

行政

澳門宏觀行政架構的發展 及其與《基本法》的銜接*

吳志良**

一、引言

澳門現代政治的發展，始於1974年葡萄牙結束獨裁統治、實行非殖民化的四·二五民主運動。1976年頒佈的《澳門組織章程》，不僅確保了澳門地區前所未有的行政、財政、立法自治權，還鑄定了分權制衡的獨特政制模式。雖然司法組織仍然是葡萄牙司法系統的一部份，但這一年選舉成立的首屆立法會，卻為澳門政治生活帶來了新的活力。

誠然，佔澳門人口絕大多數的華人對第一、二屆立法會選舉的參與程度很低，但1984年放寬選民資格後，華人社會在港澳前途問題被提上議事日程的新形勢下積極參與第三屆立法會選舉，基本上控制了立法會直接和間接選舉，新一屆立法會的代表性更接近華人佔人口絕大多數的澳門社會現實。此後，立法會作為澳門地區的兩個自我管治機關之一，在民主政制中的作用越來越突出，其內部運作日趨完善，特別是與一直主導澳門政治生活的總督的關係，亦逐步適應，變得更加協調。澳門立法會以直選、間選和委任議員組成的協商民主（Consociational democracy）模式，經實踐證明是適合澳門社會現實的，從而獲得《澳門特別行政區基本法》的確認而成功過渡，相信1996年產生的第六屆立法會的絕大多數議員也可坐“直通車”為特別行政區服務。2001年特別行政區第二屆立法會選舉時，若間接選舉8個議席可以在4個社會利益的選舉團中平均分配，改變現行制度偏重僱主利益的傾向，則可以更符合中產階級和專業人士力量日益壯大的實際情況。

由於《澳門司法組織綱要法》1991年才制定通過，在相當程度上參照了《中葡聯合聲明》和當時尚在起草過程中的澳門《基本法》的有關規定，且澳門地區本身的司法組織在1993年《基本法》頒佈後才開始運作，所以，新設計的澳門司法組

* 本文是向澳門法律公共行政翻譯學會一九九七年十月三、四日舉行的“澳門行政邁向九九”研討會提交的論文。略有修改。

** 歷史學博士，澳門公共行政管理學會會長

織及制度與《基本法》的銜接也相對容易，只待葡萄牙總統依《澳門組織章程》規定在 1999 年前的適當時候向澳門法院授予完全和專屬的審判權後，設立終審法院，澳門的司法自治即可建立。據悉，中葡聯合聯絡小組目前正在就修訂《澳門司法組織綱要法》進行磋商，相信包括將審計法院從司法系統過渡到行政系統成為審計署在內的制度性安排不會有太大的問題，只是司法官員培訓需時，終審法院院長和法官人選在本地難覓，法律本地化及其翻譯也費功夫。在人際關係和各種勢力那麼錯綜複雜且規範性尚弱的微型社會環境裡維持獨立自主的司法制度公平、公正地運作，更是一項創舉性嘗試，備受世人關注。

澳門現代公共行政制度是在 80 年代建立起來的。儘管《澳門組織章程》在 1976 年頒佈生效，但澳門的公共行政基本上仍遵循殖民時期的《海外組織法》(Lei Orgânica do Ultramar) 和《海外公務員章程》(Estatuto do Funcionalismo Ultramarino) 的原則和規定，其組織架構，亦至 1981 年高斯達 (Almeida e Costa) 總督上任後才進行較大的改革、重組和現代化。1984 年《澳門行政組織架構總綱》(Bases Gerais da Estrutura Orgânica da Administração Pública de Macau) 的頒行，為澳門公共行政從法理上獨立於葡萄牙系統奠定了初步基礎。1988 年，文禮治 (Carlos Melancia) 總督頒佈第 35/88/M 號法令，正式廢止了《海外公務員章程》在澳門的法律效力，並於次年獲得立法會全面授權，接連頒佈了一系列相關法令，建立澳門自身的公共行政制度，以逐步滿足過渡期的需要。這一系列法令還規定，當局必須在其生效一年後重新檢討。其後雖然不斷有細節性修改和調適，政府部門也在近年陸續重組，但至今仍未進行全面宏觀評估和改革，公共行政現代化依然任重道遠。因此，澳門宏觀行政架構的發展及其與《基本法》的銜接，跟公務員本地化那樣，是行政主導型澳門政制過渡最引人注目，或許也是最重要的一環。而政制過渡，恰恰是澳門政治行政過渡成功與否即順利回歸的關鍵所在。

二、澳門的宏觀行政架構的演變

自從 16 世紀中葉葡人據居澳門，澳門政制發展可以簡略地劃分為四個時期：

- 1) 議事會內部自治時期：1583 年議事會成立至 1783 年《王室制誥》頒佈，初步確認總督對澳門政治的主導權。
- 2) 殖民管治前期：1783 年至 1844 年澳門脫離印度總督的管轄，與帝汶和索洛爾單獨成為一個自治的海外省。其間 1835 年議事會被解散，依 1834 年葡萄牙市政選舉法令重新選舉，失去大部分政治自治權力。
- 3) 殖民管治時期：1844 年至 1976 年。這個時期又可一分为二：統一管理和自治管理時期。葡萄牙對澳門的殖民管治是亞馬留 (Ferreira do Amaral) 總督 1846 年上任後逐步實現的，但殖民管治體制仍維持大一統式的，即對非洲和亞洲的殖民地實行完全一樣的政策。1910 年葡萄牙建立共和國後頒佈的憲法，依然強調中央集權，直至 1914 年才仿效英國的殖民地管理模式首次對海外屬地的政治行政組織作出特殊規定，讓各殖民地享有一定限度的自主權。自 1917 年《澳門省組織章程》(Carta Orgânica da Província de Macau) 至

1972年《澳門省政治行政章程》(Estatuto Político-Administrativo da Província de Macau)，當代政治、行政組織逐步形成。

4) 地區自治時期：1976年《澳門組織章程》頒佈至今。澳門政治、經濟社會發展也是從此起步的。特別是1979年中葡建交後，葡萄牙在某種意義上獲得中國授權管理澳門，澳門政治法律地位明朗化，澳葡政府逐步建立管治權威，適碰中國內地開始推行改革開放政策，澳門經濟因而受惠加速增長，人口也急劇增加，社會結構產生變化並日趨複雜，政府管治能力亦隨之增加，功能和範圍都擴大了，以應付和解決新形勢下出現的問題。所以，行政架構在80年代急速擴充(Castro, 1989)，公職人員增加三倍多，從1981年5063人急增至1991年的15371人。截至1996年12月31日，澳門公職人員總數已達16992人。

需要指出的是，政制發展分期略異於政治發展分期。從政治發展角度，我們將殖民管治期的開始定在1849年，因為直至1849年中國駐澳衙門和官員的撤走，澳門都處於華洋共處分治的局面，即居澳華人由中國當局管轄，並不受葡人管治，相反，葡人內部管治權受到中國當局不同程度的制約甚至干預。即便是1887年《中葡和好通商條約》簽訂後，葡人獲得了永居管理澳門的權利，但由於界址未定，澳門政治法律地位沒有完全明確，粵澳關係不時陷入緊張狀態，葡人對澳門、特別是對居澳華人的管治權的行使也不甚穩定，況且澳門經濟財政狀況長期未能改善，一直到本世紀中，澳葡政府的行政管治能力和範圍都大受限制，基本上局限於治安、財政、工務、公立教育、官辦慈善事業等領域。澳門政府(實指政治)架構自本世紀20年代至70年代的擴展非常緩慢。

80年代以來，特別是1988年進入過渡期後，澳門的政治、經濟和社會快速發展，政府對經濟貿易、文化教育、社會福利、經濟房屋、公共工程和大型基礎設施的介入越來越多，行政架構日漸枝葉繁茂，更加科層化、專業化，至近年趨於穩定。無疑，行政架構的擴充，是經濟增長和社會複雜性增加導致政府加強社會干預和參與的自然結果，公共支出歷年雖有增長，且增幅通常高於本地生產總值的增長率，但長期處於生產總值的20%左右，與大多數西方國家相比，澳門政府尚可稱為“小政府”。然而，現存的行政架構有沒有最大效用地合理使用公共資源，所提供的公共服務與公共支出相稱與否？是否最適合澳門社會現實及其發展的需要？能否與《基本法》充分銜接？

三、澳門宏觀行政架構的發展及其與《基本法》的銜接

澳門《基本法》對宏觀行政架構的規定甚是靈活，並無具體設計，為未來留下巨大發展空間。在“行政機關”一節中，只規定“澳門特別行政區政府是澳門特別行政區的行政機關”，首長是“澳門特別行政區行政長官。澳門特別行政區政府設司、局、廳、處”(第61、62條)。換言之，只要將現在的政務司、司、廳、處、組、科6級壓縮成為司、局、廳、處4級以及依《基本法》第59和60條規定分別將反貪污暨反行政違法高級專員公署和審計法院改名為廉政公署和審計署，並從立法會和法院系統轉向行政長官負責，原則上，現有行政架構便可銜接過渡。

顯然，這是最省事的方法，但未必最符合澳門經濟社會發展的需要和市民的期望，並可能錯失一個全面評估、檢討和改革公共行政的大好機會。我們之所以這麼說，是因為：

首先，政府本地化不可逆轉。隨著1999年主權和治權合二為一以及公務員的本地化和中文官方地位的真正落實，公共行政架構和文化都必然步向本地化。我們不應忘記，嚴格來說，澳門現在並不存在政府，葡萄牙對澳門的管理是通過總督進行的，所謂的政府，不過是總督的辦事機構，基本上沒有決策權力，必須經總督自上而下逐級授權才能運作。而根據《基本法》，澳門特別行政區政府有法定的職責權限（第64、65條）：

- “1）制定並執行政策；
- 2）管理各項行政事務；
- 3）辦理本法規定的中央人民政府授權的對外事務；
- 4）編制並提出財政預算、決算；
- 5）提出法案、議案，草擬行政法規；
- 6）委派官員列席立法會會議聽取意見或代表政府發言。

澳門特別行政區政府必須遵守法律，對澳門特別行政區立法會負責；執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢。”

由此可以預測，澳門特別行政區政府應設置較為穩定的行政機關，各級機關有更加清楚界定的權責，不僅執行政策，還制訂政策，而各主要機關首長對行政長官負責，形成自下而上的問責制度。

其次，必須理順行政部門的職能和關係，進行適當的重組，提高執行能力及其整體運作效率和效益。行政組織並非一成不變的，事實上，澳門行政架構近10多年來一直都在變化中，以適應過渡期不斷出現的新情況、新問題，但由於其歷史沉澱太多、陋習重重，行政職能並未因為部門專業化而劃清，人力、財力資源配置和利用不夠合理，許多行政部門也僅考慮一時的需要或特定的工作而設置。隨着過渡期的結束，宏觀重組不可避免——有些部門會撤銷，有些會合併，有些要精簡，此外，又可能設立新的部門，以滿足社會發展新形勢的需要。概而言之，在“澳人治澳”的大原則下，簡化行政法例和手續，減輕行政機關的日常負擔，理順各機關“斬不斷、理還亂”的職能和關係，合理配置和使用公共資源，努力建立一個高效、負責、廉潔、公正的政府，是在澳門實現“一國兩制” “高度自治”的先決條件。

公允而論，澳門近20年經歷了飛躍發展的過程，無論經濟、教育、文化、基礎建設、社會設施、公共服務都取得了前所未有的成就。澳門人均產值達18,000美元，城市建設不斷完善，教育水平逐年提高，但是，必須客觀指出的是，澳門的社會發展、人口素質、思想觀念、管理水平都還處在低度發展階段。承認了這點，我們就應謙虛學習和吸收世界先進國家和地區的經驗，努力進取，勇於改革，以期早日達到高度發展水平。

公共行政作為一門學科，出現過不少學派，但60年代以來興起的新公共行政（new public administration）理論、尤其是公共選擇學派（public choice school）和新管理主義（neo-managementism）對公共行政的管理哲學和手段及其結構性變化帶來最深遠的影響。新公共行政理論是70年代後期西方國家推行私營化浪潮的延續，其主導思想是質疑公共部門的效能，相信私人部門即市場機制的優越性，該理論主要特徵為：1）由「政策」導向轉為「管理」導向；2）重視表現評估和效率準則的量化方法；3）把傳統的公共官僚機構分解為半獨立的管理單位，它們之間日益在用者付費的基礎上互動；4）增加公共服務領域內的競爭，如透過「代市場」式機制（surrogate markets）和公開投標等做法；5）強調成本削減；6）在公營部門內引進私人企業管理措施，傾向於使用可供量度的產出指標、強調金錢化的誘因和管理自主性等（Hood, 1991；張炳良，1997年）。

雖然公共行政的最終目的不是管理效率，而是社會公義，即如何令社會更公平、公正、開放，最大限度地滿足作為個體及其組織構成集合體的社會的需要，調解他們之間的分歧和衝突，但是，龐大官僚系統效率下降及其預算的最大化，使得某些公共服務造成資源浪費和超量供應，公共選擇學派認為解決這些弊端的方法便是走向市場化，壓縮官僚部門，讓市場按供求規律去決定服務的供給，最大化地滿足社會個體的需求，只有市場無法提供某項貨品或服務時，如執行法律、維持治安等，公共行政才應召上場，在市場壓力、競爭和挑戰下，便可建立簡約國家（minimal state, Buchanan, 1986）。

當然，沒有一套理論可完全適用於一個國家和地區。澳門的公共行政制度，深受葡萄牙的影響，具有濃厚的人文主義色彩，其價值取向偏重社會公義和福利主義，在操作性、控制成本效益和行政效率方面則欠佳。雖然澳門的管理水平和市場機制都不夠發達，但是，新公共行政理論並非在澳門公共行政中全無影響，1984年的《澳門公共行政組織架構總綱》已在前言中提出結構制度化的新行政理念：

- 1) 各機關和部門的結構，服務於已明確確定的目標，使其與自身管理責任水平相適應；
- 2) 增強人力資源的協調和管理措施，以提高公務員人事制度有章可循的尊嚴；
- 3) 公共管理的意義和實踐，旨在做到統籌安排，尤其是在行政當局現有人員方面。

以及實現的目的：1) 使行政機器的增長符合實際需要，防止過分膨脹的傾向；2) 在結構的精簡和明確方面採取切實措施。同時，設立法律機制創設享有行政、財政和財產自治權的機構，例如公共企業、公共社團、具法人資格的公共機關、行政或行政財政自治機關等，使行政管治摒棄僵硬的模式而更具靈活性。可惜，這類機構通常徒具其名，在成本效益和效率管理上並無擺脫傳統政府部門的模式，儘管在制度上有私營化的方便，但在“經營”上仍未應用公司化的手段，而這些部門人員墨守陳規的公務員心態仍然如故，官僚作風十分嚴重，政府運作並未因此受益，行政法例和手續還是那麼繁瑣，行政效率還是那麼低下，行政效益也被忽視，從而令公共部門及其服務常常受到市民批評。

有感於此，澳門當局在10年後再頒佈《行政程序法典》，旨在：

- 1) 規範公共行政當局的組織及運作，使各部門的活動合理化；

- 2) 在尊重被管理者的權利及正當利益下，對行政當局意思的形成作出規範；
- 3) 在形成與各利害關係人直接有關的決定時，容許各利害關係人參與，並確保向其提供有用與適時的資訊；
- 4) 避免官僚化，以及使各公共部門親民；
- 5) 總體確保行政工作的透明度及對公民權利的尊重。

為此，《行政程序法典》訂定了公共行政運作的總原則：1) 合法性原則；2) 謀求公共利益及保護公民權益原則；3) 平等原則；4) 適度原則；5) 公平原則及公正無私原則；6) 與私人合作原則；7) 參與原則；8) 參加原則；9) 作出決定原則；10) 非官僚化原則及效率原則；11) 無償原則；12) 訴諸司法機關原則。其中第10條“非官僚化原則及效率原則”這麼規定：“公共行政當局應以使部門親民為目的，且以非官僚化之方式，建立架構及運作，藉此確保其能快捷、以經濟方式及有效率作出決定”。這部吸收了現代公共行政理論的養分的法典已於1995年3月1日生效。市民期望，公共行政運作可以有所改善。

香港的經驗較為成功。面對政府社會責任的增加，1973年，香港政府便接受“麥健時報告”（Mckinsey Report）的提議，強調管理和策劃的效率和資源調用的成本效益，在架構和程序上理順行政系統的性質、分工和運作。1989年，再推出《公營部門改革》方案，成立獨立法定組織（如房屋委員會）或以公司化形式（如九廣鐵路）或以合約形式招標外判私人公司（如停車場管理）提供服務，又或成立一些營運基金部門（trading fund departments）來執行公務。至1995年，更引進全面品質管理（Total Quality Management）所提供的生產管理策略，來提高部門的服務質素和成本效益（余偉職，1997年），高效率、低成本地提供公共服務，回應市民（顧客）的要求。

由此可見，香港政府為了維持高效運作，也不斷銳力進取變革。其建立的行政架構，除開個別名稱上的改變，與人員一起基本上原封不動地過渡到特別行政區政府。這套可借鑒的行政架構，縱橫層次分明（楊奇，1993年）。縱向有3個層次：

- 1) 第一層是整個行政系統的政治性高層決策中樞，由布政司（現稱政務司長）、財政司（現稱財政司長）領導，形成集行政決策和執行職能於一體的統籌領導機制；
- 2) 第二層是制定政府政策並規範政府行政行為的中層決策機構，形成具有應變反應能力的政策——規劃機制。這一層由各政策科（Policy Branch）的司長（現稱局長）領導。
- 3) 第三層是行政執行機構，即各署（處）級部門。

橫向層次也有3個系統：

- 1) **政務管理系統**，包括布政司直接領導的幾個輔佐機構和政治顧問辦公室，以及憲制事務科、保安科、政務總署、公務員事務科及其相應的政府部門。這個系統主要負責政府內部運作、香港與其他國家和地區的關係、社會治安與安全、香港地方行政以及公務員等方面行政管理事務的決策和執行。

2) 財經管理系統，包括財政司領導的財政科、金融事務科、經濟科、工商科、工務科及其相應的政府部門。這個系統主要負責政府財政、稅收、工業、商業、金融、科技、建築業、漁農業，以及政府外匯基金、公共工程、海關、民航及監理本地金融市場等方面行政管理事務的決策與執行。

3) 市政管理系統，即由布政司領導的市政總署、區域市政總署、規劃環境地政科、文康廣播科、衛生福利科、運輸科、教育及人力統籌科及其相應的政府部門。這個系統主要負責香港市政規劃和管理、文化教育體育娛樂事業、醫療衛生福利事業、以及交通運輸等方面行政管理事務的決策與執行。

依法國學者古爾內 (Bernard Gournay, 1986) 的研究，政府的職能可以分為 4 類：

1) 主權職能

- 防務：國家的經濟動員，準備和指揮軍事行動，在嚴重動亂期間軍隊可能參與維持秩序；
- 指導對外關係：在國外代表政府，保護本國僑民，指導外交談判，參加國際會議和國際組織，監管非自治領地，對外經援，技術幫助；
- 警察：保護人員和財產，防止犯罪和違法行為，民事保護，政治警察，政府的政治信息；
- 民事司法和刑事司法，包括執行處罪和管制教育；
- 戶籍；
- 和宗教機構的聯繫；
- 政治機構的功能：具體組織全國和地方的選舉，國會和地方議會的功能；
- 管理視聽通訊。

2) 經濟職能

- 國家有關貨幣的權力：發行貨幣、控制貨幣量，確定兌換率；
- 在應用研究、生產率、投資、信貸、價格、稅收和外貿方面的作用。這涉及到經濟生活的各個不同領域：能源、工業、運輸和電信、農業和漁業、貿易、服務性企業等等；
- 對經濟政策的總體協調。

3) 社會職能

- 在健康和衛生方面的作用：防止疾病和事故、安排治療、監督食品和藥品；
- 在住房和城市規劃方面的作用：幫助建設新住房，翻新舊住宅，保護房客，現有住房的再分配，城市配置；

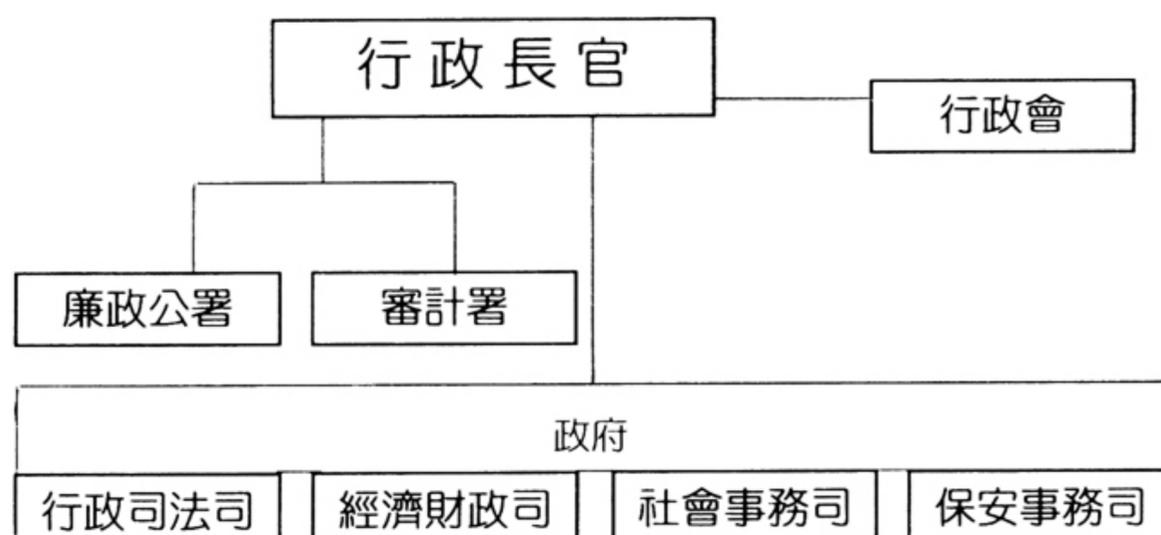
- 維護僱傭勞動者的權利和利益：遵守勞動法，組織勞動力市場；
- 收入的再分配（有利於家庭、窮人、老戰士、老人等等）；
- 改良環境。

4) 教育和文化職能

- 純科學研究；
- 對兒童和青少年的普通教育，技術、藝術和體育教育；
- 經常性的培訓，娛樂和體育，非政治性的信息；
- 藝術和文化：支持創作和普及，維護遺產。

參考香港的經驗和古爾內的分類，我們可以更好地對澳門宏觀行政架構進行分析。在縱向層次，可分為決策層和執行層。決策層為總督和政務司，實際上包含香港的第一和第二層，執行層為各司級部門，與香港的第三層相同，換言之，澳門的司級機關不等於1997年7月1日前香港的司級機關（在香港特別行政區，司、局級主要官員共有23名）。澳門政府現有的近50名司長或同級官員，不一定在1999年後自動變成《基本法》中的局長。其中一個變通的方法，是將現有司級部門重組、精簡和分成更多的等級，改變現行職級劃一的制度（一級司和二級司），突出主要司級部門，並以現有司、廳、處和助理級領導和主管人員為基礎建立政務官制度，然後派出不同級別的政務官到不同級別的部門擔任首長。需要注意的是，這可能導致公共行政架構和公務員制度的重大改變，須謹慎為之。

在橫向層次，改革似乎容易些。目前，澳門總督有7個政務司，其分工隨意性較大，特區行政長官按慣例也完全可以根據當時的情況來決定設多少個司長以及各司長如何分工。然而，從澳門長遠利益出發，宜建立一個本地化的穩定政府，即應根據政府的主要職能來合理組織行政架構，務求各行政機關建立較強的自主性和執行政策能力。鑑於澳門並非一個政治實體，且地窄人少，有些主權職能不屬於政府負責範疇——如國防、外交等事務，有些職能則聊勝於無——如貨幣政策基本跟隨香港，能源、農、漁業微乎其微，因此，行政架構的設計原則上可參考古爾內的分類法，設3個司：行政司法司、經濟財政司和社會事務司（含教育文化職能）。如果澳門不駐軍，考慮到澳門治安的特殊情況，或許可單設一個保安事務司。這樣，澳門特別行政區政府宏觀行政架構的其中一個可能的設計方案為：



現有 7 個政務司的轄下部門，經精兵簡政後，可以按職能劃歸這 4 個司負責監管。至於到時設多少個局級機關，其他機關職級怎樣來定，若依古爾內的分類法，已不難看出，本文不欲深入探討。值得指出的，政府的諮詢系統需要重新設計，令其發揮應有的作用，吸納更多社會各界精英參政議政；公共機關的類別可以簡化，劃分為一般機關（serviços simples）和法人機關（serviços personalizados），但可根據需要配置營運基金（fundo privativo）；某些行政職能——如保護消費者權益、環境保護、貿易投資促進、旅遊推廣等，可以半私營化，令這些機關成為政府的輔助部門，使其運作更靈活、效率更高、效益更好，同時減輕公眾和輿論對政府的壓力。

四、小結

歷史不能割斷，也不應忘記，但過去的時間已不可挽回，我們當應以發展的眼光積極朝前看，尋找通往更好明天之路。然而，在繼往開來的關鍵歷史時刻，我們又不能不解放思想，開拓視野，以批判、理性、冷靜的眼光來反省歷史、審察現狀，以創造性的新思維為未來描繪一個既承繼歷史傳統又具發展潛力的藍圖，並創造條件，奠定堅實的基礎，按步就班地將藍圖變為現實。

澳門公共行政存在的問題，有些是制度性、結構性的，有些則是人為的，但歸根結底，都是人的因素在起作用，因為制度是人制定的，制度的執行也靠人。有了高水平的人材，良好的制度可以運作得更好，有缺陷的制度和結構亦可以得到改良。因此，設計一套目的確定、目標明確的合理的行政架構固然重要，培養一支有魄力、承擔感和責任心、廉結、公正的高素質的本地公務員隊伍，更是澳門公共行政改革和現代化的根本所在。無論如何，行政改革不可能一蹴而就，不是一天、一個月或一年可以完成的，而是一個循序漸進的長期持續的過程。可以說，1999 年澳門回歸後，依然需要一個新的過渡時期，以落實現行制度從文字和精神上與《基本法》的完全銜接。

參考書目

- 1) Buchanan, J. M., *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*. New York University Press, New York, 1986
- 2) Castro, António Tavares de, 《廿世紀最後廿五年間澳府組織結構》，載行政暨公職司《行政》雜誌第6期，澳門，1989年
- 3) Gournay, Bernard, *L'Administration*, 7^e édition, Presses Universitaires de France, Paris, 1986. 中文版由江振霄譯，商務印書館，北京，1995年
- 4) Hood, C., *A public management for all seasons?* In *Public Administration*, 69 (1), 1991
- 5) 行政暨公職司，《澳門公共行政 '97》，澳門，1997年
- 6) 行政暨公職司，《澳門公共行政之人力資源》，澳門，1997年
- 7) 余偉職，《公共行政：人類文明的基石抑或絆腳石》，載鄭宇碩、羅金義編《政治學新論——西方學理與中華經驗》，中文大學出版社，香港，1997年
- 8) 吳志良，《澳門政制》，澳門基金會，澳門，1995年
- 9) 張炳良，《公務員制度：不斷演變中的典範》，載鄭宇碩、羅金義編《政治學新論——西方學理與中華經驗》，中文大學出版社，香港，1997年
- 10) 楊奇主編，《香港概論》（下卷），三聯書店（香港）有限公司，香港，1993年