不仅有选举：民主政权如何交接权力

民主政体不仅需要有选举。公民的期待、共同的准则、理解与共识以及由此建立的信任都是健康民主体制的决定因素。本期《美国电子期刊》（eJournal USA）探讨公民社会的特征和实现权力和平移交的政治条件。

（美国国务院电子期刊第 15 卷第 1 期，2010 年 1 月）

本期目录：

内容提要.....2

不仅有选举.....3

民主生命力中的元素.....6

数码媒体对公民社会的持久影响.....8

民主国家中的败选演讲.....12

公民社会、民主和选举.....16

2008-2009 总统交接：成功的协作.....20

从胡佛到罗斯福：危急时刻的总统交接.....24

一次半自由的选举何以改变波兰.....26

从专制统治到欧盟 ：罗马尼亚和摩尔多瓦.....28

“塞尔维亚之秋”与非公民社会式的民主建设.....31

参考资料.....33

内容提要

1960年的美国总统选举是最势均力敌的竞选之一。双方得票结果如此接近，以至支持理查德•尼克松（Richard M. Nixon）的选民敦促他抗辩投票结果。但是，当时身为副总统的尼克松没有这样做。他的解释是："即使我们这样最后赢得胜利，也是以世界舆论为代价，并且有损于最广意而言的民主实效。"

尼克松履行了他作为副总统的职责，即向参议院正式报告约翰•肯尼迪（John F. Kennedy）当选。他说："100年来，这是第一次由一名总统候选人宣布他本人失败而对手胜利的选举结果。我认为，这是一个再显著不过的例子，说明我们宪法体制的稳定和美国人民引以为豪的发展、尊重和崇尚自治机制的传统。在我们的竞选中，无论竞争多么激烈，无论得票多么接近，落选者接受选票的裁决，支持胜利者。"

尼克松的批评人士指出，他的上述讲话是在为今后再次参选留下余地。他们为什么会将这体面的败选辞令视为精明的政治姿态呢？本期《美国电子期刊》将就此进行探讨。

本期的主题是，民主国家如何遵循通过自由公正的选举所表达的人民意愿移交权力。冷战结束后的20年来，许多国家举行了选举，但它们并非都实行了真正的民主制。在有些地方，选举作弊，当政一方享有不公平的优势，有些甚至依靠军方支持，推翻选举结果。但是，在健康的民主社会中，犹如尼克松和那些批评人士所理解的那样，公民相信选举的公正性，要求尊重选举结果，并期待权力以和平方式从一位领导人转交一位领导人。

本期所汇集的文章展现了权力和平交接与活跃的公民社会之间的关系。这些文章认为，自发的公民和社会团体通过向民众进行宣传教育可以形成共识，即民主体制合法，非民主行为不合法。它们从不同角度检视了美国和其他一些国家的权力交接情况，并且探讨了一个21世纪的新现象：新型社交媒体技术对增强公民社会、进而促进民主的作用。

一些文章的作者指出，民主国家之所以稳定，是因为落选者清楚，胜利并非永恒，而且胜选者并不能改变未来的竞选规则，因此失败者有机会再次参选和赢得胜利。理查德•尼克松便是这样一位竞选者：他于1968年当选为美国第37任总统。

——编者

不仅有选举

作者：埃里克•比约恩隆

埃里克•比约恩隆(Eric Bjornlund)是一位具有20多年国际经验的律师和发展专家，也是民主国际有限公司（Democracy International Inc.）的共同创办人。该公司负责设计、实施及评估民主和执政项目。他的专长领域是选举、政治进程、公民社会以及分析方法。他著有《不仅限于自由与公平：监督选举和创建民主》（Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy）（2004年）。

在健全的民主制度中，选举是一个稳定政府的起点。这个政府能够保护弱势群体的权益，保障言论自由，尊重法治，并且鼓励公民社会的成长壮大。

民主选举被普遍视为合法政府的根基。选举是让公民选择用何种方式实行管理，因此，选举是民主的其他各项机制和行为方式的起点。然而，真正的民主远不止于此。除了选举外，民主还需要对政府权力设定宪法限制，保障基本权利，包容宗教少数派或少数民族，并且代表各种不同观点等等。要创建真正的民主，社会必须形成民主文化和法治，确定在两次选举之间的行事规则，并对可能破坏选举程序的行为予以约束。诚如国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton）最近在乔治敦大学（Georgetown University）所言："民主的含义不仅在于选举领导人，而且还要有活跃的公民，自由的媒体，独立的司法，以及一系列对全体公民负责、并平等公平地保护他们的权利的、透明的和响应民情的机制。在民主社会中，尊重权利不是领导人的日常决策，而是他们当政的原因。"（2009年12月14日，华盛顿特区）

选举之后平稳的政权移交至关重要。在健全的民主社会中，败选者将有风范、和平地让权。他们不仅以此而维护了自身的尊严，而且通过以身作则，巩固了国家的民主传统、实践和习俗。同样，胜选者通过主动向政治对手表示敬意，也有助于化解歧异，并可以最大程度地减少有损民主与发展的冲突。

在真正的民主社会中，法治、民主政治机构，以及独立的公民社会组织共同促使选举结果得到尊重。而这些机制和价值观也增强了人们对政府的信任，更愿意支持政权的和平移交。

法治

民主要求尊重法治，无论选举结果如何，都不会动摇法治。联合国安全理事会对于法治的定义是"所有人、机构和实体，无论属于公营部门还是私营部门，包括国家本身，都对公开发布、平等实施和独立裁断，并与国际人权规范和标准保持一致的法律负责。"法治的要素包括：合法、公平、有效、制衡。合法意味着法律必须反映整体社会的共识，即以公开和民主的程序立法。公平的含义是，法律平等运用、程序公平、保护公民自由，以及合理享有司法。有效则指实施与执法具有连贯性。

公平地执行保护所有公民的法律，能够加强民主国家政府的合法性。由于在健全的民主制度中，法律受到公众的尊重，也为公众所尊守，因此令人失望的选举结果能够为人们所接受。一个执法公平和以公正方式解决分歧的国家会比较稳定。反之，不公正或歧视性的法律会破坏公信。糟糕的法律有可能导致公众不服从，甚至反抗，形成一种对不尽人意的选举结果难以宽容的氛围。这就是为什么美国总统艾森豪威尔（Dwight D. Eisenhower）曾指出："展现法治对于我们的意义的最清楚方法，就是回顾没有法治时的状况。"

法治意味着尊重基本的民权和程序规范，并使它们免受任何一次选举结果的影响。在民主社会中，选举结果不能影响对于言论自由、新闻自由或司法独立的保护。新的领导人无论具有多普遍的民意支持，都不能对这些规范提出质疑，也不能威胁任何公民的权利，包括那些支持落选者的人。

因此，尊重法治有助于选举后的和平过渡。落选者若拒绝接受选举结果会失去支持；公民会把这种人视为局外人，甚至违法者，无疑是对公共的公民文化的威胁。这也再次说明，在尊重法律程序和政府具有公认的合法性的国家中，公民不太会支持反叛行为或拒绝接受选举结果的候选人。

政治制度

良好的政治和选举机制同样也对促进选举后的和平过渡具有作用。这些机制使民主社会产生它所需要的复活力，经得住有争议或受质疑的选举可能引发的矛盾冲突。落选者或反对派无需上街宣泄悲情，而是可以通过选举申诉委员会或法庭等制度化的机制来挑战选举结果或选举程序是否公平。如果普遍的预期是，这些机制会对争议作出公平的判决，那么，和平的民主政权转移的可能性会加大，而以冲突方式抗议选举结果的可能性会减少。

有力有效的选举制度增强选举程序的可信度，促使公众更加期待选举结果得到尊重。它们也给落选者带来保证，即当选者的任期是有时限的，竞争机会将再来。

限制或制衡政府权力的政治机制也有助于促进稳定。这在发展中的新兴民主社会尤其重要，因为那里的选举结果有可能造成不确定的政治环境或是一时性危机。在出现政治领袖拒绝接受选举结果的情况时，非常需要有一个能够抵制那种力量的强大和独立的司法机制。在出现在职者败选的情况时，如果政府体系及其雇员的生计并不是依赖具体政治领导人的惠顾，将是有益的；它使政府雇员没有必要支持败选的领导人抵制民主程序的举措。得到确定的政治机制会疏通异议，促使领导人、立法者和政府部门以民主方式执政。

有效的治理——包括公共问责、响应民情、透明度和效率——增强民主体制的政治合法性。诚如奥巴马（Barack Obama）总统对加纳国会所言："在 21 世纪，有能力、可靠、透明的体制是取得成功的关键——强有力的议会、正直的警察部队、独立的法官和新闻工作者、充满活力的民营行业和公民社会。"（2009 年 7 月 11 日，加纳阿克拉）

公民社会

如同政治机制和法治一样，一个强大的——并且有自由媒体辅佐的——公民社会，使民主行为方式更具合法性，也使人们期待选举胜负双方都会尊重“游戏规则”。公民社会组织可以发挥对政府权力的监督作用，并对企图阻挠民主进程的败选者构成威慑。

真正独立而且具有广泛代表性的非政府组织和其他公民社会机构，有助于确保候选人和当选官员尊重选举结果和民主进程。他们可以促进公民和政府之间的重要对话，并为民主代议制政府提供所需的信息。倡导性组织通过指出社会中的问题与关注，帮助加强透明度和问责。他们督促政府兑现竞选承诺，从而促使政府更好响应民情。公民社会组织可以影响政府行为和民众对政府应该如何运作的期待。

互联网和社交媒体技术如今为公民社会团体提供了新的平台，用以组织起来、交换信息，并且争取更大的政府透明度和问责。博客、短信、在线社交网络，以及类似的互联网工具使公民社会团体能够扩充受众，迅速增加会员人数，并且利用国际力量扶持本地或国家的主张。例如，在伊朗选举后的争议中，在线微博客平台推特（Twitter）使伊朗人得以对选举结果提出质疑，并告诉世人正在发生的政治事件。

国务卿克林顿将这些组织和网络同政府问责与响应民情挂钩。她说，公民社会“促使政治机制对它所服务的人民敏捷地作出反响。”（2009 年 11 月 3 日，摩洛哥）公民社会组织协助公民以新的方式向政府问责和要求政府透明，促使政府更有必要遵守民主的规范与原则。

尊重与超越选举

民主为公众带来了某些期许和理解，其中包括尊重法治和选举结果。它要求人民尊重比选举意义更广的价值观。奥巴马总统在开罗发表讲话时，强调了以下这些基本真理：

“无论植根于何处，民有和民治的政府为所有当权者设定了一个标准：你必须通过人民的许可保持权力，而不是采用强迫手段；你必须尊重少数派的权利，本着宽容和妥协的精神参与；你必须把人民的利益以及合法的政治程序置于自己的政党利益之上。没有这些要素，单凭选举无法实现真正的民主。”（2009 年 6 月 4 日，埃及开罗大学）

尊重法治、良好的政治机制以及强大的公民社会参与，共同加大了对和平移交政治权力的期望与可能性。当一个国家的制度代表各方利益，疏导公众要求，促进政治对话交流，并做到执法有效公平时，它就更可能博得尊重。在这些国家中，人们能够通过和平方式带来变革，因此以违宪方式挑战选举结果不甚可取，而这样便有助于使选举成为走向更全面的民主治理的第一步。

本文表达的看法不一定反映美国政府的观点或政策。

民主生命力中的元素

作者：瓦莱丽•邦斯

瓦莱丽•邦斯（Valerie Bunce）是康乃尔大学（Cornell University）国际研究系政府研究专业教授兼阿伦•宾恩科布主任（Aaron Binenkorb）。她是研究后共产主义时代的欧洲和欧亚民主与专制问题的专家，合编有《后共产主义世界的民主与专制主义》一书（Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World，2009年)。

在健康的民主政体中，选举促使政府必须对民众负责，并有助于权力和平移交。

民主选举包含的不仅仅是投票和点票。在健康的民主政体中,选举使政府必须对它所管辖的民众负责。前提是：

——公民是自由地选举自己的政治代表。

——公民可以在要求他们给与支持的候选人中作出选择。

——政府官员在一定时期以后必须经过再选举才可继续当政。选举成为对他们政绩的定期评判，并有可能让他们下台。

具有竞争力的选举让各位有政治抱负的人士感到前景难料，促使他们必须响应民意。

只有定期举行的并且是自由公正的选举，才会产生负责任的政府。但是，在非洲撒哈拉沙漠以南地区和后共产主义的欧亚地区，不少新生民主政体的选举并没有带来这种结果。有时候，这是因为选举程序不规范、不透明、不完全合乎宪法要求。在有些国家，在位官员通过向固定的和有可能争取到的支持者施惠而左右政治竞争局面，或者制造“假”反对派，骚扰真正的反对派。此外，有些看似民主的政权能够通过控制选民登记、选民投票率和点票等来延长当政。

虚拟的与真正的民主实践之间的差距，会因反对派政党和候选人进行的强有力的竞选活动而缩小。这种竞选能够调动公民和公民社会组织，从而推动选民登记、投票和对选举的监督。这正是1998年在斯洛伐克、2000年在克罗地亚和塞尔维亚、2003年在格鲁吉亚和2004年在乌克兰的重大选举中出现的情况。在上述每个国家，公民们运用包括投票和抗议示威在内的民主手段，迫使当政的专制独裁者或他们的既定接班人承认败选。

政府更替对任何一个政治体制都是挑战。健康的民主政体能够顺利和平地处理这种挑战。廉洁的选举与和平的权力交接向人们表明，今天的输家可能成为明天的赢家，反之也是如

此。胜选者及其支持者必须继续对其竞争对手的意见作出反响，将下一轮选举放在视线中。败选者及其支持者能够将精力集中于当前和未来的机会，而不是对过去的怨愤。由于相信竞选规则下次继续有效，他们比较容易接受现行政治秩序，不太会谋求用暴力推翻民主政府。

向新政权的每一次过渡都意味着变化，因此也是对政治稳定的挑战。民主政体可以最大程度地减少这种挑战，因为定期举行的竞选可以为新生领袖带来真正的机会，而透明的权力移交有助于胜负双方接受现实。不过，民主国家对如何权衡稳定与政治活力和变革的关系，做法不尽相同，有些甚至不允许任何人反复经选举当政。例如，在美国、俄罗斯、亚美尼亚和非洲撒哈拉沙漠以南地区的30多个国家中，宪法规定了领导人的任职期限。这些限制防止使任何一人掌权时间过久，进而有助于防范独裁，但同时也使公民们没有机会再选举“任期届满”的候选人。

因此，选举在民主体制中有两个关键作用：使政府必须对所管辖的民众负责并促进政权的和平移交。这两项结果反过来给民主政权带来合法性。一个健康民主政体中的公民视代表制政府为施政的“惟一途径”。

本文表达的看法不一定反映美国政府的观点或政策。

数码媒体对公民社会的持久影响

作者：菲利普•霍华德

菲利普•霍德（Philip N. Howard）是华盛顿州西雅图华盛顿大学（University of Washington）传播系副教授兼该校杰克逊国际研究院（Jackson School of International Studies）客座教授。他的著作包括 2006 年出版的《新媒体运动与被管理的公民》（New Media Campaigns and the Managed Citizen）及将于 2010 年由牛津大学出版社（Oxford University Press）出版的《民主与专制的数码起源》（The Digital Origins of Dictatorship and Democracy）。

数码媒体与社交网络向公民与公民社会机构提供了交流与动员的工具。它们为个人提供了发表见解及表示异议的平台，从而加强了向政治民主发展的潮流。

新的信息技术正在深刻地改变着政治文化。互联网和其他交流工具成为 21 世纪公民社会所依赖的基础设施，同时也成为公民言论孕育发展的数码 “安全港”。这种情况在国家印刷和广播媒体遭到严格审查的地方尤为如此。一句话，科学技术给政治交流带来了新型重要手段，使公民习惯于民主思维与行动。

对公民社会的定义往往是，由具有共同的核心价值观的人自愿组织起来的独立于国家的政治、经济或文化活动的自发自助的社会群体。公民社会组织有各种规模，例如：从大赦国际（Amnesty International）到美国的各种社区保龄球联合会，乃至世界各地的网上社区等等。

公民组织在选举时期尤其重要，因为它们代表着许多不同观点，而且能够通过交流手段广泛地传播这些观点。大量的不同观点明确地向公民们说明，在一个民主国家内，没有一个群体可以声称是全社会的代表。相反，国家的目标与决策是在众多群体的共同作用下而形成。

创造网际社区

公民社会群体利用互联网作为组织与交流的实用工具。互联网提供了独立于政府的信息基础设施，社会运动得以借助这种基础设施而发展。例如，在突尼斯，监督政府腐败行为的公民自己组织起来，将突尼斯总统夫人乘政府飞机赴米兰和巴黎购物的录像放到优兔

（YouTube）网上。因此，互联网改变了许多国家的政治传播运作。在这些国家里，网络空间成为公民社会向国家发出挑战的论坛。在有些国家，它是现世主义和伊斯兰教竞争的场所；在另外一些国家，它是各式各色政治分歧的论坛。

一场选举过后，已有根基的网际社群，尽们有可能受到监视，有时还会被国家操纵，但几乎总是可以独立于政府的控制而存在。虽然一些政治上层人物为了控制网上言论交流也会创办一些网上社区，但一般都不成功。在澳大利亚、加拿大、美国和英国等国家，这种情况有时被称为“阿斯特罗草皮”（Astroturf）运动，它们是人工制品，鲜可生根，在选举日过后往往难以为继。

真正能够长久发展的是一个国家内各公民组织之间、国际非政府组织之间以及国内志同道合的协会之间形成的实实在在的关系。这些网上社群在那些非网上社群遭到政府和社会特权人士严厉管制的国家尤为突出。在政治反对势力遭受限制的国家，网络空间作为替代场所应运而生。甚至用于购买名牌手表的网上看板和聊天室也成为实践言论自由的地方，捍卫言论自由的话题代替了计时物件而成为交谈题目。互联网使位于专制国家以外的反对派运动有可能深入国内，成为政治传播体系中的一部分。取缔政党不过是意味着正规的政治反对派会在网上和从国外组成。它还意味着，公民社会领导人会转向网络技术所提供的其他组织形式。

协助公民参与

马来西亚、印度尼西亚和土耳其最近都举行了大选。大部分观察员认为，这些选举进行得很顺利。数码媒体在政治竞选中发挥了作用，民主似乎也因此而更加强大。这三个国家尽管历史各不相同，但具有一些相似的特征：

——在公民日常接触的新闻中有更多国际内容。

——亲朋友人在通信中使用了不受政府直接控制的 Twitter（推特）、Facebook（脸谱）和 Orkut（我酷）社会服务网。

——公民社会活动家在网上大批涌现，即使在出现国内镇压时也是如此。

——妇女能够以在“现实”世界中通常不可能的方式加入网际交谈。

数码媒介为人们——特别是为技术灵通的城市青年——解决了政治上的认同感。从巴勒斯坦人到希腊人，从亚美尼亚人到苗族人，年轻的互联网使用者对自身群体的文化与政治有了大量了解。这些新型的政治交流形式大多对选举活动起到了积极作用。即使伊斯兰色彩强烈的党派也需要让他们的信息变得比较温和，并采用新的信息技术来吸引与动员选民。

推特、博客或优兔并没有造成社会不安。今天人们很难设想，如果没有它们，即便是在伊朗和埃及这样的国家，社会运动的组织和公民的参与如何会取得成功。虽然那些国家中的许多人无法上网，也没有移动电话，但是掌握这些手段的人——城市居民、受过教育的精英和年轻人——恰恰是能使政权发生改变或默默支持某种选举结果的公民。正是这些人会支持或反对专制统治，正是这些人因新型交流技术的传播而明显改变了与亲朋好友的联系方式。

选举结束后，新媒体的常规依然存在。选举现已成为学生领袖、新闻记者和公民社会团体试用数码技术的敏感时刻。即使他们冀望的候选人未能当选，这种试验仍然很有意义，因为在运用数码媒体的过程中，公民们打造出一个基本独立于政府的信息基础设施。数码媒体给公民社会留下了持久的印记——在选举结束后会继续存在。例如，互联网使年轻人能够了解到在信仰与自由共存国家里的生活状态。随着时间的发展，更多的公民将会学习使用互联网，提高网上搜索技能，变得更善于获取、判断和使用信息。

加强公民社会

评论人士正确指出，互联网也在被用来支持恐怖分子的网络组织。他们还指出，某些掌权人士通过对新媒体实行审查，谋求以更精明的手段控制社会。但有时被称为的“电子圣战”、“恐怖主义在线”、“网络战争”、“数码教令”等无法反映社交媒体的真正影响力。随着时间的推移，社交媒体对加强公民社会所发挥的作用很可能成为它对政治文化作出的最持久的贡献。

在举行选举或发生政治或军事危机等敏感时刻，移动电话和互联网等工具从三方面增进政治交流：

——首先，技术使用者在危机时刻显示出格外强有力的信任与互利准则。他们会分享图像、帮助彼此与亲友保持接触、并为外界提供现场信息。

——第二，公民社会组织经常模仿彼此的数码竞选战略。原因之一是，民主活动人士往来于不同国家，在选举期间为地方团体提供服务。但选举也是各团体组织互相学习向公众宣传自身战略的一种机会。

——第三，选举是对包括新传播技术的作用在内的各种公众关心问题进行辩论的机会。有关技术标准的一些问题——如公共频谱分配、政府审查和数码技术普及——成为讨论话题。公众可能要求政治候选人解释他们准备如何推广技术使用以及如何消除有技术手段与无技术手段人口之间的差别。

马来西亚最近举行议会选举的统计模型表明，使用博客的挑战现任议员的候选人更有可能击败不使用博客的现任议员。使用博客的反对党候选人更有可能战胜不使用博客的执政候选人。今天，政治候选人如果不采用数码竞选战略就难以具有“现代”形象。

信息基础设施就是政治。在许多国家里，它也远比占主体的传统政治文化更具有参与性。结果是，基于新技术的政治把由上层权威掌控的旧有机制民主化。当一位公民每次用手机记录下侵犯人权的事件、或用共享的电子表格记录政府开支情况、或将官员腐败信息归纳集中起来时，她就使公民社会得到加强，就在为民主而出击。数码媒体最持久的影响可能就在于，它使公民们变得善于使用并提供有内容的政治信息。

本文表达的看法不一定反映美国政府的观点或政策。

民主国家中的败选演讲

作者 保罗•科克兰

美国政治学家保罗•科克兰（Paul Corcoran）是澳大利亚阿德雷德大学(University of Adelaide)副教授。他的主要研究领域是政治传播学，其中包括修辞策略与媒体形象、政治哲学、政治学和艺术）。

经过艰难竞选后发表败选演讲绝不是空泛的姿态，而是有助于肯定选举结果的合法性，加强国家团结，为和平和有效的权力过渡铺平道路。

2008年11月4日，美国总统大选还在清点选票，两位主要候选人便开始充当起各自在这出传统政治戏剧的最后一幕里的角色。第一个讲话的是被击败的候选人约翰•麦凯恩(John McCain)。他的败选演讲遵循着传统的格调：

我的朋友们，我们走到了一个漫长历程的终点。美国人民已经表态，他们表达得很明确。稍前，我很荣幸地与巴拉克•奥巴马参议员通了话，祝贺他……当选为我们共同热爱的国家的下任总统。在这样一次如此持久而艰难的竞选角逐中，他的成功本身就足以让我对他的能力和韧性不胜钦佩。而他能够在数百万曾错误地认为美国总统竞选与他们无关或他们的影响无足轻重的美国人身上激发起希望，我深表敬仰，并祝贺他取得了成功。

奥巴马在胜选讲话中，应声强调说，“我们从来就不仅仅是一个个人的组合体或红蓝州的组合体。我们是、而且将永远是美利坚合众国。”当选总统还以下面的话赞扬他的对手：

今晚早些时候，我接到了麦凯恩参议员打来的风度非凡的电话。麦凯恩参议员在这次竞选中进行了持久而执著的选战。而他为这个他热爱的国家所进行的奋战更持久、更执著。他对美国的奉献，是我们许多人难以想像的。我们由于这位勇敢无私的领袖的奉献而生活得更好。

这场戏的各种版本在每一个健康的民主国家中都有上演。塞格琳•罗娅尔（Ségolène Royal）向尼古拉•萨科奇（Nicolas Sarkozy）表达了对“完成为所有法国人服务的使命的最佳祝愿”。被击败的日本首相麻生太郎（Taro Aso）宣布：“我认为这是公众的裁决，我们须将对此真诚地反省。”类似的相互热诚表态在世界各地都成为民主政治选战告终的标志。有人或许认为这些不过是一种形式而已：虚情假意，无关痛痒，最多也就是出于老派的绅士风度。但它们起着一个重要作用：在承认失败的演讲中，败选者接受了选举结果的合法性。得胜者的回应则表明，所有候选人的支持者都依然是国家体制中的宝贵成员。如此一来，每一次竞选，不管角逐得多么激烈，都以表现国家团结的气氛结束。

一种例行的交接礼仪

出人意料的是，在选举之夜的戏剧以及民主程序中，败选者更具有语言的空间和影响力。得胜者终将要面对自己选举时许下的诺言。确认对手的宽厚风度，他很容易表现出自己的侠肠义胆，甚至赞誉对手的强大也是在彰显自己的功绩。

而败选辞令在民主国家政治交接的例行礼仪中起着更为重要的作用。一位强人在承受极大情绪压力的时刻发表的寥无挽回作用的败选讲话，是社会稳定、政治权利合法化所必需的文明素质的生动体现。竞选是民主国家定期和刻意经历的一种象征性危机，而败选演讲是化解这一危机的礼仪。它让人民主权和宪政秩序以有目共睹的方式得到巩固。对悄然离去者来说，这场言辞的戏剧把竞选的失败转化为凯旋的篇章：败选政党重新承诺，定将在未来取得胜利。对抗、党派忠诚和原则对立的言辞化为古老美德、骑士风度和宽宏大量的种种隐喻——体现出新的高度，即参与竞争是根本，游戏规则比游戏中的胜负更重要。

有人把美国总统选举戏称为敌手之间的一场有组织的战役。像战争一样，选战也是人声鼎沸、情绪激昂。媒体更是重笔描述分歧和冲突，通过每周民调宣布胜败，突出军事气质。候选人质疑对手的能力、品德和领导才能。在任候选人的政绩受到尖锐质询，候选人受到种种刺探，旨在暴露其弱点。在任的候选人进入“选举状态”，为竞选投入极大的精力。

现代各种总统竞选组织热衷于把选民分门别类，然后按意识形态将大部分投票群体汇合集中。这种策略使全国被按党派、州、地区和其他类别划分得支离破碎。而每一次总统选举都被称为是历来分裂性最严重、争斗最激烈、负面信息最多的竞选。许多评论员得出结论说，这导致国家出现史无前例的两极分化。

民主规范确实受到压力。昔日的忠诚、怨恨和偏见会再现，情绪激增。最后，只有一个候选人胜出，近一半的选民失望，他们的希望破灭、幻想成灰。

即使事事一帆风顺的时候，情形亦是如此。

因此，败选演讲的修辞功能是，开始抚平两党彼此招致和经受的创伤。只有败选者能够承认失败，宣布胜选者成功，呼吁国家团结，并号召为了爱国而支持他与之较量数月之久的竞选对手。这种在个人希望和抱负上作出牺牲的价值在于，它能号召国人团结，重振党派忠诚，并保证让未来的胜利前景光明。正是这样，在2004年败选的约翰•凯利（John Kerry）对他的忠实拥护者讲到“国家分裂的危险和团结求同的必要——极其必要。今天，我希望我们能开始愈合……我们现在必须为国家的利益共同努力。在未来的日子里，我们必须找到共同的目标。我们必须一起努力，不计悔痛，不需反责，抛弃愤怒或积怨。美国需要团结，希翼更大度的关怀同情。”

四年之后，麦凯恩重演了同样的主题：“奥巴马参议员和我有过、也辩论过我们之间的分歧，他获得了胜利。……我敦促所有支持我的美国人和我一起不只是祝贺他，而且向我们的下任总统表示诚意，作出真诚的努力，以找到走向团结的途径，寻找必要的妥协，化解我们的分歧，帮助恢复我们的繁荣，在危险的世界中保卫我们的安全，让我们的子孙后代

有一个比我们接手时更强大、更美好的国家。不管我们有什么分歧，我们都是美国同胞。”

和平移交：一个全球性的挑战

大度地承认失败并呼吁团结合作的做法，在有着悠久的竞争性选举传统的美国根深蒂固。但类似的礼仪在其他民主国家中或多或少也得到发展。有些特征可在2005年英国的议会选举中略见一斑。英国广播公司（BBC）报道说，保守党（Conservative Party）领袖麦克尔•霍华德（Michael Howard）措辞断然地“接受败选”：“看来布莱尔（Blair）先生将为工党（Labour）赢得第三任胜利，我祝贺他获胜。我认为现在该是他承兑诺言，完成对我国人民有实质意义的事情的时候了。……他要能兑现，就会得到我的支持。”

在2007年法国总统大选中，罗娅尔的败选讲话更为明确：“朋友们，同胞们，普选投票作出了裁决，我希望共和国的新总统将能够完成他的使命，我从心底感谢1700万人民。……我尽了全力，我将继续前进，……我要感谢所有为此而奋斗的人，让我们保持干劲和喜悦。……选举使民主得到新生……我们一起开始的事情，将一起继续下去。”

选后认输演讲在南美、非洲、亚洲、欧洲和澳洲都有，但它们很少具有美国总统选举中的这种例行的谦恭有礼和媒体主导模式。在多党制或议会制的国家尤其不会如此；那里的执政多数往往由多党联盟构成。

职权从一个政党到另一个政党的和平移交并不应该被视为是天经地义的。它需要有法律框架和人们从实际经验中建立起来的对选举公平性的广泛信心。而对选举程序缺乏经验或信任，是新生或正在向民主发展的国家——特别是那些存在深刻文化分歧的国家——所面临的不可避免的挑战。以政变方式——不管和平的或非和平的——建立起的政权，也许试图通过选举寻求民主合法性，但最终还是会因抗拒败选而动用武力。在这种情况下，政党领袖不是承认失败，而是抨击选举结果，声称投票舞弊，实行新闻检查并以暴力威吓。他们会敦促自己的支持者反抗、斗争和牺牲。对一个力图建立和加强民主体制的国家来说，互为竞争对手的领袖们所面临的挑战是，要把承认失败看做跨越个人抱负和党派利益的桥梁。

这种胜败礼仪的作用并不只是愈合创伤。正式的互致敬意或许看上去像是重文雅而轻不恭的旧时代的风范，但其实参与者是在重演一幕经典的政治艺术剧。鏖战后的演讲是对非常抽象的概念的一种礼仪化宣示：“民主在运作”；“人民的心声”。激烈的反对派回归成公民团体，为恪守比对抗更为重要的价值观而重新团结，重新开始。

经过无处不在的大众媒体的传播，承认败选和宣布胜利的礼仪使选举得以在富有升华性的尾声中结束。在官员计票的同时，记者们紧张地分析他们的电脑预测，焦躁地推测：那位看来失势的人什么时候会“认输”？候选人是否会让得胜者无法享受选举夜的庆功欢乐？被击败的候选人是否会按耐不住怨愤和失落感、还是说会在极度失望与沮丧之时表现出宽

怀大度？败选的礼仪是权力移交的象征。放在长焦距的时间背景和不断强大的大众媒体环境中来看，这些演讲已经成为公认的民主实践。它让我们对国家主权如何制度化并通过象征的力量得到巩固有了更充分的理解。

本文表达的看法不一定反映美国政府的观点或政策。

公民社会、民主和选举

作者：布鲁斯·吉雷

布鲁斯·吉雷（Bruce Gilley）是俄勒冈州波特兰州立大学哈特菲尔德政府学院(Hatfield School of Government at Portland State University)政治学助理教授。他的研究重点是民主、合法性和全球政治，特别是亚洲政治。他的著作有《统治权：国家合法性的得与失》（The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy）（2009 年）和《中国的民主前景》（China’s Democratic Future）（2004 年）。他现任《民主期刊》（Journal of Democracy）编委。

强大的公民社会势力使健康的民主国家更有力量。通过确保选举公正和当选者遵循良好的执政标准，公民社会势力为民主的蓬勃发展形成更好的政治环境。

近年的情况表明，仅有选举并不能确保民主治国。实行公正选举而且当选者必须根据明确的良政标准对选民负责的国家，具有一个共同的重要优势：强大的公民社会机制。一项针对真正的民主国家和有可能实行民主的国家的研究表明，公民社会与民主相辅相成。

印度尼西亚

自 1998 年推翻苏哈托（Suharto）的漫长独裁统治以来，印度尼西亚已经历四次通过和平选举完成的权力移交——分别在 1999、2001、2004 和 2009 年。在此期间，印尼的民主化发展突飞猛进。在 1997 年自由之家（Freedom House）的政治与公民自由度评比中，印尼的得分为 6（7 为最差），而 2009 年跃升到 2.5，跻身全世界较为自由的民主国家之列。

尽管仍广泛存在着对冲突和政治分裂的担忧，但是，印尼活跃和有组织的公民社会构成了巨大的凝聚力，帮助印尼人恪守民主的要求与规范。由于有民主论坛（Democracy Forum）、大学校长论坛（University Presidents’ Forum）、以及促进自由公正选举大学网（University Network for Free and Fair Elections）等团体，选举的公正性得到保障。印度公民社会的其他组织也发挥着同样重要的作用，促使政界人士遵守规则、兑现承诺，并在两次选举之间的当政期内响应民意。

雅加达的战略与国际研究中心（Center for Strategic and International Studies）的执行理事哈地·索沙斯托（Hadi Soesastro）博士曾在 2001 年对美国听众说，印尼新生的

民主“仍然很脆弱，而且当然，主要风险是这个进程有可能发生逆转。”他表示，印尼的公民社会把努力防止这种逆转视为自身的主要职能，并且说“这是我们的第一要任。”九年后，印尼公民社会可以宣告暂时完成了这一使命。2009 年 2 月，美国国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton） 在雅加达对公民社会领袖为建设宽容、民主和尊重权利的国家所发挥的作用表示祝贺。她说：“未来几年里，我在世界各地旅行时会告诉人们，如果你想知道伊斯兰教、民主、现代化和女妇女权利能否共存，就要到印尼去。”

人们现在普遍理解，健康的民主需要的不仅仅是选举。正因为如此，大多数促进民主的事业和援助都将精力集中于从支持公民社会到强化有效的立法程序等其他方面。但选举与其他内容的民主活动相互依赖：缺一不可，而且它们往往协同发展。一个得到自由媒体和独立机构支持的活跃的公民社会，不仅通过确保选举的公正、合法与合乎标准从而使选举结果得到保障，而且通过问责政府、确保其透明度和遵守规则，支持选举后的相关运作。2009 年，美国总统巴拉克·奥巴马在莫斯科和阿克拉的演讲中，把公民社会的作用称作“自下而上”的民主变革。正如他在阿克拉所说：“这不仅关系到举行选举，也关系到两次选举之间的状况。”

埃塞俄比亚

埃塞俄比亚也反映了民主“自下而上”的巩固过程。在曾经以关心赈灾和发展事务为主的埃塞俄比亚公民社会组织的帮助下，埃塞俄比亚于 2005 年举行了第一次真正竞争性的全国选举。在 547 个议会席位中，反对党所获议席从 9 个增加到 173 个，第一次削弱了执政长达十年的埃塞俄比亚人民革命民主阵线（EPRDF）的主宰地位。选举期间，自由公正选举发展网（Fafen Development）和埃塞俄比亚民主愿景大会（Vision Ethiopian Congress for Democracy）等公民组织展开公民教育，配备选举观察员。当局曾试图篡改选举结果，在首都亚的斯亚贝巴随之发生抗议后，当局企图镇压。公民组织结成统一战线，共同迫使当局依据 2006 年 5 月达成的协议接受真实的选举结果。被逮捕的公民社会领导人获释。

此后，公民社会团体向 EPRDF 施加压力，使其尊重反对派，依照民意而不是用高压手段执政。一种全新的问责气氛油然而生。由于倡议团体的严重关注，2007 年前一名前总理和一名前国防部长受到腐败罪起诉并因此被判刑。同时，由于公民社会团体的努力，由不同政党和主张的议员构成的埃塞俄比亚议会在 2008 年通过一部新的媒体法，禁止政府审查私人媒体或拘留记者——这是公民社会和竞争性选举相互促进的实例。正如奥马巴总统在阿克拉的演讲中所指出的：“在整个非洲，我们看到人们掌握自己命运、自下而上实行变革的无数例子。”

其他实例

1998 到 2004 年间，五个结束共产主义体制的国家——格鲁吉亚、乌克兰、斯洛伐克、克罗地亚和塞尔维亚——经历了成功的“民主革命”。公民社会在这五个国家发挥了相同的作用。对举行公正廉洁的选举的渴望仍然是调动公民社会的最初力量。为公民社会注入活力并使其具有更明显的政治作用的所谓“自由选举运动”，出现在努力向民主过渡的世界各国。近期的例子有菲律宾、加纳、伊朗和肯尼亚。

选举之后

自由、公正的选举结束后，公民社会的作用不再像过去那样富于戏剧性，媒体光环减少，而是转向了或许更重要得多的保证政体常规运作的功能。公民社会每天都在与压制性的法律搏斗，揭露腐败，确保所有群体、利益和思想得到公正的代表和表达。它致力于向政府问责，确保官员一直遵守游戏规则。2009 年，奥巴马总统在开罗的演讲中指出：“你必须通过人民的许可保持权力，而不是采用强迫手段；你必须尊重少数派的权利，本着宽容和妥协的精神参与；你必须把人民的利益以及合法的政治程序至于自己的政党利益之上。没有这些要素，单凭选举无法实现真正的民主。”

耶鲁大学教授苏珊·罗斯-阿克曼（Susan Rose-Ackerman）在 2005 年出版的获奖著作《从选举到民主》（From Elections to Democracy）中，探讨了有可能确保决策负责的几个因素。她的结论是，只有活跃的公民社会才有可能使民主得到巩固。她说：“在后社会主义体制国家和全世界处于巩固阶段的民主政体的改革日程上，应占据优先位置的是，创建能够引导和管理个人及群体参与公共决策的机制。”

公民社会缺失

近年也可见到有选举而没有活跃的公民社会的例子。学者们制造出“无效民主”、“控制性民主”、“非自由民主”和“竞争性专制主义”等词语，用来描述虽有半竞争的选举、但由于公民社会过于薄弱或发展不成熟而不能确保向政府问责的国家。这类情形在民主革命失败的后共产主义体制国家最为明显——如白俄罗斯（2005 年）和吉尔吉斯斯坦（2008 年）。这些国家的公民社会高度依赖捐赠者，其影响范围仅及于首都附近。因此，当这些国家的公民社会活动家在“自由选举运动”中崛起时，他们没有追随者。在其他国家，如马来西亚、俄罗斯和柬埔寨等，单薄脆弱的公民社会给当选威权人物侵揽权力造成可乘之机。

然而，在委内瑞拉，强大、活跃的公民社会完全无法承担起维护该国 1990 年代后期享有的活跃自由民主的使命。委内瑞拉的情况与津巴布韦相似，它们提醒人们，有时单靠“自下而上”的力量是不够的：保护民主需要国际压力、司法和选举委员会等国家机构及重要

政治精英决策者的共同作用。的确，在有些时候，仅是选举变可聚集足够的社会势力赢得斗争。

所幸的是，政治自由化有其自身的动力。公民社会的力量一旦得到释放，便难以遏制。奥巴马总统和克林顿国务卿正确地强调了公民社会对选举期间和选举之后增强民主的重要性。他们都骄傲地把加强美国公民社会和民主作为目标。奥巴马总统本人便曾担任社区组织者，是这个目标的具体代表。我们的领导人深刻理解公民社会与有效民主之间的共生关系。

本文表达的看法不一定反映美国政府的观点或政策。

2008-2009 总统交接：成功的协作

作者：马莎•乔因特•库马尔

马莎•乔因特•库马尔（Martha Joynt Kumar）是马里兰州陶森大学（Towson University，亦译托森大学）政治学教授，专注美国总统研究。她在 2007 年出版的《传递总统意图：白宫对外信息运作（Managing the President’s Message: The White House Communications Operation）》一书获 2008 年理查德•诺伊施塔特奖（Richard E. Neustadt Award）。在她的众多著述中也包括 1981 年出版的《总统画像：白宫与新闻媒体（Portraying the President: The White House and the News Media）》等。她目前担任无党派的白宫交接项目（nonpartisan White House Transition Project）主任。

从乔治•布什卸任到巴拉克•奥巴马继任的政府权力交经历了长达数月的准备过程，它美国历史上最顺利的政府交接之一。

在任总统为继任者汇集提供行政机构资料的做法始于 1952 年，原因是，美国的体制要求当选总统在上任前作出许多重要决定，特别是官员任命决定。2008-2009 年乔治•W•布什到巴拉克•奥巴马的交接是美国历史上最顺利和最卓有成效的总统交接之一。甚至在举行大选前，双方已经开始致力于实现有良好成效的交接。对于交接的成效，人们可从奥巴马政府在上任几天内就能达成好几项具体目标这一点，略见一斑。

在从当选到宣誓就职之间的大约 75 天中，新总统要确定其施政重点，而在能就计划中的举措采取行动前，他必须首先落实：

--作明智决定所必需的信息；

--白宫高级幕僚的挑选与任命；

--白宫人员和 15 个行政部委主管官员的人事遴选安排。

由于具备了这些条件，巴拉克•奥巴马总统得以在他上任头 10 天内签署了涵盖内容广泛的 9 项行政命令和 9 份总统备忘录。此后不久，他又签署了有关薪酬平等、儿童健康保险及经济刺激计划等提案，从而在执政伊始便兑现了竞选时的重大承诺。

三个因素为奥巴马总统的迅速开端创造了条件。第一，布什总统很早亲自对成功移交作出承诺，远在大选前，即 2007 年年底，布什就指示他的白宫办公厅主任乔舒亚•博尔顿（Joshua Bolten）确保实现有实效的交接。第二，在 2008 年年初，即仍然在大选前很久，

总统候选人奥巴马就任命了熟悉情况的的合适人选为权力变更作出计划。最后，在 2001 年 9 月 11 日的袭击发生后，联邦政府各部对政府运作可能受到的威胁具有了高度警觉，为下一次行政权力的顺利交接作好准备。由布什总统提出并获国会通过的一项立法专门致力于保证当选总统获得其所需的国家安全信息。

布什政府官员的早期交接计划

大部分在任总统都要等到执政的最后数月才开始作交接准备，但乔治•布什总统是提前在一年前便开始了这项工作。

博尔顿曾回忆了布什总统如何在 2007 年指示他要“倾全力确保实现最佳效率的交接，特别是在国土安全领域”。这种提早起步使布什政府得以在初选期间并远在大选前就与总统竞选人的代表进行了沟通。

新任总统需要对 15 个部委的大约 7000 个职位作出任命，其中包括 1200 个需要得到参议院确认的关键职位，因此当选总统需要掌握大量的信息，以了解这些职务，了解行政机构各部委的运作方式、以及具体政策动议的进行状况等等。早在 2008 年仲春，布什政府官员已开始为将赢得下任总统选举的继任者汇集整理这些信息。

行政机构各部门和各方官员的协作是实现富有成效的交接的一个关键。在总统管理委员会（President’s Management Council ）于春季召开的一次有 22 个主要机构参加的会议上，委员会主席克莱•约翰逊（Clay Johnson）对各机构代表谈了交接的问题，各机构通力合作建立共同的工作重点和程式。约翰逊指示机构有关人员抓重点，“而不是热辣光鲜项目，要抓重点优先项目、抓趋势和新领导层将必须处理的具体作业……” 。

在国家安全领域，布什总统亲自审阅了一系列在国家安全顾问斯蒂芬•哈德利（Stephen Hadley）指导下准备的 40 份备忘录，帮助当选总统和他的班子把握世界各地的重大问题和情势。哈德利还准备了 17 份应急计划，他表示，“如果出现最坏情形，这些是可采用的应对措施。”博尔顿指出，虽然应急计划必须随事态发展时刻修正，但“离任时间的临近……确实帮助我们把注意力集中在要在离开前确保一切有序”。

当选总统巴拉克•奥巴马的交接运作

巴拉克•奥巴马选择了经验丰富的约翰•波德斯塔（John Podesta）领导他的交接工作班子。波德斯塔曾担任克林顿政府的白宫办公厅主任，尽管他非常了解奥巴马，但他们之间并没有私交，而且他并不想在奥巴马政府里担任职务。这些因素非常重要，因为这使人人都知道，波德斯塔做这一切并不是要为他自己谋职。奥巴马交接班子执行主任卢沛宁（Chris Lu）表示，奥巴马交接班子的成员都很清楚，他们需要依靠那些自身不是要设法在下届政

府谋职的人。他说，“不希望看到人们用各种手段为自己谋未来职位的情况。”这是从过去参与交接和行政工作的人们那里总结出的教训。

波德斯塔详细说明了前政府的机构审议小组如何为新政府官员提供实用和一目了然的信息。他说：“你可以指着一个项目、一个机构或预算[说]，‘这些是问题的症结，如何向前推进并获得奥巴马所承诺的成效，包括那些他在竞选时所提出、以及随后在交接过程中和执政初期得到充实的承诺？’内阁部长们与白宫幕僚们‘得到的是’比较容易领会的具有战略价值的文件。”波德斯塔还说：“在我与即将就任的内阁部长们的谈话中，他们很感激他们拿到的是有重点的、认真撰写的、经过审阅的、第三稿的、30 页长的备忘录，而不是以往提供的那种 5000 页长的废物。”这样的信息和评估才是即将就任的政府官员们所需要的。

对后“9.11”交接的期待

对 2008-2009 交接产生影响的第三个因素是一项广泛共识，即国家安全要求交接顺利。政府采用了“美国受恐怖主义袭击事件全国调查委员会”（National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States），即 9.11 委员会（9.11 Commission）的建议，改进国家安全调查程序、收集并提供有关安全威胁的信息，以便一旦发生危机，新政府能立即作出反应。很多人认为，缓慢的安全调查程序造成了前几届政府在落实官员任命时的不当延误。

为了加快行政机构官员的提名程序，国会提供了一个提前安全调查程序，布什班子对于涉及交接工作的关键人员的国家安全调查给予方便。为了让当选总统奥巴马在应付危机时能作出快速反应，布什总统和下属官员在奥巴马就职典礼前一星期的 2009 年 1 月 13 日，在白宫组织了一次应对危机培训活动。这一活动成为继任官员与前任们针对如何应对紧急情况进行直接交流的宝贵机会。

结论

2008-2009 年的交接结果显示了总统早日指示进行详尽周到的交接准备的优越性。遵照布什总统的指示，白宫办公室主任博尔顿引导政府各部门作出努力，确定并满足新政府的需要；而巴拉克•奥巴马的贡献是，为可能属于他的交接工作及早建立了一个界定和管理机制，随后又明智地任命了一位无利害关系的人物来主持交接班子。后 9.11 时期面临的安全挑战要求有关各方为实现有序、有效的权力交接而努力，今天，美国总统不能等到大选后才开始交接准备。通过立法、行政命令和个人身体力行，国会、布什总统，以及各部门机构的专业人员和官员以勤奋努力，为继任总统和他的班子顺利接过管理重任创造了条件。

本文表达的看法不一定反映美国政府的观点或政策。

从胡佛到罗斯福：危急时刻的总统交接

作者：唐纳德•理奇

唐纳德•理奇（Donald A. Ritchie）是美国参议院历史学家，出版过多本著作，近著有《罗斯福当选：1932 年新政选战》（Electing FDR: The New Deal Campaign of 1932）（2007）和《发自华盛顿的报道：华盛顿记者团简史》（Reporting from Washington: The History of the Washington Press Corps）（2005）。

“大萧条时代”（Depression Era）从赫伯特•胡佛（Herbert Hoover）到富兰克林•罗斯福（Franklin D. Roosevelt）的总统权力交接从政治上讲难度极大，但仍和平地完成。这一经历对后来历届美国总统的权力移交产生影响。

“大萧条”使民主体制经历了一次罕见的深刻重大考验。有些民主国家未能经受住这种考验。在德国，失去民心的魏玛共和国（Weimar Republic）让位于纳粹的独裁。而在此之后不到两个月，美国进行了从胡佛到罗斯福的总统交接。这是在最为艰难的状况下进行的美国总统换班。历经这次洗礼，美国的民主变得更为强盛。美国经济在 1929 年股市崩盘后陷入了大萧条，1932 年的总统选举期间和之后，进一步下滑。在选举结束后的那个冬季，数以千计银行破产，企业倒闭，全国劳动力有四分之一失业。选民们把自己的困境归咎于胡佛，以压倒性多数支持他的竞选对手。但是，虽然正在审议中的宪法修正案后来将政府过渡时间缩短二分之一，而当时的体制仍要求当选总统等待四个月才能宣誓就职。

在这漫长的过渡期间，胡佛总统邀请他的继任到白宫商讨棘手的经济形势。罗斯福欣然接受，并在就职前三次与胡佛亲自会面。然而，两人对如何处理危机的看法相去甚远。胡佛曾为应对萧条提出了一些有创意的项目，但他坚决反对政府对失业者的直接救济。而在新闻标题中被称为 FDR 的罗斯福保证将为美国人民实施“新政”（“New Deal”），以更带实验性的方法解决经济危机和创造更有保障的社会。胡佛对选民表示，竞选不是两人之间的抉择，而是两种治国理念的抉择。他警告说，罗斯福依赖政府的解决办法将导致由政府发号施令。

在两人的会晤中，胡佛试图让罗斯福表态支持前政府的经济政策，而罗斯福恰是因为在竞选中反对那些政策而得胜。罗斯福解释说，他来的目的是学习，而不是赞同具体的政策。他认为，在正式上任之前，他无权承担政府行为职责。随着银行系统危机的深化，两人在胡佛任期的最后一天再次会晤。罗斯福婉言拒绝了胡佛要他签署一个关闭所有美国银行的联合声明的请求。胡佛本可以按自己的权限发布此项声明，但由于政治上的惨败和自身不得人心，他没有这样做。罗斯福等到第二天就任总统后才采取行动。对罗斯福来说，胡佛执意要联合行动，说明胡佛没能领悟到新政府的运作计划将会有多么不同。但与此同时，罗斯福接受了胡佛财政部高官提出的留任、并为新政府起草紧急银行法案的请求。按这个

计划，罗斯福宣布了一个银行假日，关闭所有银行，然后在政府严查了它们的账目之后，只允许那些有偿付能力的银行重新开业。胡佛的优柔寡断让他的继任得以在履新伊始旗开得胜。罗斯福新政的支持者把这一银行假日视为大萧条的转捩点。实力良好的银行的重新开张恢复了公众信心。

从胡佛到罗斯福的过渡是和平的，但并不是卓有成效。观察人士认为，两人都有失误：胡佛对罗斯福提出了过分的要求；罗斯福未能尽力给予一些合作。从某些方面而言，这段经历对以后历届总统交接都产生了影响，包括 2009 年从乔治•W•布什（George W. Bush）到巴拉克•奥巴马（Barack Obama）之间的过渡。如今，即将卸任的总统努力协助向继任移交权力，提供帮助，提出建议，但并不对其未来行动方向施加影响。

本文表达的看法不一定反映美国政府的观点或政策。

一次半自由的选举何以改变波兰

作者：安娜•胡萨尔斯卡（Anna Husarska）

安娜•胡萨尔斯卡是一位译员、新闻记者、人道救援工作者。她曾是《纽约客》（New Yorker）杂志的特约撰稿人，并从发生重大冲突的全球各地为主要报纸和政策杂性志发报道，包括《华盛顿邮报》（Washington Post）、《新闻周刊》（Newsweek）、《国际先驱论坛报》（International Herald Tribune）、《华尔街日报》（Wall Street Journal）、英国《卫报》（the Guardian）和 Slate 电子杂志等。

这篇描述 1989 年波兰选举如何转化成催生民主政府的潮流的第一手资料展现了公民社会意志的强大影响，即使那次选举被公认为仅仅是半自由公正的。

波兰 1989 年 6 月的选举竞选活动运用了好莱坞影星加里•库珀（Gary Cooper）在 1952 年的西部片“正午”（High Noon）中的著名形象——库珀胸前引人注目地佩戴着团结工会（Solidarity）徽章。然而，在选举中把波兰共产党政权拉下马的真正英雄并不是这样一位杀坏人的小镇警长，而是众多的公民社会组织——那是它们数十年不懈努力的硕果。这种努力始于 1975 年，当时知识分子为因罢工而系狱的工人们辩护，并建立了劳工保护委员会（Workers’Defense Committee,简称 KOR）。

劳工保护委员会让波兰工人了解自己的权利，从而使他们受到培养和得到准备；当 1980 年格但斯克造船厂爆发罢工时，工人们提出要求并成功地建立了苏联集团中第一个自由工会：团结工会。在共产党政权一贯压制波兰公民社会大多数势力的情况下，团结工会成为一个代表公民社会许多思潮的联盟组织。当局不得不把团结工会纳入圆桌讨论，并最终达成协议：举行一个部分自由的议会选举，共产党政权保留众议院中 65%的席位。

拥有１０００万会员——几乎是波兰人口三分之一——的团结工会，从人口角度来说，也许是世界历史上最为广泛的群众运动之一。但是，由于当时没有可靠的民意调查，选举结果仍难以预料。那时侯我在反对派，即团结工会的日报工作，报纸有着很贴切的名称：Gazeta Wyborcza，即《选举日报》（Electoral Gazette）。在选举日，即 1989 年 6 月 4 日，团结工会对胜选毫无把握，但我们作好了为投票箱而战的准备。

数十年来共产党政权惯于施展欺骗人民的伎俩，因此人们预计在这些选举中他们也会如此。在此之前的几十年中，各种公民社会团体——如非正式的“飞行大学”（“Flying University”）、秘密出版社、在教堂表演的剧团、社会学家或经济学家自行组合的团体等，均反对当局的种种政策。这些团体通过地下教育和出版物、文化活动、社会研究和经济复苏建议等，促成了一个平行的社会，因此，公民社会团体对于在这个半自由的选举中如何行动已经成竹在胸。尽管当时并没有真正的非政府组织存在，但人们戏称“波兰惟一的非政府实体就是共产党统治者”。

选举的口号完全是积极正面的，因为公民社会团体必须证明自己更为正大光明，同时也因为人民对共产党政权的仇恨已无须火上加油。当时最流行的歌曲是“以便让波兰是波兰”（“So that Poland be Poland”）（也就是说，不是苏联的卫星国）；当然还有那令人难忘的字形——“团结工会”这几个字呈现为高举旗帜前进的密集的人群。

国家电视台对公民社会团体来说是禁区，当局还在团结工会很有限的几个宣传广告周围添加圈点，旨在误导、迷惑选民，以便让他们最后把票投给并非他们属意的候选人。我们看穿了这个花招，于是散发小提示：“如果你支持团结工会，请把所有其他候选人都划掉，只留这几个人”，即我们的候选人的姓名。并不令我们十分惊讶的一个情况是，当局去找了一些与我们的竞选人姓氏相同的人作为共产党候选人，竞选相同的席位。

我们料到共产党会使用肮脏手段，所以我们让团结工会的选举观察员们带上手电筒，以防共产党人切断电源，向投票箱里塞选票；同时也多带几支笔，以防官员们以没有笔为借口阻碍人们投票。

我本人在其中担任的角色微不足道、但却能说明情况：我在“替换上厕所组”，即我们在一个区内的所有投票站巡回，接替上厕所的团结工会观察员，确保政府官员不能趁观察员走开的机会把选票塞进投票箱。这只是为防止共产党再次欺骗我们作出的微小贡献，但我对此非常自豪。

团结工会胜利之后，紧接着就是共产党的解体和民主改革，内政部下属的各种压制部门——如“反知识分子”、“反教会”、“反工会”、“反不驯农民”等——均被废除。1990 年春举行了自由公正的地方选举。同一年年底，团结工会领袖列赫•瓦文萨（Lech Walesa）——一位与知识分子协作、得到教会支持、领导了工会并与不驯农民合作的人物——被波兰人民选为总统。然而，对我来说，1989 年 6 月的选举仍然是一个关键的转折点。当最后宣布，团结工会获得了除一席之外的全部可选席位时，我明其缘由：因为整个波兰社会已经成为公民社会。

本文表达的看法不一定反映美国政府的观点或政策。

从专制统治到欧盟：罗马尼亚和摩尔多瓦

作者：格里戈雷•波普-伊莱切斯

格里戈雷•波普-伊莱切斯（Grigore Pop-Eleches）是普林斯顿大学（Princeton University）政治与公共和国际事务助理教授，致力于研究东欧和拉美国家经济和政治改革中的国内和国际因素影响力，并著有《从经济危机到改革：国际货币基金组织项目在拉美和东欧》一书（From Economic Crisis to Reform:IMF Programs in Latin America and Eastern Europe）（普林斯顿大学出版社，2009 年）。

两个前共产党集团国家走上不同的政治道路。罗马尼亚成功地坚持了民主政体并成为欧洲联盟成员。摩尔多瓦的民主进程较为艰难。对这两个国家的历程所作的研究揭示出公民社会和民主机制对民选政府平稳交接的作用。

在共产主义制度在苏联及其东欧卫星国解体以后，这些国家以不同的速度和在不同程度上建立起民主政府。探索出现这种差距的原因并加深对民主发展所需条件的理解的一个方式是，观察同类国家如何面对实行真正民主的一个关键性考验：在不同政党和领导人之间的权力和平交接。一项对两个后共产党时期的国家进行的比较显示，当一个国家的国内改革受到与其他民主国家融合的愿望的驱动并得到活跃的公民社会监督时，这个国家就更有能力完成权力和平移交和坚持民主治国。

选举因素

比较摩尔多瓦和罗马尼亚两国自 1989 年以来的选举状况具有说明意义。两国有着共同的文化和历史，而且在向后共产主义时期转型时，两国的社会－经济发展水平相当。此外，两国的发展轨道（至少在表面上）相同，即在 1990 年代初期均以前共产党改革派为主导，而后中间偏右的广泛联盟将其击败——罗马尼亚在 1996 年，摩尔多瓦在 1998 年。虽然这一转变在两国都是民主发展的重要里程碑，但由于严重的经济危机和政治内斗削弱了中间偏右联盟的力量，因此，胜利的欢乐均为时不长。两国分别在 2000－2001 年经历了严重挫折。

然而，两国间的相似之处到此为止。在罗马尼亚，经过改革的前共产党继续实行经济和政治改革，并朝与欧洲融合的目标大步迈进。摩尔多瓦则成为欧洲第一个经民主选举而让没有改革的共产党人重新掌权的国家。虽然摩尔多瓦共产党人缓和了他们最初激烈的对抗市场和反帝国主义论调，但是他们的八年执政导致民主自由严重退步。与此相反，在罗马尼亚，国际期望所产生的影响以及国内公民社会团体的要求使它在选举后更加迅速地走向合理治国。

权力交接

两国间的差异在它们应对各自 2009 年角逐激烈、胜负难分的选举时，得到清楚展示。在 2009 年 4 月摩尔多瓦议会选举和 2009 年 11 月－12 月的罗马尼亚总统选举中，落选一方均提出选举舞弊的指控，但随后的结果大相径庭。

在摩尔多瓦，有关舞弊的指控——至少在部分程度上得到外国观察人士证实——引发了大规模政治示威，并在首都基希讷乌演变成暴力活动，议会大厦和总统府遭到破坏。摩尔多瓦一些主要政党和大众传播媒体的反应显示了摩尔多瓦政治和社会中的深刻分歧。弗拉迪米尔•沃罗宁总统（Vladimir Voronin）和国有媒体指责反对党和罗马尼亚政府支持“犯罪团伙”制造暴力事件。摩尔多瓦的反对派、公民社会的很多人士和一部分私立大众传播媒体则一致指出，示威活动所代表的是反共产主义、亲西方的青年——特别是学生——自发的失望和不满情绪。此外，他们强调，是亲政府的人挑起暴乱，目的是破坏示威活动的合法性，为重新施行独裁专制制造借口。官方其后实行的严厉镇压导致数百人被捕，并且出现了对警察滥用暴力的指控。虽然政府最终同意举行新的选举，而且反对派以微弱优势获胜，但是共产党继续得到足够的支持，得以阻止经济和政治自由化进程，而这一进程应是未来权力和平移交的保证。

与此相反，在罗马尼亚，在对作废的选票进行部分重新清点后，选举争端得到和平解决。败选的米尔恰•杰瓦讷（Mircea Geoana）承认失败并向他的对手道贺，然而他发誓将通过议会对总统选举是否公正进行调查。罗马尼亚政治精英愿意在罗马尼亚的（确实并非完善的）民主机制框架内维护伸张自身利益，因此，罗马尼亚的选举几乎没有引发示威活动，也完全没有暴力。

几个相互关联的因素可以说明为什么摩尔多瓦比罗马尼亚在选举后更有可能出现暴力。首先，罗马尼亚申请并成功加入欧洲联盟，这促使其各主要政治力量接受共同的民主标准。1993 年在哥本哈根举行的欧洲理事会（Copenhagen European Council）规定，申请加入欧盟的国家必须已经具有“机制稳定性，保障民主、法治、人权，并尊重和保护少数民族”。由于绝大多数罗马尼亚人支持加入欧盟，因此国家实施了数项重大改革。这些改革极大地限制了前共产党人通过玩弄法律获得优势的能力，也是促使他们在 1996 年选举失败后同意和平移交权力的一个原因。

摩尔多瓦自 2005 年以来加强了与欧盟的协作，但摩尔多瓦政府在政治、经济和机构改革上的正式承诺尚未产生显著实际效果。虽然在新政府领导下改革会加速，但摩尔多瓦与西方的进一步融合仍面临俄罗斯的反对。另外，从多方面衡量，该国的公民社会机制没有像罗马尼亚那样深厚的根基，原因之一是，摩尔多瓦在过去十年里经历了规模大得多的人口外移。

第二，来自国际社会和公民社会的压力，导致前身为共产党的罗马尼亚社会民主党（Romanian Social Democratic Party）进行了逐步然而重大的改革，而摩尔多瓦共产党

人则在言论和政治上都仍更接近苏联时代。缺少改革深化了共产党和共产党反对派之间的分歧，而且，与罗马尼亚相比，形成政治联盟的空间和达成折衷妥协的可能性都更小。最后，由于罗马尼亚拥有更多的私立媒体资源，而且政府对公共媒体的控制较少，因此罗马尼亚发展独立大众传媒比摩尔多瓦早得多。这使罗马尼亚享有更加平衡的政治信息传播，进而减少了操纵信息煽动冲突的可能性。

新技术手段

展望未来，现代通信技术可能是两国加强公民社会的关键。在 2009 年议会选举期间，推特（Twitter）、脸谱网（Facebook）和短讯（SMS)帮助摩尔多瓦示威群众在相当短的时间内协调动员起来。西方媒体甚至称摩尔多瓦发生的事件是“推特革命”。同样，在罗马尼亚，社交媒体看来对海外选民参加投票起到推动作用，其中绝大多数人支持特拉扬•伯塞斯库（Traian Basescu ），这对选举起到了决定性的作用。

虽然这些新技术的前景令人无法预料，但它们对公民社会团体的重要性很可能与日俱增。民主选举及民主选举所需的言论自由带来的结果，也许将是 21 世纪民主经历中的重要组成部分。

本文表达的看法不一定反映美国政府的观点或政策。

“塞尔维亚之秋”与非公民社会式的民主建设

作者：佐兰•契里亚科维奇

佐兰•契里亚科维奇（Zoran Cirjakovic）在塞尔维亚贝尔格莱德媒介与传播院（Faculty of Media and Communications）讲授新闻学。在南斯拉夫向民主转型期间和之后，他曾为《新闻周刊》杂志（Newsweek）和《洛杉矶时报》（Los Angeles Times）作报道。

各个国家的政治现实不尽相同。在塞尔维亚，一位亲眼目睹了推翻米洛舍维奇独裁统治的“塞尔维亚之秋”（“Serbian Autumn”）的学者认为，民主胜利所依靠的主要不是非政府组织和其他公民社会机构，而是冷酷无情的政治。

对塞尔维亚领导人来说，秋季往往危机四伏。面对巴尔干的严冬和受着个人生活及经济问题困扰的塞尔维亚人，通常会在此时寻求变化。在 1987 年 9 月末，斯洛博丹•米洛舍维奇（Slobodan Milosevic）将他多年的引路人伊万•斯坦博利奇（Ivan Stambolic）赶下台，改变了巴尔干的历史进程。在长达 10 年的统治中米洛舍维奇意识到，秋天会令人沮丧，而春天会燃起希望，因此他将选举安排在深冬举行，以期严酷天气有助于抵消反对派的怒气。最终，他还是落选了，但并不是因为西方资助的非政府组织或独立工会——它们的作用非常有限，而是因为米洛舍维奇遇到的对手是一个由老练的政治人物和基层学生运动结成的不可思议的联盟。

当米洛舍维奇提出在 2000 年 9 月 24 日——秋天，而不是冬天——举行大选时，人们大为惊讶。但选举结果对米洛舍维奇不利。他企图操纵选举结果——强迫塞尔维亚选举委员会和最高法院宣布进行第二轮选举，而不是在第一轮选举后宣布沃伊斯拉夫•科什图尼察（Vojislav Kostunica）获胜。他的这种企图在整个塞尔维亚，甚至在被视为米洛舍维奇大本营的地方，引发了一系列群众示威和罢工活动。大多数大城市的主要街道被封阻，接连数天没有人清理垃圾，反对派的支持者每天组织示威游行。这场动乱使国家大部分地区瘫痪，最终导致后来常被称作的“10 月 5 日倒台”（“October 5 Overthrow”），也被简称为“革命”。这些事件带来的两点可借鉴之处是：第一，即使是既不自由也不公正的选举，也会对独裁者有危险。第二，“正规”的公民社会组织并不一定是推翻独裁统治的最佳催化剂。

在 9 月选举中击败米洛舍维奇的科什图尼察，是在给人们带来了所渴望的变革的奇怪阵营中的一个本不太可能承担关键角色的人物。像米洛舍维奇一样，科什图尼察具有强烈的民族意识，他争取的对象是那些痛恨米洛舍维奇的失败的塞尔维亚选民。科什图尼察没有采用西方的价值观和理念。而作为一个说话温和、不见锋芒的竞选者，他未引起米洛舍维奇凶恶的宣传机器的多少注意。

米洛舍维奇的矛头所对准的，是政府最强劲的对手佐兰•金吉奇（Zoran Djindjic）。金吉奇原是科什图尼察的对手，后来成为不情愿的合作伙伴。由于国家媒体如此成功地把金吉奇妖魔化，他毫无可能当选。金吉奇既非冷酷无情，也非不负责任。他有勇气，善长政治实用主义，务实得可能有些过分，愿意为达到目的而走捷径。在塞尔维亚前途未卜的那些秋日，这些特点让他成为一个不可缺少的人物。

对这场革命的成功发挥了重要作用的是 Otpor（“抵抗”之意——译注）基层学生运动，这个运动在一夜之间成为米洛舍维奇的对立派。Otpor 得益于美国退役陆军上校罗伯特•海尔韦伊（Robert Helvey）提供的咨询和设在华盛顿的全国民主基金会（National Endowment for Democracy）的慷慨资助。Otpor 不是一个典型的非政府组织，而是一个发展很快的学生运动；它的高度分散的集体领导方式使它比受西方资助的典型的塞尔维亚非政府组织更有效力。另一个同样重要且令人无限惊讶——资助也更少——的力量，来自贝尔格莱德以南扎拉雷瓦茨（Lazarevac）小镇的矿工。这些曾一度忠于政府的矿工的罢工行动，成为米洛舍维奇政府无论篡改选举结果与否都将败选的第一个迹象。

10 月 5 日那天，随着高呼口号的示威群众清晨在贝尔格莱德聚集，我认识到米洛舍维奇已经“完结”。我看到，一群群足球迷加入了南斯拉夫议会大广场上的人群。将近 10 年来，米洛舍维奇曾将这些“足球流氓”的破坏力和狂热巧妙地纳入准军事组织中。现在，他们终于调转头来。其中的最狂热者冲垮了警察防线，扭转了短暂的导致议会大厦和国家电视台起火的暴力局面。

米洛舍维奇的非公民社会式的统治以非公民社会的形式告终，至少在塞尔维亚，这清楚证明了公民社会的失败和通过向非政府组织提供援助建设民主的局限性。许多公民越来越对这些组织产生怀疑——它们对改革的支持通常软弱无力或效果适得其反。时至今天，塞尔维亚的许多非政府组织仍只是由单人领导，这位领导所更为关心的是获得和维持西方赞助，而不是处理复杂和往往难以对付的政治现实问题——在这样一个国家，进步有时要靠令人不快的政治上的讨价还价。如果不是有“非公民社会式”的妥协和不漂亮的联盟，我们可能仍在等待着“塞尔维亚之秋”。

本文表达的看法不一定代表美国政府的观点或政策。

相关资料 （英文）

有关和平交接权力的书籍、文章、网站、影片

书籍和文章

Burke, John P. Presidential Transitions: From Politics to Practice. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000.

Campbell, Kurt M. Difficult Transitions: Foreign Policy Troubles at the Outset of Presidential Power. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008.

Clinton, W. David, and Daniel G. Lang, eds. What Makes a Successful Transition? Charlottesville, VA: Miller Center of Public Affairs, University of Virginia, 1993.

Corcoran, Paul E. "Presidential Concession Speeches: The Rhetoric of Defeat." Political Communication, vol. 11, no. 2 (April-June 1994): pp. 109-131.

Goodwin, Doris Kearns. "The Man Who Lost What He Loved." McCall's, vol. 120, no. 5 (February 1993): p. 102.

Halchin, L. Elaine. Presidential Transitions: Issues Involving Outgoing and Incoming Administrations. Washington, DC: Congressional Research Service, 2008. http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34722.pdf

Horwitz, Paul. "Honor's Constitutional Moment: The Oath and Presidential Transitions." Northwestern University Law Review, vol. 103, no. 2 (2009): pp. 1067-1081. http://www.law.northwestern.edu/lawreview/colloquy/2008/47/LRColl2008n47Horwitz.pdf

Huntington, Samuel P. "How Countries Democratize."Political Science Quarterly, vol. 124, no.1 (Spring 2009): pp. 31-71.

Jones, Charles O., ed. Preparing to Be President: The Memos of Richard E. Neustadt. Washington, DC: AEI Press, 2000.

Kubba, Laith. "Institutions Make the Difference." Journal of Democracy, vol. 19, no. 3 (June 2008): pp. 37-43.

Kumar, Martha Joynt and Terry Sullivan, eds. The White House World: Transitions, Organization and OfficeOperations. College Station, TX: A and M University Press, 2003.

Larson, Edward J. A Magnificent Catastrophe: The Tumultuous Election of 1800, America's First Presidential Campaign. New York, NY: Simon and Schuster, 2007.

Linz, Juan J. and Alfred Stepan. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996.

Pfiffner, James P. The Strategic Presidency: Hitting the Ground Running. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1996.

Sirianni, Carmen. Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009.

U.S. Congress. House Committee on Oversight and Government Reform. Subcommittee on Government Management, Organization, and Procurement. Passing the Baton: Preparing for the Presidential Transition: Hearing Before the Subcommittee on Government Management, Organization, and Procurement of the Committee on Oversight and Government Reform, 110th Congress2nd session, September 24, 2008. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2009.

网站

Brookings Institution: Governance
http://www.brookings.edu/governance.aspx

In-Depth Coverage: Obama's Transition to Power
http://www.pbs.org/newshour/indepth_coverage/white_house/transition2008/

The Presidential Transition
http://www.govexec.com/specialreports/transition.htm

Transition: 2008 Presidential Campaign
http://www.gwu.edu/~action/2008/chrntran08.html

美国国务院对以上资料的内容及其是否可得不承担责任。截至 2010 年 1 月时所有链接均有效。