

函件編號： 002/ATFPM/2019

澳門特別行政區
財政局 局長
容光亮先生 台鑒：

事由：《公共採購法》諮詢文本之意見與建議書

在 2018 年 11 月 5 日，本會收到 貴局就《公共採購法》之編號為 04/GTCP/2018 諮詢文本，向本會收集意見的來函。

澳門公職人員協會作為澳門公職人員其中最具有代表性的協會，有責任就《公共採購法》諮詢文本提出意見與建議。本會將《公共採購法》諮詢文本提供給本會會員閱讀，並就該諮詢文本透過郵件、電話、微信、短信及個人諮詢方式收集並整理了廣大公務人員的意見。經整理本會會員的意見及參與公開諮詢講解會後，本會對《公共採購法》諮詢文本中之修訂方案提出了以下修意見與建議。

首先，需指出的是，在過去的 2018 年 12 月 9 日為國際反貪污腐敗日，當貪污行為竊取了原本是用於公共服務，例如用於基礎設施，工程建設，健康保障及教育等的公帑，並且任人唯親、私下牟利，需承受這些惡果的還是普通市民，但在該日，澳門並沒有舉辦任何反貪污活動以警醒市民爭取並抗議貪污行為。

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2017

Search

| 2017 Rank | Country | 2017 Score | 2016 Score | 2015 Score | 2014 Score | 2013 Score | 2012 Score | Region |
|-----------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------------------|
| 1 | New Zealand | 89 | 90 | 91 | 91 | 91 | 90 | Asia Pacific |
| 2 | Denmark | 88 | 90 | 91 | 92 | 91 | 90 | Europe and Central Asia |
| 3 | Finland | 85 | 89 | 90 | 89 | 89 | 90 | Europe and Central Asia |
| 3 | Norway | 85 | 85 | 88 | 86 | 86 | 85 | Europe and Central Asia |
| 3 | Switzerland | 85 | 86 | 86 | 86 | 85 | 86 | Europe and Central Asia |
| 6 | Singapore | 84 | 84 | 85 | 84 | 86 | 87 | Asia Pacific |
| 6 | Sweden | 84 | 88 | 89 | 87 | 89 | 88 | Europe and Central Asia |
| 8 | Canada | 82 | 82 | 83 | 81 | 81 | 84 | Americas |
| 8 | Luxembourg | 82 | 81 | 85 | 82 | 80 | 80 | Europe and Central Asia |
| 8 | Netherlands | 82 | 83 | 84 | 83 | 83 | 84 | Europe and Central Asia |

(Sources: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)

類似的，在 2017 年，國際透明度組織曾就世界各國的廉潔指數作出評估與排名，隣埠香港排名世界第 13，新加坡排名第 6，台灣排名第 29，中國大陸排名第 77，然而，在這世界國家的廉潔程度排名之中，澳門竟然數十年榜上無名，這不僅讓普通市民心懷疑慮：在澳門各大工程出現判標失誤、工期一再拖延及工程經常性超支的背後，究竟政府的廉潔程度處於怎樣的情況而在世界上又處於怎樣的水平，這些情況在澳門無人可知，難怪澳門市民覺得政府貪污情況嚴重。

目前，澳門現行的採購法已沿用逾三十年，某些法例條文早已與現今社會不相符合，亟待改革與修訂。長久以來，社會各界人士及多位立法會議員一直要求與呼籲政府及早修訂法律、完善制度，以避免製造機會給貪污腐敗，遺憾的是，政府遲遲不肯修訂法律，任由各種醜聞再三發生。

需知，自澳門回歸近 20 年以來，關於採購與判給的貪污案件屢禁不止。其中最為嚴重的貪污案件之一便是前檢察長何超明通過操控部門採購並且從中謀取私利。類似的案例遠不止如此，在 2016 年，廉政總署在《關於交通事務局公共停車場管理服務判給的調查報告》中揭露交通事務局運輸管理處主管及其下屬利用職務之便長期操控公共停車場管理服務的判給，涉案金額達 6700 萬元且非法獲利金額為 1900 萬元。同年，審計署發表《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報告，當中揭露了 81 項政府項目並未有按照法定程序判給，例如，沒有依法招標、沒有向三間公司詢價而採取直接判給的方式、沒有依法簽訂合同甚至將外判項目分開數件“斬件碎上”，而這些沒有依法判給的項目總涉及金額約為 1.28 億，包括環保局、澳門基金會、交通局、工務局、勞工局及大熊貓基金都牽涉其中，兼且該審計報告也揭露了交通局在 2010 年初至 2013 年中這三年半的時間內，進行了 9 項交通政策前期研究並花費了超過 3145 萬元，然而，這 9 項研究在無合理理據情況下無視指定程序，直接判給服務供應商，造成公帑的公然浪費。而在 2018 年，相類似的情況依然一再重演，如輕軌車廠上蓋工程判標失誤及望廈社屋第二期判標失誤而致工程拖延、浪費公帑；而早前，青洲坊大廈經濟房屋的消防門出現質量問題，260 道門未經使用便需丟棄、重新購置，涉及金額達 4,000 萬元，平均一道門竟需花費約 15 萬元。在這些種種被披露出來的採購與判給問題中，政府部門刻意無視法規、以方便自己工作的角度隨意闡釋法律且嚴重濫用判給制度及法例、任意浪費公帑、貪污腐敗而無法遭到有效規管的情況屢次發生。

奇怪的是，在上述種種個案及其他嚴重影響澳門國際形象的案例中，相信監督實體都清楚審批與判給情況並參與其中，卻不需受到追責及承擔相應責任；並且，現時的《公共採購法》諮詢文本也未能嚴格明確如何完善採購的公開透明度及落實問責制度。相反，在該諮詢文本中口號眾多，若是這些口號無落實到位及不貫徹落實到制度上，便又再成為一紙空文而無任何效用。由此可見，《公共採購

法》極需嚴格修訂，我們期待將來出台的法律文本能夠體現到所述意見，尤其是關於公開所有採購項目的各項細節給公眾與明確採購項目的責任歸屬以有效監管採購和外判項目的建議，則可避免採購項目因濫用法例而滋生更多貪污腐敗的案件。

修改法案之大原則 公共採購項目的公開透明度

為求建立一個現代化及完善的、符合本土性與國際性的制度，我們建議必須要全面增加透明度。並且，建立個人問責制度也不可忽視，包括參與採購之中的官員，尤其是監督實體、行政長官與其他主要官員。雖知，在過去的 20 年中，每當發生判給問題，監督實體明明參與在判給過程之中也會推諉責任，因此，在《公共採購法》諮詢文本中清晰界定監督實體需負責任有其必要性，否則事發時承擔責任的都是局級官員，難怪本會經常收到局級人員不願擔任這些職位並提出希望提前退休的意願。除此之外，建立關於判給的網上諮詢與投訴機制以防止鬼崇行為及貪污腐敗也非常重要。

需強調的是，就公共採購項目的公開透明度而言，外國所行措施遠比澳門先進。在葡萄牙關於政府部門的公共採購項目設有嚴格的公開透明政策，並特別設立了公共採購項目的公開網站

(<http://www.base.gov.pt/Base/pt/ResultadosPesquisa?type=contratos&query=tipo%3D2>)讓普羅大眾都可查閱所有的採購項目細節，包括所採購物資、競投公司信息、採購程序的開始及其後續通知、在特殊制度下確定採購優先順序的訂單及其修訂、各類合同判給細節（包括直接判給程序、公開招標程序、限制性招標程序、競爭性談判程序）、修訂金額超過合同價值 15% 之合同、附屬制裁、年度採購報告及採購數據統計分析等各類報告。

兼且，在廉潔程度排名世界第 29 的台灣在採購方面的公開透明度也不落人後，關於採購的各方面資訊需公佈在政府公報及網站上（台灣採購公報網：https://www.taiwanbuying.com.tw/QueryAC_DateAction.ASP?yy=107&mm=8&dd=24）讓廣大市民可以查閱以保證公開透明度。

同樣，在廉潔程度排名世界第 6 的新加坡早在 2000 年就開始採用電子化政府採購（政府電子商務中心）的方式增加採購的公開透明度，通過公開所有採購相關信息及將採購過程公開進行，社會公眾可以從網上隨時隨意地查閱政府採購過程及採購結果。這種高透明度的公開方式高效抑制了各種不法行為的發生，也有效防範了貪污腐敗的出現。

反觀澳門，電子政務嚴重滯後，審計署也對電子政務的落後發展及毫無作為

而作出嚴厲批評，更不用提關於公開採購項目信息的也是從未全面公開，導致評審及判給程序的透明度嚴重不足，尤其是涉及到公共採購中以“免除諮詢”為由進行的採購項目，因不需公開給公眾、沒有監督實體的嚴格監督而隨意被各政府部門以無理的理據濫用，而造成了上述案例中種種浪費公帑、貪污舞弊的情況。故而，關於公共採購項目各項細節應全面公開給公眾，而不是設立門檻、遮遮掩掩、僅公開部分信息，這才可有效保障公眾應有的知情權，並可讓公眾監督公共項目的判給過程以防政府部門“閉門造車”“黑箱操作”，造成貪污腐敗、浪費公帑的情況。

問責制度的落實

需強調的是，高官問責制對於一個地區的廉潔程度有著至關重要的作用。然而，澳門在經歷上述種種貪污案例發生之後，仍未推行完善的問責制度向需要負責的主要官員（監督實體）追訴責任，導致現時政府官員“有權無責”的現象。早在 2017 年頒布的《2018 年財政年度施政方針》內，政府已作出承諾將會修訂《主要官員通則》及《主要官員守則》以落實高官問責制度。然而，直到現時，《2019 年財政年度施政方針》都已經頒布，但關於修訂《主要官員通則》及《主要官員守則》還是毫無聲氣，儼然石沉大海，這讓廣大市民感到非常失望。主要官員（監督實體）的不作為、疏忽監督的行為無需承擔任何責任，這種問責制度的缺失與法例的落後對於貪污腐敗、浪費公帑的現象完全無阻嚇力。現在，《公共採購法》諮詢文本中也仍然未完善關於建立採購方面的問責條例，且未有明確需為採購行為負責的實體，這相當於變相縱容貪污舞弊行為。

作為高度廉潔的新加坡國家，嚴謹實行的高官問責制度不可或缺。在醜聞發生時，就算高官與此無關聯，高官也需為此引咎辭職以承擔相應監管責任。並且，新加坡在問責制度上有完善的明文條例規定。例如，通過《公務員守則和紀律條例》、《公務懲戒性程序規則》嚴格規範了對違法公務員的處罰種類及違法公務員在接受出處罰中應有的權利與義務；並且，除刑法典中的相關條例規定之外，還有《防止貪污法》及《沒收貪污所得利益法》對貪污行為進行規管，這一系列的法律有效地支撐了新加坡的問責體系。

類似的，台灣的採購法中貪污治罪條例及刑法的圖利罪都嚴格防範了貪污舞弊的發生，其法例之嚴有效地起到了約束作用，讓官員因恐仕途留下污點而不敢肆意妄為。

反觀澳門，作為一個判給問題頻出、工期頻繁拖延及工程經常性超支的地區，卻無完善的問責制度以追訴需負責之實體。如此以往，長期性地對貪污問題縱容與不作為，不嚴格修訂法規條例以徹底防範貪污腐敗行為，澳門的貪污腐敗程

度只會越加嚴重、越演越盛。

假諮詢與豁免諮詢之濫用

需指出的是，在上述的種種判給服務中，第 122/84M 號法令第 7 條及第 8 條等豁免諮詢條例屢次被政府部門所濫用為跨過法定程序的擋箭牌。然而，在《公共採購法》諮詢文本中，並沒有就如何規避以“豁免書面諮詢”方式逃避法定程序作出規管與追責；兼且，“假諮詢、假貨比三家”詢價過程的行為也未在該諮詢文本中設立條例作出有效規管。而且，在 2016 年交通事務局對公共停車場服務判給一案中，就出現了為利用“豁免書面質諮詢”而將服務拆散判給的情況，對於分拆招標與判給這一行為，該諮詢文本中也未提出實質條文措施規管。《公共採購法》諮詢文本欠缺徹底防範“假諮詢、濫用豁免諮詢”的條文並追訴相關實體責任的條例，對於貪污行為、規避法例及濫用法例完全沒有約束力與阻嚇力。若無明確條例的約束及監督，這些漏洞之處相當於為貪污舞弊的發生敞開大門。

綜上所述，若要讓《公共採購法》之修訂可有效防範各種貪污舞弊的行為，落實問責制度、完善法例條文以防條文濫用及提高公開透明度是必不可少的措施，否則，利用法例漏洞以謀私利、貪污舞弊的行為將一再重演。因此，關於《公共採購法》所收集之意見與建議應被廣泛採納並盡快修訂成新法例，以避免更多嚴重事情的發生。

以上為澳門公職人員協會對《公共採購法》諮詢文本之意見。最後，感謝 貴局來函諮詢澳門公職人員協會對《公共採購法》諮詢文本之意見及建議。

此，順頌
台安

澳門公職人員協會



理事會主席
高天賜



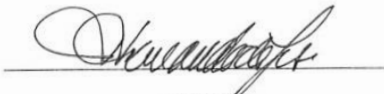
大會主席
姍桃絲



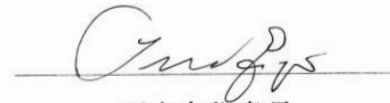
理事會副主席
梁榮仔



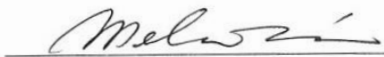
理事會副主席
謝誓宏



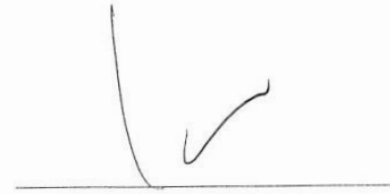
理事會副主席
劉文度



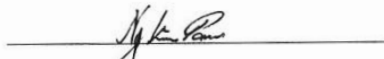
理事會秘書長
賈靖龍



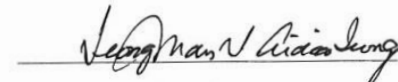
理事會助理秘書長
譚令儀



理事會助理秘書長
黎寶珊



理事會財政
吳健斌



理事會財政助理
楊敏儀



理事會行政秘書
劉米高

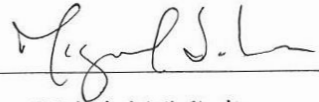


理事會行政秘書
陳志偉



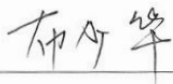
理事會行政秘書

迪文道



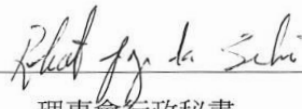
理事會行政秘書

施米高



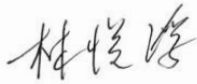
理事會行政秘書

布少華



理事會行政秘書

施朗笙



理事會行政秘書

林悅浮