



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

公共部門向社團發放
財政資助的研究

二零零三年十一月



目錄

一、 審計發現撮要	3
二、 審計背景	5
三、 審計對象、目的及內容	6
四、 審計範圍及方法	7
五、 審計標準	9
六、 財政資助的基本資料	12
七、 審計結果	15
八、 審計建議	47
附件	
附件一	55
附件二	58
附件三	60
附件四	62
附件五	63
附件六	67

一、 審計發現撮要

審計署就澳門特別行政區各公共部門於 2001 年發放的財政資助進行了一項審計工作，目的爲了研究及分析公共部門對於財政資助的處理、發放及監管，是否能夠確保財政資源能夠得到善用及有否存在可以改善的地方。

審計發現撮錄如下：

1. 整個特區政府透過 39 個公共部門及共用開支在 2001 年度發放的財政資助總額爲澳門幣 11 億 4 仟多萬元，佔特區政府總開支的 7.6%。（詳見第六章）
2. 公共部門在發放財政資助的職能範疇上，確實存在重疊的情況。部門之間又沒有清晰明確的分工，廣受關注的活動範疇便得到多個部門重複的資助。對於同一類型的活動，甚至同一個舉辦活動的團體，可能有多個公共部門同時投放資源。（詳見審計發現 7.1.1）
3. 公共部門在處理資助申請時沒有要求申請人申報其他資助及收入來源的資料，導致多個部門向同一個人或活動項目作出重複的資助，令資源出現重複分配及錯配的現象。（詳見審計發現 7.1.2）
4. 無論發放經常性資助或非經常性資助的部門，就發放財政資助的幾個程序：申請、審批、跟進及評估工作上，存在值得改善的地方。（詳見審計發現 7.2 及 7.3）
5. 發放資助的部門，一般都具備法律賦予的職能，資助的項目亦得到適當的批准，但就登錄開支經濟分類的情況，則存在多種處理方法。（詳見審計發現 7.4.1）

6. 並不是所有部門都把所發放的財政資助刊登《澳門特別行政區公報》。(詳見審計發現 7.4.2)
7. 有公共部門向本身員工所組成的福利會/文娛體育組織，提供有如民間社團一樣的資助。部門文體組織的成員以部門本身的人員為主，對這些組織發放財政資助，存在對員工作出某種形式津貼的意味。(詳見審計發現 7.4.3)

基於這些發現，審計署主要建議了：

1. 公共部門在對社團發放資助時，應與該年的《施政報告》步伐一致，以其施政重點作為參考，定出資助範疇的優先次序。
2. 應以全局統一考慮為資源分配的大原則，透過公共部門間的溝通及分工，推動專責部門統一處理同一服務範疇的民間社團所作的資助申請，以利政府對於同類型活動作出公平而透明的資助分配，通過協調，對重複雷同的活動作出具有效益的整合。
3. 應該以公平、具透明度及統一的標準來接受申請和批出資助，制定成文指引 / 內部的工作指引規範財政資助的申請、審批及發放，制定跟進及評估發放資助的機制來監察及衡量資助發放的成效。

二、 審計背景

澳門特別行政區政府爲了推動本地區的教育、科學、文化、體育、慈善、工商、醫療衛生、社會福利、青年活動等方面的發展，每年除了制定一些政策，對有需要而符合條件的人士給予直接的金錢補助外，亦曾經各個公共部門向個人、團體及其他實體給予一些財政資助作爲舉辦活動及運作上所需的經費。透過這些個人、團體及其他實體舉辦的活動及進行的工作，可以促進社會各方面發展，亦可以填補特區政府未能作出直接參與的工作。

財政資助的定義是由公共部門以撥款形式向實體發放資助，從開支角度而言，即是屬於各公共部門的非運作開支。

沿自 1986 年澳葡政府時代已就財政資助的發放訂定了撥給有關津貼應遵守的一般規則，而爲了確保撥款決定符合客觀現實，於 1997 年透過第 54/GM/97 號批示（參閱附件一）作出重新的規範。目前澳門特別行政區政府部分公共部門仍然採用有關條文作爲發放財政資助的依據。

特區政府每年發放的財政資助款項巨大，涉及範圍廣泛，而且往往是個人、團體及其他實體舉辦活動及運作經費的主要財政來源，這筆公帑的運用一直都受到大眾所關注。由於公共的財政資源是有限的，而澳門社團的數目以及申請財政資助的實體亦有不斷上升的趨勢，所以特區政府必須配合施政方針把資助款項適當地分配，作爲實現民間社會的計劃，鼓勵民間社會創立事業的能力與公民參與。

三、 審計對象、目的及內容

本審計項目的審計對象是其經費全由公帑支付，而曾經發放財政資助的實體。具體即是包括協助行政長官及主要官員履行職責的實體（如司長辦公室等）、所有行政部門（如署、局、基金等）和兩所大學，下面將統稱公共部門。

財政資助必須在公平、公正及高透明度的情況下發放，同時為使到有限的公共資源能夠得到善用，以及確保適當地分配，發放部門應該訂定財政資助的申請、審批、跟進及評估程序。為了探討現時公共部門發放財政資助的機制及公共資源是否得到合理的分配，審計署開展了一項研究澳門特別行政區財政資助的衡工量值式審計工作。

本審計項目的主要目的是研究及分析特區政府各公共部門的財政資助的管理及監管制度，各公共部門是否在公平、公正及高透明度的情況下發放財政資助，以及能否確保特區政府投放的財政資源得到善用。

是次審計的內容包括以下幾方面：

- ◆ 公共部門是否按照其職能及權限批准發放財政資助。
- ◆ 財政資助是否能夠在公平、公正及高透明度的情況下發放。
- ◆ 為確保財政資助被正確且有效地運用及審批的法規能夠得以遵守，部門是否已訂立了明確的發放標準及制度化的審批程序。
- ◆ 公共部門採用的財政資助發放機制是否能夠評估已發放的財政資助是用得其所。

四、 審計範圍及方法

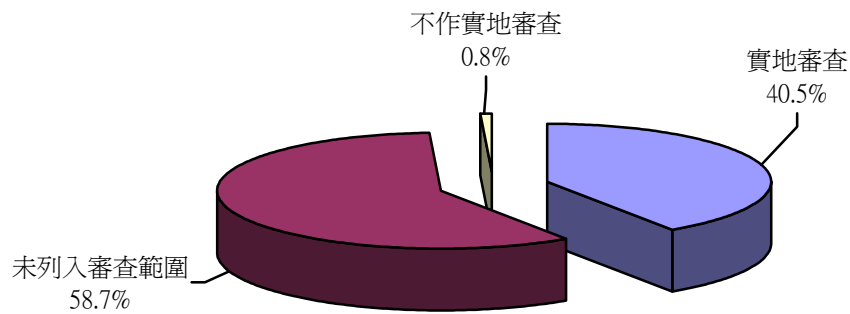
是次審計的範圍廣泛，澳門特別行政區所有的公共部門及基金組織均納入為審計對象，合共 73 個。

為貫徹公平、公開及公正的原則，審計過程採用了全面的資料搜集以及抽樣實地審查相結合的方法，主要的審計步驟如下：

- ◆ 除了從《澳門特別行政區公報》內刊登及從財政局開支資料庫內抽取有關資料，另外亦以傳閱問卷的方式向公共部門要求提供有關 2001 年度財政資助的資料，綜合了有關財政資助的數據後，建立了“2001 年度財政資助的資料及數據”。
- ◆ 本署亦從各公共部門回覆的問卷中，搜集各公共部門於 2001 年度曾發放財政資助的種類、性質、發放形式、法律依據、成文指引及發放財政資助的程序等資料。
- ◆ 綜合所得資料，發現曾於 2001 年度發放財政資助的澳門特別行政區公共部門，總共有 39 個。發放的財政資助可分為 3 類，包括：特區政府為着承擔義務而發放的財政資助、根據實體與公共部門之協議而發放的財政資助及實體向公共部門申請而獲發放的財政資助。
- ◆ 由於審查範圍廣泛，本署根據部門發放資助的金額、種類、數量及受資助者範疇，選取 23 個公共部門進行實地審查。是次實地審查涵蓋了 23 個主要發放資助的部門，他們所涉及的資助金額總和為總資助金額的 99.2%。由於個別資助項目是屬於特區政府作為履行法定義務而必須承擔的財政資助，如：加入公共學校網絡之非牟利私立教育機構免費教育津貼、非納入公共學校網學生之學費津貼、非牟利私立教育機構教師津貼、對傳媒提供的財政上之直接共同分擔的資助；以及一些特別資助項目，如：根據合作協議而對鏡湖醫院慈善會的資助、對弱勢社群的個

人及家庭援助金等未被列入審查範圍，所以實際被實地審查的項目是總資助金額的 40.5%。

2001年整體財政資助的審查情況



- ◆ 本署按照“2001 年度財政資助的資料及數據”，選取審查項目進行審計。以傳閱公函的形式向公共部門的負責人要求提供審查的文件，進行了實地審查工作審核相關的文件。並根據發放財政資助必須具備的程序，制定了一套審計標準，分析各審查部門提交的審計文件，驗證該 23 個公共部門發放財政資助的程序，以及分析有關的程序是否存在不足的地方。
- ◆ 羅列出相關的審計發現及進行分析，然後提出建議。

五、 審計標準

審計標準是以現行法規為原則，配合可操作的管理而制定。

5.1 法定條件

公共部門經本身組織章程／特別法規賦予發放財政資助的職能、得到有權限實體的批准、以及具備相應發放財政資助的預算開支經濟分類，才可以發放財政資助。

5.2 資助的管理及監管

5.2.1 經常性資助

財政資助的發放和監管程序，包括申請、審批、跟進及評估的程序，應該是成文化的，而且廣為服務對象知悉，相關的成文指引應於報章、資助發放的簡介、申請表、部門網頁等途徑公布。

5.2.1.1 申請

- ◆ 申請應具備申請表格或類似的規範文件或手冊，清晰地說明財政資助的目的、申請的資格及條件、申請的方法及期限、其他申請必須注意的事項等。
- ◆ 應制定並公開發佈申請人必須提供的資料及文件，用以了解申請人的背景資料、申請的目的、活動計劃、日程、預計收入及支出、要求財政資助的金額、預計收益及其他財政來源，包括向其他公共部門或實體申請的財政資助。並要求申請人對所提供的資料／文件作出保證聲明。
- ◆ 應制定內部程序以驗證申請人提供所有必需的資料及文件。

- ◆ 資助的申請應該在活動舉行前提出。

5.2.1.2 審批

- ◆ 應制定明確的審批標準，作為決定批准與否、金額大小、優先次序的準則。
- ◆ 在審批財政資助時，應考慮申請者在同一活動已獲得多少資助或收入。
- ◆ 所有受資助者應屬非牟利機構，若部門的組織章程或特別法規內具有特別的條款除外。
- ◆ 應該制定符合《行政程序法典》第二部分第一章第六節要求之迴避程序。

5.2.1.3 跟進及評估

- ◆ 應該要求申請者在指定限期內提交完整的活動報告，用作監察資助款項是否用於申請時說明的項目內。
- ◆ 活動報告內的資料應包括：舉辦活動的地點及時間、參加及出席人數、帳目明細記錄等。另外應該提交有關活動的相片、剪報、發票及單據等。
- ◆ 具備評審的機制，用作評估發放的資助是否用得其所。
 - ✧ 應訂立資助活動的指標及目的，以評估活動有否達到效益。
 - ✧ 應訂定評審活動效益的最低標準，考慮停止對個人或團體發放財政資助。
 - ✧ 應整體性地評估團體舉辦活動的成效及質素。
- ◆ 應該在《澳門特別行政區公報》內刊登受資助者名單及資助金額，確保財政資助發放的透明度。

- ◆ 應該制定跟進措施處理收取資助而未有舉辦活動、濫用資助或未有提交活動報告的實體，要求退還已發出的款項及停止對該團體發放財政資助。
- ◆ 應該要求受資助者把剩餘的資助款項退還，或提出資助餘款的運用建議，使發放部門可作出重新的審批。

5.2.2 非經常性資助

與經常性的財政資助不同，這一類非經常性財政資助均是一些不能預知的特別申請項目，因此應就有關申請訂定成文的內部工作指引、制定成文的審批標準、確立一套跟進及評估的機制。

5.3 合理及善用資源

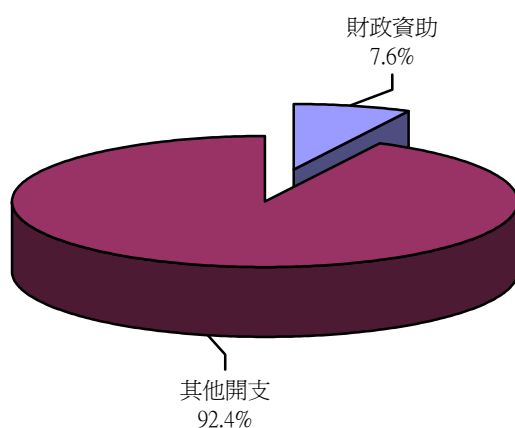
- ◆ 公共部門在評估審核團體呈交的活動總結時，應該核實資助金額與開支金額是處於合理水平。
- ◆ 公共部門不應資助本身部門之員工活動開支，例如資助本身文體會、康體會或福利會的活動經費等。
- ◆ 應設立必要的協調機制，確保涉及多個公共部門對同一活動項目所發放財政資助合理及適宜。

六、 財政資助的基本資料

“2001 年度財政資助的資料及數據”顯示，整個特區政府在 2001 年度總共發放的財政資助總額為澳門幣 11 億 4 仟多萬元。財政資助分別透過 39 個公共部門及共用開支發放。（詳見附件二）

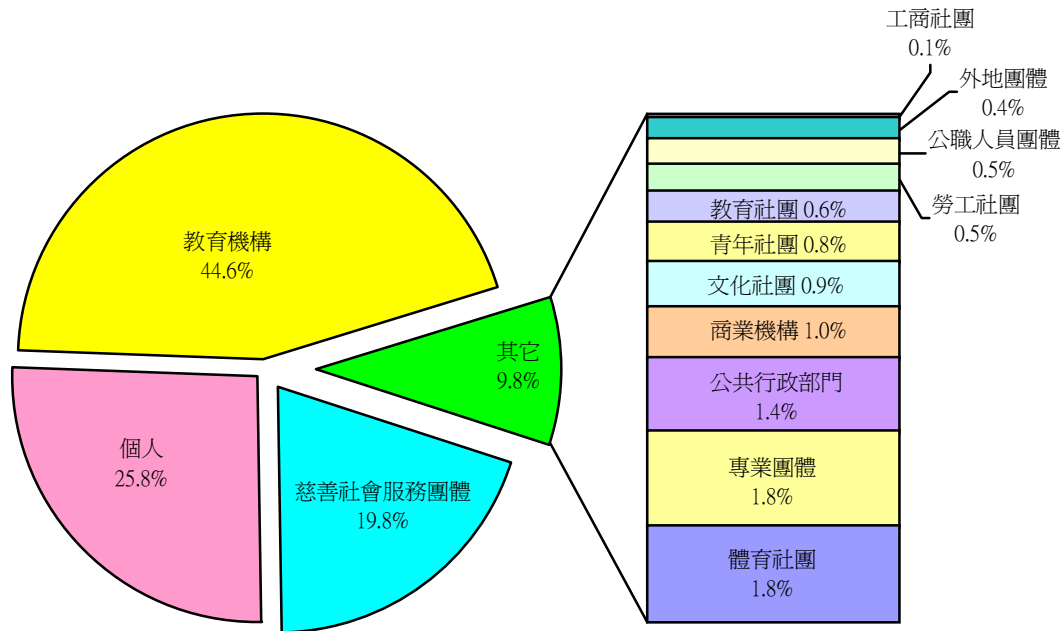
2001 年特區政府總開支金額為澳門幣 151 億 9 仟萬元，而各公共部門所發放的財政資助金額佔特區政府總開支的 7.6%。

2001年度澳門特別行政區政府總開支

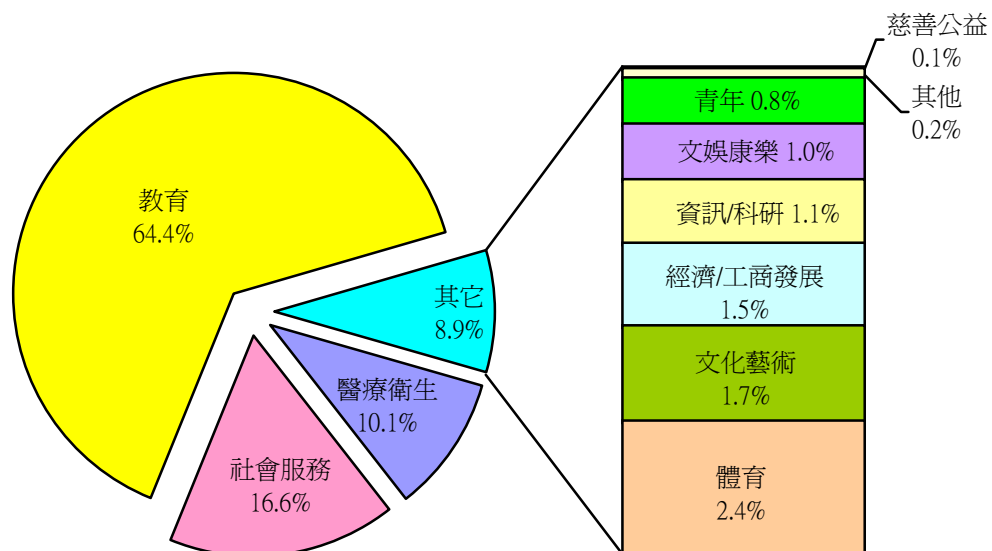


為着了解 2001 年度整體財政資助的分配情況，根據受資助者名稱訂定受資助者範疇及按受資助活動的性質訂定受資助活動範疇（詳見附件三）。再按受資助者範疇及受資助活動範疇把“2001 年度財政資助的資料及數據”制成以下圖表。

按受資助者範疇分配的2001年度財政資助



按受資助活動範疇分配的2001年度財政資助



從以上圖表可見，2001 年度特區政府所發放的財政資助按受資助者範疇劃分，以教育機構所佔的百分比為最多（44.6%），其次分別是個人（25.8%）及慈善社會服務團體（19.8%）。而根據受資助活動範疇劃分，活動以教育佔大多數（64.4%），其次是社會服務（16.6%）及醫療衛生（10.1%）。

七、 審計結果

綜合“2001 年度財政資助的資料及數據”及透過實地向 23 個公共部門了解有關財政資助的運作機制，得出以下審計發現：

7.1 財政資助出現重複分配及錯配的現象

澳門特別行政區政府每年均會透過多個公共部門向個人、社團或其他實體發放財政資助，作為推動社會多方面的發展。財政資助實際上是一項金錢補貼，對於一些財政資源有限的民間社團，資助金額的多寡直接影響申請活動舉辦的成功與否。特區政府的財政資源是有限的，而每年向各公共部門提出財政資助的申請為數不少。因此，如何確保民間社團能夠得到適當的協助，如何促使公共資源能夠投放到有需要的範疇上等問題，實在有賴公共部門合理有序地分配資源，以及避免資源錯配及重複分配的現象。

另外，了解申請人或申請活動在資金上的具體安排對政府公帑的分配運用有一定的影響。在現階段的資助發放機制下，清楚知道申請人或申請活動財政方面的資料，對批給金額的多少、資源是適當分配還是錯配，都很重要。

審計發現，各公共部門於 2001 年向個人、社團及其他實體發放多種類型的財政資助。有多個公共部門曾經向同一個活動項目發放資助；亦有受資助者獲得的資助金額高出於實際所需，導致資源重複分配或錯配的情況。引致這個現象主要可以歸納為兩個原因：公共部門發放資助的職能範疇重疊及公共部門沒有要求申請人申報其他資助及收入來源的資料。

7.1.1 審計發現 — 關於公共部門發放資助的職能範疇

在收集了審計的資料後，經過詳細的分析，本署把公共部門曾予以發放資助的活動劃分為多個不同範疇，詳細的分組可見附件三。

從現時財政資助發放情況可見，廣受關注的範疇，相對地得到多個公共部門發放財政資助，具體情況可參閱下表：

表一：發放資助的職能範疇重疊的部門數目

受資助活動範疇	發放資助部門數目 ^{註1}	部門
社會服務	7	社會工作局
		前臨時澳門市政局/前臨時海島市政局 ^{註2}
		教育暨青年局
		社會文化司司長辦公室
		前澳門基金會
		前澳門發展與合作基金會
		金融管理局
青年	7	教育暨青年局
		前澳門基金會/澳門基金會 ^{註3}
		文化基金
		社會文化司司長辦公室
		前澳門發展與合作基金會/澳門基金會 ^{註3}
		前臨時海島市政局
		社會工作局

續下

^{註1} 於2001年在同一資助範疇內發放等於或少於5項資助的公共部門，並不會被列入上表中作統計。

^{註2} 前臨時澳門市政局及前臨時海島市政局分別資助澳門及離島的活動，所以在職能範疇重疊的計算上只會被計算一次。

^{註3} 由2001年7月11日起，前澳門基金會及前澳門發展與合作基金會合併為澳門基金會，因此，當澳門基金會與前澳門基金會或前澳門發展與合作基金會在同一範疇中出現，只會被計算一次。

表一：發放資助的職能範疇重疊的部門數目

接上頁

受資助活動範疇	發放資助部門數目 ^{註1}	部門
文化藝術	6	文化基金
		前澳門發展與合作基金會/澳門基金會
		前臨時澳門市政局/前臨時海島市政局
		前澳門基金會/澳門基金會
		教育暨青年局
		社會文化司司長辦公室
教育	5	教育暨青年局/學生福利基金 ^{註4}
		前澳門基金會/澳門基金會
		前澳門發展與合作基金會/澳門基金會
		社會文化司司長辦公室
		前臨時海島市政局
經濟/工商發展	5	澳門貿易投資促進局
		新聞局
		前澳門發展與合作基金會/澳門基金會
		經濟財政司司長辦公室
		金融管理局
體育	3	體育發展基金
		前澳門發展與合作基金會/澳門基金會
		前臨時澳門市政局/前臨時海島市政局

上表所列的是最常見而獲得多個部門贊助的範疇。其中以“社會服務”及“青年”兩個範疇最能得到資助。另一方面，從發放資助的部門及受資助活動性質之間作比較，表中所涉及之部門，除了極少數部門資助的範疇與其職能無關外，大部分均顯示出主要是按照本身組織章程、特別法規或具有權限的實體賦予的職能發放財政資助。

^{註1} 於2001年在同一資助範疇內發放等於或少於5項資助的公共部門，並不會被列入上表中作統計。

^{註4} 學生福利基金附屬於教育暨青年局，發放的資助種類並不相同，因此在職能範疇重疊的計算上只會被計算一次。

7.1.2 審計發現 — 要求申請人申報其他資助及收入來源的資料

不同的公共部門，對於要求申請人申報其他資助及收入來源資料，都有不同的要求，就已作審計的 23 個部門，設立申報機制的情況可見下表：

表二：設立申報機制的部門數目及百分比

申報機制	部門數目	%
為全部資助種類設立	4	17.4
為部分資助種類設立	4	17.4
沒有設立	15	65.2
總數	23	100.0

審計發現 15 個公共部門，並沒有設立適當的申報機制，要求申請人申報活動的其他收入來源、已經或將會為同一活動向其他公共部門或機構申請財政資助等資料。這些公共部門沒有書面規範申請人填報相關活動的其他收入來源，而收到申請後，並不會了解是否有其他的收入來源，亦只根據申請人所提交的資料作審批。

為了更確實了解多個公共部門同時資助一個活動的情況，本署選取了個別個案進行詳細研究，得出以下的發現：

- ◆ 審查一個比賽的個案中，發現申請人曾經向多個公共部門申請財政資助。所有申請文件的模式基本相同，提供了活動的詳細資料、比賽章程及預算，但沒有註明已就同一活動向其他部門提出資助申請。

最後有 5 個公共部門批准發放資助，其中只有一個曾主動向申請人查詢是否有為同一活動向其他公共部門申請財政資助，這個部門亦給予澳門幣 5,000 元的資助作為比賽中一項安慰獎獎金；而其餘的 4 個部門只是按照申

請人提供的資料進行審批。最後，有關活動得到 5 個部門合共約澳門幣 20 萬元及 3 個私人機構合共澳門幣 1 萬元的資助。

根據受資助活動的申請文件及最終財務報告的資料顯示，受資助者的最初預算總額只為約澳門幣 10 萬元，全數已經由其中一個公共部門承擔。活動最後得到多個公共部門及私人機構作出資助，實際開支金額較預算開支金額高出 64%，而資助的總額亦較實際總開支為高，整個活動得到澳門幣 3 萬 6 仟多元的結餘，受資助者亦將結餘款項平均撥給三個主辦單位作為會務經費之用。另外，財務活動報告亦反映出一些顯著增大的開支項目，詳列如下表：

表三：顯著增大的開支項目

開支項目	最初預算 (澳門幣)	最終財務報告 (澳門幣)	增幅 (%)
參賽隊伍津貼	0.00	12,000.00	--
紀念品	7,750.00	17,090.00	121
交流會及晚宴	9,600.00	44,347.00	362
雜項開支	2,000.00	18,481.60	824

另一例子雖然沒有出現資源過剩的情況，但同樣顯示要求申請人申報其他資助及收入來源的資料的重要性：

- ◆ 在審查每年度舉辦的一個大型活動個案時，發現有 3 個公共部門分別接受本地參加者的書面資助申請。這 3 個部門均沒有向申請人查詢是否具有其他收入來源或資助，只分別以不同的審批準則批准發放資助款項。其中一個部門向所有申請人發放資助、一個部門只批出部分的資助申請、另一個部門不論參加者是否申請資助，均只根據上級部門提供的參加者名單，在

活動完結後向所有參加者發放津貼形式的定額資助。最後，部分參加者為同一活動項目可以得到 3 個部門的資助，按參加項目而定，個人所得的金額由最少的澳門幣 1 萬元至最高的澳門幣 45 萬多元。3 個部門就這項活動合共發放了約澳門幣 317 萬元。

7.1.3 審計意見

從審計發現顯示，公共部門在發放財政資助的職能範疇上，確實存在重疊的情況。對於同一類型的活動，甚至同一個舉辦活動的團體，可能有多個公共部門同時投放資源。資料亦顯示，曾經出現了超預算的資助，不能達到有效投放公共資源。

在發放財政資助時，公共部門各自為履行本身的職責，對資助的申請進行獨立的審批，當另一部門同時就同一類型活動或社團發放資助時，便出現同一範疇多個部門同時發放。

為了取得足夠的資源展開各項活動，社會團體積極向公共部門爭取資助是開源的好方法。而公共部門貫徹政府每年的施政方針、履行本身職能賦予的責任，支持有利於特區全面發展的各項民間活動，亦是責無旁貸的。但是把有限的資源適得其所的運用，也是值得公共部門認真細緻處理的工作。

由於現行的運作模式，申請人可以向多個職能範疇符合的部門申請資助，而部門之間又沒有清晰明確的分工，廣受關注的活動範疇便得到多個部門重複的資助。這樣的模式，有可能導致資源側重某一範疇，也可能因為有限的資源得不到適當調節，而令其他有需要的範疇得不到適當的照顧。

另外，由於部門在處理資助申請時沒有要求申請人申報其他資助及收入來源的資料，容易因欠缺申請活動整體資金的具體情況及部門之間的協調下，導致

多個部門向同一個人或活動項目作出重複的資助，甚至出現資助金額多於實際開支金額的情況。

從 7.1.2 內首個審查個案中反映，若公共部門不關注申請人或申請活動整體財政方面的資料，在沒有詳細了解申請人的財政資源的情況下，各自發放資助，導致申請人獲得過多的資源，獲得的資助的總額多出預算所需的接近一倍。申請人可以在資助金額充裕的情況下，任意擴大開支項目，將資金投放在新增的項目上，令實際的開支遠超過預算的 64%。

而另一個個案反映，部門顯然沒有規範資助的發放，在審批資助前亦沒有理會申請人的其他資助。因此，整個財政資助的發放工作均在欠缺協作的情況下作出的，甚至令個別部門的資助變成既不用申請審批的，亦對所有參與者均自動享受到的特別津貼。

這個個案揭示，一個合理的資料取得之申報制度是可以令財政資助的發放更具效益。

總括而言，在現行的財政資助發放機制下，公共部門沒有明確的分工及協調便會出現資源重複、錯配或偏重某一方面的情況。

7.2 對發放經常性資助的部門的審計

根據資助的週期性，審計署把資助分為兩類：經常性資助及非經常性資助。經常性資助是指部門根據本身的職責專門訂立，特定向某一種類的個人、社團及其他實體發放之財政資助，通常是一種定期性的資助，而且活動形式或種類都是可以預視的。資助種類包括運作經費，購置設施、活動經費、助學金等。根據本署對 23 個部門進行實地審查，發現共有 17 個公共部門發放經常性財政資助，其中有部門同時發放多種不同類別的經常性資助。（詳見附件四）

財政資助一般經過申請及審批程序才予以發放。公開發布各類財政資助項目的申請及以書面形式將申請的方法及資料詳細列出，有助有意申請財政資助的人士。雖然現時法例沒有強制性要求部門必須就財政資助的發放制定成文指引，但公開發布成文申請指引對申請程序有一定的幫助。

資助的申請透過審批程序作出分配。爲了確保財政資助在公平、公正下發放，部門必須具備成文審批標準。成文審批標準一般包括部門發放的財政資助範疇、受資助者及受資助活動的資格及條件、資助金額的釐訂準則、金額的上下限、優先獲得資助的活動項目等。

財政資助被批給後亦必須配合部門有效的跟進工作，才能監管資助款項的運用。因此，制定成文跟進措施對所發放財政資助的監管是重要的。同時，亦必須配合適當的評估工作才能監察資助款項是否有效及合理地運用。

以下所列的均是對 17 個發放經常性資助的部門所進行的實地審計之發現。

7.2.1 審計發現 — 公開發布的財政資助申請程序及申請指引

17 個發放經常性資助的部門公開發布財政資助申請程序的情況，可見下表：

表四：公開發布財政資助申請程序及指引的部門數目及百分比

公開申請程序及指引	部門數目	%
全部公開	6	35
部分公開	3	18
沒有公開	8	47
總數	17	100

審計發現有 6 個部門公開發布所有可供申請的資助項目，及就其申請方法編制成文申請指引或申請表格，統一及規範申請人必須遞交的資料。另外一個公開發布所有可供申請資助項目的部門，與其餘兩個部分公開申請程序的部門一樣，只對部分資助項目制定成文申請指引，而餘下的 8 個部門既沒有公開資助的申請，亦沒有類似申請指引的規範性文件。

所有公開發布財政資助申請的部門所採取的途徑分別為：《澳門特別行政區公報》、報章、網頁、傳閱公函及講解會等。

具有全部或部分成文申請指引的 9 個部門當中，有關指引一般說明了申請的方法、期限、以及必須提交的資料，如：活動的詳細資料、申請資助金額、收支明細預算、其他收入來源、為同一項目已獲得的資助金額、或已申請而未批的其他資助及預期金額等，大部分部門亦制訂了申請表格方便申請人填報必須的資料。

而沒有成文指引的 8 個部門，一般宣稱會要求申請人提交書面申請，並按實際情況要求申請人提供補充資料，或透過工作會議了解活動的詳細安排。由於部門沒有規範申請人必須提交的資料，出現部分申請文件欠缺有助部門作出審批的必要資料，例如：社團的註冊資料、活動的目的、舉辦日期、地點、人數、預計的收入及開支明細、申請資助金額等。

7.2.2 審計發現 — 成文審批標準

17 個發放經常性資助的部門制定成文審批標準的情況，可見下表：

表五：制定成文審批標準的部門數目及百分比

成文審批標準	部門數目	%
為全部資助項目制定	6	35
為部分資助項目制定	4	24
沒有制定	7	41
總數	17	100

表四裏曾公開發布資助申請程序及成文申請指引的 9 個部門中，只有 8 個對受資助者及受資助活動的資格及條件作規範，而且並不是所有都訂立資助金額的釐訂準則、資助金額的上下限及把有關審批標準公開。另外兩個制定審批標準的部門卻是並沒有公開發布資助申請程序的部門，其中一個部門還釐訂了資助金額的限制。

一個有公開申請程序及指引的部門及其他 6 個沒有任何程序及申請指引的部門，沒有審批準則。這些部門一般只是按照申請人提供的資料、以往的審批經驗、對社團會務的認識、按類同社團的大小及所舉辦的活動來決定資助金額。

為着客觀的探討審批標準的存在意義，本署透過實地審查個案，經過詳細分析，發現以下情況：

- ◆ 有部門在接受一個大型活動參加者的財政資助申請時，對同一資格的申請人存有不同的處理方式。根據部門規定，該項財政資助申請必須在活動舉行前兩個月提交。在審查的其中的 11 個申請個案中，根據有關部門的文件收發記錄顯示，所有均在限期以後才收到的。最後審批結果有 9 個申請因“沒有在法定的期限內提交資助申請”而被拒絕。但同時發現部門對某些申請人却採取了通融，雖然在超過期限個多月後才收到申請，亦被接納。明顯地存在對不同申請人具有不同處理方法的情況。

- ◆ 另一部門在接受同一個活動參加者的財政資助申請時，有不同的處理方法，不論申請與否，部門全部根據參加者名單全數發出資助，令資助變成了津貼。首先部門在收到部分參加者的申請後，致函請求上級提供該活動之參加者的資料及資助建議。最後部門參考有關資料，在活動完結後，向全部參加者發放津貼，連同與該活動相關的其他資助，該部門批出的資助費用合共約澳門幣 200 萬元。
- ◆ 有部門每年會優先處理兩個特定社團及其屬會的資助申請，然後才接受其他的資助申請。每年有關社團及其屬會向部門提交全年活動計劃，部門完成審批有關活動計劃後，才考慮其他社團的個別活動申請。這反映，部門存在對不同申請人採取不同的處理方法。以該部門 2001 年發放的財政資助為例，這兩個特定社團及其 11 個屬會共得到約澳門幣 80 萬元，其餘 107 個團體及個人合共得到約澳門幣 340 萬元。
- ◆ 沒有規範受資助者的資格：有部門向一個由不是非牟利機構的有限公司所主辦的比賽，發放資助。
- ◆ 沒有按照審批標準的規定，接受及審批在法定期限以外提交的資助申請：根據某部門的法例規範，一種資助申請應於每年年頭或年中指定月份內遞交，但審計中被發現有兩個成功獲得資助的個案，申請都是逾期的。

7.2.3 審計發現 — 成文跟進措施

17 個發放經常性資助的部門制定成文跟進措施的情況，可見下表：

表六：制定成文跟進措施的部門數目及百分比

成文跟進措施	部門數目	%
為全部資助項目制定	12	71
為部分資助項目制定	2	12
沒有制定	3	17
總數	17	100

有 14 個部門為資助發放編制成文跟進措施，而其餘 3 個部門卻沒有。

具有成文跟進措施的部門，所採取的跟進措施各有不同，分別以特別法規、成文指引、公函或合作協議等形式作出規範。內容一般包括：

- ◆ 受資助者的義務，例如：舉行活動前向部門確認活動的詳細資料，在宣傳品上加上由部門資助的字句，資助款項必須用於申請的項目上，必須獲得部門的批准才能更改活動的安排或資助款項的用途，提出資助餘款的運用建議或退回有關款項，於指定期限內提交財務活動報告及開支證明等。
- ◆ 受資助者不履行匯報資助運用的處理，例如：退還資助款項，不再考慮該受資助者下一次的資助申請。
- ◆ 財務活動報告的內容，例如：開支明細，其他收入來源及金額，開支證明，活動的目的，舉行情況，參加人數，相片及剪報等。

但 14 個有成文跟進措施的部門並不是所有都包括上述的要點，有部門只就某些程序作規範。其餘 3 個沒有成文跟進措施的部門，都表示會根據第 54/GM/97 號批示的規範跟進資助的發放，並會按實際情況進行有效的跟進。

基於各種不同的跟進措施，可以發現有不同的監管現象：

- ◆ 在知會受資助者其必須履行的義務的形式上，有部門以書面函達，亦有部門只是口頭通知。
- ◆ 有部門嚴格要求受資助者提交詳細的活動資料、收支數據及開支證明；亦有部門只要求交回簡單之報告；甚至有部門並不要求受資助者交回任何資料。
- ◆ 有些部門雖然規範了受資助者匯報，但所要求的資料並不足以用作監察資助款項的運用，一般都欠缺詳細的收支數據、活動的詳細資料等。而對於資料不全或沒有按要求提交的報告，這些部門都沒有作出跟進或要求受資助者補回有關資料。
- ◆ 沒有規範財務活動報告內容的部門，一般只是由受資助者自行提供有關資料。部分受資助者只列出資助款項的使用情況，並沒有提供詳細的活動資料、收入及開支明細，部門亦沒有詳細分析所資助活動之進行情況。

7.2.4 審計發現 — 評估機制

17 個發放經常性資助的部門制定評估機制的情況，可見下表：

表七：制定評估機制的部門數目及百分比

評估機制	部門數目	%
為全部資助項目制定	3	18
為部分資助項目制定	4	23
沒有制定	10	59
總數	17	100

審查發現 7 個部門為資助發放訂定評估機制，對資助的發放及受資助者提交的報告作書面評估。其餘的部門則沒有進行評估工作。

就部門所作的評估工作有以下的發現：

- ◆ 有部門為所發放的一種資助編制綜合評估報告，但報告只集中對受資助者所提供的數據作統計，並沒有對整個資助的效益作分析，作為將來發放同類型資助的參考資料。
- ◆ 有些部門與受資助者訂立合作協議，然後根據合作協議定期發放財政資助。審計發現部分合作協議是多年前簽訂的，部門仍按該協議的條款發放資助，並未有定期檢討及評估，以達到與時並進的有效管理活動資源的原則。
- ◆ 部門一般的評估工作，只是就每一獨立資助個案而作出，並沒有對部門所發放的全部資助項目作全面評估，定期檢討整體的成效。

7.2.5 審計意見

財政資助的發放是否公平、公正，一直都受到廣大市民的關注，亦有媒體曾作出呼籲，希望發放資助部門，要在事前謹慎發放，事後嚴謹跟進等，這些意見是值得公共部門作為參考及借鏡的，使到公共部門能夠優化及改善資助的發放及監管的程序。

從 7.2.1 至 7.2.4 中對發放經常性資助部門的審計發現顯示，公共部門在發放財政資助的操作上確實存在值得改善的地方。按照發放財政資助的幾個程序，本署有以下的意見：

7.2.5.1 財政資助的申請

由於有些部門沒有公開發布接受財政資助的申請條件及資格，既可能致使符合條件的申請人無法得知申請財政資助的權利，還可能使不符合條件的申請人向部門申請財政資助，使部門的審批資助工作缺乏效益，也導致人力資源的浪費。

在沒法得到規範性的申請指引下，申請人只能盲目地按各自理解提供申請資料。這樣容易令申請人忽略了有助於部門作出審批的資料，使部門需要進一步向申請人澄清甚至要求提供補充資料，既增加部門的工作量，亦延誤了資助申請的審批程序。另外，亦可能因缺乏完整的資料作審批，以致出現資源不適當分配的情況。

同時亦應注意，已經訂立指示的部門必須嚴格執行有關之規定，才能達到預期的效果。沒有嚴格要求申請人根據申請指引的規範來提交申請文件、缺乏詳細的預算開支及收入金額等資料，最終可能導致部門在沒有完整的資料下作出審批，未能善用有限的財政資源。

7.2.5.2 財政資助的審批

由於欠缺明確的審批標準，容易存在對不同申請人採用不同的處理方法。發放資助金額的大小，在沒有客觀的標準下，容易令人質疑公共部門是否公平及合理地把資助分配及發放。若部門為已知的資助項目制訂明確審批標準，包括釐訂金額的準則，並以公開的途徑公布，不但增加審批的透明度，亦可讓大眾監察公共資源的運用。

7.2.5.3 財政資助的跟進及評估

爲了確保公帑得到善用，部門都應規範財政資助的跟進措施，訂立資助運用成效的評審機制。沒有設立完善的監管及跟進機制便無法得知資助款項的運用情況。

顯然訂立成文的跟進措施，以書面形式確立受資助者必須履行的義務，是跟進公共資源運用成效的有力方法，透過按時提交財務活動報告，清楚了解資助款項是否用於指定的活動項目，確定剩餘的資助款項已經退還，或已向部門提出更改用途的建議。這樣可使受資助者知悉必須遵守的義務及善用所得的資源。

沒有規範活動報告的內容，容易出現不同受資助者提供不同的資料，部門難以將同類型或資助金額大小相約的活動作出比較，衡量資助款項的效益、受資助者推動社會發展的能力及受資助活動對社會帶來的成效。當部門沒有對受資助者提交的報告或所發放的資助作分析、研究及評估，便難以確保資助得到善用。再者，即使受資助者提供更完善的報告，亦必須配合部門詳細的分析及評估，才能了解受資助的活動能否達到預期的效益，以及資助款項是否用得其所。

7.3 對發放非經常性資助的部門的審計

另一種資助種類是非經常性資助。非經常性資助是指一些特別申請的項目，由於每個申請均是獨立個案，部門實際上是不能預知申請的資助種類或資格的。根據對 23 個部門進行實地審查，發現共有 18 個部門曾於 2001 年發放非經常性財政資助（詳見附件四），資助種類主要包括慈善捐款、社團或其他實體的非經常性活動資助等。

18 個發放非經常性財政資助的部門中，3 個只屬慈善捐款，餘下 15 個部門均曾資助社團或其他實體舉辦非經常性活動。

以下所列的均是對 15 個曾發放非經常性資助予社團舉辦活動的部門所進行的實地審計之發現。

7.3.1 審計發現 — 財政資助申請的成文內部工作指引

15 個發放非經常性活動經費資助的部門制定內部工作指引的情況，可見下表：

表八：制定成文內部工作指引的部門數目及百分比

成文內部工作指引	部門數目	%
制定	2	13
沒有制定	13	87
總數	15	100

審計發現只有兩個部門為財政資助的發放訂定適合部門本身運作的成文內部指引，規範財政資助發放的處理程序。其餘的 13 個部門則沒有類似的規範性文件，一般都是以未能預視申請的資助項目、發放次數不多、或會以象徵性資助處理等原因，而沒有特別制定成文的工作指引。

不論有否訂立內部指引，15 個部門均沒有規範申請財政資助的方式及申請條件，例如：申請人必須提交的資料、必須於活動舉行前作出資助申請等。

由於沒有規範，發現部分審查項目的申請文件的內容過於概括，欠缺必要資料，具體有以下情況：

- ◆ 一個研討會的申請文件，列出預計約需澳門幣 9 萬 3 千元及有關之開支項目，但沒有每個開支項目的明細、申請資助的金額、是否有其他收入來源或為同一項目已獲得的資助金額等資料。部門最後卻作出全數資助。
- ◆ 一個以年度活動計劃書提交的申請，列出整體總預算為澳門幣 54 萬多元，亦詳細列出每個開支項目的明細，但卻沒有提供申請資助的金額、是否有其他收入來源的資料、或已申請而未批的其他資助等資料。部門最後資助了澳門幣 3 萬元。
- ◆ 一個商務講座的申請文件只提及活動的內容，並沒有列出整體預算開支、開支明細、申請資助金額、其他收入來源、為同一項目已獲得的資助金額、或已申請而未批的其他資助等資料。部門最後批給了澳門幣 1 萬 4 千元，而財務報告顯示活動有其他收入來源。
- ◆ 一個團體為所舉辦的多項講座活動申請資助，申請文件上只列出幾個講座的名稱、舉行日期及時間，並沒有詳細的活動資料、整體預算開支、開支明細、申請資助金額、其他收入來源、為同一項目已獲得的資助金額、或已申請而未批的其他資助等資料。部門亦批給了澳門幣 1 萬元。

以上的項目顯示，沒有規範申請財政資助的方式及申請條件下所造成的參差情況，申請資助的文件一般所缺乏的資料都是：活動的詳細資料、申請資助金額、開支明細、其他收入來源、為同一項目已獲得的資助金額、或已申請而未批的其他資助及預期金額等。

7.3.2 審計發現 — 成文審批標準

15 個發放非經常性活動經費資助的部門制定成文審批標準的情況，可見下表：

表九：制定成文審批標準的部門數目及百分比

成文審批標準	部門數目	%
制定	1	7
沒有制定	14	93
總數	15	100

有一個部門雖然沒有制定內部工作指引，但卻有訂定審批標準，用以規範受資助者及受資助活動的資格、釐訂資助金額的準則、資助金額的上下限等。

其他 14 個部門則沒有成文審批標準。一般是根據每個申請個案的性質、以往的審批經驗、對社團會務的認識、參考以往批准類似活動的資助金額和申請人的預算開支等資料，作為批准與否及批給資助金額的釐訂依據。

透過實地審查項目，經過詳細分析，有如下的發現：

- ◆ 批出過多金額：有部門在接受一個團體舉辦的周年晚會時，批給超出申請人所申請的資助金額。根據文件顯示，申請人要求部門贊助該項活動之經費，申請建議書及活動草案上所列的整體預算均為澳門幣九萬多元，而部門最後批出之資助金額為澳門幣 10 萬元，較申請金額多出澳門幣 2 千多元。
- ◆ 收到申請前已批出資助：有部門在編制建議書批准發放財政資助後，才要求申請人補回申請文件。部門在 2000 年 12 尾批出澳門幣 100 萬元的資助給予一個團體，而該團體的資助申請在 2001 年 1 月中才交回。部門表示該筆資助事前獲得部門負責人口頭的批准，並決定以 2000 年度的預算作出支付，所以允許在申請批准後才補交申請書。
- ◆ 活動完結仍批給資助：一個學會於 2001 年 4 月中申請贊助 5 月頭在外地舉行的年度晚餐會，以後經轉介至一個部門作出研究。由於收到轉介時已是

5 月中，所以晚餐會亦已舉行。最後在活動完結後才批出美金 2 萬 5 千元的資助。

- ◆ 活動完結才申請資助：一個於 2001 年 9 月底進行的展覽會，其主辦單位於活動結束後的 10 月才向部門申請財政資助。最後，該項申請亦獲得部門批准澳門幣 30 萬元。
- ◆ 沒有適時處理資助：有部門沒有適時處理財政資助的申請，只是根據申請的數目來決定審批的次數，一般是以季度形式進行審批，甚至出現在活動完結後才編制審批建議書的情況。處理資助申請的人員綜合每季的申請個案，集中一併以一份建議書交審批人審批。審查文件顯示，於 2001 年 3 月及 6 月的資助申請個案，分別在 5 月及 11 月才被處理。
- ◆ 對超支及虧損作出資助：有部門除了批准對團體發放年度的經費資助外，亦在年度期間對團體年度的經費虧損或活動的超支部分作出資助。兩個團體分別曾為 2001 年度的活動獲得部門的資助，但在年底就經費虧損或活動的超支部分再次向部門申請資助。
- ◆ 對沒有申請的作出資助：有部門主動地向未有申請資助的團體發放財政資助。部門由於在每年舉辦大型活動時，均得到某一團體義務性質的協助，因此便在沒有申請下自發地向該團體發放澳門幣 2 萬元的津貼。
- ◆ 沒有執行迴避程序：有公共部門審批人直接批給與其有“三親等內親屬關係”的申請人的資助申請，反映審批人沒有嚴格執行《行政程序法典》第二部分第一章第六節要求之迴避程序。
- ◆ 沒有規範受資助者的資格：有部門向一個由不是非牟利機構的有限公司所主辦的比賽，發放資助。亦有部門向由另一個不是非牟利機構的有限公司

所主辦的博覽會，發放資助。

7.3.3 審計發現 — 成文跟進措施

15 個發放非經常性活動經費資助的部門制定成文跟進措施的情況，可見下表：

表十：制定成文跟進措施的部門數目及百分比

成文跟進措施	部門數目	%
制定	3	20
沒有制定	12	80
總數	15	100

有 3 個部門為資助訂定成文跟進措施，而其餘 12 個部門則沒有類似的規範。

具有成文跟進措施的部門，對收取資助而未有舉辦活動、濫用資助或未有提交活動報告等情況作規範，但均沒有規範資助餘款的處理方法。至於其他沒有成文跟進措施的部門，都表示會根據第 54/GM/97 號批示的規範跟進資助的發放，並按實際情況進行有效的跟進。

在分析審查項目時，就非經常性資助發現有下列的情況：

- ◆ 部門沒有書面訂定受資助者必須履行的義務，只是口頭通知受資助者提交財務活動報告。
- ◆ 有部門嚴格要求受資助者提交詳細的活動資料、收支數據及開支證明；亦有部門只要求交回簡單之報告；甚至有部門並沒有要求受資助者交回任何資料。

- ◆ 有些部門沒有跟進受資助者是否已提交財務活動報告，部分審查項目的報告是在實地審查前部門才要求受資助者補回的。
- ◆ 部門沒有嚴格審閱受資助者提交的報告，對於資料不全或沒有按照部門要求提交的報告，並沒有作出跟進或要求受資助者補回有關資料；甚至對部分資助款項用於其他項目或用途的個案，亦沒有作任何跟進措施。
- ◆ 沒有規範財務活動報告的內容，只是由受資助者自行提供有關資料。部分報告的內容過於概括，只列出資助款項的使用情況，並沒有提供詳細的活動資料、收入及開支明細，部門亦沒有詳細分析所資助活動之進行情況。
- ◆ 沒有要求受資助者提供餘款運用建議或把餘款退還，同時亦沒有對餘款的運用再次進行審批：

有部門在資助一個比賽時，沒有就活動的餘款澳門幣 3 萬多元，要求受資助者退還款項或對餘款再次進行審批，並容許受資助者將款項自行分配。

另一部門在資助一個團體舉辦的商務講座時，沒有就活動的餘款澳門幣 2 千多元，要求受資助者退還款項或對款項的運用再次進行審批。

7.3.4 審計發現 — 評估機制

審計發現只有一個部門為財政資助的發放作書面評估，對每項受資助的活動的安排及效果提出意見。但由於該部門只是自己對活動的舉辦情況作出評估，並沒有要求受資助者提交財務活動報告，故未能清楚了解資助款項的運用。

而其餘的部門則沒有訂定評估機制，亦沒有對受資助者提交的報告作書面評估。

7.3.5 審計意見

從以上各點有關發放非經常性活動經費資助的部門的審計發現顯示，部門在不能預知申請資助種類的情況下，發放財政資助的操作上便出現不同的處理方法。公平及公正的發放程序就顯得更重要。就資助的發放程序，本署有以下的意見：

7.3.5.1 司長辦公室的主導作用

審計中發現，屬於制定政策的各個司長辦公室，亦會以不同的方式參予到財政資助的發放工作。其中部份司長辦公室是以批示形式轉送申請個案至執行政策的局級部門處理；部份是直接審批發放。

司長辦公室對於理解特區政府的施政理念，貫徹每年行政長官所制定的施政方針，一定是最全面而準確的。因此，透過宏觀的策略性規劃，引導轄下執行政策的部門把資源投向施政重點上，當然會使財政資助發揮更大的效益。

司長辦公室直接參予到部分資助發放的實際操作上，可以準確體現施政的方向，尤其是在因應社會發展的實際變化而靈活施政的理念上，確實可以為減少經由執行政策的部門處理時，因來回呈報的行政手續所耗費的時間與時機，更快地落實資源的有效投放。同時，司長辦公室對於資助，特別是非經常性的資助，於其發放次序的先後緩急之考慮，和可能產生的效益成果之分析，亦顯然存在優勝的地方。

而通過行政指令的規劃，由司長辦公室以批示形式轉送申請個案至執行政策的局級部門處理，特別是一些可以看作為經常性資助的延伸部份的申請，亦是一個彰顯公平、公開及公正的方式。透過特定的部門專責地、

統一地辦理同一範疇的資助申請，增加活動項目之間及申請個體之間的橫向比較，合理及準確地發放資助，充份發揮有限資源的最大效益。

7.3.5.2 成文內部工作指引及申請程序

由於非經常性資助是獨立個案，申請的種類或資格是不能預知的，不公開發布接受申請的資格及條件是可以理解的。但是，沒有制定成文內部工作指引，規範資助發放的處理程序及申請資助的一般要件，缺乏客觀而一致的審批材料，容易產生不公平及不公正的情況。

由於沒有訂立內部工作指引，部門沒有一套統一的標準以規範資助的處理及審批申請所必備的資料。其結果容易令申請人忽略了有助於部門作出審批的要件，例如：活動的詳細資料、申請資助金額、為同一項目已獲得的其他資助金額、或已申請而未批的其他資助及預期金額，致使部門在欠缺完整資料下把資源重複分配或錯配。

7.3.5.3 財政資助的審批

由於欠缺成文審批標準，容易存在對不同申請人採取不同的處理方法，因而出現 7.3.2 所述各式各樣不規則及不合理的批給情況：收到申請書前已作出資助的批給、活動完結後仍批給資助、活動完結才申請資助仍批給、沒有適時處理資助、批出金額超出申請金額、對超支及虧損的申請作出資助、對沒有申請的作出資助、向不屬非牟利機構發放資助及在處理發放程序中沒有執行必要的迴避程序等。

缺乏嚴謹的審批標準，難以把活動的形式、規模與發放資助的金額作有機的衡量比較。在沒有可供參考的客觀準則下，極有可能只按審批人員的理解、認識及意向發放資助。這樣既未能提供一個批給的合理依據，

亦未能確保有限的資源在公平及公正的原則下發放。

7.3.5.4 財政資助的跟進及評估

所有財政資助，都應確立事後跟進及成效評估的機制，以監察所獲得的效益。而對於不具備成文申請指引的非經常性資助，規範發放資助的跟進工作，監察資助款項的運用比經常性資助更為重要。

沒有以書面形式確立受資助者必須履行的義務，未能讓受資助者清楚知悉，按時提交財務活動報告、把剩餘的資助款項退還或向部門提出更改用途的建議是享受資助必不可缺的要件。

沒有規範活動報告的內容，由受資助者自行提供資料，部門難以將同類型或資助金額大小相約的活動作比較，衡量資助款項的效益。當沒有就受資助者提交的活動報告或所發放的資助作出詳細的分析、研究及評估，便難以監察受資助的活動及了解活動是否達到預期效益。

有了適當的跟進及評估工作，才能清楚了解資助款項是否用於指定的活動項目上及資源是否得到善用。

7.4 其他

上述各點提及 23 個實地審查公共部門在發放財政資助時的實際運作上的審計發現及意見；就其他方面觀察，所有曾發放資助的公共部門仍存在值得探討的問題，有關審計發現及意見如下：

7.4.1 審計發現 — 發放財政資助的法定條件

公共部門為履行本身職責發放財政資助，亦有為着配合每年施政方針所訂下的目標，發放資助以實現施政理念。但是，無論各公共部門所履行的目的為何，發放財政資助時都必須具備應遵守的法定條件。即是，公共部門在發放財政資助時，都必須具有法律賦予的職能、得到有權限實體的批准、以及具備相應發放財政資助的預算開支經濟分類。一般部門財政資助所涵蓋的範圍應包括登錄於總預算公共開支經濟分類“04-經常轉移”及“08-資本轉移”，而對於本身工作範圍是發放資助的部門或採用公定會計及專有會計格式的部門，則登錄於特定的開支經濟分類。

公共部門發放資助所持的法理依據各有不同，既有按照組織章程的、亦有按照特別法規、有權限實體的批示或第 54/GM/97 號批示等。於 2001 年曾發放財政資助的 39 個公共部門所持有的法律依據，詳見附件五。

就對這 39 個發放財政資助的公共部門的法定條件分析可見，一般都具備法律賦予的職能，資助的項目亦得到適當的批准。但有關資助項目登錄於相應資助開支經濟分類的情況，則存在多種處理方法，除了發現登錄於“04-經常轉移”、“08-資本轉移”及公定會計和專有會計格式特定的開支經濟分類外，亦發現有些部門採用了“02-資產及勞務”及“05-其他經常開支”的開支經濟分類。

其中有 28 個部門把全部資助登錄於適當的資助開支經濟分類，而其餘的 11 個部門，把資助項目部分登錄或沒有登錄在恰當的經濟分類中，而是登錄於“02-資產及勞務”或“05-其他經常開支”。

7.4.1.1 審計意見

公共部門應具備相應的發放財政資助的預算開支經濟分類為資助作出登錄。財政資助的發放是一種無償的款項轉移，應該登錄於“04-經常轉移”、“08-資本轉移”或有類同功能的開支經濟分類；作為發放長期性負擔的資助項目，部門得在適當批准下設立特定的開支經濟分類。但採用“02-資產及勞務”及“05-其他經常開支”登錄資助的發放則值得商榷。

7.4.2 審計發現 — 財政資助的資料欠透明度

公共部門把所發放的財政資助的資助對象的名單及金額在《澳門特別行政區公報》公布，有助於提高政府運作的透明度，讓大眾得以監察資助的發放，從而使公帑的運用達到更高的效益及效率。

39 個發放財政資助的部門，把發放的資助刊登《澳門特別行政區公報》的情況，可見下表：

表十一：刊登資助於《澳門特別行政區公報》的部門數目及百分比

刊登《澳門特別行政區公報》	部門數目	%
全部刊登	12	31
部分刊登	11	28
沒有刊登	16	41
總數	39	100

在 39 個發放財政資助的部門中，發現只有 12 個部門把全部發放的資助資料刊登《澳門特別行政區公報》內，11 個部門只刊登部分的資助項目，而餘下的 16 個部門並沒有刊登任何發放的資助資料。

於 2001 年，39 個部門共發放了澳門幣 11 億 4 仟多萬元財政資助，已公布的資助金額為澳門幣 8 億 5 仟多萬元，沒有公布的接近澳門幣 2 億 9 仟萬元。

7.4.2.1 審計意見

根據第 54/GM/97 號批示規範，自治部門及基金把發放的資助按季度形式於《澳門特別行政區公報》上刊登是必須履行的程序。而其他非自治部門，刊登與否仍只取決於有關部門對法律精神的理解及執行。

然而本署認為，為了確保所發放資助的透明度，所有發放財政資助的部門都應將所發放的資助刊登公報。唯有把財政資助的資料及數據，包括接受資助者的名稱或類型、受資助的性質及目的、以及受資助金額等，透過《澳門特別行政區公報》公開發布，才能讓大眾市民知道每一筆公帑的運用情況。在高透明度的公布機制下，方可得到大眾的監察，才能確保資助是在公平及公正下發放。

7.4.3 審計發現 — 部門資助本身員工組成的福利會/文娛體育組織

於 2001 年，審計發現共有 8 個公共部門曾經以資助形式撥款給予部門本身員工組成的福利會/文娛體育組織，作為日常的運作、舉辦活動、舉辦聖誕聯歡宴會等。而受惠的對象只是員工及員工之家屬，有關資助的金額可見下表：

十二：資助部門本身福利會/文娛體育組織的數據

部門名稱	資助金額 (澳門幣)	佔部門本身資助總額 (%)
前臨時澳門市政局	996,000	23
澳門金融管理局	270,000	49
財政局	259,000	100
前臨時海島市政局	127,654	8
旅遊基金	100,000	26
行政暨公職局	30,000	6
郵政局 ^{註5}	250,000	55
郵政儲金局 ^{註5}	80,000	91
總金額	2,112,654	

在對文娛體育組織發放資助的公共部門中，有兩個公共部門的組織章程內，具有法律條文允許部門可以使用預算承擔相關組織的運作及舉辦活動的費用。而其餘的部門只是因應有關組織的書面申請，才批准給予資助撥款。

7.4.3.1 審計意見

部門在發放財政資助前，應對資助款項的運用及效益，以及受惠的對象作為基本的考慮因素。本署認為公共部門不應對由公共部門本身員工所組成的福利會/文娛體育組織，提供有如民間社團一樣的資助。這裏所指的部門員工文體組織，其成員以部門本身的人員為主；其服務的對象亦是部門的人員；其活動內容多是工餘遣興之舉。對這些組織發放財政資助，明顯存在對員工作出某種形式津貼的意味。因此，這樣的資助，不能視作特區政府對社會事務的一種承擔，同時由此而衍生之批給過程的公平性及透明度，也是值得商榷的。

^{註5} 由於歷史原因，郵電職工福利會與政府間存在協議，郵政局及郵政儲金局按組織章程向其發放資助。

7.4.3.2 有關部門對此所作的回應

7.4.3.2.1 前臨時澳門市政局(由民政總署回應)

解釋了給予前臨時澳門市政局職工福利會發放財政資助的理據，並指出已制定並落實執行相應的指引，以加強審批過程的公平性及透明度。

（詳細回應請參考報告附件六）

7.4.3.2.2 前臨時海島市政局(由民政總署回應)

指出前臨時海島市政局職工福利會是一個獨立的社團法人，而部門在審批該會之資助時亦按審批資助社團之申請程序進行。同時由於意識到坊間可能對會出現誤解，曾在《政府公報》上刊登，亦把資助申請透過當時市政執委會議決通過。

7.4.3.2.3 民政總署回應

最後，民政總署亦指出，在意識到處理財政資助問題上容易引發公平性和透明度的疑惑，因此，除繼續按照法定程序，亦會刊登《政府公報》並制定嚴謹的《資助指引》，更在審批的監察加強力度，令申請獲得公平和公正對待。

（詳細回應請參考報告附件六）

7.4.3.2.4 財政局

重申財政局文化康體會係一具完全獨立法律人格的非牟利社團；運用上具透明度（根據葡文內容）；由於會員的組成不只是現職

人員，並不同意是給予部門工作人員直接津貼；基於文化體育會同時亦為會員家屬安排活動，所以該會應要與社會上其他社團一樣以第三實體看待，不應把對其之財政資助與在公職法律關係範疇內所允許的法定補助相互混淆；對社團的資助，如果因為其會員的屬於或曾屬於某一公共機關的工作人員而得出負面之結論是不公正。

（詳細回應請參考報告附件六）

7.4.3.2.5 金融管理局

指出該局對金融管理局體育會之資助數額正逐年遞減；審批程序中通過對各項活動逐一考慮的方式，有效地處理財政資助；同時亦強調了維持傳統文化、增強員工向心力及凝聚力、有利員工之間的合作性和發揮社會服務功能的好處；最後表示會承本署意見謹慎地處理審批工作。

（詳細回應請參考報告附件六）

7.4.3.2.6 行政暨公職局

回應中，通過一系列的法律條文，論述了該局對社團及財政資助等等的法律見解，亦指出了行政暨公職局文娛體育組的目標是跟隨着公共利益的；表列了該文娛體育組由 1994 年起所曾接受的財政資助；最後指出所組織的各類活動，對內對外均具有激發團隊精神、加強合作和了解的目的。

（詳細回應請參考報告附件六）

7.4.3.2.7 旅遊基金

表示旅遊基金已完全落實第 54/GM/97 號批示；雖然對本署的審計意見有些保留，但亦已於 2002 年起停止對旅遊司會發放資助。

（詳細回應請參考報告附件六）

7.4.3.3 審計署對部門回應的跟進意見

本署認同那些透過適當的法律程序成立的公共部門員工組織的法定地位。

然而，本署在此所發表的審計意見中，其中一個重要的關注點是，這些公共部門向主要是由其員工組成的組織發放財政資助時所牽涉的公平性及透明度。

同時，各個公共部門是否有發放財政資助的職能，既要服從於當時特區政府的施政方針，亦要取決於這些部門組織章程中所訂定的工作範疇。因此，作為負責財政金融、或者旅遊的公共部門，向聯誼性質而非本身工作範疇的社團發放資助，本署是不認同的。

縱觀上述 6 個部門的回應，有關的財政資助所開展的活動，明顯是以部門本身員工為主要的服務對象，亦旁及離休員工或員工家屬，因此有關財政資助之對象十分狹窄而且局限。同時資料亦顯示，所有現職的公共行政工作人員及其直系親屬可以透過加入公共行政人員福利會而得到補充的福利；民間亦成立了多個不同階層及性質的公職人員社團，並透過不同途徑而獲得政府的財政資助。所以，在善用公帑，公平而有效益地運用公共資源的角度考慮，這樣的財政資助是有檢討及改善的必要。

八、 審計建議

因此，爲了能善用公帑，並能使其用得其所，本署有以下的原則性建議及具體實行建議。

8.1 應以《施政報告》中的施政重點作爲資助的優先次序

對社團的資助，部門最先解決的應是資助範疇的優先次序，因政府的資源有限，也不可能亦無必要將極大的資源投放於對社團的資助。政府每年公布的《施政報告》，其施政重點亦每年不同，重點所在，也就是社會最需要資源的所在。部門在對社團發放資助時，應與該年的《施政報告》步伐一致，以其施政重點作爲參考，定出資助範疇的優先次序，同時服務內容亦應有緩急輕重之分，這既能做到配合施政方針，亦能將有限資源合理地投放於社會最急需的地方。

對於申請的社團及項目，部門亦應按其對社會的作用而排出優先次序，對一些信譽不佳的社團，或舉辦的項目對社會效用不大、或已是重複的項目，部門都應將他們剔除在受資助的行列。

只有這樣，部門有一套嚴謹而合理的排序方法，自然將社團放於一個公平的環境中競爭，汰弱留強，這才有機會改變社團不思進取的做法，以及杜絕社團“分餅仔”的幻想，也就能將有限的政府資源投放於最適當的活動上，令受資助舉辦的活動更有社會效益。

8.2 應以全局統一考慮爲資源分配的大原則

有發放資助職能的公共部門，應按其工作範疇，積極和主動增加與各個社團的接觸，深入了解社會的確實需要；透過公共部門間的溝通及分工，推動專責部門對於同類型活動作出公平而透明的資助分配，更可以通過協調功能，對重複雷同的活動作出

具有效益的整合。

8.3 應以公平、具透明度及統一的標準來接受申請和批出資助

- ◆ 公共部門不能沒有制約下任意發放資助，只有在組織章程中已明確規範了具有發放資助職能的公共部門，才可以按照其指定的範疇發出資助。避免不同部門重複發放而出現的濫發；避免不清楚發放對象而出現的誤發。
- ◆ 所有具有法定職能發放資助的公共部門，對於那些屬於經常性、專門性的資助項目，應該以公開的途徑公布可供申請之資助種類、申請資格、申請程序、審批準則、審批結果和資助運用的成效評審機制，並提供預設的申請表格，制定內部指引以規範工作程序。只有這樣，才能使所有合格的個體享受平等的機會，並可監察公共資源的運作是否得到確實而有效的運用。
- ◆ 有職能發放那些屬於非經常性或特別申請之資助項目的公共部門，由於每個申請均是獨立個案，實際操作上是不能預知申請的種類或資格。因此在申請不能眾所周知的情況下，其審批過程的公平性及公正性就顯得更加重要，所以部門應為此而制定內部工作指引，規範申請者必須遞交的資料，尤其是同一項目已獲得之其他資助及金額，或已申請而未批的其他資助及預期金額；規範審批準則及與相類似之其他個案的比較分析；訂立資助運用的成效評審機制。
- ◆ 對於特區政府每年投放大量的公共資源於資助社團，市民是有知情權的，因此，所有曾經發放資助的公共部門，定時將有關受資助的社團及項目於《澳門特別行政區政府公報》中刊登，可以增加透明度。這樣，一則可減少社團之間的無謂爭拗，亦可促使社團加強交流，資源共享；二則加強市民的無形監察，對社會團結及整體發展都會有利。

8.4 應設立嚴謹的財政及監督制度

從謹慎理財、有效監督的管理理念出發，接受政府資助的民間社團必須公布其項目，或是向提供資助的政府部門提交單據。但是，第 2/99/M 號法律《結社權規範》，只是規定社團收取公共實體的津貼，金額高於特首所訂的，才須公布，這可能會在財務上形成某些漏洞。因此，部門應在法律規定的前提下，自行要求受資助社團提交活動實施報告，由當局評估其成效；同時在活動過程中盡可能派員跟進並提供協助，這種資助審查制度應能提高社團舉辦活動的質量，也能確保政府的資源用得其所。

8.5 不應對由公共部門本身員工所組成的文娛康體組織，提供如民間社團的資助

這裏所指的部門員工之文體組織，其成員是以部門本身人員為主；其服務對象亦是部門的人員；其活動內容多是為豐富員工工餘生活為目的。如對這些組織發放資助，就意味着對員工作出某種形式的津貼。因此，這樣的資助，不能視作特區政府對社會事務的一種承擔。而由此衍生之涉及批給過程的公平性及透明度，也值得商榷。

8.6 為達到上述原則性建議而可採取之具體實行建議

8.6.1 建議有權限實體全面調節各個公共部門在發放財政資助的職能和範圍，達致具有特定工作範疇的局級部門專門面向相關範疇的社會團體及個人；透過行政導向，促使實現同一服務內容的社會團體統一向專責的局級部門申請資助。

8.6.2 司長辦公室等政策制定部門，在發揮其配合施政投放財政資助的同時，亦可通過指導性的批示，導向政府發放資助的方向，把其屬下的局級部門建成為執行政策的運作部門，統籌發放資助的具體工作。

8.6.3 所有公共部門發放的財政資助項目應定期在《澳門特別行政區公報》中刊登。

8.6.4 不應以政府對社會民間事務的承擔，轉為對各個公共部門本身員工福利之開支。

8.6.5 對於經常性資助及專門項目的資助要達到：

- i. 制定並公開發佈接受申請的標準(包括不接受的標準)；
- ii. 制定並公開發佈申請人必須提供的資料及文件，用以了解申請人的背景資料、申請的目的等；
- iii. 要求申請人對所提供的文件資料作出保證聲明；
- iv. 制定內部程序以驗證申請人提供所有必需的資料及文件；
- v. 制定符合《行政程序法典》第二部分第一章第六節要求之迴避程序的條件，並嚴格遵守；
- vi. 制定申請人在收取資助時及其後所須要履行的條件，亦即發放前附帶條件及發放後附帶條件，例如資金用途的保證、退還贊助的條件(期限)、事後報告書、進度表等；
- vii. 制定審批之明確標準，作為決定批准與否、金額大小、優先次序的準則；
- viii. 制定程序確保資助發放前，申請人已履行相關附帶的條件；

ix. 制定跟進程序，以確保申請人在資助發放後履行相關附帶的條件。

8.6.6 對於非經常性資助要達到：

i. 制定內部指引規範申請人必須提供的資料及文件，用以了解申請人的背景資料、申請的目的等；

及 8.6.5 中之第 iii 至第 ix 點。

附件

附件一

第 54/GM/97 號批示

對政府部門直接參與範圍以外所發展的活動給予財政資助，應列為施政方針之重大目標，目的在實現民間社會的計劃，鼓勵民間社會創立事業的能力和公民參與。

一九八六年八月九日第三十二期《政府公報》刊登之八月七日第 5/86 號聯合批示，訂立了撥給有關津貼應遵守的一般規則，為確保撥款決定符合客觀現實，必須更新和明確該等規則。

基此；

澳門總督行使《澳門組織章程》第十六條第一款 b 及 e 項賦予的權能，命令如下：

1. 撥給私人 and 私人機構的財政資助（根據由五月二十六日第 49/84/M 號法令修改之十二月二十一日第 41/83/M 號法令附件 II 之公共開支經濟分類——本地區總預算代碼 04-02-00-00，04-03-00-00，08-02-00-00 及 08-03-00-00）受下列原則規範：
 - 1.1——以發展公益活動為宗旨、依法成立的不牟利私人機構及以不牟利方式發展屬公益性質活動的私人，可享有財政資助。
 - 1.2——財政資助應給予具體的、訂明時間的活動，但在例外情況下可用於確保私人機構的運作。
 - 1.3——般情況下，財政資助的請求應向所開展活動的政府主管部門提出。
 - 1.4——倘活動的政府主管部門多於一個，主辦者可選擇其認為較適合者，向該部門請求財政資助，請求中須指出為同一目的而接觸過的其他實體。

1.4.1——1.4 條文所指之部門有權限接觸其他政府部門，以便控制所撥給之資助和保證該條文的規定得到遵守。

1.4.2——倘撥給的資助來自一個部門以上，被請求資助的部門應將 該事實通知受資助者。

1.5——原則上，撥給的津貼非支出的總數，主辦者應預計其他收益。

1.6——資助之請求必須包括下列內容：

1.6.1——活動之詳細說明，指出活動日程及預算；

1.6.2——客觀及確實指出要求的財政資助額；

1.6.3——指出其他預計收益及相關財政來源；

1.6.4——私人機構應指出刊登其設立之《政府公報》。

1.7——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。

1.8——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。

1.9——津貼請求應在相關活動舉行前提出。

2. 本批示涵蓋之部門及自治基金組織應於一月、四月、七月及十月在《政府公報》刊登過去一季的資助名單，指出受資助者及撥給之金額。

3. 對某一類型活動（青年、體育、文化、社會、援助等）有專屬權限之部門，可制訂特別規則作為本批示所訂一般規定之補充，以便在其範圍內發出財政資助。
4. 廢止一九八六年八月九日第三十二期《政府公報》刊登之八月七日第 5/86 號聯合批示。

命令公布

一九九七年八月二十六日於澳門總督辦公室

總督 韋奇立

附件二

表：按發放部門統計的 2001 年度特區政府財政資助

發放部門	發放金額
教育暨青年局	598,985,111.50 ^{註 6}
社會工作局	175,970,875.60 ^{註 6}
學生福利基金	97,769,940.06
衛生局	97,396,609.50
前澳門發展與合作基金會	60,751,820.80
社會文化司司長辦公室	32,026,400.50
體育發展基金	23,462,678.50 ^{註 6}
澳門基金會	16,784,270.20
前澳門基金會	9,428,387.03
新聞局	8,019,870.10
文化基金	4,819,308.80
前臨時澳門市政局	4,285,447.00
共用開支	4,182,053.30
澳門貿易投資促進局	2,401,160.50
澳門理工學院	2,380,776.90
司法、登記暨公證公庫	2,098,000.00
前臨時海島市政局	1,558,320.30
經濟財政司司長辦公室	1,345,984.80
社會重返基金	682,114.30
澳門大學	576,000.00
金融管理局	550,579.60
行政暨公職局	495,000.00
郵政局	451,500.00
工商業發展基金	395,481.20 ^{註 7}
旅遊基金	382,451.30
行政長官辦公室	330,000.00

續下頁

^{註 6} 金額是按部門提供的退款資料作出修改。

^{註 7} 沒有把貸款利息補貼澳門幣 9,070,810.75 元及澳門電視廣播有限公司虧損資助澳門幣 16,169 元計算在內。

接上頁

發放部門	總金額
運輸工務司司長辦公室	325,800.00
財政局	259,000.00
行政法務司司長辦公室	195,000.00
環境委員會	177,905.00
郵政儲金局	87,500.00
港務局	85,000.00
旅遊學院	57,575.34
保安司司長辦公室	45,000.00
統計暨普查局	35,000.00
審計署	30,000.00
房屋局	28,100.00
警察總局	20,000.00
立法會	10,000.00
廉政公署	5,000.00
總計	1,148,891,022.13

附件三

表：按受資助者劃分的範疇名稱及定義

名稱	定義 ^{註8}
工商社團	以僱主利益為本，維護會員，為工商界爭取權益的團體。
勞工社團	以勞工利益為本，協調勞資關係，保障工人利益的團體。
專業團體	由具有某一門專業知識及專業領域才能的人士所組成的團體。
慈善社會服務團體	以服務社會、公益援助及社會福利為目標，或以服務各社區居民及舉辦促進居民間的溝通活動的團體。
教育社團	非學校實體而從事或發展與教育有關工作的團體。
教育機構	以學校實體之形式成立，致力提供任一水平的教育工作的實體。
青年社團	由青年所組織，以青年服務為目標（與青年有關及其他社團屬下的青年部統一歸納入青年社團）。
文化社團	從事與文化或藝術有關活動（包括：音樂、攝影、舞蹈、美術、戲劇、曲藝、語文、書畫等等）的團體。
體育社團	以運動為主，從事、推動或發展與體育運動有關之活動的團體。
公共部門	澳門特別行政區政府各個公共行政部門。
公職人員團體	服務/處理與公務員/公職人員有關之工作的團體及澳門特別行政區政府各公共部門附屬之文娛、康體或福利會。
商業機構	參與從事任何經營牟利事業/活動的實體。
個人	以獨一個人名義接受財政資助。包括領取教師津貼、學費津貼、助學金、獎學金、援助金及部分開展活動的人士。
外地團體	包括國際機構及非本地開設之組織或團體。
教育	與教育機構、學生、教師，以及教育和學術方面有關的活動。包括免費教育津貼、大專助學金、學費及文教用品津貼、教育機構的擴建維修、購置設備、教師津貼、課餘活動、學生輔導、特殊教育、以及公民教育等活動。
醫療衛生	與健康、衛生、護理、治療領域有關，以及進行衛生科學方面之研究及培訓的活動。包括醫療機構的運作資助、擴建維修、購置設備、研討會、講座、會議等活動。

^{註8} 參考《澳門社會大典》、《澳門社團現狀與前瞻》、教育暨青年局青年社團資料及文化局資助文化社團名單。

表：按受資助活動劃分的範疇名稱及定義

名稱	定義 ^{註8}
社會服務	對處於社會風險情況下之個人、家庭及社群，尤其對兒童、青年、老人、喪失工作能力之人、殘疾人士提供的社會援助服務；亦包括社會服務機構的運作經費、設備購置及設施維修；從事社會工作人士的培訓；修讀社會工作課程的獎學金及一般家庭暨社區服務等相關之活動。
文化藝術	與文化、藝術領域有關，推廣歷史、傳統習俗文化的活動、研究及發展經費。包括學術研究獎學金、修讀藝術課程的助學金、音樂、攝影、舞蹈、美術、戲劇、曲藝、語文、書畫、書法、文學著作之出版及推廣、文化性質之匯演、會議、研討會、座談會等相關之活動。
體育	與體育、運動鍛鍊領域有關，包括各種球類運動、水上運動、陸上運動、武術、太極、健身、賽車及與體育運動有關的各類活動（如培訓、比賽及獎勵），但不包括學校課內或課外舉辦之運動。
青年活動	由青年社團開展的各項活動或其他社團開展與青年領域有關的活動。
文娛康樂	在餘暇時間舉辦消閒遣興、聯歡及民間慶典有關的活動。
經濟/工商發展	與經濟、工業、商業及出口業領域有關，包括企業發展、出版機構運作資助、提升特定行業競爭力、各類展銷會、展覽會、博覽會、經濟研究、考察、交流、培訓及有助促進工商進步的活動。
資訊/科研	與資訊、科學技術研究領域有關的活動，包括軟件工程、土木工程、電機與電子工程、社會科學的學術研究活動。
慈善公益	與籌款及募捐有關的活動。
其他	未能歸入以上各項的活動。

^{註8} 參考《澳門社會大典》、《澳門社團現狀與前瞻》、教育暨青年局青年社團資料及文化局資助文化社團名單。

附件四

表：實地審查部門所發放的資助種類

部門名稱	資助種類 ^{註9}	
	經常性	非經常性
經濟財政司司長辦公室		√
運輸工務司司長辦公室		√
社會文化司司長辦公室		√
新聞局	√	
行政暨公職局		√
前臨時澳門市政局	√	√
前臨時海島市政局	√	√
社會工作局	√	√
衛生局	√	√
前澳門發展與合作基金會	√	√
體育發展基金	√	√
澳門基金會	√	√
前澳門基金會	√	√
澳門貿易投資促進局	√	√
澳門理工學院	√	√
金融管理局		√
郵政局	√	
郵政儲金局	√	
旅遊基金	√	√
環境委員會		√
教育暨青年局	√	√
學生福利基金	√	
文化基金	√	
部門總數	17	18

^{註9} √ 代表部門曾於 2001 年度發放該種類的資助。

附件五

表：發放財政資助的公共部門所持的法律依據

部門	審查問卷上部門回答所持有的法律依據
行政長官辦公室	第 01/CE/2001 號行政長官批示 第 56/CE/2001 號行政長官批示 第 55/CE/2001 號行政長官批示 第 58/CE/2001 號行政長官批示
行政法務司司長辦公室	根據行政法務司司長於 2000 年 8 月 9 日之批示 根據行政法務司司長於 2001 年 11 月 26 日之批示
經濟財政司司長辦公室	第 54/GM/97 號批示
保安司司長辦公室	第 54/GM/97 號批示
社會文化司司長辦公室	沒有填寫
運輸工務司司長辦公室	第 54/GM/97 批示第 1.1 條
警察總局	第 70/2001 號保安司司長批示 第 153/DGR/01 號建議書 第 243/DGR/01 號建議書 第 244/DGR/01 號建議書
行政暨公職局	第 54/GM/97 號批示
統計暨普查局	沒有
財政局	沒有填寫
新聞局	第 122/GM/91 號批示 第 210/2000 及 76/2001 號行政長官批示 10/10/2001 及 6/12/2001 行政長官批示
廉政公署	沒有填寫
立法會	執行委員會第 4/II/2001 號會議紀錄
前臨時海島市政局	第 24/88/M 號法律第 29 條
前臨時澳門市政局	第 24/88/M 號法律第 29 條
工商業發展基金	99 年 5 月 5 日第 18 期政府公報，特許合同第 46 條 第 54/GM/97 號批示 第 55/GM/98 號批示 第 65/94/M 及第 23/98/M 號法令
旅遊基金	第 54/GM/97 號批示
社會工作局	第 24/99/M 號法令

續下頁

表：發放財政資助的公共部門所持的法律依據

接上頁

部門	審查問卷上部門回答所持有的法律依據
港務局	第 154/DAG/DF/CNT/號建議書 第 425/DAG/DF/CNT/號建議書
郵政局	沒有填寫
郵政儲金局	第 24/85/M 號法令第 7 條第 11 及 12 款
司法、登記暨公證公庫	第 6/98/M 號法律 第 46/93/M 號法令 第 51/95/M 號法令
社會重返基金	第 21/94/M 號法令第 7 條 c)、e) 及 f) 第 40/94/M 號法令第 54 條 第 65/99/M 號法令第 55 條
澳門金融管理局	沒有填寫
房屋局	總督辦公室批示第 54/GM/97 號
澳門貿易投資促進局	參與推廣活動之規章
衛生局	第 54/GM/97 號批示 合作協議
澳門大學	第 54/GM/97 號批示
前澳門發展與合作基金會	第 18/98/M 號法令 第 53/93/M 號法令
前澳門基金會	第 12/92/M 號法令第 3 條 第 54/GM/97 號批示 第 53/93/M 號法令
澳門基金會	第 54/GM/97 號批示第 53/93/M 號法令第 12/2001 號行政法規
澳門理工學院	沒有
體育發展基金	第 23/SAAEJ/94 號批示第 2 條、第 3 條、第 4 條、第 13 條 經第 13/SAAEJ/99 號批示及第 38/2001 號社會文化司司長批示所 修改之第 9/SAAEJ/98 號批示 第 37/2000 號社會文化司司長批示
旅遊學院	沒有
環境委員會	第 54/GM/97 號批示
審計署	沒有填寫

續下頁

表：發放財政資助的公共部門所持的法律依據

接上頁

部門	審查問卷上部門回答所持有的法律依據
文化基金	第 26/94/M 號法令第 10 條 g 及 h 第 1/1999 號法律第 3 條 第 63/94/M 號法令第 2 條、第 3 條、第 7 條 b、e 項及第 9 條 c 項 第 54/GM/97 號批示
教育暨青年局	第 9/2001 號行政法規 第 29/95/M 號法令 第 34/97/M 號法令 第 242/2000 號行政長官批示 第 40/GM/90 號批示 第 11/91/M 號法律第 26 及 43 條 第 37/97/M 號法令 第 8/2001 號行政法規 第 16/SAAEJ/98 號批示
學生福利基金	第 62/94/M 號法令第 16、17、18、19 及 20 條 第 17/2001 號社會文化司司長批示 第 39/SAAEJ/96 號批示

附件六

部門回應公函



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政法務司司長辦公室
Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça

公函編號： **0053** /GSAJ/2004

澳門特別行政區審計署

蔡美莉審計長 閣下：

事由：關於《衡工量值式審計報告——公共部門向社團發放財政資助的研究》報告的意見。

就題述報告，謹回覆如下：

是項審計報告總體上反映了現時公共部門對處理財政資助的申請、審批、跟進、及評估的各個程序所存在的問題，並提出了改善的建議。這些建議有助特區政府完善發放財政資助的各個程序，提高各公共部門在發放財政資助上的公平、公正及透明度，促使公共財政資源能更好地善用。

本司將會詳細研究報告中所提出的建議，當中可行者予以吸納，以使用作訂定統一的政府部門發放財政資助的指引，促使有關機制更為規範化，務求所運用的公共財政資源能獲得最大的效益。肅此

順頌

台安

行政法務司司長

陳麗敏

二零零四年一月二十日



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
經濟財政司司長辦公室
Gabinete do Secretário para a Economia e Finanças

澳門特別行政區
審計署
審計長
蔡美莉小姐 台啟

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
C. Postal

號
- Macau

0750/0454/1/GCA/
2003

26/11/2003

0085/SEF/2004

事由：
Assunto

“公共部門向社團發放財政資助的研究”衡工量值式審計報告的意見

本司整體上認同有關報告提出的觀點。報告肯定了公共部門向個人及團體所舉辦的活動及進行的工作發放財政資助具有的正面意義，可填補特區政府未能直接參與的工作，促進社會的多元化發展；同時報告指出現時公共部門對處理財政資助申請的各個環節，如審核、發放及監管等方面存在著不足之處，並提出多項改善建議，有關建議有助特區政府更有效地運用公共財政資源，促進特區的發展。

本司將詳細研究報告中提出的具體意見，並根據實際情況，採納可行的建議，完善向個人及社團發放財政資助的審批及監管程序，以便更有效發揮財政資助的功能，推動經濟及社會的協調發展。

肅此，順祝

台安

經濟財政司司長

譚伯源

二零零四年一月十二日



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
保安司司長辦公室
Gabinete do Secretário para a Segurança

致：

澳門特別行政區
審計署

CONFIDENCIAL

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
C. Postal

號
- Macau

Ofício nº 3646 /GSS/2003
Processo nº 15 + 18

事由：
Assunto

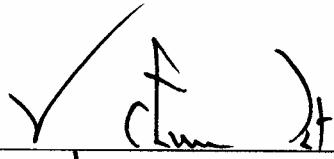
“公共部門向社團發放財政資助的研究”之衡工量值式審計

就上述事宜，承保安司司長 閣下指示本人 就貴署送交本辦之審計報告，謹 於此重申，保安司司長 閣下會因應轄下各部隊、機構在向各民間社團發放財政資助的事宜作統一協調性的監管和監督，以達至各開展的資助項目能夠體現特區政府的施政及所尋求的公共利益。端此

順頌

台安

辦公室主任


黃傳發
二零零三年十二月 2 日



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
社會文化司司長辦公室
Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura

澳門特別行政區
審計署
蔡美莉審計長 台啟

059/SASC/2004

事由：衡工量值式審計報告 – 公共部門向社團發放財政資助的研究

就貴署的“公共部門向社團發放財政資助的研究”報告，經研究分析，現回覆如下：

- 一、 澳門是一個自由開放的城市，存有各種類型的社團，為了維持多元文化的社會，特區政府有必要支持該等社團開展良性健康的活動，並對其發放有限量的財政資助。本司對民間社團申請活動財政資助視為非經常性的申請，每項申請均經過本司辦公室顧問謹慎的分析，根據現行第 54/GM/97 號批示的規定；按照社團的性質、宗旨、開展活動的類別，配合本澳社會的實際情況，並與轄下有關部門協調後，才核准發放有限量的財政資助。每項申請核准後均有專責顧問負責跟進及評估工作，以確保財政資助得到善用。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
社會文化司司長辦公室
Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura

二、 貴署的研究報告，已送交有關部門及工作人員跟進，以便更有效地運用財政資助，協助民間社團開展有益澳門的社會服務。肅此，順頌

台安

社會文化司司長

崔世安

二零零四年一月卅日



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
運輸工務司司長辦公室
Gabinete do Secretário para os Transportes e Obras Públicas

第 2001/SOPT/2003號公函

澳門特別行政區
審計署
審計長蔡美莉女士 台啟

事由：有關「衡工量值式審計報告－公共部門向社團發放財政資助的研究」報告之回覆

貴署於十一月二十六日編號0750/0454/1/GCA/2003之公函經已收悉，就要求對「衡工量值式審計報告－公共部門向社團發放財政資助的研究」報告提出意見一事，經本司人員研究後，對 貴署之正式報告文本並無任何異議。

肅此，順頌

台安！

運輸工務司司長

歐文龍

二零零三年十二月十七日



民 政 總 署
INSTITUTO PARA OS
ASSUNTOS CÍVICOS
E M U N I C I P A I S

澳門特別行政區
審計署
蔡美莉審計長 台啟

編號 / 參閱
SUA REFERÊNCIA

通告日期
SUA COMUNICAÇÃO DE

本署編號
NOSSA REFERÊNCIA

澳門新馬路163號
AV. ALM. RIBEIRO, N.º 163 - MACAU

Of. Conf. N.º 229 /SFI/2003

事 由:
ASSUNTO 就《財政資助》事宜作出補充回覆

蔡審計長 台鑒：

茲就 貴署第 300/173/2/GCA/2003 號公函，述及前臨時市政機構對本身機構內之職工福利會作出財政資助事宜，現謹 向閣下作出如下之補充說明：

1. 前臨時澳門市政局根據當時市政議會的決議，對從屬於市政機構的職工福利會每月發放定額資助，同時亦透過福利會進行其他的行政行為，經研究 貴署所給與的審計意見，前臨時澳門市政局的管理層已作出相應的改善舉措，而自民政總署成立後，為進一步完善財政資助的工作，已制訂《活動資助申請指引》，並落實執行，以加強審批過程的公平性及透明度。
2. 至於前臨時海島市政局方面，其職工福利會是透過法定程序所創設之獨立於前臨時海島市政局的社團法人，其運作模式與一般社團法人沒有任何差異，因事之故，前臨時海島市政局在審批該會之資助申請時，亦按照審批資助社團之申請程序進行，然而，前臨時海島市政局亦意識到坊間可能對此會出現誤解，因此，除亦按照法定程序，將有關的資助內容在《政府公報》上刊登外，對於該會之年度資助申請更是透過當時市政執行委員會議決所通過，而非僅由具權限之執行委員進行審批。

最後必須指出，民政總署領導層亦意識到在處理財政資助的問題上，很容易引發外界對公平性和透明度的疑惑，因此，除繼續按照法定程序，每季將資助的社團資料刊登於《政府公報》以及制訂嚴謹的《資助指引》外，更在審批的監察加強了力度，務求令到每一個資助申請均獲得公平和公正的對待。

肅此，順頌

台安

管理委員會主席


劉仕堯

二〇〇三年十月三日

作者
MIN.
打字員
DACT.



NAJ 9016000300551E

澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
財政局
Direcção dos Serviços de Finanças

助理審計長高展鵬先生 台啓

**Exmo. Senhor
Dr Kou Chin Pang
M. I. Adjunto da Comissão de
Auditoria**

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464號
C. Postal 464 - Macau

事由：
Assunto

066/NAJ/JJ/03

**衡工量值式審計 — 財政輔助
Auditoria de resultados – apoios financeiros.**

按照第 11/1999 號法律第 12 條第 3 款規定，作為審計對象，財政局對於透過 6 月 6 日第 304/177/2/GCA/03 號公函知會我們的衡工量值式審計結果表示其意見，其中，概括來說，指出由公共機關給予由該等公共機關工作人員組成的團體的補助不得被視為由澳門特別行政區政府負責的社會負擔。

Em cumprimento do n.º 3 do artigo 12.º da Lei n.º 11/1999, vem a Direcção dos Serviços de Finanças, enquanto “sujeito a auditoria”, manifestar a sua opinião sobre a conclusão da auditoria de resultados, que nos foi comunicada a coberto do Ofício n.º 304/177/2/GCA/03, de 6 de Junho, a qual, em síntese, aponta no sentido de não poderem ser considerados como encargos sociais assumidos pelo governo da RAEM os apoios concedidos por Serviços Públicos a grupos, de qualquer natureza, quando estes sejam compostos pelos trabalhadores desses Serviços Públicos.

所展示的結論的產生是財政局於 2001 年給予財政局文化康體會補助上升了澳門幣\$259,000.00 元(二十五萬九千元)。

A conclusão exposta tem a sua génese no apoio concedido pela Direcção dos Serviços de Finanças, no ano de 2001, ao Grupo Desportivo, Recreativo e Cultural das Finanças, que ascendeu a 259 000,00 patacas (duzentas e cinquenta e nove mil patacas).



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
財政局
Direcção dos Serviços de Finanças

除適當且相當的尊重外，財政局不同意該結論，我們闡述以下理由：

Salvo o devido respeito, que é muito, não concorda a Direcção dos Serviços de Finanças com a conclusão a que nos referimos pelos motivos que se passam a expor:

1. 財政局文化康體會係一非牟利社團，允許現在或過去在財政局提供服務的所有工作人員成為會員。

1. O denominado Grupo Desportivo, Recreativo e Cultural das Finanças de Macau é uma Associação sem fins lucrativos, que permite o acesso à condição de associado a todos os trabalhadores que prestam ou prestaram serviço na Direcção dos Serviços de Finanças.

2. 按照刊登於 1998 年 4 月 8 日《政府公報》第 14 期第 II 組的章程，係一個具有完全獨立法律人格的法人。

2. Constitui-se, pois, como uma pessoa colectiva com personalidade jurídica perfeitamente autonomizada, conforme melhor decorre dos seus Estatutos, publicados em Boletim Oficial n.º 14, II Série, de 08.04.1998.

3. 任何給予該會的補助，即使是來自財政局本身，亦不得視為直接予其工作人員的津貼，該等補助係該會特別活動及計劃的對待給付，並不是予會員的任何直接補助。

3. Quaisquer apoios concedidos a esta Associação, ainda quando eles provenham da própria Direcção dos Serviços de Finanças não podem ser encarados como subsídios directos aos seus trabalhadores, na medida em que esses apoios têm contrapartidas em acções e projectos específicos da Associação não constituindo qualquer abono directo a associados.

4. 補助的應用係由司庫規定。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
財政局
Direcção dos Serviços de Finanças

4. A transparência na aplicação dos apoios encontra-se assegurada pelo tesoureiro.
5. 考慮到會員群體不只現職工作人員，給予部門工作人員直接津貼的斷言是錯誤的。
5. Tendo em atenção que o universo de associados vai para além dos trabalhadores no activo de funções, é errónea a afirmação de se estarem a conceder subsídios directos aos trabalhadores do Serviço.
6. 除適當的重視外，把《公共行政工作人員通則》在公職勞動法律關係範疇內所允許的法定補助與給予第三實體的補助混淆，我們認為不正確。
6. Salvo o devido respeito, não nos parece correcto confundir os abonos legalmente admitidos pelo ETAPM no âmbito de uma relação jurídico-laboral de emprego público com apoios concedidos a uma entidade terceira.
7. 上述所指是如此的真實，眾所週知，大部分的社團旨在同一目標或共同層面的人們的社會福利。儘管社團擁有財政局普通工作人員及前工作人員為會員，康樂、體育及文化活動係安排予會員的家屬。
7. O supra referido é tanto mais verdade quando é consabido que a maior parte das Associações visam o bem-estar social de pessoas que comungam de um objectivo ou de um estrato comum. Apesar de a Associação ter como associados ordinários trabalhadores e ex-trabalhadores dos Serviços de Finanças, as acções recreativas, desportiva e culturais são postas ao dispor dos familiares dos associados.
8. 給予社團在此方面的補助，與其層面不相關，係澳門特別行政區在該等方面的一項社會義務，其中，為予社團的其他補助，對於會員係或曾經係某一公共機關的工作人員的事實摘取任何負面結論是不正當的，否則是歪曲社團主義本身的目的。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
財政局
Direcção dos Serviços de Finanças

8. O apoio às Associações constituídas nestes termos, independentemente do seu estrato, é uma obrigação social da RAEM nos mesmos termos em que o são os demais apoios concedidos a Associações, não sendo legítimo que se retire qualquer conclusão negativa pelo facto de os associados serem ou terem sido funcionários de um determinado Serviço Público, sob pena de se desvirtuarem os objectivos do próprio Associativismo.

台安

Com os melhores cumprimentos.

二零零三年六月 日於澳門財政局

Direcção dos Serviços de Finanças, em Macau, aos 23 de Junho de 2003.

局長

O Director dos Serviços,

艾衛拉

(Carlos F. Ávila)

澳門金融管理局
AUTORIDADE MONETÁRIA DE MACAU

致：澳門特別行政區審計署
蔡美莉審計長
台鑒

收件人參考
V/REF.º

日期
DATADA DE

寄件人參考
N/REF.º

3038 /2003-AMCM-CA

日期
DATA 20-06-2003

事項
ASSUNTO:

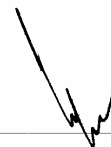
衡工量值式審計 – 財政資助

收悉 貴署第 302/175/2/GCA/03 號公函，對函中所載關於本局對金融管理局體育會發放財政資助之審計發現和審計意見，本局謹表謝忱。對上述財政資助，本局就有關情況和考慮歸納如下，以供審計長 閣下和 貴署同寅參考：

一、過去三年金融管理局向金融管理局體育會發放財政資助情況

財政資助	1999年		2000年		2001年	
	MOP	%	MOP	%	MOP	%
總額	821,450.00	100	538,642.80	100	550,579.60	100
體育會	310,000.00	38	290,000.00	54	270,000.00	49
年增長率	--		(6.45)		(6.90)	

從上表可看到本局對金融管理局體育會（以下簡稱「體育會」）的資助金額由 1999 年起一直下調。數字反映出本局也一直作出努力，把有關資助逐年遞減。



而近年來體育會也逐步重新編排其活動項目，以爭取在資源縮減下爭取最大效益。

二. 金融管理局向金融管理局體育會發放財政資助的審批程序

過往本局行政委員會是以體育會呈交之申請資助年度之活動開支預算報告作審批依據，嚴格及綜合地考慮體育會該年將舉辦活動的性質，資助款項的運用方法等等，而定出相應年度的資助金額。

爲了對審批程序的處理進一步加強，於 2002 年本局行政委員會對資助體育會舉辦的各項活動採逐一考慮發放資助方式，以能更有效地處理對體育會的財政資助。

三. 對員工組織提供資助的好處

(一) 維持傳統文化

「澳門金融管理局體育會」成立於「發行機構」時期，迄今已有十幾年的歷史，早已成爲本局的一部分，年前「貨幣暨匯兌監理署」易名「金融管理局」，該體育會亦隨之而易名，未有解散或中止運作，可見體育會有緊隨本局存在的一種精神。

正如體育會章程第一條第一款所述，體育會是「一個體育娛樂文化及社會性協會」，而第二條亦訂明，體育會的目的是「促進會員的體育鍛練及實踐，並豐富會員的文化娛樂活動」。

體育會之於每位同事，並非單向地僅提供利益，員工（會員）亦非無須付出任何義務，因爲大家一如其他社團的成員一樣，均須支付會費，而且員工在參與體育會所舉辦的活動時，亦要支付部份費用，因此體育會之收入並不是只由本局提供。

(二) 增強員工向心力及凝聚力

本局不僅在澳門特別行政區扮演著管理外匯儲備、金融、保險等



角色，亦協助澳門特別行政區之儲備基金之管理工作，目的更為增加特區政府的財政儲備。而體育會的設立、存在以及其舉辦的活動，對於增強本局員工之向心力及凝聚力甚有裨益。

誠如閣下所悉，任何機構成員的團隊精神之建立，非一朝一夕，而且不能單靠機械式的訓練即可達致，而體育會卻正可發揮這種無形的作用，令現職員工們更具歸屬感，新同事能迅速地融入部門內。

以體育會舉辦的短綫旅行為例，由於體育會得到資助，令參加的會員和家屬之團費得以減輕，自然能吸引同事們報名參加。一個假期，一次旅行，大家短聚數天（而不是星散各自隨不同的旅行團出發），得以讓同事們甚至家屬共聚，無疑可使凝聚力大增。

（三） 有利員工之間的合作性

上面提及，體育會之設立目的在於促進會員的體育鍛練及實踐，並豐富會員的文化娛樂活動。事實證明，體育會歷年所舉辦過的大小活動，正正使不同部門、不同職級、不同年齡、不同資歷、不同背景、不同文化的同事，有互相溝通、聯絡感情、增進友誼、改善人際關係、消除隔膜和障礙、加強合作的機會。

這些文娛康體活動，對於同事們在正式實務上之配合、互助、提高效率以及透明度等等都有意想不到的實際成效。而提高工作效率、增加生產動力和員工士氣，以更好地為市民服務這種效果未必可以單純藉着工作指令、規條等可以達到。

（四） 發揮社會服務功能

體育會在獲得本局資助之後，除舉辦員工活動外，同時亦發揮社會服務功能。

例如，本局每年均透過體育會參加澳門日報讀者公益金會所舉辦的百萬行，又曾經在聖誕節期間組織員工探訪老人院，此外亦參加金融界慶回歸活動、銀行界的文娛、康樂、體育活動等等，這些活動都借助了撥款而轉化為對社會的回饋，而且亦能發揮員工們的「義工精神」。更重要的是透過與各部門、團體的聯繫及合作能有效地提高部門推廣工作的績效，對增強金融管理局的部門形象起着極大的作用。



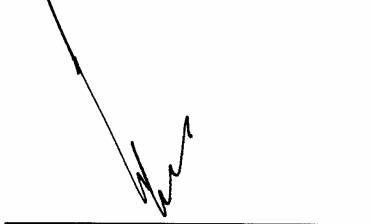
誠然，本局可以採取直接捐助方式將某些款項作慈善用途，但以體育會名義介入，可讓員工們本身亦能肩負起服務責任。此外，透過組織活動能有效訓練員工的組織能力。因此，本局對體育會的資助是經過充分地考慮其所能帶來的效益而發放的。

本局會一如既往，亦謹承審計長 閣下和 貴署之寶貴意見，謹慎地處理財政資助的審批，並會針對每項資助款項的運用及效益作詳細、完全的考慮。肅此

順頌

台安

澳門金融管理局
行政委員會主席

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes, positioned above a horizontal line.

丁連星



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

致
審計署綜合事務局局長

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463號 C. Postal 463 - Macau
301/174/2/GCA/2003	2003/06/06	0306260024 /135/DTJ/2003	26 JUN 2003

事由：
Assunto **體育組**

就上述事宜，茲回覆審計署二零零三年六月六日第 301/174/2/GCA/03 號公函如下：

一、根據一九九七年八月二十六日第 54/GM/97 號批示第 1.1 點：
“以發展公益活動為宗旨，依法成立的不牟利私人機構及以不牟利方式發展屬公益性活動的私人，可享有財政資助。”

二、根據《民法典》第一百五十四條的規定：“社團係指以人為基礎、且非以社員之經濟利益為宗旨之法人”，亦即，社團是“自然人為實現共同利益而結社的產物(universitas personarum)”⁽¹⁾

“……在社團裡，社員是主宰這個團體的產生、組織及規限其生命和命運的人，亦是在內領導社團、透過修改章程及其他決議掌握其法律實體的命運的人——‘社員不單建立社團組織，亦參與其中，自行或透過由他們指派的機關進行領導’”。⁽²⁾

基於所有社團都係以人為基礎的法人，社團活動的公共利益不可以以組成社團的社員作衡量。如果以此方式衡量，除非社團擁有澳門特別行政區全體市民作為社員，否則不可向社團發放任何津貼。

⁽¹⁾ Manuel A. Domingues de Andrade 於一九八三年著的《法律關係概論》（“Teoria Geral da Relação Jurídica”），第一卷，Livraria Almedina, Coimbra，第五十四頁及隨後數頁。

⁽²⁾（葡萄牙）共和國總檢察長公署意見-慣例編號 PGRP00001853



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 2
Pág. n.º 0306260024
公函編號 /135/DTJ/ 2003
Of. n.º
日期: 2003/ 06 /26
Data

三、另外，刊登於一九八八年五月十六日第二十期《政府公報》的《行政暨公職局文娛體育組章程》第二條規定會員有三種，分別是：

- a) 普通會員—凡在行政暨公職局工作且在體育組報名的人士；
- b) 特別會員—曾經在行政暨公職局工作並願意加入文娛體育組的人士；及
- c) 名譽會員—凡在文化和體育或在文娛體育組內提供出色的有關服務而又經會員大會決議確認的人士。

行政暨公職局文娛體育組的會員甚至可以不是或不曾是澳門特別行政區公共行政工作人員。

四、再看一看八月二十六日第 54/GM/97 號批示第 1.1 點。重要的一點是，發放津貼需視乎社團有否發展或推動公共利益的活動。

五、公共利益可定義為“一個社會（澳門特別行政區）的基本需要的直接或主要表現”。從廣義角度考慮，公共利益應被視為一種與私人利益相反、絕對客觀、非個人的或非個人化的利益，因為它是一種“公共的、頗廣泛而又必須從普遍或整體作考慮的利益。公共利益是集體的、屬一組分不開誰與誰的、不能與成員本身的利益相提並論的一種利益。”

六、根據《行政暨公職局文娛體育組章程》第一條第二款的規定：“文娛體育組的宗旨是促進社會文化、體育運動……。”

《澳門特別行政區基本法》中多條條文對透過社團促進社會文化和促進居民體育運動作了規範，例如：

第一百二十一條第三段—社會團體和私人可依法舉辦各種教育事業。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 3
Pág. n.º 0306260024
公函編號 /135/DTJ/ 2003
Of. n.º
日期: 2003/ 06 /26
Data

第一百二十七條第二部份—民間體育團體可依法繼續存在和發展。

第一百三十二條—澳門特別行政區政府根據需要和可能逐步改善原在澳門實行的對教育、科學、技術、文化、體育、康樂、醫療衛生、社會福利、社會工作等方面的民間組織的資助政策。

第一百三十三條—澳門特別行政區的教育、科學、技術、文化、新聞、出版、體育、康樂、專業、醫療衛生、勞工、婦女、青年、歸僑、社會福利、社會工作等方面的民間團體和宗教組織同全國其他地區相應的團體和組織的關係，以互不隸屬、互不干涉、互相尊重的原則為基礎。

第一百三十四條—澳門特別行政區的教育、科學、技術、文化、新聞、出版、體育、康樂、專業、醫療衛生、勞工、婦女、青年、歸僑、社會福利、社會工作等方面的民間團體和宗教組織可同世界各國、各地區及國際的有關團體和組織保持和發展關係，各該團體和組織可根據需要冠用“中國澳門”的名義，參與有關活動。

綜上所述，似乎很明確的一點是，行政暨公職局文娛體育組追求的目標正是公共利益。

七、而且似乎自一九九四年至二零零二年一直持這種見解，因為期間一直有發放津貼，資料如下：



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政暨公職局
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública

頁編號 4
Pág. n.º 0306260024
公函編號 /135/DTJ/ 2003
Of. n.º
日期: 2003 06 / 26
Data

年份	金額（澳門幣）
1994	33,000.00 圓
1995	50,000.00 圓
1996	32,000.00 圓
1998	60,000.00 圓
1999	80,000.00 圓
2000	20,000.00 圓
2001	30,000.00 圓
2002	30,000.00 圓

八、最後需提及的是，行政暨公職局文娛體育組每年都組織和參加與其他部門之間的體育比賽，從而促進各部門公務員的團隊精神和公僕精神。同時亦參加了其他機構組織的活動，藉以加強所有會員的相互合作和了解。更與其他社團緊密合作，尤其與澳門工人聯合總會、澳門中華教育會緊密合作，參與澳門特別行政區民間所舉辦的活動。並且參加《澳門日報》讀者基金會舉辦的公益金百萬行。

順頌

台安！

局長

朱偉幹



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
旅遊局
Direcção dos Serviços de Turismo

蔡美莉審計長台啓
Exma. Senhora
Dra. Fátima Choi
Comissária da Auditoria

來函編號
Sua referência

來函日期
Sua comunicação de

發函編號
Nossa referência

澳門郵政信箱三零零六號
Apartado 3006 - MACAU

303/176/2/GCA/2003

06/06/03

21/inf/DAF/2003

事由：
Assunto

衡工量值式審計-2001 年財政資助
Auditoria de resultados – Apoio financeiro em 2001

關於上述事宜之貴署 2003 年 6 月 6 日第 303/176/2/GCA/2003 號公函，現覆如下：

Em resposta ao ofício desse Comissariado n.º 303/176/2/GCA/2003, de 6 de Junho de 2003, relativo ao assunto em epígrafe, cumpre-nos informar o seguinte:

根據貴署對 2001 年旅遊基金預算進行審計而呈交貴署之有關文件資料所作出之結論，第 54/GM/97 號批示之規定已完全落實，該批示對民間社團財政資助之發放定出了應遵的規章制度，如須提交報告及確認所作之開支等。

Conforme resulta da documentação oportunamente disponibilizada a esse Comissariado no âmbito da Auditoria realizada à execução orçamental do Fundo de Turismo no ano 2001, foi dado integral cumprimento ao disposto no Despacho n.º 54/GM/97, que define os princípios e regras a que deve obedecer a atribuição de apoios financeiros a particulares, designadamente no que toca à exigência de apresentação de relatório e confirmação de despesas efectuadas.

然而，貴署就上述批示適用問題上作出之 2001 年指引，表現得有些保留，本局認為即使透明原則從未被違反，旅遊基金由 2002 年起亦已停止對旅遊司會發放財政資助，尤以用作舉辦聖誕聯歡為然。

Contudo, em face da posição de reserva manifestada por esse Comissariado quanto aos



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
旅遊局
Direcção dos Serviços de Turismo

princípios que nortearam no ano 2001 a aplicação do citado Despacho, e não obstante considerarmos que o princípio da transparência nunca foi beliscado, informamos que desde o ano 2002 que o Fundo de Turismo deixou de atribuir apoios de ordem financeira ao “Grupo dos Serviços de Turismo”, designadamente para o efeito da organização da Festa de Natal.

順頌台祺 Com os melhores cumprimentos.

二零零三年 月 日於旅遊局

Direcção dos Serviços de Turismo, aos 27 de Junho de 2003.

旅遊基金行政管理委員會主席

O Presidente do Conselho Administrativo do Fundo de Turismo,

João Manuel Costa Antunes (安棟樑)