



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

理由陳述

公共資本企業法律制度

(法案)

澳門特別行政區成立後，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。

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，亦未設專責部門實質監督此類企業。現時，公共資本企業的設立和運作主要受《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。

為此，澳門特別行政區政府建議制定一套專門適用於公共資本企業的法律制度，並於二零二一年十月二十日至十二月十八日期間就《公共資本企業法律制度》進行公開諮詢，其後於二零二二年二月二十四日公佈了諮詢總結報告。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

總結公開諮詢期間所收集的意見，社會各界普遍認同設立《公共資本企業法律制度》的重要性和立法方向，認同其為規範和監管公共資本企業提供重要的基礎性框架。此外，社會亦普遍認同諮詢文本中四個章節所建議的內容：“公共資本企業法律制度的目的及原則”、“公共資本企業的監督”、“公共資本企業的機關權限”及“機關成員的選任及企業績效評核制度”。

澳門特別行政區政府在諮詢總結報告的基礎上，以及參照其他國家和地區的立法經驗，並結合本澳法律制度及社會經濟的實際情況，制定了《公共資本企業法律制度》法案。

法案的主要內容包括：

一、訂定標的、定義及適用範圍

為明確立法標的及適用範圍，建議法案規範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。

就定義方面，法案建議“公共資本企業”是指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，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。

在適用範圍上，法案適用於設立在澳門特別行政區的公共資本企業，但經作出必要配合後，設立在澳門特別行政區以外的公共資本企業亦適用法案的規定。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

二、確立原則

法案建議引入“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”，作為公共資本企業及公共出資人所應依循的原則。

三、明確由公共資產監督範疇的部門履行公共出資人職責

法案建議由公共資產監督範疇的部門（下稱“主管部門”）代表公共出資人，對公共資本企業依法履行出資人職責。

法案亦建議，行政長官經聽取主管部門的意見，必要時得許可向公共資本全資企業及公共資本控股企業提供營運津貼。

四、規範公共資本企業的設立、出資和轉讓

為確保公共資產的安全與效益，法案建議，公共出資人不得因設立、參與設立或取得出資而成為對公共資本企業債務承擔補充或連帶責任的出資人。

此外，公共出資人轉讓在公共資本企業中持有的出資及相關權益，須取得合理對價。為確定合理對價，建議由主管部門認可的專業機構進行評估。

五、規範公共資本企業的經營和運作

為確保公共資本企業的有效運作，完善其治理架構，股東會、董事會及監事會除行使《商法典》、其他適用的法律法規及章程賦予的職權外，法案尚建議賦予該等機關一系列特別的職權。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

就涉及公共資本企業經營和運作的規定，法案建議適用於公共資本全資企業及公共資本控股企業，而該等公共資本企業的附屬企業應由其股東會或其他由出資人組成的機關參照相關規定，審議通過與該附屬企業經營和運作相關的制度。同時，公共資本全資企業及公共資本控股企業應定期檢視其附屬企業執行上述規定的情況，並向主管部門提交報告，以及在報告內指明所發現的問題和擬採取的改善措施。

六、規範公共資本企業機關成員的出任

為確保公共資本企業良好營運，法案訂定了機關成員的選任方式和擔任機關成員職務的要件。

就選任方式方面，法案建議根據公共出資人持有公共資本企業出資的比例，在制度上作差別性規範，例如全數機關成員抑或特定數量的成員，須由行政長官委任或指定。

就選任條件方面，法案建議區分自然人及法人兩種情況考慮：(1) 如為自然人，除須具備完全行為能力、良好的公民品德外，尚須具備與履行相關職務相適應的專業能力及工作經驗；(2) 如為法人，須依法設立和良好運作，並取得履行職務所需的必要資格；同時，其尚須未因本法案及其他法律法規的規定被禁止擔任機關成員。

七、引入企業營運績效評核制度

為確保公共資本企業各機關有效運作，保障公共出資人的權益，法案建議公共資本全資企業及公共資本控股企業應定期就其經營和運作的情況接受主管部門評核，而評核結果將影響機關成員的薪酬及續任情況。此外，法案亦訂定了評核要素的主要內容。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

八、規範對公共資本企業的監督

為有效實行監督公共資本企業，法案建議通過三方面對此規範，包括：(1) 賦予主管部門監督職權；(2) 由執業會計師或會計師事務所對公共資本全資企業、公共資本控股企業，以及其附屬企業執行財務報表審計；(3) 引入公共資本企業資料公開的規定。

九、訂定各項過渡規定

為配合法案的實施，法案建議，三月二日第 13/92/M 號法令的規定不適用於根據法案的規定由行政長官委任或指定的公共資本企業的機關成員。

對於已根據三月二日第 13/92/M 號法令委任的公共資本企業的官方董事及其他機關成員，視為法案所指的由行政長官委任的機關成員，直至任期屆滿或委任終止。

此外，法案建議，公共資本企業須自法案生效起六個月內修訂其章程，以符合法案的規定。