



澳 門 特 別 行 政 區
審 計 署



審 計 署 Comissariado da
Auditoria

專 項 審 計 報 告

前臨時澳門市政局帳目
前臨時海島市政局帳目

二 零 零 二 年 五 月

目录

一、 审计结果撮要	3
二、 前言	6
三、 审计结果—前临时澳门市政局	7
四、 审计结果—前临时海岛市政局	29
五、 审计意见	42
附件	
民政总署就报告中前临时澳门市政局 相关内容的回应公函	77
前临时海岛市政局的回应公函	81

一、 审计结果撮要

审计署对前临时市政机构^註进行了一项专项审计，审计范围包括预算执行控制、法纪符合性、财务管理及内部控制，其中主要的发现有：

1.1 前临时澳门市政局

1.1.1 管理结余与银行结余长期出现不相符的情况，只利用原因不明的待调项目在帐目中显示，未有作出适当的跟进以查究其原因。2000 年帐目的管理结余未能完整及真实地反映其财务状况，经调整后管理帐目出现累积负结余澳门币 4,746,356.63 元。

1.1.2 没有按法定比例把「车辆使用牌照税」的税款交付予澳门特别行政区及前临时海岛市政局。

1.1.3 员工之屋租津贴高于法定上限，2000 年多付约澳门币 2,722,000.00 元。

1.1.4 出现缺乏法理依据之预算开支项目。

1.1.5 【司库活动帐】管理欠完善，包括记录欠完整、不当地把暂收款项拨作收入及帐目出现原因不明的差额。

1.1.6 采购及招标工作欠缺完善的制度及程序指引予以规范，没有由专职的部门负责。

1.1.7 缺乏明确、清晰的守时出勤的监管制度及指引。

^註 本审计报告中涉及的帐目财政年度跨度较大，将提及回归前的澳门市政厅、海岛市政厅，回归后至 2001 年底的临时澳门市政局、临时海岛市政局，为着清晰表达，当同时提到不同时期的部门时，以市政机构表示之。

1.1.8 没有成文的超时工作监管指引；员工的超时工作补偿时数与实际工作时数不符。

1.1.9 常设基金的设立及运作未能遵守规范常设基金的第 30/98/M 号法令所订立的条款，而且出现已支付但未入帐的开支。

1.1.10 现金管理缺乏适当的内部控制制度，未能确保现金有健全的保护措施。

1.1.11 长期以个人合同聘用员工，但没有设立一套明确的聘用制度。

1.1.12 使用前临时澳门市政局名义开立的公司信用卡支付开支，缺乏合法及合理的依据。

1.1.13 没有严谨规管财务资助的发放，对不同的资助对象采取不同的处理方法。

1.2 前临时海岛市政局

1.2.1 工程开支中不正常地出现私人用途之项目，动用了公帑澳门币 870,246.00 元支付市政执行委员会主席、副主席及全职委员的私人拥有物业的装修费。

1.2.2 员工之屋租津贴高于法定上限，导致 2000 年多付约澳门币 1,230,000.00 元。

1.2.3 【司库活动帐】管理欠完善，包括记录不完整及帐目内出现预算活动的收支记录。

1.2.4 没有按照组织章程规定由专责部门负责采购程序。

1.2.5 没有成文的超时工作监管指引及相应的监管程序。

- 1.2.6 常设基金的设立及运作未能遵守规范常设基金的第 30/98/M 号法令所订立的条款。
- 1.2.7 收入的征收及入帐欠缺完善的管理制度，难以确保收入的准确性、完整性及真实性；现金管理缺乏适当的内部控制制度，未能确保现金有健全的保护措施。
- 1.2.8 长期大量聘用临时员工，但没有设立一套明确的聘用制度。
- 1.2.9 使用前临时海岛市政局名义开立的公司信用卡支付开支，缺乏合法及合理的依据。
- 1.2.10 不当地由非牟利的前临时海岛市政局职工福利会提供有偿性的劳务。

二、前言

在 2000 年度政府帐目审计报告中，前临时澳门市政局及前临时海岛市政局的财务报表在重要层面上，适当地显示其帐目的预算收入与开支的实际执行情况。但在预算执行控制、财务管理及资源运用等层面上仍存在未尽完善且值得深入了解及研究的地方。因此，审计署对这两个部门开展了专项审计，就一些值得跟进的项目进行全面性审查，并对在审计中发现的问题提出建议及改善措施。希望为新成立的民政总署提供参考，使其管理及制度日臻完善，令政府资源获得更有效的运用。

在完成这个专项审计后，审计署根据第 11/1999 号法律第 12 条的规定，于 2001 年 11 月及 12 月分别向这两个部门发出公函，要求就有关发现及相应的意见作出回应。由于本署在收到的回函中，发觉未能全面回应所提及的审计发现和意见，因此，本署于 2002 年 3 月与民政总署代表（代表两个前临时市政局）进行了一次会议，会上让双方直接地交换了意见及解释了观点。

此专项的审计结果、审计意见，及两个前临时市政局的回应已在以下章节内分别阐述。

三、 审计结果—前临时澳门市政局

3.1 银行帐户结余

在 2000 年中，前临时澳门市政局的帐目结余与银行帐户结余出现差额，但该局却未能查明其原因，故把所有无法查明原因的长款及短款的累计净额，记录在银行结余调节表的调整项目“待调金额”内。1999 年 12 月至 2001 年 2 月的月度结余调节表内存在澳门币 1,399,163.12 元至澳门币 1,602,080.77 元的浮动“待调金额”(见表 1)。

表 1 — 各月份的“待调金额”

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

- (1) 于调整前为澳门币 1,602,080.77 元，此为 2000 年 12 月把原因不明的“待调金额”澳门币 1,400,000.00 元拨作收入，另把澳门币 79,797.95 元填补常设基金短款后的余额。

经审查上述月份的月度结余调节表后，有以下发现：

3.1.1 银行结余调节表的待调项目

由表 1 可见，在 1999 年 12 月至 2001 年 2 月期间，前临时澳门市政局每月的结余调节表都存在原因不明、金额浮动的“待调金额”。1999 财政年度银行结余比年终帐目结余多出澳门币 1,532,143.00 元。有关的“待调金额”在 2000 财政年度最高达至澳门币 1,602,080.77 元，最低亦有澳门币 1,399,163.12 元。在 2001 财政年度的每月结余仍然存在浮动的“待调金额”。

此外，由于银行结余调节表内存在不明的“待调金额”，而且无法解释管理帐目结余与银行帐户结余间的差额，显示在 2000 年 12 月 31 日前临时澳门市政局帐目管理结余（澳门币 7,442,759.90 元），未能如实反映其预算执行结果。审计署在分析了相关审计项目，对前临时澳门市政局 2000 财政年度的管理结余作出调整，结果如下：

前临时澳门市政局 2000 年 12 月 31 日的管理结余	7,442,759.90
加：于 2000 年收取的银行利息，但没有登录为 2000 年的收入	13,277.82
减：1997 至 2000 年应付澳门地区或特别行政区之「车辆使用牌照税」 ⁽¹⁾	(1,535,140.00)
1986 至 2000 年应付海岛市政机构之「车辆使用牌照税」 ⁽¹⁾	(5,575,180.75)
2000 年 12 月将原因不明的“待调金额”拨作收入 ⁽²⁾	(1,400,000.00)
2000 年 12 月将原因不明的“待调金额”填补常设基金短款后的余额 ⁽²⁾	(79,797.95)
2000 年常设基金及小额备用金已支付但未入帐的开支 ⁽³⁾	(146,514.20)
1997 年把暂收的按金转为收入 ⁽²⁾	(3,000,000.00)
2000 年【司库活动帐】所出现的差额 ⁽⁴⁾	<u>(465,761.45)</u>
调整后的管理结余	<u>(4,746,356.63)</u>

(1) 调整原因，请参阅 3.2

(2) 调整原因，请参阅 3.1.2

(3) 调整原因，请参阅 3.9.2

(4) 调整原因，请参阅 3.5.2

经上述调整后，前临时澳门市政局 2000 财政年度的管理帐目实际出现累积负结余澳门币 4,746,356.63 元，与所编制的结余相差很大，显示出前临时澳门市政局以第三者资源支付本身预算开支，其中包括由 1986 至 2000 年间代澳门特别行政区及前临时海岛市政局征收的「车辆使用牌照税」及 1997 年前暂收的按金等。

3.1.2 帐目结余的调整

2000 年 12 月 29 日，银行帐户结余比帐目结余多出澳门币 1,602,080.77 元，前临时澳门市政局在没有确实、详细的数据及查察出原因前，便把其中澳门币 1,400,000.00 元转为预算收入及澳门币 79,797.95 元填补 1999 年之常设基金短款，而余额澳门币 122,282.82 元则以“待调金额”暂时结存，有关负责人表示在 2001 年度帐目中亦以相同方法处理这笔款项。

审计署审查有关文件时，亦发现在 1997 年 9 月 5 日，当时的澳门市政机构根据第 26/DF-SAF/97 号批示，引用第 41/83/M 号法令第 28 条第 3 款的规定，对截至 1997 年 9 月存放在【司库活动帐】内已超过 3 年但仍未退还之暂收款(大部份为按金)澳门币 3,000,000.00 元注销，拨作当年度收入，对这项帐目调整，也未能提供充分的法理依据及详细数据。

自 1997 至 2000 年，澳门市政机构在没有充分理由的情况下，从帐目中共调整了澳门币 4,479,797.95 元。

3.1.3 复核制度及监管程序

前临时澳门市政局虽然在 2001 年开始每月编制上月帐目的结余调节表，但在 2001 年 1 月的结余调节表的调整项目内仍然出现以下不规则情况：

- 月度结余调节表内把「库存现金」作为银行存款的调整项目，没有反映真实「库存现金」的金额；
- 垫支款项并没有记录在【司库活动帐】的适当项目内，一直以“待调金额”显示在月度结余调节表内，并没有作出跟进及处理；
- 2001 年 1 月的结余调节表内仍然存在原因不明的“待调金额”，与 2000 年 12 月的“待调金额”相比，该“待调金额”仍然浮动。

3.2 车辆使用牌照税

根据前总督批准并刊登于 1973 年 12 月 29 日第 52 期《政府公报》的第 283/73 号训令第 3 条的规定，前澳门市政厅须以十二分一的形式，交付「车辆使用牌照税」的 10%予前海岛市政厅，并于 1985 年 10 月 19 日透过第 216/85/M 号训令作出修改。自 1986 年 1 月 1 日起，前澳门市政厅须交付于年度内征收的「车辆使用牌照税」的 15%予前海岛市政厅。

根据 1996 年 8 月 12 日第 16/96/M 号法律第 7 条及第 11 条第 1 款的规定，前澳门市政厅每年 1 至 3 月负责结算及征收「车辆使用牌照税」，征收税款的 66%属前澳门市政厅的本身收入，10%属澳门地区收入，余下的 24%属前海岛市政厅的本身收入。

审计署根据两个市政机构由 1986 至 2000 年度共 15 年的管理帐目的资料，计算出各有关年度「车辆使用牌照税」的征收总额及于年度内应交付和已交付前临时海岛市政局的金额（见表 2）。

核算过程中，审计署发现前临时澳门市政局没有按法定比例把代征收的税款交付予前临时海岛市政局，亦发现 1988 至 1997 年期间曾出现前澳门市政厅已交付税款与前海岛市政厅已收税款的金额不相符的情况。由于前海岛市政厅没有与前澳门市政厅相互核对帐目，以确保有关税款交收记录的完整性及一致性，未能提供有关差额的原

因。故此，计算各年度的累欠税款（表 2 栏 6）时，是以澳门市政机构已交付税款为基数。

表 2 — 1986 至 2000 年「车辆使用牌照税」的征收、
应付及已付海岛市政机构的金额

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

* 计算历年来海岛市政机构少收税款的金额（栏 6）是以澳门市政机构帐目的金额为准。

** 「车辆使用牌照税」在澳门市政机构帐目上有两种的列示方式。1986 至 1996 年前澳门市政厅的帐目只有「车辆使用牌照税」的征收总额。因栏 2 的「应付车辆使用牌照税」是以征收总额乘法定比例 15%而得来。而 1997 至 2000 年的帐目中，应付海岛市政机构的税款是以独立形式列出，「应付车辆使用牌照税」是摘录自帐目的金额，审计署不需另行计算。

另外，审计署亦根据前临时澳门市政局由 1997 至 2000 年度共 4 年的管理帐目的资料，计算出澳门市政机构在各有关年度「车辆使用牌照税」的征收总额及于年度内应交付和已交付澳门地区和澳门特别行政区的金额（见表 3）。

表 3 — 1997 至 2000 年「车辆使用牌照税」的征收、应付及已付澳门地区和澳门特别行政区的金额

年份	车辆使用牌照 税的征收总额 (1)	澳门市政机构 应付的税款 (2)*	澳门市政机构 已付的税款 (3)	澳门地区/特别行 政区已收的税款 (4)	应付与已付的 差额 (5) = (2)-(3)
1997	79,829,788.00	8,072,967.00	7,000,000.00	7,000,000.00	1,072,967.00
1998	85,054,815.00	8,543,214.00	9,258,241.00	9,258,241.00	(715,027.00)
1999	88,299,989.00	8,885,069.00	8,500,000.00	8,500,000.00	385,069.00
2000	93,558,222.00	9,492,131.00	8,700,000.00	8,700,000.00	792,131.00
合计		34,993,381.00	33,458,241.00	33,458,241.00	1,535,140.00

* 应付的税款并不是按法定比例 10% 计算出来，而是摘录自澳门市政机构的帐目。

根据表 2 及表 3 的计算结果，截至 2000 年 12 月 31 日，前临时澳门市政局累欠前临时海岛市政局及澳门特别行政区的税款分别为澳门币 5,575,180.75 元及澳门币 1,535,140.00 元。

3.3 人员房屋福利

前临时澳门市政局按照《澳门公共行政工作人员通则》（以下简称《通则》）第 203 条发放员工的房屋津贴，但本署发现其中有 87 名员工享有高于法定津贴金额澳门币 1,000 元的屋租津贴。有关人员每月收取的金额由澳门币 13,891 元至 2,000 元不等（见表 4），致使这部份开支在 2000 年达到约澳门币 3,767,000 元，较按《通则》有关房屋津贴条款中订定的金额而计算出的实际应付开支，高出了约澳门币 2,723,000 元。

表 4 — 2000 年 9 月及 10 月享有高于法定上限的屋租津贴之人数统计

2000 年 9 月		2000 年 10 月	
收取金额（澳门币）	收取人数	收取金额（澳门币）	收取人数
13,891	1	13,891	1
7,114	1	7,114	1
5,000	31	3,500	32
4,520	1	2,000	53
3,000	50	--	--
2,858	1	--	--
2,800	1	--	--
2,700	1	--	--
总领取人数	87	总领取人数	87

根据前临时澳门市政局所提供的资料，屋租津贴的发放是按照第 26/88/M 号法律「市政职务章程」第 7 条之规定：「全职担任市政职务的人士，有权按照市议会决议的规定，享用专用车辆和由市政区配给的房屋」及澳门市政机构市政执行委员会通过的，并经多次修改的第 210/PAT/92 号建议书内「市政厅住宅分配、保养及订定住宅租金规章」所赋予之权利而发放的。根据规定，澳门市政机构员工可领回其私人物业按揭贷款的供款或其自行租住物业的每月租金，每月收取的金额上限由澳门市政机构市政执行委员会订定，并按照住宅单位的房间数目而收取不同的金额。屋租津贴的上限曾经作 4 次调整（见表 5）。

表 5 — 屋租津贴之演变

有效期间	屋租津贴上限	
	T2*（澳门币）	T3*（澳门币）
1988 年 3 月至 1992 年 9 月	3,000	5,000
1992 年 10 月至 1998 年 12 月	4,500	7,000
1999 年 1 月至 2000 年 9 月	3,000	5,000
2000 年 10 月至 2001 年 12 月	2,000	3,500

* T2 代表一厅两房的住宅单位，T3 代表一厅三房的住宅单位。

3.4 预算的执行管理

在审查开支时，发现前临时澳门市政局以预算拨款支付以下不合法的人员开支，而且有关开支欠缺充足的法理依据：

3.4.1 以公帑支付前临时澳门市政局员工的退休金

前临时澳门市政局在 2000 年期间，每月支付两位前临时澳门市政局员工的退休金，每人每月澳门币 2,690 元，在 11 月时更会多支付一个月的退休金。在审阅该局所提供的文件，追溯自 1984 年，该两名前职工已开始按月获发退休金，而发放金额曾经作过 3 次调整，至 1997 年每月金额调升至澳门币 2,690 元。现时除其中一位于 2000 年 11 月因身故而终止支

付外，余下的一位仍然按月支付直至 2001 年 12 月。有关开支证明包括所引用的法律或制度、由哪些有权限实体作出批核、如何厘定每月支付的金额及支付的期限、该两名前员工的资格如何确认等，前临时澳门市政局都无法一一提供。

3.4.2 以公帑支付前临时澳门市政局员工的补偿

于 2000 财政年度，共支付了澳门币 831,960 元给 14 名前临时澳门市政局员工。据前临时澳门市政局的解释，该批员工自 1995 年 7 月 1 日起，便以 6 个月为期的劳务合同替澳门市政机构工作，每月支付由澳门币 4,140 至 6,160 元不等的报酬，直至 2001 年 1 月 17 日为止。该 14 名员工的年龄均超过 70 岁，其中两名员工的年龄更超过 80 岁，每次续约均由行政暨财务部负责，而非由使用劳务的部门提出续约的要求。前临时澳门市政局无法提供上述 14 名员工的有效出勤记录，只能提供其中 6 名员工的空白打卡记录及由有关部门主管后补签发的 3 名员工的出勤声明书，还剩下的 5 名员工，不论出勤记录，还是部门确认均不能提供（据称部门主管不能确认这些人员之劳务而拒绝提出证明）。除没有任何出勤记录外，有关部门主管因未能确定他们是否为其部门提供劳务而拒发任何证明。

前临时澳门市政局是透过 007/SAF/2001 号批示经由市议会决议，议决在 2001 年终止与他们的劳务合约，并以每位人员每月领取澳门币 4,500 元为基础，计算出每人可获发澳门币 54,000 元作为补偿，合共澳门币 756,000 元。该项补偿先支付给前临时澳门市政局职工福利会，再由福利会发放予有关员工。

3.4.3 预支薪俸予一名员工

前临时澳门市政局于 2000 年 4 月向一位员工预支一个月的薪俸，金额为澳门币 28,173 元。该局支付该笔款项时，并没有作出任何帐目记录，虽然该名员工在 2000 年 6 月已全额归还该款项，但此项借款缺乏法理依据，而有关的支付及偿还在会计帐目上均没有任何记录。

3.5 司库活动的管理

【司库活动帐】是用作对不涉及财产变更之流动记帐，并且不得为本身活动所需开支提供资金。【司库活动帐】的设立及运作是针对用作记录第三者资源的暂收帐及根据法例许可的债权及垫支款项的暂付帐。

在审阅前临时澳门市政局【司库活动帐】的过程中，发现部份并不属于暂记款项的流动记录。经详细分析帐目文件后，得出下列几点有关【司库活动帐】的不足之处：

3.5.1 【司库活动帐】内暂收款项的注销

正如第 3.1.2 点所述，该局按第 41/83/M 号法令第 28 条第 3 款的规定，把澳门币 3,000,000 元之暂收款注销并拨作当年收入。但该法令所指的是因预算开支而承担的债务，其债权人得自债权产生年度之 12 月 31 日起 3 年内，向行政长官提出申请要求支付有关债务，该期限不可延长。但前述所注销的全是暂收款项，属于第三者资源而非该条款所指的由预算开支所引致的债务负担。同时，所注销的金额亦欠缺款项缴纳者的个人资料、缴纳的时间及原因等详细的数据支持。

审查该局于 1999 年退还的按金记录中，发现 8 宗属于注销有关 1983 至 1991 年间的按金。

3.5.2 【司库活动帐】之管理

【司库活动帐】因没有完善的管理及完整的记录，使截至 2000 年 12 月 31 日【司库活动帐】内的“按金与保证金”（包括街市摊贩缴纳之按金、竞投工程或劳务合约之保证金及承建工程或提供劳务的供货商缴纳的按金）及“其它暂收款”的帐目结余与银行帐户结余出现以下原因不明的差额：

表 6 — 帐目结余与银行帐户结余出现的差额

司库活动 (1)	帐目结余（澳门币） (2)	银行结余（澳门币） (3)	差额（澳门币） (4) = (3)-(2)
按金及保证金	2,289,413.60	1,713,627.88	(575,785.72)
其它暂收款	646,012.00	756,036.27	110,024.27
合计			(465,761.45)

该局在 1997 年前收取的按金及保证金是没有任何会计记录，而表 6 中“按金及保证金”的帐目结余，只是 1997 至 2000 年期间收取但仍未退还款项的纪录，但相应银行帐户的结余金额是不足以退还有关暂收款项。至于“其它暂收款”之差额，前临时澳门市政局至今仍找不到原因。

3.5.3 「刊登《政府公报》费用」

根据法例规定，饮料及饮食场所的经营者必须向前临时澳门市政局申请执照始可经营，申请执照的费用包括牌照费澳门币 5,000 元、印花税澳门币 500 元、刊登《政府公报》费用澳门币 300 元及检查费澳门币 500 元，但其中刊登《政府公报》费用只是前临时澳门市政局代收牌照者缴付给印务局刊登《政府公报》的费用，不属于其预算的收入及开支，但该局把这些费用在其管理帐目中的【收入】及【开支】项目内反映。

3.6 采购及招标程序

根据前临时澳门市政局的组织架构，负责执行取得资产及劳务的程序是属于行政暨财政部的附属工作单位—物业暨采购科的工作范围。对于如“办公室消耗品”一类的经常性购买项目，物业暨采购科会按照第122/84/M号及第63/85/M号法令进行采购及招标程序，选定供货商提供有关物品。对于个别部门使用的特别物料之类的非经常性购置项目或劳务，各部门可选择自行购买或要求物业暨采购科代为购买。

审计署分析了上述采购及招标程序后，得出以下发现：

3.6.1 规范采购及招标的成文内部指引

没有订定指引具体规范采购及招标的各个程序及应注意的事项。该局向供货商书面咨询时，只要求供货商提供物品的样本图片、原产地及价格等资料。因此，在资料不足的情况下，难以分析各供货商的优劣。在审查网络摄影机的购置程序时，发现前临时澳门市政局忽略了一些如安装及售后服务等重要因素，纯粹以设备的价格作考虑，导致开支总额最终是第二低价的1.86倍。当时报价第二低的供货商的报价为澳门币18,100元，虽然较第一低报价供货商的报价高出澳门币160元，但还提供了免费安装及一年售后服务的承诺。

没有定期检讨各种物品的价格及取得方式是否符合成本效益。审计发现了采购物品之价格远高于市场价格的情况，如复印机碳粉的购买价格高于市价一倍。就该局3种常用复印机碳粉，审计人员曾向3间供货商查询，所得价格与该局的采购价作一比较，结果如下：

表 7 — 复印机碳粉之价格比较

复印机型号	采购价 (澳门币)	2001 年 9 月的市场参考价 (澳门币)		
		供货商甲	供货商乙	供货商丙
Toshiba 5540	\$1,960	\$570	\$980	\$585
Toshiba 4570	\$1,050	--	\$480	--
Toshiba 4550	\$860	\$330	\$550	\$330

该局在 2001 年上半年购买了上述 3 种复印机碳粉，共支付了澳门币 113,080 元。如果以表 7 的市场参考价(最低价)计算，则有关开支只需澳门币 35,940 元，比该局的开支少了澳门币 77,140 元。

3.7 守时出勤的管理

审计署于 2001 年完成《公共行政工作人员守时及出勤的制度研究》的衡工量值式审计工作，其目的是为探讨各个公共部门在工作人员守时出勤方面的管理情况。在本署对该局的守时出勤管理作跟进时，查核了实际的操作情况后，有以下发现：

3.7.1 规范守时出勤的成文内部指引

虽然该局向员工提供守时出勤管理制度的内部指引，但各部门在执行上没有严格依循，出现监管宽紧不一的情况。在审查中发现公园暨绿化处没有要求全部员工作出出勤记录；另外，由于市政执行委员会（辅助）、车辆事务处及文物研究暨博物馆事务处均没有使用任何出勤记录工具，无法提供出勤记录。

3.7.2 守时出勤辅助工具的使用

审查发现该局未能透过辅助工具，有效监管员工的守时出勤，其中行政执照处以签到簿作为员工的出勤记录，但没有要求员工在签到簿填报其上下班时间，无法得知员工是否已履行每周法定工作时数。第 3.7.1 点所

述的 3 个没有使用任何出勤记录工具的部门，更无法核实其工作人员的工作时数。

另审计人员曾于 2001 年 9 月 12 日及 13 日，到一名以个人合同方式聘用的法律顾问的工作地点进行实地查察，发现该名人员没有出勤，而部门主管亦无法交代其离开工作岗位的原因。

3.7.3 超时工作的监管

在实地抽样检核 8 个部门的超时工作记录过程中，只有 1 个部门能提供员工之超时工作记录，并且与出勤记录所登录的时间相符。其中市政执行委员会（辅助）、车辆事务处、行政执照处、文物研究暨博物馆事务处及公园暨绿化处 5 个部门没有采用任何出勤记录工具登录员工超时工作时间；另外清洁暨环保处及信息中心这 2 部门的员工之超时工作记录与出勤记录不符，当中上下班时间记录表显示的超时工作时段少于员工所填报之超时工作时数的情况。此外，亦发现以个人合同聘用的员工之超时工作补偿，只根据员工本人提交的超时工作声明书作为结算的凭证，没有核实出勤记录及由主管确认。行政暨财务部没有要求部门提交有关记录作复核，只按照相关部门主管所填报的“超时工作记录表”计算超时工作的补偿，无法与员工的原始出勤记录相互核对，以确保超时工作经已落实。

3.7.4 特别工作时间的监管

经查实发现排污设施处自订员工的上下班时间及工作时数，其中清理下水道人员的工作时间是由凌晨零时至 4 时 30 分。可见，前临时澳门市政局没有按照《通则》第 78 条第 7 款的规定：「特别办公时间系根据有关部门说明理由之建议，经听取工作人员代表团体之意见，由行政长官根据行政暨公职局之意见书以批示订定。」，便让部门自行订定员工的出勤时间

及时数。

3.8 超时工作

按照该局的超时工作的申请流程之内部规定所述，高级技术员、负责人及职务主管只能以扣除工作时间作补偿，而对其他员工，若有足够预算款项支付时，则按照已核准的超时工作时数，分别以 50%金钱及 50%工作时间作出补偿，金钱补偿的部份会按金额进行预留拨款，若拨款不足时，则全数以扣除办公时间作补偿。

但发现超时工作完成后进行结算时，其补偿方式却视乎当时有否足够拨款而重新选择。如有足够拨款，便全数改以金钱补偿，但当拨款仍然不足时，便中断结算程序，有关的补偿文件则存放在行政暨财务部，待有拨款时再作结算及补偿。

审查该局超时工作时间补偿的处理程序后，有如下发现：

3.8.1 超时工作补偿程序的监管

根据该局提供的以办公时间之扣除补偿的超时工作统计表，发现存在员工已实际补偿的超时工作时数多于应补偿时数的情况，截至 2000 年 5 月 31 日，共有 43 人出现此情况，实际多出的时间合计为 220 小时 24 分。

审查中亦发现主管在审批员工的超时工作补假申请时，缺乏员工最新的超时工作的可补偿时数的数据以核实有关申请。

此外，审查发现信息中心在 2000 年 3 月 29 日追认 2 月 28 日的超时工作，及文物研究暨博物馆事务处在 6 月 7 日才追认 5 月 11 日的超时工作，违反《通则》第 195 条的规定，事前制作建议书及取得批示，或在紧急的情况下于随后 48 小时内追认。

3.8.2 超时工作时数上限的控制

没有遵守《通则》第 195 条第 5 款的规定，「提供超时工作之时数上限为每月 52 小时，每年 300 小时」。审查时发现，三个隶属运输事务处的司机，2000 年度的超时工作时数分别较法定上限超出 61，58 及 77 小时。

3.8.3 员工累积的超时工作时数

该局把没有足够预算拨款支付的超时工作补偿推延至年底，才选定以扣除办公时间作补偿的处理方法，导致主管未能安排以扣除正常办公时间的方式来补偿员工的超时工作，出现多年累积超时工作时数的情况。

根据《通则》第 198 条第 3 款的规定，“因第 2 款之规定而不能从正常办公时间扣除之超时工作，须根据上条之规定支付报酬。”，拖欠员工的超时工作时数，如当年度不能以免除工作时间作出补偿，须以金钱作补偿，但该局未作处理。截至审计期间，即 2001 年 7 月 31 日止，仍未以工作时间补偿予员工的超时工作时数约为 49,900 小时，涉及人数达 1,057 人，其金钱价值最少为澳门币 366 万。其中累计超时工作时数超过 100 小时的员工有 122 名，最高的一名员工的超时工作时数超过 700 小时，折合约澳门币 56,211.54 元。可见，拖欠员工未作补偿的超时工作时数的问题严重而普遍。

3.9 常设基金的设立及运作

第 30/98/M 号法令规范常设基金的设立、预留拨款、使用及补足，并严格订定开支之类别、开支结算之支付程序及行政委员会的组成。该法令订定之原则，包括预留拨款、基金管理机关和开支之类别及支付等，旨在确保透过基金支付的开支有足够的预算拨款及适当的授权。

前临时澳门市政局按照上述法令订定之原则并作出适当调整，设立一项澳门币 1,000,000 元的常设基金，用作预支不包括日津贴的公干费用及支付属紧急及特殊性质的开支。其中澳门币 71,000 元分配予属下 12 个工作单位的负责人作为小额备用金，用以支付少于澳门币 1,000 元、且须属于取得与该部门或附属单位职务有关的非耐用品资产或劳务的紧急且不可延误的开支。

审计署经分析常设基金的运作程序及银行结余调节表（见表 8），以及有关的开支文件后，有以下发现：

表 8 — 常设基金的银行帐户的结余调节表

项目		澳门币	注
2000 年 12 月 31 日银行存款结余		610,946.17	
一	待归还常设基金款项	72,876.30	(a)
二	于各部门的常设基金	123,100.00	(b)
三	填补原因不明的常设基金短款	79,797.95	(c)
四	于各部门的小额备用金	53,299.90	
五	待归还小额备用金款项	17,700.10	(a)
六	财务处库存现金	55,557.40	(d)
七	2000 年 1 月至 12 月利息	(13,277.82)	(e)
于 2000 年 12 月 31 日余额		1,000,000.00	

注：

- (a) 这些款项是 2000 年已支付的开支，但未在 2000 年帐目中登录。
- (b) 此款项属预支款项，但经审查后，发现其中包括了 2000 年已支付开支澳门币 55,937.80 元。
- (c) 前临时澳门市政局财务处负责人解释此款项属于 1999 年交付会计科常设基金负责人时所发现的差额，于 2000 年 12 月，以帐目结余与银行帐户结余间出现的不明差额，作短款补偿。
- (d) 前临时澳门市政局财务处负责人解释此款项属于 1999 年交付会计科常设基金负责人时所发现的多余现金。
- (e) 利息于 2001 年 1 月份入帐为收入。

3.9.1 常设基金的设立

前临时澳门市政局设立常设基金时，没有按法规规定，对由该基金支付的开支进行分项登录及预留拨款。虽然，在批核活动开支前已作出预留拨款，但在活动开展期间支付的费用，是以预支形式由常设基金提取现金支付的，所有开支都是支付之后才进行核算及入帐。

3.9.2 常设基金的运作

没有制定明确指引，订定常设基金及小额备用金的领取、运用及交还的指引下，最终被发现不能作出合理解释的情况：在表 8 项目【三】出现了不正常的调节项目。

此外，本署亦发现该局没有明确规范经由常设基金以预支形式支付的开支文件及余额的交回期限，导致已支付的开支未能适时入帐，出现澳门币 128,814.10 元的“已支付但未入帐的开支”（见表 8 项目【一】、【二】及注 b）。

至于透过小额备用金支付的开支，有关部门因没有按时交回开支文件，只待回补小额备用金时，才交回文件进行结算及入帐，同样未能适时入帐，出现澳门币 17,700.10 元的已支付但未入帐的开支（见表 8 项目【五】）。

3.10 现金收入管理

前临时澳门市政局直接对外征收的收入超过 40 种，分别由交通运输部、卫生监督部、行政暨财务部、文化暨康体部及环保暨绿化部负责。

审计署经综合分析评核、实地查察及文件审阅后，发现前临时澳门市政局在现金管理上出现不足的地方，包括：

3.10.1 成文及统一的现金管理制度

对于外设收入征收部门的现金管理，前临时澳门市政局并没有设立任何成文的、统一的现金管理指引提供各部门的执行人员遵循，因而出现了不同部门采用了不同的现金管理制度：现金送交行政暨财务部属下出纳科的期限不统一；出纳科外出收款员与征收地点出纳员的验收现金程序不一致；“收入凭单”送交出纳科时间不相同等。

3.10.2 现金交收的核实程序

出纳科的每日现金收入平均约澳门币 300,000 元。收款员每日从收入征收部门收取现金交回出纳科，现金转交出纳科科长放置保险箱内，待翌日再作核算。本署留意到，现金由征收地点收集到交回收款员点算入帐的过程，期间多次交收都没有任何核点及签收程序。

3.10.3 库存现金内部控制制度

出纳科对库房内现金的存取，没有设立一套完善的库存现金记录，实时提供现金流动及结余的情况，因而失去了对库存现金的实际结余及帐面结余进行复核的依据，导致无法定期对库存现金的实际结余及帐面结余作结算。此外，在审计过程中发现，出纳科科长负责把现金放入库房夹万内，但没有作实时的金额核点及库存登记，并且没有由第三者定期或不定期地进行库存现金核点。

实地审核工作过程中，审计人员清点库存现金时，发现其内存放了一笔澳门币 440 元的现金，并不属当天收入，科长需向出纳科外出收款员咨询后才知悉其为出纳员长款，但不能确定长款的原因，并且没有对此作任何记录，以及把长款呈报上级作出跟进的程序。

3.11 个人合同

从前临时澳门市政局 2000 财政年度的开支进行分层分析，发现该局存在以个人合同方式聘用员工，但却没有制定一套成文内部指引，规范个人合同聘用人员的「聘用方式」、「招聘、甄选及任用程序」、「统一的薪酬、津贴及其它补助的厘定标准」。

本署留意到该局给予以个人合同聘用人员的每月基本薪俸，高于现行《澳门公职法律制度》中相同职位的薪俸，并且享有一般公共行政工作人员同等福利，同时于聘用期间内不断更改有关人员的聘用方式，但其负责的工作却没有改变。

审计中发现，该局以个人合同聘用的一名法律顾问，在 2000 年 10 至 12 月期间所获取的津贴及补助超出合同中所订明的待遇，每月除收取合同订明的报酬外，还额外收取澳门币 10,000 元，作为租用写字楼及聘用女助理的费用，此项开支不但没有在合同中订明，亦欠缺开支的证明文件。

3.12 以前临时澳门市政局名义开立公司信用卡

前临时澳门市政局市政执行委员会主席、副主席及全职委员分别各自拥有以该局名义开立的大西洋银行及美国运通的公司信用卡，合共 6 张。市政执行委员会主席所持信用卡的信用额为澳门币 300,000 元、副主席为澳门币 200,000 元，而全职委员则为澳门币 150,000 元。

审计署审查以上述信用卡支付的开支时，有下列发现：

3.12.1 开支的预留拨款

所有以信用卡支付的开支，都是在收到信用卡帐户的月结单后，才在相关的开支经济分类作出预留拨款，此种做法完全失去预留拨款的作用，未有按照现行开支预算执行的程序，必须确保每项开支都有足够的预留拨款。

3.12.2 开支的入帐时间

没有指引对开支单据的交回期限作出规范，持卡人没有实时交回开支单据，以致无法核实开支及适时入帐。

3.12.3 在开支核实前已作出支付

以大西洋银行的公司信用卡支付的开支，是透过前临时澳门市政局银行帐户以自动转帐形式支付，此种安排显示该局在没有审核发票的真实性及准确性之前，已支付有关开支。

3.12.4 开支文件的审核

前临时澳门市政局市政执行委员会主席以公司信用卡支付的开支，并没有交回开支的证明文件及单据供有关部门核对，而有关部门在无法核实有关开支的真实性及准确性的情况下，只能按照信用卡帐户月结单上的金额，全数当作招待费支付，其中包括了一些支付给购物商场、书局、眼镜公司及长途电话费等开支。

3.13 财务资助

前临时澳门市政局在 2000 年度对外发放的资助金额合共为澳门币 3,042,257.10 元。该局对外发放的资助分为按月对“前临时澳门市政局职工福利会”、“澳门土生教育协会”及“澳门互助总会”的定额资助，金额分别为每月澳门币 20,000.00 元、澳门币 10,000.00 元及澳门币 61,706.00 元，这些资助的发放并不需要申请及提交事后的活动报告。

另一方面，亦会对其他个人、团体给予年度或每次单项活动的财务资助，其中按年申请资助的个人或团体，须于每年年终向前临时澳门市政局提交来年活动大纲及要求资助的金额。而申请单项活动资助的个人或团体于每次活动前，须提交该项目的申请文件及相关的活动资料。当资助获批后，申请资助的个人或团体在每次举行活动后须提交资助项目的活动报告，才能获得发放资助款项。

审计署综合分析前临时澳门市政局现时的财务资助程序，有以下发现：

3.13.1 财务资助的成文指引

现时，前临时澳门市政局没有订定成文的发放资助指引，供接受财务资助的个人及团体遵守，亦没有制订任何申请标准及统一、具体的审批标准，同时，没有设定明细的监管措施，以确保所有资助均用于所申请的行动上。

在审查中发现，前临时澳门市政局对不同的资助对象采取了不同处理方法，固定按月发放资助的申请者没有按照第 54/GM/97 号批示的规定，在事前提交有关的申请文件及事后提交活动报告。

3.13.2 执行第 54/GM/97 号批示的规定

前临时澳门市政局长期给予澳门土生教育协会及前临时澳门市政局职工福利会每月澳门币 10,000.00 元及澳门币 20,000.00 元的资助，但却没有按照第 54/GM/97 号批示规定，要求他们每年提交申请文件及事后的活动报告。同时，亦发现该局批准给予其职工福利会的每月固定资助的理据，仅是由该局职工福利会组织章程的条文而订定的。

3.13.3 资助金额的计算方法

审查发现，自 1998 年开始，该局已没有按照 1968 年 12 月 14 日澳门总督批示的第 1782 号立法性法规内的方法，「前临时澳门市政局（前澳门市政厅）平常预算的总收入减去历年结余预算收入及获资助金额后的百分之五」，计算对“澳门互助总会”的资助金额，现时该会每月获发澳门币 61,706.00 元的定额资助，是根据 1998 年当时司长罗忠诚的口头形式决定。

四、 审计结果—前临时海岛市政局

4.1 工程开支出现私人用途之项目

在审查工程开支时，发现其中包括前临时海岛市政局市政执行委员会主席、副主席及全职委员私人拥有物业之装修费用，经查核帐目内有关资料，发现在 1999 至 2001 年 5 月期间支付合共澳门币 870,246 元的装修费用，细分如下：

表 9 – 1999 年至 2001 年 5 月支付的装修费用

	1999 年	2000 年	2001 年 5 月	合计
主席	—	256,460 *	—	256,460
副主席**	330,167	15,119	—	345,286
全职委员	—	205,440	63,060	268,500
合计	330,167	477,019	63,060	870,246

* 工程总额原为澳门币 477,521 元，扣除已退还的澳门币 221,061 元，最后费用为澳门币 256,460 元。

** 第 44 页 5.1.3 摘录了有关跟进。

有关开支的申请及批出的主要依据为第 26/88/M 号法律《市政职务章程》第 7 条：「全职担任市政职务的人士，有权按照市议会决议的规定，享用专用车辆和由市政区配给的房屋」。

审计中发现，1998 年 8 月该局租赁路环「竹湾濠园」作为配给主席的房屋时，已支付了澳门币 742,212.50 元的装修工程费用。主席于 2000 年自置物业，前临时海岛市政局负责该房屋的装修并支付总额澳门币 477,521.00 元的工程费用。此外，该局亦按照「竹湾濠园」的租金澳门币 19,700.00 元，作为主席每月可享受之屋租津贴的标准，计算出 2000 年 12 月至 2001 年 12 月主席可享受总额澳门币 256,100.00 元(澳门币 19,700.00 元 × 13)的屋租津贴，全数当作前临时海岛市政局应负担之装修费用，而

余额澳门币 221,421.00 元则由主席负责。主席于 2000 年 12 月 21 日退回房租津贴以外的装修费用澳门币 221,061.00 元。

审计署亦发现前临时海岛市政局市政执行委员会副主席及全职委员继续收取每月之屋租津贴，分别为澳门币 23,847.20 元及 22,000.00 元，但至 2001 年年底并没有退还任何装修费用。

4.2 人员房屋福利

前临时海岛市政局按照《通则》第 203 条发放员工的房屋津贴，但发现其中 20 名员工享有高于法定金额澳门币 1,000 元的津贴。有关人员每月收取的金额由澳门币 23,847.20 元至 3,000.00 元不等（见表 10），致使这部份开支在 2000 年达到约澳门币 1,470,000.00 元，较按《通则》有关房屋津贴条款中订定的金额而计算出的实际应付开支，高出了约澳门币 1,230,000.00 元。

表 10 — 2000 年享有高于法定上限的屋租津贴之人数统计

收取金额（澳门币）	收取人数
23,847.20	1 (副主席)
22,000.00	1 (全职委员)
5,000.00	11
4,000.00	1
3,000.00	6
总领取人数	20

根据所提供的资料，屋租津贴的发放是按照第 26/88/M 号法律「市政职务章程」及前澳门市政厅第 210/PAT/92 号建议书之批示，而每月收取的金额上限由海岛市政机构市政执行委员会订定，并按照住宅单位的房间数目而收取不同的金额。屋租津贴的上限曾经作出 5 次调整。（见表 11）

表 11 — 屋租津贴之演变

有效期间	屋租津贴上限		
	T2* (澳门币)	T3* (澳门币)	T4/T5* (澳门币)
1993	4,500	7,000	--
1994	4,950	8,250	9,350
1995 至 1998	5,445	9,075	10,285
1999 至 2000	3,000	5,000	--
2001	2,000	3,500	--

* T2 代表一厅两房的住宅单位，如此类推。

4.3 司库活动的管理

在审计过程中详细分析了前临时海岛市政局所提供的帐目文件，以下是有关【司库活动帐】的发现：

4.3.1 【司库活动帐】出现【预算活动】的收支记录

前临时海岛市政局把赞助本身活动之资助收入与开支，均先记录于【司库活动帐】内，而有关的结余最后才转记为前临时海岛市政局的预算收入。如果在活动完成后才收到有关资助，相应的开支会先由预算拨款支付，而资助金额则全数直接纳入前临时海岛市政局的收入项目内。显示出前临时海岛市政局对资助收入的处理不统一，致使帐目未能完整及真实地反映其预算收入及开支。

该局的【司库活动帐】未能完整及真实地反映所有暂存的（第三者）资金，造成出现没有记录的库存现金。在实地审查中，发现该局的保险箱中出现没有记录的库存现金，原因是收取商店持牌人澳门币 300 元作为刊登公报的费用，有关之刊登费用为澳门币 284 元。但在管理帐目内只显示收到澳门币 284 元及支出澳门币 284 元的费用，而有关的余额存放于出纳组之保险箱内及等待持牌人收回，但库存现金帐及【司库活动帐】并没有存在有关的会计记录。

4.3.2 投标者所交之银行担保书的记录

在收到「银行担保书」作为投标之保证金时，并没有任何记录有关「银行担保书」的收取及发还，而「银行担保书」只存放于出纳组之的保管箱内。在没有完整的记录下，管理层无法得知收取「银行担保书」的数目及有关之总金额，同时亦未能作出适当的管理措施。

4.4 采购程序

在审查前临时海岛市政局的采购程序时，发现该局在 2000 财政年度帐目中购买资产及劳务，以及开展工程共投入约澳门币 54,000,000 元。据查核，所有经常性的购置均交由供应组处理，供应组按部门所要求物料的规格或型号及数量办理，遵照第 122/84/M 号法令的规定，进行有关的购置程序。对于非经常性的购置，有关部门可自行购买或交供应组购买。

根据临时海岛市政局组织架构，资产、劳务及工程的购置属供应组的职责。但在实际运作时，其它部门亦可以不需通过供应组而自行购买所需资产及劳务，由于其它部门并不熟悉书面咨询及招标的程序，容易在采购时出现违法的情况，加上各个部门缺乏市场价格及供货商的资料，以致购买同类物品时都需要分别进行书面咨询及招标，造成资源浪费。

4.5 超时工作的管理

在 2000 年期间，该局的超时工作补偿形式是按照员工的薪俸点作分配的（见表 12）。

表 12 — 超时工作补偿形式的比例分配

薪俸点	附加报酬（比例）	扣除办公时间（比例）
350 或以上	—	1
260 至 349	1/3	2/3
260 以下	1/2	1/2

综合超时工作补偿的审批、监管及结算程序的审计结果列述如下：

4.5.1 成文的内部指引来规范超时工作的监管

根据《通则》第 196 条至第 198 条有关超时工作以附加报酬或扣除办公时间作补偿之规定，前临时海岛市政局以批示的形式订定内部超时工作补偿的计算方法。但前临时海岛市政局没有制定超时工作的成文内部指引供各部门遵从，对超时工作的出勤记录、确认程序及补偿的计算方法，各部门没有统一的处理方法，致使一些部门没有按照有关批示订定的比例分配方法进行补偿。

在审查时发现有关部门当员工日间的超时工作少于 2 小时或 3 小时（按员工的薪俸点而定）时，会全数以工作时数作补偿，但有关安排事前并没知会行政暨财政部。行政暨财政部仍然按照批示订定的计算方法结算超时工作补偿，结果员工获得双重的超时工作补偿，即同时收取报酬及免除上班。行政暨财政部在本署审查后，才得知上述情况，并开始收集有关资料，研究补救措施。

此外，亦发现不规则的情况，包括没有任何形式的超时工作的出勤记录、超时工作没有按照《通则》第 195 条的规定，事前制作建议书及取得批示，或在紧急的情况下于随后 48 小时内追认，以及大部份办公室以外的超时工作，都没有任何签到或出勤记录。

4.5.2 对超时工作的补偿时数作适当的记录及监管

由于行政暨财政部没有员工的可补偿时数记录，只能由所属部门主管自行核对员工申请免除工作时数的真实性及对未获补偿时数的控制。但在审查过程中，发现个别部门根本无法系统地或准确地记录各员工的超时工作补偿时数，有关员工的申请是在未能确保员工的可补偿时数的情况下批

核的。

4.5.3 拖欠员工超时工作补偿

资料显示，由 2001 年 1 月至 9 月，所有前临时海岛市政局职员须以免除工作时间作补偿的累计时数约为 16,700 小时（包括已补偿及未补偿的时数，因系统未能单独提供未补偿时数的资料）。虽然该局强调未获补偿的超时工作时数是不能转至下一年度，但根据《通则》第 198 条第 3 款的规定，“因第 2 款之规定不能从正常办公时间扣除之超时工作，根据上条之规定支付报酬。”，该局拖欠员工的超时工作时数，如当年度不能以免除工作时间作出补偿，须以金钱作补偿，但该局未有为此拟定解决方法。

4.6 常设基金的设立及运作

前临时海岛市政局为支付紧急及特殊开支设立澳门币 1,000,000 元的常设基金，并分配其中澳门币 100,000 元予 5 位部长作为零用基金，以支付金额少于澳门币 2,000 元的非耐用品或劳务的开支（见表 13）。

表 13 — 零用基金的分配金额

职衔	获分配的金额（澳门币）
城市规划暨运输部部长	30,000
园林暨绿化部部长	25,000
行政暨财政部部长	15,000
公共卫生暨环境部部长	15,000
文化暨康乐活动部部长	15,000
总金额	100,000

审计署对前临时海岛市政局常设基金的运作程序作出分析，有关的审计发现归纳如下：

- 4.6.1 设立常设基金时，没有按法规规定，对由该基金支付的开支进行分项登录及预留拨款。所有以预支形式由常设基金提取现金支付的活动开支，都是支付之后才进行核算及入帐。此外，透过零用基金支付的开支均没有作预留拨款，在未确保有足够预留拨款前已作出支付。
- 4.6.2 没有明确订定以预支形式经由常设基金支付的开支文件及余额的交回期限，因而已支付的开支未能适时入帐。至于透过「零用基金」支付的开支，亦没有按时交回开支单据，引致开支延迟入帐。在审查时，发现有于 1999 年 9 月已支付的开支，延迟至 2000 年 3 月才登录入帐，在未入帐前，有关开支的金额只以待调整项目显示在帐目内，未能及时地及完整地反映开支的执行情况。
- 4.6.3 常设基金包含有澳门币 50,000 元的库存现金，前临时海岛市政局没有要求保管人于每个财政年度结束时退还，亦没有设立定期清点库存现金的程序。

4.7 收入的征收、记帐及现金的管理

如第 3.2 点所述，前临时海岛市政局的「车辆使用牌照税」收入是由前临时澳门市政局代收，由 1986 至 2000 年被拖欠的「车辆使用牌照税」总额为澳门币 5,575,180.75 元(见表 2)。但前临时海岛市政局一直没有与征收单位对帐、核对税款是否已按时按额由征收单位转移，亦没有核实积欠的金额及进行跟进。

除了由其它机关代收的收入外，前临时海岛市政局亦有直接对外征收的收入，达 20 多种，金额合共约澳门币 7,600,000.00 元，由下列 4 个单位分别负责在 7 处地点征收：

表 14 — 各单位征收收入的地点及种类

负责单位	征收地点	主要收入
出纳组	前临时海岛市政局本部	各类准照之申请费、罚款等
	住宅式博物馆	博物馆入场券、售卖食物及饮品
文书暨档案组	路环公众接待处	动物诊疗费、动物进口税、坟场租金、街市租金
康乐暨体育组	竹湾泳池	泳池入场券
	黑沙泳池	泳池入场券、场地租金
	黑沙水库	水上单车租金、售卖食物及饮品
公共关系暨新闻室	咨询中心	售卖纪念品

审计过程中，经综合分析评核、实地查察及文件资料审阅后，本署的发现如下：

4.7.1 现金管理的规章制度

没有设立任何成文的规章制度，人员只能根据习惯或上级的口头指示执行职务，以致不同征收收入的单位各自有不同的处理程序。

- 没有明文规定把现金存入银行的期限及现金存量的上限，致使出现负责黑沙公园、黑沙泳池、竹湾泳池的康乐暨体育组的人员，把收取的现金款项囤积在保管箱内，其中一次所累积的金额更高达澳门币 219,876.00 元。
- 没有订定送交会计组的收入证明文件的内容和时间，以致有关单位可随意相隔一星期、半个月，甚至一个月才把收入交到会计组入帐一次，影响收入记帐的时效。

4.7.2 核实收入的制度

负责执行收入征收的会计组，并没有一套严谨的收入核对程序，以确保其准确性、完整性及真实性。例如征收「石矿场之经营」的收入时，只根据石矿场经营者每月提供之爆石总数量，以每吨石料澳门币 3 元的规定

来计算应收之税款，但却没有设定核实程序以检查石矿场经营者所提供资料是否真确。

4.7.3 原始凭证的监管

对收入的原始凭证包括签发予付款人的收据及入场券均缺乏监管，具体情况如下：

- 会计组对于路环公众接待处交来的收入，只根据收入汇总表及银行存款凭单的数据输入入帐，而没有核对有关收据及定期对帐，以致无法确保路环公众接待处所提交资料的真确性及完整性，包括所有应收的收入已适时并按应收金额征收，以及所有征收款项已实时入帐。
- 缺乏完善的收据管理制度，没有设立内部控制程序监管，包括收据没有编号控制；没有对已使用的、未使用的及已注销的收据进行查核；没有任何领用制度、健全的记录及定期核点收据的库存总量，无法监察收款人员是否已把所有收取的款项如实呈报。

4.8 临时员工之聘用及工作监管

在审查该局临时员工之聘用及工作监管时，发现该局于 1998 年 3 月开始以劳务取得的形式聘用临时员工，截至 2001 年 9 月，以劳务取得的形式聘用的临时员工约有 81 人，分配于表 15 所指的部门。按照前临时海岛市政局提供各临时员工的薪酬条件来计算，临时员工的全年开支约为澳门币 4,300,000 元。

表 15 — 临时员工的工作性质、薪酬及所属部门之汇总

所属部门	工作性质	人数	薪酬
行政暨财政部	财产管理 / 档案处理	1	月薪 16,500 每周工作 36 小时
	葡文文案	1	月薪 10,000 每周工作 20 小时
	财产管理	1	月薪 6,500 元 每周工作 36 小时
文化暨康乐活动部	黑沙、竹湾泳池及水库的管理工作	26	月薪 5,900 元 每周工作 37.5 小时
	龙环葡韵休闲站售卖亭的工作	2	月薪 4,500 元 每周工作 57 小时
园林暨绿化部	离岛公园之清洁、洒水及管理工作	29	月薪 5,000 元 每周工作 44 小时
	绿化区之一般保养	4	月薪 2,500 元 每周工作 36 小时
	郊游活动导游	2	月薪 4,500 元 每周工作 36 小时
城市规划暨运输部	重整门牌及地籍资料	1	月薪 8,000 元 每周工作 20 小时
公共卫生暨环境部	兽医、宠物酒店美容师、边境文员	3	时薪 88-138 元
	实习兽医	2	月薪 17,500 元 每周工作 36 小时
	杂工	1	月薪 5,000 元 每周工作 44 小时
公共关系暨新闻室	周末在咨询中心提供服务	7	时薪 37.5 元
议员办事处	接待公众	1	半年薪 7,400 元 每周工作 18 小时

临时员工的聘任及工作监管的审计发现列述如下：

4.8.1 聘用及甄选的制度

前临时海岛市政局聘请及甄选临时员工都是由各个需要劳务的部门自行处理，并且没有任何招聘、甄选、报酬及福利厘定的指引规范，临时员工的聘请、甄选及考核的方式、薪酬的厘定以及员工聘用后其工作的监管及续聘全无第三者参与、监管及提供专业支持，较难取得公平及客观的人员聘用及续聘的标准。

4.8.2 长期且连续性聘用临时员工

前临时海岛市政局长期以 3 个月或 6 个月取得劳务的形式聘请临时员工，但实际上有 32 人已为前临时海岛市政局服务超过 1 年，期间以一、两天作为聘用期的分隔。此外，亦发现聘用临时员工担任一些固定而且是长期性的工作，例如财产管理及档案管理，并不符合以临时性质聘用员工的条件。

4.8.3 出勤记录的复核程序

该局没有设立复核程序确保临时员工薪酬的准确性，只根据部门所确认的出勤日数或工作时数的资料来计算，并没有要求部门提供临时员工的上下班时间之记录进行复核及确认工作时数之准确性及真实性。

4.9 以前临时澳门市政局名义开立公司信用卡

前临时海岛市政局市政执行委员会主席、副主席、全职委员及两名公关各拥有 1 张以该局名义开立的大西洋银行的公司信用卡，每张卡的信用额均为澳门币 40,000 元。

审计署审查以上述信用卡支付的开支时，有下列发现：

4.9.1 开支的预留拨款

所有以信用卡支付的开支，都是在收到信用卡帐户的月结单后，才在相关的开支经济分类作出预留拨款，此种做法完全失去预留拨款的作用，未有按照现行开支预算执行的程序，必须确保每项开支都有足够的预留拨款。

4.9.2 开支的入帐时间

由于没有指引对开支单据的交回期限作出规范，持卡人延迟交回开支单据，以致无法适时入帐。在审查过程中更发现在 1999 年 10 月以信用卡支付的开支，延迟至 2000 年 2 月才登录入帐，没有按照第 41/83/M 号法令第 25 条第 1 款的规定：「公共会计工作在经济年度内进行，经济年度自 1 月 1 日起至 12 月 31 日止，且每年度之一切收入及开支活动均应记入该年之帐目内」。

4.9.3 在开支核实前已作出支付

该局于 2001 年 8 月把澳门币 10,000 元存入银行，用作自动转帐以支付信用卡的费用，造成在没有审核发票的真实性及准确性之前，已支付有关开支。

4.9.4 以公帑垫支私人消费

信用卡帐户的月结单内如果含有私人消费及因公务而发生的开支，前临时海岛市政局均按月结单的总金额先行支付，之后才由信用卡持有人偿还属私人消费的部份，因而出现以公帑垫支私人消费的情形。

4.10 前临时海岛市政局职工福利会之财务资助

在审查中发现前临时海岛市政局于 2000 及 2001 财政年度向前临时海岛市政局职工福利会支付的总金额分别为澳门币 294,100 元及澳门币 119,000 元。其中包括了黑沙海滩休憩区的管理经费，2000 年的经费金额为澳门币 174,600 元，而 2001 年则为澳门币 80,000 元。该项转移并不属于前临时海岛市政局职工福利会年度活动资助，而是该局把黑沙海滩休憩区的管理工作交托予福利会而支付的管理经费，所持的理由是：「……由

于海岛市政厅各部门目前并不具备人力资源肩负该项长期需高度效率之管理工作，兼且虑及该社会设施之管理工作属非牟利性质，故难觅有志之士或团体以私营性质承担此任，因私营承办只重赚取利润……」，因此作出了上述的决定。有关的开支只根据前临时海岛市政局职工福利会提交的管理经费预算作支付，欠缺各项开支的单据及付款凭证。

五、 审计意见

就 3. 及 4. 中的审计发现，审计署详细地分析所有发现涉及的法律文件、工作原则及相应的管理模式，提出了以下的审计意见。由于两个前临时市政局均已被撤销，而民政总署承担了其所有职责，因此本署在撰写审计意见时，进行了综合论述，对两个部门所共同发现的问题整理出一个意见，希望民政总署可以更清晰理解审计署所关注的重点。

5.1 工程开支中不正常地出现私人用途之项目

5.1.1 审计意见

就 4.1 的审计发现，审计署研究了经由 8 月 6 日第 10/90/M 号法律所修订之 10 月 3 日第 26/88/M 号法律《市政职务章程》、《通则》、前海岛市政厅第 18/06/AMI/97 号决议及第 67/11/CMI/98 号决议等法律文件后，认为海岛市政机构市政执行委员会主席、副主席及全职委员三人要求为其私人拥有之物业装修，而使用公帑支付房屋的装修费用是不恰当的。

首先，根据《市政职务章程》第七条之规定：“全职担任市政职务的人士，有权按照市政议会决议的规定，享用专用车辆和由市政区配给的房屋”，全职担任市政职务人士可享用的房屋，必须由海岛市政机构提供的。而根据现行的《通则》第 256 条的规定：「行政当局得透过专有法规订定之条件给予工作人员实物补助，尤其在住宿、电话及车辆方面之补助。」，明显市政职务人士享用的房屋已规范是一种实物补助。从财政帐目的角度分析，财政局一直把开支经济分类 01-03-00-00 定义为“实物补助”，它涵盖了各种不以取得现金、但以取得财物本身(性质或对象)的形式而发放的补助，而开支经济分类 01-03-02-00 称为膳食及住宿—实物。因此，前海岛市政厅的第 67/11/CMI/98 号决议，把有关负担的识别为屋租津贴(现金

资助)是不恰当的。

其次，根据前海岛市政厅第 18/06/AMI/97 号决议：「全职担任市政职务的人士获分配有家俬和设备的房屋及车房，并且包括管理费、水、电、石油气和电话费、房屋的清洁和保养费，该等费用的上限随后由市政局订定。」，本署认为随后订定的负担上限，不能理解并总结成屋租津贴的发放，显然，此决议未提及过发放屋租津贴的可能。

这个发现亦显现了一个值得注意的问题，前临时海岛市政局市政执行委员会主席在 2000 年退回部份房屋装修费用时，以屋租津贴形式计算应由前临时海岛市政局负担的部份，但已经计算至将来但还未到的 2001 年 12 月。除了上述不恰当之外，对于该局在处理津贴的态度及方法，本署认为是严重违反了公共行政工作人员的义务及财务原则，因为只有当有关人员履行了其工作职责后，才可以享受其法定之权利（包括津贴），更不可预先享受未履行职务期间的津贴或权利。

5.1.2 部门回应

前临时海岛市政局于 2001 年 12 月第 13/CONF 号公函中曾对此作出回应如下：

『……按照 贵署报告指出：「全职担任市政职务人士可享用的房屋，必须由前临时海岛市政局提供，而且是一种实物津贴」，本市政局对于上述之理解存有不同的观点。

根据经由 8 月 6 日第 10/90/M 号法律所修订之 10 月 3 日第 26/88/M 号法律第七条之规定：“全职担任市政职务的人士，有权按照市政议会决议的规定，享用专用车辆和由市政区配给（Atribuição）的房屋”。

经查阅多部法律著作和葡语辞典，均发现“atribuição”一词的含义，并非仅局限于“配给”一个辞义上，更没有明确必须以实物形式作为唯一的外显涵义。

此外，就类似问题，除咨询本市政局法律顾问的意见外，亦曾咨询华年达（Jorge Neto Valente）和高万祺（Miguel Cravo）两位大律师的专业法律意见，均表示有关的行为并无与现行之法例存在任何不符之处，而有关的法律意见，亦已上呈上级审阅。……』

5.1.3 跟进意见

在 2002 年 3 月与民政总署人员的会议后得到之进一步回应，得悉前临时海岛市政局市政执行委员会副主席以分期形式退回其私人物业的装修费澳门币 345,286 元，前临时海岛市政局市政执行委员会主席及全职委员均没有表示会退回，分别为澳门币 256,460 元及澳门币 268,500 元的装修费用。民政总署亦暂时没有任何跟进措施。

审计署对于把实物补助转为以公帑支付私人物业装修费的合法性作出保留意见。

5.2 管理结余

5.2.1 审计意见

就 3.1 的审计发现，可以展示前临时澳门市政局的每月银行帐户结余与管理帐目结余一直都是不相符的，但由于事发当时没有查明帐目结余与银行帐户结余之间差额的原因，而事后亦没有追查清楚，因此最后只能以“待调金额”一项，使两者达到相符。

本署认为，管理帐目是公共部门预算执行情况的根本反映。这个帐目混乱，便不能反映预算执行结果的真实情况，其完整性及真实性亦有疑问。

前临时澳门市政局在发现问题后，并没有查明成因，而是随意地以行政手段作帐目调整，从而丧失了从根本解决问题、堵塞漏洞的机会。此种解决方法是不适当的，亦令管理帐目失去了可信性。

月度结余调节表内出现的浮动“待调金额”，估计存在「无记录收入」、「无记录开支」、「重复记录收入」、「重复记录开支」、「错用第三者资源」等会计程序上不规范的情况。而「无记录收入」及「无记录开支」的相互抵销，也是无法对查清各项差额的成因之一。

常设基金帐目出现短款，理应查清是否记帐过程出现了错误、是否管理程序出现了问题、或者是否没有及时发现挪用公款的舞弊行为。但在没有追究出问题的原因前，便动用公帑去填补，是极其不适当的财政管理方法，在会计处理手法上亦绝不推崇。

这些发现，反映出前临时澳门市政局内部的财务管理中没有完善的复核制度及有效的监管程序、没有定期编制结余调节表、发现存在不合理的调整项目时没有跟进及汇报、而主管在批核调节表时亦没有对不合理的调整项目进行彻查和缺乏系统性的会计编制及监管制度。

为免再出现上述不规则的情况及改善银行结余调节表的编制程序，民政总署宜采取下列措施：

5.2.1.1 设立完善的银行存款日记帐和管理帐的复核程序

- (i) 定期核对银行存款日记帐与银行对帐单的发生情况，确保银行对帐单上的所有收付项目，都能如实记录在日记帐内；

- (ii) 通过银行征收或代收的收入，以银行实际收到的金额及日期登录入帐，以确保帐目内不存在「无记录收入」的情况；
- (iii) 定期核对银行存款日记帐与管理帐目，如出现帐帐不符的情况，应彻查原因，纠正错误，以确保帐目完整及真实地反映财务状况。

5.2.1.2 订定明确的结余调节表的编制程序，以确保帐实相符

- (i) 每月编制结余调节表，列表解释（会计上）帐户结余与银行结余之差额，把月度电子表格中结余，与银行结余及现金库存结余作相互核对，立刻更正和跟进没有正确记录的收支；
- (ii) 编制未兑现支票清单，详细记录金额较大的未兑现支票，跟进签发时间较长的未兑现支票，了解其原因；
- (iii) 对调节表上的调整项目，应检查在结帐日后的进帐情况，可及时发现问题，并作出相应的调整。对长期存在的调整项目，须彻查因由，妥善保存相关的详细资料或文件，以备日后复查。

5.2.1.3 设立成文的职责分工、复核制度及监管程序的指引

就上述之银行存款日记帐和管理帐的复核程序以及结余调节表的编制程序，以成文化方式规范，使执行人员和复核人员均知悉其工作的程序及步骤，并且清晰列明执行人员和复核人员的职责范围，以便互相制约，及时发现错误，防止运作过程中发生不规则的情况。

5.2.2 部门回应

在工作会议上，民政总署表示，因负责人员已离职及文件存盘的管理不理想，至今仍找不出原因，同时解释了追查银行结余调节表内待调项目的困难，但承诺会继续跟进。民政总署亦表示现有的银行帐户都是重新开立的，而运作至今，在银行结余调节表内，未曾出现原因不明及金额浮动的调节项目。

5.2.3 跟进意见

由于民政总署未能解释前临时澳门市政局帐目结余与银行结余间出现差额的原因，审计署对 2000 年 12 月 31 日的银行结余的完整性及准确性作出保留意见。为核实前临时澳门市政局 2001 年各月份的银行结余调节表内，是否出现金额浮动的待调项目，本署在 2001 年帐目审计时再作跟进，并同时跟进民政总署新开立帐户金额的合理性。

5.3 车辆使用牌照税

5.3.1 审计意见

为免再出现 3.2 中所发现的前临时澳门市政局应付而未付税款之情况，审计署认为民政总署必须严守法例的规定履行职责及完善收付款项之管理制度。

除了须确保各征收收入部门已按照既定程序执行工作外，尚须设立「管理清单」，清楚列出各项应收收入及应付开支、收付单位及期限，再配合定期复核清单，以确保有关款项已按时按额收付，及早跟进不规则情况。

5.3.2 部门回应

民政总署代前临时澳门市政局所作的回函中指出：『……已于第四次追加预算中支付「车辆使用牌照税」的税款给海岛市政局，亦于 12 月中旬已交付上延税款予财政局。……』

而在工作会议上表明，民政总署已为代澳门特别行政区征收的「车辆使用牌照税」设立了适当的司库活动帐，于结算后交付澳门特别行政区。至于前临时澳门市政局拖欠前临时海岛市政局的余款，未有任何跟进处理。

5.3.3 跟进意见

至前临时澳门市政局被撤销日，其拖欠前临时海岛市政局的税款则尚未归还。由 2002 年起，民政总署已承接前临时澳门市政局及前临时海岛市政局的权利及义务，因此，本署在 2001 年帐目审计中，将跟进并核查民政总署能否按时按额交付各项代征收的税款。

5.4 人员房屋福利

5.4.1 审计意见

就 3.3 及 4.2 的审计发现，本署研究了第 26/88/M 号法律《市政职务章程》、第 24/88/M 号法律《市政区法律制度》，及《通则》，本署认为澳门市政机构及海岛市政机构所引用的法例及批示作为发放屋租津贴的依据是不合适的，而其工作人员应按照《通则》第 203 条，收取有关条例所订定的房屋津贴。

本署亦再强调以下的观点：

1. 《市政职务章程》第 7 条之规定：「全职担任市政职务的人士，有权按照市议会决议的规定，享用专用车辆和由市政区配给的房屋」，说明全职担任市政职务人士可享用的房屋须由前临时市政局配给，是一种实物津贴，如无法例明文订定许可，不得任意转为现金津贴；
2. 结合《市政区法律制度》第 49 条的「人员制度」：「市政区人员受本地区公职法律制度约束，尤其是按照法律特定情况在平政院论叙及接受核阅」、以及第 4/93/M 号法律第 49 条所增加的第 2 款指出「上款所指的人员不得享有亦不得被给予超过对一般公职人员所订定的权利」，两个前临时市政局的工作人员是不应享受高于一般公职人员所享有之权利。

5.4.2 部门回应

代表前临时澳门市政局回复的民政总署公函中指出：『……本署由 2002 年度开始，将取消此点所提及之屋租津贴。……』。

而前临时海岛市政局的回复亦表明，『……一般工作人员的房屋福利，自明年起，将会完全按照现行法例，作出统一规范。……』。

在后来的工作会议证实，民政总署现已按照《通则》规定的金额，发放房屋津贴。

5.5 预算的执行管理

5.5.1 审计意见

就 3.4 中的各项审计发现，本署认为在各项公帑开支项目，均有专门法规条例所规范的情况下，任意作出不能提出法理依据之开支是一个滥用公共资源的行为。

在几项开支项目中，有关部门值得注意：

1. 在《通则》第五篇「退休及抚恤」，已明确规定退休金的申领资格、申领条件及发放程序，该局根本不能以本身之预算拨款作出有关支出。
2. 在不能提出合约条文依据及欠缺可援引的法定文件下，为一群每次续期只为六个月的劳务合同员工作出高达十二个月报酬的离职补偿，是不能被视为合法的开支。
3. 把相关款项拨交临时澳门市政局职工福利会代为发放，而不是直接交付给当事人，是一种不正常的作法，令人怀疑有关部门有隐藏上述不合理支付的意图。
4. 该批人员的续约程序，显示出该局严重缺乏人力资源管理系统，既没有按实际需要订定劳务合约，亦没有对所提供的工作进行监管，最后在未确保取得劳务的情况下作出支付，隐藏着极大的资源滥用、错配及浪费的危险。
5. 前临时澳门市政局多次未能提供作出开支许可时应要齐备的文件，令取证工作出现困难，亦显现该局在档案处理存在着不足。

为了避免出现这些不规则的情况，本署建议民政总署应完善本身的财政资源管理，特别是审批开支时必须依法、合理及不可逾越本身的权限，为了达到严谨理财的目的，开支的执行必须制度化及规范化；对于有不规则行为，应从速处理，查究发生的原因，追究责任，及时纠正。

5.5.2 部门回应

民政总署代前临时澳门市政局所作的回函中指出：『.....在 2001 年支付给哪些终止劳务合约员工的补偿，因当作是给予这些员工的补偿津贴，所以按历来习惯由「经常转移」开支项目转至前临时澳门市政局职工福利会发放，属不能恰当及正确地显示在相应的帐目上，并非为隐藏任何开支。.....』

而在工作会议上民政总署表示会提供有关开支支付的法理依据。

5.5.3 跟进意见

所获得的补充文件，仍然未能就前述的审计发现提出具体的法理依据。

审计署对于前临时澳门市政局以公帑向员工支付退休金及补偿，以及预支薪俸的合法性均作出保留意见，并将作出进一步跟进。

5.6 司库活动的管理

5.6.1 审计意见

就 3.5 及 4.3 的审计发现，本署认为两个前临时市政局均没有恰当地运用【司库活动帐】作为对不涉及财产变更之流动项目进行记帐。

无依据及任意地把第三者资源转为收入、以【司库活动帐】的资金支付已注销的无记录项目等做法，只会导致帐目混乱，难以反映部门的真实及完整的财务状况。

为了能建立一个完整的【司库活动帐】，达到有效监管所有预算活动外的资金，避免【司库活动帐】内的资金用于本身预算活动所需的开支，本署建议：

1. 应建立健全的帐目记录，【司库活动帐】内每个帐户必须根据暂收款项所属单位而设立，清楚记录每项收支，确保【司库活动帐】能如实反映每项暂收款的收取、支付及结余，使帐目完整地、真实地及适当地反映资金流动情况。
2. 定期与预算活动帐、银行帐户及库存现金作相互核对，并实时更正及跟进没有正确记录的收支。
3. 由于过往的不当处理，令民政总署须为前临时澳门市政局承担一笔不确定的债务，民政总署编制预算时，应考虑在合适的开支项目中预留资源，以回应有关人士取回该批按金及保证金的要求。
4. 纠正前临时海岛市政局的错误入帐方法，所有赞助该局活动的财政资助应全数登录于预算收入帐内。

5.6.2 部门回应

民政总署代前临时澳门市政局所作的回函中指出：『……本局将在 10 月份进行一个记录司库活动帐转入、转出的情况及有关结余。有关按金的结余与司库活动之间的差额，已透过 2001 年 8 月 2 日第 33/SAF/01 号建议书—司库活动帐差额解释，去解释有关情况，而该情况将会尽快调

整。……』

前临时海岛市政局则指：『……司库活动帐

- 透过【司库活动帐】所支付的预算活动开支，主要涉及一些透过零用现金形式支付之未能确定用途之款项，由于无论在开支性质以至金额大小，均具有不确定性，故在结算前并不能透过结算程序入帐，而现有会计制度上，似乎亦未存在相应之处理形式，故现阶段未能解决，祈请 贵署能给与可行之技术意见；
- 而财务赞助之入帐方式，在 2002 年预算编制时，已将有关部份登录入本市政局之本身预算内，故上述之情况在明年不会再次出现；
- 至于【司库活动帐】欠缺完整的记录，相信是指由本市政局代收刊登《政府公报》费用方面，经研究后，仅属工作人员观念上之错误所导致，有关问题已经获实时解决。……』

而在工作会议上，民政总署代表认为基于前临时澳门市政局把按金及保证金转为 1997 及 2000 年的收入，今后如有关人士要求取回以前临时澳门市政局名义暂收的按金与保证金（包括街市摊贩缴纳之按金、竞投工程或劳务合约之保证金及承建工程或提供劳务的供货商缴纳的按金）及其它暂收款，民政总署只能以本身预算款项支付。

5.6.3 跟进意见

前临时澳门市政局【司库活动帐】的帐目结余与银行结余之间的差额(澳门币 465,761.45)，民政总署表示至今仍找不到原因，无法解释有关差额，审计署对【司库活动帐】的结余的完整性及准确性作出保留意见。

5.7 采购及招标程序

5.7.1 审计意见

就 3.6 及 4.4 的审计发现，本署认为，按照法规来制定适合于本身职能的、完整的成文内部指引来规范部门之采购及招标程序是行之有效的措施，尤以前临时澳门市政局这样一个庞大的机构更为重要。这样方可达到拣选更合适的供货商，取得价廉质优的资产及劳务之目的。

发现更显示，两个前临时市政局的采购活动均没有集中管理，对于常用的物品，特别是消耗品，各个属下部门各自为政，重复书面咨询及招标的程序，既增加了行政成本，亦不能因货物的总量取得更合理的价格，造成资源浪费。同时亦由于采购没有集中管理，无法透过部门之间的协调，进行资源调配，更可能导致不必要的囤积。

本署认为民政总署应由专职部门统一负责资产、劳务及工程的购置，除有利于统一管理，避免资源重叠外，其它部门亦可免去因采购而需投入额外的资源，更能专注于部门本身的职责。同时应制定一套符合第 122/84/M 号法令的采购程序和确保程序得以执行的机制，以确保采购及招标程序既遵从法例要求又能合乎经济效益。

5.7.2 部门回应

民政总署代前临时澳门市政局首先对采购网络摄影机及复印机碳粉等个别事件作出回应：

『……根据第 122/84/M 号法令的规范，制定了简单的内部指引，供执行人员遵从。

临时澳门局所购置之网络摄影机 AXIS 2100 webcam 一事，现作出如下解释：一般的网景需要接驳个人计算机才能传送影像，而 AXIS 2100 webcam 则已备有内置独立的服务器，只需接驳网络便能传送影像，就成本而言，购买 AXIS 2100 webcam 比购置网景配个人计算机更为便宜；另外，鉴于购买该项设备的时候（2000 年），生产上述网景的品牌并没有其它选择，而且适合室内使用的型号亦只有一个，因此，按照当时所要求的条件以及综合以上的考虑因素，决定购买 AXIS 2100 webcam 作所需之用途。本署每项招标，都会因应其种类而订下不同的招标条文（例如价格、服务质素等等作为考虑之因素）。

至于各类物品的取得方式，本署每年的年度预算中，在终端机内订下每个部门，每一种类物品可使用的金额，各部门需通过对内购物申请才能取得所需物品。每年度年底，财产及采购处会按该年度的整体经济情况，与供货商商讨价格甚至要求减价。至于一些长期消耗品如复印机碳粉的取得方式是否符合成本效益，纵使物品单价较高有如下之解释：因为每一型号之复印机，必须配合适当之碳粉来使用，不能使用其它牌子的碳粉（代用粉），因其成份与原厂碳粉有别，为了保证复印机之正常运作、减少维修、延长使用寿命等因素，因此采用原厂碳粉。以本署之统计数据及经验所得，本署之复印机一般使用寿命为九年，而财政局指引复印机使用寿命为五年，以总体的年度平均计算之成本支出，其成本效益较佳。……』

而前临时海岛市政局亦为其采购及招标程序作出解释：

『由于本市政局主要的工作是为市民提供服务，且涉及很广泛的层面，为迅速回应市民的诉求，故有时会出现由相关部门直接进行采购之情况。为了对程序符合性和效率之间取得平衡，本市政局已着手对有关方面进行研究，寻求一个既具合法性又确保效率的方法。……』

及后的工作会议上，民政总署原则上同意由专门部门统一管理，即由财产采购处负责采购及招标工作。但碍于人手不足，部份特殊物料的采购，仍然由其它部门负责。同时亦透露已制定规范采购及招标的具体指引，并交付该署法律顾问审阅中。

5.7.3 跟进意见

一如本署在审计发现指出，涉及的两项采购项目是存在着更合理的价格。

本署的意见重点是希望民政总署能全面检讨现时采购及招标程序的不足之处，避免再出现类似前临时市政局的问题。

5.8 守时出勤的管理

5.8.1 审计意见

本署在 2001 年发表的衡工量值式审计报告《公共行政工作人员守时及出勤的制度研究》中，已经详细就这个管理问题提出审计意见。

从 3.7、3.8 及 4.5 的审计发现中表明，两个前临时市政局在守时出勤的管理上均与本署推荐的理想模式尚有很大距离。在欠缺完善、明确的成文内部指引下，各个部门的监管方法各异，引起了管理混乱、监管不足及部门与部门之间责任不清等问题。当中更导致超时工作补偿的申请及结算程序安排失当，引起拖欠员工超时工作的补偿之问题恶化。

本署认为有关部门有从速完善其管理及监督机制的必要。

值得注意，由于部门的特别工作安排，在制定这些成文的规范指引时，应充分考虑本身之特点。以前临时澳门市政局为例，对于需要按照异于惯常上下班时间的工作类型，应把其工作时间及工作时数合法化，使得遵守

及监管两方都有法可依。

5.8.2 部门回应

对于前临时澳门市政局的情况，该局有如下解释：『……至于此点所提及车辆事务处无法提供有效的守时出勤记录，贵署所提及的可能应为交通暨运输部担任司机之员工，因车辆事务处有执行出勤记录。审计员曾于临时澳门局查询市政执行委员会担任司机之员工，由于其工作性质有别于其它文职人员，工作时间不定，经常超时及外出工作，故要求他们作出完整之出勤记录存在一定困难。但本署将尽量作出改善，以达致出勤记录之完整性……』

……建议改善方法：由直属部门提供超时工作相应之出勤记录，作出确认及主管签署后，再连同实制超时工作表送交行政辅助部，方能作出结算。由于旧计算机系统未有限制输入补偿之超时工作时数多于结算后应补偿时数，故出现上述之情况。而现时之计算机系统已作出相应的限制。

部份员工累积之超时工作以办公时间作扣除之时数，是由于财政不足，以致结算超时工作时选择部份以扣除办公时间为之，而按<ETAPM>第198条的规定，并未有列明未能从正常办公时间扣除之超时工作，必须以年度作结算，即该规定并未限制员工将未能扣除之超时工作时数累至下年度。因此，员工仍能按工作情况，继续享用以豁免上班形式扣除余下之超时工作时数……』

而前临时海岛市政局的解释则是：『……由于本市政局人员数目众多，工作性质各异，且工作地点分散，为便于管理，故透过31/PRES/1999号批示，赋予各部级主管，有权限按照现行法律的规定，对其管辖范围人员的假期、缺勤等作出许可和管理，然而，由于各主管对法例的理解不一，

故形成在人事管理上宽紧不一的现象，为解决有关问题，已着令行政暨财政部份别进行设施及程序两方面的研究，以协助各部门强化有关的人事管理工作……

……于 2000 年 6 月 30 日透过第 19/PRES/2000 号批示，对超时工作的补偿作出分级规范的目的，一方面考虑到本市政局的财务状况日趋恶化，另一方面亦考虑到为市民所提供的服务有增无减，故在法例许可及权限范围内作出有关的节约举措，然而，可能由于部门之间工作性质差异性很大，加上部门主管对相关法例及批示的理解不清晰，因而对超时工作产生不同的处理方式，就有关问题，本市政局已要求行政暨财政部与各部门主管讨论，寻求一个可适用于各部门使用的规范及程序。

至于对出勤记录核实及监管方面，由于许多部门所作出的超时工作，不仅在非办公时间或假日进行，更非在部门的办公地点内进行，例如：举行各项的节日庆祝活动，晚间前往机场或深水港进行卫生检疫等等。因此，在实际的操作上，只能根据部门主管所作之核实，惟本市政局亦同意可对有关形式进行强化的规范。

对于预留拨款方面，则主要由于现时信息系统上之局限，为避免出现在未有预留金额之情况下作出支付行为，故宁愿对同一项超时工作补偿先后作两次的预留拨款，惟当第二次预留拨款转为核算支付后，人力资源管理处会知会会计组将第一预留拨款取消，故并不会出现超过预算拨款的情况。

至于已作出超时工作而仍未获补偿方面，将继续按照第 19/2000 号批示的规定处理，倘个别工作人员因工作需要而未能以时间补偿方式弥补其超时工作，本市政局亦已在预算内预留相关的款项以支付有关的开支……』

在跟进的工作会议上，民政总署亦表示已意识到超时工作补偿的处理程序所存在的问题，亦同意审计署的意见，并研究改善方法。

5.8.3 跟进意见

本署认为在应用《通则》第 198 条的同时，亦要全盘考虑相关的法律法规，尤其是规范预算开支运用的条文，因此，本署认为公共行政工作人员当年度完成的超时工作，应在同一年度内获得补偿。另外，在审查期所得的结果，直至 2001 年 9 月，前临时海岛市政局的本身预算内，还没有为相应超时工作之金钱补偿作出任何预留拨款。

本署须再次强调，民政总署必须正视长期拖欠员工超时工作补偿的问题，从速改善。同时，在兼顾合法和合理的情况下，可把申请、确认超时工作及结算及作出补偿程序进行简化，提升效率。

审计署将在 2001 年帐目审计中跟进上述问题。

5.9 常设基金的设立及运作

5.9.1 审计意见

就 3.9 及 4.6 的审计发现，主要由于前临时市政局常设基金的设立和运作没有按照第 30/98/M 号法令的规定执行，以致可能出现支付了一些没有在预算登录或没有足够拨款的开支项目，潜在超支风险，亦因而容易出现不规则情况。此外，开支因延迟入帐，出现已支付但未入帐的开支，使帐目未能及时且完整地反映预算的执行结果。

审计署认为民政总署如有需要以常设基金支付开支，其设立和运作应按照第 30/98/M 号法令的规定执行，包括开支的种类及限额、预留拨款、管理机关的组成、开支支付的批准权限、基金补足及余额退还的程序等，

并须制定常设基金的运作指引，以及建立报告系统，定期报告基金的运作及使用情况、实时报告基金运作中值得检讨的地方。此外，常设基金出现长短款时，须及时查明原因及追究责任，不应任意以其它资源作短款的补偿。

5.9.2 部门回应

民政总署代前临时澳门市政局所作的回应是『.....接纳 贵署建议，由 2002 年度开始，会修改常备基金及小额备用金的处理系统，先作出预留拨款。.....』

而前临时海岛市政局认为 『.....对于「常备基金」和「零用基金」方面，本市政局认为两个基金设置的主要目的，主要是希望能够迅速处理一些突发，且属不可延误的开支，正如在周日举办一项专题展览，在开幕前夕，其中一个玻璃保护罩突然破损，需要实时更换，倘按照有关正常的批核程序，有关的负责人需要先撰写建议书，然后交到供应组进行咨询，再交到会计组作预留金额，然后再呈上级批准，最后到出纳组提取款项购买有关物品，在实际操作上，相信其可行性极低。

至于对「常备基金」和「零用基金」作出整体的预留拨款，无疑在一定程度上，可以解决潜在超支的风险，然而，却又可能产生资源未能充分配置的问题，故本市政局须作进一步的可行性研究。

至于库存现金管理方面，本市政局同意 贵署的见解，尽管库存现金金额并不高（澳门币 50,000.00 元），但出现工作人员挪用公款的风险确实存在，故本市政局现正为此订定指引，并在资源许可的情况下，设置稽核机制，以监察有关的管理工作，务求将有关风险降低。.....』

最后民政总署在工作会议上表示，已按照第 30/98/M 号法令，并且配合实际执行情况，订定常设基金的运作指引。

5.9.3 跟进意见

基于民政总署已经编制了规范常设基金运作的指引，审计署将对指引内容作出研究分析，并在 2001 年帐目审计中跟进其执行情况。

5.10 收入的征收、记帐及现金收入的管理

5.10.1 审计意见

就 3.10 及 4.7 的审计发现，本署认为由于现金是具有高度流动的特性，容易发生挪用的不规则情况，因而必须建立完善的现金内部控制制度、现金收入的入帐程序及库存现金管理，使执行人员充分了解及严格遵循有关程序及要求，这样才能减少或避免这些风险的发生，确保收入的完整性及准确性。

两个前临时市政局均缺乏明确的现金管理指引、严谨的现金交收核实程序、健全的现金内部控制制度及有效的监管机制，实在难以有效控制现金管理的风险。

作为可行的管理模式，本署提议以下两个方面的改善措施：

5.10.1.1 确立收入的征收及复核程序

- 应编制收入征收进度表，详列各项收入的征收期限、预计征收的金额、负责征收的单位。
- 应定期与负责征收收入的单位对帐，以确保所有收入已按时按额征收，并能及时对逾期未付者作出跟进。

- 建立复核与及时编制收入凭证入帐的机制，入帐前必须核实收入的合法性及已适当地登录于相关之经济分类内。
- 应根据各种收入的性质，采用突击、定期查验或分析等方法来验证收入资料的真实性，从而减低虚报收入资料的机会。

5.10.1.2 设立现金内部管理制度

- 成文的现金管理规章，明确列出现金管理包括征收、核对、结算及保管的各个程序；清楚划分每个程序中负责执行人员的工作责任；在出现违规及异常情况时的呈报机制以及处理方法。
- 上级履行严格的监督，确保日常运作已按照规章既定程序执行。
- 配备专责的出纳人员负责现金的收付及保管，并备有合适的替补人员。
- 现金的处理过程中，应采取适当措施，确保财物及人身的安全。
- 因应各个单位的实际需要，订立定额及定期的监管程序，其中必须包括库存现金的最高金额、存款入银行次数及呈报收入资料的期限等。
- 应由不同人员分工掌管帐目与现金，以便互相制约，既能及时发现错误，又能防止在现金征收的过程中发生不规则的情况。
- 设立由第三者定期及突击的现场审核制度，以确保现金及帐目两者准确无误，在出现长短款时，更可及时查明原因，并向上级汇报。

- 帐目、记录册及报表等文件必须格式化及标准化，建立统一而连贯的文件处理手法，妥善保管所有原始凭证、帐目及记录册等资料，以备核对。
- 设立系统管理收据的印制、申领、发出及注销的制度，包括对收据的数量、申领数量、已使用数量及注销数量备有健全记录、定期及不定期核实库存量、专责人员核对已经使用及注销的收据数目等。

5.10.2 部门回应

民政总署代前临时澳门市政局所作的解释是『……本署在现金征收地点到交回收款员点算入帐的过程中，其间之交收均有对现金及支票进行点核。另 440 元的长款，有关之负责人当日曾向审查员解释，该款项是一收银员于前两日即 14/09/2001 埋数后多出之余款，原因有如下两个可能：其一是多收的款项，其二是该收银员混淆了早上自掏腰包作找续的款项，因该收银员当时未能肯定其原因是前者或后者，故先交出余款。期后经多次核实所有数据资料，实为该收银员在早上先行垫支作找续的现金。……』

而前临时海岛市政局的回函亦有如下阐述：

『……对于现金存放银行的时间和将相关文件送交会计组的时间方面，诚言，本市政局现时对此并未设立成文的规章制度，惟各个执行人员均已充分知道有关的时限规定，而行政暨财政部亦会进行必要的监督，正如所列举的例子，行政暨财政部在该问题发生后不久，已要求该部门作出合理解释。

至于，对收入征收的控制方面，本市政局每年均会按照编制《管理帐目》的相关指引，要求由有关款项支付的实体发出，用以显示其于管理期

间交付金额的证明（格式七），以核实该历年内转移到本市政局的金额，倘发现金额不相同，则会联络相关部门进行核实工作，惟根据前临时澳门市政局历年来所发出的证明文件，均声明已按照法律的规定，将属前临时海岛市政局所分享的「车辆使用牌照税」部份（24%），全数转移予本市政局。

而对于原始凭证的监管问题，由于负责复核的工作人员缺乏经验及足够培训，本市政局除已责成有关人员外，亦规定负责的工作人员，日后在送交收入登录时，必须附同相关的收入凭证作为核实，同时，亦正对整个收入程序和内容进行研究。

至于对收据的监管方面，从明年开始，经由本市政局发出的收据，除将全部印有编码外，同时将交由行政暨财政部统一印制和设置监控机制。

对于指出本市政局的收入入帐欠缺规范一事，正如上文所言，尽管各部门的工作人员已充分了解有关的时间规定，惟避免日后出现不必要的争议，本市政局现正着手订定统一的成文规范，希望短期内可付诸实行。

至于 贵署建议方面：

1. 确立收入的征收及复核程序

原则上，本市政局认同有关之建议，但在实际操作上，存在一定的明題：

- 部份收入的可预计程度偏低，例如：罚款收入、兽医服务，故在编制收入征收进度表方面，其效度相信并不高；
- 部份收入法例并没有明确规范其征收之期限，正如「车辆使用牌照税」，有关法例并没有明确要求前临时澳门市政局转移给本市政

局的时限，故本市政局亦无法按照相关法例，向该局作出转移的要求；

- 一 至于与其它负责征收收入的单位对帐方面，除涉及投放人力资源的增加外，亦涉及收入的时差及对方是否持合作态度等多方面的因素所影响；
- 一 建立复核与及时编制收入凭证入帐的机制方面。由于本市政局负责征收收入的单位过于分散，且受到信息设备的局限，故现时只有在会计组进行之收入征收，能实时透过信息系统入帐，而随着民政总署的设立，相信藉着前临时澳门市政局较完善的信息系统，可望解决有关的问题；
- 一 而对于设立机制，定期及突击查验或分析各项的收入，由于考虑到有关的单位，较宜属于一独立的机制，换言之将涉及人员及权限的配置等多方面的问题，故须作较详细的可行性研究。

2. 设立现金内部管理制度

- 一 现时本市政局辖下各执行单位的现金管理监督工作均是由各部门自行负责，正如路环公众接待处负责处理现金收入的工作人员，均须定期将相关收入文件送交其直属主管文书暨档案组核实，然后才送交会计组入帐，然而，由于部份负责监督的主管缺乏经验，故引致各部门对于现金管理方面宽紧不一的情况，基此，本市政局同意 贵署的建议，将进行统一规范的可行性研究，同时，亦会加强对有关人员的专业培训；
- 一 至于由专职的出纳人员负责现金的收付及保管，并备有合适的替补人员的建议，基于本市政局负责现金收付的部门十分分散，且

近数年来本市政局不断朝向人力资源增值的方向发展，故部份的员工必须同时负责多项的工作，倘由专职人员负责出纳工作，无疑可确保出纳工作的专业化，惟本市政局还需向外招聘人员以符合有关的要求（鉴于负责出纳工作的人员必须具备一定的学历，然而，本市政局目前绝大部份的工作人员，普遍学历偏低，故亦难以透过人力资源的调配以满足上述的工作需要）；

- 对于现金的存放方面，现时主要负责现金收付的地方均设有保险库以存放未能实时存入银行的现金，惟可能需要订定更明确的指引，以规范库存金额的上限及出现例外情况时的汇报程序等等；
- 对于现金的管理和记帐方面，本市政局分属于出纳组和会计组两个部门负责，且每月均须核对各项的收支帐目；
- 对于会计文件的规范化及格式化方面，目前本市政局的会计帐目，已经是由信息系统处理，惟由于应用程序的不同，经常为满足各上级实体或其它权限部门的不同要求，致使形成许多格式上的差异；
- 至于原始文件的保存方面，由于受到许多不同因素的影响，情况并不理想，部份年代较远的文件已无法根寻，而当时负责的工作人员亦已离开本市政局，加上每年新增的文件数量庞大，仅会计组每年用以存放文件的活页夹已达数百个，然而，由于存放空间的不足，文件的保存将是本市政局必须面对其中一个难题。……』

而在后来的工作会议上，民政总署代表表示已经接纳审计署的意见，并已根据各项收入的实际征收情况，订定指引作出规范，加强收入的管理，并希望审计署对指引内容给予意见。

此外，民政总署明白现金管理的原则，亦清楚出现长款并不是个别事件，而是本身在现金管理方面，确实存有不足地方，现已着手草拟现金管理指引加以规范。

5.10.3 跟进意见

本署认为「由有关款项支付的实体发出，用以显示其于管理期间交付金额的证明——格式七」，只说明前临时澳门市政局在管理期间内已交付的「车辆使用牌照税」的金额，并不表示前临时澳门市政局已按有关法规规定，把该年度的「车辆使用牌照税」全数付予临时海岛市政局，因此，前临时海岛市政局有责任核实其征收的收入，以确保收入的完整性。

此外，对于民政总署现已采取措施以改善收入征收的管理制度，本署将对其提交的「收入征收管理制度」及「收据管理制度」的指引进行分析，并于 2001 年帐目审计中跟进其执行情况。

5.11 临时员工、个人合同员工之聘用监管

5.11.1 审计意见

就 3.11 及 4.8 的审计发现，本署认为两个前临时市政局没有按现行制度规范及处理员工的聘任。

本署建议应根据《澳门公职法律制度》的规范，订定一套明确的、适合部门本身运作的、详列具体执行细节的成文内部指引，以规范聘用员工的各种形式及程序。同时，应恪守合同内的条款，依照既定的薪酬福利，按有关人员的工作完成程度，准确计算应发放的报酬。

理想的指引应包括下列的内容：

1. 聘用员工的方式

- 订立各类工作岗位的聘用方式，并列出各类聘用方式如个人合同及包工合同的规范；
- 按照工作岗位所需的专业技能、知识及经验的种类和水平，制定各职层员工的薪酬、聘用期限、续聘条件，并且应具体指出在何种情况下应采用的聘用方式。

2. 聘用员工的程序

- 详列聘用员工的原因、工作性质、所需人员的学历、技能、工作经验及相关条件，然后由专责部门统一处理；
- 订立客观的聘用准则，在甄选欲聘任的人员时，应具备有合理数目的应聘人，并应考虑自荐人员及于行政暨公职局就业登记所作了登记的应聘人，同时应按工作岗位的需要，订定甄选的方法如面试、笔试或履历分析等。

在制定了一套聘用、甄选、考核及薪酬厘定的成文内部指引后，仍需切实执行才能发挥指引的作用，使人事管理更趋完善。

5.11.2 部门回应

前临时海岛市政局之解释是：『……至于人员招聘方面，由于部份市政服务性质的特殊性，例如：兽医、狗只美容师等等，对其考核和甄选难以订定普遍适用的指引，且由于其专业性，故许多时必须以部门的专业意见作为聘用标准，故对有关问题须作可行性的分析，而对于报酬和福利方面，本市政局并没有另订其它标准，亦是依循《公职法律制度》所订定的各项规范执行，此外，从十月初开始，对于人员的招聘，更会严格遵守九

月二十七日第 2/2001 号行政法务司司长批示所作之相关规定。

对于长期且连续性地聘用临时工作人员方面，为了解决这个主要由于历史因素而遗留下来的问题，且考虑到实际的工作需要，本市政局考虑于明年将有关人员的聘用方式变更为个人劳务合同。……』

民政总署的代表在工作会议指出，现时一律以个人劳动合同聘用人员，并参考了行政法务司司长的批示及审计署的建议，改善现有不足的地方。至于一名法律顾问多领报酬的问题，民政总署代表明确表示，已拒批发放不合理报酬予该名员工。

5.11.3 跟进意见

不论聘任专业还是非专业的工作人员，均应以规范性的指引作为原则，再参考不同性质职位的特点制定出考核及甄选程序，以确保其公平、公开、公正之程度。

审计署在 2001 年帐目审计中，跟进民政总署人员聘用的执行情况。

5.12 以前临时市政局名义开立公司信用卡

5.12.1 审计意见

就 3.12 及 4.9 之审计发现，本署认为以信用卡支付开支所带来的风险及所衍生的问题已远远超过其给予使用者的便利，包括开支没有预留拨款及适时入帐、没有审核开支文件及在开支核实前已作出支付等。而且公司信用卡所支付的都是招待费及日津贴等开支，其结算及支付程序已有明确的规范，无需以信用卡形式支付。

信用卡虽能提供一定的便利，但作为一个政府机构，所有的开支(包括信用卡开支)都必须严格遵守有关法定的开支程序，执行开支的落实、

结算及支付。因此，本署认为以两个前临时市政局之名义开立公司信用卡是不当的。

5.12.2 部门回应

民政总署代前临时澳门市政局表明，『……有关本局名下的信用卡将会尽快取消。……』

而前临时海岛市政局则认为，『……对于 贵署认为以信用卡支付形式来支付开支所带来的风险及所衍生的问题已远远超过其给予使用者的便利，故建议本市政局取消所有以公司名义发出的信用卡一事，本市政局却持不同的见解：

- 现时以本市政局名称发出的信用卡共五张，分别属三名全职执行委员会成员及两名公共关系暨新闻室的工作人员，除三名全职执行委员外，其余两名工作人员的信用卡均存放于出纳组，倘有关人士须陪同市政议员出外公干或官式拜访时，才给予他们以支付各项开支；
- 每张信用卡均设有上限，而以持卡人的职称及身份，相信足以弥补因个人操守可能导致的风险；
- 透过信用卡形式进行支付，除可避免工作人员需携带大量现金出外公干所引的个人人身安全外，亦可减少机构因货币兑换所产生的费用，同时，更容易核实支付行为的真实性。

基于上述的原因，且随着社会的不断发展和进步，为提高行政效率，电子化交易无疑势必将逐步取代昔日以现金收付的传统模式，而信用卡正是其过渡的其中一种表演途径，故本市政局认为以公司名义所发出的信用卡是具有其存在的价值，然而，可能需要对其使用作出更明确的规范和监

管。

至于在公函 2.2.3 点所指，本市政局于 2001 年 8 月把澳门币 10,000 元存入银行，用作自动转帐以支付信用卡的费用，造成在没有审核发票的真实性及准确性之前，已支付有关开支。就此点问题，须向 贵署作出澄清：上述款项仅属于银行帐户之间的转移行为，是从商业银行帐户，将澳门币 10,000 元转移至大西洋银行帐户内，其设置的目的是准备支付日后可能因使用信用卡而出现的开支，故并未构成在未审核发票的真实性及准确性之前，已支付有关开支的问题。……』

最后民政总署在工作会议上表示，透过两个前临时市政局名义开立之信用卡已全部取消，而民政总署亦没有以其名义，开立任何公司信用卡。

5.13 财务资助

5.13.1 审计意见

就 3.13 及 4.10 的审计发现，本署在此再次强调应以公开、公平、公正来处理各种财政资助的申请、审批、发放及监管程序，而连续在过去两年的政府帐目审计报告中重申其重要性及推荐其理想模式。上述的发现显示了这两个部门缺乏了这些机制，并无制定统一的申请标准、审批标准及监管措施，并且存在对不同的申请人采取了不同的处理方法，产生了不公平及不合理的现象。

其中，对前临时海岛市政局把有偿性的管理工作，判予属非牟利私人社团性质的前临时海岛市政局职工福利会，本署有以下几点意见：

1. 根据前临时海岛市政局职工福利会的组织章程，其成立的宗旨是发放社会援助予会员及其家属；促进会员文化、道德、社会及职业之发展；举办文娱体育活动；应前临时海岛市政局之要求协办

具市政利益之活动。因此职工福利会是一个非牟利私人社团，所以本身不具备为前临时海岛市政局或其它机构提供有偿性劳务的条件。前临时海岛市政局把黑沙海滩休憩区管理工作的劳务判给前临时海岛市政局职工福利会是不恰当的。

2. 由于前临时海岛市政局是以劳务的开支项目「02-03-08-00-05 其它专门服务」支付上述费用，而作为管理费开支结算及支付的凭证只是一份由福利会提交的管理经费预算表，而且有关开支是在劳务提供前已经支付，违反了第 49/85 号批示的取得劳务开支程序。
3. 2000 及 2001 年的支付金额分别为澳门币 174,600 元及 80,000 元，没有按照第 122/84/M 号法令的规定，为取得超过澳门币 15,000 元之劳务进行书面咨询，同时亦没有为提供超过 6 个月的劳务，订立书面合同。

由于新成立的民政总署需承担大量的财政资助拨款工作，为了完善财务资助的审批及发放程序，并确保公帑得到善用，本署认为民政总署可参考本署在政府帐目审计报告中，为着规范政府部门发放财政资助而倡议的理想指引模式，再根据部门本身的特点制定统一的申请标准、审批标准及监管措施。

5.13.2 部门回应

民政总署代前临时澳门市政局所作出的回应是：『……发函向按月发放资助的两个团体，要求提交今个年度之活动报告。（以后将会统一处理）……』

而前临时海岛市政局的解释是：

『……对于黑沙海滩休憩区的管理工作，贵署认为前临时海岛市政局职工福利会是一非牟利私人社团，章程已规范其设立的意义，因此，不应成为一个提供劳务的单位，且在上述管理服务外判时，必须严格遵循第122/84/M号法令及第49/85号批示的有关规定，就有关问题，本市政局有如何之见解：

- 一 将有关管理服务交由前临时海岛市政局职工福利会负责的目的主要有两方面：

其一、节省管理成本。透过福利会聘用人员，其成本较轻，且由于福利会属非牟利性，所须支付的管理费用较低；二、福利会的管理层均是本市政局的员工，无论在沟通、效率和监管，均具有较正面的优势。因此，基于本市政局利益的考量，透过豁免书面咨询的形式，将有关管理服务给与该会负责；

- 一 对于 贵署认为非牟利社团不能为公共机构提供劳务方面，本市政局希望 贵署能提供更清晰的指引，因为现时在澳门许多民间社团均以不同形式为特区政府许多公共机构提供劳务，例如：协助举办各项宣传推广活动，协助经营某些服务等等，按照对 贵署意见的理解，有关的行为是否亦不符合非牟利私人机构的概念。

至于对公共机构、民间社团和私人作出资助方面，本市政局内部一向存在一套资助方面的指引，然而，随着社会的发展，本市政局亦认同须作出适当的修订。……』

最后，在工作会议中，民政总署代表表示，现时黑沙休憩区仍由前临时海岛市政局职工福利会负责管理，但由于前临时海岛市政局职工福利将被取消，故此，民政总署暂不支付福利会任何费用，待日后再作安排。

5.13.3 跟进意见

应该再次指出，劳务购买及财政资助是不应混为一谈，更不应把服务外判等同于与民间社团各项活动之协办，所以用资助福利会为名来缴付管理费用是不适当。

审计署在 2001 年帐目审计中跟进上述问题。