

澳門公共資本企業法律制度立法之解析

廖志漢*

摘 要 澳門公共資本企業的設立及運作過去主要受澳門《商法典》規範，但《商法典》適用於所有類型的企業，並沒有為公共資本企業作專門規定，未能回應公共資本企業設立的特殊性和目標，其所追求實現的宗旨，以及應遵循特定的運作規則等，隨着2023年第16/2023號法律《公共資本企業法律制度》的頒佈實施，作為澳門首部專門規範澳門公共資本企業的設立、經營、運作、監督，以及行使公共出資人權利的法律正式出台，明確了公共資本企業應遵循的原則、監督主體及監督模式等多方面的內容，並為規範和監督公共資本企業提供了重要的基礎性制度框架。

關鍵詞 《商法典》 《公共資本企業法律制度》 公共出資人 控制權 監督管理

一、導論

2023年8月8日，經過澳門特別行政區立法會第一常設委員會歷時一年多的審議的《公共資本企業法律制度》，獲立法會全體會議細則性表決通過，並於2023年11月1日起正式生效。《公共資本企業法律制度》是澳門首部專門規範澳門公共資本企業的設立、經營、運作、監督，以及公共出資人權利的行使的法律，該法律的頒佈實施，標誌着澳門在監督公共資本企業方面的立法工作邁出了堅實而又重要的一步。

長期以來，澳門存在不少由政府出資設立及持有股份的企業，而且從澳門特別行政區（以下簡稱“澳門特區”）成立之前主要集中於基礎設施、公用事業及商務服務方面，逐步擴展到近年新興的科技應用、軌道交通、都市更新、境外投資等領域，涉足的行業領域不斷擴展，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，相信此類由政府出資的公共資本企業應會發揮更大的作用。然而，澳門過往一直沒有一套專門規範公共資本企業的法律制度，亦未設有專責部門監督此類企業，澳門的公共資本企業和其他商事企業/公司一樣，其設立及運作主要適用《商法典》的規定，但《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，對公共資本企業在經營範圍、目標實現、管理和監督機制等方面的特別要求無法得到全面合理的回應^[1]。而且，公共資本企業有權

* 廖志漢，澳門公共資產監督管理局副局長。

[1] 澳門特別行政區《公共資本企業法律制度》諮詢文本，第1-2頁，載澳門特別行政區公共資產監督管理局網站，<https://www.dsgap.gov.mo/download>，2025年3月1日訪問。

對由屬其所有的各類資產進行使用和處分，但其財產形成從根本上源於其設立時公共財政的出資投入，以及日後倘需的撥款，因此，這些公共資本企業對自身財產的利用和對外投資行為，都應受到適當的監管，方可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。

為此，澳門特區政府於2019年12月20日設立了“澳門特別行政區公共資產監督規劃辦公室”，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，並協助澳門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。該辦公室經對澳門特區公共資產的監管制度進行檢視及完善後，推動相關的立法工作及跟進改善措施，協助制定第16/2023號法律《公共資本企業法律制度》，明確公共資本企業遵循的原則、監督主體及方式，以及營運績效評核等多方面的內容，該法律於2023年11月1日起正式實施，由“公共資產監督管理局”^[2]（以下簡稱“公監局”）作為主管部門負責監督公共資本企業，制定適用於公共資本企業的指引，並監察其遵守情況。

二、立法模式

目前，世界各國均意識到由政府出資持有的企業區別於一般商業企業的特殊性，並據此為公共資本企業制定了專門的法律制度，具體而言，主要有兩種模式：第一種是對公共資本企業進行集中統一立法，例如：中國內地的《企業國有資產法》，強調以“管資本”為主加強國有資產監管，實現授權與監管相結合、“放活”與“管好”相統一，並從優化出資人代表機構履職方式、分類開展授權放權等多方面進一步深化了“以管資本為主”的國有資產監管體制。另外，葡萄牙同樣制定了10月3日第133/2013號法令《公共企業部門法律制度》^[3]和公共企業設立或組成的相關法規。這種模式對國有企業制定的標準相對統一，確保對相關企業實施高效集中管理。而且，其立法成本較低，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。另一種是對從事不同領域和類型的公共資本企業進行單獨立法，例如：英國、美國等，以行業為立法區分因素，各自進行行業內的監管措施，這種立法模式能照顧不同類型的公共企業的業務和營運差異，更具針對性，但相對於就所有公共企業進行統一立法而言，則相應的立法成本較高。

澳門同樣存在不少由政府出資設立及持有股份的企業，有着許多不同於普通商事企業的特殊性，尤其是在董事會和監事會人員選任、決策形式、履職評估及責任追究上都要兼顧公共資本企業的公共特性，而且，綜合考慮澳門公共資本企業的數量、總資產規模及市場經濟體系等因素，制定一部《公共資本企業法律制度》作原則性規範，並根據不同類型企業的特點針對性地制定各項規則，由主管部門對具體事項制定細則性指引和規範，以構建事前、事中、事後的全方位監管體系，這種集中統一的立法模式，顯然是較為適合澳門的實際情況。

三、適用對象和範圍

《公共資本企業法律制度》規定，“公共資本企業”是指澳門特區或澳門特區其他公法人直

[2] 原“澳門特別行政區公共資產監督規劃辦公室”的存續期直至2024年1月31日結束，澳門特區政府於2024年2月1日設立“公共資產監督管理局”，主要職責是負責統籌、協調、執行及評估有關澳門特區公共資產監督管理範疇的政策及措施；有效跟進統籌、協調及評估公共部門及實體開展的資助工作；行使公共出資人的權利，加強對公共資本企業的管理及監督。

[3] 葡文為“o regime jurídico do sector público empresarial”。

接持有出資，在澳門或澳門以外設立的公司，或在澳門以外設立的其他形式的商業企業，包括公共資本全資企業、公共資本控股企業及公共資本參股企業。由此可見，法律將公共資本企業劃分為三類：一是“公共資本全資企業”，是指澳門特區或澳門特區其他公法人單獨或共同直接持有全部出資的企業；二是“公共資本控股企業”，是指澳門特區或澳門特區其他公法人直接持有出資並具有控制權（半數以上的投票權，或有權使行政管理機關多數成員當選）的企業；三是“公共資本參股企業”，是指澳門特區或澳門特區其他公法人直接持有出資但不具控制權的企業。

對於何謂“控制權”，按照《公共資本企業法律制度》之規定，是指透過實際擁有半數以上的投票權，或有權使行政管理機關多數成員當選的方式，達至對公司或其他形式的商業企業的經營及運作產生具決定性的影響。所以，除了“公共資本全資企業”外，不論澳門特區或澳門特區其他公法人單獨或共同直接持有多數出資的公共資本企業，均視為“公共資本控股企業”。同時，不論股東為澳門特區，還是澳門特區其他公法人，由於其性質均屬於公共行政架構之內的公共出資人，故應以這些股東所持的出資比例合併計算，作為判斷是否公共資本全資企業抑或公共資本控股企業。至於上面提到的公共資本參股企業，是指雖然有公共出資但不具控制權的企業，立法者之所以將此類非由澳門特區政府控制的企業也包含在公共資本企業的範圍內，是考慮到對公共資本企業的規範及監督，從根本上源自“善用公帑”的理念，核心目標是保障公共財政投資的利益，故《公共資本企業法律制度》將所有涉及公共出資的企業，均在定義上納入“公共資本企業”的概念。而且，澳門特區政府向企業所作之出資，不論金額多少，所佔股權比例之高低，均是來自公共財政資源的投入，澳門特區政府有依法保障公帑投資保值增值的義務與責任。

實際上，儘管公共資本參股企業包括在公共資本企業的定義內，但因應公共資本企業的不同分類，尤其是特區政府是否行使控制權，所採用的監管模式是不盡相同的，不會“一刀切”處理，法律中各項規定對公共資本參股企業的適用程度與公共資本全資及控股的企業有較大的分別，例如：法律中第三章有關公共資本企業的經營和運作的規定，以及第五章有關營運績效評核的規定，並不適用於公共資本參股企業。

值得注意的是，法律已明確規定“公共資本企業”是指澳門特區政府直接持有出資的企業，並不包括澳門特區政府間接持有出資的企業，即“附屬企業”^[4]，而法律的適用範圍亦明確包括在澳門設立的公共資本企業，以及經作出必要配合後，適用於在澳門以外設立的公共資本企業，但與公共資本企業設立地法律制度有抵觸的情況除外。根據公監局的網頁^[5]資料顯示，截至2025年2月25日，由澳門特區及澳門特區其他公法人直接持有財務出資的公共資本企業合共有22間，其中，公共資本全資企業共有12間，公共資本控股企業有4間，公共資本參股企業共有6間。

類別	公共資本企業
公共資本全資企業	1. 澳門廣播電視股份有限公司 2. 澳門工業園區發展有限公司 3. 澳門科學館股份有限公司 4. 澳大創科有限公司

[4] 《公共資本企業法律制度》第二條（五）項規定，“附屬企業”是指被一公共資本企業控制的公司或其他形式的商業企業。“附屬企業”不僅包括了公共資本企業直接控股的企業（即子公司），亦包括由上述子公司直接持有多數股權的企業（即孫公司），乃至公共資本企業雖不持有一間企業的多數股權，但可以透過與其他股東達成共同行動協議而施加控制性影響力的情況。

[5] 資料來源於澳門特別行政區公共資產監督管理局網站，<https://www.dsgap.gov.mo/enterprise>，2025年2月25日訪問。

公共資本全資企業	5. 澳門投資發展股份有限公司 6. 澳門都市更新股份有限公司 7. 澳門輕軌股份有限公司 8. 澳大工程研究及檢測中心有限公司 9. 澳門中央證券託管結算一人有限公司 10. 澳門樂團有限公司 11. 澳理大科創一人有限公司 12. 廣東橫琴粵澳深度合作區澳旅大教育諮詢有限公司
公共資本控股企業	1. 澳門屠宰場股份有限公司 2. 澳門世界貿易中心股份有限公司 3. 澳門國際機場專營股份有限公司 4. 廣東橫琴澳大高等教育發展有限公司
公共資本參股企業	1. 澳門電力股份有限公司 2. 澳門電訊有限公司 3. 澳門港口管理股份有限公司 4. 澳門航空股份有限公司 5. 中葡合作發展基金 6. 中葡合作發展基金有限公司

四、遵循的原則

任何一項法律制度的構建與實施，都有一個因應社會發展需要而醞釀和形成的價值共識，繼而逐漸成為立法原則和政策取向，在此基礎上，進一步形成法律制度中的具體原則，《公共資本企業法律制度》也不例外，規定了五項公共資本企業應遵的一般原則，作為公共資本企業設立、經營、運作及監督的指引，包括：（一）謀求公共利益原則：公共資本企業，尤其所營事業是提供公共或公益類服務者，應致力於實現其章程所訂定的宗旨、目標，以及與之相關的公共利益；（二）效益原則：公共資本企業的設立、經營及運作應兼顧經濟效益及社會效益，公共出資人行使權利應以促進公共資產的保值增值為重要目標；（三）公平公正原則：公共資本企業的經營及運作，特別是人事招聘及開展採購活動，應公平、公正地對待相關當事人，並遵守既定的程序及規則；（四）市場化營運原則：除另有規定外，公共資本企業的經營及運作適用商業企業法律制度，公共出資人履行職責時應尊重企業的經營自主權；（五）公開透明原則：在不損害公共資本企業及第三人正當利益的前提下，應充分公開有關公共資本企業的信息，接受社會公眾的監督。

上述五項原則適用於三類公共資本企業，各原則之間並無優先適用次序，立法者之所以將“謀求公共利益原則”置於五項原則之首，是為了突顯公共資本企業的“公共”屬性，以及公共資本企業的所營事業和“公共利益”因素相適應，該原則尤其適用於以提供公共或公益類服務為所營事業的公共資本企業，對於主要從事營利性事業的公共資本企業的“公共利益”因素將適當淡化，但亦不完全排除此類企業在必要時發揮公益作用的情況。實踐上，可透過公共資本企業的章程體現企業本身的宗旨及其所營事業，並因應章程規定適當考慮所適用的範圍，如企業的所營事業涉及從事一般工商業活動，在確保公共出資的善用及保值增值的同時，亦不至於對其經營及運作構成妨礙。

此外，隨着信息社會的逐漸發展，“公開透明原則”越來越成為現代化民主社會的一個重要基本特徵，具體的制度設計主要着重信息公開和公眾的參與。上指“公開透明原則”具體可體現在《公共資本企業法律制度》的相關規定，以及公監局發出的第 001/GPSAP/ECP/2023《關於公共資本企業公佈資料的指引》中，該法及指引規定了公共資本全資企業、公共資本控股企業，以及其附屬企業應透過公監局設立及管理的網頁，以及倘有的相關企業的網頁或其他適當的途徑對外公佈企

業的相關信息，包括：企業的基本資料、出資人資料、組織架構資料、財務報表及年度營運報告資料、重大投資及採購項目的資料、擔保及重大負債的資料、行政長官委任的機關成員的薪酬資料、接受營運績效評核的資料，以及其他重要資料，包括董事會認為可能對公共資本企業經營及運作產生明顯影響的事件的資料等。

五、企業機關及重大營運事項

《公共資本企業法律制度》的立法基本理念是“管資本”，而非“管經營”，特區政府依法行使作為出資人的權力，致力於為企業經營及運作構建完善制度體系，並非直接對企業的經營活動進行干預，對於企業經營自主權的落實，與建立完善合理的企業治理結構息息相關，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^[6]。現行《商法典》對於部分類型的公司並不強制要求設立董事會或監事會，亦沒有對其職責作出非常詳細的規定，而《公共資本企業法律制度》則因應公共資本企業的分類，尤其是澳門特區政府是否行使控制權所採用的監管模式及對其的適用程度不盡相同，例如第三章有關公共資本企業的經營和運作的規定僅適用於公共資本全資企業及公共資本控股企業，並明確該兩類企業必須設有下列機關：股東會；董事會；監事會或獨任監事。對於是否設立公司秘書，則依照《商法典》的規定為之。

除《商法典》、其他適用法例及章程賦予的職權外，《公共資本企業法律制度》同時新增賦予公共資本全資企業及公共資本控股企業股東會、董事會、監事會或獨任監事的其他職權，其中，規定了股東會尚有權議決：（一）中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算；（二）機關成員利益迴避規則；（三）監事會或獨任監事建議進行專項審計的方案；（四）重大營運事項制度；（五）董事會就重大營運事項制度提交的評估報告及建議方案；（六）聘用執業會計師、會計師事務所或其他具適當資格的專業機構。對於董事會方面，法律賦予新增職權包括：（一）編製中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算；（二）擬定機關成員利益迴避規則；（三）擬定重大營運事項制度；（四）就重大營運事項制度提交的評估報告及建議方案；（五）訂定、完善與企業日常營運相關的主要制度，並向股東會報告：人事管理制度、員工薪酬及福利制度、員工考核制度、財務管理及採購制度，以及風險管控制度。至於監事會或獨任監事，則尚有權：（一）監察企業守法及合規的情況；（二）核查企業的財務狀況；（三）就企業情況向股東會及主管部門提出意見及建議；（四）對重大營運事項制度的有效性發表意見；（五）在必要時，建議對企業進行專項審計；（六）建立企業內部監察制度。

由此可見，股東會作為公共資本企業的最高權力和決策機關，就企業的核心事宜作出決議，有權訂定企業的重大制度，決定董事會及監事會成員的選任和薪酬等。企業的日常營運則交由董事會和監事會在法律及內部制度框架下各司其職，董事會是公共資本企業的管理機關，負責企業的日常營運，並訂定基礎性的制度。監事會或獨任監事則是公共資本企業的監察機關，負責對企業的營運及財務情況進行監察，並負責建立內部監察制度。董事會和監事會均向股東會負責，董事會是企業日常營運的“核心”，但同時受到監事會的監督和制衡，三者形成三角關係，股東會為頂點，董事會和監事會為股東會下面平行的兩點。

另一方面，值得關注的是，上述法律明確要求公共資本全資企業及公共資本控股企業必須制

[6] 澳門特別行政區《公共資本企業法律制度》諮詢文本，第15頁，澳門特別行政區公共資產監督管理局網站，<https://www.dsgap.gov.mo/download>，2025年3月1日訪問。

定“重大營運事項制度”，即對一些涉及企業經營及運作具明顯重要性的事項，須建立一套嚴謹、合理的決策、執行、管理及職權分配制度，目的在於規範公共資本企業的運作及管理，確保整個企業的營運處於“有規可依”的制度體系之內，減少“任意決策”甚至“濫用權力”的風險^[7]。這裏所指的“重大”為一不確定的概念，如何界定“重大營運事項”，對於澳門的公共資本企業而言為一個嶄新的事物。從法律規定中可以知道立法者將制訂“重大營運事項制度”的責任交由董事會負責，由董事會提出建議方案再交股東會核准，而董事會提出的建議方案，應包括“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，以及採取的風險防控措施和應對預案。這是因為考慮到公共資本企業之間在規模及所營事業方面存在差異，法律不應簡單地“一刀切”，而董事會是公共資本企業的管理機關，對於公共資本企業的經營及運作情況最為了解，亦具專業知識及經驗，適合交由董事會結合本企業的實際情況作出相應的建議^[8]。因此，在法律中僅列舉了重大營運事項的內容須包括：（一）重大融資、投資、擔保及採購項目；（二）增資、減資及利潤分配；（三）企業重大資產的取得、出售及其他處分；（四）簽訂與企業業務有重大聯繫的合同或協議；（五）制定及調整企業中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算；（六）設立附屬企業；（七）企業及其附屬企業的合併、解散及分立；（八）主管部門認為對企業經營及運作可產生重大影響的其他事項。

六、監督模式

公共資本企業的監督理念是強調公共資本的保值增值，集中在“管資本”的事宜上，而非直接對企業的經營活動進行干預，避免對企業經營自主權過度介入。因此，《公共資本企業法律制度》所確立的監督模式主要是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及公共資產的保值及增值。具體而言，可從主管部門的監督和外部層面的監督展開。

（一）主管部門的監督

對於確立主管部門監督公共資本企業及執行《公共資本企業法律制度》方面，從比較法的經驗來看，目前普遍存在三種模式^[9]，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。

一直以來，澳門的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。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，澳門特區政府設立公監局，負責統一

[7] 澳門特別行政區立法會第一常設委員會就《公共資本企業法律制度》法案所制作的第7/VII/2023號意見書，第24頁，<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2023-07/2505664c75e70e15de.pdf>。

[8] 澳門特別行政區立法會第一常設委員會就《公共資本企業法律制度》法案所制作的第7/VII/2023號意見書，第23頁，<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2023-07/2505664c75e70e15de.pdf>。

[9] 澳門特別行政區《公共資本企業法律制度》諮詢文件，第10頁，澳門特別行政區公共資產監督管理局網站，<https://www.dsgap.gov.mo/download>。

執行《公共資本企業法律制度》的規定，按照“管資本”的理念，對公共資本企業的經營及運作進行監督，實現公共資產的保值增值，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^[10]。

按照《公共資本企業法律制度》的規定，公監局為負責監督公共資本企業的主管部門，具體職權包括：（一）保障公共出資權益，避免該權益發生流失及不當貶值；（二）督促公共資本企業建立及完善內部治理及監管制度；（三）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；（四）制定適用於公共資本企業的指引，尤其是制定對公共資本全資企業及公共資本控股企業具約束力的指引；（五）取得與公共出資人相關的文件及資料；（六）就有關公共資本企業的事項向行政長官提供意見及建議，尤其是公共資本企業的設立、出資的取得及轉讓，以及機關成員的任免等；（七）履行依法獲賦予的其他職責。

（二）外部監督

外部層面方面，為確保監督的獨立性和專業性，《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，例如要求公共資本全資企業、公共資本控股企業，以及其附屬企業每一營業年度的財務報表，應由執業會計師或會計師事務所依法審計。同時，亦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信息透明度，實現社會監督。

七、預算指引

為有效履行監督職責，進一步規範公共資本企業，尤其是公共資本全資企業及公共資本控股企業的經營及運作，公監局依職權已制定多份適用於公共資本企業的指引，截至目前，已對外公佈的指引共4份，包括：《關於公共資本企業公佈資料的指引》、《關於公共資本企業預算制度的指引》、《關於公共資本企業設立及資本重大變動程序的指引》、《公共資本企業營運績效評核執行細則》^[11]。

《關於公共資本企業預算制度的指引》（以下簡稱“《預算指引》”）適用於公共資本全資企業及公共資本控股企業年度預算的編製、執行及修改的程序，並根據企業是否需要特區政府提供津貼作為收入，分為“需撥款企業”及“非撥款企業”兩個類別。“需撥款企業”是指在預算所涉年度，按照專營或公共服務批給合同，又或《公共資本企業法律制度》第六條的規定，請求特區提供津貼作為收入的企業；“非撥款企業”則是指需撥款企業以外的其他企業。

《預算指引》規定，倘企業有附屬企業，其除應編製自身預算外，尚應編製能夠反映整體情況的合併預算。企業年度預算的組成應包括相關年度的收入及開支預算，且收入及開支預算應能清晰反映必要的內容，包括：經營業務收入的預算、特區提供津貼的預算、人事費用的預算、日常運作及行政開支的預算，以及開展重大營運事項的預算。企業可按照自身經營及運作的實際情況，可在收入預算及開支預算中列出不同的分項及其細項，並說明預算用途。在特定情況下，企業應在編製預算時作出解釋及說明。

[10] 澳門特別行政區《公共資本企業法律制度》諮詢文本，第11頁，澳門特別行政區公共資產監督管理局網站，<https://www.dsgap.gov.mo/download>，2025年3月1日訪問。

[11] 資料來源於公監局網頁，<https://www.dsgap.gov.mo/index.php/guidelines>，2025年2月25日訪問。

此外，《預算指引》亦規定“需撥款企業”和“非撥款企業”的預算編製流程，以及規範了“預算執行及修改”的情況，企業應以預算為指引及目標，開展經營及運作，並接受監督和評核。為此，企業須根據公監局指定的方式，定期提交有關預算執行的報告及資料。對於預算的修改，“需撥款企業”應向行政長官或相關施政範疇提交有關修改的書面請求，但行政長官或相關施政範疇另有要求者除外，而“非撥款企業”則根據其內部制度進行預算修改程序，經修改後的預算及營運計劃副本應交予公監局。

八、營運績效評核

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，構建企業營運績效評核制度具有重要意義^[12]。

根據《公共資本企業法律制度》的規定，公共資本全資企業及公共資本控股企業應定期就其經營及運作的情況接受公監局的評核，上述營運績效評核的結果，將成為行政長官決定續任相關公共資本企業機關成員時的參考，而股東會在訂定行政長官委任的機關成員的薪酬時，亦須考慮其出任職務的企業過往的營運績效評核結果，同時，如評核結果顯示公共資本企業營運績效未達至預期目標，公監局將分析有關原因，並採取適當措施，以促成公共資本企業進行整改，倘行政長官委任的機關成員因企業營運未達至預期目標而導致其委任被終止，則其自委任終止之日起三年內不得獲委任為公共資本企業機關成員。有鑑於此，公監局依職權制定了《公共資本企業營運績效評核執行細則》（以下簡稱“《評核細則》”），旨在對公共資本全資企業及公共資本控股企業的營運績效評核，在具體執程序方面，訂出相關的細則性指引。

誠然，各公共資本企業在設立背景、發展歷程、所營事業、管理基礎不同，企業的規模、業務特點、經營情況方面存在客觀差異，為對公共資本企業的營運情況進行更合理、精準的評估，確保公帑使用的效益，有必要通過適當的企業分類，推進對公共資本企業的監管與評核。因此，公監局制定公共資本企業的分類機制，按企業設立的宗旨、目標、所營事業性質及業務類型進行“分類分級”，劃分為兩個大類，分別為商業產業類和社會事業類。

此外，根據《公共資本企業法律制度》之規定，評核須遵循的評核要素包括：（一）企業及其附屬企業經營及運作的經濟效益及社會效益；（二）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；（三）企業及其附屬企業治理架構的合理性，以及內部制度的健全程度；（四）機關成員勤謹履行職責的情況；（五）遵守本法律、其他適用法例、主管部門制定的指引、章程，以及企業內部制度的情況；（六）根據章程訂定的宗旨及目標履行社會責任的情況，尤其包括：（1）企業員工的職業提升及專業培訓；（2）促進澳門特別行政區居民的就業及人才培養；（3）實現可持續發展的目標；（4）支持社會公益及慈善；（5）遵守商業道德標準。在考慮評核要素的基礎下，《評核細則》進一步細化了對企業的評核指標，分為兩級評核指標，即一級指標和二級指標。其中，一級指標包括：（1）經濟指標，即反映被評核企業在資產、收入、開支、預算執行方面完成目標情況的指標；（2）管理指標，即反映被評核企業治理架構合理性、內部制度健全性及有效性、營運目標達成情況、守法合規經營，以及督促附屬企業完善制度建設方面表現的指

[12] 澳門特別行政區《公共資本企業法律制度》諮詢文本，第25-26頁，澳門特別行政區公共資產監督管理局網站，<https://www.dsgap.gov.mo/download>，2025年3月1日訪問。

標；（3）社會責任指標，即反映被評核企業根據章程訂定的宗旨及目標，履行社會責任，尤其提升員工專業能力、促進澳門居民就業及人才培養、實現可持續發展、支持社會公益及慈善、遵守商業道德標準，以及向社會公眾提供服務的質量方面表現的指標；（4）任務指標，即反映被評核企業完成特區政府指派的重大任務情況的指標；（5）改革指標，即反映被評核企業推進業務創新、優化業務結構、制定及落實改革發展規劃方面情況的指標。而二級指標是在一級指標的基礎上，根據一級指標範圍內所涉的不同具體事項，細化形成的若干指標，共同構成對一級指標進行評核的要素及依據。

根據《評核細則》的規定，具體評核指標的結構及說明如下^[13]：

一級指標：經濟指標		
企業分類	可適用的二級指標	計分標準
商業產業類	營業收入	1. 按照完成率（實際值 / 目標值）乘以指標權重計算單個指標的得分； 2. 經濟指標得分 = $\sum$ 單項經濟指標得分。
	營業收入增長率	
	利潤總額	
	淨資產收益率	
	資產負債率	
	年度投資預算完成情況	
	成本費用佔營收比重	
	人均效能	
	應收賬款周轉率	
	根據被評核企業特點而訂出的個性化指標	
社會事業類	營業收入	
	利潤總額	
	淨資產收益率	
	年度投資預算完成情況	
	預算費用偏差率	
	根據被評核企業特點而訂出的個性化指標	

一級指標：管理指標	
可適用的二級指標	計分標準
治理結構建設的合理性與規範性	1. 採用公監局打分評定，依據對企業的了解，對照評價參考標準，並直接給出評價分數； 2. 管理指標得分 = $\sum$ 單項管理指標得分。
內部管理制度建立健全	
內部控制評價有效性	
守法合規經營	
信息披露規範性	

[13] 參閱《評核細則》的附表一及附表二。

一級指標：社會責任指標	
可適用的二級指標	計分標準
企業員工的職業提升及專業培訓	1. 採用公監局打分評定； 2. 社會責任指標得分 = $\sum$ 單項服務指標得分。
促進澳門居民就業及人才培養	
實現可持續發展	
支持社會公益及慈善	
遵守商業道德標準	
根據被評核企業特點而訂出的個性化指標（例如向公眾提供服務的質量、服務滿意度、服務公眾數量）	

一級指標：任務指標	
可適用的二級指標	計分標準
投資預算完成情況	1. 按照年度目標完成率（進度、規模等）計算完成情況進行打分。
建設項目完工進度	
其他任務完成情況	

一級指標：改革指標	
可適用的二級指標	計分標準
改革任務完成情況	1. 按照年度改革目標完成率（進度、規模等）計算完成情況。
業務轉型情況	

經濟指標釋義及計算公式
成本費用佔營收比重 = $(\text{營業成本} + \text{營業稅金及附加} + \text{銷售費用} + \text{管理費用} + \text{財務費用}) / \text{營業收入}$
淨資產收益率 = $\text{淨利潤} / \text{淨資產}$
利潤總額 = $\text{營業利潤} + \text{營業外收入} - \text{營業外支出}$
人均效能 = $\text{人工成本} / \text{營業收入總額}$
應收賬款周轉率 = $\text{主營業務收入淨額} / \text{應收賬款平均餘額}$
營業收入 = $\text{主營業務收入} + \text{其他業務收入}$
營業收入增長率 = $\text{營業收入增長額} / \text{上年營業收入總額} \times 100\%$
預算費用偏差率 = $(\text{實際完成數} - \text{預算數}) / \text{預算數} \times 100\%$
資產負債率 = $\text{負債總額} / \text{資產總額} \times 100\%$

此外，《評核細則》亦設置了加分及扣分機制。例如，倘企業完成特區政府指派的重大任務，承擔社會責任並作出重大貢獻，且得到社會廣泛好評或媒體公開正面報導的，可獲加分。反之，由於可歸責於相關企業的原因，未按進度完成特區政府指派的重大任務，或完成效果不理想的，將被扣分。至於評核結果方面，公監局於每年六月三十日前，會告知被評核企業其上一年度營運表現的評核結果，企業可於三十日內向公監局提出進行重新評分的請求並說明理由。公監局在收到相關請求後，應採取必要措施，並進行倘需的重新評分或維持已作出的評分作為最終決定。評核程序結束

後，公監局會將最終的評核結果公佈在其設立及管理的網頁中的“公共資本企業對外公佈資料平台”予公眾知悉。

九、結語

隨着第 16/2023 號法律《公共資本企業法律制度》的頒佈生效，澳門終迎來首部專門規範澳門公共資本企業的專門法律，在形成監督公共資本企業的法制方面邁出決定性步伐，改變了過去企業監管分散、各行各事、九龍治水的情況。同時，結合公監局依職權先後所制定的多份指引，透過事前、事中、事後對公共資本企業進行全方位及集中監督，多管齊下推動公共資本企業的發展提供有力的法治保障，確保企業的運作穩定和增加信息透明度，提升企業的公信力及整體效率，同時亦有助特區政府與社會共同監察，保障公帑合理運用。

Abstract: The establishment and operation of public capital enterprises in Macao had been regulated mainly by the Commercial Code of Macao. However, since the Commercial Code applies to all types of enterprises without specific provisions for public capital enterprises, it fails to address the uniqueness and objectives of establishing these enterprises, the missions they aim to achieve, and the specific operational rules they should follow. With the promulgation and implementation of Law No. 16/2023 “Legal Framework for Public Capital Enterprises” in 2023, the first legal framework dedicated to regulating the establishment, operation, management, supervision, and exercise of rights by public capital contributors in Macao has been formally introduced. The law identifies the principles that public capital enterprises shall adhere to, the supervisory bodies, monitoring methods, etc., thus providing an important foundational institutional framework for the regulation and supervision of public capital enterprises.

Key words: Commercial Code; Legal Framework for Public Capital Enterprises; Public Capital Contributors; Controlling Rights; Supervision and Management

（責任編輯：勾健穎）