



澳 門 特 別 行 政 區
審 計 署



專
項
審
計
報
告

開支預算的執行

二 零 零 四 年 十 二 月

目錄

1	前言.....	3
2	審計目的.....	4
3	審計的範圍、對象和方法	5
4	政府預算執行之相關法規簡介	6
5	開支預算執行系統及其內部監控	8
6	審計結果.....	11
7	總結及建議.....	45
	理想運作模式	49

1 前言

審計署在進行年度政府帳目的審計過程中，同時亦對財帳運作進行合法性及符合性的審計。審計署在分析所有的審計發現後，將會對一些值得進一步研究的項目，通過“專項審計”的模式開展特定的審計工作。

由對 1999 年度政府帳目的審計工作開始，幾年來本署均注意到不同的公共行政部門，對遵行有關財務運作及帳目管理等法規時，存在不同的處理方法，當中亦有不少可以優化的地方。所以審計署選定多個不同的環節，進行深入的探討。本報告所研究的對象——“開支預算的執行”，正是其中一個由年度審計中確立的專項審計項目。

在本次的專項審計過程中，本署得到各政府部門的鼎力合作，謹在此致以謝意。

2 審計目的

每年的預算案都是根據政府的政策及財政資源而制定的，所以預算案的作用其實就是將社會有限的財政資源作出適當的分配，冀使各公共行政部門能得到各自所需的財政資源來進行正常的運作。而部門的預算一旦獲得通過，各部門便能落實開支，這個將預算運用於開支的過程就是預算執行。所以，預算的執行對政府的正常運作有着重要的影響。

本署在歷年的帳目審計中，發現部份公共行政部門並沒有完全按照相關法規的規定去執行開支預算的程序，同時亦發現由於法規一般只會定出原則性的規定，而沒有具體的執行規範，故不同的部門在預算執行方面有不同的處理方法。

基於管理學的觀點，一個有統一要求的、合乎法規以及經濟效益的預算執行情序是必需的，亦理應做到的。這不僅能提高部門運作的經濟效益和效率，同時亦有助提高整個特區政府的效益和威信。因此，審計署立項展開有關開支預算執行的專項審計，深入探討各公共行政部門具體的開支預算執行情況，並對此作出全面的分析及研究，把普遍存在的優缺點詳細列出。本署希望通過本報告，各公共行政部門能參考所提出的審計意見及建議，並根據部門本身的特點，研究本署構思的“開支預算執行的理想運作模式”中所提出的可行的改善措施，以提高部門的運作效率及優化預算管理的工作，從而能促進預算執行的經濟效益及加強對公帑使用的監管，使有限的公共資源能得到更好的運用。

3 審計的範圍、對象和方法

本次研究的範圍基本覆蓋了所有開支預算的執行情序，但不包括以下的部份：預算的製作、修改或補充；第 122/84/M 號法令的具體執行（但包括開支建議書如何反映第 122/84/M 號法令的執行結果）；澳門公職法律制度有關人員開支的執行情況及常設基金的運作；投資與發展開支計劃。

澳門特別行政區所有公共行政部門都被納入為審計對象，分別有 29 個非自治部門、10 個行政自治部門及 39 個財政行政自治部門，合共 78 個部門，當中已包括沒有獨立預算的部門（如：建設發展辦公室、電信暨資訊科技發展辦公室、治安警察局、消防局及澳門保安部隊高等學校等），但不包括在審計工作進行期間才成立不久的部門，如：警察總局及海關。

審計人員到訪各個公共行政部門，實地了解部門的實際運作情況，之後根據所搜集的資料及歷年的審計發現，對各部門的開支執行情序（即開支建議、預留撥款、開支批准、落實開支、結算與支付）；內部控制帳及財務報告等方面進行綜合的分析研究，並針對在審計過程中所發現的問題提出相應的改善建議。

4 政府預算執行之相關法規簡介

現時有關預算執行之法令及批示，規範的對象和範圍各有不同：有的是適用於所有的公共行政部門；有的只是對預算管理及財政運用作出規範；有的只是對某方面的開支制度作出規範；……。所以不同的開支預算執行，會受不同的法規所規範。現摘錄各有關法令、批示，以供參考。

◇ 第 41/83/M 號法令

後經第 49/84/M 號及第 22/87/M 號法令修改，適用於所有公共行政部門，包括享有行政自治部門、財政行政自治部門及自治基金組織，並對其財政預算作出以下的規範：

- 預算的原則、編製及執行
- 公共會計、管理帳目及營業年度帳目的編製
- 預算執行的行政監察及責任

◇ 第 53/93/M 號法令

適用於所有財政行政自治部門，對預算管理及財政運用作出以下的規範：

- 資源的來源及運用
- 預算的編製、修改及補充的規則
- 會計格式的採用原則
- 行政管理委員會的組成、權限及其規章內容
- 管理帳目的組成、核准、監察及審定
- 銀行帳戶及財產記錄的設立

◇ **第 122/84/M 號法令**

後經第 30/89/M 號法令修改，適用於所有公共行政部門，對工程、取得資產及服務之開支制度作出以下的規範：

- 批給方式
- 合同的形式及條款內容
- 訂立及豁免的規則
- 開支的監察

◇ **第 49/85 號批示**

規範購買資產及服務的開支之結算及程序，內容包括：

- 開支的批准
- 開支的落實
- 結算的批准
- 支付

5 開支預算執行系統及其內部監控

爲了更好地理解及分析整個開支預算執行系統，本署現根據管理學的概念，從五個方面去探討開支預算執行的各個步驟，這五個步驟分別是：

1) 開支建議書：開支建議書是屬於一項預算活動的起點，書上載有爲開支而建議的一切所需內容，目的是爲了得到有權限實體的許可而編製的。

2) 預留撥款：預留撥款是指在批准與落實開支之前，預先進行恰當的資金調撥，目的是確保相關的資產或勞務購買在批准後，就再沒有任何值得擔心的財務支付問題。

3) 開支批准：開支批准是指由有權限實體，正式批准申請單位可以按建議書內容落實開支。

4) 結算與支付：此步驟是預算活動的終點。結算是指部門當取得符合訂購單或合約所訂定的內容及付款條件的財物或勞務時，財務管理單位向有權限實體申請支付許可與批准支付；而支付就是指財務管理單位將款項交付供應商及取回收款憑據。

5) 財務報表：財務報表就是指部門根據日常的會計資料編製而成的定期報告，它綜合地反映部門在某一期間的財務狀況。

以上五個步驟會在第六章再作詳細的分析探討。

這五個步驟一環扣一環，互爲依存，缺一不可，這“五環”組合成一個有機的整合體，任何一環的操作出現問題，都會影響整個預算執行系統的有效運作。

五個步驟除了表現爲互相關連、互相影響的內在關係外，有些環節並通過反饋的作用而擔當着內部的監控機制。所謂監控是指監察有關的開支情況然後作出控制或決定。而開支主要可分爲：落實開支（指訂購、簽署合同等）、取得財物或勞務以及支

付款項三個環節。公共行政部門爲了確保開支不超出部門本身的財政資源以及合符經濟效益，還會在開支執行的各個環節上設立不同的監控程序。這些監控程序按時序可分爲事前監控、事中監控以及事後監控三大部分：

◇ 事前監控

由於在落實開支之後，有關部門便要承擔相關的法律責任，故必須在事前通過一系列的程序以確保開支沒有超出預算案所分配的財政資源；確保開支是符合優先次序；確保盡可能降低所購財物的價格與提高相關財物或勞務的素質，這些確保程序就是事前監控。而相關的程序包括預留撥款、通過開支建議及獲取開支的批准等。

◇ 事中監控

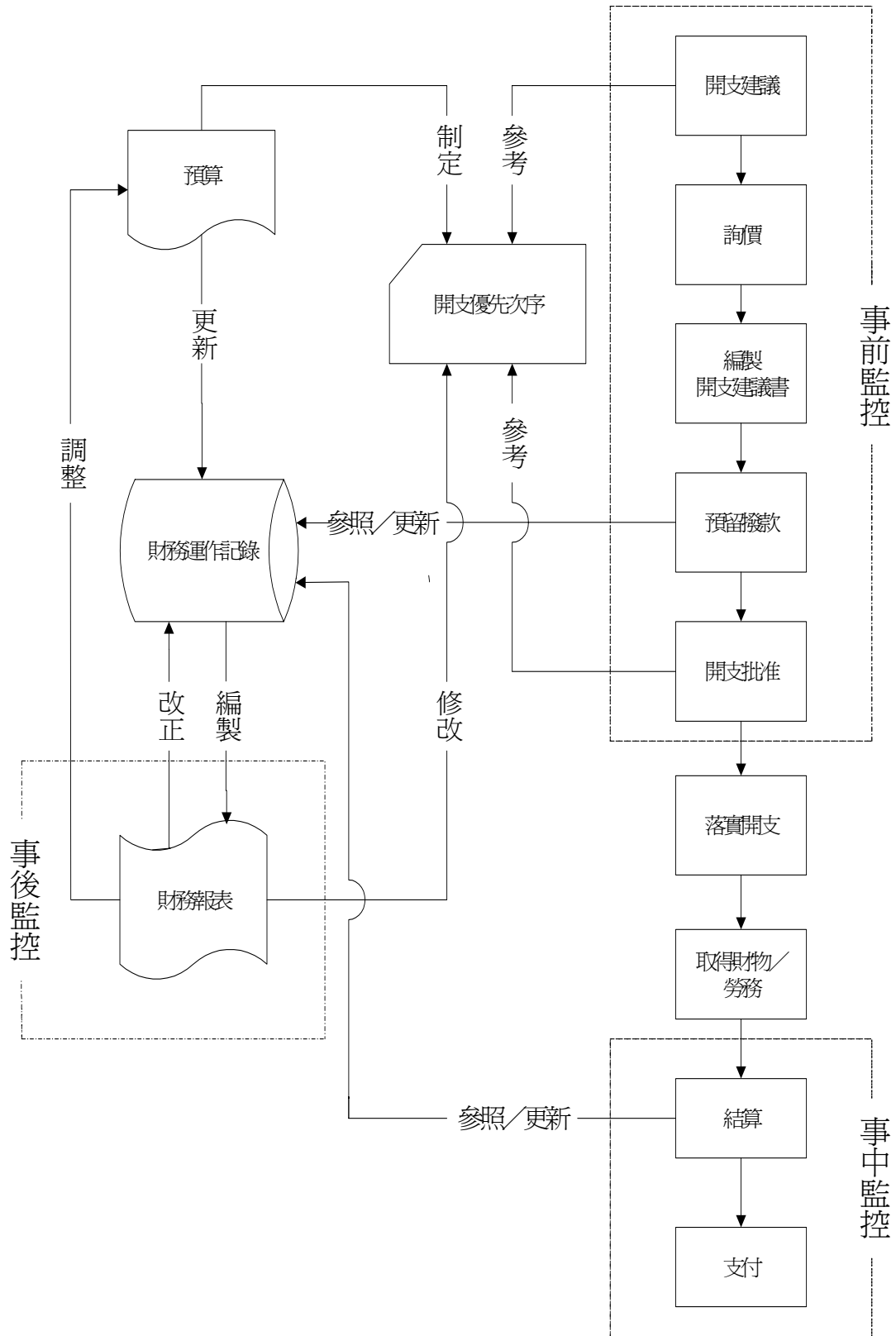
在落實開支之後，部門必須通過結算程序，以確保在付款前能夠按時取得在質和量上與訂購條件相符的財物或勞務，同時能確保沒有重複支付和必須要取得已付款的證明等。這些程序就是事中監控。

◇ 事後監控

在落實開支或支付款項後，部門必須通過財務報表了解當時的財務狀況，檢查開支是否出現會計錯誤，這就是事後監控。雖然事後監控對於一些已發生的錯誤可能難以彌補，但可以通過修改開支的輕重緩急次序來嚴謹控制計劃中的開支，並在需要時通過調整預算來調撥財政資源，以避免問題的惡化及重現。

開支預算具體的執行情況如下流程圖所示：

開支預算執行系統總覽



6 審計結果

6.1 開支建議書

開支建議書是一項預算活動的起點，因此製作一份載有充分而適當資料的開支建議書，將會使該項預算活動在合法性、合理性方面得到基本的保障，從而進一步達到公共資源妥善而高效運用的理想。

根據第 49/85 號批示的規範，部門在作出資產或勞務購買前，必須要獲得有權限實體的許可，而開支建議書就是為了取得這樣的許可而編製的。

為了讓有權限實體可以作出恰當的批示（批准、否決、暫緩等），開支建議書上的訊息尤其顯得重要。在官僚層階系統下，有權限實體對預算管理及運用作出的高層次監控，亦可由審批開支建議書的過程中達到。

在這樣的目標下，開支建議書需要具備以下的內容：

- ◆ 購買的目的及具體內容；
- ◆ 列出是否要遵行法定的採購程序，並作出詳細說明。當採用由財政局統籌的公開招標之名單時，才可作簡單說明。但其他情況下應包括：
 - 倘需要，已履行法定程序所取得的市場即時訊息（詢價程序）；
 - 倘已進行，詳列判定批給的理據及法定基礎；
- ◆ 部門的最新財政資源狀況。

同時，這樣的一份開支建議書，亦會為日後評估資源的合理運用留下清晰的執行記錄。

6.1.1 審計發現

6.1.1.1 開支建議書的類型

現時在公共行政部門中，通常採用的開支建議書形式有兩大類：報告書（Informação proposta）和由第 49/85 號批示核准的附件乙（Anexo B）¹。另外還有少數部門會對某類型的開支設定一個特定的表格以方便審核。

雖然各個部門會因應不同的用途或傳統的習慣，採用一種或多種類型的建議書，但在選擇不同類型的建議書作為處理某些開支的取向上却十分相似。總結有以下的情況：

建議書的類型	處理的開支項目
報告書	常用於採購目的需要詳加說明、採購程序較複雜或涉及金額較大的開支項目。 <ul style="list-style-type: none">◆ 非經常性人員開支，如超時工作補償等。◆ 需要詳細說明採購目的、描述物品特性，尤其是具有專業要求的項目，如電子資訊設備等。◆ 涉及金額較高的非經常性開支，如車輛購置等。
附件乙	常用於採購目的不需要詳加說明、採購程序簡單及頻繁使用的開支項目。 <ul style="list-style-type: none">◆ 採用財政局“物品判給清單”的公共標書。◆ 經常性購置之開支項目，如辦公室消耗品等。◆ 所涉及金額不高的非經常性開支，如招待費等。
特定表格	形式多種。 <ul style="list-style-type: none">◆ 根據部門本身處理開支流程而設計的表格，如“購物申請表”。◆ 根據特殊的開支而設計的專用表格，如“緊急援助申請表”。

¹ 附件乙是報告書的一個簡明化及表格化的表達方式。

6.1.1.2 開支建議書的內容

因應本身的特點及傳統習慣，不同部門可以採用不同形式的開支建議書。但是，不論什麼形式的開支建議書，均須涵蓋所有必要的資料。

6.1.1.2.1 對採購目的之解釋

在建議書中，對採購目的作出詳細而具體的解釋，能令管理層易於衡量及評估有關開支的效益與迫切性。

由於採用附件乙的開支建議，大部份都是涉及經常性購置之項目，因此一般均沒有為其採購目的作出解釋。

而以報告書形式出現的開支建議書，由於不像附件乙般在形式上受到規限，對採購目的可作具體而詳細的解釋，但某些部門只作出一些並不具備確實內容的簡單描述作為採購的理由，如“應部門的需要”或“按上級指示”等。

6.1.1.2.2 對所需產品或勞務之描述

詳細說明所需產品之規格或取得服務之明細內容，容易令管理層作出正確的評估，使採購之產品合符部門的真正需要。

對於採購由財政局“物品判給清單”中提供之產品，建議書一般均能清楚描述其規格。

而對於“物品判給清單”外的其他產品或勞務，很多部門的建議書上都有詳細的描述，使人容易明白這些產品或勞務的特質，例如產品的規格、型號等。但亦有不少的建議書的描述過於簡單，尤以一些習以為常的勞務取得的建議書為甚。

6.1.1.2.3 超時工作之補償

員工超時工作補償之建議書應詳列補償的基本資料，如員工姓名、預計超時時數、補償方式與補償金額等，讓有權限實體在批准前能確定部門是否有足夠的財政資源來承擔開支。

在本次審計中，部份超時工作之建議書只指出所涉及之人數及期間，但對於上指的基本資料卻一概欠奉。

6.1.1.2.4 選擇供應商的標準

在沒有特別條件的限制下，公共行政部門普遍採用“價低者得”作為產品或勞務供應商的選擇準則。

對於採購由財政局“物品判給清單”提供之產品，基於供應商早已被預先選定，所以對選擇標準亦不須多作解釋。

其他需要履行詢價程序的開支項目，部門要在建議書上清楚說明選擇供應商的理據，管理層才能遵循經濟的效益來作出合理的評估。

對於需要詢價的開支建議，大多數部門都會把相關的詢價資料列於開支建議書上，其詳略簡明之程度會因應不同類型的開支建議書而有所不同，如附件乙中對詢價的內容會顯得較為簡單。由於公共行政部門通常採用“價低者得”的原則，同時普遍是採用口頭詢價而非書面詢價，所以很多建議書均沒有提及供應商的選擇準則，有些更連詢價結果的概要亦欠奉，只在預設的表格中剔出曾經詢價及填上最終供應商的名字。但有部份部門會以附件表格形式，列出所有供應商及相關資料，甚至提供報價的相關文件，以供管理層比較之用。

而以報告書形式製作的開支建議書，由於沒有了既定格式的限制，因此適宜用於那些要經過複雜採購程序之開支項目。當採購程序到達需要簽定行政合同時，有關的

建議書都會詳細列明選擇供應商的要件及選擇過程的撮要。然而那些不被豁免詢價而又未達到強制要求簽定行政合同的採購項目，卻經常會出現資料不足的情況。尤其是一些不採用“價低者得”原則的選擇結果——例如是否基於售後服務的質素、貨物交收期的長短等條件，不少開支建議書都沒有提供清楚的選擇標準作為其最後選擇的理據。

6.1.1.2.5 詢價的結果

列出所有曾被諮詢之供應商及其產品規格與價錢的資料，讓管理層分析及評估所選擇的產品或勞務的價格是否恰當。

大部份的開支建議書，均能清楚列出詢價的結果（包括曾經被諮詢的供應商名字、所提供的產品或勞務的規格及價格、根據預定之供應商選擇標準所作之比較分析等資料）。但在某些開支建議書中，不論是否經過法定的詢價程序，均沒有把詢價結果編製於報告中。常見的現象有二：其一，採取了口頭詢價的步驟後，卻沒有把口頭詢價情況介紹；其二，當以附件乙形式準備開支建議書時，不論是否曾作過口頭詢價還是書面詢價，通常只出現最後選定之供應商的名字及價格，而不報告價格諮詢的具體情況。

6.1.1.2.6 對豁免執行法定程序的解釋

在“特別及緊急”的情況下，規範採購程序的第 122/84/M 號法令，對書面詢價、招標、簽定行政合同等程序均訂立了可以豁免的條款。

在審查過程中發現，有部份開支建議書經常引用該法令的有關條款，以緊急為理由而作出程序的豁免，並直接選定供應商：如有部門在多個開支建議書中連續使用；有部門在多個月前的建議書上已使用。不少採用了緊急原因的開支建議書上都沒有作出說明解釋。

審計中亦注意到，有些開支建議書提及豁免訂立行政合約時，只引用第 122/84/M 號法令第 12 條 2 款而已，究竟具體是何原因，甚至是否屬緊急程序亦無法知悉。

由於附件乙已經預設了各項必要欄目，所以這種開支建議書應該可以提醒使用者填寫足夠的資料。但仍然發現以下的情況：在選擇了“建議豁免書面諮詢/招標，根據規條”一欄時，並不填寫說明資料；而在開支判給的形式上，選擇了“豁免書面合約簽署，根據規條”後亦不加說明；更甚者，在某些供選擇的欄目上，並沒有作出任何選擇，當然亦沒有提供任何說明資料。

6.1.1.2.7 最新預算餘額的資料

當有關開支建議書呈送批准前，程序上是已經完成了預留撥款的步驟。因此，所謂的最新預算餘額，就是指在相關的經濟分類內，作出了當前開支建議書所提及之預留撥款後，還剩下而可動用的金額。

在本次審計中發現，大部份的公共行政部門在編製建議書時均沒有提及這項最新預算餘額的資料。

雖然附件乙的預設格式並沒有特定欄目指示填寫，但有少數部門會以附加印章形式補充預留撥款的執行情況。

而以報告書形式編製的開支建議書，亦有少數部門會提及這一項資料。

6.1.1.3 其他

6.1.1.3.1 直接在單據上作追認

發現有某些部門對於一些經常性的開支，如水費、電費或電話費的開支，往往是先作出繳付後，再要求有權限實體在相應單據上作出追認簽署，連最簡單的附件乙亦不準備。

6.1.1.3.2 編製與批核內容近似的申請文件

有部份公共行政部門採用“購買申請”與開支建議書分開批核的方式進行同一項產品或勞務的採購工作，尤其以一些並非由部門中央採購單位或財務管理單位為起點的專業器材（如電子資訊設備等）之購置。一些部門需要由使用單位編製一份包含解釋購買需要、說明產品或勞務規格、詢價及選定供應商等資料的“購買申請”提交有權限實體批准，之後再由中央採購單位或財務管理單位製作一份相類似的開支建議書又送呈有權限實體批准。

亦有個別非自治部門要求屬下單位先製作“購買申請書”讓有權限實體批准購買，然後在向財政局作結算申請時，又編製內容相同的附件乙。

6.1.2 審計意見

正如在本章起始時已指出，開支建議書所包括的內容應該達到令有權限實體在作出最後批示時，可以履行其高層次監控預算活動的職責，但顯然，在審計發現中出現的狀況仍存在着可以改善的地方。

6.1.2.1 不同類型開支建議書的優缺點

由於附件乙與特定表格同是一份預設的表格，大部份必須的資料均以清單形式順序列出，因此其優點是：既可提醒建議書編製人員提供足夠的欄目，亦方便各級審核人員及有權限實體複核資料的完備程度及法定程序的履行情況。

但亦由於篇幅所限，不可能為採購目的、產品內容等作詳盡的說明，所以這兩種開支建議書只宜作一些小金額或程序較簡單的採購活動之用。同時，對於一些豁免程序的解釋，往往因為沒有明確的要求需要作出說明，編製人員一般只在預設項目前簡單標示就算了。

亦應注意，雖然很多必要的資料均已出現在預設欄目上，但“最新預算餘額”是其中一個缺少的項目。

報告書則與附件乙、特定表格相反，可以利用沒有篇幅限制的優點，詳盡地把必要的資料解釋清楚，適合於非經常性採購或涉及大額開支的項目，同時亦可因應採購項目的特別情況，靈活地增減開支建議書上的內容。

但亦由於報告書沒有清單式的預設項目，不能作出提示性參考，所以開支建議書的編製人員可能因錯誤判斷而忽略了法定程序。另外，審核或批示的實體亦會因建議書的內容各異，而要更費神地核實一切必備條件是否均適當地填報清楚。

6.1.2.2 開支建議書內容中的不足

總結在 6.1.1.2 中所羅列的審計發現，其中最大的問題就是資料不夠齊全。這樣的開支建議書，將令有權限實體不能從中有效地獲得準確無誤的訊息，因而在核准開支項目後，可能還要為產品與服務的素質、應遵守的法定程序或財務負擔等操心。另一方面，當有權限實體不能透過審批開支建議書而達到對預算活動的高層次監管時，日後就得花上更多的精神及時間，尋求彌補監管不足各種方法及措施。

以超時工作補償的建議書為例，這無疑是屬於人員的開支，書內應指明誰是受益人，因此沒有列明有關人員姓名的開支建議書是資料不齊的。而且在欠缺職級（薪俸點）、估計之超時工作時數及補償之方式等資料，根本就計算不出相應的開支負擔，更不用說進行預留撥款及批准了。在此情況下，若有權限實體作出了批准，日後便得操心是否有款項用以支付由此而帶來的開支。

在選擇供應商的標準上，“價低者得”顯然並不是唯一的準則，各個公共行政部門會因應各項採購的特點而制定適當的選擇標準。然而，詳細說明所應用的選擇標準，是一個公平、公開及客觀的採購程序所必須的，亦是有效監察徇私舞弊的基礎。

根據上述的標準，加上清晰的詢價結果——如曾經被諮詢的供應商名字、所提

供的產品或勞務的規格及價格、比較分析圖表等，有權限實體方能作出正確的判斷。

以緊急為理由而達至豁免某些法定程序，如果不能附以一個理由充分的說明，將會難以避免讓人詬病為濫用，甚至是徇私。正如在不同的審計報告中均指出過，經常地應用緊急程序是明顯的濫用。同時，任意豁免詢價或招標，將使公共行政部門喪失了解當前市場訊息的機會，而可能導致浪費公帑；亦會由於豁免了訂定行政合同而使政府失去法律保障，例如疏忽地簽定了不公平的條款、供應商單方面變更甚至終止所提供的服務等。

在 6.1.1.2.7 提到的“最新預算餘額”是一項重要而有用的財務訊息，有權限實體可以在批核每一項開支的時候，即時掌握相關的經濟分類之運用情況，並能以全局的角度來考慮應作的批示。

6.1.2.3 其他問題

根據第 49/85 號批示的規定，所有預算運用都必須具備有效的開支建議書，因此直接在單據上追認的做法是違反了這一規定的。同時亦應指出，對於如電費、水費或電話費等經常性開支，長期採用追認的方法製作開支建議書，是沒有切實履行預留撥款的原意，有關的意見請參考本報告的 6.2.2.1。

編製與批核內容近似的申請文件及開支建議書，顯然是屬於程序處理的協調性及文件流程是否合理設置的問題。如果相關文件已經完全涵蓋開支建議所必須具備的訊息，適當地減少文件案頭工作當然是提高效率 and 效益的好方法。

6.2 預留撥款

在一個合法、合理而有序的預算活動中，其中一項重要的程序，應該是通過恰當的資金調撥，以確保相關的資產或勞務購買在批准後，就再沒有任何值得擔心的財務支付問題。這個程序就是預留撥款。

在公共財務預算管理的法律系統中，第 49/85 號批示已對此作出明文的規範：

“II. PROCESSAMENTO E LIQUIDAÇÃO DE DESPESAS CORRENTES COM A AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

...

2. Ao assumir-se um encargo perante fornecedores de bens ou prestadores de serviços, deverá ser previamente confirmado o seguinte:

a) Cabimento em dotação orçamental adequada ao tipo de despesa a realizar;

...

3. Para os efeitos do nº 2-a), devem os Serviços dispor de um livro de conta-corrente das dotações orçamentais, com desenho semelhante ao modelo em anexo A, e internamente adequado às exigências e características próprias de cada Serviço.

...”

即是說有關採購資產及勞務的開支程序及其結算中，在對貨物供應商及勞務提供者作出承諾前，應預先確認在適當的預算撥款項目中作出預留，同時要把有關的安排以附件甲或適合部門本身特點的類似帳冊加以記錄。

在本報告第 6.1 節討論開支建議書時已經指出，當有關的開支建議書獲得有權限實體的批准後，就意味着可以進行採購工作，並承擔起所產生之財務負擔。因此所有要處理的資金調撥，應該在審批前完成，而且清楚地顯示在開支建議書上，以便讓有權限實體在需要時有足夠的資料作出決定。同時當對一筆資金作出了預留撥款的安排後，必須即時及完整地記錄於指定帳冊上，以保證已凍結了的資金不會被重複運用。

以下提出的兩個原則是值得充分考慮及執行的。

首先是時序。綜合上面的介紹及分析，本署的審計觀點認為，不論從遵行法規之角度，還是從有效管理之角度，所有非緊急的開支程序中，預留撥款必須先於批核前完成。

第二個是時效。預留撥款的功能必須在作出後即時發揮其效用。即是說，為了保障公共行政部門的支付能力，在作出預留撥款這個程序時，要以當前的實際財政狀況來報告其承擔能力，而不能把仍未完成法定程序的其他調撥、預算修訂等預計結果計算在內。而作為現行規範預算編製及執行的第 41/83/M 號法令第十八條第一款明文指出：“預算撥款額係作出開支之最高限額。”因此，審計觀點認為，當相關的經濟分類中沒有足夠的可動用的預算撥款來支付某項開支時，其預留撥款程序是不可為之，開支的批准程序理應亦是不可為之，而必須待預算完成適當的調整後再重新進行其程序。

6.2.1 審計發現

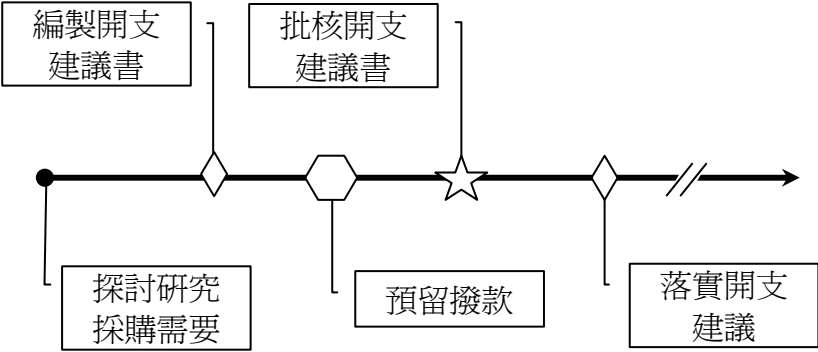
在這個階段的審計中，主要是對各個公共行政部門，在實際運作中把預留撥款程序所放的位置及記錄的形式作一個探討。

6.2.1.1 非緊急的開支建議流程中預留撥款的位置

在審計過程中發現，並非所有公共行政部門對其非緊急的開支都進行預留撥款的程序。

不同公共行政部門的預留撥款所處位置均不盡相同，主要有以下四種情況：

- a) 在眾多的預留撥款程序中，最廣泛被採用的流程是下面圖示的一種：



這個操作流程把預留撥款的位置放在批核之前。

- b) 在開支建議批准後才進行預留撥款。通常是由建議採購的單位把建議書直接上呈有權限實體批准後，再轉送到財務管理單位處理。
- c) 在開支建議批准及落實後才進行預留撥款。這個情況通常出現在一些需要由其他部門代為進行預留撥款程序的公共行政部門。主要原因是為了減省文件往來之程序，有些甚至在申請結算前仍未完成這個程序。
- d) 在開支落實後，才對其建議書作出批准，之後再進行預留撥款。這個程序時常會發生在：超時工作補償的開支；早已確知實際開支金額的人員報酬、器材維修保養等；預先未能確知開支金額的水、電、通訊等經常性開支。通常的處理方法，都會在收到供應商之發票或單據後才編製開支建議書，而小部份的公共行政部門會直接在供應商之發票或單據上加簽而不再編製開支建議書。

6.2.1.2 緊急開支建議中的預留撥款程序

在不能預視的“特別及緊急”情況下，法律是容許在有權限實體的口頭批准下，先行落實一項開支預算活動，然後才後補編製開支建議書及進行凍結相應數額預算的程序。

部份公共行政部門均有訂立明文指引，規範了只有在辦公時間以外而不能預視的情況下才可視作“特別及緊急”，同時還需要有適當的口頭批准，相關的開支金額亦會在追認批准的同時作出凍結。

而沒有訂立明文指引的公共行政部門，則顯得相當隨意，亦經常出現“特別及緊急”的開支程序，其中一些部門會在最後結算階段才作出相關開支的預留撥款記錄。

6.2.1.3 預留撥款與預算修改的關係

作為補充某個經濟分類在同一財政年度內開支的需要，預算修改是調動同一公共行政部門內部資源的有效方法。

大部份的公共行政部門都在完成整個預算修改程序後，才從這些新增資源內執行開支的預留。也就是說預算修改先於預留撥款。

亦有部份的公共行政部門在進行預算修改過程中，有的甚至在構思要進行預算修改階段時，已經把估計可以增加的資源確實用作開支的預留撥款上，而往往在開支落實後，或更可能到結算的時候，有關的預算修改才合法地到位。

6.2.1.4 預留撥款的會計記錄

為了達到預算運用監控之目的，準確而有效的預留撥款記錄是必要的工具；作為充分而準確的內部監控材料，不經刪改的會計記錄亦是當然的要求。

對於一些週期性的定額開支項目，如薪俸開支、屋宇管理費、儀器保養費等，不少公共行政部門均會在每年年初的開支建議書上作出全年分期的預留撥款並作出記錄，同時把這些該年度內必須承擔的開支總額一次過凍結；亦有公共行政部門只是在週期性付款時，才作出相應金額的預留撥款記錄。

有些公共行政部門在年初準備某項必要的開支項目（例如超時工作的補償）的建議書時，由於不能準確估計所需金額，會把相關經濟分類的大部份金額，甚至是全部金額，一次過作為預留撥款，而每次都在落實開支後，或者直到結算時，才由預留的款項中減去已用的數額，並作記錄。

絕大部份的公共行政部門都採用了“內部控制帳”作為登錄預留撥款記錄的帳冊。採用電腦自動化記錄的部門，均能達到即時更新“已結算金額”、“已預留金額”及“最新可動用的預算餘額”等資料，但有部份仍以人工筆錄記帳的部門，只是以月

度形式來更新資料。

有部門在結算時，會採用確定支出的金額取代最初預留金額的記錄，使會計記錄出現塗改（指用人手記錄之帳冊）或刪減（指用電腦處理）的情況。

在最終確定支出金額較預留金額為小時，大部份公共行政部門都會把餘額進行取消預留（Descabimento），把資金釋放作為其他用途。但亦有部門不作記錄上的注銷，各項開支中沒有被使用的多餘預留撥款在持續累積後，會導致在年終時各種需要作出的開支，因帳面上沒有足夠的帳面資金而需擱置。

6.2.2 審計意見

6.2.2.1 預留撥款 vs. 開支建議流程

以審計觀點作評價，審計署認為 6.2.1.1 中所描述的四種情況裏，只有廣為公共行政部門所採用的 a) 為一個合法合理的程序。因為只有在批核開支建議前作出預留撥款的程序，方可實現前面提及的“確保相關的資產或勞務購買在批准後，就再沒有任何值得擔心的財務支付問題”。

相對而言，6.2.1.1 中的其他情況都不能完全滿足法定要求：b) 的情況，雖然開支建議書已獲有權限實體批准，但由於進行預留撥款時，開支尚未落實，此時即使資源不足，仍可透過取消該開支或其他優先次序較低的開支作為補救；c) 和 d) 的情況，在原理上已不存在預留撥款的步驟，開支已經成為了不可改變的事實，因此不論有關經濟分類內是否具備足夠的資源，開支所涉及的金錢必定要承擔。所以，有可能要臨時削減其他項目來支付該等已作出的開支，而最壞的情況是本年度經濟分類內的預算餘額，不能支付該等開支，必須要拖延到翌年再動用該年度之預算作出支付。

6.2.2.2 預留撥款 vs. 緊急開支建議

由於緊急開支的特殊性，根本不會有一個預留撥款的機制。但應要注意，爲了充分掌握預算運用的主動權，審計署認爲，只要該等開支一旦落實，就應及時凍結款項，並通過這個程序即時檢查預算運用的情況，從而可以按需要而作出必要的預算調整。

一如既往，審計署亦再次強調，公共行政部門必須嚴謹對待“特別及緊急”的情況，防止因經常使用而變成濫用。

6.2.2.3 預留撥款 vs. 預算修改

現行的預算修改程序，以公共行政部門的財政自主權劃分，其各自的特性是：

財政行政自治部門 —— 在得到財政監管實體（如行政管理委員會、監督實體等）的批准，並在《澳門特別行政區公報》中刊登後方算完成。

行政自治及非自治部門 —— 先向本身的監督實體提交建議並得到批准，再取得經濟財政司司長或財政局局長批准，最後在《澳門特別行政區公報》中刊登方算完成。

因此，6.2.1.3 提到的在未完成程序前，即是說還未刊登在《澳門特別行政區公報》便動用了新增撥的資源是偷步的處理方法。

6.2.2.4 預留撥款 vs. 會計記錄

作爲評價 6.2.1.4 中所出現的不同處理方法，審計署的標準是着眼於：會計記錄必須正確及清晰地反映出即時的財政資源狀況，充分滿足高層次監控的需要。

對於年度內必須承擔的定額開支，把相關的預留撥款在年初統一地按指定週期作出凍結及記錄，是一種有計劃而有系統的處理方法，既保證該等財政資源不被挪用，亦使其他仍可動用的資源一目了然。反之，只是在每次結算那些必須承擔的項目前才進行預留記錄，是難以收到這種效果的。

對於不能確定將要承擔金額的開支項目（特別是在批核超時工作補償時），某些公共行政部門把有關經濟分類的大部份核准預算，甚至是整個預算的金額，作一次性的批核，作為預留撥款記錄於帳冊內，在審計署的觀點而言，其效果將等於沒有進行預留撥款。必須要清楚知道，年度預算內核定的金額，是有關經濟分類中最高的限額，稍為不慎的過大支出，即會出現超支的現象。但一次過的預留撥款，卻令原有的監管機制不能發揮效用。事實上，在這種處理方法下，作為業務部門在落實每一個同類型的開支時，均宣稱已獲批核及已作預留撥款，而不會理會預算運用的情況；但作為管理預算運用的財政部門却只等到結算時才獲悉已被動用了的金額及作相關記錄。這樣，在年度的最後階段，極可能出現不知道可動用款項已經不足的事實，而繼續落實開支，結果導致超支。

關於登錄預留撥款的帳冊，不論是使用電腦自動化形式，還是人工筆錄形式，都應該用能正確及清晰地反映即時的財政資源狀況為基本要求。當然，在實際操作上，利用電腦達到自動化，將有利於提高效率及效益。

會計痕跡是分析財務運作狀況的必要證據，用任何方法刪改預留撥款的原始記錄都是不恰當的行為。

對於處理未用盡的預留撥款之金額，絕大部份公共行政部門已經採用的取消預留之程序是合法而有效的方法。反之而行，必定出現帳實不符的情況。

6.3 開支批准

按照第 49/85 號批示，所有購買財物和獲取勞務的開支，都必須在落實前得到有權限實體的批准。即使是“特別及緊急”的開支，也應按《行政程序法典》第 118 條的規定作出事後的追認。

在批准開支時有兩點值得注意的地方：一方面，有權限實體在批准開支後，其所代表之部門便要立即承擔落實開支後的相關責任(如按協定支付款項等)；另一方面，

批准開支的有權限實體同時亦要對整個開支建議過程的合法性及預算運用的經濟效益正式負上責任。

有權限實體在開支建議書上的批准，是一個行使法定權限的具體表現，亦是一個履行高層次監控的實施過程。

有權限實體的批准簽署，表明了其對相關開支過程的合法性、資源運用的合理性及獲得的經濟效益、預算運用的良好程度及預視程度都已經完全掌握。當然，要得到這等訊息，絕對不是要有權限實體浪費精力，事事親力親為去求證，而是應該通過在開支建議書製作過程中的層層把關來達到的。

這種高層次監管，亦反映了層級關係的監察機制。當下屬明白到其工作的精確程度會直接影響上級的判斷，自應克盡己任防止疏忽大意；而上級的適當而明確的監察，既保證了整個行政程序的穩健程度，同時也彰顯了其對下屬工作的監督。

因此，有權限實體最終的批准簽署，亦可以視作其對所管轄部門的預算運用程序具有充分的信心，對各層階人員的工作熱誠及負責態度毫無懷疑，反映出上下級的合作關係已建立於堅實的互信基礎上。

6.3.1 審計發現

對於開支批准在實際操作中的處理方式，是本階段主要探討的問題。在本次審計中有以下的發現：

6.3.1.1 非緊急開支在落實後作追認

第 49/85 號批示明確規定，所有購買財物和獲取勞務的開支必須在落實前由有權限實體批准。

但從本次的審計中發現，有 40 個公共行政部門對於某類型的固定開支，如：燃油費、水電費等，會經常在落實後才作開支追認，理由是不能預知確實的支出。另有部份部門對落實後才作追認的開支，在建議書中只當作一般的開支處理，而沒有明確指出是否屬於開支追認，或者沒有引用相關法規作出說明解釋。

6.3.1.2 引用“特別及緊急”作追認

對“特別及緊急”的開支，《行政程序法典》第 118 條是容許有權限實體在落實開支後才作事後追認，但應作出具體的解釋說明。

在歷年帳目審計中發現，對於發生了的緊急開支，如招待費及超時工作補償金等，有部門經常引用“緊急理由”和“行政程序法典第 118 條”等字句作出追認批准，但沒有指出是何種緊急情況和作出具體解釋。

6.3.1.3 呈交行政管理委員會作追認

按照第 53/93/M 號法令第 27 條第 2 款的要求，財政行政自治部門內所有被授權批准的開支（除了通過組織章程或其行政管理委員會會議定義為“一般之管理行爲”的開支外），必須在緊隨之行政管理委員會會議上作出追認。

但根據往年帳目審計發現，部份財政行政自治部門的被授權實體在批准開支後，並沒有上呈行政管理委員會作出追認。

6.3.1.4 作出不恰當的批准

恰當的批准是指有權限實體嚴格按照被授予的最高許可的批准金額來批准開支。

在本次審計中，發現有部門批准了超越權限的開支；亦發現有部門曾把一項已超越局長可批准金額的較大額開支，分拆成兩項較細額的開支，以求每個單項均在其權限範圍內，並作出批准。

6.3.2 審計意見

6.3.2.1 非緊急開支在落實後才作出的追認

由有權限實體批准開支這個程序，意義在於正式由部門承擔該開支的一切法律責任，而追認的意義是對有權限實體，在緊急或特殊情況下所作出的口頭批准的開支，予以法律上的確認。如果非緊急開支或者是沒有口頭批准的任何開支在落實後才作追認，由於越過了監察機制之事前審核，則很容易產生下列之情況：

- 沒有預留撥款而導致超越預算的支出；
- 沒有完全按照第 122/84/M 號法令的規定去執行所有相關程序；
- 作出不合適的行政決定，使預算資金的使用不能達至最大的經濟效益。

在沒有口頭或任何批准的情況下而自行落實開支，若事後有權限實體不予追認，建議開支的相關人員便要自己承擔有關開支的一切責任。即使有關開支已獲得事後追認，但若管理層認為該行為已損害了部門或政府的利益時（如購買之產品高於市場價格，或購入過量貨品等），管理層亦可對負責人員科處紀律處分。

對於如水電費、通訊費等的固定開支在落實後才作開支追認的做法，本署認為：只要參考這類型開支在對上數年的數值，然後採用平均的方法，是完全可以計算出這類型開支在某一特定期間（如一季、半年等）內的開支約數，並用這些訊息作為預留撥款的依據。當期末發現預留撥款有盈餘時，可作出取消；若仍有不足之額（已經不會是大數目），可作出追補建議，並因應情況而調節往後的預留撥款之金額。

而對於將需作追認的開支只當作一般的開支處理，但又沒有明確指出是屬於開支追認或引用相關法規作說明解釋，這樣只會令有權限實體不易察覺此開支原來在落實後才補作建議的，亦失去了該開支在批准前應得到之審核程序。

最後，需要補充的一點是：超時工作是被經常當作追認的開支種類，但超時工作是否屬於特別及緊急的情況，主要是由部門的管理層決定，並要按法規之規定在隨後之 48 小時內作出確認。若經常出現超時工作的追認，這可能表示超時工作只是屬於經常性開支而非屬特別及緊急情況，如果不切實監管，則容易被濫用。

因此，本署認為：為了發揮開支批准的高層次之監管作用，所有非緊急開支都必須按照法例的規定，在落實前要送交有權限實體批准，同時要盡量減少在非必要的情況之下，巧立名目，繞過正常的審批程序而作事後追認。

6.3.2.2 引用“特別及緊急”的追認

所有追認的建議文件上必須清楚解釋不按第 49/85 號批示的理據，只是引用“緊急理由”和“行政程序法典第 118 條”是不足夠的。沒有對緊急情況作出具體的解釋，最終只會使有權限實體難於理解事情之真實情況，也就難於判斷該項開支是否真的屬於緊急情況，還是只屬於負責人因一時疏忽或不盡責而成為的緊急開支。

若經常出現緊急採購，可能顯示了負責人之計劃不周，或不盡其責，一方面容易產生購買價格偏高之後果，另一方面亦失去了開支批准的監察及調控作用。

6.3.2.3 沒有呈交行政管理委員會的追認

被授權實體若不按照第 53/93/M 號法令第 27 條第 2 款的規定，將開支呈交予行政管理委員作追認，並不是負責日常運作之委員會成員，如財政局代表或其他委派成員，則不知道開支所發生之具體內容，繼而不能提供獨立的意見及進行相關的監察。

6.3.2.4 不恰當的批准

不論是無心之失還是有意為之，超越權限的行為都是不合法的。對於無心之失的超越權限的行為，本署認為，若按照現時公共行政部門的結構與運作機制，是不應該發生這類事情的。因為，除了有權限實體本身應清楚自身所被授予的權限外，部門的

行政暨財政範疇的負責人，亦應清楚各有權限實體之開支批准權限。在這各盡其職的前提下，對確保每一項開支都會得到有效的批准無疑作了雙重保障。因此，在此機制的有效運作下，是不會出現這種無心之失的越權行爲。

而有意爲之的超越權限的批准，本署認爲是不可以接受的：

- 在法律上，這無疑是一種不合法的行爲；
- 從監管角度來看，將一項開支以拆單形式支付，這就意味着會失去更嚴謹和更妥善的監管，亦會喪失了在批准時能達到的高層次的監控作用。

6.4 結算與支付

結算與支付可以說是一項預算活動的終點。結算是指申請支付許可與批准支付，而支付則是指交付款項予收款人。當有權限實體在審查呈上之結算文件並作批准支付時，一方面意味着部門可以進行支付，另一方面有權限實體就要對支付正式負上責任。

由於有權限實體在批准支付時起了高層次的監控作用，財務管理單位之人員在申請支付批准前，亦會認真核實所有的結算，是否符合財務管理之基本要求，以及是否按照第 49/85 號批示所訂定的“處理及結算增添財產與服務的開支的指示”的程序進行，以避免出現一些不合程序的支付。

在具體執行結算時，要先完成以下兩個程序，才能作出實際的支付：

- 1) 申請支付許可：指通過申請支付許可的文件，向有權限實體陳述此項開支已核實合符結算的條件。而具體的結算條件如下：
 - 有對應的開支建議書；
 - 已收取的財物或勞務由有關負責人確認符合訂購單/合約的規定；或聲明符合預付條件；

- 沒有重複支付；
- 有足夠的款項（只指自治部門）。

2) 該項支付要得到有權限實體的許可批准，部門才能正式作出支付。

無論是自治部門還是非自治部門，全都要按以上的程序進行，所不同的只是在支付許可時，由於非自治部門不具備批准支付的權限，故除常設基金外，所有開支均須向財政局申請結算，財政局在核實符合上述的支付條件後，便批准支付及簽發結算單，再由有關部門將結算單交付收款人及取回相應的收款憑據。

而自治部門由於具備批准支付的權限，只須由本身的財務管理單位核實相應的銀行帳戶內是具備足夠的財政資源作支付，便可準備支票及向有權限實體呈上所有文件以取得支付許可。在有權限實體簽署支票後，將款項交付收款人與取回相應的收款憑據。

6.4.1 審計發現

在這個階段的審計，主要是探討各個公共行政部門，在結算與支付這個程序的實際運作情況。

6.4.1.1 準備結算文件

結算文件是指申請批准支付所需呈上的文件，完備的結算文件能夠使有權限實體以最有效率的方法對開支進行審查。

第 49/85 號批示明確規範非自治部門在申請結算時，必須編製 OGT-M/6 申請表向財政局申請結算。

但第 49/85 號批示卻容許自治部門在符合該批示精神的條件下，可以因應部門的本身特性，編製適合部門使用的結算文件。此外，亦基於自治部門的結算均由部門自

行處理，所以不同部門亦有不同的結算程序。

如自治部門的結算文件一般都是以表格的形式去申請支付許可，這種表格可叫做支付指令（也叫做支付申請等，因至今並沒有統一的名稱），另外附件要包括開支建議書的正本或鑑證本、發票正本連同確認取得財物或勞務的聲明等，亦有部門會在開支建議書正本與發票正本上填寫支票編號、日期等資料。而在申請結算時，大部份的自治部門都有編製適合部門使用的申請書，並有本身既定格式的支付指令，由有權限實體批准支付。這些支付指令一般都具備所需的資料，如日期、經濟分類、開支建議書編號、金額、收款人、開支內容等。

6.4.1.2 確認取得財物或勞務的程序

在取得財物或勞務時，要進行確認的程序，目的在於確保已取得的財物或勞務符合訂購單或合約所訂定的標準及規範，以避免貨不對辦的情況發生。

為減低公共行政部門的財務風險，第 49/85 號批示要求部門在取得符合訂購條件的財物或勞務時，要先由負責人在發票上簽署聲明，然後才可以支付。只有在部門簽署的合同或其他協議內是存在預付條款時才可以例外。

在本次審計中，發現大部份的公共行政部門都有設立機制，並按照第 49/85 號批示的規定，採用先取得財物或勞務，後付款的處理方式。在取得財物或勞務後，大部份的部門均會由負責人員在原發票上作出已收訖財物或勞務的聲明，以確認發票內的財物規格、數量、質量或服務是符合訂購單或合約所訂定的內容。

但在歷年的帳目審計中亦發現，個別部門在確認取得財物或勞務時，出現了下列不穩妥的現象：

- 1) 有部門在取得財物或勞務後，沒有由負責人員在發票上或其他文件上作出收訖聲明；或者沒有及時對取得的財物或勞務進行驗收，竟出現發票日期與收訖聲明日期相差十多天，甚至個多月的情況。

2) 在本次審計工作期間發現，某些部門曾經在尚未取得財物或提供勞務仍未完成的情況下，便已作出支付。由於第 49/85 號批示對於預付款項時應作出何種的聲明，並沒有作出明確的規範，故不同的部門有不同的做法：有的會在發票上聲明其預付是按照合同或協議之條款作出的；有的在尚未取得財物或勞務的前提下，便已在發票上作出收訖的聲明；但大部份都是採取不在發票或其他文件上作任何聲明的做法。

6.4.1.3 核實戶口結餘

在準備好結算文件，上呈有權限實體批准付款前，自治部門的財務管理單位必須要核實銀行帳戶的結餘是否有足夠的資金作支付之用（非自治部門的結算統一由財政局負責，所以不需要核實戶口結餘的程序）。

財政行政自治部門如切實遵守第 53/93/M 號法令第十四條有關“雙重符合”的要求，同時部門只有一個銀行戶口，則該戶口應該有足夠的款項作支付。

若部門有多過一個的銀行戶口（包括其他形式的存款），則須要進一步核實用來作支付之戶口結餘是否足夠。對此，自治部門普遍有一個獨立的、用來反映戶口的每一筆提、存以及結餘的紀錄（這種記錄在本報告中暫名為銀行活動帳冊），用來核實是否有足夠的款項作支付。

但在本次審計中發現，部份有超過一個以上銀行戶口的部門，沒有每月定期編製銀行調節表，以致不能確認銀行活動帳冊的結餘是否正確。

另外，亦發現個別部門將本身的款項與屬於其他實體的款項混淆不清，所以會動用代特區政府或其他公共部門收取之款項來支付屬部門本身的開支。

6.4.1.4 批准支付

對於批准支付，只由有權限實體或獲授權的人員才能對支付作出批准。

所有非自治部門的開支都由財政局負責批准支付。

至於自治部門，所有有權限批准開支的實體都具備批准支付的相應權限。在日常運作上，有權限批准開支的實體，如行政管理委員會，一般都會將批准支付的權限，轉授予個別人員，如被授權簽署支票或負責管理零用現金的人員等。

6.4.1.5 付款

所有公共行政部門在付款時都要向供應商取得收款憑據，作為部門已作支付的證明。

在本次審計中，所有部門都能取得收款憑據。但收款憑據並沒有特定的形式，可以是收款人發出的收據、已簽收付款的發票、簽收的支票影印本、收款人簽署蓋章的結算單以及簽收簿等。但有部門對於個別通過銀行滙款或滙票的開支項目，如向海外訂購刊物等，卻沒有任何確認收款的文件。

除了要求供應商提供收款憑據外，對於支付的期限，所有部門都要嚴格遵守第 41/83/M 號法令第 27 條第 2 款的規定：“開支之支付許可在所屬經濟年度之翌年 1 月 31 日失效，但得根據本法規之規定進行重新許可之程序。”

部門因應上述法規之規定，與銀行協議，指示銀行在翌年 1 月 31 日後停止兌現支票。

需要補充的一點是：部門即使作出上述停止兌現之指示，與《商法典》有關支票的提示及付款的規定也不會發生衝突（《商法典》第一千二百四十條第一款：“在澳門出票及付款之支票，應於八日內提示付款”）。因部門的所有開支都必須在翌年 1 月 15 日或之前結算，也就是說支票最遲的發出日期也不過是 1 月 15 日，受款人完全

有足夠時間在 1 月 31 日前將支票存入銀行兌現，所以《喬法典》的有關規定並不影響上述停止兌現之指示。

非自治部門的結算單統一由財政局發出，而財政局亦與公庫銀行協定，在翌年 1 月 31 日後停止兌現有關結算單，同時會在年底及補充期間發出的結算單上印上“最後兌現日期為翌年 1 月 31 日”的字句²，規定結算單持有人最後的兌現日期。

而自治部門由於具備支付的權限，對於付款的期限，分別採用 5 種不同的機制來防止支票在補充期後兌現：

停止支付的處理方法
1) 與銀行協議，在所有支票上註明翌年 1 月 31 日為最後兌現日期
2) 與銀行協議，僅在接近年底和在補充期間發出的支票上註明翌年 1 月 31 日為最後兌現日期
3) 在翌年年初通過結餘調節表找出仍未兌現支票的資料，指示銀行在 1 月 31 日後停止兌現支票
4) 沒有制止，但會提醒、勸喻供應商於翌年 1 月 31 日前兌現支票
5) 沒有採取任何方法

6.4.2 審計意見

6.4.2.1 結算文件的準備

一份完備的結算文件，能夠避免作出錯誤的支付：

- 開支建議書的正本或鑑證本，可以減低結算未經批准的開支；
- 提供發票正本可以減低重複結算與支付的機會；
- 確認取得財物或勞務的聲明，可以確保已取得的財物或勞務符合建議書的要求；

² 無論是財政局發出的結算單或部門發出的支票，印上的日期都會是具體的日期，如 2xxx 年 1 月 31 日，本報告所用的“翌年”只是方便表述而已。

- 在開支建議書正本與發票正本上若能填寫結算單編號及日期（只指非自治部門）、支票編號及日期（只指自治部門）等資料，則可以進一步避免重複結算與支付同一開支；
- 採用支付指令作為申請支付許可，能夠使有關資料一目了然，方便有權限實體審查。

同時，假若日後出現問題，有權限實體也能通過結算文件較易查明原因。所以，一份完備的結算文件，對任何部門都是必需的。

6.4.2.2 取得財物或勞務的確認程序

為了避免貨不對辦的情況發生，審計署對於 6.4.1.2 所提出的不穩妥現象，有以下意見：

1) 在取得財物或勞務後，負責人員應即時進行驗收並作出收訖聲明，只有這樣才能確保所取得的財物或勞務是符合訂購單或合約所訂定的標準及規範，同時亦能避免部門與供應商或勞務提供者之間日後會出現的不必要爭拗。

2) 在一般情況之下，法例禁止部門在取得所需的財物或勞務之前支付款項，這主要是避免在部門作出預付款項之後，供應商會蓄意或因遇到意外，而不按既定之時、質、量、價來提供有關之財物或勞務，令部門蒙受嚴重的損失。

但並非每項財物或勞務的提供都可依循“先貨後款”的處理方法，部份如訂購專業參考書籍、財物保養、租賃的按金與上期等開支，部門須按照合約預先繳付款項，才可取得財物或勞務，故法例亦容許這些特殊情況。但在預付款項時所採取的不同做法，會產生不同的情況：

- 在發票上雖然已經聲明符合預付條件，但若沒有提供相關的證明文件——如合約條款等，指出該支付是確實屬於預付款項的範圍，則亦無助於有權限

實體的監察。

- 在尚未取得財物或勞務的情況下便作出收訖聲明，這不但存在損失的風險，更是作出與事實不符的聲明，並向負責批准付款的有權限實體提供錯誤的訊息。
- 若沒有做出任何聲明，負責批准付款的有權限實體則無從監察，繼而增加蒙受損失的風險。

因此，本署認為，對於“先款後貨”的情況，部門應制定明確的成文指引，除了規定要在有關發票上聲明符合預付條件外，還要向有權限實體提供所需的證明文件。同時，亦應按照部門的實際需要，嚴格規定預付款項的開支範圍，避免將“先款後貨”的這種特殊情況被人為濫用。

6.4.2.3 戶口結餘的核實

自治部門的財務管理單位若每月定期編製銀行調節表，就能通過此調節表去核實銀行活動帳冊的結餘是否正確。

同時為了避免與其他實體的款項混淆不清，本署認為，部門可設立一獨立帳冊，以此記錄所有代收及暫收的款項，部門只要將銀行活動帳冊的結餘減去此獨立帳冊的結餘，就能得出屬於部門本身的確實款項。另外部門可設立一專用戶口，去存放所有代收、暫收的款項，並通過每月定期編製銀行調節表，便能進一步核實此獨立帳冊的結餘是否正確。

6.4.2.4 支付的批准

在執行批准支付時，自治部門有權限批准開支的實體，是可以將批准支付的權限，轉授予個別人員。但在轉授權限時，應有明確的指引，一方面要讓該人員完全清楚在批准支付時需要審查的範圍，另一方面亦要為該批准承擔相關的責任，這樣才能避免轉授權限是徒具形式而失去應有的監察作用。

6.4.2.5 付款

部門的任何支付都應具備收款憑據。個別通過銀行滙款或滙票的開支項目，其滙款或滙票的單據其實亦可以用來證明相關款項的支付，以此發揮相等於收款憑據的作用。

對於自治部門用來防止支票在補充期後兌現所採取的方法，本署認為，只有被大部份部門所採用的第 1) 項的方法是最有效的，因為在所有支票上都註明翌年 1 月 31 日為最後兌現日期，才能避免在限期後兌現支票。而在第 5) 項的中沒有採取任何方法去防止支票在補充期後兌現的部門，完全違反了第 41/83/M 號法令第 27 條第 2 款所作的規定。

而採用的方法不完善，亦無法防止事件的發生，如第 4) 項只透過提醒或勸喻的方式，是不能有效地制止支票在補充期後兌現的；第 2) 項只是針對在年底和補充期間發出的支票，卻不能制止在年初及年中發出的支票；即使是第 3) 項的方法，部門雖可以避免支票在限期後兌現，但若支付的支票數量較多，因需要較長的時間去準備銀行調節表而可能引致不必要的工作上的延誤。

因此，本署認為，最有效的方法是通過與銀行協議後，在所有支票上均註明翌年 1 月 31 日為最後兌現日期，同時為了能更進一步制止在補充期後兌現支票的情況，部門可以同時透過電話或在支付支票時，提醒及勸喻所有收款人一定要在翌年補充期前兌現支票。

6.5 財務報表

財務報表是根據日常會計資料編製而成的定期報告，它綜合地反映公共行政部門在某一期間的財務狀況。

由於日常會計資料比較分散，不能集中地顯示部門整體的財政收入、支出、結餘

及分配情況。因此，部門可透過編製財務報表，把日常會計資料進行定期整理，以便全面及系統地反映部門的收支狀況，為管理層及財務管理單位提供有用的財務訊息及決策依據。尤其是當發現某經濟分類的開支超出預期計劃時，可及早跟進或在預算方面作出適當的調整。

由於非自治部門本身並不擁有財產，所有開支必須根據預算案向財政局要求撥款，故其預算執行的結果亦統一交由財政局處理，而財政局就按照第 41/83/M 號法令第 35 條的規定編製下列報表：臨時帳目、年度的管理帳目及營業年度帳目。而財政行政自治部門——組織章程註明豁免有關條款者除外，則根據第 53/93/M 號法令第 30 條規定，各自編製帳目表——但要按第 73/GM/95 號批示所核准的格式，送交財政局。

此外，收納員（指財政局，因其負責特別行政區的收納工作）、公庫銀行及自治部門，均須按照審計長批示所規定的格式，向審計署提交有關財政年度的帳目，並要說明其資金運用的情況。

除了上述要按照法例的強制要求而編製的財務報表外，自治部門大都會再根據管理層及其組織章程的要求製作合適的財務報表。至於非自治部門，由於並不存在成文法例，規定必須編製財務報表，所以編製與否，全取決於管理層的意願。雖然如此，大部份的非自治部門均有編製月度財務報表，上呈管理層審閱。

6.5.1 審計發現

6.5.1.1 財務報表的類型

現時公共行政部門所編製的財務報表，除了財政行政自治部門每季提供給財政局的帳目表有固定格式外（因第 73/GM/95 號批示已明確規範其格式），其餘的財務報表都是按管理層的要求而編製的，故其名稱、格式、內容等方面，並沒有統一的規定。

至於這些財務報表，一般都是每月製作的，名稱方面主要有：試算表、預算執行控制表、開支預算控制表、財政預算控制表、總體分析表等。內容一般會包括以下資料：開支經濟分類、項目名稱、最初預算、補充預算、預算修改、實際開支、預算結餘、執行率等。

報表內容方面，非自治及行政自治部門只有開支部份，而財政行政自治部門除列出開支外亦列出收入部份。

財政行政自治部門當中，其中有 10 個採用了“公定會計格式”或“專有會計格式”，除了以損益表反映其收入與開支情況外，並以資產負債表說明在期末的資產負債情況。

此外，自治部門亦通過編製銀行結餘調節表，以確保銀行對帳單上所有的收付項目，都如實地記錄在帳目內。

6.5.1.2 財務報表的預留撥款情況

提供預算與預留撥款作對比的數據資料，可以確保管理層能夠掌握與評估預算的執行情況，當有需要時，可以調整開支的先後次序，縮減開支或作出預算的調撥。

在審計過程中，發現所有的公共行政部門都有定期製作財務報表，其中個別部門的財務報表有提供預留撥款與實際開支、預算的比較數據，但大部份的月度財務報表只顯示預算與實際開支的比較及有關的執行率，卻缺乏預留撥款與實際開支、預算的比較資料，使管理層在審閱有關財務報表時，不能清楚知道該經濟分類的預留撥款的真實情況。

6.5.1.3 編製銀行結餘調節表

部門每月定期編製銀行結餘調節表，能夠讓財務管理單位找出銀行對帳單與管理帳目結餘的差異是由哪些項目所組成，並在發現錯漏時，能作出即時的改正。

除常設基金外，非自治部門所有的結算都由財政局負責，部門本身並沒有銀行帳戶，故不需要編製銀行結餘調節表。而自治部門均要每月定期編製銀行結餘調節表，以調節管理帳目與銀行結餘之間的差額。

本次對 49 個自治部門的審計中發現，大部份的部門均有每月定期編製銀行結餘調節表，只有極少數部門到年底才做、完全不做、或者每月只編製未兌現的支票清單，卻沒有編製銀行結餘調節表。

6.5.1.4 銀行結餘調節表的內容

逐一列出調節項目並加以清楚說明，能夠使管理層全面及即時地掌握部門每個調節項目的性質，並能作出有效的監控。

在歷年的帳目審計中發現，有部份部門的結餘調節表內出現“待調”、“其他增加/扣減”等調整項目，卻沒有解釋原因，也沒有對這些項目的性質加以說明。同時，亦發現部份部門將多個調節項目，組合為一個獨立項目來反映在調節表上，卻沒有附上明細清單。此外，亦發現少數部門所出現的調整項目，由於其中有部份項目是長期積存下來的，因此無法提供任何文件依據及作出合理的解釋。

6.5.2 審計意見

6.5.2.1 財務報表的類型

除了按法定要求製作的報表具有規定了的格式外，所有的財務報表都沒有要求統一的形式，但從財務管理的觀點而言，無論是何種財務報表，部門都應按照自己的實際需要和特定的格式每月編製，才能為管理層及財務管理單位提供有用的財務訊息及決策依據，並能作出有效的監控。

6.5.2.2 預留撥款的比較數據

只有預算與實際開支比較的財務報表，不能為管理層提供全面的預算執行訊息。原因是實際開支金額只反映已結算開支，卻未能顯示已預留但尚未結算的開支。

如六月份的財務報表顯示某經濟分類的實際開支執行率只有 30%，但實際上，直至六月，該開支項目已預留了 50%的總預算撥款。因此，在下半年，部門只有 50%的總預算撥款可動用，而不是如財務報表所顯示的 70%。假若管理層在審閱上述財務報表內的預算與實際開支的比較數據後，若發覺該經濟分類有過多的預算撥款，因而作出預算修改或補充預算的話，這可能會導致嚴重的資源錯配的情況發生。又或者部門因錯誤地理解該經濟分類仍有大量的預算結餘可以動用或調撥，因而增加開支，最終會令相關開支項目出現預算不足的情況。

因此，本署認為，部門在編製財務報表時，必須要對預留撥款、預算及實際開支等數據作出相互比較，這樣才能使管理層及財務管理單位作出較全面及準確的財務分析，令有限的財政資源得到最佳的分配使用。

6.5.2.3 銀行結餘調節表的編製

定期編製銀行結餘調節表，能夠讓財務管理單位盡早知道調節項目的性質，當發現帳目有問題時能作出即時跟進並找出原因。所以，本署認為，只有被大部份部門所採用的每月定期編製的方法才是正確的做法，其它的都是不恰當的。

6.5.2.4 銀行結餘調節表的內容

若不清楚列出每一項調節項目的性質及原因，財務管理單位將不能確知這些項目是否屬正常調節；或者是屬於銀行、會計上的錯漏或不規則的情況，因而不能作出相應的改正。所以逐一列出調節項目並加以清楚說明，管理層才能通過審閱調節表來監督財務管理單位，確保找出所有的調節項目並及時採取適當的措施。如發現已在銀行扣除的款項，但在內部控制帳內卻無此記錄的支付，財務管理單位在確認開支的性質

後便能作出所需的改正，並進一步查明發生漏記的原因，然後改善運作的程序，就可防止同類情況的再次發生。

7 總結及建議

7.1 總結

綜合本次的專項審計，本署總結出在審計發現中所出現的問題，基本上是由兩方面的原因所導致：

1) 法規方面

在本次專項審計中發現，公共行政部門在進行購買資產及獲取勞務的預算運用過程中，絕大部份程序都能按照第 41/83/M 號法令、第 53/93/M 號法令、第 122/84/M 號法令及第 49/85 號批示等法規的要求進行。但亦不能否認，一些被認為是財帳有效管理的重要環節之法定程序的執行，仍有部門因為輕視其作用而不作嚴格遵守，如在前面曾分析過的預留撥款程序必須早於開支建議批准的程序，正是其中一個例子。

在履行審計工作時，所有審計人員均會對系統缺陷表示極度關注。所謂系統缺陷，以這一次專項審計為實例，可以表述為：部門在按照法定要求建立有利部門本身運作的財務管理系統時，如果在某一環節中沒有按照法規訂定規範，那麼這個部門的所有開支程序，定會在同一環節中都不能滿足法規符合性。

通過實地審計，審計人員對所有部門直接負責處理財帳的人員進行了面談，了解了財務管理的系統，本署從中得出這樣的結論：正因為上述的系統缺陷，部份部門已經習非成是，在因循守舊的態度下，把不能滿足法定規範的環節默認為正常的工作模式。因此本報告的第六章——審計結果，也着意地大篇幅闡述了這些被忽略了法定要求。本署相信只要這些部門糾正了系統中的缺陷，則部門所有開支預算的執行情況定會更符合法定要求及更具效益。

2) 管理方面

一般來說法規只制定原則而不會規範具體的運作細節，導致各個部門的運作方法亦不盡相同。雖然這些運作方法都是法規所容許的，但從管理角度出發，本署發現其中部份的運作方法卻存在風險（導致在其他方面違反法規或不符合經濟效益等）。但同時亦發現，有部份的運作方法能夠減低運作風險，是值得其他部門分享、借鑒，以達到彼此取長補短的效益。故此，在下面的建議中，已經把這些可取的地方加以整理涵蓋，以作參考。

7.2 建議

在構思“理想運作模式”過程，本署是強調了以下兩個原則：其一，模式中所涉及各個操作環節均要符合法規的要求；其二，模式中的操作要達到減低部門作出合符經濟效益的開支風險。

但在模式中所提出的建議有以下三點是值得注意：

1) “理想運作模式”是本署以審計觀點提出的模型，當中包括了開支預算執行過程所必須具備的環節，亦即是審計人員所必定審核的要件。建議各個公共行政部門不妨以這個“理想運作模式”作為參照，重新審視、評估各自現行應用的開支預算的程序及規範。

2) “理想運作模式”只是一個示範，是在總結了多種不同操作模式後分析綜合所得的結果。現在所提出的“理想運作模式”，只是面向一般的公共行政部門及普遍適用的情況。因此，各個公共行政部門可以因應本身的獨特情況，參考這些建議，對現行的系統作優化的改善。至於仍未形成一套有效而實用的系統下，“理想運作模式”應是一個值得考慮的參考對象。

3) 各個環節中法規沒有規範的具體運作，在不同的公共行政部門中，可能會有幾種不同的運作方法，同樣可以達致解決問題的目的，但“理想運作模式”是本署認為較理想的解決方法，並供部門參考。

最後需要重申的是：在本報告中所提出的建議及改善措施，是按照審計署的觀點出發，着眼點是面向一般的公共行政部門，因此具有廣泛性及普遍性，適合大多數公共行政部門所採用，期望各公共行政部門能因應本身的特點，參考及模仿選用適合其使用的運作模式，以提高預算運作的效率及優化預算的管理工作，令有限的政府資源能更有效地得以運用。

理想運作模式

1

開支申請

原則

雖然第 49/85 號批示並沒有強制要求需作這種申請，但為了避免在完成諮詢問價、報價分析、編製開支建議書等一連串的開支程序後，有權作出開支批准的實體（簡稱領導）卻以整體運作緩急的考慮否決建議，從而造成資源的浪費，故此添置物品的單位事前提出開支申請書的做法無疑是一個值得參考的有效措施。對於一些涉及金額較大的開支項目，此一措施的優點便更為凸顯。

財政管理單位

為了此項工作的目的，可按照部門之特點，預設一個表格（可稱為“開支申請書”），令使用者按既定要求填寫有用之資料。基本欄目應包括：申請部門、申請書編號、申請購置物品之內容清單、估計費用、購置的原因。

添置物品單位

填寫好“開支申請書”內的所有欄目，把所需物品及其購置的原因詳細描述，並指出重要性及緩急程度，令領導層得到更多資料作出適當的決定。準備妥當後，通過適當的程序送交領導層。

領導

應從整體資源合理調配的角度考慮來作出恰當的決定。通過對“開支申請書”的審批，可以即時核查財政安排的最新狀況，而對於必須通過資源重新調配才能應付的各種非預計內的開支，這樣的財帳核查就能即時提供警惕訊息，為必須作出的修改預算程序提供充裕的時間。

並不是每一項開支均適宜先作“開支申請書”的預先審批，例如一些經常性的開支項目、一些在制定預算時已確定的單一的開支項目等，就可以免除這一步驟。

原則

- ◆ 必須按照第 122/84/M 號法令所規範的程序及條件進行。
- ◆ 在不同的公共部門，對於不同物品的購置，都不會採用完全相同的置辦方式。有的部門把所有購置工作統一由唯一的採購單位負責，亦有部門會把一些必須通過專業知識作出判斷的物品購置工作安排於專門單位內進行。

財政管理
單位或
採購單位

- ◆ 作為常規工作，可以預先制定一系列購置判給的標準，以供日後採購工作時選取或修訂後使用。
- ◆ 預制標準化詢價表格，欄目最基本應包括：事由、性能指標、產品內容及詳細描述、交回限期、地點，並註明需要密封處理等。
- ◆ 應為經常購置的物品編製供應商名冊，並設定機制更新這些名冊，以便能得到最新的市場資訊。

採購單位

- ◆ 比較是次採購的預計金額及第 122/84/M 號法令之規定，決定採用之詢價方式。
- ◆ 應為是次採購的判給制定一個獨立的標準，最好以評分的方式作為最後判給的基礎。
- ◆ 決定詢價的對象。供應商名冊是一個主要的資料來源，應在其中隨機選取相當數量的詢價對象；同時，採購單位亦可因應以往的經驗及記錄，把信譽良好但未在隨機選取時入選之供應商加入詢價的名單之中。
- ◆ 編製詢價表格，向選定之詢價對象發出書面之報價邀請。
- ◆ 對合格之書面報價作出分析，根據既定的判給標準評分，決定最終的判給對象，並把有關資料詳細記錄，作為開支建議書的依據。

- ◆ 在購置列載於財政局“物品判給清單”的物品時，詢價程序便可以豁免。
- ◆ 參閱廉政公署出版的《公務採購程序指引》。

3

編製開支建議書

原則

開支建議書是整個開支程序的核心部份，旨在把所有資料清楚羅列，協助領導作出一個對部門運作最有效益的決定。因此，編製開支建議書時應把要提供的資訊做到清楚全面及準確無誤。

財政管理 單位或 採購單位

根據部門特點及需要，預先擬定表格形式的開支建議書（即俗稱的附件乙 - Anexo B）及報告書形式的開支建議書（即建議報告書 - Informação proposta）的要件清單，以便統一部門內有關開支建議書的內容。其中開支建議書的要件清單，應該包括有購置物品的名稱、數量、原因、已經遵行了第 122/84/M 號法令中之條款、應被採用的其他法定條文、判給標準、詢價情況及分析、建議判給之供應商及開支金額等。

採購單位

根據購置的性質決定採用開支建議書的形式：

- ◆ 一些常用或/及列載於財政局“物品判給清單”的物品，可考慮使用附件乙，此時需詳盡填寫當中的各個欄目，對各項選擇作出盡可能詳細的解釋，尤以引用豁免條款時，更應明確說明法理基礎及應用理由。
- ◆ 其他物品的購置，特別是一些較繁複的項目，可以考慮使用建議報告書，按照開支建議書的要件清單所要求的事項，逐一詳盡編寫建議書。

完成編製後，按既定程序送至有關單位進行預留撥款。

當採用附件乙時，應考慮把在詢價階段所取得的報價及分析結果一同提交審批。

4

預留撥款

原則

- ◆ 通過這一程序，確保物品購置在獲得批准後，部門就沒有任何值得擔心的財務支付問題。
- ◆ 除了緊急或不可預視的開支外，所有開支的預留撥款都應在開支建議獲得批准前完成。

財政管理 單位或 採購單位

- ◆ 如果在開支申請書的審批期間或某些開支項目的籌備期間，已經決定進行修改預算程序以調撥資源，則必須核實有關之“預算修改”已經刊登於《澳門特別行政區公報》上，才可以進行預留撥款。
- ◆ 應該預先為每一財政年度開支預算內的每一個經濟分類開立“內部控制帳”，以即時記錄預算執行的情況。而預留撥款的記錄須成為其中的一個組成部份。這類控制帳，可以是款項登記簿（即俗稱的附件甲 - Anexo A）或類似的手寫記錄帳，亦可以是資訊化的電子檔案。但不論採用哪一種記帳方式，每一記錄須包括以下的基本元素：獨一而不可重複使用的預留編號、開支項目描述、已結算金額、已預留金額、最新可動用的預算餘額，及因應不同部門需要而應有的其他資料。
- ◆ 對開支建議作預留撥款時，須即時把金額凍結的情況反映於“內部控制帳”內，同時為使以後處理該項開支的人員清楚知道預留撥款的情況，應以一個附註的形式把當時的預算情況記錄在“開支建議書”上，內容包括：經濟分類編號、預留編號、預留金額、最新可動用的預算餘額、日期等。
當“開支建議書”具備了以上的要件，便可通過適當程序送交領導審批。

- ◆ 資訊化的“內部控制帳”具有較高的效率及效益，是值得推薦的。
- ◆ 人員負擔、按合約條款支付的開支，應一次性對當年應支付的金額進行預留程序。
- ◆ 對未確定但必須的開支，如水電費及超時工作補償等，應參考以前之數據，預計一段時間內之總支出，進行預留程序。

5

開支批准

原則

- ◆ 領導在批准開支後，所屬之公共部門便要立即承擔落實開支後的財務責任。
- ◆ 領導在審批開支的過程，除在行使法定的權力，亦在履行高層次的監控責任。

領導

在對整個開支預算執行系統具有充份的信心下，根據不同層階工作人員的意見，並以綜觀全局的理念去分析，作出最後的決策。

不同財政制度的公共部門，對開支之批准有形式上的分別：

非自治部門

獲監管實體授權的部門領導或獲轉授權者，可以根據本身的權限批准開支建議。

自治部門

所有被授權批准的開支，除了通過組織章程或其行政管理委員會議定為“一般管理行為”的開支外，其他的開支必須在緊隨之行政管理委員會會議上作出追認。

6

落實開支及取得物品

原則

確保取得之物品必定是符合要求及狀態良好。

財政管理 單位或 採購單位

- ◆ 有關單位在收取購置物品時，必須以有效的方法確保所得物品無誤，不但要保證物品與發票上所描述的完全相符，同時亦要檢驗貨物狀態良好及可以使用，然後即時作出收訖之聲明。這種聲明可以通過在發票上加簽或蓋上預設內容之印章然後作簽署。
- ◆ 對於統一由一個單位採購物品時，當收取具有專門用途之物品，必須邀請具有專門知識的使用者驗收，冀能最大程度內避免貨不對辦之情況。

原則

執行第 49/85 號批示所訂定的“處理及結算增添財產與服務的開支的指示”之程序。

財政管理
單位

非自治部門應填寫 OGT-M/6 申請表，用以向財政局申請結算。自治部門可因應本身特點，編製結算文件（例如支付指令 - ordem de pagamento），內容需包括：日期、經濟分類、開支建議書編號、金額、收款人、開支內容，及因應不同部門需要而應有的其他資料。

財政管理
單位

每項開支結算時，必須

- ◆ 核對開支金額，確保其不高於開支建議書已經批准的金額；
- ◆ 核實開支建議書已經由領導批准；
- ◆ 查核收訖聲明以確認收到了符合所需的物品；
- ◆ 確保是次開支結算決不是重複支付，因此最少要證實所用之發票是正本而且是有效的；
- ◆ 對於自治部門，已準備了足夠的款項（現金或作為支付用途的銀行戶口內之可動用金額）。

非自治部門應填寫好 OGT-M/6 申請表，然後送交財政局批核結算，如果把申請表的編號及申請日期記錄於相應的開支建議書及發票上，當可更有效地防止重複支付之錯誤。

自治部門應填寫好支付指令，開具金額相符的支票，然後送交負責結算支付的有權限實體（如領導或行政管理委員會）批准簽署。如果把支票號碼及票面日期記錄於相應的開支建議書及發票上，當可更有效地防止重複支付之錯誤。

所有作為結算申請之附件，如開支建議書、發票等，均應遞交正本或鑑正副本。

原則

執行第 49/85 號批示所訂定的“處理及結算增添財產與服務的開支的指示”之程序。

領導

- ◆ 非自治部門的支付許可是由財政局的專責部門作出，批准後的付款憑單則交回部門遞予供應商。
- ◆ 自治部門的有權限實體將按照授權的許可作出支付的批准。當部門的行政管理委員會把這個批准權限轉授予某個人行使時，必須以適當的程序為之，且應按時履行追認程序。

財政管理
單位

- ◆ 在發出支票(現金)時，必須即時取得收款的憑證證明。這類憑證證明，可以是由供應商自備的憑單收據，亦可以是公共部門預先準備給供應商簽署的聲明文件。
- ◆ 自治部門應設立機制，以防止支票在支付補充期後才被兌現。其中一個有效的方法是在與銀行協議後，於所在年份發出的支票上註明最後兌現日期為翌年的 1 月 31 日。

通過對每年一月之銀行戶口之對數表核查，清點所有逾期未兌現之支票，並從速聯絡供應商重新申請支付之工作。