

选举援助与民主发展: 美国的选举援助 对印度尼西亚民主化进程的影响

仇朝兵

(中国社会科学院 美国研究所, 北京 100007)

摘要: 在印尼民主化进程中, 美国为其提供了各种形式的选举援助: 支持有关选举的法律和制度建设, 支持强化选举管理和选举监督机构的能力; 开展和支持印尼的选民教育活动, 以培养公民的民主意识; 组织开展了选举监督活动, 推动印尼重要选举的顺利进行; 为印尼政党发展提供支持, 促其成为真正民主的政党。美国的选举援助, 有助于提高印尼选举的可靠性和可信度, 提高以民主方式产生的政府的合法性和权威; 有助于培育印尼民众和精英的民主精神和民主素养, 提高民众对选举以及民主制度的信心; 在很大程度上推动了印尼民主政治发展, 有助于印尼实现民主的巩固。

关键词: 民主化; 选举援助; 美国; 印度尼西亚

中图分类号: D712.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-1971(2010)06-0040-10

所谓选举援助, 指的是国际援助国为对象国的选举过程(包括选举准备、举行、监督等)和选举制度发展提供的技术或物质支持, 以确保选举是自由和公正的。它涉及选举的各个方面, 包括支持选举制度、法律和规则的改革并提出建议, 帮助确立选举框架; 支持选举进程, 如政党和选民登记、投票、记票以及争端解决等; 支持选举管理和选举管理人员的培训; 支持开展选民教育, 以及培训地方观察员和媒体监督员等。^①选举监督也属于选举援助的重要内容。

定期举行公开、公正、自由的选举是民主最基本的要求, 是民主制度得以有效运作的必要条件。在转型国家, 自由、公正、公开的选举对于新政权获得合法性并实现政治稳定至关重要。美国在对外扩展民主时, 特别重视对转型国家进行选举援助。自1997年印度尼西亚(以下简称“印尼”)开始其民主化进程起, 美国为它的历次重要选举都提供了援助。美国的选举援助主要体现在以下几个方面: 支持印尼有关选举及选举监督等的法律和制度改革与建设; 支持印尼的选民教育活动; 对印尼的重要选举活动进行监督, 包括全国性、省及地方立法机构选举和总统及地方官员的选举等; 支持印尼的政党发展, 等等。

本文拟从这些方面考察美国对印尼的选举援助, 并对选举援助与印尼民主发展之间的关系作出初步评估。

一、支持印尼的选举制度建设

一般而言, 选举制度建设主要涉及三个方面: 第一, 有关选举的法律和制度改革, 主要是制定或改革相关的法律和规则, 为民主选举提供法律和制度保障; 第二, 强化选举领导和管理机构, 为开展选举活动提供机制上的保证; 第三, 加强选举监督机构的制度和能力建设。由于曾长期处于威权统治之下, 印尼的民主化进程尤其要求改革旧的选举制度, 建立和形成一套符合其社会现实状况和民主原则的选举制度与法律框架。

1 推动有关印尼选举的法律与制度改革

美国对印尼选举制度建设的支持, 主要是通过选举制度国际基金会(IFES)提供的。

从1998年8月起, 选举制度国际基金会就开始关注印尼的选举制度建设及其相关法律法规的修改。苏哈托政权垮台后, 印尼人民代表会议在1999年1月通过的新选举法对军方影响作出了

^①RAKNER, I, et al "Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned" Working Paper 1, August 2007, Research Project (RP-05-GG) of the Advisory Board for Irish Aid, p. 28

收稿日期: 2010-08-29

作者简介: 仇朝兵(1974-), 男, 山东聊城人, 副研究员, 从事美国外交研究。House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

妥协, 与社会期待有很大距离。1999年 6月印尼立法机构选举后, 印尼政府组织了两个工作组(起草委员会)制定和修改政党法及关于立法机构、总统和副总统选举办法的法案。2001年底到 2002年初, 第一工作组提出一个非常大胆但不切实际因而备受批评的选举框架。从 2002年中期到 2003年初, 印尼政府向人民代表会议提交了由第二工作组拟定的规范政党、立法机构和总统选举的法案。印尼人民代表会议先后通过了关于政党的第 31号法案(2002年)、关于立法机构选举的第 12号法案(2003年)和关于总统和副总统选举的第 23号法案(2003年)。在这些法案草拟的每一个阶段, 选举制度国际基金会都提供了较多的信息和分析; 对第一工作组制定的法律草案作出了反馈和全面评论, 并在第二工作组起草法案的过程中向印尼国内事务部的顾问们提供了信息。在印尼人民代表会议审议这些法律草案时, 选举制度国际基金会还鼓励人民代表会议第二委员会举行公开听证会, 为来自所有党派的人民代表会议成员提供了信息和分析; 它还与一些市民社会组织合作, 在政党法及选举法立法审议过程中重点关注了一些特殊问题[如印尼全国选举委员会(KPU)的独立、政治财政的监管以及选举申诉裁决等]。^①

在 2004年印尼大选前, 选举制度国际基金会也开展了一些项目, 支持选举官员、立法者和行政部门官员修改政党法和选举法, 以建立中立的选举框架, 并为准备实施新规则(包括地区选举委员会的建立和运作框架、选区划分、记票以及选民信息等)提供支持。

2 支持强化选举管理机构

在转型国家, 选举管理在其民主转型过程中发挥着重要作用。在教育水平较低的发展中国家, 选举管理决不是简单的问题, 当政治不信任与技术能力不足交织在一起时, 就会发生很多问题^[1]。2001年 4月, 印尼建立了新的独立的全国选举委员会(KPU)。美国国际开发署组织和资助技术专家, 直接与印尼全国选举委员会合作, 为其提供援助以加强其管理能力; 还帮助它建立了一个联合新闻中心, 作为及时、独立的结果确认机制

和正式的选民教育信息的来源。选举制度国际基金会为该委员会及其秘书处提供技术建议和援助, 在选举管理、公共关系、组织架构以及采购政策等领域提出了相关选举管理报告; 帮助它建立了一个复杂的 GIS数据库, 并为其建立信息传播和非正式选举结果公布制度提供技术性建议和援助。为改善印尼全国选举委员会内部的沟通与联系, 特别是加强总部与地方选举委员会之间的沟通, 选举制度国际基金会帮助它出版了内部通讯, 并为印尼全国选举委员会的网站建设提供建议和支持, 为其工作人员提供了技术支持和培训, 以提高他们在网站管理方面的能力和技巧。^②

2003年 8月, 选举制度国际基金会与其他国际捐助者合作实施了一项培训印尼选举官员的援助计划, 为省和区、市的地方选举委员会成员提供选举管理培训, 为印尼全国选举委员会、省及区、市的地方选举委员会的秘书处工作人员提供选举程序培训, 为次区(kecamatan)和村级选举官员(PPK和PPS)提供选举程序培训, 为投票站选举官员(KPPS)提供选举日程序培训。选举制度国际基金会还帮助培训印尼全国选举委员会的民意测验员, 以使其能够了解民众对选举事务的看法; 在改善财政管理、投票制度分析等方面为印尼全国选举委员会提供了支持。

3 支持选举监督机构的制度与能力建设

在 1999年 6月印尼选举之前, 选举制度国际基金会的法律专家与印尼最高法院选举监督委员会实施规则拟订小组进行了商讨。选举期间, 选举制度国际基金会与印尼全国选举监督委员会进行了磋商。选举后, 选举制度国际基金会又与印尼大学法学院共同主办了一个会议, 特地评估了选举监督委员会的表现, 并讨论了其他进行选举监督、申诉裁决以及争端解决等的办法。

在印尼人民代表会议审议 2004年大选的法律草案时, 选举制度国际基金会继续推动对选举监督委员会的作用、权力及程序性框架的评估和讨论。2002年 9月, 选举制度国际基金会与《罗盘报》(Kompas)共同主办了一场申诉裁决圆桌会议, 把印尼全国选举委员会和选举监督委员会

^① FES. "2004 Elections in the Republic of Indonesia: Looking Back and Looking Forward." *Priorities for Democratic Renewal*. December 2005, p. 4.

^② Hem, p. 12.

成员、法官、律师、学者、非政府组织活动分子以及其他印尼专家聚集在一起,全面讨论了有关选举监督委员会的问题。会议筹备委员会在会后提出的报告中特别提出了关于改善选举法的建议,其中包括明确选举监督委员会的权力,并对其运作程序和向其提出申诉和争端的程序作出更详细的规定。这些建议对改进最后法案产生了实质影响。

在 2003 年 5 月印尼全国选举监督委员会被任命后不久,选举制度国际基金会开始实施了建议与援助项目,包括为当地法律专家建立新的全面的案例管理系统提供支持;为选举监督委员会成员制作、印刷并散发记事簿,参与制定选举监督委员会培训项目的规划等。^①

民主的选举政治的发展,需要有完善的选举制度及相关法律、良好的选举管理和强有力的选举监督。美国在这些方面为印尼提供的各种具体援助和支持,为缺少类似经验的印尼提供了榜样。这些具体经验的习惯化和制度化,将会对印尼的民主发展产生深远的影响。

二、对印尼选民教育活动的支持

选民教育,指的是通过向选民提供关于选举、民主等的基本信息,使之了解选举程序的运作和民主的原则与精神,从而培养和塑造民众的民主精神,使之很好地参与到政治生活中,提高其民主参与的品质。高水平的民主选举,要求民众具有良好的民主精神。对印尼这样一个经历了数十年独裁统治的发展中国家来说,选民教育对其民主发展非常重要。

1 深入、细致的民意调查

美国国际开发署曾在许多国家开展过支持选民教育的活动。但不同国家,在民主转型的不同阶段,选举面临着不同的问题与挑战。美国国际开发署及其合作伙伴会根据对象国的实际情况,对其支持的内容和方式作出调整,有针对性

地开展援助和支持选民教育的活动。在开展这些活动之前,一般会首先深入调查对象国的选民状况,研究选民对选举制度、选举程序、民主原则、民主程序以及候选人等问题的了解等,为在对象国开展支持选民教育的活动提供建议,并帮助当地支持民主的团体规划和实施选民教育及选举监督活动。

在印尼 1999 年和 2004 年选举之前,美国国际开发署通过其合作伙伴亚洲基金会、查尼研究公司、选举制度国际基金会以及印尼尼尔森调查公司 (AC Nielsen) 等,对印尼的选民状况进行了深入细致的调查。

在 1998 年 12 月 24 日至 1999 年 1 月 24 日期间,印尼尼尔森调查公司在亚洲基金会的支持下完成了由查尼研究公司合作设计的一项调查。联合国发展项目和全国选民教育信息交换中心 (CH-PPS) 在 1999 年 2 月共同发布了调查报告,对国民心态、对选举的态度、选民登记、选民教育需求、公民教育需求、选民教育资源与媒介等六类重要问题进行了详细的分析,并针对 1999 年 6 月印尼选举中可能出现的问题、选民的关注、选民对选举的认识等问题,为开展选民教育活动提出了一些建议。^② 这份调查报告成为美国国际开发署以及诸如亚洲基金会等非政府组织开展支持印尼选民教育活动的重要参考,也为印尼的选举机构和非政府组织开展选民教育活动提供了依据。2003 年 1 月 6 日至 15 日,印尼尼尔森调查公司和查尼研究公司又受亚洲基金会的委托,对印尼普通民众和精英共 30 人及三个焦点小组 (focus group) 进行深入访谈,得出如下结论:印尼民众面临的问题非常复杂,民众对民主和选举程序的了解还存在巨大差距,一般印尼人还不能准确理解民主的意义,精英和一般民众之间对一些关键问题的看法存在很大分歧。访谈报告认为,选举捐助者和非政府组织需要为 2004 年选举认真设计选民教育项目,其内容和方式都应考虑特定群体民众的看法和需要。^③ 2003 年 12 月到 2004 年 10 月间,选举制

① FES. "2004 Elections in the Republic of Indonesia: Looking Back and Looking Forward." *Priorities for Democratic Renewal*. December 2005, pp. 51-52.

② The Asia Foundation. "Indonesia National Voter Education Survey." pp. 10-11.

③ Indonesia Report on Public Opinion and the 2004 Elections Qualitative Research Survey, February, 2003, Carried Out by AC Nielsen and Chaney Research, of New York for the Asia Foundation.

度国际基金会在印尼进行了一系列 18 次民意跟踪测验, 以评估印尼民众对选举程序的理解, 帮助印尼全国选举委员会规划选民信息与教育运动策略, 确定选民教育运动的影响等。

这些测验有助于深入地了解印尼的选民状况, 有助于印尼全国选举委员会进一步改善选民教育活动, 也有助于选举制度国际基金会、亚洲基金会等在印尼进行选举援助的非政府组织进一步改善其工作, 有针对性地开展支持印尼选民教育的活动。

2 广泛支持印尼的选民教育活动

在深入调查的基础上, 美国国际开发署通过其合作伙伴, 如亚洲基金会、劳联—产联的“团结中心”以及“新闻媒体贷款基金会”(Media Development Loan Fund)等, 为印尼的选民教育活动提供了广泛支持, 实施了许多选民教育项目。

美国国际开发署主要是通过市民社会组织开展的“人对人”的运动和全国性电视与广播运动两种方式支持印尼的选民教育活动的。所谓“人对人”的运动, 指的是通过与选民面对面交流的方式传播关于选民教育的信息的活动, 如通过市民会议、各种研讨班、培训班和讨论会等形式进行的选民教育。这种方式容易给选民留下更深刻的印象, 但其规模容易受到限制, 投入也会比较大。而全国性电视和广播运动, 辐射面广, 很容易以较低的投入把选民教育信息投送给大量选民, 使其对民主的本质、选举程序、投票、记票等有所了解。

亚洲基金会从 1999 年起就开始支持印尼选民教育网络 (JPPR)^① 及其他印尼选举组织开展的选民教育活动。美国国际开发署支持印尼选民教育的项目, 很多也是通过亚洲基金会的合作完成的。从 1998 年到 2007 年 7 月, 美国国际开发署通过亚洲基金会与印尼选民教育网络合作制定和实施的选举项目, 花费共 1 300 多万美

元。^② 在 2004 年印尼立法机构和总统选举期间, 亚洲基金会动员穆斯林、天主教及其他非政府组织, 培训了 1.1 亿位选民。^③

1999 年 6 月印尼立法机构选举前, 印尼全国选举委员会和印尼选民教育网络在亚洲基金会的支持下组织了印尼历史上第一次广泛、中立和全国性的选民教育运动。美国国际开发署转型启动办公室及其合作伙伴资助了印尼许多大众媒体活动, 包括资助制作选举电视广播节目以及有关选举和民主等的公益广告、在地方媒体进行的政治性辩论、候选人辩论重要选举问题的论坛和公共会议、市民会议、草根教育、海报、艺术表演以及互动性广播谈话节目等。在它们的支持下, 印尼全国选举委员会和印尼选民教育网络共培训并派出 11.7 万名选民教育志愿者; 印刷和分发了 2 300 多万份选民教育图书、传单、海报和图文标签等; 制作了 1 000 多个选民教育电视节目; 制作了 1 000 多个广播节目; 主办了 250 多场会议、辩论和专题讨论会。^④ 美国国际开发署利用劳联—产联的“团结中心”和它的地方性非政府组织及劳工伙伴网络, 开展了支持印尼选民教育的活动。“团结中心”通过 30 个组织 (包括工会、人权组织、妇女组织以及类似的组织) 在印尼 18 个省支持了一些草根性选民教育项目。

在 2004 年全国性立法机构选举前, 印尼选民教育网络也举行了选民教育会议, 张贴海报, 散发传单, 甚至向最贫穷和最遥远的选民提供了他们参与民主进程所需要的信息。从 2004 年 3 月 27 日到 4 月 1 日, 选举制度国际基金会在印尼支持了六次候选人政治辩论项目。这些项目由印尼全国选举委员会主办, 目的是为所有候选人提供机会, 利用大众媒体把他们的观点、工作计划、关于印尼未来的政纲告诉并教育公众和潜在选民。^⑤ 这些项目也为 7 月和 10 月的总统和副总统候选人两轮选举的历史性辩论奠定了

^① 印尼选民教育网络是由亚洲基金会于 1998 年在爪哇省日惹市主办的一个全国性选民教育专题讨论会发展而来的全国性组织, 由 100 多个非政府组织组成。该组织由设在雅加达的全国秘书处协调。

^② The Asia Foundation "Elections and Good Governance in Indonesia" Available at <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/IDelectionseng.pdf> [2008-12-15]

^③ "The Budget in Brief - Fiscal Year 2006" Available at <http://www.state.gov/documents/organization/41676.pdf> [2009/3/24] pp 126-7.

^④ The Asia Foundation "2004 Indonesia Election Program." Available at http://www.asiafoundation.org/pdf/indo_election2004.pdf [2009/3/24]

^⑤ FES "2004 Elections in the Republic of Indonesia: Looking Back and Looking Forward" p. 40

基础。

美国对印尼选民教育活动的支持,产生了积极效果。在 1999 年的选举活动中,有 1.3 亿印尼人接触到美国国际开发署转型启动办公室资助的公益广告,而且绝大多数能够记住并能准确理解其中的信息。这些项目对于解释民主政治程序、帮助人们理解他们的权利与责任、为其提供信息以使他们能够评估相互竞争的政党并使之能够负责任,是极其重要的。^① 广泛的选民教育活动,也激发了选民对选举的热情和意识,其表现就是较高的投票率。2004 年 4 月的立法机构选举和 7 月第一轮总统选举,投票率都高达 85%。这些选民教育项目融入了“政治宽容”、“宗教宽容”的观念和民主价值,有助于进一步巩固和发扬印尼社会内部的宗教和文化宽容意识。各种形式的选民教育活动所传递的信息,有助于加强选民对选举和民主价值的信心。

三、美国在印尼的选举监督活动

选举监督活动可以根据选举进程分为三个部分:选举前监督、选举投票过程监督和选举后监督。选举前监督,主要指的是考察选举准备工作是否充分,是否有助于或能否确保进行自由、公正的选举,并指出选举准备中存在的问题等;了解参与选举的政党和候选人的竞选活动;考察选举的条件及社会、政治环境。此外,还包括培训国际和国内选举监督人员,推动国内监督活动的发展等。选举投票过程监督,指的是观摩和监督选举投票过程,考察选举投票过程的有效性、公正性和自由度,其中是否存在组织或技术性问题;监督记票工作和选举结果的公布,考察是否有舞弊、贿选行为等;监督投票箱的运送等。选举后监督,包括对选举情况作出基本判断、针对选举监督过程中发现的问题提出改进意见、监督选举争议的解决、选举结果公布后出现的申诉、选举后事态发展以及选举产生的机构的运作等。

选举监督对于建立民主制度具有重要意义,

它不但可以大大促进选举的公正,还有助于基本民主制度和习惯的发展^[2]。在苏哈托时代,印尼的选举控制制度造成了两种后果:一是缺乏竞争性选举的经验,相互竞争的政党在选举之前和之后都缺乏相互让步的经验。政党也没有就对选民来说非常重要的问题展开竞选运动的经验。二是对选举过程的高度不信任。政府利用选举欺诈和增加竞选运动暴力,将会促使竞争者之间互相更加怀疑,也更加怀疑政府,从而导致失败者拒绝接受选举结果。^② 因而,印尼的选举及民主发展亟须国际选举监督。

1 对印尼 1999 年立法机构及总统选举的监督

美国全国国际事务民主学会是较早年在印尼开展选举监督活动的美国非政府组织。苏哈托下台后,该组织于 1998 年 6 月初向印尼派出一支评估小组。1998 年 11 月、1999 年 2 月和 5 月初,又三次向印尼派出由选举制度和政治转型方面的国际专家组成的评估小组,对民主选举的前景(包括政治环境,管理准备与选举法律框架,政党和立法机构等)进行了评估。在此基础上,美国全国国际事务民主学会在选举之前采取了一些推动印尼国内监督活动发展的行动,包括推动和支持印尼全国和地方监督组织的协调,提供关于项目实施技术细节的信息,支持改善公众对选举监督活动的印象及为监督组织招募志愿者的项目等。它还与印尼三个全国性组织合作,为选举动员了大量选举监督员;为制定选举监督员培训手册和资料提供了技术援助,并直接与这些组织合作,派出了技术专家;开展了一场大规模的公共关系运动,以解释国内选举监督的极端重要性,并通过电视、广播和平面媒体招募志愿者。卡特中心也进行了选举前评估。1999 年 4 月,卡特中心与美国全国国际事务民主学会设立了联合现场指挥办公室,以在印尼开展选举监督活动。联合国发展项目和美国国际开发署提供资助,帮助卡特中心及其他组织培训了大约 30 万印尼国内监督员,并建立了详细的选举结果报告

① THORNLEY, A. "As Indonesia Waits Much Has Already Been Achieved" International Herald Tribune, June 22, 1999. Available at <http://www.ihc.com/articles/1999/06/22/edthom2t.php> [2008-01-21]

② SCHILLER, J. "The 1997 Indonesian Elections: Festival of Democracy or Costly Fiction?" Occasional Paper # 22, May 1999, pp. 17-18

制度。

为监督此次选举,美国全国国际事务民主学会和卡特中心联合派出了一支由来自亚洲、非洲、欧洲和美洲的 23 个国家的 100 名国际监督员组成的联合代表团,其中包括政党领袖、选举产生的官员以及之前曾当选公职的官员、选举的人权专家、法律学者及民间领袖等。代表团被分为 42 个观察组,派往印尼 26 个省(未派往东帝汶),在选举日监督了 400 多个投票站的投票过程,并监督了某些地方的计票过程。选举结束后,美国全国国际事务民主学会和卡特中心先后发布了四份声明,对整个选举进程作了评估,认为选举是和平、公正的,同时也指出了选举监督过程中发现的问题,并提出了改进意见。^①此后,美国全国国际事务民主学会和卡特中心继续进行选后监督,直到 10 月底的总统和副总统选举,并在新总统选出后发布了最终报告。

2 对印尼 2004 年立法机构及总统选举的监督

在 2004 年大选前,美国国际共和学会与印尼 24 个政党在 32 个省开展了广泛的政党投票观察员项目。美国国际共和学会培训了 5 000 多名政党积极分子,再由他们培训印尼全国各地 6 万多名政党代表;制作了 90 多万份投票观察员手册,并分发到印尼 32 个省的投票观察员手中。政党代表在监督技巧和提出申诉的程序及违法事证等方面也都接受了培训。

在 4 月 5 日的立法机构选举中,选举制度国际基金会派出 13 个选举监督小组(30 名观察员)监督了雅加达、棉兰、巴厘等 13 个地方的选举活动。^②美国驻印尼大使馆向印尼 25 个省派出了 65 名官方观察员,观摩了大约 400 个投票

站的投票和计票过程。美国驻印尼大使馆选举观察组 4 月 13 日发表声明表示:选举环境和投票过程基本上没有恐吓,也没有操作投票过程的行动。几乎在所有地区,投票和记票过程都未受到干扰。尽管不同的选举部门使用的程序有很大不同,但这似乎并未对选举进程的公正性产生不良影响。^③

立法机构选举后,卡特中心从 5 月起向印尼全国各地派出 12~14 名长期观察员,开始跟踪观察 7 月 5 日印尼总统选举的选举环境,包括监督选举准备、选民教育活动、政党的竞选活动、全国和地方政治以及其他相关问题^[3-4]。6 月 25 日,卡特中心就其所了解的各方关注的问题发表声明,指出几个重要问题并提出建议:其一,希望在不损害公众对处理和解决选举申诉的信心的情况下,解决印尼全国选举委员会和选举监督委员会之间的矛盾;^④其二,社会中普遍存在着对选举中买票和不恰当使用金钱的怀疑,且各方对“金钱政治”似乎也有不同理解;其三,针对当时发生在亚齐的紧急状态及其他地方的暴力事件,督促印尼有关部门维持安全,创造有助于选举平稳进行的和平环境。

在 7 月 5 日的选举中,卡特中心向印尼 17 个省派出 60 名国际观察员,监督了投票、开票、计票、向村组织选举委员会运送投票箱的过程。美国大使馆派出 65 名官方观察员监督了此次选举。他们分赴 26 个省,观摩了约 400 个投票站的投票和计票过程。其中部分美国观察员留驻到 7 月 7 日,以监督印尼中央选举委员会认为无效选票的重新验票工作^[5]。选举制度国际基金会向印尼各地派出了 15 个小组(34 名观察员),

① International Election Observation Delegation to Indonesia 6 June 7, 1999 Legislative Elections Statement of the National Democratic Institute (NDI) and the Carter Center Jakarta June 9 1999 Statement of the National Democratic Institute (NDI) and the Carter Center International Election Observation Mission Indonesia 6 June 7, 1999, Legislative Elections Counting and Tabulation of Votes Jakarta June 20 1999, Indonesia 6 June 7, 1999 Legislative Elections Vote Tabulation and the Electoral Process Post-Election Statement No. 3 of the National Democratic Institute (NDI) and The Carter Center International Election Observation Mission, Jakarta July 15 1999; NDI and Carter Center Post-Election Developments in Indonesia the Formation of the DPR and the MPR, Post-Election Statement Number 4, August 26, 1999

② FES. "2004 Elections in the Republic of Indonesia Looking Back and Looking Forward." Priorities for Democratic Renewal December 2005, p. 21.

③ U. S. Embassy Election Observation Team Statement on the April 5, 2004 Legislative Elections in Indonesia April 13, 2004. Available at http://jakarta.usembassy.gov/press_rel/election_observer.htm [2008-01-16]

④ "Post-Election Statement on Indonesia Elections" June 25 2004 Available at <http://www.cartercenter.org/news/documents/doc1734.htm> [2008-1-14]

监督了 158 个投票站的投票过程。^① 美国选举观察团对印尼首轮总统选举评价积极,认为选举是和平有序地进行的,没有威胁和操纵现象发生。投票和计票工作未受到干扰,投票人也未受到限制^[5]。

在第二轮总统选举期间,美国驻印尼大使馆向印尼 22 个省派出 60 名官方观察员,从 20 日到 23 日,观摩了大约 400 个投票点的投票和计票工作。选举制度国际基金会派出 14 个小组(31 名观察员)在印尼 10 个省一共监督了 135 个投票站的投票过程。^② 卡特中心向印尼派出 57 名观察员组成代表团,他们在印尼 21 个省会见了地方官员、竞选团队成员、印尼国内选举监督员,观摩监督了投票、计票过程。

美国的选举监督员认为,第二轮选举投票和计票过程是和平、有序的,选民投票未受到干扰和限制;选举准备和选举管理比以前的选举有了很大提高^[6]。卡特中心发布的声明也对该轮选举总体上作出了积极评价,认为这些复杂的选举是有序、成功的。^③ 27 日,美国大使馆选举观察组也发表声明,赞扬印尼成功地完成了一次具有里程碑意义的选举,为该地区和其他地方新兴民主国家树立了一个强大、积极的榜样。^④

选举前的充分调查,有助于发现选举过程中可能出现的问题,有助于向印尼选举及选举监督机构提出中肯的建议,有助于提高选举监督的水平 and 选举监督本身的公正性和公信力。在监督印尼选举的过程中,美国驻印尼大使馆、美国国际开发署、美国全国国际事务民主学会、美国国际共和学会、卡特中心以及选举制度国际基金会等与印尼国内选举监督组织及一些民间团体进行了密切合作并为其提供了技术支持,为印尼国内选举监督人员提供了培训,这有助于壮大印尼国内选举监督组织,提高其选举监督水平。印尼国内选举监督组织的发展,也有助于提高印尼民众的民主参与水平,形成印尼社

会对选举规范和民主制度的共识,有助于民主制度在印尼的巩固。

四、美国对印尼政党发展的支持

在现代民主国家,政党在民主制度的发展和运作过程中发挥着重要作用。“政党组织着政治参与;政党体系影响到政治参与扩展的速率。政党及政党体系的稳定和强大,取决于其制度化水平和政治参与水平。高水平的参与和低水平的政党制度导致政治紊乱和暴力;反之,低水平的参与也会削弱政党在与其他政治机构和社会势力对比中的地位。”^[7]在从威权统治向民主制度转型的过程中,政党发挥着关键性的作用;政党的发展水平会在很大程度上影响民主转型的方式以及未来民主巩固的程度。推翻旧政权的不是政党,但在从威权统治向民主制度转型的过程中,民主的巩固却有赖于政党^[8]。

在苏哈托时代,印尼只有 3 个政府认可的政党。民主化开始后,150 多个新政党迅速诞生,但这些政党尚未克服旧的政党体制的缺点:以狭隘的党派利益为基础;缺乏组织能力;依赖其领导人而不是依赖以政党建设、精英征募以及草根阶层的建设性项目和行动为基础的集体行动来赢得社会支持^[9]。它们大都为各层次的精英控制着,在竞选中也未能提出明确的政策主张和政纲。一些伊斯兰政党成立并参与到政治与社会生活之中,伊斯兰激进势力也有所发展。对于处于民主化过程中的印尼来说,其政党发展水平及其在选举中的表现,与印尼选举政治的发展与社会的稳定攸关。因此,推动印尼政党的发展,也成为美国对印尼进行选举援助的一个重要方面。

美国国际开发署及其合作伙伴美国全国国际事务民主学会和美国国际共和学会等开展了

① FES. "2004 Elections in the Republic of Indonesia Looking Back and Looking Forward." *Priorities for Democratic Renewal* December 2005, p. 22.

② FES. "2004 Elections in the Republic of Indonesia Looking Back and Looking Forward." *Priorities for Democratic Renewal* December 2005, p. 23.

③ The Carter Center. "Postelection Statement on Indonesia Election." Sept 22, 2004. Available at <http://www.cartercenter.org/news/documents/doc1828.htm> [2008-01-14].

④ U. S. Embassy Election Observation Team Statement on the September 20, 2004 Presidential Election in Indonesia September 27, 2004. Available at http://jakarta.usembassy.gov/press_rel/election_observed04.htm [2008-01-16].

一些政党发展援助项目,以推动印尼政党的组织发展和制度化改革,强化政党参与竞选的能力等。美国国际共和学会的项目更多关注政党的地方分支部门,一般在地方层次上提供技术援助;而美国全国国际事务民主学会的政党培训则集中于各政党全国总部的层次上,目的是帮助政党领袖在印尼社会中发挥实际领导作用^[10]。

1 推动印尼政党的组织发展与制度化改革

政党的组织发展涉及的问题非常广泛,包括政党的战略规划、政策议程与党纲制定、组织管理与培训、地方分支组织发展、政党组织内部预算分配、成员招募与管理、对政党及候选人竞选运动的资助等。在这些方面,印尼的政党发展还存在很大缺陷,远未实现制度化。

2002年6月12日至14日,美国国际共和学会、美国全国国际事务民主学会以及选举制度国际基金会在印尼雅加达共同主办了一个题为“增强印尼政党”的全国性政党会议。来自印尼七个最大政党、10个省共188人参加了会议。^①同月,美国国际共和学会还在北苏门答腊省棉兰市主办了一场多个政党的青年代表会议。北苏门答腊省七个主要政党的61名青年和9名亚齐青年领导人参加了会议。与会的青年代表就各自政党的原则与工作重点进行了讨论。大多数与会者计划把他们学到的东西传授给各地的政党的青年组织。^②

2005年9月6日至9日,美国全国国际事务民主学会联合荷兰多党民主研究所(MD)和德国阿登纳基金会(KAS),在雅加达共同主办了“伊斯兰世界民主人士代表大会”。会议主题是“超越选举:东南亚的伊斯兰教与政党”。此外,美国全国国际事务民主学会还开展了一些旨在推动印尼主要政党进行内部改革的活动,包括在全国、省和地方层次上提供不同的专家建议和信

息,为政党领袖及培训者提供技能培训等。这些活动为印尼政党的组织发展提供了智力支持,有助于各政党认清自身存在的问题;通过交流,也有助于它们在政党组织等方面互相取

长补短,逐步实现其政党内部的改革。

2 为印尼政党的竞选活动提供技术性支持

选举为印尼政党的改革提供了环境。在印尼民主化过程中,美国国际开发署及其合作伙伴开展了一些与选举有关的政党发展援助活动。

美国全国国际事务民主学会举办了一系列关于战略规划、政纲制定、沟通与竞选运动方式等的专题研讨会和咨询会,为印尼政党提供了技术援助。1999年3月,美国全国国际事务民主学会建立了一个信息中心,帮助印尼各政党领导人及候选人制定政纲、获取关于竞选运动的信息,并训练他们面对媒体和信息表达的技巧。在1999年6月的立法机构选举期间,美国国际共和学会和美国全国国际事务民主学会都开展了加强印尼政党建设的项目。

为准备2004年印尼立法机构和总统选举,美国国际共和学会开展了一系列支持印尼政党参与选举的活动。2003年5月25日,美国国际共和学会在泗水为印尼民主斗争党举办了一个研讨班,就“选举募款的方式”(campaign finance)和“一般募款”(fundraising)之间的差异等问题为该党各省支部198名代表提供了培训,以帮助民主斗争党领导人、省立法机构成员和市政府官员更好地理解印尼新的选举法。美国国际共和学会的培训人员向他们介绍了筹集资金的策略。2003年7月到10月间,美国国际共和学会在日惹、东爪哇和北苏门答腊三省进行了民意测验,目的是利用这些测验结果,帮助印尼政党展开以议题为中心的竞选运动。它还

为政党提供民意测验技术培训,以使它们能够获取和分析他们自己的数据。9月30日起,美国国际共和学会在南苏拉威西省的望加锡举办了一个题为“赢得竞选运动的因素(II)”的研讨班。来自九个政党的59位参加者学习了如何制订竞选计划、组织竞选团队、接触选民和利益集团等。10月2日,美国国际共和学会应国家使命党之邀为该党举行了一场研讨会,讨论竞选策略和战略问题。来自南苏拉威西省26个区的72名国家使

① RICo- hosts Strengthening Indonesian Political Parties Conference July 5 2002. Available at <http://www.iri.org/asia/indonesia/2002-07-05-Indonesia.asp> [2009/3/27]

② RI Sponsored Multi-Party Youth Conference July 23, 2002 Available at <http://www.iri.org/asia/indonesia/2002-07-23-Indonesia.asp> [2009/3/27]

命党领导人参加了研讨会。^①

2004年2月,美国国际共和学会在印尼开展了大规模的培训活动,为候选人提供了关于竞选战略、竞选主张的确定以及选民接触等的培训;为参加4月份立法机构选举的24个政党提供了培训。它还在印尼各省首府以外的地方开展了很多政党发展培训项目。参加美国国际共和学会的培训的政党,在竞选运动中对选民关心的议题的关注越来越多了。在印尼2004年4月立法机构选举之前,美国国际共和学会还开展了最大规模的政党选举观察员培训项目。到3月中旬培训结束时,它已直接为印尼24个政党的6000多名代表提供了关于投票、计票过程等方面的培训。对于未能受到美国国际共和学会或他们自己的政党的援助者,美国国际共和学会分发了90万册投票站观察员手册,并鼓励各政党重印这种手册,以广泛分发给政党代表。^②

这些选举技术支持项目和活动,有助于推动政党以议题为中心展开竞选、动员选民,在竞选过程中更多关注选民的诉求,一定程度上改变印尼政党过分依赖重要政治人物或候选人的状况;有助于加深印尼政党领导人及其成员对政党间、政党与选民间的沟通战略与沟通技巧的理解;也有助于推动选举及选举政治的健康发展。

总的看来,美国国际开发署及其合作伙伴开展的支持印尼政党发展的项目和活动,是非常具体、深入的。这在一定程度上有助于提高印尼各政党在组织发展与制度化建设、选举期间的竞选运动技巧以及选举期间在立法、监督等方面的能力和水平。

五、结 语

选举是创建任何形式的民主制度的基石。在处于民主化过程中的国家,选举的重要意义在于:选举制度与规范需要经过选举不断地完善;政党需要经过选举才能形成其支持阶层或基础,

并走向成熟;选民需经过选举才能熟悉民主程序及其运作,其民主意识经过选举才能变得更加牢固。自由、公正、公开的制度化选举是民主转型国家实现民主发展与巩固的必不可少的步骤。

如何看待美国及其选举援助对印尼民主发展的影响呢?美国及其选举援助,从它开展的众多项目和活动已可约略观其概貌。对印尼的民主发展状况,也可以确定一些衡量指标,如选举是否顺利进行、政治与社会是否稳定等。但若欲找出二者间明确的关系,却是困难的。有四个因素需要考虑:第一,美国的选举援助项目和活动,有的可能需要经历较长的时间才能显示出其影响。第二,对印尼进行选举援助的外部力量,不止美国一家,联合国、欧盟以及澳大利亚和日本等国也都参与其中。因而,在评价美国的选举援助与印尼的选举政治及民主发展之间的关系时,还须注意其他国家和国际组织对印尼的选举援助及影响。第三,美国对印尼的民主援助,涉及多方面内容,选举援助只是其中之一。评估选举援助对印尼的民主发展的影响,也不能忽视美国诸如军政关系、制度建设、民主治理等方面的援助所产生的影响。第四,尽管学术界存在一个基本共识,即民主化根本上是一种内部的过程,外部力量的作用只是补充了内部的改革压力,但在评估外部力量的影响时,“把外部行为体与其他因素的影响区分开来是非常困难的。这些因素不仅包括内部影响,还包括结构型因素(如经济下降)和扩散效应(如地区性扩散)”^[11]。

但毫无疑问,在试图影响印尼民主发展的诸外部力量中,美国几乎一直都发挥着领导作用,在对印尼的选举援助中也是如此。美国在印尼民主化进程中提供的选举援助,既支持印尼的选举本身,也援助有关选举的其他方面(如制度建设、政党发展等)的发展。这种援助与印尼社会政治发展是相契合的,受到印尼政府及各主要政党的欢迎。正因如此,美国的选举援助才显示出其预期的效果。从1999年6月的立法机构选举到2004年的总统选举,再到2009年的总统选

^① RIH helps Parties Prepare for Parliamentary and Presidential Elections October 10, 2003 Available at <http://www.iri.org/asia/indonesia/2003-10-10-Indonesia.asp> [2009/3/27]

^② RIH trains Political Party Poll Watchers March 12, 2004. Available at <http://www.iri.org/asia/indonesia/2004-03-12-Indonesia.asp> [2009/3/27]

举, 印尼完成了从独裁统治向民主的转型, 其选举政治发展已变得更加有序, 基本实现了民主的巩固。作为世界上对外扩展民主最积极且与印尼保持着密切关系的国家, 美国及其选举援助已对印尼民主政治发展产生了重要影响。

参考文献:

- [1] PASTOR R A. The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research [J]. *Democratization*, 1999, 6(4): 1- 27.
- [2] CHAND V K. Democratization from the Outside: In-Ngo and International Efforts to Promote Open Elections [J]. *Third World Quarterly*, 1997, 18(3) : 559.
- [3] Jimmy Carter Meets with Chief of Indon Constitutional Court [N]. *Antara* Jakarta 2004- 07- 04(1) .
- [4] Carter Center to Send 57 Election Monitors to Indonesia [N]. *Antara* Jakarta 2004- 09- 15(1) .
- [5] U. S. Election Observation Team Finds Election Free of Intimidation [N]. *Antara* Jakarta 2004- 07- 12(1).
- [6] Indonesia's Elections: A Model for World's Democracies - U. S. Embassy [N]. *Antara* Jakarta 2004- 09- 27(1).
- [7] [美]塞缪尔·P.亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 王冠华, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1989: 370.
- [8] TAN P J. Indonesia Seven Years after Soeharto: Party System Institutionalization in a New Democracy [J]. *Contemporary Southeast Asia*, 2006, 28(1): 89.
- [9] GHOSHAL B. Political Transition in Post-Suharto Indonesia [G] // CHANDRA S & GHOSHAL B. *Indonesia: A New Beginning*. New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 2002: 43- 44.
- [10] CLEAR A. International Donors and Indonesian Democracy [J]. *The Brown Journal of World Affairs*, 2002, 9(1): 150.
- [11] CRAWFORD G. Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality [M]. New York: Palgrave, 2001: 44.

Election Assistance and the Development of Democracy:

U. S. Election Assistance and Its Impact on Indonesian Democratization

QIU Chaobing

(Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Science, Beijing 100007, China)

Abstract During the Indonesia's democratizing process, the U. S. provided various assistances to its major elections: financing or sustaining the creation and reformation of Indonesian laws and institutions concerning elections; help to improve the ability of election management and election monitoring; advancing voter education and developing the sense of citizenship; doing election monitoring to ensure that the major elections could be successfully taken; and financing and helping the development of democratic political parties. Evidences show that the U. S.'s election assistance has contributed much to enhance the credibility of Indonesian elections, which in turn increases the authority and legitimacy of the elected governments. The democratic spirit has been embedded in the minds of Indonesians, and the democratic institutions and doctrines have come into being. The American assistance to Indonesian elections has contributed much to its democratic consolidation.

Key words democratization; election assistance; United State; Indonesia

[责任编辑 张莲英]