



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

第一常設委員會

第 2/VI/2021 號意見書

事由：《修改十二月十五日第 122/84/M 號法令〈有關工程、取得財貨及服務的開支制度〉》法案

I

引言

1. 澳門特別行政區政府於二零二一年一月十三日向立法會提交了《修改十二月十五日第 122/84/M 號法令〈有關工程、取得財貨及服務的開支制度〉》法案，立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c)項規定，以二零二一年一月二十日第 086/VI/2021 號批示接納了該法案。

ca
李
林
C1
B
A
A
92



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

2. 上述法案於二零二一年二月二日在立法會全體會議上進行了引介和討論，並在 25 票贊成、4 票反對及 2 票棄權的情況下獲得一般性通過。
3. 於同日，立法會主席以第 165/VI/2021 號批示將細則性審議該法案的工作交予本委員會，並要求委員會於二零二一年四月七日前完成意見書。由於恰逢二月農曆新年假期及三月全國兩會召開，相關工作安排須作適當調整，故委員會曾向立法會主席申請延長提交意見書的期限，並已獲得批准。
4. 為此，委員會先後於二零二一年二月二十五日、三月二十五日及五月十日召開會議，對上述法案進行了詳盡分析，並邀請相關政府代表列席了二零二一年三月二十五日的會議，以便聽取提案人的解釋及說明。與此同時，立法會和政府雙方的顧問團隊之間亦保持密切溝通和合作，務求從法律技術層面對法案的相關規定作出進一步的完善。
5. 在聽取委員會的意見後，政府對法案最初文本作出相應修改，並於二零二一年五月六日向立法會提交了法案的修改文本，其中若干內容反映了委員會的意見及立法會顧問團的法律技術分析。

u
李
林
C
B
A
A
92



6. 本意見書所提述的條文，除特別指明源於法案最初文本外，均以法案修改文本為準。

II

引介

一、修法背景

7. 法案所附的理由陳述指出：“現行的政府採購法律制度已沿用多年，有需要作出與時並進的全面更新。為此，特區政府於二零一八年十一月就完善政府採購法律制度展開了為期六十天的公開諮詢，其總結報告於去年七月公佈。考慮到採購實務的工作，特區政府其後再向公共部門及機構進行制定新的《公共採購法》的政府內部諮詢。經梳理及分析兩次諮詢所收集的意見和建議，現階段特區政府已確定《公共採購法》的立法方向及法律的基本框架，以及相關的配套法規。然而，考慮到制定法律和相關法規涉及大量工作且耗時較長，故在推進全面立法的同時，特區政府認為有需要和具條件就公共部門及機構和社會最為關注的目前選擇採購方式的門檻金額先行作出



修改。”¹

二、法案主要內容

(一) 門檻金額的修改

8. 就修改有關採購程序門檻金額的原因在於“經五月十五日第 30/89/M 號法令修改的十二月十五日第 122/84/M 號法令《有關工程、取得財貨及服務之開支制度》實施已逾三十年，其訂定的採購金額明顯不合時宜、未能配合現代公共行政要求的效益和社會經濟發展的需要，且嚴重阻礙採購工作的進行，是目前較為突出且急需要處理的問題。”²

9. 法案建議將各項公共採購程序的門檻金額一律調升至原金額的 6 倍，就該調升幅度，政府代表在引介法案時解釋，這是參照近年本澳消費產品、生產原料、建築材料價格、工資薪酬等變動，經公開諮詢及綜合評估後所得出的結果。

10. 提案人認為，“有關採購金額的調升，除有助簡化採購程序和提升行政效率外，亦有助特區政府更有效利用‘行政當局

¹ 參見《修改十二月十五日第 122/84/M 號法令〈有關工程、取得財貨及服務的開支制度〉》法案的理由陳述，第 1 頁。

² 參見《修改十二月十五日第 122/84/M 號法令〈有關工程、取得財貨及服務的開支制度〉》法案的理由陳述，第 1 頁。

Ca
A
J.
林
山
B
A
ju
An
FC



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

投資與發展開支計劃’達到調節和穩定經濟、促進社會的可持續發展之目的。”³

(二) 中文文本的正式公佈

11. 考慮到第 122/84/M 號法令生效至今尚未有正式公佈的中文文本，故藉本次修法的機會，以中文及葡文重新公佈經修改的第 122/84/M 號法令，以便讓公眾、企業及公共部門更好地掌握法令的內容。

III

概括性審議

12. 澳門特別行政區現行公共採購法律制度主要包括：十二月十五日第 122/84/M 號法令（規範展開公共工程、取得財貨及服務的開支制度）、七月六日第 63/85/M 號法令（規範取得財貨及服務的程序）、十一月八日第 74/99/M 號法令（規範公共工程承攬的法律制度）。其中，第 122/84/M 號法令為核心法規，

³ 參見《修改十二月十五日第 122/84/M 號法令〈有關工程、取得財貨及服務的開支制度〉》法案的理由陳述，第 2 頁。

ca
去
✓
林
ca
B
A
A
A
9E



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

因為所有採購開支，包括展開公共工程、取得財貨和服務，必須依法選定適用採購方式和展開相應採購程序後，才可獲得許可。⁴

13. 在二零一七年，立法會就已對公共採購法律制度的修訂情況作出跟進，並在報告書中指出“上述有些法規因年代久遠而存在與現實脫節的問題，而且有些法例主要是原則性的規定，在具體操作和審批的客觀標準方面規範不足。而近年社會不斷發生因《採購法》所衍生的大大小小的問題，原因是現有的《採購法》一直存在的缺失，法律規定進行公開招標的門檻金額規範已過時，條文內容含糊不清，當中規定的採購合同、採購程式、採購方式等欠缺科學規範，容易造成腐敗的溫床。另外，採購法一直只有葡文文本，中文只有翻譯文本，為何回歸十多年來，仍未有中文版文本，不利於理解，擔心會對法律的適用帶來很大的影響。”⁵

14. 為優化相關法例，政府於二零一八年已就完善公共採購法律制度進行公開諮詢，在吸納公開諮詢及各公共部門意見後，

⁴ 參見澳門特別行政區《公共採購法》諮詢文本，第 5 頁，載於澳門特別行政區政府財政局網站：<https://www.dsf.gov.mo/lcp/?lang=zh>

⁵ 公共財政事務跟進委員會第 1/V/2017 號報告書，第 4 頁，載於澳門特別行政區立法會網站：<https://www.al.gov.mo/zh/public-finances>

ca
林
B
A
9E



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

建議分兩階段進行有關立法工作：第一階段，修改十二月十五日第 122/84/M 號法令有關公共採購程序的各項門檻金額規定；第二階段，全面就公共採購法律制度進行立法。⁶

15. 因此，本法案作為上述第一階段的立法工作旨在調整採購程序的門檻金額。該項立法計劃已載於二零二一年財政年度施政報告內，並列作今年政府向立法會提案項目之一。⁷

16. 對此，委員會要求政府說明為何採用分階段的立法方式而非一步到位進行全面修訂。

17. 政府代表解釋，由於《公共採購法》的體例及內容十分龐大，要對其作全面修訂及完成整個立法程序需要一定的時間，同時基於對本屆立法會會期時間的考慮，認為應務實地採取逐個問題逐步解決的方法，先集中立法資源優先處理能較快解決及目前明顯不合時宜並嚴重阻礙公共採購進行的問題，故政府決定採取分步走的方式落實有關立法工作。而現行公共採購法律制度中，有關選擇採購程序及訂立書面合同的各項門檻金額均於一九八九年訂定，多年來一直沒有調整，有關金額已明顯

⁶ 經濟財政司司長於二零二一年二月二日就《修改十二月十五日第 122/84/M 號法令〈有關工程、取得財貨及服務的開支制度〉》法案在立法會所作的引介發言。

⁷ 《二〇二一年財政年度施政報告》第 29 頁及第 46 頁，載於澳門特別行政區政府入口網站：https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2020/11/2021_policy_cn.pdf

Ca

李

林

山

河

王

A

9E



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

不合時宜，既追不上物價上漲及社會發展，亦窒礙公共部門採購工作的有效進行，這是目前比較突出並需要優先處理的問題。

18. 的確，如政府代表所述，第 122/84/M 號法令自一九八五年生效至今，有關金額僅在一九八九年透過第 30/89/M 號法令調升過一次，當時的調整幅度為原金額的 1.5 至 5 倍不等。
19. 委員會認為，本次修法從一定程度上回應了立法會在過往跟進相關事項時所提出的意見，並對政府與時俱進調升門檻金額表示支持，但希望深入了解政府訂定 6 倍調升幅度的依據，並要求政府提供相關數據資料供委員會參考，以便更好地評估該金額調升幅度的合理性。
20. 政府代表回應表示，上述調升幅度的建議主要考慮到歷年本地生產總值、公共財政收支、通貨膨脹率，以及與工程直接相關的工人薪酬和建築材料價格指數等多方面的資料，再作綜合評估後得出 6 倍的升幅相對比較合適。
21. 據政府提供的統計資料顯示，上述不同類型的統計數據由一九八九年至二零一九年的上升幅度，分別由數倍至數十倍不等；其中佔建築成本較大份額的工人平均日薪，一九八八年為

Ca
J.
林
林
林
林
林
林
林
林
林



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

113 澳門元，二零一八年為 767 澳門元，二零一九年為 730 澳門元，升幅分別約為 6.8 倍及 6.5 倍；各類主要建築材料當中，價格指數上升最多的沙，二零一八年及二零一九年的升幅分別約為一九八九年的 5.9 倍及 6.5 倍；而一九八九年本地生產總值為 217.4 億澳門元，二零一九年為 4451.2 億澳門元，升幅達 20.5 倍；再對比一九九九年與二零一九年綜合消費物價指數，其變動率則為 76%。對於後兩者，政府代表解釋，這些屬宏觀經濟指標，雖具有一定的參考價值，但更多是反映本地經濟結構的改變，與佔公共採購金額最大份額的工程項目相關性相對較低，難以直接作出比較，故相關經濟指標相對較少考慮。

22. 除有上述數據支持外，政府代表還補充，政府曾於二零一八年十一月展開的《公共採購法》公開諮詢中亦有提及調升採購門檻金額，對於 6 倍的金額調升幅度，雖然有建築界人士認為相關升幅可進一步增加，但整體回收意見認同有關調升幅度。而在二零二零年展開的針對公共部門的《公共採購法》內部諮詢中，工務部門以及其他較多進行公共採購的部門，都認為有關調升幅度比較恰當且能切合現時的實務操作，一方面能夠提升公共採購工作的行政效率，同時亦能兼顧到監管方面的

Co
↓
杏林
05
18
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100



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

需要。

23. 綜上所述，政府代表強調，6 倍的調升幅度是政府經深思熟慮後提出，與現時本澳經濟發展水平相適應，而且具有相當的社會共識，並兼顧了實務上的可行性。
24. 委員會對此並無異議，惟擔憂相關金額提高後，導致各公共部門及機構的自主權加大，故敦促政府**強化內部監督管理機制**，從而確保採購品質、公平競爭及透明度，使公帑用得其所，達至最佳經濟效益，促進廉政建設。
25. 據政府代表介紹，目前已有多項法例從不同層面對此進行監管。按照現行第 122/84/M 號法令的規定，一般而言，當工程的估計金額超過二百五十萬澳門元，又或取得財貨及服務的估計金額超過七十五萬澳門元時，須以招標形式進行，在此情況下，只有當符合法定情況時，並事先作出充分理由說明且獲權限實體許可後，方能免除招標而以直接磋商的形式進行。但即使以直接磋商方式進行的公共採購，亦須遵守一系列的規定，如須向最少三個供應商要求報價，當財貨及服務取得或工程開支分別超過一萬五千澳門元或十五萬澳門元時，有關報價程序須以書面記錄等。不論採用上述哪種方式進行公共採購，

la
J.
杏林
as
江
A
9E



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

在作出採購立項及支付開支許可之前，公共部門及機構都須根據第 15/2017 號法律《預算綱要法》、第 2/2018 號行政法規《預算綱要法施行細則》等法律法規的規定，作出預算立項（立項尤其須審視有關採購是否符合經濟、效率及效益原則）及支付許可的事先審查，以確定有關開支具法律依據及符合財政規則。而在採購過程中，公共部門及機構亦要遵循廉政公署發出的《公務採購程序指引》，而參與採購工作的公職人員則要遵守《行政程序法典》內有關迴避的規定，並須遵守《公共行政工作人員通則》所訂定的公職人員的義務，尤其須恪守無私、熱心、忠誠及保密義務。同時，根據《刑事訴訟法典》的規定，公職人員均須對其因執行公務採購工作而獲悉的犯罪消息作出檢舉。違反上述規定者，將承擔紀律責任及包括刑事責任在內的倘有法律責任。

26. 此外，政府在具體運作方面亦採取相應措施不斷優化公共採購工作。據政府代表所述，二零一八年七月二日起經濟財政司範疇已先行先試，通過整理及匯總範疇內公共部門現有的財貨及服務供應商的資料，由財政局建立初步的供應商資料庫，供範疇內參與的部門在取得財貨或服務的直接磋商前，具有更

ca
J.
李林
CS
18
A
9E



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

日後條件成熟時或可逐步上升為硬性規定，推動各公共部門採用統一標準公開採購資訊。

28. 政府代表感謝委員會的意見，並表示針對現時各公共部門上載公共採購資訊的內容範圍及格式不一問題，正構思構建一個統一的公共採購資訊平台，集中發佈及上載相關資訊，方便公眾查詢並進行監督。
29. 除調整門檻金額外，委員會還留意到法案擬取消現行法令所規定的當超過一定施工期、交收期或服務期須訂立書面合同的情形，並就此要求政府說明原因。
30. 政府代表解釋，按現行第 122/84/M 號法令第十二條規定，當工程施工期超過十二個月，或者當供應財貨或提供服務的期限超過六個月，則無論判給金額多少，均須訂立書面合同。然而，在實務中，例如訂購一年的報章或雜誌，所涉及的採購金額僅為數百或數千元，但訂立書面合同卻需花費一定的行政資源，且獲判給人因要簽署有關公證合同，亦需繳交相關的合同費用及印花稅，所產生的成本亦可能會轉嫁在報價中，最重要的是因佔用了人力資源而減慢了整個處理合同的工作效率。因此，經聽取各公共部門意見及作出綜合考慮後，認為有關規定

Co
J.
李
林
U
H
A
A
95



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

並無必要，故建議刪除。

31. 在實務操作上，委員會對如何避免將項目化整為零、分批採購或以其他方式規避法律的情況表示關注。
32. 對此，政府代表闡明，有關採購部門或人員為求工作便利繞過規定以簡便方法處理採購事務，便宜行事，屬不當行為，現行已有相應的包括紀律方面的法律機制進行處理，當然，政府亦會考慮加強有關公共採購方面的培訓工作。同時，政府代表坦言，之所以出現有關現象的事實基礎是，公共採購門檻金額追不上經濟社會的發展需要，導致以過高及不合理的採購標準進行公共採購工作，從而造成錯配，這樣既影響公共行政當局的行政效率及供應商的正常商業運作，亦誘發相關規避行為，因此期望本法案在適當調升公共採購各項門檻金額之後，杜絕或減少該等不規則行為的出現。
33. 總體而言，委員會認為，因應社會經濟的發展情況修訂採購法是社會一直以來的呼聲，政府這次採用先易後難的立法方式從採購程序的門檻金額著手，已踏出了修法的第一步，這一點值得肯定。同時，委員會也希望政府未來能夠加快第二階段的立法進度，從而對採購法進行全面修訂，切實增強採購程序

ca
J.
李
林
d
R
A
A
9E



的透明度，進一步保障公平競爭機制，力求實現優質優價的採購目標，確保公共資源得到更為有效的運用。

34. 據政府代表交代，《公共採購法》第二階段的修法工作一直持續進行，基於《公共採購法》與政府運作息息相關，其是否具實務上的可操作性將直接影響該法未來的實施效果，因此於二零二零年已將初步草擬完成的法案文本送給各公共部門及機構進行內部諮詢，收集意見。政府將綜合考慮在公開諮詢及部門內部諮詢中所收集的不同意見，優化文本內容，期望《公共採購法》既能切實及促進特區整體發展，亦能配合公共部門有效運作及推動商業企業積極參與。

IV

細則性審議

35. 除上述概括性審議外，委員會還針對行文表述是否妥善、行文內容是否與相關法例協調、中葡文本是否對應等立法技術問題對法案進行逐條審議，並尋求最佳立法方案，以利於法案的執行。

ca
J.
林
ca
R
再
ju
A
95



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

36. 以下將就政府於二零二一年五月六日正式向立法會提交的法案修改文本作出說明。

法案第一條（修改十二月十五日第 122/84/M 號法令）

第 122/84/M 號法令第五條（獲判給人的選擇）

37. 修正第一款葡文行文。

第 122/84/M 號法令第六條（預先評定資格的限制招標）

38. 對第一款 b) 項 ii) 分項的中文行文進行優化，使之與其他法律中的相關表述保持一致。

39. 對第一款序文及 b) 項 iii) 分項的葡文行文作出微調。

40. 將中文文本第二款中的“科技”改為“技術”，以確保中葡文本相對應。

第 122/84/M 號法令第七條（招標）

41. 對中文文本第二款 d) 項中的個別文字進行調整。

第 122/84/M 號法令第九條（招標及直接磋商程序）

42. 完善第一款中文行文，使相關用語更為準確。

ca
J
李
林
ca
B
A
A
A
9E



Ca
J.
李
林
D
B
A
K

第 122/84/M 號法令第十二條（訂立書面合同）

43. 對第二款 d)項及第三款葡文行文作出調整。

第 122/84/M 號法令第十三條（須以書面方式作出的合同的形式要件）

44. 法案最初文本本條第一款規定，“屬上條第一款規定須以書面方式作出合同的情況，以及屬未有使用同條第二款規定的權力的情況，合同的訂立須以載於或登記於利害關係部門簿冊的官方認可文件為之，為着有關效力，在有關的組織法內定明一名公務員作為專責公證員，或倘無定明時，則由行政長官以批示指派。”

45. 對此，委員會在審議過程中指出上述規定部分內容已不合時宜，並提醒提案人要注意其與現時多項法例條文之間的協調性，尤其是第 62/99/M 號法令核准的《公證法典》、第 23/2000 號行政法規《公共機關之公證》等。

46. 政府代表對委員會的意見表示認同，並從技術層面進一步完善該條文，現已改為“屬上條第一款規定須以書面方式作出



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

合同的情況，以及屬未有使用同條第二款規定的權力的情況，
合同的訂立須以載於或登記於有關部門簿冊的官方公文書為
之，為此，按有關組織法規規定或倘無定明時由行政長官批示
委任專責公證員。”

第 122/84/M 號法令第十七條（合同條款）

47. 由於對“《政府公報》”的提述未能透過第 1/1999 號法律
《回歸法》第四條第二款的規定在重新公佈中更新為“《澳門
特別行政區公報》”，因此新增對 c) 項的修改。

法案第二條（修改十二月十五日第 122/84/M 號法令的中文文本）

第 122/84/M 號法令第二條（工程的開支）

48. 將第二款中“建築設計的模式”改為“設計連建造的模式”，並適當調整行文，使中文表述更為明瞭易懂。

法案第三條（修改十二月十五日第 122/84/M 號法令的葡文文本）

49. 新增對第 122/84/M 號法令第十四條葡文行文的修改，以
糾正原文的兩處筆誤。

Ca
J.
林
CS
B
A
A
A
A



ca
✓
林
以
澤
再
法
A
92

法案第四條 (過渡規定)

50. 修改本條標號，在法案最初文本中為第三條。

51. 改善葡文行文。

法案第五條 (廢止)

52. 修改本條標號，在法案最初文本中為第四條。

法案第六條 (重新公佈)

53. 修改本條標號，在法案最初文本中為第五條。

法案第七條 (生效)

54. 修改本條標號，在法案最初文本中為第六條。

附件 (重新公佈)

55. 經重新審視及權衡斟酌第 122/84/M 號法令的中文文本後，對其多處行文及標點符號作進一步優化。



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

V

結論

經審議及分析《修改十二月十五日第 122/84/M 號法令〈有關工程、取得財貨及服務的開支制度〉》法案後，委員會認為：

- 1) 法案已具備條件提交立法會全體會議作細則性審議及表決；
- 2) 有必要邀請政府委派代表列席為細則性表決本法案而召開的全體會議，以提供必要的解釋。

二零二一年五月十日

委員會

何潤生
(主席)

馬志成
(秘書)



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

ca
J.
林
CS

區錦新

李靜儀

宋碧琪

葉兆佳

邱庭彪

馮家超



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

林倫偉

林倫偉

王世民

王世民

Handwritten mark

Handwritten mark

Handwritten mark

Handwritten mark

Handwritten mark

Handwritten mark