

# 關於工商業發展基金向非凡航空（澳門）有限公司 發放借貸援助的調查報告

## 前言

2018年7月26日，在跟澳門特別行政區政府代表進行的會議中，立法會公共財政事務跟進委員會建議澳門特區工商業發展基金（下稱“工商基金”）管理委員會將該基金曾向非凡航空（澳門）有限公司（下稱“非凡航空”）先後5次發放總值為澳門幣2.12億元的免息貸款財政援助的個案資料移送廉政公署，以便循不同角度審視尤其是相關公司是否存在獲貸款後非法轉移資產，或有否存在其他可能涉及欺詐的事實，以及有關貸款的審批程序和後續追討程序的合法性。

翌日，工商基金管理委員會將非凡航空個案的相關資料移送廉政公署。

2018年7月30日，廉政公署根據《澳門特別行政區廉政公署組織法》相關規定展開專案調查。

為著能更客觀公正地分析問題，廉政公署向澳門民航局索取了2008年至2010年期間，本地兩間航空公司，包括澳門航空股份有限公司（下稱“澳門航空”）及非凡航空的營運資料，並向初級法院借閱了非凡航空自2010年4月份開立的破產案及針對貸款擔保人—香港的鷹揚航空控股有限公司（下稱“鷹揚航空控股”）開立的執行案，對合共94冊卷宗及145箱文件進行訊息梳理和深入分析比對，亦聽取了多名曾參與有關借貸審批程序的人員，尤其是時任工商基金管理委員會的主席及成員、經濟局人員、民航局人員、經濟財政司司長辦公室人員等的證言。

查得的資料顯示，非凡航空於 2004 年 12 月 11 日登記成立，其主要股東—香港的鷹揚航空控股有限公司（下稱“鷹揚航空控股”），佔股 99.992%。而鷹揚航空控股於 2004 年 3 月 12 日在香港註冊成立，其公司資本由不同人士及實體成立的多間公司直接或間接持有，包括來自美國的 MKW 基金及其他人士持有的公司（佔 72.75%），顏延齡及相關人士持有的公司（佔 17.27%），以及由何敬麟及相關人士持有的公司（佔 9.98%）。

根據第 8/2003 號行政法規第 2 條、第 4 條及第 5 條第 1 款之規定，工商基金由一管理委員會管理，受行政長官監督，並由經濟局提供行政及技術支援。行政長官行使監督權時具有法律所賦予的特定權限，包括核准、修正及修改工商基金的本身預算、為貫徹工商基金的目標制定指引及發出指示、許可工商基金履行職責所需的但超出管理委員會有權限許可的法定金額的開支等權限。

為著回應有關要求與期望，廉政公署在仔細調查及分析有關證據之後整合了相關事實，並分別從非凡航空及其股東、行政管理機關成員，以及工商基金管理委員會成員、其他行政當局的公務員和參與其中的官員的刑事責任、紀律責任及其他責任逐一進行法律適用，以確定尤其是相關公司是否存在獲貸款後非法轉移資產，或有否存在其他可能涉及欺詐的事實。

此外，在所查得的事實基礎上，廉政公署在本報告中將從本身的職權層面，以及立法層面和政策制度層面，對查得的事實進行闡析，以便履行法律賦予其審查及監督行政行為和程序合法性及正確性，尤其涉及有關貸款的審批程序和後續追討程序的合法性的職責，並適當提出改善措施及建議。

## 第一部分：工商基金向非凡航空批給貸款援助之過程

### (一) 2008 年至 2009 年澳門航空業的營運及求助概況

1. 2008 年爆發全球金融危機，燃油價格高企，世界各地的航空業均面臨經營困難的境況，當時澳門航空及非凡航空同期向澳門特區政府求助，希望求取財政上及其他方面的支援，以緩解營運危機。
2. 因應有關求助，特區政府分別與兩間航空公司接觸，以便了解彼等的營運及財政狀況，擬定應對方案。
3. 就澳門航空方面，資料顯示當時該公司的經營已錄得虧損，公司資產淨值已下降至註冊資本的一半以下，急需資金改善公司的營運及財政狀況。最後，因考慮到澳門特區政府是澳門航空的股東之一，而決定透過公司資本重組及認購可贖回優先股的方式來改善該公司的財政困難。於 2009 年，澳門特區政府向澳門航空注入的資金金額約為澳門幣 2.15 億元。
4. 而就非凡航空方面，考慮到該私營公司的倒閉會對已訂票的旅客及澳門旅遊市場帶來負面影響，且旅遊業是澳門的支柱產業，因應該公司的要求，特區政府決定透過工商基金向該公司提供免息貸款的財政援助。
5. 適逢 2008 年金融危機持續影響澳門特區中小企業，工商基金獲增撥澳門幣 15 億元預算，用以加大對中小企業的支援力度。
6. 當時，在工商基金的 2008 年及 2009 年財政年度預算中，屬資本開支類別的只有“中期及長期借款”的預算項目，而沒有“短期借款”的預算項目。

7. 在不影響審批“中小企業援助計劃”支援發放的前提下，工商基金根據經第 22/87/M 號法令修改之第 41/83/M 號法令第 21 條第 1 款之規定：“為支付未預測或撥款不足之不得拖延之開支，得修正或修改預算”，將“中期及長期借款—中小企業援助計劃”（編號 09-01-05-00-01）及“備用撥款”（編號 05-04-00-00-90）的部份預算調撥，再分別追加“短期借款”（編號 09-01-04-00-00）及“中期及長期借款—其他”（編號 09-01-05-00-99），以便落實向非凡航空提供借貸援助的特區政府政策。

\*

## （二）工商基金向非凡航空發放援助的經過

### 第一次貸款澳門幣 8,000 萬元的過程：

1. 根據文件資料顯示，非凡航空的行政管理機關成員何敬麟和蕭柏濤、時任運輸工務司司長及民航局局長曾於 2008 年 9 月 17 日下午六時半，在時任運輸工務司司長辦公室先行會面，並就非凡航空的經營出現困難的情況進行商討。
2. 及至 2008 年 9 月 22 日，非凡航空正式致函民航局，表示由於與其有業務往來的澳洲某銀行單方面扣住了該公司的資金，嚴重影響該公司的財政運作，請求行政當局發放 1,000 萬美元（折合約澳門幣 8,000 萬元）的臨時綜合財政支持。
3. 因應上述請求，民航局撰寫分析報告-建議書，當中不但提及上述會面過程，亦指出雖然非凡航空的經營條件及財政處於非常負面的狀況，例如公司的總債務已超過公司總資產，並錄得虧損 1,300 多萬美元，資產淨值低於公司註

冊資本的一半，但考慮到非凡航空當時經營的航線均是獨家經營，停止運作會對本澳旅遊業整體市場及旅客帶來不利影響，所以建議特區政府考慮對非凡航空提供短期的財務協助。

4. 2008年9月26日，時任運輸工務司司長在收到民航局上述報告-建議書後將之上呈時任行政長官，時任行政長官遂作出批示並交時任經濟財政司司長跟進；隨後，時任經濟財政司司長將此報告-建議書及其他相關文件一併送交由其監督的經濟局。
5. 2008年9月29日，在收到上述報告-建議書及其他相關文件後，時任經濟局代局長指示下屬對民航局的報告-建議書進行分析，並於翌日（9月30日）提交報告書，以便由工商基金管理委員會就非凡航空申請臨時財政支持一事進行審議，當中的內容基本上參照民航局的報告-建議書所載數據而作出，並指出向非凡航空發放援助符合工商基金的宗旨，建議提交至工商基金管理委員會對有關申請進行審議。
6. 另查得，顏延齡曾於同日以其持股的恆和企業集團有限公司的名義向非凡航空借出港幣1,600萬元，還款日期訂為2008年10月3日。
7. 2008年9月30日，工商基金管理委員會一致認同上述經濟局報告書的內容及分析意見，同意非凡航空一旦倒閉將損害澳門的對外形象及投資信心，亦對經濟穩定發展帶來衝擊，考慮到援助資金具有一定的迫切性，該委員會建議先行向非凡航空提供澳門幣500萬元無息貸款的協助。
8. 為此，時任工商基金管理委員會主席在報告上發表有利意見，並由時任經濟財政司司長於同日作出同意批示。

9. 隨後，工商基金向非凡航空簽發了一張澳門幣 500 萬元的支票。
10. 查得的資料又顯示，2008 年 10 月 10 日，何敬麟亦以私人名義向非凡航空借出 3 筆合共 600 萬港元，還款期均為 14 日。
11. 事實上，顏延齡及何敬麟曾多次分別以私人或名下公司名義向非凡航空借出金額不一的款項。
12. 於 2008 年 10 月 13 日，工商基金管理委員會再次召開會議，繼續審議非凡航空之前提出的財政援助餘額（即澳門幣 7,500 萬元）的請求。
13. 當時，工商基金管理委員會同意了非凡航空提出的還款安排，容許該公司在收到貸款後的六個月內，分三期償還總額澳門幣 8,000 萬元的貸款，並要求該公司發出一張載明有關金額的本票。
14. 最後，工商基金管理委員會在之前（即 2008 年 9 月 30 日）會議所作結論的基礎上，製作報告書並逐級上呈，建議時任經濟財政司司長及時任行政長官批准向該公司發放餘下的澳門幣 7,500 萬元無息貸款。
15. 2008 年 10 月 15 日，時任經濟財政司司長同意工商基金管理委員會上述報告書的建議；而時任行政長官亦於同日以批示批准建議。
16. 同日，工商基金跟非凡航空的代表蕭柏濤等人簽署了由經濟局草擬的貸款協議。有關協議除了規定貸款金額及還款安排外，亦規定非凡航空須將貸款用於改善企業的經營狀況，及要求非凡航空在收到援助貸款後 90 日內向工商基金提交具體運用有關援助的報告。

17. 關於擔保方面，則由非凡航空的主要股東鷹揚航空控股的代表蕭柏濤在上述本票背書，鷹揚航空控股遂成為上述借貸之擔保人。
18. 2008年10月16日，非凡航空收到並存入澳門幣7,500萬元的工商基金援助貸款。
19. 2008年10月20日，非凡航空曾向顏延齡的恒和企業集團有限公司返還於2008年9月29日的借款本金港幣1,600萬元；其他具體借貸記錄在此不予贅述。
20. 2008年10月27日，非凡航空曾向何敬麟返還之前於2008年10月10日作出的借款，合共港幣610萬元；其他具體借貸記錄在此不予贅述。

\*

#### 第二次貸款澳門幣4,000萬元的過程：

1. 2008年12月17日，非凡航空在未償還第一次貸款的情況下，再次致函民航局請求政府追加澳門幣4,000萬元的臨時貸款援助。
2. 2008年12月19日，民航局提交報告-建議書，指出非凡航空仍未提供經正式審計的帳目及欠缺年度財務資料，維持對非凡航空經營條件及狀況作出非常負面的評價，認為政府應通過監察機制來監督該公司對貸款的運用及其按時還款的能力，建議考慮追加澳門幣4,000萬元的貸款時，應同時設立機制以獲取必要資料和信息，監督非凡航空運用貸款情況和還款能力。
3. 2008年12月23日，時任行政長官批示並送時任經濟財政司司長處理；隨即，時任經濟財政司司長批示：“送工商業發展基金跟進追加貸款事宜，可考慮先作部份緊急貸

款。”

4. 2008 年 12 月 26 日，工商基金管理委員會收到經濟局以民航局上述報告-建議書為基礎而製作的報告書，當中建議以無息貸款方式向非凡航空提供貸款，但應按照民航局的意見設立監督機制。
5. 同日，工商基金管理委員會議決，一致同意先向非凡航空提供澳門幣 500 萬元的援助貸款。
6. 同日，時任經濟財政司司長作出同意批示。
7. 2008 年 12 月 29 日，非凡航空致函經濟局，要求分三期返還貸款，並請求在收到貸款餘額澳門幣 3,500 萬元之日起計第 120 日償還第一期款項（1,000 萬元），第 150 日償還第二期款項（1,000 萬元），第 180 日償還第三期款項（2,000 萬元）。
8. 2009 年 1 月 2 日，時任經濟局代局長指示下屬製作報告書，建議採納非凡航空提出的上述還款安排，並以免息貸款方式向非凡航空提供所請求的借貸餘款澳門幣 3,500 萬元；倘非凡航空未能於所定期間內還款，須進行稅務執行程序；同時，亦建議工商基金跟非凡航空簽訂援助協議時，應要求後者在收到最後一期援助款項之日起計第 90 日提交具體運用援助款項的報告，並須簽立一張本票，並由鷹揚航空控股擔任擔保人。
9. 同日，工商基金管理委員會收到上述報告書並舉行會議，會上一致同意相關建議。
10. 2009 年 1 月 5 日，時任經濟財政司司長作出同意批示，然後上呈時任行政長官，同日，後者亦作出同意批示。
11. 2009 年 1 月 12 日，工商基金與非凡航空就上述澳門幣

4,000 萬元免息援助貸款簽署協議，載入非凡航空上述提出的還款安排；同時，非凡航空亦向工商基金簽發了一張等值金額的本票，由鷹揚航空控股的法定代表背書擔保。

12. 2009 年 1 月 16 日，工商基金致函非凡航空，通知其須於 1 月及 4 月提交第一次及第二次援助款項的具體運用報告書，並定出兩次合共六期的援助款項還款日期及金額如下：

財務援助	援助款項償還日期	金額 (澳門幣)
第一次 (第一期)	12/02/2009	25,000,000
第一次 (第二期)	16/03/2009	25,000,000
第一次 (第三期)	13/04/2009	30,000,000
第二次 (第一期)	05/05/2009	10,000,000
第二次 (第二期)	04/06/2009	10,000,000
第二次 (第三期)	06/07/2009	20,000,000
總金額		120,000,000

13. 2009 年 1 月 21 日，經濟局曾向工商基金管理委員會提交報告書，指出由於工商基金缺乏具有航空營運知識及能力的專業人員，難以如民航局所建議就非凡航空的借貸償還能力作出監督或設立機制獲取資料，建議由民航局作出有關監督較合適。工商基金認同報告書並上呈時任經濟財政司司長。
14. 2009 年 2 月 2 日，時任經濟財政司司長批准工商基金跟民航局協調；當時，經濟局僅向民航局發函告知情況並提供了非凡航空的營運報告的副本。
15. 隨後，無論經濟局、工商基金抑或民航局均無跟進非凡航空的財務狀況，亦無監督對非凡航空的償債情況，各機關之間亦無建立任何共同協作的監督機制，進一步向非凡航空獲取有關資料。

16. 2009 年 2 月至 4 月，非凡航空多次致函經濟局，表示由於受到全球資本市場的限制，未能按照上述協議還款，希望調整第一次貸款及第二次貸款的還款期及具體金額，並提出新的償還安排，請求將第一次還款期延至 2010 年 7 月 1 日。
17. 2009 年 3 月中旬及 4 月初，工商基金曾數度致函非凡航空，要求其提交能反映其近期財務狀況的報表，以便了解其財務狀況及還款能力，但非凡航空一直沒有給予回應，更沒有提交任何關於借貸款項運作的報告及必要的財務資料。

\*

#### 第三次貸款澳門幣 5,600 萬元的過程：

1. 2009 年 3 月 26 日，非凡航空在無償還任何借款的情況下，再次致函時任經濟財政司司長，請求政府提供澳門幣 800 萬元的緊急財政協助；2009 年 3 月 30 日，時任經濟財政司司長以批示命令將該請求送工商基金跟進。
2. 2009 年 3 月 31 日，工商基金管理委員會在會議上討論了由經濟局製作的報告書，當中曾指出非凡航空沒有提及還款方案和擔保方式，並建議以無息貸款方式先向非凡航空提供澳門幣 500 萬元的貸款，亦建議跟非凡航空磋商有關還款安排，並繼續跟民航局和財政局等相關部門跟進了解非凡航空的經營狀況及資源運用情況。
3. 隨後，時任經濟財政司司長以批示同意上述建議。
4. 2009 年 4 月 1 日，工商基金發函要求非凡航空儘快提供最近期財務狀況報表、營運情況報告等資料。
5. 2009 年 4 月 6 日，經濟局再次製作建議書，建議工商基

金管理委員會考慮並決定是否向非凡航空批出貸款申請的餘額澳門幣 300 萬元。

6. 同日，非凡航空致函時任行政長官，請求政府提供澳門幣 4,800 萬元的緊急財政援助。時任行政長官隨即作出批示並交時任經濟財政司司長跟進，而時任經濟財政司司長作出批示：“送工商基金研究支持。”
7. 2009 年 4 月 7 日，工商基金管理委員會開會討論上述經濟局製作的建議書，並一致建議時任經濟財政司司長可向非凡航空批出澳門幣 300 萬元的援助貸款餘額，而還款安排方面則建議按先前之貸款條件，與非凡航空再行磋商訂定。同日，時任經濟財政司司長作出同意批示。
8. 同日，工商基金致函要求非凡航空按援助協議，提交第二次財務援助款項的具體運用報告書。
9. 同日，非凡航空致函工商基金請求分三期返還上述已批准的澳門幣 800 萬元及本次申請的澳門幣 4,800 萬元（合共澳門幣 5,600 萬元）的貸款，首次還款日期為 2011 年 4 月 1 日。
10. 2009 年 4 月 8 日，經濟局製作報告書，指出非凡航空一直未向工商基金提供本身及擔保人鷹揚航空控股最近經審核的資產負債表及損益表，亦指出非凡航空所提供的營運報告及內部會計數據顯示該公司的虧損情況令人憂慮，但仍建議可研究並決定是否向非凡航空提供援助貸款，並建議一旦批准，非凡航空須跟工商基金簽訂援助協議，並由鷹揚航空控股作為擔保人簽立一張本票存檔，倘非凡航空未能於所定期間內還款，就須進行稅務執行程序。
11. 同日，工商基金管理委員會開會討論上述報告書，一致認

同當中的建議；同日，該報告書逐級上呈時任經濟財政司司長及時任行政長官，並獲得批示批准向非凡航空提供澳門幣 4,800 萬元之貸款，以作週轉。

12. 同日，工商基金與非凡航空簽定澳門幣 5,600 萬元免息援助貸款的協議，並採用非凡航空提出的還款安排，且由非凡航空向工商基金簽發一張等值金額的本票，由鷹揚航空控股的法定代表背書擔保。

\*

(關於非凡航空第一次及第二次貸款延期償還請求)

1. 2009 年 6 月 8 日，工商基金管理委員會在會議討論中，曾指出雖然非凡航空沒有提交財務報表，亦無按照借貸協議還款，原可按照法律規定向其展開追收程序，但考慮到當時經濟仍未復甦，立即追收欠款可能會令到該公司走向倒閉，對本澳國際旅遊城市形象造成負面影響，所以建議時任經濟財政司司長酌情考慮，批准非凡航空延長上述第一次及第二次合共澳門幣 1.2 億元借貸還款期的請求。
2. 2009 年 6 月 12 日，時任經濟財政司司長作出批示，同意工商基金管理委員會的建議，批准非凡航空按照上述提出的安排延期還款。
3. 直至 2009 年 6 月 17 日，經一輪會議及報告審批，最終獲時任經濟財政司司長的同意批准下，工商基金致函通知非凡航空，合共澳門幣 1.2 億元貸款延期還款申請獲批准，重新安排具體如下：

財務援助	償還日期	金額 (澳門幣)
第一次	01/07/2010	40,000,000
	01/09/2010	40,000,000
第二次	01/11/2010	40,000,000

4. 直至此時，工商基金向非凡航空已先後 3 次作出，且一直未獲償還或未到期的借貸款項已達澳門幣 1.76 億元。

\*

#### 第四次貸款澳門幣 2,400 萬元的過程：

1. 2009 年 6 月 8 日，非凡航空再次致函時任行政長官，請求政府提供緊急貸款澳門幣 2,400 萬元。時任行政長官作出批示並交時任經濟財政司司長跟進，而時任經濟財政司司長批示：“送工商業發展基金處理。”
2. 2009 年 6 月 15 日，非凡航空亦致函工商基金請求分三期返還倘批准之澳門幣 2,400 萬元借貸，首次還款期為 2011 年 6 月 15 日。
3. 同日，工商基金管理委員會開會討論，達成共識並製作報告書。在該報告書上，工商基金管理委員會向時任經濟財政司司長明確指出，非凡航空先後獲得澳門幣 1.76 億元的援助金額，但從未履行還款責任，對該公司因短期現金流不足問題而又提出新一筆財務援助申請，認為企業應該從經營及管理方面作出改善，而非由政府長期提供支持；然而，考慮到為維持經濟穩定局面，仍然建議時任經濟財政司司長酌情考慮該公司是次提出的澳門幣 2,400 萬元援助申請。
4. 上述報告書經逐級上呈後，先後獲得時任經濟財政司司長及時任行政長官以批示同意。
5. 翌日，工商基金與非凡航空簽署提供澳門幣 2,400 萬元免息援助貸款協議，並載入非凡航空上述提出的還款安排建議，非凡航空亦向工商基金簽發了一張等值金額的本票，由鷹揚航空控股的法定代表背書擔保。

\*

第五次貸款澳門幣 1,200 萬元的過程：

1. 2009 年 11 月 16 日，非凡航空又再致函時任行政長官，請求政府提供澳門幣 1,200 萬元的緊急財政協助。時任行政長官批示並送時任經濟財政司司長跟進，而時任經濟財政司司長作出批示：“送工商業發展基金。”
2. 2009 年 11 月 18 日，非凡航空亦致函工商基金請求分三期返還倘批准之澳門幣 1,200 萬元借貸，首次還款期為 2011 年 11 月 15 日。
3. 2009 年 11 月 19 日，工商基金管理委員會開會討論由經濟局製作之報告書，一致同意建議時任經濟財政司司長考慮批准非凡航空是次澳門幣 1,200 萬元的財務協助申請；倘批准該請求，須要求非凡航空與工商基金簽訂援助協議，並由鷹揚航空控股作擔保人，簽立一張本票予以存檔。
4. 翌日，時任經濟財政司司長作出同意批示後，時任行政長官亦作出同意批示。
5. 2009 年 11 月 23 日，工商基金跟非凡航空簽署了澳門幣 1,200 萬元免息援助貸款的協議，並載入非凡航空上述提出的還款安排建議，非凡航空亦向工商基金簽發了一張等值金額的本票，由鷹揚航空控股的法定代表背書擔保。
6. 直至案件移交廉政公署，非凡航空從未履行上述任何一個還款協議，從未向工商基金歸還任何貸款。
7. 然而，經分析非凡航空的營運收入及開支預算，尤其是破產程序中的案件文件，發現該公司於 2008 年至 2009 年一直處於嚴重的虧損狀況，上述所有借貸援助除了有部份用作歸還包括上述對行政管理機關成員的債務之外，全部用

於營運開支，未見存在故意隱藏或轉移資產的情況。

\*

### (三) 非凡航空破產及工商基金追討欠款的經過

1. 2010年4月，非凡航空向初級法院提起訴訟申請破產，由於在召開債權人會議後未能達成和解或協議，主案法官宣告非凡航空破產。
2. 經確認債務及計算相關金額後，非凡航空拖欠的債務總金額為澳門幣 11 億多元，被拖欠債務最多的債權人是其股東鷹揚航空控股，涉及金額達澳門幣 4.69 億多元，其次是工商基金，債務金額為澳門幣 2.12 億元。
3. 在變賣非凡航空已獲查封的財產，包括車輛、裝行李箱的貨斗、飛機上用的手推餐車、辦公室用品等後，所得款項為澳門幣 98,000 元，加上非凡航空被查封的銀行存款結餘澳門幣 20,759.64 元，最終透過破產程序獲得可供償還債務的款項總金額為澳門幣 118,759.64 元，但此款項尚不足夠支付相關訴訟費用（尚欠澳門幣 62,761.36 元的訴訟費用）。
4. 由於非凡航空於 2010 年 4 月份關閉辦事處，並向法院提起破產程序，且未能於指定還款日期償還首期款項，而工商基金在向擔保人鷹揚航空控股催告後，仍未獲得任何還款，2010 年 8 月，工商基金遂以 5 張本票作為執行名義，針對鷹揚航空控股向初級法院提起執行之訴，並請求查封及變賣鷹揚航空控股的資產來償還澳門幣 2.12 億元的債務。
5. 隨後，鷹揚航空控股向法院列出其財產僅包括在香港開立的兩個銀行帳戶，結餘分別為 47,094.65 美元及港幣

74,670.65 元，折合約澳門幣 40 多萬元；除此之外，該公司在澳門無任何資產。

6. 2011 年 10 月，應工商基金請求，初級法院批准查封鷹揚航空控股在非凡航空所持有的股份，票面價值為澳門幣 24,998,000 元。
7. 2013 年 4 月，初級法院批准以底價澳門幣 17,498,600 元及密封標書方式，將上述被查封的股份進行司法變賣，但無人問津。
8. 其後，初級法院批准轉為以私人磋商的方式將上述被查封的股份進行變賣，但自 2013 年 5 月至 2018 年 6 月間，法院先後委任了 5 名專業人士找尋買家，仍然無法成功將有關股份出售。
9. 工商基金亦曾委託香港的專業機構找尋鷹揚航空控股在香港存有除上述銀行餘款之外的其他可供查封的資產，但不果；工商基金亦曾研究在香港提起訴訟追討有關貸款的可行性，亦未能獲得正面回應或成果。

## 第二部分：工商基金向非凡航空批給貸款援助過程中 有否違反刑事法律規定

根據澳門《刑法典》的規定，廉政公署將非凡航空及其股東、行政管理機關成員的行為進行剖析，以便確定是否存在違反該刑事法律規範的行為，尤其是詐騙罪、簽發空頭支票罪、蓄意破產罪、非蓄意破產罪、損害債權罪、袒護債權人罪及行賄罪；而工商基金管理委員會成員、其他行政當局的公務員和參與其中的官員的行為是否符合受賄罪、濫用職權罪及瀆職罪的法定構成要件，以致應否對彼等作出刑事責任的追究。

### （一）關於非凡航空及其股東、行政管理機關成員

經查閱客觀文件資料，尤其是非凡航空的財務報告及帳目，公署發現非凡航空在取得貸款前後仍有如常經營，例如繼續接受航班預訂、派出飛機及空服人員營運航線，亦支付因營運航線而產生的各項費用，尤其是員工薪金、燃油費用、使用機場的費用等。

而非凡航空在向行政當局提出有關財務援助申請時，客觀經濟環境確實正處於金融危機及燃油價格高企的時期，這是眾所周知的事實。

因此，廉政公署認為未有充足跡象顯示非凡航空的股東、行政管理機關成員係以實施任何詭計，令工商基金或行政當局對有關事實產生錯誤或受欺騙，從而向其批出有關借貸援助，造成本地區財產有所損失，故未見有觸犯《刑法典》第 211 條所規定及處罰之詐騙罪。

#

另外，非凡航空在借貸協議中曾向工商基金簽發出 5 張本票作擔保，並由其主要股東公司鷹揚航空控股作擔保人背書；經查明，有關本票僅符合《商法典》第 1208 條所規定的票據要件。

而《刑法典》第 214 條所規定及處罰之簽發空頭支票罪的犯罪構成要件之一乃是《商法典》第 1212 條所規定的支票。

故此，即使由非凡航空開出的本票未能兌現，但基於罪刑法定原則，實在未能以《刑法典》第 214 條所規定及處罰之簽發空頭支票罪予以刑事追究。

#

在另一方面，廉政公署在查閱非凡航空破產卷宗的過程中，發現該公司的確曾向他人，包括向其行政管理機關成員，如顏延齡、何敬麟個人或公司如恆和企業集團有限公司借取短期貸款，以支付燃油費用或其他營運開支等臨時周轉之用，儘管這些管理層成員其實可以選擇以直接注資增加股本的方式去救助非凡航空。

另，亦看見非凡航空行政管理機關成員，如何敬麟曾將其持有股份的恆利（集團）有限公司所擁有的 24 項物業用作銀行借貸抵押，顯示該公司的管理層的確有改善企業的意願，即使非凡航空最終仍欠下包括行政管理機關成員、工商基金在內的各項債務。

至此，暫未見明顯跡象顯示存在非凡航空的股東或行政管理機關成員故意使該公司陷於破產，造成不足以償還債務的假像來逃避債務的惡意行為，未見任何人觸犯《刑法典》第 223 條所規定及處罰之蓄意破產罪。

#

在調查過程中，廉政公署發現工商基金曾多次要求非凡航空提交經會計師或核數師審核之 2007 年及 2008 年包括資產負債表的會計帳目，但非凡航空一直沒有提交。

而在查閱非凡航空破產卷宗裏至少 145 箱的公司文件當中，廉政公署發現該公司的文件散亂無序，銀行交易和會計紀錄資料零碎欠完整；從文件中，只能找到 2007 年及 2008 年未經核數師審核的財務報表，而會計帳目卻一直未有發現。

雖然資料並未顯示非凡航空最後被宣告破產是基於其股東或行政管理機關成員的嚴重疏忽、不謹慎、揮霍、作出明顯過度之開支或在從事職業時有嚴重過失所致，但確實發現彼等並無嚴格遵守法律，使記賬及商業交易符合相關規則，無為非凡航空製作嚴謹的財務報表及會計帳目，無作出或安排作出資產負債簿冊等記帳行為，直至其後非凡航空被宣告破產。

結合《商法典》第 235 條、第 42 條及第 45 條之規定，廉政公署認為，非凡航空的股東或行政管理機關成員有可能觸犯了《刑法典》第 224 條第 1 款所規定及處罰之非蓄意破產罪。

然而，根據《刑法典》第 224 條第 3 款之規定，上述犯罪非經告訴不得進行刑事程序，但告訴權應在宣告破產後三個月內行使。可是，此項告訴權一直未被行使，至今，該權利亦已因期限屆滿而消滅。

#

此外，在非凡航空的提起破產程序及針對鷹揚航空控股的執行之訴被提起之後，亦未見有人故意作出使上述公司的財產毀滅、損壞或消失，意圖使他人的債權不能全部或部分獲得滿足之行為，故無《刑法典》第 222 條所規定及處罰之

損害債權罪的適用空間。

#

查得的資料亦顯示，非凡航空在收到工商基金的貸款援助金額後，隨即將部分款項償還予顏延齡及何敬麟之前對該公司作出的短期高息借貸，但這些行為是在該公司仍然營運期間作出，可視為資金週轉之舉；最重要的是，在非凡航空開展破產程序後，並未見有人故意以任何形式償還未到期的債務，意圖袒護特定債權人而損害其他債權人的行為，因此亦未見存在《刑法典》第 225 條所規定及處罰之袒護債權人罪。

#

最後，從廉政公署蒐集的資料，未查得有人向工商基金或其他行政當局或人員提供或承諾提供任何利益，從而令非凡航空獲得工商基金的貸款援助金額；基於此，無法認定《刑法典》第 339 條所規定及處罰之行賄罪的存在。

\*

## **(二) 關於工商基金管理委員會成員、其他行政當局的公務員及參與其中的官員**

從調查所得，廉政公署未能證實工商基金或其他行政當局或人員，包括時任行政長官及時任經濟財政司司長曾接受或承諾接受任何利益，從而作出任何行為或不作出任何行為，以致非凡航空最終獲得合共澳門幣 2.12 億的貸款援助金額；因此，未有跡象顯示《刑法典》第 338 條所規定及處罰之受賄作合規範行為罪的存在。

#

而在調查過程中，分析了 2008 年、2009 年當時的社會經濟環境，確認跟工商基金有關貸款建議報告內所載的事實基礎吻合，並考慮到特區政府在同期對澳門航空以不同形式提供財政援助的事實，廉政公署未發現工商基金管理委員會成員或經濟局人員，乃至時任經濟財政司司長及時任行政長官在給予有關行業援助的決策上存在偏頗。

基於未能證實有人在有關借貸批准的過程上，曾為自己或第三人獲得不正當利益或造成他人有所損失的意圖，從而濫用彼等固有之職權或違反其職務固有之義務；因此，並沒有適用《刑法典》第 347 條所規定及處罰之濫用職權罪的空間。

#

最後，在對非凡航空提供的合共澳門幣 2.12 億的貸款援助金額的程序上，雖有跡象顯示有人曾作出促進及決定，使向非凡航空成功批出貸款的程序順利進行，然而，廉政公署經綜合當時的經濟環境及政府政策取向等整體情節進行研究分析，尤其經對比特區政府當時亦對屬同一行業的澳門航空提供了不同形式資助的事實，因此，未能認定有人意圖為了使非凡航空獲得不正當利益，或意圖讓特區政府受到損害，而在明知違反法律且在違反法律的情況下，而作出有關促進及決定行為，故亦無法以《刑法典》第 333 條所規定及處罰之瀆職罪對有關人士進行刑事追究。

### 第三部分：工商基金向非凡航空批給貸款援助 過程中存在的問題

雖然在工商基金對非凡航空提供相當巨額貸款援助的過程中，未有發現有人故意違反刑事法律規定，然而，不得不指出的是，廉政公署在調查的過程中，確實發現在行政違法、行政失當情事，乃至法律完善的層面上，均存在若干值得檢討與深思的問題。

#### （一）對非中小型企業提供相當巨額的貸款援助缺乏具體法律依據

按照第 8/2003 號行政法規（《訂定工商業發展基金的規章》）第 1 條及第 3 條的規定，工商基金是一個在經濟局內運作，具有行政及財政自治權的公法人，宗旨是運用其資源，對有助澳門特區經濟發展，尤其對該行政法規第 3 條第 2 款所列的各項目及活動給予資助。

儘管第 8/2003 號行政法規對工商基金的宗旨作出規定，但由於該行政法規只是工商基金的組織法，主要規範有關機構的性質、職責、管理委員會的組成及權限，以及財務運作等內部事宜，並沒有就向外發放資助的具體操作作出規定，廉政公署認為，單憑第 8/2003 號行政法規不足以作為發放資助的全部法律依據。

事實上，當時，工商基金發放資助的其他法律依據尚包括第 54/GM/97 號批示、第 9/2003 號行政法規（《中小企業援助計劃》），就受助實體舉辦某項特定活動而向其發放資助或免息貸款，或直接向符合資格的中小企業發放資助或免息貸款。

對於非牟利機構舉辦的活動、中小企業的財政援助的審批條件，在 2008 年至 2010 年期間，可適用的上述法律法規都有相對明確清晰的規定：

- 1) 按照第 54/GM/97 號批示的規定，公共部門在審議申請文件後，可以向以發展公益活動為宗旨的非牟利私人機構及以不牟利方式發展公益活動的私人，就舉辦符合其宗旨的活動發放一次性無需償還的財政資助；
- 2) 根據先後經第 14/2006 號行政法規及第 2/2009 號行政法規修改之第 9/2003 號行政法規（《中小企業援助計劃》）第 5 條第 1 款之規定，凡營運符合該行政法規所列條件的中小企業，可為了改善營運條件或緩解因異常或不可抗力事件而導致的財政困難，而向工商基金申請金額上限為澳門幣 30 萬元（2009 年 2 月份之前）或 50 萬元（2009 年 2 月至 2017 年 5 月期間）的免息貸款援助，企業在獲批援助後須按照貸款協議的規定償還貸款。

然而，對於非中小型企業提供貸款援助的法律依據，卻未見蹤影。

非凡航空作為一所已進行商業登記的有限公司，不是非牟利機構或個人，其所申請及獲批的資助不是用於舉辦公益活動，有關款項亦不是無需償還的一次性資助，而是需要償還的無息貸款，所以第 54/GM/97 號批示不能作為審批依據。

顯然地，非凡航空亦不是第 9/2003 號行政法規（尤其是《中小企業援助計劃》第 7 條）所規定的中小企業，該公司首次申請的澳門幣 8,000 萬元（最終獲批總金額達澳門幣 2.12 億元）的援助金額，亦遠遠高於此行政法規所定的援助金額的上限，因此，不可能適用此行政法規作為審批依據。

客觀文件顯示，在審批非凡航空提出的援助申請時，無

論是經濟局抑或工商基金管理委員會製作的分析報告，均僅以“由於向非凡航空發放免息貸款符合第 8/2003 號行政法規規定的工商基金的宗旨及職責”為理由，從而給予有利意見，建議向非凡航空發放有關借貸援助，但實質上並無引用任何涉及此等規模的貸款項目的審批程序及條件的具體法律規範，亦無從引用。

按照《行政程序法典》第 3 條規定的合法性原則，行政當局的活動應遵從法律，且在當局獲賦予的權力範圍內進行有關活動，行政當局必須在有法律依據的前提下方可作出行政行為或行政活動，否則便違反合法性原則。

可見，經濟局有關人員及工商基金管理委員會成員作出建議，而時任經濟財政司司長及時任行政長官作出的批准借貸的決定，都只單純地引用了僅具組織法性質的第 8/2003 號行政法規，是法律依據不足的情況。

明顯地，在法律制度未有專門賦予工商基金具有向非中小企業批出相當巨額的財政援助的權限及訂定具體操作程序的情況下，無論是經濟局及工商基金有關人員的建議，抑或時任經濟財政司司長於 2008 年 9 月 30 日及 2008 年 12 月 26 日，先後兩次批准工商基金向非凡航空提供澳門幣 500 萬元的無息貸款作為短期財務援助的行為，乃至由時任行政長官後來作出的相當巨額貸款的批准決定，欠缺具體、充足的法律依據。

正正是因為欠缺具體而合適的法律規範可循，有關當局對非凡航空貸款的申請，僅能依據《制定中小企業援助計劃制度》的有關規定來展開審批程序，導致在人員專業能力應對、文件蒐集、審批擔保人背景及條件等各層面均出現無從入手、無所適從的窘況，整個審批過程盡顯嚴謹欠奉、粗疏

草率的狀況，最終讓審批程序流於形式，並無進行任何實質性的討論及分析，便作出了批准相當巨額貸款的決定。

\*

## （二）對謹慎審批公帑欠盡全力

按照第 8/2003 號行政法規（《訂定工商業發展基金的規章》）第 5 條第 2 款的規定，工商基金管理委員會由 3 至 5 名的成員組成，該法規只規定主席必須由經濟局局長擔任，以及其中一名成員由財政局派出的代表擔任，但對其他成員的來源則沒有規定。

據資料顯示，2008 年至 2009 年非凡航空申請 5 次貸款期間，工商基金管理委員會由 5 名成員組成，除了上述法規指定的經濟局局長及財政局代表外，其餘 3 名成員全部來自經濟局。

理論上，參與工商基金管理委員會的經濟局人員對澳門及區際的整體經濟狀況有充分的認識，但這並不表示他們對各行各業，尤其是航空業這一較為專門的行業有深入的認識；事實上，當時的工商基金管理委員會成員均向廉政公署表示，他們對航空行業的營運及財務運作缺乏專業知識。

廉政公署認為，在沒有專門的法律法規可供工商基金審批非中小企業的財政資助具體依循的情況下，在操作上，仍然可參用《訂定工商業發展基金的規章》或《中小企業援助計劃》中可相適應的做法。

第 8/2003 號行政法規（《訂定工商業發展基金的規章》）第 7 條第 4 款明確規定了，在所商議的事宜上，主席可因應需要，主動或應管理委員會要求，邀請有助會議進行的人列席，但被邀請者無投票權；而第 9/2003 號行政法規（《中小

企業援助計劃》)第8條亦規定可成立評審委員會，以便加上具有專業背景人士一起進行分析，並就決定提出建議；這些委員會均可望有助審議涉及如此巨額借款的申請事宜。

很可惜，在具體分析及審批非凡航空的申請時，時任工商基金管理委員會主席卻又認為不能適用第9/2003號行政法規(《中小企業援助計劃》)，因而沒有要求籌備上述評審委員會。

而工商基金方面，亦基於當時收到時任經濟財政司司長辦公室人員的指示，要求從速處理非凡航空這些貸款申請，所以亦無根據第8/2003號行政法規上述規定邀請有助決策的專業人士列席會議，以提供必要分析意見及協助，例如民航局的領導。

至於非凡航空將工商基金提供的貸款援助中超過澳門幣5,000萬元的金額，隨即用於償還予顏延齡及何敬麟之前對該公司作出的短期高息借貸，未按照工商基金簽訂的援助協議的要求，將有關援助款項直接用於改善企業的經營狀況的用途，更無依時提交協議中所訂明的援助款項具體運用報告，這些違反借貸協議的行為，可能已產生相關民事合同責任。

在廉政公署看來，非凡航空上述違反協議的行為，至少可作為當時行政當局不繼續提供借貸，並立即追回被不當使用之部份貸款的理由；然而，此等問題無被即時發現，完全是基於工商基金及相關官員未能確切落實監督責任，以及非凡航空的不配合所致。

必須指出，參與審批非凡航空借貸申請程序的工商基金管理委員會成員，對於動用公帑時應採取更謹慎的措施是有法可依的，然而，彼等卻無盡力尋求並採取法律已預備的相關機制，實有怠忽之嫌。

而正正是基於這種辦事怠忽的態度，對非凡航空的不合作態度似乎完全束手無策，導致行政當局在整個借貸事件中，被置於完全被動的境況。

\*

### （三）對非凡航空貸款個案的跟進及監督不足

在調查過程中，發現非凡航空從首次借貸申請獲批之後，就一直無視工商基金在隨後每次申請時作出的多番催促，遲遲不提交經會計師或核數師審核之會計帳目及財務報告，而工商基金卻仍一次又一次地接受及繼續建議批准向非凡航空提供借貸援助。

在擔保人審查方面，工商基金要求非凡航空發出本票作擔保，並要求有關本票由非凡航空的主要股東鷹揚航空控股以擔保人身份背書。

根據常理與邏輯，借貸機構對擔保人的財政實力盡職調查，了解其是否有能力償還欠款是必須的；而對於作為擔保人的鷹揚航空控股的還款能力，在如此巨額的借貸中，必須嚴格審慎地對其進行財政審查，以確保有關貸款的返還獲得充足保障，是無庸置疑之舉。

可是，無論是工商基金抑或其監督實體均無作出或督促作出相關審查，對於一間在澳門境外開設的私人公司——鷹揚航空控股的財務狀況，竟然無人認真過問，就允許其代表以擔保人身份在有關本票上簽署作保證。

及後，即使工商基金多次要求擔保人鷹揚航空控股提供財務報告及帳目資料，卻一直不果；但令人側目的是，在向非凡航空提供的多次貸款援助當中，工商基金卻仍然一次又一次地堅持建議要鷹揚航空控股擔當有關借貸的擔保人，為

作還款保證用的本票背書，甚至無如一般認知地要求非凡航空提供有價動產或不動產作為借貸擔保的一部份。

另一方面，按照貸款協議的安排，非凡航空須於指定期間向工商基金提交具體的貸款運用報告，以便當局監察有關款項是否實際用於改善企業營運狀況的項目上。

然而，廉政公署認為非凡航空提交的報告及當中所載的資訊過於簡單及表面，更遑論以正規的會計方法進行有關記錄，根本無作出嚴謹監督的可能。

顯然地，在非凡航空借貸申請的審批過程中，即使在文件蒐集、資訊分析及報告質素的要求及監督工作上都嚴重不足，明顯欠缺有效及密切的跟進。

正因為缺乏切實的監管，導致出現非凡航空把部份工商基金的貸款用於歸還早前由其個別行政管理機關成員以私人名義向該公司所作出的貸款上，而不是直接用於改善企業營運上。

此外，在履行還款協議的監督工作上，可以看見，即使是對中小企業作出的貸款援助，第 9/2003 號行政法規（《中小企業援助計劃》）第 9 條第 1 款及第 2 款亦規定了，商業企業主如欲再次獲批貸款援助，必須將之前獲批給的援助款項全部償還，且處於適當的營運狀況及有良好的還款紀錄。

而非凡航空自 2008 年 9 月份首次獲批合共澳門幣 8,000 萬元的貸款後，在未跟工商基金達成還款協議之前，又再次向工商基金提出第二次合共澳門幣 4,000 萬元的借貸。

直至 2009 年 1 月 12 日，在非凡航空獲得上述第二次澳門幣 4,000 萬元借貸批准之後，工商基金才跟非凡航空一次過簽署合共澳門幣 1.2 億元的還款協議，訂明兩次借款分六

期全數清還，首個還款日定為 2009 年 2 月 12 日。

然而，到了 2009 年 2 月份，非凡航空卻多次致函經濟局，請求調整上述貸款的還款期及還款金額，並提出將首個還款期延至 2010 年 7 月 1 日。

在上述延期還款的請求仍在審批的過程中，非凡航空又於 2009 年 3 月 26 日向時任經濟財政司司長提出澳門幣 800 萬元的借貸請求。

上述請求居然獲得時任經濟財政司司長的推進，工商基金遂給予有利建議，最終於 2009 年 4 月 7 日全數獲批。

而在之前一日（即 2009 年 4 月 6 日），非凡航空竟然又再向時任行政長官提出澳門幣 4,800 萬元的緊急財政援助的請求，程序同樣獲得推進並下交工商基金展開必要程序。

2009 年 4 月 8 日，上述澳門幣 4,800 萬元的貸款請求同樣順利獲得批准，並允准非凡航空分三期返還此筆合共澳門幣 5,600 萬元的貸款，首次還款日期為 2011 年 4 月 1 日。

值得注意的是，直至此時，非凡航空之前所欠的澳門幣 1.2 億借貸的還款延期申請還仍在處理中，非凡航空連償債的計劃都未落實就又再獲得澳門幣 5,600 萬元的借貸批給，至此，累計的借貸金額已高達澳門幣 1.76 億。

令人驚訝的是，2009 年 6 月 8 日，非凡航空竟然又再向時任行政長官提出澳門幣 2,400 萬元的緊急財政援助的請求，程序同樣獲得推進並下交工商基金展開必要程序。

非凡航空在分毫未還的情況下，又再於 2009 年 6 月 15 日獲得澳門幣 2,400 萬元的借貸批准，而此筆借款的首次還款期亦獲批准為 2 年後（即 2011 年 6 月 15 日）方予實現。

終於，直至 2009 年 6 月 17 日，非凡航空才收到通知，時任經濟財政司司長已批准其上述澳門幣 1.2 億元借貸的延期還款的請求，並將首個還款日延至 2010 年 7 月 1 日，比原還款日延遲了接近一年半的時間。

最後，於 2009 年 11 月 16 日，非凡航空再次在對工商基金負有澳門幣 2 億巨債的情況下，竟然又再向時任行政長官提出澳門幣 1,200 萬元的緊急貸款請求，程序同樣獲得推進並下交工商基金展開必要程序；兩天後亦成功獲得批准有關借貸申請，此筆借貸的首次還款期亦獲批准為 2 年後（即 2011 年 11 月 15 日）方予實現。

然而，在綜合整體情節，尤其是當時的全球經濟環境，有關當局對同類企業亦提供了不同形式援助的事實，以及未有證據可以證實有人是故意為了偏頗非凡航空或故意令特區政府受到損害，從而在明知違反法律且在違反法律的情況下，作出有關促進及決定行為，廉政公署認為，未能認定應以刑事犯罪對任何人作出追究。

儘管當時政府政策取向有意支持航空業，但在非凡航空借貸申請中，對於非凡航空的文件完整及償還能力等程序嚴謹性卻從來無人問津，尤其對於還款保證方面的要求及監督幾乎空白，違反一般基本商業做法，有別於處理一般的中小企業的借貸償還的態度。

必須指出，在向非中小企業提供巨額借貸的個案作出審批時，無具體完備的法律法規可依，並不能成為監督疏漏的理由，因為《中小企業援助計劃》等相關法律規範的基本立法精神絕對可以，甚至應該成為處理這種巨額借貸申請及監督的最低門檻。

事實上，因應有關狀況，民航局當時就非凡航空的申請

作分析時曾指出，礙於該公司的財務狀況不理想，沒有渠道深入了解該公司的營運狀況，並且缺乏使用援助款項的具體資料，令當局難以監察資金的運用，會對如期還款造成風險，所以建議成立專門適用於非凡航空的監察機制。

然而，工商基金卻僅以欠缺航空業的專業人員，而將監督的責任推給民航局，向時任經濟財政司司長建議由民航局負責就非凡航空如何運用貸款及按時還款的能力作出監督。

工商基金不但沒有參借第 8/2003 號行政法規（《訂定工商業發展基金的規章》）第 7 條第 4 款或第 9/2003 號行政法規（《中小企業援助計劃》）第 8 條之規定，既無邀請有助會議進行的專業人士列席會議，亦無成立由具有專業背景人士組成的評審委員會，還作出上述推卸責任的行為，完全沒有負起法律賦予彼等有就受助實體如何使用援助及有關援助如何改善企業經營負起的監督責任，完全違反公務員的熱心義務。

\*

#### **（四）負責非凡航空貸款個案的公務員未能做到盡職盡責**

在處理向非凡航空發放相當巨額貸款援助的過程中，工商基金管理委員會，尤其是時任主席（即時任經濟局代局長，下同）應遵守公共行政工作人員的一般義務；在第 26/2009 號行政法規（《領導及主管人員通則的補充規定》）生效之後，尚須遵守當中第 16 條所規定的特定義務，尤其需注意遵守法律、行政法規及其他規範性文件，並確保其本人的行為及督促其下屬的行為符合適用法例的規定。

按照《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條的規定，公務人員應專門為公共利益服務，遵守該條規定的一系列職務義務，當中包括熱心義務。熱心義務是指以有效的方式及

盡心的態度執行職務，尤其是了解法律的規定，具備及增進相關工作方面的技術知識，掌握及改善工作方式。

在跟進非凡航空的財政援助申請時，工商基金管理委員會，尤其是時任主席清楚知悉此項目既不屬社團舉辦活動的資助申請，也不是中小企業援助計劃的對象，審批申請缺乏可直接援引的法律依據；然而，在整個審批過程中，工商基金管理委員會時任主席卻沒有命令就此方向進行法律研究及分析，而僅草草以該申請符合第 8/2003 號行政法規規定的宗旨為由，就建議審批。

其次，在面對航空業界的援助申請，工商基金管理委員會，尤其是時任主席無主動積極邀請或組織具有關專業知識的人士參與工作。

面對非屬中小規模的商業企業的財務狀況的分析工作，工商基金管理委員會，尤其是時任主席亦表現出過份寬容的態度，即使需要考慮當時經濟環境的客觀形勢，亦不妨礙須對非凡航空為提出援助申請而必須具備的會計及財務文件資料提出嚴謹要求，以便掌握該公司的經營前景及償還能力。

同樣地，工商基金管理委員會，尤其是時任主席對於作為此筆相當巨額貸款的擔保人—鷹揚航空控股的財務狀況的分析工作亦嚴重欠奉，而這正正是當非凡航空被宣佈破產之後，工商基金無法從擔保人鷹揚航空控股處成功獲得債務返還的重要關鍵。

最後，工商基金管理委員會，尤其是時任主席面對非凡航空一而再，再而三地未能履行債務，對於首輪貸款的還款期又顯拖延的行為表現，卻仍然無積極主動地蒐集更多非凡航空的財務數據，以便進行仔細分析及研究，亦無適時察覺風險並採取適當措施，以確保工商基金能有效收回貸款。

經認真調查，未發現工商基金管理委員會成員及時任主席在上述行政程序中，是因收取或承諾收取任何利益，才作出上述行為。

工商基金管理委員會成員及時任主席上述種種有欠謹慎、疏漏、怠忽，甚至不作為的行為，雖未構成刑事責任的後果，卻已明顯違反了第 26/2009 號行政法規（《領導及主管人員通則的補充規定》）第 16 條所規定需注意遵守法律、行政法規及其他規範性文件，並確保其本人的行為及督促其下屬的行為符合適用法例的規定的特定義務，以及《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條所規定的熱心的一般義務，足以構成紀律責任。

根據《澳門公共行政工作人員通則》第 289 條第 1 款之規定，紀律程序之時效自作出違紀行為之日起計算經 3 年完成。

廉政公署在收到有關消息並根據《澳門特別行政區廉政公署組織法》相關規定展開專案調查時，已經是 2018 年 7 月 30 日，且從有關違紀行為作出之日起，並無針對有關人員提起任何形式的調查程序，不存在中止時效的情況，致使有關紀律責任因時效屆滿而消滅。

經查明，在工商基金向非凡航空提供合共澳門幣 2.12 億借貸款項的審批過程中，時任經濟財政司司長一直參與其中。

除了曾在工商基金提交的報告上作出同意批示，並上呈時任行政長官作審批之外，時任經濟財政司司長曾先後於 2008 年 9 月 30 日及 2008 年 12 月 26 日，直接在工商基金管理委員會上呈的報告內，以批示批准向非凡航空提供澳門幣 500 萬元（合共澳門幣 1,000 萬元）的無息貸款，作為短期財務援助。

按照第 12/2000 號行政命令第 1 款及第 6/2005 號行政命令第 2 款之規定，時任經濟財政司司長獲授予第 6/1999 號行政法規（《訂定政府部門及實體的組織、職權與運作》）第 3 條所指的施政領域及部門和實體方面的執行權限，以及其在經濟財政司司長辦公室的執行權限；同一條文第 2 款所規定的附件三中，亦將隸屬於經濟局內運作的工商基金的監督權歸予經濟財政司司長。

而第 12/2000 號行政命令第 4 款（二）項亦賦予經濟財政司司長有許可工程及取得財貨和服務的費用方面的權限，有關金額的上限為澳門幣 600 萬元。

根據第 6/2006 號行政法規（《公共財政管理制度》）第 56 條之規定，工商基金作為一在經濟局內運作的公法人，具有行政及財政自治權，並擁有本身的財產，其行政管理委員會得從本身預算負擔的開支中，許可不超過最初預算所規定的總收入的百分之一，且在任何情況下均不得超過澳門幣 50 萬元的開支；而第 8/2003 號行政法規（《訂定工商業發展基金的規章》）第 6 條第 2 款之規定，則規定工商基金管理委員會主席有權許可不超過澳門幣 5 萬元的開支。

值得強調的是，第 8/2003 號行政法規（《訂定工商業發展基金的規章》）第 2 條第 2 款（五）項已明文規定：“許可工商基金履行職責所需的但超出管理委員會有權限許可的法定金額的開支”係屬於行政長官在行使監督權的權限，而非屬經濟財政司司長在行使監督權的權限。

換言之，工商基金超過澳門幣 50 萬元的開支許可權既不屬於工商基金管理委員會，亦不屬於經濟財政司司長，而係歸於行政長官的監督權限。

立法者雖賦予經濟財政司司長對工商基金有監督權，卻

基於工商基金為一具有行政及財政自治權並擁有本身財產的公法人，而無將超出其管理委員會許可權範圍（即澳門幣 50 萬元）的金額許可權賦予經濟財政司司長，而是直接賦予行政長官。

時任經濟財政司司長不應亦不可將其許可工程及取得財貨和服務的費用方面（僅指工程、貨物及服務的公務採購）的權限及金額，來涵蓋工商基金向企業提供財政援助時的審批權限及金額，因為二者明顯屬於兩種截然不同的開支，不可混為一談。

雖然時任經濟財政司司長並未在報告文件中載明，其當時用作批准向非凡航空提供兩次澳門幣 500 萬元借貸的法律依據，但按其將所有由非凡航空提出的高於澳門幣 600 萬元的借貸申請及報告，統統上呈時任行政長官作審批的客觀行為，可以認定，時任經濟財政司司長當時應該是以第 12/2000 號行政命令、第 6/2005 號行政命令、第 6/1999 號行政法規及《公共財政管理制度》，作為其有權批准工商基金澳門幣 50 萬元以上、600 萬以下開支的法律依據。

顯然地，時任經濟財政司司長無將上述兩次由工商基金交來的報告再上呈至時任行政長官審批及決定，而直接在報告上批准工商基金向非凡航空先後提供兩次澳門幣 500 萬元借貸，其行為是錯誤適用法律，且完全違反第 8/2003 號行政法規（《訂定工商業發展基金的規章》）第 2 條第 2 款（五）項，錯誤行使了依法屬於行政長官監督權限範圍內的開支審批權。

除此之外，時任經濟財政司司長作為本澳經濟財政此一專門施政領域的主要領導人，有責任監督下屬部門和實體，包括工商基金在內有否妥善履行法定職責。

然而，在工商基金向非凡航空提供如此巨額的借貸過程中，即使需要考慮當時經濟環境的客觀形勢，亦不妨礙須嚴正下令工商基金必須對非凡航空為提出援助申請而必須具備的會計及財務文件資料提出嚴謹要求，以便掌握該公司的經營前景及償還能力；然而，並未看見時任經濟財政司司長如此做，甚至有資料顯示曾要求其辦公室人員促進有關借貸的審批進度。

對於工商基金管理委員會的報告無對擔保人鷹揚航空控股的財務狀況進行分析工作，最終導致當非凡航空被宣佈破產之後，工商基金無法從擔保人鷹揚航空控股處成功獲得債務返還的後果，時任經濟財政司司長在監督責任上無可推諉。

最後，面對非凡航空一而再，再而三地未能履行債務，對於首輪貸款的還款期又顯拖延的行為表現，卻仍然無敦促工商基金積極跟進非凡航空的財務數據，亦無適時察覺風險並下令採取適當措施，以確保工商基金能有效收回貸款，時任經濟財政司司長同樣顯出未盡應有的監督責任及義務。

時任經濟財政司司長上述促進非凡航空成功獲得相當巨額借貸援助的行為，雖未能搜集到證據足以認定其行為已滿足相關刑事犯罪的構成要件，但其上述種種疏漏、怠忽甚至不作為，讓市民對主要官員在工作上的期望有所落空。

縱然對時任經濟財政司司長上述行為未能適用於 2010 年 12 月 28 日才生效之第 24/2010 號行政法規（《澳門特別行政區主要官員通則》）及第 112/2010 號行政命令核准的《澳門特別行政區主要官員守則》中，有關主要官員不妥善履行監督職責時所需承擔的責任規定，但無論如何，時任經濟財政司司長應對行政長官負責，亦應為當時無在非凡航空欠債一事上盡忠行使監督權力而向公眾的期望負責任。

根據《行政程序法典》第 124 條之規定，時任經濟財政司司長上述疏漏、怠忽，甚至不作為的行為有可能會導致工商基金向非凡航空的借貸援助的所有審批及決定存在瑕疵，甚至有可能屬可被撤銷之程序及行為。

然而，根據《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款之規定，對有關可被撤銷的行為的訴權的期間，即使由檢察院提起的最長亦只是 365 日。

而 2009 年 11 月份工商基金最後一次跟非凡航空簽署貸款援助協議，直至廉政公署於 2018 年 7 月 30 日開展有關專案調查時，中間未見存在中止時效的情況，致使有關可撤銷的訴權因時效屆滿而消滅。

#### 第四部分：總結和建議

廉政公署在接手工商基金向非凡航空提供相當巨額貸款援助的案件時，非凡航空已破產解散多時，時任總經理及主要財務人員已離澳，無法向該公司直接索取及搜集更多資料，調查工作的基礎只能圍繞經濟局、民航局及工商基金所提供的文件資料，包括對比了 2008 年至 2010 年期間澳門航空及非凡航空的營運數據，並向初級法院借閱了非凡航空破產案及鷹揚航空控股執行案；期間，亦先後聽取多名工商基金管理委員會時任成員、經濟局人員、民航局人員及經濟財政司司長辦公室人員的證言，分別循刑事違法、行政違法及紀律責任幾個不同角度審視整個貸款援助的事件，尤其調查了非凡航空是否詐騙工商基金援助貸款、有否隱瞞或非法轉移資產、有否簽發空頭支票、蓄意或非蓄意破產、損害債權或袒護債權人，甚至行賄罪的情況，亦查證了涉案公務員及主要官員有否作出受賄行為、有否作出濫用職權及瀆職的職務犯罪行為，亦檢視了有關貸款的審批程序及後續的追討程序的合法性及合理性，以及查明所涉貸款於申請、審批、貸後監管，以至在追討欠款的工作中是否存在尚有涉及公務員的行政違法及違紀行為。

最後，廉政公署查明，除了非凡航空可能實施了非蓄意破產罪此一因告訴權時效屆滿而消滅的情況之外，其他行為均因罪刑法定原則而無法進行刑事追究；曾參與的公務員及主要官員的行為均未能符合任何刑事犯罪的法定構成要件；然而，藉調查分析非凡航空此貸款援助的審批程序中，廉政公署仍然能從立法層面、行政違法層面、紀律責任層面及政策制度層面，發現到不少應該正視的問題。

為著遵行第 10/2000 號法律第 2 條及第 4 條（八）項之

規定，廉政公署已向行政長官提交報告並提出下述建議，期望在對本具體個案進行檢討之餘，亦考慮到本澳受疫情影響而需要為經濟復甦提早作好準備，特區政府應加快研究並考慮採取必要措施，以便減少甚至杜絕有關情況再次發生，避免有關機關及其人員、參與的官員重蹈覆轍，亦為建立有利於相關政策切實執行的法律基礎及制度建設作出努力：

1. 有必要加快制定相配套的法律法規，正如第 9/2003 號行政法規（《中小企業援助計劃》）、第 12/2013 號行政法規（《青年創業援助計劃》）一樣，尤其須就資助對象、資助方式、審批標準與條件、批給權限、受助人的義務、監察機制等一系列事宜作出專門規範，以避免再次出現工商基金在處理援助申請時無法可依，特別是當要處理的援助申請涉及的金額屬相當巨額的時候，明確清晰的法律規範是必不可少的審批基礎。
2. 及早推動和完善對工商基金援助使用的監察機制的立法規範，從立法層面堵塞有關借貸擔保、償還制度及監督責任的漏洞，可望防範將來同類審批程序出現規範不足的問題；另一方面，亦須建立必要的風險預警及控制的機制，確保特區公帑不會因寬鬆的信用及監管而備受損害，為特區政府的公帑支出與收回提供更完善的保障。
3. 特區政府因應特定的經濟環境，對澳門的企業進行適當的支持有其必要性及合理性，但是必須建立完善的借貸擔保機制，透過修改法例或訂立其他規範性文件，明確規定工商基金的巨額貸款應以具有實質償還能力的資產作擔保，嚴格審查擔保人的資產，確保債務人在未能按時還款時能以有關資產償債，避免耗費資源啟動法律程序但最終追討不果，政府欠款追討無門的情況再次出現。

4. 雖然因追訴時效屆滿而未能追究有關公務員違反熱心義務的紀律責任，但藉著對本事件的檢討，提醒公務員團隊，尤其是領導主管級人員，應本著為整個特區服務的初心，時刻緊記應在服從及執行上級合法指示的前提下，把執行過程上遇見及發現的漏洞、缺陷及問題，及時向上級反映，切勿心存事不關己的消極觀念，務求讓公共利益得以更完整地貫徹及落實。

\*

最後，寄語澳門特區所有官員及公務員，無論其職務、職位為何，應藉本事件而再次儆醒，在執行公務時，必須確保公務員的無私義務得以貫徹，以維護官員及公務員不偏私及行為正直的形象，共同為鞏固澳門特區政府的公信力而獻力！

澳門特別行政區，於 2020 年 9 月 17 日

廉政專員  
陳子勁