



澳 門 特 別 行 政 區
審 計 署



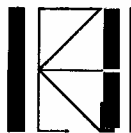
專
項
審
計
報
告

前臨時澳門市政局帳目
前臨時海島市政局帳目

二 零 零 二 年 五 月

附件

民政总署就报告中前临时澳门市政局
相关内容的回应公函



本澳
審計長辦公室
審計長 鈞啟

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

00191

/011/ADMI/2002

CP 3054 Macau

事由:
ASSUNTO 覆專項審計報告結果及建議

茲收到 貴署公函 0809/0405/1/GCA/2001 之審計結果及建議，現就報告上審計結果摘要之內容，(按 貴署之順序排號)有如下之補充說明。

1. 已於第四次追加預算中支付「車輛使用牌照稅」的稅款給海島市政局，亦於12月中旬已交付上述稅款予財政局。

4. 接納 貴署建議，由 2002 年度開始，會修改常備基金及小額備用金的處理系統，先作出預留撥款。

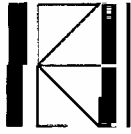
5. 本署由 2002 年度開始，將取消此點所提及之屋租津貼。

6. 本署在現金徵收地點到交回收款員點算入帳的過程中，其間之交收均有對現金及支票進行點核。另 440 元的長款，有關之負責人當日曾向審查員解釋，該款項是一收銀員於前兩日即 14/09/2001 埋數後多出之餘款，原因有如下兩個可能：其一是多收的款項，其二是該收銀員混淆了早上自掏腰包作找續的款項，因該收銀員當時未能肯定其原因是前者或後者，故先交出餘款。期後經多次核實所有數據資料，實為該收銀員在早上先行墊支作找續的現金。

7. 在 2001 年支付給哪些終止勞務合約員工的補償，因當作是給予這些員工的補償津貼，所以按歷來習慣由「經常轉移」開支項目轉至臨時澳門市政局職工福利會發放，屬不能恰當及正確地顯示在相應的帳目上，並非為隱藏任何開支。

8. 本署曾根據第 122/84/M 號法令的規範，制定了簡單的內部指引，供執行人員遵從。

臨時澳門局所購置之網絡攝影機 AXIS 2100 webcam 一事，現作出如下解釋：一般的網景需要接駁個人電腦才能傳送影像，而 AXIS 2100 webcam 則已備有內置獨立的伺服器，只需接駁網絡便能傳送影像，就成本而言，購買 AXIS 2100 webcam 比購置網景配個人電腦更為便宜；另外，鑑於購買該項設備的時候(2000 年)，生產上述網景的品牌並沒有其他選擇，而且適合室內使用的型號亦只有一個，因此，按照當時所要求的條件以及綜合以上的



考慮因素,決定購買 AXIS 2100 webcam 作所需之用途。本署每項招標,都會因應其種類而訂下不同的招標條文(例如價格、服務質素等等作為考慮之因素)。

至於各類物品的取得方式,本署每年的年度預算中,在終端機內訂下每個部門,每一種類物品可使用的金額,各部門需通過對內購物申請才能取得所需物品。每年度年底,財產及採購處會按該年度的整體經濟情況,與供應商商討價格甚至要求減價。至於一些長期消耗品如影印機碳粉的取得方式是否符合成本效益,縱使物品單價較高有如下之解釋:因為每一型號之影印機,必須配合適當之碳粉來使用,不能使用其他牌子的碳粉(代用粉),因其成份與原廠碳粉有別,為了保證影印機之正常運作、減少維修、延長使用壽命等因素,因此採用原廠碳粉。以本署之統計數據及經驗所得,本署之影印機一般使用壽命為九年,而財政局指引影印機使用壽命為五年,以總體的年度平均計算之成本支出,其成本效益較佳。

9. 至於此點所提及車輛事務處無法提供有效的守時出勤記錄,貴署所提及的可能應為交通暨運輸部擔任司機之員工,因車輛事務處有執行出勤記錄。審計員曾於臨時澳門局查詢市政執行委員會擔任司機之員工,由於其工作性質有別於其他文職人員,工作時間不定,經常超時及外出工作,故要求他們作出完整之出勤記錄存在一定困難。但本署將盡量作出改善,以達致出勤記錄之完整性。

10. b) 建議改善方法:由直屬部門提供超時工作相應之出勤記錄,作出確認及主管簽署後,再連同實制超時工作表送交行政輔助部,方能作出結算。

10. c) 由於舊電腦系統未有限制輸入補償之超時工作時數多於結算後應補償時數,故出現上述之情況。而現時之電腦系統已作出相應的限制。

10. e) 部份員工累積之超時工作以辦時間作扣除之時數,是由於財政不足,以致結算超時工作時選擇部份以扣除辦公時間為之,而按<ETAPM>第 198 條的規定,並未有列明未能從正常辦公時間扣除之超時工作,必須以年度作結算,即該規定並未限制員工將未能扣除之超時工作時數累積至下年度。因此,員工仍能按工作情況,繼續享用以豁免上班形式扣除餘下之超時工作時數。

14. 本署已發函向按月發放資助的兩個團體,要求提交今個年度之活動報告。(以後將會統一處理)

最後,本署就貴署提供之建議及意見,會因應本署之實際情況作為參考或進行有關的改進工作。

專此,順頌
台祺

管理委員會主席



劉仕堯

二零零二年一月十四日

前临时海岛市政局的回应公函



澳門特別行政區
審計署
蔡美莉審計長 台啟

來函編號 Sua referência	來函日期 Sua comunicação de	發函編號 Nossa referência	氹仔 Taipa
0781/0391/GCA/2001	22/11/2001	13/CONF	

臨時海島市政局專項審計報告書

事由：
Assunto

茲就上述報告書所列舉之問題，經本市政局分析後，現特函回覆如下：

I 工程開支

按照 貴署報告指出：「全職擔任市政職務人士可享用的房屋，必須由臨時海島市政局提供，而且是一種實物津貼」，本市政局對於上述之理解存有不同的觀點。

根據經由8月6日第10/90/M號法律所修訂之10月3日第26/88/M號法律第七條之規定：“全職擔任市政職務的人士，有權按照市政議會決議的規定，享用專用車輛和由市政區配給（Atribuição）的房屋”。

經查閱多部法律著作和葡語辭典，均發現“atribuição”一詞的含義，並非僅局限於“配給”一個辭義上，更沒有明確必須以實物形式作為唯一的外顯涵義。

此外，就類似問題，除諮詢本市政局法律顧問的意見外，亦曾諮詢華年達（Jorge Neto Valente）和高萬祺（Miguel Cravo）兩位大律師的專業法律意見，均表示有關的行為並無與現行之法例存在任何不符之處，而有關的法律意見，亦已上呈上級審閱。（附件一）

II 人員房屋福利

根據上文所述，第26/88/M號法律所指的津貼，並沒有明確要求必須以實物形式提供，同時，按照對同一法律的理解，全職擔任市政職務的人士，並非由《公職法律制度》所規範，正如以薪俸為例，全職擔任市政職務人士的薪酬是



以澳門特別行政區行政長官的薪酬作為基礎計算，而非以薪俸點為基準。至於一般工作人員的房屋福利，自明年起，將會完全按照現行法例，作出統一規範。

III 收入的徵收、記帳及現金管理

對於現金存放銀行的時間和將相關文件送交會計組的時間方面，誠言，本市政局現時對此並未設立成文的規章制度，惟各個執行人員均已充分知道有關的時限規定，而行政暨財政部亦會進行必要的監督，正如所列舉的例子，行政暨財政部在該問題發生後不久，已要求該部門作出合理解釋。

至於，對收入徵收的控制方面，本市政局每年均會按照編製《管理帳目》的相關指引，要求由有關款項支付的實體發出，用以顯示其於管理期間交付金額的證明（格式七），以核實該曆年內轉移到本市政局的金額，倘發現金額不相同時，則會聯絡相關部門進行核實工作，惟根據臨時澳門市政局歷年來所發出的證明文件，均聲明已按照法律的規定，將屬臨時海島市政局所分享的「車輛使用牌照稅」部分（24%），全數轉移予本市政局。

而對於原始憑證的監管問題，由於負責覆核的工作人員缺乏經驗及足夠培訓，本市政局除已責成有關人員外，亦規定負責的工作人員，日後在送交收入登錄時，必須附同相關的收入憑證作為核實，同時，亦正對整個收入程序和內容進行研究。

至於對收據的監管方面，從明年開始，經由本市政局發出的收據，除將全部印有編碼外，同時將交由行政暨財政部統一印製和設置監控機制。

對於指出本市政局的收入入帳欠缺規範一事，正如上文所言，儘管各部門的工作人員已充分了解有關的時間規定，惟避免日後出現不必要的爭議，本市政局現正著手訂定統一的成文規範，希望短期內可付諸實行。

至於 貴署建議方面：

1. 確立收入的徵收及復核程序

原則上，本市政局認同有關之建議，但在實際操作上，存在一定的問題：



- 部分收入的可預計程度偏低，例如：罰款收入、獸醫服務，故在編制收入徵收進度表方面，其效度相信並不高；
- 部分收入法例並沒有明確規範其徵收之期限，正如「車輛使用牌照稅」，有關法例並沒有明確要求臨時澳門市政局轉移給本市政局的時限，故本市政局亦無法按照相關法例，向該局作出轉移的要求；
- 至於與其他負責徵收收入的單位對帳方面，除涉及投放人力資源的增加外，亦涉及收入的時差及對方是否持合作態度等多方面的因素所影響；
- 建立覆核與及時編制收入憑證入帳的機制方面。由於本市政局負責徵收收入的單位過於分散，且受到資訊設備的局限，故現時只有在會計組進行之收入徵收，能即時透過資訊系統入帳，而隨著民政總署的設立，相信藉著臨時澳門市政局較完善的資訊系統，可望解決有關的問題；
- 而對於設立機制，定期及突擊查驗或分析各項的收入，由於考慮到有關的單位，較宜屬於一獨立的機制，換言之將涉及人員及權限的配置等多方面的問題，故須作較詳細的可行性研究。

2. 設立現金內部管理制度

- 現時本市政局轄下各執行單位的現金管理監督工作均是由各部門自行負責，正如路環公眾接待處負責處理現金收入的工作人員，均須定期將相關收入文件送交其直屬主管文書暨檔案組核實，然後才送交會計組入帳，然而，由於部分負責監督的主管缺乏經驗，故引致各部門對於現金管理方面寬鬆不一的情況，基於此，本市政局同意貴署的建議，將進行統一規範的可行性研究，同時，亦會加強對有關人員的專業培訓；
- 至於由專職的出納人員負責現金的收付及保管，並備有合適的替補人員的建議，基於本市政局負責現金收付的部門十分分散，且近數年來本市政局不斷朝向人力資源增值的方向發展，故部分的員工必須同時負責多項的工作，倘由專職人員負責出納工作，無疑可確保出納工作的專業化，惟本市政局卻需向外招聘人員以符合有關的要求（鑑於負責出納工作的人員必須具備一定的學歷，然而，本市政局目前絕大部分的工作人員，普遍學歷偏低，故亦難以透過人力資源的調配以滿足上述的工作需要）；

3



- 對於現金的存放方面，現時主要負責現金收付的地方均設有保險庫以存放未能即時存入銀行的現金，惟可能需要訂定更明確的指引，以規範庫存款額的上限及出現例外情況時的匯報程序等等；
- 對於現金的管理和記帳方面，本市政局分屬於出納組和會計組兩個部門負責，且每月均須核對各項的收支帳目；
- 對於會計文件的規範化及格式化方面，目前本市政局的會計帳目，已經是由資訊系統處理，惟由於應用程式的不同，經常為滿足各上級實體或其他權限部門的不同要求，致使形成許多格式上的差異；
- 至於原始文件的保存方面，由於受到許多不同因素的影響，情況並不理想，部分年代較遠的文件已無法根尋，而當時負責的工作人員亦已離開本市政局，加上每年新增的文件數量龐大，僅會計組每年用以存放文件的文件夾已達數百個，然而，由於存放空間的不足，文件的保存將是本市政局必須面對其中一個難題。

IV 常設基金的設立及運作

對於「常備基金」和「零用基金」方面，本市政局認為兩個基金設置的主要目的，主要是希望能夠迅速處理一些突發，且屬不可延誤的開支，正如在週日舉辦一項專題展覽，在開幕前夕，其中一個玻璃保護罩突然破損，需要即時更換，倘按照有關正常的批核程序，有關的負責人需要先撰寫建議書，然後交到供應組進行諮詢，再交到會計組作預留金額，然後再呈上級批准，最後到出納組提取款項購買有關物品，在實際操作上，相信其可行性極低。

至於對「常備基金」和「零用基金」作出整體的預留撥款，無疑在一定程度上，可以解決潛在超支的風險，然而，卻又可能產生資源未能充分配置的問題，故本市政局須作進一步的可行性研究。

對於貴署認為以信用卡支付形式來支付開支所帶來的風險及所衍生的問題已遠遠超過其給與使用者的便利，故建議本市政局取消所有以公司名義發出的信用卡一事，本市政局卻持不同的見解：



- 現時以本市政局名稱發出的信用卡共五張，分別屬三名全職執行委員會成員及兩名公共關係暨新聞室的工作人員，除三名全職執行委員外，其餘兩名工作人員的信用卡均存放於出納組，倘有關人士須陪同市政議員出外公幹或官式拜訪時，才給予他們以支付各項開支；
- 每張信用卡均設有上限，而以持卡人的職稱及身份，相信足以彌補因個人操守可能導致的風險；
- 透過信用卡形式進行支付，除可避免工作人員需攜帶大量現金出外公幹所引的個人人身安全外，亦可減少機構因貨幣兌換所產生的費用，同時，更容易核實支付行為的真實性。

基於上述的原因，且隨著社會的不斷發展和進步，為提高行政效率，電子化交易無疑勢必將逐步取代昔日以現金收付的傳統模式，而信用卡正是其過渡的其中一種表演途徑，故本市政局認為以公司名義所發出的信用卡是具有其存在的價值，然而，可能需要對其使用作出更明確的規範和監管。

至於在公函 2.2.3 點所指，本市政局於2001年8月把澳門幣10,000元存入銀行，用作自動轉帳以支付信用卡的費用，造成在沒有審核發票的真實性及準確性之前，已支付有關開支。就此點問題，須向 貴署作出澄清：上述款項僅屬於銀行帳戶之間的轉移行為，是從商業銀行帳戶，將澳門幣10,000元轉移至大西洋銀行帳戶內，其設置的目的是準備支付日後可能因使用信用卡而出現的開支，故並未構成在未審核發票的真實性及準確性之前，已支付有關開支的問題。

至於庫存現金管理方面，本市政局同意 貴署的見解，儘管庫存現金金額並不高（澳門幣50,000.00元），但出現工作人員挪用公款的風險確實存在，故本市政局現正為此訂定指引，並在資源許可的情況下，設置稽核機制，以監察有關的管理工作，務求將有關風險降低。

V 臨時員工之聘用及工作監管

由於本市政局人員數目眾多，工作性質各異，且工作地點分散，為便於管理，故透過31/PRES/1999號批示，賦予各部級主管，有權限按照現行法律的規



定，對其管轄範圍人員的假期、缺勤等作出許可和管理，然而，由於各主管對法例的理解不一，故形成在人事管理上寬緊不一的現象，為解決有關問題，已著令行政暨財政部分別進行設施及程序兩方面的研究，以協助各部門強化有關的人事管理工作。

至於人員招聘方面，由於部分市政服務性質的特殊性，例如：獸醫、狗隻美容師等等，對其考核和甄選難以訂定普遍適用的指引，且由於其專業性，故許多時必須以部門的專業意見作為聘用標準，故對有關問題須作可行性的分析，而對於報酬和福利方面，本市政局並沒有另訂其他標準，亦是依循《公職法律制度》所訂定的各項規範執行，此外，從十月初開始，對於人員的招聘，更會嚴格遵守九月二十七日第2/2001號行政法務司司長批示所作之相關規定。

對於長期且連續性地聘用臨時工作人員方面，為了解決這個主要由於歷史因素而遺留下來的問題，且考慮到實際的工作需要，本市政局考慮於明年將有關人員的聘用方式變更為個人勞務合同。

VI 超時工作的管理

於2000年6月30日透過第19/PRES/2000號批示，對超時工作的補償作出分級規範的目的，一方面考慮到本市政局的財務狀況日趨惡化，另一方面亦考慮到為市民所提供的服務有增無減，故在法例許可及權限範圍內作出有關的節約舉措，然而，可能由於部門之間工作性質差異性很大，加上部門主管對相關法例及批示的理解不清晰，因而對超時工作產生不同的處理方式，就有關問題，本市政局已要求行政暨財政部與各部門主管討論，尋求一個可適用於各部門使用的規範及程序。

至於對出勤記錄核實及監管方面，由於許多部門所作出的超時工作，不僅在非辦公時間或假日進行，更非在部門的辦公地點內進行，例如：舉行各項的節日慶祝活動，晚間前往機場或深水港進行衛生檢疫等等。因此，在實際的操作上，只能根據部門主管所作之核實，惟本市政局亦同意可對有關形式進行強化的規範。

9.



對於預留撥款方面，則主要由於現時資訊系統上之局限，為避免出現在未有預留金額之情況下作出支付行為，故寧願對同一項超時工作補償先後作兩次的預留撥款，惟當第二次預留撥款轉為核算支付後，人力資源管理處會知會會計組將第一預留撥款取消，故並不會出現超過預算撥款的情況。

至於已作出超時工作而仍未獲補償方面，將繼續按照第19/2000號批示的規定處理，倘個別工作人員因工作需要而未能以時間補償方式彌補其超時工作，本市政局亦已在預算內預留相關的款項以支付有關的開支。

VII 財務資助

對於黑沙海灘休憩區的管理工作，貴署認為臨時海島市政局職工福利會是一非牟利私人社團，章程已規範其設立的意義，因此，不應成為一個提供勞務的單位，且在上述管理服務外判時，必須嚴格遵循第122/84/M號法令及第49/85號批示的有關規定，就有關問題，本市政局有如何之見解：

- 將有關管理服務交由臨時海島市政局職工福利會負責的目的主要有兩方面：其一、節省管理成本。透過福利會聘用人員，其成本較輕，且由於福利會屬非牟利性，所須支付的管理費用較低；二、福利會的管理層均是本市政局的員工，無論在溝通、效率和監管，均具有較正面的優勢。因此，基於本市政局利益的考量，透過豁免書面諮詢的形式，將有關管理服務給與該會負責；
- 對於 貴署認為非牟利社團不能為公共機構提供勞務方面，本市政局希望貴署能提供清晰的指引，因為現時在澳門許多民間社團均以不同形式為特區政府許多公共機構提供勞務，例如：協助舉辦各項宣傳推廣活動，協助經營某些服務等等，按照對 貴署意見的理解，有關的行為是否亦不符合非牟利私人機構的概念。

至於對公共機構、民間社團和私人作出資助方面，本市政局內部一向存在一套資助方面的指引，然而，隨著社會的發展，本市政局亦認同須作出適當的修訂。由於「民政總署」將於明年成立，故有關的研究工作將交由新機構處理。



最後，在此感謝 貴署所給與的寶貴意見，本市政局務必深入研究，在結合實際的情況後，對現有的運作作出最優化的改善，從而為市民提供更優質和最具效率的服務。此外，由於明年將由「民政總署」取代現時本市政局的職能，故上述的問題和建議，亦將呈交未來的機構作進一步跟進。

倘 貴署就上述回覆有任何疑問，煩請與經濟暨財政處陳日鴻先生聯絡，
電話：827012 / 8930137。

主席

馬家傑