



澳門特別行政區  
《公共資本企業法律制度》  
諮詢總結報告

澳門特別行政區公共資產監督規劃辦公室

二零二二年二月

## 目錄

前言.....	3
第一章 諮詢活動的總體情況.....	5
第二章 對《公共資本企業法律制度》諮詢文本的意見.....	11
一、公共資本企業法律制度的目的及原則.....	11
二、公共資本企業的監督.....	16
三、公共資本企業的機關權限.....	22
四、機關成員的選任及企業績效評核制度.....	30
第三章 諮詢文本內容以外的意見和建議.....	37
總結.....	45

## 前言

澳門特別行政區第五屆政府高度重視對公共資本企業的監管。為使公帑運用和管理更透明化、規範化和制度化，《二零二零年財政年度施政報告》指出：“特區政府將啟動公共資本企業法律制度的草擬工作。”特區政府期望透過公共資本企業專有法律制度的設立，規範公共資本企業的運作及管理，確保其經營及決策的過程中，在事前、事中及事後受到有效監督，達到公帑的合理使用以及公共資產的保值和增值的目的。

為開展相關立法工作，澳門特別行政區公共資產監督規劃辦公室（下稱“公監辦”）對公共資本企業的運作及管理進行了前期研究工作，經參考其他國家及地區的立法經驗，並結合本澳法律制度及社會經濟的實際情況，草擬了《公共資本企業法律制度》的諮詢文本，並於2021年10月20日至12月18日期間進行了為期60日的《公共資本企業法律制度》公開諮詢。在諮詢期內，公監辦合共舉辦了5場諮詢會，當中包括2場公眾諮詢會，以及3場分別面向立法會議員、公共資本企業及專業界別的專場諮詢會，並透過電話、電郵、傳真、郵寄、親臨遞交等方式，以及媒體等不同渠道，廣泛收集社會各界的意見和建議。

是次諮詢工作得到社會及市民的關注，經各種途徑收集的意見及建議，共計 96 份<sup>1</sup>。為使公眾了解是次公開諮詢的總體情況，公監辦將收集所得的意見及建議進行整理及分析，並編撰了本總結報告。本報告分為三章：

第一章 諮詢活動的總體情況；

第二章 對《公共資本企業法律制度》諮詢文本的意見；

第三章 諮詢文本內容以外的其他意見和建議。

本總結報告以電子版本公佈，並上載於澳門特別行政區政府入網站(<https://www.gov.mo>)及公監辦網站(<https://www.gpsap.gov.mo>)，以供公眾瀏覽或下載。

---

<sup>1</sup> 一名居民或組織在一個場合 / 渠道發表或遞交一份意見，視為一“份”意見。

## 第一章

### 諮詢活動的總體情況

#### 1. 新聞發佈會

2021 年 10 月 19 日，公監辦召開了新聞發佈會，宣佈自 10 月 20 日起進行《公共資本企業法律制度》的公開諮詢，為期 60 日，並介紹了諮詢文本的內容，期望透過是次公開諮詢設置的多元渠道，廣泛收集社會各界和廣大市民的意見及建議，以完善相關法律制度，確保公帑善用。

#### 2. 諮詢會

諮詢期間，公監辦共舉辦 5 場諮詢會，包括：2 場公眾諮詢會及 3 場專場諮詢會（詳見表 1），聽取社會各界，包括立法會議員、公共資本企業代表、專業團體（包括執業會計師及法律團體）代表、多個社團代表，以及關注公共資本企業法律制度及相關議題的人士提出的意見及建議。諮詢會得到社會廣泛關注和積極參與，共 319 人次參加諮詢會，42 人發言。

表 1

場次	日期	主要諮詢對象
1	2021 年 10 月 26 日 (星期二)	公眾
2	2021 年 10 月 28 日 (星期四)	公共資本企業代表專場
3	2021 年 10 月 29 日 (星期五)	立法會議員專場
4	2021 年 10 月 29 日 (星期五)	執業會計師、法律團體專場
5	2021 年 11 月 13 日 (星期六)	公眾

### 3. 宣傳媒介

為廣泛徵詢意見，在諮詢期內，公監辦除於報章刊登廣告、政府入口網站發放諮詢的訊息，以及出席電台節目作專題介紹外，亦透過公監辦網站發佈有關諮詢會的開展以及總結工作等重要資訊。

### 4. 派發諮詢文本

在諮詢期內，公監辦、政府資訊中心、政府綜合服務大樓、離島政府綜合服務中心，共派發了 1526 份諮詢文本。同時，諮詢文本亦上載至政府入口網站及公監辦網站，方便公眾瀏覽或下載，期間透過公監辦網站下載次數為 636 次。

## 5. 意見收集工作

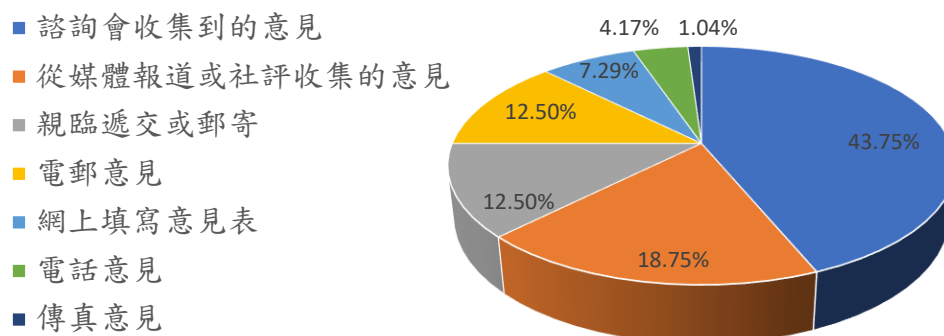
在諮詢期內，公監辦為公眾提供網上填寫意見表、電話、電郵、傳真、郵寄、親臨遞交意見等發表意見渠道，加上收集媒體報道或社評、及電台節目意見等方式，廣泛收集社會各界的意見和建議。

經過統計，本次諮詢共收到 96 份總計 735 條<sup>2</sup>意見。如圖 1 所示，按照不同渠道獲得意見份數的多少排序，最多的是諮詢會收集到的意見，共 42 份，佔意見總份數的 43.75%；其他依序是從媒體報道或社評收集的意見 18 份，佔 18.75%；親臨遞交或郵寄，共 12 份，佔 12.5%；電郵意見 12 份，佔 12.5%；網上填寫意見表 7 份，佔 7.29%；電話意見 4 份，佔 4.17%；傳真意見 1 份，佔 1.04%。

---

<sup>2</sup> 每份意見涉及若干範疇 / 議題，則視為若干“條”意見。一份意見可能包含多條意見。

圖 1：意見來源



經上述途徑收集到的意見和建議，主要可歸類為兩個方面：一是對《公共資本企業法律制度》諮詢文本意見表範圍內的意見；二是諮詢文本意見表範圍以外的意見。表 2 為以各種方式獲得的意見數量（條數）統計。

表 2

《公共資本企業法律制度》諮詢意見收集百分比			
諮詢文本意見表範圍內的意見		數量（條）	佔比
1	公共資本企業法律制度的目的及原則	157	21.4%
2	公共資本企業的監督	162	22%
3	公共資本企業的機關權限	133	18.1%
4	機關成員的選任及企業績效評核制度	144	19.6%
諮詢文本意見表範圍以外的意見		139	18.9%
總計		735	100%



## 6. 歸納標準

以下各章節將會詳細說明上述意見和建議的意向和部分摘要內容，並分別以“同意”、“不同意”、“未能判斷”、“其他”及“諮詢文本意見表範圍以外的意見”作為歸納標準。

五項歸納標準詳情如下：

(1) “同意”：指根據意見原文中，發表意見者就諮詢文本或意見表內相應內容明確表示同意的意思，例如出現“贊成”、“認同”或“支持”等表述，又或經綜合意見的原文，可歸納出發表意見者就諮詢文本或意見表內相應內容表達同意的意向。

(2) “不同意”：指根據意見的原文，發表意見者就諮詢文本或意見表內相應內容明確表示不同意的意思，例如出現“不贊成”、“不認同”、“反對”等表述，又或經綜合意見的原文，可歸納出發表意見者就諮詢文本或意見表內相應內容表達不同意的意見。

(3) “未能判斷”：指根據意見的原文，發表意見者就諮詢文本或意見表內相應內容明確表示未能判斷的意思，或未有表達出上述所指“同意”或“不同意”此兩類立場。

(4) “其他”：指發表意見者就諮詢文本內容提出其他意見、建議或疑問。

(5) “諮詢文本意見表範圍以外的意見”：指發表意見者就諮詢文本以外的內容發表的意見、建議或疑問。

## 第二章

### 對《公共資本企業法律制度》諮詢文本的意見

#### 一、 公共資本企業法律制度的目的及原則

##### 1. 立法的必要性

收集到的意見中，涉及制定公共資本企業法律制度必要性的議題的意見共有 64 條，當中表示“同意”的意見有 52 條，“未能判斷”的意見有 1 條，“其他”意見有 11 條。有關諮詢意見百分比統計請見“表 3”。

總體而言，大部分意見同意有需要制定公共資本企業法律制度，並認同《公共資本企業法律制度》與《商法典》是特別法與一般法的關係。

主要意見包括：《公共資本企業法律制度》能提升監管機關在整體監管工作的效率，更能達到確保公帑的合理使用、使用效益、以及公共資產的保值及增值的整體目標；《公共資本企業法律制度》的制定有助企業確立正確的戰略發展方向，推動企業在發展方向、發展目標與特區施政方針，乃至國家戰略上有機結合，在建設澳門特別行政

區和粵港澳大灣區工作中發揮關鍵而有力的作用；相關法律的制訂，有助企業推進管理制度化、標準化、信息化，逐步構建科學規範、運作高效的運營體系，讓企業持續健康發展；關注《公共資本企業法律制度》日後如何與《商法典》的規定相協調；建議未來清晰界定《公共資本企業法律制度》的監管範圍。

## 2. 公共資本企業法律制度的目的

收集到的意見中，涉及日後《公共資本企業法律制度》主要對公共資本企業的設立、運作、監督等方面作出原則性和綱要性規範的意見共有 19 條，表示“同意”的意見有 16 條，“不同意”的意見有 1 條，“其他”意見有 2 條。有關諮詢意見百分比統計請見“表 3”。

總體而言，大部分意見同意日後《公共資本企業法律制度》主要對公共資本企業的設立、運作、監督等方面作出原則性和綱要性規範。

主要意見包括：有必要在《公共資本企業法律制度》中加入有關公共資本企業設立的目的、引入其他股東的目的和機制，以及公共資本退場的決策原則和程序等條文，以增加此法律制度的完整性；建議明確出資人如何對企業的設立目的、業務範圍、經營模式、經營區域、人事任免、公司存續等承擔職責。

### 3. 適用範圍

收集到的意見中，涉及《公共資本企業法律制度》適用範圍的意見共有 32 條，當中表示“同意”的意見有 10 條，“未能判斷”的意見有 5 條，“其他”意見有 17 條。有關諮詢意見百分比統計請見“表 3”。

總體而言，普遍意見同意《公共資本企業法律制度》適用於在澳門特別行政區設立的公共資本企業，並經必要配合亦適用於澳門特別行政區以外設立的公共資本企業。但是，結合澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人對公共資本企業直接或間接持股，以及在公共資本企業中處於控股或非控股地位等差異因素，可從制度上作適當的區別性規範。

主要意見包括：對於澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人持有不超過 50% 財務出資的公共資本企業的適用性，還須作出更細致的區分；建議擴大納入《公共資本企業法律制度》適用範圍的企業類型（包括公共資本企業的子孫公司），又或因應不同出資份額的非澳門特別行政區控股的公共資本企業制定不同程度的適用範圍；建議根據企業設立的目的，對不同性質公共資本企業進行分類監管；關注

《公共資本企業法律制度》日後會否規管澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人出資比例較少的企業，以及會否針對其持股比例較少的公共資本企業制訂針對性的規範；關注作為出資人的澳門特別行政區，就權利和義務方面，如何與其他股東取得平衡；關注澳門特別行政區對境外的企業出資時，《公共資本企業法律制度》的可行性、有效性及會否存在法律衝突。

#### 4. 原則

收集到的意見中，涉及《公共資本企業法律制度》的原則的意見共有 42 條，當中表示“同意”的意見有 18 條，“未能判斷”的意見有 2 條，“其他”意見有 22 條。有關諮詢意見百分比統計請見“表 3”。

總體而言，普遍意見同意在《公共資本企業法律制度》中引入“實現公共利益原則”、“效益原則”、“公平公正原則”、“市場化運營原則”及“公開透明原則”，作為公共資本企業在經營及運作過程中所依循的方向。

主要意見包括：在實際經營運作時，上述五項原則容易出現衝突，建議《公共資本企業法律制度》應考慮訂明五項原則的優先次序或當

出現衝突時應依循的解決方向或程序，又或可以要求企業制定目標時需要考慮的優先次序；建議主管部門為所有公共資本企業就有關原則制定專屬的準則及指標；關注《公共資本企業法律制度》應在市場化與公共利益中取得謹慎平衡，避免過度追求市場化營運而忽略公共利益；關注如何公允計算“效益原則”中提及的促進公共資產的保值及增值。

表 3

“公共資本企業法律制度的目的及原則”諮詢意見收集百分比										
歸納標準	同意		不同意		未能判斷		其他		總計	
	數量 <sup>3</sup>	佔比	數量	佔比	數量	佔比	數量	佔比	數量	佔比
立法的必要性	52	81.2%	0	0	1	1.6%	11	17.2%	64	100%
目的	16	84.2%	1	5.3%	0	0	2	10.5%	19	100%
適用範圍	10	31.25%	0	0	5	15.63%	17	53.12%	32	100%
原則	18	42.8%	0	0	2	4.8%	22	52.4%	42	100%

<sup>3</sup> 數量單位為“條”，下表同。

## 二、 公共資本企業的監督

### 1. 確立監督模式及設立主管部門

收集到的意見中，涉及設立一個專責主管部門的意見共有 63 條，當中表示“同意”的意見有 28 條，“不同意”的意見有 4 條，“未能判斷”的意見有 4 條，“其他”意見有 27 條。有關諮詢意見百分比統計請見“表 4”。

總體而言，大部分意見同意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別行政區及澳門特別行政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，以便特區政府能及時掌握有關公共資本企業的具體經營情況。

主要意見包括：特區政府應盡早明確該專責主管部門，以便梳理現時各部門的權責；關注企業本身的管理機關、政府部門的主管實體，以及審計部門之間的協調和具體分工；關注專責主管部門與目前政府所委任的公共資本企業股東代表或政府代表之間的關係為何，以及專責主管部門與企業所屬行業領域的公共實體之間的權限如何分配；建



議進一步釐清專責主管部門與現時具監督權限的主管實體之間的關係；建議由公監辦對公共資本企業進行統一監督。

個別“不同意”的意見認為目前已經有行政長官及各施政範疇的司長對這些公共資本企業行使監督權，問題在於監管不到位，而不是沒有部門監管，倘若成立新的政府部門，難免顯得“架床疊屋”。亦有意見認為，面對涉及不同產業範疇的公共資本企業，主管部門難以擁有足夠知識對其作出有效管理。此外，另有意見認為，建議在公監辦的基礎上設立一個常設的局級機構，對公共資本企業進行原則性的管理及監督，更符合諮詢文本中關於設立專責的主管部門的建議。

## 2. 監督措施

諮詢文本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。為實現相關理念，建議從“主管部門監督”及“外部監督”兩個層面開展監督。

### 2.1 管資本

收集到的意見中，涉及對公共資本企業的監督應集中在“管資本”的意見共有 27 條，當中表示“同意”的意見有 14 條，“不同意”的

意見有 1 條，“未能判斷”的意見有 2 條，“其他”意見有 10 條。有關諮詢意見收集百分比統計請見“表 4”。

總體而言，大部分意見同意未來對公共資本企業的監督應集中在“管資本”的事宜上。

主要意見包括：建議當局的介入應僅在企業的頂層戰略方向，具體的執行及實施細節則交由管理機關或董事會決定，確保公共資本企業能充分利用市場的靈活性；建議在“管資本”基礎上，參考內地經驗，對公共資本企業進行“統一監督、分類管理”的模式監督；建議主管部門除履行出資人職責外，還可依照政府戰略發展方向，對公共資本企業發展計劃作出指導及引導，給予宏觀方向及營運指標，並由董事會依照《商法典》賦予的權利用好公帑及完成目標；建議“管資本”中也要創建一套管資本的程序，例如審批程序、評估程序和實地考察程序。

## 2.2 主管部門監督

收集到的意見中，涉及主管部門監督職責及有關職責內容的意見共有 30 條，表示“同意”的意見有 13 條，“未能判斷”的意見有 2 條，“其他”意見 15 條。有關諮詢意見百分比統計請見“表 4”。

總體而言，普遍意見同意主管部門的職責主要包括：(1) 保障公共出資權益，避免公共資產發生不當流失；(2) 督促公共資本企業建立及完善內部運作及監管制度；(3) 指導公共資本企業建立現代企業治理制度，完善企業治理結構，推動公共資本企業的戰略發展及業務優化；(4) 制定對公共資本企業運作及管理具約束力的規範及指引；(5) 通過各種措施及方法取得與公共資本企業運作相關的文件及資料；(6) 就有關公共資本企業的事項向行政長官提供意見及建議。

主要意見包括：建議主管部門監督職責方面的內容可以加強，例如公開監管進度，加大推動公共資本企業的優化速度，以便起到持續警惕作用；現時各公共資本企業所涉及的產業範疇有所不同，根據業務性質，監督職責亦應進一步應用在不同的產業範疇下，除了傳統的財務審計外，允許專責主管部門針對公共資本企業的業務性質設定多維角度的監督制度，如加強公共資本企業在環境、社會和管治等方面的信息披露要求，以確保相關公共資本企業的實際運營方向與其追求公共利益之設立目的相一致；建議結合國務院印發的《企業國有資產監督管理暫行條例》，參考其“國家實行管資產和管人、管事相結合的國有資產管理體制”，賦予主管部門履行推進公共資本企業改革重組、進行人事任免、考核等職責，及推進資產合理流動和優化配置，

完善企業治理結構、增強企業競爭力等；建議未來監管公共資本企業的權限部門，應加入經評估後可撤銷公共資本企業的職能與權限，以便對沒有存續需要的公共資本企業進行處理或精簡。

### 2.3 外部監督

收集到的意見中，涉及在《公共資本企業法律制度》中引入外部專業人士對公共資本企業進行監督以及公共資本企業資料公開的規定的意見共有 42 條，當中表示“同意”的意見有 19 條，“未能判斷”的意見有 1 條，“其他”意見有 22 條。有關諮詢意見百分比統計請見“表 4”。

總體而言，普遍意見同意在《公共資本企業法律制度》中引入外部專業人士對公共資本企業進行監督，以及公共資本企業資料公開的規定。

主要意見包括：外部專業人士不應僅限於財務、會計方面的領域，還應包括有關對公共資本企業業務熟悉的人士；建議政府要求公共資本企業定期公開損益表、資產負債表、發展規劃、執行情況、年度報告、人事聘用及薪酬、成立子孫公司、採購程序、績效評核報告等資料；建議強化“內部控制”制度，聘請外部專業人士，例如：會計師

全職出任內控成員，長期評估企業的日常運作，適時加入衡工量值機制；關注公共資本企業未來為了迎合監管的要求，過度將採購程序複雜化，影響中小企業參與投標的機會，建議明晰具體的採購管理制度等指引。

表 4

“公共資本企業的監督”諮詢意見收集百分比										
歸納標準	同意		不同意		未能判斷		其他		總計	
	數量	佔比	數量	佔比	數量	佔比	數量	佔比	數量	佔比
設立主管部門	28	44.5%	4	6.3%	4	6.3%	27	42.9%	63	100%
監督集中在“管資本”	14	51.9%	1	3.7%	2	7.4%	10	37%	27	100%
主管部門監督及其職責內容	13	43.3%	0	0	2	6.7%	15	50%	30	100%
外部監督	19	45.2%	0	0	1	2.4%	22	52.4%	42	100%

### 三、 公共資本企業的機關權限

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，諮詢文本建議有必要在《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，使各機關在明確的法律規範下各司其職，形成健全的公共資本企業治理結構。

#### 1. 股東會

##### 1.1 股東會的權限

收集到的意見中，涉及透過《公共資本企業法律制度》賦予股東會對企業重大事項作出決策的權限及有關權限內容的建議的意見共有 23 條，當中表示“同意”的意見有 14 條，“未能判斷”的意見有 4 條，“其他”意見有 5 條。有關諮詢意見收集百分比統計請見“表 5”。

總體而言，大部分意見同意股東會權限的設定，應集中於企業重大事項的決策，以及同意透過《公共資本企業法律制度》賦予股東會的權限包括：(1) 核准企業中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預

算；(2) 核准“重大營運事項”的決策、執行、管理及權限分配制度；  
 (3) 核准公共資本企業機關成員履行職務過程中的迴避制度；(4) 聘請會計師事務所對財務報表進行審計或開展其他專項審計。

主要意見包括：現時諮詢文本就股東會權限內容的建議主要集中在重大事項的事前核准及事後審計方面，建議有關當局可考慮加入事中監督相關的權限，如對預算或年度營運計劃的執行情況進行審議；關於股東會聘請會計師事務所對財務報表進行審計或開展其他專項審計的權限，現時審計署為審計目的要求，公共資本企業每年須向其提交財務資料報告，而監事會負責核查公共資本企業的財務狀況及舉行定期會議，且監事會其中一名成員一般由執業會計師或會計師事務所擔任，擔憂倘賦予股東會有關職能，有任務重疊的風險，也會導致公帑的不當使用。

## 1.2 “重大營運事項”的界定

收集到的意見中，涉及“重大營運事項”的界定的意見共有 16 條，當中表示“同意”的意見有 12 條，“不同意”的意見有 2 條，“未能判斷”的意見有 1 條，“其他”意見有 1 條。有關諮詢意見百分比統計請見“表 5”。



總體而言，大部分意見同意由法律訂定“重大營運事項”的基本範圍，再由各公共資本企業結合自身情況確定具體的程序和內容細節。

個別“不同意”的意見認為，“重大營運事項”應由公共資本企業的風控部門主管來建議，再由監事會確認。另有個別意見認為，基於現時公共資本企業數目有限，對營運的情況應基本可以掌握，建議明確由法律或法規規定“重大營運事項”尤其當中涉及的金額、權限，以及是否考慮公開及何時公開/披露“重大營運事項”的信息，有助主管部門及公眾對企業進行事前、事中及事後監督。

### 1.3 “重大營運事項”的範圍

收集到的意見中，涉及“重大營運事項”的範圍的意見共有 17 條，當中表示“同意”的意見有 12 條，“未能判斷”的意見有 3 條，“其他”意見有 2 條。有關諮詢意見百分比統計請見“表 5”。

總體而言，大部分意見同意“重大營運事項”的範圍包括：(1)重大融資、投資及採購項目；(2)重大資產的取得、出售及其他處置；(3)簽訂與企業業務有重大聯繫的合同或協議；(4)對企業中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算的制定及調整；(5)企業的設立、合併、解散及分立。



有個別意見認為，諮詢文本中建議“重大營運事項”由股東會核准，但按現行《商法典》的規定，“股東應行政管理機關之要求，方得對有關管理公司之事項議決”，擔憂有關建議未能同時履行作為一般法的《商法典》的基本原則以及尊重作為特別法的《公共資本企業法律制度》的規定。

#### 1.4 公共資本獨資企業

收集到的意見中，涉及針對公共資本獨資企業，可不設立股東會的建議的意見共有 23 條，當中表示“同意”的意見有 11 條，“未能判斷”的意見有 4 條，“其他”意見有 8 條。有關諮詢意見百分比統計請見“表 5”。

總體而言，大部分意見同意對於公共資本獨資企業，可不設立股東會的建議，由主管部門以書面決定的方式行使屬股東會之所有權限。

主要意見包括：諮詢文本建議專責主管部門取代股東會，且專責主管部門未來將具有一系列的職責，擔憂與諮詢文本中所指專責主管部門未來只“管資本”的理念不相符；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；建議明確公共資本獨資企業的概念為何，是指由澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人持有

獨一出資的公共資本企業，抑或是指由澳門特別行政區與澳門特別行政區其他公法人或僅由多個澳門特別行政區公法人合共持有有關企業全數出資，以及考慮是否可能有其他機制既能優化公共資本企業營運效益及效率，又能保留其他公法人股東參與公共資本企業決策及表達專業意見的機會；將“公共資本獨資企業”改為“公共資本全資企業”更佳。

## 2. 董事會

收集到的意見中，涉及董事會的權限的意見共有 23 條，當中表示“同意”的意見有 13 條，“不同意”的意見有 1 條，“未能判斷”的意見有 2 條，“其他”意見有 7 條。有關諮詢意見收集百分比統計請見“表 5”。

總體而言，大部分意見同意由董事會訂定、完善與企業日常經營及運作相關的主要制度：(1) 人事管理制度；(2) 員工薪酬及福利制度；(3) 員工考核制度；(4) 財務及採購管理制度；(5) 風險防控制度。此外，建議先由董事會就“重大營運事項”的決策、執行、管理及權限分配制度，以及機關成員履行職務過程中的迴避制度提出建議，再呈股東會核准。另外，建議董事會主席不可兼任執行委員會主席。

主要意見包括：建議董事會應訂定計劃以達至企業設立目標，並以事前計劃預防、事中督導調校、事後檢討修正，以做到有效管治；建議由監管機構制定一套適合公共資本企業使用的內控制度，以統一內控的設立及實施，公共資本企業可按自身情況在採用時進行適度調整；建議董事會的組成應有合理人數、任期，包括其他股東的代表，並要表明各董事的職能，包括是否有全職董事負責企業的日常營運（執行董事或設立執行委員會）；非全職的董事的職責如何，是否需要委任獨立董事（如外聘行業專家）等。

個別不同意的意見認為，對於規模及組織相對簡單的公司，董事會下設執行委員會以處理日常營運事務，並由董事會主席兼任執行委員會主席之職務，實有助董事會更好地發揮領導決策作用，更有利於發揮董事會及執行委員會的職能。因此，建議《公共資本企業法律制度》無須強制規定董事會主席不可同時兼任執行委員會主席，容許公共資本企業按其實際運作模式來決定。

### 3. 監事會

收集到的意見中，涉及監事會的權限的意見共有 31 條，當中表示“同意”的意見有 16 條，“未能判斷”的意見有 1 條，“其他”意見有 14 條。有關諮詢意見百分比統計請見“表 5”。

總體而言，大部分意見同意強化公共資本企業監事會的功能，並透過《公共資本企業法律制度》賦予監事會權限，包括：(1) 監察公共資本企業遵守及執行有關法律法規、章程及內部制度的情況；(2) 核查公共資本企業的財務狀況；(3) 就公共資本企業的經營效益、利潤分配、資產保值增值、資產處置等情況向股東會及主管部門提出意見及建議；(4) 建立公共資本企業的內部監察制度。

主要意見包括：建議在監事會的權限中加入對董事會成員行為的監察權，對有否違反企業利益或聲譽的行為作監察；建議加強監事會對公共資本企業的合規性、財務狀況、經營效益、資產運用、內控設計與實施等領域的監察職能；建議監事會由澳門特別行政區委任，以及建議考慮設立專責部門作內控審查，如企業規模細小，可考慮由外聘執業會計師代為執行，以提供內控執行情況；建議增加監事會成員的人數，使監事會能有足夠資源履行其責任，並建議可參考內地國有

獨資公司、國有資本控股公司和國有資本參股公司，其監事會成員不得少於 5 人；認為監事會的成員除了會計師外，亦應包括相關行業的人士，以加強專業性及監督能力。

表 5

“公共資本企業的機關權限”諮詢意見收集百分比										
歸納標準	同意		不同意		未能判斷		其他		總計	
	數量	佔比	數量	佔比	數量	佔比	數量	佔比	數量	佔比
股東會的權限	14	60.9%	0	0	4	17.4%	5	21.7%	23	100%
重大營運事項的界定	12	75%	2	12.5%	1	6.25%	1	6.25%	16	100%
重大營運事項的範圍	12	70.6%	0	0	3	17.6%	2	11.8%	17	100%
公共資本獨資企業	11	47.8%	0	0	4	17.4%	8	34.8%	23	100%
董事會的權限	13	56.5%	1	4.4%	2	8.7%	7	30.4%	23	100%
監事會的權限	16	51.6%	0	0	1	3.2%	14	45.2%	31	100%

## 四、機關成員的選任及企業績效評核制度

### 1. 機關成員的選任條件及方式

收集到的意見中，涉及機關成員的選任條件及方式的意見共有 38 條，當中表示“同意”的意見有 15 條，“未能判斷”的意見有 2 條，“其他”意見有 21 條。有關諮詢意見收集百分比統計請見“表 6”。

總體而言，普遍意見同意透過《公共資本企業法律制度》規範公共資本企業的行政管理機關及監事會成員的選任條件及方式。

主要意見包括：建議董事會成員之組成需包括不同範疇的專業，並擁有於具規模之企業擔任企業管理經驗之人士；建議董事會及監事會成員的委任應考慮其相關專業能力，管理能力及經驗，以及該項工作應否屬於全職工作，或容許以兼任方式擔任。如日常運作需要從外部聘用專責人員（如執行委員會成員或總經理）負責，則應有嚴謹的招聘制度。此外，不應要求現有官員及公務員身兼多職，影響企業的管理效率；就公共資本企業的公開招聘及晉升制度上，認為主管部門應定期作出監督與檢討工作；關注諮詢文本中只擬定了董事會及監事會成員的選任條件和方式，但並沒有指出選任的程序；認為諮詢文本中建議的選任條件僅是最低要求，公共資本企業的領導層還應是愛國

愛澳人士。此外，就企業人事招聘方面，亦可考慮作出監管，尤其是擴大選人用人視野、完善公開招聘、晉升制度、加強培訓等；關注企業須依循公共出資人或股東的股權比例，為董事會及監事會委任等同比例的成員人數，不限於諮詢文本所述的“董事會及監事會半數以上但不超過三分之二的成員”。

## 2. 企業績效評核制度

### 2.1 引入績效評核制度

收集到的意見中，涉及在《公共資本企業法律制度》中引入公共資本企業績效評核制度的意見共有 30 條，當中表示“同意”的意見有 17 條，“未能判斷”的意見有 1 條，“其他”意見有 12 條。有關諮詢意見百分比統計請見“表 6”。

總體而言，大部分意見同意在《公共資本企業法律制度》中引入公共資本企業績效評核制度。

主要意見包括：建議在績效評核制度實施前能盡快提供受評核企業細化內容，並給予過渡適應期間；建議績效評核制度應根據公共資本企業設立的目的、性質等不同情況，有所區分；建議須明確受評核



主體是公共資本企業集團整體經營績效，還是以每一家獨立企業(是否包括子孫公司)為單位；認為績效評核需要賞罰分明，建議補充相關激勵機制；認為績效評估僅是考量公共資本企業各項目效益的其中一把量尺，關鍵是公共資本企業必須每年明確來年的短、中、長期的營運和社會效益目標，要先訂定明晰的目標後，再制訂衡量其績效的指標。

## 2.2 公共資本企業定期接受評核

收集到的意見中，涉及公共資本企業定期接受評核的意見共有 20 條，當中表示“同意”的意見有 13 條，“未能判斷”的意見有 1 條，“其他”意見有 6 條。有關諮詢意見收集百分比統計請見“表 6”。

總體而言，大部分意見同意由澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人直接控股的公共資本企業應定期就其經營及運作的情況接受評核。

主要意見包括：雖然認同公共資本企業應接受評核，但不認同評核結果影響機關成員的“薪酬”這一表述，建議如機關成員依據《勞動關係法》聘用，則按該法處理，如機關成員屬公務員體系，則按公職法律制度處理；關注政府非控股的公共資本企業是否應接受績效評



核；就諮詢文本中提及“倘證實公共資本企業機關成員對企業及公共利益造成損失時，有關成員還須就相關損害承擔倘有的民事、紀律及刑事責任”，建議就公共資本企業機關成員的責任設立恰當的時效制度。

### 2.3 評核公共資本企業運營績效的要素

收集到的意見中，涉及評核公共資本企業運營績效的要素的意見共有 36 條，當中表示“同意”的意見有 12 條，“未能判斷”的意見有 2 條，“其他”意見有 22 條。有關諮詢意見百分比統計請見“表 6”。

總體而言，普遍意見同意評核公共資本企業運營績效的要素包括：(1) 企業的設立宗旨、所營事業性質及業務類型；(2) 企業經營及運作的經濟效益及社會效益；(3) 企業中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算目標的達成情況；(4) 企業治理架構的合理性，以及各項內部制度的健全性；(5) 機關成員履行職責的積極及勤謹程度；(6) 守法合規運作及履行社會責任的情況。

主要意見包括：建議制定企業運營目標績效時應盡可能量化，加強數據收集及編制；建議在評核前就每項要素作出定義，闡述具體要求與標準，制定指導意見，並對每間公共資本企業訂定專屬的運營績效評核指標；建議要求公共資本企業編制環境、社會和管治報告，向股東、監管機構、公眾及其他持份者披露其企業社會責任及企業管治的設計及執行情況，並將報告內容納入企業績效評核制度；建議根據公共資本企業戰略定位和發展目標，結合企業實際運營情況，對不同功能和類別的企業，突出不同考核重點，合理設置經營業績考核指標及權重，確定差異化考核標準，實施分類考核；建議各企業建立自身的關鍵績效指標，經風險防控主管給予意見後由監事會確認後執行，而政府監督部門可持續監察有關指標的合理性和可操作性再給予適當評級方為合理；建議在企業績效評核項目中，增加社會民生效益項目，而並非僅著重於經濟效益項目，以及加入公共資本企業優先聘請本地人的指標；建議可透過社會評價、公眾認受、客觀意見、營運效率等方面反映公共資本企業的社會效益；關注如何對有形的企業績效和無形的社會效益作出平衡；建議經濟效益和社會效益的衡量標準，應當有比較清晰的計分指標，否則社會和專責部門難以有效監督。

## 2.4 由主管部門制定評核制度及擔任負責評核的主體

收集到的意見中，涉及由主管部門制定評核制度及擔任負責評核的主體的意見共有 20 條，當中表示“同意”的意見有 12 條，“不同意”的意見有 2 條，“其他”意見有 6 條。有關諮詢意見百分比統計請見“表 6”。

總體而言，大部分意見同意由主管部門負責制定企業運營績效評核制度，並由其代表出資人擔任負責評核的主體。

主要意見包括：建議在主管部門代表出資人擔任評核主體的基礎上，引入第三方評核或外部專業人士評核機制，體現公共資本企業的績效公平性和透明度，並規定公開評核結果，讓社會大眾知悉有關企業的績效情況；對於第三方評核機制或外部專業人士，應嚴格要求其在專業資格上的地位、認受性與獨立性，提升社會對公共資本企業營運的信心；建議公共資本企業及其子孫公司均由主管部門擔任負責評核的主體；關注主管部門如何確保績效評核的獨立性及專業性，特別是由於澳門特別行政區全資而不需設立股東會的情況。

個別不同意的意見認為，為反映評核主體的獨立性，建議由監事會負責擔任。另有個別意見建議維持以分散監督形式，即由相關施政範疇的司長作為監督實體，以及由其代表出資人擔任評核主體。

表 6

“機關成員的選任及企業績效評核制度” 諮詢意見收集百分比										
歸納標準	同意		不同意		未能判斷		其他		總計	
	數量	佔比	數量	佔比	數量	佔比	數量	佔比	數量	佔比
選任條件及方式	15	39.5%	0	0	2	5.2%	21	55.3%	38	100%
引入績效評核制度	17	56.7%	0	0	1	3.3%	12	40%	30	100%
公共資本企業定期接受評核	13	65%	0	0	1	5%	6	30%	20	100%
評核公共資本企業運營績效的要素	12	33.3%	0	0	2	5.6%	22	61.1%	36	100%
由主管部門制定評核制度及擔任評核主體	12	60%	2	10%	0	0	6	30%	20	100%

## 第三章

### 諮詢文本內容以外的意見和建議

在《公共資本企業法律制度》公開諮詢期間，除了收集到屬於諮詢文本範圍內的意見外，亦收到諮詢文本意見表範圍以外的意見，合共 139 條。由於是次所收集的意見較多，礙於本總結報告篇幅所限，未能盡錄，故將與是次諮詢文本內容有較大關聯及關注程度較高的意見列出，並摘錄如下：

#### 一、關於監督措施

1. 建議政府研究加大審計部門對公共資本企業和重大項目的審計監督力度和審計頻次，定期審查企業的運作及效益，防範不規則行為發生。
2. 隨着琴澳合作的不斷深化，未來澳門公共資本在橫琴佈局以及公共資本企業跨境業務經營的比重將會顯著提升，公共資本企業將成為參與深合區建設的重要力量，因此，有需要強化對公共資本企業的跨境監管，確保其運行符合政府的施政方針。

3. 因應公共資本企業的規模，建議建立內部審計部門，發揮事中監督作用，而內部審計部門應直接向監事會負責。
4. 諮詢文本提出引入執業會計師對公共資本企業的財務報表進行審計，但未就相關企業所應採用的會計準則提出要求，建議《公共資本企業法律制度》應對公共資本企業所採用的會計準則作出規定，以及建議無論是有限公司抑或股份有限公司，無論澳門特別行政區是否控股超過百分之五十，當局也應考慮推動所有公共資本企業採用《財務報告準則》，以增加其財務信息的透明度，並促使其屬下各級子公司亦能納入審計範圍。
5. 關注公共資本企業的資產監督效率，建議研究利用雲端進行電子化監督的可行性，並制定機制，令各公共資本企業定期整理及上載營運及財務數據到雲端系統，以便主管部門進行分析及監督。

## 二、關於公共資本企業的“退場”

1. 現有的公共資本企業成立於澳門各個發展階段，部分已完成特定使命或是發展需要，建議政府結合新法規制度的實施，認真審視現有公共資本企業，確定其設立目的、政策需要和預期效益，加強動態管理，適時將部分已非必要性的公共資本企業進行私營化轉制改革，使其市場化運作，達成最有效和合理地配置公共資源，提高資源使用效率和經營效益，更好地完成社會和經濟發展目標，推動澳門可持續發展。
2. 應進一步審視目前現有的公共資本企業的成立宗旨及目的，評估各公司是否具備存續的必要性，以及是否應把部分公司以政府部門方式管理。
3. 應因時制宜檢討各公共資本企業存在的必要性。若公共資本企業的設立無助施政目標的實現，應考慮撤股或關閉該企業，確保公帑得以妥善運用，保障納稅人權益。
4. 應在《公共資本企業法律制度》中說明甚麼情況下政府有權結束公共資本企業，減少公帑損失。

5. 建議專責主管部門對公共資本企業及專營企業之專營合同設定批給期限。

### 三、關於公共資本企業非政府股東的權益及監督

1. 由於公共資本企業內可能有澳門特別行政區以外的其他股東，在《公共資本企業法律制度》的立法上，建議亦宜考慮其餘股東的利益，以更好地兼顧公共資本企業的發展。
2. 如果公共資本企業並非獨資企業，即有其他小股東的情況下，執行《公共資本企業法律制度》的同時，必須考慮小股東的利益。小股東的准入及退出機制應及早制定，以免因雙方意見分歧影響企業營運。同時亦應考慮關聯交易的申報及迴避機制，避免利益的輸送。
3. 若政府為大股東，獨立董事必需由小股東委任，以彰顯公平公正原則和保障小股東利益。
4. 另有意見關注，對於非由澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人控股的公共資本企業其他股東的監督，諮詢文本沒有詳細說明。



#### 四、關於公共資本企業子孫公司的設立及監督

1. 諮詢文本對於子孫公司的設立表述內容不多，若《公共資本企業法律制度》沒有對子孫公司設立訂出基本規範，未來子孫公司擴張或出現不合理情況，增加政府當局監督公共資本企業的壓力和難度。因此，在確保公共資本企業的自主營運前提下，對於設立子孫公司，建議制訂定一定的基本原則及標準，包括如何避免子孫公司過度擴張，並遵守公開子孫公司的詳盡資訊，項目進度或相關業務發展計劃，同時規範人員編制及招聘等。
2. 應就公共資本企業下設的子公司和孫公司作出專門監督，規範公共資本企業整體運作，尤其是要求子孫公司需定期提交報告予監管實體審議、考慮就公共資本企業開設子孫公司設定限額、就身兼董事的數量作出限制等，以免公共資本企業開設大量子孫公司作出規避、造成監管真空。

## 五、 關於公共資本企業內部制度的建立

1. 建議建立一套完善的人員招聘制度，做到任人唯才。在人員招聘及晉升上，也應遵循公開、公平、公正的基本原則。
2. 建議公共資本企業須建立的內部制度應包括：運營發展制度、資產資金管理制度、各機關成員及主要管理人員的獎懲機制等。

## 六、 關於擔任公共資本企業機關成員職位的上限

1. 現時多名人士同時擔任兩間公共資本企業的董事成員，客觀上而言，或一定程度影響對相關企業的參與投入度。因此，建議設定同一人士擔任公共資本企業職位的上限，以免其運營受到影響。
2. 建議日後以指引方式，為公共資本企業設定出任機關職位的上限。

## 七、關於公共資本企業所承擔的社會責任

1. 有意見關注，是次諮詢文本中並未提及公共資本企業所承擔的社會責任，會否在《公共資本企業法律制度》中考慮增加相關條文。另外，關注政府如何推動公共資本企業主動承擔更多的社會責任。
2. 公共資本企業應在人才培養、本地人就業以及向上流動方面，與一般企業相比應有更多更大的承擔，而諮詢文本並未就有關方面作出規定，建議《公共資本企業法律制度》中能夠就推動本地人才培養、中高層或者職員本地化的機制作出適度規定，體現公共資本企業的社會責任擔當。

## 八、關於對公共資本企業人員的問責

1. 諮詢文本沒就人員的過失制定問責和處分的內容，而現行法律對公務員的違規行為有專門的處罰機制，因此，對負責經營公共資本企業的領導主管和人員，亦應建立相應的問責和處分制度。
2. 因應公共資本企業的特殊性，應專門為據位人訂定專門的義務和責任，以達至監管效用。例如：有其他地方規定了出資人、董

事、監事、高級管理人員具體的哪些行為需承擔相應責任；也有規定國有獨資企業、國有獨資公司、國有資本控股公司的董事、監事、高級管理人員違反法律規定，造成國有資產重大損失，被免職的，自免職之日起五年內不得擔任國有獨資企業、國有獨資公司、國有資本控股公司的董事、監事、高級管理人員；造成國有資產特別重大損失，或者因貪污、賄賂、侵佔財產、挪用財產或者破壞社會主義市場經濟秩序被判處刑罰的，終身不得擔任國有獨資企業、國有獨資公司、國有資本控股公司的董事、監事、高級管理人員。

3. 另有個別意見認為，建議當局在監督措施方面，考慮對相關政府代表訂立統一的指引，並要求問責。

## 九、關於申訴機制的設置

1. 有意見關注，對於專責主管部門的意見及建議，公共資本企業有否申訴的權利。
2. 建議對公共資本企業的評核制度設立上訴機制。

## 總結

《公共資本企業法律制度》公開諮詢工作經已順利完成，公監辦感謝各界人士在公開諮詢期間積極建言獻策，這對於法律制度的建設具有積極意義。

總括本次諮詢收集到的主要意見如下：

1. 大部分意見同意有需要制定公共資本企業法律制度，並認同《公共資本企業法律制度》與《商法典》是特別法與一般法的關係。
2. 對於日後《公共資本企業法律制度》主要對公共資本企業的設立、運作、監督等方面作出原則性和綱要性規範的建議，大部分意見均表示認同。
3. 對於《公共資本企業法律制度》適用範圍，除普遍意見表示認同外，亦有意見對細化或擴大《公共資本企業法律制度》的適用範圍表達關注。

4. 對於在《公共資本企業法律制度》中引入“實現公共利益原則”、“效益原則”、“公平公正原則”、“市場化運營原則”及“公開透明原則”，除普遍意見表示認同外，亦有意見關注實務上五項原則之間如何協調及平衡。
5. 對於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別行政區及澳門特別行政區其他公法人行使作為出資人的權利方面，除大部分意見表示認同外，亦有意見關注特區政府應盡早明確該專責主管部門，以及主管部門如何與其他公共部門或實體、公共資本企業管理機關協調與分工。
6. 關於對公共資本企業的監督應集中在“管資本”的事宜上，除大部分意見表示認同外，亦有意見建議在“管資本”基礎上，對公共資本企業進行“統一監督、分類管理”的模式監督，以及創建一套“管資本”的程序。
7. 對於透過《公共資本企業法律制度》賦予主管部門監督職責及有關職責內容，除普遍意見表示認同外，亦有意見關注主管部門的監督職責內容可有所加強，例如賦予主管部門履行推進公共資本企業改革重組、進行人事任免、考核等職責。

8. 對於在《公共資本企業法律制度》中引入外部專業人士對公共資本企業進行監督，以及公共資本企業資料公開方面，除普遍意見表示認同外，亦有意見關注：外部專業人士不應僅限於財務、會計方面的領域，還應包括其他領域的專業人士；關注資料公開的內容等。
9. 對於透過《公共資本企業法律制度》賦予股東會對企業重大事項作出決策的權限及有關權限內容，大部分意見均表示認同。
10. 對於“重大營運事項”的界定，大部分意見均表示認同。個別不同意的意見認為：“重大營運事項”應由風控部門主管來建議，再由監事會確認；建議明確由法律或法規規定“重大營運事項”，尤其當中涉及的金額、權限，以及是否考慮公開及何時公開/披露“重大營運事項”的信息。
11. 對於“重大營運事項”的範圍，包括：(1)重大融資、投資及採購項目；(2)重大資產的取得、出售及其他處置；(3)簽訂與企業業務有重大聯繫的合同或協議；(4)對企業中長期發展規劃、年度營運計劃及年度預算的制定及調整；(5)企業的設立、合併、解散及分立，大部分意見均表示認同。

12. 對於公共資本獨資企業，建議可不設立股東會，由主管部門以書面決定的方式行使屬股東會之所有權限的建議，大部分意見均表示認同，亦有其他意見，例如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。
13. 對於透過《公共資本企業法律制度》賦予董事會訂定、完善與企業日常經營及運作相關的主要制度的權限，大部分意見均表示認同。個別不同意的意見認為無須強制規定董事會主席不可同時兼任執行委員會主席，容許公共資本企業按其實際運作模式來決定。
14. 對於透過《公共資本企業法律制度》強化監事會的權限及有關權限內容，大部分意見均表示認同，亦有意見對監事會的職能、委任、成員人數及資格提出建議。
15. 對於透過《公共資本企業法律制度》對公共資本企業的行政管理機關及監事會成員的選任條件及方式作出規範，除普遍意見表示認同外，亦有意見對董事會及監事會成員的相關專業能力及出任資格、須否全職擔任職務、選任程序等內容表達建議及關注。
16. 對於在《公共資本企業法律制度》中引入公共資本企業績效



評核制度，大部分意見均表示認同。

17. 對於由澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人直接控股的公共資本企業應定期就其經營及運作的情況接受評核方面，大部分意見均表示認同，但亦有意見關注政府非控股的公共資本企業是否應接受績效評核。
18. 對於評核公共資本企業運營績效的要素，除普遍意見表示認同外，亦有意見對評核要素的具體要求與標準、評核要素內容等表達建議及關注。
19. 對於評核制度由主管部門負責制定，並由其代表出資人擔任負責評核的主體，大部分意見均表示認同。個別不同意的意見認為：應由監事會負責擔任，以反映評核主體的獨立性；建議由相關施政範疇的司長作為監督實體，以及由其代表出資人擔任評核主體。
20. 對於諮詢文本內容以外的意見和建議，主要集中在：強化監督措施；設定公共資本企業的“退場機制”；關注公共資本企業非政府股東的權益及監督；關注公共資本企業子孫公司的設立及監督；關注公共資本企業內部制度的建立；擔任公共資本企業機關成員職位的上限；公共資本企業所需承擔的社會責任；對公共資本企業人員的問責機制；對公共資本企

業的評核制度設立上訴機制。

就諮詢文本內容提出的意見，公監辦在各個諮詢場合已基本作出了相應的回應及解釋，並指出《公共資本企業法律制度》適用於按現行《商法典》設立的公共資本企業，法律是作原則性規範，通過後將由主管部門對具體的事項制定細則性指引和規範，以構建事前、事中、事後的全方位監管體系。在“管資本、放經營”的理念下，企業日後須完善內部治理制度，確保經營與運作有規可依。澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人持有超過百分之五十財務出資的公共資本企業，亦應遵循《商法典》及《公共資本企業法律制度》的規定確保其子孫公司建立完善的內部治理制度。

對於諮詢文本內容以外的意見和建議，公監辦將作綜合分析，並會在後續的立法工作過程中予以關注及考慮。

最後，公監辦高度重視本次公開諮詢所收集到的意見和建議，將結合諮詢文件提出的方向及諮詢期間所收到的意見和建議的基礎，按照澳門特區的實際情況，並參照其他國家和地區的立法經驗，建立一套具可操作性，且得到社會各界普遍認受和充分支持的公共資本企業法律制度法案。