

剖析澳門特別行政區政府公開採購資訊的狀況

鄧達榮*

【摘要】於 2021 年，澳門特區政府正式發出的內部指引全面要求各公共部門及機構在其網頁設立專頁，以公開其採購項目的資訊。對所公開資訊的情況，本文從三方面探討，分別是：各公共部門及機構在網頁設立專頁的名稱、專頁內採購資訊的分類、公開正展開及已展開採購程序的階段性內容，從中分析及闡述出現的狀況。

為完善公開採購資訊的管理、增加透明度、社會大眾的資訊權和社會監督，本文提出七個方面的建議，分別是：(1)建立規範化的公開採購資訊機制；(2)制訂具法律約束力的公開採購資訊規範；(3)為該機制訂定應遵的工作原則；(4)設立公開採購資訊的當局；(5)建立獨一的公開採購資訊應用系統；(6)消除公開資訊的門檻；(7)適時更新資訊。若澳門特區政府能做到該等建議，就能深化採購資訊和數據，並使之更全面和完整，利於制訂與政府採購有關的公共政策。

【關鍵詞】 政府採購 公開採購資訊 公開資訊 澳門

Análise da Situação da Publicidade das Informações sobre Contratação Pública do Governo da Região Administrativa Especial de Macau

Tang Tat Weng

Resumo: Em 2021, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau emitiu oficialmente umas instruções internas exigindo, de forma abrangente, que todos os serviços e organismos públicos criassem, no seu sítio electrónico, uma página dedicada à publicidade das informações relativas aos seus projectos de contratação pública. Este estudo analisa a situação da publicidade dessas informações sob três vertentes: a denominação das páginas criadas nos sítios electrónicos dos serviços e organismos públicos, a categorização das informações de contratação disponibilizadas nessas páginas, e o conteúdo por fases dos procedimentos de contratação em curso e já iniciados, com o objectivo de identificar e

* 中國政法大學法學博士、澳門大學兼職講師

interpretar as situações observadas.

Com vista a aperfeiçoar a gestão da publicidade das informações sobre contratação pública, aumentar a transparência, garantir o direito à informação da sociedade e reforçar a fiscalização social, este estudo apresenta sete recomendações principais: (1) estabelecer um mecanismo normativo para a publicidade das informações de contratação pública; (2) elaborar especificações com força legal para a publicidades dessas informações; (3) definir princípios operacionais a serem seguidos por esse mecanismo; (4) criar uma autoridade responsável pela publicidade das informações de contratação pública; (5) desenvolver um sistema unificado de aplicação para a publicidade das informações; (6) eliminar entraves de acesso às informações públicas; e (7) assegurar a actualização oportuna das informações.

A implementação dessas recomendações pelo Governo da RAEM permitirá aprofundar a disponibilização de informações e dados sobre contratação pública, tornando-os mais abrangentes e completos, o que contribuirá para a formulação de políticas públicas relacionadas com a contratação pública.

Palavras-chave: Contratação Pública, Publicidade das Informações sobre Contratação Pública, Publicidade das Informações, Macau

一、引言

在澳門特別行政區成立之初，時任行政法務司司長已提出提高公共行政效益的施政理念。對此，其中的一個手段是倡議一系列的行政和法律改革，從而當時政府期望能藉此做到公平、公正和公開的行政現代化管治工作。然而，對於行政工作內容的公開，必須顧及所涉工作分別屬多個且不同的專門領域、其性質各異、以及會涉及工作秘密，故此須受專門的行政或法律規範才能符合既定的公開標準。

故此，在有關的法律改革中，經第 30/89/M 號法令修訂的第 122/84/M 號法令所制定的《有關工程、取得財貨及服務的開支制度》被納入有關的中期工作計劃清單中。可是，其後一直沒有修法的進一步消息，直到第二屆特區政府

才間接地指出該法屬擱置項目之一。最終在 2021 年，第 122/84/M 號法令只是再次被修訂而非改革，但至少由該年 5 月 25 日起，該法令首次完整地出現具法律效力的中文本，並配合相關的法律及行政規範，讓公共部門及機構遵守相應的規定公開與政府採購工作有關的資訊，並且可依法律所訂的正規術語執行工作和公開政府採購資訊。

可是，在實務工作和公開的資料中，一些公共部門及機構使用與政府採購有關的術語存在歧異，特別是某些受法律規定的術語，此可能會導致採購人員及採購參與人，甚至社會大眾出現不當的理解。對此，本文對法律規定採購方式的名稱進行闡釋，以及探討公開採購資訊存在的各種狀況。

二、法定的採購方式

公共部門及機構為履行其法定職務，基本及原則上會以其工作人員執行工作，並且亦會借助第三方的能力填補及提供輔助性、補足性及專業性的工作。對於後者，公共部門及機構為物色第三方供應財貨、提供服務或實施工程，須展開採購程序以判給第三方成為共同訂立合同人。對於其合同給付的義務，就是由作為共同訂立合同人的財貨供應商、服務提供者或承攬人所肩負。那麼，有關的採購程序本質上是行政程序，在一般情況下適用《行政程序法典》所規定者，但亦須遵守為政府採購制訂的專門及特別法律規定。當在兩者間的法律規定適用上出現競合時，則基於特別法優於一般法（*lex specialis derogat generali*）的法律適用原則，適用後者的規定。

（一）《行政程序法典》訂定選擇共同訂立合同人應採用行政程序的方式

在行政程序中，為了選擇共同訂立合同人，現行《行政程序法典》第一百六十九條第一款規定“就旨在聯同私人持續履行行政職責之合同，應透過公開競投、限制性競投或直接磋商，而選擇共同訂立合同人；但有特別制度者除外”。

首先必須強調，在此規定中所指的“競投”，其意思就是“招標”，兩者在法律上的葡文術語同為 *concurso*，只是前澳門政府和目前澳門特區政府在不

同時間和不同的法律規定中把該兩個中文術語交替使用。儘管該兩個術語在語言上的意思有輕微分別，但政府欲以表達相同的事務。

該規定的前半部分訂定以招標或直接磋商方式選擇共同訂立合同人，而招標的性質分為公開性和限制性兩種，從而稱為公開招標和限制招標。

由此可見，《行政程序法典》訂定選擇共同訂立合同人有三種具體且可執行的方式，明確地說是：（1）公開招標；（2）限制招標；及（3）直接磋商。而其執行方法則分別訂於該條第二款、第三款及第四款。

此規定的後半部分是作為例外規定的但書。對於政府採購合同而言，選擇共同訂立合同人則適用現行政府採購法律制度所規定者，明確地說是第 122/84/M 號法令及相關的法律規定。

（二）政府採購法律制度所訂為訂立採購合同應採用法律規定的採購方式

現行的政府採購法律制度，或正式稱為《有關工程、取得財貨及服務的開支制度》是以經第 5/2021 號法律修訂且透過其第六條規定重新公佈的第 122/84/M 號法令（以下稱第 122/84/M 號法令）為核心，配合兩部採購程序法共同形成該法律制度的中心規範。從而可透過該中心規範了解該法律制度所訂的，在日常工作中能依法採用具體和可執行的採購方式展開相應的採購程序。

（1）規範展開公共工程及取得財貨和服務開支制度的第 122/84/M 號法令的規定所涉的採購方式

在現行的第 122/84/M 號法令規範的內容中，雖然在其法律結構的名稱上沒有訂明那些條款為“採購方式”或“採購方式的選擇”，但仍可以透過法律條款的實質內容了解為個別採購項目選擇適用的採購方式。相關規定訂於該法令第二章（招標及直接磋商）的第五條至第十條。

1.1. 屬招標類別的採購方式

該法令第五條（獲判給人的選擇）第一款規定“……開展工程或取得財貨及服務應透過招標或直接磋商為之”。在此規定中，沒有明確指出招標和直接

磋商為採購方式，抑或是採購方式的分類，但經理解該法令第六條、第七條及第八條的規定後，便能推定招標及直接磋商均為具體和可執行的採購方式的分類或類別；反而言之，具體及可執行的採購方式能被歸納在該兩個分類中，分別是屬“招標”類的採購方式和屬“直接磋商”類的採購方式。

該法令第六條訂定為採購項目選擇“預先評定資格的限制招標”的條件。而第七條第一款訂定為採購項目選擇“招標”的條件，當符合其第二款所列的任何情況者，則“可免除招標而許可以直接磋商判給”。綜合該兩條所規定者，便可以推定，招標為採購方式的類別，當中包括具限制性的招標，且在該法令明確訂定有關的限制招標為預先評定資格者。至於有否其他性質的招標，尤其是眾所周知的“公開招標”，在該法令則沒有明示的規定。那便要視乎規範政府採購程序的法規有否相關規定。

1.2. 屬直接磋商類別的採購方式

除此以外，該法令第八條第一款規定選擇適用直接磋商的條件，而直接磋商是透過詢價方式進行的，因而該條第二款、第三款及第四款規定選擇三種具體的詢價方式的執行方法。

該條第二款規定採購實體應儘可能向三個或以上的本地專業實體詢價。此表達的意思是有明確指向性的，即只有被詢價的實體才能報價。

其第三款規定採購項目的估計價值達到一特定的門檻金額，則上段所指的“詢價須以書面方式作出”。雖然該法律規定，甚至整個政府採購法律制度沒有訂明此方式的名稱或術語，但既然詢價會以書面方式作出，在一般的行政工作中會稱為“書面詢價”是具合理的意思。反之，若採購項目的估計價值低於該特定門檻金額，便能理解上段所指的詢價毋須以書面方式作出。同樣，此做法在該法律規定，甚至整個政府採購法律制度沒有訂明其名稱或術語。既然詢價毋須以書面方式作出，在一般的行政工作中理解為或稱為“口頭詢價”是具合理的意思。

再者，倘若採購項目的性質或展開採購時的客觀條件符合法定的例外情況，又或在具適當說明理由的特別緊急者，便可按照其第四款規定免除以上兩段所指的做法進行詢價；亦即是說，可免除向三個或以上的本地專業實體詢價，而且無論採購項目估計價值多少，亦免除以書面方式作出詢價。雖然該法律規

定沒有為此做法明確訂定名稱或術語，而只是在行文上寫為“可免除本條第二款及第三款所指的詢價”，但在政府採購法律制度中的其他法律規定，會以名稱或術語“免除諮詢”或“免除詢價”表示此做法，從而得知此為“法律術語”。在此必須強調，此術語在表面上是免除諮詢或免除詢價，但實質上諮詢或詢價是沒有被免除的，而其在法律規定上的意思只是可免除向三個或以上的專業實體及可免除以書面方式進行詢價而已；換言之，免除詢價的執行方法仍是要向兩個或一個專業實體詢價的。然而，某些公共部門或機構，以及某些採購人員誤解為“直接判給”。

(2) 規範取得財貨及服務招標程序的第 63/85/M 號法令的規定所涉的採購方式

首先，可參閱制定取得財貨及服務的招標程序的第 63/85/M 號法令。¹其第一條訂定該法規的適用範圍，當中第三款訂明“本法規之制度僅適用於按適用法例之規定於訂立前應進行招標且招標未被免除的合同之形成”。基於此規定，就能確定只要採購實體選定以招標方式展開採購程序，便要遵守該法規所訂者展開招標程序。不過，該法令沒有為招標以性質劃分其方式，並且基於該法令規定的內容，特別是該法令第二章（合同之形成）第二節的標題為“招標程序”，明確得知其訂定的招標就是具體且可執行的方式而不屬類別；亦即是說，無論招標是公開性或限制性，甚至有否進行投標人資格的預先評定均須遵守該法令所訂招標程序的每一步驟。

(3) 核准展開公共工程承攬合同法律制度的第 74/99/M 號法令的規定所涉的採購方式

其次，可參閱核准公共工程承攬合同之法律制度的第 74/99/M 號法令。其第四十一條（合同之形成）明確規定，“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”。由此可見，該法令涉及的採購方式是十分明確和清晰的，能確定招

¹ 第 63/85/M 號法令並沒有具法律效力的中文文本，故目前參閱的中文文本是載於法務局網站的，並指明“【本文為非正式公佈文本，在此僅供參考。】（法務局提供）”。詳見第 63/85/M 號法令：https://bo.dsaj.gov.mo/bo/i/85/27/declei63_cn.asp

標為採購方式的類別，且具有公開性和限制性兩種性質。對於限制性招標，投標人的資格可分為已預先評定資格及沒有預先評定資格兩種。換言之，在該法令的規範下，採購實體可藉着具體和可執行的三種招標方式展開採購程序，分別是：（1）公開招標；（2）預先評定資格之限制招標；及（3）無預先評定資格之限制招標。

此外，在該法律規定的後半部分，即作為例外規定的但書規定中，訂明按照法律規定的情況下，允許使用直接磋商或免除招標進行採購。那麼，“法律允許”便是指選擇直接磋商或免除招標必須依照法律規定的。在現行的政府採購法律制度中，就是第 122/84/M 號法令的相關規定。那麼，在該法令中，直接磋商是採購方式的類別，只要選定其任一詢價方式便可；至於免除招標，就是公共工程項目本身應以任一招標方式展開採購程序，但招標方式被免除而選擇屬直接磋商之任一詢價方式展開採購程序。

亦即是說，“直接磋商”不是採購方式而是採購類別，而“免除招標”只是一種陳述，不是採購方式，亦非採購類別。

（三）綜合依法規定的採購方式

上文已對規範政府採購方式的基本法律規定進行闡釋，為了更清晰了解其規範者，並予以歸納，表 1 以一覽方式明確列出有關法規所訂定的採購方式及其所屬類別。

表 1 澳門特區政府採購法律制度訂定的採購方式及其所屬類別

採購方式所屬類別		招標			直接磋商 ¹		
採購方式 法規		公開招標	限制招標		書面詢價	口頭詢價	免除詢價
			預先評定資格之限制招標	無預先評定資格之限制招標			
《行政程序法典》 ²		● 〔公開競投〕	● 〔限制性競投〕		●		
政府採購 法律 制度	第 122/84/M 號法令 ³	●			●		
		○	●	○	● ⁴	● ⁴	● ⁴
	第 63/85/M 號法令	●			○		
	第 74/99/M 號法令	●	●	●	●		

備註：

- 1 可按照法律規定，在免除招標及採購項目的估計價值低於招標門檻的情況下，適用屬直接磋商的詢價；
 - 2 《行政程序法典》所訂者使用的術語相應為“公開競投”和“限制性競投”；
 - 3 經第 5/2021 號法律修訂的第 122/84/M 號法令；
 - 4 第 122/84/M 號法令規定該等採購方式的做法，卻沒有明確訂定其名稱或術語，而只有免除詢價在與政府採購有關的法規訂明該名稱或術語；即書面詢價及口頭詢價只是符合法律規定意思的名稱或術語；
- 表示有相關規定；
- 表示無相關規定。

三、澳門特區政府的公開採購資訊

（一）在經濟財政司施政領域的公共部門及機構率先公開採購資訊

過往，澳門特區政府公開與政府採購有關的資訊只限於法定者，當中某些資訊涉及展開的採購程序，尤其是制訂在法定的招標程序中須公佈的招標公告及對招標文件的正確理解而提出疑問的解答，以及與政府採購開支相關但制訂在《預算綱要法》及其補充性行政法規中須公佈的跨年度負擔。由於公佈該等資料是按情況決定才公開的，故所公開的相關資訊屬片斷和零散的，即並不是公開執行某採購程序的連續性階段資料。那麼，只有相關採購實體能確定資料所屬的程序，而特區政府本身或社會大眾則無法或難以把所公開的資料完整和正確地聯繫起來。

對此，在 2017 年 5 月 1 日，經濟財政司司長率先回應社會大眾的訴求，並加強政府採購工作的公開性及提高透明度，故在其施政領域試行《經濟財政司屬下部門採購資訊公開指引》，要求受其監督的公共部門及機構在該《指引》生效後所展開的採購程序，如屬取得財貨或服務項目的價值超過澳門元七十五萬元，或展開公共工程承攬項目的估計價值超過澳門元二百五十萬元，均須把有關招標程序的招標文件、開標或開啟報價的結果、以及判給結果的資料上載於相關公共部門或機構的網頁內，且所公開的資料至少維持兩年，以便公眾隨時查閱。²

² 澳門特別行政區政府新聞局（2017 年 5 月 10 日）。“經財司範疇部門試行網上公開採購資訊”。
<https://www.gcs.gov.mo/detail/zh-hant/N17EJ3KghI?topic=「一帶一路」>

（二）各公共部門及機構遵守澳門特區政府發出公開採購資訊的內部指引

上述《指引》經實施四年後，澳門特區政府有見社會大眾對在經濟財政司施政領域的公共部門及機構所公開的採購資訊的正面回響，以及隨着當時與政府採購有關的法律制度的核心法規在 2021 年 5 月 24 日被修訂，即第 122/84/M 號法令被第 5/2021 號法律修訂且在 2021 年 5 月 25 日正式生效，可以進一步推動公開採購資訊的涵蓋面。故當時澳門特區政府遂向各公共部門及機構發出內部指引，要求在其官方網頁設立採購資訊的專頁，只要採購項目的估計價值達到某特定金額者，無論是屬招標類別或直接磋商類別的採購項目，便要在該專頁公開有關資訊，讓社會大眾能進一步知悉政府採購的信息，一方面能提高公共行政的透明度，另一方面能推動電子政務。

（1）建立統一的入口平台

與此同時，財政局除了須建立其本身的採購資訊專頁外，亦在其網站設立了“政府採購資訊統一公開平台”，並在 2021 年 6 月 7 日開通，旨在讓社會大眾通過統一的入口平台，在公共部門及機構依照所屬範疇進行排列下，透過各公共部門及機構的超連結直接開啟其採購資訊的專頁，以便社會大眾查閱及監督。³

對此，經筆者進入該公開的統一入口平台⁴，以及逐一開啟其內所載 62 個公共部門及機構的採購資訊專頁，了解各公共部門及機構公開採購資訊的狀況。當中，存在一個公共部門或機構指出其採購資訊專頁在“建構中……”，而其餘的公共部門及機構的採購資訊專頁以各自方式和在不同程度下公開其展開採購程序的資訊。

³ 澳門特別行政區政府新聞局（2021 年 6 月 7 日）。“財政局 6 月 7 日起開設‘政府採購資訊統一公開平台’”。<https://www.gov.mo/zh-hant/news/462897/#&gid=1&pid=2>

⁴ 筆者於 2025 年 3 月 3 日展開此研究時瀏覽設立在財政局網頁的“政府採購資料統一公開平台”，但發現其所載內容部分出現異常和錯誤，如個別公共部門或機構已被消滅但仍被保留在該平台上、個別超連結不正確等，故遂向當局提出問題所在的意見。其後於 2025 年 5 月 12 日再次瀏覽該網頁，並透過公共部門及機構的超連結逐一開啟相關專頁，旨在了解其公開的資訊，並藉此作為本文論述的基礎資料來源。不過，仍發現有一個公共部門或機構的超結連仍未更新。

(2) 推斷公開採購資訊的基本要件

首先在此強調，由於上述的指引僅具行政性，且指引本身是特區政府的內部文件而毋須公開或公佈於《澳門特區公報》，故在上文指出的“某特定金額”是沒有公開的，但可推斷為一特定高的金額。

然而，其中有三個公共部門或機構的專頁所載資料揭露了端倪，分別指出：(1)公開“取得財貨及勞務估計金額超過七十五萬澳門元，或展開公共工程估計金額超過二百五十萬澳門元”的“書面諮詢”的資訊；(2)公開估計價值“為澳門元一百萬元以上”的“免除詢價”的資訊；(3)公開估計價值為“澳門元一百萬元以上”的“詢價”的資訊。由此可見，此並不是劃一的條件，故有待商榷。

無論訂定公開採購資訊下限金額為何，其實是可以理解的，如果任何估計價值的採購項目均須於專頁公開資訊，那便需要公佈相對多採購項目的資料，可能會成為公佈資訊的行政負擔。不過，此降低行政負擔的優點同時及相對地成為提高政府採購透明度的缺點，同樣令到公開採購資訊欠缺完整性及整體性。

(3) 公開採購資訊所使用的術語值得商榷

在實務上，其實一直出現個別公共部門或機構，又或某些官員或採購人員在公開文件中或講話中使用採購方式的術語有別於法律所規定者，尤其是書面招標、書面標、直接判給、以及國際標或國際招標，從而會令讀者或聽眾信以為真。此外，比較普遍出現的誤解就是把“招標”等同於“採購”，即是把本應“需要展開採購的工作”在口語上稱為“需要招標”，甚至是“需要開標”。但是“開標”一詞在法律上及實質上的意思是，無論在公開招標程序抑或在限制招標程序中均是其中一個工作環節，由開標委員會主持，且投標人可以出席的一個開啟所提交投標書的會議。

此外，亦會經常把“需要展開書面詢價程序進行採購”在口語中說為“需要開標”。

基於以上兩段內容所舉例子說出的不清晰或不準確的口語表達，往往會令到本身不懂或不正確認識採購工作的人員誤以為是正確表達而成為習以為常

的工作用語，從而使到現在於某些公共部門或機構在其網頁公開採購資訊內的用詞出現不同方面和不同深度的不當情況，甚至是錯誤的表述。

（三）在公共部門及機構網頁所載採購資訊的現況

（1）出現不同標題的專頁

經筆者瀏覽各公共部門及機構的有關專頁得知，設有專頁的 62 個公共部門或機構所訂專頁的標題不完全相同，具體地說是存在 9 種標題，以下逐一闡述其含意：

1.1. 標題“採購資訊”

在所有公共部門及機構中，有 45 個公共部門或機構使用“採購資訊”作為專頁的標題，佔 72.58%，由此可推斷特區政府的內部指引是要求各公共部門及機構在其網頁以該標題設立專頁，但訂出其他標題者是否出現理解問題或其他情況，則難以理解或推定其原因。

1.2. 標題“公開招標”

目前，有 28 個公共部門或機構使用“公開招標”作為其專頁的標題，表示在此標題下的採購項目應只是以公開招標方式展開採購程序，具體而言是公開招標程序；換言之，該專頁應不會包含別於以公開招標程序展開採購的任何資訊。

1.3. 標題“招標項目”

有 5 個公共部門或機構使用“招標項目”作為專頁的標題，此詞彙的意思是以任一招標方式進行採購的項目；亦即是說，若某一項目並不是以招標方式展開相應的採購程序，就不是招標項目，故此標題或名稱具有招標方式的特定性；換言之，若某一項目依法選定以任一詢價方式展開相應的採購程序，就是詢價項目，便不應被包含在以“招標項目”為標題的專頁內。

1.4. 標題“招標公佈”

只有 2 個公共部門或機構使用“招標公佈”作為專頁的標題，此用語在文字上的意思有些不清晰和不明確，又或只能或最多能理解為公佈以招標方式進行採購的項目的某些資料，但仍是不能確定或肯定該詞語或標題的意思。

1.5. 標題“招標及詢價”

只有 1 個公共部門或機構使用“招標及詢價”作為專頁的標題，表示在此標題下所載的採購項目會以招標或詢價方式展開相應的採購程序。此標題本身的意思並無不妥，但既然澳門特區政府發出的指引要求各公共部門及機構在其網頁公開採購資訊，那便應以更簡單的概括性術語“採購”來表達為佳。

1.6. 標題“公開招標資訊”

只有 1 個公共部門或機構使用“公開招標資訊”作為專頁的標題，表示在此標題下的採購項目的資訊僅屬以公開招標方式展開相應的採購程序；亦即是說，屬其他採購方式展開相應採購程序的資訊，如限制招標、書面詢價及免除詢價等的資訊，便不屬該標題專頁所載者。

1.7. 標題“採購/招標項目”

只有 1 個公共部門或機構使用“採購/招標項目”作為專頁的標題，表示在此標題下所載的資料屬採購項目或招標項目。在此字面上，採購和招標是對等的，即表示兩者任一的項目。但在現行法律規定上，採購項目是概括的意思，是某項目會透過採購工作取得，若以招標方式取得者則可稱為招標項目；若以詢價方式取得者則可稱為詢價項目。故此，該標題的意思不準確，亦會令人誤解。

1.8. 標題“採購通告”

只有 1 個公共部門或機構使用“採購通告”作為專頁的標題，表示在此專頁標題所載者全屬任何採購項目的通告，即不含通告以外的任何資料。

在此強調，在法定的招標程序中，是以公佈“公告”的方式展開招標程序的；至於詢價程序，則是由採購實體向市場上的公司發出報價的邀請。明顯可見，通告並非法定或行政上使用的方式。

1.9. 標題“採購項目”

只有 1 個公共部門或機構使用“採購項目”作為專頁的標題，表示在此標題下的專頁所載者均屬政府採購的項目，為一個較為空泛和概括的標題。

(2) 載於“採購資訊”專頁的資訊分類及相關內容

既然澳門特區政府已發出內部指引要求各公共部門及機構把其採購資訊載於網頁公開，那麼可推斷必須遵守特定規格公開。對此，以下分兩方面討論，第一是各公共部門及機構載於專頁內把採購資訊予以分類的方式；第二是所公佈採購資訊的元素或內容。但須強調，在筆者進行此研究時發現有 14 個公共部門或機構的採購資訊專頁沒有載明任何內容。此有兩個可能性，其一，表示該等公共部門或機構倘有採購項目的估計價值達不到須在專頁公開的門檻而毋須公開；其二，是有關公共部門或機構根本上沒有展開採購工作，但基本上不存在此可能性。

2.1. 載於“採購資訊”專頁內資訊的分類

上文已論述現行政府採購法律制度把採購方式分為招標及直接磋商兩類，但此兩分類只能從法律規定的理解中得悉；至於法定的採購方式，基本上並沒有明確地把其名稱完全地訂立出來，而需要結合幾部法規的規定才能綜合地理解出來。對於有關法律規定所訂定者的不明確性，以及在工作上習以為常的口耳相傳方法，會令到某些採購人員及法律人員誤解法定採購方式的名稱，從而把其理解而認為正確的採購方式及其名稱所展開採購程序的內容上載網頁及公開。

經筆者瀏覽 62 個公共部門及機構與公開採購資訊有關的專頁，有 1 個公共部門或機構的採購資訊專頁標示為“建構中……”；有 14 個公共部門及機構的專頁沒有把採購資訊分類，亦無任何資訊；有 9 個公共部門及機構的專頁沒有把採購資訊分類而上載資訊；其餘的 38 個公共部門及機構的專頁有把採購資訊分類，但有關分類又不限於採購類別及採購方式。對此，以下逐一論述有關分類的名稱及其所表達的意思，指出哪些是正確者，哪些是不當理解或曲解的用語。

2.1.1. 招標

只有 1 個公共部門或機構在其專頁內以“招標”分類採購資訊，此為法定術語，但只屬採購方式的兩種分類之一。故此，該公共部門或機構須為其“採購資訊”指出所適用的採購方式。

2.1.2. 公開招標

有 30 個公共部門或機構在其專頁內以“公開招標”分類採購資訊，此為法定術語，且為法定的具體且可執行的採購方式。基於此術語所表達的意思十分準確和清晰。

2.1.3. 公開招標（一般程序、豁免程序）

只有 1 個公共部門或機構在其專頁內以“公開招標（一般程序、豁免程序）”分類採購資訊。上點已解釋“公開招標”，在此不予重複。不過，該術語結合括號包含者所表達的意思會令人誤解，且不準確。

在現行的法律規定下，以公開招標方式展開的採購程序為公開招標程序，且因應採購項目屬取得財貨或服務，又或展開公共工程而須分別遵守第 63/85/M 號法令或第 74/99/M 號法令規定展開的公開招標程序只是獨一者，即沒有為公開招標程序訂定一般程序及豁免程序。那麼，有關公共部門或機構在其“採購資訊”專頁中訂定公開招標分為兩種方式或性質的程序是不尋常的，且其法律依據亦無從稽考。

2.1.4. 公開競投

有 4 個公共部門或機構在其專頁內以“公開競投”分類採購資訊，此是訂定在《行政程序法典》的術語，而在政府採購法律制度中存在個別法規以“競投”一詞替代“招標”。無論如何，以該術語表達的採購方式仍是準確的。順便一提，有關法規的葡文文本均使用術語 *concurso público*，且不存在另一用語。

2.1.5. 詢價

有 2 個公共部門或機構在其專頁內以“詢價”分類採購資訊，此為法定術語，但在法律上詢價可以三種方式實行，分別是書面詢價、口頭詢價及免除詢價。那麼，詢價亦可視為採購方式的類別，甚至可理解為等同於直接磋商。

2.1.6. 詢價（澳門元一百萬元以上）

只有 1 個公共部門或機構在其專頁內以“詢價（澳門元一百萬元以上）”分類採購資訊。上點已解釋“詢價”，在此不予重複。

此結合括號內容的術語，可被推斷為有關採購項目的估計價值超過澳門元一百萬元的詢價資料才在該公共部門或機構的採購資訊專頁公開。

2.1.7. 詢價招標

有 4 個公共部門或機構在其專頁內以“詢價招標”分類採購資訊，但此並非法定術語，甚至是出現極為嚴重的誤解，此不當術語必須予以取締，否則會繼續誤導不諳政府採購的人士信以為真而變為集非成事。

對於不懂政府採購的人士或從口耳相傳認識政府採購者，很容易把採購說為招標。在他們心目中，欲表示有關採購項目是以詢價方式，甚至是書面詢價方式展開採購程序，但往往說為以“詢價招標”或“詢價標”，甚至是以“書面標”方式展開採購程序。

2.1.8. 書面詢價

有 3 個公共部門或機構在其專頁內以“書面詢價”分類採購資訊。雖然此並非法定術語，但為各公共部門及機構普通使用的行政術語，屬直接磋商類別之一的具體且可執行的法定採購方式。

2.1.9. 傳真詢價

只有 1 個公共部門或機構在其專頁內以“傳真詢價”分類採購資訊，但此並非法定術語，其意思可按字面理解，表示以圖文傳真方式作為進行詢價的途徑。

在此強調，法律規定以書面方式詢價在公共行政上是必須透過紙質或電子公函向在市場的公司發出報價之邀請，而公函必須由具相關職權實體簽署。這樣才能使到發出的書面公函具必要的法律及行政效力。

若採購項目的估計價值不超過書面詢價的法定門檻，則詢價便毋須以書面方式作出，即可以任何有別於公函方式邀請公司報價。那麼，有關採購實體透過“傳真詢價”方式展開採購程序是強調不以書面詢價方式的做法而透過“傳真”途徑實行而已。在此強調，假設傳真文件上具有簽名，但收件方只是接收傳真文件的影像，其上的簽名不具真實性，亦不具法律效力。

2.1.10. 詢價問價

只有 1 個公共部門或機構在其專頁內以“詢價問價”分類採購資訊，但此並非法定術語，其意思可按字面理解，無論是詢價抑或是問價，均是採購實體向第三者提出報價的要求，明顯在語言上的意思出現重覆，且為不準確的用語，必須予以取締。

2.1.11. 書面諮詢

有 9 個公共部門或機構在其專頁內以“書面諮詢”分類採購資訊，此並非法定術語，是在 2021 年或之前為各公共部門及機構普遍使用的行政術語，此與書面詢價本質及實質上是相同的，只是不同的中文術語而已，其葡文同樣是 *consulta escrita* 或 *consulta reduzida a escrito*。

2.1.12. 書面諮詢（取得財貨及勞務估計金額超過七十五萬澳門元，或展開公共工程估計金額超過二百五十萬澳門元）

只有 1 個公共部門或機構在其專頁內以“書面諮詢（取得財貨及勞務估計金額超過七十五萬澳門元，或展開公共工程估計金額超過二百五十萬澳門元）”分類採購資訊。上點已解釋“書面諮詢”，在此不予重復。

至於括號內所指的意思，可推斷為該公共部門或機構只在其採購資訊專頁公開估計價值超過有關金額的採購項目的資訊。

2.1.13. 書面諮詢（邀請報價）

只有 1 個公共部門或機構在其專頁內以“書面諮詢（邀請報價）”分類採購資訊。上點已解釋“書面諮詢”，在此不予重復。

至於括號內所指的“邀請報價”，亦非為法定者，但其意思可按字面理解為提供報價的公司須獲邀請，而包含括號內容的整個術語能得悉該公共部門或機構以書面方式邀請公司報價，又或以書面方式向公司詢價。那麼，括號內容所表示的意思則顯得無必要或起不到任何作用。除非，該公共部門或機構目前實施的書面諮詢方式有不同的執行方法，而其中之一是“書面諮詢（邀請報價）”。經瀏覽該公共部門或機構網頁的“採購資訊”專頁，其內分別列出“書面諮詢”和“書面諮詢（邀請報價）”。鑒於後者並非法定採購方式，難以在表面上確

定該公共部門或機構的意圖或相關的執行方式。無論如何，任何公共部門或機構必須遵照法定的採購方式展開採購程序，而非實行法定採購方式以外者。

2.1.14. 免除詢價（直接判給）（澳門元一百萬元以上）

只有 1 個公共部門或機構在其專頁內以“免除詢價（直接判給）（澳門元一百萬元以上）”分類採購資訊。首先，免除詢價是法定術語，屬直接磋商類別之一的具體且可執行的法定採購方式。

此組合式術語的理解為，首個括號內容“直接判給”是解釋免除詢價的意思或為免除詢價的另一不當稱謂。以下第 2.1.19 點會論述“直接判給”一詞的意思。至於第二個括號內容所表達的意思是，選擇以免除詢價方式展開採購程序的採購項目估計價值為超過澳門元一百萬元者才載於專頁內。

2.1.15. 直接磋商

有 9 個公共部門或機構在其專頁內以“直接磋商”分類採購資訊，此為法定術語，但是為採購方式的兩種分類之一。故此，有關公共部門及機構須為其“採購資訊”指出所適用的具體且可執行的採購方式。

2.1.16. 直接磋商（免除公開招標/書面詢價）

只有 1 個公共部門或機構在其專頁內以“直接磋商（免除公開招標/書面詢價）”分類採購資訊。上點已解釋“直接磋商”，在此不予重複。不過，該術語結合括號包含者所表達的意思便須對政府採購有一定程度的認識和理解，才能避免誤解。

在現行的法律規定中，可理解該公共部門或機構列出此點的採購方式實際上是採購項目的估計價值達到法定招標門檻而原本能選定公開招標方式的，但因符合法定可免除招標的情況或例外情況，故公開招標得到免除，從而適用直接磋商的書面詢價方式展開採購程序。

又或，由於括號內的斜劃“/”亦可表示“或”的意思，故可表示選定的書面詢價方式是採購項目的估計價值達不到招標門檻，且符合選定書面詢價的門檻金額及條件。

總之，以此點名稱作為採購資訊的分類是值得商榷的。

2.1.17. 直接磋商（書面詢價）

有 3 個公共部門或機構在其專頁內以“直接磋商（書面詢價）”分類採購資訊。上點已解釋“直接磋商”，在此不予重複。

經過以上兩點的論述，可理解到有關採購實體欲強調所選定的具體且可執行的採購方式為屬於直接磋商類別的書面詢價。基於有關採購實體載於其“採購資訊”專頁內容的綜合情況，可推斷有關採購項目的估計價值低於招標門檻，但又超過詢價必須以書面方式進行的門檻，且不符合免除詢價的條件，從而選定屬直接磋商類別的書面詢價方式展開採購程序。

2.1.18. 直接磋商（免除詢價）

有 2 個公共部門或機構在其專頁內以“直接磋商（免除詢價）”分類採購資訊。上點已解釋“直接磋商”，在此不予重複。

此結合括號內容的術語，能理解有關公共部門或機構欲強調所選定的具體且可執行的採購方式為屬直接磋商類別的“免除詢價”。然而，對所選定的免除詢價是因免除招標而跌落直接磋商，又或因採購項目的估計價值不超過招標門檻而跌落直接磋商，在此不能在表面上判斷出來。

2.1.19. 直接判給

有 8 個公共部門或機構在其專頁內以“直接判給”分類採購資訊，此並非法定術語，且其意思按字面理解為把採購項目直接地判給予某一公司作出給付。然而，按照第 122/84/M 號法令的規定，採購實體選擇共同訂立合同人須透過招標或直接磋商進行的。而上文已述，法定具體且可執行的採購方式只有六種，不包括在此所謂的“直接判給”。

其實，在澳門特區政府內存在部分採購人員對實務工作存在誤解，以為只有一個採購參與人獲邀報價就是“直接判給”。在法律規定上，與之有關的採購方式為“免除詢價”，是採購實體只向某一公司詢價，且只要其報價符合所要求的所有要件，便能獲得判給。無論如何，“直接判給”一詞會引起誤解而應予以取締。

2.1.20. 採購項目

只有 1 個公共部門或機構在其專頁內以“採購項目”分類採購資訊，但此並非法定術語，且不是採購方式，亦非採購程序，而是政府採購客體的行政用語，但此術語在公共行政實務的使用並不普及，是具有綜合性或概括性的意思，表示採購實體擬取得的財貨或服務，又或擬展開的公共工程。

2.1.21. 公共工程

只有 1 個公共部門或機構在其專頁內以“公共工程”分類採購資訊，且此為法定術語，卻不是採購方式，亦非採購程序，而可從現行政府採購法律制度中得悉該術語的定義為“不動產的興建、重建、修復、修葺、保養或改建的工作”，⁵為法定政府採購客體之一。

2.2. 公開採購程序的階段性內容

無論載於有關專頁內的採購資訊是否有被分類、分類的名稱是否正確、又或分類的方法是否恰當，有公開採購資訊的公共部門及機構所公開的資訊欄目亦不全部相同，有些欄目是普遍相同的，而某些則只有個別公共部門或機構公開的；此外，有些欄目是概括性的，某些欄目是具體的。無論如何，有關欄目的資訊均在所展開採購程序的某些工作階段中，具體地說是投標或提交報價階段、開標或開啟報價階段及判給階段。換言之，不存在任何公開採購資訊涉及採購程序中的評審投標書或報價文件階段及訂立合同階段。

對此，筆者綜合理解有關資訊的欄目並予以歸納，以及列於表 2 內以概括的欄目名稱或意思逐一闡述其資訊的公開狀況。

在該表所列的欄目中，只有個別公共部門或機構設有“截標或截止報價日期”、“開標或開啟報價日期”、“判給實體”和“備註”欄，明顯及可推斷是其本身認為需要公開而並不是有關指引所訂者。

⁵ 見經第 5/2021 號法律修訂的第 122/84/M 號法令第二條第一款規定、以及第 74/99/M 號法令第二條規定。

表 2 綜合列出公佈正展開及已展開採購程序的階段性內容

#	綜合公開採購資訊的欄目	公開資訊的闡述
投標或提交報價階段		
1.	採購項目的名稱	此為公開資訊的基本資料，且能識別獨立的採購項目。
2.	採購方式	一般上公共部門及機構會把採購項目歸納在所屬的採購方式類別內，又或按照個別採購項目指出所適用的採購方式。然而，上文已論述某些公共部門或機構不當使用採購方式的術語，又或不以採購方式分類採購資訊。
3.	展開採購程序的日期	無論以哪一採購方式展開相應的採購程序，均有正式展開程序的日期。對於展開招標類別的程序，為公佈公告的日期；對於展開直接磋商類別的程序，為邀請公司報價的日期。
4.	採購文件	此為公共部門及機構展開採購程序向採購參與人提供的文件，尤其是屬招標程序的招標方案、承投規則或承攬規則、招標公告、對招標文件提出疑問的解答、以及工程圖則；又或屬詢價程序的詢價方案、報價規則，讓採購參與人能依照文件所載的要件編製其投標書或報價文件。
5.	截標或截止報價日期	此為採購實體訂定投標人提交投標書或報價者提交報價文件的最後日期。
6.	開標或開啟報價日期	是指開啟投標書或開啟報價文件的日期。
開標或開啟報價階段		
7.	開標或開啟報價結果	對於招標程序，為開標委員會完成開標工作後的最終結果，主要是獲接納的投標人及被剔除的投標人，而前者所提交的投標書會交予評標委員會進行評審。 對於屬直接磋商類別的詢價程序，為開啟報價委員會或相關人員開啟所接收的報價文件所得的結果，主要是獲接納的報價者及被剔除的報價者，而前者所提交的報價文件會交予評審報價委員會或相關人員進行評審。
判給階段		
8.	判給實體	判給實體是本身具有或獲授予許可開支職權者。
9.	判給結果	經評審投標書或報價文件後，在能選定最佳條件的投標書或報價文件時，則由判給實體作出決定，判給某投標人或報價者並與之訂立採購合同，由該獲判給人，即共同訂立合同人供應財貨、提供服務或施工；若不能選定最佳條件者，則

#	綜合公開採購資訊的欄目	公開資訊的闡述
		判給實體作出不判給決定。
10.	給付採購項目的期間	此為獲判給人提供財貨的期間、提供服務的期間或公共工程施工的期間。
11.	備註	用於公開以上 10 欄以外的其他資訊或某些事項。

再者，公開的內容，特別是“採購文件”、“開標或開啟報價結果”及“判給結果”是以文檔（為 PDF (*Portable Document Format*)，可攜式文件格式）方式上載專頁而非數據形式。

四、總結及建議

自 1985 年起，澳門特區政府在現行的政府採購法律制度下實施採購工作至今已逾四十年。期間於 2017 年 5 月，才首次及正式發出名為公開採購資訊的指引《經濟財政司屬下部門採購資訊公開指引》。顧名思義，是僅適用於受經濟財政司司長監督的公共部門及機構，而且只有符合特定要件的採購項目，其相關資訊才被公開。基於執行該《指引》數年後所取得的經驗，並藉着第 122/84/M 號法令被在 2021 年 5 月 25 日生效的第 5/2021 號法律修訂，澳門特區政府發出內部的行政性指引，要求所有公共部門及機構在其網頁設立專頁，以公開符合特定要件的採購程序指定的階段性行為的內容，使到澳門特區政府公開採購程序的資訊達到全面性和連貫性，除了能提高政府採購工作的透明度外，亦期望透過公開更詳細的資料讓社會大眾進行監督。

儘管存在有關的內部行政性指引，但各公共部門及機構在實務執行上並不統一或不具一致性，當中的問題明顯存在於實施和執行指引方面。

（一）公開採購資訊的狀況

在各公共部門及機構所公開的採購資訊中，本文從三方面着手探討，分別辨識出下列狀況：

第一方面為各公共部門及機構使用網頁的專頁名稱。經筆者點算，在 62 個公共部門及機構的網頁中，存在 9 個不同名稱的專頁，其中使用名稱“採購資

訊”有 45 個公共部門及機構，明顯不是巧合情況，從而能推定為遵守有關指引要求所使用的術語。但如屬規定者，則不應出現另外 8 種專頁的命名情況。

第二方面為專頁內的採購資訊分類。在所有載有公開採購資訊的專頁中，發現多達 21 種分類，明顯有關指引沒有明確地予以規範，使公共部門或機構基於本身的理解或習慣把採購資訊公開。當中，主要是採購方式的類別，又或以具體且可執行的採購方式作為分類。不過，某些術語屬不當者或會令人誤解。

第三方面為載於專頁內公開正展開及已展開採購程序的階段性內容。在所有載有公開採購資訊的專頁中，公共部門或機構會因應本身的需要或期望公開其採購資訊的種類，有些是概括性的資訊，某些是較為具體種類者，讓社會大眾知悉及取得不同寬度或深度的資訊，此亦導致出現不規範和不統一的情況。

（二）提出公開採購資訊的一些建議

目前各公共部門及機構所公開的資訊在形式上並不達到統一的效果，且所使用的術語亦不一定準確，故此，無論是採購人員抑或是社會大眾，尤其是不充分認識政府採購的人士，不能準確地掌握，甚至誤解採購資訊。對此，筆者提出以下建議，期望將來公開的採購資訊能發揮有效，甚至起到疊加的作用。

（1）建立規範化的公開採購資訊機制

考慮到公開政府採購資訊屬與政府採購有關法律制度中的某些行為，尤其是把採購程序的某些步驟或環節依法公佈或依行政規定公開。那便出現兩個層面的公開性，即依法公開和依行政性指引公開，並且是制訂在不同的文書中。再者，亦未有應遵且須符合公開資訊的原則作為根本性規範，可能減損公開資訊本身所要求的公信力。有見及此，有需要設立採購資訊的公開機制，且在規範化的基礎上訂定公開資訊的原則，俾使不同公共部門或機構所公開的資訊能達到一致的效果和目的。

（2）公佈規定清晰且具法律約束力的公開採購資訊規範，以實現上點所建議的機制

鑒於目前各公共部門及機構遵守的公開採購資訊的內部指引僅具行政性，她們可因應本身的情況在不同程度遵守該指引及公開採購資訊，從而形成在不同

採購資訊專頁呈現的形式不一致，有損特區政府在此方面執行上的整體性和統一性，亦使到社會大眾基於參差的規格取得資訊。對此，在現代化公共行政的公開資訊原則和執行有關行政性指引多年所取得的經驗和效果，特區政府可考慮在這方面制定更清晰、具體、明確和具法律效力和約束力的規範，讓公共部門及機構嚴格恪守和執行。

(3) 為公開採購資訊機制訂定應遵的工作原則

為建立完善和有效的公開採購資訊機制，制訂相關工作原則，尤其是合法性原則、正當性原則、公平競爭原則、透明度原則、保密原則、無私原則及廉潔採購原則，能讓各公共部門及機構的工作人員嚴格恪守和謹慎執行資訊的公開是有必要且相當重要的，並能藉此作為根本要素讓所公開的資訊有序執行，並達到社會大眾參與，亦能做到社會監督之效。

(4) 設立具有監管公開採購資訊職權的當局

雖然現行的“政府採購資料統一公開平台”建立在財政局的網頁內，但其實是入口平台，且其載明的公共部門及機構和有關超連結並非經常處於最新狀態，以及考慮到各公共部門及機構在其專頁內所公開的採購資訊並不是統一規格，在此實施多年行政性指引所取得的經驗及實際執行效果，特區政府至少有需要公開政府採購資訊方面設立當局或主管機關，肩負相關職責及監管執行情況，俾使能基於以上所指的指引及工作原則公開資訊，且恆常地處於最新狀態。

(5) 建立獨一的公開採購資訊平台或應用系統

上節已論述現行公開採購資訊的三個方面均出現不同程度的狀況，而所謂的“政府採購資料統一公開平台”實際上只是入口平台，並非實質內容的平台，而只載有開啟各公共部門及機構採購資訊專頁的超連結，不利於統一資訊的發放和管理。有見及此，特區政府有需要加強和深化此方面的工作，並作出進一步的思考，俾使能有效落實和發揮該平台的作用而成為特區政府唯一公開採購資訊的途徑，一方面能夠讓社會大眾在獨一平台或應用系統上獲取政府採購的資訊，另一方面能夠在統一形式和規格的基礎上公開採購資訊的內容，不

至於分散在公共部門及機構的網頁內，此舉利於採購資訊的集中管理及社會大眾能在獨一來源取得資訊。

對此，有必要對公開資訊的方式進一步規範，儘可能以數據方式公開某些重點資料而非把資訊載於電子檔案內，如開標或開啟報價結果的獲接納投標人或報價者；判給結果的獲判給實體及判給金額等，此舉利於實現下點的建議。此外，有需要加入檢索，甚至篩選功能，此舉利於社會大眾查閱、使用及或監督所公開的資訊。

(6) 不設定公開資訊的門檻，從而能構成大數據

基於現行公開採購資訊的內容能推定，公開的採購項目的估計價值必須達到某特定高的金額才會被公開的。然而，估計價值高的採購項目的數目相對地是較少的，而公共部門及機構為維持日常運作會實行估計價值不高或不超過該金額的採購工作而有關資訊是沒有被公開的。故此，不能忽略由此產生的大量工作和累積的採購開支。雖說是大量的採購工作，但採購項目的數目實際上是有限的。而且，考慮到公共部門及機構是各自把採購資訊上載專頁，甚至將來倘有的集中資訊的獨一及統一平台或應用系統，即特區政府內部是分散處理資料而不是集中由某一實體或主管機關處理，若將來能有一個全面的資訊化應用系統給予公共部門及機構各自使用和輸入資料，應不會為其工作人員帶來沉重的工作壓力。再者，政府採購資訊便能得到集中管理和處理，從而建構正展開和已展開政府採購程序方面的大數據，為特區政府正實施的電子政務給予發展潛能和增加推動力，並且基於完全和整體資料，利於制訂相關範疇的公共政策；此外，亦能提高政府採購工作的透明度。

(7) 適時更新資訊

此標題所指者可從兩方面思考，第一是各公共部門及機構在統一平台的超連結能有效開啟相應專頁，即不會不能開啟專頁或出現連結錯誤，又或有關專頁已更新但超連結仍是舊有者。此可由上點所指公開採購資訊當局負責和監管。

第二是更新或上載採購資訊的時機，此有賴各公共部門及機構自行和主動適時處理。儘管上述的當局難以實時監管，但具法律效力的指引可促使有關公共部門或機關及時更新，並可透過內部監控及審計方式予以確定。