

審計署在澳門經濟社會運行中的地位及作用

(2010 海峽兩岸暨港澳地區審計理論與實務研討會)

梁苑君 魏志富 2010 年 9 月

摘要：澳門自 1999 年回歸祖國以來，社會、經濟發生巨大變化。受惠經濟騰飛，澳門一躍成為亞洲最富裕的地區之一，幸運博彩業的蓬勃發展使特區的公共收入劇增，而特區政府因應社會發展的需要，各項涉及民生的措施以及大型工程相繼開展，公共開支日趨膨脹。澳門審計署貫徹履行法律所賦予的專屬權責，監管公共財政的良好執行與運用，為澳門經濟社會的穩定發展作出應有的貢獻。本文嘗試由回歸後澳門審計署的職權及工作，闡述審計署對澳門經濟社會運行的影響。

關鍵詞：公共開支 預算執行 財務管理 內部控制

一、 澳門經濟社會及政府公共開支狀況

(一) 澳門經濟社會的狀況

截至 2009 年 12 月 31 日，澳門是一個人口只有 54.2 萬人，面積為 29.5 平方公里¹的小型城市，在經濟上屬於微型經濟體，亦屬於高度開放的自由市場經濟體系。自澳門回歸祖國以來，改變了回歸前經濟發展低潮的連續 4 年負增長，無論是經濟發展的總體水平，還是經濟產業結構，均發生了較大的變化。本地生產總值由 2000 年的 490 億澳門元增加至 2009 年的 1,693 億澳門元，經濟總量增長 3.5 倍；人均 GDP 由 2000 年的 11.4 萬澳門元增長 2.7 倍至 2009 年的 31.1 萬澳門元。澳門回歸後的十年是經濟發展最快的時期，從而一躍成為亞洲最富庶的地區之一。

(二) 政府公共開支對澳門經濟社會的影響

澳門的經濟體系是以私營企業為主，以博彩旅遊業為龍頭的第三產業作經濟

¹ 澳門特區政府統計暨普查局：《澳門資料 2010》，2010 年 4 月。

支柱，博彩業及相關行業佔本地生產總值的大部分比重。雖然澳門政府最終消費支出佔本地生產總值的百分比由 2000 年的 12.34% 下降至 2009 年的 8.11%（見表 1），但實際上在這 9 年期間，政府最終消費支出由 60 億澳門元增加至 137 億澳門元，增長 2.3 倍，對澳門整體經濟社會亦產生較大的影響。

表 1：澳門政府最終消費支出佔本地生產總值的比重¹(2000~2009)

年度	本地生產總值 (百萬澳門元)	政府最終消費支出 (百萬澳門元)	政府最終消費支出佔本地生產總值的百分比
2000	48,972.40	6,045.10	12.34%
2001	49,704.40	6,108.20	12.29%
2002	54,818.70	6,322.90	11.53%
2003	63,566.30	6,830.00	10.74%
2004	82,233.90	7,200.40	8.76%
2005	92,191.30	8,402.40	9.11%
2006	113,708.90	8,991.40	7.91%
2007	150,207.10	10,996.40	7.32%
2008	173,547.40	12,200.50	7.03%
2009	169,342.90	13,738.80	8.11%

受惠澳門經濟的騰飛，特區政府的公共收入逐年增加（見表 2），由 2000 年度的 163 億澳門幣增至 2008 年度的 623 億澳門幣。與此同時，公共開支亦逐年趨增，由 2000 年度的 145 億澳門幣增至 2008 年度的 304 億澳門幣。另外庫房漸豐，歷年運作結餘由 2000 年度的 119 億澳門幣增至 2008 年度的 981 億澳門幣，若加上約 124 億²的特區儲備基金，截至 2008 年底，特區政府擁有約 1,105 億的財政盈餘。

表 2：澳門特區公共收支及歷年運作結餘³（單位：千元澳門幣）

年度	公共收入	公共開支	歷年運作結餘
2000	16,351,882	14,474,608	11,856,086
2001	17,230,771	15,244,763	13,649,657
2002	18,013,959	15,283,777	16,263,762
2003	21,873,531	17,906,287	20,235,025
2004	27,551,010	19,535,155	28,230,574
2005	32,997,252	23,529,897	37,911,685
2006	41,025,781	26,505,861	52,331,193
2007	53,710,495	23,345,984	66,324,262
2008	62,259,343	30,443,427	98,140,178

¹ 澳門特區政府統計暨普查局：時間序列統計資料庫，<http://www.dsec.gov.mo>

² 澳門政府財政局：2008 年度預算執行情況報告，第二卷—附錄，2009

³ 澳門政府審計署：2000~2007 年度政府帳目審計報告；
澳門政府財政局：2008 年度預算執行情況報告

在 2001 年至 2008 年期間，政府投資開支平均佔公共總開支約 16%。近年，澳門開展或完成了多項大型建設，如東亞運動會場館、西灣大橋、關閘邊檢大樓、路氹城填海工程等，因此政府的投資開支由 2001 年約 10 億澳門元上升至 2008 年約 33 億澳門元，增長 3.3 倍¹。隨著澳門經濟社會的持續發展，更多大型建設項目將會陸續展開，如輕軌系統、港珠澳大橋、橫琴島澳門大學新校區、公共房屋、填海造地等。因此，可預視政府投資開支必然持續增長，由此政府公共開支對澳門經濟社會的影響亦日趨增加。

二、 審計署在澳門經濟社會中的地位及作用

(一) 審計署的職能

澳門在 1999 年 12 月 20 日回歸祖國時，根據《澳門基本法》第六十條規定，設立審計署，並於回歸當日成立，取代了原澳門審計法院。

審計署是一個享有行政及財政自治權的獨立部門，由審計長領導，對行政長官負責。審計署現階段是對公共行政部門的執行情況進行審計監督，主要工作包括“帳目審計”、“專項審計”及“衡工量值式審計”。

1. 帳目審計

根據澳門特別行政區第 11/1999 號法律及第 12/2007 號行政法規的規定，審計署對澳門特別行政區政府預算執行情況、決算，以及預算外資金的管理進行審計監督，對財政局提交的澳門特別行政區總帳目及年度資產負債表進行財務性及合法性審計工作。在財務性方面，審計署會審查帳目是否依法編制，以確保帳目在重要方面真實地反映了特區政府的預算執行結果及財務現況；在合法性方面，審計署會監督部門的預算執行、財務運作是否依法執行，如依法徵收收入、開支時依法詢價、預留撥款、開支批准、驗收、結算及支付等。最後，審計署編制澳門特區總帳目的審計報告，呈交行政長官審閱。另外，對於在帳目或法規上發現的問題，審計署以不同的形式如電話、致函或召開會議，向部門領導層反映，藉此促進部門作出相應的改善措施。

¹ 澳門政府財政局：2001~2008 年度澳門特別行政區總帳目、預算執行情況報告

2. 衡工量值式審計及專項審計

“衡工量值式審計”是針對審計對象在執行職務時，對使用公帑的節省程度、效率和效益三個方面進行審計，目的是為通過指出問題及提出建設性的意見，以助部門提高效益及效率，善用公共資源。“專項審計”是對在帳目審計工作中發現值得深入研究的財帳運作及管理問題作出跟進及探究有關原因，目的是通過專項審計，反映運作上及管理上的漏洞，並提供審計建議，以提高部門的財務管理效益或以助其在實際執行職務時符合相關法規。“衡工量值式審計”及“專項審計”兩項工作均會與部門討論有關審計發現，期望部門跟進及改善相應問題，並公開審計報告，供其他部門參考報告內的意見以自我完善。

(二) 審計署對政府公共開支的影響

1. 完善公共行政部門預算執行及財務管理上的運作

自對 1999 年度政府帳目的審計工作開始，幾年來審計署透過審計政府部門在預算執行及財務管理上的運作，發現了部門在公共收入、開支以及出納活動等範疇的法規符合性及會計符合性方面的不足之處。鑒於審計中所得的審計發現具有廣泛性，審計署先後公佈了 2000 年度及 2001 年度《政府財帳運作審計報告》，藉著公開發表審計發現及審計結果，使所有公共行政部門均能知悉審計署對政府帳目的關注事項，成為在預算執行及財務管理運作時的借鏡。其中，審計署選擇了 3 個問題較為突顯的部門帳目進行專項審計，就一些值得跟進的項目進行全面性審查，並對在審計中發現的問題提出建議及改善措施，以供其他部門參考。於 2004 年 11 月公佈的《政府財帳運作概況回顧》總結了 1999 年度至 2003 年度帳目審計中所提及的審計發現，結果顯示大部分的發現已得到有效改善，顯示審計署的職能得以發揮、工作已見成效。而剩餘有待改善的發現，審計署亦在往後的審計過程中繼續密切跟進，直至該發現得到有效改善。

另外，審計署注意到不同的公共行政部門，對遵行有關財務運作及帳目管理等法規時，存在不同的處理方法，當中亦有不少可以優化的地方。因此審計署深入探討了各公共行政部門現行的開支預算執行情況，對此作出全面而具體的分析及研究，並從符合法例規範的基礎上，針對性地對一些共有的問題提出了若干行之有效的解決方案，於 2005 年 1 月公佈了《開支預算的執行》專項審計報告，當中構思了“開支預算執行的最佳運作模式”，供各公共行政部門參考，以期提高

部門的運作效率及優化預算管理工作，從而能促進預算執行的經濟效益及加強對公帑使用的監管，使有限的公共資源得到更好的運用。

經過審計署數年的帳目審計及財帳運作審計工作，公共行政部門的帳目日趨規範化，並依法編制，如在重大的財政收入、開支預算執行上法例規範的原則都得到充分的遵守，顯示公共行政部門已更好地掌握會計處理方法、更嚴謹地依循法規執行公共收支。

2. 促進公共行政部門完善自身內部控制機制的運作系統

在審計署向各公共行政部門提出有關財務運作的審計建議後，大部分公共行政部門已經自發地按照規範的程序理順了自身的運作控制系統，使到那些一向被認為容易出現操作誤差的地方，得到了較滿意的改善。伴隨著特區政府在行政及財政管理進行一系列規範及完善優化，公共行政部門須不斷調整及完善自身內部控制機制的運作系統。由於部門的內部控制機制的優劣會直接影響其帳目編制及財務運作，因此審計署提出對各公共行政部門的內部控制程序作出“評估——確認——完善”的方向，投入大量資源進行部門的內部控制系統評估工作，冀望由評估中找出部門運作系統的優點及不足之處，促使部門通過審視本身內部控制機制的過程中，充分認識及了解原有財務管理機制上的不足及缺陷。

截至 2010 年度，審計署已對大部分的公共行政部門內部控制系統作初步的了解及評估工作，向部門提出了其內部控制系統未盡完善之處並提供審計意見，而部門亦採納相關意見並積極作出相應的改善。然而，這是一項漫長而艱巨的工作，審計仍需要與公共行政部門緊密合作，最終期望部門設定出一個能夠自我完善的管理體系，以達至高效、節約及善用公帑的理財目標。

3. 提高部門履行職責的節省程度、效率及效益

隨著特區的持續發展，在政府公共開支的不斷增加及特區財政資源有限的條件下，公共行政部門履行職責時理應提高節省、效率及效益程度。澳門審計署貫徹履行法律所賦予的專屬權責，監督著公共行政部門及機構在執行職務的過程中，如何運用公帑和公共資源，對不合法規的行為及缺乏成本效益的操作，提出具針對性及可行的審計建議，使公共資源得以妥善運用。

審計署除了按照年度的工作計劃，對澳門特區政府總帳目包括所有自治部門

的管理帳目進行審計外，對於帳目審計過程中的發現、金額大且性質牽連廣泛的重大項目、高風險性項目、具運用公共資源的增值性項目以及社會大眾所關注的其他公務運用問題，尤其是大型公共工程建設項目，均按既定的審計程序，以審慎而客觀的專業態度開展衡工量值式審計和專項審計。

其中，澳門在 2005 年舉行的“第四屆東亞運動會”，特區政府共投入了高達 43 億澳門元的資源，興建多個體育場館及設施，展開多項擴建及改善工程。鑒於動用的公共資源龐大，引起社會的高度關注，因此審計署對“第四屆東亞運動會”進行立項審計。審計署透過對東亞運動會進行的一系列專項審計及衡工量值式審計工作，對運動會的財務安排、組織管理、基建項目及大型項目的運作管理等各方面進行分析，為特區政府積累經驗及提供增值性的審計建議，以達至日後更有效率及效益地舉辦大型活動。隨後，由“第二屆亞洲室內運動會澳門組織委員會股份有限公司”負責營運的 2006 年“第一屆葡語系運動會”及 2007 年“第二屆亞洲室內運動會”，如“亞澳組委”所言，“吸收審計署對東亞運動會審計的建議和意見，在執行運動會期間，積極在計劃階段力求精確，在執行階段應用較有效率的方式安排工作”、“在葡語運和亞室運的個別工作環節如住宿、交通、貴賓接待等工作上，都採用了積極節省的措施，取得較顯著的資金節省效果”、“在執行過程中盡力節省，剩餘一億四千八百萬澳門元”¹。由此可見，政府部門已吸納了第四屆東亞運動會一系列審計報告的意見，提高了節約公共資源的意識，提升了效益及效率。審計署冀望特區政府有關部門能借鑒大型綜合體育賽事基建項目的寶貴經驗，以開展未來更多的基建項目及大型工程的工作，如輕軌捷運系統的建設。

此外，審計署亦密切關注著特區政府運用公務的各種行為，適時開展各項不同深度及廣度的審計項目，例如對公共行政部門的管理、工程、採購、設備使用及發放資助等範疇展開衡工量值式審計並發表相關報告，為特區政府提供增值性的審計建議，將善用公務的意識滲透至公共行政部門各個階層的人員當中，從根本上提升部門在履行職責時善用公共資源的水平。有關審計報告不但得到公共行政部門的重視及跟進，亦得到社會的廣泛認同。

(三) 審計文化的推廣及審計意識的提升

¹ 澳門審計署：《“第二屆亞洲室內運動會澳門組織委員會股份有限公司”的資金管理》專項審計報告，2008 年 5 月

自成立以來，審計署已十分注重審計文化及意識的宣傳推廣，不但持續向不同公共行政部門的領導、主管及相關工作人員進行審計文化交流，而且將“認識審計文化”的課題作為新入職公共行政工作人員必修的《公務人員基本培訓課程》之一。審計署透過各種不同的宣傳渠道及方式，強化與公共行政部門的合作關係，加深不同階層的公務人員對審計署的職能有更深的了解及認同。此外，審計署亦持續為保安高校、大專院校、中學及社團進行推廣，開辦不同類型的交流會、專題講座，並希望潛移默化地把“該用則用，該省則省”的節約文化植根於公務人員、學生以及社會各界人士心中。

三、 在走向國際化的澳門社會中，審計署肩負的責任及迎來的挑戰

(一) 開展不同的審計方法

1. 推行跟蹤審計

特區政府開展大型公共工程項目不斷增多，以回應社會發展的需要，例如：輕軌系統、公共房屋、港珠澳大橋、澳門大學橫琴校區等。事後審計雖然能發揮監督作用，但具滯後性和間接性，在查出問題後亦無法彌補已造成的損失，因此澳門審計署在本年度的施政方針訂立了實施跟蹤審計可行性研究的工作，冀能加大審計力度，在大型工程建設過程中分階段進行審計，創設及時提示審計意見的條件，為部門往後的相關項目提供客觀的建議，從而更能達到妥善運用資源的目的。

2. 發展計算機審計

澳門公共行政部門現時提交的主要是由“紙本帳目”、電子化的“紙本帳目”或計算機系統匯出的“電子帳目”，審計署需要投入大量人手及時間才能完成年度的審計工作。因應經濟社會的不斷發展，特區政府增設更多公共行政部門提供服務，審計署每年需要審閱的數據量亦不斷增多。為了提高審計工作的準確度及質量，節約審計資源，推動計算機審計是一個必然的發展方向。

現時，公共行政部門所提交的電子化紙本帳目，雖然可以透過電腦協助把審閱、對比、邏輯判斷等大量、重複而離散的工作迅速而有效地完成，從而減輕審計人員的工作，但計算機審計仍有較多的發展空間。如促進政府完善中央會計系統，在此基礎上利用計算機採集審計數據、進行計算機核算工作，從而提高審計效

率及效益，有利投放更多人力資源在分析工作上，擴大審計的覆蓋面，提升審計報告的質量，這是審計署未來考慮的發展方向之一。

(二) 與時並進，持續培訓，積極交流，迎接挑戰

在走向國際化的澳門社會中，政府的職能日漸擴大，審計署因著環境的變化，工作量亦隨之增多及需擴展審計的範圍。審計人員需加強專業培訓，積極參與研討會及培訓課程，以掌握新的專業知識及提升專業技能。審計署會充份發揮與海內外相關組織友好而密切的關係，向其他審計機關組織學習及交流，用與時並進的思維審視未來的工作方法及技巧，以迎接新的工作挑戰。

參考文獻：

1. 李向玉主編：《騰飛澳門 回歸十年的回顧與展望》，澳門理工學院，2009。
2. 郝雨凡、吳志良：《澳門經濟社會發展報告（2008-2009）》，社會科學文獻出版社，2009。
3. 郝雨凡、吳志良：《澳門經濟社會發展報告（2009-2010）》，社會科學文獻出版社，2010。
4. 曾壽喜主編：《粵港澳審計理論與實務研討會論文匯編》，廣東省審計廳、廣東省審計學會，2007。
5. 曾壽喜主編：《香港和澳門審計的產生與發展》，中國時代經濟出版社，2005。
6. 澳門特別行政區政府財政局：《2000~2008 年度澳門特別行政區總帳目》
7. 審計署審計科研所編：《審計工作與構建和諧社會論文集》，中國時代經濟出版社，2006。
8. 王家英、黃紹倫、尹寶珊、鄭宏泰：《澳門社會新貌成就與挑戰》香港中文大學香港亞太研究所，2009。
9. 蔡春、劉學華：《績效審計論》，中國時代經濟出版社，2006。
10. 項文衛：《國家審計若干問題研究》，中國時代經濟出版社，2008。