



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第一常設委員會

第 7/VII/2023 號意見書

事由：《公共資本企業法律制度》法案

一、引言

1. 澳門特別行政區政府於二零二二年五月十三日向立法會提交《公共資本企業法律制度》法案，立法會主席根據《立法會議事規則》的規定，透過五月十八日作出的第 665/VII/2022 號批示接納了該法案。

2. 上述法案於二零二二年五月二十六日在立法會全體會議上經引介、討論和表決後以三十票贊成及兩票棄權的票數獲一般性通過。

3. 同日，立法會主席透過第 713/VII/2022 號批示將法案派發給本委員會進行細則性審議，並要求委員會於二零二二年七月二十六日前完成審議工作並編製意見書。

4. 鑑於分析本法案的工作較為複雜，且須優先處理多個同時處於審議階段的法案，委員會先後數次提出申請，以延長立法會主席原定的期限，有關申請皆獲立法會主席接納。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'A', 'ca', 'M', 'João', 'J', 'w', 'a', 'T', 'Ma'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

5. 委員會先後於二零二二年六月八日、八月二十二日、二十四日、二十九日和三十日、二零二三年三月一日、四月二十一日和二十四日、五月二十二日，及七月二十日和三十一日舉行合共十一次小組會議，以對法案進行分析審議，政府代表列席其中於二零二二年八月二十二日、二十四日、二十九日和三十日、二零二三年四月二十一日和二十四日、五月二十二日，以及七月二十日的會議。

6. 與政府舉行會議前，委員會向政府提交了一系列關於法案的書面問題，而政府同樣予以書面回覆。

7. 除委員會的會議外，立法會顧問團與政府代表亦進行了多次工作會議，以對法案作出技術性的改善。

8. 基於內容的複雜性，委員會決定於二零二二年八月三十一日至九月三十日向法律和會計範疇多個社團收集意見。委員會分別徵求澳門律師公會、澳門金融法律學會和澳門會計專業聯會的意見，上述社團均向委員會送交意見。除上述社團外，澳門法制研究會亦向委員會送交意見。所有意見皆獲委員會作適當考量並交予政府作考慮，提案人接納當中部分社團的一些意見，而這亦優化了法案的內容。

9. 提案人於二零二三年七月二十七日向立法會提交了法案的修改文本，當中內容反映了委員會提出的多項意見以及立法會顧問團在法律技術層面的分析意見。須強調的是，就委員會透過書面或是在會議上所提出的問題，提案人皆積極回應。

10. 需要說明的是，本意見書對法案各條文的引述，將以法案的修改文本為基礎，在有需要時也會提及最初文本，並適當作出識別。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



二、引介、理由陳述

11. 法案屬載於《二〇二二年財政年度施政方針》內政府就該年度所訂的政策¹。在上述施政方針第二部分有關法務工作領域的立法工作中，政府指出將就《公共資本企業法律制度》進行立法。²

12. 透過向立法會提交上述的法案，相關的政策取向得以落實，法案旨在應對公共資本企業的數目和規模不斷增加的情況，“公共資本企業的數量及資產規模不斷增加，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，近年一直受到社會各界關注”³。

13. 雖然公共資本企業的數目和規模有所增加，但澳門特區內並不存在規範有關企業的專門法律制度，其設立和運作主要受《商法典》規範。“然而，《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、管理和監督機制等方面的特殊要求無法得到全面合理的回應。此外，《商法典》主要規範的是企業內部的各個機關，因此，監督部門難以直接按《商法典》的規定監管企業所採取的措施”。⁴基於上述的原因，特區政府提交了本法案，下點為法案的主要內容。

¹ 《澳門特別行政區二〇二二年財政年度施政方針》，二零二一年十一月。

² “為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增值，法案將訂立相應措施確立相關制度。”—《澳門特別行政區二〇二二年財政年度施政方針》，第 32 頁。

³ 附同法案的理由陳述，第 1 頁。

⁴ 同上註。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Ma' and 'A'.



三、法案主要內容

14. 按照理由陳述所載，法案的主要內容分為以下九點：

- 一、標的、定義及適用範圍；
- 二、原則；
- 三、由公共資產監督範疇的部門履行公共出資人職責；
- 四、規範公共資本企業的設立、出資和轉讓；
- 五、規範公共資本企業的經營和運作；
- 六、規範公共資本企業機關成員的出任；
- 七、引入企業營運績效評核制度；
- 八、規範對公共資本企業的監督；
- 九、過渡規定。

15. 法案所建議的制度由上述九點的內容組成，委員會將就有關內容於本意見書內進行分析。提案人認為該制度能讓公共資本企業具有使其業務獲得更好發展的機制，同時亦令公共出資人得以更好地監督和監察有關企業，使特區的資產保值和增值。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including characters like 'A', 'W', 'M', 'C', 'H', 'M'.



四、概括性審議和背景

16. 法案旨在設立一套規範澳門特別行政區公共資本企業的特別制度。提案人在法案的理由陳述、一般性通過法案的全體會議上所作的引介，以及在委員會的會議上均表示，《商法典》並沒有就公共資本企業作專門規範，且考慮到設立有關企業的特殊性和目標、企業所追求實現的宗旨，以及其是全部或部分由公共資本出資所設立，適用於公共資本企業的制度應讓公共出資人可對該等企業擁有比單純適用《商法典》的制度較大的控制和監督。與此同時，有關企業亦應遵守特定的運作規則。因此，一如提案人所指，將來的法律會設立一套特別制度規範該等企業，而對於該法律沒有規範的事宜，則繼續沿用《商法典》的制度，正如法案第三十六條所規定般。

17. 委員會關注法案所訂定的一系列定義，並與提案人進行討論。具體而言，“公共資本企業”這一定義尤其受到關注，因為該定義除了包括公共資本全資企業和公共資本控股企業外，亦包括公共出資屬小股東的企業⁵，不論出資占資本額的百分之一或是百分之四十九。基於這一前提，委員會要求提案人說明將該類企業納入到公共資本企業定義的適當性，並關注將有關企業視為公共資本企業的情況所涉及的實務操作問題，因為公共出資人在該等企業不持有大多數出資，因而對企業不具有絕對的影響力，換言之，對企業的營運不具有決定權。因此，希望提案人說明是否僅應對其適用《商法典》就商業企業所規定的法律制度。^{6/7}

⁵ 法案內所指的公共資本參股企業。

⁶ 現時第 133/2020 號行政長官批示附件已載有公共資本企業的定義，內容如下：“公共資本企業 - 是指澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人直接或間接持有財務出資的企業。”

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by 'Ca', and several other initials and signatures below.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

18. 就委員會的上述關注，提案人回覆如下：“……該法律制度旨在因應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殊性，在企業設立、經營及運作等各個層面上作出合理的規範，同時將此類企業納入一個統一監管的模式之下。基於此，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》法案（下稱‘法案’）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。此點在《公共資本企業法律制度》公開諮詢階段，得到了社會各界的普遍支持”⁸。

19. 儘管上述內容為提案人的政策取向，委員會仍希望了解提案人具體基於哪些原因決定有關取向，以及該取向能為經濟活動和公共出資人所帶來的好處。

20. 在遵循原有政策取向的理念下，提案人透過詳細的書面說明，且在委員會的會議上全面解釋其取向的原因如下：“之所以已將此等非由特區政府控股的企業包含在內，是考慮到：

- (1) 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，特區政府有依法確保公帑投資保值增值的義務與責任。

⁷ 向委員會提交意見的多個團體均表示管理公共資本企業應按照其類別而定。即公共出資人的管理和介入程度應按照其於企業所持有的出資而有所不同。澳門會計專業聯會、澳門法制研究會和澳門金融法律學會均持有同一立場，且澳門金融法律學會更具體援引《中華人民共和國企業國有資產法》作為例子，該法就國有獨資公司、國有資本控股公司和國有資本參股公司作不同的規定。澳門律師公會則着重指出，公共企業和公共資本企業之間應存有不同的制度，從學說上和公共介入的角度而言，它們應遵守不同的制度。

⁸ 《有關〈公共資本企業法律制度〉法案之問題的解釋與說明》，第 1 頁。



(2)正如在《公共資本企業法律制度》公開諮詢階段的多個場合所述，法案的基本理念是‘管資本’，而非‘管經營’，即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，至於企業的日常營運則是交由董事會和監事會在法律及內部制度框架下各司其職。

(3)因應公共資本企業的分類，尤其是特區政府是否行使控制權，法案採用的監管模式亦不盡相同，雖然公共資本參股企業包括在公共資本企業的定義內，但實際上法案內各項規定對其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，這也是與特區政府在此類企業中的非控股地位是相稱的。以此方式定義公共資本企業，一方面體現了特區政府對公共資本的重視，另一方面，亦遵循《商法典》的基本原則及精神，對特區政府不具控制權的企業基本維持現有的運作及管理模式”⁹。

21. 按照提案人的解釋，有需要在法案文本中清晰部分規定的適用範圍，因為有關內容並不適宜應用在政府作為小股東的企業，故相應地對有關規定作出優化，以便立法原意得以明晰，相關的優化內容將在細則性審議作具體闡述。委員會認為所引入的優化內容可令制度更為清晰，讓有關企業在其管理和營運具有更大的自主權，並以更接近市場經濟規則和商業活動所追求的宗旨開展其活動。

⁹ 《〈……〉解釋與說明》，第2頁及第3頁。



22. 委員會亦曾就定義方面與提案人討論公共資本企業的附屬企業的性質，以了解該等企業是否亦納入或應否納入公共資本企業的概念，尤其是由主管部門進行監督。也就是說，不論是在委員會內，還是在某些團體向委員會提出的意見中，皆有意見認為澳門特區及其公法人應對公共資本企業的附屬企業行使直接監督權，以便能更好地保障投入在該等企業的公共資本。

23. 提案人解釋此並非立法原意，因這不符合《商法典》規定的商業企業管理自主的制度，亦不符合規定在法案第二條（定義）（一）項的公共資本企業的概念。換言之，為適用法案第二條（一）項的規定，提案人認為公共資本企業是“指澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人直接持有出資，在澳門特別行政區或澳門特別行政區以外設立的公司，或在澳門特別行政區以外設立的其他形式的商業企業”。亦即，“公共資本企業”僅指澳門特區及其公法人直接持有出資的企業。至於附屬企業，其出資則是由澳門特區及其公法人透過其設立的企業間接持有。由於這是關於此類企業的概念，因此，提案人認為，由代表公共出資人的主管部門直接對該等企業進行監管是不合理的。根據法案第十條第二款的規定，母公司負責監管附屬企業，正如法案最初文本第十九條第一款（五）項所指，附屬企業的設立、合併、解散和分立，對母公司而言屬重大事項。若非如此，提案人表示，“容易被質疑有違‘公司人格獨立’原則，因為特區政府並非這些附屬企業的股東，並不享有《商法典》賦予股東的權利。換言之，在《商法典》的框架下，若主管部門跨過母公司直接對附屬企業進行監管，亦存在過度干涉母子公司的治理層級之嫌”¹⁰。

¹⁰ 《〈……〉解釋與說明》，第3頁及第4頁。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



24. 委員會理解提案人的觀點，但提請提案人注意，在缺乏直接監管的前提下，可能導致尤其是現時出現附屬企業數量激增的情況，審計署亦曾就該等情況提請注意。

25. 法案載有一系列適用於本法案所涵蓋的三類企業的原則，提案人與委員會曾就有關內容交換意見，以探討是否不論其性質和澳門特區或其公法人對有關企業的財務參與程度，所有原則皆適用於公共資本企業。這是因為，公司所營事業是從事營利經濟活動^{11/12}，儘管現在所面對的是資本來自公帑的公司，但至少對於公共資本參股企業而言，其應否為了謀求公共利益而影響其“原來”的目標（營利）？¹³除此問題外，委員會還欲了解，在適用該等原則時，有否優先次序，以及如何解決謀求公共利益原則與市場化營運原則出現衝突的情況。此外，在全體會議一般性討論時，多名議員指出，一方面發放津貼是基於謀求公共利益原則，另一方面企業亦須遵守市場化營運原則，故對此提出疑問，認為應該訂定一個優先次序。

26. 委員會就有關問題與提案人進行討論，提案人認為，由於所有企業均涉及公帑，因此，不論澳門特區及其公法人的投資程度如何，都應考慮公共利益。然而，亦認為，在適用有關原則時，應考慮章程規定的企業所營事業，正如其在回覆委員會的問題時指出：“……從反饋意見來看，公眾普遍支持引入相關原則，作為公共資本企業設立、經營、運作及監督的指

¹¹ 《商法典》第二條（商業企業）—“商業企業係指以持續及營利交易為生產目的而從事經濟活動之生產要素之組織……”。《民法典》第一百八十四條第一款（概念及類型）—“合營組織為以人為基礎之法人，其成員有義務提供財產或勞務，以共同從事某種非以單純收益為內容之經濟活動，謀求達到分配從該活動所獲得之利潤之目標或積聚資金。”

¹² “公司是為了盈利，即使實際上沒有利潤，所有的公司活動都是根據這一現實而進行的”。António Menezes Cordeiro,《公司法教程》，第一冊，第二版，二零零七年，Almedina，第251頁及第252頁。

¹³ 關於將該等原則適用於公共資本參股企業，有團體建議在優先次序上作一列舉，以確定在該等原則之間出現衝突或重疊時應適用哪些原則。上述建議並未獲提案人接納。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Ma' at the bottom.



引。隨後，在法案草擬階段，經考慮及評估，對行文作出調整，從兩個角度對相關原則，尤其是‘公共利益’的詮釋作出明確及限定：(1) 強調‘公共利益’因素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，因此，對於主要從事營利性事業的公共資本企業而言，‘公共利益’的因素將適當淡化，但亦不完全排除此類企業在必要時發揮公益作用的情況；(2) ‘公共利益’應與公共資本企業章程訂定的宗旨及目標相關，因此，倘章程中‘開宗明義’強調企業的公益目的，當然應在經營及運作過程中貫徹公共利益原則。經上述調整，既能反映公共資本企業的‘公共’屬性，又能避免‘公共利益’被過度演繹”¹⁴。

27. 關於原則的優先次序，提案人表示，“……該五項原則之間並無優先適用次序。在不抵觸法案規定的情況下，公共資本企業可在其章程中對自身宗旨及所營事業等事項作出規定”¹⁵。

28. 基於以上所述，委員會注意到，法案第四條所規定的一般原則應按相關企業的章程適當考慮其適用範圍。¹⁶至於從事一般工商業活動的公共資本企業，其適用應以保護公共出資為主要目的，且不應阻止或妨礙其業務的正常發展及章程規定的目標。

29. 營運津貼

30. 關於向公共資本全資企業及公共資本控股企業發放營運津貼的問

¹⁴ 《〈……〉解釋與說明》，第9頁。

¹⁵ 同上註，第10頁。

¹⁶ 公司所營事業必須載於公司章程內，《商法典》第一百七十九條（設立的方式及必要內容）第五款b）項。

Handwritten signatures and initials on the right margin:
A
La
h
ch
ch
u
s
Ma



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

題，在立法會進行了廣泛的討論，有關問題在全體會議一般性通過法案時已引起眾多疑問。首先，對於有關津貼的發放缺乏具體的準則，僅規定必要性作為行政長官提供津貼的標準而未有將該標準具體化，多位議員提出疑問。如何判定有關的“必要性”？基於哪些準則？

31. 此外，還提出了其他問題，包括津貼是一次性提供的還是定期發放的，是需要償還，抑或是無需償還？另外，亦有問及，該等津貼是否會發放予每年透過澳門特區預算收取預算撥款的企業。委員會內多位議員對此表示關注，尤其是有哪些企業可以獲得津貼；亦有議員表示，並非所有企業皆是非營利的，而一些企業是有私人參股的，因此，如果這些企業盈利時，發放津貼的程序是怎樣？

32. 另一方面，因應在全體會議曾討論的問題，委員會欲釐清，法案新增第六條關於津貼發放的規定是否由於《預算綱要法》的規定不清晰。如基於此原因，委員會憂慮將來向這些企業撥款時會出現兩個法律依據，而這些企業在同一年度內可以收取兩筆款項：一筆是透過每年的預算或公共部門的預算撥款所收取的款項，另一筆是透過法案規定的營運津貼所收取的款項。委員會詢問是否如此？訂定這一規定原因為何？是否作為給予企業營運津貼的另一個法律依據？¹⁷

33. 此外，亦有議員關注須釐清政府給予的津貼的來源，指出難以清晰檢視政府對企業的撥款總額，以及無論是在澳門特別行政區公共資產監督規劃辦公室的平台上，還是企業的財務報表上，都難以看出是一筆撥款還是營運津貼。除上述問題外，委員會亦希望了解，若獲發放的津貼存有餘

¹⁷ 委員會與提案人於二零二二年八月二十四日舉行的會議。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

額時，將如何處置有關的款項。

34. 此外，亦有議員認為，該等企業應有一定的財政自治權，以產生一定資金及自負盈虧，故向提案人建議：“倘公司不是純公益性，而是有營利性，又或政府的權限實體決定某公司是否營利，在決定公司是營利的實體時，是否應按《商法典》的一般做法，即股東投入初次的股本後，公司應該要自身訂定一個發展計劃以達至自負盈虧”^{18/19}。

35. 換言之，就所提出的疑問及問題，委員會認為應在法案中對此作出更仔細的處理，並為向合資格企業發放營運津貼訂定具體的標準，故提案人應作出適當解釋。

36. 無論是就委員會的問題所作的書面回覆，抑或是在立法會的會議中，提案人均就上述的事宜向委員會作出了很多的說明。首先，提案人在書面回覆委員會的問題中指出，這些津貼是用於公共資本全資企業或提供公益性服務的非牟利²⁰公共資本控股企業的營運。提案人解釋，法案的這一規定旨在填補現時所存在的漏洞，這是因為，“部分公共資本企業，如澳門廣播電視股份有限公司、澳門輕軌股份有限公司和澳門基本電視頻道股份有限公司，透過與特區政府簽訂的專營合同，可獲提供營運津貼。然而，考慮到其他一些公共資本企業，例如澳門科學館股份有限公司和澳門樂團有限公司，從事公益類服務，非以牟利為目的，客觀上存在營運開支方面的‘缺口’，另一方面，由於其不屬於專營公司，不能根據專營合同直接獲特

¹⁸ 委員會與提案人於二零二二年八月二十四日舉行的會議。

¹⁹ 例如，建議參照香港經營公共運輸系統的做法。

²⁰ 提案人解釋，這些“非盈利”的企業是為回應市民的需要而成立的，例如，澳門樂團有限公司的成立就是為了滿足文化方面的需要。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'A', 'Q', 'M', 'J', 'C', 'I', 'W', 'U', 'P', 'M'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

區政府撥款，因此需要從制度上理順營運的財務安排”²¹。

37. 關於營運津貼的發放標準，提案人指出，“在可獲營運津貼的標準方面，將主要考慮企業所營事業的性質、其對特區施政所作的貢獻等因素作出綜合分析，例如，對於一些提供對社會具重要性的公益性服務的非牟利公共資本企業提供營運津貼，因為其日常服務收入一般不足以承擔其營運開支，故需要特區政府予以財政支持，尤其是每年恆常性提供用於負擔營運支出的津貼。……有需要指出的是，此類營運津貼非屬特區政府向公共資本企業提供的貸款，亦非《商法典》所指的增資”²²。

38. 關於發放津貼的程序，提案人初步回應指“至於具體有關營運津貼發放的條件及程序性規定，未來主管部門將制定相應的指引或規範。在大方向上，該指引或規範可參照現時專營合同制度的做法，就企業獲得營運津貼的前提、條件、標準及計算方式作出訂定，並配合相關的預算編制和執行機制的要求”²³。

39. 隨後，提案人在委員會的會議上作出了補充說明，表示法案增加第六條是為了清晰有關安排，因為過去政府為資助公共資本企業採用了不同的方式，提案人以澳門輕軌股份有限公司和澳門廣播電視股份有限公司(下稱：澳廣視)的情況為例，兩間企業從特區預算的共用開支項目收取款項，而同樣是公共資本企業的澳門科學館則從澳門基金會收取資助。

40. 基於上述的討論，提案人對法案第六條引入了修改，規定在決定向

²¹ 《〈……〉解釋與說明》，第 11 頁及第 12 頁。

²² 同上註，第 12 頁。

²³ 同上註。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'A', 'Ca', 'Lu', 'J', 'Al', 'R', 'U', 'Ma'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

公共資本全資企業和公共資本控股企業發放營運津貼時，須予以考慮的三種情況，並在二零二三年四月二十四日的會議上，對其引入的修改向委員會作出了介紹。

41. 亦即，在發放津貼時，應考慮企業所營事業的性質、年度營運計劃及年度預算的合理性、企業有否透過專營合同或公共服務批給合同取得同類津貼、上一年度營運結果及財政狀況，尤其是累積損益。除上述的三種情況外，第六條亦規定企業所收取的津貼須每年編列在澳門特別行政區的預算，並單獨登錄在相關的經濟分類內，以便公眾易於識別和監督。

42. 提案人在上述委員會的會議上亦解釋，就發放津貼所訂定的情況是為了讓津貼的發放更具彈性，這是因為，受惠企業的規模和業務不盡相同，故考慮到企業的營運特性，不建議訂定過於限縮的標準。

43. 關於有議員憂慮這些企業可能收取不同來源的津貼，尤其是透過專營合同或公共服務批給合同收取津貼，對此，法案〔第六條第二款（二）項〕將此情況納入作為津貼發放和訂定合理金額的其中一項主要考慮因素。

44. 關於（三）項所指的標準規定，是指發放津貼時須考慮獲得津貼的企業於上一年度的營運結果，對此，委員會欲了解企業上一年度整體的營運結果會否影響下一年度向其發放的津貼金額。

45. 對此，提案人澄清，津貼的發放並非必然與企業的營運結果存有直接關係。有時候，“可能企業個別項目的執行情況並不理想，又或是未有進行妥善的預算編製，因而影響企業的營運，但這並非絕對的。有些情況可能是公司處於虧損的狀況，但政府並不希望公司倒閉。當然政府可以選擇以股東的身份進行增資，然而，倘個別公司需要每年進行增資，在執行上

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'A', 'ca', 'M', 'Cla', 'Ma', and 'Ma'.



48. 就這立法取向，委員會認為應嚴謹執行津貼發放的標準，尤其是對於公共資本控股企業，因為該等企業涉及私人股東的參與。

49. 提案人理解委員會的擔憂，但表示“政府目前沒有對公共資本控股企業提供營運津貼的情況，對於公共資本控股企業，一般是由股東按出資比例進行注資的。現時收取政府營運津貼的企業共有六間²⁷，當中包括澳門生產力暨科技轉移中心，其屬行政公益法人，不是本法案的規管對象。而收取政府營運津貼的其餘五間企業分別是澳門輕軌股份有限公司、澳門廣播電視股份有限公司、澳門科學館股份有限公司、澳門基本電視頻道股份有限公司及澳門樂團有限公司”²⁸。

50. 委員會注意到提案人在此問題上所表達的立場，期望政府在發放津貼時要嚴謹，並嚴格遵守法律所訂的標準。

51. 設立及取得出資

52. 法案第七條規定，公共出資人可設立或參與設立公共資本企業，以及取得公共資本企業或其他企業的出資。由於最初文本的規定僅具宣示性的內容，委員會認為應對之加以充實，列明設立公共資本企業或公共資金入股公司的相關政策取向所基於的原因。

53. 此外，對於在一般性通過法案的全體會議上所提出的，關於可採用哪一類型的公司設立公共資本企業的疑問，委員會要求提案人作出說明。

²⁷ 這數目包括了生產力暨科技轉移中心，正如提案人所解釋，由於其並非一間企業，故不會納入本法案內，然而，其正收取營運津貼。

²⁸ 提案人二零二三年四月二十四日於委員會會議上提供的說明。



54. 對於委員會就設立公共資本企業的原因所持有的立場，提案人同意在條文內反映設立公共資本企業所追求達至的目標，且有關設立、參與設立或取得出資的政策決定應以該等目標作為依據。

55. 提案人指出，公共出資人可以設立或參與設立公共資本企業，以及取得公共資本企業或其他企業的資本，以“配合澳門特別行政區政府的施政目標及政策”，如澳門金融管理局下設的一間債券登記公司；另外，‘推動澳門特別行政區與內地及其他國家或地區之間的合作’，例如：將來特區政府最有可能的是在大灣區或深合區設立一些公司；以及‘促進澳門特別行政區社會、經濟及產業發展’，例如：開展一些大型基建、實現經濟適度多元化及落實民生需求項目等”²⁹。“保障公共出資人利益”，例如：當公共資本企業的股東會的增資決定並不屬於上述三項目的，政府為維持對公共資本企業的影響力，可按其占該企業資本的百分比增加資本。³⁰

56. 對於委員會的疑問，即設立公共資本企業將採用哪一類型的公司，提案人解釋，有關企業將遵循《商法典》所規定的公司種類。

57. 委員會認為，透過引入的修改，即在法案第七條新增的第二款，可使公共資本企業的設立，以及取得公共資本企業或其他企業的出資，變得透明及客觀。除此之外，亦認同第七條第二款各項及各分項所列的目的。

58. 責任限制

59. 提案人擬透過第八條的規定限制公共出資人的責任，以避免其因設

²⁹ 提案人二零二三年四月二十四日於委員會會議上提供的說明。

³⁰ 提案人二零二三年七月二十日於委員會會議上提供的說明。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Ma' and 'Ma'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

立、參與設立或取得出資而對公共資本企業的債務承擔補充或連帶責任。正如在委員會的會議所解釋般，在法案引入該條文的原因是不希望特區政府蒙受不可控的財務風險，因此擬透過禁止特區及其公法人成為無限公司的股東或兩合公司的無限責任股東以達到相關目的。然而，委員會欲了解法案訂定限制的具體目的，並要求提案人說明這是否意味著公共出資人不得參與或設立無限公司。另一方面，委員會亦希望了解該等責任限制是否表示公共出資人在設立或參與有限公司時，亦不得根據《商法典》第三百五十七條規定對有限公司的債權人負有出資資本額以外的責任？

60. 據提案人解釋，其無意透過第八條以建立一項有別於《商法典》所規定的商業責任制度，而只是“不讓特區政府參與出資設立無限公司，或作為承擔無限責任股東參與出資設立兩合公司……”。之所以不允許特區政府作出上述行為，是基於‘善用公帑’的理念，避免特區政府蒙受不可控的財務風險。同理，公共出資人亦不應按照《商法典》第三百五十七條的規定，在公司設立文件內承諾對公司債務負連帶責任或補充責任”³¹。

61. 此外，提案人解釋，由於法案第十條已規定母公司應透過股東會或其他由出資人組成的機關審議與其附屬企業經營及運作相關的制度，因此，透過這項機制便可解決設立無限責任附屬企業的問題。基於此，附屬企業的設立被列入母公司的重大營運事項之中，一如法案最初文本第十九條第一款（五）項的規定。

62. 提案人闡明，“法案的目的是希望限制母公司的任意決定，倘需要成立一間子公司，母公司需要按照法案第十九條第二款的規定，作出規劃，

³¹ 《〈……〉解釋與說明》，第 14 頁。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

充分審議和進行可行性研究，最後將計劃提交具權限機關批准。這亦是法案規定成立子公司需要提交公司的股東會作出決議的原因，當然於董事會內會有政府的代表。這種制度的設立目的是要限制母公司任意設立子公司。另外，也必須向股東說明在哪些情況下需要成立一間負有無限責任的子公司，因為此舉將增加母公司承擔責任的情況”³²。

63. 委員會對提案人的立場表示理解，然而，由於現正制定一項全新的法律制度，故建議在法案文本中引入規定，“無論在任何情況下，母公司和其轄下的子孫公司，都不能成立無限責任公司”。³³ 因為委員會認為，有關事宜屬一項極為敏感且對公眾而言是具重大利益的事宜，因此，公共資本企業的責任制度，以及尤其是由附屬企業承擔的責任的內容，應載於法律文本內予以具體落實，而不應納入股東會的權限內。

64. 基於上述見解，提案人就法案第八條提出了新行文，其反映了委員會所關注的內容，明確公共出資人不應對所設立、參與設立及取得出資的公共資本企業、附屬企業或其他企業的債務承擔補充或連帶責任，而公共資本全資企業及公共資本控股企業亦不對其附屬企業或其他企業的債務承擔補充或連帶責任；同時，亦禁止公共出資人、公共資本全資企業及公共資本控股企業成為無限公司的股東、成為兩合公司的無限責任股東，以及成為其他形式的商業企業中承擔無限責任的出資人。

65. 委員會對第八條的新行文表示認同，認為新行文在維持提案人立法原意的情況下使法案更清晰、具體和客觀，將來所有須適用法案的人仕均可更容易理解有關規定。

³² 提案人二零二二年八月二十四日於委員會會議上提供的說明。

³³ 委員會與提案人於二零二二年八月二十四日舉行的會議。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including characters like 'A', 'Ma', and various scribbles.



66. 轉讓出資

67. 法案最初文本規定，公共出資人在轉讓其於公共資本企業持有的出資及相關權益時，應取得合理對價，然而，並沒有規定何謂“合理對價”，亦沒有規定相關的判定標準，因此，委員會要求提案人對此作出說明。

68. 在對委員會提出的問題的回覆中，提案人表示，“所謂‘合理對價’應由第三方機構，如資產評估機構或會計師事務所，按照相關領域內的專業標準和方式進行評估”³⁴。此外，關於確定“合理對價”的標準，提案人亦指出，“……未來主管部門亦考慮就此等事宜制定相關的指引，作出更為詳細的規範”³⁵。

69. 委員會認為，提案人的回覆有待充實，尤其是有關在法案中訂明在轉讓於公共資本企業中持有的出資及相關權益時，因應企業及市場情況而確定可為特區取得合理對價的具體標準。對此，在與提案人進行的會議上，委員會希望了解將由哪些實體負責進行評估以確定“合理對價”，因為最初文本第九條第三款僅規定由主管部門認可的專業機構進行評估。委員會認為應在法律中規定“合理對價”的評定標準及進行相關評估的專業實體，而為加強評估的公正性，該等實體應為相對於公共出資人及有意取得公共出資及相關權益的實體而言的第三方實體。

70. 就委員會的立場，由於其與提案人的立法原意相符，故提案人在第九條新增第二款，以訂定在釐定“合理對價”時應考慮的因素。此外，提案人亦修改了第三款，以具體規定應委託哪類機構進行評估，以及該等機構

³⁴ 《〈……〉解釋與說明》，第 14 頁。

³⁵ 同上註。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by several smaller ones, and a vertical line of initials.



應與公共出資人及有意取得公共資本企業中出資及相關權益的一方沒有關聯，確保評估盡可能以最客觀及公正的方式進行。

71. 公共資本企業的經營及運作

72. 法案第三章的規範僅適用於公共資本全資企業及公共資本控股企業，其訂定了該等企業的經營及運作所應遵循的，尤其是涉及管理其機關的特別規定。正如《公共資本企業法律制度》諮詢文本所指，“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……”³⁶。根據該諮詢文本，“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”³⁷。因此，“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”³⁸。

73. 在此前提下，將股東會、董事會、監事會或獨任監事訂為公共資本企業必須設立的機關。這些機關均應由至少三名成員組成（但當企業章程規定監察機關由獨任監事組成的情況除外）。

³⁶ “澳門特別行政區《公共資本企業法律制度》諮詢文本”，第 15 頁。參閱 https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2021/10/consultation_c.pdf

³⁷ 同上註。

³⁸ 同上註。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

74. 提案人向委員會說明了規定上述三個機關的設立屬強制性的原因。在公開諮詢期間曾討論，在公共資本全資企業設立股東會是否應屬強制性，又或是否應如《商法典》第三百九十二條對一人有限公司所規定般，由主管部門透過書面決定行使授予股東會的所有權限。

75. 公開諮詢的結果並非十分明確³⁹，因為既有意見認為應維持股東會，亦有意見認為應將股東會的權限授予主管部門。⁴⁰基於此，提案人認為較謹慎的做法是維持企業的股東會的制度，即使有關企業為公共資本全資企業亦然。

76. 因此，公共資本企業的組織結構將遵循《商法典》對一般公司所定的一般規則，而公司秘書則遵循《商法典》第二百一十四條第二款所載的規則。

77. 在機關職權方面，正如提案人在公開諮詢及在委員會的會議中所述，《商法典》賦予機關的職權維持不變，並將透過本法案向該等機關賦予的新職權而予以加強。提案人認為，本法案賦予企業機關的職權與《商法

³⁹ 在公開諮詢就有關事宜所收集到的二十三份意見中，十一份同意不需設立股東會，四份並無表達任何意見，八份持不同意見。《公共資本企業法律制度》諮詢總結報告，第 25 頁。參閱 <https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2022/02/%E3%80%8A%E5%85%AC%E5%85%B1%E8%B3%87%E6%9C%AC%E4%BC%81%E6%A5%AD%E6%B3%95%E5%BE%8B%E5%88%B6%E5%BA%A6%E3%80%8B%E8%AB%AE%E8%A9%A2%E7%B8%BD%E7%B5%90%E5%A0%B1%E5%91%8A%E4%B8%AD%E6%96%87.pdf>

⁴⁰ 向委員會提出意見的社團均認同維持股東會。針對有關事宜，澳門金融法律學會表示，“對此，本會認為有需要釐清相關規定。按照所有權和經營權分離的原則，股東會、董事會和監事會是典型的企業組織架構。本會贊同《法案》設立股東會的制度設計，消除「可不設立股東會」的不確定性，也與公共資本企業的決策與主管部門行政決定相區別，更為符合公共資本企業兼具公共性和市場化經營的特質。”；而澳門會計專業聯會表示，“公共資本企業各機關的權限不應超越《商法典》的規定，亦不應將各機關的權限授予其他人士。建議可保持設立股東會，但主管部門代表政府行使屬股東會的權限，這樣可以與一般商業機構一致，同時，避免日後可能發生的股權變動的靈活性。”

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letters 'Ca', 'N', 'de', 'ju', 'w', 'u', '7', and 'Ma'.



典》賦予公司機關的職權並無牴觸，新的職權旨在向公共資本全資企業及公共資本控股企業的機關賦予專門職權，以對應該等企業的特殊性質。

78. 委員會對提案人的解釋予以記錄，期望上點所提及的向公共資本企業機關所賦予的新職權，能令有關企業的管理和監察得以完善和更具效率。

79. 重大營運事項

80. 重大營運事項是公共資本全資企業和公共資本控股企業在管理上的全新規定，不論在立法會全體會議上，抑或是在委員會上，均引起議員的關注。由於法案既沒有對“重大事項”作出定義，也沒有任何標準用以判斷某項事項是否屬法律規定的重大事項，而僅在第十八條列舉了該等事宜，故委員會要求提案人作出說明，尤其是用以確定某事項屬重大事項的標準，以及將此內容引入《公共資本企業法律制度》的目的。

81. 提案人作出了充分解釋，指出對於有關事項是否屬重大，考慮點在於企業的種類和規模、其各自不同的性質及活動等，而有關的判定屬董事會的職權⁴¹，由其提出建議交股東會通過。雖然法案對“重大事項”沒有作出具體定義，但法案第十八條（一）至（七）項作出了列舉，且作為履行公共資本企業公共出資人職責的主管部門，可隨時將其認為可能對企業營運產生重大影響的其他事項加入到有關的列表之內〔（八）項〕。再者，由於須透過股東會的議決將某事項視為重大事項，故在公共資本全資企業及公

⁴¹ “因此，何為‘重大’應交由董事會在提出建議方案時作出界定，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’，而更適合交由董事會結合本企業的實際情況作出相應的建議”，《〈……〉解釋與說明》，第17頁。



共資本控股企業中，作為控權股東的特區政府對有關事宜具有決定權⁴²。

82. 關於將此內容引入《公共資本企業法律制度》的目的在於“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”⁴³。

83. 該制度須按照第十九條的規定定期進行評估，董事會可向股東會提出修改及完善建議，而監事會應就有關制度的有效性向股東會或主管部門提供意見。

84. 委員會理解提案人在制定該制度時的政策取向，期望有關制度能令公共資本全資企業及公共資本控股企業得以良好運作，且不影響企業的管理自主權。

85. 公共資本企業機關成員的委任

86. 在公共資本控股企業的成員委任方面，曾有意見就該等企業各機關成員的委任方式提出疑問，這是因為，法案第二十條第二款（二）項規定董事會及監事會中非由行政長官委任的成員，將由非屬公共出資人的出資人提名，並由股東會議決委任。若是如此，基於股東會由屬公共出資人的成員掌有決定權，他們可以不同意委任由少數出資權利人建議的成員，故非屬公共出資人的出資人可能無法委任任何成員。

87. 提案人就向其提出的疑問進行解釋，指所建議的規定僅屬根據現行

⁴² 《〈……〉解釋與說明》，第 17 頁。

⁴³ 同上註，第 16 頁。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Ca', 'Ch', 'Pr', 'CS', 'T', and 'Ma'.



在公共資本控股企業中委任少數股東的成員的做法，而有關委任同樣是按照法案的規定而作出，即成員須由少數非屬公共出資人的出資人提名並經股東會議決委任。將這一做法規定在法律中，是為了具體體現小股東的地位，並載明其權利，認為不需要亦不適宜改變上述的做法。

88. 委員會就提案人在這一問題上的立場予以記錄，期望在委任由少數股東提名的機關成員時，該等股東的立場能得到尊重。

89. 營運績效評核及公共資本全資企業及控股企業的評核結果

90. 公共資本全資企業和公共資本控股企業的績效評核機制是澳門特區法律體系中的全新事項，是“對公共資本企業引入的一個重要的監管內容”⁴⁴。根據《公共資本企業法律制度》的諮詢文本，這種評估機制具必要性的原因是，“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……的重要參數”⁴⁵。

91. 在此前提下，主管部門將根據法案第二十三條的規定，定期對企業的營運狀況進行評估。

92. 未達到預期營運目標的後果可能會涉及多個層面，尤其是整改企業、行政長官委任的機關成員的薪酬，以及該等成員的續任，倘有關成員被免職，其在三年內不得獲行政長官委任為公共資本企業的機關成員。

⁴⁴ 提案人二零二二年八月二十九日於委員會會議上提供的說明。

⁴⁵ 諮詢文本，第 25 頁及第 26 頁。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Ma' and 'Ma'.



93. 評核應遵循法案第二十四條規定的評核要素，並應考慮設立企業的宗旨、所訂定的目標、所營事業性質及業務類型，以及其營運的經濟效益及社會效益；企業目標的實現、機關成員的勤謹及社會責任的履行等。提案人表示會考慮企業的規模，並將之劃分為大型、中型和小型企業，而主管部門應根據法案規定的要素制定具體的評估指引和規則。此外，對企業的評核亦包括其附屬企業表現。

94. 委員會理解提案人對公共資本全資企業和公共資本控股企業進行營運績效評核的立法取向，因為當中涉及龐大的公共資金，有關資金應以節約及謹慎的方式使用和管理，因此，對公共資本全資企業和公共資本控股企業規定績效評核機制是恰當的。然而，委員會對法案提出了多項疑問，並要求提案人作出說明。首先是關於法案最初文本第二十五條（六）項提及的“社會責任”，因為在這一規定中並沒有指出公共資本全資企業和公共資本控股企業應就哪類社會責任接受評核，故要求對此加以說明。

95. 至於法案第二十五條有關評核結果對機關成員產生的後果，委員會同樣有不少疑問。委員會認為，有時候企業績效欠佳可能與機關成員的能力和表現無關，而是與市場的惡劣環境有關，如新冠疫情，在這樣的狀況下，即使格外勤奮和能幹的工作人員可能亦無法取得良好的成果。因此，法案應設立一個機制，某程度上讓機關成員能說明開展業務時所遇到的情況，而令其無法達至預期的營運結果的原因。

96. 另一方面，鑑於只有公共資本全資企業和公共資本控股企業須接受評核，因此，僅該等企業的機關成員方對無法達到預期營運目標承擔責任。至於公共資本參股企業內的委任成員，則無須承擔這一後果，對此，委員會要求提案人作出說明。

A
la
p
d
Cla
p
w
u
p
na



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

97. 委員會亦曾要求就各機關成員的薪酬機制加以說明，有議員認為應與市場掛鈎，以便企業能聘用優秀人才；另有關注將公共行政工作人員安排至該等企業內是否最妥善的選擇，因為公共行政工作人員的薪酬是與政府的官職或職級掛鈎的，與此同時，他們可能並沒有擔任這些企業機關成員的適當經驗。此外，有議員認為並不適宜將從私人市場招聘的人員的薪酬與公職的薪俸掛鈎，因為可能有一些小型規模的企業並沒有經濟能力承擔薪資水平較高的公職薪酬。然而，基於公共資本企業應面向市場，故十分重要的一點是其須配備在企業營商和管理經驗的精英人員，因此，應設立一套以市場水平和所擔任職務的要求作考量的薪酬釐定機制。

98. 同樣地，委員會認為，母公司對附屬企業適用的績效評核標準應對附屬企業的情況加以考量，這是因為，如附屬企業缺乏適當的資源而無法達到預定的目標，即使成員實際上對企業未達至預期營運目標不負有責任，但卻可能遭受處罰。

99. 提案人向委員會作出了相應說明。關於社會責任的問題，提案人澄清：“至於履行社會責任方面，需考量該企業的成立目的，因為並不是所有企業皆有社會責任這一方面的要求，故將按照不同企業的規模和性質訂定作為評核標準的六大指標”。⁴⁶然而，為回應委員會的憂慮，提案人對此內容增加了規定，隨後將於細則性審議部分時作具體闡述。

100. 關於將公共行政工作人員安排至公共資本企業任職以及薪酬掛鈎的問題，提案人解釋，倘劃一將其薪酬掛鈎，可能導致兩種後果：首先，正如委員會所擔憂，薪酬與企業規模不符，比如微型公司；其次是對於某

⁴⁶ 提案人二零二二年八月二十九日於委員會會議上提供的說明。



些領域的公司，公職薪酬並不一定具有吸引力，政府無法吸納該領域的人才。為解決這一問題，政府現正考慮設立一套建基於各個行業指標的機制，作為公共資本企業股東會釐定薪酬時的準則。

101.關於經濟環境欠佳時如何釐定機關成員須承擔的責任，提案人表示將透過事前、事中、事後監督，具體分析成員的責任。“政府會要求企業制定其年度以及中長期的發展計劃，其所需投資的專案和需達到的目標。……倘在執行過程中發現有些專案需作調整，是可以進行調整的。如果政府同意企業的年度發展計劃，將會考慮各方面的資源配套，不會發生明顯知悉企業沒有充足的資源完成某個計劃，而強制該企業執行，因為企業會基於資源匱乏而無法達成相關目標”⁴⁷。此外，政府亦會確認企業在評核期間內是否配備資源和條件完成預定的營運計劃，如發現缺乏資源或是類似疫情等不可抗力的情況，將在作出評核時加以考慮有關因素。這一理念已在法案第二十五條第三款中得到體現，該款規定，如企業未達預期目標，“主管部門應分析導致有關結果的原因……”⁴⁸。

102.關於公共資本參股企業的機關成員承擔責任方面的區別，提案人解釋，由於政府在這些企業中屬於小股東，由行政長官委任的機關成員對企業管理的介入程度較低，因此在其責任微乎其微或者完全無責任的情況下，對機關成員進行處罰，有失公平。然而，提案人表示，這並不表示政府不重視參股企業內的委任成員的表現。

103.就提案人解釋關於訂立準則供股東會釐定由行政長官委任的機關

⁴⁷ 提案人二零二二年八月二十九日於委員會會議上提供的說明。

⁴⁸ 提案人二零二三年五月二十二日於委員會會議上提供的說明。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'A', 'Ca', 'h', 'd', 'Ch', 'w', 'CS', 'T', 'Ma'.



成員的薪酬，委員會認同應設立指標，並參照各行業⁴⁹，以確保該等企業的薪酬符合市場的實際情況。委員會認為主管部門應定期對可能導致企業績效不佳的因素進行分析，從而確保在對企業績效進行評核以及根據評核結果對機關成員作出後續處理時，得以客觀公正。此外，關於不要求公共資本參股企業的機關成員對企業未能達到預期營運目標承擔責任，委員會認同提案人提供的理據。

104. 關於設立機制，讓公共資本全資企業及公共資本控股企業的機關成員對企業未能達到預期績效作出解釋，提案人理解委員會的擔憂，並在法案中引入針對此內容的規定，有關內容參見本意見書細則性審議部分。

105. 公共資本企業的監督

106. 《公共資本企業法律制度》諮詢文本中，政府闡明了需要為公共資本企業建立全新的監督模式的原因。該文本指出，雖然審計署和財政局對公共資本企業行使監督職權，但分別僅限於事後的審計監督和財務活動的稽核，所以有必要建立全新的制度。此外，現時公共資本企業按照其業務性質，分屬多個監督實體，每一實體負責監督企業業務的不同範疇、不同環節，過於分散。再者，“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”⁵⁰。對此，提案人建議建立集中監督制度，參考中國內地的做法，“在中央及地方設立國有資產監督管理委員會”。^{51/52}

⁴⁹ 委員會有成員曾提出政府可參考投資銀行的薪酬水平，或運輸公司的一般薪酬水平。

⁵⁰ 諮詢文本，第 11 頁。

⁵¹ 同上註，第 10 頁。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including characters like 'A', 'C', 'M', and 'Ma'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

107.根據政府建議的監督模式，應“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……”^{53/54}。

108.諮詢文本指出，“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”^{55/56}。

109.就上述的前提，即“管資本”、“不管經營”、尊重企業經營自主和澳門現有市場經濟體系，由於按照法案最初文本第二十七條的規定，不論是對於公共資本全資企業、公共資本控股企業，還是公共資本參股企業，負責監督的主管部門的介入程度都是一樣的，對此，委員會存有疑問。

110.因此，委員會向提案人提出疑問，這一制度是否合適，即有關董事會在公司管理方面的職權，要求參股企業必須與公共資本全資企業和公共資本控股企業遵守主管部門的同一套監督和介入制度，這是否合理。

⁵² 根據諮詢文本，政府研究了三種監督模式：集中監督模式（中國內地），在中央及地方設立國有資產監督管理委員會；分散監督模式，（美國及德國），由不同的國家機關分別進行監督；混合模式（葡萄牙及英國），既有獨立監督機構進行監督，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。

⁵³ 諮詢文本，第 11 頁。

⁵⁴ 底線為委員會後加。

⁵⁵ 諮詢文本，第 12 頁。

⁵⁶ 底線為委員會後加。

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page, including characters like 'A', 'Ca', 'Mu', 'da', 'ju', 's', 'H', and 'Ma'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

111.具體而言，對於主管部門可以介入公共資本參股企業的管理，督促該等企業建立和完善內部治理及監管制度、可以指導參股企業修改其運作制度、完善企業治理結構及業務優化，以及遵守主管部門的具約束力指引等，委員會皆存有疑問。

112.此外，有議員就最初文本第二十七條（四）項有關制定“具約束力的規範”的規定提出疑問，並將其與澳門特別行政區的法律淵源，尤其是第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》作比較。

113.與此同時，就這部分的內容亦要求提案人更好地界定，主管部門就有關公共資本企業的事項提供意見和建議的介入範圍，以更好地理解最初文本第二十七條第一款（六）項的立法原意。

114.此外，（在法案生效後）將出現雙重監察模式，委員會對此亦存有疑問，因為正如諮詢文本所述，現時公共資本企業不僅有其相應的監督部門，還有審計署⁵⁷及財政局⁵⁸對其進行監察。

115.對於委員會的問題，提案人說明，立法原意是所有的公共資本企業均須接受主管部門的監督，因為其涉及公帑，然而，主管部門的介入程度應根據澳門特區或其公法人在企業是否具有絕對的影響力而有所不同。基於此，同時考慮到社會和委員會的顧慮，提案人認為應就主管部門對有關企業的監督範圍清晰其立法原意。於是規定，對於主管部門有關建立和完善內部治理及監管制度的指引、建立現代企業治理制度、完善企業治理結構和推動公共資本企業的戰略發展及業務優化的指導意見，以及由主管部

⁵⁷ https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/lei11_cn.asp，第11/1999號法律《審計署組織法》。

⁵⁸ https://bo.io.gov.mo/bo/i/99/27/declei30_cn.asp，第30/99/M號法令《財政司組織法》。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

門所制定的指引，即法案修改文本第二十六條第一款（二）、（三）及（四）項所指的內容，由公共資本參股企業的具權限機關決定是否適用。

116.最初文本第二十七條（四）項的行文中，有關主管部門具職權制定具約束力規範的這部分可能會令人產生誤會，提案人理解委員會的擔憂並引入優化，刪去“具約束力的規範”這一表述。委員會認同這一解決方案。

117.就取得文件和資訊⁵⁹，以及發出有關公共資本企業的意見和建議，提案人亦清晰了主管部門的介入範圍，對最初文本第二十七條（五）項和（六）項加以完善。

118.關於重複監督的問題，提案人指出，“主管部門按照‘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，主要體現一種‘出資人代表’的角色。審計署和廉政公署則主要是根據其法定職責對公共資本企業進行審計監督和廉政監督，而財政局將參與對公共資本企業進行出資及增資的程序，以及了解相關企業的財務狀況等。另一方面，公共資本企業在經營及運作過程中，就其業務活動，當然必須接受相關市場或行業領域的專責部門的依法監督，例如交通事務局根據第 18/2019 號法律《輕軌交通系統法》對輕軌公司進行監督。各個部門之間各司其職，

⁵⁹ 股東的資訊權規定在《商法典》第二百零九條。針對資訊權這部分的內容，澳門特別行政區中級法院在第 65/2004 號案中指出，“……必須注意：在期望透過資訊權加以保護的股東利益存在的同時，還存在公司利益，而公司利益很可能在具體情形中與股東的利益相衝突。更何況法律（《商法典》第 235 條第 2 款）要求公司之行政管理機關成員應常以公司利益及善良管理人之注意為行為。在每一個案中，面對一項提供資訊的請求，公司之行政管理機關成員永遠應作出一項考量，在提出請求的股東的利益與公司利益之間進行權衡，並對該提供資訊請求可能對公司形成的損害程度加以核查。如果得出此等意義上的結論，公司行政管理機關成員似乎很明顯就應該優先考慮公司利益，並拒絕提供資訊之請求（如果循此可以保護公司利益的話）”。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Ma' at the bottom.



角色並不衝突”⁶⁰。

119. 委員會認為修改文本第二十六條（最初文本第二十七條）引入的修改能夠明確體現立法原意，將主管部門對監督公共資本企業的介入程度加以區分。

120. 關於重複監督的問題，委員會認為未來多個參與實體之間應作好協調，有效監督公共資本企業，讓公幣得到全面的保障。

121. 義務

122. 經過與委員會討論，提案人修改了法案第三十條（最初文本第三十一條）的行文，在最初的勤謹義務之上，新增了兩款規定機關成員的其他義務。

123. 第一款對其適用對象作出了更具體的限定，即行政長官根據法案第二十條的規定委任的機關成員，從而清晰立法原意。⁶¹

124. 第二款規定，行政長官委任的機關成員有義務適當履行職責，並採取必要的措施，避免對公共資本企業及公共利益造成損失，從而與法學理論認為的《商法典》第二百三十五條第二款體現的原則保持一致，對公共資本企業的機關成員的忠誠義務作出了專門規定^{62/63}。因此，要求機關成員

⁶⁰ 《〈……〉解釋與說明》，第 27 頁。

⁶¹ 《商法典》已載有關於其他成員的勤謹義務的規定，尤其是監事會成員及獨任監事的義務。詳見《商法典》第二百四十三條第一款 d) 項。

⁶² “根據法律學說，我們可以由忠誠義務推導出以下早已周知的具體內容：中立義務、獲取報酬的適度義務、處理收購案時的誠實義務，……不將公司商業機會據為己有。” António Menezes Cordeiro, *Manual de Direito das Sociedades* 《公司法教程》，第一冊（公司概論），第二版，二零零七年，Almedina，第 831 頁。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'A', 'Ca', 'h', 'c', 'w', 's', 'T', and 'ka'.



遵從法案第四條（一）項規定的謀求公共利益原則，其行事及活動應以避免對公共資本企業及公共利益造成損失為宗旨。

125. 第三款規定，就與自身利益可能存在衝突的事項，機關成員不應參與有關的企業決策。根據提案人向委員會提供的說明，具體而言，立法原意是，若機關成員在作出諸如取得財貨和服務及人員招聘的管理決策時存有利益關係，則禁止其參與有關的決策。這一規定並不涉及《商法典》及其他法規中已規範的事宜。

126. 委員會認為提案人對該條引入的修改具有重要意義，接納了全體會議對法案進行一般性討論時提出的意見。

127. 責任

128. 第三十一條關於機關成員因違反本法律須承擔責任的規定是一項概括性規定，並不會產生新的責任，違反本法律的規定須承擔的責任為適用其他法規，如《刑法典》、《民法典》等所須承擔的責任。因此，公共資本企業的機關成員違反本法律的任何義務或規定時，按行政管理機關成員及公司的其他機關成員違反法律及章程，以及在執行職務期間對公司造成損害時所適用的規定處理。提案人在書面回覆委員會的問題時亦對此作出解釋，當中指出：“其法律責任應適用《商法典》、《刑法典》及其他法律法規中的具體規定。事實上，在《商法典》、《刑法典》及其他法律法規中，

⁶³ “實際上，將商業機會的功能擴展到公司所營事業以外範圍一事肯定了（或者更好地講：確認）公司管理者忠實義務是其職責上必不可少的。眾所周知，忠實義務解釋學上的意義在於公司管理者通過執行職責而主要追求實現公司利益……。那麼，當公司管理者放棄篡奪公司的機會時，就象徵體現着忠實義務已經成為一個神聖的理念，也體現每一個公司應當追求盈利的目標。” Hugo Luz Santos, 《公司行政管理機關成員在澳門特別行政區的忠實義務（商法典第 235 條第 2 款）一些簡述性的備註》，《行政——澳門公共行政雜誌》第二十八卷第二期，總第一百零八期，第 405 頁至 437 頁。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



就企業機關成員在何種情況下須承擔何種責任，已有較為詳細的規定。法案既不是要在《商法典》之外創設一類新的企業組織，亦並沒有在《刑法典》及其他刑事法律法規之外增加任何有關刑事責任的規定，因此，完全可以繼續援用現有法律體系中的規定，而不必作重複或修訂。從某種意義上理解，該條文具宣示性。這一做法在現有法律中亦存有先例”⁶⁴。

129.提案人在委員會會議上重申了同樣的觀點：“整個法律法規政府沒有增加任何處罰，因此，如：構成《民法典》或涉及紀律責任的，而相關公司的章程又有規定，則按照公司章程處理。刑事責任則按照《刑法典》或單行的刑事法律的規定處理。所以在法案裡並沒有新增任何處罰的種類。因此，承擔倘有的民事、紀律及刑事責任規定是根據現有的法律法規或公司的章程而訂定相關責任，以及由股東會或監事會釐定相關人員須負—— 哪些方面的責任”⁶⁵。

130.委員會理解提案人在這方面的立法取向，即沒有在現行法律框架以外增加對企業機關成員的法律和紀律責任的規定，在違反法律的情況下，對其適用現行相應的制度。

131.第 13/92/M 號法令的不適用

132.法案第三十二條第一款規定：三月二日第 13/92/M 號法令的規定不適用於由行政長官委任的公共資本企業的機關成員。

133.在一般性通過法案的全體會議上，多位議員對這一規定提出疑問，

⁶⁴ 《〈……〉解釋與說明》，第 24 頁。

⁶⁵ 提案人二零二二年八月三十日於委員會會議上提供的說明。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Lu', 'Chen', 'Ma', and others.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

指出該法令一直成功實施，憂慮日後如不適用該法令可能會令委任成員的活動，至少部分的活動缺乏框架制度，因此，法案的規定應與第 13/92/M 號法令的規定相銜接。

134. 就全體會議上所提出的擔憂，委員會要求提案人說明該法令制度不適用於由行政長官委任的公共資本企業機關成員的立法原意。

135. 提案人在向委員會的說明中指出，對於法令有所規定但未載於法案中的內容，其已規範在其他法規內，故無須重複規定。

136. 關於免職後履行職務的禁止及限制，有關事宜已在第 22/2009 號法律《對行政長官和政府主要官員離任的限制規定》中有所規範，無須在本法案中加以規定。在此前提下，提案人表示：“因此，對於行政長官和政府主要官員離任後參與任何私人業務，不論是否涉及公共資本企業之職務，已透過法律的形式作出了限制性的規定”。⁶⁶ 提案人指出，對於非屬行政長官和主要官員的其他成員，《商法典》已有規定。

137. 至於第 13/92/M 號法令第四條規定的迴避制度的其他部分，提案人則採用了兩種不同的處理方式。提案人解釋，禁止公共資本企業成員於免職後擔任職務的規定，應僅限於免職是由於未能實現企業營運目標而須承擔責任的情況，並將有關內容規定在第二十五條（評核結果）。換言之，只有當機關成員因企業未達預期營運結果而被終止委任時，該等成員才不可再獲行政長官委任為公共資本企業的機關成員。在其他情況下，如免職的

⁶⁶ 《〈……〉解釋與說明》，第 21 頁及第 22 頁。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

原因與企業營運績效無關，則維持有關禁止規定並不合理。⁶⁷

138.對於上指法令第四條第一款的規定，即不得接受與特區或其公法人對抗的第三人委任，有關內容已規定在法案第二十二條。

139.有關上指法令第三條規定的不得兼任制度⁶⁸，提案人表示，有關制度限制了一定類別人士擔任公共資本企業的機關成員，範圍過於廣泛，在缺乏人才的情況下，不符合澳門特區的利益。

140.至於第 13/92/M 號法令中其他沒有被法案所吸收的內容，提案人認為並沒有必要，因為該法令內的制度“主要規範以澳門特區為股東之公司或以專營制度經營業務之公司內，參與管理及監察的官方董事及政府代表之權利及義務等管理制度。由於《公共資本企業法律制度》法案沒有涉及修改第 13/92/M 號法令中有關政府代表的規定，因此，提案人根據目前的社會情況，並結合一直以來跟進有關公共資本企業的工作過程中關注的問題，將涉及官方董事的部分內容優化後寫進法案，例如關於利益衝突、迴避等。提案人認為，該法令中的不少規定是根據當時的歷史及社會背景，以及其他法律制度的配合情況而訂定的，例如，該法令頒佈時《商法典》尚未頒佈實施。時隔三十年，澳門特區的社會及經濟情況發生了極大的變化，本澳的公共資本企業屬於根據《商法典》的規定成立的商業企業，對

⁶⁷ 提案人於二零二二年八月二十九日的委員會會議上提供的說明。

⁶⁸ 第三條（不得兼任）一、在職能開始前，本地區官方董事及政府代表，應向總督書面報告其在住所設於本地區或以外之任何公司直接或間接持有之出資或財產利益。二、本地區官方董事及政府代表等之職能，與同一公司或該公司之其他被特許分包公司或附屬公司等之股東地位，不得由一人兼任；前者與在上述公司內實際行使其他性質之長期或臨時職能，亦不得由一人兼任。三、本地區官方董事及政府代表等之職務，如以全職制度履行，則與從事具報酬之其他任何職業或公職之業務，不得由一人兼任，但以公共利益理由為合理解釋之不同制度已獲總督明示許可時，則不在此限。四、上款之規定，並不排除本地區官方董事及政府代表等行使與其他相關公司或聯營公司有關之相同職能之可能性。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Ma' and '7'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

於公司的運作，以及公司機關成員的委任、權利、義務等有了詳盡的規定，除了在法案中提案人認為有需要因應公共資本企業的特性而需作出特別規定外，其他部分均按《商法典》的規定執行。這樣可以更適合公共資本企業的管理、發展及人才的吸納。此外，隨着第 11/2003 號法律《財產及利益申報法律制度》（已經第 1/2013 號法律修改及重新公佈）及第 22/2009 號法律《對行政長官和政府主要官員離任的限制規定》等相繼出台，現時已有其他法律制度的規範適用於公共資本企業的官方董事，無需重複寫進《公共資本企業法律制度》法案中”⁶⁹。

141. 委員會對提案人的解釋予以記錄，並指出在細則性審議的過程中，提案人在第三十條⁷⁰新增了兩款規定（第二款和第三款），其內容為機關據位人維護公共資本企業和公共利益的義務以及利益衝突，某程度對應於第 13/92/M 號法令第六條（權利及義務）的第一款和第三款。此外，另一個新增的規定是，當涉及不予續任時，機關成員有權解釋企業營運結果的原因，有關內容整體上對應上指法令第十九條第二款的規定。委員會認同有關的新增條文。

142. 綜上所述，委員會期望將來的制度能回應公共資本企業運作的需要，讓其機關成員能全面履行職責，實現澳門特別行政區和其公法人的利益。

⁶⁹ 提案人就部分不適用第 13/92/M 號法令提交予委員會的文件《關於〈公共資本企業法律制度〉中並未完全吸收第 13/92/M 號法令規定的考慮》。

⁷⁰ 本條對應最初文本第三十一條，後者僅規定公共資本企業機關成員的勤謹義務。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'A', 'Ca', 'h', 'Ch', 'w', 'd', 'T', and 'Ma'.



五、細則性審議

143.除了以上所作出的概括性審議外，委員會亦根據《立法會議事規則》第一百一十九條，就法案的具體內容是否與法案的原則相符以及法律規定在技術上是否妥善作出審議，並以此作為前提分析法案。

144.值得一提的是，在細則性審議的過程，委員會獲得提案人的緊密合作，提案人除與委員會在立法會進行多次會議外，還就委員會提出的疑問提供了多份書面回覆。

145.以下分析反映委員會曾關注的事宜，並且以提案人提交的法案修改文本作為基礎。

146. 第一條—標的

147.對葡文文本的行文稍作完善，並沒有改變立法原意。

148. 第二條—定義

149.“公共資本控股企業”、“公共資本參股企業”及“附屬企業”的定義使用了法案最初文本（六）項規定的“控制”的概念，然而，這一概念與上述定義之間存在矛盾。

150.最初文本（六）項“控制”的定義“是指直接或間接持有一間公司或其他形式的商業企業超過資本額半數的出資……”，當中“直接或間接”持有公司或其他形式的商業企業出資的規定與“公共資本控股企業”定義中僅可

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'A', 'C', 'M', 'D', 'M', and 'M'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

“直接”持有出資的規定存有衝突。另一方面，實務上，在同股不同權⁷¹的股權結構下，出資人持有公司一半以上的出資額並不保證出資人對公司具控制權。基於此，委員會要求提案人澄清有關的立法原意。

151. 提案人認為，在澳門特區或其他公法人直接持有公共資本企業的出資（不論出資額的多寡），並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，對企業的經營及運作產生具決定性影響，該企業即屬“公共資本控股企業”⁷²。具體的例子如：澳門特區和郵電局合共僅持有澳門基本電視頻道股份有限公司（下稱：澳基頻公司）1%的出資額，該公司其餘的出資額（99%）皆由澳廣視持有。基於澳廣視為“公共資本全資企業”，在實務上，澳門特區可透過對澳廣視的控制，從而對澳基頻公司的經營及運作產生具決定性的影響，因此，澳基頻公司為“公共資本控股企業”。

152. 基於此見解，為理順各類公共資本企業及附屬企業的定義，提案人對（五）項及（六）項的行文引入修改。

153. 在此前提下，對（五）項的行文增加了“直接或間接持有出資”的表述，以明晰“附屬企業”是指“公共資本企業”直接或間接持有出資且具控制權的公司或其他形式的商業企業，將俗稱的子、孫公司包括在此概念內。

⁷¹ “不同投票權股份一般被稱為雙重股權股份。具不同投票權架構的公司（簡稱「不同投票權公司」）會發行至少兩類股份，兩類股份的每股投票權並不相同。創辦人和管理層持有的通常是一股多票的股份類別，而發行給一般投資者的則是一股一票的股份類別。”—《研究報告 同股不同權：對投資者是好？是壞？》，香港交易所，二零一九年七月，第1頁 -

https://www.hkex.com.hk/-/media/HKEX-Market/News/Research-Reports/HKEx-Research-Papers/2019/CCEO_WVR_201907_c.pdf

⁷² 不包括持有 100% 的出資的情況，因屬這情況的企業為“公共資本全資企業”。



154. (六) 項將“控制”修改為“控制權”，以統一各定義內的用語，因其所針對的是同一現實情況。此外，刪除了“直接或間接持有一間公司或其他形式的商業企業超過資本額半數的出資”的表述，避免在持有出資超過一半以上但不具控制權的情況（同股不同權）。經修改後，定義的主要要素為對企業經營及運作的決定性影響，而不取決於出資額的多寡，符合現時實務上的操作。

155. 第三條—適用範圍

156. 委員會要求提案人具體說明這條規定的立法原意，這是因為，澳門的法律在其法律體系外並沒有效力，因此，對於在澳門特區以外設立的企業應該適用相應的法律制度。

157. 提案人指出，這些企業將按照其設立地（國家和地區）的法律制度而設立，立法原意是，將來的法律對澳門特區以外設立的企業所適用的部分僅為與其設立地法律制度沒有抵觸的規定。

158. 提案人認為，本法案的原則、監督制度，以及機關成員擔任職務的要件等規定，有可能適用於在澳門特區以外設立的企業，而這取決於相關企業的具體情況及其設立地的法律制度。

159. 此外，上述制度的適用須與《商法典》第一百七十五條（地域範圍）和《民法典》第三十一條（法人）的規定相協調。根據《商法典》第一百七十五條第一款，主行政管理機關設在澳門特區之公司須受《商法典》之規定約束，且在澳門特區設有章程規定的住所時，公司不得排除適用《商法典》的規定，在此，適用《民法典》第三十一條規定的屬人原則，其規



定法人的屬人法是公司行政管理機關之主要實際所在地法。⁷³

160. 因此，“無論是對澳門的國際私法……來說，法人住所指的都是其行政管理機關的主要實際所在地，‘而不是一個簡單的由章程所定的卻並非其實際所在地的地方’”。 “法人行政管理機關的主要實際所在地指的是……領導機關通常形成意願、董事們召開會議以及成員大會舉行的地方……”^{74/75}。

161. 亦即，對在澳門以外設立的企業，其法律的適用範圍將因應企業有否將主行政管理機關，即其最高和最後決策中心設在澳門而有所不同。若法人機關在其他國家或地區運作，則準據法為其決策中心所在的國家或地區的法律。⁷⁶

162. 委員會接納提案人的解釋，並對本條第二款的行文作出了完善，以清晰立法原意。

163. 第四條—一般原則

⁷³ 就此內容，中級法院第 362/2013 號案的合議庭裁判書指出，“假設一間已消滅的公司是香港的公司，規範其解散和消滅制度的屬人法是行政管理機關的實際所在地法”。

⁷⁴ 終審法院第 3/2015 號案—民事訴訟程序上訴，第 22 和 23 頁。同一觀點可參閱，中級法院於二零一三年十一月二十一日就第 362/2013 號案所作的合議庭裁判書，在 João Gil de Oliveira, José Cândido de Pinho, 《澳門民法典註釋與評述及司法見解》，第一卷，總則，第一冊，（第一條至第六十六條），法律及司法培訓中心，二零一八年，第 323 頁。

⁷⁵ 黃進及郭華成同樣認為“在澳門國際私法中，法人的屬人法是法人實際行政管理機關所在地法，而非章程指定的住所地法。”《澳門國際私法總論》，澳門基金會，參閱 <https://www.macaudata.mo/macabook/book137/html/0177001.htm#0177002>

⁷⁶ “若屬股份有限公司，則為董東會；其他種類的企業則須分析不同領導機關實際行使的職權”，Luís de Lima Pinheiro 教授，《O direito aplicável às sociedades. Contributo para o direito internacional privado das sociedades》，參閱 <https://portal.oa.pt/upl/%7Bc77f901f-19d0-4df3-aec5-e8e0dba89ab0%7D.pdf>



164. 對整條行文引入了優化，並沒有影響其立法原意。

165. 第五條—履行公共出資人職責

166. 改善了本條的行文。

167. 第六條—營運津貼

168. 本條的內容作出了重大修改，因而增加了第二款及第三款。優化了最初規定的行文，即現時法案修改文本中的第一款，其清晰發放本條所指的津貼的目的是維持公共資本全資企業和公共資本控股企業的正常運作⁷⁷，而最初文本並無法反映這一前提。

— 169. 新增的第二款規定了在訂定發放營運津貼金額時應考慮的三種情況；第三款則規定每年發放的津貼須編列於澳門特區的預算，並單獨登錄於預算中的專門經濟分類。有關修改的理由已於本意見書第 29 至 50 點作出了適當解釋，詳見有關內容。

170. 第七條—設立及取得出資

171. 正如在概括性審議中所述，本條得到了很大的優化，使其內容更具體，並使公共資本企業的設立及公共出資人的取得出資更清晰、客觀和透明。

172. 因此，在將來的法律生效後，倘公共出資人擬達至本條新增的第二

⁷⁷ 根據提案人的說明，個別公共資本全資企業並沒有任何收入，如澳門科學館，因此，為使該等企業得以正常運作，有需要向其發放津貼。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Ca', 'Chu', 'Ma', and others.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

款所列的目的，包括（一）配合澳門特別行政區政府的施政方針；（二）推動澳門特別行政區與內地及其他國家或地區之間的合作；（三）促進澳門特別行政區社會、經濟及產業發展，應體現於開展大型基礎建設、實現經濟適度多元發展的目標及落實民生需求項目，以及（四）保障公共出資人利益，可設立或參與設立公共資本企業，或取得出資。

173. 第八條—責任限制

174. 本條獲委員會關注，受關注的事宜已反映於本意見書的第 58 至 65 點，詳見有關內容。基於有關受關注的事宜，加入了新的內容，令本條有兩款，而在最初文本中僅有一款，其內容有待充實。第一款中增加兩項，同時亦新增第二款。第一款列舉了在商業責任方面，於設立及參與設立公共資本企業或附屬企業，以及取得公共資本企業和其他企業的出資時，應避免出現的情況。第二款規定，禁止公共出資人、公共資本全資企業及公共資本控股企業成為無限公司的股東、成為兩合公司的無限責任股東及成為其他形式的商業企業⁷⁸中承擔無限責任的出資人。新增的規定明確了公共出資人、公共資本全資企業及公共資本控股企業須承擔的責任限制的範圍。

175. 第九條—轉讓出資

176. 在討論本條規定時，委員會認為法律應就確定公共出資人在轉讓其出資及相關權益時應取得的“合理對價”訂定標準。因應委員會的意見，提案人對第九條新增第二款，以訂出在釐定“合理對價”時應考慮的因素。委員會認同現所列出的因素。

⁷⁸ 根據提案人解釋，使用“商業企業”一詞是與法律可能適用於在澳門特區以外設立的企業有關，而澳門特別行政區以外採用的用詞可能與澳門法律體系中的用詞有所不同。



177.除增加上述規定，亦對法案最初文本第三款的行文作出優化。最初文本第三款規定，為確定合理對價，應由主管部門認可的專業機構進行評估，但並沒有明確指出涉及哪類機構，故引起委員會的疑問⁷⁹。基於此，在修改文本中，該款改為規定評估應依照第 20/2020 號法律《會計師專業及執業資格制度》第三條的規定⁸⁰，由“執業會計師、會計師事務所或其他具適當資格的專業機構……”進行。

178.委員會亦認為，有關規定應明確指出該等實體應以獨立於公共出資人及有意取得出資者的身份參與轉讓程序。該意見經在有關規定增加“第三方”的表述得以反映。

179.本條第四款對應最初文本第二款，對葡文行文作了若干修繕。

180. 第十條—適用

181.對本條第二款行文進行優化，以清晰立法原意。明確由公共資本企業的附屬企業的股東會或其他由出資人組成的機關通過附屬企業的營運制度，而法案最初文本並未有反映這一理解。

182. 第十一條—企業機關

183.本條新增第二款，以規定必須設立股東會、董事會，以及監事會或獨任監事，作為企業機關。

184. 第十二條—股東會職權

⁷⁹ 法案最初文本第三款：“為確定第一款所指的合理對價，應由主管部門認可的專業機構進行評估。”

⁸⁰ https://bo.io.gov.mo/bo/i/2020/38/lei20_cn.asp



高

ca

h

info

ck

ju

u

cs

T

Ma

185.修改了(二)項的行文，以明確立法原意，因原有的行文可能會與第二十二條產生混淆，兩者均涉及迴避事宜。有關修改並沒有改變立法原意，即禁止機關成員在作出管理行為時參與涉及可能與其有利益衝突的決策⁸¹。對此，提案人向委員會解釋，目的是希望藉這一規定避免在作出涉及如取得財貨及服務或人員聘用的管理行為時，與該等事宜有利害關係的機關成員參與有關的決策。

186.在(六)項引入了修改，使其內容對應第二十八條第一款和第二款所引入的修改。

187.第十三條—董事會的組成

188.改善本條行文旨在與第十一條新增的第二款的規定相銜接，並沒有影響立法原意。

189.第十四條—董事會職權

190.按照第十二條(二)項所引入的修改完善本條(二)項的行文。另外，亦優化了(四)項的行文以配合第十九條規定的制度。

191.優化了(五)項及其分項的行文，並從技術層面作出了改善。

⁸¹ 當利害關係人直接或間接存在財務、經濟或其他個人利益，且可能會影響其在組織決策中的公正無私，以致無法將之視為“無利益關係人”，那麼，這時便可能出現利益衝突的情況。為了避免發生上述的情況，常見的做法是公共實體針對其機關成員規定客觀和職能上可要求的行為指導規則。制定這類規則的目的是為了指導有關工作人員的活動，以鞏固組織的負責任、透明、獨立和嚴謹的形象。這部分常見的規定是工作人員有義務對機構忠實行事，並應奉行崇高的道德行為準則，避免可能出現利益衝突或可影響機構聲譽和形象的情況。就此內容參閱 Sónia das Neves Serafim,《Os deveres fundamentais dos Administradores: O Dever de cuidado, a business judgment rule e o dever de lealdade》，在 Temas de Direito das Sociedades, Coimbra Editora, 二零一一年五月，第 546 頁及後續數頁。



192. 由於認為訂定、完善與企業日常營運相關的主要制度僅屬董事會的職權，故刪去了最初文本中本條（五）項的（6）分項。

193. 第十五條—監事會或獨任監事

194. 改善本條行文旨在與第十一條新增的第二款的規定相銜接，並沒有影響立法原意。

195. 第十六條—監事會或獨任監事職權

196. 擴大了本條第一款（一）項規定的範圍，改為監事會亦具職權監察遵守主管部門制定的指引的情況。

— 197. 修改了第一款（五）項，規定監事會或獨任監事亦具職權建議股東會聘請“其他具適當資格的專業機構”進行專項審計。上述修改是針對可在澳門特區以外設立公共資本企業的情況。

198. 從技術和行文方面改善了第一款（六）項和第二款，並沒有影響立法原意。

199. 第十七條—溝通機制

200. 優化了第十七條的行文，以使立法原意更清晰。

201. 第十八條—制度

202. 委員會認為，由於“增資、減資和利潤分配”涉及大量公共資本，故應將此等內容視為企業的重大營運事項。基於此見解，在第一款中新增了

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by 'ca', 'lu', 'cl', 'w', 'cs', 'MP', and 'Ma'.



(二) 項以規範有關內容。

203. 由於原載於最初文本第一款(五)項的企業行為是在不同的時刻作出的，故對之引入了修改，將其拆分為新的兩項〔(六)項和(七)項〕。

204. 修改了第二款(四)項，並對其內容加以優化，使之更為廣泛，尤其是重大融資、投資、擔保及採購項目；企業重大資產的取得、出售及其他處分；以及企業及其附屬企業的合併、解散及分立。

205. 第十九條—評估及改善

206. 優化了第十九條的行文，並沒有影響立法原意。

207. 第二十條—公共資本企業機關成員的任免

208. 本條的修改涉及技術層面、行文和系統編列，但沒有改變立法原意。

209. 第一款改為不僅規定行政長官具權限委任公共資本企業機關成員，亦規定其具權限進行免職，仿效第 13/92/M 號法令所訂的制度。

210. 除上述的修改外，考慮到公共資本參股企業和在澳門以外設立的企業可設立董事會或監事會以外的其他機關，又或對機關賦予其他名稱，因此，在第一款中亦加入了“其他具同等職權的機關的成員”這一表述。

211. 修改了第二款的行文以釐清對各種公共資本企業的機關成員的委任。當中，清晰規定公共資本參股企業至少有一名成員由行政長官委任，而這一意思在最初文本中並不清晰。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including characters like '去', 'a', 'lu', 'Chen', 'w', 'cs', 'T', 'Ma'.



212. 第三款對應最初文本中本條第二款（三）項的規定。

213. 第二十一條—擔任機關成員職務的要件

214. 從技術層面優化了本條的行文。此外，刪去了在法案最初文本中本條第二款，這是因為，委員會認為委任機關成員所需的條件皆應全部規定在法律內。

215. 第二十二條—迴避

216. 從技術層面和行文方面對本條加以完善，將迴避的範圍擴大至仲裁程序的委任。換言之，本條的規定改為，行政長官委任的機關成員在終止職務後，不得接受與澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人存有爭議的第三人所委任，在仲裁程序⁸²中擔任代理人，而最初文本的規定僅針對法院代理的情況。

217. 第二十三條—定期評核

218. 充實了本條的行文以清晰立法原意。

219. 第二十四條—評核的要素

220. 改善了本條的規定，令其內容更為清晰。新增的第一款規定主管部門定期評核企業時應採用的要素範圍。

221. 此外，亦修改了（六）項的行文，當中將企業的社會責任獨立規定，

⁸² 第 19/2019 號法律《仲裁法》第六條（仲裁爭議的標的）規定，“任何可由當事人訂立和解協議的爭議，均可作為仲裁的標的”。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters 'A' and '8' at the top, and various initials and marks below.



並加入五分項，以充實企業在此方面的參與範圍。須強調的是，提案人選擇將遵守商業道德標準作為社會責任的內容，某程度回應全體會議一般性審議時針對此內容所提出的問題。

222. 此外，從行文和技術層面優化和充實多項的內容。

223. 第二十五條—評核結果

224. 優化了本條（最初文本第二十六條）的行文，並加入了新的內容。新增的第一款改為明確規定，由主管部門⁸³向行政長官提交有關公共資本企業營運績效評核結果的報告⁸⁴，供行政長官在決定機關成員委任續期時作參考。

225. 現時的第二款對應最初文本的第一款，並作出優化，以明晰立法原意。基於此，提案人向委員會解釋，立法原意是股東會負責訂定機關成員的薪酬，並在這方面遵循《商法典》就不同種類的公司所規定的現行程序（這一意思並沒有反映在最初文本中）⁸⁵。委員會要求提案人將這一見解明確規定在法案中，因而修改了第二款的行文。

226. 第三款對應最初文本的第二款，當中作了若干修繕，以更好地界定主管部門就釐清企業營運評核結果這部分的介入程度。基於企業營運未達至預期目標的後果規定在本條第四款，即終止委任和禁止成員在委任終止

⁸³ 在細則性審議的過程中所新增的第三十四條規定，為著本法律的效力，澳門特別行政區公共資產監督規劃辦公室為現正分析的法案所指的主管部門，直至專有法規指定新的部門為止。

⁸⁴ 須留意，法案第二十三條規定，僅公共資本全資企業和公共資本控股企業須接受營運績效評核。

⁸⁵ 詳見第二百四十一條第七款有關監事會成員或獨任監事的規定；第三百八十七條針對有限公司的行政管理機關成員的相關規定；以及第四百五十九條第二款針對股份有限公司的董事的規定。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Ca', 'Ma', and several illegible signatures.



之日起三年內獲行政長官委任為公共資本企業機關成員，而不構成其他的責任和後果。基於此理解，刪去了最初文本第二款最後部分中有關主管部門的職權，即“釐定機關成員須承擔的責任”。

227. 第四款對應最初文本的第三款，其清晰了立法原意。在最初文本中，對於因企業營運未達至預期目標而被終止委任的成員不得在委任終止之日起計三年內擔任公共資本企業機關成員的這項禁止規定，本條的立法原意似乎是，該禁止不僅包括由行政長官作出的委任，亦包括由其他股東作出的聘任。經與委員會就此內容進行討論後，提案人清晰其立法原意為該禁止規定僅限於行政長官的委任，並無意禁止其他股東委任該等成員在企業內擔任職務。總括而言，根據提案人向委員會所作的說明，立法原意是第四款的適用範圍僅限於行政長官的委任，不適用於由其他股東作出的聘任。

228. 透過委員會和提案人的討論，在本條亦新增第五款，當中規定應採取措施讓機關成員解釋未達至企業營運目標的原因⁸⁶。

229. 第二十六條—主管部門的監督職權

230. 本條文有多處修改，以完善行文和優化其內容。首先，規定主管部門為負責監督公共資本企業的實體，相關內容在整個法案中並不明確；然後是對多項行文作出改善和新增了第二款。

231. 具體而言，第一款的序文改為規定主管部門為負責監督公共資本企業的實體，從而使法案更為清晰。

⁸⁶ 新增的規定參考了第 13/92/M 號法令第十九條第二款。



232. 改善了（四）、（五）和（六）項的行文，使其內容更加充實，理由詳見本意見書概括性審議部份第 112、113、115 至 117 點的解釋。

233. 新增的第二款規定，公共資本參股企業的機關有權決定相關企業是否適用第一款（二）項至（四）項的規定，以遵守第四條（四）項規定的市場化營運原則。

234. 第二十七條—合作義務

235. 優化了行文，且立法原意維持不變。

236. 第二十八條—財務報表審計

237. 本條新增了第二款，規定如公共資本企業在澳門特區以外設立，應根據設立地法律制度執行財務報表審計。

238. 完善了第一款及第三款的行文。

239. 第二十九條—公佈資料

240. 優化了第一款的序文，規定針對該款（一）項至（九）項所指的關於公共資本企業的資料，其對外公佈應透過主管部門設立及管理的網頁，以及相關企業的網頁為之，從而在公共資本企業資料的公佈上引入現代化和透明的要素，秉承第 2/2020 號法律《電子政務》⁸⁷的精神。

241. 除這一修改外，還充實了多項規定的內容，增加了亦須透過第一款

⁸⁷ 根據第 2/2020 號法律(電子政務)第一條第一款的規定，該法律僅適用於公共部門。然而，對於擬改善第二十九條的行文而引入的現代化要素起到了參考作用。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Ca', 'Ch', 'Ma', and others.



序文規定的途徑公佈的多種資料。因此，現在（一）項規定亦須公佈企業的所營事業、聯絡方式及章程；（二）項新增須公佈出資人所持有出資的份額的規定；（四）項改為規定公佈財務報表的資料；（五）項的行文有所改善，新增須公佈重大投資項目的資料的規定；而（六）項新增公佈企業負債的資料的規定。⁸⁸

242.如此同時，新增第二款，以確保當所公佈的資料涉及商業秘密或保密協議，或涉及法律禁止公佈的事項時受到的保障。

243. 第四章第二節

244.修改了第二節的標題，以更好反映其內容。這一節除包括第三十一條規定的法律責任外，亦規範由行政長官委任的機關成員的某些義務。

245. 第三十條—義務

246.修改了本條的標題以清晰其內容。對於所引入的其他修改，即界定本條主體為行政長官委任的成員（第一款），以及規定該等成員的利益衝突情況（第三款），相關的理由載於本意見書第 121 至 126 點。

247. 第三十一條—責任

248.對本條的行文稍作改善，並沒有改變最初的立法原意。關於委員會

⁸⁸ 主要維持第 133/2020 號行政長官批示《公共資本企業對外公佈資料指引》的制度。關於該批示將來的生效問題，提案人經聽取委員會的疑問後，回覆如下：“法案通過後，主管部門將制定新的指引規範公共資本企業的資料對外公佈，或修改第 133/2020 號行政長官公佈的《指引》。不論採用何種方式，與現時《公共資本企業對外公佈資料指引》的規定基本保持一致，但為因應法案的規定，會增加更多的披露信息，例如由特區政府委任的機關成員的薪酬。”-《〈……〉解釋與說明》，第 27 頁及第 28 頁。

Handwritten notes on the right margin, including the letters 'Ca', 'u', 'Ch', 'w', 's', 'T', and 'Ma'.



對本條的分析和立法原意詳見本意見書第 127 至 130 點。

249. 第三十二條—不適用及過渡規定

250. 對本條的行文略作改善，並沒有改變最初的立法原意。關於第 13/92/M 號法令不適用於行政長官委任的公共資本企業機關成員，理由詳見本意見書第 131 至 142 點。

251. 第三十三條—章程的修改

252. 修改了第一款的行文，並不影響立法原意。

253. 第二款的改動較大，因對其最初建議的制度存有疑問：首先，由於其要求遵守主管部門制定的規範⁸⁹，故對於是否符合第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》規定的法律淵源存有疑問；另一方面，倘企業沒有遵守主管部門發出的指引和規範時，章程則自動失效，對此制度亦存有疑問。上述問題在全體會議上有議員提出，而在委員會會議中，委員會成員和列席議員亦有提出。^{90/91}

254. 因此，委員會認為，作為確保公司運作穩定、用以規範股東的權利義務，以及理順公司和與其交易的第三人之間的關係⁹²的文件，章程不可能

⁸⁹ 詳見針對第二十六條有關主管部門的監督職權的分析，當中已對該問題作出處理。

⁹⁰ “公司章程是指規範公司的組織與行為，規定公司與股東之間、股東與股東之間權利義務關係的公司必備的法律文件。它是公司組織和活動的基本準則。公司章程一經登記，即依法發生法律效力，對公司和全體股東產生約束力，公司及股東的一切活動，除必須遵守法律的規定外，還必須遵守章程的規定。”
冷鐵助，《澳門公司法》，澳門基金會，一九九六年，
<https://www.macaudata.mo/macabook/book122/html/0011001.htm#0011041>。

⁹¹ 根據《商法典》第一百七十九條第三款 e) 項，章程是公司設立文件的一部分，並應規範公司運作。

⁹² 參閱 Abílio Neto，《Código das Sociedades Comerciais – Jurisprudência e Doutrina》，第二版，Editorial

Handwritten signatures and initials on the right margin, including characters like '李', 'Ca', 'mu', 'Cher', 'W', 'ds', 'T', and 'Ma'.



每當主管部門發出新指引便自動失效。

255.經討論，提案人理解委員會的擔憂，並對本條第二款引入相應的修改，不再規定自動失效，僅規定主管部門在其權限範圍內，要求章程符合將來法律的規定，並採取適當措施，使企業依照法律規定調整其章程。⁹³

256.第三十四條—主管部門

257.考慮到法案所指的主管實體在全體會議和委員會會議上均引起關注，提案人增加本條規定⁹⁴。如此，直至專有法規⁹⁵指定新的部門為止，根據第 195/2019 號行政長官批示設立的公共資產監督規劃辦公室將承擔本法律所指的主管部門的職責。

258.第三十五條—個人資料的處理

259.一如其他法律的做法，新增關於個人資料處理的條文。

260.第三十七條—生效

Minerva，二零二二年三月，第 80 頁。

⁹³ 提案人指出，現時大部分公共資本企業的章程均符合法案的規定。對於法案修改文本中所建議的解決方案，提案人說明如下：“不宜採取‘章程自動失效’或‘本法律優於章程’的處理方式，因為公司（包括公共資本企業）章程是有關公司的組織和活動的基本行為準則，當中載有公司種類及商業名稱、所營事業、住所、組織機構、活動原則等必備要素，章程作為設立公司必不可少的基本文件，在商業登記局作出登記後即具有法定效力，第三人對登記公示的章程內容具有合理信賴。在公司未修改章程並在登記局作修改登記的情況下，如直接規定章程條款自動失效或章程因《公共資本企業法律制度》優先適用而全部或部分失效，憂慮會破壞登記的公示公信力、損害交易安全。而且，公共資本企業均為按照《商法典》設立和運作的公司，故是否修改公司章程，以及如何作出修改，應僅能按《商法典》的有關規定由股東會決議通過……”。提案人在法案的技術分析工作中所作的解釋，之後於委員會會議上得到確認。

⁹⁴ 新增的條文參考了第 10/2017 號法律《高等教育制度》第六十二條。

⁹⁵ 與其他行政當局部門一樣，未來的主管實體將透過獨立行政法規設立。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Ma' at the bottom.



261.新法的生效日期定為二零二三年十一月一日，提案人向委員會表示有關執行的準備工作已處於最後階段。

262.刪減條文

263.第十五條—專責委員會：法案最初文本規定設立執行委員會和其他委員會，而將之刪去的原因是因為對“其他委員會”的性質和組成存有疑問。這是由於《商法典》第四百六十六條已有規定執行委員會和其組成，因此，委員會欲了解本條所指的“其他委員會”的性質和組成方式。經討論此問題後，提案人表示並無意創設《商法典》第四百六十六條規定以外的其他委員會，因此，為免將來產生疑問，建議刪去第十五條，而這一解決方案亦獲委員會認同。

六、結論

經分析及審議法案後，委員會的結論如下：

- a) 本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- b) 建議邀請政府代表列席細則性表決法案的全體會議，以提供必需的解釋。

二零二三年七月三十一日於立法會。

李
Ca
Ch
Ma



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

委員會

李靜儀
(主席)

宋碧琪
(秘書)

何潤生

崔世平

陳亦立



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

馬志成

胡祖杰

謝誓宏

顏奕恆

馬耀鋒