



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

《对私立学校财政资助的监察》

二零一五年十一月



目 录

第 1 部分：撮要	1
1.1 审计发现及意见	1
1.2 审计建议	2
1.3 审计对象的回应	3
第 2 部分：引言	6
2.1 审计背景	6
2.2 审计目的及范围	7
第 3 部分：审计结果	9
3.1 基金对私立学校资助之监察	9
3.2 教育局对收取免费教育津贴学校应遵守义务之监察	19
3.3 教育局对账目核准报告提出的私立学校运作问题之跟进	25
3.4 教育局及基金对私立学校资助相关资讯的运用	31
第 4 部分：综合评论	35
第 5 部分：审计对象的回应	39
教育暨青年局	41
教育发展基金	53

第 1 部分：撮要

1.1 审计发现及意见

1.1.1 基金对私立学校资助之监察

教育发展基金（下称基金）设立机制核实资助计划开支的真实性，以及核实各项资助计划已如实执行。然而，由于基金管理层容许受资助私立学校不按照章程规定履行提交所有单据副本的义务，导致审计发现 29 份资助报告书没有充分单据证明，未能核实有关开支是否真确，当中至少涉及 9,566,025.00 澳门元的资助金额未有经过基金核实。另外，由于基金管理层没有规定下级必须落实执行有关核实资助执行情况的规定，导致审计发现 69 份既没有附同任何实证，且在相关的访校报告内亦未能反映其执行情况的报告书，未能核实有关资助计划的执行情况，涉及资助金额 28,125,680.00 澳门元。

基金管理层的相关取态不单会令到负责执行的资助小组人员感到有关监察工作并不重要，同时亦难免令私立学校感到各项规定并非必须遵守。若维持有关取态，长远而言必会导致情况恶化，将难以基本确保特区政府所投放教育资源的合理运用。

1.1.2 教育局对收取免费教育津贴学校应遵守义务之监察

教育暨青年局（下称教育局）辖下的学校督导，负责监察收取免费教育津贴学校（下称入网学校）有否履行法例所规定的义务。然而，由于教育局管理层未能确保学校督导清楚其职责，将监察入网学校遵守应免除费用的义务定为必须审查项目并作彻底跟进，导致审计发现 2010/2011、2011/2012、2012/2013 共三个学年内，已有 36 项从收费名称的字面上明显怀疑属于应免除费用没有被学校督导发现，当中有 5 项更确实属于违规收费。另外，尚有 20 个收费项目学校督导分别于 2012、2013、2014 年已完成审核并确认存在违规收费问题，合共 360,786.13 澳门元，但当中尚有超过八成款项直至 2015 年 7 月仍未退款。教育局未能有效监察入网学校履行各项法定义务，导致学生及家长利益受损，亦有违免费教育政策的本来意义。

1.1.3 教育局对账目核准报告提出的私立学校运作问题之跟进

教育局根据其组织法规定的权限，需要就私立学校运作上出现的问题给予建议，并就有关问题寻求解决方法，以改进私立学校的行政及财政管理状况。然而，审计发现教育局学校督导透过账目核准报告向私立学校指出的运作问题多年来没有改善，但教育局只会不断提出建议、劝喻，没有妥善监督学校落实改善有关问题。即使按照法例教育局有权限对部分运作问题作出处罚，但该局却没有运用有关权限；对于其他不合理且没有改善的问题，例如教育局指出一所学校膳食费过高建议下调收费，该校多

年来的收费不降反升，但教青局仍然没有寻求适当方法改善问题。教青局有关取态，不仅未能妥善履行法例所赋予监察私立学校管理状况的职责，直接降低自身工作绩效，更不利于学校管理水平的提升，影响特区政府投放于学校资源的合理运用，亦损害学生及家长利益。

1.1.4 教青局及基金对私立学校资助相关资讯的运用

教青局每年收集私立学校账目资料，而基金每年则处理 67 间私立学校逾千项资助计划的相关文件。当中教青局已把学校账目资料电子化，基金亦已就工程及设备方面的资助资料建立电子资料库，两个部门之间亦互通一定的资料作参考比对。然而，基金的电子化资料库未有涵盖所有资助类型，所有学校活动方面的资助尚未进行电子化。基金需要统计或比较有关资料时，只能由每间学校的纸本文件中逐项整理，花费时间长且容易出错，亦难以对历年不同资助或不同学校的资助情况作比对，影响部门工作效率及效益。从审计发现个案亦印证出建立电子化资料库的重要性，教青局审查学校账目时未能透过比对基金所收集的教师薪酬签收记录，以发现学校账目当中教师报酬金额错误填报。

1.2 审计建议

基金应：

- 妥善履行对私立学校资助的监督责任，在资助计划的开支核实方面，须按照基金自身制定的章程规定进行监察，要求受资助私立学校提交所有单据副本，以核实“无偿资助计划报告书”所列的开支与单据副本相符，确保开支内容真实及金额正确。

在资助计划执行情况的核实方面，须制定措施收集所需实证（如相片、工作报告、出版物等），以核实“无偿资助计划报告书”所列的资助计划执行情况具有充分实证支持。此外，亦须制定完善实地访校机制，确保基金能透过实地访校与实证审查相互配合，确认资助计划的执行情况。

- 对所有资助相关资料的管理方式作整体检讨，充分利用电子科技，建立科学化资讯管理平台，以电子化方式集中记录历年每间私立学校、每项资助明细及金额的资料，以便能适时提供准确资讯供管理层参考，提升工作效率，并体现特区政府电子化的施政理念。

教育局应：

- ▶ 妥善履行对入网学校应遵守法定义务的监督责任，确保属下的学校督导履行法例所赋予的监督职责，在审查受资助私立学校账目时，以检查学校对相关法例履行情况为导向，全面确认当中所有违规事项，并对有关事项彻底跟进及依法作出必须的处理，确保入网学校遵守相关法例规定。
- ▶ 建立有效跟进机制，确保私立学校按照教育局给予的建议作出改善，以提升私立学校的运作管理水平。另外，对于法例没有赋予处罚权限但明显不合理的问题，亦必须积极寻求适当解决方法，确保有关问题得到改善。

基金及教育局应：

- ▶ 在电子化资讯管理方式的基础上共同探讨，就私立学校资助方面建立完善资讯互通机制，以确保充分运用两个部门各自掌握的资料互相核对，印证私立学校提交资料的真实性，提高资助监察工作的质量。

1.3 审计对象的回应

1.3.1 尊重《审计报告》的意见，认真研究改进

教育局及基金表示，对于审计报告所陈述的情况以及所提出的意见和建议，给予充分尊重和重视，将以负责任的态度深入分析并采取有效措施，尽力从速加以改进，相信会对今后的工作起到重要的推动作用，切实保证各项资助得到合理及有效的运用。

1.3.2 关于教育发展基金对私立学校资助的监察

基金针对审计报告所指，基金没有按其章程规定要求学校提交单据副本的问题关键，在于基金管理层本身的管理取态，认为其自身制定的章程规定并不需要遵守的审计意见，基金表示有关意见不是基于对基金管理层（即“行政管理委员会”）成员的直接面谈，而是在与部分资助小组成员面谈而作出的推论¹。基金又表示，根据第16/2007号行政法规《教育发展基金制度》，“监察所发放的财政援助是否被正确运用”的工作主要由教育局内设的资助小组负责，此外，根据上述法例规定，基金的管理层主要负责就基金的政策方针提出建议、编制本身的预算案、批准计划的开支、编制每年的财

¹ 审计署得出有关基金管理取态的审计意见，是基于基金管理层于2015年7月的补充资料公函内所持的观点作出，当中明确表示基金会视乎情况而没有强制学校提交单据副本，并会到学校检视单据正本。因此，有关审计意见并非基于与任何人员面谈作出，而是直接根据基金管理层于公函上的陈述而作出。

务及活动报告等，因此不宜将有关责任由资助小组转移至基金以及基金管理层²。

此外，针对审计报告所指，在审查个案中有两成资助计划欠缺实证资料，未能核实有关资助计划的执行情况，基金回应中强调仍有其余八成资助计划的执行情况已作检视。同时，针对报告内提及有 69 份资助报告书在其相关访校报告内未能反映资助计划的执行情况，基金表示于 2015 年 7 月已向审计署提交了“访校相片”，当中记录了 10 份工程 / 设备项目的实证³。

1.3.3 关于教育局对收取免费教育津贴学校应遵守义务的监察

针对审计报告所指，教育局现行机制连学校账目上最明显怀疑违规的收费项目亦无法全数找出及跟进，更遑论查找其他不明显的潜在问题的审计意见，教育局表示有关审计意见主要基于与账目审核工作小组内其中 1 位成员面谈所作出⁴，该名人员并不清晰其余 7 位成员的具体情况。教育局又表示，审计报告所指的 31 项经向教育局查询后仍未能确认的潜在违规收费项目当中，有 1 项经跟进后确认属于违规收费，其余没有发现违规⁵。

另外，针对审计报告指出有关违规收费的退款问题，教育局表示对于学校的违规收费，历来予以高度重视，在 2014 年 12 月 5 日举办的“学校发展计划”说明会上，就三令五申，严令学校不可违规。对于审计报告指出的 20 项违规收费的退款情况⁶，至 2015 年 7 月底，已有 16 项完成了退款。此外，由于教育局向学校指出违规收费情

² 作为订定基金的性质、职责及相关运作规范的组织法例，即第 16/2007 号行政法规《教育发展基金制度》，当中第九条明确指出，教育局在包括编制呈交监督实体核准的文件、分析有关财政资助的申请、监察所发放资助是否被正确运用等日常运作事务上，其所负责的角色仅为向基金提供行政及技术上的支援。因此，确保有关财政资助的监察措施得以有效运作的责任，必然属于基金及基金管理层。

³ 基金于 2015 年 7 月所补充的“访校相片”仅为印证基金于观察报告回应公函所述，在进行访校时有拍摄相片，有关相片的档案名称亦没有明确标示属哪所学校、哪个资助计划的实证，正如审计报告第 3.1.1.2.1 点第 4 段指出：在基金提供的“无偿资助计划报告书”及相关实证资料当中，未能显示每项实证明确对应报告书内所属哪个资助项目及其细项，因此，审计署亦无法核实基金的回应是否属实。

⁴ 审计署除与账目审核工作小组成员面谈外，亦于 2014 年 9 月透过教育局指定的协调员向该局查询上述 36 个从收费名称字面上明显怀疑违规的收费项目是否违规，协调员经向局内人员了解并整合各项资料后，于 2015 年 1 月以文字形式回复，当中显示有 5 个收费项目因应审计署查询，该局确认属于违规收费，至于其余 31 个怀疑违规收费项目，则未有相关账目明细资料，故未能确定是否违规。

⁵ 审计意见指出的问题本质，并不在于实际上有多少项违规收费，而是在于作为一个良好机制及部门的基本责任，教育局不应到账目上存在大量的潜在违规收费项目而不作跟进。再者，在审计署发现 36 个潜在违规收费项目当中，教育局向审计署确认确实属于违规收费的项目已有 6 项，占所发现个案数量的六分之一。

⁶ 教育局分别于 2012、2013、2014 年发现涉及三个学年共 20 项违规收费，并已在当年透过账目核准报告明确通知学校往后不应再收取，审计署于 2014 年 9 月向教育局查询其跟进情况，教育局于 2015 年 7 月中提交的补充文件显示，上述 20 项违规收费当中，有 10 项集中在 2015 年 2 月至 7 月之间曾作退款，其余项目则尚未退款。

况时，一个新的学年已开始，因此同样的问题可能要一个学年之后才开始纠正，这是违规事项出现纠正时间较长的原因之一，教青局正在修订第 63/93/M 号法令，希望可以妥善处理有关问题。

1.3.4 关于教青局对账目核准报告提出的私立学校运作问题的跟进

对于教青局未能督促学校按其建议减持金融资产，教青局表示在提出建议以来，持有金融资产的学校已由 7 所减少至 5 所。另外，对于教青局指出学校“膳食费”和“书簿文具费”过高的问题后仍未能落实改善的审计发现，教青局表示其根本原因在于现在没有评审学校选择性服务收费的统一准则，教青局将按照审计报告的意见，检讨对选择性服务费的成本与收入的计算方法，综合分析学校每年收取费用增 / 减情况，以检视及分析学校收费的高低。

1.3.5 关于“教青局与基金对私立学校资助相关资讯的运用”

教青局及基金认同审计报告所提出的意见和建议，将利用科学化的资讯管理平台，更有效运用有关资料，通过双方的资料比对提高监察工作的效能，又表示在 2015/2016 学年开始规划相关的财政资料库和资讯管理平台，未来将加快推进相关工作。

1.3.6 结语

教青局及基金会以善用公帑为原则，认真吸收审计报告的意见及建议，以严谨的态度完善相关法规及工作指引，不断强化监察的力度，有效运用所有教育资助，最终达到提升教育质素、促进教育公平的目的。

第 2 部分：引言

2.1 审计背景

特区政府一直高度重视教育发展，于 2014 财政年度施政报告提出“继续贯彻“教育兴澳”的方针，进一步加大资源投放，稳步调整免费教育津贴和学费津贴，加大力度资助及发展免费教育学校系统，完善各类奖学金和助学金，优化学习用品津贴、膳食津贴及书簿津贴”。2013 年，教育暨青年局（下称教育局）及隶属于该局运作的教育发展基金（下称基金）、学生福利基金，于非高等教育范畴已投放的财政资助逾 39 亿澳门元。

在非高等教育范畴资助当中，以不牟利私立学校（下称私立学校）所占比重最大，根据教育局提供的私立学校账目资料显示，于 2012/2013 学年所发放资助金额逾 20 亿澳门元。截至 2012/2013 学年本澳共有私立学校 67 间，分为入网学校及非入网学校两类⁷。入网学校指根据第 19/2006 号行政法规《免费教育津贴制度》，已加入免费教育学校系统的私立学校，共 53 间⁸；非入网学校指没有加入免费教育学校系统的私立学校，共 14 间。

而不论入网还是非入网的私立学校，如收取特区政府的资助，均须接受行政当局的监察。当中教育局负责发放予私立学校的资助有：免费教育津贴、融合教育津贴、校园开放计划和校际比赛学校参赛津贴等，如免费教育津贴：入网学校在收取相关津贴后，须按照第 19/2006 号行政法规《免费教育津贴制度》遵守如每班人数上限、免除学生缴交学费及其他费用、如有学额不得拒绝收生等一系列义务；而其他资助如：融合教育资助、校园开放计划和校际比赛学校参赛津贴等津贴，私立学校在收取有关津贴后，会就有关资助向教育局提交资助运用报告，及接受教育局对其账目进行监察。

另一方面，基金主要透过“学校发展计划”资助私立学校，以支援和推动学校开展具发展性的教育计划，如：教育设备、活动和工程等，学校在收取相关资助后，须每年就每一计划向基金提交资助运用报告，及附上相关单据和实证文件，并接受基金监察其资助运行情况，以确保有关资助有效运用，达到目的。

⁷ 本审计报告内除明确指出为入网学校或非入网学校外，其余所提及的“私立学校”一词均同时包括上述两类学校。

⁸ 审计工作审查 2010 至 2013 年度的资料，截至 2012/2013 学年的入网学校数目为 53 间。及后，其中一间私立学校自 2014/2015 学年开始加入免费教育学校系统成为入网学校，故最新的入网学校数目为 54 间。

根据教育局提供的资料，有关私立学校于 2012/2013 学年收取资助情况如下表：

表一：2012/2013 学年教育局及基金对私立学校的资助情况

资助类型	金额 (澳门元)		总额 (澳门元)
	入网学校	非入网学校	
学费相关资助	1,244,808,268.00	24,364,150.00	1,269,172,418.00
教职员相关资助	402,174,158.88	74,358,755.84	476,532,914.72
工程及设备购置	177,596,466.38	30,191,813.60	207,788,279.98
举办活动及其他	104,739,713.16	26,075,859.26	130,815,572.42
合计	1,929,318,606.42	154,990,578.70	2,084,309,185.12

资料来源：整理自教育局提供之 2012/2013 学年私立学校账目资料

从上表可见，特区政府向私立学校投放了大量公帑以资助本澳的教育事业。由于发展教育是特区政府其中一项施政重点，而特区政府所投放的资源亦十分庞大，有关公共资源能否得到妥善监察值得探讨。

教育局及基金均负责对私立学校的资助进行监察。根据第 63/93/M 号法令《通过及规范非营利私立教育机构会计格式的运用》，教育局须对受行政当局资助的私立学校之账目进行审核。根据第 82/2008 号行政长官批示《教育发展基金财政援助发放规章》，受基金资助的私立学校亦需要接受基金的监察。

基于上述背景，审计署就教育局及基金对私立学校财政资助的监察进行立项审查，并指出所发现的问题和提出具体意见，以提高相关部门的工作成效，使资源用得其所。

2.2 审计目的及范围

是次审计目的，主要审查教育局及基金有否制定适当措施，妥善履行法例赋予其对受资助私立学校的监管职能，确保私立学校符合收取资助后应遵守之相关规范，就其所提出的私立学校存在问题，采取适当措施要求学校改善，并有效运用私立学校资助的相关资讯，以保障所发放的资助能用得其所。

在 2012/2013 学年教育局及基金两个部门所发放约 20.84 亿澳门元总资助金额当中，教育局所发放的免费教育津贴约为 12.32 亿澳门元，占两个部门总资助额约 59.12%，

而基金透过“学校发展计划”所发放的资助约为 7.59⁹ 亿澳门元，占两个部门资助总额约 36.42%。由于上述两项资助合共已占资助总额约 95.54%，因此，是项审计选取上述两类型资助开展工作，以了解教育局及基金对资助监察的执行情况以及相关取态。

而教育局自 1993 年第 63/93/M 号法令《通过及规范非营利私立教育机构会计格式的运用》生效后开始负责受资助私立学校账目的审核工作，相关法例生效至今已超过 20 年；基金自 2007 年根据第 16/2007 号行政法规《教育发展基金制度》成立后开始负责资助监察工作，至今亦已超过 7 年。由于法例赋予教育局及基金执行相关监督职责，故两个部门应建立完善机制严格把关，确保教育资源的合理运用。

审计署于 2014 年 9 月至 2015 年 2 月对教育局及基金进行审计工作，审查两个部门于 2010 至 2013 年度的私立学校账目及资助相关资料，具体审计范围如下：

- 教育局及基金有否设立良好监察机制，确保私立学校符合收取资助后应遵守之相关规范。
- 教育局有否履行法定职责、采取适当措施，改善该局所提出受资助私立学校存在的问题，以监察私立学校的管理状况。
- 基金和教育局有否就私立学校的资料，建立科学化的资料储存方式，以确保相关资料的有效运用，并且就私立学校资助监察方面，探讨教育局与基金之间有否利用适当资讯互通措施，相互印证私立学校填报资料的真实性。

⁹ 由于教育局提供的私立学校账目资料没有独立显示基金发放的资助金额，故引用教育局网页《2013 年澳门教育年鉴》所载，基金于 2013 年度发放的资助金额计算。

第 3 部分：审计结果

3.1 基金对私立学校资助之监察

基金根据第 16/2007 号行政法规《教育发展基金制度》成立，附属于教青局运作，支援和推动在非高等教育领域内展开各类具发展性的教育计划和活动。基金主要透过“学校发展计划”资助私立学校（包括入网及非入网学校），每学年基金均会向私立学校公布“学校发展计划”资助申请章程（下称章程），并上载于教青局网页。2013 年，基金共发放资助达 7.59 亿澳门元。本审计重点主要探讨基金有否订定适当措施，对私立学校的资助进行监察。

第 82/2008 号行政长官批示《教育发展基金财政援助发放规章》规定了受基金资助的私立学校须遵守的义务，以及须接受基金的监察其资助的运用，基金亦在法例的基础上建立章程，列出具体要求。综合法例及章程内容，基金所制定监察受资助私立学校的措施如下：

- 基金对资助计划开支的核实（审查所提交单据副本）
 - 私立学校须就所有已完成的资助计划 / 子计划提交“无偿资助计划报告书”¹⁰，并附同如发票、签收记录等形式的单据副本。基金透过审查单据副本核实资助计划的开支。
- 基金对资助计划执行情况的核实（审查所提交实证文件、进行实地访校）
 - 就上述之“无偿资助计划报告书”，私立学校除单据副本外，亦同时须附同如相片、工作报告、学校出版刊物等实证。基金透过审查实证核实资助计划的执行情况。
 - 除审查实证外，私立学校亦须接受基金的实地访校，现场查核资助计划的执行情况。

上述监察工作由一个约 13 名执行人员组成的资助小组执行，并由一名职务主管协调。基金将 67 间私立学校分成 6 组，每组由 2 至 3 名资助小组人员负责处理。当收到私立学校提交的“无偿资助计划报告书”及其附同的证明文件（单据及实证）后，资助小组人员会比对报告内填报的内容是否与证明文件相符，例如报告内所填报的开支金额是否对应每张单据、报告内所填报已执行的事项是否有相片或证书等实证支持，完成后就每间私立学校编制“学校资助计划统计分析总表”，内列每项资助计划的审核

¹⁰ 根据第 82/2008 号行政长官批示《教育发展基金财政援助发放规章》第六条第一款第（五）项，基金规定私立学校须就每个已完成的资助计划 / 子计划，于每年 9 月 30 日前提交“无偿资助计划报告书”，内列资助计划的基本资料，如计划名称、实施日期；每项资助内容的执行情况；收入及支出情况等内容，并附同相关证明文件，以供基金审核。

结果，例如是否按计划执行、开支金额是否正确等，上呈职务主管及处长复核。处长及职务主管表示，职务主管会核对所有报告书所列开支与单据副本相符，而处长则主要复核“学校资助计划统计分析总表”上所得出的审核结果是否恰当，在有怀疑时才会查阅相关报告书、单据副本、实证等原始文件。另外，实地访校工作亦由资助小组人员执行，资助小组人员每年对每间私立学校进行两次实地访校，完成后编制访校报告。

3.1.1 审计发现

审计署因应基金所发放的资助金额及私立学校所属的资助小组组别，审查基金提供 2012/2013 学年已完成审核并确认其开支及执行情况，并已完成相关退款程序的所有“无偿资助计划报告书”，选取了 8 间私立学校合共 324 份“无偿资助计划报告书”，及其附同的所有证明文件，以核实基金有否足够资料得出有关审核结果，发现在已完成审核的报告书当中仍然存在 29 份报告书欠缺充分单据证明，以及 69 份报告书欠缺实证及访校报告相应内容支持，而其中 8 份报告书同时欠缺单据证明、实证和访校报告的相应内容支持，即合共 90 份报告书存在问题。此外，审计署亦审查了基金的实地访校机制，以确认基金能否透过实地访校有效核实资助计划的执行情况。

3.1.1.1 基金对受资助计划开支的核实

为核实有关受资助计划的开支是否正确，基金自 2012/2013 学年开始于章程第二章第 4 点第（10）项内明文规定：“所有资助运用报告应连同电子档案及支出单据副本一并递交，而学校须保存支出单据正本至少 5 年以备查核”，要求私立学校就受资助计划必须提交所有单据副本。基金要求资助小组人员比对“无偿资助计划报告书”所列开支项目与单据副本相符，以确认“无偿资助计划报告书”所列开支项目之内容及金额正确。

然而，审计署从基金已完成审核不存在问题的“无偿资助计划报告书”当中，发现存在资助报告没有附同单据副本、单据金额与报告书上所填报金额不符等情况，详见下表：

表二：基金确认已完成审核但仍未能核实其开支是否正确的“无偿资助计划报告书”
(审查的“无偿资助计划报告书”总数为 324 份)

序号	单据有欠充分的情况分类	涉及的“无偿资助计划报告书” (份)	“无偿资助计划报告书” 所列开支当中未能 核实部分的金额 (澳门元)	涉及的资助金额 ^{注1} (澳门元)
1	完全没有提交单据副本	13 ^{注2}	9,648,235.00	9,566,025.00
2	只提交部分单据副本	14 ^{注2}	9,072,804.80	未能统计
3	单据金额与报告书上 所填报金额不符	1	62,170.00	未能统计
4	开支内容与资助项目 内容不符	1	16,000.00	未能统计
合计		29	18,799,209.80	未能统计

注 1：由于基金对“无偿资助计划报告书”每项开支的资助比例不同，而有关“无偿资助计划报告书”中只显示总资助额，未有显示单一开支涉及的资助金额，基金在审核“无偿资助计划报告书”时亦没有计算每项单一开支涉及的资助金额，故只能统计完全没有提交单据副本的“无偿资助计划报告书”涉及资助金额。

注 2：在实地审计阶段，审计署要求基金提供 2012/2013 学年所有“无偿资助计划报告书”及其附件以供审查，基金当时提供了 2012/2013 学年已完成审核的相关工作档案，审计署审查有关资料后发现当中的单据副本有欠充分（包括“完全没有提交单据副本”的资助报告书 16 份、“只提交部分单据副本”的资助报告书 14 份），于是向基金确认有否单据副本放在其他地方未有提供，基金当时表示所有资料均已全数提供。然而，在审计署寄送观察报告要求基金确认资料时，基金才向审计署提供 4 份单据副本。审计署整理后将“完全没有提交单据副本”的资助报告书调整为 13 份，至于“只提交部分单据副本”的资助报告书，虽然基金补交其中 1 份单据副本，但由于该份资助报告书尚有其余开支未能提供单据副本，故涉及“只提交部分单据副本”的资助报告书数量仍维持 14 份。

资料来源：整理自基金所提供的 2012/2013 学年“无偿资助计划报告书”及其附同的证明文件。

上表显示，共有 29 份“无偿资助计划报告书”之单据资料并不齐全，未能核实有关开支是否正确，涉及金额为 18,799,209.80 澳门元，当中至少涉及 9,566,025.00 澳门元的资助金额未有经过基金核实。

就上述情况，审计署在实地审计时向资助小组人员查询，为何基金透过章程规定学校须提交单据副本并全面审查，但在基金已完成审核的资助报告书当中仍然存在单据有欠充分的情况。资助小组人员表示已清楚知道需要按照章程规定，要求受资助私立学校提交所有单据副本并全面审查，惟在实务执行上，由于单据的资料数量庞大，故有可能要求私立学校提交部分单据副本抽查，或于实地访校时现场审查了单据正本，没有要求学校提供相关副本。

然而，在审计署向基金寄送观察报告确认资料时，基金管理层透过公函表示，因学校反映单据数量庞大，为此基金接受学校表达的困难，没有强制学校遵守章程规定提交单据副本，资助小组人员如发现单据不足，会到学校抽查单据正本。另外，基金管理层又表示，部分欠缺单据副本的开支为人力资源支出，由于基金在 2012/2013 学年并没有强制要求学校提交人力资源的签收记录，故未能提供该类型开支的证明文件。

3.1.1.2 基金对受资助计划执行情况的核实

为核实资助计划的执行情况，基金表示主要透过审查“无偿资助计划报告书”所附同的各项相片、活动报告、出版物等实证，以核实私立学校已如实执行资助计划，此外，对于没有足够实证的资助计划，基金会透过实地访校作为补充，现场视察资助计划之执行情况，通过审查实证与实地访校两种方式相互配合。

因应上述有关基金的监察方式，审计署先审查“无偿资助计划报告书”相关实证的提交情况，再将欠缺实证的报告书，检查访校报告内能否反映该等报告书所列资助项目之执行情况，以了解基金能否透过“无偿资助计划报告书”实证审查以及实地访校工作相互配合，有效确认资助计划的执行情况。

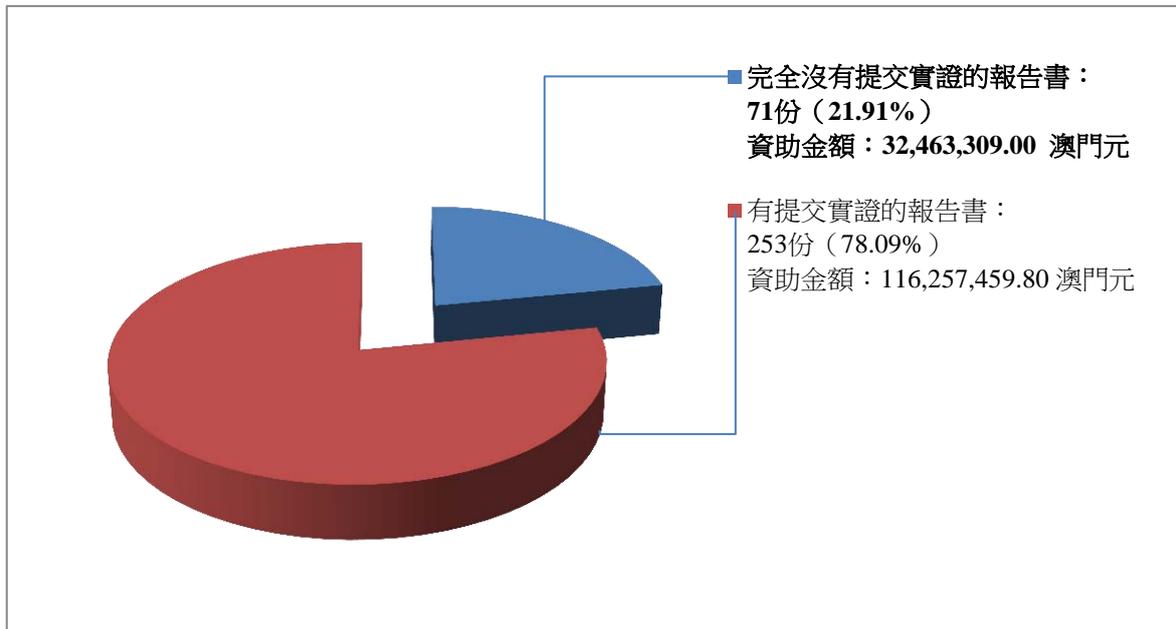
3.1.1.2.1 实证提交

在实证提交方面，基金虽然在学校提交的“无偿资助计划报告书”内预设了一栏目，要求私立学校填写达到目标的实证并提交相关资料：“达到目标的实证（如报告、问卷及分析结果、参与者的表现/回应、相片、作品、刊物等等并须提交）”，但是基金表示，由于章程没有列明学校必须提交全部实证，故有关资料是否齐全并充足证明该计划已执行，则主要由学校决定提交多少文件，资助小组人员在审查时认为不足够会要求学校补充。

在审计署审查“无偿资助计划报告书”所附同的证明文件当中，发现有报告书完全没有附同任何实证，详见下图：

图一：基金完成审核但仍欠缺实证的“无偿资助计划报告书”

(审查的“无偿资助计划报告书”总数为 324 份)



资料来源：整理自基金所提供的2012/2013 学年“无偿资助计划报告书”及其附同的证明文件。

上图显示，共有 71 份“无偿资助计划报告书”欠缺提交实证，涉及资助金额 32,463,309.00 澳门元。就有关情况，资助小组人员表示虽然报告书有要求私立学校提交实证，但并非硬性规定，证明文件的提供以章程所载为准，章程只规定单据副本必须提交，至于实证方面则没有列明，上级亦没有规定必须取得所有实证并全面审查。现行大部分私立学校均会主动提交实证，只要私立学校有提交，资助小组人员均会审阅；但如私立学校没有提交，则会由资助小组人员判断是否需要取得。

另外，在基金提供的“无偿资助计划报告书”及相关实证资料当中，未能显示每项实证明确对应报告书内所属哪个资助项目及其细项，亦没有资料显示基金对每份报告书内哪些资助项目能够透过实证核实执行情况，又有哪些资助项目未能核实，曾作分析或评估。就上述情况，资助小组人员表示上级没有相关工作要求。

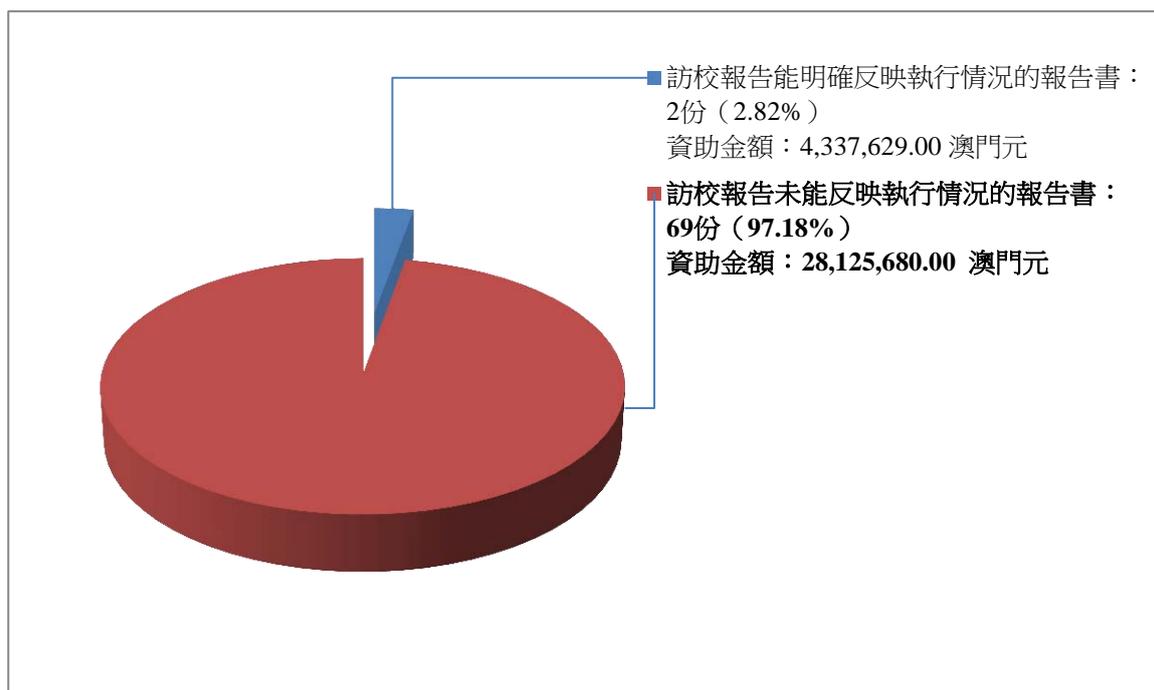
3.1.1.2.2 实地访校

基金对每间受资助的私立学校均会进行实地访校，每间私立学校每年会安排访校两次，为预约形式，分别约在每年 12 月至翌年 3 月，以及 6 月至 7 月进行，主要了解下一学年拟申请资助计划的情况，以及视察该学年已批给资助计划的执行情况。实地访校由资助小组人员执行，如有需要则会联同教青局内专业单位的人员一同前往，对所资助的工程及设备实物进行现场核实（例如学校有工程方面的资助，会联同教育设备处人员前往；如有资讯设备方面的资助，则会联同组织暨资讯处人员前往）。

对于访校人员前往实地访校时具体要如何执行工作，基金职务主管在访校前以电邮方式给予方向性的工作提示。在访校结束后，职务主管会透过电邮及会议向上级汇报情况。资助小组人员表示在访校时会自行带备列有私立学校获批给资助计划内容之承诺书¹¹，作为访校时应查核项目的依据，在到达私立学校时，会先与私立学校代表面谈，口头了解各资助计划的落实情况，再根据承诺书所列项目进行巡视。在访校工作完成后，基金有规定资助小组人员填写一份表格形式的访校报告。基金表示，访校报告是记录实地访校工作情况的唯一正式文件。

由于基金表示通过审查实证与实地访校两种方式相互配合，以核实资助计划之执行情况，故审计署以第 3.1.1.2.1 点所发现之 71 份完全没有附同任何实证的“无偿资助计划报告书”，将当中的资助项目内容与相应之访校报告（实地访校所产生的唯一正式文件）内容进行比对，以了解有关欠缺实证的资助计划，是否能透过实地访校核实其执行情况。结果发现大部分访校报告对于资助项目的执行情况均为总体性的描述，例如“2012/2013 学年各校部¹²各项资助计划基本上按承诺与原计划执行，部分计划已完成，部分计划正在进行”，从有关内容无法知悉不同资助计划内每个资助项目的执行情况为何。相关比对结果见下图：

图二：71 份欠缺实证“无偿资助计划报告书”与访校报告内容比对



资料来源：整理自基金所提供的 2012/2013 学年“无偿资助计划报告书”，以及 2011/2012、2012/2013 学年访校报告。

¹¹ 当学校资助申请获审批后，基金会就每项资助计划向学校发出承诺书，内列资助计划的具体内容，学校办学实体于承诺书上签署，以确认有关资助内容。

¹² 一所私立学校可能包括幼稚园部、小学部、中学部、夜校部、其他分校等组成部分，有关组成部分称为校部。

上图显示，在 71 份完全没有实证的“无偿资助计划报告书”当中，有 69 份报告书的内容未能在访校报告内明确反映其执行情况，占总数 97.18%。

虽然基金表示透过实地访校作为补充，以核实欠缺足够实证的资助计划之执行情况，然而，一方面从基金提供的资料当中，没有任何记录显示基金有明确订定审查实证与实地访校两项工作分别须查核哪些资助项目；另一方面，从图二的审查结果亦显示，有 69 份“无偿资助计划报告书”，涉及如工程 / 设备购置、学校举办活动等不同类型的资助，其内所列的资助项目既没有实证支持，亦未能从访校报告中确认其执行情况。

3.1.1.3 无法核实开支或执行情况的显著事例

通过以上第 3.1.1.1 点与 3.1.1.2 点的审查结果可见，在审计署审查基金已完成审核并确认其开支及执行情况的“无偿资助计划报告书”当中，仍然存在无法核实开支及执行情况的问题。除以上部分所显示的总体状况外，审计署亦从有问题个案中整理出以下显著事例：

- 在没有提交任何单据的情况下，仅要求补交“无偿资助计划报告书”所列部分资助项目的单据审查，而当中亦有单据遗漏：

学校 B “语言与品德教育新天地”资助计划，总开支 1,873,000.00 澳门元，基金全数资助。“无偿资助计划报告书”列出共 20 个资助项目，包括语言及科学辅导班、教学设备购置、外地交流考察、交通费等。根据基金章程要求，私立学校须提交所有单据副本，但基金所提供的文件显示，私立学校所提交的“无偿资助计划报告书”没有附同任何单据副本，但负责审核的资助小组人员仅要求私立学校补交其中 3 个资助项目的单据副本审查：中文辅导班（38,400.00 澳门元）；化学辅导班（43,400.00 澳门元）；初中物理实验探究班（59,000.00 澳门元）。其余 17 个资助项目，如英国学习交流（600,000.00 澳门元）、爱国主义教育之旅 – 茶马古道文化考察（203,500.00 澳门元）等，均没有任何单据副本。

该名资助小组人员除了没有按章程要求私立学校提交所有单据副本，只选取部分资助项目审查外，在其所选取的 3 个资助项目当中，其中 2 项更存在单据遗漏情况，包括：中文辅导班 – 教材影印费开支（12,000.00 澳门元）没有单据副本；初中物理实验探究班 – 仅有一项导师费开支的签收记录（42,000.00 澳门元），该项目其余 17,000.00 澳门元开支没有单据副本。

3.1.2 审计意见

作为订定基金的性质、职责及相关运作规范的组织法例，即第 16/2007 号行政法规《教育发展基金制度》，当中第九条¹³明确指出，教育局在包括编制呈交监督实体核准的文件、分析有关财政资助的申请、监察所发放资助是否被正确运用等日常运作事务上，其所负责的角色仅为向基金提供行政及技术上的支援。因此，确保有关财政资助的监察措施得以有效运作的责任，必然属于基金。为此，基金通过两方面机制作为配套，以对有关资助进行监察，包括核实“无偿资助计划报告书”所填报开支的内容真实及金额正确，以及核实各项资助计划已如实执行。

然而，透过是次审查结果可见，基金对资助计划开支及执行情况的监察机制均未完善，分述如下：

对资助计划开支的核实

基金为核实资助计划开支的真实性，于 2012/2013 学年章程第二章第 4 点第 (10) 项内明文规定：“所有资助运用报告应连同电子档案及支出单据副本一并递交，而学校须保存支出单据正本至少 5 年以备查核”，并规定资助小组人员须全面审查“无偿资助计划报告书”所填报的开支内容及金额与单据副本相符。有关要求学校提交所有支出单据副本的规定，一方面能够使学校在编制“无偿资助计划报告书”时自己先行核对，确保所填写的开支正确，另一方面也便利基金对开支的核查；至于章程在要求提交所有支出单据副本之同时，仍要求学校保留单据正本至少 5 年备查的规定，则可以让基金在有需要的情况下进一步核查单据正本，也有助确保所提交副本的真实性，所以并非多余的规定。

针对上述章程规定，处长及职务主管表示已组成了复核机制，包括由职务主管核对所有报告书所列开支与单据副本相符，而处长则主要复核所得出的审核结果是否恰当，以确保所有单据副本均已齐全。惟审计署审查 324 份基金已完成审核并确认其开支真确的“无偿资助计划报告书”中，仍发现 29 份报告书没有充分单据证明，未能核实有关开支是否真确，包括 13 份报告书完全没有单据副本，其余 16 份则属于只有部分单据副本、单据金额或开支内容与报告书不符等情况。上述 29 份报告书当中至少涉及 9,566,025.00 澳门元的资助金额未有经过基金核实。

就上述情况，资助小组人员表示虽然知悉需要按照章程规定，要求学校提交所有单据副本，但在实务上由于单据数量庞大故没有要求学校全数提供副本，会于实地访校时现场审查单据正本。更甚者，在审计署寄送观察报告向基金确认资料时，基金管理层更以公函表示，因学校反映单据数量庞大，为此基金接受学校

¹³ 第 16/2007 号行政法规《教育发展基金制度》第九条“援助”：“教育暨青年局负责向教育发展基金提供行政及技术上的援助，尤其是编制须呈交监督实体核准的文件，分析有关财政援助的申请并发表意见，监察所发放的财政援助是否被正确运用，以及进行会计编制”。

表达的困难，没有强制学校遵守章程规定提交单据副本，资助小组人员如发现单据不足，会到学校抽查单据正本。然而，在基金提供已完成审查的 2012/2013 学年所有工作档案内，没有资料反映学校欠缺提交哪些单据副本，亦没有资料反映基金在学校现场具体查核了哪些单据正本。

从以上审查结果可见，问题的关键在于基金管理层本身的管理取态，认为其自身制定的章程规定并不需要遵守，容许受资助私立学校不按照章程规定履行义务，亦显示基金管理层没有妥善履行其基本职责。同时，有关行为本身亦是一个坏的示范，向受资助私立学校表明基金所制定的章程或规则可以无须遵守。因此，才会出现审计发现所述各式各样单据有欠充分的情况，当中更存在 13 份资助报告书完全没有提交单据副本，基金亦没有要求学校提供。

需要强调的是，学校没有提交单据副本，并不代表学校所填报的开支不正确；相反，即使“无偿资助计划报告书”上学校所填报的开支均正确，但是，由于基金没有确保学校按照章程提交一切文件之余，更容许学校不需按照章程执行，则肯定基金没有履行基本职责。至于基金在已知未能按照章程规定并确保学校提交所有单据副本，正本备查的情况下，实际操作上有否采取补救措施从其他方面有效核查有关开支，由于基金所提供的工作档案内并没有明确所欠交的单据副本及现场所查核的支出等相关记录，审计署无法核实有关措施的执行情况及有效性。

对资助计划执行情况的核实

基金除审核资助计划开支，亦会核实资助计划的执行情况，原因是开支单据仅能证明私立学校产生了支出，但基金仍须核实有关支出所取得的财物或劳务，是否确实用到资助计划之上，例如所资助举办的活动是否针对适当对象、所完成的工程及购置设备的状况是否切合实际需要等，以确保资助计划已如实执行，而上述资料无法透过单据核实。为此，基金在学校提交的“无偿资助计划报告书”内预设了一栏目，要求私立学校填写达到目标的实证并提交相关资料，并要求资助小组人员审查有关实证，此外，亦结合实地访校工作，要求资助小组人员前往学校现场视察资助计划的执行情况。

基金虽然设立了上述机制，但基金管理层却没有规定下级必须落实执行，因此，资助小组人员即使在审核“无偿资助计划报告书”时发现欠缺实证，亦没有统一要求学校补交所有实证，此外，在访校报告内亦没有具体记录每个资助项目及其细项的巡查过程及其结果，大部分仅作总体性描述。

在审计署审查 324 份基金已完成审核并确认其资助执行情况的“无偿资助计划报告书”当中，虽然部分报告书附有实证，但由于基金没有记录每项实证具体对应报告书内哪个资助项目及其细项，故无法核实有关实证齐全并与资助项目相关。然而，即使撇开上述附有实证的部分，审计署仍发现在上述 324 份“无偿资

助计划报告书”当中有 69 份既没有附同任何实证，且在相关的访校报告内亦未能反映其执行情况的报告书，涉及资助金额 28,125,680.00 澳门元。

出现上述问题的原因，在于基金管理层的核实工作，包括审查实证、实地访校，根本没有规定必须执行，负责执行的资助小组人员自然不会全面要求学校补交所有实证，也无需将每项实证对应报告书所列哪个资助项目记录清楚，在实地访校时亦不会就每个资助项目所进行的巡查工作及其结果具体记录。

在此情况下，基金无法透过现行机制掌握及评估哪些资助项目的执行情况已经核实，哪些未能核实。而在审计发现的 69 份既没有附同任何实证，在相关的访校报告内亦未能反映其执行情况的报告书当中，由于有不少属于学校举办的活动方面的资助，如补习班、外地交流、校外比赛等，在基金收集报告书及进行实地访校时，有关活动均已结束，无法通过实地访校现场核实，因此，至少可以肯定有关活动资助的执行情况完全没有经过基金核实。基于基金管理层的取态，基金根本无法通过其所设立的审查实证及实地访校机制，有效监察资助计划的执行情况。

综观基金整个资助监察机制，基金管理层的取态不单会令到负责执行的资助小组人员感到有关监察工作并不重要，同时亦难免令私立学校感到各项规定并非必须遵守。若维持有关取态，长远而言必会导致情况恶化，将难以基本确保特区政府所投放教育资源的合理运用。

3.1.3 审计建议

基金应妥善履行对私立学校资助的监督责任，包括：

- (1) 在资助计划的开支核实方面，须按照基金自身制定的章程规定进行监察，要求受资助私立学校提交所有单据副本，以核实“无偿资助计划报告书”所列的开支与单据副本相符，确保开支内容真实及金额正确。
- (2) 在资助计划执行情况的核实方面，须制定措施收集所需实证（如相片、工作报告、出版物等），以核实“无偿资助计划报告书”所列的资助计划执行情况具有充分实证支持。此外，亦须制定完善实地访校机制，确保基金能透过实地访校与实证审查相互配合，确认资助计划的执行情况。

3.2 教育局对收取免费教育津贴学校应遵守义务之监察¹⁴

免费教育是特区政府一项重大教育政策，教育局根据第 19/2006 号行政法规《免费教育津贴制度》，每年向全澳 53 间加入免费教育学校系统的学校（入网学校）发放逾 10 亿澳门元的免费教育津贴，全数资助入网学校学生的学费，教育局于 2012/2013 学年所发放的免费教育津贴超过 12 亿澳门元。由于特区政府在免费教育所投放的资源庞大，教育局必须妥善监察入网学校在收取免费教育津贴后有否遵守相关规范，以确保有关资助的合理运用。

根据第 19/2006 号行政法规《免费教育津贴制度》第九条，收取免费教育津贴的入网学校须遵守以下义务：

- 遵守《非高等教育制度纲要法》及其补充法规的规定；
- 每班的学生人数不得超过第六条第一款（一）至（三）项分别规定的上限；
- 免除学生缴交学费、补充服务费以及与报名、就读及证书等有关的其他费用；
- 不得在学年内开除学生，但有关学校章程规定的情况除外；如开除学生，应预先确保其获安排到其他学校就读；
- 如有学额，则不得拒绝收生；
- 向学生及家长宣传免费教育津贴制度，尤须在每一学年开始时进行。

在上述各项义务当中，大部分需要由其他单位向教育局投诉或提供资料，该局才能有效掌握有关情况，只有第 2 项及第 3 项分别关于每班人数上限及应免除费用之义务，教育局较容易主动监察，由于前者仅涉及学生人数此项客观数据，可较简单直接作出判断，监察出错的风险较低，惟后者涉及对学校有否收取应免除费用的人为判断，监察出错的风险亦因而较高，因此，基于风险导向原则，审计署在教育局较容易主动监察的两项义务当中，选取监察出错风险较高的第 3 项（即第 19/2006 号行政法规《免费教育津贴制度》第九条第（四）项）进行了解，以审查教育局有否设立良好机制，监察入网学校履行收取资助后应遵守之法定义务，以确保免费教育政策的有效实施。

3.2.1 审计发现

3.2.1.1 教育局对入网学校应免除费用的监察职能及其内部分工

有关入网学校对法定应免除费用义务的遵守，教育局由教育厅及学校督导两个单位负责监察。教育局表示，根据相关法例规定，教育厅及学校督导的职能分别如下：

¹⁴ 本部分仅涉及教育局对入网学校的监察情况，并不包括非入网学校。

- 教育厅：根据第 81/92/M 号法令《教育暨青年司组织法规》第十一条第一款：“教育厅的职责为指导及注视学校和教育机构的运作，并开展工作以求改善在正规和非正规教育范畴内教育的提供”。
- 学校督导：根据第 26/97/M 号法令《学校督导活动之法律体系》第二条（a）项指出，学校督导的一般权限包括：“确保必须之督导以评估教育暨青年司从属机构及私立教育机构之教学及技术质量以及监察其行政财政效率”；第三条（a）、（c）、（d）又指出，学校督导的特别权限分别包括：“跟进教育暨青年司之从属机构及私立教育机构之运作，以逐渐改善教学以及行政及财政管理之程序、方法及技术”、“监察教育机构对适用于其之法律规定之履行情况”，以及“为改正及弥补偶然出现之缺点及缺陷，提供技术及资讯辅助”。

按照教青局有关入网学校应免除费用监察方面的分工，教育厅主要对私立学校的收费作事前指导，在学年开始前，要求私立学校提交来年拟收费的项目，以审查有关收费项目是否可以向学生收取，并于教青局网页上公布每间学校经审查的收费项目，让私立学校及学生家长知悉。在学年进行期间，教育厅负责处理有关私立学校的各项投诉，如当中确认入网学校收取应免除费用，教育厅会跟进并要求相关违规收费的入网学校退款予学生家长¹⁵。

至于实际执行情况为何，包括入网学校实际上有否收取应免除费用、有否按法例及教青局在网页上公布的收费项目收费，则由学校督导负责监察。学校督导根据第 63/93/M 号法令《通过及规范非营利私立教育机构会计格式的运用》的规定审查学校账目，透过每年审查入网学校提交的账目资料¹⁶，确认入网学校有否违规收取应免除费用。在审查学校账目的过程中，如学校督导之账目审阅人员发现入网学校账目内出现应免除费用的收入登录，会向入网学校了解¹⁷，如确认属于违规收费，便会在账目核准报告中向学校指出，建议学校停止收取有关费用。

然而，学校督导表示，入网学校的收费由教育厅负责管理，因此在机制上没有将入网学校应免除费用的监察列为账目核准工作的必须审查及跟进事项，仅由账目审阅人员根据工作经验认为有需要才会审查，并没有规定所有账目审阅人员均必须审查相

¹⁵ 根据教育厅提供的资料显示，教育厅以往的做法是把每项投诉视为独立个案处理，仅要求学校向作出投诉的家长个别退款，及后于 2013 年 7 月因应相关意见进行检讨，在处理同类投诉时，要求存在违规收费的入网学校统一向所有家长退回不当收取的费用。

¹⁶ 私立学校（包括入网及非入网学校）根据第 63/93/M 号法令《通过及规范非营利私立教育机构会计格式的运用》，每年 10 月 31 日前须向教青局提交会计账目，并取得该局的核准，否则可引致中止发放资助。

¹⁷ 学校督导表示，账目内出现应免除费用之收入并不代表入网学校违规，主要原因是法例只规定持有澳门居民身份证的学生（澳门居民学生）才享有免费教育而免除有关费用，对于未持有澳门居民身份证的学生（非澳门居民学生），入网学校有权向其收取有关费用。因此，即使账目出现应免除费用之收入，学校督导仍须了解有关收入是否向澳门居民学生收取，才能确认入网学校有否违规收费。

关事项。

另外，教育局管理层表示，学校督导既着重对私立学校的监察，指出私立学校有未符合规定的问题，但同时又着重辅导，以建议劝喻的方式，使私立学校的缺点得以纠正和改善。在账目核准报告所指出的入网学校违规收费问题仅属给予学校的意见及建议，至于对有关问题之跟进方式，学校督导着重关注违规收费的学校在往后学年有否继续收取相关费用，如发现学校已没有收取相关费用，便会视为已改善。

3.2.1.2 教育局学校督导从入网学校账目审查违规收费的执行情况

因应学校督导上述工作模式，审计署从 2010/2011、2011/2012、2012/2013 三个学年的 53 间入网学校账目资料中（收益明细表），根据当中所列的收费项目名称，整理出从字面上怀疑属于应免除费用收入，但学校督导并没有在账目核准报告内指出属于违规收费的 36 个收费项目，并向学校督导确认哪些属于违规收费，以了解学校督导在执行账目核准工作时，对入网学校按法例应免除费用的监察情况。根据学校督导于 2015 年 1 月的回复，相关审查结果见下表：

表三：教育局未能从入网学校账目内发现的潜在违规收费项目

（包括已确认属于违规，以及未能确认的潜在违规项目）

学年	学校督导因应审计署查询， 确认属于违规收费，但没有 在当年度账目核准报告提出		学校督导因应审计署查询， 仍未能确认是否违规收费 [#]	
	项目数 (项)	金额 (澳门元)	项目数 (项)	金额 (澳门元)
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
合计	5	91,800.00	31	625,820.99

注：有关项目主要为“杂费收入”、“其他收入”、“什项收入”、“其他”等描述，从收入项目名称无法知悉是否违规收费，故需要向学校督导查询，惟学校督导于 2015 年 1 月 7 日回复审计署查询时表示，由于没有相关收入账目明细资料，因此未能确认有关项目是否属于违规收费。

资料来源：整理自教育局提供的 2010/2011、2011/2012、2012/2013 学年入网学校账目资料，及该局的补充文件。

从上表可见，在三个学年共有 36 个怀疑属于应免除费用的收费项目，但学校督导没有在当年度账目核准报告内提出需要跟进核实。当中有 5 个收费项目（金额 91,800.00 澳门元）因应审计署查询，学校督导确认属于违规收费，至于其余 31 个项目（金额 625,820.99 澳门元），学校督导既未能确定属于违规，亦未能排除不属违规收费，当中有可能潜在违规个案，只是由于学校督导当时未有主动跟进了解故无法核实。

除上述学校督导未能发现的违规及潜在违规个案之外，审计署亦从学校督导发出予 53 间入网学校的账目核准报告内容中，整理出学校督导确认属于违规并在账目核准报告内指出的收费项目，在三个学年内共有 20 项，分别为 2010/2011 学年 7 项、2011/2012 学年 10 项及 2012/2013 学年 3 项。而学校督导对有关违规收费个案的跟进，其关注点在于违规收费的学校在往后学年有否继续收取相关费用，如发现学校已没有收取相关费用，便会视为已改善并完成跟进。因此，审计署审查学校督导于 2010/2011 学年提出的 7 项违规收费项目于往后学年的状况，以了解学校督导的跟进情况。然而，由于学校督导完成核准工作并把 2010/2011 学年账目核准报告送交学校时，学校的下一学年亦已开展，学校可能无法在收到账目核准报告当年作出改善，因此在第三学年（即 2012/2013 学年）才较有条件作出改善，故审计署就 2010/2011 学年提出的 7 个确认违规收费项目，审查于 2012/2013 学年的状况，结果显示该 7 个收费项目在 2012/2013 学年账目核准报告已没有提及，故学校督导按其所述处理方式，在核实有关入网学校没有继续收取费用后，认为问题已作改善，相关跟进工作亦已完成。

学校督导表示，虽然没有将入网学校应免除费用的监察列为必须审查事项，但如在账目核准工作中发现违规收费的情况，亦会于账目核准报告内向学校指出，并会作出跟进。审计署就上述共 20 项学校督导确认属于违规收费，并在账目核准报告内提出的收费项目，于 2014 年 9 月向学校督导查询其跟进情况，学校督导于 2015 年 1 月回复表示正在跟进，并以口头形式要求入网学校退款，但有关入网学校尚未退款。及后，审计署向教青局寄送观察报告要求确认资料，教青局管理层于 2015 年 7 月以公函回复表示部分入网学校已作退款，经审阅教青局补充提供的退款文件，显示上述 20 项违规收费当中只有 10 项曾作退款（金额 64,578.00 澳门元），退款日期介乎 2015 年 2 月至 7 月，其余违规收费截至审计工作资料确认资料阶段仍未退款。此外，教青局管理层在回复观察报告的公函中又表示，入网学校应免除费用的监察是学校督导必须审核的项目。

审计署整理了上述 20 项学校督导从账目内发现的入网学校违规收费项目及其跟进情况，具体如下表：

表四：学校督导从账目内发现的入网学校违规收费项目，及其跟进情况

学年	学校督导在当年度确认属于违规收费，并在账目核准报告内提出的项目数（项）	金额（澳门元）	学校督导的跟进情况
2010/2011	7	80,079.50	学校督导于 2015 年 1 月回复审计署查询时表示正在跟进，并表示已口头要求入网学校退款，惟其后提交的退款文件显示，20 项违规收费当中只有 10 项曾作退款（金额 64,578.00 澳门元），其余违规收费截至 2015 年 7 月审计工作资料确认阶段仍未退款。 已退款金额仅占违规收费总金额 17.90%。
2011/2012	10	269,020.63	
2012/2013	3	11,686.00	
合计	20	360,786.13	

资料来源：整理自教育局提供的 2010/2011、2011/2012、2012/2013 学年入网学校账目资料，及该局的补充文件。

3.2.2 审计意见

特区政府每年向入网学校投放超过 10 亿澳门元免费教育津贴，资助学生学费以推行免费教育此项重大政策，因此，教育局作为监督部门，必须设立有效监察机制，确保入网学校符合相关法例规定，才能有效履行法例所赋予的监督职责，并保障免费教育政策的有效实施。而根据第 26/97/M 号法令《学校督导活动之法律体系》第三条（c）项，教育局学校督导员的权限包括：“监察教育机构对适用于其之法律规定之履行情况”。因此，教育局学校督导具有法例赋予的权限，监察入网学校是否履行相关法例规定的义务。

根据第 19/2006 号行政法规《免费教育津贴制度》第九条规定，入网学校在收取特区政府每年发放的免费教育津贴后，须遵守一系列法定义务，审计署根据重要性原则，选取当中第（四）项有关应免除费用的义务作审查，以了解教育局所设立的机制及其执行情况。相关法例规定入网学校除免除学费外，亦不得向学生征收其他应免除费用，包括“补充服务费以及与报名、就读及证书等有关的其他费用”。

按照教育局有关入网学校应免除费用监察方面的分工，教育厅主要对学校的收费作事前指导，在学期开始前于教育局网页上公布每间学校可收费的项目，并在学期进行期间处理有关入网学校收费的投诉，如确认入网学校违规收费，会跟进并要求入网学校退款予学生及家长¹⁸。而真正监察入网学校在实际执行上有否收取相关费用，则由

¹⁸ 根据教育厅提供的资料显示，教育厅以往的做法是把每项投诉视为独立个案处理，仅要求学校向作出投诉的家长个别退款，及后于 2013 年 7 月因应相关意见进行检讨，在处理同类投诉时，要求存在违规收费的入网学校统一向所有家长退回不当收取的费用。

学校督导负责，以履行其监察教育机构对法例履行情况的法定权限。为此，学校督导透过审阅入网学校账目内有否应免除费用的收入登录，以查核入网学校有否违规收费。然而，由于学校督导认为入网学校的收费由教育厅负责监察，因此在操作上没有规定所有账目审阅人员必须审查相关事项，仅由账目审阅人员自行决定是否执行，而基于相同原因，即使学校督导发现入网学校出现违规收费，亦只会关注有关学校在往后学年有否继续收费，如没有继续收费便会视为学校已改善问题并完成跟进。

在审计署审查三个学年共 53 间入网学校账目当中，已有 36 项从收费名称的字面上明显怀疑属于应免除费用没有被学校督导发现。当中有 5 项确实属于违规收费，至于其余 31 项，学校督导直至 2015 年 1 月回复审计署查询时，既未能确定属于违规，亦未能排除不属违规收费。另外，对于学校督导已确认属于违规收费并于账目核准报告内向学校提出的 20 个收费项目，学校督导只建议学校停止收费，如学校在往后学年没有继续收费，便视为问题已改善，不会采取其他跟进措施。直至审计署于 2014 年 9 月就上述 20 个收费项目，向学校督导查询在提出问题后的跟进情况，学校督导于 2015 年 1 月回复审计署查询时表示尚在跟进，并以口头形式要求入网学校退款，暂未有结果。其后，教育局于 2015 年 7 月回复观察报告时才提供补充资料，显示 2010/2011、2012/2012、2012/2013 共三个学年分别于 2012、2013、2014 年已完成审核并确认存在违规收费问题的 20 个收费项目当中，只有 10 项于 2015 年 2 月至 7 月期间曾作退款，其余违规收费截至审计工作资料确认阶段仍未退款，已退款金额仅占违规收费总金额 17.90%。

由此可见，教育局现行机制连学校账目上最明显怀疑违规的收费项目亦无法全数找出及跟进，更遑论查找其他不明显的潜在问题。因此，有关监察机制不单止无法确保入网学校履行法例规定的义务，更令到学生及家长的利益受损。而之所以出现以上问题，是由于学校督导对自身工作权限理解不足，学校督导作为专责单位固然须负上责任，然而，在整个教育局的层面，不论属下单位不清楚其职责，或是未能通过有效分工确保部门各项职责均得到有效安排落实，均属教育局管理层的责任。

更甚的是，学校督导自 2012 年完成 2010/2011 账目核准工作时已开始发现的违规收费个案，直至 2015 年 7 月仍有超过八成违规款项尚未退款。同时，学校督导亦只采用口头形式要求学校退款，而并非统一以公函等正式文书作出指示。从以上情况反映，学校督导对入网学校违规收费问题的跟进工作欠缺严肃及积极，未能有效督促入网学校尽快退款予学生及家长。

此外，对于学校督导认为监察入网学校应免除费用并非其必须审查项目的问题上，教育局管理层却表示必须审查，与学校督导的理解并不一致，有关情况凸显教育局管理层无法有效确保属下的学校督导清楚其职责，造成学校督导在监察入网学校违规收费及跟进退款时积极性不足，导致保障学生及家长法定权益的相关工作得不到必要的重视。

十五年免费教育是特区政府一项长远而重大的教育政策，保障本澳学生接受教育的权利，而入网学校在有关政策推行上担当重要角色。入网学校加入了免费教育学校系统，收取特区政府发放的免费教育津贴作为主要收入来源，并承诺遵守相关法例规定，为本澳学生提供免费教育。因此，作为非高等教育范畴主管部门的教育局，必须履行职责，监察入网学校履行各项法定义务，以免损害学生及家长利益，有违免费教育政策的本来意义。

3.2.3 审计建议

教育局应妥善履行对入网学校应遵守法定义务的监督责任，确保属下的学校督导履行法例所赋予的监督职责，在审查受资助私立学校账目时，以检查学校对相关法例履行情况为导向，全面确认当中所有违规事项，并对有关事项彻底跟进及依法作出必须的处理，确保入网学校遵守相关法例规定。

3.3 教育局对账目核准报告提出的私立学校运作问题之跟进

根据第 81/92/M 号法令《教育暨青年司组织法规》第二条（1）项，教育局其中一项权限为：“协调及监察官立及私立学校之教育活动及其所属部门及活动，并在需要时采取适当措施，或对行政或教育技术程序提出建议”。因应上述权限，教育局就私立学校（包括入网及非入网学校）运作上出现的问题给予建议，并就有关问题寻求解决方法，以改进私立学校的行政及财政管理状况。本审计重点主要探讨教育局给予建议指出私立学校运作上的问题后，有否采取适当措施确保有关问题得到改善，以履行法例所赋予的监察职能。

教育局学校督导透过审查私立学校提交的账目执行上述工作，由于账目记录了私立学校收入及其资金运用情况，反映私立学校的运作管理讯息，因此，学校督导在执行账目核准工作时，会就私立学校倘有之运作管理问题给予建议。

学校督导根据以下三类成文准则作依据给予建议，包括：

- 私立学校须遵守的相关法例
- 教育局向私立学校发布之公开指引 – 《学校运作指南》“不牟利私立教育机构会计报表填写指引”
- 学校督导内部工作指引 – “审核教育机构账目内部工作注意事项”

3.3.1 审计发现

3.3.1.1 教育局学校督导指出问题的形式及对未改善问题的处理

当教育局学校督导在账目审查过程中发现学校的运作问题，会在该校的账目核准报告内指出，并将有关账目核准报告发送予学校让其知悉，惟教育局表示，在账目核准报告所指出的问题，不论有关问题的性质为何，一律均属给予学校的意见及建议，并没有硬性规定学校必须遵从。

如发现私立学校没有作出改善，学校督导现行的主要处理为在账目核准报告内继续列出有关问题，继续建议私立学校改善。学校督导亦会透过电话与私立学校沟通，或约见私立学校或其办学实体进行会议，共同商讨处理方式。但对于何时会采用上述做法，并没有明确准则，主要视乎具体个案而定（例如没有改善的事项是否重大、有否恶化迹象等综合考虑）。

3.3.1.2 教育局学校督导指出问题后仍未能落实改善的情况

因应上述教育局学校督导对其指出问题的处理方式及取态，审计署审查学校督导于 2010/2011 学年账目核准报告内指出的问题，于 2012/2013 学年的相关情况¹⁹，整理仍未改善的事项及其数目，具体情况如下：

表五：教育局学校督导指出问题后仍未能落实改善的事项

序号	教育局学校督导指出问题后仍未能落实改善的事项	教育局学校督导指出问题的依据	项目数
1	未有妥善处理金融资产 建议妥善处理金融资产投资，逐步减低其登录于账目的金融资产，且不应再增加购买金融资产。	教育局之公开指引 - 《学校运作指南》“不牟利私立教育机构会计报表填写指引”第 15 条 ^注	3
2	学校收费过高 私立学校向学生收取的费用（如补习班费、膳食费）过高，建议下调收费。	教育局内部工作指引“审核教育机构账目内部工作注意事项” - “费用明细表”部分第 3 点	10
		合计	13

注：《学校运作指南》“不牟利私立教育机构会计报表填写指引”规定，金融资产属于有风险的投资项目，教育机构应格外谨慎管理学校财务。由 2009/2010 学年开始，教育机构应每年逐步减低其截至 2008/2009 学年登录于账目的金融资产，且自 2009/2010 学年起，不应再增加购买金融资产。

资料来源：整理自教育局提供 2010/2011、2011/2012、2012/2013 学年的账目核准报告

¹⁹ 私立学校于每年 10 月 31 日前提交其账目予教育局学校督导进行核准，但由于学校督导完成核准工作并把有关账目核准报告送交学校时，学校的下一学年已经开展，学校可能无法在学校督导提出问题当年作出改善，因此学校在第三学年才较有条件作出改善，故审查教育局学校督导指出的问题于第三学年有否作出改善，以反映该局的跟进情况。

就上表 13 项未作改善的问题，由于学校督导没有在账目核准报告内记录每项问题最初于何时提出，故审计署需进一步取得有关私立学校再往前三个学年（即 2007/2008、2008/2009、2009/2010 学年）的账目核准报告，以了解上述每项未作改善问题的持续情况，结果发现当中存在较为显著的个案，详情如下：

- 教育局认为金融资产投资属高风险项目，并于其公布的《学校运作指南》“不牟利私立教育机构会计报表填写指引”规定，由 2009/2010 学年开始，私立学校应每年逐步减低其登录于账目的金融资产，且不应再增加购买。然而，资料显示学校督导早于 2007/2008 学年账目核准报告内，已指出其中两间私立学校在账目上登录了金融资产金额，并指出教育局不建议进行有关投资项目，但直至 2012/2013 学年两间学校的金融资产金额仍维持在相约水平，从学校督导提供的资料未能显示私立学校没有按建议改善的原因，亦未有记录显示学校督导曾分析有关情况是否合理。

表六：历年账目核准报告内提出的金融资产投资情况^{注1}

学年	学校 C	学校 D
	金融资产金额 ^{注2} (澳门元)	金融资产金额 ^{注2} (澳门元)
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

注1：教育局于《学校运作指南》“不牟利私立教育机构会计报表填写指引”规定学校须自 2009/2010 学年开始逐步减持金融资产。至于 2009/2010 之前的学年，虽然当时教育局尚未明确规定需要减持，但该局在 2007/2008 及 2008/2009 学年的账目核准报告内仍有指出相关问题，并指出教育局不建议学校进行相关金融资产投资。

注2：教育局表示，学校 C 的金融资产金额以市场价格登录于账目内，故有关金额随每年市场价格变化，而学校 D 是以金融资产原购价登录，故没有变动。

资料来源：整理自教育局提供 2007/2008 至 2012/2013 学年的账目核准报告

- 教育局内部工作指引“审核教育机构账目内部工作注意事项”列明，账目审阅人员在审查费用明细表时，须比对相关收费项目的收入与成本账目金额，若差额（即收入 - 成本）高于一定金额，且收入超过相关成本某个百分比，须向私立学校建议下降百分比，以减轻学生家庭的负担。然而，资料显示学

校督导早于 2007/2008 学年账目核准报告内，已指出其中两间私立学校分别在“膳食费”及“书簿文具费”的相关百分比过高并建议下调，但直至 2012/2013 学年两间学校的百分比仍然甚高，其中一间学校更逐年增加。从学校督导提供的资料未能显示私立学校相关收费百分比持续偏高的原因，亦未有记录显示学校督导曾分析有关情况是否合理。

表七：历年账目核准报告内提出的收费百分比

学年	学校 E	学校 F
	膳食费 (收入高出成本的百分比)	书簿文具费 (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%

资料来源：整理自教育局提供 2007/2008 至 2012/2013 学年的账目核准报告

就以上表五序号 1（未有妥善处理金融资产）所述未能落实改善的问题及当中发现的显著个案，审计署向教育局查询往后将如何跟进以改善相关问题，教育局表示，该局就有关问题已按照法例赋予的职能向私立学校提出建议，但由于现行法例并未规定教育局对没有按照建议执行的私立学校有何具体后果或罚则，因此，该局认为其没有权限督促私立学校必须按建议改善。现行主要在账目核准报告内继续建议，或以电话、会议的方式与私立学校沟通，希望学校改善。

然而，审计署查阅相关法例，结果显示教育局对于序号 1（未有妥善处理金融资产）属私立学校不遵守教育局公开指示（教育局之公开指引 - 《学校运作指南》）的情况，具有向私立学校作出处罚的权限，具体法例内容如下：

根据第 38/93/M 号法令《私立教育机构通则》第三十二条第一款：“私立教育机构之运作须遵守所适用之法律及规章之规定，以及教育暨青年司之指示，并受其教学检查”及第二款“接受行政当局津贴之私立教育机构亦须受行政及财政检查”。第三十四条及第三十五条又分别规定：“不遵守本法规之规定构成违法行为，并根据下列条款予以处罚”、“教育暨青年司为科处本法规所规定之处罚之有权限实体，并透过预审

有关案件为之”。从上述法例反映，私立学校按照第 38/93/M 号法令须遵守所适用之法律法规规定，以及教青局的指示，如不遵守则构成违法行为，教青局可按照该法例所订的处罚条款作出处罚。

而第 38/93/M 号法令第三十六条则列出相关处罚内容，原文如下：

- 一、根据违法行为之严重程度，对私立教育机构科处下列处罚：
 - a) 警告；
 - b) 罚澳门币 1,500 元至 15,000 元；
 - c) 对运作之许可部分废止；
 - d) 中止财政资助；
 - e) 如属第二十条规定情况，科处强制关闭。
- 二、对于初次违法行为一般科处警告。
- 三、在科处罚及酌科罚款时，应考虑违法行为之严重程度及造成之损失。
- 四、对科处之处罚，可向澳门行政法院上诉。
- 五、科处罚款之所得归学界福利基金。

上述法例内容反映，教青局可就不按其指示的私立学校作出各项处罚。然而，教青局未能提供资料显示就序号 1（未有妥善处理金融资产）的问题曾运用相关权限，或在有关权限的基础上采取跟进措施使学校遵守其指示。

至于表五序号 2（学校收费过高）所指出的问题，虽然法例现时没有对此作出规定，教青局亦没有根据职权透过其制定的公开指引对有关方面进行规范，然而根据第 81/92/M 号法令《教育暨青年司组织法规》第二条（1）项，教青局其中一项权限为：“协调及监察官立及私立学校之教育活动及其所属部门及活动，并在需要时采取适当措施，或对行政或教育技术程序提出建议”，所以教青局亦就私立学校收费过高的问题对学校提出建议。而就序号 2（学校收费过高）所指的 10 项未作改善问题，教青局表示与序号 1（未有妥善处理金融资产）的情况相同，该局已按照法例赋予的职能向私立学校提出建议，但该局认为其没有权限督促私立学校必须按建议改善，现行主要在账目核准报告内继续建议，或以电话、会议的方式跟进。

就教青局上述回复，由于提出有关问题的依据是教青局内部指引，并没有事前向私立学校公布让其知悉，故并不能完全归责于学校没有按该局建议执行，因此，未能引用第 38/93/M 号法令《私立教育机构通则》规定作出处罚，然而，教青局除了继续建议外，没有资料显示该局曾采取任何行动积极寻求解决方法。

3.3.2 审计意见

教育局作为主管非高等教育范畴的专责部门，有责任确保私立学校按法例规定及该局指示运作，以提升私立学校的管理水平。为此，第 38/93/M 号法令《私立教育机构通则》第三十二条第一款规定：“私立教育机构之运作须遵守所适用之法律及规章之规定，以及教育暨青年司之指示，并受其教学检查”，并通过第三十四及三十五条明确指出如私立学校不遵守该法例（包括上款条文），教育局有权对其作出处罚，上述法例第三十六条亦订定了教育局可作出的具体的处罚内容。另外，根据第 81/92/M 号法令《教育暨青年司组织法规》第二条（1）项，教育局其中一项权限为：“协调及监察官立及私立学校之教育活动及其所属部门及活动，并在需要时采取适当措施，或对行政或教育技术程序提出建议”。因应上述法例，教育局须就私立学校运作上出现的问题给予建议，并就有关问题寻求解决方法，以改进私立学校的行政及财政管理状况。

然而，对于审计发现所指出违反教育局指示而同时未有改善的情况，即表五序号 1（未有妥善处理金融资产）所指问题，教育局只透过在账目核准报告内继续建议、电话、会面等方式不断劝喻，没有运用第 38/93/M 号法令《私立教育机构通则》明确赋予的处罚权限落实改善有关问题。对于教育局这种有权限却没有运用，而对私立学校不作改善则显得无可奈何的取态，既无法确保私立学校遵守法例及该局所定的各项指示，同时有可能令学校误以为对相关规定的遵从，存在讨价还价的空间。

此外，对于不属违反教育局指示，但明显不合理且未有改善的问题 - 序号 2（学校收费过高），虽然按照现行法例教育局并没有权限作出处罚，而该局表示只能继续劝喻，然而，从表七所发现的显著事例可见，自教育局提出收费过高问题后，私立学校多年来没有下调收费，其中一间学校更不降反升，情况极不合理。若教育局仍然没有寻求适当方法改善开课，长远会导致学生及家长的利益受到损害。

综上所述，教育局没有监督受资助私立学校落实改善所存在的问题，未能妥善履行法例所赋予监察私立学校管理状况的职责，直接降低自身工作绩效，更不利于学校管理水平的提升，导致审计发现所披露的私立学校收费过高、资金运用不当等情况持续存在，影响特区政府投放于学校资源的合理运用，亦损害学生及家长利益。此外，审计署必须指出，审计发现各项未作改善的问题已经存在多年，教育局仍未能妥善处理，承担责任，解决乱象，情况令人担忧。因此，教育局应正视有关乱象，从速改善。

3.3.3 审计建议

教育局应建立有效跟进机制，确保私立学校按照教育局给予的建议作出改善，以提升私立学校的运作管理水平。另外，对于法例没有赋予处罚权限但明显不合理的问题，亦必须积极寻求适当解决方法，确保有关问题得到改善。

3.4 教育局及基金对私立学校资助相关资讯的运用

教育局及基金是收集、记录和处理私立学校资料的重要部门，教育局每年会收集私立学校的账目资料，而基金每年则会处理共 67 间私立学校，共百所校部的“无偿资助计划报告书”及其相关资助证明文件。两个部门处理资助相关资料的数量均十分庞大且每年累加，故具备科学化的资讯管理平台，才能更有效运用有关资料。并且，如两个部门之间能通过已掌握的资料进行相互比对，更可提高监察工作的质量。本审计重点主要探讨基金和教育局有否就私立学校的资料，建立科学化的资料储存方式，以确保相关资料的有效运用，并且就私立学校资助监察方面，探讨教育局与基金之间有否利用适当资讯互通措施，相互印证私立学校填报资料的真实性。

3.4.1 审计发现

在审计过程中，审计署对教育局所收集的私立学校账目资料，以及基金所收集的私立学校资助资料，了解其有关资料的运用和储存方式。

教育局每年均会向所有受资助的私立学校发出信函，要求私立学校须向教育局提交指定格式的会计报表，有关报表须以教育局网页内提供的电子表格方式填报，于每年 10 月 31 日前把列印及签署的电子报表，连同已存录表格的光碟提交予教育局，教育局可以电子化的方式对私立学校账目进行审核、整合统计及储存。

然而，经与基金面谈及索取资料确认，从基金成立至审计期间，其私立学校资助资料也是按每间私立学校独立归档，每间私立学校储存数以百份大量的纸本文件，包括私立学校提交的申请书、报告书及其附件、基金的分析文件等；以及相应的电子档案，如基金分析文件的电子表格（Excel）、学校提交资料的扫描档（PDF）等。就基金储存资助文件的方式，审计署在文件审阅过程中了解到，基金行政管理委员会于 2012 年 4 月 18 日会议曾提出：“请教育设备处建立一资料库，纪录自基金成立以来，资助了学校那些工程 / 设备项目，并适时作出跟进”，反映基金注意到将资料进行电子化的需要，故在其发放的各类型资助当中，就工程及设备方面建立了一定的电子化资料储存方式。

至于学校活动资助方面，如“快乐学英语”、“读书会”、“运动队生活训练营”等有关学生补习班或交流考察等方面的资助项目，仍然以独立文件储存方式为主，如基金需要了解学校活动资助方面的相关资讯，例如某项外地交流活动不同学校的历年资助次数、金额；或某类课程资助各学校老师的教学时数等，均须由负责不同私立学校的资助小组人员，从每间私立学校资助文件资料当中（如申请书、报告书、分析表等）逐项整理出来。

另外，教育局及基金均表示在日常工作中会向对方索取以下资料以作参考及对比：

- 教育局：学校督导在审阅私立学校账目时，会向基金及教育局其他单位，索取于相应学年向私立学校发放资助的相关资料（如资助项目、金额等），用以核对私立学校账目上所填写的资助金额，与教育局及基金所发放的资助金额相符，确保有关资助已记入账目当中。
- 基金：每年均会向教育局学校督导索取私立学校账目核准报告及学校财政状况资料。基金在审批学校申请资助项目时，会分别向教育局学校督导索取学校财政状况资料，作为资助批给的考虑因素；以及将涉及工程、设备购置等专业项目的资助申请资料，交予教育局教育设备处、组织暨资讯处等相关范畴单位征询意见。

教育局及基金均意识到将资料电子化及资讯互通的重要性，因此分别就账目、工程及设备资助范畴建立电子化资料储存方式，并引用相关资料相互比对，以便更有效监督。至于尚未进行电子化的学校活动资助范畴，有需要探讨教育局及基金是否可以通过资讯互通的方式进行相互核对，以便对相关资助进行监督。因此，审计署重点关注教育局及基金就学校活动资助的资料运用情况，通过随机抽查发现，基金其中一项有关学校活动的资助报告书资料，与教育局的私立学校账目资料不符，具体情况如下：

基金于 2011/2012 学年资助学校 G 举办“促进学习成功小学—英文补底班活动”，经查阅该校提交的“无偿资助计划报告书”及其证明文件显示，该校一名教师就该项活动所收取的薪酬为 218,718.00 澳门元（有关薪酬由基金资助及学校支出共同承担），学校亦提供该名教师所签署的签收声明书，证明教师已收取有关款项作为薪酬。

然而，审计署比对教育局已核准的 2011/2012 学年学校 G 账目，由该校所填报的“年度领导及教学人员报酬明细表”，发现上述教师的年度总报酬仅为 168,854.00 澳门元，对比该名教师从基金单项资助项目所获得的薪酬还要少。就上述情况，审计署向学校督导查询，学校督导提供了学校 G 于 2014 年 11 月 10 日致教育局的回复信函，确认 2011/2012 学年尚有一项薪酬（68,893.00 澳门元）未有计算在该名教师的总报酬内，该名教师的正确总报酬应为 237,747.00 澳门元，学校于 2011/2012 学年所填报“年度领导及教学人员报酬明细表”的薪酬为错误填报。

审计署归纳上述个案相关情况如下表：

表八：教育局的私立学校账目教师薪酬，与基金的资助报告书教师薪酬签收记录不符情况

部门	资料	金额 (澳门元)	不符之处	因应审计署查询 所得之原因
教育局	“年度领导及教学人员报酬明细表”登录，教师 A 之年度总报酬（包括每月薪金，以及津贴、夏令班薪金等其他报酬）	168,854.00	年度总报酬 < 从单项资助项目 所获得之报酬	学校错误填报“年度领导及教学人员报酬明细表”。 尚有一项薪酬（68,893.00 澳门元）未有计算在教师 A 的总报酬内，正确总报酬应为 237,747.00 澳门元。
基金	“促进学习成功—小学英文补底班活动”，教师 A 之薪酬签收记录	218,718.00		

资料来源：整理自教育局提供之 2011/2012 学年私立学校账目资料，以及基金提供之 2011/2012 学年“无偿资助计划报告书”及其附同的证明文件。

3.4.2 审计意见

根据第 81/92/M 号法令《教育暨青年组织法规》和 16/2007 号行政法规《教育发展基金制度》规定，教育局和基金有职责监管私立学校的运作及其资助运用情况，当中涉及多方面的监督，例如核准学校每年提交的账目、监察学校履行法例所定的义务、核实资助计划的开支及执行情况等，而两个部门所收集、记录和处理的资助相关资料正是重要的监察工具。为此，教育局和基金应充分运用所掌握的资助相关资料，建立科学化的资讯管理平台，并通过不同渠道将资料进行交换核对，才能更有效提升监察工作的质量。

由于教育局每年收集私立学校账目资料，基金每年亦处理私立学校逾千项资助计划的“无偿资助计划报告书”及其相关资助证明文件，可见两个部门处理资助相关资料的数量均十分庞大且每年累加，因此教育局已将学校账目资料进行电子化，同时基金已就工程及设备方面的资助建立电子资料库。而两个部门之间亦互通一定的资料作参考比对，反映教育局及基金均意识到将资料电子化及交换核对的重要性，并已采取一定措施。

然而，基金的电子化资料库未有涵盖所有资助类型，所有学校活动方面的资助尚未进行电子化，在现行机制下，基金如需要了解学校活动资助某项特定资讯，须由负责不同私立学校的资助小组人员，从每间私立学校大量纸本文件资料当中逐项整理，有关处理方式需时较长且容易出错，有欠严谨，影响基金日常工作的效率及效益。

此外，从审计发现的个案显示，由于基金没有就学校活动资助建立电子化资料库，令到教育局在审查学校账目时，未能有效透过比对基金就学校活动资助方面收集的教师薪酬签收记录，以发现学校账目资料当中教师报酬金额错误填报，并核准了该校账目。从以上个案反映，审计署通过比对两个部门资料仍然发现当中存在矛盾而需要跟进的地方，因此，若两个部门能有效通过电子化的方式将学校活动资助资料相互比对，就能找到有关问题并作跟进，降低资料出错的风险，对提升监察质量有实际帮助。

更重要的是，基金在没有对资助相关资料全面进行电子化的情况下，在整体资助规划上，将导致管理层难以有效掌握基金所发放资助的总体情况，进行决策时亦欠缺真确的数据资料，对资助发放的相关规划及决定构成影响。在资助审批上，基金亦难以透过纵向比对了解私立学校过往的资助情况，无法有效避免重复资助的出现，亦不利于基金对不同学校进行横向比较，以确保对每间学校均采用统一的原则及标准，难以维持审批资助的公平性及确保公帑使用的效益。

3.4.3 审计建议

- (1) 基金应对所有资助相关资料的管理方式作整体检讨，充分利用电子科技，建立科学化资讯管理平台，以电子化方式集中记录历年每间私立学校、每项资助明细及金额的资料，以便能适时提供准确资讯供管理层参考，提升工作效率，并体现特区政府电子化的施政理念。
- (2) 教育局及基金应共同探讨，在电子化资讯管理方式的基础上，就私立学校资助方面建立完善资讯互通机制，以确保充分运用两个部门各自掌握的资料互相核对，印证私立学校提交资料的真实性，提高资助监察工作的质量。

第 4 部分：综合评论

特区政府一直重视本澳的教育发展及人材培养，每年在教育方面投放数以 10 亿计资源以推动“教育兴澳”的施政方针。在非高等教育范畴当中，特区政府向私立学校发放的资助亦十分庞大，于 2012/2013 学年所发放的资助金额逾 20 亿澳门元，有关资助包括免费教育津贴、融合教育津贴、学校举办各类型活动、校舍工程及设备购置等。为此，相关部门有责任保障特区政府所投入的公帑能使合理运用，同时，亦需要确保免费教育政策能真正减轻学生及家长的负担，体现免费教育的意义。

在审计报告披露的 4 项审计发现当中，第一项有关基金对私立学校资助的监察及第二项教育局对收取免费教育津贴学校应遵守义务之监察，揭示出一系列情况较为严重的管理问题。而从问题成因及部门领导层对待有关问题的方式，可反映出问题的出现往往源于领导层的管理工作取态和执行方法。

- 在基金对资助的监察方面，针对基金没有确保学校按章程规定提交单据副本及按其于资助报告书栏目上的要求提交实证，从基金领导层以正式公函所作的补充说明显示，其所持的观点是，虽然基金每年制定的章程均对开支单据作出两项规定，包括：(1) 所有资助报告书应连同开支单据副本一并提交及(2) 学校须保存开支单据正本至少 5 年以备查核，但由于领导层认为有第 (2) 项规定学校保存单据正本备查，便可通过实地访校审查有关单据正本，所以没有强制学校按第 (1) 项要求提交单据副本²⁰；至于基金在资助报告书栏目上有关提交实证的规定，领导层亦认为同样可透过实地访校查核。领导层上述的观点正显示出基金在执行过程中未有完全按照自身订定的程序履行监察工作，其根本原因在于领导层对自身的职责未有正确而全面的认知和执行力，形成了资助管理的薄弱环节频繁出现，反映其管理思维跟不上实际工作的发展形势。此外，即使基金领导层于以上观点所倚重的实地访校审查，基金亦从未建立能确保有效落实的机制²¹。

对于以上审计署直接根据基金领导层以正式公函所作补充而得出其管理取态存在问题的审计意见，基金领导层的书面回应指出有关意见不是建基于对基金领导层成员的面谈，而是在与部分资助小组成员面谈后依个别成员的说话作出的推论，同时亦指出并不属基金领导层的责任，而责任在于负责提供行政及技术支援的教育局资助小组人员身上。当中出现接受审计检查时提供的讯息前后不一，权责不清的情况，亦充分反映出领导者即使在审计进行期间，

²⁰ 针对 29 份欠充分单据（其中甚至有 13 份完全没有提交任何单据副本）的资助报告书，基金领导层在其补充说明的公函内，指出部分学校反映因单据数量庞大等困难故没有强制提交，其后也未能提供容许学校不提交单据副本的申请及批准的文件。

²¹ 基金实际上于实地访校时执行过哪些工作、检查过哪些文件 / 实物 / 活动，及其各相应的具体审查结果为何，在访校报告及相关工作文件内均没有明确反映，故基金领导层无法通过管理手段去掌握实地访校工作的实际执行情况，为此，审计署亦无法核实有关工作的执行情况及其有效性。

仍未完全了解自身与资助小组人员的分工和责任，同时令体制不顺，制度不完善的问题更为突出。

- ▶ 在教育局监察免费教育政策的落实方面，就审计署从 3 个学年的学校账目上发现，收入名称字面上明显存在违规的风险，但没有文件显示教育局作出跟进的 36 个收费项目，即使根据教育局于 2015 年 1 月已确认当中确实存在 5 项违规收费，已能确认账目审查机制未能察觉及有效跟进潜在违规收费的关键缺陷，但领导层先于 2015 年 7 月以公函所作的补充说明内，集中解释执行人员曾致电学校跟进，只是没有作书面记录，后于对审计报告的书面回应当中，针对以上 7 月所作的补充说明内尚未能确定是否违规的 31 个收费项目当中，强调最终只有 1 项经跟进后确认属于违规收费，并解释其原因在于审计署在审查当时没有向所有清楚了解学校账目情况的执行人员面谈查询²²。需要说明的是，一系列针对账目审查机制的跟进补救行为，都在审计开始之后才陆续进行，因此教育局在书面回应中提及的补充内容，已经不是审计检查的原始状况。

另外，就教育局分别于 2012、2013、2014 年发现，涉及 3 个学年共 20 项该局已确认属违规收费，但在其正式通知学校的公函所附上的账目核准报告内仅向学校建议在往后不应再收取，直至审计署于 2014 年 9 月指出有关问题时，教育局表示有口头通知学校退还款项，而事实上，截至 2015 年 7 月底所有 16 项源自不同学年违规收费的退款，均集中在 2015 年 2 月至 7 月几个月内完成。有关情况固然反映教育局领导层并没有对建立能有效监督跟进学校退还违规收费的机制给予应有的重视，更显示即使早于 2013 年已从其他监察机关指出该局在处理家长对违规收费的投诉上没有积极协调及退款，教育局亦没有尽到基本职责作出妥善跟进，然而领导层仅针对意见调整源自投诉个案的违规收费退款，并没有检讨及确保从其他途径得知的违规收费的退款机制。

综观以上审计发现的问题根源及领导层对待问题的态度，说明领导层只能做到向监管对象及下属明确要求，但并未负起建立有效审查及监督机制的责任，更严重的是欠缺检讨改善机制，面对恒常的工作只采取见一步行一步的管理方式，在审计期间所提供的资料反复不定，部分问题更是透过审计的发现才急忙跟进处理，当中又出现一些同事之间互相推卸责任的情况，其内部管理能力实在有待加强。

²² 就教育局领导层的回应，若有执行人员当时已就 36 项从收费名称字面上明显怀疑违规收费作出跟进，并清楚其具体情况，实在难以理解为何该局于 2015 年 7 月补充资料的公函内仍未能确定当中 31 项是否违规。再者，审计署除与执行人员面谈外，亦于 2014 年 9 月透过教育局指定的协调员向该局查询上述 36 个收费项目是否违规，该局于 2015 年 1 月以文字形式回复，当中显示有 5 个收费项目因应审计署查询，学校督导确认属于违规收费，至于其余 31 个怀疑违规收费项目，则未有相关账目明细资料，故未能确定是否违规。

需要正视的是，基金一方面在每年制定的章程严格规定学校需要提交的文件，教青局亦表示对学校三令五申不可违反免费教育制度有关应免除费用的法例规定；但在实际执行上，基金没有确保学校交齐章程规定的文件，甚至领导层亦长期容许学校无须提交，同时，即使学校账目上存在可疑的违规收费项目，但教青局却没有察觉及作有效跟进；对于已确认属于违规的收费项目，亦只着重向学校建议往后不应再收取，从未依法严肃跟进处理有关问题。在这种情况下，教青局及基金不单止无法有效发现管理上存在的问题，履行基本监督职责，更甚的是，难免会令到一些自律而值得信任的受监管对象，感到有关规定只流于形式，实际上教青局及基金并不重视，误以为有关指示不需要遵守，甚至存在讨价还价的空间，误以为法例规定在实际操作上无需认真遵从。更重要的是，有问题长期存在而不及时纠正，对一直遵守教青局及基金各项规定的受资助学校并不公平。

审计结果显示，教青局及基金在审查及监督机制上累积了各种问题，对私立学校财政资助的监察存在一系列工作不到位的情况，而且类似的失误和疏漏亦非单一事件。为确保公帑得以善用，教青局及基金应正视问题，深刻检讨，从根本上改正管理方式和态度，建立有效监管机制之外，更要落实执行，避免因管理不善而演变成产生问题的根源。

众所周知，政府审计是任何管理制度下不可或缺的一环，审计本身并非最终目的，而是为了及早发现违反既定法规或程序的问题，以便有关权责部门督促落实改正的行动，筹谋日后的预防措施，至少要想方设法降低再次发生的可能性。教育是特区政府的施政重点，每年以巨额公帑资助私立学校开展各项工作，其成效直接影响澳门的人材培养和社会未来发展，所投入的成本和产生的效益皆广受公众关注。作为负责私立学校财政资助的部门，教青局及基金理应制定清晰的指引和监察措施，全面了解每年向私立学校发放的资助是否得到合理运用，对资助的分配管理是如何进行，其财务管理有否存在违规或失控的风险。是次审计发现的问题，值得教青局及基金认真审视，从速纠正，为特区教育事业及千家万户的莘莘学子共谋福祉。

第 5 部分：审计对象的回应



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

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	➤ 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。
2014/2015	➤ 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。
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	➤ 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	➤ 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	➤ 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。

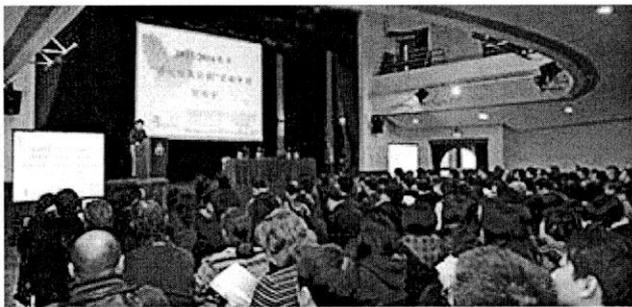


附件 2

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。



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

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>。



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

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。”（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”。



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）



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

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)



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

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”、“收回多支費用”、“員工提前解約賠償”和“事假扣薪”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

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。



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

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，為學生提供健康午餐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>。

