



澳門特別行政區
審計署



審計署
Comissariado da
Auditoria

專 項 審 計 報 告

第四届东亚运动会

专项审计报告

第四届东亚运动会

二零零六年十月

目录

前言	3
背景资料	
第四届东亚运动会背景资料	5
第四届东亚运动会收支概述	11
审计报告	
预算的订立	31
股份公司的成立.....	39
基础设施的兴建.....	47
附件	
社会文化司司长指示“第四届东亚运动会澳门组织委员会”之回应	59

前言

第四届东亚运动会已经在 2005 年 10 月 29 日至 11 月 6 日成功举行。

为了能顺利举行东亚运，澳门特区政府投入了大量的公共资源。不但出资成立了“第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司”（简称“组委会”）以筹办运动会，同时亦动用了庞大的资金新建及修建了 14 个与运动会有关的基建设施。此外，在人力资源、宣传推广、美化市容、卫生保安等各个方面，整个政府亦全面配合，为运动会提供了可靠的支援保障，当中亦涉及了为数不菲的公帑开支。

这些为举办东亚运而投入的庞大资源，一直是广大市民及立法会议员极为关注的焦点。本署早于第四届东亚运动会筹办的初期开立了专案，广泛收集所有与运动会有关的资料，并开展了审计计划的前期准备工作。在本年 4 月初收到由“组委会”送交之帐目后，立刻根据既定的工作安排，从多个方面展开了帐目审计、专项审计及衡工量值式审计的程序。

根据计划，本署完成了第一份与第四届东亚运动会有关的审计报告——《“第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司”帐目审计报告》。一如年度政府帐目审计的处理方法，本署审查了由“组委会”送交的公司最终帐目及相关财务资料，对帐目披露的真实、完整、适当及准确程度发表了审计意见。

是次公布的报告，是第四届东亚运动会系列审计报告中的专项审计报告。主要回顾及分析了特区政府在“股份公司的成立”、对于竞投及筹备运动会时“预算的订立”及全面统筹运动会“基建设施的兴建”的表现，并提出审计意见及建议。

在制定专项审计项目时，本署主要是考虑了特区政府在主办这个运动会上出现的几个第一次：第一次以公帑成立一个股份有限公司去筹备大型活动；第一次承办地区性的大型综合体育比赛；第一次于短时间内为一特定目标兴建大量运动场馆设施。所有这些都是特区政府的一项新尝试，因此本署希望以宏观的角度，分析在落实这些第一次的尝试过程中，特区政府在组织管理及资源运用上的表现，并发表审计意见。

为了方便读者更容易了解第四届东亚运动会的基本情况，本报告亦编辑了“第四届东亚运动会背景资料”及由本署根据所有收集到的资料整理而成的“第四届东亚运动会收支概述”。

有关第四届东亚运动会的审计中，还包括了多个着眼于在执行具体项目时之表现的衡工量值式审计。当中，本署主要审计了“组委会”于执行既定政策时的表现，例如预算管理、票务安排、接待安排等方面，亦抽样审计了 6 个运动场馆设施，具体分析参与兴建的各个公共部门的不同表现。这些衡工量值式的审计将透过有关部门对公帑运用的过程，去评价其效率、效益及节省程度。审计报告的撰写工作正按法定之审计程序有序地进行中。

最后，在此谨向曾积极协助本署完成这项审计工作的所有实体及工作人员致意。

第四届东亚运动会背景资料

2005 年 10 月 29 日至 11 月 6 日，澳门举办了第四届东亚运动会。东亚运动会是由东亚运动会总会（EAGA）为东亚地区所举行的每四年一度之地区性运动会，是由一个总会的成员国家或地区主办。

东亚运动会的起源来自东亚地区各奥委会于 1991 年 9 月 15 日所举行之东亚各国奥委会第一届理事会上的讨论。为了增进东亚地区各奥委会在体育和文化上的交流，地区代表在会议上首次提出举办东亚运动会的建议，这一提议在两个月后所举行的第二次东亚各国奥委会协调会议中正式通过，大会决定东亚运动会为四年一度的体育活动，并同意首届东亚运动会于 1993 年在中国举行。

在 1992 年 1 月 27 日所举行的第三次东亚各国奥委会协调会议中，决议成立东亚各国奥委会协调委员会（EANOC），并通过其宪章，同时决定第一届东亚运动会于 1993 年 5 月 9 日至 18 日在上海举行。其后在 1993 年 5 月 17 日于上海举行的第六次东亚各国奥委会协调会议中，组织的名称改为现时的东亚运动会总会（EAGA）。

东亚运动会总会之成员是由亚奥理事会区分为东亚区域之各国奥委会组成，这包括中华人民共和国、中国香港、日本、韩国、中国澳门、蒙古、朝鲜和中华台北。非正式会员则是邻近东亚地区的各国委员会，并由东亚运动会总会所批准者，目前关岛是唯一的非正式会员。

1995 年 2 月，当时的中华人民共和国奥林匹克委员会秘书长访问澳门，与澳门奥林匹克委员会的代表举行了会议，谈及澳门申办东亚运动会之可能性。澳门申办东亚运动会，除了显示中华人民共和国对这个在 1999 年后举办之项目充满信心外，亦意味着澳门有举办大型体育活动的组织和承受能力，同时通过这个大型项目，令澳门回归祖国后的体育自主权在亚洲体育层面上获得肯定，提升澳门的国际城市形象。当时中国奥委会表示全力支持澳门申办此运动会。

二零零五年澳门东亚运动会协调办公室协调员在 2001 年回复立法会议员的书面质询中亦表示：“2005 年第四届东亚运将是澳门首次主办的国际性大型综合运动会。……以 2005 年第四届东亚运动会为契机，努力实现澳门整体人文环境的进步，包括在体育、旅游、文化、教育、城市建设、环境保护，乃至经济发展等多方面为澳门带来综合性的、全面性的社会效益，带动澳门社会整体的发展，提升澳门的国际形象，由此创造出巨大的社会效益。”

由于筹办东亚运动会的时间跨越 1999 年澳门回归祖国的时期，故当时由澳门奥林匹克委员会先提出举办东亚运动会的意愿及作出申请，再经澳葡政府给予意见后，交予中葡联合联络小组讨论，最后得到中、葡双方的同意而落实申办。

1995 年 3 月，澳门奥林匹克委员会代表于釜山举行之第十次东亚运动会总会会议上，提出了主办 2001 年第三届东亚运动会的建议。

1996 年 2 月 19 日至 21 日期间，澳门奥林匹克委员会代表出席在关岛举行之东亚运动会总会的第十一次会议，会议之议题包括选定第三届及第四届东亚运动会的主办城市，经推选最后决定由当时条件较适合之日本大阪获得 2001 年第三届东亚运动会的主办权，而澳门则初步决定成为 2005 年第四届东亚运动会的主办城市。至 1997 年于南韩釜山举行之第十二次东亚运动会总会会议上，正式批准澳门主办 2005 年第四届东亚运动会。

申办成功后，当时的澳葡政府并没有为有关的主办事宜展开筹备工作，时任澳督曾对体育总署署长表示，需要留待一些东西让新政府去做，没有必要事事把它完成。而负责体育范畴的体育总署，亦没有订下任何计划去推行。由 96 年至 99 年之四年期间，澳葡政府没有为第四届东亚运动会做任何工作。

澳门回归后，特区政府在政策上、行动上给予了极大支持，以确保第四届东亚运动会成功举办。

考虑到因举办这项赛事需承担的责任、组织及技术的要求；又考虑到，虽然澳门奥林匹克委员会是负责此项事宜的独立组织，但却欠缺资源，因此，为延续已由体育发展局开展了的工作，有需要成立一个独立运作的组织架构，以项目组的形式与体育发展局和澳门奥林匹克委员会紧密合作。经听取体育委员会和澳门奥林匹克委员会的意见后，特区政府透过第 144/2000 号行政长官批示，于 2000 年 8 月 1 日成立二零零五年澳门东亚运动会协调办公室（简称“协调办”），专责东亚运的筹备工作。

“协调办”隶属社会文化司司长，负责组织、促进及协调所有与第四届东亚运动会有关之工作，并与体育发展局、澳门奥林匹克委员会和东亚运动会总会，以及其他体育机构紧密合作。原本由体育发展局负责的，与东亚运动会有关的各项正在兴建及计划兴建的设施，包括已拟定计划的射击场、网球中心、奥林匹克游泳馆、路氹城体育综合体及新闻中心，均交由“协调办”负责管理。

体育发展局局长以兼任方式，筹划“协调办”的工作，社会文化司司长、旅游局及澳门奥林匹克委员会各指派 1 名非全职代表担任职务。作为项目组，协调办的存续期至 2001 年 12 月 31 日。

按第 144/2000 号行政长官批示规定，“协调办”的设立及运作费用由行政长官以批示拨款支付，而体育发展局在“协调办”设立的阶段提供人力及后勤协助，有需要时，可透过体育发展基金全力作出财政的支持。

为了研究筹办第四届东亚运动会之运作模式及方案，澳门特别行政区政府在 2001 年透过“协调办”向包括体育界在内的社会各界，以及法务局、行政暨公职局、财政局等部门作出谘询，决定是以公共行政架构的方式组建部门，还是以私法商业架构的创新形式另组统筹机构，以便主理第四届东亚运动会的各项工作。在听取社会各界的建议及征询行政会的意见后，特区政府透过第 33/2001 号行政法规，核准于 2002 年 1 月 1 日设立第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司（简称“组委会”），并同时撤销“协调办”。

“组委会”的法定性质为一股份有限公司，90%之股权由特区政府持有，其余 10% 则由体育发展基金持有。由于“组委会”为一私营机构，因而具备了有别于公营机构的弹性和效率。

“组委会”在私法的规范下筹备和组织第四届东亚运动会，其职能主要包括完善体育基础设施、筹组各项体育比赛、为“组委会”成员进行培训工作、开展宣传策略以及争取如投资、赞助等可能的经济收益。所有由“协调办”正在开展的工作、计划及其他活动，均转由“组委会”负责，“组委会”职能上的灵活性亦弥补了体育发展局在举办大型国际赛事时所受到组织章程的制肘。

根据第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司之章程规定，“组委会”设有下列 4 个机关：

（一）股东会：股东会为最重要之决策层，成员包括澳门特区政府及体育发展基金代表。

（二）董事会：董事会是管理核心，负责筹划和执行所有与东亚运有关的工作。董事会由 1 位董事会主席、6 位董事组成。董事会主席由行政长官以批示任命，其余 6 位董事由股东会根据董事会主席建议委任。

（三）公司秘书：“组委会”设有 1 名秘书，由董事会任免。

（四）监事会：监事会设有 1 名监事长及 2 名监事，其中 1 名监事必须是核数师或核数师事务所，监事会的成员由股东会选出。除《商法典》规定的权限外，监事会

有权监察“组委会”的所有活动，包括对每年之财政预算给予意见，评估“组委会”之财务帐目情况，就“组委会”每月的财务报告进行分析，并在有需要时给予指导性意见等。

“组委会”成立时的最初资本为 5000 万澳门元，分为 100 股普通股，每股为 50 万澳门元。期后分别在 2003 年及 2005 年，将资本增加至 3.3 亿澳门元及 6.3 亿澳门元。

根据第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司的章程规定，“组委会”的存续期至 2006 年 6 月 30 日，最迟应于 2006 年 12 月 31 日完成清算。在 2005 年 12 月 14 日，“组委会”在第 50 期《澳门特别行政区公报》刊登通告，宣布修改公司章程，将其存续期提前至 2005 年 12 月 31 日，且最迟于 2006 年 3 月 31 日完成清算。

除了“组委会”外，尚有五个谘询及协调组织与“组委会”携手合作，共同为东亚运开展筹备工作，这五个谘询及协调组织分别是：

（一）2005 年澳门东亚运动会谘询委员会

特区政府在听取体育委员会及澳门奥林匹克委员会的意见后，透过第 213/2000 号行政长官批示，设立了 2005 年澳门东亚运动会谘询委员会（简称“委员会”），负责对东亚运筹备和举办期间的政策及工作提出意见和建议。“委员会”由社会文化司司长担任主席，成员包括“协调办”协调员、第 144/2000 号行政长官批示第十六款所指的“协调办”代表，以及人数不超过由社会文化司司长委任的 12 名人士。“委员会”运作所需的财政及行政辅助由“协调办”负责。“委员会”于东亚运动会结束后的 1 个月撤销。

（二）体育设施规划、设计及建设工作小组

为确保能提供举办东亚运动会所需的各种体育场地设施，特区政府透过第 17/2001 号行政长官批示，设立了体育设施规划、设计及建设工作小组（简称“基建小组”），负责协调 2005 年东亚运动会体育场地设施的规划、设计及兴建工作，成员来自土地工务运输局、体育发展局，以及“协调办”、临时澳门市政局及临时海岛市政局的代表（其后由“组委会”及民政总署的代表取代）。在有需要时，“基建小组”可邀请其他部门或实体的代表参与会议。“基建小组”在运输工务司司长指导下运作，并向其汇报工作进度。

随后 2005 年 10 月 10 日第 314/2005 行政长官批示，将“基建小组”改名为“体育、社会及公益设施工作小组”，其负责提高体育设施操作水平及协调特区政府公益的社

会设备及设施的规划、设计及兴建工作。

（三）第四届东亚运动会保安工作小组

处理有关保安、安全设施方面的事务。协调员为保安司司长办公室顾问，其余 6 位成员包括警察总局、治安警察局、保安部队事务局、指挥部辅助室、海关及司法警察局的代表。

（四）第四届东亚运动会电视转播工作委员会

负责处理电视转播方面的事务。主席为社会文化司司长，其余 10 位成员包括中国及本地与电视转播相关的政府官员及机构成员，主要就第四届东亚运动会的转播方案及销售提出意见并解决技术层面的问题。

（五）第四届东亚运动会医疗小组

处理有关卫生及医疗方面的事务。协调员为卫生局代表，其余 5 位成员分别为卫生局、仁伯爵综合医院、卫生局公共卫生化验所、私营医疗机构的代表，以及第四届东亚运动会总会医疗小组主席。

第四届东亚运动会收支概述

“第四届东亚运动会”的筹办过程超过八年的时间，这个期间跨越了历史重大转折时刻，经历了两个不同管治理念的政府的施政。尤其在特别行政区政府成立以后，整个政府为了运动会的成功举行，在多方面投放了大量的资源。

在特区政府圆满主办了运动会后，对整体财务安排作出一个复核检视，应该有利行政当局分析并总结经验。为此，本署分析了“第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司”（简称“组委会”）历年提交的帐目，通过归纳审视特区政府内所有公共部门为运动会投放的资源，重组过去六年间各项涉及为达至“第四届东亚运动会”成功举行的资金收益及投入，为不同领域的系统研讨提供适当的数据基础。

第 1 部分：资本投入

在“第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司”以公益法人身份成立开始，澳门特别行政区及体育发展基金分别以股东身份数次注资，保证了其运作及令运动会顺利筹办。由于“组委会”运作的过程中没有引进其他更多的股东，所以“组委会”的全部资本均来自公共资源。

表一：特区政府历年向“组委会”注资的情况

（澳门元）

注资实体	2002 年	2003 年	2005 年	股本金额
澳门特别行政区	45,000,000.00	252,000,000.00	270,000,000.00	567,000,000.00
体育发展基金	5,000,000.00	28,000,000.00	30,000,000.00	63,000,000.00
总额	50,000,000.00	280,000,000.00	300,000,000.00	630,000,000.00

第2部分：收入及开支的总体情况

在整个运动会筹办以至举行的期间，各项工作主要由“组委会”统筹。在财务安排上，“组委会”运用了特区政府投入的 6.3 亿澳门元股本作为经营运作的资金。本报告期内所披露关于“组委会”的收入及开支均为该股本的经营结果。

另外，特区政府各个公共部门在努力办好“第四届东亚运动会”的大前提下，亦在各方面给予了巨大的支持并作出了相应的承担。有关这方面的财政支付，将在开支项目中列出。而为了方便理解各项开支的通性及其与“第四届东亚运动会”的关联程度，本报告将所有开支分为直接服务于东亚运的开支及间接服务于东亚运的开支两大类。所谓直接服务于东亚运的开支，是指开支的目标主要是为了东亚运的，如“组委会”营运开支、人员开支、宣传推广、购买门票、保安医疗等；而间接服务于东亚运的开支，是指开支虽与东亚运有某种关联，但其本身亦可视作独立事件，如基建设施的兴建、比赛奖金等。

表二：与第四届东亚运动会有关的收入及开支概况

(澳门元)

项目	金额
收入	
“第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司”的营运	108,917,870.08
小结	108,917,870.08
开支	
直接服务于东亚运	627,036,693.27
间接服务于东亚运	3,778,244,167.29
小结	4,405,280,860.56

第3部分：收入

3.1 “组委会”的营运收入

根据帐目显示，在“组委会”营运的四年多中，其收益逾 1.08 亿澳门元，分别来自经营东亚运动会收益及其他营运收益。

表三：以“损益表”中会计科目（2 位）分类的收入情况

（澳门元）

项目	2002-2003	2004	2005	2006	总金额
经营东亚运动会收益	--	555,276.40	26,596,929.59	713,620.30	27,865,826.29
营业上补贴	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
财务收益及盈余	753,838.77	181,869.32	4,703,579.79	1,144,627.72	6,783,915.60
总金额	4,158,235.15	7,137,702.82	93,543,374.09	4,078,558.02	108,917,870.08

所有项目中，“营业上补贴”是最大收入，约占总收入的一半；“经营东亚运动会收益”位列第二，占四分之一；而包括运动设施出租在内的“次要收益”亦占两成。

再按损益表中“收益及盈余”帐中的会计分目细分，可得出以下收入情况。

表四：以“损益表”中会计分目（3 位）分类的收入情况

(澳门元)

会计科目 (2 位)	会计分目 (3 位)	2002-2003	2004	2005	2006	金额
经营东亚运动会收益	入场券之出售	--	--	12,863,283.30	--	12,863,283.30
	电视转播专利收益	--	--	2,136,041.20	713,380.30	2,849,421.50
	体育代表团报名收入	--	--	9,002,953.00	--	9,002,953.00
	工业产权及著作权收益	--	555,276.40	379,120.69	240.00	934,637.09
	传媒代表团住宿收入及运动会期间之其他收入	--	--	2,215,531.40	--	2,215,531.40
营业上补贴	其他实体的津贴及赞助	2,409,349.80	1,117,459.80	46,451,447.04	2,201,290.00	52,179,546.64
次要收益	运动设施出租	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
	标书收入	104,014.00	--	151,400.00	--	255,414.00
	活动门票	432,828.00	164,700.00	6,162,899.00	--	6,760,427.00
	餐厅收入及其他收入	--	227,777.47	962,264.53	15,460.00	1,205,502.00
财务收益及盈余	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
总金额		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“其他实体的津贴及赞助”一项，是“组委会”历年在各项主办的活动中取得的赞助，主要是商业赞助。当中属于公共部门的赞助，将在“4.1.6 公共部门对‘组委会’的津贴及赞助”中阐述。

在“经营东亚运动会收益”中，“入场券之出售”及“体育代表团报名收入”为两项主要收益，分别占了 46% 及 32%。“入场券之出售”中包括了数个公共部门以公帑购买的金额，有关详细份额将于“4.1.4 购买门票开支”中披露。在“工业产权及著作权收益”

中，有 45 万澳门元的产权收入是来源于出售产权给公共部门作为发行金币和纪念邮票之用，相关内容将载于“4.1.8 产权开支”内。

“运动设施出租”是另一项“组委会”的主要收入，是由于代管体育场馆期间，向不同实体出租时收取的费用。

第 4 部分：开支

4.1 直接服务于东亚运的开支

这个大类的开支可以分为以下几项：“第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司”总开支、人员开支、宣传推广、购买门票、部门对“组委会”的资助、产权、保安医疗等。

表五：直接服务于东亚运的开支明细表

(澳门元)

分类	金额
“第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司”总开支	564,631,152.96
“二零零五年澳门东亚运动会协调办公室”开支	13,528,821.90
人员开支	10,467,978.95
宣传开支	16,383,040.50
购买门票	8,552,190.00
公共部门对“组委会”的津贴及赞助	6,710,581.54
保安及绿化	3,490,542.32
产权	450,000.00
其他	2,822,385.10
总金额	627,036,693.27

4.1.1 “第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司”总开支

这个项目内的开支分为三类：于东亚运动会进行期间的费用——东亚运动会执行开支、历年来“组委会”的各类费用——“组委会”营运开支、用于与基建及购置相关设备的费用——基建与设备开支。根据本报告对开支的划分概念，“组委会”总开支中的基建与设备开支将纳入“间接服务于东亚运开支”中分析。

表六：“第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司”总开支

(澳门元)

分类	金额	
	直接服务于东亚运	间接服务于东亚运
东亚运动会执行开支		
开幕及闭幕典礼 ^[注]	67,558,023.95	
电视转播、传媒、资讯中心及通讯	28,190,275.13	
膳食	23,423,906.16	
体育代表团之住宿 ^[注]	23,191,069.07	
竞赛、奖牌及纪念品	19,243,233.90	
运动会期间其他开支	16,150,744.66	
贵宾接待	15,565,678.97	
交通运输	14,004,900.30	
保安	12,532,447.90	
宣传活动及志愿工作者	10,262,518.50	
小计	230,122,798.54	
“组委会”营运开支		
人员开支 ^[注]	125,179,752.82	
其他营运开支 ^[注]	55,187,433.57	
宣传推广及赛事活动 ^[注]	47,087,476.03	
交通及通讯 ^[注]	25,739,907.20	
房屋及其他租金 ^[注]	25,502,265.80	
电费	23,082,983.50	
顾问费	23,071,862.20	
东亚运主题青少年活动中心装修工程	9,656,673.30	
小计	334,508,354.42	
基建与设备开支		
“组委会”总部		28,158,130.60
网球学校及保龄球中心的水电基建		1,684,245.00
资讯设备		4,359,031.00
家俱及办公室设备		3,892,947.25
其他设备		1,470,792.00
小计		39,565,145.85
总金额	564,631,152.96	39,565,145.85

注：“开幕及闭幕礼”、“体育代表团之住宿”、“人员开支”、“其他营运开支”、“宣传推广及赛事活动”、“交通及通讯”及“房屋及其他租金”这数项所披露之金额都与由“组委会”提供的“损益表”中所示之金额有差异。因为本署审计人员进行财务审计期间，发现部分开支项目被错误分类记帐，所以曾向“组委会”作出查核，对错误分类的开支作出调整后得出上表实际开支金额。

各类开支中，以专职筹办运动会的工作人员开支为最大，多年来总共投入了逾 1.2 亿澳门元；而投放于运动会期间的资源中，以开、闭幕式两个大型典礼所费最大，近 6,800 万澳门元；其他的开支，如历年的宣传推广费用、顾问费、运动会期间电视转播、运动会期间提供的膳食、体育代表团住宿等，每项金额都超过 2,000 万澳门元。至于“东亚运主题青少年活动中心装修工程”的分类，虽然是基建项目，但于运动会结束后，有关中心亦完全关闭并退租，所以有关开支计入了直接服务于东亚运之开支中。

4.1.2 “二零零五年澳门东亚运动会协调办公室”开支

在“组委会”成立以前，特区政府成立了这个专责的公共部门统筹了运动会筹办的前期工作，当时投入的公共资源如下：

表七：“二零零五年澳门东亚运动会协调办公室”开支明细 (澳门元)

项目	金额
人员开支	8,249,825.20
宣传开支	2,083,608.70
家俱及办公室设备	1,279,067.00
营运开支	1,916,321.00
总金额	13,528,821.90

4.1.3 人员开支

这个项目中的开支并不是由“组委会”负担，而是由其他公共部门通过不同形式，以本身的预算作出支付。这里所界定的人员，是指在运动会举办期间，兼职协助大会有序进行的公共行政工作人员。这项开支包括了极少数的因工作需要而被安排到“组委会”长期工作的公共部门之员工。根据各部门所提交的资料显示，这项目所涉及的金額约为 1000 万澳门元。

表八：按公共部门划分的人员开支概况

(澳门元)

部门名称	金额
体育发展局	7,514,022.05
旅游局	1,016,417.70
民政总署	351,820.00
教育暨青年局	286,903.75
澳门理工学院	210,266.90
卫生局	133,642.90
港务局	115,351.30
文化局	102,217.60
统计暨普查局	76,072.70
澳门大学	66,552.70
地图绘制暨地籍局	63,822.50
土地工务运输局	48,737.50
司法警察局	48,142.50
社会工作局	44,765.00
行政暨公职局	42,805.00
旅游基金	39,435.60
旅游学院	38,578.80
经济局	37,266.30
财政局	27,860.00
澳门监狱	27,615.10
博彩监察协调局	24,955.00
劳工事务局	22,522.50
房屋局	21,063.00
澳门保安部队事务局	20,858.80
电讯暨资讯科技发展办公室	19,075.00
治安警察局	15,207.50
地球物理暨气象局	13,072.50
消防局	11,305.00
法务局	7,875.00
金融管理局	5,775.00
社会保障基金	4,803.75
退休基金会	3,657.50
法律改革办公室	2,887.50
建设发展办公室	2,625.00
总金额	10,467,978.95

作为运动会人力资源最主要的提供者的体育发展局，负担了人员开支中的七成，充分体现了体育发展局与“组委会”的密切关系。

这项开支主要是运动会正式进行期间产生的。上表所列的 34 个公共部门合共超过 270 名公务人员以豁免上班的形式协助运动会的举行。

另外，体育发展局亦安排了 24 名员工于运动会进行前后到“组委会”工作。

4.1.4 购买门票开支

七个公共部门统一购买了运动会的门票，并通过有关方面的安排，组织了特区内的学校、民间社团及体育机构分别参观了运动会的不同比赛项目。

表九：按公共部门划分的购票情况

部门名称	金额 (澳门元)	门票数目 (张/套)		
		开幕式	闭幕式	赛事
教育暨青年局	5,587,560.00	1,739	1,011	59,363
体育发展基金	2,263,770.00	353	320	20,239
社会工作局	386,260.00	140	5	4,883
旅游基金	134,600.00	54	38	--
文化基金	100,000.00	50	--	--
卫生局	52,000.00	26	--	--
澳门理工学院	28,000.00	14	--	--
总数	8,552,190.00	2,376	1,374	84,485

公共部门所购买的门票约占“组委会”门票收入的 66%，是最大的门票收入来源。教育暨青年局动用了超过 550 万澳门元，组织全澳中、小学生参观比赛；体育发展基金亦动用了超过 220 万澳门元为全澳超过 55 个体育总会提供每个赛事日上限为 100 张的门票；社会工作局为弱势群体及机构购买入场门票，亦使用了逾 37 万澳门元。

4.1.5 宣传推广开支

这个项目的开支，主要是“组委会”以外的公共部门，在历年来以宣传“第四届东亚运动会”为目的而在本地或外地进行的推广活动及与之相关的支出。这些开支包括在各种媒体的广告、宣传品制作、推广活动及因而产生的差旅费用等。

表十：按公共部门划分的宣传推广开支概况

(澳门元)

部门名称	2000	2001	2002	2003	2004	2005	总金额
活动开支							
体育发展基金	--	8,320,713.48	1,347,902.12	3,832,043.34	400,000.00	--	13,900,658.94
社会工作局	--	--	--	--	--	191,726.90	191,726.90
民政总署	--	--	--	68,000.00	--	--	68,000.00
澳门基金会	--	--	20,000.00	--	--	--	20,000.00
<u>小计</u>	--	8,320,713.48	1,367,902.12	3,900,043.34	400,000.00	191,726.90	14,180,385.84
差旅开支							
总帐(共用开支)	119,414.00	243,082.00	198,618.00	34,392.00	42,380.00	373,177.00	1,011,063.00
体育发展基金	--	756,562.60	--	106,342.36	--	--	862,904.96
体育发展局	--	--	236,492.40	92,194.30	--	--	328,686.70
<u>小计</u>	119,414.00	999,644.60	435,110.40	232,928.66	42,380.00	373,177.00	2,202,654.66
总金额	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

有关的宣传推广活动，在“组委会”成立之前，即在 2002 年以前，是由体育发展基金负担，而在 2002 年以后，大部分则以“组委会”的预算开支作出。根据体育发展基金的数据显示，宣传推广活动主要透过在电视、收音机、报章、公共处所、巴士、飞机等不同媒体，以广告、横额或海报等形式进行，亦有以大型活动、发放宣传品及赞助社团活动等形式进行。

差旅费用主要是向以公务名义前往外地进行宣传推广活动的人士发放的交通费用及法定的日津贴等。由于涉及不同公共部门及社会团体的人士，因此，以财政局管理的特区政府总帐作支出的居多。体育发展局及体育发展基金在“组委会”成立以前，亦是主要的经济负担者。

4.1.6 公共部门对“组委会”的津贴及赞助

“组委会”所提交的历年帐目中，在“收益及盈余”科目内记录了其他实体所给予的津贴及赞助。而下表给出了属于公共部门出资的津贴及赞助。

表十一：历年来公共部门对“组委会”的津贴及赞助

(澳门元)

部门名称	2003	2004	2005	总金额
体育发展基金	1,600,000.00	457,810.00	2,662,771.54	4,720,581.54
旅游局	--	--	1,000,000.00	1,000,000.00
教育暨青年局	--	--	650,000.00	650,000.00
澳门理工学院	200,000.00	--	--	200,000.00
民政总署	--	--	140,000.00	140,000.00
总数	1,800,000.00	457,810.00	4,452,771.54	6,710,581.54

表中指出体育发展基金 2003 年曾作出 160 万澳门元的赞助，与“组委会”在其损益表中公布的 169.47 万澳门元存有差异。原因是该 9.47 万澳门元的差额实为体育发展基金赞助支付“第二届亚洲室内运动会主办城市签署合同仪式”之费用，并不是第四届东亚运动会的相关开支，所以不应列作对“组委会”的赞助。体育发展基金的赞助中，2003 年的款项主要用于支付航机机身喷上东亚运的宣传图案，2005 年的款项则用于重铺及保养澳门运动场的草地。还应指出，在 2001 年“组委会”还未正式成立时，体育发展基金亦曾以本身预算支付当年一项在航机机身喷上宣传图案的开支，因当时是以广告及宣传的形式记帐，故本报告亦将之列入宣传推广之项目内。

其他公共部门对“组委会”的津贴或赞助，主要用于多项由“组委会”筹办的，作为东亚运试运转测试的场馆开幕式、比赛等活动，例如：理工学院综合楼开幕典礼、澳门运动场新貌启用仪式等。

4.1.7 保安及绿化开支

此项开支主要是指由公共部门，而非“组委会”负责支付的保安及绿化的费用。

其中，由治安警察局负责的保安开支包括租赁及运送安全检查设备的费用（约 96 万澳门元）及相关人员的接待费用（约 30 万澳门元）。

另外，对于由民政总署负责专为东亚运的环境美化而作出的绿化开支，则包括特聘专家的顾问费用、东亚运吉祥物造型花卉扎作费用、运动会期间的大规模花卉摆放安排开支等。至于其他在运动会举行之前，属于历年的绿化安排，则视作民政总署之日常工作，将不列入与东亚运有关的开支项目。

表十二：按公共部门划分的保安及绿化开支

（澳门元）

部门名称	2003	2005	总金额
治安警察局	--	1,314,412.10	1,314,412.10
民政总署	13,660.72	2,162,469.50	2,176,130.22
总金额	13,660.72	3,476,881.60	3,490,542.32

4.1.8 产权开支

在“第四届东亚运动会”筹备期间，金融管理局及邮政局分别以运动会的名义发行了纪念钱币及纪念邮票，因此向“组委会”支付了版权费用。有关费用亦以“组委会”的收入记入了“组委会”的管运收入帐中。

表十三：按公共部门划分的产权开支

（澳门元）

部门名称	2004	2005	总金额
金融管理局	350,000.00	--	350,000.00
邮政局	--	100,000.00	100,000.00
总金额	350,000.00	100,000.00	450,000.00

4.1.9 其他小额开支

这里包括了一系列与“第四届东亚运动会”有关的小额开支。

表十四：按公共部门划分的小额开支

(澳门元)

部门名称	2001	2002	2003	2004	2005	总金额
体育发展局	1,113,000.00	--	--	--	--	1,113,000.00
教育暨青年局	--	--	--	47,800.00	767,455.60	815,255.60
土地工务运输局	-	--	--	--	746,373.00	746,373.00
社会工作局	--	--	--	--	105,241.00	105,241.00
民政总署	--	--	--	--	19,550.00	19,550.00
体育发展基金	860.00	4,500.00	13,380.00	--	--	18,740.00
澳门理工学院	--	--	--	--	2,102.50	2,102.50
旅游学院	--	--	--	--	1,123.00	1,123.00
邮政局	--	--	--	--	1,000.00	1,000.00
总金额	1,113,860.00	4,500.00	13,380.00	47,800.00	1,642,845.10	2,822,385.10

体育发展局 2001 年的开支主要是支付一项研究服务；土地工务运输局 2005 年的开支主要用于为奥林匹克游泳馆之设备保养及其停车场车位油漆工程；而教育暨青年局及社会工作局的开支，主要是资助学校及社团参观东亚运比赛的交通费。

4.2 间接服务于东亚运的开支

这个大类下的开支，可以分为以下几项：基础设施的兴建、比赛奖金等。

表十五：间接服务于东亚运的开支明细表

(澳门元)

分类	金额
基础设施的兴建	3,443,387,233.80
资讯设备	249,731,782.15
家俱及办公室设备	21,350,309.05
雕塑及旗帜	16,431,333.00
人员开支	13,126,202.79
比赛奖金	12,820,000.00
体育设备	10,707,874.00
保安及其他设备	10,689,432.50
总金额	3,778,244,167.29

表中所列出的各项设备，均是以独立的开支建议书作购置之项目，但属于运动场馆的设施（如部分场馆内的电子显示屏），由于是同时包括在场馆兴建的工程合约内，因此将其支出记入“基建设施的兴建”中。

4.2.1 基建设施的兴建

这个项目包括了所有围绕东亚运而进行的基建设施的兴建，因此除了 10 个作为比赛用的场地外，还包括了作为选手村的“东亚楼”、“第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司总部”、“二零零五年澳门东亚运动会协调办公室”3 个非比赛用场所。

另外，对于“东亚运主题青少年活动中心”之装修工程，因经过评估后确定其用途只是纯粹服务于东亚运，而且整个场地已在运动会后完全回复旧观，因此金额为 9,656,673.30 澳门元的装修工程费用被列作是直接开支项目。

表十六：各个基建设施的总造价

（澳门元）

项目	总造价
澳门东亚运动会体育馆	1,293,292,287.00
澳门运动场及澳门曲棍球中心	535,557,314.50
澳门国际射击中心	381,322,643.80
网球学校及保龄球中心	218,582,368.80
塔石体育馆	216,063,180.40
澳门奥林匹克游泳馆	186,856,387.90
澳门理工学院体育馆	165,717,709.70
澳门科技大学运动场	127,391,255.30
东亚楼	124,442,255.90
南湾湖水上活动中心	99,503,717.70
澳门综艺馆	56,957,433.80
第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司总部装修工程	28,158,130.60
二零零五年澳门东亚运动会协调办公室 （松屋酒店改建工程）	9,542,548.40
总金额	3,443,387,233.80

13 个基建设施的兴建，分别由五个公共部门及“组委会”承担有关的财政开支。

再次强调，列入这个项目的开支中，除了包括兴建主体建筑物及其相关的设计、勘探、填土、地基等工程外，还包括一些作为工程标书内容、安装于场馆内的设备。由于种种原因，不同基建中的同一款设备，会以不同的方式购置或安装，例如体育场地内的电子显示屏，于奥林匹克游泳馆来说，是被视作开标的设施内容，记入基建设施开支内；而对于澳门运动场等场馆来说，则视作独立的设备，而记入资讯设备开支中。

表十七：各实体所承担基建设施的开支费用

（澳门元）

负责支付的实体	金额
运输工务司司长办公室	2,067,384,935.20
土地工务运输局	703,253,518.30
社会文化司司长办公室	377,964,368.50
体育发展局	140,499,780.30
澳门大学	124,442,255.90
第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司	2,9842,375.60
总计	3,443,387,233.80

5 个公共部门所负担的 34 亿澳门元的基建设施费用，各自由每年的“行政当局投资与发展开支计划——PIDDA”项目支付。以运输工务司司长办公室名义的 PIDDA 负担六成的兴建费用，而澳门大学的宿舍“东亚楼”因为成为临时选手宿舍，所以亦列为东亚运的基建项目之一，由澳门大学于其 PIDDA 支付。

表十八：各个基建设施的最初预算及最终造价

(澳门元)

基建项目	最初预算 ^(注) (1)	最终造价 ^(注) (2)	最终造价与最初预算之差	
			金额 (3) = (2) - (1)	百分比 (4) = (3) / (1)
澳门东亚运动会体育馆	711,993,886.60	1,293,292,287.00	581,298,400.40	81.6%
塔石体育馆	131,153,711.60	216,063,180.40	84,909,468.80	64.7%
澳门奥林匹克游泳馆	125,449,297.10	186,856,387.90	61,407,090.80	48.9%
澳门运动场及澳门曲棍球中心	364,199,129.90	535,557,314.50	171,358,184.60	47.1%
澳门国际射击中心	272,225,435.00	381,322,643.80	109,097,208.80	40.1%
澳门综艺馆	41,915,499.80	56,957,433.80	15,041,934.00	35.9%
澳门理工学院体育馆	126,413,889.00	165,717,709.70	39,303,820.70	31.1%
南湾湖水上的活动中心	77,048,000.00	99,503,717.70	22,455,717.70	29.1%
网球学校及保龄球中心	173,812,044.20	218,582,368.80	44,770,324.60	25.8%
东亚楼	106,244,485.10	124,442,255.90	18,197,770.80	17.1%
第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司总部装修工程	25,332,367.90	28,158,130.60	2,825,762.70	11.2%
澳门科技大学运动场	121,391,448.50	127,391,255.30	5,999,806.80	4.9%
二零零五年澳门东亚运动会协调办公室(松屋酒店改建工程)	9,342,430.20	9,542,548.40	200,118.20	2.1%
总金额	2,286,521,624.90	3,443,387,233.80	1,156,865,608.90	50.6%

(注) 本署从新整理的数据

对于大部分的工程项目，审计人员均查证了开支文件、工程开标建议的原始文件，其他没有抽查原始文件的工程项目，则核查了相应负责实体之内部控制帐目中对这些开支项目的具体描述。

所有如场馆设计、地质勘探、填土、质量控制、施工、工程监督、电子资讯设备装置和水电安装等的开支均被界定为基建设施的开支而计入最初预算开支及最终造价中。

表中的“最初预算”是指基建设施内各个项目在首次判给时的金额，而那些在建议书内明文表示为后加工程、经本署的分析显示是由于改变计划或增减工程规模设备等

项目（这些都不是由于不可抗力的因素造成）而增添的费用等，则视为后加开支，连同“最初预算”计入成“最终造价”。根据上表的结果，13 项工程的最终总造价比最初总预算要高出一半。其中澳门东亚运动会体育馆共分四期工程作出开支，本署分析显示，第 2、3、4 期的工程均应计入后加工程内，因此最终所投入之工程费用比最初预算高出逾八成。

4.2.2 各类设备

表十九：按设备类别及支付的实体划分的设备开支

（澳门元）

设备类别	支付实体				总金额
	社会文化司司长办公室	土地工务运输局	“组委会”	体育发展局	
资讯设备	221,948,467.85	23,424,283.30	4,359,031.00	--	249,731,782.15
家俱及办公室设备	16,816,886.80	--	3,892,947.25	640,475.00	21,350,309.05
雕塑及旗帜	16,431,333.00	--	--	--	16,431,333.00
体育设备	10,612,558.00	--	--	95,316.00	10,707,874.00
保安及其他设备	9,218,640.50	--	1,470,792.00	--	10,689,432.50
总金额	275,027,886.15	23,424,283.30	9,722,770.25	735,791.00	308,910,730.70

在总数超过 3 亿澳门元的开支中，以由社会文化司司长办公室所设立的 PIDDA 来支付的总金额为最高，约占九成。

在各类设备的总开支中，以资讯设备的开支占最大的份额，达八成以上，其中包括了设备硬件的购置及应用系统软件的开发，详见下表。

表二十：主要的资讯设备开支

(澳门元)

设备种类	金额
竞赛电子设备	58,680,000.00
大型显示屏	53,169,760.00
数据中心资讯设备及软件	43,423,872.75
赛事应用系统	30,000,000.00
理工及塔石场馆资讯系统	23,424,283.30
数字化集群式无线电系统	16,862,211.63
广域网络及局域网络铺设	14,401,506.47

“大型显示屏”仅指安装在澳门运动场的两部显示屏（总值 22,753,680.00 澳门元）及澳门东亚运动会体育馆内的两部显示屏（总值 30,416,080.00 澳门元）。此外澳门奥林匹克游泳馆及澳门理工学院体育馆的兴建标书内亦包括了安装显示屏，这些设备造价分别为 24,678,620.28 澳门元及 7,031,473.90 澳门元。

家俱及办公室设备的开支中，包括用了逾 1,000 万澳门元为澳门大学的“东亚楼”添置家俱。

雕塑及旗帜的开支中，主要支付了澳门东亚运动会体育馆外的大型雕塑，造价为 1,380 万澳门元。

在保安及其他设备的开支中，主要是各种型号车辆的购置，包括消防用的水泵车、保安需要的重型摩托车及车辆，合共支出逾 700 万澳门元。这些车辆在运动会后均分配予相关的保安部门管理。

4.2.3 人员开支

这一个开支项目，是由于在筹备与东亚运动会有关的基建项目期间（由 2002 年初至 2006 年中），大型建设协调办公室以个人劳务合同的形式，于不同时间先后聘用了 14 名人员专门参与相关的工作，合共支出了 13,126,202.79 澳门元。

4.2.4 比赛奖金

这项开支是为了奖励在“第四届东亚运动会”上取得优异成绩的运动员及教练，由体育发展基金根据第 9/SAAEJ/98 号批示及第 87/2002 号社会文化司司长批示的《高度竞争体育奖励规章》发放。向运动员及教练颁发的奖金合共 1,282 万澳门元。

预算的订立

第 1 部分：引言

背景

- 1.1 不论是在澳门特别行政区成立之前或之后，第四届东亚运动会应该是本地区一件史无前例的体育盛事。
- 1.2 第四届东亚运动会得以成功申办，标志着本澳在组织大型体育项目的能力已经具备一定水平，并且至少得到亚洲地区的肯定。
- 1.3 正由于是首次主办，因此无论是回归前后，政府均缺乏足够的相关经验，尤其是在预算控制及规划执行两方面。
- 1.4 第四届东亚运动会的主办权是在特区成立前的 1997 年取得的，当时申办单位并没有留下申办预算的文件资料。
- 1.5 特区政府于 2000 年中成立了首个组织专责东亚运筹备工作的机构 —— “二零零五年澳门东亚运动会协调办公室（协调办）”，以公共行政部门中的项目组形式设立。协调办运作期内尚未对东亚运的财务安排作出详尽规划。协调办亦于 2001 年年底被撤销。
- 1.6 特区政府于 2002 年 1 月成立第二个组织专责东亚运筹备工作的机构 —— “第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司（组委会）”，以股份有限公司形式设立，由特区政府全资拥有。在历时 4 年多的存续期内，特区政府分别三次注资，最终注入资本共 6.3 亿澳门元。于“组委会”期内，财务安排开始着手预备，而最终的预算于 2005 年初订定。

帐目审查

- 1.7 预算管理是公共行政运用财政资源时一贯奉行而较具成效的工具。只有通过适切的预算安排，才能整合协调公共行政系统的资源分配，促使其完成预期的目标，并达至可持续的发展。
- 1.8 第四届东亚运动会作为澳门首次主办的大型国际活动，预算制作的过程是值得探讨及成为后来者的借镜。本署将就申办时的财务预算编制及筹办过程整体预算的设定两个方面作出分析。

第 2 部分：申办时的财务预算编制

- 2.1 举办大型的体育竞赛项目，其目的是要向国际社会展现主办地区的组织能力、经济实力、市民素质及人文风貌等，所以大量的资源投入在所难免。因此，在有意取得主办权的时候，必须对本身的实力作出全方位的审视，初步规划可能的财政负担，并提出可行的财务安排。
- 2.2 国际性大型运动会在遴选主办地区的时候，都会详细研究所有参与申办的国家或地区的申办报告书，其中财务安排和财政预算为主要项目之一。以加拿大卑诗省审计部于 2003 年发表的对温哥华申办 2010 年冬季奥运会事项所作的“第 2002/06 号审计报告”作为参考，申办时期的财务预算及执行计划的重点主要有以下几个方面：
- 为关连开支设定整体的财务预算，包括其间所需要的营运开支、执行开支，以及基建项目开支；
 - 确立整体收支比例的预计，以厘定倘有差额补足的来源保证(通常为政府承诺保证的金额)；

- 订定在未能预视因素(如通胀、利率、天气或社会经济环境变化等)出现的情况下，对收入和开支的影响作估算，并预设应变计划措施。例如对拟定计划的删减、设立额外的可动用财政资源及其启用条件，以及有关的监督机制；
- 为营运开支、执行开支及基建项目开支三方面的执行指定专责管理人，就整体财政资源作出统筹，并对其运作效益负上行政责任。

2.3 翻查记录及经过查询，均未能取得当时澳葡政府为申办第四届东亚运动会而进行财务方面的研究文件，而根据当年的申办文件显示，有关运动会的财政资源是按照保守和节约的原则下设定和安排的。

2.4 在整个申办筹划过程中，尤其是开支预算的编制方面，都是在缺乏周详计划和坚实数据的基础上进行的，同时亦未曾考虑 2.2 项中所述及的重点要求。由此可见，整个东亚运动会于财务安排的机制上是存在缺陷的。

第 3 部分：筹办过程整体预算的设定

3.1 由于处身于历史转捩时刻，第四届东亚运动会的申办时期和筹办时期，经历了两个对主办东亚运动会有着完全不同理念的政府的主导。

- 参考 2001 年在日本大阪主办的第三届东亚运动会的报告，当时大阪主要是利用了现成的社区及学校设施作为比赛场地，而且参与的运动员中具有国际知名度的亦不多，因此整个运动会的规格不是太高。而根据 1996 年送交中葡联合联络小组审议的“澳门申办 2005 年第四届东亚运动会的备忘录”中记载，当时设想亦是多利用现成的设施，特别是翻新一些学校的设施来使用，整个意图明显是延续东亚运动会的风格。
- 回归以后，特区政府要把东亚运动会主办成有声有色的大型地区性体育盛事的决心是明显的。行政长官在就 2002 年度政府工作所发表的施政报告中指出

“大型体育运动会对社会综合力量的提高，已经获得国际社会的印证”，“政府将把这场未来澳门的国际体育盛事，作为推动本地大众体育事业发展的有力杠杆来运作”。

- 3.2 正如第 2 部分提到，在特区政府成立前，对于东亚运的一切准备中，最薄弱的是财务安排。因此回归后，在对东亚运的主办理念有着重大转变的前提下，首要的工作就是要对整个运动会可能涉及的财务负担重新作出充分的估算。
- 3.3 实行财政预算制度的其中一个目标，就是要尽早预计好必不可少的开支，让管理公共财政的部门能因应当时的社会政经环境的转变，把有限的公共资源灵活而有效的投放到必要的位置上。由于东亚运需动用庞大的财政资源，因此越早制定一个具前瞻性的财政预算，就可以让特区政府越早作出全盘规划。
- 3.4 东亚运筹办的后期，在祖国强而有力的支持及政府重大政策得以落实下，特区的经济步入了高速发展时期。然而，特区政府于成立初期，尤其是在 02 年赌权开放前及 03 年 SARS 肆虐期间，特区的经济相对困难却是不争的事实。
- 3.5 足够的财政准备是任何活动项目得以成功举办的重要保证，而在经济不稳定的时期筹备大型体育活动，充足的财政拨备尤其显得重要。
- 3.6 在“协调办”主持东亚运筹备期间，预算计划的研究及制订并不是其主要进行的工作。
- 3.7 “组委会”自 2002 年成立后，总资本金额由起始成立时的 5000 万澳门元，最终增加至 6.3 亿澳门元，在 3 年内分别由澳门特区及体育发展基金进行了另外两次大额增资，共 5.8 亿澳门元，占最终资本的 92%。
- 3.8 在 2003 年 8 月第一份要求增资 2.8 亿澳门元的建议书中，“组委会”就基建（开幕仪式、工作人员薪酬及管理设施的日常开支等）、人员培训、宣传及电视转播、组织测试、顾问，以及运作及辅助中心的改造、修饰及装备这些与筹备运动会工

作有关的开支费用，作了共需投放 273,358,746.00 澳门元的预算估计；由于原来 5000 万澳门元的公司资本结算至 2003 年 7 月，仅剩余 29,588,362.69 澳门元，为了承担所述的预计开支，需要向股东会要求增资 2.8 亿澳门元，并强调该增资金额不包括有关举行运动会的运作费用 165,641,419.67 澳门元。

3.9 这份增资建议书虽然具体罗列了要求增资的各个项目及有关的开支估计，但却没有提及公司总体预算的评估，亦没有交待“有关举行运动会的运作费用”165,641,419.67 澳门元这一数额如何订定。

3.10 在 2004 年 12 月第二份要求增资 3 亿澳门元的建议书中，“组委会”才首次披露公司的总体开支预算为 793,469,000.00 澳门元，其中与人员薪酬、营运 16 座体育设施、宣传和教育、礼仪仪式和文化活动（包括 13 座设施之启用典礼）、组织测试、取得必需服务、投资及本年度摊折有关的“营运开支”为 446,967,000.00 澳门元，而与礼仪仪式及文化活动、宣传活动及志愿工作者、电视转播/传媒/资讯中心/通讯、竞赛/奖牌/纪念品、制服、社区支援、体育代表团之住房、交通、膳食、贵宾接待、会议、保险、保安、医疗、诉讼及赔偿有关的“东亚运组织开支”为 346,502,000.00 澳门元。

3.11 据“组委会”表示，“东亚运组织开支”其实是对“有关举行运动会运作费用”的具体定性，亦即其内部泛称的“执行开支”。

3.12 对比两份增资建议书，“执行开支”由原来的 165,641,419.67 澳门元，大幅增至 346,502,000.00 澳门元，增幅超过一倍。对此，“组委会”解释只有临近运动会举办的日子，才可对开闭幕礼规模、体育代表团的人数等这些影响“执行开支”的因素作出准确的预计，而在第二份增资建议书中已有相关的表述，“鉴于距离举行第四届东亚运动会（东亚运）不足一年，故可更准确地估算营运和组织东亚运的开支预算，……”。

3.13 在第二份增资建议书中，“组委会”预计 2005 年度的“营运开支”为 250,300,752 澳门元，但在编制 2005 年度预算时(于 2005 年 2 月 23 日获董事会会议通过)，已把该年的“营运开支”预算更改为 259,670,000 澳门元，偏差金额超过 900 万澳门元。对此，“组委会”回应时指出，由于第二次增资建议早在 2004 年 8、9 月间开始准备，随着时间的推移，原先对 2005 年度“营运开支”的估计，必须因应 2005 年度具体工作的确立或改变而作出调整，因此在正式编制的 2005 年度的开支预算时出现了金额上之差异。

3.14 政府的财政预算制度，是希望各个部门透过谨慎而周密的收支预计，从而令政府在规划所要执行的活动时，能对有限的财政资源作出妥善且具预见性的配置和安排，避免因资源重新调配而对整体施政引起不确定风险。

3.15 “组委会”由 2002 年初以 5000 万资本成立后，到 04 年底的三年多时间内，两度提出了共 5.8 亿澳门元的增资要求，有关费用主要是用以支付东亚运动会的“营运开支”及“执行开支”。从两度要求增资的过程中可以见到，“组委会”本身在财政预算编制上欠缺审慎、周详及前瞻性考虑，整个财务安排令人有粗疏、多变及随意之感。

第 4 部分：结论

4.1 正如 1.7 中所阐述，只有适切的财务安排，才能确保公共资源分配恰当和协调，以达至可持续发展。对于如东亚运动会般的大型活动，耗用公帑之巨，财政资源更是需要良好的安排及控制。

4.2 东亚运于申办时期，由于财务规划缺乏深入的研究，预算的制定已是先天不足。若在这个时期根据过往其他地区的经验，把他们所举办过同类型体育项目的相关参考资料，配合本地区的独有条件，预先为整体项目的财务安排作出适当的远景规划，有关运动会的财政管理必更有序。

- 4.3 在获得主办权后，没有利用政府进入特区时期的契机，从速把整个东亚运的财务安排重新审视及规划，致令特区政府未能及早为这一巨额开支编定出更具透明度之投资计划及资源分配。
- 4.4 在特区政府决定注资成立“第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司”时，实在需要充分考虑这个投资的额度，以订定其中短期财政资源的分配。明显地，“组委会”这个股份有限公司的总体财政预算必然是最直接的参考资料，但是“组委会”却没有及早制订出一个清晰的、具体罗列出一切可预视的收入和开支项目的合理预算案。
- 4.5 特区政府先后两次对只营运三年的股份公司进行增资，令其最终资本额达到最初投入的 12 倍，凸显了整个财政预算的不全面及欠缺前瞻性。

第 5 部分：建议

- 5.1 举办任何大型活动前，财政估算必须先行。在策划的最初阶段就应审视可能之财政负担。对于需要进行申办的项目，更应要在申办期间制定一个具前瞻性的财务安排预测。
- 5.2 财政预算的制定要严肃、细致、可行、合理。当第一个预算被通过后，应该成为整个项目运作过程中财帐管控的总方向，在没有重大不可抗力的因素下，不应该随便对财政预算作出实质性的更改修订，尤以大幅增加开支更不可取。
- 5.3 在申办预算及筹办预算中，应设立“应变预算”，对于由不确定因素而引起预算收支上的差额，可以启动应变机制，并以“应变预算”的安排作为有效的后备财政支援。
- 5.4 必须为总体预算资源指定专责管理人，有关人员既对财政资源的使用拥有支配权，亦需为所掌控的资源在运用时达至之效率、效益和节省程度负上责任。

股份公司的成立

第 1 部分：引言

背景

- 1.1 特区政府在 2001 年 9 月 21 日召集了多位不同界别的人士，就负责组织东亚运动会的机构的设立和运作方式作出了谘询。
- 1.2 “二零零五年澳门东亚运动会协调办公室”在推介股份有限公司的意念时，表示简化程序及方便融资是成立股份有限公司能够带来的好处。
- 1.3 同时，更表示以股份有限公司形式代替政府部门架构，可以达到简化行政程序，节省人力、物力，在执行上更有效率、能力及迅速作出回应，在管理方面有充足透明度，在主办事务的运作上更具灵活性。
- 1.4 另一方面，亦指出虽然以私法人的营运方式，可以弹性地为有关项目吸纳其他的股东或国际企业参与并进行融资，但是由于东亚运的地域及规模的限制，并不预期能够获得私人机构融资。
- 1.5 当时的共识认为以股份有限公司成立的机构是最能迎合运动会的特性，且为其他地区具同类特质的运动会通常所采用，故最终选择了以股份有限公司的形式来负责有关项目。
- 1.6 特区政府透过第 33/2001 号行政法规及其附件，于 2002 年 1 月 1 日设立了“第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司（组委会）”，以设计、筹备、策划、推广及举办第四届东亚运动会为其职责目标。
- 1.7 “组委会”的股东为澳门特别行政区及体育发展基金，各占公司资本的百分之九十及百分之十。

审计

- 1.8 成立股份有限公司去筹办一项大型活动，是特区政府的一项创新尝试。至于有否发挥股份有限公司的优点，正是其中一个重要层面来协助特区政府研判这种尝试的价值。
- 1.9 通过成立股份有限公司的确能够免除受相关公共行政法例的规范，然而，这只是为建立一个适合企业的运作机制扫除障碍，当中仍须考虑公共资源的运用是否具有效益。透过融资吸纳私人资金，并引入企业化运作模式及商业化思维，以尽量争取盈利（或减少亏损），实在是考察股份有限公司成效的其中一个重要环节。
- 1.10 为此，本署在审计过程中，将从融资、发挥行政程序的灵活性，以及引入企业化运作模式及商业化思维的表现，去分析探讨特区政府以股份有限公司形式来统筹大型项目的成效。

第 2 部分：融资

- 2.1 成立股份有限公司的其中一个优点，就是可以通过对股份的发行及转让，吸收各方面的资金。然而，公司能否最终获得有形的利润，又或者得到良好品牌声誉，却是投资所关注的重点。
- 2.2 相对奥林匹克运动会和世界杯足球赛这类国际级盛事，东亚运动会只是一个地区性的比赛，因此两者对于国际商业机构的吸引力根本不能同日而语。设想主办东亚运动会可以收支平衡甚至是盈余，根本是完全脱离现实的空谈。在 2001 年特区政府就成立股份有限公司时之谘询活动中，这个观点已经充分讨论，而结果亦是要以公共资源全力支持。所以从一开始，融资这一个股份有限公司所先天具备的优势，已经不存在于“组委会”这间公司的核心之内。

- 2.3 基于经济诱因及实际利益，代表股东利益的管理者自然希望藉着引入企业化运作模式及商业化思维，以便更好地控制公司的经济效益。然而，在没有私人股东的情况下，若能在最高层及中层多任用具相关范畴商务经验的人士，依然可以为公司带来一定程度的企业化。
- 2.4 在没有私人投资者的情况下，“组委会”亦不可能引入代表着私人资本的管理人员进入公司的管理阶层。事实上“组委会”的董事会主要是一众资深的公务人员，并以他们长期的公共行政工作经验去运作具有企业模式的有限公司。

第3部分：行政程序的灵活性

- 3.1 相对于私人企业，作为规范一个庞大的公共行政系统的程序法例必定是相对的繁复而且费时，不利于引入企业运作模式。
- 3.2 向海外购买劳务，就凸显了个中桎梏。按照现时法例，一般情况下应向本地已有的相关供应商购买，仅在价格远高于其他地区，又或其科技、质量、供应速度不及其他地区，并在行政长官酌情许可下才可在其他地区购买，但是股份有限公司便可以避免这种情况。实际执行上，“组委会”也善用所赋予的灵活性，在不少项目上直接判给了其他地区的供应商提供服务。
- 3.3 在公司架构重组及人员招聘上亦因脱离了公共行政系统而得到很大的自主空间。由于这些变化不必如公共部门般要多重谘询及审批，故此可以及时因应需要而作出增减调节，令组织能更切合时势的演进。“组委会”在这方面亦充分地利用了其拥有的灵活性。

第 4 部分：企业化运作模式及商业化思维的引入

- 4.1 成立股份有限公司，解决了在第 3 部分讨论到的因为行政程序所带来的窒碍。然而能否具成效地引入企业运作模式及商业化经营的思维，亦是评价成立股份有限公司是否成功的重要环节。
- 4.2 成立股份有限公司去运作一个涉及公帑的项目，另外一个优点应该是方便引入企业运作模式，并具有商业化经营的思维，以盈利（至少是减少亏损）为目的。
- 4.3 由于企业化、商业化、以盈利（或减少亏损）为企业目的等，一般会体现在所采用的运作机制及决策过程之上，故此有需要对运作机制及决策过程作宏观（针对整体）及微观（就个别的个案）的分析评估。
- 4.4 本报告所针对的是筹办东亚运动会的整体状况，因此下文也只作宏观的分析。至于微观的，针对个别执行环节的机制的个案研究，将会通过后续的审计报告作详细分析。
- 4.5 企业管理虽然涉及不同范畴，但是最基本而不可或缺的，便是企业管理大平台的“计划与控制”。
- 4.6 计划，就是订定各项工作应达到的目标，并拟定其实现方法、执行时间及资源配置。控制，就是在落实计划的过程中进行监控，确保执行者按照已规划的方法、时间、资源，朝着既定目标行进，并达到预期的效果。
- 4.7 作为良好的企业，一开始便会通过计划制定明确目标、次目标、合理而可行的方法、时间表及资源分配，合理估算整体收入、整体开支、各阶段现金流量，预视可能发生的情况并为有关情况估算财务上的影响，以推算整体所需投入的资源。虽然计划并不可能百分百准确，也不可能预视所有情况，然而，除非出现不可能预视的情况，一份好的计划将不需要作出频繁的或重大的修改。

- 4.8 尤其是“组委会”这一类为特定项目而成立，并在完成项目后即宣告结束的公司，公司由成立至结束的整体财务安排，更应是全盘计划的根本，故最能够反映其企业化的程度。
- 4.9 “组委会”的主要资金来源是股本。2002 年成立时的股本为 5000 万澳门元。然而在没有出现任何重要而不可预视的情况下，于 2003 年通过修改公司章程增资至 3.3 亿澳门元，再于 2005 年第二次修改章程增资至 6.3 亿澳门元。最终变动后的股本是当初成立时的 1260%。
- 4.10 虽然“组委会”于 2003 年首次增资时，预计将来尚需再投入超过 1.6 亿澳门元，然而，在 2004 年底时却按照最新的预算作估算，要求增资 3 亿澳门元。
- 4.11 资料显示，二零零五年澳门东亚运动会协调办公室并没有就股份有限公司的成立向特区政府交待详尽的数据及分析所需投放资金的总额。而在成立股份有限公司后，“组委会”也没有第一时间作全盘计划及财务上的估算。即使在 2003 年增资时所作的估算的金额，亦与最终的资本投入存在巨大差异。这几方面都反映了计划不周及估算失误。
- 4.12 以商业运作而言，在缺乏整体所需承担资金等基本资料的情况下，股东是绝不可能认购股票及注入资金的。而对于再度注资的态度，更不会容许迟迟未能作出估算，并在短短一年多的时间内，出现超过 1.3 亿澳门元这么大差异之估计。
- 4.13 结合第 2 部分的分析，在缺乏整体计划及财务估算的情况下，即使有关项目能够赚取盈利，却由于不能够向有意的投资者预告投放的资金估计，因此也根本不可能进行招商融资。
- 4.14 由于从一开始，“组委会”在最基本的财务安排上已没有了全面的计划，因此要达到以节省资源，提高效益为目的之控制机制亦欠缺参照体系。“计划与控制”是相辅相成的两个元素，所以在没有财务健全计划的前提下，是谈不上对资源分配及应用上有妥善的控制。

第 5 部分：结论

- 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运作模式，存在着融资、获得行政程序的灵活性，以及引入企业化运作模式及商业化思维等多方面的优点。而且不少国际性的大型运动会都采用了这个运作模式，部分项目确实是获得了很大的成功。透过“第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司”的成立及运作，特区政府作出了一个新尝试。
- 5.2 若以融资这点而言，“组委会”并不是一个成功的例子。基于这个运动会的规模及影响范围等客观条件，重大的亏损几乎是必然的，商界投资者当然没有兴趣投资去经营亏本生意。所以当初以吸引社会资金作为组织股份公司的其中一个原因，只是一厢情愿的良好愿望而已。
- 5.3 跳出公共行政固有规范的框框，从而在行政程序上得以灵活运作，“组委会”的确在借助这方面特点，在公司架构、人员配置及劳务购买等决策上获得公共行政系统无可比拟的迅速与直接之优势。
- 5.4 公共行政的官僚体制是一种规范化的管理模式。在公帑的运用上，它订立了一套清晰的程序以利于履行监督。然而，一旦脱离了公共行政的规范，就必须确立一个机制去促使公共资本的股份公司亦可以把资源运用得具有效率及效益。而引入企业化运作模式及商业化思维就是其中的一环，因为若一切运作均以股东的利益为依归，想方设法广开财路、节约开支以争取最大的利润（亦即尽量减低亏损），自然就形成一个自我监管机制，发挥资源的最大效用。
- 5.5 二零零五年澳门东亚运动会协调办公室推介股份有限公司时，主要着眼于融资及灵活性等方面的优点。但于谘询过程中，对于在管理理念上更为重要的，以企业化运作模式及商业化思维经营去代替公共行政运作模式，从而促进资源的有效运用，却欠缺充分的探讨。

- 5.6 “组委会”的主要人员结构中，作为营运公司大脑的董事局成员，基本上是由资深的公务人员组成，完全欠缺长期营运私人企业的商业专门人士，因此要求“组委会”要以商业化思维去经营似乎是苛求。
- 5.7 至于宏观的层面上引入企业化要素方面，我们并非要求“组委会”能够把企业管理发挥得淋漓尽致，但作为最基本的运作模式及思维 —— “计划与控制”是根本的要求。然而，“组委会”不单缺乏整体计划以对整个运动会作宏观的调控，而且连筹办项目最重要且最基本的要求 —— 整个项目于短短三年之存续期内的融资计划也不能及早提供，亦不能作出合理的估算。处于这样一个大环境下，“组委会”在其运作期间，整个项目的成本效益成疑，而且资金的管理及运用上亦潜在着极大的风险。

第 6 部分：建议

- 6.1 透过成立股份公司来运作大型项目，应该努力实现融资以引入私人资本的目的，并藉此强化企业化运作及商业化思维的作用。
- 6.2 为确保能够发挥股份制下的有利因素，必须要有私人股东的参与。因此，即使在预视难以出现盈利的情况下，也应该考虑设法通过资金上或运作上的特殊安排，以吸引商界加入成为股东。
- 6.3 作为研究方向的参考，可以考虑通过政府以固定金额外判运动会的筹办，使政府及私人共同组成的承包公司有机会（而非必然）获得盈利，并通过公开招标的方式挑选既有经验财力、亦价格合理的企业与政府共同参股承包公司。
- 6.4 即使由于引入私人资金失败而由特区政府全资拥有股份公司，亦必须严格依从商业运作的模式，以争取盈利（减少亏损）为主导，确立全盘投资计划，控制资金运用，提高成本效益。

基础设施的兴建

第 1 部分：引言

背景

- 1.1 第四届东亚运动会的顺利举行，不单为澳门带来了特区成立以来的第一个体育盛会，同时亦趁此机遇，快速地为广大市民提供了多个不同类型的体育场馆及设施。
- 1.2 在特区成立后，以为东亚运作准备的大前提下，特区政府先后兴建、改建及维修了 14 个不同类型基础设施。
- 1.3 应当肯定的是，这些基础设施的建成，使东亚运得以顺利举行，既提升了澳门特区于国际社会的形象和地位，亦为全方位开拓的特区旅游事业之持续发展提供了催化动力。设备先进的场馆设施，亦为各个体育专项团体提供优良的硬件配套，有利于培训优秀运动员。而积极开放这些场馆设施，更可以改善及促进市民参与体育运动，以达至全面提升特区市民的身体及生活素质。
- 1.4 这些基础设施的兴建年期跨越多年，所涉及金额超过 34 亿澳门元，是特区政府其中一项重大的基建投资项目，占特区成立后首六年的政府总开支的 3.4% 之巨。

帐目审查

- 1.5 基建项目从来都是巨额的投资，而对于巨额的投资项目，必须有审慎而周详的总体计划、合理的财务规划及可行的财政预算、体现问责的计划统筹。
- 1.6 纵观整个项目所涉及的 14 个基础设施，分别由五个公共部门及“组委会”对不同基础设施作出财政负担，并没有专门架构对财政开支作出统一调度及监控，因此，本署在审计过程中，只能把特区政府作为对象，以探讨推行这个投资项目过程中的效率、效益及节省程度。

第 2 部分：总体计划

2.1 总体计划对于一个项目的重要性，就是在于清晰地定义出其目标及范畴，并制定出全局的战略以实现既定的目标，同时通过开发全面的分层计划体系以综合和协调各项具体活动并促使其达至既定目标。可以讲一个良好的总体计划，将会提出工作方向，使参与者从一开始执行便清楚了解目标及方法；有按部就班的全局战略，可以减少重复性和浪费性的工作，从而提高了效益；有预见性的应急安排，可以减少因变化而产生的冲击；计划的存在，令控制有据可依，没有计划就没有控制。

2.2 参考北京奥组委对北京奥运会所制订的《北京奥运行动规划》，就更能体会总体计划的重要性。

- 在 2001 年 7 月正式成功申办奥运后，北京奥组委就在 2002 年 7 月向外发布了由北京市人民政府及他们共同制订的《北京奥运行动规划》的征求意见稿，此文件由一个总体规划和一系列的专项规划组成。
- 《北京奥运行动规划》作为指导和统筹北京市 2008 年奥运会各项筹办工作的纲领性文件，具有宏观性、战略性和指导性。各专项规划则是总体规划提出的各项工作目标和措施的具体化。其中包括生态环境保护规划、能源建设和结构调整规划、科技奥运建设规划、数字奥运建设规划、文化环境建设规划、交通建设和管理规划、奥运场馆建设规划等共七个专项规划。

2.3 回顾东亚运的筹备过程，基建设施兴建是一项举足轻重的项目，大部分的比赛均在新建成的场馆中进行，倘若稍有差池，定会影响整个运动会的举行。为此特区政府付出了巨大的努力，并以优先次序投放了庞大的资源，最终确保了各项工程顺利完成。

2.4 但是若论及以兴建体育运动场馆为目标的一套总体计划，我们翻阅经已取得的文件资料，包括了从申办到筹办的过程、从澳葡政府到特区政府，仍是难以整理出一个完整而一致的基建设施兴建总体计划及策略，而仅有的资料如下：

- 根据一份在 1996 年由当时行政、教育暨青年事务政务司撰写的，并送交中葡联合联络小组审议的《澳门申办 2005 年第四届东亚运动会的备忘录》中介绍，当时所考虑的体育设施大部分是现有的场地，包括了莲峰球场、塔石球场、鲍思高球场、综艺馆及一些中学、大学的体育场，新建的项目仅是凼仔大球场、奥林匹克标准泳池及南湾海湾之独木舟比赛场地。
- 根据一份由“组委会”提供，于 2000 年前撰写的关于东亚运筹备情况的报告《第四届东亚运动会 澳门—2005》介绍，当时预备使用大量现成的场地（作有需要的设施加建），而需要兴建的包括了当时已有计划或正在兴建的奥林匹克游泳馆、射击场、沙滩排球场、澳门运动场旁之网球场及培训中心，亦建议新建位于北区的体育综合体及南湾湖独木舟比赛场地。当时曾指出保龄球项目的场馆可由私人机构自行兴建。
- 根据一份在 2001 年 9 月撰写的有关东亚运谘询会议的会议记录记载，“二零零五年澳门东亚运动会协调办公室”当时所考虑的场地有澳门运动场及其副场（作曲棍球场）、综艺馆、南湾湖、奥林匹克游泳馆、何东体育综合体、理工学院体育馆、射击场。
- 2003 年 7 月，在东亚运动会规则及技术委员会会议上提交的进度报告中，在建议的比赛项目及相关比赛场地的章节提及，当时已兴建及兴建中的新场馆有奥林匹克游泳馆、澳门东亚运动会体育馆、塔石体育馆、理工学院综合体育馆、西湾湖水上的活动中心、射击场；当时准备更新设备的场馆有澳门运动场、综艺馆、望厦体育馆、工人体育馆综合体（其中的室内体育馆已被亚洲保龄球协会确认适合比赛，并建议以临时球道作为东亚运比赛

场地)；已完备的场地有曲棍球中心；另外，澳门运动场综合体（莲峰球场）及一系列大学和中学的现有体育设施亦列作更新项目。当时网球仍未确认为举办的项目。

- 2003 年 11 月，在第 19 次东亚运动会总会上最终通过了第四届东亚运动会的比赛项目，基本保留了 7 月份进度报告中的场地建议。而新加入的项目中，网球及软式网球考虑在澳门奥林匹克综合体的网球中心举行，举重则在澳门大学体育馆进行。

2.5 然而，在 2005 年 10 月东亚运动会举办期间，17 个比赛项目所使用的场馆中，除了澳门运动场及综艺馆外，其他场馆均为新建设的。

2.6 从以上的资料显示出，基建设施兴建的决策，很大程度是取决于东亚运筹备单位对于场馆的选择。而东亚运筹备单位对于场馆应用的取态却难以令公众相信，在整个过程中有一个目标明确的总体计划。

- 从来没有明确界定场地与比赛项目之间的关系——究竟是以场地去考虑比赛项目，还是为了比赛项目而寻觅甚至新建场地？以足球比赛为例，早于 2003 年 2 月由“中体产业股份有限公司”撰写的顾问报告《第四届东亚运动会场馆标准》（简称《中体顾问报告》）中，已指出莲峰球场之宽度不足，但“组委会”仍把这个场地列入预选场地报东亚运动会总会批准，而在立项后，为了应付比赛项目，于 2004 年 12 月对兴建澳门科技大学运动场进行了招标。另外，在《中体顾问报告》中根本没有就网球和软式网球两个项目建议场地标准，这两个项目是迟至 2003 年才被建议及批准的，而且当时只建议利用奥林匹克综合体的网球中心作为比赛场地，但最后却于 2004 年 11 月招标新建网球学校，作为正式的比赛场地。
- 在短时间内对拟定好的计划作出重大更改。保龄球项目直至 2003 年提请东亚运动会总会批准成为比赛项目时，仍是以工人球场体育馆为比赛场地。最

后，于 2004 年 10 月进行了招标，以便新建保龄球中心作比赛之用。

- 2.7 在大型的基建项目中，品质、时间及金钱三个因素是长存并互相制约的，相对地，在必须保证质量的前提下，时间越短促，就意味着需投放更大量的金钱。由于上述这几个项目都是在极短的时间内决定并完成兴建，其完工日期都在 2005 年 10 月，明显地，如果可以预早制定出场地与比赛项目之间关系的大原则，完全可以取得更充分的时间作为兴建的工期，减省造价。
- 2.8 “预则立，不预则废”，一个没有总体计划的大型投资项目，只会事倍功半。凡是一个巨大投资的基建项目，都必须要有有一个审慎的总体计划，当中包括明确的目标规划，清楚的行动方案，预见性的应急措施。需知公共资源是有限而且紧绌的，运用公帑必须以适当、有效运为最高目标。

第 3 部分：财务规划及财政预算

- 3.1 当为大型投资项目制订了一个审慎而周详的总体计划后，特区政府便可根据地区的中短期财政状况，从宏观的角度对该计划进行充分的评估分析，再根据财政能力作出修订，最后制订出一个能达成总体计划各目标的合理财务规划。这个过程的目的要通过计划，把每年有限的公共资源分配到恰当的地方，确保在完成大型投资项目的同时，不会削减其他必要或者急需的开支。同时财政来源的保证，亦使大型投资项目更能有序地按计划落实。
- 3.2 有了审慎而周详的总体计划，亦取得资源的保证等基础下，一个能按照计划项目之轻重缓急，对资源运用可以相互协调调配的预算便可以编制出来。这样的一个预算，令到“全面预算管理”这一公共行政财务运作上的标准作业模式得以实施。这个管理模式的好处，就是透过责任中心实体或人员的确立、预算项目的细分、落实、执行、预警和调整等步骤，达到全局掌控，有效调动和分配资财政资源，以及全面提升成本效益之目的。

- 3.3 从第二部分的讨论中，整个围绕着东亚运而兴建的基建设施的决定，并不存在一个总体计划，因此亦没有为这一系列的基建项目作出一个统一的财务规划及预算准备。回顾这些基建设施的兴建，分别由“组委会”及五个公共部门负责及承担相关财务，并以“行政当局投资与发展开支计划（PIDDA）”中的预算拨款支付。
- 3.4 根据特区政府每年编制预算的规则，财政局会对纳入 PIDDA 的政府部门来年度的中、长期投资项目进行立项审议的。由于有关项目计划经常是跨年度并具有延续性，故此在编制相应的预算内容时，均会为后续之第二及第三年所需的资源同时进行估算，以增加预算计划的严谨度和前瞻性。
- 3.5 而事实上，在这众多的基建设施兴建计划中，经常出现年中立项，加上时间的迫切性，多次出现即时调拨其他项目的预算款项，导致一些项目推迟开展之情况。
- 3.6 在 2001 年 11 月有关澳门奥林匹克游泳馆的“安装大型彩色显示屏后加工程”和“空调系统的后加工程”，涉及开支共 30,922,313.48 澳门元，当时是在 11 月于 PIDDA 立项，而工程的建议书中指于“协调办”的原有项目中作出协调拨调；另外，2003 年 7 月有关“澳门奥林匹克游泳馆的改善批给工程”，涉及开支 1,471,372.50 澳门元，在 7 月于 PIDDA 立项，资源是由土地工务运输局透过削减皇朝广场改善整治工程的预算款项而作出拨调。
- 3.7 这样的决策流程所引起的负面后果是显而易见的：公帑使用的效益和效率原则被拖后腿；各相关部门原先拟定的发展项目相继“让路”，间接影响到部门执行本身被赋予的职责；基建设施工程由决定至落实执行，都在欠缺周详计划的情况下开展，形成了不论是时间控制，还是财政控制上，均缺少了作为监控的基础依据。
- 3.8 特区政府在有关基建设施兴建的事宜上，由“组委会”主导着筹划和决策的功能，而在财政资源的运用上，则由“组委会”的本身预算和五个公共部门透过其 PIDDA 计划共同作出承担。

- 3.9 在宏观的角度来看，整体基建项目所涉及的财政资源都是由特区政府的总预算所承担的，而特区政府对于所有部门预算的编制亦设有固定时序和规限，例如 PIDDA 预算案必须于每年的六至七月间完成提案。但“组委会”的活动计划及预算的编制，却没有制定特别的时序规限，故此便有可能出现当“组委会”提出新的基建计划开支或增加资本时，由于政府的预算提案经已落实，故此预算上的调动只能从其他部门所拟定项目的资源中作出削减才能达到，从而引起了整体预算执行上的负面影响。

第 4 部分：专责的计划统筹

- 4.1 具备了审慎而周详的总体计划，构建了合理的财务规划及可行的财政预算后，必须要指定一个全局统筹的管理专责人员，以令整个计划付诸实现。专责人员将协调资源的分配，监管计划的进度及预算的执行，务求令公帑更有效地投放于具成本效益的地方。同时亦因此而建立起清晰的权责体系，有利问责，从机制上确保了计划的落实及执行。
- 4.2 然而这项审计所探讨的项目，即整个配合东亚运而进行的基建设施兴建，总体计划及财政规划预算都欠奉，因而可作问责之依据便变得薄弱。
- 4.3 这批基建设施的优先服务对象，当然是东亚运动会。“组委会”对于基建设施提出合乎比赛需要的要求是理所当然。但是“组委会”并不需要同时为设施立项的要求和这个要求下的财务负担作出整体问责，以至极容易出现没有考虑成本效益下的高标准的规格。
- 4.4 根据过往经验所得，每当审视公共资源付出与其产值效益的比较关系时，意大利经济学者帕列托的 80/20 法则(Pareto Principle)都能给予我们很大的启示。80/20 法则指的是：在原因和结果、付出和效益之间，往往存在着不平衡的关系；80% 的结果，可归结于 20% 的原因，而 80% 的效益，却来自于 20% 的付出。同理可

证，追求余下 20%的效益，有可能多赔上 80%的资源亦未必能达到理想中的完美效果，相反仅会造成资源上的耗费。

4.5 东亚运动会中“澳门奥林匹克游泳馆”更换彩色屏幕的过程，正是这个法则的一个具体事例。在 2001 年 11 月“协调办”因应国际标准的转变，作出了更换原设计中屏幕显示器的建议。在有关的报价建议书内供应商提供了一个约值四百万元的双色显示屏解决方案，然而“协调办”方面却选择了一个近乎完美、价值约二千万元的全彩电子屏幕作为最终方案。据其分析资料所得，两个方案均可满足了新国际标准的指定需要。问题是“协调办”放弃四百万(20%)的选择，而改用了—个多付一千六百万(80%)的方案，仅仅是为了满足具备全彩电子屏幕的功能而已。

4.6 无疑有关的全彩电子屏幕可为赛事现场观众带来赏心悦目的观感资讯，并且为特区政府在国际赛事设施方面建立了高规格的专业形象，惟站于公共资源管理的角度上来看，作为一个可以不理睬财政安排的执行单位，倘若每一个执行环节均抱着好大喜功、追求完美及形式主义的效益心态，而忽略了资源的平衡分配和实际成本效益上之考虑，从而承受了许多原本不必要的开支负担，最终导致开支上的非理性膨胀，这样只会造成了对公共财政资源的挥霍和耗费，并为特区整体预算的执行上输入了额外的不稳定因素和风险。

4.7 设立计划统筹，把对成果素质的最终要求之权利，与监督预算执行、厉行善用公帑的责任，统一归于一个专责人员身上，使其在享有成果权利的同时，亦肩负起整体问责的责任。从机制上解决成本与效益、质量与财政负担等等之间的冲突和失衡的问题。

第5部分：结论

- 5.1 由于东亚运的整个筹办期间跨越多年，单是基建设施上已经投放了庞大的财政资源。在缺乏全面的总体规划下，基建设施兴建工作一再变更延误，导致财务安排混乱，欠缺效率与效益。
- 5.2 体育场馆这一重要设施是大型运动会能否得以举办的关键因素。但东亚运整个筹办过程的各个阶段，都在不同层面上反映出既没有就现有的场馆设施，亦没有就拟作兴建的体育场馆作出深入、全局及前瞻的考虑。整个过程中不难察觉，主要负责人并不是根据已有场馆设施来考虑比赛项目之选择作为主导思想，相反往往是为了比赛项目而兴建新场馆，致令中后期才发现已有的场馆并不合用，需要重新兴建，更甚的是刚建成的场馆还需作出大型的扩建改动。场馆设施方面的考虑不周，不但浪费了已作投放的资源，而且必须另行投放更大的资源，才能追回浪费了的时间。
- 5.3 特区政府每年的财政预算是根据各个施政领域所定立的工作项目所涉及的财政资源而总体制定的。东亚运基建设施方面的财政资源增加，只能透过削减投放于其他施政领域的资源才能达至，这样无疑妨碍了特区政府的既定施政。
- 5.4 作为服务于一个举足轻重、影响深远的大型运动会的基建项目，在欠缺专责人员全局统筹工作计划的制订、项目进度的监管、财政资源的运用下，不能保证各种资源有效投放于具成效的项目上；亦由于政出多门，缺少对项目进度及质量的问责途径。

第 6 部分：建议

- 6.1 为了一个共同目标服务的同一类型的多个子计划(如上面已详细分析的共同为主办东亚运动会而兴建的众多场馆设施)，而且估计涉及总值不菲的巨额投资，应该作出统一整合成为一个独立计划，并以一个有权有责的机构全盘统筹及操办。这样才能确立清楚的问责机制，促使建立审慎而周详的总体计划、合理而可行的财政预算。
- 6.2 当中，总体计划起着指导意义的根本作用。在策划的初期，透过对各个工作项目的最终目标及每一阶段所拟达至的成果，正如这个分析中属于运动会的各种设施租赁、修葺及兴建，设备的维修及购置，以及拟动用的财政资源等作出的具体勾勒，一方面能让执行者清楚明了工作的方向，以便按部就班地将之完成，另一方面亦让决策者从中审视各项工作的轻重缓急，并制订可行的应变措施，从而降低潜在风险的出现。
- 6.3 总体计划的及早制订，除能给予各方面充足时间作好准备，更可以让特区政府能因应总体的预算安排，在平衡各个施政领域既定的工作下，确保计划得以按序落实，令有限的财政资源得以充分发挥。
- 6.4 应指定全局统筹的专责人员，并清晰订明其权责，以便就项目中涉及的工作项目以及财政资源作出监管及调配，确保项目可以具有效益地达成目标。

附件

社会文化司司长指示
“第四届东亚运动会澳门组织委员会”之回应

对审计署《第四届东亚运动会专项审计报告》的意见

一. 关于公司资本

东亚运组委会成立于 2002 年 1 月，根据第 33/2001 号行政法规第二条第一款：“第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司以设计、筹备、策划、推广及举办第四届东亚运动会为所营事业。”，根据相同行政法规第三条第二款：“第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司资本额为澳门币五千万元，其中澳门特区政府占百分之九十，体育发展基金占百分之十。”而根据同一行政法规所载之第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司章程第二章第十四条“董事会权限”说明：“董事会负责确保第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司活动的管理，并作为公司的唯一代表，其赋予广泛的权力就公司行政方面的任何事宜议决”包括“核准预算并跟进其执行”。根据 2003 年 11 月 21 日东亚运组委会回复立法会的文件所载，筹备第四届东亚运动会的开支预算为 \$ 165,641,419.67 元，当中开支项目包括开闭幕典礼及特别活动（包括体育场馆开幕典礼、试运转、文化活动等）、宣传活动及志愿工作者、电视转播、竞赛、保险、住宿、交

通运输、膳食、制服、保安、培训、诉讼及赔偿。上述预算调整为东亚运组委会在首个工作阶段所作的预算，基于 1996 年至 2002 年之间澳门社会的发展和变化，各界对东亚运动会的要求有了新的看法和期待，同时在审慎理财的原则下，组委会的首个工作阶段的任务在于认真分析在新形势之下举行运动会的基本需要。在这阶段作出的筹备运动会的开支预算仅为运动会描绘出初步的蓝图，在订定筹备第四届东亚运动会的开支预算为 \$ 165,641,419.67 元的过程中，组委会各部门根据不同领域在当时可以预见的情况，同时尽量参考其他运动会的经验和顾问公司给予的意见，才订定相关的调整金额。

2004 年 12 月，组委会因应情况调整预算，根据 2005 年 1 月 3 日东亚运组委会回复立法会的文件所载，举办第四届东亚运动会的开支预算为 \$ 346,502,000.00 元，除在初步开支预算的基础上作出所需调整外，新增项目包括社区支援、贵宾接待、会议、医疗等。值得注意的是，这是东亚运动会最后工作阶段所作的预算，所有修改都经由各部门反复研究和评估，调整原因包括各国家及地区体育代表团报名人数难以确定。开幕式首次作出预算时，制作公司提出的方案亮点不

足，考虑到澳门首次举办综合运动会希望令世界各地的观众留下深刻印象，因此增加表演人数，同时加强烟花效果及加入备受赞赏的丹顶鹤飞行表演。电视转播则考虑到运动会对澳门的长远效益，决定以扩大转播的覆盖率，并加强转播水平至奥运标准，以确立澳门在国际上具有举办大型活动能力的地位，并达到全面向国际社会宣传澳门的效果。东亚运的电视转播时段合共 450.5 小时，总收视覆盖为 528,819,000 收视户，此项工作对澳门的宣传作用是难以用数字衡量的。以上事例皆说明组委会在预算调整时均以妥善利用资源为原则，而根据东亚运组委会结算后的结果已说明上述预算能达到成功执行第四届东亚运动会的目标。

根据第 33/2001 号行政法规第三章第六条第三款所载，东亚运组委会的公司资本经第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司股东会议决，可增加或减少。关于该公司之资本，更由监事会监察，根据同一行政法规第四章第四节第十九条所载，监事会尚有权限监察第四届东亚运动会澳门组织委员会股份有限公司的所有活动，尤其是：（一）就预算提出意见；及（三）每半年须向澳门特别行政区主管财政及体育范畴的政府成员呈交一份扼要报告书，其内容包括已执行的

监督活动，异常情况及倘有的与预期不符的主要偏差。在此监察制度下，东亚运组委会之预算调整是按既定的行政程序进行，并作出适当的公布，设有监察机制且透明度高。

东亚运动会作为澳门首次主办的国际大型活动，各项工作皆没有先例可循，其预算以不同的工作阶段进行适当的调整，有其实际需要，亦为成功举办运动会提供了保证。

二. 关于融资及跨部门协调

东亚运组委会以股份有限公司的模式运作，其目的是减少特区政成立前后人员膨胀的压力，主要原因是东亚运动会作为一项有既定时限且涉及多个范畴的工作项目，倘若以公共机构的模式运作，将会在行政程序上受到多方面的阻碍，同时在招聘人员及劳务购买等工作上，亦难以发挥最高效率。作为股份有限公司，从商业角度来说，组委会理应引入其他企业的融资以减轻政府的承担，但组委会成立的最大目标是成功执行东亚运动会，而在 2001 年至 2005 年间，东亚运动会的宣传工作几成澳门的形象工程，外地传媒广泛报导东亚运的筹备消息，邻近地区的朋友知道澳门要办东亚运，也感受到东亚运为澳门带来新气象。东亚运组委会多年来从配合

社会发展的角度作出一定的投入，如为众多场馆举行开幕式兼举行高水准的文体表演活动，又如主办中国国家足球队及葡萄牙国家足球队在澳门举行比赛、西湾大桥启用组织五万位居民参与步行活动、澳门运动场扩建落成邀请巴塞隆纳足球队来澳比赛，这些有利于社会发展及提升澳门凝聚力的工作倘若都以商业手法经营，将会产生组委会内部的矛盾和阻力。事实上，如 2005 年第四届东亚运动会谘询委员会向商业、旅游、体育、文化等业界就融资问题作出探讨，这些对社会发展及提升澳门凝聚力有正面影响的计划不会为商业机构的投入带来合理的回报，故以公帑作为资本的组委会实不宜引入商业方式运作，改而以巩固澳门整体形象，令公司资本更有效益地投放于居民的生活之中。

基于筹备东亚运动会涉及多个政府机构的跨部门协调工作，同时亦涉及众多民间团体的支持，在执行东亚运的经验中，商业化思维是难以解决跨部门合作所带来的大量涉及政府内部运作及财政事务的问题，而协调民间团体参与的多项事务上，倘若单纯以商业角度来考量，亦不适合澳门的实况。同时，组委会的公司资本来自政府，即使以股份有限公司形式运作，组委会多年来亦严格遵守公共机构的采购原则，确

保资金的运用合乎规范。为达到有关目标，组委会董事局成员以资深公务员为主，实因管理公帑需有丰富的公共行政经验和协调各个政府部门的能力。

三. 基建的资源投放

基于前澳葡政府并没有为本澳留下合适的体育设施, 亦没有在体育资源的投放上考虑城市规划的问题。因此, 特区政府成立时, 一方面为东亚运进行筹备工作, 同时借着此项计划促成一系列多用途场馆的兴建及扩建。负责为东亚运构思场地规划的组委会主席既要在有限时间内在三个赛区完成所有满足国际比赛需要而设的硬件规划, 从而减省财政资源及确保日后特区政府可向本澳居民提供体育锻炼的场地, 可说是一举两得, 除可减省资源外, 还可满足澳门居民未来的需要。根据第 17/2001 号行政长官批示, 明确指出四年一度的东亚运动会将于 2005 年在澳门特别行政区举行, 为使该运动会到时能够顺利进行, 有必要从现时起逐步对有关的体育场地设施进行规划、设计及兴建。在进行上述的工作时, 一方面需要确保能提供举办东亚运动会所需的各种体育场地设施, 另一方面亦需要确保有关场地设施的规划及兴建与澳门特别行政区的城市发展规划互相适应。基于上述原因, 特区政府成

立了一个由工务部门，体育部门及当时的市政部门代表组成的工作小组协调有关工作。可见东亚运的场馆兴建与本澳城市规划是密不可分的，而其效益体现于以一个运动会的规划资源来承担了城市规划的一大部份功能。

从东亚运动会在澳门、凼仔和路环所设置的场馆作分析，澳门半岛的理工学院体育馆和塔石体育馆都设于市中心及学校林立之地，有利于邻近学校开展体育活动。此外，其多功能设计适合举行文化活动，甚至展览活动，本澳不少社团及商业机构均利用这两大场馆开展活动，场馆内配备泊车位，这些场馆对本澳社会的效益是具有持续性的。南湾湖水上活动中心的设立回应了长期以来澳门欠缺水上活动场地的问题，解决了南湾湖的水质问题，同时湖畔的休憩区亦甚受市民欢迎，具有长远的效益，可以说，澳门半岛的各个场馆都在城市规划上有充分的考虑，为梦寐以求的澳门和谐发展而作出贡献。

在凼仔方面，澳门运动场及室内体育馆、奥林匹克游泳馆、曲棍球中心等兴建和改建，集中地为多个体育项目提供标准的训练场地，为澳门发展竞技体育奠定了良好的条件。

而路凼新城区的设施以澳门东亚运动会体育馆最具代表

性，这座集体育、文化、会展于一身的场馆足以让澳门具备举办更大规模的活动之条件，未来几年路凼新城區将成为酒店、渡假村集中之地，设于路凼新城區的网球学校、保龄球中心，则可成为该区提供休闲活动的主要场所。

基于上述分析，东亚运动会的各个场馆已经为澳门社会的整体布局作了充分的考虑和配合，其效益早于东亚运开幕之前，并在各场馆启用之后已经陆续呈现，而且随着澳门的发展，可以预期这些场馆将会发挥更多元化的功能。

同时，东亚运的所有场馆建设都经由基建工作小组商讨而决定兴建及投放资源等事宜，组委会仅因应举行运动会的需求及相关比赛项目的国际规例提出场馆的规划。值得注意的是所有基建的预算均经由特区政府每个财政年度的预算中支付，并由立法会通过。所有基建计划的缓急轻重协调事宜，组委会并不具备任何权限。