

澳門特別行政區政府採購程序中須審批的行為及相關職權之剖析

鄧達榮*

一、現行政府採購法律制度主要規範內容的概述

(一) 構建現行政府採購法律制度的基本法規

澳門特別行政區現行的政府採購法律制度建基於 1984 年 12 月 15 日頒佈並於 1985 年 1 月 1 日開始生效的第 122/84/M 號法令，隨後分別在 1989 年和 2021 年被修訂，主要是因應社會經濟狀況的演進而調升其內規定的限額。而該法令規定的主要內容包括採購方式和其選擇要件，以及訂立採購合同。

單純地按照該法令的規定，明確訂定採購方式分為兩個類別，分別是招標和直接磋商。誠然，由於選擇採購方式的要件不限於採購項目的估計價值，還須顧及採購項目本身的性質或在執行上的特性、以及展開採購時的客觀或環境因素等三個要件，導致可能出現採購項目的估計價值超過招標門檻而免除招標，隨之而須選擇屬於直接磋商類別的書面詢價或免除詢價方式展開採購程序。由此可清楚理解到，該兩類別的採購方式為並列式的類別而並非等級式的類別，即並不是普遍所認為的招標類較直接磋商類的採購方式為高級，又或以招標類採購方式進行採購的項目的估計價值肯定高於以直接磋商類採購方式進行採購者。此外，兩者之間亦不存在從屬關係。如果只從採購項目的估計價值看，屬開標類別的採購項目必須是超過招標門檻者，而屬直接磋商類別，特別是書面詢價和免除詢價的採購項目可說是不受估計金額多寡的限制，即可以是相對為較低估計價值的採購項目，又或是其估計價值超過招標門檻的採購項目。

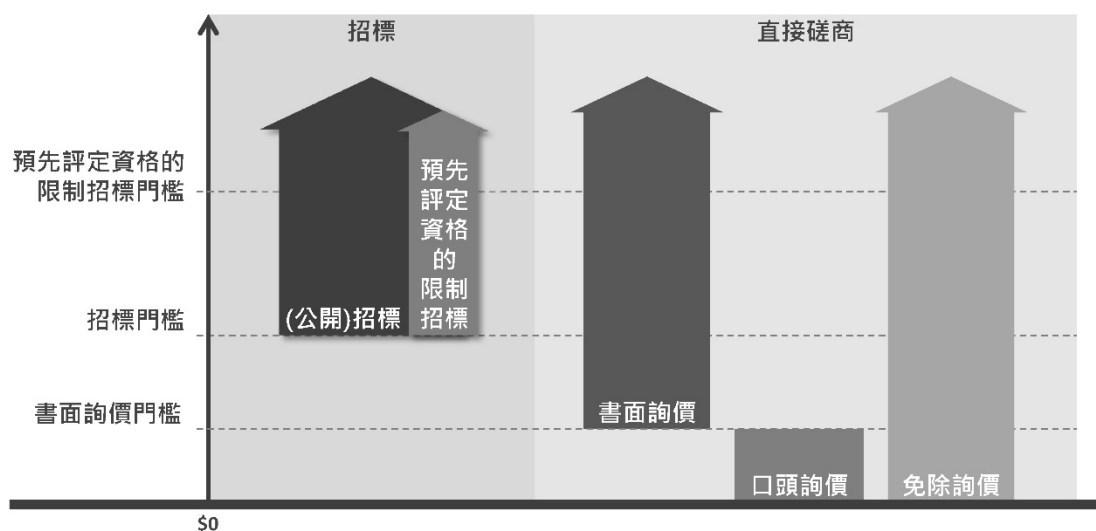
* 中國政法大學法學博士。

對於招標類別，該法令沒有明確規定其性質的種類，但卻具體地規定了預先評定資格的限制招標的方式。然而，倘若以《行政程序法典》第 169 條規定作為基礎來理解，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）第 5 條第二款規定的“招標”按投標人的特性或資格要求可分為公開性和限制性，即可分別稱為公開招標和限制招標。不過，該法令第 6 條明確規定的限制招標為“預先評定資格的限制招標”，即是只有預先通過資格評審的投標人才能參與競投的招標程序。除此以外，就沒有明確規定其他方式的招標了。從而可推定，該法令只規定兩種具體的招標方式，分別是間接和暗含地規定的公開招標及直接和明確地規定的預先評定資格的限制招標。

對於直接磋商，在法律上是透過詢價（又或稱為諮詢）進行的，而且規定了詢價的三個方法，但卻沒有訂定相關方法的術語。儘管如此，其中一個詢價的方法在其他的法律規定中定名為“免除諮詢”，而另外兩個詢價的方法一般在行政上分別被稱為“書面詢價”和“口頭詢價”，又或稱為“書面諮詢”和“口頭諮詢”。為着本文用語的統一性和配合現行第 122/84/M 號法令規定的術語，下文統一稱為“書面詢價”、“口頭詢價”和“免除詢價”。

筆者把上述內容繪出作為概念圖的圖 1，明確顯示和使讀者能理解兩類採購方式在法律規定上所包括的內容。

圖 1 在第 122/84/M 號法令規定下採購項目的估計價值與之相關的可適用採購方式



（二）法律制訂的採購程序

作為現行政府採購法律制度核心的第 122/84/M 號法令第 1 條第一款規定的適用範圍包括必須符合的三個要件：第一為採購主體，為澳門特區政府行政當局的部門及機構；第二為採購客體，在行政上所稱為的採購項目僅限於財貨、服務或公共工程；第三為必須作出開支，此是受到現行《預算綱要法施行細則》的規範，¹ 亦是因實行採購所適用程序的關鍵因素。

關於第二個要件，在該法的規定中，無論是選擇適用的採購方式，抑或是訂立合同，均把財貨和服務結合在一起並一同規範。雖然財貨和服務在本質上並不相同，但從該法的規定可推定法律對財貨和服務作出同等和一致性的規範。

對於為採購項目選定適用採購方式相應的採購程序，該法令第 9 條（招標及直接磋商程序）第一款有這樣的規定，“招標須遵守現行適用法例所規定的程序；如屬公共工程承攬，須符合十一月八日第 74/99/M 號法令的規定”。該規定前半部份訂明法律須訂定招標類別的採購程序。對此，取得財貨及服務所適用的招標程序是受到現行生效的第 63/85/M 號法令規範；該規定後半部份則明確規定適用於公共工程承攬的招標程序係受第 74/99/M 號法令規範。不過，該法律規定沒有為直接磋商類別的採購程序訂明須受任何法律規範；換言之，目前與直接磋商有關的採購程序，或所謂的詢價程序只是由採購實體自行制訂及執行，故僅屬行政性質的程序，但該類程序中的某些行為或步驟卻仍受到法律規定而必須遵守。

在法律規定上，第 63/85/M 號法令第 1 條規定其適用範圍，當中明確訂明該法所規定的合同之形成中的招標僅適用的客體為取得財貨及服務，亦表明若取得財貨或服務本質上適用招標但獲免除者，便不適用該法規定合同之形成所訂的程序。須注意的是，該法令所規定的招標程序屬概括性，即沒有公開性或限制性招標之分，這表示無論以哪一性質的招標方式開展採購程序，即透過第 122/84/M 號法令規定選定的公開招標或預先評定資格的限制招標亦然，均適用及遵守該法所訂招標程序的相同步驟，且沒有亦不應有任何差別。

¹ 必須遵守第 2/2018 號行政法規《預算綱要法施行細則》第 33 條至第 39 條規定。

第 74/99/M 號法令第 1 條第一款規定其適用範圍為行政當局推展並提供全部或部份資金的公共工程承攬，以及其第 41 條（合同之形成）規定在“訂立公共工程承攬合同前，須進行公開招標、預先評定資格之限制招標或無預先評定資格之限制招標；但法律允許直接磋商者，或法律允許免除招標且由有權限實體作出免除招標之決定者，不在此限”。首先，此規定訂明招標類別包括三個採購方式，但無預先評定資格的限制招標並沒在第 122/84/M 號法令中訂明；其次，此規定指出公共工程承攬亦可以直接磋商推展，表示可以屬於直接磋商的三種詢價的任一方式展開採購程序；再次，如屬免除招標的情況，即是適用直接磋商的書面詢價或免除詢價程序，該法令卻沒有訂明相關的程序步驟，但釐訂了透過直接磋商訂立公共工程承攬合同的規定，具體而言是訂明提供確定擔保和訂立合同所須遵守的規定。

綜合以上所述，表 1 列出該兩部政府採購程序法規定適用的採購程序。

表 1 現行兩部採購程序法所適用的採購方式

採購方式		相應採購程序的適用法規	
類別	具體的執行方式	第 63/85/M 號法令	第 74/99/M 號法令
招標	公開招標	●	●
	預先評定資格的限制招標		●
	無預先評定資格的限制招標*		●
直接磋商	書面詢價	○	○ [†]
	口頭詢價		
	免除詢價		

● 表示該欄所指的法規規範對應採購方式的採購程序；

○ 表示該欄所指的法規沒有規範對應採購方式的採購程序；

* 第 122/84/M 號法令沒有規定選擇以無預先評定資格的限制招標的要件；

† 表示只規範提供確定擔保及訂立合同。

在此強調，既然第 122/84/M 號法令沒有訂明無預先評定資格的限制招標，且第 63/85/M 號法令只規範概括性的招標程序，故倘若透過行政決定選擇以無預先評定資格的限制招標方式展開取得財貨及服務的採購程序，是值得商榷的。如能者，則有可能出現和選擇該兩部程序法沒有規範的其他類型的限制招標展開採購程序的情況。無論如何，有需要理順有關選擇採購方式及其適用的完整性的法律規定。

二、採購程序中須依法審批的行為和相應的審批權

上文已簡明扼要地闡述採購方式分為兩個類別——招標和直接磋商，兩者分別包括具執行性的採購方式，而只有招標程序受到法律規範，故有關程序的步驟均訂明於相應的程序法中，當中某些步驟必須得到和通過具職權實體的審理後才能繼續執行嗣後的步驟。在此必須強調，儘管招標和直接磋商為並列的類別，但與其相關的採購行為所使用的術語不一定是通用或共同的，否則會把相關法律概念混淆或在法律使用上出現誤解，甚至語文的本義亦被扭曲而導致不當適用法律規定。

無論是哪類採購程序，關鍵性的採購行為必須得到具職權實體的正面決定才能推進採購程序或令到採購程序消滅。在此所說的職權必須是具法律依據的，否則會出現濫用職權之嫌。在法律上，與政府採購有關的行為人的職權必須為法律賦予者，又或得到具職權者依法所授權或轉授權者。由此引伸有關的採購行為成為受法律制約的行為而不能隨着採購人員的個人意願任意實行。該等採購行為主要集中在採購過程的合同形成期間內，且必須通過審批才能繼續執行其嗣後的步驟，最終旨在與獲判給人訂立採購合同。

在現行政府採購法律制度及實務執行的採購程序中，又或在技術上而言是在合同形成的期間的籌備階段、判給階段和訂立合同階段中，合共有 17 個須由具職權實體審批或執行的採購行為。對此，下文會逐一討論和剖析須由具職權實體審批或執行的採購行為，使能明確地認清每一職權的適用情況和範圍，以確保採購行為能依法和正當地實行。

（一）澳門特別行政區行政長官的職權及授權機制

1. 行政長官具有完全的職權

澳門特別行政區的行政長官是澳門特別行政區的首長，² 其在公共行政範疇內的職權透過第 2/1999 號法律《政府組織綱要法》第 15 條規定賦予：“行政長官行使《澳門特別行政區基本法》、其他法律和行政法規規定的職權”。由此得知，行政長官依法獲賦予的職權為完全職權，能處理和審批法律和行政法規所規定的任何行為。

2. 授權機制

在公共行政的體制和運作中，提高行政效益和效率為政府實施良好管治的體現。為此，具職權實體透過向其下級實體授權或轉授權而讓獲授權人或獲轉授權人基於得到的信任程度實行職務。理論上和原則上能加快完成相關工作的審理時間。

授權是指某實體因應實務所需把其本身所具有的全部或部份職權授予其下級實體的行為。³ 前者為授權實體，後者則為獲授權實體。轉授權是指獲授權者或獲轉授權者因應實務所需把其獲授予或獲轉授予的全部或部份職權轉授予其下級實體的行為。前者為轉授權實體，後者則為獲轉授權實體。

（二）受法律規定必須通過審批或執行的採購行為

1. 許可展開公共工程的招標

此為具職權實體遵守法律規定在招標程序的籌備階段中對相關採購行為實施的審批權。

展開公共工程的招標程序是受第 74/99/M 號法令規範的，當中第 64 條第二款及第 102 條第二款的規定均有提及“有權限許可招標之實體”，但卻沒有規定或指明誰為具該權限或職權者。那麼，在澳門特別行政區內只有行政長官依法具有許可公共工程招標的職權，而其他任何實體只能透過行政長官的授權，或由獲授權人轉授職權才能許可展開公共工程的招標。

² 按照《澳門特別行政區基本法》第 45 條第一款規定。

³ 按照第 57/99/M 號法令《行政程序法典》第 37 條（授權）規定。

對於第五屆澳門特別行政區政府，在行政長官授予各司長職權的行政命令中，⁴ 包括“如屬許可工程的競投（招標）……方面的職權，有關金額的上限為澳門元九千萬元”。此表示各司長均獲得行政長官在同一方面授予相同程度的職權。如有關金額超過該授權的限額者，則須由行政長官許可展開工程的招標。

可是，此授權行為中有兩個值得注意和必須認清的事實：其一，按照此授權行為名義上的意思，授予的職權只限於“展開工程的招標”程序，即該授權不適用於許可展開工程的詢價程序；其二，按照第 122/84/M 號法令第 7 條第一款 a) 項的規定，選擇以招標方式展開招標程序是基於工程的估價或估計價值而非開支。再者，工程項目的開支在展開招標程序前，即在籌備階段中仍未產生，而只是在判給之時才產生的。因此，該授權行為行文所指的“有關金額”在依法執行實務工作上蘊含及對應為許可展開工程的招標而對工程項目所作“估價”的意思。

儘管，為執行日常實務工作，各司長會將其本身職權及獲授予的職權授予及轉授予受其監督的實體的領導，但一般而言，許可工程招標的職權沒有轉授予該等領導，即該等領導不具職權許可展開工程的招標。

2. 許可展開取得財貨及服務的招標

此為具職權實體遵守法律規定在招標程序的籌備階段中對相關採購行為實施的審批權。

取得財貨及服務的招標程序是受第 63/85/M 號法令規範的，其內第 2 條第一款明確規定具職權許可展開招標程序的實體為，“在澳門地區開展提供財貨或勞務之招標，須獲總督（現為行政長官）許可，又或獲授予全部或部份此項許可權力之實體許可，……”。對此規定，行政長官明確和專門地獲法律賦予展開取得財貨及服務招標程序的許可權，且沒有訂明該職權為行政長官的專屬

⁴ 行政法務司司長獲行政長官授予的職權係受經第 84/2021 號行政命令修訂的第 180/2019 號行政命令規定；經濟財政司司長獲行政長官授予的職權係受經第 85/2021 號行政命令修訂的第 181/2019 號行政命令規定；保安司司長獲行政長官授予的職權係受經第 86/2021 號行政命令修訂的第 182/2019 號行政命令規定；社會文化司司長獲行政長官授予的職權係受經第 87/2021 號行政命令修訂的第 183/2019 號行政命令規定；運輸工務司司長獲行政長官授予的職權係受經第 88/2021 號行政命令修訂的第 184/2019 號行政命令規定。

權，此表示行政長官可透過授權把該職權的全部或部份授予其他實體。目前，行政長官把相關職權透過行政命令授予五個施政領域的司長及透過行政長官批示授予其下屬實體的領導。而部份獲授權者亦可因應實務需要把獲授予的職權全部或部份轉授予其轄下實體。

對於第五屆澳門特別行政區政府，在行政長官授予各司長職權的行政命令中，包括“如屬許可取得財貨及勞務的競投（招標）……方面的職權，有關金額的上限為澳門元四千五百萬元”。此表示各司長均獲得行政長官在同一方面授予相同程度的職權。如有關金額超過該授權的限額者，則須由行政長官許可進行取得財貨及服務的招標。

可是，此授權行為中同樣有兩個值得注意和必須認清的事實：其一，按照此授權行為名義上的意思，授予的職權只限於“展開取得財貨及服務招標”程序，即該授權不適用於許可取得財貨及服務的詢價程序；其二，按照第 122/84/M 號法令第 7 條第一款 b) 項的規定，選擇以招標方式展開招標程序是基於取得財貨或服務項目的估價或估計價值而非開支。再者，取得財貨或服務項目的開支在展開招標程序前，即在籌備階段中仍未產生，而只是在判給之時才產生的。因此，該授權行為行文所指的“有關金額”在依法執行實務工作上蘊含及對應為許可取得財貨及服務的招標而對財貨或服務項目所作“估價”的意思。

同樣地，儘管為執行日常實務工作，各司長會把其本身職權及獲授予的職權授予及轉授予受其監督的實體的領導，但此方面的職權，具體地說是許可取得財貨及服務的招標的職權，一般上沒有轉授予該等領導，即公共部門及機構的領導不具職權許可展開取得財貨及服務的招標。

3. 許可展開公共工程或取得財貨及服務的直接磋商

此為具職權實體在詢價程序的籌備階段中對相關採購行為實施的審批權。

在第 122/84/M 號法令的規定中，制訂了透過採購項目的估計價值選擇以屬於直接磋商的詢價方式展開工程和取得財貨及服務的採購程序，卻沒有訂定誰具此方面的許可權，且在澳門特別行政區政府採購法律制度中亦不存在詢價程序的規範，故許可展開公共工程和取得財貨及服務詢價程序的職權只屬行政職權而非法定職權。

由於公共部門及機構展開政府採購是為着履行其職務而產生的工作，本質上不屬其法定職責範圍內，故倘若公共部門及機構展開行政性的詢價程序仍須由其監督實體許可才能為之。不過，許可直接磋商的詢價在實務上會仿倣與審理許可招標一致的做法，即會參照相關的職權，按照採購項目的估計價值由相關具職權實體許可。換言之，倘若採購實體內的獲授權實體、獲轉授權實體或其最高領導機關不具足夠的許可權展開相關採購項目的詢價，則會呈交其監督實體，即相關施政領域的司長審理。

在實務上，儘管行政長官授予各司長的職權只限於許可展開工程的招標和許可取得財貨及服務的招標，但各司長仍會遵照所授予相關的限額許可展開工程的詢價和許可取得財貨及服務的詢價。倘若採購項目的估計價值超過司長獲授權的限額，則由行政長官本人許可。

無論如何，鑑於許可展開公共工程和取得財貨及服務的直接磋商的職權不受法律規定而僅屬行政職權，但基於政府採購的良好管治而實務上許可直接磋商的詢價依循與許可招標而達到一致性，此做法是可以理解的且獲特區政府認同。為此，有需要明確地理順此職權及完善此方面的授權機制。

4. 許可免除提供臨時擔保

此為具職權實體遵守法律規定在招標程序的籌備階段中對相關採購行為實施的審批權。

為了讓有意者參與採購實體展開公共工程的招標程序，採購實體一般上會在招標方案內訂明投標人為提交投標書而需提供臨時擔保，但按照第 74/99/M 號法令第 64 條第二款規定，“因工程價款或工程緊迫性而有需要時，有權限許可招標之實體得許可免除臨時擔保，但應將該事實載入招標公告或方案”。

對於展開取得財貨及服務的招標程序，同樣有類似的規定。按照第 63/85/M 號法令第 15 條第三款規定，“因應擬取得之財貨及勞務之金額或情況緊急而屬合理時，具有開展招標權限之實體得許可免除提供臨時擔保，但應將此事載入招標方案”。

由此可見，上述規定明確地訂定把許可免除臨時擔保的職權賦予具職權許可展開有關公共工程或取得財貨及服務招標程序的實體，從而成為其相連職權或從屬職權。

5. 許可免除招標和免除詢價

此為具職權實體遵守法律規定在採購程序的籌備階段中對相關採購行為實施的審批權。

按照第 122/84/M 號法令第 10 條（免除招標及詢價的職權）規定，“免除招標或詢價的許可，應由本身具有職權或獲授予職權作出開支許可的實體主動或應利害關係部門具充分理由的建議，以批示作出”。

在此規定中，訂明兩個行為須獲具職權實體的許可，分別是“免除招標”和“免除詢價”。在表面和表述上兩者看似相同，但實際所免除的行為在本質上是有區別的。

在採購程序的籌備階段中，必須依法選定適用於採購項目的採購方式，否則不能執行相應的採購程序。如上文已述，招標為採購方式的類別，故免除招標的意思為，採購項目的估計價值超過招標門檻而應選擇招標類別的任一招標方式，但符合法定的特定情況而可獲免除，⁵ 隨之而必須依法選擇屬直接磋商之任一詢價方式；而免除詢價本質上和在法律規定上為具體和可執行的採購方式，其方法為免除以書面方式及免除向三間或以上的本地專業實體詢價。⁶

再者，該規定訂明有關的許可職權並非一個獨立職權，而是連繫到另一個職權，具體地說是具有許可開支職權的實體同樣兼具許可免除招標和詢價的職權，從而成為相連職權或從屬職權。然而值得注意，首先，選擇適用的採購方式是基於採購項目的估計價值，但該法律規定的職權是把採購項目的估計價值連繫到其開支，暗示把兩者劃上“等號”；其次，在一個採購程序的執行過程中，選擇適用採購方式是在採購程序前期的籌備階段，而許可有關採購項目的開支則在採購程序內較後的判給階段，故此在許可免除招標或詢價時，並未能

⁵ 按照第 122/84/M 號法令第 7 條第二款規定。

⁶ 同上法令第 8 條第四款規定。

準確知道具體和實際的開支，即不能有效和準確地確定誰是具有許可開支職權的實體。因此，上述的規定在執行上出現邏輯事實的問題和不確定性。

其實，基於實施該職權的目的為依法選定適用的採購方式展開採購程序，應把許可免除招標和免除詢價的職權連繫到許可展開公共工程和取得財貨及服務的相關採購程序的職權，才能達到實行該職權的合理性和邏輯性。

6. 許可向外採購

此為具職權實體遵守法律規定在採購程序的籌備階段中對相關採購行為實施的審批權。

向外採購的含意是公共部門及機構物色位於澳門特別行政區以外的供應商供應財貨或提供服務以滿足其需要，而公共部門及機構在實務上則可在澳門特別行政區內或在外地接收財貨或接受服務。無論如何，為取得有關採購項目，公共部門及機構必須依法選擇適用的採購方式和展開相應的採購程序。在一般情況下，能參與採購程序的供應商在規則上只限於本地者，但符合第 122/84/M 號法令第 17 條規定的情況才可向澳門特別行政區以外採購，即是容許外地供應商參與採購實體依法在澳門特區內展開的採購程序。

如公共部門及機構欲向外採購，必須遵守及適用第 122/84/M 號法令第 17 條的規定。當中訂定了四個情況，只要符合任一情況，便可向外採購。首三個情況均適用於取得財貨及服務，而第四個情況則專門為取得不動產而訂定的；換言之，按照該法律規定，向外採購不適用於公共工程承攬項目。

第一個情況為，在澳門市場上缺乏擬取得的財貨或沒有所需服務的提供者；⁷ 第二個情況為，向澳門特別行政區以外取得財貨或服務相比在澳門市場取得有明顯的差價。此差價應是明顯較低的價格，且至少能抵銷向外採購所產生的額外成本；⁸ 第三個情況為，向澳門特別行政區以外取得財貨或服務相比在澳門市場取得有肯定的好處，以及對採購實體的行政管理和運作較為有利，

⁷ 同上法令第 17 條第一款規定。

⁸ 同上法令第二款前半部份規定。

尤其是得到良好的技術支援、供應財貨或提供服務具較佳的質量、以及較為迅速的供應；⁹ 第四個情況為，取得位於澳門特別行政區以外的不動產。¹⁰

對於符合首三個之任一情況的採購項目，倘若有關項目的估計價值超過澳門元三百萬元，必須得到行政長官的許可，而法律規定沒有訂明該職權為行政長官的專屬權。此就形成採購過程中由法律賦予行政長官許可向外採購的職權，為一個採購項目的估計價值必須達到特定門檻才實施的獨立職權；反之，倘若有關採購項目的估計價值不超過澳門元三百萬元，便毋須行政長官的許可，且亦沒有訂明須獲任何實體的許可，即毋須特別的許可。對於第四個情況的採購項目，不論採購項目的估計價值為何，均為行政長官的職權許可向外採購，而有關準則為適時及適宜，有別於第 122/84/M 號法令第 5 條第二款或第三款所規定者，那便視乎擬取得不動產的所在位置對於相關公共部門及機構的良好運作和工作上的便利性而定。

值得注意的是，儘管採購實體為取得某一財貨或服務項目而須向外採購且獲得許可，但必須事先或同時獲得具職權實體許可展開採購程序才能容許外地供應商或服務提供者參與相關的採購程序。由此可見，向外採購權並不能單獨實施的，而是實際上必須在展開採購程序職權的基礎上才能實施，但兩者並非相同的職權，且法律亦沒有把該兩個職權連繫起來而成為相連職權或從屬職權。

為清楚瞭解採購項目須向外採購而展開採購程序，下頁表 2 綜合展示目前不同的取得財貨或服務項目估計價值對應相關的具職權實體。

鑑於在目前與政府採購有關的授權行為中行政長官沒有把向外採購的許可權授予任何實體，故可從表 2 清楚得知，倘若取得財貨或服務項目的估計價值超過澳門元三百萬元及不超過澳門元四千五百萬元，如採購實體為直接隸屬於行政長官，具許可展開採購程序職權的實體和具許可向外採購職權的實體均為行政長官；如採購實體受司長監督者，則具許可展開採購程序職權的實體為相關施政領域的司長，而具許可向外採購職權的實體為行政長官。

⁹ 同上法令第二款後半部份規定。

¹⁰ 同上法令第三款規定。

表 2 因應取得財貨及服務項目不同的估計價值，對應相關的具許可展開採購程序職權的實體和具許可向外採購職權的實體

取得財貨或服務項目的估計價值 (澳門元)	具許可展開採購程序 職權的實體		具許可向外採購 職權的實體
	隸屬行政長官的實體	受司長監督的實體	所有公共部門及機構
> \$4,500 萬元 [*]	行政長官	行政長官	行政長官
> \$300 萬元 [†]		司長	
> 特定限額 [‡]			
≤ 特定限額 [‡]	公共部門及機構的 領導或最高行政機關	公共部門及機構的 領導或最高行政機關	--

-- 表示不適用；

* 第五屆澳門特別行政區政府的行政長官透過授權行為把部份職權授予五名司長。若擬取得財貨及服務的估計價值不超過澳門元四千五百萬元，司長便具職權許可展開招標程序，否則只能由行政長官許可；

† 該限額由第 122/84/M 號法令第 17 條第一款規定。若採購項目的估計價值超過該限額者，須由行政長官許可向外採購；

‡ 特定限額是指為展開相關的採購程序，行政長官可透過授權把部份許可展開採購程序的職權授予其下屬的實體、或司長可透過轉授權把部份許可展開採購程序的職權轉授予受其監督實體的領導，而具體限額因應不同授權、轉授權或法律賦予的限額而異。不過，在實務上仍未發現行政長官把許可展開採購程序的職權授予其下屬實體及各司長把許可展開採購程序的職權轉授予受其監督的實體。

可是在實務工作中，某些採購實體認為，只要某實體具職權許可展開採購程序，在不論採購項目的估計價值為何，便能因應財貨的供應或服務的提供情況向外採購，即容許外地的供應商或服務提供者投標或報價。此實務的做法與法律規定者有別，故必須正視有關的執行情況。

7. 核准招標文件

此為具職權實體遵守法律規定在招標程序的籌備階段中對相關採購行為實施的執行權。

在兩部招標程序法規定的招標程序中，採購實體必須依法編製供有意投標人索閱的招標文件，當中會訂明投標人的資格要求和採購項目的最低技術規格，讓有意投標人提出其認為能滿足採購實體的需求和最物有所值的採購項目的建議，即投標書，務求能獲得判給和與採購實體訂立採購合同。

在此所說的招標文件，某些採購實體的官員或人員會在實務上稱它為“標書”，¹¹ 而在法律規定上是被稱為“招標依據之資料”，是採購實體在展開招標程序的投標階段，向有意投標人提供的一套文件，具體地說包括招標方案、取得財貨及服務的承投規則或展開公共工程的承攬規則及其附件、如屬工程項目的圖則、倘若有意投標人對理解該等文件提出疑問而採購實體所作的解答等等，其內載明符合參與招標程序的投標人資格、採購項目的最低規格、技術質量要求的最低或必須達到的水平、基本給付的合同或法律規定等等。

對於取得財貨及服務的招標程序，按照第 63/85/M 號法令第 10 條（招標依據之資料）第四款規定，“招標方案及承投規則須事前經具有許可開展招標權限之實體核准”，故採購實體必須依法規定在獲得具有許可展開招標程序職權實體核准招標文件後，才能向有意投標人提供有關招標文件。那麼，取得財貨及服務的招標文件核准權與展開招標程序的許可權成為相連職權，又或成為其從屬職權。由於展開招標程序的許可權涉及招標項目的估計價值，故招標文件的核准權成為具幅度限制的職權。

然而，對於展開公共工程承攬的招標文件，第 74/99/M 號法令沒有類似的規定，即沒有訂明與公共工程項目的招標文件須預先得到核准才能向有意投標人提供。

儘管如此，在行政長官具有完全職權的前提下，行政長官透過行政命令，“在工程或取得財貨及勞務（服務）的程序方面”，把“核准承投規則（如屬公共工程，稱為承攬規則）、競投方案（招標方案）及其他重要的程序文書”的職權授予各施政領域的司長。

必須注意的是，倘若採購實體依法選擇以任一詢價程序展開採購，鑑於詢價程序不屬現行兩部招標程序法的調整範圍，故組成詢價文件的文件種類及其內容便取決於採購實體的意向，但不應是法定招標程序中所稱的招標方案和承投規則，否則有違語言上的詞意。除此以外，縱使行政長官授予各施政領域司

¹¹ 雖然某些採購實體的官員或人員會把法律規定的“招標依據之資料”在實務工作中稱為“標書”，其原意欲把法定名稱簡化且變得“親民”和易於接受，但此為不建議的稱謂。原因是如從投標人或社會大眾的角度看，投標人向採購實體提交的“投標書”同樣會被簡稱為“標書”，因而“標書”一詞會變成採購程序雙方同時使用的“相關語”。如某些人士不明確瞭解採購程序的情景，會誤解“標書”應表示的文件及其作用。

長的職權包括“在工程或取得財貨及勞務的程序方面，不論有關金額為何”，即表示該方面的授權可適用於各種類的採購程序，即包括招標程序和詢價程序，但其授權內容在名義上具體地指出“核准承投規則、競投方案及其他重要的程序文書”，從該等文件的名稱可知該等文件是受兩部招標程序法所規定者，在詞意上屬招標程序所使用的文件。從此蘊含着的意思可推定，行政長官授予各司長的核准權僅適用於招標程序向有關投標人提供的招標文件而非詢價程序向獲邀報價者提供的詢價文件。鑑於適用於某些採購項目的採購方式會因免除招標而選擇直接磋商的詢價並展開相關的程序，故發出的詢價文件須以嚴謹的方法編製及處理，甚至需要上級機關核准後才能使用。唯詢價程序不受法律規範，且與之相關的行為亦無須依法審批，故向報價者發出的詢價文件毋須遵守任何規定由具職權實體核准才能使用。

無論如何，核准採購程序中由採購實體發出的採購文件方面的職權需要予以理順，並使之達到明確規範之效，才能讓採購實體確切執行採購文件須獲具相關職權實體核准後才能向採購程序的有意參與人提供。就此，下頁表 3 列出兩類採購程序的採購文件及相關具核准權的實體。

表 3 具職權核准在採購程序中向採購參與人提供的採購文件的實體

採購項目 採購文件	職權來源	取得財貨及服務項目	公共工程項目
法定招標程序所 訂的招標文件	法律賦予	行政長官	
		第 63/85/M 號法令第十條第四款規定，由具有許可展開招標職權的實體核准招標文件	--
	授權	行政長官透過相關的行政命令授予各司長職權核准招標文件	
詢價程序的詢價 文件	法律賦予	--	
	授權	--	--

-- 表示沒有相關的法律賦予或授予任何實體職權核准向採購參與人提供用於其編製提交書（招標程序的投標書或詢價程序的報價文件）的參考文件。

在表 3 能清晰可見，採購實體為取得財貨及服務項目而展開招標程序向投標人提供的招標文件可由法律賦予職權的實體——行政長官和具有許可展開招標職權的實體——或獲授予職權的司長核准。在適用上，固然是以法律賦予

職權者為優先，故在法律規定上不一定由司長核准招標文件。在此舉出例子，假設市政署有一取得財貨項目的估計價值為澳門元四百八十萬元，按照第 122/84/M 號法令第 7 條第一款 b) 項規定適用以公開招標方式展開採購程序。鑑於該署的市政管理委員會許可展開招標的職權為招標項目估計價值限額澳門元五百萬元，¹² 故該委員會為許可展開有關財貨項目招標程序的具職權實體。那麼，按照第 63/85/M 號法令第 10 條第四款規定，核准該招標程序的招標文件同屬該委員會的職權而毋須呈交監督市政署的行政法務司司長核准。

8. 委任開標委員會及評標委員會的成員

此為具職權實體遵守法律規定在招標程序的籌備階段中對特定採購行為實施的執行權。

在第 63/85/M 號法令和第 74/99/M 號法令規定的招標程序中，明確規定其“開標”在“招標委員會”前進行，並規定其組成方式，而後者更規定其成員由定作人委任。¹³ 在現時的實務工作中，該委員會一般被稱為“開標委員會”。然而，對於評審投標書階段，則沒有任何相關的規定，但在實務上，仍會組成評標委員會專門肩負評審獲接納投標書的工作，而其組成形式則可依循《行政程序法典》的相關規定，且其成員則因應採購實體的上級由行政長官或獲授予相關職權的司長委任。

在第五屆澳門特別行政區行政長官授權予五個施政領域的司長的職權中，訂明“在工程或取得財貨及勞務的程序方面，不論有關金額為何，所授予的執行權限包括……委任開啟標書及評審標書的委員會成員”的“職權”。既然該授權行為中指明者為標書，即投標書，該兩個委員會便分別負責招標程序的開標和評審投標書的工作。

由於目前沒有法定的詢價程序且法律沒有訂明須為此程序設立兩個相關的委員會和委任其成員，倘若採購實體以詢價方式展開採購程序而須設立開啟報價委員會和評審報價委員會負責相關職務，僅屬行政性的決定和做法。然而，在實務上，如採購實體受司長監督，採購實體會視乎採購項目的估計價值，由

¹² 按照第 271/2018 號行政長官批示第一款（一）項規定。

¹³ 按照第 63/85/M 號法令第 25 條第一款及第 74/99/M 號法令第 77 條第一款的規定。

本身的最高領導或監督司長委任相關的開啟報價委員會和評審報價委員會成員。無論如何，此做法有需要訂明職權以理順執行權責和委員會的委任機制。

9. 許可設立及退還擔保

此為具職權實體分別在招標程序的籌備階段及訂立合同階段中對特定採購行為實施的審批權。

在招標程序中，投標人提供的擔保顯然對因其提交投標書和因與採購實體訂立合同而承擔的義務向採購實體給予了必要的信心和保證，並且法律訂明擔保金額的計算方法及其提供方式，但在實務上必須作出必要的配合才能有效地運作。為此，在開展招標程序前和訂立合同前分別依法設立臨時擔保和確定擔保，以及在完成招標程序後和採購合同正常地消滅後退還相關的擔保屬必要的，從而此等工作仍須在行政管理上獲具職權實體許可才能實行。

在實務上，採購實體的領導或最高行政機關在此方面的職權是獲其監督實體透過授權行為而獲授予的。如採購實體不屬任一施政領域，則由行政長官本人或授權予採購實體的領導或最高行政機關實行該方面的職權。雖然不同採購實體的領導獲授予或獲轉授權職權內容的表述方式不一定相同，但原則上均能達到相關的目的。以下列出一些在此方面較典型的授權或轉授權的實際內容：

- “依法核准設立及退回臨時保證金或解除其銀行擔保”；
- “當適用法例有所規定時，批准退還保證金及以銀行擔保代替存款或以現金開支的保證金”；
- “接受及退還作為保證金之存款，取消銀行擔保及終止保險擔保，以及退還在工程及取得財貨和勞務的程序中提交作為擔保或因任何其他名義而被留存之款項，包括由投資與發展開支計劃所載各項經費支付者”。

10. 許可採購項目的開支

此為具職權實體遵守法律規定在採購程序的判給階段中對相關採購行為實施的審批權。

“作出開支”為取得所需採購項目而適用政府採購法律制度的核心要件之一，¹⁴ 而其實行方法卻是受到現行的《預算綱要法施行細則》規範，¹⁵ 具體地說是由四個行為順序組合而成，分別是許可開支、處理、結算開支和許可支付。此表示擬作出開支的首要行為是有關開支必須獲得具職權實體許可，並且此行為在法律規定上必須在採購過程的合同形成期間內實行，否則便不能在執行採購合同期間內因應給付的安排和進度實行其餘的三個行為。

某實體許可採購項目開支的職權來自兩個方面，其一是由法律賦予，其二則是透過授權或轉授權授予或轉授予。

由法律賦予職權的實體（又可稱為“本身具職權實體”）有兩類：第一類只有行政長官，其具有的完全職權是透過第 2/1999 號法律《政府組織綱要法》第 15 條規定賦予的，當中當然包括許可採購項目開支的職權；第二類是自治部門及機構的行政管理委員會或等同的合議機關，其許可採購項目開支的職權包含在許可開支的職權中，且其上限為澳門元一百萬元，但法律規定可訂更高的限額。¹⁶ 在此為該但書舉出例子：行政長官透過第 271/2018 號行政長官批示訂定市政署的市政管理委員會許可採購項目開支的職權，且有關開支的金額並非單一金額，而是“如屬許可工程及取得財貨和服務的費用（開支）方面的權限（職權），有關金額的上限為澳門幣（元）三百萬元”；“如獲許可免除進行競投（招標）或訂立書面合同”，則許可工程及取得財貨和服務的開支“權限的有關金額上限為澳門幣（元）一百五十萬元”。

對政府採購的許可開支的授權，本身具許可開支職權的實體可透過授權行為把其全部或部份許可採購項目開支的職權授予其下級。目前，行政長官透過行政命令把許可採購項目開支職權授予五個施政領域的司長，訂定“如屬許可工程……費用（開支）方面的權限（職權），有關金額的上限為澳門元九千萬元”，而“如屬許可取得財貨及勞務…費用（開支）方面的權限（職權），有關金額的上限為澳門元四千五百萬元”；此外，如獲許可免除以招標方式展開採購程序者，則許可公共工程開支的限額為澳門元六千萬元及許可取得財貨及服務開支的限額為澳門元三千萬元。然而，各施政領域的司長會因應受其監督

¹⁴ 見本文第一部份第（二）節第一段所述內容。

¹⁵ 必須遵守第 2/2018 號行政法規《預算綱要法施行細則》第 33 條至第 39 條規定。

¹⁶ 按照第 2/2018 號行政法規《預算綱要法施行細則》第 65 條（職權）第一款規定。

的實體的運作情況和所需，把部份獲授予的許可採購項目開支的職權轉授予相關實體的領導。

此外，行政長官以行政長官批示的法律形式，把部份許可採購項目開支的職權授予其下屬公共部門及機構的領導，而具體限額會因應實務所需而各異，但一般均為較低的金額；如有關採購項目以免除詢價程序展開採購者，則有關的許可採購項目開支的限額尚要減半。

至於自治部門及機構，其行政管理委員會或等同的合議機關一般上會作出決議，把許可採購項目開支的職權授予其主席及或其委員。而獲授權者可作出批示把全部或部份獲授予的許可採購項目開支的職權轉授予受其管理的轄下單位主管人員。

11. 判給或作出招標結果的正面決定

此為具職權實體遵守法律規定在招標程序的判給階段中對相關採購行為實施的審批權。

判給為整個採購程序中至關重要的行為，由此確定提交最合適或最佳條件的提交書¹⁷ 的採購參與人¹⁸ 為獲判給人，從而與之訂立採購合同，並由他向採購實體給付所需的財貨、服務或工程。

對於取得財貨及服務的招標程序和展開公共工程承攬的招標程序，判給的意思分別訂定於第 63/85/M 號法令第 41 條（判給之定義及通知）第一款的規定和第 74/99/M 號法令第 99 條（判給之定義及通知）第一款的規定中。前者訂明“判給係指判給實體接納其意屬的投標人之投標書之決定”；後者訂明“判給係指定作人接納其意屬之投標人之投標書之決定”。由此可見，判給係一個在招標程序中對某一投標人所作的一個正面決定，並蘊含隨後給予該意屬投標人與採購實體訂立合同的機會。

然而，作出該兩判給決定的實體有所不同，前者為“判給實體”，而後者則為“定作人”。同樣地，兩者均由相關法律訂明其意思。對於取得財貨及服

¹⁷ 提交書為採購參與人參加採購程序而提交的建議性文件，是一概念性和概括性術語，其意思表示投標人參與招標程序所提交的投標書或報價者參與詢價程序所提交的報價文件。

¹⁸ 採購參與人為一概念性和概括性術語，其意思是參與招標程序的投標人或參與詢價程序的報價者。

務招標程序的判給實體，按照第 63/85/M 號法令第 3 條（判給實體）第一款規定，“為本法規之效力，本身具有許可有關開支的權限之實體或獲授予此權限之實體，視為判給實體”。於此清楚可知，判給實體的身份是取決於某實體是否具有許可採購項目開支的職權而定，且不論該職權是源自法律所賦予者或獲授予者。從而得知，具有許可取得財貨及服務開支職權的實體便是判給實體；從另一角度看，判給權衍生自取得財貨及服務開支的許可權，或與之相連而成為從屬職權。再按照該條第二款規定，“招標結果由判給實體作出最後決定”。此表示判給實體具有作出判給的職權，而判給屬正面的招標結果。

對於展開公共工程承攬招標程序的定作人，第 74/99/M 號法令第 3 條（合同之當事人）第二款訂明“定作人係指透過合同與承攬人訂定某一工程施工之法人，並為其利益而提供施工”。根據此規定，定作人實質上是法人，為政府一方的合同人，故定作人應是公共工程承攬的採購實體本身而非採購實體的領導，亦非其作為自然人的上級實體——所屬施政領域的司長或行政長官。再者，其所具有之職權受到同條第三款規定，“本法規提及定作人之決定及決議，視為符合規範法人之法律或章程之規定而具權限之機關所作出者；法律或章程未作規定時，視為上級行政管理機關所作出者”。那麼便能結合以上所指同一法令第 99 條的規定判給為定作人所作的決定而理解到，如果設立作為定作人的公共部門及機構的組織法規定其具有判給權者，該公共部門及機構的最高機關便能作出判給，否則由其上級機關或實體作出判給。

另一方面，倘若採購實體選擇以直接磋商的任一詢價方式展開採購程序，由於目前沒有法定的詢價程序，故不存在任何法律規定訂定誰具判給職權，以及沒有把判給權連繫到其他職權，導致詢價程序判給權的實施存在不確定性。可是在實務上，詢價程序的判給會默示由具職權許可採購項目開支者作出的。只有報價者獲得判給才能成為獲判給人，採購實體便能與之訂立採購合同。無論如何，若能透過法律規定釐清詢價程序判給權的實施，會為詢價程序的執行帶來裨益。

12. 不判給或作出招標結果的負面決定

此為具職權實體遵守法律規定在招標程序判給階段中對相關採購行為實施的審批權。

採購實體為直接或間接地履行其某些職務而展開招標程序，旨在物色最佳的投標人並與之訂立採購合同，且由他給付以滿足其需要。然而，採購實體不一定在每次招標程序中均能作出判給，主要有十個情節不會作出判給決定：第一個情節，為沒有接收任何投標書；第二個情節，為沒有合資格的投標人；第三至第十個情節，為法律規定的情節。

第一個情節是在招標程序的投標階段發生的。在整個投標階段完結後，採購實體沒有接收任何投標書。此表示在有關招標程序中是不會作出判給或不判給的決定，此視為“不作出判給”。

第二個情節是在招標程序的開標階段出現的。倘若投標人的資格不符合採購實體為有關採購項目所訂要求者，其提交的投標書會不獲接納的，更何況予以評審。此表示在有關招標程序中是不會作出判給或不判給的決定，此視為“不作出判給”。

第三至第十個情節是在法定招標程序的評審和判給階段出現的。當中，採購實體已在開標階段中接納合資格的投標人所提交的投標書，但在評審投標書階段中可能發現一些法律規定的特定情節而使到判給實體有權作出不判給的決定。

現行兩部招標程序法均訂明不判給的情節，而表 4 列出及比較兩者之異同：

表 4 兩部招標程序法規定不判給情節異同的比較

不判給的情節	取得財貨及服務	展開公共工程
	招標程序 (第 63/85/M 號法令第三十八條規定*)	招標程序 (第 74/99/M 號法令第九十六條規定†)
情節三	“判給人決定將財貨及勞務之取得推遲至少六個月”	“定作人決定將施工推遲一年以上”
情節四	“一切投標書或最適合之投標書所提出之總價金高於尚有出價的底價”	“所有投標書或最適當之投標書之總報價遠高於為招標而定之工程價款”
情節五	--	“所有投標書或最適當之投標書之總報價遠低於為招標而定之工程價款，且所依據之理由不夠明確”

不判給的情節	取得財貨及服務	展開公共工程
	招標程序 (第 63/85/M 號法令第三十八條規定*)†	招標程序 (第 74/99/M 號法令第九十六條規定†)
情節六	--	“涉及附條件之投標書、由投標人編製之圖則或圖則變更本時，定作人認為所附條件及圖則或圖則變更本不適當”
情節七	--	“因嗣後發生之重大情節，須對招標圖則作修正及修改”
情節八	“很大程度上可推定投標人之間存在合謀”	“尤其是按第五條第一款之規定，很大程度上可推定投標人之間存在合謀”
情節九	“所提交之任何投標書均無法符合承投規則所規定之最低質量要求”	--
情節十	--	“在預先評定資格之限制招標中出現第一百零九條第四款所指之情況”

-- 表示沒有相應的規定；

* 第 63/85/M 號法令的法定中文本尚未正式公佈，但由澳門特別行政區法務局提供的非正式中文本透過印務局網站公開以作參考；

† 各法定情節內容的書寫摘自相關法律的規定。

對於情節三，儘管招標程序已展開，但只要尚未判給，採購實體可視乎實際情況而在一段特定長度的期間內以暫時毋須取得原定計劃所需的採購項目為理由，向具判給職權的實體提出建議，並由他作出不判給的決定。

對於情節四，採購實體會為擬取得的採購項目估計其價值，在實務上是為了做好財務預算開支的安排，並能藉此為基礎依法選擇適用的採購方式展開相應的採購程序。不過，採購實體未必會為取得財貨及服務的項目訂定“底價”，但某些採購實體會嚴控財政開支，不容許被評定為最佳條件的投標書所載金額超過其為採購項目估計的價值。無論如何，倘若所有投標書、被評定為最佳條件或擬判給的投標書所載的投標價超過採購實體為選擇適用的採購方式展開採購程序而估計採購項目的價值，則可建議判給實體作出不判給的決定。對於取得財貨及服務的項目，其條件為“高於”，而無論高於的幅度為何，判給實體有權作出不判給的決定；對於公共工程承攬項目，其條件則為“遠高於”，明顯是“大幅高於”，且蘊含着不合理高價的意思。不過此乃概念上的規定，實際個案則視乎具體金額而定才能由定作人決定是否不判給。在公平競爭法的概念中，此不合理高價視為卡特爾價格。

對於情節五，只在公共工程承攬招標程序法中有此規定。倘若所有的投標書、被評定為最佳條件或擬判給的投標書所載的投標價遠低於工程的估計價值，則可建議定作人作出不判給的決定。在此所指的“遠低於”明顯是“大幅低於”，且蘊含着不合理低價的意思。不過此乃概念上的規定，實際個案則視乎具體金額而定才能由定作人決定是否不判給。在公平競爭法的概念中，此不合理低價可被視為掠奪性價格。

對於情節六，只在公共工程承攬招標程序中有此規定，當中涉及三個情況可作不判給的決定。第一，定作人一般上會把公共工程的規格及質量最低要求釐訂在承攬規則內，投標人必須提出相應的建議來滿足定作人的需要，但若投標人提交的投標書載有附帶條件者，定作人便可認為有關附帶條件不符合要求而作出不判給的決定；第二，倘若定作人展開招標程序時不提供工程圖則而要求投標人編製，定作人也可認為投標人建議的工程圖則不適當或達不到要求而作出不判給的決定；第三，倘若定作人在展開招標時同時提供圖則而成為招標文件的一部份且接受投標人提供圖則變更本，而投標人考慮到連同圖則變更本一併提供其投標書可能對其獲選中更有利，但當定作人認為有關圖則變更本為不適當者，亦可作出不判給的決定。

對於情節七，只在公共工程承攬招標程序中有此規定。無論屬定作人在展開招標程序時提供圖則，抑或由投標人編製圖則，只要在招標程序的判給前，採購實體可因應與公共工程項目有關的外在因素令到項目的規劃或設計必須變更，又或項目本身的規劃或設計必須變更，對圖則進行必須的修改，此會令到投標人提交投標書所建議的內容不能滿足變更所需者，定作人便可藉此作出不判給的決定。

對於情節八，相關的法律規定係維護政府採購的公平競爭，但只限於投標人之間存在合謀方面，並且對於採購實體或判給實體來說毋須證據確鑿，而是只要採購實體可在很大程度上推定，即是有強烈跡象顯示該合謀之存在便足以由判給實體作出不判給的決定。不過，倘若可在很大程度上推定或有強烈跡象顯示投標人與採購人員之間存在賄賂或貪污行為，又或投標人或採購人員之間所作的投標行為違反公平競爭者，則不跌落此法定情況的範圍內。對此，將來可作出進一步的規範，以維護政府採購的廉潔和公平競爭。

對於情節九，只在取得財貨及服務招標程序中有此規定。雖然提交投標書的投標人符合所要求的資格，但經評標委員會評審所有獲接納投標人提交的投標書均沒有一份能達到所要求的總體規格或個別規格要求，或最低質量要求；亦即是說，按照預先釐訂的判給準則計算得分，所有投標書的總評分均不及格，又或某一細項或多個細項的評分不及格，從而評標委員會未能選定符合規格、質量或技術要求的投標書，對此判給實體便可作出不判給的決定。

儘管此情節只訂定於取得財貨及服務的招標程序法中，即公共工程承攬合同法律制度中沒有規定此情節，但在展開公共工程的招標程序中評標委員會於評審所有投標書後確定沒有任何一份投標書能取得及格分數，即所有提交的投標書均低於所訂或要求規格或質量。此時，定作人不能接納任何投標書，那便不能作出判給，從而定作人仍可以其自由裁量權作出不判給的決定。

對於情節十，只在公共工程承攬招標程序中有此規定。鑑於第 74/99/M 號法令明確規定三種具體的招標方式，其中一種為預先評定資格的限制招標，而此招標方式是由定作人公佈招標公告而展開此限制招標的程序，並且只有獲定作人邀請的承建商才能參與該限制招標程序而成為投標人及提交投標書的。倘若參與預先評定資格的候選實體數目不超過招標公告所指擬邀請實體之數目而定作人展開預先評定資格的限制招標程序，獲定作人邀請實體的數目則可對應於提出候選申請之實體的數目。如屬此情節者而展開相關的限制招標程序，儘管經評審所有投標書後能選出最佳條件者，但定作人仍有權作出不判給的決定。

以上論述的內容均為針對招標程序。對於以詢價方式展開採購程序，鑑於目前政府採購的詢價程序並非法定程序，倘若出現相類似的情節，具判給職權的實體可實施其自由裁量權作出不判給的決定。

13. 核准合同擬本

此為具職權實體遵守法律規定在採購程序的判給階段中對相關採購行為實施的執行權。

採購實體展開採購程序旨在物色符合資格的第三方向其給付採購項目，為此需要與該第三方訂立政府採購合同。倘若擬訂立的合同為書面者，必須在簽

訂前由雙方同意合同擬本的內容；換言之，雙方必須基於其意思表示一致或合意的合同擬本訂立有關的書面合同。¹⁹

按照現行採購程序法的規定，雙方同意的合同擬本必須在判給前確定。²⁰然後在判給的步驟中，必須審理三方面的事項：第一方面，由判給實體把有關採購項目的給付判予提交意屬投標書的投標人；第二方面，由具許可採購開支職權的實體許可判給項目的開支或費用，而此開支將會成為合同金額或開支；第三方面，如屬須訂立書面合同者，則由具相關職權的實體核准相關的合同擬本。

首先，現行政府採購法律制度訂明具職權核准合同擬本的實體。按照第 122/84/M 號法令第 15 條（核准合同擬本）第一款規定，“製作書面合同須先製作合同擬本，並將之交予已許可作出有關開支的實體核准”。此規定把合同擬本的核准權連繫到採購開支的許可權而成為相連職權或從屬職權，且適用於以任一採購方式展開採購程序。只要符合訂立書面合同所規定者，便由有關程序的許可有關開支的實體核准相關的合同擬本；亦即是說，該規定具有任何採購程序的通用性。此外，按照該規定的行文內容，兩個職權的實施存在先後次序，具職權實體必須先許可有關採購項目的開支後方能核准合同擬本。

其次，在展開公共工程承攬的法律制度方面，按照第 74/99/M 號法令第 105 條（擬本之核准）規定，“合同擬本須經有權限許可有關開支之實體核准，……”。由此法律規定明確可見，在公共工程承攬的招標程序中，把核准合同擬本的職權聯繫到許可公共工程開支的職權而形成相連的職權或從屬職權。然而，此規定的行文與第 122/84/M 號法定規定者有輕微分別，即毋須具職權實體先許可開支，然後才有權核准合同擬本。此外，倘若公共工程項目以任一詢價程序展開採購程序而須訂立書面合同，則其合同擬本的核准按照第 74/99/M 號法令第 117 條規定，同樣須遵守該法令第 105 條的規定。

¹⁹ 按照第 63/85/M 號法令第 46 條（訂立合同之期間）第二款及第 74/99/M 號法令第 104 條（訂立合同之期限）第二款的規定。

²⁰ 按照第 63/85/M 號法令第 39 條（合同擬本）第一款及第 74/99/M 號法令第 97 條（合同擬本）第一款的規定。

再次，對於展開取得財貨及服務的招標程序法，第 63/85/M 號法令沒有此方面的相關規定。那麼，若須核准取得此類採購項目的合同擬本，則適用上述第 122/84/M 號法令第 15 條的規定。

儘管有以上的法律規定，但自回歸以後，每屆澳門特區政府的行政長官均會透過行政命令作出其授權行為，把核准政府採購合同擬本的職權授予特區政府五個施政領域的司長。對於第五屆澳門特別行政區政府，有關規定為“在工程或取得財貨及勞務的程序方面，不論有關金額為何，所授予的執行權限包括下列權限：……核准擬訂立的合同擬本，……”。此規定所指的“在工程或取得財貨及勞務的程序”表示以任何採購方式展開的採購程序，即不限於以招標程序，且還包括屬直接磋商的詢價程序。至於五個施政領域的司長獲行政長官授予核准政府採購合同擬本的職權更不取決於其具有許可採購項目開支的職權，而成為獨立的職權。此與第 122/84/M 號法令和第 74/99/M 號法令所規定者有明顯區別。

綜合上述的法律規定和論述情況，表 5 以簡明扼要的方式展示合同擬本核准權的來源、能實施職權的採購程序種類、相關法律基礎、以及職權的特性。

表 5 現行法律賦予及授權核准政府採購合同擬本的法規

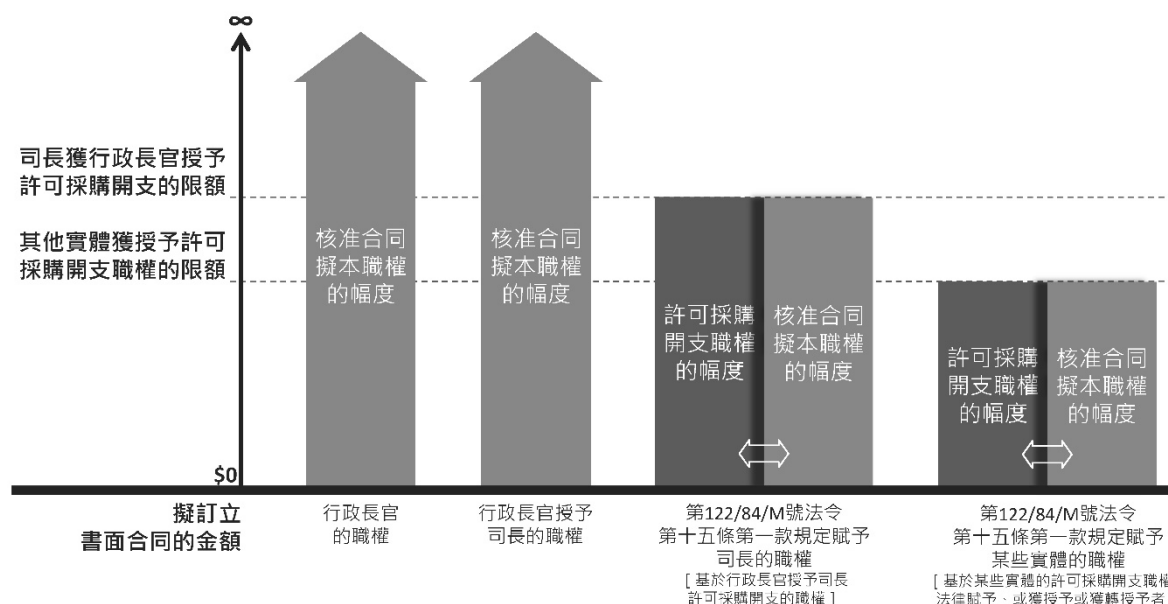
職權來源	法律賦予核准合同擬本的職權		授予核准合同擬本的職權	
	招標程序*	詢價程序†	招標程序*	詢價程序†
相關法規	第 122/84/M 號法令第十五條第一款規定 第 74/99/M 號法令第一百零五條規定 (僅適用於公共工程承攬)		行政長官透過相關的行政命令 授予各司長職權核准合同擬本	
職權特性	連繫到許可採購開支的職權， 為相連職權或從屬職權		為獨立職權	

* 招標程序係指招標類別的採購程序，具體而言是指公開招標程序、預先評定資格的限制招標程序和無預先評定資格的限制招標程序；

† 詢價程序，過去普遍地稱為諮詢程序，係指屬直接磋商類別的採購程序，具體而言是指書面詢價程序、口頭詢價程序、以及免除詢價（又稱免除諮詢）程序。

基於表 5 所載的職權及其特性，筆者繪出的圖 2 所示四個與擬訂立書面合同的金額有關的情況，從而能清晰瞭解具職權核准合同擬本的實體的法律依據。以下逐一闡述：

圖 2 核准合同擬本職權的來源及其可實施的幅度比較



第一是行政長官。他本身具有完全職權，固然具職權許可採購項目的任何開支，亦具職權核准任何金額的合同擬本。

第二是獲行政長官授予不論合同金額核准合同擬本職權的司長；亦即是說，儘管行政長官目前授予各司長許可工程開支的職權的限額為澳門元九千萬和許可取得財貨及服務開支的職權的限額為澳門元四千五百萬元，但其核准合同擬本的職權不取決於該等金額且不受限制。在五名司長當中，只有運輸工務司司長按實務需要把此方面的職權全部轉授予部份受其監督實體的領導。

第三是獲行政長官授予許可採購項目開支職權的司長。按照第 122/84/M 號法令第 15 條第一款規定，司長可基於獲授予許可採購項目開支的限額核准相應合同金額的合同擬本；換言之，若擬訂立書面合同的金額超過司長獲授予許可採購項目開支的限額，基於該規定司長便不具足夠職權核准該合同的擬本。

第四是獲法律賦予許可開支職權的自治部門的行政管理委員會、或獲授予或轉授予許可採購項目開支職權的公共部門的領導。此時，若某公共部門的領導機關所具許可採購項目開支職權的限額高於法定訂立書面合同的門檻，²¹ 可按照第 122/84/M 號法令第 15 條第一款規定，便具職權核准相應合同金額的合

²¹ 按照第 122/84/M 號法令第 12 條第一款規定。

同擬本。然而，目前尚未發現任何公共部門的領導機關具有足夠許可採購項目開支的職權基於此規定核准合同擬本。

從上述的分析可見，各施政領域的司長核准合同擬本的職權有兩個來源。為着達到實行工作的效益，司長會在不受合同金額限制下適用行政長官的授權來核准合同擬本。

14. 許可免除訂立書面合同

此為具職權實體遵守法律規定在採購程序的判給階段中對相關採購行為實施的審批權。

當擬訂立合同所載的金額超過第 122/84/M 號法令第 12 條第一款規定的門檻時，一般上應以書面方式訂立採購合同。不過，該條第二款訂定一些例外情況，只要能符合者便可免除訂立書面合同，但另須符合一個作為前提的法定要件，²² 即是必須由具職權許可免除招標或詢價的實體以批示方式許可免除訂立書面合同，²³ 從而免除訂立書面合同的職權便成為其相連職權或從屬職權。

在此必須強調，如果採購項目的開支低於訂立書面合同的門檻，便屬毋須訂立書面合同的情況。此與免除訂立書面合同的情況有別，不能混為一談。

15. 簽署與訂立採購合同有關的公文書

此為具職權實體在採購程序的訂立合同階段中對特定採購行為實施的執行權。

在實務中，此職權為司長授予受其監督公共部門及機構最高領導的職權，但此職權的授予並不普遍，只有少數的公共部門及機構的最高領導獲其監督實體，即相關施政領域的司長授予此職權。

首先必須釐清訂立採購合同的意思，是採購實體通過採購程序選定最佳條件的提交書——招標程序的投標書或詢價程序的報價文件，便會把相關採購項目的給付判給予提出該提交書的採購參與人——投標人或報價者，並與之訂立採購合同。如訂立的合同為書面者，則由具簽訂書面採購合同職權的實體代表

²² 按照經第 5/2021 號法律修訂的第 122/84/M 號法令第 14 條（免除書面合同的要件）規定。

²³ 同上，第 10 條（免除招標及詢價的職權）規定。

澳門特別行政區與獲判給人簽訂書面合同；如訂立的合同毋須或免除以書面方式作出者，則以作為私文書的提交書證明合同而產生必要的效力。

經上段所述，能清晰確定“簽署與訂立採購合同有關的公文書”所涉及的文書並非採購合同本身，而是與之相關的一些文書，例如通知獲判給人簽訂書面合同的日期、時間和地點的公函。

16. 簽訂書面採購合同

此為具職權實體遵守法律規定在採購程序的訂立合同階段中對相關採購行為實施的執行權。

倘若獲許可採購項目的開支超過必須訂立書面合同的門檻且不符合法定的免除情況者，須與獲判給人訂立書面合同，而此訂立的手續稱為簽訂。然而，公共部門及機構本身並不具職權代表澳門特別行政區與獲判給人簽訂書面合同。此職權屬行政長官的完全職權，而行政長官把此職權授予五個施政領域的司長，相關授權規定的內容為“在工程或取得財貨及勞務的程序方面，不論有關金額為何，所授予的執行權限包括下列權限：……（三）核准擬訂立的合同擬本，並代表澳門特別行政區簽署（簽訂）有關合同”。在此必須強調，對於合同，法律用語應寫為“簽訂”而非“簽署”。

在上段所指的規定中，行政長官授予司長的職權設定了兩個前提，第一是有關職權必須屬採購程序，即可屬任一採購方式的程序；第二是不受相關授予職權所涉之金額限制，即任何金額的合同，司長均能代表澳門特別行政區簽訂相關合同。由此可見，此授權具一般適用性。在該項授權內容中包括兩個職權，其一是核准擬訂立的合同擬本，其二是代表澳門特別行政區簽訂由其核准之擬本的合同。雖然此兩個職權本質上是獨立的，但該授權卻把第一個職權設定為實施第二個職權的前提或先決條件；換句話說，倘若某一採購合同的擬本由第三人核准，有關司長便無權代表澳門特別行政區簽訂該合同。

在實務上，司長會因應受其監督的實體的工作實況，可把簽訂合同的職權以一般適用或個別適用的方式轉授予有關實體的領導。以第五屆澳門特別行政區政府運輸工務司施政領域為例，運輸工務司司長透過其外部批示把獲授予的合同簽訂權全部轉授予受其監督的部份實體的領導，即不論合同金額的多寡，獲轉授權者均能代表澳門特別行政區簽訂有關採購合同。

17. 簽立書面採購合同

此為具職權實體遵守法律規定在採購程序的訂立合同階段中對相關採購行為實施的執行權。

以書面方式訂立政府採購合同，除了必須由政府一方具職權實體與獲判給人共同簽訂外，還須依法由一名專責公證員負責合同的公證，由此形成的手續便是所謂的簽立書面採購合同。

在任何採購程序訂立合同的一般適用上，其法律依據為第 122/84/M 法令第 13 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”。

對於取得財貨及服務的招標程序，第 63/85/M 號法令第 47 條第一款規定，“書面合同須在具有權限部門之總部訂立，由有關組織法所指定之工作人員作為負責公證之官員；如該組織法規未作出有關規定，則由判給實體所決定的工作人員擔任該職務”。

可是在第 74/99/M 號法令訂定的公共工程承攬合同法律制度中，沒有對此方面作出相關的規定，但仍可一般適用上述第 122/84/M 號法令的相關規定簽立書面採購合同。

在實務工作中，較常見的是自治部門的工作人員被委任為專責公證員履行相關職務，但亦存在自治部門的專責公證員由其組織法規規定所指派的個別例子。倘若公共部門及機構沒有其專責公證員，其書面採購合同的簽立則須依法交由財政局負責，²⁴ 並由行政長官委任的財政局專責公證員負責相關職務，²⁵ 而財政局轄下的公證處則輔助該等專責公證員在法律行為及合同之草擬、正式化及登記等方面的工作。²⁶

²⁴ 按照 23/2000 號行政法規《公共機關之公證》第 1 條規定。

²⁵ 目前財政局的專責公證員由行政長官透過第 274/2017 號行政長官批示的規定委任。

²⁶ 參見第 30/99/M 號法令第 28 條的規定。

三、總結

（一）須為兩類採購方式對應的程序訂定全面的審批權和執行權

為配合澳門特別行政區政府採購法律制度的有效運作，在採購實體展開採購程序的過程中，其中一些特定的採購行為或步驟，特別是必須通過具職權實體審批或由其執行的採購行為後才能繼續推進程序。不過，該等須審批或執行的採購行為主要是受到法律規定者，而且某些明文規定的內容依照其適用的情節只是針對招標程序而訂定；亦即是說，部份審批或執行的職權不適用於詢價程序的採購行為。對此，本文歸納出採購程序中須由具職權實體審批和執行的 17 個採購行為，並逐一予以剖析。下頁表 6 綜合列出該等採購行為、所屬職權性質、採購程序的適用性、須審批的法定來源、以及具相關職權的實體。

從表 6 所綜合的資料清晰可見，除第 3 點所指採購行為依其名義僅屬直接磋商外，其他的採購行為均屬招標程序的採購行為或步驟。當中，有部份採購行為的審批權或執行權在本質上同樣適用於詢價程序的採購行為或步驟；另一方面，某些審批權及執行權基於其名義僅能對招標程序的採購行為或步驟實施，即不適用於直接磋商的詢價程序的採購行為或步驟，具體地說是“展開公共工程的招標的許可權”、“展開取得財貨及服務的招標的許可權”、“招標文件的核准權”和“開標委員會及評標委員會成員的委任權”。

對於“免除提供臨時擔保的許可權”，在規定上是僅適用於招標程序的職權。倘若採購實體以詢價方式展開採購程序，基於報價者參與詢價程序而需提供臨時擔保並非法定要求而屬行政決定，故不存在依法提供臨時擔保而要求具職權者作出有需要的免除。

在此強調，表 6 載明的“判給權”和“不判給權”是由招標程序法——第 63/85/M 號法令及第 74/99/M 號法令——所規定，即由此所訂的職權便不適用於詢價程序，從而出現不能依法向詢價程序的採購行為或步驟實施此職權的情況，以及引伸出誰是具相關職權的實體的疑問。無論如何，當採購實體展開任何詢價程序，若能選定提出最佳條件報價文件者，仍須作出判給決定的。故此，判給權和不判給權的意思和概念是需要涵蓋所有採購方式的程序而非目前只由法律規定於招標程序中。

表 6 在政府採購過程的合同形成期間內須審批和執行的採購行為

#	在合同形成中的採購行為					法定須審批的採購行為			獲授予或轉授予的職權	
	採購行為的內容	審批權	執行權	適用於		第 122/84/M 法令*	第 63/85/M 法令	第 74/99/M 法令	行政長官授權予各司長或其下屬實體的領導	司長轉授權予受其監督的實體的領導機關
				招標	直接磋商					
籌備階段										
1.	展開公共工程的招標	許可	--	●	○	○	○	●	●	○
2.	展開取得財貨及服務的招標	許可	--	●	○	○	●	○	●	○
3.	展開公共工程和取得財貨及服務的直接磋商	許可	--	○	●	○	○	○	○	○
4.	免除提供臨時擔保	許可	--	●	○	○	●	●	○	○
5.	免除招標和免除詢價	許可	--	●	●	●	○	○	○	○
6.	向外採購	許可	--	●	●	●	○	○	○	○
7.	招標文件	--	核准	●	○	○	●	○	●	○
8.	開標委員會及評標委員會的成員	--	委任	●	○	○	●†	●	●	○
9.	設立及退還擔保	許可	--	●	●	○	○	○	○	●
判給階段										
10.	採購項目的開支	許可	--	●	●	○	○	○	●	●
11.	作出招標結果的正面決定	判給	--	●	○	○	●	●	○	○
12.	作出招標結果的負面決定	不判給	--	●	○	○	●	●	○	○
13.	合同擬本	--	核准	●	●	●	○	●	●	●‡
14.	免除訂立書面合同	許可	--	●	●	●	○	○	○	○
訂立合同階段										
15.	與訂立採購合同有關的公文書	--	簽署	●	●	○	○	○	○	●
16.	書面採購合同	--	簽訂	●	●	○	○	○	●	●‡
17.	書面採購合同	--	簽立	●	●	●	●	○	○	○

-- 不適用；

● 表示採購行為屬於相應欄目所指者；

○ 表示採購行為不屬相應欄目所指者；

* 第 122/84/M 號法令已被第 5/2021 號法律修訂；

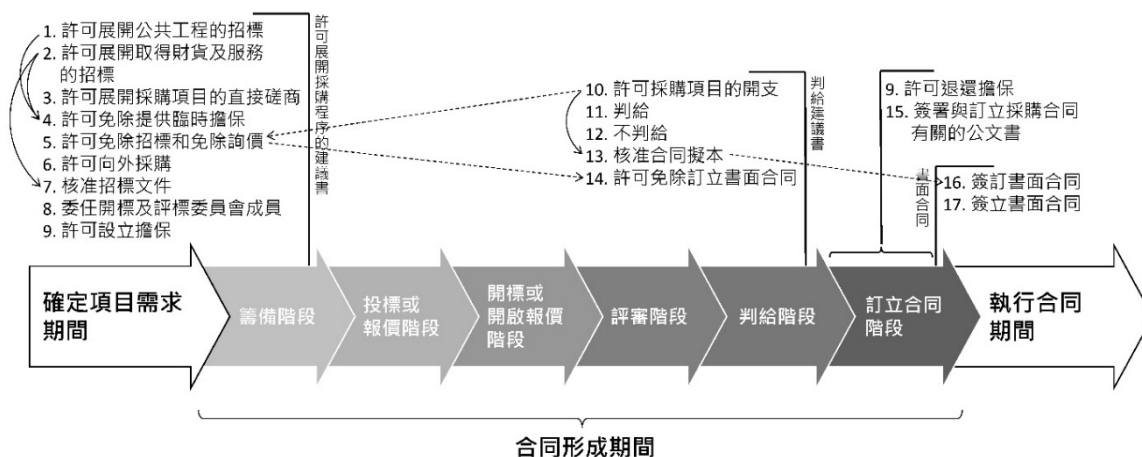
† 表示只規定執行開標工作的委員會成員須遵守法律規定被委任；

‡ 表示只有運輸工務司司長把相關職權轉授予受其監督實體的領導。

(二) 須訂定合理和具邏輯性關係的相連職權

為了能更清晰展示用於審批或執行的 17 個職權及有關的相連職權，筆者繪出圖 3，以簡明扼要的方式展示分為三個期間的採購過程，而採購程序則屬合同形成期間，當中細分為六個階段。藉此依循採購程序的進度指出相應須審批或執行的採購行為或步驟。

圖 3 在採購程序相關採購行為或步驟中須實行的審批權或執行權



透過圖 3，更能清晰和明確地瞭解在不同階段所實行的職權。在該等職權中，某些依法所訂的職權並非獨立職權而是從屬於另一職權，因而成為相連職權，具體而言，分別為：

- (1) 具職權許可展開公共工程的招標的實體同樣具職權許可免除提供臨時擔保。

此相連職權同在招標程序的籌備階段中，兩者均為審批權，以許可展開公共工程招標職權為主，許可免除提供臨時擔保職權為附，在執行工作上具合理性。

- (2) 具職權許可取得財貨及服務的招標的實體同樣具職權許可免除提供臨時擔保。

此相連職權同在招標程序的籌備階段中，兩者均為審批權，以許可取得財貨及服務招標職權為主，許可免除提供臨時擔保職權為附，在執行工作上具合理性。

- (3) 具職權許可採購項目開支的實體同樣具職權許可免除招標和免除詢價。

此為屬於跨越採購程序不同階段職權的相連職權，兩者均為審批權，以許可採購項目開支職權為主，許可免除招標和免除詢價職權為附。鑑於實行採購程序的進展和相應的時間性，在籌備階段中只能估計採購項目的價值，即尚未出現或不能確定採購項目的開支，又或未能有效和準確地確定具許可採購項目開支職權的實體，故此相連職權在實務上存在不確定性，不符合邏輯性和合理性。

(4) 具職權許可取得財貨及服務的招標的實體同樣具職權核准招標文件。

此相連職權同在招標程序的籌備階段中，以屬於審批權的許可取得財貨及服務招標職權為主，屬執行權的核准招標文件職權為附，在執行工作上具合理性。

(5) 具職權許可採購項目開支的實體同樣具職權核准合同擬本。

此相連職權均在採購程序的判給階段中，以屬於審批權的許可採購項目開支職權為主，屬執行權的核准合同擬本職權為附，在執行工作上具合理性。

(6) 具職權許可免除招標和免除詢價的實體同樣具職權許可免除訂立書面合同。

此為屬於跨越採購程序不同階段的相連職權，兩者均為審批權，以許可免除招標和免除詢價職權為主，許可免除訂立書面合同職權為附。鑑於許可免除招標和免除詢價職權從屬於許可採購項目開支職權，故許可免除訂立合同職權間接地從屬於許可採購項目開支職權而同屬判給階段實行的採購行為。此時已能確定採購項目的開支，即合同金額，藉此便能依法確定是否能免除書面合同，從而此相連職權在執行工作上具有邏輯性和合理性。

(7) 具職權核准合同擬本的實體同樣具職權簽訂書面合同。

此為屬於跨越採購程序不同階段職權的相連職權，兩者均為執行權。基於採購項目的開支或合同金額原則上已確定且兩者同屬執行權，在執行工作上具合理性。

經過本文對以上七對相連職權的剖析和總結，清楚可見第(3)點所指的相連職權礙於有關的兩個職權的本質和在採購程序實施的情節，使其於實務中出現不合理性。由於此相連職權為法律所訂者，故只能透過修訂法律規定才能理順其邏輯性和合理性。