



澳 門 特 別 行 政 區
審 計 署



審 計 署 Comissariado da
Auditoria

專 項 審 計 報 告

前臨時澳門市政局帳目
前臨時海島市政局帳目

二 零 零 二 年 五 月

目錄

一、審計結果撮要.....	3
二、前言	6
三、審計結果—前臨時澳門市政局.....	7
四、審計結果—前臨時海島市政局.....	29
五、審計意見.....	42
附件	
民政總署就報告中前臨時澳門市政局相關內容的回應公函	77
前臨時海島市政局的回應公函.....	81

一、審計結果撮要

審計署對前臨時市政機構^註進行了一項專項審計，審計範圍包括預算執行控制、法紀符合性、財務管理及內部控制，其中主要的發現有：

1.1 前臨時澳門市政局

1.1.1 管理結餘與銀行結餘長期出現不相符的情況，只利用原因不明的待調項目在帳目中顯示，未有作出適當的跟進以查究原因。2000 年帳目的管理結餘未能完整及真實地反映其財務狀況，經調整後管理帳目出現累積負結餘澳門幣 4,746,356.63 元。

1.1.2 沒有按法定比例把「車輛使用牌照稅」的稅款交付予澳門特別行政區及前臨時海島市政局。

1.1.3 員工之屋租津貼高於法定上限，2000 年多付約澳門幣 2,722,000.00 元。

1.1.4 出現缺乏法理依據之預算開支項目。

1.1.5 【司庫活動帳】管理欠完善，包括記錄欠完整、不當地把暫收款項撥作收入及帳目出現原因不明的差額。

1.1.6 採購及招標工作欠缺完善的制度及程序指引予以規範，沒有由專職的部門負責。

1.1.7 缺乏明確、清晰的守時出勤的監管制度及指引。

^註 本審計報告中涉及的帳目財政年度跨度較大，將提及回歸前的澳門市政廳、海島市政廳，回歸後至 2001 年底的臨時澳門市政局、臨時海島市政局，為着清晰表達，當同時提到不同時期的部門時，以市政機構表示之。

1.1.8 沒有成文的超時工作監管指引；員工的超時工作補償時數與實際工作時數不符。

1.1.9 常設基金的設立及運作未能遵守規範常設基金的第 30/98/M 號法令所訂立的條款，而且出現已支付但未入帳的開支。

1.1.10 現金管理缺乏適當的內部控制制度，未能確保現金有健全的保護措施。

1.1.11 長期以個人合同聘用員工，但沒有設立一套明確的聘用制度。

1.1.12 使用前臨時澳門市政局名義開立的公司信用卡支付開支，缺乏合法及合理的依據。

1.1.13 沒有嚴謹規管財務資助的發放，對不同的資助對象採取不同的處理方法。

1.2 前臨時海島市政局

1.2.1 工程開支中不正常地出現私人用途之項目，動用了公帑澳門幣 870,246.00 元支付市政執行委員會主席、副主席及全職委員的私人擁有物業的裝修費。

1.2.2 員工之屋租津貼高於法定上限，導致 2000 年多付約澳門幣 1,230,000.00 元。

1.2.3 【司庫活動帳】管理欠完善，包括記錄不完整及帳目內出現預算活動的收支記錄。

1.2.4 沒有按照組織章程規定由專責部門負責採購程序。

1.2.5 沒有成文的超時工作監管指引及相應的監管程序。

- 1.2.6 常設基金的設立及運作未能遵守規範常設基金的第 30/98/M 號法令所訂立的條款。
- 1.2.7 收入的徵收及入帳欠缺完善的管理制度，難以確保收入的準確性、完整性及真實性；現金管理缺乏適當的內部控制制度，未能確保現金有健全的保護措施。
- 1.2.8 長期大量聘用臨時員工，但沒有設立一套明確的聘用制度。
- 1.2.9 使用前臨時海島市政局名義開立的公司信用卡支付開支，缺乏合法及合理的依據。
- 1.2.10 不當地由非牟利的前臨時海島市政局職工福利會提供有償性的勞務。

二、前言

在 2000 年度政府帳目審計報告中，前臨時澳門市政局及前臨時海島市政局的財務報表在重要層面上，適當地顯示其帳目的預算收入與開支的實際執行情況。但在預算執行控制、財務管理及資源運用等層面上仍存在未盡完善且值得深入了解及研究的地方。因此，審計署對這兩個部門開展了專項審計，就一些值得跟進的項目進行全面性審查，並對在審計中發現的問題提出建議及改善措施。希望為新成立的民政總署提供參考，使其管理及制度日臻完善，令政府資源獲得更有效的運用。

在完成這個專項審計後，審計署根據第 11/1999 號法律第 12 條的規定，於 2001 年 11 月及 12 月分別向這兩個部門發出公函，要求就有關發現及相應的意見作出回應。由於本署在收到的回函中，發覺未能全面回應所提及的審計發現和意見，因此，本署於 2002 年 3 月與民政總署代表（代表兩個前臨時市政局）進行了一次會議，會上讓雙方直接地交換了意見及解釋了觀點。

此專項的審計結果、審計意見，及兩個前臨時市政局的回應已在以下章節內分別闡述。

三、審計結果—前臨時澳門市政局

3.1 銀行帳戶結餘

在 2000 年中，前臨時澳門市政局的帳目結餘與銀行帳戶結餘出現差額，但該局卻未能查明其原因，故把所有無法查明原因的長款及短款的累計淨額，記錄在銀行結餘調節表的調整項目“待調金額”內。1999 年 12 月至 2001 年 2 月的月度結餘調節表內存在澳門幣 1,399,163.12 元至澳門幣 1,602,080.77 元的浮動“待調金額”(見表 1)。

表 1 — 各月份的“待調金額”

月份/年份	待調金額
12/1999	1,532,143.00
01/2000	1,585,885.00
02/2000	1,482,800.81
03/2000	1,437,077.30
04/2000	1,488,835.15
05/2000	1,493,516.77
06/2000	1,426,967.26
07/2000	1,414,910.10
08/2000	1,429,282.44
09/2000	1,419,462.17
10/2000	1,399,163.12
11/2000	1,503,976.61
12/2000	122,282.82 ⁽¹⁾
01/2001	126,614.51
02/2001	146,032.67

- (1) 於調整前為澳門幣 1,602,080.77 元，此為 2000 年 12 月把原因不明的“待調金額”澳門幣 1,400,000.00 元撥作收入，另把澳門幣 79,797.95 元填補常設基金短款後的餘額。

經審查上述月份的月度結餘調節表後，有以下發現：

3.1.1 銀行結餘調節表的待調項目

由表 1 可見，在 1999 年 12 月至 2001 年 2 月期間，前臨時澳門市政局每月的結餘調節表都存在原因不明、金額浮動的“待調金額”。1999 財政年度銀行結餘比年終帳目結餘多出澳門幣 1,532,143.00 元。有關的“待調金額”在 2000 財政年度最高達至澳門幣 1,602,080.77 元，最低亦有澳門幣 1,399,163.12 元。在 2001 財政年度的每月結餘仍然存在浮動的“待調金額”。

此外，由於銀行結餘調節表內存在不明的“待調金額”，而且無法解釋管理帳目結餘與銀行帳戶結餘間的差額，顯示在 2000 年 12 月 31 日前臨時澳門市政局帳目管理結餘（澳門幣 7,442,759.90 元），未能如實反映其預算執行結果。審計署在分析了相關審計項目，對前臨時澳門市政局 2000 財政年度的管理結餘作出調整，結果如下：

前臨時澳門市政局 2000 年 12 月 31 日的管理結餘	7,442,759.90
加：於 2000 年收取的銀行利息，但沒有登錄為 2000 年的收入	13,277.82
減：1997 至 2000 年應付澳門地區或特別行政區之「車輛使用牌照稅」 ⁽¹⁾	(1,535,140.00)
1986 至 2000 年應付海島市政機構之「車輛使用牌照稅」 ⁽¹⁾	(5,575,180.75)
2000 年 12 月將原因不明的“待調金額”撥作收入 ⁽²⁾	(1,400,000.00)
2000 年 12 月將原因不明的“待調金額”填補常設基金短款後的餘額 ⁽²⁾	(79,797.95)
2000 年常設基金及小額備用金已支付但未入帳的開支 ⁽³⁾	(146,514.20)
1997 年把暫收的按金轉為收入 ⁽²⁾	(3,000,000.00)
2000 年【司庫活動帳】所出現的差額 ⁽⁴⁾	<u>(465,761.45)</u>
調整後的管理結餘	<u>(4,746,356.63)</u>

(1) 調整原因，請參閱 3.2

(2) 調整原因，請參閱 3.1.2

(3) 調整原因，請參閱 3.9.2

(4) 調整原因，請參閱 3.5.2

經上述調整後，前臨時澳門市政局 2000 財政年度的管理帳目實際出現累積負結餘澳門幣 4,746,356.63 元，與所編製的結餘相差很大，顯示出前臨時澳門市政局以第三者資源支付本身預算開支，其中包括由 1986 至 2000 年間代澳門特別行政區及前臨時海島市政局徵收的「車輛使用牌照稅」及 1997 年前暫收的按金等。

3.1.2 帳目結餘的調整

2000 年 12 月 29 日，銀行帳戶結餘比帳目結餘多出澳門幣 1,602,080.77 元，前臨時澳門市政局在沒有確實、詳細的數據及查察出原因前，便把其中澳門幣 1,400,000.00 元轉為預算收入及澳門幣 79,797.95 元填補 1999 年之常設基金短款，而餘額澳門幣 122,282.82 元則以“待調金額”暫時結存，有關負責人表示在 2001 年度帳目中亦以相同方法處理這筆款項。

審計署審查有關文件時，亦發現在 1997 年 9 月 5 日，當時的澳門市政機構根據第 26/DF-SAF/97 號批示，引用第 41/83/M 號法令第 28 條第 3 款的規定，對截至 1997 年 9 月存放在【司庫活動帳】內已超過 3 年但仍未退還之暫收款(大部份為按金)澳門幣 3,000,000.00 元註銷，撥作當年度收入，對這項帳目調整，也未能提供充分的法理依據及詳細數據。

自 1997 至 2000 年，澳門市政機構在沒有充分理由的情況下，從帳目中共調整了澳門幣 4,479,797.95 元。

3.1.3 復核制度及監管程序

前臨時澳門市政局雖然在 2001 年開始每月編製上月帳目的結餘調節表，但在 2001 年 1 月的結餘調節表的調整項目內仍然出現以下不規則情況：

- 月度結餘調節表內把「庫存現金」作為銀行存款的調整項目，沒有反映真實「庫存現金」的金額；
- 墊支款項並沒有記錄在【司庫活動帳】的適當項目內，一直以“待調金額”顯示在月度結餘調節表內，並沒有作出跟進及處理；
- 2001 年 1 月的結餘調節表內仍然存在原因不明的“待調金額”，與 2000 年 12 月的“待調金額”相比，該“待調金額”仍然浮動。

3.2 車輛使用牌照稅

根據前總督批准並刊登於 1973 年 12 月 29 日第 52 期《政府公報》的第 283/73 號訓令第 3 條的規定，前澳門市政廳須以十二分一的形式，交付「車輛使用牌照稅」的 10%予前海島市政廳，並於 1985 年 10 月 19 日透過第 216/85/M 號訓令作出修改。自 1986 年 1 月 1 日起，前澳門市政廳須交付於年度內徵收的「車輛使用牌照稅」的 15%予前海島市政廳。

根據 1996 年 8 月 12 日第 16/96/M 號法律第 7 條及第 11 條第 1 款的規定，前澳門市政廳每年 1 至 3 月負責結算及徵收「車輛使用牌照稅」，徵收稅款的 66%屬前澳門市政廳的本身收入，10%屬澳門地區收入，餘下的 24%屬前海島市政廳的本身收入。

審計署根據兩個市政機構由 1986 至 2000 年度共 15 年的管理帳目的資料，計算出各有關年度「車輛使用牌照稅」的徵收總額及於年度內應交付和已交付前臨時海島市政局的金額（見表 2）。

核算過程中，審計署發現前臨時澳門市政局沒有按法定比例把代徵收的稅款交付予前臨時海島市政局，亦發現 1988 至 1997 年期間曾出現前澳門市政廳已交付稅款與前海島市政廳已收稅款的金額不相符的情況。由於前海島市政廳沒有與前澳門市政廳相互核對帳目，以確保有關稅款交收記錄的完整性及一致性，未能提供有關差額的原

因。故此，計算各年度的累欠稅款（表 2 欄 6）時，是以澳門市政機構已交付稅款為基數。

表 2 — 1986 至 2000 年「車輛使用牌照稅」的徵收、
應付及已付海島市政機構的金額

年份	車輛使用牌照稅的徵收總額 (1)	澳門市政機構應付的稅款 (2)**	澳門市政機構已付的稅款 (3)	海島市政機構已收的稅款 (4)	已收與已付的差額 (5) = (4)-(3)	應付與已付的差額* (6) = (2)-(3)
1986	19,706,311.00	2,955,946.65	2,575,301.00	2,575,301.00	0.00	380,645.65
1987	20,119,209.00	3,017,881.35	2,716,343.70	2,716,343.70	0.00	301,537.65
1988	21,590,897.00	3,238,634.55	2,914,774.00	2,911,781.00	(2,993.00)	323,860.55
1989	23,623,429.00	3,543,514.35	3,189,165.00	3,192,158.00	2,993.00	354,349.35
1990	26,148,949.00	3,922,342.35	3,554,424.00	3,533,884.00	(20,540.00)	367,918.35
1991	38,803,816.00	5,820,572.40	5,815,971.00	5,815,971.00	0.00	4,601.40
1992	42,690,709.00	6,403,606.35	6,404,756.00	6,147,314.00	(257,442.00)	(1,149.65)
1993	47,398,905.00	7,109,835.75	7,109,839.00	7,319,502.00	209,663.00	(3.25)
1994	51,236,701.00	7,685,505.15	7,589,451.00	7,637,230.00	47,779.00	96,054.15
1995	53,116,030.00	7,967,404.50	8,055,513.00	8,055,513.00	0.00	(88,108.50)
1996	57,665,187.00	8,649,778.05	8,000,000.00	8,000,000.00	0.00	649,778.05
1997	79,829,788.00	19,088,214.00	16,800,000.00	17,449,778.00	649,778.00	2,288,214.00
1998	85,054,815.00	20,403,105.00	21,866,776.00	21,866,776.00	0.00	(1,463,671.00)
1999	88,299,989.00	21,215,620.00	20,400,000.00	20,400,000.00	0.00	815,620.00
2000	93,558,222.00	22,425,534.00	20,880,000.00	20,880,000.00	0.00	1,545,534.00
合計		143,447,494.45	137,872,313.70	138,501,551.70	629,238.00	5,575,180.75

* 計算歷年來海島市政機構少收稅款的金額（欄 6）是以澳門市政機構帳目的金額為準。

** 「車輛使用牌照稅」在澳門市政機構帳目上有兩種的列示方式。1986 至 1996 年前澳門市政廳的帳目只有「車輛使用牌照稅」的徵收總額。因欄 2 的「應付車輛使用牌照稅」是以徵收總額乘法定比例 15%而得來。而 1997 至 2000 年的帳目中，應付海島市政機構的稅款是以獨立形式列出，「應付車輛使用牌照稅」是摘錄自帳目的金額，審計署不需另行計算。

另外，審計署亦根據前臨時澳門市政局由 1997 至 2000 年度共 4 年的管理帳目的資料，計算出澳門市政機構在各有關年度「車輛使用牌照稅」的徵收總額及於年度內應交付和已交付澳門地區和澳門特別行政區的金額（見表 3）。

表 3 — 1997 至 2000 年「車輛使用牌照稅」的徵收、應付及已付澳門地區和澳門特別行政區的金額

年份	車輛使用牌照稅的徵收總額 (1)	澳門市政機構應付的稅款 (2)*	澳門市政機構已付的稅款 (3)	澳門地區/特別行政區已收的稅款 (4)	應付與已付的差額 (5) = (2)-(3)
1997	79,829,788.00	8,072,967.00	7,000,000.00	7,000,000.00	1,072,967.00
1998	85,054,815.00	8,543,214.00	9,258,241.00	9,258,241.00	(715,027.00)
1999	88,299,989.00	8,885,069.00	8,500,000.00	8,500,000.00	385,069.00
2000	93,558,222.00	9,492,131.00	8,700,000.00	8,700,000.00	792,131.00
合計		34,993,381.00	33,458,241.00	33,458,241.00	1,535,140.00

* 應付的稅款並不是按法定比例 10% 計算出來，而是摘錄自澳門市政機構的帳目。

根據表 2 及表 3 的計算結果，截至 2000 年 12 月 31 日，前臨時澳門市政局累欠前臨時海島市政局及澳門特別行政區的稅款分別為澳門幣 5,575,180.75 元及澳門幣 1,535,140.00 元。

3.3 人員房屋福利

前臨時澳門市政局按照《澳門公共行政工作人員通則》（以下簡稱《通則》）第 203 條發放員工的房屋津貼，但本署發現其中有 87 名員工享有高於法定津貼金額澳門幣 1,000 元的屋租津貼。有關人員每月收取的金額由澳門幣 13,891 元至 2,000 元不等（見表 4），致使這部份開支在 2000 年達到約澳門幣 3,767,000 元，較按《通則》有關房屋津貼條款中訂定的金額而計算出的實際應付開支，高出了約澳門幣 2,723,000 元。

表 4 — 2000 年 9 月及 10 月享有高於法定上限的屋租津貼之人數統計

2000 年 9 月		2000 年 10 月	
收取金額（澳門幣）	收取人數	收取金額（澳門幣）	收取人數
13,891	1	13,891	1
7,114	1	7,114	1
5,000	31	3,500	32
4,520	1	2,000	53
3,000	50	--	--
2,858	1	--	--
2,800	1	--	--
2,700	1	--	--
總領取人數	87	總領取人數	87

根據前臨時澳門市政局所提供的資料，屋租津貼的發放是按照第 26/88/M 號法律「市政職務章程」第 7 條之規定：「全職擔任市政職務的人士，有權按照市議會決議的規定，享用專用車輛和由市政區配給的房屋」及澳門市政機構市政執行委員會通過的，並經多次修改的第 210/PAT/92 號建議書內「市政廳住宅分配、保養及訂定住宅租金規章」所賦予之權利而發放的。根據規定，澳門市政機構員工可領回其私人物業按揭貸款的供款或其自行租住物業的每月租金，每月收取的金額上限由澳門市政機構市政執行委員會訂定，並按照住宅單位的房間數目而收取不同的金額。屋租津貼的上限曾經作 4 次調整（見表 5）。

表 5 — 屋租津貼之演變

有效期間	屋租津貼上限	
	T2*（澳門幣）	T3*（澳門幣）
1988 年 3 月至 1992 年 9 月	3,000	5,000
1992 年 10 月至 1998 年 12 月	4,500	7,000
1999 年 1 月至 2000 年 9 月	3,000	5,000
2000 年 10 月至 2001 年 12 月	2,000	3,500

* T2 代表一廳兩房的住宅單位，T3 代表一廳三房的住宅單位。

3.4 預算的執行管理

在審查開支時，發現前臨時澳門市政局以預算撥款支付以下不合法的人員開支，而且有關開支欠缺充足的法理依據：

3.4.1 以公帑支付前臨時澳門市政局員工的退休金

前臨時澳門市政局在 2000 年期間，每月支付兩位前臨時澳門市政局員工的退休金，每人每月澳門幣 2,690 元，在 11 月時更會多支付一個月的退休金。在審閱該局所提供的文件，追溯自 1984 年，該兩名前職工已開始按月獲發退休金，而發放金額曾經作過 3 次調整，至 1997 年每月金額調升至澳門幣 2,690 元。現時除其中一位於 2000 年 11 月因身故而終止支

付外，餘下的一位仍然按月支付直至 2001 年 12 月。有關開支證明包括所引用的法律或制度、由哪些有權限實體作出批核、如何釐定每月支付的金額及支付的期限、該兩名前員工的資格如何確認等，前臨時澳門市政局都無法一一提供。

3.4.2 以公帑支付前臨時澳門市政局員工的補償

於 2000 財政年度，共支付了澳門幣 831,960 元給 14 名前臨時澳門市政局員工。據前臨時澳門市政局的解釋，該批員工自 1995 年 7 月 1 日起，便以 6 個月為期的勞務合同替澳門市政機構工作，每月支付由澳門幣 4,140 至 6,160 元不等的報酬，直至 2001 年 1 月 17 日為止。該 14 名員工的年齡均超過 70 歲，其中兩名員工的年齡更超過 80 歲，每次續約均由行政暨財務部負責，而非由使用勞務的部門提出續約的要求。前臨時澳門市政局無法提供上述 14 名員工的有效出勤記錄，只能提供其中 6 名員工的空白打卡記錄及由有關部門主管後補簽發的 3 名員工的出勤聲明書，還剩下的 5 名員工，不論出勤記錄，還是部門確認均不能提供（據稱部門主管不能確認這些人員之勞務而拒絕提出證明）。除沒有任何出勤記錄外，有關部門主管因未能確定他們是否為其部門提供勞務而拒發任何證明。

前臨時澳門市政局是透過 007/SAF/2001 號批示經由市議會決議，議決在 2001 年終止與他們的勞務合約，並以每位人員每月領取澳門幣 4,500 元為基礎，計算出每人可獲發澳門幣 54,000 元作為補償，合共澳門幣 756,000 元。該項補償先支付給前臨時澳門市政局職工福利會，再由福利會發放予有關員工。

3.4.3 預支薪俸予一名員工

前臨時澳門市政局於 2000 年 4 月向一位員工預支一個月的薪俸，金額為澳門幣 28,173 元。該局支付該筆款項時，並沒有作出任何帳目記錄，雖然該名員工在 2000 年 6 月已全額歸還該款項，但此項借款缺乏法理依據，而有關的支付及償還在會計帳目上均沒有任何記錄。

3.5 司庫活動的管理

【司庫活動帳】是用作對不涉及財產變更之流動記帳，並且不得為本身活動所需開支提供資金。【司庫活動帳】的設立及運作是針對用作記錄第三者資源的暫收帳及根據法例許可的債權及墊支款項的暫付帳。

在審閱前臨時澳門市政局【司庫活動帳】的過程中，發現部份並不屬於暫記款項的流動記錄。經詳細分析帳目文件後，得出下列幾點有關【司庫活動帳】的不足之處：

3.5.1 【司庫活動帳】內暫收款項的註銷

正如第 3.1.2 點所述，該局按第 41/83/M 號法令第 28 條第 3 款的規定，把澳門幣 3,000,000 元之暫收款註銷並撥作當年收入。但該法令所指的是因預算開支而承擔的債務，其債權人得自債權產生年度之 12 月 31 日起 3 年內，向行政長官提出申請要求支付有關債務，該期限不可延長。但前述所註銷的全是暫收款項，屬於第三者資源而非該條款所指的由預算開支所引致的債務負擔。同時，所註銷的金額亦欠缺款項繳納者的個人資料、繳納的時間及原因等詳細的數據支持。

審查該局於 1999 年退還的按金記錄中，發現 8 宗屬於註銷有關 1983 至 1991 年間的按金。

3.5.2 【司庫活動帳】之管理

【司庫活動帳】因沒有完善的管理及完整的記錄，使截至 2000 年 12 月 31 日【司庫活動帳】內的“按金與保證金”（包括街市攤販繳納之按金、競投工程或勞務合約之保證金及承建工程或提供勞務的供應商繳納的按金）及“其他暫收款”的帳目結餘與銀行帳戶結餘出現以下原因不明的差額：

表 6 — 帳目結餘與銀行帳戶結餘出現的差額

司庫活動 (1)	帳目結餘（澳門幣） (2)	銀行結餘（澳門幣） (3)	差額（澳門幣） (4) = (3)-(2)
按金及保證金	2,289,413.60	1,713,627.88	(575,785.72)
其他暫收款	646,012.00	756,036.27	110,024.27
合計			(465,761.45)

該局在 1997 年前收取的按金及保證金是沒有任何會計記錄，而表 6 中“按金及保證金”的帳目結餘，只是 1997 至 2000 年期間收取但仍未退還款項的紀錄，但相應銀行帳戶的結餘金額是不足以退還有關暫收款項。至於“其他暫收款”之差額，前臨時澳門市政局至今仍找不到原因。

3.5.3 「刊登《政府公報》費用」

根據法例規定，飲料及飲食場所的經營者必須向前臨時澳門市政局申請執照始可經營，申請執照的費用包括牌照費澳門幣 5,000 元、印花稅澳門幣 500 元、刊登《政府公報》費用澳門幣 300 元及檢查費澳門幣 500 元，但其中刊登《政府公報》費用只是前臨時澳門市政局代收牌照者繳付給印務局刊登《政府公報》的費用，不屬於其預算的收入及開支，但該局把這些費用在其管理帳目中的【收入】及【開支】項目內反映。

3.6 採購及招標程序

根據前臨時澳門市政局的組織架構，負責執行取得資產及勞務的程序是屬於行政暨財政部的附屬工作單位－物業暨採購科的工作範圍。對於如“辦公室消耗品”一類的經常性購買項目，物業暨採購科會按照第122/84/M號及第63/85/M號法令進行採購及招標程序，選定供應商提供有關物品。對於個別部門使用的特別物料之類的非經常性購置項目或勞務，各部門可選擇自行購買或要求物業暨採購科代為購買。

審計署分析了上述採購及招標程序後，得出以下發現：

3.6.1 規範採購及招標的成文內部指引

沒有訂定指引具體規範採購及招標的各個程序及應注意的事項。該局向供應商書面諮詢時，只要求供應商提供物品的樣本圖片、原產地及價格等資料。因此，在資料不足的情況下，難以分析各供應商的優劣。在審查網絡攝影機的購置程序時，發現前臨時澳門市政局忽略了一些如安裝及售後服務等重要因素，純粹以設備的價格作考慮，導致開支總額最終是第二低價的1.86倍。當時報價第二低的供應商的報價為澳門幣18,100元，雖然較第一低報價供應商的報價高出澳門幣160元，但卻提供了免費安裝及一年售後服務的承諾。

沒有定期檢討各種物品的價格及取得方式是否符合成本效益。審計發現了採購物品之價格遠高於市場價格的情況，如影印機碳粉的購買價格高於市價一倍。就該局3種常用影印機碳粉，審計人員曾向3間供應商查詢，所得價格與該局的採購價作一比較，結果如下：

表 7 — 影印機碳粉之價格比較

影印機型號	採購價 (澳門幣)	2001 年 9 月的市場參考價 (澳門幣)		
		供應商甲	供應商乙	供應商丙
Toshiba 5540	\$1,960	\$570	\$980	\$585
Toshiba 4570	\$1,050	--	\$480	--
Toshiba 4550	\$860	\$330	\$550	\$330

該局在 2001 年上半年購買了上述 3 種影印機碳粉，共支付了澳門幣 113,080 元。如果以表 7 的市場參考價(最低價)計算，則有關開支只需澳門幣 35,940 元，比該局的開支少了澳門幣 77,140 元。

3.7 守時出勤的管理

審計署於 2001 年完成《公共行政工作人員守時及出勤的制度研究》的衡工量值式審計工作，其目的是為探討各個公共部門在工作人員守時出勤方面的管理情況。在本署對該局的守時出勤管理作跟進時，查核了實際的操作情況後，有以下發現：

3.7.1 規範守時出勤的成文內部指引

雖然該局向員工提供守時出勤管理制度的內部指引，但各部門在執行上沒有嚴格依循，出現監管寬緊不一的情況。在審查中發現公園暨綠化處沒有要求全部員工作出出勤記錄；另外，由於市政執行委員會（輔助）、車輛事務處及文物研究暨博物館事務處均沒有使用任何出勤記錄工具，無法提供出勤記錄。

3.7.2 守時出勤輔助工具的使用

審查發現該局未能透過輔助工具，有效監管員工的守時出勤，其中行政執照處以簽到簿作為員工的出勤記錄，但沒有要求員工在簽到簿填報其上下班時間，無法得知員工是否已履行每週法定工作時數。第 3.7.1 點所

述的 3 個沒有使用任何出勤記錄工具的部門，更無法核實其工作人員的工作時數。

另審計人員曾於 2001 年 9 月 12 日及 13 日，到一名以個人合同方式聘用的法律顧問的工作地點進行實地查察，發現該名人員沒有出勤，而部門主管亦無法交代其離開工作崗位的原因。

3.7.3 超時工作的監管

在實地抽樣檢核 8 個部門的超時工作記錄過程中，只有 1 個部門能提供員工之超時工作記錄，並且與出勤記錄所登錄的時間相符。其中市政執行委員會（輔助）、車輛事務處、行政執照處、文物研究暨博物館事務處及公園暨綠化處 5 個部門沒有採用任何出勤記錄工具登錄員工超時工作時間；另外清潔暨環保處及資訊中心這 2 部門的員工之超時工作記錄與出勤記錄不符，當中上下班時間記錄表顯示的超時工作時段少於員工所填報之超時工作時數的情況。此外，亦發現以個人合同聘用的員工之超時工作補償，只根據員工本人提交的超時工作聲明書作為結算的憑證，沒有核實出勤記錄及由主管確認。行政暨財務部沒有要求部門提交有關記錄作覆核，只按照相關部門主管所填報的“超時工作記錄表”計算超時工作的補償，無法與員工的原始出勤記錄相互核對，以確保超時工作經已落實。

3.7.4 特別工作時間的監管

經查實發現排污設施處自訂員工的上下班時間及工作時數，其中清理下水道人員的工作時間是由凌晨零時至 4 時 30 分。可見，前臨時澳門市政局沒有按照《通則》第 78 條第 7 款的規定：「特別辦公時間係根據有關部門說明理由之建議，經聽取工作人員代表團體之意見，由行政長官根據行政暨公職局之意見書以批示訂定。」，便讓部門自行訂定員工的出勤時

間及時數。

3.8 超時工作

按照該局的超時工作的申請流程之內部規定所述，高級技術員、負責人及職務主管只能以扣除工作時間作補償，而對其他員工，若有足夠預算款項支付時，則按照已核准的超時工作時數，分別以 50%金錢及 50%工作時間作出補償，金錢補償的部份會按金額進行預留撥款，若撥款不足時，則全數以扣除辦公時間作補償。

但發現超時工作完成後進行結算時，其補償方式卻視乎當時有否足夠撥款而重新選擇。如有足夠撥款，便全數改以金錢補償，但當撥款仍然不足時，便中斷結算程序，有關的補償文件則存放在行政暨財務部，待有撥款時再作結算及補償。

審查該局超時工作時間補償的處理程序後，有如下發現：

3.8.1 超時工作補償程序的監管

根據該局提供的以辦公時間之扣除補償的超時工作統計表，發現存在員工已實際補償的超時工作時數多於應補償時數的情況，截至 2000 年 5 月 31 日，共有 43 人出現此情況，實際多出的時間合計為 220 小時 24 分。

審查中亦發現主管在審批員工的超時工作補假申請時，缺乏員工最新的超時工作的可補償時數的數據以核實有關申請。

此外，審查發現資訊中心在 2000 年 3 月 29 日追認 2 月 28 日的超時工作，及文物研究暨博物館事務處在 6 月 7 日才追認 5 月 11 日的超時工作，違反《通則》第 195 條的規定，事前製作建議書及取得批示，或在緊急的情況下於隨後 48 小時內追認。

3.8.2 超時工作時數上限的控制

沒有遵守《通則》第 195 條第 5 款的規定，「提供超時工作之時數上限為每月 52 小時，每年 300 小時」。審查時發現，三個隸屬運輸事務處的司機，2000 年度的超時工作時數分別較法定上限超出 61，58 及 77 小時。

3.8.3 員工累積的超時工作時數

該局把沒有足夠預算撥款支付的超時工作補償推延至年底，才選定以扣除辦公時間作補償的處理方法，導致主管未能安排以扣除正常辦公時間的方式來補償員工的超時工作，出現多年累積超時工作時數的情況。

根據《通則》第 198 條第 3 款的規定，“因第 2 款之規定而不能從正常辦公時間扣除之超時工作，須根據上條之規定支付報酬。”，拖欠員工的超時工作時數，如當年度不能以免除工作時間作出補償，須以金錢作補償，但該局未作處理。截至審計期間，即 2001 年 7 月 31 日止，仍未以工作時間補償予員工的超時工作時數約為 49,900 小時，涉及人數達 1,057 人，其金錢價值最少為澳門幣 366 萬。其中累計超時工作時數超過 100 小時的員工有 122 名，最高的一名員工的超時工作時數超過 700 小時，折合約澳門幣 56,211.54 元。可見，拖欠員工未作補償的超時工作時數的問題嚴重而普遍。

3.9 常設基金的設立及運作

第 30/98/M 號法令規範常設基金的設立、預留撥款、使用及補足，並嚴格訂定開支之類別、開支結算之支付程序及行政委員會的組成。該法令訂定之原則，包括預留撥款、基金管理機關和開支之類別及支付等，旨在確保透過基金支付的開支有足夠的預算撥款及適當的授權。

前臨時澳門市政局按照上述法令訂定之原則並作出適當調整，設立一項澳門幣 1,000,000 元的常設基金，用作預支不包括日津貼的公幹費用及支付屬緊急及特殊性質的開支。其中澳門幣 71,000 元分配予屬下 12 個工作單位的負責人作為小額備用金，用以支付少於澳門幣 1,000 元、且須屬於取得與該部門或附屬單位職務有關的非耐用品資產或勞務的緊急且不可延誤的開支。

審計署經分析常設基金的運作程序及銀行結餘調節表（見表 8），以及有關的開支文件後，有以下發現：

表 8 — 常設基金的銀行帳戶的結餘調節表

項目		澳門幣	註
2000 年 12 月 31 日銀行存款結餘		610,946.17	
一	待歸還常設基金款項	72,876.30	(a)
二	於各部門的常設基金	123,100.00	(b)
三	填補原因不明的常設基金短款	79,797.95	(c)
四	於各部門的小額備用金	53,299.90	
五	待歸還小額備用金款項	17,700.10	(a)
六	財務處庫存現金	55,557.40	(d)
七	2000 年 1 月至 12 月利息	(13,277.82)	(e)
於 2000 年 12 月 31 日餘額		1,000,000.00	

註：

- (a) 這些款項是 2000 年已支付的開支，但未在 2000 年帳目中登錄。
- (b) 此款項屬預支款項，但經審查後，發現其中包括了 2000 年已支付開支澳門幣 55,937.80 元。
- (c) 前臨時澳門市政局財務處負責人解釋此款項屬於 1999 年交付會計科常設基金負責人時所發現的差額，於 2000 年 12 月，以帳目結餘與銀行帳戶結餘間出現的不明差額，作短款補償。
- (d) 前臨時澳門市政局財務處負責人解釋此款項屬於 1999 年交付會計科常設基金負責人時所發現的多餘現金。
- (e) 利息於 2001 年 1 月份入帳為收入。

3.9.1 常設基金的設立

前臨時澳門市政局設立常設基金時，沒有按法規規定，對由該基金支付的開支進行分項登錄及預留撥款。雖然，在批核活動開支前已作出預留撥款，但在活動開展期間支付的費用，是以預支形式由常設基金提取現金支付的，所有開支都是支付之後才進行核算及入帳。

3.9.2 常設基金的運作

沒有制定明確指引，訂定常設基金及小額備用金的領取、運用及交還的指引下，最終被發現不能作出合理解釋的情況：在表 8 項目【三】出現的不正常的調節項目。

此外，本署亦發現該局沒有明確規範經由常設基金以預支形式支付的開支文件及餘額的交回期限，導致已支付的開支未能適時入帳，出現澳門幣 128,814.10 元的“已支付但未入帳的開支”（見表 8 項目【一】、【二】及註 b）。

至於透過小額備用金支付的開支，有關部門因沒有按時交回開支文件，只待回補小額備用金時，才交回文件進行結算及入帳，同樣未能適時入帳，出現澳門幣 17,700.10 元的已支付但未入帳的開支（見表 8 項目【五】）。

3.10 現金收入管理

前臨時澳門市政局直接對外徵收的收入超過 40 種，分別由交通運輸部、衛生監督部、行政暨財務部、文化暨康體部及環保暨綠化部負責。

審計署經綜合分析評核、實地查察及文件審閱後，發現前臨時澳門市政局在現金管理上出現不足的地方，包括：

3.10.1 成文及統一的現金管理制度

對於外設收入徵收部門的現金管理，前臨時澳門市政局並沒有設立任何成文的、統一的現金管理指引提供各部門的執行人員遵循，因而出現了不同部門採用了不同的現金管理制度：現金送交行政暨財務部屬下出納科的期限不統一；出納科外出收款員與徵收地點出納員的驗收現金程序不一致；“收入憑單”送交出納科時間不相同等。

3.10.2 現金交收的核實程序

出納科的每日現金收入平均約澳門幣 300,000 元。收款員每日從收入徵收部門收取現金交回出納科，現金轉交出納科科長放置保險箱內，待翌日再作核算。本署留意到，現金由徵收地點收集到交回收款員點算入帳的過程，期間多次交收都沒有任何核點及簽收程序。

3.10.3 庫存現金內部控制制度

出納科對庫房內現金的存取，沒有設立一套完善的庫存現金記錄，即時提供現金流動及結餘的情況，因而失去了對庫存現金的實際結餘及帳面結餘進行復核的依據，導致無法定期對庫存現金的實際結餘及帳面結餘作結算。此外，在審計過程中發現，出納科科長負責把現金放入庫房夾萬內，但沒有作即時的金額核點及庫存登記，並且沒有由第三者定期或不定期地進行庫存現金核點。

實地審核工作過程中，審計人員清點庫存現金時，發現其內存放了一筆澳門幣 440 元的現金，並不屬當天收入，科長需向出納科外出收款員諮詢後才知悉其為出納員長款，但不能確定長款的原因，並且沒有對此作任何記錄，以及把長款呈報上級作出跟進的程序。

3.11 個人合同

從前臨時澳門市政局 2000 財政年度的開支進行分層分析，發現該局存在以個人合同方式聘用員工，但卻沒有制定一套成文內部指引，規範個人合同聘用人員的「聘用方式」、「招聘、甄選及任用程序」、「統一的薪酬、津貼及其他補助的釐定標準」。

本署留意到該局給予以個人合同聘用人員的每月基本薪俸，高於現行《澳門公職法律制度》中相同職位的薪俸，並且享有一般公共行政工作人員同等福利，同時於聘用期間內不斷更改有關人員的聘用方式，但其負責的工作卻沒有改變。

審計中發現，該局以個人合同聘用的一名法律顧問，在 2000 年 10 至 12 月期間所獲取的津貼及補助超出合同中所訂明的待遇，每月除收取合同訂明的報酬外，還額外收取澳門幣 10,000 元，作為租用寫字樓及聘用女助手的費用，此項開支不但沒有在合同中訂明，亦欠缺開支的證明文件。

3.12 以前臨時澳門市政局名義開立公司信用卡

前臨時澳門市政局市政執行委員會主席、副主席及全職委員分別各自擁有以該局名義開立的大西洋銀行及美國運通的公司信用卡，合共 6 張。市政執行委員會主席所持信用卡的信用額為澳門幣 300,000 元、副主席為澳門幣 200,000 元，而全職委員則為澳門幣 150,000 元。

審計署審查以上述信用卡支付的開支時，有下列發現：

3.12.1 開支的預留撥款

所有以信用卡支付的開支，都是在收到信用卡帳戶的月結單後，才在相關的開支經濟分類作出預留撥款，此種做法完全失去預留撥款的作用，未有按照現行開支預算執行的程序，必須確保每項開支都有足夠的預留撥款。

3.12.2 開支的入帳時間

沒有指引對開支單據的交回期限作出規範，持卡人沒有即時交回開支單據，以致無法核實開支及適時入帳。

3.12.3 在開支核實前已作出支付

以大西洋銀行的公司信用卡支付的開支，是透過前臨時澳門市政局銀行帳戶以自動轉帳形式支付，此種安排顯示該局在沒有審核發票的真實性及準確性之前，已支付有關開支。

3.12.4 開支文件的審核

前臨時澳門市政局市政執行委員會主席以公司信用卡支付的開支，並沒有交回開支的證明文件及單據供有關部門核對，而有關部門在無法核實有關開支的真實性及準確性的情況下，只能按照信用卡帳戶月結單上的金額，全數當作招待費支付，其中包括了一些支付給購物商場、書局、眼鏡公司及長途電話費等開支。

3.13 財務資助

前臨時澳門市政局在 2000 年度對外發放的資助金額合共為澳門幣 3,042,257.10 元。該局對外發放的資助分為按月對“前臨時澳門市政局職工福利會”、“澳門土生教育協會”及“澳門互助總會”的定額資助，金額分別為每月澳門幣 20,000.00 元、澳門幣 10,000.00 元及澳門幣 61,706.00 元，這些資助的發放並不需要申請及提交事後的活動報告。

另一方面，亦會對其他個人、團體給予年度或每次單項活動的財務資助，其中按年申請資助的個人或團體，須於每年年終向前臨時澳門市政局提交來年活動大綱及要求資助的金額。而申請單項活動資助的個人或團體於每次活動前，須提交該項目的申請文件及相關的活動資料。當資助獲批後，申請資助的個人或團體在每次舉行活動後須提交資助項目的活動報告，才能獲得發放資助款項。

審計署綜合分析前臨時澳門市政局現時的財務資助程序，有以下發現：

3.13.1 財務資助的成文指引

現時，前臨時澳門市政局沒有訂定成文的發放資助指引，供接受財務資助的個人及團體遵守，亦沒有制訂任何申請標準及統一、具體的審批標準，同時，沒有設定明細的監管措施，以確保所有資助均用於所申請的活動上。

在審查中發現，前臨時澳門市政局對不同的資助對象採取了不同處理方法，固定按月發放資助的申請者沒有按照第 54/GM/97 號批示的規定，在事前提交有關的申請文件及事後提交活動報告。

3.13.2 執行第 54/GM/97 號批示的規定

前臨時澳門市政局長期給予澳門土生教育協會及前臨時澳門市政局職工福利會每月澳門幣 10,000.00 元及澳門幣 20,000.00 元的資助，但卻沒有按照第 54/GM/97 號批示規定，要求他們每年提交申請文件及事後的活動報告。同時，亦發現該局批准給予其職工福利會的每月固定資助的理據，僅是由該局職工福利會組織章程的條文而訂定的。

3.13.3 資助金額的計算方法

審查發現，自 1998 年開始，該局已沒有按照 1968 年 12 月 14 日澳門總督批示的第 1782 號立法性法規內的方法，「前臨時澳門市政局（前澳門市政廳）平常預算的總收入減去歷年結餘預算收入及獲資助金額後的百分之五」，計算對“澳門互助總會”的資助金額，現時該會每月獲發澳門幣 61,706.00 元的定額資助，是根據 1998 年當時司長羅忠誠的口頭形式決定。

四、審計結果—前臨時海島市政局

4.1 工程開支出現私人用途之項目

在審查工程開支時，發現其中包括前臨時海島市政局市政執行委員會主席、副主席及全職委員私人擁有物業之裝修費用，經查核帳目內有關資料，發現在 1999 至 2001 年 5 月期間支付合共澳門幣 870,246 元的裝修費用，細分如下：

表 9 – 1999 年至 2001 年 5 月支付的裝修費用

	1999 年	2000 年	2001 年 5 月	合計
主席	—	256,460 *	—	256,460
副主席**	330,167	15,119	—	345,286
全職委員	—	205,440	63,060	268,500
合計	330,167	477,019	63,060	870,246

* 工程總額原為澳門幣 477,521 元，扣除已退還的澳門幣 221,061 元，最後費用為澳門幣 256,460 元。

** 第 44 頁 5.1.3 摘錄了有關跟進。

有關開支的申請及批出的主要依據為第 26/88/M 號法律《市政職務章程》第 7 條：「全職擔任市政職務的人士，有權按照市議會決議的規定，享用專用車輛和由市政區配給的房屋」。

審計中發現，1998 年 8 月該局租賃路環「竹灣濠園」作為配給主席的房屋時，已支付了澳門幣 742,212.50 元的裝修工程費用。主席於 2000 年自置物業，前臨時海島市政局負責該房屋的裝修並支付總額澳門幣 477,521.00 元的工程費用。此外，該局亦按照「竹灣濠園」的租金澳門幣 19,700.00 元，作為主席每月可享受之屋租津貼的標準，計算出 2000 年 12 月至 2001 年 12 月主席可享受總額澳門幣 256,100.00 元(澳門幣 19,700.00 元 ×13)的屋租津貼，全數當作前臨時海島市政局應負擔之裝修費用，而

餘額澳門幣 221,421.00 元則由主席負責。主席於 2000 年 12 月 21 日退回房租津貼以外的裝修費用澳門幣 221,061.00 元。

審計署亦發現前臨時海島市政局市政執行委員會副主席及全職委員繼續收取每月之屋租津貼，分別為澳門幣 23,847.20 元及 22,000.00 元，但至 2001 年年底並沒有退還任何裝修費用。

4.2 人員房屋福利

前臨時海島市政局按照《通則》第 203 條發放員工的房屋津貼，但發現其中 20 名員工享有高於法定金額澳門幣 1,000 元的津貼。有關人員每月收取的金額由澳門幣 23,847.20 元至 3,000.00 元不等（見表 10），致使這部份開支在 2000 年達到約澳門幣 1,470,000.00 元，較按《通則》有關房屋津貼條款中訂定的金額而計算出的實際應付開支，高出了約澳門幣 1,230,000.00 元。

表 10 — 2000 年享有高於法定上限的屋租津貼之人數統計

收取金額（澳門幣）	收取人數
23,847.20	1 (副主席)
22,000.00	1 (全職委員)
5,000.00	11
4,000.00	1
3,000.00	6
總領取人數	20

根據所提供的資料，屋租津貼的發放是按照第 26/88/M 號法律「市政職務章程」及前澳門市政廳第 210/PAT/92 號建議書之批示，而每月收取的金額上限由海島市政機構市政執行委員會訂定，並按照住宅單位的房間數目而收取不同的金額。屋租津貼的上限曾經作出 5 次調整。（見表 11）

表 11 — 屋租津貼之演變

有效期間	屋租津貼上限		
	T2* (澳門幣)	T3* (澳門幣)	T4/T5* (澳門幣)
1993	4,500	7,000	--
1994	4,950	8,250	9,350
1995 至 1998	5,445	9,075	10,285
1999 至 2000	3,000	5,000	--
2001	2,000	3,500	--

* T2 代表一廳兩房的住宅單位，如此類推。

4.3 司庫活動的管理

在審計過程中詳細分析了前臨時海島市政局所提供的帳目文件，以下是有關【司庫活動帳】的發現：

4.3.1 【司庫活動帳】出現【預算活動】的收支記錄

前臨時海島市政局把贊助本身活動之資助收入與開支，均先記錄於【司庫活動帳】內，而有關的結餘最後才轉記為前臨時海島市政局的預算收入。如果在活動完成後才收到有關資助，相應的開支會先由預算撥款支付，而資助金額則全數直接納入前臨時海島市政局的收入項目內。顯示出前臨時海島市政局對資助收入的處理不統一，致使帳目未能完整及真實地反映其預算收入及開支。

該局的【司庫活動帳】未能完整及真實地反映所有暫存的（第三者）資金，造成出現沒有記錄的庫存現金。在實地審查中，發現該局的保險箱中出現沒有記錄的庫存現金，原因是收取商店持牌人澳門幣 300 元作為刊登公報的費用，有關之刊登費用為澳門幣 284 元。但在管理帳目內只顯示收到澳門幣 284 元及支出澳門幣 284 元的費用，而有關的餘額存放於出納組之保險箱內及等待持牌人收回，但庫存現金帳及【司庫活動帳】並沒有存在有關的會計記錄。

4.3.2 投標者所交之銀行擔保書的記錄

在收到「銀行擔保書」作為投標之保證金時，並沒有任何記錄有關「銀行擔保書」的收取及發還，而「銀行擔保書」只存放於出納組之的保管箱內。在沒有完整的記錄下，管理層無法得知收取「銀行擔保書」的數目及有關之總金額，同時亦未能作出適當的管理措施。

4.4 採購程序

在審查前臨時海島市政局的採購程序時，發現該局在 2000 財政年度帳目中購買資產及勞務，以及開展工程共投入約澳門幣 54,000,000 元。據查核，所有經常性的購置均交由供應組處理，供應組按部門所要求物料的規格或型號及數量辦理，遵照第 122/84/M 號法令的規定，進行有關的購置程序。對於非經常性的購置，有關部門可自行購買或交供應組購買。

根據臨時海島市政局組織架構，資產、勞務及工程的購置屬供應組的職責。但在實際運作時，其他部門亦可以不需通過供應組而自行購買所需資產及勞務，由於其他部門並不熟悉書面諮詢及招標的程序，容易在採購時出現違法的情況，加上各個部門缺乏市場價格及供應商的資料，以致購買同類物品時都需要分別進行書面諮詢及招標，造成資源浪費。

4.5 超時工作的管理

在 2000 年期間，該局的超時工作補償形式是按照員工的薪俸點作分配的（見表 12）。

表 12 — 超時工作補償形式的比例分配

薪俸點	附加報酬（比例）	扣除辦公時間（比例）
350 或以上	—	1
260 至 349	1/3	2/3
260 以下	1/2	1/2

綜合超時工作補償的審批、監管及結算程序的審計結果列述如下：

4.5.1 成文的內部指引來規範超時工作的監管

根據《通則》第 196 條至第 198 條有關超時工作以附加報酬或扣除辦公時間作補償之規定，前臨時海島市政局以批示的形式訂定內部超時工作補償的計算方法。但前臨時海島市政局沒有制定超時工作的成文內部指引供各部門遵從，對超時工作的出勤記錄、確認程序及補償的計算方法，各部門沒有統一的處理方法，致使一些部門沒有按照有關批示訂定的比例分配方法進行補償。

在審查時發現有部門當員工日間的超時工作少於 2 小時或 3 小時（按員工的薪俸點而定）時，會全數以工作時數作補償，但有關安排事前卻沒知會行政暨財政部。行政暨財政部仍然按照批示訂定的計算方法結算超時工作補償，結果員工獲得雙重的超時工作補償，即同時收取報酬及免除上班。行政暨財政部在本署審查後，才得知上述情況，並開始收集有關資料，研究補救措施。

此外，亦發現不規則的情況，包括沒有任何形式的超時工作的出勤記錄、超時工作沒有按照《通則》第 195 條的規定，事前製作建議書及取得批示，或在緊急的情況下於隨後 48 小時內追認，以及大部份辦公室以外的超時工作，都沒有任何簽到或出勤記錄。

4.5.2 對超時工作的補償時數作適當的記錄及監管

由於行政暨財政部沒有員工的可補償時數記錄，只能由所屬部門主管自行核對員工申請免除工作時數的真確性及對未獲補償時數的控制。但在審查過程中，發現個別部門根本無法系統地或準確地記錄各員工的超時工作補償時數，有關員工的申請是在未能確保員工的可補償時數的情況下批

核的。

4.5.3 拖欠員工超時工作補償

資料顯示，由 2001 年 1 月至 9 月，所有前臨時海島市政局職員須以免除工作時間作補償的累計時數約為 16,700 小時(包括已補償及未補償的時數，因系統未能單獨提供未補償時數的資料)。雖然該局強調未獲補償的超時工作時數是不能轉至下一年度，但根據《通則》第 198 條第 3 款的規定，“因第 2 款之規定不能從正常辦公時間扣除之超時工作，根據上條之規定支付報酬。”，該局拖欠員工的超時工作時數，如當年度不能以免除工作時間作出補償，須以金錢作補償，但該局未有為此擬定解決方法。

4.6 常設基金的設立及運作

前臨時海島市政局為支付緊急及特殊開支設立澳門幣 1,000,000 元的常設基金，並分配其中澳門幣 100,000 元予 5 位部長作為零用基金，以支付金額少於澳門幣 2,000 元的非耐用品或勞務的開支（見表 13）。

表 13 — 零用基金的分配金額

職銜	獲分配的金額（澳門幣）
城市規劃暨運輸部部長	30,000
園林暨綠化部部長	25,000
行政暨財政部部長	15,000
公共衛生暨環境部部長	15,000
文化暨康樂活動部部長	15,000
總金額	100,000

審計署對前臨時海島市政局常設基金的運作程序作出分析，有關的審計發現歸納如下：

- 4.6.1 設立常設基金時，沒有按法規規定，對由該基金支付的開支進行分項登錄及預留撥款。所有以預支形式由常設基金提取現金支付的活動開支，都是支付之後才進行核算及入帳。此外，透過零用基金支付的開支均沒有作預留撥款，在未確保有足夠預留撥款前已作出支付。
- 4.6.2 沒有明確訂定以預支形式經由常設基金支付的開支文件及餘額的交回期限，因而已支付的開支未能適時入帳。至於透過「零用基金」支付的開支，亦沒有按時交回開支單據，引致開支延遲入帳。在審查時，發現有於 1999 年 9 月已支付的開支，卻延至 2000 年 3 月才登錄入帳，在未入帳前，有關開支的金額只以待調整項目顯示在帳目內，未能及時地及完整地反映開支的執行情況。
- 4.6.3 常設基金包含有澳門幣 50,000 元的庫存現金，前臨時海島市政局沒有要求保管人於每個財政年度結束時退還，亦沒有設立定期清點庫存現金的程序。

4.7 收入的徵收、記帳及現金的管理

如第 3.2 點所述，前臨時海島市政局的「車輛使用牌照稅」收入是由前臨時澳門市政局代收，由 1986 至 2000 年被拖欠的「車輛使用牌照稅」總額為澳門幣 5,575,180.75 元(見表 2)。但前臨時海島市政局一直沒有與徵收單位對帳、核對稅款是否已按時按額由徵收單位轉移，亦沒有核實積欠的金額及進行跟進。

除了由其他機關代收的收入外，前臨時海島市政局亦有直接對外徵收的收入，達 20 多種，金額合共約澳門幣 7,600,000.00 元，由下列 4 個單位分別負責在 7 處地點徵收：

表 14 — 各單位徵收收入的地點及種類

負責單位	徵收地點	主要收入
出納組	前臨時海島市政局本部	各類准照之申請費、罰款等
	住宅式博物館	博物館入場券、售賣食物及飲品
文書暨檔案組	路環公眾接待處	動物診療費、動物進口稅、墳場租金、街市租金
康樂暨體育組	竹灣泳池	泳池入場券
	黑沙泳池	泳池入場券、場地租金
	黑沙水庫	水上單車租金、售賣食物及飲品
公共關係暨新聞室	諮詢中心	售賣紀念品

審計過程中，經綜合分析評核、實地查察及文件資料審閱後，本署的發現如下：

4.7.1 現金管理的規章制度

沒有設立任何成文的規章制度，人員只能根據習慣或上級的口頭指示執行職務，以致不同徵收收入的單位各自有不同的處理程序。

- 沒有明文規定把現金存入銀行的期限及現金存量的上限，致使出現負責黑沙公園、黑沙泳池、竹灣泳池的康樂暨體育組的人員，把收取的現金款項囤積在保管箱內，其中一次所累積的金額更高達澳門幣 219,876.00 元。
- 沒有訂定送交會計組的收入證明文件的內容和時間，以致有關單位可隨意相隔一星期、半個月，甚至一個月才把收入交到會計組入帳一次，影響收入記帳的時效。

4.7.2 核實收入的制度

負責執行收入徵收的會計組，並沒有一套嚴謹的收入核對程序，以確保其準確性、完整性及真實性。例如徵收「石礦場之經營」的收入時，只根據石礦場經營者每月提供之爆石總數量，以每噸石料澳門幣 3 元的規定

來計算應收之稅款，但卻沒有設定核實程序以檢查石礦場經營者所提供資料是否真確。

4.7.3 原始憑證的監管

對收入的原始憑證包括簽發予付款人的收據及入場券均缺乏監管，具體情況如下：

- 會計組對於路環公眾接待處交來的收入，只根據收入匯總表及銀行存款憑單的資料登錄入帳，而沒有核對有關收據及定期對帳，以致無法確保路環公眾接待處所提交資料的真確性及完整性，包括所有應收的收入已適時並按應收金額徵收，以及所有徵收款項已即時入帳。
- 缺乏完善的收據管理制度，沒有設立內部控制程序監管，包括收據沒有編號控制；沒有對已使用的、未使用的及已註銷的收據進行查核；沒有任何領用制度、健全的記錄及定期核點收據的庫存總量，無法監察收款人員是否已把所有收取的款項如實呈報。

4.8 臨時員工之聘用及工作監管

在審查該局臨時員工之聘用及工作監管時，發現該局於 1998 年 3 月開始以勞務取得的形式聘用臨時員工，截至 2001 年 9 月，以勞務取得的形式聘用的臨時員工約有 81 人，分配於表 15 所指的部門。按照前臨時海島市政局提供各臨時員工的薪酬條件來計算，臨時員工的全年開支約為澳門幣 4,300,000 元。

表 15 — 臨時員工的工作性質、薪酬及所屬部門之匯總

所屬部門	工作性質	人數	薪酬
行政暨財政部	財產管理 / 檔案處理	1	月薪 16,500 每週工作 36 小時
	葡文文案	1	月薪 10,000 每週工作 20 小時
	財產管理	1	月薪 6,500 元 每週工作 36 小時
文化暨康樂活動部	黑沙、竹灣泳池及水庫的管理工作	26	月薪 5,900 元 每週工作 37.5 小時
	龍環葡韻休閒站售賣亭的工作	2	月薪 4,500 元 每週工作 57 小時
園林暨綠化部	離島公園之清潔、灑水及管理工作	29	月薪 5,000 元 每週工作 44 小時
	綠化區之一般保養	4	月薪 2,500 元 每週工作 36 小時
	郊遊活動導遊	2	月薪 4,500 元 每週工作 36 小時
城市規劃暨運輸部	重整門牌及地籍資料	1	月薪 8,000 元 每週工作 20 小時
公共衛生暨環境部	獸醫、寵物酒店美容師、邊境文員	3	時薪 88-138 元
	實習獸醫	2	月薪 17,500 元 每週工作 36 小時
	雜工	1	月薪 5,000 元 每週工作 44 小時
公共關係暨新聞室	週末在諮詢中心提供服務	7	時薪 37.5 元
議員辦事處	接待公眾	1	半年薪 7,400 元 每週工作 18 小時

臨時員工的聘任及工作監管的審計發現列述如下：

4.8.1 聘用及甄選的制度

前臨時海島市政局聘請及甄選臨時員工都是由各個需要勞務的部門自行處理，並且沒有任何招聘、甄選、報酬及福利釐定的指引規範，臨時員工的聘請、甄選及考核的方式、薪酬的釐定以及員工聘用後其工作的監管及續聘全無第三者參與、監管及提供專業支援，較難取得公平及客觀的人員聘用及續聘的標準。

4.8.2 長期且連續性聘用臨時員工

前臨時海島市政局長期以 3 個月或 6 個月取得勞務的形式聘請臨時員工，但實際上有 32 人已為前臨時海島市政局服務超過 1 年，期間以一、兩天作為聘用期的分隔。此外，亦發現聘用臨時員工擔任一些固定而且是長期性的工作，例如財產管理及檔案管理，並不符合以臨時性質聘用員工的條件。

4.8.3 出勤記錄的復核程序

該局沒有設立復核程序確保臨時員工薪酬的準確性，只根據部門所確認的出勤日數或工作時數的資料來計算，並沒有要求部門提供臨時員工的上下班時間之記錄進行復核及確認工作時數之準確性及真實性。

4.9 以前臨時澳門市政局名義開立公司信用卡

前臨時海島市政局市政執行委員會主席、副主席、全職委員及兩名公關各擁有 1 張以該局名義開立的大西洋銀行的公司信用卡，每張卡的信用額均為澳門幣 40,000 元。

審計署審查以上述信用卡支付的開支時，有下列發現：

4.9.1 開支的預留撥款

所有以信用卡支付的開支，都是在收到信用卡帳戶的月結單後，才在相關的開支經濟分類作出預留撥款，此種做法完全失去預留撥款的作用，未有按照現行開支預算執行的程序，必須確保每項開支都有足夠的預留撥款。

4.9.2 開支的入帳時間

由於沒有指引對開支單據的交回期限作出規範，持卡人延遲交回開支單據，以致無法適時入帳。在審查過程中更發現在 1999 年 10 月以信用卡支付的開支，卻延至 2000 年 2 月才登錄入帳，沒有按照第 41/83/M 號法令第 25 條第 1 款的規定：「公共會計工作在經濟年度內進行，經濟年度自 1 月 1 日起至 12 月 31 日止，且每年度之一切收入及開支活動均應記入該年之帳目內」。

4.9.3 在開支核實前已作出支付

該局於 2001 年 8 月把澳門幣 10,000 元存入銀行，用作自動轉帳以支付信用卡的費用，造成在沒有審核發票的真實性及準確性之前，已支付有關開支。

4.9.4 以公帑墊支私人消費

信用卡帳戶的月結單內如果含有私人消費及因公務而發生的開支，前臨時海島市政局均按月結單的總金額先行支付，之後才由信用卡持有人償還屬私人消費的部份，因而出現以公帑墊支私人消費的情形。

4.10 前臨時海島市政局職工福利會之財務資助

在審查中發現前臨時海島市政局於 2000 及 2001 財政年度向前臨時海島市政局職工福利會支付的總金額分別為澳門幣 294,100 元及澳門幣 119,000 元。其中包括了黑沙海灘休憩區的管理經費，2000 年的經費金額為澳門幣 174,600 元，而 2001 年則為澳門幣 80,000 元。該項轉移並不屬於前臨時海島市政局職工福利會年度活動資助，而是該局把黑沙海灘休憩區的管理工作交託予福利會而支付的管理經費，所持的理由是：「……由

於海島市政廳各部門目前並不具備人力資源肩負該項長期需高度效率之管理工作，兼且慮及該社會設施之管理工作屬非牟利性質，故難覓有志之士或團體以私營性質承擔此任，因私營承辦只重賺取利潤……」，因此作出了上述的決定。有關的開支只根據前臨時海島市政局職工福利會提交的管理經費預算作支付，欠缺各項開支的單據及付款憑證。

五、審計意見

就 3. 及 4. 中的審計發現，審計署詳細地分析所有發現涉及的法律文件、工作原則及相應的管理模式，提出了以下的審計意見。由於兩個前臨時市政局均已被撤銷，而民政總署承擔了其所有職責，因此本署在撰寫審計意見時，進行了綜合論述，對兩個部門所共同發現的問題整理出一個意見，希望民政總署可以更清晰理解審計署所關注的重點。

5.1 工程開支中不正常地出現私人用途之項目

5.1.1 審計意見

就 4.1 的審計發現，審計署研究了經由 8 月 6 日第 10/90/M 號法律所修訂之 10 月 3 日第 26/88/M 號法律《市政職務章程》、《通則》、前海島市政廳第 18/06/AMI/97 號決議及第 67/11/CMI/98 號決議等法律文件後，認為海島市政機構市政執行委員會主席、副主席及全職委員三人要求為其私人擁有之物業裝修，而使用公帑支付房屋的裝修費用是不恰當的。

首先，根據《市政職務章程》第七條之規定：“全職擔任市政職務的人士，有權按照市政議會決議的規定，享用專用車輛和由市政區配給的房屋”，全職擔任市政職務人士可享用的房屋，必須由海島市政機構提供的。而根據現行的《通則》第 256 條的規定：「行政當局得透過專有法規訂定之條件給予工作人員實物補助，尤其在住宿、電話及車輛方面之補助。」，明顯市政職務人士享用的房屋已規範是一種實物補助。從財政帳目的角度分析，財政局一直把開支經濟分類 01-03-00-00 定義為“實物補助”，它涵蓋了各種不以取得現金、但以取得財物本身(性質或物件)的形式而發放的補助，而開支經濟分類 01-03-02-00 稱為膳食及住宿—實物。因此，前海島市政廳的第 67/11/CMI/98 號決議，把有關負擔的識別為屋租津貼(現金

資助)是不恰當的。

其次，根據前海島市政廳第 18/06/AMI/97 號決議：「全職擔任市政職務的人士獲分配備有傢俬和設備的房屋及車房，並且包括管理費、水、電、石油氣和電話費、房屋的清潔和保養費，該等費用的上限隨後由市政局訂定。」，本署認為隨後訂定的負擔上限，不能理解並總結成屋租津貼的發放，顯然，此決議未提及過發放屋租津貼的可能。

這個發現亦顯現了一個值得注意的問題，前臨時海島市政局市政執行委員會主席在 2000 年退回部份房屋裝修費用時，以屋租津貼形式計算應由前臨時海島市政局負擔的部份，但已經計算至將來但還未到的 2001 年 12 月。除了上述不恰當之外，對於該局在處理津貼的態度及方法，本署認為是嚴重違反了公共行政工作人員的義務及財務原則，因為只有當有關人員履行了其工作職務後，才可以享受其法定之權利（包括津貼），更不可預先享受未履行職務期間的津貼或權利。

5.1.2 部門回應

前臨時海島市政局於 2001 年 12 月第 13/CONF 號公函中曾對此作出回應如下：

『……按照 貴署報告指出：「全職擔任市政職務人士可享用的房屋，必須由前臨時海島市政局提供，而且是一種實物津貼」，本市政局對於上述之理解存有不同的觀點。

根據經由 8 月 6 日第 10/90/M 號法律所修訂之 10 月 3 日第 26/88/M 號法律第七條之規定：“全職擔任市政職務的人士，有權按照市政議會決議的規定，享用專用車輛和由市政區配給（Atribuição）的房屋”。

經查閱多部法律著作和葡語辭典，均發現“atribuição”一詞的含義，並非僅局限於“配給”一個辭義上，更沒有明確必須以實物形式作為唯一的外顯涵義。

此外，就類似問題，除諮詢本市政局法律顧問的意見外，亦曾諮詢華年達（Jorge Neto Valente）和高萬祺（Miguel Cravo）兩位大律師的專業法律意見，均表示有關的行為並無與現行之法例存在任何不符之處，而有關的法律意見，亦已上呈上級審閱。……』

5.1.3 跟進意見

在 2002 年 3 月與民政總署人員的會議後得到之進一步回應，得悉前臨時海島市政局市政執行委員會副主席以分期形式退回其私人物業的裝修費澳門幣 345,286 元，前臨時海島市政局市政執行委員會主席及全職委員均沒有表示會退回，分別為澳門幣 256,460 元及澳門幣 268,500 元的裝修費用。民政總署亦暫時沒有任何跟進措施。

審計署對於把實物補助轉為以公帑支付私人物業裝修費的合法性作出保留意見。

5.2 管理結餘

5.2.1 審計意見

就 3.1 的審計發現，可以展示前臨時澳門市政局的每月銀行帳戶結餘與管理帳目結餘一直都是不相符的，但由於事發當時沒有查明帳目結餘與銀行帳戶結餘之間差額的原因，而事後亦沒有追查清楚，因此最後只能以“待調金額”一項，使兩者達到相符。

本署認為，管理帳目是公共部門預算執行情況的根本反映。這個帳目混亂，便不能反映預算執行結果的真實情況，其完整性及真實性亦有疑問。

前臨時澳門市政局在發現問題後，並沒有查明成因，而是隨意地以行政手段作帳目調整，從而喪失了從根本解決問題、堵塞漏洞的機會。此種解決方法是不適當的，亦令管理帳目失去了可信性。

月度結餘調節表內出現的浮動“待調金額”，估計存在「無記錄收入」、「無記錄開支」、「重覆記錄收入」、「重覆記錄開支」、「錯用第三者資源」等會計程序上不規範的情況。而「無記錄收入」及「無記錄開支」的相互抵銷，也是無法對查清各項差額的成因之一。

常設基金帳目出現短款，理應查清是否記帳過程出現了錯誤、是否管理程序出現了問題、或者是否沒有及時發現挪用公款的舞弊行為。但在沒有追究出問題的原因前，便動用公帑去填補，是極其不適當的財政管理方法，在會計處理手法上亦絕不推崇。

這些發現，反映出前臨時澳門市政局內部的財務管理中沒有完善的復核制度及有效的監管程序、沒有定期編製結餘調節表、發現存在不合理的調整項目時沒有跟進及匯報、而主管在批核調節表時亦沒有對不合理的調整項目進行徹查和缺乏系統性的會計編製及監管制度。

為免再出現上述不規則的情況及改善銀行結餘調節表的編製程序，民政總署宜採取下列措施：

5.2.1.1 設立完善的銀行存款日記帳和管理帳的復核程序

- (i) 定期核對銀行存款日記帳與銀行對帳單的發生情況，確保銀行對帳單上的所有收付項目，都能如實記錄在日記帳內；

- (ii) 通過銀行徵收或代收的收入，以銀行實際收到的金額及日期登錄入帳，以確保帳目內不存在「無記錄收入」的情況；
- (iii) 定期核對銀行存款日記帳與管理帳目，如出現帳帳不符的情況，應徹查原因，糾正錯誤，以確保帳目完整及真實地反映財務狀況。

5.2.1.2 訂定明確的結餘調節表的編製程序，以確保帳實相符

- (i) 每月編製結餘調節表，列表解釋（會計上）帳戶結餘與銀行結餘之差額，把月度試算表中結餘，與銀行結餘及現金庫存結餘作相互核對，立刻更正和跟進沒有正確記錄的收支；
- (ii) 編製未兌現支票清單，詳細記錄金額較大的未兌現支票，跟進簽發時間較長的未兌現支票，了解其原因；
- (iii) 對調節表上的調整項目，應檢查在結帳日後的進帳情況，可及時發現問題，並作出相應的調整。對長期存在的調整項目，須徹查因由，妥善保存相關的詳細資料或文件，以備日後復查。

5.2.1.3 設立成文的職責分工、復核制度及監管程序的指引

就上述之銀行存款日記帳和管理帳的復核程序以及結餘調節表的編製程序，以成文化方式規範，使執行人員和復核人員均知悉其工作的程序及步驟，並且清晰列明執行人員和復核人員的職責範圍，以便互相制約，及時發現錯誤，防止運作過程中發生不規則的情況。

5.2.2 部門回應

在工作會議上，民政總署表示，因負責人員已離職及文件存檔的管理不理想，至今仍找不出原因，同時解釋了追查銀行結餘調節表內待調項目的困難，但承諾會繼續跟進。民政總署亦表示現有的銀行帳戶都是重新開立的，而運作至今，在銀行結餘調節表內，未曾出現原因不明及金額浮動的調節項目。

5.2.3 跟進意見

由於民政總署未能解釋前臨時澳門市政局帳目結餘與銀行結餘間出現差額的原因，審計署對 2000 年 12 月 31 日的銀行結餘的完整性及準確性作出保留意見。為核實前臨時澳門市政局 2001 年各月份的銀行結餘調節表內，是否出現金額浮動的待調項目，本署在 2001 年帳目審計時再作跟進，並同時跟進民政總署新開立帳戶金額的合理性。

5.3 車輛使用牌照稅

5.3.1 審計意見

為免再出現 3.2 中所發現的前臨時澳門市政局應付而未付稅款之情況，審計署認為民政總署必須嚴守法例的規定履行職責及完善收付款項之管理制度。

除了須確保各徵收收入部門已按照既定程序執行工作外，尚須設立「管理清單」，清楚列出各項應收收入及應付開支、收付單位及期限，再配合定期復核清單，以確保有關款項已按時按額收付，及早跟進不規則情況。

5.3.2 部門回應

民政總署代前臨時澳門市政局所作的回函中指出：『……已於第四次追加預算中支付「車輛使用牌照稅」的稅款給海島市政局，亦於 12 月中旬已交付上延稅款予財政局。……』

而在工作會議上表明，民政總署已為代澳門特別行政區徵收的「車輛使用牌照稅」設立了適當的司庫活動帳，於結算後交付澳門特別行政區。至於前臨時澳門市政局拖欠前臨時海島市政局的餘款，未有任何跟進處理。

5.3.3 跟進意見

至前臨時澳門市政局被撤銷日，其拖欠前臨時海島市政局的稅款則尚未歸還。由 2002 年起，民政總署已承接前臨時澳門市政局及前臨時海島市政局的權利及義務，因此，本署在 2001 年帳目審計中，將跟進並核查民政總署能否按時按額交付各項代徵收的稅款。

5.4 人員房屋福利

5.4.1 審計意見

就 3.3 及 4.2 的審計發現，本署研究了第 26/88/M 號法律《市政職務章程》、第 24/88/M 號法律《市政區法律制度》，及《通則》，本署認為澳門市政機構及海島市政機構所引用的法例及批示作為發放屋租津貼的依據是不合適的，而其工作人員應按照《通則》第 203 條，收取有關條例所訂定的房屋津貼。

本署亦再強調以下的觀點：

1. 《市政職務章程》第 7 條之規定：「全職擔任市政職務的人士，有權按照市議會決議的規定，享用專用車輛和由市政區配給的房屋」，說明全職擔任市政職務人士可享用的房屋須由前臨時市政局配給，是一種實物津貼，如無法例明文訂定許可，不得任意轉為現金津貼；
2. 結合《市政區法律制度》第 49 條的「人員制度」：「市政區人員受本地區公職法律制度約束，尤其是按照法律特定情況在平政院詮敍及接受核閱」、以及第 4/93/M 號法律第 49 條所增加的第 2 款指出「上款所指的人員不得享有亦不得被給予超過對一般公職人員所訂定的權利」，兩個前臨時市政局的工作人員是不應享受高於一般公職人員所享有之權利。

5.4.2 部門回應

代表前臨時澳門市政局回覆的民政總署公函中指出：『……本署由 2002 年度開始，將取消此點所提及之屋租津貼。……』。

而前臨時海島市政局的回覆亦表明，『……一般工作人員的房屋福利，自明年起，將會完全按照現行法例，作出統一規範。……』。

在後來的工作會議證實，民政總署現已按照《通則》規定的金額，發放房屋津貼。

5.5 預算的執行管理

5.5.1 審計意見

就 3.4 中的各項審計發現，本署認為在各項公帑開支項目，均有專門法規條例所規範的情況下，任意作出不能提出法理依據之開支是一個濫用公共資源的行為。

在幾項開支項目中，有關部門值得注意：

1. 在《通則》第五篇「退休及撫卹」，已明確規定退休金的申領資格、申領條件及發放程序，該局根本不能以本身之預算撥款作出有關支出。
2. 在不能提出合約條文依據及欠缺可援引的法定文件下，為一群每次續期只為六個月的勞務合同員工作出高達十二個月報酬的離職補償，是不能被視為合法的開支。
3. 把相關款項撥交臨時澳門市政局職工福利會代為發放，而不是直接交付給當事人，是一種不正常的作法，令人懷疑有關部門有隱藏上述不合理支付的意圖。
4. 該批人員的續約程序，顯示出該局嚴重缺乏人力資源管理系統，既沒有按實際需要訂定勞務合約，亦沒有對所提供的工作進行監管，最後在未確保取得勞務的情況下作出支付，隱藏着極大的資源濫用、錯配及浪費的危險。
5. 前臨時澳門市政局多次未能提供作出開支許可時應要齊備的文件，令取證工作出現困難，亦顯現該局在檔案處理存在着不足。

為了避免出現這些不規則的情況，本署建議民政總署應完善本身的財政資源管理，特別是審批開支時必須依法、合理及不可逾越本身的權限，為了達到嚴謹理財的目的，開支的執行必須制度化及規範化；對於有不規則行為，應從速處理，查究發生的原因，追究責任，及時糾正。

5.5.2 部門回應

民政總署代前臨時澳門市政局所作的回函中指出：『……在 2001 年支付給哪些終止勞務合約員工的補償，因當作是給予這些員工的補償津貼，所以按歷來習慣由「經常轉移」開支項目轉至前臨時澳門市政局職工福利會發放，屬不能恰當及正確地顯示在相應的帳目上，並非為隱藏任何開支。……』

而在工作會議上民政總署表示會提供有關開支支付的法理依據。

5.5.3 跟進意見

所獲得的補充文件，仍然未能就前述的審計發現提出具體的法理依據。

審計署對於前臨時澳門市政局以公帑向員工支付退休金及補償，以及預支薪俸的合法性均作出保留意見，並將作出進一步跟進。

5.6 司庫活動的管理

5.6.1 審計意見

就 3.5 及 4.3 的審計發現，本署認為兩個前臨時市政局均沒有恰當地運用【司庫活動帳】作為對不涉及財產變更之流動項目進行記帳。

無依據及任意地把第三者資源轉為收入、以【司庫活動帳】的資金支付已註銷的無記錄項目等做法，只會導致帳目混亂，難以反映部門的真實及完整的財務狀況。

為了能建立一個完整的【司庫活動帳】，達到有效監管所有預算活動外的資金，避免【司庫活動帳】內的資金用於本身預算活動所需的開支，本署建議：

1. 應建立健全的帳目記錄，【司庫活動帳】內每個帳戶必須根據暫收款項所屬單位而設立，清楚記錄每項收支，確保【司庫活動帳】能如實反映每項暫收款的收取、支付及結餘，使帳目完整地、真實地及適當地反映資金流動情況。
2. 定期與預算活動帳、銀行帳戶及庫存現金作相互核對，並即時更正及跟進沒有正確記錄的收支。
3. 由於過往的不當處理，令民政總署須為前臨時澳門市政局承擔一筆不確定的債務，民政總署編製預算時，應考慮在合適的開支項目中預留資源，以回應有關人士取回該批按金及保證金的要求。
4. 糾正前臨時海島市政局的錯誤入帳方法，所有贊助該局活動的財政資助應全數登錄於預算收入帳內。

5.6.2 部門回應

民政總署代前臨時澳門市政局所作的回函中指出：『……本局將在 10 月份進行一個記錄司庫活動帳轉入、轉出的情況及有關結餘。有關按金的結餘與司庫活動之間的差額，已透過 2001 年 8 月 2 日第 33/SAF/01 號建議書—司庫活動帳差額解釋，去解釋有關情況，而該情況將會盡快調

整。……』

前臨時海島市政局則指：『……司庫活動帳

- 透過【司庫活動帳】所支付的預算活動開支，主要涉及一些透過零用現金形式支付之未能確定用途之款項，由於無論在開支性質以至金額大小，均具有不確定性，故在結算前並不能透過結算程序入帳，而現有會計制度上，似乎亦未存在相應之處理形式，故現階段未能解決，祈請 貴署能給與可行之技術意見；
- 而財務贊助之入帳方式，在 2002 年預算編製時，已將有關部份登錄入本市政局之本身預算內，故上述之情況在明年不會再次出現；
- 至於【司庫活動帳】欠缺完整的記錄，相信是指由本市政局代收刊登《政府公報》費用方面，經研究後，僅屬工作人員觀念上之錯誤所導致，有關問題已經獲即時解決。……』

而在工作會議上，民政總署代表認為基於前臨時澳門市政局把按金及保證金轉為 1997 及 2000 年的收入，今後如有關人士要求取回以前臨時澳門市政局名義暫收的按金與保證金（包括街市攤販繳納之按金、競投工程或勞務合約之保證金及承建工程或提供勞務的供應商繳納的按金）及其他暫收款，民政總署只能以本身預算款項支付。

5.6.3 跟進意見

前臨時澳門市政局【司庫活動帳】的帳目結餘與銀行結餘之間的差額（澳門幣 465,761.45），民政總署表示至今仍找不到原因，無法解釋有關差額，審計署對【司庫活動帳】的結餘的完整性及準確性作出保留意見。

5.7 採購及招標程序

5.7.1 審計意見

就 3.6 及 4.4 的審計發現，本署認為，按照法規來制定適合於本身職能的、完整的成文內部指引來規範部門之採購及招標程序是行之有效的措施，尤以前臨時澳門市政局這樣一個龐大的機構更為重要。這樣方可達到揀選更合適的供應商，取得價廉質優的資產及勞務之目的。

發現更顯示，兩個前臨時市政局的採購活動均沒有集中管理，對於常用的物品，特別是消耗品，各個屬下部門各自為政，重覆書面諮詢及招標的程序，既增加了行政成本，亦不能因貨物的總量取得更合理的價格，造成資源浪費。同時亦由於採購沒有集中管理，無法透過部門之間的協調，進行資源調配，更可能導致不必要的囤積。

本署認為民政總署應由專職部門統一負責資產、勞務及工程的購置，除有利於統一管理，避免資源重疊外，其他部門亦可免去因採購而需投入額外的資源，更能專注於部門本身的職責。同時應制定一套符合第 122/84/M 號法令的採購程序和確保程序得以執行的機制，以確保採購及招標程序既遵從法例要求又能合乎經濟效益。

5.7.2 部門回應

民政總署代前臨時澳門市政局首先對採購網絡攝影機及影印機碳粉等個別事件作出回應：

『……根據第 122/84/M 號法令的規範，制定了簡單的內部指引，供執行人員遵從。

臨時澳門局所購置之網絡攝影機 AXIS 2100 webcam 一事，現作出如下解釋：一般的網景需要接駁個人電腦才能傳送影像，而 AXIS 2100 webcam 則已備有內置獨立的伺服器，只需接駁網絡便能傳送影像，就成本而言，購買 AXIS 2100 webcam 比購置網景配個人電腦更為便宜；另外，鑑於購買該項設備的時候（2000 年），生產上述網景的品牌並沒有其他選擇，而且適合室內使用的型號亦只有一個，因此，按照當時所要求的條件以及綜合以上的考慮因素，決定購買 AXIS 2100 webcam 作所需之用途。本署每項招標，都會因應其種類而訂下不同的招標條文（例如價格、服務質素等等作為考慮之因素）。

至於各類物品的取得方式，本署每年的年度預算中，在終端機內訂下每個部門，每一種類物品可使用的金額，各部門需通過對內購物申請才能取得所需物品。每年度年底，財產及採購處會按該年度的整體經濟情況，與供應商商討價格甚至要求減價。至於一些長期消耗品如影印機碳粉的取得方式是否符合成本效益，縱使物品單價較高有如下之解釋：因為每一型號之影印機，必須配合適當之碳粉來使用，不能使用其他牌子的碳粉（代用粉），因其成份與原廠碳粉有別，為了保證影印機之正常運作、減少維修、延長使用壽命等因素，因此採用原廠碳粉。以本署之統計數據及經驗所得，本署之影印機一般使用壽命為九年，而財政局指引影印機使用壽命為五年，以總體的年度平均計算之成本支出，其成本效益較佳。……』

而前臨時海島市政局亦為其採購及招標程序作出解釋：

『由於本市政局主要的工作是為市民提供服務，且涉及很廣泛的層面，為迅速回應市民的訴求，故有時會出現由相關部門直接進行採購之情況。為了對程序符合性和效率之間取得平衡，本市政局已着手對有關方面進行研究，尋求一個既具合法性又確保效率的方法。……』

及後的工作會議上，民政總署原則上同意由專門部門統一管理，即由財產採購處負責採購及招標工作。但礙於人手不足，部份特殊物料的採購，仍然由其他部門負責。同時亦透露已制定規範採購及招標的具體指引，並交付該署法律顧問審閱中。

5.7.3 跟進意見

一如本署在審計發現指出，涉及的兩項採購項目是存在着更合理的價格。

本署的意見重點是希望民政總署能全面檢討現時採購及招標程序的不足之處，避免再出現類似前臨時市政局的問題。

5.8 守時出勤的管理

5.8.1 審計意見

本署在 2001 年發表的衡工量值式審計報告《公共行政工作人員守時及出勤的制度研究》中，已經詳細就這個管理問題提出審計意見。

從 3.7、3.8 及 4.5 的審計發現中表明，兩個前臨時市政局在守時出勤的管理上均與本署推薦的理想模式尚有很大距離。在欠缺完善、明確的成文內部指引下，各個部門的監管方法各異，引起了管理混亂、監管不足及部門與部門之間責任不清等問題。當中更導致超時工作補償的申請及結算程序安排失當，引起拖欠員工超時工作的補償之問題惡化。

本署認為有關部門有從速完善其管理及監督機制的必要。

值得注意，由於部門的特別工作安排，在制定這些成文的規範指引時，應充分考慮本身之特點。以前臨時澳門市政局為例，對於需要按照異於慣常上下班時間的工作類型，應把其工作時間及工作時數合法化，使得

遵守及監管兩方都有法可依。

5.8.2 部門回應

對於前臨時澳門市政局的情況，該局有如下解釋：『……至於此點所提及車輛事務處無法提供有效的守時出勤記錄，貴署所提及的可能應為交通暨運輸部擔任司機之員工，因車輛事務處有執行出勤記錄。審計員曾於臨時澳門局查詢市政執行委員會擔任司機之員工，由於其工作性質有別於其他文職人員，工作時間不定，經常超時及外出工作，故要求他們作出完整之出勤記錄存在一定困難。但本署將盡量作出改善，以達致出勤記錄之完整性……』

……建議改善方法：由直屬部門提供超時工作相應之出勤記錄，作出確認及主管簽署後，再連同實制超時工作表送交行政輔助部，方能作出結算。由於舊電腦系統未有限制輸入補償之超時工作時數多於結算後應補償時數，故出現上述之情況。而現時之電腦系統已作出相應的限制。

部份員工累積之超時工作以辦時間作扣除之時數，是由於財政不足，以致結算超時工作時選擇部份以扣除辦公時間為之，而按〈ETAPM〉第198條的規定，並未有列明未能從正常辦公時間扣除之超時工作，必須以年度作結算，即該規定並未限制員工將未能扣除之超時工作時數累至下年度。因此，員工仍能按工作情況，繼續享用以豁免上班形式扣除餘下之超工作時數……』

而前臨時海島市政局的解釋則是：『……由於本市政局人員數目眾多，工作性質各異，且工作地點分散，為便於管理，故透過31/PRES/1999號批示，賦予各部級主管，有權限按照現行法律的規定，對其管轄範圍人員的假期、缺勤等作出許可和管理，然而，由於各主管對法例的理解不一，

故形成在人事管理上寬緊不一的現象，為解決有關問題，已着令行政暨財政部份別進行設施及程序兩方面的研究，以協助各部門強化有關的人事管理工作……

……於 2000 年 6 月 30 日透過第 19/PRES/2000 號批示，對超時工作的補償作出分級規範的目的，一方面考慮到本市政局的財務狀況日趨惡化，另一方面亦考慮到為市民所提供的服務有增無減，故在法例許可及權限範圍內作出有關的節約舉措，然而，可能由於部門之間工作性質差異性很大，加上部門主管對相關法例及批示的理解不清晰，因而對超時工作產生不同的處理方式，就有關問題，本市政局已要求行政暨財政部與各部門主管討論，尋求一個可適用於各部門使用的規範及程序。

至於對出勤記錄核實及監管方面，由於許多部門所作出的超時工作，不僅在非辦公時間或假日進行，更非在部門的辦公地點內進行，例如：舉行各項的節日慶祝活動，晚間前往機場或深水港進行衛生檢疫等等。因此，在實際的操作上，只能根據部門主管所作之核實，惟本市政局亦同意可對有關形式進行強化的規範。

對於預留撥款方面，則主要由於現時資訊系統上之局限，為避免出現在未有預留金額之情況下作出支付行為，故寧願對同一項超時工作補償先後作兩次的預留撥款，惟當第二次預留撥款轉為核算支付後，人力資源管理處會知會會計組將第一預留撥款取消，故並不會出現超過預算撥款的情況。

至於已作出超時工作而仍未獲補償方面，將繼續按照第 19/2000 號批示的規定處理，倘個別工作人員因工作需要而未能以時間補償方式彌補其超時工作，本市政局亦已在預算內預留相關的款項以支付有關的開支……』

在跟進的工作會議上，民政總署亦表示已意識到超時工作補償的處理程序所存在的問題，亦同意審計署的意見，並研究改善方法。

5.8.3 跟進意見

本署認為在應用《通則》第 198 條的同時，亦要全盤考慮相關的法律法規，尤其是規範預算開支運用的條文，因此，本署認為公共行政工作人員當年度完成的超時工作，應在同一年度內獲得補償。另外，在審查期所得的結果，直至 2001 年 9 月，前臨時海島市政局的本身預算內，還沒有為相應超時工作之金錢補償作出任何預留撥款。

本署須再次強調，民政總署必須正視長期拖欠員工超時工作補償的問題，從速改善。同時，在兼顧合法和合理的情況下，可把申請、確認超時工作及結算及作出補償程序進行簡化，提升效率。

審計署將在 2001 年帳目審計中跟進上述問題。

5.9 常設基金的設立及運作

5.9.1 審計意見

就 3.9 及 4.6 的審計發現，主要由於前臨時市政局常設基金的設立和運作沒有按照第 30/98/M 號法令的規定執行，以致可能出現支付了一些沒有在預算登錄或沒有足夠撥款的開支項目，潛在超支風險，亦因而容易出現不規則情況。此外，開支因延遲入帳，出現已支付但未入帳的開支，使帳目未能及時且完整地反映預算的執行結果。

審計署認為民政總署如有需要以常設基金支付開支，其設立和運作應按照第 30/98/M 號法令的規定執行，包括開支的種類及限額、預留撥款、管理機關的組成、開支支付的批准權限、基金補足及餘額退還的程序等，

並須制定常設基金的運作指引，以及建立報告系統，定期報告基金的運作及使用情況、即時報告基金運作中值得檢討的地方。此外，常設基金出現長短款時，須及時查明原因及追究責任，不應任意以其他資源作短款的補償。

5.9.2 部門回應

民政總署代前臨時澳門市政局所作的回應是『……接納 貴署建議，由 2002 年度開始，會修改常備基金及小額備用金的處理系統，先作出預留撥款。……』

而前臨時海島市政局認為『……對於「常備基金」和「零用基金」方面，本市政局認為兩個基金設置的主要目的，主要是希望能夠迅速處理一些突發，且屬不可延誤的開支，正如在週日舉辦一項專題展覽，在開幕前夕，其中一個玻璃保護罩突然破損，需要即時更換，倘按照有關正常的批核程序，有關的負責人需要先撰寫建議書，然後交到供應組進行諮詢，再交到會計組作預留金額，然後再呈上級批准，最後到出納組提取款項購買有關物品，在實際操作上，相信其可行性極低。

至於對「常備基金」和「零用基金」作出整體的預留撥款，無疑在一定程度上，可以解決潛在超支的風險，然而，卻又可能產生資源未能充分配置的問題，故本市政局須作進一步的可行性研究。

至於庫存現金管理方面，本市政局同意 貴署的見解，儘管庫存現金金額並不高（澳門幣 50,000.00 元），但出現工作人員挪用公款的風險確實存在，故本市政局現正為此訂定指引，並在資源許可的情況下，設置稽核機制，以監察有關的管理工作，務求將有關風險降低。……』

最後民政總署在工作會議上表示，已按照第 30/98/M 號法令，並且配合實際執行情況，訂定常設基金的運作指引。

5.9.3 跟進意見

基於民政總署已經編製了規範常設基金運作的指引，審計署將對指引內容作出研究分析，並在 2001 年帳目審計中跟進其執行情況。

5.10 收入的徵收、記帳及現金收入的管理

5.10.1 審計意見

就 3.10 及 4.7 的審計發現，本署認為由於現金是具有高度流動的特性，容易發生挪用的不規則情況，因而必須建立完善的現金內部控制制度、現金收入的入帳程序及庫存現金管理，使執行人員充分了解及嚴格遵循有關程序及要求，這樣才能減少或避免這些風險的發生，確保收入的完整性及準確性。

兩個前臨時市政局均缺乏明確的現金管理指引、嚴謹的現金交收核實程序、健全的現金內部控制制度及有效的監管機制，實在難以有效控制現金管理的風險。

作為可行的管理模式，本署提議以下兩個方面的改善措施：

5.10.1.1 確立收入的徵收及復核程序

- 應編製收入徵收進度表，詳列各項收入的徵收期限、預計徵收的金額、負責徵收的單位。
- 應定期與負責徵收收入的單位對帳，以確保所有收入已按時按額徵收，並能及時對逾期未付者作出跟進。

- 建立復核與及時編製收入憑證入帳的機制，入帳前必須核實收入的合法性及已適當地登錄於相關之經濟分類內。
- 應根據各種收入的性質，採用突擊、定期查驗或分析等方法來驗證收入資料的真確性，從而減低虛報收入資料的機會。

5.10.1.2 設立現金內部管理制度

- 成文的現金管理規章，明確列出現金管理包括徵收、核對、結算及保管的各個程序；清楚劃分每個程序中負責執行人員的工作責任；在出現違規及異常情況時的呈報機制以及處理方法。
- 上級履行嚴格的監督，確保日常運作已按照規章既定程序執行。
- 配備專責的出納人員負責現金的收付及保管，並備有合適的替補人員。
- 現金的處理過程中，應採取適當措施，確保財物及人身的安全。
- 因應各個單位的實際需要，訂立定額及定期的監管程序，其中必須包括庫存現金的最高金額、存款入銀行次數及呈報收入資料的期限等。
- 應由不同人員分工掌管帳目與現金，以便互相制約，既能及時發現錯誤，又能防止在現金徵收的過程中發生不規則的情況。
- 設立由第三者定期及突擊的現場審核制度，以確保現金及帳目兩者準確無誤，在出現長短款時，更可及時查明原因，並向上級匯報。

- 帳目、記錄冊及報表等文件必須格式化及標準化，建立統一而連貫的文件處理手法，妥善保全所有原始憑證、帳目及記錄冊等資料，以備核對。
- 設立系統管理收據的印制、申領、發出及註銷的制度，包括對收據的數量、申領數量、已使用數量及註銷數量備有健全記錄、定期及不定期核實庫存量、專責人員核對已經使用及註銷的收據數目等。

5.10.2 部門回應

民政總署代前臨時澳門市政局所作的解釋是『……本署在現金徵收地點到交回收款員點算入帳的過程中，其間之交收均有對現金及支票進行點核。另 440 元的長款，有關之負責人當日曾向審查員解釋，該款項是一收銀員於前兩日即 14/09/2001 埋數後多出之餘款，原因有如下兩個可能：其一是多收的款項，其二是該收銀員混淆了早上自掏腰包作找續的款項，因該收銀員當時未能肯定其原因是前者或後者，故先交出餘款。期後經多次核實所有數據資料，實為該收銀員在早上先行墊支作找續的現金。……』

而前臨時海島市政局的回函亦有如下闡述：

『……對於現金存放銀行的時間和將相關文件送交會計組的時間方面，誠言，本市政局現時對此並未設立成文的規章制度，惟各個執行人員均已充分知道有關的時限規定，而行政暨財政部亦會進行必要的監督，正如所列舉的例子，行政暨財政部在該問題發生後不久，已要求該部門作出合理解釋。

至於，對收入徵收的控制方面，本市政局每年均會按照編製《管理帳目》的相關指引，要求由有關款項支付的實體發出，用以顯示其於管理期

間交付金額的證明（格式七），以核實該曆年內轉移到本市政局的金額，倘發現金額不相同時，則會聯絡相關部門進行核實工作，惟根據前臨時澳門市政局歷年來所發出的證明文件，均聲明已按照法律的規定，將屬前臨時海島市政局所分享的「車輛使用牌照稅」部份（24%），全數轉移予本市政局。

而對於原始憑證的監管問題，由於負責覆核的工作人員缺乏經驗及足夠培訓，本市政局除已責成有關人員外，亦規定負責的工作人員，日後在送交收入登錄時，必須附同相關的收入憑證作為核實，同時，亦正對整個收入程序和內容進行研究。

至於對收據的監管方面，從明年開始，經由本市政局發出的收據，除將全部印有編碼外，同時將交由行政暨財政部統一印製和設置監控機制。

對於指出本市政局的收入入帳欠缺規範一事，正如上文所言，儘管各部門的工作人員已充分了解有關的時間規定，惟避免日後出現不必要的爭議，本市政局現正着手訂定統一的成文規範，希望短期內可付諸實行。

至於 貴署建議方面：

1. 確立收入的徵收及復核程序

原則上，本市政局認同有關之建議，但在實際操作上，存在一定的問題：

- 部份收入的可預計程度偏低，例如：罰款收入、獸醫服務，故在編製收入徵收進度表方面，其效度相信並不高；
- 部份收入法例並沒有明確規範其徵收之期限，正如「車輛使用牌照稅」，有關法例並沒有明確要求前臨時澳門市政局轉移給本市政

局的時限，故本市政局亦無法按照相關法例，向該局作出轉移的要求；

- 至於與其他負責徵收收入的單位對帳方面，除涉及投放人力資源的增加外，亦涉及收入的時差及對方是否持合作態度等多方面的因素所影響；
- 建立覆核與及時編製收入憑證入帳的機制方面。由於本市政局負責徵收收入的單位過於分散，且受到資訊設備的局限，故現時只有在會計組進行之收入徵收，能即時透過資訊系統入帳，而隨着民政總署的設立，相信藉着前臨時澳門市政局較完善的資訊系統，可望解決有關的問題；
- 而對於設立機制，定期及突擊查驗或分析各項的收入，由於考慮到有關的單位，較宜屬於一獨立的機制，換言之將涉及人員及權限的配置等多方面的問題，故須作較詳細的可行性研究。

2. 設立現金內部管理制度

- 現時本市政局轄下各執行單位的現金管理監督工作均是由各部門自行負責，正如路環公眾接待處負責處理現金收入的工作人員，均須定期將相關收入文件送交其直屬主管文書暨檔案組核實，然後才送交會計組入帳，然而，由於部份負責監督的主管缺乏經驗，故引致各部門對於現金管理方面寬緊不一的情況，基此，本市政局同意貴署的建議，將進行統一規範的可行性研究，同時，亦會加強對有關人員的專業培訓；
- 至於由專職的出納人員負責現金的收付及保管，並備有合適的替補人員的建議，基於本市政局負責現金收付的部門十分分散，且

近數年來本市政局不斷朝向人力資源增值的方向發展，故部份的員工必須同時負責多項的工作，倘由專職人員負責出納工作，無疑可確保出納工作的專業化，惟本市政局卻需向外招聘人員以符合有關的要求（鑑於負責出納工作的人員必須具備一定的學歷，然而，本市政局目前絕大部份的工作人員，普遍學歷偏低，故亦難以透過人力資源的調配以滿足上述的工作需要）；

- 對於現金的存放方面，現時主要負責現金收付的地方均設有保險庫以存放未能即時存入銀行的現金，惟可能需要訂定更明確的指引，以規範庫存金額的上限及出現例外情況時的匯報程序等等；
- 對於現金的管理和記帳方面，本市政局分屬於出納組和會計組兩個部門負責，且每月均須核對各項的收支帳目；
- 對於會計文件的規範化及格式化方面，目前本市政局的會計帳目，已經是由資訊系統處理，惟由於應用程式的不同，經常為滿足各上級實體或其他權限部門的不同要求，致使形成許多格式上的差異；
- 至於原始文件的保存方面，由於受到許多不同因素的影響，情況並不理想，部份年代較遠的文件已無法根尋，而當時負責的工作人員亦已離開本市政局，加上每年新增的文件數量龐大，僅會計組每年用以存放文件的文件夾已達數百個，然而，由於存放空間的不足，文件的保存將是本市政局必須面對其中一個難題。……』

而在後來的工作會議上，民政總署代表表示已經接納審計署的意見，並已根據各項收入的實際徵收情況，訂定指引作出規範，加強收入的管理，並希望審計署對指引內容給予意見。

此外，民政總署明白現金管理的原則，亦清楚出現長款並不是個別事件，而是本身在現金管理方面，確實存有不足地方，現已着手草擬現金管理指引加以規範。

5.10.3 跟進意見

本署認為「由有關款項支付的實體發出，用以顯示其於管理期間交付金額的證明——格式七」，只說明前臨時澳門市政局在管理期間內已交付的「車輛使用牌照稅」的金額，並不表示前臨時澳門市政局已按有關法規規定，把該年度的「車輛使用牌照稅」全數付予臨時海島市政局，因此，前臨時海島市政局有責任核實其徵收的收入，以確保收入的完整性。

此外，對於民政總署現已採取措施以改善收入徵收的管理制度，本署將對其提交的「收入徵收管理制度」及「收據管理制度」的指引進行研究分析，並於 2001 年帳目審計中跟進其執行情況。

5.11 臨時員工、個人合同員工之聘用監管

5.11.1 審計意見

就 3.11 及 4.8 的審計發現，本署認為兩個前臨時市政局沒有按現行制度規範及處理員工的聘任。

本署建議應根據《澳門公職法律制度》的規範，訂定一套明確的、適合部門本身運作的、詳列具體執行細節的成文內部指引，以規範聘用員工的各種形式及程序。同時，應恪守合同內的條款，依照既定的薪酬福利，按有關人員的工作完成程度，準確計算應發放的報酬。

理想的指引應包括下列的內容：

1. 聘用員工的方式

- 訂立各類工作崗位的聘用方式，並列出各類聘用方式如個人合同及包工合同的規範；
- 按照工作崗位所需的專業技能、知識及經驗的種類和水平，制定各職層員工的薪酬、聘用期限、續聘條件，並且應具體指出在何種情況下應採用的聘用方式。

2. 聘用員工的程序

- 詳列聘用員工的原因、工作性質、所需人員的學歷、技能、工作經驗及相關條件，然後由專責部門統一處理；
- 訂立客觀的聘用準則，在甄選欲聘任的人員時，應備有合理數目的應聘人，並應考慮自薦人員及於行政暨公職局就業登記作了登記的應聘人，同時應按工作崗位的需要，訂定甄選的方法如面試、筆試或履歷分析等。

在制定了一套聘用、甄選、考核及薪酬釐定的成文內部指引後，仍需切實執行才能發揮指引的作用，使人事管理更趨完善。

5.11.2 部門回應

前臨時海島市政局之解釋是：『……至於人員招聘方面，由於部份市政服務性質的特殊性，例如：獸醫、狗隻美容師等等，對其考核和甄選難以訂定普遍適用的指引，且由於其專業性，故許多時必須以部門的專業意見作為聘用標準，故對有關問題須作可行性的分析，而對於報酬和福利方面，本市政局並沒有另訂其他標準，亦是依循《公職法律制度》所訂定的各項規範執行，此外，從十月初開始，對於人員的招聘，更會嚴格遵守九

月二十七日第 2/2001 號行政法務司司長批示所作之相關規定。

對於長期且連續性地聘用臨時工作人員方面，為了解決這個主要由於歷史因素而遺留下來的問題，且考慮到實際的工作需要，本市政局考慮於明年將有關人員的聘用方式變更為個人勞務合同。……』

民政總署的代表在工作會議指出，現時一律以個人勞動合同聘用人員，並參考了行政法務司司長的批示及審計署的建議，改善現有不足的地方。至於一名法律顧問多領報酬的問題，民政總署代表明確表示，已拒批發放不合理報酬予該名員工。

5.11.3 跟進意見

不論聘任專業還是非專業的工作人員，均應以規範性的指引作為原則，再參考不同性質職位的特點制定出考核及甄選程序，以確保其公平、公開、公正之程度。

審計署在 2001 年帳目審計中，跟進民政總署人員聘用的執行情況。

5.12 以前臨時市政局名義開立公司信用卡

5.12.1 審計意見

就 3.12 及 4.9 之審計發現，本署認為以信用卡支付開支所帶來的風險及所衍生的問題已遠遠超過其給予使用者的便利，包括開支沒有預留撥款及適時入帳、沒有審核開支文件及在開支核實前已作出支付等。而且公司信用卡所支付的都是招待費及日津貼等開支，其結算及支付程序已有明確的規範，無需以信用卡形式支付。

信用卡雖能提供一定的便利，但作為一個政府機構，所有的開支(包括信用卡開支)都必須嚴格遵守有關法定的開支程序，執行開支的落實、

結算及支付。因此，本署認為以兩個前臨時市政局之名義開立公司信用卡是不當的。

5.12.2 部門回應

民政總署代前臨時澳門市政局表明，『……有關本局名下的信用卡將會盡快取消。……』

而前臨時海島市政局則認為，『……對於 貴署認為以信用卡支付形式來支付開支所帶來的風險及所衍生的問題已遠遠超過其給予使用者的便利，故建議本市政局取消所有以公司名義發出的信用卡一事，本市政局卻持不同的見解：

- 現時以本市政局名稱發出的信用卡共五張，分別屬三名全職執行委員會成員及兩名公共關係暨新聞室的工作人員，除三名全職執行委員外，其餘兩名作人員的信用卡均存放於出納組，倘有關人士須陪同市政議員出外公幹或官式拜訪時，才給予他們以支付各項開支；
- 每張信用卡均設有上限，而以持卡人的職稱及身份，相信足以彌補因個人操守可能導致的風險；
- 透過信用卡形式進行支付，除可避免工作人員需攜帶大量現金出外公幹所引的個人人身安全外，亦可減少機構因貨幣兌換所產生的費用，同時，更容易核實支付行為的真實性。

基於上述的原因，且隨着社會的不斷發展和進步，為提高行政效率，電子化交易無疑勢必將逐步取代昔日以現金收付的傳統模式，而信用卡正是其過渡的其中一種表演途徑，故本市政局認為以公司名義所發出的信用卡是具有其存在的價值，然而，可能需要對其使用作出更明確的規範和監

管。

至於在公函 2.2.3 點所指，本市政局於 2001 年 8 月把澳門幣 10,000 元存入銀行，用作自動轉帳以支付信用卡的費用，造成在沒有審核發票的真實性及準確性之前，已支付有關開支。就此點問題，須向 貴署作出澄清：上述款項僅屬於銀行帳戶之間的轉移行為，是從商業銀行帳戶，將澳門幣 10,000 元轉移至大西洋銀行帳戶內，其設置的目的是準備支付日後可能因使用信用卡而出現的開支，故並未構成在未審核發票的真實性及準確性之前，已支付有關開支的問題。……』

最後民政總署在工作會議上表示，透過兩個前臨時市政局名義開立之信用卡已全部取消，而民政總署亦沒有以其名義，開立任何公司信用卡。

5.13 財務資助

5.13.1 審計意見

就 3.13 及 4.10 的審計發現，本署在此再次強調應以公開、公平、公正來處理各種財政資助的申請、審批、發放及監管程序，而連續在過去兩年的政府帳目審計報告中重申其重要性及推薦其理想模式。上述的發現顯示了這兩個部門缺乏了這些機制，並無制定統一的申請標準、審批標準及監管措施，並且存在對不同的申請人採取了不同的處理方法，產生了不公平及不合理的現象。

其中，對前臨時海島市政局把有償性的管理工作，判予屬非牟利私人社團性質的前臨時海島市政局職工福利會，本署有以下幾點意見：

1. 根據前臨時海島市政局職工福利會的組織章程，其成立的宗旨是發放社會援助予會員及其家屬；促進會員文化、道德、社會及職業之發展；舉辦文娛體育活動；應前臨時海島市政局之要求協辦

具市政利益之活動。因此職工福利會是一個非牟利私人社團，所以本身不具備為前臨時海島市政局或其他機構提供有償性勞務的條件。前臨時海島市政局把黑沙海灘休憩區管理工作的勞務判給前臨時海島市政局職工福利會是不恰當的。

2. 由於前臨時海島市政局是以勞務的開支項目「02-03-08-00-05 其他專門服務」支付上述費用，而作為管理費開支結算及支付的憑證只是一份由福利會提交的管理經費預算表，而且有關開支是在勞務提供前已經支付，違反了第 49/85 號批示的取得勞務開支程序。
3. 2000 及 2001 年的支付金額分別為澳門幣 174,600 元及 80,000 元，沒有按照第 122/84/M 號法令的規定，為取得超過澳門幣 15,000 元之勞務進行書面諮詢，同時亦沒有為提供超過 6 個月的勞務，訂立書面合同。

由於新成立的民政總署需承擔大量的財政資助撥款工作，為了完善財務資助的審批及發放程序，並確保公帑得到善用，本署認為民政總署可參考本署在政府帳目審計報告中，為着規範政府部門發放財政資助而倡議的理想指引模式，再根據部門本身的特點制定統一的申請標準、審批標準及監管措施。

5.13.2 部門回應

民政總署代前臨時澳門市政局所作出的回應是：『……發函向按月發放資助的兩個團體，要求提交今個年度之活動報告。（以後將會統一處理）……』

而前臨時海島市政局的解釋是：

『……對於黑沙海灘休憩區的管理工作，貴署認為前臨時海島市政局職工福利會是一非牟利私人社團，章程已規範其設立的意義，因此，不應成為一個提供勞務的單位，且在上述管理服務外判時，必須嚴格遵循第122/84/M號法令及第49/85號批示的有關規定，就有關問題，本市政局有如何之見解：

- 一 將有關管理服務交由前臨時海島市政局職工福利會負責的目的主要有兩方面：

其一、節省管理成本。透過福利會聘用人員，其成本較輕，且由於福利會屬非牟利性，所須支付的管理費用較低；二、福利會的管理層均是本市政局的員工，無論在溝通、效率和監管，均具有較正面的優勢。因此，基於本市政局利益的考量，透過豁免書面諮詢的形式，將有關管理服務給與該會負責；

- 一 對於 貴署認為非牟利社團不能為公共機構提供勞務方面，本市政局希望 貴署能提供更清晰的指引，因為現時在澳門許多民間社團均以不同形式為特區政府許多公共機構提供勞務，例如：協助舉辦各項宣傳推廣活動，協助經營某些服務等等，按照對 貴署意見的理解，有關的行為是否亦不符合非牟利私人機構的概念。

至於對公共機構、民間社團和私人作出資助方面，本市政局內部一向存在一套資助方面的指引，然而，隨着社會的發展，本市政局亦認同須作出適當的修訂。……』

最後，在工作會議中，民政總署代表表示，現時黑沙休憩區仍由前臨時海島市政局職工福利會負責管理，但由於前臨時海島市政局職工福利將被取消，故此，民政總署暫不支付福利會任何費用，待日後再作安排。

5.13.3 跟進意見

應該再次指出，勞務購買及財政資助是不應混為一談，更不應把服務外判等同於與民間社團各項活動之協辦，所以用資助福利會為名來繳付管理費用是不適當。

審計署在 2001 年帳目審計中跟進上述問題。