



澳門特別行政區
審計署



專項審計報告

第四屆東亞運動會

專項審計報告

第四屆東亞運動會

二零零六年十月

目錄

前言	3
背景資料	
第四屆東亞運動會背景資料	5
第四屆東亞運動會收支概述	11
審計報告	
預算的訂立	31
股份公司的成立	39
基建設施的興建	47
附件	
社會文化司司長指示“第四屆東亞運動會澳門組織委員會”之回應	59

前言

第四屆東亞運動會已經在 2005 年 10 月 29 日至 11 月 6 日成功舉行。

爲了能順利舉行東亞運，澳門特區政府投入了大量的公共資源。不但出資成立了“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司”（簡稱“組委會”）以籌辦運動會，同時亦動用了龐大的資金新建及修建了 14 個與運動會有關的基建設施。此外，在人力資源、宣傳推廣、美化市容、衛生保安等各個方面，整個政府亦全面配合，爲運動會提供了可靠的支援保障，當中亦涉及了爲數不菲的公帑開支。

這些爲舉辦東亞運而投入的龐大資源，一直是廣大市民及立法會議員極爲關注的焦點。本署早於第四屆東亞運動會籌辦的初期開立了專案，廣泛收集所有與運動會有關的資料，並開展了審計計劃的前期準備工作。在本年 4 月初收到由“組委會”送交之帳目後，立刻根據既定的工作安排，從多個方面展開了帳目審計、專項審計及衡工量值式審計的程序。

根據計劃，本署完成了第一份與第四屆東亞運動會有關的審計報告——《“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司”帳目審計報告》。一如年度政府帳目審計的處理方法，本署審查了由“組委會”送交的公司最終帳目及相關財務資料，對帳目披露的真實、完整、適當及準確程度發表了審計意見。

是次公布的報告，是第四屆東亞運動會系列審計報告中的專項審計報告。主要回顧及分析了特區政府在“股份公司的成立”、對於競投及籌備運動會時“預算的訂立”及全面統籌運動會“基建設施的興建”的表現，並提出審計意見及建議。

在制定專項審計項目時，本署主要是考慮了特區政府在主辦這個運動會上出現的幾個第一次：第一次以公帑成立一個股份有限公司去籌備大型活動；第一次承辦地區性的大型綜合體育比賽；第一次於短時間內為一特定目標興建大量運動場館設施。所有這些都是特區政府的一項新嘗試，因此本署希望以宏觀的角度，分析在落實這些第一次的嘗試過程中，特區政府在組織管理及資源運用上的表現，並發表審計意見。

為了方便讀者更容易了解第四屆東亞運動會的基本情況，本報告亦編輯了“第四屆東亞運動會背景資料”及由本署根據所有收集到的資料整理而成的“第四屆東亞運動會收支概述”。

有關第四屆東亞運動會的審計中，還包括了多個着眼於在執行具體項目時之表現的衡工量值式審計。當中，本署主要審計了“組委會”於執行既定政策時的表現，例如預算管理、票務安排、接待安排等方面，亦抽樣審計了 6 個運動場館設施，具體分析參與興建的各個公共部門的不同表現。這些衡工量值式的審計將透過有關部門對公帑運用的過程，去評價其效率、效益及節省程度。審計報告的撰寫工作正按法定之審計程序有序地進行中。

最後，在此謹向曾積極協助本署完成這項審計工作的所有實體及工作人員致意。

第四屆東亞運動會背景資料

2005 年 10 月 29 日至 11 月 6 日，澳門舉辦了第四屆東亞運動會。東亞運動會是由東亞運動會總會（EAGA）為東亞地區所舉行的每四年一度之地區性運動會，是由一個總會的成員國家或地區主辦。

東亞運動會的起源來自東亞地區各奧委會於 1991 年 9 月 15 日所舉行之東亞各國奧委會第一屆理事會上的討論。為了增進東亞地區各奧委會在體育和文化上的交流，地區代表在會議上首次提出舉辦東亞運動會的建議，這一提議在兩個月後所舉行的第二次東亞各國奧委會協調會議中正式通過，大會決定東亞運動會為四年一度的體育活動，並同意首屆東亞運動會於 1993 年在中國舉行。

在 1992 年 1 月 27 日所舉行的第三次東亞各國奧委會協調會議中，決議成立東亞各國奧委會協調委員會（EANOC），並通過其憲章，同時決定第一屆東亞運動會於 1993 年 5 月 9 日至 18 日在上海舉行。其後在 1993 年 5 月 17 日於上海舉行的第六次東亞各國奧委會協調會議中，組織的名稱改為現時的東亞運動會總會（EAGA）。

東亞運動會總會之成員是由亞奧理事會區分為東亞區域之各國奧委會組成，這包括中華人民共和國、中國香港、日本、韓國、中國澳門、蒙古、朝鮮和中華台北。非正式會員則是鄰近東亞地區的各國委員會，並由東亞運動會總會所批准者，目前關島是唯一的非正式會員。

1995 年 2 月，當時的中華人民共和國奧林匹克委員會秘書長訪問澳門，與澳門奧林匹克委員會的代表舉行了會議，談及澳門申辦東亞運動會之可能性。澳門申辦東亞運動會，除了顯示中華人民共和國對這個在 1999 年後舉辦之項目充滿信心外，亦意味着澳門有舉辦大型體育活動的組織和承受能力，同時通過這個大型項目，令澳門回歸祖國後的體育自主權在亞洲體育層面上獲得肯定，提升澳門的國際城市形象。當時中國奧委會表示全力支持澳門申辦此運動會。

二零零五年澳門東亞運動會協調辦公室協調員在 2001 年回覆立法會議員的書面質詢中亦表示：“2005 年第四屆東亞運將是澳門首次主辦的國際性大型綜合運動會。……以 2005 年第四屆東亞運動會為契機，努力實現澳門整體人文環境的進步，包括在體育、旅遊、文化、教育、城市建設、環境保護，乃至經濟發展等多方面為澳門帶來綜合性的、全面性的社會效益，帶動澳門社會整體的發展，提升澳門的國際形象，由此創造出巨大的社會效益。”

由於籌辦東亞運動會的時間跨越 1999 年澳門回歸祖國的時期，故當時由澳門奧林匹克委員會先提出舉辦東亞運動會的意願及作出申請，再經澳葡政府給予意見後，交予中葡聯合聯絡小組討論，最後得到中、葡雙方的同意而落實申辦。

1995 年 3 月，澳門奧林匹克委員會代表於釜山舉行之第十次東亞運動會總會會議上，提出了主辦 2001 年第三屆東亞運動會的建議。

1996 年 2 月 19 日至 21 日期間，澳門奧林匹克委員會代表出席在關島舉行之東亞運動會總會的第十一次會議，會議之議題包括選定第三屆及第四屆東亞運動會的主辦城市，經推選最後決定由當時條件較適合之日本大阪獲得 2001 年第三屆東亞運動會的主辦權，而澳門則初步決定成為 2005 年第四屆東亞運動會的主辦城市。至 1997 年於南韓釜山舉行之第十二次東亞運動會總會會議上，正式批准澳門主辦 2005 年第四屆東亞運動會。

申辦成功後，當時的澳葡政府並沒有為有關的主辦事宜展開籌備工作，時任澳督曾對體育總署署長表示，需要留待一些東西讓新政府去做，沒有必要事事把它完成。而負責體育範疇的體育總署，亦沒有訂下任何計劃去推行。由 96 年至 99 年之四年期間，澳葡政府沒有為第四屆東亞運動會做任何工作。

澳門回歸後，特區政府在政策上、行動上給予了極大支持，以確保第四屆東亞運動會成功舉辦。

考慮到因舉辦這項賽事需承擔的責任、組織及技術的要求；又考慮到，雖然澳門奧林匹克委員會是負責此項事宜的獨立組織，但卻欠缺資源，因此，為延續已由體育發展局開展了的工作，有需要成立一個獨立運作的組織架構，以項目組的形式與體育發展局和澳門奧林匹克委員會緊密合作。經聽取體育委員會和澳門奧林匹克委員會的意見後，特區政府透過第 144/2000 號行政長官批示，於 2000 年 8 月 1 日成立二零零五年澳門東亞運動會協調辦公室（簡稱“協調辦”），專責東亞運的籌備工作。

“協調辦”隸屬社會文化司司長，負責組織、促進及協調所有與第四屆東亞運動會有關之工作，並與體育發展局、澳門奧林匹克委員會和東亞運動會總會，以及其他體育機構緊密合作。原本由體育發展局負責的，與東亞運動會有關的各項正在興建及計劃興建的設施，包括已擬定計劃的射擊場、網球中心、奧林匹克游泳館、路氹城體育綜合體及新聞中心，均交由“協調辦”負責管理。

體育發展局局長以兼任方式，籌劃“協調辦”的工作，社會文化司司長、旅遊局及澳門奧林匹克委員會各指派 1 名非全職代表擔任職務。作為項目組，協調辦的存續期至 2001 年 12 月 31 日。

按第 144/2000 號行政長官批示規定，“協調辦”的設立及運作費用由行政長官以批示撥款支付，而體育發展局在“協調辦”設立的階段提供人力及後勤協助，有需要時，可透過體育發展基金全力作出財政的支持。

為了研究籌辦第四屆東亞運動會之運作模式及方案，澳門特別行政區政府在 2001 年透過“協調辦”向包括體育界在內的社會各界，以及法務局、行政暨公職局、財政局等部門作出諮詢，決定是以公共行政架構的方式組建部門，還是以私法商業架構的創新形式另組統籌機構，以便主理第四屆東亞運動會的各項工作。在聽取社會各界的建議及徵詢行政會的意見後，特區政府透過第 33/2001 號行政法規，核准於 2002 年 1 月 1 日設立第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司（簡稱“組委會”），並同時撤銷“協調辦”。

“組委會”的法定性質為一股份有限公司，90%之股權由特區政府持有，其餘 10% 則由體育發展基金持有。由於“組委會”為一私營機構，因而具備了有別於公營機構的彈性和效率。

“組委會”在私法的規範下籌備和組織第四屆東亞運動會，其職能主要包括完善體育基礎設施、籌組各項體育比賽、為“組委會”成員進行培訓工作、開展宣傳策略以及爭取如投資、贊助等可能的經濟收益。所有由“協調辦”正在開展的工作、計劃及其他活動，均轉由“組委會”負責，“組委會”職能上的靈活性亦彌補了體育發展局在舉辦大型國際賽事時所受到組織章程的制肘。

根據第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司之章程規定，“組委會”設有下列 4 個機關：

（一）股東會：股東會為最重要之決策層，成員包括澳門特區政府及體育發展基金代表。

（二）董事會：董事會是管理核心，負責籌劃和執行所有與東亞運有關的工作。董事會由 1 位董事會主席、6 位董事組成。董事會主席由行政長官以批示任命，其餘 6 位董事由股東會根據董事會主席建議委任。

（三）公司秘書：“組委會”設有 1 名秘書，由董事會任免。

（四）監事會：監事會設有 1 名監事長及 2 名監事，其中 1 名監事必須是核數師或核數師事務所，監事會的成員由股東會選出。除《商法典》規定的權限外，監事會有權監察“組委會”的所有活動，包括對每年之財政預算給予意見，評估“組委會”之財務帳目情況，就“組委會”每月的財務報告進行分析，並在有需要時給予指導性意見等。

“組委會”成立時的最初資本為 5000 萬澳門元，分為 100 股普通股，每股為 50 萬澳門元。期後分別在 2003 年及 2005 年，將資本增加至 3.3 億澳門元及 6.3 億澳門元。

根據第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司的章程規定，“組委會”的存續期至 2006 年 6 月 30 日，最遲應於 2006 年 12 月 31 日完成清算。在 2005 年 12 月 14 日，“組委會”在第 50 期《澳門特別行政區公報》刊登通告，宣佈修改公司章程，將其存續期提前至 2005 年 12 月 31 日，且最遲於 2006 年 3 月 31 日完成清算。

除了“組委會”外，尚有五個諮詢及協調組織與“組委會”攜手合作，共同為東亞運開展籌備工作，這五個諮詢及協調組織分別是：

（一）2005 年澳門東亞運動會諮詢委員會

特區政府在聽取體育委員會及澳門奧林匹克委員會的意見後，透過第 213/2000 號行政長官批示，設立了 2005 年澳門東亞運動會諮詢委員會（簡稱“委員會”），負責對東亞運籌備和舉辦期間的政策及工作提出意見和建議。“委員會”由社會文化司司長擔任主席，成員包括“協調辦”協調員、第 144/2000 號行政長官批示第十六款所指的“協調辦”代表，以及人數不超過由社會文化司司長委任的 12 名人士。“委員會”運作所需的財政及行政輔助由“協調辦”負責。“委員會”於東亞運動會結束後的 1 個月撤銷。

（二）體育設施規劃、設計及建設工作小組

為確保能提供舉辦東亞運動會所需的各種體育場地設施，特區政府透過第 17/2001 號行政長官批示，設立了體育設施規劃、設計及建設工作小組（簡稱“基建小組”），負責協調 2005 年東亞運動會體育場地設施的規劃、設計及興建工作，成員來自土地工務運輸局、體育發展局，以及“協調辦”、臨時澳門市政局及臨時海島市政局的代表（其後由“組委會”及民政總署的代表取代）。在有需要時，“基建小組”可邀請其他部門或實體的代表參與會議。“基建小組”在運輸工務司司長指導下運作，並向其匯報工作進度。

隨後 2005 年 10 月 10 日第 314/2005 行政長官批示，將“基建小組”改名為“體育、社會及公益設施工作小組”，其負責提高體育設施操作水平及協調特區政府公益的社

會設備及設施的規劃、設計及興建工作。

（三）第四屆東亞運動會保安工作小組

處理有關保安、安全設施方面的事務。協調員為保安司司長辦公室顧問，其餘 6 位成員包括警察總局、治安警察局、保安部隊事務局、指揮部輔助室、海關及司法警察局的代表。

（四）第四屆東亞運動會電視轉播工作委員會

負責處理電視轉播方面的事務。主席為社會文化司司長，其餘 10 位成員包括中國及本地與電視轉播相關的政府官員及機構成員，主要就第四屆東亞運動會的轉播方案及銷售提出意見並解決技術層面的問題。

（五）第四屆東亞運動會醫療小組

處理有關衛生及醫療方面的事務。協調員為衛生局代表，其餘 5 位成員分別為衛生局、仁伯爵綜合醫院、衛生局公共衛生化驗所、私營醫療機構的代表，以及第四屆東亞運動會總會醫療小組主席。

第四屆東亞運動會收支概述

“第四屆東亞運動會”的籌辦過程超過八年的時間，這個期間跨越了歷史重大轉捩時刻，經歷了兩個不同管治理念的政府的施政。尤其在特別行政區政府成立以後，整個政府爲了運動會的成功舉行，在多方面投放了大量的資源。

在特區政府圓滿主辦了運動會後，對整體財務安排作出一個覆核檢視，應該有利行政當局分析並總結經驗。爲此，本署分析了“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司”（簡稱“組委會”）歷年提交的帳目，通過歸納審視特區政府內所有公共部門爲運動會投放的資源，重組過去六年間各項涉及爲達至“第四屆東亞運動會”成功舉行的資金收益及投入，爲不同領域的系統研討提供適當的數據基礎。

第 1 部分：資本投入

在“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司”以公益法人身份成立開始，澳門特別行政區及體育發展基金分別以股東身份數次注資，保證了其運作及令運動會順利籌辦。由於“組委會”運作的過程中沒有引進其他更多的股東，所以“組委會”的全部資本均來自公共資源。

表一：特區政府歷年向“組委會”注資的情況

（澳門元）

注資實體	2002 年	2003 年	2005 年	股本金額
澳門特別行政區	45,000,000.00	252,000,000.00	270,000,000.00	567,000,000.00
體育發展基金	5,000,000.00	28,000,000.00	30,000,000.00	63,000,000.00
總額	50,000,000.00	280,000,000.00	300,000,000.00	630,000,000.00

第 2 部分：收入及開支的總體情況

在整個運動會籌辦以至舉行的期間，各項工作主要由“組委會”統籌。在財務安排上，“組委會”運用了特區政府投入的 6.3 億澳門元股本作為經營運作的資金。本報告內所披露關於“組委會”的收入及開支均為該股本的經營結果。

另外，特區政府各個公共部門在努力辦好“第四屆東亞運動會”的大前提下，亦在各方面給予了巨大的支持並作出了相應的承擔。有關這方面的財政支付，將在開支項目中列出。而為了方便理解各項開支的通性及其與“第四屆東亞運動會”的關聯程度，本報告將所有開支分為直接服務於東亞運的開支及間接服務於東亞運的開支兩大類。所謂直接服務於東亞運的開支，是指開支的目標主要是為了東亞運的，如“組委會”營運開支、人員開支、宣傳推廣、購買門票、保安醫療等；而間接服務於東亞運的開支，是指開支雖與東亞運有某種關聯，但其本身亦可視作獨立事件，如基建設施的興建、比賽獎金等。

表二：與第四屆東亞運動會有關的收入及開支概況

(澳門元)

項目	金額
收入	
“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司”的營運	108,917,870.08
小結	108,917,870.08
開支	
直接服務於東亞運	627,036,693.27
間接服務於東亞運	3,778,244,167.29
小結	4,405,280,860.56

第3部分：收入

3.1 “組委會”的營運收入

根據帳目顯示，在“組委會”營運的四年多中，其收益逾 1.08 億澳門元，分別來自經營東亞運動會收益及其他營運收益。

表三：以“損益表”中會計科目（2 位）分類的收入情況

（澳門元）

項目	2002-2003	2004	2005	2006	總金額
經營東亞運動會收益	--	555,276.40	26,596,929.59	713,620.30	27,865,826.29
營業上補貼	2,409,349.80	1,117,459.80	46,451,447.04	2,201,290.00	52,179,546.64
次要收益	995,046.58	5,283,097.30	15,791,417.67	19,020.00	22,088,581.55
財務收益及盈餘	753,838.77	181,869.32	4,703,579.79	1,144,627.72	6,783,915.60
總金額	4,158,235.15	7,137,702.82	93,543,374.09	4,078,558.02	108,917,870.08

所有項目中，“營業上補貼”是最大收入，約佔總收入的一半；“經營東亞運動會收益”位列第二，佔四分之一；而包括運動設施出租在內的“次要收益”亦佔兩成。

再按損益表中“收益及盈餘”帳中的會計分目細分，可得出以下收入情況。

表四：以“損益表”中會計分目（3 位）分類的收入情況

（澳門元）

會計科目 (2 位)	會計分目 (3 位)	2002-2003	2004	2005	2006	金額
經營東亞運動會收益	入場券之出售	--	--	12,863,283.30	--	12,863,283.30
	電視轉播專利收益	--	--	2,136,041.20	713,380.30	2,849,421.50
	體育代表團報名收入	--	--	9,002,953.00	--	9,002,953.00
	工業產權及著作權收益	--	555,276.40	379,120.69	240.00	934,637.09
	傳媒代表團住宿收入及運動會期間之其他收入	--	--	2,215,531.40	--	2,215,531.40
營業上補貼	其他實體的津貼及贊助	2,409,349.80	1,117,459.80	46,451,447.04	2,201,290.00	52,179,546.64
次要收益	運動設施出租	430,200.00	4,784,676.70	7,539,391.30	3,500.00	12,757,768.00
	精品店收入	28,004.58	105,943.13	975,462.84	60.00	1,109,470.55
	標書收入	104,014.00	--	151,400.00	--	255,414.00
	活動門票	432,828.00	164,700.00	6,162,899.00	--	6,760,427.00
	餐廳收入及其他收入	--	227,777.47	962,264.53	15,460.00	1,205,502.00
財務收益及盈餘	活期及定期存款利息	753,838.77	181,869.32	4,703,579.79	1,144,627.72	6,783,915.60
總金額		4,158,235.15	7,137,702.82	93,543,374.09	4,078,558.02	108,917,870.08

表中所示的“其他實體的津貼及贊助”一項，是“組委會”歷年在各項主辦的活動中取得的贊助，主要是商業贊助。當中屬於公共部門的贊助，將在“4.1.6 公共部門對‘組委會’的津貼及贊助”中闡述。

在“經營東亞運動會收益”中，“入場券之出售”及“體育代表團報名收入”為兩項主要收益，分別佔了 46%及 32%。“入場券之出售”中包括了數個公共部門以公帑購買的金額，有關詳細份額將於“4.1.4 購買門票開支”中披露。在“工業產權及著作權收益”

中，有 45 萬澳門元的產權收入是來源於出售產權給公共部門作為發行金幣和紀念郵票之用，相關內容將載於“4.1.8 產權開支”內。

“運動設施出租”是另一項“組委會”的主要收入，是由於代管體育場館期間，向不同實體出租時收取的費用。

第 4 部分：開支

4.1 直接服務於東亞運的開支

這個大類的開支可以分為以下幾項：“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司”總開支、人員開支、宣傳推廣、購買門票、部門對“組委會”的資助、產權、保安醫療等。

表五：直接服務於東亞運的開支明細表

（澳門元）

分類	金額
“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司”總開支	564,631,152.96
“二零零五年澳門東亞運動會協調辦公室”開支	13,528,821.90
人員開支	10,467,978.95
宣傳開支	16,383,040.50
購買門票	8,552,190.00
公共部門對“組委會”的津貼及贊助	6,710,581.54
保安及綠化	3,490,542.32
產權	450,000.00
其他	2,822,385.10
總金額	627,036,693.27

4.1.1 “第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司”總開支

這個項目內的開支分為三類：於東亞運動會進行期間的費用——東亞運動會執行開支、歷年來“組委會”的各類費用——“組委會”營運開支、用於與基建及購置相關設備的費用——基建與設備開支。根據本報告對開支的劃分概念，“組委會”總開支中的基建與設備開支將納入“間接服務於東亞運開支”中分析。

表六：“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司”總開支

(澳門元)

分類	金額	
	直接服務於東亞運	間接服務於東亞運
東亞運動會執行開支		
開幕及閉幕典禮 ^[註]	67,558,023.95	
電視轉播、傳媒、資訊中心及通訊	28,190,275.13	
膳食	23,423,906.16	
體育代表團之住宿 ^[註]	23,191,069.07	
競賽、獎牌及紀念品	19,243,233.90	
運動會期間其他開支	16,150,744.66	
貴賓接待	15,565,678.97	
交通運輸	14,004,900.30	
保安	12,532,447.90	
宣傳活動及志願工作者	10,262,518.50	
小計	230,122,798.54	
“組委會”營運開支		
人員開支 ^[註]	125,179,752.82	
其他營運開支 ^[註]	55,187,433.57	
宣傳推廣及賽事活動 ^[註]	47,087,476.03	
交通及通訊 ^[註]	25,739,907.20	
房屋及其他租金 ^[註]	25,502,265.80	
電費	23,082,983.50	
顧問費	23,071,862.20	
東亞運主題青少年活動中心裝修工程	9,656,673.30	
小計	334,508,354.42	
基建與設備開支		
“組委會”總部		28,158,130.60
網球學校及保齡球中心的水電基建		1,684,245.00
資訊設備		4,359,031.00
傢俱及辦公室設備		3,892,947.25
其他設備		1,470,792.00
小計		39,565,145.85
總金額	564,631,152.96	39,565,145.85

註：“開幕及閉幕禮”、“體育代表團之住宿”、“人員開支”、“其他營運開支”、“宣傳推廣及賽事活動”、“交通及通訊”及“房屋及其他租金”這數項所披露之金額都與由“組委會”提供的“損益表”中所示之金額有差異。因為本署審計人員在進行財務審計期間，發現部分開支項目被錯誤分類記帳，所以曾向“組委會”作出查核，對錯誤分類的開支作出調整後得出上表實際開支金額。

各類開支中，以專職籌辦運動會的工作人員開支為最大，多年來總共投入了逾 1.2 億澳門元；而投放於運動會期間的資源中，以開、閉幕式兩個大型典禮所費最大，近 6,800 萬澳門元；其他的開支，如歷年的宣傳推廣費用、顧問費、運動會期間電視轉播、運動會期間提供的膳食、體育代表團住宿等，每項金額都超過 2,000 萬澳門元。至於“東亞運主題青少年活動中心裝修工程”的分類，雖然是基建項目，但於運動會結束後，有關中心亦完全關閉並退租，所以有關開支計入了直接服務於東亞運之開支中。

4.1.2 “二零零五年澳門東亞運動會協調辦公室”開支

在“組委會”成立以前，特區政府成立了這個專責的公共部門統籌了運動會籌辦的前期工作，當時投入的公共資源如下：

表七：“二零零五年澳門東亞運動會協調辦公室”開支明細 (澳門元)

項目	金額
人員開支	8,249,825.20
宣傳開支	2,083,608.70
傢俱及辦公室設備	1,279,067.00
營運開支	1,916,321.00
總金額	13,528,821.90

4.1.3 人員開支

這個項目中的開支並不是由“組委會”負擔，而是由其他公共部門通過不同形式，以本身的預算作出支付。這裏所界定的人員，是指在運動會舉辦期間，兼職協助大會有序進行的公共行政工作人員。這項開支包括了極少數的因工作需要而被安排到“組委會”長期工作的公共部門之員工。根據各部門所提交的資料顯示，這項目所涉及的金額約為 1000 萬澳門元。

表八：按公共部門劃分的人員開支概況

(澳門元)

部門名稱	金額
體育發展局	7,514,022.05
旅遊局	1,016,417.70
民政總署	351,820.00
教育暨青年局	286,903.75
澳門理工學院	210,266.90
衛生局	133,642.90
港務局	115,351.30
文化局	102,217.60
統計暨普查局	76,072.70
澳門大學	66,552.70
地圖繪製暨地籍局	63,822.50
土地工務運輸局	48,737.50
司法警察局	48,142.50
社會工作局	44,765.00
行政暨公職局	42,805.00
旅遊基金	39,435.60
旅遊學院	38,578.80
經濟局	37,266.30
財政局	27,860.00
澳門監獄	27,615.10
博彩監察協調局	24,955.00
勞工事務局	22,522.50
房屋局	21,063.00
澳門保安部隊事務局	20,858.80
電訊暨資訊科技發展辦公室	19,075.00
治安警察局	15,207.50
地球物理暨氣象局	13,072.50
消防局	11,305.00
法務局	7,875.00
金融管理局	5,775.00
社會保障基金	4,803.75
退休基金會	3,657.50
法律改革辦公室	2,887.50
建設發展辦公室	2,625.00
總金額	10,467,978.95

作為運動會人力資源最主要的提供者的體育發展局，負擔了人員開支中的七成，充分體現了體育發展局與“組委會”的密切關係。

這項開支主要是運動會正式進行期間產生的。上表所列的 34 個公共部門合共超過 270 名公務人員以豁免上班的形式協助運動會的舉行。

另外，體育發展局亦安排了 24 名員工於運動會進行前後到“組委會”工作。

4.1.4 購買門票開支

七個公共部門統一購買了運動會的門票，並通過有關方面的安排，組織了特區內的學校、民間社團及體育機構分別參觀了運動會的不同比賽項目。

表九：按公共部門劃分的購票情況

部門名稱	金額 (澳門元)	門票數目(張/套)		
		開幕式	閉幕式	賽事
教育暨青年局	5,587,560.00	1,739	1,011	59,363
體育發展基金	2,263,770.00	353	320	20,239
社會工作局	386,260.00	140	5	4,883
旅遊基金	134,600.00	54	38	--
文化基金	100,000.00	50	--	--
衛生局	52,000.00	26	--	--
澳門理工學院	28,000.00	14	--	--
總數	8,552,190.00	2,376	1,374	84,485

公共部門所購買的門票約佔“組委會”門票收入的 66%，是最大的門票收入來源。教育暨青年局動用了超過 550 萬澳門元，組織全澳中、小學生參觀比賽；體育發展基金亦動用了超過 220 萬澳門元為全澳超過 55 個體育總會提供每個賽事日上限為 100 張的門票；社會工作局為弱勢群體及機構購買入場門票，亦使用了逾 37 萬澳門元。

4.1.5 宣傳推廣開支

這個項目的開支，主要是“組委會”以外的公共部門，在歷年來以宣傳“第四屆東亞運動會”為目的而在本地或外地進行的推廣活動及與之相關的支出。這些開支包括在各種媒體的廣告、宣傳品製作、推廣活動及因而產生的差旅費用等。

表十：按公共部門劃分的宣傳推廣開支概況

(澳門元)

部門名稱	2000	2001	2002	2003	2004	2005	總金額
活動開支							
體育發展基金	--	8,320,713.48	1,347,902.12	3,832,043.34	400,000.00	--	13,900,658.94
社會工作局	--	--	--	--	--	191,726.90	191,726.90
民政總署	--	--	--	68,000.00	--	--	68,000.00
澳門基金會	--	--	20,000.00	--	--	--	20,000.00
<u>小計</u>	--	8,320,713.48	1,367,902.12	3,900,043.34	400,000.00	191,726.90	14,180,385.84
差旅開支							
總帳(共用開支)	119,414.00	243,082.00	198,618.00	34,392.00	42,380.00	373,177.00	1,011,063.00
體育發展基金	--	756,562.60	--	106,342.36	--	--	862,904.96
體育發展局	--	--	236,492.40	92,194.30	--	--	328,686.70
<u>小計</u>	119,414.00	999,644.60	435,110.40	232,928.66	42,380.00	373,177.00	2,202,654.66
總金額	119,414.00	9,320,358.08	1,803,012.52	4,132,972.00	442,380.00	564,903.90	16,383,040.50

有關的宣傳推廣活動，在“組委會”成立之前，即在 2002 年以前，是由體育發展基金負擔，而在 2002 年以後，大部分則以“組委會”的預算開支作出。根據體育發展基金的資料顯示，宣傳推廣活動主要透過在電視、收音機、報章、公共處所、巴士、飛機等不同媒體，以廣告、橫額或海報等形式進行，亦有以大型活動、發放宣傳品及贊助社團活動等形式進行。

差旅費用主要是向以公務名義前往外地進行宣傳推廣活動的人士發放的交通費用及法定的日津貼等。由於涉及不同公共部門及社會團體的人士，因此，以財政局管理的特區政府總帳作支出的居多。體育發展局及體育發展基金在“組委會”成立以前，亦是主要的經濟負擔者。

4.1.6 公共部門對“組委會”的津貼及贊助

“組委會”所提交的歷年帳目中，在“收益及盈餘”科目內記錄了其他實體所給予的津貼及贊助。而下表給出了屬於公共部門出資的津貼及贊助。

表十一：歷年來公共部門對“組委會”的津貼及贊助

(澳門元)

部門名稱	2003	2004	2005	總金額
體育發展基金	1,600,000.00	457,810.00	2,662,771.54	4,720,581.54
旅遊局	--	--	1,000,000.00	1,000,000.00
教育暨青年局	--	--	650,000.00	650,000.00
澳門理工學院	200,000.00	--	--	200,000.00
民政總署	--	--	140,000.00	140,000.00
總數	1,800,000.00	457,810.00	4,452,771.54	6,710,581.54

表中指出體育發展基金 2003 年曾作出 160 萬澳門元的贊助，與“組委會”在其損益表中公布的 169.47 萬澳門元存有差異。原因是該 9.47 萬澳門元的差額實為體育發展基金贊助支付“第二屆亞洲室內運動會主辦城市簽署合同儀式”之費用，並不是第四屆東亞運動會的相關開支，所以不應列作對“組委會”的贊助。體育發展基金的贊助中，2003 年的款項主要用於支付航機機身噴上東亞運的宣傳圖案，2005 年的款項則用於重鋪及保養澳門運動場的草地。還應指出，在 2001 年“組委會”還未正式成立時，體育發展基金亦曾以本身預算支付當年一項在航機機身噴上宣傳圖案的開支，因當時是以廣告及宣傳的形式記帳，故本報告亦將之列入宣傳推廣之項目內。

其他公共部門對“組委會”的津貼或贊助，主要用於多項由“組委會”籌辦的，作為東亞運試運轉測試的場館開幕式、比賽等活動，例如：理工學院綜合樓開幕典禮、澳門運動場新貌啓用儀式等。

4.1.7 保安及綠化開支

此項開支主要是指由公共部門，而非“組委會”負責支付的保安及綠化的費用。

其中，由治安警察局負責的保安開支包括租賃及運送安全檢查設備的費用（約 96 萬澳門元）及相關人員的接待費用（約 30 萬澳門元）。

另外，對於由民政總署負責專為東亞運的環境美化而作出的綠化開支，則包括特聘專家的顧問費用、東亞運吉祥物造型花卉紮作費用、運動會期間的大規模花卉擺放安排開支等。至於其他在運動會舉行之前，屬於歷年的綠化安排，則視作民政總署之日常工作，將不列入與東亞運有關的開支項目。

表十二：按公共部門劃分的保安及綠化開支

（澳門元）

部門名稱	2003	2005	總金額
治安警察局	--	1,314,412.10	1,314,412.10
民政總署	13,660.72	2,162,469.50	2,176,130.22
總金額	13,660.72	3,476,881.60	3,490,542.32

4.1.8 產權開支

在“第四屆東亞運動會”籌備期間，金融管理局及郵政局分別以運動會的名義發行了紀念錢幣及紀念郵票，因此向“組委會”支付了版權費用。有關費用亦以“組委會”的收入記入了“組委會”的管運收入帳中。

表十三：按公共部門劃分的產權開支

（澳門元）

部門名稱	2004	2005	總金額
金融管理局	350,000.00	--	350,000.00
郵政局	--	100,000.00	100,000.00
總金額	350,000.00	100,000.00	450,000.00

4.1.9 其他小額開支

這裏包括了一系列與“第四屆東亞運動會”有關的小額開支。

表十四：按公共部門劃分的小額開支

(澳門元)

部門名稱	2001	2002	2003	2004	2005	總金額
體育發展局	1,113,000.00	--	--	--	--	1,113,000.00
教育暨青年局	--	--	--	47,800.00	767,455.60	815,255.60
土地工務運輸局	-	--	--	--	746,373.00	746,373.00
社會工作局	--	--	--	--	105,241.00	105,241.00
民政總署	--	--	--	--	19,550.00	19,550.00
體育發展基金	860.00	4,500.00	13,380.00	--	--	18,740.00
澳門理工學院	--	--	--	--	2,102.50	2,102.50
旅遊學院	--	--	--	--	1,123.00	1,123.00
郵政局	--	--	--	--	1,000.00	1,000.00
總金額	1,113,860.00	4,500.00	13,380.00	47,800.00	1,642,845.10	2,822,385.10

體育發展局 2001 年的開支主要是支付一項研究服務；土地工務運輸局 2005 年的開支主要用於為奧林匹克游泳館之設備保養及其停車場車位油漆工程；而教育暨青年局及社會工作局的開支，主要是資助學校及社團參觀東亞運比賽的交通費。

4.2 間接服務於東亞運的開支

這個大類下的開支，可以分為以下幾項：基建設施的興建、比賽獎金等。

表十五：間接服務於東亞運的開支明細表

(澳門元)

分類	金額
基建設施的興建	3,443,387,233.80
資訊設備	249,731,782.15
傢俱及辦公室設備	21,350,309.05
雕塑及旗幟	16,431,333.00
人員開支	13,126,202.79
比賽獎金	12,820,000.00
體育設備	10,707,874.00
保安及其他設備	10,689,432.50
總金額	3,778,244,167.29

表中所列出的各項設備，均是以獨立的開支建議書作購置之項目，但屬於運動場館的設施（如部分場館內的電子顯示屏），由於是同時包括在場館興建的工程合約內，因此將其支出記入“基建設施的興建”中。

4.2.1 基建設施的興建

這個項目包括了所有圍繞東亞運而進行的基建設施的興建，因此除了 10 個作為比賽用的場地外，還包括了作為選手村的“東亞樓”、“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司總部”、“二零零五年澳門東亞運動會協調辦公室”3 個非比賽用場所。

另外，對於“東亞運主題青少年活動中心”之裝修工程，因經過評估後確定其用途只是純粹服務於東亞運，而且整個場地已在運動會後完全回復舊觀，因此金額為 9,656,673.30 澳門元的裝修工程費用被列作是直接開支項目。

表十六：各個基建設施的總造價

（澳門元）

項目	總造價
澳門東亞運動會體育館	1,293,292,287.00
澳門運動場及澳門曲棍球中心	535,557,314.50
澳門國際射擊中心	381,322,643.80
網球學校及保齡球中心	218,582,368.80
塔石體育館	216,063,180.40
澳門奧林匹克游泳館	186,856,387.90
澳門理工學院體育館	165,717,709.70
澳門科技大學運動場	127,391,255.30
東亞樓	124,442,255.90
南灣湖水上活動中心	99,503,717.70
澳門綜藝館	56,957,433.80
第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司總部裝修工程	28,158,130.60
二零零五年澳門東亞運動會協調辦公室 （松屋酒店改建工程）	9,542,548.40
總金額	3,443,387,233.80

13 個基建設施的興建，分別由五個公共部門及“組委會”承擔有關的財政開支。

再次強調，列入這個項目的開支中，除了包括興建主體建築物及其相關的設計、勘探、填土、地基等工程外，還包括一些作為工程標書內容、安裝於場館內的設備。由於種種原因，不同基建中的同一款設備，會以不同的方式購置或安裝，例如體育場地內的電子顯示屏，於奧林匹克游泳館來說，是被視作開標的設施內容，記入基建設施開支內；而對於澳門運動場等場館來說，則視作獨立的設備，而記入資訊設備開支中。

表十七：各實體所承擔基建設施的開支費用

(澳門元)

負責支付的實體	金額
運輸工務司司長辦公室	2,067,384,935.20
土地工務運輸局	703,253,518.30
社會文化司司長辦公室	377,964,368.50
體育發展局	140,499,780.30
澳門大學	124,442,255.90
第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司	2,9842,375.60
總計	3,443,387,233.80

5 個公共部門所負擔的 34 億澳門元的基建設施費用，各自由每年的“行政當局投資與發展開支計劃——PIDDA”項目支付。以運輸工務司司長辦公室名義的 PIDDA 負擔六成的興建費用，而澳門大學的宿舍“東亞樓”因為成為臨時選手宿舍，所以亦列為東亞運的基建項目之一，由澳門大學於其 PIDDA 支付。

表十八：各個基建設施的最初預算及最終造價

(澳門元)

基建項目	最初預算 ^(註) (1)	最終造價 ^(註) (2)	最終造價與最初預算之差額	
			金額 (3) = (2) - (1)	百分比 (4) = (3) / (1)
澳門東亞運動會體育館	711,993,886.60	1,293,292,287.00	581,298,400.40	81.6%
塔石體育館	131,153,711.60	216,063,180.40	84,909,468.80	64.7%
澳門奧林匹克游泳館	125,449,297.10	186,856,387.90	61,407,090.80	48.9%
澳門運動場及澳門曲棍球中心	364,199,129.90	535,557,314.50	171,358,184.60	47.1%
澳門國際射擊中心	272,225,435.00	381,322,643.80	109,097,208.80	40.1%
澳門綜藝館	41,915,499.80	56,957,433.80	15,041,934.00	35.9%
澳門理工學院體育館	126,413,889.00	165,717,709.70	39,303,820.70	31.1%
南灣湖水上活動中心	77,048,000.00	99,503,717.70	22,455,717.70	29.1%
網球學校及保齡球中心	173,812,044.20	218,582,368.80	44,770,324.60	25.8%
東亞樓	106,244,485.10	124,442,255.90	18,197,770.80	17.1%
第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司總部裝修工程	25,332,367.90	28,158,130.60	2,825,762.70	11.2%
澳門科技大學運動場	121,391,448.50	127,391,255.30	5,999,806.80	4.9%
二零零五年澳門東亞運動會協調辦公室(松屋酒店改建工程)	9,342,430.20	9,542,548.40	200,118.20	2.1%
總金額	2,286,521,624.90	3,443,387,233.80	1,156,865,608.90	50.6%

(註) 本署從新整理的數據

對於大部分的工程項目，審計人員均查證了開支文件、工程開標建議的原始文件，其他沒有抽查原始文件的工程項目，則核查了相應負責實體之內部控制帳目中對這些開支項目的具體描述。

所有如場館設計、地質勘探、填土、質量控制、施工、工程監督、電子資訊設備裝置和水電安裝等的開支均被界定為基建設施的開支而計入最初預算開支及最終造價中。

表中的“最初預算”是指基建設施內各個項目在首次判給時的金額，而那些在建議書內明文表示為後加工程、經本署的分析顯示是由於改變計劃或增減工程規模設備等

項目（這些都不是由於不可抗力的因素造成）而增添的費用等，則視為後加開支，連同“最初預算”計入成“最終造價”。根據上表的結果，13 項工程的最終總造價比最初總預算要高出一半。其中澳門東亞運動會體育館共分四期工程作出開支，本署分析顯示，第 2、3、4 期的工程均應計入後加工程內，因此最終所投入之工程費用比最初預算高出逾八成。

4.2.2 各類設備

表十九：按設備類別及支付的實體劃分的設備開支

（澳門元）

設備類別	支付實體				總金額
	社會文化司司長辦公室	土地工務運輸局	“組委會”	體育發展局	
資訊設備	221,948,467.85	23,424,283.30	4,359,031.00	--	249,731,782.15
傢俱及辦公室設備	16,816,886.80	--	3,892,947.25	640,475.00	21,350,309.05
雕塑及旗幟	16,431,333.00	--	--	--	16,431,333.00
體育設備	10,612,558.00	--	--	95,316.00	10,707,874.00
保安及其他設備	9,218,640.50	--	1,470,792.00	--	10,689,432.50
總金額	275,027,886.15	23,424,283.30	9,722,770.25	735,791.00	308,910,730.70

在總數超過 3 億澳門元的開支中，以由社會文化司司長辦公室所設立的 PIDDA 來支付的總金額為最高，約佔九成。

在各類設備的總開支中，以資訊設備的開支佔最大的份額，達八成以上，其中包括了設備硬件的購置及應用系統軟件的開發，詳見下表。

表二十：主要的資訊設備開支

(澳門元)

設備種類	金額
競賽電子設備	58,680,000.00
大型顯示屏	53,169,760.00
數據中心資訊設備及軟件	43,423,872.75
賽事應用系統	30,000,000.00
理工及塔石場館資訊系統	23,424,283.30
數字化集群式無線電系統	16,862,211.63
廣域網絡及局域網絡鋪設	14,401,506.47

“大型顯示屏”僅指安裝在澳門運動場的兩部顯示屏（總值 22,753,680.00 澳門元）及澳門東亞運動會體育館內的兩部顯示屏（總值 30,416,080.00 澳門元）。此外澳門奧林匹克游泳館及澳門理工學院體育館的興建標書內亦包括了安裝顯示屏，這些設備造價分別為 24,678,620.28 澳門元及 7,031,473.90 澳門元。

傢俱及辦公室設備的開支中，包括用了逾 1,000 萬澳門元為澳門大學的“東亞樓”添置傢俱。

雕塑及旗幟的開支中，主要支付了澳門東亞運動會體育館外的大型雕塑，造價為 1,380 萬澳門元。

在保安及其他設備的開支中，主要是各種型號車輛的購置，包括消防用的水泵車、保安需要的重型摩托車及車輛，合共支出逾 700 萬澳門元。這些車輛在運動會後均分配予相關的保安部門管理。

4.2.3 人員開支

這一個開支項目，是由於在籌備與東亞運動會有關的基建項目期間（由 2002 年初至 2006 年中），大型建設協調辦公室以個人勞務合同的形式，於不同時間先後聘用了 14 名人員專門參與相關的工作，合共支出了 13,126,202.79 澳門元。

4.2.4 比賽獎金

這項開支是爲了獎勵在“第四屆東亞運動會”上取得優異成績的運動員及教練，由體育發展基金根據第 9/SAAEJ/98 號批示及第 87/2002 號社會文化司司長批示的《高度競爭體育獎勵規章》發放。向運動員及教練頒發的獎金合共 1,282 萬澳門元。

預算的訂立

第 1 部分：引言

背景

- 1.1 不論是在澳門特別行政區成立之前或之後，第四屆東亞運動會應該是本地區一件史無前例的體育盛事。
- 1.2 第四屆東亞運動會得以成功申辦，標誌着本澳在組織大型體育項目的能力已經具備一定水平，並且至少得到亞洲地區的肯定。
- 1.3 正由於是首次主辦，因此無論是回歸前後，政府均缺乏足夠的相關經驗，尤其是在預算控制及規劃執行兩方面。
- 1.4 第四屆東亞運動會的主辦權是在特區成立前的 1997 年取得的，當時申辦單位並沒有留下申辦預算的文件資料。
- 1.5 特區政府於 2000 年中成立了首個組織專責東亞運籌備工作的機構 —— “二零零五年澳門東亞運動會協調辦公室（協調辦）”，以公共行政部門中的項目組形式設立。協調辦運作期內尚未對東亞運的財務安排作出詳盡規劃。協調辦亦於 2001 年年底被撤銷。
- 1.6 特區政府於 2002 年 1 月成立第二個組織專責東亞運籌備工作的機構 —— “第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司（組委會）”，以股份有限公司形式設立，由特區政府全資擁有。在歷時 4 年多的存續期內，特區政府分別三次注資，最終注入資本共 6.3 億澳門元。於“組委會”期內，財務安排開始着手預備，而最終的預算於 2005 年初訂定。

帳目審查

- 1.7 預算管理是公共行政運用財政資源時一貫奉行而較具成效的工具。只有通過適切的預算安排，才能整合協調公共行政系統的資源分配，促使其完成預期的目標，並達至可持續的發展。
- 1.8 第四屆東亞運動會作為澳門首次主辦的大型國際活動，預算製作的過程是值得探討及成為後來者的借鏡。本署將就申辦時的財務預算編製及籌辦過程整體預算的設定兩個方面作出分析。

第 2 部分：申辦時的財務預算編製

- 2.1 舉辦大型的體育競賽項目，其目的是要向國際社會展現主辦地區的組織能力、經濟實力、市民素質及人文風貌等，所以大量的資源投入在所難免。因此，在有意取得主辦權的時候，必須對本身的實力作出全方位的審視，初步規劃可能的財政負擔，並提出可行的財務安排。
- 2.2 國際性大型運動會在遴選主辦地區的時候，都會詳細研究所有參與申辦的國家或地區的申辦報告書，其中財務安排和財政預算是主要項目之一。以加拿大卑詩省審計部於 2003 年發表的對溫哥華申辦 2010 年冬季奧運會事項所作的“第 2002/06 號審計報告”作為參考，申辦時期的財務預算及執行計劃的重點主要有以下幾個方面：
 - 為關連開支設定整體的財務預算，包括其間所需要的營運開支、執行開支，以及基建項目開支；
 - 確立整體收支比例的預計，以釐定倘有差額補足的來源保證(通常為政府承諾保證的金額)；

- 訂定在未能預視因素(如通脹、利率、天氣或社會經濟環境變化等)出現的情況下，對收入和開支的影響作估算，並預設應變計劃措施。例如對擬定計劃的刪減、設立額外的可動用財政資源及其啓用條件，以及有關的監督機制；
- 為營運開支、執行開支及基建項目開支三方面的執行指定專責管理人，就整體財政資源作出統籌，並對其運作效益負上行政責任。

2.3 翻查記錄及經過查詢，均未能取得當時澳葡政府為申辦第四屆東亞運動會而進行財務方面的研究文件，而根據當年的申辦文件顯示，有關運動會的財政資源是按照保守和節約的原則下設定和安排的。

2.4 在整個申辦籌劃過程中，尤其是開支預算的編製方面，都是在缺乏周詳計劃和堅實數據的基礎上進行的，同時亦未曾考慮 2.2 項中所述及的重點要求。由此可見，整個東亞運動會於財務安排的機制上是存在缺陷的。

第 3 部分：籌辦過程整體預算的設定

3.1 由於處身於歷史轉捩時刻，第四屆東亞運動會的申辦時期和籌辦時期，經歷了兩個對主辦東亞運動會有着完全不同理念的政府的主導。

- 參考 2001 年在日本大阪主辦的第三屆東亞運動會的報告，當時大阪主要是利用了現成的社區及學校設施作為比賽場地，而且參與的運動員中具有國際知名度的亦不多，因此整個運動會的規格不是太高。而根據 1996 年送交中葡聯合聯絡小組審議的“澳門申辦 2005 年第四屆東亞運動會的備忘錄”中記載，當時設想亦是多利用現成的設施，特別是翻新一些學校的設施來使用，整個意圖明顯是延續東亞運動會的風格。
- 回歸以後，特區政府要把東亞運動會主辦成有聲有色的大型地區性體育盛事的決心是明顯的。行政長官在就 2002 年度政府工作所發表的施政報告中指出

“大型體育運動會對社會綜合力量的提高，已經獲得國際社會的印證”，“政府將把這場未來澳門的國際體育盛事，作為推動本地大眾體育事業發展的有力槓桿來運作”。

- 3.2 正如第 2 部分提到，在特區政府成立前，對於東亞運的一切準備中，最薄弱的是財務安排。因此回歸後，在對東亞運的主辦理念有着重大轉變的前提下，首要的工作就是要對整個運動會可能涉及的財務負擔重新作出充分的估算。
- 3.3 實行財政預算制度的其中一個目標，就是要儘早預計好必不可少的開支，讓管理公共財政的部門能因應當時的社會政經環境的轉變，把有限的公共資源靈活而有效的投放到必要的位置上。由於東亞運需動用龐大的財政資源，因此越早制定一個具前瞻性的財政預算，就可以讓特區政府越早作出全盤規劃。
- 3.4 東亞運籌辦的後期，在祖國強而有力的支持及政府重大政策得以落實下，特區的經濟步入了高速發展時期。然而，特區政府於成立初期，尤其是在 02 年賭權開放前及 03 年 SARS 肆虐期間，特區的經濟相對困難卻是不爭的事實。
- 3.5 足夠的財政準備是任何活動項目得以成功舉辦的重要保證，而在經濟不穩定的時期籌備大型體育活動，充足的財政撥備尤其顯得重要。
- 3.6 在“協調辦”主持東亞運籌備期間，預算計劃的研究及制訂並不是其主要進行的工作。
- 3.7 “組委會”自 2002 年成立後，總資本金額由起始成立時的 5000 萬澳門元，最終增加至 6.3 億澳門元，在 3 年內分別由澳門特區及體育發展基金進行了另外兩次大額增資，共 5.8 億澳門元，佔最終資本的 92%。
- 3.8 在 2003 年 8 月第一份要求增資 2.8 億澳門元的建議書中，“組委會”就基建（開幕儀式、工作人員薪酬及管理設施的日常開支等）、人員培訓、宣傳及電視轉播、組織測試、顧問，以及運作及輔助中心的改造、修飾及裝備這些與籌備運動會工

作有關的開支費用，作了共需投放 273,358,746.00 澳門元的預算估計；由於原來 5000 萬澳門元的公司資本結算至 2003 年 7 月，僅剩餘 29,588,362.69 澳門元，爲了承擔所述的預計開支，需要向股東會要求增資 2.8 億澳門元，並強調該增資金額不包括有關舉行運動會的運作費用 165,641,419.67 澳門元。

3.9 這份增資建議書雖然具體羅列了要求增資的各個項目及有關的開支估計，但卻沒有提及公司總體預算的評估，亦沒有交待“有關舉行運動會的運作費用”165,641,419.67 澳門元這一數額如何訂定。

3.10 在 2004 年 12 月第二份要求增資 3 億澳門元的建議書中，“組委會”才首次披露公司的總體開支預算爲 793,469,000.00 澳門元，其中與人員薪酬、營運 16 座體育設施、宣傳和教育、禮儀儀式和文化活動（包括 13 座設施之啓用典禮）、組織測試、取得必需服務、投資及本年度攤折有關的“營運開支”爲 446,967,000.00 澳門元，而與禮儀儀式及文化活動、宣傳活動及志願工作者、電視轉播/傳媒/資訊中心/通訊、競賽/獎牌/紀念品、制服、社區支援、體育代表團之住房、交通、膳食、貴賓接待、會議、保險、保安、醫療、訴訟及賠償有關的“東亞運組織開支”爲 346,502,000.00 澳門元。

3.11 據“組委會”表示，“東亞運組織開支”其實是對“有關舉行運動會運作費用”的具體定性，亦即其內部泛稱的“執行開支”。

3.12 對比兩份增資建議書，“執行開支”由原來的 165,641,419.67 澳門元，大幅增至 346,502,000.00 澳門元，增幅超過一倍。對此，“組委會”解釋只有臨近運動會舉辦的日子，才可對開閉幕禮規模、體育代表團的人數等這些影響“執行開支”的因素作出準確的預計，而在第二份增資建議書中已有相關的表述，“鑒於距離舉行第四屆東亞運動會（東亞運）不足一年，故可更準確地估算營運和組織東亞運的開支預算，……”。

- 3.13 在第二份增資建議書中，“組委會”預計 2005 年度的“營運開支”為 250,300,752 澳門元，但在編製 2005 年度預算時(於 2005 年 2 月 23 日獲董事會會議通過)，已把該年的“營運開支”預算更改為 259,670,000 澳門元，偏差金額超過 900 萬澳門元。對此，“組委會”回應時指出，由於第二次增資建議早在 2004 年 8、9 月間開始準備，隨着時間的推移，原先對 2005 年度“營運開支”的估計，必須因應 2005 年度具體工作的確立或改變而作出調整，因此在正式編製的 2005 年度的開支預算時出現了金額上之差異。
- 3.14 政府的財政預算制度，是希望各個部門透過謹慎而周密的收支預計，從而令政府在規劃所要執行的活動時，能對有限的財政資源作出妥善且具預見性的配置和安排，避免因資源重新調配而對整體施政引起不確定風險。
- 3.15 “組委會”由 2002 年初以 5000 萬資本成立後，到 04 年底的三年多時間內，兩度提出了共 5.8 億澳門元的增資要求，有關費用主要是用以支付東亞運動會的“營運開支”及“執行開支”。從兩度要求增資的過程中可以見到，“組委會”本身在財政預算編製上欠缺審慎、周詳及前瞻性考慮，整個財務安排令人有粗疏、多變及隨意之感。

第 4 部分：結論

- 4.1 正如 1.7 中所闡述，只有適切的財務安排，才能確保公共資源分配恰當和協調，以達至可持續發展。對於如東亞運動會般的大型活動，耗用公帑之巨，財政資源更是需要良好的安排及控制。
- 4.2 東亞運於申辦時期，由於財務規劃缺乏深入的研究，預算的制定已是先天不足。若在這個時期根據過往其他地區的經驗，把他們所舉辦過同類型體育項目的相關參考資料，配合本地區的獨有條件，預先為整體項目的財務安排作出適當的遠景規劃，有關運動會的財政管理必更有序。

- 4.3 在獲得主辦權後，沒有利用政府進入特區時期的契機，從速把整個東亞運的財務安排重新審視及規劃，致令特區政府未能及早為這一巨額開支編定出更具透明度之投資計劃及資源分配。
- 4.4 在特區政府決定注資成立“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司”時，實在需要充分考慮這個投資的額度，以訂定其中短期財政資源的分配。明顯地，“組委會”這個股份有限公司的總體財政預算必然是最直接的參考資料，但是“組委會”卻沒有及早制訂出一個清晰的、具體羅列出一切可預視的收入和開支項目的合理預算案。
- 4.5 特區政府先後兩次對只營運三年的股份公司進行增資，令其最終資本額達到最初投入的 12 倍，凸顯了整個財政預算的不全面及欠缺前瞻性。

第 5 部分：建議

- 5.1 舉辦任何大型活動前，財政估算必須先行。在策劃的最初階段就應審視可能之財政負擔。對於需要進行申辦的項目，更應要在申辦期間制定一個具前瞻性的財務安排預測。
- 5.2 財政預算的制定要嚴肅、細緻、可行、合理。當第一個預算被通過後，應該成為整個項目運作過程中財帳管控的總方向，在沒有重大不可抗力的因素下，不應該隨便對財政預算作出實質性的更改修訂，尤以大幅增加開支更不可取。
- 5.3 在申辦預算及籌辦預算中，應設立“應變預算”，對於由不確定因素而引起預算收支上的差額，可以啟動應變機制，並以“應變預算”的安排作為有效的後備財政支援。
- 5.4 必須為總體預算資源指定專責管理人，有關人員既對財政資源的使用擁有支配權，亦需為所掌控的資源在運用時達至之效率、效益和節省程度負上責任。

股份公司的成立

第 1 部分：引言

背景

- 1.1 特區政府在 2001 年 9 月 21 日召集了多位不同界別的人士，就負責組織東亞運動會的機構的設立和運作方式作出了諮詢。
- 1.2 “二零零五年澳門東亞運動會協調辦公室”在推介股份有限公司的意念時，表示簡化程序及方便融資是成立股份有限公司能夠帶來的好處。
- 1.3 同時，更表示以股份有限公司形式代替政府部門架構，可以達到簡化行政程序，節省人力、物力，在執行上更有效率、能力及迅速作出回應，在管理方面有充足透明度，在主辦事務的運作上更具靈活性。
- 1.4 另一方面，亦指出雖然以私法人的營運方式，可以彈性地為有關項目吸納其他的股東或國際企業參與並進行融資，但是由於東亞運的地域及規模的限制，並不預期能夠獲得私人機構融資。
- 1.5 當時的共識認為以股份有限公司成立的機構是最能迎合運動會的特性，且為其他地區具同類特質的運動會通常所採用，故最終選擇了以股份有限公司的形式來負責有關項目。
- 1.6 特區政府透過第 33/2001 號行政法規及其附件，於 2002 年 1 月 1 日設立了“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司（組委會）”，以設計、籌備、策劃、推廣及舉辦第四屆東亞運動會為其職責目標。
- 1.7 “組委會”的股東為澳門特別行政區及體育發展基金，各佔公司資本的百分之九十及百分之十。

審計

- 1.8 成立股份有限公司去籌辦一項大型活動，是特區政府的一項創新嘗試。至於有否發揮股份有限公司的優點，正是其中一個重要層面來協助特區政府研判這種嘗試的價值。
- 1.9 通過成立股份有限公司的確能夠免除受相關公共行政法例的規範，然而，這只是為建立一個適合企業的運作機制掃除障礙，當中仍須考慮公共資源的運用是否具有效益。透過融資吸納私人資金，並引入企業化運作模式及商業化思維，以盡量爭取盈利（或減少虧損），實在是考察股份有限公司成效的其中一個重要環節。
- 1.10 為此，本署在審計過程中，將從融資、發揮行政程序的靈活性，以及引入企業化運作模式及商業化思維的表現，去分析探討特區政府以股份有限公司形式來統籌大型項目的成效。

第 2 部分：融資

- 2.1 成立股份有限公司的其中一個優點，就是可以通過對股份的發行及轉讓，吸收各方面的資金。然而，公司能否最終獲得有形的利潤，又或者得到良好品牌聲譽，卻是投資所關注的重點。
- 2.2 相對奧林匹克運動會和世界盃足球賽這類國際級盛事，東亞運動會只是一個地區性的比賽，因此兩者對於國際商業機構的吸引力根本不能同日而語。設想主辦東亞運動會可以收支平衡甚至是盈餘，根本是完全脫離現實的空談。在 2001 年特區政府就成立股份有限公司時之諮詢活動中，這個觀點已經充分討論，而結果亦是要以公共資源全力支持。所以從一開始，融資這一個股份有限公司所先天具備的優勢，已經不存在於“組委會”這間公司的核心之內。

- 2.3 基於經濟誘因及實際利益，代表股東利益的管理者自然希望藉着引入企業化運作模式及商業化思維，以便更好地控制公司的經濟效益。然而，在沒有私人股東的情況下，若能在最高層及中層多任用具相關範疇商務經驗的人士，依然可以為公司帶來一定程度的企業化。
- 2.4 在沒有私人投資者的情況下，“組委會”亦不可能引入代表着私人資本的管理人員進入公司的管理階層。事實上“組委會”的董事會主要是一眾資深的公務人員，並以他們長期的公共行政工作經驗去運作具有企業模式的有限公司。

第3部分：行政程序的靈活性

- 3.1 相對於私人企業，作為規範一個龐大的公共行政系統的程序法例必定是相對的繁複而且費時，不利於引入企業運作模式。
- 3.2 向海外購買勞務，就凸顯了箇中桎梏。按照現時法例，一般情況下應向本地已有的相關供應商購買，僅在價格遠高於其他地區，又或其科技、質量、供應速度不及其他地區，並在行政長官酌情許可下才可在其他地區購買，但是股份有限公司便可以避免這種情況。實際執行上，“組委會”也善用所賦予的靈活性，在不少項目上直接判給了其他地區的供應商提供服務。
- 3.3 在公司架構重組及人員招聘上亦因脫離了公共行政系統而得到很大的自主空間。由於這些變化不必如公共部門般要多重諮詢及審批，故此可以及時因應需要而作出增減調節，令組織能更切合時勢的演進。“組委會”在這方面亦充分地利用了其擁有的靈活性。

第 4 部分：企業化運作模式及商業化思維的引入

- 4.1 成立股份有限公司，解決了在第 3 部分討論到的因為行政程序所帶來的窒礙。然而能否具成效地引入企業運作模式及商業化經營的思維，亦是評價成立股份有限公司是否成功的重要環節。
- 4.2 成立股份有限公司去運作一個涉及公帑的項目，另外一個優點應該是方便引入企業運作模式，並具有商業化經營的思維，以盈利（至少是減少虧損）為目的。
- 4.3 由於企業化、商業化、以盈利（或減少虧損）為企業目的等，一般會體現在所採用的運作機制及決策過程之上，故此有需要對運作機制及決策過程作宏觀（針對整體）及微觀（就個別的個案）的分析評估。
- 4.4 本報告所針對的是籌辦東亞運動會的整體狀況，因此下文也只作宏觀的分析。至於微觀的，針對個別執行環節的機制的個案研究，將會通過後續的審計報告作詳細分析。
- 4.5 企業管理雖然涉及不同範疇，但是最基本而不可或缺的，便是企業管理大平台的“計劃與控制”。
- 4.6 計劃，就是訂定各項工作應達到的目標，並擬定其實現方法、執行時間及資源配置。控制，就是在落實計劃的過程中進行監控，確保執行者按照已規劃的方法、時間、資源，朝着既定目標行進，並達到預期的效果。
- 4.7 作為良好的企業，一開始便會通過計劃制定明確目標、次目標、合理而可行的方法、時間表及資源分配，合理估算整體收入、整體開支、各階段現金流量，預視可能發生的情況並為有關情況估算財務上的影響，以推算整體所需投入的資源。雖然計劃並不可能百分百準確，也不可能預視所有情況，然而，除非出現不可能預視的情況，一份好的計劃將不需要作出頻繁的或重大的修改。

- 4.8 尤其是“組委會”這一類為特定項目而成立，並在完成項目後即宣告結束的公司，公司由成立至結束的整體財務安排，更應是全盤計劃的根本，故最能夠反映其企業化的程度。
- 4.9 “組委會”的主要資金來源是股本。2002 年成立時的股本為 5000 萬澳門元。然而在沒有出現任何重要而不可預視的情況下，於 2003 年通過修改公司章程增資至 3.3 億澳門元，再於 2005 年第二次修改章程增資至 6.3 億澳門元。最終變動後的股本是當初成立時的 1260%。
- 4.10 雖然“組委會”於 2003 年首次增資時，預計將來尚需再投入超過 1.6 億澳門元，然而，在 2004 年底時卻按照最新的預算作估算，要求增資 3 億澳門元。
- 4.11 資料顯示，二零零五年澳門東亞運動會協調辦公室並沒有就股份有限公司的成立向特區政府交待詳盡的數據及分析所需投放資金的總額。而在成立股份有限公司後，“組委會”也沒有第一時間作全盤計劃及財務上的估算。即使在 2003 年增資時所作的估算的金額，亦與最終的資本投入存在巨大差異。這幾方面都反映了計劃不周及估算失誤。
- 4.12 以商業運作而言，在缺乏整體所需承擔資金等基本資料的情況下，股東是絕不可能認購股票及注入資金的。而對於再度注資的態度，更不會容許遲遲未能作出估算，並在短短一年多的時間內，出現超過 1.3 億澳門元這麼大差異之估計。
- 4.13 結合第 2 部分的分析，在缺乏整體計劃及財務估算的情況下，即使有關項目能夠賺取盈利，卻由於不能夠向有意的投資者預告投放的資金估計，因此也根本不可能進行招商融資。
- 4.14 由於從一開始，“組委會”在最基本的財務安排上已沒有了全面的計劃，因此要達到以節省資源，提高效益為目的之控制機制亦欠缺參照體系。“計劃與控制”是相輔相成的兩個元素，所以在沒有財務健全計劃的前提下，是談不上對資源分配及應用上有妥善的控制。

第 5 部分：結論

- 5.1 正如第 2 至第 4 部分的分析，成立股份有限公司代替公共行政的運作模式，存在着融資、獲得行政程序的靈活性，以及引入企業化運作模式及商業化思維等多方面的優點。而且不少國際性的大型運動會都採用了這個運作模式，部分項目確實是獲得了很大的成功。透過“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司”的成立及運作，特區政府作出了一個新嘗試。
- 5.2 若以融資這點而言，“組委會”並不是一個成功的例子。基於這個運動會的規模及影響範圍等客觀條件，重大的虧損幾乎是必然的，商界投資者當然沒有興趣注資去經營虧本生意。所以當初以吸引社會資金作為組織股份公司的其中一個原因，只是一廂情願的良好願望而已。
- 5.3 跳出公共行政固有規範的框框，從而在行政程序上得以靈活運作，“組委會”的確在借助這方面特點，在公司架構、人員配置及勞務購買等決策上獲得公共行政系統無可比擬的迅速與直接之優勢。
- 5.4 公共行政的官僚體制是一種規範化的管理模式。在公帑的運用上，它訂立了一套清晰的程序以利於履行監督。然而，一旦脫離了公共行政的規範，就必須要確立一個機制去促使公共資本的股份公司亦可以把資源運用得具有效率及效益。而引入企業化運作模式及商業化思維就是其中的一環，因為若一切運作均以股東的利益為依歸，想方設法廣開財路、節約開支以爭取最大的利潤（亦即盡量減低虧損），自然就形成一個自我監管機制，發揮資源的最大效用。
- 5.5 二零零五年澳門東亞運動會協調辦公室推介股份有限公司時，主要着眼於融資及靈活性等方面的優點。但於諮詢過程中，對於在管理理念上更為重要的，以企業化運作模式及商業化思維經營去代替公共行政運作模式，從而促進資源的有效運用，卻欠缺充分的探討。

- 5.6 “組委會”的主要人員結構中，作為營運公司大腦的董事局成員，基本上是由資深的公務人員組成，完全欠缺長期營運私人企業的商業專門人士，因此要求“組委會”要以商業化思維去經營似乎是苛求。
- 5.7 至於宏觀的層面上引入企業化要素方面，我們並非要求“組委會”能夠把企業管理發揮得淋漓盡致，但作為最基本的運作模式及思維——“計劃與控制”是根本的要求。然而，“組委會”不單缺乏整體計劃以對整個運動會作宏觀的調控，而且連籌辦項目最重要且最基本的要求——整個項目於短短三年之存續期內的融資計劃也不能及早提供，亦不能作出合理的估算。處於這樣一個大環境下，“組委會”在其運作期間，整個項目的成本效益成疑，而且資金的管理及運用上亦潛藏着極大的風險。

第 6 部分：建議

- 6.1 透過成立股份公司來運作大型項目，應該努力實現融資以引入私人資本的目的，並藉此強化企業化運作及商業化思維的作用。
- 6.2 為確保能夠發揮股份制下的有利因素，必須要有私人股東的參與。因此，即使在預視難以出現盈利的情況下，也應該考慮設法通過資金上或運作上的特殊安排，以吸引商界加入成為股東。
- 6.3 作為研究方向的參考，可以考慮通過政府以固定金額外判運動會的籌辦，使政府及私人共同組成的承包公司有機會（而非必然）獲得盈利，並通過公開招標的方式挑選既有經驗財力、亦價格合理的企業與政府共同參股承包公司。
- 6.4 即使由於引入私人資金失敗而由特區政府全資擁有股份公司，亦必須嚴格依從商業運作的模式，以爭取盈利（減少虧損）為主導，確立全盤投資計劃，控制資金運用，提高成本效益。

基建設施的興建

第 1 部分：引言

背景

- 1.1 第四屆東亞運動會的順利舉行，不單為澳門帶來了特區成立以來的第一個體育盛會，同時亦趁此機遇，快速地為廣大市民提供了多個不同類型的體育場館及設施。
- 1.2 在特區成立後，以為東亞運作準備的大前提下，特區政府先後興建、改建及維修了 14 個不同類型基建設施。
- 1.3 應當肯定的是，這些基建設施的建成，使東亞運得以順利舉行，既提升了澳門特區於國際社會的形象和地位，亦為全方位開拓的特區旅遊事業之持續發展提供了催化動力。設備先進的場館設施，亦為各個體育專項團體提供優良的硬件配套，有利於培訓優秀運動員。而積極開放這些場館設施，更可以改善及促進市民參予體育運動，以達至全面提升特區市民的身體及生活素質。
- 1.4 這些基建設施的興建年期跨越多年，所涉及金額超過 34 億澳門元，是特區政府其中一項重大的基建投資項目，佔特區成立後首六年的政府總開支的 3.4% 之巨。

帳目審查

- 1.5 基建項目從來都是巨額的投資，而對於巨額的投資項目，必須有審慎而周詳的總體計劃、合理的財務規劃及可行的財政預算、體現問責的計劃統籌。
- 1.6 縱觀整個項目所涉及的 14 個基建設施，分別由五個公共部門及“組委會”對不同基建設施作出財政負擔，並沒有專門架構對財政開支作出統一調度及監控，因此，本署在審計過程中，只能把特區政府作為對象，以探討推行這個投資項目過程中的效率、效益及節省程度。

第 2 部分：總體計劃

2.1 總體計劃對於一個項目的重要性，就是在於清晰地定義出其目標及範疇，並制定出全局的戰略以實現既定的目標，同時通過開發全面的分層計劃體系以綜合和協調各項具體活動並促使其達至既定目標。可以講一個良好的總體計劃，將會提出工作方向，使參與者從一開始執行便清楚了解目標及方法；有按部就班的全局戰略，可以減少重疊性和浪費性的工作，從而提高了效益；有預見性的應急安排，可以減少因變化而產生的衝擊；計劃的存在，令控制有據可依，沒有計劃就沒有控制。

2.2 參考北京奧組委對北京奧運會所制訂的《北京奧運行動規劃》，就更能體會總體計劃的重要性。

- 在 2001 年 7 月正式成功申辦奧運後，北京奧組委就在 2002 年 7 月向外發布了由北京市人民政府及他們共同制訂的《北京奧運行動規劃》的徵求意見稿，此文件由一個總體規劃和一系列的專項規劃組成。
- 《北京奧運行動規劃》作為指導和統籌北京市 2008 年奧運會各項籌辦工作的綱領性文件，具有宏觀性、戰略性和指導性。各專項規劃則是總體規劃提出的各項工作目標和措施的具體化。其中包括生態環境保護規劃、能源建設和結構調整規劃、科技奧運建設規劃、數字奧運建設規劃、文化環境建設規劃、交通建設和管理規劃、奧運場館建設規劃等共七個專項規劃。

2.3 回顧東亞運的籌備過程，基建設施興建是一項舉足輕重的項目，大部分的比賽均在新建成的場館中進行，倘若稍有差池，定會影響整個運動會的舉行。為此特區政府付出了巨大的努力，並以優先次序投放了龐大的資源，最終確保了各項工程順利完成。

2.4 但是若論及以興建體育運動場館為目標的一套總體計劃，我們翻閱經已取得的文件資料，包括了從申辦到籌辦的過程、從澳葡政府到特區政府，仍是難以整理出一個完整而一致的基建設施興建總體計劃及策略，而僅有的資料如下：

- 根據一份在 1996 年由當時行政、教育暨青年事務政務司撰寫的，並送交中葡聯合聯絡小組審議的《澳門申辦 2005 年第四屆東亞運動會的備忘錄》中介紹，當時所考慮的體育設施大部分是現有的場地，包括了蓮峰球場、塔石球場、鮑思高球場、綜藝館及一些中學、大學的體育場，新建的項目僅是氹仔大球場、奧林匹克標準泳池及南灣海灣之獨木舟比賽場地。
- 根據一份由“組委會”提供，於 2000 年前撰寫的關於東亞運籌備情況的報告《第四屆東亞運動會 澳門—2005》介紹，當時預備使用大量現成的場地（作有需要的設施加建），而需要興建的包括了當時已有計劃或正在興建的奧林匹克游泳館、射擊場、沙灘排球場、澳門運動場旁之網球場及培訓中心，亦建議新建位於北區的體育綜合體及南灣湖獨木舟比賽場地。當時曾指出保齡球項目的場館可由私人機構自行興建。
- 根據一份在 2001 年 9 月撰寫的有關東亞運諮詢會議的會議記錄記載，“二零零五年澳門東亞運動會協調辦公室”當時所考慮的場地有澳門運動場及其副場（作曲棍球場）、綜藝館、南灣湖、奧林匹克游泳館、何東體育綜合體、理工學院體育館、射擊場。
- 2003 年 7 月，在東亞運動會規則及技術委員會會議上提交的進度報告中，在建議的比賽項目及相關比賽場地的章節提及，當時已興建及興建中的新場館有奧林匹克游泳館、澳門東亞運動會體育館、塔石體育館、理工學院綜合體育館、西灣湖水上活動中心、射擊場；當時準備更新設備的場館有澳門運動場、綜藝館、望廈體育館、工人體育館綜合體（其中的室內體育館已被亞洲保齡球協會確認適合比賽，並建議以臨時球道作為東亞運比賽

場地)；已完備的場地有曲棍球中心；另外，澳門運動場綜合體（蓮峰球場）及一系列大學和中學的現有體育設施亦列作更新項目。當時網球仍未確認爲舉辦的項目。

- 2003 年 11 月，在第 19 次東亞運動會總會上最終通過了第四屆東亞運動會的比賽項目，基本保留了 7 月份進度報告中的場地建議。而新加入的項目中，網球及軟式網球考慮在澳門奧林匹克綜合體的網球中心舉行，舉重則在澳門大學體育館進行。

2.5 然而，在 2005 年 10 月東亞運動會舉辦期間，17 個比賽項目所使用的場館中，除了澳門運動場及綜藝館外，其他場館均爲新建設的。

2.6 從以上的資料顯示出，基建設施興建的決策，很大程度是取決於東亞運籌備單位對於場館的選擇。而東亞運籌備單位對於場館應用的取態卻難以令公眾相信，在整個過程中有一個目標明確的總體計劃。

- 從來沒有明確界定場地與比賽項目之間的關係——究竟是以場地去考慮比賽項目，還是爲了比賽項目而尋覓甚至新建場地？以足球比賽爲例，早於 2003 年 2 月由“中體產業股份有限公司”撰寫的顧問報告《第四屆東亞運動會場館標準》（簡稱《中體顧問報告》）中，已指出蓮峰球場之寬度不足，但“組委會”仍把這個場地列入預選場地報東亞運動會總會批准，而在立項後，爲了應付比賽項目，於 2004 年 12 月對興建澳門科技大學運動場進行了招標。另外，在《中體顧問報告》中根本沒有就網球和軟式網球兩個項目建議場地標準，這兩個項目是遲至 2003 年才被建議及批准的，而且當時只建議利用奧林匹克綜合體的網球中心作爲比賽場地，但最後卻於 2004 年 11 月招標新建網球學校，作爲正式的比賽場地。
- 在短時間內對擬定好的計劃作出重大更改。保齡球項目直至 2003 年提請東亞運動會總會批准成爲比賽項目時，仍是以工人球場體育館爲比賽場地。最

後，於 2004 年 10 月進行了招標，以便新建保齡球中心作比賽之用。

- 2.7 在大型的基建項目中，品質、時間及金錢三個因素是長存並互相制約的，相對地，在必須保證質量的前提下，時間越短促，就意味着需投放更大量的金錢。由於上述這幾個項目都是在極短的時間內決定並完成興建，其完工日期都在 2005 年 10 月，明顯地，如果可以預早制定出場地與比賽項目之間關係的大原則，完全可以取得更充分的時間作為興建的工期，減省造價。
- 2.8 “預則立，不預則廢”，一個沒有總體計劃的大型投資項目，只會事倍功半。凡是一個巨大投資的基建項目，都必須要有一個審慎的總體計劃，當中包括明確的目標規劃，清楚的行動方案，預見性的應急措施。需知公共資源是有限而且緊絀的，運用公帑必須以適當、有效運為最高目標。

第 3 部分：財務規劃及財政預算

- 3.1 當為大型投資項目制訂了一個審慎而周詳的總體計劃後，特區政府便可根據地區的中短期財政狀況，從宏觀的角度對該計劃進行充分的評估分析，再根據財政能力作出修訂，最後制訂出一個能達成總體計劃各目標的合理財務規劃。這個過程的目的是要通過計劃，把每年有限的公共資源分配到恰當的地方，確保在完成大型投資項目的同時，不會削減其他必要或者急需的開支。同時財政來源的保證，亦使大型投資項目更能有序地按計劃落實。
- 3.2 有了審慎而周詳的總體計劃，亦取得資源的保證等基礎下，一個能按照計劃項目之輕重緩急，對資源運用可以相互協調調配的預算便可以編製出來。這樣的一個預算，令到“全面預算管理”這一公共行政財務運作上的標準作業模式得以實施。這個管理模式的好處，就是透過責任中心實體或人員的確立、預算項目的細分、落實、執行、預警和調整等步驟，達到全局掌控，有效調動和分配資財政資源，以及全面提升成本效益之目的。

- 3.3 從第二部分的討論中，整個圍繞着東亞運而興建的基建設施的決定，並不存在一個總體計劃，因此亦沒有為這一系列的基建項目作出一個統一的財務規劃及預算準備。回顧這些基建設施的興建，分別由“組委會”及五個公共部門負責及承擔相關財務，並以“行政當局投資與發展開支計劃（PIDDA）”中的預算撥款支付。
- 3.4 根據特區政府每年編製預算的規則，財政局會對納入 PIDDA 的政府部門來年度的中、長期投資項目進行立項審議的。由於有關項目計劃經常是跨年度並具有延續性，故此在編製相應的預算內容時，均會為後續之第二及第三年所需的資源同時進行估算，以增加預算計劃的嚴謹度和前瞻性。
- 3.5 而事實上，在這眾多的基建設施興建計劃中，經常出現年中立項，加上時間的迫切性，多次出現即時調撥其他項目的預算款項，導致一些項目推遲開展之情況。
- 3.6 在 2001 年 11 月有關澳門奧林匹克游泳館的“安裝大型彩色顯示屏後加工程”和“空調系統的後加工程”，涉及開支共 30,922,313.48 澳門元，當時是在 11 月於 PIDDA 立項，而工程的建議書中指於“協調辦”的原有項目中作出協調撥調；另外，2003 年 7 月有關“澳門奧林匹克游泳館的改善批給工程”，涉及開支 1,471,372.50 澳門元，在 7 月於 PIDDA 立項，資源是由土地工務運輸局透過削減皇朝廣場改善整治工程的預算款項而作出撥調。
- 3.7 這樣的決策流程所引起的負面後果是顯而易見的：公帑使用的效益和效率原則被拖後腿；各相關部門原先擬定的發展項目相繼“讓路”，間接影響到部門執行本身被賦予的職責；基建設施工程由決定至落實執行，都在欠缺周詳計劃的情況下開展，形成了不論是時間控制，還是財政控制上，均缺少了作為監控的基礎依據。
- 3.8 特區政府在有關基建設施興建的事宜上，由“組委會”主導着籌劃和決策的功能，而在財政資源的運用上，則由“組委會”的本身預算和五個公共部門透過其 PIDDA 計劃共同作出承擔。

- 3.9 在宏觀的角度來看，整體基建項目所涉及的財政資源都是由特區政府的總預算所承擔的，而特區政府對於所有部門預算的編製亦設有固定時序和規限，例如 PIDDA 預算案必須於每年的六至七月間完成提案。但“組委會”的活動計劃及預算的編製，卻沒有制定特別的時序規限，故此便有可能出現當“組委會”提出新的基建計劃開支或增加資本時，由於政府的預算提案經已落實，故此預算上的調動只能從其他部門所擬定項目的資源中作出削減才能達到，從而引起了整體預算執行上的負面影響。

第 4 部分：專責的計劃統籌

- 4.1 具備了審慎而周詳的總體計劃，構建了合理的財務規劃及可行的財政預算後，必須要指定一個全局統籌的管理專責人員，以令整個計劃付諸實現。專責人員將協調資源的分配，監管計劃的進度及預算的執行，務求令公帑更有效地投放於具成本效益的地方。同時亦因此而建立起清晰的權責體系，有利問責，從機制上確保了計劃的落實及執行。
- 4.2 然而這項審計所探討的項目，即整個配合東亞運而進行的基建設施興建，總體計劃及財政規劃預算都欠奉，因而可作問責之依據便變得薄弱。
- 4.3 這批基建設施的優先服務對象，當然是東亞運動會。“組委會”對於基建設施提出合乎比賽需要的要求是理所當然。但是“組委會”並不需要同時為設施立項的要求和這個要求下的財務負擔作出整體問責，以至極容易出現沒有考慮成本效益下的高標準的規格。
- 4.4 根據過往經驗所得，每當審視公共資源付出與其產值效益的比較關係時，意大利經濟學者帕列托的 80/20 法則(Pareto Principle)都能給予我們很大的啓示。80/20 法則指的是：在原因和結果、付出和效益之間，往往存在着不平衡的關係；80% 的結果，可歸結於 20% 的原因，而 80% 的效益，卻來自於 20% 的付出。同理可

證，追求餘下 20%的效益，有可能多賠上 80%的資源亦未必能達到理想中的完美效果，相反僅會造成資源上的耗費。

- 4.5 東亞運動會中“澳門奧林匹克游泳館”更換彩色屏幕的過程，正是這個法則的一個具體事例。在 2001 年 11 月“協調辦”因應國際標準的轉變，作出了更換原設計中屏幕顯示器的建議。在有關的報價建議書內供應商提供了一個約值四百萬元的雙色顯示屏解決方案，然而“協調辦”方面卻選擇了一個近乎完美、價值約二千萬元的全彩電子屏幕作為最終方案。據其分析資料所得，兩個方案均可滿足了新國際標準的指定需要。問題是“協調辦”放棄四百萬(20%)的選擇，而改用了了一個多付一千六百萬(80%)的方案，僅僅是爲了滿足具備全彩電子屏幕的功能而已。
- 4.6 無疑有關的全彩電子屏幕可爲賽事現場觀眾帶來賞心悅目的觀感資訊，並且爲特區政府在國際賽事設施方面建立了高規格的专业形象，惟站於公共資源管理的角度上來看，作爲一個可以不理會財政安排的執行單位，倘若每一個執行環節均抱着好大喜功、追求完美及形式主義的效益心態，而忽略了資源的平衡分配和實際成本效益上之考慮，從而承受了許多原本不必要的開支負擔，最終導致開支上的非理性膨脹，這樣只會造成了對公共財政資源的揮霍和耗費，並爲特區整體預算的執行上輸入了額外的不穩定因素和風險。
- 4.7 設立計劃統籌，把對成果素質的最終要求之權利，與監督預算執行、厲行善用公帑的責任，統一歸於一個專責人員身上，使其在享有成果權利的同時，亦肩負起整體問責的責任。從機制上解決成本與效益、質量與財政負擔等等之間的衝突和失衡的問題。

第 5 部分：結論

- 5.1 由於東亞運的整個籌辦期間跨越多年，單是基建設施上已經投放了龐大的財政資源。在缺乏全面的總體規劃下，基建設施興建工作一再變更延誤，導致財務安排混亂，欠缺效率與效益。
- 5.2 體育場館這一重要設施是大型運動會能否得以舉辦的關鍵因素。但東亞運整個籌辦過程的各個階段，都在不同層面上反映出既沒有就現有的場館設施，亦沒有就擬作興建的體育場館作出深入、全局及前瞻的考慮。整個過程中不難察覺，主要負責人並不是根據已有場館設施來考慮比賽項目之選擇作為主導思想，相反往往是為了比賽項目而興建新場館，致令中後期才發現已有的場館並不合用，需要重新興建，更甚的是剛建成的場館還需作出大型的擴建改動。場館設施方面的考慮不周，不但浪費了已作投放的資源，而且必須另行投放更大的資源，才能追回浪費了的時間。
- 5.3 特區政府每年的財政預算是根據各個施政領域所定立的工作項目所涉及的財政資源而總體制定的。東亞運基建設施方面的財政資源增加，只能透過削減投放於其他施政領域的資源才能達至，這樣無疑妨礙了特區政府的既定施政。
- 5.4 作為服務於一個舉足輕重、影響深遠的大型運動會的基建項目，在欠缺專責人員全局統籌工作計劃的制訂、項目進度的監管、財政資源的運用下，不能保證各種資源有效投放於具成效的項目上；亦由於政出多門，缺少對項目進度及質量的問責途徑。

第 6 部分：建議

- 6.1 爲了一個共同目標服務的同一類型的多個子計劃(如上面已詳細分析的共同爲主辦東亞運動會而興建的眾多場館設施)，而且估計涉及總值不菲的巨額投資，應該作出統一整合成爲一個獨立計劃，並以一個有權有責的機構全盤統籌及操辦。這樣才能確立清楚的問責機制，促使建立審慎而周詳的總體計劃、合理而可行的財政預算。
- 6.2 當中，總體計劃起着指導意義的根本作用。在策劃的初期，透過對各個工作項目的最終目標及每一階段所擬達至的成果，正如這個分析中屬於運動會的各種設施租賃、修葺及興建，設備的維修及購置，以及擬動用的財政資源等作出的具體勾勒，一方面能讓執行者清楚明瞭工作的方向，以便按部就班地將之完成，另一方面亦讓決策者從中審視各項工作的輕重緩急，並制訂可行的應變措施，從而降低潛在風險的出現。
- 6.3 總體計劃的及早制訂，除能給予各方面充足時間作好準備，更可讓特區政府能因應總體的預算安排，在平衡各個施政領域既定的工作下，確保計劃得以按序落實，令有限的財政資源得以充分發揮。
- 6.4 應指定全局統籌的專責人員，並清晰訂明其權責，以便就項目中涉及的工作項目以及財政資源作出監管及調配，確保項目可以具有效益地達成目標。

附件

社會文化司司長指示
“第四屆東亞運動會澳門組織委員會”之回應

對審計署《第四屆東亞運動會專項審計報告》的意見

一. 關於公司資本

東亞運組委會成立於 2002 年 1 月，根據第 33/2001 號行政法規第二條第一款：“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司以設計、籌備、策劃、推廣及舉辦第四屆東亞運動會為所營事業。”，根據相同行政法規第三條第二款：

“第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司資本額為澳門幣五千萬元，其中澳門特區政府佔百分之九十，體育發展基金佔百分之十。”而根據同一行政法規所載之第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司章程第二章第十四條

“董事會權限”說明：“董事會負責確保第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司活動的管理，並作為公司的唯一代表，其賦予廣泛的權力就公司行政方面的任何事宜議決”包括“核准預算並跟進其執行”。根據 2003 年 11 月 21 日東亞運組委會回覆立法會的文件所載，籌備第四屆東亞運動會的開支預算為 \$165,641,419.67 元，當中開支項目包括開閉幕典禮及特別活動（包括體育場館開幕典禮、試運轉、文化活動等）、宣傳活動及志願工作者、電視轉播、競賽、保

險、住宿、交通運輸、膳食、制服、保安、培訓、訴訟及賠償。上述預算調整為東亞運組委會在首個工作階段所作的預算，基於 1996 年至 2002 年之間澳門社會的發展和變化，各界對東亞運動會的要求有了新的看法和期待，同時在審慎理財的原則下，組委會的首個工作階段的任務在於認真分析在新形勢之下舉行運動會的基本需要。在這階段作出的籌備運動會的開支預算僅為運動會描繪出初步的藍圖，在訂定籌備第四屆東亞運動會的開支預算為 \$ 165,641,419.67 元的過程中，組委會各部門根據不同領域在當時可以預見的情況，同時盡量參考其他運動會的經驗和顧問公司給予的意見，才訂定相關的調整金額。

2004 年 12 月，組委會因應情況調整預算，根據 2005 年 1 月 3 日東亞運組委會回覆立法會的文件所載，舉辦第四屆東亞運動會的開支預算為 \$ 346,502,000.00 元，除在初步開支預算的基礎上作出所需調整外，新增項目包括社區支援、貴賓接待、會議、醫療等。值得注意的是，這是東亞運動會最後工作階段所作的預算，所有修改都經由各部門反覆研究和評估，調整原因包括各國家及地區體育代表團報名人數難以確定。開幕式首次作出預算時，製作公司提出的方案亮點不

足，考慮到澳門首次舉辦綜合運動會希望令世界各地的觀眾留下深刻印象，因此增加表演人數，同時加強煙花效果及加入備受讚賞的丹頂鶴飛行表演。電視轉播則考慮到運動會對澳門的長遠效益，決定以擴大轉播的覆蓋率，並加強轉播水平至奧運標準，以確立澳門在國際上具有舉辦大型活動能力的地位，並達到全面向國際社會宣傳澳門的效果。東亞運的電視轉播時段合共 450.5 小時，總收視覆蓋為 528,819,000 收視戶，此項工作對澳門的宣傳作用是難以用數字衡量的。以上事例皆說明組委會在預算調整時均以妥善利用資源為原則，而根據東亞運組委會結算後的結果已說明上述預算能達到成功執行第四屆東亞運動會的目標。

根據第 33/2001 號行政法規第三章第六條第三款所載，東亞運組委會的公司資本經第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司股東會議決，可增加或減少。關於該公司之資本，更由監事會監察，根據同一行政法規第四章第四節第十九條所載，監事會尚有權限監察第四屆東亞運動會澳門組織委員會股份有限公司的所有活動，尤其是：（一）就預算提出意見；及（三）每半年須向澳門特別行政區主管財政及體育範疇的政府成員呈交一份扼要報告書，其內容包括已執行的

監督活動，異常情況及倘有的與預期不符的主要偏差。在此監察制度下，東亞運組委會之預算調整是按既定的行政程序進行，並作出適當的公布，設有監察機制且透明度高。

東亞運動會作為澳門首次主辦的國際大型活動，各項工作皆沒有先例可循，其預算以不同的工作階段進行適當的調整，有其實際需要，亦為成功舉辦運動會提供了保證。

二. 關於融資及跨部門協調

東亞運組委會以股份有限公司的模式運作，其目的是減少特區政成立前後人員膨脹的壓力，主要原因是東亞運動會作為一項有既定時限且涉及多個範疇的工作項目，倘若以公共機構的模式運作，將會在行政程序上受到多方面的阻礙，同時在招聘人員及勞務購買等工作上，亦難以發揮最高效率。作為股份有限公司，從商業角度來說，組委會理應引入其他企業的融資以減輕政府的承擔，但組委會成立的最大目標是成功執行東亞運動會，而在 2001 年至 2005 年間，東亞運動會的宣傳工作幾成澳門的形象工程，外地傳媒廣泛報導東亞運的籌備消息，鄰近地區的朋友知道澳門要辦東亞運，也感受到東亞運為澳門帶來新氣象。東亞運組委會多年來從配合

社會發展的角度作出一定的投入，如為眾多場館舉行開幕式兼舉行高水準的文體表演活動，又如主辦中國國家足球隊及葡萄牙國家足球隊在澳門舉行比賽、西灣大橋啟用組織五萬位居民參與步行活動、澳門運動場擴建落成邀請巴塞隆納足球隊來澳比賽，這些有利於社會發展及提升澳門凝聚力的工作倘若都以商業手法經營，將會產生組委會內部的矛盾和阻力。事實上，如 2005 年第四屆東亞運動會諮詢委員會向商業、旅遊、體育、文化等業界就融資問題作出探討，這些對社會發展及提升澳門凝聚力有正面影響的計劃不會為商業機構的投入帶來合理的回報，故以公帑作為資本的組委會實不宜引入商業方式運作，改而以鞏固澳門整體形象，令公司資本更有效益地投放於居民的生活之中。

基於籌備東亞運動會涉及多個政府機構的跨部門協調工作，同時亦涉及眾多民間團體的支持，在執行東亞運的經驗中，商業化思維是難以解決跨部門合作所帶來的大量涉及政府內部運作及財政事務的問題，而協調民間團體參與的多項事務上，倘若單純以商業角度來考量，亦不適合澳門的實況。同時，組委會的公司資本來自政府，即使以股份有限公司形式運作，組委會多年來亦嚴格遵守公共機構的採購原則，確

保資金的運用合乎規範。為達到有關目標，組委會董事局成員以資深公務員為主，實因管理公帑需有豐富的公共行政經驗和協調各個政府部門的能力。

三．基建的資源投放

基於前澳葡政府並沒有為本澳留下合適的體育設施，亦沒有在體育資源的投放上考慮城市規劃的問題。因此，特區政府成立時，一方面為東亞運進行籌備工作，同時藉著此項計劃促成一系列多用途場館的興建及擴建。負責為東亞運構思場地規劃的組委會主席既要在有限時間內在三個賽區完成所有滿足國際比賽需要而設的硬件規劃，從而減省財政資源及確保日後特區政府可向本澳居民提供體育鍛鍊的場地，可說是一舉兩得，除可減省資源外，還可滿足澳門居民未來的需要。根據第 17/2001 號行政長官批示，明確指出四年一度的東亞運動會將於 2005 年在澳門特別行政區舉行，為使該運動會到時能夠順利進行，有必要從現時起逐步對有關的體育場地設施進行規劃、設計及興建。在進行上述的工作時，一方面需要確保能提供舉辦東亞運動會所需的各種體育場地設施，另一方面亦需要確保有關場地設施的規劃及興建與澳門特別行政區的城市發展規劃互相適應。基於上述原因，特區政府成

立了一個由工務部門，體育部門及當時的市政部門代表組成的工作小組協調有關工作。可見東亞運的場館興建與本澳城市規劃是密不可分的，而其效益體現於以一個運動會的規劃資源來承擔了城市規劃的一大部份功能。

從東亞運動會在澳門、氹仔和路環所設置的場館作分析，澳門半島的理工學院體育館和塔石體育館都設於市中心及學校林立之地，有利於鄰近學校開展體育活動。此外，其多功能設計適合舉行文化活動，甚至展覽活動，本澳不少社團及商業機構均利用這兩大場館開展活動，場館內配備泊車位，這些場館對本澳社會的效益是具有持續性的。南灣湖水上活動中心的設立回應了長期以來澳門欠缺水上活動場地的問題，解決了南灣湖的水質問題，同時湖畔的休憩區亦甚受市民歡迎，具有長遠的效益，可以說，澳門半島的各個場館都在城市規劃上有充分的考慮，為夢寐以求的澳門和諧發展而作出貢獻。

在氹仔方面，澳門運動場及室內體育館、奧林匹克游泳館、曲棍球中心等興建和改建，集中地為多個體育項目提供標準的訓練場地，為澳門發展競技體育奠定了良好的條件。

而路氹新城區的設施以澳門東亞運動會體育館最具代表性，這座集體育、文化、會展於一身的場館足以讓澳門具備舉辦更大規模的活動之條件，未來幾年路氹新城區將成為酒店、渡假村集中之地，設於路氹新城區的網球學校、保齡球中心，則可成為該區提供休閒活動的主要場所。

基於上述分析，東亞運動會各個場館已經為澳門社會的整體佈局作了充分的考慮和配合，其效益早於東亞運開幕之前，並在各場館啟用之後已經陸續呈現，而且隨著澳門的發展，可以預期這些場館將會發揮更多元化的功能。

同時，東亞運的所有場館建設都經由基建工作小組商討而決定興建及投放資源等事宜，組委會僅因應舉行運動會的需求及相關比賽項目的國際規例提出場館的規劃。值得注意的是所有基建的預算均經由特區政府每個財政年度的預算中支付，並由立法會通過。所有基建計劃的緩急輕重協調事宜，組委會並不具備任何權限。