



澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
審計署
Comissariado da Auditoria

衡工量值式審計報告

教育暨青年局轄下教育及青年
服務設施的設立、搬遷及翻新

二零零九年十二月

目錄

第 1 部分：撮要	3
1.1 審計發現及意見.....	3
1.2 審計署的建議.....	4
1.3 審計對象的回應.....	4
1.4 綜合評論.....	5
第 2 部分：引言	7
2.1 背景.....	7
2.2 審計目的、範圍及樣本.....	7
2.3 教育及青年服務設施裝修工程費用.....	8
2.4 教青局內負責教育及青年服務設施工程、設備及財務預算的單位.....	9
第 3 部分：審計發現	10
3.1 教育及青年服務設施圖則設計的甄選及監控.....	10
3.2 教育及青年服務設施裝修工程項目預算開支的控制.....	15
3.3 個案分析.....	18
第 4 部分：審計署的意見及建議	33
4.1 審計署的意見.....	33
4.2 審計署的建議.....	43
附件：教育暨青年局之書面回應	45

第 1 部分： 撮要

審計署於 2008 年對教育暨青年局在設立、搬遷及翻新轄下的教育及青年服務設施進行了一項衡工量值式審計工作，以分析局方在執行上述設施的工程項目時，是否已作出周詳部署及遵循謹慎理財原則。並提出相關的意見及建議，作為其他公共部門在執行工程項目時的參考借鑒，達至善用公共資源的目的。

1.1 審計發現及意見

1.1.1 缺乏工程預算控制意識

1.1.1.1 教育暨青年局沒有為設立、搬遷及翻新轄下教育及青年服務設施工程項目所需的各項開支進行整體估算，無法監控工程項目總開支在預算範圍之內。在 7 個樣本中有 5 個承攬工程的判給金額大幅超出預算上限，超出金額由數十萬至過千萬不等（16.45%至 135.95%）。（報告第 33 至 35 頁）

1.1.1.2 漠視節約原則，在裝修工程的建築材料、傢具及設備的選購上出現奢華現象。（報告第 35 至 37 頁）

1.1.1.3 耗用 1,107,450.00 澳門元裝修費用的教育心理輔導暨特殊教育中心原址只使用了 1 年 8 個月，在理據不足的情況下進行搬遷，使原有設施在仍處於良好狀況下報廢。（報告第 36 頁）

1.1.2 管理意識薄弱

1.1.2.1 沒有與設計公司訂定維護本身權益的合同或協議條文，採用了“先錢後貨”的支付方式。除無法監管設計公司的工作或就原可歸責於設計公司的問題追討賠償外，亦降低了設計公司工作的積極性。（報告第 37 至 38 頁）

1.1.2.2 設計工作出現嚴重延遲，其中成人教育中心及駿菁活動中心的設計工作，分別較預計完工期延遲了 3 年 4 個月及 2 年 6 個月。（報告第 37 至 38 頁）

1.1.2.3 在預算不足下進行工程公開招標，待具備預算時才作出判給，導致其後工程承攬人可依法提出調升標書的工程價格，存在增加工程成本的風險。（報告第 38 至 39 頁）

1.1.3 濫用第 122/84/M 號法令的豁免條文

1.1.3.1 沒有設定任何成文的規範標準或評分機制來甄選設計公司，並且慣常以豁免書面諮詢直接判給方式批出圖則設計工作。審查結果顯示，在 2003 年 1 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期間批出的圖則設計工作，全部以上述方式進行批給，當中逾六成設計工作是判予效率不高、多次被催交圖則的設計公司 A。（報告第 39 至 40 頁）

1.1.3.2 審查發現 8 項以“設計時間緊迫”為由，申請豁免書面諮詢並進行直接判給的設計工作，只有 1 項按訂定期限完成，其他的完成時間較局方預計工期超出 11 至 41 倍。(報告第 40 頁)

1.1.3.3 在欠缺周詳考慮下基本接納設計公司建議向獨家供應商購置指定品牌的傢具設備；對於市場上具有充足供應及不同品牌的辦公室傢具，亦引用相關豁免條文，向獨家供應商購買指定品牌產品。(報告第 41 至 42 頁)

1.1.4 沒有將工程項目交由工務專責部門負責

直接負責非專職範疇工作，投放了大量的人力資源和時間在設計、施工及工程監督等工作上，卻未能取得經濟、良好而具效益的結果。(報告第 42 頁至 43 頁)

1.2 審計署的建議

1.2.1 為轄下設施進行設立、搬遷及翻新工程時應訂立控制開支機制，充分考慮實施工程項目的必要性，以節約原則對各項目進行個別及整體估算，並按此訂定預算上限。

1.2.2 與獲判給的設計公司訂立保障局方權益的合同或其他成文協議，文件內需詳細列出設計內容、費用、工期、罰則及付款細則等條文。訂定妥善的驗收機制，在確定設計公司已按合約條款提供服務後才支付費用。

1.2.3 緊守審慎理財原則，在有足夠預算的情況下才開展工程公開招標程序。

1.2.4 在具有充分而合理的理據下才引用第 122/84/M 號法令的豁免條文。

1.2.5 將資源投放於專屬職能的工作，盡量將其他非本身職能範疇的工作交予相關專職部門負責。

1.3 審計對象的回應（詳見附件）

1.3.1 教育暨青年局在回應中表示歡迎社會各界對該局的工作及服務提供意見，也認真地分析了審計報告中各項建議，尤其對相關的工作和程序進行深入檢視。現時，已完成了規範局內工程和財貨取得的公開招標和書面諮詢的工作指引和流程。包括：對設計公司工作表現設定規範的評分機制、訂定成文規範的評審準則；並將向土地工務運輸局索取“公共工程圖則的酬金計算指引”及承包公司名單作參考。日後亦會開展關於局內財政開支的內部審計工作。

- 1.3.2 在工程預算控制上，教育暨青年局表示會根據最終設計方案確定預算，並以此預算控制工程項目的開支。在購買設備及傢具時，節約原則並非單純以價格高低判斷，還應考慮物品的壽命期、日後維修費用，以及對人體健康影響和環境配合等因素。
- 1.3.3 對於駿菁活動中心在沒有足夠預算進行招標安排，教育暨青年局表示是由於2007年度的PIDDA總預算金額被削減67%，不足以支付該中心的工程預算，現行法例沒有規定必須具備足夠預算才能進行工程承攬的公開招標程序，局方亦已就所需預算依法提出追加申請。關於設計的改動，是由於在進行具體設計期間，考慮從事輪班工作的青年增加及夜間服務的需要，才調整了原訂的設計方案。
- 1.3.4 工程、設備和服務的採購都嚴格遵守第122/84/M號法令，透過公開招標和書面諮詢程序進行，當中只有少數個案採用直接判給方式進行；辦公室傢具的採購只有在增補採購中才以直接判給方式進行。

1.4 綜合評論

- 1.4.1 審計署在進行審計監督的過程中，相關的法律法規是其中一個重要的審計標準。對於如何善用公共資源，我們一向都堅持，首先必須是依法守法地使用。公共財政管理系統是一個有機的體系，不同的法定規範是有互相補充、相互制衡的作用。因此在遵行這些法定條文時，必須服從大原則，而不能爲了本身利益的需要而選擇執行局部的條文。經驗說明，特別是在考慮採用某些豁免條款時，是否嚴格就其先決條件作出充分分析、撰寫報告清楚闡釋理由，將會對公帑的善用有着重大影響。
- 1.4.2 在合法使用公帑的前提下，推動合理使用就是衡量量值式審計的一個主要工作方向。審計署認爲，管理運用公帑的時候，依法是最基本的要求，合情合理地處理才能達到善用資源的目標。冠冕堂皇的措辭可以爲那些奢華的開支作出一時辯解，但是事實往往證明這些不切實際的設施設備最終是造成令人惋惜的浪費。
- 1.4.3 財政資源與地區收入關係密切，從過去實踐得知，本地區收入受着諸多外在因素所影響。因此，公帑的使用除需依法進行外，還應該遵守“謹慎理財、應用則用”的原則。
- 1.4.4 各個部門在長時間的工作實踐中，往往會形成了一套既定的工作模式，從正面來說，是從成功失敗的諸多經驗中發展了一套具有成效的規範，但從負面來說，如果缺乏事後評估檢討機制，就會由於自我感覺良好，因循守舊而慢慢脫離現實，甚至與某些基本原則背道而馳，在這裏正是偏離了“謹慎理財、應用則用”的公帑運用的大原則。強調政績或者解釋僅爲少數個案，並無助

於探討現有工作模式的不足之處而加以改善。因此，對涉及公帑的使用，應該謹慎分析，在經濟性和社會需求上取得適度平衡，避免把公帑使用在不必要的“形象工程”上。

- 1.4.5 在財政預算運作方面，部門應該編製符合運作及社會需求的預算，並落實執行，避免出現大幅修改預算、追加或者執行率低等不利於財政穩定運作的情況。

第 2 部分： 引言

2.1 背景

教育暨青年局（下稱教青局）負責本澳的非高等教育及青年事務範疇的工作，為推動發展社區及家庭教育方面的工作，局方設有多個向市民開放的教育活動中心、青年活動中心、自修室及青年旅舍等設施。截至 2008 年 6 月，上述單位共有 16 個（下統稱為教育及青年服務設施），包括：

- 教育活動中心： 教育資源中心、德育中心、氹仔教育活動中心、教育心理輔導暨特殊教育中心（下稱特教中心）、成人教育中心及語言推廣中心；
- 青年活動中心： 駿菁活動中心、青年試館¹、黑沙環青年中心及綜藝館青年中心；
- 青年旅舍： 黑沙青年旅舍及竹灣青年旅舍；
- 自修室： 台山自修室及筷子基自修室；
- 其他： 青少年展藝館及終身學習服務站。

2.2 審計目的、範圍及樣本

2.1.1 教青局自回歸後為教育及青年服務設施工程投入逾 1.4 億澳門元公帑（見第 2.3 點），由於教育及青年服務設施的設置對市民，尤其是學生及青少年的影響較為廣泛，故審計署對上述 16 間教育及青年服務設施進行審計，目的在於評估局方為設立、搬遷及翻新教育及青年服務設施所投入的公帑是否得到合理運用。審計範圍包括：在設立、搬遷及翻新教育及青年服務設施的計劃、圖則設計及工程執行上，是否已作出周詳考慮；對工程成本的監控，是否已從節約及遵循謹慎的公共理財原則進行。

2.1.2 審計署在 16 間教育及青年服務設施中，選取了教育資源中心、德育中心、氹仔教育活動中心、特教中心、駿菁活動中心、青少年展藝館及終身學習服務站共 7 間進行樣本審查工作。

¹ 前身為 1994 年成立的塔石青年中心，其後於 2007 年改名為青年試館，並遷往塔石體育館新址。

2.3 教育及青年服務設施裝修工程費用

自 2000 年 1 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日止，教育局教育及青年服務設施的工程費用開支累計超過 1.4 億澳門元，具體情況見表一：

表一： 2000 年 1 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期間各教育及青年服務設施的裝修工程費用

序號	教育及青年服務設施名稱	開支金額 ^{註1} (澳門元)
1	駿菁活動中心	30,930,705.00
2	教育資源中心	22,421,931.10
3	德育中心	21,694,601.00
4	氹仔教育活動中心 ^{註2}	19,916,835.00
5	特教中心 ^{註3}	13,254,545.50
6	黑沙青年旅舍 ^{註4}	11,422,690.00
7	青少年展藝館	9,656,415.00
8	竹灣青年旅舍 ^{註4}	3,377,703.80
9	青年試館	2,577,902.80
10	黑沙環青年中心	1,736,273.10
11	綜藝館青年中心	1,020,488.50
12	終身學習服務站	752,327.00
13	成人教育中心	719,528.00
14	台山自修室	607,050.00
15	筷子基自修室	366,220.00
16	語言推廣中心 ^{註3}	297,323.00
	合計	140,752,538.80

資料來源：教育局提供的數據及開支建議書。

註 1：開支金額包括已支付、已判給但仍未支付的開支。開支項目包括圖則設計、承攬工程、後加工程、工程監理及購置設備的費用；

註 2：開支金額包括中心內「萬有引力室」設施（即吹氣波波池）的工程費用；

註 3：在 2003 年進行的特教中心及語言推廣中心新址裝修工程是以同一承攬工程批出，由於標書是以總工程費用 5,919,136.30 澳門元列出，審計署並不能得出上述中心各自所佔的費用，因此把語言推廣中心費用一併列入特教中心內；

註 4：在 2006 年進行的竹灣及黑沙青年旅舍設計工作是以同一份開支建議批出，由於建議書內是以總設計費用 270,000.00 澳門元列出，審計署並不能得出上述旅舍各自所佔的費用，因此把黑沙青年旅舍費用一併列入竹灣青年旅舍內。

2.4 教育局內負責教育及青年服務設施工程、設備及財務預算的單位

教育局轄下的教育及青年服務設施的工程由局方自行處理，大型工程項目（需要公開招標的工程）由教育研究暨資源廳（下稱研究廳）及其轄下的教育設備處（下稱設備處）負責，小型工程及設備的購置由學校管理暨行政廳（下稱行政廳）轄下財產科負責。而財務預算則由行政廳及其轄下的財政暨財產管理處（下稱財政處）負責。

第 3 部分： 審計發現

3.1 教育及青年服務設施圖則設計的甄選及監控

3.1.1 教育及青年服務設施圖則設計的甄選及批給程序

3.1.1.1 教青局研究廳及設備處負責人表示，在開展教育及青年服務設施工程項目時，首先進行圖則設計工作。考慮到曾經合作的設計公司較容易理解及達至局方的設計要求，故局方會根據過往合作經驗，選取一間合適的設計公司進行諮詢，並由用家單位及設備處一同向被諮詢的設計公司講解簡單的設計需求，如設計理念、設施面積、所需的功能及需提供的服務等，再由設計公司根據設計需求進行設計及提交初步的設計意念。教青局隨後就圖則設計的諮詢處理上，作出了補充，表示並非只向一間設計公司進行諮詢，而是會聯繫數間合作過的設計公司進行諮詢。

3.1.1.2 對於甄選設計公司，設備處負責人表示教青局沒有訂定成文的規範準則作為評審標準，亦沒有成立由權限實體委任的評審委員會進行甄選。主要是由用家單位（中心主任或/及其上級）及設備處一同商議有關設計公司所提出的設計意念與構思是否符合用家單位的設計要求，以及有關設計公司過往承攬教青局設計工作的表現作考慮。對於設計公司的工作表現，局方現時並沒有設定規範的評分機制進行評估，以作為日後諮詢及甄選設計公司時的參考資料。當用家單位及設備處認為設計公司符合要求後，便會通知有關設計公司提交「設計服務建議書」作為設計費用報價單和設計服務內容的規範。根據局方所提供的「設計服務建議書」顯示，其內主要列明設計服務的內容，包括：提供工程標書文件（工程預算、材料樣板、供工程招標的水電及施工圖則等）以向土地工務運輸局(下稱工務局)申請審批圖則，以及施工期間的技術支援等資料，當中沒有包括當設計公司未能按「設計服務建議書」完成工作時的相關罰則條款。教青局表示由於現行規範“購置物品及取得服務之程序”的第 63/85/M 號法令²中第五十六條²已訂明獲判給人未能於訂定期限內完成服務的罰則，因此「設計服務建議書」內雖沒有列明未能按時完工的罰則條款，但並不代表沒有罰則。同時，教青局亦表示會按上述法令及第 74/99/M 號法令³處理有關情況，因此無需特別訂明罰則。

² 第 63/85/M 號法令中第五十六條指出：如在合同所定之期限內被判給人交付獲判給之財貨或未完成獲判給之勞務，且已超過行政決定或法定之延長期間，則直至履行之義務或單方解除合同時止，對被判給人每日科處下列罰款，但承投規則另定其他罰款者，則依其規定：a) 在相當於上述期間十分之一之第一段期間內，科處判給所涉之金額千分之一之罰款；b) 在往後每一相連接之 a 項所指長度之期間內增加千分之零點五之罰款直至千分之五為止。

³ 第 74/99/M 號法令於 1999 年 11 月 8 日公佈，用於規範“核准公共工程承攬合同之法律制度”。

3.1.1.3 設備處其後編製設計服務判給建議書呈上級批准。對於圖則設計的判給，設備處負責人指出，教育局一般採用直接批給，並以豁免書面諮詢的形式進行。同時由於教育局是以「設計服務建議書」作為確定雙方權責以及提供服務內容的依據文件，故沒有與獲判給的設計公司簽訂合同或其他服務協議文件。另局方指出由於該局習慣在圖則設計建議書上只記錄獲判給的設計公司，並不會記錄其他曾被諮詢的設計公司，因此在建議書上會表示以豁免書面諮詢直接磋商的方式進行圖則設計的批給。

3.1.2 教育及青年服務設施裝修工程圖則設計的判給

3.1.2.1 審計署對教育局在 2003 年 1 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期間批出的教育及青年服務設施圖則設計工作，進行了設計諮詢及判給結果方面的統計，具體情況見表二：

表二：2003 年 1 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日圖則設計的諮詢及判給情況

序號	設計工作	判給年度	曾邀請進行諮詢的設計公司數目	獲判的設計公司	判給金額(澳門元)
1	教育資源中心新址佈置設計	2004	3 間	設計公司 A	650,000.00
2	成人教育中心翻新佈置設計	2004	1 間	設計公司 A	525,000.00
3	氹仔教育活動中心翻新裝修佈置設計	2004	1 間	設計公司 A	470,000.00
4	青少年展藝館新址佈置設計	2005	1 間	設計公司 A	610,000.00
5	綜藝館青年中心重新規劃佈置設計 (包括地下入口、一樓及部分天台)	2006	1 間	設計公司 A	495,000.00
6	青年試館新址佈置設計	2006	1 間	設計公司 A	225,000.00
7	氹仔教育活動中心巴士展館之設計服務	2006	1 間	設計公司 A	74,000.00
8	德育中心體驗課室設計	2007	1 間	設計公司 A	495,000.00
9	綜藝館青年中心重新規劃佈置設計 (地下新入口、傷殘人士電梯及二樓室外空間)	2007	1 間	設計公司 A	300,000.00
10	德育中心體驗課室視覺藝術設計	2008	1 間	設計公司 A	74,000.00
11	特教中心及語言推廣中心新址佈置設計	2003	4 間	設計公司 B	360,000.00
12	駿菁活動中心擴建工程佈置設計	2004	1 間	設計公司 C	850,000.00
13	德育中心新址工程佈置設計	2004	1 間	設計公司 D	800,000.00
14	黑沙和竹灣青年旅舍翻新裝修佈置設計	2006	3 間	設計公司 E	270,000.00
15	黑沙青年旅舍室外建造雨篷設計	2005	1 間	設計公司 F	62,500.00
16	特教中心 4 樓機電及空調系統設計	2007	1 間	設計公司 G	50,000.00
合計					6,310,500.00

資料來源：教育局提供的開支建議書。

3.1.2.2 從表二顯示，教育局最近數年批出的 16 項教育及青年服務設施的圖則設計，其中 13 項僅向單一設計公司進行諮詢，佔設計項目總數的 81.25%。同時，16 項圖則設計交由 7 間設計公司負責，其中 10 項設計工作交予設計公司A，佔設計項目總數的 62.50%，判給金額共 3,918,000.00 澳門元，佔設計總費用的 62.09%。其餘 6 間設計公司，各獲判給 1 項設計工作，獲判給金額為 2,392,500.00 澳門元，佔總設計費用的 37.91%。另一方面，根據開支判給建議書，上述 16 項圖則設計工作，教育局全部引用第 122/84/M 號法令相關的豁免條文⁴，以直接批給及豁免書面諮詢方式進行。此外，對於其中 5 項金額達至法定簽署書面合同要求的設計工作，局方亦全部引用相關條文⁵，豁免簽署合同。

3.1.3 教育及青年服務設施圖則設計的預計完成時間與實際完成時間

3.1.3.1 在 2003 至 2008 年上半年批出的 16 項圖則設計中，有 8 項設計在判給建議書中指出設計時間緊迫而以豁免諮詢直接批給方式進行，其中 6 項在建議書內列出了設計的預計完成時間，另從設計公司提交的上述設計項目之「設計服務建議書」顯示，只有 1 份列明了設計工作的完工日期。審計署亦跟進了上述 6 項在判給建議書上列出設計工作預計完工時間的實際執行情況，發現全部均沒有在局方的預計時間內完成，分別逾期約 2 個月至 3 年 4 個月不等，有關情況詳見表三：

⁴ 局方引用第 122/84/M 號法令第七條第二款 a) 項“因某實體具有法定專營權、發明專利或與本地區訂立合同，或新工程或財貨及勞務為原工程或財貨及勞務之補充，且該實體在原工程或財貨及勞務之提供上表現出色，而工程或財貨及勞務之提供僅得由該實體為之”或 e) 項“當所處理的委託或取得為研究、計劃、技術諮詢以及工程承包監督服務者”，來豁免招標而進行直接磋商（即直接批給）；並且以第八條第四款“如出現第七條第二款 a 項、b 項、e 項、f 項及 g 項所指之任一情況，或屬特別緊急情況且理由充分，得免除本條(第八條)第二款及第三款所指之報價”來豁免進行書面諮詢。而對於引用豁免招標而進行直接批給的設計工作，只有“氹仔教育活動中心巴士展館之設計服務”是引用 a) 項，其餘的 15 項均是引用 e) 項。

⁵ 局方引用第 122/84/M 號法令第十二條第二款 b) 項“財貨之交貨期限或勞務之履行期限少於三十日，且不延遲支付有關費用”，或 d) 項“當具備有所根據的緊急特殊原因，只要工程或增添財產及服務的金額分別不超過澳門幣二百五十萬元及七十五萬元”為由建議豁免簽署書面合同。

表三：設計工作預計完成時間與實際完成時間比較

序號	設計工作	獲判的設計公司	判給日期	建議書內提出的完成時間	設計完成日期 ⁶	比原定完成日期延遲
1	成人教育中心翻新佈置設計	設計公司 A	2004/12/3	預計在判給年度完成	2008/4/17	約 3 年 4 個月
2	駿菁活動中心擴建工程佈置設計	設計公司 C	2004/12/3	預計在判給年度完成	2007/6/18	約 2 年 6 個月
3	德育中心新址工程佈置設計	設計公司 D	2004/12/13	預計在判給年度完成	2006/6/22	約 1 年 6 個月
4	氹仔教育活動中心翻新裝修佈置設計	設計公司 A	2004/12/3	預計在判給年度完成	2005/11/8	約 10 個月
5	黑沙和竹灣青年旅舍翻新裝修佈置設計	設計公司 E	2006/7/19	預計在判給年度完成	2006/10/2(竹灣) 2007/5/14(黑沙)	沒有(竹灣) 約 4 個月(黑沙)
6	青少年展藝館新址佈置設計	設計公司 A	2005/11/24	預計在判給年度完成	2006/3/10	約 2 個月

資料來源：整理自教育局的內部工程進度記錄。

3.1.3.2 根據文件顯示，在 2005 年 11 月 24 日判給的青少年展藝館設計工作，局方在當年 9 月曾就選取設計公司的問題進行商討，當時用家單位希望交由設計公司 A 負責。而設備處負責人提出成人教育中心及氹仔教育活動中心兩項設計工作亦是由該公司負責，並已出現遲交圖則的情況，擔憂若青少年展藝館交由設計公司 A 負責亦會出現延遲。但該負責人同時亦表示，若認為設計公司 A 是較理想選擇，可着其加緊處理青少年展藝館的設計工作，為免影響展藝館的進度，各與會者同意先與設計公司 A 商談有關該館的設計工作。

3.1.3.3 據 2008 年 8 月設備處負責人的補充，在 2005 年 9 月的會議中，最後與會者考慮到設計公司 A 的設計意念與構思符合用家要求，以及設計公司 A 表示可以按局方要求時間完成青少年展藝館及其他由其負責的設計工作，故決定交由設計公司 A 負責。而從上表三顯示，青少年展藝館的設計工作在 2006 年 3 月 10 日完成，較判給時的預計完工日期遲了約 2 個月。此外，同由設計公司 A 負責的成人教育中心及氹仔教育活動中心的設計工作，分別較原定時間遲了約 3 年 4 個月及 10 個月。

⁶ 按設備處負責人講解及「設計服務建議書」內容，設計公司須提供用於工程公開招標的文件，包括：圖則、工程數量清單及工程預算等文件。因此，審計署按設計公司向教育局提交已完成修改的標書文件日期(能夠用於申請工程公開招標程序)，作為設計完成日期計算。

3.1.4 教育及青年服務設施圖則設計費用的支付

- 3.1.4.1 根據 2003 年至 2008 年上半年批給的 16 項教育及青年服務設施裝修圖則設計中的「設計服務建議書」內容顯示，全部均沒有同時列出用以規範設計完工時限的設計工期，以及作為支付費用依據的付款安排等條款。16 份「設計服務建議書」中，只有 4 份列出了工期，3 份列出了付款安排。教育局表示局方沒有規定設計公司提交的「設計服務建議書」必須列出工期及付款方式的條款，一般是由設計公司決定是否列於「設計服務建議書」內。
- 3.1.4.2 對於支付費用的準則，教育局表示按局方的原則，設計公司在提交了首份用於申請工程公開招標的文件草案（包括：圖則、工程數量清單及工程預算等文件），已代表設計公司已完成了設計工作。故設備處會向財政處發出完成設計的內部通知及確認服務已完成的聲明，要求該處辦理付款事宜。
- 3.1.4.3 教育局指出，在支付設計費用後，可能出現需修改圖則設計的情況，例如因社會需求改變調整中心功能而進行的圖則設計修改，故會要求設計公司協助修改圖則。但由於設計公司已完成設計工作，而且局方亦已支付了費用，所以設計公司有權拒絕局方的要求。如果出現上述情況，局方需要諮詢洽購另一項設計服務。然而，設計公司一般會按“行規”無條件為該局修改圖則。教育局亦指出入則工務局及在施工期間提供的技術支援等工作亦屬於設計公司向教育局所提供的售後服務，如設計公司不提供有關服務，同樣需要另外進行諮詢洽購技術支援服務。
- 3.1.4.4 審計署跟進了教育局在收到開標文件草案付清設計費用後，設計公司的設計工作進度。結果顯示在多項教育及青年服務設施的設計工作中，設計公司在收取全部費用後，還需經過 10 個月至 3 年多的時間，才能完成設計工作，提交所有文件供工程公開招標之用，具體情況見表四：

表四：申請支付圖則設計費用日期及設計工作完成日期的對照

序號	裝修設計工作	判給日期	設備處申請支付設計費用日期	設計完成日期	申請支付費用日期與設計完成日期的差距
1	成人教育中心翻新佈置設計	2004/12/3	2004/12/30	2008/4/17	約 3 年 4 個月
2	駿菁活動中心擴建工程佈置設計	2004/12/3	2004/12/30	2007/6/18	約 2 年 6 個月
3	德育中心新址工程佈置設計	2004/12/13	2004/12/30	2006/6/22	約 1 年 6 個月
4	氹仔教育活動中心翻新裝修佈置設計	2004/12/3	2004/12/30	2005/11/8	約 10 個月
5	綜藝館青年中心重新規劃佈置設計（包括地下入口、一樓及部份天台）	2006/12/6	2006/12/28	截至 2008 年 6 月 30 日仍未收齊所有用於申請開標的文件	未完成，不能比較
6	綜藝館青年中心重新規劃佈置設計（地下新入口、傷殘人士電梯及二樓室外空間）	2007/8/23	2007/12/28	截至 2008 年 6 月 30 日仍未收齊所有用於申請開標文件	未完成，不能比較

資料來源：整理自教育局的內部工程進度記錄。

3.1.4.5 同時，根據設備處提供的工程進度報告（2005 年至 2008 年 6 月），其內曾顯示局方不斷多次催促設計公司 A、C 及 D 提交圖則或標書文件，以及設計公司多次未能按承諾時間提交圖則的記錄。

3.2 教育及青年服務設施裝修工程項目預算開支的控制

3.2.1 教育及青年服務設施裝修工程項目開支統計

3.2.1.1 審計署對教育局在 2003 年 1 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期間進行的教育及青年服務設施裝修工程開支進行了統計。結果顯示上述期間該局曾對 12 間教育及青年服務設施進行裝修工程，已支付的開支總金額為 98,947,190.20 澳門元（包括圖則設計、承攬工程連後加工程、工程監理費用及購置設備的費用），平均裝修呎價由 147.60 澳門元至 2,366.77 澳門元不等。

表五：教育及青年服務設施裝修工程項目總費用

序號	承攬工程判給年度	項目	支付總額 (澳門元)	面積 (平方呎)	平均裝修呎價 (澳門元/平方呎)
1	2006	青少年展藝館新址裝修工程	9,656,415.00	4,080	2,366.77
2	2006	氹仔教育活動中心翻新裝修工程 ^註	19,079,725.00	15,629	1,220.79
3	2006	德育中心新址裝修工程	21,694,601.00	22,637	958.37
4	2005	教育資源中心新址裝修工程	21,478,276.10	23,293	922.09
5	2007	黑沙青年旅舍翻新裝修工程	9,204,906.00	12,508	735.92
6	2007	特教中心4樓裝修工程	4,252,568.00	6,135	693.17
7	2006	台山自修室翻新裝修工程	607,050.00	1,034	587.09
8	2006	筷子基自修室翻新裝修工程	366,220.00	766	478.09
9	2005	終身學習服務站新址裝修工程	752,327.00	1,798	418.42
10	2003	特教中心及語言推廣中心新址裝修工程	7,388,877.50	18,923	390.47
11	2007	竹灣青年旅舍翻新裝修工程	2,694,753.80	7,502	359.20
12	2006	青年試館新址裝修工程	1,771,470.80	12,002	147.60
合計			98,947,190.20		

資料來源：教育局提供的開支建議書及教育及青年服務設施面積。

註：開支金額包括中心內「萬有引力室」設施（即吹氣波波池）的工程費用。

3.2.2 教育及青年服務設施工程項目開支的監管措施

3.2.2.1 教育局表示基本上所有由該局管轄的設施，包括總部、其轄下的教育及青年服務設施及公立學校的裝修、擴建及重建等工程，均由該局自行處理。只有在設施仍未正式撥歸教育局管轄（如政府在興建經濟房屋時，為預計交予該局使用的教育或青年服務設施進行的工程），或有關設施會與其他政府部門共同使用時（例如氹仔中葡學校的設施與社會工作局共用），才會交由工務局負責工程。而教育局管轄的設施由該局自行處理的原因是較容易作出協調溝通，有助提高整體工作效率，使工作達至更佳的效果。

3.2.2.2 綜合執行教育及青年服務設施工程及財務預算安排負責人的闡述，教育局是按裝修工程項目進度，分階段向上級呈交圖則設計、承攬工程、工程監理，以及購置設備等的開支建議書，以逐步開展有關工程及購置所需設備。同時，在裝修工程項目開展之前並不會向上級呈交整體開支（包括圖則設計、承攬工程、工程監理以及所需設備等）的估算文件。

- 3.2.2.3 對於工程項目在“行政當局投資與發展開支計劃”（下稱“PIDDA”）的年度預算安排，圖則設計、承攬工程（工程及工程內的固定設備及固定裝修，如空調機、入牆傢具等）及工程監理費用會先由設備處按用家單位提出的需求進行估算。承攬工程以外的非固定設備，如電腦設備、傢具等，則由財產科負責估算，財產科會根據用家單位提出的設備需求，或者按設計公司提供的設備清單（如有）進行估算。而行政廳負責人表示，行政廳會按設備處及財產科提供的開支估算，按工程進度在 PIDDA 作預算安排。例如估計在今年進行承攬工程，明年購買設備，則本年 PIDDA 會安排承攬工程的預算，明年則安排購置設備的預算，透過年度 PIDDA 預算的登錄及按工程進度分階段上呈的開支建議書，上級會知悉有關工程項目的整體開支估算。
- 3.2.2.4 綜合執行教育及青年服務設施工程及財務預算安排負責人的闡述，對於工程項目開支（圖則設計、承攬工程、監理及購置設備等）上限的監管，教青局現時會監控承攬工程的開支，方法是以有關承攬工程最初在 PIDDA 登錄的年度預算金額（按設備處估算的金額作登錄）作為上限與設計公司進行磋商，以控制承攬工程的成本。如設計公司提出的工程預算金額超過該項目在 PIDDA 登錄的年度預算，設備處會與行政廳商討能否作出調撥或追加預算的安排，如可以則向上級申請調撥或追加預算，以便有足夠的預算承擔工程開支。
- 3.2.2.5 教青局表示，該局並沒有訂定任何成文規範性標準來釐訂教育及青年服務設施裝修的規模及規格，主要視乎教育及青年服務設施職能、使用對象及設計意念來作出裝修規格的考慮。而教育及青年服務設施內辦公室的設備則會以教青局總部的設備規格作為規範標準，目的是令到員工使用相同設備以便達至一視同仁的原則，以及方便靈活調配。而對於總部設備的規格，局方並沒有編製任何成文指引。

3.2.3 教育及青年服務設施樣本承攬工程 PIDDA 年度預算與判給金額的比較

- 3.2.3.1 審計署對 7 個教育及青年服務設施的樣本在承攬工程年度登錄的 PIDDA 最初預算（即教青局表示承攬工程的開支上限）以及承攬工程的判給金額進行對比，發現其中 5 項承攬工程的判給金額超過該項目年度 PIDDA 預算金額，特別是駿菁活動中心的判給金額，較 PIDDA 預算金額高出 135.95%，詳見表六：

表六：教育及青年服務設施樣本的承攬工程年度 PIDDA 預算與工程判給金額比較表

序號	教育及青年服務設施工程項目	承攬工程公開招標		判給金額 (澳門元) (B)	判給金額與 年度 PIDDA 預算差額 (澳門元) (B-A)/A
		年度	年度的 PIDDA 最初預算金額 (澳門元) (A)		
1	駿菁活動中心擴建工程	2007	11,850,000.00	27,959,660.00	16,109,660.00 (135.95%)
2	教育資源中心新址裝修工程	2004	9,150,000.00	14,856,443.50	5,706,443.50 (62.37%)
3	德育中心新址裝修工程	2006	9,450,000.00	13,922,564.00	4,472,564.00 (47.33%)
4	氹仔教育活動中心翻新裝修工程	2006	10,000,000.00	13,337,430.00	3,337,430.00 (33.37%)
5	特教中心 4 樓裝修工程	2007	3,000,000.00	3,493,588.00	493,588.00 (16.45%)
		合計	43,450,000.00	73,569,685.50	

資料來源：教育局提供的 PIDDA 文件及開支建議書。

3.2.3.2 設備處負責人表示，上述差異主要是由於用家單位在圖則規劃階段只是提出簡單的功能及設施需求，而設備處是根據這些簡單需求對承攬工程費用進行初步估算，故按此估算登錄的 PIDDA 年度預算只是約數。其後，在落實進行設計至申請工程公開招標階段，局方與設計公司會進行深入的探討，逐步確定具體的設計、設施及設備的需要，過程中設施及設備可能較局方原構思有所增加，故會出現工程判給金額高於公開招標年度登錄的 PIDDA 預算。對於更新工程估算方面，設備處不會主動向設計公司索取資料，而設計公司通常是在完成工程所有公開招標的標書文件時，才向設備處提供承攬工程的最新估算金額，因此在設計過程中工程的估算金額基本不會修訂。

3.3 個案分析

審計署在 7 個教育及青年服務設施的樣本中，選取了以下個案，對教育局在教育及青年服務設施的搬遷計劃、傢具設備的購置方式，以及工程項目的成本控制等方面進行探討。

3.3.1 特教中心的搬遷

- 3.3.1.1 2002 年，教育局提出「學習體驗室」計劃，對象為小三及小四的學生，目的是透過新設施為教學活動提供一個新視野，讓學生透過多感官的學習體驗提昇學習能力，並開啓新的思維空間。為此，準備在當時特教中心（台山利達新邨二樓）設立「學習體驗室」。同年 9 月 6 日，當時的特教中心主任與設備處工程師開會，商討如何在中心設立「學習體驗室」。會上同時提出因中心人手調動關係，辦公室空間出現過剩情況，故可縮小辦公室空間作其他用途。會議結果為：1) 辦公室改為圖書館，主任室改為輔具玩具資源室；2) 培訓室及員工休息室改為辦公室及主任室；3) 圖書館及教具工作室改為「學習體驗室」。
- 3.3.1.2 2002 年 9 月 26 日，特教中心主任把上述會議結果列為方案一向上級主管及領導匯報，並指出因方案一的工程規模較大，故一併提出工程規模較少的方案二供上級考慮。方案二為：1) 縮小辦公室，並把部分空間改為「學習體驗室」；2) 使用中心部分走廊位置來擴大圖書館。主任同時表示雖然方案二能減少工程費用，但按該方案擴建的圖書館預計在 3 年後將不敷應用，相反方案一雖然費用較高，且需重鋪電線及電話線，但從中心長遠發展分析，認為方案一較為合適。最後，局方領導採納方案一的建議。
- 3.3.1.3 教育局在 2002 年 10 月按上述工程方案一的內容，向社會文化司司長提出為了改善中心用電環境，及因應中心的發展需要而將部分間隔作出更改，建議為特教中心的“改善內部用電環境及更改佈置工程”進行書面諮詢程序。同年 11 月，獲司長批准把上述工程以 798,800.00 澳門元判予一工程承建商，而承建商標書列出工程保養期為 2 年。其後局方在 12 月再判給了 21,650.00 澳門元的後加工程。
- 3.3.1.4 在佈置工程進行期間，教育局於 2002 年 11 月向社會文化司司長提出「學習體驗室」設計及製作工程的書面諮詢程序。同年 12 月獲司長批准以金額 287,000.00 澳門元把「學習體驗室」設計及製作工程判予一設計公司。上述兩項工程金額合共 1,107,450.00 澳門元，並一併在 2002 年 12 月 31 日進行工程臨時接收程序。
- 3.3.1.5 在特教中心完成上述工程投入服務的首年（2003 年），教育局於 5 月向上級申請展開一個搬遷總部及三個教育及青年服務設施（教育資源中心、語言推廣中心及特教中心）的「教育暨青年局設施重置計劃」（下稱「設施重置計劃」），建議書內指出位於台山的特教中心及語言推廣中心多年來設施條件未如理想，故計劃將這兩個中心遷往教育資源中心及研究廳位於美麗街的設施內，上述計劃在同月獲得行政長官批准。

- 3.3.1.6 教育局於 2003 年 12 月獲行政長官批准，以金額 25,184,093.40 澳門元把新總部、特教中心及語言推廣中心的裝修工程判予一建築公司。在上述工程費用中，特教中心及語言推廣中心的裝修工程費用佔 5,919,136.30 澳門元。
- 3.3.1.7 2004 年 8 月特教中心及語言推廣中心遷往美麗街新址二樓及三樓辦公，而特教中心舊址則交由社會工作局接管。社會工作局於 2005 年 6 月對特教中心舊址進行裝修工程，以便作為其轄下花地瑪堂區社會工作中心及復康服務綜合評估中心的辦事處，並於同年 11 月對外開放。
- 3.3.1.8 對於特教中心舊址在完成裝修工程及增設「學習體驗室」後的半年便提出遷址的原因及當時考慮的因素，教育局表示除了「設施重置計劃」建議書內列出的“多年來設施條件未如理想”的主要原因外，亦由於當時教育資源中心搬至舊總部後，原美麗街的舊址可供使用，為了充分使用空間，同時考慮到地點位於中區方便市民到達，再加上新址的空間較利達新邨的舊址大，故有搬遷特教中心的決定。

3.3.2 駿菁活動中心擴建工程

- 3.3.2.1 2004 年 11 月 23 日，教育局向上級提出按照該局的工作規劃，需把駿菁活動中心兒童遊玩區擴建為兩層建築物，建議以金額 850,000.00 澳門元，把中心擴建工程的圖則設計工作判予設計公司 C，並預計設計工作在該年內完成。而設計公司 C 在此之前提交的「設計服務建議書」指出，按局方設計要求，中心的設計範圍包括：建築物地下有四條球道的保齡球館，一樓作多功能用途，包括野戰遊戲（War Game）、外牆可作攀登之用，以及天面作一半封閉式的茶座空間。
- 3.3.2.2 2004 年 12 月 3 日教育局獲上級批准把設計工作交予設計公司 C 負責，其後 12 月 16 日設計公司 C 向該局提交一份初步研究計劃，就「設計服務建議書」中設計範圍的相關間隔，進行初步的空間具體化，佔地面積 629 平方米，總建築面積約為 1,469 平方米。12 月 30 日設備處收到設計公司發出的發票，並於當天向財政處申請支付有關設計費用。
- 3.3.2.3 在此以後直至 2007 年 7 月局方申請承攬工程公開招標前，期間教育局與設計公司 C 多次接觸，並提出多項修訂及增加設施建議，而設計公司亦就局方的意見對工程圖則進行多次修改，主要修改見表七：

表七：教育局與設計公司 C 的會議內容摘要

日期	教育局提出修改事項摘要	設計公司 C 提出事項摘要
2005 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> - 建議新大樓與現有大樓連接，擴大新大樓的使用空間 - 建議天台可增加活動室的數量 - 建議增加活動空間，如條件許可可考慮增加一層 - 建議活動項目可考慮增加壁球、瑜珈及健身器材運動 	<ul style="list-style-type: none"> - 關於外形及材料的設計，現階段只是初步設計，會再適時跟進 - 關於和現有大樓的連接問題，須待收到現有大樓的結構圖則和建築圖則再作考慮
2005 年 3 月	<ul style="list-style-type: none"> - 考慮天面可否加設壁球場 - 加設管理處或中央監察系統的位置 - 二樓增加廁所數量及加設男女更衣室 - 天面茶座需加設水吧或廚房 - 地面花園可取消，樓梯移至原花園的位置，原樓梯及其餘空間改為儲物室 	<ul style="list-style-type: none"> - 天面加設壁球場會諮詢專家意見再考慮可行性 - 其餘根據意見修改
2005 年 4 月	<ul style="list-style-type: none"> - 地下加男女淋浴室各一個 - 把劍擊室移至閣樓，健身室移至一樓 - 增加二樓廁所數量和男女更衣室 - 對調一樓及二樓的所有功能室，把野戰遊戲 (War Game) 室放在二樓 - 接待處移至野戰遊戲 (War Game) 室門口旁 - 加設一獨立旋轉樓梯往一樓 - 一樓需設置一個無柱位、無屏風的大型活動室 	<ul style="list-style-type: none"> - 因設計需要考慮結構問題，會盡快確定整體間隔 - 野戰遊戲 (War Game) 室的設計要與專家研究才能決定 - 要再量度閣樓的闊度是否足夠作劍擊室使用 - 其他的建議在不違反整體設計的原則下盡量作出修改
2005 年 5 月	<ul style="list-style-type: none"> - 更改地下傷殘人士廁所位置，方便有需要人士在中心未開放時使用 - 加大淋浴室面積，加設更衣地方 - 多功能室需加全身鏡及可移動的間牆 	<ul style="list-style-type: none"> - 按意見修改圖則
2005 年 7 月	<ul style="list-style-type: none"> - 天台需加建設儲物室以放置攀石工具 - 多功能室需加全身鏡 - 劍擊室內留空位的位置是否已諮詢專家意見 	<ul style="list-style-type: none"> - 保齡球場、劍擊室及攀石牆的設計已交專家進行，暫未收到設計圖 - 按意見修改圖則
2005 年 10 月	<ul style="list-style-type: none"> - 於地下加設一個電腦主機房以設置相應設備 	<ul style="list-style-type: none"> - 按意見盡量加設電腦主機房
2006 年 6 月	<ul style="list-style-type: none"> - 考慮到淋浴室使用率不高，取消地下層廁所內的淋浴室，以增加坐廁及尿兜數量 - 考慮到天面已有水吧設施，故取消地下水吧，並考慮在地下設置自動售賣飲品機 - 保留野戰遊戲 (War Game) 的方案，建議設計師向供應商了解可移動的配套設備，以作定期變更佈置及不同用途使用 	<ul style="list-style-type: none"> - 供應商表示因場地面積所限且位於室內，不太適合作為野戰遊戲 (War Game) 使用 - 會在保留野戰遊戲 (War Game) 的前提下與供應商商討可行方法 - 按意見修改圖則

日期	教育局提出修改事項摘要	設計公司 C 提出事項摘要
2007 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> - 傷殘人士廁所向街門口加設閉路電視 - 於辦公室及電腦主機房預留安裝門禁系統的線路 - 加設飾櫃 - 加設新舊建築物共用的廣播系統 	- 沒有

資料來源：教育局提供的駿菁活動中心設計會議記錄。

3.3.2.4 設計公司按教育局的意見作出多次圖則修改後，於 2007 年 2 月向局方提交一份駿菁活動中心擴建工程建築計劃，文件顯示擴建工程由原方案的兩層變為三層高的建築物，佔地面積由 629 平方米增加至 678.56 平方米，總建築面積由最初計劃的 1,469 平方米增加約一倍至 2,767 平方米。兩個計劃的對照比較見表八：

表八：駿菁活動中心擴建工程最初計劃與最終計劃對照表

樓層	2004 年 12 月最初計劃		2007 年 2 月最終計劃	
	項目	面積 (平方米)	項目	面積 (平方米)
地下	保齡球館	305	保齡球館	332
	公眾地方	248	公眾地方	346
閣樓	/	/	劍擊室	194
	/	/	公眾地方	180
一樓	多功能室	454	健身室	136
	公眾地方	99	多功能室	290
二樓	/	/	公眾地方	252
	/	/	多功能室	411
天面	茶座 (有上蓋/ 無上蓋)	264/190	茶座 (有上蓋/ 無上蓋)	276/319
	公眾地方	99	公眾地方	83
總建築面積*		1,469		2,767

資料來源：教育局提供駿菁活動中心設計公司的設計說明及備忘。

* 茶座只計算有上蓋的面積

3.3.2.5 2007 年 4 月 10 日設計公司 C 向教育局提交工程標書文件。教育局其後在 4 月 18 日與設計公司進行會議，再提出新修改意見，希望於多功能室、保齡球室及劍擊室加設攝錄設備，使其他樓層都可觀看所進行的活動及比賽。設計公司回覆有關修改將涉及機電方面改動，可能需較長時間修改，暫時

未能回覆所需時間。同時表示需了解加設有關設備的位置，教青局其後向設計公司提供有關位置予其跟進處理。設計公司 C 最終於 2007 年 6 月 18 日向教青局提交所有用於工程公開招標的圖則及標書等文件。

- 3.3.2.6 教青局就駿菁活動中心擴建工程在 2007 年 PIDDA 預算中，安排了 11,850,000.00 澳門元的預算。然而，設計公司在 2007 年 4 月提交工程標書文件時表示由於擴建工程由最初的兩層增至三層，加上功能作出修改，以及各項工程材料及工資等費用增加，最新的工程估算為 33,000,000.00 澳門元。
- 3.3.2.7 教青局其後於 2007 年 7 月上呈建議書申請以 35,000,000.00 澳門元工程估算金額進行工程的公開招標程序，並指出以 2007 年的 PIDDA 預算支付全部工程費用，同年 8 月獲行政長官批准。資料顯示，教青局最初在 2007 年度登錄用以承擔教育及青年服務設施工程開支的經濟分類預算為 31,444,000.00 澳門元，當中 13,922,564.00 澳門元已用於承擔 2006 年 12 月批給的德育中心工程。同時教青局在 2007 年 8 月刊登公報進行駿菁活動中心擴建工程的公開招標前，上述經濟分類沒有進行任何預算調撥或追加。因此，在申請公開招標時，教青局可運用的 2007 年 PIDDA 預算不足以承擔 35,000,000.00 澳門元預算開支。局方其後於同年 9 月進行工程公開開標程序，隨即進行標書分析工作，直至 2007 年底，有關工程並沒有作出判給。此外，教青局在 2008 年度 PIDDA 預算，登錄了 31,000,000.00 澳門元用於承擔駿菁活動中心擴建工程。在 2008 年 1 月初，教青局完成標書的評審工作，並在同年 3 月獲行政長官批准，以金額 27,959,660.00 澳門元，工期 210 天把中心擴建工程判予一承建商。
- 3.3.2.8 2008 年 6 月，駿菁活動中心擴建工程承建商提出因材料和人工漲價，提出調整工程價格的要求。
- 3.3.2.9 就工程公開招標的預算安排情況，審計署審閱了設備處跟進工程進度的每周匯報。發現在 2005 年，當時的研究廳負責人曾指示在預算不足時先進行工程公開招標。2005 年 11 月，設備處負責人與其直屬上級研究廳負責人，商議 2006 年度 PIDDA 預算申請被削減至 68,463,000.00 澳門元的處理方法。廳長當時指示，在取消一些工程項目後，預計在 2006 年還需要至少追加 10,000,000.00 澳門元，才能完成年度計劃的工程。爲了不影響工程進度，對於年度計劃內的工程項目，只需齊備工程開標文件便可先開展公開招標程序，其後待有足夠預算時才進行工程的批給。
- 3.3.2.10 審計署在 2008 年 8 月亦就上述每周匯報的情況，以及駿菁活動中心擴建工程承攬商提出調整工程項款的現況，向設備處負責人查詢。負責人回應指出不夠預算而進行公開招標的處理並不是經常做法，近年只有駿菁活動中心擴建工程因原預算被調至其他項目應用，才在預算不足下進行工程公開

招標程序。同時，由於其後未能追加預算，故留待下年初才進行批給。而對於工程承攬商提出調整工程款項的問題，局方現正徵詢法律顧問意見以決定處理方法。

- 3.3.2.11 對於駿菁活動中心設計由原構思的 2 層變為 3 層的原因，教育局代表表示是因應中心發展需要提出，而對於上述加建一層的理由，局方最終沒有應本署要求提供任何文件資料說明。預算安排方面，教育局表示由於 2007 年的 PIDDA 預算是在 2006 年中提出，而當時是以 2 層的設計來估算，而其後在 2007 年 2 月才確定改為 3 層的設計，因此 2007 年的 PIDDA 預算只安排了 1 千多萬的預算。同時局方亦指出，由於已預計工程需跨越 2008 年度，故 2007 年只需支付部分工程費用，因此該局在 2007 年是有足夠預算支付當年度的開支，並且亦已把該項目 2008 年的預計開支納入了 2008 年的 PIDDA 預算內。

3.3.3 德育中心新址裝修工程的開支建議

- 3.3.3.1 德育中心新址整個裝修工程項目歷時數年，其間曾批出多項開支，包括：圖則設計、工程、工程監理及設備購置等。審計署就中心整項裝修工程的有關建議書進行了統計。資料顯示由 2004 年 12 月判給圖則設計開始至 2008 年 4 月中心啓用期間，教育局共編製了 21 份開支建議書以承擔相關費用，金額合共 21,694,601.00 澳門元。而每份開支建議內容，其內只是列出是次開支項目相關資料，如開支金額及購置原因等，並沒有顯示工程整體開支估算的訊息，有關建議書內的開支事項見表九：

表九：截至 2008 年 4 月德育中心工程的開支建議

序號	判給年度	開支事項	開支金額 (澳門元)
1	2004	裝修工程圖則設計	800,000.00
2	2005	前期工程	797,000.00
3	2005	前期工程的施工監管	175,000.00
4	2005	前期工程的後加工程	91,300.00
5	2006	購買辦公室傢具	291,500.00
6	2006	購買辦公室設備	172,635.00
7	2006	購買影音系統設備	404,420.00
8	2006	購買辦公室設備	9,410.00
9	2006	裝修工程	13,922,564.00
10	2007	裝修工程的施工監管	450,000.00
11	2007	體驗課室圖則設計	495,000.00
12	2007	購買音響設備	282,200.00

序號	判給年度	開支事項	開支金額 (澳門元)
13	2007	購買傢具	298,239.00
14	2007	購買資訊設備	37,090.00
15	2007	裝修工程的後加工程	1,412,085.00
16	2007	購買資訊設備	132,810.00
17	2007	體驗課室提供視訊多媒體顧問服務	195,000.00
18	2007	體驗課室提供展覽內容顧問服務	100,000.00
19	2007	體驗課室裝修工程	1,432,590.00
20	2008	體驗課室提供視覺藝術設計服務	74,000.00
21	2008	體驗課室裝修的後加工程	121,758.00
合計			21,694,601.00

資料來源：教育局的開支建議書。

3.3.3.2 根據教育局的內部工程進度記錄顯示，德育中心在 2008 年 4 月 1 日已對外開放，但「體驗課室」設施在當時仍未啓用，預計往後仍需投入約 3,530,000.00 澳門元才能完成該項設施及購置所需設備⁷。

3.3.4 教育資源中心裝修工程的估算及預算安排

3.3.4.1 教育局在 2003 年 5 月獲准開展的「設施重置計劃」，當中包括把教育資源中心搬入南灣大馬路的新址（即教育局舊總部），並在 2004 年進行該中心的裝修工程。資料顯示在 2004 年的 PIDDA 預算中，教育局沒有登錄教育資源中心新址裝修工程所需的開支。有關中心工程的預算安排及裝修工程估算情況見表十：

⁷ 有關開支包括「體驗課室視覺藝術製作」、「體驗課室內容製作」、「體驗課室視聽多媒體設備」及「遊戲組件」，預計開支分別為 200,000.00、450,000.00、2,200,000.00 及 680,000.00 澳門元，合共 3,530,000.00 澳門元。

表十：教育資源中心裝修工程的估算及 PIDDA 預算的安排

日期	事項
2004 年 3 月	設計公司 A 對教育資源中心提出最初工程造价，估算金額為 9,450,000.00 澳門元。
2004 年 3 月	教育局為教育資源中心的裝修工程提出金額 9,150,000.00 澳門元 ⁸ 的追加預算申請。
2004 年 5 月	財政局以項目不存在緊急性及優先性為由拒絕教育局的申請。
2004 年 6 月	教育局以教育資源中心工程是為了配合落實 2004 年的施政方針，具有緊急性和優先性為由，在向財政局提出追加部門當年的 PIDDA 預算申請時，就中心的裝修工程及購置設備兩項分別提出追加 9,150,000.00 澳門元及 3,800,000.00 澳門元，同時，在是次申請中亦包括追加氹仔中葡學校擴建工程設計和首期工程費用 2,000,000.00 澳門元。
2004 年 8 月	財政局回覆全數批准教育局追加預算申請，同時亦指出有關款項只可用作承擔教育局申請追加時所提出的開支項目。
2004 年 9 月	<p>教育局以工人薪金及原材料價格上升令到教育資源中心裝修工程估算增至 14,000,000.00 澳門元為由，向上級申請更改追加預算的用途。該局指預計中心工程需跨年進行，本年內不需購置設備，故建議將有關的 3,800,000.00 澳門元追加款項全數調撥至中心裝修工程預算。此外，亦提出氹仔中葡學校校舍擴建計劃將暫緩執行，故亦建議從該項目的追加款項中，調撥 500,000.00 澳門元作為教育資源中心工程的預算。經上述調整後，教育資源中心裝修的承攬工程預算增加至 13,450,000.00 澳門元，社會文化司司長同月批准局方建議。教育局隨即致函財政局提出更改追加款項用途申請。</p> <p>在審計期間，設備處負責人表示，教育資源中心裝修工程估算金額較最初的 9,150,000.00 澳門元上升的另一原因是中心設施較原設計增加所致。</p>
2004 年 10 月	財政局回覆批准教育局更改追加款項用途的要求。
2004 年 10 月	教育局以工程估算金額 13,000,000.00 澳門元，為教育資源中心裝修工程進行公開招標程序。
2005 年 1 月	教育資源中心裝修工程以金額 14,856,443.50 澳門元批出。

資料來源：教育局的開支建議書。

⁸ 教育局申請就教育資源中心新址裝修工程連設計費用追加預算 9,800,000.00 澳門元。按同月批出的工程設計費用 650,000.00 澳門元計算，該局就中心裝修工程方面的追加申請款項為 9,150,000.00 澳門元 (9,800,000.00-650,000.00=9,150,000.00)。

3.3.5 教育及青年服務設施樣本的傢具及設備的購置方式

3.3.5.1 據統計7個教育及青年服務設施樣本購置傢具及設備的開支建議書，在2003年至2008年6月30日期間，教青局為有關教育及青年服務設施購置的傢具及設備合共10,288,072.00澳門元。而資料亦顯示，教青局曾引用第122/84/M號法令相關豁免條文⁹，以豁免書面諮詢直接批給方式，向品牌獨家供應商購置指定品牌的傢具及設備，相關金額合共1,796,761.00澳門元，佔上述期間樣本教育及青年服務設施購置傢具及設備總金額的17.46%。詳細資料見表十一：

表十一：以豁免書面諮詢、直接批給方式購置的指定品牌傢具及設備

序號	項目	判給日期	建議書內容摘要	購置物品摘要	判給金額 (澳門元)	供應商
1	教育資源中心購置辦公室傢具	2005/7/7	“...辦公室傢具產品系列設計新穎、安全、質料亦較耐用...採用相同品牌傢具產品亦便於本局日後作資源調配。”	椅子、寫字枱、流動抽屜櫃、屏風、文件櫃、簾門櫃、文件推櫃、儲物櫃	301,170.00	供應商 X
2	教育資源中心購置辦公室傢具	2005/8/2	“...辦公室傢具產品系列設計新穎、安全、質料亦較耐用...採用相同品牌的傢具產品亦便於本局日後作資源調配。”	寫字枱、流動抽屜櫃、屏風、文件推櫃、簾門櫃、椅子、會議枱	107,120.00	供應商 X
3	德育中心購置辦公室傢具	2006/12/11	“...辦公室傢俬產品系列設計新穎、安全、質料亦較耐用...採用相同品牌傢具產品亦便於本局日後作資源調配。”	寫字枱、流動抽屜櫃、會議枱、椅子、手推車	291,500.00	供應商 X
4	氹仔教育活動中心購置辦公室傢具	2006/12/15	“...建議購買與本局總部及轄下單位相同的設備，以保持統一的規格、標準和質量，達致公平和一視同仁的原則.....採用相同品牌傢具產品亦便於本局日後作資源調配。”	椅子、報紙架、雜誌櫃、CD櫃、屏風、寫字枱、流動抽屜櫃	178,150.00	供應商 X

⁹ 教青局引用第122/84/M號法令第七條第二款a)項以及第八條第四款的條文來豁免進行書面諮詢作出直接判給。

序號	項目	判給日期	建議書內容摘要	購置物品摘要	判給金額 (澳門元)	供應商
5	特教中心 4樓購置 辦公室傢 具	2007/11/26	“...辦公室傢俬產品系列設計新穎、安全、質料亦較耐用...採用相同品牌的傢具產品亦便於本局日後作資源調配。”	寫字枱、流動抽屜櫃、會議枱、椅、屏風、簾門櫃、摺枱、雨傘架、不鏽鋼垃圾桶、文件推櫃	200,050.00	供應商 X
6	青少年展 藝館購置 公眾用傢 具及設備	2006/12/11	“...經設計師建議...品牌的傢俬產品系列設計新穎、簡約、安全、質料耐用,能完符合展藝館的設計方針和規劃...”	椅子、活動陳列架、長廊坐椅、活動透明陳列箱、畫框、掛畫及陳列架資料名牌、透明古典陳列櫃、小圓枱、展覽用特殊射燈、會議枱、儲物架、樓梯頂吊路燈箱	455,000.00	供應商 Y
7	氹仔教育 活動中心 購置公眾 用傢具及 設備	2006/12/18	“...經設計師建議...品牌的傢俬產品系列設計新穎、簡約、安全、質料耐用,能完全符合中心的設計方針和規劃...”	沙發、波波池連圍網、巴士三座位長櫈、摺櫈、儲物櫃及備用鎖、餐枱	211,560.00	供應商 Y
8	氹仔教育 活動中心 購置公眾 用傢具	2006/12/15	“...品牌的傢俬產品系列設計新穎、簡約、安全、質料耐用,能符合中心的設計方針和規劃...”	椅子、座墊、兒童椅、枱、衣櫃、儲物箱、搖板、儲物籃	52,211.00	供應商 Z
合計					1,796,761.00	

資料來源：教育局的開支建議書。

3.3.6 教育資源中心、青少年展藝館及德育中心選用的工程材料及傢具設備

3.3.6.1 教育局表示，裝修工程項目所使用的建築材料、傢具/設備款式及品牌主要由設計公司提出，並由用家單位及設備處商議決定。教育局現時沒有設定成文標準作為選取建築材料及傢具的準則，一般會以建築材料和傢具的耐用性、交貨期及質量作為主要的評審標準。同時，由於考慮到設施是供市民使用，以及需保持整體的設計風格及效果，因此價格高低未必是主要衡量因素，故通常會採納設計公司的提議，但會盡量選取不太昂貴的產品。

3.3.6.2 審計署選取了教育資源中心、青少年展藝館及德育中心工程的施工用料及設備進行跟進。資料顯示，上述教育及青年服務設施除分別用了 17,235,017.10、5,159,732.00 及 17,777,297.00 澳門元支付裝修承攬工程的開支外，還分別用了 3,206,059.00、3,612,683.00 及 1,628,304.00 澳門元購置各項設備。其中一些工程用料及設備如下：

(A) 教育資源中心

A.1 外牆氧化銅片面板：

造價 891,990.00 澳門元，設於二樓至五樓外牆飾面及天台的橫眉，銅片選用歐洲氧化銅片。



A.2 外牆變色霓虹管：

造價 634,950.00 澳門元，設於二樓至五樓外牆氧化銅片上的中空霓虹管燈槽，連三組變色霓虹管燈具，用料為歐洲氧化銅片及英國/意大利霓虹管燈槽。



教育局表示外牆霓虹管會在指定節日開啓（按局方指引現時每年會開 17 天），目的是希望透過亮着霓虹管構成的不同圖案，達至美化外觀效果以增加節日氣氛。

A.3 一樓外圍天花底鏡鋼組合：

造價 204,500.00 澳門元，鏡鋼天花及氧化銅外露橫樑，選用歐洲氧化銅片及日本鏡鋼。教育局表示安裝天花底鏡鋼是基於環保概念，能令到中心周圍光線更充足，同時結合整體設計亦可達至吸引市民使用中心的目的。



A.4 樓層指示燈箱：

設置於中心內各層，由地下大堂至五樓，大堂燈箱 9,500.00 澳門元，其餘 5 層各為 7,950.00 澳門元。6 個合共 49,250.00 澳門元。



- A.5 獨立雙座上網電腦位：
設於一樓，每組 23,500.00 澳門元。3 組合
共 70,500.00 澳門元。



- A.6 一樓電腦區座椅：
每張 4,600.00 澳門元，36 張合共 165,600.00
澳門元。



- A.7 二樓討論區圓檯：
每張 1,800.00 澳門元，8 張合共 14,400.00
澳門元。



- A.8 室內天花 1.5mm 厚鏡鋼：
造價 91,960.00 澳門元，設於二樓及三樓靠窗天花，選用日本鏡鋼。

- A.9 LED 招牌燈：
產地美國，每組 82,500.00 澳門元，兩組合共 165,000.00 澳門元。

- A.10 升降梯相關裝飾佈置：
造價 208,841.00 澳門元，包括升降梯內天花、內部門及門邊的日本鏡面
黑鋼；樹葉型鋼框；地台、各層電梯入口門框；各層電梯門的砂面日本
黑鋼；升降梯內的電梯按鈕及相關電子系統等。

- A.11 感光電動捲簾：
合共 491,650.00 澳門元，設於各層窗戶，布簾面做防水電腦噴畫及設有
光感開關控制器，選用美國生產布簾。
設備處負責人表示，選用感光電動捲簾是由設計公司提出，主要是從節省
人手開關窗簾作考慮。

- A.12 公眾用傢具：
合共 262,200.00 澳門元（金額包括上述的 A.6 及 A.7 項的傢具），均為意
大利設計及生產，放於地下大堂、一樓電腦區、二樓討論區、三樓及五
樓的座椅、圓檯、角几及腳踏等。

(B) 青少年展藝館

B.1 長廊坐椅：

設於地下入口正門兩側的休憩長廊，兩組合共 60,000.00 澳門元。



B.2 疊椅：

放於一樓演藝廳，意大利設計及製造，每張 1,600.00 澳門元，80 張合共 128,000.00 澳門元。



B.3 透明古典陳列櫃：

設於地下展覽廳，每個 30,000.00 澳門元，3 個合共 90,000.00 澳門元。



B.4 公眾用傢具：

合共 455,000.00 澳門元，包括上述 B.1 至 B.3 項的傢具，以及其他用於展覽的配件及傢具，例如陳列架、陳列箱、畫框、枱及椅子等。

(C) 德育中心

C.1 木門（趟門）：

50mm 厚趟門連黑桃木索色兩邊雕花，每套 12,600.00 澳門元，7 套合共 88,200.00 澳門元。



C.2 洗手間內沙石雕刻牆身裝飾：

安裝於洗手間內的沙石雕刻牆身裝飾，每幅 10,500.00 澳門元，3 幅合共 31,500.00 澳門元。

C.3 電動窗簾：

包括電動路軌窗簾及電動捲簾，設於茶水間、主任室、員工辦公室、公眾等候區、各培訓室及閱覽學習區，合共 114,450.00 澳門元。

C.4 不鏽鋼廁紙盅：

美國品牌洗手間用的不鏽鋼廁紙盅，每個 3,150.00 澳門元，28 個合共 88,200.00 澳門元。

第 4 部分： 審計署的意見及建議

4.1 審計署的意見

4.1.1 缺乏工程預算控制意識

4.1.1.1 沒有訂定監控工程項目開支措施

- 4.1.1.1.1 根據教青局所述工程項目的開支監控措施，對於圖則設計、承攬工程、工程監理及設備購置等各項開支，該局只對承攬工程開支作出監管。方法為以有關承攬工程最初在 PIDDA 登錄的年度預算金額（按設備處估算的金額作登錄）作為上限與設計公司進行磋商，目的是控制承攬工程的開支上限（參閱第 3.2.2.4 點）。
- 4.1.1.1.2 但審計署從教育及青年服務設施承攬工程開支的審查結果，顯示教青局並沒有執行其表示的控制承攬工程成本上限的措施。
- 4.1.1.1.3 審查發現，7 個樣本中有 5 個判給金額大幅超出該工程在 PIDDA 登錄的年度預算金額，超出金額由數十萬至過千萬不等（16.45%至 135.95%）（參閱第 3.2.3.1 點）。對此，教青局解釋是由於設備處對承攬工程的估算金額，只是根據用家單位提出的簡單功能及設施需求作出，深入具體的設施及設備需求是在圖則設計判給後，才與設計公司逐步落實，因而承攬工程的判給金額會超出 PIDDA 年度預算（參閱第 3.2.3.2 點）。
- 4.1.1.1.4 按局方解釋分析，教青局根本無法按其所述的措施來控制承攬工程開支上限，因工程最初的估算金額是按照不完整設計需求訂定，故在設計過程中局方必須增加原構思所沒有的項目，甚至進行結構上大幅改動才能滿足實際設計需要。駿菁活動中心擴建工程便是一個典型的例子，擴建工程在局方逐步深化落實設計下，最終由原計劃的兩層更改為三層高建築物，總建築面積較原計劃的約 1,400 平方米增近一倍至約 2,800 平方米（參閱第 3.3.2.4 點）。大幅增加原設計規模必定引致建築成本較初時的估算大幅攀升，最終中心承攬工程的判給金額較最初估算 11,850,000.00 澳門元，高出 16,109,660.00 澳門元（135.95%）（參閱第 3.2.3.1 點）。
- 4.1.1.1.5 此外，教青局亦表示在設計期間，除非是設計公司主動通報最新的承攬工程估算金額，否則是不會更新工程估算金額。然而，由於設計公司通常是在完成工程標書文件時才提供最新的工程估算金額，亦即是說，工程估算金額基本不會被更新，因此有關工程在公開招標年度的 PIDDA 預算往往仍是按最初的工程估算金額登錄（參閱第 3.2.3.2 點）。而從教青局對教育及青年服務設施承攬工程判給金額超出 PIDDA 預算的解釋，顯示局方早已知悉工程最初的估算金額實際上是不足以承擔承攬工程的開支，可是教青局卻依然沒有主動更新有關估算以便有足夠的 PIDDA 預算承攬開支。

且從多個教育及青年服務設施工程判給金額大幅高於 PIDDA 的預算金額來看，該局已是習慣透過調撥其他項目或追加預算來解決工程預算不足的問題。正如早在 2003 年 5 月已獲准可以進行搬遷的教育資源中心，教青局並沒有預先為此項目在 2004 年的 PIDDA 作預算安排。其所需的預算全部是透過追加 PIDDA 預算進行，並且出現隨設計公司對工程估算增加而不斷進行追加預算的情況（參閱第 3.3.4 點）。由此反映教青局漠視工程成本的控制，沒有以預算控制工程開支，而是由工程主導預算的安排。

4.1.1.2 沒有為工程項目開支進行整體估算

4.1.1.2.1 在向權限實體申請開展教育及青年服務設施的工程項目時，教青局表示並不會對項目所需的全部開支（包括圖則設計、承攬工程、工程監理及設備購置）進行整體開支估算（參閱第 3.2.2.2 點）。然而，從成本管理上說，整體開支估算是控制工程項目開支的重要環節，因為有了項目的開支上限，公共部門才能按此標準着手制定控制開支的措施，而權限實體亦能根據項目整體開支估算進行審批的考慮。

4.1.1.2.2 雖然教青局認為透過按工程進度在 PIDDA 作出的預算登錄及分階段上呈的開支建議，權限實體在審批 PIDDA 預算及有關開支建議時是可知悉工程項目的整體預計開支（參閱第 3.2.2.3 點），但年度的 PIDDA 預算安排只能讓權限實體知悉有關項目在該年度的預計開支。例如當年度 PIDDA 只登錄圖則設計預算，則權限實體只能知道該項目圖則設計的預計開支，是故對於一些跨越一年才能完成的工程項目，權限實體是無法從一個年度 PIDDA 預算預先知悉整個工程項目在往後年度所需的開支估算。此外，以德育中心新址裝修工程為例，由圖則設計批給至工程完成對外開放，時間橫跨 4 年，其間教青局按工程進度就該項目各種開支，包括圖則設計、承攬工程及後加工程、工程監理及購置設備等在不同時段進行了 21 次開支建議，開支總金額超逾 2 千萬澳門元。而每份開支建議內容，其內只是列出是次開支項目相關資料，並沒有顯示項目的整體預計開支（參閱第 3.3.3.1 點），故權限實體在審批有關開支建議時是無法知悉工程項目往後仍有多少費用需要承擔。亦即是說，對於一些橫跨一年才能完成的工程項目，由於教青局沒有在開展工程項目之前向上級呈交工程項目整體預算的處理，將令權限實體無法按項目所需財務資源進行全面評估，影響其作出適當的審批決定。同時，從局方領導沒有要求轄下執行單位為工程項目的開支進行整體估算，亦反映領導層並不重視工程項目的成本監控。

4.1.1.2.3 更重要的是，權限實體在批准開展工程項目（即批准圖則設計開支）後，縱使工程項目費用開支不斷攀升，為免浪費已投入的資源，仍需繼續批准新增的開支以完成整項工程。再加上沒有項目整體開支上限作為控制成本指標，亦容易導致工程項目開支不斷膨脹，令工程項目費用開支失控。

4.1.1.2.4 審計署認為，公共部門在規劃開展工程項目階段必須就項目的整體開支進行估算，並將有關估算金額向權限實體匯報，讓權限實體可按工程的整體開支估算，連同其他有關因素進行全面的評估，以決定是否開展工程項目。同時，公共部門須以工程內各個項目的估算金額，按工程的進行年度作出相應的預算安排。並以項目的整體估算金額作為開支上限，制定監控工程項目成本的措施，以控制各項費用在預算範圍內，避免項目開支無止境地上升。

4.1.1.3 漠視節約原則，裝修工程出現奢華現象

4.1.1.3.1 教育局表示，教育及青年服務設施裝修工程所選用的建築材料、傢具及設備的款式和品牌基本是由設計公司提出，而該局亦沒有成文準則規範選取的建築材料及傢具，一般是從產品的耐用性、交貨期及質量作為主要考慮，並且會盡量選取不太昂貴的產品。但該局同時指出，考慮到設施是供市民使用及為了保持整體的設計風格及效果，一般會接納設計公司的建議。（參閱第 3.3.6.1 點）

4.1.1.3.2 雖然教育局提出會以“盡量選取不太昂貴的產品”作為選取建築物料及購置傢具設備的準則。但從教育局在教育資源中心、青少年展藝館及德育中心的工程中，為建築物外觀加入一些價值不菲的附加裝飾，並且選用價格高昂的外國品牌建築物料或日常使用的傢具設備，反映了局方首要是“保持整體的設計風格及效果”，次要才是節約的取態。

4.1.1.3.3 教育局為教育資源中心進行的外牆及一樓外圍天花底的附加裝飾，選用了歐洲氧化銅片面板、變色霓虹光管以及產自日本的鏡鋼組合，合共花費了 1,731,440.00 澳門元。當中花費超逾 63 萬澳門元，為了增加節日氣氛而設置的變色霓虹管，每年只在 17 個指定節日使用，按使用 10 年即 170 次計算，每次亮燈費用便需要 3 千多元，還未計算使用時耗用的電力費用以及往後的維修保養開支。同時局方在中心各樓層亦裝置了價值約 49 萬澳門元的先進感光電動窗簾，所帶來的效益極其量只是節省操作窗簾的少許人力資源（參閱第 3.3.6.2 點）。上述各項的附加裝飾及設備，除了為中心增加了華麗色彩外，對中心功能或使用者來說並無帶來任何實質效益，最終形成了高成本低效益的資源投放。

4.1.1.3.4 另一方面，教育資源中心、青少年展藝館及德育中心亦選用了不少價格昂貴的傢具設備，例如教育資源中心所選用價值 4,600.00 澳門元一張的意大利電腦座椅；青少年展藝館內供市民觀看表演，產自意大利由名師設計的透明膠椅子每張價值 1,600.00 澳門元；德育中心放於洗手間內的沙石雕刻牆身裝飾每幅價值 10,500.00 澳門元，其內使用的不鏽鋼廁紙盅每個亦價值 3,150.00 澳門元（參閱第 3.3.6.2 點）。購置由名師設計的傢具設備無疑

可配合設計風格，予人美觀的視覺效果。但放置於對外開放設施的設備，使用人數一般較多，容易出現損壞，直接增加了更換的次數，而更換價格較高的設備必然付出較多金錢。因此，公共部門在購置一些高使用量的設備時，必須就物品的質量、價格及使用風險進行評估，謀求在三者之中取得平衡。但從教青局對於這些高使用量的傢具設備，只按設計公司的建議而選用價格較高、由名師設計的產品，無法令人體現局方在選購設備時曾把使用風險作為考慮因素之一。

- 4.1.1.3.5 在公共開支上說，設計公司沒有責任控制工程成本。因此，設計公司只會向用家建議一些其認為配合設計風格的傢具設備及附加裝飾，價格高低並不是其主要考慮因素。是故作為用家單位的公共部門必須做好把關工作，在設計工作落實前，從“應省則省、應用則用”的原則為工程訂定開支上限並監督設計公司嚴格執行，藉以控制工程開支在合理的範圍內。對於設計公司提出的建築用料、傢具設備，特別是建築物外觀的附加裝飾，在考慮配合設計風格及效果的同時，必須從實用性、價格、使用風險及效益等多方面綜合考慮，確保公帑得以善用，避免出現過份奢華的設計或者選用昂貴但效益低的傢具設備。
- 4.1.1.3.6 除上述教育及青年服務設施建築物料及購置傢具設備出現不惜工本的現象外，教青局在特教中心舊址裝修不足兩年便進行搬遷工程。雖然局方表示搬遷主要原因是中心多年來設施條件未如理想外，其次是位於美麗街的設施在進行「設施重置計劃」後有空置地方可供使用，以及考慮到該地點位於中區較台山方便市民，故才有此決定。但從資料顯示，中心舊址的工程方案是經過詳細考量才訂定的，當時領導棄用規模及費用較少並預計部分設施在3年後將不敷應用的方案，反映局方當時預計中心舊址將運作一段較長時間，因而採用能夠配合中心長遠發展的裝修方案。不免令人質疑特教中心搬遷的主要原因實際是局方為了填補因「設施重置計劃」騰出的空間而作出的決定。（參閱第 3.3.1.1 點、第 3.3.1.2 點及第 3.3.1.8 點）
- 4.1.1.3.7 由特教中心舊址在 2002 年 12 月完成裝修工程至 2004 年 8 月搬往美麗街新址運作，中心舊址裝修只是使用了 1 年 8 個月。由於有關標書列明的工程保養期為 2 年，而作為規範公共工程承攬制度的第 74/99/M 號法令第 200 條亦指出政府工程一般保養期至少 2 年，因此特教中心舊址裝修是在保養期未過的情況下便被報廢。即使其後社工局接收特教中心舊址，亦須經重新進行裝修後才能供轄下單位使用。亦即是說，教青局投入特教中心舊址的百餘萬裝修費用，在未有充分考慮中心的運作環境，以及設施仍處於良好狀況下，只是為達到局方的目的而令投放了的資源未能發揮最大效益。另一方面，教青局亦需為特教中心的搬遷投入更多資源來進行新址裝修工程。因此，沒有考慮成本效益的搬遷工程也是一種不惜工本的奢華表現。（參閱第 3.3.1.3 點、第 3.3.1.4 點、第 3.3.1.6 點及第 3.3.1.7 點）

4.1.1.3.8 審計署認為，善用資源及減少浪費同樣是謹慎運用資源的表現，缺乏理性分析而輕率投放資源，容易出現鋪張浪費，甚至講究奢華的現象，不利於公帑的理性和具效益地運用。公共部門為對外開放設施而進行的裝修工程，除了為市民提供舒適及安全環境外，亦須嚴守節約、善用公共資源之原則。

4.1.2 管理意識薄弱

4.1.2.1 缺乏監管圖則設計工作的意識

4.1.2.1.1 教育局表示由於局方是以設計公司提供的「設計服務建議書」作為確定雙方權責以及提供服務內容的依據，故沒有與設計公司再行簽訂合同或其他服務協議文件，而且現行第 63/85/M 號法令第五十六條及第 74/99/M 號法令已有規管獲判給人在未能按時提供協議服務的罰則，故無需在「設計服務建議書」中訂明有關罰則條款。至於設計工作完工和支付費用的準則，局方認為設計公司提交首份申請工程公開招標的草案後已是完成了設計工作，故以收到上述草案作為支付全部設計費用的標準。該局亦指在圖則設計修改、入則工務局及施工期間提供的技術支援等全屬售後服務，設計公司沒有義務提供上述服務。若設計公司拒絕向局方提供上述售後服務，該局需另外進行諮詢洽購上述售後服務。（參閱第 3.1.1.2 點、第 3.1.1.3 點、第 3.1.4.2 點及第 3.1.4.3 點）。

4.1.2.1.2 審查發現，「設計服務建議書」內只列出了服務內容及設計費用，但就欠缺保障局方權益的工期（用以規範每階段設計公司需完成的設計工作）、付款安排，以及設計公司未能按服務內容完成工作時的相關罰則等條款。因此，「設計服務建議書」對教育局來說，只有支付費用的責任，卻沒有監控設計公司按時按質完成設計工作的權利。根據本署法律意見，第 74/99/M 號法令“核准公共工程承攬合同之法律制度”只適用於公共工程的承攬，並不適用於單一項圖則設計服務的採購，至於第 63/85/M 號法令“購置物品及取得服務的制度”，適用於需進行公開招標及簽署合同的物品及服務的採購。由於現時教育局的圖則設計服務是以直接磋商並豁免簽署書面合同的方式進行判給，沒有進行公開招標程序或簽署合同，因此上述法令亦不適用於該局判給的圖則設計服務。縱如局方所述會根據第 63/85/M 號法令中第五十六條訂明的罰則，向未能按時提供服務的設計公司追究責任，但由於教育局與設計公司沒有訂下設計服務的工期，亦直接令到上述罰則無法執行。（參閱第 3.1.1.2 點、第 3.1.1.3 點及第 3.1.4.1 點）

4.1.2.1.3 另一方面，由於沒有以書面合同形式規範對設計公司的監管條件，在沒有工期規限及罰則下，局方無法按議定的期限監管設計公司的工作進度，更重要的是在設計工作出現不合理的延遲時，亦無法就原可歸責於設計公司

的問題按罰則條款追討賠償。從教青局提供的資料顯示，該局曾不斷向設計公司催交圖則及標書文件，但設計公司卻以拖拉態度回應，反映局方對設計公司的延誤處在束手無策的景況，最終引致設計工作出現嚴重延遲，如成人教育中心及駿菁活動中心的設計工作，分別較 1 個月的預計完工期延遲了 3 年 4 個月及 2 年 6 個月。（參閱第 3.1.3.1 點及第 3.1.4.5 點）

- 4.1.2.1.4 至於教青局以收到首份用於申請工程開標文件草案，作為設計公司已完成工作並一次過支付全部設計費用的準則，明顯有別於一般私人及公共領域分別在業主同意設計公司的“初步設計方案”、在獲得工務局核准有關圖則申請，以及完成施工期間技術支援服務後，才按合約或協議訂定的金額（佔總設計費用的百分比）分段支付費用的處理方式，亦不符合工務局的“公共工程圖則的酬金計算指引”中，提出需以分段方式支付圖則設計費用的規定。而從局方提供的工程進度資料亦顯示首份標書草案需要經長時間修改，才達至局方要求（參閱第 3.1.4.4 點），證明了標書草案基本上不符合局方所指用於進行工程公開招標的要求，亦反映了教青局現時採用的支付設計費用準則較一般私人及公共機構寬鬆。再者，按照「設計服務建議書」，設計公司工作除了需提供招標文件外，還包括局方所指屬於售後服務的施工期間技術支援（參閱第 3.1.1.2 點），從時間上考慮，設計公司在提交招標文件草案時並無可能完成技術支援。換句話說，教青局是在設計公司未完成服務便支付全部費用。
- 4.1.2.1.5 從教青局沒有與設計公司訂定維護本身權益的合同及協議條文，採用了“先錢後貨”的，有別於一般公共機構沿用的支付方式，無疑是放棄自身應得的服務，損害本身權益，亦使人質疑其所謂的“行規”是如何訂定。且從審計結果顯示，該局現行的“行規”處理直接降低了設計公司工作的積極性，導致設計工作出現延誤，直接推遲有關設施的工程開展，最終影響市民未能及早享用有關服務。

4.1.2.2 缺乏審慎理財意識

- 4.1.2.2.1 在工程公開招標的預算安排上，資料顯示，在 2005 年，當時的研究廳負責人曾向下屬指示為了不影響工程進度，對於年度計劃內的工程項目，在預算不足時只需齊備工程開標文件便可先開展公開招標程序，其後待有足夠預算時才進行工程批給。而現時的設備處負責人提出在預算不足下進行工程公開招標並不是常用的做法，近年只有駿菁活動中心擴建工程曾按此處理。（參閱第 3.3.2.9 點及第 3.3.2.10 點）
- 4.1.2.2.2 雖然教青局強調已預計駿菁活動中心擴建工程需跨越 2008 年度，故 2007 年只需支付部分工程費用，因此該局在 2007 年是有足夠預算支付當年度的開支。但從文件資料顯示，局方在 2007 年 7 月向上級申請以

35,000,000.00 澳門元工程估算金額進行工程的公開招標程序時，在有關的建議書上明確指出以 2007 年的 PIDDA 預算支付全部工程費用開支。有關資料亦顯示，局方在申請工程公開招標前，可用於支付上述工程費用的 PIDDA 預算結餘最多只有 17,521,436.00 澳門元，不足以支付 35,000,000.00 澳門元。反映局方是在沒有足夠的 PIDDA 預算下進行工程的公開招標程序。（參閱第 3.3.2.7 點及第 3.3.2.11 點）

- 4.1.2.2.3 由於局方繼續存在沒有足夠預算下便進行工程公開招標的心態，因此沒有就擴大設計規模所需的財政資源及早作出準備，亦無視預算不足的問題繼續向上級申請工程公開招標。有關處理明顯違反了預算法規第 41/83/M 號法令的平衡預算，量入為出的審慎理財原則，結果需把工程推延至翌年（2008 年）取得預算後才進行批給。亦因推遲批給而延誤了簽署合同時間，導致工程承攬商可按有關法例¹⁰規定提出調升標書工程價格，存在增加工程成本的風險，並且有可能使局方捲入不必要的法律訴訟當中。（參閱第 3.3.2.6 點、第 3.3.2.7 點、第 3.3.2.8 點及第 3.3.2.10 點）
- 4.1.2.2.4 審計署認為，教育局須加強管理意識，完善圖則設計的監管措施，在圖則判給後，須與設計公司簽署提供服務的書面合同，或者其他成文的協議文件。有關文件除了須明細列出服務的內容及設計費用等項目外，還須訂明合理的工期、按工務局的圖則費用支付指引來訂定的付款細則，以及當設計公司未能完成有關工作時之罰則條款。透過明確訂定雙方權責，從而加強對整個圖則設計的監督，保障部門的權益。在費用支付上，必須在設計公司按合約或協議條文完成有關工作後才可支付，藉此加強設計公司的積極性，令到設計工作能夠按訂定的標準在既定的時間內完成。同時，亦需強化財務監控措施，及早作出預算安排以確保在有足夠預算進行工程招標程序。

4.1.3 濫用第 122/84/M 號法令的豁免條文

4.1.3.1 圖則設計工作的判給

- 4.1.3.1.1 教育局表示選取相熟設計公司更容易達至設計要求，因此會聯繫數間其認為適合的相熟設計公司進行諮詢，再按有關設計公司所提出的設計意念是否符合要求，以及考慮其過往所負責的教育局設計工作表現而作出直接判給的決定。同時局方沒有訂定具體規範的成文評審標準，及成立評審委員會進行甄選，而判給的準則主要是“設計意念”以及設計公司過往工作表現。（參閱第 3.1.1.1 點、第 3.1.1.2 點及第 3.1.1.3 點）

¹⁰ 根據第 74/99/M 號法令第三十五條（價金之修正）第一款規定，“如因不可歸責於被判給人之原因而自開啓投標書之日起一百八十日後方簽署合同，則被判給人得在簽署合同前要求修正價金，但以消費價格指數已增長 10% 以上之理由為限”。

- 4.1.3.1.2 雖然教育局表示會聯繫數間其認為適合的相熟設計公司進行諮詢，但資料顯示，教育局近幾年批出的 16 項圖則設計中只有 3 項曾向多於 1 間設計公司進行諮詢，其餘 13 項的設計工作只是向單一設計公司進行諮詢，反映單一諮詢基本是局方慣常採用的處理方法。同時，上述 16 項設計全部引用豁免書面諮詢條款以進行直接批給，當中逾六成的設計工作均判予設計公司 A，相關設計費用超過 3,900,000.00 澳門元（參閱第 3.1.2.1 點及第 3.1.2.2 點）。然而，設計公司 A 的工作效率明顯不高，當中有原預計約 1 個月完成的成人教育中心及氹仔教育活動中心設計工作，分別延遲了 3 年 4 個月及 10 個月才完成。資料顯示，雖然設計公司 A 多次被局方催交圖則，教育局並無視其效率，繼續把新設計工作（如青少年展藝館設計）直接向該公司進行諮詢及判給。（參閱第 3.1.3.1 點、第 3.1.3.2 點、第 3.1.3.3 點及第 3.1.4.5 點）
- 4.1.3.1.3 教育局沒有以任何規範標準或評分機制來甄選設計公司，所謂的考量結果、對設計公司滿意與否亦只是由局方主觀意志決定。由於“設計意念”屬抽象概念，符合要求與否純屬主觀喜好，而教育局在諮詢時已存在向“相熟公司”進行諮詢的觀念，因此較容易認同被諮詢公司提出的設計方案，進而向該公司判出設計工作。由此可見，教育局引用第 122/84/M 號法令的豁免條款，向主觀意屬的公司諮詢圖則設計服務並作出判給並不客觀，亦有欠嚴謹。此外，在單一諮詢直接批給模式下，將欠缺其他供應商的參與，無疑令該局失去選取較佳設計方案、較短工期及較低成本的機會。
- 4.1.3.1.4 資料亦顯示，局方在 16 項設計工作中，有 8 項在建議書中提出因設計時間緊迫，故把圖則設計以豁免諮詢直接批給方式進行。然而，教育局只在其中 6 份的建議書內列出預計的完工期限，同時由設計公司提供上述設計項目的「設計服務建議書」（局方表示此份文件是用於確定雙方權責以及設計公司提供的服務內容），8 份中亦只有 1 份列明了設計公司承諾的完工日期。亦即是說，教育局基本上沒有為“時間緊迫”的設計工作與設計公司訂定完工期限，試問沒有期限的工作又如何確保“時間緊迫”工作能夠如期完成。在實際執行上，上述 6 項設計工作都未能於建議書內列出的預計時間內完成，一些原預計約 1 個月完成的設計竟用了 11 個月至 3 年 5 個月不等才完成¹¹，即預計完成時間的 11 至 41 倍。顯然，直接批給制度未能為該局解決設計時間緊迫的問題，而實際完成時間大幅偏離局方的預計時間，與局方所指的“時間緊急”成強烈對比，使人懷疑“時間緊急”本就是局方為申請豁免書面諮詢進行直接判給的慣常措辭。（參閱第 3.1.3.1 點）

¹¹ 例如成人教育中心的圖則設計於 2004 年 12 月 3 日批出，預計在判給年度完成，即預計約 1 個月，但最終遲了 3 年 4 個月，即 40 個月。因此完成設計所需時間為 41 個月(1 個月+40 個月)。

4.1.3.2 傢具購置的判給

- 4.1.3.2.1 教育局表示對於購置教育及青年服務設施的傢具、設備的款式與品牌，主要由設計公司提出，再由用家單位及設備處商議決定，考慮到需保持整體設計風格效果及供市民使用，故通常會採納設計公司提議，而對於設施內辦公室的設備則會以教育局總部的設備規格作為規範標準，目的是令到員工使用相同設備以便達至一視同仁的原則，以及方便使用上的靈活調配。（參閱第 3.2.2.5 點及第 3.3.6.1 點）
- 4.1.3.2.2 審查發現，在 7 個教育及青年服務設施樣本購置的傢具及設備中，教育局從獨家供應商購置指定品牌的辦公室及公眾用傢具合共 1,796,761.00 澳門元，佔總傢具及設備開支 17.46%，有關採購全部以豁免書面諮詢直接批給方式判予 3 間供應商。（參閱第 3.3.5 點）
- 4.1.3.2.3 審計署注意到，教育及青年服務設施所購置的辦公室傢具並非獨特的傢具，只是一般的辦公枱、椅及文件櫃等，在本澳市場上有充足供應及不同品牌選擇，選取品質規格相約的產品並不困難。加上各教育及青年服務設施與總部所用的傢具，其流動性與互換性不大，而且符合相同規格亦並不一定需要相同品牌。廉政公署發出的《公務採購程序指引》亦提出，若非在不指明品牌便無法精確說明或描述採購物品技術規格等不可避免情況下，採購時不應指定品牌¹²。教育局所購買的普通辦公室傢具根本無甚麼難以說明的技術規格，因此教育局違反了上述指引的原則。設計公司所建議的品牌傢具在本澳只得單一供應商，教育局無視存在不公平競爭的風險，引用豁免條款向獨家供應商進行採購，缺乏合理的解釋。
- 4.1.3.2.4 在購置青少年展藝館傢具的個案中，教育局向供應商 Y 以 455,000.00 澳門元購買供公眾使用的傢具，只是一些枱、椅、陳列櫃及畫框等物品，當中不乏價格不菲，例如：產自意大利的透明膠椅子，每張價值 1,600.00 澳門元；古典陳列櫃，每個價值 30,000.00 澳門元等等。教育局在設計公司的主導下，慣性地用引第 122/84/M 號法令的豁免條款向獨家供應商購買指定品牌傢具，目的在於配合設計風格，不惜工本追求美觀，這正是違反了該法令的精神，希望透過諮詢問價，比較不同方案，從而使公帑投放在具效益而且經濟的採購上，減低出現私相授受的風險，最終為公眾帶來較佳利益。（參閱第 3.3.5 點、第 3.3.6.1 點及第 3.3.6.2 點）

¹² 有關內容節錄自廉政公署 2003 年 12 月出版的《公務採購程序指引》內第三部分“採購程序各階段之注意事項”內「籌備階段」第 1.6 點“不應指定採購物品的品牌、特定來源地、特定製造商或獨有規格/特徵；如有必要指，須附有（或同類者）的說明。”；以及附件一“公務採購實務問題及相關解答”內「籌備階段」問題 4 “...指明採購物品的品牌屬不可避免，不然無法以充分精確或明白之方式說明或描述採購物品的技術規格，那亦可指明品牌...”。

4.1.3.2.5 審計署認為，公共部門為所需的服務和產品進行公開招標或諮詢問價，除了能讓不同的供應商有機會參與競投，體現公平原則外，亦可透過分析各承投者提交的標書或報價文件資料，選取較佳方案、物品和供應商，並以合理價格來取得所需的產品及服務。而對於法律容許在採購時行使的豁免權，必須在能為工作帶來明顯效率、效益，或可節省採購成本時才行使，避免出現濫用豁免的情況。

4.1.4 直接負責非專職範疇工作，沒有將工程項目交由工務專責部門負責

4.1.4.1 教育局表示，對於仍未正式撥歸該局管轄、或會與其他政府部門共同使用的設施的工程會交由工務局進行，其餘所有由該局管轄的設施（包括總部、轄下的教育、青年服務設施及公立學校）工程均由局方自行負責，原因是較容易溝通協調，以及提高整體的工作效率，使工作達至更佳的效果。（參閱第 3.2.2.1 點）

4.1.4.2 作為非工務專責部門，教育局投放了大量的人力資源和時間在設計、施工及工程監督等的工作上。但從本文第 4.1.1.點及 4.1.2.1 點的分析可見，多個樣本個案都顯示局方無論在圖則設計及工程成本的控制上，均未取得經濟、良好而具效益的結果，取而代之的是工程開支往往大幅高於原預算金額，設計工作需經年才能完成的失控狀況。

4.1.4.3 審計結果亦顯示，教育局一直按其所認定的“原則”及“行規”管理圖則設計工作，但有關做法卻與一般公共及私人領域截然不同，並大大降低了對設計公司的監管力度。例如不按工務局圖則設計支付指引及市場慣用的分段支付方式，而向設計公司作出“先錢後貨”的一次過付款安排；將列於「設計服務建議書」內屬於設計公司負責的工作視為“售後服務”，更認為設計公司有權就“售後服務”再向其收取費用。甚至引用不適用於該局判給圖則設計服務的相關法律，作為不與設計公司訂定罰則條款的解釋。（參閱第 3.1.4.2 點、3.1.4.3 點及第 4.1.2.1 點）有關做法直接損害部門本身權益，難以令人相信該局有意識監督設計公司的工作。

4.1.4.4 行政當局設置不同部門，目的是要各部門各司其職。一方面以其專業知識技能處理所屬範疇的工作，達至最佳工作成效；另一方面避免出現職能重疊，出現浪費資源的情況。對於公共工程，工務專責部門擁有相關專業人員負責有關工作。其所處理的工程數量必定比一般部門為多，所接觸的各工程範疇的承攬商亦最多。同時工務部門亦具備資料較齊全的承攬商資料庫，以及系統化的中央諮詢評審機制。因此，把公共工程交由工務部門統籌處理會較一般部門獨自處理優勝。如在甄選批給方面，透過中央諮詢評審機制可以找到最適當的承攬商，同時亦可免除因各部門自訂甄選條件不一而出現的不公平現象；在施工監管方面，工務部門的專職人員無論在工

4.1.4.5 審計署認為，教育局主要職責為構思、指導、協調、管理和評核各項非高等教育和輔助青年及其社團的專責部門，工程項日本非其專長，因此應把公共工程項目交由擁有專業人員及經驗的工務部門負責，並以用家身分在教育設施及教學環境方面向工務部門提出專業意見，使工程項目完成後符合使用者（學生及青年）的需求，同時須與工務部門一同選取出較佳的服務供應商。在工務部門和用家部門的共同監督下，可使服務供應商在合理的條件下完成工作。在工程項目完成後，對取得的服務作出評估並反饋予工務部門，以便其豐富公共工程取得服務的資料庫，使日後實施公共工程時，可以獲取更具效率、效益，而且經濟的服務。

4.2 審計署的建議

4.2.1 為轄下設施進行設立、搬遷及翻新工程時，應訂立機制控制成本開支，包括：

- (a) 按部門的工程經驗及諮詢具有公共工程專業知識的工務部門意見，為轄下設施制訂裝修規格及相應費用開支標準，例如裝修工程（施工）呎價，購置設備的規範標準等。
- (b) 在決定搬遷設施前，應客觀及全面考量各項因素，除了從服務的需求、地點方便程度等作考慮外，還需對設施的狀況細加分析，對整體成本（包括棄置的價值及新投放的財政資源）作出全面評估，確保在有合理、充分理據及符合成本效益之下才作出搬遷決定。
- (c) 在規劃階段，須按實際需要及節約原則，對整個工程項目所需的各項開支，包括圖則設計、工程承攬、工程監理、設備購置等，進行整體估算，並將有關估算金額向權限實體匯報，讓權限實體可按估算連同其他有關因素進行全面評估。另外，須按工程項目整體開支估算金額訂定預算上限。
- (d) 須按教育及青年服務設施的功能及提供的服務等因素，充分考慮各項設施及設備的需要，再配合項目的承攬工程預算，訂出完整設計需求。同時在設計過程中，亦須充分考慮修改設計的效益及有關成本。
- (e) 對設計公司提出的設計構思及建議使用的材料、傢具及設備應進行多方面的考慮及評估，包括價格、實用性及耐用程度等，避免只單以配合設計風格作為主要考慮，同時應分析有否其他更具效益的替代方案，嚴守工程各項開支在預算範圍之內。

4.2.2 對於工程項目的相關工作，應進行妥善的管理，包括：

(a) 圖則設計方面：

- 與獲判給的設計公司訂立保障局方權益的合同或其他成文協議文件，文件內需明細列出服務的內容、設計費用、訂明工期（包括設計公司每階段需完成的工作要求）、遵循“公共工程圖則的酬金計算指引”訂定與工期相應的付款細則，以及倘未能按條文內容完成設計工作時之罰則；
- 制訂妥善的監管機制，確保按合同或其他成文協議內所訂的各階段服務要求及付款安排等有關條文，進行圖則設計的驗收工作；
- 在設計公司已按雙方所訂立的服務條款提供所有服務後，才支付費用；

(b) 在財務安排方面，緊守審慎理財原則，在有足夠預算的情況下才開展工程公開招標程序。

4.2.3 為開展的工程項目進行相關服務及物品的採購時應：

(a) 設立完善的圖則設計工作甄選及判給機制，包括：

- 設立評估設計公司工作表現的評分機制，作為書面諮詢設計公司時的參考資料；
- 採取書面諮詢或者公開招標方式來開展圖則設計的判給程序；
- 設定評審委員會，透過訂定明細規範的審批標準來選取設計公司；

(b) 在欠缺合理理由之下，不應購置指定品牌的產品；

(c) 因應實際情況及需要，適當運用第 122/84/M 號法令的豁免條文。

4.2.4 應將資源投放於開展專屬職能的工作，盡量將其他非本身職能範疇的工作交予相關專職部門負責。

附件

教育暨青年局之書面回應



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

就《衡工量值式審計報告—教育暨青年局轄下教育及青年服務設施的設立、搬遷及翻新》的回應

教育暨青年局於 2009 年 10 月 23 日接獲審計署的《衡工量值式審計報告—教育暨青年局轄下教育及青年服務設施的設立、搬遷及翻新》(下稱《審計報告》)，現謹就上述報告回應如下：

一、前言

貫徹施政為民 提供優質服務

本局一直秉承特區政府“以民為本”的施政理念，積極貫徹“提升居民綜合生活素質”的施政目標，配合社會的發展，在不斷完善各項服務的同時，推陳出新，持續拓展服務領域，優化服務場所和設施，以提升整體的服務質素，為青少年的健康成長及市民的持續發展和自我提升創造良好的環境。

近年來，為了適應本澳社會環境的變遷和經濟發展的新形勢，同時創造優質的教育環境，本局有計劃地逐步對轄下的教育和青年中心，以及公立學校進行新建、擴建和重建工程，因應各中心各自的職能，並結合青少年、教學人員、家長、以至廣大市民的不同需要，籌劃相關的場地設計和設施，為服務的拓展和優化提供完備的物質條件。

創優良教育環境 助青年健康成長

社會的進步和發展，建基於對青少年的良好培育，優秀的年青一代是推動社會前進的動力。基於此，以青少年為服務對象的場所，更需要以一種長遠和持續發展的眼光，前瞻性地規劃中心的各項設施，配合青少年的成長需要提供相關服務，以協助他們迎向不斷發展的未來社會。

同時，透過空間環境的設計，在充分地突出各中心不同職能的基礎上，營造一個人性化的教育和活動空間，讓各中心的使用者，特別是青少年在具



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

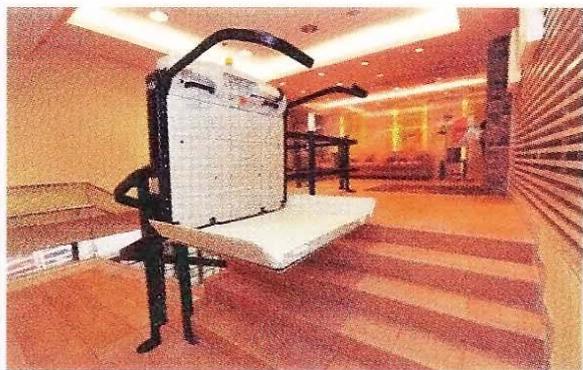
有文化氣息和內涵的環境薰陶下，潛移默化地受到感染，以利於良好品格的形成和發展。

用心考慮細節 照顧不同需要

本局各項設施的優化工程，均積極以無障礙設計貫徹傷健共融的理念，關顧不同群體的需要，用心為民服務，務求使每一位學生、青少年和市民都可利用各中心的設施進行學習和休閒活動。例如：青少年展藝館是鄰近地區唯一一個專門為青少年展示藝術創意和才華的場所，該建築被列為受保護的、屬具建築藝術價值的建築物，為免破壞建築結構和達至無障礙設計的概念，特別選用無機房的垂直油壓式升降電梯，並在牆身加裝特別結構裝置以支撐電梯的重量和運作需要；德育中心位處建築物3樓，現場環境無法安裝垂直升降電梯，為了方便輪椅使用者出入，特別裝置了依附樓梯運行的自動輪椅升降台。現時本局轄下的多個中心在條件許可的情況下，進一步提供夜間(非辦公時間)無障礙洗手間設施，以便有需要的人士使用。



青少年展藝館無機房升降電梯



德育中心的自動輪椅升降台



無障礙洗手間在非辦公時間繼續開放

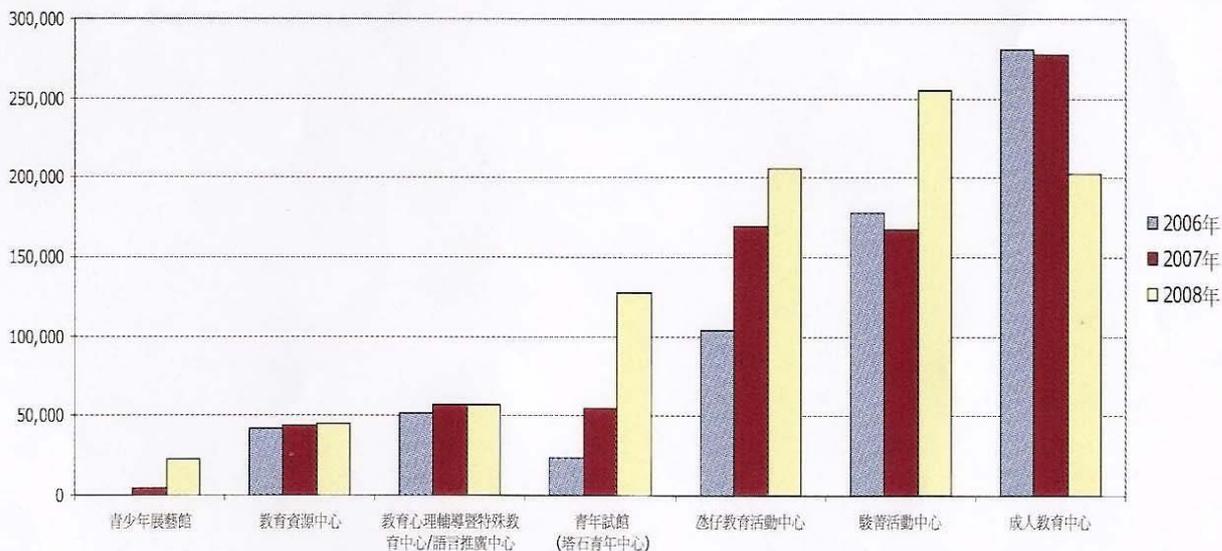


澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

正因為本局轄下的教育及青年服務設施是供市民、尤其是學生及青少年使用，所以每一項目在設計和施工時均會首先考慮對環境和人體健康的保護，儘量選用安全、耐用和容易清潔打理的物料。由於建築材料甲醛超標對人體健康會造成嚴重的損害，所以本局在選用建築物料時非常關注有關物料的安全質量問題，同時在完工時會再噴塗二氧化鈦光觸媒，以消除各種對人體有害的物質，並在通過測試證實後才開放供市民使用。

持續完善設施 深受市民歡迎

本局透過轄下各教育和青年活動中心，按各自不同的職能，積極開展各類社區教育活動，努力拓展配合時代發展步伐的服務項目，在優化中心環境和設施的同時，致力改善服務質量，為區內居民提供了一個舒適、休閒、健康、安全的學習活動場所，受到市民的廣泛認同。根據近年來各中心的使用人次統計資料顯示，**整體來說呈現逐年增長的趨勢。**



- 註：
1. 青少年展藝館於 2007 年 10 月開始投入服務
 2. 教育資源中心的數字為學年使用人次數
 3. 教育心理輔導暨特殊教育中心和語言推廣中心因同在一建築物中，故合併計算使用人次
 4. 塔石青年中心於 2007 年 6 月更名為青年試館
 5. 成人教育中心 2008 年 8 月開始因中心準備裝修工程，暫停了部份服務設施



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

二、在工程控制和管理方面的一些措施

制定長遠的預算規劃

為做好預算的管理工作，本局自 2004 年起，已前瞻性地為各公立學校、教育及青年中心制定為期五年的行政當局投資與發展支開計劃(下稱 PIDDA)，包括工程和設備的開支預算，目的是按計劃有序地展開大型的設施改善工作(這些資料已向審計署提供，但在審計報告中完全沒有提及)。在經過局內相關單位的審慎評估後，本局根據該五年計劃逐年向特區政府申請 PIDDA 預算。在當年各工程項目具體執行時按實際工作流程分階段開展設計、施工、監管和設備購置的判給工作。

嚴格控制工程成本

在展開招標工作前，本局會根據最終的設計方案確定預算，並按照現行的財政制度完善財政預算手續，在經法定判招標程序決定承攬工程後，嚴格按照現行的法例控制工程項目的開支，包括委託專業的工程顧問公司對工程費用的開支和質量給予獨立的專業意見，因此本局的多項工程後加金額均控制在合理水平，後加工程比率分別為：黑沙青年旅舍裝修工程 0%、竹灣青年旅舍翻新裝修工程 3.19%、教育資源中心新址裝修工程 15%、青年試館新址裝修工程 11%、氹仔教育活動中心新裝修工程 12%、青少年展藝館裝修工程 6%，這充分顯示出本局在工程成本預算的控制上所做出的努力。

三、對《審計報告》內容的補充和說明

依法進行工程設計的甄選及判給程序

本局不認同審計報告內指本局在工程設計的甄選過程中只找相熟的設計公司進行諮詢，亦不認同濫用第 122/84/M 號法令的豁免條文的說法。

本局嚴格遵守經 5 月 15 日第 30/89/M 號法令修改的 12 月 5 日第 122/84/M 號法令-工程與勞務取得的開支制度條文中，第 7 條第二款 c 項、



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

第 8 條第四款及第 12 條第二款 b 項規定進行開展判給工作。按照現行法規規定，有關設計的工作允許各部門以直接判給的形式進行。為了使相關工作更為嚴謹，本局訂定了**內部圖則設計甄選和批給程序**，首先由使用單位和工程單位組成工作小組，以提供專業的甄選意見，再參考澳門設計市場上多家設計公司曾進行的設計項目以及與本局合作的經驗和成果，組成設計公司參考名單，因應使用單位的功能性質和類型，尤其要考慮的是設計公司的設計經驗和創意，以及所提出的設計理念及構思能否符合使用單位的功能要求，於上述參考名單中選取具有相關經驗的設計公司。隨後工作小組經反覆商討、分析、諮詢和評選後才確定是否選用，故不存在審計報告中指本局只找相熟設計公司進行諮詢的做法。

必須指出的是，除 PIDDA 預算外，本局每年用於工程、設備和服務等方面的開支金額均達數千萬元，在進行工程和採購時，都嚴格遵守第 122/84/M 號法令的規定，透過公開招標和書面諮詢的程序進行，只有少數個案，同時在符合法令所規定要件的情況下才採用直接判給的方式，本局已向審計署提供相關資料，但報告未有把本局的總體情況作出清楚的說明，因此，報告內指本局“濫用豁免條文”的說法並不恰當且與事實不符。

按法例規定開展公開招標程序

本局**嚴格遵守法例規定開展公開招標程序**。公開招標程序是為篩選合適的供應商而進行的前期工作，按現行法例，沒有規定招標實體必須要具備足夠的財政預算才能進行公開招標程序，只有在作出判給行為時，才規定必須要具備相關的財政預算。然而，如屬跨年度的項目，招標實體不可能在招標階段的財政年度就具備所有涉及往後跨年支付的財政預算，換言之，在判給時，除屬當年需要支付的部份外，餘下年期的預算負擔是未具備的，待判給後，再透過行政長官批示來確保的。因此，如按審計署所提出的運作邏輯，沒有充足的預算就不能進行公開招標程序，則所有公共部門所進行的需要跨年支付的項目都未能符合審計署所指的原則。如是，則特區政府有必要重新檢視相關的運作程序。

值得一提的是，整個公開招標程序由發出招標公告至作出判給建議，往往需要至少數月的時間，視乎個別情況而定，甚至需時半年。因此，審計報



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

告中指當有關預算不足時不應進行公開招標程序的提法，忽視了招標程序的實際操作情況，其結果將導致減低公共部門的行政效率。

靈活調配資源積極落實年度計劃

在一般情況下，本局每年所獲批給的 PIDDA 預算金額與申請金額之間均存在一定差幅，由於 PIDDA 預算未能滿足落實年度計劃所需，因此，本局有必要調整項目的優先次序，並透過預算的調撥，重新安排未能落實的年度發展計劃，這種做法是有必要的，也是預算運用法例所容許的。

就本局駿菁活動中心擴建工程的個案，審計署在分析該個案時，忽略了該年度本局的 PIDDA 預算被大幅削減 67% 的事實。該工程項目整體預算為 35,000,000 元，但 2007 年本局所獲得的 PIDDA 總預算有 50,000,000 元，僅佔原申請時的 33%。基於對青少年的培育是一項持續和長遠的工作，而有關設施的建設和優化正是相關工作得以順利開展的必備條件，在此情況下，為避免工程中途停頓，決定將工程橫跨 2007 和 2008 兩個年度進行（該情況已向審計署解釋，惟審計報告中並無顯示），同時本局就此項目依法提出追加申請，由於有關程序需要一定時間，因此工程完工日期亦受到影響。

對於其他受影響的項目，本局沒有消極地因預算被削減而將計劃擱置甚至取消，仍不斷積極地向上級請求，並向有關部門要求追加本局的預算，目的是希望早日完善相關設施為市民提供服務。本局因應批給預算的調整而對工程項目進度作出相應的配合是合法、負責任和實事求是的做法。

配合各中心服務重點進行裝修工程

如審計報告所述，正因為本局的教育及青年服務設施的設置，對市民、尤其是學生及青少年的影響較為廣泛，是為不同年齡、不同階層人士提供舉辦教育及康體活動的場所，因此**每一設施的設計風格均反映不同服務對象的需要**，而顯現出百花齊放的設計風格，例如：青少年展藝館是培養青少年的創意思維和自信心，讓青少



青少年展藝館洋溢文化氣息



年發揮藝術創意、各展所長的交流平台；教育資源中心是為教師提供舒適、休閒的教具制作、資料搜集和休息的空間；而駿菁活動中心新大樓是為該區青少年提供一個嶄新的健康、安全、多元化的運動場地，由此可見各中心均需不同的設備配套去配合服務理念，所以每個中心進行工程所採用的材料不盡相同。



教育資源中心提供舒適的工作空間



駿菁活動中心新大樓

同時，各中心本身的基本條件不同，於設計時需要按設施環境、功能採用不同的方法，例如青少年展藝館是受保護的、屬具建築藝術價值的建築物，在設計時需充分考慮如何配合，而工程進行期間必須先進行特別的保固工作；青年試館是在已有基本設備的地方進行改裝，只需小量修改即可使用；駿菁新大樓是新建一幢樓高3層的體育運動為主的大樓等等。可見本局轄下設施的功能和環境均各具特色，建造上述設施經過本局專業人員長期的分析、收集和**研究**才能作出，因此，本局是根據各中心的具體情況，**實事求是**地計劃裝修工程**的成本預算**。

在選購設備時進行長遠而周詳的考慮

本局認同並遵守節約原則，同時，**合理適當的運用原則同樣重要**，而節約原則，亦非單純以購買設備時價格的高低來判斷，還應全面考慮設施的整個使用壽命期，以及對人體健康的影響和環境配合等因素。有研究分析指出：**設施的購買費用一般只佔設施使用壽命總價**



氧化銅片外牆藉自行氧化節省維護費



值（包括購買費用和維護費用）的 25%。可見物品日後的維修費用比其價格更應作為購買時的考慮因素，例如：教育資源中心外牆裝置的氧化銅片，正是為免除日後維修保養費用的支出所採用的設計；使用鏡鋼的原因是因為一樓較外牆凹入，為貫徹環保設計的理念，加裝此設施可達到盡量採納更多自然光的功效。而事實表明，由 2005 年 9 月該中心開幕至今氧化銅片、鏡鋼的組合、以至中心其他大型設施都未曾進行過維修，從而節省了大量維護費用。



鏡鋼可採納自然光

在選用傢具方面，既要考慮到其實際功能，也要考慮到與現場環境的配合。例如教育資源中心在選用電腦座椅方面，除考慮到空間的充分利用、整體設計的配合以激發教師創新思維外，更重要的是讓教師們長時間使用電腦進行教材、教具的準備工作時可減少疲累，同時保護脊椎的健康；青少年展藝館內供市民觀看表演用的透明膠椅子，除了椅子的功能外，亦是作為一種與建築物所顯現的裝飾藝術(Art Deco)風格相配合的展品，以營造出一種濃厚的藝術氛圍。



精選設施為教師提供優良環境



透明座椅配合裝飾藝術風格

經書面諮詢確定選購辦公設備

值得說明的是，就有關本局採購給員工使用的辦公枱、椅、文件櫃等設備，是透過書面諮詢程序選取購置合適的辦公用品，在隨後的增補採購中，方以直接判給的方式進行採購，並非由設計公司建議，向獨家供應商購置指



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude



座椅經科學設計保障健康

定品牌。以直接判給方式增補枱椅，除可減省再次展開書面諮詢的行政程序外，主要是體現對待員工一視同仁，以及從辦公室的整體佈置考量，避免同一辦公地點出現五花八門的辦公用枱椅。這些增補採購的枱椅，約佔總採購量的三分之一。

選取該款座椅的理由，主要是考慮到人體工學原理設計，能對員工的脊椎有良好的承托力和保護作用；另外，為配合本局辦公室的總體設計而選用辦公枱和文件櫃。

具前瞻性地調整駿菁活動中心擴建工程的設計

為配合社會的發展和青年成長的需要，並考慮到駿菁活動中心自 1999 年投入服務後的使用人次不斷增加，原來的設施已不敷應用，加上北區人口密集，區內專為青年而設的康體活動場所有限，為讓青少年有更多的活動空間，於 2004 年開始規劃擴建駿菁活動中心，將原來的兒童遊玩區興建為一幢活動大樓，以充份善用現有土地和空間，獲得最大的投資效益。

在進行具體設計方案期間，一方面要考慮到中心的性質、功能、現場環境和預計的服務人群數量，另一方面隨著博彩旅遊業的發展，從事輪班工作或雙職工家庭的青年有所增加，青年對服務的需求日新月異，尤其是夜間服務的需要，因此在籌劃設計上需具前瞻性的視野，及時調整原定的設計方案，最終新大樓的設計由二層加高至三層。

由於新增的大部分設施項目頗具專業性，需由專業機構協助進行分析及給予意見，故需較長的設計期。另外，在選用材料和購置設備方面，為了給使用者提供一個安全、舒適、健康



室外攀爬牆

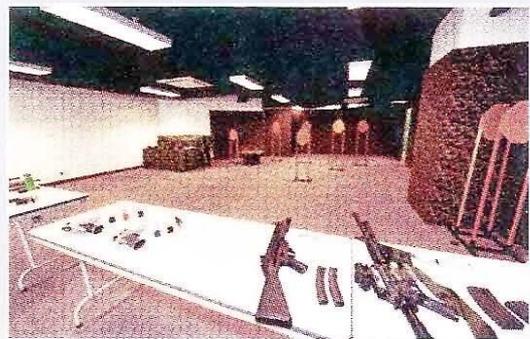


且實用的活動場所，除了考慮設計公司按使用單位功能、性質、使用對象以及配合整體設計風格、效果等因素提供的選用意見外，更重要的是從產品的安全性、耐用性、以及交貨期和價格等方面作考慮。

在綜合考慮各種因素和需求之後，新設計不但擴展了服務功能，亦增加了運動場地和接待能力，更為拓展夜間服務運作提供了硬件上的條件。隨著新大樓的落成，新設的活動場地及設施將進一步舒緩社區內部份學校活動場地不足的情況，為社團組織青年活動提供更多元化的選擇。



保齡球場



室內野戰場

配合長遠發展搬遷教育心理輔導暨特殊教育中心

本局對轄下各中心設施進行的搬遷、擴建和改造工程，其目的均是為了更符合社會發展的需要，為市民提供更優質的服務和休閒活動場所，為青少年不斷創造更理想的學習及成長環境。

為保障學生輔導服務及特殊教育的長遠發展，落實將融合教育推向全澳合適的學校，以至設立統一中央評估機制，擴展學生輔導服務等工作，必須尋找一個在地域上較方便學生、家長、教師及市民使用的服務地點。該中心自 2004 年遷往現址美麗街德記大廈後，透過增設中心設施不斷拓展服務項目，配合中心內部的裝修設計，給有需要接受服務的學生營造出一個溫暖、貼心、自然的輔導環境，從而更充分地發揮了該中心的職能。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

類別		學年	2004/2005 學年	2008/2009 學年
融合教育	收取融合生的學校數		3	22
	融合生人數		3	133
經中心提供專業諮詢及評估的人次數			132	495
學生輔導服務	接受學生輔導服務的學校數		75	81
	學生輔導人員數		63	121
	處理的個案數		2,084	3,749
	輔導活動次數		3,868	6,076
	參與活動人次數		191,046	287,944

依機構組織法開展相關工程項目

本局一直嚴格按照法例賦予的職責開展工作，根據法令第 81/92/M 號教育暨青年局組織法規中，第 1 章第 2 條 a 及 p 項、第 2 章第 8 條 f 項和第 22 條第 4 款 c 及 d 項規定，本局在執行職責時，其中部分權限為：執行教育政策，發展各項教育，並為使教育機構良好運作提供所需的工具，以確保持續教育的原則及所有居民享受教育的權利及注視學校建築計劃的實施；而屬下單位的其中職責包括注視由本局負責的計劃和工程的執行及確保本局及其屬下機構擁有有關之配備。

事實上，本局轄下的每個服務設施及各所學校，均在提高青少年、教師及學生身心健康成長方面發揮着不可取代的作用。為提升市民的生活素質，配合以優質服務提升優質生活的理念，保證為市民、學生及青少年提供合適的服務設施和活動場所，這正是履行法律賦予本局其中一項重要的職能。

本局現時擁有一支具專業知識的技術隊伍，在各項工程開展前均會作出周詳的計劃，同時在施工過程中進行嚴密的監控，並在工程完成後即時作出檢討以令相關工作得到進一步的優化。除此之外，亦為轄下的服務設施能開展多功能服務提供了保障，如黑沙青年旅舍，2003 年 SARS 和今年 H1N1 流感期間，短時間內將黑沙青年旅舍改建作隔離營之用，快捷和有效地配合特區政府的防疫工作；去年四川大地震後，澳門特區政府積極響應國家號召，支援四川災後重建工作，而在支援災區學校重建工作方面，也正因為本局擁有此專業團隊，才可及時、有效地投入到該項工作中，為落實數十間學校的



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

重建作出了評估和技術支援。未來我們將持續地為進一步改善轄下各教育及青年活動設施而努力。

四、總結

持續改進工作 用心為民服務

本局重申，隨着本澳經濟的迅速發展，需要為青少年、學生、市民提供一個更優質的服務和環境，以體現特區政府倡導創建優質生活的施政理念。

本局歡迎社會各界對本局的工作及服務提供意見，也認真地分析審計報告中的各項建議，本着有則改之，無則加勉的精神，尤其對相關的工作和程序進行了深入的檢視。現時，已完成了規範局內工程和財貨取得的公開招標和書面諮詢的工作指引和流程。為了更有效地控制和管理工程的質量和成本，本局已在每項工程設計階段，分別成立專門負責相關項目的跟進小組；同時，亦對設計公司的工作表現設定規範的評分機制，作為日後諮詢和甄選設計公司時的參考資料，亦已釐訂成文的規範準則作為評審標準。

在完善上述工作的同時，本局未來將實施對局內財政開支的內部審計工作，以增加施政的透明度；並將按審計報告內的建議，向土地工務運輸局借用“公共工程圖則的薪金計算指引”及承包公司名單以作參考。

本局將一如既往地致力做好職能範圍內的工作，為非高等教育及青年事務的不斷發展而努力，持續用心為市民服務。