



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

《對私立學校財政資助的監察》

二零一五年十一月

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	2
1.3 審計對象的回應	3
 第 2 部分：引言	 6
2.1 審計背景	6
2.2 審計目的及範圍	7
 第 3 部分：審計結果	 9
3.1 基金對私立學校資助之監察	9
3.2 教青局對收取免費教育津貼學校應遵守義務之監察	19
3.3 教青局對帳目核准報告提出的私立學校運作問題之跟進	25
3.4 教青局及基金對私立學校資助相關資訊的運用	31
 第 4 部分：綜合評論	 35
 第 5 部分：審計對象的回應	 39
教育暨青年局	40
教育發展基金	40

第 1 部分：撮要

1.1 審計發現及意見

1.1.1 基金對私立學校資助之監察

教育發展基金（下稱基金）設立機制核實資助計劃開支的真實性，以及核實各項資助計劃已如實執行。然而，由於基金管理層容許受資助私立學校不按照章程規定履行提交所有單據副本的義務，導致審計發現 29 份資助報告書沒有充分單據證明，未能核實有關開支是否真確，當中至少涉及 9,566,025.00 澳門元的資助金額未有經過基金核實。另外，由於基金管理層沒有規定下級必須落實執行有關核實資助執行情況的規定，導致審計發現 69 份既沒有附同任何實證，且在相關的訪校報告內亦未能反映其執行情況的報告書，未能核實有關資助計劃的執行情況，涉及資助金額 28,125,680.00 澳門元。

基金管理層的相關取態不單會令到負責執行的資助小組人員感到有關監察工作並不重要，同時亦難免令私立學校感到各項規定並非必須遵守。若維持有關取態，長遠而言必會導致情況惡化，將難以基本確保特區政府所投放教育資源的合理運用。

1.1.2 教育局對收取免費教育津貼學校應遵守義務之監察

教育暨青年局（下稱教青局）轄下的學校督導，負責監察收取免費教育津貼學校（下稱入網學校）有否履行法例所規定的義務。然而，由於教青局管理層未能確保學校督導清楚其職責，將監察入網學校遵守應免除費用的義務定為必須審查項目並作徹底跟進，導致審計發現 2010/2011、2011/2012、2012/2013 共三個學年內，已有 36 項從收費名稱的字面上明顯懷疑屬於應免除費用沒有被學校督導發現，當中有 5 項更確實屬於違規收費。另外，尚有 20 個收費項目學校督導分別於 2012、2013、2014 年已完成審核並確認存在違規收費問題，合共 360,786.13 澳門元，但當中尚有超過八成款項直至 2015 年 7 月仍未退款。教青局未能有效監察入網學校履行各項法定義務，導致學生及家長利益受損，亦有違免費教育政策的本來意義。

1.1.3 教青局對帳目核准報告提出的私立學校運作問題之跟進

教青局根據其組織法規定的權限，需要就私立學校運作上出現的問題給予建議，並就有關問題尋求解決方法，以改進私立學校的行政及財政管理狀況。然而，審計發現教青局學校督導透過帳目核准報告向私立學校指出的運作問題多年來沒有改善，但教青局只會不斷提出建議、勸喻，沒有妥善監督學校落實改善有關問題。即使按照法例教青局有權限對部分運作問題作出處罰，但該局卻沒有運用有關權限；對於其他不合理且沒有改善的問題，例如教青局指出一所學校膳食費過高建議下調收費，該校多

年來的收費不降反升，但教青局仍然沒有尋求適當方法改善問題。教青局有關取態，不僅未能妥善履行法例所賦予監察私立學校管理狀況的職責，直接降低自身工作績效，更不利於學校管理水平的提升，影響特區政府投放於學校資源的合理運用，亦損害學生及家長利益。

1.1.4 教青局及基金對私立學校資助相關資訊的運用

教青局每年收集私立學校帳目資料，而基金每年則處理 67 間私立學校逾千項資助計劃的相關文件。當中教青局已把學校帳目資料電子化，基金亦已就工程及設備方面的資助資料建立電子資料庫，兩個部門之間亦互通一定的資料作參考比對。然而，基金的電子化資料庫未有涵蓋所有資助類型，所有學校活動方面的資助尚未進行電子化。基金需要統計或比較有關資料時，只能由每間學校的紙本文件中逐項整理，花費時間長且容易出錯，亦難以對歷年不同資助或不同學校的資助情況作比對，影響部門工作效率及效益。從審計發現個案亦印證出建立電子化資料庫的重要性，教青局審查學校帳目時未能透過比對基金所收集的教師薪酬簽收記錄，以發現學校帳目當中教師報酬金額錯誤填報。

1.2 審計建議

基金應：

- 妥善履行對私立學校資助的監督責任，在資助計劃的開支核實方面，須按照基金自身制定的章程規定進行監察，要求受資助私立學校提交所有單據副本，以核實“無償資助計劃報告書”所列的開支與單據副本相符，確保開支內容真實及金額正確。

在資助計劃執行情況的核實方面，須制定措施收集所需實證（如相片、工作報告、出版物等），以核實“無償資助計劃報告書”所列的資助計劃執行情況具有充分實證支持。此外，亦須制定完善實地訪校機制，確保基金能透過實地訪校與實證審查相互配合，確認資助計劃的執行情況。

- 對所有資助相關資料的管理方式作整體檢討，充分利用電子科技，建立科學化資訊管理平台，以電子化方式集中記錄歷年每間私立學校、每項資助明細及金額的資料，以便能適時提供準確資訊供管理層參考，提升工作效率，並體現特區政府電子化的施政理念。

教育局應：

- 妥善履行對入網學校應遵守法定義務的監督責任，確保屬下的學校督導履行法例所賦予的監督職責，在審查受資助私立學校帳目時，以檢查學校對相關法例履行情況為導向，全面確認當中所有違規事項，並對有關事項徹底跟進及依法作出必須的處理，確保入網學校遵守相關法例規定。
- 建立有效跟進機制，確保私立學校按照教育局給予的建議作出改善，以提升私立學校的運作管理水平。另外，對於法例沒有賦予處罰權限但明顯不合理的問題，亦必須積極尋求適當解決方法，確保有關問題得到改善。

基金及教育局應：

- 在電子化資訊管理方式的基礎上共同探討，就私立學校資助方面建立完善資訊互通機制，以確保充分運用兩個部門各自掌握的資料互相核對，印證私立學校提交資料的真確性，提高資助監察工作的質量。

1.3 審計對象的回應

1.3.1 尊重《審計報告》的意見，認真研究改進

教育局及基金表示，對於審計報告所陳述的情況以及所提出的意見和建議，給予充分尊重和重視，將以負責任的態度深入分析並採取有效措施，盡力從速加以改進，相信會對今後的工作起到重要的推動作用，切實保證各項資助得到合理及有效的運用。

1.3.2 關於教育發展基金對私立學校資助的監察

基金針對審計報告所指，基金沒有按其章程規定要求學校提交單據副本的問題關鍵，在於基金管理層本身的管理取態，認為其自身制定的章程規定並不需要遵守的審計意見，基金表示有關意見不是基於對基金管理層（即“行政管理委員會”）成員的直接面談，而是在與部分資助小組成員面談而作出的推論¹。基金又表示，根據第 16/2007 號行政法規《教育發展基金制度》，“監察所發放的財政援助是否被正確運用”的工作主要由教育局內設的資助小組負責，此外，根據上述法例規定，基金的管理層主要負

¹ 審計署得出有關基金管理取態的審計意見，是基於基金管理層於 2015 年 7 月的補充資料公函內所持的觀點作出，當中明確表示基金會視乎情況而沒有強制學校提交單據副本，並會到學校檢視單據正本。因此，有關審計意見並非基於與任何人員面談作出，而是直接根據基金管理層於公函上的陳述而作出。

責就基金的政策方針提出建議、編製本身的預算案、批准計劃的開支、編製每年的財務及活動報告等，因此不宜將有關責任由資助小組轉移至基金以及基金管理層²。

此外，針對審計報告所指，在審查個案中有兩成資助計劃欠缺實證資料，未能核實有關資助計劃的執行情況，基金回應中強調仍有其餘八成資助計劃的執行情況已作檢視。同時，針對報告內提及有 69 份資助報告書在其相關訪校報告內未能反映資助計劃的執行情況，基金表示於 2015 年 7 月已向審計署提交了“訪校相片”，當中記錄了 10 份工程 / 設備項目的實證³。

1.3.3 關於教育局對收取免費教育津貼學校應遵守義務的監察

針對審計報告所指，教育局現行機制連學校帳目上最明顯懷疑違規的收費項目亦無法全數找出及跟進，更遑論查找其他不明顯的潛在問題的審計意見，教育局表示有關審計意見主要基於與帳目審核工作小組內其中 1 位成員面談所作出⁴，該名人員並不清晰其餘 7 位成員的具體情況。教育局又表示，審計報告所指的 31 項經向教育局查詢後仍未能確認的潛在違規收費項目當中，有 1 項經跟進後確認屬於違規收費，其餘沒有發現違規⁵。

另外，針對審計報告指出有關違規收費的退款問題，教育局表示對於學校的違規收費，歷來予以高度重視，在 2014 年 12 月 5 日舉辦的“學校發展計劃”說明會上，就三令五申，嚴令學校不可違規。對於審計報告指出的 20 項違規收費的退款情況⁶，

² 作為訂定基金的性質、職責及相關運作規範的組織法例，即第 16/2007 號行政法規《教育發展基金制度》，當中第九條明確指出，教育局在包括編製呈交監督實體核准的文件、分析有關財政資助的申請、監察所發放資助是否被正確運用等日常運作事務上，其所負責的角色僅為向基金提供行政及技術上的支援。因此，確保有關財政資助的監察措施得以有效運作的責任，必然屬於基金及基金管理層。

³ 基金於 2015 年 7 月所補充的“訪校相片”僅為印證基金於觀察報告回應公函所述，在進行訪校時有拍攝相片，有關相片的檔案名稱亦沒有明確標示屬哪所學校、哪個資助計劃的實證，正如審計報告第 3.1.1.2.1 點第 4 段指出：在基金提供的“無償資助計劃報告書”及相關實證資料當中，未能顯示每項實證明確對應報告書內所屬哪個資助項目及其細項，因此，審計署亦無法核實基金的回應是否屬實。

⁴ 審計署除與帳目審核工作小組成員面談外，亦於 2014 年 9 月透過教育局指定的協調員向該局查詢上述 36 個從收費名稱字面上明顯懷疑違規的收費項目是否違規，協調員經向局內人員了解並整合各項資料後，於 2015 年 1 月以文字形式回覆，當中顯示有 5 個收費項目因應審計署查詢，該局確認屬於違規收費，至於其餘 31 個懷疑違規收費項目，則未有相關帳目明細資料，故未能確定是否違規。

⁵ 審計意見指出的問題本質，並不在於實際上有多少項違規收費，而是在於作為一個良好機制及部門的基本責任，教育局不應對帳目上存在大量的潛在違規收費項目而不作跟進。再者，在審計署發現 36 個潛在違規收費項目當中，教育局向審計署確認確實屬於違規收費的項目已有 6 項，佔所發現個案數量的六分之一。

⁶ 教育局分別於 2012、2013、2014 年發現涉及三個學年共 20 項違規收費，並已在當年透過帳目核准報告明確通知學校往後不應再收取，審計署於 2014 年 9 月向教育局查詢其跟進情況，教育局於 2015 年 7 月中提交的補充文件顯示，上述 20 項違規收費當中，有 10 項集中在 2015 年 2 月至 7 月之間曾作退款，其餘項目則尚未退款。

至 2015 年 7 月底，已有 16 項完成了退款。此外，由於教青局向學校指出違規收費情況時，一個新的學年已開始，因此同樣的問題可能要一個學年之後才開始糾正，這是違規事項出現糾正時間較長的原因之一，教青局正在修訂第 63/93/M 號法令，希望可以妥善處理有關問題。

1.3.4 關於教青局對帳目核准報告提出的私立學校運作問題的跟進

對於教青局未能督促學校按其建議減持金融資產，教青局表示在提出建議以來，持有金融資產的學校已由 7 所減少至 5 所。另外，對於教青局指出學校“膳食費”和“書簿文具費”過高的問題後仍未能落實改善的審計發現，教青局表示其根本原因在於現在沒有評審學校選擇性服務收費的統一準則，教青局將按照審計報告的意見，檢討對選擇性服務費的成本與收入的計算方法，綜合分析學校每年收取費用增 / 減情況，以檢視及分析學校收費的高低。

1.3.5 關於“教青局與基金對私立學校資助相關資訊的運用”

教青局及基金認同審計報告所提出的意見和建議，將利用科學化的資訊管理平台，更有效運用有關資料，通過雙方的資料比對提高監察工作的效能，又表示在 2015/2016 學年開始規劃相關的財政資料庫和資訊管理平台，未來將加快推進相關工作。

1.3.6 結語

教青局及基金會以善用公帑為原則，認真吸收審計報告的意見及建議，以嚴謹的態度完善相關法規及工作指引，不斷強化監察的力度，有效運用所有教育資助，最終達到提升教育質素、促進教育公平的目的。

第 2 部分：引言

2.1 審計背景

特區政府一直高度重視教育發展，於 2014 財政年度施政報告提出“繼續貫徹“教育興澳”的方針，進一步加大資源投放，穩步調整免費教育津貼和學費津貼，加大力度資助及發展免費教育學校系統，完善各類獎學金和助學金，優化學習用品津貼、膳食津貼及書簿津貼”。2013 年，教育暨青年局（下稱教青局）及附屬於該局運作的教育發展基金（下稱基金）、學生福利基金，於非高等教育範疇已投放的財政資助逾 39 億澳門元。

在非高等教育範疇資助當中，以不牟利私立學校（下稱私立學校）所佔比重最大，根據教青局提供的私立學校帳目資料顯示，於 2012/2013 學年所發放資助金額逾 20 億澳門元。截至 2012/2013 學年本澳共有私立學校 67 間，分為入網學校及非入網學校兩類⁷。入網學校指根據第 19/2006 號行政法規《免費教育津貼制度》，已加入免費教育學校系統的私立學校，共 53 間⁸；非入網學校指沒有加入免費教育學校系統的私立學校，共 14 間。

而不論入網還是非入網的私立學校，如收取特區政府的資助，均須接受行政當局的監察。當中教青局負責發放予私立學校的資助有：免費教育津貼、融合教育津貼、校園開放計劃和校際比賽學校參賽津貼等，如免費教育津貼：入網學校在收取相關津貼後，須按照第 19/2006 號行政法規《免費教育津貼制度》遵守如每班人數上限、免除學生繳交學費及其他費用、如有學額不得拒絕收生等一系列義務；而其他資助如：融合教育資助、校園開放計劃和校際比賽學校參賽津貼等津貼，私立學校在收取有關津貼後，會就有關資助向教青局提交資助運用報告，及接受教青局對其帳目進行監察。

另一方面，基金主要透過“學校發展計劃”資助私立學校，以支援和推動學校開展具發展性的教育計劃，如：教育設備、活動和工程等，學校在收取相關資助後，須每年就每一計劃向基金提交資助運用報告，及附上相關單據和實證文件，並接受基金監察其資助運行情況，以確保有關資助有效運用，達到目的。

⁷ 本審計報告內除明確指出為入網學校或非入網學校外，其餘所提及的“私立學校”一詞均同時包括上述兩類學校。

⁸ 審計工作審查 2010 至 2013 年度的資料，截至 2012/2013 學年入網學校數目為 53 間。及後，其中一間私立學校自 2014/2015 學年開始加入免費教育學校系統成為入網學校，故最新入網學校數目為 54 間。

根據教青局提供的資料，有關私立學校於 2012/2013 學年收取資助情況如下表：

表一：2012/2013 學年教青局及基金對私立學校的資助情況

資助類型	金額 (澳門元)		總額 (澳門元)
	入網學校	非入網學校	
學費相關資助	1,244,808,268.00	24,364,150.00	1,269,172,418.00
教職員相關資助	402,174,158.88	74,358,755.84	476,532,914.72
工程及設備購置	177,596,466.38	30,191,813.60	207,788,279.98
舉辦活動及其他	104,739,713.16	26,075,859.26	130,815,572.42
合計	1,929,318,606.42	154,990,578.70	2,084,309,185.12

資料來源：整理自教青局提供之 2012/2013 學年私立學校帳目資料

從上表可見，特區政府向私立學校投放了大量公帑以資助本澳的教育事業。由於發展教育是特區政府其中一項施政重點，而特區政府所投放的資源亦十分龐大，有關公共資源能否得到妥善監察值得探討。

教青局及基金均負責對私立學校的資助進行監察。根據第 63/93/M 號法令《通過及規範非營利私立教育機構會計格式的運用》，教青局須對受行政當局資助的私立學校之帳目進行審核。根據第 82/2008 號行政長官批示《教育發展基金財政援助發放規章》，受基金資助的私立學校亦需要接受基金的監察。

基於上述背景，審計署就教青局及基金對私立學校財政資助的監察進行立項審查，並指出所發現的問題和提出具體意見，以提高相關部門的工作成效，使資源用得其所。

2.2 審計目的及範圍

是次審計目的，主要審查教青局及基金有否制定適當措施，妥善履行法例賦予其對受資助私立學校的監管職能，確保私立學校符合收取資助後應遵守之相關規範，就其所提出的私立學校存在問題，採取適當措施要求學校改善，並有效運用私立學校資助的相關資訊，以保障所發放的資助能用得其所。

在 2012/2013 學年教青局及基金兩個部門所發放約 20.84 億澳門元總資助金額當中，教青局所發放的免費教育津貼約為 12.32 億澳門元，佔兩個部門總資助額約

59.12%，而基金透過“學校發展計劃”所發放的資助約為 7.59⁹億澳門元，佔兩個部門資助總額約 36.42%。由於上述兩項資助合共已佔資助總額約 95.54%，因此，是項審計選取上述兩類型資助開展工作，以了解教青局及基金對資助監察的執行情況以及相關取態。

而教青局自 1993 年第 63/93/M 號法令《通過及規範非營利私立教育機構會計格式的運用》生效後開始負責受資助私立學校帳目的審核工作，相關法例生效至今已超過 20 年；基金自 2007 年根據第 16/2007 號行政法規《教育發展基金制度》成立後開始負責資助監察工作，至今亦已超過 7 年。由於法例賦予教青局及基金執行相關監督職責，故兩個部門應建立完善機制嚴格把關，確保教育資源的合理運用。

審計署於 2014 年 9 月至 2015 年 2 月對教青局及基金進行審計工作，審查兩個部門於 2010 至 2013 年度的私立學校帳目及資助相關資料，具體審計範圍如下：

- 教青局及基金有否設立良好監察機制，確保私立學校符合收取資助後應遵守之相關規範。
- 教青局有否履行法定職責、採取適當措施，改善該局所提出受資助私立學校存在的問題，以監察私立學校的管理狀況。
- 基金和教青局有否就私立學校的資料，建立科學化的資料儲存方式，以確保相關資料的有效運用，並且就私立學校資助監察方面，探討教青局與基金之間有否利用適當資訊互通措施，相互印證私立學校填報資料的真確性。

⁹ 由於教青局提供的私立學校帳目資料沒有獨立顯示基金發放的資助金額，故引用教青局網頁《2013 年澳門教育年鑑》所載，基金於 2013 年度發放的資助金額計算。

第 3 部分：審計結果

3.1 基金對私立學校資助之監察

基金根據第 16/2007 號行政法規《教育發展基金制度》成立，附屬於教青局運作，支援和推動在非高等教育領域內展開各類具發展性的教育計劃和活動。基金主要透過“學校發展計劃”資助私立學校（包括入網及非入網學校），每學年基金均會向私立學校公佈“學校發展計劃”資助申請章程（下稱章程），並上載於教青局網頁。2013 年，基金共發放資助達 7.59 億澳門元。本審計重點主要探討基金有否訂定適當措施，對私立學校的資助進行監察。

第 82/2008 號行政長官批示《教育發展基金財政援助發放規章》規定了受基金資助的私立學校須遵守的義務，以及須接受基金的監察其資助的運用，基金亦在法例的基礎上建立章程，列出具體要求。綜合法例及章程內容，基金所制定監察受資助私立學校的措施如下：

- 基金對資助計劃開支的核實（審查所提交單據副本）
 - 私立學校須就所有已完成的資助計劃 / 子計劃提交“無償資助計劃報告書”¹⁰，並附同如發票、簽收記錄等形式的單據副本。基金透過審查單據副本核實資助計劃的開支。
- 基金對資助計劃執行情況的核實（審查所提交實證文件、進行實地訪校）
 - 就上述之“無償資助計劃報告書”，私立學校除單據副本外，亦同時須附同如相片、工作報告、學校出版刊物等實證。基金透過審查實證核實資助計劃的執行情況。
 - 除審查實證外，私立學校亦須接受基金的實地訪校，現場查核資助計劃的執行情況。

上述監察工作由一個約 13 名執行人員組成的資助小組執行，並由一名職務主管協調。基金將 67 間私立學校分成 6 組，每組由 2 至 3 名資助小組人員負責處理。當收到私立學校提交的“無償資助計劃報告書”及其附同的證明文件（單據及實證）後，資助小組人員會比對報告內填報的內容是否與證明文件相符，例如報告內所填報的開支金額是否對應每張單據、報告內所填報已執行的事項是否有相片或證書等實證支持，完成後就每間私立學校編製“學校資助計劃統計分析總表”，內列每項資助計劃的審

¹⁰ 根據第 82/2008 號行政長官批示《教育發展基金財政援助發放規章》第六條第一款第（五）項，基金規定私立學校須就每個已完成的資助計劃 / 子計劃，於每年 9 月 30 日前提交“無償資助計劃報告書”，內列資助計劃的基本資料，如計劃名稱、實施日期；每項資助內容的執行情況；收入及支出情況等內容，並附同相關證明文件，以供基金審核。

核結果，例如是否按計劃執行、開支金額是否正確等，上呈職務主管及處長複核。處長及職務主管表示，職務主管會核對所有報告書所列開支與單據副本相符，而處長則主要複核“學校資助計劃統計分析總表”上所得出的審核結果是否恰當，在有懷疑時才會查閱相關報告書、單據副本、實證等原始文件。另外，實地訪校工作亦由資助小組人員執行，資助小組人員每年對每間私立學校進行兩次實地訪校，完成後編製訪校報告。

3.1.1 審計發現

審計署因應基金所發放的資助金額及私立學校所屬的資助小組組別，審查基金提供 2012/2013 學年已完成審核並確認其開支及執行情況，並已完成相關退款程序的所有“無償資助計劃報告書”，選取了 8 間私立學校合共 324 份“無償資助計劃報告書”，及其附同的所有證明文件，以核實基金有否足夠資料得出有關審核結果，發現在已完成審核的報告書當中仍然存在 29 份報告書欠缺充分單據證明，以及 69 份報告書欠缺實證及訪校報告相應內容支持，而其中 8 份報告書同時欠缺單據證明、實證和訪校報告的相應內容支持，即合共 90 份報告書存在問題。此外，審計署亦審查了基金的實地訪校機制，以確認基金能否透過實地訪校有效核實資助計劃的執行情況。

3.1.1.1 基金對受資助計劃開支的核實

為核實有關受資助計劃的開支是否正確，基金自 2012/2013 學年開始於章程第二章第 4 點第（10）項內明文規定：“所有資助運用報告應連同電子檔案及支出單據副本一併遞交，而學校須保存支出單據正本至少 5 年以備查核”，要求私立學校就受資助計劃必須提交所有單據副本。基金要求資助小組人員比對“無償資助計劃報告書”所列開支項目與單據副本相符，以確認“無償資助計劃報告書”所列開支項目之內容及金額正確。

然而，審計署從基金已完成審核不存在問題的“無償資助計劃報告書”當中，發現存在資助報告沒有附同單據副本、單據金額與報告書上所填報金額不符等情況，詳見下表：

表二：基金確認已完成審核但仍未能核實其開支是否正確的“無償資助計劃報告書”
(審查的“無償資助計劃報告書”總數為 324 份)

序號	單據有欠充分的情況分類	涉及的“無償資助計劃報告書”(份)	“無償資助計劃報告書”所列開支當中未能核實部分的金額(澳門元)	涉及的資助金額 ^{註1} (澳門元)
1	完全沒有提交單據副本	13 ^{註2}	9,648,235.00	9,566,025.00
2	只提交部分單據副本	14 ^{註2}	9,072,804.80	未能統計
3	單據金額與報告書上所填報金額不符	1	62,170.00	未能統計
4	開支內容與資助項目內容不符	1	16,000.00	未能統計
合計		29	18,799,209.80	未能統計

註1：由於基金對“無償資助計劃報告書”每項開支的資助比例不同，而有關“無償資助計劃報告書”中只顯示總資助額，未有顯示單一開支涉及的資助金額，基金在審核“無償資助計劃報告書”時亦沒有計算每項單一開支涉及的資助金額，故只能統計完全沒有提交單據副本的“無償資助計劃報告書”涉及資助金額。

註2：在實地審計階段，審計署要求基金提供 2012/2013 學年所有“無償資助計劃報告書”及其附件以供審查，基金當時提供了 2012/2013 學年已完成審核的相關工作檔案，審計署審查有關資料後發現當中的單據副本有欠充分(包括“完全沒有提交單據副本”的資助報告書 16 份、“只提交部分單據副本”的資助報告書 14 份)，於是向基金確認有否單據副本放在其他地方未有提供，基金當時表示所有資料均已全數提供。然而，在審計署寄送觀察報告要求基金確認資料時，基金才向審計署提供 4 份單據副本。審計署整理後將“完全沒有提交單據副本”的資助報告書調整為 13 份，至於“只提交部分單據副本”的資助報告書，雖然基金補交其中 1 份單據副本，但由於該份資助報告書尚有其餘開支未能提供單據副本，故涉及“只提交部分單據副本”的資助報告書數量仍維持 14 份。

資料來源：整理自基金所提供的 2012/2013 學年“無償資助計劃報告書”及其附同的證明文件。

上表顯示，共有 29 份“無償資助計劃報告書”之單據資料並不齊全，未能核實有關開支是否正確，涉及金額為 18,799,209.80 澳門元，當中至少涉及 9,566,025.00 澳門元的資助金額未有經過基金核實。

就上述情況，審計署在實地審計時向資助小組人員查詢，為何基金透過章程規定學校須提交單據副本並全面審查，但在基金已完成審核的資助報告書當中仍然存在單據有欠充分的情況。資助小組人員表示已清楚知道需要按照章程規定，要求受資助私立學校提交所有單據副本並全面審查，惟在實務執行上，由於單據的資料數量龐大，故有可能要求私立學校提交部分單據副本抽查，或於實地訪校時現場審查了單據正本，沒有要求學校提供相關副本。

然而，在審計署向基金寄送觀察報告確認資料時，基金管理層透過公函表示，因學校反映單據數量龐大，為此基金接受學校表達的困難，沒有強制學校遵守章程規定提交單據副本，資助小組人員如發現單據不足，會到學校抽查單據正本。另外，基金管理層又表示，部分欠缺單據副本的開支為人力資源支出，由於基金在 2012/2013 學年並沒有強制要求學校提交人力資源的簽收記錄，故未能提供該類型開支的證明文件。

3.1.1.2 基金對受資助計劃執行情況的核實

為核實資助計劃的執行情況，基金表示主要透過審查“無償資助計劃報告書”所附同的各項相片、活動報告、出版物等實證，以核實私立學校已如實執行資助計劃，此外，對於沒有足夠實證的資助計劃，基金會透過實地訪校作為補充，現場視察資助計劃之執行情況，通過審查實證與實地訪校兩種方式相互配合。

因應上述有關基金的監察方式，審計署先審查“無償資助計劃報告書”相關實證的提交情況，再將欠缺實證的報告書，檢查訪校報告內能否反映該等報告書所列資助項目之執行情況，以了解基金能否透過“無償資助計劃報告書”實證審查以及實地訪校工作相互配合，有效確認資助計劃的執行情況。

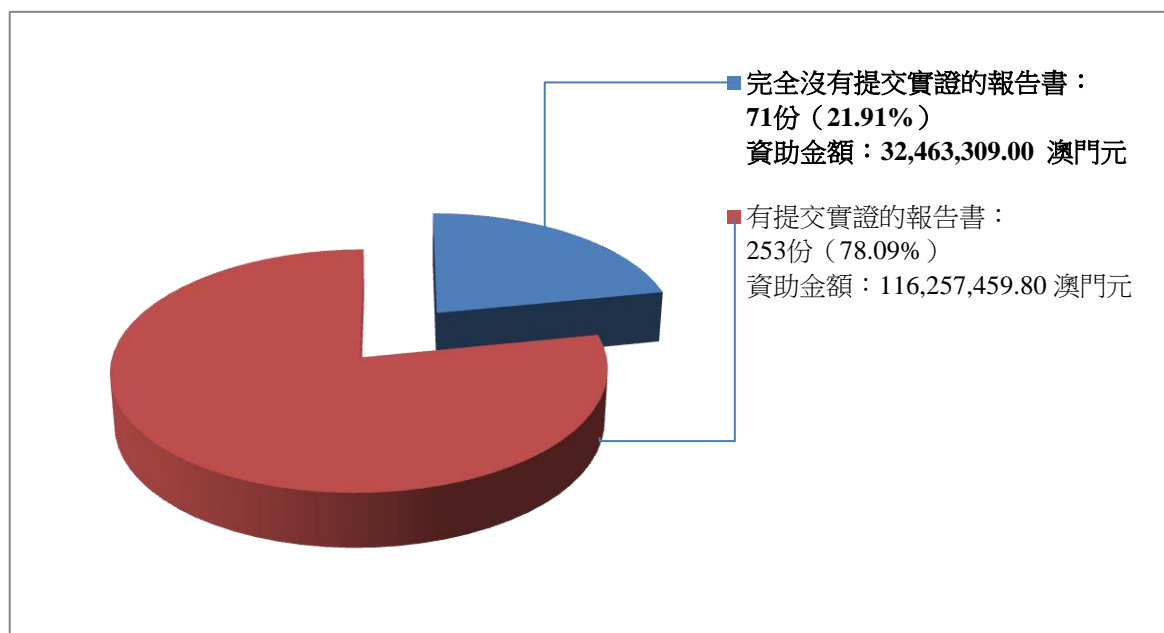
3.1.1.2.1 實證提交

在實證提交方面，基金雖然在學校提交的“無償資助計劃報告書”內預設了一欄目，要求私立學校填寫達到目標的實證並提交相關資料：“達到目標的實證（如報告、問卷及分析結果、參與者的表現/回應、相片、作品、刊物等等並須提交）”，但是基金表示，由於章程沒有列明學校必須提交全部實證，故有關資料是否齊全並充足證明該計劃已執行，則主要由學校決定提交多少文件，資助小組人員在審查時認為不足夠會要求學校補充。

在審計署審查“無償資助計劃報告書”所附同的證明文件當中，發現有報告書完全沒有附同任何實證，詳見下圖：

圖一：基金完成審核但仍欠缺實證的“無償資助計劃報告書”

（審查的“無償資助計劃報告書”總數為 324 份）



資料來源：整理自基金所提供的 2012/2013 學年“無償資助計劃報告書”及其附同的證明文件。

上圖顯示，共有 71 份“無償資助計劃報告書”欠缺提交實證，涉及資助金額 32,463,309.00 澳門元。就有關情況，資助小組人員表示雖然報告書有要求私立學校提交實證，但並非硬性規定，證明文件的提供以章程所載為準，章程只規定單據副本必須提交，至於實證方面則沒有列明，上級亦沒有規定必須取得所有實證並全面審查。現行大部分私立學校均會主動提交實證，只要私立學校有提交，資助小組人員均會審閱；但如私立學校沒有提交，則會由資助小組人員判斷是否需要取得。

另外，在基金提供的“無償資助計劃報告書”及相關實證資料當中，未能顯示每項實證明確對應報告書內所屬哪個資助項目及其細項，亦沒有資料顯示基金對每份報告書內哪些資助項目能夠透過實證核實執行情況，又有哪些資助項目未能核實，曾作分析或評估。就上述情況，資助小組人員表示上級沒有相關工作要求。

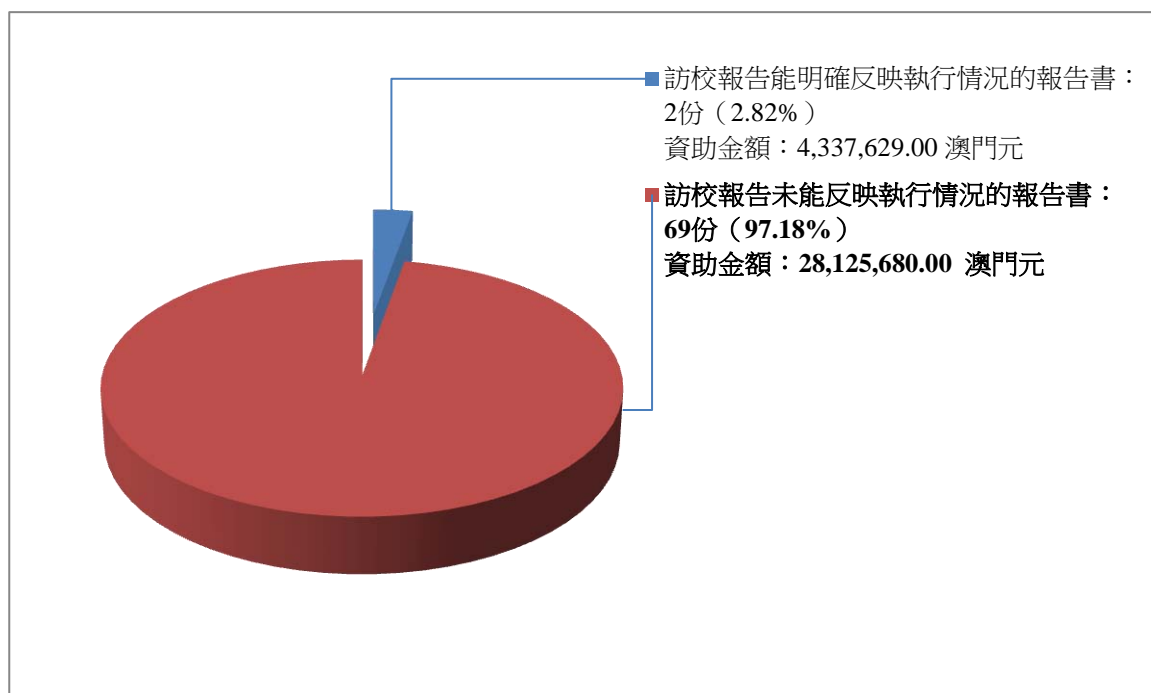
3.1.1.2.2 實地訪校

基金對每間受資助的私立學校均會進行實地訪校，每間私立學校每年會安排訪校兩次，為預約形式，分別約在每年 12 月至翌年 3 月，以及 6 月至 7 月進行，主要了解下一學年擬申請資助計劃的情況，以及視察該學年已批給資助計劃的執行情況。實地訪校由資助小組人員執行，如有需要則會聯同教青局內專業單位的人員一同前往，對所資助的工程及設備等實物進行現場核實（例如學校有工程方面的資助，會聯同教育設備處人員前往；如有資訊設備方面的資助，則會聯同組織暨資訊處人員前往）。

對於訪校人員前往實地訪校時具體要如何執行工作，基金職務主管在訪校前以電郵方式給予方向性的工作提示。在訪校結束後，職務主管會透過電郵及會議向上級匯報情況。資助小組人員表示在訪校時會自行帶備列有私立學校獲批給資助計劃內容之承諾書¹¹，作為訪校時應查核項目的依據，在到達私立學校時，會先與私立學校代表面談，口頭了解各資助計劃的落實情況，再根據承諾書所列項目進行巡視。在訪校工作完成後，基金有規定資助小組人員填寫一份表格形式的訪校報告。基金表示，訪校報告是記錄實地訪校工作情況的唯一正式文件。

由於基金表示通過審查實證與實地訪校兩種方式相互配合，以核實資助計劃之執行情況，故審計署以第 3.1.1.2.1 點所發現之 71 份完全沒有附同任何實證的“無償資助計劃報告書”，將當中的資助項目內容與相應之訪校報告（實地訪校所產生的唯一正式文件）內容進行比對，以了解有關欠缺實證的資助計劃，是否能透過實地訪校核實其執行情況。結果發現大部分訪校報告對於資助項目的執行情況均為總體性的描述，例如“2012/2013 學年各校部¹²各項資助計劃基本上按承諾與原計劃執行，部分計劃已完成，部分計劃正在進行”，從有關內容無法知悉不同資助計劃內每個資助項目的執行情況為何。相關比對結果見下圖：

圖二：71 份欠缺實證“無償資助計劃報告書”與訪校報告內容比對



資料來源：整理自基金所提供的 2012/2013 學年“無償資助計劃報告書”，以及 2011/2012、2012/2013 學年訪校報告。

¹¹ 當學校資助申請獲審批後，基金會就每項資助計劃向學校發出承諾書，內列資助計劃的具體內容，學校辦學實體於承諾書上簽署，以確認有關資助內容。

¹² 一所私立學校可能包括幼稚園部、小學部、中學部、夜校部、其他分校等組成部分，有關組成部分稱為校部。

上圖顯示，在 71 份完全沒有實證的“無償資助計劃報告書”當中，有 69 份報告書的內容未能於訪校報告內明確反映其執行情況，佔總數 97.18%。

雖然基金表示透過實地訪校作為補充，以核實欠缺足夠實證的資助計劃之執行情況，然而，一方面從基金提供的資料當中，沒有任何記錄顯示基金有明確訂定審查實證與實地訪校兩項工作分別須查核哪些資助項目；另一方面，從圖二的審查結果亦顯示，有 69 份“無償資助計劃報告書”，涉及如工程 / 設備購置、學校舉辦活動等不同類型的資助，其內所列的資助項目既沒有實證支持，亦未能從訪校報告內容中確認其執行情況。

3.1.1.3 無法核實開支或執行情況的顯著事例

通過以上第 3.1.1.1 點與 3.1.1.2 點的審查結果可見，在審計署審查基金已完成審核並確認其開支及執行情況的“無償資助計劃報告書”當中，仍然存在無法核實開支及執行情況的問題。除以上部分所顯示的總體狀況外，審計署亦從有問題個案中整理出以下顯著事例：

- 在沒有提交任何單據的情況下，僅要求補交“無償資助計劃報告書”所列部分資助項目的單據審查，而當中亦有單據遺漏：

學校 B “語言與品德教育新天地”資助計劃，總開支 1,873,000.00 澳門元，基金全數資助。“無償資助計劃報告書”列出共 20 個資助項目，包括語言及科學輔導班、教學設備購置、外地交流考察、交通費等。根據基金章程要求，私立學校須提交所有單據副本，但基金所提供的文件顯示，私立學校所提交的“無償資助計劃報告書”沒有附同任何單據副本，但負責審核的資助小組人員僅要求私立學校補交其中 3 個資助項目的單據副本審查：中文輔導班（38,400.00 澳門元）；化學輔導班（43,400.00 澳門元）；初中物理實驗探究班（59,000.00 澳門元）。其餘 17 個資助項目，如英國學習交流（600,000.00 澳門元）、愛國主義教育之旅 – 茶馬古道文化考察（203,500.00 澳門元）等，均沒有任何單據副本。

該名資助小組人員除了沒有按章程要求私立學校提交所有單據副本，只選取部分資助項目審查外，在其所選取的 3 個資助項目當中，其中 2 項更存在單據遺漏情況，包括：中文輔導班 – 教材影印費開支（12,000.00 澳門元）沒有單據副本；初中物理實驗探究班 – 僅有一項導師費開支的簽收記錄（42,000.00 澳門元），該項目其餘 17,000.00 澳門元開支沒有單據副本。

3.1.2 審計意見

作為訂定基金的性質、職責及相關運作規範的組織法例，即第 16/2007 號行政法規《教育發展基金制度》，當中第九條¹³明確指出，教育局在包括編製呈交監督實體核准的文件、分析有關財政資助的申請、監察所發放資助是否被正確運用等日常運作事務上，其所負責的角色僅為向基金提供行政及技術上的支援。因此，確保有關財政資助的監察措施得以有效運作的責任，必然屬於基金。為此，基金通過兩方面機制作為配套，以對有關資助進行監察，包括核實“無償資助計劃報告書”所填報開支的內容真實及金額正確，以及核實各項資助計劃已如實執行。

然而，透過是次審查結果可見，基金對資助計劃開支及執行情況的監察機制均未盡完善，分述如下：

對資助計劃開支的核實

基金為核實資助計劃開支的真實性，於 2012/2013 學年章程第二章第 4 點第（10）項內明文規定：“所有資助運用報告應連同電子檔案及支出單據副本一併遞交，而學校須保存支出單據正本至少 5 年以備查核”，並規定資助小組人員須全面審查“無償資助計劃報告書”所填報的開支內容及金額與單據副本相符。有關要求學校提交所有支出單據副本的規定，一方面能夠使學校在編製“無償資助計劃報告書”時自己先行核對，確保所填寫的開支正確，另一方面也便利基金對開支的核查；至於章程在要求提交所有支出單據副本之同時，仍要求學校保留單據正本至少 5 年備查的規定，則可以讓基金在有需要的情況下進一步核查單據正本，也有助確保所提交副本的真實性，所以並非多餘的規定。

針對上述章程規定，處長及職務主管表示已組成了複核機制，包括由職務主管核對所有報告書所列開支與單據副本相符，而處長則主要複核所得出的審核結果是否恰當，以確保所有單據副本均已齊全。惟審計署審查 324 份基金已完成審核並確認其開支真確的“無償資助計劃報告書”中，仍發現 29 份報告書沒有充分單據證明，未能核實有關開支是否真確，包括 13 份報告書完全沒有單據副本，其餘 16 份則屬於只有部分單據副本、單據金額或開支內容與報告書不符等情況。上述 29 份報告書當中至少涉及 9,566,025.00 澳門元的資助金額未有經過基金核實。

就上述情況，資助小組人員表示雖然知悉需要按照章程規定，要求學校提交所有單據副本，但在實務上由於單據數量龐大故沒有要求學校全數提供副本，會於實地訪校時現場審查單據正本。更甚者，在審計署寄送觀察報告向基金確認資料時，基金管理層更以公函表示，因學校反映單據數量龐大，為此基金接受學校

¹³ 第 16/2007 號行政法規《教育發展基金制度》第九條“援助”：“教育暨青年局負責向教育發展基金提供行政及技術上的援助，尤其是編製須呈交監督實體核准的文件，分析有關財政援助的申請並發表意見，監察所發放的財政援助是否被正確運用，以及進行會計編製”。

表達的困難，沒有強制學校遵守章程規定提交單據副本，資助小組人員如發現單據不足，會到學校抽查單據正本。然而，在基金提供已完成審查的 2012/2013 學年所有工作檔案內，沒有資料反映學校欠缺提交哪些單據副本，亦沒有資料反映基金在學校現場具體查核了哪些單據正本。

從以上審查結果可見，問題的關鍵在於基金管理層本身的管理取態，認為其自身制定的章程規定並不需要遵守，容許受資助私立學校不按照章程規定履行義務，亦顯示基金管理層沒有妥善履行其基本職責。同時，有關行為本身亦是一個壞的示範，向受資助私立學校表明基金所制定的章程或規則可以無須遵守。因此，才會出現審計發現所述各式各樣單據有欠充分的情況，當中更存在 13 份資助報告書完全沒有提交單據副本，基金亦沒有要求學校提供。

需要強調的是，學校沒有提交單據副本，並不代表學校所填報的開支不正確；相反，即使“無償資助計劃報告書”上學校所填報的開支均正確，但是，由於基金沒有確保學校按照章程提交一切文件之餘，更容許學校不需按照章程執行，則肯定基金沒有履行基本職責。至於基金在已知未能按照章程規定並確保學校提交所有單據副本，正本備查的情況下，實際操作上有否採取補救措施從其他方面有效核查有關開支，由於基金所提供的工作檔案內並沒有明確所欠交的單據副本及現場所查核的支出等相關記錄，審計署無法核實有關措施的執行情況及有效性。

對資助計劃執行情況的核實

基金除審核資助計劃開支，亦會核實資助計劃的執行情況，原因是開支單據僅能證明私立學校產生了支出，但基金仍須核實有關支出所取得的財物或勞務，是否確實用到資助計劃之上，例如所資助舉辦的活動是否針對適當對象、所完成的工程及購置設備的狀況是否切合實際需要等，以確保資助計劃已如實執行，而上述資料無法透過單據核實。為此，基金在學校提交的“無償資助計劃報告書”內預設了一欄目，要求私立學校填寫達到目標的實證並提交相關資料，並要求資助小組人員審查有關實證，此外，亦結合實地訪校工作，要求資助小組人員前往學校現場視察資助計劃的執行情況。

基金雖然設立了上述機制，但基金管理層卻沒有規定下級必須落實執行，因此，資助小組人員即使在審核“無償資助計劃報告書”時發現欠缺實證，亦沒有統一要求學校補交所有實證，此外，在訪校報告內亦沒有具體記錄每個資助項目及其細項的巡查過程及其結果，大部分僅作總體性描述。

在審計署審查 324 份基金已完成審核並確認其資助執行情況的“無償資助計劃報告書”當中，雖然部分報告書附有實證，但由於基金沒有記錄每項實證具體對應報告書內哪個資助項目及其細項，故無法核實有關實證齊全並與資助項目相關。然而，即使撇開上述附有實證的部分，審計署仍發現在上述 324 份“無償資

助計劃報告書”當中有 69 份既沒有附同任何實證，且在相關的訪校報告內亦未能反映其執行情況的報告書，涉及資助金額 28,125,680.00 澳門元。

出現上述問題的原因，在於基金管理層對資助計劃執行情況的核實工作，包括審查實證、實地訪校，根本沒有規定必須執行，負責執行的資助小組人員自然不會全面要求學校補交所有實證，也無需將每項實證對應報告書所列哪個資助項目記錄清楚，在實地訪校時亦不會就每個資助項目所進行的巡查工作及其結果具體記錄。

在此情況下，基金無法透過現行機制掌握及評估哪些資助項目的執行情況已經核實，哪些未能核實。而在審計發現的 69 份既沒有附同任何實證，在相關的訪校報告內亦未能反映其執行情況的報告書當中，由於有不少屬於學校舉辦的活動方面的資助，如補習班、外地交流、校外比賽等，在基金收集報告書及進行實地訪校時，有關活動均已結束，無法通過實地訪校現場核實，因此，至少可以肯定有關活動資助的執行情況完全沒有經過基金核實。基於基金管理層以上取態，基金根本無法通過其所設立的審查實證及實地訪校機制，有效監察資助計劃的執行情況。

綜觀基金整個資助監察機制，基金管理層既沒有確保下級按照章程規定核實資助計劃的開支真確，亦沒有要求下級必須落實執行有關核實資助計劃執行情況的相關規定，相關審計結果反映正由於基金管理層對資助監察方面有此取態，結果導致基金所設立的監察機制未能發揮基本作用，甚至出現顯著事例所述，在欠缺充分單據的情況下，仍確認有關“無償資助計劃報告書”不存在問題的情況。更嚴重的是，基金管理層的取態不單會令到負責執行的資助小組人員感到有關監察工作並不重要，同時亦難免令私立學校感到各項規定並非必須遵守。若維持有關取態，長遠而言必會導致情況惡化，將難以基本確保特區政府所投放教育資源的合理運用。

3.1.3 審計建議

基金應妥善履行對私立學校資助的監督責任，包括：

- (1) 在資助計劃的開支核實方面，須按照基金自身制定的章程規定進行監察，要求受資助私立學校提交所有單據副本，以核實“無償資助計劃報告書”所列的開支與單據副本相符，確保開支內容真實及金額正確。
- (2) 在資助計劃執行情況的核實方面，須制定措施收集所需實證（如相片、工作報告、出版物等），以核實“無償資助計劃報告書”所列的資助計劃執行情況具有充分實證支持。此外，亦須制定完善實地訪校機制，確保基金能透過實地訪校與實證審查相互配合，確認資助計劃的執行情況。

3.2 教青局對收取免費教育津貼學校應遵守義務之監察¹⁴

免費教育是特區政府一項重大教育政策，教青局根據第 19/2006 號行政法規《免費教育津貼制度》，每年向全澳 53 間加入免費教育學校系統的學校（入網學校）發放逾 10 億澳門元的免費教育津貼，全數資助入網學校學生的學費，教青局於 2012/2013 學年所發放的免費教育津貼超過 12 億澳門元。由於特區政府在免費教育所投放的資源龐大，教青局必須妥善監察入網學校在收取免費教育津貼後有否遵守相關規範，以確保有關資助的合理運用。

根據第 19/2006 號行政法規《免費教育津貼制度》第九條，收取免費教育津貼的入網學校須遵守以下義務：

- 遵守《非高等教育制度綱要法》及其補充法規的規定；
- 每班的學生人數不得超過第六條第一款（一）至（三）項分別規定的上限；
- 免除學生繳交學費、補充服務費以及與報名、就讀及證書等有關的其他費用；
- 不得在學年內開除學生，但有關學校章程規定的情況除外；如開除學生，應預先確保其獲安排到其他學校就讀；
- 如有學額，則不得拒絕收生；
- 向學生及家長宣傳免費教育津貼制度，尤須在每一學年開始時進行。

在上述各項義務當中，大部分需要由其他單位向教青局投訴或提供資料，該局才能有效掌握有關情況，只有第 2 項及第 3 項分別關於每班人數上限及應免除費用之義務，教青局較容易主動監察，由於前者僅涉及學生人數此項客觀數據，可較簡單直接作出判斷，監察出錯的風險較低，惟後者涉及對學校有否收取應免除費用的人為判斷，監察出錯的風險亦因而較高，因此，基於風險導向原則，審計署在教青局較容易主動監察的兩項義務當中，選取監察出錯風險較高的第 3 項（即第 19/2006 號行政法規《免費教育津貼制度》第九條第（四）項）進行了解，以審查教青局有否設立良好機制，監察入網學校履行收取資助後應遵守之法定義務，以確保免費教育政策的有效實施。

3.2.1 審計發現

3.2.1.1 教青局對入網學校應免除費用的監察職能及其內部分工

有關入網學校對法定應免除費用義務的遵守，教青局由教育廳及學校督導兩個單位負責監察。教青局表示，根據相關法例規定，教育廳及學校督導的職能分別如下：

¹⁴ 本部分僅涉及教青局對入網學校的監察情況，並不包括非入網學校。

- 教育廳：根據第 81/92/M 號法令《教育暨青年司組織法規》第十一條第一款：“教育廳的職責為指導及注視學校和教育機構的運作，並開展工作以求改善在正規和非正規教育範疇內教育的提供”。
- 學校督導：根據第 26/97/M 號法令《學校督導活動之法律體系》第二條（a）項指出，學校督導的一般權限包括：“確保必須之督導以評估教育暨青年司從屬機構及私立教育機構之教學及技術質量以及監察其行政財政效率”；第三條（a）、（c）、（d）又指出，學校督導的特別權限分別包括：“跟進教育暨青年司之從屬機構及私立教育機構之運作，以逐漸改善教學以及行政及財政管理之程序、方法及技術”、“監察教育機構對適用於其之法律規定之履行情況”，以及“為改正及彌補偶然出現之缺點及缺陷，提供技術及資訊輔助”。

按照教青局有關入網學校應免除費用監察方面的分工，教育廳主要對私立學校的收費作事前指導，在學年開始前，要求私立學校提交來年擬收費的項目，以審查有關收費項目是否可以向學生收取，並於教青局網頁上公佈每間學校經審查的收費項目，讓私立學校及學生家長知悉。在學年進行期間，教育廳負責處理有關私立學校的各項投訴，如當中確認入網學校收取應免除費用，教育廳會跟進並要求相關違規收費的入網學校退款予學生家長¹⁵。

至於實際執行情況為何，包括入網學校實際上有否收取應免除費用、有否按法例及教青局在網頁上公佈的收費項目收費，則由學校督導負責監察。學校督導根據第 63/93/M 號法令《通過及規範非營利私立教育機構會計格式的運用》的規定審查學校帳目，透過每年審查入網學校提交的帳目資料¹⁶，確認入網學校有否違規收取應免除費用。在審查學校帳目的過程中，如學校督導之帳目審閱人員發現入網學校帳目內出現應免除費用的收入登錄，會向入網學校了解¹⁷，如確認屬於違規收費，便會在帳目核准報告中向學校指出，建議學校停止收取有關費用。

然而，學校督導表示，入網學校的收費由教育廳負責管理，因此在機制上沒有將入網學校應免除費用的監察列為帳目核准工作的必須審查及跟進事項，僅由帳目審閱

¹⁵ 根據教育廳提供的資料顯示，教育廳以往的做法是把每項投訴視為獨立個案處理，僅要求學校向作出投訴的家長個別退款，及後於 2013 年 7 月因應相關意見進行檢討，在處理同類投訴時，要求存在違規收費的入網學校統一向所有家長退回不當收取的費用。

¹⁶ 私立學校（包括入網及非入網學校）根據第 63/93/M 號法令《通過及規範非營利私立教育機構會計格式的運用》，每年 10 月 31 日前須向教青局提交會計帳目，並取得該局的核准，否則可引致中止發放資助。

¹⁷ 學校督導表示，帳目內出現應免除費用之收入並不代表入網學校違規，主要原因是法例只規定持有澳門居民身份證的學生（澳門居民學生）才享有免費教育而免除有關費用，對於未持有澳門居民身份證的學生（非澳門居民學生），入網學校有權向其收取有關費用。因此，即使帳目出現應免除費用之收入，學校督導仍須了解有關收入是否向澳門居民學生收取，才能確認入網學校有否違規收費。

人員根據工作經驗認為有需要才會審查，並沒有規定所有帳目審閱人員均必須審查相關事項。

另外，教育局管理層表示，學校督導既著重對私立學校的監察，指出私立學校有未符合規定的問題，但同時又著重輔導，以建議勸喻的方式，使私立學校的缺點得以糾正和改善。在帳目核准報告所指出的入網學校違規收費問題僅屬給予學校的意見及建議，至於對有關問題之跟進方式，學校督導著重關注違規收費的學校在往後學年有否繼續收取相關費用，如發現學校已沒有收取相關費用，便會視為已改善。

3.2.1.2 教育局學校督導從入網學校帳目審查違規收費的執行情況

因應學校督導上述工作模式，審計署從 2010/2011、2011/2012、2012/2013 三個學年的 53 間入網學校帳目資料中（收益明細表），根據當中所列的收費項目名稱，整理出從字面上懷疑屬於應免除費用收入，但學校督導並沒有在帳目核准報告內指出屬於違規收費的 36 個收費項目，並向學校督導確認哪些屬於違規收費，以了解學校督導在執行帳目核准工作時，對入網學校按法例應免除費用的監察情況。根據學校督導於 2015 年 1 月的回覆，相關審查結果見下表：

表三：教育局未能從入網學校帳目內發現的潛在違規收費項目
（包括已確認屬於違規，以及未能確認的潛在違規項目）

學年	學校督導因應審計署查詢， 確認屬於違規收費，但沒有 在當年度帳目核准報告提出		學校督導因應審計署查詢， 仍未能確認是否違規收費 ^註	
	項目數 (項)	金額 (澳門元)	項目數 (項)	金額 (澳門元)
2010/2011	4	62,600.00	18	390,064.70
2011/2012	0	0	6	59,677.87
2012/2013	1	29,200.00	7	176,078.42
合計	5	91,800.00	31	625,820.99

註：有關項目主要為“雜費收入”、“其他收入”、“什項收入”、“其他”等描述，從收入項目名稱無法知悉是否違規收費，故需要向學校督導查詢，惟學校督導於 2015 年 1 月 7 日回覆審計署查詢時表示，由於沒有相關收入帳目明細資料，因此未能確認有關項目是否屬於違規收費。

資料來源：整理自教育局提供的 2010/2011、2011/2012、2012/2013 學年入網學校帳目資料，及該局的補充文件。

從上表可見，在三個學年共有 36 個懷疑屬於應免除費用的收費項目，但學校督導沒有在當年度帳目核准報告內提出需要跟進核實。當中有 5 個收費項目（金額 91,800.00 澳門元）因應審計署查詢，學校督導確認屬於違規收費，至於其餘 31 個項目（金額 625,820.99 澳門元），學校督導既未能確定屬於違規，亦未能排除不屬違規收費，當中有可能潛在違規個案，只是由於學校督導當時未有主動跟進了解故無法核實。

除上述學校督導未能發現的違規及潛在違規個案之外，審計署亦從學校督導發出予 53 間入網學校的帳目核准報告內容中，整理出學校督導確認屬於違規並在帳目核准報告內指出的收費項目，在三個學年內共有 20 項，分別為 2010/2011 學年 7 項、2011/2012 學年 10 項及 2012/2013 學年 3 項。而學校督導對有關違規收費個案的跟進，其關注點在於違規收費的學校在往後學年有否繼續收取相關費用，如發現學校已沒有收取相關費用，便會視為已改善並完成跟進。因此，審計署審查學校督導於 2010/2011 學年提出的 7 項違規收費項目於往後學年的狀況，以了解學校督導的跟進情況。然而，由於學校督導完成核准工作並把 2010/2011 學年帳目核准報告送交學校時，學校的下一學年亦已開展，學校可能無法在收到帳目核准報告當年作出改善，因此在第三學年（即 2012/2013 學年）才較有條件作出改善，故審計署就 2010/2011 學年提出的 7 個確認違規收費項目，審查於 2012/2013 學年的狀況，結果顯示該 7 個收費項目在 2012/2013 學年帳目核准報告已沒有提及，故學校督導按其所述處理方式，在核實有關入網學校沒有繼續收取費用後，認為問題已作改善，相關跟進工作亦已完成。

學校督導表示，雖然沒有將入網學校應免除費用的監察列為必須審查事項，但如在帳目核准工作中發現違規收費的情況，亦會於帳目核准報告內向學校指出，並會作出跟進。審計署就上述共 20 項學校督導確認屬於違規收費，並在帳目核准報告內提出的收費項目，於 2014 年 9 月向學校督導查詢其跟進情況，學校督導於 2015 年 1 月回覆表示正在跟進，並以口頭形式要求入網學校退款，但有關入網學校尚未退款。及後，審計署向教青局寄送觀察報告要求確認資料，教青局管理層於 2015 年 7 月以公函回覆表示部分入網學校已作退款，經審閱教青局補充提供的退款文件，顯示上述 20 項違規收費當中只有 10 項曾作退款（金額 64,578.00 澳門元），退款日期介乎 2015 年 2 月至 7 月，其餘違規收費截至審計工作資料確認資料階段仍未退款。此外，教青局管理層在回覆觀察報告的公函中又表示，入網學校應免除費用的監察是學校督導必須審核的項目。

審計署整理了上述 20 項學校督導從帳目內發現的入網學校違規收費項目及其跟進情況，具體如下表：

表四：學校督導從帳目內發現的入網學校違規收費項目，及其跟進情況

學年	學校督導在當年度確認屬於違規收費，並在帳目核准報告內提出的項目數（項）	金額（澳門元）	學校督導的跟進情況
2010/2011	7	80,079.50	學校督導於 2015 年 1 月回覆審計署查詢時表示正在跟進，並表示已口頭要求入網學校退款，惟其後提交的退款文件顯示，20 項違規收費當中只有 10 項曾作退款（金額 64,578.00 澳門元），其餘違規收費截至 2015 年 7 月審計工作資料確認階段仍未退款。 已退款金額僅佔違規收費總金額 17.90%。
2011/2012	10	269,020.63	
2012/2013	3	11,686.00	
合計	20	360,786.13	

資料來源：整理自教青局提供的 2010/2011、2011/2012、2012/2013 學年入網學校帳目資料，及該局的補充文件。

3.2.2 審計意見

特區政府每年向入網學校投放超過 10 億澳門元免費教育津貼，資助學生學費以推行免費教育此項重大政策，因此，教青局作為監督部門，必須設立有效監察機制，確保入網學校符合相關法例規定，才能有效履行法例所賦予的監督職責，並保障免費教育政策的有效實施。而根據第 26/97/M 號法令《學校督導活動之法律體系》第三條(c)項，教青局學校督導員的權限包括：“監察教育機構對適用於其之法律規定之履行情況”。因此，教青局學校督導具有法例賦予的權限，監察入網學校是否履行相關法例規定的義務。

根據第 19/2006 號行政法規《免費教育津貼制度》第九條規定，入網學校在收取特區政府每年發放的免費教育津貼後，須遵守一系列法定義務，審計署根據重要性原則，選取當中第（四）項有關應免除費用的義務作審查，以了解教青局所設立的機制及其執行情況。相關法例規定入網學校除免除學費外，亦不得向學生徵收其他應免除費用，包括“補充服務費以及與報名、就讀及證書等有關的其他費用”。

按照教青局有關入網學校應免除費用監察方面的分工，教育廳主要對學校的收費作事前指導，在學期開始前於教青局網頁上公佈每間學校可收費的項目，並在學期進行期間處理有關入網學校收費的投訴，如確認入網學校違規收費，會跟進並要求入網學校退款予學生及家長¹⁸。而真正監察入網學校在實際執行上有否收取相關費用，則由

¹⁸ 根據教育廳提供的資料顯示，教育廳以往的做法是把每項投訴視為獨立個案處理，僅要求學校向作出投訴的家長個別退款，及後於 2013 年 7 月因應相關意見進行檢討，在處理同類投訴時，要求存在違規收費的入網學校統一向所有家長退回不當收取的費用。

學校督導負責，以履行其監察教育機構對法例履行情況的法定權限。為此，學校督導透過審閱入網學校帳目內有否應免除費用的收入登錄，以查核入網學校有否違規收費。然而，由於學校督導認為入網學校的收費由教育廳負責監察，因此在操作上沒有規定所有帳目審閱人員必須審查相關事項，僅由帳目審閱人員自行決定是否執行，而基於相同原因，即使學校督導發現入網學校出現違規收費，亦只會關注有關學校在往後學年有否繼續收費，如沒有繼續收費便會視為學校已改善問題並完成跟進。

在審計署審查三個學年共 53 間入網學校帳目當中，已有 36 項從收費名稱的字面上明顯懷疑屬於應免除費用沒有被學校督導發現。當中有 5 項確實屬於違規收費，至於其餘 31 項，學校督導直至 2015 年 1 月回覆審計署查詢時，既未能確定屬於違規，亦未能排除不屬違規收費。另外，對於學校督導已確認屬於違規收費並於帳目核准報告內向學校提出的 20 個收費項目，學校督導只建議學校停止收費，如學校在往後學年沒有繼續收費，便視為問題已改善，不會採取其他跟進措施。直至審計署於 2014 年 9 月就上述 20 個收費項目，向學校督導查詢在提出問題後的跟進情況，學校督導於 2015 年 1 月回覆審計署查詢時表示尚在跟進，並以口頭形式要求入網學校退款，暫未有結果。其後，教青局於 2015 年 7 月回覆觀察報告時才提供補充資料，顯示 2010/2011、2012/2012、2012/2013 共三個學年分別於 2012、2013、2014 年已完成審核並確認存在違規收費問題的 20 個收費項目當中，只有 10 項於 2015 年 2 月至 7 月期間曾作退款，其餘違規收費截至審計工作資料確認階段仍未退款，已退款金額僅佔違規收費總金額 17.90%。

由此可見，教青局現行機制連學校帳目上最明顯懷疑違規的收費項目亦無法全數找出及跟進，更遑論查找其他不明顯的潛在問題。因此，有關監察機制不單止無法確保入網學校履行法例規定的義務，更令到學生及家長的利益受損。而之所以出現以上問題，是由於學校督導對自身工作權限理解不足，學校督導作為專責單位固然須負上責任，然而，在整個教青局的層面，不論屬下單位不清楚其職責，或是未能通過有效分工確保部門各項職責均得到有效安排落實，均屬教青局管理層的責任。

更甚的是，學校督導自 2012 年完成 2010/2011 帳目核准工作時已開始發現的違規收費個案，直至 2015 年 7 月仍有超過八成違規款項尚未退款。同時，學校督導亦只採用口頭形式要求學校退款，而並非統一以公函等正式文書作出指示。從以上情況反映，學校督導對入網學校違規收費問題的跟進工作欠缺嚴肅及積極，未能有效督促入網學校盡快退款予學生及家長。

此外，對於學校督導認為監察入網學校應免除費用並非其必須審查項目的問題上，教青局管理層卻表示必須審查，與學校督導的理解並不一致，有關情況凸顯教青局管理層無法有效確保屬下的學校督導清楚其職責，造成學校督導在監察入網學校違規收費及跟進退款時積極性不足，導致保障學生及家長法定權益的相關工作得不到必要的重視。

十五年免費教育是特區政府一項長遠而重大的教育政策，保障本澳學生接受教育的權利，而入網學校在有關政策推行上擔當重要角色。入網學校加入了免費教育學校系統，收取特區政府發放的免費教育津貼作為主要收入來源，並承諾遵守相關法例規定，為本澳學生提供免費教育。因此，作為非高等教育範疇主管部門的教育局，必須履行職責，監察入網學校履行各項法定義務，以免損害學生及家長利益，有違免費教育政策的本來意義。

3.2.3 審計建議

教育局應妥善履行對入網學校應遵守法定義務的監督責任，確保屬下的學校督導履行法例所賦予的監督職責，在審查受資助私立學校帳目時，以檢查學校對相關法例履行情況為導向，全面確認當中所有違規事項，並對有關事項徹底跟進及依法作出必須的處理，確保入網學校遵守相關法例規定。

3.3 教育局對帳目核准報告提出的私立學校運作問題之跟進

根據第 81/92/M 號法令《教育暨青年司組織法規》第二條(1) 項，教育局其中一項權限為：“協調及監察官立及私立學校之教育活動及其所屬部門及活動，並在需要時採取適當措施，或對行政或教育技術程序提出建議”。因應上述權限，教育局就私立學校（包括入網及非入網學校）運作上出現的問題給予建議，並就有關問題尋求解決方法，以改進私立學校的行政及財政管理狀況。本審計重點主要探討教育局給予建議指出私立學校運作上的問題後，有否採取適當措施確保有關問題得到改善，以履行法例所賦予的監察職能。

教育局學校督導透過審查私立學校提交的帳目執行上述工作，由於帳目記錄了私立學校收入及其資金運用情況，反映私立學校的運作管理訊息，因此，學校督導在執行帳目核准工作時，會就私立學校倘有之運作管理問題給予建議。

學校督導根據以下三類成文準則作依據給予建議，包括：

- 私立學校須遵守的相關法例
- 教育局向私立學校發佈之公開指引 – 《學校運作指南》“不牟利私立教育機構會計報表填寫指引”
- 學校督導內部工作指引 – “審核教育機構帳目內部工作注意事項”

3.3.1 審計發現

3.3.1.1 教育局學校督導指出問題的形式及對未改善問題的處理

當教育局學校督導在帳目審查過程中發現學校的運作問題，會在該校的帳目核准報告內指出，並將有關帳目核准報告發送予學校讓其知悉，惟教育局表示，在帳目核准報告所指出的問題，不論有關問題的性質為何，一律均屬給予學校的意見及建議，並沒有硬性規定學校必須遵從。

如發現私立學校沒有作出改善，學校督導現行的主要處理為在帳目核准報告內繼續列出有關問題，繼續建議私立學校改善。學校督導亦會透過電話與私立學校溝通，或約見私立學校或其辦學實體進行會議，共同商討處理方式。但對於何時會採用上述做法，並沒有明確準則，主要視乎具體個案而定（例如沒有改善的事項是否重大、有否惡化跡象等綜合考慮）。

3.3.1.2 教育局學校督導指出問題後仍未能落實改善的情況

因應上述教育局學校督導對其指出問題的處理方式及取態，審計署審查學校督導於 2010/2011 學年帳目核准報告內指出的問題，於 2012/2013 學年的相關情況¹⁹，整理仍未改善的事項及其數目，具體情況如下：

表五：教育局學校督導指出問題後仍未能落實改善的事項

序號	教育局學校督導指出問題後仍未能落實改善的事項	教育局學校督導指出問題的依據	項目數
1	未有妥善處理金融資產 建議妥善處理金融資產投資，逐步減低其登錄於帳目的金融資產，且不應再增加購買金融資產。	教育局之公開指引－《學校運作指南》“不牟利私立教育機構會計報表填寫指引”第 15 條 ^註	3
2	學校收費過高 私立學校向學生收取的費用（如補習班費、膳食費）過高，建議下調收費。	教育局內部工作指引“審核教育機構帳目內部工作注意事項”－“費用明細表”部分第 3 點	10
		合計	13

註：《學校運作指南》“不牟利私立教育機構會計報表填寫指引”規定，金融資產屬於有風險的投資項目，教育機構應格外謹慎管理學校財務。由 2009/2010 學年開始，教育機構應每年逐步減低其截至 2008/2009 學年登錄於帳目的金融資產，且自 2009/2010 學年起，不應再增加購買金融資產。

資料來源：整理自教育局提供 2010/2011、2011/2012、2012/2013 學年的帳目核准報告

¹⁹ 私立學校於每年 10 月 31 日前提提交其帳目予教育局學校督導進行核准，但由於學校督導完成核准工作並把有關帳目核准報告送交學校時，學校的下一學年已經開展，學校可能無法在學校督導提出問題當年作出改善，因此學校在第三學年才較有條件作出改善，故審查教育局學校督導指出的問題於第三學年有否作出改善，以反映該局的跟進情況。

就上表 13 項未作改善的問題，由於學校督導沒有在帳目核准報告內記錄每項問題最初於何時提出，故審計署需進一步取得有關私立學校再往前三個學年（即 2007/2008、2008/2009、2009/2010 學年）的帳目核准報告，以了解上述每項未作改善問題的持續情況，結果發現當中存在較為顯著的個案，詳情如下：

- 教育局認為金融資產投資屬高風險項目，並於其公佈的《學校運作指南》“不牟利私立教育機構會計報表填寫指引”規定，由 2009/2010 學年開始，私立學校應每年逐步減低其登錄於帳目的金融資產，且不應再增加購買。然而，資料顯示學校督導早於 2007/2008 學年帳目核准報告內，已指出其中兩間私立學校在帳目上登錄了金融資產金額，並指出教育局不建議進行有關投資項目，但直至 2012/2013 學年兩間學校的金融資產金額仍維持在相約水平，從學校督導提供的資料未能顯示私立學校沒有按建議改善的原因，亦未有記錄顯示學校督導曾分析有關情況是否合理。

表六：歷年帳目核准報告內提出的金融資產投資情況^{註1}

學年	學校 C	學校 D
	金融資產金額 ^{註2} (澳門元)	金融資產金額 ^{註2} (澳門元)
2007/2008	11,357,312.53	6,354,201.25
2008/2009	9,373,622.07	6,354,201.25
2009/2010	10,005,500.22	6,354,201.25
2010/2011	10,183,377.73	6,354,201.25
2011/2012	9,352,071.89	6,354,201.25
2012/2013	11,087,198.13	6,354,201.25

註1：教育局於《學校運作指南》“不牟利私立教育機構會計報表填寫指引”規定學校須自 2009/2010 學年開始逐步減持金融資產。至於 2009/2010 之前的學年，雖然當時教育局尚未明確規定需要減持，但該局在 2007/2008 及 2008/2009 學年的帳目核准報告內仍有指出相關問題，並指出教育局不建議學校進行相關金融資產投資。

註2：教育局表示，學校 C 的金融資產金額以市場價格登錄於帳目內，故有關金額隨每年市場價格變化，而學校 D 是以金融資產原購價登錄，故沒有變動。

資料來源：整理自教育局提供 2007/2008 至 2012/2013 學年的帳目核准報告

- 教育局內部工作指引“審核教育機構帳目內部工作注意事項”列明，帳目審閱人員在審查費用明細表時，須比對相關收費項目的收入與成本帳目金額，若差額（即收入－成本）高於一定金額，且收入超過相關成本某個百分比，須向私立學校建議下降百分比，以減輕學生家庭的負擔。然而，資料顯示學

校督導早於 2007/2008 學年帳目核准報告內，已指出其中兩間私立學校分別在“膳食費”及“書簿文具費”的相關百分比過高並建議下調，但直至 2012/2013 學年兩間學校的百分比仍然甚高，其中一間學校更逐年增加。從學校督導提供的資料未能顯示私立學校相關收費百分比持續偏高的原因，亦未有記錄顯示學校督導曾分析有關情況是否合理。

表七：歷年帳目核准報告內提出的收費百分比

學年	學校 E	學校 F
	膳食費 (收入高出成本的百分比)	書簿文具費 (收入高出成本的百分比)
2007/2008	66.60%	557.20%
2008/2009	81.35%	209.28%
2009/2010	106.40%	283.66%
2010/2011	131.90%	278.37%
2011/2012	182.67%	455.83%
2012/2013	214.22%	337.64%

資料來源：整理自教育局提供 2007/2008 至 2012/2013 學年的帳目核准報告

就以上表五序號 1（未有妥善處理金融資產）所述未能落實改善的問題及當中發現的顯著個案，審計署向教育局查詢往後將如何跟進以改善相關問題，教育局表示，該局就有關問題已按照法例賦予的職能向私立學校提出建議，但由於現行法例並未規定教育局對沒有按照建議執行的私立學校有何具體後果或罰則，因此，該局認為其沒有權限督促私立學校必須按建議改善。現行主要在帳目核准報告內繼續建議，或以電話、會議的方式與私立學校溝通，希望學校改善。

然而，審計署查閱相關法例，結果顯示教育局對於序號 1（未有妥善處理金融資產）屬私立學校不遵守教育局公開指示（教育局之公開指引－《學校運作指南》）的情況，具有向私立學校作出處罰的權限，具體法例內容如下：

根據第 38/93/M 號法令《私立教育機構通則》第三十二條第一款：“私立教育機構之運作須遵守所適用之法律及規章之規定，以及教育暨青年司之指示，並受其教學檢查”及第二款“接受行政當局津貼之私立教育機構亦須受行政及財政檢查”。第三十四條及第三十五條又分別規定：“不遵守本法規之規定構成違法行為，並根據下列條款予以處罰”、“教育暨青年司為科處本法規所規定之處罰之有權限實體，並透過

預審有關案件為之”。從上述法例反映，私立學校按照第 38/93/M 號法令須遵守所適用之法律法規規定，以及教青局的指示，如不遵守則構成違法行為，教青局可按照該法例所訂的處罰條款作出處罰。

而第 38/93/M 號法令第三十六條則列出相關處罰內容，原文如下：

一、根據違法行為之嚴重程度，對私立教育機構科處下列處罰：

- a) 警告；
- b) 罰澳門幣 1,500 元至 15,000 元；
- c) 對運作之許可部分廢止；
- d) 中止財政資助；
- e) 如屬第二十條規定情況，科處強制關閉。

二、對於初次違法行為一般科處警告。

三、在科處處罰及酌科罰款時，應考慮違法行為之嚴重程度及造成之損失。

四、對科處之處罰，可向澳門行政法院上訴。

五、科處罰款之所得歸學界福利基金。

上述法例內容反映，教青局可就不按其指示的私立學校作出各項處罰。然而，教青局未能提供資料顯示就序號 1（未有妥善處理金融資產）的問題曾運用相關權限，或在有關權限的基礎上採取跟進措施使學校遵守其指示。

至於表五序號 2（學校收費過高）所指出的問題，雖然法例現時沒有對此作出規定，教青局亦沒有根據職權透過其制定的公開指引對有關方面進行規範，然而根據第 81/92/M 號法令《教育暨青年司組織法規》第二條（1）項，教青局其中一項權限為：

“協調及監察官立及私立學校之教育活動及其所屬部門及活動，並在需要時採取適當措施，或對行政或教育技術程序提出建議”，所以教青局亦就私立學校收費過高的問題對學校提出建議。而就序號 2（學校收費過高）所指的 10 項未作改善問題，教青局表示與序號 1（未有妥善處理金融資產）的情況相同，該局已按照法例賦予的職能向私立學校提出建議，但該局認為其沒有權限督促私立學校必須按建議改善，現行主要在帳目核准報告內繼續建議，或以電話、會議的方式跟進。

就教青局上述回覆，由於提出有關問題的依據是教青局內部指引，並沒有事前向私立學校公佈讓其知悉，故並不能完全歸責於學校沒有按該局建議執行，因此，未能引用第 38/93/M 號法令《私立教育機構通則》規定作出處罰，然而，教青局除了繼續建議外，沒有資料顯示該局曾採取任何行動積極尋求解決方法。

3.3.2 審計意見

教育局作為主管非高等教育範疇的專責部門，有責任確保私立學校按法例規定及該局指示運作，以提升私立學校的管理水平。為此，第 38/93/M 號法令《私立教育機構通則》第三十二條第一款規定：“私立教育機構之運作須遵守所適用之法律及規章之規定，以及教育暨青年司之指示，並受其教學檢查”，並通過第三十四及三十五條明確指出如私立學校不遵守該法例（包括上款條文），教育局有權對其作出處罰，上述法例第三十六條亦訂定了教育局可作出的具體的處罰內容。另外，根據第 81/92/M 號法令《教育暨青年司組織法規》第二條（1）項，教育局其中一項權限為：“協調及監察官立及私立學校之教育活動及其所屬部門及活動，並在需要時採取適當措施，或對行政或教育技術程序提出建議”。因應上述法例，教育局須就私立學校運作上出現的問題給予建議，並就有關問題尋求解決方法，以改進私立學校的行政及財政管理狀況。

然而，對於審計發現所指出違反教育局指示而同時未有改善的情況，即表五序號 1（未有妥善處理金融資產）所指問題，教育局只透過在帳目核准報告內繼續建議、電話、會面等方式不斷勸喻，沒有運用第 38/93/M 號法令《私立教育機構通則》明確賦予的處罰權限落實改善有關問題。對於教育局這種有權限卻沒有運用，而對私立學校不作改善則顯得無可奈何的取態，既無法確保私立學校遵守法例及該局所定的各項指示，同時有可能令學校誤以為對相關規定的遵從，存在討價還價的空間。

此外，對於不屬違反教育局指示，但明顯不合理且未有改善的問題 - 序號 2（學校收費過高），雖然按照現行法例教育局並沒有權限作出處罰，而該局表示只能繼續勸籲，然而，從表七所發現的顯著事例可見，自教育局提出收費過高問題後，私立學校多年來沒有下調收費，其中一間學校更不降反升，情況極不合理。若教育局仍然沒有尋求適當方法改善開題，長遠會導致學生及家長的利益受到損害。

綜上所述，教育局沒有監督受資助私立學校落實改善所存在的問題，未能妥善履行法例所賦予監察私立學校管理狀況的職責，直接降低自身工作績效，更不利於學校管理水平的提升，導致審計發現所披露的私立學校收費過高、資金運用不當等情況持續存在，影響特區政府投放於學校資源的合理運用，亦損害學生及家長利益。此外，審計署必須指出，審計發現各項未作改善的問題已經存在多年，教育局仍未能妥善處理，承擔責任，解決亂象，情況令人擔憂。因此，教育局應正視有關亂象，從速改善。

3.3.3 審計建議

教育局應建立有效跟進機制，確保私立學校按照教育局給予的建議作出改善，以提升私立學校的運作管理水平。另外，對於法例沒有賦予處罰權限但明顯不合理的問題，亦必須積極尋求適當解決方法，確保有關問題得到改善。

3.4 教育局及基金對私立學校資助相關資訊的運用

教育局及基金是收集、記錄和處理私立學校資料的重要部門，教育局每年會收集私立學校的帳目資料，而基金每年則會處理共 67 間私立學校，共百所校部的“無償資助計劃報告書”及其相關資助證明文件。兩個部門處理資助相關資料的數量均十分龐大且每年累加，故具備科學化的資訊管理平台，才能更有效運用有關資料。並且，如兩個部門之間能通過已掌握的資料進行相互比對，更可提高監察工作的質量。本審計重點主要探討基金和教育局有否就私立學校的資料，建立科學化的資料儲存方式，以確保相關資料的有效運用，並且就私立學校資助監察方面，探討教育局與基金之間有否利用適當資訊互通措施，相互印證私立學校填報資料的真確性。

3.4.1 審計發現

在審計過程中，審計署對教育局所收集的私立學校帳目資料，以及基金所收集的私立學校資助資料，了解其有關資料的運用和儲存方式。

教育局每年均會向所有受資助的私立學校發出信函，要求私立學校須向教育局提交指定格式的會計報表，有關報表須以教育局網頁內提供的電子表格方式填報，於每年 10 月 31 日前把列印及簽署的電子報表，連同已存錄表格的光碟提交予教育局，教育局可以電子化的方式對私立學校帳目進行審核、整合統計及儲存。

然而，經與基金面談及索取資料確認，從基金成立至審計期間，其私立學校資助資料也是按每間私立學校獨立歸檔，每間私立學校儲存數以百份大量的紙本文件，包括私立學校提交的申請書、報告書及其附件、基金的分析文件等；以及相應的電子檔案，如基金分析文件的電子表格（Excel）、學校提交資料的掃描檔（PDF）等。就基金儲存資助文件的方式，審計署在文件審閱過程中了解到，基金行政管理委員會於 2012 年 4 月 18 日會議曾提出：“請教育設備處建立一資料庫，紀錄自基金成立以來，資助了學校那些工程／設備項目，並適時作出跟進”，反映基金注意到將資料進行電子化的需要，故在其發放的各類型資助當中，就工程及設備方面建立了一定的電子化資料儲存方式。

至於學校活動資助方面，如“快樂學英語”、“讀書會”、“運動隊生活訓練營”等有關學生補習班或交流考察等方面的資助項目，仍然以獨立文件儲存方式為主，如基金需要了解學校活動資助方面的相關資訊，例如某項外地交流活動不同學校的歷年資助次數、金額；或某類課程資助各學校老師的教學時數等，均須由負責不同私立學校的資助小組人員，從每間私立學校資助文件資料當中（如申請書、報告書、分析表等）逐項整理出來。

另外，教青局及基金均表示在日常工作中會向對方索取以下資料以作參考及比對：

- 教青局：學校督導在審閱私立學校帳目時，會向基金及教青局其他單位，索取於相應學年向私立學校發放資助的相關資料（如資助項目、金額等），用以核對私立學校帳目上所填寫的資助金額，與教青局及基金所發放的資助金額相符，確保有關資助已記入帳目當中。
- 基金：每年均會向教青局學校督導索取私立學校帳目核准報告及學校財政狀況資料。基金在審批學校申請資助項目時，會分別向教青局學校督導索取學校財政狀況資料，作為資助批給的考慮因素；以及將涉及工程、設備購置等專業項目的資助申請資料，交予教青局教育設備處、組織暨資訊處等相關範疇單位徵詢意見。

教青局及基金均意識到將資料電子化及資訊互通的重要性，因此分別就帳目、工程及設備資助範疇建立電子化資料儲存方式，並引用相關資料相互比對，以便更有效監督。至於尚未進行電子化的學校活動資助範疇，有需要探討教青局及基金是否可以通過資訊互通的方式進行相互核對，以便對相關資助進行監督。因此，審計署重點關注教青局及基金就學校活動資助的資料運用情況，通過隨機抽查發現，基金其中一項有關學校活動的資助報告書資料，與教青局的私立學校帳目資料不符，具體情況如下：

基金於 2011/2012 學年資助學校 G 舉辦“促進學習成功小學—英文補底班活動”，經查閱該校提交的“無償資助計劃報告書”及其證明文件顯示，該校一名教師就該項活動所收取的薪酬為 218,718.00 澳門元（有關薪酬由基金資助及學校支出共同承擔），學校亦提供該名教師所簽署的簽收聲明書，證明教師已收取有關款項作為薪酬。

然而，審計署比對教青局已核准的 2011/2012 學年學校 G 帳目，由該校所填報的“年度領導及教學人員報酬明細表”，發現上述教師的年度總報酬僅為 168,854.00 澳門元，對比該名教師從基金單項資助項目所獲得的薪酬還要少。就上述情況，審計署向學校督導查詢，學校督導提供了學校 G 於 2014 年 11 月 10 日致教青局的回覆信函，確認 2011/2012 學年尚有一項薪酬（68,893.00 澳門元）未有計算在該名教師的總報酬內，該名教師的正確總報酬應為 237,747.00 澳門元，學校於 2011/2012 學年所填報“年度領導及教學人員報酬明細表”的薪酬為錯誤填報。

審計署歸納上述個案相關情況如下表：

表八：教育局的私立學校帳目教師薪酬，與基金的資助報告書教師薪酬簽收記錄不符情況

部門	資料	金額 (澳門元)	不符之處	因應審計署查詢 所得之原因
教育局	“年度領導及教學人員報酬明細表”登錄，教師 A 之年度總報酬（包括每月薪金，以及津貼、夏令班薪金等其他報酬）	168,854.00	年度總報酬 < 從單項資助項目 所獲得之報酬	學校錯誤填報“年度領導及教學人員報酬明細表”。 尚有一項薪酬（68,893.00 澳門元）未有計算在教師 A 的總報酬內，正確總報酬應為 237,747.00 澳門元。
基金	“促進學習成功—小學英文補底班活動”，教師 A 之薪酬簽收記錄	218,718.00		

資料來源：整理自教育局提供之 2011/2012 學年私立學校帳目資料，以及基金提供之 2011/2012 學年“無償資助計劃報告書”及其附同的證明文件。

3.4.2 審計意見

根據第 81/92/M 號法令《教育暨青年組織法規》和 16/2007 號行政法規《教育發展基金制度》規定，教育局和基金有職責監管私立學校的運作及其資助運用情況，當中涉及多方面的監督，例如核准學校每年提交的帳目、監察學校履行法例所定的義務、核實資助計劃的開支及執行情況等，而兩個部門所收集、記錄和處理的資助相關資料正是重要的監察工具。為此，教育局和基金應充分運用所掌握的資助相關資料，建立科學化的資訊管理平台，並通過不同渠道將資料進行交換核對，才能更有效提升監察工作的質量。

由於教育局每年收集私立學校帳目資料，基金每年亦處理私立學校逾千項資助計劃的“無償資助計劃報告書”及其相關資助證明文件，可見兩個部門處理資助相關資料的數量均十分龐大且每年累加，因此教育局已將學校帳目資料進行電子化，同時基金已就工程及設備方面的資助建立電子資料庫。而兩個部門之間亦互通一定的資料作參考比對，反映教育局及基金均意識到將資料電子化及交換核對的重要性，並已採取一定措施。

然而，基金的電子化資料庫未有涵蓋所有資助類型，所有學校活動方面的資助尚未進行電子化，在現行機制下，基金如需要了解學校活動資助某項特定資訊，須由負責不同私立學校的資助小組人員，從每間私立學校大量紙本文件資料當中逐項整理，有關處理方式需時較長且容易出錯，有欠嚴謹，影響基金日常工作的效率及效益。

此外，從審計發現的個案顯示，由於基金沒有就學校活動資助建立電子化資料庫，令到教育局在審查學校帳目時，未能有效透過比對基金就學校活動資助方面收集的教師薪酬簽收記錄，以發現學校帳目資料當中教師報酬金額錯誤填報，並核准了該校帳目。從以上個案反映，審計署通過比對兩個部門資料仍然發現當中存在矛盾而需要跟進的地方，因此，若兩個部門能有效通過電子化的方式將學校活動資助資料相互比對，就能找到有關問題並作跟進，降低資料出錯的風險，對提升監察質量有實際幫助。

更重要的是，基金在沒有對資助相關資料全面進行電子化的情況下，在整體資助規劃上，將導致管理層難以有效掌握基金所發放資助的總體情況，進行決策時亦欠缺真確的數據資料，對資助發放的相關規劃及決定構成影響。在資助審批上，基金亦難以透過縱向比對了解私立學校過往的資助情況，無法有效避免重覆資助的出現，亦不利於基金對不同學校進行橫向比較，以確保對每間學校均採用統一的原則及標準，難以維持審批資助的公平性及確保公帑使用的效益。

3.4.3 審計建議

- (1) 基金應對所有資助相關資料的管理方式作整體檢討，充分利用電子科技，建立科學化資訊管理平台，以電子化方式集中記錄歷年每間私立學校、每項資助明細及金額的資料，以便能適時提供準確資訊供管理層參考，提升工作效率，並體現特區政府電子化的施政理念。
- (2) 教育局及基金應共同探討，在電子化資訊管理方式的基礎上，就私立學校資助方面建立完善資訊互通機制，以確保充分運用兩個部門各自掌握的資料互相核對，印證私立學校提交資料的真確性，提高資助監察工作的質量。

第 4 部分：綜合評論

特區政府一直重視本澳的教育發展及人材培養，每年在教育方面投放數以 10 億計資源以推動“教育興澳”的施政方針。在非高等教育範疇當中，特區政府向私立學校發放的資助亦十分龐大，於 2012/2013 學年所發放的資助金額逾 20 億澳門元，有關資助包括免費教育津貼、融合教育津貼、學校舉辦各類型活動、校舍工程及設備購置等。為此，相關部門有責任保障特區政府所投入的公帑能使合理運用，同時，亦需要確保免費教育政策能真正減輕學生及家長的負擔，體現免費教育的意義。

在審計報告披露的 4 項審計發現當中，第一項有關基金對私立學校資助的監察及第二項教青局對收取免費教育津貼學校應遵守義務之監察，揭示出一系列情況較為嚴重的管理問題。而從問題成因及部門領導層對待有關問題的方式，可反映出問題的出現往往源於領導層的管理工作取態和執行方法。

- 在基金對資助的監察方面，針對基金沒有確保學校按章程規定提交單據副本及按其於資助報告書欄目上的要求提交實證，從基金領導層以正式公函所作的補充說明顯示，其所持的觀點是，雖然基金每年制定的章程均對開支單據作出兩項規定，包括：(1) 所有資助報告書應連同開支單據副本一併提交及(2) 學校須保存開支單據正本至少 5 年以備查核，但由於領導層認為有第 (2) 項規定學校保存單據正本備查，便可通過實地訪校審查有關單據正本，所以沒有強制學校按第 (1) 項要求提交單據副本²⁰；至於基金在資助報告書欄目上有關提交實證的規定，領導層亦認為同樣可透過實地訪校查核。領導層上述的觀點正顯示出基金在執行過程中未有完全按照自身訂定的程序履行監察工作，其根本原因在於領導層對自身的職責未有正確而全面的認知和執行力，形成了資助管理的薄弱環節頻繁出現，反映其管理思維跟不上實際工作的發展形勢。此外，即使基金領導層於以上觀點所倚重的實地訪校審查，基金亦從未建立能確保有效落實的機制²¹。

對於以上審計署直接根據基金領導層以正式公函所作補充而得出其管理取態存在問題的審計意見，基金領導層的書面回應指出有關意見不是建基於對基金領導層成員的面談，而是在與部分資助小組成員面談後依個別成員的說話作出的推論，同時亦指出並不屬基金領導層的責任，而責任在於負責提供行政及技術支援的教青局資助小組人員身上。當中出現接受審計檢查時提供的訊息前後不一，權責不清的情況，亦充分反映出領導者即使在審計進行期間，

²⁰ 針對 29 份欠充分缺單據（其中甚至有 13 份完全沒有提交任何單據副本）的資助報告書，基金領導層在其補充說明的公函內，指出部分學校反映因單據數量龐大等困難故沒有強制提交，其後也未能提供容許學校不提交單據副本的申請及批准的文件。

²¹ 基金實際上於實地訪校時執行過哪些工作、檢查過哪些文件 / 實物 / 活動，及其各相應的具體審查結果為何，在訪校報告及相關工作文件內均沒有明確反映，故基金領導層無法通過管理手段去掌握實地訪校工作的實際執行情況，為此，審計署亦無法核實有關工作的執行情況及其有效性。

仍未完全了解自身與資助小組人員的分工和責任，同時令體制不順，制度不完美的問題更為突出。

- 在教育局監察免費教育政策的落實方面，就審計署從 3 個學年的學校帳目上發現，收入名稱字面上明顯存在違規的風險，但沒有文件顯示教育局作出跟進的 36 個收費項目，即使根據教育局於 2015 年 1 月已確認當中確實存在 5 項違規收費，已能確認帳目審查機制未能察覺及有效跟進潛在違規收費的關鍵缺陷，但領導層先於 2015 年 7 月以公函所作的補充說明內，集中解釋執行人員曾致電學校跟進，只是沒有作書面記錄，後於對審計報告的書面回應當中，針對以上 7 月所作的補充說明內尚未能確定是否違規的 31 個收費項目當中，強調最終只有 1 項經跟進後確認屬於違規收費，並解釋其原因在於審計署在審查當時沒有向所有清楚了解學校帳目情況的執行人員面談查詢²²。需要說明的是，一系列針對帳目審查機制的跟進補救行為，都在審計開始之後才陸續進行，因此教育局在書面回應中提及的補充內容，已經不是審計檢查的原始狀況。

另外，就教育局分別於 2012、2013、2014 年發現，涉及 3 個學年共 20 項該局已確認屬違規收費，但在其正式通知學校的公函所附上的帳目核准報告內僅向學校建議在往後不應再收取，直至審計署於 2014 年 9 月指出有關問題時，教育局表示有口頭通知學校退還款項，而事實上，截至 2015 年 7 月底所有 16 項源自不同學年違規收費的退款，均集中在 2015 年 2 月至 7 月幾個月內完成。有關情況固然反映教育局領導層並沒有對建立能有效監督跟進學校退還違規收費的機制給予應有的重視，更顯示即使早於 2013 年已從其他監察機關指出該局在處理家長對違規收費的投訴上沒有積極協調及退款，教育局亦沒有盡到基本職責作出妥善跟進，然而領導層僅針對意見調整源自投訴個案的違規收費退款，並沒有檢討及確保從其他途徑得知的違規收費的退款機制。

綜觀以上審計發現的問題根源及領導層對待問題的態度，說明領導層只能做到向監管對象及下屬明確要求，但並未負起建立有效審查及監督機制的責任，更嚴重的是欠缺檢討改善機制，面對恆常的工作只採取見一步行一步的管理方式，在審計期間所提供的資料反覆不定，部分問題更是透過審計的發現才急忙跟進處理，當中又出現一些同事之間互相推卸責任的情況，其內部管理能力實在有待加強。

²² 就教育局領導層的回應，若有執行人員當時已就 36 項從收費名稱字面上明顯懷疑違規收費作出跟進，並清楚其具體情況，實在難以理解為何該局於 2015 年 7 月補充資料的公函內仍未能確定當中 31 項是否違規。再者，審計署除與執行人員面談外，亦於 2014 年 9 月透過教育局指定的協調員向該局查詢上述 36 個收費項目是否違規，該局於 2015 年 1 月以文字形式回覆，當中顯示有 5 個收費項目因應審計署查詢，學校督導確認屬於違規收費，至於其餘 31 個懷疑違規收費項目，則未有相關帳目詳細資料，故未能確定是否違規。

需要正視的是，基金一方面在每年制定的章程嚴格規定學校需要提交的文件，教青局亦表示對學校三令五申不可違反免費教育制度有關應免除費用的法例規定；但在實際執行上，基金沒有確保學校交齊章程規定的文件，甚至領導層亦長期容許學校無須提交，同時，即使學校帳目上存在可疑的違規收費項目，但教青局卻沒有察覺及作有效跟進；對於已確認屬於違規的收費項目，亦只著重向學校建議往後不應再收取，從未依法嚴肅跟進處理有關問題。在這種情況下，教青局及基金不單止無法有效發現管理上存在的問題，履行基本監督職責，更甚的是，難免會令到一些自律而值得信任的受監管對象，感到有關規定只流於形式，實際上教青局及基金並不重視，誤以為有關指示不需要遵守，甚至存在討價還價的空間，誤以為法例規定在實際操作上無需認真遵從。更重要的是，有問題長期存在而不及時糾正，對一直遵守教青局及基金各項規定的受資助學校並不公平。

審計結果顯示，教青局及基金在審查及監督機制上累積了各種問題，對私立學校財政資助的監察存在一系列工作不到位的情況，而且類似的失誤和疏漏亦非單一事件。為確保公帑得以善用，教青局及基金應正視問題，深刻檢討，從根本上改正管理方式和態度，建立有效監管機制之外，更要落實執行，避免因管理不善而演變成產生問題的根源。

眾所周知，政府審計是任何管理制度下不可或缺的一環，審計本身並非最終目的，而是為了及早發現違反既定法規或程序的問題，以便有關權責部門督促落實改正的行動，籌謀日後的預防措施，至少要想方設法降低再次發生的可能性。教育是特區政府的施政重點，每年以巨額公帑資助私立學校開展各項工作，其成效直接影響澳門的人材培養和社會未來發展，所投入的成本和產生的效益皆廣受公眾關注。作為負責私立學校財政資助的部門，教青局及基金理應制定清晰的指引和監察措施，全面了解每年向私立學校發放的資助是否得到合理運用，對資助的分配管理是如何進行，其財務管理有否存在違規或失控的風險。是次審計發現的問題，值得教青局及基金認真審視，從速糾正，為特區教育事業及千家萬戶的莘莘學子共謀福祉。

第 5 部分：審計對象的回應



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

回應審計署衡工量值式審計報告
《對私立學校財政資助的監察》
(要求書面回應稿)

2015年9月24日

教育暨青年局和教育發展基金於2015年9月4日，收到審計署寄來的衡工量值式審計報告——《對私立學校財政資助的監察》(要求書面回應稿)(以下簡稱《審計報告》)。經慎重研究，特回應如下。

一、尊重《審計報告》的意見，認真研究改進

澳門特區政府致力加大教育投入，努力促進教育公平。2007年成立的教育發展基金，有效推動了非高等教育的發展，尤其在學校的教育規劃、教學環境和設備、校本課程和教學、教師的專業發展、學生的全人發展等方面，取得了重要成效。

對於私立學校的財政資助，特區政府一直以善用公帑為原則，以嚴謹的態度不斷強化監察的力度¹，努力提升經費投入的效益。我們深知，運用好包括教育發展基金在內的所有教育資助，對於澳門非高等教育的長遠發展至關重要。教育暨青年局和教育發展基金，感謝審計署對私立學校財政資助的監察展開審計。

對於《審計報告》所陳述的情況，以及所提出的意見和建議，教育暨青年局和教育發展基金給予充分尊重和重視，將以負責任的態度深入分析並採取有效措施，盡力從速逐一加以改進。相信會對今後的工作起到重要的推動作用，切實保證各項資助得到合理及有效的運用。

¹ 尤其在2012年頒佈實施第3/2012號法律——《非高等教育私立學校教學人員制度框架》中，明確規定不牟利私立學校須保證每個學校年度教學人員的報酬及公積金供款支出佔學校固定及長期收入的百分之七十或以上，加大了政府對其財政監管的力度。



二、關於教育發展基金對私立學校資助的監察

關於教育發展基金對私立學校資助的監察，《審計報告》重點關注兩個方面：

1. 對“受資助計劃”開支的核實

教育發展基金一直嚴格監察所有“受資助計劃”的開支，要求專款專用。事實上，教育發展基金自 2007 年設立以來，不斷完善章程，尤其是加強有關監察的內容（詳見附件 1）。正是為了強化對開支的監管，資助計劃的章程自 2012/2013 學年開始明確要求：“所有資助運用報告應連同電子檔案及支出單據副本一併遞交”，而且“學校須保存支出單據正本至少 5 年以備查核”。

審計署從 2012/2013 學年已完成審核的 1,562 份“無償資助計劃報告書”中，抽取了 324 份作審計。結果顯示，絕大部分（295 份，佔 91.1%）的單據副本完全符合要求，嚴格執行了章程的規定。其他的 29 份（佔 8.9%）中，有的單據副本不齊，有的單據金額與報告書填報的金額有所不同。

《審計報告》就上述情況在“審計意見”中評論說：“……問題的關鍵在於基金管理層本身的管理取態，認為其自身制定的章程規定並不需要遵守，容許受資助私立學校不按照章程規定履行義務，亦顯示基金管理層沒有妥善履行其基本職責。”（P.14）須指出的是，此意見不是建基於對基金管理層（即“行政管理委員會”²）成員的直接面談，而是在與部分資助小組成員面談後依個別成員的說話而作出的推論。教育發展基金行政管理委員會的五位成員，以及教育暨青年局（負責為基金提供行政和技術援助）的三位領導，在審計過程中均未獲邀面談，無機會以此途徑就基金的管理情況作必要和直接的說明，這或許在一定程度上會影響到審計意見及其依據的全面性。

另外，第 16/2007 號行政法規（訂定《教育發展基金制度》）第九條規

² 根據第 16/2007 號行政法規（訂定《教育發展基金制度》）的規定，教育發展基金的管理層為其“行政管理委員會”。



定，“教育暨青年局負責向教育發展基金提供行政及技術上的援助，尤其是編製須呈交監督實體核准的文件，分析有關財政援助的申請並發表意見，監察所發放的財政援助是否被正確運用，以及進行會計編製”，因此，“監察所發放的財政援助是否被正確運用”的工作主要由教育暨青年局負責，實際上教育暨青年局內設一“資助小組”執行具體的工作；該法第四條還明確規定，基金的管理層（行政管理委員會）主要負責就基金的政策方針提出建議、編製本身的預算案、批准計劃的開支、編製每年的財務及活動報告等。由此可見，二者的工作性質是不同的，不宜將“監察所發放的財政援助是否被正確運用”這具體責任由資助小組轉移至“基金”³以及基金的管理層。當然，基金的管理層對執行具體工作的資助小組有監督責任。今後，將設立機制加強監督。

至於前述的 29 份報告書，有 27 份欠缺單據副本或單據副本不齊。當中的部分原因是有學校向教育暨青年局內的“資助小組”跟進人員反映，學校因校舍搬遷及維修而在該學年提交報告的時段難以提供單據副本，資助小組成員決定選擇隨後到學校檢視單據正本。有必要指出的是，所有單據的正本學校均須至少保存 5 年，留待教育發展基金和審計部門需要時前往一一核查。

其他的 2 份報告書，有 1 份的單據金額與報告書填報的金額有所不同，實際的情況是單據的金額多於報告書所填報的金額，多出的部分由學校自身經費承擔；還有 1 份被認為是“開支內容與資助項目內容不符”，原因是同一份單據涉及兩項資助計劃，學校當時已在報告書中說明，資助小組同事亦請學校就此提交了聲明書。

雖然教育發展基金的預算由 2007 年成立之初約澳門幣 1,500 萬元增加至 2014 年的 7.7 億元，批准的項目亦由 2007 年的 18 項增至 2014 年的 1,900 多項，工作量大增。但是，教育發展基金一定會進一步加強對受資助機構開支的核實。

³ 《審計報告》指：“基金需要‘監察所發放的財政援助是否被正確運用’”（P.13）



2. 對“受資助計劃”執行情況的核實

對於各項受資助計劃的監察，不僅包括前述針對開支的核查，教育發展基金的章程還在“無償資助計劃報告書”中專列一欄，要求學校提交可證明資助計劃執行之後確已達到原定目標的“實證”，如“報告、問卷及分析結果、參與者的表現/回應、相片、作品、刊物等等”。這是一種嚴謹的態度和負責的做法。

基金管理層一直要求嚴格執行上述規定，未允許任何“資助小組”成員不按章執行⁴。審計結果也表明，在被抽查的324份報告書中，有253份按要求提交了實證資料，另有2份透過“資助小組”成員的訪校報告可“明確反映執行情況”。換言之，資助小組除核查了受資助計劃的開支單據（佔91.1%的報告書）之外，還對接近八成（佔78.7%）項目的執行效果進行了檢視。

《審計報告》提到有69份訪校報告未能反映計劃的執行情況。就此，基金於2015年7月曾向審計署補充了2013年1月至2月及2013年7月的“訪校相片”，當中記錄了10份工程/設備項目的實證。目前，上述所有資助項目執行情況的實證資料均已補齊。

由於“受資助計劃”種類繁多（如設備或圖書資料的購置、聘請專職人員、培訓、學生活動，教師脫產進修等），實施的形式亦多種多樣，故部分項目如何才是有效的“實證”，確是一個值得探討的問題。《審計報告》建議“制定完善的訪校機制”，我們對此高度認同，會主動與審計部門商討，爭取尋求有效落實相關要求的可行辦法。目前，我們正積極制定更規範的訪校指引。

三、 關於教育局對收取免費教育津貼學校應遵守義務的監察

實施十五年免費教育是特區政府的一項重要政策。按照相關法規的規定，加入“免費教育學校系統”的私立學校的一項重要義務，是必須“免

⁴ 《審計報告》指：“……基金管理層對資助計劃執行情況的核實工作，包括審查實證、實地訪校，根本沒有規定必須執行”。(P.15)



除學生繳交學費、補充服務費以及與報名、就讀及證書等有關的其他費用”。

為此，教青局的學校督導與教育廳密切配合，每個學校財政年度以第63/93/M 號法令——《不牟利私立教育機構會計格式》為基礎，向私立學校發出該學校財政年度的《不牟利私立教育機構會計報表的填報指引》，要求學校按指引提交會計帳目或子帳目的報表，如實反映學校的財政管理情況。學校督導每學年會依法對私立學校的帳目進行審核，並對發現的問題進行跟進及處理。另外，私立學校須在每年 5 月底向教青局提交下一學年將收取的各項費用，教育廳審查後會將資料上載教青局網站，供公眾查閱。

1. 關於“潛在違規收費項目”

《審計報告》在 2010/2011、2011/2012 及 2012/2013 三個學校財政年度的會計帳目中，發現學校督導對 31 個項目未能確認是否違規，有可能潛在違規的情況。並指出“教青局現行機制連學校帳目上最明顯懷疑違規的收費項目亦無法全數找出及跟進，更遑論查找其他不明顯的潛在問題。”(P.22)

有必要指出的是，學校督導負責會計帳目審核的小組工作人員有 8 位，而上述審計意見主要基於與其中 1 位的面談所作出的。該名成員在面談中不清晰其他成員所負責審核學校的各項具體帳目情況，致有 31 個項目被視為“潛在違規”。

實際的情況是，上述項目多數被學校登記在收入部分的末尾，如“雜費收入”、“其他收入”、“雜項收入”或“其他”；金額最少的為 400 元、200 元或 5 元不等。經學校督導會計帳目小組人員透過電話核查或審查相關明細資料，除 1 個項目確實違規，已要求學校退款外，其他的沒有發現違規，許多屬於選擇性服務費用或代收費用，如書包費、茶點盒費、相片費、文具費等；有的不屬“收費”項目，如“公積金退款”、“收回多支付費用”、“員工提前解約賠償”和“事假扣薪”等。



2. 關於違規收費項目的退款

教青局對於學校的違規收費，歷來予以高度重視。尤其是針對家長反映較多的免費教育系統私立學校以工本費、考試行政費、多元智能費等名目收取報名費的問題，經常提醒學校。教育發展基金主席在 2014 年 12 月 5 日舉辦的“學校發展計劃”說明會上，就三令五申，嚴令學校不可違規（詳見附件 2 的新聞報道）。對確實違規者，一經發現，必會要求學校全數退款。

至於《審計報告》指出，學校督導從 2010/2011、2011/2012 及 2012/2013 三個學校財政年度的學校帳目中發現有 20 項違規收費（金額 360,786.13 元），但為何至 2015 年 7 月仍有部分項目未完成退款。在此須說明的是，經學校督導統計，這些收費包括報名費 18 項、冷氣費 1 項、短訊費 1 項。至 2015 年 7 月底，已有 16 項完成了退款，並提交了退款報告。另外 4 個項目正在努力跟進。有的項目未能全部迅速退款的原因比較複雜，例如有的家長因退款金額不多或嫌麻煩而放棄取回，有的學生報名時所留的通訊資料不準確以至聯絡不到。

另外按照現行第 63/93/M 號法令的規定，從發現違規到督促學校糾正，期間要經歷一段較長的時間。因為私立學校於每年的 10 月 31 日或之前向學校督導提交上一個學校財政年度的帳目以供審核，學校督導則於翌年 3 月向學校送交初步審核結果。若帳目出現問題，學校督導與學校之間要反復交換意見，包括請學校提供補充資料。在此期間，由於一個新的學年已開始，因此同樣的問題可能要一個學年之後才開始糾正。這也是違規事項出現糾正時間較長的原因之一。教青局正在修訂第 63/93/M 號法令，希望可以妥善處理這一問題。

四、關於教青局對帳目核准報告所提出的私立學校運作問題的跟進

教青局一直十分重視私立學校運作過程的規範性及合理性，努力透過帳目核准報告要求學校不斷改進，取得良好效果。至於《審計報告》所指出的一些個案性問題，茲說明如下：



1. 學校持有金融資產

按照第 63/93/M 號法令的規定，“金融資產”可以登載於非營利私立教育機構的會計格式中⁵。可見，學校持有金融資產並非違法。現實中，有機構或個人以金融資產捐贈予學校，學校並以金融資產的收益（如利息）作獎學金之用。但考慮到投資金融資產始終存在風險，且過去曾發現個別學校主動購入金融資產，故自 2009/2010 年度開始，《學校運作指南》善意建議學校不應增持，並逐步減持已有的金融資產項目。

自上述建議提出以來，持有金融資產的學校已由 7 所減少至 5 所（有 2 所學校現已完全賣掉所有的金融資產），在餘下的 5 所中，1 所把學校購買的全部賣掉，只餘下不能出售的來自捐助的金融資產，另外 4 所學校均遵循《學校運作指南》的要求，沒有增持。

2. “膳食費”和“書簿文具費”問題

《審計報告》指出的“膳食費”和“書簿文具費”，都屬於私立學校依法可向學生家長收取的“選擇性服務費”，類似的還有督課班費、夏令班費等。尤其須說明的是，《審計報告》表七所列的“學校 E”，直至 2014/2015 學校財政年度，其每餐/每日所收膳食費的實際金額最多也不超過 28.50 元，每學年的價格漲幅與市場情況相比亦不大（見表 1）。盈餘率顯得較高的主要原因，是學校會計成本的登錄中未包括水費、電費、職工薪金等，因這些費用難以從學校的整體帳目中分拆出來。

表 1 E 校膳食費的實際金額及變動百分比

學年		2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
幼兒教育	午膳及茶點平均每日費用	21.50 元	21.50 元	23 元	25 元	27.50 元	28.50 元
	增幅	-	0.0%	7.0%	8.7%	10.0%	3.6%
小學教育	午膳平均每餐費用	17.50 元	17.50 元	20 元	22 元	24 元	25 元
	增幅	-	0.0%	14.3%	10.0%	9.1%	4.2%

⁵ 資產負債表的“第四類資產”，帳號為 41。



然而，即使是選擇性服務，仍有減價的空間。因此，學校督導為了爭取學生、家長的利益，在該校會計帳目核准中建議“在不影響學校的正常運作下，學校減低收費，以減輕家長的負擔。”事實上，過去就此建議，不少學校遵照執行，不加價甚至減少收費，可見是有成效的。

另外，《審計報告》指出的“學校 F”的“書簿文具費”，實際情況是，該校學生的課本統一購自外國，各年級循環使用，學生每年僅需向學校付書本原價格的四分之一。由於學校每年書簿費的成本，很大程度上視乎學校當年購買新書的數量，因此成本與收入比較會顯得較低。就該校的情況，教青局將進一步跟進。

誠如《審計報告》指出，現在沒有評審學校選擇性服務收費統一準則。教青局將按照《審計報告》的意見，檢討對選擇性服務費的成本與收入的計算方法，綜合分析學校每年收取費用的增/減情況，以檢視及分析學校收費的高低。

五、關於“教青局與基金對私立學校資助相關資訊的運用”

在“對私立學校資助相關資訊的運用”方面，教青局及教育發展基金是收集、記錄和處理私立學校資料的重要部門，處理資助相關資料的數量均十分龐大，且每年累加；僅審計部門在是次審計中所收取的文件就超過29萬頁。因此，我們認同《審計報告》所提出的意見和建議，將利用科學化的資訊管理平台，更有效運用有關資料，通過雙方的資料比對提高監察工作的效能。

事實上，教青局在2015/2016學年已開始規劃相關的財政資料庫和資訊管理平台，未來將加快推進相關工作。



六、結語

我們深知，加強對私立學校財政資助的監察，尤其是妥善運用好教育發展基金，事關澳門非高等教育的長遠發展，乃至社會的整體公平。教青局和教育發展基金一定會以善用公帑為原則，認真吸收《審計報告》的意見及建議，以嚴謹的態度完善相關法規及工作指引，不斷強化監察的力度，有效運用所有教育資助，最終達到提升教育質素、促進教育公平的目的。

具體而言，教育發展基金會努力採取措施，例如幫助執行的同事運用資訊科技手段，核實受資助機構的每一項支出，確保所有資助得到合理運用；按照《審計報告》的建議，制定完善的訪校機制及規範的工作指引；主動與審計部門商討，以便尋求有效檢視資助計劃落實效果的可行辦法。

學校督導與教育廳將加強協調，提高會計帳目審核工作的預視性；進一步規範地核查會計帳目中的每一個項目，並透過帳目核准規範私立學校的運作過程；同時，利用科學化的資訊管理平台，提高監察工作的效能。

附件：

- 1、教育發展基金章程中與監察有關的內容
- 2、教育發展基金舉辦2015/2016學年“學校發展計劃”說明會（新聞稿）



附件 1

教育發展基金章程中與監察有關的內容

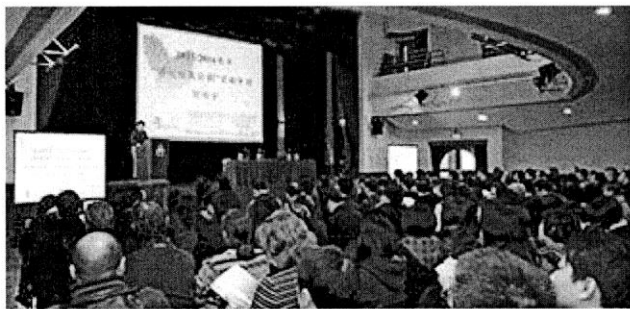
學年	與監察有關的內容不斷增強
2015/2016	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 章程內增加“人力資源支出證明表”，要求學校填寫，持續優化學校人力資源的資助運用監察機制。 ➤ 補充了《校舍工程與購置設備的招標及監管程序指引及廉潔守則》的內容，學校須進一步按該守則進行相關工作。
2014/2015	
2013/2014	
2012/2013	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 章程內學校應把支出單據連同資助運用報告一併遞交，而學校單據須保留支出單據正本至少 5 年以備查核。 ➤ 章程內加入“計劃書”和“執行總結報告”撰寫指引、評審標準及監察機制等，並優化各項申請及報告的相關文件及表格。 ➤ 在校舍修葺工程及設備更新方面提供基本價格參考表，讓學校清楚基金就新建及擴建工程、大型裝修工程、工程及設備項目的審批標準，有利於學校的財務安排。
2011/2012	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 制定了《校舍工程與購置設備的招標及監管程序指引及廉潔守則》，學校須按該守則進行相關項目。 ➤ 學校在購買圖書/刊物後，向教育發展基金提交單據(圖書購置清單)。
2010/2011	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 受資助的學校除有義務參加由教育發展基金或其指定的其他機構主辦的成果推介會或經驗分享會等活動外；尚須接受教育發展基金及教育暨青年局人員進行實地監察、審查計劃開支、評估計劃成效。
2009/2010	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 受資助的計劃需接受教育發展基金及教育暨青年局對計劃開支的審查與成效評估，如有需要，可要求受資助學校提交相關的資料及數據以供審查，以證明發放的財政援助的正確運用。
2008/2009	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 受資助的計劃在進行期間及在計劃完成後須接受教育發展基金及相關部門的監察。



附件 2

教育發展基金舉辦 2015/2016 學年“學校發展計劃”說明會 (新聞稿)

來源: http://m.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=46916#



特區政府於 2007 年成立教育發展基金。基金的成立體現了特區政府對非高等教育的持續承擔與支持，透過“學校發展計劃”的資助申請和支援，充分發揮教育發展基金的政策引導功能，並鼓勵學校配合教育政策和學校特色，規劃年度或中、長期的校本發展計劃，藉以更有效地支援和推動非高等教育領域內各類發展性教育計劃和活動的開展；同時保障教育資源的投入更具穩定性和發展性。2015 年，教育發展基金預算金額超過 8 億元，比 2008 年翻了接近一倍；從 2007 年設立以來，每年預算平均增長超過 11%，2014/2015 學年資助項目數就接近 1,800 項。

教育發展基金於 2014 年 12 月 5 日下午假聖羅撒女子中學中文部千禧堂舉辦了“2015/2016 學年學校發展計劃”說明會。教育發展基金主席及委員、教育暨青年局領導及主管，以及 76 所學校負責人參加了會議。

教育發展基金主席梁勵致辭時，回顧特區政府推動非高等教育發展的成果，包括：學校的教學環境和設備得到改善，學生人均建築面積增加了 16%，本地學制正規教育課程發展踏進新的里程，課程先導計劃順利實施；《私框》得到有效落實；建立了校內教研制度，亦完善學校專職人員制度，整體提高師資水平；加大力度支援有特殊教育需要的學生及家長，為學生提供健康午膳及上下課接載服務資助，鼓勵學校和機構在課餘及假日提供支援服務，減輕家長的壓力，同時為學生提供有益身心及提升生活技能的教育活動等等。



此外，梁勵在會議上強調，按第9/2006號法律《非高等教育制度綱要法》，免費教育是指免繳學費、補充服務費和其他與報名、就讀及證書方面有關的費用，政府在免費教育津貼投入上已考慮了該等費用，並相信學校會主動遵守法律的要求。倘若發現學校不當收取與報名和就讀相關的費用，教青局會依法作出處理。

接著，教青局教育廳廳長梁慧琪詳細介紹2015/2016學年“學校發展計劃”的申請指引、資助重點以及提交計劃的注意事項等，以便學校負責人明瞭相關細則，更好地規劃學校來年的發展。之後由教青局學校體育暨課餘活動事務處處長龔志明介紹學校暑期活動資助計劃。最後，教青局教育研究暨資源廳廳長黃健武亦介紹了資訊科技教育、課程發展先導計劃，以及校舍工程與購置設備的招標指引，使學校更瞭解有關項目最新的資訊和準則。

教育發展基金於2015/2016學年的資助計劃，一方面配合非高等教育發展十年規劃和教育範疇的施政方針，繼續設立重點資助政策，另一方面增設重點資助項目，包括“關愛學生境外學習資助計劃”，向低收入家庭的學生創造境外學習的機會；“高中學生考取職業技能認證”，鼓勵學生考取各類專業或技能證照資格；“學校暑期活動資助計劃”，鼓勵學校舉辦豐富學生暑假生活的活動；以及“橫琴參觀學習計劃”，資助學校組織師生和親子團了解橫琴島開發建設的最新情況和未來發展。

2015/2016學年“學校發展計劃”由2014年12月開始接受申請，截止日期為2015年3月9日。詳情請參閱有關計劃資助申請說明文本及教育發展基金網頁
<http://www.dsej.gov.mo/fde>。



回應審計署衡工量值式審計報告

《對私立學校財政資助的監察》

(要求書面回應稿)

2015年9月24日

教育暨青年局和教育發展基金於2015年9月4日，收到審計署寄來的衡工量值式審計報告——《對私立學校財政資助的監察》(要求書面回應稿)(以下簡稱《審計報告》)。經慎重研究，特回應如下。

一、尊重《審計報告》的意見，認真研究改進

澳門特區政府致力加大教育投入，努力促進教育公平。2007年成立的教育發展基金，有效推動了非高等教育的發展，尤其在學校的教育規劃、教學環境和設備、校本課程和教學、教師的專業發展、學生的全人發展等方面，取得了重要成效。

對於私立學校的財政資助，特區政府一直以善用公帑為原則，以嚴謹的態度不斷強化監察的力度¹，努力提升經費投入的效益。我們深知，運用好包括教育發展基金在內的所有教育資助，對於澳門非高等教育的長遠發展至關重要。教育暨青年局和教育發展基金，感謝審計署對私立學校財政資助的監察展開審計。

對於《審計報告》所陳述的情況，以及所提出的意見和建議，教育暨青年局和教育發展基金給予充分尊重和重視，將以負責任的態度深入分析並採取有效措施，盡力從速逐一加以改進。相信會對今後的工作起到重要的推動作用，切實保證各項資助得到合理及有效的運用。

¹ 尤其在2012年頒佈實施第3/2012號法律——《非高等教育私立學校教學人員制度框架》中，明確規定不牟利私立學校須保證每個學校年度教學人員的報酬及公積金供款支出佔學校固定及長期收入的百分之七十或以上，加大了政府對其財政監管的力度。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育發展基金
Fundo de Desenvolvimento Educativo

二、關於教育發展基金對私立學校資助的監察

關於教育發展基金對私立學校資助的監察，《審計報告》重點關注兩個方面：

1. 對“受資助計劃”開支的核實

教育發展基金一直嚴格監察所有“受資助計劃”的開支，要求專款專用。事實上，教育發展基金自 2007 年設立以來，不斷完善章程，尤其是加強有關監察的內容（詳見附件 1）。正是為了強化對開支的監管，資助計劃的章程自 2012/2013 學年開始明確要求：“所有資助運用報告應連同電子檔案及支出單據副本一併遞交”，而且“學校須保存支出單據正本至少 5 年以備查核”。

審計署從 2012/2013 學年已完成審核的 1,562 份“無償資助計劃報告書”中，抽取了 324 份作審計。結果顯示，絕大部分（295 份，佔 91.1%）的單據副本完全符合要求，嚴格執行了章程的規定。其他的 29 份（佔 8.9%）中，有的單據副本不齊，有的單據金額與報告書填報的金額有所不同。

《審計報告》就上述情況在“審計意見”中評論說：“……問題的關鍵在於基金管理層本身的管理取態，認為其自身制定的章程規定並不需要遵守，容許受資助私立學校不按照章程規定履行義務，亦顯示基金管理層沒有妥善履行其基本職責。”（P14）須指出的是，此意見不是建基於對基金管理層（即“行政管理委員會”²）成員的直接面談，而是在與部分資助小組成員面談後依個別成員的說話而作出的推論。教育發展基金行政管理委員會的五位成員，以及教育暨青年局（負責為基金提供行政和技術援助）的三位領導，在審計過程中均未獲邀面談，無機會以此途徑就基金的管理情況作必要和直接的說明，這或許在一定程度上會影響到審計意見及其依據的全面性。

另外，第 16/2007 號行政法規（訂定《教育發展基金制度》）第九條規

² 根據第 16/2007 號行政法規（訂定《教育發展基金制度》）的規定，教育發展基金的管理層為其“行政管理委員會”。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育發展基金
Fundo de Desenvolvimento Educativo

定，“教育暨青年局負責向教育發展基金提供行政及技術上的援助，尤其是編製須呈交監督實體核准的文件，分析有關財政援助的申請並發表意見，監察所發放的財政援助是否被正確運用，以及進行會計編製”，因此，“監察所發放的財政援助是否被正確運用”的工作主要由教育暨青年局負責，實際上教育暨青年局內設一“資助小組”執行具體的工作；該法第四條還明確規定，基金的管理層（行政管理委員會）主要負責就基金的政策方針提出建議、編製本身的預算案、批准計劃的開支、編製每年的財務及活動報告等。由此可見，二者的工作性質是不同的，不宜將“監察所發放的財政援助是否被正確運用”這具體責任由資助小組轉移至“基金”³以及基金的管理層。當然，基金的管理層對執行具體工作的資助小組有監督責任。今後，將設立機制加強監督。

至於前述的 29 份報告書，有 27 份欠缺單據副本或單據副本不齊。當中的部分原因是有學校向教育暨青年局內的“資助小組”跟進人員反映，學校因校舍搬遷及維修而在該學年提交報告的時段難以提供單據副本，資助小組成員決定選擇隨後到學校檢視單據正本。有必要指出的是，所有單據的正本學校均須至少保存 5 年，留待教育發展基金和審計部門需要時前往一一核查。

其他的 2 份報告書，有 1 份的單據金額與報告書填報的金額有所不同，實際的情況是單據的金額多於報告書所填報的金額，多出的部分由學校自身經費承擔；還有 1 份被認為是“開支內容與資助項目內容不符”，原因是同一份單據涉及兩項資助計劃，學校當時已在報告書中說明，資助小組同事亦請學校就此提交了聲明書。

雖然教育發展基金的預算由 2007 年成立之初約澳門幣 1,500 萬元增加至 2014 年的 7.7 億元，批准的項目亦由 2007 年的 18 項增至 2014 年的 1,900 多項，工作量大增。但是，教育發展基金一定會進一步加強對受資助機構開支的核實。

³ 《審計報告》指：“基金需要‘監察所發放的財政援助是否被正確運用’”（P.13）



2. 對“受資助計劃”執行情況的核實

對於各項受資助計劃的監察，不僅包括前述針對開支的核查，教育發展基金的章程還在“無償資助計劃報告書”中專列一欄，要求學校提交可證明資助計劃執行之後確已達到原定目標的“實證”，如“報告、問卷及分析結果、參與者的表現/回應、相片、作品、刊物等等”。這是一種嚴謹的態度和負責的做法。

基金管理層一直要求嚴格執行上述規定，未允許任何“資助小組”成員不按章執行⁴。審計結果也表明，在被抽查的 324 份報告書中，有 253 份按要求提交了實證資料，另有 2 份透過“資助小組”成員的訪校報告可“明確反映執行情況”。換言之，資助小組除核查了受資助計劃的開支單據（佔 91.1% 的報告書）之外，還對接近八成（佔 78.7%）項目的執行效果進行了檢視。

《審計報告》提到有 69 份訪校報告未能反映計劃的執行情況。就此，基金於 2015 年 7 月曾向審計署補充了 2013 年 1 月至 2 月及 2013 年 7 月的“訪校相片”，當中記錄了 10 份工程/設備項目的實證。目前，上述所有資助項目執行情況的實證資料均已補齊。

由於“受資助計劃”種類繁多（如設備或圖書資料的購置、聘請專職人員、培訓、學生活動，教師脫產進修等），實施的形式亦多種多樣，故部分項目如何才是有效的“實證”，確是一個值得探討的問題。《審計報告》建議“制定完善的訪校機制”，我們對此高度認同，會主動與審計部門商討，爭取尋求有效落實相關要求的可行辦法。目前，我們正積極制定更規範的訪校指引。

三、關於教青局對收取免費教育津貼學校應遵守義務的監察

實施十五年免費教育是特區政府的一項重要政策。按照相關法規的規定，加入“免費教育學校系統”的私立學校的一項重要義務，是必須“免

⁴ 《審計報告》指：“……基金管理層對資助計劃執行情況的核實工作，包括審查實證、實地訪校，根本沒有規定必須執行”。(P.15)



除學生繳交學費、補充服務費以及與報名、就讀及證書等有關的其他費用”。

為此，教青局的學校督導與教育廳密切配合，每個學校財政年度以第63/93/M號法令——《不牟利私立教育機構會計格式》為基礎，向私立學校發出該學校財政年度的《不牟利私立教育機構會計報表的填報指引》，要求學校按指引提交會計帳目或子帳目的報表，如實反映學校的財政管理情況。學校督導每學年會依法對私立學校的帳目進行審核，並對發現的問題進行跟進及處理。另外，私立學校須在每年5月底向教青局提交下一學年將收取的各項費用，教育廳審查後會將資料上載教青局網站，供公眾查閱。

1. 關於“潛在違規收費項目”

《審計報告》在2010/2011、2011/2012及2012/2013三個學校財政年度的會計帳目中，發現學校督導對31個項目未能確認是否違規，有可能潛在違規的情況。並指出“教青局現行機制連學校帳目上最明顯懷疑違規的收費項目亦無法全數找出及跟進，更遑論查找其他不明顯的潛在問題。”(P.22)

有必要指出的是，學校督導負責會計帳目審核的小組工作人員有8位，而上述審計意見主要基於與其中1位的面談所作出的。該名成員在面談中不清晰其他成員所負責審核學校的各項具體帳目情況，致有31個項目被視為“潛在違規”。

實際的情況是，上述項目多數被學校登記在收入部分的末尾，如“雜費收入”、“其他收入”、“雜項收入”或“其他”；金額最少的為400元、200元或5元不等。經學校督導會計帳目小組人員透過電話核查或審查相關明細資料，除1個項目確實違規，已要求學校退款外，其他的沒有發現違規，許多屬於選擇性服務費用或代收費用，如書包費、茶點盒費、相片費、文具費等；有的不屬“收費”項目，如“公積金退款”、“收回多支付費用”、“員工提前解約賠償”和“事假扣薪”等。



2. 關於違規收費項目的退款

教青局對於學校的違規收費，歷來予以高度重視。尤其是針對家長反映較多的免費教育系統私立學校以工本費、考試行政費、多元智能費等名目收取報名費的問題，經常提醒學校。教育發展基金主席在 2014 年 12 月 5 日舉辦的“學校發展計劃”說明會上，就三令五申，嚴令學校不可違規（詳見附件 2 的新聞報道）。對確實違規者，一經發現，必會要求學校全數退款。

至於《審計報告》指出，學校督導從 2010/2011、2011/2012 及 2012/2013 三個學校財政年度的學校帳目中發現有 20 項違規收費（金額 360,786.13 元），但為何至 2015 年 7 月仍有部分項目未完成退款。在此須說明的是，經學校督導統計，這些收費包括報名費 18 項、冷氣費 1 項、短訊費 1 項。至 2015 年 7 月底，已有 16 項完成了退款，並提交了退款報告。另外 4 個項目正在努力跟進。有的項目未能全部迅速退款的原因比較複雜，例如有的家長因退款金額不多或嫌麻煩而放棄取回，有的學生報名時所留的通訊資料不準確以至聯絡不到。

另外按照現行第 63/93/M 號法令的規定，從發現違規到督促學校糾正，期間要經歷一段較長的時間。因為私立學校於每年的 10 月 31 日或之前向學校督導提交上一個學校財政年度的帳目以供審核，學校督導則於翌年 3 月向學校送交初步審核結果。若帳目出現問題，學校督導與學校之間要反復交換意見，包括請學校提供補充資料。在此期間，由於一個新的學年已開始，因此同樣的問題可能要一個學年之後才開始糾正。這也是違規事項出現糾正時間較長的原因之一。教青局正在修訂第 63/93/M 號法令，希望可以妥善處理這一問題。

四、關於教青局對帳目核准報告所提出的私立學校運作問題的跟進

教青局一直十分重視私立學校運作過程的規範性及合理性，努力透過帳目核准報告要求學校不斷改進，取得良好效果。至於《審計報告》所指出的一些個案性問題，茲說明如下：



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育發展基金
Fundo de Desenvolvimento Educativo

1. 學校持有金融資產

按照第 63/93/M 號法令的規定，“金融資產”可以登載於非營利私立教育機構的會計格式中⁵。可見，學校持有金融資產並非違法。現實中，有機構或個人以金融資產捐贈予學校，學校並以金融資產的收益（如利息）作獎學金之用。但考慮到投資金融資產始終存在風險，且過去曾發現個別學校主動購入金融資產，故自 2009/2010 年度開始，《學校運作指南》善意建議學校不應增持，並逐步減持已有的金融資產項目。

自上述建議提出以來，持有金融資產的學校已由 7 所減少至 5 所（有 2 所學校現已完全賣掉所有的金融資產），在餘下的 5 所中，1 所把學校購買的全部賣掉，只餘下不能出售的來自捐助的金融資產，另外 4 所學校均遵循《學校運作指南》的要求，沒有增持。

2. “膳食費”和“書簿文具費”問題

《審計報告》指出的“膳食費”和“書簿文具費”，都屬於私立學校依法可向學生家長收取的“選擇性服務費”，類似的還有督課班費、夏令班費等。尤其須說明的是，《審計報告》表七所列的“學校 E”，直至 2014/2015 學校財政年度，其每餐/每日所收膳食費的實際金額最多也不超過 28.50 元，每學年的價格漲幅與市場情況相比亦不大（見表 1）。盈餘率顯得較高的主要原因，是學校會計成本的登錄中未包括水費、電費、職工薪金等，因這些費用難以從學校的整體帳目中分拆出來。

表 1 E 校膳食費的實際金額及變動百分比

學年		2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
幼兒教育	午膳及茶點平均每日費用	21.50 元	21.50 元	23 元	25 元	27.50 元	28.50 元
	增幅	-	0.0%	7.0%	8.7%	10.0%	3.6%
小學教育	午膳平均每餐費用	17.50 元	17.50 元	20 元	22 元	24 元	25 元
	增幅	-	0.0%	14.3%	10.0%	9.1%	4.2%

⁵ 資產負債表的“第四類資產”，帳號為 41。



然而，即使是選擇性服務，仍有減價的空間。因此，學校督導為了爭取學生、家長的利益，在該校會計帳目核准中建議“在不影響學校的正常運作下，學校減低收費，以減輕家長的負擔。”事實上，過去就此建議，不少學校遵照執行，不加價甚至減少收費，可見是有成效的。

另外，《審計報告》指出的“學校 F”的“書簿文具費”，實際情況是，該校學生的課本統一購自外國，各年級循環使用，學生每年僅需向學校付書本原價格的四分之一。由於學校每年書簿費的成本，很大程度上視乎學校當年購買新書的數量，因此成本與收入比較會顯得較低。就該校的情況，教青局將進一步跟進。

誠如《審計報告》指出，現在沒有評審學校選擇性服務收費統一準則。教青局將按照《審計報告》的意見，檢討對選擇性服務費的成本與收入的計算方法，綜合分析學校每年收取費用的增/減情況，以檢視及分析學校收費的高低。

五、關於“教青局與基金對私立學校資助相關資訊的運用”

在“對私立學校資助相關資訊的運用”方面，教青局及教育發展基金是收集、記錄和處理私立學校資料的重要部門，處理資助相關資料的數量均十分龐大，且每年累加；僅審計部門在是次審計中所收取的文件就超過 29 萬頁。因此，我們認同《審計報告》所提出的意見和建議，將利用科學化的資訊管理平台，更有效運用有關資料，通過雙方的資料比對提高監察工作的效能。

事實上，教青局在 2015/2016 學年已開始規劃相關的財政資料庫和資訊管理平台，未來將加快推進相關工作。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育發展基金
Fundo de Desenvolvimento Educativo

六、結語

我們深知，加強對私立學校財政資助的監察，尤其是妥善運用好教育發展基金，事關澳門非高等教育的長遠發展，乃至社會的整體公平。教青局和教育發展基金一定會以善用公帑為原則，認真吸收《審計報告》的意見及建議，以嚴謹的態度完善相關法規及工作指引，不斷強化監察的力度，有效運用所有教育資助，最終達到提升教育質素、促進教育公平的目的。

具體而言，教育發展基金會努力採取措施，例如幫助執行的同事運用資訊科技手段，核實受資助機構的每一項支出，確保所有資助得到合理運用；按照《審計報告》的建議，制定完善的訪校機制及規範的工作指引；主動與審計部門商討，以便尋求有效檢視資助計劃落實效果的可行辦法。

學校督導與教育廳將加強協調，提高會計帳目審核工作的預視性；進一步規範地核查會計帳目中的每一個項目，並透過帳目核准規範私立學校的運作過程；同時，利用科學化的資訊管理平台，提高監察工作的效能。

附件：

- 1、教育發展基金章程中與監察有關的內容
- 2、教育發展基金舉辦2015/2016學年“學校發展計劃”說明會（新聞稿）



附件 1

教育發展基金章程中與監察有關的內容

學年	與監察有關的內容不斷增強
2015/2016	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 章程內增加“人力資源支出證明表”，要求學校填寫，持續優化學校人力資源的資助運用監察機制。 ➤ 補充了《校舍工程與購置設備的招標及監管程序指引及廉潔守則》的內容，學校須進一步按該守則進行相關工作。
2014/2015	
2013/2014	
2012/2013	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 章程內學校應把支出單據連同資助運用報告一併遞交，而學校單據須保留支出單據正本至少 5 年以備查核。 ➤ 章程內加入“計劃書”和“執行總結報告”撰寫指引、評審標準及監察機制等，並優化各項申請及報告的相關文件及表格。 ➤ 在校舍修葺工程及設備更新方面提供基本價格參考表，讓學校清楚基金就新建及擴建工程、大型裝修工程、工程及設備項目的審批標準，有利於學校的財務安排。
2011/2012	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 制定了《校舍工程與購置設備的招標及監管程序指引及廉潔守則》，學校須按該守則進行相關項目。 ➤ 學校在購買圖書/刊物後，向教育發展基金提交單據(圖書購置清單)。
2010/2011	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 受資助的學校除有義務參加由教育發展基金或其指定的其他機構主辦的成果推介會或經驗分享會等活動外；尚須接受教育發展基金及教育暨青年局人員進行實地監察、審查計劃開支、評估計劃成效。
2009/2010	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 受資助的計劃需接受教育發展基金及教育暨青年局對計劃開支的審查與成效評估，如有需要，可要求受資助學校提交相關的資料及數據以供審查，以證明發放的財政援助的正確運用。
2008/2009	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 受資助的計劃在進行期間及在計劃完成後須接受教育發展基金及相關部門的監察。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育發展基金
Fundo de Desenvolvimento Educativo

附件 2

教育發展基金舉辦 2015/2016 學年“學校發展計劃”說明會

(新聞稿)

來源: http://m.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=46916#



特區政府於 2007 年成立教育發展基金。基金的成立體現了特區政府對非高等教育的持續承擔與支持，透過“學校發展計劃”的資助申請和支援，充分發揮教育發展基金的政策引導功能，並鼓勵學校配合教育政策和學校特色，規劃年度或中、長期的校本發展計劃，藉以更有效地支援和推動非高等教育領域內各類發展性教育計劃和活動的開展；同時保障教育資源的投入更具穩定性和發展性。2015 年，教育發展基金預算金額超過 8 億元，比 2008 年翻了接近一倍；從 2007 年設立以來，每年預算平均增長超過 11%，2014/2015 學年資助項目數就接近 1,800 項。

教育發展基金於 2014 年 12 月 5 日下午假聖羅撒女子中學中文部千禧堂舉辦了“2015/2016 學年學校發展計劃”說明會。教育發展基金主席及委員、教育暨青年局領導及主管，以及 76 所學校負責人參加了會議。

教育發展基金主席梁勵致辭時，回顧特區政府推動非高等教育發展的成果，包括：學校的教學環境和設備得到改善，學生人均建築面積增加了 16%，本地學制正規教育課程發展踏進新的里程，課程先導計劃順利實施；《私框》得到有效落實；建立了校內教研制度，亦完善學校專職人員制度，整體提高師資水平；加大力度支援有特殊教育需要的學生及家長，為學生提供健康午膳及上下課接載服務資助，鼓勵學校和機構在課餘及假日提供支援服務，減輕家長的壓力，同時為學生提供有益身心及提升生活技能的教育活動等等。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
教育發展基金
Fundo de Desenvolvimento Educativo

此外，梁勵在會議上強調，按第9/2006號法律《非高等教育制度綱要法》，免費教育是指免繳學費、補充服務費和其他與報名、就讀及證書方面有關的費用，政府在免費教育津貼投入上已考慮了該等費用，並相信學校會主動遵守法律的要求。倘若發現學校不當收取與報名和就讀相關的費用，教青局會依法作出處理。

接著，教青局教育廳廳長梁慧琪詳細介紹2015/2016學年“學校發展計劃”的申請指引、資助重點以及提交計劃的注意事項等，以便學校負責人明瞭相關細則，更好地規劃學校來年的發展。之後由教青局學校體育暨課餘活動事務處處長龔志明介紹學校暑期活動資助計劃。最後，教青局教育研究暨資源廳廳長黃健武亦介紹了資訊科技教育、課程發展先導計劃，以及校舍工程與購置設備的招標指引，使學校更瞭解有關項目最新的資訊和準則。

教育發展基金於2015/2016學年的資助計劃，一方面配合非高等教育發展十年規劃和教育範疇的施政方針，繼續設立重點資助政策，另一方面增設重點資助項目，包括“關愛學生境外學習資助計劃”，向低收入家庭的學生創造境外學習的機會；“高中學生考取職業技能認證”，鼓勵學生考取各類專業或技能證照資格；“學校暑期活動資助計劃”，鼓勵學校舉辦豐富學生暑假生活的活動；以及“橫琴參觀學習計劃”，資助學校組織師生和親子團了解橫琴島開發建設的最新情況和未來發展。

2015/2016學年“學校發展計劃”由2014年12月開始接受申請，截止日期為2015年3月9日。詳情請參閱有關計劃資助申請說明文本及教育發展基金網頁
<http://www.dsej.gov.mo/fde>。

