



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—  
持续进修发展计划》

二零二零年二月





# 目 录

<b>第 1 部分：撮要 .....</b>	<b>1</b>
1.1    审计发现及意见 .....	1
1.2    审计建议 .....	2
1.3    审计对象的回应 .....	2
<b>第 2 部分：引言 .....</b>	<b>4</b>
2.1    审计背景 .....	4
2.2    审计对象 .....	4
2.3    审计目的及范围 .....	4
<b>第 3 部分：审计结果 .....</b>	<b>5</b>
3.1    实地巡查工作 .....	6
3.2    后备报名方案 .....	17
3.3    保证金制度的执行情况 .....	23
3.4    导师报读自己任教的课程 .....	29
3.5    审计建议 .....	29
<b>第 4 部分：综合评论 .....</b>	<b>31</b>
<b>第 5 部分：审计对象的回应 .....</b>	<b>33</b>
<b>第 6 部分：附件 .....</b>	<b>41</b>



## **第 1 部分：撮要**

### **1.1 审计发现及意见**

#### **1.1.1 实地巡查工作**

##### **1.1.1.1 机构评级及巡查安排**

审查发现教育暨青年局（下称教青局）计算 2019 年 1 月的评级结果因人为疏忽引致计算错误，令部分机构的评级出错，影响机构下一季课程的巡查次数。此外，教青局在巡查安排上，在 2019 年 2 月至 4 月期间有开办课程的机构共 292 个，但仅有 49 个符合指引要求的巡查次数，而有 196 个机构更未被巡查，有关执行情况明显不理想，对于实地巡查的监察上明显存在不足。

##### **1.1.1.2 巡查工作的执行**

在巡查工作的执行方面，审查共 379 份“笔录表”中，有 6 份存在错误填写资料的情况，而其他方面则未有发现存在问题。教青局在实地巡查时，已按既定程序执行资料收集工作，情况较过往有所改善。

##### **1.1.1.3 对于巡查所发现问题的跟进**

教青局在审阅“笔录表”的工作未有作出改善。在 379 份“笔录表”中，抽查发现 90 份存在明显违规情况，与教青局的复核结果并不相同，这反映教青局人员有部分未有按照指引执行复核工作。此外，教青局在欠缺学员身份资料的情况下，难以核实出席表内学员本人有按身份证式样签署，或是否存在他人冒签的情况，由此可见，有关核实签署的措施设置，效果存疑。在核实导师身份方面，审查发现仍存在导师未有按身份证式样签署的情况，但教青局未有发现。倘若有其他人在“笔录表”及“出席表”签署了原申报导师的名字，按现时的审查方法，教青局人员亦不会对该导师签名产生怀疑而进行核实，因此，现时核实机制的效果并不理想。

#### **1.1.2 后备报名方案**

教青局推出插卡报读方式，旨在遏制不法人士伪造报读者资料以骗取政府资助的情况。而后备报名方案，是在特定情况下作为插卡报读的替代方案。然而，由于教青局并未就后备方案的使用制定管理及监察措施，造成现时有机构恒常使用后备方案，但局方并不知悉有关存在，亦未有作出跟进的情况。至于教青局对后备方案的监察，

教育局虽然自 2019 年 2 月起改为以风险导向作抽样，然而，审查发现某机构存在报读不同课程，但却为 82 人次（涉及学员 47 人及课程 43 个）使用相同电话号码为学员登录于教育局的《计划》的报读系统中。由于电话抽访的监察工作是根据机构在使用后备报名方案时所输入的电话号码联络学员，因此机构所登录的电话号码是否属学员本人确实存疑。

### 1.1.3 保证金制度的执行情况

审查发现仍有接近三成人次学员，因机构未能于课程完结后 7 日内上传出席资料而导致保证金款项被冻结，未能让市民及时使用；而教育局核实学员出席率的抽查比例过低，导致监管机构填报资料真确性的力度不足，反映局方的改善措施未如理想。

### 1.1.4 导师报读自己任教的课程

教育局于 2013 年 1 月改善其系统，系统可自动对比找出导师有否报读自己任教的课程，因此，相关审计发现已得到改善。

## 1.2 审计建议

教育局应：

- 借助电子设备功能处理机构违规及机构评级事宜，避免因人为出错而导致评级错误；按现时实际监察的需求，对评级及巡查指引作出修订，令监察人员有据可依及按照指引贯彻执行；
- 严格遵守巡查安排的工作，确保各机构得到适当的监察；严格及适时履行审阅“笔录表”的工作及对显示的问题作出跟进；
- 建立机制，分析及监察各机构对后备报名方案使用情况，防止出现滥用，并检讨现时的监察措施，堵塞当中存在的漏洞；
- 检讨现行机制，订定适切的罚则，确保机构能按时及正确申报学员完成课程状况。

## 1.3 审计对象的回应

教育局对审计报告提出的意见表示认同和接受，就审计报告内容中所反映的问题，部分已作出检讨及改善，其余部分亦已即时作出跟进，并陆续推出优化措施。教育局分点回应如下：

### **1.3.1 实地巡查工作**

教育局接纳审计意见，认同未有及时更新实地巡查指引的不适当性。就实地巡查，教育局对于机构开办课程的监察方式已由着重现场收集资料，调整为全方位的监察措施及对风险较高的机构进行综合监察；巡查工作的执行方面，教育局将会继续加大力度消除现存的瑕疵；对于巡查所发现问题，已制定统一的记录机制，并对违规机构作及时处理，未来亦将透过系统提升监察成效，达致处理违规工作标准化及系统化。

### **1.3.2 后备报名方案**

教育局同意在对机构使用后备报名方案方面所制定及实施的措施存在不足，并会制定更严格的恒常监察措施及进行源头管理，防止后备报名方案被滥用。而于 2019 年年初，已加强有关方面的监察机制，并制定机制要求使用后备报名方案的机构必须填报使用的理由，以分流及分析使用情况。此外，《计划》以多种方式进行监察，对查找违规机构相信能起积极作用。

### **1.3.3 保证金制度的执行情况**

教育局即时跟进审计署指出被机构不当退回保证金的情况后，保证金已全数退回本局。未来将制定更严格指引，对不遵守指引的机构作出处罚。

### **1.3.4 导师报读自己任教的课程**

审计署于 2012 年底发表审计报告指出发现存在导师报读自己任教课程的情况。就此，教育局于 2013 年 1 月修订系统，审计署经查核后，已确认教育局在此方面作出改善。

### **1.3.5 其他改善工作**

教育局会继续透过考取 ISO 认证，持续优化改善工作；亦将透过内部审计工作小组，提高《计划》的执行成效。未来将会按照审计报告的建议，全面引入电子监察的方式，推出系统的优化措施。

## 第2部分：引言

### 2.1 审计背景

澳门特区政府为支持本地居民贯彻持续学习的理念，于2011年7月推出《持续进修发展计划》（下称《计划》），向符合资格的澳门特别行政区居民提供资助，以参与本地或外地机构提供的课程或证照考试。《计划》旨在鼓励居民藉持续进修增长知识，提升个人素养和技能，从而促进整体社会的进步和发展。

审计署于2012年11月公布的《持续进修发展计划》审计报告内，当中有4项审计发现与课程监察工作有关，主要问题包括：教育暨青年局（下称教育局）未有贯彻执行对参与《计划》机构的巡查机制，令监察工作未能达致预期目的；对保证金制度未作出有效监管；对于“后备报名方案”防止盗用他人资料未有建立机制；存在导师报读自己任教课程的情况。

由于《计划》涉及公帑庞大，截至2018年12月31日《计划》的总金额约为17.8亿澳门元<sup>1</sup>，而且范围将会更广更多，因此审计署立项跟进上述4项审计发现的改善情况，以探讨教育局是否已对课程的监察工作有所改善，保障课程质量及公帑用得其所。

### 2.2 审计对象

根据四月十日第10/2017号行政法规《二零一七至二零一九年持续进修发展计划》（下称“2017至2019年计划”），“2017至2019年计划”的课程监察监管等方面工作，主要由教育局负责，因此教育局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2019年3月至2019年9月期间进行审计工作。是次审计目的，主要就2012年11月公布的《持续进修发展计划》审计报告中，4项审计发现的改善情况，对“2017至2019年计划”进行审查，以确保教育局能严格按照法规及指引之规定，监察获得资助的本地课程，令投入资源得到合理运用。因应相关审计发现的内容，是次审计范围包括以下4方面：

- 实地巡查工作
- 后备报名方案
- 保证金制度的执行情况
- 导师报读自己任教的课程

---

<sup>1</sup> 资料来源：2018年澳门教育年鉴



### 第3部分：审计结果

是次审计结果显示，4项需跟进的审计发现中，仍有3项在不同方面存在不足之处，下表简介4项发现的相关问题，具体情况详见于后页：

表一：往年审计发现改善情况

往年审计发现	改善类别 <sup>註</sup>	改善情况	详细内容
实地巡查工作 - 巡查安排 - 巡查工作的执行 - 对于巡查所发现问题的跟进	I	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 仍然出现错误评级，影响机构应进行巡查的次数。</li> <li>➤ 有超过一半的机构根本没有按评级结果安排巡查。而已巡查的机构，亦有不少机构的巡查次数未符合指引要求。</li> <li>➤ “笔录表”的资料收集上，虽然已有较大改善，但“笔录表”的跟进工作中，有不少存在违规情况的“笔录表”，并没有作出跟进，对往后的评级及课程评审工作造成影响。</li> <li>➤ 仍存在未能有效核实导师身份的情况。</li> </ul>	第3.1点
后备报名方案	I	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 仍存在部分机构大量使用后备报名方案，但教青局没有制订措施，从源头作出管制。对于各机构的整体使用，亦没有利用数据分析，因而不知悉有机构大量使用后备报名方案。</li> <li>➤ 新的抽查措施仍存在漏洞，不利于监察是否存在伪造报读资料的情况。</li> </ul>	第3.2点
保证金制度的执行情况	I	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 仍有接近三成学员的保证金未有按时作出处理。</li> <li>➤ 仍存在有学员出席率不足却能退回保证金。</li> </ul>	第3.3点
导师报读自己任教的课程	IV	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 教青局的系统已能有效拦截，并防止导师报读自己任教的课程。</li> </ul>	第3.4点

注：(I)改善结果不理想；(II)没有全面制订有效措施；(III)基本改善，但改善结果仍存在瑕疵；(IV)已作改善。

3.1 实地巡查工作

3.1.1 机构评级及巡查安排

3.1.1.1 往年发现

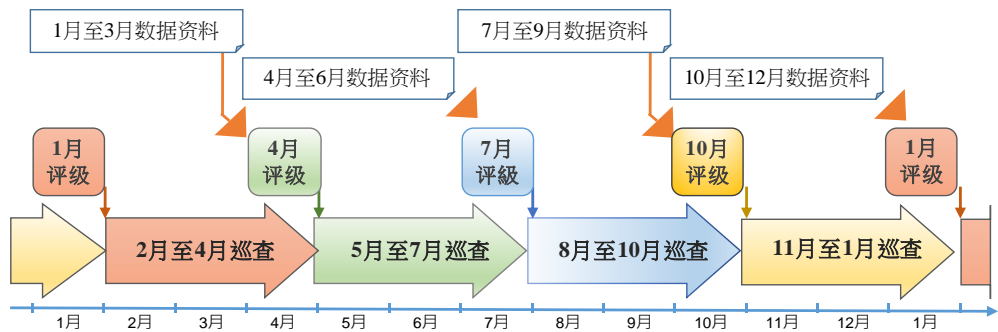
审查发现教育局自 2012 年开始采用机构分级制，作为往后订定巡查次数的基础，但却对部分机构作出错误的评级，或根本从未进行巡查便直接归类为“诚信机构”，导致有关机制未能有效运作，对往后的监察工作存在不良影响。

教育局未有严格按照已订下的标准，对所有新参与《计划》的机构进行巡查，出现有机机构的课程自始至终都没有安排巡查。此外，亦发现教育局仍然安排人员巡查已通知更改上课时间的机构，浪费了人力资源。

3.1.1.2 目前状况

教育局目前仍是以机构评级方式来订定巡查次数，自 2013 年 4 月起订定了本地机构评级及巡查规划指引，“2017 至 2019 年计划”开始时，机构级别、评分、评级及巡查时间（图一）不变，但修订了各个指标的扣分（图二）及基本巡查次数（图三），分述如下：

图一：评级及巡查时间

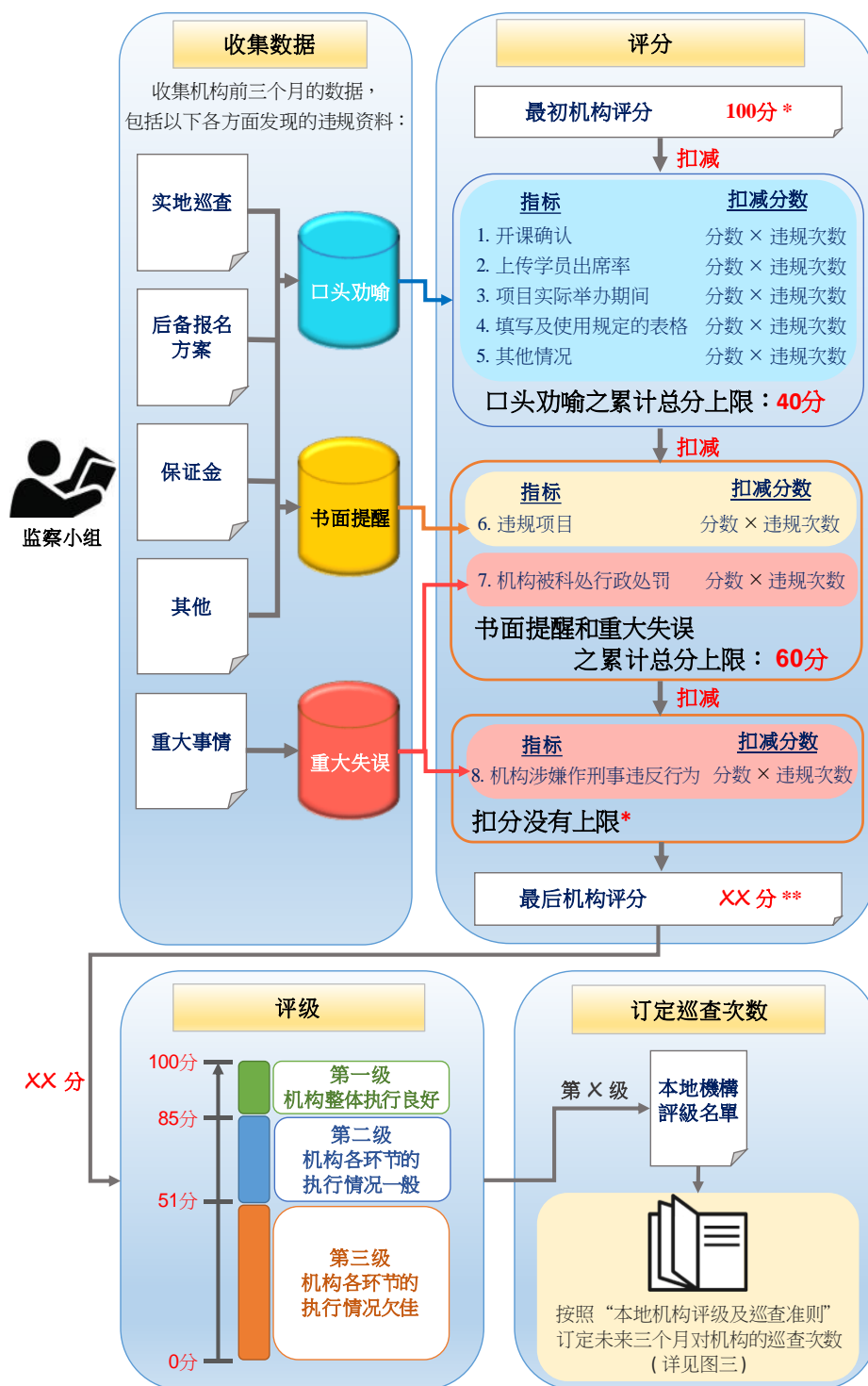


教育局订定于每年 1 月、4 月、7 月及 10 月，根据前三个月所采集的各类违规指标数据<sup>2</sup>对机构进行评分，以 100 分为满分，按违规进行扣分，除涉嫌作刑事违反行为的机构之扣分仍保留<sup>3</sup>，其他机构每季的评分均会重新计算。有关机构评级流程如下：

<sup>2</sup> 違規指標包括：迟开课确认、迟上传每一课节的学员出席率、逾期通知修改课程资料或项目举办时间、审查文件或实地巡查所发出的口头劝喻或书面提醒、行政处罚及刑事违反等。

<sup>3</sup> 机构涉嫌作刑事违反行为，而被转介予司法机关或刑事警察机关跟进，自相关转介起计，在有關個案未歸檔或终止前，会持续对其评分构成影响。

图二：机构评级流程



\* 以下情况除外：机构参与本计划涉嫌作刑事违反行为，而被转介予司法机关或刑事警察机关跟进，自相关转介起计，在有关个案未归档或终止之前，该事件将持续对其评分构成影响。

\*\* 倘扣减后的分数为负数，则会调整为0。

教育局根据收集数据期间向机构发出的口头劝喻、书面提醒或重大失误的结果对机构进行评分，再按评分订定机构评级及往后三个月对机构的基本巡查次数及当季申

请项目的评审因素<sup>4</sup>。

审计署根据教育局提供的评分指标及 2018 年 10 月至 12 月所采集的各类违规记录资料，对教育局 2019 年 1 月的评级结果进行审查，发现教育局人员在计算评分过程中出现疏忽。情况包括：计分公式设置错误、违规记录中机构编号输入错误、遗漏设置计分公式及未有计算所有违规记录等，导致 445 个受评级的机构当中，有 28 个机构评分不正确，详情如下：

表二：由于操作失误而导致错误评分的情况

导致评分错误的原因	被错误评分的机构数量
计分公式设置错误	3
机构编号输入错误	5
机构编号输入错误及遗漏设置计分公式	1
遗漏设置计分公式	11
遗漏设置计分公式及未有计算所有违规记录	1
未有计算所有违规记录	7
总计	28

资料来源：整理自教育局提供资料

而上述 28 个机构当中，有 10 个机构更因此被错误评级，结果如下：

表三：因计分过程出错而导致错误评级的机构数目

教育局对机构作出的评级	根据“评分指标”应给予的评级	涉及机构数目
第一级	第二级	3
第一级	待评级	3
第二级	待评级	1
待评级	第一级	3
总数		10

资料来源：整理自教育局提供资料

注：根据教育局 2019 年 1 月评分计算，被视为待评级的机构包括：巡查次数为 0 且得分为 100 分、改变持牌实体、解除冻结及新参与机构。

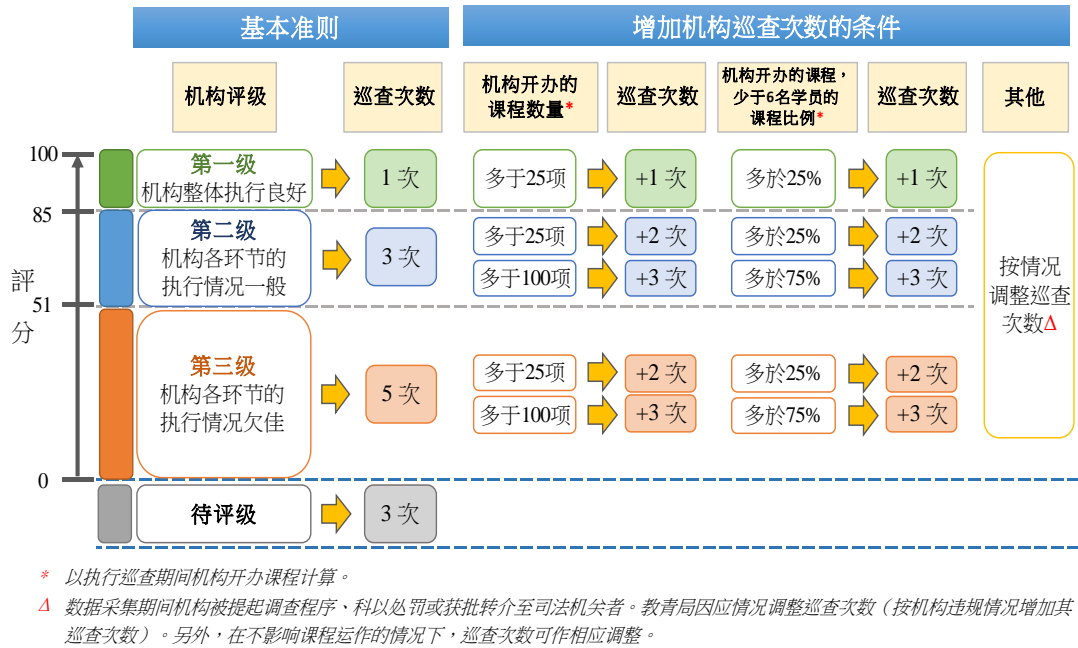
另一方面，教育局在巡查安排的工作上，在上文所指完成评级工作后，根据各机构的评级，并按照“本地机构评级及巡查准则”<sup>5</sup>内基本准则中各机构评级级别所订的

<sup>4</sup> 例如：2019 年 1 月评级，会根据 2018 年 10 月至 12 月采集的各项违规指标数据，以 100 分为满分，对机构进行扣分，以得出的分数来判断机构的评级级别，再按级别订定 2019 年 2 月至 4 月的基本巡查次数，以及作为 2019 年第一季申请项目的评审参考因素。

<sup>5</sup> 对于次数的安排，该指引订明：“由于机构对获批的项目作出变动（取消或延期），或有投诉事实发生则会相继调整巡查次数，以及机构于巡查执行期间未有项目获批，故实际巡查次数将会存在较预期不一样的情况”。

巡查次数作为基础（例如：机构评级为第二级时，基本巡查次数为 3 次），安排未来三个月的实地巡查，当中尚会因应具体情况，对巡查次数作出调整。有关的巡查次数订定如下图：

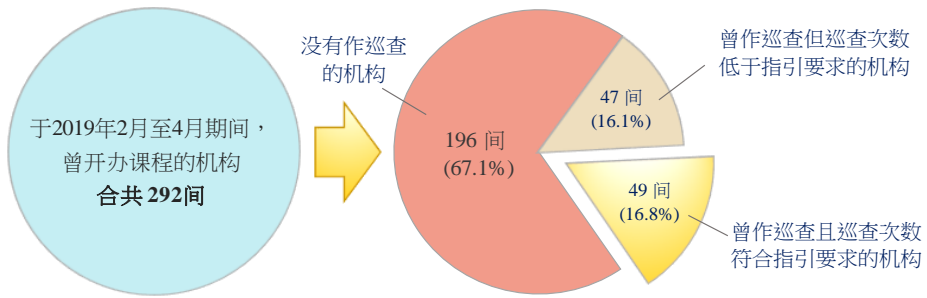
图三：巡查次数的订定及调整



教育局表示“本地机构评级及巡查准则”中订定的巡查次数主要是框架作用，因此实际巡查次数可能会有所不同，例如在某些监察环节中发现机构存在异常情况，则会在有关的基本巡查次数上，再增加巡查的次数，又或是机构在评级后的未来三个月并没有开办课程，则不会进行巡查。教育局又补充由于监察小组人力资源所限，因此，倘若有机增加巡查次数时，有部分机构（例如：高等教育机构或公共机构）的继续教育课程的巡查次数会相应减少，亦即可能会少于基本巡查次数。至于巡查安排后的实地巡查工作，过去是以购买服务方式，透过外部人员去执行巡查工作。但自 2018 年 10 月起，巡查工作由教育局人员负责执行。

审计署根据教育局提供的 2019 年 1 月的本地机构评级名单及相关实地巡查资料，审查教育局在 2019 年 2 月至 4 月的巡查次数，是否符合“本地机构评级及巡查准则”中的基本巡查次数（即图三基本准则中的巡查次数）。结果显示如下：

图四：机构巡查比率



由上图可见，在 292 个机构中，只有 49 个机构（约占总体 16.8%）的基本巡查次数符合指引要求。另一方面，有高达 6 成多的机构，在上述期间内并没有作出巡查。而教育局就有关情况，解释主要是基于工作量的原因，实际执行上并未能满足该指引的规定作出巡查，现时的安排是按实际情况作出巡查，对于从数据上显示存在较高风险（例如是机构的报读人数或受资助金额突然上升，又或是实地巡查中发现存在异常情况等的机构，会按缓急轻重的方式安排巡查。但审计署却发现，在没有巡查的机构中，有 6 个<sup>6</sup>属于第三级机构（即风险较高级别），而且当中 4 个机构因涉及重大违规情况而被提起行政卷宗作跟进，然而，教育局在上述期间却没有对有关机构进行实地巡查，以监察机构是否仍然存在重大违规情况。

### 3.1.1.3 审计意见

教育局计算的评级结果因为人为疏忽引致计算错误，导致有关结果未能如实反映机构开办课程的状况，令部分机构的评级出现错误。错误评级影响了机构下一季的课程的巡查次数，未能对机构作出适当及时的监管。此外，教育局在巡查安排上，由结果所见，在 292 个机构中，仅有 49 个机构（占 16.8%）符合指引要求的巡查次数，有关执行情况明显不理想，而且当中更有 196 个机构（占应巡查机构的 67.1%）在 2019 年 2 月至 4 月期间并没有进行巡查，对于实地巡查的监察上明显存在不足。虽然教育局就未有按照指引规定安排巡查工作，解释是基于工作量的原因所致，故以较高风险及轻重缓急的方式安排巡查。然而，结果所见，未曾巡查的机构的数量确实不少，而且当中更包括存在较高风险级别的机构，这与教育局表示的并不一致。再者，即使教育局仍有其他措施作出监察，但对于机构是否如实开办课程，以及现场是否存在违规情况（例如导师身份核实、现场实际人数）等异常情况，仍必须透过实地巡查收集资料，故在大部分机构未有进行实地巡查的情况下，对课程的监察成效不彰。故此，教育局既然制定相关指引，便应合理配置资源，确保实地巡查的监察工作按照既定指引执行，以保障课程质素以及公帑的合理使用。

综合上述，教育局在机构评级及巡查安排的工作上并不理想，因此，有必要作出改善，弥补有关工作的不足之处。

### 3.1.2 巡查工作的执行

#### 3.1.2.1 往年发现

审计署抽查共 1462 份“实地资料收集笔录表”（下称“笔录表”），发现存在可改善的地方：

---

<sup>6</sup> 2019 年 1 月的本地机构评级名单中，属第三级的机构有 21 间。

- (a) 导师身份的核实：巡查人员只会向机构职员口头查询导师姓名，作为核实身份的依据，而不会要求机构提供有关导师的身份证明资料，未能作出有效核实。
- (b) 巡查工作的质量：实地巡查主要是通过到机构现场进行检视，收集机构的办学资料，以便后续供教育局人员对机构的办学实况进行审查之用。然而，结果发现有 275 份“笔录表”存在没有附上出席表副本或所附上的出席表仅能显示巡查当日的出席情况。此外，亦存在 560 份“笔录表”填写不完整或出现错误，涉及的问题包括：欠缺巡查人员签署确认是否已完成资料收集工作、没有填写课程项目编号等等。

### 3.1.2.2 目前状况

#### (a) 导师身份的核实

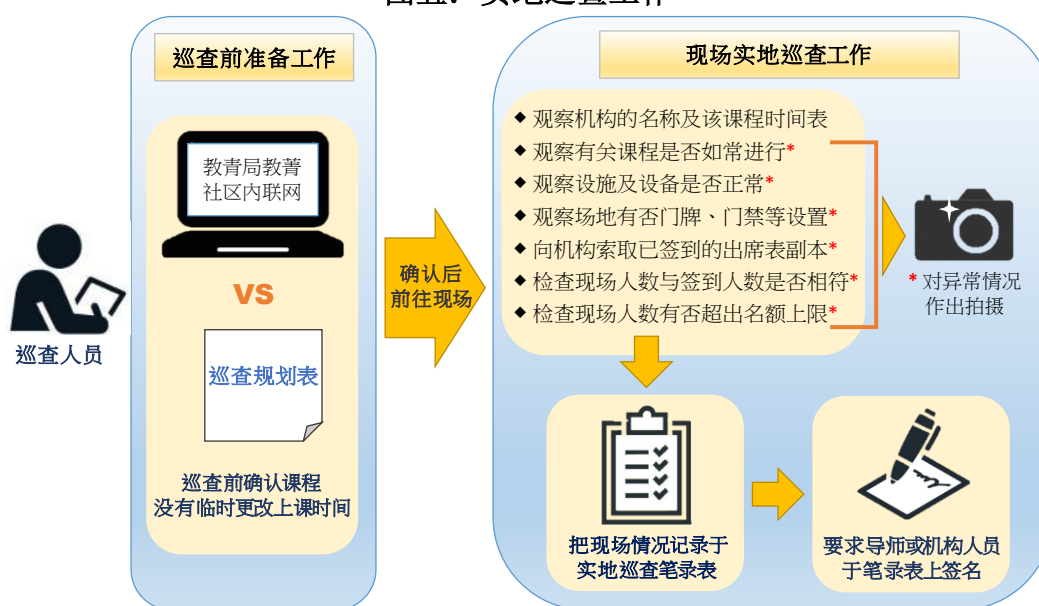
按现时导师身份核实的机制，导师的身份是由教育局人员于巡查后的跟进工作中作核实，故将于后续第 3.1.3.点“对于巡查所发现问题的跟进”中再作分析。

#### (b) 巡查工作的质量

在巡查工作的执行方面，教育局于 2013 年修订了 2012 年审计报告时所采用的实地巡查措施，巡查内容较过去有所不同。

对于“2017 至 2019 年计划”的巡查工作，相关流程如下：

图五：实地巡查工作





对于“2017至2019年计划”的巡查工作，巡查人员在收到“巡查规划表”后，在巡查前会于教育局的内联网查询资料，以确认机构没有更改上课时间。当巡查人员到达现场时，会观察有关机构的名称，以及所巡查课程的时间表，并执行上图五的现场实地巡查工作中列出的各项内容。若存在异常情况会记录于“笔录表”上，在有需要时亦会对异常情况作出拍摄。

审计署审查了2018年10月至2019年3月的“笔录表”共379份，以了解巡查人员是否已如实执行工作<sup>7</sup>。结果显示，有6份“笔录表”存在错误填写资料的情况，而其他方面则未有发现存在问题。

### 3.1.2.3 审计意见

从上述结果所见，教育局在实地巡查的资料收集工作上，虽然仍存在个别瑕疵，但现时教育局在实地巡查时的资料收集工作，已按既定程序执行工作，情况较过往有所改善（见下表），所存在的瑕疵未显示对监察工作构成重大影响。但由于实地巡查工作是监察工作的一项重要措施，因此，教育局仍应继续改善有关情况，以确保资料收集的质量。

表四：巡查工作比较表

内容 项目	审查“笔录表”数量 (A)	错误填写资料 (B)	百分比 (C) = (B) / (A)
2012年审计报告	1,462	560	38.3%
本次审查	379	6	1.6%

资料来源：整理自教育局提供资料

### 3.1.3 对于巡查所发现问题的跟进

#### 3.1.3.1 往年发现

审查发现对于部份巡查人员于“笔录表”内反映的问题，包括“授课导师与申报资料不符”及“现场实际人数超出收生名额上限”等，监察小组均没有作出跟进，涉及的“笔录表”共17份。

<sup>7</sup> 当中部分巡查结果因需要透过审计署人员与巡查人员一同实地审查方能核实（包括：“有关课程是否如常进行”、“设施及设备是否正常”、“场地有门牌、门禁等设置”），故审计署不会就该等工作结果进行审查，而只会就“笔录表”上其余的工作记录（包括：“没有附上出席表”、“现场人数与签到人数是否相符”、“未超出名额上限”）进行审查。此外，亦会就巡查人员就“笔录表”的填写质量（例如资料有否填写错误）进行审查。

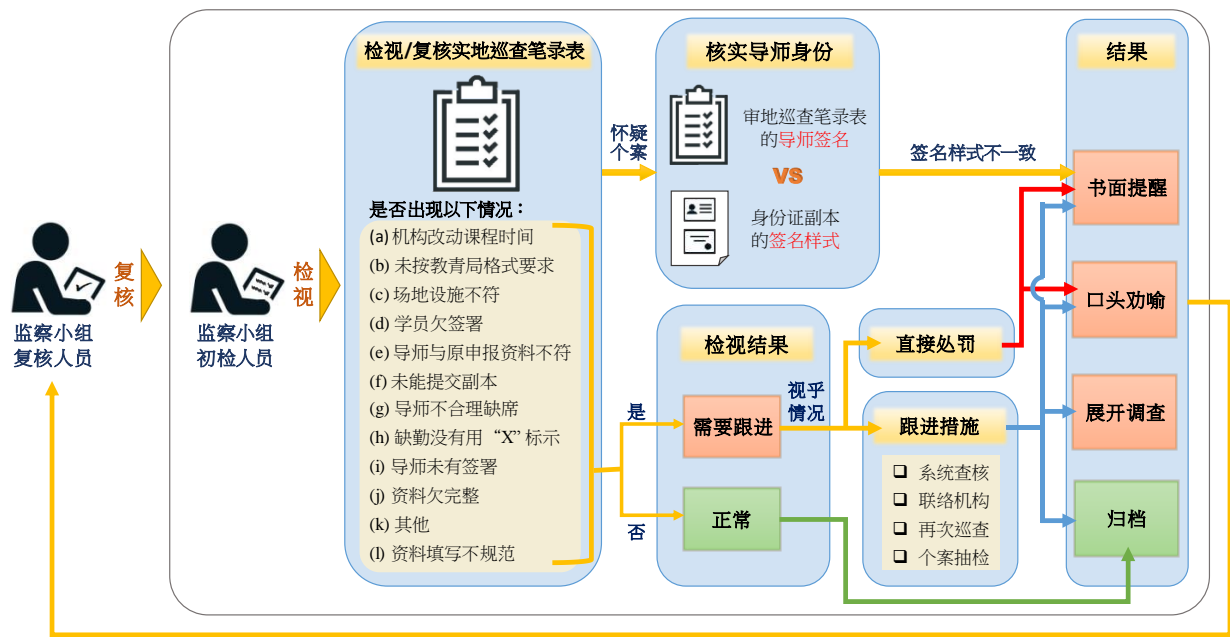


3.1.3.2 目前状况

(1) 巡查所发现问题的跟进

教育局表示目前对巡查结果的跟进准则与以往有所不同，所关注的内容较以往增加。有关流程详见下图：

图六：检视及复核巡查工作记录流程



注：对于初检及复核人员就上图(a)至(l)项的检查项目，教育局订有细化的执行指引

现时在监察小组人员收回巡查人员完成的实地巡查“笔录表”时，会由两名监察小组人员分别对“笔录表”上资料进行初检及复核，经检视“笔录表”上所要求检视的各项内容后，若显示存在违规情况会作出跟进，同时于“笔录表”上勾选所违反的事项，并按违规事项向机构发出口头劝喻或书面提醒。若机构的违规情况涉及重大失误，会提起行政卷宗，若涉及刑事性质，则尚会向刑事警察机关或检察院检举上述的违法情况。完成检视及跟进工作后，负责初检及复核的工作人员亦需于“笔录表”上作出签署。同时，有关的违规或违法情况，除会记录于“笔录表”上，亦会记录于违法或违规的资料档案内，作为在下一季进行机构评级时计算评级分数的数据之一，以订出下一季对机构的巡查次数，亦会作为未来一季机构申请课程时的评审考虑因素之一，以决定课程数量的批准比例。

审计署在 2018 年 10 月至 2019 年 3 月的 379 份“笔录表”中，按教育局人员检视“笔录表”的指引，抽查发现有 90 份的“笔录表”存在明显违规情况，与教育局的复核结果并不相同。而按照指引，违规情况是需向机构发出口头劝喻或是书面提醒，这反映教育局人员有部分未有按照指引执行复核工作。

表五：根据指引属于存在违规情况汇总表

违规事项 <sup>注</sup>	数量
机构未有要求学员按身份证式样签署	40
出席表上缺勤没有用“X”标示	27
机构填写资料欠完整	15
导师没有签署出席表	7
其他(如：现场实际人数/出席表上学生人数，超出收生名额上限；导师不合理缺席等)	24

资料来源：整理自教育局提供资料

注：个别“笔录表”涉及数个违规情况。

需指出，上表所列出的违规事项当中，有关“机构未有要求学员按身份证式样签署”的核实工作上，一般情况下，教育局并无学员的身份证副本资料，故教育局在核实机构有否要求学员按身份证式样签署出席表时，只能凭经验作出判断，例如当出席表上，有近半学员疑似未有按身份证式样签署或同一学员于不同日子的出席表上，签署的式样并不一致时，有关情况便会视为机构违反指引规定，即机构未有要求学员按身份证式样于出席表上作签署。

## (2) 导师身份的核实

对于 2012 年审计报告中有关导师身份的核实的审计发现，教育局在 2012 年已制订了改善措施，在实地巡查时要求导师于“笔录表”上作出签署<sup>8</sup>，以及要求机构提供经导师签署的出席表。在巡查人员向监察小组交回经导师签署的“笔录表”及出席表作复核时，负责初检及复核的人员若对导师签名式样存有怀疑（如：当机构拒绝由导师于“笔录表”作出签署、以简签或其他疑似未有按身份证式样作出签署）；“笔录表”与出席表上的导师签名不一致时，会查阅机构于课程申请时提交的导师身份证副本作核对，如确认未有按照身份证式样签署时，则会向机构作书面提醒。然而，除了曾作出书面提醒的“笔录表”外，其余“笔录表”的记录中，并未能反映曾作出导师签名式样核实的工作记录。

审计署抽查了 2018 年 10 月至 2019 年 3 月的“笔录表”，按照局方核实导师身份的准则，选取了“笔录表”当中怀疑存在导师未有按照身份证式样签署的“笔录表”共 41 份，与课程申报时的导师资料进行核实，而当中 35 份具备条件进行核实<sup>9</sup>。核对

<sup>8</sup> 教育局表示，对于要求导师于“笔录表”作签署的工作，有导师由于不希望授课期间被局方人员打扰，故有机会会拒绝巡查人员向导师提出于“笔录表”作签署的要求，而改由机构人员作出签署。

<sup>9</sup> 由于部份导师非本澳居民，证件上并没有身份证签名式样，或是因属公共机构而获豁免提供导师身份证资料予教育局等，而无法进行核实。

结果显示其中 11 份“笔录表”（涉及导师 7 人），明显存在导师未有按身份证签名式样签署“笔录表”的情况，但教育局并未有发现及作出跟进。

### 3.1.3.3 审计意见

#### (1) 巡查所发现问题的跟进

对于教育局在“笔录表”的审阅工作，与过去审计报告相比（见下表），结果显示教育局在“笔录表”的审阅工作上，未有作出改善，存在问题较过往严重（见下表）。

**表六：教育局对“笔录表”所发现问题未作跟进的比较表**

项目 \ 内容	审查“笔录表”数量 (A)	应作跟进而没有跟进的“笔录表”数量 (B)	百分比 (C) = (B) / (A)
2012 年审计报告	1,462	17	1.2%
本次审查	379	至少 90	至少 23.8%

资料来源：整理自教育局提供资料

注：在 379 份“笔录表”中，抽查发现至少 90 份存在明显问题，由于只是抽查，故不排除存在更多有问题的“笔录表”。

是次审计结果显示，教育局较过去出现了更多依照指引应视作存在违规情况，但教育局人员并未有按照指引执行复核工作，导致未有向机构发出口头劝喻甚至书面提醒，因而有关机构的违规情况没有反映于评级中，故未能适时对机构的巡查次数作出增加。同时，由于有关违规情况达到一定程度时，可导致未来课程评审中，减少获批的课程数量，故教育局现时存在的问题，显然不利于教育局在课程评审及课程监管的工作。

此外，须指出现时教育局在实地巡查工作的一项措施，是审查出席表上学员是否按身份证式样签署，但在欠缺学员身份资料的情况下，是无法有效核实学员本人如实按身份证式样签署，或是否存在他人冒签的情况，由此可见，有关措施的设置，其效果存疑。

#### (2) 导师身份的核实

在导师身份核实的事宜方面，现时教育局对怀疑未有按身份证签名式样签署时，会与导师的身份证资料作核实，作用是用以判断机构是否已如实安排课程申请时的导师来提供教学，以保证课程的教学质量。

要强调的是，现时在导师签署式样的核实工作上，是同时经由初检及复核人员作判断及核实，相关工作理应有一定严谨性，因此，应极少遗漏或欠缺核实的情况。然

而，从审计署的抽查中发现，仍有一定数量的个案，明显存在导师未有按身份证式样签署的情况，但教育局未有发现。

除上述情况外，需要指出的是，倘若导师并非课程评审时所申报的导师，但导师在“笔录表”及“出席表”签署了原导师的名字，按现时的核实准则（即“笔录表”及“出席表”上签署不一致等情况），教育局人员并不会对该导师签名产生怀疑而进行核实，从而发现导师并非原申报导师。由此可见，现时导师身份的核实，在机制设置方面的效果并不理想，无法确保机构如实安排课程申请时批准的导师任教课程，保证课程的质量。

综上所述，在巡查所发现问题的跟进以及导师身份的核实的工作上，教育局的改善措施仍不理想。

### **3.1.4 实地巡查的整体审计意见**

实地巡查是检查机构是否按已获批的申请条件开办课程，以确保课程的教学质量，同时亦是预防及阻吓机构不合理运用公帑的重要措施。因此，对于实地巡查工作的每个环节，包括对机构的评级及巡查安排、巡查工作的执行、对巡查所发现问题作出跟进，以及导师身份的核实，都是环环相扣，互为影响。因此，应严格按照指引规定贯彻执行工作，才能确保实地巡查的机制有效运作。

然而，从是次审计结果可见，教育局在上述所指的每个环节，仅巡查工作的执行方面得到了改善。至于在其他方面，仍存在机制设置上的不足、欠缺监察措施，或是未有贯彻执行监察工作的情况，在整个实地巡查机制中不少重要环节仍存在问题，由此可见，目前实地巡查工作的成效仍然不理想，难以达至确保课程的教学质量，以及防止公帑被不合理运用的预期目的。

3.2 后备报名方案

3.2.1 往年发现

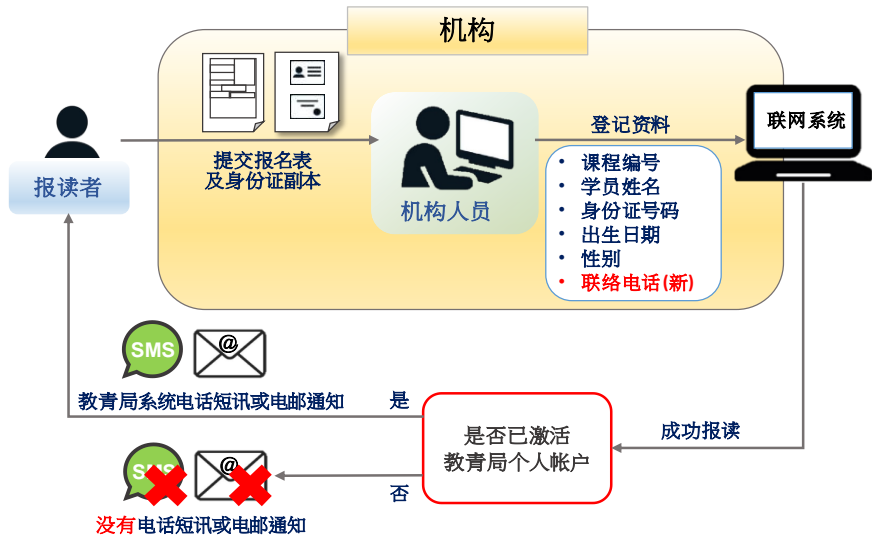
在后备报名方案的使用方面，发现使用频率颇高，反映机构滥用后备报名方案报名之嫌。

此外，在课程报读上，合资格居民欲报读《计划》的课程，需带备个人身份证，并透过设置于机构的插卡系统报名。但当插卡系统出现故障、身份证晶片脱落、委托第三者代为报名或获批准以集体报名方式报读课程（如大学代学生集体报读学历课程）时，会采用后备报名方案，居民只需填妥“本地课程 / 证照考试学员报名表”，机构便会将有关资料输入教育局预设的试算表表格，资料包括课程编号、学员姓名、学员身份证号码、出生日期及性别，并电邮至《计划》的工作小组，小组会把资料输入至电脑系统内，即完成报名手续，但过程中未有设定任何程序对申请者的身份加以核实。

3.2.2 目前状况

“2017 至 2019 年计划”的后备报名方案的使用上，与以往相同，均是在插卡系统出现故障等情况下方可使用后备报名方案，但报读程序方面，则与以往有所不同，现时机构可透过登录教育局的《计划》系统，自行将报读者资料输入系统内，教育局表示过往由教育局输入报读资料至系统的做法会增加行政资源的成本，为简化行政程序，故教育局自“2017 至 2019 年计划”起，开放权限予机构进入联网系统内，自行输入学员报读的资料，当成功报读后，倘若学员本身已激活了《计划》的个人帐户，则系统会根据学员原先选择的通知方式（电邮或手机短讯），通知学员相关报读资讯。相关流程如下图：

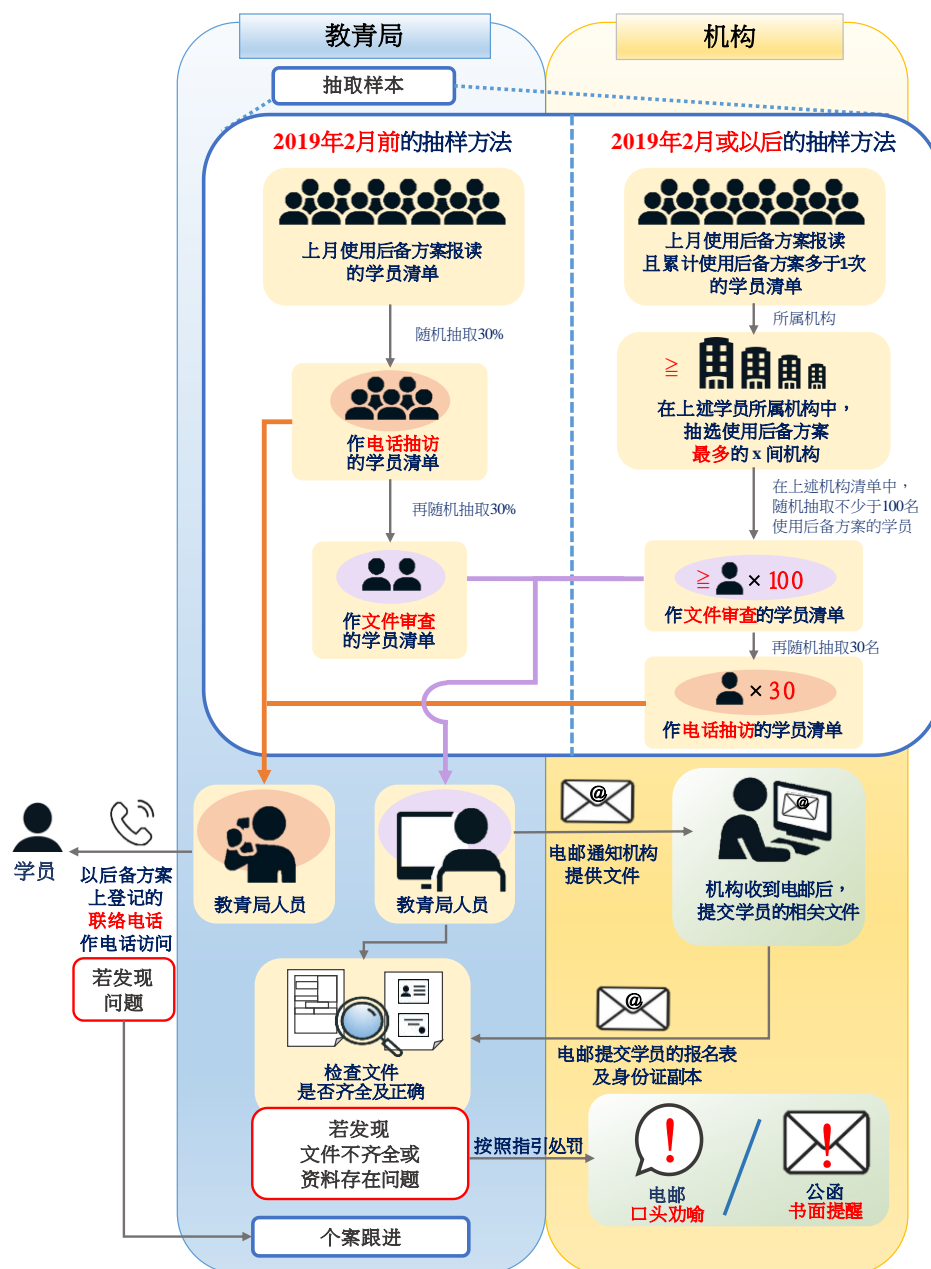
图七：后备报名方案报名流程



而对于后备报名方案的监察工作上，在 2012 年审计报告公布后，于 2013 年 1 月起，教青局针对后备报名方案，制订了电话抽访，以及要求机构提交学员报名表及身份证副本的监察措施，有关工作每月执行。教青局根据机构以后备报名方案为学员报读本地课程或证照考试时，于《计划》系统中登录的电话号码进行电话抽访，以了解是否存在异常情况，倘有怀疑时会以个案方式作出跟进<sup>10</sup>。

而在抽查方式方面，教青局先后采用两种不同抽查方式，详见下图：

图八：后备报名方案抽查流程



<sup>10</sup> 教青局在课程的监察措施，制订了包括：实地巡查、文件审阅、个案跟进、电话抽访、市民投诉等，以便对课程的开办情况作出监察，防止出现违法违规的情况。



在原抽查方式上（2019 年 2 月前），教青局通过对上月使用后备报名方案报读课程的学员中随机抽取 30%学员，以预设问题<sup>11</sup>方式进行电话抽访，从而了解学员的报读情况，及判断有否存在异常情况。其后，再从电话抽访的学员中，以随机方式抽取 30%学员，通过电邮要求机构提交学员的课程报名表及身份证副本。

而 2019 年 2 月修改后的抽样方式（新抽查方式），教青局以风险导向为基础，针对重复使用后备报名方案的学员所报读的机构为对象。教青局从上月使用后备报名方案，且已累计使用该方案多于一轮的学员中抽查，对较多出现使用后备报名方案为学员报读课程的机构中（至少选取四间），从中抽取不少于 100 名学员，要求机构提供学员的报名表及身份证副本，再从上述所抽取的学员当中抽取 30 名学员作电话抽访。

在上述的监察工作中，若核实存在违规情况，在完成跟进后，机构会将违规情况记录于违规档案内，作为下一次机构评级及课程评审方面的依据。

此外，教青局虽然掌握各机构使用后备报名方案的数据，但不会利用有关数据作整体检视，了解各机构的使用情况。

### 3.2.2.1 对后备报名方案存在滥用之嫌的跟进

现时报读本地持续教育课程及证照考试，原则上应是以“插卡”方式进行报读，后备报名方案是在未能以“插卡”方式报读时使用的替代方案。因此，为核实有否机构常态地使用后备报名方案的情况，审计署审查了 2017 年 4 月至 2019 年 3 月期间的资料，发现使用后备报名方案人次达 48,039 次，相比上述期间报读的总人次 292,629 次，使用后备方案的人次约占 16.4%。

然而，审计署就参与“2017 至 2019 年计划”及使用后备报名方案的机构数量作出了统计，详见下表：

**表七：至 2019 年 3 月底已完结的课程中，机构使用后备报名方案的情况**

曾开办课程的机构数量	曾使用后备报名方案的机构数量	超过五成的报读人次使用后备报名方案的机构数量	超过五成，且使用后备方案达一百人次以上的机构数量
423	332	65	33 <sup>注</sup>

资料来源：整理自教青局提供资料

注：该 33 个机构就后备报名方案的具体使用情况，详见附件一。

<sup>11</sup> 基于保密的原因，故不披露预设问题的内容。

由上述资料所见，上述超过五成，以及使用后备方案达一百人次以上的机构有 33 个，即在比例上及使用人数上来看都显示有关机构是常态地使用后备报名方式。

审计署曾向教育局了解上述 33 个机构，常态地使用后备报名方式为学员报读课程的原因。但教育局只就其中一个机构（见附件一机构 1）作出了回复<sup>12</sup>，指出有关机构的学员大多为长者，为方便长者报读，故开放批量上传学员名单的功能予该机构。对于其余机构，教育局则没有回复机构为何较多地使用后备报名方式的确切原因，但在回复中再次罗列了使用后备报名方式的原则，包括：(1)报名的系统故障；(2)报名用的读卡机故障；(3)居民委托他人报名；(4)报名时澳门居民身份证有问题而未能透过读卡机报名。

而在上述未有回复原因的 32 个机构中，显示有超过一半的机构使用后备报名方式比例是在八成以上（见下表）。例如有机构 100%使用后备报名方式，而使用人次达 1,173（详见附件一机构 2），显示有关机构是大量地使用后备报名方式为学员报读课程。

表八：超过五成，以及使用后备方案达一百人次以上的机构数量

使用后备报名方式比例	机构数量
100%	6
91 – 99%	5
81 – 90%	6
71 – 80%	5
61 – 70%	2
51 – 60%	8

资料来源：整理自教育局提供资料

### 3.2.2.2 后备报名方式监察工作的跟进

教育局在 2013 年 1 月起，针对后备报名方式制订了监察措施。为核实“2017 至 2019 年计划”中，教育局是否已按规定执行工作（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，审计署进行了审查，相关结果详见下表。

<sup>12</sup> 教育局已预先开放批量上传学员名单的功能予该机构。



表九：教育局就后备报名方式监察措施的执行情况

监察措施	审计署核实期间	电话抽访		文件审查		是否符合指引要求
		按指引要求对学员作电话抽访的累计数量	实际执行的累计数量	按指引要求机构提供学员报名表及身份证副本的累计数量	实际执行的累计数量	
2019年2月前 (原抽查方式)	2017年4月至 2019年1月	13,453 人次 <sup>注</sup>	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	不少于 100 名	106 名	是

资料来源：整理自教育局提供资料

注：2017 年 4 月至 2019 年 1 月的后备报名方案的资料，显示共有 44,844 人次曾使用后备报名方式。

由上述结果所见，教育局按原抽查方式所抽查的实际数量，无论是电话抽访，或是要求机构提供学员报名表及身份证副本，都与指引要求的抽查数量相差甚远，明显不符指引规定。而新抽查方式所抽查的实际数量，则符合了指引要求。

另外，值得注意的是，审计署在审查后备报名方案的资料中，发现附件一机构 2，存在多位学员于不同日子（介乎 2017 年 5 月至 2019 年 3 月间）于该机构报读不同课程，但机构却为 82 人次（涉及学员 47 人及课程 43 个）使用相同电话号码为学员登录于教育局的《计划》的报读系统中。而正如上文提到，教育局在进行后备报名方式电话抽访的恒常工作中，是根据机构在使用后备报名方式时所输入的电话号码联络学员。

### 3.2.3 审计意见

教育局过去曾表示推出身份证“插卡”的报读方式，可以遏制不法人士伪造报读者资料以骗取政府资助的情况。而推出后备报名方式报读课程的目的，是在未能以身份证“插卡”方式报读时的一个替代方案。因此，无论是本地课程或证照的报读上，并不鼓励使用后备报名方式，故不应存在常态性使用的情况。

然而，对于防止滥用后备报名方式的工作上，从第 3.2.2.1 点所见，现时仍存在不少机构常态地使用后备报名方式的情况，由于教育局并未有就后备报名方式的使用制定管理措施，从源头上控制机构使用后备报名方式，造成现时有完全使用后备报名方式，而不使用“插卡”方式为学员报读课程的情况。

另一方面，由于教育局并未有制订恒常的监察措施，了解机构就后备报名方式的使用情况，对于其所掌握的数据亦未有进行利用及分析，故即使存在不少机构常态地使用后备报名方式，教育局亦不知悉存在有关情况，因此并未有作出跟进，故在审计署查询上述机构常态地使用后备报名方式的原因时，仅就一个机构作出了合理解释，

至于其他机构则只重复说明后备报名方案的使用前题（例如是身份证晶片脱落），并未有作出正面回复。由此可见，局方在防止滥用后备报名方案的工作上，明显欠缺管理及监察，对于遏制不法人士伪造报读者资料以骗取政府资助的成效，难免造成影响。此外，若教育局能对后备报名方案进行源头管理，减少后备报名方案的使用，可有助减轻有关监察上的人力资源投入，从而调度至其他环节的监察工作上。

与此同时，要指出的是，教育局为遏制不法人士伪造报读者资料以骗取政府资助，投入了不少公帑，开发身份证“插卡”系统及购买相关装置，规定机构采用“插卡”方式为学员报读课程。因此，要达到预期目的，有必要促使机构切实遵守有关使用后备报名方案的规定，减低滥用后备报名方案的风险，避免影响“插卡”报读方式的成效，以及浪费购买“插卡”设备的公帑。

至于教育局就后备报名方案所实施的监察措施上，现时主要针对后备报名方案的使用进行抽查，以了解是否存在异常情况（例如是否有不法人士利用后备报名方案骗取资助的情况）。然而，教育局在执行电话抽访的工作上，根据本署的审查结果发现，在适用原抽查方式的期间（即 2019 年 2 月前），教育局人员没有按照指引规定，抽取 30% 的学员作电话抽访，实际抽样的比例远低于指引规定，只有 0.65%，在长时期没有按照指引以及抽样比例如此之小的情况下，势必影响监察成效。

虽然，教育局自 2019 年 2 月起已将上述随机抽样方式改为以风险导向为基础作抽样，不再存在原抽查方式上所存在的执行问题，且较具方向找出高风险机构。然而，正如上文提到，教育局在执行后备报名方案的恒常监察中，电话抽访的监察工作是根据机构在使用后备报名方案时所输入的电话号码联络学员，但审计署的审查中，却发现 82 个人次使用同一电话号码作登记的情况，因此机构所登录的电话号码是否属学员本人，确实存在疑问，可见对于现时电话抽访的监察工作上仍存在漏洞，不利于监察后备报名方案是否存在伪造报读资料的情况，其实际效果将受到影响。

综合上述，可见教育局并未建立机制防止滥用后备报名方案。至于在现时实施的监察措施上亦存在不足。因此，教育局有必要对上述所指的问题尽早作出改善，弥补现时的不足之处，确保措施达到预期成效。

### 3.3 保证金制度的执行情况

#### 3.3.1 往年发现

保证金制度的设立是鼓励居民完成修读课程的一项措施，而出席情况是扣除保证金的依据。就退回保证金方面，教育局仅要求机构在课程完成后的 7 日内，通过联网系统输入学员的出席情况是否达到最低出席率的要求，而原始出席资料只需保留于机构，以便教育局有需要时抽查核实。但审查发现，由《计划》开始至 2012 年 2 月，教育局从未要求机构提交原始出席资料进行核查，并出现有机构未有按指引规定输入出席完成情况而导致保证金款项被冻结，未能让市民及时使用。

另外，就机构填报学员出席资料的真实性，发现有学员的出席率未达退回保证金的规定，但机构仍填报为已完成课程，出现应扣而未扣保证金的情况。有关情况反映部分机构的守法意识不足，但教育局未有作出有效监管，无法确保将“保证金制度”有效落实。

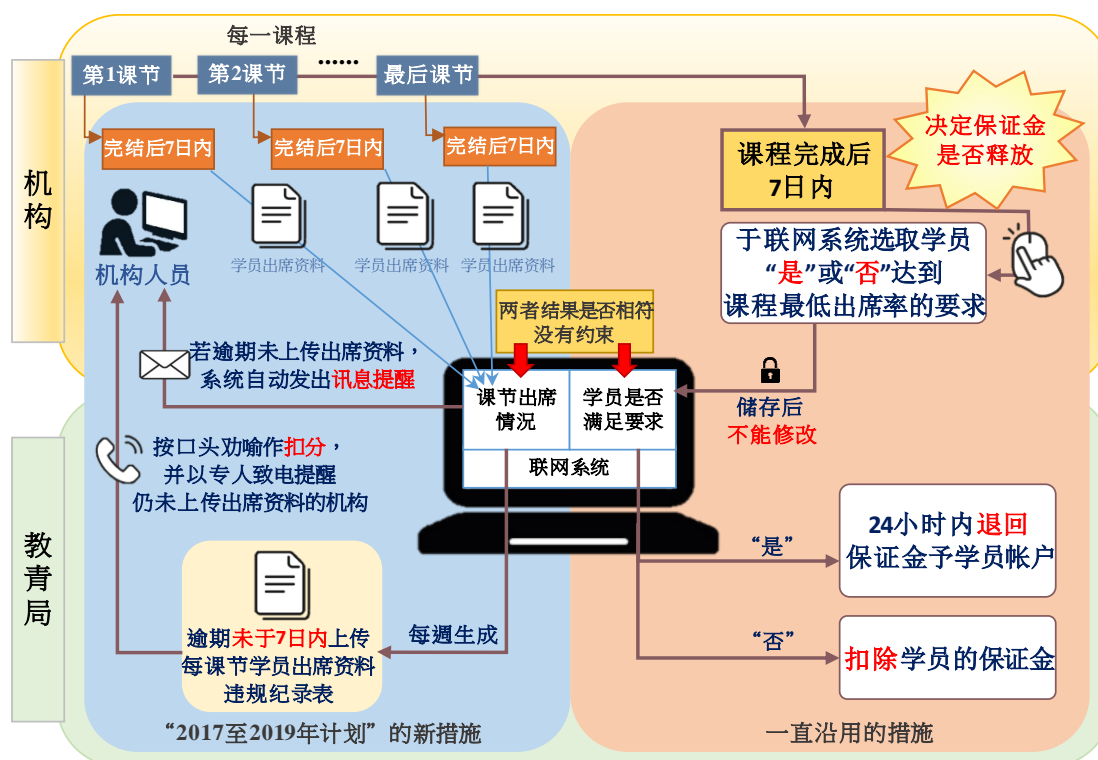
#### 3.3.2 目前状况

与过往一样，保证金能否退回予学员的个人进修帐户，是由机构在课程完成后 7 日内，通过联网系统确认学员是否满足课程最低的出席率要求<sup>13</sup>，若机构申报学员已满足相关出席率，保证金才会释放。教育局表示，为保障学员能够尽快获得退回保证金的权益，制定了改善措施。相关处理流程如下：

---

<sup>13</sup> 本地课程的学员是否获退回保证金，是取决于学员的出席率，当学员的出席率大于机构所设定之最低出席率（教育局要求机构订定的最低出席率必须在 70%或以上），则视作已完成课程，被扣除之保证金会退回至学员的个人进修帐户内。

图九：保证金的扣减或退还处理流程



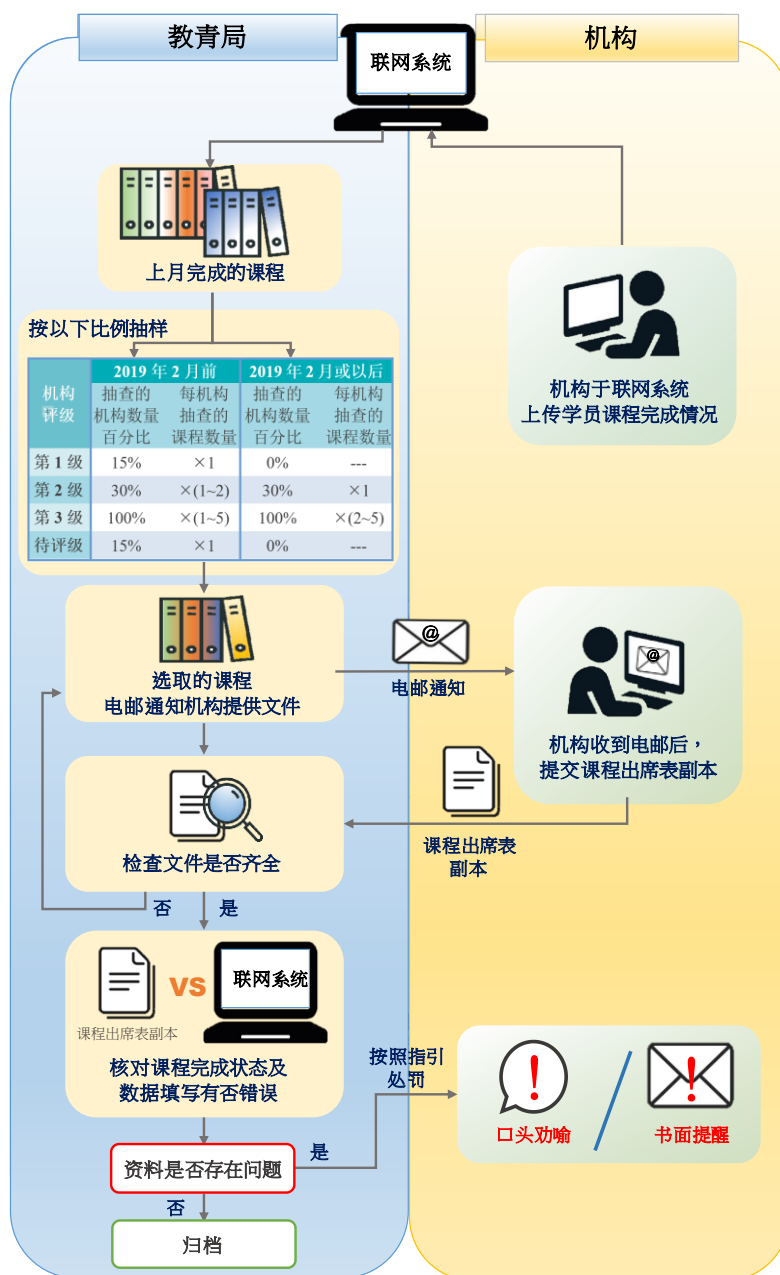
在“2017至2019年计划”，教育局新增要求机构于每一课节完结后7日内上传学员的出席资料，并于每周生成逾期上传学员出席资料违规纪录表，对逾期上传出席资料的机构按口头劝喻<sup>14</sup>作出扣分及以专人致电提醒仍未上传出席资料的机构。2018年7月教育局亦对2013年1月新增，由电脑系统自动发送提示讯息的功能再度优化，在机构登入联网系统时，系统自动弹出的“注意事项”会显示机构有哪些具体项目仍未输入每课节的出席率。

但在课程完结后7日内，机构仍需于联网系统输入学员“是”或“否”满足课程最低出席率的要求，如机构输入“是”，联网系统才会于24小时内退回保证金予学员的进修帐户。教育局现时新增每一课节输入出席资料的措施对释放保证金并没有关系。

<sup>14</sup> 口头劝喻按每一课节计算，一次扣1分，累计扣分上限为40分，相关的分数会作为评级参考要素。

另外，对于机构输入学员的出席资料，教青局有以下核查流程：

图十：对完成课程出席资料的核查流程



教青局每月对上月完成的课程，以风险导向方式，针对较为关注的机构（如收取资助金额较大）进行抽样，以电邮要求机构提交课程出席表副本，核对出席表上学员的出席堂数是否达到该课程的最低出席率要求、机构于联网系统申报的学员是否满足出席要求与出席表上显示的是否一致、资料填写是否有遗漏或错误等，并对存在问题的机构发出口头劝喻（如：填写出席表项目资料不完整）或书面提醒（如：学员出席资料输入有误）。一次口头劝喻扣1分，书面提醒则扣5分，相关的分数作为未来评级参考要素。但在课程完结及机构输入学员是否按规定满足出席率要求后，保证金便会释放。期后若教青局通过抽样核查中发现机构输入出席资料不正确，引致错误退还保证金，教青局是不会就有关情况作出处理。

3.3.2.1 按时输入学员出席情况

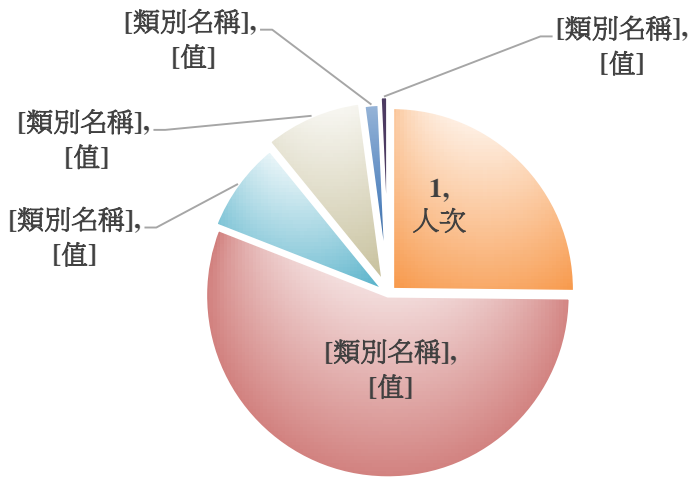
就跟进有否仍然存在机构于课程完结后未有按时输入学员是否按规定满足课程最低出席率的要求，导致保证金款项被冻结，审计署审查了由“2017至2019年计划”开始，截至2019年3月31日完成的课程，发现仍然存在机构延迟输入，影响保证金的释放。审查发现在223,596人次学员<sup>15</sup>中，158,873人次（71.1%）的出席情况是机构在课程完结后7日内上传的，其余64,723人次（28.9%）的出席情况，机构在课程完结后超过7日才上传。有关上传日期由8日至长达763日，详情如下：

表十：课程完结后超过7日才上传出席情况涉及的学员数目及所需日数

上传出席情况所需日数	涉及的人次
8至100日	57,689
101至763日	7,034
总数	64,723

资料来源：整理自教育局提供资料

图十一：超过7日上传的详细分布



机构延迟上传会导致已完成课程的学员的保证金款项被冻结。对于机构上传出席率时间长的原因，教育局指出已透过不同方式<sup>16</sup>多次敦促机构须于每一课节完成后，在紧接的7日内，通过联网系统输入学员的出席情况，否则会影响其机构评级及倘有的支付程序。

<sup>15</sup> 不计算驾驶课程。

<sup>16</sup> 教育局曾于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日向机构发出温馨提示电邮，及2017年9月11日向机构发出传阅函，提醒申报出席率。

### 3.3.2.2 核实输入出席资料的真实性

教育局新订定的措施，利用抽查机制核实机构在课程完结后输入的学员出席资料的真实性，审查教育局 2019 年 3 月份的抽查记录，显示已按照订定的机制执行。然而，审查亦发现以下情况：

表十一：3 月份完结课程的实际抽查情况

机构评级	3 月份有完结课程的机构数目	教育局订定的抽查比例	3 月实际抽查课程数目	3 月份完结课程数目	实际抽查课程百分比
第一级	65	无须抽查	-	416	-
第二级	103	30%的机构，各抽查 1 项课程	37	1,081	3.4%
第三级	8	全部机构，各抽查 2-5 项课程	16	74	21.6%
待评级	55	无须抽查	-	234	-
总数	231		53	1,805	2.9%

资料来源：整理自教育局提供资料

根据教育局的抽样准则，3 月份第二级机构实际被抽查的课程数目，只占第二级机构 3 月份完结课程数目的 3.4%，而第三级机构就算全数抽查，被抽查的课程数目亦只占第三级机构 3 月份完结课程数目的 21.6%。实际被抽查的课程仅是所有 3 月份完结课程的 2.9%。

教育局 3 月份抽查课程完成情况的结果显示：在 53 个课程当中，有 21 个课程没有违规，32 个课程违规。该 32 个课程违规当中，11 个课程没有在限期内提交出席表副本给教育局核对，其余 21 个课程涉及未有要求学员按身份证签署式样签署出席表、填写出席表项目资料不完整、擅自改动上课日期等；而该 21 个课程当中更有 4 个课程与输入出席率错误有关，共涉及 8 名学员。

另外，审计署根据教育局 2018 年 10 月至 2019 年 3 月进行实地巡查时所收集的出席表，选取具备足够课堂节数判断其出席率不足，应扣除保证金的 202 名学员（涉及 78 项课程），核对机构是否于联网系统上如实填报课程完成情况。审查发现有 12 项课程共 24 名学员的出席率不足，未达退回保证金的规定，但机构仍填报为已完成课程，符合最低出席率的要求，并退回保证金。按课程金额计算，涉及应扣而没有扣的保证金金额为 15,600 澳门元。

### 3.3.3 审计意见

教育局在 2012 年 11 月《持续进修发展计划》衡工量值式审计报告公布后，就保

证金的扣减或退还处理，积极制定了改善措施，然而，从教青局提供的资料显示，由“2017至2019年计划”开始，截至2019年3月31日完成的课程，仍有接近三成人次学员，因机构未有按指引规定在完结课程后7日内输入学员是否按规定满足课程出席率的要求，导致存在保证金款项被冻结，未能让市民及时使用，有机会对相关市民的进修安排构成影响。

虽然教青局新增了改善措施，订定以风险导向方式去抽取样本，核实机构对完结课程填报的资料有否错误，但以机构评级作抽查的课程数目远远少于其已完结课程的数目，抽查的比例非常低。从审计署审查发现存在12项课程共24名学员出席率不足，但仍错误退还保证金，以及教青局的抽查结果亦反映，出现的问题不少，抽查的53个课程中，有11个课程没有按时提交出席表供核对及4个课程共8名学员输入出席率错误。对出席率不足的学员，机构仍填报为已满足课程出席率要求，出现应扣而未扣保证金的情况，反映了机构对教青局要求的遵守程度仍然不足。教青局仅抽查了53个课程，已有15个课程与填报学员出席资料真实性问题有关，显然现时的抽样力度并不足够，教青局未有重视加大抽样的比例，以涵盖相关风险。因此，教青局核实机构输入出席资料真确性的改善情况并不理想。

此外，须指出一点，教青局现行对机构完成课程后的出席资料核查工作，曾发现机构输入出席率错误，而导致保证金退回予学员的个人进修帐户，但尽管发现这种人为错误，对于已错误释放予学员的保证金，教青局没有收回，亦没有考虑如何纠正有关问题。



### 3.4 导师报读自己任教的课程

#### 3.4.1 往年发现

2012 年审查发现“2011 年至 2013 年持续进修发展计划”在第一至第三期的课程当中，有 3 个机构，共 6 个课程存在导师报读自己任教课程的情况，并已全部成功开课，明显存在不规则的情形，涉及的款项为 5,136 澳门元，而教青局未有对有关情况作出关注，并已对有关课程作出了支付。

部份机构的课程出现导师与学员为同一人的情况，令人怀疑机构为了增加课程收入，而运用导师的 5,000 澳门元资助款项去报读其任教的课程；亦有可能是导师利用其导师身份，藉此途径套现其个人进修帐户内的资助款项，教青局应提高监察意识，防止各种骗取资助的情况发生。

#### 3.4.2 目前状况

为防止导师报读自己任教的课程，教青局于 2013 年 1 月已改善其系统，在学员报名时，系统可即时作比对，如发现导师报读自己任教的课程，系统会即时拒绝其报名。审计署在实地审查过程中，就导师报读课程对系统作了测试，发现不论是课程的主导师或后备导师，都未能成功报读自己任教的课程。

#### 3.4.3 审计意见

教青局对系统作出修改，杜绝了导师报读自己任教的课程，证明相关审计发现已得到改善，可防止导师套现其个人进修帐户内的资助款项，并堵塞不法人士欺骗资助的风险。

### 3.5 审计建议

教青局应：

- 借助电子设备功能，对机构违规事宜及机构评级进行处理，避免因人为出错而导致评级错误；
- 按现时实际监察的需求，对评级及巡查指引作出修订，令监察人员有据可依及按照指引贯彻执行；
- 严格遵守巡查安排的工作，确保各机构得到适当的监察；另一方面，对于“笔录表”的审阅工作，应严格及适时履行审阅工作，对“笔录表”显示的问题作出跟进；

- 应建立机制，分析及监察各机构对后备报名方案使用情况，防止出现滥用后备报名方案。此外，对于现时的后备报名方案监察措施作出检讨，堵塞当中存在的漏洞；
- 应检讨现行机制，订定适切的罚则，确保机构能按时及正确申报学员完成课程状况。

## 第4部分：综合评论

《计划》的目的，是希望鼓励居民透过持续进修增长知识，以提升个人素养和技能，从而促进整体社会的进步和发展。在当年的审计期间，教青局由2011年7月推出《计划》至2012年6月所支付的金额约为1.5亿澳门元，之后经过三期的变化，截至2018年12月31日，相关总金额已达17.8亿澳门元，如此巨额的支出，可见完善的执行及监管工作，对《计划》的成效至为重要。目前，在监管上，教青局透过评级及巡查来监察机构举办的课程是否符合申办要求，而从是次跟进结果可见，局方确实曾设法改善过往的监管漏洞，但是次跟进审计发现这些监管措施罚则设置过于宽松，甚或部分措施因设置不到位而未能发挥监管的作用，最终达不到改善结果，亦直接影响《计划》的成效。

现时，教青局无论在评级标准及巡查检测工作均比过往详细，但部分措施的设置未切合重点，例如会要求在没有学员身份资料下，去核实学员是否按身份证式样签到，这样的安排，不单没法达至检查的目的，更浪费宝贵的人力资源。此外，现时教青局对机构以扣分制计算其得分的评级制度，即使机构多次不遵守规则而令机构评级下降，对机构影响亦只是增加巡查次数，最严重也是减批开办课程的数量。同时，除个别涉嫌刑事违法行为被转介跟进的机构，其扣分会被累积计算外，其余机构的违规扣分只会被保留至下一季度评级便会被取消，在新季度评分会重新计算。在罚则轻微且扣分只被保留最长三个月的情况下，巡查制度对机构的阻吓力显然不足，难以警惕其严格遵守相关规定。

教青局以人手不足及工作量大等理由，当作长期不贯彻执行相关监管措施的原因，但既然清楚自身的限制，其管理层更应该透过简化工作流程，适当调配人手，并善用资讯技术协助执行监管工作，如采用电脑程式去计算机构评级，以节省人手及减少人为错误。对常态使用后备报名方案的问题，认真地查找引致问题的根源及设法杜绝，尽量减少后备报名方案的使用，这样既可减轻因跟进使用后备报名方案而投放的人力资源，释放人手于其他监察工作上，亦可降低不法盗用他人资料报读课程的风险。

作为推行《计划》的专责部门，教青局应从宏观角度审视及监察改善措施的成效，严格履行相应的监督责任，并确保公帑能在合法、公正和具有效益的情况下妥善使用。

值得注意的是，教青局面对审计监督时，总是强调巡查人手不足，故未能贯彻落实监督责任，但多年来《计划》的规模却有增无减，甚至在外地不断扩展，在无法确保制度健全和妥善执行监督工作的情况下不断扩张覆盖范围，人手不足的说法即显得自相矛盾。另一方面，自《计划》推出以来，不断有教育机构以违规经营、冒签或伪造文件、诈骗等方式以身试法，因情节严重要由司法机关跟进的也有数十宗，不但反映《计划》的执行过程存在漏洞，更显示这种大洒金钱、遍地开花的使用公帑方式有其不足之处，持续令心存侥幸的教育机构铤而走险，尽管教青局曾公开强调严重违规

的比例不高，但立意良好的进修补助衍生出犯罪问题，始终不是政府及公众愿意见到的结果，而且这些案件也会加重教育局及司法机关的工作负担，消耗宝贵的资源，这系列问题伴随《计划》的出现而产生，教育局是不能不正视的。

综观今次跟进审计，教育局在落实审计意见和建议的力度不够，效力不彰，但数以亿计的公帑却持续花费，反映相关工作的管理与执行欠缺积极而有效的检查机制，有必要进行深入整改，再决定日后如何更好地推行《计划》。

## 第 5 部分：审计对象的回应





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

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 I

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](http://www.dsej.gov.mo)  
電郵 E-mail : [webmaster@dsej.gov.mo](mailto:webmaster@dsej.gov.mo)

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



## 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科課程的情況，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，確保公帑的合理運用。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帑的可能性；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，期望在監察公帑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：后备方案使用比例在五成以上，及使用后备方案达一百人次以上的 33 个机构

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

资料来源：整理自教青局提供资料

注：就机构 1，教青局解释，有关机构的学员大多为长者，为方便长者报读，故开放批量上传学员名单的功能予该机构。



