



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

## 公共財政事務跟進委員會

### 第 1/VI/2018 號報告書

事由：跟進審議 2016 年預算與 PIDDA 執行率偏低、公共資本企業的監督以及預算執行所發現的其他問題

#### 一、引言

公共財政事務跟進委員會（以下簡稱“委員會”）根據經第 1/2004 號決議、第 2/2009 號決議、第 1/2013 號決議、第 1/2015 號決議及第 2/2017 號決議修改的第 1/1999 號決議所通過的《立法會議事規則》的第二十九條而設立。

2017 年 11 月 1 日，委員會根據《立法會議事規則》第七十七條第一款和第八十八條的規定，議決通過了委員會的運作規則，即第 1/2017 號議決的附件《公共財政事務跟進委員會的運作規則》（以下簡稱《運作規則》）。



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large checkmark and several illegible signatures.

根據上述《運作規則》第九條第一款的規定：“當完成對某事項的跟進後，委員會應編製一份報告書或意見書，並得就其認為對所分析事宜屬適當的措施提出建議”。

2018年3月1日，為跟進審議2016年預算與PIDDA執行率偏低、公共資本企業的監督以及預算執行所發現的其他問題，委員會履行本身職責，召開了會議，對上述事宜作出跟進。

經濟財政司司長梁維特、經濟財政司長辦公室主任丁雅勤、民政總署管理委員會委員麥儉明、民政總署財務資訊部部長林紹源、財政局局長容光亮、財政局副局長何燕梅、財政局公會計廳廳長鄧世杰、澳門金融管理局行政管理委員會主席陳守信、澳門金融管理局貨幣暨匯兌處總監李偉斌、澳門金融管理局貨幣暨匯兌處副總監何淑芳、文化局副局長楊子健、文化局組織及行政財政管理廳廳長羅麗薇、旅遊局局長文綺華、旅遊局行政財政廳廳長方丹妮、體育局代局長劉楚遠、體育局組織及行政財政管理廳廳長林國洪、澳門大學副校長高薇、澳門大學財務副總監彭倩華、澳門大學校園管理及發展總監黎明佳、澳門大學校長辦公室秘書陳嘉希、房屋局副長郭惠嫻、澳門投資發展股份有限公司董事會主席呂紅、澳門投資發展股份有限公司副行政總裁張海鴻、澳門投資發展股份有限公司政策研究及公共關係經理劉潔儀出席了上述會議，並就上述事宜向委員會作出了介紹與溝通。



委員會已完成相關的跟進工作。為此，提交本報告書。

## 二、跟進情況

委員會要求政府各部門對預算執行率低於 40% 做出解釋，包括房屋局 (0.7%)、旅遊局 (6.5%)、文化局 (13.8%)、體育局 (15.7%)、澳門大學 (38.7%) 和民政總署 (39.6%)。相關部門代表指出的原因，包括對計劃考慮不周詳、法規不完善或需要配合新法規、培訓及教學設備、跨部門協作出現問題、採購物料審批程序複雜，以及部分工程因為出現延誤而不符預算。委員會有委員建議相關部門應交由專業的估價師分析部門預算，否則會繼續出現更多失誤的情況。此外，亦有委員會委員指出，有些部門受到購買物料的批審時間較長，會影響到 PIDDA 執行率偏低，強調《採購法》應盡快與新《預算綱要法》同步執行。經濟財政司司長梁維特表示，針對各部門預算執行率偏低問題，已責令部門應切實執行新《預算綱要法》的相關規定，政府將計劃今年第二季會就《採購法》舉行公開諮詢。

委員會關注政府如何監督公共資本企業的運作時，經濟財政司司長梁維特表示，根據第 30/99/M 號法令的規定，財政局係負責指導、統籌及監察本地區行政公營部門財政活動之部門。此外，澳門有法律規範企業營運，監管包括政府派駐於企業管理機關的代表、外部核數師，



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

以及政府審計部門的共同監督，政府出資企業的財務狀況基本上都受到有效監管。但政府也絕對同意需要增加政府企業運作的透明度，政府也會循這方向努力。

委員會有委員指出，政府於 1995 年注資 4.17 億澳門元，成立大利來建設發展有限公司，至 2016 年底，虧損高達 3.6 億澳門元及後大利來公司宣佈清盤政府最後可取回多少資本。政府代表表示，當年政府為了機場融資，設立了五間公司，除大利來外，其餘四間已解散。該公司曾擁有四地段，其中兩地已興建酒店，另兩地租賃期已於 2015 年 12 月屆滿，土地批給已宣告失效。但賣地時股東沒分帳，故沒有錢銀進出，截至去年底，該公司負債近 2 億澳門元，與進行中的訴訟有關，原告向眾公司索償買地時支付的金額及其他費用，因而將索償金額的一部分，做為預留儲備金。

對於委員會對政府出資成立的公司其營利收益及分配表達了關注，經濟財政司司長梁維特表示，各司範疇使用公共資本開辦的企業，該企業會向各司司長負責，司長向行政長官負責。委員會表示，按目前法律規定每個範疇司長若認為有需要，都可以成立公共資本企業在市場運作。以澳門投資發展股份有限公司為例，政府投入 40 多億澳門元，其目的及其具體效益為何。經濟暨財政司長梁維特稱指出，政府成立公司的目的是以政府的政策目標為前提，正如澳門投資發展股份有限公司，雖然投入了大量資金，目前還沒有收益，事實上該公司在建設



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature and several smaller ones.

中醫藥園時，已投入了大量資金在基建等方面，所以目前未能顯示有關的收益。正如政府為推動某一新興行業的發展。雖然相關企業的盈利可能不多，甚至可能虧損，尤其是在前期投入階段，但這些企業為澳門社會和經濟所帶來的效益，有時可能很大，有關效益難以量化。

至於有關企業利潤的收取方面。政府代表指出，目前政府從出資企業所取得的收入，只佔特區整體財政收入的很小部份，政府做為出資企業的股東之一，如果企業獲利，管理層通過向股東派發股息，股息收益會撥歸特區庫房。但企業管理層可能為將來發展需要，保留利潤再進行投資而不分派利潤，一切仍須視乎該企業所處的經營環境和管理層的判斷而定。

委員會就政府在公共資本企業轄下的子或孫公司數目有多少等方面的問題也表達了關注，此外，委員會有委員亦對政府派駐在各公共資本企業的代表角色提出疑問，懷疑其是否有能力或權力監督該類企業設立的原意和目標及如何維護政府的權益，因為委員會認為政府每個範疇的司長都可以成立公共資本企業，惟缺乏統籌，或會在財政監督上出現問題，例如股本的組成、為何再成立子公司等方面。經濟財政司司長梁維特表示，政府將來會探討訂立內部指引，對各司派駐該公共資本公司的政府代表及董事會成員訂定統一要求，規定向監督實體負責，無論是採購還是聘請人員，都按《商法典》賦予有關公司的法律營運，以便逐步增加透明度。目前各司範疇使用公共資本開辦的企



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large '2' and several illegible signatures.

業，會向各司司長負責。惟根據目前法律規定，政府要完全統一監督各司範疇的企業運作及財政情況存在困難，但特區政府會認真聽取議員、社會各界人士就完善政府企業監管、可產出更大公共效益所提出的意見和建議，將適時檢討及完善有關法律。

### 三、 財務分析

1. 應委員會的要求，政府提供了下列的資料：

- i. 特區出資超過百分之五十之私營機構持有子公司及其再持有子公司之權益；
  - ii. 特區出資超過百分之五十之私營機構持有子公司及其附屬子公司文件清單。
2. 但並沒有提交委員會要求的子公司或附屬公司從成立至 2017 年 12 月 31 日的全部財務報表包括損益表、資產負債表、現金流量表及財務報表附註等並連同外部審計報告。對此委員會表示關注，並將持續跟進相關資訊。
3. 在審議 2016 年度預算執行情況期間發現了以下的問題：2016 年澳門特別行政區的總賬目並不連同政府投資的 14 間公司和 1 個團體（澳門生產力及科技轉移中心）的資產負債表。



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

4. 在審議 2016 年度預算執行情況時，應立法會要求，政府提供了《澳門特別行政區參與的企業 2016 年運作報告和帳目》作為補充文件。但事實上，到目前為止，並沒有任何法律明文規定政府需要公佈這些公共資本企業的財務報表（資產負債表和損益表）。
5. 在內容上，2016 年澳門特別行政區的綜合資產負債表沒有包含政府對 14 間公司和一個團體（澳門生產力及科技轉移中心）的資本投資（財務投資）。截至 2016 年 12 月 31 日，澳門特區資本投資/財務參與的總金額合共為澳門元 63.8 億，比 2015 年末的澳門元 52.5 億增加了 11.2 億。
6. 截至 2016 年 12 月 31 日，特區政府投入資本最多的公司為澳門國際機場專營股份有限公司（澳門元 16.7 億）、澳門投資發展有限公司（澳門元 39.2 億）、大利來建設發展有限公司（澳門元 4.1 億）以及澳門廣播電視有限公司（澳門元 1.9 億）。
7. 在 2016 年，政府如過去幾年一樣，繼續注資至澳門投資發展有限公司。2016 年共投入資本 11.3 億，使澳門投資發展有限公司的政府資本投資增至澳門元 39.2 億。
8. 值得注意的是，這間政府全資擁有的公共資本公司並沒有公佈其財務報表。而另一間同樣是政府幾乎全資擁有的公共資本公司：澳門廣播電視有限公司，卻每年公佈它的財務報表。



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

9. 上市的私人資本持有的股份有限公司，況且每年必須公佈其年度報告及相關年度的財務報表。政府全資擁有的公共資本企業，反而連上市公司的所需披露的資料都不需要公佈，那麼又談何監督。
10. 在世界各地，上市公司基本上都被其監管機構要求作財務報表及相關資料的披露，究其原因是因為這些資訊是利益相關者 (stakeholders) 所關心，上市公司的利益相關者可能十分廣泛，不公開有關資料可能損害他們的利益。使用公帑投資的公共資本企業反而連上市的私人企業所實施的規則都不用遵守，這實在不甚合理。
11. 同樣的，政府作為大股東（擁有 88% 的股權）的大利來建設發展有限公司每年並沒有公佈其年度報告及財務報表，然後忽然在 2016 年做出清盤決定。對公眾來說，這些年一無所知，然後忽然被告知資本只剩下 1.09 億元。這是無法接受的。委員會要求政府解釋，政府代表表示要由相關司長才能清楚回覆。
12. 委員會在補充文件《澳門特別行政區參與的企業 2016 年運作報告和帳目》，發現大利來建設發展有限公司以澳門國際機場工商城的信函箋發出大利來建設發展有限公司 2016 年報告及財務報表，作出了解散公司，並進入清算程序的文件。





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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Chen' and other illegible marks.

13. 文件上更有一名董事棄權，不願簽署財務報表。根據政府代表表示公共資本企業受到到財政局和審計署的監督，所以委員會極想知道既然政府表示公共資本企業受外部核數師、財政局和審計署的監督，那麼前者是否願意就此發表無保留意見。而財政局和審計署就此是否發表過任何監督報告呈交給上級。至目前為止，政府還沒有提供獨立的外部核數師或審計署對此間公司的報告。
14. 政府表示這位董事不是政府代表，故此他棄權的具體原因不詳。根據資料，政府當年的出資金額為 4 億 1 仟 712 萬，大利來建設發展有限公司的歷年虧損高達 3.6 億。期後政府代表在立法會大會時表示，由於牽涉訴訟，大利來建設發展有限公司的淨資產 1.09 億元可能需用於訴訟，故需進入清盤程序。
15. 從大利來建設發展有限公司 1995 年成立至今，二十一個年頭，4 億 1 仟 712 萬的政府投資，淨資產截至 2016 年末只剩下 1.09 億元。訴訟完成後，公帑可取回多少資本是未知之數。
16. 截至 2016 年 12 月 31 日，政府作出資本投資最多的兩間企業為澳門國際機場專營股份有限公司和澳門投資發展有限公司，出資金額分別為澳門元 16.7 億及 39.2 億，兩間公司的投資資本總額高達 56 億，佔澳門特區資本投資/財務參與的總金額合共為澳門元 63.8 億的 87.8%，將近九成。



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large 'Z' and several illegible signatures.

17. 兩間機構分別成立了一些子公司，但對這些子公司的股權結構、年度報告和財務報表均沒有公開的資料。因此委員會要求提供相關的資料，並經立法會主席發出信函要求政府提供補充資料。政府提交了相關資料。
18. 根據政府提交的相關資料，政府擁有的 55.24% 股權的澳門國際機場專營股份有限公司旗下特有六間子公司，分別是：MAM-澳門國際機場營運管理一人有限公司、ADA 機場管理有限公司、機場信息技術有限公司、澳門保安有限公司、CNDECAUX 機場媒體有限公司、及大利來建設發展有限公司。
19. MAM-澳門國際機場營運管理一人有限公司百分之百母公司擁有；ADA 機場管理有限公司由母公司持有 99.9%，另外 0.1% 由 MAM-澳門國際機場營運管理一人有限公司擁有，即事實上，也是由母公司間接 100% 持有股權。機場信息技術有限公司由母公司持有 77.5% 股權，另外 22.5% 由 MAM-澳門國際機場營運管理一人有限公司擁有，即事實上，也是由母公司間接 100% 持有。澳門保安有限公司及 CNDECAUX 機場媒體有限公司由母公司分別持有 76% 和 40% 的股權，另外的股權由何人持有，政府並沒有披露。大利來建設發展有限公司由母公司持有 5%，其餘的股權由何人持有，無法得知。



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

20. 政府 1995 年注資 4.17 億元與澳門國際機場專營股份有限公司等共同成立了大利來建設發展有限公司。政府持有 88%，澳門國際機場專營股份有限公司持有 5%，其他股東不詳。
21. 大利來建設發展有限公司截至 2016 年底歷年虧損高達 3.6 億元，淨資產只剩下 1.09 億元。在收到政府交來大利來發展有限公司由成立至 2016 年的財務報表及相關文件後，將繼續分析跟進，希望了解事情的經過，避免未來政府的公共資本企業再次重蹈覆轍。
22. 政府全資擁有的 澳門投資發展有限公司成立了三間子公司，分別是粵澳中醫藥科技產業園開發有限公司（簡稱"中醫藥園"）、澳中致遠投資發展有限公司和澳投（橫琴）投資發展有限公司。前二者註冊於澳門，後者註冊於珠海。
23. 澳門特區政府擁有粵澳中醫藥科技產業園開發有限公司股權的 70%，另外 30%股權由何人或機構擁有，政府並沒有披露。是珠海市政府直接持有，還是通過珠海市政府的企業間接持有，不得而知。
24. 粵澳中醫藥科技產業園開發有限公司設立了五間子公司：粵澳藥業有限公司、橫琴粵澳中醫藥科技產業園物業管理服務有限公司、粵澳中醫藥科技產業園開發（澳門）有限公司、瑞蓮莊（橫琴）度假主題酒店管理有限公司、珠海市橫琴新區北澳中醫藥創新研究院。前面三間公司的股權百分百隸屬於粵澳中醫藥科技產業園開發有限公司，即澳門政府間接持有 70%的股權。



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

25. 瑞蓮莊（橫琴）度假主題酒店管理有限公司於 2018 年 2 月 6 日成立。在 2018 年 5 月 7 日，向委員會提交的文件，遺漏了瑞蓮莊（橫琴）度假主題酒店管理有限公司，不知是什麼原因，對此委員會希望政府有合理的解釋。珠海市橫琴新區北澳中醫藥創新研究院於 2018 年 5 月 8 號成立，兩者政府均沒有披露其母公司持有的股權比例。
26. 澳投（橫琴）投資發展有限公司旗下成立了十間子公司，分別為：澳投（橫琴）健康管理有限公司、澳投（橫琴）健康旅遊有限公司、澳投（橫琴）健康產業有限公司、澳投（橫琴）文化傳播有限公司、澳投（橫琴）會議展覽有限公司、澳投（橫琴）商務服務有限公司、澳投（橫琴）科技發展有限公司、澳投（橫琴）信息諮詢有限公司、澳投（橫琴）科研開發有限公司和澳投（橫琴）科技孵化有限公司。股權百分百隸屬於母公司，即澳門政府間接持有此十間公司 100% 的股權。
27. 澳門特區政府擁有澳中致遠投資發展有限公司股權的 99%，另外 1% 股權由澳門特區政府擁有的澳門電貿有限公司持有。即實際上，澳中致遠投資發展有限公司屬特區政府 100% 全資擁有。澳中致遠投資發展有限公司旗下設立了二間子公司：澳門青年創業孵化中心一人有限公司和濠匯投資有限公司；而濠匯投資有限公司由澳門電貿有限公司和澳門青年創業孵化中心一人有限公司共同擁有，分別佔 99% 及 1%。換句話說，其實股本也是特區政府 100% 全資持有。



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

28. 這些子公司處於母公司的下游，政府的對這類子公司的監管又隔了一層，更加薄弱。事實上，這些子公司的股權結構、年度報告和財務報表更不需要公開。
29. 另一個所發現的問題：不實行權責發生制的自治機構的賬目無條件編製資產負債表，無法反映其自治機構的財產自治的特性，顯示屬於其資產的實際財務狀況。
30. 在審議 2016 年度預算執行情況期間，除了公共資本企業和自治機構的問題，也發現了有關年度管理報告和內部審計的問題。大部份部門都沒有根據第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》第四條的規定公佈其年度管理報告，只有少數的部門將其年度管理報告作出公佈，但報告也沒有將其既定的目標和預算與已實踐目標和已運用資源相比較。
31. 各部門並沒有公佈年度計劃，因此不清楚資產與勞務開支中的大型活動所動用的資源。年度計劃是預算的工具，通過年度計劃才能夠評估期末的賬目和管理報告。每年政府都會舉辦一些大型活動，如澳門國際煙花節、澳門國際影展（資助項目）、澳門格蘭披治大賽車、澳門國際大巡遊、武林群英會、澳門國際音樂節、澳門藝術節、澳門世界女排大獎賽、澳門國際龍舟賽等都會動用相當的財政資源，清楚其計劃與成本預算才可與實際動用的資源相比較，以便評估其效率及效益。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a checkmark and several illegible signatures.

32. 內部審計體系旨在確保管理目標的實現，有助管理層對管理措施的制訂和實施進行客觀評價，並為部門及機構“充分實施風險管理、控制和治理辦法提供客觀的保證”。內部審計有助於不斷提高管理水準和實現責任計劃。不清楚政府是否有根據第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》第八十一條的規定進行內部審計。都目前為止，政府從來沒有表示年度內部審計時發現了任何管理上問題。如果進行了該審計，是否發現了問題，以及發現了甚麼問題，特別有否查找到對資產造成重大風險的財政管理問題。例如：如文化局定期進行內部審計，有關中央圖書館圖書館管理混亂的問題，可透過內部審計發現並制定相關措施提高管理水平。

#### 四、意見和建議

33. 對於公共資本企業的龐大公帑投資，澳門現時的法律對於其財政透明度、利潤留成等暫時並沒有相關的法律規範，尤其是沒有法律確定公共法人機構上繳利潤或向政府支付紅利的情況，同時也沒有規範公共法人機構的留成收益、利潤的用途、上繳預算的金額、公共企業資產產權轉讓收入等。



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

34. 從比較法的經驗，其他國家或地區通常對公共企業的投資預算作出安排，譬如，在中國內地，相繼出臺了《中央企業國有資本收益收取管理辦法》、《中央國有資本經營預算管理暫行辦法》、《中央國有資本經營預算支出管理暫行辦法》等。在臺灣地區，有《國營事業管理法》，另外，臺灣的《會計法》和《審計法》均有條文規範“公有營業機關”和“公有事業機關”。
35. 在澳門，隨著越來越多公共企業的設立，如何以法律監督公共企業財政，以防資產流失，此一事宜受到社會各界的關注。須儘早訂立相關法律，規範公共企業與政府的財政安排。
36. 公共資本出資的企業處於私人領域，受私人企業的財務準則規範，審計署的職責只負責審計特區總賬目及其組成的公共部門機構，財政局的職責也不包括監督公共資本的企業，因為這些企業並非公共行政部門，在此情況下比較難以起到監督作用。
37. 雖然政府解釋澳門投資發展有限公司的帳目經合資格的核數師審計，並交予審計署，但其實並沒有實際監督作用，因為無論私人核數師或審計署對公共資本的利潤分配、資產產權轉讓的收入等都沒有話事權，或法規可依循。
38. 鑒於大利來建設發展有限公司的個案所出現的問題，對於公共資本企業制定相關的法律法規，變得刻不容緩。



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large vertical signature and several smaller marks.

39. 委員會將於收到政府提交的文件後，就上述事項持續作出監察和適時作出跟進。

五、總結

40. 委員會總結如下：

- i. 將本報告書提交予立法會主席，並建議派發予全體議員；
- ii. 將本報告書送交特區政府。

二零一八年八月廿日於澳門

委員會

麥瑞權  
(主席)





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

Handwritten notes on the right margin, including a circled '2' at the top, and several illegible signatures and scribbles.

梁孫旭  
(秘書)

吳國昌

陳澤武

陳亦立



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

*Handwritten marks and signature*

*Handwritten signature of Chen Hong*

陳虹

*Handwritten signature of Huang Jiezheng*

黃潔貞

*Handwritten signature of Hu Zujie*

胡祖杰

*Handwritten signature of Lin Yufeng*

林玉鳳

*Handwritten signature of Chen Huaqiang*

陳華強