



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

《历年审计报告的跟进—  
澳门基金会对社团的资助发放》

二零二零年二月



審計署 Comissariado da Auditoria



# 目 录

<b>第 1 部分：撮要 .....</b>	<b>1</b>
1.1  审计结果 .....	1
1.2  审计建议 .....	1
1.3  审计对象的回应 .....	2
<b>第 2 部分：引言 .....</b>	<b>3</b>
2.1  审计背景 .....	3
2.2  审计对象 .....	3
2.3  审计目的及范围 .....	3
<b>第 3 部分：审计结果 .....</b>	<b>4</b>
3.1  对受资助者提交活动报告义务的监督及对违反者的处分 .....	6
3.2  资助款项发放后的跟进和监督 .....	14
3.3  审计建议 .....	24
<b>第 4 部分：综合评论 .....</b>	<b>26</b>
<b>第 5 部分：审计对象的回应 .....</b>	<b>29</b>



## 第1部分：撮要

### 1.1 审计结果

#### 1.1.1 对受资助者提交活动报告义务的监督及对违反者的处分

由于 2014 年加入的听证程序并未完善，没有设定开展听证的具体时点，故工作人员只会不断作出催收，在执行上具有自由裁量空间及随意性。2015 年至 2018 年每年约两成的受资助者没有按时提交报告，4 年逾期个案合共有 788 宗，涉及金额达 20.91 亿澳门元，即使部分资助的逾期提交报告天数显着，但澳门基金会（下称“基金会”）极少开展听证程序，而且全部个案均没有作出处罚。此外，跟进发现一些受资助者持续性逾期提交报告，基金会多年来没有开展听证及后续的处理程序，反而继续批出新的资助及发出已批的资助款项，此做法等同把《资助审批内部条例》所订的跟进及处罚机制变得形同虚设。即使在 2018 年 6 月加入分期发放的限制，仅暂缓新项目资助款的发放时间，并未能产生惩处或阻吓的作用，难以促使受资助者按规定及时提交报告。因此，有关审计发现的改善情况并不理想。

#### 1.1.2 资助款项发放后的跟进和监督

基金会从 2015 年 6 月鼓励受资助者自行聘请核数师进行审计，由受资助者自行决定是否聘请核数师进行核查，并由基金会资助全额或部分服务费用。有关做法存在关键缺陷，包括：无法让受资助者意识到其提交的财务资料有机会接受审查，促使其必须完整及如实填报；因属鼓励性质不具约束性，故最近 4 年受资助者配合程度不高，每年提交比率约只有 6% 至 12%；属于审计而能提供高水平审计保证的报告数量甚少，更只有 1.6%；其他报告的服务形式五花八门，如代编服务及由受资助者与核数师协商的商定程序，所以难以确保工作质素及充足程度能够提供到高水平审计保证。因此，审计工作不论在质量和数量方面，均无法有效确保大额资助项目所填报财务资料的完整及真确性。在外部审计工作执行情况未如理想的情况下，负责跟进大额资助项目的合作处查核收入与开支所安排的工作，存在审查比率低而且不全面的问题，同时，远远达不到严格审计的效果。

### 1.2 审计建议

基金会应：

- 严格按照《资助审批内部条例》及其他相关规定，向没有履行义务的受资助者及时作出处理，包括开展听证程序，列入冻结名单及要求退还已发放的资助款项等。

- 检讨现时由受资助者自行决定是否聘请核数师进行审计的做法，应改由基金会主动选取受资助者进行审计。同时，重新审视大额资助项目的跟进核查工作，并就不足之处加以完善，从而确保活动报告内所填报资料的完整及真实性。

### 1.3 审计对象的回应

基金会表示认同审计报告，并会按审计发现及建议作为改善工作的依据、目标及方向。基金会表示自 2012 年审计报告公布后，采取了多项跟进措施，有关措施能有效减少逾期提交报告的情况。同时，根据 2015 年至 2018 年的数据，及时提交报告者（78.2%）和逾期未超过 30 日者（14.2%）达到了 92.4%，从而认为履行提交报告的情况已有很大改观。

此外，基金会承认在管理上仍存在不少问题，与广大市民对基金会的期待和要求尚有较大距离，需要正视、重视、及时改正。因此，针对此次审计结果，基金会已经或将要采取以下的改善措施：

- 将严格按照程序规定的时间节点，执行追收、听证、审议和处罚程序。此外，自 2020 年起，受资助者未及时履行提交报告义务且听证后认定无合理解释的，所发放的新资助将一律追回。
- 对于基金会 2020 年后批出的资助款，所有受资助者须编制专项财务报表并保留原始凭证。对小额资助者，亦须填报“受资助项目收支凭证明细表”。
- 基金会将自行聘请具专业资格的核数师对大额受资助者的账目进行审查。对于小额资助者，则会沿用“抽单审查”模式，或聘请核数师进行审查。

## 第2部分：引言

### 2.1 审计背景

澳门基金会（下称“基金会”）每年发放的财政资助款项巨大，涉及范围广泛，有关公帑的运用备受社会关注。审计署于 2012 年 6 月公布《澳门基金会对社团的资助发放》审计报告，对资助审批、发放及跟进监督方面的审计发现提出了审计意见及建议，是次审计选取当中与监督方面有关的审计发现作出跟进（共 2 项），包括“对受资助者提交活动报告义务的监督及对违反者的处分”及“资助款项发放后的跟进和监督”。

由于基金会每年发放予社团的资助款项由 2012 年的 8.55 亿澳门元上升至 2018 年的 22.22 亿澳门元，上升幅度显著，而资助款项是否运用得宜需视乎基金会是否执行严谨的监督。因此审计署立项跟进上述报告的两项审计发现之改善情况，探讨基金会订立的相应措施能否有效监督资助款的运用，以确保资助款使用得宜。

### 2.2 审计对象

根据六月十一日第 7/2001 号法律《新基金会的设立》第四条第二款、经六月二十六日第 12/2001 号行政法规核准，并经四月三日第 4/2006 号行政法规、七月十八日第 17/2011 号行政法规及四月二十七日第 7/2015 号行政法规修改的《澳门基金会章程》（下称《澳门基金会章程》）第二条第二款规定，基金会得按适用法规及章程之规定与公私实体展开合作及给予资助。

按照上述法例，基金会具有通过批给资助的职权，因此基金会属于是次审计工作的审计对象。

### 2.3 审计目的及范围

审计署于 2018 年 12 月至 2019 年 9 月期间进行审计工作，审查 2015 年至 2018 年间基金会监管资助款工作的相关资料<sup>1</sup>。是次审计目的，主要审查 2012 年 6 月公布的《澳门基金会对社团的资助发放》审计报告中，两项有关资助款监督方面之审计发现的改善情况，以加强基金会对资助款运用情况的监管。因应相关审计发现的内容，内容主要涉及以下两方面：

- 追收逾期未提交的活动报告及对违反者作出处分
- 跟进及评估活动报告

---

<sup>1</sup> 由于部分 2018 年活动报告的追收、处罚、分析等工作涉及于下一年度执行，故就有关资料会延伸审查至 2019 年的情况。

### 第3部分：审计结果

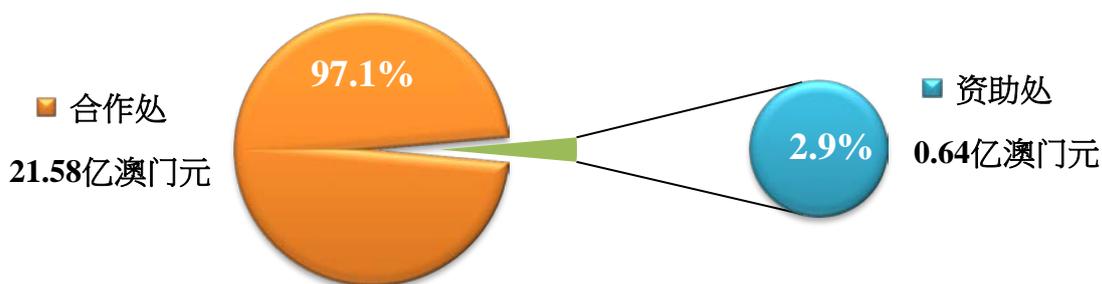
基金会的章程规定，资助申请是按金额分别由信托委员会或行政委员会审议<sup>2</sup>，并由行政委员会辖下的合作处或资助处提供相关技术意见<sup>3</sup>，详见下表一：

表一：按资助批给金额所划分的负责单位

资助金额为 50 万澳门元以上	资助金额不超过 50 万澳门元
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ 由信托委员会决议资助金额，之后交由行政委员会作细则性的审议；</li><li>➤ 由合作处对资助申请给予技术意见及执行<sup>4</sup>；</li><li>➤ 由合作处跟进及评估资助项目的执行情况，包括：跟进追收活动报告和其他未履行受资助义务情况、分析活动报告的执行与财务资料，以及对于未履行提交报告义务者，提供技术分析资料供行政委员会审议，决定是否作出处罚。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ 由行政委员会审议；</li><li>➤ 由资助处对资助申请给予技术意见及执行；</li><li>➤ 由资助处跟进及评估资助项目的执行情况，包括：跟进追收活动报告和其他未履行受资助义务情况、分析活动报告的执行与财务资料，以及对于未履行提交报告义务者，提供技术分析资料供行政委员会审议，决定是否作出处罚。</li></ul>

基金会的资料显示于 2018 年批给予社团的资助款项<sup>5</sup>总额约为 22.22 亿澳门元，当中 21.58 亿澳门元是由合作处跟进及评估资助项目的执行情况，占总额的 97.1%，而资助处则为 0.64 亿澳门元，占总额的 2.9%，详见下图一：

图一：2018 年基金会批给社团的资助金额



资料来源：整理自基金会的资料。

<sup>2</sup> 《澳门基金会章程》第十一条第一款第十一项，以及第十四条第一款第十二项。

<sup>3</sup> 根据基金会行政委员会八月十五日第 34/2018 次会议通过修订的《澳门基金会技术辅助单位的设立、组成与运作内部规章》第八条第一款至第二款，以及第九条第一款至第三款。

<sup>4</sup> 基金会表示经信托委员会审批年度计划的机构及其属下机构之其他 50 万澳门元以下的偶发申请，当中包括福包资助，亦会交由合作处执行及跟进。

<sup>5</sup> 以社团开放式申请（包括单项申请、多项申请和年度申请）为主，由资助处和合作处负责跟进。

为跟进过往审计发现的问题，审计署探讨基金会对社会资助款项监督工作的改善情况，曾要求基金会提供相关优化措施的资料。是次审计结果显示，发现基金会由 2012 年 6 月公布审计报告截至 2018 年 12 月，两项需跟进的审计发现仍存在不同方面的不足之处，下表先简介有关问题：

表二：是次跟进发现的具体问题

审计发现	改善情况	具体问题	相关内容
对受资助者提交活动报告义务的监督及对违反者的处分	改善效果不理想	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 由于基金会的听证程序并未完善，所以在2015年至2018年间虽有多宗逾期个案，但仅就两宗受资助项目开展听证，而且全部项目没有作出处罚。</li> <li>➤ 同时，跟进发现一些受资助者持续数年逾期提交报告，基金会不但没有开展听证及后续的处罚程序，反而继续批出及发放新项目的资助款。</li> </ul>	详见第3.1点
资助款项发放后的跟进和监督		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 目前以鼓励受资助者自行选择是否聘请核数师进行审计的做法，一方面无法让受资助者意识到其提交的财务资料有机会接受审查，促使其必须完整及如实填报；另一方面，受资助者的配合程度低，且当中按照核数或审计准则实施较严格审计工作的报告只占批给总数的1.6%。因此，审计工作不论在质量和数量方面，均无法有效确保大额资助项目所填报财务资料的完整及真确性。</li> <li>➤ 在外部审计工作执行情况未如理想的情况下，负责跟进大额资助项目的合作处所安排对收入与开支的查核工作，存在比率低而且不全面的问题，远远达不到严格审计的效果。</li> </ul>	详见第3.2点

### 3.1 对受资助者提交活动报告义务的监督及对违反者的处分

根据九月一日第 54/GM/97 号批示第 1.7 款、基金会行政委员会 2012 年 1 月修订《资助审批内部条例》第十八条第一款、第二十条、第二十二 b 项以及第二十三条的规定，订定了有关受资助者提交报告的义务以及没有提交报告之处罚的规定：

- “受资助活动举行后三十天内，受资助者应向主管部门提交简单报告，汇报活动的举行并详细说明所获津贴的运用”。
- “获得当年年度活动资助者需在第二年一月三十一日前提交年度活动报告；获得单项活动资助者需在活动举行完毕三十日内提交活动报告”<sup>6</sup>。
- “基金会将要求获资助者按期提交活动报告，并由资助申请暨跟进部对活动作出评核。”
- “下列情况一经查实，资助将立即被终止：a). 申请文件或补充申请文件中的资料不属实，属虚报或隐瞒不报；b). 未能履行本条例第六章规定的义务。”
- 凡被终止的资助，“基金会有权要求获资助者退还已收取的所有资助款... 凡由于第二十二条所列原因而出现资助被终止的情况，有关机构或个人将被列入冻结名单，自资助被终止日起两年内，基金会不受理该等机构或个人的其他资助申请”。

#### 3.1.1 往年发现

2012 年所公布的审计报告指出，基金会对于未能履行及时提交活动报告义务的受资助者，并未曾按照第 54/GM/97 号批示及《资助审批内部条例》的要求，及时对未履行提交报告义务的受资助者作出处理，并按规定列入冻结名单之内。基金会亦没有要求有关受资助者退回已收取的资助款项。

#### 3.1.2 目前状况

##### 3.1.2.1 基金会对逾期提交活动报告的处理

自 2012 年审计报告公布后，基金会对于未能如期提交报告的受资助者，优化了追收及处罚的措施。对于未能如期提交报告的受资助项目，倘若受资助者没有提出延

---

<sup>6</sup> 根据《资助申请、跟进及审批的一般性指引》(2015 年 12 月版本) 第五部分第二段第 1 点“提交时限”的规定，明确获得年度多项的受资助项目在最后一项活动举行完毕三十天内提交活动报告。

迟提交报告申请<sup>7</sup>或活动变更申请<sup>8</sup>，基金会将会开展报告的追收及处罚程序<sup>9</sup>，详见图二。

图二：逾期未提交报告的追收及处罚程序



<sup>7</sup> 根据基金会行政委员会一月十二日第02/2012次会议通过修订的《资助审批内部条例》第十八条第二款之规定，“经过说明理由并经基金会同意，本条第一款所指之报告可以延迟三十日提交。”受资助者可以书面方式向基金会申请延期递交报告一次，经获授权者批准后，受资助项目报告可延迟三十天提交。而根据行政委员会第17/2013次会议决议，自2013年5月1日起，延迟提交报告的期限由原来的三十天增加至六十天。

<sup>8</sup> 根据基金会2015年4月15日推出的《受资助项目变更申报指引》，“不按计划所列之期间执行且延期超过60天；或不在提出申请的同一年度执行完毕”，需最少在资助项目举行前7个工作日提出受资助项目的变更申请，由审议机关审批。基金会表示，原则上不受理在资助项目开展后，或少于举行前7个工作日才提出之变更项目申请。倘若变更的日期不超过60天，则可在提交报告时向基金会申报。

<sup>9</sup> 基金会在2019年2月审计署立项审查后，才明确规范开展听证的时点。

### 3.1.2.2 是次跟进工作所发现的问题情况

基金会表示在 2015 年至 2018 年期间，没有受资助者因未履行提交报告义务而须作出处罚的个案。然而，经审计署整理了基金会提供的资助数据，发现逾期提交报告的情况依然存在，但基金会并没有对逾期提交报告者作出处罚，详见表三及表四：

**表三：基金会 2015 年至 2018 年逾期提交报告的数据**

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	总计
基金会批准的资助宗数 <sup>注1</sup>	895	876	925	914	3,610
逾期提交报告的总数 <sup>注2</sup>	182	214	206	186	788
逾期提交报告百分比	20.3%	24.4%	22.3%	20.4%	21.8%
逾期提交报告涉及批准金额	862,175,138.40	689,235,836.10	371,944,965.00	167,490,677.30	2,090,846,616.80
年度开展听证的资助宗数	0	0	0	2 <sup>注3</sup>	2
年度作出处罚的资助宗数	0	0	0	0	0

注1：根据基金会提供的数据，撇除了截至 2019 年 2 月底提交期限未届满及活动未完成的项目。

注2：审计署所整理逾期提交报告的数据，是按基金会收到报告日期减去应提交报告日期（项目完成 30 天计算）。倘有提交延期申请，则在前述应提交报告日期的基础下，加上延期 60 天计算。

注3：该两宗为 2016 年批出的资助。由于受资助者在开展听证期间已交回完整的报告，所以基金会没有作出后续的处罚。

资料来源：根据基金会提供的资料整理而成，并经基金会确认。

**表四：基金会 2015 年至 2018 年逾期提交报告天数的分布情况**

逾期提交报告的天数	逾期宗数				
	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	总计
截至 2019 年 2 月仍未提交报告 <sup>注1</sup>	0	2 <sup>注2</sup>	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
总计	182	214	206	186	788

注1：审计署在 2019 年 2 月搜集截至 2018 年 12 月的数据，而由于报告提交的状况（如项目完成日期、提交期限、延期提交报告申请）为持续更新的动态资料，所以基金会只能按截至 2019 年 2 月的状况，整理 2015 年至 2018 年逾期提交报告的数据。

注2：其中一宗为已完成的项目，另外一宗为因项目日期变更而截至 2019 年 2 月为仍未完成的项目。合作处表示由于受资助者在原订完成日之后才提出变更申请，变更没有获批，所以截至 2019 年 2 月合作处把项目视为已完成，列为未提交报告。

资料来源：根据基金会提供的资料整理而成，并经基金会确认。

从表三及表四逾期提交报告的数据反映：

- 在 2015 年至 2018 年期间所批准的 3,610 宗资助中，共有 788 宗逾期提交报告，即每年约有两成的受资助者没有按时提交报告。
- 在 788 个逾期提交报告的资助当中，部分项目的逾期天数显著，其中 67 宗（占 8.5%）资助逾期 120 天以上才提交报告。此外，有些受资助者逾期提交报告的情况更为严重，以 2016 年的一宗资助为例，按规定应于 2017 年 1 月提交报告，但截至 2019 年 2 月，超过两年仍未提交。
- 对于多次追收不果的个案，基金会表示会进行书面听证<sup>10</sup>，让受资助者说明逾期理由，基金会视乎情况决定是否进行后续的处罚程序。然而，在 2015 年至 2018 年期间，逾期提交报告的资助宗数虽然多，但基金会仅在 2018 年向两宗资助开展听证程序<sup>11</sup>，且没有任何逾期提交报告的受资助者被处罚。

对于为何出现上述约两成的受资助者没有按时提交报告，但所开展的听证数量极少，基金会表示由于没有明确订定启动听证程序之时点<sup>12</sup>，所以工作人员在实际执行上，一般只会以电话、短讯或电邮方式不停作出追收。此外，基金会表示，现行的做法是只要受资助者表示稍后会提交报告，或口头提供一个逾期理由，即使受资助者迟迟未提交报告，对于是否需展开听证，基金会表示亦曾作考虑，但经分析后认为资助者只是暂时性未能履行义务，所以没有进行听证及后续的程序。

此外，审查发现由合作处负责跟进及评估的资助，一些受资助者持续数年逾期提交报告，部分甚至两年以上仍未提交报告，下图整理了 4 名该类受资助者提交报告的情况，具体如下：

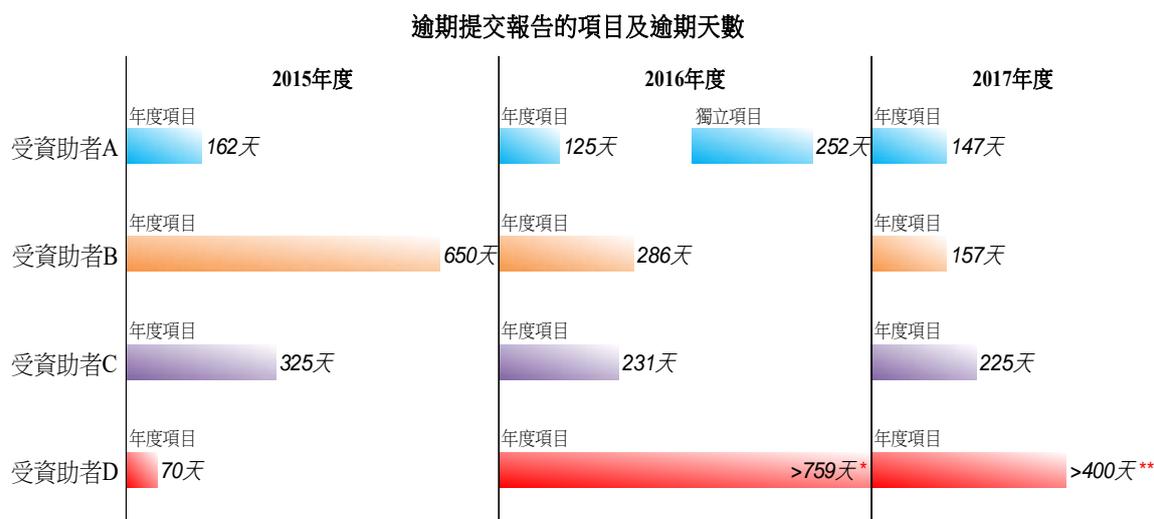
---

<sup>10</sup> 按照基金会的规定，受资助者需在活动完毕的 30 日内提交报告，对于没有如期提交报告者，基金会工作人员会作出追收。对于多次追收不果的个案，基金会向受资助者开展听证程序，以挂号信方式通知，受资助者须在领取书面通知的 10 天内表明意见。听证的目的是作出处罚之决定前，给予受资助者自辩的机会，亦可说明逾期提交报告的原因。行政委员会对受资助者之听证内容作出审议，并作出是否处罚的决定。

<sup>11</sup> 就 2015 年至 2018 年所批出的资助，基金会对其中 15 宗作出了听证，其中两宗听证是在 2018 年期间作出，余下 13 宗则在 2019 年 2 月后才作出。

<sup>12</sup> 基金会截至 2018 年 12 月没有明确订定启动听证程序之时点。基金会认同未及注意时点之把关，在 2019 年 2 月 20 日就展开听证程序的时点作出了规范“在应提交报告的期限结束后（包括已计算倘有的 60 天简易申报变更项目执行期，即预计项目完成日期后 90 天）五个工作日内，跟进部门按《行政程序法典》规定，给予受资助者在接获通知后 10 天内作出书面听证。”

图三：持续性逾期提交报告的受资助者



\* 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。

资料来源：整理自基金会的资料。

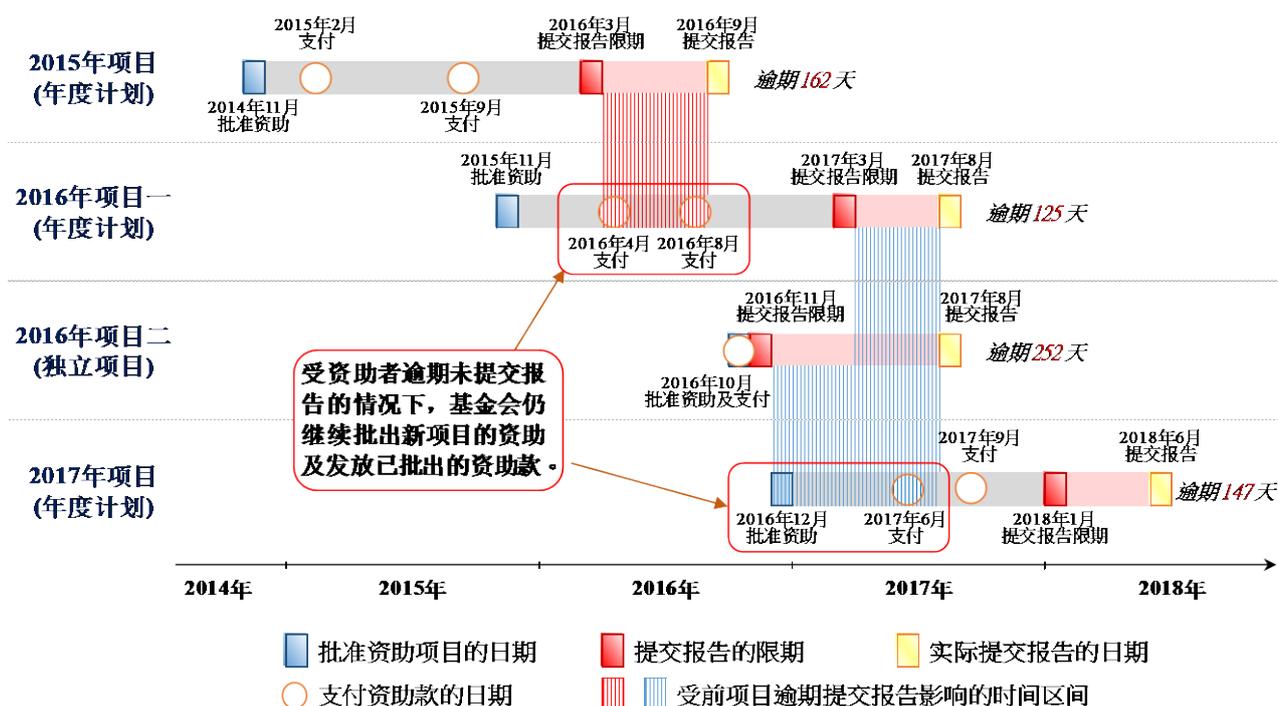
从上图可见，在 2015 年至 2017 年获批的资助中，受资助者 A 至 D 均持续出现逾期提交报告的情况，逾期天数达 70 天至超过两年不等。虽然基金会表示自 2014 年开始，倘受资助者逾期提交报告，便会开展听证及后续的处罚程序。但由于基金会没有设定启动听证程序之具体时点，故即使出现如受资助者 D 的情况，超过两年仍未提交报告，基金会亦只是不停作出追收，而不会开展听证及后续的程序<sup>13</sup>。

除了以上持续逾期提交报告的情况，审计署注意到上述的受资助者在逾期末提交报告的情况下，处理大额资助的合作处没有对其启动听证程序之余，仍批出新项目的资助及发放已批的资助款<sup>14</sup>。以受资助者 A 为例，从图四红色直线 [ ] 部分可见，合作处在逾期末收到 2015 年报告的情况下，已发放 2016 年度计划的首期及第二期资助款。同样地，合作处在逾期末收妥 2016 年项目一及项目二的两份报告的情况下，已批出及发放 2017 年度计划的资助款（见图四蓝色直线 [ ] 部分）。

<sup>13</sup> 此为截至 2018 年 12 月的状况。

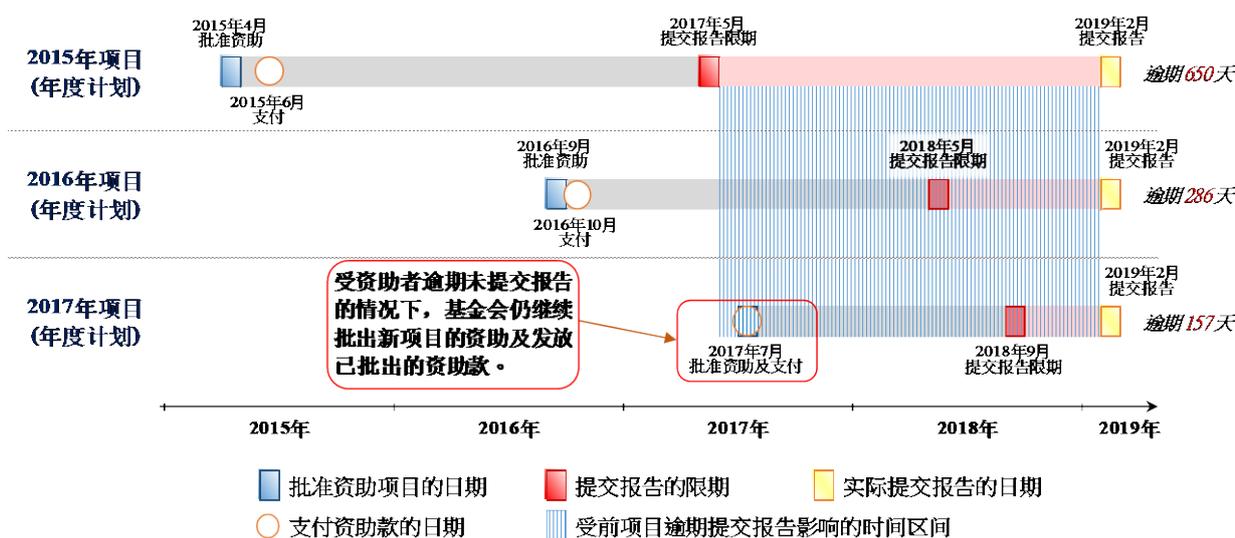
<sup>14</sup> 处理大额资助的合作处表示，倘逾期末履行提交报告义务者的新项目获批准，仍会发放资助款，直到 2018 年 6 月加入了资助发放的限制。而处理小额资助的资助处则表示自 2013 年 3 月，对于逾期末履行提交报告义务者的新项目申请，该处并不会安排予行政委员会审议，即新的资助申请不会获批准及发放款项。根据审计署抽查的样本，确认资助处有贯彻执行上述的做法，收妥报告后才发放新项目的资助款。

图四：受资助者 A 的持续逾期提交报告情况



受资助者 B 亦出现类似的情况，从图五蓝色直线部分可见，合作处在逾期未收妥 2015 年报告的情况下，已批出及全数发放 2017 年度计划的资助款。

图五：受资助者 B 的持续逾期提交报告情况



就上述情况，合作处表示，因申请与提交报告的日期存在时间差，为配合信托委员会每季度举行一次的会议，在受资助者逾期未提交活动报告的情况下，仍会安排新

项目审议。倘申请获批准，仍会发放新项目的资助款。但合作处在 2018 年 6 月加入了资助发放的限制，“超出期限仍未提交上一年度活动报告的社团将不获发放本年度计划第二期资助款，直至社团提交有关活动报告”<sup>15</sup>。

然而，审计署注意到并非所有资助均采用分期形式发放。合作处表示，采用一期还是多期发放资助视乎资助性质并由行政委员会决定，例如工程项目一般以多期形式发放<sup>16</sup>。

### 3.1.3 审计意见

基金会在《资助审批内部条例》第十八条、第二十条及第二十二條訂明要求获资助者按时提交活动报告，以便监督有关活动的举行情况、所发放的资助款是否按照原先的申请目的运用，以及是否有余款退回。因此，活动报告是监督环节的基础文件。倘若基金会未能确保受资助者及时提交报告，根本无法掌握资助款的运用情况，亦无法履行其监督的职责。为此，基金会必须订定良好措施，确保受资助者如期提交报告，以及按其内部规定严格执行追收、听证及倘有的处罚工作。

然而，虽然基金会表示因应当年的审计发现于 2014 年加入了听证程序，倘多次追收不果，便会开展听证及视乎情况进行处罚，但由于有关程序并未完善，没有订定开展听证的具体时点，故导致工作人员在执行上具有自由裁量空间及随意性。而按现时的做法，即使一些受资助者持续数年逾期提交报告，但只要表示稍后会提交报告，或口头提供一个逾期理由，基金会亦不会开展听证。从表三的实际数据可见，2015 年至 2018 年间虽然有多宗逾期个案，但仅就两宗开展了听证。由于开展听证的比率极低，自然难以进入到后续的处罚程序，而事实上，2015 年至 2018 年的 788 宗逾期个案全部没有被处罚。在此情况下，根本无法促使受资助者自律地按时提交报告，变相令《资助审批内部条例》所规定的报告提交期限失去意义，反映基金会自审计报告公布至今历时七年，仍没有妥善履行其监督职责。

更重要的是，对于持续性逾期提交报告的受资助者，按照《资助审批内部条例》的规定，理应作出适时跟进并考虑是否需要作出处罚，如终止资助、列入冻结名单等，以产生阻吓力。但从图四及图五可见，基金会合作处多年来没有正视逾期提交报告的严重性，未有开展听证及后续处罚程序之余，反而继续批出新的资助及发放资助款。有关做法一方面助长了部分受资助者把逾期提交报告变成了常态，另一方面等同把

---

<sup>15</sup> 合作处表示此措施是 2018 年 6 月 27 日行政委员会第 26/2018 次会议讨论到个案处理时决议的处理方法，但没有正式经行政委员会审批的文件。

<sup>16</sup> 合作处表示，“对于未提交报告...的获批新申请，呈权限机关决定是否分期或延迟发放资助款。分期支付是一种支付的方式，并非固定只可以指定期数作支付。分多少期支付主要视乎项目开展进度、资金需求情况以及受资助机构与本会的配合度等因素作考量，现时分两期、三期为多数的分期支付方式，但亦有个案是一期或多期（工程为主）支付。”

《资助审批内部条例》所订定的跟进及处罚机制变得形同虚设。

虽然处理大额资助的合作处于 2018 年 6 月加入不发放新项目第二期资助款之限制，然而，按合作处所订的措施，依旧会向逾期未提交报告者批出新项目及发放已批的首期资助款。受资助者只要交回报告，便可获发放新项目的余下资助款，显示有关改善措施仅暂缓资助款的发放时间，并未能产生惩处或阻吓的作用。另一方面，倘若逾期未提交报告者获批的新项目是以一期方式发放，变相不受上述资助款发放限制所约束，仍获发放新项目的全额资助款。基于合作处的做法，难以促使受资助者按规定及时提交报告，所以此措施显然无效。

综合上述，由于基金会未有订定适当的措施，确保受资助者按时提交活动报告，在受资助者迟迟没有提交报告的情况下，基金会根本无从确保资助款项在发放后得到有效的监管。因此，有关审计发现的改善情况并不理想。

## 3.2 资助款项发放后的跟进和监督

根据《资助审批内部条例》第二十一条第1款及第十九条第2款a项规定，为核查资助者所提交之报告的真实性和完整性，基金会可透过聘请外部核数师，或由基金会工作人员对资助项目的账目进行审计。相关条文如下：

- “基金会得聘请本地知名核数师行就所发放之资助进行抽样审计，以核查资助者所提交之报告的真实性和完整性”。
- “在活动或者项目完成后，保留与被资助活动或者项目有关之账目以及单据正本至少两年以上<sup>17</sup>，供基金会调阅、审计和核实其真实性和完整性”。

根据第54/GM/97号批示第1.8款、《受资助项目退款规定》<sup>18</sup>第一条第1款规定，受资助者不得将任何资助款挪作他用，而有关余款必须退回基金会。相关条文如下：

- “倘拨给的津贴未在相关活动中用罄，应就余款的运用提出建议，并须得到发出津贴部门的核准”。
- “倘属基金会拨给的资助款未用罄，根据专款专用原则<sup>19</sup>，有关余款必须退回基金会”。

### 3.2.1 往年发现

2012年6月公布的审计报告，对于基金会在资助款项发放后的跟进和监督方面所指出的审计发现包含以下两个问题：

- 基金会一直未有落实执行2003年6月通过及2004年11月作出修订的《资助审批内部条例》规定，聘用核数师对受资助者提交之报告进行审计，而当时基金会指从2011年初已展开研究相关的审计原则及执行细则。
- 基金会仅对受资助者提交的活动报告中所填写的收入与开支进行表面审阅及分析，却欠缺进一步核实财务资料真实性的做法。

为此，当年的审计报告认为基金会在监督资助款运用情况上存有较大的风险。

---

<sup>17</sup> 根据《资助申请、跟进及审批的一般性指引》(2015年12月版本)第六部分第二段第6点“保留项目资料的义务”的规定，受资助项目完成后，保留有关资料、账目及单据正本至少五年。

<sup>18</sup> 于2013年1月1日在基金会网站上公布的《受资助项目退款规定》。

<sup>19</sup> 根据《资助申请、跟进及审批的一般性指引》(2015年12月版本)第六部分第二段第3点，“遵守专款专用原则的义务”的规定，受资助者不得将任何资助款挪作他用。

### 3.2.2 目前状况

#### 3.2.2.1 基金会聘请核数师对活动报告进行审计

##### 改由其他措施取代基金会聘请核数师进行审计

基金会于 2012 年 6 月回应审计报告，曾表示只有严格的审计，才能保证受资助者所提交报告之真实性。

是次审计跟进时，基金会表示由于仍在研究制订相关的审计标准，故自 2012 年 6 月审计报告公布后至 2019 年 8 月，仍没有聘请核数师对受资助活动的账目进行审计。基金会表示在 2015 年 6 月通过另外两项监管措施取代，分别是鼓励获大额资助者自行聘请核数师进行审计及抽查获小额资助者的收支单据。由 2011 年至今相关工作的主要时程如下：

2011 对于 2012 年 6 月审计报告，基金会曾有以下回应：“…基金会非常重视对受

认同需要 严格审计

资助社团账目的审计，因为只有严格的审计，才可以保证财务报告的真实性和准确性。…由于基金会资助的社团数目众多，所涉及的领域广泛，实难确立统一的、方便操作的审计标准。尽管如此，从 2011 年开始，基金会已经开始研究相关的核查原则…”。

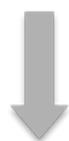
基金会表示曾与财政局及本澳会计专业团体举行会议商讨有关资助项目的审计，经听取意见后，基金会先从加强社团重视账目管理的意识，逐步规范账目申报工作着手，在 2013 年起逐步推出一系列执行措施，强化内部操作条件。

2015 基金会行政委员会于 2015 年 6 月决议通过：“为加强本会对资助款运用情况的监管，建议本会鼓励获资助超过 50 万元的社团进行财务审计，而对于获资助不超过 50 万元的社团，建议本会以抽查的方式，要求社团提交单据供查核”。

小额资助 抽查单据  
基金会随机抽查一定数量的资助项目，并检视收支单据与账目的吻合情况

大额资助 鼓励审计  
鼓励受资助者聘请核数师进行审计

基金会行政委员会于 2015 年 12 月讨论决定：“对于代编受资助项目“收支报告表”或核数师审阅报告所产生的费用问题，…宜以“定额资助”…，资助金额上限建议为 2 万澳门元”。同月，对于鼓励获资助超过 50 万澳门元的社团进行财务审计，基金会收到受资助者和会计业界的意见，希望基金会



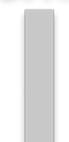
提供有关审计要求的指引。因此，基金会草拟了《大额资助项目财务管理及报告附加指引》（参考稿）征求专业意见，当中附有代编及审阅报告的格式样本。

2016



基金会于 2016 年 1 月致函邀请了一个会计专业团体就《大额资助项目财务管理及报告附加指引》（参考稿）<sup>20</sup>提供意见。同年 4 月，该会计专业团体向基金会提供了意见。

2018



于 2018 年 10 月合作处上呈行政委员会审议经修订的《大额资助项目财务管理及报告附加指引》<sup>21</sup>，当中明确了应引用本地、内地或国际认可的相关技术准则进行审核及出具报告。

基金会行政委员会于 2018 年 10 月决议通过：“鼓励批给金额达 500 万澳门元或以上的受资助项目或活动至少应提交会计师或核数师商定程序或代编的财务报告…”。受资助者因提交审计、商定程序<sup>22</sup>或代编的财务报告<sup>23</sup>所产生的费用，基金会原则上作全额的补助。

2019



直至 2019 年 8 月，基金会表示该指引现阶段未具条件推行，正不断与业界探讨，期望能制订相关的审计准则，确定审计的深度，惟形成具操作性的有关准则尚需探讨。

**暂不具条件 聘请核数师**

#### 最近 4 年，配合基金会鼓励措施而提交专业财务报告的比例

但从实际数据反映，2015 年至 2018 年间，获资助 50 万澳门元以上的受资助者曾提交专业财务报告的配合程度低。于 2015 年至 2018 年期间所涉及的资助批给宗数共 701 宗<sup>24</sup>，而提交报告总数只有 68 宗，按年计提交专业财务报告的比率平均约 6%至

<sup>20</sup> 该指引参考稿分为 3 部分，相关内容撮录如下：1) 基金会给予受资助者在财务管理方面对原始凭证、收支确认基础、资料保留列出基本要求；2) 并给予使用基金会的专用报告表格填报有关项目的实际资料、账目分项、明细说明等的编制要求；3) 对于受资助者聘请核数师或会计师协助填写基金会专用表格所提供的代编服务，以及对于受资助者聘请核数师提供的审阅服务。基金会提供审阅报告的参考样本中，已注明期望的审阅范围、工作方式及意见表述，而意见表述的用语是“并未发现相关资料存在重大失实的情况”。

<sup>21</sup> 该指引经修订后与审计技术要求相关的内容包括：聘请核数师提供的审阅服务，改为审核服务；不再附上有关报告的参考样本，改为在指引内容许核数师自行决定引用本地、内地或国际认可的相关技术准则进行审核及出具报告。至于审核范围、工作方式及意见表述等要求，基金会并没有注明。

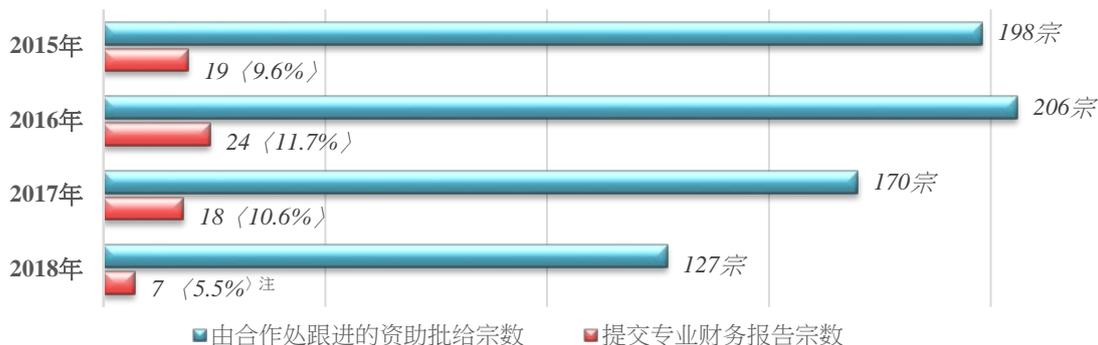
<sup>22</sup> 根据国际相关服务准则第 4400 号一对财务信息执行商定程序，商定程序是指核数师按事前与接受审核机构协商确定的审核范围，执行相关工作及汇报所发现的结果，并不会提供有合理保证的意见。

<sup>23</sup> 基金会表示由于“代编”及“商定程序”为业界认为可行的方法，因此采用此等措施，提交不同形式的报告，是旨在透过会计师或核数师，提升社团提交报告的规范及加强有关项目账目的监督。基金会并表示“商定程序”为业界的专业概念和程序，业界已有本身的规范，故现阶段的工作中暂没有列出“商定程序”的内容。

<sup>24</sup> 2015 年至 2018 年间，由合作处处理的资助宗数共 803 宗，经撇除取消、待启动，以及截至 2019 年 2 月底提交期限未届满及活动未完成的项目，批给宗数为 701 宗。

12%。具体数据见下图：

图六：2015年至2018年获批给的受资助者提交专业财务报告之数量



注：基金会提供2018年的专业财务报告为18宗，因有11宗截至2019年2月底提交期限未届满，所以不被纳入是次审计范围，故当年度只纳入7宗作统计。

资料来源：整理自基金会提供合作处的资料。

对于提交比例偏低，基金会表示由于措施属鼓励性质，故自决议生效后<sup>25</sup>，已持续通知受资助者配合，并向没有提交专业财务报告的受资助者再作沟通。但审计署注意到，2015年至2018年受资助者提交的68宗专业财务报告，当中包含各种服务形式<sup>26</sup>，如代编服务：由核数师或会计师仅协助填写基金会的专用报告表；商定程序服务：事前与核数师商定执行的工作，如金额计算验证、检查收支文件等；至于含高水平审计保证的审计服务：按照澳门核数准则实施工作及发表意见的报告，在2015年至2018年收到的报告中只有11宗，仅占最近4年701宗受资助个案的1.6%。

### 3.2.2.2 对财务执行情况报告的分析

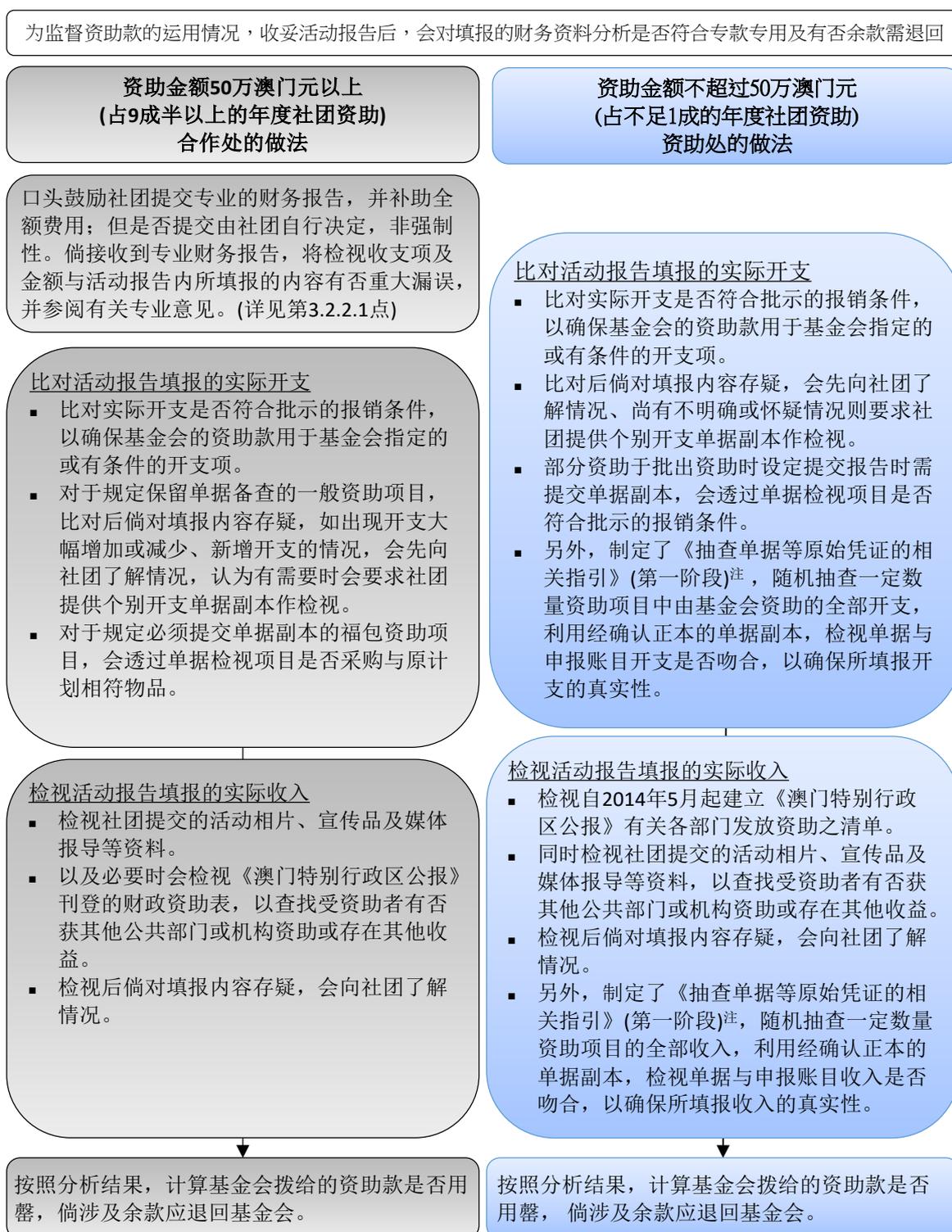
#### 基金会优化后的核查方法

根据《资助审批内部条例》，基金会为核实受资助者活动报告的真实性和完整性，可要求受资助者提供活动项目的单据。对于过往基金会仅对受资助者提交的活动中所填写的收入与开支进行表面审阅及分析的做法，基金会表示自审计报告公布后，合作处及资助处已对收入及开支的核查方法进行了优化，具体做法如下：

<sup>25</sup> 基金会表示自2015年6月决议生效后，透过不同层面的基金会人员(行政委员会成员、主管或人员)与有关社团负责人或工作人员作会面或电话沟通，以传达基金会建议或鼓励提交符合规定的财务审计之要求。

<sup>26</sup> 除审计外，还包括代编、商定程序、审阅、复核、检查等服务形式。

图七：合作处及资助处分析财务执行情况报告的不同做法



注：基金会于2018年10月决议通过，自2019年第一季开始实施，对2018年度的批给项目随机抽出60个项目（占2018年批给总项数5%）。考虑到本次跟进的审计范围截至2018年12月底，而基金会初次执行有关工作且在2019年下半年仍在进行中，因尚未有完整的资料，故本报告不予分析。

资料来源：整理自基金会提供的工作手册及相关指引。

## 合作处分析财务执行情况报告

从图六可见，2015年至2018年受资助者自发性提交专业财务报告的比例偏低，但合作处在核查报告真实性方面并没有加大工作力度，例如合作处对受资助者填报的收入与开支只是审阅是否符合批给条件，甚少会进一步核查原始单据凭证，合作处的做法具体存在以下问题：

### ➤ 开支方面

合作处按不同的跟进方式把资助项目分类为福包资助<sup>27</sup>及一般资助。2018年由合作处负责监督的资助金额约21.58亿澳门元，2018年福包资助批给金额约1,529万澳门元，即福包资助占整体只有0.7%，余下绝大部分属于一般资助占99.3%。

凡属于福包资助，基金会规定相关活动举办完成后单据副本必须与活动报告一并提交，而合作处会负责核对福包资助的单据<sup>28</sup>。但对于一般资助，由于按照基金会2015年6月决议，对资助超过50万澳门元的受资助者鼓励其进行第三方专业的财务审计，因此，合作处不会采用资助处目前的单据抽查方式，即每年对一定数量的资助项目全面抽查单据核实，只会在审查活动报告过程中发现矛盾时，才会要求受资助者提供部分单据副本，以核实开支情况。于2015年至2018年期间所涉及的资助批给宗数共701宗，合作处曾要求14个受资助者提供单据作检视<sup>29</sup>，当中检视全部开支单据的占2宗，只检视部分开支单据的占12宗。按年分别是：2015年2宗，2016年6宗，2017年5宗，2018年1宗。与各年度资助批给宗数相比，合作处曾检视单据宗数的比例极少，只介乎0.8%至2.9%，详见下图：

图八：于2015年至2018年由合作处检视一般资助单据的宗数



资料来源：整理自基金会提供合作处的资料。

<sup>27</sup> 福包资助主要是基金会与社团合作，由社团采购物资派予符合规定的受惠者。

<sup>28</sup> 合作处表示核对单据之方法：将单据对照申请文件及报告文件，检查单据显示的内容与申请时计划购买的物资是否相符、单据金额运算是否正确、单据金额与报告显示内容是否相符、单据日期是否符合活动开展期间等。

<sup>29</sup> 截至2019年7月12日基金会提供与一般资助有关的资料。

➤ 收入方面

如图七所述，合作处主要是透过受资助者提交的活动报告相关资料及报章报导，以检视受资助者的收入情况，并在必要时会检视《澳门特别行政区公报》刊登的财政资助表<sup>30</sup>。由于查阅《澳门特别行政区公报》并非合作处必要的审查程序，在此情况下，审计跟进发现某一受资助者多年来均获得其他公共部门的财政资助，但没有反映在受资助者提交的报告内，合作处的分析却从未发现。

经比对 2015 年至 2018 年《澳门特别行政区公报》的财政资助表，显示该受资助者在最近 4 年每年皆获得体育基金的资助 140,000 澳门元，倘若计入有关资助后，2015 年会增加项目余款及 2016 年会出现项目余款，分别为 849,364 澳门元及 92,518 澳门元<sup>31</sup>，按规定有关余款需按比例退回基金会，但由于合作处没有发现，故一直没有作出跟进。详见下表：

表五：合作处遗漏发现同一受资助者多年获其他公共部门的财政资助

受资助者于活动报告填报的财政资助				体育基金	合作处完成分析 但从未发现	倘若计入 有关资助
年度	基金会	旅游局	环境保护局			
2015	9,000,000	6,000,000	360,000	140,000	合作处未完成分析	有余款可退
2016	8,500,000	5,000,000	420,000	140,000		
2017	8,500,000	5,000,000	360,000	140,000		维持赤字
2018	8,500,000	5,500,000	350,000	140,000		

资料来源：整理自基金会提供的资料及《澳门特别行政区公报》。

此外，通过搜寻资助处建立的资助清单，也能够得出同样的比对结果。

对于上述情况，基金会表示“经翻查 2015 年至 2018 年报告，该会提交了第三方专业人士签署的商定程序财务报告，而有关财务报告内容与向本会提交的受资助项目评估报告表内容相符，因此本会认为报告具专业性和可信性，并根据上述两份报告的内容计算出 2015 年盈余 709,364 澳门元，有关款项已退回本会，而 2016 年至 2018 年均显示亏损”。

<sup>30</sup> 合作处表示由于资助的项目数量较多，社团多以年度计划的名称作申请，故在《澳门特别行政区公报》中较难检视是否有相同项目获其他政府部门资助。为此，合作处主要透过社团提交的受资助项目报告、报章报导的受资助项目新闻消息等了解其他获资助情况，必要时亦会检视《澳门特别行政区公报》的资料。

<sup>31</sup> 受资助者于报告填报的盈余（亏损）：2015 年盈余 709,364 澳门元，有关退款基金会已收讫；2016 年（亏损）47,482 澳门元；2017 年（亏损）289,243 澳门元；2018 年（亏损）466,909 澳门元。倘计入体育基金资助后，2015 年会增加及 2016 年会出现项目余款，分别为 849,364 澳门元及 92,518 澳门元。

然而，审计署经审阅上述的商定程序财务报告，其工作范围并不包括查找是否存在遗漏填报收入的工作。

### 资助处分析财务执行情况报告

基金会于 2015 年 6 月决议，对获资助不超过 50 万澳门元的报告，建议以抽查方式，要求受资助者提交单据供核查。最后，基金会于 2018 年 10 月决议通过《抽查单据等原始凭证的相关指引》（第一阶段），并自 2019 年第一季度，由资助处正式开始执行该指引，对被抽选的 60 个属 2018 年度批给的资助项目，要求提交收入与开支单据等凭证，并检视单据与申报账目收支的吻合情况。

于审计期间，资助处表示正值进行接收单据、追收及后续跟进的工作，并预计在 2019 年第三季度完成。有见及此，审计跟进抽取当中已完成核查的样本，而跟进结果显示，资助处已符合指引要求对全部的收入与开支单据等凭证作出检视。

同时，资助处表示亦有部分资助于批出资助时已设定提交活动报告需一并提交单据副本，如包括曲艺集中申请的场租指定开支和一般资助申请的资助。在 2018 年批给的资助项目，属于资助条款要求提交单据的合共 87 个，经审计跟进的抽查样本显示，资助处已要求受资助者提交的全部开支单据作出检视。

此外，资助处会同时检视《澳门特别行政区公报》有关各部门发放资助之清单、受资助者提交的活动相片、宣传品及媒体报导等资料，以查找受资助者有否获其他公共部门或机构资助或存在其他收益。审计跟进抽查样本的结果显示，资助处已贯彻执行既定的做法以确认报告所填报的收入。

### 3.2.3 审计意见

基金会批给财政资助的资源来自公帑，故有责任对资助款是否符合专款专用原则及有否余款退回作出严格把关。正如基金会于 2012 年 6 月回应审计报告所指：“基金会非常重视对受资助社团账目的审计，因为只有严格的审计，才可以保证财务报告的真实性和准确性。”而根据《资助审批内部条例》的相关规定，明确要求受资助者须保留账目及单据正本，供基金会或由基金会聘请的核数师进行审计，以核实活动报告内所填报的财务资料之真实性。

对于聘请外部核数师进行审计方面，虽然基金会的《大额资助项目财务管理及报告附加指引》尚未完全推行，但根据有关指引 2018 年的修订版本反映，审计工作需要符合本地、内地或国际认可的相关准则。换言之，所进行的财务审计已真实和公允地反映受资助者的收入及开支状况。

按基金会目前的做法，资助款发放后的跟进监督工作，按金额大小分别由合作处（50 万澳门元以上）及资助处（50 万澳门元或以下）负责。对于 50 万澳门元或以下的资助项目，由于资助处对于收入的审查，会查找《澳门特别行政区公报》及检视其他辅助资料；同时，每年会抽查一定数量资助项目的全部单据作审查，有关措施具有威慑力，亦有助促进受资助者必须完整及如实填报资料，且有关措施已被切实执行，可有助确保小额资助的财务资料之完整及真确性。

但对于大额资助方面，由于存在以下问题，难以确保受资助者所填报的财务资料之完整及真确性，分述如下：

#### 基金会未有自行聘请核数师进行审计，大大削弱了对大额资助的监督

透过聘请外部核数师对大额资助项目进行审计，无疑是一种有效的监督手段，能对受资助者所提交的财务资料提供高水平的保证。

然而，基金会的做法并不是由基金会选择对象进行审计，而是以鼓励形式，由受资助者自行决定是否聘请核数师进行核查，并由基金会资助全额或部分服务费用。从图六可见，2015 年至 2018 年间，每年约只有 6% 至 12% 的受资助者提交经核查的财务报告，而当中真正能够提供高水平审计保证，即核数师按照认可的审计准则发表含有“在所有重要方面真实和公允地反映相关日期的收入及开支状况”意见的报告，占合作处所跟进的资助项目总数<sup>32</sup>的百分比只有 1.6%，根本无法透过外部审计确保大额资助项目财务资料的完整及真确性。同时，有关做法存在以下关键缺陷：

---

<sup>32</sup> 2015 年至 2018 年间，由合作处处理的资助宗数共 803 宗，经撇除取消、待启动，以及截至 2019 年 2 月底提交期限未届满及活动未完成的项目，批给宗数为 701 宗。

- 由基金会主动抽取部分受资助者接受审计，其好处是让受资助者意识到其提交的财务资料有机会接受审查，促使受资助者填报账目时，自律地完整及如实填报。现时改为由受资助者自行选择是否接受核查，等同放弃了主动监督的权力，完全丧失了有关措施应发挥的作用。
- 同时，由受资助者自由选择是否接受审计核查的措施，可合理预视只有对于活动账目有信心不存在问题的受资助者，才会较为愿意接受审计。故此，将难以通过有关措施找到有问题的账目。
- 由于有关措施属鼓励性质，没有任何约束性，故配合程度不高。因此，基金会希望透过鼓励受资助者聘请核数师进行审计，从而减低自身执行的监督工作，并不符合实际情况。
- 此外，最近 4 年受资助者提交报告的服务形式五花八门，例如当中的代编服务（即由核数师或会计师协助填写基金会的专用报告表），由于并不涉及查核程序，对资料的完整及真实性并不会提供任何保证。至于商定程序，由于基金会目前没有具体规范需要执行工作的内容，而是由受资助者与核数师商议，所以难以确保商定程序的工作质素及充足程度能够提供到高水平审计保证。从过去 4 年的数据反映，属于审计而能提供高水平审计保证的报告数量甚少，只有 1.6%。然而，基金会目前的做法是不管服务是否具有审计质量及充足程度，也会提供定额甚至全额的补助。

由此可见，基金会采用鼓励审计的做法，不论在质量和数量方面，均无法有效确保大额资助项目所填报财务资料的完整及真实性。

#### 基金会自身执行的监督措施不足，难以确保大额资助项目财务资料的完整及真实性

按照良好的管理原则，当金额愈高，风险愈大，审查工作力度应相应提高。从图一可见，2018 年合作处负责监督的资助金额占 97.1%，达 21.58 亿澳门元；资助处则为 2.9%，即 0.64 亿澳门元。对于合作处监督的大额资助项目，基金会原安排透过具专业资格的核数师进行审计，以作为监督大额资助项目的主要措施，故合作处不会执行资助处的全面抽查单据措施，是可以理解的。

但在外部审计工作仍未有效推行的情况下，基金会理应要求合作处订定充足而有效的内部监督措施。然而，事实却恰恰相反，合作处对大额资助项目的监督工作，当中只对每年一千多万澳门元的福包资助，设立了较为全面的收支核查程序；至于其余占二十多亿澳门元的资助，是以审阅受资助者填报的收入与开支是否符合批给条件为主，极少进一步索取单据对活动报告内的财务资料之完整及真实性进行核实，上述合作处的做法，达不到审计的质量。具体情况如下：

- 首先就开支方面，合作处对绝大部分的资助并没有执行如资助处的全面抽查单据措施，只在有需要时才要求受资助者提供单据作检视，并且只会抽查个别有问题的填报项目作跟进。从图八的数据可见，2015年至2018年间抽查比例只有0.8%至2.9%不等，而且14个抽查个案当中，只有2个检视全部单据，其余12个只是跟进个别填报项目的疑问，查核比率低而且不全面，在本质上与基金会期望执行的严格审计存在明显差别。
- 此外，在检视收入时，合作处只使用受资助者递交的资料（如活动相片和新闻报导等），来确认是否存在其他收入，并没有如资助处会查找政府公报，导致出现如表五所指，合作处多年来均未能察觉某一资助项目还存在其他收入，导致有余款应退回而未有退回。虽然合作处指该受资助者已提交第三方专业人士签署的商定程序财务报告，但须指出的是，绝大部分的受资助者并没有提交经核数师查核的报告，如图六所显示，2015年至2018年间，每年只有约6%至12%的受资助者有提交，在此情况下，难以透过此方法确保所有受资助者申报的实际收入没有重大错误或遗漏。同时，由于基金会未有具体规范商定程序需执行的工作内容，而按目前的做法，工作内容是由受资助者与核数师/会计师自行协商订定，从表五提及的个案正正可反映，即使受资助者提交了商定程序报告，但并不能确保核数师/会计师所执行的工作内容，已就基金会本身应执行的基础核实工作（例如有否漏报收入）进行有效把关。

总括而言，对于有提交审计报告之受资助者，无疑可确保有关资料的完整及真实性。但须指出的是，由于基金会是采用鼓励方式让受资助者自行选择是否聘请核数师进行审计，而非主动抽查，一方面难以确保所有受资助者均会提交经审计的财务报告，另一方面亦难以促使所有受资助者自律地完整及如实填报财务资料。此外，在外部审计工作执行情况未如理想的情况下，负责跟进大额资助项目的合作处所订定的核查收支措施，亦存在明显不足。如此一来，只会虚耗公帑所补助的费用，而无法达到严格审计之目的。鉴于基金会对大额资助项目的监督力度不足，无法有效确保大额资助项目所提交财务资料的完整及真实性，仍然存在较大的监督风险。因此，有关审计发现的改善情况并不理想。

### 3.3 审计建议

基金会应：

- 严格按《资助审批内部条例》及其他相关规定，向没有履行义务的受资助者及时作出处理，包括开展听证程序，列入冻结名单及要求退回资助款项等。

- 检讨现时由受资助者自行决定是否聘请外部核数师进行审计的做法，同时，重新审视大额资助项目的内部核查工作，并就不足之处加以完善，令外部与内部的核查工作有效结合，从而确保活动报告内所填报资料的完整及真确性。

## 第4部分：综合评论

基金会每年向社团发放的资助款项数以十亿计，以 2018 年为例，资助总额达 22.22 亿澳门元，涉及范畴广泛，包括文化、社会、经济、学术，以及推广澳门等项目。为确保资助款得以善用，必须制订完善的跟进及监督措施，正如基金会于 2012 年 6 月对审计报告之回应所指，公共财政资源是有限的，必须致力完善跟进监督工作，才能确保资助款项得到适当的分配和使用。

然而，从是次跟进结果可见，审计报告公布至今 7 年，但改善情况并不理想。究其原因，主要是基金会的改善方式欠缺积极，而且对违反要求的受资助者没有采取适当的措施所致，从以下方面可反映有关情况：

- 首先就提交报告方面，若基金会有定时整理受资助者提交报告的数据，便可得知逾期提交报告的情况显著，理应按所设定的改善机制，开展听证及后续的程序。但从表三的实际数据可见，基金会长期对于逾期情况视若无睹。直至 2019 年 2 月审计署立项审查后，才加紧开展了另外 13 宗个案的听证程序，并明确规范开展听证的时点，可见自审计报告公布至 2018 年间，基金会并没有认真和积极作出改善。
- 至于核实财务资料方面，基金会自 2015 年改用鼓励方式让受资助者自行决定是否接受审计，但这种做法，不单提交审计报告的配合度低，而更令人值得注意的是客观存在的关键缺陷所造成的监督漏洞。此外，基金会内部核查工作一般只审阅受资助者填报的收入与开支是否符合批给条件，甚少会进一步索取原始单据凭证作出核查，可见基金会内部核查工作的质与量均不够严谨，难以确保大额资助项目报告的财务资料之完整及真实性。

基金会于书面回应中表示，2012 年审计报告公布后，已采取多项跟进措施，而根据 2015 年至 2018 年的数据可见，及时提交报告者（78.2%）和逾期未超过 30 日者（14.2%）达到了 92.4%，严重不履行承诺者只是极少数，故认为履行提交报告的情况已有很大改观。就上述回应内容，必须指出的是，基金会把“逾期未超过 30 日”与“及时提交报告者”归类为一起统计，从而得出九成多的受资助者已配合基金会的工作，其计算方式及判断并不恰当。根据审计结果所反映，在 2015 年至 2018 年间，每年仍存在两成多的受资助者逾期提交报告，逾期个案总数量达 788 宗，涉及金额达 20.91 亿澳门元，甚至有些个案的逾期天数超过两年。是次跟进工作的目标是协助审计对象查找不足，认清过去已经过审计而未能全面改善的问题，基于善用公帑的原则，基金会应逐项检视相关问题，不应该视有关问题已大为改善。

综上所述，基金会对于资助款项发放后的跟进和监督仍存在明显不足，导致未能适时取得活动报告及确保报告内容的完整及真实性，因此，该会必须以认真及负责任

的态度加以改善，以确保每年数以十亿计的资助款项得到妥善的监督及运用。



## 第5部分：审计对象的回应



## 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

1  
D  
R

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。





