



澳門特別行政區
審計署



專
項
審
計
報
告

《澳門大學員工宿舍制度、於
珠海設立研究院、籌備發展基金》

二零一五年二月

目錄

第 1 部分：撮要	1
1.1 審計發現及意見.....	1
1.2 審計建議.....	4
1.3 審計對象的回應.....	5
第 2 部分：引言	7
第 3 部分：澳門大學員工宿舍制度	8
3.1 審計範圍及目的.....	8
3.2 審計結果.....	8
第 4 部分：珠海澳大科技研究院	14
4.1 審計範圍及目的.....	14
4.2 審計結果.....	14
第 5 部分：澳門大學發展基金會	24
5.1 審計範圍及目的.....	24
5.2 審計結果.....	24
第 6 部分：綜合評論	30
第 7 部分：審計對象的回應	33
附件	41
澳門大學員工房屋津貼金額表.....	43

第 1 部分：撮要

1.1 審計發現及意見

1.1.1 澳門大學員工宿舍制度

1.1.1.1 員工宿舍制度規章政策的制定

澳門大學（下稱澳大）的員工宿舍制度，是由補充《澳門大學人員通則》的內部規章——《澳門大學人事管理規章》的第七章（福利）及第十二章（住宿式書院人員）所規範。

按照澳門有關行政法的法律學說，當規章規範行政當局與工作人員之間的基本權利、工作法律關係及當中的權利或義務關係時，有關規章須視為對外規章，由於上述的內部規章是用於規範澳大與員工就住宿方面的權利及義務，因此亦應視為對外規章。

然而，澳大卻以有關規章只規範大學內的員工，不涉及大學以外的人為由，把上述規章視為不對外產生效力，沒有於《澳門特別行政區公報》公佈，結果引致違反《澳門大學章程》及《澳門大學人員通則》相關規定的情況出現。

1.1.1.2 員工宿舍的分配原則

澳大的員工宿舍制度，除了為工作性質需要的住宿式書院工作人員提供免費宿舍外，亦以福利性質，讓其他不需履行任何額外職責或義務的合資格教員及職員申請租用宿舍。資料顯示，截至 2014 年 5 月 31 日，獲批入住宿舍的 217 個持有澳門身份證的人員，於 2013 年 12 月 31 日，共 32 人在澳門有自置住宅物業，當中 5 人更持有 2 個住宅物業。

澳大屬於享有行政、財政及財產自主權的公法人，且可按照《澳門大學法律制度》制定自身的人員通則、規章及規條，當中包括員工福利及住宿制度，然而由於澳大的建築群全數由公帑承擔建設，日常營運開支主要來源自特區政府的預算撥款，因此，澳大在公帑使用上，須遵循第 41/83/M 號法令善用政府共公資源原則，以及配合特區政府的政策。

特區政府使用公帑提供福利房屋政策的一貫原則，均只是向沒有物業的市民及政府僱員提供協助。然而，澳大運用公共資源，為已持有物業的教員及職員提供額外住所，除了不配合特區政府福利房屋政策的原則外，亦明顯有違善用政府資源的原則，令公帑的運用得不到應有的效益。

1.1.2 珠海澳大科技研究院

1.1.2.1 研究院設立的依據

由於澳大希望於內地設立科研基地，主要目的為藉著與內地院校競爭國家自然科學基金的資助，提升其教學人員的學術認可地位及澳大的知名度。故此，校董會於 2011 年 8 月 24 日作了明確決議“*通過澳門大學以獨資有限公司的形式在珠海設立科研基地*”。但是，研究院最終改以澳大教職員的個人名義舉辦，並採用“民辦非企業單位（法人）”的模式設立。為此，澳大解釋，認為校董會的決議只是容許澳大在內地設立研究院的大方向，沒有對其設立模式作規範。直至審計署於 2014 年發出觀察報告後，澳大才於 2014 年 11 月 26 日校董會會議上報告研究院的實際情況。

然而，根據《澳門大學章程》第十七條第一款的規定，“校董會為澳大最高合議機關”，所以校董會所制定的決議，不僅授權負責執行機關須以獨資有限公司方式於內地成立研究院，本身更是一個具有法律效力的行政決定。但基於研究院最終以個人名義舉辦及採用“民辦非企業單位（法人）”的模式設立，在本質上與校董會決議的內容已完全不同，有關行為便缺乏由權限實體授予具法律基礎的決議。雖然校董會事後已知悉研究院的最終設立模式，即使澳大將之視為校董會已對有關設立行為作出追認，但仍不能改變有關研究院的設立，在執行時確實欠缺權限實體作具法律基礎的決議之事實。

1.1.2.2 對研究院設立方案的分析及選擇

在制定研究院的設立方案時，澳大從未就各種設立模式的利弊及可行性進行分析。而當內地政府部門提出，研究院須以個人名義舉辦的“民辦非企業單位（個體）”模式設立，澳大便直接採納有關建議，並指由於本身不熟悉內地法律，所以未有考慮其他可行的設立模式。此外，澳大雖已認定向國家自然科學基金申請資助是於內地設立研究院之主要目的，但仍忽略申請資助的依托單位所須具備的法人身份，導致研究院於 2012 年以“民辦非企業單位（個體）”成立後，需延遲 1 年重新註冊為“民辦非企業單位（法人）”，才符合相關申請資格。

為此，澳大表示研究院既是由本身投入開辦資金成立，其內部機關成員亦是由澳大教職員擔任。所以，即使現時研究院只是以其教職員的個人名義設立，澳大仍視研究院為其附屬機構。再者，澳大已向研究院制訂了內部規範，包括訂立「大學對研究院的運作之相關內部規範」及設立監察委員會。其後，於審計署發出觀察報告後，澳大與研究院訂立一份協議，訂明澳大對研究院的權益及監管權利。

雖然目前研究院的機關成員均為澳大現任教職員，澳大亦訂立了監管措施，但必須指出，現時研究院採用教職員個人名義及以“民辦非企業單位”方式舉辦的情況

下，澳大既非研究院的舉辦者，在法律上不存在從屬關係，故澳大欠缺法律賦予的權利，對研究院進行有效的監管及控制。只是由於目前研究院的機關成員均為澳大現任教職員，澳大通過僱傭關係，下達指示予研究院相關成員執行。

因此，當制定研究院的設立方案時，除了滿足設立目的之餘，還必須通過具法律基礎的途徑對設立的機構進行持續而有效的監督，因為在欠缺法律賦予權力作為基礎下，再完善的控制措施或機制，最終也只能成為良好的主觀意願，難以確保有關機制獲得長遠的落實。所以，若澳大維持於珠海市以教職員個人名義的民辦非企業單位執行研究院，便必然存在以下相關風險，包括：

- 澳大作為公法人，不適宜為法律上沒有關係的私法人指派本身人員擔任職務或提供協助；
- 對研究院的監管，實際執行上有賴澳大與教職員之間的僱傭關係，但長遠而言，若日後出現重大利益衝突時，澳大因欠缺有效的法律途徑作主導而難以確保機關成員會遵照澳大的指示，最後只能被動接受；
- 日後若研究院的營運及研究經費的使用等出現不符效益或不規則的情況，對澳大的長遠利益及聲譽構成負面影響；
- 即使澳大透過協議方式訂明對研究院的監管權利，但鑑於研究院是以個人名義設立的獨立法人，運作上享有自主權，倘研究院往後拒絕根據協議書的內容給予澳大相應的權利，澳大雖可向司法機關尋求裁決，但法院亦難以強制研究院執行協議書的條款，澳大往往只可對涉及之經濟損失追討賠償。

所以，澳大因欠缺法律賦予有效監管及控制權利，在研究院的營運上必然承擔一定程度的風險，長遠甚至可出現影響澳大本身聲譽的情況。

1.1.3 澳門大學發展基金會

1.1.3.1 基金會的設立模式及實際操作之可行性

澳大在籌備成立澳大基金會向外界收取捐款時，澳大由始至終只考慮以個人名義透過《民法典》成立澳大基金會的模式，並沒有考慮其他模式成立澳大基金會，更沒有分析各種模式的相關利弊，造成澳大基金會成立之後是一個在法律上完全獨立於澳大的私法人。

澳大除了許可澳大基金會使用其名稱及是澳大基金會的受益人之外，不存在從屬或其他法律關係。為此，澳大可能長遠將面對一系列潛在問題，例如，澳大與澳大基金會的理念可能不同，不利於長期合作；澳大難以干預澳大基金會財務投資方面的政

策及日常營運開支之運用；甚至澳大想成立另一基金會，亦可能令第三者出現混淆，而澳大亦難以對外釐清關係。

由此可見，澳大籌備成立澳大基金會過程中，未有慎重地從法律上採取有效的措施保障本身的長遠利益，亦未有妥善處理風險管理。最終，澳大所採用設立澳大基金會的模式，導致澳大無法對澳大基金會進行監督及控制，亦無權干涉澳大基金會的運作，支持澳大發展的捐款是交予一個與澳大沒有直接法律關係的基金會進行管理，增加了澳大在捐款管理及使用上的各種潛在風險。

1.2 審計建議

1.2.1 澳門大學員工宿舍制度

- 必須按照《澳門大學章程》第四十四條第三款及《澳門大學人員通則》第四條第五款的規定，把所有對外產生效力的內部規章，包括涉及澳大與員工權利及義務的內部規章，以通告形式公佈於《澳門特別行政區公報》。
- 公共機構的制度與特區政府的重要政策原則必須相符，並需遵循第 41/83/M 號法令《預算綱要法》第十六條，善用政府資源的原則。

1.2.2 珠海澳大科技研究院

- 必須按照澳大最高合議機關作出的行政決定落實執行。倘若在執行過程中，因應實際情況需作修訂，應適時向權限機關作出報告，讓權限機關根據變動內容及影響，重新進行審議方可落實執行，使有關行為均具備相應的法理依據。
- 在訂定設立方案前，應充分掌握為達致設立目的所須具備之條件，繼而分析各方案的特性及利弊，有效確保澳大的長遠利益及聲譽，並從中選出合適的設立方案。倘若現有方案在基本層面上無法確保澳大的利益，需尋求其他可行的方案，不應在欠缺基本的保障下貿然落實設立研究院。

1.2.3 澳門大學發展基金會

- 澳大籌備設立基金會向外界收取捐款時，應按照澳門大學本身的需要詳細分析各種可行的設立模式，選取適當及具可操作性的模式設立基金會，以便對基金會進行監管與控制，確保澳門大學本身的長遠利益。

1.3 審計對象的回應

澳大表示知悉及歡迎審計署報告的觀察及建議，並衷心感謝審計署對澳大的關注。有關報告為澳門大學實踐未來的工作計劃提供了很有參考價值的意見。就三項審計結果，澳大作出的回應，撮要如下：

1.3.1 澳門大學員工宿舍制度

- 重申員工宿舍制度規章僅對澳大自身員工產生效力，未對任何澳門特區的公務員或市民產生對外效力。是故，該規章並非《澳門大學章程》及《澳門大學人員通則》所指的對外產生效力的內部規章，依法無須刊登於公報。
- 按照《澳門大學法律制度》，賦予澳大享有學術、紀律、行政、財政及財產自主權，可制定自身的人員通則、規章及規條。因此，澳大可通過法定的程序及內部規章，訂定自身的福利制度，當中包括澳大員工住宿政策。
- 澳大員工住宿政策，是根據發展需要和追求學術優越的目標而制定，與澳門特區的房屋政策的訂立目標不盡相同，既無相違背，亦非屬純福利性質，與一般政府房屋性質不一樣。事實上，現時的申請及分配處理，未有因為宿舍已被分配給在澳門有房屋的申請人，而導致在澳門沒有房屋的申請人未被分配到宿舍。澳大制定上述政策的原則為：
 - 澳大定立了四位一體的教育模式多次得到校監、主管機關和業界的肯定，在四位一體的教育模式中，“社群教育”是極重要的一環。為了鼓勵教職人員留宿校園以增加與學生交流，有效地實施社群教育，澳大興建了員工宿舍及住宿式書院宿舍等設施；
 - 為員工提供校園內住宿亦有利於吸納人才，加強本校招聘及保留優秀人員的條件；
 - 引入住宿分配計分制，令住宿的分配以職級為主導，但也同時照顧工作人員的實際需要（如按家團成員數目加分）；
 - 綜上所述，員工住宿制度就為著實踐教育的目的而制定，而不是一種社會福利，作為一所與國際接軌的大學，澳大的住宿制度亦需要符合世界上各高等教學機構對教職員分配宿舍的通例。
- 澳大確實有務必與澳門特區政府配合的政策，《澳門大學章程》第九條，規定了“澳大所開展的活動須配合澳門特別行政區所制定的教育、科學及文化政策、並在該等政策的制定及發展上給予協助”。

1.3.2 珠海澳大科技研究院

澳大表示，同意在研究院的成立過程中或有不善之處。為保障澳大的利益，澳大已加強其控制及監察的措施如下：

- 澳大於 2014 年 11 月 26 日向校董會全體會議報告了研究院的成立過程、執行架構、以及監控、監查的措施。校董會對此報告未有異議。
- 澳大於 2014 年 12 月 1 日與研究院簽訂了一份新的協議，在法律上保障澳大對研究院的控制及監察。

此外，澳大亦指，審計署的建議將成為日後設定類似機關的重要考量因素。

1.3.3 澳門大學發展基金會

澳大認同審計報告曾作出分析的基金會設立模式，包括：“以澳大作為創立人通過《民法典》成立基金會”及“通過立法以自治機構模式成立基金會”，並考慮進一步研究其他可行方案。另外，澳大亦同意審計報告中指出，澳大基金會現行的設立模式可能對其日後管治帶來潛在的問題，以及由於澳大與澳大基金會之間缺乏直接的法律關係，當兩者之領導層轉變時，澳大可能面臨受損之風險。

最後，澳大表示將向校董會及澳大基金會信託委員會匯報有關意見，並建議對澳大基金會章程作出全面的審核。校董會定必審慎考慮並作出相應的行動以完善其法律架構，務求訂出適當的方案以保障澳大的利益。

第 2 部分：引言

澳門大學（下稱澳大）是按照澳門特別行政區（下稱澳門特區）法例成立的一所公立高等教育機構，並擁有行政、財政及財產的自主權，故屬於審計署的審計對象。近年澳大的開支規模，見下表一：

表一 澳大 2009 至 2013 年度的開支

（澳門元）

年度	2009	2010	2011	2012	2013
經常開支	719,429,603.22	818,325,017.88	970,127,813.73	1,220,276,103.10	1,390,941,813.72
資本開支	13,687,314.41	14,276,964.32	13,609,323.00	14,252,186.64	16,987,472.49
總開支	733,116,917.63	832,601,982.20	983,737,136.73	1,234,528,289.74	1,407,929,286.21

資料來源：2009 至 2013 年度澳大管理帳目。開支金額不包括澳大橫琴校區的建設費用，該費用由《行政當局投資與發展開支計劃》PIDDA 承擔。

雖然澳大有本身收入，包括學費收入、資助捐款及研究服務收益等等，但實際上澳大的運作資金大部分仍必須由澳門特區的預算撥款所承擔。近年澳大向澳門特區取得的預算撥款金額，見下表二：

表二 澳大 2009 至 2013 年度向澳門特區收取的撥款

（澳門元）

年度	2009	2010	2011	2012	2013
撥款金額	683,885,917.20	434,627,891.00 ^註	666,857,485.26	982,599,279.35	1,204,768,165.97

資料來源：2009 至 2013 年度澳大管理帳目。

註：2010 年度預算撥款有所下降，主要原因是有 1.66 億澳門元預算撥款於 2009 年度提前發放。

由於澳大屬於學術機構，第 1/2006 號法律制定的《澳門大學法律制度》賦予其擁有較大的自由度，包括可以制定有別於一般公共行政人員制度的本身人員章程、及按照《澳門大學章程》可以在其管轄下設立法人或其他組織、研究學術單位以達到拓展多元化研究空間之目的等等。

近年，澳大按照學生與教員的比例，計劃於橫琴新校區興建 835 個員工宿舍給教學及行政人員入住。另外，澳大為了提高知名度、建立籌集資金的平台以及向外界籌集捐款，所以分別於內地及本澳主導設立了“珠海澳大科技研究院”及“澳門大學發展基金會”。雖然兩者以澳大作為名稱，但實際在法律上與澳大完全沒有從屬關係。

由於存在以上的情況，因此有值得研究及跟進的地方。為了確保澳大所投放的資源能用得其所，保障澳門特區的公共利益，審計署就“澳門大學員工宿舍制度”、“珠海澳大科技研究院”及“澳門大學發展基金會”進行了專項審計工作。

第 3 部分：澳門大學員工宿舍制度

3.1 審計範圍及目的

是次審計範圍為澳大員工的宿舍制度，以分析其訂定的宿舍規章規條之合法性及合理性，以及有關制度能否達至善用政府資源為目的。審查時段為自 2013 年 5 月澳大橫琴校區宿舍開始接受申請至是次審計工作期間 2014 年 5 月 31 日。

3.2 審計結果

3.2.1 審計發現

根據第 1/2006 號法律《澳門大學法律制度》的第八條第一款及第二款，“澳門大學受本法律、澳門大學的章程及內部規章規範”、“任何一般規定或特別規定，如與本法律所載的規定相抵觸，以本法律為準……”；以及同一法律的第十一條第二款規定，“澳門大學可制定其人員通則……”，澳大制定了經由第 112/2006 號行政長官批示核准的《澳門大學人員通則》，並依據該通則的第四條第二款，第四十三條及第四十八條第一款的規定，分別制定了《澳門大學人事管理規章》的第十二章（住宿式書院人員），以及第七章（福利）第二節（工作人員的住宿）等的規章，以向工作於住宿式書院的相關人員，以及住宿式書院以外的其他教學人員及行政人員提供宿舍住宿，並規範有關的員工宿舍制度。

按照第 14/2006 號行政命令核准的《澳門大學章程》第四十四條第三款及《澳門大學人員通則》第四條第五款規定，用作補充《澳門大學人員通則》並對外產生效力的內部規章均應以通告形式公佈於《澳門特別行政區公報》。然而，澳大表示，由於《澳門大學人事管理規章》只規範大學內的員工，不涉及大學以外的人。因此，按照其一貫做法，都視為不對外產生效力，無需於《澳門特別行政區公報》公佈。而員工宿舍制度的規章條文，按照《澳門大學人員通則》第四條第六款“內部規章及內部規條必須予以公佈，尤應在工作地點張貼之”的規定，只需於員工可進入的內聯網內作出公佈，並在有關規章條文發生修改時，以電郵通知每位員工確保其知悉便可。

3.2.1.1 住宿式書院宿舍

根據《澳門大學人事管理規章》第十二章（住宿式書院人員）的有關規定，住宿式書院的工作人員，包括：書院院長、書院副院長兼輔導主任及書院導師等必須在其所屬書院住宿，以便履行其職責。同時上述工作人員可免付宿舍租金、水電及燃氣費用，但就無權享有每月房屋津貼以及一次性家具購置津貼。

按規劃，澳大將提供 61 個單位供上述住宿式書院工作人員入住，截至 2014 年 5 月 31 日，已落成可供使用的宿舍共 48 個單位，當中 16 個為三房設計，建築面積介於 90.70 平方米至 148 平方米，供書院院長、書院副院長居住，餘下的 32 個為供書院導師等工作人員入住的一房無障礙及兩房設計單位，一房無障礙建築面積介於 14.90 至 23.80 平方米，而兩房則約為 56 平方米。

3.2.1.2 員工宿舍

澳大通過《澳門大學人事管理規章》第七章（福利）第二節（工作人員的住宿）及《澳門大學人事管理規條》第三章（福利）第二節（工作人員的住宿）的相關條文，以及引用《澳門大學人員通則》的第二章（共同規定）第七節（福利）的第四十三條（實物補助及未訂明的津貼）及第八節（社會保障）的第四十八條（福利及社會保障的細則性規定）等的條文，為住宿式書院以外的人員提供宿舍住宿，並規範有關申請、審批、分配及租金等的處理方法。

按照上述內部規章及規條的「福利」章節，澳大可向校長、副校長、《澳門大學人員通則》第五十八條第二款所指的主管人員、六十七條第一款及第六十九條所指的教學人員、第八十四條（一）及（二）項所指的行政人員、合同期少於一年半的外聘人員提供員工宿舍；除了上述人員外，亦可向其他所有外聘人員提供最長六十日的宿舍住宿。但需取決於澳大的長期發展計劃、需求及宿舍的供應情況。此外，在《澳門大學人事管理規章》中，亦明確了為工作人員提供住宿是“為配合澳大的發展，尤指四位一體新教育模式及住宿式書院制度……”。

按有關條文規定，校長及副校長免付宿舍租金及公用服務費用¹，但需按照《澳門大學人事管理規章》第七章第十二條（其他員工福利的喪失）的規定，喪失享有每月房屋津貼以及一次性家具購置津貼。而其他入住宿舍的人員，除了需根據有關條文規定，繳納月薪的 4%（以 900 薪俸點 ×4% 為上限）的租金、其住宿單位的公用服務費用，以及喪失 2,500 至 5,600 澳門元不等的房屋津貼外（詳見本文附件），有關制度並沒有明確租用宿舍的人員需要承擔任何額外相關的職責或義務，只需要符合《澳門大學人事管理規章》第七章（福利）第二節（工作人員的住宿）的第八條（適用條件）所指的工作人員便可申請。

按規劃，澳大將提供 835 個宿舍單位供合資格的員工入住，截至 2014 年 5 月 31 日，已落成可供入住的宿舍共 428 個單位，宿舍的申請於 2013 年 5 月至 6 月期間進行，並已完成所有申請審批工作。而澳大員工宿舍的整體供應數量、申請及劃分情況詳見下表三及表四：

¹ 按《澳門大學人事管理規章》第七章（福利）第二節（工作人員的住宿）的第十一條（公用服務和其他費用）第一款，“……公用服務的費用，包括燃氣、電、水、國際長途直撥電話以及其他費用如保養和維修等……”

表三 澳門大學員工宿舍供應及申請情況

內容	數量
預計興建單位	835個
落成可供入住的單位（截至2014年5月31日）	428個
已接受的申請個案	336宗
已批准的申請個案（50個申請者自行取消申請）	286宗
尚餘可供申請單位	142個

表四 澳門大學員工宿舍的劃分情況

職位	單位（個）	面積（平方米）
校長	1	370
副校長	4	245
院長	10	185
其他教學人員及行政人員	413	75-150
總數	428	

3.2.2 審計意見

3.2.2.1 員工宿舍制度規章政策的制定

根據《澳門大學法律制度》的相關條文，澳大可自行訂定本身的人事管理規章制度，包括員工宿舍制度，獨立於一般規定或特別規定。而按照《澳門大學章程》第四十四條第三款及《澳門大學人員通則》第四條第五款規定，用作補充《澳門大學人員通則》並對外產生效力的內部規章應於《澳門特別行政區公報》公佈。

澳大根據《澳門大學人員通則》第四條第二款、第四十三條及第四十八條第一款的規定，制定了規範員工住宿福利的《澳門大學人事管理規章》，但沒有把有關規章於《澳門特別行政區公報》公佈。澳大認為由於有關規章只規範大學內的員工，不涉及大學以外的人，所以按照其一貫做法，都視為不對外產生效力，無需刊登於公報。

然而，參考澳門有關行政法的法律學說對於規章的定性，Jos é Eduardo Figueiredo Dias²、Lino Jos é Baptista Rodrigues Ribeiro 及 Jos é Cândido Pinho³都認為，對於規範公

² Jos é Eduardo Figueiredo Dias指出，倘一規章只是適用於組織關係，只是以這身份指向公務人員，目的是以紀律制約部門的組織或運作的話，該規章為一內部規章。但當一規章適用於居民身份或行政當局不可忽視的基本權利工作法律關係主體，目的是規約這關係和它所包括的權利或義務關係時，該規章為對外規章。（見Jos é Eduardo Figueiredo Dias著：《澳門行政法培訓教程》，關冠雄譯，法律及司法培訓中心出版，2008年，第106頁）

務人員的規章，若只規範部門的組織及運作，有關規章視為內部規章，但當規章規範行政當局與工作人員之間的基本權利、工作法律關係及當中的權利或義務關係時，有關規章視為對外規章。由於澳大員工宿舍制度的規章，規範了其員工就住宿方面的權利及義務，屬於員工與僱主（澳大）之間的權利義務關係，故應視為對外規章。

為此，澳大所制定的員工宿舍制度規章，並不符合《澳門大學章程》及《澳門大學人員通則》中有關需把屬於對外產生效力的內部規章，以通告形式公佈於《澳門特別行政區公報》的規定。

3.2.2.2 員工宿舍的分配原則

根據第 1/2006 號法律訂定的《澳門大學法律制度》第二條第一款及第七條第四款，澳大為一擁有本身的機關及財產的公法人，並且享有財政及財產自主權。即澳大的工作人員，均屬於公共機構工作人員。除此之外，澳大的日常營運開支來源自特區政府的財政資源，而整個大學的建築費用亦全由特區政府承擔，因此，澳大的建築群，包括員工宿舍也是屬於特區的公共房產。

由於澳大的建築群是屬於特區的公共房產，全數由公帑承擔建設，且澳大還是公法人，其工作人員亦為公共機構工作人員。因此，澳大在制定政策以落實特區政府施政時，亦需要配合特區政府的政策，同時亦需遵行第 41/83/M 號法令善用政府公共資源的原則。

澳大因工作需要，規定於住宿式書院工作的相關人員必須居住於書院的員工宿舍內。至於住宿式書院以外的教學人員及行政人員，則通過《澳門大學人事管理規章》第七章（福利）及《澳門大學人事管理規條》第三章（福利）的相關條文，以及引用《澳門大學人員通則》第二章（共同規定）的第七節（福利）及第八節（社會保障）等的條文，為其提供宿舍住宿。當中不論工作人員本身或其家團成員，是否在澳門特區擁有自置住宅物業或正租用政府房屋均可申請，有關制度亦沒有明確租用宿舍的人員需要承擔任何額外相關的職責或義務。在此制度下，租用宿舍的員工只需按《澳門大學人事管理規章》第七章（福利）第二節（工作人員的住宿）第十條規定，由居住於宿舍內的工作人員，支付每月基本薪酬的 4% 或薪俸點 900 點的 4%（二者中取較低金額作為宿舍租金），即最小及最多只須分別支付 1,258 澳門元及 2,664 澳門元租金，以及因應上述規章第四節（其他福利）第十八條第二款所指，因享有由澳大提供房屋而失去收取同條第一款所指每月房屋津貼的規定，便可享受一個政府房屋資源。

³ Lino Jos é Baptista Rodrigues Ribeiro及Jos é C ándido Pinho提出，對於為規管公務人員的行為而制定的規章，若規章旨在規範部門的組織及運作，有關規章為內部規章；若適用於作為人類、市民或特別地位主體身份的公務人員，有關規章則為對外規章。（見Dr. Lino Jos é Baptista Rodrigues Ribeiro及Dr. Jos é C ándido Pinho著：《行政程序法典——註錄及說明》，澳門基金會及行政暨公職司聯合出版，1998年，第540頁）

表五 澳門大學員工入住宿舍的租賃成本（申請資格中最低與最高職級）

（澳門元）

職級	薪俸 (按起薪點計)	租賃成本		總租賃成本 (3)=(1)+(2)
		租金 (每月基本薪酬的 4%或 最多薪俸點 900 點的 4%) (1)	喪失的 房屋津貼 (2)	
最低	31,450 (74 澳門元/點 × 425 點)	1,258 (74 澳門元/點 × 425 點 × 4%)	2,500	3,758
最高	70,300 (74 澳門元/點 × 950 點)	2,664 (74 澳門元/點 × 900 點 × 4%)	5,600	8,264

澳大把員工宿舍分配予工作於住宿式書院的相關人員，由於上述人員是基於工作性質需要而必須居住在宿舍內，所以澳大直接為他們提供住宿不存在合理性的問題。至於為住宿式書院以外的教學人員及行政人員提供的員工宿舍，由於有關制度是由福利章節所確立及規範，故在法律上可以肯定，澳大為住宿式書院以外的教學人員及行政人員提供宿舍的制度本身就屬於福利性質⁴，且有關條文亦沒有規範租用宿舍的人員需要承擔任何額外的職責或義務。然而，從有關制度容許已在澳門特區自置住宅物業或正租用政府房屋的人員也可申請宿舍來分析，則與現時特區政府只向未解決基本住屋需要的公共行政工作人員及市民提供住房的原則相違背，亦存在未有善用公共資源的問題。

特區政府因應公共行政工作人員及市民的需要設立了房屋政策，並且透過有關法例規範了房屋的分配及申請等條件。公共行政工作人員申請租用政府房屋的最基本條件是，不論是申請人或其家團成員，皆不能擁有已獲政府分配的房屋或在澳門特區持有自置房產。根據關於規管公共行政當局本地工作人員住宿分配的第 31/96/M 號法令，當中第二條第二款：“適用本法規之人員，不得透過其本人、家團成員或他人獲分配多於一所房屋，但保留房屋⁵不在此限。”，上述條款規定了已獲分配政府房屋的人士或其家團成員都不能提出申請。而第六條第三款：“競投人及其家團成員均不得為任何位於本地區之都市性房地產之所有人。”亦同時規定在澳門特區擁有自置房產的行政當局人員，不得申請租用政府房屋。上述規定已清楚體現特區政府向公共行政工作人員提供住宿相關政策的原則，是以協助有需要的人員解決基

⁴ 澳大於2013年11月5日在傳播媒體中曾強調，澳大建立的教師宿舍不是以福利為目的，而是以教育功能考量。澳大新校區採用四位一體的教育模式，即老師不但在課堂上提供教育，在課餘也在校園活動中利用各種機會進行教育，希望老師花更多時間留在校園，這是興建教師宿舍的主要目的。然而，澳大是根據《澳門大學人員通則》及《澳門大學人事管理規章》內相關的福利章節向教學人員及行政人員提供宿舍，有關條文亦沒有規範租用宿舍的人員需要承擔任何額外的職責或義務。

⁵ 第31/96/M號法令第三章—特別制度第三十條（保留之房屋），第一款：“總督可為某確定官職之據位人或擔任某職務之人保留房屋作居住用途。”第二款：“保留房屋之分配由總督透過批示為之。”

本住屋需求為目的，達至善用公共資源。這正正符合第 41/83/M 號法令《預算綱要法》的第十六條（原則）所指，執行預算時，需以最低成本取得最大社會收益及效用為原則的規定。

市民方面，根據規範社會房屋的分配、租賃及管理的第 25/2009 號行政法規的第一章（一般規定）的第三條（承租房屋的要件），以及第 10/2011 號法律《經濟房屋法》的第三章（申請購買單位）第一節（申請要件）的第十四條（一般要件），就公共房屋租賃及購買的申請條件，規範了持有澳門特區自置物業者不能申請，從上述規定反映了特區政府的公共房屋政策原則，也是協助市民解決基本的住房需要。

澳大的 286 位獲批入住宿舍的教學人員及行政人員（不包括同住於宿舍的家團成員）中，有 217 個持有澳門身份證。經核實，於 2013 年 12 月 31 日，該 217 個持有澳門身份證的人員中，有部分在澳門特區持有自置住宅物業，具體如下：

表六 持澳門身份證獲批入住員工宿舍的申請者，在澳門特區持有住宅物業的情況（以員工個人或聯名方式）

獲批申請總人數	持有住宅物業數量		持有住宅物業的	
	1 個	2 個	人數	佔總人數百分比
217	27	5	32	14.75%

綜上所述，澳大容許已在澳門特區自置物業或獲分配政府房屋的人員申請福利性質的宿舍，該做法明顯與現時特區政府只協助未解決基本住屋需要的公共行政工作人員及市民提供住房的相關政策的原則相違背。由於澳大的建築群是屬於特區的公共房產，全數由公帑承擔建設，且澳大還是公法人，其工作人員亦為公共機構工作人員。因此，澳大在落實特區政府施政時，亦必須要配合特區政府的政策。此外，投入大量公帑以福利方式為員工興建宿舍，而該制度卻存在為擁有自置住宅物業，已解決基本住屋需要的工作人員，甚至是持有兩個住宅物業的，提供多一個額外住所，這亦違背了第 41/83/M 號法令善用政府資源的原則。

3.2.3 審計建議

- (1) 須按照《澳門大學章程》第四十四條第三款及《澳門大學人員通則》第四條第五款的規定，把屬於對外產生效力的內部規章，以通告形式公佈於《澳門特別行政區公報》；
- (2) 公共機構的制度與特區政府的重要政策原則必須相符，並需遵循第 41/83/M 號法令《預算綱要法》第十六條，善用政府資源的原則。

第 4 部分：珠海澳大科技研究院

4.1 審計範圍及目的

是次審計範圍主要集中在珠海澳大科技研究院（下稱研究院）的設立方面。審計期間為研究院於 2011 年 8 月起的設立建議，直至 2014 年 3 月所執行的設立及監管。目的旨在評估澳大在落實設立研究院的過程是否依法執行，以及有否作出妥善的風險管理，尤其能否為澳大的長遠利益及權利提供基本的法律保障。

4.2 審計結果

4.2.1 審計發現

4.2.1.1 設立研究院的建議

根據第 14/2006 號行政命令核准的《澳門大學章程》內第四條第三款及第四款的規定，“澳大在開展教學活動的同時，應加強與澳門特別行政區以內或以外的公共或私人實體的合作……”，以及“澳大可設立或參與澳門特別行政區以內或以外的牟利或非牟利的法人或其他組織……”。所以，通過澳大“設立澳門大學珠海科技研究院”的第 FST/SC/2011/002 號文件，向校董會建議於珠海市南方軟件園成立一所科技研究院，闡述了該研究院的目的：

- 加強澳大與中國內地教育機構、政府部門及企業的聯繫合作
- 增加向國家科技部、國家基金委申請科研專案的撥款資助
- 提高、展示和共享澳大科研水平及成果

文件內容列示鄰近地區大學於內地設立科技研究院的模式之實際經驗，當中這些大學主要採用了有限公司、合資企業或隸屬於大學的事業單位⁶的模式於內地成立科研機構進行科研工作。而該文件內容沒有提及研究院應採用的設立模式。

此外，上述文件已包括預計設立研究院後首 3 年度（2011 年至 2013 年）的預算經費合計為 240 萬澳門元（約 184.6 萬人民幣）。按照其預算經費的計算明細，資本投資的預算為 130 萬澳門元（約 100 萬人民幣），其他設施、人事及日常營運費用的合計預算則約 110 萬澳門元（約 84.6 萬人民幣）。與此同時，該文件亦已附載了擬設立研究院的章程、組織結構圖等具體文件供校董會參閱。

⁶ 根據《事業單位登記管理暫行條例》第二條的內容，“事業單位是指國家為了社會公益目的，由國家機關舉辦或者其他組織利用國有資產舉辦的，從事教育、科技、文化、衛生等活動的社會服務組織。”

結果，於 2011 年 8 月 24 日，設立研究院的建議獲校董會審議通過，決議如下：

“通過澳門大學以獨資有限公司的形式在珠海設立科研基地”

澳大補充，於內地設立研究院是希望藉著與內地院校競爭，成功取得國家自然科學基金⁷的資助，有助提高澳大教學人員的學術認可地位，從而提升澳大的知名度及聲譽。由於國家自然科學基金只會對內地註冊的機構給予資助，因此過往與內地院校合作開展的研究項目，須透過內地院校申請科研資助。澳大表示，縱使澳門特區的機構可給予科研撥款，但基於向國家自然科學基金申請資助的競爭較大，能夠取得有關資助可展示澳大的科研水平，從而提升澳大的知名度。因此，澳大向內地申請資助並不是為取得科研經費。

4.2.1.2 設立研究院的模式

澳大認為，就校董會對研究院所作的決議，主要是授予研究院設立計劃的大方向，容許澳大在珠海設立研究院，不是對詳細的操作如設立模式作規範。同時，澳大亦表示，在執行設立研究院的過程中，由始至終對於研究院的設立沒有一個既定的模式，澳大只是希望成立一所以非牟利為目標之研究院。

澳大表示，在申辦研究院的過程中，珠海市的政府部門（包括珠海市民政局、珠海市科技工貿和信息化局及珠海市工商行政管理局）回覆，由於內地沒有規範澳門特區政府機關或公立機構於珠海市設立非牟利性質機構的相關法例。因此經多次諮詢仍未能於珠海成功設立研究院。

此外，澳大補充，內地法律顧問曾指出，某鄰近地區大學於深圳設立的研究院屬特別處理，故珠海市政府無法讓澳大採取相同模式⁸於珠海設立研究院，而澳大亦曾獲邀請到深圳設立研究院，由於考慮到珠海與澳門的長期合作關係，且珠海與澳門特區的地理位置較近，所以澳大沒有接納有關邀請，仍決定在珠海市設立該研究院。

於 2012 年初，經與珠海市政府部門共同商議後，得悉研究院必須以一名內地中國公民的個人名義及採用“民辦非企業單位（個體）”模式登記成立。澳大指，由於本身不熟悉內地法律，所以未有就其他設立模式進行可行性的分析，便直接採納內地政府部門所建議的模式進行登記。為此，澳大注資 20 萬人民幣作為研究院的開辦資金，以投資性質的開支經濟分類「09.01.03.00.00 出資證券」登錄開支。於 2012 年 6 月 28 日，研究院正式註冊登記為“民辦非企業單位（個體）”。隨後，澳大擬透過

⁷ 根據《國家自然科學基金條例》第二、三條的內容，國家自然科學基金是由國家設立的基金，用於資助《中華人民共和國科學技術進步法》所規定的基礎研究。基金的經費主要源自中央財政撥款。

⁸ 該鄰近地區大學是以事業單位模式於深圳設立研究院。

網上登記申請成為國家自然科學基金的依托單位⁹，但一直未能成功。直至 2013 年 2 月，澳大從國家自然科學基金獲悉研究院必須具有法人資格¹⁰才符合成為依托單位的條件，以獲得科研資助。故此，研究院於 2013 年 8 月 23 日重新註冊登記為“民辦非企業單位（法人）”，同年 11 月成功申請成國家自然科學基金的依托單位。

校董會決議的設立模式，在隨後實際執行時已作轉變，下表七摘錄了具體變動的資料。

表七 研究院設立模式的轉變

序號	項目	於 2011 年 8 月 24 日 校董會決議 第 FST/SC/2011/002 號文件 (獨資有限公司)	2012 年 6 月 28 日 首次註冊 (“民辦非企業單位 (個體)”)	2013 年 8 月 23 日 重新註冊 (“民辦非企業單位 (法人)”)
1	名稱	澳門大學珠海科技研究院 University of Macau Zhuhai Research Institute	珠海澳大科技研究院 UMacau Research Institute, Zhuhai	珠海澳大科技研究院 UMacau Research Institute, Zhuhai
2	股東或舉辦者 ^{註 1}	澳門大學	1 名澳大教職員	3 名澳大教職員
3	法律上的出資者	澳門大學	1 名澳大教職員	1 名澳大教職員
4	登記制度	獨資有限公司	“民辦非企業單位 (個體)” ^{註 2}	“民辦非企業單位 (法人)” ^{註 2}

資料來源：整理自澳大提供的資料

註 1：研究院章程中所述的舉辦者，意指機構單位的創立人。

註 2：按照《民辦非企業單位登記暫行辦法》第二條的內容，民辦非企業單位根據其依法承擔的民事責任，可劃分為個體、合伙及法人三種不同方式。當中，個人出資且擔任單位負責人的，可申請登記為“民辦非企業單位（個體）”，兩人或以上舉辦且具備法人條件的，可申請登記為“民辦非企業單位（法人）”。

對於上表顯示研究院設立模式的轉變，截至 2014 年 8 月完成審計工作期間，澳大仍未向校董會進行匯報¹¹。

⁹ 根據《國家自然科學基金條例》第十條之規定，依托單位的科學技術人員具備條款內所指定之條件，可以申請國家自然科學基金的資助。

¹⁰ 根據《國家自然科學基金依托單位註冊管理暫行辦法》第五條之規定，申請註冊為國家自然科學基金的依托單位須符合共七項的條件，其中第一款列明依托單位須具有中華人民共和國的法人資格。

¹¹ 經審計署於 2014 年 11 月 20 日向澳大發出觀察報告，以確認審計時發現的事項後，澳大於 11 月 26 日第二次校董會會議報告了研究院之工作進展，使校董會知悉研究院最終是以“民辦非企業單位（法人）”登記，並非採用校董會原來於 2011 年 8 月 24 日第四次校董會會議所批准的模式。

4.2.1.3 澳大對研究院的監管與控制

現時研究院是以澳大教職員的個人名義註冊舉辦及出資（見表七）。雖然研究院使用“澳大”作為其名稱，但在法律上，澳大與現時研究院不存在任何關係，亦不存在從屬關係。為此，澳大解釋，研究院是由澳大投入開辦資金成立的機構，其舉辦者及內部機關（董事會及監事會）成員均由澳大教職員出任，透過澳大內部訂立的指引，便能有效控制研究院的運作，因此，澳大本身視研究院為其附屬機構¹²。

自 2012 年 6 月落實成立研究院為“民辦非企業單位（個體）”後，澳大制定以下的主要措施，監管研究院的運作：

- (1) 澳大訂立了一份「大學對研究院的運作之相關內部規範」，訂明研究院主要下設了董事會及監事會兩個機關及相應的職權，並規範該兩個機關的成員由澳大教職員兼任，但該文件未有經任何具權限實體批准生效。而澳大校長於 2013 年 7 月 30 日簽署委任其教職員為研究院的舉辦者及機關成員。另一方面，現時研究院的法定章程¹³規範機關成員的產生方式¹⁴，當中未有指明有關成員須由澳大人員兼任，亦沒有提及澳大校長具有任命研究院機關成員的權利。
- (2) 2014 年 3 月 18 日，澳大校長批准澳大成立一個監察委員會，並訂立了運作指引，規範該委員會每年須舉行一次正式會議，主要負責以下兩項審議及核准研究院的工作：
 - (i) 上年度的活動報告及管理帳目
 - (ii) 下年度的活動計劃及財政預算

4.2.1.4 研究院的研究工作及所衍生的權益

澳大表示，由於教職員本身的職務包括研究工作，而澳大沒有規定有關工作必須於澳大執行，即使有關工作於研究院內執行，亦同樣視為澳大工作的一部分，因此，

¹² 經審計署於2014年11月20日向澳大發出觀察報告，以確認審計時發現的事項後，澳大於12月1日與研究院簽署了一份協議書，並把生效日期追溯至2012年9月12日。條款內容主要包括研究院的機關成員應由澳大同意委任；澳大在人事、財務及與學術有關事宜（包括知識產權）上擁有的權利；以及其他相關事項。

¹³ 根據《民辦非企業單位登記管理暫行條例》第九條、第十條及第二十條之規定，在申請民辦非企業單位登記時，舉辦者應向登記管理機關提交六項文件，當中包括章程草案，並對章程應包括的事項作出規範。以便日後作為內地政府部門進行監督管理的依據。

¹⁴ 根據研究院註冊成為“民辦非企業單位（法人）”的章程內第十條及第二十一條之規定，“董事由舉辦者（包括出資者）、職工代表（由全體職工推舉產生）及有關單位（業務主管單位）推選產生”；“監事在舉辦者（包括出資者）、本單位從業人員中選擇產生和更換或從有關單位委任（委派）的人員中出任。”

不會收取任何額外的報酬。所以，研究院執行的研究項目是由澳大相關學系的教職員負責領導。

澳大指出，研究院的科研經費主要源自國家自然科學基金的撥款，國家自然科學基金不會要求取得相關研究院衍生知識產權的權益，所以，由研究院執行的科研項目，均是由研究院持有相關知識產權，而澳大認為研究院是其附屬機構，故相關知識產權亦視為間接歸澳大所有。

4.2.2 審計意見

4.2.2.1 研究院設立的依據

從法律的角度看，不論政府部門、商業機構或非牟利組織等任何形式成立的法人，其組織章程必然是本身重要的法律基礎。當中一般會規範法人的宗旨、職責及運作的業務範圍，更會制定內部的組織架構，訂定最高權力的單位以至屬下組織單位的職責及權限。為此，所有法人的日常運作必須按照章程所賦予的權限執行，使相關法人的決策及運作均具備法律的基礎和效力。

通過澳大的第 FST/SC/2011/002 號文件向校董會建議於內地設立一所研究院，並陳述研究院設立的目的、鄰近地區大學於內地設立科研機構的模式、擬成立機構的章程、內部組織架構、研究院的預計資本投資、經費預算等具體資料。為此，校董會作了明確決議“通過澳門大學以獨資有限公司的形式在珠海設立科研基地”。澳大最終選擇以教職員作舉辦者成立了一所“民辦非企業單位（個體）”方式的研究院，並透過開支經濟分類「09.01.03.00.00 出資證券」投入了 20 萬人民幣作為研究院的開辦資金。

為此，澳大解釋，認為校董會的決議是容許澳大在內地設立研究院此大方向，並沒有規範其設立模式為有限公司。因此，在內地申請設立研究院的過程，未有既定須採用之設立模式，僅希望以非牟利為目標。故當內地相關政府部門指“民辦非企業單位（個體）”是唯一可行的設立模式，便直接依照有關建議註冊成立研究院。其後，為了符合申請成為國家自然科學基金依托單位的資格，研究院重新註冊為“民辦非企業單位（法人）”。對於研究院設立模式上的轉變，截至 2014 年 8 月完成審計工作期間，澳大依然未有向校董會進行匯報。

然而，根據《澳門大學章程》第十七條第一款，“校董會為澳大最高合議機關”，所以，校董會所制定的決議，非單止授權負責執行機關以獨資有限公司方式於內地成立研究院，本身更是一個具有法律效力的行政決定。為此，將校董會決議及研究院實際執行的兩種設立模式從本質的區別作分析，並綜合於下表八：

表八 兩種設立模式於本質上的對比

序號	項目	校董會決議的設立模式 (獨資有限公司)	實際執行的設立模式 (“民辦非企業單位(法人)”))
1	法律上的出資者	澳大	教職員
2	法律上的關係	股東	既非舉辦者，亦不存在從屬關係 ^{註1}
3	可依法採取監管及控制措施 (具體內容詳見表九序號3)	✓ ^{註2}	✗ ^{註3}
4	資產的擁有權	澳大 ^{註4}	本身機構/社會公益事業 ^{註5}

註1：雖然研究院的開辦資金全數由澳大承擔，但註冊文件上顯示研究院以個人名義舉辦及出資，因此，澳大既不是舉辦者，與研究院亦不存在從屬關係。所以，在法律上，澳大與研究院難以形成任何直接的關係。

註2：可通過股東大會行使法律賦予的權利，如訂立機構的宗旨及業務範圍、制定或修改章程、設立內部機關、決定機關成員的任命方式等。

註3：章程訂定董事會及監事會分別為研究院的決策及監督機關，以及其產生的方法，同時也制定了章程修改的方法，當中沒有提及澳大具任何權利。

註4：作為研究院唯一的股東，澳大全資擁有研究院，故亦間接擁有其資產。

註5：由於“民辦非企業單位(法人)”屬法人性質，故機構可擁本身的資產。而根據《民辦非企業單位登記管理暫行條例》第二條及第十六條的規定，民辦非企業單位是“從事非營利性社會服務活動的社會組織”，而有關單位在註銷前，“應當在業務主管單位及其他有關機關的指導下，成立清算組織，完成清算工作”。一般情況下，註銷後的剩餘財產是用於社會公益事業，不會進行分配。

上表八顯示，從獨資有限公司此設立模式的本質反映，澳大是研究院的單一股東，故澳大可通過法律賦予股東的權利，制定和修改章程，以及任命機關的成員，從而對研究院進行適當的監管及控制，故持有研究院百分百的控制權及其資產的擁有權。相反，以個人名義設立的民辦非企業單位模式，雖然研究院使用“澳大”作為其名稱，但在法律上，澳大與研究院不存在任何關係，亦不存在從屬關係。因此，澳大不具備監管及控制研究院的權利，更不享有研究院資產的擁有權。由此可見，上述兩種設立模式在本質上實在是截然不同。

鑑於校董會作為澳大最高合議機關，通過澳大以獨資有限公司的模式於珠海成立研究院，然而，該研究院最終是以個人名義舉辦及採用“民辦非企業單位(法人)”的模式成立，本質上與校董會於2011年8月24日的決議所採取的設立模式已完全不同，所以，當時有關行為欠缺由有權限實體作出具法律基礎的決議¹⁵。

¹⁵ 澳大雖然於2014年11月26日的校董會會議上報告了研究院之工作進展，讓校董會知悉研究院最終改以“民辦非企業單位(法人)”模式登記。即使澳大將之視為校董會已對有關設立行為作出追認，但仍不能改變澳大在設立研究院時，未有遵照最高合議機關所核准的內容執行，導致當時有關行為欠缺由有權限實體作出具法律基礎的決議之事實。

此外，縱使研究院的設立出現以上重大的轉變，但在整個設立的過程中，澳大未有向校董會匯報有關情況。再者，現時澳大與研究院於法律上不存在從屬關係，澳大不應視研究院為本身持有開辦資金或股權的機構，然而，澳大帳目仍採用屬投資性質的經濟分類「09.01.03.00.00 出資證券」披露相關開支款項，令校董會亦無法從帳目資料知悉研究院實際執行之具體情況。

4.2.2.2 對研究院設立方案的分析及選擇

當運用本身資源設立任何機構，必須審慎訂立相應的設立方案，確保達到設立該機構的目的，並須保障本身長遠的權益及聲譽，達致有效運用資源之目標。

澳大透過第 FST/SC/2011/002 號文件，建議於珠海市設立一所研究院。當中顯示了鄰近地區大學在內地不同城市設立科研機構的不同模式，列出主要包括有限公司、合資企業或隸屬於大學的事業單位的模式。不過，未有對各設立模式的利與弊進行分析，並就研究院應採納之設立模式作設立建議的方案。此外，雖然文件內已說明了設立研究院是為達到三個目的，且澳大亦強調，內地設立研究院主要是為了取得國家自然科學基金的科研資助。然而，文件內從未具體說明為達成有關目的，擬設立的研究院所必須具備的條件。

由於澳大屬意於珠海市設立研究院，所以當珠海市政府部門提出以個人名義舉辦“民辦非企業單位（個體）”是唯一可行的設立模式，澳大便直接採納。雖然研究院是以個人名義設立，但澳大表示，由於研究院是澳大投入開辦資金成立，而研究院內主要的機關成員均由澳大校長委任的教職員擔任，故視研究院為其附屬機構¹⁶，並對研究院制定以下兩項主要管理措施：

- (1) 訂立一份「大學對研究院的運作之相關內部規範」，就研究院內部機關的組成、職能、及成員人選作規範；
- (2) 於澳大內設立一個監察委員會，負責審閱研究院的年度活動計劃和報告、財政預算及帳目。

¹⁶ 雖然澳大與研究院通過2014年12月1日簽署的協議書，訂定澳大對研究院的權益及監管的權利，當中包括研究院的機關成員應由澳大同意委任、其活動須受澳大成立的監察委員會所監督、其知識產權歸澳大所有等，然而，鑑於研究院是以個人名義設立的獨立法人，運作上享有自主權，倘研究院往後拒絕根據協議書的內容給予澳大相應的權利，澳大雖可向司法機關尋求裁決，但法院亦難以強制研究院執行協議書的條款，澳大往往只可對涉及之經濟損失追討賠償。此外，研究院的章程已載明該院是以澳大教職員的個人名義舉辦及出資，上述協議書只補充說明該筆資金由澳大提供予該職員，因此，在法律上澳大依然不是研究院的舉辦者或出資者，若研究院作出有違澳大意願的不合理或不規則行為，澳大亦難以通過司法程序制止有關行為。所以，縱使澳大與研究院訂立該協議書，仍不能消除研究院因不是澳大的附屬機構所產生的風險，難以合理保障澳大應有的權利。

當制定研究院的設立方案，應首先考慮有關方案能否達到其設立目的。雖然澳大明確表示申請國家自然科學基金資助為設立研究院的主要目的，且《國家自然科學基金依托單位註冊管理暫行辦法》第五條第一款的內容已列明申請單位必須具備法人身份，才能符合註冊成為依托單位的資格，以取得科研資助，但是，在建議及執行設立研究院的過程中，澳大仍忽略了上述申請條件，導致研究院於 2012 年 6 月首次註冊為“民辦非企業單位（個體）”後，由於未能成功註冊為依托單位才發覺須更改設立模式為“民辦非企業單位（法人）”，最終延遲至 1 年後才正式符合申請成為依托單位的資格。

設立方案的選定，除須滿足設立的目的之餘，同樣重要的是，必須確保澳大具有法律賦予的相關權利，以保障澳大本身的長遠利益及聲譽。雖然目前研究院的機關成員均為澳大現任職員，而澳大對研究院亦訂立監管措施，但必須指出的是，在欠缺法律賦予的權利作為基礎之下，再完善的控制措施或機制，最終也只會變成良好的主觀意願，無法確保有關機制獲得長遠的落實。為此，就現時研究院採用“民辦非企業單位（法人）”此設立模式，以及第 FST/SC/2011/002 號文件內列示鄰近地區大學於內地設立科研機構的主要模式（有限公司及事業單位），從法律關係及法律賦予的權利作出如下撮要，見下表九：

表九 以澳大或個人名義設立的對比

序號	項目	以個人名義設立 (現時研究院的設立模式)	以澳大本身名義設立	
		“民辦非企業單位（法人）”	有限公司	事業單位
1	以“牟利”為目的	x	✓	x ^{註1}
2	法律上的關係	既非舉辦者，亦不存在從屬關係 ^{註2}	股東	上級單位
3	為保障本身利益可依法採取的監管及控制措施：			
	➤ 制定及修改章程	x ^{註3}	通過股東大會制定及修改章程	上級單位通過制定及修改章程 ^{註4}
	➤ 任命機關成員 ^{註5}	x ^{註6}	通過股東大會選出及任命機關成員	上級單位通過章程規範機關成員的產生方式 ^{註4}
	➤ 處理所有資產，包括研究院成果衍生的知識產權	x	通過股東大會或由股東選出的董事會決定 ^{註7}	通過章程的規範所產生的機關成員處理 ^{註4}
4	可制止不當行為及提出訴訟的權利	x ^{註8}	✓	✓

- 註 1：根據《事業單位登記管理暫行條例》第二條的內容，事業單位是以社會公益為目的。故一般情況下，事業單位是以非牟利為目的。
- 註 2：雖然研究院的開辦資金全數由澳大承擔，但註冊文件上顯示研究院以個人名義舉辦及出資，因此，澳大既不是舉辦者，與研究院亦不存在從屬關係。所以，在法律上，澳大與研究院難以形成任何直接的關係。
- 註 3：章程一般由舉辦者制定，隨後的修改則由章程明確規範。由於澳大不是研究院的舉辦者，且章程內亦沒有提及澳大具有任何權利，故澳大沒有制定及修改章程的權利。
- 註 4：由於事業單位均是利用國有資產舉辦，大多為行政機關的下屬機構，故一般會受上級行政機關的領導，監管程度則取決於該機構對政府資源的依賴，以及相關章程的規定。因此，若有關事業單位是以澳大名義設立，故亦受澳大所監管，並可通過章程訂明澳大作為上級單位的相關權利，而章程一般會規定機關成員由上級單位任命，並須向上級負責。
- 註 5：任命機關成員除了可對研究院的日常管理作決策外，還可訂立內部控制機制。
- 註 6：現時研究院章程內訂明機關成員是由舉辦者（包括出資者）、職工代表、從業人員等人士推選產生，章程沒有提及澳大具有提名或任命機關成員的權利。
- 註 7：視乎章程的規定。
- 註 8：由於澳大不是研究院的舉辦者，亦與研究院不存在從屬關係，因此，倘若研究院作出任何不當行為，澳大亦難以制止有關行為或向研究院提出訴訟。

綜合上表九，在採用個人名義舉辦的“民辦非企業單位（法人）”的情況下，澳大既非研究院的舉辦者，且在法律上不存在從屬關係，故澳大欠缺法律賦予的權利對研究院進行有效的監管及控制。只是由於研究院目前機關成員均為澳大現任教職員，澳大通過僱傭關係，下達指示予研究院相關成員執行。

相對之下，其餘兩個以有限公司及事業單位的設立模式，澳大可通過不同途徑對研究院進行監督及控制。仍必須從設立研究院的實際目的及設立的可行性兩方面加以權衡考量，以選擇設立方案。基於有限公司作為以牟利機構的本質，自然不可以向國家自然科學基金登記成依托單位¹⁷，以取得科研撥款，所以，倘澳大認為，其餘設立目的仍構成必須於內地成立研究院的實際需要，有限公司不失為其中一個選擇。相反，倘澳大認為，研究院必須向國家自然科學基金註冊成依托單位，澳大除可向珠海市政府跟進了解事業單位的設立模式是否可行外，還可考慮珠海市以外地區的設立方案。然而，若澳大維持於珠海市以個人名義的民辦非企業單位模式執行研究院，就必然喪失可對研究院進行監管及控制的權利，尤其須面對以下風險：

- (1) 澳大作為公法人，不適宜指派員工於法律上沒有關係的私法人擔任職務或提供協助。所以，澳大“委任”其教職員擔任研究院的機關成員，或安排澳大人員參與研究院的科研項目都是不適宜的，且欠缺足夠法理依據。此外，參照本審計報告第 5.2.1.2 點內容，述及澳大在制訂澳門大學發展基金會的章程時，亦曾考慮到澳大人員是否適宜在私法人擔任職務等問題，最終選擇放棄於澳門大學發展基金會的章程內訂明由校董會推薦澳門大學發展基金會的機關成員。故此，澳大不應安排澳大人員於研究院內擔任職務。

¹⁷ 根據《國家自然科學基金依托單位註冊管理暫行辦法》第五條第二款之規定，申請註冊為國家自然科學基金的依托單位，須為公益性機構。

- (2) 鑑於澳大對研究院的監管及控制欠缺相關的權利，實際執行上有賴於澳大與教職員之間的僱傭關係，落實澳大對研究院下達的指示，但長遠而言，研究院的運作必然會涉及多次人事變動，若日後出現重大利益衝突時，便難以確保所有機關成員均會遵從澳大的指示，在此情況下，澳大欠缺有效的法律途徑去主導或制止章程的修訂，無法制止董事會不適當決議的執行，也無法更換機關成員。最後，在沒有選擇的情況下，澳大只能被動接受上述情況。
- (3) 由於研究院的資金來源主要涉及澳大投入的公帑，及由冠以澳大名字的研究院籌集所得，若日後有關營運及研究經費的使用，或對研究成果所衍生的知識產權的處理，出現不符效益、不適當、甚或不規則的情況，將對澳大的長遠利益及聲譽構成負面的影響。

綜觀整個研究院執行設立的過程（詳見本審計報告第 4.2.1 點一審計發現），反映澳大沒有充分考慮法律的相關事項，亦未有顧及相應風險管理，為確保澳大的長遠利益及聲譽提供基本的法律保障及監督的權利。結果導致澳大在執行設立研究院上忽略了最高合議機關的決定，而最終選擇設立研究院的模式，亦令澳大未能對研究院實施有效的監督。即使澳大具有良好意願，希望通過內地設立研究院以向國家自然科學基金申請科研經費，透過得到實質的研究成果及相關論文的發表等等，最終以科研形式提高澳大學術方面的知名度，然而，澳大在缺乏基本法律保障賦予作有效監管及控制的權利下，以個人名義舉辦及採用“民辦非企業單位（法人）”的模式設立及營運研究院，必然存在一定程度的風險，長遠甚至可出現影響澳大本身聲譽的情況。

4.2.3 審計建議

- (1) 必須按照澳大最高合議機關作出的行政決定落實執行。倘若在執行過程中，因應實際情況需作修訂，應適時向權限機關作出報告，讓權限機關根據變動內容及影響，重新進行審議方可落實執行，使所執行的工作均具備相應的法理依據。
- (2) 在訂定設立方案前，應充分掌握為達致設立目的所須具備之條件，繼而分析各方案的特性及利弊，有效確保澳大的長遠利益及聲譽，並從中選出合適的設立方案。倘若現有方案在基本層面上無法確保澳大的利益，需尋求其他可行的方案，不應在欠缺基本的保障下貿然落實設立研究院。

第 5 部分：澳門大學發展基金會

5.1 審計範圍及目的

雖然澳門大學發展基金會（下稱澳大基金會）在法律上與澳大不存在任何關係，但由於澳大基金會成立前的籌備工作是由校董會主導，因此，是次審計範圍主要集中在澳大籌備設立澳大基金會的過程。審計期間為澳大基金會於 2006 年 7 月起的設立建議，直至 2014 年 5 月澳大向外界籌集捐款的期間。目的主要探討校董會在籌備成立基金會時，是否作出妥善的風險管理，為澳大的長遠利益及權利提供基本的法律保障。

5.2 審計結果

5.2.1 審計發現

5.2.1.1 設立澳大基金會的過程

根據第 1/2006 號法律制定的《澳門大學法律制度》第九條規定，澳門大學可收取捐贈作為收入。實際上，澳大在過往年度亦有收取社會捐款。

2006 年 7 月 28 日澳大內部製作一份「設立“澳大基金會”事宜」的文件，建議以行政公益法人身份成立私法人基金會，並指出成立基金會的理由為“可以較簡易的程序收集對澳大的捐款，同時亦可有效地處理該等款項，以達到捐款者之目的及更配合澳大發展之需要”。同時，表示基金會獲確認行政公益法人身份可獲得豁免若干稅務及手續費，亦明確基金會的宗旨必須以社會利益為依歸，及說明行政公益法人須遵守的義務、創立文件內容等資料。此外，指出發起基金會的創立人以個人身份，創立人的權利及義務，並表示基金會的創立人身份屬永久性，為此，需要特別考慮創立人之人選。

校董會於 2006 年 8 月 25 日討論設立澳大基金會的事項，議程中亦有參考上述「設立“澳大基金會”事宜」的文件，討論過程中，有各種不同的意見，包括設立基金會“旨在從財政資源上支持大學的發展，及補足政府所批准的有限預算”、“基金會將以私法人性質運作，讓大學管理捐款上有更大的靈活性”、“法案¹⁸未能給予大學真正的財政自主，如處理捐款，大學仍是面對相當的困難”等等。另外，亦有意見表示“大學的財政預算是由政府支持的，故無此需要”。最終，校董會決議通過以上有關「設立“澳大基金會”事宜」文件之建議。其後，就澳大基金會的創立人及機關成員之具體人選及澳大基金會的章程內容在後續的校董會會議作出討論及決議通過。

¹⁸ 該法案是指 2006 年 3 月 14 日生效的第 1/2006 號法律《澳門大學法律制度》。

至於澳大自行收集捐款的程序存在什麼不便之處，以及澳大不能有效處理該等款項的具體原因，上述文件中並沒有提及，而校董會的討論主要為各成員各自的意見。

有關上述問題的具體原因，澳大表示：

- “(1) 澳大屬於公法人性質，故須遵循經第 426/2009 號行政長官批示重新公佈之第 6/2006 號行政法規通過的《公共財政管理制度》之規定處置及管理其收入及資產。根據前述行政法規第六十八條第二款之規定，大學預算具時限性，倘捐款人直接捐贈予大學之款項未能於當年使用，便須納入備用金撥款項目內。此外，根據同一行政法規第七十七條第一款之規定，捐贈予大學之款項並不能進行任何投資性或帶有回報的安排。*
- “(2) 基金會屬私法人性質，倘捐款人直接捐贈予基金會之款項未能於當年使用，可在隨後年度按需要使用（即視乎個別捐款人的意願）。此外，有關捐贈亦可進行投資，並以投資所得之收益支持大學的發展。”*

校董會於 2008 年 8 月 29 日的會議討論澳大基金會建議成員之名單，並決議由 4 位校董會成員作為澳大基金會創立人。該 4 名校董會成員於 2009 年 12 月 7 日以創立人身份按《民法典》規定成立具私法人性質的澳大基金會。由於澳大基金會在法律上與澳大沒有任何關係，因此，在設立澳大基金會過程中，需要得到澳大的書面許可，澳大基金會才能使用澳大的名稱。

5.2.1.2 澳大與澳大基金會的關係

澳大一方面許可澳大基金會使用澳大的名稱，一方面澳大基金會章程規定澳大為受益人，澳大可以基於項目及活動的需要而向澳大基金會申請資助。此外，澳大基金會章程亦規定澳大基金會撤銷時，其財產歸澳大所有。

由於本質上澳大基金會由 4 位校董會成員以個人名義根據《民法典》以創立人身份設立，所以澳大除了許可澳大基金會使用其名稱以及與澳大基金會受益人關係之外，在法律上與澳大基金會不存在任何關係，更加不存在從屬關係。

然而，澳大為了保持對澳大基金會一定程度的監督與控制，最初嘗試在澳大基金會章程列明澳大基金會內 3 個機關的組成是由校董會推薦。後來，澳大考慮到澳大基金會成立後是私法人性質，而澳大屬於公法人，作為沒有任何關係的私法人是否有權力授予公法人或其機關成員任何職權，以及澳大人員是否適宜在私法人擔任職務等問題，校董會商議澳大基金會章程時，最終將原本列明由校董會推薦澳大基金會 3 個機關組成之規定刪除。最終，澳大對澳大基金會機關成員沒有任何任命或建議權。

由於澳大實際主導籌備設立澳大基金會的前期準備工作，然後交由 4 名校董會成員完成設立澳大基金會的手續，雖然基於以上的原因，澳大在法律上對澳大基金會的機關成員沒有任命或建議權，但實際操作上，澳大基金會成立當時的首批機關成員是按校董會的決議作委任或任命。首批澳大基金會信託委員會 9 名成員當中有 5 名來自校董會及大學議庭、行政委員會 7 名成員及監事會 2 名成員均來自校董會及大學議庭。澳大基金會章程規定信託委員會成員之職務為無償性，但可收取由信託委員會訂定之出席津貼，而行政委員會及監事會成員之職務可為有償或無償。澳大基金會交予澳大的聲明表示“從未向被委任為本基金會信託委員會、行政委員會及監事會成員並因此兼任職務的任何澳門大學領導人員，包括校長及各位副校長，支付擔任有關委員會成員的任何報酬，本基金會今後亦不會向其支付任何相關的報酬。”。

此外，澳大基金會成立之後與澳大簽訂了「澳門大學向澳門大學發展基金會提供專業支援服務」之協議，澳大以有償方式向澳大基金會提供行政支援服務，包括宣傳、財務及投資等方面的事務。後來，澳大主要考慮到受其公共服務職能的限制，澳大不適宜向一個沒有任何關係的私法人提供行政支援服務，因此，澳大於 2013 年協議期滿後終止有關支援服務。

5.2.1.3 籌集捐款

澳大表示就向外界募捐的事宜，澳大管理層、校董會主席或成員負責向潛在的捐款人介紹澳大的最新發展及願景，並藉此開拓網絡及與社會各界的聯繫。當澳大遇到有意的捐款人，澳大管理層、校董會主席或成員會為澳大及澳大基金會籌集捐款，為了讓潛在捐款人了解澳大的發展，澳大以建議書形式向潛在捐款人提供相關資訊以供參考。建議書主要介紹澳大的概況、澳大的未來發展需要及向潛在捐款人提出作捐贈的建議等。部分建議書內容對澳大基金會作出介紹，甚至一份建議書提出的 3 個捐款方案均提議將款項交予澳大基金會管理，其後再由澳大基金會將捐款交予澳大。

同時，若捐款人確定捐款意向，澳大便與對方接觸，並向捐款人提供兩個渠道，讓捐款人選擇支持澳大發展的捐款方式，包括直接捐贈予澳大或捐贈予澳大基金會。澳大除了向捐款人提出有兩個捐款渠道之外，澳大亦會向捐款人說明澳大屬公法人性質，倘捐款人直接捐贈予澳大之款項未能於當年使用，來年亦難以使用，以及捐贈予澳大之款項並不能進行任何投資性或帶有回報的安排。而澳大基金會屬私法人性質，倘捐款人直接捐贈予澳大基金會則沒有上述由澳大收取捐款的限制。

此外，捐款人可以參考上述之考慮因素，並按其捐贈目的及意願選擇合適的捐款渠道，澳大不會干涉捐款人的決定。若捐款人決定將捐款給予澳大基金會，澳大、澳大基金會及捐款人三方一般需要共同簽訂協議書。

5.2.2 審計意見

基金會的設立模式及實際操作之可行性

任何機構設立實體向外界收取捐款時，需要充分考慮設立模式確保其可操作性，以及應採取適當的監管及控制措施確保本身長遠的利益。

澳大由始至終只考慮以個人名義透過《民法典》成立澳大基金會的模式，並沒有考慮其他模式成立澳大基金會，更沒有分析各種模式的相關利弊。澳門法律體系之中，除了可以以個人名義透過《民法典》成立基金會的模式之外，至少有其他兩類模式可以選擇，包括以澳大作為創立人通過《民法典》成立基金會及通過立法以自治機構模式成立基金會。至於以不同模式成立基金會的特點請見下表十：

表十 以不同模式成立基金會的特點

序號	項目	以個人名義通過《民法典》成立基金會（現時澳大基金會的設立模式）	以澳大作為創立人通過《民法典》成立基金會	通過立法以自治機構模式成立基金會
1	財政獨立於澳大	✓	✓	✓
2	可以進行投資	✓	✓	✓ ^{註1}
3	資產可帶入下年使用	✓	✓	✓ ^{註1}
4	澳大與基金會的法律關係	澳大除了許可澳大基金會使用其名稱及是基金會的受益人，沒有直接的法律關係	澳大除了許可澳大基金會使用其名稱，亦是基金會的創立人及受益人	同屬公共部門，進一步的法律關係由法例制定
5	適用法規給予澳大的保障	無	《民法典》給予澳大作為創立人額外保障 ^{註2}	可由法例制定
6	澳大為保障本身利益可以依法採取的監管及控制措施	無	可在章程明確由澳大成員當然兼任或提名部分機關成員 ^{註3}	可在章程明確由澳大成員當然兼任部分機關成員
7	運作規範	《民法典》給予較大自由度，具體運作規範主要由章程或內部機關制定	《民法典》給予較大自由度，具體運作規範主要由章程或內部機關制定	作為公共部門，法例有較多規範，而章程則明確職能及內部機關權限 ^{註4}
8	基金會成員是否可以無薪	可由章程訂定	可由章程訂定	可由章程訂定
9	其他運作費用或成本	由基金會承擔	澳大可決定對基金會作支援	可在章程規定由澳大支援，無須人員編制

- 註 1：按照經 28/2009 號行政法規修訂的第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》第七十七條第二款，政府部門均可以把款項存放於活期帳戶或定期帳戶賺取利息。再者，只需要在章程內明確訂定，便可以進行其他形式財務投資。實際上部分以自治機構模式成立的基金會可以作出不同形式投資，並可以保留本身資源轉入下年使用。
- 註 2：《民法典》亦給予創立人法定保障，《民法典》第一百七十五條第二款規定“創立人亦得在創立文件或章程內就財團之住所、組織及運作作出安排，就財團之組織變更或消滅作出規定，以及定出財團財產之歸屬。”此外，《民法典》第一百七十八條第三款規定“財團之行政管理機關或章程所指定之另一機關，得隨時修改財團章程，只要該修改對創立財團之宗旨無重大更改且不違背創立人之意思”。
- 註 3：從法律上，若然澳大根據第 14/2006 號行政命令核准的《澳門大學章程》第四條第四款賦予澳大可以設立基金會的權利，並採用《民法典》以創立人身份成立澳大基金會，兩個機構在建立法律關係後，澳大基金會不再是與澳大沒有任何法律關係的私人實體，澳大作為創立人有理據透過澳大基金會章程保障創立人的權利，甚至在澳大基金會章程規定機關成員由澳大人員出任。至於實際操作的可行性方面，雖然澳大是本澳首間公立大學主導設立基金會，然而，參考一些在歐洲與本澳大陸法體系接近的地方，一些公立大學以創立人身份成立基金會，並在基金會章程內規定基金會各機關是由大學成員出任等，保障大學權利的規定，因此，有關做法在歐洲的公立大學屬其中一種正常做法。
- 註 4：按公共行政相關法例訂定，例如經 28/2009 號行政法規修訂的第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》、第 41/83/M 號法令《預算綱要法》等等。

從上表十可見，不論以個人名義通過《民法典》成立基金會、以澳大作為創立人通過《民法典》成立基金會、甚或通過立法以自治機構模式成立基金會配合在章程明確訂定，均可以使澳大基金會在財政獨立於澳大，可以進行各種形式的投資，以及將剩餘的資產帶入下年使用，並不存在澳大向捐款人表述直接捐款予澳大的不便之處，但由於澳大僅考慮以個人名義通過《民法典》成立基金會的模式，而忽略其他兩種可行的模式，導致澳大除了許可澳大基金會使用其名稱及是澳大基金會的受益人之外，沒有其他直接的法律關係，最終令澳大欠缺有效的法律途徑建立監管及控制措施保障澳大的長遠利益。

為此，雖然澳大最初意識到需要通過訂定澳大基金會章程，由校董會推薦澳大基金會機關成員，從而對澳大基金會有一定程度的監管及控制，但是，正由於澳大基金會在法律上是完全獨立於澳大的私法人，最終澳大放棄於澳大基金會章程訂定由校董會推薦澳大基金會機關成員的條款。

為此，澳大可能長遠將面對一系列的潛在問題，包括：

- (1) 若日後校董會成員出現變更，可能出現澳大與澳大基金會成員之間的理念不同，甚至在研究方向不同的情況下，活動項目及研究經費的資助上容易出現困難，不利於長期合作。
- (2) 雖然按照目前澳大基金會的政策執行，澳大基金會目前暫時縮減本身的運作規模，未有較大的營運開支，然而，若基金會日後改變現時政策，澳大亦難以干預。

- (3) 雖然澳大基金會接收的捐款均以澳大作為受益人，但對投資風險設定及投資對象規限方面，澳大無權過問，因此，即使因制定了一個欠嚴謹的投資政策，而最終出現損失的情況，只要實際的投資運作沒有違反澳大基金會自身訂定的投資政策，澳大亦只能被動地接受。
- (4) 日後若基於種種困難澳大與澳大基金會不能夠繼續合作，澳大想成立另一基金會，澳大基金會作為一私法人在法律上與澳大不存在任何關係，由於澳大基金會已使用澳大的名稱，命名為“澳門大學發展基金會”，澳大基金會亦存在一段時間，容易令到第三者出現混淆，澳大亦難以對外釐清關係。

最後，值得一提，由於澳大基金會是一個與澳大在法律上沒有關係的私法人，因此，澳大原本打算在澳大基金會章程列明澳大基金會內 3 個機關的組成是由校董會推薦，但最終需要放棄訂立有關的規定。另外，澳大基金會成立之後，澳大有向該基金會提供行政支援服務，最終亦由於兩者沒有直接的法律關係，澳大需要終止有關支援服務。基於此，澳大也不適宜為澳大基金會籌集捐款，更不適宜向捐款人表示，支持澳大的捐款可以自行決定給予澳大或給予澳大基金會，甚至向捐款人表示捐款給予澳大基金會比給予澳大更具彈性。澳大如此向捐款人介紹捐款渠道，實際上表示捐贈予澳大基金會等同捐贈予澳大，而且變相鼓勵捐款人將款項捐予一個與澳大在法律上沒有直接關係的基金會，導致澳大無法對支持澳大發展的捐款進行管理。

綜合以上，澳大在執行過程中，未有充分考慮法律方面的相關事項，亦未有妥善處理風險管理，為確保澳大的長期利益及聲譽提供一個最基本法律保障。最終，澳大採用的模式導致澳大無法實施監督及控制的權利，澳大在捐款的管理及使用上處於被動，支持澳大發展的捐款是交予一個與澳大沒有直接法律關係的私法人基金會進行管理，增加了澳大在捐款管理及使用上的不確定因素及風險。

5.2.3 審計建議

澳大籌備設立基金會向外界收取捐款時，應按照澳大本身的需要詳細分析各種可行的設立模式，選取適當及具可操作性的模式設立基金會，以便對基金會進行監管與控制，確保澳大本身的長遠利益。

第 6 部分：綜合評論

特區政府每年投放大量資源推動高等教育，以期為澳門培養人才，致力發揮高等院校在教學、科研、服務社會的功能，屬於政府重要投資。基於此，高等教育機構在使用公帑時更應增加透明度，重視公平分配，在符合法律及管理常規的情況下建立適當的制度，審慎決策，減低風險，確保公共資源用得其所。

澳大作為一所公立教育機構，雖然具有學費、研究收益及捐贈等不同形式的收入。但實際上，該校絕大部分的運作經費亦是來自政府每年的預算撥款，以 2013 財政年度為例，預算撥款金額更達 1,204,768,165.97 澳門元，佔澳大年度總開支 1,407,929,286.21 澳門元之 85% 以上。除撥款予澳大外，特區政府早前更直接投入超過 103 億澳門元¹⁹於橫琴興建澳大新校園。以上正說明特區政府對澳大寄予厚望並投入充足的資源，但另一方面，由於澳大日常運作所涉公帑金額較大，儘管其業務性質有別於一般政府自治機構，然而，正因為被賦予更大的靈活性，其對於公共資源的運用更應兼顧效益及公平公正，避免產生不必要的爭議，同時，也需要從根本上控制好多元化業務及相關運作模式所衍生的風險。

是次審計結果，反映澳大於資源運用方面，與特區政府甚或整體社會於善用公帑及公共資源應有的原則與態度有所不同，令個別設施或業務運作未能發揮應有的效益及存在不必要的風險。歸根究底，公帑使用的效益不單只是以最低價格取得最好或最多數量作衡量標準，更重要的是，必須衡量使用公帑對本身及對社會所達致的作用及效果，從根本上決定到底是“應該”還是“不應該”的問題。此外，不論是公營或私營機構，均需要具有足夠的法律意識，確保本身運作符合及具備法定權限，保障本身的利益及聲譽。針對澳大在處理其大學員工宿舍制度、設立研究院及籌備發展基金的事宜上，存在上述兩方面的重大問題，值得澳大深思及跟進：

資源運用

澳大的員工宿舍制度，除了為住宿式書院工作人員提供免費宿舍外，亦在不需履行額外職責或義務的情況下，以福利性質提供宿舍予一些人員租住，當中包含為在澳門擁有房屋的教員及職員。然而，在目前社會存在房屋供應短缺，市民難以置業的情況下，特區政府亦正著手動用公帑，集中資源為有需要市民解決房屋問題。所以無論供市民申請的經濟房屋、社會房屋，以及供公務人員申請的政府房屋等，最基本條件亦是必須予沒有擁有房屋的個體，這正正體現了特區政府在運用公帑時，是必須針對最有需要的地方作首要考慮的因素。

特區政府已按照澳大對新校園的規劃，投入巨資興建並轉移給澳大使用。而澳大作為一所已被法例賦予行政、財政及財產等自主權的自治機構，則必須為本身運作上

¹⁹ 根據建設發展辦公室提供截至2014年4月30日之興建澳大新校園的開支文件計算所得出。

的管理行為負責，從關鍵源頭把關，確保按照謹慎使用公帑原則制定自身未來需求及規劃新校園建築，以確保日後能夠善用相關公共資源。然而，澳大結果採用了福利形式，為已在澳門擁有房屋且對校園的學生不需承擔任何義務的人員提供宿舍，未能體現謹慎使用公帑，符合善用資源的基本原則。再者，若該福利制度的長遠落實並不妨礙沒有在澳門擁有房屋的員工分配到宿舍，這難免令人質疑是否存在過度規劃及建設，導致最終出現“不用白不用”的分配過多、過濫現象。儘管澳大擁有一定的自主權，但在使用公共資源時更應審慎考量，合理分配，力求避免濫用資源或權力，向社會各界及莘莘學子樹立現代化管理的良好榜樣。

法律意識

● 法定權限

作為澳大最高合議機關的校董會，於 2011 年決議通過以獨資有限公司形式，於內地設立一所附屬於澳大的科技研究院，然而，研究院最終改以澳大教職員的個人名義舉辦，並採用“民辦非企業單位（法人）”模式成立，造成於法律上，研究院與澳大不存在任何從屬關係。根據負責執行人員的詮釋，即使校董會決議已明確採用獨資有限公司的方式設立，仍認為校董會只授予設立研究院計劃的大方向，容許澳大在珠海設立研究院，沒有規範其設立模式。值得關注的是，澳大除了未有根據校董會議決的模式執行在珠海設立研究院的工作，更未有適時向校董會報告相關工作的安排及分析當中利弊，直至審計署於 2014 年發出觀察報告後，澳大才於 2014 年 11 月 26 日校董會會議上報告研究院之實際情況。

不論任何形式的法人，包括公法人、牟利或非牟利的私法人，其組織章程均會清楚訂明法人可運作的業務範疇，對於重要行為更一定明確應是那些機關的專屬權限，若非經相應機關批准，有關行為便難以具備應有的法律效力。然而，從上述的個案可以看到，澳大負責執行的人員，對於章程所明確訂定的專屬權限，以及所作行為是否具備法律效力等基本要素，欠缺應有的基本重視，顯示其法律意識，尤其是當中的守法意識，存在根本上的不足。

● 法律保障

澳大在澳門的高等教育工作上舉足輕重，肩負重大責任，理應建立良好的管理模式，特別在籌備成立一些以公帑投資或以澳大命名的機構上，更要力求嚴謹，安排切實可行的監控措施供監督實體及公眾施行監察，以確保公共資源合理運用，維護澳大的信譽和特區政府的聲譽。

目前，珠海澳大研究院已向內地不同單位申請研究經費，至今獲批合共 2 百多萬元人民幣²⁰款項，而澳門大學發展基金至 2013 年已取得捐款達 7.76 億澳門元²¹，連同投資及其他收入，該基金於 2013 年年終累積有 8.22 億澳門元²¹的淨資產。基於籌獲多筆資金且金額較大，而研究院日後更可能涉及將研究成果商業化的潛在利益，因此其設立模式及管理情況值得關注和審視。

然而，澳大在處理籌備於內地成立研究院，以及於澳門成立的基金會的事宜上，均未顧及法律上各種設立模式的利弊，最終在未經深入分析的情況下，選擇一個與本身完全沒有法律關係的模式成立，結果使澳大錯失以適當的法律措施設立機構的機會，未能從根本上保障澳大的權益，更無法確保澳大及特區政府日後可對研究成果的商業化具有決定權，並清楚監控其運作以及資金運用與流向。

正因為此，即使澳大日後通過任何協議或合同形式補充訂立監管措施，亦難以強制對方履行相關行為，極其量只能通過司法訴訟取得金錢上的賠償。然而，除了司法訴訟必然涉及冗長程序，以及一些難以證明及量化本身實際損失的情況外，日後與研究所更存在兩地屬不同司法管轄區所引發的問題。相反，若澳大具備適當的關係人身份，便可通過章程的設立，直接在相關機構訂定本身應有權限，如提名或委任管理層及一些重要事項的決定需要得到澳大同意等等，效果截然不同。

換句話說，以上兩個機構雖然名稱包含“澳大”或“澳門大學”，並以此向外籌集款項及運作，但實際上與澳大並不存在從屬或其他法律關係，澳大也不具備強制法律手段參與或修正兩個機構所作的任何決定。

由此可見，當澳大作出如將公帑投資入其他機構，或授權其他機構使用澳大名稱等重要決定時，均未有慎重地從法律上採取合理和有效的措施保障本身的權益，顯示澳大在處理重大決策時，必須加強法律意識，增加透明度，重視公共機構行之有效的日常工作常規，盡量作出妥善而便於監管的安排，排除各種潛在風險。

²⁰ 根據澳大於研究院科研項目資料表內填報的資料，以及從國家自然科學基金網站取得的資料計算所得出。

²¹ 根據澳大基金會簡訊內財務報表的數據計算所得出。

第 7 部分：審計對象的回應



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

對專項審計報告《澳門大學員工宿舍制度、於珠海設立研究院、籌備發展基金》之書面回應

本校知悉及歡迎審計署報告的觀察及建議，並衷心感謝審計署對澳門大學的關注。有關報告為澳門大學實踐未來工作計劃提供了很有參考價值的意見。就審計署對“澳門大學員工宿舍制度”、“於珠海設立研究院”、“籌備發展基金”的專項審計結果及建議，本校的回應如下：

1. 澳門大學員工宿舍制度

澳大現時所開展的相關工作計劃，諸如住宿式書院的設立、榮譽學院的國際化、四位一體教育模式的推行、開放式科研基地的構建、以學生為本的學習共享空間的實踐、師友制的確立等，都必需在新校園裏體現和實踐。因此，教職員在校住宿的安排，不應只看作是福利，更主要是鼓勵他們留在校園，有充分的時間與學生互動。有關宿舍分配亦取決於澳大的長期發展計劃、需求及宿舍的供應情況，無論在目標或實際上，澳大的員工宿舍都與公共行政當局工作人員的住宿有很多不同之處。故為職工福利而建立的相關公共行政當局工作人員的住宿制度及規範不適用於澳大以實現其教學目標及需要。

1.1 本校制定員工住宿規章規條的法律依據

1.1.1 第 1/2006 號法律《澳門大學法律制度》

大學在制定上述規章和規條時，是按照第 1/2006 號法律《澳門大學法律制度》(下稱《澳大法》)第七條和第八條的規定。第七條規定了澳門大學享有學術、紀律、行政、財政及財產自主權；第八條第三款則規定：“澳門大學受適用於公法人的法例所規範，尤其是：(一)《行政程序法典》關於公共管理活動的規定，包括當局權力的行使及公產管理的規定；(二)自治機關及基金會的財政制度；(三)有關工程、取得財貨及勞務的開支制度；(四)公共



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

工程承攬合同的法律制度；(五) 公共職務不得兼任的制度；(六) 有關行政訴訟的法律中涉及行政性質的行為及合同的規定”。該條款實際上規定，所列的(一)至(六)法律和制度是澳門大學必須要遵守的。而(一)至(六)項以外的有關公法人的某些法例(如福利制度)，澳門大學可根據其發展的需要和追求學術優越的目標，通過法定的程序以及通過內部規章作變通適用。因為澳門大學是公務法人，享有行政、財政和財產自治權，不同於政府行政機關。

1.1.2 另一方面，大學亦按照《澳大法》第六條、《澳門大學章程》(下稱《澳大章程》)第五十三條及《澳門大學人員通則》第四條所被賦予的權力而制定其自身的員工住宿制度，有關制度的內部規章及規條已分別得到校董會及校長的批准。

1.2 員工住宿政策的制定準則及理由

1.2.1 澳大員工住宿政策的訂立是根據其發展的需要和追求學術優越的目標而制定的，與澳門特別行政區的房屋政策的訂立目標不盡相同，既無相違背，亦非屬純福利性質。此外，澳大宿舍建於校園內，其興建目的本身就是為了配合大學發展的目標，因而與一般的政府房屋性質不一樣。除為了此目標而分配給教職員使用外，不適合作其他用途。縱使澳大具財政及財產自主權並可在符合使用法律前提下處置其財產，澳大一向謹慎運用公帑且均朝著其發展方向及教育理念為之。為此，澳大加以闡明在制定員工住宿政策的準則及理由如下：

《澳門大學人事管理規章》第七章第二節第八條第一款所指的工作人員，均有資格入住員工宿舍。而本校會按宿舍的供應情況及有關人員於《澳門大學人事管理規條》第三章表 3.1 所獲得的分數，作為安排有關人員選擇住宿單位的優先次序。

大學在制定上述準則時有以下的考慮：

- a) 澳門大學定立了四位一體的教育模式多次得到校監、主管機關和業



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

- 界的肯定。在四位一體的教育模式中，“社群教育”是極重要的一環。為此而建的師生宿舍即將落成，本校因此修訂相關規章和規條，以鼓勵教職人員留宿校園以增加與學生交流，有效地實施社群教育。
- b) 為員工提供校園內住宿亦有利於吸納人才，加強本校招聘及保留優秀人員的條件。
 - c) 引入住宿分配計分制，令住宿的分配以職級為主導，但也同時照顧工作人員的實際需要（如按家團成員數目加分）。
 - d) 綜上所述，本校的住宿制度是為著實踐教育的目的而制定，而不是一種社會福利。作為一所與國際接軌的大學，澳大的住宿制度亦需要符合世界上各高等教學機構對教職員分配宿舍的通例。此外，制度的制定已經過校內詳細和反覆多次的公開及分組諮詢及討論，並已充分考慮各種因素和需求。本校舉行了四次校政座談會以討論及諮詢住宿制度的修訂，每次會議都邀請所有工作人員參加。

1.2.2 大學亦藉此機會補充說明，現時在處理員工住宿申請及分配員工宿舍的過程中，並未有因為宿舍已被分配給在澳門有房屋的申請人，而導致在澳門沒有房屋的申請人未被分配到宿舍的情況發生。

1.2.3 另外，澳門特別行政區廉政公署亦曾於2013年就本校的員工住宿政策等事宜進行查詢。經公署分析本校所提交的理據及資料後，公署於其2013年的工作報告中表示未見大學現行的住宿制度有偏離其發展方向及教育理念之處，並已將個案歸檔。

1.3 本校員工宿舍制度規章的公佈

大學一直遵守第14/2006號行政命令《澳大章程》第四十四條第三款及經第88/2012號及429/2009號行政長官批示修改的第112/2006號行政長官批示核准的《澳門大學人員通則》第四條第五款的規定，將屬於對外產生效力的內部規章，以通告形式公佈於《澳門特別行政區公報》。然而，按照《澳大法》，私法勞動制度適用於澳大的員工，且該規章僅對大學自身員工產生效力，並未



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

對任何澳門特別行政區的公務員或市民產生對外效力。故此，員工宿舍制度的內部規章並非上述《澳大章程》及《澳門大學人員通則》中的相關條文所規範，依法毋須將有關內部規章刊登於公報，但校方已將有關內部規章及規條公佈於本校的內聯網內。

1.4 第 31/96/M 號法令及第 42/GM/96 號批示對澳門大學及其人員之適用性

根據《澳大章程》及第 1/2006 號法律規定之《澳大法》，澳大為一所自治機構及擁有財政和財產自主權的公法實體。作為一所高等教育機構，澳大的首要目標為提升教學、研究及致力於文化、科技的傳播。

澳大具學術及紀律自主權並可在適用法律規定範圍內行使行政自主權。澳大亦具財政及財產自主權並可在符合使用法律前提下處置其財產。

雖然澳大擁有自主權，但這並不表示自主權無限制或無從約束。自主權的界限在於職權及監管權之受限。以澳大為例，其監管實體為行政長官，後者應根據第 1/2006 號法律、其他適用法律及《澳大章程》行使其權力。

澳大受上述法律、大學章程及其內部規章約束。有關章程及規章由澳大依法為控制其管理及運營而制定。根據《澳大法》第八條規定，澳門大學同樣受其他適用於公法實體的法律規定約束，尤其是《行政程序法典》及公職不得兼任制度等。

有關員工制度，《澳大法》明確規定澳大及其人員關係受私法勞動制度約束。此外，該法律尚賦予澳大自行制定其人員通則的權力，有關通則由行政長官第 112/2006 號批示批准並後經行政長官第 429/2009 及 88/2012 號行政長官批示修改。

對於上述人員通則之局限性，《澳大法》尚針對人員制度規定其人員薪金數額不得超過公職人員最高薪金，但校長、副校長及講座教授除外。校長及副校長薪金由行政長官指定，講座教授薪金則由澳門大學校董會指定。

鑑於此為《澳大法》就澳大人員通則明確規定的唯一界限，由此清楚可見，《澳門公共行政工作人員通則》在其他任何方面並不對澳大制定通則這



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

一自主權進行約束或限制，當然，法律規定情況除外。

綜上所述，澳門大學享有相關自主權以制定其自身的人員通則、規章及規條。另外，《澳門大學法律制度》第十一條第一款規定私法勞動制度適用於澳門大學人員，因此在澳門大學人員的勞動關係上適用第 7/2008 號法律《勞動關係法》。澳門大學可根據《勞動關係法》且按照大學的規章及規條制定本校人員的其他工作條件。由此可見，有別於澳門特別行政區政府的公務員，澳門大學的人員受到大學根據其發展的需要和追求學術優越的目標而制定的法令法規所規範，與澳門特別行政區政府的公務員所適用的法令法規不盡相同。澳大的員工住宿政策是為著上述需要及目標而制定，故第 31/96/M 號法令及第 42/GM/96 號批示並非直接適用於澳門大學及其人員。

然而，澳門大學確有務必與澳門特別行政區配合的政策。《澳門大學章程》第九條規定了“澳大所開展的活動須配合澳門特別行政區所制定的教育、科學及文化政策、並在該等政策的制定及發展上給予協助。”

2. 珠海澳大科技研究院

就審計報告內第 4.2.3. 點之審計建議，本校已知悉審計署的意見並同意在研究院的成立過程中或有不善之處。為保障澳大的利益，本校已進一步加強其控制及監察的措施。

2.1 大學已與珠海澳大科技研究院於 2014 年 12 月 1 日簽訂了一份新的協議，在法律上保障大學對珠海澳大科技研究院的控制和監察。

2.2 大學於 2014 年 11 月 26 日向校董會全體會議報告了珠海澳大科技研究院成立的過程，執行架構和監控、監查措施。校董會對此報告未有異議。

此外，審計署寶貴的建議將成為日後設定類似機關的重要考量因素。

3. 澳門大學發展基金會

對於《專項審計報告》內第 5.2.3. 點之審計建議，澳大歡迎採用“以澳大作為創立人通過《民法典》成立基金會”及“通過立法以自治機構模式成立基金會”



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

的建議，並會進一步研究其他可行方案。

此外，審計署於報告中指出，基金會現行的組成模式、操作程序及會員選舉制度可能對其日後管治帶來潛在的問題；由於澳大與基金會之間缺乏法律保障的關聯，當其一之領導層轉變時，大學可能面臨受損之風險。澳大同意審計署的上述分析。萬幸到目前為止，大學權益從未絲毫受損，且透過基金會的努力，數年來獲得社會人士及機構慷慨捐贈。

澳門大學將向校董會及基金會信託委員會匯報有關意見，並建議對基金會章程作出全面的審核。澳大校董會定必審慎考慮並作出相應的行動以完善其法律架構，務求訂出適當的方案以保障澳大的利益。

感謝審計署對基金會管治模式的詳盡分析，大學明白澳大及基金會未來的領導層變遷或會為大學帶來爭議，故審計署為保障大學利益所作的寶貴建議，不論對澳大或是基金會的日後管治模式及方向皆有莫大指導意義。

校長

A stylized handwritten signature in black ink, appearing to be 'ZS' with a long horizontal stroke extending to the right.

趙偉

2015年1月27日

附件

澳門大學員工房屋津貼金額表

房屋津貼 ^{註1}	金額 ^{註2} (澳門元)
組別（一） 薪俸點900以上	5,600
組別（二） 薪俸點700 – 900	4,200
組別（三） 薪俸點700以下	2,500

資料來源：澳大

註 1：根據《澳門大學人員通則》第三十九條規定，澳大工作人員有權收取房屋津貼。

註 2：在《澳門大學人事管理規章》第七章（福利）的第四節（其他福利）第十八條第一款，規範了工作人員可收取每月房屋津貼，津貼金額由該規章表 7.2 “各類津貼之金額規定” 訂定，當中關於房屋津貼金額的部分詳見本表。根據同條的第三款規定，上表內組別（一）及（二）之工作人員收取其指定的房屋津貼金額的限期為二十年，其後將按組別（三）的金額發放。

