

澳门特别行政区  
政府财帐运作概况回顾

审计署

二零零四年



一如既往，审计署在对 2003 财政年度的澳门特别行政区政府总帐目及所有自治部门的管理帐目的审计中，不但确认了有关的报表在重要层面上已适当地反映了政府及部门的财政状况，还就各个部门在预算执行及财务管理上的运作情况，进行了审计，以考察其在法规符合性及会计符合性等方面的最新进展，观察是否对曾被指出的不足之处作出完善跟进，又或者出现其他未经提出过的新问题。

在第一届特区政府顺利完成使命之际，作为对特区帐目审计工作成效的一次检阅，审计署藉着是次帐目审计报告，回顾五年来在帐目审计过程中曾提及的审计发现，分析对比当中各项直至 2003 年的改善程度。

## 1 收入的结算、征收及入帐之管理

不论是法定的要求还是会计的基本原则，把收入即时而准确入帐，是保证收入的完整性、准确性及真实性的必要前提。

过去五年的审计结果显示，在重大的财政收入上，法例规范的原则都得到充分的遵守，保证了特区财政的稳健妥善。

但不少自治部门对于处理本身在履行法例而征收到的收入时，往往疏忽了基本原则。曾出现的失误有：把当年年终的收入错记入翌年之帐目、把处理收入而产生的行政开支费用扣除后才把余额作为收入入帐、分部的收入在总部正式入帐时没有规范统一的入帐日期准则、征收了于最初公布的预算中没有设立的收入项目（如利息收入）等。

对此，本署在历年来向各部门所发出的“致领导层的信”中都不断重申及跟进。而在对 2003 年度帐目的审计中，有关问题在部门的重视下已得到了改善。

## 2 开支批准

所有部门的公共开支项目，在落实前都必须遵行第 49/85 号批示，应该先得到有权限实体的预先批准。同时，在法律上亦容许对未能及时取得有效批准的行政行为可作出追认。但是，从管理角度而言，经常出现的追认，甚至以追认作为惯常处理开支的方法，则不但是缺乏监督，亦对预算拨款的运用欠缺合理控制，增加了开支超出预算的风险。

在这几年的跟进审计中可以发现，随着部门对相关规范有更深入的认识，已由当初惯常采用追认形式而又不列出任何理由解释的普遍现象，继而过渡为附加较详细理由说明追认原因的处理方式，而到近期更进一步改善至很少采用追认形式了。

但值得注意的地方，是非自治部门改善的成效远比自治部门要好得多。由于自治部门的开支支付行为并不需要透过财政局去处理，在少了一层的监管下，更需考验这些部门的自我监察及自我完善的能力。

### 3 预留拨款及“内部控制帐”的管理

虽然预留拨款是特区公共开支中的其中一个环节，但这却是预算执行之有效管理的重要元素。因此，亦成为了本署长期关注的一个财务管理项目。

根据现行的第 41/83/M 号法令第 18 条第 1 款的规定，预留拨款是作出开支的最高限额；同一法令同条第 2 款亦规定，在作出批准开支前必须确保有足够的财政资源作负担，亦由第 49/85 号批示，明确规范了所有公共部门在承诺购买资产或劳务前，必须执行预留拨款的程序。

本署一向均认为，不论是法定的要求，还是良好管理的需要，预留拨款的程序必须严格地执行。所有公共行政机构所作出的开支项目中，只有极少数是可以被介定为紧急开支而不可能作出预留拨款外，一般的开支均可以用一个适当的方法预留需用的款项，令到公共资源运用得更有效益。

过去的报告中，曾经指出部门并不重视预留拨款、未有设立“内部控制帐”作为记录、会计记录错漏及任意涂改等不正常的运作模式。

目前的情况已经得到明显的改善，更多的公共部门领导层重视监管预算运用，把合法合理地运用与具效率效益地管理部门本身的资源，看得同样重要及取得恰当的平衡；更多的财帐管理的公务人员明白管理好预算的技巧，认识预留拨款在整个管理体系的重要意义；更多的公共部门采用了自动化的电脑系统去处理财务管理，令预留拨款、开支结算、支付等流程更有逻辑及系统地联系在一起。

然而，在本年度亦存在以下值得重提的要点：

- ◆ 对于长期固定的开支，并不是所有公共部门已作了整个期间内所能预知之开支的全部预留拨款，以冻结该等预算金额。其中最值得注意的有固定的人员开支（例如在职人员的薪酬、假期津贴等）及长期资产租赁负担（例如办公室租金、管理费、机械仪器保养费等），这些开支是必不可缺的，应该在每

年年初及早作出整年度的预留拨款的程序，令相关的开支经济分类可即时反映尚可动用的资源。在这方面的管理上，自治部门的处理显得更完善而积极。审计发现，部份非自治部门，仍把这方面的管理（特别是人员开支的管理）放在财政局方面，而部门本身只把每月结算结果登录成会计记录而已。

- ◆ 对于编制作为记录预留拨款、结算、支付等预算开支项目之会计活动的帐册——“内部控制帐”，部份公共部门在应用及处理上仍然未能达到要求。如以铅笔作会计记录、任意更改会计记录、以人为方法或利用电脑应用软件功能上的不足删除了应有的审计痕迹等不符合会计惯例的处理方法，依然存在。

#### 4 第 122/84/M 号法令的遵行

根据现行的第 122/84/M 号法令的规定，在取得超过澳门币 1.5 万元的资产或劳务前，须进行必要的书面谘询；而在取得超过澳门币 50 万元或提供超过 6 个月的服务时，须履行必要的书面合同程序。

自从第一份年度财帐运作审计报告开始，本署已表示了关注有部门惯常地以紧急为理由，引用了同一法令的豁免条款，以直接批给取代了书面询价的程序。另外亦注意到亦有部门经常地以 6 个月或更短的期限分段向同一供应商取得可视为连续性的长期劳务，因而不履行签署合同之要求。

在跟进这项审计结果的时候，本署发现绝大多数部门在采购过程中，已充分按照规范进行，在有需要应用豁免条款时，亦会提出足够的理由说明。但亦出现了一些矫枉过正的处理方法，对于一些市场只是单一选择的物品或劳务，又或者一些价值极低的物品，进行了不必要的书面问价。

而对按照规定进行书面合同签署的法定程序，基本上已经得到改善，有些部门在实际条件下需要再次作出短于 6 个月的采购劳务时，亦采取了重新询价的程序。本署亦注意到，第 122/84/M 号法令颁布至今已 20 年，虽曾于 1989 年作出一些修订，但比现在商业运作及经济发展情况，法令中确实存在不乎现状的规限，例如一些费用不高但以年度为单位的商业机械、资讯器材或通讯设备维修保养服务，明显地在增加了行政费用的同时亦降低了行政效率。

## 5 超时工作开支的管理

超时工作开支的管理亦是预算开支管理的其中一个部份，但是由于从本署展开审计工作的一刻开始，已经发现不按法定标准处理的情况相当普遍，所以多年来均是着意跟进的一个项目。

经过多年的跟进及说明，到本年的审计期间发现，绝大部份部门均已把超时工作开支的管理纳入正轨。

但是应该指出审计过程仍发现的问题：

- ◆ 仍有极个别部门惯常地滥用“紧急情况”，大部份超时工作的开支的批核，都采用了在发生后 48 小时内作确认，而根本不考虑以预先批准的形式作出合理的安排。这种处理方法，虽然是符合法定程序，但却是不符实际需要，而且严重缺乏管理意识的做法。
- ◆ 亦有部门仍然长期拖欠员工的超时工作的补偿，没有在超时工作发生的当年内，以金钱或工时去返还员工应得之超时工作补偿。这样的处理并不符合《澳门公共行政工作人员通则》第 198 条第 2 款及第 3 款的规定：对于未能于同一年度以扣除办公时间方式补偿的超时工作时数，必须根据同一通则第 197 条的规定支付报酬。

## 6 于《澳门特别行政区公报》刊登对私人及私人团体的资助

这个审计结果，在本署 2004 年的衡工量值式审计报告《公共部门向社团发放财政资助的研究》中亦作出跟进，期间亦对第 54/GM/97 号批示的适用范围提出了讨论。

正如本署在上述报告中的审计意见：“为了确保所发放资助的透明度，所有发放财政资助的部门都应将其所发放的资助刊登公报……在高透明度的公布机制下，方可得到大众的监察，才能确保资助是在公平及公正下发放。”

在 2003 年度曾在《澳门特别行政区公报》刊登资助对象名单及金额的自治部门及基金如下：

部门名称	资助金额 (澳门币)
教育暨青年局	630,808,608.50
社会工作局	126,855,888.20
卫生局	122,282,766.90
澳门基金会	79,451,890.32
工商业发展基金	55,889,198.69
体育发展基金	35,308,071.65
文化基金	5,592,551.30
民政总署	5,561,343.10
澳门贸易投资促进局	2,116,345.60
澳门大学	670,500.00
澳门金融管理局	639,700.00
法务公库（五月一日）	467,088.20
澳门理工学院	328,000.00
旅游基金	198,400.00
环境委员会	143,717.80
港务局	86,000.00
廉政公署	20,000.00
民航局	18,500.00
审计署	15,000.00
立法会	10,000.00
总额	1,066,463,570.26

## 7 预算编制及第一补充预算编制

这里所提出的审计发现是一些自治部门所独有的技术问题。

预算编制过于概括曾多次出现在采用《公定会计格式》及《专有会计格式》的财政行政自治部门中，当初被发现其预算采用了极其笼统的分类，不能清楚展示预算收入及开支的各个组成部份。经过本署几年来的跟进及重申，这些部门均已作出了有效的改善。

第一补充预算编制时间是根据第 53/93/M 号法令而规定，所有自治部门应在每年 3 月 31 日前对上一年度之预算执行情况作出决算，把准确的上年度结余去修正当年的预算相关项目，并在 4 月 30 日前编制出第一补充预算。但在 2000 年之审计中发现只有少数部门依时完成，明显反映了对法令的误解，一经阐述及探讨后，这个问题亦得以完善。

## 8 “司库活动帐”管理

财政行政自治部门在有需要处理不涉及预算拨款和财产变更的第三者资源时，可以设立“司库活动帐”。

在过去的审计中，经常出现的问题是管理不足，不少部门在“司库活动帐”内积存大量维时超过十年的呆帐，由于年月久远，又缺乏适当的记录，相当一部份的金额根本不能确认谁属。

然而在提出有关审计结果后，相关部门的解决进度仍未如理想，对于这些呆帐的归类处理、合理注销及善后偿还等措施，还未作出全盘的规划，这是一个本署必须继续跟进的项目。

## 9 首次预算内的结余估计

各个财政行政自治部门在制定翌年本身预算时，都会对当年预算的结余作一个估计，亦据此计算出翌年需向特区政府申请多少拨款以应付开支之需要。

在连续多年的关注下，各个公共部门在编制翌年预算时对管理帐目结余的估计，其准确程度普遍得到改善，例如体育发展基金及政府船坞，已把相差比例大幅降至不足一倍。不过，对于某些部门来说仍然存在着继续完善的空间。

由于帐目审计均是以上一年度决算的帐目为审计范围，审计结果会在审计进行的同一年度的八、九月间先后通报各相关部门。但正是同一时候，各个部门已把翌年的财政预算的草案提交特区政府审核。在这样的一个时间交错下，有些部门虽然认同了本署对预算结余估计的关注，但亦不可能即时予以跟进，例如下表提到的环境委员会、检察长办公室、旅游基金、卫生局、终审法院院长办公室及澳门基金会，在 2003 年，其实际结余与首次预算中往年预算结余估计相差仍然偏高，不过在进一步的追踪下，这些部门在 2004 年出现的结余估计，有了明显的改进，分别 49%、670%、29%、27%、29%及-8%。



亦注意到，如司法登记暨公证公库、澳门公共行政福利基金及消费者委员会等部门，在 2001 年的报告中均被指出相差比例超过四倍。在下表中虽仍然是比例偏高，但却已表现了曾作出努力以逐步完善。

本署认为，继续提高预算结余估计的精确度，是令特区政府有限的资源得到合理分配和充分利用的一个要素，期望着各自治部门进一步努力使公帑运用更具效益。

表：2003 年度实际结余与预计结余之比较

部门 i	实际结余 ii	预计结余 iii	增加 iv=ii-iii	百分比(%) v=iv/iii
环境委员会	3,523,110.26	0.00	3,523,110.26	∞
检察长办公室	36,999,076.52	1,000,000.00	35,999,076.52	3,600
旅游学院*	19,903,518.16	1,000,000.00	18,903,518.16	1,890
治安警察局福利会	22,938,609.43	5,492,900.00	17,445,709.43	318
消费者委员会	415,483.19	100,000.00	315,483.19	315
司法、登记暨公证公库	124,087,393.15	32,901,000.00	91,186,393.15	277
旅游基金	34,153,401.03	10,000,000.00	24,153,401.03	242
澳门公共行政福利基金	5,689,120.97	2,000,000.00	3,689,120.97	184
工商业发展基金	30,822,174.81	11,000,000.00	19,822,174.81	180
民政总署	97,344,948.80	35,000,000.00	62,344,948.80	178
卫生局	61,383,352.94	25,000,000.00	36,383,352.94	146
澳门贸易投资促进局	12,201,663.14	5,000,000.00	7,201,663.14	144
终审法院院长办公室	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
澳门基金会	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
政府船坞	8,928,077.63	5,000,000.00	3,928,077.63	79
印务局	30,302,691.02	17,500,000.00	12,802,691.02	73
学生福利基金	42,118,378.93	26,540,000.00	15,578,378.93	59
立法会	15,312,489.70	10,000,000.00	5,312,489.70	53
审计署	13,186,520.85	9,500,000.00	3,686,520.85	39
澳门理工学院	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
社会重返基金	646,975.06	550,000.00	96,975.06	18

部门 i	实际结余 ii	预计结余 iii	增加 iv=ii-iii	百分比(%) v=iv/iii
社会保障基金	407,203,652.69	370,000,000.00	37,203,652.69	10
司法警察局福利会	1,513,613.50	1,400,000.00	113,613.50	8
港务局暨水警稽查局福利会	151,849.49	150,000.00	1,849.49	1
社会工作局	27,932,000.46	28,000,000.00	-67,999.54	0
居屋贷款优惠基金	49,602,344.45	49,797,000.00	-194,655.55	0
消防局福利会	1,503,829.47	1,800,000.00	-296,170.53	-16
体育发展基金	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
澳门大学	4,603,779.16	9,800,000.00	-5,196,220.84	-53
汽车及航海保障基金	641,900.00	3,189,900.00	-2,548,000.00	-80
邮政局 / 邮政储金局	这些部门本身的组织章程没有强制性要求编制第一补充预算			
退休基金会				
澳门金融管理局				
法务公库				
澳门监狱基金	不需为上年度管理结余作出决算而编制第一补充预算			

\* 根据旅游学院的解释，在 2002 年间因举办职业培训课程的资金延迟了到位，曾先动用了其他资源应付，所以在估计时出现了较大偏差。

## 10 常设基金的运作

对于金额不大或常规性的开支，透过第 30/98/M 号法令设立的“常设基金”，为非自治部门提供了一个简捷的结算支付方式，减少了零碎开支都必须经过中央结算系统支付的繁琐程序。由于这是一个具有高度自主的管理系统，各公共部门的财帐管理人员的实际操作，极影响“常设基金”运用的效率、效益和灵活程度。

在本年度的审计中，审计署对设立了“常设基金”的公共部门开始了新一轮的抽样审核，目的在于考察在过去日子中各部门的完善程度。情况显示，大部份部门在法规符合性的遵循上，已作出极大的改善，例如：在该年度“常设基金”正式批准后才使用、所有行政委员会履行核实及签署发票等开支文件、设立独立帐册专门记录“常设基金”的运作现况。

但是，仍存在着运用不善而变成更繁复的程序的审计发现：有些部门并不是在开支批准时已决定将使用的支付模式，而是在每月月底才决定一些本来适合以“常设基金”支付的开支，要用中央结算系统支付还是“常设基金”支付，因此导致某些需要

即时付款的零碎开支需要员工先行垫付，或者令某些供应商不必要地作出赊货负担。

另外，值得一提的是使用俗称“公司咭”的信用咭作为支付开支时所产生的情况。由于在实际操作上，以“公司咭”支付的开支所涉及的经济分类，往往“常设基金”亦会涉及，所以其管理亦可参考引用。当然，对于自治部门的资金运用来说，是要比非自治部门更具弹性，但是，管理的理念却不应有很大的差异。

作为一个支付的手段，特别对于其人员经常离澳公干并需要支付大笔行程中的开支的部门，“公司咭”的应用当可提高工作效率。本署认为有关信用咭的使用，应注意以下的事前准备和事后结帐的工作：在可能预计的范围内作出具预留拨款的开支预先批准、作出支付的预先批准、事后对不可预视的开支作出追认、对支付行为作出确认、按经济分类入帐等，亦绝不能以“公司咭”去处理私人的金钱往来活动。同时，需谨慎区分应用“公司咭”支付费用的项目及作为实报实销项目的本质区别，前者是支付以部门名义作出的开支，结算后最终的付款对象是以部门名义开设之信用咭帐户；后者则是以员工自己名义作出之公务开支，直接与预付予员工的部份日津贴对数，结算后把差额返还给员工（若开支大于预付款项时），或在计算出实际应收的日津贴后决定员工需否返还预先领取的款项（若开支小于预付款项时）。

其实以上所提及的要点亦是所有一般开支运作都必须具备，并非特别及独有的，其目的只是提倡在严格监督及系统管理下，采用可行的办法来达至更高的效率及效益。

## 11 对非耐用品等的仓存管理

根据法例的要求，公共部门要对其拥有的耐用品作出记录，并送交财政局合并制成特区的财产清册，但对于非耐用品并没有明令的清点要求。自从本署在第一份财帐运作审计报告中提出了“绝大部份部门缺乏对消耗品之系统管理，尤以对物料仓储之管理更为意识薄弱”之审计结果后，各个部门都对此作出了或多或少的跟进，其中不少的部门采用了电子化的仓存管理系统，亦有部门开始了人手记录。

一直到 2003 年度帐目审计之观察，由于以人手记录仓存的都是属于较迟起步之部门，所以仍然出现资料不详尽、出入记录不及时和不准确等毛病，尚待进一步完善。

## 12 库存现金管理系统

为了评估各个公共部门对所持有现金之管理及其存在之风险，审计署在本年度的审计中对以下两种部门进行了特定的审计程序：第一种是所有设立收纳处以征收各项费用或税捐的部门；第二种是设有“常设基金”或相类似基金而采用现金支付某些开支的部门。

审计结果是正面的，大部份部门均设立了适当的程序和帐册，以监控现金的流动情况及反映库存现金的即时实况。

但仍有数个部门的库存现金管理有很大的漏洞：对出库入库的现金缺乏充分的记录、交收过程欠缺复核程序、收据凭单缺乏严格控制等。因此，必须继续加强监控程序，以预防更大的失误。