



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  
财 帐 运 作 审 计 报 告



## 前言

根据澳门特别行政区第 11/1999 号法律第三条规定，审计长执行其职责，已经对 2001 年澳门特区政府的总帐目及各自治部门的管理帐目进行了帐目审计工作，并编制了“二零零一年度政府帐目审计报告”。同时亦已根据《澳门特别行政区基本法》第六十条及澳门特别行政区第 11/1999 号法律第十条二款的规定，把报告送呈行政长官。

在对 2001 年度政府帐目审计的过程中，审计署首先对所有呈交的报表详细审阅，并要求各部门就其提交之文件中的疑点和表格之间相互矛盾的地方作出澄清及更正，以完成帐面上的审计工作。同一时间，审计署亦透过实地审计，对部门的财务管理及运作进行审核。所有的审计发现，除撰写了致领导层的信，直接向部门领导层提出审计建议外，本年度更进一步与一些部门的领导进行了会晤，充分交换了彼此的观点和意见。

虽然，帐面审计的审阅是全面覆盖所有公共行政部门，但是，由于资源及时间的限制，实地审计(主要作为帐目之实质性测试及财务管理运作之审核)，只采用了国际惯常的抽样方法，在所有非自治部门的开支项目中，科学地抽出多个项目进行审计；而在行政自治或财政行政自治部门中，随机地抽出 12 个部门作为对象进行审计。

审计中所得的审计发现，实有其存在的广泛性。同类型的部门，虽则未被抽中进行实地审计，但可能存在同一问题的风险而有待自我完善。为此，审计署冀望藉着本报告，公开发表审计发现及审计结果，使所有公共行政部门均能知悉审计署对 2001 年度政府帐目所关注的事项，从而也可让未被抽中实地审计的部门或未被发现相同问题的部门作为借镜。

在对 2001 年政府帐目进行审计的过程及在“二零零一年度政府财帐运作审计报告”的编制过程中，本署得到各政府部门和公库银行的全力合作，在此致以谢意。



# 目录

前言 .....	1
目录 .....	3
1 帐目审计的范围(审计对象) .....	5
2 报告内容 .....	6
3 审计标准 .....	7
4 审计结果 .....	9
5 去年审计建议的跟进 .....	21
6 附录 —— 审计计划 .....	23





# 1 帐目审计的范围(审计对象)

## 1.1 澳门特别行政区的总帐目

由财政局按照第 11/1999 号法律所规定,制作并送交了澳门特别行政区 2001 年总帐目。审计署审阅了这个总帐目。

## 1.2 澳门特别行政区征收帐目

由财政局澳门财税厅收纳处、两间公库银行——大西洋银行及中国银行按照审计长第 2/2001 号批示所规定送交了的收纳员帐目及作为公库的银行帐目。审计署审阅了这个征收帐目,并对澳门财税厅收纳处进行了实地审计。

## 1.3 非自治部门

由于非自治部门没有本身的管理帐目,因此只对这些部门进行了实地审计。

## 1.4 财政行政自治部门及行政自治部门

这些部门分别可以采用三种不同的会计格式作为会计记录,计有“公共会计格式”、“专有会计格式”及“公定会计格式”。而这些部门按照审计长第 2/2001 号批示所规定送交了本身的管理帐目及其报表。

审计署审阅了 38 个财政行政自治部门及 10 个行政自治部门所提交的管理帐目。

审计署亦根据这些部门所采用之不同的会计格式,按照所采用部门的数量之比例随机抽取了 12 个部门进行了实地审计。

其中 10 个是财政行政自治部门,计有:环境委员会、房屋局、退休基金会、居屋贷款优惠基金、旅游学院、澳门大学、体育发展基金、文化基金、民航局和印务局;

及 2 个是行政自治部门,分别是:澳门保安部队事务局及澳门监狱。

## 2 报告内容

审计署在完成《二零零一年度政府帐目审计报告》的同时，亦就公共行政部门的预算运用及管理进行了适当的审计工作，并就有关发现撰写了审计报告。其内容包括了在审计过程中发现的，各个公共部门在帐目的编制及财务的管理运作模式上之缺点和符合性上不足的地方，亦发表了本署对该等问题的观点及建议。

经过对 2000 年审计核查及审计报告的一系列工作之认真评估后，审计署确认了分别公布“帐目审计”和“财帐运作审计”两份报告是适当的处理方法。因此，在发表了《二零零一年度政府帐目审计报告》后，现把上述的内容撰写成《二零零一年度政府财帐运作审计报告》，并作出公布。

### 3 审计标准

在审计计划中，审计署根据不同的公共行政部门在处理预算拨款的特点，进行了两个步骤的审计程序。

其一，对澳门特别行政区总帐目、作为公库的银行之帐目、各个财政行政自治部门及行政自治部门的帐目进行全面的帐面审阅。在这个步骤中，所有自治部门所提交之管理帐目均一一被详细核查，称之为帐目审阅。

其二，审计署亦对所有非自治部门及部份被抽样选中的自治部门进行了实地审查。这个步骤中，审计人员亲赴部门之办公地点，对预先选定的收支项目文件，进行审阅及核查，称之为实地审计。

因此，经过前后两个步骤的审计程序，审计署已对特区中所有的公共行政部门进行了不同形式的审计。

#### 3.1 帐目审阅的标准

财政局、作为公库的银行、各个财政行政自治部门及行政自治部门分别根据第 11/1999 号法律及第 2/2001 号审计长批示提交澳门特别行政区总帐目、特区征收帐目及部门的管理帐目。在帐目审阅的过程中，审计署是以完整性、适当性、真实性及准确性的审计原则对这些帐目及报表的财务资料进行帐面审查。

帐目查阅的审核及分析工作的重点如下：

- ◆ 所有报表能否反映帐目的真实情况；
- ◆ 核算有关报表内金额的准确性；
- ◆ 核算管理帐目与相关之明细报表所登录之款项的一致性；
- ◆ 审查所有的收入与开支项目与刊登于政府公报的本身预算的项目是否一致；
- ◆ 审查所有开支项目是否超出预算；
- ◆ 审查结余调节表中有否出现不合理的项目。

## 3.2 实地审计的标准

实地审计旨在核实各项收支是否已经如实反映在有关的帐目内。同时为了对公共部门在预算执行及管理过程中的内部监管制度进行测试及评价，审计署按照真实性、完整性、合法性、适当性及准确性的审计原则，在帐面审阅的基础上，对公共部门进行了实地审查。实地审查过程中，先以帐面审计结果及以往经验分析为基础，确立了测试的范围，然后通过随机抽样选取一些收支项目，在相关部门实地提取这些项目的会计材料进行审核及分析。实地审查的目标，是通过对样本的审核，以评定有关帐目是否符合审计标准，并证明被审计的公共部门是否有效执行法定的内部监管程序以达至高效管理公帑。

由于不同部门的财务管理责任有别，因此实地审计中，测试所选取的对象也各异，具体的审计计划详见于附录。

## 4 审计结果

在过去几年的审计工作及审计报告中，审计署多次就财务之运作及帐目之编制各个方面，发表了审计意见及建议。

从本署对 2001 财政年度特区政府总帐目及各自治部门的管理帐目的审计中显示，各个公共部门对预算的执行上，不论在管理操作方面，或是法规和会计符合性方面，均一直在长足改进中。

事实证明，通过审计署以不同形式的推广，并与部门的长期沟通及探讨，在相互的共同努力下，很多部门的财帐管理状况，已逐步达到审计标准。

当然，并非所有部门对审计意见及建议充分理解或认同，所以仍有不能通过审计准则的情况。基于大部份审计项目之审计观点均在《一九九九年度政府帐目审计报告》及《二零零零年度政府财帐运作审计报告》中阐述清楚，本报告将不作重复。以下只对各项审计发现以提纲挈领式报告，而对其中一些值得发表详尽审计意见及建议的项目另行表述。

### 4.1 综合结果

- ◆ 没有严格执行第 41/83/M 号法令第 18 条 2 款之规定，在开支批准前进行预留拨款登记之程序。(详见 4.2.1)
- ◆ 对上一财政年度的预算结余作出过低的估计。(详见 4.2.2)
- ◆ 没有严格执行第 122/84/M 号法令第 12 条的规定，经常以特别或紧急之情况，作为豁免法令所要求的程序；把有需要购买之长期连续性的服务以分段形式取得，以避免签订行政合约的规范。(详见 4.2.3)
- ◆ 超时工作开支的管理不尽完善。(详见 4.2.4)
- ◆ 常设基金及零用现金的管理仍未尽符合法定规范。(详见 4.2.5 及 4.2.6)
- ◆ 2001 年度公共部门的资助金额为澳门币 4.6 亿元。已公布发放给予非牟利团体、个人、企业及外地团体的资助金额及名单，总额共澳门币 3.6 亿元。
- ◆ 没有严格执行第 41/83/M 号法令第 18 条之规定，在相关的经济分类之预算拨款不足，亦在没有完成预算修改的法定程序的情况下，作出开支批准而导致出现暂时性的超支。
- ◆ 没有严格执行第 49/85 号批示的规定，以个人垫付的方式先行支付公共开支。

## 4.2 值得提出或重申审计意见的结果

### 4.2.1 预留拨款

#### 4.2.1.1 审计观点

根据由第 22/87/M 号法令修改的第 41/83/M 号法令第 18 条第 1 款的规定，预算拨款额是作出开支的最高限额；而同条第 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；为着具体化上述法令的要求，行政当局于 1985 年进一步透过第 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。

由此而来，预留拨款应该是有权限实体在批准任何开支时的一个重要财务讯息。与预留拨款有关的程序必须在提交有权限实体批准前均已完备，因为只有这样，有权限实体才能获得一个可靠而有效的财务负担保证，当其一旦批准开支，公共部门必定不存在任何财务上的困难。

在实际操作时，预留拨款的资料应及时地以序时方式登录于“内部控制帐”上，以反映实时可动用之拨款及预算执行的情况。

#### 4.2.1.2 审计发现

虽然在过去之审计报告中已多次强调预留拨款之重要性，但仍然有多个公共部门没有严格执行这一个程序。其中最常见的是往往在有权限实体批准了开支以后才把需要的财政资源冻结，有的甚至是在收到发票准备结算时才安排款项。有些公共部门宣称，当作出最后开支批准前均会通过联网系统，向本身部门、辅助部门或财政局查询实时的可动用的财政资源，但因为这些系统中相当部份只是用于结算支付之用，所显示的资料是当前已作出清缴的开支及其相对预算余额，其它的曾批出但尚未结算的开支所涉及的金额则无从监察。

亦发现部份公共部门没有对一些已知的而且是长期的开支作出预留拨款，例如合约员工的薪津开支、清洁保安的定期开支、定期维修保养或有合约的商业机器租赁等等。

同时有一些部门对某些虽然不能确实金额，但其实可以作出较准确预测的开支项目，如水电费、电话费等，亦不作预留拨款。

对于更难估计的开支项目，主要是指超时工作补偿的开支，就有更多的部门不作预留拨款。(请参阅 4.2.4)

另一方面，审计署亦注意到，部份部门在记录预留拨款资料的“内部控制帐目”上，资料并不健全，其中包括：并不是以时序形式记录，不能提供实时之财政资源；以铅笔初步记录预留之金额，待作出结算后把原有的预留金额清除而补填上确实支出金额，最后失去所有会计痕迹(通过计算机软件处理的预算记录亦有类似情况)；当预留款项大于确实支出金额时，部门没有进行预留拨款的注销，有关记录不能反映实际的财务状况等。

#### 4.2.1.3 审计建议

不论是法定要求，还是良好管理的需要，预留拨款的程序是必须严格地执行。

审计署认为在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。

作为公共部门中有权批准开支的实体，应该考虑拒绝在没有足够财政现况资料的开支建议上作出批覆，从而在高层次监管的角度下促使落实预留拨款。

对于人员开支、根据合约条款支付的开支及所有可以预计的开支项目，应该在财政年度开始时实时作出全面的预留款项冻结，确保开支之余，亦可以清楚可动用之财政资源的情况。

对于如水电费、电话费等不能准确预测开支费用的项目，可以参考以往的数据，作一个短期(如季度性)的预留拨款，并且通过事后的检讨，逐步制定可行的预留程序。

对于为数不多的紧急开支，可以根据相关的条例进行批核，但必须谨慎区分开支之缓急性质及警惕滥用紧急程序。

审计署认为，记录预算拨款之“内部控制帐”的管理不健全，将导致有权限实体在缺乏实时的、准确的预算执行状况之资料，特别是可动用之预算拨款金额下作出开支许可。在欠缺准确的财务负担之讯息下，所作出开支审批，是会潜在“超支”风险的。

## 4.2.2 首次预算内的结余估计

### 4.2.2.1 审计观点

自治部门在编制翌年的预算时，须根据过往的经验及掌握充分的实际数据资料，才对来年的收入及开支作出合理的预计。当中，作为部门收入的是由有关部门自上一年度管理结余的金额、特区政府预算拨款及本身法定收入三个方面组成。因此，部门其上一年度管理结余的多寡，直接影响特区政府将给予的预算拨款的份额。在有限的财政资源下，合理的结余估计，必定能使政府可以合理调配资源，使公帑运作更具效益。

### 4.2.2.2 审计发现

在去年的审计报告披露了财政行政自治部门在编制翌年预算时管理结余偏低估计的普遍情况，而经过本年度的审计跟进后得悉，相当部份部门已作出了改善。

可能归因于《二零零零年度政府财帐运作审计报告》是在 2001 年底公布，有关部门的跟进未能及时反映在二零零一年的预算中，因此，仍然有 19 个部门出现管理结余严重偏低的情况(见表一)，预计的结余与实际的结余的相差由 1 倍至 1000 倍不等。

部门未有以严谨的态度作分析评估显然是一个主要原因，其中有些部门的处理方法更应注意，例如：有部门由 1997 年至 2001 年的估计管理结余均为同一固定数值，是一个比实际结余差距很远的极细金额；亦有部门根本没有对管理结余作出估计。



表一：2001 年度实际结余与预计结余之比较

序号 i	部门 ii	实际结余 iii	预计结余 iv	增加 v=iii-iv	百分比(%) vi=v/iv
1	体育发展基金	10,640,087.19	10,000.00	10,630,087.19	106,301
2	前澳门基金会	83,737,584.31	3,802,000.00	79,935,584.31	2,102
3	政府船坞	3,917,311.66	300,000.00	3,617,311.66	1,206
4	司法、登记暨公证公库	68,192,893.24	5,950,000.00	62,242,893.24	1,046
5	旅游基金	4,911,870.23	500,000.00	4,411,870.23	882
6	澳门理工学院	21,963,118.81	2,650,000.00	19,313,118.81	729
7	消防局福利会	1,030,801.33	151,000.00	879,801.33	583
8	终审法院院长办公室	62,449,605.92	10,000,000.00	52,449,605.92	525
9	澳门公共行政福利基金	11,114,881.83	2,000,000.00	9,114,881.83	456
10	治安警察局福利会	20,906,963.60	5,131,650.00	15,775,313.60	307
11	印务局	23,777,414.45	6,100,000.00	17,677,414.45	290
12	港务局暨水警稽查局福利会	470,584.92	150,000.00	320,584.92	214
13	卫生局	1,548,638.30	500,000.00	1,048,638.30	210
14	澳门大学	24,002,572.65	8,000,000.00	16,002,572.65	200
15	检察长办公室	13,960,030.53	5,000,000.00	8,960,030.53	179
16	学生福利基金	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	旅游学院	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	临时海岛市政局	35,806,015.82	25,000,000.00	10,806,015.82	43
23	社会重返基金	1,333,283.16	950,000.00	383,283.16	40
24	审计署	12,733,746.58	10,000,000.00	2,733,746.58	27
25	社会工作局	6,231,534.55	5,000,000.00	1,231,534.55	25
26	社会保障基金	422,132,919.78	379,000,000.00	43,132,919.78	11
27	司法警察局福利会	1,218,582.75	1,100,000.00	118,582.75	11
28	前澳门发展与合作基金会	1,278,759,400.62	1,197,315,468.00	81,443,932.62	7
29	工商业发展基金	8,528,450.18	10,000,000.00	-1,471,549.82	-15
30	临时澳门市政局	7,442,759.90	0.00	7,442,759.90	--
31	消费者委员会	45,104.37	0.00	45,104.37	--
32	环境委员会	666,743.62	0.00	666,743.62	--
33	居屋贷款优惠基金	这些部门均没有编制第一补充预算。			
34	澳门贸易投资促进局				
35	汽车及航海保障基金				
36	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。			
37	退休基金会				
38	澳门金融管理局				
39	立法会	不需为上年度管理结余作出决算而编制第一补充预算。			
40	澳门基金会				

### 4.2.2.3 审计建议

良好的财政资源管理是应该由预算编制阶段开始的。审计署认为一个真实反映财政资源能力的管理结余估计，才能为掌管特区财政分配的有权限实体提供充分而正确的讯息，用以恰当调拨资源以达成特区政府每年的施政理念。

财政局严格监控各自治部门管理帐目中的备用拨款(通常是存放每年所低估之管理结余的资源)，适时的抽调或调拨，可以保证财政资源的灵活性及合理性。

## 4.2.3 第 122/84/M 号法令关于取得资产及劳务法律制度的执行

### 4.2.3.1 审计观点

经第 30/89/M 号法令修改的第 122/84/M 号法令，是规范所有公共行政部门在取得工程、资产及劳务的过程所应遵行的法律程序。审计署在多次的帐目审计过程，特别关注到除工程以外的资产或劳务之取得中，判定批给方式之不同处理方法。

根据该法令第 8 条——“直接批给”规定，在取得超过澳门币 1.5 万元的资产或劳务前，须进行必要的书面咨询；而第 12 条——“书面合同之订立”的一款 b 项规定，取得超过澳门币 50 万元或提供超过 6 个月的资产或服务前，须履行必要的书面合同的程序。同时，法令中亦预视了某些特殊情况或紧急及不可抗力的情况，订定了豁免的条款。

### 4.2.3.2 审计发现

审计中发现，有数个部门把如保安工作、办公室清洁服务、租用泊车位或大型商业机器保养等应属需要长期提供劳务的开支项目，以最长不超过 6 个月的期限批出，并根据上述法令豁免了订立书面合约。这种处理方法分别以几种不同的程序进行：

- ◆ 在为下一次劳务作出批给前，履行直接批给之询价程序，以确保以合理的市场价格取得劳务。

- ◆ 以询价及短期批给的形式作为首数次的劳务取得，最后以服务的素质决定以长期合约形式取得劳务。
- ◆ 不断沿用首次询价的资料，作为以后多次劳务批给的依据，而且长时间批出给同一公司。
- ◆ 以所取得之劳务的价格低于必须询价的标准及取得之劳务不超过 6 个月为理由，作出直接批给，而长时间批出给同一公司。

审计署同时亦注意到，不少的开支建议书在引用法令而提出豁免时，只简单指出所援引法令之编号及相关之条款项编码，并不为其豁免提出实质的说明及理由。

另外，亦发现在采购资产及服务时，会采用紧急为理由而直接批出超过法定限额的开支项目；亦有以分拆购置同类型资产及服务的方法使每个开支低于法定限额。

#### 4.2.3.3 审计建议

作为公帑的管理及使用，严谨遵守法定的程序是必须的。

用分拆采购，以避免进行书面问价或缮立书面合同的程序，是不值得推崇。这样的处理，既降低了政府部门采购操作的透明度，亦不能及时取得市场上最新信息。应该指出，分段购买劳务，不单从根本地削弱了部门本身的议价能力，同时亦失去了缮立合同后所得到的法律保障。

对于在可见的一段长时间内仍有需要获得的劳务，应该按规范并遵照第 23/2000 号行政法规订立书面合同。

对于因此采购行为的特性或其它客观环境影响，而必须行使豁免条款的开支项目，应该于相关的建议书上提出具体理由以解释其决定。不应滥用紧急之情况以令有关法定程序形同虚设。

## 4.2.4 超时工作开支的管理

### 4.2.4.1 审计观点

根据【澳门公共行政工作人员通则】第 195 及 196 条规定，超时工作须预先批准或紧急情况下在提供超时工作之随后 48 小时内得到有权限人士确认。根据预算会计的法规第 41/83/M 号法令第 18 条的规定预算拨款额是作为开支的最高限额，在批核开支前，必须严格执行预留拨款的程序，以确保部门有足够的财政资源来承担开支。

为了符合上述公职法规的要求，并遵循预算的法规来确保部门拥有稳健的财政制度，超时工作补偿应在事前由部门按工作所需，订定超时工作的人员及预计所需时间，以人员的薪酬资料计算超时工作所需的补偿金额，并通过预留拨款的机制确保有足够的预算拨款支付员工的超时工作补偿。只有这样领导人员方能安心批准有关的开支，而无后顾之忧。

在不可预视的紧急情况下，可按法规规定在超时工作之随后 48 小时内确认，但由于紧急情况并不是经常出现的，因此应严格控制，不能纵容滥用“紧急情况”，以免因而出现超支情况。

### 4.2.4.2 审计发现

有数个公共部门在处理超时工作开支的预留拨款时，在年初笼统地一次过把一笔大数，甚至以相关经济分类所核准的预算总额作出预留，但在预留拨款的文件上，并未详细指出提供超时工作的公务人员数目、其职级、预计提供超时工作的时间及预计补偿的方法，而其后的开支也不再作适当控制，月复月无规划地支付员工已合法提供了超时工作之补偿，结果导致个别公共部门在最后一个月的超时工作开支上，用尽当年度的预算总额也不能完全支付应付开支，而需要把支付延至翌年，也就是说在这个经济分类的财政运作中出现了局部的超支情况。

#### 4.2.4.3 审计建议

审计署认为，上述的处理方法不能视作一个预留拨款的程序，最少不能算是一个完整的安排。根据 4.2.4.1 阐释的观点，涉及的人物及时间明显是预留拨款的要素。虽然有不少观念认为，超时工作往往是紧急的工作，不可能作出预计的，因此作预留拨款是不现实的要求。从审计过程中亦发现，不同的公共部门的确各有其特殊的原因需要超时工作的安排，但是同一个部门在不同期间，例如月度、季度的超时工作安排是有迹可寻的，除了少数确实是出乎预料的突发需要外，一般的都不难通过经验的累积，对超时工作的需求作出一个合理的估计。同时亦要认识到，预留拨款是一个保险的机制，其意义是要保证在作出开支的批准后，部门一定可以没有任何困难地履行其支付的承诺，估计过高或过低亦可制定适当的程序作出修改。其实在审计中亦发现一些公共部门的运作机制是值得参考。这些部门先就超时工作的开支状况作详细的统计分析，充分了解辖下单位的需求趋势，在累积了足够的经验后，要求各单位在一个不太长的周期内(例如一个月、两个月或一季)作预计，以实际执行工作的员工之薪俸水平作为规划超时工作的基础，以便管理财政的单位可以作出预留拨款。由于这样的估计是在以往的数据作支持，所以其差异不应太大(亦一定比毫无计算好)，结算时候发现未用完预留款项，可以实时释放这些冻结的资金，反之如果发现仍不足够，可以立刻追加预留款项。在具备前面的处理步骤后，年度的后期便可因应当时可调动的拨款，而对超时工作作出更适当的安排。

### 4.2.5 常设基金

#### 4.2.5.1 审计观点

根据第 30/98/M 号法令的规定，非自治部门可设立“常设基金”，用以支付取得资产及劳务的开支，从而对需要及时作出支付的开支简化其结算及支付的程序。

“常设基金”必须设立有权限批准开支支付的基金管理行政委员会，“常设基金”还应遵守以下的规定：拨作“常设基金”的款项须以开支经济

分类作预留拨款、订定支付开支的记帐程序、按规范完成补足及结余交还的程序。

“常设基金”只是一个结算及支付的机制，由常设基金行政委员会对基金运用进行监督及管理，而开支的许可仍须由部门有权限人士作出。

为有效地监察“常设基金”的运用，必须订立及完善有关之控制程序，例如：为常设基金制作独立的开支记录，令管理者能随时掌握基金的使用状况及作出适当的财务安排；开支落实前须查核基金结余以确定有足够的款项承担开支；完善库存现金管理以减少因处理现金所引致的风险；定期核对银行帐户资料以及早发现潜在的不正确开支等等。

#### 4.2.5.2 审计发现

审计中发现的常见现象可以归纳以下几类：

“常设基金”行政委员会在没有审核开支的合法性、发票的真实性及准确性之前，已对开支作出支付。

“常设基金”行政委员会成员没有按照第 30/98/M 号法令第 4 条第 4 款之规定在发票开支文件上签署。

没有按照第 30/98/M 号法令第 4 条第 3 款的要求，由至少两名“常设基金”行政委员成员签署支票以调动“常设基金”银行帐户的资金。

在申请“常设基金”补足时，没有按照第 30/98/M 法令第 5 条之规定只对已支付的开支作补足，还包括了准备结算但尚未支付的开支金额。

没有按照第 41/83/M 号法令第 27 条的规定，没有作出适当的安排以防止支票在补充期(翌年的 1 月 31 日)后被兑现；亦没有在所属财政年度之翌年 1 月 31 日后把尚未兑现之支票款项退回公库。

没有设立独立的帐册，用来分别记录以“常设基金”各个经济分类进行支付的运作状况，导致原来设想要用“常设基金”机制支付的开支项目，到最后(特别是每月月底)由于“常设基金”有关经济分类的拨款不足应付，而须改以一般支出的机制去完成支付程序。

在申请设立“常设基金”但仍未正式公布的时期内，有些部门以公务人员先行垫付的形式，支付某些公共开支款项，而事后才由部门对多次垫支项目一次过补回给有关公务人员，违反了第 49/85 号批示所规定应执行之结算及支付程序。

#### 4.2.5.3 审计建议

第 30/98/M 号法令已经详细规范了“常设基金”设立及其运作的必要程序，相信只要严谨地遵行法令的要求，当可完善地管理及运作“常设基金”机制，并达至“常设基金”在对支付程序上的灵活及有效率的特点。

值得一提，不少的非自治部门都曾以每年年初“常设基金”设立过程需时，未能赶及应用于急需而小额的开支，亦因而采用了由公务人员垫付之方式作出支付。审计署认为这样的处理是不可推崇的。现时，作为非自治部门之公共开支的支付形式只有两种，其一是通过财政局的中央结算作出支付，其二是通过“常设基金”机制作出支付。而第二种形式，就是由于预视了非自治部门有可能碰到某些小额、迫切又必须以现金支付的情况而设立的方式。但明显并不存在透过私人为公共开支预付的要求，而亦应注意会由此而产生的监管漏洞。

审计署亦就“常设基金”设立时间的问题征询了财政局的意见，财政局表示，如果有关的申请建议能于新财政年度开始前已经准备妥当并提交，财政局能够预先完成有关审议程序，“常设基金”设立的正式批示应该可以在短至新财政年度开始后的两周左右，于《澳门特别行政区政府公报》上公布。

## 4.2.6 零用现金

### 4.2.6.1 审计观点

所有的开支，不论是以现金支付的开支，或是以支票形式支付的开支，都必须严格遵守法定的开支程序。如财政行政自治部门按照本身运作的需要，有必要运用“常设基金”的模式来支付开支，可按照第 30/98/M 号法令第 6 条的原则设立“常设基金”，当中须明确规范基金管

理委员会的组成、基金各项的开支经济分类及预留拨款、支付开支的记帐、以及补足和结余交还的程序。

#### 4.2.6.2 审计发现

现时有些部门设立了“零用现金”，分发给附属部门(分部)，用作支付日常的开支或不可拖延的开支。但这些“零用现金”的设立并没有按照适用的法律原则，例如上述的第 30/98/M 号法令来规范。

审计发现，没有为管理这些现金的支付而设立行政委员会及适当地授予各成员开支许可和支付的权限；没有订定各项的开支经济分类及预留拨款；没有规范补足和结余交还的程序。因此，这种以“零用现金”作支付开支的方式，忽略了第 49/85 号批示订定的“处理及结算增添财产与服务的开支的指示”之规范，缺少了作出预留拨款、批准开支、开支的结算及支付等等必要步骤，导致所有通过“零用现金”支付的开支于法不合。

#### 4.2.6.3 审计建议

作为合法合理地运用公帑，自治部门在设立“零用现金”的支付机制时，应以法定规范为基本原则来制定适合部门本身需要的运作模式，并以成文的条款来达到良好管理的效果。



## 5 去年审计建议的跟进

### 5.1 预算编制

在公布的 2001 及 2002 财政年度的预算中，大部分采用《公定会计格式》及《专有会计格式》之财政行政自治部门已采用较详细的分类，增加了其预算执行的透明度，提高财政监察工作的效益，亦使具权限的部门对其作出良好的监察。余下的 2 个在 2002 年仍未作出改善的部门中，有 1 个已表示将在来年度的预算中公布明细的分类。

### 5.2 处理在 1 月 31 日后仍未支付的银行支票

根据 2001 年的帐目审计结果显示，过去曾被劝吁应正视标题所示问题的财政行政自治部门和行政自治部门中，有 27 个部门已采取了有效的措施解决了供货商在结算补充期后才兑现上一财政年度的银行支票的问题，遵行了第 41/83/M 号法令第 27 条的规定。

但仍有数个部门，被发现依然把未在 2002 年 1 月 31 日或之前支付的开支记入 2001 年帐目内。

### 5.3 开立其它有偿帐户

按照法定要求，部门开立有偿帐户或在非公库银行开立银行帐户，是应先向财政局及金融管理局征求意见。

在本署多次强调下，亦在财政局就这点先后发出数个传阅公函作出指引规范下，曾于 2000 年被发现未能符合上述规定的 8 个部门，均已表示对其银行帐户作出跟进处理，其中有 2 个部门已在 2001 年内作出改善。

### 5.4 司库活动帐

在“司库活动帐”的管理方面，虽然在 2001 年帐目中发现只有 4 个部门改善了第三者资源管理及会计记录的情况，但在审计中，通过与相关部门商讨，了解到其它未能在 2001 年帐目中有所改善的部门亦已开始跟进，并在 2002 年着手改善，本署将于日后的审计工作跟进有关措施的执行及效果。

## 5.5 财务投资

由澳门基金会提供的外部核数师报告显示，澳门基金会已为其投资的“广州中外合资公司 IEC–Innovation Engineering Centre Company Limited 之 12.5% 股权”作出了澳门币 1,110,000.00 元之【财政性固定资产准备金】处理。

## 6 附录 —— 审计计划

按照第 11/1999 号法令的规定，审计署对澳门特别行政区政府预算执行情况进行审计监督，开展了对 2001 年度澳门特别行政区帐目的审计工作，对本地区的公共收入，25 个非自治部门、10 个行政自治部门及 38 个财政行政自治部门的帐目进行深入的、全面的审查。更藉实地审计工作，深入了解各部门的运作。2002 年审计署所制定的年度帐目审计计划书，是根据审计署部门的职能分配，把审计工作分为两大项目进行。

### 6.1 一般帐目

一般帐目的审计范围，包括了澳门地区的收入、非自治部门的开支、公债、退休金及退伍金、共享开支及行政当局投资与发展开支计划(PIDDA)等帐目。

对 2001 年度澳门特别行政区帐目的审计安排，计划主要分为以下部份：

#### 6.1.1 帐面审查

- a) 审核由澳门大西洋银行及中国银行澳门分行之“作为澳门地区公库之责任帐目”、财政局收纳处之“公库收纳员之责任帐目”。并将上述帐目及报表之内容与财政局编制之“澳门特别行政区总帐目”作相互核实及调整；
- b) 审核由财政局编制之“澳门特别行政区总帐目”各个帐目的帐面部份。

#### 6.1.2 实地审查

这个部份主要通过审查一切有关财务记录，诸如关于收入的合约、公函、“不定期缴付凭单”及“缴纳凭单”等或者是属于开支的建议书、发票、结算申请、结算单及预算拨款“内部控制帐户”等，查核收入及开支的完整性、适当性、合法性、真实性和准确性：

- a) 特区收入(不包括财政行政自治部门之本身收入)  
透过在财政局取得的收入征收凭单，即“不定期缴付凭单”和“税单”之编号，随机抽取了 50 个样本进行审查。

b) 共享开支

主要就经济分类“0102100002—海外聘请员工之租赁津贴”、“0102100003—海外聘请员工之设备津贴”和“0102100004—海外聘请员工之租赁津贴—预支”中各抽 5 个样本，而亦从其它经济分类中随机抽取 15 个开支，即共 30 个样本进行审计。

c) 投资与发展开支计划(PIDDA)

以所有的投资与发展开支计划作审查对象，随机抽取了 30 个开支项目。

d) 非自治部门的开支

先后对所有的 25 个非自治部门进行了实地审查，而在每个部门中均从以下四个经济分类：“02020400—办事处消耗”及“02020700—其它非耐用品”各抽取 3 个样本；从“02030800—各项特别工作”及“02030900—未列明之负担”中各抽取了 4 个样本；亦从其它的经济分类中随机抽取了 6 个样本，即共 20 个样本进行了详细的审核工作。

e) 非自治部门的“常设基金”

在有设立“常设基金”的部门中抽取了 7 个部门进行审计。

## 6.2 自治部门

自治部门的审计范围，包括了公共行政部门中的财政行政自治部门及行政自治部门。根据 2002 年的年度审计计划书，工作分作两个部份进行：

### 6.2.1 帐面审查

对澳门特别行政区 38 个财政行政自治部门及 10 个行政自治部门之 2001 年度管理帐目进行全面帐面审核。审查的目标是核对各部门的管理帐目及财务报表提供的数据是否准确、合理。内容包括分析管理帐目内各会计报表的一致性，并通过文件审阅方式，验证财务报表内“收入”及“开支”的披露完整性。

另一方面，亦透过对帐目的查核跟进 1999 年及 2000 年的审计发现，目的是确保有关部门就有关财帐管理缺点及法规和会计符合性的不足之处，采取积极的改善措施。

## 6.2.2 实地审查

这个部份是以审计署之审计计划的原则，根据初步帐面的审查结果，并就各公共部门的不同职能、采用之会计制度，配合审计署的人力资源作出部门选择，对 10 个财政行政自治部门及 2 个行政自治部门，合共 12 个自治部门进行了实地审查，分别是：环境委员会、房屋局、退休基金会、居屋贷款优惠基金、旅游学院、澳门大学、体育发展基金、文化基金、民航局、印务局、澳门保安部队事务局及澳门监狱。

具体分为两个步骤：

- a) 首先透过部门所呈交之管理帐目，在收入与开支的各个项目中选取样本进行抽样审查，并审计其样本的一切有关之财务记录，包括年度帐目、明细帐目、其它报表、款项申请凭证、开支凭证、支付单据、开支文件、财物申请表、发票及收据等。
- b) 其次是有针对性地以帐面审查报告内容及往年的审计结果为审计基础，进行文件审阅，以澄清帐面审查报告内所发现的疑问，并确认其真实性、完整性、合法性、适当性及准确性之程度。亦通过实地审查，进一步审查各部门之会计系统的运作情况。