

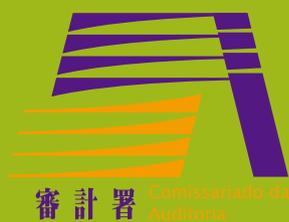


澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
審計署
Comissariado da Auditoria

衡工量值式審計報告

《歷年審計報告的跟進—
持續進修發展計劃》

二零二零年二月



審計署 Comissariado da Auditoria

目 錄

第 1 部分：撮要	1
1.1 審計發現及意見.....	1
1.2 審計建議.....	2
1.3 審計對象的回應.....	2
第 2 部分：引言	4
2.1 審計背景.....	4
2.2 審計對象.....	4
2.3 審計目的及範圍.....	4
第 3 部分：審計結果	5
3.1 實地巡查工作.....	6
3.2 後備報名方案.....	17
3.3 保證金制度的執行情況.....	23
3.4 導師報讀自己任教的課程.....	29
3.5 審計建議.....	29
第 4 部分：綜合評論	31
第 5 部分：審計對象的回應	33
第 6 部分：附件	41

第 1 部分：撮要

1.1 審計發現及意見

1.1.1 實地巡查工作

1.1.1.1 機構評級及巡查安排

審查發現教育暨青年局（下稱教青局）計算 2019 年 1 月的評級結果因人為疏忽引致計算錯誤，令部分機構的評級出錯，影響機構下一季課程的巡查次數。此外，教青局在巡查安排上，在 2019 年 2 月至 4 月期間有開辦課程的機構共 292 個，但僅有 49 個符合指引要求的巡查次數，而有 196 個機構更未被巡查，有關執行情況明顯不理想，對於實地巡查的監察上明顯存在不足。

1.1.1.2 巡查工作的執行

在巡查工作的執行方面，審查共 379 份“筆錄表”中，有 6 份存在錯誤填寫資料的情況，而其他方面則未有發現存在問題。教青局在實地巡查時，已按既定程序執行資料收集工作，情況較過往有所改善。

1.1.1.3 對於巡查所發現問題的跟進

教青局在審閱“筆錄表”的工作未有作出改善。在 379 份“筆錄表”中，抽查發現 90 份存在明顯違規情況，與教青局的複核結果並不相同，這反映教青局人員有部分未有按照指引執行複核工作。此外，教青局在欠缺學員身份資料的情況下，難以核實出席表內學員本人有按身份證式樣簽署，或是否存在他人冒簽的情況，由此可見，有關核實簽署的措施設置，效果存疑。在核實導師身份方面，審查發現仍存在導師未有按身份證式樣簽署的情況，但教青局未有發現。倘若有其他人在“筆錄表”及“出席表”簽署了原申報導師的名字，按現時的審查方法，教青局人員亦不會對該導師簽名產生懷疑而進行核實，因此，現時核實機制的效果並不理想。

1.1.2 後備報名方案

教青局推出插卡報讀方式，旨在遏制不法人士偽造報讀者資料以騙取政府資助的情況。而後備報名方案，是在特定情況下作為插卡報讀的替代方案。然而，由於教青局並未就後備方案的使用制定管理及監察措施，造成現時有機構恆常使用後備方案，但局方並不知悉有關存在，亦未有作出跟進的情況。至於教青局對後備方案的監察，

教育局雖然自 2019 年 2 月起改為以風險導向作抽樣，然而，審查發現某機構存在報讀不同課程，但卻為 82 人次（涉及學員 47 人及課程 43 個）使用相同電話號碼為學員登錄於教育局的《計劃》的報讀系統中。由於電話抽訪的監察工作是根據機構在使用後備報名方案時所輸入的電話號碼聯絡學員，因此機構所登錄的電話號碼是否屬學員本人確實存疑。

1.1.3 保證金制度的執行情況

審查發現仍有接近三成人次學員，因機構未能於課程完結後 7 日內上傳出席資料而導致保證金款項被凍結，未能讓市民及時使用；而教育局核實學員出席率的抽查比例過低，導致監管機構填報資料真確性的力度不足，反映局方的改善措施未如理想。

1.1.4 導師報讀自己任教的課程

教育局於 2013 年 1 月改善其系統，系統可自動對比找出導師有否報讀自己任教的課程，因此，相關審計發現已得到改善。

1.2 審計建議

教育局應：

- 借助電子設備功能處理機構違規及機構評級事宜，避免因人為出錯而導致評級錯誤；按現時實際監察的需求，對評級及巡查指引作出修訂，令監察人員有據可依及按照指引貫徹執行；
- 嚴格遵守巡查安排的工作，確保各機構得到適當的監察；嚴格及適時履行審閱“筆錄表”的工作及對顯示的問題作出跟進；
- 建立機制，分析及監察各機構對後備報名方案使用情況，防止出現濫用，並檢討現時的監察措施，堵塞當中存在的漏洞；
- 檢討現行機制，訂定適切的罰則，確保機構能按時及正確申報學員完成課程狀況。

1.3 審計對象的回應

教育局對審計報告提出的意見表示認同和接受，就審計報告內容中所反映的問題，部分已作出檢討及改善，其餘部分亦已即時作出跟進，並陸續推出優化措施。教育局分點回應如下：

1.3.1 實地巡查工作

教育局接納審計意見，認同未有及時更新實地巡查指引的不適當性。就實地巡查，教育局對於機構開辦課程的監察方式已由著重現場收集資料，調整為全方位的監察措施及對風險較高的機構進行綜合監察；巡查工作的執行方面，教育局將會繼續加大力度消除現存的瑕疵；對於巡查所發現問題，已制定統一的記錄機制，並對違規機構作及時處理，未來亦將透過系統提升監察成效，達致處理違規工作標準化及系統化。

1.3.2 後備報名方案

教育局同意在對機構使用後備報名方案方面所制定及實施的措施存在不足，並會制定更嚴格的恆常監察措施及進行源頭管理，防止後備報名方案被濫用。而於 2019 年年初，已加強有關方面的監察機制，並制定機制要求使用後備報名方案的機構必須填報使用的理由，以分流及分析使用情況。此外，《計劃》以多種方式進行監察，對查找違規機構相信能起積極作用。

1.3.3 保證金制度的執行情況

教育局即時跟進審計署指出被機構不當退回保證金的情況後，保證金已全數退回本局。未來將制定更嚴格指引，對不遵守指引的機構作出處罰。

1.3.4 導師報讀自己任教的課程

審計署於 2012 年底發表審計報告指出發現存在導師報讀自己任教課程的情況。就此，教育局於 2013 年 1 月修訂系統，審計署經查核後，已確認教育局在此方面作出改善。

1.3.5 其他改善工作

教育局會繼續透過考取 ISO 認證，持續優化改善工作；亦將透過內部審計工作小組，提高《計劃》的執行成效。未來將會按照審計報告的建議，全面引入電子監察的方式，推出系統的優化措施。

第 2 部分：引言

2.1 審計背景

澳門特區政府為支持本地居民貫徹持續學習的理念，於 2011 年 7 月推出《持續進修發展計劃》（下稱《計劃》），向符合資格的澳門特別行政區居民提供資助，以參與本地或外地機構提供的課程或證照考試。《計劃》旨在鼓勵居民藉持續進修增長知識，提升個人素養和技能，從而促進整體社會的進步和發展。

審計署於 2012 年 11 月公佈的《持續進修發展計劃》審計報告內，當中有 4 項審計發現與課程監察工作有關，主要問題包括：教育暨青年局（下稱教青局）未有貫徹執行對參與《計劃》機構的巡查機制，令監察工作未能達致預期目的；對保證金制度未作出有效監管；對於“後備報名方案”防止盜用他人資料未有建立機制；存在導師報讀自己任教課程的情況。

由於《計劃》涉及公帑龐大，截至 2018 年 12 月 31 日《計劃》的總金額約為 17.8 億澳門元¹，而且範圍將會更廣更多，因此審計署立項跟進上述 4 項審計發現的改善情況，以探討教青局是否已對課程的監察工作有所改善，保障課程質量及公帑用得其所。

2.2 審計對象

根據四月十日第 10/2017 號行政法規《二零一七至二零一九年持續進修發展計劃》（下稱“2017 至 2019 年計劃”），“2017 至 2019 年計劃”的課程監察監管等方面工作，主要由教青局負責，因此教青局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 2019 年 3 月至 2019 年 9 月期間進行審計工作。是次審計目的，主要就 2012 年 11 月公佈的《持續進修發展計劃》審計報告中，4 項審計發現的改善情況，對“2017 至 2019 年計劃”進行審查，以確保教青局能嚴格按照法規及指引之規定，監察獲得資助的本地課程，令投入資源得到合理運用。因應相關審計發現的內容，是次審計範圍包括以下 4 方面：

- 實地巡查工作
- 後備報名方案
- 保證金制度的執行情況
- 導師報讀自己任教的課程

¹ 資料來源：2018 年澳門教育年鑑

第 3 部分：審計結果

是次審計結果顯示，4 項需跟進的審計發現中，仍有 3 項在不同方面存在不足之處，下表簡介 4 項發現的相關問題，具體情況詳見於後頁：

表一：往年審計發現改善情況

往年審計發現	改善類別 ^註	改善情況	詳細內容
實地巡查工作 - 巡查安排 - 巡查工作的執行 - 對於巡查所發現問題的跟進	I	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 仍然出現錯誤評級，影響機構應進行巡查的次數。 ➤ 有超過一半的機構根本沒有按評級結果安排巡查。而已巡查的機構，亦有不少機構的巡查次數未符合指引要求。 ➤ “筆錄表”的資料收集上，雖然已有較大改善，但“筆錄表”的跟進工作中，有不少存在違規情況的“筆錄表”，並沒有作出跟進，對往後的評級及課程評審工作造成影響。 ➤ 仍存在未能有效核實導師身份的情況。 	第 3.1 點
後備報名方案	I	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 仍存在部分機構大量使用後備報名方案，但教育局沒有制訂措施，從源頭作出管制。對於各機構的整體使用，亦沒有利用數據分析，因而不知悉有機構大量使用後備報名方案。 ➤ 新的抽查措施仍存在漏洞，不利於監察是否存在偽造報讀資料的情況。 	第 3.2 點
保證金制度的執行情況	I	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 仍有接近三成學員的保證金未有按時作出處理。 ➤ 仍存在有學員出席率不足卻能退回保證金。 	第 3.3 點
導師報讀自己任教的課程	IV	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 教育局的系統已能有效攔截，並防止導師報讀自己任教的課程。 	第 3.4 點

註：(I)改善結果不理想；(II)沒有全面制訂有效措施；(III)基本改善，但改善結果仍存在瑕疵；(IV)已作改善。

3.1 實地巡查工作

3.1.1 機構評級及巡查安排

3.1.1.1 往年發現

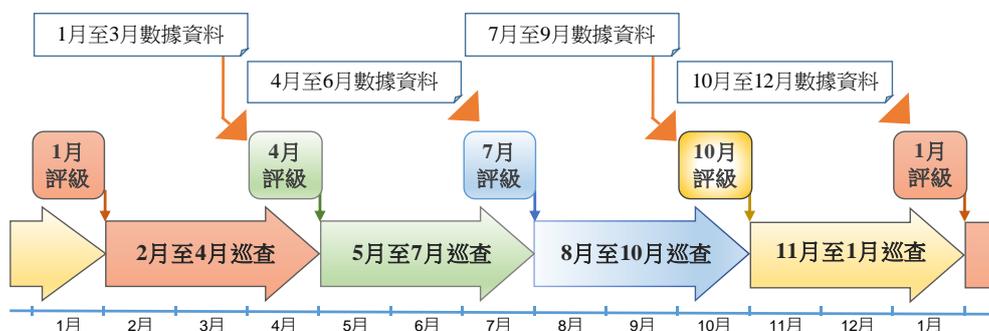
審查發現教育局自 2012 年開始採用機構分級制，作為往後訂定巡查次數的基礎，但卻對部分機構作出錯誤的評級，或根本從未進行巡查便直接歸類為“誠信機構”，導致有關機制未能有效運作，對往後的監察工作存在不良影響。

教育局未有嚴格按照已訂下的標準，對所有新參與《計劃》的機構進行巡查，出現有機構的課程自始至終都沒有安排巡查。此外，亦發現教育局仍然安排人員巡查已通知更改上課時間的機構，浪費了人力資源。

3.1.1.2 目前狀況

教育局目前仍是以機構評級方式來訂定巡查次數，自 2013 年 4 月起訂定了本地機構評級及巡查規劃指引，“2017 至 2019 年計劃”開始時，機構級別、評分、評級及巡查時間（圖一）不變，但修訂了各個指標的扣分（圖二）及基本巡查次數（圖三），分述如下：

圖一：評級及巡查時間

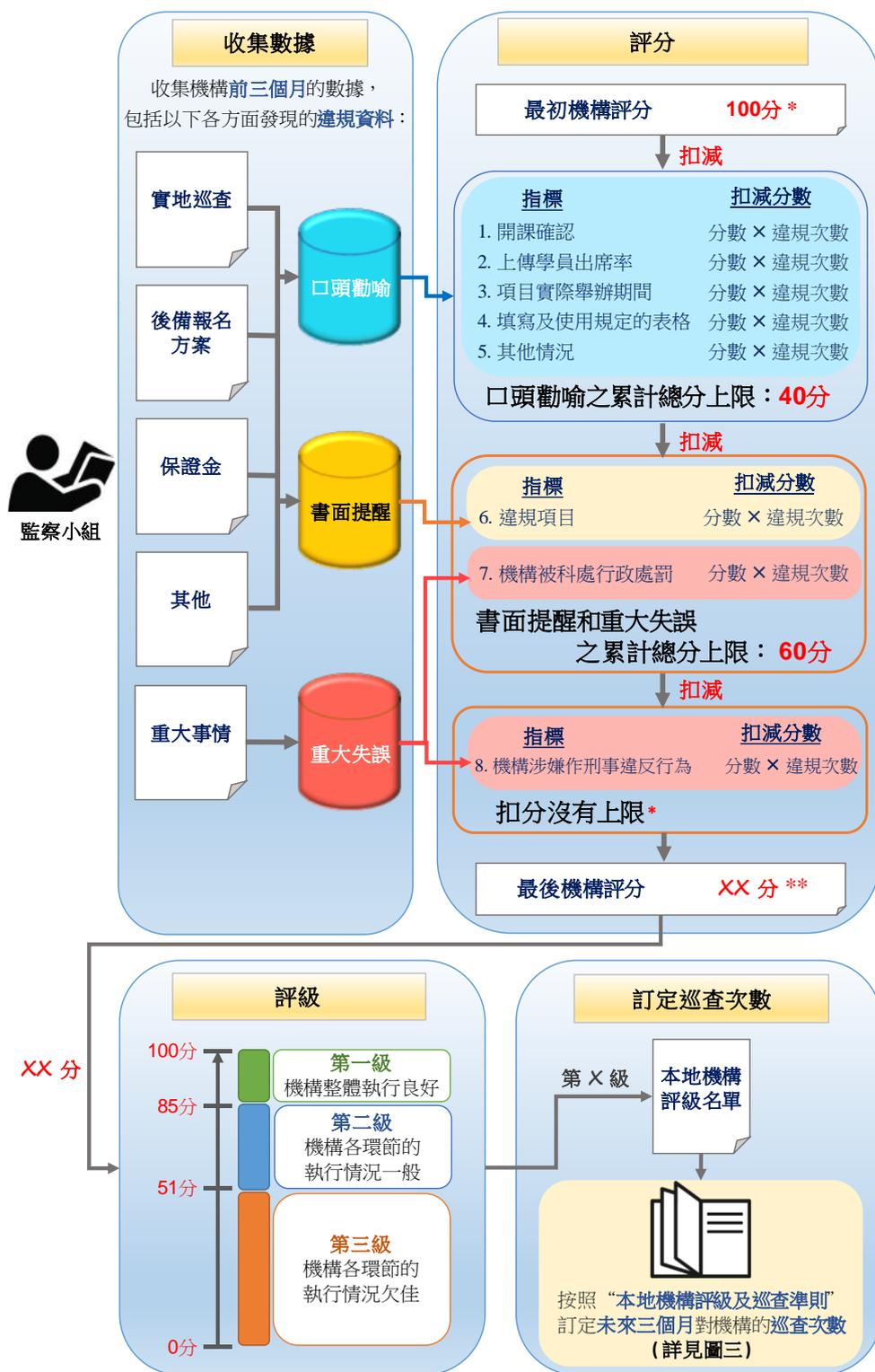


教育局訂定於每年 1 月、4 月、7 月及 10 月，根據前三個月所採集的各類違規指標數據²對機構進行評分，以 100 分為滿分，按違規進行扣分，除涉嫌作刑事違反行為的機構之扣分仍保留³，其他機構每季的評分均會重新計算。有關機構評級流程如下：

² 違規指標包括：遲開課確認、遲上傳每一課節的學員出席率、逾期通知修改課程資料或項目舉辦時間、審查文件或實地巡查所發出的口頭勸喻或書面提醒、行政處罰及刑事違反等。

³ 機構涉嫌作刑事違反行為，而被轉介予司法機關或刑事警察機關跟進，自相關轉介起計，在有關個案未歸檔或終止前，會持續對其評分構成影響。

圖二：機構評級流程



* 以下情況除外：機構參與本計劃涉嫌作刑事違反行為，而被轉介予司法機關或刑事警察機關跟進，自相關轉介起計，在有關個案未歸檔或終止之前，該事件將持續對其評分構成影響。

** 倘扣減後的分數為負數，則會調整為0。

教育局根據收集數據期間向機構發出的口頭勸喻、書面提醒或重大失誤的結果對機構進行評分，再按評分訂定機構評級及往後三個月對機構的基本巡查次數及當季申

請項目的評審因素⁴。

審計署根據教育局提供的評分指標及 2018 年 10 月至 12 月所採集各類違規記錄資料，對教育局 2019 年 1 月的評級結果進行審查，發現教育局人員在計算評分過程中出現疏忽。情況包括：計分公式設置錯誤、違規記錄中機構編號輸入錯誤、遺漏設置計分公式及未有計算所有違規記錄等，導致 445 個受評級的機構當中，有 28 個機構評分不正確，詳情如下：

表二：由於操作失誤而導致錯誤評分的情況

導致評分錯誤的原因	被錯誤評分的機構數量
計分公式設置錯誤	3
機構編號輸入錯誤	5
機構編號輸入錯誤及遺漏設置計分公式	1
遺漏設置計分公式	11
遺漏設置計分公式及未有計算所有違規記錄	1
未有計算所有違規記錄	7
總計	28

資料來源：整理自教育局提供資料

而上述 28 個機構當中，有 10 個機構更因此被錯誤評級，結果如下：

表三：因計分過程出錯而導致錯誤評級的機構數目

教育局對機構作出的評級	根據“評分指標”應給予的評級	涉及機構數目
第一級	第二級	3
第一級	待評級	3
第二級	待評級	1
待評級	第一級	3
總數		10

資料來源：整理自教育局提供資料

註：根據教育局 2019 年 1 月評分計算，被視為待評級的機構包括：巡查次數為 0 且得分為 100 分、改變持牌實體、解除凍結及新參與機構。

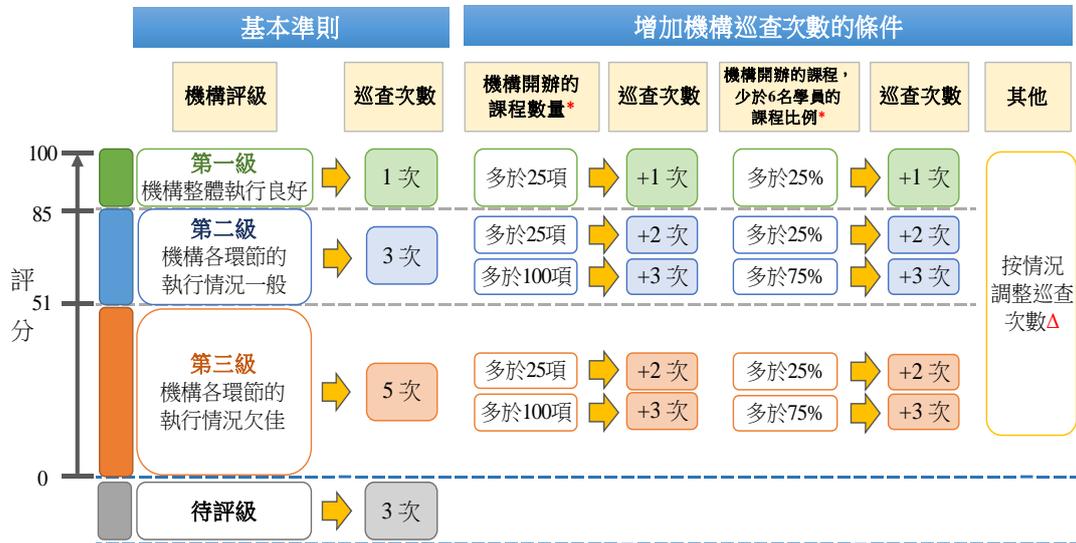
另一方面，教育局在巡查安排的工作上，在上文所指完成評級工作後，根據各機構的評級，並按照“本地機構評級及巡查準則”⁵內基本準則中各機構評級級別所訂

⁴ 例如：2019 年 1 月評級，會根據 2018 年 10 月至 12 月採集各項違規指標數據，以 100 分為滿分，對機構進行扣分，以得出的分數來判斷機構的評級級別，再按級別訂定 2019 年 2 月至 4 月的基本巡查次數，以及作為 2019 年第一季申請項目的評審參考因素。

⁵ 對於次數的安排，該指引訂明：“由於機構對獲批的項目作出變動（取消或延期），或有投訴事實發生則會相繼調整巡查次數，以及機構於巡查執行期間未有項目獲批，故實際巡查次數將會存在較預期不一樣的情況”。

的巡查次數作為基礎（例如：機構評級為第二級時，基本巡查次數為3次），安排未來三個月的實地巡查，當中尚會因應具體情況，對巡查次數作出調整。有關的巡查次數訂定如下圖：

圖三：巡查次數的訂定及調整



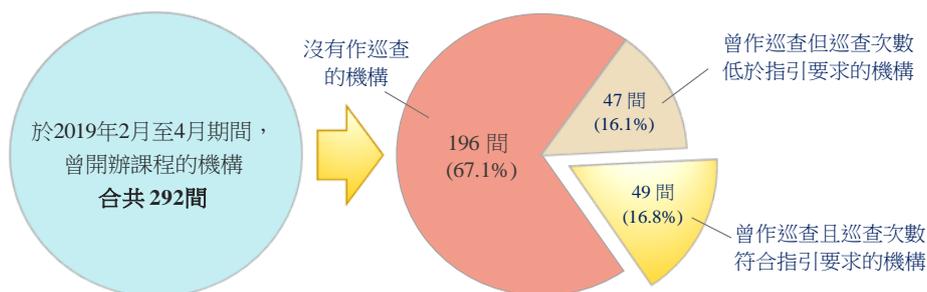
* 以執行巡查期間機構開辦課程計算。

△ 數據採集期間機構被提起調查程序、科以處罰或獲批轉介至司法機關者。教育局因應情況調整巡查次數（按機構違規情況增加其巡查次數）。另外，在不影響課程運作的情況下，巡查次數可作相應調整。

教育局表示“本地機構評級及巡查準則”中訂定的巡查次數主要是框架作用，因此實際巡查次數可能會有所不同，例如在某些監察環節中發現機構存在異常情況，則會在有關的基本巡查次數上，再增加巡查的次數，又或是機構在評級後的未來三個月並沒有開辦課程，則不會進行巡查。教育局又補充由於監察小組人力資源所限，因此，倘若有機構增加巡查次數時，有部分機構（例如：高等教育機構或公共機構）的持續教育課程的巡查次數會相應減少，亦即可能會少於基本巡查次數。至於巡查安排後的實地巡查工作，過去是以購買服務方式，透過外部人員去執行巡查工作。但自2018年10月起，巡查工作由教育局人員負責執行。

審計署根據教育局提供的2019年1月的本地機構評級名單及相關實地巡查資料，審查教育局在2019年2月至4月的巡查次數，是否符合“本地機構評級及巡查準則”中的基本巡查次數（即圖三基本準則中的巡查次數）。結果顯示如下：

圖四：機構巡查比率



由上圖可見，在 292 個機構中，只有 49 個機構（約佔總體 16.8%）的基本巡查次數符合指引要求。另一方面，有高達 6 成多的機構，在上述期間內並沒有作出巡查。而教青局就有關情況，解釋主要是基於工作量的原因，實際執行上並未能滿足該指引的規定作出巡查，現時的安排是按實際情況作出巡查，對於從數據上顯示存在較高風險（例如是機構的報讀人數或受資助金額突然上升，又或是實地巡查中發現存在異常情況等）的機構，會按緩急輕重的方式安排巡查。但審計署卻發現，在沒有巡查的機構中，有 6 個⁶屬於第三級機構（即風險較高級別），而且當中 4 個機構因涉及重大違規情況而被提起行政卷宗作跟進，然而，教青局在上述期間卻沒有對有關機構進行實地巡查，以監察機構是否仍然存在重大違規情況。

3.1.1.3 審計意見

教青局計算的評級結果因為人為疏忽引致計算錯誤，導致有關結果未能如實反映機構開辦課程的狀況，令部分機構的評級出現錯誤。錯誤評級影響了機構下一季的課程的巡查次數，未能對機構作出適當及時的監管。此外，教青局在巡查安排上，由結果所見，在 292 個機構中，僅有 49 個機構（佔 16.8%）符合指引要求的巡查次數，有關執行情況明顯不理想，而且當中更有 196 個機構（佔應巡查機構的 67.1%）在 2019 年 2 月至 4 月期間並沒有進行巡查，對於實地巡查的監察上明顯存在不足。雖然教青局就未有按照指引規定安排巡查工作，解釋是基於工作量的原因所致，故以較高風險及輕重緩急的方式安排巡查。然而，結果所見，未曾巡查的機構的數量確實不少，而且當中更包括存在較高風險級別的機構，這與教青局表示的並不一致。再者，即使教青局仍有其他措施作出監察，但對於機構是否如實開辦課程，以及現場是否存在違規情況（例如導師身份核實、現場實際人數）等異常情況，仍必須透過實地巡查收集資料，故在大部分機構未有進行實地巡查的情況下，對課程的監察成效不彰。故此，教青局既然制定相關指引，便應合理配置資源，確保實地巡查的監察工作按照既定指引執行，以保障課程質素以及公帑的合理使用。

綜合上述，教青局在機構評級及巡查安排的工作上並不理想，因此，有必要作出改善，彌補有關工作的不足之處。

3.1.2 巡查工作的執行

3.1.2.1 往年發現

審計署抽查共 1462 份“實地資料收集筆錄表”（下稱“筆錄表”），發現存在可改善的地方：

⁶ 2019 年 1 月的本地機構評級名單中，屬第三級的機構有 21 間。

- (a) 導師身份的核實：巡查人員只會向機構職員口頭查詢導師姓名，作為核實身份的依據，而不會要求機構提供有關導師的身份證明資料，未能作出有效核實。
- (b) 巡查工作的質量：實地巡查主要是通過到機構現場進行檢視，收集機構的辦學資料，以便後續供教育局人員對機構的辦學實況進行審查之用。然而，結果發現有 275 份“筆錄表”存在沒有附上出席表副本或所附上的出席表僅能顯示巡查當日的出席情況。此外，亦存在 560 份“筆錄表”填寫不完整或出現錯誤，涉及的問題包括：欠缺巡查人員簽署確認是否已完成資料收集工作、沒有填寫課程項目編號等等。

3.1.2.2 目前狀況

(a) 導師身份的核實

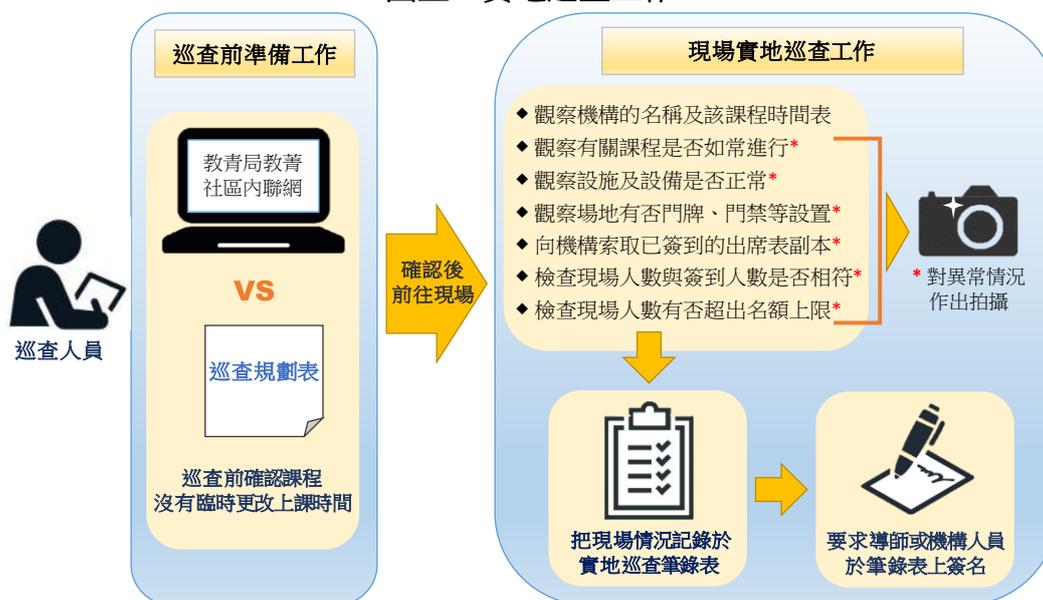
按現時導師身份核實的機制，導師的身份是由教育局人員於巡查後的跟進工作中作核實，故將於後續第 3.1.3 點“對於巡查所發現問題的跟進”中再作分析。

(b) 巡查工作的質量

在巡查工作的執行方面，教育局於 2013 年修訂了 2012 年審計報告時所採用的實地巡查措施，巡查內容較過去有所不同。

對於“2017 至 2019 年計劃”的巡查工作，相關流程如下：

圖五：實地巡查工作



對於“2017至2019年計劃”的巡查工作，巡查人員在收到“巡查規劃表”後，在巡查前會於教育局的內聯網查詢資料，以確認機構沒有更改上課時間。當巡查人員到達現場時，會觀察有關機構的名稱，以及所巡查課程的時間表，並執行上圖五的現場實地巡查工作中列出的各項內容。若存在異常情況會記錄於“筆錄表”上，在有需要時亦會對異常情況作出拍攝。

審計署審查了2018年10月至2019年3月的“筆錄表”共379份，以了解巡查人員是否已如實執行工作⁷。結果顯示，有6份“筆錄表”存在錯誤填寫資料的情況，而其他方面則未有發現存在問題。

3.1.2.3 審計意見

從上述結果所見，教育局在實地巡查的資料收集工作上，雖然仍存在個別瑕疵，但現時教育局在實地巡查時的資料收集工作，已按既定程序執行工作，情況較過往有所改善（見下表），所存在的瑕疵未顯示對監察工作構成重大影響。但由於實地巡查工作是監察工作的一項重要措施，因此，教育局仍應繼續改善有關情況，以確保資料收集的質量。

表四：巡查工作比較表

項目 \ 內容	審查“筆錄表”數量 (A)	錯誤填寫資料 (B)	百分比 (C) = (B) / (A)
2012年審計報告	1,462	560	38.3%
本次審查	379	6	1.6%

資料來源：整理自教育局提供資料

3.1.3 對於巡查所發現問題的跟進

3.1.3.1 往年發現

審查發現對於部份巡查人員於“筆錄表”內反映的問題，包括“授課導師與申報資料不符”及“現場實際人數超出收生名額上限”等，監察小組均沒有作出跟進，涉及的“筆錄表”共17份。

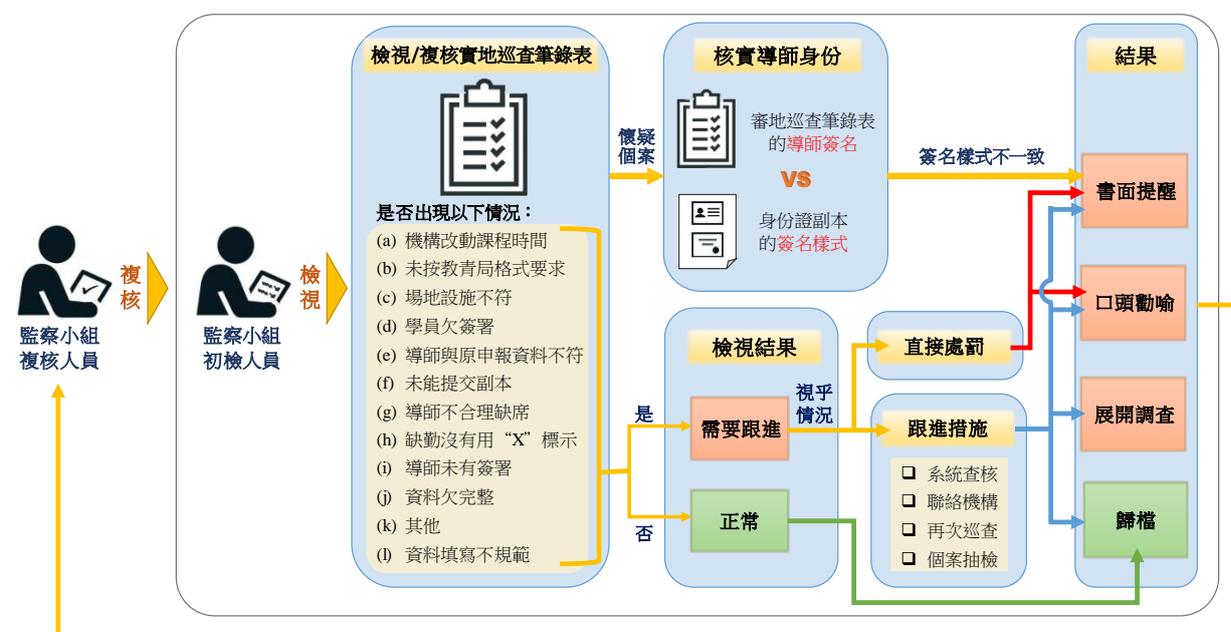
⁷ 當中部分巡查結果因需要透過審計署人員與巡查人員一同實地審查方能核實（包括：“有關課程是否如常進行”、“設施及設備是否正常”、“場地有門牌、門禁等設置”），故審計署不會就該等工作結果進行審查，而只會就“筆錄表”上其餘的工作記錄（包括：“沒有附上出席表”、“現場人數與簽到人數是否相符”、“未超出名額上限”）進行審查。此外，亦會就巡查人員就“筆錄表”的填寫質量（例如資料有否填寫錯誤）進行審查。

3.1.3.2 目前狀況

(1) 巡查所發現問題的跟進

教育局表示目前對巡查結果的跟進準則與以往有所不同，所關注的內容較以往增加。有關流程詳見下圖：

圖六：檢視及複核巡查工作記錄流程



註：對於初檢及複核人員就上圖(a)至(l)項的檢查項目，教育局訂有細化的執行指引

現時在監察小組人員收回巡查人員完成的實地巡查“筆錄表”時，會由兩名監察小組人員分別對“筆錄表”上資料進行初檢及複核，經檢視“筆錄表”上所要求檢視的各項內容後，若顯示存在違規情況會作出跟進，同時於“筆錄表”上勾選所違反的事項，並按違規事項向機構發出口頭勸喻或書面提醒。若機構的違規情況涉及重大失誤，會提起行政卷宗，若涉及刑事性質，則尚會向刑事警察機關或檢察院檢舉上述的違法情況。完成檢視及跟進工作後，負責初檢及複核的工作人員亦需於“筆錄表”上作出簽署。同時，有關的違規或違法情況，除會記錄於“筆錄表”上，亦會記錄於違法或違規的資料檔案內，作為在下一季進行機構評級時計算評級分數的數據之一，以訂出下一季對機構的巡查次數，亦會作為未來一季機構申請課程時的評審考慮因素之一，以決定課程數量的批准比例。

審計署在 2018 年 10 月至 2019 年 3 月的 379 份“筆錄表”中，按教育局人員檢視“筆錄表”的指引，抽查發現有 90 份的“筆錄表”存在明顯違規情況，與教育局的覆核結果並不相同。而按照指引，違規情況是需向機構發出口頭勸喻或是書面提醒，這反映教育局人員有部分未有按照指引執行複核工作。

表五：根據指引屬於存在違規情況彙總表

違規事項 ^註	數量
機構未有要求學員按身份證式樣簽署	40
出席表上缺勤沒有用“X”標示	27
機構填寫資料欠完整	15
導師沒有簽署出席表	7
其他(如：現場實際人數/出席表上學生人數，超出收生名額上限；導師不合理缺席等)	24

資料來源：整理自教青局提供資料

註：個別“筆錄表”涉及數個違規情況。

需指出，上表所列出的違規事項當中，有關“機構未有要求學員按身份證式樣簽署”的核實工作上，一般情況下，教青局並無學員的身份證副本資料，故教青局在核實機構有否要求學員按身份證式樣簽署出席表時，只能憑經驗作出判斷，例如當出席表上，有近半學員疑似未有按身份證式樣簽署或同一學員於不同日子的出席表上，簽署的式樣並不一致時，有關情況便會視為機構違反指引規定，即機構未有要求學員按身份證式樣於出席表上作簽署。

(2) 導師身份的核實

對於 2012 年審計報告中有關導師身份的核實的審計發現，教青局在 2012 年已制訂了改善措施，在實地巡查時要求導師於“筆錄表”上作出簽署⁸，以及要求機構提供經導師簽署的出席表。在巡查人員向監察小組交回經導師簽署的“筆錄表”及出席表作複核時，負責初檢及複核的人員若對導師簽名式樣存有懷疑（如：當機構拒絕由導師於“筆錄表”作出簽署、以簡簽或其他疑似未有按身份證式樣作出簽署）；“筆錄表”與出席表上的導師簽名不一致時，會查閱機構於課程申請時提交的導師身份證副本作核對，如確認未有按照身份證式樣簽署時，則會向機構作書面提醒。然而，除了曾作出書面提醒的“筆錄表”外，其餘“筆錄表”的記錄中，並未能反映曾作出導師簽名式樣核實的工作記錄。

審計署抽查了 2018 年 10 月至 2019 年 3 月的“筆錄表”，按照局方核實導師身份的準則，選取了“筆錄表”當中懷疑存在導師未有按照身份證式樣簽署的“筆錄表”共 41 份，與課程申報時的導師資料進行核實，而當中 35 份具備條件進行核實⁹。

⁸ 教青局表示，對於要求導師於“筆錄表”作簽署的工作，有導師由於不希望授課期間被局方人員打擾，故有機構會拒絕巡查人員向導師提出於“筆錄表”作簽署的要求，而改由機構人員作出簽署。

⁹ 由於部份導師非本澳居民，證件上並沒有身份證簽名式樣，或是因屬公共機構而獲豁免提供導師身份證資料予教青局等，而無法進行核實。

核對結果顯示其中 11 份“筆錄表”（涉及導師 7 人），明顯存在導師未有按身份證簽名式樣簽署“筆錄表”的情況，但教育局並未有發現及作出跟進。

3.1.3.3 審計意見

(1) 巡查所發現問題的跟進

對於教育局在“筆錄表”的審閱工作，與過去審計報告相比（見下表），結果顯示教育局在“筆錄表”的審閱工作上，未有作出改善，存在問題較過往嚴重（見下表）。

表六：教育局對“筆錄表”所發現問題未作跟進的比較表

項目 \ 內容	審查“筆錄表”數量 (A)	應作跟進而沒有跟進的“筆錄表”數量 (B)	百分比 (C) = (B) / (A)
2012 年審計報告	1,462	17	1.2%
本次審查	379	至少 90	至少 23.8%

資料來源：整理自教育局提供資料

註：在 379 份“筆錄表”中，抽查發現至少 90 份存在明顯問題，由於只是抽查，故不排除存在更多有問題的“筆錄表”。

是次審計結果顯示，教育局較過去出現了更多依照指引應視作存在違規情況，但教育局人員並未有按照指引執行複核工作，導致未有向機構發出口頭勸喻甚至書面提醒，因而有關機構的違規情況沒有反映於評級中，故未能適時對機構的巡查次數作出增加。同時，由於有關違規情況達到一定程度時，可導致未來課程評審中，減少獲批的課程數量，故教育局現時存在的問題，顯然不利於教育局在課程評審及課程監管的工作。

此外，須指出現時教育局在實地巡查工作的一項措施，是審查出席表上學員是否按身份證式樣簽署，但在欠缺學員身份資料的情況下，是無法有效核實學員本人如實按身份證式樣簽署，或是否存在他人冒簽的情況，由此可見，有關措施的設置，其效果存疑。

(2) 導師身份的核實

在導師身份核實的事宜方面，現時教育局對懷疑未有按身份證簽名式樣簽署時，會與導師的身份證資料作核實，作用是用以判斷機構是否已如實安排課程申請時的導師來提供教學，以保證課程的教學質量。

要強調的是，現時在導師簽署式樣的核實工作上，是同時經由初檢及複核人員作判斷及核實，相關工作理應有一定嚴謹性，因此，應極少遺漏或欠缺核實的情況。然

而，從審計署的抽查中發現，仍有一定數量的個案，明顯存在導師未有按身份證式樣簽署的情況，但教青局未有發現。

除上述情況外，需要指出的是，倘若導師並非課程評審時所申報的導師，但導師在“筆錄表”及“出席表”簽署了原導師的名字，按現時的核實準則（即“筆錄表”及“出席表”上簽署不一致等情況），教青局人員並不會對該導師簽名產生懷疑而進行核實，從而發現導師並非原申報導師。由此可見，現時導師身份的核實，在機制設置方面的效果並不理想，無法確保機構如實安排課程申請時批准的導師任教課程，保證課程的質量。

綜上所述，在巡查所發現問題的跟進以及導師身份的核實的工作上，教青局的改善措施仍不理想。

3.1.4 實地巡查的整體審計意見

實地巡查是檢查機構是否按已獲批的申請條件開辦課程，以確保課程的教學質量，同時亦是預防及阻嚇機構不合理運用公帑的重要措施。因此，對於實地巡查工作的每個環節，包括對機構的評級及巡查安排、巡查工作的執行、對巡查所發現問題作出跟進，以及導師身份的核實，都是環環相扣，互為影響。因此，應嚴格按照指引規定貫徹執行工作，才能確保實地巡查的機制有效運作。

然而，從是次審計結果可見，教青局在上述所指的每個環節，僅巡查工作的執行方面得到了改善。至於在其他方面，仍存在機制設置上的不足、欠缺監察措施，或是未有貫徹執行監察工作的情況，在整個實地巡查機制中不少重要環節仍存在問題，由此可見，目前實地巡查工作的成效仍然不理想，難以達至確保課程的教學質量，以及防止公帑被不合理運用的預期目的。

3.2 後備報名方案

3.2.1 往年發現

在後備報名方案的使用方面，發現使用頻率頗高，反映機構濫用後備報名方案報名之嫌。

此外，在課程報讀上，合資格居民欲報讀《計劃》的課程，需帶備個人身份證，並透過設置於機構的插卡系統報名。但當插卡系統出現故障、身份證晶片脫落、委託第三者代為報名或獲批准以集體報名方式報讀課程（如大學代學生集體報讀學歷課程）時，會採用後備報名方案，居民只需填妥“本地課程／證照考試學員報名表”，機構便會將有關資料輸入教育局預設的試算表表格，資料包括課程編號、學員姓名、學員身份證號碼、出生日期及性別，並電郵至《計劃》的工作小組，小組會把資料輸入至電腦系統內，即完成報名手續，但過程中未有設定任何程序對申請者的身份加以核實。

3.2.2 目前狀況

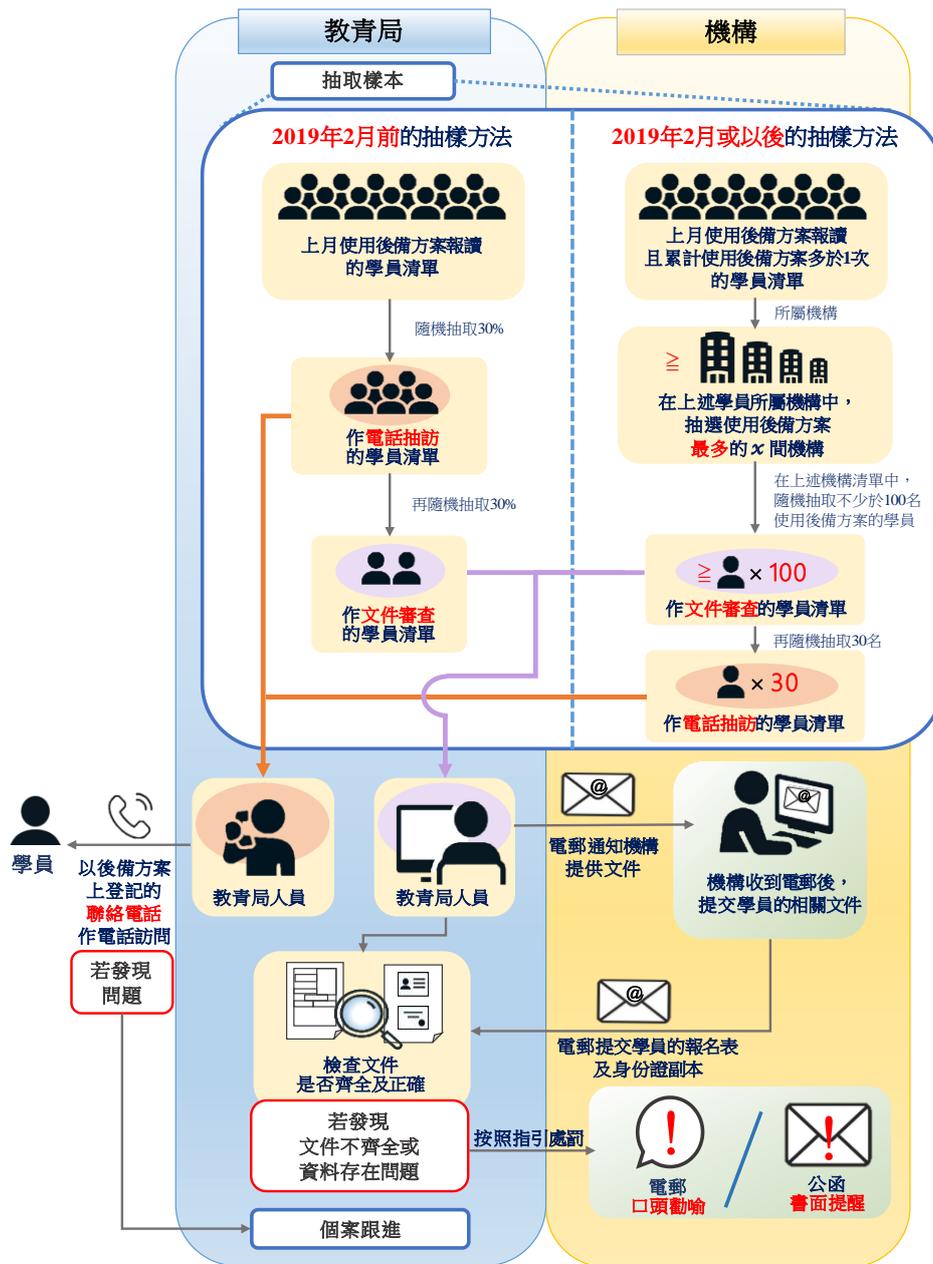
“2017 至 2019 年計劃”的後備報名方案的使用上，與以往相同，均是在插卡系統出現故障等情況下方可使用後備報名方案，但報讀程序方面，則與以往有所不同，現時機構可透過登錄教育局的《計劃》系統，自行將報讀者資料輸入系統內，教育局表示過往由教育局輸入報讀資料至系統的做法會增加行政資源的成本，為簡化行政程序，故教育局自“2017 至 2019 年計劃”起，開放權限予機構進入聯網系統內，自行為學員登錄報讀的資料，當成功報讀後，倘若學員本身已激活了《計劃》的個人帳戶，則系統會根據學員原先選擇的通知方式（電郵或手機短訊），通知學員相關報讀資訊。相關流程如下圖：



而對於後備報名方案的監察工作上，在 2012 年審計報告公佈後，於 2013 年 1 月起，教育局針對後備報名方案，制訂了電話抽訪，以及要求機構提交學員報名表及身份證副本的監察措施，有關工作每月執行。教育局根據機構以後備報名方案為學員報讀本地課程或證照考試時，於《計劃》系統中登錄的電話號碼進行電話抽訪，以了解是否存在異常情況，倘有懷疑時會以個案方式作出跟進¹⁰。

而在抽查方式方面，教育局先後採用兩種不同抽查方式，詳見下圖：

圖八：後備報名方案抽查流程



¹⁰ 教育局在課程的監察措施，制訂了包括：實地巡查、文件審閱、個案跟進、電話抽訪、市民投訴等，以便對課程的開辦情況作出監察，防止出現違法違規的情況。

在原抽查方式上（2019年2月前），教青局通過對上月使用後備報名方案報讀課程的學員中隨機抽取30%學員，以預設問題¹¹方式進行電話抽訪，從而了解學員的報讀情況，及判斷有否存在異常情況。其後，再從電話抽訪的學員中，以隨機方式抽取30%學員，通過電郵要求機構提交學員的課程報名表及身份證副本。

而2019年2月修改後的抽樣方式（新抽查方式），教青局以風險導向為基礎，針對重複使用後備報名方案的學員所報讀的機構為對象。教青局從上月使用後備報名方案，且已累計使用該方案多於一次的學員中抽查，對較多出現使用後備報名方案為學員報讀課程的機構中（至少選取四間），從中抽取不少於100名學員，要求機構提供學員的報名表及身份證副本，再從上述所抽取的學員當中抽取30名學員作電話抽訪。

在上述的監察工作中，若核實存在違規情況，在完成跟進後，機構會將違規情況記錄於違規檔案內，作為下一次機構評級及課程評審方面的依據。

此外，教青局雖然掌握各機構使用後備報名方案的數據，但不會利用有關數據作整體檢視，了解各機構的使用情況。

3.2.2.1 對後備報名方案存在濫用之嫌的跟進

現時報讀本地持續教育課程及證照考試，原則上應是以“插卡”方式進行報讀，後備報名方案是在未能以“插卡”方式報讀時使用的替代方案。因此，為核實有否機構常態地使用後備報名方案的情況，審計署審查了2017年4月至2019年3月期間的資料，發現使用後備報名方案人次達48,039次，相比上述期間報讀的總人次292,629次，使用後備方案的人次約佔16.4%。

然而，審計署就參與“2017至2019年計劃”及使用後備報名方案的機構數量作出了統計，詳見下表：

表七：至2019年3月底已完結的課程中，機構使用後備報名方案的情況

曾開辦課程的機構數量	曾使用後備報名方案的機構數量	超過五成的報讀人次使用後備報名方案的機構數量	超過五成，且使用後備方案達一百人次以上的機構數量
423	332	65	33 ^註

資料來源：整理自教青局提供資料

註：該33個機構就後備報名方案的具體使用情況，詳見附件一。

¹¹ 基於保密的原因，故不披露預設問題的內容。

由上述資料所見，上述超過五成，以及使用後備方案達一百人次以上的機構有 33 個，即在比例上及使用人數上來看都顯示有關機構是常態地使用後備報名方案。

審計署曾向教育局了解上述 33 個機構，常態地使用後備報名方案為學員報讀課程的原因。但教育局只就其中一個機構（見附件一機構 1）作出了回覆¹²，指出有關機構的學員大多為長者，為方便長者報讀，故開放批量上傳學員名單的功能予該機構。對於其餘機構，教育局則沒有回覆機構為何較多地使用後備報名方案的確切原因，但在回覆中再次羅列了使用後備報名方案的原則，包括：(1)報名的系統故障；(2)報名用的讀卡機故障；(3)居民委託他人報名；(4)報名時澳門居民身份證有問題而未能透過讀卡機報名。

而在上述未有回覆原因的 32 個機構中，顯示有超過一半的機構使用後備報名方案比例是在八成以上（見下表）。例如有機構 100%使用後備報名方案，而使用人次達 1,173（詳見附件一機構 2），顯示有關機構是大量地使用後備報名方案為學員報讀課程。

表八：超過五成，以及使用後備方案達一百人次以上的機構數量

使用後備報名方案比例	機構數量
100%	6
91 – 99%	5
81 – 90%	6
71 – 80%	5
61 – 70%	2
51 – 60%	8

資料來源：整理自教育局提供資料

3.2.2.2 後備報名方案監察工作的跟進

教育局在 2013 年 1 月起，針對後備報名方案制訂了監察措施。為核實“2017 至 2019 年計劃”中，教育局是否已按規定執行工作（包括原抽查方式及新抽查方式），以及工作是否已符合指引要求，審計署進行了審查，相關結果詳見下表。

¹² 教育局已預先開放批量上傳學員名單的功能予該機構。

表九：教育局就後備報名方案監察措施的執行情況

監察措施	審計署核實期間	電話抽訪		文件審查		是否符合指引要求
		按指引要求對學員作電話抽訪的累計數量	實際執行的累計數量	按指引要求機構提供學員報名表及身份證副本的累計數量	實際執行的累計數量	
2019年2月前 (原抽查方式)	2017年4月至 2019年1月	13,453 人次 ^註	290 人次	4,035 人次	84 人次	否
2019年2月起 (新抽查方式)	2019年3月	30 名	30 名	不少於 100 名	106 名	是

資料來源：整理自教育局提供資料

註：2017年4月至2019年1月的後備報名方案的資料，顯示共有44,844人次曾使用後備報名方案。

由上述結果所見，教育局按原抽查方式所抽查的實際數量，無論是電話抽訪，或是要求機構提供學員報名表及身份證副本，都與指引要求的抽查數量相差甚遠，明顯不符指引規定。而新抽查方式所抽查的實際數量，則符合了指引要求。

另外，值得注意的是，審計署在審查後備報名方案的資料中，發現附件一機構 2，存在多位學員於不同日子（介乎 2017 年 5 月至 2019 年 3 月間）於該機構報讀不同課程，但機構卻為 82 人次（涉及學員 47 人及課程 43 個）使用相同電話號碼為學員登錄於教育局的《計劃》的報讀系統中。而正如上文提到，教育局在進行後備報名方案電話抽訪的恆常工作中，是根據機構在使用後備報名方案時所輸入的電話號碼聯絡學員。

3.2.3 審計意見

教育局過去曾表示推出身份證“插卡”的報讀方式，可以遏制不法人士偽造報讀者資料以騙取政府資助的情況。而推出後備報名方案報讀課程的目的，是在未能以身份證“插卡”方式報讀時的一個替代方案。因此，無論是本地課程或證照的報讀上，並不鼓勵使用後備報名方案，故不應存在常態性使用的情况。

然而，對於防止濫用後備報名方案的工作上，從第 3.2.2.1 點所見，現時仍存在不少機構常態地使用後備報名方案的情况，由於教育局並未有就後備報名方案的使用制定管理措施，從源頭上控制機構使用後備報名方案，造成現時有完全使用後備報名方案，而不使用“插卡”方式為學員報讀課程的情况。

另一方面，由於教育局並未有制訂恆常的監察措施，了解機構就後備報名方案的使用情况，對於其所掌握的數據亦未有進行利用及分析，故即使存在不少機構常態地使用後備報名方案，教育局亦不知悉存在有關情况，因此並未有作出跟進，故在審計署查詢上述機構常態地使用後備報名方案的原因時，僅就一個機構作出了合理解釋，

至於其他機構則只重複說明後備報名方案的使用前題（例如是身份證晶片脫落），並未有作出正面回覆。由此可見，局方在防止濫用後備報名方案的工作上，明顯欠缺管理及監察，對於遏制不法人士偽造報讀者資料以騙取政府資助的成效，難免造成影響。此外，若教青局能對後備報名方案進行源頭管理，減少後備報名方案的使用，可有助減輕有關監察上的人力資源投入，從而調度至其他環節的監察工作上。

與此同時，要指出的是，教青局為遏制不法人士偽造報讀者資料以騙取政府資助，投入了不少公帑，開發身份證“插卡”系統及購買相關裝置，規定機構採用“插卡”方式為學員報讀課程。因此，要達到預期目的，有必要促使機構切實遵守有關使用後備報名方案的規定，減低濫用後備報名方案的風險，避免影響“插卡”報讀方式的成效，以及浪費購買“插卡”設備的公帑。

至於教青局就後備報名方案所實施的監察措施上，現時主要針對後備報名方案的使用進行抽查，以了解是否存在異常情況（例如是否有不法人士利用後備報名方案騙取資助的情況）。然而，教青局在執行電話抽訪的工作上，根據本署的審查結果發現，在適用原抽查方式的期間（即 2019 年 2 月前），教青局人員沒有按照指引規定，抽取 30% 的學員作電話抽訪，實際抽樣的比率遠低於指引規定，只有 0.65%，在長時期沒有按照指引以及抽樣比例如此之小的情況下，勢必影響監察成效。

雖然，教青局自 2019 年 2 月起已將上述隨機抽樣方式改為以風險導向為基礎作抽樣，不再存在原抽查方式上所存在的執行問題，且較具方向找出高風險機構。然而，正如上文提到，教青局在執行後備報名方案的恆常監察中，電話抽訪的監察工作是根據機構在使用後備報名方案時所輸入的電話號碼聯絡學員，但審計署的審查中，卻發現有 82 個人次使用同一電話號碼作登記的情況，因此機構所登錄的電話號碼是否屬學員本人，確實存在疑問，可見對於現時電話抽訪的監察工作上仍存在漏洞，不利於監察後備報名方案是否存在偽造報讀者資料的情況，其實際效果將受到影響。

綜合上述，可見教青局並未建立機制防止濫用後備報名方案。至於在現時實施的監察措施上亦存在不足。因此，教青局有必要對上述所指的問題儘早作出改善，彌補現時的不足之處，確保措施達到預期成效。

3.3 保證金制度的執行情況

3.3.1 往年發現

保證金制度的設立是鼓勵居民完成修讀課程的一項措施，而出席情況是扣除保證金的依據。就退回保證金方面，教育局僅要求機構在課程完成後的 7 日內，通過聯網系統輸入學員的出席情況是否達到最低出席率的要求，而原始出席資料只需保留於機構，以便教育局有需要時抽查核實。但審查發現，由《計劃》開始至 2012 年 2 月，教育局從未要求機構提交原始出席資料進行核查，並出現有機構未有按指引規定輸入出席完成情況而導致保證金款項被凍結，未能讓市民及時使用。

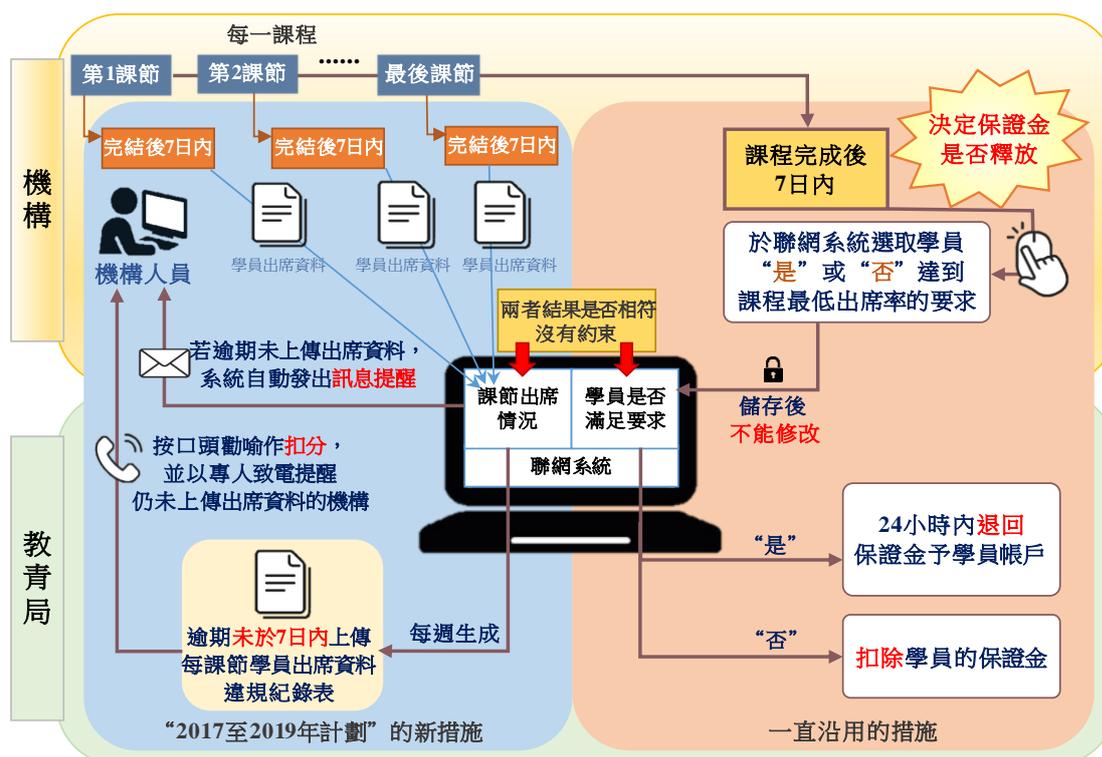
另外，就機構填報學員出席資料的真確性，發現有學員的出席率未達退回保證金的規定，但機構仍填報為已完成課程，出現應扣而未扣保證金的情況。有關情況反映部分機構的守法意識不足，但教育局未有作出有效監管，無法確保將“保證金制度”有效落實。

3.3.2 目前狀況

與過往一樣，保證金能否退回予學員的個人進修帳戶，是由機構在課程完成後 7 日內，通過聯網系統確認學員是否滿足課程最低的出席率要求¹³，若機構申報學員已滿足相關出席率，保證金才會釋放。教育局表示，為保障學員能夠儘快獲得退回保證金的權益，制定了改善措施。相關處理流程如下：

¹³ 本地課程的學員是否獲退回保證金，是取決於學員的出席率，當學員的出席率大於機構所設定之最低出席率（教育局要求機構訂定的最低出席率必須在 70%或以上），則視作已完成課程，被扣除之保證金會退回至學員的個人進修帳戶內。

圖九：保證金的扣減或退還處理流程



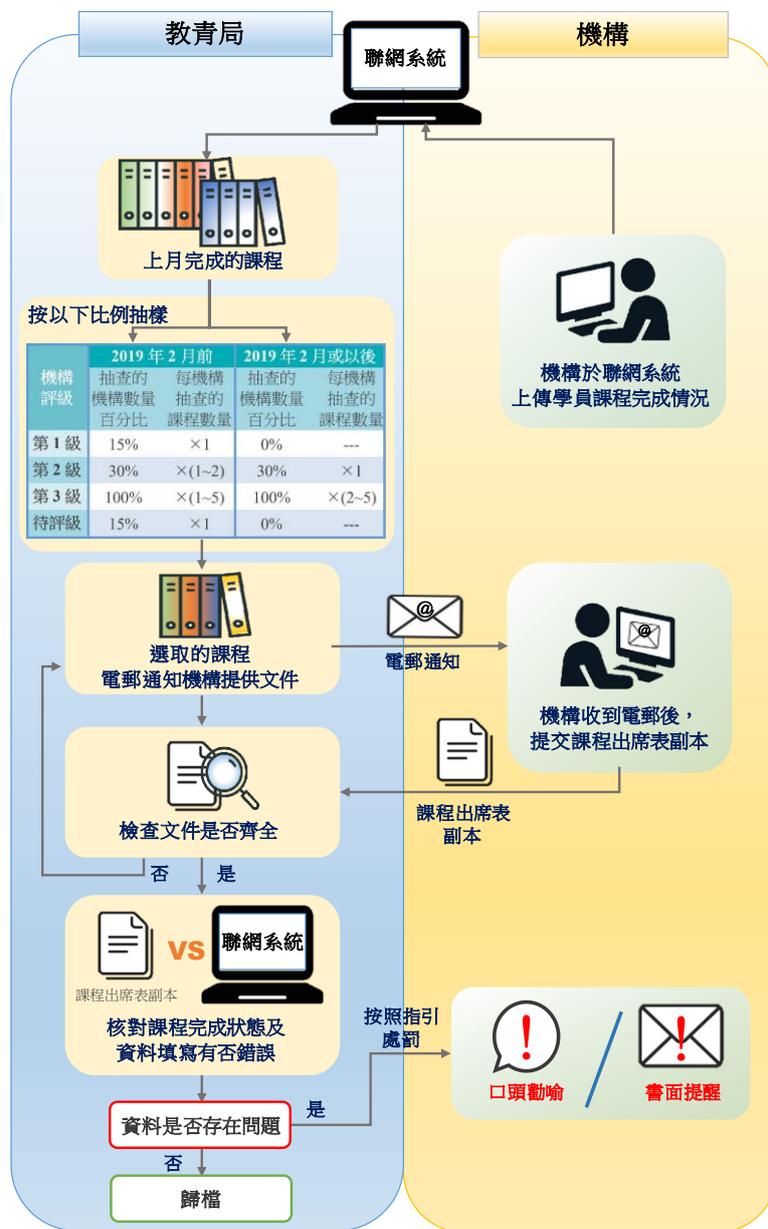
在“2017至2019年計劃”，教育局新增要求機構於每一課節完結後7日內上傳學員的出席資料，並於每週生成逾期上傳學員出席資料違規紀錄表，對逾期上傳出席資料的機構按口頭勸喻¹⁴作出扣分及以專人致電提醒仍未上傳出席資料的機構。2018年7月教育局亦對2013年1月新增，由電腦系統自動發送提示訊息的功能再度優化，在機構登入聯網系統時，系統自動彈出的“注意事項”會顯示機構有哪些具體項目仍未輸入每課節的出席率。

但在課程完結後7日內，機構仍需於聯網系統輸入學員“是”或“否”滿足課程最低出席率的要求，如機構輸入“是”，聯網系統才會於24小時內退回保證金予學員的進修帳戶。教育局現時新增每一課節輸入出席資料的措施對釋放保證金並沒有關係。

¹⁴ 口頭勸喻按每一課節計算，一次扣1分，累計扣分上限為40分，相關的分數會作為評級參考要素。

另外，對於機構輸入學員的出席資料，教育局有以下核查流程：

圖十：對完成課程出席資料的核查流程



教育局每月對上月完成的課程，以風險導向方式，針對較為關注的機構（如收取資助金額較大）進行抽樣，以電郵要求機構提交課程出席表副本，核對出席表上學員的出席堂數是否達到該課程的最低出席率要求、機構於聯網系統申報的學員是否滿足出席要求與出席表上顯示的是否一致、資料填寫是否有遺漏或錯誤等，並對存在問題的機構發出口頭勸喻（如：填寫出席表項目資料不完整）或書面提醒（如：學員出席資料輸入有誤）。一次口頭勸喻扣1分，書面提醒則扣5分，相關的分數作為未來評級參考要素。但在課程完結及機構輸入學員是否按規定滿足出席率要求後，保證金便會釋放。期後若教育局通過抽樣核查中發現機構輸入出席資料不正確，引致錯誤退還保證金，教育局是不會就有關情況作出處理。

3.3.2.1 按時輸入學員出席情況

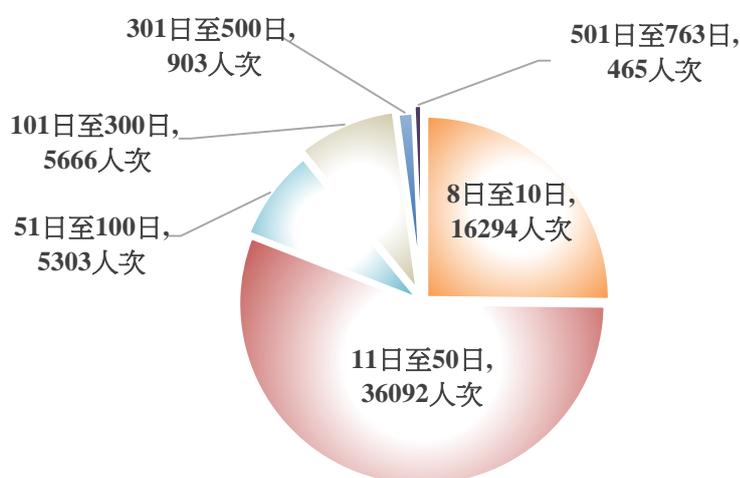
就跟進有否仍然存在機構於課程完結後未有按時輸入學員是否按規定滿足課程最低出席率的要求，導致保證金款項被凍結，審計署審查了由“2017至2019年計劃”開始，截至2019年3月31日完成的課程，發現仍然存在機構延遲輸入，影響保證金的釋放。審查發現在223,596人次學員¹⁵中，158,873人次（71.1%）的出席情況是機構在課程完結後7日內上傳的，其餘64,723人次（28.9%）的出席情況，機構在課程完結後超過7日才上傳。有關上傳日期由8日至長達763日，詳情如下：

表十：課程完結後超過7日才上傳出席情況涉及的學員數目及所需日數

上傳出席情況所需日數	涉及的人次
8至100日	57,689
101至763日	7,034
總數	64,723

資料來源：整理自教青局提供資料

圖十一：超過7日上傳的詳細分佈



機構延遲上傳會導致已完成課程的學員的保證金款項被凍結。對於機構上傳出席率時間長的原因，教青局指出已透過不同方式¹⁶多次敦促機構須於每一課節完成後，在緊接的7日內，通過聯網系統輸入學員的出席情況，否則會影響其機構評級及尚有的支付程序。

¹⁵ 不計算駕駛課程。

¹⁶ 教青局曾於2017年5月4日、6月14日、9月13日、2018年11月28日、2019年6月28日向機構發出溫馨提示電郵，及2017年9月11日向機構發出傳閱函，提醒申報出席率。

3.3.2.2 核實輸入出席資料的真確性

教育局新訂定的措施，利用抽查機制核實機構在課程完結後輸入的學員出席資料的真確性，審查教育局 2019 年 3 月份的抽查記錄，顯示已按照訂定的機制執行。然而，審查亦發現以下情況：

表十一：3 月份完結課程的實際抽查情況

機構評級	3 月份有完結課程的機構數目	教育局訂定的抽查比例	3 月實際抽查課程數目	3 月份完結課程數目	實際抽查課程百分比
第一級	65	無須抽查	-	416	-
第二級	103	30%的機構，各抽查 1 項課程	37	1,081	3.4%
第三級	8	全部機構，各抽查 2-5 項課程	16	74	21.6%
待評級	55	無須抽查	-	234	-
總數	231		53	1,805	2.9%

資料來源：整理自教育局提供資料

根據教育局的抽樣準則，3 月份第二級機構實際被抽查的課程數目，只佔第二級機構 3 月份完結課程數目的 3.4%，而第三級機構就算全數抽查，被抽查的課程數目亦只佔第三級機構 3 月份完結課程數目的 21.6%。實際被抽查的課程僅是所有 3 月份完結課程的 2.9%。

教育局 3 月份抽查課程完成情況的結果顯示：在 53 個課程當中，有 21 個課程沒有違規，32 個課程違規。該 32 個課程違規當中，11 個課程沒有在限期內提交出席表副本給教育局核對，其餘 21 個課程涉及未有要求學員按身份證簽署式樣簽署出席表、填寫出席表項目資料不完整、擅自改動上課日期等；而該 21 個課程當中更有 4 個課程與輸入出席率錯誤有關，共涉及 8 名學員。

另外，審計署根據教育局 2018 年 10 月至 2019 年 3 月進行實地巡查時所收集的出席表，選取具備足夠課堂節數判斷其出席率不足，應扣除保證金的 202 名學員（涉及 78 項課程），核對機構是否於聯網系統上如實填報課程完成情況。審查發現有 12 項課程共 24 名學員的出席率不足，未達退回保證金的規定，但機構仍填報為已完成課程，符合最低出席率的要求，並退回保證金。按課程金額計算，涉及應扣而沒有扣的保證金金額為 15,600 澳門元。

3.3.3 審計意見

教育局在 2012 年 11 月《持續進修發展計劃》衡工量值式審計報告公佈後，就保

證金的扣減或退還處理，積極制定了改善措施，然而，從教青局提供的資料顯示，由“2017至2019年計劃”開始，截至2019年3月31日完成的課程，仍有接近三成人次學員，因機構未有按指引規定在完結課程後7日內輸入學員是否按規定滿足課程出席率的要求，導致存在保證金款項被凍結，未能讓市民及時使用，有機會對相關市民的進修安排構成影響。

雖然教青局新增了改善措施，訂定以風險導向方式去抽取樣本，核實機構對完結課程填報的資料有否錯誤，但以機構評級作抽查的課程數目遠遠少於其已完結課程的數目，抽查的比例非常低。從審計署審查發現存在12項課程共24名學員出席率不足，但仍錯誤退還保證金，以及教青局的抽查結果亦反映，出現的問題不少，抽查的53個課程中，有11個課程沒有按時提交出席表供核對及4個課程共8名學員輸入出席率錯誤。對出席率不足的學員，機構仍填報為已滿足課程出席率要求，出現應扣而未扣保證金的情況，反映了機構對教青局要求的遵守程度仍然不足。教青局僅抽查了53個課程，已有15個課程與填報學員出席資料真實性問題有關，顯然現時的抽樣力度並不足夠，教青局未有重視加大抽樣的比例，以涵蓋相關風險。因此，教青局核實機構輸入出席資料真確性的改善情況並不理想。

此外，須指出一點，教青局現行對機構完成課程後的出席資料核查工作，曾發現機構輸入出席率錯誤，而導致保證金退回予學員的個人進修帳戶，但儘管發現這種人為錯誤，對於已錯誤釋放予學員的保證金，教青局沒有收回，亦沒有考慮如何糾正有關問題。

3.4 導師報讀自己任教的課程

3.4.1 往年發現

2012 年審查發現“2011 年至 2013 年持續進修發展計劃”在第一至第三期的課程當中，有 3 個機構，共 6 個課程存在導師報讀自己任教課程的情況，並已全部成功開課，明顯存在不規則的情形，涉及的款項為 5,136 澳門元，而教青局未有對有關情況作出關注，並已對有關課程作出了支付。

部份機構的課程出現導師與學員為同一人的情況，令人懷疑機構為了增加課程收入，而運用導師的 5,000 澳門元資助款項去報讀其任教的課程；亦有可能是導師利用其導師身份，藉此途徑套現其個人進修帳戶內的資助款項，教青局應提高監察意識，防止各種騙取資助的情況發生。

3.4.2 目前狀況

為防止導師報讀自己任教的課程，教青局於 2013 年 1 月已改善其系統，在學員報名時，系統可即時作比對，如發現導師報讀自己任教的課程，系統會即時拒絕其報名。審計署在實地審查過程中，就導師報讀課程對系統作了測試，發現不論是課程的主導師或後備導師，都未能成功報讀自己任教的課程。

3.4.3 審計意見

教青局對系統作出修改，杜絕了導師報讀自己任教的課程，證明相關審計發現已得到改善，可防止導師套現其個人進修帳戶內的資助款項，並堵塞不法人士欺騙資助的風險。

3.5 審計建議

教青局應：

- 借助電子設備功能，對機構違規事宜及機構評級進行處理，避免因人為出錯而導致評級錯誤；
- 按現時實際監察的需求，對評級及巡查指引作出修訂，令監察人員有據可依及按照指引貫徹執行；
- 嚴格遵守巡查安排的工作，確保各機構得到適當的監察；另一方面，對於“筆錄表”的審閱工作，應嚴格及適時履行審閱工作，對“筆錄表”顯示的問題作出跟進；

- 應建立機制，分析及監察各機構對後備報名方案使用情況，防止出現濫用後備報名方案。此外，對於現時的後備報名方案監察措施作出檢討，堵塞當中存在的漏洞；
- 應檢討現行機制，訂定適切的罰則，確保機構能按時及正確申報學員完成課程狀況。

第 4 部分：綜合評論

《計劃》的目的，是希望鼓勵居民透過持續進修增長知識，以提升個人素養和技能，從而促進整體社會的進步和發展。在當年的審計期間，教青局由 2011 年 7 月推出《計劃》至 2012 年 6 月所支付的金額約為 1.5 億澳門元，之後經過三期的變化，截至 2018 年 12 月 31 日，相關總金額已達 17.8 億澳門元，如此鉅額的支出，可見完善的執行及監管工作，對《計劃》的成效至為重要。目前，在監管上，教青局透過評級及巡查來監察機構舉辦的課程是否符合申辦要求，而從是次跟進結果可見，局方確實曾設法改善過往的監管漏洞，但是次跟進審計發現這些監管措施罰則設置過於寬鬆，甚或部分措施因設置不到位而未能發揮監管的作用，最終達不到改善結果，亦直接影響《計劃》的成效。

現時，教青局無論在評級標準及巡查檢測工作均比過往詳細，但部分措施的設置未切合重點，例如會要求在沒有學員身份資料下，去核實學員是否按身份證式樣簽到，這樣的安排，不單沒法達至檢查的目的，更浪費寶貴的人力資源。此外，現時教青局對機構以扣分制計算其得分的評級制度，即使機構多次不遵守規則而令機構評級下降，對機構影響亦只是增加巡查次數，最嚴重也是減批開辦課程的數量。同時，除個別涉嫌刑事違法行為被轉介跟進的機構，其扣分會被累積計算外，其餘機構的違規扣分只會被保留至下一季度評級便會被取消，在新季度評分會重新計算。在罰則輕微且扣分只被保留最長三個月的情況下，巡查制度對機構的阻嚇力顯然不足，難以警惕其嚴格遵守相關規定。

教青局以人手不足及工作量大等理由，當作長期不貫徹執行相關監管措施的原因，但既然清楚自身的限制，其管理層更應該透過簡化工作流程，適當調配人手，並善用資訊技術協助執行監管工作，如採用電腦程式去計算機構評級，以節省人手及減少人為錯誤。對常態使用後備報名方案的問題，認真地查找引致問題的根源及設法杜絕，盡量減少後備報名方案的使用，這樣既可減輕因跟進使用後備報名方案而投放的人力資源，釋放人手於其他監察工作上，亦可降低不法盜用他人資料報讀課程的風險。

作為推行《計劃》的專責部門，教青局應從宏觀角度審視及監察改善措施的成效，嚴格履行相應的監督責任，並確保公帑能在合法、公正和具有效益的情況下妥善使用。

值得注意的是，教青局面對審計監督時，總是強調巡查人手不足，故未能貫徹落實監督責任，但多年來《計劃》的規模卻有增無減，甚至在外地不斷擴展，在無法確保制度健全和妥善執行監督工作的情況下不斷擴張覆蓋範圍，人手不足的說法即顯得自相矛盾。另一方面，自《計劃》推出以來，不斷有教育機構以違規經營、冒簽或偽造文件、詐騙等方式以身試法，因情節嚴重要由司法機關跟進的也有數十宗，不但反映《計劃》的執行過程存在漏洞，更顯示這種大灑金錢、遍地開花的使用公帑方式有其不足之處，持續令心存僥倖的教育機構鋌而走險，儘管教青局曾公開強調嚴重違規

的比例不高，但立意良好的進修補助衍生出犯罪問題，始終不是政府及公眾願意見到的結果，而且這些案件也會加重教青局及司法機關的工作負擔，消耗寶貴的資源，這一系列問題伴隨《計劃》的出現而產生，教青局是不能不正視的。

綜觀今次跟進審計，教青局在落實審計意見和建議的力度不夠，效力不彰，但數以億計的公帑卻持續花費，反映相關工作的管理與執行欠缺積極而有效的檢查機制，有必要進行深入整改，再決定日後如何更好地推行《計劃》。

第 5 部分：審計對象的回應



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

審計署
審計局
梁煥庚局長

來函編號
Sua referência

來函日期
Sua comunicação de

發函編號
Nossa referência

澳門郵政信箱187號
Apartado 187 - Macau

112/CA/DSA/2019

18/12/2019

公函 163/DEE/2020

14 JAN 2020

事由 書面回應—寄送審計報告
Assunto

梁煥庚局長：

按 貴署第 112/CA/DSA/2019 號來函之要求，本局現對 貴署就“持續進修發展計劃”的跟進審計工作報告作出書面回應，並附上有關回應之中文及葡文版本。

如有查詢，請派員聯絡本局延續教育處黃志勇處長，電話：8397 2366。

祝

工作順利！

局長

老柏生

老柏生

附件：對“持續進修發展計劃”審計報告的回應

LWI/lwi

教育暨青年局 格式一
DSEJ - Modelo 1

澳門約翰四世大馬路7-9號一樓
Avenida de D. João IV, n.º 7-9, 1.º andar, Macau

電話 Tel : (853) 2855 5533
圖文傳真 Fax : (853) 2871 3722

網址 URL : www.dsej.gov.mo
電郵 E-mail : webmaster@dsej.gov.mo

A-4 規格印件 2019年9月
Formato A-4 Imp. Set 2019



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

對“持續進修發展計劃”審計報告的回應

一、前言

特區政府於2011年7月推出“持續進修發展計劃”(下稱“計劃”),鼓勵年滿15歲或以上的澳門居民持續進修,提升素養和技能,以促進整體社會的進步與發展。教育暨青年局(下稱“本局”)作為“計劃”的執行實體,一直嚴格遵守第16/2011號、第10/2014號及第10/2017號行政法規的規定,使“計劃”有效推行並符合廣大居民學習的需要。“計劃”推行至第三階段(2017年-2019年),當中工作確實有可優化之處,但整體過程尚算達到預期成效,獲得社會的廣泛認同及支持。

綜觀第三階段“計劃”的開展情況,截至2019年12月31日,第三階段“計劃”有約480間本地機構納入“計劃”,錄得超過45萬人次參與本地及外地的各類持續教育及高等教育課程、證照考試,參與的居民數約18萬人,使用資助金額約澳門幣8.5億元,無論從課程數量或參與居民數,都比過去兩個階段多,可見“計劃”符合居民的需要,達到支持居民持續進修的目的。

為確保公帑的合理運用,本局透過全方位、立體式的監察工作,致力減少違規個案。第三階段“計劃”已對參與機構進行了超過4,100次的實地巡查、文件審閱超過4,300份、個案抽檢超過41,000宗、事後訪談約1,000人次,以及處理投訴個案超過200宗。在第三階段審批超過10萬個項目中,本局對違反“計劃”規定的機構發出超過1,400個口頭勸喻、書面提醒超過400封、開立調查卷宗45個,其中41宗因情節嚴重已轉介司法機關跟進。

審計署是次對“計劃”進行重審,最後就“實地巡查工作”、“後備報名方案”、“保證金制度的執行情況”及“導師報讀自己任教的課程”等四個項目發表的衡工量值式審計報告(下稱“報告”),提出了多項有效及有建設性的意見,本局認同和接受,並已展開各項工作。

本局於審計期間積極支持和配合審計署的工作,現時全力落實“報告”的各項建議。本局並會汲取建議,針對報告中關注“計劃”的監察工作,作出切實的改善。而“報告”所反映的問題,部分已作出檢討及改善,其餘部分亦已即時作出跟進,並陸續推出優化措施。



二、對“報告”內容的回應

就“報告”內容中所提出的問題，本局分點回應如下：

1. “實地巡查工作”

“報告”指出，在機構評級及巡查安排方面，本局因評分不準確而引致對機構的評級失誤，因此而影響對機構實地巡查的安排，同時亦出現實地巡查的次數未符合指引的要求；在巡查工作的執行方面，本局在實地巡查時的資料收集工作，已按既定程序執行，情況較過往有所改善，所存在的瑕疵未顯示對監察工作構成重大影響；在對於巡查所發現問題的跟進方面，本局對部分巡查筆錄表未作出及時跟進，導致未能把機構的違規情況反映於其評級之中，不利於本局的評審及監管工作，以及沒有有效的方式核實導師身份，本局的改善措施不理想。

- 1.1 本局接納審計署的意見，認同未有及時更新實地巡查指引的不適當性。就實地巡查的次數，本局近年通過經驗的累積，以及因應各機構開辦課程數量不斷增加，加上人力資源有限的情況，監察方式已由“計劃”執行初期著重現場收集資料，調整為著重結合電子監察、個案抽檢、文件審閱、事後訪談及投訴處理等全方位的監察措施，以及對被評估為風險較高的機構進行綜合監察，更有利於發現機構的違規情況，情節嚴重的個案往往就是透過立體及多元的監察方式發現的。而對於指引沒有及時更新的瑕疵，本局將會按以上提及的風險管理方式儘快引入至指引之中；
- 1.2 “報告”認同本局在巡查工作的執行較過往有所改善，所存在的瑕疵未顯示對監察工作構成重大影響；本局未來將會繼續加大力度消除現存的瑕疵，務求進一步完善巡查的執行工作；
- 1.3 本局在巡查時發現問題，本著與機構保持溝通合作，會現場即時提醒機構，促使機構及時就可能存在的違規情況作出改善，認為更有利於“計劃”的順利推行，惟有關成效未如理想，故本局已制定統一的記錄機制，並對違規機構作及時處理，未來亦將透過系統以提升監察成效，達致處理違規工作標準化及系統化；
- 1.4 本局為減少實地巡查對課程造成干擾，在一般情況下採取現場收集資料及事後核對的方式，在大部分的情況下，均能夠對授課導師的身份作出有效的核實。

2. “後備報名方案”

“報告”指出，“計劃”存在不少機構常態地使用後備報名方案的情況，本局對此未制定管理措施。另一方面，本局未有善用及分析所掌握的數據。由於本局未有制定恆常監察措施，而現時實施的措施存在不足，故機構在使用後備方案存在濫用之嫌。因此，本局有必要對上述所指的問題儘早作出改善，彌補現時的不足之處，



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

確保措施達到預期成效。

- 2.1 本局同意以上意見，並會制定更嚴格的恆常監察措施，以及對“後備報名方案”進行源頭管理，防止後備報名方案被濫用。本局每月會對使用“後備報名方案”最多及風險最高的機構進行核查，並會對屢次使用“後備報名方案”的居民進行電話抽訪，以確認居民的實際報讀及防止機構盜用居民資料詐騙公帑；
 - 2.2 本局於 2019 年 1 月檢視提取“後備報名方案”資料的程式時，發現程序設計存在錯誤，故於同年 2 月，已主動調整抽查後備報名方案的方式，並制定機制要求使用“後備報名方案”的機構必須填報使用的理由，以分流及分析使用“後備報名方案”的情況，藉此加強監察；
 - 2.3 “計劃”以電話抽訪、面談、文件審閱、投訴處理等多種方式進行監察，環環相扣，藉此提升監察成效，對查找違規機構相信能起積極作用。
3. “保證金制度的執行情況”
- “報告”指出，有接近三成學員的保證金未有按時作出處理；而“本局新增每一課節輸入出席資料的措施”對釋放保證金沒有關係，即使通過抽樣核查發現機構輸入出席資料不正確，引致錯誤退還保證金，本局亦未就有關情況作出處理。審查發現，由 2018 年 10 月至 2019 年 3 月期間，有 12 項課程共 24 名學員的出席率不足，但機構填報為已完成課程，並退回保證金，涉及應扣而沒有扣的保證金金額為 15,600 澳門元。
- 3.1 在保證金的退還方面，本局於 2017 年 5 月起，已透過不同方式多次敦促機構須於每一節課完成後的緊接 7 日內，通過互聯網系統輸入學員的出席情況，否則會影響其機構評級及支付程序；
 - 3.2 經即時跟進審計署指出被機構不當退回保證金的 24 名學員情況後，保證金現已全數退回本局。未來，本局亦將制定更為嚴格的指引，對不遵守指引的機構作出處罰。
4. “導師報讀自己任教的課程”
- “報告”指出，本局於 2013 年 1 月已改善“計劃”的系統，在學員報名時，系統即作比對，如發現導師報讀自己任教的課程，系統會拒絕其報名。審計署在實地審查過程中，就導師系統作了測試，發現不論是課程的主導師或後備導師，都未能成功報讀自己任教的課程。



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

4.1 審計署於2012年底發表“報告”，指出發現共6個課程存在導師報讀自己任教課程的情況，涉及款項為5,136澳門元。本局就此已即時於2013年1月對系統作出了修訂，完全杜絕導師報讀自己任教的課程。審計署經查核後，亦確認本局已在此方面作出改善，有效防止導師可能出現的違規情況，並堵塞不法人士欺騙資助的風險。

三、透過考取 ISO 認證，持續優化改善工作

為優化行政程序和提升工作效率，“計劃”自2015年開始考取 ISO 9001:2015 質量管理體系認證，“計劃”已逐步建立穩定的質量管理體系，整個“計劃”的質量管理體系基本符合國際標準。同時，整個“計劃”的管理服務亦一直根據 ISO 9001:2015 質量管理體系認證的要求，持續通過質量政策、質量目標、審核結果、數據分析、糾正和預防措施以及管理評審，促進質量管理體系的持續優化和改善。

“計劃”監察部分的各項工作亦是以上認證的範圍，在 ISO 認證過程中，本局一直透過各項審核工作，包括在內審會議、非正式內審、正式內審以及外部評審期間所發現的不足之處，對“計劃”的相應部分持續作出優化及改進。2019 年度的認證結果指出：“本局在人手精簡的情況下，申請個案卻從第一階段至第三階段有約三成增長；而在2019年度客戶滿意度調查中，其滿意評分在持續提升，如監察小組的整體服務滿意度的滿意及非常滿意評分大幅增加至91.1%，可見由從前以實地巡查作主要監察方式，改為通過運用電子監察及文件審視，配合風險管理的實地巡查方式，不但使效能提升，更有利於發現機構的違規情況，同時減少了對課堂的干擾。由此可以體現組織在引入 ISO 9001:2015 質量管理體系作為管理基礎有明顯的效益。”

然而，本局亦同意審計署指出的工作當中還存有待完善及進一步優化之處，未來本局會繼續在 ISO 9001:2015 質量管理體系認證的基礎上，參考審計署的意見及建議，持續對“計劃”的監察工作作出優化。

四、透過本局內部審計工作小組，提高“計劃”的執行成效

為進一步提升“計劃”各項工作的準確性，以及加強內部風險管理，本局將會透過建立內審機制，全面檢視及確保“計劃”工作按照相關行政法規、指引及準則執行。

五、即將推行的系統優化措施

未來，本局將會按照“報告”的建議，全面引入電子監測的方式，推出系統的優化措施：

1. 現正開發巡查資訊系統，由系統管理所有的監察資料，包括安排巡查、分類巡查資料、記錄機構違規及扣分狀況等，讓監察人員能即時在電腦系統上跟進及處理違規機構，藉電腦系統減少資料重覆及遺漏，提升監察成效。在此基礎上，改進實地巡查機制，對經評估為較高風險的機構會加大監察力度，並透過購買服務的



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

方式增加人手對高風險機構的巡查次數。

2. 將制定更嚴格的“後備報名方案”措施，通過系統監察使用“後備報名方案”次數較多的機構，並以系統限制“後備報名方案”的使用數量及比例，在源頭上阻截機構使用“後備報名方案”。另一方面，規定學員必須留下有效的手提電話號碼，確保本局能聯絡到報讀者本人。而系統通過聯絡電話發出通知短訊，告知資助金額的使用情況，防止居民的資助被他人盜用。
3. 在全面落實電子簽到模式之前，將制定更為嚴格的指引，規定機構必須在每一節課結束後緊接的7日內，通過互聯網系統輸入學員的出席情況，由系統檢測機構已全部上傳完成課程的出席率，才能進行支付程序。同時，由系統自動計算每名學員的出席率，只有達到足夠出席率的學員，才獲退回保證金。
4. 有序推行身份證的電子簽到模式，核實報讀者出席的真實性，確保公幣的合理運用。同時調整核實導師機制，要求導師每節課均必須以身份證進行電子簽到，並以系統核對是否課程原申報的導師，以確認課程由導師本人授課，以堵塞可能存在的漏洞。
5. 完善電子問卷調查系統，對收回的問卷作有效分析，藉此了解機構的實際執行情況及成效，作為監察及審批的重要考慮因素。

六、結語

本局作為“計劃”的執行實體，一直嚴格遵守第 16/2011 號、第 10/2014 號及第 10/2017 號行政法規的規定，惟由於“計劃”資助對象人數眾多，涉及面廣，故各方面仍有不少需要完善的地方，而“報告”就“計劃”執行中的各種意見，本局會繼續認真深入分析。為有效及妥善解決審計署所提出的意見，本局已著手在現有的監察機制上，進一步研究利用資訊化手段完善及優化監察工作，以更全面及有效地執行監察工作。

事實上，自審計署於 2012 年提出建議後，本局持續對“計劃”的各項流程進行優化，以提升“計劃”的整體監察成效，例如在建立違規機構資料庫，從源頭上堵截違規機構；有針對性地關注學費高及課時長的課程，以減低機構藉此欺詐公幣的可能性；試行電子簽到系統，以即時掌握學員的實際出席情況；向參加者發放報名、扣帳、退回保證金的短訊，讓參加者清楚了解個人帳戶的使用情況；推出個人電子問卷，全面收集居民的意見；綜合數據分析、文件審閱、互聯網資訊及抽訪優化等，全面監察機構可能出現的違規情況。而對於個人申請的項目，本局亦致力優化流程，包括縮短個人的審批期、簡化個人申請手續及文件、加快個人項目的審批期及縮短支付期限等，期望在監察公幣的合理使用與便民之間取得平衡，為機構開辦課程及居民的學習營造更有利的條件，為澳門構建成學習型社會打下堅實的基礎。

第 6 部分：附件

附件一：後備方案使用比例在五成以上，及使用後備方案達一百人次以上的 33 個機構

機構名稱	使用後備報名方案的人次	實際報讀人次	百分比
機構 1	4,072	4,072	100%
機構 2	1,173	1,173	100%
機構 3	668	668	100%
機構 4	376	376	100%
機構 5	290	290	100%
機構 6	238	238	100%
機構 7	214	214	100%
機構 8	139	140	99%
機構 9	182	185	98%
機構 10	1,402	1,428	98%
機構 11	239	244	98%
機構 12	552	592	93%
機構 13	497	555	90%
機構 14	195	220	89%
機構 15	394	445	89%
機構 16	121	138	88%
機構 17	478	569	84%
機構 18	778	952	82%
機構 19	1,172	1,501	78%
機構 20	459	592	78%
機構 21	201	264	76%
機構 22	188	254	74%
機構 23	389	543	72%
機構 24	186	270	69%
機構 25	109	174	63%
機構 26	223	369	60%
機構 27	544	902	60%
機構 28	477	811	59%
機構 29	181	320	57%
機構 30	547	999	55%
機構 31	391	741	53%
機構 32	130	256	51%
機構 33	606	1,196	51%

資料來源：整理自教青局提供資料

註：就機構 1，教青局解釋，有關機構的學員大多為長者，為方便長者報讀，故開放批量上傳學員名單的功能予該機構。

