

澳門公共資本企業的監督與管理

盛 力

[摘 要] 本文以澳門公共資本企業為研究對象，通過分析澳門公共資本企業的現狀及問題，以國內外公共資本企業改革的範例和經驗為參考，對進一步規範澳門公共資本企業的發展提出了目標規劃以及政策建議。針對澳門公共資本企業存在的企業信息不透明、經營狀況不佳、缺乏客觀的評價體系標準等問題，澳門特區政府應當研究制定相關法律並推動公共資本企業完善現代企業制度，以市場化導向作為公共資本企業發展的指導原則，協助企業建立客觀的評價標準體系。

[關鍵詞] 公共資本企業 改革 目標規劃 政策建議 澳門

一、公共資本企業的相關定義和理論

公共資本企業，亦稱公營企業、國有企業，是指由政府投資或參與控制的企業，同時具有營利法人和公益法人的特點。其營利性體現以國有資產的保值和增值為目標，而其公益性體現為國有企業在實現國家調節經濟的目標、保障經濟民生各方面發揮着重要作用。在《世界銀行政策研究報告》中將國有企業定義為：政府擁有或政府控制的、從產品和服務的銷售中創造主要收入的經濟實體，反映了國企的所有權歸屬，^①而根據經濟合作與發展組織發佈的《國有企業公司治理指引》，將其定義為“國有企業最終歸公眾所有，行使所有權的政府機構應對公眾負責”，^②強調了國企所具備的公共服務職能。在近期成立的澳門特別行政區公共資產監督規劃辦公室的職權描述中，將公共資本企業定義為“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”。^③

從制度經濟學理論來看，明確的產權和競爭機制將激勵市場的有效運行。現代企業制度的核心是產權制度，企業是在一定的產權關係基礎上形成的。科斯定理（Coase Theorem）表明在產權

作者簡介： 盛力，澳門大學社會科學學院副院長、教授。

① World Bank, *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership (English)*, World Bank policy research report. Washington DC, 1995, <http://documents.worldbank.org/curated/en/197611468336015835/Bureaucrats-in-business-the-economics-and-politics-of-government-ownership>.

② OCED, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, Paris: OECD. doi:10.1787/9789264244160-en.

③ 澳門特別行政區公共資產監督規劃辦公室簡介，<https://www.gpsap.gov.mo/introduction>。

得到明確下，市場機制能夠實現資源的最優配置。從委託代理關係分析，企業所有權與經營權的分離形成了委託代理關係，而產權公有導致的實際所有者缺位會造成所有者權益的損害。在國有企業產權理論上歸全民所有的情況下，企業所有者與經營者存在多層委託代理關係，存在所有者實質上缺位、信息不對稱以及權責利不明確等問題，容易引發受託人道德風險，公司治理成本高企等負面影響。

從凱恩斯主義經濟學對國有企業的認知來看，強調政府實行公共政策干預實現充分就業和價格穩定。在市場經濟下生產社會化和生產資料私人化存在矛盾，資本主義國家需要對國家進行干預，發展國有經濟成為重要的環節。在凱恩斯關於對市場經濟進行宏觀調控的理論下，西方資本主義國家開始實行全面的政府調節、建立國有企業。西方國家將國有企業視為資本主義社會中為實現特定的社會政策目標而建立的特殊經濟組織形式和政策工具，發揮國有經濟在調節市場失靈方面的作用。

二、澳門公共資本企業現狀分析

澳門特區現時有不少由政府全資或部分出資的公共資本企業，負責經營不同的項目，發揮着特定的經濟功能，廣泛分佈於基礎設施、通訊網絡以及投資等領域。根據特區政府2018年預算執行報告，^①截至2018年末特區政府共於12個在澳門註冊登記之商業機構作出財務投資，當中包括了澳門生產力暨科技轉移中心這一公共行政協會，但不包含早前宣佈清盤的大利來建設發展有限公司和利保發建設發展有限公司等。

從公共資本企業的作用和地位來看，政府出資設立的公共資本公司以政府的政策目標為前提，同時可以增加運作的靈活性，大部分佈在沉沒成本較高的公共事業領域，在澳門的經濟民生中發揮着重要作用。以澳門投資發展股份有限公司（以下簡稱“澳投”）為例，其設立時是為了推動粵澳合作和中醫藥科技產業園建設，負責園區的建設及管理。如新成立的澳門輕軌股份有限公司，利用輕軌運行公司化代替運輸基建辦公室，可不必受制於公務員編制等政府部門的規定，得以擴大規模和聘請專業人士，推動市場化運營。

從公共資金的投入來看，政府投入大量公帑於公共資本企業。據財政局2018年度預算執行報告，^②特區政府直接作為股東在澳門註冊登記的商業機構作出的財務投資總投資金額從2017年的81.9億澳門元上升到2018年的93億澳門元，升幅為13.5%。特區政府作出資本投資最多的公司為“澳投”和澳門國際機場專營股份有限公司，出資金額分別為72.6億和16.7億澳門元。其中“澳投”的投資資本佔到了特區政府財務投資的總投資金額的78%，年升幅近27%。澳門特別行政區持有“澳投”94%的股份，剩下的6%的股份由澳門貿易投資促進局和工商業發展基金等持有，換言之，即“澳投”是由澳門特區政府全資持有的（表1）。除此之外，特區政府每年還會撥付額外資金給相關的公共企業。如澳門廣播電視股份有限公司在2018年共計獲得特區政府給予的營運津貼近3億元、投資津貼3,672萬澳門元。^③

① 澳門特別行政區立法會：《2018年度預算執行情況報告》，2019年。

② 澳門特別行政區立法會：《2018年度預算執行情況報告》，2019年。

③ 澳門廣播電視股份有限公司：《2018年度工作報告及賬目》，2019年，https://www.tdm.com.mo/c_about/report/2018FIN_report_cn.pdf。

表1 2018年政府財務投資總投資金額前五位的公共資本企業股份情況

公共資本企業	2017年認購股本 (千澳門元)	2018年認購股本 (千澳門元)	投資變動情況 (%)	股份比例 (%)
澳門投資發展股份有限公司	5,735,880	7,262,440	26.61	94.00
澳門國際機場專營股份有限公司	1,665,311	1,665,311	0	55.24
澳門廣播電視股份有限公司	199,600	199,600	0	99.80
澳門航空股份有限公司	52,042	52,042	0	21.50
澳門電力股份有限公司	45,050	45,050	0	7.77

資料來源：澳門特別行政區立法會：《2018年度預算執行情況報告》，2019年。

從企業下設附屬機構的情況來看，公共資本企業開辦了較多的子公司和孫公司。政府投入資本最多的“澳投”成立了3間子公司，分別是粵澳中醫藥科技產業園開發有限公司（以下簡稱“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。澳門國際機場專營股份有限公司旗下亦持有6間子公司。同時，從孫公司的情況看：“中醫藥園”設立了粵澳藥業有限公司等5間子公司；澳中致遠投資發展有限公司旗下擁有兩間子公司；澳投（橫琴）投資發展有限公司則開立了10間子公司。^①

以澳投（橫琴）投資發展有限公司為例，通過不同產品或地區或其他類別分別設立子公司，不僅能夠使每間子公司發揮其在對應領域的專長，亦可在一個細分市場中佔有更多市場份額。10間子公司的創立使澳投（橫琴）投資發展有限公司的公司業務發展到健康管理、健康旅遊、健康產業、文化傳播、會議展覽、商務服務、科技發展、信息諮詢、科研開發和科技孵化這些社會主流需求領域當中。其中，子公司澳投（橫琴）科技發展有限公司從事醫療技術專業領域內的技術開發、技術諮詢、技術轉讓、技術服務，以及保健食品飲料、中醫保健品、中醫護膚品、藥品、中醫藥的研發。子公司澳投（橫琴）健康管理有限公司從事保健按摩服務；健康養生管理諮詢；足浴服務；保健儀器、美容儀器、養生產品的銷售；餐飲管理。子公司澳投（橫琴）文化傳播有限公司從事文化創意策劃；設計、製作、代理、發佈國內廣告；電子商務技術、多媒體技術的技術開發；網頁設計；平面設計；攝影服務（不含航拍）；包裝設計；舞台藝術造型設計；工藝美術品（不含文物）、多媒體設備的批發、零售。其次，澳門投資發展股份有限公司作為一個典型的規模龐大的公共資本公司，若不設立子公司，公司管理層次的增加和管理鏈的增冗將影響整個企業集團的工作效率和管理效率。因此，多個子公司的創立充分符合了公司治理結構的需要，而母公司對子公司的管理依然符合《集團子公司的管理制度》。^②

此外，設立子公司不僅能夠充分享受澳門特別行政區的相關政策所帶來的優厚福利，有更多的機會享受稅收減免等優惠政策，還能為澳門特區政府拓寬和發展收入來源，使得特區政府收入和財政狀況保持健康水平，也促進澳門特區經濟實現穩定發展。

澳門公共資本企業普遍選擇開設子公司而不是選擇外判服務是基於以下幾種因素的考量：外判服務機構目前主要是券商和銀行，資產管理機構通過運營外判，即可降低運營成本、提高運作效率、優化核心競爭力，也由於引入第三方機構，增加了信息的透明度和客觀性。但是，外判增

① 澳門特別行政區立法會公共財政事務跟進委員會：《公共財政事務跟進委員會第1/VI/2018號報告書》，2018年8月15日，<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2018-08/282355b753c79be527.pdf>。

② <https://max.book118.com/html/2018/1101/5211343101001324.shtm>。

加了成本，並且很難更換外判服務提供商或返回企業內部進行供應。長此以往，當外判服務不再受公司控制時，靈活性就喪失了，母公司就無法對環境的變化迅速作出反應。此外，供應商在質量和服務方面也可能存在某些風險，即外判服務提供商提供的質量和服務是否令人滿意。儘管在許多情況下，企業與外判服務提供商之間會達成某種服務水平的協議，但很難澄清協議中各方的義務。因此，澳門公共資本企業選擇不開展外判業務，而在其企業下創立子公司，也是防控信息系統的控制權轉移到外部時所產生組織商業秘密的外部化帶來的風險。

從相關的法律法規來看，澳門尚未出台針對公共資本企業的相關法律法規。現時澳門公共資本企業受《商法典》規範，根據《公司法》運作，公司重大事項需經股東大會通過，可能出現由於涉及私人公司投資、商業保密等原因，不能夠公開財務資料的情況。同時，根據第30/99/M號法令，財政司有權指導、統籌及監察本地區行政公營部門之財政活動，確保行政當局投資與發展開支計劃之編製及執行，因而對監督公共資金的使用負有一定責任。財政局在對政府出資企業的財務監管包括政府派駐於企業管理機關的代表、外部核數師以及政府審計部門的共同監督。此外，按照目前法律規定，每個範疇司長可根據實際需要成立公共資本企業在市場運作，同時各司範疇使用公共資本開辦的企業需向各司司長負責，司長需向行政長官負責。澳門特別行政區行政長官已於2020年6月15日批示公佈《公共資本企業對外公佈資料指引》，引導所有政府出資五成以上的公共資本企業定期向外公佈企業基本資料、組織架構以及財務和運營報告以供公眾查閱。^①

三、澳門公共企業發展中存在的問題

隨着澳門越來越多公共企業的設立，如何監督公共企業財政以防資產流失，受到社會各界關注。現時澳門公共資本企業在發展中存在以下問題：

（一）企業信息不透明，缺乏立法監管

目前澳門沒有專門監管公共資本企業的獨立法規，在企業的信息披露、財政預算以及資金使用等方面未有嚴謹的規範。因公共資本出資的企業處於私人領域，受《商法典》和私人企業的財務準則規範，沒有明確的監管關係，缺乏特定機構的監管，相關公共資本企業的運營及財政運作難以透明化。在沒有特別的財政制度監管的情況下，公共資本企業運營狀況、財務數據和組織機構等信息極其不透明。例如政府全資持有、注資最多的“澳投”作為公共行政架構以外的公共資本企業並沒有定期公佈其財務報表或是年度報告。隨着政府在公共資本企業所投入的資本越來越多，雖涉及大量公帑卻欠缺有效的監督機制，公眾難以獲知相關企業的盈虧情況，社會各界無法有效監督實施。在資料披露不足、透明度不高的情況下，財政司和立法會對公共資本企業財務監督亦存在一定難度，進一步阻礙了良性監管關係的形成。在沒有專門法律的約束監管下，政府完成對公共資本企業注資後，資金便擺脫了公共財政和公眾視野，不透明的企業運作非常容易滋生貪污腐敗，成為利益輸送的溫床。過去曾出現公共資本企業宣告清盤後財政去向不明，以及層層分拆大量附屬公司、在澳門範圍外開設孫公司的情況，加大了監管難度，造成進一步規避監管的客觀效果。儘管財政司已經出台相關指引並得到行政長官批示，但考慮到有關指引並非是強制性

^① 澳門特別行政局印務局：《第133/2020號行政長官批示》附件《公共資本企業對外公佈資料指引》，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2020/25/despce_cn.asp。

的，即便不遵守也沒有相關的懲罰機制和法律後果，因此單單靠建立指引難以發揮監管作用，仍需立法監管。澳門現時法律對公共資本企業的利潤留成暫時沒有相關法律規定，沒有法律明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及其附屬機構的留成收益、利潤用途、上繳預算的金額、公共企業資產產權轉讓收入等。

（二）企業經營狀況不佳，內部機制不健全

澳門公共資本企業面臨的市場競爭較小，加之政府每年給予補貼，缺乏硬預算約束，企業難以自負盈虧。在這種情況下，公共資本企業容易產生成本高、效率低、競爭力不強等問題，進而影響社會基礎設施建設和公共服務的提供。《預算綱要法》只適用於公共行政領域的部門和機構，公共資本企業的採購活動和投資預算缺乏指導，可能導致過度依賴公共資金，從而加重政府的財政壓力。例如，澳門廣播電視股份有限公司在2018年營業虧損高達3億澳門元，需要特區政府撥予巨額的營運和投資津貼才得以正常運行，同時還出現過行政管理制制度漏洞多、節目質量不佳以及民眾滿意度偏低等諸多問題。^①而由特區政府出資逾4億澳門元的大利來建設發展有限公司歷年虧損更是高達3.6億澳門元，並於2016年以僅剩的1.09億澳門元淨資產進入清盤程序。特區政府投資500萬澳門元的利保發建設有限公司已經清盤，政府收回公司權益總金額400多萬澳門元。^②同時，公共資本企業往往帶有一定的行政化管理色彩，導致企業的創新和活力不足、激勵與約束機制還需完善。在近期的廉署工作報告及補充調查協議中也揭發了澳門生產力暨科技轉移中心任人唯親的問題，可見相關企業尚未建立健全企業基本迴避制度和紀律程序制度。

（三）缺乏客觀的評價標準體系，易引發公眾猜疑

雖然公共資本企業帶來的相關社會效益難以量化，但仍需要一個特定的評價體系來評估公共資本企業的業績情況和管理人員的經營成效。尤其在公共資金撥付時，需要有明確的標準與預期目標來規範公共資金的合理使用，防止公共資本企業作出不合理的投資或是出現貪腐。澳門投資發展股份有限公司在中醫藥園時的基礎設施中投入了大量資金，雖然目前還沒有收益，但也應當向社會公眾披露公共資金詳細的使用情況和產生的具體社會效益。如果缺乏客觀的評價標準體系，公眾會對財政資金的使用產生猜疑，引發諸如特區政府撤回調撥600億澳門元成立澳門投資發展基金管理股份有限公司的法案等情況。^③

四、公共資本企業改革的相關經驗及啟示

（一）國家設立國務院國有資產監督管理委員會的經驗及其對澳門的啟示

國務院國有資產監督管理委員會（國資委）肇創於2003年，是深化國有企業改革的重要舉措。作為代表國家履行出資人職責的機構，國資委專門承擔着監管國有資產的職責。與此同時，國資委不同於政府的行政部門，不承擔政府的社會公共管理職能，在其成立和發展過程中，呈現出鮮明的特點：首先，國資委建制完備，形成了從中央國務院到省市區到地市到縣市下四級政府設置國資委以管理各級公有企業資產的格局。其次，其機構非常龐大，僅在中央層面，國務院國有資產管理委員會有67個大小部門，負責監管的央企高達95家，有對口管理關係的社會團體達15

① 澳門廣播電視股份有限公司策略發展工作小組：《澳門廣播電視股份有限公司策略發展工作小組報告》，2010年。

② 《二常會：立法管公資企業財務披露》，《澳門日報》（澳門）2019年1月16日，B06版。

③ 《啟公開諮詢解說及收集公眾意見，600億澳投基金法案撤回》，《澳門時報》（澳門）2019年9月19日，第1版。

個。再次，各級國資委在國企高管任免和推薦、國有資產的重組和處置以及有關國計民生的領域被賦予了充分的權力，可以作出關鍵性的重大決策，從而對其他政府機構有着較大的影響力。同時，各級國資委只對各級政府負責，在必要事項上接受社會媒體和輿論監督，但是各級主管不向同級立法機構負責，不接受立法機構質詢，組織的相對獨立性有體制性的安排和保障。因而這種超然的地位減少了不必要的干擾，國資委可以按照自身的既定意志議程來行使自己的職權，完成自己的使命。

有學者認為，國資委代表對國企的一種“集權監管模式”（concentrative regulation），無論從歷史還是現實狀況、國際或是國內發展趨勢來看，國資委在中國的存在都是一種進步。^①雖然在建設初期，國資委曾被指摘對央企“管人、管事、管資產”，過分干預企業行政事務，同時扮演了“老闆”和“婆婆”的角色，並存在越位、缺位、錯位等問題。^②但隨着國企改革的不斷深化和自身職能轉變的要求，國資委近年來相繼出台了《國務院國資委出資人監管權力和責任清單（試行）》、《改革國有資本授權經營體制方案》等一系列改革文件，明確了其權力邊界及分類開展授權放權的改革要求，其主要職能也從“管資產”轉變為“管資本”。國資委的組設，實際上順應了全球“國企治理”的理論及實踐模式，旨在追求國企及國資管理的“效率”，其本身是歷史進步。經濟學者通過模型分析證明，國資委集中管理的模式更有效率——在國企管理中分割對國企的控制權，會使企業管理者要對不同政府部門分別支付對價以獲得管理權，從而，導致企業經營效率更加低下。國企控制權的分割行使實際上是將原來統一的賣方壟斷的控制權市場割裂成兩個同樣保持賣方壟斷的市場。這會使得交易成本上升，進一步損害企業運作效率。若國家擁有某些特殊企業，可糾正市場失靈，從而可彌補效率損失，那麼，多個政府職能部門分割行使控制權就純粹是浪費資源的低效安排。^③因此，國資委的組設被認為提高了國資及國企管理效率。

經過十餘年的探索和實踐，國資委經歷了多次制度創新，並不斷進行角色調整，以下幾方面的經驗值得澳門關注和借鑑：

首先，實行清單管理制度。制定和出台出資人代表機構監管權力責任清單，清單以外的事項由企業依法自主決策。其次，強化章程約束。依據法律法規，根據企業實際經營情況，一企一策制定公司章程，推動各治理主體嚴格依照企業章程行使權力、履行義務，充分發揮企業章程在治理中的指導作用。再次，發揮董事作用。出資人代表機構主要通過董事體現出資人意志，因此應當依據股權關係向政府出資企業委派董事或提名董事人選，規範董事的權利和責任，明確其工作目標和重點。最後，創新監管方式。以企業功能分類為基礎，對政府出資企業實行分類管理、分類授權放權，強化事中和事後監管，充分運用信息化手段提升監管效能。^④

同時，在長期的發展過程中，國資委也在以下幾方面曝露出不足：

另一方面，機構過於冗繁。在國資委的四級機構設置下，僚屬機構眾多並且相互之間的權責複雜，使得同時進行國有資產的監管和自身機構人員的規範化的難度較大。其次，國資委僱員過

① 蔣大興：《國企為何需要行政化的治理——一種被忽略的效率性解釋》，《現代法學》（重慶）2014年第5期。

② 蔣大興：《廢除國資委？——一種理想主義者的“空想”》，《清華法學》（北京）2016年6期。

③ Jianghuai Zheng, Zhibin Xie, “Integrating the Separated Control Rights: An Analysis of the Change of the State-Owned Asset Administration System,” Center for the Yangtze-river-delta’s Economic and Social Development of Nanjing University, 2006, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=926647.

④ 《授權放權，將國企“放活”“管好”》，《人民日報（海外版）》（北京）2019年5月4日。

多，還沒有借助現代科技等手段邁出行政精簡的關鍵改變。再次，其組織使命有諸多未竟之處。國資委成立之初便提出了要在國有企業建立現代企業制度。然而，在中央層面，董事會等現代企業制度並沒有實現多數覆蓋，很多央企仍然是一把手說了算。另外，由於中國的國家資本主義力量較為強大，國有企業數量眾多、規模大，光靠國資委單一機構難以管理，仍存在着大量鞭長莫及的領域，以至於國有資產流失、高管貪污腐化等不良事件時有發生。

綜合以上，國資委的設立、發展和實踐歷程，給澳門留下了寶貴的經驗和啟示。首先，特區政府應設立代表政府履行出資人職責的專門機構來監管現有和未來的公營事業。在多元經濟發展的轉型期，適時建立隸屬於特區政府的公營資產管理機構以實施對公營事業的科學有效管理和增強政府的宏觀調控能力顯得尤為重要。其次，應藉助立法手段，賦予新機構必要範圍內的審批權力和充分的監管權力，以便其在履行組織使命和推動公營資本保值增值的過程中發揮重大作用。再次，新機構需超然。新機構只需對特區政府核心機構和領導負責，只需遵守法律規範和必要的公序良俗，只在一定範圍內接受社會輿論的監督和公評，無需赴立法會接受議員質詢，使得屬於機構秘密的事項不必曝光在立法會這種洩密性場合。此外，新機構應重視管理的科學性和監管方式的創新性，制定科學、量化的考核方式，並充分利用現代科技減少機構冗雜和執行效率低下等問題，提高工作效率。

（二）國有企業改革的相關國際經驗

以英國的國有企業民營化為例，二戰以後英國經濟逐漸走弱，英國歷屆政府對國有企業進行了多種形式的改革以提高經濟競爭力。英國國有企業改革主要是政府通過制定私有化政策加以推行，國企私有化改革方案的特點是先易後難、“無禁區”地全面推進。在1979—1991年，撒切爾（Thatcher）執政下國企私有化改革分階段進行。通過直接出售國企、公開上市、國企內部管理層收購、承包、推行僱員股份所有權等方式逐步將私有化領域從競爭性製造業推向石油、天然氣海岸設施、電報電話、鐵路等自然壟斷領域。此外，撒切爾還將私有化推向社會公益和政府行政機構，包括交通安全監督、私人武器檢查等。撒切爾私有化改革有效遏制了通貨膨脹，穩定了經濟增長並提升了國企效率，但其也帶來了失業和貧富差距上升的負面影響。

以新加坡國有企業發展的“淡馬錫”模式為例，新加坡通過控股公司管理經營性國有資產和投資，建立了以淡馬錫控股有限公司（Temasek Holdings Pte Ltd）為主導的新加坡國有資產監管模式的“淡馬錫模式”。這一模式為解決國有企業管理難、效率低的全球性難題提供了寶貴經驗。淡馬錫控股公司是新加坡在1974年按公司法成立的最大的國有投資控股公司，通過構建健全的董事會制度和完善的法人治理結構等措施，形成了一套獨特的國企管控模式。“淡馬錫”模式的特點是政企分離、產權明晰。政府賦予淡馬錫公司的職能並對其實行監督管理，制定考核經濟指標，實行一視同仁和公平競爭策略，最終實現國有資產的保值和增值，並培育和造就一批具有國際水平和影響力的現代企業。

五、關於進一步規範澳門公共資本企業發展的目標規劃及政策建議

雖然公共資本企業在澳門承擔了一定的社會經濟功能，但存在信息不透明、預算軟約束和經營狀況不佳等問題，應當設立專門機構監管。從國內外相關經驗來看，內地設立了監管國有資產的國務院國有資產監督管理委員會，新加坡成立了經營國有資產的淡馬錫控股（Temasek Holdings）等。特區政府現時成立的公共資產監督規劃辦公室直屬於行政長官，等同於行政機構

的監督，明確了職能之一是推動相應的立法工作，將肩負着監督公共資本企業和自治基金的重任。這一監督機構的設立也回應了國家領導人提出的“堅持與時俱進，進一步提升特別行政區治理水平”的希望。^①此外，同時，國際貨幣基金組織在研究報告中建議，公共資本作為政府的重要資源，加強對公營企業和資金運用的信息披露有助於政府更加有效地管理公共資本、改善服務的提供，防止因透明度缺失導致的資源使用不當，更好地運用公共資本滿足經濟和社會目標。可見，成立公共資產監督規劃辦公室對規範公共資本企業運行有重大意義。新的辦公室未來不僅需要參照國資委的經驗來提升自身的治理水平和運作能力，還需分階段有序推進公共資本企業監督管理體制改革及跟進完善措施，其在短、中、長期的目標如下：

（一）短期目標：公共資產監管制度得到全面檢視，公共資本企業得以規範運作

在短期內，初期目標主要集中在全面檢視公共資本企業經營狀況，包括公共資金的使用、歷史盈虧情況等，準確掌握目標企業的資產數據，明確監管對象和範圍，建立監管的目標清單。同時，研究分析公共資本企業和自治基金的運作管理模式，找出當前亟待解決的問題，為特區政府制定有助於公共資本企業和自治基金有效運作及完善管理的政策與法規提出進一步改善的相關意見或建議。其中，推動公共資本企業運作透明化是短期工作的重要目標之一。通過完善信息公開管理制度，嚴格稽核公開內容，確保信息公開的時效性、準確性，實現公開監管公共資本企業的業務流程和審批過程，爭取公共資金的使用能夠達成社會共識，為中長期改革奠定基礎。

（二）中期目標：對公共資本企業的監管質量顯著提升，構建起統一的監督管理體系

在中期，主要目標體現為通過推動相應的立法工作，加強監督檢查和明確法律責任，構建實施對公共資本企業和自治基金集中統一的監督管理體系。其中，公共資產監督規劃辦公室需要與立法會共同合作盡快推動針對公帑使用的特定法律，為先前建立的監督體制提供常態化的法律支撐，在法律層次上建立起對公共資產的事前及事中監管制度，與審計署事後對政府帳目及運作上的各項審計工作形成有效互補。此外，還應當督促和指導公共資本企業健全財務會計制度，統一財務統計報表的編制及匯總工作，協助相關部門開展財務檢查和信息公開檢查工作，以提升對公共資本企業的監管質量。

（三）長期目標：通過公共資本的有效運作推動產業結構進一步優化，實現整體經濟穩健發展

長期目標集中於對公共資本企業制定實施前瞻性的發展規劃，通過多種途徑提升相關企業的競爭力和專業化水平。建立起推動公共資本企業有效運作的發展體系，激勵企業改革和轉型升級，為澳門經濟適度多元化注入新能量。同時有意識地培養公共資本企業成為澳門產業多元的中間載體，建立客觀的評價體系為公共資本企業的設立提供系統性評估，同時完善對達成歷史任務或效率低下的企業的退出機制，為整體經濟可持續發展提供保障。

根據以上提供的短、中、長期目標，新的辦公室在未來可考慮根據跨期目標開展分階段的工作。在短期內，新的辦公室應着手於掌握公共資本企業和自治資金的詳細信息，梳理現行的政策法規，按照輕重緩急制定和完善監督管理制度解決亟需得到改善的短期問題，為中長期的行動奠定基礎。在短期做了充足的準備工作下，公共資產監督規劃辦公室在中長期可以考慮從以下幾個方面有計劃地具體開展對公共資本企業的監管工作：

^① 《習近平在慶祝澳門回歸祖國20周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話》，2019年12月20日，新華社，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-12/20/c_1125371345.htm?ivk_sa=1023197a。

(1) 研究制定專門法律，規範公共資本企業的財務安排及信息披露

面對公共資產企業的日益增加與擴大，建立專門的法律予以監管是當務之急。公共資產監督規劃辦公室應當積極推動建立跨部門協作機制，加強與立法會的合作，研究制定公共資本企業法律制度的可行性，推進相關法律的制定和落實，確保監督有法可依。相關的法律應當結合公共資本企業的實際情況對當前重要問題作出安排，設置一個有利於公眾監督、訊息透明的機制，確保公帑用其所。推動公共資本企業及其附屬公司定期公開賬目，倘若暫停運營需詳細交待資產，結算確保使用公共資本的投資有事後監管、追責機制，使得公共資本公司在靈活運作的同時保障民眾知情權，確保公帑合理使用。同時，盡快落實公共資本企業信息披露和企業內部管理的指引，讓社會知悉公共資本企業的主要業務、公司股權架構、財務數據以及外部審計報告等。相關政府部門需認真聽取社會各界人士就完善政府企業監管、提高公共效益所提出的意見及建議，並將適時檢討及完善有關法律。

(2) 推動完善現代企業製度，加強公共資本企業內部規管

參考內地和國際有關企業內部基本控制規範，新的辦公室需推動公共資本企業加強內部監督管理，督促其建立公正、透明的現代企業管理制度和治理結構，以明晰目標定位、優化組織架構和完善行政管理。推動公共資本企業建立健全內部激勵機制和監督評價體系，明確日常工作客觀的準則，確立有效的內部溝通及投訴機制，實施能力和業績導向的市場化幹部選拔任用機制，提高企業員工積極性。在新的辦公室的監管下，公共資本企業應當着力於完善企業內部制度，提升資本運作能力，鼓勵引進戰略投資者，提高資本的流動性，放大公共資本功能，提高投資預算的制定能力、盈利能力，同時逐步建立利益留存和利潤分配機制。此外，公共資本企業應當加強信息披露的力度，公佈年度運營評估報告，主動接受外界監督。

(3) 協助建立客觀的評價標準體系，實施持續的目標管理機制

新的辦公室可協助政府建立相關評價體系以評估公共資本企業的業績情況和管理人員的經營成效，實施投資預算績效管理，建立績效評價結果與預算安排和政策調整的掛鉤機制。在涉及公共資本的使用上，政府需制定客觀的資金撥付標準，推動公共資本企業建立中長期計劃和預期目標。同時，確保政府派駐公司的代表以政府利益為出發點，定期向政府報告監督成效。政府應實施持續性的目標管理，對涉及公共資金的重大項目、戰略決策以及決策程序合規性，做到及時介入評價，充分利用大數據分析工具等新興信息技術手段為決策提供參考，同時推動建設聯通新的辦公室和公共資本企業的線上信息系統，通過網絡進行數據信息採集和實時分析，以強化事中和事後監管，同時在不過度干擾公共資本公司的投資決策下進行企業考核。

(4) 以市場化導向作為公共資本企業發展的指導原則

政企不分，行政屬性太重，會影響企業的市場化水平，使得公營資本企業存在淪為政府周邊組織的風險。提倡市場化導向的經營理念，讓公共資本企業紮根市場，以市場為主要競技場，是公共資本企業保值增值的關鍵。對此，一方面，在鼓勵公共資本企業在合法經營的同時，為它們創造一種只需面對國內外市場，且超然於立法機構干預和輿論界不當關注之外的風清氣正的宏觀經營範圍。另一方面，在宏觀把握好大方向後，政府應勇於放權，不干預具體事項，在人事任免、經費收支以及經營方向的把握等方面，讓這些企業放心大膽地按照市場化原則組織自己的經營管理。

(5) 公共資本企業也應倡導高薪養廉

公共資本企業是政府主導建立的市場主體，承擔攸關國計民生的各種經濟活動，也要參與社會的組織生產，有着強大的社會財富創造能力。這就使得這些企業往往會匯聚眾多的經濟資源，一方面，這些企業在經濟發展的某一領域長袖善舞，通常有着驚人的財富生產能力；另一方面，為了發展壯大，它們必須有投資和支出，往往花錢如流水。因此，如果不能為掌管這些企業的高管提供與之匹配的優渥薪酬，一方面，可能經不住非公企業的高薪誘惑，造成骨幹經營人員的流失；另一方面，他們可能通過貪污受賄、挪用公款以及其他的違法犯罪手段來滿足自己的金錢慾。同時，高薪會掃除高管們對家庭和個人生活的後顧之憂，令他們將更多精力放在企業發展上，從而大大提高企業的經營和管理水平，甚至通過高品質的企業經營推動社會生產力的發展。

可見，加強公共資產的監管是以公共資產監督規劃辦公室為核心、依託多種資源的多部門合作和各方支持的過程。首先，公共資產監督規劃辦公室的工作開展離不開與立法會、審計署以及財政部等多部門的支持，需要各方的支持協調，實現信息資源和人力資源的共享。其次，制定公共資本企業長遠發展的戰略離不開智力資源的支持。公共資產監督規劃辦公室在對公共資本企業的發展制定決策時，需要參考高校、法律等顧問組織和專業社會團體的意見，形成專家智囊團，在決策上吸收專業意見、聽取民意，形成良性的內部決策機制。再者，推動公共資本企業的專業化發展有賴於當地的教育資源。公共資產監督規劃辦公室需要有效利用高校的教育資源，推動設立公共資本企業骨幹人才的定期培訓制度，培養專業經營管理人才，形成人才梯隊建設的良性循環，提升企業的競爭力。因此，通過依託和綜合各方資源，公共資產監督規劃辦公室將在公共資本的監督管理中發揮更大的作用，實現自身的職能與使命。

[責任編輯 陳超敏]