



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

《歷年審計報告的跟進—
澳門基金會對社團的資助發放》
二零二零年二月



目 錄

第 1 部分：撮要	1
1.1 審計結果	1
1.2 審計建議	1
1.3 審計對象的回應	2
第 2 部分：引言	3
2.1 審計背景	3
2.2 審計對象	3
2.3 審計目的及範圍	3
第 3 部分：審計結果	4
3.1 對受資助者提交活動報告義務的監督及對違反者的處分	6
3.2 資助款項發放後的跟進和監督	14
3.3 審計建議	24
第 4 部分：綜合評論	26
第 5 部分：審計對象的回應	29

第1部分：撮要

1.1 審計結果

1.1.1 對受資助者提交活動報告義務的監督及對違反者的處分

由於 2014 年加入的聽證程序並未完善，沒有設定開展聽證的具體時點，故工作人員只會不斷作出催收，在執行上具有自由裁量空間及隨意性。2015 年至 2018 年每年約兩成的受資助者沒有按時提交報告，4 年逾期個案合共有 788 宗，涉及金額達 20.91 億澳門元，即使部分資助的逾期提交報告天數顯著，但澳門基金會（下稱“基金會”）極少開展聽證程序，而且全部個案均沒有作出處罰。此外，跟進發現一些受資助者持續性逾期提交報告，基金會多年來沒有開展聽證及後續的處理程序，反而繼續批出新的資助及發出已批的資助款項，此做法等同把《資助審批內部條例》所訂的跟進及處罰機制變得形同虛設。即使在 2018 年 6 月加入分期發放的限制，僅暫緩新項目資助款的發放時間，並未能產生懲處或阻嚇的作用，難以促使受資助者按規定及時提交報告。因此，有關審計發現的改善情況並不理想。

1.1.2 資助款項發放後的跟進和監督

基金會從 2015 年 6 月鼓勵受資助者自行聘請核數師進行審計，由受資助者自行決定是否聘請核數師進行核查，並由基金會資助全額或部分服務費用。有關做法存在關鍵缺陷，包括：無法讓受資助者意識到其提交的財務資料有機會接受審查，促使其必須完整及如實填報；因屬鼓勵性質不具約束性，故最近 4 年受資助者配合程度不高，每年提交比率約只有 6% 至 12%；屬於審計而能提供高水平審計保證的報告數量甚少，更只有 1.6%；其他報告的服務形式五花八門，如代編服務及由受資助者與核數師協商的商定程序，所以難以確保工作質素及充足程度能夠提供到高水平審計保證。因此，審計工作不論在質量和數量方面，均無法有效確保大額資助項目所填報財務資料的完整及真確性。在外部審計工作執行情況未如理想的情況下，負責跟進大額資助項目的合作處查核收入與開支所安排的工作，存在審查比率低而且不全面的問題，同時，遠遠達不到嚴格審計的效果。

1.2 審計建議

基金會應：

- 嚴格按照《資助審批內部條例》及其他相關規定，向沒有履行義務的受資助者及時作出處理，包括開展聽證程序，列入凍結名單及要求退還已發放的資助款項等。

- 檢討現時由受資助者自行決定是否聘請核數師進行審計的做法，應改由基金會主動選取受資助者進行審計。同時，重新審視大額資助項目的跟進核查工作，並就不足之處加以完善，從而確保活動報告內所填報資料的完整及真確性。

1.3 審計對象的回應

基金會表示認同審計報告，並會按審計發現及建議作為改善工作的依據、目標及方向。基金會表示自 2012 年審計報告公佈後，採取了多項跟進措施，有關措施能有效減少逾期提交報告的情況。同時，根據 2015 年至 2018 年的數據，及時提交報告者（78.2%）和逾期未超過 30 日者（14.2%）達到了 92.4%，從而認為履行提交報告的情況已有很大改觀。

此外，基金會承認在管理上仍存在不少問題，與廣大市民對基金會的期待和要求尚有較大距離，需要正視、重視、及時改正。因此，針對此次審計結果，基金會已經或將要採取以下的改善措施：

- 將嚴格按照程序規定的時間節點，執行追收、聽證、審議和處罰程序。此外，自 2020 年起，受資助者未及時履行提交報告義務且聽證後認定無合理解釋的，所發放的新資助將一律追回。
- 對於基金會 2020 年後批出的資助款，所有受資助者須編制專項財務報表並保留原始憑證。對小額資助者，亦須填報“受資助項目收支憑證明細表”。
- 基金會將自行聘請具專業資格的核數師對大額受資助者的帳目進行審查。對於小額資助者，則會沿用“抽單審查”模式，或聘請核數師進行審查。

第2部分：引言

2.1 審計背景

澳門基金會（下稱“基金會”）每年發放的財政資助款項巨大，涉及範圍廣泛，有關公帑的運用備受社會關注。審計署於 2012 年 6 月公佈《澳門基金會對社團的資助發放》審計報告，對資助審批、發放及跟進監督方面的審計發現提出了審計意見及建議，是次審計選取當中與監督方面有關的審計發現作出跟進（共 2 項），包括“對受資助者提交活動報告義務的監督及對違反者的處分”及“資助款項發放後的跟進和監督”。

由於基金會每年發放予社團的資助款項由 2012 年的 8.55 億澳門元上升至 2018 年的 22.22 億澳門元，上升幅度顯著，而資助款項是否運用得宜需視乎基金會是否執行嚴謹的監督。因此審計署立項跟進上述報告的兩項審計發現之改善情況，探討基金會訂立的相應措施能否有效監督資助款的運用，以確保資助款使用得宜。

2.2 審計對象

根據六月十一日第 7/2001 號法律《新基金會的設立》第四條第二款、經六月二十六日第 12/2001 號行政法規核准，並經四月三日第 4/2006 號行政法規、七月十八日第 17/2011 號行政法規及四月二十七日第 7/2015 號行政法規修改的《澳門基金會章程》（下稱《澳門基金會章程》）第二條第二款規定，基金會得按適用法規及章程之規定與公私實體展開合作及給予資助。

按照上述法例，基金會具有通過批給資助的職權，因此基金會屬於是次審計工作的審計對象。

2.3 審計目的及範圍

審計署於 2018 年 12 月至 2019 年 9 月期間進行審計工作，審查 2015 年至 2018 年間基金會監管資助款工作的相關資料¹。是次審計目的，主要審查 2012 年 6 月公佈的《澳門基金會對社團的資助發放》審計報告中，兩項有關資助款監督方面之審計發現的改善情況，以加強基金會對資助款運用情況的監管。因應相關審計發現的內容，內容主要涉及以下兩方面：

- 追收逾期未提交的活動報告及對違反者作出處分
- 跟進及評估活動報告

¹ 由於部分 2018 年活動報告的追收、處罰、分析等工作涉及於下一年度執行，故就有關資料會延伸審查至 2019 年的情況。

第3部分：審計結果

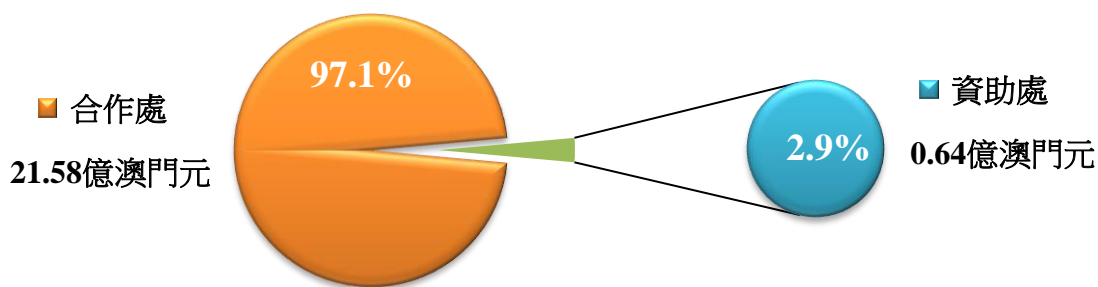
基金會的章程規定，資助申請是按金額分別由信託委員會或行政委員會審議²，並由行政委員會轄下的合作處或資助處提供相關技術意見³，詳見下表一：

表一：按資助批給金額所劃分的負責單位

資助金額為 50 萬澳門元以上	資助金額不超過 50 萬澳門元
<ul style="list-style-type: none">➤ 由信託委員會決議資助金額，之後交由行政委員會作細則性的審議；➤ 由合作處對資助申請給予技術意見及執行⁴；➤ 由合作處跟進及評估資助項目的執行情況，包括：跟進追收活動報告和其他未履行受資助義務情況、分析活動報告的執行與財務資料，以及對於未履行提交報告義務者，提供技術分析資料供行政委員會審議，決定是否作出處罰。	<ul style="list-style-type: none">➤ 由行政委員會審議；➤ 由資助處對資助申請給予技術意見及執行；➤ 由資助處跟進及評估資助項目的執行情況，包括：跟進追收活動報告和其他未履行受資助義務情況、分析活動報告的執行與財務資料，以及對於未履行提交報告義務者，提供技術分析資料供行政委員會審議，決定是否作出處罰。

基金會的資料顯示於 2018 年批給予社團的資助款項⁵總額約為 22.22 億澳門元，當中 21.58 億澳門元是由合作處跟進及評估資助項目的執行情況，佔總額的 97.1%，而資助處則為 0.64 億澳門元，佔總額的 2.9%，詳見下圖一：

圖一：2018 年基金會批給社團的資助金額



資料來源：整理自基金會的資料。

² 《澳門基金會章程》第十一條第一款第十一項，以及第十四條第一款第十二項。

³ 根據基金會行政委員會八月十五日第 34/2018 次會議通過修訂的《澳門基金會技術輔助單位的設立、組成與運作內部規章》第八條第一款至第二款，以及第九條第一款至第三款。

⁴ 基金會表示經信託委員會審批年度計劃的機構及其屬下機構之其他 50 萬澳門元以下的偶發申請，當中包括福包資助，亦會交由合作處執行及跟進。

⁵ 以社團開放式申請（包括單項申請、多項申請和年度申請）為主，由資助處和合作處負責跟進。

為跟進過往審計發現的問題，審計署探討基金會對社團資助款項監督工作的改善情況，曾要求基金會提供相關優化措施的資料。是次審計結果顯示，發現基金會由 2012 年 6 月公佈審計報告截至 2018 年 12 月，兩項需跟進的審計發現仍存在不同方面的不足之處，下表先簡介有關問題：

表二：是次跟進發現的具體問題

審計發現	改善情況	具體問題	相關內容
對受資助者提交活動報告義務的監督及對違反者的處分	改善效果不理想	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 由於基金會的聽證程序並未完善，所以在2015年至2018年間雖有多宗逾期個案，但僅就兩宗受資助項目開展聽證，而且全部項目沒有作出處罰。 ➤ 同時，跟進發現一些受資助者持續數年逾期提交報告，基金會不但沒有開展聽證及後續的處罰程序，反而繼續批出及發放新項目的資助款。 	詳見第3.1點
資助款項發放後的跟進和監督		<ul style="list-style-type: none"> ➤ 目前以鼓勵受資助者自行選擇是否聘請核數師進行審計的做法，一方面無法讓受資助者意識到其提交的財務資料有機會接受審查，促使其必須完整及如實填報；另一方面，受資助者的配合程度低，且當中按照核數或審計準則實施較嚴格審計工作的報告只佔批給總數的1.6%。因此，審計工作不論在質量和數量方面，均無法有效確保大額資助項目所填報財務資料的完整及真確性。 ➤ 在外部審計工作執行情況未如理想的情況下，負責跟進大額資助項目的合作處所安排對收入與開支的查核工作，存在比率低而且不全面的問題，遠遠達不到嚴格審計的效果。 	詳見第3.2點

3.1 對受資助者提交活動報告義務的監督及對違反者的處分

根據九月一日第 54/GM/97 號批示第 1.7 款、基金會行政委員會 2012 年 1 月修訂《資助審批內部條例》第十八條第一款、第二十條、第二十二條 b 項以及第二十三條的規定，訂定了有關受資助者提交報告的義務以及沒有提交報告之處罰的規定：

- “受資助活動舉行後三十天內，受資助者應向主管部門提交簡單報告，匯報活動的舉行並詳細說明所獲津貼的運用”。
- “獲得當年年度活動資助者需在第二年一月三十一日前提交年度活動報告；獲得單項活動資助者需在活動舉行完畢三十日內提交活動報告”⁶。
- “基金會將要求獲資助者按期提交活動報告，並由資助申請暨跟進部對活動作出評核。”
- “下列情況一經查實，資助將立即被終止：a). 申請文件或補充申請文件中的資料不屬實，屬虛報或隱瞞不報；b). 未能履行本條例第六章規定的義務。”
- 凡被終止的資助，“基金會有權要求獲資助者退還已收取的所有資助款... 凡由於第二十二條所列原因而出現資助被終止的情況，有關機構或個人將被列入凍結名單，自資助被終止日起兩年內，基金會不受理該等機構或個人的其他資助申請”。

3.1.1 往年發現

2012 年所公佈的審計報告指出，基金會對於未能履行及時提交活動報告義務的受資助者，並未曾按照第 54/GM/97 號批示及《資助審批內部條例》的要求，及時對未履行提交報告義務的受資助者作出處理，並按規定列入凍結名單之內。基金會亦沒有要求有關受資助者退回已收取的資助款項。

3.1.2 目前狀況

3.1.2.1 基金會對逾期提交活動報告的處理

自 2012 年審計報告公佈後，基金會對於未能如期提交報告的受資助者，優化了追收及處罰的措施。對於未能如期提交報告的受資助項目，倘若受資助者沒有提出延

⁶ 根據《資助申請、跟進及審批的一般性指引》(2015 年 12 月版本) 第五部分第二段第 1 點“提交時限”的規定，明確獲得年度多項的受資助項目在最後一項活動舉行完畢三十天內提交活動報告。

遲提交報告申請⁷或活動變更申請⁸，基金會將會開展報告的追收及處罰程序⁹，詳見圖二。

圖二：逾期未提交報告的追收及處罰程序



⁷ 根據基金會行政委員會一月十二日第02/2012次會議通過修訂的《資助審批內部條例》第十八條第二款之規定，“經過說明理由並經基金會同意，本條第一款所指之報告可以延遲三十日提交。”受資助者可以書面方式向基金會申請延期遞交報告一次，經獲授權者批准後，受資助項目報告可延遲三十天提交。而根據行政委員會第17/2013次會議決議，自2013年5月1日起，延遲提交報告的期限由原來的三十天增加至六十天。

⁸ 根據基金會2015年4月15日推出的《受資助項目變更申報指引》，“不按計劃所列之期間執行且延期超過60天；或不在提出申請的同一年度執行完畢”，需最少在資助項目舉行前7個工作天提出受資助項目的變更申請，由審議機關審批。基金會表示，原則上不受理在資助項目開展後，或少於舉行前7個工作天才提出之變更項目申請。倘若變更的日期不超過60天，則可在提交報告時向基金會申報。

⁹ 基金會在2019年2月審計署立項審查後，才明確規範開展聽證的時點。

3.1.2.2 是次跟進工作所發現的問題情況

基金會表示在 2015 年至 2018 年期間，沒有受資助者因未履行提交報告義務而須作出處罰的個案。然而，經審計署整理了基金會提供的資助數據，發現逾期提交報告的情況依然存在，但基金會並沒有對逾期提交報告者作出處罰，詳見表三及表四：

表三：基金會 2015 年至 2018 年逾期提交報告的數據

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	總計
基金會批准的資助宗數 ^{註 1}	895	876	925	914	3,610
逾期提交報告的總數 ^{註 2}	182	214	206	186	788
逾期提交報告百分比	20.3%	24.4%	22.3%	20.4%	21.8%
逾期提交報告涉及批准金額	862,175,138.40	689,235,836.10	371,944,965.00	167,490,677.30	2,090,846,616.80
年度開展聽證的資助宗數	0	0	0	2 ^{註 3}	2
年度作出處罰的資助宗數	0	0	0	0	0

註 1：根據基金會提供的數據，撇除了截至 2019 年 2 月底提交期限未屆滿及活動未完成的項目。

註 2：審計署所整理逾期提交報告的數據，是按基金會收到報告日期減去應提交報告日期（項目完成 30 天計算）。倘有提交延期申請，則在前述應提交報告日期的基礎下，加上延期 60 天計算。

註 3：該兩宗為 2016 年批出的資助。由於受資助者在開展聽證期間已交回完整的報告，所以基金會沒有作出後續的處罰。

資料來源：根據基金會提供的資料整理而成，並經基金會確認。

表四：基金會 2015 年至 2018 年逾期提交報告天數的分佈情況

逾期提交報告的天數	逾期宗數				
	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	總計
截至 2019 年 2 月仍未提交報告 ^{註 1}	0	2 ^{註 2}	2	24	28
1-30 天	121	124	139	130	514
31-60 天	28	37	26	18	109
61-90 天	7	20	8	2	37
91-120 天	11	7	10	5	33
120 天以上	15	24	21	7	67
總計	182	214	206	186	788

註 1：審計署在 2019 年 2 月搜集截至 2018 年 12 月的數據，而由於報告提交的狀況（如項目完成日期、提交期限、延期提交報告申請）為持續更新的動態資料，所以基金會只能按截至 2019 年 2 月的狀況，整理 2015 年至 2018 年逾期提交報告的數據。

註 2：其中一宗為已完成的項目，另外一宗為因項目日期變更而截至 2019 年 2 月為仍未完成的項目。合作處表示由於受資助者在原訂完成日之後才提出變更申請，變更沒有獲批，所以截至 2019 年 2 月合作處把項目視為已完成，列為未提交報告。

資料來源：根據基金會提供的資料整理而成，並經基金會確認。

從表三及表四逾期提交報告的數據反映：

- 在 2015 年至 2018 年期間所批准的 3,610 宗資助中，共有 788 宗逾期提交報告，即每年約有兩成的受資助者沒有按時提交報告。
- 在 788 個逾期提交報告的資助當中，部分項目的逾期天數顯著，其中 67 宗（佔 8.5%）資助逾期 120 天以上才提交報告。此外，有些受資助者逾期提交報告的情況更為嚴重，以 2016 年的一宗資助為例，按規定應於 2017 年 1 月提交報告，但截至 2019 年 2 月，超過兩年仍未提交。
- 對於多次追收不果的個案，基金會表示會進行書面聽證¹⁰，讓受資助者說明逾期理由，基金會視乎情況決定是否進行後續的處罰程序。然而，在 2015 年至 2018 年期間，逾期提交報告的資助宗數雖然多，但基金會僅在 2018 年向兩宗資助開展聽證程序¹¹，且沒有任何逾期提交報告的受資助者被處罰。

對於為何出現上述約兩成的受資助者沒有按時提交報告，但所開展的聽證數量極少，基金會表示由於沒有明確訂定啟動聽證程序之時點¹²，所以工作人員在實際執行上，一般只會以電話、短訊或電郵方式不停作出追收。此外，基金會表示，現行的做法是只要受資助者表示稍後會提交報告，或口頭提供一個逾期理由，即使受資助者遲遲未提交報告，對於是否需展開聽證，基金會表示亦曾作考慮，但經分析後認為資助者只是暫時性未能履行義務，所以沒有進行聽證及後續的程序。

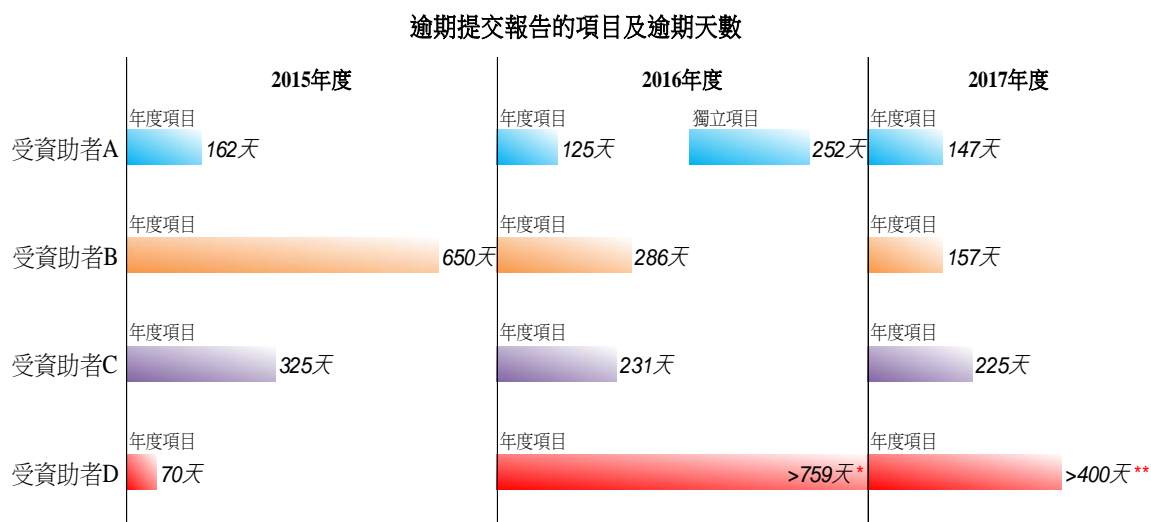
此外，審查發現由合作處負責跟進及評估的資助，一些受資助者持續數年逾期提交報告，部分甚至兩年以上仍未提交報告，下圖整理了 4 名該類受資助者提交報告的情況，具體如下：

¹⁰ 按照基金會的規定，受資助者需在活動完畢的 30 日內提交報告，對於沒有如期提交報告者，基金會工作人員會作出追收。對於多次追收不果的個案，基金會向受資助者開展聽證程序，以掛號信方式通知，受資助者須在領取書面通知的 10 天內表明意見。聽證的目的是作出處罰之決定前，給予受資助者自辯的機會，亦可說明逾期提交報告的原因。行政委員會對受資助者之聽證內容作出審議，並作出是否處罰的決定。

¹¹ 就 2015 年至 2018 年所批出的資助，基金會對其中 15 宗作出了聽證，其中兩宗聽證是在 2018 年期間作出，餘下 13 宗則在 2019 年 2 月後才作出。

¹² 基金會截至 2018 年 12 月沒有明確訂定啟動聽證程序之時點。基金會認同未及注意時點之把關，在 2019 年 2 月 20 日就展開聽證程序的時點作出了規範“在應提交報告的期限結束後（包括已計算尚有的 60 天簡易申報變更項目執行期，即預計項目完成日期後 90 天）五個工作日內，跟進部門按《行政程序法典》規定，給予受資助者在接獲通知後 10 天內作出書面聽證。”

圖三：持續性逾期提交報告的受資助者



* 受資助者應於2017年1月提交報告，但截至2019年2月一直沒有提交，逾期超過兩年。

** 受資助者應於2018年1月提交報告，但截至2019年2月一直沒有提交，逾期超過一年。

資料來源：整理自基金會的資料。

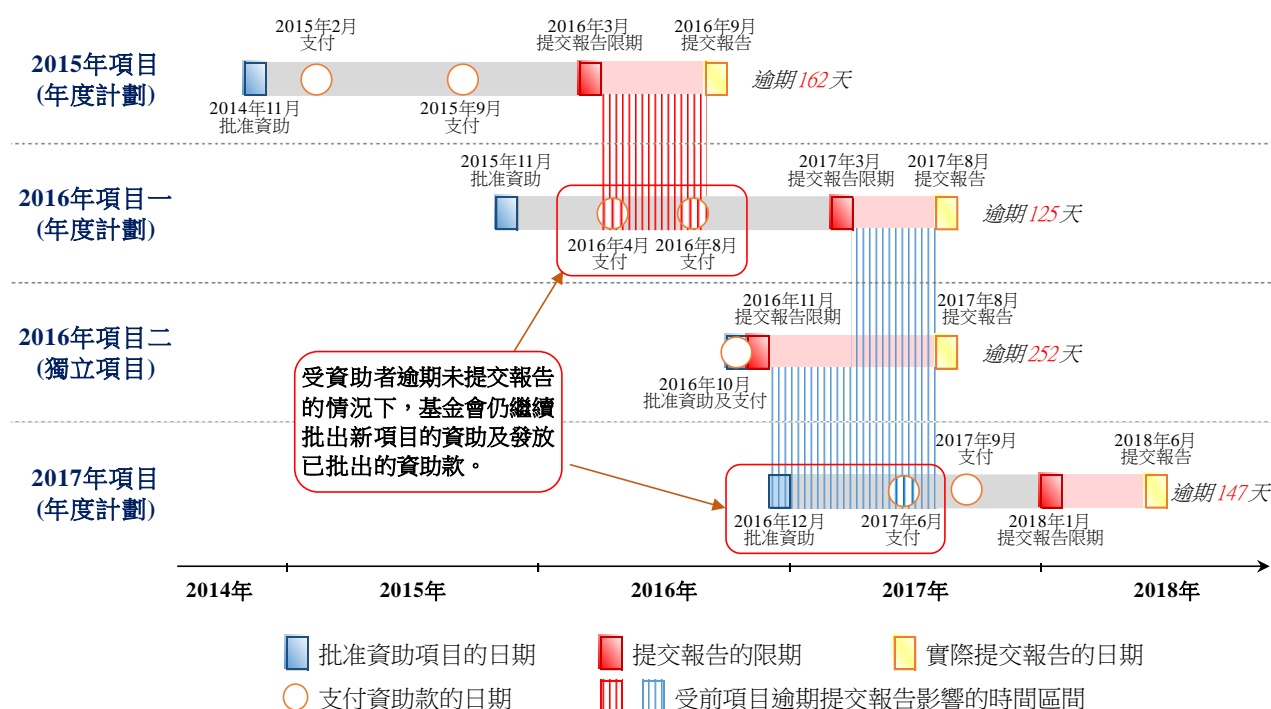
從上圖可見，在 2015 年至 2017 年獲批的資助中，受資助者 A 至 D 均持續出現逾期提交報告的情況，逾期天數達 70 天至超過兩年不等。雖然基金會表示自 2014 年開始，倘受資助者逾期提交報告，便會開展聽證及後續的處罰程序。但由於基金會沒有設定啟動聽證程序之具體時點，故即使出現如受資助者 D 的情況，超過兩年仍未提交報告，基金會亦只是不停作出追收，而不會開展聽證及後續的程序¹³。

除了以上持續逾期提交報告的情況，審計署注意到上述的受資助者在逾期未提交報告的情況下，處理大額資助的合作處沒有對其啟動聽證程序之餘，仍批出新項目的資助及發放已批的資助款¹⁴。以受資助者 A 為例，從圖四紅色直線 [] 部分可見，合作處在逾期未收到 2015 年報告的情況下，已發放 2016 年度計劃的首期及第二期資助款。同樣地，合作處在逾期未收妥 2016 年項目一及項目二的兩份報告的情況下，已批出及發放 2017 年度計劃的資助款（見圖四藍色直線 [] 部分）。

¹³ 此為截至 2018 年 12 月的狀況。

¹⁴ 處理大額資助的合作處表示，倘逾期未履行提交報告義務者的新項目獲批准，仍會發放資助款，直到 2018 年 6 月加入了資助發放的限制。而處理小額資助的資助處則表示自 2013 年 3 月，對於逾期未履行提交報告義務者的新項目申請，該處並不會安排予行政委員會審議，即新的資助申請不會獲批准及發放款項。根據審計署抽查的樣本，確認資助處有貫徹執行上述的做法，收妥報告後才發放新項目的資助款。

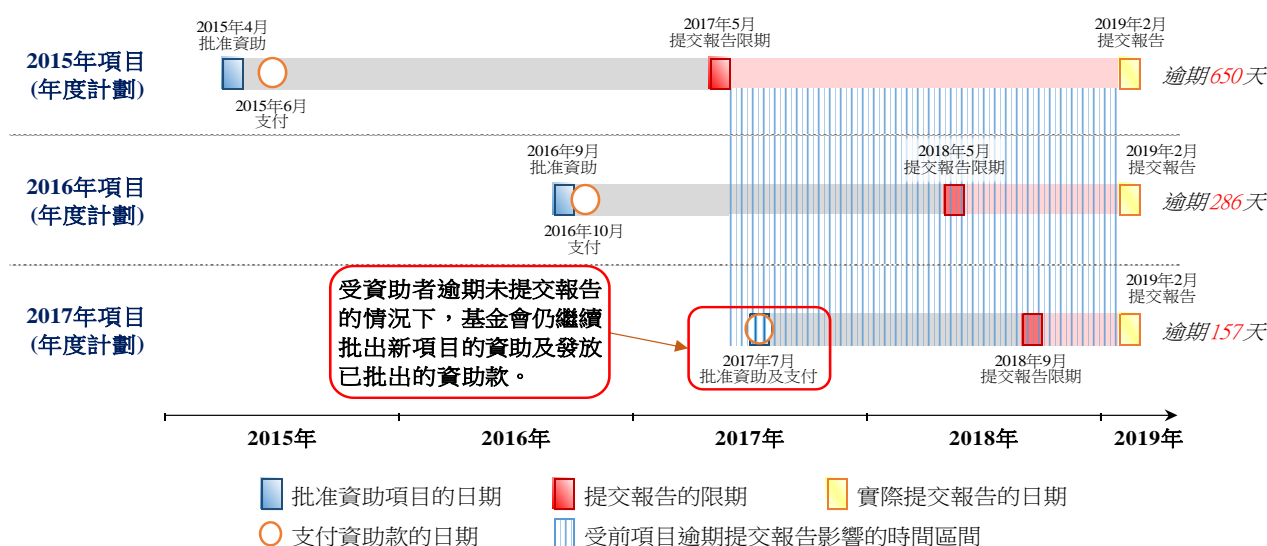
圖四：受資助者 A 的持續逾期提交報告情況



資料來源：整理自基金會的資料。

受資助者 B 亦出現類似的情況，從圖五藍色直線部分可見，合作處在逾期未收妥 2015 年報告的情況下，已批出及全數發放 2017 年度計劃的資助款。

圖五：受資助者 B 的持續逾期提交報告情況



資料來源：整理自基金會的資料。

就上述情況，合作處表示，因申請與提交報告的日期存在時間差，為配合信託委員會每季度舉行一次的會議，在受資助者逾期未提交活動報告的情況下，仍會安排新

項目審議。倘申請獲批准，仍會發放新項目的資助款。但合作處在 2018 年 6 月加入了資助發放的限制，“超出期限仍未提交上一年度活動報告的社團將不獲發放本年度計劃第二期資助款，直至社團提交有關活動報告”¹⁵。

然而，審計署注意到並非所有資助均採取分期形式發放。合作處表示，採用一期還是多期發放資助視乎資助性質並由行政委員會決定，例如工程項目一般以多期形式發放¹⁶。

3.1.3 審計意見

基金會在《資助審批內部條例》第十八條、第二十條及第二十二條訂明要求獲資助者按時提交活動報告，以便監督有關活動的舉行情況、所發放的資助款是否按照原先的申請目的運用，以及是否有餘款退回。因此，活動報告是監督環節的基礎文件。倘若基金會未能確保受資助者及時提交報告，根本無法掌握資助款的運用情況，亦無法履行其監督的職責。為此，基金會必須訂定良好措施，確保受資助者如期提交報告，以及按其內部規定嚴格執行追收、聽證及倘有的處罰工作。

然而，雖然基金會表示因應當年的審計發現於 2014 年加入了聽證程序，倘多次追收不果，便會開展聽證及視乎情況進行處罰，但由於有關程序並未完善，沒有訂定開展聽證的具體時點，故導致工作人員在執行上具有自由裁量空間及隨意性。而按現時的做法，即使一些受資助者持續數年逾期提交報告，但只要表示稍後會提交報告，或口頭提供一個逾期理由，基金會亦不會開展聽證。從表三的實際數據可見，2015 年至 2018 年間雖然有多宗逾期個案，但僅就兩宗開展了聽證。由於開展聽證的比率極低，自然難以進入到後續的處罰程序，而事實上，2015 年至 2018 年的 788 宗逾期個案全部沒有被處罰。在此情況下，根本無法促使受資助者自律地按時提交報告，變相令《資助審批內部條例》所規定的報告提交期限失去意義，反映基金會自審計報告公佈至今歷時七年，仍沒有妥善履行其監督職責。

更重要的是，對於持續性逾期提交報告的受資助者，按照《資助審批內部條例》的規定，理應作出適時跟進並考慮是否需要作出處罰，如終止資助、列入凍結名單等，以產生阻嚇力。但從圖四及圖五可見，基金會合作處多年來沒有正視逾期提交報告的嚴重性，未有開展聽證及後續處罰程序之餘，反而繼續批出新的資助及發放資助款。有關做法一方面助長了部分受資助者把逾期提交報告變成了常態，另一方面等同把

¹⁵ 合作處表示此措施是 2018 年 6 月 27 日行政委員會第 26/2018 次會議討論到個案處理時決議的處理方法，但沒有正式經行政委員會審批的文件。

¹⁶ 合作處表示，“對於未提交報告...的獲批新申請，呈權限機關決定是否分期或延遲發放資助款。分期支付是一種支付的方式，並非固定只可以指定期數作支付。分多少期支付主要視乎項目開展進度、資金需求情況以及受資助機構與本會的配合度等因素作考量，現時分兩期、三期為多數的分期支付方式，但亦有個案是一期或多期（工程為主）支付。”

《資助審批內部條例》所訂定的跟進及處罰機制變得形同虛設。

雖然處理大額資助的合作處於 2018 年 6 月加入不發放新項目第二期資助款之限制，然而，按合作處所訂的措施，依舊會向逾期未提交報告者批出新項目及發放已批的首期資助款。受資助者只要交回報告，便可獲發放新項目的餘下資助款，顯示有關改善措施僅暫緩資助款的發放時間，並未能產生懲處或阻嚇的作用。另一方面，倘若逾期未提交報告者獲批的新項目是以一期方式發放，變相不受上述資助款發放限制所約束，仍獲發放新項目的全額資助款。基於合作處的做法，難以促使受資助者按規定及時提交報告，所以此措施顯然無效。

綜合上述，由於基金會未有訂定適當的措施，確保受資助者按時提交活動報告，在受資助者遲遲沒有提交報告的情況下，基金會根本無從確保資助款項在發放後得到有效的監管。因此，有關審計發現的改善情況並不理想。

3.2 資助款項發放後的跟進和監督

根據《資助審批內部條例》第二十一條第 1 款及第十九條第 2 款 a 項規定，為核查獲資助者所提交之報告的真實性，基金會可透過聘請外部核數師，或由基金會工作人員對資助項目的帳目進行審計。相關條文如下：

- “基金會得聘請本地知名核數師行就所發放之資助進行抽樣審計，以核查獲資助者所提交之報告的真實性”。
- “在活動或者項目完成後，保留與被資助活動或者項目有關之帳目以及單據正本至少兩年以上¹⁷，供基金會調閱、審計和核實其真實性”。

根據第 54/GM/97 號批示第 1.8 款、《受資助項目退款規定》¹⁸第一條第 1 款規定，受資助者不得將任何資助款挪作他用，而有關餘款必須退回基金會。相關條文如下：

- “倘撥給的津貼未在相關活動中用罄，應就餘款的運用提出建議，並須得到發出津貼部門的核准”。
- “倘屬基金會撥給的資助款未用罄，根據專款專用原則¹⁹，有關餘款必須退回基金會”。

3.2.1 往年發現

2012 年 6 月公佈的審計報告，對於基金會在資助款項發放後的跟進和監督方面所指出的審計發現包含以下兩個問題：

- 基金會一直未有落實執行 2003 年 6 月通過及 2004 年 11 月作出修訂的《資助審批內部條例》規定，聘用核數師對受資助者提交之報告進行審計，而當時基金會指從 2011 年初已展開研究相關的審計原則及執行細則。
- 基金會僅對受資助者提交的活動報告中所填寫的收入與開支進行表面審閱及分析，卻欠缺進一步核實財務資料真實性的做法。

為此，當年的審計報告認為基金會在監督資助款運用情況上存有較大的風險。

¹⁷ 根據《資助申請、跟進及審批的一般性指引》(2015 年 12 月版本)第六部分第二段第 6 點“保留項目資料的義務”的規定，受資助項目完成後，保留有關資料、帳目及單據正本至少五年。

¹⁸ 於 2013 年 1 月 1 日在基金會網站上公佈的《受資助項目退款規定》。

¹⁹ 根據《資助申請、跟進及審批的一般性指引》(2015 年 12 月版本)第六部分第二段第 3 點，“遵守專款專用原則的義務”的規定，受資助者不得將任何資助款挪作他用。

3.2.2 目前狀況

3.2.2.1 基金會聘請核數師對活動報告進行審計

改由其他措施取代基金會聘請核數師進行審計

基金會於 2012 年 6 月回應審計報告，曾表示只有嚴格的審計，才能保證受資助者所提交報告之真實性。

是次審計跟進時，基金會表示由於仍在研究制訂相關的審計標準，故自 2012 年 6 月審計報告公佈後至 2019 年 8 月，仍沒有聘請核數師對受資助活動的帳目進行審計。基金會表示在 2015 年 6 月通過另外兩項監管措施取代，分別是鼓勵獲大額資助者自行聘請核數師進行審計及抽查獲小額資助者的收支單據。由 2011 年至今相關工作的主要時程如下：

2011 對於 2012 年 6 月審計報告，基金會曾有以下回應：“…基金會非常重視對受資助社團帳目的審計，因為只有嚴格的審計，才可以保證財務報告的真實性和準確性。…由於基金會資助的社團數目眾多，

認同需要 嚴格審計

所涉及的領域廣泛，實難確立統一的、方便操作的審計標準。儘管如此，從 2011 年開始，基金會已經開始研究相關的核查原則…”。

基金會表示曾與財政局及本澳會計專業團體舉行會議商討有關資助項目的審計，經聽取意見後，基金會先從加強社團重視帳目管理的意識，逐步規範帳目申報工作著手，在 2013 年起逐步推出一系列執行措施，強化內部操作條件。

2015 基金會行政委員會於 2015 年 6 月決議通過：“為加強本會對資助款運用情況的監管，建議本會鼓勵獲資助超過 50 萬元的社團進行財務審計，而對於獲資助不超過 50 萬元的社團，建議本會以抽查的方式，要求社團提交單據供查核”。

小額資助 抽查單據

基金會隨機抽查一定數量的資助項目，並檢視收支單據與帳目的吻合情況

大額資助 鼓勵審計

鼓勵受資助者聘請核數師進行審計

基金會行政委員會於 2015 年 12 月討論決定：“對於代編受資助項目“收支報告表”或核數師審閱報告所產生的費用問題，…宜以“定額資助”…，資助金額上限建議為 2 萬澳門元”。同月，對於鼓勵獲資助超過 50 萬澳門元的社團進行財務審計，基金會收到受資助者和會計業界的意見，希望基金會



提供有關審計要求的指引。因此，基金會草擬了《大額資助項目財務管理及報告附加指引》（參考稿）徵求專業意見，當中附有代編及審閱報告的格式樣本。

2016



基金會於 2016 年 1 月致函邀請了一個會計專業團體就《大額資助項目財務管理及報告附加指引》（參考稿）²⁰提供意見。同年 4 月，該會計專業團體向基金會提供了意見。

2018

於 2018 年 10 月合作處上呈行政委員會審議經修訂的《大額資助項目財務管理及報告附加指引》²¹，當中明確了應引用本地、內地或國際認可的相關技術準則進行審核及出具報告。

基金會行政委員會於 2018 年 10 月決議通過：“鼓勵批給金額達 500 萬澳門元或以上的受資助項目或活動至少應提交會計師或核數師商定程序或代編的財務報告…”。受資助者因提交審計、商定程序²²或代編的財務報告²³所產生的費用，基金會原則上作全額的補助。

2019



直至 2019 年 8 月，基金會表示該指引現階段未具條件推行，正不斷與業界探討，期望能制訂相關的審計準則，確定審計的深度，惟形成具操作性的有關準則尚需探討。

暫不具條件 聘請核數師

最近 4 年，配合基金會鼓勵措施而提交專業財務報告的比例

但從實際數據反映，2015 年至 2018 年間，獲資助 50 萬澳門元以上的受資助者曾提交專業財務報告的配合程度低。於 2015 年至 2018 年期間所涉及的資助批給宗數共 701 宗²⁴，而提交報告總數只有 68 宗，按年計提交專業財務報告的比率平均約 6%至

²⁰ 該指引參考稿分為 3 部分，相關內容撮錄如下：1）基金會給予受資助者在財務管理方面對原始憑證、收支確認基礎、資料保留列出基本要求；2）並給予使用基金會的專用報告表格填報有關項目的實際資料、帳目分項、明細說明等的編製要求；3）對於受資助者聘請核數師或會計師協助填寫基金會專用表格所提供的代編服務，以及對於受資助者聘請核數師提供的審閱服務。基金會提供審閱報告的參考樣本中，已註明期望的審閱範圍、工作方式及意見表述，而意見表述的用語是“並未發現相關資料存在重大失實的情況”。

²¹ 該指引經修訂後與審計技術要求相關的內容包括：聘請核數師提供的審閱服務，改為審核服務；不再附上有關報告的參考樣本，改為在指引內容許核數師自行決定引用本地、內地或國際認可的相關技術準則進行審核及出具報告。至於審核範圍、工作方式及意見表述等要求，基金會並沒有註明。

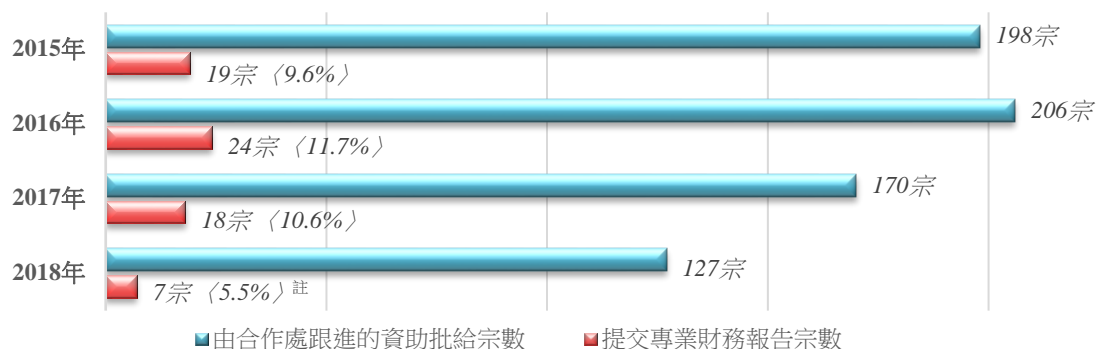
²² 根據國際相關服務準則第 4400 號一對財務信息執行商定程序，商定程序是指核數師按事前與接受審核機構協商確定的審核範圍，執行相關工作及匯報所發現的結果，並不會提供有合理保證的意見。

²³ 基金會表示由於“代編”及“商定程序”為業界認為可行的方法，因此採用此等措施，提交不同形式的報告，是旨在透過會計師或核數師，提升社團提交報告的規範及加強有關項目帳目的監督。基金會並表示“商定程序”為業界的專業概念和程序，業界已有本身的規範，故現階段的工作中暫沒有列出“商定程序”的內容。

²⁴ 2015 年至 2018 年間，由合作處處理的資助宗數共 803 宗，經撤除取消、待啟動，以及截至 2019 年 2 月底提交期限未屆滿及活動未完成的項目，批給宗數為 701 宗。

12%。具體數據見下圖：

圖六：2015 年至 2018 年獲批給的受資助者提交專業財務報告之數量



註：基金會提供 2018 年的專業財務報告為 18 宗，因有 11 宗截至 2019 年 2 月底提交期限未屆滿，所以不被納入是次審計範圍，故當年度只納入 7 宗作統計。

資料來源：整理自基金會提供合作處的資料。

對於提交比例偏低，基金會表示由於措施屬鼓勵性質，故自決議生效後²⁵，已持續通知受資助者配合，並向沒有提交專業財務報告的受資助者再作溝通。但審計署注意到，2015 年至 2018 年受資助者提交的 68 宗專業財務報告，當中包含各種服務形式²⁶，如代編服務：由核數師或會計師僅協助填寫基金會的專用報告表；商定程序服務：事前與核數師商定執行的工作，如金額計算驗證、檢查收支文件等；至於含高水平審計保證的審計服務：按照澳門核數準則實施工作及發表意見的報告，在 2015 年至 2018 年收到的報告中只有 11 宗，僅佔最近 4 年 701 宗受資助個案的 1.6%。

3.2.2.2 對財務執行情況報告的分析

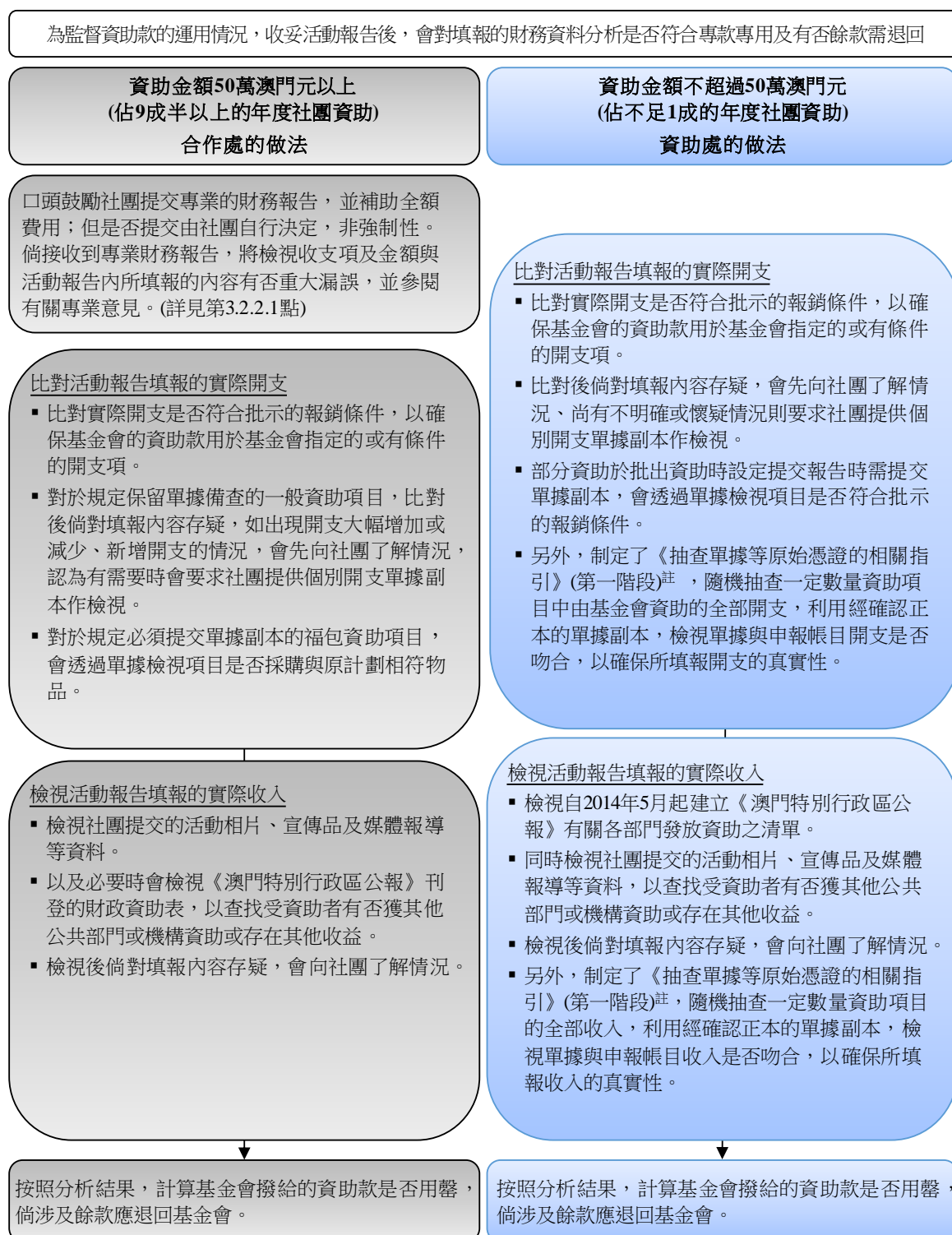
基金會優化後的核查方法

根據《資助審批內部條例》，基金會為核實受資助者活動報告的真實性，可要求受資助者提供活動項目的單據。對於過往基金會僅對受資助者提交的活動報告中所填寫的收入與開支進行表面審閱及分析的做法，基金會表示自審計報告公佈後，合作處及資助處已對收入及開支的核查方法進行了優化，具體做法如下：

²⁵ 基金會表示自 2015 年 6 月決議生效後，透過不同層面的基金會人員(行政委員會成員、主管或人員)與有關社團負責人或工作人員作會面或電話溝通，以傳達基金會建議或鼓勵提交符合規定的財務審計之要求。

²⁶ 除審計外，還包括代編、商定程序、審閱、複核、檢查等服務形式。

圖七：合作處及資助處分析財務執行情況報告的不同做法



註：基金會於2018年10月決議通過，自2019年第一季開始實施，對2018年度的批給項目隨機抽出60個項目（佔2018年批給總項數5%）。考慮到本次跟進的審計範圍截至2018年12月底，而基金會初次執行有關工作且在2019年下半年仍在進行中，因尚未有完整的資料，故本報告不予分析。

資料來源：整理自基金會提供的工作手冊及相關指引。

合作處分析財務執行情況報告

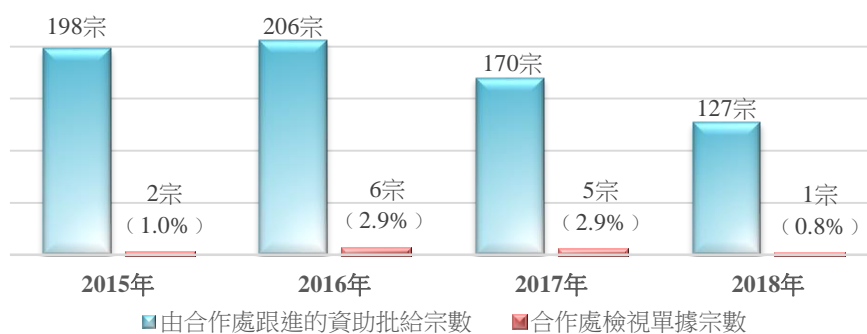
從圖六可見，2015 年至 2018 年受資助者自發性提交專業財務報告的比例偏低，但合作處在核查報告真實性方面並沒有加大工作力度，例如合作處對受資助者填報的收入與開支只是審閱是否符合批給條件，甚少會進一步核查原始單據憑證，合作處的做法具體存在以下問題：

➤ 開支方面

合作處按不同的跟進方式把資助項目分類為福包資助²⁷及一般資助。2018 年由合作處負責監督的資助金額約 21.58 億澳門元，2018 年福包資助批給金額約 1,529 萬澳門元，即福包資助佔整體只有 0.7%，餘下絕大部分屬於一般資助佔 99.3%。

凡屬於福包資助，基金會規定相關活動舉辦完成後單據副本必須與活動報告一併提交，而合作處會負責核對福包資助的單據²⁸。但對於一般資助，由於按照基金會 2015 年 6 月決議，對資助超過 50 萬澳門元的受資助者鼓勵其進行第三方專業的財務審計，因此，合作處不會採用資助處目前的單據抽查方式，即每年對一定數量的資助項目全面抽查單據核實，只會在審查活動報告過程中發現矛盾時，才會要求受資助者提供部分單據副本，以核實開支情況。於 2015 年至 2018 年期間所涉及的資助批給宗數共 701 宗，合作處曾要求 14 個受資助者提供單據作檢視²⁹，當中檢視全部開支單據的佔 2 宗，只檢視部分開支單據的佔 12 宗。按年分別是：2015 年 2 宗，2016 年 6 宗，2017 年 5 宗，2018 年 1 宗。與各年度資助批給宗數相比，合作處曾檢視單據宗數的比例極少，只介乎 0.8%至 2.9%，詳見下圖：

圖八：於 2015 年至 2018 年由合作處檢視一般資助單據的宗數



資料來源：整理自基金會提供合作處的資料。

²⁷ 福包資助主要是基金會與社團合作，由社團採購物資派予符合規定的受惠者。

²⁸ 合作處表示核對單據之方法：將單據對照申請文件及報告文件，檢查單據顯示的內容與申請時計劃購買的物資是否相符、單據金額運算是否正確、單據金額與報告顯示內容是否相符、單據日期是否符合活動開展期間等。

²⁹ 截至 2019 年 7 月 12 日基金會提供與一般資助有關的資料。

➤ 收入方面

如圖七所述，合作處主要是透過受資助者提交的活動報告相關資料及報章報導，以檢視受資助者的收入情況，並在必要時會檢視《澳門特別行政區公報》刊登的財政資助表³⁰。由於查閱《澳門特別行政區公報》並非合作處必要的審查程序，在此情況下，審計跟進發現某一受資助者多年來均獲得其他公共部門的財政資助，但沒有反映在受資助者提交的報告內，合作處的分析卻從未發現。

經比對 2015 年至 2018 年《澳門特別行政區公報》的財政資助表，顯示該受資助者在最近 4 年每年皆獲得體育基金的資助 140,000 澳門元，倘若計入有關資助後，2015 年會增加項目餘款及 2016 年會出現項目餘款，分別為 849,364 澳門元及 92,518 澳門元³¹，按規定有關餘款需按比例退回基金會，但由於合作處沒有發現，故一直沒有作出跟進。詳見下表：

表五：合作處遺漏發現同一受資助者多年獲其他公共部門的財政資助

受資助者於活動報告填報的財政資助				體育基金	合作處完成分析 但從未發現	倘若計入 有關資助 有餘款可退 維持赤字
年度	基金會	旅遊局	環境保護局			
2015	9,000,000	6,000,000	360,000	140,000	合作處完成分析 但從未發現	倘若計入 有關資助 有餘款可退 維持赤字
2016	8,500,000	5,000,000	420,000	140,000		
2017	8,500,000	5,000,000	360,000	140,000		
2018	8,500,000	5,500,000	350,000	140,000		

資料來源：整理自基金會提供的資料及《澳門特別行政區公報》。

此外，通過搜尋資助處建立的資助清單，也能夠得出同樣的比對結果。

對於上述情況，基金會表示“經翻查 2015 年至 2018 年報告，該會提交了第三方專業人士簽署的商定程序財務報告，而有關財務報告內容與向本會提交的受資助項目評估報告表內容相符，因此本會認為報告具專業性和可信性，並根據上述兩份報告的內容計算出 2015 年盈餘 709,364 澳門元，有關款項已退回本會，而 2016 年至 2018 年均顯示虧損”。

³⁰ 合作處表示由於資助的項目數量較多，社團多以年度計劃的名稱作申請，故在《澳門特別行政區公報》中較難檢視是否有相同項目獲其他政府部門資助。為此，合作處主要透過社團提交的受資助項目報告、報章報導的受資助項目新聞消息等了解其他獲資助情況，必要時亦會檢視《澳門特別行政區公報》的資料。

³¹ 受資助者於報告填報的盈餘（虧損）：2015 年盈餘 709,364 澳門元，有關退款基金會已收訖；2016 年（虧損）47,482 澳門元；2017 年（虧損）289,243 澳門元；2018 年（虧損）466,909 澳門元。倘計入體育基金資助後，2015 年會增加及 2016 年會出現項目餘款，分別為 849,364 澳門元及 92,518 澳門元。

然而，審計署經審閱上述的商定程序財務報告，其工作範圍並不包括查找是否存在遺漏填報收入的工作。

資助處分析財務執行情況報告

基金會於 2015 年 6 月決議，對獲資助不超過 50 萬澳門元的報告，建議以抽查方式，要求受資助者提交單據供核查。最後，基金會於 2018 年 10 月決議通過《抽查單據等原始憑證的相關指引》（第一階段），並自 2019 年第一季，由資助處正式開始執行該指引，對被抽選的 60 個屬 2018 年度批給的資助項目，要求提交收入與開支單據等憑證，並檢視單據與申報帳目收支的吻合情況。

於審計期間，資助處表示正值進行接收單據、追收及後續跟進的工作，並預計在 2019 年第三季度完成。有見及此，審計跟進抽取當中已完成核查的樣本，而跟進結果顯示，資助處已符合指引要求對全部的收入與開支單據等憑證作出檢視。

同時，資助處表示亦有部分資助於批出資助時已設定提交活動報告需一併提交單據副本，如包括曲藝集中申請的場租指定開支和一般資助申請的資助。在 2018 年批給的資助項目，屬於資助條款要求提交單據的合共 87 個，經審計跟進的抽查樣本顯示，資助處已要求受資助者提交的全部開支單據作出檢視。

此外，資助處會同時檢視《澳門特別行政區公報》有關各部門發放資助之清單、受資助者提交的活動相片、宣傳品及媒體報導等資料，以查找受資助者有否獲其他公共部門或機構資助或存在其他收益。審計跟進抽查樣本的結果顯示，資助處已貫徹執行既定的做法以確認報告所填報的收入。

3.2.3 審計意見

基金會批給財政資助的資源來自公帑，故有責任對資助款是否符合專款專用原則及有否餘款退回作出嚴格把關。正如基金會於 2012 年 6 月回應審計報告所指：“基金會非常重視對受資助社團帳目的審計，因為只有嚴格的審計，才可以保證財務報告的真實性和準確性。”而根據《資助審批內部條例》的相關規定，明確要求受資助者須保留帳目及單據正本，供基金會或由基金會聘請的核數師進行審計，以核實活動報告內所填報的財務資料之真實性。

對於聘請外部核數師進行審計方面，雖然基金會的《大額資助項目財務管理及報告附加指引》尚未完全推行，但根據有關指引 2018 年的修訂版本反映，審計工作需要符合本地、內地或國際認可的相關準則。換言之，所進行的財務審計已真實和公允地反映受資助者的收入及開支狀況。

按基金會目前的做法，資助款發放後的跟進監督工作，按金額大小分別由合作處（50 萬澳門元以上）及資助處（50 萬澳門元或以下）負責。對於 50 萬澳門元或以下的資助項目，由於資助處對於收入的審查，會查找《澳門特別行政區公報》及檢視其他輔助資料；同時，每年會抽查一定數量資助項目的全部單據作審查，有關措施具有威懾力，亦有助促進受資助者必須完整及如實填報資料，且有關措施已被切實執行，可有助確保小額資助的財務資料之完整及真確性。

但對於大額資助方面，由於存在以下問題，難以確保受資助者所填報的財務資料之完整及真確性，分述如下：

基金會未有自行聘請核數師進行審計，大大削弱了對大額資助的監督

透過聘請外部核數師對大額資助項目進行審計，無疑是一種有效的監督手段，能對受資助者所提交的財務資料提供高水平的保證。

然而，基金會的做法並不是由基金會選擇對象進行審計，而是以鼓勵形式，由受資助者自行決定是否聘請核數師進行核査，並由基金會資助全額或部分服務費用。從圖六可見，2015 年至 2018 年間，每年約只有 6%至 12%的受資助者提交經核査的財務報告，而當中真正能夠提供高水平審計保證，即核數師按照認可的審計準則發表含有“在所有重要方面真實和公允地反映相關日期的收入及開支狀況”意見的報告，佔合作處所跟進的資助項目總數³²的百分比只有 1.6%，根本無法透過外部審計確保大額資助項目財務資料的完整及真確性。同時，有關做法存在以下關鍵缺陷：

³² 2015 年至 2018 年間，由合作處處理的資助宗數共 803 宗，經撤除取消、待啟動，以及截至 2019 年 2 月底提交期限未屆滿及活動未完成的項目，批給宗數為 701 宗。

- 由基金會主動抽取部分受資助者接受審計，其好處是讓受資助者意識到其提交的財務資料有機會接受審查，促使受資助者填報帳目時，自律地完整及如實填報。現時改為由受資助者自行選擇是否接受核查，等同放棄了主動監督的權力，完全喪失了有關措施應發揮的作用。
- 同時，由受資助者自由選擇是否接受審計核查的措施，可合理預視只有對於活動帳目有信心不存在問題的受資助者，才會較為願意接受審計。故此，將難以通過有關措施找到有問題的帳目。
- 由於有關措施屬鼓勵性質，沒有任何約束性，故配合程度不高。因此，基金會希望透過鼓勵受資助者聘請核數師進行審計，從而減低自身執行的監督工作，並不符合實際情況。
- 此外，最近 4 年受資助者提交報告的服務形式五花八門，例如當中的代編服務（即由核數師或會計師協助填寫基金會的專用報告表），由於並不涉及查核程序，對資料的完整及真確性並不會提供任何保證。至於商定程序，由於基金會目前沒有具體規範需要執行工作的內容，而是由受資助者與核數師商議，所以難以確保商定程序的工作質素及充足程度能夠提供到高水平審計保證。從過去 4 年的數據反映，屬於審計而能提供高水平審計保證的報告數量甚少，只有 1.6%。然而，基金會目前的做法是不管服務是否具有審計質量及充足程度，也會提供定額甚至全額的補助。

由此可見，基金會採用鼓勵審計的做法，不論在質量和數量方面，均無法有效確保大額資助項目所填報財務資料的完整及真確性。

基金會自身執行的監督措施不足，難以確保大額資助項目財務資料的完整及真確性

按照良好的管理原則，當金額愈高，風險愈大，審查工作力度應相應提高。從圖一可見，2018 年合作處負責監督的資助金額佔 97.1%，達 21.58 億澳門元；資助處則為 2.9%，即 0.64 億澳門元。對於合作處監督的大額資助項目，基金會原安排透過具專業資格的核數師進行審計，以作為監督大額資助項目的主要措施，故合作處不會執行資助處的全面抽查單據措施，是可以理解的。

但在外部審計工作仍未有效推行的情況下，基金會理應要求合作處訂定充足而有效的內部監督措施。然而，事實卻恰恰相反，合作處對大額資助項目的監督工作，當中只對每年一千多萬澳門元的福包資助，設立了較為全面的收支核查程序；至於其餘佔二十多億澳門元的資助，是以審閱受資助者填報的收入與開支是否符合批給條件為主，極少進一步索取單據對活動報告內的財務資料之完整及真確性進行核實，上述合作處的做法，達不到審計的質量。具體情況如下：

- 首先就開支方面，合作處對絕大部分的資助並沒有執行如資助處的全面抽查單據措施，只在有需要時才要求受資助者提供單據作檢視，並且只會抽查個別有問題的填報項目作跟進。從圖八的數據可見，2015 年至 2018 年間抽查比例只有 0.8%至 2.9%不等，而且 14 個抽查個案當中，只有 2 個檢視全部單據，其餘 12 個只是跟進個別填報項目的疑問，查核比率低而且不全面，在本質上與基金會期望執行的嚴格審計存在明顯差別。
- 此外，在檢視收入時，合作處只使用受資助者遞交的資料（如活動相片和新聞報導等），來確認是否存在其他收入，並沒有如資助處會查找政府公報，導致出現如表五所指，合作處多年來均未能察覺某一資助項目還存在其他收入，導致有餘款應退回而未有退回。雖然合作處指該受資助者已提交第三方專業人士簽署的商定程序財務報告，但須指出的是，絕大部分的受資助者並沒有提交經核數師查核的報告，如圖六所顯示，2015 年至 2018 年間，每年只有約 6%至 12%的受資助者有提交，在此情況下，難以透過此方法確保所有受資助者申報的實際收入沒有重大錯誤或遺漏。同時，由於基金會未有具體規範商定程序需執行的工作內容，而按目前的做法，工作內容是由受資助者與核數師/會計師自行協商訂定，從表五提及的個案正正可反映，即使受資助者提交了商定程序報告，但並不能確保核數師/會計師所執行的工作內容，已就基金會本身應執行的基礎核實工作（例如有否漏報收入）進行有效把關。

總括而言，對於有提交審計報告之受資助者，無疑可確保有關資料的完整及真確性。但須指出的是，由於基金會是採用鼓勵方式讓受資助者自行選擇是否聘請核數師進行審計，而非主動抽查，一方面難以確保所有受資助者均會提交經審計的財務報告，另一方面亦難以促使所有受資助者自律地完整及如實填報財務資料。此外，在外部審計工作執行情況未如理想的情況下，負責跟進大額資助項目的合作處所訂定的核查收支措施，亦存在明顯不足。如此一來，只會虛耗公帑所補助的費用，而無法達到嚴格審計之目的。鑑於基金會對大額資助項目的監督力度不足，無法有效確保大額資助項目所提交財務資料的完整及真確性，仍然存在較大的監督風險。因此，有關審計發現的改善情況並不理想。

3.3 審計建議

基金會應：

- 嚴格按《資助審批內部條例》及其他相關規定，向沒有履行義務的受資助者及時作出處理，包括開展聽證程序，列入凍結名單及要求退回資助款項等。

- 檢討現時由受資助者自行決定是否聘請外部核數師進行審計的做法，同時，重新審視大額資助項目的內部核查工作，並就不足之處加以完善，令外部與內部的核查工作有效結合，從而確保活動報告內所填報資料的完整及真確性。

第4部分：綜合評論

基金會每年向社團發放的資助款項數以十億計，以 2018 年為例，資助總額達 22.22 億澳門元，涉及範疇廣泛，包括文化、社會、經濟、學術，以及推廣澳門等項目。為確保資助款得以善用，必須制訂完善的跟進及監督措施，正如基金會於 2012 年 6 月對審計報告之回應所指，公共財政資源是有限的，必須致力完善跟進監督工作，才能確保資助款項得到適當的分配和使用。

然而，從是次跟進結果可見，審計報告公佈至今 7 年，但改善情況並不理想。究其原因，主要是基金會的改善方式欠缺積極，而且對違反要求的受資助者沒有採取適當的措施所致，從以下方面可反映有關情況：

- 首先就提交報告方面，若基金會有定時整理受資助者提交報告的數據，便可得知逾期提交報告的情況顯著，理應按所設定的改善機制，開展聽證及後續的程序。但從表三的實際數據可見，基金會長期對於逾期情況視若無睹。直至 2019 年 2 月審計署立項審查後，才加緊開展了另外 13 宗個案的聽證程序，並明確規範開展聽證的時點，可見自審計報告公佈至 2018 年間，基金會並沒有認真和積極作出改善。
- 至於核實財務資料方面，基金會自 2015 年改用鼓勵方式讓受資助者自行決定是否接受審計，但這種做法，不單提交審計報告的配合度低，而更令人值得注意的是客觀存在的關鍵缺陷所造成的監督漏洞。此外，基金會內部核查工作一般只審閱受資助者填報的收入與開支是否符合批給條件，甚少會進一步索取原始單據憑證作出核查，可見基金會內部核查工作的質與量均不夠嚴謹，難以確保大額資助項目報告的財務資料之完整及真確性。

基金會於書面回應中表示，2012 年審計報告公佈後，已採取多項跟進措施，而根據 2015 年至 2018 年的數據可見，及時提交報告者（78.2%）和逾期未超過 30 日者（14.2%）達到了 92.4%，嚴重不履行承諾者只是極少數，故認為履行提交報告的情況已有很大改觀。就上述回應內容，必須指出的是，基金會把“逾期未超過 30 日”與“及時提交報告者”歸類為一起統計，從而得出九成多的受資助者已配合基金會的工作，其計算方式及判斷並不恰當。根據審計結果所反映，在 2015 年至 2018 年間，每年仍存在兩成多的受資助者逾期提交報告，逾期個案總數量達 788 宗，涉及金額達 20.91 億澳門元，甚至有些個案的逾期天數超過兩年。是次跟進工作的目標是協助審計對象查找不足，認清過去已經過審計而未能全面改善的問題，基於善用公帑的原則，基金會應逐項檢視相關問題，不應該視有關問題已大為改善。

綜上所述，基金會對於資助款項發放後的跟進和監督仍存在明顯不足，導致未能適時取得活動報告及確保報告內容的完整及真確性，因此，該會必須以認真及負責任

的態度加以改善，以確保每年數以十億計的資助款項得到妥善的監督及運用。

第5部分：審計對象的回應

就衡工量值式審計報告《歷年審計報告的跟進—澳門基金會對社團的資助發放》
的書面回應

應 貴署要求，本會現就 貴署的《歷年審計報告的跟進—澳門基金會對社團的資助發放》衡工量值式審計報告回應如下：

本會認同此次審計的結果，並感謝 貴署自 2012 年以來對基金會社團資助工作的審計和監督，尤其是 2017 年及 2019 年進行的專項跟進。

基金會重視所有的審計發現及建議，它們是本會改善工作的依據、目標和方向。事實上，根據 2012 年以來的審計發現及建議（包括最近一年來進行本次審計過程中發現的問題），本會已陸續採取了多項跟進措施，相比 2012 年，基金會資助工作的流程管理和監管已有顯著提升。以要求社團及時提交活動報告為例，從本次審計報告表四的 2015 年至 2018 年期間提交的資助報告數據，可以看到：及時提交報告者（78.2%）和逾期未超過 30 日補交報告者（14.2%）的總數，達到了 92.4%。相比 2012 年，履行提交報告義務的情況無疑已有很大改觀，說明大部分社團和受資助者是配合本會工作的，嚴重不履行承諾、甚至違背承諾的受資助者只是極少數。

當然，基金會也不諱言，的確，社團資助工作在管理上仍存在不少問題，與廣大市民對基金會的期待和要求尚有較大距離，需要正視、重視、及時改正。此次審計中發現的兩個主要問題，第一，反映出基金會在資助管理中，更多強調“服務意識”、“協商意識”、“合作意識”，相對弱化了執行監管規定時的剛性和對違規情況的及時查處，造成在給予受資助者權利的同時，沒有嚴格要求其履行對等義務，存在一定程度的失衡情況；第二，反映出除少數大社團外，很多受資助者的機構建設，尤其是財務制度尚不規範，而基金會面對這種情況長期以來採用的“鼓勵受資助者主動開展規範化建設”的方法，無法達到預期效果，有必要主動作為，建立倒逼機制。

因此，針對此次審計發現，基金會已經或將要採取以下改善措施：

第一，對未及時履行提交活動和財務報告的受資助者，將嚴格按照程序規定的時間節點，執行追收、聽證、審議和處罰程序。這項措施已經自 2019 年 2 月

開始執行。至 2019 年 12 月 12 日，已對 39 宗個案開展聽證程序，當中有 38 宗在發出通知後提交了文件。對仍未能履行提交報告義務者，基金會亦已按照《資助審批內部條例》，及時作出了終止資助、列入凍結名單、退還已收取的資助款等處理。此外，自 2020 年起，受資助者未及時履行提交報告義務且聽證後認定無合理解釋的，所發放的新資助將一律追回。

第二，要求所有的受資助者按照基金會的規定，對本會 2020 年後批出的資助款的使用情況編制專項財務報表並保留原始憑證，具體的操作規範將由本會與核數師/會計師業界專業團體盡快擬定。對資助金額較小且確有專業困難的社團，本會將推出“受資助項目收支憑證明細表”，以方便其財務報表的編制。

第三，在規範受資助者的財務報告的基礎上，本會將自行聘請具專業資格的核數師對大額受資助者的賬目進行審查。對於小額資助，則由基金會或按照現行的“抽單審查”模式進行審查，或聘請具專業資格的核數師進行審查。

謹作以上回覆，並再次感謝 貴署的審計意見及建議。



