

领袖性格在政治决策中的作用

——以美国加入国际联盟失败为例

史迪雯

(北京大学 国际关系学院,北京 100871)

摘要:作为美国第28任总统,伍德罗·威尔逊提出了带有理想主义色彩的“十四点纲领”,最后一条是成立一个普遍性的国际联合组织,第一次把集体安全思想引入到现实。美国是国际联盟最初倡导者,但却没有加入这一国际组织,其背后的国内政治、国家文化和领袖性格在决策过程中的影响值得思考。

关键词:国际联盟;领袖性格;国内政治;国家文化

中图分类号:D523.32 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-5322(2012)02-0026-04

1919年4月28日,巴黎和会通过了《国际联盟盟约》,并将它列为《凡尔赛条约》的第一部分。而同期,美国参议院却以53:38票的多数否决了《凡尔赛条约》,美国最终没能参加自己一手推动建立的国际联盟。本文所探讨的是美国作为国际联盟的最初倡导者却最终未能加入国联的原因。

一、直接原因:国内政治因素

决策往往是领袖和决策机构之间博弈的结果。美国外交决策的博弈主要体现在总统与国会、政党以及媒体之间。

1. 权力制衡的政治制度

作为代议制民主的典型代表,国会在美国政治生活中发挥着重大作用。它的影响不仅体现在美国国内政策的制定上,还渗透在美国的对外政策决策过程之中。总统作为国家元首和政府首脑,享有最高行政权。在国内政策上,总统和国会的分权相当清楚。但在外交事务方面,这种界限显得隐晦、含糊和不完整。有关外交事务方面的宪法条文规定:“总统经咨询参议院并取得其同意有权缔结条约,但须经出席参议员三分之二的批准。”^[1]这是美国政治体制中权力平衡与制约精神的体现,但同时也使得总统和国会权力的界定变得模糊不清,总统的权力不足以实现一些被期望的职能。总统与国会之间这种相互制衡的关

系为党派争斗提供了舞台。

2. 不同党派的利益之争

美国国会不仅是两院制的,它同时也是两党制的。两年一次的选举将决定哪一个党能够获得决策话语权。“全国性政党的主要功能是选举美国总统”。反对党为了能够增加在下次大选中的胜选筹码,会对执政党的政策提出批评,施加压力。当时反对党共和党中一些人曾经是成立国际联盟的支持者。著名参议员洛奇曾表示,“我知道当我们提到任何涉及联盟的话题时带来的困难,但是我不相信当华盛顿警告我们不要卷入任何联盟时,他的本意是不希望我们和世界上其他文明国家联合起来,即使这可能是一个减少战争、促进和平的想法”^[2]。但后来出于党派利益,洛奇等人却商讨如何挫败加入国联计划。在参议院批准《凡尔赛和约》的争斗过程中,洛奇等知道公然反对可能会失败,因而采取了另一种方法,即同意美国加入国联,但前提是要对盟约进行修正。他这样做的意图是为了使威尔逊最终不得不向由共和党控制的参议院低头,并借此提升共和党威望。共和党议员一次又一次地提出修正与保留,以其不可抗拒的合理性促成了国会一次又一次否决,最终导致加入国联计划失败。由此可见,在美国国会审议是否通过国际联盟的过程中,党派斗争发挥着十分重大的作用。

收稿日期:2012-03-26

作者简介:史迪雯(1991-),女,江苏泰州人,研究方向:国际政治经济。

3. 媒体引导下的民意变化

领袖如果想要维护其政权的合法性,他就需要想方设法使自己的决策获得大多数民众的支持,而媒体在这个过程中发挥着巨大的作用。媒体所呈现给公众的领袖形象常常会影响到公众对领袖政策的评价与印象。与媒体相比,领袖对公众舆论的影响力主要来自他的名望。享有足够名望的领袖几乎掌握着绝对的权力,而一旦他们威信扫地,他们的影响力也随之消失。民众对一个领袖不满很容易转移到对其政府政策的不满,威尔逊公众形象的受损也一定程度上导致了加入国联计划的失败。一贯反对威尔逊政策的赫斯特报系,将威尔逊描绘成一个暴君。在取消种族和肤色限制等一系列政策上的前后不一,也使得美国民众对威尔逊的信任度降到。大战接近尾声特别是战争结束后,美国民众最关切的一系列与生活相关的议题,对错综复杂的政治辩论感到厌烦,再加上媒体的宣传,对加入国联自然缺乏热情。

二、间接原因:国家文化特性因素

文化是生活在一定地域内的人们思想、信念及生活与行为方式的总称。每个人的心理与行为特征都拥有文化传统的烙印。文化通过影响国家身份和国家利益的界定以及国家行为模式的塑造等方式对国家的对外决策产生影响。

1. 美国例外论的宗教文化影响

美国例外论以欧洲大陆为参照,认为美国是一个不同于旧欧洲大陆,而且更加完美、更加优越的新世界。例外论是美国外交政策的根源,是价值和战略的结合。尽管大多数美国人与欧洲有着血缘关系,但他们为美国的制度和价值观念感到自豪,认为欧洲在堕落、在沉沦,感情上不愿与欧洲为伍。例外论对美国外交决策的影响体现在两个方面:一是自身的优越感让美国人认为自己是“上帝的选民”,担负着上帝赋予的特殊的使命,有责任为其他国家的进步做出榜样,给世界起一个示范作用;二是自身的优越感不可避免带来对其他文明的鄙视心态,这种心理必然很难带来平等合作与交流的意愿。当第一次面对“国际联盟”这个与美国长期延续的“例外”文化相违背的崭新概念时,民众感到陌生与迷茫,无法对其优劣做出评判,无法在领袖为政敌所苦的时候提供民意支持。当威尔逊在第一次世界大战接近尾声之际提出建立“人人为我,我为人人”的集体安全组

织,并由此让美国卷入到全球事务中,与欧洲各国平等承担起维护和平与稳定义务时,那些反对者的猛烈抨击和国内民众的冷漠态度就很容易被我们所理解。

2. 孤立主义的传统影响

著名的历史学家小施莱辛格曾经说过:“美国的孤立主义是一个模棱两可的概念。”^[3]在商业方面美国从来都不是孤立主义者,相反他们十分乐意走出国门与全世界各国进行贸易,获取丰厚的商业利润,作家、艺术家、学者、传教士和观光者始终渴望周游这个星球。但在政治和军事领域,美国却利用孤立主义来弥补力量上的不足,既可借用这道“屏障”把欧洲大国阻挡在大洋之外,又可以若隔岸观火,根据自己的利益权衡决定或救或弃。人在各自的理性态度上是独立自主的,并且会根据他们周围的境况理智地使自己适应环境。然而文化却以一定的方式妨碍着这种适应,某个人在一定的种族或专业群体内受到的文化影响,会诱使他做出带有偏见的描述和解释。美国建国初期,孤立主义适应了其国家利益的需要,它不仅巩固了美国的独立,而且在随后很长时间内为美国发展提供了一个相对独立和稳定的环境。正因如此,孤立传统在人们的思想上留下了深刻而积极的印象,并对人们的选择倾向发挥着十分重要的影响。很多美国人不愿改变传统的孤立主义观念,认为美国不应插手欧洲事务,只应专注于美洲和自身发展。要美国民众在短期内接受国际联盟计划并不是一件容易的事情。“美国人民是希望他们的利益被土耳其、亚洲或是欧洲那些在国家理想和信念上与美国有着明显不同的民族所决定,还是愿意在美国国父们的政策下继续前进,即保持远离与欧洲内部事务的状态防止被卷入纠缠中。”^[4]这是美国参议员 Borah 在报纸上发表的言论,也反映出美国民众在当时对国际联盟的一种疑虑。

三、核心原因:领袖性格因素

在决策过程中,个人因素,尤其是领袖的因素往往发挥着极大的作用。领袖的性格在一定程度上决定了他的领导方式和艺术,而处理好与各利益相关方的关系至关重要。领袖的认知可能与现实有很大差异,而这将直接影响政策走向。

1. 领袖的人格特性

领袖大都是相当自信的,但过度自信将走向

自负。弗洛伊德在探究威尔逊政治行为时说道：“既然是上帝通过他来行动，那么不论他做什么，就都是善的。他有时承认他可能弄错，但他从未有过错误。他的‘超我’不允许。”^[5]就连威尔逊最亲密的顾问豪斯上校也说过：“总统是我见过的最怀偏见的人，他很少欣赏他人。”^[6]威尔逊的心胸不宽广，这使他在参加巴黎和会之前犯下两个致命的错误：一是他在 1918 年 10 月底发出呼吁，要求选民在国会中期选举中选出一个民主党国会来，用来表示对他外交政策的支持，引起选民情绪反弹；二是在讨论和平条件时，既没有组建一个包括两党在内具有广泛基础的代表团，也没有征求参议院外交委员会的意见，这就为后来参议院否决和约埋下了隐患。威尔逊还非常固执。他的名言“宁可战败千次，也绝不为不光荣的妥协而朝三暮四”。他在旅行演讲途中病倒的时候，仍然指示民主党参议员，拒绝接受共和党对《凡尔赛条约》另加上的条文，在共和党撤销修改意见之前，要投票反对。结果在 1919 年 11 月和 1920 年 3 月的两次投票中，这个条约都被否决了。不仅针对共和党，就连在民主党内部，他想要的是公开支持，而不是建议。威尔逊自负地认为，民众会支持加入国联。当共和党总统候选人沃伦·哈定以压倒性多数击败民主党人詹姆斯·考克斯时，威尔逊的希望破灭了。

2. 领袖的领导方式

领袖本身就是权力的集中源，那些具有强烈权力人格的个体通常享受权力所带来的巨大力量和满足感。在诸多对威尔逊的描述中，我们看到的是一个热切渴求权力但经历长期波折才获得权力的形象。在从政之前，威尔逊曾经是一个学者，但他并没有因为自己的学术成果而高兴，而是始终把投身政治作为自己的最高理想。他在给妻子的信中写道，“我有强烈的领袖欲的本能，有一望可知的演说家的气质，……我没有兴趣进行那种乏味的‘研究’”^[7]。当 45 岁出任普林斯顿大学的校长时，他充分发挥权力，进行大刀阔斧的改革。在被提名为新泽西州州长候选人时，他毫不犹豫地辞去了校长职务。当选为总统之后，他更是将权力集中在自己手中，要求身边的人完全服从和绝对忠诚。在任职的最后阶段，除了妻子之外，他甚至没有一个可以信赖的朋友。就连第二任国务卿，最早支持美国参加第一次世界大战的兰辛，也由于表达了对巴黎和会的不满，而被迫递

交了辞呈。除了对身边人的控制，他还希望绝对掌控所有的国家事务。许多研究威尔逊的学者指出，威尔逊除了对英国有些理解以外，对其他国家、对复杂的国际政治都缺乏理解。其实美国总统中国际事务门外汉很多，问题不在于熟不熟悉对外事务，而在于他把一切对外事务都牢牢地控制在自己手中，将负责外交的国务卿变成为收发发的事务人员。威尔逊还一直对国会保持着强大的控制力。《纽约时报》一语中的：“第 63 届国会会有一个骑在它背上的总统，毫不顾惜地驱策它”^[8]⁴⁹。他甚至曾经规定，“假如总统带路，他的党就必须跟着他走，绝不允许悖逆他的意旨”^[8]⁴⁹，这条政治原则在他的第一个任期还能够发挥作用，但当共和党人占据了国会中的多数席位，他对国会的控制力就显得力不从心了。

3. 领袖的主观认知

领袖在做出决策的时候往往出于主观愿望而对客观形势产生错误认知。人们看到的只是他们希望看到的事情，沉迷于自己的愿望思维之中，而往往会高估自己所希望结果的发生频率，低估自己不希望发生结果所发生频率。“旧秩序之中心点与特性在吾人所谓‘势力平均’。其物变动不居，以双方所投武器及竞争式之利益决定之。而其维持此平均也，尤必尔诈我虞，互相仇视，虽仇视之痕迹常不甚明显，然其根底则牢不可破，非一朝一夕之故矣。”^[9]威尔逊认为导致欧洲大陆长期以来争斗不断的原因就在于均势安全体系的不稳定性，因而，倘若美国首先提出建立一个以集体安全原则为指导的国际组织，那么欧洲大陆的国家将会一呼百应，以此获得永久和平。可是在巴黎和会上，英、法等国最关心的则是殖民地、海上自由及赔款等。他们虽然不反对国际联盟，但却反对将《国联盟约》和《凡尔赛和约》捆绑在一起。在建立国际联盟问题上，英、法等国远没有威尔逊预想的那么积极，谈判时只是将其置于次要地位。除了对国际形势的错误认知，威尔逊对国内民意的认知也发生了偏差。威尔逊看到美国民众在他的领导下团结一心参加第一次世界大战，确信战后仍将继续团结在他和民主党周围。他认为在刚刚经受战争洗礼的时候，美国民众会拥护加入以永久和平为宗旨的国际联盟。在与国联计划谈判同时举行的中期选举中，他希望美国人民给世界发出明确的信号，“如果你赞成我们的领导……我恳求你们明白无误地表态，让民主党在参众两

院成为多数”,这种具有党派性质的呼吁却起到了相反的作用^[10]。最终共和党在国会两院占据了多数,而新的参议院在反对国联计划上发挥了重要作用。

领袖作为行为主体对决策结果发挥着不可替代的作用,他要从限定的多种不确定选项中挑选其中一种他认为能够实现自己构想选项进行决策。然而领袖本身也并非一张白纸,决策必然会受到其性格和认知的影响。政治、经济、社会因素都需要通过领袖这个渠道对决策结果发挥作用。政治上的政党因素和官僚组织通过决策机制,经济上的利益集团通过游说渠道,社会上的公众舆论通过选举活动,这三方共同对领袖施加影响,迫使他在制定决策的时候要统筹考虑,从而把最终的决策结果限定在一定范围内。而文化则在塑造社会舆论和领袖价值观等方面发挥着潜移默化的

作用。如果说国内政治、国家文化是长久根植于美国社会并且持续发挥作用的,那么领袖性格可以被认为是特定因素。外交决策的官僚政治模式相信位置决定立场,领袖根据在特定环境下的利害关系决定其在特定位置上的立场和主张。在美国加入国联失败的案例中,以洛奇为首的反对派立场或许可以通过这种模式进行理解,但是威尔逊的性格因素也许发挥了更大作用。一方面,威尔逊的性格弱点和权力型人格激化了两党长期存在的矛盾;另一方面,威尔逊对国际国内形势的错误认知使得他对民意和舆论没有能够做出及时而恰当的应对。

历史的发展有其必然性,但同时也存在着大量偶然因素的影响。有时某些特定因素恰恰发挥了关键性作用。历史没有如果,但对这些特定因素作用的探究能够帮助我们更好地理解历史选择过程。

参考文献:

- [1] 美国宪法[EB/OL]. (2000-11-09)[2012-03-16]. <http://www.douban.com/note/217654691>.
- [2] Joseph P. Tumulty. Woodrow Wilson as I Know Him[M]. New York: Garden City Publishing Company, 1921:427-428.
- [3] 小阿瑟·施莱辛格. 旧辙重蹈吗? 孤立主义的威胁重现[J]. 外交事务, 1995, 74(4):2-4.
- [4] Wilson's League of Nations Criticized in U. S. Senate: Several Senators Support Proposition and Others Oppose It—Cummins' Resolution Not Brought Up For Debate[EB/OL]. DNSA(Digital National Security Archive).
- [5] 皮埃尔·阿考斯, 皮埃尔·朗齐尼克. 病夫治国[M]. 呼和浩特:内蒙古文化出版社, 1998:30.
- [6] [美]威廉·A·德格雷戈里奥. 美国总统全书[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2007:453.
- [7] 万松玉, 杨麦龙. 美国历任总统传[M]. 郑州:河南大学出版社, 1989:281.
- [8] 邓蜀生. 伍德罗·威尔逊[M]. 上海:上海人民出版社, 1982.
- [9] [美]伍德罗·威尔逊. 国际同盟者世界和平之保障也[M]//1918年12月28日在伦敦市政厅演说. 钱智修, 译. 北京:商务印书馆, 1919.
- [10] [美]克里斯·华莱士. 危机时刻的大国领袖[M]. 程克雄, 译. 北京:中央党校出版社, 2006:134.

Personal Effects of Leadership on Policy – making

SHI Di-wen

(School of International Studies, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: As the 28th president of the U. S., Woodrow Wilson launched the idealistic Fourteen Points, the last point of which urged to form a general association of nations under specific covenants. It was not only an overthrow of the European system of balance of power, but also the first proposal that brought collective security in to reality. Although the U. S. is the advocator of the League of Nations, the U. S. didn't participate in this international organization eventually. The reasons behind this phenomenon are worth thinking.

Keywords: the League of Nations; leadership personality; domestic politics; national culture

(责任编辑:李 军)