



澳門特別行政區

《公共資本企業法律制度》

諮詢文本

諮詢期：二〇二一年十月二十日至十二月十八日

目錄

前言.....	1
第一章 公共資本企業法律制度的目的及原則.....	5
第二章 公共資本企業的監督.....	10
第三章 公共資本企業的機關權限.....	15
第四章 機關成員的選任及企業績效評核制度.....	23
附件：《公共資本企業法律制度》諮詢文本意見表.....	30

前言

目前，由澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人直接持有財務出資的企業（下稱“公共資本企業”）共 23 間，其中 10 間設立於澳門特別行政區（下稱“澳門特區”）成立後。截至 2020 年 12 月 31 日，這些公共資本企業的資產總規模約 530 億澳門元¹。近年來，公共資本企業涉足的行業領域不斷擴展，從澳門特區成立之前集中於基礎設施、公用事業及商務服務，逐步擴展到科技應用、軌道交通、都市更新、境外投資等領域。可見，公共資本企業在澳門的社會經濟中佔有相當重要的地位。今後，因應澳門特區融入國家發展策略及粵港澳大灣區的發展建設，以及進一步推動經濟適度多元發展，相信公共資本企業應發揮更大的作用。

隨著澳門特區公共資本企業的資產規模不斷增長，經營範圍逐步擴展，如何有效監管公共資本企業的營運，確保公共資產的安全與效益，促進公共財政投資的保值與增值，近年來一直受到社會各界的關注。

長期以來，本澳缺乏一套專門規範公共資本企業運作的法律制度，亦未設有專責部門對此類企業進行實質監督。現時，公共資本企業的

¹ 有關公共資本企業的資料可在澳門特別行政區公共資產監督規劃辦公室的網頁及“公共資本企業對外公佈資料平台”內瀏覽及查閱。網址為：<https://www.gpsap.gov.mo/>。

設立及運作主要受現行《商法典》規範，然而，現行《商法典》適用於所有類型的企業，並非專為公共資本企業而設，因此，對公共資本企業在經營範圍、目標實現、治理及監督機制等方面的特殊要求無法得到全面合理的回應。

為加強對公共財政的監管，確保公帑使用的效益，第五屆澳門特區政府設立“澳門特別行政區公共資產監督規劃辦公室”（下稱“公監辦”），其主要職責之一為分析、研究公共資本企業的運作及管理模式，並協助特區政府制定有助於公共資本企業有效運作及完善管理的政策與法規。可見，公監辦依職責對澳門特區公共資產的監管制度進行檢視及完善，並推動相關的立法工作及跟進改善措施。

澳門特區政府在《二零二零年財政年度施政報告》中指出：“特區政府將啟動公共資本企業法律制度的草擬工作。”為開展相關立法工作，公監辦對澳門特區公共資本企業的運作及管理進行了前期研究工作，經參考中國內地、葡萄牙、法國、美國、英國、德國、新加坡及日本的立法經驗，並結合本澳的實際情況，草擬了《公共資本企業法律制度》的諮詢文本，希望透過公開諮詢，聽取社會各界的意見和建議。諮詢文本分為四章：

第一章 公共資本企業法律制度的目的及原則；

第二章 公共資本企業的監督；

第三章 公共資本企業的機關權限；

第四章 機關成員的選任及企業績效評核制度。

現誠邀社會各界在諮詢期內就諮詢文本的內容，以及諮詢文本內未有列明，但與本次諮詢內容有關的內容，或其他值得關注的問題，提供寶貴的意見及建議。

我們將在諮詢期結束後，就收集到的意見及建議作諮詢總結，並將之公開。如果需要對發表意見者的身份作全部或部分保密處理，敬請作出特別說明。

索取諮詢文本地點：

澳門特別行政區公共資產監督規劃辦公室：澳門媽閣斜巷/萬里長城港務局大樓

政府資訊中心：澳門水坑尾街 188-198 號方圓廣場

政府綜合服務大樓：澳門黑沙環新街 52 號

離島政府綜合服務中心：氹仔哥英布拉街 225 號 3 樓

查詢及下載諮詢文本：

澳門特別行政區公共資產監督規劃辦公室網頁：www.gpsap.gov.mo

澳門特別行政區政府入口網站：www.gov.mo

提交意見及建議的方式：

親臨及郵寄地址：澳門媽閣斜巷/萬里長城港務局大樓

電郵地址：info@gpsap.gov.mo

圖文傳真：(853) 2886 6665

網上填寫意見表：

<https://www.gpsap.gov.mo/consultation/#/survey?lang=tc>



下載諮詢文本意見表：

https://www.gpsap.gov.mo/consultation/docs/survey_tc.pdf



諮詢期：

2021 年 10 月 20 日至 12 月 18 日

第一章

公共資本企業法律制度的目的及原則

公共資本企業是指由澳門特區或澳門特區其他公法人持有財務出資的企業。通常來說，公共資本企業具有以下特徵：(1) 公共資本企業與商業企業一樣，適用現行《商法典》或其他私法制度，因而區別於公共部門及實體。(2) 無論是澳門特區抑或澳門特區其他公法人出資，出資的源頭可追溯至公共財政的支出，因而區別於完全由私人投資設立的商業企業。(3) 一般情況下，公共資本企業是為提供公共服務、促進符合社會經濟需要的行業之發展等公益目的而設立，因而區別於主要以營利為目的的商業企業。

可見，公共資本企業往往需承擔一定的社會功能，實現社會效益，有別於商業企業單純追求經濟效益的特性。

在法律適用方面，由於現行《商法典》是適用於所有類型企業的一部法典，故對於公共資本企業而言，現行《商法典》是規範其設立與運作的主要法律制度。然而，亦正因為現行《商法典》面向所有類型的企業，並非專為公共資本企業而設，對公共資本企業在經營範圍、目標實現、治理及監督機制等方面的特殊要求無法得到全面合理的回應。因此，為確保公共資本企業能實現公共利益及監督部門能有效地

行使職權，應透過專門的法律制度對公共資本企業的經營運作予以規範。

事實上，從比較法的經驗看，目前很多國家均意識到由政府出資持有的企業（下稱“公共企業”）區別於商業企業的特殊性，並據此為公共企業制定了專門的法律制度，具體而言，主要有兩種模式：一是對公共企業進行集中統一立法，例如，中國內地的《企業國有資產法》，其好處是，一方面立法成本較低，不用為每一類型的企業進行單獨立法及制定配套的執行細則，省卻大量行政成本。另一方面，由於有關法律制度是針對所有類型的公共企業而設，故制定的標準相對統一，確保對相關企業實施高效集中管理。二是對從事不同領域和類型的公共企業進行單獨立法，例如英國、日本的情況，其好處是，單獨立法更具針對性，能照顧好不同類型的公共企業的業務和營運差異。

就澳門特區的情況而言，考慮到公共資本企業的規模及數量，建議參照中國內地的立法模式，採用集中統一立法更為合適。

綜上所述，考慮到公共資本企業有別於其他商業企業，具有一定特殊性，為確保公共利益的實現及監督部門能有效行使職權，我們認為，有必要制定專門的《公共資本企業法律制度》。至於現行《商法典》和《公共資本企業法律制度》之間的關係，應是一般法與特別法的關係，公共資本企業應優先適用《公共資本企業法律制度》的特別規定。

此外，我們認為，制定《公共資本企業法律制度》，並不意味着要剝奪企業的經營自主權，而是把關注的重點放在對企業經營決策程序的科學化、規範化，確保決策前，以及決策後的執行過程始終處於受出資人監督的狀態，通過事前、事中、事後的監督，確保公帑的合理使用以及公共資產的保值及增值。為此，建議《公共資本企業法律制度》主要對公共資本企業的設立、運作、監督等方面提供原則性、綱要性規範。

在適用範圍方面，建議《公共資本企業法律制度》適用於在澳門特區設立的公共資本企業，並經必要配合亦適用於澳門特區以外設立的公共資本企業。但是，結合澳門特區或澳門特區其他公法人對公共資本企業直接或間接持股，以及在公共資本企業中處於控股或非控股地位等差異因素，可從制度上作適當的區別性規範。

為達致上述制定法律的目的，並避免採取的政策及措施偏離既定目標，我們建議訂定以下原則：

（一） 實現公共利益原則：公共資本企業在經營及運作過程中，應考慮其設立所擬實現的公共利益。

（二） 效益原則：公共資本企業在經營及運作過程中，應兼顧經濟及社會效益，促進資產的保值增值。

（三） 公平公正原則：公共資本企業在經營及運作過程中，應公

平、公正地對待與之建立關係的相關當事人。

(四) 市場化運營原則：在《公共資本企業法律制度》的框架下，公共資本企業的經營自主權應得到尊重。除法律作出特別規定外，公共資本企業按照適用於一般商業企業的法律制度進行經營及運作。

(五) 公開透明原則：公共資本企業應充分公開其資訊，以接受社會公眾的監督。

本章要點：

1. 公共資本企業屬特殊的企業類型，有別於現行《商法典》規範的其他商業主體，為確保公共利益的實現及監督部門能有效行使職權，建議制定一套專門適用於公共資本企業的法律制度，而現行《商法典》和《公共資本企業法律制度》之間的關係應是一般法與特別法的關係。
2. 確立制定《公共資本企業法律制度》的目的。把重點放在對公共資本企業經營決策程序的科學化、規範化，確保決策前，以及決策後的執行過程始終處於受出資人監督的狀態，通過事前、事中、事後的監督，確保公帑的合理使用以及公共資產的保值及增值，而非剝奪企業的經營自主權。為此，建議《公共資本企業法律制度》主要對公共資本企業的設立、運作、監督等方面提供原則性、

綱要性規範。

3. 確立適用範圍。建議《公共資本企業法律制度》適用於在澳門特區設立的公共資本企業，並經必要配合亦適用於澳門特區以外設立的公共資本企業。但是，結合澳門特區或澳門特區其他公法人對公共資本企業直接或間接持股，以及在公共資本企業中處於控股或非控股地位等差異因素，可從制度上作適當的區別性規範。
4. 訂定“實現公共利益原則”、“效益原則”、“公平公正原則”、“市場化運營原則”及“公開透明原則”作為公共資本企業在經營及運作過程中所依循的方向。

第二章

公共資本企業的監督

為確保公共資本企業在決策前，以及決策後的執行過程始終處於受監督的狀態，建立有效的監督體系至為關鍵。為此，《公共資本企業法律制度》中的一項重要內容就是要確立監督模式，由澳門特區政府推動公共資本企業實現法律制度中確立的目標。

一、 確立監督模式及設立主管部門

從比較法的經驗看，對於公共企業的監督，其他國家和地區普遍存在三種模式，其一是集中監督模式，例如：內地透過在中央及地方設立國有資產監督管理委員會、法國透過設立國家參股局，以出資人/股東代表的身份，對公共企業實施集中監督；其二是分散監督模式，以美國、德國為代表，根據各個不同的國家機關和公共企業所屬的不同行業主管部門，分別進行監督；其三是混合模式，以葡萄牙及英國為代表，兼具上述第一和第二種模式的特點，既有獨立監督機構對受規管行業的有關企業進行監督，又有其他政府部門對管轄業務領域的有關企業進行指導及監督。

就澳門的情況而言，在現行法律中，儘管審計署²和財政局³的組織法均有涉及對公共資本企業行使監督職權的描述，但分別僅限於事後的審計監督和財務活動的稽核。另一方面，現時公共資本企業按照其業務性質被分配到不同範疇的監督實體進行監督，但是在監督範圍，以至監督程度方面，尚缺乏清晰的權限規範，且較難形成統一、標準化的監督。對於公共資本企業的監督體系，目前仍存在優化空間。

為解決上述監督權分散、權限不清，以及監督標準不統一的問題，經參考其他國家和地區的模式，建議設立一個專責的主管部門，透過其統一負責執行《公共資本企業法律制度》的規定，尤其是直接代表澳門特區及澳門特區其他公法人行使作為出資人的權利，從事前規範制度、事中跟蹤監控、事後監督問責的方向對公共資本企業進行全方位及集中監督，以便特區政府能及時掌握有關公共資本企業的具體經營情況，發現潛在問題，及時予以糾正，繼而持續完善其內部運作及相關監管制度，提升公共資本企業的經營效益和加強風險管控。但值得強調的是，上述主管部門是以出資人/股東代表的身份對公共資本企

² 根據第 11/1999 號法律《澳門特別行政區審計署》第 3 條第 4 款規定，除其經費全由公帑支付的實體外，下列實體亦為審計對象：(1) 每年過半數收入來自政府者；(2) 每年不足半數收入來自政府，但書面同意成為審計對象者。

³ 根據七月五日第 30/99/M 號法令第 24 條 (d) 項及 (e) 項規定，公共財政稽核處有權稽核行政公益法人及稽核接受由特區總預算轉移之款項之其他私營部門或合作社部門機構，以確保對適用法律規定之遵守。此外，公共財政稽核處亦有權稽核持有行政當局、自治基金及市政署之出資或與行政當局、自治基金及市政署有其他財務關係之私營部門或合作社部門之實體；但銀行或保險公司除外。

業實施監督，並不妨礙該等企業須依法接受其所屬行業領域的公共實體監管或指導，例如對於輕軌系統安全方面，澳門輕軌股份有限公司須遵守交通事務局發出的命令及指示⁴。

二、 監督措施

借鑒其他國家和地區的經驗，公共資本企業的監督理念應是強調公共資本的保值增值，而非直接對企業的經營活動進行干預。考慮到這一理念符合“一國兩制”下澳門特區市場經濟體系的實際情況，建議未來對公共資本企業的監督應集中在“管資本”的事宜上，避免對企業經營自主權過度介入。

為實現上述理念，我們認為應從以下兩個層面開展監督：

1. 主管部門監督。建議未來主管部門的職責應尤其集中在以下幾個方面，以體現對公共資本企業進行事前、事中，事後監督：
 - (1) 保障公共出資權益，避免公共資產發生不當流失；
 - (2) 督促公共資本企業建立及完善內部運作及監管制度；
 - (3) 指導公共資本企業建立現代企業治理制度，完善企業治理結構，推動公共資本企業的戰略發展及業務優化；

⁴參見第 37/2019 號行政法規《輕軌交通系統的安全技術規定與意外及事故技術調查補充規定》第 3 條（7）項規定。

- (4) 制定對公共資本企業運作及管理具約束力的規範及指引；
 - (5) 通過各種措施及方法取得與公共資本企業運作相關的文件及資料；
 - (6) 就有關公共資本企業的事項向行政長官提供意見及建議。
2. 外部監督。為確保監督的獨立性和專業性，建議在《公共資本企業法律制度》中引入外部專業人士對公共資本企業進行監督的規定，例如執業會計師對企業財務報表的審計；此外，建議在《公共資本企業法律制度》中引入公共資本企業資料公開的規定，以加強公共資本企業的資訊透明度，實現社會監督。

本章要點：

1. 確立監督模式和設立主管部門。建議設立一個專責的主管部門，透過其統一負責執行《公共資本企業法律制度》的規定，尤其是直接代表澳門特區及澳門特區其他公法人行使作為出資人的權利，從事前規範制度、事中跟蹤監控、事後監督問責的方向對公共資本企業進行全方位及集中監督。
2. 訂定監督措施。公共資本企業的監督理念應是強調公共資本的保值增值，而非直接對企業的經營活動進行干預，為此，建議未來對公共資本企業的監督應集中在“管資本”的事宜上，避免對企業經營自主權過度介入。具體而言，可以從以下兩個層面開展監

督：

1) 主管部門監督。基於股東對管理者的監督，建議未來主管部門的職責應主要集中在以下幾個方面，以體現對公共資本企業進行事前、事中，事後監督：

- (1) 保障公共出資權益，避免公共資產發生不當流失；
- (2) 督促公共資本企業建立及完善內部運作及監管制度；
- (3) 指導公共資本企業建立現代企業治理制度，完善企業治理結構，推動公共資本企業的戰略發展及業務優化；
- (4) 制定對公共資本企業運作及管理具約束力的規範及指引；
- (5) 通過各種措施及方法取得與公共資本企業運作相關的文件及資料；
- (6) 就有關公共資本企業的事項向行政長官提供意見及建議。

2) 外部監督。為確保監督的獨立性和專業性，建議在《公共資本企業法律制度》中引入外部專業人士對公共資本企業進行監督的規定，例如執業會計師對企業財務報表的審計；此外，建議在《公共資本企業法律制度》中引入公共資本企業資料公開的規定，實現社會監督。

第三章

公共資本企業的機關權限

如前章所述，對公共資本企業的監督並非剝奪其經營自主權。在某程度上，公共資本企業有如其他商業企業，在市場經濟下自主開展經營活動，而不是完全按照行政當局或監督部門的指令行事，否則的話，就失去了設立這些企業的目的和意義。企業經營自主權的落實有賴於建立完善合理的企業治理結構，具體表現為股東會、行政管理機關、監事會等機關的合理設置、各機關的職權配置及權力制衡機制等。然而，現行法律規範並未針對公共資本企業的特殊性提供相應的制度保障，影響企業的良好經營和發揮作用。

為確保公共資本企業的有效運作，不偏離其設立的目的，公共資本企業的機關除行使現行《商法典》賦予的權限外，我們認為有必要在《公共資本企業法律制度》中對股東會、行政管理機關及監事會的權限作清晰規定及予以強化，使各機關在明確的法律規範下各司其職，形成健全的公共資本企業治理結構。

一、股東會

股東會是企業的最高決策機關，這點對公共資本企業而言亦是如此。因此，規範公共資本企業的運作及治理，關鍵之一在於明確股東會的權限，樹立及維護股東會的權威。對於股東會權限的設定，應把重點集中於企業重大事項的決策。據此，股東會除有權議決現行《商法典》第 216 條⁵中已明確規定的事項外，建議透過《公共資本企業法律制度》賦予股東會以下權限，包括：

- (1) 核准企業中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算；
- (2) 核准“重大營運事項”的決策、執行、管理及權限分配制度；
- (3) 核准公共資本企業機關成員履行職務過程中的迴避制度；
- (4) 聘請會計師事務所對財務報表進行審計或開展其他專項審計。

關於對上述(2)項所指“重大營運事項”的界定，參照其他國家和地區的經驗，在立法上一般有兩種安排：一是，由法律明確規定重大營運事項的類型；二是，由法律訂定基本的範圍，但將具體的程序和內容細節交由各企業結合自身情況確定。考慮到後者既具原則性又不失靈活性，符合澳門特區的實際情況，故建議採用第二種方式。一般

⁵ 根據現行《商法典》第 216 條規定，除法律特別賦予之議決權外，股東尚有權就下列事項議決：a) 行政管理機關及監察機關之選舉及解任；b) 有關營業年度之年度帳目及行政管理機關報告書；c) 監事會或獨任監事之報告書及意見書；d) 有關營業年度盈餘之運用；e) 章程之修改；f) 公司資本之增減；g) 公司之分立、合併及組織之變更；h) 公司之解散；i) 按法律或章程規定不屬公司其他機關權限之事項。

而言，“重大營運事項”主要包括：

- (1) 重大融資、投資及採購項目；
- (2) 重大資產的取得、出售及其他處置；
- (3) 簽訂與企業業務有重大聯繫的合同或協議；
- (4) 對企業中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算的制定及調整；
- (5) 企業的設立、合併、解散及分立。

此外，為提高公共資本企業的營運效益及效率，倘屬由澳門特區或澳門特區其他公法人直接持有全部財務出資的公共資本企業（下稱“公共資本獨資企業”），建議可不設立股東會，由主管部門以書面決定的方式行使屬股東會之所有權限。

二、董事會

按照現行《商法典》規定，行政管理機關負責管理及代表公司。行政管理機關是管理企業日常事務，實現企業宗旨的執行及決策的機關。可見，良好的企業治理首先依賴於行政管理機關，其最典型的形態就是董事會。因此，公共資本企業應設立一個結構合理、運作良好的董事會，為促進企業的利益，合理、勤勉地運用自身的專業知識和經驗，共同作出最佳的判斷和決策。

董事會作為企業的核心決策機關，必須確保企業內部合理的分權和制衡，以及在企業內部控制和風險管理方面進行頂層的規劃和執行，這些事宜都必須透過董事會制定內部運作規範予以落實。然而，目前，本澳的法律制度並沒有要求公共資本企業制定相應的內部運作規範，以強化自身治理。

為建立良好的企業內部治理體系，借鑒其他國家和地區的經驗，建議由董事會訂定、完善與企業日常經營及運作相關的主要制度，主要包括：

- (1) 人事管理制度；
- (2) 員工薪酬及福利制度；
- (3) 員工考核制度；
- (4) 財務及採購管理制度；
- (5) 風險防控制度。

考慮到上述制度的訂定屬董事會對企業日常運作的管理工作，因此，建議有關制度無須經股東會議決通過，但應向股東會報告。

至於上述提及的“重大營運事項”的決策、執行、管理及權限分配制度，以及機關成員履行職務過程中的迴避制度，考慮到董事會是實現企業宗旨的執行及決策機關，最為掌握企業的日常營運狀況，而設置重大營運事項制度及迴避制度的目的是在尊重董事會管理權限

的同時，又對其管理權限作出約束，因此，建議先由董事會就該類事項提出建議（例如：重大營運事項的界定、具體類型及標準；就每一類重大營運事項進行提案、審議及決策的規則；就每一類重大營運事項的執行及管理而採取的風險防控措施及應對預案），並呈股東會核准。

為確保董事會的獨立性和專業性，更好地發揮董事會的決策作用，參考其他國家和地區的經驗，董事會可下設執行委員會或其他委員會，並可將屬董事會的權限授予此等委員會，而董事會主席不可兼任執行委員會主席，避免權力過分集中。

三、監事會

良好的企業治理除要強化董事會的制度建設外，還需要重視企業的內部監督制度，透過企業的監督機關——監事會或獨任監事，對董事會的權力進行約束和制衡，以防範出現濫用職權或履職疏忽的情況。

目前，儘管本澳的所有公共資本企業都按照現行《商法典》規定設立了監事會或獨任監事，而監事會其中一名成員或獨任監事已由執業會計師或者會計師事務所擔任，然而，在現行制度中，除了3月2日第13/92/M號法令中提到有關官方董事的規定可經必要配合後適用於由澳門特區委任的監事會成員外，並沒有其他具體規定或指引對公

共資本企業內部監察制度作出明確規範。從其他國家和地區的經驗來看，在沒有清晰規則的情況下，監事會很容易陷入“形同虛設”的狀態。為此，我們認為，有必要強化公共資本企業監事會功能，建議監事會除有權行使現行《商法典》及其他法律法規及章程所賦予的權限外，尚有權：

- (1) 監察公共資本企業遵守及執行有關法律法規、章程及內部制度的情況；
- (2) 核查公共資本企業的財務狀況；
- (3) 就公共資本企業的經營效益、利潤分配、資產保值增值、資產處置等情況向股東會及主管部門提出意見及建議；
- (4) 建立公共資本企業的內部監察制度。

本章要點：

1. 確立公共資本企業股東會的權限。股東會權限的設定，應集中於企業重大事項的決策，為此，建議透過《公共資本企業法律制度》賦予股東會以下權限，包括：
 - (1) 核准企業中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算；
 - (2) 核准“重大營運事項”的決策、執行、管理及權限分配制度；
 - (3) 核准公共資本企業機關成員履行職務過程中的迴避制度；

(4) 聘請會計師事務所對財務報表進行審計或開展其他專項審計。

關於“重大營運事項”的界定，建議由法律訂定基本的範圍，具體的程序和內容細節交由各企業結合自身情況確定。“重大營運事項”主要包括：

(1) 重大融資、投資及採購項目；

(2) 重大資產的取得、出售及其他處置；

(3) 簽訂與企業業務有重大聯繫的合同或協議；

(4) 對企業中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算的制定及調整；

(5) 企業的設立、合併、解散及分立。

為提高公共資本企業的營運效益及效率，倘屬公共資本獨資企業，建議可不設立股東會，由主管部門以書面決定的方式行使屬股東會之所有權限。

2. 確立董事會的權限。為建立良好的企業內部治理體系，建議由董事會訂定、完善與企業日常經營及運作相關的主要制度，主要包括：

(1) 人事管理制度；

(2) 員工薪酬及福利制度；

(3) 員工考核制度；

(4) 財務及採購管理制度；

(5) 風險防控制度。

至於“重大營運事項”的決策、執行、管理及權限分配制度，以及機關成員履行職務過程中的迴避制度，考慮到董事會是實現企業宗旨的執行及決策機關，最為掌握企業的日常營運狀況，而設置重大營運事項制度及迴避制度的目的是在尊重董事會管理權限的同時，又對其管理權限作出約束，因此，建議先由董事會就該類事項提出建議，再呈股東會核准。

為確保董事會的獨立性和專業性，更好地發揮董事會的決策作用，董事會可下設執行委員會或其他委員會，並可將屬董事會的權限授予此等委員會，而董事會主席不可兼任執行委員會主席。

3. 強化監事會的權限。為強化公共資本企業監事會的功能，建議透過《公共資本企業法律制度》賦予監事會以下權限：

(1) 監察公共資本企業遵守及執行有關法律法規、章程及內部制度的情況；

(2) 核查公共資本企業的財務狀況；

(3) 就公共資本企業的經營效益、利潤分配、資產保值增值、資產處置等情況向股東會及主管部門提出意見及建議；

(4) 建立公共資本企業的內部監察制度。

第四章

機關成員的選任及企業績效評核制度

為確保公共資本企業良好營運，實現社會效益最大化，同時兼顧資產的保值增值，除透過法律明確賦予公共資本企業機關特定的權限外，各機關的有效運作還取決於人為因素，包括：(1) 合適的機關成員人選；(2) 對機關成員的考核與激勵機制。為此，我們認為有必要在《公共資本企業法律制度》中引入相關規範內容。

一、 機關成員的選任

根據現行《商法典》規定，董事會及監事會的成員由股東會的議決通過選出。可見，股東有權及有責任挑選最合適的董事及監事人選。然而，在現行法律制度中，澳門特區及澳門特區其他公法人如何合理行使此等權利，並沒有明確規範。3月2日第13/92/M號法令僅規定了官方董事的委任權(該規定經必要配合後適用於由澳門特區所委任的監事會成員)，但未規定行政長官或相關施政範疇的司長應當透過什麼程序和遴選標準來委任合適的人選。

為此，我們認為有必要在《公共資本企業法律制度》中引入出任董事會及監事會成員的條件，使股東會在挑選相關成員時有規可依。

具體條件可循以下幾個方面考慮：

- (1) 倘為自然人，除需具備完全行為能力、良好的公民品德外，還應具備與履行相關職務相適應的專業能力及工作經驗；
- (2) 倘為法人，根據適用之法律法規設立及良好運作，並取得履行職務所需的必要資格；
- (3) 未因任何法律法規的規定喪失擔任機關成員的資格。

至於選任上述機關成員的方式，建議根據澳門特區或澳門特區其他公法人持有財務出資的比例，在制度上作差別性規範：

1. 倘屬公共資本獨資企業，其董事會成員、監事會成員及獨任監事由行政長官委任或指定；
2. 倘屬由澳門特區或澳門特區其他公法人直接持有超過 50% 財務出資的公共資本企業，其機關成員按以下方式產生：
 - (1) 董事會及監事會半數以上但不超過三分之二的成員，或獨任監事由行政長官委任或指定；
 - (2) 董事會及監事會的其他成員由公共出資人以外的出資人提名，並經股東會議決選出；
 - (3) 董事會及監事會主席，以及倘有的執行委員會主席由行政長官委任或指定的董事會或監事會成員擔任。
3. 倘屬由澳門特區或澳門特區其他公法人直接持有等於或少於

50%財務出資的公共資本企業，其行政管理機關或監察機關中至少應有一名成員由行政長官委任或指定。

二、企業績效評核制度的構建

根據現行《商法典》的規定，公司的機關成員須對因違反法律或章程所定義務之作為或不作為所引致之損害向公司負責，又或對因執行其職務而直接引致股東及第三人之損害負責⁶，而股東會有權決定機關成員的薪酬，並解任其認為不稱職的機關成員⁷。此外，3月2日第13/92/M號法令亦規定，官方董事有義務向監督實體報告一切與公司運作有關之事實，且適時建議作出措施，以避免對公共利益造成損失，或彌補該等損失。官方董事亦須向監督實體提交年度報告書，以陳述該段期間內之公司業務及其於該等公司內之參與情況。有關官方董事的規定經必要配合後適用於由澳門特區所委任的監事會成員。可見，公共資本企業的機關成員在履行其經營管理企業或監督職責的同時，必須接受股東的定期審視和評估，根據其表現，股東可以採取適當的措施。

由於公共資本企業的有效經營關係到公帑的合理運用及效益，規

⁶ 參見現行《商法典》第245條至251條規定。

⁷ 參見現行《商法典》第216條規定。

範、科學的評估機制既是公共資本企業各機關有效運作的保障，又是選任公共資本企業機關成員，並對其進行激勵和約束的重要參數，因此，構建企業運營績效評核制度具有重要意義。

為保障澳門特區及澳門特區其他公法人作為出資人的權益，建議由澳門特區或澳門特區其他公法人直接控股的公共資本企業應定期就其經營及運作的情況接受評核，而評核結果將影響機關成員的薪酬及續任情況。當然，倘證實公共資本企業機關成員對企業及公共利益造成損失時，有關成員還須就相關損害承擔倘有的民事、紀律及刑事責任。

至於評核公共資本企業運營績效的要素，建議可從以下幾個方面考慮：

- (1) 企業的設立宗旨、所營事業性質及業務類型；
- (2) 企業經營及運作的經濟效益及社會效益；
- (3) 企業中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算目標的達成情況；
- (4) 企業治理架構的合理性，以及各項內部制度的健全性；
- (5) 機關成員履行職責的積極及勤謹程度；
- (6) 守法合規運作及履行社會責任的情況。

考慮到第二章提到建議由專責的主管部門以出資人/股東代表的身份對公共資本企業實施集中監督，透過其對公共資本企業進行事前、事中及事後的監督，主管部門掌握著各個公共資本企業運作的相關文件及資料，並依職權進行不同程度的介入及參與，以保障公共出資人的權益。因此，主管部門應是最為了解各個公共資本企業的運作及管理工作的實體，故適宜由主管部門負責制定上述企業運營績效評核制度，並建議由其代表出資人擔任負責評核的主體。

本章要點：

1. 規範公共資本企業的行政管理機關及監事會成員的選任條件及方式。

1.1 在選任條件方面，具體可循以下幾個方面考慮：

- (1) 倘為自然人，除需具備完全行為能力、良好的公民品德外，還應具備與履行相關職務相適應的專業能力及工作經驗；
- (2) 倘為法人，根據適用之法律法規設立及良好運作，並取得履行職務所需的必要資格；
- (3) 未因任何法律法規的規定喪失擔任機關成員的資格。

1.2 在選任方式方面，建議根據澳門特區或澳門特區其他公法人持有財務出資的比例，在制度上作差別性規範：

- (1) 倘屬公共資本獨資企業，其董事會成員、監事會成員及獨任監事由行政長官委任或指定；
 - (2) 倘屬由澳門特區或澳門特區其他公法人直接持有超過 50%財務出資的公共資本企業，其機關成員按以下方式產生：
 - i. 董事會及監事會半數以上但不超過三分之二的成員，或獨任監事由行政長官委任或指定；
 - ii. 董事會及監事會的其他成員由公共出資人以外的出資人提名，並經股東會議決選出；
 - iii. 董事會及監事會主席，以及倘有的執行委員會主席由行政長官委任或指定的董事會或監事會成員擔任。
 - (3) 倘屬由澳門特區或澳門特區其他公法人直接持有等於或少於 50%財務出資的公共資本企業，其行政管理機關或監察機關中至少應有一名成員由行政長官委任或指定。
2. 構建公共資本企業績效評核制度。建議由主管部門負責制定企業運營績效評核制度，並由其代表出資人擔任負責評核的主體。由澳門特區或澳門特區其他公法人直接控股的公共資本企業應定期就其經營及運作的情況接受評核，而評核結果將影響機關成員的薪酬及續任情況。至於評核公共資本企業運營績效的要素，建議可從以下幾個方面考慮：

- (1) 企業的設立宗旨、所營事業性質及業務類型；
- (2) 企業經營及運作的經濟效益及社會效益；
- (3) 企業中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算目標的達成情況；
- (4) 企業治理架構的合理性，以及各項內部制度的健全性；
- (5) 機關成員履行職責的積極及勤謹程度；
- (6) 守法合規運作及履行社會責任的情況。

對撥冗閱覽本諮詢文本的讀者，以及提供寶貴意見的各界人士，謹致謝忱！

附件：《公共資本企業法律制度》諮詢文本意見表

提供意見者資料	
姓名或實體名稱	
聯絡方式	電郵：
	澳門本地電話：
身份是否需要保密	<input type="checkbox"/> 需要 <input type="checkbox"/> 不需要

第一部份 對諮詢文本發表意見

第一章 公共資本企業法律制度的目的及原則
<p>1. 對於諮詢文本建議制定專門適用於公共資本企業的法律制度，您同意嗎？ （請參閱諮詢文本第 5-6 頁）</p> <p style="margin-left: 20px;"><input type="checkbox"/> 同意 <input type="checkbox"/> 不同意 <input type="checkbox"/> 未能判斷</p> <p>其他意見或建議：</p> <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"/> <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"/> <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"/>
<p>2. 對於未來《公共資本企業法律制度》主要對公共資本企業的設立、運作、監督等方面作出原則性和綱要性規範，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 7 頁）</p> <p style="margin-left: 20px;"><input type="checkbox"/> 同意 <input type="checkbox"/> 不同意 <input type="checkbox"/> 未能判斷</p> <p>其他意見或建議：</p> <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"/> <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"/> <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"/>

3. 對於《公共資本企業法律制度》的適用範圍，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 7 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

4. 對於在《公共資本企業法律制度》中引入“實現公共利益原則”、“效益原則”、“公平公正原則”、“市場化運營原則”及“公開透明原則”，作為公共資本企業在經營及運作過程中所依循的方向，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 7-8 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

第二章 公共資本企業的監督

1. 對於諮詢文本建議設立一個專責的主管部門，透過其統一負責執行《公共資本企業法律制度》的規定，尤其是直接代表澳門特區及澳門特區其他公法人行使作為出資人的權利，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 10-12 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

2. 對於未來對公共資本企業的監督應集中在“管資本”的事宜上，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 12 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

3. 對於透過《公共資本企業法律制度》賦予主管部門監督職責及有關職責內容的建議，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 12-13 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

4. 對於在《公共資本企業法律制度》中引入外部專業人士對公共資本企業進行監督，以及公共資本企業資料公開的規定，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 13 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

第三章 公共資本企業的機關權限

1. 對於透過《公共資本企業法律制度》賦予股東會對企業重大事項作出決策的權限及有關權限內容的建議，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 16 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

2. 對於“重大營運事項”的界定，建議由法律訂定基本的範圍，再由各公共資本企業結合自身情況確定具體的程序和內容細節，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 16 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

3. 對於“重大營運事項”的範圍建議包括：(1)重大融資、投資及採購項目；(2)重大資產的取得、出售及其他處置；(3)簽訂與企業業務有重大聯繫的合同或協議；(4)對企業中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算的制定及調整；(5)企業的設立、合併、解散及分立，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 17 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

4. 對於公共資本獨資企業，建議可不設立股東會，由主管部門以書面決定的方式行使屬股東會之所有權限，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 17 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

5. 對於透過《公共資本企業法律制度》賦予董事會訂定、完善與企業日常經營及運作相關的主要制度的權限，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 17-19 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

6. 對於透過《公共資本企業法律制度》強化監事會的權限及有關權限內容的建議，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 19-20 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

第四章 機關成員的選任及企業績效評核制度

1. 對於透過《公共資本企業法律制度》對公共資本企業的行政管理機關及監事會成員的選任條件及方式作出規範，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 23-25 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

2. 對於在《公共資本企業法律制度》中引入公共資本企業績效評核制度，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 25-26 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

3. 由澳門特區或澳門特區其他公法人直接控股的公共資本企業應定期就其經營及運作的情況接受評核，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 26 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

4. 對於評核公共資本企業運營績效的要素建議包括：(1) 企業的設立宗旨、所營事業性質及業務類型；(2) 企業經營及運作的經濟效益及社會效益；(3) 企業中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算目標的達成情況；(4) 企業治理架構的合理性，以及各項內部制度的健全性；(5) 機關成員履行職責的積極及勤謹程度；(6) 守法合規運作及履行社會責任的情況，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 26 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

5. 對於諮詢文本建議上述評核制度由主管部門負責制定，並由其代表出資人擔任負責評核的主體，您同意嗎？（請參閱諮詢文本第 27 頁）

同意 不同意 未能判斷

其他意見或建議：

第二部份 對是次公開諮詢活動發表其他意見

意見或建議

意見表（補充頁）

對應章節及問題
意見或建議