



澳 門 特 別 行 政 區
審 計 署



專
項
審
計
報
告

旅遊基金帳目

目录

1	审计结果撮要	3
2	前言	4
3	审计内容及范围	5
4	报告基础	6
5	审计结果	7
6	审计意见	26
附 件	47
I	组织及职能简介	49
II	驻外办事处的运作	50
III	收入的结算及征收程序	51
IV	现金管理程序	54
V	旅游基金行政管理委员会的回应公函	57

1 审计结果撮要

本署对旅游基金进行了专项审计，审计范围包括旅游基金的预算执行控制、法纪符合性、财务管理和内部控制。其中的主要发现有：

1. 预算执行没有遵守第 7/2000 号法律第十条第一款的规定：“登录于每项拨款之款额，不得用于被视为不相应之财政预算项目上”，动用旅游基金的预算拨款接近 260 万澳门元支付旅游局的行政及人员费用，预算开支执行程序监管不足及开支运作没有完善的管理制度。
2. 对驻外办事处的监管不足，出现推广活动实际开支超越核准限额的情况：2001 年 8 个驻外办事处持有的预支推广活动经费比核准预算拨款多出约 142 万澳门元；澳纽、台湾、德国、英国及美加 5 个驻外办事处超支总额约 56 万澳门元。推广费用中缺乏单据的开支接近 33 万澳门元；在双重支付的情况下，多付金额不少于 15 万澳门元。
3. 发放超越本身法定职能范围的财务资助，利用不同开支项目发放财务资助，导致无法清晰及完整地反映资助总额。

2 前言

在 2000 年度政府帐目审计中，旅游基金的财务报表在重要层面上，适当地显示其帐目的预算收入与开支的实际执行情况。

但在审计中发现，在预算执行控制、财务管理及资源运用等方面都存在值得深入了解及研究的地方。因此本署认为有需要审核有关开支的合法性、真实性、准确性、适当性。

对旅游基金进行专项审计，并就审计发现中值得完善的问题提出建议及改善措施，目的是使其财务管理及内部控制制度趋向完善，令有限的公共资源得到充分及适当的运用。

3 审计内容及范围

根据现行法规及公共预算财务管理概念，对审计对象的财政制度、内部管理、资源运用、内部控制及规章制度等各方面进行审核、检查及分析。是次审计范围包括以下项目：

1. 审核包括人员、“澳门格兰披治大赛车”及“国际烟花汇演（以下简称“烟花”）”等各项开支的合法性、合理性及完整性，并审核其管理预算开支的内部监管制度的严谨程度。
2. 审核驻外办事处推广费用的运作，分析这些开支的完整性、合理性及其监管程序。
3. 分析财务资助的发放范围及程序的恰当性。
4. 从收入征收的完整性、准确性及真实性等方面，研究收入的结算、征收及记帐的程序。
5. 从现金的收付、结算、复核、记帐及保存措施等方面，研究现金收付程序及结算管理程序。
6. 按照现行法规规范常设基金的设立及运作，审核常设基金所作开支的合法性及程序的恰当性。
7. 审核“司库活动帐”的记录，分析第三者帐目的合法性及流动情况。

4 报告基础

是次专项审计包含 2000 年部份帐目审计之跟进项目,为着能全面地表述有关部门在财帐管理上的问题,此份报告的内容涵盖旅游基金之帐目审计及专项审计的结果,以及本署就各个审计发现所提出的意见。

5 审计结果

5.1 预算执行管理

5.1.1 不当地动用旅游基金的预算拨款支付旅游局的运作开支

旅游基金组织章程中规定其设立的目的是“为资助具推广本地区性质之活动、资助旅游高等学校筹设委员会或继承其之实体之设立及运作所引致之活动以及资助施政方针每年在旅游领域内所定之活动。”在审查中发现，2000 年旅游基金支付旅游局的日常运作及人员开支总额达 2 577 275.20 澳门元(表 1)，违反了第 7/2000 号法律第十条第一款“登录于每项拨款之款额，不得用于被视为不相应之财政预算项目上”的规定。

表 1：2000 年度旅游基金支付旅游局日常运作及人员开支表

开支项目		内容	金额 (澳门元)
01-02-03-00-01	超时工作津贴	旅游局人员的超时补偿	237,171.30
01-02-04-00	错算补助	人员处理开支及收入所收取的错算补助	72,140.00
01-06-02-00	服装及个人用品 — 负担补偿	购买旅游局人员的制服	221,182.00
01-06-03-01	启程津贴	旅游局人员往外公干的启程津贴	65,850.00
01-06-03-02	日津贴	旅游局人员往外公干的日津贴	395,019.30
01-06-03-03	其它补助 — 负担补偿	旅游局人员往外公干的机场税、洗衣及电话等费用	1,166,102.80
02-02-04-00	办事处消耗	购买澳门特别行政区公报	600.00
02-03-02-01	电费	旅游局货仓电费	3,092.00
02-03-02-02	设施之其它负担	旅游局货仓水费	412.70
02-03-05-03	交通及通讯之其它负担	旅游局人员往外公干的交通费用	11,650.00
02-03-08-01	特别研究及工作	旅游局服务人员的开支及举办旅游局人员普通话课程的费用	225,828.60
02-03-08-02-01	澳门格兰披治大赛车	旅游局人员的超时工作补偿	168,596.20
02-03-09-00	未列明之负担	旅游局人员参加课程的费用	9,630.30
合计			2,577,275.20

为了解旅游局在“01-02-03-00-01 超时工作津贴”等经济分类之开支实况，本署根据所掌握的情况，对旅游局帐目中 8 个经济分类进行重组分析(见表 2)。结果

显示，如果把旅游基金不合理的开支部分全部拨还旅游局，则旅游局在这几个经济分类的真正开支将会大大超过最终预算拨款，最严重的是“01-06-03-03 其它补助—负担补偿”，超支达 114 万澳门元。

表 2：2000 年旅游局出现超支的开支项目表

(澳门元)

开支项目		旅游局 最终预算 (1)	旅游局拨款 支付的开支 (2)	旅游基金拨款支 付的旅游局开支 (3)	超支的金额 (4) = (2) + (3) - (1)
01-02-03-00-01	超时工作津贴	3,490,000.00	3,487,938.40	^(*) 405,767.50	403,705.90
01-02-04-00	错算补助	55,000.00	50,649.00	72,140.00	67,789.00
01-06-02-00	服装及个人用品 —负担补偿	110,000.00	109,965.00	221,182.00	221,147.00
01-06-03-01	启程津贴	30,500.00	28,300.00	65,850.00	63,650.00
01-06-03-02	日津贴	0.00	0.00	395,019.30	395,019.30
01-06-03-03	其它补助 —负担补偿	145,000.00	121,325.00	1,166,102.80	1,142,427.80
02-02-04-00	办事处消耗	417,250.00	417,235.00	600.00	585.00
02-03-08-01	特别研究及工作	1,835,700.00	1,755,971.60	225,828.60	146,100.20
合计					2,440,424.20

* 根据表 1 所描述的开支分类，这里包括了旅游基金之“01-02-03-00-01 超时工作津贴”及“02-03-08-02-01 澳门格兰披治大赛车”开支。

此外，本署也发现于 2001 年期间，旅游局亦不适当地动用旅游基金的预算拨款，支付旅游局人员的一般性开支，包括有：普通话培训课程、理工学院举办的管理课程、每月手提电话费、参加行政暨公职局所举办的《中、高级公务员管理发展课程》、参与香港举办的“2001 计算机博览会”所收取的“日津贴”、旅游局局长办公室的顾问高级技术员薪酬及以劳务合同形式聘用前移交大典统筹办公室人员在旅游局工作的报酬等。

5.1.2 使用不同开支项目支付同性质开支

在旅游基金的预算中，出现以不同的经济分类之开支项目，支付性质相同之开支，包括：

5.1.2.1 旅游基金帐目内设有“澳门格兰披治大赛车”及“烟花”的独立预算拨款，用作支付有关项目的开支，但在审核过程中，发现旅游基金利用帐目内其它开支项目的预算拨款，支付属“澳门格兰披治大赛车”及“烟花”的费用，达 2 211 270.10 澳门元，情况如下：

**表 3：使用旅游基金帐目内其它预算拨款支付属
“澳门格兰披治大赛车”及“烟花”费用表**

(澳门元)

开支项目		澳门格兰披治 大赛车	烟花	合计
01-01-07-00	固定及长期酬劳	598,000.00	—	598,000.00
02-02-04-00	办事处消耗	12,058.60	1,399.50	13,458.10
02-02-07-00	其它非耐用品	1,275.00	21,946.20	23,221.20
02-03-07-01	在外国市场之活动	21,000.00	—	21,000.00
02-03-07-02	制作	60,800.00	—	60,800.00
02-03-07-03	广告	1,388,777.80	14,900.00	1,403,677.80
02-03-08-01	特别研究及工作	20,322.00	—	20,322.00
02-03-08-02-04	其它特别项目	70,791.00	—	70,791.00
合计		2,173,024.40	38,245.70	2,211,270.10

5.1.2.2 财政局在经济分类的说明中，已经清楚地把“02-03-06-00 招待费”定义为“一些以澳门特区名义邀请国内外嘉宾 / 旅客而所需之接待服务费”，但本署在审查中发现旅游基金的预算中“02-03-07-06 赞助在澳门举行之会议”、“02-03-07-08 对实体之赞助”、“02-03-07-10 亲善访问”及“02-03-07-11 赞助推广活动”等多项经济分类内，亦支付了与“02-03-06-00 招待费”一样的招待项目，计有：招待到澳门进行采访的报章杂志记者之住宿、餐饮及交通费、招待外宾的晚宴、开幕礼的餐饮、纪念品、抽奖、表演节目等。

5.1.3 编制预算时欠缺周详的分析及计划

旅游基金的预算执行管理欠缺周详计划，在 2000 年曾进行了 2 次的补充预算及 9 次预算修改，具体的发现如下：

5.1.3.1 在 2000 年的“02-03-08-02-01 澳门格兰披治大赛车”开支项目中，全年的实际开支为 26 700 342.50 澳门元，但是由于最初预算只预计为 15 932 000.00 澳门元，因此在 2000 年期间，分别通过以补充预算方式由特区政府多拨款了 8 459 478.00 澳门元，及以修改预算方式从旅游基金其它开支的预算中，抽调了 3 112 905.00 澳门元，因此最终预算为 27 504 383.00 澳门元。总结来说，在 2000 年度“02-03-08-02-01 澳门格兰披治大赛车”这个经济分类中，最终预算比最初预算高出 11 572 383.00 澳门元，达 72.6%。实际支出比最初预算高出 10 768 342.50 澳门元，达 67.6%，即是说预算与开支的偏差几乎达到 7 成。1995 至 2000 年“澳门格兰披治大赛车”的预算及开支如下：

**表 4：1995—2000 年“澳门格兰披治大赛车”
最初预算与实际开支对照表**

(澳门元)

财政年度	最初预算	最终预算	实际开支
1995	25,000,000.00	29,630,000.00	24,177,807.00
1996	28,000,000.00	28,950,000.00	24,929,147.60
1997	27,000,000.00	27,000,000.00	24,560,217.46
1998	28,000,000.00	25,000,000.00	22,038,072.20
1999	25,000,000.00	25,000,000.00	23,632,311.70
2000	15,932,000.00	27,504,383.00	26,700,342.50

5.1.3.2 在 2000 年进行了 11 次预算调整，且一些预算开支项目于一个财政年度同时出现多次增拨及减拨的情况，反映作出预算修改前没有充分的分析及考虑。如“02-03-08-03 旅游产品之发展”曾进行 3 次的预算调整，先增拨 400 000.00 澳门元，把最初预算金额调至 500 000.00 澳门元。再经 2 次的减拨总额 500 000.00 澳门元，把最终预算金额调低至 0 澳门元。在 2000 年度共有 14 个开支项目出现上述的情况(见表 5)。

表 5：2000 年同时出现增拨及减拨的预算调整的开支项目表

(澳门元)

经济分类	开支项目	增拨	减拨
01-06-02-00	服装及个人用品－负担补偿	563,650.00	234,500.00
01-06-03-01	启程津贴	50,000.00	33,000.00
01-06-03-02	日津贴	200,000.00	73,000.00
01-06-03-03	其它补助－负担补偿	830,000.00	67,000.00
02-03-02-01	电费	32,300.00	456,000.00
02-03-07-01	在外国市场之活动	1,469,500.00	295,000.00
02-03-07-03	广告	140,000.00	212,700.00
02-03-07-06	赞助在澳门举行之会议	6,550.00	150,000.00
02-03-07-10	亲善访问	1,062,819.00	250,000.00
02-03-07-11	赞助推广活动	577,000.00	425,000.00
02-03-08-01	特别研究及工作	645,240.00	200,000.00
02-03-08-02-03	烟花	970,000.00	142,000.00
02-03-08-03	旅游产品之发展	400,000.00	500,000.00
04-03-00-00	私人	100,000.00	80,000.00

为着了解旅游基金预算执行管理及预算调整的情况，本署对其中 5 个作了多次预算调整的经济分类进行分析，结果显示这些开支项目出现了以下不合理的重复增减调整情况：

表 6：2000 年最初预算、预算调整、最终预算及实际开支对照表

(澳门元)

开支项目	《公报》日期及期数	最初预算	补充预算/预算修改		最终预算	实际开支
			增拨	减拨		
02-03-07-01 在外国市场 之活动	2000年6月12日第24期	25,000,000.00				
	2000年10月4日第40期		770,000.00			
	2000年11月29日第48期			95,000.00		
	2000年11月29日第48期			200,000.00		
	2000年12月29日第52期		693,000.00			
	2000年12月29日第52期		6,500.00		26,174,500.00	25,705,056.40
02-03-07-03 广告	2000年6月12日第24期	5,000,000.00				
	2000年10月25日第43期			200,000.00		
	2000年11月29日第48期		140,000.00			
	2000年12月29日第52期			12,700.00	4,927,300.00	4,707,663.60
02-03-07-10 亲善访问	2000年6月12日第24期	1,000,000.00				
	2000年7月12日第28期		800,000.00			
	2000年11月29日第48期			200,000.00		
	2000年11月29日第48期			50,000.00		
	2000年12月29日第52期		51,009.00			
	2000年12月29日第52期		211,810.00		1,812,819.00	1,554,102.30
02-03-07-11 赞助推广 活动	2000年6月12日第24期	700,000.00				
	2000年7月12日第28期		500,000.00			
	2000年9月27日第39期			200,000.00		
	2000年10月4日第40期			120,000.00		
	2000年11月29日第48期			55,000.00		
	2000年11月29日第48期			50,000.00		
	2000年12月29日第52期		77,000.00		852,000.00	746,669.40
02-03-08-01 特别研究 及工作	2000年6月12日第24期	7,677,000.00				
	2000年9月27日第39期		300,000.00			
	2000年11月29日第48期			200,000.00		
	2000年12月29日第52期		15,000.00			
	2000年12月29日第52期		330,240.00		8,122,240.00	7,874,161.40

— “02-03-07-01 在外国市场之活动”、“02-03-07-03 广告”及“02-03-08-01 特别研究及工作”3个项目曾出现3次至5次的预算调整，但最终预算与最初预算的差额不足5%。

- “02-03-07-11 赞助推广活动”项目曾出现 6 次的预算调整，但最初预算与已实现开支的金额相当接近，差额只有 6.7%。
- “02-03-07-10 亲善访问”项目曾出现 5 次的预算调整，其中 2 次的预算减拨总额为 250 000.00 澳门元，及 2 次的增拨总额为 262 819.00 澳门元，这 4 次的增减调整的净差额只有 12 819.00 澳门元。
- 于 11 月 29 日，从“02-03-07-01 在外国市场之活动”、“02-03-07-10 亲善访问”、“02-03-07-11 赞助推广活动”及“02-03-08-01 特别研究及工作”4 个项目中抽调共 850 000.00 澳门元的拨款，暂时增拨至“澳门格兰披治大赛车”项目以支付有关的开支。后来再于 12 月 29 日，以额外的预算拨款补回上述项目的调整款项。

5.1.3.3 旅游基金没有本身人员编制，在 2000 年的预算中却出现人员的开支项目，但在 2000 年内，“报酬”、“圣诞津贴”、“假期津贴”、“不定或临时性酬劳”、“轮值工作”、“出席费”、“房屋津贴”、“各项补助—现金”、“家庭津贴”、“各项补助—社会福利金”及“各项补助—负担补偿”等项目都没有任何开支，而表 7 中所示经济分类的预算拨款最后只用作调拨至其它经济分类上，作为其它项目之预算追加。

表 7：2000 年“报酬”、“圣诞津贴”及“假期津贴”的预算修改
(澳门元)

开支项目	最初预算	预算修改		最终预算	实际开支
		增拨	减拨		
01-01-03-01 报酬	1,201,000.00				
			450,000.00		
			450,000.00		
			250,000.00		
			50,000.00	1,000.00	0.00
01-01-09-00 圣诞津贴	151,000.00				
			100,000.00		
			36,000.00	15,000.00	0.00
01-01-10-00 假期津贴	151,000.00				
			150,000.00	1,000.00	0.00

5.2 驻外办事处推广费开支及监管

于 2000 年外地市场推广费开支的预算拨款为 25 000 000.00 澳门元，其核准预算细分如下：

表 8：2000 年及 2001 年各驻外办事处推广费用的预算

(澳门元)

驻外办事处	2000 年核准预算	2001 年核准预算
美国及加拿大	650,000.00	468,750.00
泰国	450,000.00	550,000.00
日本	2,500,000.00	3,500,000.00
菲律宾	200,000.00	300,000.00
新加坡	875,000.00	2,900,000.00
韩国	825,000.00	1,250,000.00
香港	6,000,000.00	7,500,000.00
英国	550,000.00	412,500.00
葡国	1,500,000.00	800,000.00
台湾	3,500,000.00	3,500,000.00
德国	1,300,000.00	1,125,000.00
中国 ⁽¹⁾	2,500,000.00	2,000,000.00
马来西亚	600,000.00	750,000.00
澳洲及纽西兰	700,000.00	468,750.00
巴西 ⁽²⁾	130,000.00	—
其它特别推广活动 ⁽³⁾	2,720,000.00	975,000.00
合计	25,000,000.00	26,500,000.00

- (1) 在中国并没有设立驻外办事处，该项开支是指当年度预计在中国市场推广澳门的整体营运费用。
- (2) 2001 年取消了在巴西的驻外办事处。
- (3) 偶然性大型推广活动的预算拨款。

这些办事处的运作方法详见附件—II：驻外办事处的运作。

本署在审核中发现，旅游基金及直接参与管理工作的旅游局推广厅市场处(以下简称市场处)，对驻外办事处的运作，都没有设立一套完善的监管措施及开支复核之程序。而且，有关部门没有按法定程序进行会计记录，导致帐目中不能适当及准确

地反映各驻外办事处的财务运作及年终结余。具体发现有：

- 旅游基金与驻外办事处所签署的合约，并没有明确订定这些办事处所收取的旅游推广资金应该专款专用，亦没有有效的监管措施以核实其工作是否合乎合约之规定。事实是，长期以来市场处均没有要求各办事处提交活动报告及相关证明，用来证实有关的推广经已完成，也没有对该等活动进行评估分析，以审核其成效。
- 现时的季度预支方法，驻外办事处在开支作出后把有关服务单据交回市场处，市场处才进行核对数额的工作。这些办事处履行服务过程中的开支，是否根据事前批核的方案进行，是否达到专款专用等方面，市场处都不会进行监管。因此，这些办事处进行活动所出现的超支情况，只能在市场处最后核实单据时才发现。然而市场处对于超支部份只用补充建议方式提交追认，并没有跟进其超支的原因及寻求改善措施。在 2000 年的活动中，澳纽、巴西、马来西亚和新加坡 4 个办事处的 14 项推广活动中，共超支了 152 152.59 澳门元。更甚者，审计中发现，香港、新加坡、韩国和台湾 4 个办事处共 9 项活动均没有事前批核，总额达币 524 570.74 澳门元的开支均是后补建议书追认的。
- 基于减少汇率差额的损失及银行手续费的开支，旅游基金没有要求各驻外办事处把 2000 年度预支但并未运用的资金 3 597 672.00 澳门元交回(表 9 栏(3))。但在 2001 年的帐目中，旅游基金一方面没有按照法定会计程序把上年度结余款项入帐，另一方面在季度预支时，亦没有扣除该笔上年度结余款项，最后结果是美加、泰国、菲律宾、英国、葡国、台湾、德国及澳纽 8 个办事处，在 2001 年持有的资金总额比核准预算拨款多出约 142 万澳门元。(见表 9 栏(8))
- 比较表 9 栏(2)及栏(6)，可以发现美加、英国、台湾、德国及澳纽等 5 个办事处，在 2001 年内所动用的开支均比核准预算金额为高，多出约 566 000.00 澳门元。这些办事处明显动用了上一年度没有退还的盈余，但由于旅游基金只把

在 2001 年交付这些驻外办事处的款项记录为 2001 年的开支，没有把实际动用的推广费用如实反映在帐目上，使帐目未能显示这些超支的不规则情况。

- 除了新加坡办事处外，其它驻外办事处都没有每月寄回银行调节表及银行对帐单。
- 除了上述这些较普遍的现象外，某些办事处对资金的处理情况亦存在不足之处：

德国及台湾办事处均由于需要发票正本作为报税之用，所以只能提供有关副本给旅游基金作开支证明，但审查德国办事处 2000 年度的开支时发现，其中有 328 368.95 澳门元(即 65 673.79 德国马克)的开支没有任何发票副本或开支凭证可供查阅；台湾办事处在每项开支上，均以发票上的金额为基数，增加 5% 附加费用作为旅游基金应付给当地的税务费用，但经审核后，证实所有开支发票上的金额均已包含了这项 5% 的附加税收，这样仅 2000 年旅游基金多付的费用已达 156 128.00 澳门元(即 19 516.00 美元)，是全年台湾办事处开支的 34.7%。

韩国办事处没有为推广费用开立独立的银行帐户，有关资金只是存放在该办事处本身的日常营运银行帐户内。

- 旅游基金以电汇方式支付驻外办事处的运作开支及推广费，但没有要求驻外办事处发出收据证明，难以实时确实驻外办事处是否已收讫汇款。

**表 9：2000 年结余及 2001 年各驻外办事处的
推广费用之预算、预支及可运用资金**

(澳门元)

驻外办事处	2001 年最初预算	2001 年最终预算	2000 年结余	2001 年交付驻外办事处的预支金额	2001 年可运用资金金额	2001 年的开支金额	2000 年的结余与 2001 年最初预算的比例 (%)	2001 年可运用资金与最终预算的比较
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) + (4)	(6)	(7) = (3) / (1)	(8) = (5) - (2)
美国及加拿大	750,000.00	468,750.00	197,108.00	468,750.00	665,858.00	477,886.00	26.3%	197,108.00
泰国	550,000.00	550,000.00	99,079.00	512,500.00	611,579.00	483,456.00	18.0%	61,579.00
日本	4,500,000.00	3,500,000.00	245,143.00	2,754,127.90	2,999,270.90	2,567,221.90	5.4%	(500,729.10)
菲律宾	300,000.00	300,000.00	26,853.00	295,000.00	321,853.00	271,622.00	9.0%	21,853.00
新加坡	1,000,000.00	2,900,000.00	379,885.00	754,540.00	1,134,425.00	995,334.00	38.0%	(1,765,575.00)
韩国	950,000.00	1,250,000.00	31,850.00	1,151,402.00	1,183,252.00	1,131,045.00	3.4%	(66,748.00)
香港	6,000,000.00	7,500,000.00	908,007.00	6,287,047.30	7,195,054.30	6,790,326.30	15.1%	(304,945.70)
英国	550,000.00	412,500.00	153,430.00	315,000.00	468,430.00	454,450.00	27.9%	55,930.00
葡国	800,000.00	800,000.00	481,602.00	600,000.00	1,081,602.00	777,387.00	60.2%	281,602.00
台湾	3,500,000.00	3,500,000.00	450,189.00	3,484,387.70	3,934,576.70	3,666,268.70	12.9%	434,576.70
德国	1,500,000.00	1,125,000.00	274,417.00	937,500.00	1,211,917.00	1,191,809.00	18.3%	86,917.00
马来西亚	750,000.00	750,000.00	68,750.00	662,500.00	731,250.00	672,554.00	9.2%	(18,750.00)
澳洲及纽西兰	750,000.00	468,750.00	281,359.00	468,750.00	750,109.00	750,109.00	37.5%	281,359.00
中国	3,500,000.00	2,000,000.00	—	—	—	1,480,324.30	—	—
其它特别推广活动	1,100,000.00	975,000.00	—	—	—	942,044.00	—	—
合计	26,500,000.00	26,500,000.00	3,597,672.00	18,691,504.90	22,289,176.90	22,651,837.20	—	—

5.3 财务资助

按照组织章程的规定，旅游基金设立的目的是：“资助具推广本地区性质之活动”及“资助施政方针每年在旅游领域内所定之活动”。2000 财政年度管理帐目资料显示，对外发放的财务资助“04-03-00-00 私人”金额合共 219 800.00 澳门元，但与登录于《澳门特别行政区公报》内的金额 110 000.00 澳门元存有差额。经审查财务资助的开支，具体的发现如下：

5.3.1 于 2000 年内发放的财务资助中，出现两项金额合共为 156 000.00 澳门元的资助，分别为赞助“旅游司会”56 000.00 澳门元举办圣诞联欢之费用及赞助某私人公司 100 000.00 澳门元举办 2000 年度的世界管理挑战赛，有关的活动与推广澳门旅游没有直接关系。

5.3.2 “02-03-00-00 劳务之取得”这一章节的项目内应记录部门因取得劳务而支付的开支，但在审查中发现，下表中透过此项目的开支是以无偿形式赞助团体举办推广旅游活动，实质上旅游基金并没有取得任何劳务，与原本开支章节的运用大相径庭。同时，亦发现旅游基金运用其它的项目来发放财务资助，使帐目的分类含糊不清，亦无法清晰及完整地反映财务资助发放的总额。

表 10：“02-03-00-00 劳务之取得”中用作支付财务资助的开支项目

开支项目	金额 (澳门元)
02-03-07-07 对大型会议及特别活动之赞助	452,280.00
02-03-07-08 对实体之赞助	85,000.00
02-03-07-11 赞助推广活动	80,000.00
02-03-09-00 未列明之负担	50,000.00
合计	667,080.00

5.4 收入的征收及记帐

旅游基金的收入，除“旅游税”及部份“各类罚款”是经由财政局转移外，其余的收入均直接由旅游基金征收。附件一III中，详细介绍了各项征收的具体操作。于2000财政年度内，直接对外征收的收入有11种(表11)，总额约4 440万澳门元，其中2 970万澳门元是来自澳门旅游娱乐有限公司的收入。

表 11：主要收入的负责单位及征收地点

负责单位	征收地点	主要收入
旅游基金辅助组	旅游基金辅助组	旅游局刊物的广告收入
		大赛车辅助大楼的租金
	松山灯塔咨询柜台	售卖饮品
	港澳码头咨询柜台	售卖纪念品
	旅游局咨询柜台	售卖书籍、纪念品及格兰披治大赛车入场券
产品暨特别计划厅	旅游基金辅助组	格兰披治大赛车赞助收入、商业赛事收入
	大赛车辅助大楼	格兰披治大赛车入场券、通行证
大赛车博物馆	大赛车博物馆	博物馆通行证
	旅游基金辅助组	大赛车博物馆团体入场券
葡萄酒博物馆	旅游基金辅助组	葡萄酒博物馆团体入场券
	葡萄酒博物馆	大赛车博物馆及葡萄酒博物馆入场券、仿真装置游戏票及售卖纪念品
推广厅	旅游基金辅助组	澳门旅游娱乐有限公司的资助
发出执照暨稽查厅	旅游基金辅助组	准照、检查费、各类罚款
旅游活动中心	旅游基金辅助组	旅游活动中心店铺租金、场地租金

5.4.1 收入征收的监管制度

旅游基金没有成文的内部指引，规范收入征收、结算及核对等程序，出现各负责单位没有统一的处理程序，统筹收入征收的部门也没有核实收入的计算和及时跟进收款的情况。具体发现如下：

- 对旅游活动中心的场地及设备租金、格兰披治大赛车广告/赞助商的赞助、博物馆团体入场券等收入，负责收入结算的发单部门(负责单位)与执行收入征收的旅游基金辅助组并没有任何对帐程序。旅游基金辅助组只按照负责单位交来的公函副本或收入凭单征收收入，由于单据没有顺序编号，不能确保各部门已提交所有的单据。
- 大赛车博物馆错误地把林则徐纪念馆的 2001 年 7 月份的销售博物馆通行证的收入款项，当作 1 至 7 月份的销售款项记录于明细表内。旅游基金辅助组没有要求大赛车博物馆提交计算文件，只按照大赛车博物馆提交的销售明细表结算，没有核实是否已交付所有的收入款项，无法确保收入之准确性及完整性。
- 对于大赛车博物馆及葡萄酒博物馆给予旅行社 5 折票价的優惠，旅游基金未能提供有关优惠的批准文件，旅游基金辅助组只是按收入凭单征收，没有核实收入金额之合法性及完整性。
- 旅游基金没有对租借场地机构所拖欠的租金、电费、搬运费等收入作出实时追收欠款，截至 2001 年 12 月，拖欠的收入达 389 933.72 澳门元(见表 12)。旅游基金辅助组及旅游活动中心相互亦欠缺协调，延误追收。审计过程发现拖欠款项的机构在没有结清费用的情况下仍可再次租用场地，亦发现部份拖欠的机构已不存在，使款项没法追回。此外，旅游基金没有制定统一向所有租借场地之机构收取按金的规定。

表 12：应收的旅游活动中心之场地租金

租用场地期间	拖欠总金额 (澳门元)	机构数目
1996 年	15,375.00	4
1997 年	19,500.00	2
1998 年	52,250.00	3
1999 年	111,554.64	3
2000 年	39,350.00	5
2001 年	151,904.08	4
合计	389,933.72	21

- 除上述拖欠场地租金的机构外，租用旅游活动中心的某租户，截至 2001 年 10 月，也拖欠了 10 个月的租金及 5 个月的电费，总金额达 482 137.50 澳门元。虽然旅游基金每月发出公函予该租户催征有关款项，但并没有其它积极及实质有效的措施解决拖欠租金及电费的问题。在本署提出有关问题后，旅游基金向该租户建议把商店出售以偿还有关款项。于 2002 年 1 月，该商店已作转让，偿还所有欠款。

5.4.2 收入征收的会计记录及程序

作为收入征收的部门，旅游基金辅助组没有设立健全的收入会计帐册及制定统一的会计记帐程序，无法实时及完整地反映收入的征收情况。

5.4.2.1 所有收入均没有设立分类收入记录帐册，记录每项收入的详细资料。只是根据每星期的“收入收据”，编制每周收入汇总表，表内没有记录每项收入的征收日期。由于旅游基金在编制每周收入汇总表时才进行收入征收的复核工作，致使失去对收入征收与现金、支票及银行存款单的实时复核依据，无法作出及时的监管及跟进。此外，于每月月底才把每周汇总表累计来编制月度收入表，期间也没有任何帐目及会计记录披露收入金额是否完整及准确。

5.4.2.2 在 2000 年 12 月份银行结余调节表内，从“增加”调整项目的“未入帐存款”中，发现 2001 年 1 月收取的收入总额 190 519.00 澳门元(见表 13)，当作为 2000 年的收入，并把征收日期记录为 2000 年 12 月 29 日。但根据第 41/83/M 号法令第十七条三款规定“至 12 月 31 日止，已结算但仍未征收之收入，应记入征收当年预算内之相关项目”。上述收入虽然在 2000 年结算，但缴交日期已超越征收当年，即 2000 年 12 月 31 日，因此，不能够记入 2000 年的收入之中。

表 13：于 2000 年帐目中出现有关 2001 年的收入

收据编号	收入内容	支票日期	收入收据日期	银行存款日期	金额 (澳门元)
27524	第 47 届格兰披治大赛车本地车手的登记费	02.01.2001	29.12.2000	03.01.2001	187,500.00
27525	出售大赛车博物馆及葡萄酒博物馆入场券	02.01.2001	29.12.2000	04.01.2001	70.00
27526	出售大赛车博物馆及葡萄酒博物馆入场券	02.01.2001	29.12.2000	04.01.2001	1,670.00
27527	澳门小姐餐厅广告费	03.01.2001	29.12.2000	04.01.2001	1,279.00
合计					190,519.00

5.4.2.3 在审查外币收入时，发现旅游基金先把汇票存入银行帐户，直至银行兑现汇票后，才根据银行扣除手续费后的净额登录为收入，没有遵守第 41/83/M 号法令第六条第一款的规定：“须在不扣除征收之负担或任何其它性质之负担之情况下，将各项经评估之收入总额登录于本地区总预算内”，因此亦没有把有关的手续费作为行政费用的开支来处理。

5.4.3 原始凭证的监管

缺乏收据的管理制度。没有对已使用、未使用及已注销的入场券及收入收据进行监核，亦没有任何领用制度、健全的记录及定期核点收据及入场券的库存总量，对收取款项的如实呈报亦欠缺监管。

5.5 现金管理

旅游基金的现金收入种类繁多，征收地点分布于旅游局及各外设部门，包括：

表 14：对外征收现金收入的地点

征收地点	主要的现金收入
旅游基金辅助组	准照、检查费、各类罚款
松山灯塔柜台	售卖饮品
港澳码头柜台	售卖纪念品
旅游局柜台	售卖书籍及纪念品、格兰披治大赛车入场券
香港信德中心柜台	格兰披治大赛车入场券
大赛车博物馆	博物馆通行证
葡萄酒博物馆	入场券及纪念品（大赛车博物馆、葡萄酒博物馆）、仿真装置游戏票及试酒券
产品暨特别计划厅	格兰披治大赛车通行证

5.5.1 成文及统一的现金管理程序

旅游基金没有设立成文的内部工作指引，出现了不同部门采用不同现金管理制度度的情况。对于现金的收取、核点及保管、现金的上缴期限和现金收入证明的内容等，均没有统一的标准。有关的审计发现如下：

- 由于没有款项上缴的期限，大赛车博物馆在 2001 年 8 月才把于同年 1 至 7 月期间售卖博物馆通行证所得的款项上缴，但已经积存了 280 000.00 澳门元。

- 旅游局、港澳码头及松山灯塔的咨询柜台均没有制定详细的现金流动记录，亦没有在销售货品后实时更新存货记录。另对须经常轮调工作岗位之柜台人员，也没有订定任何现金核点或交收程序。
- 在非办公时间(如中午时间、下班后、周末及公众假期等)，旅游基金把售卖两间博物馆入场券的工作交由保安人员负责，期间博物馆人员与保安人员没有任何的交收程序。

5.5.2 库存现金管理

旅游基金对库存现金的存取、核对、结算及保管，没有建立一套完整的库存现金记录，在缺乏记录文件的佐证下，负责征收的部门，未能实时核实库存现金的准确性及库存现金流动结余的真实性，具体现象如下：

- 辅助组的保管箱钥匙是由管理“收入”的负责人保管。但负责“常设基金”的人员若需要存取款项，可借用钥匙及自行开启保管箱，所有库存现金及常设基金的存取并没有任何的库存登记或记录。
- 上述提到的曾积存 280 000.00 澳门元的大赛车博物馆亦没有编制库存现金记录，无法实时知道库存现金的结余。

5.6 常设基金的设立及运作

旅游基金设立了一项 90 000.00 澳门元的常设基金，用作支付紧急及金额不超逾 1 000.00 澳门元的非耐用品或劳务开支。审查有以下发现：

5.6.1 常设基金的设立

设立常设基金时，没有按法规规定，对由旅游基金支付的开支进行分项登录及预留拨款，所有透过常设基金支付的开支，都是在未确保有足够预算拨款前的情况下已作出支付。

5.6.2 常设基金的运作

没有制定明确的内部工作指引，订定经由常设基金支付的开支批核及落实、交回结算文件及结算开支的程序，出现了开支在落实前却未有按照第 30/98/M 号法令规范的程序进行预先批准。

在 2000 年 9 月透过常设基金支付 4 至 8 月的开支达 110 603.00 澳门元及在 12 月支付 10 至 12 月的开支 101 009.00 澳门元，超越常设基金的限额 90 000.00 澳门元，违反第 30/98/M 号法令的规定。

旅游基金没有按实际情况为外设部门，包括香港信德中心及赤鱲角机场柜台，设立“零用现金”用作支付每月的日常运作开支，有关费用需先由员工垫付。

5.7 司库活动的管理

在审阅暂收款项的过程中，发现旅游基金并没有任何暂记款项的会计记录，具体的发现如下：

- 没有对各项暂收款的收支情况，设立分类形式记录的独立“司库活动帐”。只利用现金簿记录所有暂收款项及预算收入，每月定期把现金簿内属于预算的收入结余转至预算帐目内，待年终时则以现金簿内的余额视为暂收款的结余，编制“司库活动帐”的财务报表。
- 结余中出现原因不明的待调款项，金额为 57 210.72 澳门元，至今仍未找出原因。
- 其中一项“司库活动帐”的暂收款项帐户内发现 71.65 澳门元的款项是根据 7 月 27 日第 57/87/M 号法令凑成整数(自 1988 年至 2000 年期间收取的金额不足 1 元的收入余数累积而来)。这些款项也是旅游基金的本身收入，应全数入帐，更不应存放在“司库活动帐”内，使“司库活动帐”出现不合理的呆帐。

6 审计意见

6.1 预算开支管理

审计发现，显示旅游局运用旅游基金的资金去支付其行政及人员费用，超越了旅游基金本身组织章程所规定的资源运用的范围，未能符合第 7/2000 号法律第十条第一款的规定及预算纲要法第 41/83/M 号法令规范财政活动及预算执行的法定要求。亦使帐目未能达到清晰反映旅游局及旅游基金预算执行情况，使公帑运用得到良好的监管。

旅游基金在预算编制阶段时，由于欠缺较为周详的全盘计划，所以在后期需要进行繁多的补充预算及预算修改。若旅游基金能改善上述的情况，就不会出现为了资金的应急而暂时调用，但最后还是补回的重复调拨预算的情况。况且，不断进行预算修改程序，亦会加重日常行政工作的负担、增加成本、降低行政效益。

对此，本署认为：

1. 旅游基金应以严谨的态度来编制预算及修订预算。尤其重要的是应详细及谨慎分析历年的开支状况及未来的工作安排，编制一份切合实际的财务预算，而作修订预算时亦应充分作出全盘、全年的考虑，减少不必要的重复调整。
2. 虽然旅游局人员负责协助处理旅游基金的预算运作，但应该严格按照各自法定的职能来运用预算拨款。旅游基金的预算拨款只能专门地用于推广澳门旅游的活动开支上。
3. 在运用预算拨款时，应该恪守公共财帐管理的各项法定规范及程序，诸如开支审批程序和核准支付及其监管程序等。

部门回应*

对第 5.1.1 点回应

“关于此点，参照上述部分，须特别强调旅游局与旅游基金之间是存在互补关系的，故在任何情况下绝不能把该两个实体分开来看。两者虽各有本身的法律制度及本身的预算，但旅游局及旅游基金却有一个共同的单一目标，就是推广澳门的旅游形象。

在旅游局范畴内所设立旅游基金，正是为了赋予旅游局多一项工具去执行行政当局就旅游方面定下的政策，因此，在评估旅游局及旅游基金的活动时，必须以一个整体的观点、针对单一个目标去分析。

能做到此点，就必须以一个具有一定弹性的方式来分析有关的预算执行情况，但这不能看成在监管公帑的运用上欠缺严谨度或透明度。这个互补概念下，在很多情况中是无法准确地界定到某项开支或收入应归属于哪个预算范围，的确是存有灰色地带的。事实上，旅游局在执行预算时已履行了第 7/2000 号法律的规定，与贵公署在报告书内所指的恰恰相反（报告书第五章第 5.1.1 审计结果）。

* 由于是次专项审计所涉及资料相当多而且复杂，所以本署为审慎起见，在完成报告第一稿后，曾送往有关部门要求回应。然后从新整理，加入本署的跟进意见，修订成报告的第二稿。根据审计报告发表的程序，本署正式寄送了现在公布的报告（即报告的第二稿）予有关部门，并再次要求回应。

为了避免重复，在本报告内，本署作出了如下的编辑安排：部门先后两次的回应意见均以附件形式刊登于报告之最后部分内；“部门回应”的章节内辑录了部门就审计意见所涉及之内容之最新回应，即是说，如果部门对同一内容曾作出先后两次之回应，本署只辑录了后一次的回应，前一次的回应可参考附件；“跟进意见（一）”是报告第二稿内已有的内容，部门亦曾于再次回应中提及，所以继续保留于正文之内；“跟进意见（二）”是本署就部门的最后回应所表达的审计观点，亦是有关审计意见的最终结论。

因此，本局不认同曾将旅游基金的财政资源不当用作支付旅游局的运作开支的这个说法 - 报告书表一（第五页）所列 - 因为该表内所指的费用是与旅游局需举办的活动有关的。

然而，即使从学术角度上接纳若干在旅游基金预算内所登录的开支是运作上的开支，可说只有一个关于订阅（一份）《澳门特别行政区公报》的项目可纳入在概念之内，但仍须指出，该份公报是专供旅游基金辅助组使用的，故此我们认为有关结论，因为未考虑以下因素，是不恰当的：

- 法律赋予机关职能的性质，
- 举办经事先获核准的活动，
- 所采纳的运作方法。

因此，有充分理由说明旅游局的行为是合理的，当然这不妨碍引入更完善措施及接纳有需要强化公帑的运用及监管工作。基于此，我们不认同有帐目重迭或帐目不能反映预算执行的真实情况及欠缺监管，因为依上所述已证明旅游局的工作范围以及有关的预算，均已明确反映出有关的情况。

然而，还有一非常重要的事情须要一提，过去连续几年，每年在制定预算案时旅游局均有建议容许承担现时贵署指为不当支出或错误拨备的运作预算金额，但此举一直未获接纳，故为了履行对推广澳门旅游政策为主的活动时，不论过去或现在均是利用另一资源，即旅游基金的财政资源去执行的。”

跟进意见（一）*

对于旅游局上述的回应，本署理解其所持的观点是：旅游局认为旅游基金和旅游局的设立有着共同的目标——就是执行当局既定的旅游政策，故此两者的资源运用可以相互调拨使用，连成一体。

但本署对此观点持保留意见。旅游基金是按照其组织章程而设立的，规定是一项为推广旅游活动所设的“有法定特殊用途的资金”，而旅游局只是辅助其技术及行政事宜而已。因此，若辅助旅游基金运作的人员隶属旅游局，这些人员的开支费用，理应由旅游局负责，是不应由旅游基金的预算拨款去支付的，只有这样才能避免将旅游基金当作弥补公共部门运作资金不足的工具，达到专款专用的精神。因此，如果旅游基金按照组织章程第 28/94/M 号法令第十条明确规定的范围内运用，就能严谨地遵循专款专用的预算执行理念，更能恪守第 7/2000 号的法律精神。

跟进意见（二）*

本署并不认同上述旅游局所作回应，主要有以下几点：

(A) “在旅游局范畴内所设立旅游基金，正是为了赋予旅游局多一项工具去执行行政当局就旅游方面定下的政策，……” 本署不能认同旅游基金是隶属于旅游局范畴内的一部份，不论是组织架构，还是财政管理制度，旅游局和旅游基金均是两个截然不同的公共实体：旅游局是一个具有人员编制、采用非自治部门的财政管理的一般公共行政部门，而旅游基金是一个不设人员编制、享有财政行政自治的财政管理、有法定特殊用途的基金组织。因此两者的界线清晰明确，并不含糊。根据两者的组织章程规范，本署理解是：旅游局及旅游基金分别是特区政府投放于推广澳门旅游形象的公共部门，而旅游基金按照其组织章程规定，是一项为推广旅游活动所设的“有法定特殊用途的资金”，而旅游局只是辅助其技术及行政事宜而已，把旅游基金视作旅游局的一项工具是不恰当的。

(B) “……能做到此点，就必须以一个具有一定弹性的方式来分析有关的预算执行情况，但这不能看成在监管公帑的运用上欠缺严谨度或透明度。这个互补概念下，在很多情况中是无法准确地界定到某项开支或收入应归属于哪个预算范围，的确是存有灰色地带的。……” 这里是涉及预算的编制、执行及管理的原

则问题。每年预算的制定，都应该是一个严肃而谨慎的工作，务求使整个特区的财政稳健，达至量入为出的理财原则。对于个别部门的预算制定，当然亦是在认真而充分地分析来年工作所需的财政资源后而估算的。执行经立法会审议通过的财政预算案，更是不容含糊的行政行为。在 5.1.1 表 1 中所显示的项目，均牵涉到旅游局日常运作开支，理应包括在旅游局的预算中。而藉着同时管理之便，把有关开支记入另一实体的预算中，是一项未通过法定程序前相互调拨预算的不规则行为。引用旅游局回应中的事实，“……过去连续几年，每年在制定预算案时旅游局均有建议容许承担现时贵 署指为不当支出或错误拨备的运作预算金额，但此举一直未获接纳，……”，该局显然清楚知道调用非旅游局预算拨款是不恰当的，但在实际运作中却未有考虑以有效善用本身既有资源的方向去完善工作，而是习非成是地继续不当地使用其它资源。

本署重申旅游局不应利用旅游基金支付旅游局的人员及营运费用，更不应把旅游基金的预算当作旅游局的后备资金，在出现超支的情况下（如 5.1.1 表 2 所指），利用旅游基金的预算拨款去支付。

对第 5.1.2 点回应

“关系到可使用各类开支项目支付同一性质的开支以及除上指的职能互补性外的旅游局及旅游基金可动用的资源等问题上，要解释的是，《特别项目》（因规模及影响而定名）实质上均备有独立预算的。然而，此不等于以隔离的方式便可以实现及分隔其主要功能，由于它们是推广澳门旅游的工具因而必须以一个较宏观的角度将它们纳入，即推广澳门旅游，故此很多在此方面举办的活动含有两个组成部分，其一为直接与活动举办本身有关的部分，另一为间接的部分，即是为透过该活动的举办而产生出的推广效益。在此问题上，一贯的态度是务求按有关开支的特性去找出两者之间的最佳平衡方法，但可以承认的是，此方法未必每次都是最佳的。”

跟进意见

本署理解旅游基金的回应中认为存在一些属推广旅游范畴的开支，但在执行上较难分辨应登录为«特别项目»还是旅游基金其它项目的开支。

但本署认为，开展活动并编制独立预算的目的，是为了高效及审慎地执行预算管理，更细致地监管公共资源的分配及应用，这不仅有利于各项活动成本的监管及调配，把握各个成本中心的最新动态，亦能确保健康的财务运作状况。

因此，如果旅游基金能分别利用两个预算（独立预算及其它开支项目的预算拨款）支付不同性质的活动开支，不但能完善帐目的监察工作，而且在预算管理方面，由于存在归一的预算执行资料，便能为特区政府提供全面可靠的数据作为公共资源安排的参考，亦能遵守规范财政行政自治部门财政制度第 53/93/M 号法令第三十三条第一款规定：“如自治实体须负责开一项或多项确定之活动，而此等活动本身可产生收入及开支或仅产生开支者，则必须为此等活动编制独立预算作为自治实体之附件。”。

对第 5.1.3 点回应

“参照本局的答复，关于贵署指出的在制定预算欠缺周详的分析及计划，这个批评也可再一次用法律规定尤其是规定在一经济年度内最多只可制定三个补充预算的九月二十七日第 59/93/M 号法令去反驳；第一个补充预算是用作核定及加入对上一经济年度的结余，其余两个补充预算，仅在经核准的预算的资源中、在来源及运用的总金额方面有所更改的情况下方会制定，并须编制附说明理由的建议书，以便在取得管理公帑的实体的同意后交由有关实体核准，然后再用修改预算的方式在公报上公布各项目所附加的或删除的款项。

在旅游基金的具体情况方面，于分析的期间曾制定两个补充预算，因此，其次数及批核过程均在法定范围之内。

于 2000 年期间所作的异于平常之预算修改次数是与出现特别情况有关的，例如：当时所处的经济环境及在制定预算时所处的经济低迷等状况，这些因素导致在预测上采取了较保守的态度，但在该经济年内因应各项条件有了逐步的改善及加上有需要提升服务的质素及安全标准，因而能够从特区预算中增拨款项以补充拨备，尤其是为了举办视为宣传澳门旅游一大工具的澳门大赛车所作的补充拨备。在此点上亦要强调，于 2000 年用作举办此项活动而耗用的费用是在预算的范围之内。

修改预算次数多不应看成是欠缺计划的一项证明，而应看成是预算的预测过多制肘和保守，正是后者原因，使得须在财务上作出配合及在开支管理上作出额外的紧缩，此点正与贵署在报告书所作的指责恰恰相反。

此外，亦须指出 2000 年度大赛车的预算在追加后为 MOP\$27,504,383.00 元，比 1997 年度大赛车的预算 (MOP\$27,000,000.00) 只高出 1.9%。再者，亚洲的经济衰退期是由 1997 年开始的，它所造成的影响在某程度上于今犹在。此等因素在评估上实应予以考虑。

上述事实亦可说明，正是因为条件有所改善，即是有了附加财政资源，方才作出预算修改去调整 14 个与推广宣传性活动的开支有关的项目 (报告书表 5)，而该等活动在此之前因欠缺财政资源而从未想过可以举办。基于所观察到的环境有所改善，才认为应加强尤其是下半年的推广宣传活动，故调整也多涉及该个期间。

鉴于各部门的运作因环境较为平稳而转趋正常，我们认为可能在分析 2001 年度，甚至 2002 年度帐目时发现修改预算的次数有大幅减少的趋势。

就此一问题也需提点的是，旅游的推广宣传工作，尤其是因其年度计划是受制于瞬息万变的环境以及极之难以预测等条件的，更要求有较大的弹性，在别的旅游目的地的强烈竞争的氛围下去充分把握一年度内对推广宣传澳门所出现的机遇有敏锐的触觉。为紧贴市场发展而调整活动计划之举措是应受鼓励的，而对原先已策划

的推广宣传活动作出任何的改动，必然会引致预算的修改。

此外，旅游业的此种特有的动力及弹性在某程度上是与严格遵守公共会计本身的一切程序相抵触的，故应强调的是，旅游局及旅游基金团队已尽力以有效及合法方法来回应各种要求，并没有对有关的系统提出任何质疑。

在 5.1.3.3 点内具体指出，虽旅游基金不设有人员编制，但在预算内却设有多个用以支付该方面开支的项目，并在该等项目作了拨备，但最后并非用于该个用途，而是调拨到其它项目的预算追加。出现此一情况的原因是，在制定 1999 年预算案时于不同的政治考虑下认为日后应在旅游基金的范畴内聘用人员。然而，并未在该年内实现，故选择了取消该等项目的相应款项，并将该等款项转往其它与推广宣传相关的项目内。

从分析 2001 年度帐目，可以进一步认识到旅游基金主要是一个推广宣传工作的工具的这个理念，但要保留在此范畴存在的不同成份（物料及人力资源）。

5.1.4 在没有预留拨款的情况下作出开支(删除)

（按：由于旅游局在 2001 年帐目的财务审计的过程中，回应将在 2002 年改善预留拨款的内部控制制度，故此审计署把有关的发现从此专项审计报告中删除，并在 2002 年财务审计中跟进。）

5.1.5 未严格要求提供服务者递交发票(删除)

上述两点在未经解释的情况下于修订版中被全部删除。虽然在报告原文中曾指出旅游基金在没有预留拨款的情况下作出开支以及未严格要求提供服务者递交发票，但这些内容在新版中被完全删除。因为未有相关的解释，所以难以了解删改是由于错误或是由于接受了旅游基金之前的解释。”

（按：在分析旅游局的回应后，为着更好表述有关的审计发现，审计署把有关的发现转到此报告中第“5.2 驻外办事处推广费开支及监管”中。）

跟进意见(一)

本署认为，若旅游基金在编制预算时能按照既定的方针政策，通过谨慎的分析，对每一预算项目作出周详的资源分配，就可减少不必要的预算调拨，大大降低投入的行政资源。当出现未能预计的情况时，应全面考虑当前处境及整体的需要，有效地灵活调配资源，这样才能符合公共资源运用的高效及审慎原则。

根据报告内的发现，本署认为旅游基金在预算策划及部署方面有值得改善的地方，例如，在编制特定项目——大赛车及烟花汇演的预算时，可参照往年预算及帐目的数据，这有助旅游基金减少不必要的补充预算及预算修改。此外，若旅游基金在计划预算修改时能调拨一些项目内不再被使用的剩余资金，就不会出现同一项目重复增拨及减拨的情况。

跟进意见(二)

公共部门的运作是需要资金，但公共资源并非取之不尽的。预算为财政运作的蓝图，为达至高效审慎之预算管理目的，管理者应具敏锐的社会触觉，洞察周边环境，从整体利益出发，灵活运用手上的资金，及时回应。从预算管理角度出发，预算修改及补充预算为调节各项预算拨款的合法手段，除按照必要的法律程序外，也须注意每一调整过程中涉及的内容并不是单一片面的，而是整体及互相关连的。所有的预算调动，应就面对的环境需要，慎重考虑各方面的影响。

然而，旅游基金 11 次的预算调整，当中涉及不断的重复调动，有些改动只是为了应付当前问题。随意调动预算拨款，甚至动用电费这些必不可缺的日常运作开支的预算拨款，不但使日常工作更复杂，亦可能因不必要的重复程序，未及调回资金，致使不能把握机会实时回应旅游发展的需要。

公共部门根据本身组织法规编制预算案，订定来年资金的应用范畴及金额。公共资源的先后投放必须按各项活动的必要性，才能发挥最大的效益。在审核预算案时，监督者亦须依靠旅游基金管理者提交诚实及可靠资料，调配各方面的资源。

然而，旅游基金的管理者在编制预算及执行时，并没有履行严谨管理好预算公共资源的责任，例如：旅游基金本身没有人员编制，但在编制预算时，不当的把财务资源投放在人员开支上；澳门大赛车的预算方面，单从 95 至 99 年的澳门大赛车每年平均 2 400 多万澳门元的开支数字，及后 2000 年的实际开支 2 700 万澳门元，已说明 2000 年度的最初预算 1 600 万澳门元是不切实际的；至于为加强下半年的推广宣传活动而作出 14 个与推广宣传活动有关的开支项目调整，其中包括在外国市场之活动、广告、赞助推广活动及特别研究工作，虽然经多次反复增拨及减拨后（表 6），得出的结果却是实际开支与年初预算相差只有 3%至 5%，未能显示有关调整工作的成效。

6.2 驻外办事处推广费开支及监管

旅游基金只会在驻外办事处提交的建议书上作事前批准，但在过程中没有对每项活动开支的完整性、合理性及真实性进行监管，令管理程序流于形式化，未能有效监管及防止驻外办事处推广费开支的超支情况，缺乏一套有效的管理程序。

由于旅游基金没有要求驻外办事处定期提交银行帐户的记录，这未能有效监管这些驻外办事处及控制预支推广经费的合理投放，亦无法核实年终结余的完整性及真实性，确保驻外办事处没有把资金投放于其它用途上。本署认为：

1. 旅游基金与各驻外办事处签订的合约内应加入清晰的条文，订定驻外办事处举办推广澳门旅游活动的范围和-content 等各项细则。
2. 规定各驻外办事处应遵守活动建议书所批核的内容，推广经费须在预留拨款限额内使用。设立对各驻外办事处运作的严谨监管措施及复核开支程序。

3. 各驻外办事处必须提交各项推广活动及成效评估报告，确保驻外办事处提供相关的服务。旅游基金要复核每项推广活动开支的完整性、合理性及真实性，验证各驻外办事处所提交的单据，及核实有关开支的准确性。出现超支情况时，应实时跟进及了解。
4. 每年交付予各驻外办事处款项时，应考虑各办事处持有的年终现金结余，以确保各驻外办事处所持推广经费与相关年度预算拨款相符。
5. 旅游基金要核实各驻外办事处年终结余的真实性，按照现行法定及会计处理的程序，在帐目中如实反映各驻外办事处在相关年度的开支及结余。

部门回应

“旅游基金很高兴审计署对 2001 年的预算执行情况进行了删除，此部分内容并不包括在本审计范畴之内。”

(按：本署没有修改或删除此部分之审计发现的内容。)

正如报告中所述，在进入详尽分析在该点内所提出的问题之前，必须重提之前所解释过的旅游业处在的瞬息万变及竞争力的氛围，即是须不停跟进市场的动向这一点。在此领域所施行的政策及策略是否成功很大程度上是有赖于迅速的回应能力及适时响应到市场的新趋势及要求。市场此一恒常的变动及不停的浮动，亦是与严格的长期计划的政策相抵触，也与预算执行的灵活性过低相抵触，正是这个理由令旅游局及旅游基金寻求在其力所及和现有的条件限制下以有效的方法对不同的要求及挑战作出回应。

特别在关于管理及统筹旅游局驻外代理办事处（海外代表处）的政策方面，一般而言须整年内调整年度活动计划，以透过此一途径充分把握在整年内源源不断出现的契机。这事实使得在预算的管理上要倍加努力。

又至于透过海外市场代表处举办的推广宣传活动方面及具体地加强监控它们所作开支尤其是电汇的款项及该等海外市场代表的运作开支的必要性，我们要告知，自去年起，已在旅游局与海外代表处订立的服务合同中加入一条要求海外市场代表备有一个与旅游局有关的推广宣传费的专属银行帐户，以容许明确展示拨作该用途的款项的使用状况。

另一方面，将会加强监察该等海外市场代表的工作，尤其是在跟进推广宣传计划的执行，有关开支的作出及票据（包括银行月结单）的提交等方面的工作，以及当在一经济年度终结时发现到有推广宣传结余，该等结余将会纳入在下一年度的预算总额内。”

跟进意见

对于旅游基金作出的一系列改善监管驻外办事处的措施，本署将在 2002 年帐目审计中跟进有关执行情况。

6.3 财务资助

旅游基金由于缺乏规范的成文准则，以致难以审核及执行财务资助的发放及监管，导致发放超越其本身职能范围之财务资助，出现资源的不合理投放的情况。使用不同开支项目发放财务资助，既不能符合预算执行管理的要求，也使监管困难。

为建立一个高透明度、公平及公开的发放制度，以确保旅游基金对外发放的资助是在合法、公平及合理的情况下作出，财务资助的入帐应根据第 41/83/M 号法令订定的公共会计的规范进行，提高帐目的透明度。旅游基金应按照本身职能，规定资助范围，制定统一的申请标准、审批标准及监管措施。财务资助指引其中最少应包括：

1. 制定并公开发布接受申请的标准（包括不接受的标准）。
2. 制定并公开发布申请人必须提供的资料及文件，用以了解申请人的背景资料（包括委员会成员及负责人、经济来源及其它赞助等）、申请的目的、计划书以及预算等。
3. 要求申请人对所提供的资料/文件作出保证声明。
4. 制定内部程序以验证申请人提供所有必需的资料及文件。
5. 按《行政程序法典》第二部份第一章第六节的要求制定回避程序。
6. 制定申请人在收取资助时及其后所须要履行的条件，亦即发放前附带条件及发放后附带条件（如资金用途的保证、退还赞助的条件/情况、事后报告书、进度表等）。
7. 制定审批之明确标准，作为决定批准与否、金额大小、优先次序的准则。
8. 制定程序确保在资金发放前，申请人已履行相关附带的条件。
9. 制定跟进程序，以确保申请人在资金发放后履行相关附带的条件。
10. 此外，应使用统一及适当的开支分类登录财务资助，提高帐目的透明度，亦能使管理者能清晰了解发放财务资助的真实情况，作出有效的监管。

部门回应

“对于在 5.3.1 点所提的问题，旅游局承认在该点所指开支在应该纳入哪个预算方面做得不适当，保证在下次的预算执行上采纳另一财务处理方法。”

至于 5.3.2 点所报告的问题，指登录在 02-03-00-00-服务取得项目中的开支是给予社团，而不要求以服务形式提供任何回报的简单财务资助，这个说法并不符合

实际，因为发放的相关款项都是用以支持与旅游推广有关的各项活动。

也要指出，基于推广宣传工作的性质及特征，给予不同实体的资助可以多种形式出现，但给予资助时，除考虑时机性外，还须视乎资助可对澳门旅游的推广宣传带来的贡献及好处作分析及核准。然而，承认存在着多个具类似分类的项目，并已尽量（自 2002 年的预算起）将存有的多个项目逐渐整合，目的是用以资助按性质可有利于发展旅游的活动，从而使之能以一个较正确的方式反映资源的运用。

当然有另一些活动，是要求旅游局提供财务资助的。属此等情况时，对提出的要求应适用第 54/GM/97 号批示，而且内部亦有这方面的一套指引，但会加入贵署在本报告书内所建议的关于纳入的指引。”

跟进意见（一）

根据上述的回应，旅游基金承认存在多个类似资助的经济分类项目，并承诺 2002 年合并多个有关项目。

此外，本署必须指出，若旅游基金能把资助登录在第 54/GM/97 号批示所规定的项目内，就更能提高帐目的透明度，亦能为管理者提供有效的财务信息，确保运用公共资源得到监督。同时，也能符合第 41/83/M 号法令订定各开支项目的经济分类及规范有关的会计记录。至于旅游基金所提到的改善措施，本署将在 2002 年帐目审查中作出跟进。

跟进意见（二）

资助形式是多样化的，可以是实物或提供某些劳务的形式，也可以直接给予现金资助，故必须使用适当的经济分类如实披露有关资助开支的性质，才能达到预算管理目标，以统一的经济分类划分公共开支，使公共帐目公允及公平展示收支情况。根据公共会计的规定，现金资助应记在“04-00-00-00”中，而实物及提供劳务的资助形式应分别以“02-02-00-00 非耐用品之取得”及“02-03-00-00 劳务之取得”

入帐，但旅游基金却错误地把现金资助开支错误记录在“02-03-00-00 劳务之取得”内。

6.4 收入的征收及记帐

旅游基金缺乏严谨的收入管理概念，各部门的征收凭单没有顺序编号，容易产生因部门的疏忽大意而遗漏提交单据，而负责征收的辅助组亦无法确保各部门已提交所有的单据，导致未能作出征收及跟进程序，难以保障资金来源。

在收入征收过程中，旅游基金缺乏计算收入证明文件的左证，负责征收收入的辅助组不能核实收入金额的计算是否准确，未能觉察不合理的收入金额，若核算过程出现漏洞，便大大提高舞弊的风险。另外，对两间博物馆给予旅行社的入场券优惠，负责部门从未查核所征收的金额是否符合法定要求。若未能有效防范错收及少收的情况，就难以确保收入的完整性及准确性。

由于旅游基金缺乏严谨的收入征收的入帐制度，影响财务资料的可靠性。在没有健全的收入会计帐册及制定统一的会计记帐程序的情况下，无法得知完整及实时的收入金额资料，难以对收入作有效的监管，确保有足够的资金支付开支，未能符合第 53/93/M 号法令第十四条第一款，“自治实体所作开支之合法性，取决于同时在其已核准之本身预算适当项目内有符合之开支，且在收入栏内确实存在用以抵销有关开支之金额”的规定。只有执行有效的财政管理，才能防止出现入不敷支的情况。

为确保收入的完整性及准确性，保障政府的收益，旅游基金必须订定完善的收入管理制度，让执行人员充分了解及严格遵循有关程序及要求，并且切实执行既定程序及作出适当的监管，这样才能使所有收入均能按时按额征收，并且适时入帐。具体措施包括：

1. 应编制收入征收进度表，详列各项收入的征收期限、预计征收的金额、负责征收的单位，以便管理人员作出监管。
2. 应编制详细的内部工作指引给予相关部门遵从，明确列出征收收入管理的程序(包括征收、核对及结算的程序)与负责每个程序执行人员的工作责任。
3. 设立完整的收入帐册记录，确保帐册能及时和完整地反映征收每项收入的情况，明确列示各项收入的性质、金额及征收日期，并定期与银行帐户作相互核对。
4. 应定期与负责征收及发出征收凭单的单位对帐，以确保所有应收的收入已按时按额征收，并能及时对逾期未付者作出跟进。
5. 建立复核收入的机制，订定各部门结算时所需提供的收入证明文件，入帐前必须核实收入是否已按照相关法例征收及是否已适当地登录于相关之经济分类内。
6. 应根据各种收入的性质，采用不定期及定期查验或分析等方法以验证收入资料的真实性。
7. 所有原始凭证、帐目及记录册等资料必须妥善保存，以备核对。另外，帐目、记录册及报表等文件必须格式化及标准化，避免由于各部门处理文件的手法不一，影响复核工作的进行。
8. 统一收据的监控程序，未经使用、已经使用及注销的收据及入场券的数量及编号应备有健全记录，申领收据必须要有制度，应定期及不定期核对收据的库存量及编号，已经使用及注销的收据及入场券应由专责人员核对，如有需要按照法定程序报废的收据及入场券应先作记录，并由第三者在场监督下销毁。

部门回应

“关于收入征收制度，基于报告书内所指的情况及其恰当性，现正研究一新的监控信息程序以容许达致以下两个基本目的：

确保一个可透过发给标准化收据来确认、征收及结算收入的合成系统；及保证已收及/或将收的收入的正确性及完整性。

对于会计记帐制度及征收收入程序方面，为针对在实质征收日已引入使帐目正确表达记帐的修改，以及自 2001 年起已在关于征收时不作任何种类扣除下全数登录开支方面进行修改。

在收入的征收及结算方面，还特别设定了专门的表格，以及时记录财政状况。

在呈交的审计材料中，我们也提到了有关新程序的实施，以听取更好的改善意见。”

跟进意见

旅游基金接受了本署所提出的审计意见，现正着手研究改善措施，本署将在 2002 年的帐目审计中跟进。

6.5 现金管理

现金由于具有高度流动性的特质，在缺乏成文的现金管理程序、完善的内部控制制度及完整库存现金记录的情况下，会增加现金被挪用、盗窃及舞弊的风险。另外，由于柜台没有任何现金或入场券核点或交收程序的机制，若发生现金或入场券数量错误时，难以查寻原因，容易出现责任不清的情况，难于作事后跟进。

由于旅游基金没有为现金收入及“常设基金”设立独立的库存管理及存取记录，当现金数额出现问题，便难以确定是“收入”的库存现金出现长短款，还是“常设

基金”出现金额不符的情况。

因此，本署建议旅游基金应设立成文的现金管理规章制度，让执行人员充分了解及严格遵循有关程序及要求。有关规章的具体内容应包括：

1. 现金交收核实程序。当有款项交收时，须核点并签收，既能及时发现错误，分清职责，又能防止现金征收过程中发生不规则的情况。
2. 现金收入核实程序，如详细的现金销售记录，验证现金款项、“收入凭单”及收据/票根三者是否相符，以确保收入的完整性。
3. 设立库存现金收支记录，确保库房内每项现金收付均有明确的记录。
4. 因应各个单位的实际需要，订定定期定额的监管程序，包括现金存放在保管箱内的最高金额、存款入银行次数及呈报收入资料的期限，并根据银行确认的存款单，登记银行存款日记帐。
5. 使用适当的硬件设备来保管现金，现金的运送应有特定、相配合的保安措施，保障人员及财物的安全。
6. 要求其它公共部门把征收的款项及时、如数送存旅游基金的银行帐户，并以银行的存款单作交收及记帐，不但能保障人员和财物的安全，亦能减省部门的交收及核点现金的工作程序。
7. 须由第三者定期或不定期盘点库存现金，确保库存现金实有数与帐面数相符，如出现长短款时，应及时查明原因，并向上级汇报。
8. 订定上级的监督措施，确保日常运作已按照管理规章既定的程序执行，同时亦订定处理违规及异常情况时的呈报机制。

部门回应

“根据原先已作的报告，关于现金管理方面，旅游局一直寻求统一各附属单位所实行的管理制度，但事实上基于各附属单位的特定任务很多时会导致到采纳各自不同的方法。然而，要指出在 5.5.1 点内所述情况有时是因与参与有关计划的机构的协议所致（例如博物馆入场套票）。

管理及动用库存现金将会成为谨慎分析的对象，以引入可确保库存现金正确管理的新程序，以及将会考虑采纳一套容许保证透过使用常设基金来正确地监管开支的系统。

为严格控制库存现金，设立了一个只供旅游基金辅助组组长掌握的保险箱，供其随时登记及核对各个阶段的现金数目。”

跟进意见

本署理解旅游基金已积极寻求一个完善的现金管理制度，亦了解其各附属单位因所收取的现金收入种类不同，订定一个统一而完善的制度是十分困难的。因此本署认为旅游基金可按各附属部门的实际运作需要，订定适合的现金交收及管理的成文程序，确保现金的安全性及准确性，避免因各分部对现金管理有不同的诠释而自行订立本身的标准，使监察财政管理工作难以有效执行。

对于旅游基金的库存现金管理的新程序，本署亦会在 2002 年的帐目审计中跟进。

6.6 常设基金的设立及运作

由于常设基金的设立和运作没有按照第 30/98/M 号法令的规定执行，可能支付了一些开支项目，而这些开支项目却没有在预算内登录或没有足够的拨款，以致潜在超支风险。

本署认为如有需要以常设基金支付开支，其设立和运作应按照上述法令订定之原则，包括：

1. 规范常设基金所支付的开支种类及限额、预留拨款、管理实体的组成、开支支付的批准权限、常设基金补足及余额退还的程序等。
2. 制定常设基金的运作程序指引，并确保指引能得以遵守。指引应包括开支的批核程序、垫付款的偿还程序、开支文件的交回期限、开支入帐的期限、开支的入帐安排，例如：应设立独立帐册并按开支分类记录、定期清点现金及结算帐目等。
3. 按照各驻外办事处、各外设部门或单位的实际情况，制定相应的措施以支付紧急及不可延误的开支。
4. 建立报告系统，定期报告常设基金的运作及使用情况，实时报告常设基金运作值得检讨的情况，让管理人员能实时作出跟进及调整常设基金设立的金额及补足期限，从而更有效地运用资源。

部门回应

“程序上的改变亦影响了常设基金的运作，根据第 30/98/M 号法令的规定，由 2002 年底起程序上改用一可以预留预算之模式，以便作日后定期监测。”

6.7 “司库活动帐”的会计记录及管理

“司库活动帐”是用作对不涉及财产变更之流动记帐，并且不得为本身活动所需开支提供资金。“司库活动帐”的设立及运作是针对用作记录第三者资源的暂收帐及根据法例许可的债权及垫支款项的暂付帐。

由于缺乏独立明细的“司库活动帐”及良好的管理措施，旅游基金未能提供实时及完整的暂记款之会计资料，导致帐目混乱。缺乏准确的可动用资金之重要财务资料数据，就不能设立足够的监控措施防止错用第三者资源的情况。

因此，本署建议旅游基金应建立健全及独立的帐目记录。“司库活动帐”内每个帐户必须根据暂收款所属单位而设立，清楚记录每项收入，确保司库活动能如实反映每项暂收款的收取、支付及结余，使帐目完整地、真实地及适当地反映资金流动情况。定期将预算活动帐，银行及现金库存作相互核对，并实时更正及跟进是否有正确记录的开支。完整的“司库活动帐”能有效监管所有预算活动外的资金，可以避免“司库活动帐”内的资金用于本身预算活动所需的开支。

此外，“司库活动帐”不应记录预算收入及预算开支活动，且不能为本身预算活动提供资金，因此旅游基金应尽快把零存累积款项作出适当的处理。

部门回应

“在管理收纳活动帐方面，已记下贵公署所发表的意见，尤其是关于为临时收入入帐设立一专有登记制度的意见，以确保收入的正确计帐。”

另外，实行了一套登记及司库活动帐的制度，以计算机记录所有交易，包括：付款方式、事由、入账日期及入账项目。”

跟进意见

对于旅游基金的新管理程序，本署将在 2002 年的帐目审计中跟进。