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

《顾问、研究及民意
调查的外判服务》

二零一六年一月

審計署 Comissariado da Auditoria

目 录

第 1 部分： 撮要 1

1.1 审计发现及意见 1

1.2 审计建议 3

1.3 审计对象的回应 4

第 2 部分： 引言 6

2.1 审计背景 6

2.2 审计目的及范围 6

2.3 审计标准 7

第 3 部分： 审计结果 8

3.1 对于开支许可限额计算的理解 9

3.2 引用免除条款之理据 12

3.3 同一服务的多个延续判给 25

3.4 值得关注的个案 29

第 4 部分： 综合评论 39

第 5 部分： 审计对象的回应 43

大熊猫基金 44

土地工务运输局 46

交通事务局 50

环境保护局 54

澳门基金会 57

劳工事务局 59

第 1 部分：撮要

1.1 审计发现及意见

1.1.1 对于开支许可限额计算的理解

大熊猫基金的行政管理委员会以免除直接磋商的三间询价及书面报价的方式[1]，在 2011 及 2012 年分别批出 3 个金额由 325,000.00 澳门元至 470,000.00 澳门元的项目。按照《公共财政管理制度》第五十六条第二款及第三款规定，大熊猫基金行政管理委员会在 2011 及 2012 年的开支许可限额，分别为该年度最初预算所规定的总收入的百分之一，即 32,500.00 澳门元及 69,600.00 澳门元，以免除竞投或咨询方式取得资产及劳务时，开支许可限额减半，减半后的对应金额分别为 16,250.00 澳门元及 34,800.00 澳门元，3 个项目的判给金额均超出了行政管理委员会当时应具有的开支许可限额，因而出现在批准权限不足条件下批出了开支的情况。出现超越审批权限问题的主要原因，是大熊猫基金对授予及影响本身开支许可权限的法例理解上存在偏差。

1.1.2 引用免除条款之理据

1.1.2.1 免除招標、免除直接磋商的三間詢價及書面報價

土地工务运输局、交通事务局及环境保护局，分别有 7 个、9 个及 14 个超过 75 万澳门元的判给项目，应作招标，但却以免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价，仅向单一的服务供应商进行了询价。3 个部门提出的理由主要是*“具专业性”*、*“在相关范畴具有丰富的经验”*、*“曾参与相关的研究工作”*、*“对该区熟悉”*等，并没有交代为何直接判给一间公司较采用招标方式对特区有利，所以有关免除招标的行为并不完全符合法例明确订定的要件。具备相关能力、经验及专业知识的供应商，只是一个合资格的询价对象，并不能作为免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价而直接判给的理由。

1.1.2.2 合同

澳门基金会有 18 个项目没有签订书面合同，只签订了私文书，当中 7 个金额低于 50 万澳门元，但服务期限皆超过六个月的项目，因澳门基金会对签署合同应遵条件的理解上存在偏差，只关注项目的判给金额超过 50 万澳门元时需要签署合同，而未有注意不超过 50 万澳门元但服务期间超过六个月的项目亦需要签署合同。其余 11

[1] 第 122/84/M 号法令规定当免除招标而采用直接磋商时，应至少向三个专业人士或专业法人要求询价，而且，取得财货及劳务开支超过澳门币 15,000.00 元，又或工程开支超过澳门币 150,000.00 元时，询价须以书面作出。由于第 122/84/M 号法令至今仍未有法定的中文文本，不同公共部门可能对于名称上有不同的表述，例如“问价”、“询价”等。

个判给金额均超过 50 万澳门元的项目，皆以紧急原因而免除签署书面合同。然而，澳门基金会提出的紧急原因，并不属于第 122/84/M 号法令第十二条第二款 a)项所规范的与公共安全、公共灾难等有关的紧急情况；亦超过了第十二条第二款 d)项所规定的劳务金额 75 万澳门元的上限。因此，依法并不存在可免除签署书面合同的空间。

1.1.3 同一服务的多个延续判给

劳工事务局自 2003 年开始，以劳务采购方式聘用该局自愿退休的公务员提供顾问服务，执行日常工作。有关服务合同每隔六个月延续一次，每个合同之间相隔约二至五天，直至 2013 年止，合共长达十年。环境保护局自 2010 年开始，以劳务采购方式聘用一名原于另一公共部门以非雇员形式从事顾问服务的人员，以不多于六个月方式不断延续至 2014 年约五年的时间。两个部门并没有根据行政行为的本质，采用对应的法律制度执行工作。

1.1.4 值得关注的个案

1.1.4.1 空氣質量監測 – 環境保護局

2010 年 11 月底，环境保护局鉴于路环九澳飞灰堆填区内飞灰影响周边环境及对居民的健康存在隐患，因此以工作的专业性及时间上迫切的理由，引用豁免条款免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价，以及免除签署合同等程序，把一项于飞灰堆填区内采样化验的环境质量监测工作判予一间认为具专业资格及丰富经验的 D 公司，有关工作在 2010 年 12 月 14 日至 21 日完成。其后，环境保护局在 2010 年 12 月至 2013 年 6 月期间，合共 23 次以免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价之方式，直接将路环九澳地区及临时飞灰存放区的空气质量监测工作判给予 D 公司，涉及金额合共 37,175,100.00 澳门元，而且有关的判给至审计工作完成时仍然继续。对于后续判出的一系列工作，环境保护局是可事先知悉有关工作必须定期进行，在时间上已不具有紧迫性，但部门仍然以工作的专业性、已掌握九澳地区的情况等理由，长期向 D 公司取得相关的服务，并没有通过比较的方法，从服务价格、质量及经验等方面，判断 D 公司提供的服务是否合理，未能确保公帑使用的经济性和效益性。

1.1.4.2 陸路交通政策 – 交通事務局

交通事务局原本考虑以免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价之方式，将“澳门陆路整体交通运输政策研究”服务判给予 E 公司。然而，经过商讨，认为 E 公司并不适合，故成立“澳门整体交通运输研究工作小组”（下称“工作小组”），展开意见收集与咨询工作。工作小组向 F 公司及 G 公司进行咨询问价，审议有关研究计划书，就两间公司进行比较，最后交通事务局基于 F 公司应工作小组要求提交的方案

及询价，以免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价之方式，把服务判予 F 公司。交通事务局提供仅有的一份未经与会人员签署的工作小组会议记录摘要，并未有交代工作小组就两间公司方案的质量、服务金额、相关经验等因素进行甄选及评比。有关程序并未能将各项公平公正的采购工作，向具权限判给实体及参与的供应商等明确展示出来。

1.1.4.3 停車位供應調查 – 交通事務局

交通事务局属下两个单位—公共关系处及交通规划处分别于 2011 年 6 月及 11 月判出两项有关调查本澳车位数目的工作。然而，审计发现交通规划处的判给项目存在两个主要问题：(1)居住楼宇、商业楼宇及政府部门等停车场的车位，属整个调查中，工作量最大，最为核心的部分，公共关系处在取得机构的报告后，已把报告副本交予交通规划处，但交通规划处仍找其他机构进行同类型停车位供应调查；(2)路边咪表停车位，现时正由按特许合同经营之营运实体负责管理，有关营运实体掌握了咪表停车位的分布及数目，而交通事务局作为监管该营运实体的部门，却把调查咪表停车位数目的基本工作外判予其他机构。因此，以上(1)及(2)的调查工作是没有实际需要的，所引致的额外开支造成公帑的浪费，部门在作出开支许可时未有充分考虑有关开支的效益。

1.2 审计建议

- 部门机关及领导人应该根据相关的组织法规与授权批示，对本身获赋予的开支许可权限金额作出清晰的认知和理解；享有财政自治权的公共部门及机构更必须每年按照规定，计算出行政管理委员会于当年所应具有的开支许可权限金额作为上限指标，并留意判给过程中有否出现涉及因免除竞投、咨询或订立书面合同程序而必须将上述开支许可权限金额减半的情况，才按照应有的权限作出开支审批；

- 公共部门及机构在进行工程或取得服务判给时，应该按照规定执行招标、为直接磋商进行三间询价及书面报价，以及订立书面合同等程序；对现行采购法例及相关指引，应有正确及全面的理解，并予以严格遵守及贯彻执行，在真正符合法例所述的特殊情况，才可以运用仅针对特殊情况才适用的豁免条款，且要在相关文件上提供充足理据；

- 部门必须根据采购服务项目的本质，引用适当的法例作出判给。对于人力资源方面的问题，部门应按照现行公共行政人事制度的方式和程序去解决；属于《澳门公共行政工作人员通则》第二百六十八条所禁止担任公共职务的退休公务员或服务人员，部门应严格遵从有关条款之规定方式和程序才可作出

聘任；而因应人员的退休或离任，部门应该适时地安排接班工作，以避免影响部门的日常运作；

- 在进行有关工程、取得财货及劳务采购时，应按照现行法例执行采购工作，在专业与公共行政规范之间取得平衡；对于引用免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价的判给，则只能在具备充分理据及符合法例所定的特殊情况下方能进行；在作出延续服务判给时，应重新审视各项客观条件，遵守第 122/84/M 号法令规定进行的招标及直接磋商程序，务求以合理的价格及切合特区政府的需求，选出最符合条件的供应商，以期达至公帑善用及为澳门特区争取最大的利益；

- 部门应将采购过程中曾采用的招标或直接磋商时曾作过的询价，如实反映于判给文件上，并清楚列明判给的理据，以便由具权限实体作出判断及审批；应确保过程中选取供应商的评比准则清楚记录下来，以彰显判给的公平公正；

- 在作出开支前，应审视有关开支的必要性，以符合现行法规的要求，达至开支能获得最大效益的目的；对属下不同单位的工作计划作出协调和配合，避免重复执行相同或类似的工作，使开支能符合保障特区整体利益及善用公帑的原则。

1.3 审计对象的回应

1.3.1 大熊猫基金

部门表示日后将据审计意见作为指标，确保一切许可开支的执行符合相关法规的规定。

1.3.2 土地工务运输局

部门重申其 7 个项目以免除招标及咨询，直接判给某顾问公司执行的原因。部门亦表示认同及接受审计报告的意见，透过询价机制，可以得悉市场上供应商的实力、新的技术及配备的专业人材，亦可以减低按经验直判一间而出现问题的风险。对非具有迫切性需要的研究项目，部门会依法尽早开展相关的招标或询价程序；仅当研究工作具有迫切性需要时，才会引用豁免作出直接判给的建议，并详细说明对澳门有利的理据。

1.3.3 交通事务局

部门表示基本认同报告内容，对审计报告中提出之值得关注及改善的地方，将认真进行检讨，并为日后开展相关的项目时作为借鉴。在今后作出服务判给时，除了根

据现行法例的规定，并遵从监督实体的指引、内部指引外，亦将更严格依法进行公开招标或直接磋商；如获免除公开招标，必须作补充说明，让具权限实体可更全面审议证实对澳门地区有利；并严格审视有关开支的必要性，避免重复执行相同或类似的工作。部门亦会就发现项目作出处理及跟进，并积极采取各项优化措施，持续关注及改善相关机制的不足之处，并严格遵守法律的相关规定。

1.3.4 环境保护局

部门认同审计报告的意见，有关采购程序存在改善的空间；人力资源方面会作出更长远的考虑及规划，在涉及聘请人员提供服务方面将依循人员招聘制度进行；对于九澳空气质素监测研究顾问服务，认同在有关服务完成后，应重新筹划及审视有关监测工作的延续性，考虑就有关服务展开咨询程序。部门亦表示十分重视审计署所提出的情况和意见，会作出检讨及跟进，致力完善及优化相关工作。

1.3.5 澳门基金会

部门重申所进行的研究项目符合其宗旨，并已取得成效。部门表示认同签署书面合同是现行法例所规定的程序要求，当时在推进该等项目时，对引用免除条款的理据在理解上存有偏差。自 2013 年 7 月起，对于判给予本地机构而超过澳门币 50 万元或执行期超过六个月的项目已安排由专责公证员负责公证签署书面合同。部门亦指出，研究项目虽未签订书面合同，但皆签订了书面协议，其内容与书面合同的内容并无区别，可以保障澳门特区的利益。部门亦将积极作出改善，以落实审计发现建议进行的改善工作。

1.3.6 劳工事务局

部门表示认同有关审计意见。自 2012 年起，已加强检视各项工作程序，尤其是对取得资产及劳务等采购程序方面进行检讨、疏理及逐步完善。在 2013 年已不再为有关 “提供服务合同”进行续期。部门将继续贯彻依法行政的大原则，严格遵守相关法律法规进行人员聘用，采购以及外判工作，并持续加强对工作人员的培训，提升执行力及优化行政工作。

第 2 部分：引言

2.1 审计背景

审计署于 2013 年 11 月向澳门特别行政区（以下简称“澳门特区”）所有公共部门（包括：非自治部门、行政自治部门，以及自治机构）发出公函，要求部门提供在 2010 年 1 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日期间，由权限实体批准判给的顾问、研究、民意调查，或性质与上述相类似的外判服务项目资料。根据收集的资料显示，这三年半内共有 1,514 个顾问、研究、民意调查，或性质与上述相类似的外判服务项目，开支超过 14 亿澳门元，涉及有关判给服务的部门共 65 个。

鉴于澳门特别行政区政府（以下简称“特区政府”）于上述期间就顾问、研究、民意调查方面的外判服务投入了庞大的公帑，而有关的服务涉及的部门及领域范畴广泛，故此对于服务批给程序的合法性、合理性及效益，以至相关的其他问题亦备受社会关注，有必要作出探讨。

2.2 审计目的及范围

是项审计之目的，是为了探讨部门在进行顾问、研究及民意调查的外判服务时，有关的批给程序有否依法进行；在作出免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价或免除签署合同条款时，所引用之理据是否充分和合理；有否跟进获判给实体提交报告及就报告开展或落实工作；判给项目是否存在重复开展或把专责职能范畴工作外判；能否令投入的资源得到合理的运用，以及用得其所。

审计署要求 106 个部门使用审计署设计及开发的电脑程式填报 2010 年 1 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日之间获批准的外判服务资料，数据结果显示上述期间涉及的外判服务总金额为 1,436,743,008.32 澳门元，合共 1,514 个判给项目，其后再按照下列准则从以上电子数据中选取涉及高风险的项目作为审计范围：

- 筛选判给金额大于 75 万澳门元，采用直接磋商方式但询价实体少于三个的项目，再从中选取样本；
- 筛选判给金额超过 50 万澳门元或判给金额在 50 万澳门元以下但项目进行期限超过六个月，且没有签署合同的项目，再从中选取样本；
- 筛选“项目名称”、“服务进行期限”、“获判给之服务实体”以及“合计判给金额”等资料显示，存在分拆判给表象的项目，再从中选取样本；
- 存在判给金额超越判给实体的开支审批权限的项目；

- 存在项目完成后没有提交书面报告或随后没有开展／落实具体工作的项目；
- 存在专责职能范畴工作外判或服务范围重叠等表象的项目。

按上述准则筛选出的判给项目，连同审计过程中发现潜在高风险及怀疑存在问题的项目合共 280 项，审计署把相关判给项目列作审计范围并作出跟进。

2.3 审计标准

-公共部门的组织法规和授权批示

部门所具有的职权，均由与其相关的组织法规和授权批示所赋予。若组织法规或授权批示中欠缺明确表示，则须要按照适用的一般法例之规定执行。

- 第 41/83/M 号法令[2]

规范特区政府总预算之编制及执行、公共会计、管理账目及营业年度账目之编制，以及澳门公共行政领域之财政活动之监察。

- 第 122/84/M 号法令[3]

规范澳门特区行政当局之公共机关，包括具有行政自治权之机关、自治机关及自治基金组织，因开展工程、取得财货及劳务而必须支付开支的活动。

- 第 6/2006 号行政法规[4]

规范澳门特区所有公共行政部门（包括享有行政或财政自治权的部门及机构）的财政活动的管理、监察及责任。

- 第 23/2000 号行政法规

规范澳门特区的政府部门按行政长官批示或法律明确规定须签署的一切行为及合同，必须在财政局内签立，或对于具有专责公证员的实体或自治基金组织，有权限签立其本身的行为及合同。

---

[2] 经五月二十六日第 49/84/M 号法令及四月二十七日第 22/87/M 号法令修订。

[3] 经五月十五日第 30/89/M 号法令修订。

[4] 经八月四日第 28/2009 号行政法规修订，并经第 426/2009 号行政长官批示重新公布的第 6/2006 号行政法规通过的《公共财政管理制度》全文。

第 3 部分：审计结果

审计署经对 280 个判给项目进行实地审查后，主要有如下的四大类别审计发现：

(1) 对于开支许可限额计算的理解；

(2) 引用免除条款之理据；

(3) 同一项目的多个延续判给；

(4) 值得关注的个案。

在上述 280 个判给项目中，审计署发现有 81 个潜在影响层面较大或对法例条文理解错误的项目，详见表一。

表一：审计结果总览表

审计发现	项目数量	判给金额的合计总额 (澳门元)	涉及部门
对于开支许可限额计算的理解	3	1,155,000.00	大熊猫基金
引用免除条款之理据	7	7,514,000.00	土地工务运输局
	9	31,454,031.00	交通事务局
	14	29,945,415.00	环境保护局
	18	36,714,873.00	澳门基金会
同一项目的多个延续判给	6	516,600.00	劳工事务局
	8	1,821,000.00	环境保护局
值得关注的个案[注]	23	37,175,100.00	环境保护局
	2	6,459,041.00	交通事务局

注：当中环境保护局及交通事务局分别有 8 个及 1 个项目同时涉及引用免除条款之理据范畴的审计发现，经整合后，每个部门涉及的判给项目数量分别为大熊猫基金 3 个、土地工务运输局 7 个、交通事务局 10 个、环境保护局 37 个、澳门基金会 18 个、劳工事务局 6 个，故实际存在审计发现的判给项目数量为 81 个。

3.1 对于开支许可限额计算的理解

公共部门所具有的职权，均由与其相关的组织法规和授权批示所赋予，在作出服务判给时，必须先由权限实体依据本身获授予的开支许可金额，对开支作出批准。然而有关的开支许可金额，必须根据下列法例之规定进行计算或调整：

- 对于享有财政自治权的部门及机构，第 6/2006 号行政法规通过的《公共财政管理制度》（以下简称《管理制度》）内第五十六条第一款至第三款，对自治机构行政管理委员会本身的许可开支的职权作出了如下之规定：

"第五十六条
许可开支的职权

一、 许可由本身预算负担的开支，属自治机构行政管理委员会的本身职权。

二、 上述职权只限许可不超过最初预算所规定的总收入的百分之一且在任何情况下均不得超过$500,000.00（澳门币伍拾万元）的开支，但法律可规定更低的金额。

三、 如以免除竞投、咨询或订立书面合同程序的方式取得资产及劳务，则上款所指职权的许可限额减半。"

- 第 122/84/M 号法令，规范了公共部门在取得工程、财货及劳务时的程序和要件。当引用第 6/2006 号行政法规有关免除竞投、咨询（行政法规内的"咨询"一词，是指第 122/84/M 号法令内，当免除招标而采用直接磋商时，应至少向三个专业人士或专业法人要求询价，而且，取得财货及劳务开支超过澳门币 15,000.00 元，又或工程开支超过澳门币 150,000.00 元时，询价须以书面作出。由于第 122/84/M 号法令至今仍未有法定的中文文本，不同公共部门可能对于名称上有不同的表述，例如"问价"、"询价"等）或订立书面合同等程序时，有可能对开支许可权限金额产生影响，具体情况则需要视乎授权条文内容而定。

3.1.1 审计发现

在部门提交的外判服务资料中，发现有 3 个项目在执行服务判给时，出现了在没有足够权限之下作出了开支批准的情况。上述 3 个项目属于享有财政自治权的机构 — 大熊猫基金，而出现超越审批权限问题的主要原因，是有关部门对授予及影响本身开支许可权限的法例理解上存在偏差。

表二：大熊猫基金行政管理委员会批准超过其本身开支许可限额的情况

序号	项目名称	判给金额（澳门元）(a)	行政管理委员会应具有的开支许可限额[5]（澳门元）(b)	判给金额超越开支许可限额的情况（澳门元）(c)=(a)-(b)	审批超越开支许可限额的原因
1	有关《大熊猫基金》与内地研究基地合作的研究计划	325,000 .00	16,250.00	308,750.00	对于开支权限法律理解错误
2	《大熊猫基金》与内地大学合作对黑麂之生态及保育研究计划	360,000 .00	34,800.00	325,200.00	对于开支权限法律理解错误
3	有关《大熊猫基金》与内地动物园为金丝猴和小熊猫保育合作的研究计划	470,000 .00	34,800.00	435,200.00	对于开支权限法律理解错误
涉及的总金额（澳门元）：		**1,155,000.00**			

资料来源：整理自大熊猫基金提供的资料

上述个案的具体情况如下：

- 根据《管理制度》第五十六条第二款的规定计算，大熊猫基金的行政管理委员会在 2011 及 2012 年所具有的开支许可限额，分别为该年度预算所规定的总收入的百分之一，即 32,500.00 澳门元及 69,600.00 澳门元，而按照《管理制度》第五十六条第三款规定，以免除竞投或咨询方式取得资产及劳务时，开支许可限额减半，故减半后的对应金额分别为 16,250.00 澳门元及 34,800.00 澳门元。大熊猫基金在作出项目判给时引用第 122/84/M 号法令，经行政管理委员会批准免除直接磋商的三间询价及书面报价，于 2011 年判给 1 个金额为 325,000.00 澳门元及 2012 年判给两个金额分别为 360,000.00 澳门元及 470,000.00 澳门元的项目。3 个项目的判给金额均超出了行政管理委员会当时应具有的开支许可限额，因而出现在批准权限不足条件下批出了开支的情况。

[5] 根据澳门特区政府公报 2011 年 9 月 19 日第 38 期第一组及 2011 年 12 月 30 日第 52 期第一组第三副刊，大熊猫基金的最初预算总收入分别为 3,250,000.00 澳门元及 6,960,000.00 澳门元，而根据《管理制度》第五十六条第二款的规定，自治机构行政管理委员会的职权只限许可不超过最初预算所规定的总收入的百分之一，故以最初预算所规定的总收入的百分之一计算得出，大熊猫基金的行政管理委员会，在 2011 年及 2012 年财政年度的开支权限分别为 32,500.00 澳门元及 69,600.00 澳门元。按照《管理制度》第五十六条第三款规定，以免除竞投或咨询方式取得资产及劳务时，开支许可限额减半，故减半后的对应金额分别为 16,250.00 澳门元及 34,800.00 澳门元。

就上述情况，大熊猫基金表示虽然在其组织法内并无详细订定行政管理委员会可依职权许可其所负责的开支之具体金额为多少，但是根据其组织法第七条第二款(一)项：*“行政管理委员会可授予主席下列职权：许可不超过澳门币五十万元的开支。”*之内容，既然组织法已订定了行政管理委员会可许可将不超过 50 万澳门元的开支职权赋予行政管理委员会主席，这亦意味着行政管理委员会本身最起码是具足够权限许可同一金额之开支的，因此，大熊猫基金按照上述理解认为，行政管理委员会依职权可许可的开支金额，最起码应为 50 万澳门元。大熊猫基金补充表示，由于其组织法为特别法，因此，不需要跟随《管理制度》的相关规定执行。

3.1.2 审计意见

依法施政是公共部门履行职责时所要求达至的最低标准，一切的行政行为必须以遵从合法性原则作为执行的基础，故此公共部门须依照其相关适用的一般或特别法例之规定执行。第 6/2006 号行政法规通过的《管理制度》规范了所有公共行政部门的财政活动的管理、监察及责任。享有财政自治权的机构之管理机关的开支许可权限，主要来自《管理制度》中的相关规定，以及倘有的适用法规和授权批示，而第 122/84/M 号法令是特区政府规管有关工程、取得财货及劳务的主要法律制度，规范了公共部门作出采购判给时的程序和原则。

大熊猫基金以免除直接磋商的三间询价及书面报价之方式，在 2011 年批出了一个金额为 325,000.00 澳门元及 2012 年批出了两个金额分别为 360,000.00 澳门元及 470,000.00 澳门元的项目。而根据计算，在开支许可限额减半的情况下，大熊猫基金行政管理委员会于 2011 及 2012 年之开支许可限额分别只得 16,250.00 澳门元及 34,800.00 澳门元，换言之为上述项目所批出的开支，比限额分别超出了 308,750.00 澳门元、325,200.00 澳门元及 435,200.00 澳门元，出现批准开支权限不足的情况。

按照《行政程序法典》第三条第一款规定的合法性原则，公共行政当局机关之活动，应遵从法律且在获赋予之权力范围内进行，并应符合将该等权力赋予该机关所拟达至之目的。大熊猫基金的组织章程第 25/2010 号行政法规第五条已清楚规定，基金受该行政法规及其他适用法例规范，由于行政法规中并没有明确订定行政管理委员会的开支许可限额，只提及行政管理委员会可授予主席许可不超过五十万澳门元的开支权限，故此《管理制度》中第五十六条第二款内之规定，是唯一适用及能够确定赋予大熊猫基金行政管理委员会每年具有的开支许可限额的法律规定。在公共行政上，开支许可限额必须是一个固定的金额，或是一个可以确定计算的金额，而不能是一个不确定的金额。基于此，大熊猫基金根据组织章程第七条二款一项规定，行政管理委员会可授予主席许可不超过 50 万澳门元的开支，而认为其行政管理委员会最起码是具有 50 万澳门元，意即上限不确定的开支批准权限的解释并不成立，原因是大熊猫基金的组织章程，没有指明行政管理委员会具有一个确定的开支许可限额，因此不能替

代《管理制度》中第五十六条第二款内对开支许可金额的计算规定。再者，作为特别法的组织章程本身对主席许可不超过 50 万澳门元开支批准权限的规定，不但与第 6/2006 号行政法规不存在抵触，且有关的规定亦配合第 6/2006 号行政法规中有关行政管理委员会不得超过 50 万澳门元开支许可的规定，故此未有显示组织章程与第 6/2006 号行政法规在开支许可方面存在不同的规定。由此可见，大熊猫基金所阐述的观点只是基于对本身法例的一项错误理解。

部门在履行职责时必须遵守法例，这是最基本的原则及要求，一切政府作出的行为都必须具有法律依据。《管理制度》规定了自治机构行政管理委员会在开支许可限额方面的计算规则，以及在免除竞投及咨询等程序时，应将有关金额作出减半。部门由于对法例的理解存有偏差，以致在权限不足的情况下对项目作出了开支判给，有关错误可导致判给存在无权限的瑕疵。

3.1.3 审计建议

- 为了确保公共部门及机构能够正确依照本身获赋予的开支许可权限范围作出开支批准，部门机关及领导人应该根据相关的组织法规与授权批示，对本身获赋予的开支许可权限金额作出清晰的认知和理解；

- 对于享有财政自治权的公共部门及机构，更必须每年按照《管理制度》第五十六条第二款的规定，计算出行政管理委员会于当年所应具有的开支许可权限金额作为上限指标，并留意判给过程中有否出现涉及《管理制度》第五十六条第三款所规定，因免除竞投、咨询或订立书面合同程序而必须将上述开支许可权限金额减半的情况，才按照应有的权限作出开支审批。

3.2 引用免除条款之理据

公共部门在作出服务判给时，按照第 122/84/M 号法令的规定，倘若有关服务的判给金额或提供服务的时间，超过了一定的金额或期间便需要执行法定的招标、直接磋商的三间询价及书面报价，或订立书面合同的程序，法例中亦订出了当符合部分特殊条件时，部门可以引用相关条款并提出充分和适当的理据，要求具权限之上级免除执行上述的程序。主要的法律条文为第 122/84/M 号法令第七、八、十、十一、十二及十三条，相关的规定如下：

“第七條
（招標）

一、在不违犯二款的规定之下，招标将属必要的，当：

……

b）增添财产及服务的估计金额超过澳门币七十五万元。

二、 属上款 a 项或 b 项且属下列任一情况者，得免除招标而许可以直接磋商判给，但须事先经上级审议证实对澳门地区有利：

a） 因某实体具有法定专营权、发明专利或与本地区订立合同，或新工程或财货及劳务为原工程或财货及劳务之补充，且该实体在原工程或财货及劳务之提供上表现出色，而工程或财货及劳务之提供仅得由该实体为之；

b）鉴于工程、财货或劳务之个别特征、在执行上之特殊性、获批给人所作之给付之不可替代性，或合同内部分条款所具有之特殊性质，而将工程、财货及劳务之提供判给某一实体为适宜或对本地区特别有利；

……

e）当所处理的委托或取得为研究、计划、技术咨询以及工程承包监督服务者；

f）因内部或外部公共安全之理由；

g）属因不可抗力而导致之特别及紧急之情况，例如暴风雨、火灾、破坏或其他不可预计之属公共灾难之情况。

第八條
（直接磋商）

一、 如招标非属强制性，或根据第七条第二款已免除招标，应进行直接磋商。

二、 直接磋商前，原则上应尽可能向住所或总部设在澳门地区或在澳门地区有公司代表之至少三个专业人士或专业法人要求询价。

三、 在不违犯下款的规定下，当开支超过澳门币一万五千元或十五万元，视乎所处理的分别为财产及服务的增添或工程开支时，有关上款所指的咨询将必须缮录下来。

四、 如出现第七条第二款 a 项、 b 项、 e 项、 f 项及 g 项所指之任一情况，或属特别紧急情况且理由充分，得免除本条第二款及第三款所指之询价。

……

第十條
（免除招標及要求詢價之權限）

免除招标或要求询价之许可，应由具作出开支许可之专属权限之实体或获授予作出许可开支之权限之实体主动以批示作出，或应有关机关之具充分理由之建议，由上述实体以批示作出。

第十一條
（合同形式）

一、 *合同原則上应以书面作出，但获免除此手续者，合同得以私文书证明。*

二、 *如属免除制作书面合同手续之情况，且获判给人所提交之标书符合适用于招标程序或直接磋商程序之法定要件，则判给人一经以文件方式接受获判给人标书之建议，合同视为有效。*

第十二條
（書面合同之訂立）

一、 *在不违犯本条二款规定下，当发现处于下列任何一种情况时，将须签署合同：*

a ）工程金额超过澳门币一百五十万元或施工期超过十二个月；

b ）财产或服务的增添金额超过澳门币五十万元或交收或进行期限超过六个月。

二、 *倘为必须签署合约的情况，但当处于下列任何一种情况时，得被豁免：*

a ）出现第七条第二款 f 项或 g 项所指之情况；

b ）财货之交货期限或劳务之履行期限少于三十日，且不延迟支付有关费用；

c ）调整价格后之开支；

d ）当具备有所根据的紧急特殊原因，只要工程或增添财产及服务的金额分别不超过澳门币二百五十万元及七十五万元。

……

第十三條
（須以書面形式作出之合同之形式要件）

一、 *在第十二条一款规定的必须缮录的情况，及同条二款未有指明预料能力的运用，签署合约将以登记或注册于有关部门簿册之官方认可文件进行办理，为着有关所指的效力，将在有关的组织法例下委派一名公务员作为立契官，或倘无指定时，则由总督批示指派进行。*

……”

而对于需按行政长官批示或法律明确规定须签署的一切行为及合同，按照第 23/2000 号行政法规规定，必须在财政局内签立。倘部门具有专责公证员，则部门亦有权限签立其本身的行为及合同。主要的法律条文为第 23/2000 号行政法规第一条及第二条，相关的规定如下：

“第一條
行為及合同

一、澳门特别行政区的政府部门按行政长官批示或法律明确规定须签署的一切行为及合同，必须在财政局内签立。

二、具有专责公证员的实体或自治基金组织，有权限签立其本身的行为及合同，但必须遵守本法规或任何现行法律或特别规章的其他规定。

三、上款所述的实体及自治基金组织，得选择在财政局签立其本身的行为及合同。

第二條
權限

由行政长官应财政局局长的建议以批示委任的财政局专责公证员，有权限签立上条第一款及第三款所规定的行为及合同。”

3.2.1 免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价

3.2.1.1 審計發現

在审查的过程中，发现有 30 个判给金额超过 75 万澳门元的项目，按法例规定应该进行招标的程序，但却全部引用了第 122/84/M 号法令内第七条第二款及第八条第四款的免除条款，免除招标的同时，亦免除直接磋商的三间询价及书面报价，仅向单一的服务供应商进行问价而作出服务判给。相关部门在开支判给文件中所提出的免除原因，主要是获判给的实体／人士具备专业资格和经验，又或者曾经向部门提供过相同或类似的服务。涉及上述个案的共有 3 个部门，分别为土地工务运输局、交通事务局及环境保护局。

表三：部门免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价之判给情况

部门	涉及年份	个案数目	涉及之总金额 (澳门元)
土地工务运输局	2010,2012,2013	7	7,514,000.00
交通事务局	2010-2013	9	31,454,031.00
环境保护局	2011-2013	14	29,945,415.00

资料来源：整理自部门提供的资料

- 土地工务运输局 7 个判给项目均引用了 122/84/M 号法令第七条第二款 e)项及第八条第四款，免除招标的同时，亦免除直接磋商的三间询价及书面报价，当中有 6 个项目引用免除的原因，是获判给实体曾获判在相关位置进行过工程或曾就相似性质的工作提供过服务，理应最为熟悉。例如：某一地点一项

涉及交通影响评估的工作项目，判给原因是该*“团队是全球最大的交通规划咨询公司之一，过往曾参与澳门许多大型交通相关的研究工作”*；而同一地点另一项涉及环境影响评估项目，判给原因是*“团队为邻近地区最大的环境顾问公司，业务涵盖面完整”*。该 6 个项目的判给金额约 80 万至 165 万澳门元不等。

余下的 1 个有关楼宇安全研究项目，是源于获判给实体曾向部门提出建议，而适逢当时澳门特区发生楼宇倒塌事件，部门以*“有其迫切性及必要性”*、*“研究有其专业性”*、*“必须为具有专业资格及相关专项议题研究经验"*等原因，并于面谈时补充*“找其他做相关研究的公司并不容易，并未知悉本澳有类同机构提供服务”*，故直接把项目判给予该实体。

对于各个项目价格的合理性方面，部门表示主要是根据个别项目的情况而定，亦会参考过往同类型项目的金额，再作出判断。

表四：土地工务运输局判给项目引用的豁免条款及直判理由

序号	项目名称	判给金额（澳门元）	引用第 122/84/M 号法令豁免条款	直判理由
1	完善楼宇安全检验制度之研究	780,000.00	第七条第二款 e)项，第八条第四款	相关研究专业性强，必须具备专业资格及专项议题研究经验才能胜任。且由于澳门现况，相关研究具有迫切性需要。
2	凼仔亚利雅架圆形地重整 - 工程计划研究	900,000.00	第七条第二款 e)项，第八条第四款	该公司正为另一公共部门进行该地点新污水泵站建造工程的设计工作，而该污水泵站的位置与本研究计划的行车设施位置相邻，因此该公司对整体地段范围的基建设施及现场环境最为了解，可解决两建造计划的协调与沟通问题，对重整工程的设计及施工均较为有利。
3	澳门城市用地分类研究	1,400,000.00	第七条第二款 e)项，第八条第一款、第四款	当时澳门没有一些具经验的公司，而承判公司团队中有一位在城市规划方面有丰富研究经验的内地大学教授。
4	澳门土地用途分类应用研究	987,000.00		
5	澳门规划标准与指引研究	1,650,000.00		
6	南湾湖 C、D 区规划-交通影响评估研究	800,000.00	第七条第二款 e)项，第八条第一款、第四款	团队是全球最大的交通规划咨询公司之一，过往曾参与澳门许多大型交通相关的研究工作，了解到其质量，亦曾就很多项目提供服务，配合度亦高。
7	南湾湖 C、D 区规划-环境影响评估研究	997,000.00	第七条第二款 e)项，第八条第一款、第四款	团队为邻近地区最大的环境顾问公司，业务涵盖面完整；亦曾做过其他相连地点的环评工作，已掌握周边一带的资料，有利为整片区域的工程作出考虑。
涉及的总金额（澳门元）：		**7,514,000.00**		

资料来源：整理自土地工务运输局提供的资料

- 交通事务局的 9 个项目，其中 8 项以第 122/84/M 号法令第七条第二款 e)项及第八条第四款、1 项以第 122/84/M 号法令第七条第二款 b)项及第八条第四款，提出对法定的招标、直接磋商的三间询价及书面报价进行免除。至于 9 个项目引用有关条款所持的理由，主要是指获判给实体*“具专业性”*、*“在相关范畴具有丰富的经验”*、*“正在或曾向部门提供同类型服务、对该区熟悉”*，又或者是曾经获判给其他具关联性的项目，故此在项目的协调或连贯性上会较好等。就上述的 9 个项目，涉及的判给金额由约 100 万至 610 万澳门元不等。

  鉴于有关项目均以单一询价的方式作出判给，对于获判给实体提供的询价之合理性，部门表示只能以过往类似项目的资料作为是次判给的参考依据，去分析供应商的询价金额是否合适，然而有关分析没有任何书面纪录。部门亦承认由于每一个项目的内容都不尽相同，同时亦难以量化，因此要具体评估金额之合理性是存在困难的。

表五：交通事务局判给项目引用的豁免条款及直判理由

序号	项目名称	判给金额（澳门元）	引用第 122/84/M 号法令豁免条款	直判理由
1	澳门陆路整体交通运输政策研究	6,101,481.00	第七条第二款 e)项，第八条第一款、第四款	过往曾参与类同项目，具经验。
2	关闸至妈阁巴士专道综合研究	2,500,000.00		
3	澳门公共巴士线网服务深化研究	2,750,000.00		
4	澳门快速巴士网络综合研究	2,000,000.00		
5	青洲坊及关闸一带路网规划研究	4,750,000.00		
6	澳门半岛停车场及路边泊车位需求调查	3,918,850.00	第七条第二款 b)项，第八条第四款	曾受该局委托进行停车位供应及某地点的停车场及路边泊车位需求调查工作，在工作团队组成及调查员培训上已有一定基础及经验。
7	澳门车辆购买及使用税费研究	2,794,500.00	第七条第二款 e)项，第八条第一款、第四款	是某大学的专业顾问和研究单位，亦曾参与该局相关研究工作。
8	澳门公共停车场及路边泊车位费率研究	5,641,200.00		
9	公共巴士票款收入程式审查顾问服务	998,000.00	第七条第二款 e)项，第八条第四款	在相关范畴具有丰富的工作经验。
涉及之总金额（澳门元）：		**31,454,031.00**		

资料来源：整理自交通事务局提供的资料

- 环境保护局判给金额超过 75 万澳门元的项目共有 86 个，且以免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价之方式作出判给。审计署抽取了 24 个项目进行审查，发现超过半数，合共有 14 个项目，当中 8 项引用第 122/84/M 号法令第七条第二款 b)、e)项及第八条第四款，以及 6 项引用第 122/84/M 号法令第七条第二款 e)项及第八条第四款，金额由 110 万澳门元至 460 万澳门元不等，引用免除条款的原因是由于供应商拥有执行这些工作的专业技术、能力及经验，有些之前曾向部门提供了相同性质的服务，亦有些供应商曾为邻近地方政府部门提供过顾问研究服务，可以借鉴邻近地方的经验。根据资料显示，14 个项目中有 8 个相同地区的环境监察评估、潜在空气污染源及空气质量监测工作项目皆判予同一个供应商，原因是该供应商之前已向环境保护局在同一区域提供了相同性质的服务，已掌握了该区情况。

  对于各个项目价格的合理性方面，部门表示主要是由负责单位自行按实际情况及凭经验作出判断。

表六：环境保护局判给项目引用的豁免条款及直判理由

序号	项目名称	判给金额（澳门元）	引用第 122/84/M 号法令豁免条款	直判理由
1	路环九澳飞灰堆填区环境监察及评估研究	1,315,000.00	第七条第二款 b)及 e)项，第八条第四款	考虑到需要进一步评估重金属超标点位的环境质量状况，有必要尽快进行针对性的土壤、尘埃及空气的样本采集及化验分析，作为后续对九澳区进行优化及改善的科学依据，而该顾问公司具有土壤、尘埃及空气取样及分析工作的专业性将有利各项监察工作的推进。有必要委托具资质及熟悉区内情况的机构尽快开展环境监察及评估项目，以便了解现场的状况及在必要时采取相应措施。
2	九澳区潜在空气污染源监测服务	1,133,000.00	第七条第一款 b)项、第二款 b)及 e)项，第八条第四款	考虑到需要在适当位置设置总悬浮粒子及可吸入悬浮粒子采样机，以了解现时九澳区的潜在悬浮粒子空气污染源对周边环境的影响。而该顾问公司具有相关总悬浮粒子及可吸入悬浮粒子采样机的监测专业能力，将有利各项监察工作的推进。有必要委托具资质及熟悉区内情况的机构尽快开展空气污染源监测项目，以便了解现场的状况及在必要时采取相应措施。
3	路环九澳短期空气质量监测服务	2,650,000.00	第七条第一款 b)项、第二款 b)及 e)项，第八条第一款及第四款	该顾问公司具有相关空气质量监测的专业能力，且其过往于九澳区的监测服务令人满意，以及其掌握九澳区的情况，将有利各项监察工作的推进。
4	路环九澳空气质量监测服务	1,325,000.00		
5	路环九澳空气质量监测服务	2,650,000.00		
6	路环九澳空气质量监测服务-微细悬浮粒子	2,500,000.00		

序号	项目名称	判给金额（澳门元）	引用第 122/84/M 号法令豁免条款	直判理由
7	路环九澳空气质量监测服务	2,650,000.00	第七条第一款 b)项、第二款 b)及 e)项，第八条第一款及第四款	该顾问公司具有相关空气质量监测的专业能力，且其过往于九澳区的监测服务令人满意，以及其掌握九澳区的情况，将有利各项监察工作的推进。
8	路环九澳空气质量监测服务	4,570,000.00		
9	澳门污染者自付及生产者责任框架研究	1,496,400.00	第七条第一款 b)项、第二款 e)项，第八条第一款及第四款	有关研究属于环境政策及环境经济领域，其技术性质比较专门，且研究结果的影响较深远，故需挑选在相关方面拥有丰富经验的顾问单位完成有关研究项目。获判给公司是一间国际性的机构，曾参与世界多国政府及邻近地区的污染者自付调查计划，同时亦为香港环境保护署完成了环评机制的相关工作，具丰富的经验，可将邻近地区以至国际上之经验作为澳门的参考。
10	澳门实施环评制度的第一阶段详细研究	2,964,239.00		
11	澳门实施环评制度的第二阶段详细研究	1,541,776.00		
12	澳门限制塑胶袋生产和使用的调查和研究	1,850,000.00	第七条第一款 b)项、第二款 e)项，第八条第一款及第四款	有关研究属于环境政策领域，且限制塑胶袋的使用与本澳市民的生活息息相关，对社会影响较广较深，因此聘请外地曾为邻近地区政府部门提供相关研究服务及对环境政策与管理上具有丰富经验的专业顾问机构代为进行。
13	澳门重大空气污染源排放标准研究	1,650,000.00	第七条第一款 b)项、第二款 e)项，第八条第一款及第四款	有关研究属于空气污染管制范畴，而工商业场所空气污染排放长期受到社会关注，且其性质比较专门，故需挑选在相关方面拥有专业的技术及能力，曾为邻近地方政府部门提供过针对性的顾问服务，并曾负责部门有关环境范畴研究的顾问机构进行研究项目，以作为后续制定相关政策之依据。而该公司具有专业的技术及能力，曾为邻近地方政府部门提供过顾问服务，可以借鉴邻近地方的环保工作经验；曾负责部门其他环境范畴的研究，基本掌握了本澳现时环境状况的资料及数据。
14	澳门餐饮业油烟排放标准及监管策略研究计划	1,650,000.00	第七条第一款 b)项、第二款 e)项，第八条第一款及第四款	有关研究属于空气污染管制范畴，而餐饮业油烟排放长期受到社会关注，且其性质比较专门，故需挑选在相关方面拥有专业的技术及能力，曾为邻近地方政府部门提供过针对性的顾问服务，并曾负责本澳有关空气污染源排放标准研究的顾问机构以进行研究项目，以作为后续制定相关政策之依据。而该公司具有专业的技术及能力，曾为邻近地方政府部门提供过顾问服务，可以借鉴邻近地方的环保工作经验；曾负责部门有关空气污染源排放标准的研究，对澳门空气污染状况及客观环境有一定程度的了解。
涉及之总金额（澳门元）：		**29,945,415.00**		

资料来源：整理自环境保护局提供的资料

上述 3 个部门在作出免除直接磋商的三间询价及书面报价之判给时，都有引用免除的法例依据以及阐述原因，引用免除条款的原因主要是该等获判给实体具备专业资格，或过去提供类似服务时表现良好等。

3.2.1.2 審計意見

公共部门进行服务采购，除考虑技术上可行方案外，亦需要从效益上确保对特区政府有利，为此，根据第 122/84/M 号法令《有关工程、取得财货及劳务之开支制度》，按判给金额大小来进行招标或直接磋商，处理方法有三种：（1）当金额超过七十五万澳门元，根据第七条第一款 b) 项必须进行招标；（2）当金额在七十五万澳门元以下，但超过一万五千澳门元，根据第八条第三款规定，须至少向三个专业人士或专业法人要求询价，亦必须以书面形式作出；（3）对于金额一万五千澳门元以下，即使不需以书面作出，亦需进行三间口头询价。由此可见，按照重要性，金额越大，越要采取一个更严谨的程序。故此，为使《有关工程、取得财货及劳务之开支制度》更为有效，应该按规定进行招标或直接磋商程序，豁免只是属于特殊情况。而为确保这一点，第 122/84/M 号法令第七条第二款除了规范在一些特定条件[6]下才可提出免除招标的程序外，更规定在提出免除时，即使属于以上特定情况，亦必须*“事先经上级审议证实对澳门地区有利”*。

然而，土地工务运输局、交通事务局及环境保护局 3 个部门，分别有 7 个、9 个及 14 个超过 75 万澳门元的判给项目，应作招标，但却采用免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价之方式，仅向单一的服务供应商进行了询价。当中 21 个项目引用第 122/84/M 号法令第七条第二款 e)项（即属取得研究、计划、技术咨询等服务）、1 个项目引用同一条款 b)项（即属劳务之个别特征、在执行上之特殊性、给付之不可替代性等原因）及 8 个项目同时引用同一条款 b)及 e)项免除招标。以上所有免除招标项目，部门同时引用第八条第四款免除直接磋商的三间询价及书面报价而直接判给有

---

[6] *第 122/84/M 号法令第七條（招標）*

二、属第一款 a 项或 b 项且属下列任一情况者，得免除招标而许可以直接磋商判给，但须事先经上级审议证实对澳门地区有利：

a) 因某实体具有法定专营权、发明专利或与本地区订立合同，或新工程或财货及劳务为原工程或财货及劳务之补充，且该实体在原工程或财货及劳务之提供上表现出色，而工程或财货及劳务之提供仅得由该实体为之；

b) 鉴于工程、财货或劳务之个别特征、在执行上之特殊性、获批给人所作之给付之不可替代性，或合同内部分条款所具有之特殊性质，而将工程、财货及劳务之提供判给某一实体为适宜或对本地区特别有利；

c) 上次由同一机关为同一目的而进行公开招标时无竞投者或仅收到不符合要求之标书；

d) 已进行第六条所指之预先甄审资格程序；

e) 当所处理的委托或取得为研究、计划、技术咨询以及工程承包监督服务者；

f) 因内部或外部公共安全之理由；

g) 属因不可抗力而导致之特别及紧急之情况，例如暴风雨、火灾、破坏或其他不可预计之属公共灾难之情况。

关供应商。然而，所有建议书上均没有解释为何直接判给较招标对地区有利。同时，部门所提出的理由主要是*“具专业性”*、*“在相关范畴具有丰富的经验”*、*“曾参与相关的研究工作”*、*“对该区熟悉”*等，亦有部门曾口头补充*“未知悉本澳有类同机构提供相关服务”*。

由于上述判给项目未有在建议书上交代为何直接判给一间公司较招标对特区有利，有关免除招标的行为并不完全符合法例明确订定的要件，且在没有清楚陈述有关理由的情况下，上级亦难以判断免除招标是否对特区有利。再者，招标正可有助针对解决部门所指*“并未知悉本澳有类同机构提供服务”*的问题。此外，以上个案在没有进行招标之余，更引用第八条第四款免除直接磋商的三间询价及书面报价而直接判给一间公司，从保障特区整体利益的角度考虑，即使个案能清楚陈述免除招标对特区有利，亦应该慎重考虑是否引用条款免除直接磋商的三间询价及书面报价。无可否认，在更多选择下更能保障特区政府的利益及确保判给的公平公正。透过询价机制，可以得悉市场上供应商的实力、新的技术及配备的专业人材，亦可以减低按经验直判一间而出现问题的风险。故此，以保障特区的最大利益为前提，对于计划中已知的采购工作，部门应按照第 122/84/M 号法令的规定，尽早开展相关的招标或直接磋商程序，吸纳更多供应商以供选择，自然可以体现对特区有利的精神，亦无需因采用豁免程序，而需要反过来证实免除有关程序对特区有利。

此外，需要特别指出，供应商具备相关能力、经验及专业知识等，只是代表其为符合资格的供应商，并不代表是最适合的供应商，更不代表所建议的工作方案为最佳及价格最具经济效益。这亦清楚说明了为何一些先进国家及地区的公共及商业机构于采购工作的运作上，要求较高的招标要经过一个预先甄选阶段筛选出具条件的供应商，才可作为可以参与投标的对象，而即使在不作招标而进行咨询的情况下，亦都会从一个已建立的合资格供应商名单中进行询价。由此可见，具备相关能力、经验及专业知识的供应商，只是一个合资格的询价对象，并不能作为免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价而直接判给的理由。

3.2.2 合同

3.2.2.1 審計發現

审计署发现澳门基金会有 18 个项目没有签订书面合同，详见下表：

表七：澳门基金会没有订立书面合同的情况

部门	涉及年份	个案数目	涉及之总金额 (澳门元)	书面合同
澳门基金会	2010-2013	7	702,445.00	没有签署合同，但签订了协议书 / 声明书
	2010-2013	11	36,012,428.00	引用紧急为由免除签署合同，只签订协议书

资料来源:整理自澳门基金会提供的资料

澳门基金会 7 个没有签订书面合同的项目，金额全部低于 50 万澳门元，但服务期限皆超过六个月，上述项目均没有签署合同，只签订了协议书或声明书。澳门基金会表示，由于对第 122/84/M 号法令关于签署合同应遵条件的理解上存在偏差，只关注项目的判给金额超过 50 万澳门元时需要签署合同，而未有注意不超过 50 万澳门元但服务期间超过六个月的项目亦需要签署合同。

澳门基金会另有 11 个项目，皆是以项目开展的时间紧迫，为避免排期签署合同影响合同付款期限为由而免除签署合同，只签订了合作协议，其中 2013 年判出 1 个金额 80 万澳门元的项目时，澳门基金会当时已具有专责公证员。

表八：澳门基金会 11 个因紧急为由而没有订立书面合同的情况

序号	项目名称	金额[注1] (澳门元)	研究期	机构来源地	建议书日期	批示日期	协议日期
1	为澳门特区政府开展一系列民意调查 2011	6,500,000.00	一年	澳门	21/03/2011	18/04/2011	21/04/2011
2	为澳门特区政府开展一系列民意调查 2012	6,200,000.00	一年	澳门	17/02/2012	13/03/2012	20/03/2012
3	澳门法政与社会发展课题研究	3,300,000.00	五年	内地	15/03/2011	23/03/2011	11/04/2011 [注2]
4	澳门基本法与澳门法治发展课题研究	3,300,000.00	五年	内地	15/08/2011	06/09/2011	04/10/2011
5	澳门社会经济发展跟踪研究	3,300,000.00	五年	内地	01/02/2012	29/02/2012	13/03/2012
6	澳门基本法与澳门法律课题研究	3,250,000.00	三年	内地	20/04/2011	05/05/2011	02/06/2011
7	澳门经济及社会可持续发展课题研究	3,250,000.00	五年	内地	31/05/2011	10/06/2011	20/06/2011
8	澳门法制改革与法律传统课题研究	3,250,000.00	四年	内地	31/05/2011	10/06/2011	21/06/2011
9	澳门居民综合生活素质第七期研究 2011	1,882,428.00	一年	香港	26/05/2011	13/07/2011	28/07/2011 [注2]
10	横琴新区澳门文创基地规划务实研究	980,000.00	两个月	澳门	11/11/2011	23/11/2011	01/12/2011
11	博彩经营权开放与澳门社会经济发展：中期（2002 – 2012）回顾与展望研究	800,000.00	六个月	澳门	18/02/2013	25/03/2013	06/06/2013

资料来源：整理自澳门基金会提供的资料

注 1：序号 3 至 8 的金额为部门提供的人民币折合澳门元的判给金额

注 2：由于双方非在同一日签署协议，故以最后一方完成签署的日子作为协议日期

11 个紧急项目当中 4 个获判给实体为本地区供应商，1 个为香港机构，6 个为内地学术机构。6 个判予内地学术机构的项目，研究期由三至五年不等，澳门基金会表示，有关项目急需尽快开展工作；且判予内地学术机构的项目，若签署合同，需要该机构负责人前来澳门特区签署，增加了复杂性，所以在签署合同上存在一定困难。对于此 6 个判予内地学术机构的项目，澳门基金会只要求有关学术机构提交年度活动报告及财务报告。其余 5 个项目中，4 个紧急的原因是有关当年度之民意调查，必须于当年展开，若排期签署合同，需要三、四个月时间；另 1 个紧急的原因是*“项目的研究成果及政策建议对特区政府之施政具有及时参考作用，考虑到其时效性问题，应尽快开展为宜；即使由本会公证员公证有关签署书面合同的事宜仍需一定的时间及程序”*。因此，考虑到 5 个项目急需开展，以及签署合同耗时，故免除了签署合同。澳门基金会亦补充，自 2013 年 7 月有新的公证员入职后，对于超过 50 万澳门元，且获判给实体为本地机构的项目，均会签署合同。

3.2.2.2 審計意見

根据第 122/84/M 号法令第十二条第一款[7]之规定，当取得劳务的金额超过五十万澳门元或履行期限超过六个月时，须订立书面合同。对于现行法例要求订立书面合同之方式，根据同一法令第十三条第一款[8]之规定，合同应以登记或注册于有关部门簿册之公文书订立，为着订立有关合同，将在有关部门的组织法或透过行政长官之批示指定一名公务员作为公证员进行办理。另外，按照第 23/2000 号行政法规[9]第一条第一款

---

[7] *第122/84/M 号法令第十二条（書面合同之訂立）*

一、在不违犯本条二款规定下，当发现处于下列任何一种情况时，将须签署合同：

a) 工程金额超过澳门币一百五十万元或施工期超过十二个月；

b) 财产或服务的增添金额超过澳门币五十万元或交收或进行期限超过六个月。

二、倘为必须签署合约的情况，但当处于下列任何一种情况时，得被豁免：

a) 出现第七条第二款 f 项或 g 项所指之情况；

b) 财货之交货期限或劳务之履行期限少于三十日，且不延迟支付有关费用；

c) 调整价格后之开支；

d) 当具备有所根据的紧急特殊原因，只要工程或增添财产及服务的金额分别不超过澳门币二百五十万元及七十五万元。

……

[8] *第122/84/M 号法令第十三条（使必須簽署的合約正式化）*

一、在第十二条一款规定的必须缮录的情况，及同条二款未有指明预料能力的运用，签署合约将以登记或注册于有关部门簿册之官方认可文件进行办理，为着有关所指的效力，将在有关的组织法例下委派一名公务员作为立契官，或倘无指定时，则由总督批示指派进行。

[9] *23/2000號行政法規*

第一条（行为及合同）

一、澳门特别行政区的政府部门按行政长官批示或法律明确规定须签署的一切行为及合同，必须在财政局内签立。

二、具有专责公证员的实体或自治基金组织，有权限签立其本身的行为及合同，但必须遵守本法规或任何现行法律或特别规章的其他规定。

三、上款所述的实体及自治基金组织，得选择在财政局签立其本身的行为及合同。

第二条（权限）

由行政长官应财政局局长的建议以批示委任的财政局专责公证员，有权限签立上条第一款及第三款所规定的行为及合同。

及第二条之规定，澳门特区的政府部门按行政长官批示或法律明确规定须签署的一切合同，必须在财政局内由财政局之专责公证员负责签立；而根据同一法规第一条第二款及第三款规定，当某实体或自治基金组织具有专责公证员时，该专责公证员有权限在部门内签立有关合同，部门亦可选择在财政局签立有关合同。故此，当出现现行法例规定必须以书面方式订立合同的情况时，合同须以公文书方式作出，且须由财政局或部门之专责公证员签立。

此外，根据第 122/84/M 号法令第十一条第一款，及当属于第十二条第二款 a)项至 d)项的任一种情况而获免除书面合同时，部门得以私文书作为合同之证明。由此可见，现行法例要求公共部门在工程及采购劳务上，与获判给实体签订书面合同是必须的，部门只能在特殊情况并符合相关法规的规定下，才可获免除签署书面合同而采用私文书替代。

澳门基金会共有 18 个项目没有签订书面合同，全部皆签订了私文书（如：协议书、声明书或合作协议）。当中 7 个金额低于 50 万澳门元的项目，其服务期限均超过六个月，按法例规定只要取得劳务的金额超过 50 万澳门元或服务的进行期限超过六个月，即符合任一条件便需要签订书面合同。澳门基金会在审计署作审计时，才发现一直错误地理解及使用法例法规，并承诺对有关问题作出注意和改善。

此外，澳门基金会 11 个判给金额均超过 50 万澳门元的项目，皆以紧急原因而免除签署书面合同。根据第 122/84/M 号法令第十二条第二款 a)项，倘为必须签署合同但出现第七条第二款 f 项*“因内部或外部公共安全之理由”*或 g 项*“属因不可抗力而导致之特别及紧急之情况，例如暴风雨、火灾、破坏或其他不可预计之属公共灾难之情况”*，可免除签署合同，且有关免除的规定没有金额上限。然而，澳门基金会提出的紧急原因，并不属于上述条文所规范的与公共安全、公共灾难等有关的紧急情况；同时，此 11 个项目的金额由 80 万澳门元至 650 万澳门元不等，亦超过了第十二条第二款 d)项所规定的劳务金额 75 万澳门元的上限。因此，按照法例对该 11 个项目并不存在可免除签署书面合同的空间。再者，澳门基金会表示紧急的项目中，有 6 个项目的服务期均在一年或以上，而且从文件上只显示需要提交年度活动报告，并未能反映澳门基金会急需取得研究结果的迫切性。澳门基金会及后补充表示，对于判给予本地机构的项目已作出改善，安排由本身专责公证员负责公证签署合同，而判给实体为内地学术单位的项目，会寻求解决方案。

值得一提的是，免除书面合同必须在确实存在紧急的情况下才引用相关的条款，且于建议书中清楚陈述原因，以让有权限当局作出判断及审批。特区政府部门与获判给实体签订私文书时，亦应该以保障特区的最大利益为前提，在草拟有关的条款时需谨慎考量，确保协议内容具备规范双方权利和义务的要件，因此，严谨的私文书与经公证员作出的书面合同所需的草拟时间基本是相同的，并不会节省大量时间。部门以需时排期签署合同作为紧急的原因并不充分，因为若本身设有专责公证员的实体或自治基金组织，并不存在排期的问题，而即使部门需要到财政局办理合同，根据财政局

提供的资料显示，有关签署合同的事宜在文件齐全的情况下，可于 22 个工作天内可完成签署合同的工作。故无论任何公共部门，在真正紧急而未能签署书面合同的情况下，才可考虑以私文书替代，且需确保私文书具备所有必须的要件，同时，亦应就未能由专责公证员公证签署书面合同提出充分的理据。

3.2.3 审计建议

- 公共部门及机构在进行工程或取得服务判给时，应该首先按照第 122/84/M 号法令中所规定的条件，执行招标、直接磋商的三间询价及书面报价，以及订立书面合同等程序，以确保公帑能够被合理、公平和有效益地使用；

- 对现行采购法例及相关指引，部门应有正确及全面的理解，并予以严格遵守及贯彻执行，在真正符合法例所述的特殊情况，才可以运用仅针对特殊情况才适用的豁免条款，且要在相关文件上提供充足理据，以确保判给效益及保障特区政府的利益。

3.3 同一服务的多个延续判给

公共部门采购同一服务时应该按照需求订定服务进行期限，以一个整体作出判给，不应分开作出判给以规避法律规定的行政程序。在涉及聘请人员提供服务方面，应依循人员招聘制度进行。作出长期聘用作日常工作的服务判给时，如提供服务者为个人，尤其属于退休公务员或服务人员(即在公共行政退休制度下已转入退休状况的人员)，应遵从《澳门公共行政工作人员通则》第二百六十八条之各项规定。

“《澳门公共行政工作人员通则》
第二百六十八条
（禁止）

一、 退休公务员或服务人员，仅在例外及有适当理由之情况下，方得根据以下数款之规定担任公共职务。

二、 担任职务之制度须为散位制度。

三、 报酬相当于所担任职务之相应薪俸之 50%，但不妨碍总督以批示许可给予一较高之报酬金额，但以该薪俸之最高金额为限；作出该许可之权限属不可授予之权限。（）*

四、 因长期绝对无能力，又或因刑事或纪律处分而退休或退伍之人员，不得担任任何公共职务。

五、 如不遵守本条之规定，部门领导及退休人员须对退回因担任职务而不适当收取之款项负连带责任，且不影响提起纪律程序。

（）经 9 月 21 日第 80/92/M 号法令第 1 条修订后的行文。”*

3.3.1 审计发现

审计署在收集到的资料中发现有些以免除直接磋商的三间询价及书面报价之方式作判给的项目，判给金额不超过 50 万澳门元，服务期限亦不超过六个月，同一项目向相同的个人服务提供者进行了多次的延续判给。

审查发现 14 个项目具有上述特点，涉及的部门有两个，最多有 8 个项目的名称及获判给人是相同的。而有些项目是在 2010 年以前已开始提供服务，最远可追溯至 2003 年，这些项目全部皆具有延续性。部门对于为何判给这些项目、同时以六个月或以下的服务期限作出多次延续的原因有不同的解释，有部门指沿用过往的延续方式，亦有部门对延续合同原因未能作出清晰交代。有关情况见表九：

表九：部门以取得劳务方式不断延续合同的情况

部门	项目名称	获判给服务实体	执行之职务	持续判给该服务的期间	审计期间（2010 年 1 月至 2013 年 6 月）		
					每次续约期间（月）	判给金额（澳门元）	涉及总金额（澳门元）
*劳工事务局	职业培训厅财务会计指导和技术咨询	A 先生（退休人士）	一般公共行政上之职务（长驻部门工作）	2003 年至 2013 年（约 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	
环境保护局	提供技术顾问服务	B 先生	提供顾问服务（长驻部门工作）	2010 年至 2014 年（约 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	

资料来源：整理自部门提供的资料

**每次续约之间相隔 2 至 5 天*

审查发现劳工事务局于 2003 年开始，以劳务采购方式聘用同年从劳工事务局以为退休效力而计算之服务时间达 32 年，而作出自愿退休申请之退休公务员 A 先生，协助职业培训中心（于 2004 年改为职业培训厅）建立财务管理预算及常设基金之程序及运作流程，以专家顾问身份提供指导及带领培训中心人员熟习相关工作，并与其签订了“提供服务合同”。劳工事务局每隔六个月会与 A 先生延续服务合同，每个合

同之间相隔约二至五天。按照合同，A 先生每星期在部门办公时间内上班，每日工作五小时。劳工事务局指出，在聘用 A 先生期间，A 先生除执行日常的财务管理工作外，亦曾协助培训接任人员，但及后有条件接任的人员因转往其他部门而离职，所以需要继续聘请 A 先生。新任劳工事务局领导在 2012 年上任后，对该局取得资产及劳务等采购程序进行检讨、疏理及逐步完善，因此，不再与 A 先生延续服务合同，故 A 先生于 2013 年 6 月约满后离职。部门自 A 先生于 2003 年退休后，以劳务采购方式聘用其提供服务至 2013 年止，合共长达十年，在部门提交的资料中最后一次服务续约的每月金额为 15,400.00 澳门元。对于为何长期以取得劳务方式延续聘用 A 先生在部门内工作，劳工事务局负责处理聘用 A 先生的相关人员均表示不清楚。

环境保护局自 2010 年开始，以劳务采购方式聘用 B 先生提供技术顾问服务。整个审计期间（2010 年 1 月至 2013 年 6 月）合共作出的 8 次服务判给，部门均引用第 122/84/M 号法令第七条第二款 a）项及 e）项，以及第八条第一款及第四款的条款，以免除直接磋商的三间询价及书面报价之方式，以不多于六个月的服务期间向 B 先生延续判给，以每半年计算的判给金额介乎于 258,000.00 至 273,000.00 澳门元之间。提供该项技术顾问服务的 B 先生，原来于另一公共部门以非雇员形式从事顾问服务，专责跟进焚化中心及污水处理等环保基建设施的运作，环境保护局表示在该局成立时，B 先生原服务部门的环保基建设施被合并到环境保护局辖下管理，由于设施将进行升级或营运保养的招标工作，加上 B 先生过往在该部门提供的顾问服务令人满意，因此环境保护局从 2010 年 1 月 1 日开始，沿用该部门以“合同代用契约”[10]的形式，聘请 B 先生为环境保护局提供同一性质的技术顾问服务，双方为订立服务标的、期限和条件而签订的合同，亦是参照该部门所使用的“合同代用契约”的模式和内容而拟定的。按照合同，B 先生每月需向环境保护局提交工作报告。环境保护局补充，自 2014 年 7 月 1 日起，部门将 B 先生的出勤状况以电子方式作出记录。部门以劳务采购方式聘用 B 先生提供服务至 2014 年约五年的时间，在部门提交的资料中最后一次服务续约的每月金额为 45,500.00 澳门元。

若将环境保护局的项目服务期间连续作长期的劳务判给，除了时间超过六个月外，判给金额亦超出了部门权限实体的开支许可限额。审计署以一年的服务期限计算判给金额，发现以下情况：

表十：按一年服务期限计算判给金额后的开支情况

部门	原项目批准开支实体	开支许可限额（澳门元）	免除直接磋商的三间询价及书面报价后之开支许可限额（澳门元）	年度	按一年服务期限计算判给金额（澳门元）
环境保护局	局长	800,000.00	400,000.00	2011 2012 2013	516,000.00 516,000.00 531,000.00

资料来源：整理自环境保护局提供的资料

[10] 为环境保护局提供的名称。

3.3.2 审计意见

在公共行政上部门所作出的各项行政行为，均有相应的法例作出规范及监管，故在执行公共行政工作时，应根据工作内容的本质，引用适当的法例，否则便无法根据相应的法例进行规范及监管。

从审计发现可见，劳工事务局以劳务采购方式聘用的 A 先生，是该局的退休公务员。A 先生负责处理部门内部行政工作，包括协助建立财务管理预算及常设基金之程序及运作流程，以专家顾问身份提供指导及带领培训中心人员熟习相关工作。同时，需要按订定的上下班时间内到部门上班，而部门每隔六个月会与 A 先生延续服务合同。

至于环境保护局以取得劳务的方式聘用原服务于另一部门的 B 先生，专责跟进焚化中心及污水处理等环保基建设施的运作。由于工作需要，故沿用原部门以“合同代用契约”方式聘用 B 先生继续提供技术顾问服务，并须按时到部门上下班。而部门每次均以不多于六个月的服务期间与 B 先生延续服务合同。

根据《澳门公共行政工作人员通则》第二百六十八条的规定[11]，“*退休公务员或服务人员，仅在例外及有适当理由之情况下，方得根据以下数款之规定担任公共职务*”，就劳工事务局而言，由于存在长期聘用人员执行部门日常工作，而又涉及聘用退休人员的情况，应该根据《澳门公共行政工作人员通则》第二百六十八条的规定，在例外及具有充分理由说明的情况下，以散位制度的方式对其作出任用，而不应以购买劳务方式聘用有关人员。劳工事务局的处理明显回避了聘用退休公务员或服务人员的制度。

而环境保护局，事实上根据部门的组织法第二十一条二款规定：*“环境保护局可在澳门特别行政区或外地以个人劳动合同或提供劳务合同方式聘用人员，以执行各种高度技术性的工作”* 。此外，该组织法第二十二条亦规定：*“环境保护局在局长建议并经行政长官许可后，可按取得劳务的法定制度在澳门特别行政区或外地取得技术顾问服务”*。从有关法例可见，部门若有需要聘请有关人员，其实可以按组织法透过个人劳动合同或提供劳务合同方式聘用有关人员提供高度技术性的工作。再者，即使

---

[11] *《澳门公共行政工作人员通则》第二百六十八条（禁止）*

一、 退休公务员或服务人员，仅在例外及有适当理由之情况下，方得根据以下数款之规定担任公共职务。

二、 担任职务之制度须为散位制度。

三、 报酬相当于所担任职务之相应薪俸之 50%，但不妨碍总督以批示许可给予一较高之报酬金额，但以该薪俸之最高金额为限；作出该许可之权限属不可授予之权限。（）*

四、 因长期绝对无能力，又或因刑事或纪律处分而退休或退伍之人员，不得担任任何公共职务。

五、 如不遵守本条之规定，部门领导及退休人员须对退回因担任职务而不适当收取之款项负连带责任，且不影响提起纪律程序。

（）经 9 月 21 日第 80/92/M 号法令第 1 条修订后的行文。*

部门有需要以取得劳务的方式取得相关技术顾问服务，亦应按规定经行政长官许可方得采用有关制度，可见部门现时的处理方式存在不当之处。

总体而言，取得劳务及人员聘用各自有其相关的法例监管，因此对于执行公共行政工作时，应根据行政行为的本质，采用对应的法律制度，以免不适当引用法例而使行政工作未能妥善监管。从上述部门的情况可见，有关个案的特点均是本质上是人员聘用，但却采用第 122/84/M 号法令-《有关工程、取得财货及劳务之开支制度》来达至部门的需要，然而有关处理可能引致规避聘用退休公务员或服务人员的制度，以及人员招聘的制度。此外，从取得服务的角度来看，部门以每六个月续期一次的处理方式，亦存在把项目分拆以规避开支批准权限的情况。

3.3.3 审计建议

- 部门必须根据采购服务项目的本质，引用适当的法例作出判给。对于人力资源方面的问题，部门应按照现行公共行政人事制度的方式和程序去解决，而不应以连续不断的服务判给方式去满足需要，否则相关的制度便会形同虚设；

- 对于属于《澳门公共行政工作人员通则》第二百六十八条所禁止担任公共职务的退休公务员或服务人员，部门应严格遵从有关条款之规定方式和程序才可作出聘任；

- 部门应该因应人员的退休或离任，适时地安排接班工作，以避免影响部门的日常运作。

3.4 值得关注的个案

审计署在进行这项顾问服务的审查期间，发现有服务判给个案涉及的情况较为特别，值得各公共部门借镜，引以为鉴。

3.4.1 空气质量监测 – 环境保护局

3.4.1.1 審計發現

2010 年 11 月底传媒披露了路环九澳飞灰堆填区，由于经澳门垃圾焚化中心运来的飞灰没有得到妥善的处理，从而严重影响了该区的环境状况，于区内生活的九澳居民及团体更忧虑对其身体健康产生影响，因此，负责监管澳门垃圾焚化中心的环境保护局应上级的指示，需要尽快就此问题作出处理。为着能即时了解路环九澳飞灰堆填区的运作对周边环境的影响情况，环境保护局分别委托一个研究所及一间公司对堆填

区周边的环境品质现状进行监测和评估。此项监测计划合共分为三大部分，而其中两部分为“技术咨询、结果分析及评价”及为期七天的“采样化验”，涉及取得劳务的判给金额均超过 75 万澳门元，有关的判给资料如下：

表十一：环境保护局就九澳飞灰堆填区周边环境质量现状监测的判给资料

工作内容	判给机构	判给金额（澳门元）	提供服务之期间	建议书编号	建议书日期	批准判给日期	批准权限实体
技术咨询、结果分析及评价	C 研究所	969,667.00	29/11/2010 - 27/12/2010	144/CGIA/2011	09/05/2011	31/05/2011	运输工务司司长
采样化验	D 公司	2,837,114.00	14/12/2010 - 21/12/2010	004/CGIA/2011	05/01/2011	13/01/2011	运输工务司司长

资料来源：整理自环境保护局提供的资料

上述“技术咨询、结果分析及评价”及“采样化验”两项工作，都以免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价方式作出判给，同时亦由于两者的服务期间均少于 30 日而免除了签署合同，而引用的免除理据基本上都是由于九澳飞灰堆填区现场环境的特别及工作的专业性、获判给实体经验丰富、对评价监测数据具专业性，以及时间紧迫。此外，两个项目均是没有执行预先批准程序，在工作完成并收到询价单后才编制建议书予运输工务司司长批准及追认有关服务开支。

环境保护局表示，由于开展有关工作的时间非常紧急，当时只着重考虑服务提供者完成有关工作的能力，所以仅向单一服务提供者为有关服务进行商讨，承认没有充分的基础去评估服务价格的合理性。当时与 D 公司商讨的属初步计划建议，在进行采样检测时需按实际情况修改检测范围、采样数量及设置相应的仪器，D 公司在未有清晰定价范围情况下故没有在项目开始前向环境保护局提交询价单，但在开展采样工作翌日，即 2010 年 12 月 15 日，已透过电邮方式递交了部分项目费用的询价，金额为 2,209,300.00 港元。而 C 研究所的评价服务是因应 D 公司的采样检测范围及数量而进行，亦要配合其后的专家论证会工作而按实际情况修改有关的技术分析及评价服务内容，因此亦在没有提供询价情况下开展了工作。直至服务完成后才于 2010 年 12 月 29 日收到 D 公司及 2011 年 5 月 6 日收到 C 研究所的询价。

在 D 公司完成了七日的“采样化验”后，环境保护局认为有必要持续对路环九澳地区的空气质量进行监测，故此在 2010 年 12 月至 2013 年 6 月期间，环境保护局曾合共 23 次把路环九澳地区及临时飞灰存放区的空气质量监测工作判给 D 公司，有关的判给至审计工作完成时仍然继续。而每次均以环境特别及工作的专业性为理由及满意有关服务，便根据第 122/84/M 号法令来免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价方式作出判给。具体情况如下：

表十二：路环九澳及临时飞灰存放区的空气质量监测服务的判给资料

地区	序号	项目名称	服务总期限	判给金额（澳门元）	小计（澳门元）
路环九澳区	1	路环九澳短期空气质量监测服务	2010 年 12 月 - 2013 年 7 月	587,100.00	15,730,100.00
	2	路环九澳短期空气质量监测服务		380,000.00	
	3	路环九澳短期空气质量监测服务		495,000.00	
	4	路环九澳短期空气质量监测服务		423,000.00	
	5	路环九澳短期空气质量监测服务		2,650,000.00	
	6	路环九澳空气质量监测服务		1,325,000.00	
	7	路环九澳空气质量监测服务		2,650,000.00	
	8	路环九澳空气质量监测服务		2,650,000.00	
	9	路环九澳空气质量监测服务		4,570,000.00	
	10	九澳区潜在空气污染源监测服务	2011 年 3 月-5 月及 2011 年 7 月-8 月	1,133,000.00	1,563,000.00
	11	九澳区潜在空气污染源监测服务		430,000.00	
	12	路环九澳飞灰堆填区环境监察及评估研究	2011 年 3 月-9 月	1,315,000.00	1,315,000.00
	13	九澳空气质素监测研究顾问服务	2011 年 7 月-10 月	580,000.00	580,000.00
	14	路环九澳空气质量监测服务-微细悬浮粒子	2012 年 7 月 -2013 年 1 月	2,500,000.00	2,500,000.00
				小计（澳门元）：	**21,688,100.00**
临时飞灰存放区	1	临时飞灰存放区的短期空气质量监测及评估服务	2011 年 5 月 - 2014 年 1 月	499,000.00	14,637,000.00
	2	临时飞灰存放区的短期空气质量监测服务		279,000.00	
	3	临时飞灰存放区的短期空气质量监测服务		450,000.00	
	4	临时飞灰存放区的短期空气质量监测服务		1,386,000.00	
	5	临时飞灰存放区的空气质量监测服务		2,092,000.00	
	6	临时飞灰存放区的空气质量监测服务		2,092,000.00	
	7	临时飞灰存放区的空气质量监测服务		3,622,000.00	
	8	临时飞灰存放区的空气质量监测服务		4,217,000.00	
	9	临时飞灰存放区的空气质量监测服务 - 微细悬浮粒子	2012 年 10 月 -12 月	850,000.00	850,000.00
				小计（澳门元）：	**15,487,000.00**
				涉及之总金额（澳门元）：	**37,175,100.00**

资料来源：整理自环境保护局提供的资料

环境保护局会定期根据上述在路环九澳地区所作的检测数据结果，编制报告并和九澳居民、团体进行沟通汇报。

3.4.1.2 審計意見

公共部门进行采购时，应以合理的价格及切合特区政府的需求，选出最符合质量要求的供应商，以期达至公帑善用及为澳门特区争取最大的利益，因此，第 122/84/M 号法令的制定，是规范部门进行工程、取得财货及劳务所应遵守的程序。法令规定当金额达到有关要求时必须进行招标，如招标非属强制性，亦应进行直接磋商。藉此通过市场竞价的方式，争取以合理的价格取得切合特区政府需要的服务。至于引用免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价条款，仅向单一供应商作直接判给，则只能在具备充分理据及特殊情况下方能进行。

环境保护局，鉴于当时九澳飞灰堆填区内飞灰影响周边环境及对居民的健康存在隐患，而有关的环境监测工作的开展具有专业性和时间上的迫切性，引用免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价，以及免除签署合同等程序把 2010 年 12 月 14 日至 21 日进行的“采样化验” 服务以总金额 280 多万澳门元判给了 D 公司。于工作完成后才编制建议书予运输工务司司长批准及追认有关服务开支。

在上述服务完成后，与飞灰堆填区有关的环境监测服务项目及相关的一系列采样化验工作亦持续不断地展开。审查发现，环境保护局分别于 2010 年 12 月至 2013 年 6 月期间，合共 23 次以免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价的方式，直接将路环九澳地区及临时飞灰存放区的空气质量监测工作判给予 D 公司，涉及金额合共 37,175,100.00 澳门元。

而有关 2010 年 12 月 14 日至 21 日进行的首次“采样化验”服务，由于在紧急的情况中，部门只能在未确定价格是否合理下作出判给，并接受 D 公司所提出的服务收费。然而，后续判出的一系列与飞灰相关的采样化验及空气质量监测工作，部门是可事先知悉有关工作必须定期作出监测及跟进，故这些项目在时间上已不具有紧迫性，但环境保护局却继续以工作的专业性、已掌握九澳地区的情况及过往在堆填区提供的服务令人满意等的理由，长期向 D 公司取得与空气质量监测相关的服务，并没有通过比较的方法，从服务价格、质量及经验等方面，判断 D 公司提供的服务是否合理。审计署在审查文件当中亦未见有资料显示，局方曾进行相关市场咨询搜集及作出资料分析。

事实上，环境保护局对于超过 75 万澳门元的判给项目，均以直接磋商的方式进行，不但未有证实免除招标是对澳门特区有利，且惯常地引用免除招标及免除直接磋商的三间询价及书面报价条款，亦规避了现行采购法例规范的询价机制，无法比较价格是否合理，如此令有关判给失去了市场自由竞价的比较基础，使特区政府处于不利的议价地位。同时，未能确保公帑使用的经济性和效益性。

其后，环境保护局在 2015 年 7 月作出一项有关空气质量监测服务的判给，文件显示部门曾向五间公司进行直接磋商的三间询价及书面报价，反映部门已采取了相应改善措施。

3.4.1.3 審計建議

- 在进行有关工程、取得财货及劳务采购时，应按照现行法例执行采购工作，在专业与公共行政规范之间取得平衡；
- 对于引用免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价方式作出判给，则只能在具备充分理据及符合法例所定的特殊情况下方能进行；
- 在作出延续服务判给时，应重新审视各项客观条件，遵守第 122/84/M 号法令规定进行的招标或直接磋商程序，务求以合理的价格及切合特区政府的需求，选出最符合条件的供应商，以期达至公帑善用及为澳门特区争取最大的利益。

3.4.2 陆路交通政策 – 交通事务局

3.4.2.1 審計發現

交通事务局原本考虑以免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价方式，将“澳门陆路整体交通运输政策研究”判给予 E 公司。然而，经过了一个月多次与 E 公司进行商讨，认为 E 公司的规划不符合交通事务局对陆路政策的构想，以及不了解澳门的民情和实际情况，并不适合作为本项目的供应商。故交通事务局为了澳门整体交通运输研究作出重新部署，于 2009 年 9 月向上级建议成立由交通事务局、土地工务运输局、建设发展办公室、港务局[12]、运输基建办公室、环境保护局、民航局等人员组成的“澳门整体交通运输研究工作小组”（下称“工作小组”），展开意见收集与咨询工作，交通事务局局长担任工作小组组长。

就“澳门陆路整体交通运输政策研究”工作，从交通事务局提供的文件资料，整理出以下情况：

表十三：采购“澳门陆路整体交通运输政策研究”服务的主要事项

日期	主要事项
2010 年 1 月 4 日	工作小组以电邮向 F 公司作出邀请
2010 年 1 月 8 日	工作小组决定于 1 月 14 日分别与 F 公司及 G 公司进行会面交流
2010 年 1 月 11 日	工作小组以电邮通知 G 公司有关会议
2010 年 1 月 13 日	F 公司向工作小组提交了一份有五个章节（当中不包括是项研究项目的总费用）的研究计划书（讨论稿）
2010 年 1 月 14 日	工作小组分别与 F 公司及 G 公司会面交流，让公司介绍其相关经验及加深了解项目的背景

[12] 港务局，即改组后的海事及水务局。

日期	主要事项
2010 年 1 月 25 日	F 公司向工作小组提交增加了第六至第九章节（其中一章节包括是项研究项目的总费用）的研究计划书
2010 年 1 月 27 日	G 公司向工作小组提交服务建议书框架
2010 年 1 月 29 日	➢ G 公司向工作小组提交技术建议书并明确是项研究项目的总费用 ➢ 工作小组分别与 F 公司及 G 公司会面，就两间公司提交的工作计划进行交流 ➢ 工作小组就 F 公司及 G 公司的研究建议进行讨论，意向把顾问服务判予 F 公司负责，并要求其就计划书内容结合交通政策构想文本的构思和澳门的交通现况作出修改
2010 年 2 月 4 日	F 公司应工作小组要求提交增加了第十至第十三章节的研究计划书
2010 年 2 月 5 日	工作小组讨论 F 公司提交的更新研究计划书，认为已按构想文本的思路作出修改，但仍有部份内容应作出补充
2010 年 2 月 21 日	F 公司应工作小组要求提交一份最终研究计划书
2010 年 7 月 21 日	交通事务局基于 F 公司应工作小组要求，提交予工作小组的研究计划书及询价，引用第 122/84/M 号法令第七条二款 e)项、第八条一款及四款，以免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价方式判给予 F 公司，金额为 6,101,481.00 澳门元

资料来源：整理自交通事务局提供的资料

交通事务局于 2015 年 8 月的观察报告回应公函中补充，虽然引用免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价方式，以 F 公司提交予工作小组的方案作出直接判给，但实际上有关判给是经过工作小组就方案的质量、服务金额、相关经验讨论、甄选及评比而作出的。然而，交通事务局在项目判给建议书上亦只表示基于时间紧迫，由于 F 公司经验好、具专业，所以判给予该公司。此外，对于上述补充资料，在交通事务局提供仅有的一份未经工作小组与会人员签署的会议记录摘要上，却未有交代上述情况。

3.4.2.2 審計意見

公共部门在进行财货及劳务采购时，无论采用招标或直接磋商程序，都是为了寻找合适的供应商。此外，第 122/84/M 号法令的订立，除了为特区政府作出合理判给外，透过相关法例规范亦着重确保在采购过程中所有参与的供应商均得到公平、公正的对待。而有关法例之所以强调程序的合法性，其目的并不仅限于部门在实际执行上的公平公正，而是同时要求部门将各项公平公正的采购工作，向具权限判给实体、参与的供应商等相关单位明确展示出来。

从是项审计发现可见，工作小组曾向 F 公司及 G 公司进行咨询问价，审议有关研究计划书，就两间公司进行比较，并建议判予 F 公司。以局长作为工作小组组长的交通事务局表示，工作小组在评比供应商时曾考虑过服务建议书的内容、服务金额及研

究团队的组成等因素。但从仅有的一份未经与会人员签署的工作小组会议记录摘要上见到只是一个简单讨论撮要及建议。最后，交通事务局基于 F 公司应工作小组要求提交予该小组的方案及询价，以免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价方式判给予 F 公司。

以上问题的关键，并不仅限于两个供应商之间的选择过程及结果是否公平公正，而是在于实际上部门有甄选过两间供应商，最终却当作完全没有其他供应商参与，而只得一间供应商提供方案及询价的情况下直接判给。在此情况下，潜在导致落选供应商提出质疑或产生不必要的法律风险。

3.4.2.3 審計建議

- 将采购过程中曾采用的招标或直接磋商时曾作过的咨询，如实反映于判给文件上，并清楚列明判给的理据，以便由具权限实体作出判断及审批；
- 确保在选取供应商的过程中，有关评比准则能清楚记录下来，以彰显判给的公平公正。

3.4.3 停车位供应调查 – 交通事务局

3.4.3.1 審計發現

交通事务局属下两个单位—公共关系处及交通规划处，分别于 2011 年 6 月及 11 月判出两个有关私家车及电单车车位数目的调查项目。

表十四：交通事务局就车位供应所作的调查情况

单位	名称	进行调查期间	判给服务内容	获判给实体	金额(澳门元)
公共关系处	有关委托机构负责调查本澳车位数目事宜	2011 年 6 月	本澳公共停车场、私人住宅及商厦停车场、空置地盆改建之临时停车场等车位数目，以便为进行《供公众使用的私人泊车处规章》草拟工作提供基础数据（注）	H 机构	273,455.00
交通规划处	澳门停车位供应调查	2011 年 12 月至 2012 年 4 月	全澳公众、私家停车场车位数量；路边泊车位数量；以及停泊于街道、行人道、巷口等潜在之停车位数量，以搜集资料掌握本澳泊车位的供应情况，作为研究订定“本澳分时分区泊车费率方案”的分析基础	I 机构	357,560.00

资料来源：整理自交通事务局提供的资料

注：部门人员表示实际执行上并无统计全澳公共停车场的车位数目，因交通事务局已具有关数据

公共关系处于 2011 年 6 月判予 H 机构的车位调查工作，实际上是对（1）居住楼宇、商业楼宇及政府部门等停车场的车位数目，（2）空置地盘及（3）空置地盘作临时停车场的数目进行统计（当中并不包括公共停车场，因局方本身已掌握公共停车场的车位数目）。公共关系处在 H 机构完成工作后，曾于 2011 年 7 月把 H 机构提交的调查报告副本交予同一部门下的交通规划处。

而交通规划处于同年 11 月把“澳门停车位供应调查”项目判予 I 机构，对（1）住宅、商场、办公类型的建筑物及政府部门等停车场的车位数目（与 H 机构调查的第（1）点相同）；（2）空地、私家路的数目及（3）咪表、无咪表及留用的路边停车位数目进行调查。交通规划处表示，路边停车位的数量，局方虽然具有有关方面资料，但数据与实际情况可能存在偏差，故需要进行统计。

公共关系处判予 H 机构及交通规划处判予 I 机构的调查项目，实际需执行的工作如下：

表十五：交通事务局就车位供应调查实际执行的工作

实际工作范围	规模 （整理自相关判给的调查结果）	公共关系处判予 H 机构执行的工作	交通规划处判予 I 机构执行的工作
(1) 居住楼宇、商业楼宇及政府部门等停车场的车位数目	合共约 600 多个停车场内设之约 94,000 多个车位	✓	✓
(2) 空置地盘数目	约 130 多个 （调查结果没有提及车位数量）	✓	
(3) 空置地盘作临时停车场数目或空地数目（有收费之临时停车场）	约 10 个 （调查结果没有提及车位数量）	✓	✓
(4) 私家路数目	约少于 200 段 （调查结果没有提及车位数量）		✓
(5) 咪表、无咪表及留用的路边停车位数目	约 11,000 多个路边停车位（其中约 10,000 多个属咪表停车位）及约 1,400 多段电单车停车段数		✓

资料来源：整理自交通事务局提供的资料

从上表显示，公共关系处及交通规划处所进行的工作，主要是涉及停车场车位数目的调查。由此可见，两个单位所开展的大部分车位调查工作是相同的，只是执行工作的时间不同。

审计署就交通事务局属下两个单位进行停车位数量的调查工作向其进行查询，交通事务局表示“有关委托机构负责调查本澳车位数目事宜”及“澳门停车位供应调查”工作目的并不相同，其调研结果会用于不同的工作项目上，故需要另外进行一次调研。

交通事务局解释，公共关系处开展的“有关委托机构负责调查本澳车位数目事宜”调查工作，目的是为掌握本澳泊车市场的现况及对实际泊车位数据进行分析研究，从而完善及支持《供公众使用的私人泊车处规章》的制定工作。

至于交通规划处所开展的“澳门停车位供应调查”项目，交通事务局表示是为了解本澳泊车的供应情况，作为研究订定“本澳分时分区泊车费率方案”的分析基础。故在开展一项“澳门停车位供应调查”的同时，亦开展了四项金额合共 5,162,050.00 澳门元的全澳停车场及路边泊车位需求调查，并在取得停车位供应及需求的调查结果后，再进行一项金额为 5,641,200.00 澳门元的“澳门公共停车场及路边泊车位费率研究”，从而对本澳不同地区、时段泊车的需求、车辆的停泊周转率、停泊数量、时间等模式作调查研究后，提出泊车费率在不同地区、时间进行调整的建议方案。

3.4.3.2 審計意見

根据第 6/2006 号行政法规通过的《管理制度》第十八条[13]的规定，公共行政部门在作出开支许可时应考虑有关开支的效益。因此，部门须以开支效益为前提，选取最为合适的服务供应商。然而，更关键的是，部门应该在实际需要的情况下才作出有关开支，否则，即使透过良好的招标或直接磋商机制去选取最好、最合适的供应商，若有关开支是不需要的，也只会造成公帑的浪费。

交通事务局属下公共关系处于 2011 年 6 月，以制定《供公众使用的私人泊车处规章》的工作为目的，判予 H 机构负责有关调查本澳车位数目的工作，并于同年 7 月完成；而交通规划处亦于 2011 年 11 月为研究订定“本澳分时分区泊车费率方案”的目的，判予 I 机构开展一项澳门停车位供应调查的工作，有关工作于 2012 年 4 月完成。然而，审计发现第二个判给项目至少存在以下两个主要问题：

(1) 居住楼宇、商业楼宇及政府部门等停车场的车位（表十五第(1)项）

是项工作涉及 600 多个停车场合共约 94,000 多个私家车及电单车停车位，属整个调查中，工作量最大，最为核心的部分，而公共关系处在取得 H 机构的报告后，已于 2011 年 7 月把报告副本交予交通规划处，其内已清楚列明每个区域每座大厦停车场的车位数目。其后，交通规划处只是强调两者调查目

---

[13] *第 6/2006 号行政法规第十八条（一般要件）*

一、 给予开支许可前须审查下列要件：

（一） 具法律依据；

（二） 符合财政规则；

（三） 符合效率、效力及经济原则。

二、 具法律依据是指已具备许可有关开支的法律，而符合财政规则是指有关开支已作预算登录、已备有预留款项及已作适当的开支分类。

三、 给予开支许可时，应考虑开支的效益及优先次序，以及开支所带来的生产率增长，以便藉最少支出获取最大收益。

的不同，故在工作内容中要求 I 机构进行同类型停车位供应调查，没有表示 H 机构的调查结果不准确或有其他问题。

(2) 路边咪表停车位（表十五第(5)项）

是项工作涉及约 10,000 多个路边咪表停车位，需点算的数目较多因此工作量亦较大。然而，现时本澳的路边咪表停车位正由按特许合同经营之营运实体负责管理，有关营运实体掌握了咪表停车位的分布及数目，而交通事务局正是监管该营运实体的部门。

就以上情况，由公共关系处及交通规划处相隔约 6 个月开展的两个调查，其差别只在于该段期间内出现车位数目的减少及增加，因此，作为研究将来泊车费率估算的参考数据，看不出交通规划处有特别的理由，需要进行多一次居住楼宇、商业楼宇及政府部门等停车场的车位数目调查。首先，公共关系处已将其负责的调查结果交予交通规划处，有关结果已具体列出每个区域内每座大厦停车场的车位数目，交通规划处可按其需求把有关资料进行组合、划分及利用；其次，即使确实有需要调查该 6 个月细微差别的停车位数目，交通事务局也可以向土地工务运输局了解该段期间本澳新增楼宇涉及的车位资料。

此外，现时交通事务局负责监管按特许合同经营之营运实体管理路边咪表停车位，为便于管理每个咪表皆有其编号，有关营运实体已清楚记录咪表停车位的分布及数量等资料，因此，交通事务局可直接要求有关营运实体提供咪表停车位数据，且较其他机构所作的统计更为准确及可靠。更何况清楚掌握有关咪表停车位数据，是作为负责监管有关营运实体的交通事务局的职责，所以交通事务局无需要求其他供应商调查咪表停车位的数目。正如两个处因已掌握本澳公共停车场的车位数目，所以在两个调查中，亦无需执行统计本澳公共停车场车位数目的工作。

综合上述情况可见，交通规划处判给的“澳门停车位供应调查”项目，当中工作量最大的居住楼宇、商业楼宇及政府部门等停车场车位，以及路边咪表停车位两项工作是没有实际需要的。交通事务局并没有指出第一项判给的调查结果存在问题，仅以两项调查目的不同为由作出第二次判给。由于交通规划处所作的判给当中，其中两项工作范围并没有必要执行，因此两项工作所引致的额外开支是一种浪费。虽然有关判给文件内没有细化各项工作范围的服务金额，难以量化浪费的金额有多少，但是两项工作范围的工作量最大，反映有关金额亦占整体开支的较大比重。

3.4.3.3 審計建議

- 在作出开支前，应审视有关开支的必要性，以符合现行法规的要求，达至开支能获得最大效益的目的；
- 对属下不同单位的工作计划作出协调和配合，避免重复执行相同或类似的工作，使开支能符合保障特区整体利益及善用公帑的原则。

第 4 部分：综合评论

特区政府于 2010 年 1 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日期间进行了 1,514 个顾问、研究、民意调查，或性质与上述相类似的外判服务项目，投入了超过 14 亿澳门元的开支，有关的服务涉及的部门及领域范畴广泛，金额庞大，必须予以重视。为此，审计署根据筛选准则，选取潜在高风险及怀疑存在问题的判给服务项目作审查，探讨有关服务的批给程序有否依法进行；豁免时引用之理据是否充分和合理；有否跟进获判给实体提交报告及就报告开展或落实工作；判给项目是否存在重复开展或把专责职能范畴工作外判；能否令投入的资源得到合理的运用，以及用得其所。

透过是次审查结果可见，目前公共部门对于规管财帐运作上的主要法规，包括部门本身的组织章程、经八月四日第 28/2009 号行政法规修订，并经第 426/2009 号行政长官批示重新公布的第 6/2006 号行政法规通过的《公共财政管理制度》，以及经五月十五日第 30/89/M 号法令修订之第 122/84/M 号法令－《有关工程、取得财货及劳务之开支制度》，存在着认知不足和执行上偏离了法律原意的情况。可以归纳为以下两方面，审计署认为值得行政当局所有公共部门思考及借鉴：

- 按现行采购法例第 122/84/M 号法令第七条第一款 b)项的规定，对于采购超过七十五万元的服务须进行公开招标，而同一法令第七条第二款则规定上述的公开招标可进行豁免，但“须事先经上级审议证实对澳门地区有利”。上述的法律条文可看出有以下几项重要的法例精神：

  - 从采购法例所设定的金额可见，对于采购金额越大及重要的项目倾向公开招标；

  - 从需要申请豁免可见，公开招标对于大型采购项目属于常态，不公开招标属于个别情况；

  - 从须证实对澳门地区有利可见，申请豁免公开招标时，必须以整体社会和广大市民长远利益，以及使用公帑效益等方面作为最主要的出发点。

  此外，从公帑资源的良好管理角度，为确保能妥善和善用有限资源，当面对大型、重要、影响长远及金额大的项目判给服务时，公共部门应尽量争取多些合资格的参与者参与采购，从而在更多选择中作出比较，选取最为合适的供应商。因此，极其需要按照上述的项目管理原则落实有关工作。

  然而，公共部门在执行第 122/84/M 号法令时，对于招标、直接蹉商的三间询价及书面报价，以及订立书面合同的“免除”条款，存在着过度引用的情况，所阐述的“免除”理由主要为供应商具备相关能力、经验及专业知识所以直判或属特殊紧急的情况等。有关情况明显偏离了“免除”机制的设置原意，成为了执行上求取方便的捷径。

再者，部门在一项具紧急性的项目完成后，对已不具有紧迫性的后续跟进项目，仍继续以工作的专业性、已掌握情况及过往提供的服务令人满意等理由，长期向一间公司取得服务，并没有通过比较的方法，从服务价格、质量及经验等方面，判断提供的服务是否合理，令政府失去了议价的优势，且惯常地引用免除招标、免除直接磋商的三间询价及书面报价条款，规避了现行采购法例规范的询价机制，无法比较价格是否合理，有可能会令政府花费更多的公帑。

部门以自身操作的方便为优先的考虑因素，广大市民利益及使用公帑的效益则变为次要的考虑因素。结果，在实际操作上未能争取更多合资格的供应商以供选择，导致在进行各项大型、重要、影响长远及金额大的项目采购判给服务时，无法为特区政府创造一个合理及有利的条件。

此外，部门没有将采购过程中曾对两个供应商作出甄选的工作如实反映，亦没把评比供应商的考虑因素清楚记录下来，更未能彰显公平公正。对于部门对项目中两个没有实际需要执行的工作范围作出判给，更会引致额外的开支，造成浪费公帑。

- 另一方面，从是次审计工作的众多审计发现可看到，部门由于对法例的理解存有偏差，以致在权限不足的情况下对项目作出了开支判给。亦有部门没有根据工作内容的本质，引用适当的法例，对本质上属人员聘用的项目，却采用第 122/84/M 号法令来达至部门的需要，有关处理引致无法根据相应的法例进行规范及监管。

总括而言，“依法施政”是整个特区政府所有公共部门履行职责时所要求达至的必然标准，一切的行政行为必须以遵从“合法性原则”作为执行的基础，因此，对相关的法律条文和规范主动作出认识、理解并贯彻落实，是全体公共行政工作人员责无旁贷的义务。公共部门则有责任对被委托的公帑资源作出良好的管理，于合法的前提下，亦须同时在价格、质量及时间等各方面之间取得平衡，以便能兼顾合理性和经济效益，从而达至保障特区政府的最大利益。

预防公帑被浪费，协助部门发现工作中存在或潜在的问题是法律赋予审计监督的重要职责，目前一些部门在接受审计的过程中，往往呈现下列几种情况：

- 对法律规范的理解有偏差，从带来自己工作方便角度阐释法律；或者以习非成是的方式，滥用特殊做法，回避正常程序，并将之视为本地区的一般做法；

- 对涉及采购决策的过程不作任何书面纪录，有回避监督之嫌，亦不是负责任的工作方式；

- 以时间紧急或公然以避开某些程序为由，令一些涉及公众利益及澳门长远发展的项目在未具充足时间供作详细、充分的考虑及科学决策下推行，除影响特区政府的执行力之余，亦造成公帑浪费。

综上所述，各部门应该坚持依法办事，各司其职，各尽其责，絶不能常以制度过时、程序复杂、技术含量高等借口掩饰自身管理不善及执行能力不足的情况，为求方便滥用在特殊情况才行使的豁免权变成常态，并放弃法律规定和维护特区政府利益的重大原则。通过审计的揭示和分析，部门应认真检视自身依法执行工作的情况，实事求是，合理使用公帑，切实解决问题，相关监管部门亦宜及时堵塞漏洞，认真督促整治和改善。

第 5 部分：　审计对象的回应

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	來函日期 Sua comunicação de	發函編號 Nossa referência	澳門郵政信箱 C. Postal	號 – Macau
132/CA/DSA/2015	25606	129/FP/2015	20/11/2015	

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)。

耑此，順頌

台安

大熊貓基金
行政管理委員會主席

黃有力

黃有力

作者
Min.
打字員
Dact.

100% 環保再造紙 · Papel reciclado

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.

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

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，認爲將一些研究服務，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爲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，且亦有爲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爲有利。

- 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。

- 南灣湖 C、D 區規劃的環境影響評估研究，本局考慮該團隊爲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，有利爲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，以保障特區的利益爲前提，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，當且僅當本局認爲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.

- 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

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.

耑此

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

機密
CONFIDENCIAL

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

100% 環保再造紙 · Papel reciclado

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

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

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

100% 環保再造紙 · Papel reciclado

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

DSPA00193875

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	來函日期 Sua comunicação de	發函編號 Nossa referência	澳門郵政信箱 C. Postal	號 – Macau
135/CA/DSA/2015	30/10/2015	5508 /496/DAF/2015		

事由：Assunto **回覆有關《顧問、研究及民意調查的外判服務》審計報告**

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。

耑此，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，

100% 環保再造紙 · Papel reciclado

澳門馬交石炮台馬路11號至11號D郵政大樓地下
Estrada de D. Maria II, n.os 11 a 11-D, Edf. dos Correios, r/c, Macau
總機 Sede: (853)2872 5134 傳真 Fax: (853)2872 5129 電郵 E-mail: info@dspa.gov.mo

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。

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

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”。

100% 環保再造紙 • Papel reciclado

澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

1502003736

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

澳門新馬路61-75號永光廣場7-9樓 Avenida de Almeida Ribeiro, Nos 61-75, Circle Square, 7º-9º andares, MACAU
電話 Tel : (853) 2896 6777　傳真 Fax : (853) 2896 8658
電子郵箱 Email : info@fm.org.mo　網址 Homepage : www.fmac.org.mo

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

勞工事務局資訊站
最新資訊
權益計算
iOS 下載
職位空缺
培訓課程
Android 下載

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：
Assunto 回覆觀察報告

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。

耑此 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

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。