



澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
審計署
Comissariado da Auditoria

衡工量值式審計報告

《顧問、研究及民意
調查的外判服務》

二零一六年一月



目 錄

第 1 部分：撮要	1
1.1 審計發現及意見	1
1.2 審計建議	3
1.3 審計對象的回應	4
 第 2 部分：引言	 6
2.1 審計背景	6
2.2 審計目的及範圍	6
2.3 審計標準	7
 第 3 部分：審計結果	 8
3.1 對於開支許可限額計算的理解	9
3.2 引用免除條款之理據	12
3.3 同一服務的多個延續判給	25
3.4 值得關注的個案	29
 第 4 部分：綜合評論	 39
 第 5 部分：審計對象的回應	 43
大熊貓基金	44
土地工務運輸局	46
交通事務局	50
環境保護局	54
澳門基金會	57
勞工事務局	59

第 1 部分：撮要

1.1 審計發現及意見

1.1.1 對於開支許可限額計算的理解

大熊貓基金的行政管理委員會以免除直接磋商的三間詢價及書面報價的方式¹，在 2011 及 2012 年分別批出 3 個金額由 325,000.00 澳門元至 470,000.00 澳門元的項目。按照《公共財政管理制度》第五十六條第二款及第三款規定，大熊貓基金行政管理委員會在 2011 及 2012 年的開支許可限額，分別為該年度最初預算所規定的總收入的百分之一，即 32,500.00 澳門元及 69,600.00 澳門元，以免除競投或諮詢方式取得資產及勞務時，開支許可限額減半，減半後的對應金額分別為 16,250.00 澳門元及 34,800.00 澳門元，3 個項目的判給金額均超出了行政管理委員會當時應具有的開支許可限額，因而出現在批准權限不足條件下批出了開支的情況。出現超越審批權限問題的主要原因，是大熊貓基金對授予及影響本身開支許可權限的法例理解上存在偏差。

1.1.2 引用免除條款之理據

1.1.2.1 免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價

土地工務運輸局、交通事務局及環境保護局，分別有 7 個、9 個及 14 個超過 75 萬澳門元的判給項目，應作招標，但卻以免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價，僅向單一的服務供應商進行了詢價。3 個部門提出的理由主要是“具專業性”、“在相關範疇具有豐富的經驗”、“曾參與相關的研究工作”、“對該區熟悉”等，並沒有交代為何直接判給一間公司較採用招標方式對特區有利，所以有關免除招標的行為並不完全符合法例明確訂定的要件。具備相關能力、經驗及專業知識的供應商，只是一個合資格的詢價對象，並不能作為免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價而直接判給的理由。

1.1.2.2 合同

澳門基金會有 18 個項目沒有簽訂書面合同，只簽訂了私文書，當中 7 個金額低於 50 萬澳門元，但服務期限皆超過六個月的項目，因澳門基金會對簽署合同應遵條件的理解上存在偏差，只關注項目的判給金額超過 50 萬澳門元時需要簽署合同，而未有注意不超過 50 萬澳門元但服務期間超過六個月的項目亦需要簽署合同。其餘 11

¹ 第 122/84/M 號法令規定當免除招標而採用直接磋商時，應至少向三個專業人士或專業法人要求詢價，而且，取得財貨及勞務開支超過澳門幣 15,000.00 元，又或工程開支超過澳門幣 150,000.00 元時，詢價須以書面作出。由於第 122/84/M 號法令至今仍未有法定的中文文本，不同公共部門可能對於名稱上有不同的表述，例如“問價”、“詢價”等。

個判給金額均超過 50 萬澳門元的項目，皆以緊急原因而免除簽署書面合同。然而，澳門基金會提出的緊急原因，並不屬於第 122/84/M 號法令第十二條第二款 a)項所規範的與公共安全、公共災難等有關的緊急情況；亦超過了第十二條第二款 d)項所規定的勞務金額 75 萬澳門元的上限。因此，依法並不存在可免除簽署書面合同的空間。

1.1.3 同一服務的多個延續判給

勞工事務局自 2003 年開始，以勞務採購方式聘用該局自願退休的公務員提供顧問服務，執行日常工作。有關服務合同每隔六個月延續一次，每個合同之間相隔約二至五天，直至 2013 年止，合共長達十年。環境保護局自 2010 年開始，以勞務採購方式聘用一名原於另一公共部門以非僱員形式從事顧問服務的人員，以不多於六個月方式不斷延續至 2014 年約五年的時間。兩個部門並沒有根據行政行為的本質，採用對應的法律制度執行工作。

1.1.4 值得關注的個案

1.1.4.1 空氣質量監測 – 環境保護局

2010 年 11 月底，環境保護局鑑於路環九澳飛灰堆填區內飛灰影響周邊環境及對居民的健康存在隱患，因此以工作的專業性及時間上迫切的理由，引用豁免條款免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價，以及免除簽署合同等程序，把一項於飛灰堆填區內採樣化驗的環境質量監測工作判予一間認為具專業資格及豐富經驗的 D 公司，有關工作在 2010 年 12 月 14 日至 21 日完成。其後，環境保護局在 2010 年 12 月至 2013 年 6 月期間，合共 23 次以免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價之方式，直接將路環九澳地區及臨時飛灰存放區的空氣質量監測工作判給予 D 公司，涉及金額合共 37,175,100.00 澳門元，而且有關的判給至審計工作完成時仍然繼續。對於後續判出的一系列工作，環境保護局是可事先知悉有關工作必須定期進行，在時間上已不具有緊迫性，但部門仍然以工作的專業性、已掌握九澳地區的情況等理由，長期向 D 公司取得相關的服務，並沒有通過比較的方法，從服務價格、質量及經驗等方面，判斷 D 公司提供的服務是否合理，未能確保公帑使用的經濟性和效益性。

1.1.4.2 陸路交通政策 – 交通事務局

交通事務局原本考慮以免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價之方式，將“澳門陸路整體交通運輸政策研究”服務判給予 E 公司。然而，經過商討，認為 E 公司並不適合，故成立“澳門整體交通運輸研究工作小組”（下稱“工作小組”），展開意見收集與諮詢工作。工作小組向 F 公司及 G 公司進行諮詢問價，審議有關研究計劃書，就兩間公司進行比較，最後交通事務局基於 F 公司應工作小組要求提交的方

案及詢價，以免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價之方式，把服務判予 F 公司。交通事務局提供僅有的一份未經與會人員簽署的工作小組會議記錄摘要，並未有交代工作小組就兩間公司方案的質量、服務金額、相關經驗等因素進行甄選及評比。有關程序並未能將各項公平公正的採購工作，向具權限判給實體及參與的供應商等明確展示出來。

1.1.4.3 停車位供應調查 - 交通事務局

交通事務局屬下兩個單位—公共關係處及交通規劃處分別於 2011 年 6 月及 11 月判出兩項有關調查本澳車位數目的工作。然而，審計發現交通規劃處的判給項目存在兩個主要問題：(1)居住樓宇、商業樓宇及政府部門等停車場的車位，屬整個調查中，工作量最大，最為核心的部分，公共關係處在取得機構的報告後，已把報告副本交予交通規劃處，但交通規劃處仍找其他機構進行同類型停車位供應調查；(2)路邊咪錶停車位，現時正由按特許合同經營之營運實體負責管理，有關營運實體掌握了咪錶停車位的分佈及數目，而交通事務局作為監管該營運實體的部門，卻把調查咪錶停車位數目的基本工作外判予其他機構。因此，以上(1)及(2)的調查工作是沒有實際需要的，所引致的額外開支造成公帑的浪費，部門在作出開支許可時未有充分考慮有關開支的效益。

1.2 審計建議

- 部門機關及領導人應該根據相關的組織法規與授權批示，對本身獲賦予的開支許可權限金額作出清晰的認知和理解；享有財政自治權的公共部門及機構更必須每年按照規定，計算出行政管理委員會於當年所應具有的開支許可權限金額作為上限指標，並留意判給過程中有否出現涉及因免除競投、諮詢或訂立書面合同程序而必須將上述開支許可權限金額減半的情況，才按照應有的權限作出開支審批；
- 公共部門及機構在進行工程或取得服務判給時，應該按照規定執行招標、為直接磋商進行三間詢價及書面報價，以及訂立書面合同等程序；對現行採購法例及相關指引，應有正確及全面的理解，並予以嚴格遵守及貫徹執行，在真正符合法例所述的特殊情況，才可以運用僅針對特殊情況才適用的豁免條款，且要在相關文件上提供充足理據；
- 部門必須根據採購服務項目的本質，引用適當的法例作出判給。對於人力資源方面的問題，部門應按照現行公共行政人事制度的方式和程序去解決；屬於《澳門公共行政工作人員通則》第二百六十八條所禁止擔任公共職務的退休公務員或服務人員，部門應嚴格遵從有關條款之規定方式和程序才可作出

聘任；而因應人員的退休或離任，部門應該適時地安排接班工作，以避免影響部門的日常運作；

- 在進行有關工程、取得財貨及勞務採購時，應按照現行法例執行採購工作，在專業與公共行政規範之間取得平衡；對於引用免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價的判給，則只能在具備充分理據及符合法例所定的特殊情況下方能進行；在作出延續服務判給時，應重新審視各項客觀條件，遵守第 122/84/M 號法令規定進行的招標及直接磋商程序，務求以合理的價格及切合特區政府的需求，選出最符合條件的供應商，以期達至公帑善用及為澳門特區爭取最大的利益；
- 部門應將採購過程中曾採用的招標或直接磋商時曾作過的詢價，如實反映於判給文件上，並清楚列明判給的理據，以便由具權限實體作出判斷及審批；應確保過程中選取供應商的評比準則清楚記錄下來，以彰顯判給的公平公正；
- 在作出開支前，應審視有關開支的必要性，以符合現行法規的要求，達至開支能獲得最大效益的目的；對屬下不同單位的工作計劃作出協調和配合，避免重複執行相同或類似的工作，使開支能符合保障特區整體利益及善用公帑的原則。

1.3 審計對象的回應

1.3.1 大熊貓基金

部門表示日後將據審計意見作為指標，確保一切許可開支的執行符合相關法規的規定。

1.3.2 土地工務運輸局

部門重申其 7 個項目以免除招標及諮詢，直接判給某顧問公司執行的原因。部門亦表示認同及接受審計報告的意見，透過詢價機制，可以得悉市場上供應商的實力、新的技術及配備的專業人材，亦可以減低按經驗直判一間而出現問題的風險。對非具有迫切性需要的研究項目，部門會依法盡早開展相關的招標或詢價程序；僅當研究工作具有迫切性需要時，才會引用豁免作出直接判給的建議，並詳細說明對澳門有利的理據。

1.3.3 交通事務局

部門表示基本認同報告內容，對審計報告中提出之值得關注及改善的地方，將認真進行檢討，並為日後開展相關的項目時作為借鑑。在今後作出服務判給時，除了根

據現行法例的規定，並遵從監督實體的指引、內部指引外，亦將更嚴格依法進行公開招標或直接磋商；如獲免除公開招標，必須作補充說明，讓具權限實體可更全面審議證實對澳門地區有利；並嚴格審視有關開支的必要性，避免重複執行相同或類似的工作。部門亦會就發現項目作出處理及跟進，並積極採取各項優化措施，持續關注及改善相關機制的不足之處，並嚴格遵守法律的相關規定。

1.3.4 環境保護局

部門認同審計報告的意見，有關採購程序存在改善的空間；人力資源方面會作出更長遠的考慮及規劃，在涉及聘請人員提供服務方面將依循人員招聘制度進行；對於九澳空氣質素監測研究顧問服務，認同在有關服務完成後，應重新籌劃及審視有關監測工作的延續性，考慮就有關服務展開諮詢程序。部門亦表示十分重視審計署所提出的情況和意見，會作出檢討及跟進，致力完善及優化相關工作。

1.3.5 澳門基金會

部門重申所進行的研究項目符合其宗旨，並已取得成效。部門表示認同簽署書面合同是現行法例所規定的程序要求，當時在推進該等項目時，對引用免除條款的理據在理解上存有偏差。自 2013 年 7 月起，對於判給予本地機構而超過澳門幣 50 萬元或執行期超過六個月的項目已安排由專責公證員負責公證簽署書面合同。部門亦指出，研究項目雖未簽訂書面合同，但皆簽訂了書面協議，其內容與書面合同的内容並無區別，可以保障澳門特區的利益。部門亦將積極作出改善，以落實審計發現建議進行的改善工作。

1.3.6 勞工事務局

部門表示認同有關審計意見。自 2012 年起，已加強檢視各項工作程序，尤其是對取得資產及勞務等採購程序方面進行檢討、疏理及逐步完善。在 2013 年已不再為有關“提供服務合同”進行續期。部門將繼續貫徹依法行政的大原則，嚴格遵守相關法律法規進行人員聘用，採購以及外判工作，並持續加強對工作人員的培訓，提升執行力及優化行政工作。

第 2 部分：引言

2.1 審計背景

審計署於 2013 年 11 月向澳門特別行政區（以下簡稱“澳門特區”）所有公共部門（包括：非自治部門、行政自治部門，以及自治機構）發出公函，要求部門提供在 2010 年 1 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日期間，由權限實體批准判給的顧問、研究、民意調查，或性質與上述相類似的外判服務項目資料。根據收集的資料顯示，這三年半內共有 1,514 個顧問、研究、民意調查，或性質與上述相類似的外判服務項目，開支超過 14 億澳門元，涉及有關判給服務的部門共 65 個。

鑑於澳門特別行政區政府（以下簡稱“特區政府”）於上述期間就顧問、研究、民意調查方面的外判服務投入了龐大的公帑，而有關的服務涉及的部門及領域範疇廣泛，故此對於服務批給程序的合法性、合理性及效益，以至相關的其他問題亦備受社會關注，有必要作出探討。

2.2 審計目的及範圍

是項審計之目的，是為了探討部門在進行顧問、研究及民意調查的外判服務時，有關的批給程序有否依法進行；在作出免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價或免除簽署合同條款時，所引用之理據是否充分和合理；有否跟進獲判給實體提交報告及就報告開展或落實工作；判給項目是否存在重複開展或把專責職能範疇工作外判；能否令投入的資源得到合理的運用，以及用得其所。

審計署要求 106 個部門使用審計署設計及開發的電腦程式填報 2010 年 1 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日之間獲批准的外判服務資料，數據結果顯示上述期間涉及的外判服務總金額為 1,436,743,008.32 澳門元，合共 1,514 個判給項目，其後再按照下列準則從以上電子數據中選取涉及高風險的項目作為審計範圍：

- 篩選判給金額大於 75 萬澳門元，採用直接磋商方式但詢價實體少於三個的項目，再從中選取樣本；
- 篩選判給金額超過 50 萬澳門元或判給金額在 50 萬澳門元以下但項目進行期限超過六個月，且沒有簽署合同的項目，再從中選取樣本；
- 篩選“項目名稱”、“服務進行期限”、“獲判給之服務實體”以及“合計判給金額”等資料顯示，存在分拆判給表象的項目，再從中選取樣本；
- 存在判給金額超越判給實體的開支審批權限的項目；

- 存在項目完成後沒有提交書面報告或隨後沒有開展／落實具體工作的項目；
- 存在專責職能範疇工作外判或服務範圍重疊等表象的項目。

按上述準則篩選出的判給項目，連同審計過程中發現潛在高風險及懷疑存在問題的項目合共 280 項，審計署把相關判給項目列作審計範圍並作出跟進。

2.3 審計標準

-公共部門的組織法規和授權批示

部門所具有的職權，均由與其相關的組織法規和授權批示所賦予。若組織法規或授權批示中欠缺明確表示，則須要按照適用的一般法例之規定執行。

- 第 41/83/M 號法令²

規範特區政府總預算之編製及執行、公共會計、管理帳目及營業年度帳目之編製，以及澳門公共行政領域之財政活動之監察。

- 第 122/84/M 號法令³

規範澳門特區行政當局之公共機關，包括具有行政自治權之機關、自治機關及自治基金組織，因開展工程、取得財貨及勞務而必須支付開支的活動。

- 第 6/2006 號行政法規⁴

規範澳門特區所有公共行政部門（包括享有行政或財政自治權的部門及機構）的財政活動的管理、監察及責任。

- 第 23/2000 號行政法規

規範澳門特區的政府部門按行政長官批示或法律明確規定須簽署的一切行為及合同，必須在財政局內簽立，或對於具有專責公證員的實體或自治基金組織，有權簽立其本身的行為及合同。

² 經五月二十六日第 49/84/M 號法令及四月二十七日第 22/87/M 號法令修訂。

³ 經五月十五日第 30/89/M 號法令修訂。

⁴ 經八月四日第 28/2009 號行政法規修訂，並經第 426/2009 號行政長官批示重新公布的第 6/2006 號行政法規通過的《公共財政管理制度》全文。

第 3 部分：審計結果

審計署經對 280 個判給項目進行實地審查後，主要有如下的四大類別審計發現：

- (1) 對於開支許可限額計算的理解；
- (2) 引用免除條款之理據；
- (3) 同一項目的多個延續判給；
- (4) 值得關注的個案。

在上述 280 個判給項目中，審計署發現有 81 個潛在影響層面較大或對法例條文理解錯誤的項目，詳見表一。

表一：審計結果總覽表

審計發現	項目數量	判給金額的合計總額 (澳門元)	涉及部門
對於開支許可限額計算的理解	3	1,155,000.00	大熊貓基金
引用免除條款之理據	7	7,514,000.00	土地工務運輸局
	9	31,454,031.00	交通事務局
	14	29,945,415.00	環境保護局
	18	36,714,873.00	澳門基金會
同一項目的多個延續判給	6	516,600.00	勞工事務局
	8	1,821,000.00	環境保護局
值得關注的個案 ^註	23	37,175,100.00	環境保護局
	2	6,459,041.00	交通事務局

註：當中環境保護局及交通事務局分別有 8 個及 1 個項目同時涉及引用免除條款之理據範疇的審計發現，經整合後，每個部門涉及的判給項目數量分別為大熊貓基金 3 個、土地工務運輸局 7 個、交通事務局 10 個、環境保護局 37 個、澳門基金會 18 個、勞工事務局 6 個，故實際存在審計發現的判給項目數量為 81 個。

3.1 對於開支許可限額計算的理解

公共部門所具有的職權，均由與其相關的組織法規和授權批示所賦予，在作出服務判給時，必須先由權限實體依據本身獲授予的開支許可金額，對開支作出批准。然而有關的開支許可金額，必須根據下列法例之規定進行計算或調整：

- 對於享有財政自治權的部門及機構，第 6/2006 號行政法規通過的《公共財政管理制度》（以下簡稱《管理制度》）內第五十六條第一款至第三款，對自治機構行政管理委員會本身的許可開支的職權作出了如下之規定：

“第五十六條 許可開支的職權

- 一、許可由本身預算負擔的開支，屬自治機構行政管理委員會的本身職權。
 - 二、上述職權只限許可不超過最初預算所規定的總收入的百分之一且在任何情況下均不得超過\$500,000.00（澳門幣伍拾萬元）的開支，但法律可規定更低的金額。
 - 三、如以免除競投、諮詢或訂立書面合同程序的方式取得資產及勞務，則前款所指職權的許可限額減半。”
- 第 122/84/M 號法令，規範了公共部門在取得工程、財貨及勞務時的程序和要件。當引用第 6/2006 號行政法規有關免除競投、諮詢（行政法規內的“諮詢”一詞，是指第 122/84/M 號法令內，當免除招標而採用直接磋商時，應至少向三個專業人士或專業法人要求詢價，而且，取得財貨及勞務開支超過澳門幣 15,000.00 元，又或工程開支超過澳門幣 150,000.00 元時，詢價須以書面作出。由於第 122/84/M 號法令至今仍未有法定的中文文本，不同公共部門可能對於名稱上有不同的表述，例如“問價”、“詢價”等）或訂立書面合同等程序時，有可能對開支許可權限金額產生影響，具體情況則需要視乎授權條文內容而定。

3.1.1 審計發現

在部門提交的外判服務資料中，發現有 3 個項目在執行服務判給時，出現了在沒有足夠權限之下作出了開支批准的情況。上述 3 個項目屬於享有財政自治權的機構——大熊貓基金，而出現超越審批權限問題的主要原因，是有關部門對授予及影響本身開支許可權限的法例理解上存在偏差。

表二：大熊貓基金行政管理委員會批准超過其本身開支許可限額的情況

序號	項目名稱	判給金額 (澳門元) (a)	行政管理委員會 應具有的開支 許可限額 ⁵ (澳門元) (b)	判給金額超越開支 許可限額的情況 (澳門元) (c)=(a)-(b)	審批超越開支許可 限額的原因
1	有關《大熊貓基金》與內地研究基地合作的研究計劃	325,000.00	16,250.00	308,750.00	對於開支權限法律理解錯誤
2	《大熊貓基金》與內地大學合作對黑麂之生態及保育研究計劃	360,000.00	34,800.00	325,200.00	對於開支權限法律理解錯誤
3	有關《大熊貓基金》與內地動物園為金絲猴和小熊貓保育合作的研究計劃	470,000.00	34,800.00	435,200.00	對於開支權限法律理解錯誤
涉及的總金額（澳門元）：		1,155,000.00			

資料來源：整理自大熊貓基金提供的資料

上述個案的具體情況如下：

- 根據《管理制度》第五十六條第二款的規定計算，大熊貓基金的行政管理委員會在 2011 及 2012 年所具有的開支許可限額，分別為該年度預算所規定的總收入的百分之一，即 32,500.00 澳門元及 69,600.00 澳門元，而按照《管理制度》第五十六條第三款規定，以免除競投或諮詢方式取得資產及勞務時，開支許可限額減半，故減半後的對應金額分別為 16,250.00 澳門元及 34,800.00 澳門元。大熊貓基金在作出項目判給時引用第 122/84/M 號法令，經行政管理委員會批准免除直接磋商的三間詢價及書面報價，於 2011 年判給 1 個金額為 325,000.00 澳門元及 2012 年判給兩個金額分別為 360,000.00 澳門元及 470,000.00 澳門元的項目。3 個項目的判給金額均超出了行政管理委員會當時應具有的開支許可限額，因而出現在批准權限不足條件下批出了開支的情況。

⁵ 根據澳門特區政府公報 2011 年 9 月 19 日第 38 期第一組及 2011 年 12 月 30 日第 52 期第一組第三副刊，大熊貓基金的最初預算總收入分別為 3,250,000.00 澳門元及 6,960,000.00 澳門元，而根據《管理制度》第五十六條第二款的規定，自治機構行政管理委員會的職權只限許可不超過最初預算所規定的總收入的百分之一，故以最初預算所規定的總收入的百分之一計算得出，大熊貓基金的行政管理委員會，在 2011 年及 2012 年財政年度的開支權限分別為 32,500.00 澳門元及 69,600.00 澳門元。按照《管理制度》第五十六條第三款規定，以免除競投或諮詢方式取得資產及勞務時，開支許可限額減半，故減半後的對應金額分別為 16,250.00 澳門元及 34,800.00 澳門元。

就上述情況，大熊貓基金表示雖然在其組織法內並無詳細訂定行政管理委員會可依職權許可其所負責的開支之具體金額為多少，但是根據其組織法第七條第二款(一)項：“*行政管理委員會可授予主席下列職權：許可不超過澳門幣五十萬元的開支。*”之內容，既然組織法已訂定了行政管理委員會可許可將不超過 50 萬澳門元的開支職權賦予行政管理委員會主席，這亦意味着行政管理委員會本身最起碼是具足夠權限許可同一金額之開支的，因此，大熊貓基金按照上述理解認為，行政管理委員會依職權可許可的開支金額，最起碼應為 50 萬澳門元。大熊貓基金補充表示，由於其組織法為特別法，因此，不需要跟隨《管理制度》的相關規定執行。

3.1.2 審計意見

依法施政是公共部門履行職責時所要求達至的最低標準，一切的行政行為必須以遵從合法性原則作為執行的基礎，故此公共部門須依照其相關適用的一般或特別法例之規定執行。第 6/2006 號行政法規通過的《管理制度》規範了所有公共行政部門的財政活動的管理、監察及責任。享有財政自治權的機構之管理機關的開支許可權限，主要來自《管理制度》中的相關規定，以及倘有的適用法規和授權批示，而第 122/84/M 號法令是特區政府規管有關工程、取得財貨及勞務的主要法律制度，規範了公共部門作出採購判給時的程序和原則。

大熊貓基金以免除直接磋商的三間詢價及書面報價之方式，在 2011 年批出了一個金額為 325,000.00 澳門元及 2012 年批出了兩個金額分別為 360,000.00 澳門元及 470,000.00 澳門元的項目。而根據計算，在開支許可限額減半的情況下，大熊貓基金行政管理委員會於 2011 及 2012 年之開支許可限額分別只得 16,250.00 澳門元及 34,800.00 澳門元，換言之為上述項目所批出的開支，比限額分別超出了 308,750.00 澳門元、325,200.00 澳門元及 435,200.00 澳門元，出現批准開支權限不足的情況。

按照《行政程序法典》第三條第一款規定的合法性原則，公共行政當局機關之活動，應遵從法律且在獲賦予之權力範圍內進行，並應符合將該等權力賦予該機關所擬達至之目的。大熊貓基金的組織章程第 25/2010 號行政法規第五條已清楚規定，基金受該行政法規及其他適用法例規範，由於行政法規中並沒有明確訂定行政管理委員會的開支許可限額，只提及行政管理委員會可授予主席許可不超過五十萬澳門元的開支權限，故此《管理制度》中第五十六條第二款內之規定，是唯一適用及能夠確定賦予大熊貓基金行政管理委員會每年具有的開支許可限額的法律規定。在公共行政上，開支許可限額必須是一個固定的金額，或是一個可以確定計算的金額，而不能是一個不確定的金額。基於此，大熊貓基金根據組織章程第七條二款一項規定，行政管理委員會可授予主席許可不超過 50 萬澳門元的開支，而認為其行政管理委員會最起碼是具有 50 萬澳門元，意即上限不確定的開支批准權限的解釋並不成立，原因是大熊貓基金的組織章程，沒有指明行政管理委員會具有一個確定的開支許可限額，因此不能替

代《管理制度》中第五十六條第二款內對開支許可金額的計算規定。再者，作為特別法的組織章程本身對主席許可不超過 50 萬澳門元開支批准權限的規定，不但與第 6/2006 號行政法規不存在抵觸，且有關的規定亦配合第 6/2006 號行政法規中有關行政管理委員會不得超過 50 萬澳門元開支許可的規定，故此未有顯示組織章程與第 6/2006 號行政法規在開支許可方面存在不同的規定。由此可見，大熊貓基金所闡述的觀點只是基於對本身法例的一項錯誤理解。

部門在履行職責時必須遵守法例，這是最基本的原則及要求，一切政府作出的行為都必須具有法律依據。《管理制度》規定了自治機構行政管理委員會在開支許可限額方面的計算規則，以及在免除競投及諮詢等程序時，應將有關金額作出減半。部門由於對法例的理解存有偏差，以致在權限不足的情況下對項目作出了開支判給，有關錯誤可導致判給存在無權限的瑕疵。

3.1.3 審計建議

- 為了確保公共部門及機構能夠正確依照本身獲賦予的開支許可權限範圍作出開支批准，部門機關及領導人應該根據相關的組織法規與授權批示，對本身獲賦予的開支許可權限金額作出清晰的認知和理解；
- 對於享有財政自治權的公共部門及機構，更必須每年按照《管理制度》第五十六條第二款的規定，計算出行政管理委員會於當年所應具有的開支許可權限金額作為上限指標，並留意判給過程中有否出現涉及《管理制度》第五十六條第三款所規定，因免除競投、諮詢或訂立書面合同程序而必須將上述開支許可權限金額減半的情況，才按照應有的權限作出開支審批。

3.2 引用免除條款之理據

公共部門在作出服務判給時，按照第 122/84/M 號法令的規定，倘若有關服務的判給金額或提供服務的時間，超過了一定的金額或期間便需要執行法定的招標、直接磋商的三間詢價及書面報價，或訂立書面合同的程序，法例中亦訂出了當符合部分特殊條件時，部門可以引用相關條款並提出充分和適當的理據，要求具權限之上級免除執行上述的程序。主要的法律條文為第 122/84/M 號法令第七、八、十、十一、十二及十三條，相關的規定如下：

“第七條 (招標)”

一、在不違反二款的規定之下，招標將屬必要的，當：

.....

b) 增添財產及服務的估計金額超過澳門幣七十五萬元。

二、屬上款a項或b項且屬下列任一情況者，得免除招標而許可以直接磋商判給，但須事先經上級審議證實對澳門地區有利：

a) 因某實體具有法定專營權、發明專利或與本地區訂立合同，或新工程或財貨及勞務為原工程或財貨及勞務之補充，且該實體在原工程或財貨及勞務之提供上表現出色，而工程或財貨及勞務之提供僅得由該實體為之；

b) 鑑於工程、財貨或勞務之個別特徵、在執行上之特殊性、獲批給人所作之給付之不可替代性，或合同內部分條款所具有之特殊性質，而將工程、財貨及勞務之提供判給某一實體為適宜或對本地區特別有利；

.....

e) 當所處理的委託或取得為研究、計劃、技術諮詢以及工程承包監督服務者；

f) 因內部或外部公共安全之理由；

g) 屬因不可抗力而導致之特別及緊急之情況，例如暴風雨、火災、破壞或其他不可預計之屬公共災難之情況。

第八條 (直接磋商)

一、如招標非屬強制性，或根據第七條第二款已免除招標，應進行直接磋商。

二、直接磋商前，原則上應儘可能向住所或總部設在澳門地區或在澳門地區有公司代表之至少三個專業人士或專業法人要求詢價。

三、在不違犯下款的規定下，當開支超過澳門幣一萬五千元或十五萬元，視乎所處理的分別為財產及服務的增添或工程開支時，有關上款所指的諮詢將必須繕錄下來。

四、如出現第七條第二款a項、b項、e項、f項及g項所指之任一情況，或屬特別緊急情況且理由充分，得免除本條第二款及第三款所指之詢價。

.....

第十條 (免除招標及要求詢價之權限)

免除招標或要求詢價之許可，應由具作出開支許可之專屬權限之實體或獲授予作出許可開支之權限之實體主動以批示作出，或應有關機關之具充分理由之建議，由上述實體以批示作出。

第十一條
(合同形式)

- 一、 合同原則上應以書面作出，但獲免除此手續者，合同得以私文書證明。
- 二、 如屬免除製作書面合同手續之情況，且獲判給人所提交之標書符合適用於招標程序或直接磋商程序之法定要件，則判給人一經以文件方式接受獲判給人標書之建議，合同視為有效。

第十二條
(書面合同之訂立)

- 一、 在不違犯本條二款規定下，當發現處於下列任何一種情況時，將須簽署合同：
 - a) 工程金額超過澳門幣一百五十萬元或施工期超過十二個月；
 - b) 財產或服務的增添金額超過澳門幣五十萬元或交收或進行期限超過六個月。
- 二、 倘為必須簽署合約的情況，但當處於下列任何一種情況時，得被豁免：
 - a) 出現第七條第二款 f 項或 g 項所指之情況；
 - b) 財貨之交貨期限或勞務之履行期限少於三十日，且不延遲支付有關費用；
 - c) 調整價格後之開支；
 - d) 當具備有所根據的緊急特殊原因，只要工程或增添財產及服務的金額分別不超過澳門幣二百五十萬元及七十五萬元。

.....

第十三條
(須以書面形式作出之合同之形式要件)

- 一、 在第十二條一款規定的必須繕錄的情況，及同條二款未有指明預料能力的運用，簽署合約將以登記或註冊於有關部門簿冊之官方認可文件進行辦理，為着有關所指的效力，將在有關的組織法例下委派一名公務員作為立契官，或倘無指定時，則由總督批示指派進行。

.....”

而對於需按行政長官批示或法律明確規定須簽署的一切行為及合同，按照第 23/2000 號行政法規規定，必須在財政局內簽立。倘部門具有專責公證員，則部門亦有權限簽立其本身的行為及合同。主要的法律條文為第 23/2000 號行政法規第一條及第二條，相關的規定如下：

“第一條 行為及合同

- 一、澳門特別行政區的政府部門按行政長官批示或法律明確規定須簽署的一切行為及合同，必須在財政局內簽立。
- 二、具有專責公證員的實體或自治基金組織，有權限簽立其本身的行為及合同，但必須遵守本法規或任何現行法律或特別規章的其他規定。
- 三、上款所述的實體及自治基金組織，得選擇在財政局簽立其本身的行為及合同。

第二條 權限

由行政長官應財政局局長的建議以批示委任的財政局專責公證員，有權限簽立上條第一款及第三款所規定的行為及合同。”

3.2.1 免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價

3.2.1.1 審計發現

在審查的過程中，發現有 30 個判給金額超過 75 萬澳門元的項目，按法例規定應該進行招標的程序，但卻全部引用了第 122/84/M 號法令內第七條第二款及第八條第四款的免除條款，免除招標的同時，亦免除直接磋商的三間詢價及書面報價，僅向單一的服務供應商進行問價而作出服務判給。相關部門在開支判給文件中所提出的免除原因，主要是獲判給的實體／人士具備專業資格和經驗，又或者曾經向部門提供過相同或類似的服務。涉及上述個案的共有 3 個部門，分別為土地工務運輸局、交通事務局及環境保護局。

表三：部門免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價之判給情況

部門	涉及年份	個案數目	涉及之總金額 (澳門元)
土地工務運輸局	2010,2012,2013	7	7,514,000.00
交通事務局	2010-2013	9	31,454,031.00
環境保護局	2011-2013	14	29,945,415.00

資料來源：整理自部門提供的資料

- 土地工務運輸局 7 個判給項目均引用了 122/84/M 號法令第七條第二款 e)項及第八條第四款，免除招標的同時，亦免除直接磋商的三間詢價及書面報價，當中有 6 個項目引用免除的原因，是獲判給實體曾獲判在相關位置進行過工程或曾就相似性質的工作提供過服務，理應最為熟悉。例如：某一地點

一項涉及交通影響評估的工作項目，判給原因是該“團隊是全球最大的交通規劃諮詢公司之一，過往曾參與澳門許多大型交通相關的研究工作”；而同一地點另一項涉及環境影響評估項目，判給原因是“團隊為鄰近地區最大的環境顧問公司，業務涵蓋面完整”。該 6 個項目的判給金額約 80 萬至 165 萬澳門元不等。

餘下的 1 個有關樓宇安全研究項目，是源於獲判給實體曾向部門提出建議，而適逢當時澳門特區發生樓宇倒塌事件，部門以“有其迫切性及必要性”、“研究有其專業性”、“必須為具有專業資格及相關專項議題研究經驗”等原因，並於面談時補充“找其他做相關研究的公司並不容易，並未知悉本澳有類同機構提供服務”，故直接把項目判給予該實體。

對於各個項目價格的合理性方面，部門表示主要是根據個別項目的情況而定，亦會參考過往同類型項目的金額，再作出判斷。

表四：土地工務運輸局判給項目引用的豁免條款及直判理由

序號	項目名稱	判給金額 (澳門元)	引用第 122/84/M 號法令豁免條款	直判理由
1	完善樓宇安全檢驗制度之研究	780,000.00	第七條第二款 e) 項，第八條第四款	相關研究專業性強，必須具備專業資格及專項議題研究經驗才能勝任。且由於澳門現況，相關研究具有迫切性需要。
2	氹仔亞利雅架圓形地重整 - 工程計劃研究	900,000.00	第七條第二款 e) 項，第八條第四款	該公司正為另一公共部門進行該地點新污水泵站建造工程的設計工作，而該污水泵站的位置與本研究計劃的行車設施位置相鄰，因此該公司對整體地段範圍的基礎設施及現場環境最為瞭解，可解決兩建造計劃的協調與溝通問題，對重整工程的設計及施工均較為有利。
3	澳門城市用地分類研究	1,400,000.00	第七條第二款 e) 項，第八條第一款、第四款	當時澳門沒有一些具經驗的公司，而承判公司團隊中有一位在城市規劃方面有豐富研究經驗的內地大學教授。
4	澳門土地用途分類應用研究	987,000.00		
5	澳門規劃標準與指引研究	1,650,000.00		
6	南灣湖 C、D 區規劃- 交通影響評估研究	800,000.00	第七條第二款 e) 項，第八條第一款、第四款	團隊是全球最大的交通規劃諮詢公司之一，過往曾參與澳門許多大型交通相關的研究工作，了解到其質量，亦曾就很多項目提供服務，配合度亦高。
7	南灣湖 C、D 區規劃- 環境影響評估研究	997,000.00	第七條第二款 e) 項，第八條第一款、第四款	團隊為鄰近地區最大的環境顧問公司，業務涵蓋面完整；亦曾做過其他相連地點的環評工作，已掌握周邊一帶的資料，有利為整片區域的工程作出考慮。
涉及的總金額（澳門元）：		7,514,000.00		

資料來源：整理自土地工務運輸局提供的資料

- 交通事務局의 9 個項目，其中 8 項以第 122/84/M 號法令第七條第二款 e)項及第八條第四款、1 項以第 122/84/M 號法令第七條第二款 b)項及第八條第四款，提出對法定的招標、直接磋商의 三間詢價及書面報價進行免除。至於 9 個項目引用有關條款所持的理由，主要是指獲判給實體“具專業性”、“在相關範疇具有豐富的經驗”、“正在或曾向部門提供同類型服務、對該區熟悉”，又或者是曾經獲判給其他具關聯性的項目，故此在項目的協調或連貫性上會較好等。就上述的 9 個項目，涉及的判給金額由約 100 萬至 610 萬澳門元不等。

鑑於有關項目均以單一詢價的方式作出判給，對於獲判給實體提供的詢價之合理性，部門表示只能以過往類似項目的資料作為是次判給的參考依據，去分析供應商的詢價金額是否合適，然而有關分析沒有任何書面紀錄。部門亦承認由於每一個項目的內容都不盡相同，同時亦難以量化，因此要具體評估金額之合理性是存在困難的。

表五：交通事務局判給項目引用的豁免條款及直判理由

序號	項目名稱	判給金額 (澳門元)	引用第 122/84/M 號 法令豁免條款	直判理由
1	澳門陸路整體交通運輸政策研究	6,101,481.00	第七條第二款 e)項， 第八條第一款、第四款	過往曾參與類同項目，具經驗。
2	關閘至媽閣巴士專道綜合研究	2,500,000.00		
3	澳門公共巴士線網服務深化研究	2,750,000.00		
4	澳門快速巴士網絡綜合研究	2,000,000.00		
5	青洲坊及關閘一帶路網規劃研究	4,750,000.00		
6	澳門半島停車場及路邊泊車位需求調查	3,918,850.00	第七條第二款 b)項， 第八條第四款	曾受該局委託進行停車位供應及某地點的停車場及路邊泊車位需求調查工作，在工作團隊組成及調查員培訓上已有一定基礎及經驗。
7	澳門車輛購買及使用稅費研究	2,794,500.00	第七條第二款 e)項， 第八條第一款、第四款	是某大學的專業顧問和研究單位，亦曾參與該局相關研究工作。
8	澳門公共停車場及路邊泊車位費率研究	5,641,200.00		
9	公共巴士票款收入程式審查顧問服務	998,000.00	第七條第二款 e)項， 第八條第四款	在相關範疇具有豐富的工作經驗。
涉及之總金額（澳門元）：		31,454,031.00		

資料來源：整理自交通事務局提供的資料

- 環境保護局判給金額超過 75 萬澳門元的項目共有 86 個，且以免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價之方式作出判給。審計署抽取了 24 個項目進行審查，發現超過半數，合共有 14 個項目，當中 8 項引用第 122/84/M 號法令第七條第二款 b)、e)項及第八條第四款，以及 6 項引用第 122/84/M 號法令第七條第二款 e)項及第八條第四款，金額由 110 萬澳門元至 460 萬澳門元不等，引用免除條款的原因是由於供應商擁有執行這些工作的專業技術、能力及經驗，有些之前曾向部門提供了相同性質的服務，亦有些供應商曾為鄰近地方政府部門提供過顧問研究服務，可以借鑒鄰近地方的經驗。根據資料顯示，14 個項目中有 8 個相同地區的環境監察評估、潛在空氣污染源及空氣質量監測工作項目皆判予同一個供應商，原因是該供應商之前已向環境保護局在同一區域提供了相同性質的服務，已掌握了該區情況。

對於各個項目價格的合理性方面，部門表示主要是由負責單位自行按實際情況及憑經驗作出判斷。

表六：環境保護局判給項目引用的豁免條款及直判理由

序號	項目名稱	判給金額 (澳門元)	引用第 122/84/M 號法令豁免條款	直判理由
1	路環九澳飛灰堆填區環境監察及評估研究	1,315,000.00	第七條第二款 b) 及 e)項，第八條第四款	考慮到需要進一步評估重金屬超標點位的環境質量狀況，有必要儘快進行針對性的土壤、塵埃及空氣的樣本採集及化驗分析，作為後續對九澳區進行優化及改善的科學依據，而該顧問公司具有土壤、塵埃及空氣取樣及分析工作的專業性將有利各項監察工作的推進。有必要委託具資質及熟悉區內情況的機構儘快開展環境監察及評估項目，以便了解現場的狀況及在必要時採取相應措施。
2	九澳區潛在空氣污染源監測服務	1,133,000.00	第七條第一款 b) 項、第二款 b) 及 e)項，第八條第四款	考慮到需要在適當位置設置總懸浮粒子及可吸入懸浮粒子採樣機，以了解現時九澳區的潛在懸浮粒子空氣污染源對周邊環境的影響。而該顧問公司具有相關總懸浮粒子及可吸入懸浮粒子採樣機的監測專業能力，將有利各項監察工作的推進。有必要委託具資質及熟悉區內情況的機構儘快開展空氣污染源監測項目，以便了解現場的狀況及在必要時採取相應措施。
3	路環九澳短期空氣質量監測服務	2,650,000.00	第七條第一款 b) 項、第二款 b) 及 e)項，第八條第一款及第四款	該顧問公司具有相關空氣質量監測的專業能力，且其過往於九澳區的監測服務令人滿意，以及其掌握九澳區的情況，將有利各項監察工作的推進。
4	路環九澳空氣質量監測服務	1,325,000.00		
5	路環九澳空氣質量監測服務	2,650,000.00		
6	路環九澳空氣質量監測服務-微細懸浮粒子	2,500,000.00		

序號	項目名稱	判給金額 (澳門元)	引用第 122/84/M 號法令豁免條款	直判理由
7	路環九澳空氣質量監測服務	2,650,000.00	第七條第一款 b) 項、第二款 b) 及 e) 項, 第八條第一款及第四款	該顧問公司具有相關空氣質量監測的專業能力, 且其過往於九澳區的監測服務令人滿意, 以及其掌握九澳區的情況, 將有利各項監察工作的推進。
8	路環九澳空氣質量監測服務	4,570,000.00		
9	澳門污染者自付及生產者責任框架研究	1,496,400.00	第七條第一款 b) 項、第二款 e) 項, 第八條第一款及第四款	有關研究屬於環境政策及環境經濟領域, 其技術性質比較專門, 且研究結果的影響較深遠, 故需挑選在相關方面擁有豐富經驗的顧問單位完成有關研究項目。獲判給公司是一間國際性的機構, 曾參與世界多國政府及鄰近地區的污染者自付調查計劃, 同時亦為香港環境保護署完成了環評機制的相關工作, 具豐富的經驗, 可將鄰近地區以至國際上之經驗作為澳門的參考。
10	澳門實施環評制度的第一階段詳細研究	2,964,239.00		
11	澳門實施環評制度的第二階段詳細研究	1,541,776.00		
12	澳門限制塑膠袋生產和使用的調查和研究	1,850,000.00	第七條第一款 b) 項、第二款 e) 項, 第八條第一款及第四款	有關研究屬於環境政策領域, 且限制塑膠袋的使用與本澳市民的生活息息相關, 對社會影響較廣較深, 因此聘請外地曾為鄰近地區政府部門提供相關研究服務及對環境政策與管理上具有豐富經驗的專業顧問機構代為進行。
13	澳門重大空氣污染源排放標準研究	1,650,000.00	第七條第一款 b) 項、第二款 e) 項, 第八條第一款及第四款	有關研究屬於空氣污染管制範疇, 而工商業場所空氣污染排放長期受到社會關注, 且其性質比較專門, 故需挑選在相關方面擁有專業的技術及能力, 曾為鄰近地方政府部門提供過針對性的顧問服務, 並曾負責部門有關環境範疇研究的顧問機構進行研究項目, 以作為後續制定相關政策之依據。而該公司具有專業的技術及能力, 曾為鄰近地方政府部門提供過顧問服務, 可以借鑒鄰近地方的環保工作經驗; 曾負責部門其他環境範疇的研究, 基本掌握了本澳現時環境狀況的資料及數據。
14	澳門餐飲業油煙排放標準及監管策略研究計劃	1,650,000.00	第七條第一款 b) 項、第二款 e) 項, 第八條第一款及第四款	有關研究屬於空氣污染管制範疇, 而餐飲業油煙排放長期受到社會關注, 且其性質比較專門, 故需挑選在相關方面擁有專業的技術及能力, 曾為鄰近地方政府部門提供過針對性的顧問服務, 並曾負責本澳有關空氣污染源排放標準研究的顧問機構以進行研究項目, 以作為後續制定相關政策之依據。而該公司具有專業的技術及能力, 曾為鄰近地方政府部門提供過顧問服務, 可以借鑒鄰近地方的環保工作經驗; 曾負責部門有關空氣污染源排放標準的研究, 對澳門空氣污染狀況及客觀環境有一定程度的了解。
涉及之總金額 (澳門元):		29,945,415.00		

資料來源：整理自環境保護局提供的資料

上述 3 個部門在作出免除直接磋商的三間詢價及書面報價之判給時，都有引用免除的法例依據以及闡述原因，引用免除條款的原因主要是該等獲判給實體具備專業資格，或過去提供類似服務時表現良好等。

3.2.1.2 審計意見

公共部門進行服務採購，除考慮技術上可行方案外，亦需要從效益上確保對特區政府有利，為此，根據第 122/84/M 號法令《有關工程、取得財貨及勞務之開支制度》，按判給金額大小來進行招標或直接磋商，處理方法有三種：（1）當金額超過七十五萬澳門元，根據第七條第一款 b) 項必須進行招標；（2）當金額在七十五萬澳門元以下，但超過一萬五千澳門元，根據第八條第三款規定，須至少向三個專業人士或專業法人要求詢價，亦必須以書面形式作出；（3）對於金額一萬五千澳門元以下，即使不需以書面作出，亦需進行三間口頭詢價。由此可見，按照重要性，金額越大，越要採取一個更嚴謹的程序。故此，為使《有關工程、取得財貨及勞務之開支制度》更為有效，應該按規定進行招標或直接磋商程序，豁免只是屬於特殊情況。而為確保這一點，第 122/84/M 號法令第七條第二款除了規範在一些特定條件⁶下才可提出免除招標的程序外，更規定在提出免除時，即使屬於以上特定情況，亦必須“事先經上級審議證實對澳門地區有利”。

然而，土地工務運輸局、交通事務局及環境保護局 3 個部門，分別有 7 個、9 個及 14 個超過 75 萬澳門元的判給項目，應作招標，但卻採用免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價之方式，僅向單一的服務供應商進行了詢價。當中 21 個項目引用第 122/84/M 號法令第七條第二款 e) 項（即屬取得研究、計劃、技術諮詢等服務）、1 個項目引用同一條款 b) 項（即屬勞務之個別特徵、在執行上之特殊性、給付之不可替代性等原因）及 8 個項目同時引用同一條款 b) 及 e) 項免除招標。以上所有免除招標項目，部門同時引用第八條第四款免除直接磋商的三間詢價及書面報價而直接判給有

⁶ 第 122/84/M 號法令第七條（招標）

二、屬第一款 a 項或 b 項且屬下列任一情況者，得免除招標而許可以直接磋商判給，但須事先經上級審議證實對澳門地區有利：

- a) 因某實體具有法定專營權、發明專利或與本地區訂立合同，或新工程或財貨及勞務為原工程或財貨及勞務之補充，且該實體在原工程或財貨及勞務之提供上表現出色，而工程或財貨及勞務之提供僅得由該實體為之；
- b) 鑑於工程、財貨或勞務之個別特徵、在執行上之特殊性、獲批給人所作之給付之不可替代性，或合同內部分條款所具有之特殊性質，而將工程、財貨及勞務之提供判給某一實體為適宜或對本地區特別有利；
- c) 上次由同一機關為同一目的而進行公開招標時無競投者或僅收到不符合要求之標書；
- d) 已進行第六條所指之預先甄審資格程序；
- e) 當所處理的委託或取得為研究、計劃、技術諮詢以及工程承包監督服務者；
- f) 因內部或外部公共安全之理由；
- g) 屬因不可抗力而導致之特別及緊急之情況，例如暴風雨、火災、破壞或其他不可預計之屬公共災難之情況。

關供應商。然而，所有建議書上均沒有解釋為何直接判給較招標對地區有利。同時，部門所提出的理由主要是“具專業性”、“在相關範疇具有豐富的經驗”、“曾參與相關的研究工作”、“對該區熟悉”等，亦有部門曾口頭補充“未知悉本澳有類同機構提供相關服務”。

由於上述判給項目未有在建議書上交代為何直接判給一間公司較招標對特區有利，有關免除招標的行為並不完全符合法例明確訂定的要件，且在沒有清楚陳述有關理由的情況下，上級亦難以判斷免除招標是否對特區有利。再者，招標正可有助針對解決部門所指“並未知悉本澳有類同機構提供服務”的問題。此外，以上個案在沒有進行招標之餘，更引用第八條第四款免除直接磋商的三間詢價及書面報價而直接判給一間公司，從保障特區整體利益的角度考慮，即使個案能清楚陳述免除招標對特區有利，亦應該慎重考慮是否引用條款免除直接磋商的三間詢價及書面報價。無可否認，在更多選擇下更能保障特區政府的利益及確保判給的公平公正。透過詢價機制，可以得悉市場上供應商的實力、新的技術及配備的專業人材，亦可以減低按經驗直判一間而出現問題的風險。故此，以保障特區的最大利益為前提，對於計劃中已知的採購工作，部門應按照第 122/84/M 號法令的規定，盡早開展相關的招標或直接磋商程序，吸納更多供應商以供選擇，自然可以體現對特區有利的精神，亦無需因採用豁免程序，而需要反過來證實免除有關程序對特區有利。

此外，需要特別指出，供應商具備相關能力、經驗及專業知識等，只是代表其為符合資格的供應商，並不代表是最適合的供應商，更不代表所建議的工作方案為最佳及價格最具經濟效益。這亦清楚說明了為何一些先進國家及地區的公共及商業機構於採購工作的運作上，要求較高的招標要經過一個預先甄選階段篩選出具條件的供應商，才可作為可以參與投標的對象，而即使在不作招標而進行諮詢的情況下，亦都會從一個已建立的合資格供應商名單中進行詢價。由此可見，具備相關能力、經驗及專業知識的供應商，只是一個合資格的詢價對象，並不能作為免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價而直接判給的理由。

3.2.2 合同

3.2.2.1 審計發現

審計署發現澳門基金會 18 個項目沒有簽訂書面合同，詳見下表：

表七：澳門基金會沒有訂立書面合同的情況

部門	涉及年份	個案數目	涉及之總金額 (澳門元)	書面合同
澳門基金會	2010-2013	7	702,445.00	沒有簽署合同，但簽訂了協議書／聲明書
	2010-2013	11	36,012,428.00	引用緊急為由免除簽署合同，只簽訂協議書

資料來源：整理自澳門基金會提供的資料

澳門基金會 7 個沒有簽訂書面合同的項目，金額全部低於 50 萬澳門元，但服務期限皆超過六個月，上述項目均沒有簽署合同，只簽訂了協議書或聲明書。澳門基金會表示，由於對第 122/84/M 號法令關於簽署合同應遵條件的理解上存在偏差，只關注項目的判給金額超過 50 萬澳門元時需要簽署合同，而未有注意不超過 50 萬澳門元但服務期間超過六個月的項目亦需要簽署合同。

澳門基金會另有 11 個項目，皆是以項目開展的時間緊迫，為避免排期簽署合同影響合同付款期限為由而免除簽署合同，只簽訂了合作協議，其中 2013 年判出 1 個金額 80 萬澳門元的項目時，澳門基金會當時已具有專責公證員。

表八：澳門基金會 11 個因緊急為由而沒有訂立書面合同的情況

序號	項目名稱	金額 ^{註1} (澳門元)	研究期	機構 來源地	建議書日期	批示日期	協議日期
1	為澳門特區政府開展一系列民意調查 2011	6,500,000.00	一年	澳門	21/03/2011	18/04/2011	21/04/2011
2	為澳門特區政府開展一系列民意調查 2012	6,200,000.00	一年	澳門	17/02/2012	13/03/2012	20/03/2012
3	澳門法政與社會發展課題研究	3,300,000.00	五年	內地	15/03/2011	23/03/2011	11/04/2011 ^{註2}
4	澳門基本法與澳門法治發展課題研究	3,300,000.00	五年	內地	15/08/2011	06/09/2011	04/10/2011
5	澳門社會經濟發展跟蹤研究	3,300,000.00	五年	內地	01/02/2012	29/02/2012	13/03/2012
6	澳門基本法與澳門法律課題研究	3,250,000.00	三年	內地	20/04/2011	05/05/2011	02/06/2011
7	澳門經濟及社會可持續發展課題研究	3,250,000.00	五年	內地	31/05/2011	10/06/2011	20/06/2011
8	澳門法制改革與法律傳統課題研究	3,250,000.00	四年	內地	31/05/2011	10/06/2011	21/06/2011
9	澳門居民綜合生活素質第七期研究 2011	1,882,428.00	一年	香港	26/05/2011	13/07/2011	28/07/2011 ^{註2}
10	橫琴新區澳門文創基地規劃務實研究	980,000.00	兩個月	澳門	11/11/2011	23/11/2011	01/12/2011
11	博彩經營權開放與澳門社會經濟發展：中期（2002－2012）回顧與展望研究	800,000.00	六個月	澳門	18/02/2013	25/03/2013	06/06/2013

資料來源：整理自澳門基金會提供的資料

註1：序號3至8的金額為部門提供的人民幣折合澳門元的判給金額

註2：由於雙方非在同一日簽署協議，故以最後一方完成簽署的日子作為協議日期

11 個緊急項目當中 4 個獲判給實體為本地區供應商，1 個為香港機構，6 個為內地學術機構。6 個判予內地學術機構的項目，研究期由三至五年不等，澳門基金會表示，有關項目急需盡快開展工作；且判予內地學術機構的項目，若簽署合同，需要該機構負責人前來澳門特區簽署，增加了複雜性，所以在簽署合同上存在一定困難。對於此 6 個判予內地學術機構的項目，澳門基金會只要求有關學術機構提交年度活動報告及財務報告。其餘 5 個項目中，4 個緊急的原因是有關當年度之民意調查，必須於當年展開，若排期簽署合同，需要三、四個月時間；另 1 個緊急的原因是“項目的研究成果及政策建議對特區政府之施政具有及時參考作用，考慮到其時效性問題，應盡快開展為宜；即使由本會公證員公證有關簽署書面合同的事宜仍需一定的時間及程序”。因此，考慮到 5 個項目急需開展，以及簽署合同耗時，故免除了簽署合同。澳門基金會亦補充，自 2013 年 7 月有新的公證員入職後，對於超過 50 萬澳門元，且獲判給實體為本地機構的項目，均會簽署合同。

3.2.2.2 審計意見

根據第 122/84/M 號法令第十二條第一款⁷之規定，當取得勞務的金額超過五十萬澳門元或履行期限超過六個月時，須訂立書面合同。對於現行法例要求訂立書面合同之方式，根據同一法令第十三條第一款⁸之規定，合同應以登記或註冊於有關部門簿冊之公文書訂立，為着訂立有關合同，將在有關部門的組織法或透過行政長官之批示指定一名公務員作為公證員進行辦理。另外，按照第 23/2000 號行政法規⁹第一條第一款

⁷ 第22/84/M 號法令第十二條（書面合同之訂立）

一、在不違犯本條二款規定下，當發現處於下列任何一種情況時，將須簽署合同：

a) 工程金額超過澳門幣一百五十萬元或施工期超過十二個月；
b) 財產或服務的增添金額超過澳門幣五十萬元或交收或進行期限超過六個月。

二、倘為必須簽署合約的情況，但當處於下列任何一種情況時，得被豁免：

a) 出現第七條第二款 f 項或 g 項所指之情況；
b) 財貨之交貨期限或勞務之履行期限少於三十日，且不延遲支付有關費用；
c) 調整價格後之開支；
d) 當具備有所根據的緊急特殊原因，只要工程或增添財產及服務的金額分別不超過澳門幣二百五十萬元及七十五萬元。

.....

⁸ 第22/84/M 號法令第十三條（使必須締結的合約正式化）

一、在第十二條一款規定的必須繕錄的情況，及同條二款未有指明預料能力的運用，簽署合約將以登記或註冊於有關部門簿冊之官方認可文件進行辦理，為着有關所指的效力，將在有關的組織法例下委派一名公務員作為立契官，或倘無指定時，則由總督批示指派進行。

⁹ 23/2000 號行政法規

第一條（行為及合同）

一、澳門特別行政區的政府部門按行政長官批示或法律明確規定須簽署的一切行為及合同，必須在財政局內簽立。
二、具有專責公證員的實體或自治基金組織，有權限簽立其本身的行為及合同，但必須遵守本法規或任何現行法律或特別規章的其他規定。
三、上款所述的實體及自治基金組織，得選擇在財政局簽立其本身的行為及合同。

第二條（權限）

由行政長官應財政局局長的建議以批示委任的財政局專責公證員，有權限簽立上條第一款及第三款所規定的行為及合同。

及第二條之規定，澳門特區的政府部門按行政長官批示或法律明確規定須簽署的一切合同，必須在財政局內由財政局之專責公證員負責簽立；而根據同一法規第一條第二款及第三款規定，當某實體或自治基金組織具有專責公證員時，該專責公證員有權限在部門內簽立有關合同，部門亦可選擇在財政局簽立有關合同。故此，當出現現行法例規定必須以書面方式訂立合同的情況時，合同須以公文書方式作出，且須由財政局或部門之專責公證員簽立。

此外，根據第 122/84/M 號法令第十一條第一款，及當屬於第十二條第二款 a)項至 d)項的任一種情況而獲免除書面合同時，部門得以私文書作為合同之證明。由此可見，現行法例要求公共部門在工程及採購勞務上，與獲判給實體簽訂書面合同是必須的，部門只能在特殊情況並符合相關法規的規定下，才可獲免除簽署書面合同而採用私文書替代。

澳門基金會共有 18 個項目沒有簽訂書面合同，全部皆簽訂了私文書（如：協議書、聲明書或合作協議）。當中 7 個金額低於 50 萬澳門元的項目，其服務期限均超過六個月，按法例規定只要取得勞務的金額超過 50 萬澳門元或服務的進行期限超過六個月，即符合任一條件便需要簽訂書面合同。澳門基金會在審計署作審計時，才發現一直錯誤地理解及使用法例法規，並承諾對有關問題作出注意和改善。

此外，澳門基金會 11 個判給金額均超過 50 萬澳門元的項目，皆以緊急原因而免除簽署書面合同。根據第 122/84/M 號法令第十二條第二款 a)項，倘為必須簽署合同但出現第七條第二款 f 項“因內部或外部公共安全之理由”或 g 項“屬因不可抗力而導致之特別及緊急之情況，例如暴風雨、火災、破壞或其他不可預計之屬公共災難之情況”，可免除簽署合同，且有關免除的規定沒有金額上限。然而，澳門基金會提出的緊急原因，並不屬於上述條文所規範的與公共安全、公共災難等有關的緊急情況；同時，此 11 個項目的金額由 80 萬澳門元至 650 萬澳門元不等，亦超過了第十二條第二款 d)項所規定的勞務金額 75 萬澳門元的上限。因此，按照法例對該 11 個項目並不存在可免除簽署書面合同的空間。再者，澳門基金會表示緊急的項目中，有 6 個項目的服務期均在一年或以上，而且從文件上只顯示需要提交年度活動報告，並未能反映澳門基金會急需取得研究結果的迫切性。澳門基金會及後補充表示，對於判給予本地機構的項目已作出改善，安排由本身專責公證員負責公證簽署合同，而判給實體為內地學術單位的項目，會尋求解決方案。

值得一提的是，免除書面合同必須在確實存在緊急的情況下才引用相關的條款，且於建議書中清楚陳述原因，以讓有權限當局作出判斷及審批。特區政府部門與獲判給實體簽訂私文書時，亦應該以保障特區的最大利益為前提，在草擬有關的條款時需謹慎考量，確保協議內容具備規範雙方權利和義務的要件，因此，嚴謹的私文書與經公證員作出的書面合同所需的草擬時間基本是相同的，並不會節省大量時間。部門以需時排期簽署合同作為緊急的原因並不充分，因為若本身設有專責公證員的實體或自治基金組織，並不存在排期的問題，而即使部門需要到財政局辦理合同，根據財政局

提供的資料顯示，有關簽署合同的事宜在文件齊全的情況下，可於 22 個工作天內可完成簽署合同的工作。故無論任何公共部門，在真正緊急而未能簽署書面合同的情況下，才可考慮以私文書替代，且需確保私文書具備所有必須的要件，同時，亦應就未能由專責公證員公證簽署書面合同提出充分的理據。

3.2.3 審計建議

- 公共部門及機構在進行工程或取得服務判給時，應該首先按照第 122/84/M 號法令中所規定的條件，執行招標、直接磋商的三間詢價及書面報價，以及訂立書面合同等程序，以確保公帑能夠被合理、公平和有效益地使用；
- 對現行採購法例及相關指引，部門應有正確及全面的理解，並予以嚴格遵守及貫徹執行，在真正符合法例所述的特殊情況，才可以運用僅針對特殊情況才適用的豁免條款，且要在相關文件上提供充足理據，以確保判給效益及保障特區政府的利益。

3.3 同一服務的多個延續判給

公共部門採購同一服務時應該按照需求訂定服務進行期限，以一個整體作出判給，不應分開作出判給以規避法律規定的行政程序。在涉及聘請人員提供服務方面，應依循人員招聘制度進行。作出長期聘用作日常工作的服務判給時，如提供服務者為個人，尤其屬於退休公務員或服務人員(即在公共行政退休制度下已轉入退休狀況的人員)，應遵從《澳門公共行政工作人員通則》第二百六十八條之各項規定。

**“《澳門公共行政工作人員通則》
第二百六十八條
(禁止)**

- 一、 退休公務員或服務人員，僅在例外及有適當理由之情況下，方得根據以下數款之規定擔任公共職務。
- 二、 擔任職務之制度須為散位制度。
- 三、 報酬相當於所擔任職務之相應薪俸之 50%，但不妨礙總督以批示許可給予一較高之報酬金額，但以該薪俸之最高金額為限；作出該許可之權限屬不可授予之權限。(*)
- 四、 因長期絕對無能力，又或因刑事或紀律處分而退休或退伍之人員，不得擔任任何公共職務。
- 五、 如不遵守本條之規定，部門領導及退休人員須對退回因擔任職務而不適當收取之款項負連帶責任，且不影響提起紀律程序。

(*) 經 9 月 21 日第 80/92/M 號法令第 1 條修訂後的行文。”

3.3.1 審計發現

審計署在收集到的資料中發現有些以免除直接磋商的三間詢價及書面報價之方式作判給的項目，判給金額不超過 50 萬澳門元，服務期限亦不超過六個月，同一項目向相同的個人服務提供者進行了多次的延續判給。

審查發現 14 個項目具有上述特點，涉及的部門有兩個，最多有 8 個項目的名稱及獲判給人是相同的。而有些項目是在 2010 年以前已開始提供服務，最遠可追溯至 2003 年，這些項目全部皆具有延續性。部門對於為何判給這些項目、同時以六個月或以下的服務期限作出多次延續的原因有不同的解釋，有部門指沿用過往的延續方式，亦有部門對延續合同原因未能作出清晰交代。有關情況見表九：

表九：部門以取得勞務方式不斷延續合同的情況

部門	項目名稱	獲判給服務實體	執行之職務	持續判給該服務的期間	審計期間 (2010 年 1 月至 2013 年 6 月)		
					每次續約期間 (月)	判給金額 (澳門元)	涉及總金額 (澳門元)
* 勞工事務局	職業培訓廳財務會計指導和技術諮詢	A 先生 (退休人士)	一般公共行政上之職務(長駐部門工作)	2003 年至 2013 年 (約 10 年)	6	70,800.00	516,600.00
					6	87,000.00	
					6	87,000.00	
					6	87,000.00	
					6	92,400.00	
					6	92,400.00	
環境保護局	提供技術顧問服務	B 先生	提供顧問服務(長駐部門工作)	2010 年至 2014 年 (約 5 年)	1	43,000.00	1,821,000.00
					5	215,000.00	
					6	258,000.00	
					6	258,000.00	
					6	258,000.00	
					6	258,000.00	
					6	258,000.00	
					6	273,000.00	

資料來源：整理自部門提供的資料

*每次續約之間相隔 2 至 5 天

審查發現勞工事務局於 2003 年開始，以勞務採購方式聘用同年從勞工事務局以為退休效力而計算之服務時間達 32 年，而作出自願退休申請之退休公務員 A 先生，協助職業培訓中心（於 2004 年改為職業培訓廳）建立財務管理預算及常設基金之程序及運作流程，以專家顧問身份提供指導及帶領培訓中心人員熟習相關工作，並與其簽訂了“提供服務合同”。勞工事務局每隔六個月會與 A 先生延續服務合同，每個合

同之間相隔約二至五天。按照合同，A 先生每星期在部門辦公時間內上班，每日工作五小時。勞工事務局指出，在聘用 A 先生期間，A 先生除執行日常的財務管理工作外，亦曾協助培訓接任人員，但及後有條件接任的人員因轉往其他部門而離職，所以需要繼續聘請 A 先生。新任勞工事務局領導在 2012 年上任後，對該局取得資產及勞務等採購程序進行檢討、疏理及逐步完善，因此，不再與 A 先生延續服務合同，故 A 先生於 2013 年 6 月約滿後離職。部門自 A 先生於 2003 年退休後，以勞務採購方式聘用其提供服務至 2013 年止，合共長達十年，在部門提交的資料中最後一次服務續約的每月金額為 15,400.00 澳門元。對於為何長期以取得勞務方式延續聘用 A 先生在部門內工作，勞工事務局負責處理聘用 A 先生的相關人員均表示不清楚。

環境保護局自 2010 年開始，以勞務採購方式聘用 B 先生提供技術顧問服務。整個審計期間（2010 年 1 月至 2013 年 6 月）合共作出的 8 次服務判給，部門均引用第 122/84/M 號法令第七條第二款 a) 項及 e) 項，以及第八條第一款及第四款的條款，以免除直接磋商的三間詢價及書面報價之方式，以不多於六個月的服務期間向 B 先生延續判給，以每半年計算的判給金額介乎於 258,000.00 至 273,000.00 澳門元之間。提供該項技術顧問服務的 B 先生，原來於另一公共部門以非僱員形式從事顧問服務，專責跟進焚化中心及污水處理等環保基礎設施的運作，環境保護局表示在該局成立時，B 先生原服務部門的環保基礎設施被合併到環境保護局轄下管理，由於設施將進行升級或營運保養的招標工作，加上 B 先生過往在該部門提供的顧問服務令人滿意，因此環境保護局從 2010 年 1 月 1 日開始，沿用該部門以“合同代用契約”¹⁰的形式，聘請 B 先生為環境保護局提供同一性質的技術顧問服務，雙方為訂立服務標的、期限和條件而簽訂的合同，亦是參照該部門所使用的“合同代用契約”的模式和內容而擬定的。按照合同，B 先生每月需向環境保護局提交工作報告。環境保護局補充，自 2014 年 7 月 1 日起，部門將 B 先生的出勤狀況以電子方式作出記錄。部門以勞務採購方式聘用 B 先生提供服務至 2014 年約五年的時間，在部門提交的資料中最後一次服務續約的每月金額為 45,500.00 澳門元。

若將環境保護局的項目服務期間連續作長期的勞務判給，除了時間超過六個月外，判給金額亦超出了部門權限實體的開支許可限額。審計署以一年的服務期限計算判給金額，發現以下情況：

表十：按一年服務期限計算判給金額後的開支情況

部門	原項目批准開支實體	開支許可限額（澳門元）	免除直接磋商的三間詢價及書面報價後之開支許可限額（澳門元）	年度	按一年服務期限計算判給金額（澳門元）
環境保護局	局長	800,000.00	400,000.00	2011	516,000.00
				2012	516,000.00
				2013	531,000.00

資料來源：整理自環境保護局提供的資料

¹⁰ 為環境保護局提供的名稱。

3.3.2 審計意見

在公共行政上部門所作出的各項行政行為，均有相應的法例作出規範及監管，故在執行公共行政工作時，應根據工作內容的本質，引用適當的法例，否則便無法根據相應的法例進行規範及監管。

從審計發現可見，勞工事務局以勞務採購方式聘用的 A 先生，是該局的退休公務員。A 先生負責處理部門內部行政工作，包括協助建立財務管理預算及常設基金之程序及運作流程，以專家顧問身份提供指導及帶領培訓中心人員熟習相關工作。同時，需要按訂定的上下班時間內到部門上班，而部門每隔六個月會與 A 先生延續服務合同。

至於環境保護局以取得勞務的方式聘用原服務於另一部門的 B 先生，專責跟進焚化中心及污水處理等環保基建設施的運作。由於工作需要，故沿用原部門以“合同代用契約”方式聘用 B 先生繼續提供技術顧問服務，並須按時到部門上下班。而部門每次均以不多於六個月的服務期間與 B 先生延續服務合同。

根據《澳門公共行政工作人員通則》第二百六十八條的規定¹¹，“退休公務員或服務人員，僅在例外及有適當理由之情況下，方得根據以下數款之規定擔任公共職務”，就勞工事務局而言，由於存在長期聘用人員執行部門日常工作，而又涉及聘用退休人員的情況，應該根據《澳門公共行政工作人員通則》第二百六十八條的規定，在例外及具有充分理由說明的情況下，以散位制度的方式對其作出任用，而不應以購買勞務方式聘用有關人員。勞工事務局的處理明顯迴避了聘用退休公務員或服務人員的制度。

而環境保護局，事實上根據部門的組織法第二十一條二款規定：“環境保護局可在澳門特別行政區或外地以個人勞動合同或提供勞務合同方式聘用人員，以執行各種高度技術性的工作”。此外，該組織法第二十二條亦規定：“環境保護局在局長建議並經行政長官許可後，可按取得勞務的法定制度在澳門特別行政區或外地取得技術顧問服務”。從有關法例可見，部門若有需要聘請有關人員，其實可以按組織法透過個人勞動合同或提供勞務合同方式聘用有關人員提供高度技術性的工作。再者，即使

¹¹ 《澳門公共行政工作人員通則》第二百六十八條（禁止）

- 一、 退休公務員或服務人員，僅在例外及有適當理由之情況下，方得根據以下數款之規定擔任公共職務。
- 二、 擔任職務之制度須為散位制度。
- 三、 報酬相當於所擔任職務之相應薪俸之 50%，但不妨礙總督以批示許可給予一較高之報酬金額，但以該薪俸之最高金額為限；作出該許可之權限屬不可授予之權限。（*）
- 四、 因長期絕對無能力，又或因刑事或紀律處分而退休或退伍之人員，不得擔任任何公共職務。
- 五、 如不遵守本條之規定，部門領導及退休人員須對退回因擔任職務而不適當收取之款項負連帶責任，且不得影響提起紀律程序。

（*）經 9 月 21 日第 80/92/M 號法令第 1 條修訂後的行文。

部門有需要以取得勞務的方式取得相關技術顧問服務，亦應按規定經行政長官許可方可得採用有關制度，可見部門現時的處理方式存在不當之處。

總體而言，取得勞務及人員聘用各自有其相關的法例監管，因此對於執行公共行政工作時，應根據行政行為的本質，採用對應的法律制度，以免不適當引用法例而使行政工作未能妥善監管。從上述部門的情況可見，有關個案的特點均是本質上是人員聘用，但卻採用第 122/84/M 號法令-《有關工程、取得財貨及勞務之開支制度》來達至部門的需要，然而有關處理可能引致規避聘用退休公務員或服務人員的制度，以及人員招聘的制度。此外，從取得服務的角度來看，部門以每六個月續期一次的處理方式，亦存在把項目分拆以規避開支批准權限的情況。

3.3.3 審計建議

- 部門必須根據採購服務項目的本質，引用適當的法例作出判給。對於人力資源方面的問題，部門應按照現行公共行政人事制度的方式和程序去解決，而不應以連續不斷的服務判給方式去滿足需要，否則相關的制度便會形同虛設；
- 對於屬於《澳門公共行政工作人員通則》第二百六十八條所禁止擔任公共職務的退休公務員或服務人員，部門應嚴格遵從有關條款之規定方式和程序才可作出聘任；
- 部門應該因應人員的退休或離任，適時地安排接班工作，以避免影響部門的日常運作。

3.4 值得關注的個案

審計署在進行這項顧問服務的審查期間，發現有服務判給個案涉及的情況較為特別，值得各公共部門借鏡，引以為鑑。

3.4.1 空氣質量監測 – 環境保護局

3.4.1.1 審計發現

2010 年 11 月底傳媒披露了路環九澳飛灰堆填區，由於經澳門垃圾焚化中心運來的飛灰沒有得到妥善的處理，從而嚴重影響了該區的環境狀況，於區內生活的九澳居民及團體更憂慮對其身體健康產生影響，因此，負責監管澳門垃圾焚化中心的環境保護局應上級的指示，需要盡快就此問題作出處理。為着能即時了解路環九澳飛灰堆填區的運作對周邊環境的影響情況，環境保護局分別委託一個研究所及一間公司對堆填

區周邊的環境品質現狀進行監測和評估。此項監測計劃合共分為三大部分，而其中兩部分為“技術諮詢、結果分析及評價”及為期七天的“採樣化驗”，涉及取得勞務的判給金額均超過 75 萬澳門元，有關的判給資料如下：

表十一：環境保護局就九澳飛灰堆填區周邊環境質量現狀監測的判給資料

工作內容	判給機構	判給金額 (澳門元)	提供服務 之期間	建議書 編號	建議書 日期	批准判給 日期	批准權限 實體
技術諮詢、結果分析及評價	C 研究所	969,667.00	29/11/2010 - 27/12/2010	144/CGIA/ 2011	09/05/2011	31/05/2011	運輸工務司 司長
採樣化驗	D 公司	2,837,114.00	14/12/2010 - 21/12/2010	004/CGIA/ 2011	05/01/2011	13/01/2011	運輸工務司 司長

資料來源：整理自環境保護局提供的資料

上述“技術諮詢、結果分析及評價”及“採樣化驗”兩項工作，都以免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價方式作出判給，同時亦由於兩者的服務期間均少於 30 日而免除了簽署合同，而引用的免除理據基本上都是由於九澳飛灰堆填區現場環境的特別及工作的專業性、獲判給實體經驗豐富、對評價監測數據具專業性，以及時間緊迫。此外，兩個項目均是沒有執行預先批准程序，在工作完成並收到詢價單後才編製建議書予運輸工務司司長批准及追認有關服務開支。

環境保護局表示，由於開展有關工作的時間非常緊急，當時只著重考慮服務提供者完成有關工作的能力，所以僅向單一服務提供者為有關服務進行商討，承認沒有充分的基礎去評估服務價格的合理性。當時與 D 公司商討的屬初步計劃建議，在進行採樣檢測時需按實際情況修改檢測範圍、採樣數量及設置相應的儀器，D 公司在未有清晰定價範圍情況下故沒有在項目開始前向環境保護局提交詢價單，但在開展採樣工作翌日，即 2010 年 12 月 15 日，已透過電郵方式遞交了部分項目費用的詢價，金額為 2,209,300.00 港元。而 C 研究所的評價服務是因應 D 公司的採樣檢測範圍及數量而進行，亦要配合其後的專家論證會工作而按實際情況修改有關的技術分析及評價服務內容，因此亦在沒有提供詢價情況下開展了工作。直至服務完成後才於 2010 年 12 月 29 日收到 D 公司及 2011 年 5 月 6 日收到 C 研究所的詢價。

在 D 公司完成了七日的“採樣化驗”後，環境保護局認為有必要持續對路環九澳地區的空氣質量進行監測，故此在 2010 年 12 月至 2013 年 6 月期間，環境保護局曾合共 23 次把路環九澳地區及臨時飛灰存放區的空氣質量監測工作判給 D 公司，有關的判給至審計工作完成時仍然繼續。而每次均以環境特別及工作的專業性為理由及滿意有關服務，便根據第 122/84/M 號法令來免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價方式作出判給。具體情況如下：

表十二：路環九澳及臨時飛灰存放區的空氣質量監測服務的判給資料

地區	序號	項目名稱	服務總期限	判給金額 (澳門元)	小計 (澳門元)
路環九澳區	1	路環九澳短期空氣質量監測服務	2010 年 12 月 - 2013 年 7 月	587,100.00	15,730,100.00
	2	路環九澳短期空氣質量監測服務		380,000.00	
	3	路環九澳短期空氣質量監測服務		495,000.00	
	4	路環九澳短期空氣質量監測服務		423,000.00	
	5	路環九澳短期空氣質量監測服務		2,650,000.00	
	6	路環九澳空氣質量監測服務		1,325,000.00	
	7	路環九澳空氣質量監測服務		2,650,000.00	
	8	路環九澳空氣質量監測服務		2,650,000.00	
	9	路環九澳空氣質量監測服務		4,570,000.00	
	10	九澳區潛在空氣污染源監測服務	2011 年 3 月-5 月 及 2011 年 7 月-8 月	1,133,000.00	1,563,000.00
	11	九澳區潛在空氣污染源監測服務		430,000.00	
	12	路環九澳飛灰堆填區環境監察及評估研究	2011 年 3 月-9 月	1,315,000.00	1,315,000.00
	13	九澳空氣質素監測研究顧問服務	2011 年 7 月-10 月	580,000.00	580,000.00
	14	路環九澳空氣質量監測服務-微細懸浮 粒子	2012 年 7 月 -2013 年 1 月	2,500,000.00	2,500,000.00
	小計 (澳門元):				21,688,100.00
臨時飛灰存放區	1	臨時飛灰存放區的短期空氣質量監測及評估服務	2011 年 5 月 - 2014 年 1 月	499,000.00	14,637,000.00
	2	臨時飛灰存放區的短期空氣質量監測服務		279,000.00	
	3	臨時飛灰存放區的短期空氣質量監測服務		450,000.00	
	4	臨時飛灰存放區的短期空氣質量監測服務		1,386,000.00	
	5	臨時飛灰存放區的空氣質量監測服務		2,092,000.00	
	6	臨時飛灰存放區的空氣質量監測服務		2,092,000.00	
	7	臨時飛灰存放區的空氣質量監測服務		3,622,000.00	
	8	臨時飛灰存放區的空氣質量監測服務		4,217,000.00	
	9	臨時飛灰存放區的空氣質量監測服務 - 微細懸浮粒子	2012 年 10 月 -12 月	850,000.00	850,000.00
	小計 (澳門元):				15,487,000.00
涉及之總金額 (澳門元):					37,175,100.00

資料來源：整理自環境保護局提供的資料

環境保護局會定期根據上述在路環九澳地區所作的檢測數據結果，編製報告並和九澳居民、團體進行溝通匯報。

3.4.1.2 審計意見

公共部門進行採購時，應以合理的價格及切合特區政府的需求，選出最符合質量要求的供應商，以期達至公帑善用及為澳門特區爭取最大的利益，因此，第 122/84/M 號法令的制定，是規範部門進行工程、取得財貨及勞務所應遵守的程序。法令規定當金額達到有關要求時必須進行招標，如招標非屬強制性，亦應進行直接磋商。藉此通過市場競價的方式，爭取以合理的價格取得切合特區政府需要的服務。至於引用免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價條款，僅向單一供應商作直接判給，則只能在具備充分理據及特殊情況下方能進行。

環境保護局，鑑於當時九澳飛灰堆填區內飛灰影響周邊環境及對居民的健康存在隱患，而有關的環境監測工作的開展具有專業性和時間上的迫切性，引用免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價，以及免除簽署合同等程序把 2010 年 12 月 14 日至 21 日進行的“採樣化驗”服務以總金額 280 多萬澳門元判給了 D 公司。於工作完成後才編製建議書予運輸工務司司長批准及追認有關服務開支。

在上述服務完成後，與飛灰堆填區有關的環境監測服務項目及相關的一系列採樣化驗工作亦持續不斷地展開。審查發現，環境保護局分別於 2010 年 12 月至 2013 年 6 月期間，合共 23 次以免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價的方式，直接將路環九澳地區及臨時飛灰存放區的空氣質量監測工作判給予 D 公司，涉及金額合共 37,175,100.00 澳門元。

而有關 2010 年 12 月 14 日至 21 日進行的首次“採樣化驗”服務，由於在緊急的情況中，部門只能在未確定價格是否合理下作出判給，並接受 D 公司所提出的服務收費。然而，後續判出的一系列與飛灰相關的採樣化驗及空氣質量監測工作，部門是可事先知悉有關工作必須定期作出監測及跟進，故這些項目在時間上已不具有緊迫性，但環境保護局卻繼續以工作的專業性、已掌握九澳地區的情況及過往在堆填區提供的服務令人滿意等的理由，長期向 D 公司取得與空氣質量監測相關的服務，並沒有通過比較的方法，從服務價格、質量及經驗等方面，判斷 D 公司提供的服務是否合理。審計署在審查文件當中亦未見有資料顯示，局方曾進行相關市場諮詢搜集及作出資料分析。

事實上，環境保護局對於超過 75 萬澳門元的判給項目，均以直接磋商的方式進行，不但未有證實免除招標是對澳門特區有利，且慣常地引用免除招標及免除直接磋商的三間詢價及書面報價條款，亦規避了現行採購法例規範的詢價機制，無法比較價格是否合理，如此令有關判給失去了市場自由競價的比較基礎，使特區政府處於不利的議價地位。同時，未能確保公帑使用的經濟性和效益性。

其後，環境保護局在 2015 年 7 月作出一項有關空氣質量監測服務的判給，文件顯示部門曾向五間公司進行直接磋商的三間詢價及書面報價，反映部門已採取了相應改善措施。

3.4.1.3 審計建議

- 在進行有關工程、取得財貨及勞務採購時，應按照現行法例執行採購工作，在專業與公共行政規範之間取得平衡；
- 對於引用免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價方式作出判給，則只能在具備充分理據及符合法例所定的特殊情況下方能進行；
- 在作出延續服務判給時，應重新審視各項客觀條件，遵守第 122/84/M 號法令規定進行的招標或直接磋商程序，務求以合理的價格及切合特區政府的需求，選出最符合條件的供應商，以期達至公帑善用及為澳門特區爭取最大的利益。

3.4.2 陸路交通政策 – 交通事務局

3.4.2.1 審計發現

交通事務局原本考慮以免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價方式，將“澳門陸路整體交通運輸政策研究”判給予 E 公司。然而，經過了一個多月多次與 E 公司進行商討，認為 E 公司的規劃不符合交通事務局對陸路政策的構想，以及不了解澳門的民情和實際情況，並不適合作為本項目的供應商。故交通事務局為了澳門整體交通運輸研究作出重新部署，於 2009 年 9 月向上級建議成立由交通事務局、土地工務運輸局、建設發展辦公室、港務局¹²、運輸基建辦公室、環境保護局、民航局等人員組成的“澳門整體交通運輸研究工作小組”（下稱“工作小組”），展開意見收集與諮詢工作，交通事務局局長擔任工作小組組長。

就“澳門陸路整體交通運輸政策研究”工作，從交通事務局提供的文件資料，整理出以下情況：

表十三：採購“澳門陸路整體交通運輸政策研究”服務的主要事項

日期	主要事項
2010 年 1 月 4 日	工作小組以電郵向 F 公司作出邀請
2010 年 1 月 8 日	工作小組決定於 1 月 14 日分別與 F 公司及 G 公司進行會面交流
2010 年 1 月 11 日	工作小組以電郵通知 G 公司有關會議
2010 年 1 月 13 日	F 公司向工作小組提交了一份有五個章節（當中不包括是項研究項目的總費用）的研究計劃書（討論稿）
2010 年 1 月 14 日	工作小組分別與 F 公司及 G 公司會面交流，讓公司介紹其相關經驗及加深了解項目的背景

¹² 港務局，即改組後的海事及水務局。

日期	主要事項
2010 年 1 月 25 日	F 公司向工作小組提交增加了第六至第九章節（其中一章節包括是項研究項目的總費用）的研究計劃書
2010 年 1 月 27 日	G 公司向工作小組提交服務建議書框架
2010 年 1 月 29 日	➤ G 公司向工作小組提交技術建議書並明確是項研究項目的總費用 ➤ 工作小組分別與 F 公司及 G 公司會面，就兩間公司提交的工作計劃進行交流 ➤ 工作小組就 F 公司及 G 公司的研究建議進行討論，意向把顧問服務判予 F 公司負責，並要求其就計劃書內容結合交通政策構想文本的構思和澳門的交通現況作出修改
2010 年 2 月 4 日	F 公司應工作小組要求提交增加了第十至第十三章節的研究計劃書
2010 年 2 月 5 日	工作小組討論 F 公司提交的更新研究計劃書，認為已按構想文本的思路作出修改，但仍有部份內容應作出補充
2010 年 2 月 21 日	F 公司應工作小組要求提交一份最終研究計劃書
2010 年 7 月 21 日	交通事務局基於 F 公司應工作小組要求，提交予工作小組的研究計劃書及詢價，引用第 122/84/M 號法令第七條二款 e)項、第八條一款及四款，以免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價方式判給予 F 公司，金額為 6,101,481.00 澳門元

資料來源：整理自交通事務局提供的資料

交通事務局於 2015 年 8 月的觀察報告回應公函中補充，雖然引用免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價方式，以 F 公司提交予工作小組的方案作出直接判給，但實際上有關判給是經過工作小組就方案的質量、服務金額、相關經驗討論、甄選及評比而作出的。然而，交通事務局在項目判給建議書上亦只表示基於時間緊迫，由於 F 公司經驗好、具專業，所以判給予該公司。此外，對於上述補充資料，在交通事務局提供僅有的一份未經工作小組與會人員簽署的會議記錄摘要上，卻未有交代上述情況。

3.4.2.2 審計意見

公共部門在進行財貨及勞務採購時，無論採用招標或直接磋商程序，都是為了尋找合適的供應商。此外，第 122/84/M 號法令的訂立，除了為特區政府作出合理判給外，透過相關法例規範亦著重確保在採購過程中所有參與的供應商均得到公平、公正的對待。而有關法例之所以強調程序的合法性，其目的並不僅限於部門在實際執行上的公平公正，而是同時要求部門將各項公平公正的採購工作，向具權限判給實體、參與的供應商等相關單位明確展示出來。

從是項審計發現可見，工作小組曾向 F 公司及 G 公司進行諮詢問價，審議有關研究計劃書，就兩間公司進行比較，並建議判予 F 公司。以局長作為工作小組組長的交通事務局表示，工作小組在評比供應商時曾考慮過服務建議書的內容、服務金額及研

究團隊的組成等因素。但從僅有的一份未經與會人員簽署的工作小組會議記錄摘要上見到只是一個簡單討論撮要及建議。最後，交通事務局基於 F 公司應工作小組要求提交予該小組的方案及詢價，以免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價方式判給予 F 公司。

以上問題的關鍵，並不僅限於兩個供應商之間的選擇過程及結果是否公平公正，而是在於實際上部門有甄選過兩間供應商，最終卻當作完全沒有其他供應商參與，而只得一間供應商提供方案及詢價的情況下直接判給。在此情況下，潛在導致落選供應商提出質疑或產生不必要的法律風險。

3.4.2.3 審計建議

- 將採購過程中曾採用的招標或直接磋商時曾作過的諮詢，如實反映於判給文件上，並清楚列明判給的理據，以便由具權限實體作出判斷及審批；
- 確保在選取供應商的過程中，有關評比準則能清楚記錄下來，以彰顯判給的公平公正。

3.4.3 停車位供應調查 – 交通事務局

3.4.3.1 審計發現

交通事務局屬下兩個單位—公共關係處及交通規劃處，分別於 2011 年 6 月及 11 月判出兩個有關私家車及電單車車位數目的調查項目。

表十四：交通事務局就車位供應所作的調查情況

單位	名稱	進行調查期間	判給服務內容	獲判給實體	金額(澳門元)
公共關係處	有關委託機構負責調查本澳車位數目事宜	2011 年 6 月	本澳公共停車場、私人住宅及商廈停車場、空地地盆改建之臨時停車場等車位數目，以便為進行《供公眾使用的私人泊車處規章》草擬工作提供基礎數據（註）	H 機構	273,455.00
交通規劃處	澳門停車位供應調查	2011 年 12 月至 2012 年 4 月	全澳公眾、私家停車場車位數量；路邊泊車位數量；以及停泊於街道、行人道、巷口等潛在之停車位數量，以搜集資料掌握本澳泊車位的供應情況，作為研究訂定“本澳分時分區泊車費率方案”的分析基礎	I 機構	357,560.00

資料來源：整理自交通事務局提供的資料

註：部門人員表示實際執行上並無統計全澳公共停車場的車位數目，因交通事務局已具有關數據

公共關係處於 2011 年 6 月判予 H 機構的車位調查工作，實際上是對（1）居住樓宇、商業樓宇及政府部門等停車場的車位數目，（2）空置地盤及（3）空置地盤作臨時停車場的數目進行統計（當中並不包括公共停車場，因局方本身已掌握公共停車場的車位數目）。公共關係處在 H 機構完成工作後，曾於 2011 年 7 月把 H 機構提交的調查報告副本交予同一部門下的交通規劃處。

而交通規劃處於同年 11 月把“澳門停車位供應調查”項目判予 I 機構，對（1）住宅、商場、辦公類型的建築物及政府部門等停車場的車位數目（與 H 機構調查的第（1）點相同）；（2）空地、私家路的數目及（3）咪錶、無咪錶及留用的路邊停車位數目進行調查。交通規劃處表示，路邊停車位的數量，局方雖然具有有關方面資料，但數據與實際情況可能存在偏差，故需要進行統計。

公共關係處判予 H 機構及交通規劃處判予 I 機構的調查項目，實際需執行的工作如下：

表十五：交通事務局就車位供應調查實際執行的工作

實際工作範圍	規模 (整理自相關判給的調查結果)	公共關係處判予 H 機構執行的工作	交通規劃處判予 I 機構執行的工作
(1) 居住樓宇、商業樓宇及政府部門等停車場的車位數目	合共約 600 多個停車場內設之約 94,000 多個車位	✓	✓
(2) 空置地盤數目	約 130 多個 (調查結果沒有提及車位數量)	✓	
(3) 空置地盤作臨時停車場數目或空地數目（有收費之臨時停車場）	約 10 個 (調查結果沒有提及車位數量)	✓	✓
(4) 私家路數目	約少於 200 段 (調查結果沒有提及車位數量)		✓
(5) 咪錶、無咪錶及留用的路邊停車位數目	約 11,000 多個路邊停車位(其中約 10,000 多個屬咪錶停車位)及約 1,400 多段電單車停車段數		✓

資料來源：整理自交通事務局提供的資料

從上表顯示，公共關係處及交通規劃處所進行的工作，主要是涉及停車場車位數目的調查。由此可見，兩個單位所開展的大部分車位調查工作是相同的，只是執行工作的時間不同。

審計署就交通事務局屬下兩個單位進行停車位數量的調查工作向其進行查詢，交通事務局表示“有關委託機構負責調查本澳車位數目事宜”及“澳門停車位供應調查”工作目的並不相同，其調研結果會用於不同的工作項目上，故需要另外進行一次調研。

交通事務局解釋，公共關係處開展的“有關委託機構負責調查本澳車位數目事宜”調查工作，目的是為掌握本澳泊車市場的現況及對實際泊車位數據進行分析研究，從而完善及支持《供公眾使用的私人泊車處規章》的制定工作。

至於交通規劃處所開展的“澳門停車位供應調查”項目，交通事務局表示是為了了解本澳泊車的供應情況，作為研究訂定“本澳分時分區泊車費率方案”的分析基礎。故在開展一項“澳門停車位供應調查”的同時，亦開展了四項金額合共 5,162,050.00 澳門元的全澳停車場及路邊泊車位需求調查，並在取得停車位供應及需求的調查結果後，再進行一項金額為 5,641,200.00 澳門元的“澳門公共停車場及路邊泊車位費率研究”，從而對本澳不同地區、時段泊車的需求、車輛的停泊周轉率、停泊數量、時間等模式作調查研究後，提出泊車費率在不同地區、時間進行調整的建議方案。

3.4.3.2 審計意見

根據第 6/2006 號行政法規通過的《管理制度》第十八條¹³的規定，公共行政部門在作出開支許可時應考慮有關開支的效益。因此，部門須以開支效益為前提，選取最為合適的服務供應商。然而，更關鍵的是，部門應該在實際需要的情況下才作出有關開支，否則，即使透過良好的招標或直接磋商機制去選取最好、最合適的供應商，若有關開支是不需要的，也只會造成公帑的浪費。

交通事務局屬下公共關係處於 2011 年 6 月，以制定《供公眾使用的私人泊車處規章》的工作為目的，判予 H 機構負責有關調查本澳車位數目的工作，並於同年 7 月完成；而交通規劃處亦於 2011 年 11 月為研究訂定“本澳分時分區泊車費率方案”的目的，判予 I 機構開展一項澳門停車位供應調查的工作，有關工作於 2012 年 4 月完成。然而，審計發現第二個判給項目至少存在以下兩個主要問題：

(1) 居住樓宇、商業樓宇及政府部門等停車場的車位（表十五第(1)項）

是項工作涉及 600 多個停車場合共約 94,000 多個私家車及電單車停車位，屬整個調查中，工作量最大，最為核心的部分，而公共關係處在取得 H 機構的報告後，已於 2011 年 7 月把報告副本交予交通規劃處，其內已清楚列明每個區域每座大廈停車場的車位數目。其後，交通規劃處只是強調兩者調查目

¹³ 第 6/2006 號行政法規第十八條（一般要件）

一、 給予開支許可前須審查下列要件：

（一） 具法律依據；

（二） 符合財政規則；

（三） 符合效率、效力及經濟原則。

二、 具法律依據是指已具備許可有關開支的法律，而符合財政規則是指有關開支已作預算登錄、已備有預留款項及已作適當的開支分類。

三、 給予開支許可時，應考慮開支的效益及優先次序，以及開支所帶來的生產率增長，以便藉最少支出獲取最大收益。

的不同，故在工作內容中要求 I 機構進行同類型停車位供應調查，沒有表示 H 機構的調查結果不準確或有其他問題。

(2) 路邊咪錶停車位（表十五第(5)項）

是項工作涉及約 10,000 多個路邊咪錶停車位，需點算的數目較多因此工作量亦較大。然而，現時本澳的路邊咪錶停車位正由按特許合同經營之營運實體負責管理，有關營運實體掌握了咪錶停車位的分佈及數目，而交通事務局正是監管該營運實體的部門。

就以上情況，由公共關係處及交通規劃處相隔約 6 個月開展的兩個調查，其差別只在於該段期間內出現車位數目的減少及增加，因此，作為研究將來泊車費率估算的參考數據，看不出交通規劃處有特別的理由，需要進行多一次居住樓宇、商業樓宇及政府部門等停車場的車位數目調查。首先，公共關係處已將其負責的調查結果交予交通規劃處，有關結果已具體列出每個區域內每座大廈停車場的車位數目，交通規劃處可按其需求把有關資料進行組合、劃分及利用；其次，即使確實有需要調查該 6 個月細微差別的停車位數目，交通事務局也可以向土地工務運輸局了解該段期間本澳新增樓宇涉及的车位資料。

此外，現時交通事務局負責監管按特許合同經營之營運實體管理路邊咪錶停車位，為便於管理每個咪錶皆有其編號，有關營運實體已清楚記錄咪錶停車位的分佈及數量等資料，因此，交通事務局可直接要求有關營運實體提供咪錶停車位數據，且較其他機構所作的統計更為準確及可靠。更何況清楚掌握有關咪錶停車位數據，是作為負責監管有關營運實體的交通事務局的職責，所以交通事務局無需要求其他供應商調查咪錶停車位的數目。正如兩個處因已掌握本澳公共停車場的車位數目，所以在兩個調查中，亦無需執行統計本澳公共停車場車位數目的工作。

綜合上述情況可見，交通規劃處判給的“澳門停車位供應調查”項目，當中工作量最大的居住樓宇、商業樓宇及政府部門等停車場車位，以及路邊咪錶停車位兩項工作是沒有實際需要的。交通事務局並沒有指出第一項判給的調查結果存在問題，僅以兩項調查目的不同為由作出第二次判給。由於交通規劃處所作的判給當中，其中兩項工作範圍並沒有必要執行，因此兩項工作所引致的額外開支是一種浪費。雖然有關判給文件內沒有細化各項工作範圍的服務金額，難以量化浪費的金額有多少，但是兩項工作範圍的工作量最大，反映有關金額亦佔整體開支的較大比重。

3.4.3.3 審計建議

- 在作出開支前，應審視有關開支的必要性，以符合現行法規的要求，達至開支能獲得最大效益的目的；
- 對屬下不同單位的工作計劃作出協調和配合，避免重複執行相同或類似的工作，使開支能符合保障特區整體利益及善用公帑的原則。

第 4 部分：綜合評論

特區政府於 2010 年 1 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日期間進行了 1,514 個顧問、研究、民意調查，或性質與上述相類似的外判服務項目，投入了超過 14 億澳門元的開支，有關的服務涉及的部門及領域範疇廣泛，金額龐大，必須予以重視。為此，審計署根據篩選準則，選取潛在高風險及懷疑存在問題的判給服務項目作審查，探討有關服務的批給程序有否依法進行；豁免時引用之理據是否充分和合理；有否跟進獲判給實體提交報告及就報告開展或落實工作；判給項目是否存在重複開展或把專責職能範疇工作外判；能否令投入的資源得到合理的運用，以及用得其所。

透過是次審查結果可見，目前公共部門對於規管財帳運作上的主要法規，包括部門本身的組織章程、經八月四日第 28/2009 號行政法規修訂，並經第 426/2009 號行政長官批示重新公布的第 6/2006 號行政法規通過的《公共財政管理制度》，以及經五月十五日第 30/89/M 號法令修訂之第 122/84/M 號法令—《有關工程、取得財貨及勞務之開支制度》，存在著認知不足和執行上偏離了法律原意的情況。可以歸納為以下兩方面，審計署認為值得行政當局所有公共部門思考及借鑒：

- 按現行採購法例第 122/84/M 號法令第七條第一款 b)項的規定，對於採購超過七十五萬元的服務須進行公開招標，而同一法令第七條第二款則規定上述的公開招標可進行豁免，但“須事先經上級審議證實對澳門地區有利”。上述的法律條文可看出有以下幾項重要的法例精神：
 - 從採購法例所設定的金額可見，對於採購金額越大及重要的項目傾向公開招標；
 - 從需要申請豁免可見，公開招標對於大型採購項目屬於常態，不公開招標屬於個別情況；
 - 從須證實對澳門地區有利可見，申請豁免公開招標時，必須以整體社會和廣大市民長遠利益，以及使用公帑效益等方面作為最主要的出發點。

此外，從公帑資源的良好管理角度，為確保能妥善和善用有限資源，當面對大型、重要、影響長遠及金額大的項目判給服務時，公共部門應盡量爭取多些合資格的參與者參與採購，從而在更多選擇中作出比較，選取最為合適的供應商。因此，極其需要按照上述的項目管理原則落實有關工作。

然而，公共部門在執行第 122/84/M 號法令時，對於招標、直接磋商的三間詢價及書面報價，以及訂立書面合同的“免除”條款，存在著過度引用的情況，所闡述的“免除”理由主要為供應商具備相關能力、經驗及專業知識所以直判或屬特殊緊急的情況等。有關情況明顯偏離了“免除”機制的設置原意，成為了執行上求取方便的捷徑。

再者，部門在一項具緊急性的項目完成後，對已不具有緊迫性的後續跟進項目，仍繼續以工作的專業性、已掌握情況及過往提供的服務令人滿意等理由，長期向一間公司取得服務，並沒有通過比較的方法，從服務價格、質量及經驗等方面，判斷提供的服務是否合理，令政府失去了議價的優勢，且慣常地引用免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價條款，規避了現行採購法例規範的詢價機制，無法比較價格是否合理，有可能會令政府花費更多的公帑。

部門以自身操作的方便為優先的考慮因素，廣大市民利益及使用公帑的效益則變為次要的考慮因素。結果，在實際操作上未能爭取更多合資格的供應商以供選擇，導致在進行各項大型、重要、影響長遠及金額大的項目採購判給服務時，無法為特區政府創造一個合理及有利的條件。

此外，部門沒有將採購過程中曾對兩個供應商作出甄選的工作如實反映，亦沒把評比供應商的考慮因素清楚記錄下來，更未能彰顯公平公正。對於部門對項目中兩個沒有實際需要執行的工作範圍作出判給，更會引致額外的開支，造成浪費公帑。

- 另一方面，從是次審計工作的眾多審計發現可看到，部門由於對法例的理解存有偏差，以致在權限不足的情況下對項目作出了開支判給。亦有部門沒有根據工作內容的本質，引用適當的法例，對本質上屬人員聘用的項目，卻採用第 122/84/M 號法令來達至部門的需要，有關處理引致無法根據相應的法例進行規範及監管。

總括而言，“依法施政”是整個特區政府所有公共部門履行職責時所要求達至的必然標準，一切的行政行為必須以遵從“合法性原則”作為執行的基礎，因此，對相關的法律條文和規範主動作出認識、理解並貫徹落實，是全體公共行政工作人員責無旁貸的義務。公共部門則有責任對被委託的公帑資源作出良好的管理，於合法的前提下，亦須同時在價格、質量及時間等各方面之間取得平衡，以便能兼顧合理性和經濟效益，從而達至保障特區政府的最大利益。

預防公帑被浪費，協助部門發現工作中存在或潛在的問題是法律賦予審計監督的重要職責，目前一些部門在接受審計的過程中，往往呈現下列幾種情況：

- 對法律規範的理解有偏差，從帶來自己工作方便角度闡釋法律；或者以習非成是的方式，濫用特殊做法，迴避正常程序，並將之視為本地區的一般做法；
- 對涉及採購決策的過程不作任何書面紀錄，有迴避監督之嫌，亦不是負責任的工作方式；
- 以時間緊急或公然以避開某些程序為由，令一些涉及公眾利益及澳門長遠發展的項目在未具充足時間供作詳細、充分的考慮及科學決策下推行，除影響特區政府的執行力之餘，亦造成公帑浪費。

綜上所述，各部門應該堅持依法辦事，各司其職，各盡其責，絕不能常以制度過時、程序複雜、技術含量高等藉口掩飾自身管理不善及執行能力不足的情況，為求方便濫用在特殊情況才行使的豁免權變成常態，並放棄法律規定和維護特區政府利益的重大原則。通過審計的揭示和分析，部門應認真檢視自身依法執行工作的情況，實事求是，合理使用公帑，切實解決問題，相關監管部門亦宜及時堵塞漏洞，認真督促整治和改善。

第 5 部分： 審計對象的回應



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
大熊貓基金
Fundo dos Pandas

澳門特別行政區
審計署
審計局
梁煥庚局長 台啟

來函編號
Sua referência

132/CA/DSA/2015

來函日期
Sua comunicação de

 25606

發函編號
Nossa referência

129/FP/2015

澳門郵政信箱
C. Postal

20/11/2015

號
- Macau

24 NOV 2015

事由：
Assunto

審計報告之書面回應

梁局長 台鑒：

應 貴局第 132/CA/DSA/2015 號公函之要求，謹隨函附上有關的書面回應，敬請查收為荷。

如有任何查詢，請聯絡譚先生或陳小姐(電話：8399 3140/ 8399 3201)。

肅此，順頌
台安

大熊貓基金
行政管理委員會主席


黃有力

作者
Min.
打字員
Dact.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
大熊貓基金
Fundo dos Pandas

對《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報告之回應

A resposta ao Relatório de Auditoria de Resultados “Serviços adjudicados
de consultoria, de estudos e de sondagens de opinião”

就《顧問、研究及民意調查的外判服務》之衡工量值式審計報告，大熊貓基金感謝 貴署提供的寶貴意見，日後將據此作為指標，確保一切許可開支的執行符合相關法規的規定。

Tendo em conta ao Relatório de Auditoria de Resultados “Serviços adjudicados de consultoria, de estudos e de sondagens de opinião”, o Fundo dos Pandas Gigantes agradece os comentários valiosos fornecidos pelo vosso Comissariado, os mesmos irão servir como indicadores, garantindo a execução das despesas em conformidade com as legislações.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
土地工務運輸局
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

非常緊急
MUITO URGENTE

151587/2015

機密
CONFIDENCIAL

審計署
梁煥庚局長 台啓

來函編號
Sua referência

來函日期
Sua comunicação de

發函編號
Nossa referência

澳門郵政信箱 467 號
C. Postal 467 – Macau

— Of. 133/CA/DSA/2015 30.10.2015 039/SOTSDB/2015

事由：
Assunto **審計報告**
Relatório de Auditoria

就《顧問、研究及民意調查的外判服務》審計報告，本局回應如下：

— 本局考慮了下列的原因，認為將一些研究服務，以免除招標及諮詢，直接判給某些顧問公司執行，對澳門特別行政區有利，故引用了法令豁免的條款：

- 有關完善樓宇安全檢驗制度之研究，本局考慮相關研究專業性強，必須具備專業資格及專項議題研究經驗才能勝任。且由於澳門現況，相關研究具有迫切性需要。
- 本工程計劃研究的行車設施動線為氹仔美副將馬路及奧林匹克大馬路之連接，其間穿越亞利雅架圓形地，而另一公共部門當時計劃於氹仔亞利雅架圓形地內建造新泵站，周邊下水道亦須配合泵站重整，由於研究範圍與該公共部門新泵站所涉位置相鄰，得悉該公共部門已將新泵站的編制圖則服務委託一工程顧問公司進行，該公司對有關該地段範圍的基建設施及現場環境已有深入瞭解，且亦有為本局提供編製圖則服務的經驗，故由同一顧問公司提供本局本研究服務，可減少兩建造計劃的協調與溝通問題，對工程的設計及施工均較為有利。
- 澳門城市用地分類研究、澳門土地用途分類應用研究及澳門規劃標準與指引研究，本局考慮當時澳門沒有一些具經驗的公司，而承判公司團隊中有一位在城市規劃方面有豐富研究經驗的內地大學教授。
- ➤ 南灣湖 C、D 區規劃的交通影響評估研究，本局考慮該團隊是全球最大的交通規劃諮詢公司之一，過往曾參與澳門許多大型交通相關的研究工作，了解到其質量，亦曾就很多項目提供服務，配合度亦高。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

土地工務運輸局
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

頁編號 2/4
Pág. n.º 039/SOTSDB/2015
公函編號
Of. n.º
日期: 20 / 11 / 2015
Data

- 南灣湖 C、D 區規劃的環境影響評估研究，本局考慮該團隊為鄰近地區最大的環境顧問公司，業務涵蓋面完整；亦曾做過其他相連地點的環評工作，已掌握周邊一帶的資料，有利為整片區域的工程作出考慮。

本局認同及接受審計報告的意見，在更多選擇下更能保障特區政府的利益及確保判給的公平公正，透過詢價機制，可以得悉市場上供應商的實力、新的技術及配備的專業人材，亦可以減低按經驗直判一間而出現問題的風險。

故此，以保障特區的利益為前提，對非具有迫切性需要的研究項目，本局會按照第122/84/M號法令的規定，儘早開展相關的招標或詢價程序，吸納更多研究單位以供選擇，體現對特區有利的精神。

認同應按第122/84/M號法令優先考慮招標或詢價方式，會作出相應的改善措施，當且僅當本局認為相關研究工作具有迫切性需要時才會引用第122/84/M號法令的豁免條款作出直接判給的建議，在符合法律規定的情況下有需要採用直接判給方式時，亦將會詳細說明對澳門有利的理據。

本局未來會恪守有關原則開展研究工作，以保障特區政府的利益及確保公平公正性。

Em resposta ao Relatório de Auditoria de Resultados “Serviços adjudicados de consultoria, de estudos e de sondagens de opinião”, cumpre informar o seguinte:

Tendo em consideração os factores abaixo apresentados, consideramos que é da conveniência da RAEM que se opte pela adjudicação por ajuste directo, com dispensa da realização de concurso e consulta de serviços de estudo a empresas de consultadoria, tendo-se aplicado assim as disposições de dispensa às respectivas adjudicações:

- Relativamente ao estudo sobre aperfeiçoamento do regime de vistoria da segurança de edifícios, esta Direcção considera que o mesmo é um estudo muito especializado, necessitando assim de uma companhia que possua qualificação profissional e experiência de estudo nesta área para executar os respectivos trabalhos. Para além disso, o respectivo estudo tem um carácter urgente dada a situação real da RAEM.
- Relativamente ao estudo do projecto da obra de reordenamento da rotunda, a DSSOPT considera que uma vez que a referida empresa está a realizar os trabalhos designados por outro serviço público relativos ao projecto de concepção da obra de construção da nova estação elevatória de águas residuais que se localiza junto da rede viária do presente estudo, a empresa possui assim um vasto conhecimento das infra-estruturas e do ambiente da área envolvente do referido lote, evitando deste modo problemas de coordenação e de comunicação entre os dois projectos de construção, favorecendo também a concepção e a execução da obra de reordenamento.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

土地工務運輸局
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

頁編號 3/4
Pág. n.º 039/SOTSDB/2015
公函編號
Of. n.º
日期: 20 / 11 / 2015
Data

- Relativamente ao Estudo da classificação dos terrenos, ao Estudo aplicado da classificação das finalidades dos terrenos e ao Estudo de critérios e instruções de planeamento, esta Direcção de Serviços considera que não existem empresas com experiência nesta área em Macau, porém, na equipa adjudicatária existe um professor da universidade da China Continental que tem muita experiência de investigação sobre planeamento urbanístico.
- Relativamente ao estudo sobre a avaliação do impacto no trânsito, esta Direcção de Serviços considera que a equipa em causa é uma das maiores empresas de consultoria do mundo no âmbito do planeamento do trânsito rodoviário, a qual participou anteriormente em diversos trabalhos de estudo com grande magnitude relativos ao trânsito rodoviário de Macau, sendo assim conhecida a sua qualidade. Para além disso, esta companhia também prestou serviços a muitos outros projectos, demonstrando assim a sua alta coordenação.
- Relativamente ao estudo sobre avaliação de impacto ambiental, estes Serviços consideram que a equipa em causa é a maior empresa de consultoria ambiental nas regiões vizinhas e o seu âmbito de actividades é completo. Para além disso, a empresa realizou já trabalhos de avaliação de impacto ambiental nos lugares circundantes e obteve assim alguns dados relativos às imediações da zona, o que lhe permite ter em consideração a generalidade das obras na zona.

A DSSOPT concorda e aceita o parecer indicado no relatório de auditoria, se houver mais opções, conseguir-se-á assegurar melhor os interesses do Governo da RAEM e garantir melhor a justiça e imparcialidade da adjudicação, podendo-se, através do mecanismo de consulta, conhecer a capacidade, as novas técnicas e profissionais que os fornecedores no mercado possuam e reduzir o risco da ocorrência de problemas devido à adjudicação directa a um fornecedor de acordo com as experiências.

Assim, partindo do pressuposto da defesa dos interesses da RAEM e em conformidade com o Decreto-Lei n.º 122/84/M, a presente direcção de serviços irá dar início, o mais breve possível, aos procedimentos dos respectivos concursos públicos ou à consulta de preços relativos ao estudo de outros projectos que não tenham carácter de urgência ou de especialidade, para conseguir obter mais entidades que constituam opções de escolha, no sentido de dar primazia aos interesses da RAEM.

Concordo que se deve ponderar com prioridade a realização de concursos ou consultas de preços nos termos do Decreto-Lei n.º 122/84/M e esta Direcção de Serviços irá adoptar as correspondentes medidas de melhoramento e quando considerar que os respectivos estudos são de carácter urgente ou específicos é que se aplica as disposições relativas à dispensa e adjudicação por ajuste directo estipuladas no Decreto-Lei n.º 122/84/M. E quando for necessário adjudicar por ajuste directo, caso se reúnam os requisitos previstos na lei, esta Direcção de Serviços irá especificar pormenorizadamente os benefícios para a RAEM resultantes dessa adjudicação.



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
土地工務運輸局
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes

頁編號 4/4
Pág. n.º
公函編號 039/SOTSDB/2015
Of. n.º
日期: 20 / 11 / 2015
Data

Esta Direcção de Serviços irá no futuro cumprir rigorosamente os respectivos princípios para iniciar os seus estudos, no sentido de proteger os interesses do Governo da RAEM e garantir a igualdade e justiça.

此

函達，並頌台安！

Com os melhores cumprimentos.

土地工務運輸局，於二〇一五年十一月二十日。

Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, aos 20 de Novembro de 2015.

局長

O Director dos Serviços,

李燦烽

Li Canfeng

C/C : DPUDEP , DURDEP , DINDEP
SCL/jol



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
交通事務局
Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego



澳門特別行政區
審計局
梁煥庚局長 台啟

來函編號
Sua referência

來函日期
Sua comunicação de

發函編號
Nossa referência

澳門郵政信箱8809號
C. Postal 8809 – Macau

134/CA/DSA/2015

30/10/2015



1515774

43/DIR/2015

13/11/2015

事由：
Assunto

對《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報告之回應意見

梁局長台鑒：

十月三十日來函收悉，就 貴署提供之《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報告，本局基本認同報告內容，對審計報告中提出之值得關注及改善的地方，將認真進行檢討，並為日後開展相關的項目時作為借鑑。詳見附件之回應意見。

如有垂詢，歡迎與本局副局長鄭岳威先生聯絡(電話：8866 6600)或職員鄧勵芳小姐聯絡(電話：8866 6616)。

專此函達，順頌
台祺

局長

林衍新 謹啟

附件：對《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報告之回應意見



對《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報

告之回應意見

Resposta ao Relatório de Auditoria de Resultados “Serviços adjudicados de consultoria, de estudos e de sondagens de opinião”

就 貴署提供之《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報告，當中回顧了在 2010 年至 2013 年中旬期間，由權限實體批准判給的顧問、研究、民意調查，或性質與上述相類似的外判服務項目。本局基本認同報告內容，對審計報告中提出之值得關注及改善的地方，將認真進行檢討，並為日後開展相關的項目時作為借鑑。基於嚴謹的原則下，本局日後將採取下列相關改善措施：

Relativamente ao Relatório de Auditoria de Resultados “Serviços adjudicados de consultoria, de estudos e de sondagens de opinião” fornecido por esse Comissariado, no qual fez uma retrospectiva, durante o período de 2010 aos meados de 2013, dos serviços de adjudicação de consultadoria, de estudos e de sondagens de opinião ou projectos de natureza semelhante autorizados pela entidade competente. Esta Direcção de Serviços concorda, basicamente, com o conteúdo do Relatório e irá proceder, com seriedade, a uma revisão sobre as partes referidas no Relatório que reclamam a atenção e o aperfeiçoamento, bem como servindo de referência para o desenvolvimento dos projectos relacionados no futuro. Atendendo ao princípio rigoroso, esta Direcção irá adoptar no futuro as seguintes medidas de aperfeiçoamento:

1. 在今後作出服務判給時，除了根據現行法例的規定，並遵從監督實體的指



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
交通事務局
Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego

引、內部指引作出服務判給外，所有取得資產、勞務及工程的開支亦將更嚴格依法進行公開招標或直接磋商。

No futuro, quanto aos serviços adjudicados, para além de ser efectuados nos termos da legislação em vigor e em cumprimento das indicações da entidade competente ou internas, todas as despesas com aquisição de bens, serviços e obras devem realizar-se mediante concurso público ou ajuste directo em cumprimento rigoroso da lei.

2. 如獲豁免公開招標時，除了嚴格遵守法律的前提下，亦必須附加更充份、更全面的資訊作為豁免公開招標補充說明，讓具權限實體可更全面審議證實對澳門地區有利。

No caso de ser dispensada a realização do concurso público, para além de cumprir com rigor a legislação, deve ainda juntar com as informações suficientes e abrangentes para servirem como aclaração complementar para a dispensa da realização de concurso público, permitindo à entidade competente verificar a conveniência para o território de Macau.

3. 在作出開支前，將嚴格審視有關開支的必要性，以符合現行法規的要求，從而達致開支能獲得最大效益的目的。同時，對於屬下不同單位的工作計劃作出協調和配合，避免重複執行相同或類似的工作，使開支能符合保障特區政府整體利益及善用公帑的原則。

Antes de efectuar as despesas, irá examinar com rigor a sua necessidade, de modo a cumprir com os requisitos legais, visando atingir o objectivo de tornar mais eficazes as despesas. Entretanto, procede-se à coordenação e articulação dos planos de actividades das subunidades orgânicas, evitando assim a repetição da execução das mesmas actividades ou actividades similares, de modo que as



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
交通事務局
Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego

despesas conseguem garantir o interesse geral do Governo RAEM e estar de acordo com o princípio da legalidade na aplicação do erário público.

最後，對於審計署同事多月以來積極提出的專業意見及寶貴建議，本局特申謝忱。是次衡工量值式審計報告為本局提供了良好的啟示，將就發現項目作出處理及跟進，並積極採取各項優化措施，持續關注及改善相關機制的不足之處，並嚴格遵守法律的相關規定。

Por fim, relativamente à opinião profissional e sugestão valiosa, apresentadas pelos colegas do Comissariado da Auditoria ao longo de vários meses, esta Direcção de Serviços manifesta o sincero agradecimento. O presente Relatório de Auditoria de Resultados fornece um factor bastante importante à esta Direcção de Serviços, esta Direcção irá proceder ao tratamento e acompanhamento sobre os projectos verificados, adoptar, activamente, medidas de aperfeiçoamento, continuar a atentar e aperfeiçoar as insuficiências do respectivo mecanismo e cumprir com rigor as disposições da lei.

100% 環保再造紙 • Papel reciclado



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
環境保護局
Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental

密 件
CONFIDENCIAL

澳門特別行政區政府
審計署
審計局梁煥庚局長 台啟

來函編號
Sua referência
135/CA/DSA/2015

來函日期
Sua comunicação de
30/10/2015

發函編號
Nossa referência
5508/496/DAF/2015

澳門郵政信箱
C. Postal

號
- Macau

事由： 回覆有關《顧問、研究及民意調查的外判服務》審計報告
Assunto

梁煥庚局長：

頃接 貴署來函所述事宜，茲附上相關的中、葡文書面回應，謹請查收。

肅此，順頌
台安

局長

韋海揚

二零一五年十一月十九日

附件：《顧問、研究及民意調查的外判服務》審計報告之中、葡文書面回應，



環境保護局對《顧問、研究及民意調查的外判服務》

衡工量值式審計報告之書面回應

根據審計署於本年 10 月 30 日第 135/CA/DSA/2015 號之來函，就有關《顧問、研究及民意調查的外判服務》的衡工量值式審計報告中對環境保護局三項類別之審計發現，本局十分重視所提出的情況及建議，現作出回應如下：

在審計報告中第 3.2 點提出環境保護局有關 14 項服務和研究的判給過程中，引用免除招標及書面諮詢的條款而作出，本局一向重視並按照相關採購法律法規的要求及規定開展各項採購程序，但認同審計報告的意見，有關程序有改善的空間。本局現正逐步改善各項取得財貨或勞務的採購程序，並會審視市場上能提供專業環保技術服務供應商的實際情況，做好有關採購工作，除確保每項判給項目符合第 122/84/M 號法令《有關工程、取得財貨及勞務之開支制度》的規定外，亦更能達致判給的公平公正，保障特區政府公帑的合理運用。同時，相信在環保工作有序開展情況下，期望日後能吸納更多本地及本地以外具專業性的供應商，不斷提升本澳各項環保技術的水平。

另外，就報告中第 3.3 點所提到的有關同一顧問服務的多個延續判給之事宜，環境保護局於 2009 年成立，當時主要是由幾個部門如環境委員會、建設發展辦公室及民政總署的部份人員轉入組成，且需持續負責相關部門職務範疇的工作，而 B 先生在向本局提供有關顧問服務前為在建設發展辦公室專責跟進焚化中心及污水處理等環保基建設施的運作，並同樣以“合同代用契約”提供相同的顧問服務及以每半年續期一次的形式進行。誠然，本局在成立初期由於缺乏相關專業技術人員協助，同時需要跟進和開展大量有關環保基建設施之工作的情況下，因此有必要繼續向具有相關經驗的 B 先生要求為本局繼續提供有關的技術顧問服務，以便能夠支援本局尤其是對新建立的技術團隊逐步掌握及順利執行相關範疇的職務，避免本局日常工作受到影響。而目前本局的技術團隊已逐步得到建立，本局認同審計署所提出的建議，在本局人力資源方面會作出更長遠的考慮及規劃，在涉及聘請人員提供服務方面將依循人員招聘制度進行。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
環境保護局
Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental

至於有關報告中第 3.4 點所提到的九澳空氣質素監測研究顧問服務，由於當時九澳的飛灰處理引起社會和該區居民的高度關注，為確保居民健康及環境質素等公共利益，環境保護局須盡快作出跟進以及釋除大眾疑慮，因此，在權衡各項利害因素、考慮有關承判公司的專業能力並在以民為本的前提下，本局以緊急程序方式將該項服務作出判給。本局認同審計署意見，在有關服務完成後，應重新籌劃及審視有關監測工作的延續性，考慮就有關服務展開諮詢程序，以達致善用公帑及保障特區政府的利益，以及確保判給的公平公正之目的。

總結是次有關《顧問、研究及民意調查的外判服務》的衡工量值式審計報告，反映了環境保護局在 2009 年成立初期各環保範疇人力資源及技術能力相對未完善的情況下，在需按先後緩急開展各項環保工作和解決各項環保問題的過程中，出現了部份工作的處理方式有待作出改進的問題。環境保護局十分重視審計署所提出的情況和意見，本局會作出檢討及跟進，致力完善及優化局方相關工作，繼續為澳門的環境保護作出努力，並與社會各界共同“構建低碳澳門，共創綠色生活”。



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

澳門基金會
Fundação Macau

機 密
CONFIDENCIAL

澳門特別行區
審計署
梁煥庚局長 台啟

來函編號
Sua referência

來函日期
Sua comunicação de

發函編號
Nossa referência

澳門郵政信箱 3052 號
C. Postal 3052 – Macau

3736 / IE/2015

12 / 11 / 2015

事由：
Assunto

回覆審計報告

梁煥庚局長：

本會於2015年10月30日收悉 貴署有關《顧問、研究及民意調查的外判服務》之衡工量值式審計工作的報告，並應 貴署要求，對有關報告之意見以書面方式作出回覆。

現隨函附上本會的就《顧問、研究及民意調查的外判服務》審計報告之回覆意見。

特函回覆。順頌

公祺！

行政委員會主席

吳志良



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
澳門基金會
Fundação Macau

就《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報告之書面回應

應 貴署第 136/CA/DSA/2015 號公函要求，本會現就 貴署《顧問、研究及民意調查的外判服務》之衡工量值式審計報告作出回覆如下：

本會的宗旨為“促進、發展和研究澳門的文化、社會、經濟、教育、科學、學術及慈善活動，包括旨在推廣澳門的各項活動”，因此，本會致力推動和參與和本會宗旨相符的活動或項目，其中包括開展與本澳相關的研究項目，以期在公共資源獲得合理運用之前提下，相關研究成果和政策建議能對特區政府的科學施政提供參考，而各項目均已取得一定的成效和社會效益。

審計報告針對本會發現的問題，概括而言，是指有關的研究項目未簽署書面合同而只是簽署了合作協議。對此，本會認同簽署書面合同是現行法例所規定的程序要求，當時在推進該等項目時，對引用免除條款的理據在理解上存有偏差。唯需要澄清的是，為糾正這一偏差，自 2013 年 7 月起，即在審計署進行是次衡工量值式審計工作前，本會對於判給予本地機構而超過澳門幣 50 萬元或執行期超過六個月的項目已安排由專責公證員負責公證簽署書面合同。

同時需要指出，審計報告中指出的相關研究項目雖未簽訂書面合同，但皆簽訂了書面協議。雖然協議的形式不是現行法例所規定的書面合同，但其內容與本應載於書面合同中的內容並無區別，均經過謹慎考慮，並明確規定了各自的權利、責任、應遵守的義務及工作細節，對協議雙方均具有約束力，可以保障澳門特區的利益。

最後，本會感謝 貴署提供的審計發現及寶貴建議，將積極作出改善，以落實審計發現建議進行的改善工作。

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
勞工事務局
Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais



澳門特別行政區
審計局
梁煥庚局長



31911/00442/DFP/2015

來函編號
Sua referência

來函日期
Sua comunicação de

發函編號
Nossa referência

澳門郵政信箱3037號
C. Postal 3037 – Macau

137/CA/DSA/2015

30/10/2015

31911/00442/DFP/2015

事由： 回覆觀察報告
Assunto

審計局局長：

應 貴局要求，就《顧問、研究及民意調查的外判服務》衡工量值式審計報告，本局在附件作書面回應，請查收。

肅此 順頌
台祺

局 長

黃 志 雄

二零一五年十一月十九日

附件：回應審計報告

聯絡人：歐陽文標，電話：83999182



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
勞工事務局
Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais

對《顧問、研究及民意調查的外判服務》
衡工量值式審計報告的書面回應

就審計報告中所述的情況，本局沒有其他補充，且認同指出本局行政有關審計意見。然而，本局自 2012 年起，已加強檢視各項工作程序，尤其是對取得資產及勞務等採購程序方面進行檢討、疏理及逐步完善。在 2013 年已不再為有關“提供服務合同”進行續期。

另外，為加強本局人員對取得資產及勞務等採購程序的認識，避免出現有違法律規定的情況，本局經法律及司法培訓中心協助，先後於去年及今年舉辦了多班與取得財貨和提供勞務制度的相關課程，並計劃於往後繼續開辦。另外，為了完善採購程序，本局亦不斷對相關工作進行檢視，並為本局人員舉行了多場講解會，以提高工作人員對有關方面的認識，從而確保採購程序的合法性及合理性。

本局將繼續貫徹依法行政的大原則，嚴格遵守相關法律法規進行人員聘用，採購以及外判工作，並持續加強對工作人員的培訓，提升執行力及優化行政工作。

