



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

公共部門工作人員出外公幹

二零一一年二月





## 目錄

<b>第 1 部分：撮要</b> .....	<b>3</b>
1.1 審計結果及意見.....	3
1.2 審計署的建議.....	4
1.3 審計對象的回應.....	4
1.4 行政暨公職局的回應.....	6
<b>第 2 部分：審計項目的背景</b> .....	<b>7</b>
2.1 審計背景及目的.....	7
2.2 有關出外公幹的法例規定.....	7
<b>第 3 部分：審計執行情況</b> .....	<b>9</b>
<b>第 4 部分：審計結果</b> .....	<b>10</b>
4.1 出外公幹的日津貼開支.....	10
4.2 出外公幹監管方面的其他問題 —— 行程報告書.....	34
<b>第 5 部分：綜合評論及建議</b> .....	<b>38</b>
5.1 綜合評論.....	38
5.2 建議.....	39
<b>第 6 部分：審計對象的回應</b> .....	<b>41</b>
<b>第 7 部分：行政暨公職局的回應</b> .....	<b>73</b>
<b>附件</b> .....	<b>81</b>
附件一：關於出外公幹的相關法例規定.....	83
附件二：Hotel Price Index (HPI) .....	89



## 第 1 部分：撮要

審計署對澳門公共行政部門在 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日這段期間的出外公幹進行了一項衡工量值式審計工作，主要是探討公共行政部門對出外公幹的監管是否完善，以及是否善用資源。

### 1.1 審計結果及意見

#### 1.1.1 出外公幹的日津貼開支

##### 1.1.1.1 部門採用“選擇制度”多於“一般制度”

在抽樣的部門中，1 天的公幹行程約有六成是採用“一般制度”，且全數均是前往香港及內地。但超過 2 天或以上的行程，超過七成是選取“選擇制度”的。根據本署分析，原因是與“一般制度”的日津貼金額入不敷支有關。

##### 1.1.1.2 “一般制度”的日津貼金額缺乏恆常的檢討機制

“一般制度”日津貼金額被酒店住宿佔去了大部份比例，本署從收集到的酒店價格資料顯示（詳見註解 4），北京及上海在 2009 年上半年每晚酒店平均價已近 900 澳門元，但“一般制度”前往中國內地的日津貼最高金額才只是 1,100 澳門元，實難以足夠應付公幹人員的公幹消費，“一般制度”日津貼金額明顯脫離了時代變化的需要。

##### 1.1.1.3 日津貼發放金額沒有統一規範

有抽樣的部門按本身需要，訂定了一些“一般制度”以及“選擇制度”的日津貼發放規定，但這些規定多種多樣，例如消費金額上限，不論是酒店住宿又或是膳食等等的消費金額，所訂的金額上限都有所不同，亦有些抽樣部門是沒有設定任何消費上限。這些情況導致日津貼金額的發放存在差異，直接影響工作人員之間的公平性。

##### 1.1.1.4 部門內部規範與《澳門公共行政工作人員通則》規定存在衝突

有抽樣的部門，其組織法並沒有賦予權限制訂專用人事規章，但卻自行制訂了“一般制度”或是“選擇制度”的內部規範，其內容更與《澳門公共行政工作人員通則》（下稱《人員通則》）存在衝突。

#### 1.1.1.5 酒店及膳食消費開支偏高

酒店住宿及膳食在日津貼的消費項目中，所佔的比例較大，且屬風險較高的 2 個項目，本署發現部門在這兩個項目的消費金額都偏高。抽樣的部門之數據顯示，在不同地區每晚酒店最高房價住宿項目當中，金額高於 2,000 澳門元的項目佔總項數超過六成，其中更有高達 13,770 澳門元。另外，部門單一餐膳食人均最高金額介乎 150 至 1,300 多澳門元不等。

本署認為，制度上缺乏了明確規範供部門依循，造成了酒店住宿及膳食消費開支偏高的原因。

#### 1.1.2 出外公幹監管方面的其他問題——行程報告書

根據《人員通則》以及行政暨公職局就提交行程報告書的書面回覆，行程報告書的提交並沒有任何豁免或例外情況，且有關工作人員必須提交“詳細”之行程報告書，否則將不獲支付應收之津貼款項。但本署卻發現有抽樣部門沒按法例要求提交行程報告書，情況包括在結算後才提交、回程三十日後才提交以及完全沒有提交，儘管沒有提交行程報告書，但有關公幹人員仍獲發放相關的日津貼，顯然欠缺法理依據。

### 1.2 審計署的建議

- 1.2.1 全面檢討出外公幹相關法例，尤其對於日津貼的 2 種發放制度；
- 1.2.2 在法例的框架底下，訂定明確、細化的指引，以供各部門在訂立內部規定時作參考，尤其應著重設立適當指引協助有效監控酒店住宿及膳食等出外公幹消費項目；
- 1.2.3 建立恆常檢討機制，確保出外公幹相關法例及指引與時並進，發揮應有作用。
- 1.2.4 在訂定出外公幹內部規範時，從整個特區政府層面考慮，避免產生公平性問題，並嚴格審視相關規範有否與《人員通則》規定存在衝突；
- 1.2.5 加強對出外公幹消費的節約意識，發揮公帑運用的最大效益；
- 1.2.6 提高對行程報告書的重視程度，嚴格按照法例要求提交行程報告書，以及良好規範報告書的內容，使之可以成為出外公幹的重要成文記錄，以及信息反饋工具。

### 1.3 審計對象的回應

報告中提及的審計對象，均向本署送回了書面回應（詳見第 6 部分），各部門的回應內容簡述如下：

### 1.3.1 民政總署

對於審計報告提的意見及建議，部門將審視工作中的可優化之處，從而持續提升整體的效益。此外，部門亦就報告內部份內容作出了補充說明。

### 1.3.2 體育發展局

部門感謝報告內所提出的情況，讓部門有機會重新審視工作及作出改善。此外，部門亦指出了籌劃公幹行程所遇到的客觀情況，以及選取酒店的原因等補充說明。

### 1.3.3 旅遊基金

部門表示，對日津貼發放制度的選取會按照法例執行；對於本署就“選擇制度”日津貼金額的監控所發表的意見表示尊重；對膳食開支的監管將進行研究以進一步強化現有制度；對酒店選取方面，會盡量作出諮詢問價及考慮各項因素；對報告內有關行程報告書的提交之意見，部門亦會即時配合執行。對於報告第 4.1.3.1 表 12 酒店住宿開支之資料，部門認為報告內只提及最高之單價，並未考慮揀選相關酒店之理據以及房間之等級，強調應以中位數的方式披露。

### 1.3.4 社會工作局

部門表示十分認同是項審計工作，並同意報告中的審計意見。部門亦已於本年修訂及推出了出差指引，加強規範。

### 1.3.5 澳門理工學院

部門就報告表 12 所列一項酒店房價作出了解釋，補充了選取酒店的考慮及價格較高的原因；此外，部門亦指出就膳食開支方面已訂立指引加強監督。

### 1.3.6 貿易投資促進局

部門表示對報告內容並無補充意見。部門亦認同報告內對公幹開支監管的建議，並已於本年制定公幹指引作出規範。此外，部門亦祈望具權限的監管機構盡快修訂及完善公幹制度。

### 1.3.7 澳門監獄

部門贊同報告內有關部門內部規範與《人員通則》規定存在衝突的意見。酒店住宿方面，部門表示除個別情況外，其餘情況均按照法律要求進行諮詢問價，採購酒店住宿服務。膳食開支方面，部門指出消費貼近上限屬於員工之個人行為，部門並沒有

發現有關人員之行為有違反法例或指引之情況。行程報告書方面，部門同意報告中的相關審計意見，並將加以改善。

### 1.3.8 教育暨青年局

部門指出，在選擇酒店時會綜合考慮各項條件或因素，並透過招標程序取得；就行程報告書方面，部門已補足有關規定和程序，以符合法例規定。部門亦表示認同審計報告的建議，訂定公共行政規範的專責部門應全面檢討現行相關法例。此外，對於日津貼金額發放的原則，部門認為參照《人員通則》第二百三十四條的理解，部門向公幹人員發放三分之一的日津貼，並無違反有關法例的規定。

### 1.3.9 金融管理局

部門表示對審計報告十分重視，並認同報告結果及有關之改善建議。

### 1.3.10 澳門保安部隊事務局

部門表示對於審計報告並沒有任何補充。

## 1.4 行政暨公職局的回應

部門主要從完善公共行政制度及管理的角度，對審計報告所提出的問題作出分析。就日津貼制度的選取方面，部門認為“一般制度”及“選擇制度”各自發揮一定程度的作用，但認為有需要檢視“一般制度”中日津貼金額的訂定，以適應社會發展的變化。就審計對象沒有組織法賦予權限而自訂日津貼規定的情況，部門認為只要有關規定切合實際需要，且有利公務的有效運用，是符合《人員通則》規定的原意。對於酒店住宿存在不同處理方式的問題，部門認為基於每項公幹具有不同行程及交通安排，對酒店住宿的需求亦有所不同，難以明細規範，應該因應公幹活動的現實情況，並以達致公幹目的及成果、合理運用公務為原則，作出適當處理。就行程報告書的內容方面，部門認為難以絕對化衡量，應根據公幹具體情況，將其成果及經驗予以反映。

另外，部門亦就報告所提出的審計建議作出了回應。部門認同報告中提出須檢討現時出外公幹相關制度及管理，以及在現行的法例框架下，訂定明確細化指引的建議。然而，有關財政運用的標準及指引方面，則財政局更具專業能力制定，建議可由該局探討如何制定。此外，部門亦認同報告中有關加強公務人員出外公幹消費的節約及善用公務意識的提升及培訓，以及加強對行程報告書的重視程度的建議，並表示可根據財政局將來為此制訂的指引，組織培訓課程或工作坊，邀請財政局派出導師作介紹及培訓，使各公共部門統一執行。

整體而言，部門認同審計報告之目的，並同意現行出外公幹活動的監督及相關資源運用的機制有完善空間。（詳見第 7 部分）

## 第 2 部分：審計項目的背景

### 2.1 審計背景及目的

部門爲了參與在外地舉行的會議及交流活動，以及到外地作宣傳推介等，都會選派相關人員出外公幹。出外公幹的活動費用是由特區政府所承擔，每年特區政府爲這筆出差費用都需支付龐大的開支，根據前期資料搜集所得，特區政府於 2008 年度支付的公幹總開支達 41,536,340.58 澳門元，當中包括酒店住宿、膳食、當地交通開支及人員之出差津貼。由於在現行財政制度下，部門對酒店住宿開支的記錄方式不一：有部門視爲公幹人員的個人消費並記錄於出差津貼內；亦有部門視爲服務取得記錄於資產租賃項目。因此，有關津貼金額未能完全反映酒店住宿的實際開支。

基於出外公幹開支金額龐大並具有持續性，因此本署立項探討公共行政部門在法例的規範下，對出外公幹活動的監管，以及相關資源的運用情況。本署並就審計發現中所存在的問題提出改善建議，冀能從整體上全面提升及優化公共部門對出外公幹的管理，以達到善用公帑的目的。

### 2.2 有關出外公幹的法例規定

第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》（下稱《人員通則》）第二百二十八條至第二百四十四條（詳見附件一），對有關公幹開支作出了明確的規範。按照法例規定，出外公幹的公共行政工作人員有權收取的津貼和相關開支主要包括：啓程津貼、日津貼、公務員或非公務員前往外地公幹或前來本澳的交通費。以上各項開支的法例規範大致如下：

#### 2.2.1 啓程津貼

前往外地公幹之去程及回程均獲發啓程津貼，如行程少於 30 日則僅獲發放一次（前往香港或廣東省之行程需超過連續 7 日才有權收取）；若啓程之前六個月內曾以相同名義獲發啓程津貼，則無權再收取該津貼。

#### 2.2.2 日津貼

日津貼爲公幹人員在外地的個人消費津貼，用以支付住宿、膳食及當地交通開支。根據《人員通則》規定，日津貼可採用兩種制度發放，分別爲“一般制度”或“選擇制度”<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 有關“一般制度”及“選擇制度”的具體描述請參閱 4.1.1.1。

### 2.2.3 往來外地及本澳交通費

包括航空、海路或陸路所需之費用、擔任職務所需之書籍及其他物品之運輸費、行李及保險；航空旅費是指經濟客位之費用，但領導人員或等同領導人員者、廳長或等同廳長者則被賦予收取商務客位航空旅費之權利。

### 第 3 部分：審計執行情況

是次《公共部門工作人員出外公幹》衡工量值式審計工作，本署先透過公函要求公共部門就 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日的出外公幹情況填報資料表。根據 80 個部門所填報的資料，撇除在審查期間並沒有出外公幹的部門，在餘下 59 個部門中，本署再按照出外公幹的消費開支、出外公幹次數、部門職能及規模等方向，在不同性質的部門當中選取民政總署、體育發展局、旅遊基金、社會工作局、澳門理工學院、貿易投資促進局、澳門監獄、教育暨青年局、金融管理局及澳門保安部隊事務局共 10 個部門，作為實地審計對象，以進一步了解公共部門在出外公幹的具體管理情況。

是次的審計內容主要包括以下兩方面：

- 出外公幹的開支是否得到合理運用；
- 對出外公幹的監管有否存在改善的空間。

## 第 4 部分：審計結果

### 4.1 出外公幹的日津貼開支

日津貼主要是用作支付公幹人員行程中的每天消費。根據所收集的部門資料，現時絕大部份的部門均遵循《人員通則》的規範，透過“一般制度”或“選擇制度”發放日津貼；只有極少數的部門，如民政總署及金融管理局，由於其組織法賦予權限而自訂了相關的出外公幹制度。民政總署表示，其日津貼發放制度基本上是以《人員通則》作基礎來制訂的，相關規定基本上與《人員通則》相同。金融管理局的自訂制度則有別於《人員通則》規定，並沒區分“一般制度”及“選擇制度”，而是按照公幹人員職級及在外地逗留的時間發放定額日津貼。

日津貼所涉及的變數較多及金額較大，其存在的風險亦較大，因此本署對此作重點審計，主要圍繞日津貼的發放制度、部門規範，以及實際消費金額 3 方面進行評論。

#### 4.1.1 “一般制度”與“選擇制度”的執行情況

本部份就公共部門普遍採用的兩種日津貼發放制度進行探討，以了解這兩種制度在實際操作上有否存在問題及其成因。

##### 4.1.1.1 “一般制度”與“選擇制度”在法例規範上的差異

###### “一般制度”

按照出外公幹人員出外日數定額發放日津貼，而津貼的金額則根據《人員通則》之“表四”規定的公幹人員四個級別及前往的三個地區（香港/中華人民共和國；葡國；其他國家）收取不同金額。具體的日津貼金額分佈情況見下表：

表 1：《人員通則》之“表四”日津貼金額

級別	薪俸點	支付金額（澳門元）		
		香港、 中華人民共和國	葡國	其他國家
1	1000 至 600	1,100	1,300	1,600
2	595 至 440	900	1,100	1,300
3	435 至 200	850	970	1,160
4	195 至 100	700	820	930

《人員通則》第二百二十八條第二款規定，“日津貼金額為表四所載者，得以批示作出修改”。上述表 1 內之日津貼金額，經 1995 年 4 月 10 日第 15 期《政府公報》第 1 組公布的 4 月 3 日第 16/GM/95 號批示修訂，為截至目前最近一次修訂。

出外公幹人員若採用“一般制度”，須按照其收取的日津貼金額，自行處理公幹目的地所涉及的所有開支，包括住宿、膳食及當地交通費等，回程後不用就開支向部門提交任何的單據或證明。此外，《人員通則》亦規定，如公幹人員因任何理由而無須為住宿作出開支，則只能收取《人員通則》之“表四”所載總額二分之一的日津貼金額。（“一般制度”的相關法例規定，可參閱附件一《人員通則》第二百二十八條至第二百三十五條）

### “選擇制度”

按照《人員通則》第二百三十一條第一款的規定：除以上述數條<sup>2</sup>規定之制度外，尚得選擇報銷住宿、膳食及交通開支制度。而第二款亦規定：按此制度，應發給不超過有關表內<sup>3</sup>所定最高金額之三分之一之日津貼，以支付在一般情況下無單據之開支。

出外公幹人員選用了“選擇制度”，除可收取不超過《人員通則》之“表四”所定最高金額三分之一日津貼，以支付無單據的日常開支外，出外公幹人員在回程後須提交在公幹目的地所涉及的住宿、膳食及交通開支等單據，以“實報實銷”的方式收回其在公幹目的地已支付的金額。而部門在收到出外公幹人員的開支單據後，須經審核及折算匯兌後，才結算相關金額以支付給出外公幹人員。

對於實報實銷的住宿、膳食及交通等開支，法例對報銷的細則項目及金額並沒作出明確規範。而根據對 10 個實地審計部門了解得知，部門大多是以合理及節約為基本原則，以作為對“實報實銷”單據的審核標準。亦有部門，如澳門監獄、民政總署等，對實報實銷的日津貼金額自行制訂了每日的消費上限。（“選擇制度”的相關法例規定，可參閱附件一《人員通則》第二百三十一條至第二百三十五條）

#### **4.1.1.2 部門採用“一般制度”與“選擇制度”的整體比例**

根據 59 個部門所填報的資料，在 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日的審計期間，部門採用“一般制度”及“選擇制度”的出外公幹行程共 2,876 項。為了能夠更明確了解部門採用“一般制度”與“選擇制度”的實際情況，本署根據 59 個部門所填報的目的地資料，將採用“一般制度”及“選擇制度”的行程篩選及歸類在《人員通則》之“表四”所劃分的三個地區內，統計得出如下情況：

<sup>2</sup> 指《人員通則》第二百二十八條至第二百三十條有關“一般制度”的規定。

<sup>3</sup> 指《人員通則》之“表四”，具體金額見本報告表 1。

表 2：按地區及採用制度的公幹行程數目及所佔百分比

採用制度	行程總數	香港、 中華人民共和國 (所佔百分比)	葡國 (所佔百分比)	其他國家 (所佔百分比)	跨區* (所佔百分比)
一般制度	1265	1166 (40.54%)	6 (0.21%)	93 (3.23%)	0 (0%)
選擇制度	1611	1204 (41.86%)	22 (0.77%)	371 (12.90%)	14 (0.49%)
總計	2876	2370 (82.41%)	28 (0.98%)	464 (16.13%)	14 (0.49%)

\*同一行程前往多於一個地區

從上表可見，公幹目的地以香港/中華人民共和國為主，行程數目超過 80%。就“一般制度”及“選擇制度”兩者的採用情況來比較，無論是前往香港/中華人民共和國、葡萄牙、其他地區或涉及多個不同地區的行程均以“選擇制度”為多。

另外，若按部門填報資料進一步按公幹天數來篩選及分析，有以下結果：

表 3：按公幹天數劃分採用制度的行程數目分佈

採用制度	1 天行程				2 天及以上行程				行程 總數
	香港、 中華人民共和國		其他地區		香港、 中華人民共和國		其他地區		
	行程 項數	所佔百 分比	行程 項數	所佔百 分比	行程 項數	所佔百 分比	行程 項數	所佔百 分比	
一般制度	794	66.39%	0	0.00%	372	22.14%	99	5.89%	1265
選擇制度	401	33.53%	1	0.08%	803	47.80%	406	24.17%	1611
總計	1195	99.92%	1	0.08%	1175	69.94%	505	30.06%	2876

上述資料顯示，1 天的公幹行程較多採用“一般制度”，佔 66.39%，且全數均為前往香港及中國內地，而 2 天及以上的公幹行程，部門則採用“選擇制度”為主，佔 71.97% (47.80% + 24.17%)；另外，在 2 天及以上行程 – 其他地區部份，“選擇制度”的採用比例為 24.17%，遠高於“一般制度”的 5.89%。這數字從側面反映了當公幹行程屬於以下 2 種條件時，部門傾向採用“選擇制度”：

- 公幹期間超過 2 天需要酒店住宿；
- 公幹地點為香港及中國內地以外之其他地區。

### 4.1.1.3 與消費水平相關的 3 項指標

“一般制度”所支付給出外公幹人員的日津貼金額，是公幹人員當地的每日可消費金額。本署以“一般制度”的日津貼金額作為切入點，並揀選與消費水平有參考價值的 3 項指標作比較，以探討有關金額是否未能符合公幹人員的實際開支所需以致部門多採用“選擇制度”。這 3 項指標簡介如下：

#### 4.1.1.3.1 酒店市場平均價格

對於公幹人員在住宿、膳食及交通方面的開支，酒店住宿的金額在一般情況下所佔的比重應該最大及較易估算。所以本署嘗試了解各地的酒店市場平均價，並以 2009 年上半年主要城市的每晚酒店平均價去衡量日津貼金額是否足夠。選取的城市酒店平均價格如下（詳細資料參閱附件二）：

表 4：2009 年上半年主要城市每晚酒店平均價<sup>4</sup>

城市	每晚酒店平均價	折算澳門元*
紐約	£139	1,686.07
華盛頓	£123	1,491.99
東京	£114	1,382.82
巴黎	£109	1,322.17
倫敦	£101	1,224.12
新加坡	£100	1,213.00
里斯本	£86	1,043.18
香港	£85	1,031.05
上海	£74	897.62
北京	£73	885.49
拉斯維加斯	£53	642.89

\*以 1 英磅 = 12.13 澳門元折算

上表顯示，主要城市如國內的北京及上海等，其酒店平均價已超過 70 英磅（折合已近 900 澳門元），而歐美等消費水平較高的國家地區，如葡國里斯本為 86 英磅（折合已超過 1,000 澳門元）；美國紐約 139 英磅（折合已超過 1,500 澳門元）；日本東京亦達 114 英磅（折合已超過 1,300 澳門元）。

<sup>4</sup> 資料來源：The Hotels.com - Hotel Price Index (HPI)。Hotel Price Index (HPI) 是酒店網站 The Hotels.com 按照客戶透過其網站訂購酒店的實際支付金額數據，按照不同地區定期統計及發布的酒店價格指數。本署曾對相關酒店價格資料作廣泛搜集，因 The Hotels.com - Hotel Price Index (HPI) 的資料較為全面，所以取其數據作為主要參考來源。

#### 4.1.1.3.2 綜合消費物價指數（通脹指標）

隨着生活指數的變化，每年的消費物價指數亦隨之出現變動，反映每年的生活消費水平。根據統計暨普查局資料，追溯至最早 1998 年至 2009 年本澳按年的綜合消費物價指數及相應的通脹率數據如下：

表 5：1998 至 2009 年本澳每年綜合消費物價指數

年份	綜合消費物價指數 (基期：2008 年 4 月至 2009 年 3 月)	綜合通脹率 (百份比)
1998	88.14	--
1999	85.32	-3.20
2000	83.95	-1.61
2001	82.28	-1.99
2002	80.11	-2.64
2003	78.86	-1.56
2004	79.63	0.98
2005	83.13	4.40
2006	87.41	5.15
2007	92.28	5.57
2008	100.23	8.61
2009	101.40	1.17
<b>整體綜合通脹率：</b>		<b>15.04</b>

資料來源：統計暨普查局提供之官方統計資料

從上表可見，在過去十多年間，即使每年的通脹率出現高低變動，但歷年來整體綜合通脹率亦已上漲了 15.04%。

#### 4.1.1.3.3 公共行政工作人員之薪俸

因應澳門社會的經濟環境和薪酬變化趨勢，澳門公共行政工作人員的薪酬，自 1995 年起至 2008 年這十多年間，曾作出過 5 次調整，調整方式為更改每一薪俸點之金額，具體情況如下：

表 6：1995 至 2008 年間每一薪俸點金額的調整情況

調整期間	每次調整後之每一薪俸點金額（澳門元）	對比上一次之增幅	整體增幅
1995/7/1	44.00	--	34.09%
1996/7/1	47.00	6.82%	
1997/7/1	50.00	6.38%	
2005/1/1	52.50	5.00%	
2007/1/1	55.00	4.76%	
2008/1/1	59.00	7.27%	

上表顯示，公共行政工作人員於 1995 年的每一薪俸點 44 元，已調升至現時每一薪俸點 59 元，增加了 15 元，即有 34.09% 的增幅。

#### 4.1.1.4 審計署的意見

《人員通則》制訂了“一般制度”及“選擇制度”，以日津貼的方式支付予出外公幹人員作為在當地的消費之用，並賦予部門可根據本身的實際需要及公幹地點的消費水平，在兩種制度之間作出合理選擇，以保障部門與出外公幹人員雙方的權利及義務。“一般制度”以定額形式發放，“選擇制度”則以消費單據實報實銷，兩種制度都有其適用性及互補作用。但根據本署對部門資料的分析所得，“選擇制度”佔了主導地位，變相剝奪了部門在兩種制度之間的選擇權利，亦令到“一般制度”未能發揮其應有作用。審計分析結果顯示，在“外在”各地消費水平日益提高，“內在”對日津貼發放制度缺乏適時檢討這兩方面因素的影響下，導致當前往消費水平較高而需住宿的行程時，部門傾向採用“選擇制度”。具體分析如下：

##### “一般制度”與“選擇制度”的使用比例

參照 4.1.1.2 – 表 2 及表 3 數據資料，1 天的公幹行程部門較多採用“一般制度”，約佔六成，且全數均為前往香港及中國內地，屬於 1 天的公幹行程仍看不出部門對制度的選擇有明顯的傾向性。但若超過 2 天或以上的公幹行程，部門則明顯傾向採用“選擇制度”，比例超過七成，遠高於“一般制度”。

按照一般的行政程序，“選擇制度”需對“實報實銷”的單據作出審核及折算匯兌，“一般制度”則以定額方式發放，兩者相比，“一般制度”無疑付出較少的行政成本及易於控制開支。但根據本署的分析，部門寧捨易求難多採用“選擇制度”，與“一般制度”的日津貼金額入不敷支有關。

## 酒店市場價格與“一般制度”日津貼金額比對

超過 2 天或以上的公幹行程，酒店住宿應佔較大開支，若日津貼金額難以支付酒店費用，部門在無從選擇的前提下，無疑會傾向採用“選擇制度”。正如本署在 4.1.1.3.1 所收集到的酒店價格資料，即使前往國內城市，如北京及上海，2009 年上半年每晚的酒店平均價已達至近 900 澳門元，但根據《人員通則》之“表四”，“一般制度”前往中國內地的日津貼最高金額只為 1,100 澳門元，以此金額去應付這兩地的酒店住宿亦已顯得緊絀，且尚未計算膳食及當地交通等費用；更遑論前往歐美等消費水平高的國家地區，如葡國里斯本的酒店平均價超過 1,000 澳門元、日本東京酒店平均價超過 1,300 澳門元、美國的紐約及華盛頓酒店平均價，更在 1,400 澳門元以上。同時我們亦不能忽略一個事實，2009 年上半年世界經濟仍處於金融海嘯時期，這段期間各地的旅遊業正處低迷時期，酒店價格已顯得相對便宜，若與 2008 年同期相比亦已普遍呈現一定程度的跌幅（詳細資料參閱附件二），但即使如此，若前往這些地區，以“一般制度”的 1,000 多元去支付除住宿開支外，還要兼顧膳食及交通等費用，顯然捉襟見肘，入不敷支，更不用說在經濟蓬勃時期。

上述比對結果，意味着法例雖賦予了部門有兩種制度的選擇權利，但基於現實的環境，部門在行程超過 2 天的公幹只能首要考慮“選擇制度”，否則，以“一般制度”的日津貼金額實難以足夠應付公幹人員前往消費水平較高地區的住、食、行等基本消費需求，這種現象變相剝奪了部門的選擇權利；同時，基於金額不足導致部門不願採用“一般制度”，亦表示此制度形同虛設，未能發揮其應有的作用。

### “一般制度”日津貼金額的修訂

在 4.1.1.1 指出，根據《人員通則》第二百二十八條第二款規定，“日津貼金額為表四所載者，得以批示作出修改”，但“表四”所列之金額，是 1995 年 4 月作出修訂的，距今已逾 15 年，而有關金額卻沒有與時適變。

參照 4.1.1.3.2 及 4.1.1.3.3，以 1998 年至 2009 年本澳的每年綜合通脹率計算，可發現在這段期間，整體的綜合通脹率已上漲了 15.04%。而在 1995 至 2008 年這十多年間，公職人員的每一薪俸點亦已從 44 元調升至 59 元，增幅達 34.09%。雖則綜合通脹率及公職人員薪俸點與日津貼金額沒直接的聯繫關係，但這兩個數字的變化在某程度上可客觀地反映這個時期各地的消費水平趨勢，既然這兩個數字在這十多年來已出現明顯升幅，即意味着這段時期的消費水平亦應有一定的升幅。

從上述兩項指標的變化可以看到，在總體環境都出現趨升的情況下，“一般制度”的日津貼金額卻因缺乏恆常的檢討機制，訂定公共行政規範之專責部門對此沒作出任何修訂，“表四”的日津貼金額仍一成不變地凍結在 15 年前的消費水平，明顯脫離了時代變化的需要。

#### 4.1.2 部門對日津貼所設的各項規範

現行有關日津貼的規定，除了《人員通則》所訂的法例以外（參閱第 2.2 點），並沒有統一的細化規範或指引；另外，具權限自訂制度的部門，其制度亦可有別於《人員通則》所訂。基本上各部門均按照運作需要自行設定規範，或以成文指引方式，或以不成文的約定俗成。本部份主要從整個特區政府的層面，審視部門就日津貼所制訂的各項規範是否適切合理。

##### 4.1.2.1 “一般制度”日津貼金額的監控

在選取進行實地審查的 10 個部門當中，發現 7 個部門，包括：旅遊基金、社會工作局、貿易投資促進局、澳門理工學院、澳門監獄、澳門保安部隊事務局及體育發展局，均按照《人員通則》規定發放“一般制度”日津貼金額；而金融管理局基於本身制度有別於《人員通則》規定，將在 4.1.2.3 點再作討論；除上述部門外，民政總署及教育暨青年局 2 個部門就“一般制度”的日津貼金額有自訂規範，相關的規範內容簡介如下：

#### 民政總署

民政總署按照組織法可訂定本身的人員制度，部門表示其自訂制度是以《人員通則》作基礎而制訂，因此亦參考《人員通則》內容，按照公幹人員的職級、公幹地點訂定了“一般制度”日津貼金額。部門表示，相關金額與《人員通則》所訂基本一致，只是在公幹地區劃分方面存在些微差異。就本部份披露之情況，部門於 2010 年 9 月致本署公函中表示現已作出了調整<sup>5</sup>。由於有關調整在審計期間過後發生，並不屬是次審計範圍，本署沒有作出跟進及評論。

表 7：民政總署自訂“一般制度”日津貼金額

職級	支付金額（澳門元）		
	香港、 中華人民共和國	歐洲、北美洲（不包括墨西哥）、 日本、澳大利亞及新西蘭	其他國家
管理委員會成員	1,100	1,600	1,300
主管及顧問	900	1,300	1,100
職業組別 5 及 6	850	1,160	970
職業組別 1 至 4	700	930	820

資料來源：整理自《民政總署人員通則》附件 VIII – 出差津貼

<sup>5</sup> 民政總署於回函中表示，部門於 2010 年 6 月 15 日已實施新的民政總署人員通則，在新通則下有關公幹的啓程及日津貼與澳門公職法律制度不存在差異。

以上表與《人員通則》“一般制度”金額（參閱第 4.1.1.1 點 – 表 1）比對得出，在同一種日津貼發放基礎底下，民政總署自訂制度的津貼金額與《人員通則》所訂存在差異，例如同為前往葡國，《人員通則》按 4 個級別的最高及最低金額分別為 1,300 澳門元及 820 澳門元，民政總署則將葡國納入為歐洲地區，最高及最低金額分別為 1,600 澳門元及 930 澳門元，優於《人員通則》所訂金額；其他地區方面，《人員通則》的最高及最低金額分別為 1,600 澳門元及 930 澳門元，民政總署的對應金額分別為 1,300 澳門元及 820 澳門元，低於《人員通則》所訂金額。

部門在回覆本署公函中表示，《人員通則》與民政總署自訂制度各級別界定的對象範圍不同，《人員通則》以薪俸點作指標，而民政總署自訂制度則主要以職級劃分。若按人員級別作細緻比較，兩者的差異不大。此外，部門亦表示，在訂定其制度時，考慮到葡國的消費、生活指數與歐美各國相若，故將有關地區歸納同一類別。

### 教育暨青年局

教育暨青年局於 2007 年訂定“處理公務須知”以供內部各單位參考。日津貼之發放除依照《人員通則》執行外，亦在“處理公務須知”中規範了“一般制度適用於主管及工作人員，選擇制度僅適用於領導”。

此外，教育暨青年局對“一般制度”無須支付住宿開支情況下的日津貼金額發放，有更細緻規定：一般情況下會發放《人員通則》之“表四”總額的三分之一，但亦會視乎工作量或所需擔任的職務，如領隊、演講等，以決定是否發放“表四”總額的二分之一。

#### 4.1.2.2 “選擇制度”日津貼金額的監控

在選取進行實地審查的 10 個部門當中，有 3 個部門，包括民政總署、澳門監獄及旅遊基金，就“選擇制度”日津貼方面制訂了消費上限，並對超出上限部份不予報銷；社會工作局、貿易投資促進局、澳門理工學院、教育暨青年局、澳門保安部隊事務局及體育發展局這 6 個部門則沒有制訂上限，有關部門表示主要按照法例規定，並以合理及節約作為監管原則。而金融管理局基於本身制度有別於《人員通則》規定，將在 4.1.2.3 點再作討論。此外，澳門理工學院於 2010 年 9 月致本署公函中表示，現已就“選擇制度”日津貼的控制方面作出了調整<sup>6</sup>。由於有關調整在審計期間過後發生，並不屬是次審計範圍，本署沒有作出跟進及評論。

本署整理了上述民政總署、澳門監獄及旅遊基金 3 個部門的消費上限內容，簡介如下：

---

<sup>6</sup> 澳門理工學院於回函中表示，其理事會已批准了《澳門理工學院員工外地公幹之當地膳食工作指引》，並由 2010 年 6 月 10 日起生效，當中對可報銷的膳食消費制定每日最高上限。

## 民政總署

有關上限以成文方式訂定，只涵蓋當地膳食一種消費項目，按公幹人員職級以及公幹地區劃分每人每日最高金額，詳細分佈如下表：

表 8：民政總署“選擇制度”日津貼消費上限

級別	機構/薪俸點	膳食 – 每日最高金額（澳門元）				
		廣東省及直轄市（北京、天津、上海及重慶）	國內其他省份	香港、台灣及新加坡	美國、歐洲、澳洲、紐西蘭、加拿大及日本	其他國家
3	管理委員會、諮詢委員會及監察委員會之成員	360	300	600	720	420
2	430以上除級別3所指人員	300	240	480	600	360
1	< 430	240	180	360	480	300

資料來源：整理自民政總署《選擇制度津貼之發放規則》圖表 I（表格內金額於 2008 年 12 月 1 日經管理委員會核准調整；而“機構/薪俸點”亦作出了修訂，生效日期為 2009 年 8 月 4 日）

此外，部門又規定在下午 3 時前回到澳門，或下午 3 時後出發的行程，有關的上限金額減半。

## 澳門監獄

有關上限透過獄長簽批的建議書，以成文形式訂定<sup>7</sup>，涵蓋當地膳食及交通兩種消費項目，按公幹人員職級以及公幹地區劃分每人每日最高金額，詳細分佈如下表：

表 9：澳門監獄“選擇制度”日津貼消費上限

職級	膳食及交通 – 每日最高金額（澳門元）									
	日本	上海	香港	桂林	北京	新加坡	歐美地區	馬來西亞	澳洲	越南
領導	1,500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	2,000	1,000	1,500	1,000
其他人員	1,000	600	600	600	600	600	1,000	600	1,000	400

資料來源：整理自澳門監獄提供之“日津貼上限”建議書

<sup>7</sup> 澳門監獄截至審計年度期間，仍以不成文形式實施消費上限，於 2009 年 9 月以建議書形式將有關規定成文化。

## 旅遊基金

部門的消費上限以不成文的形式建立，涵蓋當地膳食及交通兩種消費項目，根據公幹人員過往經驗所得，按地區不論職級訂定每人每日膳食及交通最高金額，如：往歐洲的行程為 1,000 澳門元、香港或中華人民共和國的為 600 澳門元、葡國的行程為 800 澳門元。有關上限會在每次公幹行程建議書上列明。

### 4.1.2.3 金融管理局自訂制度對日津貼的規定

金融管理局有專用的人事規章，出外公幹不會按《人員通則》執行，日津貼的發放亦沒有分一般或選擇制度。

部門以行政指令規範了公幹開支。公幹人員只獲發放定額日津貼以支付當地膳食及交通消費，其他開支包括機票、保險、住宿、公幹地點機場與酒店之間的交通費用，以及來往香港與澳門之間的船票，均由部門承擔。有關日津貼金額主要是為支付當地膳食及交通費，但若活動包了膳食，不論餐數，日津貼則取該級別最低金額發放。部門具體的日津貼發放規定見下表：

表 10：金融管理局日津貼發放規定

職級	所屬公幹情況	獲發放日津貼 (支付當地膳食及交通費) (澳門元)
第四組別	在外地逗留 10 小時以上	750
	在外地逗留 10 小時以內	400
第三組別	在外地逗留 10 小時以上	700
	在外地逗留 10 小時以內	400
第一、二組別	在外地逗留 10 小時以上	500
	在外地逗留 10 小時以內	300

備註：(1) 離開本地時間按港澳噴射船船票時間計算；  
(2) 當離開本地之行程計劃中包括膳食時，出差補貼按最低限度發放。

資料來源：整理自金融管理局提供之《人事專用規章中規定的津貼及其他補助》

### 4.1.2.4 相同公幹情況下各部門發放之日津貼金額比對

從上述各點所羅列之部門對日津貼所設的不同規定，顯示日津貼的支付金額，因應部門規定存在一定程度的差異。為着清晰呈現有關差異，本署模擬一項相對簡單的公幹情況：部門領導前往葡國 1 天以上行程，相同職務內容，並按每個實地審計部門所發放的日津貼金額進行比對，結果如下：

表 11：相同公幹情況下各部門發放之日津貼金額列表

公幹人員職級：領導			
公幹地點：葡國			
公幹天數：1 天以上			
部門名稱	日津貼金額（澳門元）		
	一般制度		選擇制度
	公幹人員須支付住宿費用	公幹人員無須支付住宿費用	
民政總署 <sup>8</sup>	1,600	800	膳食上限 720，交通沒有設定上限
澳門監獄	1,300	650	膳食及交通上限 2,000
旅遊基金	1,300	650	膳食及交通上限 800
教育暨青年局	1,300	650	沒有設定上限
貿易投資促進局			
社會工作局			
澳門理工學院			
澳門保安部隊事務局			
體育發展局			
金融管理局	無分“一般”或“選擇”制度，定額 750（公幹人員無須支付住宿費用）		

上表反映，在相同公幹情況下，部門因應其所設的規範發放不同的日津貼金額。

#### 4.1.2.5 審計署的意見

就出外公幹方面，既有《人員通則》此一公共部門整體適用的法例作參考，同時各部門的公幹人員均代表特區政府往外地執行職務，因此，相同職級的公幹人員在符合相關法例規範的前提下，理應得到一致對待，以體現公平性。從本署的審查過程當中，發現部門為日津貼制訂規範時，未有從特區政府層面作整體考慮，在優化內部管理、公帑合理運用、公共部門之間的公平性幾方面未能取得適當平衡。上述結論可以從以下 2 方面得到充分反映：

<sup>8</sup> 民政總署在回覆本署公函中表示，該署人員通則實施至今，尚未按“一般制度”方式向領導級別發放日津貼。

## 部門不同規範導致日津貼發放金額存在差異

參照 4.1.2.1 至 4.1.2.3 的審計發現事項可見，各部門按照其本身需要，透過不同手段監控日津貼金額的發放。教育暨青年局就“一般制度”訂定了細化規定；澳門監獄、旅遊基金就“選擇制度”實報實銷設定了消費上限；民政總署及金融管理局均具權限自訂人事規章，前者參考《人員通則》制訂，故亦具有“一般”及“選擇”制度，並就“選擇制度”設定消費上限，後者則自行制訂有別於《人員通則》的日津貼發放模式；其餘部門包括社會工作局、澳門理工學院、貿易投資促進局、澳門保安部隊事務局、體育發展局，則單純按照法例規定執行，沒有訂定成文內部規範。由上述的審計結果可以看到，現行各部門對出外公幹日津貼發放規定，存在各適其適、五花八門的情況。

透過 4.1.2.4 所模擬的公幹情況，可以更清楚說明部門各適其適規定對日津貼發放金額所產生的影響：同屬領導前往葡國，公幹天數及工作內容全然相同。在“一般制度”公幹人員須支付及無須支付住宿費用的兩種情況下，民政總署領導分別可收取 1,600 及 800 澳門元，其餘部門領導如教育暨青年局、澳門監獄、貿易投資促進局等則分別為 1,300 及 650 澳門元；在“選擇制度”方面，各部門領導的可消費金額亦各不相同：民政總署膳食上限 720 澳門元，交通費用則不設上限；澳門監獄及旅遊基金上限均包括膳食及交通，金額分別為 2,000 及 800 澳門元；其餘部門則沒有任何消費上限。另外，金融管理局根據其專有人事規章，不分一般或選擇制度，住宿費用一律由部門承擔，領導可收取定額 750 澳門元以支付膳食及交通費用。

審計署認為，日津貼是行政當局為出外公幹所投放的財政成本，部門應確保有關公共資源得到合理運用。然而，部門各適其適的規定，導致即使處於相同的公幹情況，各部門所發放的日津貼金額（即所投放的財政成本）亦有所不同，未能體現部門合理運用公共資源。同時，有關的規定亦導致公幹人員在相同公幹情況下收取不同的日津貼金額，直接影響特區政府工作人員之間的公平性。

## 部門內部規範與《人員通則》規定存在衝突

透過審查結果，本署亦發現個別部門所訂的內部規範與《人員通則》規定存在衝突，與其他沒有相關規定的部門比較下出現不公平現象。在選取實地審計的 10 個部門當中，教育暨青年局、澳門監獄及旅遊基金 3 個部門，均沒有組織法賦予的權限制訂專有人事規章，因此，有關部門的出外公幹處理，應與其他同級部門相同，完全受着《人員通則》所規範。在此基礎底下，本署注意到以下 2 種情況：

- ▶ 根據《人員通則》第二百二十九條第四款就“一般制度”日津貼的發放規定，“如收取日津貼之人因任何理由而無須為住宿作出開支，則日津貼亦減少一半”，顯示在“無須支付住宿費用”情況下，公幹人員有權收取《人員通則》

“表四”總額的“一半”，即“二分之一”。惟參閱 4.1.2.1，教育暨青年局內部規定，公幹人員須視乎工作量或工作性質才能收取《人員通則》“表四”總額的“二分之一”日津貼金額，否則只能收取總額的“三分之一”。部門的內部規定導致公幹人員可收取的日津貼金額低於《人員通則》所訂。事實上，按照公職法律制度，公共部門工作人員的職級及薪俸點是根據不同職務特徵釐訂，例如 430 點高級技術員須具專業技能負責“創造性”的工作；195 點行政人員須按既定程序負責“執行性”的工作，因此，相關的工作量及工作性質已反映在工作人員的薪俸點當中。在此前提下，日津貼應嚴格遵循法例要求發放，不應將工作量或工作性質納入發放金額的考慮元素。

- 就“選擇制度”的相關規定，《人員通則》第二百三十一條第一款指出：除以上述數條規定之制度外（指“一般制度”），尚得選擇報銷住宿、膳食及交通開支制度。同一條文第二款亦規定：按此制度，應發給不超過有關表內所定最高金額之三分之一之日津貼，以支付在一般情況下無單據之開支。上述條文當中，沒有指出“選擇制度”可設定上限，換言之，只要公幹人員在回程後提供有效憑證，如開支單據、行程報告書等等，不論開支金額為何，部門亦必須結算支付。惟參閱 4.1.2.2，澳門監獄及旅遊基金內部規範對“選擇制度”設定了消費上限，並對超出上限部份不予報銷，與《人員通則》規定存在衝突。

上述事例反映出一種現象：不具權限自行制訂人事規章的部門，在《人員通則》規定下附加額外條件，限制日津貼的發放金額。

站在良好管理角度，部門在既定的法例基礎底下，應就着運作需要，訂定適當的監管措施及成文指引。然而，由於出外公幹監管，尤其日津貼發放規定方面，關乎整體公共行政工作人員的公平性，因此在制訂相關內部規範時必須加倍謹慎。表面上，部門按照本身運作所需訂定的發放規定，對部門而言或許合理，但畢竟部門只屬特區政府的一份子，若放諸整個特區政府的層面，對其他公共部門造成不公平情況。再退一步說，即使部門認為現行相關法例滯後或難以操作，亦應循適當途徑反映，由具權限的監管機構經研究後統一修訂，又或透過另一種監管手段去完善、補充。否則，若眾多部門訂定不同規範自行優化出外公幹制度，將出現五花八門、各師各法的現象，將導致《人員通則》相關法例失卻對公共部門作統一規範、公平對待的基本意義。

審計署認為，各部門，不論有否權限自訂制度，在制訂內部規範時亦應從特區政府整體層面考慮，尤其應嚴謹審視所訂之規範有否與《人員通則》規定存在衝突。

### 4.1.3 有關“日津貼”的消費情況

本部份主要針對部門公幹的實際個人消費情況進行審查，以了解部門的消費模式，披露異常的消費情況。另外，根據部門所提供的資料反映，交通方面的開支主要為公幹人員在外地之往來車資，本署衡量有關風險程度後，將焦點放於酒店住宿及膳食 2 項開支較大、風險較高的消費項目進行評價。同時，為了更客觀反映實際消費情況，本署根據樣本文件所顯示的兌換率，將相關消費金額折換成澳門元作出披露。

#### 4.1.3.1 酒店住宿

酒店價格方面，本署透過審查 10 個實地審計部門公幹行程樣本，對曾有 3 個或以上部門前往之公幹地點進行篩選，並以有關部門在各公幹地點每晚酒店最高房價作比較，結果如下：

表 12：同一公幹地點每晚酒店最高房價比較\*

(單位：澳門元)

	公幹地點							
	北京	上海	廣東	香港	台灣	日本	葡萄牙	美國
旅遊基金	2,160.50 (2009/04)	1,680.00 (2008/11)	2,178.54 (2009/03)	3,178.56 (2009/02)	2,239.82 (2008/10-11)		2,344.90 (2008/10)	
金融管理局	3,209.08 (2008/11)			2,842.70 (2008/12)	<b>3,025.81</b> (2008/07)	1,854.83 (2009/02)	2,461.22 (2008/09)	<b>4,029.46</b> (2008/10)
澳門理工學院	1,950.00 (2008/10)	930.00 (2008/07)		950.00 (2009/02)	1,600.00 (2009/04)		4,700.00 (2008/10)	
教育暨青年局	2,300.00 (2009/03)	<b>2,990.00</b> (2008/10)			2,407.57 (2008/09)	2,360.00 (2009/01)		3,084.66 (2009/01)
澳門保安部隊事務局	3,660.17 (2008/10)		2,104.40 (2008/07)	1,856.70 (2009/03)		2,527.18 (2009/03)	1,680.00 (2008/10)	
民政總署	1,240.68 (2008/11)	1,142.90 (2009/05)		1,770.00 (2009/05)				1,868.17 (2009/01)
澳門監獄	1,182.60 (2009/05)	1,140.00 (2009/02)		2,280.00 (2008/09)		<b>3,827.00</b> (2009/04)		
體育發展局	<b>5,740.83</b> (2008/07)			<b>5,247.00</b> (2008/08)			<b>13,770.00</b> (2009/02)	2,298.80 (2009/03)
貿易投資促進局			<b>5,650.00</b> (2008/10)				3,400.00 (2009/04)	1,004.33 (2009/02)
社會工作局					1,180.00 (2008/08)			
各地最高房價中位數	2,230.25	1,142.90	2,178.54	2,280.00	2,239.82	2,443.59	2,930.61	2,298.80
參考兌換率**	100CNY= 116.78MOP			100HKD= 103.00MOP	100TWD= 24.37MOP	100JYP= 8.8388MOP	100EUR= 1,127.87MOP	100USD= 798.24MOP

\* 上表括號部份表示入住日期：年份/月份。

\*\* 資料來源：金融管理局網頁“澳門幣匯率統計 - 期末匯率”2008年12月數據。

中國北京酒店住宿消費金額最高為體育發展局的 4,839.28 人民幣，約 5,740.83 澳門元，最低為澳門監獄的 1,000.00 人民幣，約 1,182.60 澳門元。金額最高的行程是體育發展局工作人員於 2008 年 7 月 12 日至 16 日前往北京參與奧運期間在京之協調工作及出席殘奧運捐款轉交儀式。有關酒店住宿在事前並沒有進行諮詢問價，工作人員憑單報銷酒店住宿費用，其他同行人員的每晚酒店房價折合約在 2,274.70 至 3,494.66 澳門元之間。部門在回覆本署公函中表示，由於行程緊密且活動內容眾多，為了更好處理各方面工作，因而選定了位於北京市中心區域酒店套間以供有需要的工作人員入住。至於其他同行人員，則一律入住一般的酒店房間。部門亦補充，北京奧運會屬於大型體育項目，亦導致住房需求急升，房價上漲。

中國上海酒店住宿消費金額最高的為教育暨青年局的 2,990.00 澳門元，最低為澳門理工學院的 930.00 澳門元（上述兩項行程酒店住宿費用均以澳門元支付，故沒有當地貨幣金額）。金額最高的行程是教育暨青年局工作人員於 2008 年 10 月 20 日至 22 日期間前往上海考察當地的青年服務和設施，有關酒店住宿在事前曾進行諮詢問價。部門在回覆本署公函中表示，部門一般安排領導人員、廳級主管或被認為有聲望之受邀人士入住商務樓層，是次部門人員所選擇入住的酒店及客房，為符合上述條件的酒店所設商務樓層中最基本級別的客房，且其報價為諮詢問價中價格最低。

中國廣東酒店住宿消費金額最高的為貿易投資促進局的 5,650.00 澳門元（此行程酒店住宿費用以澳門元支付，故沒有當地貨幣金額），最低為澳門保安部隊事務局的 1,768.70 人民幣，約 2,104.40 澳門元。金額最高的行程是貿易投資促進局工作人員於 2008 年 10 月 14 日至 15 日期間前往廣州參加“第 104 屆中國進出口商品交易會”。有關酒店住宿曾向 3 間旅行社諮詢問價，但詢價文件上要求就指定的一間酒店報價。部門表示，外訪對象建議午餐會於該酒店內進行，同時部門人員須出席當日下午在另一酒店國際會議中心舉行之“第 104 屆廣交會開幕招待會”，考慮到行程上的緊接及時間上之配合，故此，選擇入住部門所指定酒店。其他同行人員的每晚酒店房價折合約在 2,150.00 至 3,880.00 澳門元之間。部門在回覆本署的公函中表示，出現有關酒店房價的主要原因，在於“第 104 屆中國進出口商品交易會”舉行期間，整體廣州內酒店房價大幅上漲所致。

中國香港酒店住宿消費金額最高的為體育發展局的 5,085.00 港元，約 5,247.00 澳門元，最低為澳門理工學院的 950.00 澳門元（此行程酒店住宿費用以澳門元支付，故沒有當地貨幣金額）。金額最高的行程是體育發展局工作人員於 2008 年 8 月 18 日至 19 日期間組織觀摩代表團，前往香港觀摩馬術賽事，及與香港各界人士進行禮節性的見面會訪。有關酒店住宿採用豁免詢價，部門表示是由於需配合前社會文化司司長在香港的公務行程，方便與香港各界人士進行禮節性的見面會訪，而該酒店無論在交通配套、酒店設施及地理位置皆較為適宜，故建議選取該酒店。部門其他同行人員的每晚酒店房價折合約為 4,610.00 澳門元。部門在回覆本署公函中表示，香港奧運馬術比賽屬於大型體育項目，在需求拉上的情況下，引發酒店價格上升。

台灣酒店住宿消費金額最高的為金融管理局的 11,279.40 新台幣，約 3,025.81 澳門元，最低為社會工作局的 1,180.00 澳門元（此行程酒店住宿費用以澳門元支付，故沒有當地貨幣金額）。金額最高的行程是金融管理局工作人員於 2008 年 7 月 12 日至 17 日期間前往台北參加第四十四屆國際保險協會研討會。有關酒店為會議指定住宿酒店，並沒有進行諮詢問價。

日本酒店住宿消費金額最高的為澳門監獄的 3,827.00 澳門元（此行程酒店住宿費用以澳門元支付，故沒有當地貨幣金額），最低為金融管理局的 88,200.00 日元，約 1,854.83 澳門元。金額最高的行程是澳門監獄工作人員於 2009 年 4 月 12 日至 17 日期間陪同保安司司長赴日本公幹。有關酒店住宿採取豁免詢價，部門指出是由於是次行程時間緊迫，故不適宜向三間公司進行書面諮詢，按法例建議免除向三間公司詢價，把日本當地交通、酒店住宿及導遊三項服務供應直接判給予一間旅遊公司。其他同行人員的每晚酒店房價折合約在 3,079.00 至 3,404.00 澳門元之間。部門在回覆本署公函中表示，是次行程在安排上時間較為緊迫，考慮到有關供應商曾經向部門提供類似服務且表現出色，因此部門才引用法例建議免除向三間公司進行詢價。

葡萄牙酒店住宿消費金額最高的為體育發展局的 1,275.00 歐元，約 13,770.00 澳門元，最低為澳門保安部隊事務局的 1,680.00 澳門元（此行程酒店住宿費用以澳門元支付，故沒有當地貨幣金額）。金額最高的行程是體育發展局一名工作人員於 2009 年 2 月 22 日至 28 日期間組織中國澳門體育暨奧林匹克委員會成員前往葡萄牙訪問及參觀，入住里斯本某酒店 Imperial Suite。有關酒店住宿採用豁免詢價，部門表示為方便在葡萄牙進行的各項訪問，訪問團全團入住該酒店。部門指出，入住 Imperial Suite 是由於酒店表示沒有足夠的 Deluxe Room 提供，故不足的房間只能升級為較高等級的 Imperial Suite（根據本署於 2010 年中從相關酒店網站取得的客房數目資料，該酒店共有 Deluxe Room 158 間、Imperial Suite 9 間）。樣本文件顯示，部門於出發前直接與酒店聯繫預訂房間，並於 2 月 19 日匯款予酒店作為按金，預訂 4 間 Imperial Suite 及 10 間 Deluxe Room。該行程最後有 13 人成行，3 人入住 Imperial Suite 及 10 人入住 Deluxe Room，其中一名中國澳門體育暨奧林匹克委員會成員取消行程，該名成員的住宿費用由酒店退回予部門。其他同行入住 Deluxe Room 的部門工作人員每晚酒店房價折合約為 2,592.00 澳門元。

美國酒店住宿消費金額最高的為金融管理局的 498.08 美元，約 4,029.46 澳門元，最低為貿易投資促進局的 125.00 美元，約 1,004.33 澳門元。金額最高的行程是金融管理局工作人員於 2008 年 10 月 9 日至 16 日期間前往美國華盛頓參加國際貨幣基金組織和世界銀行年會。有關酒店住宿並沒有進行諮詢問價，部門表示是因為當時作為中國代表團成員一同出席於華盛頓舉行之國際貨幣基金組織(IMF)年度會議，而是次行程之住宿安排是由中國人民銀行駐 IMF 執行董事辦公室負責統籌安排。

#### 4.1.3.2 膳食

公幹行程中另一項主要開支為膳食費用，本部份整理 10 個實地審計部門所提供的資料，以部門的報銷文件及膳食單據上所顯示的資料作依據，按每餐每人平均披露各部門膳食消費方面的情況。10 個部門中，金融管理局具有自訂制度無需憑單報銷膳食費用。

根據資料顯示，大部份的報銷文件能清楚記錄各項消費情況，審計人員能從報銷文件中知悉所消費的項目，以及各個工作人員在這些項目上所作出的消費金額，能清楚顯示每名工作人員每餐的平均消費情況。

但在審計期間，本署亦同時發現有些部門的報銷文件，沒有註明消費項目的實際情況，在經過本署向部門了解並再進一步收集有關資料時，部門才對這些消費項目作補充說明，這主要出現在報銷文件沒有顯示消費開支是由多人分擔的問題上。貿易投資促進局、教育暨青年局及體育發展局皆出現這種情況，原始的報銷文件只有一人報銷開支，沒有其他文件顯示開支是由多人分擔，部門補充解釋主要是宴請當地人員或由一人代為負責支付等。

在審計過程中，本署發現各部門在報銷消費開支時，都出現一些較為偏高以及異常的消費情況。

#### 旅遊基金

旅遊基金沒有就膳食消費方面訂定成文指引，但根據樣本顯示，部門就前往相同目的地的每日膳食及交通預算上限都有不成文的規範，如：中國或香港為 600 澳門元、歐洲為 1,000 澳門元，而對於回程後結算時發現報銷超出所批准的金額上限時，超出的部份並不會作出支付。

報銷膳食方面，發現部門存在員工報銷零食作為膳食開支的情況。報銷單據當中包括水果、飲品、蛋糕、雪糕、朱古力、薯片、餅乾、話梅、牛肉粒、百力滋、開心果、魚肉腸、曲奇餅等。

- 2008 年 10 月 29 日至 11 月 4 日前往台灣「台北國際旅遊展銷會」的工作人員，建議書批准每日膳食及交通開支上限 700 澳門元，出現一餐午膳開支 4,500 新台幣，約 1,117.40 澳門元及一餐晚膳開支 5,500 新台幣，約 1,364.80 澳門元，兩餐都超出了一天膳食及交通的上限。部門對於此行程超出建議書所批准的膳食及交通總金額上限的部份，並沒有作出支付。
- 2009 年 3 月 9 日至 15 日前往德國柏林「國際旅遊展覽會」的公幹行程，建議書批准每日膳食及交通開支上限 1,000 澳門元，其中一名工作人員，出現一餐 118.30 歐元，約 1,208.03 澳門元及一餐 79.57 歐元，約 812.54 澳門元的膳食開支。在出

發公幹當天，一名工作人員，在香港出現一餐晚膳開支 870 港元，約 897.84 澳門元及一餐膳食開支 315 港元，約 325.08 澳門元。另外，兩名工作人員，在出發當晚，在香港機場一同用餐消費，平均每人 440.55 港元，約 453.80 澳門元。

- 2008 年 11 月 9 日至 14 日前往英國倫敦參加「世界旅遊交易會」的公幹行程，建議書批准每日膳食及交通開支上限為 1,000 澳門元。在出發當天，兩名工作人員在香港國際機場一同午膳消費，平均每人 503.80 港元，約 519.92 澳門元。

## 民政總署

民政總署就出外公幹膳食消費開支設定了成文上限指引，按公幹人員職級以及公幹地區劃分每人每日最高金額。在結算時，可以由一位公幹人員提交所有單據正本以申請領回單據上的全數開支，對於超出每天個人膳食津貼上限的開支部份，部門不會作出支付，由公幹人員自行承擔。

- 2009 年 1 月 8 日至 15 日前往美國出席「“Association of Performing Arts Presenters” 國際演藝交易會」的工作人員，在行程批准每日膳食費用 600 澳門元上限的情況下，公幹 7 天的膳食中有 4 天超出上限。出現一餐 93.52 美元，約 759.18 澳門元及一餐 81.28 美元，約 659.63 澳門元的膳食開支，兩餐都超出了一天膳食開支的上限。部門按照所定上限，對超出的部份沒有作出支付。

## 澳門理工學院

澳門理工學院對於“選擇制度”中的膳食上限，沒有設定成文指引作特別規範，亦沒有設立任何資訊系統記錄每位公幹人員的公幹開支，或者設立機制評估公幹人員的消費情況。在結算時，可由其中一位公幹人員提交單據正本申請領回單據上的全數開支，沒有要求在單據上註明由那些人員享用。部門亦表示，員工均會以節約為原則，並重點防範公帑被濫用。

部門在回應本署公函中補充，在 2010 年 6 月 10 日起生效的《澳門理工學院員工外地公幹之當地膳食工作指引》中，已明確要求員工就每單當地膳食開支詳細列出所涉及人員姓名及人數，以便計算人均膳食消費。

- 2008 年 9 月 16 日至 18 日隨特區政府代表團前往北京出席「2008 北京殘奧會」的工作人員，出現一餐膳食開支 345.00 人民幣，約 409.50 澳門元。

## 澳門監獄

澳門監獄於 2009 年 9 月自行為採用“選擇制度”的公幹行程，就日津貼上限金額訂定成文指引，規範相關人員報銷有單據之膳食及當地交通費用，並對超出上限的

部份不作支付。部門表示，在上述成文指引建立前，已存在相同的規範，只是以不成文的方式執行。

樣本顯示，部門工作人員會遵從每日津貼上限的指引去報銷開支，普遍出現每日只會報銷一餐膳食的現象，而該餐膳食開支金額與日津貼上限的金額非常接近。

部門不會對工作人員在酒店報銷的小食或上網費用作出結算，此等在酒店產生非住宿的費用會要求員工自行承擔。

- 2008年9月17日至19日前往香港出席「流行性疾病預防和控制會議」的工作人員，在建議書上訂定每天消費600澳門元上限的情況下，出現一餐人均膳食開支468.50港元，約483.50澳門元。
- 2008年11月4日至12日前往瑞士日內瓦出席「關於禁止酷刑會議」的工作人員，在歐美地區每天1,000澳門元上限的情況下，出現其中一餐晚膳開支122.00瑞士法郎，約860.71澳門元。
- 7名公幹成員前往捷克公幹，出現一餐晚膳平均每人1,280.00捷克元，約509.00澳門元。
- 3名公幹成員前往香港公幹，出現一餐膳食平均每人543.33港元，約560.72澳門元。

### 澳門保安部隊事務局

澳門保安部隊事務局在2010年3月3日完成了“澳門保安部隊事務局人員外地公幹指引”，就公幹的酒店、膳食消費設定上限，且就交通方面作出相規範。除澳門保安部隊事務局外，治安警察局、消防局及澳門保安部隊高等學校皆以此作為藍本而制定各自的人員外地公幹指引，且均已制定。在指引建立之前，部門是以合理、節約為原則，但並無設定具體細化的消費上限標準，倘出現有偏頗之情況，需透過建議書上呈司長批示。

- 2009年3月3日至6日前往日本東京參觀「國際保安展覽」的治安警察局工作人員，出現一餐晚膳開支平均每人7,644.00日元，約616.98澳門元、另一餐晚膳開支平均每人7,000.00日元，約569.84澳門元及一餐午膳開支平均每人6,506.33日元，約530.03澳門元。

### 社會工作局

社會工作局沒有對各項開支的消費上限設立特別規範，但部門會以開支是否合理及節約為主要的考慮因素來評估開支。部門表示，雖然沒有設定明文消費金額標準來

衡量每單膳食費用是否恰當，但在核對開支單據時會按照各地的消費水平考慮，並列舉了以香港為例一餐的膳食不超出 500 或 600 澳門元，以及有否存在昂貴的食材等來查閱單據上會否出現消費昂貴的現象，如有發現會通知公幹人員的主管單位，着其提請員工注意。部門於 2010 年 3 月開始研究出外公幹指引，惟尚未得到上級批准，在審計期間部門的公幹消費仍以上述不成文方式執行。部門在回覆本署的公函中表示，於 2010 年 4 月 7 日透過代局長在建議書上的批示，已核准了該局所訂的《公幹出差程序指引》。根據樣本顯示，部門並無出現拒絕支付員工膳食開支的情況。

- 2009 年 2 月 6 日至 12 日前往瑞士日內瓦出席「國別審查工作組審議」會議的工作人員，分別出現一餐膳食開支 180 瑞士法郎，約 1,230.08 澳門元及一餐膳食開支 150 瑞士法郎，約 1,025.07 澳門元。
- 2008 年 12 月 4 日至 6 日前往北京出席「中華慈善大會」的工作人員，出現一餐膳食開支 1,057.00 人民幣，約 1,236.58 澳門元。根據部門提供的資料顯示，這行程由於在沒有向各與會人士發放日津貼的情況下，前社會文化司司長批示同意有關人士旅途所需的倘有開支均由該局承擔。但由於在報銷文件上沒有顯示這項消費的實際情況，本署需經部門作補充說明後，才知悉上述餐費是作為款待參加該項會議的本澳社團/機構負責人之用，所以該餐費用是供與會人士共同享用的一席膳食開支。

## 貿易投資促進局

貿易投資促進局沒有對各地區每餐的膳食消費開支金額設定上限或標準。部門根據過往經驗作為參考，評估前往地點的膳食開支預算金額，如歐洲國家 1 餐為 400 至 500 澳門元，並在建議書上訂定膳食最高預算總額。在結算時，部門容許由一個工作人員報銷其他同行人員的開支，部門核實報銷金額是否超出建議書上所定的總額，若發現餐費高昂，也會要求員工解釋。對於超出預算的，視乎部門單位是否要求追加及上呈批准，若沒有追加及批准，只支付預算上限。

樣本顯示，由於帶領工商或貿易界代表團出差的行程，不論是個人或與團員的膳食消費，皆以招待費支付，並不視為員工個人消費，因此，未能反映員工實際的消費情況。而以日津貼報銷膳食費用的樣本，亦未能全面反映實際的消費情況，原因是部分單據沒有日期，不能計算實際每一餐所用的金額所致。

- 2009 年 6 月 21 日至 27 日前往中國成都參加「CEM 註冊會展經理專業培訓課程」的工作人員，出現報銷一餐膳食開支 813.30 人民幣，約 959.93 澳門元。在部門作出補充後，該餐費用調整為平均每人每餐消費約 159.99 澳門元。
- 2008 年 9 月 21 日至 23 日前往中國廣州出席「五屆中國國際中小企業博覽會暨中韓中小企業博覽會」的工作人員，出現一餐午膳開支 572.70 人民幣，約 681.57

澳門元，無註明此筆開支是與同行人員共同分擔。在部門作出補充後，該餐費用調整為平均每人每餐消費 340.79 澳門元。

## **教育暨青年局**

教育暨青年局對公幹日津貼之發放除依照《人員通則》執行外，亦在“處理公務須知”中規範了“一般制度適用於主管及工作人員，選擇制度僅適用於領導”。部門對“選擇制度”報銷的開支並沒有作出額外規範。在結算日津貼時，可由一人報銷，並於聲明書上註明分擔費用的成員。部門在回覆本署公函中表示，該局對“選擇制度”的對象作出規範，僅適用於領導，以及僅在特殊情況適用於主管及工作人員，而採用“選擇制度”的人員在公幹期間所作出的開支，皆遵循開支的必要性和適度性等經濟原則。

樣本顯示，部份報銷的聲明書上有註明與其他成員共同分擔費用，亦有聲明書無明確註明是否與人共同分擔，有關單據以一人名義報銷。

- 2009 年 1 月 8 日至 11 日前往東京觀摩學習校園健康政策的兩名部門人員，出現一餐晚膳開支 14,500.00 日元，約 1,302.42 澳門元，平均每人約 651.21 澳門元及一餐午膳開支 13,850.00 日元，約 1,219.37 澳門元，平均每人約 609.69 澳門元。根據文件顯示，這兩筆開支的報銷開支聲明書上是有註明與同行人員共同分擔的。
- 2009 年 1 月 3 日至 7 日前往美國夏威夷出席「國際教育研討會」的行程，以及 2009 年 6 月 13 日至 20 日前往澳洲昆士蘭學習交流的行程，分別出現一餐消費金額 240.00 美元，約 1,927.97 澳門元，以及一餐晚膳開支 340 澳元，約 2,228.19 澳門元。報銷開支聲明書上並無註明此筆開支是否與同行人員共同分擔。其後部門補充說明指這兩筆膳食開支，實際上是墊支人員與多名同行人員共餐的費用，包括宴請當地人員的開支，並表示已對有關的報銷開支聲明書作補充說明，以便日後查閱。

## **體育發展局**

體育發展局表示，出外公幹主要在符合相關法例的大原則下處理。部門沒有具體成文的規定，主要以共識或約定俗成處事。每項決定均會從依法、有否實際需要方面去考慮。

對於“選擇制度”中各項消費金額的監管，部門表示會以節約為管理原則，沒有設立消費上限。根據審查所得，部門在結算公幹人員消費開支時，會審查實報實銷單據是否合理，惟沒有設定明文消費金額標準來衡量每單膳食費用是否恰當，主要憑審查人員常理判斷金額是否偏高，以及有否存在昂貴的食材。如有發現會通知公幹人員的主管，提請員工注意。

- 2009年1月13日至20日前往葡萄牙與當地體育部門商討兩地體育範疇合作事宜的工作人員，出現一餐晚膳消費金額平均每人88.62歐元，約944.72澳門元。根據這項消費的報銷文件，該晚膳的消費金額是由3名工作人員共同分擔的。但其後部門在回覆本署公函中表示，在是次公幹中曾約談該局的前任領導人員，以了解葡萄牙的體育發展及當年舉辦葡語系運動會的情況，並共進晚膳。部門同時表示，從帳單內容分析，有關份量應是多人享用。

## 金融管理局

金融管理局有專用的人事規章，以行政指令規範了公幹開支，公幹人員只獲發放定額日津貼以支付當地膳食及交通消費。根據該定額日津貼所顯示，不論前往的目的地為何，每日膳食及交通上限，最高職級的領導人員為750澳門元。（參閱第4.1.2.3點）由於採取類似“一般制度”的定額津貼，回澳門後不需要提交任何單據，因此，未能顯示單一餐膳食的最高金額。

### **4.1.3.3 審計署的意見**

公幹人員在外地的住宿及膳食開支，均由特區政府以公帑承擔，因此，有關支出應得到良好規管及運用，以確保公帑用得其所。然而本署分析結果顯示，一方面部門的節約意識不足，另一方面在制度上亦缺乏明確規範供部門依循，造成消費金額偏高的情況。

## 酒店住宿消費開支

參照4.1.1.3.1 – 表4 – 2009年上半年主要城市的每晚酒店平均價，金額最高的美國紐約為1,686.07澳門元。雖然酒店價格具有浮動性，有關數據並未能絕對反映部門訂購酒店當時的市場價格，但即使以較寬鬆的標準，取有關數據最貼近的整數值2,000澳門元作為衡量指標，與4.1.3.1 – 表12各部門前往不同地區每晚酒店最高房價數據比較之下，金額高於2,000澳門元的住宿項目仍然佔總項數超過六成，當中一項前往葡萄牙的住宿更達至13,770澳門元。通過上述比較可反映部門的酒店住宿消費處於偏高水平。

此外，本署亦注意到，部門對選取公幹酒店的處理存在多種情況：既有向3間旅行社諮詢問價；亦有由公幹人員憑單據實報實銷住宿費用沒有進行諮詢問價；由主辦單位指定酒店沒有進行諮詢問價；基於時間緊迫豁免進行諮詢問價等等。

審計署認為，在各項公幹日常消費項目當中，酒店開支佔很大比重，因此除了部門本身應加強此方面的節約意識外，在制度上亦應該有統一及明確規定以供部門遵循，依法監管，從兩方面減低消費偏高的風險。然而現行《人員通則》當中，對於酒店價錢、等級、選取方式等內容並沒有明確規定，訂定公共行政規範之專責部門亦沒

有發出細則性的指引，存在改善空間。值得一提的是，根據《人員通則》規定，酒店費用包括在日津貼內，與膳食、交通等其他消費開支一併計算，但眾所周知，酒店價格隨着季節及地區性等因素波動很大亦難以掌控，因此酒店費用若包括在日津貼內，將對日津貼開支的監控構成影響。然而，預訂酒店實際上屬於一種服務取得，亦可在公幹前預視及作出安排，因此，部門可考慮在事前按一般服務取得的方式統一處理，日津貼則只計算膳食及交通等其他消費項目的開支，以優化酒店消費方面的監管。事實上，根據國家財政部發表的《關於組織開展 2009—2010 年黨政機關出差和會議定點飯店政府採購工作的通知》，顯示中國內地政府部門亦有類似限定價格及等級、統一採購的做法<sup>9</sup>。

### 膳食消費開支

從有關膳食的審計結果中，可看到問題主要出現在膳食的消費水平，以及部門在膳食消費的報銷上。

通過 4.1.3.2 所羅列的膳食消費情況，各部門單一餐膳食人均最高金額介乎 150 至 1,300 多澳門元不等。根據本署資料搜集所得，美國聯邦政府就出外公幹制訂了每日津貼率<sup>10</sup>，當中就膳食／雜項開支設定了消費限額，主要城市如中國北京、葡萄牙里斯本、英國倫敦、法國巴黎、日本東京等，其每日膳食／雜項津貼率介乎 100 - 210 美元，折合約 800 至 1,700 澳門元。若以上述金額作參考，即使有關金額已包括全日膳食，再加上雜項開支，其總額亦不超過 1,700 澳門元，相比審計發現的部門膳食開支金額，單一餐消費亦出現高於 1,300 澳門元的情況，可反映部門膳食存在消費偏高現象。另一方面，前往外地的主要目的為執行公務，膳食開支的運用應以切合實際需要為基準，若單一餐膳食消費數百甚至上千元，亦已超出一般可接受的合理消費水平。

從上述分析顯示，部門在出外公幹膳食方面的消費缺乏適度性及節約性，情況值得關注。另外，本署亦注意到，有設定消費上限的部門，其報銷的單據金額普遍貼近可報銷的每日消費上限，部份更出現超出既定上限的情況，亦可從側面反映部門的節約意識不足。

事實上，單憑部門的節約意識及主觀的合理性審查，實在難以有效監控膳食消費開支，此外，參照 4.1.2.5 審計意見，即使部門自行訂定如消費上限等內部規範亦會產

---

<sup>9</sup> 《關於組織開展 2009—2010 年黨政機關出差和會議定點飯店政府採購工作的通知》規定，公務員住宿的酒店一般不能超過三星級，標準房間和套房不能高於 300 和 600 人民幣；此外，該“通知”亦顯示國內建立了“黨政機關出差會議定點飯店查詢網”，合資格的酒店須於網上註冊登記，為全國各級黨政機關提供出差和會議接待服務，逐步實現中央與地方的公幹酒店管理工作同步開展，統一採購，統一管理。

<sup>10</sup> 美國聯邦政府總務管理局（GSA）就公務員出外公幹方面制訂了 Federal Travel Regulation（FTR），按不同的國家及地區設定每日津貼率（Per Diem Rates），並定期更新，當中包括 2 項限額，分別為住宿開支（Lodging）及膳食／雜項開支（Meals/Incidental Expenses）。

生公平性問題。由此可見，膳食方面的消費正欠缺一個切合需要、統一的限額供部門依循。現行《人員通則》只規定膳食開支可憑單據實報實銷，然而膳食開支的定義（例如零食是否屬於膳食）、每日可報銷的餐數、每餐可消費的金額等等細繳內容，均沒有透過任何方式作統一規範。在此前提下，部門面對如膳食金額是否偏高、單據性質是否許可報銷等問題，存在太多主觀判斷及彈性空間，實在難以作出有效管理。

除部門在膳食的消費水平上出現問題外，本署亦發現部門在膳食消費的報銷方面存在一種普遍現象：部門在處理實報實銷的膳食單據時沒有適當記錄實際消費情況，例如用膳性質、人數等等，一些部門只在本署審計工作後期才作補充說明，但部份說明並不清晰，亦沒有提供有關的文件佐證。而且，同一部門對膳食報銷都有不同的要求，沒有統一的處理方法。公共財政管理要求每項開支均須列明實際支出情況，因此公幹人員有責任在單據上作出清晰記錄，為其所報銷的開支提供有效憑證。從部門所作的補充說明反映，部門在有關方面的處理欠缺嚴謹，未能符合公共財政管理的基本要求。

審計署認為，與酒店住宿的情況相同，應從制度及部門節約意識兩方面着手，妥善管理出外公幹所衍生的膳食消費開支，避免出現消費偏高情況。

## **4.2 出外公幹監管方面的其他問題 —— 行程報告書**

### **4.2.1 有關行程報告書的法例規定**

《人員通則》第二百三十三條有以下規定：

- 一、返回後三十日內，應遞交詳細之行程報告書；如屬採用選擇制度之情況，尚須列明所作之開支及附上有關證明。
- 二、如不遵守上款之規定，引致不獲支付仍未處理之款項，並須退回獲預支之款項。

從上述規定可見，行程報告書是記錄公幹內容的一份法定正式文件，這正正凸顯了該報告書在監管出外公幹方面所起的重要作用，而部門亦可透過行程報告書所得出的反饋信息，可更好規劃日後的出外公幹。因行程報告書在出外公幹中擔當如此重任，所以本署就此方面進行了審查。

### **4.2.2 行程報告書的提交**

本署對各部門就行程報告書的提交情況進行了抽樣審查，從樣本個案中發現有 5 個部門存在沒有按法例提交行程報告書的情況。基於抽樣審查的局限性，以下所指出的問題個案並不能完全反映 10 個部門的準確情況。然而這些個案所揭示的問題亦應引起足夠的重視及討論。

由於金融管理局本身制度有別於《人員通則》規定，與其他部門沒有可比性，因此不在本部份的比較範圍。除此以外，其餘各部門的審查結果詳見下表：

表 13：部門提交行程報告書的具體情況

部門名稱	具體情況				抽樣審查的樣本總數
	按照法例要求提交的行程數目	沒有提交的行程數目	回程三十日後才提交的行程數目	結算日津貼後才提交的行程數目	
教育暨青年局	10	7	0	0	17
旅遊基金	40	12	3	0	55
民政總署	16	0	0	0	16
體育發展局	9	0	1		10
貿易投資促進局	10	0	4	7*	17
社會工作局	10	7	0	6	23
澳門理工學院	10	0	0	0	10
澳門保安部隊事務局	20	0	0	0	20
澳門監獄	20	0	0	0	20

\*其中 4 項同屬“回程三十日後才提交”

教育暨青年局表示，該部門認為領導出外的公幹行程，無需提交行程報告書。

旅遊基金表示，沒有提交行程報告書的個案屬於前往香港或廣東公幹 1 天行程，部門理解為根據澳門公職法律制度，此種情況無需提交行程報告書。

體育發展局表示，由於先前有公幹單位在完成相關報告書後直接上呈相關領導而並未另行通知負責結算的行政財政處，另外亦有個別個案因當事人涉及連續幾個公幹行程，以致在公幹行程後延誤了相關報告書，部門在知悉相關情況後，亦即時採取改善措施，要求出外公幹的人士需在三十日限期內遞交行程報告書，並以此為根據進行日津貼等相關結算程序。

貿易投資促進局表示由於曾出現幾個活動接連舉行，工作量驟增，故此某些出外公幹行程的報告書會超過三十日才提交。至於費用結算方面，一般可按實際情況進行結算，為了確保財政部門的順利運作，出現了申請結算後才呈交報告書的情況。行政暨財政處指出，雖然有部分行程未能按時提交報告，但是會在接到部門的內部通知完成出外公幹後才進行結算。

社會工作局表示，所有人員都需要遵守提交行程報告書的規定。對領導以下的人員，必須是確定公幹人員的直屬上級在日津貼申請表上列明有關人員已提交行程報告

書及作出簽署後才進行日津貼的結算。另外，由於會計部門較難確切掌握領導人員之行程報告書遞交情況，往往未能作出具體跟進。對於出現結算日津貼後才提交報告書的情況，多發生於轄下不同單位人員同時參與之公幹行程，因為報告書由其中某一單位人員代表撰寫，其他單位個別人員在未能掌握批核日期下遞交日津貼申請，出現了時間上差異。至於不按時遞交行程報告書之情況，由於情況不盡相同，難以直接歸責於某一環節的責任。

#### 4.2.3 行程報告書的作用及其內容

《人員通則》第二百三十三條規定，公幹人員須於回程後三十日內遞交詳細之行程報告書，部門才可進行結算及發放相關的公幹津貼。審查發現不少部門除以行程報告書用作結算工具外，亦作為對公幹成效的評估工具。

因應部門對行程報告書的不同定位，其撰寫的內容各有不同，其中如教育暨青年局、民政總署及體育發展局等部門，將行程報告書作為公幹成效的評估工具，其內容較為詳盡，除詳細交待了公幹目的、公幹具體內容或日程外，亦提出對公幹的意見及建議。而澳門監獄視行程報告書為發放相關公幹津貼的結算文件，以既定表格形式要求公幹人員填報，當中只包括基本資料如公幹原因、天數、目的地，以及每天行程，沒有交代行程的成效以及是否達到當初之公幹目的。

#### 4.2.4 審計署的意見

##### 部門對公幹內容記錄 – “行程報告書”的重視程度

就提交行程報告書的法定要求，本署曾致函行政暨公職局徵詢意見，主要了解是否所有公共行政工作人員均須按《人員通則》第二百三十三條之規定提交行程報告書，有否任何豁免之情況。當局書面回覆得出如下結論：

- 任何人因往外地執行公務，不論採用“一般制度”或“選擇制度”來支付日津貼的工作人員，都有義務遞交詳細之行程報告書；
- 不遞交報告書將引致不獲支付仍未處理之日津貼及退回預支之款項。

從上述回覆可見，行程報告書的提交並沒有任何豁免或例外情況，換言之，不論職級、公幹時間及地點、職務的複雜性，只要是往外地執行公務的公共行政工作人員，必須提交“詳細”之行程報告書，否則將不獲支付應收之津貼款項。

參照 4.2.1，既然法例已訂定在返回後三十日內必須提交詳細行程報告書，當中並沒有任何例外或豁免情況，部門應重視這法定必須付出的資源，嚴格遵守法例規定，詳細記錄行程內容，不應視行程報告書只作為結算的輔助工具而流於形式化。

然而，參照 4.2.2 – 表 13，有部門沒有按法例要求提交行程報告書，與要求不符的情況各異，包括在結算後才提交、回程三十日後才提交、完全沒有提交。值得一提的是，有關公幹人員在不符合支付日津貼條件的前提下，仍獲發放相關日津貼，公帑的運用顯然欠缺法理依據。

此外，通過 4.2.3 亦發現，部門只將行程報告書視為結算文件導致報告內容過於簡略，其內容缺乏有價值的參考資訊，如公幹的得着、意見及建議等。

審計署認為，部門必須嚴格按照法例要求提交行程報告書，不應根據對法例的個別理解或演繹而不作遵循，部門內部亦應做好把關工作，對沒有按法例規定執行的日津貼申請不作結算，避免公帑被不當使用。同時，部門亦應善用現有機制，充實行程報告書的內容，因在資料詳盡的情況下，部門可充分發揮行程報告書的附加價值，對出外公幹作出有效的評估，而這些已作評估的行程報告書，對部門日後更好規劃出外公幹能提供重要的反饋信息。

## 第 5 部分：綜合評論及建議

### 5.1 綜合評論

出外公幹對於大多數公共部門來說，屬於每年工作計劃的重要組成部份，而法例對於公共部門的出外公幹亦制訂了相關規範，《人員通則》第二百二十八條至第二百三十七條就是以日津貼及啓程津貼的兩種形式對出外公幹人員所涉及的權利及義務作出了明確規定，但由於法例的制訂難以巨細無遺，加上時間的不斷推移，任何法例都會面對滯後及是否適用的問題。同時，即使法例如何完善，都是由人去執行，不同的人可能基於本身的認知水平而對法例有不同的理解，尤其是執行存在彈性空間較大的法例條文時會產生較大的不同效果。《人員通則》對出外公幹所制訂的法例規範同樣面對相同問題。

《人員通則》制訂了“一般制度”及“選擇制度”，將主導權給予相關部門按照其實際情況及前往目的地的消費水平，以決定採用“一般制度”或“選擇制度”，使出外公幹人員的權利及義務可得到平衡。同時於第二百二十八條第二款亦規定“日津貼金額為表四所載者，得以批示作出修改”。然而，《人員通則》之“表四”僅於 1995 年 4 月作出最近一次修訂，距今已逾 15 年未作調整。所以法例雖賦予了部門在“一般制度”及“選擇制度”之間有選擇的權利，但正正由於日津貼金額在這 15 年間沒作出修訂，金額沒有與時並進，部門在前往需住宿的行程時會傾向採用“選擇制度”，變相剝奪部門的選擇權利，同時亦難以發揮“一般制度”所具有的以定額形式發放、減少部門相關行政成本的優點。而在採用“選擇制度”時，亦由於法例對可實報實銷項目及金額沒作出明確規範，部門亦無所適從，只能以個人的主觀判斷，以合理及節約為原則，去決定可報銷的項目及金額。亦有部門在法例沒賦予其權限的情況下，按照本身的實際需要自行制訂日津貼發放及消費上限規定，其設置的上限由於欠缺客觀分析，亦難免予人詬病及質疑其合法性。

正如本報告的審計結果中所述，由於《人員通則》的相關規範存在彈性空間及日津貼金額長期沒作修訂的前提下，加上有部門的監管及節約意識不足，而訂定公共行政規範的專責部門亦沒對出外公幹的法例規範作適時的明確修訂或設立細化指引，同時亦有部門按照其組織法所賦予的權限，制訂有別於一般部門的出外公幹制度，在這種情況的前提下，使到公共部門的出外公幹出現了五花八門及不公平的情況，不一而足：

- 即使不同部門參與同一出外公幹行程，有部門採用“選擇制度”，有部門採用“一般制度”；
- 同屬採用“一般制度”，有部門單純按照《人員通則》之“表四”規定收取金額，有部門按照本身的自訂制度收取不同的津貼金額；

- 同屬採用“選擇制度”，對實報實銷的“住、食、行”開支，有部門對消費金額設定上限；
- 亦有部門出現消費偏高，如一餐人均膳食開支超過 1,300 澳門元；酒店住宿超過 13,000 澳門元等。

而在其他監管方面，亦出現部門對行程報告書的重視程度不足，有部門只提交簡略的行程報告書，亦有部門沒有完全按法例所規定的要求提交，雖則法例條文對行程報告書內容沒作具體規範，但既明文規定所提交的報告書要“詳細”，就顯然不是三言兩語甚或以填寫表格形式就能替代，況且行政暨公政局的書面回覆亦明確表示行程報告書的提交並不存在例外或豁免的情況，而詳細的行程報告書亦對出外公幹的監管及其反饋信息有着不可忽視的效用，部門應嚴格遵守相關法例規定，以進一步改善出外公幹的管理。

由於法例過時以及部門的監管及節約意識不足，在這兩項因素的影響下，使到出外公幹的部門雖同屬特區政府的一份子，但不同的部門甚至同一部門的內部之間，亦可能存在不同的待遇，令公帑是否得到合理及公平運用存在風險。

總結整個審計項目所發現的情況，要有效優化出外公幹的管理，首要應由訂定公共行政規範的專責部門全面檢討現行出外公幹相關法例，尤其着重研究 2 種日津貼發放制度的可操作性；同時，為着更妥善監管日津貼開支，該專責部門亦應以宏觀的角度，並以特區政府的總體情況來分析評估，就酒店住宿及膳食等出外公幹消費項目設立整體適用的限額，避免由於法例沒作明確規範導致部門在相關開支規管方面形成“做亦難，不做亦難”的窘境。有關限額必須反映現實消費情況，照顧部門的實際需要及各部門之間的公平對待，並配合有效的檢討機制適時修訂，使之切合社會環境與時適變，以體現善用公帑的良好意識。另一方面，各部門亦有責任切實遵循既定法例規範對出外公幹進行管理，處理公幹消費時則以節約為原則，自律自制，確保每分公帑得到妥善運用。

## 5.2 建議

綜合前述之審計發現和意見，本署就公共部門出外公幹方面，提出如下的改善建議：

訂定公共行政規範的專責部門應：

- (1) 全面檢討出外公幹相關法例，尤其對於日津貼的 2 種發放制度；
- (2) 在法例的框架下，訂定明確、細化的指引，以供各部門在訂立內部規定時作參考，尤其應着重設立適當指引協助有效監控酒店住宿及膳食等出外公幹消費項目；

(3) 建立恆常檢討機制，確保出外公幹相關法例及指引與時並進，發揮應有作用。

執行出外公幹相關法例的部門應：

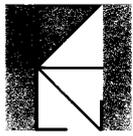
(1) 在訂定出外公幹內部規範時，從整個特區政府層面考慮，避免產生公平性問題，並嚴格審視相關規範有否與《人員通則》規定存在衝突；

(2) 加強對出外公幹消費的節約意識，發揮公帑運用的最大效益；

(3) 提高對行程報告書的重視程度，嚴格按照法例要求提交行程報告書，以及良好規範報告書的內容，使之可以成爲出外公幹的重要成文記錄，以及信息反饋工具。

第 6 部分  
審計對象的回應





## 民政總署就審計署關於衡工量值式審計報告 《公共部門工作人員出外公幹》之回應

對於工作人員出外公幹，本署除嚴格要求人員遵從《澳門公共行政工作人員通則》、《民政總署人員通則》相關的規定外，對於出外公幹的需求、計劃、預算、審批流程、成效評估等設有內部監管機制，以確保出外公幹是必要的，且資源能被適當而有效地運用。

在上述人員通則的基礎上，為了達至資源的有效運用、體現節約的理念，本署對採用選擇制度之公幹，設定了每日膳食津貼之上限，並制定了酒店選擇之內部指引。而對於這些指引，亦會根據社會發展作出檢討或修訂，以保障其適用性及可操作性。

對於審計署就《公共部門工作人員出外公幹》提出的寶貴意見及建議，本署將審視工作中的可優化之處，從而持續提升整體的效益。

而對於本次審計報告之內容，本署謹有以下補充或說明：

### 第 4.1.2.2 “選擇制度” 日津貼金額的監控

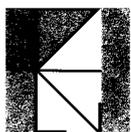
本署自 2002 年起已規定“選擇制度”每日膳食津貼的消費上限。表 8 所引用之資料，乃因應第 15/2009 號法律生效，經本署管理委員會核准而作出之修訂結果，並由 2009 年 8 月 4 日起生效。

### 第 4.1.2.1 點 “一般制度” 日津貼金額的監控

澳門公職法律制度於 1989 年 12 月 21 日核准生效，而民政總署人員通則於 2004 年 9 月 1 日開始生效。由於兩者相距約 15 年，但制度上基本一致。由於歐美、北美、日本、澳大利亞及新西蘭等國家的經濟發展狀況、消費水平相若，故這些地區歸為同一類別；而考慮到歐洲經濟趨向一體化（葡萄牙、法國、德國、西班牙等國家均統一使用歐元），故在民政總署人員通則中，將葡萄牙歸入與歐洲。因此，澳門公職法律制度與民政總署人員通則之日津貼金額與公幹地區劃分存在輕微差異。

### 第 4.1.2.4 點相同公幹情況下各部門發效之日津貼金額比對

對於審計報告表 11 所舉之例子，倘將該例子擴展至主管人員及其他級別人



員級別，及擴展至其他目的地時，則兩種制度之日津貼情況如下表所示：

級別	公職法律制度						民政總署人員通則					
	第二百二十八條	啟程津貼	日津貼				第一百十一條	啟程津貼	日津貼			
			一般制度						一般制度			
			香港及 中華人民 共和國境 內其他目 的地	葡國	其他國家	公幹人 員無須 支付住 宿費用			香港及 中華人民 共和國境 內其他目 的地	歐美、北美 洲(1)、日 本、澳大利 亞及新西 蘭	其他目的 地	公幹人員 無須支付 住宿費用
4	薪俸點 600-1000	2,500.00	1,100.00	1,300.00	1,600.00	650.00	管理委員 會成員	2,500.00	1,100.00	1,600.00	1,300.00	800.00
3	薪俸點 440-595	2,200.00	900.00	1,100.00	1,300.00	550.00	主管及 顧問 薪俸點 700-800	2,200.00	900.00	1,300.00	1,100.00	650.00
2	薪俸點 200-435	1,950.00	850.00	970.00	1,160.00	485.00	職業組別 5及6 薪俸點 290-670	1,950.00	850.00	1,160.00	970.00	580.00
1	薪俸點 100-195	1,650.00	700.00	820.00	930.00	410.00	職業組別 1至4 薪俸點 80-450	1,650.00	700.00	930.00	820.00	465.00

(1) 不包括墨西哥。

備註：上表標示了底色部份的為以主管到葡國公幹之對比，公幹天數：一天以上，貨幣單位以澳門幣計算。

從上表可見，倘澳門公職法律制度主管級別之人員與民政總署人員通則主管人員同樣選擇一般制度，則兩者之日津貼金額相同(表格中有底色之部分)；且除了葡萄牙外，兩種制度之各級別在其他各公幹目的地之日津貼金額一致。

另外，隨著《新民政總署人員通則》在二零一零年六月十五日生效，在該通則下的公幹津貼制度已與澳門公職法律制度的一致。

民政總署  
2010年12月10日



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
體育發展局  
Instituto do Desporto

審計局  
局長 台啓  
Ex.mo Senhor  
Director dos Serviços de Auditoria

來函編號  
Sua referência

124/CA/DAS/2010

來函日期  
Sua comunicação de

發函編號  
Nossa referência

/1290/DAF

澳門郵政信箱334號  
C. Postal 334 - Macau

16 /12/2010

事由：  
Assunto

衡工量值式審計報告『公共部門工作人員出外公幹』- 回覆  
Relatório de Auditoria de Resultados “Deslocações de trabalhadores de serviços públicos” - Resposta

敬啓者：

題述報告收悉，謹此回覆如下：

1. 出外公幹此一事務是本局不敢掉以輕心之事，一直以來都本着嚴格遵守法律規定的前提下開展此方面工作，未有將之與個人享受掛勾。在出外參加運動會或者其他體育活動，舉凡主辦單位指定有酒店或宿處，不管是學校宿舍或是運動員選手村，本局人員都會遵從安排入住，並在不違反既定法律法規的框架下，對涉及人員公幹出差的各個範疇工作都盡力完善，依循經過多年的實際經驗累積而來的工作模式處理方方面面的情況。然而，一些在現行法律法規未有規範之事，本局暫時是未有訂定內部指引。原因是恐怕所訂的內部指引或規章制度，一旦與現行法律法規產生衝突或不能接軌時，將導致內部所確立的制度不能再被執行，產生行政管理上的混亂。故此，本局目前沒有成文指引規定每天消費上限，但會按整個公幹行程的日平均消費額來考量是否有異常情況，如某一日的用膳費用高於其他公幹日子的水平，即要求有關人員作出解釋以作為監控手段。截至目前為前，經同事解釋後，未有出現異常情況而不作支付。
2. 就本局而言，出外公幹除了涉及公帑的運用之外，如何在面對着客觀限制的情況下妥善組織好公幹出差的工作也是一個挑戰，稍有不慎將影響到公幹的成效。隨着國際體育界日趨頻繁的比賽與交流活動，作為執行特區政府體育政策的部門，本局經常需要派出人員聯同小則十來人，多則百多二百人的特區體育代表隊/代表團前赴海內外參加體育競賽、會議或交流活動。然而代表隊/代表團的成員來自社會的不同層面，既有在學的大、中、小學學生，亦包含有在職人士；故在組織工作的過程中，經常需要在符合舉辦單位的要求與限制下（如報



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
體育發展局  
Instituto do Desporto

名期限和指定的食住安排），聯繫各體育社團與相關機構，盡量減低對在學和在職者日常生活影響下組成代表隊/代表團，外出參賽為澳門特區爭取光榮，以及參加國際體育界的會議及交流活動以推動本地體育界的進一步發展。

3. 基於在組成代表隊/代表團的過程中經常面對着不同的客觀限制，導致在實際工作過程中未必容許有充足的時間來處理個別行政程序。鑒於代表隊/代表團人員名單往往落實需時，當中又會因為成員突然因事而要取消行程，又或成員因應自身學習或工作需要而導致其行程要修改，延遲出發或中途離隊，故在掌握上本局並非享有百分百的主導權。為了能保證代表隊/代表團可以順利的入住到目標酒店，最簡單直接的方式就是與酒店方面進行聯繫。透過直接溝通方式訂購酒店，減省中間環節，確保滿足到代表隊/代表團的住房需求。
4. 在實際工作中，代表隊/代表團的住宿問題是經常面對的挑戰。若主辦單位指定有住宿的酒店或宿處，代表隊/代表團就必須要入住。如遇有宿位不足，就需要自行解決。在一般情況下，都會選擇離鄰近舉辦比賽或活動場地的酒店入住，目的是為了既方便參加比賽或活動，亦能夠對參加者作出最快的後勤支援。然而舉凡有大型比賽或會議舉行都會出現相類似的情況，就是在短時間內有為數極多的外來人士集中於舉辦地的某一區或某一處內，直接導致住房需求急升，房價上漲。
5. 在報告中列出了本局人員在2008年7月及8月分別到訪北京與香港時的住房價格。2008年是北京奧林匹克運動會舉辦之年。作為一個舉世矚目的全球體育盛事，各國的體育代表團及觀賞賽事的人士雲集在北京及各個賽場城市觀賞賽事，香港作為馬術比賽的賽場亦不例外。在這種特殊背景因素下，大量的需求集中在某一短暫時期內出現，必然的導致房間價格上漲。此外，北京之行除了正值奧運會進入最後倒數階段外，是次公幹行程緊密，既要處理好捐款予北京奧運會及北京殘奧運外，尚需協調代表澳門特區參加由北京奧組委主辦的【中國故事】大型展示活動，以及領取『2008北京奧運青少年觀賽計劃』的門票。基於短暫留京期間要處理多項活動的事務，在考慮了北京地域廣泛，由市中心區往返各地可節省時間，方便公幹人員工作外，更加上如租用配備有套間的住房可方便舉行會議，無須另行租用其他會議設施此一因素後，因而選定了位處北京市中心區域酒店套間以供有需要的工作人員入住。其他同行人員，則一律入住一般的酒店房間。
6. 談到北京奧運會，必須要指出與之相關的系列活動是本局2008年度工作重點。為配合宣傳奧運會，一系統活動分別在本地及北京舉行，主要包括：
  - 奧運與你一分鐘
  - 北京奧運會、殘奧運賽會志願者澳門區招募
  - 2008奧運景觀雕塑國際巡展-澳門展
  - “澳門與奧運同行 - 為奧運喝彩”慶祝北京奧運倒數一週年綜合文藝晚會



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
體育發展局  
Instituto do Desporto

- 北京奧林匹克青年營
- 和諧社會，盛世澳門 - 水上奇幻匯演
- 澳門與奧運同行 - 百日迎奧運系列活動之《中銀百日迎奧運SUPER SHOW》
- 北京奧運青少年觀賽營
- 澳門與奧運同行 - 迎奧運體育雕塑展
- 奧運倒數20天活動 - 『全澳市民心連心 萬眾歡騰迎奧運』
- 奧運倒數10天活動 - 『闔澳同歡迎奧運，珠澳職工文體表演晚會』
- 於北京駐京辦設立“北京奧運門票澳門地區票務”服務支援和信息諮詢點
- 奧運倒數5天活動 - 『街坊心連心，倒數迎奧運』
- 奧運倒數1天活動 - 『熱烈慶祝2008北京奧運勝利開幕體育聯歡會』
- 2008北京奧運直播及助興活動
- 澳門與奧運同行 - 為中國喝彩 中國金牌運動員訪澳大型聯歡晚會
- 為中國喝彩 - 中國金牌運動員與澳門青少年真情對話

由於活動眾多、規模大、籌備時間短、涉及層面廣且參與者眾，在工作過程中，不單要與本地的機構、社團保持緊密的聯繫，更重要的是要與內地相關活動組織單位維持良好的溝通與合作，在有需要時更派員到北京進行溝通協調，目的就是要妥善做好工作，向廣大澳門市民宣傳推廣北京奧運會。

7. 報告中提及2009年葡萄牙里斯本公幹時入住某酒店Imperial Suite事宜，指出該酒店每類客房有多少間。酒店每類房間的數量只是代表其最大供應量，至於能否在客人入住時提供又是一回事。根據資料顯示，在本澳體育代表團到訪葡萄牙時，該酒店未能提供足夠的客房予代表團，故部份人士被安排入住另一級別房間。對於客房的供應情況，酒店方面亦為此發出了電郵作出說明。至於提前匯款是應酒店的要求而作出，屬一般商業行爲。
8. 在報告中亦談及到公幹回澳後未有依例在30天內提交行程報告一事。正如報告內所述，本局人員雖然每次公幹回澳後均有提交行程報告，然而因當時的工作流程設定導致該等報告在期限前完結前，個別的未有及時送交到負責結算開支的部門手中。目前本局已修改此方面的工作流程，行程報告在期限內撰寫完成後，正本文件將直接送交到負責結算開支的部門以符合規定。
9. 對於外出公幹的管理，本局認同存在改善的空間。縱使是不論基於時間緊迫、主辦單位指定有住宿場所，又或是參考搭乘航機有商務位及經濟位之分來考量在住宿上是否又應分為不同等級等，本局將深入探討，諮詢各方面的意見。與此同時，將責成負責處理此方面事務的人員，日後在工作過程中必須更加小心謹慎，不能為求完成工作任務而有所忽略，從而引發誤解。應多加查詢與了解市場狀況，要帶有敏感度的開展工作，並參考專業公司所作的市場調查結果，



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
體育發展局  
Instituto do Desporto

了解商業市場的具體情況（比如下表一類的資料），以便為決策人員提供更多的參考數據。

城市	2009年平均房價 英磅	2009年平均房價 當地貨幣	2008年平均房價 英磅	2008年平均房價 當地貨幣
倫敦	£151.45	£151.45	£160.18	£160.18
都柏林	£114.82	€ 128.93	£129.55	€ 163.19
馬德里	£136.04	€ 152.76	£143.78	€ 181.11
蘇黎世	£173.84	CHF 294.80	£178.87	CHF 357.84
香港	£170.76	HKD 2,072.90	£175.41	HKD 2,534.66
阿姆斯特丹	£162.53	€ 182.51	£168.97	€ 212.85
布魯塞爾	£151.19	€ 169.78	£153.08	€ 192.83
法蘭克福	£175.06	€ 196.59	£161.79	€ 203.81
斯德哥爾摩	£166.90	SEK 1,991.82	£180.14	SEK 2,180.09
約翰尼斯堡	£136.00	ZAR 1,787.07	£122.39	ZAR 1,857.96
杜拜	£171.03	AED 983.97	£182.15	AED 1,241.52
新加坡	£130.48	SGD 296.68	£136.29	SGD 356.84

資料來源：節錄自HRG 2009 Hotel Survey。HRG (Hogg Robinson Group) 是一家履獲殊榮的國際商務旅行公司，成立於1845年，總部位於英國漢普郡的貝辛斯托克。

10. 本著持續改善的目的，對外出公幹的各項事宜在局內亦常有作討論及檢討。比如將內部要求成文化會帶出來的好處與不足，用甚麼基準來訂定不同區域的消費水平從而對公幹中涉及的開支加以評估與界定，特別是當出現現行法律法規未作具體規範的情況時如何協調解決。然而，隨着資訊流通的自由化及普及化，各種資訊均很容易涉獵到，但涉及到商業行為的資訊每每因其來源不同，收集時間與處理方式的差異，都會令到同一對象的資訊存在很大誤差，難以透過確立某一組或個別的資訊來作為基準衡量指引和行為的正確與否。畢竟作為體育部門，對非其專業領域工作的掌握是存在局限性，是需要依賴其他專業部門提供專業技術意見來輔助工作。在過去本局在工作上或在實施職能遇到困難時，均獲得不同部門給予寶貴的意見以解決問題，又或作出適時的提點協助改善工作，這些意見既有來自負責公共行政與財政的部門，亦有來自廉政建設方面。同時為了不斷改善工作，本局亦是持續的與各個相關部門合作，舉辦不同課題的講解會與培訓課程，期望透過專業部門的協助提升工作效益。



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
體育發展局  
Instituto do Desporto

11. 作為執行體育政策的職權部門，每天的工作仍然是必須要繼續下去。在處理一些法律法規未有作出規範的日常事務時，基於存在着不同的參考資訊，當有權限單位或相關專業部門未有提供更優處理方案前，唯有依循過去能解決問題的工作模式來處理，並期盼着能有更優的解決方案出台。對此，本局是抱着樂觀的態度，並將一如過往般積極配合，以有則改之、無則加勉的態度開展今後的工作。

最後，感謝報告所提示出來的情況，讓本局有機會重新審視工作及作出改善。

專此函達，並頌台安！

Ex.mo Senhor,

Relativamente ao relatório em epígrafe, cumpre-nos apresentar a seguinte resposta:

1. A deslocação ao exterior é um assunto que o Instituto do Desporto (doravante designado por “ID”) não negligencia e cujos trabalhos da respectiva área desenvolve sempre na premissa do cumprimento rigoroso das disposições legais, não permitindo jamais deslocações com fins pessoais. Por ocasião da participação em actividades ou eventos desportivos realizados no exterior, se a entidade organizadora proporciona alojamento em hotel ou outros locais, quer sejam dormitórios dos estabelecimentos de ensino ou aldeia olímpica, o pessoal do ID aceita o alojamento disponibilizado. Com respeito pelas disposições legais, o ID empenha os maiores esforços no melhoramento das diversas áreas de trabalho relacionadas com a deslocação do pessoal, tratando todas as situações de acordo com as experiências concretas acumuladas ao longo dos anos. No entanto, devido ao receio de conflitos ou inadequação com as leis e os regulamentos vigentes, o que provocaria confusão na gestão administrativa, não foram definidas pelo ID as orientações internas relativas aos aspectos que não estão ainda legalmente regulados, Por isso, não existem no ID orientações concretas que regulem o limite das despesas diárias, procedendo-se, no entanto, à análise da existência de anomalias no valor das despesas médias diárias de toda a deslocação; caso a despesa de alimentação de um determinado dia seja muito superior à média dos restantes dias, são desenvolvidos os trâmites de controlo exigindo-se, nomeadamente, o esclarecimento do pessoal em causa. Até ao presente momento e após o esclarecimento dos colegas, não foi detectada qualquer anomalia que motive o não pagamento das despesas.
2. Para além de implicar a utilização do erário público, no caso do ID, a deslocação constitui ainda um desafio na organização aperfeiçoada dos trabalhos envolvidos face às restrições objectivas, porque a falta de prudência pode afectar o efeito da deslocação. Com o crescimento significativo das competições e dos intercâmbios do sector do desporto internacional, ao ID enquanto serviço responsável pela execução da

5/11

49



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
體育發展局  
Instituto do Desporto

política desportiva da RAEM, compete a organização frequente da delegação ou comitiva desportiva de Macau, que envolve desde mais de 10 pessoas até superior a 100 ou 200 pessoas para a participação nas competições, nas reuniões e nos intercâmbios desportivos nacionais e internacionais. Entretanto, os elementos da delegação ou comitiva locais são oriundos de diversos quadrantes da sociedade, nomeadamente, estudantes dos estabelecimentos de ensino primário, secundário e superior, para além dos trabalhadores, pelo que, nos trabalhos de organização da delegação ou comitiva, sempre tem o cuidado de satisfazer os requisitos e as restrições da entidade organizadora (tais como, prazo de inscrição e organização de alimentação e alojamento), mantendo-se contactos com as associações desportivas e as respectivas entidades com vista a minimizar quanto possível as influências que os estudantes e os trabalhadores podem sujeitar na vida quotidiana, propiciando a participação nas competições exteriores, glorificando o nome da RAEM, e nas reuniões e nos intercâmbios no âmbito do desporto internacional, intensificando o desenvolvimento do desporto local.

3. Atendendo às constantes e diferentes restrições objectivas no momento da organização da delegação ou comitiva, muitas vezes não existe tempo suficiente para o tratamento de determinados procedimentos administrativos. Considerando a necessidade de mais tempo para a confirmação das listas nominativas da delegação ou da comitiva, e a possibilidade de cancelamentos repentinos das viagens ou alteração das viagens por motivos das necessidades de aprendizagem ou do emprego dos elementos, implicando o atraso na partida ou a sua saída no decurso da viagem o ID nem sempre possui o pleno poder dominante do assunto. A forma mais simples e directa de assegurar o alojamento no hotel pretendido pela delegação ou comitiva é o estabelecimento de contactos com o hotel. A reserva dos quartos através dos contactos directos pode evitar a fase intermediária, assegurando a satisfação das necessidades de acomodação da delegação ou comitiva.
4. Na prática, o ID sempre enfrenta desafios de alojamento da delegação ou comitiva. Caso os quartos de hotel ou local de hospedagem sejam proporcionados pela entidade organizadora, é obrigatório o alojamento da delegação ou comitiva. Caso se verifique a insuficiência de locais de acomodação, a delegação ou comitiva, por si próprio, procura resolver o problema. Geralmente, opta pelos hotéis próximos das instalações onde se realizam as competições ou actividades, para além de proporcionar rápido apoio logístico aos participantes. Entretanto, semelhante situação pode verificar-se durante a participação nas competições ou reuniões de grande envergadura, nomeadamente, a concentração, num curto espaço de tempo, de elevado número de participantes oriundos do exterior numa zona ou área particular que acolhe tais actividades, resultando o aumento significativo das necessidades de quartos e dos respectivos preços.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
體育發展局  
Instituto do Desporto

5. Os preços de estadia durante a visita do pessoal do ID a Pequim e Hong Kong, respectivamente em Julho e Agosto de 2008, mencionados no relatório. O ano de 2008 foi o ano das Olimpíadas de Pequim, sendo um certame desportivo que chamou a atenção mundial, as delegações desportivas e os espectadores oriundos de quatro cantos do mundo concentraram-se em Pequim e nas cidades organizadoras das competições para participação e assistência às provas, não sendo excepção Hong Kong enquanto cidade organizadora das provas de hipismo. Devido aos factores excepcionais atrás mencionados, registou-se um acréscimo de procura, num curto espaço de tempo, que provocou inevitavelmente o aumento dos preços dos quartos. Por outro lado, a visita a Pequim foi efectuada por ocasião da contagem decrescente para os Jogos Olímpicos, e com uma agenda apertada, teve a necessidade do tratamento dos assuntos relativos à contribuição pecuniária aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Pequim, à coordenação da participação da delegação de Macau na grande exposição “Contos da China” organizada pelo Comité Organizador dos Jogos Olímpicos de Pequim, bem como ao levantamento dos ingressos da “Assistência aos Jogos Olímpicos de Pequim para Jovens”. Considerando a um conjunto de factores, nomeadamente, a necessidade do tratamento de grande volume de assuntos durante a curta estadia em Pequim, a ampla área geográfica da referida cidade, a economia de tempo nas viagens (ida e volta) entre o centro da cidade e os locais circunvizinhos, a conveniência da execução de trabalhos pelo pessoal, o aluguer de “suíte” devidamente apetrechado facilitava a realização de reuniões, sem necessário de recorrer a outras salas de reuniões, pelo que, decidiu escolher o suite de um hotel localizado no centro da cidade pequinense para o alojamento do pessoal responsável pelo tratamento das referidas tarefas, tendo os restantes elementos da delegação alojado nos quartos normais.
6. De salientar que, a série das actividades relativas aos Jogos Olímpicos de Pequim constituiu os trabalhos principais do ID no ano de 2008. Para articular com a promoção das Olimpíadas, a série das actividades teve lugar em Macau e em Pequim, a saber:
- Um minuto de Olimpíadas
  - Recrutamento de Voluntários de Macau para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Pequim
  - Ciclo de Exposição das Esculturas Paisagísticas dos Jogos Olímpicos de 2008 em Macau
  - “Macau apoia os Jogos Olímpicos de Pequim” – Sarau Cultural para a Comemoração do Aniversário da Contagem Decrescente para os Jogos Olímpicos de Pequim
  - Acampamento Olímpico de Juventude em Pequim
  - “Sociedade Harmoniosa e Macau Próspera” - Exibição Mágica Aquática
  - Série de actividades "Macau apoia os Jogos Olímpicos" - Super Show dos 100 dias para os Jogos Olímpicos de Pequim, patrocinado pelo Banco da China



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
體育發展局  
Instituto do Desporto

- Assistência aos Jogos Olímpicos de Pequim para Jovens
- Macau apoia os Jogos Olímpicos de Pequim - Exibição de Escultura Desportiva para o Acolhimento das Olimpíadas
- Contagem Decrescente de 20 dias para as Olimpíadas - “População de reunida no coração e acolhe com a alegria as Olimpíadas”
- Contagem Decrescente de 10 dias para as Olimpíadas – Macau acolhe com alegria as Olimpíadas e Exibição Artística e Desportiva dos Trabalhadores de Zhuhai e Macau”
- Instalação do balcão de informação e de assistência para prestação de serviços de “Bilheteira dos Ingressos dos Jogos Olímpicos de Pequim da Zona de Macau” na Delegação da RAEM em Pequim
- Contagem Decrescente de 5 dias para as Olimpíadas - “Moradores de Macau reunidos para acolherem a contagem decrescente para as Olimpíadas”
- Contagem Decrescente de 1 dia para as Olimpíadas – “Celebração Calorosa da Abertura das Olimpíadas 2008 e Desejo de Sucesso ao Evento”
- Transmissão directa dos Jogos Olímpicos de Pequim 2008 e respectivas actividades
- Macau apoia os Jogos Olímpicos de Pequim – Sarau Cultural dos Medalhados Olímpicos da R.P.China em Macau
- Diálogo entre os Medalhados Olímpicos da R.P.China e Jovens de Macau

Atendendo à grande quantidade e dimensão das actividades, ao curto tempo existente para os preparativos, ao envolvimento de amplas camadas e ao elevado número de participantes, durante a execução dos referidos trabalhos, não só necessitou manter estreitos contactos com os organismos e as associações locais, como também e mais relevante a manutenção de uma boa comunicação e cooperação com as respectivas entidades organizadoras do Interior da China, e quando necessário, o pessoal foi enviado a Pequim para o desenvolvimento da comunicação e coordenação com vista a tratar adequadamente os trabalhos, promovendo e divulgando os Jogos Olímpicos de Pequim junto da população em geral.

7. O relatório menciona a estadia no “Imperial Suite” de um hotel durante a deslocação a Lisboa, Portugal, em 2009, e indica a quantidade de cada tipo de quartos. A quantidade de cada tipo de quartos do hotel representa apenas a disponibilidade máxima do mesmo, não corresponde concretamente a disponibilidade do quarto quando solicitado pelo cliente. De acordo com os dados estatísticos, durante a visita da Delegação Desportiva de Macau a Portugal, o hotel em causa não conseguiu disponibilizar quartos suficientes à delegação, implicando a estadia de alguns elementos nos quartos de diferente categoria. Quanto à situação da disponibilidade dos quartos, o hotel emitiu por meio do correio electrónico um esclarecimento sobre o referido assunto. No que diz respeito à antecipação da transferência, foi exigida pelo hotel, sendo considerado como um acto comercial genérico.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
體育發展局  
Instituto do Desporto

8. O relatório menciona ainda a falta de apresentação do relatório da deslocação no prazo de 30 dias após o regresso a Macau nos termos legais. Tal como se refere no relatório, embora os trabalhadores do ID tivessem sempre apresentados relatórios da deslocação após o seu regresso a Macau, mas, devido aos procedimentos de trabalhos definidos não permitiram alguns dos quais remeterem, antes do termo do prazo, o relatório à subunidade responsável pelo tratamento das formalidades do encerramento das despesas. Actualmente, o ID já procedeu à alteração dos respectivos procedimentos, após a conclusão da elaboração do relatório da deslocação antes do termo do prazo, o original do mesmo é remetido directamente à subunidade responsável pelo tratamento das formalidades do encerramento das despesas, tendo em vista satisfazer as disposições legais.
9. Relativamente à gestão da deslocação, o ID reconhece a existência de espaço para o melhoramento. Quer por razões de premência de tempo, é determinada pela entidade organizadora o local de estadia, quer pela consulta das passagens aéreas em classe executiva ou económica, é considerada se a estadia deve ser efectuada em diferentes categorias dos quartos, o ID procede a um estudo aprofundado, consultando as opiniões das diferentes vertentes. Ao mesmo tempo, chama a atenção do pessoal responsável pelo tratamento dos referidos serviços, para que, no futuro, tenha necessariamente mais cuidado e prudência no desenvolvimento dos trabalhos, não podendo deixar concluir as tarefas com negligências que podem eventualmente originar mal-entendimentos. Deve intensificar as consultas e os conhecimentos da situação do mercado, ser sensível no desenvolvimento dos trabalhos, tomar como referência o resultado de investigação em *Marketing* obtido pelas empresas especializadas com vista a conhecer a situação concreta do mercado comercial (por exemplo, a tabela dos dados abaixo indicada) a fim de proporcionar mais dados de referência aos responsáveis pela tomada de decisões.

Cidade	Preço médio por quarto em 2009 Libras	Preço médio por quarto em 2009 Moeda local	Preço médio por quarto em 2008 Libras	Preço médio por quarto em 2008 Moeda local
Londres	£151.45	£151.45	£160.18	£160.18
Dublin	£114.82	€ 128.93	£129.55	€ 163.19
Madrid	£136.04	€ 152.76	£143.78	€ 181.11
Zurique	£173.84	CHF 294.80	£178.87	CHF 357.84
Hong Kong	£170.76	HKD 2,072.90	£175.41	HKD 2,534.66
Amsterdão	£162.53	€ 182.51	£168.97	€ 212.85
Bruxelas	£151.19	€ 169.78	£153.08	€ 192.83



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
體育發展局  
Instituto do Desporto

Frankfurt	£175.06	€ 196.59	£161.79	€ 203.81
Estocolmo	£166.90	SEK 1,991.82	£180.14	SEK 2,180.09
Joanesburgo	£136.00	ZAR 1,787.07	£122.39	ZAR 1,857.96
Dubai	£171.03	AED 983.97	£182.15	AED 1,241.52
Singapura	£130.48	SGD 296.68	£136.29	SGD 356.84

Fonte: Extraído de HRG 2009 Hotel Survey. HRG (Hogg Robinson Group) é uma empresa internacional elogiada de viagens executivas, fundada em 1845, com sede em Basingstoke de Hampshire da Inglaterra.

10. Com o objectivo de aperfeiçoar de forma contínua, a deslocação é um assunto que se aborda e revista com frequência no ID. Por exemplo, a elaboração das condições internas propicia a identificação das vantagens e das deficiências, e a adopção de critérios para a definição do nível de despesas efectuadas em diferentes zonas proporciona a intensificação da avaliação e da determinação das despesas relacionadas com a deslocação, em especial a coordenação e a resolução das questões registadas quando estas não forem reguladas concretamente nos termos legais. No entanto, com a liberalização e vulgarização do fluxo de informações, são facilmente obtidos diferentes tipos de informações, mas, as relacionadas com o acto comercial podem verificar erros significantes devido às fontes distintas e à diferença do tempo de recolha e da forma de tratamento, dificultando assim a determinação das orientações dos critérios de avaliação através de um conjunto de informações ou de informações individuais e da exactidão ou não dos actos. Sendo um serviço da área do desporto, existe limitação na dominação dos trabalhos fora do seu âmbito profissional, pelo que, necessita recorrer ao apoio de outros serviços profissionais para o fornecimento de opiniões técnicas e especializadas. No passado, quando se verificava dificuldade na execução dos seus trabalhos ou das suas funções, o ID obtinha opiniões preciosas de diferentes serviços para a resolução das questões ou conselhos adequados para o melhoramento dos trabalhos, sendo tais opiniões provenientes de serviços responsáveis pela administração pública ou finanças, bem como pela área de integridade. Ao mesmo tempo, com o objectivo de melhorar constantemente os trabalhos, o ID coopera de forma contínua com os respectivos serviços na organização de formações e sessões de esclarecimento de temas diferentes com vista a intensificar a rentabilidade dos trabalhos com o apoio dos serviços especializados.
11. Sendo um serviço responsável pela execução da política desportiva, é necessário dar continuidade aos trabalhos diários. Durante o tratamento dos assuntos diários regulados pelas disposições legais, quando se verifique a existência de diferentes informações para efeitos de referência, e as soluções proporcionadas pelas entidades competentes ou pelo respectivo serviço especializado não sejam as mais excelentes, a única maneira é seguir as experiências de resolução das questões acumuladas ao longo



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
體育發展局  
Instituto do Desporto

dos anos, esperando-se a suscitação de excelentes soluções para a resolução das questões. Quanto a este aspecto, o ID é optimista e articula activamente tal como no passado, desenvolvendo os seus trabalhos sob a atitude de rectificar os erros e empenhar-se nos trabalhos.

Por último, cumpre-nos apresentar os nossos agradecimentos pelas situações identificadas no relatório que nos proporcionam oportunidades para a reexaminação e o melhoramento dos trabalhos executados.

Com os melhores cumprimentos,

局長

O Presidente,

Vong Iao lek



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

旅遊局  
Direcção dos Serviços de Turismo

保 密  
CONFIDENTIAL

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
澳門MACAU

來函編號  
Sua referência

來函日期  
Sua comunicação de

發函編號  
Nossa referência

澳門郵政信箱三零零六號  
Apartado 3006 - MACAU

Nº 108 /conf./42/FT/2010 /12/2010

事由：  
Assunto

**確認審計報告**  
**Confirmação do relatório da auditoria**

就 貴署傳閱公函 124/CA/DSA/2010 號，有關 貴署之《公共部門工作人員出外公幹》  
衡工量值式審計報告，本基金之回應如下：

1. 就報告第 4.1.1 “一般制度”與“選擇制度”的執行情況，本基金一向根據《澳門公共行政工作人員通則》之規定，凡澳門特別行政區政府無需為住房作出開支的情況下，出外公幹人員理應選擇“一般制度”，而收取日津貼之金額為《澳門公共行政工作人員通則》之“表四”日津貼金額的 50%。若澳門特別行政區政府需為住房作出開支，則出外公幹人員可以選擇“選擇制度”。當選擇“選擇制度”時，出外公幹人員之住宿開支需連同膳食及交通開支一併憑單報銷。
2. 有關報告第 4.1.2.2 “選擇制度”日津貼金額的監控， 貴署認為於部門之層面並不俱備自行制訂膳食及交通開支上限的權限，本基金絕對尊重 貴署之意見。但在此強調的是，本基金自行訂定膳食及交通開支上限的原因，並非想剝奪按《澳門公共行政工作人員通則》之規定給予出外公幹人員之利益，而是藉此平衡監管同事上述之開支，使公帑得以合理使用。而且本基金是按地區的生活指數，而相應訂定有關開支之上限，而有關上限絕對足夠應付所需之開支。本基金為了更完善監管機制，現正考慮對膳食開支的定義作出明確規範的可行性，有關細則正在研究當中。
3. 有關報告第 4.1.3.1 表 12 酒店住宿開支之資料，按本基金於較早前向 貴署之回覆，就 貴署 4.1.3.1 點內容之披露方式，只提及於不同公幹地點有關酒店住宿開支中最高之單價，而並未考慮揀選相關酒店之理據以及房間之等級，本基金曾表示並不贊同。



在此，本基金強調爲了更公平地比較相關之開支，本基金堅持 貴署報告之表 12 應該列出於各公幹地點，在現時被審查之期間即 1/7/2008 至 30/6/2009，有關酒店住宿開支中單價之中位數，或者第 4.1.3.1 點之表格可以下列方式顯示：

表 12：同一公幹地點每晚酒店最高房價比較

(單位：澳門元)

	公幹地點							
	北京	上海	廣東	香港	台灣	日本	葡萄牙	美國
旅遊基金	1,948.67	1,559.80	1,438.41	2,402.38	2,239.82	---	2,229.68	---

- 有關報告第 4.1.3.2 膳食部份，由於出現 貴署列出部門員工所報銷之零食作爲膳食開支的情況，本基金認爲應從制度上監管，因此更需要設定膳食及交通開支的上限。另外本基金一向都要求員工於膳食單據上註明膳食性質以及人數。爲了進一步強化檢討現有公幹涉及報銷開支的制度，所以正如上述第 2 點所提及，本基金正在研究盡量清晰界定膳食之範圍。
- 有關報告第 4.1.3.3 酒店住宿消費開支，本基金一向於選擇酒店時，盡量作出 3 間之諮詢問價，而且會考慮酒店之價錢、地點以及能否提供房間等因素而選擇最合適的酒店。
- 有關報告第 4.2.2 行程報告書的提交，本基金在此強調的是，有關 12 個沒有提交行程報告書的個案屬往香港或廣東公幹 1 天，而本基金理解爲根據《澳門公共行政工作人員通則》，此種情況無需提交行程報告書。但基於 貴署已經獲得行政暨公職局之意見，「任何人因往外地執行公務，不論採用“一般制度”或“選擇制度”來支付日津貼的工作人員，都有義務遞交詳細之行程報告書」。本基金會即時配合執行 貴署所提供之資料，即不論職級、公幹時間及地點、所選擇之制度，都必須於回程三十日內如期遞交行程報告書。



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
旅遊局  
Direcção dos Serviços de Turismo

Na sequência do V/ofício nº 124/CA/DSA/2010, referente à auditoria de resultados da “Deslocação em missão oficial de serviço dos trabalhadores dos serviços públicos”, vem o Fundo de Turismo informar a V. Ex<sup>a</sup> dos seguintes:

1. Em relação ao ponto 4.1.1 do relatório, relativamente à implementação do “regime normal” e “regime alternativo”, o Fundo de Turismo tem sempre actuado conforme o ETAPM, isto é, deve-se determinar o “regime normal” caso não haja despesa de alojamento suportada pela RAEM, e o valor das ajudas de custo diárias recebido corresponde aos 50% da Tabela 4 do ETAPM. Caso haja despesas de alojamento, pode-se determinar o “regime alternativo”, e o reembolso das despesas de alojamento, refeições e transportes é feito mediante apresentação do documento respectivo.
2. Relativamente ao controlo do valor de ajudas de custo diárias do “regime alternativo” mencionado no ponto 4.1.2.2 do relatório, o V/Comissariado é de opinião que o Fundo não possui o direito de estipular o limite de despesas de refeições e transportes, opinião essa que apreciamos muito. No entanto, é de salientar que o Fundo não tem por objectivo retirar os direitos dos trabalhadores dados pelo ETAPM, mas apenas efectuar um controlo adequado das despesas realizadas, no sentido de que o erário seja utilizado de forma razoável. Por outro lado, esse limite é estabelecido em função do índice de preços local, completamente suficiente para suportar as despesas de refeições e transportes. A fim de melhorar o mecanismo de controlo, o Fundo está a estudar uma definição mais clara sobre as despesas de alimentação com vista a um controlo eficaz.
3. Quanto ao ponto 4.1.3.1, Quadro 12, relativamente às informações sobre as despesas de alojamento em hotel, em que aponta apenas o preço mais alto do hotel em diferentes locais de deslocação, e não considera a justificação de selecção do hotel em questão e a sua categoria, opinião essa com que o Fundo não concordou, o que foi já manifestado pela nossa resposta anterior. Assim, o Fundo destacou uma comparação mais justa para as despesas relacionadas, insistindo em que o Quadro 12 do relatório deve listar todos os locais de deslocação, com o preço médio do hotel no período em análise, compreendido entre 1/7/2008 e 30/6/2009, ou o Quadro do ponto 4.1.3.1 deve ser apresentado como se segue:

Quadro 12: Comparações do custo unitário mais alto de alojamento  
no mesmo local do destino

(unidade: MOP)

	Local de deslocação							
	Pequim	Xangai	Guangdong	Hong Kong	Taiwan	Japão	Portugal	EUA
Fundo de Turismo	1,948.67	1,559.80	1,438.41	2,402.38	2,239.82	----	2,229.68	----



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
旅遊局  
Direcção dos Serviços de Turismo

4. De acordo com o ponto 4.1.3.2 do relatório, sobre as despesas de alimentação, o V/Comissariado verificou que estas despesas englobam, muitas vezes, “snacks” consumidos pelos funcionários. É por esta razão que este Fundo necessita de definir o limite máximo de despesas de refeições e transporte, para efeitos de fiscalização. Mais se informa que este Fundo exige sempre que devem ser mencionados a natureza das refeições e o número de pessoas nos respectivos documentos. A fim de reforçar a revisão do actual sistema de reembolso de despesas, tal como o referido no ponto 2, o Fundo está a estudar uma definição mais clara das refeições.
5. No que respeita ao ponto 4.1.3.3, sobre as despesas de alojamento nos hotéis, este Fundo procede sempre à consulta escrita a 3 (três) entidades, tendo em conta o preço, o local e a disponibilidade do quarto, com vista a escolher os hotéis mais adequados.
6. Em relação ao ponto 4.2.2 do relatório, sobre a falta de entrega de 12 relatórios de viagem a Hong Kong ou a Guangdong, de um dia, este Fundo compreende que não há necessidade de entregar os respectivos relatórios de viagem, de acordo com o ETAPM. Atendendo a que o V/Comissariado tem recebido o parecer da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, "Qualquer pessoa que se desloque ao exterior em missão oficial de serviço e a que confere direito a ajudas de custo diárias, independentemente do “regime normal” ou "regime alternativo", tem a obrigação de apresentar um relatório detalhado sobre a viagem", o Fundo vai colaborar na entrega do respectivo relatório dentro de 30 dias após o regresso, independentemente da categoria do trabalhador, do local e duração da deslocação, e do regime.
7. 若有任何疑問，請賜電 [REDACTED] 聯絡。  
Para quaisquer esclarecimentos, queira contactar [REDACTED],  
[REDACTED], através do telefone nº [REDACTED].

順頌 時祺。

Com os melhores cumprimentos.

旅遊局，於 2010 年 12 月 日。

Direcção dos Serviços de Turismo, aos 11 de Dezembro de 2010.

旅遊基金行政管理委員會主席  
O Presidente do Conselho Administrativo do Fundo de Turismo

安棟樑 João Manuel Costa Antunes  
局長 Director dos Serviços

Ccn/Ofs

機密 CONFIDENCIAL



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
社會工作局  
Instituto de Acção Social

急件 URGENTE

澳門特別行政區政府  
審計署  
[REDACTED] 台啓

來函編號 Sua referência	來函日期 Sua comunicação de	發函編號 Nossa referência	澳門西墳馬路六號 Estrada do Cemitério, 6 - Macau
125/CA/DSA/2010	26/11/2010	536/PRES/1247/DIAF/2010	14/12/2010

事由：  
Assunto 審計報告

敬啓者：

本局十分認同 貴署關於公共部門工作人員出外公幹衡工量值式的審計工作，並同意報告中的審計意見 - 公幹人員在外地的住宿及膳食開支應得到良好規管及運用，以及提交行程報告書之重要性。

本局一直以來十分重視遵守法規，並要求各工作人員必須嚴格遵守規定。另外，本局在支付有關開支時，亦會以開支之合理性及節約原則作為考慮，以達到善用公帑之目的。為進一步完善對出外公幹所涉及開支之監管，本局已於本年 4 月份修訂及推出了《公幹出差程序指引》，藉此加深工作人員對相關法規之認識，並加強規範各工作人員遵守法規。

肅此，順頌

台祺

代局長

容光耀



澳門理工學院  
INSTITUTO POLITÉCNICO DE MACAU

澳門特別行政區審計署

台啓

來函編號  
Sua referência

來函日期  
Sua comunicação de

發函編號  
Nossa referência

澳門郵政信箱 286 號  
C. Postal 286 – Macau

464/SCT/2010

09.12.2010

事由：  
Assunto

回應審計報告

Resposta ao relatório de auditoria

貴署11月25日第124/CA/DSA/2010號來函收悉。經我院初步核閱由貴署提供的有關公共部門工作人員外出公幹銜工量值式審計報告的內容，茲就以下所指部分作出書面回應：

Em relação ao vosso ofício n.º 124/CA/DSA/2010, de 25 de Novembro, cumpre-nos informar que, após a análise preliminar do relatório em epígrafe, da Direcção dos Serviços da Auditoria, feito por meio de “auditoria de resultados”, sobre deslocações em serviço, dos trabalhadores dos serviços públicos, a nossa resposta é a seguinte:

#### 1. 4.1.3.1 酒店住宿 Alojamento em hotel

在表12中列出我院在2008年10月份赴葡萄牙公幹期間的每晚酒店房價為4,700.00澳門元，即使貴署並沒有對此作出任何評論意見，但我院亦希望藉此解釋原因，有關的住宿消費金額是考慮到該次出訪包括有我院與合作夥伴大學的領導一同前往，故選擇與訪問機構和大學距離相對較近的酒店入住，以節省交通所需時間和相關的開支負擔；此外，由於澳門的供應商是透過其香港總公司進行報價程序，通常價格方面也有所增加。

Na tabela XII, o valor do alojamento em hotéis, da delegação do Instituto Politécnico de Macau, deslocada em serviço, em Outubro de 2008, para Portugal, é \$4,700.00 patacas por cada noite. Embora a Direcção dos Serviços da Auditoria não tivesse nenhum parecer, nem comentário, para esta verba, o Instituto Politécnico de Macau gostaria de explicar o porquê: Naquela visita para Portugal, como os membros da delegação deste Instituto abrangeram directores de algumas universidades, parceiras da cooperação com o Instituto Politécnico de Macau. Para poupar tempo e despesas no transporte, a delegação deste Instituto escolheu o alojamento em hotéis que ficam mais perto das respectivas instituições e universidades visitadas. Por outro lado, como os preços obtidos no processo de consulta de preços de hotéis foram fornecidos por companhias de Macau, através das suas sedes em Hong Kong, esses valores têm, em geral, algum aumento.

#### 2. 4.1.3.2 膳食 Alimentação

為不斷優化內部監控措施以防範公帑不被濫用，我院理事會已於本年6月7日批准了《澳門理工學院員工外地公幹之當地膳食工作指引》，當中除制定可報銷膳食消費的每日最高上限外（詳見下表），同時亦明確要求員工返澳後，按規定向理

地址：澳門高美士街  
Endereço：Rua de Luis Gonzaga Gomes, Macau

電話：(853) 2857 8722  
T：(853) 2857 8722

傳真：(853) 2830 8801  
Fax：(853) 2830 8801



事會呈交行程報告書、列明所作之開支和附上有關之單據，以及要就每單當地膳食開支詳細列出所涉及人員姓名及人數，以便計算人均膳食消費。

Para otimizar os meios de supervisionamento interno, a fim de evitar o uso de dinheiro público em excesso, o Conselho de Gestão do Instituto Politécnico de Macau aprovou, em 7 de Junho de 2010, a “Orientação de Trabalho para Despesas com Alimentação dos Trabalhadores do Instituto Politécnico de Macau, Realizadas em Deslocações em Serviço para Localidades fora de Macau”. Para facilitação do processo do pedido de reembolso, neste regulamento interno, tem uma tabela de valores com o limite máximo do consumo para cada dia (Ver a Tabela anexada). E, além disso, de acordo com esse Regulamento, o respectivo trabalhador, após a deslocação em serviço, e regresso a Macau, deve apresentar ao Conselho de Gestão um relatório sobre a viagem realizada, discriminando claramente as despesas usadas, acompanhado de todas as facturas e recibos respectivas. Neste relatório, cada despesa de alimentação realizada deve ser indicado o número e os nomes dos participantes na refeição realizada na respectiva localidade, para permitir o cálculo do consumo médio na alimentação por pessoa.

澳門幣  
 Patacas

公幹當地之膳食 (每日最高金額) Alimentação por motivo de deslocação em serviço (Valores do limite máximo do consumo para cada dia)	
亞洲國家或地區 Países ou regiões asiáticos	其他國家或地區 Outros países ou regiões
\$300.00	\$450.00

如有任何疑問，請不吝派員與我院 [redacted] 聯絡。

Se persistirem dúvidas, deverá ser contactado [redacted] do Instituto Politécnico de Macau (Tel. [redacted]).

此，順頌  
 公祺  
 Com os melhores cumprimentos.

署理院長  
 A Presidente, em exercício

殷磊  
 Yin Lei



來函編號 / Vossa referência / Yr Reference No. :	<b>25/11/2010</b>
來函日期 / Data de emissão / Date of Issue :	<b>124/CA/DSA/2010</b>
發函編號 / Nossa referência / Our Reference No. :	<b>22155/DAF/2010</b>
日期 / Data / Date:	<b>14 /12/2010</b>

澳門特別行政區

██████████ 台啟

Exmo. Senhor

██████████  
██████████  
Comissariado de Auditoria da  
Região Administrativa Especial de  
Macau

事由 / Assunto / Subject : **審計報告的書面回應**  
**Resposta sobre o “Relatório de Auditoria de Resultados”**

局長 閣下：  
Exmo. Senhor Director,

就 貴署關於《公共部門工作人員出外公幹》衡工量值式審計報告，本局對報告內容並無補充意見。

No tocante ao Relatório de Auditoria de Resultados - “Deslocações ao exterior em missão oficial de serviço por trabalhadores da Administração Pública”, elaborado pelo Vosso Comissariado, este Instituto (IPIM) não tem parecer suplementar sobre o seu conteúdo.

此外，本局認同 貴署於報告內對公幹開支監管之建議，而為著善用公帑原則，本局已於本年 6 月制定內部《公幹指引及規範》成文指引，作為本局人員出外公幹時之各項開支參考準則及規範。

Entretanto, concordo com a vossa proposta, no citado Relatório, sobre a fiscalização das despesas com as deslocações em missão oficial. Na óptica do melhor uso dos fundos públicos, este Instituto estabeleceu, no passado mês de Junho, as “Orientações e Regras sobre Deslocações em Missão Oficial” para uso interno, que têm vindo a servir de critérios e regras de referência em relação a diversas despesas dos trabalhadores do IPIM com as deslocações ao exterior em missão oficial de serviço.

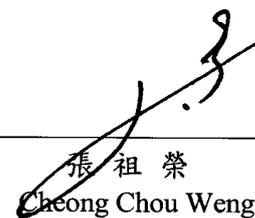
最後，祈望具權限的監管機構盡快修訂及完善公幹制度，制定更具體的監管措施，以優化及規範出外公幹制度。

É de destacar, mais ainda, a minha expectativa de que as entidades de fiscalização competentes procedam à revisão e aperfeiçoamento, com a brevidade possível, do regime de deslocações em missão oficial, definindo medidas de supervisão mais concretas, de modo a regular da melhor forma os mecanismos de deslocação ao exterior em missão de serviço.

專此函達，順頌  
台安！

Com os melhores cumprimentos.

主席  
O Presidente do IPIM



---

張祖榮  
Cheong Chou Weng

ML/tw/dl



0336530010



澳門特別行政區政府  
 Governo da Região Administrativa Especial de Macau

澳門監獄  
 Estabelecimento Prisional de Macau

**機密**  
**CONFIDENCIAL**

審計署

 台鑒

來函編號  
 Sua referência

來函日期  
 Sua comunicação de

發函編號  
 Nossa referência

澳門郵政信箱  
 C. Postal

號  
 - Macau

傳閱公函：124/CA/DSA/2010

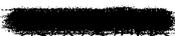
25/11/2010

03365-OFC/EPM/2010

事由：  
 Assunto

回應－《公共部門工作人員出外公幹》衡工量值式審計報告

**Relatório sobre a Auditoria de Resultados dos trabalhadores dos serviços públicos em missão oficial no exterior**

 台鑒：

Ex.<sup>mo</sup> Senhor  
 Director

根據 貴局來函，獄方現就題述審計報告作出以下之回應：

Em resposta ao vosso ofício, sobre o assunto em epígrafe, cumpre-nos informar V.Exa. do seguinte:

1) 部門內部規範與《人員通則》規定存在衝突

Existência de conflitos entre as normas internas do Serviço e o “ETAPM”

就 貴署認為：“澳門監獄內部規範對“選擇制度”設定了消費上限，並對超出上限部份不予報銷，與《人員通則》規定存在衝突。”、“各部門，不論有否權限自訂制度，在制訂內部規範時亦應從特區政府整體層面考慮，尤其應嚴謹審視所訂之規範有否與《人員通則》規定存在衝突。”

Relativamente ao entendimento de V.Exa. que considera que o “EPM, através de Normas Internas, fixou o limite máximo de despesas para o Regime Alternativo, sem pagamento das despesas que ultrapassam o limite estipulado, causa conflitos com as disposições consagradas no ETAPM”; e “independentemente da competência conferida para a feitura de regimes, ao definir as normas internas, todos os Serviços devem ter em consideração o nível global do Governo da RAEM, nomeadamente, apreciar com prudência se existem conflitos entre as regulamentações estipuladas e as disposições do ETAPM”.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
澳門監獄  
Estabelecimento Prisional de Macau

獄方十分贊同 貴署之意見，並決定於 2011 年起，取消監獄內部有關“選擇制度”所設定之消費上限。

O EPM concorda totalmente com a opinião de V.Exa., determinando o cancelamento da fixação do limite máximo de despesas para o Regime Alternativo, a partir de 2011.

2) 酒店住宿  
Alojamento

獄方就所有外出公幹之採購酒店住宿服務，除部份由主辦機構統籌之酒店或由於迫切性且可按法律豁免的情況，才會直接向一間公司作出判給外，其餘情況均按照現行採購法律之要求，向三間或以上公司進行諮詢價格，以確保更合理地運用公帑。

Para a aquisição de serviços de alojamento para todos os casos de missões oficiais, o EPM tem observado as exigências legais do regime da aquisição de bens e serviços e precedida de consulta orçamental junto de três ou mais companhias, por forma a garantir uma maior racionalização do uso do erário público, excepto os casos de alojamento organizado pela instituição organizadora, ou por questões de urgência, com dispensa da consulta nos termos da lei, efectua-se a adjudicação directa a uma companhia.

此外，倘若預訂酒店的日期，與所需入住的日期越為接近時，酒店的房價亦會隨之上升。

Além disso, quanto a data da reserva de quartos de hotel for mais próxima da do alojamento, o preço será mais elevado.

3) 單一餐膳食人均消費情況  
Despesa média de uma refeição por pessoa

貴署指出：“部門工作人員會遵從每日日津貼上限的指引去報銷開支，普遍出現每日只會報銷一餐膳食的現象，而該餐膳食開支金額與日津貼上限的金額非常接近。”

Segundo o Comissariado da Auditoria, “em cumprimento das instruções para o limite máximo das ajudas de custo diárias, os trabalhadores do EPM têm apresentado as facturas para o reembolso das despesas, verificando-se, normalmente, o pedido de reembolso das despesas de uma refeição por dia, cujo montante é, aproximadamente, compatível com o limite máximo das ajudas de custo diárias.



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau

澳門監獄  
Estabelecimento Prisional de Macau

由於此乃員工之個人行為，且獄方並沒有發現有關人員之行為有違反法律或指引之情況。另外，還需要考慮出差的國家或地區的消費物價指數。故此，獄方對 貴署此項意見，暫沒有任何具體的改善措施。

Atendendo a que esta situação trata do comportamento individual do trabalhador e que não foi verificada qualquer violação à lei ou instruções por parte do respectivo trabalhador, bem como, ponderando o nível de consumo nos diferentes países, o EPM não apresenta, provisoriamente, qualquer medida concreta de melhoramento em relação à sugestão de V.Exa.

#### 4) 行程報告

Relatório de itinerário

獄方同意審計報告中有關行程報告之意見，並將加以改善，加強執行出外公幹後提交工作報告之跟進工作。

O EPM concorda com a opinião em relação ao relatório de itinerário constante do Relatório de Auditoria e irá melhorá-lo, reforçando a execução do relatório após a missão oficial.

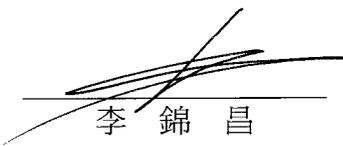
— 肅此，順頌

台安

Com os melhores cumprimentos.

澳門監獄獄長

O Director do EPM

  
李 錦 昌

Lee Kam Cheong

14/12/2010.

— i/DFP



## 就《衡工量值式審計報告 - 公共部門工作人員出外公幹》的回應

教育暨青年局於2010年11月25日接獲審計署的《衡工量值式審計報告 - 公共部門工作人員出外公幹》（下稱《審計報告》），現謹就上述報告回應如下：

鑑於本局每年組織和安排的公幹次數繁多，而且性質不盡相同，故此，本局有必要對發放日津貼等出外公幹消費項目作出較嚴謹的規範，以確保公帑的合理運用，避免令公幹成為浪費公帑的途徑。

### 一、 建議日津貼金額發放的原則

本局向出外公幹人員發放日津貼的目的是補償公幹期間的開支（主要是住宿、膳食和市內交通開支）。發放的標準主要是以合法性原則和適度原則來考量的，並按照《澳門公共行政工作人員通則》（以下簡稱《通則》）的相關規定向上級建議。

按《通則》第229條第4款的規定，無論因任何理由，在公幹人員無需支付住宿的情況下，公幹人員有權收取的日津貼減少二分之一。在此情況下，意味著公幹人員需要自行支付膳食及交通費用。然而，倘若是由本局承擔公幹人員的所有住宿、膳食和交通開支的情況下，本局會參照《通則》第234條的理解，當公幹人員無需支付住宿和膳食費用的情況下，公幹人員不得收取超過日津貼金額所定上限之一半（意味著可以低於一半，具體發放金額可由部門按實際需要自行作出建議）。因此，本局向公幹人員發放三分之一的日津貼，並無違反有關法例的規定。

### 二、 酒店住宿安排

本局人員出外公幹選擇住宿的酒店時，一般會綜合考慮以下條件或因素，並透過招標程序取得：

- 酒店所在位置就近目的地或活動舉行的地點，且交通便利，這是首要考慮因素，可節省交通時間和交通成本；
- 酒店提供的設施和服務，例如上網服務或能提供處理公務的場所；
- 如同區有多間同等級且符合上述條件的酒店，定優先考慮價格較低者；
- 過往本局人員曾入住，對酒店質量滿意，或酒店營運者的信譽或口碑良好；
- 其他考慮：例如提供“早入住(Check-in)遲退房(Check-out)”優惠等。



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

三、 行程報告書

本局已補足有關的規定和程序，規定所有公幹人員返回後三十日內遞交詳細之行程報告書，以符合《通則》第233條的規定。

四、 全面檢討現行相關法例

本局認同審計報告的建議，訂定公共行政規範的專責部門應對現行出外公幹相關法例作全面檢討及適時修訂，並訂定明確、細化的指引，以能更有效監控各項出外公幹消費項目。

澳門金融管理局  
AUTORIDADE MONETÁRIA DE MACAU

致：澳門特別行政區審計署

編號：6687/2010-AMCM-CA

██████████  
██████████ 台啓

事項：回覆《公共部門工作人員出外公幹》銜工量值式審計報告

██████████ 台鑒，

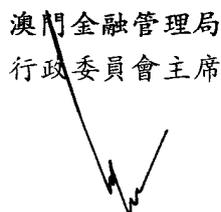
敬悉 貴局本年 11 月 25 日第 124/CA/DSA/2010 號公函及其附件。本局對 貴局題述審計報告十分重視，並且認同報告結果及有關之改善建議。本局雖已備有專用人事規章，並訂定人員出外公幹的相關準則和規範。然而，若第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》就公共部門人員出外公幹規範作出修訂後，本局將對現行內部規章相應部份進行檢討和調整。

另外，本局亦將一如既往地重視人員出外公幹消費時奉行節約意識，以及認真撰寫行程報告書，嚴格執行出外公幹的相關管理，以落實善用公帑的目標。

專此函覆，順頌

台祺！

澳門金融管理局  
行政委員會主席

  
丁連星

2010 年 12 月 10 日





第 7 部分  
行政暨公職局的回應





澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政暨公職局  
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública



SAFP00580190

致：

澳門特別行政區審計署  
[REDACTED] 台啟

來函編號 Sua referência	來函日期 Sua comunicação de	發函編號 Nossa referência	澳門郵政信箱463號 C. Postal 463 - Macau
127/CA/DSA/2010	2010-11-29	公函1012170011/DMA	2010-12-17

事由：  
Assunto 關於衡工量值式審計報告《公共部門工作人員出外公幹》的意見

敬啟者：

應 貴署第127/CA/DSA/2010號公函，要求本局就 貴署衡工量值式審計報告《公共部門工作人員出外公幹》（下稱“審計報告”）提出書面回應一事，本局現作出以下回覆：

本局認同 貴署“審計報告”為進一步加強公共部門出外公幹的管理及達致善用資源的目的，並同意現行出外公幹活動的監督及相關資源運用機制有完善的空間。然而，由於“審計報告”中所指出有關日津貼及行程報告資料的內容，涉及各被審計部門的內部運作事務，因此，本局主要從完善公共行政制度及管理的角度，對“審計報告”所提出的問題作出分析。

1. 首先，就“一般制度”下的日津貼金額與外出公幹消費物價水平存在差距，因而導致兩種制度使用比例存在失衡情況的問題，本局認為日津貼是給予公務人員用作支付在執行公務時的每天支出，因此，“一般制度”與“選擇制度”的規定，均是為著提供最佳的方式支付日津貼，以應付不同出外公幹活動的需要。

無可否認，外出公幹行程日數的增加，其開支的不確定性亦隨之增



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政暨公職局  
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 2  
Pág. n.º  
公函編號 1012170011/DMA  
Of. n.º  
日期: 2010 / 12 / 17  
Data

加，而選取“選擇制度”以實報實銷的方式支付公幹所涉及的住宿、膳食及交通開支，既是確保能支付公務人員在公幹期間的有關費用，亦能有效管理有關活動的消費行為。另外，由於2天的公幹行程多以鄰近地區如香港或廣東省為主，而前往這些地區的公幹次數亦較為頻繁，故此，在2天或以上的公幹行程中，採用“選擇制度”的比例較高是可以理解的。而事實上，根據“審計報告”中提及的數據，選擇“一般制度”與“選擇制度”佔整體行程總數分別為44%及56%，由此可見，兩者各自發揮著一定程度的作用。

然而，由於有關日津貼制度最近一次的修訂距今已有15年，隨著社會經濟的急速發展，本局認為有需要檢視現行“一般制度”中日津貼金額的訂定，以適應社會發展的變化。

2. 就“審計報告”內指出有被審計部門，其組織法沒有賦予制訂專用人事規章的權限，卻對“一般制度”日津貼的發放標準及對“選擇制度”設置消費上限的問題，本局認為《澳門公共行政工作人員通則》（下稱《人員通則》）相關規定的原意，是讓各公共部門實體能按實際需要，有效及合理管理日津貼的發放與住宿、膳食及交通的開支。事實上，從公共資源運用及管理角度分析，設置有關的規範及限制是對外出公幹消費合理性管理的表現。本局認為這些規定只要是切合實際需要，且有利公帑的有效運用，是符合《人員通則》的規定原意。
3. 針對“審計報告”所指各部門在酒店住宿存在不同處理方式的問題，本局認為，有關選擇酒店住宿服務的採購形式，是在合乎現行《人員通則》規定下，各部門按實際情況所採用的執行方式。

事實上，由於外出公幹具有不同的性質，如考察、訪問、培訓、出席研討會、禮節拜訪、簽署儀式及受邀出席主禮或列席等等，各有



不同的行程及交通安排，對酒店住宿的需求亦有所不同。加上當中有部分公幹的組織安排非由部門決定，一般跟隨主辦機構的安排而作出相應配合，因而對酒店住宿服務的採購未能按一般詢價或開標程序處理。此外，不同地方的消費物價、不同時間段有關地點的酒店價格亦有所不同，因而難以明細規範每一次出外公幹在酒店住宿上的規定。

本局認為，應因應有關外出公幹活動的性質及當時的現實情況，以確保有效達致該公幹的目的及成果為原則，平衡公帑的合理運用，而作出適當的處理。

4. 對於行程報告書的內容詳略的問題，本局認為難以絕對化衡量，正如上述提及不同公幹活動有不同的性質及特點，應根據不同公幹的具體情況，將其成果及經驗予以反映。然而，本局認為，行程報告書應具體指出活動收獲並與部門工作相連結，以突顯出外公幹的目的及成效；而其他諸如受邀出席主禮、列席及新聞發佈等出外公幹活動，則未必具備條件編制詳細的行程報告。

基於上述的問題分析，本局就“審計報告”對外出公幹方面所提之改善建議，有以下的回應。

1. 對專責規範部門所提的建議：

- 公共行政管理主要由制度及執行運作所組成。前者是以法律法規為依據所形成的制度規範，著重原則性及一般性的剛性約束；後者則是在既有制度框架下的具體操作及安排，需要一定的彈性以適應實際執行需要。
- 基於上述的分析，“審計報告”所提出的問題，主要是涉及被審計部門在《人員通則》規範下的執行問題。本局認為並不適宜以詳細的法律條文規限，以免影響部門的自主權及執行的靈



活性。

- 然而，本局認同“審計報告”中建議須檢討現時有關出外公幹的相關制度及管理，以進一步完善整個公務人員管理制度，支持特區政府高效施政。事實上，本局一直致力完善公職法律制度，分別完成了評核制度、公積金、新職程制度、領導及主管通則、年資獎金及津貼制度等，並將持續推進其他公職法律制度的完善。
- 本局亦認同“審計報告”建議在現行的法例框架下，訂定明確、細化的指引、相關參考標準以及建立恆常的檢討機制，以進一步明確現行制度下有關人員出外公幹的具體要求及規定，藉此加強各公共部門在日津貼制度執行上的一致性與規範性，使公帑的運用更加合理。
- 按部門職能劃分，完善公共行政法律制度、協助制定與公共行政有關法規為本局主要職能之一，然而涉及在稅務及公共財政方面進行監察，以預防及糾正異常狀況，則屬財政局的職權，且其亦更具專業能力制定有關財政運用標準及指引。故此，本局建議可由財政局探討如何制訂有關出外公幹開支的規範指引，藉以完善有關公務人員出外公幹的開支管理。
- 須要指出的是，有關規範指引的訂定，應以有效達致外出公幹活動的目的及成效為優先，並在此一前提下要求各部門合理及節約運用公共資源。同時，還應平衡各部門在具體執行時的自主性及靈活性，在不違反法律框架下的原則與規定，保留足夠及適當的彈性，以適應不同性質的外出公幹活動的實際需要。



澳門特別行政區政府  
Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
行政暨公職局  
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 5  
Pág. n.º  
公函編號 1012170011/DMA  
Of. n.º  
日期: 2010 / 12 / 17  
Data

2. 對專責執行部門所提的建議：

- 本局認同“審計報告”建議，應加強對公務人員出外公幹消費的節約及善用公帑意識的提升及培訓。同時，亦有必要加強各部門對行程報告書的重視程度，按公幹活動的性質及特點編制有關報告，以突顯成果及經驗。同時，本局可根據財政局將來為此而制訂的指引，組織培訓課程或工作坊，邀請財政局派出導師作介紹及培訓，使各公共部門統一執行。

肅此，順頌

台安

行政暨公職局

局長

朱偉幹

184/DMA/OFI/2010



附件



附件一：關於出外公幹的相關法例規定

《澳門公共行政工作人員通則》

第四編  
報酬及補助

第四章  
其他報酬、津貼及補助

第九節  
日津貼及啓程津貼

第一分節  
日津貼

第二百二十八條  
(發放)

- 一、以批示確定之公務，賦予執行公務之人在前往外地或前來本地區時收取日津貼之權利。
- 二、日津貼金額為表四所載者，得以批示作出修改。
- 三、如屬與行政當局無聯繫之人員之情況，許可批示應指出上述表內用以計算日津貼之等級及欄目。
- 四、行程建議書應詳細解釋公務之需要，並指出預定執行公務之期間。

第二百二十九條  
(葡萄牙、外地或本地區)

- 一、在前往葡萄牙、外地或前來本地區之行程中，如所使用之交通工具之收費中已包含住宿費及膳食費，或含其中一項，則為該行程而定之日津貼減少一半。
- 二、上款所指之減少係根據下列之規定而適用於：
  - a) 去程 -- 不論任何時間，自啓程日至到達前一日；
  - b) 回程 -- 不論任何時間，自啓程翌日至到達之日。
- 三、如在同一日啓程及到達，則支付不經減少之既定日津貼。

四、如收取日津貼之人因任何理由而無須為住宿作出開支，則日津貼亦減少一半。

五、如行程時間超過連續三十日，則所定之日津貼金額自第三十一日起減少 25%。

六、如前往外地之行程中有中途站，且須為各段旅程而以日津貼之名義發放不同之款項，則根據為執行公務而逗留之地點順序適用表四內之不同欄目。

七、如行程以海路進行且有多個中途站，則為每段航程而支付之日津貼按下一目的港所處地點而訂定。

八、在上款所指之情況中，如在中午十二時後方啟程，應按啟程港所處地點支付當日之日津貼。

### **第二百三十條 (香港及廣東省)**

一、如屬從澳門前往香港或廣東省且即日往返之行程，所支付之日津貼減少 65%。

二、如非即日往返，在啟程日有權收取日津貼金額 100%，在回程日則無權收取任何款項；但在下午二時後方返抵澳門，則尚有權收取當日之日津貼金額之 35%。

### **第二百三十一條 (選擇制度)**

一、除以上述數條規定之制度外，尚得選擇報銷住宿、膳食及交通開支制度。

二、按此制度，應發給不超過有關表內所定最高金額之三分之一之日津貼，以支付在一般情況下無單據之開支。

三、任何行程如延長至超出許可批示所定之期間，則整段行程期間須受上兩款所指制度約束；但屬前來本地區之人，不在此限。

### **第二百三十二條 (預支)**

如透過提交以專用印件作出之申請而要求，得預支日津貼最高至津貼總額之 80%；津貼總額係按情況而定，根據公務之期間長短或預計之開支額而計出。

### **第二百三十三條 (報告書)**

一、返回後三十日內，應遞交詳細之行程報告書；如屬採用選擇制度之情況，尚須列明所作之開支及附上有關證明。

二、如不遵守上款之規定，引致不獲支付仍未處理之款項，並須退回獲預支之款項。

## 第二百三十四條

### （特別條件）

一、在前往外地參加課程、研討會、考察、實習或其他同類活動之行程中，如主辦實體提供免費住宿且設有飯堂或用膳處，則發放之日津貼金額不得超過所定上限之一半。

二、倘有之學費及報名費之開支得全數報銷。

三、如主辦實體給予津貼或助學金，須從獲發放之日津貼中扣除之。

## 第二百三十五條

### （處理方式）

日津貼之支付係根據由部門送交有權限實體之專用印件處理。

## 第二分節

### 啓程津貼

## 第二百三十六條

### （發放）

一、由行政當局支付旅費前往外地或前來本地區之工作人員或實體，如處於下列任一情況，有權收取金額為表五所載者之啓程津貼：

- a) 獲委任擔任政治職務；
- b) 根據《澳門組織章程》之規定，在葡萄牙提供服務；
- c) 公務；
- d) 謀求公共利益之活動。

二、去程及回程均獲發啓程津貼；如行程少於三十日，僅獲發放一次。

三、如屬前往香港或廣東省之行程，僅在行程超過連續七日者，方有權收取啓程津貼。

四、如利害關係人在啓程之前六個月內曾以相同名義獲發啓程津貼，則無權再收取該津貼。

五、如非在澳門行政當局任職者，確定行程之批示應根據第一款所指之表，訂定啓程津貼之金額。

**第二百三十七條**  
**(處理方式)**

啓程津貼係透過填寫專用印件而在啓程前或行程結束後三十日內支付。

**第十節**  
**由本地區負擔之交通費**

**第二百三十八條**  
**(賦予權利之情況)**

一、下列者之交通費由本地區負擔：

- a) 因公務而前往外地或前來本地區之行政當局工作人員及其他人士；
- b) 按健康檢查委員會之意見前往外地接受觀察或治療之工作人員；
- c) 決定在葡萄牙定居之已退休或離職待退休之公務員或服務人員，但須提出申請；
- d) 經總督以批示明確承認因公共利益而前往外地者。

二、如屬第一款 b 項所指之情況，尙賦予收取陪伴者之交通費之權利，但須經健康檢查委員會決定。

三、如屬第一款 c 項所指之情況，亦賦予下列同行家屬收取由本地區負擔之交通費之權利：

- a) 配偶；
- b) 賦予收取家庭津貼權利之卑親屬及尊親屬。

四、如公務員或服務人員死亡，上款所指家屬擬在葡萄牙定居，且在公務員或服務人員死亡之日起一年內提出要求，則保持收取由本地區負擔之交通費之權利。

五、如配偶雙方均爲公務員或服務人員，則收取交通費之權利僅賦予報酬較高者，但收取尊親屬交通費之權利則賦予報酬較低者。

六、如應乘坐不同級別之客位，則乘坐較高級別客位之權利延伸至同行且有權收取交通費之配偶及家屬。

**第二百三十九條**  
**(權利之內容)**

一、由本地區負擔之交通費包括：

- a) 按行程而定之航空、海路或陸路交通費，並應考慮航運公司提供之條件；

- b) 個人行李；
- c) 擔任職務所需之書籍及其他物品之運輸費；但僅適用於為執行公務之行程，且須透過有關部門領導說明理由之建議而獲得許可；
- d) 旅行及個人行李之保險。

二、c 項及 d 項之規定以批示予以規範。

三、如屬上條第一款 c 項、第三款及第四款所指之情況，由本地區負擔之運輸費尚包括目的地之行李清關費用，而每人所攜帶行李之體積限制如下：

- a) 未滿十二歲者，2.5 立方米；
- b) 其他情況，5 立方米。

#### **第二百四十條 (輕型客車之運輸)**

一、如屬第二百三十八條第一款 c 項所指之人員，有權收取之運輸費尚包括一輕型客車之海路運輸費及保險費，其體積以 14 立方米為限。

二、為行使上款所指之權利，公務員或服務人員應證明已以其名義為該車輛之所有權作登記超過六個月；如該車輛屬共有財產，以配偶之名義登記亦可。

三、如配偶雙方均為行政當局公務員或服務人員，第一款所指之權利僅得由其中一方申請。

四、如公務員或服務人員不行使本條所指之權能，第一款所指體積得加於上條第三款所指公務員或服務人員所攜帶行李之體積上。

#### **第二百四十一條 (權利之提前享受)**

一、已退休或離職待退休之公務員或服務人員之家屬，得透過利害關係人之申請而隨時提前享受收取交通費之權利。

二、如公務員或服務人員之家屬經健康檢查委員會證實患嚴重疾病，且不宜在本地區逗留，亦得給予提前享受收取交通費之權利。

三、有權收取行李運輸費之公務員或服務人員家屬，得申請提前享受收取全部或部分行李運輸費之權利，但須在發生引致該權利之行程時明確放棄該權利。

## 第二百四十二條 (外地之課程)

一、賦予收取家庭津貼權利之本地區行政當局公務員及服務人員之卑親屬，如在外地修讀官方認可且在澳門官立教育系統中並無教授之中等或高等程度課程，有權收取下列旅程之交通費：

- a) 自澳門至教授課程之地點；
- b) 在外地逗留兩年後返澳及再赴就讀地點；
- c) 返回澳門。

二、由本地區負擔之交通費上限相當於乘坐經濟客位飛機往返葡萄牙及本地區之費用。

## 第二百四十三條 (航空運輸)

一、根據法律規定應由本地區負擔之航空旅費係指經濟客位之航空旅費，但不影響以下數款之規定。

二、收取商務客位航空旅費之權利係賦予：

- a) 領導人員或等同領導人員者；
- b) 廳長或等同廳長者；
- c) 被承認有此權利且因公務前來本地區者。

三、對被認為有聲望之受邀請人士，得例外許可支付其頭等或商務客位航空旅費。

四、因工作而在行程中陪同總督、政務司及澳門保安部隊指揮官之行政當局工作人員有權乘坐頭等客位。

五、由本地區負擔之行李空運費，如不超過行李海運費，准許空運行李。

## 第二百四十四條 (處理方式)

一、交通、運輸及保險之申請由財政司或自治實體依職權處理；但必須由利害關係人提出申請者，不在此限。

二、交通、運輸及保險之開支僅針對賦予該等權利之行程。

## 附件二：Hotel Price Index (HPI)

### Introduction

The Hotels.com Hotel Price Index (HPI) is a regular survey of hotel prices in major city destinations across the world. The HPI is based on bookings made on Hotels.com and prices shown are those actually paid by customers (rather than advertised rates) in the first six months of 2009. Now in its sixth year, the HPI is respected as the definitive report on hotel prices paid around the world and increasingly used as a reference tool by media, analysts, tourism bodies and academics.

- The HPI tracks the real prices paid per room by Hotels.com customers around the world using a weighted average based on the number of rooms sold in each of the markets that Hotels.com operates in.
- Approximately 78,000 properties in more than 13,000 locations make up the sample set of hotels from which prices are taken.

The international scale of Hotels.com (in terms of both customers and destinations ) makes the Hotel Price Index one of the most comprehensive benchmarks available, as it incorporates both chain and independent hotels, as well as options such as self-catering and bed and breakfast properties.

In Europe, approximately 25% of hotel rooms are part of a chain, the remainder being independent. The reverse is true of the US, in which approximately 70% of hotel rooms booked are in chain properties. In addition to the standard survey, the HPI includes occasional features on new or unusual booking and pricing trends.

<b>Average hotel prices paid in Sterling for the first half of 2009, compared to same period in 2008</b>			
City	Average price per room night Jan - June 2009	% Change Quarter-on-quarter	% Change year-on-year
Abu Dhabi	£173	£150	15%
Moscow	£167	£262	-36%
Geneva	£146	£148	-1%
New York	£139	£149	-6%
Venice	£135	£135	0%
Washington	£123	£111	10%
Tel Aviv	£122	£102	20%
Boston	£122	£119	3%

**Average hotel prices paid in Sterling for the first half of 2009, compared to same period in 2008**

City	Average price per room night Jan - June 2009	% Change Quarter-on-quarter	% Change year-on-year
Dubai	£122	£126	-4%
Zurich	£120	£125	-4%
Rio de Janeiro	£118	£87	35%
Tokyo	£114	£101	13%
Copenhagen	£112	£118	-5%
Miami	£110	£99	12%
Rome	£110	£108	2%
Paris	£109	£107	2%
Los Angeles	£108	£97	11%
Istanbul	£107	£94	15%
Oslo	£105	£127	-17%
Helsinki	£102	£109	-6%
Chicago	£101	£110	-8%
Stockholm	£101	£107	-6%
London	£101	£115	-12%
Milan	£101	£111	-9%
Singapore	£100	£117	-15%
Amsterdam	£98	£107	-8%
Vancouver	£98	£103	-5%
Munich	£95	£99	-4%
Athens	£93	£94	0%
Cologne	£93	£90	3%
Barcelona	£92	£107	-14%
Florence	£92	£103	-11%
Frankfurt	£92	£105	-12%
Buenos Aires	£92	£81	13%
Edinburgh	£91	£100	-9%
San Francisco	£91	£90	1%
Madrid	£89	£94	-5%
Gothenburg	£89	£93	-4%
Brussels	£89	£90	-2%
Brussels	£89	£90	-2%

**Average hotel prices paid in Sterling for the first half of 2009, compared to same period in 2008**

City	Average price per room night Jan - June 2009	% Change Quarter-on-quarter	% Change year-on-year
Montreal	£88	£89	-1%
Reykjavik	£87	£97	-10%
Lisbon	£86	£88	-3%
Hong Kong	£85	£84	1%
Vienna	£85	£97	-12%
Cardiff	£82	£87	-5%
Sydney	£81	£80	0%
Cape Town	£80	£84	-5%
Warsaw	£79	£81	-3%
Marrakech	£78	£98	-20%
Dublin	£75	£84	-11%
Berlin	£75	£79	-5%
Shanghai	£74	£66	12%
Melbourne	£73	£78	-6%
Beijing	£73	£83	-12%
Budapest	£73	£75	-3%
Krakow	£69	£69	0%
Belfast	£68	£97	-29%
Prague	£68	£73	-7%
Kuala Lumpur	£68	£65	5%
Bangkok	£67	£59	13%
Tallinn	£61	£59	3%
Riga	£55	£63	-13%
Las Vegas	£53	£64	-17%
Mexico City	£49	£63	-23%

*The Hotel Price Index Overview of hotel prices January to June 2009*