



澳 門 特 別 行 政 區
審 計 署



審 計 署 *Comissariado da*
Auditoria

二 零 零 一 年 度 政 府 財 帳 運 作 審 計 報 告

二 零 零 一 年 度 政 府
財 帳 運 作 審 計 報 告

前言

根據澳門特別行政區第 11/1999 號法律第三條規定，審計長執行其職責，已經對 2001 年澳門特區政府的總帳目及各自治部門的管理帳目進行了帳目審計工作，並編製了“二零零一年度政府帳目審計報告”。同時亦已根據《澳門特別行政區基本法》第六十條及澳門特別行政區第 11/1999 號法律第十條二款的規定，把報告送呈行政長官。

在對 2001 年度政府帳目審計的過程中，審計署首先對所有呈交的報表詳細審閱，並要求各部門就其提交之文件中的疑點和表格之間相互矛盾的地方作出澄清及更正，以完成帳面上的審計工作。同一時間，審計署亦透過實地審計，對部門的財務管理及運作進行審核。所有的審計發現，除撰寫了致領導層的信，直接向部門領導層提出審計建議外，本年度更進一步與一些部門的領導進行了會晤，充分交換了彼此的觀點和意見。

雖然，帳面審計的審閱是全面覆蓋所有公共行政部門，但是，由於資源及時間的限制，實地審計(主要作為帳目之實質性測試及財務管理運作之審核)，只採用了國際慣常的抽樣方法，在所有非自治部門的開支項目中，科學地抽出多個項目進行審計；而在行政自治或財政行政自治部門中，隨機地抽出 12 個部門作為對象進行審計。

審計中所得的審計發現，實有其存在的廣泛性。同類型的部門，雖則未被抽中進行實地審計，但卻可能存在同一問題的風險而有待自我完善。為此，審計署冀望藉着本報告，公開發表審計發現及審計結果，使所有公共行政部門均能知悉審計署對 2001 年度政府帳目所關注的事項，從而也可讓未被抽中實地審計的部門或未被發現相同問題的部門作為借鏡。

在對 2001 年政府帳目進行審計的過程及在“二零零一年度政府財帳運作審計報告”的編製過程中，本署得到各政府部門和公庫銀行的全力合作，在此致以謝意。

目錄

前言	1
目錄	3
1 帳目審計的範圍(審計對象)	5
2 報告內容	6
3 審計標準	7
4 審計結果	9
5 去年審計建議的跟進	21
6 附錄 —— 審計計劃	23

1 帳目審計的範圍(審計對象)

1.1 澳門特別行政區的總帳目

由財政局按照第 11/1999 號法律所規定，製作並送交了澳門特別行政區 2001 年總帳目。審計署審閱了這個總帳目。

1.2 澳門特別行政區徵收帳目

由財政局澳門財稅廳收納處、兩間公庫銀行——大西洋銀行及中國銀行按照審計長第 2/2001 號批示所規定送交了的收納員帳目及作為公庫的銀行帳目。審計署審閱了這個徵收帳目，並對澳門財稅廳收納處進行了實地審計。

1.3 非自治部門

由於非自治部門沒有本身的管理帳目，因此只對這些部門進行了實地審計。

1.4 財政行政自治部門及行政自治部門

這些部門分別可以採用三種不同的會計格式作為會計記錄，計有“公共會計格式”、“專有會計格式”及“公定會計格式”。而這些部門按照審計長第 2/2001 號批示所規定送交了本身的管理帳目及其報表。

審計署審閱了 38 個財政行政自治部門及 10 個行政自治部門所提交的管理帳目。

審計署亦根據這些部門所採用之不同的會計格式，按照所採用部門的數量之比例隨機抽取了 12 個部門進行了實地審計。

其中 10 個是財政行政自治部門，計有：環境委員會、房屋局、退休基金會、居屋貸款優惠基金、旅遊學院、澳門大學、體育發展基金、文化基金、民航局和印務局；

及 2 個是行政自治部門，分別是：澳門保安部隊事務局及澳門監獄。

2 報告內容

審計署在完成《二零零一年度政府帳目審計報告》的同時，亦就公共行政部門的預算運用及管理進行了適當的審計工作，並就有關發現撰寫了審計報告。其內容包括了在審計過程中發現的，各個公共部門在帳目的編製及財務的管理運作模式上之缺點和符合性上不足的地方，亦發表了本署對該等問題的觀點及建議。

經過對 2000 年審計核查及審計報告的一系列工作之認真評估後，審計署確認了分別公佈“帳目審計”和“財帳運作審計”兩份報告是適當的處理方法。因此，在發表了《二零零一年度政府帳目審計報告》後，現把上述的內容撰寫成《二零零一年度政府財帳運作審計報告》，並作出公佈。

3 審計標準

在審計計劃中，審計署根據不同的公共行政部門在處理預算撥款的特點，進行了兩個步驟的審計程序。

其一，對澳門特別行政區總帳目、作為公庫的銀行之帳目、各個財政行政自治部門及行政自治部門的帳目進行全面的帳面審閱。在這個步驟中，所有自治部門所提交之管理帳目均一一被詳細核查，稱之為帳目審閱。

其二，審計署亦對所有非自治部門及部份被抽樣選中的自治部門進行了實地審查。這個步驟中，審計人員親赴部門之辦公地點，對預先選定的收支項目文件，進行審閱及核查，稱之為實地審計。

因此，經過前後兩個步驟的審計程序，審計署已對特區中所有的公共行政部門進行了不同形式的審計。

3.1 帳目審閱的標準

財政局、作為公庫的銀行、各個財政行政自治部門及行政自治部門分別根據第 11/1999 號法律及第 2/2001 號審計長批示提交澳門特別行政區總帳目、特區徵收帳目及部門的管理帳目。在帳目審閱的過程中，審計署是以完整性、適當性、真實性及準確性的審計原則對這些帳目及報表的財務資料進行帳面審查。

帳目查閱的審核及分析工作的重點如下：

- ◆ 所有報表能否反映帳目的真實情況；
- ◆ 核算有關報表內金額的準確性；
- ◆ 核算管理帳目與相關之明細報表所登錄之款項的一致性；
- ◆ 審查所有的收入與開支項目與刊登於政府公報的本身預算的項目是否一致；
- ◆ 審查所有開支項目是否超出預算；
- ◆ 審查結餘調節表中有否出現不合理的項目。

3.2 實地審計的標準

實地審計旨在核實各項收支是否已經如實反映在有關的帳目內。同時為了對公共部門在預算執行及管理過程中的內部監管制度進行測試及評價，審計署按照真實性、完整性、合法性、適當性及準確性的審計原則，在帳面審閱的基礎上，對公共部門進行了實地審查。實地審查過程中，先以帳面審計結果及以往經驗分析為基礎，確立了測試的範圍，然後通過隨機抽樣選取一些收支項目，在相關部門實地提取這些項目的會計材料進行審核及分析。實地審查的目標，是通過對樣本的審核，以評定有關帳目是否符合審計標準，並證明被審計的公共部門是否有效執行法定的內部監管程序以達至高效管理公帑。

由於不同部門的財務管理責任有別，因此實地審計中，測試所選取的對象也各異，具體的審計計劃詳見於附錄。

4 審計結果

在過去幾年的審計工作及審計報告中，審計署多次就財務之運作及帳目之編製各個方面，發表了審計意見及建議。

從本署對 2001 財政年度特區政府總帳目及各自治部門的管理帳目的審計中顯示，各個公共部門對預算的執行上，不論在管理操作方面，或是法規和會計符合性方面，均一直在長足改進中。

事實證明，通過審計署以不同形式的推廣，並與部門的長期溝通及探討，在相互的共同努力下，很多部門的財帳管理狀況，已逐步達到審計標準。

當然，並非所有部門對審計意見及建議充分理解或認同，所以仍有不能通過審計準則的情況。基於大部份審計項目之審計觀點均在《一九九九年度政府帳目審計報告》及《二零零零年度政府財帳運作審計報告》中闡述清楚，本報告將不作重覆。以下只對各項審計發現以提綱挈領式報告，而對其中一些值得發表詳盡審計意見及建議的項目另行表述。

4.1 綜合結果

- ◆ 沒有嚴格執行第 41/83/M 號法令第 18 條 2 款之規定，在開支批准前進行預留撥款登記之程序。(詳見 4.2.1)
- ◆ 對上一財政年度的預算結餘作出過低的估計。(詳見 4.2.2)
- ◆ 沒有嚴格執行第 122/84/M 號法令第 12 條的規定，經常以特別或緊急之情況，作為豁免法令所要求的程序；把有需要購買之長期連續性的服務以分段形式取得，以避免簽訂行政合約的規範。(詳見 4.2.3)
- ◆ 超時工作開支的管理不盡完善。(詳見 4.2.4)
- ◆ 常設基金及零用現金的管理仍未盡符合法定規範。(詳見 4.2.5 及 4.2.6)
- ◆ 2001 年度公共部門的資助金額為澳門幣 4.6 億元。已公佈發放給予非牟利團體、個人、企業及外地團體的資助金額及名單，總額共澳門幣 3.6 億元。
- ◆ 沒有嚴格執行第 41/83/M 號法令第 18 條之規定，在相關的經濟分類之預算撥款不足，亦在沒有完成預算修改的法定程序的情況下，作出開支批准而導致出現暫時性的超支。
- ◆ 沒有嚴格執行第 49/85 號批示的規定，以個人墊付的方式先行支付公共開支。

4.2 值得提出或重申審計意見的結果

4.2.1 預留撥款

4.2.1.1 審計觀點

根據由第 22/87/M 號法令修改的第 41/83/M 號法令第 18 條第 1 款的規定，預算撥款額是作出開支的最高限額；而同條第 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；為着具體化上述法令的要求，行政當局於 1985 年進一步透過第 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。

由此而來，預留撥款應該是有權限實體在批准任何開支時的一個重要財務訊息。與預留撥款有關的程序必須在提交有權限實體批准前均已完備，因為只有這樣，有權限實體才能獲得一個可靠而有效的財務負擔保證，當其一旦批准開支，公共部門必定不存在任何財務上的困難。

在實際操作時，預留撥款的資料應及時地以序時方式登錄於“內部控制帳”上，以反映即時可動用之撥款及預算執行的情況。

4.2.1.2 審計發現

雖然在過去之審計報告中已多次強調預留撥款之重要性，但仍然有多個公共部門沒有嚴格執行這一個程序。其中最常見的是往往在有權限實體批准了開支以後才把需要的財政資源凍結，有的甚至是在收到發票準備結算時才安排款項。有些公共部門宣稱，當作出最後開支批准前均會通過聯網系統，向本身部門、輔助部門或財政局查詢即時的可動用的財政資源，但因為這些系統中相當部份只是用於結算支付之用，所顯示的資料是當前已作出清繳的開支及其相對預算餘額，其他的曾批出但尚未結算的開支所涉及的金額則無從監察。

亦發現部份公共部門沒有對一些已知的而且是長期的開支作出預留撥款，例如合約員工的薪津開支、清潔保安的定期開支、定期維修保養或有合約的商業機器租賃等等。

同時有一些部門對某些雖然不能確實金額，但其實可以作出較準確預測的開支項目，如水電費、電話費等，亦不作預留撥款。

對於更難估計的開支項目，主要是指超時工作補償的開支，就有更多的部門不作預留撥款。(請參閱 4.2.4)

另一方面，審計署亦注意到，部份部門在記錄預留撥款資料的“內部控制帳目”上，資料並不健全，其中包括：並不是以時序形式記錄，不能提供即時之財政資源；以鉛筆初步記錄預留之金額，待作出結算後把原有的預留金額清除而補填上確實支出金額，最後失去所有會計痕跡(通過電腦軟件處理的預算記錄亦有類似情況)；當預留款項大於確實支出金額時，部門沒有進行預留撥款的註銷，有關記錄不能反映實際的財務狀況等。

4.2.1.3 審計建議

不論是法定要求，還是良好管理的需要，預留撥款的程序是必須嚴格地執行。

審計署認為在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。

作為公共部門中有權限批准開支的實體，應該考慮拒絕在沒有足夠財政現況資料的開支建議上作出批覆，從而在高層次監管的角度下促使落實預留撥款。

對於人員開支、根據合約條款支付的開支及所有可以預計的開支項目，應該在財政年度開始時即時作出全面的預留款項凍結，確保開支之餘，亦可以清楚可動用之財政資源的情況。

對於如水電費、電話費等不能準確預測開支費用的項目，可以參考以往的數據，作一個短期(如季度性)的預留撥款，並且通過事後的檢討，逐步製定可行的預留程序。

對於為數不多的緊急開支，可以根據相關的條例進行批核，但必須謹慎區分開支之緩急性質及警惕濫用緊急程序。

審計署認為，記錄預算撥款之“內部控制帳”的管理不健全，將導致有權限實體在缺乏即時的、準確的預算執行狀況之資料，特別是可動用之預算撥款金額下作出開支許可。在欠缺準確的財務負擔之訊息下，所作出開支審批，是會潛在“超支”風險的。

4.2.2 首次預算內的結餘估計

4.2.2.1 審計觀點

自治部門在編製翌年的預算時，須根據過往的經驗及掌握充分的實際數據資料，才對來年的收入及開支作出合理的預計。當中，作為部門收入的是由有關部門自上一年度管理結餘的金額、特區政府預算撥款及本身法定收入三個方面組成。因此，部門其上一年度管理結餘的多寡，直接影響特區政府將給予的預算撥款的份額。在有限的財政資源下，合理的結餘估計，必定能使政府可以合理調配資源，使公帑運作更具效益。

4.2.2.2 審計發現

在去年的審計報告披露了財政行政自治部門在編製翌年預算時對管理結餘偏低估計的普遍情況，而經過本年度的審計跟進後得悉，相當部份部門已作出了改善。

可能歸因於《二零零零年度政府財帳運作審計報告》是在 2001 年底公佈，有關部門的跟進未能及時反映在二零零一年的預算中，因此，仍然有 19 個部門出現管理結餘嚴重偏低的情況(見表一)，預計的結餘與實際的結餘的相差由 1 倍至 1000 倍不等。

部門未有以嚴謹的態度作分析評估顯然是一個主要原因，其中有些部門的處理方法更應注意，例如：有部門由 1997 年至 2001 年的估計管理結餘均為同一固定數值，是一個比實際結餘差距很遠的極細金額；亦有部門根本沒有對管理結餘作出估計。

表一：2001 年度實際結餘與預計結餘之比較

序號 i	部門 ii	實際結餘 iii	預計結餘 iv	增加 v=iii-iv	百分比(%) vi=v/iv
1	體育發展基金	10,640,087.19	10,000.00	10,630,087.19	106,301
2	前澳門基金會	83,737,584.31	3,802,000.00	79,935,584.31	2,102
3	政府船塢	3,917,311.66	300,000.00	3,617,311.66	1,206
4	司法、登記暨公證公庫	68,192,893.24	5,950,000.00	62,242,893.24	1,046
5	旅遊基金	4,911,870.23	500,000.00	4,411,870.23	882
6	澳門理工學院	21,963,118.81	2,650,000.00	19,313,118.81	729
7	消防局福利會	1,030,801.33	151,000.00	879,801.33	583
8	終審法院院長辦公室	62,449,605.92	10,000,000.00	52,449,605.92	525
9	澳門公共行政福利基金	11,114,881.83	2,000,000.00	9,114,881.83	456
10	治安警察局福利會	20,906,963.60	5,131,650.00	15,775,313.60	307
11	印務局	23,777,414.45	6,100,000.00	17,677,414.45	290
12	港務局暨水警稽查局福利會	470,584.92	150,000.00	320,584.92	214
13	衛生局	1,548,638.30	500,000.00	1,048,638.30	210
14	澳門大學	24,002,572.65	8,000,000.00	16,002,572.65	200
15	檢察長辦公室	13,960,030.53	5,000,000.00	8,960,030.53	179
16	學生福利基金	29,868,291.94	11,137,500.00	18,730,791.94	168
17	廉政公署	22,102,208.58	9,000,000.00	13,102,208.58	146
18	文化基金	13,711,532.98	6,000,000.00	7,711,532.98	129
19	房屋局	9,980,049.39	5,000,000.00	4,980,049.39	100
20	旅遊學院	1,812,861.83	1,000,000.00	812,861.83	81
21	民航局	9,687,297.84	6,000,000.00	3,687,297.84	61
22	臨時海島市政局	35,806,015.82	25,000,000.00	10,806,015.82	43
23	社會重返基金	1,333,283.16	950,000.00	383,283.16	40
24	審計署	12,733,746.58	10,000,000.00	2,733,746.58	27
25	社會工作局	6,231,534.55	5,000,000.00	1,231,534.55	25
26	社會保障基金	422,132,919.78	379,000,000.00	43,132,919.78	11
27	司法警察局福利會	1,218,582.75	1,100,000.00	118,582.75	11
28	前澳門發展與合作基金會	1,278,759,400.62	1,197,315,468.00	81,443,932.62	7
29	工商業發展基金	8,528,450.18	10,000,000.00	-1,471,549.82	-15
30	臨時澳門市政局	7,442,759.90	0.00	7,442,759.90	--
31	消費者委員會	45,104.37	0.00	45,104.37	--
32	環境委員會	666,743.62	0.00	666,743.62	--
33	居屋貸款優惠基金	這些部門均沒有編製第一補充預算。			
34	澳門貿易投資促進局				
35	汽車及航海保障基金				
36	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製第一補充預算。			
37	退休基金會				
38	澳門金融管理局				
39	立法會	不需為上年度管理結餘作出決算而編製第一補充預算。			
40	澳門基金會				

4.2.2.3 審計建議

良好的財政資源管理是應該由預算編製階段開始的。審計署認為一個真實反映財政資源能力的管理結餘估計，才能為掌管特區財政分配的有權限實體提供充分而正確的訊息，用以恰當調撥資源以達成特區政府每年的施政理念。

財政局嚴格監控各自治部門管理帳目中的備用撥款(通常是存放每年所低估之管理結餘的資源)，適時的抽調或調撥，可以保證財政資源的靈活性及合理性。

4.2.3 第 122/84/M 號法令關於取得資產及勞務法律制度的執行

4.2.3.1 審計觀點

經第 30/89/M 號法令修改的第 122/84/M 號法令，是規範所有公共行政部門在取得工程、資產及勞務的過程所應遵行的法律程序。審計署在多次的帳目審計過程，特別關注到除工程以外的資產或勞務之取得中，判定批給方式之不同處理方法。

根據該法令第 8 條——“直接批給”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；而第 12 條——“書面合同之訂立”的一款 b 項規定，取得超過澳門幣 50 萬元或提供超過 6 個月的資產或服務前，須履行必要的書面合同的程序。同時，法令中亦預視了某些特別情況或緊急及不可抗力的情況，訂定了豁免的條款。

4.2.3.2 審計發現

審計中發現，有數個部門把如保安工作、辦公室清潔服務、租用泊車位或大型商業機器保養等應屬需要長期提供勞務的開支項目，以最長不超過 6 個月的期限批出，並根據上述法令豁免了訂立書面合約。這種處理方法分別以幾種不同的程序進行：

- ◆ 在為下一次勞務作出批給前，履行直接批給之詢價程序，以確保以合理的市場價格取得勞務。

- ◆ 以詢價及短期批給的形式作為首數次的勞務取得，最後以服務的素質決定以長期合約形式取得勞務。
- ◆ 不斷沿用首次詢價的資料，作為以後多次勞務批給的依據，而且長時間批出給同一公司。
- ◆ 以所取得之勞務的價格低於必須詢價的標準及取得之勞務不超過6個月為理由，作出直接批給，而長時間批出給同一公司。

審計署同時亦注意到，不少的開支建議書在引用法令而提出豁免時，只簡單指出所援引法令之編號及相關之條款項編碼，並不為其豁免提出實質的說明及理由。

另外，亦發現在採購資產及服務時，會採用緊急為理由而直接批出超過法定限額的開支項目；亦有以分拆購置同類型資產及服務的方法使每個開支低於法定限額。

4.2.3.3 審計建議

作為公帑的管理及使用，嚴謹遵守法定的程序是必須的。

用分拆採購，以避免進行書面問價或繕立書面合同的程序，是不值得推崇。這樣的處理，既降低了政府部門採購操作的透明度，亦不能及時取得市場上最新資訊。應該指出，分段購買勞務，不單從根本地削弱了部門本身的議價能力，同時亦失去了繕立合同後所得到的法律保障。

對於在可見的一段長時間內仍有需要獲得的勞務，應該按規範並遵照第 23/2000 號行政法規訂立書面合同。

對於因此採購行為的特性或其他客觀環境影響，而必須行使豁免條款的開支項目，應該於相關的建議書上提出具體理由以解釋其決定。不應濫用緊急之情況以令有關法定程序形同虛設。

4.2.4 超時工作開支的管理

4.2.4.1 審計觀點

根據【澳門公共行政工作人員通則】第 195 及 196 條規定，超時工作須預先批准或緊急情況下在提供超時工作之隨後 48 小時內得到有權人士確認。根據預算會計的法規第 41/83/M 號法令第 18 條的規定預算撥款額是作為開支的最高限額，在批核開支前，必須嚴格執行預留撥款的程序，以確保部門有足夠的財政資源來承擔開支。

為了符合上述公職法規的要求，並遵循預算的法規來確保部門擁有穩健的財政制度，超時工作補償應在事前由部門按工作所需，訂定超時工作的人員及預計所需時間，以人員的薪酬資料計算超時工作所需的補償金額，並通過預留撥款的機制確保有足夠的預算撥款支付員工的超時工作補償。只有這樣領導人員方能安心批准有關的開支，而無後顧之憂。

在不可預視的緊急情況下，可按法規規定在超時工作之隨後 48 小時內確認，但由於緊急情況並不是經常出現的，因此應嚴格控制，不能縱容濫用“緊急情況”，以免因而出現超支情況。

4.2.4.2 審計發現

有數個公共部門在處理超時工作開支的預留撥款時，在年初籠統地一次過把一筆大數，甚至以相關經濟分類所核准的預算總額作出預留，但在預留撥款的文件上，並未詳細指出提供超時工作的公務人員數目、其職級、預計提供超時工作的時間及預計補償的方法，而其後的開支也不再作適當控制，月復月無規劃地支付員工已合法提供了超時工作之補償，結果導致個別公共部門在最後一個月的超時工作開支上，用盡當年度的預算總額也不能完全支付應付開支，而需要把支付延至翌年，也就是說在這個經濟分類的財政運作中出現了局部的超支情況。

4.2.4.3 審計建議

審計署認為，上述的處理方法不能視作一個預留撥款的程序，最少不能算是一個完整的安排。根據 4.2.4.1 闡釋的觀點，涉及的人物及時間明顯是預留撥款的要素。雖然有不少觀念認為，超時工作往往是緊急的工作，不可能作出預計的，因此作預留撥款是不現實的要求。從審計過程中亦發現，不同的公共部門的確各有其特殊的原因需要超時工作的安排，但是同一個部門在不同期間，例如月度、季度的超時工作安排是有跡可尋的，除了少數確實是出乎預料的突發需要外，一般的都不難通過經驗的累積，對超時工作的需求作出一個合理的估計。同時亦要認識到，預留撥款是一個保險的機制，其意義是要保證在作出開支的批准後，部門一定可以沒有任何困難地履行其支付的承諾，估計過高或過低亦可製定適當的程序作出修改。其實在審計中亦發現一些公共部門的運作機制是值得參考。這些部門先就超時工作的開支狀況作詳細的統計分析，充分了解轄下單位的需求趨勢，在累積了足夠的經驗後，要求各單位在一個不太長的周期內(例如一個月、兩個月或一季)作預計，以實際執行工作的員工之薪俸水平作為規劃超時工作的基礎，以便管理財政的單位可以作出預留撥款。由於這樣的估計是在以往的數據作支持，所以其差異不應太大(亦一定比毫無計算好)，結算時候發現未用完預留款項，可以即時釋放這些凍結的資金，反之如果發現仍不足夠，可以立刻追加預留款項。在具備前面的處理步驟後，年度的後期便可因應當時可調動的撥款，而對超時工作作出更適當的安排。

4.2.5 常設基金

4.2.5.1 審計觀點

根據第 30/98/M 號法令的規定，非自治部門可設立“常設基金”，用以支付取得資產及勞務的開支，從而對需要及時作出支付的開支簡化其結算及支付的程序。

“常設基金”必須設立有權限批准開支支付的基金管理行政委員會，“常設基金”還應遵守以下的規定：撥作“常設基金”的款項須以開支

經濟分類作預留撥款、訂定支付開支的記帳程序、按規範完成補足及結餘交還的程序。

“常設基金”只是一個結算及支付的機制，由常設基金行政委員會對基金運用進行監督及管理，而開支的許可仍須由部門有權限人士作出。

為有效地監察“常設基金”的運用，必須訂立及完善有關之控制程序，例如：為常設基金製作獨立的開支記錄，令管理者能隨時掌握基金的使用狀況及作出適當的財務安排；開支落實前須查核基金結餘以確定有足夠的款項承擔開支；完善庫存現金管理以減少因處理現金所引致的風險；定期核對銀行帳戶資料以及早發現潛在的不正確開支等等。

4.2.5.2 審計發現

審計中發現的常見現象可以歸納以下幾類：

“常設基金”行政委員會在沒有審核開支的合法性、發票的真實性及準確性之前，已對開支作出支付。

“常設基金”行政委員會成員沒有按照第 30/98/M 號法令第 4 條第 4 款之規定在發票開支文件上簽署。

沒有按照第 30/98/M 號法令第 4 條第 3 款的要求，由至少兩名“常設基金”行政委員會成員簽署支票以調動“常設基金”銀行帳戶的資金。

在申請“常設基金”補足時，沒有按照第 30/98/M 法令第 5 條之規定只對已支付的開支作補足，還包括了準備結算但尚未支付的開支金額。

沒有按照第 41/83/M 號法令第 27 條的規定，沒有作出適當的安排以防止支票在補充期(翌年的 1 月 31 日)後被兌現；亦沒有在所屬財政年度之翌年 1 月 31 日後把尚未兌現之支票款項退回公庫。

沒有設立獨立的帳冊，用來分別記錄以“常設基金”各個經濟分類進行支付的運作狀況，導致原來設想要用“常設基金”機制支付的開支項目，到最後(特別是每月月底)由於“常設基金”有關經濟分類的撥款不足應付，而須改以一般支出的機制去完成支付程序。

在申請設立“常設基金”但仍未正式公佈的時期內，有些部門以公務人員先行墊付的形式，支付某些公共開支款項，而事後才由部門對多次墊支項目一次過補回給有關公務人員，違反了第 49/85 號批示所規定應執行之結算及支付程序。

4.2.5.3 審計建議

第 30/98/M 號法令已經詳細規範了“常設基金”設立及其運作的必要程序，相信只要嚴謹地遵行法令的要求，當可完善地管理及運作“常設基金”機制，並達至“常設基金”在對支付程序上的靈活及有效率的特點。

值得一提，不少的非自治部門都曾以每年年初“常設基金”設立過程需時，未能趕及應用於急需而小額的開支，亦因而採用了由公務人員墊付之方式作出支付。審計署認為這樣的處理是不可推崇的。現時，作為非自治部門之公共開支的支付形式只有兩種，其一是通過財政局的中央結算作出支付，其二是通過“常設基金”機制作出支付。而第二種形式，就是由於預視了非自治部門有可能碰到某些小額、迫切又必須以現金支付的情況而設立的方式。但明顯並不存在透過私人為公共開支預付的要求，而亦應注意會由此而產生的監管漏洞。

審計署亦就“常設基金”設立時間的問題徵詢了財政局的意見，財政局表示，如果有關的申請建議能於新財政年度開始前已經準備妥當並提交，財政局能夠預先完成有關審議程序，“常設基金”設立的正式批示應該可以在短至新財政年度開始後的兩週左右，於《澳門特別行政區政府公報》上公佈。

4.2.6 零用現金

4.2.6.1 審計觀點

所有的開支，不論是以現金支付的開支，或是以支票形式支付的開支，都必須嚴格遵守法定的開支程序。如財政行政自治部門按照本身運作的需要，有必要運用“常設基金”的模式來支付開支，可按照第

30/98/M 號法令第 6 條的原則設立“常設基金”，當中須明確規範基金管理委員會的組成、基金各項的開支經濟分類及預留撥款、支付開支的記帳、以及補足和結餘交還的程序。

4.2.6.2 審計發現

現時有些部門設立了“零用現金”，分發給附屬部門(分部)，用作支付日常的開支或不可拖延的開支。但這些“零用現金”的設立並沒有按照適用的法律原則，例如上述的第 30/98/M 號法令來規範。

審計發現，沒有為管理這些現金的支付而設立行政委員會及適當地授予各成員開支許可和支付的權限；沒有訂定各項的開支經濟分類及預留撥款；沒有規範補足和結餘交還的程序。因此，這種以“零用現金”作支付開支的方式，忽略了第 49/85 號批示訂定的“處理及結算增添財產與服務的開支的指示”之規範，缺少了作出預留撥款、批准開支、開支的結算及支付等等必要步驟，導致所有通過“零用現金”支付的開支於法不合。

4.2.6.3 審計建議

作為合法合理地運用公帑，自治部門在設立“零用現金”的支付機制時，應以法定規範為基本原則來製定適合部門本身需要的運作模式，並以成文的條款來達到良好管理的效果。

5 去年審計建議的跟進

5.1 預算編製

在公佈了的 2001 及 2002 財政年度的預算中，大部分採用《公定會計格式》及《專有會計格式》之財政行政自治部門已採用較詳細的分類，增加了其預算執行的透明度，提高財政監察工作的效益，亦使具權限的部門對其作出良好的監察。餘下的 2 個在 2002 年仍未作出改善的部門中，有 1 個已表示將在來年度的預算中公佈明細的分類。

5.2 處理在 1 月 31 日後仍未支付的銀行支票

根據 2001 年的帳目審計結果顯示，過去曾被勸籲應正視標題所示問題的財政行政自治部門和行政自治部門中，有 27 個部門已採取了有效的措施解決了供應商在結算補充期後才兌現上一財政年度的銀行支票的問題，遵行了第 41/83/M 號法令第 27 條的規定。

但仍有數個部門，被發現依然把未在 2002 年 1 月 31 日或之前支付的開支記入 2001 年帳目內。

5.3 開立其他有償帳戶

按照法定要求，部門開立有償帳戶或在非公庫銀行開立銀行帳戶，是應先向財政局及金融管理局徵求意見。

在本署多次強調下，亦在財政局就這點先後發出數個傳閱公函作出指引規範下，曾於 2000 年被發現未能符合上述規定的 8 個部門，均已表示對其銀行帳戶作出跟進處理，其中有 2 個部門已在 2001 年內作出改善。

5.4 司庫活動帳

在“司庫活動帳”的管理方面，雖然在 2001 年帳目中發現只有 4 個部門改善了第三者資源管理及會計記錄的情況，但在審計中，通過與相關部門商討，了解到其他未能在 2001 年帳目中有所改善的部門亦已開始跟進，並在 2002 年着手改善，本署將於日後的審計工作跟進有關措施的執行及效果。

5.5 財務投資

由澳門基金會提供的外部核數師報告顯示，澳門基金會已為其投資的“廣州中外合資公司 IEC–Innovation Engineering Centre Company Limited 之 12.5% 股權”作出了澳門幣 1,110,000.00 元之【財政性固定資產準備金】處理。

6 附錄 —— 審計計劃

按照第 11/1999 號法令的規定，審計署對澳門特別行政區政府預算執行情況進行審計監督，開展了對 2001 年度澳門特別行政區帳目的審計工作，對本地區的公共收入，25 個非自治部門、10 個行政自治部門及 38 個財政行政自治部門的帳目進行深入的、全面的審查。更藉實地審計工作，深入瞭解各部門的運作。2002 年審計署所製定的年度帳目審計計劃書，是根據審計署部門的職能分配，把審計工作分為兩大項目進行。

6.1 一般帳目

一般帳目的審計範圍，包括了澳門地區的收入、非自治部門的開支、公債、退休金及退伍金、共用開支及行政當局投資與發展開支計劃(PIDDA)等帳目。

對 2001 年度澳門特別行政區帳目的審計安排，計劃主要分為以下部份：

6.1.1 帳面審查

- a) 審核由澳門大西洋銀行及中國銀行澳門分行之“作為澳門地區公庫之責任帳目”、財政局收納處之“公庫收納員之責任帳目”。並將上述帳目及報表之內容與財政局編製之“澳門特別行政區總帳目”作相互核實及調整；
- b) 審核由財政局編製之“澳門特別行政區總帳目”各個帳目的帳面部份。

6.1.2 實地審查

這個部份主要通過審查一切有關財務記錄，諸如關於收入的合約、公函、“不定期繳付憑單”及“繳納憑單”等或者是屬於開支的建議書、發票、結算申請、結算單及預算撥款“內部控制帳戶”等，查核收入及開支的完整性、適當性、合法性、真實性和準確性：

- a) 特區收入(不包括財政行政自治部門之本身收入)
透過在財政局取得的收入徵收憑單，即“不定期繳付憑單”和“稅單”之編號，隨機抽取了 50 個樣本進行審查。

b) 共用開支

主要就經濟分類“0102100002－海外聘請員工之租賃津貼”、“0102100003－海外聘請員工之設備津貼”和“0102100004－海外聘請員工之租賃津貼－預支”中各抽 5 個樣本，而亦從其他經濟分類中隨機抽取 15 個開支，即共 30 個樣本進行審計。

c) 投資與發展開支計劃(PIDDA)

以所有的投資與發展開支計劃作審查對象，隨機抽取了 30 個開支項目。

d) 非自治部門的開支

先後對所有的 25 個非自治部門進行了實地審查，而在每個部門中均從以下四個經濟分類：“02020400－辦事處消耗”及“02020700－其他非耐用品”各抽取 3 個樣本；從“02030800－各項特別工作”及“02030900－未列明之負擔”中各抽取了 4 個樣本；亦從其他的經濟分類中隨機抽取了 6 個樣本，即共 20 個樣本進行了詳細的審核工作。

e) 非自治部門的“常設基金”

在有設立“常設基金”的部門中抽取了 7 個部門進行審計。

6.2 自治部門

自治部門的審計範圍，包括了公共行政部門中的財政行政自治部門及行政自治部門。根據 2002 年的年度審計計劃書，工作分作兩個部份進行：

6.2.1 帳面審查

對澳門特別行政區 38 個財政行政自治部門及 10 個行政自治部門之 2001 年度管理帳目進行全面帳面審核。審查的目標是核對各部門的管理帳目及財務報表提供的數據是否準確、合理。內容包括分析管理帳目內各會計報表的一致性，並通過文件審閱方式，驗證財務報表內“收入”及“開支”的披露完整性。

另一方面，亦透過對帳目的查核跟進 1999 年及 2000 年的審計發現，目的是確保有關部門就有關財帳管理缺點及法規和會計符合性的不足之處，採取積極的改善措施。

6.2.2 實地審查

這個部份是以審計署之審計計劃的原則，根據初步帳面的審查結果，並就各公共部門的不同職能、採用之會計制度，配合審計署的人力資源作出部門選擇，對 10 個財政行政自治部門及 2 個行政自治部門，合共 12 個自治部門進行了實地審查，分別是：環境委員會、房屋局、退休基金會、居屋貸款優惠基金、旅遊學院、澳門大學、體育發展基金、文化基金、民航局、印務局、澳門保安部隊事務局及澳門監獄。

具體分為兩個步驟：

- a) 首先透過部門所呈交之管理帳目，在收入與開支的各個項目中選取樣本進行抽樣審查，並審計其樣本的一切有關之財務記錄，包括年度帳目、明細帳目、其他報表、款項申請憑證、開支憑證、支付單據、開支文件、財物申請表、發票及收據等。
- b) 其次是有針對性地以帳面審查報告內容及往年的審計結果為審計基礎，進行文件審閱，以澄清帳面審查報告內所發現的疑問，並確認其真實性、完整性、合法性、適當性及準確性之程度。亦通過實地審查，進一步審查各部門之會計系統的運作情況。