

《澳門有關 PPP 項目的審計開展情況》

楊洪偉

【摘要】 20 世紀 90 年代初，各國政府在公共品的供給上，逐漸開始應用一種政府社會資本之間的合作方式——PPP 模式，政府以“合約約束機制”監督社會資本按政府規定的質量標準進行公共品生產，以減少政府在公共品供給帶來的財政負擔，以及藉著引入社會資本提高公共品項目運作上的效率和效益，PPP 模式至提出後在各國政府項目中廣泛應用，澳門審計署近年亦曾對道路集體客運和免費教育兩個 PPP 項目進行了審計，本文將簡介 PPP 項目的概念、形式、澳門 PPP 項目的狀況、目前開展 PPP 項目審計的情況。

【關鍵詞】 澳門特別行政區審計署；PPP 審計；道路集體客運；
免費教育

前言

由於政府提供的公共項目，很多時候會出現資金不足或資金未能及時到位的問題，使項目遲遲未能進行，影響社會發展；而另一邊廂，項目建成後又要面對項目運作效率低下，項目產生的效益未能達到預期的效果，更甚的是有項目成為政府的財政負擔，為此，各國政府多年來一直徘徊在上述公共品供給的怪圈上。而 20 世紀 90 年代初，各國政府在公共品提供上，逐漸開始應用一種政府社會資本之間的合作方式——PPP 模式，政府以“合約約束機制”監督社會資本按政府規定的質量標準進行公共品生產，以減少政府在公共品提供上的財政負擔，以及藉著引入社會資本提高公共品項目運作上的效率和效益，自概念提出後，各國在公共品項目上廣泛應用。雖然有關項目有社會資本的參與，但也有政府資本的參於，而有關合作方式實質為政府購買公共服務後再向市民提供。由於澳門特區也有不少公共品以 PPP 模式提供，因此有需要通過審計對有關模式進行監督，以使項目達到效率、效益和節約程度的要求。

1 甚麼是 PPP

PPP 全稱 Public-Private Partnership，稱為公私合作關係，或公私合夥，世界各組織對 PPP 的定義未有統一，均略有不同，較為代表性的有：

- **WORLDBANK¹**：“A long-term contractual arrangement between a public entity or authority and a private entity for providing a public asset or service in which the private party bears significant risk and management responsibility.”

世界銀行：PPP 是政府和社會資本就提供公共產品和服務簽訂的長期合同，其中社會資本承擔實質風險和管理責任。

- **European Commission²**：PPPs are forms of cooperation between public authorities and the private sector[2] that aim to modernise the delivery of infrastructure and strategic public services.

歐盟委員會：PPP 是政府和社會資本之間的一種合作關係，其目的是為了提供傳統上由政府提供的公共產品或服務。

- **亞洲開發銀行³**：“公私合作”一詞描述了為開展基礎設施建設和提供其他服務，公共部門和私營部門實體之間可能建立的一系列合作夥伴關係

- **國家財政部⁴**：政府和社會資本合作模式是在基礎設施及公共服務領域建立的一種長期合作關係。通常模式是由社會資本承擔設計、

¹ <http://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/overview#1>

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52009DC0615>

³ <http://www.adb.org/documents/public-private-partnership-ppp-handbook>

⁴ 《財政部關於推廣運用政府和社会資本合作模式有關問題的通知》（財金〔2014〕76號）

建設、運營、維護基礎設施的大部分工作，並通過“使用者付費”及必要的“政府付費”獲得合理投資回報；政府部門負責基礎設施及公共服務價格和品質監管，以保證公共利益最大化。

綜合上述，PPP 是一種政府和社會資本合作為社會提供公共品⁵（產品或服務）而建立的長期合作模式。公共合作方是指國家政府、地方政府或市政機關等公營機構，而私人合作方是指私營公司、國營公司或財團，希望通過合營和合作，減低政府的財務負擔，通過社會資本的引入，提高項目的營運效率，實現利益共享。

⁵公共品，是由公共部門提供用來滿足社會公共需要的商品和服務，具有不可分割性、非競爭性和非排他性的特徵，如水、電、治安、國防和衛生等項目。

2 PPP 的常見類型

PPP 模式適用項目有那些規模較大、需求較穩定、長期、合同關係較清楚的項目，如供水、供電、通信、建橋、修路、醫院等適合採用。社會資本通過參與，對服務收費或者向用戶收費，獲得 10 年以上甚至更長時間的收益，以抵消最初投入的一筆過的開支投入，以及在一定期間內獲取合理的回報。各類不同的 PPP 的模式特點可詳見下表：

表一：PPP 類型分類

類型	名稱	含義	模式特點	
部分外包	SC	服務外包	政府擁有項目 所有權	
	MC	管理外包		
整體外包	DB	設計-建設		
	DBM	設計-建設-維修		
	O&M	運營和維護		
	DBO	設計-建設-設營		
特許經營	TOT	轉移-運營-轉移		合同期結束後社會資本 須向政府轉移項目 所有權
	BOT	建設-經營-轉移		
	BTO	建設-轉移-經營		
	PFI	私人融資		
私有化類	BOO	建設-擁有-經營	社會資本擁有項目 所有權	
	BDO	建設-開發-經營		
	BBO	購買-建設-經營		

資料來源：PPP 模式核心要素及操作指南，經濟日報出版社

而根據《財政部關於印發政府和社會資本合作模式操作指南（試行）的通知》，按照項目運作方式有以下主要類型有：

➤ 管理合同（MC，Management Contract）：

是指政府將存量公共資產的運營、維護及使用使用者服務職責授權給社會資本或專案公司的專案運作方式。政府保留資產所有權，只向社會資本或專案公司支付管理費。管理合同通常作為轉讓-運營-移交的過渡方式，合同期限一般不超過 3 年。

➤ 委託運營（O&M，Operations & Maintenance）：

是指政府將存量公共資產的運營維護職責委託給社會資本或專案公司，社會資本或專案公司不負責使用者服務的政府和社會資本合作專案運作方式。政府保留資產所有權，只向社會資本或專案公司支付委託運營費。合同期限一般不超過 8 年。

➤ 轉讓-運營-移交（TOT，Transfer-Operate-Transfer）：

是指政府將存量資產所有權有償轉讓給社會資本或專案公司，並由其負責運營、維護和使用使用者服務，合同期滿後資產及其所有權等移交給政府的專案運作方式。合同期限一般為 20-30 年。

➤ 建設－運營－移交（BOT，Build-Operate-Transfer）：

是指由社會資本或專案公司承擔新建專案設計、融資、建造、運營、維護和使用使用者服務職責，合同期滿後項目資產及相關權利等移交給政府的專案運作方式。合同期限一般為 20-30 年。

➤ 建設－擁有一運營（BOO，Build-Own-Operate）：

社會資本或專案公司擁有專案所有權，但必須在合同中注明保證

公益性的約束條款，一般不涉及專案期滿移交。

3 PPP 的收費方式

PPP 項目有以下 3 種付費方式：

➤ 政府付費方式：

通常用於不直接向終端用戶提供服務的終端型基礎設施項目，如市政污水處理廠、垃圾焚燒發電廠等，或者不具備收益性的基礎設施項目，如市政道路、河道治理等。

➤ 使用者付費方式：

通常用於可營性系數較高、財務效益良好、直接向終端用戶提供服務的基礎設施項目，如市政供水、城市管道燃氣和收費公路等。

➤ 可行性缺口補助方式（VGF，Viability Gap Funding）：

有關方式是指用戶付費不足部分由政府以財政補貼、股本投入、優惠貸款和其他優惠政策的形式，給予社會資本經濟補助。VGF 通常用於可經營性系數較低、財務效益欠佳、直接向終端用戶提供服務但收費無法覆蓋投資和運營回報的基礎設施項目，如醫院、學校、文化及體育場館、保障房、價格調整之後或需求不足的網絡型市政公用項目，交通流量不足的收費公路等。

4 澳門的 PPP 審計項目介紹

澳門有不同的 PPP 項目，範疇涉及供水、供電、機場營運、交通、教育和電信等。供水方面，1985 年澳門政府首次授予澳門自來水公司特許經營權開始，澳門自來水用 25 年時間為澳門地區提供了有效的供水⁶，2009 年澳門政府與澳門自來水續簽供水專營特許合同（即新專營合同），將供水服務批給期延長 20 年⁷；供電方面，1985 年澳電簽訂 25 年的專營合約⁸，2010 年澳門特別行政區政府與澳電簽訂延續 15 年的供電合約⁹；機場營運方面¹⁰，澳門國際機場專營股份有限公司成立於 1989 年，由澳門特區政府委任為澳門國際機場之經營者，獲授 25 年的專營合約，負責機場之興建和營運。2001 年獲特區政府延長經營權至 2039 年，主要負責機場發展、財務安排及市場拓展和推廣。可見，八十年代 PPP 模式已在澳門各共用事業中開始推行。

對於上述不同範疇的 PPP 項目，澳門審計署會逐漸開展審計工作，現時已進行了審計工作中，有涉及道路集體客運和免費教育兩項

6

https://www.macaowater.com/index.php?option=com_content&view=article&id=114&Itemid=301&lang=zh

7

https://www.macaowater.com/index.php?option=com_content&view=article&id=115&Itemid=230&lang=zh

8

<http://www.ipim.gov.mo/zh-hant/publication/%E7%AC%AC61%E6%9C%9F-dec-2014/%E4%BC%81%E6%A5%AD/>

⁹ http://www.cem-macau.com/IMG/pdf/2010_CEM_Annual_Report_-_Final.pdf，Pg7

¹⁰ <http://www.macau-airport.com/mo/about-us/about-mia/airport-concessionaire>

PPP 項目，而其他的 PPP 項目往後也會開展審計工作。另外，對於不屬於 PPP 模式的公共品項目（如私人提供服務，政府津貼市民使用等），日後也需要考慮如何進行納入審計範圍，以便對有關資源運用的效益進行優化。以下將詳細介紹兩個澳門審計署曾進行涉及 PPP 項目的審計工作情況。

4.1 道路集體客運

4.1.1 審計背景

根據澳門特別行政區(下稱特區政府)交通部門的網站公開資料，為落實“綠色出行”、“公交優先”的理念，特區政府自 2011 年 8 月 1 日起，推出“新巴士服務模式”。在“新巴士服務模式”的運作下，營運公司由兩間增加至三間，並以政府主導巴士服務的概念，包括承擔巴士路線、服務班次和站點設定等主導工作，以保障居民省時、便捷和安全的出行需要。

按照《道路集體客運公共服務》承投規則 III.i.1.部分“基本條款”第 20.1.1 及 20.1.2.點規定：“執行本判給服務監察工作的實體為交通相關部門”、“交通相關部門可直接及/或透過第三者監察本合同標的服務的履行情況，尤其設立服務評鑒小組，以採取其認為適宜的措施，確保承判公司履行合同義務。”由此可見，交通相關部門為“新巴士服務模式”的監督實體，必須設立適當的機制對承判公司的服務履行情

況進行監察。而相關部門表示為進行有效的監管，會透過路線服務監察、車資處理流程監控、車輛檢測、場站檢驗、客戶服務調查及數據查核等措施，強化巴士稽查等工作，務求令監察工作更到位，令巴士服務質素保持穩定。

此外，根據判給合同，自 2011 年 8 月 1 日至 2018 年 7 月 31 日共七年期間，判給總金額達 47.76 億澳門元，金額龐大，而有關公帑支出是否能用得其所，達到改善巴士服務質素的目的，備受社會關注。為此，審計署對有關項目進行立項審查，並指出所發現的問題及提出具體意見，以期提高有關工作的成效，使資源用得其所。本項審計工作主要審查了 2011 年 8 月至 2013 年 1 月的執行及管理機制之運作情況，而本報告所列示的數據資料是審計署在相關部門進行實地審計當時相關部門提供的最新資料（包括 2011 年 8 月至 2012 年 8 月的巴士車資收入，以及 2011 年 8 月至 2012 年 9 月的巴士服務費），以探討交通相關部門是否已適當履行其監督責任。

4.1.2 基本資料

4.1.2.1 “班次頻率”的訂定

根據《承投規則》第 III.iii 部分“路線特徵”的內容，《承投規則》根據三個不同的服務日類別（“星期一至星期五”、“星期六”，以及“星期日及公眾假期”），將各路線每天的服務時間編訂為多個不同的服務

時段，並為每個服務時段訂定了相應的班次頻率。

交通相關部門表示，《承投規則》所規範的班次頻率¹¹，主要參照了過往兩巴時代不同時段及各路線的客流量而訂定，故此客流量較高的時段（即“尖峰時間”），所訂定之班次頻率便較密，以確保能有效疏導乘客；客流量較低的時段（即“離峰時間”），班次頻率便較疏，以免造成公帑支出的浪費。以路線 30 號為例，星期一至五 06：42—09：02 時段客流量較多，便規定班次間距需每 4 分鐘發車，該時段應發出 35 個班次；而 09：02—11：02 時段客流量相對較少，則規定每 8 分鐘發車，該時段應發出 15 個班次。以下將以“尖峰時間”表示在《承投規則》中被編訂為最高發車班次頻率的時段，該等時段的乘客量應為整日的高峰期；相反，“離峰時間”則為最低發車班次頻率的時段，該等時段應為整日相對較少乘客的時段。

4.1.2.2 臨時增發班次

根據《承投規則》中第 III.ii 部分“技術條款”的 5.6 點規定，對於候車乘客出現臨時驟增而正常班次未能予以滿足時，各巴士公司可因應實際情況，臨時增加有關路線的班次。而為了保障臨時增發班次機制的合理運用，《承投規則》內亦作出了以下的相應規範，詳見下表：

¹¹ 《承投規則》內對各巴士行駛的路線、服務時間及不同時段的班次頻率作出了訂定。

表二：臨時增發班次的相關規定

臨時增發班次數量	相關規定
不超過該巴士路線當日總班次的 10%	- 須在翌日或之前向相關部門提出事實證明，以能證實及確認增加班次的合理性；
超過該巴士路線當日總班次的 10%以上	- 須預先得到交通相關部門批准； - 須在翌日或之前向相關部門提出事實證明，以能證實及確認增加班次的合理性。

資料來源：摘錄自《道路集體客運公共服務承投規則》

4.1.2.3 服務費的結算支付

對於服務費的結算支付，根據《承投規則》，特區政府所需支付的服務費是根據巴士公司實際的服務哩數而計算。交通相關部門現時的做法分為三個步驟：

- 首先，就 RFID 系統所收集到的巴士“打點”記錄，系統會按照相關部門預先輸入的路線資料，自動形成班次記錄。工作人員會審視上述記錄中那些班次已基本按既定路線行駛¹²，並確認為“正常

¹²部門表示由於並不是每一個巴士站點都設置 RFID 發射器，且在運作時部分發射器會接收到另一邊馬路的巴士資料，因此，在核對 RFID 系統的巴士打點記錄時，只要各有關班次所行走的路線形態基本上與《承投規則》訂定需要行走的站點相符，便會視為已按既定路線行駛。

班次”。

- 然後，將巴士公司所申報的“服務班次表 3”與被確認為“正常班次”的記錄按“車號”逐項進行核對。若“服務班次表”內所申報的班次資料，其數量與 RFID 記錄吻合，而“發車時間”亦與 RFID 記錄相若，所申報的班次便會被相關部門確認為確切提供了服務。但若巴士公司所申報的班次多於被確認為“正常班次”的數量，相關部門會就多出的班次資料向巴士公司跟進，待巴士公司提供進一步資料及確認提供服務後，才決定是否作出支付。
- 最後，相關部門會核對獲確認已提供服務的班次資料所使用的車型（大巴、中巴或小巴）是否與《承投規則》的規定相符，倘相符便會將有關班次視為“可作支付的班次”，並按該路線的哩數及合同單價計算出應支付的服務金額。

4.1.3 審計目的及範圍

是次審計目的，主要審查交通相關部門有否制訂良好的機制，對巴士公司就《承投規則》及《合同》條款的履行情況進行監督，以確保能達致預期之政策目的，令有關公帑能用得其所。此外，亦會對《承投規則》內就車輛規格所訂定的要求進行關注。

具體審計範圍如下：

- 審查部門有否設立適當的班次監督機制，確保巴士公司按《承投

規則》所要求的班次頻率提供服務；

- 審查部門有否設立適當的結算支付機制，確保獲支付的班次已確切提供了服務，並進行正確的結算；
- 審查部門是否已設立機制確保各巴士公司將全部現金車資交回；
- 審查部門有否藉著“新巴士服務模式”的推行，而適當提高巴士車輛規格的環保標準要求，以落實綠色出行及環保方面的施政理念。

4.1.4 主要審計發現和意見

4.1.4.1 服務班次的監督

交通相關部門於 2011 年 8 月至 2012 年 9 月期間，由於無線射頻監察系統（下稱“RFID 系統”）未能顯示巴士的確切離站時間，故主要透過抽查形式，派員於部分站點對發車情況作出監察，該段期間未能作出全面的監控，但相關部門表示新模式自 2011 年 8 月運作一年後，各巴士公司的發車情況已能符合《承投規則》的要求。然而，根據審計署抽查其中 10 條路線的資料顯示，當中有 9 條路線未有按照各相應時段所要求的班次頻率發車，尖峰時間長期發車不足，部分路線的實際發車班次只達到要求的 65%。此外，其中 6 條路線即使尖峰時間發車不足，但由於離峰時間大量增發，故仍能滿足《承投規

則》內有關班次總量的要求，甚至超出了所規定要求的數量。

另一方面，相關部門雖然於 2012 年 10 月就 RFID 系統進行了完善，但監察方式仍然是以抽查形式對某時段的發車情況進行關注，故對於本報告所指尖峰時間長期發車不足，卻以離峰時間大幅增發以補足班次總量的情況，仍未能適時察覺，顯示相關部門對於“班次頻率”的監察存有不足，無法確保獲判給公司按照《承投規則》提供服務。

4.1.4.2 服務費的結算支付程式

4.1.4.2.1 服務提供之確認

審查發現部分班次未能符合《承投規則》的結算要求，但由於相關部門未有按照監督機制貫徹執行，故未能適時發現有關情況並作出跟進，而對有關班次作出了支付。包括部分獲支付臨時增發班次未有按照《承投規則》的規定獲得預先核准，而且事後亦未有提交可供判斷其增發合理性的事實證明文件；以及部分巴士公司所申報的服務班次，根據相關部門的系統資料（指 RFID 記錄）並沒有相應的發車記錄，欠缺客觀證據顯示已提供了服務。

此外，有營運車輛於同一日內不斷行駛多個班次，卻完全沒有電子及現金票收記錄，但由於有關班次已按既定路線行駛，最終仍被相關部門確認為可作支付的“正常班次”。相關部門以巴士班次是否按既

定路線行駛，作為服務確認的主要依據，而未有對乘客資料等其他數據作一併考慮，顯示相關部門對於服務確認的方法有待完善，否則難以確保所申報的班次已確切提供了服務。

4.1.4.2.2 實際班次數量之核實

相關部門未有貫徹執行核實班次數量的措施，在核實班次數量的過程中，只就總量作出關注，而未有具體核實每一台營運車輛所申報的服務班次是否具有相應的服務記錄，導致部分獲支付的班次，實際上並沒有有關班次的出車記錄，欠缺合理支付依據。有關的結算行為欠缺正當性，亦構成浪費公帑的風險。

4.1.4.3 現金車資的監督

根據《承投規則》第 III.ii 部分第 7 點，巴士票款全數屬特區政府所有。審計署抽查了其中兩天巴士現金票款的處理情況，卻發現連續兩天同一台營運車輛均未有將“錢箱”交回，存在遺失現金票款的風險。當審計署指出有關情況後，相關部門未有向巴士公司作出瞭解，而所提交予本署的回覆資料亦與實際情況不符，例如相關部門表示有關車輛於該兩天只提供了 3 小時 16 分鐘的服務，故懷疑因營運時間短沒有現金票款而未有將錢箱交回。但審查發現有關車輛實際上提供了超過 10 小時、12 個班次的服務。由此可見，相關部門並未有作出切實的跟進。

此外，雖然相關部門其後制訂了改善措施，但有關措施只是對“票款收入總表”內每一錢箱的金額進行累計加總工作，並對空箱及金額少的錢箱作出記錄，未能有效監察是否存在漏報錢箱的情況，無法確保收回所有現金票款。

4.1.4.4 車輛環保標準的要求

相關部門在是次長達七年的服務合同中，只要求獲判給商所採購的營運車輛必須符合歐 III 排放標準，明顯落後於國際上的主流要求，顯示相關部門欠缺前瞻性的考慮，錯過了借新模式的推行而跟進國際環保趨勢的時機。尤其行政當局是以購買服務形式採購巴士服務，具主導地位，更應借此契機在有條件的情況下，訂定優於當時法例規範且國際上普及的排放標準，以推動逐步淘汰舊有排放標準的營運車輛。

此外，本澳已存在部分燃料供應商可提供合適的油品予歐盟 IV 期巴士使用；而歐盟 IV 期巴士亦於多個地區採用了一段長時間；而且即使訂定歐 IV 排放標準作為規範，按照判給合同兩間舊巴士公司的現有營運車輛亦不存在即時淘汰的風險。另一方面，相關部門未有保存工作過程中曾參考的文件資料，可供其監督實體或協力廠商判斷訂定有關標準之合理性。

4.1.5 相關審計建議

- (1) 相關部門應設立良好的監督機制，對巴士公司的班次頻率進行整體性的記錄及監督，例如運用 RFID 的電子化數據進行全面的監察，以便對不合符規定及異常的發車情況適時作出跟進，從而確保各巴士公司按照《承投規則》之相關規定提供班次服務；
- (2) 對於監察過程中所發現的異常情況，應參照客流量等資料具體分析導致有關問題的成因，探討是巴士公司未有按規則執行，還是《承投規則》所訂定的班次頻率要求與實際乘客需求存在差異；倘屬於後者情況，應考慮對《承投規則》作出修改，以確保能符合乘客的出行需要；
- (3) 應完善服務費的核實監督機制，確保獲支付的班次已確切提供了服務，符合《承投規則》的相關規定，並嚴格按照已訂定的規範貫徹執行；
- (4) 應檢討現時以是否按既定路線行駛作為服務確認的做法，綜合分析乘客資料等數據，從而判斷巴士公司所申報的班次資料是否存在異常情況，以便作出跟進；
- (5) 應透過人力資源上的適當調配和安排，去確保現金票款的監察職責得以全面履行，並要求各巴士公司履行義務，優化現時所收集的票款記錄及統計資料，尤其是要求全面提供電子化數據，以便能適時及

有效地對票款作出核實；

(6) 應對現行現金票款的核算機制和方法作出檢討，確保有關方式能有效檢測和防治錯報、漏報、瞞報的風險，堵塞尚有的盲點和漏洞，以確保有關收入的完整性和準確性；

(7) 應借鑒是次經驗，於往後進行同類型服務招標時，藉着主導服務提供的契機，就營運車輛訂定更環保的“排放標準”或其他相關規範，以確保符合國際主流要求，從而達至提升服務質素的目的；而且應將研究過程中的參考資料適當保存，供監督實體或第三方核實訂定有關標準之合理性。

4.1.6 後續思考—項目合同設計上未能使巴士公司的利益與項目效益一致

在審計過程中，發現一些發車記錄沒有得到支付，原因是在相關的合同設計上，巴士公司無法完成整個路段行走（比如以專車形式回程空車不載客）和非總站發車都是無法獲得政府支付服務費，所以實際執行時巴士公司會盡可能在總站發車站接站行走載客並按既定路線完成整個車程。為此，如當面對上班時間，某一行駛方向乘客眾多而反方向沒有乘客時，巴士公司不會採取提早在返程時以空車不載客形式盡快回到總站重新發車，以增加班次；此外，若然總站已有大量乘客，由總站出發的巴士已客滿，難以解決後續車站等待乘客量多而

無法上車問題，所以有關項目實際執行時，由於合同設計的問題，使項目一直未能達致預期的效果。

4.2 免費教育

4.2.1 審計背景

澳門特區政府一直高度重視教育發展，於 2014 財政年度施政報告提出“繼續貫徹“教育興澳”的方針，進一步加大資源投放，穩步調整免費教育津貼和學費津貼，加大力度資助及發展免費教育學校系統，完善各類獎學金和助學金，優化學習用品津貼、膳食津貼及書簿津貼”。在非高等教育範疇資助當中，以不牟利私立學校（下稱私立學校）所佔比重最大，根據教育相關部門提供的私立學校帳目資料顯示，於 2012/2013 學年所發放免費教育津貼約為逾 12 億澳門元。截至 2012/2013 學年本澳共有私立學校 67 間，分為入網學校及非入網學校兩類。入網學校指根據第 19/2006 號行政法規《免費教育津貼制度》，已加入免費教育學校系統的私立學校，共 53 間。入網學校在收取相關津貼後，須按照第 19/2006 號行政法規《免費教育津貼制度》遵守如每班人數上限、免除學生繳交學費及其他費用、如有學額不得拒絕收生等一系列義務，入網學校在收取有關津貼後，會就有關資助向教育相關部門提交資助運用報告，及接受教育相關部門對其帳目進行監察。發展教育是特區政府其中一項施政重點，而特區政府所投放

的資源亦十分龐大，有關公共資源能否得到妥善監察值得探討。

基於上述背景，審計署就教育相關部門免費教育的監察進行立項審查，並指出所發現的問題和提出具體意見，以提高相關部門的工作成效，使資源用得其所。

4.2.2 審計目的及範圍

是次審計目的，主要審查教育相關部門有否制定適當措施，妥善履行法例賦予其對受資助私立學校的監管職能，確保私立學校符合收取免費資助後應遵守之相關規範，就其所提出的私立學校存在問題，採取適當措施要求學校改善。

在 2012/2013 學年教育相關部門所發放的免費教育津貼約為 12.32 億澳門元，而教育相關部門自 1993 年第 63/93/M 號法令《通過及規範非營利私立教育機構會計格式的運用》生效後開始負責受資助私立學校帳目的審核工作，相關法例生效至今已超過 20 年；由於法例賦予教育相關部門及執行相關監督職責，故應建立完善機制嚴格把關，確保教育資源的合理運用。審計署於 2014 年 9 月至 2015 年 2 月對教育相關部門進行審計工作，審查部門於 2010 至 2013 年度的私立學校帳目及資助相關資料，具體審計範圍如下：

- 教育相關部門有否設立良好監察機制，確保私立學校符合收取免費教育津貼後應遵守之相關規範。

4.2.3 主要審計發現和意見

有關部門轄下的學校督導，負責監察收取免費教育津貼學校（下稱入網學校）有否履行法例所規定的義務。然而，由於教育相關部門管理層未能確保學校督導清楚其職責，將監察入網學校遵守應免除費用的義務定為必須審查項目並作徹底跟進，導致審計發現 2010/2011、2011/2012、2012/2013 共三個學年內，已有 36 項從收費名稱的字面上明顯懷疑屬於應免除費用沒有被學校督導發現，當中有 5 項更確實屬於違規收費。另外，尚有 20 個收費項目學校督導分別於 2012、2013、2014 年已完成審核並確認存在違規收費問題，合共 360,786.13 澳門元，但當中尚有超過八成款項直至 2015 年 7 月仍未退款。教育相關部門未能有效監察入網學校履行各項法定義務，導致學生及家長利益受損，亦有違免費教育政策的本來意義。

4.2.4 相關審計建議

教育相關部門妥善履行對入網學校應遵守法定義務的監督責任，確保屬下的學校督導履行法例所賦予的監督職責，在審查受資助私立學校帳目時，以檢查學校對相關法例履行情況為導向，全面確認當中所有違規事項，並對有關事項徹底跟進及依法作出必須的處理，確保入網學校遵守相關法例規定。

結語

推行 PPP 模式是因為政府執行項目時受法規和法律限制，使項目組織起來無法達致最好的效果，如不能高薪聘請專業管理人員、使用價錢較貴的高性價比材料以符合長遠的商業效益等，因此希望引入社會資本後，可以藉著社會資本的逐利性和靈活性，提高項目的經濟回報。但在 PPP 模式的機制設計上，如何使機制有效讓社會資本的利益與項目效益連系在一起，運作時達致預期效果和合作目標亦正正值得思考和優化。正如道路集體客運中，由於合同設計的不足，巴士在個別路段（不是整個行使路段）發車和非總站發車都是無法獲得政府支付服務費，所以實際執行時，巴士公司一直未能採取有效的方法在獲得服務費下解決上下班時間的某些站點等待乘客量多的問題。

另外，很多時候由於社會資本的逐利性，合同上雖已有不同的條款規範，但運作時亦往往會出現違反規定，以期獲得更大的利潤的情況，如審計工作中所指出的免費教育違規收取“額外費用”，及道路集體客運中離峰時間大量增發以彌補尖峰時間長期發車不足使發車總量符合要求的問題，因此，如何讓社會資本如何在合同規範下逐利，也是值得在項目運行以後定期作出檢視、審查和提出意見改善，所以，持續對不同的 PPP 項目進行審計，對有關風險點作出審查將會是日後審計工作的重點方向之一。

通過上述兩項審計工作可見，審計工作必須以風險導向為原則，重點關注有關設計方案中的薄弱環節，進行優先審查，便能查找出關鍵的問題點。而今後，本署亦將持續開展其他 PPP 項目的審計工作，以監督相關項目的執行是否符合政府在合作之初的原意和要求，為市民提供符合效率、效益和節約程度的公共服務和產品。

4 澳門的 PPP 審計項目介紹

澳門有不同的 PPP 項目，範疇涉及供水、供電、機場營運、交通、教育和電信等。供水方面，1985 年澳門政府首次授予澳門自來水公司特許經營權開始，澳門自來水用 25 年時間為澳門地區提供了有效的供水¹³，2009 年澳門政府與澳門自來水續簽供水專營特許合同（即新專營合同），將供水服務批給期延長 20 年¹⁴；供電方面，1985 年澳電簽訂 25 年的專營合約¹⁵，2010 年澳門特別行政區政府與澳電簽訂延續 15 年的供電合約¹⁶；機場營運方面¹⁷，澳門國際機場專營股份有限公司成立於 1989 年，由澳門特區政府委任為澳門國際機場之經營者，獲授 25 年的專營合約，負責機場之興建和營運。2001 年獲

¹³

https://www.macaowater.com/index.php?option=com_content&view=article&id=114&Itemid=301&lang=zh

¹⁴

https://www.macaowater.com/index.php?option=com_content&view=article&id=115&Itemid=230&lang=zh

¹⁵

<http://www.ipim.gov.mo/zh-hant/publication/%E7%AC%AC61%E6%9C%9F-dec-2014/%E4%BC%81%E6%A5%AD/>

¹⁶ http://www.cem-macau.com/IMG/pdf/2010_CEM_Annual_Report_-_Final.pdf，Pg7

¹⁷ <http://www.macao-airport.com/mo/about-us/about-mia/airport-concessionaire>

特區政府延長經營權至 2039 年，主要負責機場發展、財務安排及市場拓展和推廣。可見，八十年代 PPP 模式已在澳門各共用事業中開始推行。

對於上述不同範疇的 PPP 項目，澳門審計署會逐漸開展審計工作，現時已進行了審計工作中，有涉及道路集體客運和免費教育兩項 PPP 項目，而其他的 PPP 項目往後也會開展審計工作。另外，對於不屬於 PPP 模式的公共品項目（如私人提供服務，政府津貼市民使用等），日後也需要考慮如何進行納入審計範圍，以便對有關資源運用的效益進行優化。以下將詳細介紹一個澳門審計署曾進行涉及 PPP 項目的審計工作情況。

4.2 免費教育

4.2.1 審計背景

澳門特區政府一直高度重視教育發展，於 2014 財政年度施政報告提出“繼續貫徹“教育興澳”的方針，進一步加大資源投放，穩步調整免費教育津貼和學費津貼，加大力度資助及發展免費教育學校系統，完善各類獎學金和助學金，優化學習用品津貼、膳食津貼及書簿津貼”。在非高等教育範疇資助當中，以不牟利私立學校（下稱私立學校）所佔比重最大，根據教育相關部門提供的私立學校帳目資料顯示，於 2012/2013 學年所發放免費教育津貼約為逾 12 億澳門元。截至

2012/2013 學年本澳共有私立學校 67 間，分為入網學校及非入網學校兩類。入網學校指根據第 19/2006 號行政法規《免費教育津貼制度》，已加入免費教育學校系統的私立學校，共 53 間。入網學校在收取相關津貼後，須按照第 19/2006 號行政法規《免費教育津貼制度》遵守如每班人數上限、免除學生繳交學費及其他費用、如有學額不得拒絕收生等一系列義務，入網學校在收取有關津貼後，會就有關資助向教育相關部門提交資助運用報告，及接受教育相關部門對其帳目進行監察。發展教育是特區政府其中一項施政重點，而特區政府所投放的資源亦十分龐大，有關公共資源能否得到妥善監察值得探討。

基於上述背景，審計署就教育相關部門免費教育的監察進行立項審查，並指出所發現的問題和提出具體意見，以提高相關部門的工作成效，使資源用得其所。

4.2.2 審計目的及範圍

是次審計目的，主要審查教育相關部門有否制定適當措施，妥善履行法例賦予其對受資助私立學校的監管職能，確保私立學校符合收取免費資助後應遵守之相關規範，就其所提出的私立學校存在問題，採取適當措施要求學校改善。

在 2012/2013 學年教育相關部門所發放的免費教育津貼約為 12.32 億澳門元，而教育相關部門自 1993 年第 63/93/M 號法令《通

過及規範非營利私立教育機構會計格式的運用》生效後開始負責受資助私立學校帳目的審核工作，相關法例生效至今已超過 20 年；由於法例賦予教育相關部門及執行相關監督職責，故應建立完善機制嚴格把關，確保教育資源的合理運用。審計署於 2014 年 9 月至 2015 年 2 月對教育相關部門進行審計工作，審查部門於 2010 至 2013 年度的私立學校帳目及資助相關資料，具體審計範圍如下：

- 教育相關部門有否設立良好監察機制，確保私立學校符合收取免費教育津貼後應遵守之相關規範。

4.2.3 主要審計發現和意見

有關部門轄下的學校督導，負責監察收取免費教育津貼學校（下稱入網學校）有否履行法例所規定的義務。然而，由於教育相關部門管理層未能確保學校督導清楚其職責，將監察入網學校遵守應免除費用的義務定為必須審查項目並作徹底跟進，導致審計發現 2010/2011、2011/2012、2012/2013 共三個學年內，已有 36 項從收費名稱的字面上明顯懷疑屬於應免除費用沒有被學校督導發現，當中有 5 項更確實屬於違規收費。另外，尚有 20 個收費項目學校督導分別於 2012、2013、2014 年已完成審核並確認存在違規收費問題，合共 360,786.13 澳門元，但當中尚有超過八成款項直至 2015 年 7 月仍未退款。教育相關部門未能有效監察入網學校履行各項法定義務，導致學生及家長

利益受損，亦有違免費教育政策的本來意義。

4.2.4 相關審計建議

教育相關部門妥善履行對入網學校應遵守法定義務的監督責任，確保屬下的學校督導履行法例所賦予的監督職責，在審查受資助私立學校帳目時，以檢查學校對相關法例履行情況為導向，全面確認當中所有違規事項，並對有關事項徹底跟進及依法作出必須的處理，確保入網學校遵守相關法例規定。

結語

推行 PPP 模式是因為政府執行項目時受法規和法律限制，使項目組織起來無法達致最好的效果，如不能高薪聘請專業管理人員、使用價錢較貴的高性價比材料以符合長遠的商業效益等，因此希望引入社會資本後，可以藉著社會資本的逐利性和靈活性，提高項目的經濟回報。但在 PPP 模式的機制設計上，如何使機制有效讓社會資本的利益與項目效益連系在一起，運作時達致預期效果和合作目標亦正正值得思考和優化。正如道路集體客運中，由於合同設計的不足，巴士在個別路段（不是整個行使路段）發車和非總站發車都是無法獲得政府支付服務費，所以實際執行時，巴士公司一直未能採取有效的方法在獲得服務費下解決上下班時間的某些站點等待乘客量多的問題。

另外，很多時候由於社會資本的逐利性，合同上雖已有不同的條款規範，但運作時亦往往會出現違反規定，以期獲得更大的利潤的情況，如審計工作中所指出的免費教育違規收取“額外費用”，及道路集體客運中離峰時間大量增發以彌補尖峰時間長期發車不足使發車總量符合要求的問題，因此，如何讓社會資本如何在合同規範下逐利，也是值得在項目運行以後定期作出檢視、審查和提出意見改善，所以，持續對不同的 PPP 項目進行審計，對有關風險點作出審查將會是日後審計工作的重點方向之一。

通過上述兩項審計工作可見，審計工作必須以風險導向為原則，重點關注有關設計方案中的薄弱環節，進行優先審查，便能查找出關鍵的問題點。而今後，本署亦將持續開展其他 PPP 項目的審計工作，以監督相關項目的執行是否符合政府在合作之初的原意和要求，為市民提供符合效率、效益和節約程度的公共服務和產品。

參考文獻：

1. PPP 模式核心要素及操作指南，經濟日報出版社，2015。
2. PPP 項作運作實務，法律出版社，2016。
3. 國外 PPP 案例選編，財政部政府和社會資本合作中心，2014。
4. PPP 政策解讀及案例分析，北京英舜律師事務所，2015。