

澳門特別行政區  
政府財帳運作概況回顧

審計署

二零零四年



一如既往，審計署在對 2003 財政年度的澳門特別行政區政府總帳目及所有自治部門的管理帳目的審計中，不但確認了有關的報表在重要層面上已適當地反映了政府及部門的財政狀況，還就各個部門在預算執行及財務管理上的運作情況，進行了審計，以考察其在法規符合性及會計符合性等方面的最新進展，觀察是否對曾被指出的不足之處作出完善跟進，又或者出現其他未經提出過的新問題。

在第一屆特區政府順利完成使命之際，作為對特區帳目審計工作成效的一次檢閱，審計署藉着是次帳目審計報告，回顧五年來在帳目審計過程中曾提及的審計發現，分析對比當中各項直至 2003 年的改善程度。

## 1 收入的結算、徵收及入帳之管理

不論是法定的要求還是會計的基本原則，把收入即時而準確入帳，是保證收入的完整性、準確性及真實性的必要前提。

過去五年的審計結果顯示，在重大的財政收入上，法例規範的原則都得到充分的遵守，保證了特區財政的穩健妥善。

但不少自治部門對於處理本身在履行法例而徵收到的收入時，往往疏忽了基本原則。曾出現的失誤有：把當年年終的收入錯記入翌年之帳目、把處理收入而產生的行政開支費用扣除後才把餘額作為收入入帳、分部的收入在總部正式入帳時沒有規範統一的入帳日期準則、徵收了於最初公布的預算中沒有設立的收入項目（如利息收入）等。

對此，本署在歷年來向各部門所發出的“致領導層的信”中都不斷重申及跟進。而在對 2003 年度帳目的審計中，有關問題在部門的重視下已得到了改善。

## 2 開支批准

所有部門的公共開支項目，在落實前都必須遵行第 49/85 號批示，應該先得到有權限實體的預先批准。同時，在法律上亦容許對未能及時取得有效批准的行政行為可作出追認。但是，從管理角度而言，經常出現的追認，甚至以追認作為慣常處理開支的方法，則不但是缺乏監督，亦對預算撥款的運用欠缺合理控制，增加了開支超出預算的風險。

在這幾年的跟進審計中可以發現，隨着部門對相關規範有更深入的認識，已由當初慣常採用追認形式而又不列出任何理由解釋的普遍現象，繼而過渡為附加較詳細理由說明追認原因的處理方式，而到近期更進一步改善至很少採用追認形式了。

但值得注意的地方，是非自治部門改善的成效遠比自治部門要好得多。由於自治部門的開支支付行為並不需要透過財政局去處理，在少了一層的監管下，更需考驗這些部門的自我監察及自我完善的能力。

### 3 預留撥款及“內部控制帳”的管理

雖然預留撥款是特區公共開支中的其中一個環節，但這却是預算執行之有效管理的重要元素。因此，亦成為了本署長期關注的一個財政管理項目。

根據現行的第 41/83/M 號法令第 18 條第 1 款的規定，預算撥款是作出開支的最高限額；同一法令同條第 2 款亦規定，在作出批准開支前必須確保有足夠的財政資源作負擔，亦由第 49/85 號批示，明確規範了所有公共部門在承諾購買資產或勞務前，必須執行預留撥款的程序。

本署一向均認為，不論是法定的要求，還是良好管理的需要，預留撥款的程序必須嚴格地執行。所有公共行政機構所作出的開支項目中，只有極少數是可以被介定為緊急開支而不可能作出預留撥款外，一般的開支均可以用一個適當的方法預留需用的款項，令到公共資源運用得更有效益。

過去的報告中，曾經指出部門並不重視預留撥款、未有設立“內部控制帳”作為記錄、會計記錄錯漏及任意塗改等不正常的運作模式。

目前的情況已經得到明顯的改善，更多的公共部門領導層重視監管預算運用，把合法合理地運用與具效率效益地管理部門本身的資源，看得同樣重要及取得恰當的平衡；更多的財帳管理的公務人員明白管理好預算的技巧，認識預留撥款在整個管理體系的重要意義；更多的公共部門採用了自動化的電腦系統去處理財務管理，令預留撥款、開支結算、支付等流程更有邏輯及系統地聯繫一起。

然而，在本年度亦存在以下值得重提的要點：

- ◆ 對於長期固定的開支，並不是所有公共部門已作了整個期間內所能預知之開支的全部預留撥款，以凍結該等預算金額。其中最值得注意的有固定的人員開支（例如在職人員的薪酬、假期津貼等）及長期資產租賃負擔（例如辦公室租金、管理費、機械儀器保養費等），這些開支是必不可缺的，應該在每

年年初及早作出整年度的預留撥款的程序，令相關的開支經濟分類可即時反映尚可動用的資源。在這方面的管理上，自治部門的處理顯得更完善而積極。審計發現，部份非自治部門，仍把這方面的管理（特別是人員開支的管理）放在財政局方面，而部門本身只把每月結算結果登錄成會計記錄而已。

- ◆ 對於編製作為記錄預留撥款、結算、支付等預算開支項目之會計活動的帳冊——“內部控制帳”，部份公共部門在應用及處理上仍然未能達到要求。如以鉛筆作會計記錄、任意更改會計記錄、以人為方法或利用電腦應用軟件功能上的不足刪除了應有的審計痕跡等不符合會計慣例的處理方法，依然存在。

#### 4 第 122/84/M 號法令的遵行

根據現行的第 122/84/M 號法令的規定，在取得超過澳門幣 1.5 萬元的資產或勞務前，須進行必要的書面諮詢；而在取得超過澳門幣 50 萬元或提供超過 6 個月的服務時，須履行必要的書面合同程序。

自從第一份年度財帳運作審計報告開始，本署已表示了關注有部門慣常地以緊急為理由，引用了同一法令的豁免條款，以直接批給取代了書面詢價的程序。另外亦注意到亦有部門經常地以 6 個月或更短的期限分段向同一供應商取得可視為連續性的長期勞務，因而不履行簽署合同之要求。

在跟進這項審計結果的時候，本署發現絕大多數部門在採購過程中，已充分按照規範進行，在有需要應用豁免條款時，亦會提出足夠的理由說明。但亦出現了一些矯枉過正的處理方法，對於一些市場只是單一選擇的物品或勞務，又或者一些價值極低的物品，進行了不必要的書面問價。

而對按照規定進行書面合同簽署的法定程序，基本上已經得到改善，有些部門在實際條件下需要再次作出短於 6 個月的採購勞務時，亦採取了重新詢價的程序。本署亦注意到，第 122/84/M 號法令頒布至今已 20 年，雖曾於 1989 年作出一些修訂，但比對現在商業運作及經濟發展情況，法令中確實存在不乎現狀的規限，例如一些費用不高但以年度為單位的商業機械、資訊器材或通訊設備維修保養服務，明顯地在增加了行政費用的同時亦降低了行政效率。

## 5 超時工作開支的管理

超時工作開支的管理亦是預算開支管理的其中一個部份，但是由於從本署展開審計工作的一刻開始，已經發現不按法定標準處理的情況相當普遍，所以多年來均是着意跟進的一個項目。

經過多年的跟進及說明，到本年的審計期間發現，絕大部份部門均已把超時工作開支的管理納入正軌。

但是應該指出審計過程仍發現的問題：

- ◆ 仍有極個別部門慣常地濫用“緊急情況”，大部份超時工作的開支的批核，都採用了在發生後 48 小時內作確認，而根本不考慮以預先批准的形式作出合理的安排。這種處理方法，雖然是符合法定程序，但却是不符實際需要，而且嚴重缺乏管理意識的做法。
- ◆ 亦有部門仍然長期拖欠員工的超時工作的補償，沒有在超時工作發生的當年內，以金錢或工時去返還員工應得之超時工作補償。這樣的處理並不符合《澳門公共行政工作人員通則》第 198 條第 2 款及第 3 款的規定：對於未能於同一年度以扣除辦公時間方式補償的超時工作時數，必須根據同一通則第 197 條的規定支付報酬。

## 6 於《澳門特別行政區公報》刊登對私人及私人團體的資助

這個審計結果，在本署 2004 年的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》中亦作出跟進，期間亦對第 54/GM/97 號批示的適用範圍提出了討論。

正如本署在上述報告中的審計意見：“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……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。”

在 2003 年度曾在《澳門特別行政區公報》刊登資助對象名單及金額的自治部門及基金如下：

部門名稱	資助金額 (澳門幣)
教育暨青年局	630,808,608.50
社會工作局	126,855,888.20
衛生局	122,282,766.90
澳門基金會	79,451,890.32
工商業發展基金	55,889,198.69
體育發展基金	35,308,071.65
文化基金	5,592,551.30
民政總署	5,561,343.10
澳門貿易投資促進局	2,116,345.60
澳門大學	670,500.00
澳門金融管理局	639,700.00
法務公庫（五月一日）	467,088.20
澳門理工學院	328,000.00
旅遊基金	198,400.00
環境委員會	143,717.80
港務局	86,000.00
廉政公署	20,000.00
民航局	18,500.00
審計署	15,000.00
立法會	10,000.00
總額	1,066,463,570.26

## 7 預算編製及第一補充預算編製

這裏所提出的審計發現是一些自治部門所獨有的技術問題。

預算編製過於概括曾多次出現在採用《公定會計格式》及《專有會計格式》的財政行政自治部門中，當初被發現其預算採用了極其籠統的分類，不能清楚展示預算收入及開支的各個組成部份。經過本署幾年來的跟進及重申，這些部門均已作出了有效的改善。

第一補充預算編製時間是根據第 53/93/M 號法令而規定，所有自治部門應在每年 3 月 31 日前對上一年度之預算執行情況作出決算，把準確的上年度結餘去修正當年的預算相關項目，並在 4 月 30 日前編製出第一補充預算。但在 2000 年之審計中發現只有少數部門依時完成，明顯反映了對法令的誤解，一經闡述及探討後，這個問題亦得以完善。

## 8 “司庫活動帳”管理

財政行政自治部門在有需要處理不涉及預算撥款和財產變更的第三者資源時，可以設立“司庫活動帳”。

在過去的審計中，經常出現的問題是管理不足，不少部門在“司庫活動帳”內積存大量維時超過十年的呆帳，由於年月久遠，又缺乏適當的記錄，相當一部份的金額根本不能確認誰屬。

然而在提出有關審計結果後，相關部門的解決進度仍未如理想，對於這些呆帳的歸類處理、合理注銷及善後償還等措施，還未作出全盤的規劃，這是一個本署必須繼續跟進的項目。

## 9 首次預算內的結餘估計

各個財政行政自治部門在制定翌年本身預算時，都會對當年預算的結餘作一個估計，亦據此計算出翌年需向特區政府申請多少撥款以應付開支之需要。

在連續多年的關注下，各個公共部門在編制翌年預算時對管理帳目結餘的估計，其準確程度普遍得到改善，例如體育發展基金及政府船塢，已把相差比例大幅降至不足一倍。不過，對於某些部門來說仍然存在着繼續完善的空間。

由於帳目審計均是以上一年度決算的帳目為審計範圍，審計結果會在審計進行的同一年度的八、九月間先後通報各相關部門。但正是同一時候，各個部門已把翌年的財政預算的草案提交特區政府審核。在這樣的一個時間交錯下，有些部門雖然認同了本署對預算結餘估計的關注，但亦不可能即時予以跟進，例如下表提到的環境委員會、檢察長辦公室、旅遊基金、衛生局、終審法院院長辦公室及澳門基金會，在 2003 年，其實際結餘與首次預算中往年預算結餘估計相差仍然偏高，不過在進一步的追蹤下，這些部門在 2004 年出現的結餘估計，有了明顯的改進，分別 49%、670%、29%、27%、29%及-8%。



亦注意到，如司法登記暨公證公庫、澳門公共行政福利基金及消費者委員會等部門，在 2001 年的報告中均被指出相差比例超過四倍。在下表中雖仍然是比例偏高，但却已表現了曾作出努力以逐步完善。

本署認為，繼續提高預算結餘估計的精確度，是令特區政府有限的資源得到合理分配和充分利用的一個要素，期望着各自治部門進一步努力使公帑運用更具效益。

表：2003 年度實際結餘與預計結餘之比較

部門 i	實際結餘 ii	預計結餘 iii	增加 iv=ii-iii	百分比(%) v=iv/iii
環境委員會	3,523,110.26	0.00	3,523,110.26	∞
檢察長辦公室	36,999,076.52	1,000,000.00	35,999,076.52	3,600
旅遊學院*	19,903,518.16	1,000,000.00	18,903,518.16	1,890
治安警察局福利會	22,938,609.43	5,492,900.00	17,445,709.43	318
消費者委員會	415,483.19	100,000.00	315,483.19	315
司法、登記暨公證公庫	124,087,393.15	32,901,000.00	91,186,393.15	277
旅遊基金	34,153,401.03	10,000,000.00	24,153,401.03	242
澳門公共行政福利基金	5,689,120.97	2,000,000.00	3,689,120.97	184
工商業發展基金	30,822,174.81	11,000,000.00	19,822,174.81	180
民政總署	97,344,948.80	35,000,000.00	62,344,948.80	178
衛生局	61,383,352.94	25,000,000.00	36,383,352.94	146
澳門貿易投資促進局	12,201,663.14	5,000,000.00	7,201,663.14	144
終審法院院長辦公室	66,884,774.69	30,000,000.00	36,884,774.69	123
房屋局	6,649,599.87	3,000,000.00	3,649,599.87	122
澳門基金會	127,982,886.92	62,144,200.00	65,838,686.92	106
民航局	7,700,325.64	4,000,000.00	3,700,325.64	93
政府船塢	8,928,077.63	5,000,000.00	3,928,077.63	79
印務局	30,302,691.02	17,500,000.00	12,802,691.02	73
學生福利基金	42,118,378.93	26,540,000.00	15,578,378.93	59
立法會	15,312,489.70	10,000,000.00	5,312,489.70	53
審計署	13,186,520.85	9,500,000.00	3,686,520.85	39
澳門理工學院	19,998,079.16	15,474,000.00	4,524,079.16	29
廉政公署	20,235,365.44	15,778,000.00	4,457,365.44	28
社會重返基金	646,975.06	550,000.00	96,975.06	18

部門 i	實際結餘 ii	預計結餘 iii	增加 iv=ii-iii	百分比(%) v=iv/iii
社會保障基金	407,203,652.69	370,000,000.00	37,203,652.69	10
司法警察局福利會	1,513,613.50	1,400,000.00	113,613.50	8
港務局暨水警稽查局福利會	151,849.49	150,000.00	1,849.49	1
社會工作局	27,932,000.46	28,000,000.00	-67,999.54	0
居屋貸款優惠基金	49,602,344.45	49,797,000.00	-194,655.55	0
消防局福利會	1,503,829.47	1,800,000.00	-296,170.53	-16
體育發展基金	8,006,130.88	10,000,000.00	-1,993,869.12	-20
文化基金	14,182,819.65	22,000,000.00	-7,817,180.35	-36
澳門大學	4,603,779.16	9,800,000.00	-5,196,220.84	-53
汽車及航海保障基金	641,900.00	3,189,900.00	-2,548,000.00	-80
郵政局／郵政儲金局	這些部門本身的組織章程沒有強制性要求編制第一補充預算			
退休基金會				
澳門金融管理局				
法務公庫				
澳門監獄基金	不需為上年度管理結餘作出決算而編制第一補充預算			

\* 根據旅遊學院的解釋，在 2002 年間因舉辦職業培訓課程的資金延遲了到位，曾先動用了其他資源應付，所以在估計時出現了較大偏差。

## 10 常設基金的運作

對於金額不大或常規性的開支，透過第 30/98/M 號法令設立的“常設基金”，為非自治部門提供了一個簡捷的結算支付方式，減少了零碎開支都必須經過中央結算系統支付的繁瑣程序。由於這是一個具有高度自主的管理系統，各公共部門的財帳管理人員的實際操作，極影響“常設基金”運用的效率、效益和靈活程度。

在本年度的審計中，審計署對設立了“常設基金”的公共部門開始了新一輪的抽樣審核，目的在於考察在過去日子中各部門的完善程度。情況顯示，大部份部門在法規符合性的遵循上，已作出極大的改善，例如：在該年度“常設基金”正式批准後才使用、所有行政委員會履行核實及簽署發票等開支文件、設立獨立帳冊專門記錄“常設基金”的運作現況。

但是，仍存在着運用不善而變成更繁複的程序的審計發現：有些部門並不是在開支批准時已決定將使用的支付模式，而是在每月月底才決定一些本來適合以“常設基金”支付的開支，要用中央結算系統支付還是“常設基金”支付，因此導致某些需要

即時付款的零碎開支需要員工先行墊付，或者令某些供應商不必要地作出賒貨負擔。

另外，值得一提的是使用俗稱“公司咭”的信用咭作為支付開支時所產生的情況。由於在實際操作上，以“公司咭”支付的開支所涉及的經濟分類，往往“常設基金”亦會涉及，所以其管理亦可參考引用。當然，對於自治部門的資金運用來說，是要比非自治部門更具彈性，但是，管理的理念却不應有很大的差異。

作為一個支付的手段，特別對於其人員經常離澳公幹並需要支付大筆行程中的開支的部門，“公司咭”的應用當可提高工作效率。本署認為有關信用咭的使用，應注意以下的事前準備和事後結帳的工作：在可能預計的範圍內作出預留撥款的開支預先批准、作出支付的預先批准、事後對不可預視的開支作出追認、對支付行為作出確認、按經濟分類入帳等，亦絕不能以“公司咭”去處理私人的金錢往來活動。同時，需謹慎區分應用“公司咭”支付費用的項目及作為實報實銷項目的本質區別，前者是支付以部門名義作出的開支，結算後最終的付款對象是以部門名義開設之信用咭帳戶；後者則是以員工自己名義作出之公務開支，直接與預付予員工的部份日津貼對數，結算後把差額返還給員工（若開支大於預付款項時），或在計算出實際應收的日津貼後決定員工需否返還預先領取的款項（若開支小於預付款項時）。

其實以上所提及的要點亦是所有一般開支運作都必須具備，並非特別及獨有的，其目的只是提倡在嚴格監督及系統管理下，採用可行的辦法來達至更高的效率及效益。

## 11 對非耐用品等的倉存管理

根據法例的要求，公共部門要對其擁有的耐用品作出記錄，並送交財政局合併制成特區的財產清冊，但對於非耐用品並沒有明令的清點要求。自從本署在第一份財帳運作審計報告中提出了“絕大部份部門缺乏對消耗品之系統管理，尤以對物料倉儲之管理更為意識薄弱”之審計結果後，各個部門都對此作出了或多或少的跟進，其中不少的部門採用了電子化的倉存管理系統，亦有部門開始了人手記錄。

一直到 2003 年度帳目審計之觀察，由於以人手記錄倉存的都是屬於較遲起步之部門，所以仍然出現資料不詳盡、出入記錄不及時和不準確等毛病，尚待進一步完善。

## 12 庫存現金管理系統

爲了評估各個公共部門對所持有現金之管理及其存在之風險，審計署在本年度的審計中對以下兩種部門進行了特定的審計程序：第一種是所有設立收納處以徵收各項費用或稅捐的部門；第二種是設有“常設基金”或相類似基金而採用現金支付某些開支的部門。

審計結果是正面的，大部份部門均設立了適當的程序和帳冊，以監控現金的流動情況及反映庫存現金的即時實況。

但仍有數個部門的庫存現金管理有很大的漏洞：對出庫入庫的現金缺乏充分的記錄、交收過程欠缺複核程序、收據憑單缺乏嚴格控制等。因此，必須繼續加強監控程序，以預防更大的失誤。