



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



目录

| | |
|----------------------------------|-----------|
| 第 1 部分：撮要 | 3 |
| 1.1 审计发现及意见 | 3 |
| 1.2 审计署的建议 | 4 |
| 1.3 审计对象的回应（详见附件） | 4 |
| 1.4 综合评论 | 5 |
| 第 2 部分：引言 | 7 |
| 2.1 背景 | 7 |
| 2.2 审计目的、范围及样本 | 7 |
| 2.3 教育及青年服务设施装修工程费用 | 8 |
| 2.4 教青局内负责教育及青年服务设施工程、设备及财务预算的单位 | 9 |
| 第 3 部分：审计发现 | 10 |
| 3.1 教育及青年服务设施图则设计的甄选及监控 | 10 |
| 3.2 教育及青年服务设施装修工程项目预算开支的控制 | 15 |
| 3.3 个案分析 | 18 |
| 第 4 部分：审计署的意见及建议 | 33 |
| 4.1 审计署的意见 | 33 |
| 4.2 审计署的建议 | 43 |
| 附件：教育暨青年局之书面回应 | 45 |

第 1 部分： 撮要

审计署于 2008 年对教育暨青年局在设立、搬迁及翻新辖下的教育及青年服务设施进行了一项衡量值式审计工作，以分析局方在执行上述设施的工程项目时，是否已作出周详部署及遵循谨慎理财原则。并提出相关的意见及建议，作为其他公共部门在执行工程项目时的参考借鉴，达至善用公共资源的目的。

1.1 审计发现及意见

1.1.1 缺乏工程预算控制意识

1.1.1.1 教育暨青年局没有为设立、搬迁及翻新辖下教育及青年服务设施工程项目所需的各项开支进行整体估算，无法监控工程项目总开支在预算范围之内。在 7 个样本中有 5 个承揽工程的判给金额大幅超出预算上限，超出金额由数十万至过千万不等（16.45%至 135.95%）。（报告第 33 至 35 页）

1.1.1.2 漠视节约原则，在装修工程的建筑材料、家具及设备的选购上出现奢华现象。（报告第 35 至 37 页）

1.1.1.3 耗用 1,107,450.00 澳门元装修费用的教育心理辅导暨特殊教育中心原址只使用了 1 年 8 个月，在理据不足的情况下进行搬迁，使原有设施在仍处于良好状况下报废。（报告第 36 页）

1.1.2 管理意识薄弱

1.1.2.1 没有与设计公司订定维护本身权益的合同或协议条文，采用了“先钱后货”的支付方式。除无法监管设计公司的工作或就原可归责于设计公司的問題追讨赔偿外，亦降低了设计公司工作的积极性。（报告第 37 至 38 页）

1.1.2.2 设计工作出现严重延迟，其中成人教育中心及骏菁活动中心的设计工作，分别较预计完工期延迟了 3 年 4 个月及 2 年 6 个月。（报告第 37 至 38 页）

1.1.2.3 在预算不足下进行工程公开招标，待具备预算时才作出判给，导致其后工程承揽人可依法提出调升标书的工程价格，存在增加工程成本的风险。（报告第 38 至 39 页）

1.1.3 滥用第 122/84/M 号法令的豁免条文

1.1.3.1 没有设定任何成文的规范标准或评分机制来甄选设计公司，并且惯常以豁免书面谘询直接判给方式批出图则设计工作。审查结果显示，在 2003 年 1 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期间批出的图则设计工作，全部以上述方式进行批给，当中逾六成设计工作是判予效率不高、多次被催交图则的设计公司 A。（报告第 39 至 40 页）

1.1.3.2 审查发现 8 项以“设计时间紧迫”为由，申请豁免书面谘询并进行直接判给的设计工作，只有 1 项按订定期限完成，其他的完成时间较局方预计工期超出 11 至 41 倍。（报告第 40 页）

1.1.3.3 在欠缺周详考虑下基本接纳设计公司建议向独家供应商购置指定品牌的家具设备；对于市场上具有充足供应及不同品牌的办公室家具，亦引用相关豁免条文，向独家供应商购买指定品牌产品。（报告第 41 至 42 页）

1.1.4 没有将工程项目交由工务专责部门负责

直接负责非专职范畴工作，投放了大量的人力资源和时间在设计、施工及工程监督等工作上，却未能取得经济、良好而具效益的结果。（报告第 42 页至 43 页）

1.2 审计署的建议

1.2.1 为辖下设施进行设立、搬迁及翻新工程时应订立控制开支机制，充分考虑实施工程项目的必要性，以节约原则对各项目进行个别及整体估算，并按此订定预算上限。

1.2.2 与获判给的设计公司订立保障局方权益的合同或其他成文协议，文件内需详细列出设计内容、费用、工期、罚则及付款细则等条文。订定妥善的验收机制，在确定设计公司已按合约条款提供服务后才支付费用。

1.2.3 紧守审慎理财原则，在有足够预算的情况下才开展工程公开招标程序。

1.2.4 在具有充分而合理的理据下才引用第 122/84/M 号法令的豁免条文。

1.2.5 将资源投放于专属职能的工作，尽量将其他非本身职能范畴的工作交予相关专职部门负责。

1.3 审计对象的回应（详见附件）

1.3.1 教育暨青年局在回应中表示欢迎社会各界对该局的工作及服务提供意见，也认真地分析了审计报告中各项建议，尤其对相关的工作和程序进行深入检视。现时，已完成了规范局内工程和财货取得的公开招标和书面谘询的工作指引和流程。包括：对设计公司工作表现设定规范的评分机制、订定成文规范的评审准则；并将向土地工务运输局索取“公共工程图则的酬金计算指引”及承包公司名单作参考。日后亦会开展关于局内财政开支的内部审计工作。

- 1.3.2 在工程预算控制上，教育暨青年局表示会根据最终设计方案确定预算，并以此预算控制工程项目的开支。在购买设备及家具时，节约原则并非单纯以价格高低判断，还应考虑物品的寿命期、日后维修费用，以及对人体健康影响和环境配合等因素。
- 1.3.3 对于骏菁活动中心在没有足够预算进行招标安排，教育暨青年局表示是由于2007年度的PIDDA总预算金额被削减67%，不足以支付该中心的工程预算，现行法例没有规定必须具备足够预算才能进行工程承揽的公开招标程序，局方亦已就所需预算依法提出追加申请。关于设计的改动，是由于在进行具体设计期间，考虑从事轮班工作的青年增加及夜间服务的需要，才调整了原订的设计方案。
- 1.3.4 工程、设备和服务的采购都严格遵守第122/84/M号法令，透过公开招标和书面谘询程序进行，当中只有少数个案采用直接判给方式进行；办公室家具的采购只有在增补采购中才以直接判给方式进行。

1.4 综合评论

- 1.4.1 审计署在进行审计监督的过程中，相关的法律法规是其中一个重要的审计标准。对于如何善用公共资源，我们一向都坚持，首先必须是依法守法地使用。公共财政管理系统是一个有机的体系，不同的法定规范是有互相补充、相互制衡的作用。因此在遵行这些法定条文时，必须服从大原则，而不能为了本身利益的需要而选择执行局部的条文。经验说明，特别是在考虑采用某些豁免条款时，是否严格就其先决条件作出充分分析、撰写报告清楚阐释理由，将会对公帑的善用有着重大影响。
- 1.4.2 在合法使用公帑的前提下，推动合理使用就是衡量量值式审计的一个主要工作方向。审计署认为，管理运用公帑的时候，依法是最基本的要求，合情合理地处理才能达到善用资源的目标。冠冕堂皇的措辞可以为那些奢华的开支作出一时辩解，但是事实往往证明这些不切实际的设施设备最终是造成令人惋惜的浪费。
- 1.4.3 财政资源与地区收入关系密切，从过去实践得知，本地区收入受着诸多外在因素所影响。因此，公帑的使用除需依法进行外，还应该遵守“谨慎理财、应用则用”的原则。
- 1.4.4 各个部门在长时间的工作实践中，往往会形成了一套既定的工作模式，从正面来说，是从成功失败的诸多经验中发展了一套具有成效的规范，但从负面来说，如果缺乏事后评估检讨机制，就会由于自我感觉良好，因循守旧而慢慢脱离现实，甚至与某些基本原则背道而驰，在这里正是偏离了“谨慎理财、应用则用”的公帑运用的大原则。强调政绩或者解释仅为少数个案，并无助

- 1.4.5 在财政预算运作方面，部门应该编制符合运作及社会需求的预算，并落实执行，避免出现大幅修改预算、追加或者执行率低等不利于财政稳定运作的情况。

第 2 部分： 引言

2.1 背景

教育暨青年局（下称教青局）负责本澳的非高等教育及青年事务范畴的工作，为推动发展社区及家庭教育方面的工作，局方设有多个向市民开放的教育活动中心、青年活动中心、自修室及青年旅舍等设施。截至 2008 年 6 月，上述单位共有 16 个（下统称为教育及青年服务设施），包括：

- 教育中心： 教育资源中心、德育中心、凼仔教育中心、教育心理辅导暨特殊教育中心（下称特教中心）、成人教育中心及语言推广中心；
- 青年活动中心： 骏菁活动中心、青年试馆¹、黑沙环青年中心及综艺馆青年中心；
- 青年旅舍： 黑沙青年旅舍及竹湾青年旅舍；
- 自修室： 台山自修室及筷子基自修室；
- 其他： 青少年展艺馆及终身学习服务站。

2.2 审计目的、范围及样本

2.1.1 教青局自回归后为教育及青年服务设施工程投入逾 1.4 亿澳门元公帑（见第 2.3 点），由于教育及青年服务设施的设置对市民，尤其是学生及青少年的影响较为广泛，故审计署对上述 16 间教育及青年服务设施进行审计，目的在于评估局方为设立、搬迁及翻新教育及青年服务设施所投入的公帑是否得到合理运用。审计范围包括：在设立、搬迁及翻新教育及青年服务设施的计划、图则设计及工程执行上，是否已作出周详考虑；对工程成本的监控，是否已从节约及遵循谨慎的公共理财原则进行。

2.1.2 审计署在 16 间教育及青年服务设施中，选取了教育资源中心、德育中心、凼仔教育中心、特教中心、骏菁活动中心、青少年展艺馆及终身学习服务站共 7 间进行样本审查工作。

¹ 前身为 1994 年成立的塔石青年中心，其后于 2007 年改名为青年试馆，并迁往塔石体育馆新址。

2.3 教育及青年服务设施装修工程费用

自 2000 年 1 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日止, 教青局教育及青年服务设施的工程费用开支累计超过 1.4 亿澳门元, 具体情况见表一:

表一: 2000 年 1 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期间各教育及青年服务设施的装修工程费用

| 序号 | 教育及青年服务设施名称 | 开支金额 ^{注 1} (澳门元) |
|----|-------------------------|------------------------------|
| 1 | 骏菁活动中心 | 30,930,705.00 |
| 2 | 教育资源中心 | 22,421,931.10 |
| 3 | 德育中心 | 21,694,601.00 |
| 4 | 函仔教育活动中心 ^{注 2} | 19,916,835.00 |
| 5 | 特教中心 ^{注 3} | 13,254,545.50 |
| 6 | 黑沙青年旅舍 ^{注 4} | 11,422,690.00 |
| 7 | 青少年展艺馆 | 9,656,415.00 |
| 8 | 竹湾青年旅舍 ^{注 4} | 3,377,703.80 |
| 9 | 青年试馆 | 2,577,902.80 |
| 10 | 黑沙环青年中心 | 1,736,273.10 |
| 11 | 综艺馆青年中心 | 1,020,488.50 |
| 12 | 终身学习服务站 | 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 | 语言推广中心 ^{注 3} | 297,323.00 |
| 合计 | | 140,752,538.80 |

资料来源: 教青局提供的数据及开支建议书。

注 1: 开支金额包括已支付、已判给但仍未支付的开支。开支项目包括图则设计、承揽工程、后加工程、工程监理及购置设备的费用;

注 2: 开支金额包括中心内「万有引力室」设施(即吹气波波池)的工程费用;

注 3: 在 2003 年进行的特教中心及语言推广中心新址装修工程是以同一承揽工程批出, 由于标书是以总工程费用 5,919,136.30 澳门元列出, 审计署并不能得出上述中心各自所占的费用, 因此把语言推广中心费用一并列入特教中心内;

注 4: 在 2006 年进行的竹湾及黑沙青年旅舍设计工作是以同一份开支建议批出, 由于建议书内是以总设计费用 270,000.00 澳门元列出, 审计署并不能得出上述旅舍各自所占的费用, 因此把黑沙青年旅舍费用一并列入竹湾青年旅舍内。

2.4 教青局内负责教育及青年服务设施工程、设备及财务预算的单位

教青局辖下的教育及青年服务设施的工程由局方自行处理，大型工程项目（需要公开招标的工程）由教育研究暨资源厅（下称研究厅）及其辖下的教育设备处（下称设备处）负责，小型工程及设备的购置由学校管理暨行政厅（下称行政厅）辖下财产科负责。而财务预算则由行政厅及其辖下的财政暨财产管理处（下称财政处）负责。

第 3 部分： 审计发现

3.1 教育及青年服务设施图则设计的甄选及监控

3.1.1 教育及青年服务设施图则设计的甄选及批给程序

3.1.1.1 教育局研究厅及设备处负责人表示，在开展教育及青年服务设施工程项目时，首先进行图则设计工作。考虑到曾经合作的设计公司较容易理解及达至局方的设计要求，故局方会根据过往合作经验，选取一间合适的设计公司进行谘询，并由用家单位及设备处一同向被谘询的设计公司讲解简单的设计需求，如设计理念、设施面积、所需的功能及需提供的服务等，再由设计公司根据设计需求进行设计及提交初步的设计意念。教育局随后就图则设计的谘询处理上，作出了补充，表示并非只向一间设计公司进行谘询，而是会联系数间合作过的设计公司进行谘询。

3.1.1.2 对于甄选设计公司，设备处负责人表示教育局没有订定成文的规范准则作为评审标准，亦没有成立由权限实体委任的评审委员会进行甄选。主要是由用家单位（中心主任或/及其上级）及设备处一同商议有关设计公司所提出的设计意念与构思是否符合用家单位的设计要求，以及有关设计公司过往承揽教育局设计工作的表现作考虑。对于设计公司的工作表现，局方现时并没有设定规范的评分机制进行评估，以作为日后谘询及甄选设计公司时的参考资料。当用家单位及设备处认为设计公司符合要求后，便会通知有关设计公司提交「设计服务建议书」作为设计费用报价单和设计服务内容的规范。根据局方所提供的「设计服务建议书」显示，其内主要列明设计服务的内容，包括：提供工程标书文件（工程预算、材料样板、供工程招标的水电及施工图则等）以向土地工务运输局(下称工务局)申请审批图则，以及施工期间的技术支援等资料，当中没有包括当设计公司未能按「设计服务建议书」完成工作时的相关罚则条款。教育局表示由于现行规范“购置物品及取得服务之程序”的第 63/85/M 号法令中第五十六条²已订明获判给人未能于订定期限内完成服务的罚则，因此「设计服务建议书」内虽没有列明未能按时完工的罚则条款，但并不代表没有罚则。同时，教育局亦表示会按上述法令及第 74/99/M 号法令³处理有关情况，因此无需特别订明罚则。

² 第 63/85/M 号法令中第五十六条指出：如在合同所定之期限内被判给人不交付获判给之财货或未完成获判给之劳务，且已超过行政决定或法定之延长期间，则直至履行合同之义务或单方解除合同同时止，对被判给人每日科处下列罚款，但承投规则另定其他罚款者，则依其规定：a) 在相当于上述期间十分之一之第一段期间内，科处判给所涉及之金额千分之一之罚款；b) 在往后每一相连接之 a 项所指长度之期间内增加千分之零点五之罚款直至千分之五为止。

³ 第 74/99/M 号法令于 1999 年 11 月 8 日公布，用于规范“核准公共工程承揽合同之法律制度”。

3.1.1.3 设备处其后编制设计服务判给建议书呈上级批准。对于图则设计的判给，设备处负责人指出，教育局一般采用直接批给，并以豁免书面谘询的形式进行。同时由于教育局是以「设计服务建议书」作为确定双方权责以及提供服务内容的依据文件，故没有与获判给的设计公司签订合同或其他服务协议文件。另局方指出由于该局习惯在图则设计建议书上只记录获判给的设计公司，并不会记录其他曾被谘询的设计公司，因此在建议书上会表示以豁免书面谘询直接磋商的方式进行图则设计的批给。

3.1.2 教育及青年服务设施装修工程图则设计的判给

3.1.2.1 审计署对教育局在 2003 年 1 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期间批出的教育及青年服务设施图则设计工作，进行了设计谘询及判给结果方面的统计，具体情况见表二：

表二：2003 年 1 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日图则设计谘询及判给情况

| 序号 | 设计工作 | 判给年度 | 曾邀请进行谘询的设计公司数目 | 获判的设计公司 | 判给金额(澳门元) |
|----|--|------|----------------|---------|--------------|
| 1 | 教育资源中心新址布置设计 | 2004 | 3 间 | 设计公司 A | 650,000.00 |
| 2 | 成人教育中心翻新布置设计 | 2004 | 1 间 | 设计公司 A | 525,000.00 |
| 3 | 函仔教育活动中心翻新装修布置设计 | 2004 | 1 间 | 设计公司 A | 470,000.00 |
| 4 | 青少年展艺馆新址布置设计 | 2005 | 1 间 | 设计公司 A | 610,000.00 |
| 5 | 综艺馆青年中心重新规划布置设计 (包括地下入口、一楼及部分天台) | 2006 | 1 间 | 设计公司 A | 495,000.00 |
| 6 | 青年试馆新址布置设计 | 2006 | 1 间 | 设计公司 A | 225,000.00 |
| 7 | 函仔教育活动中心巴士展馆之设计服务 | 2006 | 1 间 | 设计公司 A | 74,000.00 |
| 8 | 德育中心体验课室设计 | 2007 | 1 间 | 设计公司 A | 495,000.00 |
| 9 | 综艺馆青年中心重新规划布置设计 (地下新入口、伤残人士电梯及二楼室外空间) | 2007 | 1 间 | 设计公司 A | 300,000.00 |
| 10 | 德育中心体验课室视觉艺术设计 | 2008 | 1 间 | 设计公司 A | 74,000.00 |
| 11 | 特教中心及语言推广中心新址布置设计 | 2003 | 4 间 | 设计公司 B | 360,000.00 |
| 12 | 骏菁活动中心扩建工程布置设计 | 2004 | 1 间 | 设计公司 C | 850,000.00 |
| 13 | 德育中心新址工程布置设计 | 2004 | 1 间 | 设计公司 D | 800,000.00 |
| 14 | 黑沙和竹湾青年旅舍翻新装修布置设计 | 2006 | 3 间 | 设计公司 E | 270,000.00 |
| 15 | 黑沙青年旅舍室外建造雨篷设计 | 2005 | 1 间 | 设计公司 F | 62,500.00 |
| 16 | 特教中心 4 楼机电及空调系统设计 | 2007 | 1 间 | 设计公司 G | 50,000.00 |
| 合计 | | | | | 6,310,500.00 |

资料来源：教育局提供的开支建议书。

3.1.2.2 从表二显示,教青局最近数年批出的 16 项教育及青年服务设施的图则设计,其中 13 项仅向单一设计公司进行谘询,占设计项目总数的 81.25%。同时,16 项图则设计交由 7 间设计公司负责,其中 10 项设计工作交予设计公司A,占设计项目总数的 62.50%,判给金额共 3,918,000.00 澳门元,占设计总费用的 62.09%。其余 6 间设计公司,各获判给 1 项设计工作,获判给金额为 2,392,500.00 澳门元,占总设计费用的 37.91%。另一方面,根据开支判给建议书,上述 16 项图则设计工作,教青局全部引用第 122/84/M 号法令相关的豁免条文⁴,以直接批给及豁免书面谘询方式进行。此外,对于其中 5 项金额达至法定签署书面合同要求的设计工作,局方亦全部引用相关条文⁵,豁免签署合同。

3.1.3 教育及青年服务设施图则设计的预计完成时间与实际完成时间

3.1.3.1 在 2003 至 2008 年上半年批出的 16 项图则设计中,有 8 项设计在判给建议书中指出设计时间紧迫而以豁免谘询直接批给方式进行,其中 6 项在建议书内列出了设计的预计完成时间,另从设计公司提交的上述设计项目之「设计服务建议书」显示,只有 1 份列明了设计工作的完工日期。审计署亦跟进上述 6 项在判给建议书上列出设计工作预计完工时间的实际执行情况,发现全部均没有在局方的预计时间内完成,分别逾期约 2 个月至 3 年 4 个月不等,有关情况详见表三:

⁴ 局方引用第 122/84/M 号法令第七条第二款 a)项“因某实体具有法定专营权、发明专利或与本地区订立合同,或新工程或财货及劳务为原工程或财货及劳务之补充,且该实体在原工程或财货及劳务之提供上表现出色,而工程或财货及劳务之提供仅得由该实体为之”或 e)项“当所处理的委托或取得为研究、计划、技术谘询以及工程承包监督服务者”,来豁免招标而进行直接磋商(即直接批给);并且以第八条第四款“如出现第七条第二款 a 项、b 项、e 项、f 项及 g 项所指之任一情况,或属特别紧急情况且理由充分,得免除本条(第八条)第二款及第三款所指之报价”来豁免进行书面谘询。而对于引用豁免招标而进行直接批给的设计工作,只有“渔仔教育活动中心巴士展馆之设计服务”是引用 a)项,其余的 15 项均是引用 e)项。

⁵ 局方引用第 122/84/M 号法令第十二条第二款 b)项“财货之交货期限或劳务之履行期限少于三十日,且不延迟支付有关费用”,或 d)项“当具备有所根据的紧急特殊情况,只要工程或增添财产及服务的金额分别不超过澳门币二百五十万元及七十五万元”为由建议豁免签署书面合同。

表三：设计工作预计完成时间与实际完成时间比较

| 序号 | 设计工作 | 获判的设计公司 | 判给日期 | 建议书内提出的完成时间 | 设计完成日期 ⁶ | 比原定完成日期延迟 |
|----|-------------------|---------|------------|-------------|--------------------------------|----------------------|
| 1 | 成人教育中心翻新布置设计 | 设计公司 A | 2004/12/3 | 预计在判给年度完成 | 2008/4/17 | 约 3 年 4 个月 |
| 2 | 骏菁活动中心扩建工程布置设计 | 设计公司 C | 2004/12/3 | 预计在判给年度完成 | 2007/6/18 | 约 2 年 6 个月 |
| 3 | 德育中心新址工程布置设计 | 设计公司 D | 2004/12/13 | 预计在判给年度完成 | 2006/6/22 | 约 1 年 6 个月 |
| 4 | 函仔教育活动中心翻新装修布置设计 | 设计公司 A | 2004/12/3 | 预计在判给年度完成 | 2005/11/8 | 约 10 个月 |
| 5 | 黑沙和竹湾青年旅舍翻新装修布置设计 | 设计公司 E | 2006/7/19 | 预计在判给年度完成 | 2006/10/2(竹湾) 2007/5/14(黑沙) | 没有(竹湾) 约 4 个月(黑沙) |
| 6 | 青少年展艺馆新址布置设计 | 设计公司 A | 2005/11/24 | 预计在判给年度完成 | 2006/3/10 | 约 2 个月 |

资料来源：整理自教育局的内部工程进度记录。

3.1.3.2 根据文件显示，在 2005 年 11 月 24 日判给的青少年展艺馆设计工作，局方在当年 9 月曾就选取设计公司的问题进行商讨，当时用家单位希望交由设计公司 A 负责。而设备处负责人提出成人教育中心及函仔教育活动中心两项设计工作亦是由该公司负责，并已出现迟交图则的情况，担忧若青少年展艺馆交由设计公司 A 负责亦会出现延迟。但该负责人同时亦表示，若认为设计公司 A 是较理想选择，可着其加紧处理青少年展艺馆的设计工作，为免影响展艺馆的进度，各与会者同意先与设计公司 A 商谈有关该馆的设计工作。

3.1.3.3 据 2008 年 8 月设备处负责人的补充，在 2005 年 9 月的会议中，最后与会者考虑到设计公司 A 的设计意念与构思符合用家要求，以及设计公司 A 表示可以按局方要求时间完成青少年展艺馆及其他由其负责的设计工作，故决定交由设计公司 A 负责。而从上表三显示，青少年展艺馆的设计工作在 2006 年 3 月 10 日完成，较判给时的预计完工日期迟了约 2 个月。此外，同由设计公司 A 负责的成人教育中心及函仔教育活动中心的设计工作，分别较原定时间迟了约 3 年 4 个月及 10 个月。

⁶ 按设备处负责人讲解及「设计服务建议书」内容，设计公司须提供用于工程公开招标的文件，包括：图则、工程数量清单及工程预算等文件。因此，审计署按设计公司向教育局提交已完成修改的标书文件日期(能够用于申请工程公开招标程序)，作为设计完成日期计算。

3.1.4 教育及青年服务设施图则设计费用的支付

- 3.1.4.1 根据 2003 年至 2008 年上半年批给的 16 项教育及青年服务设施装修图则设计中的「设计服务建议书」内容显示，全部均没有同时列出用以规范设计完工时限的设计工期，以及作为支付费用依据的付款安排等条款。16 份「设计服务建议书」中，只有 4 份列出了工期，3 份列出了付款安排。教青局表示局方没有规定设计公司提交的「设计服务建议书」必须列出工期及付款方式的条款，一般是由设计公司决定是否列于「设计服务建议书」内。
- 3.1.4.2 对于支付费用的准则，教青局表示按局方的原则，设计公司在提交了首份用于申请工程公开招标的文件草案（包括：图则、工程数量清单及工程预算等文件），已代表设计公司已完成了设计工作。故设备处会向财政处发出完成设计的内部通知及确认服务已完成的声明，要求该处办理付款事宜。
- 3.1.4.3 教青局指出，在支付设计费用后，可能出现需修改图则设计的情况，例如因社会需求改变调整中心功能而进行的图则设计修改，故会要求设计公司协助修改图则。但由于设计公司已完成设计工作，而且局方亦已支付了费用，所以设计公司有权拒绝局方的要求。如果出现上述情况，局方需要谘询洽购另一项设计服务。然而，设计公司一般会按“行规”无条件为该局修改图则。教青局亦指出入则工务局及在施工期间提供的技术支援等工作亦属于设计公司向教青局所提供的售后服务，如设计公司不提供有关服务，同样需要另外进行谘询洽购技术支援服务。
- 3.1.4.4 审计署跟进了教青局在收到开标文件草案付清设计费用后，设计公司的设计工作进度。结果显示在多项教育及青年服务设施的设计工作中，设计公司在收取全部费用后，还需经过 10 个月至 3 年多的时间，才能完成设计工作，提交所有文件供工程公开招标之用，具体情况见表四：

表四：申请支付图则设计费用日期及设计工作完成日期的对照

| 序号 | 装修设计工作 | 判给日期 | 设备处申请支付设计费用日期 | 设计完成日期 | 申请支付费用日期与设计完成日期的差距 |
|----|--------------------------------------|------------|---------------|-----------------------------------|--------------------|
| 1 | 成人教育中心翻新布置设计 | 2004/12/3 | 2004/12/30 | 2008/4/17 | 约 3 年 4 个月 |
| 2 | 骏菁活动中心扩建工程布置设计 | 2004/12/3 | 2004/12/30 | 2007/6/18 | 约 2 年 6 个月 |
| 3 | 德育中心新址工程布置设计 | 2004/12/13 | 2004/12/30 | 2006/6/22 | 约 1 年 6 个月 |
| 4 | 函仔教育活动中心翻新装修布置设计 | 2004/12/3 | 2004/12/30 | 2005/11/8 | 约 10 个月 |
| 5 | 综艺馆青年中心重新规划布置设计（包括地下入口、一楼及部份天台） | 2006/12/6 | 2006/12/28 | 截至 2008 年 6 月 30 日仍未收齐所有用于申请开标的文件 | 未完成，不能比较 |
| 6 | 综艺馆青年中心重新规划布置设计（地下新入口、伤残人士电梯及二楼室外空间） | 2007/8/23 | 2007/12/28 | 截至 2008 年 6 月 30 日仍未收齐所有用于申请开标文件 | 未完成，不能比较 |

资料来源：整理自教青局的内部工程进度记录。

3.1.4.5 同时，根据设备处提供的工程进度报告（2005 年至 2008 年 6 月），其内曾显示局方不断多次催促设计公司 A、C 及 D 提交图则或标书文件，以及设计公司多次未能按承诺时间提交图则的记录。

3.2 教育及青年服务设施装修工程项目预算开支的控制

3.2.1 教育及青年服务设施装修工程项目开支统计

3.2.1.1 审计署对教青局在 2003 年 1 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期间进行的教育及青年服务设施装修工程开支进行了统计。结果显示上述期间该局曾对 12 间教育及青年服务设施进行装修工程，已支付的开支总金额为 98,947,190.20 澳门元（包括图则设计、承揽工程连后加工程、工程监理费用及购置设备的费用），平均装修呎价由 147.60 澳门元至 2,366.77 澳门元不等。

表五：教育及青年服务设施装修工程项目总费用

| 序号 | 承揽工程 判给年度 | 项目 | 支付总额 (澳门元) | 面积 (平方呎) | 平均装修呎价 (澳门元/平方呎) |
|----|--------------|-----------------------------|---------------|-------------|---------------------|
| 1 | 2006 | 青少年展艺馆新址装修工程 | 9,656,415.00 | 4,080 | 2,366.77 |
| 2 | 2006 | 凼仔教育活动中心翻新装修工程 ^註 | 19,079,725.00 | 15,629 | 1,220.79 |
| 3 | 2006 | 德育中心新址装修工程 | 21,694,601.00 | 22,637 | 958.37 |
| 4 | 2005 | 教育资源中心新址装修工程 | 21,478,276.10 | 23,293 | 922.09 |
| 5 | 2007 | 黑沙青年旅舍翻新装修工程 | 9,204,906.00 | 12,508 | 735.92 |
| 6 | 2007 | 特教中心 4 楼装修工程 | 4,252,568.00 | 6,135 | 693.17 |
| 7 | 2006 | 台山自修室翻新装修工程 | 607,050.00 | 1,034 | 587.09 |
| 8 | 2006 | 筷子基自修室翻新装修工程 | 366,220.00 | 766 | 478.09 |
| 9 | 2005 | 终身学习服务站新址装修工程 | 752,327.00 | 1,798 | 418.42 |
| 10 | 2003 | 特教中心及语言推广中心新址装修工程 | 7,388,877.50 | 18,923 | 390.47 |
| 11 | 2007 | 竹湾青年旅舍翻新装修工程 | 2,694,753.80 | 7,502 | 359.20 |
| 12 | 2006 | 青年试馆新址装修工程 | 1,771,470.80 | 12,002 | 147.60 |
| 合计 | | | 98,947,190.20 | | |

资料来源：教育局提供的开支建议书及教育及青年服务设施面积。

注：开支金额包括中心内「万有引力室」设施（即吹气波波池）的工程费用。

3.2.2 教育及青年服务设施工程项目开支的监管措施

3.2.2.1 教育局表示基本上所有由该局管辖的设施，包括总部、其辖下的教育及青年服务设施及公立学校的装修、扩建及重建等工程，均由该局自行处理。只有在设施仍未正式拨归教育局管辖（如政府在兴建经济房屋时，为预计交予该局使用的教育或青年服务设施进行的工程），或有关设施会与其他政府部门共同使用时(例如凼仔中葡学校的设施与社会工作局共用)，才会交由工务局负责工程。而教育局管辖的设施由该局自行处理的原因是较容易作出协调沟通，有助提高整体工作效率，使工作达至更佳的效果。

3.2.2.2 综合执行教育及青年服务设施工程及财务预算安排负责人的阐述，教育局是按装修工程项目进度，分阶段向上级呈交图则设计、承揽工程、工程监理，以及购置设备等的开支建议书，以逐步开展有关工程及购置所需设备。同时，在装修工程项目开展之前并不会向上级呈交整体开支（包括图则设计、承揽工程、工程监理以及所需设备等）的估算文件。

3.2.2.3 对于工程项目在“行政当局投资与发展开支计划”（下称“PIDDA”）的年度预算安排，图则设计、承揽工程（工程及工程内的固定设备及固定装修，如空调机、入墙家具等）及工程监理费用会先由设备处按用家单位提出的需求进行估算。承揽工程以外的非固定设备，如电脑设备、家具等，则由财产科负责估算，财产科会根据用家单位提出的设备需求，或者按设计公司提供的设备清单（如有）进行估算。而行政厅负责人表示，行政厅会按设备处及财产科提供的开支估算，按工程进度在 PIDDA 作预算安排。例如估计在今年进行承揽工程，明年购买设备，则本年 PIDDA 会安排承揽工程的预算，明年则安排购置设备的预算，透过年度 PIDDA 预算的登录及按工程进度分阶段上呈的开支建议书，上级会知悉有关工程项目的整体开支估算。

3.2.2.4 综合执行教育及青年服务设施工程及财务预算安排负责人的阐述，对于工程项目开支（图则设计、承揽工程、监理及购置设备等）上限的监管，教育局现时会监控承揽工程的开支，方法是以有关承揽工程最初在 PIDDA 登录的年度预算金额（按设备处估算的金额作登录）作为上限与设计公司进行磋商，以控制承揽工程的成本。如设计公司提出的工程预算金额超过该项目在 PIDDA 登录的年度预算，设备处会与行政厅商讨能否作出调拨或追加预算的安排，如可以则向上级申请调拨或追加预算，以便有足够的预算承担工程开支。

3.2.2.5 教育局表示，该局并没有订定任何成文规范性标准来厘订教育及青年服务设施装修的规模及规格，主要视乎教育及青年服务设施职能、使用对象及设计意念来作出装修规格的考虑。而教育及青年服务设施内办公室的设备则会以教育局总部的设备规格作为规范标准，目的是令到员工使用相同设备以便达至一视同仁的原则，以及方便灵活调配。而对于总部设备的规格，局方并没有编制任何成文指引。

3.2.3 教育及青年服务设施样本承揽工程 PIDDA 年度预算与判给金额的比较

3.2.3.1 审计署对 7 个教育及青年服务设施的样本在承揽工程年度登录的 PIDDA 最初预算（即教育局表示承揽工程的开支上限）以及承揽工程的判给金额进行对比，发现其中 5 项承揽工程的判给金额超过该项目年度 PIDDA 预算金额，特别是骏菁活动中心的判给金额，较 PIDDA 预算金额高出 135.95%，详见表六：

表六：教育及青年服务设施样本的承揽工程年度 PIDDA 预算与工程判给金额比较表

| 序号 | 教育及青年服务设施工程项目 | 承揽工程公开招标 | | 判给金额 (澳门元) (B) | 判给金额与 年度 PIDDA 预算差额 (澳门元) (B-A)/A |
|----|----------------|----------|-------------------------------------|----------------------|---|
| | | 年度 | 年度的 PIDDA 最初预算金额 (澳门元) (A) | | |
| 1 | 骏菁活动中心扩建工程 | 2007 | 11,850,000.00 | 27,959,660.00 | 16,109,660.00 (135.95%) |
| 2 | 教育资源中心新址装修工程 | 2004 | 9,150,000.00 | 14,856,443.50 | 5,706,443.50 (62.37%) |
| 3 | 德育中心新址装修工程 | 2006 | 9,450,000.00 | 13,922,564.00 | 4,472,564.00 (47.33%) |
| 4 | 函仔教育活动中心翻新装修工程 | 2006 | 10,000,000.00 | 13,337,430.00 | 3,337,430.00 (33.37%) |
| 5 | 特教中心 4 楼装修工程 | 2007 | 3,000,000.00 | 3,493,588.00 | 493,588.00 (16.45%) |
| 合计 | | | 43,450,000.00 | 73,569,685.50 | |

资料来源：教育局提供的 PIDDA 文件及开支建议书。

3.2.3.2 设备处负责人表示，上述差异主要是由于用家单位在图则规划阶段只是提出简单的功能及设施需求，而设备处是根据这些简单需求对承揽工程费用进行初步估算，故按此估算登录的 PIDDA 年度预算只是约数。其后，在落实进行设计至申请工程公开招标阶段，局方与设计公司会进行深入的探讨，逐步确定具体的设计、设施及设备的需要，过程中设施及设备可能较局方原构思有所增加，故会出现工程判给金额高于公开招标年度登录的 PIDDA 预算。对于更新工程估算方面，设备处不会主动向设计公司索取资料，而设计公司通常是在完成工程所有公开招标的标书文件时，才向设备处提供承揽工程的最新估算金额，因此在设计过程中工程的估算金额基本不会修订。

3.3 个案分析

审计署在 7 个教育及青年服务设施的样本中，选取了以下个案，对教育局在教育及青年服务设施的搬迁计划、家具设备的购置方式，以及工程项目的成本控制等方面进行探讨。

3.3.1 特教中心的搬迁

- 3.3.1.1 2002 年，教育局提出「学习体验室」计划，对象为小三及小四的学生，目的是透过新设施为教学活动提供一个新视野，让学生透过多感官的学习体验提升学习能力，并开启新的思维空间。为此，准备在当时特教中心（台山利达新邨二楼）设立「学习体验室」。同年 9 月 6 日，当时的特教中心主任与设备处工程师开会，商讨如何在中心设立「学习体验室」。会上同时提出因中心人手调动关系，办公室空间出现过剩情况，故可缩小办公室空间作其他用途。会议结果为：1) 办公室改为图书馆，主任室改为辅具玩具资源室；2) 培训室及员工休息室改为办公室及主任室；3) 图书馆及教具工作室改为「学习体验室」。
- 3.3.1.2 2002 年 9 月 26 日，特教中心主任把上述会议结果列为方案一向上级主管及领导汇报，并指出因方案一的工程规模较大，故一并提出工程规模较少的方案二供上级考虑。方案二为：1) 缩小办公室，并把部分空间改为「学习体验室」；2) 使用中心部分走廊位置来扩大图书馆。主任同时表示虽然方案二能减少工程费用，但按该方案扩建的图书馆预计在 3 年后将不敷应用，相反方案一虽然费用较高，且需重铺电线及电话线，但从中心长远发展分析，认为方案一较为合适。最后，局方领导采纳方案一的建议。
- 3.3.1.3 教育局在 2002 年 10 月按上述工程方案一的内容，向社会文化司司长提出为了改善中心用电环境，及因应中心的发展需要而将部分间隔作出更改，建议为特教中心的“改善内部用电环境及更改布置工程”进行书面谘询程序。同年 11 月，获司长批准把上述工程以 798,800.00 澳门元判予一工程承建商，而承建商标书列出工程保养期为 2 年。其后局方在 12 月再判给了 21,650.00 澳门元的后加工程。
- 3.3.1.4 在布置工程进行期间，教育局于 2002 年 11 月向社会文化司司长提出「学习体验室」设计及制作工程的书面谘询程序。同年 12 月获司长批准以金额 287,000.00 澳门元把「学习体验室」设计及制作工程判予一设计公司。上述两项工程金额合共 1,107,450.00 澳门元，并一并在 2002 年 12 月 31 日进行工程临时接收程序。
- 3.3.1.5 在特教中心完成上述工程投入服务的首年（2003 年），教育局于 5 月向上级申请展开一个搬迁总部及三个教育及青年服务设施（教育资源中心、语言推广中心及特教中心）的「教育暨青年局设施重置计划」（下称「设施重置计划」），建议书内指出位于台山的特教中心及语言推广中心多年来设施条件未如理想，故计划将这两个中心迁往教育资源中心及研究厅位于美丽街的设施内，上述计划在同月获得行政长官批准。

- 3.3.1.6 教育局于 2003 年 12 月获行政长官批准，以金额 25,184,093.40 澳门元把新总部、特教中心及语言推广中心的装修工程判予一建筑公司。在上述工程费用中，特教中心及语言推广中心的装修工程费用占 5,919,136.30 澳门元。
- 3.3.1.7 2004 年 8 月特教中心及语言推广中心迁往美丽街新址二楼及三楼办公，而特教中心旧址则交由社会工作局接管。社会工作局于 2005 年 6 月对特教中心旧址进行装修工程，以便作为其辖下花地玛堂区社会工作中心及复康服务综合评估中心的办事处，并于同年 11 月对外开放。
- 3.3.1.8 对于特教中心旧址在完成装修工程及增设「学习体验室」后的半年便提出迁址的原因及当时考虑的因素，教育局表示除了「设施重置计划」建议书内列出的“多年来设施条件未如理想”的主要原因外，亦由于当时教育资源中心搬至旧总部后，原美丽街的旧址可供使用，为了充分使用空间，同时考虑到地点位于中区方便市民到达，再加上新址的空间较利达新邨的旧址大，故有搬迁特教中心的决定。

3.3.2 骏菁活动中心扩建工程

- 3.3.2.1 2004 年 11 月 23 日，教育局向上级提出按照该局的工作规划，需把骏菁活动中心儿童游玩区扩建为两层建筑物，建议以金额 850,000.00 澳门元，把中心扩建工程的图则设计工作判予设计公司 C，并预计设计工作在该年内完成。而设计公司 C 在此之前提交的「设计服务建议书」指出，按局方设计要求，中心的设计范围包括：建筑物地下有四条球道的保龄球馆，一楼作多功能用途，包括野战游戏（War Game）、外墙可作攀登之用，以及天面作一半封闭式的茶座空间。
- 3.3.2.2 2004 年 12 月 3 日教育局获上级批准把设计工作交予设计公司 C 负责，其后 12 月 16 日设计公司 C 向该局提交一份初步研究计划，就「设计服务建议书」中设计范围的相关间隔，进行初步的空间具体化，占地面积 629 平方米，总建筑面积约为 1,469 平方米。12 月 30 日设备处收到设计公司发出的发票，并于当天向财政处申请支付有关设计费用。
- 3.3.2.3 在此以后直至 2007 年 7 月局方申请承揽工程公开招标前，期间教育局与设计公司 C 多次接触，并提出多项修订及增加设施建议，而设计公司亦就局方的意见对工程图则进行多次修改，主要修改见表七：

表七：教育局与设计公司 C 的会议内容摘要

| 日期 | 教育局提出修改事项摘要 | 设计公司 C 提出事项摘要 |
|-------------|--|---|
| 2005 年 1 月 | <ul style="list-style-type: none"> - 建议新大楼与现有大楼连接，扩大新大楼的使用空间 - 建议天台可增加活动室的数量 - 建议增加活动空间，如条件许可可考虑增加一层 - 建议活动项目可考虑增加壁球、瑜珈及健身器材运动 | <ul style="list-style-type: none"> - 关于外形及材料的设计，现阶段只是初步设计，会再适时跟进 - 关于和现有大楼的连接问题，须待收到现有大楼的结构图则和建筑图则再作考虑 |
| 2005 年 3 月 | <ul style="list-style-type: none"> - 考虑天面可否加设壁球场 - 加设管理处或中央监察系统的位置 - 二楼增加厕所数量及加设男女更衣室 - 天面茶座需加设水吧或厨房 - 地面花圃可取消，楼梯移至原花圃的位置，原楼梯及其余空间改为储物室 | <ul style="list-style-type: none"> - 天面加设壁球场会谘询专家意见再考虑可行性 - 其余根据意见修改 |
| 2005 年 4 月 | <ul style="list-style-type: none"> - 地下加男女淋浴室各一个 - 把剑击室移至阁楼，健身室移至一楼 - 增加二楼厕所数量和男女更衣室 - 对调一楼及二楼的所有功能室，把野战游戏（War Game）室放在二楼 - 接待处移至野战游戏（War Game）室门口旁 - 加设一独立旋转楼梯往一楼 - 一楼需设置一个无柱位、无屏风的大型活动室 | <ul style="list-style-type: none"> - 因设计需要考虑结构问题，会尽快确定整体间隔 - 野战游戏（War Game）室的设计要与专家研究才能决定 - 要再量度阁楼的阔度是否足够作剑击室使用 - 其他的建议在不违反整体设计的原则下尽量作出修改 |
| 2005 年 5 月 | <ul style="list-style-type: none"> - 更改地下伤残人士厕所位置，方便有需要人士在中心未开放时使用 - 加大淋浴室面积，加设更衣地方 - 多功能室需加全身镜及可移动的间墙 | <ul style="list-style-type: none"> - 按意见修改图则 |
| 2005 年 7 月 | <ul style="list-style-type: none"> - 天台需加建设储物室以放置攀石工具 - 多功能室需加全身镜 - 剑击室内留空位的位置是否已谘询专家意见 | <ul style="list-style-type: none"> - 保龄球场、剑击室及攀石墙的设计已交专家进行，暂未收到设计图 - 按意见修改图则 |
| 2005 年 10 月 | <ul style="list-style-type: none"> - 于地下加设一个电脑主机房以设置相应设备 | <ul style="list-style-type: none"> - 按意见尽量加设电脑主机房 |
| 2006 年 6 月 | <ul style="list-style-type: none"> - 考虑到淋浴室使用率不高，取消地下层厕所内的淋浴室，以增加坐厕及尿兜数量 - 考虑到天面已有水吧设施，故取消地下水吧，并考虑在地下设置自动售卖饮品机 - 保留野战游戏（War Game）的方案，建议设计师向供应商了解可移动的配套设备，以作定期变更布置及不同用途使用 | <ul style="list-style-type: none"> - 供应商表示因场地面积所限且位于室内，不太适合作为野战游戏（War Game）使用 - 会在保留野战游戏（War Game）的前提下与供应商商讨可行方法 - 按意见修改图则 |

| 日期 | 教育局提出修改事项摘要 | 设计公司 C 提出事项摘要 |
|------------|---|---------------|
| 2007 年 1 月 | <ul style="list-style-type: none"> - 伤残人士厕所向街门口加设闭路电视 - 于办公室及电脑主机房预留安装门禁系统的线路 - 加设饰柜 - 加设新旧建筑物共用的广播系统 | - 没有 |

资料来源：教育局提供的骏菁活动中心设计会议记录。

3.3.2.4 设计公司按教育局的意见作出多次图则修改后，于 2007 年 2 月向局方提交一份骏菁活动中心扩建工程建筑计划，文件显示扩建工程由原方案的两层变为三层高的建筑物，占地面积由 629 平方米增加至 678.56 平方米，总建筑面积由最初计划的 1,469 平方米增加约一倍至 2,767 平方米。两个计划的对照比较见表八：

表八：骏菁活动中心扩建工程最初计划与最终计划对照表

| 楼层 | 2004 年 12 月最初计划 | | 2007 年 2 月最终计划 | |
|--------|-----------------|---------|----------------|---------|
| | 项目 | 面积（平方米） | 项目 | 面积（平方米） |
| 地下 | 保龄球馆 | 305 | 保龄球馆 | 332 |
| | 公众地方 | 248 | 公众地方 | 346 |
| 阁楼 | | | 剑击室 | 194 |
| | | | 公众地方 | 180 |
| 一楼 | 多功能室 | 454 | 健身室 | 136 |
| | 公众地方 | 99 | 多功能室 | 290 |
| 二楼 | | | 公众地方 | 252 |
| | | | 多功能室 | 411 |
| 天面 | 茶座（有上盖/无上盖） | 264/190 | 茶座（有上盖/无上盖） | 276/319 |
| | 公众地方 | 99 | 公众地方 | 83 |
| 总建筑面积* | 1,469 | | 2,767 | |

资料来源：教育局提供骏菁活动中心设计公司的设计说明及备忘。

* 茶座只计算有上盖的面积

3.3.2.5 2007 年 4 月 10 日设计公司 C 向教育局提交工程标书文件。教育局其后在 4 月 18 日与设计公司进行会议，再提出新修改意见，希望于多功能室、保龄球室及剑击室加设摄录设备，使其他楼层都可观看所进行的活动及比赛。设计公司回复有关修改将涉及机电方面改动，可能需较长时间修改，暂时

未能回复所需时间。同时表示需了解加设有关设备的位置，教青局其后向设计公司提供有关位置予其跟进处理。设计公司 C 最终于 2007 年 6 月 18 日向教青局提交所有用于工程公开招标的图则及标书等文件。

3.3.2.6 教青局就骏菁活动中心扩建工程在 2007 年 PIDDA 预算中，安排了 11,850,000.00 澳门元的预算。然而，设计公司在 2007 年 4 月提交工程标书文件时表示由于扩建工程由最初的两层增至三层，加上功能作出修改，以及各项工程材料及工资等费用增加，最新的工程估算为 33,000,000.00 澳门元。

3.3.2.7 教青局其后于 2007 年 7 月上呈建议书申请以 35,000,000.00 澳门元工程估算金额进行工程的公开招标程序，并指出以 2007 年的 PIDDA 预算支付全部工程费用，同年 8 月获行政长官批准。资料显示，教青局最初在 2007 年度登录用以承担教育及青年服务设施工程开支的经济分类预算为 31,444,000.00 澳门元，当中 13,922,564.00 澳门元已用于承担 2006 年 12 月批给的德育中心工程。同时教青局在 2007 年 8 月刊登公报进行骏菁活动中心扩建工程的公开招标前，上述经济分类没有进行任何预算调拨或追加。因此，在申请公开招标时，教青局可运用的 2007 年 PIDDA 预算不足以承担 35,000,000.00 澳门元预算开支。局方其后于同年 9 月进行工程公开开标程序，随即进行标书分析工作，直至 2007 年底，有关工程并没有作出判给。此外，教青局在 2008 年度 PIDDA 预算，登录了 31,000,000.00 澳门元用于承担骏菁活动中心扩建工程。在 2008 年 1 月初，教青局完成标书的评审工作，并在同年 3 月获行政长官批准，以金额 27,959,660.00 澳门元，工期 210 天把中心扩建工程判予一承建商。

3.3.2.8 2008 年 6 月，骏菁活动中心扩建工程承建商提出因材料和人工涨价，提出调整工程价格的要求。

3.3.2.9 就工程公开招标的预算安排情况，审计署审阅了设备处跟进工程进度的每周汇报。发现在 2005 年，当时的研究厅负责人曾指示在预算不足时先进行工程公开招标。2005 年 11 月，设备处负责人与其直属上级研究厅负责人，商议 2006 年度 PIDDA 预算申请被削减至 68,463,000.00 澳门元的处理方法。厅长当时指示，在取消一些工程项目后，预计在 2006 年还需要至少追加 10,000,000.00 澳门元，才能完成年度计划的工程。为了不影响工程进度，对于年度计划内的工程项目，只需齐备工程开标文件便可先开展公开招标程序，其后待有足够预算时才进行工程的批给。

3.3.2.10 审计署在 2008 年 8 月亦就上述每周汇报的情况，以及骏菁活动中心扩建工程承揽商提出调整工程项款的现况，向设备处负责人查询。负责人回应指出不够预算而进行公开招标的处理并不是经常做法，近年只有骏菁活动中心扩建工程因原预算被调至其他项目应用，才在预算不足下进行工程公开

招标程序。同时，由于其后未能追加预算，故留待下年初才进行批给。而对于工程承揽商提出调整工程款项的问题，局方现正征询法律顾问意见以决定处理方法。

3.3.2.11 对于骏菁活动中心设计由原构思的 2 层变为 3 层的原因，教育局代表表示是因应中心发展需要提出，而对于上述加建一层的理由，局方最终没有应本署要求提供任何文件资料说明。预算安排方面，教育局表示由于 2007 年的 PIDDA 预算是在 2006 年中提出，而当时是以 2 层的设计来估算，而其后再在 2007 年 2 月才确定改为 3 层的设计，因此 2007 年的 PIDDA 预算只安排了 1 千多万的预算。同时局方亦指出，由于已预计工程需跨越 2008 年度，故 2007 年只需支付部分工程费用，因此该局在 2007 年是有足够预算支付当年度的开支，并且亦已把该项目 2008 年的预计开支纳入了 2008 年的 PIDDA 预算内。

3.3.3 德育中心新址装修工程的开支建议

3.3.3.1 德育中心新址整个装修工程项目历时数年，其间曾批出多项开支，包括：图则设计、工程、工程监理及设备购置等。审计署就中心整项装修工程的有关建议书进行了统计。资料显示由 2004 年 12 月判给图则设计开始至 2008 年 4 月中心启用期间，教育局共编制了 21 份开支建议书以承担相关费用，金额合共 21,694,601.00 澳门元。而每份开支建议内容，其内只是列出是次开支项目相关资料，如开支金额及购置原因等，并没有显示工程整体开支估算的讯息，有关建议书内的开支事项见表九：

表九：截至 2008 年 4 月德育中心工程的开支建议

| 序号 | 判给年度 | 开支事项 | 开支金额 (澳门元) |
|----|------|-----------|---------------|
| 1 | 2004 | 装修工程图则设计 | 800,000.00 |
| 2 | 2005 | 前期工程 | 797,000.00 |
| 3 | 2005 | 前期工程的施工监管 | 175,000.00 |
| 4 | 2005 | 前期工程的后加工程 | 91,300.00 |
| 5 | 2006 | 购买办公室家具 | 291,500.00 |
| 6 | 2006 | 购买办公室设备 | 172,635.00 |
| 7 | 2006 | 购买影音系统设备 | 404,420.00 |
| 8 | 2006 | 购买办公室设备 | 9,410.00 |
| 9 | 2006 | 装修工程 | 13,922,564.00 |
| 10 | 2007 | 装修工程的施工监管 | 450,000.00 |
| 11 | 2007 | 体验课室图则设计 | 495,000.00 |
| 12 | 2007 | 购买音响设备 | 282,200.00 |

| 序号 | 判给年度 | 开支事项 | 开支金额 (澳门元) |
|----|------|-----------------|---------------|
| 13 | 2007 | 购买家具 | 298,239.00 |
| 14 | 2007 | 购买资讯设备 | 37,090.00 |
| 15 | 2007 | 装修工程的后加工程 | 1,412,085.00 |
| 16 | 2007 | 购买资讯设备 | 132,810.00 |
| 17 | 2007 | 体验课室提供视讯多媒体顾问服务 | 195,000.00 |
| 18 | 2007 | 体验课室提供展览内容顾问服务 | 100,000.00 |
| 19 | 2007 | 体验课室装修工程 | 1,432,590.00 |
| 20 | 2008 | 体验课室提供视觉艺术设计服务 | 74,000.00 |
| 21 | 2008 | 体验课室装修的后加工程 | 121,758.00 |
| 合计 | | | 21,694,601.00 |

资料来源：教青局的开支建议书。

3.3.3.2 根据教青局的内部工程进度记录显示，德育中心在 2008 年 4 月 1 日已对外开放，但「体验课室」设施在当时仍未启用，预计往后仍需投入约 3,530,000.00 澳门元才能完成该项设施及购置所需设备⁷。

3.3.4 教育资源中心装修工程的估算及预算安排

3.3.4.1 教青局在 2003 年 5 月获准开展的「设施重置计划」，当中包括把教育资源中心搬入南湾大马路的新址（即教青局旧总部），并在 2004 年进行该中心的装修工程。资料显示在 2004 年的 PIDDA 预算中，教青局没有登录教育资源中心新址装修工程所需的开支。有关中心工程的预算安排及装修工程估算情况见表十：

⁷ 有关开支包括「体验课室视觉艺术制作」、「体验课室内容制作」、「体验课室视听多媒体设备」及「游戏组件」，预计开支分别为 200,000.00、450,000.00、2,200,000.00 及 680,000.00 澳门元，合共 3,530,000.00 澳门元。

表十：教育资源中心装修工程的估算及 PIDDA 预算的安排

| 日期 | 事项 |
|-------------|--|
| 2004 年 3 月 | 设计公司 A 对教育资源中心提出最初工程造价，估算金额为 9,450,000.00 澳门元。 |
| 2004 年 3 月 | 教育局为教育资源中心的装修工程提出金额 9,150,000.00 澳门元 ⁸ 的追加预算申请。 |
| 2004 年 5 月 | 财政局以项目不存在紧急性及优先性为由拒绝教育局的申请。 |
| 2004 年 6 月 | 教育局以教育资源中心工程是为了配合落实 2004 年的施政方针，具有紧急性和优先性为由，在向财政局提出追加部门当年的 PIDDA 预算申请时，就中心的装修工程及购置设备两项分别提出追加 9,150,000.00 澳门元及 3,800,000.00 澳门元，同时，在是次申请中亦包括追加函仔中葡学校扩建工程设计和首期工程费用 2,000,000.00 澳门元。 |
| 2004 年 8 月 | 财政局回复全数批准教育局追加预算申请，同时亦指出有关款项只可用作承担教育局申请追加时所提出的开支项目。 |
| 2004 年 9 月 | <p>教育局以工人薪金及原材料价格上升令到教育资源中心装修工程估算增至 14,000,000.00 澳门元为由，向上级申请更改追加预算的用途。该局指预计中心工程需跨年进行，本年内不需购置设备，故建议将有关的 3,800,000.00 澳门元追加款项全数调拨至中心装修工程预算。此外，亦提出函仔中葡学校校舍扩建计划将暂缓执行，故亦建议从该项目的追加款项中，调拨 500,000.00 澳门元作为教育资源中心工程的预算。经上述调整后，教育资源中心装修的承揽工程预算增加至 13,450,000.00 澳门元，社会文化司司长同月批准局方建议。教育局随即致函财政局提出更改追加款项用途申请。</p> <p>在审计期间，设备处负责人表示，教育资源中心装修工程估算金额较最初的 9,150,000.00 澳门元上升的另一原因是中心设施较原设计增加所致。</p> |
| 2004 年 10 月 | 财政局回复批准教育局更改追加款项用途的要求。 |
| 2004 年 10 月 | 教育局以工程估算金额 13,000,000.00 澳门元，为教育资源中心装修工程进行公开招标程序。 |
| 2005 年 1 月 | 教育资源中心装修工程以金额 14,856,443.50 澳门元批出。 |

资料来源：教育局的开支建议书。

⁸ 教育局申请就教育资源中心新址装修工程连设计费用追加预算 9,800,000.00 澳门元。按同月批出的工程设计费用 650,000.00 澳门元计算，该局就中心装修工程方面的追加申请款项为 9,150,000.00 澳门元（ $9,800,000.00 - 650,000.00 = 9,150,000.00$ ）。

3.3.5 教育及青年服务设施样本的家具及设备的购置方式

3.3.5.1 据统计7个教育及青年服务设施样本购置家具及设备的开支建议书,在2003年至2008年6月30日期间,教青局为有关教育及青年服务设施购置的家具及设备合共10,288,072.00澳门元。而资料亦显示,教青局曾引用第122/84/M号法令相关豁免条文⁹,以豁免书面谘询直接批给方式,向品牌独家供应商购置指定品牌的家具及设备,相关金额合共1,796,761.00澳门元,占上述期间样本教育及青年服务设施购置家具及设备总金额的17.46%。详细资料见表十一:

表十一: 以豁免书面谘询、直接批给方式购置的指定品牌家具及设备

| 序号 | 项目 | 判给日期 | 建议书内容摘要 | 购置物品摘要 | 判给金额 (澳门元) | 供应商 |
|----|-----------------|------------|--|----------------------------------|---------------|-------|
| 1 | 教育资源中心购置办公室家具 | 2005/7/7 | “...办公室家具产品系列设计新颖、安全、质料亦较耐用...采用相同品牌家具产品亦便于本局日后作资源调配。” | 椅子、写字枱、流动抽屉柜、屏风、文件柜、帘门柜、文件推柜、储物柜 | 301,170.00 | 供应商 X |
| 2 | 教育资源中心购置办公室家具 | 2005/8/2 | “...办公室家具产品系列设计新颖、安全、质料亦较耐用...采用相同品牌的家具产品亦便于本局日后作资源调配。” | 写字枱、流动抽屉柜、屏风、文件推柜、帘门柜、椅子、会议枱 | 107,120.00 | 供应商 X |
| 3 | 德育中心购置办公室家具 | 2006/12/11 | “...办公室家具产品系列设计新颖、安全、质料亦较耐用...采用相同品牌家具产品亦便于本局日后作资源调配。” | 写字枱、流动抽屉柜、会议枱、椅子、手推车 | 291,500.00 | 供应商 X |
| 4 | 渔仔教育活动中心购置办公室家具 | 2006/12/15 | “...建议购买与本局总部及辖下单位相同的设备,以保持统一的规格、标准和质量,达致公平和一视同仁的原则.....采用相同品牌家具产品亦便于本局日后作资源调配。” | 椅子、报纸架、杂志柜、CD柜、屏风、写字枱、流动抽屉柜 | 178,150.00 | 供应商 X |

⁹ 教青局引用第122/84/M号法令第七条第二款a)项以及第八条第四款的条文来豁免进行书面谘询作出直接判给。

| 序号 | 项目 | 判给日期 | 建议书内容摘要 | 购置物品摘要 | 判给金额 (澳门元) | 供应商 |
|----|--------------------------------|------------|---|---|---------------|-------|
| 5 | 特教中心 4楼购置 办公室家具 | 2007/11/26 | “...办公室家俬产品系列设计新颖、安全、质料亦较耐用...采用相同品牌的家具产品亦便于本局日后作资源调配。” | 写字枱、流动抽屉柜、会议枱、椅、屏风、帘门柜、折枱、雨伞架、不锈钢垃圾桶、文件推柜 | 200,050.00 | 供应商 X |
| 6 | 青少年展 艺馆购置 公众用家具及设备 | 2006/12/11 | “...经设计师建议...品牌的家俬产品系列设计新颖、简约、安全、质料耐用,能完符合展艺馆的设计方针和规划...” | 椅子、活动陈列架、长廊坐椅、活动透明陈列箱、画框、挂画及陈列架资料名牌、透明古典陈列柜、小圆枱、展览用特殊射灯、会议枱、储物架、楼梯顶吊路灯箱 | 455,000.00 | 供应商 Y |
| 7 | 函仔教育 活动中心 购置公众 用家具及设备 | 2006/12/18 | “...经设计师建议...品牌的家俬产品系列设计新颖、简约、安全、质料耐用,能完全符合中心的设计方针和规划...” | 沙发、波波池连围网、巴士三座位长櫈、折櫈、储物柜及备用锁、餐枱 | 211,560.00 | 供应商 Y |
| 8 | 函仔教育 活动中心 购置公众 用家具 | 2006/12/15 | “...品牌的家俬产品系列设计新颖、简约、安全、质料耐用,能符合中心的设计方针和规划...” | 椅子、座垫、儿童椅、枱、衣柜、储物箱、摇板、储物篮 | 52,211.00 | 供应商 Z |
| 合计 | | | | | 1,796,761.00 | |

资料来源：教育局的开支建议书。

3.3.6 教育资源中心、青少年展艺馆及德育中心选用的工程材料及家具设备

3.3.6.1 教育局表示，装修工程项目所使用的建筑材料、家具/设备款式及品牌主要由设计公司提出，并由用家单位及设备处商议决定。教育局现时没有设定成文标准作为选取建筑材料及家具的准则，一般会以建筑材料和家具的耐用性、交货期及质量作为主要的评审标准。同时，由于考虑到设施是供市民使用，以及需保持整体的设计风格及效果，因此价格高低未必是主要衡量因素，故通常会采纳设计公司的提议，但会尽量选取不太昂贵的产品。

3.3.6.2 审计署选取了教育资源中心、青少年展艺馆及德育中心工程的施工用料及设备进行跟进。资料显示，上述教育及青年服务设施除分别用了 17,235,017.10、5,159,732.00 及 17,777,297.00 澳门元支付装修承揽工程的开支外，还分别用了 3,206,059.00、3,612,683.00 及 1,628,304.00 澳门元购置各项设备。其中一些工程用料及设备如下：

(A) 教育资源中心

A.1 外墙氧化铜片面板：

造价 891,990.00 澳门元，设于二楼至五楼外墙饰面及天台的横眉，铜片选用欧洲氧化铜片。



A.2 外墙变色霓虹管：

造价 634,950.00 澳门元，设于二楼至五楼外墙氧化铜片上的中空霓虹管灯槽，连三组变色霓虹管灯具，用料为欧洲氧化铜片及英国/意大利霓虹管灯槽。

教青局表示外墙霓虹管会在指定节日开启（按局方指引现时每年会开 17 天），目的是希望透过亮着霓虹管构成的不同图案，达至美化外观效果以增加节日气氛。



A.3 一楼外围天花底镜钢组合：

造价 204,500.00 澳门元，镜钢天花及氧化铜外露横梁，选用欧洲氧化铜片及日本镜钢。教青局表示安装天花底镜钢是基于环保概念，能令到中心周围光线更充足，同时结合整体设计亦可达至吸引市民使用中心的目的。



A.4 楼层指示灯箱：

设置于中心内各层，由地下大堂至五楼，大堂灯箱 9,500.00 澳门元，其余 5 层各为 7,950.00 澳门元。6 个合共 49,250.00 澳门元。



- A.5 独立双座上网电脑位：
设于一楼，每组 23,500.00 澳门元。3 组合共 70,500.00 澳门元。



- A.6 一楼电脑区座椅：
每张 4,600.00 澳门元，36 张合共 165,600.00 澳门元。



- A.7 二楼讨论区圆凳：
每张 1,800.00 澳门元，8 张合共 14,400.00 澳门元。



- A.8 室内天花 1.5mm 厚镜钢：
造价 91,960.00 澳门元，设于二楼及三楼靠窗天花，选用日本镜钢。

- A.9 LED 招牌灯：
产地美国，每组 82,500.00 澳门元，两组合共 165,000.00 澳门元。

- A.10 升降梯相关装饰布置：
造价 208,841.00 澳门元，包括升降梯内天花、内部门及门边的日本镜面黑钢；树叶型钢框；地台、各层电梯入口门框；各层电梯门的砂面日本黑钢；升降梯内的电梯按钮及相关电子系统等。

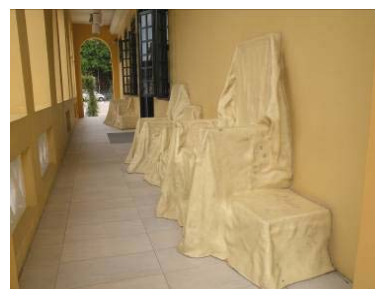
- A.11 感光电动卷帘：
合共 491,650.00 澳门元，设于各层窗户，布帘面做防水电脑喷画及设有光感开关控制器，选用美国生产布帘。
设备处负责人表示，选用感光电动卷帘是由设计公司提出，主要是从节省人手开关窗帘作考虑。

- A.12 公众用家具：
合共 262,200.00 澳门元（金额包括上述的 A.6 及 A.7 项的家具），均为意大利设计及生产，放于地下大堂、一楼电脑区、二楼讨论区、三楼及五楼的座椅、圆凳、角几及脚踏等。

(B) 青少年展艺馆

B.1 长廊坐椅：

设于地下入口正门两侧的休憩长廊，两组合共 60,000.00 澳门元。



B.2 迭椅：

放于一楼演艺厅，意大利设计及制造，每张 1,600.00 澳门元，80 张合共 128,000.00 澳门元。



B.3 透明古典陈列柜：

设于地下展览厅，每个 30,000.00 澳门元，3 个合共 90,000.00 澳门元。



B.4 公众用家具：

合共 455,000.00 澳门元，包括上述 B.1 至 B.3 项的家具，以及其他用于展览的配件及家具，例如陈列架、陈列箱、画框、枱及椅子等。

(C) 德育中心

C.1 木门（趟门）：

50mm 厚趟门连黑桃木索色两边雕花，每套 12,600.00 澳门元，7 套合共 88,200.00 澳门元。



C.2 洗手间内沙石雕刻墙身装饰：

安装于洗手间内的沙石雕刻墙身装饰，每幅 10,500.00 澳门元，3 幅合共 31,500.00 澳门元。

C.3 电动窗帘：

包括电动路轨窗帘及电动卷帘，设于茶水间、主任室、员工办公室、公众等候区、各培训室及阅览学习区，合共 114,450.00 澳门元。

C.4 不锈钢厕纸盅：

美国品牌洗手间用的不锈钢厕纸盅，每个 3,150.00 澳门元，28 个合共 88,200.00 澳门元。

第 4 部分： 审计署的意见及建议

4.1 审计署的意见

4.1.1 缺乏工程预算控制意识

4.1.1.1 没有订定监控工程项目开支措施

4.1.1.1.1 根据教青局所述工程项目的开支监控措施，对于图则设计、承揽工程、工程监理及设备购置等各项开支，该局只对承揽工程开支作出监管。方法为以有关承揽工程最初在 PIDDA 登录的年度预算金额（按设备处估算的金额作登录）作为上限与设计公司进行磋商，目的是控制承揽工程的开支上限（参阅第 3.2.2.4 点）。

4.1.1.1.2 但审计署从教育及青年服务设施承揽工程开支的审查结果，显示教青局并没有执行其表示的控制承揽工程成本上限的措施。

4.1.1.1.3 审查发现，7 个样本中有 5 个判给金额大幅超出该工程在 PIDDA 登录的年度预算金额，超出金额由数十万至过千万不等（16.45%至 135.95%）（参阅第 3.2.3.1 点）。对此，教青局解释是由于设备处对承揽工程的估算金额，只是根据用家单位提出的简单功能及设施需求作出，深入具体的设施及设备需求是在图则设计判给后，才与设计公司逐步落实，因而承揽工程的判给金额会超出 PIDDA 年度预算（参阅第 3.2.3.2 点）。

4.1.1.1.4 按局方解释分析，教青局根本无法按其所所述的措施来控制承揽工程开支上限，因工程最初的估算金额是按照不完整设计需求订定，故在设计过程中局方必须增加原构思所没有的项目，甚至进行结构上大幅改动才能满足实际设计需要。骏菁活动中心扩建工程便是一个典型的例子，扩建工程在局方逐步深化落实设计下，最终由原计划的两层更改为三层高建筑物，总建筑面积较原计划的约 1,400 平方米增近一倍至约 2,800 平方米（参阅第 3.3.2.4 点）。大幅增加原设计规模必定引致建筑成本较初时的估算大幅攀升，最终中心承揽工程的判给金额较最初估算 11,850,000.00 澳门元，高出 16,109,660.00 澳门元（135.95%）（参阅第 3.2.3.1 点）。

4.1.1.1.5 此外，教青局亦表示在设计期间，除非是设计公司主动通报最新的承揽工程估算金额，否则是不会更新工程估算金额。然而，由于设计公司通常是在完成工程标书文件时才提供最新的工程估算金额，亦即是说，工程估算金额基本不会被更新，因此有关工程在公开招标年度的 PIDDA 预算往往仍是按最初的工程估算金额登录（参阅第 3.2.3.2 点）。而从教青局对教育及青年服务设施承揽工程判给金额超出 PIDDA 预算的解释，显示局方早已知悉工程最初的估算金额实际上是不足以承担承揽工程的开支，可是教青局却依然没有主动更新有关估算以便有足够的 PIDDA 预算承揽开支。

且从多个教育及青年服务设施工程判给金额大幅高于 PIDDA 的预算金额来看,该局已是习惯透过调拨其他项目或追加预算来解决工程预算不足的问题。正如早在 2003 年 5 月已获准可以进行搬迁的教育资源中心,教育局并没有预先为此项目在 2004 年的 PIDDA 作预算安排。其所需的预算全部是透过追加 PIDDA 预算进行,并且出现随设计公司对工程估算增加而不断进行追加预算的情况(参阅第 3.3.4 点)。由此反映教育局漠视工程成本的控制,没有以预算控制工程开支,而是由工程主导预算的安排。

4.1.1.2 没有为工程项目开支进行整体估算

4.1.1.2.1 在向权限实体申请开展教育及青年服务设施的工程项目时,教育局表示并不会对项目所需的全部开支(包括图则设计、承揽工程、工程监理及设备购置)进行整体开支估算(参阅第 3.2.2.2 点)。然而,从成本管理上说,整体开支估算是控制工程项目开支的重要环节,因为有了项目的开支上限,公共部门才能按此标准着手制定控制开支的措施,而权限实体亦能根据项目整体开支估算进行审批的考虑。

4.1.1.2.2 虽然教育局认为透过按工程进度在 PIDDA 作出的预算登录及分阶段上呈的开支建议,权限实体在审批 PIDDA 预算及有关开支建议时是可知悉工程项目的整体预计开支(参阅第 3.2.2.3 点),但年度的 PIDDA 预算安排只能让权限实体知悉有关项目在该年度的预计开支。例如当年度 PIDDA 只登录图则设计预算,则权限实体只能知道该项目图则设计的预计开支,是故对于一些跨越一年才能完成的工程项目,权限实体是无法从一个年度 PIDDA 预算预先知悉整个工程项目在往后年度所需的开支估算。此外,以德育中心新址装修工程为例,由图则设计批给至工程完成对外开放,时间横跨 4 年,其间教育局按工程进度就该项目各种开支,包括图则设计、承揽工程及后加工程、工程监理及购置设备等在不同时段进行了 21 次开支建议,开支总金额超逾 2 千万澳门元。而每份开支建议内容,其内只是列出是次开支项目相关资料,并没有显示项目的整体预计开支(参阅第 3.3.3.1 点),故权限实体在审批有关开支建议时是无法知悉工程项目往后仍有多少费用需要承担。亦即是说,对于一些横跨一年才能完成的工程项目,由于教育局没有在开展工程项目之前向上级呈交工程项目整体预算的处理,将令权限实体无法按项目所需财务资源进行全面评估,影响其作出适当的审批决定。同时,从局方领导没有要求辖下执行单位为工程项目的开支进行整体估算,亦反映领导层并不重视工程项目的成本监控。

4.1.1.2.3 更重要的是,权限实体在批准开展工程项目(即批准图则设计开支)后,纵使工程项目费用开支不断攀升,为免浪费已投入的资源,仍需继续批准新增的开支以完成整项工程。再加上没有项目整体开支上限作为控制成本指标,亦容易导致工程项目开支不断膨胀,令工程项目费用开支失控。

4.1.1.2.4 审计署认为,公共部门在规划开展工程项目阶段必须就项目的整体开支进行估算,并将有关估算金额向权限实体汇报,让权限实体可按工程的整体开支估算,连同其他有关因素进行全面的评估,以决定是否开展工程项目。同时,公共部门须以工程内各个项目的估算金额,按工程的进行年度作出相应的预算安排。并以项目的整体估算金额作为开支上限,制定监控工程项目成本的措施,以控制各项费用在预算范围内,避免项目开支无止境地上升。

4.1.1.3 漠视节约原则, 装修工程出现奢华现象

4.1.1.3.1 教育局表示,教育及青年服务设施装修工程所选用的建筑材料、家具及设备的款式和品牌基本是由设计公司提出,而该局亦没有成文准则规范选取的建筑材料及家具,一般是从产品的耐用性、交货期及质量作为主要考虑,并且会尽量选取不太昂贵的产品。但该局同时指出,考虑到设施是供市民使用及为了保持整体的设计风格及效果,一般会接纳设计公司的建议。(参阅第 3.3.6.1 点)

4.1.1.3.2 虽然教育局提出会以“尽量选取不太昂贵的产品”作为选取建筑物料及购置家具设备的准则。但从教育局在教育资源中心、青少年展艺馆及德育中心的工程中,为建筑物外观加入一些价值不菲的附加装饰,并且选用价格高昂的外国品牌建筑物料或日常使用的家具设备,反映了局方首要是“保持整体的设计风格及效果”,次要才是节约的取态。

4.1.1.3.3 教育局为教育资源中心进行的外墙及一楼外围天花底的附加装饰,选用了欧洲氧化铜片面板、变色霓虹光管以及产自日本的镜钢组合,合共花费了 1,731,440.00 澳门元。当中花费超逾 63 万澳门元,为了增加节日气氛而设置的变色霓虹管,每年只在 17 个指定节日使用,按使用 10 年即 170 次计算,每次亮灯费用便需要 3 千多元,还未计算使用时耗用的电力费用以及往后的维修保养开支。同时局方在中心各楼层亦装置了价值约 49 万澳门元的先进感光电动窗帘,所带来的效益极其量只是节省操作窗帘的少许人力资源(参阅第 3.3.6.2 点)。上述各项的附加装饰及设备,除了为中心增加了华丽色彩外,对中心功能或使用者来说并无带来任何实质效益,最终形成了高成本低效益的资源投放。

4.1.1.3.4 另一方面,教育资源中心、青少年展艺馆及德育中心亦选用了不少价格昂贵的家具设备,例如教育资源中心所选用价值 4,600.00 澳门元一张的意大利电脑座椅;青少年展艺馆内供市民观看表演,产自意大利由名师设计的透明胶椅子每张价值 1,600.00 澳门元;德育中心放于洗手间内的沙石雕刻墙身装饰每幅价值 10,500.00 澳门元,其内使用的不锈钢厕纸盅每个亦价值 3,150.00 澳门元(参阅第 3.3.6.2 点)。购置由名师设计的家具设备无疑

可配合设计风格，予人美观的视觉效果。但放置于对外开放设施的设备，使用人数一般较多，容易出现损坏，直接增加了更换的次数，而更换价格较高的设备必然付出较多金钱。因此，公共部门在购置一些高使用量的设备时，必须就物品的质量、价格及使用风险进行评估，谋求在三者之中取得平衡。但从教青局对于这些高使用量的家具设备，只按设计公司的建议而选用价格较高、由名师设计的产品，无法令人体现局方在选购设备时曾把使用风险作为考虑因素之一。

4.1.1.3.5 在公共开支上说，设计公司没有责任控制工程成本。因此，设计公司只会向用家建议一些其认为配合设计风格的家具设备及附加装饰，价格高低并不是其主要考虑因素。是故作为用家单位的公共部门必须做好把关工作，在设计工作落实前，从“应省则省、应用则用”的原则为工程订定开支上限并监督设计公司严格执行，藉以控制工程开支在合理的范围内。对于设计公司提出的建筑用料、家具设备，特别是建筑物外观的附加装饰，在考虑配合设计风格及效果的同时，必须从实用性、价格、使用风险及效益等多方面综合考虑，确保公帑得以善用，避免出现过份奢华的设计或者选用昂贵但效益低的家具设备。

4.1.1.3.6 除上述教育及青年服务设施建筑物料及购置家具设备出现不惜工本的现象外，教青局在特教中心旧址装修不足两年便进行搬迁工程。虽然局方表示搬迁主要原因是中心多年来设施条件未如理想外，其次是位于美丽街的设施在进行「设施重置计划」后有空置地方可供使用，以及考虑到该地点位于中区较台山方便市民，故才有此决定。但从资料显示，中心旧址的工程方案是经过详细考量才订定的，当时领导弃用规模及费用较少并预计部分设施在3年后将不敷应用的方案，反映局方当时预计中心旧址将运作一段较长时间，因而采用能够配合中心长远发展的装修方案。不免令人质疑特教中心搬迁的主要原因实际是局方为了填补因「设施重置计划」腾出的空间而作出的决定。（参阅第3.3.1.1点、第3.3.1.2点及第3.3.1.8点）

4.1.1.3.7 由特教中心旧址在2002年12月完成装修工程至2004年8月搬往美丽街新址运作，中心旧址装修只是使用了1年8个月。由于有关标书列明的工程保养期为2年，而作为规范公共工程承揽制度的第74/99/M号法令第200条亦指出政府工程一般保养期至少2年，因此特教中心旧址装修是在保养期未过的情况下便被报废。即使其后社工局接收特教中心旧址，亦须经重新进行装修后才能供辖下单位使用。亦即是说，教青局投入特教中心旧址的百余万装修费用，在未有充分考虑中心的运作环境，以及设施仍处于良好状况下，只是为达到局方的目的而令投放了的资源未能发挥最大效益。另一方面，教青局亦需为特教中心的搬迁投入更多资源来进行新址装修工程。因此，没有考虑成本效益的搬迁工程也是一种不惜工本的奢华表现。（参阅第3.3.1.3点、第3.3.1.4点、第3.3.1.6点及第3.3.1.7点）

4.1.1.3.8 审计署认为，善用资源及减少浪费同样是谨慎运用资源的表现，缺乏理性分析而轻率投放资源，容易出现铺张浪费，甚至讲究奢华的现象，不利于公帑的理性和具效益地运用。公共部门为对外开放设施而进行的装修工程，除了为市民提供舒适及安全环境外，亦须严守节约、善用公共资源之原则。

4.1.2 管理意识薄弱

4.1.2.1 缺乏监管图则设计工作的意识

4.1.2.1.1 教育局表示由于局方是以设计公司提供的「设计服务建议书」作为确定双方权责以及提供服务内容的依据，故没有与设计公司再行签订合同或其他服务协议文件，而且现行第 63/85/M 号法令第五十六条及第 74/99/M 号法令已有规管获判给人在未能按时提供协议服务的罚则，故无需在「设计服务建议书」中订明有关罚则条款。至于设计工作完工和支付费用的准则，局方认为设计公司提交首份申请工程公开招标的草案后已是完成了设计工作，故以收到上述草案作为支付全部设计费用的标准。该局亦指在图则设计修改、入则工务局及施工期间提供的技术支援等全属售后服务，设计公司没有义务提供上述服务。若设计公司拒绝向局方提供上述售后服务，该局需另外进行谘询洽购上述售后服务。（参阅第 3.1.1.2 点、第 3.1.1.3 点、第 3.1.4.2 点及第 3.1.4.3 点）。

4.1.2.1.2 审查发现，「设计服务建议书」内只列出了服务内容及设计费用，但就欠缺保障局方权益的工期（用以规范每阶段设计公司需完成的设计工作）、付款安排，以及设计公司未能按服务内容完成工作时的相关罚则等条款。因此，「设计服务建议书」对教育局来说，只有支付费用的责任，却没有监控设计公司按时按质完成设计工作的权利。根据本署法律意见，第 74/99/M 号法令“核准公共工程承揽合同之法律制度”只适用于公共工程的承揽，并不适用于单一项目图则设计服务的采购，至于第 63/85/M 号法令“购置物品及取得服务的制度”，适用于需进行公开招标及签署合同的物品及服务的采购。由于现时教育局的图则设计服务是以直接磋商并豁免签署书面合同的方式进行判给，没有进行公开招标程序或签署合同，因此上述法令亦不适用于该局判给的图则设计服务。纵如局方所述会根据第 63/85/M 号法令中第五十六条订明的罚则，向未能按时提供服务的设计公司追究责任，但由于教育局与设计公司没有订下设计服务的工期，亦直接令到上述罚则无法执行。（参阅第 3.1.1.2 点、第 3.1.1.3 点及第 3.1.4.1 点）

4.1.2.1.3 另一方面，由于没有以书面合同形式规范对设计公司的监管条件，在没有工期规限及罚则下，局方无法按议定的期限监管设计公司的工作进度，更重要的是在设计工作出现不合理的延迟时，亦无法就原可归责于设计公司

的问题按罚则条款追讨赔偿。从教青局提供的资料显示，该局曾不断向设计公司催交图则及标书文件，但设计公司却以拖拉态度回应，反映局方对设计公司的延误处在束手无策的景况，最终引致设计工作出现严重延迟，如成人教育中心及骏菁活动中心的设计工作，分别较 1 个月的预计完工期延迟了 3 年 4 个月及 2 年 6 个月。（参阅第 3.1.3.1 点及第 3.1.4.5 点）

4.1.2.1.4 至于教青局以收到首份用于申请工程开标文件草案，作为设计公司已完成工作并一次过支付全部设计费用的准则，明显有别于一般私人及公共领域分别在业主同意设计公司的“初步设计方案”、在获得工务局核准有关图则申请，以及完成施工期间技术支援服务后，才按合约或协议订定的金额（占总设计费用的百分比）分段支付费用的处理方式，亦不符合工务局的“公共工程图则的酬金计算指引”中，提出需以分段方式支付图则设计费用的规定。而从局方提供的工程进度资料亦显示首份标书草案需要经长时间修改，才达至局方要求（参阅第 3.1.4.4 点），证明了标书草案基本上不符合局方所指用于进行工程公开招标的要求，亦反映了教青局现时采用的支付设计费用准则较一般私人及公共机构宽松。再者，按照「设计服务建议书」，设计公司工作除了需提供招标文件外，还包括局方所指属于售后服务的施工期间技术支援（参阅第 3.1.1.2 点），从时间上考虑，设计公司在提交招标文件草案时并无可能完成技术支援。换句话说，教青局是在设计公司未完成服务便支付全部费用。

4.1.2.1.5 从教青局没有与设计公司订定维护本身权益的合同及协议条文，采用了“先钱后货”的，有别于一般公共机构沿用的支付方式，无疑是放弃自身应得的服务，损害本身权益，亦使人质疑其所谓的“行规”是如何订定。且从审计结果显示，该局现行的“行规”处理直接降低了设计公司工作的积极性，导致设计工作出现延误，直接推迟有关设施的工程开展，最终影响市民未能及早享用有关服务。

4.1.2.2 缺乏审慎理财意识

4.1.2.2.1 在工程公开招标的预算安排上，资料显示，在 2005 年，当时的研究厅负责人曾向下属指示为了不影响工程进度，对于年度计划内的工程项目，在预算不足时只需齐备工程开标文件便可先开展公开招标程序，其后待有足够预算时才进行工程批给。而现时的设备处负责人提出在预算不足下进行工程公开招标并不是常用的做法，近年只有骏菁活动中心扩建工程曾按此处理。（参阅第 3.3.2.9 点及第 3.3.2.10 点）

4.1.2.2.2 虽然教青局强调已预计骏菁活动中心扩建工程需跨越 2008 年度，故 2007 年只需支付部分工程费用，因此该局在 2007 年是有足够预算支付当年度的开支。但从文件资料显示，局方在 2007 年 7 月向上级申请以

35,000,000.00 澳门元工程估算金额进行工程的公开招标程序时,在有关的建议书上明确指出以 2007 年的 PIDDA 预算支付全部工程费用开支。有关资料亦显示,局方在申请工程公开招标前,可用于支付上述工程费用的 PIDDA 预算结余最多只有 17,521,436.00 澳门元,不足以支付 35,000,000.00 澳门元。反映局方是在没有足够的 PIDDA 预算下进行工程的公开招标程序。(参阅第 3.3.2.7 点及第 3.3.2.11 点)

4.1.2.2.3 由于局方继续存在没有足够预算下便进行工程公开招标的心态,因此没有就扩大设计规模所需的财政资源及早作出准备,亦无视预算不足的问题继续向上级申请工程公开招标。有关处理明显违反了预算法规第 41/83/M 号法令的平衡预算,量入为出的审慎理财原则,结果需把工程推延至翌年(2008 年)取得预算后才进行批给。亦因推迟批给而延误了签署合同时间,导致工程承揽商可按有关法例¹⁰规定提出调升标书工程价格,存在增加工程成本的风险,并且有可能使局方卷入不必要的法律诉讼当中。(参阅第 3.3.2.6 点、第 3.3.2.7 点、第 3.3.2.8 点及第 3.3.2.10 点)

4.1.2.2.4 审计署认为,教青局须加强管理意识,完善图则设计的监管措施,在图则判给后,须与设计公司签署提供服务的书面合同,或者其他成文的协议文件。有关文件除了须明细列出服务的内容及设计费用等项目外,还须订明合理的工期、按工务局的图则费用支付指引来订定的付款细则,以及当设计公司未能完成有关工作时之罚则条款。透过明确订定双方权责,从而加强对整个图则设计的监督,保障部门的权益。在费用支付上,必须在设计公司按合约或协议条文完成有关工作后才可支付,藉此加强设计公司的积极性,令到设计工作能够按订定的标准在既定的时间内完成。同时,亦需强化财务监控措施,及早作出预算安排以确保在有足够预算进行工程招标程序。

4.1.3 滥用第 122/84/M 号法令的豁免条文

4.1.3.1 图则设计工作的判给

4.1.3.1.1 教青局表示选取相熟设计公司更容易达至设计要求,因此会联系数间其认为适合的相熟设计公司进行谘询,再按有关设计公司所提出的设计意念是否符合要求,以及考虑其过往所负责的教青局设计工作表现而作出直接判给的决定。同时局方没有订定具体规范的成文评审标准,及成立评审委员会进行甄选,而判给的准则主要是“设计意念”以及设计公司过往工作表现。(参阅第 3.1.1.1 点、第 3.1.1.2 点及第 3.1.1.3 点)

¹⁰ 根据第 74/99/M 号法令第三十五条(价金之修正)第一款规定,“如因不可归责于被判给人之原因而自开启投标书之日起一百八十日后方签署合同,则被判给人得在签署合同前要求修正价金,但以消费价格指数已增长 10%以上之理由为限”。

- 4.1.3.1.2 虽然教育局表示会联系数间其认为适合的相熟设计公司进行谘询,但资料显示,教育局近几年批出的 16 项图则设计中只有 3 项曾向多于 1 间设计公司进行谘询,其余 13 项的设计工作只是向单一设计公司进行谘询,反映单一谘询基本是局方惯常采用的处理方法。同时,上述 16 项设计全部引用豁免书面谘询条款以进行直接批给,当中逾六成的设计工作均判予设计公司 A,相关设计费用超过 3,900,000.00 澳门元(参阅第 3.1.2.1 点及第 3.1.2.2 点)。然而,设计公司 A 的工作效率明显不高,当中有原预计约 1 个月完成的成人教育中心及渔仔教育活动中心设计工作,分别延迟了 3 年 4 个月及 10 个月才完成。资料显示,虽然设计公司 A 多次被局方催交图则,教育局并无视其效率,继续把新设计工作(如青少年展艺馆设计)直接向该公司进行谘询及判给。(参阅第 3.1.3.1 点、第 3.1.3.2 点、第 3.1.3.3 点及第 3.1.4.5 点)
- 4.1.3.1.3 教育局没有以任何规范标准或评分机制来甄选设计公司,所谓的考量结果、对设计公司满意与否亦只是由局方主观意志决定。由于“设计意念”属抽象概念,符合要求与否纯属主观喜好,而教育局在谘询时已存在向“相熟公司”进行谘询的观念,因此较容易认同被谘询公司提出的设计方案,进而向该公司判出设计工作。由此可见,教育局引用第 122/84/M 号法令的豁免条款,向主观意属的公司谘询图则设计服务并作出判给并不客观,亦有欠严谨。此外,在单一谘询直接批给模式下,将欠缺其他供应商的参与,无疑令该局失去选取较佳设计方案、较短工期及较低成本的机会。
- 4.1.3.1.4 资料亦显示,局方在 16 项设计工作中,有 8 项在建议书中提出因设计时间紧迫,故把图则设计以豁免谘询直接批给方式进行。然而,教育局只在其其中 6 份的建议书内列出预计的完工期限,同时由设计公司提供上述设计项目的「设计服务建议书」(局方表示此份文件是用于确定双方权责以及设计公司提供的服务内容),8 份中亦只有 1 份列明了设计公司承诺的完工日期。亦即是说,教育局基本上没有为“时间紧迫”的设计工作与设计公司订定完工期限,试问没有期限的工作又如何确保“时间紧迫”工作能够如期完成。在实际执行上,上述 6 项设计工作都未能于建议书内列出的预计时间内完成,一些原预计约 1 个月完成的设计竟用了 11 个月至 3 年 5 个月不等才完成¹¹,即预计完成时间的 11 至 41 倍。显然,直接批给制度未能为该局解决设计时间紧迫的问题,而实际完成时间大幅偏离局方的预计时间,与局方所指的“时间紧急”成强烈对比,使人怀疑“时间紧急”本就是局方为申请豁免书面谘询进行直接判给的惯常措辞。(参阅第 3.1.3.1 点)

¹¹ 例如成人教育中心的图则设计于 2004 年 12 月 3 日批出,预计在判给年度完成,即预计约 1 个月,但最终迟了 3 年 4 个月,即 40 个月。因此完成设计所需时间为 41 个月(1 个月+40 个月)。

4.1.3.2 家具购置的判给

4.1.3.2.1 教青局表示对于购置教育及青年服务设施的家具、设备的款式与品牌，主要由设计公司提出，再由用家单位及设备处商议决定，考虑到需保持整体设计风格效果及供市民使用，故通常会采纳设计公司提议，而对于设施内办公室的设备则会以教青局总部的设备规格作为规范标准，目的是令到员工使用相同设备以便达至一视同仁的原则，以及方便使用上的灵活调配。（参阅第 3.2.2.5 点及第 3.3.6.1 点）

4.1.3.2.2 审查发现，在 7 个教育及青年服务设施样本购置的家具及设备中，教青局从独家供应商购置指定品牌的办公室及公众用家具合共 1,796,761.00 澳门元，占总家具及设备开支 17.46%，有关采购全部以豁免书面谘询直接批给方式判予 3 间供应商。（参阅第 3.3.5 点）

4.1.3.2.3 审计署注意到，教育及青年服务设施所购置的办公室家具并非独特的家具，只是一般的办公枱、椅及文件柜等，在本澳市场上有充足供应及不同品牌选择，选取品质规格相约的产品并不困难。加上各教育及青年服务设施与总部所用的家具，其流动性与互换性不大，而且符合相同规格亦并不一定需要相同品牌。廉政公署发出的《公务采购程序指引》亦提出，若非在不指明品牌便无法精确说明或描述采购物品技术规格等不可避免情况下，采购时不应指定品牌¹²。教青局所购买的普通办公室家具根本无甚么难以说明的技术规格，因此教青局违反了上述指引的原则。设计公司所建议的品牌家具在本澳只得单一供应商，教青局无视存在不公平竞争的风险，引用豁免条款向独家供应商进行采购，缺乏合理的解释。

4.1.3.2.4 在购置青少年展艺馆家具的个案中，教青局向供应商 Y 以 455,000.00 澳门元购买供公众使用的家具，只是一些枱、椅、陈列柜及画框等物品，当中不乏价格不菲，例如：产自意大利的透明胶椅子，每张价值 1,600.00 澳门元；古典陈列柜，每个价值 30,000.00 澳门元等等。教青局在设计公司的主导下，惯性地用引第 122/84/M 号法令的豁免条款向独家供应商购买指定品牌家具，目的在于配合设计风格，不惜工本追求美观，这正是违反了该法令的精神，希望透过谘询问价，比较不同方案，从而使公帑投放在具效益而且经济的采购上，减低出现私相授受的风险，最终为公众带来较佳利益。（参阅第 3.3.5 点、第 3.3.6.1 点及第 3.3.6.2 点）

¹² 有关内容节录自廉政公署 2003 年 12 月出版的《公务采购程序指引》内第三部分“采购程序各阶段之注意事项”内「筹备阶段」第 1.6 点“不应指定采购物品的品牌、特定来源地、特定制造商或独有规格/特征；如有必要指，须附有（或同类者）的说明。”；以及附件一“公务采购实务问题及相关解答”内「筹备阶段」问题 4 “...指明采购物品的品牌属不可避免，不然无法以充分精确或明白之方式说明或描述采购物品的技术规格，那亦可指明品牌...”。

4.1.3.2.5 审计署认为，公共部门为所需的服务和产品进行公开招标或谘询问价，除了能让不同的供应商有机会参与竞投，体现公平原则外，亦可透过分析各承投者提交的标书或报价文件资料，选取较佳方案、物品和供应商，并以合理价格来取得所需的产品及服务。而对于法律容许在采购时行使的豁免权，必须在能为工作带来明显效率、效益，或可节省采购成本时才行使，避免出现滥用豁免的情况。

4.1.4 直接负责非专职范畴工作，没有将工程项目交由工务专责部门负责

4.1.4.1 教育局表示，对于仍未正式拨归该局管辖、或会与其他政府部门共同使用的设施的工程会交由工务局进行，其余所有由该局管辖的设施（包括总部、辖下的教育、青年服务设施及公立学校）工程均由局方自行负责，原因是较容易沟通协调，以及提高整体的工作效率，使工作达至更佳的效果。（参阅第 3.2.2.1 点）

4.1.4.2 作为非工务专责部门，教育局投放了大量的人力资源和时间在设计、施工及工程监督等的工作上。但从本文第 4.1.1.点及 4.1.2.1 点的分析可见，多个样本个案都显示局方无论在图则设计及工程成本的控制上，均未取得经济、良好而具效益的结果，取而代之的是工程开支往往大幅高于原预算金额，设计工作需经年才能完成的失控状况。

4.1.4.3 审计结果亦显示，教育局一直按其所认定的“原则”及“行规”管理图则设计工作，但有关做法却与一般公共及私人领域截然不同，并大大降低了对设计公司的监管力度。例如不按工务局图则设计支付指引及市场惯用的分段支付方式，而向设计公司作出“先钱后货”的一次过付款安排；将列于「设计服务建议书」内属于设计公司负责的工作视为“售后服务”，更认为设计公司有权就“售后服务”再向其收取费用。甚至引用不适用于该局判给图则设计服务的相关法律，作为不与设计公司订定罚则条款的解释。（参阅第 3.1.4.2 点、3.1.4.3 点及第 4.1.2.1 点）有关做法直接损害部门本身权益，难以令人相信该局有意识监督设计公司的工作。

4.1.4.4 行政当局设置不同部门，目的是要各部门各司其职。一方面以其专业知识技能处理所属范畴的工作，达至最佳工作成效；另一方面避免出现职能重迭，出现浪费资源的情况。对于公共工程，工务专责部门拥有相关专业人员负责有关工作。其所处理的工程数量必定比一般部门为多，所接触的各工程范畴的承揽商亦最多。同时工务部门亦具备资料较齐全的承揽商资料库，以及系统化的中央谘询评审机制。因此，把公共工程交由工务部门统筹处理会较一般部门独自处理优胜。如在甄选批给方面，透过中央谘询评审机制可以找到最适当的承揽商，同时亦可免除因各部门自订甄选条件不一而出现的不公平现象；在施工监管方面，工务部门的专职人员无论在工

程知识及实务处理亦较一般部门的人员丰富，更能有效地对施工期间各个环节进行妥善的监管。

- 4.1.4.5 审计署认为，教育局主要职责为构思、指导、协调、管理和评核各项非高等教育和辅助青年及其社团的专责部门，工程项目本非其专长，因此应把公共工程项目交由拥有专业人员及经验的工务部门负责，并以用家身分在教育设施及教学环境方面向工务部门提出专业意见，使工程项目完成后符合使用者（学生及青年）的需求，同时须与工务部门一同选取出较佳的服务供应商。在工务部门和用家部门的共同监督下，可使服务供应商在合理的条件下完成工作。在工程项目完成后，对取得的服务作出评估并反馈予工务部门，以便其丰富公共工程取得服务的资料库，使日后实施公共工程时，可以获取更具效率、效益，而且经济的服务。

4.2 审计署的建议

- 4.2.1 为辖下设施进行设立、搬迁及翻新工程时，应订立机制控制成本开支，包括：

- (a) 按部门的工程经验及谘询具有公共工程专业知识的工务部门意见，为辖下设施制订装修规格及相应费用开支标准，例如装修工程（施工）呎价，购置设备的规范标准等。
- (b) 在决定搬迁设施前，应客观及全面考量各项因素，除了从服务的需求、地点方便程度等作考虑外，还需对设施的状况细加分析，对整体成本（包括弃置的价值及新投放的财政资源）作出全面评估，确保在有合理、充分理据及符合成本效益之下才作出搬迁决定。
- (c) 在规划阶段，须按实际需要及节约原则，对整个工程项目所需的各项开支，包括图则设计、工程承揽、工程监理、设备购置等，进行整体估算，并将有关估算金额向权限实体汇报，让权限实体可按估算连同其他有关因素进行全面评估。另外，须按工程项目整体开支估算金额订定预算上限。
- (d) 须按教育及青年服务设施的功能及提供的服务等因素，充分考虑各项设施及设备的需要，再配合项目的承揽工程预算，订出完整设计需求。同时在设计过程中，亦须充分考虑修改设计的效益及有关成本。
- (e) 对设计公司提出的设计构思及建议使用的材料、家具及设备应进行多方面的考虑及评估，包括价格、实用性及耐用程度等，避免只单以配合设计风格作为主要考虑，同时应分析有否其他更具效益的替代方案，严守工程各项开支在预算范围之内。

4.2.2 对于工程项目的相关工作，应进行妥善的管理，包括：

(a) 图则设计方面：

- 与获判给的设计公司订立保障局方权益的合同或其他成文协议文件，文件内需明细列出服务的内容、设计费用、订明工期（包括设计公司每阶段需完成的工作要求）、遵循“公共工程图则的酬金计算指引”订定与工期相应的付款细则，以及倘未能按条文内容完成设计工作时之罚则；
- 制订妥善的监管机制，确保按合同或其他成文协议内所订的各阶段服务要求及付款安排等有关条文，进行图则设计的验收工作；
- 在设计公司已按双方所订立的服务条款提供所有服务后，才支付费用；

(b) 在财务安排方面，紧守审慎理财原则，在有足够预算的情况下才开展工程公开招标程序。

4.2.3 为开展的工程项目进行相关服务及物品的采购时应：

(a) 设立完善的图则设计工作甄选及判给机制，包括：

- 设立评估设计公司工作表现的评分机制，作为书面谘询设计公司时的参考资料；
- 采取书面谘询或者公开招标方式来开展图则设计的判给程序；
- 设定评审委员会，透过订定明细规范的审批标准来选取设计公司；

(b) 在欠缺合理理由之下，不应购置指定品牌的产品；

(c) 因应实际情况及需要，适当运用第 122/84/M 号法令的豁免条文。

4.2.4 应将资源投放于开展专属职能的工作，尽量将其他非本身职能范畴的工作交予相关专职部门负责。

附件

教育暨青年局之书面回应



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

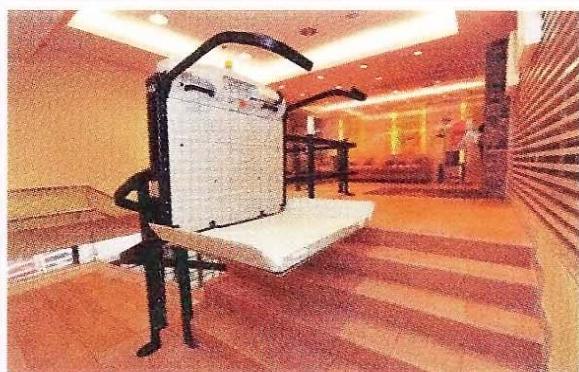
有文化氣息和內涵的環境薰陶下，潛移默化地受到感染，以利於良好品格的形成和發展。

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

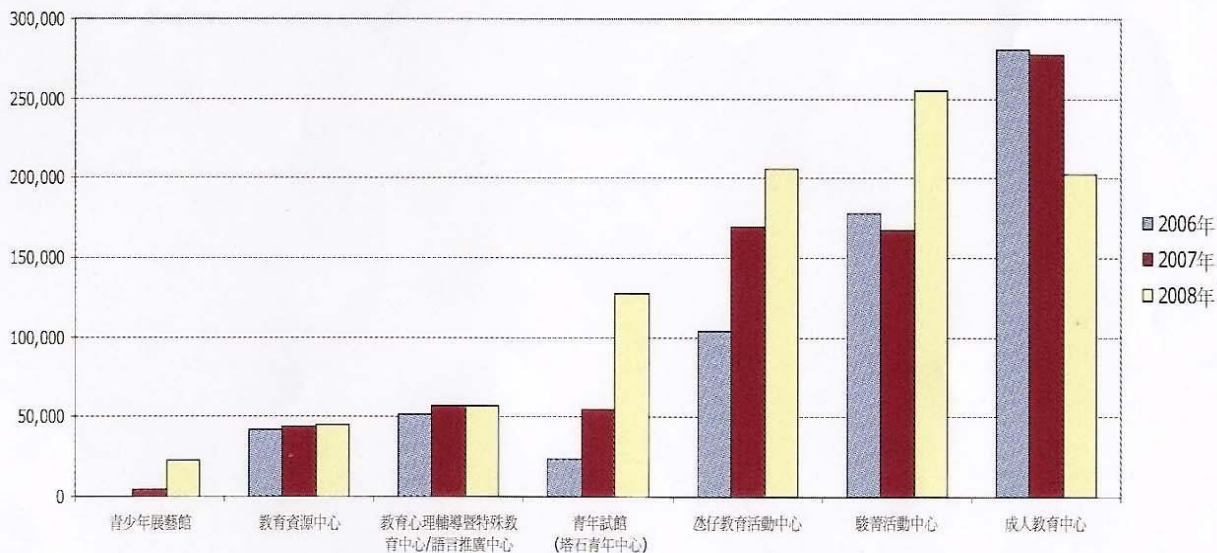


澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育暨青年局
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude

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



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



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

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



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

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



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

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

| 學年 | | 2004/2005 學年 | 2008/2009 學年 |
|------------------|--------------|--------------|--------------|
| 類別 | | | |
| 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。