

澳門公共資本企業立法監督探討

盛力*

一、推動公資公司立法的背景

深化公共行政改革、強化重點領域立法是澳門政府 2022 年財政年度施政報告的重點任務之一，而開展公共資本企業法律制度改革以強化對公共資本企業的監管，則是其中的關鍵一環。截至 2022 年 2 月，澳門共有 23 間公資企業，¹ 均在不同領域發揮特定的經濟和政策功能。為有效監管公共資本企業的運營，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，澳門特別行政區公共資產監督規劃辦公室（下稱“公監辦”）已於 2021 年完成《公共資本企業法律制度》的公開諮詢工作，希望通過完善法律制度體系來進一步保障公共資產的合理運用。

然而，由於過去缺乏專門監管公資企業的獨立法規，部份企業暴露出經營狀況不佳、內部制度不健全，以及缺乏監管和透明度等一系列問題。針對諸多漏洞，公監辦在與財政局制訂公佈《公共資本企業對外公佈資料指引》後，就設立《公共資本企業法律制度》展開公開諮詢，明確公資企業法律制度的目的、原則、監督主體以及監督方式等多方面的內容，為規範和監管公資企業提供重要的基礎性制度框架，邁出從法制根源上解決公帑使用難題的重要一步。諮詢文本強調，應確保公資企業處於出資人的監督之下，旨在構建集中主管部門、審計監督、社會監督、監事會監督等於一體的全方位、多層次的監督格局，並建議設立的專責主管部門將履行出資人職責，統一負責執行法律規定。

* 澳門大學社會科學學院副院長、教授。

¹ 《公共資本企業對外公佈資料平台》，澳門特別行政區政府公共資產監督規劃辦公室網站，參見 <https://www.gpsap.gov.mo/enterprise>，2022 年 2 月 17 日。

根據文本建議，主管部門將集中在“管資本”的監督上，體現競爭中性原則，避免對企業過度干預，這與內地近年來的國企改革方向相同。在企業層面上，關鍵是要建立產權清晰、權責明確、政企分離、管理科學的現代企業制度——通過健全公司法人治理結構，形成決策權、執行權、監督權三者之間既相互制約又相互協調的權力運行機制，從而在增強公資企業競爭力的同時強化監管。作為澳門首部針對公共資本企業的法律草案，該諮詢文本意義重大，將有助於澳門特區政府進一步健全法律制度體系，推進公共資本企業監督管理體制改革，以實現“善用公帑”的施政理念。

作為“一國兩制”下的“雙循環”戰略支點，澳門融入國家發展大局的步伐不斷加快。在當前的新冠疫情大流行的背景下，珠澳共建橫琴粵澳深度合作區共謀發展的戰略規劃被給予厚望，這也對澳門公共資本企業的經營水準提出了更高的要求。因此，公監辦以及擬設立的主管部門亦將擔負起更多的監管職責。現階段，公監辦通過制度賦能，不僅得以有序推進法律法規不斷落實和完善，還能進一步推動成立專責的主管部門，加快形成以“管資本”為主要內容的監管體制。在這個過程中，澳門特區政府應積極借鑑各方經驗，加強與內地交流與合作，增進各方面共識，促進改革合力的形成。

二、把握公資法的三對關係

制訂和完善用於規範公共資本企業運作及管理的《公共資本企業法律制度》既適逢其時，也符合澳門公共行政改革“先立後破”的大原則。在過去，澳門的公資企業與普通的商業企業一樣，主要受現行《商法典》所規範。然而，公資企業除了需注重實現經濟效益目標外，還需配合社會經濟的發展以實現社會效益。因此，釐清過去公共資本企業有關法律中的權責關係成為公資企業監督體制改革的首要之務，故有必要先從法律基礎、執行過程和監管要求三大角度來理解和把握公資法中的三對關係。

（一）法律基礎：一般法和特殊法的關係

現行《商法典》和公資法之間為一般法和特殊法的關係，通過採用公資法中針對公資企業做出的一些有別於《商法典》的規定，能夠在法律位階上達到

對《商法典》進行補充修改或優先適用的效果。相比於《商法典》，公資法專為公資企業量身打造，在規定上更為嚴謹規範。通過將公資企業納入到一個專門的法律制度框架內，公資法能夠根據其在經營範圍、目標實現、治理及監督機制等方面的特點有針對性地制定各項規則。² 例如，《商法典》對於部份類型的公司並不強制要求設立董事會或監事會，而公資法強調公資企業必須就其內部治理，尤其是重大運營事項建立制度，確保企業有規可依，並在主管部門的指導下建立現代企業制度，便於強化對公共資產的監管。

（二）執行過程：主管部門和其他公共部門的關係

公監辦及擬設立的主管部門代表特區政府行使股東權利，在履職過程中監督公資企業的經營及運作，並與其他公共部門之間通力合作、職能互補，共同確保公資企業更好地服務於政府的施政方針和社會經濟發展。公資企業在運作過程中繼續接受相關職能範疇的公共部門對其業務活動的依法監督，同時受到主管部門對其內部結構和經營績效的監管。在匯集公資企業相關施政範疇的監督實體所制定的施政目標後，主管部門通過對公資企業的中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算進行指導，從而引導和支持公資企業實現其預期施政目標。在集中監督模式下，公資法的落實主要依賴於主管部門對具體事項進行的細則性指引及規範，從而更好地為主管部門賦權，這也成為了管好公資企業的重要途徑之一。

（三）監管要求：主管部門監管和外部監管的關係

公資法強調主管部門監管和外部監管的功能互補和有機統一，前者是基於股東對管理者的監督，後者則通過引入外部專業人士監督和增強社會監督來確保監督的專業性和獨立性。主管部門負責指導公共資本企業建立現代企業制度和完善的企業治理結構，並在企業內部形成決策機關、管理機關和監察機關三方相互監督和制衡的內部結構。在主管部門監管下，公資企業不僅將重點檢視並完善公司內部章程，還會將法律法規的監管要求轉化為企業內部規章制度，從而推動企業走上規範化發展的道路。同時，主管部門對公資企業的監督集中

² 《公共資本企業法律制度》諮詢文本，澳門特別行政區政府入口網站，參見澳門特別行政區政府公共資產監督規劃辦公室 https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2021/10/consultation_c.pdf，2022 年 2 月 10 日。

在“管資本”的事宜上，在“市場化運營”的原則下，着重推行分類考核的目標導向機制和合理的責任追究機制，例如對公資企業進行業績評核制度，以及能夠實現動態調整、持續優化目標的激勵機制。重大營運事項和迴避制度等措施的提出不但能規範企業運營，實現有規可依，還能夠有效減少管理者任意決策甚至濫用權力的風險。

在外部監督方面，公資法將引入外部專業人士強化審計監督，從而實現對公共資本的實時和長效監控。在《公共資本企業對外公佈資料指引》的基礎上，公資法考慮擴大信息公開範圍，例如公開由政府委任的成員的薪酬，強化企業內部的主管部門監督，建立健全外部監督，實施資訊公開等社會監督，進一步整合各種監督力量，這些舉措將有助於保障公眾知情權，增加公資企業運作透明度，從而形成有效防止公共資產流失的制度閉環。

三、借鑒內地國企改革經驗完善公資法

自 1978 年國家開始從計劃經濟向市場經濟轉型以來，國企改革一直是中國經濟改革的重要內容。1988 年 5 月，國務院批准成立了國家國有資產管理局代表國家行使國有資產的監督管理權；2003 年，國務院國有資產監督管理委員會（下稱“國資委”）作為專門的國有資產監管部門成立，在中國的國企改革中扮演着重要角色。

國企改革不僅推動了內地地區的經濟高增長，同時也促進了政府政策目標的落實，在經濟、社會穩定及推進國家利益等方面發揮着重要作用。³ 在一系列改革政策之下，對內完善了國企內部的治理，降低了代理成本，^{4 5} 對外通過優化要素配置、溢出效應促進了經濟增長。^{6 7} 回顧從前，可以發現中國的改革

³ Ligang Song, “State-owned enterprise reform in China: Past, present and prospects”. *China's 40 Years of Reform and Development*, 2018, p. 345.

⁴ 孔東民、代昀昊、李陽：“政策沖擊、市場環境與國企生產效率：現狀、趨勢與發展”，《管理世界》2014 年第 8 期。

⁵ 李文貴、余明桂、鍾慧潔：“央企董事會試點、國有上市公司代理成本與企業績效”，《管理世界》2017 年第 8 期。

⁶ 許召元、張文魁：“國企改革對經濟增速的提振效應研究”，《經濟研究》2015 年第 4 期。

⁷ 劉紀鵬、劉彪、胡歷芳：“中國國資改革：困惑、誤區與創新模式”，《管理世界》2020 年第 36 卷第 1 期，第 60-68 頁。

是從兩個方面進行的：一方面，來自基層的自發行動，如家庭聯產承包責任制取代集體農業，農村鄉鎮企業的出現；⁸ 另一方面則依賴於中央政府的設計和自上而下的推廣。⁹ 大體來說，內地國企改革經歷了四個時期，從“放權讓利”、“制度創新”、“國資監管”再到近年來的“分類改革”，¹⁰ 相關改革措施在實踐中層層遞進，在實現由政府計劃管控下的行政型治理向以市場機制為主的經濟型治理轉型上積累了豐富經驗。

因此，公資法可以從多個方面參考和借鑒內地模式，通過汲取內地漸進式國企改革的成功經驗，更好地優化澳門公資企業的治理與監管，助力澳門經濟適度多元發展。澳門公監辦及擬設立的主管部門可參照內地國資委的經驗，來提升自身治理水準和運作能力，設立監管權力和責任清單，以法人治理結構為載體完善公資企業章程，以強化事中事後監察為重點實現全面適時的動態監管，通過探索實施更加靈活高效的監管制度，助力公資企業迸發更大活力。

（一）實行專責部門統一分類監管

內地的國企改革主要面臨兩大任務：一是準確界定不同國有企業功能，加大對公益性企業的投入；在國有資本繼續控股經營的自然壟斷行業，放開競爭性業務，推進公共資源配置市場化。二是推動國有企業完善現代企業制度，健全協調運轉、有效制衡的公司法人治理結構。具體任務包括：建立職業經理人制度；深化企業勞動人事制度改革；建立長效激勵約束機制；推進國有企業重大資訊公開等。此外，還要積極發展作為基本經濟制度的重要實現形式的混合所有制經濟。¹¹ 在內地國企改革中的過程中，國資委代表國家履行出資人職責，對所監管企業國有資產的保值增值進行監督。由於國有企業涉及領域廣，而企業之間的經濟目標與政策性目標又存在着不少差異，倘若使用相同的監管與考

⁸ Justin Yifu Lin, “Rural Reforms and Agricultural Growth in China”. *The American Economic Review*, 1992, pp. 34-51.

⁹ Justin Yifu Lin, “State-owned Enterprise Reform in China: The New Structural Economics Perspective”. *Structural Change and Economic Dynamics*, 2021, pp. 106-111.

¹⁰ 黃群慧：“‘新國企’是怎樣煉成的——中國國有企業改革 40 年回顧”，《China Economist》2018 年第 1 期第 13 卷，第 58-83 頁。

¹¹ 余菁：“十三五時期國資國企改革展望”，《求是學刊》2015 年第 42 卷第 6 期，第 47-54 頁。

核方式，則難以兼顧到國有企業多元化的經營目標。¹² 因此，內地通過準確界定不同國有企業的功能，將國有企業分為商業類和公益類，而商業類又進一步細分為商業競爭類與商業功能類，並以此開展分類改革、分類發展、分類監管和分類考核這四大環節。

在內地的地方國資改革中，通常將國企分為三種類型。¹³ 類型一為公共基礎類（公益性）國企，旨在提供公共服務，如公交、地鐵、環衛、國防設施、公共衛生保健等而不以盈利為目的。因此，對於這類國企將其設置成公司制企業是不合適的，而應設置為特殊法人，不受公司法約束，不負盈虧而靠財政維持。類型二為功能性（壟斷性）國企，該類以社會公共性功能為主，經濟性作用居次，可分為自然壟斷企業，如功能開發區建設、輸電、管道燃氣、自來水等；部份資源類企業，如石油、礦產開採等。前者通過收支平衡來保證國民福利的極大化，後者則通過資源供求和價格機制來保證資源的有效利用。類型三是競爭性國企，該類企業與一般競爭性企業無異，不應有任何強制性社會公共目標，經濟目標居絕對地位，例如電信、汽車、電子、鋼鐵、金融、房地產等。政府不應保護這類企業，應放手讓它們在市場上與各類企業進行平等競爭，優勝劣汰，實現利潤效益，國資利潤應主要來自這類國企，競爭性國企如果不能通過市場獲得發展實現基本盈利目標，體現市場競爭力，首選應該是退出或鼓勵退出。

在具體實踐中，應從具體企業性質入手設定目標，如商業類國企以增強國有經濟活力、放大國有資本功能、實現國有資產保值增值為主要目標，按照市場化要求實行商業化運作，實現優勝劣汰、有序進退；公益類國企則以保障民生、服務社會、提供公共產品和服務為主要目標，重點考核產品服務質量、成本控制和保障能力等。¹⁴ 而針對國企的特殊性質，國企改革必須建立起社會責任體系和社會責任監督機制。國有企業的社會責任具有多樣性和差異性，包括社會義務和社會期望兩個層次，並被區分為基本責任和延伸責任兩大類型，其

¹² 廖紅偉、李凌傑：“完善國資監管體制與深化國有企業改革協同發展路徑研究”，《內蒙古社會科學》2021年第4期，第112-120頁。

¹³ 施春來：“地方國資精細化分類改革的對策思考”，《福建論壇·人文社會科學版》2015年第9期，第39-43頁。

¹⁴ 國資委、財政部、發改委關於印發《關於國有企業功能界定與分類的指導意見》的通知，中華人民共和國中央人民政府，國資發研究〔2015〕170號，2015年12月7日，參見http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5061700.htm，2022年2月17日。

內容包括了對員工、消費者、供應商、債權人、環境與資源保護與合理利用、所在社區、慈善事業和政府的基本責任和延伸責任，所有的國有企業都必須自覺履行並且積極主動地去承擔上述八個方面的責任。而推進國有企業社會責任監督機制建設，政府需要以社會責任體系為基礎，建立健全相關法律法規和目標評價體系，借助定期報告制度，從外部監督國企履行社會責任。¹⁵

然而，對於商業類和公益類混合型企業，監管的難度和複雜程度更高，故監管模式、考核機制和政策設計需要根據企業的具體情況分類，逐步實施。除堅持分類原則外，還要根據企業實際情況，完善國有企業集團母子公司管理體制，實施分層監管，進一步明確和確定二級及以下子公司經營目標和發展方向，以便進行分類監管。原則上，子公司（包括子公司的分支機構）的類型需要明確，只能是單一的功能和產業類型，並且要相對固定，不能再混業經營，更不能隨意變更企業主業類型。如此一來，通過建立科學的分行業評價導向機制，政府能夠引導國有企業合理佈局，加快推進國有經濟產業佈局結構的戰略性調整。¹⁶

過去，澳門缺乏專門監管公資企業的機構，導致公共資本投資領域出現了“冇王管”（無人監管）的現象。因此，此次公資法建議設立專責主管部門以行使出資人的權利，對公共資本企業進行集中統一立法，能夠統一監督權、避免碎片化，消除長期存在的監管缺位現象。在專責部門集中監管下，澳門可借鑒內地國企分類改革的經驗，對不同功能定位、行業領域和發展階段的公資企業實行差異化的分類考核和分類監管。譬如，對商業類公資企業的考核應側重於強化市場化導向，重點考核經營業績指標、資本回報水準和市場競爭能力；而對如澳廣視等公益類企業，應將社會效益放在首位，可以考慮在考核中引入社會評價機制，以提升公共產品和服務質量、效率為主要目的；此外，隨着近年來科技產業發展成為澳門經濟適度多元中的重要“一元”，因此可考慮將一部份科技企業界定為科技類公資企業，針對與科技進步較為相關並具有促進澳門經濟適度多元發展政策戰略意義的企業，如澳大創科等，要側重對其在研發投入強度、研發人才培育、科技成果產出和轉化等方面的考核。

¹⁵ 沈志漁、劉興國、周小虎：“基於社會責任的國有企業改革研究”，《中國工業經濟》2008年9月第9期，第141-149頁。

¹⁶ 劉現偉：“以管資本為主推進國企分類監管的思路與對策”，《經濟縱橫》2017(02)，第33-39頁。

（二）推進現代企業制度治理體系建設

現代企業制度包括科學的公司治理結構、市場化的經營機制和有效的合規風控制度。十四屆三中全會通過的《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》就明確提出以建立“產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學”的現代企業制度作為內地國有企業的改革方向，即通過分離所有權與經營權，構造獨立的市場主體，¹⁷ 其重要目標是完善企業法人治理結構，構建公司治理結構管決策、經營機制管執行、合規風控管風險的三位一體的現代企業制度。國企改革強調健全以公司章程為基礎的企業內部制度體系，通過推行經理層成員任期制和契約化管理，完善市場化選人、用人和薪酬分配機制，以及開展多種方式的中長期激勵等手段來完善市場化經營機制。

公資法強調建立良好的企業內部治理體系，落實股東會、董事會和監事會職權，構建企業運營績效評核制度，並將評核結果與機關成員的薪酬及續任情況掛鉤，從而達到強化激勵約束，發揮市場機制的作用。為充分激發考核分配對企業發展的導向作用，監管部門在改進考核體系和標準方面需要更多的考量，尤其是在諸如對部份公資企業進行跨境監管等議題上。參照內地經驗，國務院國資委內設多個職能機構，比較典型的有負責開展績效評價和薪酬激勵的考核分配局，以及負責違規經營投資責任追究工作的監督追責局等。因此，為適應現階段監管需要，可考慮將公監辦作為專責主管部門，並適度細化和擴充其職權，以及聘任更多有經驗和能力的人員進入有關職能部門，也是監管發展方向之一。

（三）形成以“管資本”為主的監管體制

中共十八屆三中全會標誌着中國進入全面深化改革的新時期，對國有資產監管體制的改革提出新的決策部署，形成以管資本為主的國有資產監管體制，其整體方向是脫離直接的行政干涉，加強自主經營，強化國企的市場屬性。¹⁸

¹⁷ 項安波：“重啓新一輪實質性、有力度的國企改革——紀念國企改革 40 年”，《管理世界》2018 年第 10 期，第 95-104 頁。

¹⁸ 戚聿東、尚旭：“新中國 70 年國有企業制度建設的歷史進程、基本經驗與未竟使命”，《經濟與管理研究》2019 年第 10 期。

在國有資本管理方面，主要有四大改革任務：一是完善國有資產管理體制，以管資本為主加強國有資產監管；二是改革國有資本授權經營體制，組建若干國有資本運營公司，支援有條件的國有企業改組為國有資本投資公司；三是引導國有資本更多投向關係國家安全、國民經濟命脈的重要行業和關鍵領域，重點提供公共服務、發展重要前瞻性戰略性產業、保護生態環境、支持科技進步、保障國家安全；四是劃轉部份國有資本充實社會保障基金，提高國有資本收益上繳公共財政比例。¹⁹ 之後，中共中央十九大報告指出，“要完善各類國有資產管理體制，改革國有資本授權經營體制，加快國有企業經濟佈局優化、結構調整、戰略性重組。促進國有資產保值增值，推動國有資本做強、做優、做大，有效防止國有資產流失。”²⁰ 在此背景下，國資委的職能經歷了從“管企業”向“管資本”的轉變，構建起業務監督、綜合監督、責任追究三位一體的監督工作閉環。這一轉變有利於從根本上解決長期存在的國有企業和國資監管機構之間政企不分、政資不分的問題，減少國有資本投資運營過程中的交易成本，激發經營者的積極性和主動性，從而提升國有企業經營和生產效率。²¹

在新的資本管理體制下，資本權屬關係變得更為清晰，國資委只需依法履行出資人的職責，並將監管的重點放到資本的整體佈局、運作、資本回報與安全等方面。這一轉變並非是把資本與資產分割開來，而是將資本作為紐帶，以法定權為依據，科學規範過去“管人、管事、管資產”的管理體制，²² 堅持政事分開、管辦分離、管理內置、服務外購的基本原則。²³ 由於國有企業所屬的性質、類別不同，國資委對其監管的側重點亦存在差異，因此國資委的功能以管資本為主，但同時也還需依據分類改革進行差異化管理。譬如，對屬於自然壟斷的商業類企業以管資本為主，管資產為輔，保證國有經濟在國民經濟中發

¹⁹ 余菁：“十三五時期國資國企改革展望”，《求是學刊》2015年第42卷第6期，第47-54頁。

²⁰ 中國政府網：“習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告”，參見 http://www.gov.cn/zhuanli/201710/27/content_5234876.htm，2022年4月1日。

²¹ 廖紅偉、楊良平：“以管資本為主新型監管體制下的國有企業深化改革研究”，《學習與探索》2018年第12期，第125-132頁。

²² 綦好東、郭駿超：“以管資本為主 實現國資監管轉型”，《財務與會計》2017年第20期，第66-68頁。

²³ 任洪斌：“深入學習貫徹習近平總書記‘七一’重要講話精神 奮力譜寫國資委機關事務工作新篇章”，《中國機關後勤》2021年第11期，第22-24頁。

揮主導作用，實現國有資本的保值增值；而公益類企業須以管企業為主，以管資產為輔，在保證必要的公共產品供給及滿足社會需要的同時，還須把控好成本與質量，並儘可能提高公共產品的供給效率。²⁴

2022 年 3 月 16 日，國資委網站公佈成立科技創新局、社會責任局，²⁵ 這兩個新局其實是由國資委現有的科技創新和社會責任局分拆獨立而成，這也意味着國資委向管資本邁出了一大步。根據中央文件，科技創新局要突出抓好重大科技專項任務的落地，着力推動國有企業打造原創技術策源地；突出抓好強化企業創新主體地位，加快推動中央企業建設創新型領軍企業；突出抓好科技生態優化，更好激發中央企業創新創造潛能；突出抓好中央企業兩化融合和數字化轉型，大力推進中央企業創新鏈產業鏈深度融合。²⁶ 而社會責任局要突出抓好中央企業碳達峰、碳中和等有關工作，通過“一企一策”，有力有序推進“雙碳”工作；抓好安全環保工作，推動企業全過程、全鏈條完善風險防控體系建設；抓好中央企業鄉村振興和援疆援藏援青工作；抓好中央企業質量管理和品牌建設，打造一批國際知名高端品牌；抓好中央企業社會責任體系構建工作，指導推動企業積極踐行 ESG 理念，主動適應、引領國際規則標準制定，更好推動可持續發展。²⁷ 因此，國有企業管理不能越位、不能缺位，只有到位，才能保證國有資產穩定增值。²⁸

新成立的科技創新局和社會責任局，分別負責指導企業內科技創新的推進和社會責任的履行，這主要是考慮到科技創新和社會責任相輔相成，也有各自重點，在當前國內外發展形勢下，創新驅動和社會責任這兩項工作的重要性更

²⁴ 中國宏觀經濟分析與預測課題組、楊瑞龍：“新時期新國企的新改革思路——國有企業分類改革的邏輯、路徑與實施”，《經濟理論與經濟管理》2017 年第 5 期，第 5-24 頁。

²⁵ “國務院國資委成立科技創新局社會責任局 更好推動中央企業科技創新和社會責任工作高標準高質量開展”，參見國務院國有資產委員會 <http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2643314/c23711009/content.html>，2022 年 3 月 26 日。

²⁶ “國務院國資委成立科技創新局社會責任局 更好推動中央企業科技創新和社會責任工作高標準高質量開展”，參見國務院國有資產委員會 <http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2643314/c23711009/content.html>，2022 年 3 月 26 日。

²⁷ 同上。

²⁸ Jiguang Liu, “Analysis on Some Issues of State-owned Assets Supervision and Administration in China”. *Proceedings of 2009 International Conference on Public Administration* (5th), 2009, pp.166-170.

加彰顯。²⁹ 《每日經濟新聞》的解讀認為：“科技創新對於央企高品質發展的重要性自不待言。沒有科技創新，就沒有核心競爭力，就沒有世界一流企業。這次成立大會上，國資委也表態要着力推動國有企業打造原創技術策源地，加快推動中央企業建設創新型領軍企業，更好激發中央企業創新創造潛能，大力推進中央企業創新鏈產業鏈深度融合。更值得關注的，其實是社會責任對於央企建設世界一流企業的意義。央企是我國國民經濟的重要支柱，履行社會責任是與生俱來，也是需要一以貫之的使命。比如，國資委提到的抓好安全環保工作，推動企業全過程、全鏈條完善風險防控體系，以及抓好央企鄉村振興和援疆援藏援青工作等。不過，這些社會責任，現在有，以前也有，未來也要有。對央企來說，還有新的社會責任需要去承擔，並且是決定他們能否成為世界一流企業的重要內涵。比如，在碳達峰、碳中和的時代背景下，如何有力有序推進‘雙碳’工作；比如，抓好品質管理和品牌建設，如何打造一批國際知名高端品牌；又比如，構建央企社會責任體系，積極踐行 ESG 理念，主動適應、引領國際規則標準制定，更好推動可持續發展……沒有這些社會責任的體現，也談不上世界一流企業”。³⁰ 清華大學中國現代國有企業研究院研究總監周麗莎也指出，“這更加強化了中央企業落實競爭力、創新力、控制力、影響力和抗風險能力，特別是國有企業定位為市場競爭主體需要盈利，更要考慮到承擔創新發展和社會責任兩項責任”。³¹

與之對應，澳門公資法的制定也並非是要剝奪企業的經營自主權，而是在以管資本為主的體制下，發揮好主管部門的監管權責，推動公資企業的經營決策程序朝科學化、制度化、規範化的方向發展。公資法提出，在避免對企業經營自主權過度介入的前提下，對公資企業的監督集中在管資本上，汲取了內地國資委職能轉型的經驗，有助於建立事前制度規範、事中監管、事後問責的機制。同時，通過引入外部監督，包括以執業會計師審計為代表的專業人士監督和以資料公開為載體的社會公眾監督，堅持公開透明等原則，在層層監管嵌套下的公資法有助於落實公資企業的約束。

²⁹ “國資委開新局有何新意？”，參見中國貿易新聞網 <https://www.chinatradenews.com.cn/content/202203/25/c145871.html>，2022 年 4 月 1 日。

³⁰ 付克友：“國資委成立社會責任局有何深意”，《每日經濟新聞》2020 年 3 月 20 日，第 004 版，參見 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1727830101127581476&wfr=spider&for=pc>，2022 年 4 月 1 日。

³¹ 高江虹：“詳解國務院國資委為何要成立科技創新和社會責任兩個局”，《21 世紀經濟報導》，參見 <https://m.21jingji.com/article/20220318/6e234ecad9da1e0dc4cdde5507c5b6f4.html>，2022 年 4 月 1 日。

四、公資企業監督體制改革展望

（一）與時俱進，明確公資企業監管責任

近年來，澳門特區政府積極參與“一帶一路”倡議、粵港澳大灣區建設以及合作開發橫琴等國家戰略，公共投資延伸至內地，更特別在橫琴設立並持續推進多個公共資本企業項目，例如粵澳合作中醫藥科技產業園、橫琴澳門新街坊以及珠海澳大科技研究院等，寄望助力解決澳門長期以來產業結構單一的困局，為高校科研成果轉化提供優質平台和生態鏈條，同時為澳門居民拓寬宜居宜業空間、提升生活質量。

隨着橫琴粵澳深度合作區的掛牌以及粵澳共商共建共管共享新體制的設立，政府公共資本投資橫琴的機會增多，公資企業的跨境經營和投資亦將成為推動澳門經濟多元發展、維護長期穩定繁榮、持續增進民生福祉的重大機遇。因此，公資法的出台有助於適時地將此類公共財政投資納入監管，發揮好公資企業跨境運作在促進新興產業發展中的戰略支撐作用，為公資企業健康發展和實現公共資本的保值增值提供法律保障。

Bedchuk 和 Fried，³² Matsumura 和 Shin，³³ Jensen 和 Murphy³⁴ 都認為激勵和監督可以相輔相成，只有加強監督才能促進激勵的效果，監督可以在一定程度上替代代理成本。Wing 等人³⁵ 在其研究中指出，激勵和監督可以在一定程度上相互替代，並提出了包括監督成本、監督強度、成功幾率等變量的監督函數。李雲飛、周宗放³⁶ 通過風險投資契約模型證明了對風險管理者存在監督

³² Lucian A. Bebchuk, Jesse M. Fried, “Pay without Performance”. *Business Ethics Quarterly*, 2004, 20 (3), pp. 5-24.

³³ Ella Mae Matsumura, Jae Yong Shin, “Corporate Governance Reform and CEO Compensation: Intended and Unintended Consequences”. *Journal of Business Ethics*, 2005, 62 (2), pp. 101-113.

³⁴ Michael C. Jensen, Kevin J. Murphy, Eric G. Wruck, “Remuneration: Where We've Been, How We Got to Here, What are the Problems, and How to Fix Them”. *Social Science Electronic Publishing*, 2004, 2 (5459), p. 122.

³⁵ Michael G. Wing, Aaron Eklund, Sessions John, Karsky Richard, “Horizontal Measurement Performance of Five Mapping-Grade Global Positioning System Receiver Configurations in Several Forested Settings”. *Western Journal of Applied Forestry*, 2008, 23(3), pp. 83-88.

³⁶ 李雲飛、周宗放：“基於委託——代理關係的風險投資家激勵契約模型”，《管理學報》2011，8(06)，第 872-878 頁。

的最優配置，且對風險管理者的監督有助於激勵風險管理者努力工作，從而降低代理成本。因此，明確公資企業監管責任對於推動澳門經濟多元發展、維護長期穩定繁榮、持續增進民生福祉具有重要意義。

（二）革故鼎新，提升公資企業經營水準

公資法對公資企業的監管主要強調實現公共資本保值增值，此監督理念符合“一國兩制”下澳門市場經濟體系的實際情況。在共建粵澳深度合作區、融入國家發展大局的過程中，澳門的公資企業將會有更多的機會與內地的國有企業開展合作合資。因而，借鑑內地經驗採用“管資本”為主的監督方式，將有利於澳門公資企業與內地的國有企業管理制度進行對接和協調。

公資法中的一項重要原則是“市場化運營原則”，即公資企業的經營自主權在公資法下應得到尊重，除非法律作出特別規定，否則公資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。因此，未來對公資企業的監督應圍繞“管資本”做好周密安排，同時避免對企業經營自主權的過度介入，着力通過完善企業的制度規範及治理架構，例如詳細訂立管理機構成員的薪酬福利制度、業績評核等方式，確保企業合規有序運作。同時，公資法將明確公資企業各個機關的權限，例如股東會決定企業中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算，董事會訂立公司的基本制度並就“重大營運事項”提出建議並由股東會核准，監事會建立公資企業的內部監察制度。不同機關之間合理的權限分配以及彼此之間的分工制衡可以促成企業在事前、事中和事後三個層面上的良好運作。此外，主管部門監督及外部監督能夠進一步促成公資企業的有效運作及管理完善，促使公資企業在業務開展、組織管控和企業文化等方面與內地國有重點企業乃至世界一流企業並肩。

（三）明晰權責，增強政府跨境監管能力

隨着琴澳合作不斷深化，未來澳門公共資本在橫琴佈局以及公資企業跨境業務經營的比重將會顯著提升，公資企業將成為參與深合區建設的重要力量。隨之而來的是需要強化對公資企業的跨境監管，確保其運行符合政府的施政方針。為此，公資法規定，主管部門在履職過程中代表特區政府行使股東權利，對於公資企業的中長期發展規劃、年度運營計劃及年度預算，需要充分考慮相

關施政範疇的施政目標並加以體現，確保相關指引符合特區的施政安排及企業的實際情況。

公資法制定為引入績效評核制度提供了法律依據，由主管部門制定和落實企業運營績效評核制度和具體執行細則，進而規範“誰接受評核”、“誰來評核”以及“評核要素有哪些”這類核心問題，使公資企業機關成員對企業及公共利益擔負起相應的責任。公資企業可以根據《商法典》及其他適用的法律規定進行股權轉讓，但為避免出現“公共資產流失”的風險，有必要在公資法框架下設置一些額外的程序要求，例如向私人實體轉讓股權必須以有償形式進行，並要求經過第三方專業評估等限制條件。

此外，公資企業的子公司須依法提交治理架構建設和年度規劃，母公司則被要求作為“第一責任人”對其子公司的經營及運作負起管控責任。通過將公資法的適用範疇擴大到在澳門境外設立的公資企業及其子公司，能夠規範公資企業在橫琴的投資運作，增強政府監管範圍和跨境監管能力。

五、結語

本文不僅梳理了澳門公資法在法律基礎、執行過程和監管要求三方面的關係，還依據內地國企的改革中關於監管及治理方面的經驗，為澳門公資法的設立提出建言。近年，澳門把握機遇務實推進粵港澳大灣區及琴澳深合區的建設，力促經濟適度多元發展，積極融入國家發展大局，澳門公資企業亦在當中發揮着至關重要的經濟與政策功能。在“先立後破”的公共行政改革背景下，只有做好“立”的環節為公資企業先立好法，才能在“破”舊環節做到有法可依，有章可循。總的來說，設立健全完善的公資企業法律制度不僅將助力澳門政府實現公帑合理使用及公共資產保值增值的目標，亦將為澳門經濟適度多元的規範健康持續發展提供更牢固的法律和制度保障。