

關於教育發展基金發放學校發展計劃資助之 全面調查報告

前 言

2020年9月底，澳門區某學校發現該校前任正、副校長侵吞了該校向教育發展基金(下稱“教發基金”)申請的屬2014至2016學校年度“學校發展計劃”的資助，涉及共約2,038萬澳門元的資助項目無一實現。

廉政公署一向關注涉及公有財產的不法行為，應行政長官的指示，廉政專員隨即命令反貪局及行政申訴局聯合行動，從兩個層面同時主動展開調查工作。

為執行廉政專員於2021年1月20日所作之批示命令，行政申訴局將初步調查正式轉為全面調查卷宗，對不限於上述涉案學校及學校年度範圍的教發基金“學校發展計劃”資助個案，採取一系列調查措施。

根據第16/2007號行政法規(《教育發展基金制度》)第9條之規定，教育及青年發展局(下稱“教青局”)負責向教發基金提供行政及技術上的援助；因此，在全面調查期間，在教青局的安排及協助下，廉政公署兩局人員同場派駐教青局，共享集得的資訊，提取了教發基金在過去不同學校年度中，向全澳70多間非牟利及非高等私立學校過百校部以及私人教育機構發放“學校發展計劃”資助的大量文件資料，翻查了教發基金有關資訊系統紀錄，先後聽取了教發基金及教青局職能單位人員的證言，亦派員親身參與了教發基金的訪校活動，以及實地視察了多項受資助項目。

考慮到審計署曾於2015年11月份在關於《對私立學校財政資助的監察》的衡工量值式審計報告中發表的數據，該署曾對教發基金於2010年至2013年期間的文件與問題進行過審

計工作，因此，廉政公署在本全面調查中，主要集中對2013年之後的文件及證據進行審查及監察工作。

在行政申訴的範疇內，廉政公署切實履行經第4/2012號法律修改之第10/2000號法律第3條及第4條所賦予的職權，透過不同層面作切入點，盡力準確掌握各關鍵事宜的真實面貌，一方面為查明教發基金在“學校發展計劃”資助申請的審查、核對，乃至資助發放及處理的過程中，是否存在任何行政違法或行政不當的行為，另一方面亦全面檢視了有關資助的審查及發放機制上所存在的漏洞與不足，在結合相關法律規定進行歸納及分析後，對比2015年11月份審計署對私立學校財政資助進行的監察工作成果，亦依法跟教發基金進行有效溝通與交流，建議持續改善有關資助審批與發放的相關工作，確保公共資源使用需得當、得度。

第一部分

關於教發基金的學校發展計劃資助制度

一、有關法律制度

為着支援和推動在非高等教育領域內展開各類具發展性的教育計劃和活動，澳門特別行政區政府透過第 16/2007 號行政法規（《教育發展基金制度》），於 2007 年 8 月設立具公法人屬性的教發基金，由教青局局長擔任主席的行政管理委員會所管理，並按照經第 82/2008 號行政長官批示核准之《教育發展基金財政援助發放規章》審批申請及發放資助。

《教育發展基金制度》第 9 條規定，教發基金負有監察所發放的財政援助是否被正確運用的職能。

二、有關運作

為落實上述法律制度及規章，教發基金自 2008/2009 學校年度起開始編制有關資助申請的指引文件，以便有意申請資助的學校有章可循。當時，教發基金接受非高等教育範疇內、本地學制非牟利私立學校申請資助的項目僅 20 個，包括品德教育、閱讀推廣、資訊科技教育、職業技術教育、脫產培訓、校舍修葺和設備更新等。隨後，教發基金每個學校年度都會因應各種需要而對有關指引進行調整。從 2010/2011 學校年度起，教發基金將上述指引定名為“學校發展計劃資助申請章程”，且會公開向學校發表並解說。

上述申請章程規定有關資助款項一般分兩期發放，在 2021/2022 學校年度之前，一般安排在該學校年度的 10 月份發放第一期資助款項，3 月份發放第二期資助款項。

教青局作為教發基金的援助單位，除了安排了十多名人員專責教發基金的工作（下稱“資助組”），承擔跟各學校聯絡接觸的前線工作及發表意見、製作建議書之外，該局其他

職能單位亦分擔在個別資助項目中發表意見的任務。

三、有關申請及審批流程

在 2020 年 9 月份之前，按照教發基金所發出的申請章程，申請者一般需在每年的 12 月底至翌年 3 月初，向教發基金提交有關資助項目的計劃及申請。

自 2016/2017 學校年度起，教發基金開發了有關“學校發展計劃”資助申請的資訊系統，供申請者網上提交擬開展之計劃資料及上載文件，之後再提交經辦學實體代表簽署及蓋上校章的申請總表。

對於學校提交申請，資助組人員會分別製作建議書，以便依法將建議書呈交教發基金行政管理委員會審議；在有需要時，資助組人員會事先徵詢教青局職能單位或其他專業單位，如教育設備處等的意見。

之後，資助組人員會跟申請者開會，期間扼要交代各申請項目的批給結果，包括獲批資助的金額、不批給或部分批給的項目和原因等；校方須於指定期間內透過書面表態認同與否，亦可提交補充資料或提出異議，有關書面回覆同樣會呈交教發基金行政管理委員會審議決定。

在完成往來文件及溝通工作後，教發基金行政管理委員會統合該學校年度中所有申請者及申請項目，並製作一份載有總資助金額的建議書，逐級上呈至行政長官簽批撥款。

最後，學校依法須簽署由教發基金擬定的承諾書，並可在所申請學校年度的 10 月份獲發第一期資助撥付，金額比例按上一個學校年度統計所得數據作計算；而資助餘款（除了指定項目資助撥付之外）則一般於翌年 3 月份撥付。

學校一般在每年 8 月份學校年度結束後 30 日，即 9 月 30 日之前，須向教發基金提交實現了受資助項目的文件資料證明，以供教發基金核實、監察及計算退款等手續。

第二部分

學校發展計劃資助事宜上的一些現象

廉政公署在全面分析廣泛調查包括針對有關刑事案件所涉及的學校的資料及資訊之後，發現教發基金在“學校發展計劃”資助的事宜上，從審批、核實及監察申請項目、有關發放資助款項的機制、對學校的指引及支援，乃至訂定內部工作指引、有關資訊系統的設計等各方面，確實存在一些值得注意的現象；而此等現象尤見於橫跨2至4個學年的中/長期計劃及其他非固定資助項目當中。

在中/長期計劃方面，由於教發基金容許受資助的教育機構若沒有修訂，將一直獲支持至計劃預期完成的學校年度為止，而教發基金的監察工作亦常偏重採取事後監察，對於執行期間可能發生的不規則現象的發現與監督力度更顯疲弱。

而在其他非固定資助項目中，“開放校園設施”、“校舍修葺與設備購置”等資助項目亦多見令人質疑的現象發生。

一、審批申請項目階段的現象

作為事前監察，教發基金在學校提交申請、人員初步審查及發表意見、製作建議書，乃至行政管理委員會議決撥款的期間，只要把關嚴謹一點，下述現象應不致出現：

1. 申請項目的條件審查

教發基金編制的資助申請章程明文規定了特定資助項目的申請條件，如申請章程在“開放校園設施”的資助項目條件中，要求禮堂的面積須大於200平方米、小型室內運動場的面積為500至1,000平方米，以及某些設施必

須符合特定座位數目等條件方可獲批資助，而“葡語課程”的資助項目則要求小學及中學教育階段每班的學生人數下限為15人。

然而，經調查發現教發基金在審查資助申請是否符合規定的工作上，卻出現諸如下述的現象：

- 1.1 自2017/2018學校年度起連續4年，某學校向教發基金申請“開放校園設施”的資助項目，申報的禮堂面積為200平方米、室內運動場面積則為300平方米；雖然有關條件明顯未符合申請章程對場地面積的要求，最終仍順利獲得相關資助款項的發放。
- 1.2 2018/2019學校年度，某學校向教發基金申請開辦中學部共10班的“葡語課程”；教發基金有關資訊系統有資料顯示當時參與學生的總人數為120人，那麼，平均計算每班學生人數應為12人，明顯未符合申請章程的人數下限條件，又或最多只有8班的人數，但最終仍順利獲教發基金批撥該資助項目的金額上限，10班合共獲批41萬澳門元的資助款項。
- 1.3 2018/2019學校年度，某學校向教發基金申請“開放校園設施”的資助項目中，教發基金有關資訊系統無顯示有申報具體的圖書館座位數目，未能確定有關條件是否已符合申請章程對座位數目的要求，但最終仍順利獲得相關資助款項的發放。

2. 申請者呈交的文件審查

教發基金編制的資助申請章程規定，涉及工程、設備和教材、境外交流活動的申請項目預算倘超過可資助金額上限，申請者均需向3家公司進行書面詢價或公開招標，並在特定期限內向教發基金提交相關採購文件證明，包括“擬進行公開招標或書面詢價項目資料表”、“書面詢價紀錄表及判給明細表”等；未按時提交者，將影響相關項

目的第二期資助撥款。

然而，教發基金雖有提出上述要求，但一直以來卻無嚴格監察上述證明文件及資料的提交情況，直至2020年12月，該基金才在有關資訊系統的“資助報告分析”頁面上，增設“下載書面詢價及招標文件”的功能。

此外，教發基金有內部指引要求在非固定資助項目的審批階段，應按所申報導師的專業資格及經驗作資助審批的標準之一。然而，調查發現，某學校於2018/2019學校年度向教發基金申請“校本語言學習及閱讀活動”的資助項目時，完全無提交任何有關導師的專業資格及經驗的參考文件，但教發基金完全無執行有關內部指引要求申請者說明或提供相關文件，就直接建議批撥符合專業資格及經驗的導師資格的資助款項。

3. 資助重複惠及相同內容的申請項目

2015年審計報告曾指出並建議過教發基金採取措施整理好資料庫，以便能透過縱向比較，避免重複資助的出現。

然而，廉政公署在是次調查中，仍然發現教發基金未設有效機制，以對比並識別經常就相同內容的項目，甚至以相同或相近金額而提出的申請，諸如：

3.1 某學校於2015/2016學校年度，就翻新小學部大堂所有鐵器向教發基金提出涉及48,000澳門元的資助申請，成功獲得批付；翌年（2016/2017學校年度），該校再次以同一預算金額向教發基金申請相同內容的資助項目，同樣成功獲得批付。

3.2 某學校於2017/2018學校年度，就教學大樓內部牆壁維修項目向教發基金提出涉及48,500澳門元的資助申請，成功獲批其中35,600澳門元。2019/2020學校年度，

該校再次以相同的預算金額向教發基金申請內容相同的資助項目，成功獲批其中33,756澳門元。緊接着於2020/2021學校年度，該校第三次以相同的預算金額向教發基金申請內容相同的資助項目，最終教發基金以“為配合特區政府緊縮開支政策”而不予批准。

可見，教發基金人員似乎對於重複申請相同內容的資助項目的合理性並未給予足夠的關注。

4. 資助項目之必要性及合理性

經調查，在不少中/長期計劃的申請項目中，常會發現一些資助金額達相當巨額的資助項目，其實施的必要性及合理性令人質疑。

如某學校自2011/2012學校年度起，向教發基金先後申請“語言教育新天地三年發展計劃”、“綠色公民教育綜合計劃”、“科學閱讀發展三年計劃”等中/長期計劃的資助。

在2011/2012至2014/2015學年申請的“綠色公民教育綜合計劃”，主要是在一校舍天台上進行一系列的修繕美化的項目，並將此中/長期計劃外判給一私人實體負責。當中申請資助的項目包括連續兩年興建小溫室的工程，涉及總額近65萬澳門元的資助款項；以及為引入專家學者，在現有教師科研組進行在校本課程的基礎上，融合生命教育與環境教育課程的理論研究與行動研究，而專門從內地兩間著名大學的教育學院聘請課程專家共6名。

在2015/2016至2017/2018學年申請的“科學閱讀發展三年計劃”當中，申請資助的項目包括連續兩年翻新化學實驗室工程，每年近140萬澳門元，以及連續三年進行課室閱讀環境及設計提升工程，每年12萬澳門元；而為了這些工程亦同時連續三年申請支付每年8萬澳門元的顧問公司設計費、每年5萬澳門元的工程監督費及每年2萬澳門

元的公開招標費用。

對於諸如上述提及的資助項目和金額，無論性質與用途，都實在令人質疑跟“學校發展計劃”資助的初衷和原則是否吻合，是否存在必須以公帑予以支持及鼓勵實施的必要性及合理性。

在報告階段，更未見受資助學校有向教發基金提交足以對應上述資助金額的具體資料證據，如有關顧問公司的資格證明、設計資料、工程監督報告、公開招標的具體卷宗資料、有關專家學者的研究成果等證明文件，均全部欠奉。

當廉政公署採取現場勘察方式進行調查時，發現該校校舍設計美輪美奐，所使用的家具不少屬國外生產，全校課室樓層的走廊各擺設了多台電腦資訊亭或資訊顯示屏，CCTV及WIFI更全校覆蓋，整體予人以奢侈之感，似乎跟教發基金推崇的節儉原則有所違背，印證了教發基金在審批資助項目的標準上未將資助的必要性考量在內。

特區政府長期投放大量財政資源在發展教育的施政工作上，“善用公帑原則”是教發基金發放資助款項時必須遵從的大原則，公帑應該被善用而不是被濫用或肆意揮霍，這就全賴教發基金的妥善監察了。

5. 資助組與職能單位之間的溝通

當個別“學校發展計劃”資助申請中出現資助組與職能單位意見不一的情況時，資助組人員要或將職能單位的意見視為僅具參考性質的意見，建議書仍以資助組人員的立場為主；或會在與職能單位溝通不果後請示職務主管，然後仍按資助組人員的立場製作建議，又或直接上呈教發基金行政管理委員會作最終決定。

然而，對於最終決定方案的信息，卻不會下達至職能單位，在相關資訊系統中亦不會作任何記錄，因而往往導

致職能單位人員始終未能緊跟教發基金行政管理委員會的政策方向，這亦是導致發表意見時跟資助組人員採用的標準不一致的原因之一。

二、核實、監察階段的現象

教發基金在收到申請者交來的執行報告及單據、發票、相片等證據文件之後，資助組人員會在書面文件上進行核實工作，亦會在一年兩次的定期訪校的過程中，順道視察個別資助項目的執行情況。

在調查過程中，廉政公署留意到教發基金在報告階段進行的監察工作，無論在機制抑或人員的嚴謹度上，都出現下述值得注意的狀況：

1. 有關文件核實及現場檢視的工作

根據《教育發展基金財政援助發放規章》第6條之規定，資助受益人的義務包括須就受資助項目或活動提交技術執行及財政的期中報告，並在完成有關活動之後的30日內提交總報告，一共至少兩份報告。

經調查發現，上述法律要求的期中報告從無影蹤，教發基金亦從無依法對申請者提出相關要求，又或提供期中報告的擬本供申請者參考填報。因此，受資助的教育機構只知道需要在每個學校年度結束後的30天內提交一份報告，對於上述法律要求的兩份報告似乎毫無意識。

*

對於中/長期計劃，一般情況下會牽涉較高資助金額的工程及設備等資助項目，廉政公署在採取不同的調查措施，包括參與教發基金訪校活動及獨立進行的訪校活動後，發現教發基金對此類受資助計劃的事後監察工作乏善可陳，尤其鮮見有效的實地跟進及追蹤機制，令此部分公

幣的使用情況晦暗未明，易生舞弊。

在受資助的學校工程方面，某學校曾於2015/2016學年獲得教發基金資助“科學閱讀發展三年計劃”的中/長期計劃。按照該計劃首年安排，受資助學校已在同一學校年度完成了對物理實驗室的翻新工程，並獲資助金額近138萬澳門元。2020年11月，廉政公署人員訪校期間實地視察，發現所報的物理實驗室位置並沒有實驗室，而是兩間教室，校方表示有關實驗室已經拆除並改建成兩間教室。然而，廉署人員在教發基金的相應檔案中，卻未能找到任何記錄有該基金人員曾現場核實有關物理實驗室翻新工程的文件資料，亦找不到任何關於拆除這個屬公幣資助的物理實驗室的學校申請，或至少是一個通知的文件紀錄。

此外，調查亦證實下述事實：

- 2013/2014學年，某學校向教發基金申請“語言教育新天地三年發展計劃”的中/長期計劃，當中就“校園閱讀空間”的資助項目進行學校操場與停車場以及花園整治規劃工程，涉及金額約260萬澳門元的資助款項。經調查，申請者無論在申請抑或報告階段，都從無指出有關工程的明細，甚至連工程地點都沒有交代，又無提交施工前後的對比相片作證；對此，教發基金人員並未察覺。
- 某學校將受教發基金資助的2011/2012學年至2013/2014學年中/長期計劃——“資訊科技幼兒教育發展三年計劃”判給一家私人實體承辦有關工作，在向教發基金提交總體評估報告時，欠缺提交有關私人實體的商業登記等資格證明文件，有關開銷證明亦僅以該承辦商製作的概括性項目收據，並無實報實銷的單據文件作證。
- 某學校獲教發基金資助2015/2016至2017/2018學年

“科學閱讀發展三年計劃”的中/長期計劃，先後獲批撥合共約1,100萬澳門元的資助款項。在首年的報告階段中，申請者向教發基金提交的報告文件表述純粹抄拷自申請階段所提交的內容，只是多附了一些相片而已，完全無交代任何活動的細節安排、舉辦日期及時間、進展情況、成效等具體資料或開銷證據，所添置的閱讀平板電腦、圖書館工程亦無任何單據或發票證明，參與計劃的導師、內地高等院校的專家指導顧問的資料及研究工作等證明文件，亦一律從缺。

*

在其他非固定資助的項目上，調查發現教發基金人員在核實獲資助學校交來的報告及證據文件的工作錯漏情況甚多，顯示工作的嚴謹程度不足，在受資助項目的證據文件提交及核實階段的工作上，常見教發基金人員的鬆懈態度：

- 1.1 在2017/2018學校年度中，某學校就獲批資助的“學生潛能發展計劃”向教發基金提交的報告中顯示，曾擔任手球班的導師原來是該校的電腦、德育及數學老師，銅管樂隊培訓項目的導師是該校公民、常識課老師，未見任何文件或資料可說明已符合申請章程中對導師質量的要求；而就朗誦培訓項目交來的相片證據，其中報有13名學生的班別的相片中竟出現了19名學生；此外，用來證明不同班別上課情況的實證照片，竟載有同一班學生的影像。
- 1.2 同一學校年度，某學校就職業技術教育中的“旅遊科課程”及“商務科課程”的資助項目向教發基金提交的證據文件中，將涉及水電、教材、文具、清潔用品的開銷，僅以自製的一覽表作證，並無提交任何具體開銷單據。
- 1.3 同一學校年度，某學校向教發基金申請“校舍修葺與設備購置”的資助，包括更換F、G座課室、廁所、辦公室、功能室等照明設備、更換高二及小六年級16個課室的互

動觸摸屏、音響系統、教壇、顯示器、中控系統等教學設備，獲批總資助金額約130萬澳門元；隨後，申請者雖有向教發基金提交單據，但交來的數張課室及走廊相片，以及不同設備的特寫相片，並不能反映工程前後或更換前後的對比，教發基金似乎無透過施工中或施工後的巡查作出有關審查核實的工作，實難確定有關受資助項目的執行實情。

事實上，上述學校在同一學校年度就美術室進行包含50多個項目的“環境優化及設備購置”資助申請，獲教發基金撥付約140萬澳門元的資助款項，但最終在實證文件上亦只提交了區區數張美術室相片。

儘管有資料顯示教發基金曾在每年定期訪校的過程中，可能以參觀模式抽查過上述工程，但留下的有關訪校紀錄卻只有寥寥數字或簡單清點；不得不指出，對於涉及如此巨額公帑的工程項目的核實及記錄工作實有粗糙之嫌。

- 1.4 2018/2019學校年度，某學校提交的涉及職業技術教育中的“酒店會展接待及文職實務組”補充資助的發票單據時，並無載明日期及貨品明細。
- 1.5 同一學校年度，某學校在“開放禮堂及室內運動場”的資助項目中，獲教發基金批撥共約24萬澳門元的資助款項，然而，經查明，禮堂設施被實際使用次數僅為5次/年，而室內運動場的使用次數僅為63次/年。
- 1.6 同一學校年度，某學校在“開放校園設施”的資助計劃中，獲教發基金批撥約19萬澳門元的資助款項，然而，經查證，該校開放校園設施的時段局限於上學日的17時至20時，設施使用者絕大部分均為學生，顯然未能達到“開放校園設施”計劃中有關豐富社區居民的學習活動的目的。
- 1.7 同一學校年度，某學校向教發基金提交的，用以證明“開

放校園設施”的資助計劃開銷的公眾責任保險費單據中，所載的保險期限涵蓋2018年5月11日至2019年5月10日，惟2018年5至8月不屬此一學校年度的資助範圍，但申請者將該校90%的保險費用都報銷在此單據中，教發基金並無按比例作出扣減，就照單全收了。

- 1.8 2019/2020學校年度，某學校向教發基金申請“教學大樓內局部牆壁維修工程”的資助項目，獲批撥付33,756澳門元的資助款項，但申請者在完工後向教發基金提交的2張實證照片，完全無法對應其在申請階段所提供的5張載有需維修牆壁的照片影像位置。事實上，這種雖在申請階段及報告階段均有提交照片，但卻完全無對比及核實作用的情況比比皆是，難以一一贅述。

對於上述不規則的報告及證據文件，教發基金人員一律照單全收，從無要求申請者作出解釋或補交文件，讓相關資助給付最終隨時間的經過而確定下來。

又如獲資助設備物品，查證個別學校甚至未能按要求即時展示最近3個學校年度內購置的受資助圖書，亦無法交代去向，最終只能以後補說明的方式提供相關物品的資訊。相對其他基金而言，教發基金在要求學校作出相應的供監察用之資產管理的機制上明顯薄弱得多。

此外，教發基金為統一申請者所提交的報告資料，確有製作並提供不少表格類文件，以供申請者填報；然而，當中有部分表格的設計及內容稍嫌不清，可能亦會因表述上的誤差而導致信息錯誤等情況，如“人力資源支出證明表”中的“薪酬（澳門元）（節薪/時薪/日薪/月薪）”及“全學年總節數/總時數/總日數/總月數”之欄目指示不清，往往會因欠填寫計算單位而導致信息及計算錯誤的問題。

2. 有關任意調度資助款項的做法

在調查過程中，廉政公署發現在某些資助項目上，教發基金雖無明示但卻實際容許申請者以一種“拉上補下”的方式，依己意調度獲批撥的資助款項。

2018/2019學校年度，某學校在“校舍修葺與設備購置”的資助計劃中申請更換設備。在報價階段，資助組人員曾將申請交給具相關專業的職能單位諮詢及估價，最後按估價向申請者批撥相關資助款項。到了報告階段，申請者向教發基金提交的開銷金額及證明文件，絕大部分異於申請階段時每一單項所申報及所獲批的資助金額，面對此情況，教發基金並無要求申請者退回低於獲批資助的項目款項的差額，卻容許申請者以“拉上補下”方式在各項開銷項目之間任意調度所獲得的資助款項，最終以資助總金額作標準接納有關報告及證據文件。

又例如教發基金編制的資助申請章程規定，在“開放校園設施”的資助計劃中，學校可就一般運作費用的支出申請資助，而一般運作費用涵蓋水、電、清潔、管理人員、維修、保養、保險及消耗品的開銷。

申請者在提出申請時列舉各項費用的預計金額，往往跟之後提交的報告及單據所載的實際開銷金額存在差異，有時差異甚是明顯。這種情況下，教發基金容許學校以“拉上補下”的方式，在各項申請的開銷項目之間任意移調所獲得的資助款項，甚至對於部分突發開支，如臨時起意的維修、保險、水電等未事先申請的開銷項目，部分資助組人員都寬鬆地任由申請者自行調度，只要不超出所申請並獲批撥的總資助款項，教發基金人員都會接納。

2018/2019學校年度，另一學校在“開放校園設施”的資助項目中，向教發基金申請水費、電費、清潔費等共8個開銷項目的資助，合共獲批34萬澳門元。期間，受資助學校並無請求修改相關資助計劃。到了報告階段，除提

交上述8項開銷的相關證明文件外，亦一併報銷當初沒有申請並獲批的保險費用，教發基金對此亦全然接納。

三、退還資助款項機制的現象

經全面調查，廉政公署發現教發基金在退款的事宜上，可說是並未依法予以重視，是導致特區政府此領域的公帑管理處於被動境況的關鍵。

在查得的證據資料中，能夠顯示教發基金資助有直接提及退款事宜之處僅有一處，就是作為學校申請資助指南的，由教發基金編制及每年更新的“學校發展計劃”資助申請章程，當中有關學校的責任與義務的章節裏，僅有一句簡單提及過：“倘計劃的實際總支出低於資助金額，學校須將相關差額退還予基金。倘未完成有關退款程序，將影響往後資助申請的分析工作”之類的要求。

另外，以間接方式可以牽扯至退款要求之處，就只有基於《教育發展基金財政援助發放規章》第5條之規定，教發基金的無償資助發放須以承諾書作為合同形式，跟申請者達成有關資助的協議，因此，賦予申請者以具法律效力的權利與義務，本應全部且清晰地載於承諾書的條款中，但教發基金擬定的承諾書中，卻只有第三部分載有：“謹此聲明按照第82/2008號行政長官批示所核准的教育發展基金財政援助發放規章的規定，以及由於作出（申請資助項目），所批給的資助帶來的所有責任和義務，予以承擔和遵守”的要求，實質的義務內容，包括退款義務的條款欠奉。

雖自2018年起，教發基金設立了一套謂之“初退”的機制，即系統會按申請者輸入的資料而自動生成一份初步退款的列表，資助組人員會分別通知各受資助的教育機構須留意有關退款事宜；到了每年大約10月至11月份，資助組人員會以溫馨提示的方式，再次發函要求學校在收到退款表後60日內向教發基金作出相關退款，包括所有過往應退而未退的資

助款項。然而，上述退款機制及退款情況均沒有記錄在有關教發基金的資訊系統中，絕大部分的資助組人員無從得知申請者的退款情況，故每年在審批申請時，無以作為審批考量因素及標準之一。

調查資料顯示，教發基金上述過於寬容的做法，直接導致於2021年年底尚有屬於2013/2014學校年度的退款未收回的狀況發生。

此外，調查中亦時有發現資助組人員因疏忽而漏計錯算學校退款金額的情況：

2018/2019學校年度，某學校向教發基金申請開辦10班葡語課程的資助，教發基金批撥了合共41萬澳門元的資助款項。當資助組人員發現該校交來的證明文件中只有9班時，就直接要求校方退回1班41,000澳門元的資助款項。然而，實證顯示當中兩班每週節數較其他班少，以致實際上全學年導師費每班只涉及34,650澳門元的資助款項，但教發基金除上述1班退款外，並沒有要求學校退回該兩班的資助款項差額共12,700澳門元。

同一學校年度，某學校就職業技術教育的資助項目，向教發基金申請“課程設備之更新”的資助，當中申請購入2套直立式會展展示機，獲批2萬澳門元的資助款項；之後，申請者因實際只購入1套直立式會展展示機，教發基金遂要求校方退回1萬澳門元，但資助組人員無留意單據文件中顯示校方購入的價格僅為8,000澳門元，退款應為12,000澳門元方為正確。

四、對學校支援的現象

為履行職責，教發基金自2008年起，編製並每年更新有關教發基金資助申請的指引文件，一般稱為“申請章程”，並配合一年一度與本澳學校進行的說明會，講解當學校年度的教育政策取向及申請章程的相應改動，此外，教發基金人員更會透過電郵、電話及其他電子設備等工具及通訊平台，

直接跟各申請者的聯絡人溝通接觸，解答問題；此外，自 2019 年 10 月份亦製作了“校舍工程與購置設備的招標及監管程序指引及廉潔守則”¹；因此，整體在形式上，教發基金的安排看來是無可詬病的。

然而，廉政公署在調查的過程中，發現教發基金人員即使在形式上做到與申請者的溝通及支援工作，但很多實質性問題卻依然無上達上級跟進，更遑論正視並解決，累積的瑕疵就可能導致不規則的情況容易發生，是不得不提出並予以注意的。

如在關於申請資助項目的填報手續上，文件資料顯示，申請者對於申請資助項目的填報似乎含糊不清、五花八門，但未見教發基金有對申請者作出具體指導或更正，往往以直接受理審批處之。以“校舍修葺與設備購置”的資助計劃為例，學校可申請關於設備的購置開銷資助；然而，有些學校會在特定的計劃或課程中又同時申請關於設備的購置開銷資助，教發基金人員會自行以不同於“校舍修葺與設備購置”的審批及計算標準去給予意見及作出建議。

如在 2018/2019 學校年度，某學校就“網店經營管理與會計專業”，同時向教發基金申請關於人力資源及購置設備兩個項目的資助款項，但在申請階段並未指明具體要購置的設備。教發基金當時並未立即指正或要求申請學校作出說明，更因欠缺資料而無按照一般程序就購置設備的項目進行估價及分析，就直接按可資助款項的上限作批付。直至報告階段，申請學校才向教發基金提供購置影印機、紙匣等設備的證據文件資料。

同一學校年度，另一間學校就“現代演藝實務組”，同時向教發基金申請關於人力資源、工程設備、境外學習交流及租金等多個項目的資助款項，該學校於申請階段同樣未就工程設備項目作出具體說明，教發基金在沒有估價的情況下

¹ 自 2010 年 3 月 1 日正式生效。

便直接批出15萬澳門元的資助款項。

對於上述因指導不足、要求不嚴而交來的不完全符合審批形式要件的申請，教發基金往往都以權宜的審批及計算標準去處理，導致公帑資助款項的審批發放略顯粗疏不慎。

又如在導師費支出表填報的事宜上，由於欠缺具體問題的實質性指引，計算導師費亦會不時出現混亂狀況。

2018/2019學校年度，某些學校向教發基金申請“葡語課程”的資助計劃，申請者在資助分析系統申報導師費是以“節薪”作計算，但結算時提交的人力資源支出證明表卻只填報數字而沒有明確計算用的單位；當資助組人員要求學校退款時，學校補交資料並說明上述填報的計算單位是“時薪”，故經重新換算後計出較低的退款金額。

上述情況正正是因為資助組人員及職能單位人員按資助分析系統中以“小時/節”等不同單位及基數作運算，以致各方計算出的資助金額不一，最終雖仍以資助組人員的意見為標準，作為最後向教發基金行政管理委員會呈交的退款建議，但始終無任何客觀文件，包括在資訊系統中都無載明容許有關換算標準的依據何在。

事實上，很多情況下，受資助課程都是由在校導師兼任的，申請者本來就以月薪聘用，兼任受資助課程並不必然會另接受資助課程的節數計算工資，在監察核實的工作中能否發現有關情況，全賴資助組人員各自的經驗與細心程度。

此外，亦發現存在申請資助上限濫用的情況。教發基金在申請章程中明確羅列出某些資助項目的資助上限，如“開放校園設施”的資助計劃，有關項目涵蓋一般運作費用的開銷包括水、電、清潔、管理人員、維修、保養、保險及消耗品的費用，當中消耗品開支不可超過資助金額的10%，學校申請時須自行估算每項支出的金額。然而，教發基金並無就一般運作費用訂定明確的資助金額或比例的審批標準，單靠申請者在申請階段自行申報，即使在報告階段有提供單據作證，

但實務上根本無法區分哪一部分的開支乃源自開放校園設施，又或純屬學校的日常運作開支，從而無法判斷有關開支是否合理。

如在2018/2019學校年度的“開放校園設施”資助計劃中，某學校申請開放該校4個設施，分別位於校舍5樓的多功能廳、6樓圖書館、7樓籃球場及9樓禮堂。在報告階段，該校聲明學校電錶共2個，其中一個用以計算校舍5樓至天台的電量，由於所開放的設施均設在5樓或以上，故學校直接向教發基金提交有關5樓至天台的電費單據作報銷，而未有將該4個區域所佔的用電比例（如按面積計算比例）劃分出來。然而，有資料顯示該校校舍樓高12層，5樓至天台尚有其他樓層及課室。

由此，申請者不區分或不會區分真正因“開放校園設施”的項目而引起的開銷，而是一律以申請章程所定資助上限來提出一般運作費用的資助申請，有違“學校發展計劃”財政援助制度的立法原意。

五、內部工作指引的現象

為履行第16/2007號行政法規第9條之規定，教青局雖已安排了專責人員，專門負責向教發基金提供行政及技術上的支援工作，但對於人員分辨、分析、判斷各項申請及報告、單據資料等具體操作及標準，一直以來都是零散的，欠缺系統性的內部工作指引，因此，在審批教發基金資助申請及核實的程序中，容易出現不同的見解及做法，審批及核實標準鬆緊不一，對申請者所傳遞的信息亦有參差的情況。

例如關於“職業技術教育”的資助計劃的審查標準，調查發現部分資助組人員或職能單位人員認為，學校的行政人員及沒有教席的人員薪金並不屬教發基金對導師費的資助範圍，因此不會接納有關報銷，但亦有人員不會予以考究，一律接納並上呈行政管理委員會議決。

經調查亦證實於 2018/2019 學校年度，某學校將無教授任何科目的校長、主任等職位的薪酬支出，一併報入獲資助的“職業技術教育”項目的導師費當中，並獲得教發基金所接納。

又如在人力資源支出證明表上導師簽名的要求，部分資助組人員或職能單位人員會嚴格要求申請者補回有關導師的簽名，否則甚至會考慮要求退款，另有資助組人員則認為只要申請者有負責人作出相關聲明，仍會建議教發基金行政管理委員會接納有關情況的，另又有資助組人員除會要求學校解釋原因外，尚會要求提交學校向該導師作出了薪酬支付的證明文件。

此外，在 2018/2019 學校年度，某學校確實以導師離職為由，而向教發基金提交欠缺該導師簽署的人力資源支出證明表，同樣獲教發基金所接納。

在諸如“開放校園設施”的資助計劃中，部分資助組人員對於萬元以下的“一般運作費用”資助，並不會嚴格要求申請者區分出涉及“開放校園設施”資助計劃的具體開銷，並提交相應證明文件，對於萬元以上金額較大的資助，才會要求申請者必須註明具體開銷內容；但另有教發基金人員不會要求申請者註明具體開銷內容，而會將申請者所提交報告及單據證明一併交其他專業的職能單位，以便協助審視相關開銷金額的合理性。

六、資助申請資訊系統的現象

自 2015 年起，教發基金接納了審計署有關利用電子科技，建立科學化資訊管理平台，以電子化方式集中記錄歷年資助明細資料，以便提供予管理層參考的建議。

據廉政公署是次調查所得，證實教發基金自 2015 年之後，確實曾為開發有關“學校發展計劃”資助申請的分析系統作出努力，而且似乎有意進一步將有關“學校發展計劃”資助

申請進行無紙化、全資訊化處理，因此，據調查觀察，現時除了“學校發展計劃申請總表”是申請者仍維持以紙本形式向教發基金提交之外，申請者提出的各項資助申請、報價單、資助報告、單據證明文件、相片等實證資料，均透過由教青局為教發基金開發的“資助分析系統”完成。

教青局架構內負責有關基金資助工作的職能單位及資助組人員，會透過同一套資訊系統發表意見，並記錄最終批撥的資助金額等資訊。

既然教發基金有意將有關資助申請的卷宗無紙化、資訊化，那麼，就有必要尋求有關電子卷宗的有效法律作基礎依附，並將現行法律對於一般行政程序的規定與要求，完整設置入上述資訊系統的功能中。

然而，廉政公署未能發現教發基金對推進有關電子卷宗的法律法規的研究及立法工作。

在現場派駐的過程中，廉政公署發現很多關鍵性資訊，均無在上述資訊系統中存有直接的紀錄可供翻查，很多資訊都是透過證人從教青局的內聯網其他位置費時翻找出來，如學校提交申請的日期、職能單位進行估價、發表意見及上級確認的日期、操作人識別、學校提交申請/補交資料有否逾期提交的判斷、學校調整資助申請的內容已否獲教發基金的許可、教發基金許可與否或作出某異常措施或決議的考量因素為何，校方與資助組人員或教發基金的溝通情況如何、行政管理委員會的指示內容等資訊都不能直接在系統中查找出來，事實上，某些程序階段的文件仍然是靠人員打印出來，以紙本形式進行傳閱及向行政管理委員會上呈。

此外，有關資訊系統中欠缺一些必要功能，導致資訊不全面，影響完整的資訊及紀錄保存，不利開展有關監察：

1. 負責人員/操作人員的識別

有關資訊系統無設置人員識別功能，致使在系統中無直觀顯示每個申請個案的負責人員或具體操作人員，只有當人員打印分析報告時才會顯示有關人員的名字。必須指出，識別責任人員的系統功能，是直接影響內部及外部監察工作成效的最基礎要求。

此外，由於被賦予相同權限的人員在有關資訊系統中修改或刪除資料，都無顯示操作人員的情況下，實有礙其他跟進工作。

2. 修改資助申請資料的軌跡

有關資訊系統無法輸入並記錄資助組人員跟申請者的溝通、聯絡、開會等日期及內容，如要求申請者補交資料、調整申請資助項目內容等。

2018/2019 學校年度，某學校在“校本培訓”的固定資助計劃的系統紀錄中，顯示在申請階段時記錄的 4 個培訓名稱，全部在提交報告時被刪除，並以另外 23 個子項目的名稱取代，箇中原因未明，亦未見有獲得教發基金的許可紀錄；另外，校方申請的資助金額為 40 萬澳門元，卻獲教發基金批撥 417,200 澳門元的資助款項，當中原由亦因欠缺紀錄而無從稽考。

可以說，教發基金有關資訊系統內欄位的資訊一旦被修改，基本上，舊資訊就會出現無跡可尋的情況。

3. 審批申請必須參考的欄位

經調查核實，教發基金為處理財政援助的申請與發放工作而開發的資訊系統，不足以滿足實務工作所需，尤其是輸入及記錄資料的欄位存在頗大程度上的不足與缺欠。

例如在“職業技術教育”的資助項目中，經常性資助、班級人數補充資助（包括正規教育及回歸教育）等申請的審批標準，往往是跟班級人數掛鈎的，然而，有關資訊系統中無設任何欄位，以供記錄有關人數，致使資助組人員無法直接從系統中掌握準確數據，有礙審批工作的順利進行。

*

必須指出，廉政公署在全面調查的過程中，查閱了數以千計的文件資料，發現當中可歸納於上述各現象範疇的具體個案眾多，以上列舉的事實僅屬較具代表性其中一部分，其餘在此則不盡詳列。

第三部分

問題的發現與分析

根據《教育發展基金財政援助發放規章》之規定，為確保有關公帑被合法及正確地運用，教發基金對申請者具有技術及財政監察的職權。

必須指出，2015年11月份，審計署發表對《對私立學校財政資助的監察》的衡工量值式審計報告中涉及教發基金的部分顯示，當時該基金對私立學校資助之監察工作所發現並提出過建議的問題，在廉政公署是次全面調查中仍然存在，尤其發現教發基金作為有關公共財政援助款項的發放者，同時亦是監察者，無論在監察意識及工作、法律認知及適用、採用的輔助工具、人員相關意識等各方面，仍然存在亟待改善的空間。

一、在監察意識及工作上

眾所周知，全面的監察工作應始於意識，從程序展開之始，就應以預見及預防的態度，有意識地、有計劃地逐步進行及滲透有關跟進及監察的活動，在事前、事中及事後各階段準確介入，方能達到防範於未然、及時糾正與準確追責之良好監察之效。

在全面調查的過程中，廉政公署發現在各個階段，教發基金的意識與作為都存在一定的模糊狀況，致使很多其實可以預見或預防的不規則情況發生，甚至出現具欺詐犯罪意圖者有機可乘的情況，險令特區政府蒙受相當巨額的公帑損失。

1. 事前監察

1.1 資助申請章程內容的制訂

在資助申請發起的階段，教發基金透過自行編制的資助申請章程，對申請資助的項目、申請規則及期間等作出規定，方向是完全正確的，問題是對於違反有關章程規定的申請，甚至是申請主體——學校，卻未見教發基金有所作為。

如對涉及特定金額的工程、購置設備和教材，以及境外交流活動三類取得及採購程序，教發基金在章程中要求申請者須滿足書面詢價、公開招標的形式要求，但對於申請者不遵守規定的行為，雖有訂立不利後果——倘不提交書面諮詢或公開招標文件將影響相關項目的第二期撥款，但在實務中卻似乎視若無睹，更從無切實執行此項“罰則”。

可幸教發基金及時汲取2020年9月份有關刑事案件的教訓，立即檢討及修改有關資助申請章程時，進一步要求申請者嚴格遵守有關採購的形式規定，甚至適用2021年5月25日第5/2021號法律生效前的公共採購法的相關要求及標準，同時將第二期撥款的發放時間改為提交報告及證據文件之後，確保有關資助發放有據可依。

在審批申請期間，對於未符合批准資助條件及未遞交足夠文件的申請，教發基金都應在申請階段期間就把好關，做好部門對內、對外的溝通工作，盡力讓教發基金的資助款項用得其所，不致被濫用及浪費。

1.2 欠借前車之鑑

教發基金人員在審批資助申請時，無機制可供人員對同一申請者，就過去曾就相同或類似申請資助項目所存儲的單據或發票證據文件進行對比，人員無翻查亦無充分利用已知的事實，包括有關申請者過往資助申請的執行情況、類似資助項目的成效等，以分析是否存在重複受惠的情況，從而確定有關申請資助項目的必要性，避免出現學校濫用公共資源等不規則問題的發生。

1.3 中/長期計劃監察粗疏

直至2020/2021學校年度，教發基金一直設有中/長期計劃的非固定資助項目可供學校申請。經全面調查，廉政公署發現教發基金對於此項計劃的要求相當低，在申請章程中只要求有關計劃要配合教發基金的年度財政預算、計劃質素、創新性、與教育政策的配合度、計劃預算及成本效益，未見對資助金額的上限有所訂定，換句話說，中/長期計劃的項目及資助金額全由申請者主張，未見教發基金有明確的審批標準。

在報告階段，申請者提交的報告及單據往往都是概括含糊、項目不清，且當中申請項目不少跟非固定資助屬重複申請的情況，多見蒙混狀況，令人擔憂的是此類資助計劃涉及的金額全屬相當巨額的公帑批撥。

喜見教發基金在事件後亦能自行察覺，在2021/2022學校年度的資助申請章程中，直接刪去中/長期計劃此一資助項目，避免繼續出現同類不規則問題，甚至引發涉及相當巨額的違法行為的隱患。

2. 事中監察

2.1 實地視察流於形式

卷宗雖有資料顯示，在涉及工程的資助項目上，教發基金會以訪校參觀的形式，實地抽查視察獲資助工程的進行情況，且往往都只在預先知會學校的情況下開展監察工作，可以預見此類安排極其量只能取得一般性的參觀效果，鮮見教發基金有採取具針對性的有效核實措施，如要求申請者列明擬進行工程的具體位置、提交擬進行工程的地點相片等，以供教發基金派員現場視察進度，並核實公帑運作的情況如實，可見該基金所採取的監察措施成效不彰的事實。

2.2 資助項目欠適時核實

調查發現，教發基金人員每每參觀完有關資助項目之後，都沒有認真記錄及註明實地監察的具體檢查位置、項目等細節，以致當申請者變更有關資助計劃，如更改用途等，教發基金人員核實時就無從入手了。

同樣地，在舉辦課程的資助申請方面，教發基金亦從無要求申請者預先申報上課日期及時間，以便進行不定期的抽查措施，保證有關課程的舉辦屬實。

至於設備、耐用品方面，教發基金在撥款資助後就置之不理，既未見有強制要求受資助者進行有關財產管理、標籤識別等，甚至放任受資助者自己處分這些以公帑開展的工程及購置的資產，容許其任意放置、收藏、拆毀或銷毀，暴殄公物、浪費公帑之風常見。

事實上，有充足文件證據顯示，教發基金在核實及監察資助項目的真實執行情況的工作上，主要仍以檢視書面文件及證據方式進行，加上負責人員的工作能力與態度，才會導致大量令人質疑與事實不符的現象出現。

2.3 對承判公司的監管空白

在調查的過程中，廉政公署採取了不同的調查措施，發現教發基金雖編制了一套申請章程作為對學校的指導性文件，亦配套舉辦了公開說明會，介紹該教育政策的方向及章程的修改部分，傳遞的信息主要集中於申請金額的變動及資助項目的更改，對於章程中就申請者的義務，尤其是應遵規則、程序手續、法定義務等卻鮮有提及，亦未見有主動解釋或強調，不難想像，申請者只知權利、不諳義務，對於章程提及的要求甚至無興趣去了解，往往省時省力地直接將受資助計劃或項目外判給其他私人實體全力包辦。

事實上，調查所得的數據亦顯示，在外判的情況下，尤其是在涉及相當巨額資助款項的中/長期計劃中，受資

助者更樂於外判資助項目，不規則情事或亂象的發生率越高。

對於這些承包商，教發基金既無明文要求受資助者對該等承辦商必須嚴格監管，亦無設立任何機制，以便教發基金直接對此等私人實體進行監管，在有關申請的審批程序上，甚至完全無要求受資助者提交有關承辦商的任何資料，欠缺專業資格、胡亂申報開銷的不規則行為，乃至偽造、欺詐行為等亂象易生，令當局處於被動狀態，最終甚至可能導致無從監管、無法追查的窘況。

3. 事後監察

2015 年審計署報告曾指出教發基金當時雖有設立機制核實資助計劃開支的真實性，以及核實各項資助計劃已否如實執行，但仍出現沒有足夠單據作實證、訪校報告未能反映有關資助項目，尤其是工程、設備等的執行情況，致使未能核實有關開支是否真確的情況。

廉政公署是次經全面調查所得，發現教發基金對撥付的資助項目所進行監察活動，仍然集中在報告階段，即一般只進行事後監察，通常是單靠受資助者交來的報告及證據文件進行核對及檢查。

對於非固定資助的報告及實證文件的核對，監察的嚴謹和成效視不同人員的質素而定，欠缺統一機制可予遵從。

在持續進行兩至四個學年通常涉及相當巨額資助款項的中/長期計劃的監察工作上，教發基金作出的力度尤見薄弱和鬆散，鮮有嚴格要求受資助者提交對應的單據或發票等證據文件，輕易接納概括性的報告、列表及表格等資料。

總括而言，教發基金在對有關財政援助的申請審批及監察工作上，無論是事前、事中抑或事後，都予人以不盡人意之感！

二、對法律的認知及適用

在整個調查過程中，令人驚訝的是，教發基金所作出的行為及決定，似乎少有具法律專業的人員參與其中，以致在很多層面的事宜上未見法律規定的直接且正確的適用，尤其是在退款及兼收的機制上，教發基金似乎一直都不清楚原來法律早有相關規定，無需另覓良方去解決的事實。

1. 被遺忘的法定退款制度

第 16/2007 號行政法規（《教育發展基金制度》）第 15 條第 5 款及第 6 款則規定，如不舉行教發基金所資助的有關活動的原因不可歸責於財政援助受資助者，應自獲資助的活動未能舉行的事實發生日起計 30 日內，向行政管理委員會作出具適當理由說明的解釋和退還所收取的款項。

上述條文是十分容易理解的。立法者在教發基金的財政援助事宜上，選擇了採用“專款專用”的原則，確立的解決辦法是，對於未實現的資助計劃或項目，要求受資助者在法定期間內將已收下的資助款項退還政府，並加以解釋，可見立法者對公帑運用及行政機關決定的重視程度。

然而，教發基金在 2015 年被首次指出退款問題之後，僅以“正在修訂第 63/93/M 號法令，希望可以妥善處理有關問題”作回應；而事實上，直到現在，仍未見該法令有被進行任何修改。

直至 2020 年年末，教發基金在更新 2021/2022 學校年度的資助申請章程的內容，乃至後來進行內部檢視並製作報告時，仍未發現上述法律規範早於 2007 年就已確立好一套退款機制，仍努力地尋求及創設另一套退款機制去解決退款的程序及責任問題，尤其嘗試根據第 2/2018 號行政法規的《預算綱要法施行細則》第 44 條(1)項的規定，要求學校在指定期限內以支票形式退回有關款項予教發基金，這是令人費解的！

不得不指出，無論是教發基金在實務中默許的“拉上補下”的計算方法，抑或是申請章程裏有關修改計劃的規定，都是明顯違反上述法定退款制度的規定的。

教發基金在申請章程中，容許學校在不舉辦或不進行已獲批准資助款項的項目或活動時，可以向教發基金提出修改資助計劃的請求，甚至在某些情況下，如因不可抗力的原因取消計劃等，更可獲豁免其修改申請手續及程序。

應知道，事先規劃和切實執行資助計劃或項目是教發基金受惠者的義務，而教發基金則具有職權與義務監察規劃內容的執行情況，但事實上，教發基金從未要求申請者提交資助計劃時至少訂明有關項目的初步預計舉辦或完成的時間，容許受資助者直至提交最後報告時才正式申報項目有否按計劃進行、有否取消，致使教發基金無法掌握項目的進行及取消情況，從而無法計算《教育發展基金制度》上述明文規定的退款期間及開展退款程序，容忍受資助者在實質無實現資助項目的情況下，遲遲不將款項退還予政府。

加上教發基金默許學校“拉上補下”任意調度資助款項，進一步影響其對有關公帑的管理與監察，一方面日益加重教發基金計算因累積的退款事宜而引致的會計及行政工作，另一方面亦讓申請者長期持有相當巨額的資助退款，增添欺詐類不法行為的發生機會。

尤幸教發基金在修改 2021/2022 學校年度的資助申請章程時，同時刪去往往涉及相當巨額金額的中/長期計劃的資助項目，以及調整了非固定資助的第二期撥款的發放期更改為提交報告之後；在核實有關報告及單據文件方作出有關準確的資助撥款行為，確可預見應能大大降低退款的機率。

此外，教發基金一直以來，都是友善地以溫馨提示方式提醒受資助的教育機構留意有關退款事宜，並且訂定了60日的最後退款期間。

顯然地，教發基金這寬鬆期間的給予完全是違反法定退款制度的30天的規定。

不論有關資助審批的行政卷宗是以紙本抑或電子方式製作，都無改有關退款決定係屬《行政程序法典》第110條所規定的行政行為的性質，教發基金在對利害關係人——受資助者作出的通知，必須依該法典的規定為之，尤其需注意及滿足該法典第111條及後續條文的規定及要求，乃至有關申訴方面資訊的提供亦須依法一一作出。顯然地，調查結果顯示教發基金從無如此做，其此方面的作為同樣已違反了《行政程序法典》的相關規定。

綜上所述，教發基金在依法執行退款機制的事宜上，無疑是存在明顯行政違法的情況的。

2. 被輕忽的法定兼收制度

《教育發展基金財政援助發放規章》第12條規定，在一般情況下，教發基金的財政援助可與其他公共或私人實體已發放或將發放的資助兼收，然而，受益人應在申請時或在兼收發生之日起計10日內，將有關事宜通知教發基金。

經調查，無任何資料顯示教發基金有以任何方式，對請求學校作出上述要求或提醒，在每年更新的資助申請章程及承諾書中都不見有關兼收制度的片言隻語。而在實務上，教發基金對於兼收此事宜採取的是被動態度，換言之，教發基金只會在其他基金（如澳門基金會）收到申請者的資助請求時，其他基金會要求申請者作出兼收聲明，從而得知申請者亦同時有向教發基金申請資助撥款，遂會主動通知教發基金發表意見；此時，教發基金才會按兼收比例

去計算應向申請者批撥的資助金額，其本身並無主動監察兼收情況的機制。

事實上，教發基金對於受資助設備或物品從不嚴格核實，亦無要求就教發基金資助的資產進行標籤管理及追蹤，對實際上有哪些資產屬其資助範圍可說是全不知情，因而亦無從得知是否存在重複資助的情況了。

此外，兼收的情況實際上包括兩種，一是同一資助項目以不同的資助計劃名義而向教發基金作出申請，二是同一資助項目向不同的基金作出申請。

第一種情況，申請者通常分別在中/長期計劃及以其他非固定資助項目的名義同時提出申請，教發基金原有的核對機制、工具及人員不謹慎的態度，都會導致重複發放的情形發生。所幸的是，教發基金在編制 2021/2022 學校年度的資助申請章程時，終於有所檢討，直接刪除了中/長期計劃的資助項目之外，在個別申請項目中亦刻意設有不可重複申請的規定，儘管仍未見有考慮關於違反這些規定的後果。

至於第二種情況，申請者就同一資助項目同時向不同的基金，如澳門科學技術發展基金、環保與節能基金或澳門基金會等提出資助申請，教發基金同樣應依法辦事，制定一套有效機制，切實履行《教育發展基金財政援助發放規章》第 12 條所作出的規定，方能保障公帑不被濫收。

綜上所述，教發基金在依法執行兼收機制的事宜上，未至於不作為但卻不主動依法作為，確實存在行政不當的情況。

三、採用方法與輔助工具

1. 學校支援未到位

教發基金雖在形式上已開闢了不少對學校支援的工具及方法，包括有關資助申請的資訊平台、資助申請章程、說明會、資助組或職能單位人員的專人跟進等多項安排，體貼入微，然而，必須指出的是，教發基金卻未見有行使實質的監察職能，全盤考慮並預見各種不規則情事或違法行為的發生可能，所制定的申請章程內容顯然存在各種漏洞，未見有透過後果或罰則的訂定，嚴肅要求申請者按章辦事，在各種資助項目的如實申報、導師費等各項開銷的準確申報、表格類文件的正確填報等誠信表現，實在理應成為申請審批的考慮因素。

正如前述，教發基金透過承諾書讓學校粗略概括地作出一個聲明，承諾會按《教育發展基金財政援助發放規章》的規定去完成受資助項目，模糊地承擔有關資助帶來的責任和義務。事實上，對於上述法律規定責任和義務具體是甚麼內容，相信申請者並不清楚，承諾書無明確條款進行法律準用，其具體約束力亦成疑，這是教發基金疏於教育、支援不足、監察不力的責任。

亦正正由於教發基金的支援未到位，增加申請者依賴承辦商的需要，在無健全監察承辦商機制的前提下，進一步加大教發基金監察的難度。

2. 內部工作指引欠奉

2015 年審計署已經指出過當時的教發基金欠缺明確清晰的內部工作指引，一方面無法令到負責執行的工作人員感到有關監察工作的重要性，同時亦令私立學校感到各項規定並非必須遵守。

從全面調查後所得現象，面對多樣的申請者所提出的請求，以及五花八門的開支報銷單據、相片等證據文件，負責教發基金工作的資助組人員及教青局其他職能單位人

員仍然多憑經驗去審批申請及核實證據文件，因為始終欠缺統一的工作方法及標準。

喜見的是，教青局在 2021 年年中完成的內部檢視報告中，確有特此考慮上述問題的解決方法，計劃會在職權分工的方面作出進一步的努力；然而，不得不提醒的是，資助組人員與職能單位人員之間的溝通和共識問題，該報告中並未有具體的措施，仍然是一個概括性的計劃而已。

在此亦須指出，對於人員與各申請者之間是否存在需要迴避的情況、應如何有效處理，現時只靠教發基金人員跟上級在口頭上的了解與申報。眾所周知，考慮到本澳地小人多，人脈交集機率高，因此，從事涉及公有財產的審批及發放工作的基金人員，有關迴避及避嫌的意識必須更強，方能更好落實無私原則的要求，然而，教發基金始終欠缺依法建立一套完備的迴避機制的主動意識。

3. 程序的電子化未盡人意

經審計署在 2015 年建議教發基金建立電子化資料庫後，廉政公署全面調查後發現教發基金的確建立起有關資訊系統了。

然而，尤其在綜觀教發基金開發的有關“學校發展計劃”資助申請的資訊系統的運作方式，包括接納申請者的申請、提交報告及證據文件等資料、人員的意見及建議（儘管內容十分簡單）、下級呈交及上級的確認行為等，加上教發基金無向廉政公署人員提供到完整的申請審批個案的紙本資料，有理由相信教發基金除了要建立電子化資料庫之外，亦有意將有關“學校發展計劃”資助申請進行無紙化、全資訊化處理，這種配合資訊化時代的發展及特區政府電子政務的政策方向，原是無可厚非的。

然而，既然《行政程序法典》第 1 條第 1 款規定：“行政程序，係指為形成與表示公共行政當局意思，或為執行

該意思而進行之「一連串有序之行為及手續」，第 2 款則規定：“行政卷宗，係指體現組成行政程序之行為及手續之文件整體”，那麼，無論以紙本抑或電子方式作為載體，行政程序所依附的行政卷宗，都應該是整體的，而不是分散存放的，尤其當出現異議甚至上訴時，完整的行政卷宗更是必不可少的。

因此，不得不指出，教發基金現時依賴作取代傳統行政卷宗載體的資訊系統，在技術而言，確實在處於尚未完善的階段，馬上就不以紙本載體作出相關行政行為，確有操之過急之嫌。事實上，有關資訊系統欠缺必須資料欄位的現象，正正導致廉政公署的調查工作備受阻礙的主因之一，很多必須用作分析的資訊均無任何紀錄。

至於在立法上，現時第 2/2020 號法律（《電子政務》）是否已足夠作為教發基金將有關資助申請審批卷宗全面電子化的法律依據，抑或有需要另立法律作執行依據，確實需要有關當局進一步作出相關研究，以尋求合法性原則的實現。

四、人員意識需加強

從前述出現的法律制度的擱置適用、審批標準不一、監察工作的敏感度及謹慎度不足等種種現象，顯示教發基金人員在處理公帑支出的事宜上，似乎存在相關知識及意識不強的情況，在某些情況下，人員甚至表現出模糊了事的態度。

經查證，教發基金鮮有培訓負責有關工作的人員的活動，以加強人員對跟教發基金財政援助相關的法律法規及《行政程序法典》的必要認知，及培養謹慎處理涉及公帑事宜的素質，亦無有效執行覆核機制，欠統一內部指引，以協助人員做好資助申請的審批及核實工作，保障公帑用得其所。

教發基金亦無安排法律專業人員參與及支援有關申請資助的審批、發放、追收退款等工作，令有關工作的合法性出現危機。

第四部分

總結及建議

無可否認，在 2015 年相關審計報告公佈之後，教發基金在某些項目上確有作出一些改善工作，然而，在廉政公署是次全面調查中，發現有關改善工作似乎仍未全面及到位，最終導致 2020 年 9 月底發生了可能涉及刑事欺詐行為的案件。

自此之後，喜見教發基金一直表現出合作態度，除了積極配合各方面的調查工作之外，亦隨即檢討並更新了於同年 12 月公佈的 2021/2022 學校年度“學校發展計劃”資助申請章程中部分規定，當中決定取消涉及金額較大且出現問題最多的中/長期計劃、將第二期撥付資助改至申請者提交報告之後才作出、訂明不予資助的項目、為擬更換的軟硬件訂立了最低使用年期、在遞交紙本總表前取消計劃需作書面說明、不支持重複購置設備或材料、在實證文件上有相對明確的類別及數量的要求，以及在個別資助項目中明確要求提供諸如場地使用人次數據、供應商報價單等證據文件方面的細緻化要求，這些修改無疑有助減低不規則問題發生的風險，亦有助減輕退款計算及追收的行政工作，以及有利監察核查公帑使用的真實性。

此外，自 2021 年 3 月份起，向教發基金提供技術支援的教青局更成立了內部專項審計工作小組，抽調該局不同單位和不同專業範疇且過往無直接參與過“學校發展計劃”資助審批程序工作的人員，專門負責以 2015/2016 學校年度至 2020/2021 學校年度的申請項目作為對象，對基金的資助審批及執行有序地開展專項審計的工作，最終製作了內部檢視報告，總結實際運作的經驗，發現問題後提出改善建議。

在有關檢視報告中，亦見教發基金能夠同樣發現到廉政公署調查中所發現的部分問題，提出的相應建議亦跟廉政公署擬建議的相若，諸如建立受資助設備的管理機制，要求學

校在相關資訊系統內登記受資助設備及每年更新，亦擬在訪校時抽查受資助動產設備、單據等，在將來的申請章程中可能亦擬訂明不按章辦事的後果等，以及種種對有利於教發基金執行資助申請的審批與監察工作的其他建議。

然而，不得不指出，在上述檢視報告部分建議內容稍見流於空泛，很多問題仍欠缺具體落實的方案，尤其在有關刑事案件作前車之鑑的前提下，往往涉及相當巨額資助款項的工程類資助項目的監察工作上，仍未見教發基金有作特別的考慮及預防，計劃採取具針對性的措施，以杜絕不規則現象的發生。

對於比較嚴重的遺漏適用法定退款制度及輕忽法定兼收制度的明顯違法的情況，教發基金在上述內部檢視報告中更完全未察覺分毫，這些是廉政公署在堅守“依法辦事”的原則中，必須嚴肅指出並給予勸喻的問題。

目前，立法會第三常設委員會與政府代表正細則性討論《非高等教育制度綱要法》及《高等教育制度》的修訂案，冀將現有的高等教育基金、教育發展基金及學生福利基金3個基金整合為一個自治基金，合併高等教育委員會及非高等教育委員會，但政府亦同時強調，資助的項目及金額並不會因而減少，因此，倘在涉及教發基金的全面調查中所發現的問題沒有被根治，可以預見，當3個基金合併之後的問題加總數量及複雜程度恐怕更會是千絲萬縷、千頭萬緒，故宜抓緊時間將眼前亂象先理順為宜。

根據《廉政公署組織法》第4條(8)項及(11)項之規定，廉政公署已將本全面調查卷宗的主要調查結果知會行政長官閣下，並建議勒令教發基金依法辦事，亦可考慮採取下述措施，以便確保該基金運作的合法性，並進一步完善有關財政援助的審批、發放與監察工作：

- 1) **依法辦事**：第16/2007號行政法規（《教育發展基金制度》）第15條及《教育發展基金財政援助發放規章》第

12條已分別對教發基金的退款制度及兼收制度作出了明確的規定，在合法性原則下，該基金沒有選擇其他處理辦法的空間，尤其當“三令五申”嚴令學校不可違規都不可行的情況下，更必須嚴格依法執行不退款的法定後果。

此外，對於《行政程序法典》的執行，乃至《教育發展基金財政援助發放規章》內具體法條的履行，教發基金日後同樣需多加注意，建議多尋求法律專業人員的支援，避免違法現象繼續發生。

對於上述法律規定及法定要求，教發基金亦必須採取措施向申請者主動宣傳及提供支援，協助後者正確認知、理解及執行，宜考慮在有關申請章程及承諾書中明確載明有關法律規定的退款或兼收的前提、重要期間、涉及程序、法定後果等。

至於2007年公佈及生效的《教育發展基金制度》是否適合時宜、有否需要加強對申請者惡意或故意不守法或不遵守規則的後果、是否有修改的空間等，更需要當局認真思考並研究當中的必要性、急切性及可行性。

- 2) **定額或按固定比例資助免濫用**：避免繼續容許“拉上補下”的報銷亂象出現，對於具一般市場價格的單項資助項目，建議考慮以定額或按固定比例作資助模式，避免申請者為了設法獲取資助上限的款項而肆意提出申請或混水摸魚。如在“開放校園設施”的資助項目中，可按設施條件或面積、實際使用率等計算出符合比例的資助金額。
- 3) **加強對承辦商的監察**：有見在涉及工程的資助項目上，往往因外判承辦商而出現難以監察，甚至無從監察的現象，致使未能及時發現及處理可能出現的舞弊行為，因此，除了繼續進行事後監察而採取必要的實地視察、

文件核實等措施之外，建議在審批申請的階段就加強事先監察的力度，考慮建設一套監察承辦商的制度，如為確認其專業資格而要求提交財政局的登記文件、所得補充稅證明文件等。

甚至可建立一個誠信承辦商的資料庫，供申請者參考並選擇；對於違法違規的承辦商，亦可考慮列入黑名單中，並在有關資訊系統中公佈，以便申請者及教發基金的人員都清楚知悉，有助審批申請的工作取得更符合公共利益的結果。

- 4) **公帑資助資產的一般管理**：提醒教發基金在擬定有關資助設備與物品的供監察用之資產管理制度時，必須考慮並設定關於處分行為，包括出售、贈予、交換、損毀、棄置等明確限制，建立完備的申報機制，提供足夠的申報渠道與工具，確立相應處罰機制；此外，在進行實地巡查工作時應做好檢查清單等準備工作，避免形式主義，應採取措施提高核查工作的真正成效，保障公帑不被濫用，不遭浪費。
- 5) **加強事中監察**：除了需依法辦事，切實執行《教育發展基金財政援助發放規章》要求的期中報告之外，亦建議可考慮透過資訊平台，容許受資助者在舉辦有關資助項目或活動時，可提前知會教發基金，以便後者以不定期甚至突擊方式派員巡訪核實，而不是單靠學校在提交報告時才從文件或相片中獲得有關資助項目的信息，降低不實或虛報行為的成功率。
- 6) **完善有關資訊系統**：倘教發基金真有意將涉及資助申請審批的行政卷宗電子化，建議立即完善現行資訊系統，使之完全符合法律對行政卷宗程序要求，否則，建議循序漸進，以合法性原則為作出相關行政行為的優先原則。
- 7) **人員培訓與支援方面**：教發基金的工作是涉及公帑管

理與處置的工作，人員的知識與意識尤為重要，建議教發基金適時適當對人員進行包括法律上、行政操作上的培訓工作，同時注意提供有助各單位人員之間暢順溝通的機制，統一內部工作指引及審批分析、監察核實標準等，都會有利於相關工作得以合法、合理地暢順開展。另一方面，建議認真考慮建立一套迴避機制的必要性，同時深化人員的迴避意識，確保無私原則得以實現。

*

最後，藉此契機，亦提醒作為以作育英才為主要目標的教育機構，涉及教發基金事宜的法律法規是公開登載的重要文件，政府固然有責任履行好法律規定及行政工作，受資助的實體作為受惠人亦是義務者，同樣負有責任主動履行法律規定的各項義務、積極配合政府的監察工作，加強自身的財務審計的人員配備及自我監督的力度，與政府一起將公帑使用得當，為澳門的下一代樹立良好榜樣。

*

澳門特別行政區，於 2021 年 12 月 23 日

廉政專員

陳子勁