

連續性與發展性：何厚鏞 04《參選政綱》與 99《參選政綱》文本比較

婁勝華*

對於競選重要政治職位的參選人來說，《競選政綱》雖然也是競選工具之一，但其價值顯然是其他競選工具所無可替代的。或許競選人可以忽略一、二場競選演說而可以無礙於競選結果，可是，在重要政治職位競選中，甚少有過無《競選政綱》的競選人。正因為《競選政綱》如此重要——往往是競選人說服選舉人與選舉人接受（或拒絕）競選人的共同依憑，故而，在民主政治時代，從《競選政綱》入手解讀政治競選人已成為現代政治分析的可靠路徑之一。

一般說來，《競選政綱》的外在形式可以多種多樣，有條目式，也有章節式，甚或什麼其他式樣，但是，其內容不外乎兩大部分，即政治主張與政策宣示。當然，透過政綱所明示的政治主張與政策宣示，還可以瞭解滲透其中的競選人之基本政治價值觀。

何厚鏞先生參選澳門特別行政區首兩屆行政長官的1999年參選政綱《知難而進 共創新機》（下稱99政綱）與2004年參選政綱《同建優質社會 共創美好明天》（下稱04政綱）同樣具有上述重要政治職位競選人《競選政綱》的基本要素與特徵。正因此，何厚鏞先生的兩份政綱（04政綱與99政綱）能夠成為世人追尋其治政之基本思路及其發展變化的現實文本。事實上，通過對04政綱與99政綱的文本比較，確實可以發現二者在諸多方面存在着連續性與發展性。

一

04政綱與99政綱，雖然時隔五年，情境各異，但是，二者均以樸實無華的形式蘊含極其豐富的內容，在治政理念、治政依據、治政原則等方面體現出統一性與連續性。

* 澳門理工學院公共行政高等學校客座副教授。

(一)“以民為本”、服務澳門的治政理念。99政綱開宗明義為澳門特別行政區行政長官作出定位，“澳門即將回歸祖國，成為一個特別行政區。在這個偉大的歷史時刻，澳門人要求一個適當的公僕人選，不負他們的責成與委托，出任第一任行政長官，替澳門作出良好的服務”。行政長官被定位為“公僕”，既不是封建時代的“父母官”，更不是殖民時代的“總督”。“公僕”定位內涵豐富，其一，澳門特別行政區的主人是澳門市民，行政長官的權力源自於澳門市民的授予；其二，行政長官的職責是為澳門市民提供服務，“參選政綱，就是對澳門人的一個服務承諾”。也就是說，行政長官的“公僕”定位完全顛覆了舊時代澳門存在的官民關係，實質上使“以民為本”、服務澳門的治政理念成為99政綱的靈魂。對此，04政綱第一部分明確指出第一屆特區政府確立並推行“以民為本”的治政理念，使得“一國兩制”在澳門取得初步成功。顯然，在04政綱中，堅持“以民為本”的治政理念已經成為第一屆特區政府成功施政的經驗概括，因此，不但04政綱政策部分貫穿了“以民為本”精神實質，而且04政綱在“結語”中特別強調“必須以人為本，以澳門人為本，促進所有澳門人全面的素質進步”。正是出於“以民（人）為本”的治政理念，紓解民困，改善民生，不斷提升澳門人生活質素，始終被列為政府施政之首。

(二)“一國兩制”、依法治澳的治政依據。澳門特別行政區是“一國兩制”偉大構想付諸實踐的產物，以“一國兩制”、澳人治澳、高度自治原則為指導制訂的基本法是澳門特別行政區的憲制基礎，因此，貫徹“一國兩制”，執行基本法，是澳門特別行政區行政長官的職責，也是行政長官治政的法律依據。99政綱與04政綱特設專章以較大篇幅對之展開論述。99政綱在以“貫徹一國兩制，執行基本法”為題的專章中指出，“‘一國兩制’是澳門未來發展的基礎”，“實踐一國兩制，必須堅定不移貫徹基本法”，基本法“是成立澳門特區的前提與依據，澳門現有各種問題的改善，以及未來特區的繁榮成長，必須恪守基本法”，“澳門的前途，寄托在一國兩制的成功上”。04政綱的“序言”明確“參選政綱的核心理念，是以‘一國兩制’和基本法為基礎”展開，並以“‘一國兩制’實踐的推進”為題設專章總結首屆任期施政實踐，強調施政成果的取得，“源於‘一國兩制’本身的正確性、科學性與旺盛生命力；源於基本法為我們提供了足夠的法律保障和發展空間”，由此證明“‘一國

兩制’，透過基本法的實施，構成澳門特別行政區存在的憲制根據與政治基礎，亦是澳門人安居樂業的根本信念”。04政綱鄭重承諾，“繼續貫徹‘一國兩制’，堅定執行基本法”，使“一國兩制”在澳門“立於永遠的不敗之地”。99政綱與04政綱對貫徹“一國兩制”與執行基本法的共同強調，充分說明在參選人眼中，“一國兩制”決非權宜之策，而是治澳根本。堅定不移地貫徹執行“一國兩制”與基本法，既能最廣泛地贏得與擴大治政所必須的民眾基礎與合法性基礎，也是獲得中央政府支持的唯一保證，由此展現出競選人清醒的政治判斷力、堅定的政治品格與卓越的政治智慧。

(三) 因時而宜、穩健務實的治政原則。冷靜分析澳門的歷史與現狀，理性把握澳門的優勢與弱項，立足現實，著眼未來，因時而宜地制定政策目標，穩健務實地加以推進，是04政綱與99政綱的又一共同點。99政綱發佈時，澳門尚處於回歸之前，其時澳門治安不靖，經濟低迷，就業不足……政綱就此展開客觀分析，在此基礎上，因時制宜地提出政策目標，分別輕重緩急確立政策重點，並明確以“先改善，後改革，用改善來推動改革，用改革來不斷改善，精益求精”的“總體策略”來推進政策目標的次第實現。99政綱分析問題切中要害，政策目標切實可行，顯現出參選人實事求是、穩健務實、有條不紊的治政原則。相反，如果面對困難與壓力，提出急於求成的政策目標，或為求一時之效而孤注一擲，或為取悅選舉人而徒托空言，勢必適得其反，欲速則不達。至04政綱公佈時，特區政府成立後所採取的“固本培元，穩健發展”的漸進恢復政策取得明顯成效，澳門經濟社會狀況顯著改善，對此，04政綱予以肯定。然而，在肯定成績的同時，04政綱沒有回避尚待解決的問題，即使面對經濟的高速增長，仍然表示“審慎樂觀”，提出保持經濟適度持續增長、繼續深化行政改革與法務改革、以區域性商貿服務平臺為定位展開對外交往與區域合作等務實而具體的政策，特別是根據現階段澳門經濟增長與社會發展不同步的狀況，適時提出建設優質社會、提升澳門居民綜合生活質素的核心目標，充分體現了因時而宜、與時俱進、穩健務實的治政原則。

(四) 和諧平衡、持續發展的治政思路。從核心目標的制訂到不同領域的具體政策主張，99政綱與04政綱共同包含了階段性與長期性、

局部性與整體性、重點性與均衡性互相並重的基本內涵，顯示出參選人和諧平衡、持續發展的治政思路。99政綱針對澳門多元共存的社會特質，專章闡述“族群和諧”，鄭重宣示特區政府應以法治為基礎，“致力於營造一個族群和諧的社會環境，使不同族群的居民以寬大和包容的胸襟團結起來，把澳門建設成為一個互相尊重、和諧合作的社會”。即使是在社會治安與經濟發展需要優先考慮時，99政綱仍然著眼於澳門長遠發展，極富遠見卓識地提出特區政府的“文化使命”，認為“社會的進步與發展關鍵在於提升人的素質”，特區政府“必須盡一切努力，投入到人的改良、人的復興、人的進步、人的完美之上！澳門的未來和市民的福祉，寄托於此，成就於此，確證於此”。在具體政策上，經濟領域，結束經濟不景氣與保持澳門競爭力，旅遊博彩等支柱產業的發展與中小企業環境的改善，本地工人就業與外地勞工輸入；政府建設與公共行政領域，立竿見影的機構重組及人員培訓與長遠影響的行政制度及文化改革，專門肅貪機構的建設與法制教育作用的發揮；教育領域，普及性教育與精英化教育；社會服務領域，政府的責任與非政府組織(NGO)的參與……無不體現協調與兼顧的政策導向。更為難得的是，99政綱把環境保護作為“一種特殊的生產力”來對待，強調“經濟發展應顧及環境保護”，“特區政府必須把環保視為經濟持續發展的一項重要內容，把環保工作視為社會發展的重心之一”。由上可知，確如該份政綱序言所示，它“包含了澳門的現實和長遠，局部與整體，表層與深層各個方面”。同樣，04政綱在序言中開宗明義地倡言“建設一個目標與手段並重、知識與倫理並重、競爭與合作並重的社會”。政綱把可持續發展作為特區政府需要倍加努力解決的重大問題提出來，將“提高綜合生活質素”與“確保長遠社會進步”合在一起加以論述，使得核心目標的產生更具邏輯性與說服力。在具體政策上，經濟領域，龍頭產業與中小企業，傳統產業與新興產業，本地居民就業與輸入外地人力，區域合作與國際合作；教育領域，持續教育與學習型社會；文化領域，中華文明與西方文明；醫療衛生領域，預防與治療；社會福利領域，政府作用與民間參與……無不承繼了99政綱的協調與兼顧精神，而且，在關涉澳門社會可持續發展問題上，04政綱更加強化了非物質性因素，明確特區政府“高度關注居民物質生活的改善，亦須以最大努力滿足居民在精神生活方面的需要”，“透過持續提升市民的素質

和競爭力，促進澳門整體社會的發展進步”，“全力推進社會與經濟的協調發展，提升澳門的人文發展水平”，“構建愛國愛澳、善良正直、團結融和、與時並進的社會價值觀”，“目的不但在於滿足當前社會發展和市民生活的需要”，更在於“確保澳門的長治久安和可持續發展”。

二

於澳門回歸接近五周年時公佈的04政綱，雖然在參選人治政的理念、依據、原則、思路等基本層面與澳門回歸前公佈的99政綱體現出連續性與統一性，但是，04政綱因應時代發展與澳門實際變化，在治政目標、優先次序、政策定位等操作性層面，出現了許多99政綱所沒有的新內容，表現出明顯的發展性。

（一）治政目標上，明確提出“提升綜合生活質素、建設優質社會”的新目標。99澳門回歸後，特區政府制定的“固本培源、穩健發展”施政方針效果漸顯，至04政綱公佈時，澳門經濟在經歷恢復性增長後進入快速發展的新階段。面對澳門經濟的快速增長與市民進一步改善民生的要求，04政綱適時宜、順民意地提出“我們發展經濟的根本目的究竟為了什麼”的問題，並將“提升綜合生活質素、建設優質社會”作為治政新目標，還就“綜合生活質素的內涵”進行了深入而全面的闡述，使之成為04政綱的主導性話語。比較而言，99政綱雖也提及“社會發展與進步”、“人的素質提升”等與“綜合生活質素”相關問題，但並無明確闡述，更未將之置於核心目標的重要地位。可以說，“提升綜合生活質素、建設優質社會”確屬04政綱首倡，但同時也是99政綱已零星存在的相關內容的明晰化與系統化。

（二）治政次序上，公共行政與法制建設成為優先關注領域，“對外交往與區域合作”、“青年培育”得到強調。一般說來，《競選政綱》具有說服更多選舉人認同的明確目的指向，正因此，作為政策綱要，競選政綱所涉及的領域不可能過於狹窄，從涉域範圍看，幾乎所有政綱都存在一定相似性，即關注到政治、經濟、文化、社會等多個領域。即便如此，政綱的政策傾向性依然存在，並構成不同政綱相互判別的基本依據。同樣，何厚鏵先生參選特區行政長官的04政綱與99政綱，

在治政優先次序上，表現出明顯的傾向性。99政綱將“治安”與“經濟”置於優先關注地位，並不惜筆墨地對此展開問題診斷與對策闡釋，凸顯了其時澳門社會狀況與民心所向，正所謂“全澳市民的急切期望，促使我優先處理治安與經濟”。至04政綱公佈時，澳門回歸初期市民關注的“治安”與“經濟”得以改善，“社會的發展，對公共行政和法務建設提出了新的難度，新的考驗”，“政府以至整個施政團隊的表現存在相當大的改進空間，政府和民間合作模式尚待優化”，因此，“推動政制和政治生活的民主化，強調施政的問責原則，進一步深化行政改革和法務改革；實現政府部門和公務人員隊伍的專業化、現代化，全面地向澳門市民提供負責任的、不斷自我完善的公共服務和民生服務”成為04政綱闡述的治政重點。與此同時，基於“過去幾年的施政實踐”，04政綱表示“堅信對外合作是澳門發展的必由之路和動力泉源”，因此，列專節闡述澳門的“對外交往與區域合作”，顯示出“對外交往與區域合作”在未來治政過程中的重要性，需要特別加以強調。同樣，04政綱將“培養年青一代”，在澳門“湧現出一浪接一浪的精英份子和柱梁人物”，視作“優質社會的焦點氣象”與“標誌”，“必須為此付出百折不朽的努力”。因此，04政綱不同凡響地以專節來闡述“青年培育”問題。應當說，無論是“公共行政”，還是“青年培育”，99政綱均有論及，相對而言，04政綱配合治政新目標與時俱進地對治政次序作出了合理調整。事實上，“經濟”、“社會”等99政綱曾所論及的問題，04政綱亦有新闡述，而非完全罔顧不論。

（三）發展定位上，對不同領域的發展方向作出具體而清晰的政策性規劃與定位。與99政綱相比，04政綱不但對澳門總體發展方向進行目標定位，而且在總結首屆特區政府施政經驗的基礎上，對不同領域的發展方向進行了政策性規劃與定位。04政綱明確表示“在未來的日子裏，”特區政府應“努力把澳門建成（亞洲地區）博彩、會展及休閒旅遊娛樂中心和區域性商貿服務平臺”。在產業發展定位上，以施政回顧的方式肯定了“特區政府所提出的”以旅遊博彩業為龍頭、服務業為主體、其他行業協調發展的“產業發展定位”“受到了社會的普遍認同”。在對外開放與區域合作上，“特區政府將繼續落實遠交近融政策”，“充分發揮CEPA的主軸效應”，“以經貿合作為主導”，“加強與葡語系國家、歐盟和東盟等國家的合作，前者更處施政的優先之處”，發揮澳門

的比較優勢，將澳門打造成“粵西地區商貿服務平臺”、“國際華商聯絡與合作服務平臺”、“中國與葡語國家的經貿合作服務平臺”。在文化發展上，對99政綱提出的“澳門回歸祖國，…也是主流文化的回歸”進行更加明確的政策闡示，指出“中華文明為本，東西文明並存的特徵，在澳門未來發展中保持獨特的地位與價值”，“將繼續鞏固與強化”。比較而言，99政綱受限於時代條件，或未能對澳門不同領域的發展方向作出定位，或雖有提及卻未能明確化與具體化。

(四) 具體政策上，引人注目地提出了“舊區重建”、“政府問責”等新政策主張。04政綱新見迭出，在具體政策方面提出了許多99政綱所未見的新主張，其中，引人注目的是“舊區重建”與“政府問責”。有關“舊區重建”，04政綱指出，“適應發展經濟與社會發展，改善日趨緊逼的商住環境”，政府將“訂定符合整體利益的城市規劃”，為此，政綱鄭重宣示“舊區重建將正式進入議事日程”。雖然用語簡約，卻包含了參選人的責任與決心。有關“政府問責”，04政綱“強調施政的問責原則”，誓言要“強化政府官員的責任承擔，…最終實現現代化、科學化和標準化的政府問責制度”。由此表明，“問責”成為推進澳門政制發展與行政改革的原則與方向。此外，配合“提升綜合生活質素、建設優質社會”總體目標，04政綱對99政綱曾經涉及的有關問題進行了新的概括，如“以優質教育為目標的教育改革”；“創建學習型的社會”；“把‘綠色GDP’列入長遠發展的方向”；構建以“愛國愛澳”為首的“愛國愛澳、善良正直、團結融和、與時並進”的社會價值觀與人文精神等。可以肯定，類似的新概括與新提法並非僅是語辭翻新，而是融入了科學的發展觀，包含了參選人隨時代發展而形成的新認識與新觀念。

總之，比較04政綱與99政綱的文本，可以發現，二者在參選人治政的理念、依據、原則與思路等基本層面體現出較多的統一性與連續性，而在治政的目標與次序、發展的規劃與定位等操作層面表現出明顯的差異性與發展性。兩種文本所存在的一致與差異，既可看作是澳門社會發展的寫實，也可視作為參選人認識進化的表徵。

(文中徵引均出自於何厚鏵先生1999年參選政綱《知難而進 共創新機》與2004年參選政綱《同建優質社會 共創美好明天》)

