介：鄧達榮，中國政法大學法學博士、澳門大學持續進修中心兼職講師。

年只向公共部門及機構進行該法律草案的政府內部諮詢。藉此，在剛踏入 2024 年的 1 月上旬，該法的法案在立法會討論並先獲得一般性通過，隨後便展開細則性討論階段。

為此，本文主要是論述該法律制度自澳門特別行政區成立以後的完善狀況及相關的改革進程，以及探討上段所指該法案規範的內容而構成法律制度的規範模式。

二、政府採購法律制度的主要修法行動及進程

自澳門特別行政區成立至今，已進入第 25 年。在五屆特區政府開展的工作中，均對改善政府採購法律制度表示重視，但卻因應社會經濟發展的步伐和實施公共政策的優先次序，並非把改善該法置於首位，且相關的資源亦被調配到其他急於解決的政府和社會事務及工作項目中，從而導致相關法改出現不同程度的拖延，甚至停滯不前。對此，下文會對特區政府自成立以來提出修改政府採購法律制度的重點工作予以概述，旨在瞭解相關所作行動和進展情況。

（一）第一屆澳門特別行政區政府

第一屆澳門特別行政區政府於 1999 年 12 月 20 日正式成立，時任行政法務司司長於 2002 年 4 月向社會公佈短期和中期的法規草擬及修改法規的計劃清單。^①儘管該清單並非草擬法規和法改藍圖，但至少是首屆特區政府設立了草擬法規和法改的願景，給予了社會大眾對首屆特區政府完善法制的意向的良好印象。

在該清單中，把法規草擬和修改分為三個期間，由 2002 年 1 月 1 日起至 2003 年 3 月 31 日止為短期，包括 106 個項目；由 2002 年 1 月 1 日起至 2004 年 12 月 31 日止為短中期，包括 12 個項目；由 2003 年 4 月 1 日起至 2004 年 12 月 31 日止為中期，包括 61 個項目。三者合共 179 個項目。當中，被訂立在中期第 18 項者為“取得財貨及服務法律制度的整體修改”。在此必須強調，一般被稱為“政府採購”之語在澳門特別行政區的法律制度下是指“展開公共工程及取得財貨和服務”。對此，從法改所指立項的名稱可見，相關的法改項目只是針對“取得財貨及服務的法律制度”，即不包括展開公共工程在內的所謂“整體修改”。

（二）第二屆澳門特別行政區政府

在第一屆特區政府訂立“取得財貨及服務法律制度的整體修改”為中期法改項目後再沒有公佈任何進展。在第二屆特區政府成立不久，當時的立法會議員便向時任行政法務司司長提出上述清單所載法規草擬及法改計劃進展情況的質詢。後者在回覆中指出“法律改革計劃會因應實際情況的變化和社會發展的需要及時作出調整，暫時擱置三十個項目的原因是多方面的，既包括了政策層面的考慮，也有技術方面的因素”。在該三十個項目中，並不包括上指的“取得財貨及服務法律制度的整體修改”，此表示該項工作仍在進行中。然而，該立法會議員在質詢中表示，“特區政府有責任進一步提交法律改革的清單，清單亦應定期更新，對

^① 〈短、中期法規草擬／修改計劃清單〉，《澳門日報》（澳門），2002 年 4 月 11 日，頁 B12。

於有必要作出重大調整、延期或擱置的項目，都該有明確的交代，以保障公眾的知情權”。^①

（三）第三屆澳門特別行政區政府

直到 2010 年 7 月 15 日，當時的立法會議員向第三屆特區政府提出書面質詢，以及其後由時任行政暨公職局局長回覆的內容中指出，“現正進行完善修訂經五月十五日第三十 / 八九 / M 號法令修改的十二月十五日第一二二 / 八四 / M 號法令（有關工程、取得財貨及勞務之開支制度）的工作，以切實回應社會的發展需要”，以及“財政局現時正與其他負責公共工程的相關部門，就建議修訂上述法案初稿，共同開展研究及跟進工作”。^②在此表明當時特區政府正處於研究和草擬該法令修訂案的過程。可是其後，第三屆特區政府行政當局再沒主動公開披露該法律制度修改的進一步資料和進展。

不過，在 2014 年 5 月 22 日的新聞報導中，當時的立法會議員指出，“立法會公共財政事務跟進委員會昨^③與政府開會，雙方均認為採購法令不合時宜，政府有強烈意向修法，並提交立法會審議，使其更具認受性、嚴謹性，但暫時未有具體時間表”。^④此表明上述所指的修法工作再三延誤。

另一方面，在第四屆澳門特別區行政長官選舉前夕，時任行政長官於其“參選政綱中提到要借助公務採購扶持中小企。……中小企也希望政府採購流程更便民、更具開放思維，敢作新嘗試，既能真正惠及中小企，且推動中小企逐步提升技術水平”。^⑤此表示，特區政府可借助政府採購法能發揮的作用，藉此透過扶助在本地區內佔企業數目絕大多數的中小企發展，並利用其行業的多樣性和營運的靈活性，鼓勵更多地參與政府採購的項目，俾使能推動本地區的經濟發展。

（四）第四屆澳門特別行政區政府

（1）政府施政

在載於《2015 年財政年度施政報告》的主要工作時間表中，當中訂立“完善公共財政法律法規”的工作計劃包括工作內容“對現行公共採購法例進行檢視和研究修訂，爭取年內完成有關法律草案，送交法務部門聽取意見後進行諮詢”，而其預計完成時間為“2015 年”。^⑥

在載於《2016 年財政年度施政報告》的主要工作時間表中，當中訂立“健全公共財政管理”的工作計劃包括“完善公共財政相關法律法規：……（3）開展修改取得財貨和服務之相關法例的立法工作”，而其預計完成時間為“持續工作”。^⑦

在載於《2017 年財政年度施政報告》的主要工作時間表中，當中訂立“完善財政稅務管理”的工作計劃包括“繼續推進公務採購制度修改工作”，而其預計完成時間為“持續進行”。^⑧

^① 〈法改項目暫擱出於多方面考慮〉，《澳門日報》（澳門），2005 年 2 月 1 日，頁 B6。

^② 〈朱偉幹稱正完善採購制度〉，《華僑報》（澳門），2010 年 9 月 30 日，頁 2.4。

^③ 即 2014 年 5 月 21 日。

^④ 〈實施三十年粗疏簡單 採購法過時政府擬修〉，《澳門日報》（澳門），2014 年 5 月 22 日，頁 A7。

^⑤ 〈公務採購利民更要便民〉，《澳門日報》（澳門），2014 年 11 月 7 日，頁 A10。

^⑥ 澳門特別行政區政府：《2015 年財政年度施政報告》，2015 年 3 月，頁 86。

^⑦ 澳門特別行政區政府：《2016 年財政年度施政報告》，2015 年 11 月，頁 100。

^⑧ 澳門特別行政區政府：《2017 年財政年度施政報告》，2016 年 11 月，頁 72。

在載於《2018 年財政年度施政報告》的主要工作時間表中，當中訂立“完善公共開支管理”的工作計劃包括“繼續推進公務採購制度修改工作”，而其預計完成時間為“2018 年下半年經諮詢後完成法律草案”。^①

在載於《2019 年財政年度施政報告》的主要工作時間表中，當中訂立“完善公共財政管理”的工作計劃包括“推進公共採購制度的立法工作”，而其預計完成時間為“盡快完成草擬法案”。^②

（2）實務工作

在 2016 年 4 月廉政公署公佈的《2015 澳門廉政公署工作報告》指出：

在公署去年偵破的刑事案件中，由公務人員與商人相互勾結，在公共部門的工程、採購、服務外判等項目中合謀貪污的情況比較嚴重，需要引起特區政府及各個公共部門的重視，不僅要強化公務人員的紀律及操守要求，同時也應完善相關法律法規，堵塞可能誘發貪腐的漏洞”。^③

對此，時任經濟財政司司長隨即作出回應，表示：

嚴謹、規範的政府採購制度對維持政府的良好運作及有效實現特定的社會經濟政策目標具有重要的意義。現時的政府採購制度已實施多年，為了與時俱進、更好地配合本澳實際情況的發展、提升行政效率及施政透明度，有需要因應現實情況，對法例作出適當調整和優化。從務實的角度出發，特區政府將按先後緩急的原則去加快完善、優化現時的政府採購制度。首先，會透過行政法規修改已沿用了達二十多年的政府採購金額規範。相關的行政法規草擬工作已經完成，目前有關修法項目正進入立法程序。其次，在吸納以往廉政公署、審計署所提的建議及剛發佈的廉政公署工作報告的內容的基礎上，對整體政府採購規範作出更深入研究，為進一步完善政府採購制度做好修法準備”。^④

在該回應中可見，第四屆特區政府下定決心從兩方面著手，又或以先後兩階段進行修法工作。第一階段是修改政府採購核心法規所訂的金額，此舉能較快地回應社會經濟的實況，主要體現於招標門檻、書面詢價門檻和訂立書面合同門檻等的金額調升。此表示只有屬於較高估計價值的採購項目才以招標程序展開採購，以及較高金額的採購項目才需簽訂書面合同來進行給付。在行政實務上，該等金額的調升確實有助於提高行政效率之目的；第二階段是進行深入研究，期望能做好修訂政府採購法律制度，而此方面務必需要較長的時間才能完成有關工作。

關於第一階段所指修改政府採購的金額，在第四屆澳門特區政府期間內，即直至 2019 年 12 月為止，仍未公佈有關修改。

^①澳門特別行政區政府：《2018 年財政年度施政報告》，2017 年 11 月，頁 71。

^②澳門特別行政區政府：《2019 年財政年度施政報告》，2018 年 11 月，頁 71。

^③澳門特別行政區廉政公署：《2015 澳門廉政公署工作報告》，2016 年 7 月，頁 5。公佈於 2016 年 4 月 13 日《澳門特別行政區公報》第 15 期第二組副刊的《2015 澳門廉政公署工作報告》，頁 7621。

^④〈經財司高度重視廉署報告 梁維特：加快完善採購制度〉，《澳門日報》（澳門），2016 年 4 月 15 日，頁 B5。

關於第二階段所指的修法準備，是指為當時實施的政府採購法律制度的核心法規進行修法或法改的前期工作，包括修法或法改的公開諮詢及政府內部諮詢；規範內容和方向研究；達到良好管治、廉潔採購、行政現代化，以及符合澳門特區社會經濟狀況和可持續發展的法律草擬及草案定稿。在完成準備或籌備工作後，便可正式踏入修法或法改程序，即是在立法會內進行討論和修訂，並最後由其通過。

由 2018 年 11 月 6 日起至 2019 年 1 月 4 日為止，第四屆澳門特區政府展開了為期 60 日的公開諮詢，透過向社會大眾發放的澳門特別行政區〈《公共採購法》諮詢文本〉，^①以及分別舉行了面向公眾、專業團體，以及公共部門及機構的三場諮詢會，務求徵集多方意見和集思廣益，期望能擬訂符合澳門社會經濟發展的《公共採購法》。其後按照特區政府《公共政策諮詢規範性指引》的規定，經總結所收集的意見後，編製及於 2019 年 7 月公開了澳門特別行政區〈《公共採購法》公開諮詢總結報告〉。^②此外，澳門特區政府指出“將採納具參考價值和可行的意見和建議，爭取早日完成符合實務和嚴謹的法律草案”。^③

（五）第五屆澳門特別行政區政府

（1）政府施政

在載於《2020 年財政年度施政報告》的主要工作時間表中，當中訂立“推進《公共採購法》立法工作”的工作計劃包括“優化、補充及修訂法案條文，並向公共部門和機構進行第二輪諮詢”，而其預計完成時間為“2020 年”。^④

在載於《2021 年財政年度施政報告》的主要工作時間表中，當中訂立“推進《公共採購制度》立法工作”的工作計劃包括“透過法律修改十二月十五日第 122/84/M 號法令《有關工程、取得財貨及勞務之開支制度》有關採購程序的門檻金額。完善及優化《公共採購法》法案內容”，而其預計完成時間為“2021 年第四季”。^⑤

在《2022 年財政年度施政報告》中，並沒有繼續把與“推進《公共採購法》立法工作”訂定在工作計劃中，而只是分別在施政重點和施政方針的摘要中簡略地在經濟財政範疇指出“推進《公共採購法》立法工作”和“將完善《公共採購法》法律”。^⑥

在《2023 年財政年度施政報告》中，《公共採購法》被訂為 2023 年財政年度澳門特別行政區的法律提案項目中。此外，在主要工作時間表中，訂立的“優化營商環境，促進多元產業高質發展”工作計劃包括“（3）推進《公共採購法》立法工作”，且其預計完成時間為“2023 年第四季”。^⑦

在《2024 年財政年度施政報告》中，只在施政重點部分述及“繼續推進……公共採

^①在有關的公開諮詢期間內，〈澳門特別行政區《公共採購法》諮詢文本〉可透過以下網址下載：<https://www.dsfgov.mo/lcp>。

^②〈《公共採購法》公開諮詢總結報告公佈〉，《華僑報》（澳門），2019 年 7 月 4 日，頁 2.3；該報告於 2019 年 7 月可透過以下網址下載：<https://www.dsfgov.mo/lcp>。

^③〈公共採購法諮詢總結出台〉，《澳門日報》（澳門），2019 年 7 月 4 日，頁 A3。

^④澳門特別行政區政府：《2020 年財政年度施政報告》，2020 年 4 月，頁 75。

^⑤澳門特別行政區政府：《2021 年財政年度施政報告》，2020 年 11 月，頁 60。

^⑥澳門特別行政區政府：《2022 年財政年度施政報告》，2021 年 11 月，頁 21、154。

^⑦澳門特別行政區政府：《2023 年財政年度施政報告》，2022 年 11 月，頁 56、72。

購……的立法工作”。^①除此以外，有關工作並沒被訂立在工作計劃中，更遑論其預計完成時間。

（2）實務工作

自踏入第五屆澳門特區政府的管治期起，某些立法會議員已隨即向新一屆政府提出兩個主要方面的質詢，分別是擬訂《公共採購法》的進展，以及要求政府在《公共採購法》內訂定選擇公開招標的較高門檻，又或先行把實施中的政府採購法所訂的金額予以調整，務求盡快解決因法律滯後所衍生的高行政成本和低效率的問題。^②

在特區政府回應立法會議員提出的質詢中指出：

因應新法將適用於全部公共部門及機構，（筆者按：公共採購法工作）小組正有序地向公共部門及機構（筆者補：進行）內部諮詢，再因應收集到的意見及建議分析，完善法律。按照計劃，爭取今年（筆者按：2020年）下半年優化法案文本的工作，並按部就班推進立法程序。^③

就第四屆特區政府的時任經濟財政司司長在2016年4月向外提出作為第一階段的先修改政府採購法所訂金額的意向，最終在五年後，即到2021年5月才能由第五屆特區政府透過立法及公佈第5/2021號法律實現出來，^④其規定是把經第30/89/M號法令修訂的第122/84/M號法令所訂定的金額提高五倍，並廢止澳門回歸後無法執行的某些條款，且藉着該法律重新公佈經修訂的第122/84/M號法令，亦藉此讓該法令自1984年12月頒佈以來及生效逾36年後首次具有具法律效力的中文文本。就此便完結上屆政府所訂修法的第一階段工作。

至於所訂的第二階段工作，在特區政府於2022年第三季回覆立法會議員的質詢中表示，“財政局計劃諮詢開支預算規模較大的公共部門意見，爭取明年下半年提交立法會審議”。^⑤

於2023年12月11日，澳門特區政府發出的新聞稿指出“行政會完成討論《公共採購法》法律草案，有關法案將送交立法會審議”，並且列出法案主要規範的內容包括：

一、明確公共採購法律制度的適用範圍，訂定透明、公開、公平競爭等公共採購的重要原則。同時，訂定參與公共採購程序的候選人及投標人的資格要求。

二、明確及統一公開招標、預先評定資格的限制招標、競爭性談判、諮詢及直接磋商公共採購程序類型。為提高行政效率及節省成本，設立集中採購制度，並訂定客觀及公平的公共採購判給準則。

三、訂定公共採購合同的變更、消滅及違反合同的處罰規範。同時，訂定違反公共

^①澳門特別行政區政府：《2024年財政年度施政報告》，2023年11月，頁33。

^②〈何潤生促規範採購法執行〉，《澳門日報》（澳門），2019年12月29日，頁A3；〈麥瑞權質採購法進度〉，《澳門日報》（澳門），2020年4月23日，頁B1；〈麥瑞權問採購法何時能成功修改 公開標銀碼可否上調〉，《華僑報》（澳門），2020年4月23日，頁1.3。

^③〈“公共採購法”修訂有序推進 八百供應商納經財採購資料庫〉，《澳門日報》（澳門），2020年3月5日，頁B2。

^④第5/2021號法律公佈於2021年5月24日《澳門特別行政區公報》第21期第一組。

^⑤〈採購法次輪修訂明年交立會〉，《澳門日報》（澳門），2022年10月2日，頁A3。

採購制度的行政違法行為。

四、為增加透明度，設立載有公共採購重要資訊的公共採購網頁。^①

（3）展開立法程序

2024年1月11日，經濟財政司司長於立法會會議引介《公共採購法》法案，^②並強調所規範的內容“會有相應的技術條文作配套，將在細則性分析時詳細討論”。該法案隨即獲得立法會一般性通過。^③

2024年2月6日，立法會第一常設委員會首次對《公共採購法》法案進行細則性討論，其主席及秘書表示“希望政府清晰法案的適用範圍及不適用情況採取的規範、立法方向，並關注到《公共採購法》法案與《公共工程承攬合同之法律制度》之間的關聯性及協調，同時希望政府充實法案有關採購程序規定及要求、招標程序等內容”。^④翌日，該常設委員會繼續以閉門會議方式細則性討論該法案。會後，主席及秘書向傳媒表示須進一步深化的內容包括：開標委員會和評標委員會的組成、檢察院代表出席開標的條件及其職責、判給準則中的異常低價準則、選擇程序類型的門檻等。^⑤到2024年2月21日，該常設委員會繼續在閉門會議中討論該法案的其餘章節，如第五章提到免除訂立書面合同的情況和第六章所訂的行政法律合同關係，並關注預付款機制如何運作和何謂透過公共採購網頁發放的重要資料等等。到此為止，該常設委員會便完成該法案的首輪細則性審議，其主席總結表示“將製作問題清單呈交政府，稍後再邀請政府代表出席開會討論”。^⑥

隨後於2024年4月23日，立法會第一常設委員會繼續細則性討論《公共採購法》法案，其主席表示：

有委員關注如何避免在標書（筆者按：招標文件）設計出現“量身訂造”的情況，她引述政府回應引入公平競爭原則，包括在承投規則不得訂定提及某廠商製造或來源地的財貨等，盡量容許更多的利害關係人參與公共採購，營造公平競爭的採購環境，令公共部門及實體擇優判給。^⑦

2024年4月26日，該常設委員會繼續與政府代表進行閉門會議，細則性討論將由財政局建立的公共採購網頁、邀請參與諮詢程序實體的數目及操作方式、將新引入的競爭性談判程序及其運作、集中採購，以及擬在採購實體設立的內部監控等，並且促請特區政府擬訂該法的補充性法規，以便在下一階段審議法案時有更充分的資料。^⑧

^①澳門特別行政區行政會：〈行政會完成討論《公共採購法》法律草案〉，2023年12月11日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1031785/>，2023年12月15日讀取。

^②澳門特別行政區立法會：〈理由陳述《公共採購法》法案〉（送立法會第一文本），<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2023-12/977526583991ef2e4c.pdf>，2024年1月12日讀取。

^③〈綱領性法案獲立會一般性通過 公共採購設網頁增透明促監督〉，《澳門日報》（澳門），2024年1月12日，頁A2。

^④〈一常會細審採購法冀清晰範圍〉，《澳門日報》（澳門），2024年2月7日，頁A3。

^⑤〈採購法倡千萬起工程公開招標〉，《澳門日報》（澳門），2024年2月8日，頁A9。

^⑥〈一常會：免書面合同須釐清操作〉，《澳門日報》（澳門），2024年2月22日，頁A3。

^⑦〈法案擬四原則完善公共採購〉，《澳門日報》（澳門），2024年4月24日，頁A2。

^⑧〈採購法擬增競爭性談判〉，《澳門日報》（澳門），2024年4月27日，頁A4。

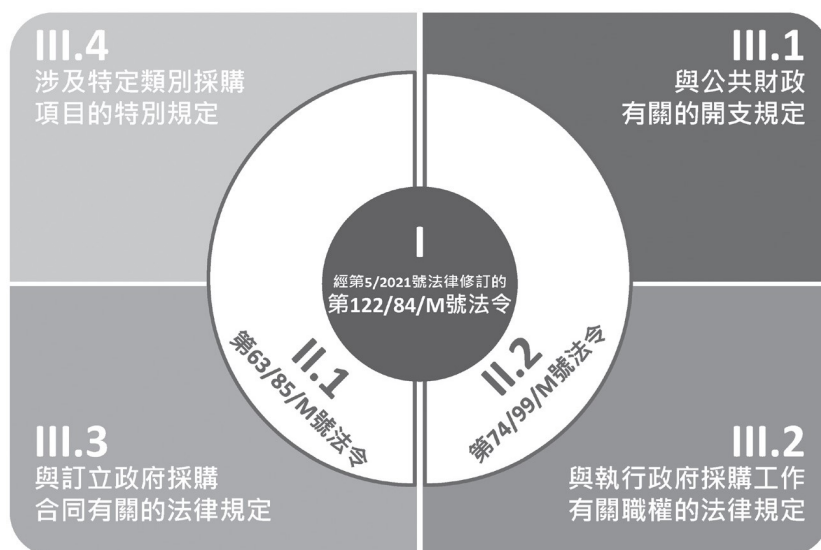
由此可見，立法會現正逐步推進《公共採購法》法案的細則性討論，並在完成法案的首輪討論後，更深入地向特區政府瞭解該法案規範的內容，加強公共採購參與人之間競爭的公平性，並要求特區政府盡早完成該法的補充性法規的草案，且送交立法會在細則性討論《公共採購法》法案時能在全面和整體規範下進行，俾使將來頒佈的《公共採購法》能在完整規範下實施。

三、澳門特別行政區政府採購法律制度的規範模式及改變

（一）現行澳門特別行政區政府採購法律制度的規範模式

澳門特別行政區現行的政府採購法律制度是以經第 5/2021 號法律修訂的第 122/84/M 號法令（以下稱為第 122/84/M 號法令）規範的政府採購開支制度為核心，配合兩部招標程序法——第 63/85/M 號法令和第 74/99/M 號法令——組成該法律制度的中心規範，隨之而連繫到不同方面的相關及配套法規和法律規定，從而構成整個政府採購法律制度。該等相關及配套法規和法律規定基本上可被劃分及歸納為以下四個類別：（1）與公共財政有關的開支規定；（2）與執行政府採購工作有關職權的法律規定；（3）與訂立政府採購合同有關的法律規定；（4）涉及特定類別採購項目的特別規定。對此，透過下圖（圖 1）能以較易懂的目視方式瞭解該法律制度規範模式的概念。

圖 1 現行政府採購法律制度規範模式的概念圖



在此強調，雖然第 122/84/M 號法令一般上稱為展開公共工程及取得財貨和服務的開支制度，但其規定亦包括訂立合同和向外採購的要件；此外，兩部招標程序法則訂定了相關招標程序的步驟、訂立合同的步驟和執行政府採購合同的規定。基於該兩部招標程序法

所涵蓋的適用範圍，若取得財貨和服務的合同是透過直接磋商的任一詢價程序訂立者，則不受第 63/85/M 號法令所訂合同執行的法律條款約束。

圖 1 所示政府採購法律制度的規範模式是由一系列的法規有機結合所形成的，第 I 部分為其核心，第 I 和第 II 部分共同組成的中心規範均為政府採購的專門法規，第 III 部分則包括與政府採購有關的特定法規及訂定在其他專門範疇內但涉及政府採購的一些法律規定。

（二）政府採購法律制度改革的建議方向

法律改革的意思，並非創設新的法律，亦不限於一般人認為對現行法律規範的內容進行修改。在法律上，是基於原有法律已實施一段期間後，不能隨着時間，亦不能配合現代化政府的有效管治或社會經濟和文化與時俱進的變化而變得滯後和落伍，又或其規範內容出現不能滿足或不能涵蓋現正面對及有待解決的問題，從而有需要追趕時代步伐而進行革新，甚至有需要具備讓地區可持續發展的前瞻性，俾使其能促進和帶動社會、經濟和文化發展。故此，法律改革通常是其規範內容或實質上的改革。除此以外，法律改革甚至需要在規範的結構和形式方面著手，讓其規範的內容適當、妥善、有序和合理地被編排，使之達到全面和緊密而不累贅，避免法律內的規定出現重複、競合或漏洞，務求在靈活和精簡形式的基礎上驅使法律規定有效地實施。

上文已指出自澳門特別行政區成立兩年多後，澳門特區政府便提出“取得財貨及服務法律制度的整體修改”，但此只可理解為該法律制度的部分修改，即是只限於其明確指出取得財貨及服務的部分，不包括展開公共工程承攬的部分，那便不能說是政府採購法律制度的整體修改，甚至是全面改革。不過直到 2018 年 11 月，特區政府才正式落實有關法律制度的改革工作和展開擬制訂《公共採購法》的公開諮詢。對此，澳門特別行政區政府發出有關的諮詢文本，^①其內先指出現行政府採購法律制度存在的 14 個主要問題，以及載有法律改革涉及 19 個方面的建議及其簡述。就此，筆者按照有關建議的標題，並按照建議簡述的內容逐一確定其所屬性質及其對應現行政府採購法律制度所規範內容的特性（表 1）。

表 1 〈《公共採購法》諮詢文本〉所載的法律改革建議

#	特區政府提出的法律改革建議	改革內容			
		性質		特性	
		形式	實質	新增	改進
1.	《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	●	○	○	○
2.	適度擴大法律制度的適用範圍	○	●	○	●
3.	明確訂定不適用的合同種類	○	●	●	○
4.	公共採購法律制度的基本原則	○	●	●	○
5.	規範保障無私及廉潔	○	●	●	○
6.	規範保障及促進公平競爭	○	●	○	●
7.	規範促進包容性增長及可持續發展	○	●	●	○

（接下頁）

^① 〈澳門特別行政區《公共採購法》諮詢文本〉在 2018 年 11 月可於以下網址下載：<https://www.dsfgov.mo/lcp/>。

#	特區政府提出的法律改革建議	改革內容			
		性質		特性	
		形式	實質	新增	改進
8.	明確及統一採購程序的種類	○	●	○	●
9.	引進新的採購程序種類——競爭性談判	○	●	●	○
10.	在直接磋商中引入簡易程序步驟	○	●	○	●
11.	重新訂定選擇採購程序種類的要件	○	●	○	●
12.	候選人和投標人的資格要求	○	●	○	●
13.	強化規範開標委員會、評標委員會的組成及運作	○	●	●	○
14.	規範判給準則	○	●	○	●
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	○	●	●	○
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	○	●	●	●
17.	為實施電子採購創設法律基礎，配合電子政務發展	○	●	●	○
18.	建立集中採購機制	○	●	●	○
19.	建立責任機制與行政違法處罰制度	○	●	●	○

備註：

*〈《公共採購法》諮詢文本〉是於 2018 年 11 月公開的，而當時生效的第 122/84/M 號法令是經第 30/89/M 號法令所修訂者；

●表示適用於相應欄目所指者；

○表示不適用於相應欄目所指者。

單純地從載於表 1 的 19 項建議的方向可見，政府採購法律制度的改革會在形式和實質兩方面著手。其內第 1 項屬法律制度的形式改革，其餘 18 項建議均屬法律制度的實質改革。

隨後於 2019 年 6 月，特區政府公佈了〈《公共採購法》公開諮詢總結報告〉，其內指出共收集到 120 份意見，含有效的選項性意見 619 項，開放性意見 575 條，主要針對特區政府提出的 19 項建議，亦有部分涉及該 19 項建議以外的建議項目。^①對於後者，其性質原則上全屬改革實質規定的意見。此表明社會大眾不關注或不著重改革的法律規範形式，亦忽視其對法律有效實施能起着的作用及重要性（表 2）。

表 2 〈《公共採購法》公開諮詢總結報告〉所載社會大眾提出的法律改革建議

#	社會大眾提出的法律改革建議	改革內容			
		性質		特性	
		形式	實質	新增	改進
20.	介紹法律草案 *	○	○	○	○
21.	採購過程中的特定工作				
21.1.	規範採購基礎文件	○	●	○	●
21.2.	採購程序步驟	○	●	○	●
21.3.	截止提交投標書期間	○	●	○	●

（接下頁）

^① 〈《公共採購法》公開諮詢總結報告〉在 2019 年 6 月可於以下網址下載：<https://www.dsfgov.mo/lcp/>。

#	社會大眾提出的法律改革建議	改革內容			
		性質		特性	
		形式	實質	新增	改進
21.4	弄清採購基礎文件內容的期間	○	●	○	●
21.5	開標	○	●	○	●
21.6	防止規避適用採購程序	○	●	●	○
21.7	在澳門特區以外的取得	○	●	○	●
21.8	明確規範保證金	○	●	○	●
21.9	統一採購規範的標準	○	●	○	●
21.10	預先聽證	○	●	●	○
21.11	分批判給	○	●	●	○
21.12	檢察院代表出席公開招標	○	●	○	●
21.13	投訴及爭議處理機制及救濟措施	○	●	○	●
21.14	增設驗收委員會	○	●	●	○
22.	特定採購項目的處理方法	○	●	●	○
23.	法律實施一段期間後進行檢討	○	●	●	○
24.	採購人員的培訓 *	○	○	○	○
25.	增加授予公共部門領導的許可開支權限	○	●	○	●
26.	建立統一的資料庫	○	●	●	○
27.	設立專責的公共採購部門	○	●	●	○
28.	《公共採購法》應與世界貿易組織《政府採購協議》銜接	○	●	●	○
29.	遵守廉政公署發出的《公務採購程序指引》*	○	○	○	○

備註：

* 僅屬行政事務及工作；

●表示適用於相應欄目所指者；

○表示不適用於相應欄目所指者。

（三）政府採購法律制度的形式改革

〈《公共採購法》諮詢文本〉指出的第 1 個建議提到，其標題指出“《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”，此表示擬制訂的《公共採購法》並不只修改目前經第 5/2021 號法律修訂的第 122/84/M 號法令，甚至將結合取得財貨及服務招標程序的規定在內。鑑於目前的政府採購法律制度沒有規範屬直接磋商類別三種詢價方式的程序步驟，故新法有需要規範所有採購方式所對應的採購程序，讓其規範內容變得完整，從而能以任一採購方式展開的採購程序均能依法展開和實施，亦能彌補現行法律制度之不足。

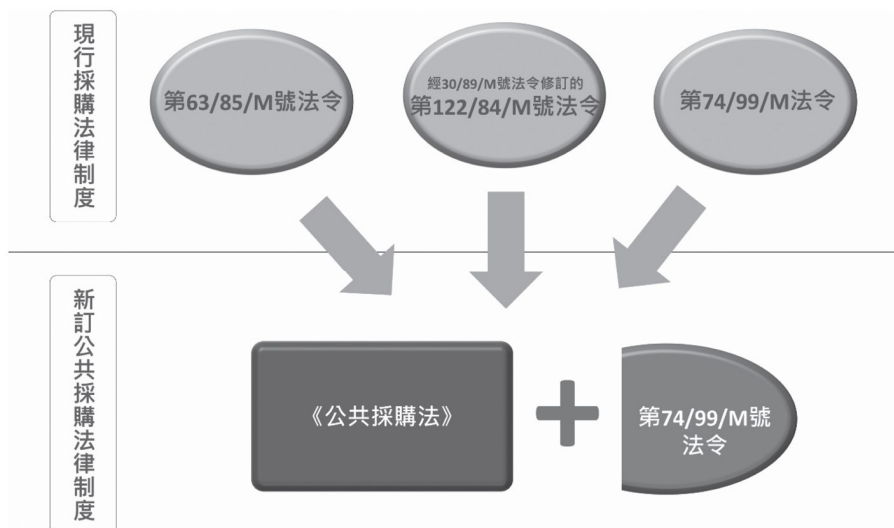
另一方面，該建議的內容指出：

由於規範公共工程承攬合同法律制度和執行相關合同的第 74/99/M 號法令的大部分程序規範仍具有適用性和有效性，故建議第 74/99/M 號法令在一定的期間內繼續實施，但不影響日後評估該法令結合將來《公共採購法》的實施經驗，再作修訂，以配合《公共採購法》的有效實施。^①

^①澳門特別行政區政府財政局：〈澳門特別行政區《公共採購法》諮詢文本〉，2018 年，頁 11。

從而可知，第 74/99/M 號法令仍會保留部分條款生效。為了便於本文繼續論述，於此轉載該建議的相關概念圖（圖 2）。

圖 2 現行政府採購法律制度的中心規範和擬訂的《公共採購法》之間的轉變



圖片來源：澳門特別行政區政府財政局：澳門特別行政區〈《公共採購法》諮詢文本〉，2018 年，頁 11。

從圖 2 所示法律規範模式在概念上的改變可見，擬制訂的《公共採購法》並非完全取代現行政府採購法律制度中心規範的三部法規，而只是取代現行經第 5/2021 號法律修訂的第 122/84/M 號法令^①和第 63/85/M 號法令，以及第 74/99/M 號法令的部分規定，即後者的其他部分法律規定仍維持有效。根據〈《公共採購法》諮詢文本〉所指：

建議在《公共採購法》內明確訂定與公共採購有關的原則、採購程序的種類及選擇條件、開標委員會及評標委員會的設立和組成、判給準則、作出開支的規範、合同制度、行政違法及最後和過渡性規定等，而且第 74/99/M 號法令所規範的範圍直接適用此等規範，而其餘規定祇要經作出必要配合後，且在一切不違反第 74/99/M 號法令的規定情況下，還適用於為公共工程承攬訂立合同的採購程序種類和相應步驟。^②

從以上引述的內容可見，前半部分明確指出擬制訂的《公共採購法》將包含的內容有：（1）公共採購的原則；（2）採購程序的種類；（3）選擇程序種類的要件；（4）開標委員會和評標委員會的設立和組成；（5）判給準則；（6）作出開支的規範；（7）公共採購合同的制度；（8）與展開公共採購程序和執行採購合同有關的行政違法的規定；（9）由執行現行政府採購法律制度轉變到執行《公共採購法》的一些過渡性規定。從該等所指將

^①在澳門特別行政區政府於 2018 年 11 月發出〈《公共採購法》諮詢文本〉時，第 5/2021 號法律仍未頒佈，故當時生效者為經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令。

^②澳門特別行政區政府財政局：〈澳門特別行政區《公共採購法》諮詢文本〉，2018 年，頁 12。

包含的內容能清晰得知，擬制訂的《公共採購法》所規定的內容將不包括任何採購程序種類對應的程序步驟；亦即是說，《公共採購法》本身並沒有取代第 63/85/M 號法令，又或該法將不包含採購合同之形成的法律規定。鑑於採購程序的規定是不可或缺的重要內容，那便必須制訂《公共採購法》的補充性法規予以規範，才能形成完整的新公共採購法律制度之中心規範。

除此以外，以上引述內容的後半部分又明確地指出新的《公共採購法》的規定直接適用於第 74/99/M 號法令所規範的範圍，但“經作出必要配合後”和“一切不違反第 74/99/M 號法令的規定情況下”，仍適用於公共工程承攬的採購程序種類和相應的程序步驟。那麼，“經作出必要配合後”便取決於採購實體執行採購程序的實務情況而採取的做法，並且必須確定其做法符合第 74/99/M 號法令的規定，即不違反其規定者；亦即是說，在執行公共工程承攬採購程序上，若同一內容同樣受到擬制訂的《公共採購法》或其補充性法規及第 74/99/M 號法令規範，無論是規定的內容重複，又或出現競合，後者在法律規定的適用上優於前者。相對一般行政活動而言，由於兩者均為規範政府採購活動，兩者同為特別法，其區別只是各自的作用有所不同，故不屬一般法和特別法之關係，而是由後者作為前者之補充，從而形成“舊法優於新法”的特殊做法。可是，在實務上可能因應採購實體或採購人員對法律理解的不同而異，並有機會出現不當或錯誤執行法律規定的情況。那麼，鑑於目前仍未落實及頒佈《公共採購法》及其補充性法規，故目前仍是合適時機深入思考以上所述的做法或規定，力求避免可預見的不良實施的效果和情況。

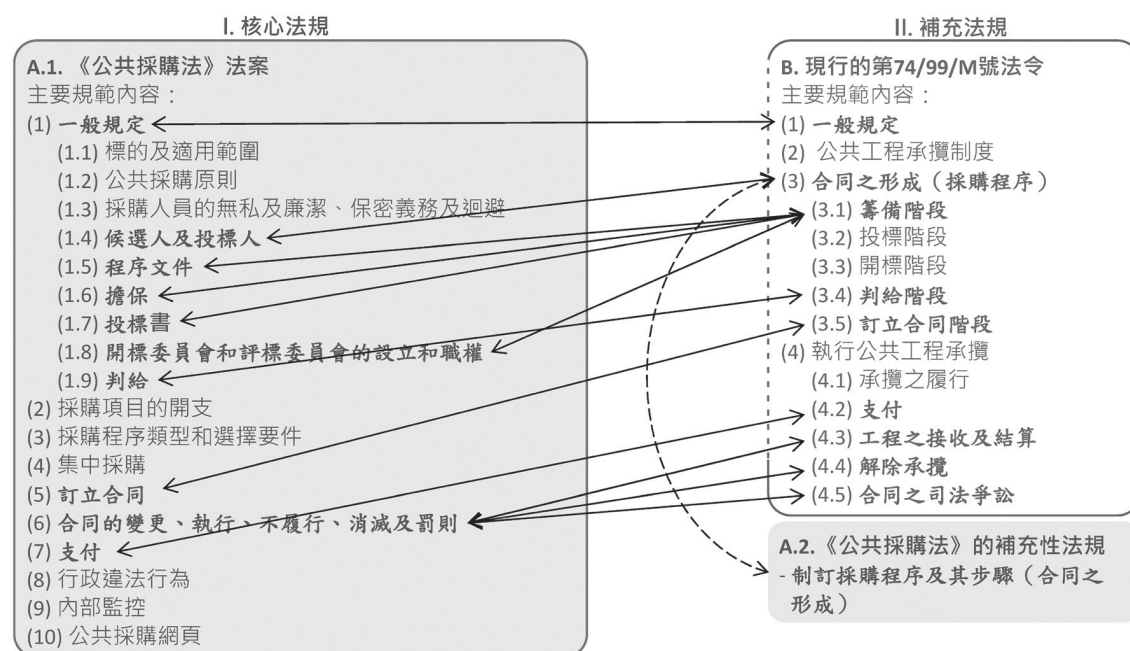
無論如何，新的公共採購法律制度將採取與現行政府採購法律制度相似的結構模式實施，區別在於以《公共採購法》取代第 122/84/M 號法令為核心，再透過公共採購程序法作為補充一併組成中心規範，而相關或配套規範則是與公共採購有關的特定法規及訂定在其他專門規範內但涉及公共採購的一些法律規定。

（四）新公共採購法律制度的中心規範

根據上點所述擬訂的《公共採購法》所規範的主要內容及於立法會網頁下載的〈《公共採購法》法案〉（送立法會第一文本）所訂的規定，^①該法不包括採購程序類型相應的程序及步驟的規定，那便更能推定採購程序將由另一法規規範，對擬訂的《公共採購法》作出補充。對此，筆者進行分析及繪製下圖（圖 3），俾使能更清楚地瞭解新公共採購法律制度中心規範的概念。

^①澳門特別行政區立法會：〈理由陳述《公共採購法》法案〉（送立法會第一文本），<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2023-12/977526583991ef2e4c.pdf>，2024 年 1 月 12 日讀取。

圖 3 基於〈《公共採購法》法案〉（送立法會第一文本）的內容而分析的新公共採購法律制度的中心規範



備註：《公共採購法》法案為載於立法會網頁的“送立法會第一文本”，而圖示“A.1.《公共採購法》法案”所載內容是基於該法案規範內容之順序列出。

再次強調，在圖 3 中，圖示“A.1.《公共採購法》法案”和“A.2.《公共採購法》的補充法規”均為應將制訂和頒佈的法規。前者為新公共採購法律制度的核心；後者為新制訂的公共採購程序法，聯同現行第 74/99/M 號法令一併成為前者的補充性法規，而三者共同組成新公共採購法律制度的中心規範。

首先必須指出，考慮到〈《公共採購法》諮詢文本〉第 8 項建議所指者將包括五種程序種類（在法案中稱為程序類型），具體地說是：（1）公開招標；（2）預先評定資格的限制招標；（3）競爭性談判；（4）諮詢（現時稱為詢價）；（5）直接磋商，故圖示“A.2.《公共採購法》的補充法規”所指者應是制訂該等程序類型所對應的採購程序，並適用於擬訂的《公共採購法》所涵蓋的三種採購客體，即是公共工程、財貨及服務。

其次，以上第（三）節述及〈《公共採購法》諮詢文本〉第 1 項建議的內容後半部分所提到者，只要《公共採購法》的規定不違反第 74/99/M 號法令所規定者，便直接適用於第 74/99/M 號法令所規範的範圍，從而可粗略地預見如圖 3 內以雙箭頭實線標示《公共採購法》法案和第 74/99/M 號法令所規範內容之間、以及以雙箭頭虛線標示《公共採購法》的補充法規和第 74/99/M 號法令所規範內容之間可能出現重複或競合的規定。如屬後者，便以後者作出補充適用而優於前者所規範者。對此，筆者嘗試在概念上以綜合概括和簡易方式解說哪些情況會適用第 74/99/M 號法令的規定（表 3）。

表 3 在擬訂的《公共採購法》及其補充法規所規範內容和現行第 74/99/M 號法令規定之間出現的不同狀況下，展開公共工程的招標程序擬適用的法律規定

某些受規範的內容	擬訂的《公共採購法》及其補充法規	第 74/99/M 號法令	出現的狀況	適用法規的規定
A	●	● 規定的內容與《公共採購法》或其補充法規所規定者 <u>相同</u>	重複	擬訂的《公共採購法》或其補充法規
B	●	● 規定的內容與《公共採購法》或其補充法規所規定者 <u>不同</u>	競合	第 74/99/M 號法令
C	●	○	只是新法有規定	擬訂的《公共採購法》或其補充法規
D	○	●	新法沒有規定	第 74/99/M 號法令

備註：

●表示有規定；

○表示沒有規定。

在此必須強調，第 74/99/M 號法令所規範的合同之形成僅明確地包括三種招標方式的程序，具體地說是公開招標、預先評定資格的限制招標及無預先評定資格的限制招標，即不包括現行第 122/84/M 號法令規定屬直接磋商類別的三種詢價程序——書面詢價、口頭詢價和免除詢價。不過，第 74/99/M 號法令訂明，若以直接磋商所展開的採購須訂立書面合同者，則適用規範公開招標程序中訂立書面合同的規定。

再次，圖示“A.2.《公共採購法》的補充法規”將為制訂採購程序的法規，作為擬訂《公共採購法》的補充性法規，其規範者應是適用於為展開公共工程、租賃或取得財貨，以及取得服務而展開的五種採購程序——公開招標、預先評定資格的限制招標、競爭性談判、諮詢及直接磋商——及其步驟。由於現行的第 74/99/M 號法令仍將部分適用，以及基於一切不違反該法令規定的前提下，當補充《公共採購法》的採購程序法與第 74/99/M 號法令之間的規定出現競合時，仍推定適用該法令的規定。對此，假設經作出必要配合後和一切不違反第 74/99/M 號法令所規範者，瞭解出現哪些狀況會適用該法令的規定（表 4）。

表 4 為展開公共工程承攬，按照適用的採購程序類型，以及基於擬訂的《公共採購法》補充法規和第 74/99/M 號法令所規定者之間出現的狀況，確定適用法規的規定

《公共採購法》法案所規定的程序類型對應的採購程序	擬訂的《公共採購法》補充法規的規定	第 74/99/M 號法令的規定 †	出現的狀況	適用法規的規定
適用的採購客體 程序類型	(1) 展開公共工程 (2) 租賃財貨 (3) 取得財貨 (4) 取得服務	(1) 展開公共工程		
1. 公開招標	●	○	只有新法存在規定	擬訂的《公共採購法》補充法規 第 74/99/M 號法令
	●	●	重複	
	●	●	競合	
2. 預先評定資格的限制招標	●	○	只有新法存在規定	擬訂的《公共採購法》補充法規 第 74/99/M 號法令
	●	●	重複	
	●	●	競合	
3. 競爭性談判	●	○ *	只有新法存在規定	鑑於競爭性談判程序是以預先評定資格的限制招標程序為基礎，故經作出必要配合後和不違反第 74/99/M 號法令的規定，才適用擬訂的《公共採購法》補充法規 *
4. 諮詢	●	○	只有新法存在規定	擬訂的《公共採購法》補充法規
5. 直接磋商		○ ‡	相關的採購程序只有新法存在規定	擬訂的《公共採購法》補充法規
			訂立合同的規定	

備註：

●表示有規定；

○表示沒有規定；

† 第 74/99/M 號法令規定展開公共工程承攬的招標程序還包括“無預先評定資格的限制招標”，但第 122/84/M 號法令的規定中沒有選擇此招標方式的法律規定，且在《公共採購法》法案中同樣沒有此方面的規定；

‡ 目前，第 74/99/M 號法令僅訂定公開招標、預先評定資格的限制招標及無預先評定資格的限制招標的程序，即沒有規定現行政府採購法律制度所訂直接磋商的三種詢價程序。然而，該法令訂明，倘若以直接磋商所展開的公共工程須訂立合同者，仍須遵守該法令訂明在公開招標程序訂立合同方面的有關規定；

* 參閱載於〈《公共採購法》諮詢文本〉第 19 頁的建議“9. 引進新的採購程序種類——競爭性談判”，能理解到競爭性談判程序是以預先評定資格的限制招標程序為基礎，在評審投標書的階段中加入談判會議，讓評標委員會與投標人對投標書所提出的條件自由進行磋商。

從表 4 所列的內容能清晰可見，擬訂的《公共採購法》補充法規將是公共採購的程序法，且其規範內容必須是全面的，即涵蓋和適用於所有採購客體及《公共採購法》訂定的所有程序類型。然而，第 74/99/M 號法令只規範展開公共工程的公開性和限制性招標程序。只要兩者一同規範相同內容且前者違反後者，則適用後者，即第 74/99/M 號法令所規定者。

在此必須注意，目前政府採購法律制度的第 122/84/M 號法令規定的“直接磋商”屬採購方式的類別，而此類別包括三種具體且可執行的採購方式，包括書面詢價、口頭詢價和免除詢價。然而，在《公共採購法》法案擬訂的“直接磋商”為具體且可執行的採購方式或稱為採購程序類型。那麼，兩者之間就存在本質上的區別。按照目前《公共採購法》法案所擬訂者，將來的“直接磋商”會類似於目前的“免除詢價”。鑑於第 74/99/M 號法令所訂與“直接磋商”有關的規定適用於第 122/84/M 號所訂屬直接磋商類別的三種詢價程序，倘若《公共採購法》法案所擬訂者獲得通過，則第 74/99/M 號法令在此方面規定所執行者便會相應地出現本質上的改變，此乃值得商榷。

（五）政府採購法律制度的實質改革

在以上提及由澳門特區政府提出的 18 項實質改革的建議中，對於現行的政府採購法律制度所訂定者而言，可分為兩方面思考：其一，新增規範的元素；其二，改進現行規範的元素。前者可令將來的《公共採購法》所規範的內容範圍更廣，使之更全面；後者則對所規範的內容更深入，更符合實務需要。

鑑於有關法律改革的實質內容涉及多方面和多層面的，尤其是公共採購的良好管治和行政效益、公共財政的有效管理、廉潔採購、市場活動的公平競爭、採購合同的管理和執行等等，故不在本文討論所涵蓋的範圍內，但是可成為另一獨立討論的課題。

四、總結

政府採購為澳門特別行政區政府主要的行政活動之一，並能直接和間接地影響本地區社會經濟的可持續發展，從而為各公共部門及機構帶來大量的採購工作，尤其是以較嚴謹和耗用行政成本執行的公開招標來展開的採購程序。

（一）澳門特別行政區各屆政府改革現行政府採購法律制度之進程

鑑於作為現行政府採購法律制度的核心法規於 1984 年 12 月 15 日頒佈，並於 1985 年 1 月 1 日開始生效，當中選擇適用採購方式的門檻及訂立書面合同的門檻於該法令實施四年後，即於 1989 年被修訂。此後，隨着澳門社會經濟急速發展，使各公共部門及機構承受沉重、持續和遞增的政府採購工作量和壓力，以及該法律制度所規範的內容逐漸變得不能符合現代化公共行政所需，故自澳門回歸後，便不斷出現修改該法律制度的強烈聲音。有見及此，第一屆澳門特別行政區政府便醞釀修改該法——經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令——的意向。可是，直到第四屆特區政府於 2018 年中才確定和落實修法

的做法，並分兩個方面同步進行。第一方面是，先調升訂定於經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令的選擇適用採購方式的門檻和訂立書面合同的門檻，但最終到 2021 年 5 月透過頒佈第 5/2021 號法律才完成修訂該法；第二方面是，整體檢視現行政府採購法律制度的規定，務求能配合本地區社會經濟的可持續發展進行該法律制度的改革，故於 2018 年 11 月 6 日展開改革該法為期 60 日的公開諮詢，之後於 2020 年上半年為該法的法案進行政府的內部諮詢。直到 2024 年 1 月，才正式向立法會提出有關法案，並先獲得一般性通過，隨後便進入細則性討論階段。

筆者分別以傳媒報導和政府消息，以及施政方針兩方面歸納上文所述者，並以簡明扼要和一覽的方式展示由澳門特別行政區成立至 2024 年 4 月為止與改革現行政府採購法律制度有關的主要工作進程（圖 4）。

圖 4 直到 2024 年 4 月為止，澳門特區政府為改革現行政府採購法律制度所展開主要工作的進程



基於圖 4 指出的改革進程能清晰可見，前三屆澳門特別行政區政府所展開的工作只是在改革現行政府採購法律制度的醞釀階段，而改革的籌備階段則落在第四屆和第五屆的澳門特別行政區政府中。當中於 2023 年 12 月，行政會完成討論《公共採購法》法案；隨後於 2024 年 1 月便正式進入立法階段。

（二）新公共採購法律制度維持現行政府採購法律制度的規範模式

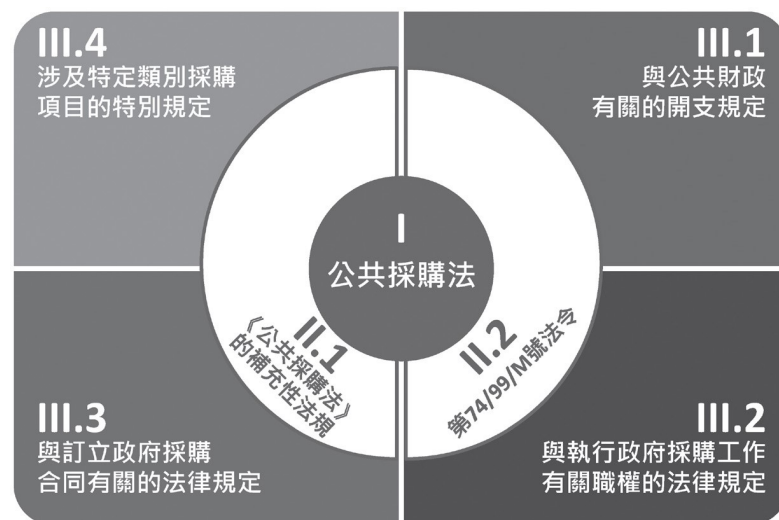
現行政府採購法律制度是以經第 5/2021 號法律修訂的第 122/84/M 號法令的政府採購開支制度為核心，配合作為採購程序法的第 63/85/M 號法令和第 74/99/M 號法令，共同組成該法律制度的中心規範，而其相關及配套法規和法律規定則可被劃分及歸納為四個方面：

（1）與公共財政有關的開支規定；（2）與執行政府採購工作有關職權的法律規定；（3）

與訂立政府採購合同有關的法律規定；（4）涉及特定類別採購項目的特別規定，包括：購買不動產、取得資訊項目、取得政府車輛及專有項目的印刷。

鑑於整個政府採購法律制度涉及多方面的法規和法律規定，而澳門特別行政區政府現正進行的法律改革主要是針對該法律制度的中心規範，故按照特區政府改革該法律制度的方向，經第 5/2021 號法律修訂的第 122/84/M 號法令和第 63/85/M 號法令將由新制訂的《公共採購法》及其補充性法規取代，而原第 74/99/M 號法令將保留適用新法沒有規定者及新法抵觸該法令所規定者。至於該中心規範的相關及配套法規及法律規定，明顯是需要待新制訂的兩部新法公佈後，才能視乎其作用制訂、作出適當的更新或修訂。無論如何，新的公共採購法律制度擬規範的模式基本上將與現行政府採購法律制度所規範的模式非常相似，固然其規範的內容和結構會存在區別。對此，筆者明確地展示新法律制度規範模式的概念圖（圖 5），俾使能瞭解相關的基本法律關係。在此規範模式下，相關的法律改革必須按部就班，在該模式的結構性規範中從內到外逐步進行。然而，為使其中心規範能達到結構關係的緊密和精簡，《公共採購法》及其補充性法規必須一併構思和擬訂出來，並且規範形式和實質內容之間必須做到適當和良好的編排。

圖 5 由擬訂新的《公共採購法》所形成新公共採購法律制度規範模式的概念圖



須強調的是，在擬訂新的公共採購法律制度第 II 部分所涵蓋的兩部採購程序法中，擬訂的《公共採購法》補充法規適用於《公共採購法》應將規定的所有採購客體及程序類型對應的採購程序，其涵蓋內容相比第 74/99/M 號法令只涵蓋的公共工程承攬者為寬。按照目前特區政府改革政府採購法律制度之意向和取態，在法律適用上，當前者規定的內容違反後者時，則適用後者，即第 74/99/M 號法令所規定者。

基於目前特區政府有限度地公開有關資料，以及綜合本文所論述的內容，為了能更清晰地瞭解新公共採購法律制度中心規範——第 I 及第 II 部分——擬規定的主要內容，筆者綜合兩部新法擬制訂者和現行第 74/99/M 號法令主要規範的內容，並把類似及相關者對

應並列出來（表 5），俾使能易於瞭解在第 74/99/M 號法令沒規定者，那便可清楚瞭解當展開公共工程的招標程序時，能直接適用新制訂法規所規範之內容；又或當新法與該法令之間出現同樣的規定時，若前者抵觸後者，則適用後者的規定。

表 5 新公共採購法律制度中心規範所規定的主要內容及其相關者的對應

#	主要規範內容		
	《公共採購法》法案 *	擬訂的《公共採購法》 補充法規 †	第 74/99/M 號法令
1.	(1) 一般規定	(1) 一般規定	(1) 一般規定
2.	(1.1) 標的及適用範圍		
3.	(1.2) 公共採購原則		
4.	(1.3) 採購人員的無私及廉潔、保密義務及迴避		
5.			
6.		(2) 合同之形成（適用於展開公共工程、租賃及取得財貨、以及取得服務的五種採購程序類型之程序）：	(3) 合同之形成（適用於展開公共工程承攬的三種招標程序，以及透過直接磋商方式訂立合同）：
7.	(1.4) 候選人及投標人	(2.1) 籌備階段	(3.1) 籌備階段
8.	(1.5) 程序文件		
9.	(1.6) 擔保		
10.	(1.7) 投標書		
11.	(1.8) 開標委員會和評標委員會的設立和職權		
12.		(2.2) 投標階段	(3.2) 投標階段
13.		(2.3) 開標階段	(3.3) 開標階段
14.		(2.4) 評審階段	
15.	(1.9) 判給	(2.5) 判給階段	(3.4) 判給階段
16.	(2) 採購項目的開支		(4) 執行公共工程承攬
17.	(3) 採購程序類型和選擇要件		
18.	(4) 集中採購		
19.	(5) 訂立合同		
20.	(6) 合同的變更、執行、不履行、消滅及罰則		
21.			(4.1) 承攬之履行
22.	(7) 支付		(4.2) 支付
23.			(4.3) 工程之接收及結算
24.			(4.4) 解除承攬
25.			(4.5) 合同之司法爭訟
26.	(8) 行政違法行為		
27.	(9) 內部監控		
28.	(10) 公共採購網頁		

備註：

* 根據於 2024 年 1 月 12 日透過澳門特別行政區立法會網頁公開的〈《公共採購法》法案〉（送立法會第一文本）所載的內容，並依其規範的內容順序列出；

† 推定《公共採購法》補充法規將包含的內容。

儘管澳門特別行政區政府仍未公開《公共採購法》補充法規的草案，但至少可作出合理推斷並列在表 5 中，從而可預計新公共採購法律制度的中心規範及其可能出現重複及／或競合的規範，並可藉此讓立法者及制規者在法律結構上妥善和清晰地設計及有序和合理地編排有關法律規定之間所規範的內容，俾使採購實體及採購人員將來能清晰地依法和正當地執行該法律制度及相關的採購工作；否則，可能令到法改後的公共採購法律制度在實施上變得更複雜或易於出現不正當行為。故此，在目前未完成立法程序和制規工作的情況下，仍是良好及合適時機重新審視和深思該法律制度改革的規範模式及其內容和結構的設計和編排。

〔責任編輯 陳超敏〕

〔校對 宋永豪 何仲佳〕