

澳門中小企業公司治理的困境及其出路

嚴劍冰*

澳門回歸十多年來，政治經濟文化取得了巨大進步，人均GDP名列世界前茅，中小企業為澳門經濟發展做出了卓越貢獻。澳門現任行政長官崔世安在《2014年財政年度施政報告》要點中指出：“本澳九成以上的企業屬於中小企業，而中小企業是推動經濟適度多元發展中不可或缺的力量，且在促進社會穩定方面發揮積極作用。特區政府一直將扶助其發展作為重要的施政方針，除透過提高所得補充稅的年收益豁免額，以減輕中小企業的稅務負擔外，明年還將加強面向中小企業的扶助措施，推出全新的‘中小企業援助資助計劃’，以協助中小企業加強企業形象及產品推廣。”¹ 當然，這已不是澳門政府第一次在施政報告中提到大力發展澳門中小企業。那麼，為甚麼每年的澳門施政報告中都有針對中小企業的措施，主要原因是，澳門中小企業是澳門經濟不可缺少的一部分，在澳門佔着舉足輕重的地位，人們期待澳門的中小企業能夠蓬勃發展，希冀它能為帶動澳門經濟適度多元化。因此，澳門政府一直大力支持中小企業發展。

本文是以澳門中小企業中公司治理為研究對象，但公司治理理論是一舶來品，來自英美等西方發達國家，相對而言，中國大陸及澳門地區研究公司治理主要局限於國外相關文獻翻譯，以及相關理論的借鑒。但對於澳門地區而言，嚴重缺乏相關研究，特別是在中小企業公司治理方面。在本文中，將從中小企業公司治理發展困境這一視角出發，探討澳門如何實現中小企業公司治理問題，並為澳門中小企業未來發展提供一些啟示。

一、中小企業公司治理之謬論

公司治理一直以來都是公司法的核心問題，在學術界對該問題的討論都是作為前沿性和熱點性問題。然而，讓人感到無奈的是，雖然公司治理問題討論居多，但尚無定論。縱觀全球公司治理範圍，在不同的國家和地區，人們對於公司治理的理解都有所不同。

那麼，何謂公司治理？公司治理是英語“corporate governance”的中譯詞，但因其非法律名詞，故而，在法律上無明確完整的定義。中國有學者認為，從法學研究角度，公司治理指的是對公司經營的領導與監督，是以公司權力劃分為基礎，通過權利、義務、責任的設定和運作實施，實現公司企業價值的持續增長，建構股東與其他企業內部利益主體之間的利益平衡機制。² 另有學者指出，公司治理分為兩大方面問題：一方面是公司治理體系機構，即公司的各種機關，即董事會、股東大會等角色的功能和權力；另一方面是公司治理的目標實現，即公司利益究竟代表誰的權益，從而決定如何實現公司利益最大化。³ 本文認為，公司治理的概念應當有廣、狹義之分，廣義的公司治理解決公司利益相關者之間的利益衝突，狹義的公司治理解決股東與管理者之間的委託——代理問題。

對於中小企業公司治理方面的研究，經過查詢相關文獻發現寥寥無幾。一些學者以至認為，以“兩權合一”的古典企業為主體的中小企業，由於很少出現代理問題，難有公司治理一說，即使中小企業有公司

* 澳門科技大學法學院博士研究生

治理問題，也可以由一般公司治理理論來回答，無需單獨研究。⁴ 本文認為，此觀點是研究公司治理的一個誤區，存在嚴重錯誤，其原因有二：一是認可“利益相關者理論”的科學性，就不能否定公司治理的普遍性，即使在兩權合同的獨資企業還是合夥企業，也是存在債權人、僱員等利益相關者，其中必然存在由此而引發的公司治理。二是中小企業公司治理存在特殊性，需要區別對待。中小企業經營權和管理權高度統一，“內部治理”大多有名無實，“外部治理”更是無法制約大股東；另外，中小企業的資本、技術、人才、管理等資源，都無法和大型企業相比，這一點也構成了中小企業的獨特性，但這不能說明，中小企業不存在公司治理，公司治理也不僅僅是公司制的公司治理，中小企業同樣存在。

二、澳門中小企業公司治理現狀

甯向東在其《公司治理理論》一書中指出：“公司治理準則或指引是對公司治理的一種理想性描述，現實中很多公司並不能在實質意義上完全做到上述準則或指引中所規定的內容，有些公司在形式上做到了，但在實際上並沒有達到應有的效果，另外，不同的商業環境、不同的企業股權關係和傳統，也使得指引中的手段不能在所有公司裏都成為有效的辦法。”⁵ 他認為，在現實中公司治理只是一種指引，具體的國家、地區，不同的商業環境都有着不同的公司治理模式。美國中小企業，是以股本為本位的市場導向型公司治理模式，在一定的歷史時期公司治理起到了應有的作用，但是其局限性也是顯而易見的，主要有：這種治理模式主要依靠資本市場上的接管和兼併來實現治理公司，持股的短期性使股票交易十分頻繁，造成公司接管與兼併事件頻頻發生；日本中小企業公司治理模式被稱為法人導向內部控制型的公司治理模式，主要特點是股權高度集中，股票流動性小，所有權和管理權分離，銀行為主導，法人相互持股。⁶

澳門理工學院教授郭永中主持的一項中小企業抽樣調查顯示，澳門中小企業經過逾 60 年的發展，

從企業制度上呈現業主制、合夥制、公司制三種模式並存的格局，但實行業主、合夥制的企業佔調查總數的 95% 以上，而公司制企業不到 5%；調查結果充分說明，業主制、合夥制的企業制度在澳門經濟發展中仍然處於主導地位。⁷

澳門中小企業在公司治理中，董事會成員通常都有一定的家族關係，也就是說，董事會中沒有家族成員或者合夥人之外的外部董事，公司的重大決策實際上都是由家族董事會做出的，即使在公司逐漸壯大後並成為上市公司後，家族控制依然是其重要的特徵，大多數上市公司的股權仍然處於家族控制之下，例如，“澳門何賢及其家族企業”⁸，就是此種模式。

因此，澳門中小企業呈現“家族企業治理模式”，這種企業治理模式，在東南亞地區，甚至是整個華人社會，是普遍存在的，當然，這種格局與澳門特殊的歷史和經濟環境有着很多大關係，其顯著特點就是依靠道德倫理及血緣關係治理企業，業主制、合夥制都有一顯著的特點，即所有權與經營權高度統一，管理成本相對較低，但是這種格局將影響企業的快速發展，也不符合現代公司制度的發展趨勢。

三、澳門中小企業公司治理的困境

日本經濟學家末松玄六指出：“企業能否生存、發展，與能否形成最佳經營模式有直接關係。”⁹ 美國芝加哥學派經濟學家喬治·施蒂格勒也認為，在任何一個特定的行業中，若某種規模的企業在市場長期競爭中生存下來，則意味着它是有效率的，進而，若某規模的企業數量(或產量)在該行業中比重上升最快，則說明該規模為最佳規模。¹⁰ 因此，澳門中小企業經過多年的發展，有着其自身模式，這種模式有其優點，也有其劣勢，同時，也面臨發展困境，對於澳門中小企業公司治理，本文認為，主要存在以下現實困境：

(一) 董事會運行不良，阻礙企業發展

中小企業董事會是公司經營決策的最高機構，它直接領導公司的經營管理及對外業務，從這點上來

看，中小企業的經營的好與壞，直接取決於董事會的決策。但實踐中，中小企業普遍存在董事會機制不健全，運行不暢通的情況。大多數中小企業董事會流於形式，或者只對董事長負責，而不對董事會負責。更有一些中小企業董事會成員全部是內部人員構成，近親繁殖，這種形式不利於企業決策，更容易出現公司財務、機構、人事等方面出現公私不分等凌亂現象。

《澳門商法典》第 214 條規定：“公司機關設有股東會、行政管理機關、公司秘書、監事會、獨任監事組成。”《澳門商法典》對公司機關的設置沿襲了大陸法系中“三會”制度，其立法意圖是推行分權制衡的公司內部治理結構。可是，在澳門，許多中小企業卻視之繁文縟節，敷衍了事：在中小企業中真正行使職權的是董事長、總經理等人，股東會形同虛設，監視充當傀儡，一些中小企業更是把企業的資金，掌握在個人或者家庭手中，在企業的重要戰略決策中，“大搞一言堂”，使得企業決策屢屢失誤。這樣的企業，在現代市場競爭中，根本無法長期立足和發展。

（二）缺乏有效的監督，約束機制失靈

中小企業公司治理結構中，監督機制是最基本的保障條件，沒有一個好的監督機制，企業約束機制就會失靈，便無法保障中小企業健康持續的運營。目前，絕大部分中小企業監督約束機制失靈的原因主要表現在：一是中小企業決策者和經營者缺乏風險防範意識，公司經營的好與壞、發展的快與慢，往往憑藉的是自覺性和責任心；二是偏重事後監督，忽視事前、事中監督；三是監事會形同虛設，監督權落空，未能充分發揮監督職能作用。

對於澳門中小企業的監督，《澳門商法典》第 214 條中有所規定。對於澳門中小企業缺乏有效監督，其主要表現在如下幾個方面：一是缺乏監督機制，導致中小企業出現“內部人控制”，甚至是管理者腐敗問題。在澳門中小企業中，企業管理者自主權大，監管機制極不完善，缺乏有效的監督，導致企業經營不善。二是中小企業員工極少參與企業監督，導致企業內部缺乏有限的制衡機制。澳門中小企業普遍存在管理能力低下，管理制度不健全、員工對於公司治理過程的參與程度低，這即是澳門中小企業經濟效益不理

想的原因之一。因此，澳門中小企業應當加強企業內部監督，完善企業內部制衡機制。

（三）外部政策環境不健全，融資成為最大障礙

對於澳門中小企業融資方面，澳門政府只是在融資方面出台了相應的政策，但是不能從根本上解決融資難的問題，對於中小企業融資難的存在諸多原因，但主要體現在以下幾個方面：

一是澳門許多中小企業都是自主創業，難以向銀行證明其資產狀況良好和企業經營計劃具有盈利能力，無法提供貸款擔保；二是澳門中小企業一般自由資本比例較低，在資本負債表中證明的自由資本一般達不到貸款發放條件；三是澳門中小企業很少選擇股份公司的法律形式，大多是獨資公司或人合公司，無法從資本市場融資，而在澳門至今無證券市場，無法解決企業快速融資問題；四是澳門中小企業往往是所有權和經營權合二為一，其發展很大程度上取決於企業主的投入意向和決策能力，經營具有不穩定因素。

因此，銀行向中小企業發放貸款很謹慎。澳門政府經濟局通過建立“澳門中小企業輔助計劃”¹¹和“澳門中小企業專項信用保證計劃”¹²，但是，從根本上，還是無法滿足澳門中小企業融資的需求。¹³

（四）經理人市場不夠成熟，缺乏專業管理型的人才

澳門受到土地及人口的限制，專業型的人才較少，對於新技術、新工藝，中小企業往往沒有能力對其進行相應的培訓。澳門中小企業特別依賴勞動力，但澳門的中小企業往往難以尋找到所需專業技能的合適僱員，其主要原因是澳門的主要勞動力是外籍勞工，在外籍勞工中具有專業技能的人才較少，同時，澳門中小企業缺乏與經濟機構轉型同步的能力。

澳門在經理人市場缺乏有序競爭，從而增加了中小企業的代理成本。經理人市場可以提供良好的市場選擇機制，但澳門中小企業中，經理人市場不完善，導致企業家們無法通過市場進行選擇，大部分採用內部安排的方式進行。因此，經理人市場不完善的結果就是企業無法選擇合適的經理人才，限制了企業的發展。

四、澳門中小企業公司治理的實現進路

美國著名經濟學家道格拉斯·C·諾斯曾指出：“制度是一個社會的遊戲規定，更規範地說，它是為決定人們的相互關係而人為設定的一些制約。”¹⁴ 因此，企業制度是決定構成企業這一經濟組織的制約和規則，中小企業作為企業的一部分，應當有其自身的制約和規定。對於澳門中小企業公司治理的實現路徑，本文認為，可以從以下幾個方面實施：

(一) 規範中小企業公司治理結構，實現職業經理人制度

中小企業，往往是通過家族治理模式發展起來，一般不成立董事會、監事會等機構，它們並沒有健全的企業內部治理機構。中小企業這一現象恐怕是全球性的，體現了中小企業公司治理的普遍的特徵。但是隨着企業的發展壯大，“家族式治理模式”將受到限制，因此，企業必須要向委託——代理制度的職業經理人制度轉變，通過股東會、監事會等機構、職業經理人等實現公司治理機制。

澳門人口極少，只有 60 萬人之多，人才極為貧乏，中小企業往往受到“人力資源瓶頸”的限制，其根本原因是在於家族式的治理模式，要改變“人力資源瓶頸”，就要改變原有的用人制度，完善激勵機制，並與家族人員共用資產所有權。

(二) 完善中小企業相關法律法規，加強市場監管的力度

澳門中小企業數量眾多，分佈廣泛，在促進中小企業法律法規方面缺乏相關的規定，特別是很多處在成長期的小企業，因為缺乏有效的引導及相關的政策，發展極為困難。因此，澳門特區政府應當採取以下措施：

首先，澳門需要加快中小企業公司治理方面的法律法規建設，特別是在中小企業公司治理原則方面，譬如在內地，為了改善中小企業經營環境，促進中小企業健康發展，於 2002 年第九屆全國人民代表大會常務委員會第二十八次會議通過出台了《中小企業促進法》。其次，澳門政府應當加強政策引導，出台促

進中小企業的相關法律法規，為其提供政策支援，使得中小企業健康發展。第三，政府應當加強對其監督，防止一些不夠資格，存在缺陷的企業進入市場，並且要充分利用一些間接的監督辦法，對中小企業進行監督，如通過會計事務所、律師或投資者等獨立於政府的主體進行監督，對企業行為進行間接控制，同時也有助於加強協會、自律組織和社會化企業力量的獨立性，如澳門中小企業協會組織——澳門中小企業聯合會，其目的促進中小企業與國際間技術合作與交流，應當充分發揮其作用，為澳門中小企業服務。

(三) 建立區域資本交易，解決融資難題

中小企業發展瓶頸之一，即是融資問題。對於中小企業，如何解決融資難題，是中小企業普遍面對的問題。在發達國家，特別是資本市場健全的國家，有通過資本市場進行快速融資，解決中小企業發展所需資金問題。

在澳門，沒有健全的資本市場，無法通過資本市場進行快速融資，因此，應當建立區域性資本市場，無需建立龐大的證券交易市場，只需建立針對中小企業的區域交易平台，在此方面，可以借鑒內地市場的“中小企業股份轉讓系統”，進行股權交易，以達到快速融資之目的。同時，澳門政府應當對中小企業出台對中小企業有利的融資服務措施，特別是一些“政策性融資計劃”，可以借鑒台灣出台的“中小企業開發性計劃及中小企業升級貸款”，充分解決中小企業融資問題。因此，澳門政府應當提供更多了中小企業輔助計劃，以解決澳門中小企業融資問題。

(四) 加強科學技術發展，實現人才儲備

中小企業發展，需要先進的科學技術，因此，對於科學技術發展，澳門應當借鑒美國矽谷經驗，設立工業園區，採取各種優惠政策，鼓勵新興產業，同時也能達到人才儲備的建設。

當然，澳門存在土地稀缺問題，但澳門與廣東省已於 2011 年 3 月 6 日簽署《粵港合作框架協定》，澳門可以借助廣東省的土地資源，在毗鄰澳門的珠海市橫琴島設立工業園區，吸引澳門商人在橫琴進行投資，特別是澳門本地的中小企業。當前，澳門大學已

在橫琴設立新校區，可以為澳門在設立工業園區提供大量的人才。另外，在設立工業園區時，澳門也可以借鑒台灣“科技島”模式，一是以科技推進工業園區，發展衛星園區，研究未來科學工業園區的措施；二是開發各類智慧性園區，鼓勵民眾開發各類園區。如果二者形成合力，將有效改善澳門當下的經濟模式，同時也有效的推動澳門在高科技園區的發展。

(五) 健全中小企業互聯網平台，實現多元發展經濟

網絡交易平台已經成為全球經濟發展的新趨勢，其即時、快捷的特點¹⁵，已成為新的行銷途徑，澳門健全中小企業互聯網平台，用於銷售產品，宣傳企業，可以借鑒美國亞馬遜、內地阿里巴巴等網絡平台，實現澳門經濟多元化發展。

對於澳門中小企業，實現中小企業互聯網平台，具體路徑如下：一是政府應當建立統一中小企業銷售平台。當下，只有澳門經濟局設立了幾項中小企業輔助計劃¹⁶，即中小企業輔助計劃、中小企業網站資助計劃，而沒有專門設立中小企業統一的銷售網站計劃，在一定程度上，限制了澳門中小企業的發展，因此，政府應當提供相應的計劃，或者以政府為主體，建立相應的互聯網平台。二是中小企業進駐網絡平台。在建立好中小企業互聯網平台，政府可以引導中小企業進駐，綫上進行銷售，為澳門中小企業提供多

方位平台。

五、結語

初看中小企業，會以為其不存在公司治理，認為公司治理是大型企業的產物，其實不然，無論大型企業還是中小企業都是存在公司治理的。中小企業的公司治理的核心和大企業一樣，都是謀求企業發展，追求企業利用最大化。二者的公司治理的關鍵點都是如何通過公司治理改變公司治理環境。

因此，“公司治理”作為當下的“顯學”，不單單成為大型公司管理的指引及準則，中小企業也不例外，當然，“中小企業公司治理”的提出，無疑進一步明確了其範圍。在以中小企業為主的澳門社會，完善中小企業公司治理，更能凸顯其價值。相應的，澳門構建完善的中小企業公司治理，其實也是在為澳門經濟尋求指引，因此，我們需要反思，如何讓澳門中小企業多元發展，其中有一重要前提，即是如何運用公司治理制度，發展澳門經濟。

[本文係澳門科技大學基金會項目“澳門中小企業法制環境評估與法制完善”(項目代碼：0335)的階段性研究成果。]

註釋：

- ¹ 崔世安：《2014年財政年度施政報告》，2013年11月12日。
- ² 胡曉靜：《公司法專題研究：文本·判例·問題》，武漢：華中科技大學出版社，2013年，第231頁。
- ³ 黃輝：《現代公司法比較研究——國際經驗及對中國的啟示》，北京：清華大學出版社，2011年，第145-146頁。
- ⁴ 聶正安、谷漢文、李陳華、徐殊：《中小企業公司治理的中國路徑》，北京：經濟管理出版社，2006年，第3頁。
- ⁵ 甯向東：《公司治理理論》，北京：中國發展出版社，2006年，第15頁。
- ⁶ 吳立：《公司治理——建立利益共存的監督機制》，北京：中國政法大學出版社，2006年，第16頁。
- ⁷ 郭永中：《澳門中小企業與國際比較研究》，澳門：澳門理工學院，2007年，第216頁。
- ⁸ 沈雲樵：《百年孤獨——澳門中小企業法制進路及其構建》，載於《澳門法學》，2010年第6期。
- ⁹ 焦富民、陳承堂：《中小企業發展法理——規範框架與實證分析》，北京：社會科學文獻出版社，2007年，第10頁。

- ¹⁰ 同上註，第 11 頁。
- ¹¹ 澳門中小企業輔助計劃共分為兩項具體計劃：一是“澳門中小企業信用保證計劃”，該計劃旨在透過提供信用保證協助中小企業取得銀行融資，所獲貸款不可用於償還現有債務，貸款方式則沒有特別限制，並未每一受惠企業提供上限為所申請的銀行貸款額的 70% 的信用保證；最高信用保證額達澳門幣 350 萬元。此保證額不包括利息及與攤還貸款有關的其他負擔，計劃規定貸款之還款期最長為 5 年，自有關貸款合同簽訂日起計。
- ¹² 澳門中小企業專項信用保證計劃旨在協助直接受異常、未能預測或不可抗力事件，尤其受自然災害或疫症事件影響之中小企業取得銀行融資以解決支付員工薪金、營運場所租金等短期資金周轉的困難，並透過提供信用保證協助中小企業取得銀行融資，所獲貸款不可用於償還現有債務，貸款方式則沒有特別限制，每筆承保貸款上限為澳門幣 100 萬元；而提供的保證額不包括利息及與攤還貸款有關的其他負擔，規定貸款之還款期最長為 5 年，自有關貸款合同簽訂日起計。
- ¹³ 從 2003 年起，澳門特區政府推出兩項保證計劃，以助中小企較易融資貸款，規定“信用保證計劃”保證金額上限為澳門幣 2 億元，“專項信用保證計劃”保證金額上限則為澳門幣 1 億元。2010 年，再因應國際金融危機而修法，將“信用保證計劃”上限調升至澳門幣 5 億元，同時最高擔保比例由五成升至七成，上限亦由澳門幣 150 萬元升至澳門幣 350 萬元。而在 2014 年 1 月，澳門特區行政會完成《修改關於批准澳門特別行政區政府承擔債務法律》草案，擬將“中小企業信用保證計劃”保證金額上限，由現時的澳門幣 5 億元提高至澳門幣 9 億元，但維持“中小企業專項信用保證計劃”保證金額上限為澳門幣 1 億元；即特區政府可為中小企向獲准在澳門營運的銀行機構貸款，提供保證而承擔債務的總額上限由澳門幣 6 億元提高至澳門幣 10 億元。
- ¹⁴ [美]道格拉斯·C·諾斯：《制度、制度變遷與經濟績效》，上海：上海三聯書店，第 3 頁。
- ¹⁵ 沈雲樵：《營商環境法制化之理念與路徑——以廣東省委例》，載於《廣東省民事法研究會 2014 年年會論文集》，2014 年，第 304 頁。
- ¹⁶ 見澳門經濟局網站：http://www.economia.gov.mo/zh_CN/web/public/pg_home。