



OSI  
美国研究丛书  
孙哲 主编

CONTROLLING  
COMMUNICATION:  
U.S. GOVERNMENT  
PROPAGANDA VIA MEDIA

控制沟通：

美国政府的媒体宣传

沈国麟 著



上海人民出版社



本书以“国家—社会”和“结构—行为”为分析框架，分析美国政府的媒体宣传行为是如何去利用媒体影响和控制社会、追求和维护政府的权威性和合法性，以成功达到其对内、对外政策的政治目的。媒体是现代社会重要的沟通方式和渠道，控制媒体就等于控制社会。沈国麟博士从理论探索、结构考察、行为考察和制度考察这四个方面探讨了美国政府的宣传行为在整个宏观政治结构中所呈现出的态势和受到的制约，从政治沟通机制的角度研究了美国政府的媒体宣传行为对美国民主政治的影响。

上架建议：外交、国际关系

ISBN 978-7-208-07373-9



9 787208 073739 >

定价 35.00元

易文网：www.ewen.cc



美国研究丛书 孙哲 主编

CONTROLLING  
COMMUNICATION:  
U.S. GOVERNMENT  
PROPAGANDA VIA MEDIA

控制沟通：

美国政府的媒体宣传

沈国麟 著



上海人民出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

控制沟通:美国政府的媒体宣传/沈国麟著. —上海:  
上海人民出版社, 2007

(美国研究丛书/孙哲主编)

ISBN 978 - 7 - 208 - 07373 - 9

I. 控... II. 沈... III. 宣传工作—研究—美国  
IV. D712.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 140017 号

责任编辑 罗 湘 赵荔红

· 美国研究丛书 ·

孙 哲 主 编

**控制沟通:美国政府的媒体宣传**

沈国麟 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海华业装璜印刷厂有限公司印刷

开本 787×1092 1/16 印张 16 插页 4 字数 337,000

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

印数 1 - 3,250

ISBN 978 - 7 - 208 - 07373 - 9/D·1260

定价 35.00 元

## 编者的话

1943年7月4日,《新华日报》发表了一篇题为“民主颂——献给美国的独立纪念日”的评论,热情洋溢地赞美了中美两国的友谊和共同的价值观念:

“我们离得很远。百十年来,我们之间接触着的也还不过是我们两大民族间的极少数极特殊的一部。但,我们坚信,太平洋是不会阻隔我们人民与人民间的交谊的……在过去,民主润泽了我们的心;在今后,科学将会增长我们的力。让民主与科学成为结合中美两大民族的纽带,光荣将永远属于公正、诚实的民族与人民。”

浩淼连天、碧波万顷的太平洋,早已把中美两国连接在一起;对民主与科学各自追求,又使这两个区别极大的国家都对世界产生了至深至远的影响。中美两国作为两大政治实体,近代以来有过许多恩恩怨怨,这是因为两国的政治传统、政治理念、政治制度、政治架构、政治举措乃至政治语言、政治逻辑、政治色彩等等,都有很大的不同,不少方面甚至是截然对立的。中美政治之“对立统一”,曾有一度使得矛盾双方互为前提、互相制约、互相斗争得“天昏地暗”。但社会发展到了当代,中美两国人民的伟大智慧,正不断推动两国的交流与合作,从而为21世纪的中国、美国和世界各国带来光明与幸福。当然,目前两国之间除了意识形态方面的鸿沟之外,还横亘着台湾、贸易、国家形象等诸多“巨型水雷”。但是,中美两国的联系和依存不可能被任何力量嘎然切断,人民之间的交往和友谊更是源远流长,历久弥坚。

在这个时代里,中国的内政和对外工作向世人展示了一幅浓墨重彩、气势恢弘的和平发展的时代画卷。但是,中国未来的发展方向和中美关系的结构性矛盾,也向我们提出了很多实际的挑战。中国的经济增长正在促成一个新的全球政治经济环境;而中国独特的发展模式,也使美国感到非常困惑。目前,很多美国人感觉到,与中国的关系现在几乎是每一个美国国内问题的重要组成部分。为了应对中国的发展,从军事到政治,从贸易到文化,美国国内开始了十分认真的针对中国的观念及体制上的变革。

美国的经验既可以提供中国现代化建设参考,其行为的不确定性也成为中国未来能否和平发展的最关键因素。从对美外交角度来看,如果只知己、不知彼,那么我们就无法理解美国的行为模式,更无法预测未来美国对华决策可能发生的“突变”。例如,同是一个“利益相关者”的概念,由于双方所存在的“知觉”和“错误知觉”,对这个词的理解有很大分歧。在我们中国的传统道德中,盟友与伙伴是应当肝胆相照、患难与共的;而美国人在巩固其霸主地位之时,常常忘记了自己所应承担的责任,反而显示出极为自私的国家特色。通观美国与其战略同盟者在

过去多年来的合作经历,我们可以看到,美国早已习惯于倾其所能地压榨战略同盟者,特别擅长通过国会、媒体等不同机构来驾轻就熟地“制造摩擦”,“火中取栗”。说得不客气一点,我们如果遵循自己的传统道德理念来与美国打交道,那么很有可能令美国得寸进尺,或使部分民众面对新摩擦的不断出现滋生仇美情绪,引发对我们自己政府外交能力的怀疑;或使我们不得不陷入某种为减少摩擦而牺牲自己利益换取和平发展时间的固定对美外交模式。我们不能不未雨绸缪,全力加大对美国的研究,以美为鉴,谋祖国富强之路。

研究美国,是因为美国是一个耐人回味的国家,从立国至今一直顽强地按照自己的国家发展逻辑在运转。早期的欧洲人在谈论美国的时候,或多或少地流露出一不屑的眼神,把美国人看成是一群“缺乏涵养的暴发户”。而在许多国人眼中,美国也无法摆脱“美丽的帝国主义”、“有点良心的强盗”等诸如此类的形象,面对美国繁华、强大、辉煌的一面,我们内心不时警醒自己,去捕捉这个帝国的负面影子。在两百多年的时间里,美国不能说没有犯过错误,但很少出现导致国家发生重大倒退的决策失误。相反,美国一直保持着旺盛的生机和活力,一路走来,而且还将一路走下去,即使面对防不胜防的国际恐怖主义袭击,也毫无调整自己国家逻辑的迹象。对于这样一个具有独特精神气质并且满怀激情地妄图把自己的价值观和行为规范推广到全世界的国家,任何其他国家和文明共同体都不得不对其高度关注。作为正在崛起的中国,研究美国是一项具有历史眼光的伟大事业。

研究美国,可以奠定我国美国学学科的基础,促进其作为独立学科的发展和繁荣。在全球化飞速跃进的时代,美国学应当努力寻求并确立自己独特的学术支点和多维的研究画面。美国学需要立足于对美国作为一个国家和文明共同体独特逻辑的考察,探讨美国在建国两百多年时间里所取得的物质文明、政治文明和精神文明成果,从中发现美国得以强盛的内在规律、美国当下面临的诸多挑战以及美国未来的走向。美国学更需要放宽考察视野,不仅从其他国家特别是中国角度看美国,更要从美国自身看美国;既要有历史长时段的宏观研究,也要有具体案例的微观透视,力争从众多角度、层面和视角对美国进行立体考察,从而发现美国不同维度的丰富内涵。同时,作为中国知识分子,研究美国,可以帮助我们架起沟通两国的桥梁,消弥时而出现的误解,解决此灭彼生的矛盾,共襄和谐世界的建设。从学术角度以自己的绵薄之力为祖国的强盛服务,是每一个负责任并有能力的知识分子的历史使命。有鉴于此,笔者不揣末学新进,罔识讳忌,组织编写了这套《美国研究丛书》。

在推动美国学研究的宏大规划中,出于学科发展和现实实践的需要,本丛书设想从美国政治与中美关系研究入手,计划逐步拓展到对美国的全方位探索,分批推出一些研究课题。《美国研究丛书》第一辑计划出版的学术著作有:

作为丛书长篇引言,本人拙作《美国学:中国对美国政治外交的研究,1979—2006》探索了美国学在中国的诞生和成长,为读者诸君提供了一条中国学者研究美国的线索。通过展现和

分析中国知识分子研究美国的种种学术努力,笔者试图透过这面“中国镜子”,探究中国美国观中的激情与浪漫,缜密与豁达,民主与科学。而这面镜子也可以在某种程度上帮助我们“还原”美国的真实,从中看到我们自己民族的成长。

丛书首批入选之作是围绕三个问题展开的。

第一,如何真正把握美国作为一个世界超级大国的国情和政情,了解其政府运作和社会结构的特点?

沈国麟博士的《控制沟通:美国政府的媒体宣传》从理论探索、结构考察、行为考察和制度考察这四个部分探讨了美国政府的宣传行为在整个宏观政治结构中所呈现出来的态势和受到的制约,并且从政治沟通机制的角度研究了宣传行为对美国民主政治的影响。作者认为,美国政府媒体宣传行为的背后反映了国家想要利用媒体来影响和控制社会,追求和维护政府的权威性和合法性,达到其对内和对外的政治目的。

美国政府控制沟通和引导媒体,一个很重要的目的就是为了兜售其政治产品,积极进行政治营销。目前作为博士候选人的张哲馨把美国著名政治营销学者布鲁斯·埃·纽曼的代表作《营销总统:选战中的政治营销》介绍给我国读者,使我们对美国政治选举中越来越多的营销现象以及政治家的营销理念有了大致的了解,实为中国的美国学研究开辟了一个全新的领域。今后,我们将陆续推出一系列相关著作,对美国的政治公关与政治营销实践,包括政治竞选技术和政治人物的形象包装等等,作出更为详尽的介绍和分析。

第二,中国学者研究美国内政,一个很重要的目的就是为了了解美国国内政治的运动如何影响了美国对华外交决策。内政决定外交,仍然适用于对美国外交政策的分析,特别在涉及对华关系时,更是如此。以下两部著作都是从美国国内政治和国内社会的角度来研究美国对华政策和中美关系。

孙哲和李巍合著的《国会政治与美国对华经贸决策》紧扣近年来不断升温的中美经贸问题,较为详细地介绍了美国对外经济决策机制及其独具特色的国会政治在其中的影响。如果把整个中美关系比作一个大棋局,许多不同种类的棋手都同时参与这场博弈,那么美国国会是一个非常重要但却经常被忽略的关键棋手。本书全面梳理了新中国成立以来美国国会政治的发展对美国对华经贸决策的影响以及未来的演进方向,以方便中国读者、特别是决策者,理解美国国会在中美经贸关系中所产生的各种正负影响,便于中国政府和中国企业在美国对华经贸政策调整 and 变化时,做出理性而正确的政策回应。

张春博士的《美国思想库和一个中国政策》从总体上考察了美国思想库的主要类型以及发展历程,择其大者进行细致研究,不仅介绍了美国一个中国政策演变的三个历史阶段,而且深入分析了美国思想库在一个中国政策上的不同主张对美国对华政策产生的不同影响。

第三,中美两国本身都在经历意识形态和现实政治实践的巨大洗礼过程中,中国如何主动

开展对美交往?如何在两国交往中获得更大的战略主动,巧牵牛鼻,以智取胜,谋求我们的国家利益最大化?以下两本著作分别从历史和实现两个方面探讨了中国对美交往的一些重要问题。

台湾学者习贤德博士的《孙中山与美国》对中国现代伟人孙中山先生与美国的关系进行了深入考察,全面探讨了中山先生一生与美国的交往及美国对中国革命的影响。这部著作的手稿是笔者2005年在台访学期间偶然拜读到的,后经周阳山教授介绍,才辗转与作者取得了联系,得到出版授权。因原文较长,笔者为适应大陆读者的需要,在得到授权的情况下亲自对原稿进行了修改和注释编辑。

外交非外事,外交需要大的战略和智慧。在过去同美国这个“超级大国”打交道的时候,我们最成功的经验是奉行“敢斗愿和”的原则,有理有据地争取了国家的最大利益。随着国力的增强,国际经贸往来的发展,我国对美外交总体工作的开展,迫切需要召纳新的熟知内政外交人才,迫切需要推出新的战略思路和新的“前瞻性外交”对策,迫切需要进行一些决策及工作体制方面的具体改革。

赵可金博士的《竞争中的对话——中国对美公共外交研究》提出了中国对美公共外交的重要性。在传统外交不断受到新型外交(如经济外交、能源外交、文化外交等)冲击的情况下,赵博士不仅较为详细地考察了公共外交的表现和特征,而且针对中国对美交往,提出了一系列新的外交建议和主张。如何在保留我们文化特色的同时,也能将我们想宣扬的信息传递给思维和价值观不同的美国和其他国家民众,获得他们的认同,以提升和巩固我国的国际影响力,这也是我们常常思考并希望有机会为国家贡献心力和能力的一件事情。对此,这部著作可视为一种重要的努力。

笔者在美多年,感觉东西方文化各有特色,如中国人含蓄低调,而美国人却偏好直截了当。同样是馅饼,我们讲究内容,“包子有馅不在褶上”;美国人爱吃的比萨,却是将所有的东西都铺在上边,让人一目了然。同样是演说,中国领袖的演讲,行文简洁却内涵深刻,常常需要再三研习方能领悟一二;而美国听众大部分希望看到幽默风趣的讲故事高手,希望听领袖的演讲能像喝“可口可乐”那样,第一口就有刺激,清爽、简单而直白。

美国研究是一个无比宏大的课题。所有研究的背后,都具有强烈的中国价值关怀,有服务中国发展的欲求。我们从研究政治与外交关系入手,是因为中美政治关系引领着经贸、文化、教育、科技、体育以及其他方方面面的关系。当然,我们不能忘记,有些时候,其他关系也能给政治关系的改变提供重要的契机。这里有一个很好的例子:新中国成立以后,中美两国对抗了20多年,华沙谈判时断时续不时陷入僵局了无结果。举世之人谁也没有料到,这个僵局竟是通过中国乒乓球队“乒乓外交”打破的。在中美交往的历史中,可以勾沉无数诸如此类故事。因此,我们不仅要研究中美政治关系,而且要研究中美经济、军事、文化、科技、体育、宗教、法制



乃至心理、语言等等,这些学术努力都是促进中美交流的必需。因此,《美国研究丛书》计划逐步扩大作者队伍,不断拓展著作选题。同时,中美关系的促进与发展,决非中国单方面的事,也决非中国单方面努力所能成就的伟业。因此,本丛书不仅包括本国学者的著作,也包括外国学者的译著。在条件成熟的时候,我们还要将这套丛书逐一介绍给美国同仁,介绍给全世界各国的朋友。

丛书的策划是在复旦大学美国研究中心启动的,后期的编撰则是在清华大学国际问题研究所完成的。在此,我要特别感谢复旦大学对我的培养和清华大学对我工作的支持。

感谢杨泰俊先生、上海人民出版社李伟国总编辑和赵荔红主任。杨泰俊先生的鼓励和引见,李伟国总编的支持和安排,赵荔红主任的认真和协调,都是这套丛书得以问世的关键。

蝇头小字,却绵绵亘亘、不绝如缕地为文化与历史的传承,作出了不可替代的卓越贡献;书海沧桑,当龙腾虎跃、伟力万钧地为中美与世界的进步,再奉上熠熠生辉的智慧光芒。

蓝天作纸凭勾画,凌云健笔任纵横,我们欢迎每一个关心中美关系发展、致力和谐世界建设而又有决心与能力的专家朋友,加入丛书作者的队伍,为共同的事业携手并进;言为抒情嚶鸣意,文以会友无惮多,我们也欢迎每一个关心中美关系发展、致力和谐世界建设又有余力和激情的朋友,进入丛书读者的队伍,互激互励、互动互补,为中美关系的良好发展和人类共同文明的建设共同携手,为和谐世界的建设奉献绵薄之力。

孙 哲

2007年9月10日

于北京清华园

## 序

中国和美国两个大国的交往是越来越多了,其中不乏经济的互惠贸易、文化的友善交流。但时不时地有一些不利于中国的媒体报道通过各种渠道传来,一会儿是“中国威胁论”,一会儿又是中国产品的质量问題,在大洋彼岸炒得很热,以至于影响到世界舆论。而来访的美国客人在参观访谈以后,常有“原来并不像媒体所说”的感叹。

美国媒体究竟在怎样塑造中国形象?他们的报道代表美国政府的观点吗?他们和政府是什么关系?没有深入考察过美国的中国人是容易在二者之间简单划上等号的。如果不了解、理解美国政府和媒体的关系,我们又怎能有的放矢地做好对美宣传工作呢?

沈国麟在选择这个题目做博士论文的时候,我就认定这是个有价值的题目,尽管难度很大。从学术角度讲,为国外新闻媒体研究增加深度;从实践角度讲,为对外宣传工作提供决策的背景和依据。沈国麟花了差不多两年的时间收集资料和写作,论文通过后又到耶鲁大学进修,贴近、体悟美国,遂改成此书,可以说修得正果,值得庆贺。

本书的特点之一,是从“国家-社会”的角度,考察美国政府媒体宣传的结构、美国媒体的结构以及它们之间的互动,从根本上解释美国政府控制沟通的内在原因、制度原因。马克思主义认为,一切以时间、地点、条件为转移。考察美国政府如何控制宣传和舆论,也一定要从美国国情出发,从美国社会的结构、制度上找特点、找规律,切忌从我们的思维惯性出发去找原因。本书在分析美国媒体结构时就是循着这一条路走的,真实全面,鞭辟入里,其中不乏闪烁思想火花之处。把意识形态也看作是影响美国媒体的一种结构,可以说是作者的创见。意识形态并不是媒体照章办事的教条,也不是一篇文章、一条报道的生硬诠释,而是影响媒体的思维框架,这种框架边界是不清晰的,时隐时现但顽强表现。从根本上讲,意识形态就是社会主流价值观、国家利益观、政治观的体现。

本书的特点之二,是以生动的案例来考察美国政府如何在不同的情景下控制沟通、影响媒体。这些情景十分典型,如总统形象塑造、公共政策宣传、危机宣传、战争宣传、外交宣传等等。选择的案例在当时也是惊天动地、世人关注的,如:克林顿绯闻案、艾滋病防治宣传、“9·11”以后的宣传、伊拉克战争宣传、美国之音的节目策略等等。从这些生动的案例中我们可以看到,经过一二百年的实践,美国政府的媒体宣传是老练的、有经验的,有一套行之有效的策略和方法。他们既可以利用掌握新闻源的优势,通过发布或者不发布新闻来加以控制,又可以通过和媒体寡头的关系施加影响,必要时还可以在非常时刻加以管制。当然,在美国的体制下,政府

的媒体宣传也不是为所欲为、无所顾忌的,还要受到各方制约。有一点非常突出,在对外国宣传中,出自国家利益和主流价值观的考虑,美国政府和美国媒体相当一致。

要把上述特点恰如其分地表达出来很不容易。首先要详细地占有资料,然后尽可能进行历史的、全面的分析。作者在这方面花了很大功夫,所以本书的素材都是相当新鲜的(岁月流逝,案例老化不可避免)。发达的互联网和良好的英语基础,使作者做到了前人想做而无法做的事情。条件是外在的,更重要的是要有精心研究、潜心求真的状态。沈国麟是一个喜欢读书、乐于做学问的人。正如他自己所说,“学海茫茫,即使取一瓢饮,也甘之如饴。青灯黄卷,虽清贫辛劳,但拥有一份遨游学海的幸福,亦已知足”。这种状态令人感动。作为老师,学生勤奋就是对我们最大安慰。在物欲横流,焦躁、急功近利成为一种社会心理到处传染的时候,这样的青年学子实在太少、太可贵了。

由于学科背景的局限,本书的政治学分析可能不够深刻;一般青年学子材料引用多、分析少的缺陷也在本书存在。这大概也就是大学问要靠积累的原因。姜老更辣,总有它的哲学理由罢。

秦绍德

丁亥年六月于复旦

# 导 论

英国学者拉斯基在自己的名著《美国总统制》中写道：“观察制度，还有另一种困难的原因。没有一个学者，在有意无意之间，能够不将自己的评价带到制度的观察上去。他可能不是局中人但他很难希望做到不偏不倚。因为在他的观察中不仅有他本人所具备的胚胎；这种胚胎不能不在他观察当前事物的能力上加上一层色彩。同时，他又把自己的希望、恐怖、好的坏的、有意义的和无意义的判断一齐夹杂在内。这是从局外地位观察一种制度的时候所更难避免的毛病。他在那种情况下，就最容易受和他自己日常生活中所不熟习的事物所吸引。他就会多注意他所不熟悉的一面而忽略他所熟悉的相同的一面。”<sup>①</sup>这段话也许正能表达我写作此书的心情。作为一个局外人观察大洋彼岸的这个国家，总是会带有一种先见来进行研究的。这种先见不一定就是一种固执的偏见，而是一种立场和视角，这种视角与美国学者相比较是有区别的，也许正是这种区别，才会使研究通过不一样的视角而得出不一样的结论。

本书的题目是“美国政府的媒体宣传”。首先得纠正一个误解。当我和一个朋友谈起这个题目的时候，他的第一个反应就是：“美国有宣传吗？”我回答说：当然有。著名新闻记者、学者李普曼就曾经参与负责宣传的各种委员会并对他们的成就深表赏识。他认为他所谓的“民主艺术的革命”可以用来“制造意见的一致”<sup>②</sup>。而自从1988年，乔姆斯基和赫尔曼出版了《制造同意》一书以来<sup>③</sup>，美国的许多学者都对美国政府和跨国公司如何控制媒体、制造舆论一致来达到自己目的进行了调查和批判。仅从学界的研究就可以表明，美国政府的宣传确实存在而且由来已久。

仅仅证明宣传在美国的存在是远远不够的，学术研究应当承担更多的使命。我其实明白我这位朋友这个问题隐含的意思——美国有像我们这样的宣传吗？美国和中国历史不同、制度不同、文化不同，当然表现出来的各种行为和现象都有很大的不同。研究美国政府的媒体宣

① 哈罗德·拉斯基：《美国总统制》，何子恒译，上海人民出版社，1959年，第2页。

② 诺姆·乔姆斯基：《新自由主义和全球秩序》，徐海铭、季海宏译，江苏人民出版社，2001年，第187页。

③ Edward S. Herman and Noam Chomsky. *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. Pantheon, 2002.

传,就是要研究在美国整个制度环境中,政府的宣传行为是如何而来的,并且与政治、经济和文化环境是如何发生作用的。在这种情况下,作为一个中国学者,研究美国问题,如何体现自己的“中国视角”,这是本书在行文时所要考虑的首要问题。

首先还得从新闻媒体的起源来看。1922年9月13日,《向导》在上海创刊。作为中共中央第一份政治机关报,《向导》集中力量宣传反帝反封建的民主革命纲领和以国共合作为中心的统一战线政策。可以说,自从中国共产党成立起,新闻宣传一直是政治斗争的重要工具。从《布尔塞维克》、《红旗日报》、《红色中华》、《解放日报》到《人民日报》——党报、党刊在夺取政权、建立新中国的过程中发挥着重要的作用。1949年新中国成立以后,中国共产党又通过对私营报刊的改造等一系列的措施,建立了以党的机关报为核心的新闻体制。在这种体制中,新闻媒体全部为事业单位体制,由党和政府统一管理统辖。党和政府与新闻媒体的关系是领导与被领导、管理与被管理的关系。反观美国,情况则与我国有很大的区别。

1704年,北美殖民地第一份连续出版的报纸——《波士顿新闻信》(*Boston News-Letter*)问世,这份报纸由邮局局长约翰·坎贝尔(John Campell)创办。《波士顿新闻信》和后来的《波士顿公报》都属于官办报纸。但这两份报纸的影响力都不如以詹姆斯·富兰克林为代表的印刷商所办的报纸。后者以读者的兴趣为导向,行文活泼、辛辣幽默,在殖民地民众中颇为流行。再加上殖民地政府对当地的控制力日趋减弱,这类报纸逐渐冲破殖民地当局的管束,并且还敢于批评当局的种种不良做法,开启了美国报纸编辑权独立的历史。美国建国以后,政党报纸横行天下,整个新闻界被党争弄得乌烟瘴气。到了19世纪30年代,便士报崛起,经过了二三十年的优胜劣汰,美国新闻界基本确立了以商业报纸为主导的所有制结构。直到后来的广播、电视出现以后,依然是商业企业主导整个新闻的采写播报。在美国的体制中,政府与新闻媒体是互相独立的(除了“美国之音”等政府所办广播电台以外)。

由此而言,美国政府和媒体之间尽管会发生这样和那样的关系,但两者是两个独立的单位。如果用更广阔的“国家-社会”关系来考察的话,在中国,1949年以来,党和政府对私营企业的合并改造,实行了全民所有制、集体所有制的所有制形式,在经济上推行公有制和计划经济,在政治上实行高度的中央集权体制,<sup>①</sup>在国家-社会关系上建构了国家统摄社会的结构,确切地说,“社会一直没有形成适宜于现代化发展的良性结构”,<sup>②</sup>在这样的“国家-社会”结构中,新闻媒体一直是党和政府的喉舌,以宣传党和政府的方针、政策和路线为己任,是国家的一部分。而在美国,政府属于国家范畴,新闻媒体一直在国家以外的社会范畴内茁壮成长。美国自建国起,就奉行“有限政府”的政府管理体制,在“大社会,小政府”<sup>③</sup>的结构中,以商业媒体为主导的新闻体制得到了宪法第一修正案的保护,并且作为社会的“第四权力”发展壮大。所谓“第四权

① 俞可平、王颖:“公民社会的兴起与政府善治”,载于《中国改革》,2001年第6期,第38—39页。

② 邓正来:《市民社会理论研究》,中国政法大学出版社,2002年,第3页。

③ 20世纪后,美国政府的权力逐渐扩张,许多学者把今天的美国称为“大政府,大社会”的国家-社会结构体系。

力”，意思就是与前面三个权力是并列的，并且也是互相监督和互相制约的。

“国家和社会”是本书的理论背景，亦是分析的切入点。笔者认为，只有把握了美国整个“国家-社会”结构，才能对美国政府的媒体宣传这一现象进行鞭辟入里的分析。国家-社会关系包含着作者的“中国视角”。本书的研究问题也是出自于此，即在与中国完全不同的“国家-社会”关系里，政府如何利用媒体来为它自身作宣传？这种宣传行为与美国的体制之间存在着一种什么样的关系？这种关系与民主政治之间有何矛盾？

从以上的这些问题中还引申出了其他一些问题，如：

在理想形态下，美国宪政体制中的政府应该是代表公共利益的，国家是社会普遍利益和普遍意志的代表。美国的大众传媒随着新闻专业主义的成熟，也时时自称是“社会公器”，代表着公共利益，具有公共性。问题在于：既然两者都代表着公共利益，那为什么美国政府还要用各种手段对号称社会公器的媒体施以影响、加以利用？美国政府媒体宣传背后的动因是什么？

美国政府是如何进行媒体宣传，以达到自己目的的？美国媒体有没有抗拒政府压力的行为？双方又是如何互动的？在这个互动中形成了哪些规则，产生了哪些结构？

这种关系反映了：美国国家与社会是如何互动的？国家为什么要通过宣传来影响和控制社会？国家是如何利用媒体进行宣传的？这种宣传在美国的政治经济环境下是否可能？它对美国的民主政治产生了什么样的影响？——这些都是本书要研究的问题。

必须指出的是，作为本书的理论基础，“国家和社会”中的“国家”指的是国家权力机构（state），而对于美国来说，对内和对外显现出不一样的逻辑。全球政治与国内民主既有关联又有区别。在美国的全球战略中，国家利益是一个很重要的因素，对政府、对媒体而言，都是如此。国家利益中的“国家”并不是指国家权力机构（如政府、国会和最高法院），而是指在特定地域中的主权实体，或者，指的是一种共同体。从这一点来看，美国媒体在对外报道中所涉及的国家利益，并不是指政府，而是指美国作为一个主权国家和政治、文化共同体的利益。

此外，还必须对本书的标题作一个解释。“控制沟通”——把媒体当作社会的一个沟通方式。正如麦奎尔所说：“大众媒介的社会位置，既不是个体与个体之间，亦不是处于社会背景中的一个组织，而是在所有的社会关系之中——它是各种社会关系的联结者。”<sup>①</sup>政府要控制媒体，其实是要控制这个社会的沟通机制。当然，“控制沟通”并不意味着美国政府已经完全把媒体控制住了，这是一个动态的过程，控制沟通是指控制者的意图，并非指媒体已经被政府掌握在手心里了。

“媒体宣传”，指的是利用媒体传播一定的观念以影响人们的思想和行动的社会行为，或可用公共关系来代替。在美国的语境中，一般把政府利用媒体传播观念的行为称为“公共关系”

<sup>①</sup> Denis McQuail, *Mass Communication Theory: An Introduction*. Sage Publications, 1987. 转引自黄旦：《媒介是谁：对大众媒介社会定位的探寻——兼论大众传播研究的社会学框架》，载于《国际新闻界》，1997年第3期，第26—33页。

(publicize)。纵观美国公共关系业的发展，现代公共关系业发展之初就是为企业的自我宣传服务的<sup>①</sup>。历数美国公共关系业起源的社会环境，其中重要的原因就是新闻界在19世纪末、20世纪初展开的轰轰烈烈的“扒粪运动”，使得一大批工商企业声名狼藉，这些企业急需修复自己的形象，以获得公众信任。在起初的公共关系中，企业与媒体是互相独立的，企业是通过公关事务所来影响媒体的。后来，公共关系的逻辑和手段被政府所利用。在媒体面前，企业和政府在某种程度上是对等的，都是独立于自己之外的组织和单位。美国政府利用媒体和企业利用媒体在逻辑上是对等的，因此美国人把政府利用媒体的行为称为“公共关系”。然而，实质上，美国政府除了利用一些公关手段影响媒体外，还运用了在美国人看来是“宣传”的手段，如运用政府所属的媒体对外宣传，为美国的对外政策服务等。如果用西方经典的民主理论来对照的话，媒体宣传是对民主原则的践踏，本书一是总括美国政府对内对外运用媒体的手段，二是站在批判的立场上来看待美国政府的这种行为，所以还是用“宣传”而不是“公关”来指代这一行为。

<sup>①</sup> 美国公共关系业早期代表人物艾维·李和贝内斯等开办的公共关系事务所都是以工商企业为服务对象的。

# 目 录

序 .....	秦绍德	1	
导 论 .....		1	
<b>第 1 部分 理论探索</b>			
<b>第 1 章 国家与社会:美国政府媒体宣传的理论视角</b> .....			3
第 1 节 美国政府媒体宣传:概念的界定 .....		3	
1. 不同语境中的“宣传” .....		3	
2. 美国政府媒体宣传的历史变迁 .....		7	
第 2 节 国内外研究的现状 .....		9	
第 3 节 研究美国政府媒体宣传的理论视角 .....		15	
1. 国家与社会:本书的理论框架 .....		15	
2. 国家与社会关系在美国的发展和变化 .....		18	
3. 追求合法性:美国政府媒体宣传的动因 .....		20	
4. 媒体:当代社会的信息沟通渠道 .....		21	
第 4 节 美国政府媒体宣传行为的研究范式和研究方法 .....		23	
第 5 节 评析:“国家-社会”与美国新闻制度 .....		25	
<b>第 2 部分 结构考察</b>			
<b>第 2 章 美国政府媒体宣传的结构</b> .....			29
第 1 节 美国政府宣传结构形成原因 .....		29	
1. 政府结构的扩张 .....		30	
2. 公共关系行业的出现和成熟 .....		30	
3. 媒体对美国政治的影响 .....		31	
4. 冷战的影响 .....		32	
第 2 节 美国政府宣传结构的历史发展和结构考察 .....		32	
1. 白宫机构 .....		33	
2. 内阁 .....		38	



3. 独立机构 .....	39
第3节 评析:沟通还是宣传? 美国民主的两难 .....	45
<b>第3章 美国媒体的结构 .....</b>	<b>48</b>
第1节 媒体的所有制结构 .....	48
1. 私有媒体 .....	49
2. 公共媒体 .....	53
第2节 媒体的意识形态 .....	56
1. 主流意识形态 .....	56
2. 国家利益 .....	57
3. 媒体的政治倾向 .....	59
第3节 美国媒体的新闻专业主义 .....	60
1. 客观性 .....	61
2. 公正 .....	62
第4节 评析:商业媒体的政治路线 .....	63
<b>第3部分 行为考察</b>	
<b>第4章 形象政治:美国总统的媒体宣传 .....</b>	<b>71</b>
第1节 作为符号的美国总统 .....	71
第2节 舆论对于总统的意义 .....	74
1. 执政合法性的基础 .....	74
2. 走向公众:作为一种政治资源的公共舆论 .....	74
3. 媒体:与公众沟通的渠道 .....	75
第3节 “形象决定命运”:总统的公众形象 .....	77
1. 公众的期望 .....	77
2. “伟人与凡人”:总统的两个典型形象 .....	78
第4节 总统的媒体宣传策略 .....	82
1. 发表演讲 .....	83
2. 导演媒介事件 .....	85
3. 引导媒体 .....	86
4. 利用民意测验 .....	88
5. 给媒体施加压力 .....	89
6. 平时联络感情 .....	89
第5节 案例评析:克林顿绯闻案的危机宣传策略 .....	91

1. 总统和公众之间 .....	91
2. 公众等于媒体吗? 克林顿绯闻案的危机宣传策略 .....	92
3. 总统和媒体之间的博弈 .....	96
<b>第 5 章 美国政府公共政策的宣传 .....</b>	<b>99</b>
<b>第 1 节 美国政治中的公共政策 .....</b>	<b>99</b>
1. 选举政治与公共政策 .....	99
2. 媒体对公共政策制定和执行的影响 .....	101
<b>第 2 节 美国政府的政策宣传策略 .....</b>	<b>102</b>
1. 政府首脑推广政策 .....	102
2. 政治广告 .....	104
3. 提供新闻材料 .....	105
4. 通过非政府组织和公关公司对媒体进行公关 .....	108
<b>第 3 节 影响公共政策宣传效果的因素 .....</b>	<b>108</b>
<b>第 4 节 案例评析: 美国政府防治艾滋病政策的宣传 .....</b>	<b>109</b>
1. 国家和社会的合作 .....	109
2. 美国政府防治艾滋病的宣传策略 .....	110
<b>第 6 章 危机中的媒体宣传 .....</b>	<b>115</b>
<b>第 1 节 危机的种类 .....</b>	<b>115</b>
1. 自然灾害 .....	115
2. 人为事件 .....	116
<b>第 2 节 危机中的媒体角色 .....</b>	<b>116</b>
1. 沟通信息 .....	117
2. 引导公众 .....	117
3. 监督政府 .....	118
<b>第 3 节 美国政府的危机宣传策略 .....</b>	<b>119</b>
1. 主动及时沟通 .....	120
2. 承担责任 .....	121
3. 采取行动 .....	122
4. 转移注意力 .....	123
5. 对媒体施加压力 .....	124
<b>第 4 节 案例及评析: “9·11”事件中美国政府的宣传策略 .....</b>	<b>125</b>
1. “9·11”事件中的美国国家和社会 .....	126

10	2. “9·11”事件中美国政府的宣传策略	127
30	3. 危机政府的舆论支持	129
80		
100	<b>第7章 战争中的媒体宣传</b>	132
100	第1节 战争中的国家与社会	132
100	第2节 媒体在战争中的作用	133
100	1. 沟通信息	133
101	2. 引导舆论	134
101	第3节 美国政府在战争中的媒体操纵	135
101	1. 鼓吹战争的合法性和合理性	136
101	2. 限制媒体	138
101	3. 控制报道内容	139
101	4. 鼓舞士气	140
101	第4节 案例评析:伊拉克战争中美国政府的宣传策略	143
101	1. 美国政府的战前动员	143
101	2. 美国政府的战时宣传	144
101	3. 反战能改变政府的政策吗?	151
101		
101	<b>第8章 美国政府的对外媒体宣传</b>	153
101	第1节 美国媒体在全球信息体系中的地位	153
101	第2节 美国政府与媒体在外交政策上的共振	156
101	第3节 美国政府对外政策中的媒体宣传策略	158
101	1. 影响和控制信息的流动	160
101	2. 传播美国式自由民主	161
101	3. 丑化敌人	163
101	第4节 案例分析:美国之音的节目策略	165
101	1. 美国之音的发展及节目策略	166
101	2. 民主自由:价值和工具的统一	169
101	3. 美国公共外交的效果	170
101		
101	<b>第4部分 制度考察</b>	
101	<b>第9章 为与不为:美国政府媒体宣传的界限</b>	175
101	第1节 结构与行为:对美国政府的媒体宣传的再审视	175
101	1. 强制性结构与非强制性结构	175

2. 美国政府媒体宣传的不同策略 .....	177
3. 如何互动:对政府-媒体关系的再审视 .....	182
第 2 节 美国政府媒体宣传和宪法第一修正案 .....	183
1. 宪法第一修正案和言论自由 .....	184
2. 言论自由的制度空间 .....	184
第 3 节 美国政治制度与美国政府的媒体宣传 .....	187
1. 最有权力的宣传者:总统制与媒体 .....	187
2. 反对者:立法和司法的制约 .....	188
3. 两党争斗与媒体监督 .....	189
第 4 节 宣传的边界:美国政府媒体宣传的制度空间 .....	190
1. 立法限制宣传:来自国会的压力 .....	190
2. 来自社会的反对力量 .....	193
第 5 节 评析:美国民主的软力量 .....	196
<b>第 10 章 媒体宣传与民主政治 .....</b>	<b>198</b>
第 1 节 美国民主政治中的政治沟通机制 .....	198
第 2 节 沟通机制背后的政治经济关系 .....	200
1. 媒体宣传:金钱政治中的推销术 .....	200
2. 政府与市场:宣传背后的政治经济关系 .....	202
第 3 节 宣传行为对美国民主政治的影响 .....	205
第 4 节 何处寻求理想国:美国对理想新闻制度的追求 .....	208
1. 小国寡民的幸福:美国公共新闻运动 .....	209
2. 媒体改革派的政治影响力 .....	210
第 5 节 评析:美国人的理想与现实 .....	211
<b>结 语 .....</b>	<b>215</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>217</b>
<b>后 记 .....</b>	<b>232</b>



纽约大学新闻学院广播实验室 沈国麟摄于美国

## 第 1 部分 理论探索

第 1 部分设置了一个理论框架——国家与社会。这对关系,在社会科学研究中是一个经典的理论框架,这个框架为本书所要阐述的对象——美国政府的媒体宣传提供了一个参照系,即美国政府的媒体宣传反映了国家与社会之间存在着什么样的互动关系。第 1 部分也为研究美国政府媒体宣传的行为提供了一个研究范式——结构与行为。这两个元素将在第 2、3 部分中分别展开论述。设置理论框架和研究范式、提出问题和论述研究方法——这是第 1 部分的基本任务。

## 第1章

# 国家与社会:美国政府媒体宣传的理论视角

“宣传”对应的英文词是 Propaganda。Propaganda 源自拉丁文“to sow”，最初是一个中性的词，意思是“散布或宣传一个思想”。在第一次世界大战中，“宣传”被广泛运用于交战双方，以此来影响和控制本方、敌方的士气和思想。一战时，英美都成立了战时的宣传机构。战后，西方学者开始研究和反思宣传控制的问题（如拉斯韦尔、李普曼和贝内斯等）。在第二次世界大战中，宣传策略在战争中被运用到登峰造极的地步，在冷战中东西方阵营的意识形态斗争的背景下，“宣传”在西方被贴上了“邪恶”的标签。特别在美国，“宣传”被当做贬义词，被弃之不用，代之以“公关”、“说服”等词。新瓶装旧酒，换汤不换药。名词换掉了，行为并非就随之消失了。事实上，美国政府在二战后，继续运用大量的宣传技巧影响国内和国际舆论。

## 第1节 美国政府媒体宣传:概念的界定

“美国政府的媒体宣传”，指的是美国政府<sup>①</sup>利用媒体传播一定的观念以影响人们的思想和行动的社会行为。宣传的对应词“propaganda”在西方人眼里，是独裁者奴役人民的手段，有欺骗、造谣的意思。然而，在本书中，“宣传”所指的范围比西方的“propaganda”广。名正则言顺，本书首先对“宣传”在中西方不同语境中的含义作一番考察。

### 1. 不同语境中的“宣传”

#### (1) 中国语境中的“宣传”

在古代中国的历史名著《三国志》里，就出现了“宣传”二字：《蜀志·马忠传》：“见

<sup>①</sup> 本书所探讨的“政府”，指的是美国联邦政府中的行政分支。

大司马蒋琬，宣传诏旨，加拜镇南大将军。”当时，“宣传”一词的实际用法和词语含意是一致的<sup>①</sup>。在现代中国，虽然“宣传”一词的定义各不相同，但基本意思还是一致的。如《中国大百科全书·新闻出版》卷的定义是：“运用各种符号传播一定的观念以影响人们的思想和行动的社会行为。”李良荣的《新闻学概论》定义“宣传”为：“运用各种有意义的符号传播一定的观念，以影响人们的思想，引导人们的行动的一种社会行为，它的基本职能是传播一种观念（理论、方针、政策、伦理道德、立场态度）。”<sup>②</sup>其他的定义还有：“宣传”就是一部分人运用一定的传播手段、通过一定的方式和途径，向另一部分人灌输、传达某种理论、观点、信念、主张的一种社会现象<sup>③</sup>；所谓宣传，是指宣传者（团体代言人）通过传播媒介传播信息，以左右和影响公众思想行为以及社会舆论的一种对策。<sup>④</sup>……

在我国，“宣传”一词并不带有像西方语境中的那种虚假和欺骗的意思，“宣传”一词是中性的，并且，在研究中国共产党的宣传策略时，“宣传”一词还是褒义的。中国共产党作为一个革命党，通过二十八年艰苦的努力，成为中华人民共和国的执政党，宣传在民主革命、社会主义革命乃至新中国建设中起了很大的作用。1949年以后，在全面建设社会主义时期和十年“文革”中，宣传也扮演了一个不可或缺的角色；在改革开放社会主义现代化建设时期，宣传被运用到了更广的领域中。改革开放以来的这二十多年，研究宣传的著作层出不穷，如《宣传学导论》<sup>⑤</sup>、《宣传心理学》<sup>⑥</sup>、《现代宣传学概论》<sup>⑦</sup>、《中国共产党宣传史》<sup>⑧</sup>、《宣传舆论学大辞典》<sup>⑨</sup>、《社会宣传管理导论》<sup>⑩</sup>、《法制宣传学》<sup>⑪</sup>和《报纸理论宣传学概论》<sup>⑫</sup>等等。这些学术著作使得宣传研究在我国更加科学化、体系化，成为新闻学与传播学的一个重要分支学科。

在我国大陆的宣传研究中，“宣传”一词的内涵、特点不断地在变化和扩大。有学者又给宣传的内涵下了定义：“（1）宣传作为人的有目的的活动，必定是有其明确的意图，它总是服从和服务于某种特定的政治和社会的目的，达到特定的宣传目标。（2）宣传有着明显的意志倾向，它要使宣传对象接受宣传者所传播的事实、观点、主张，使宣传对象的思想行为向着宣传者所希望的方向发展。（3）宣传必然要通过某种具体的传播方式将宣传信息传递给宣

① 李良荣等：《宣传学导论》，福建人民出版社，1989年，第11—12页。

② 李良荣：《新闻学概论》，复旦大学出版社，2001年，第42页。

③ 周振林主编：《实用新闻学》，黑龙江人民出版社，1988年，第3页。

④ 邵培仁等：《新闻传播学》，江苏人民出版社，1995年，第62—64页。

⑤ 李良荣等：《宣传学导论》，福建人民出版社，1989年。

⑥ 秦绍德：《宣传心理学》，福建人民出版社，1993年。

⑦ 戴元光等：《现代宣传学概论》，兰州大学出版社，1992年。

⑧ 林之达主编：《中国共产党宣传史》，四川人民出版社，1990年。

⑨ 刘建明主编：《宣传舆论学大辞典》，经济日报出版社，1992年。

⑩ 张笃行、张成行：《社会宣传管理导论》，光明日报出版社，1995年。

⑪ 喻毅、赵英华等：《法制宣传学》，中国民主法制出版社，1996年。

⑫ 何雪生等主编：《报纸理论宣传学概论》，山东大学出版社，2001年。



传对象。……(4)宣传是具有广泛社会性的活动。……(5)宣传具有很强的说理性,它不是靠强制性命令,而是靠说服去影响、感化宣传对象。”<sup>①</sup>宣传具有劝服性、辐射性、相契性、双向性。<sup>②</sup>有的学者对宣传自身特殊的个性和显著的特点作了概括:(1)不追求商业上的盈利,但追求政治意见的有效传达与正确灌输;(2)不强求表面行为的顺从,但着力于理想的引导、灵魂的控制和人心的归向;(3)不在乎一时一事的得失和个别人、个别单位的反应,但十分注重全局性和普遍性的政治反响;(4)不片面强调个别效果的充分发挥,但却十分重视多种正面效果的协同操作和综合显现。<sup>③</sup>

综上所述,“宣传”在我国的语境中,已经不再仅仅局限于解放区对敌斗争和冷战时对资本主义阵营的意识形态斗争了。宣传研究的内涵已扩展为:凡是一切传播某种特定的信息和观念,以说服对方接受自己的观点都能称之为宣传;对象也不仅仅是执政党,而是一切政府、企业、社会组织或个人。在我国语境中,宣传是一个中性的词。

## (2) 西方语境中的“宣传”

西方语境中的“宣传”与我国有所不同。由于两次世界大战以及冷战的影响,西方语境中的“宣传”经常是贬义的。第一次世界大战以后,西方人普遍认为,以控制人的心灵为目的的宣传对于战争成败和社会稳定具有举足轻重的影响,因而对于可能与专制相联系的宣传产生了一种恐惧心理<sup>④</sup>。1927年拉斯韦尔的博士论文刊行于世时,一位评论家称其为“一本马基雅维利式的教科书(即教唆权术的书),应当马上予以销毁”<sup>⑤</sup>。其实,拉斯韦尔是站在“价值中立”的角度研究“宣传”。他认为宣传“仅仅指通过重要的符号,或者更具体但是不那么准确地说,就是通过故事、谣言、报道、图片以及社会传播的其他形式,来控制意见”。<sup>⑥</sup>在他们那个年代,也有学者同拉斯韦尔一样,对“宣传”站在中立者的角度来研究,甚至对“宣传”加以褒扬。如美国公关业的鼻祖爱德华·贝内斯(Edward Bernays),他在他的两本著作《宣传》(*Propaganda*)和《晶化舆论》(*Crystallizing public opinion*)中对“宣传”大加褒扬。贝内斯说,无论今天所做的事情多么重要,都必须借助宣传的力量去实现:“宣传是一个无形政府的行政手臂”。今天真正的统治者是那些能够制造大众认同的“舆论工程师”,而“通过宣传,一个好的政府可以像一件好的商品一样,出售给公众”;<sup>⑦</sup>整个社会对大众舆论的关注造就了公共关系业的兴起。贝内斯把这一行业称为“认同的机械制造业”,这个制造业中的工程师是宣传家。<sup>⑧</sup>当时,美国宣

① 张前方:《宣传工作者的修养》,三环出版社,1999年,第122页。

② 邵培仁等:《新闻传播学》,江苏人民出版社,1995年,第122页。

③ 何扬鸣、张健康编著:《20世纪中国新闻学与传播学:宣传学和舆论学卷》,复旦大学出版社,2002年,第169页。

④ 展江、田青:《〈世界大战中的宣传技巧〉与“宣传世纪”》,http://academic.mediachina.net/lw\_view.jsp?id=832。

⑤ 沃纳·J·赛佛林、小詹姆斯·坦卡德:《传播理论:起源、方法与应用》,华夏出版社,2000年,第106页。

⑥ 哈罗德·D·拉斯韦尔:《世界大战中的宣传技巧》,张洁、田青译,中国人民大学出版社,2003年,第22页。

⑦⑧ E. Bernays, *Propaganda*, New York: H. Liveright, 1928. 转引自张巨岩:《权力的声音:美国的媒体和战争》,三联书店,2004年,第107页。

传分析研究所还出版了阿尔弗雷德·李(Alfred M. Lee)和伊利莎白·李(Elizabeth B. Lee)合编的《宣传的完美艺术》(*The Fine Art of Propaganda*)。这些学者对宣传的研究也基于中立或者褒扬的立场。

20世纪30年代的纳粹德国和20世纪后半期的冷战不仅使英美等国公众对独裁体制的宣传行径感到极度恐惧,也加深了他们对宣传(propaganda)的憎恶。在美国,政府或利益集团都不会承认它正在进行宣传活动,而代之以“教育”或“信息工作”这些更加中性的词汇。但事实上是,在英美等西方国家内部,宣传手段一直被运用,甚至达到登峰造极的地步。在沃纳·J. 赛佛林、小詹姆斯·坦卡德所著的《传播理论:起源、方法与应用》中,“宣传”指代了更广范围的事物,它包括恐怖分子的恐怖行为、跨国公司的公关行为、战时动员、国际关系中的国家形象和联合企业的广告等。<sup>①</sup>举不胜举的例子可以证明,事实上在西方国家的政府运作、游说、企业公关、广告说服等领域,宣传的策略技巧被广泛运用。另外,在20世纪60年代以后,西方国家的一些学者开始着眼于政府如何通过宣传手段,运用媒体造势,为自己的侵略行为谋求合法化理由,以达到自己的政治目的。如爱德华·赫尔曼和诺姆·乔姆斯基(Edward S. Herman and Noam Chomsky)的《制造同意:媒体的政治经济学》(*Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*);费策·格林(Fitzhugh Green)的《美国的海外宣传》(*American propaganda abroad*);拉夫·哥德曼(Ralph M. Goldman)和威廉·道格拉斯(William A. Douglas)的《激励民主:机会和议题》(*Promoting democracy: opportunities and issues*)。乔治·桑托(George H. Szanto)的《剧院和宣传》(*Theater & propaganda*);奥斯卡·里格尔(Oscar Riegle)的《激起骚乱:新宣传的故事》(*Mobilizing Chaos: the story of the news propaganda*);泰德·史密斯(Ted J. Smith III)的《宣传:一个多元主义的视角》(*Propaganda: a pluralistic perspective*);迈克尔·肯西克(Michael Kunczik)的《国家形象和国际公共关系》(*Images of nations and international public relations*)和加斯·乔怀特(Gath S. Jowett)和维多利亚·奥唐尼尔(Victoria O'Donnell)的《宣传与劝说》(*Propaganda and persuasion*)等等。以上著作都用“propaganda”指代西方政府和企业利用宣传策略操纵媒体为自己服务。

综上所述,虽然,“宣传”自从第二次世界大战后在西方国家的语境中是一个贬义词,在今天相当多的西方人眼中,宣传常常与党派私利、偏见等相联系。但在当今的西方学者中也有用“宣传”(Propaganda)来指代政府操纵媒体的行为。如果把视野转回到中国的语境中来,宣传则是一个中性词或者是一个褒义词,这是与我国长期以来实行沿袭战争时期和苏联20世纪50年代宣传与新闻传播模式的宣传体制和新闻体制相对应的。另外,在我国学者的著作中,对西方政府影响媒体、操纵媒体的行为也多用“宣传”这一词:“西方宣传机构常用的宣传方法:加以恶名、美化、假借、现身说法、以平民自居、洗牌作弊。”<sup>②</sup>“尽管西方国家忌讳‘宣传’二字,

① 沃纳·J. 赛佛林、小詹姆斯·坦卡德:《传播理论:起源、方法与应用》,华夏出版社,2000年,第109—125页。

② 何扬鸣、张健康编著:《20世纪中国新闻学与传播学:宣传学与舆论学卷》,复旦大学出版社,2002年,第213页。

但是他们非常注重宣传,他们的政府时时在对他们的人民,在对世界人民,尤其是敌对国家的人民做宣传,只不过他们做得比较隐蔽、比较聪明、比较策略。”<sup>①</sup>因此,作为一个中国学者,站在中国的语境和中国的立场上,本书选用了“宣传”这一词语,来探讨美国政府对媒体施加影响的行为。当然,本书中,宣传不仅指“propaganda”,还包括“manipulate the media”、“ride the wave of news”、“shape the news”等含义。

## 2. 美国政府媒体宣传的历史变迁

在拉斯韦尔那本著名的《世界大战中的宣传技巧》中暗含了这样一种假定,即政策制定者在他们的政治决策中受到来自宣传上的考虑及公众舆论的重要影响,并且深深卷入控制宣传的管理活动中。人们已经强烈意识到了宣传的重要性,并且公众舆论的影响力已经遍及美国政府最高层。<sup>②</sup>拉斯韦尔的这本著作是美国最早研究政府宣传的学术著作。应该指出的是,美国政府并非从一开始就意识到宣传的重要性。从第一次世界大战以来,美国政府的宣传行为经历了一个从无到有、从战时宣传到相对稳定的国内外宣传体系的历史过程,并且这种宣传行为与其国内外的形势发展、美国的国际地位、美国的国家战略和传播手段的发展是密不可分的。要论述这个过程,首先就必须把美国政府的对外宣传和对内宣传区别来对待。

### (1) 对外宣传

美国政府的宣传行为起源于20世纪的两次世界大战。美国政府的对外宣传与“战争”紧紧联系在一起,先是两次世界大战,接着是冷战,21世纪是反恐战。美国政府的对外宣传一直是对“非我族类”的争取、同化和感化。

20世纪之前的美国偏安一隅。在美洲大陆上,美国埋头苦干,积极地拓宽领土,发展工农业,吸收外来移民。除了1776年赶走英国殖民者、1814年被英国人烧毁白宫和1846年不痛不痒的美墨战争外,这个年轻的合众国超然于欧洲的权力斗争之外。经过了南北战争后的美利坚合众国,在“门罗主义”的政策下,通过欣欣向荣的工业生产和不断往来的经济贸易,在19世纪末和20世纪初,作为一个新兴的资本主义强国登上了世界历史的舞台。在这之前,美国与欧洲文明世界的联系仅仅局限在贸易往来上,因此,对外宣传毫无必要。外交对于这个埋头搞建设的国家来说,仅仅限于礼节往来和文书传递。美国政府也没有设置专门的机构用于对外宣传。纽约的那些报纸,主要读者还是美国人,美联社的影响也不是世界性的。

直到第一次世界大战,情况才有了改变。在宣布参战后,美国总统威尔逊成立了公共资讯委员会(CPI),任命乔治·克里尔(George Creel)担任主任。它的主要任务就是发布关于战争的事实,协调政府的宣传工作,并负责政府与报纸之间的联络,制订一套以自愿为基础的

① 何扬鸣、张健康编著:《20世纪中国新闻学与传播学:宣传学与舆论学卷》,复旦大学出版社,2002年,第214页。

② 哈罗德·D.拉斯韦尔:《世界大战中的宣传技巧》,张洁、田青译,中国人民大学出版社,2003年,第14—15页。

新闻检查制度。克里尔把委员会称之为“这是一个纯粹的宣传机构，一个做推销生意的大企业，也是世界上最大的广告业”。他动用了 15 万人来执行该委员会范围广泛、内容多样的工作。<sup>①</sup>

在 20 世纪上半叶，美国的对外宣传基本上用于战争。第一次世界大战后就是第二次世界大战。1938 年，富兰克林·罗斯福在行政部门中设立“同美洲诸共和国合作部际委员会”，1942 年 2 月，“美国之音”成立，1942 年 6 月，罗斯福把战时的宣传机构合并为“战时新闻处”(the Office of War Information)，由新闻评论员埃尔默·戴维斯(Elmer Davis)担任主任。

1946 年，丘吉尔的“铁幕”演说拉开了冷战序幕。冷战时期，美国对外宣传的任务落在了国务院和美国新闻署头上。特别是美国新闻署，可以说是美国对外宣传的总管。作为战时美国新闻局在和平时期的延续，它在许多国家开设新闻图书馆和阅览室，提供新闻稿件、影片、杂志和其他形式的宣传材料，并通过各种文化教育基金会影响世界舆论，为反共作出了不遗余力的努力。

冷战结束后，美国人自信满满。美国新闻署似乎也结束了自己的使命，被并进了国务院。直到 2001 年，“9·11”事件后，对外宣传特别是对穆斯林的宣传成了美国公共外交的重要主题。这一时期内，美国在对外宣传上可谓是命运多舛，一方面，布什政府投入了大量资金在对外宣传上，例如在白宫设立全球传播办公室，出资建立对阿拉伯地区广播的电台，赞助亲美的阿拉伯电视台，副国务卿还去阿拉伯地区游说，试图改善美国在世界上的形象；另一方面，美国在阿富汗和伊拉克的战争使得美国的世界形象变得千疮百孔，在 2004 年和 2005 年，更是相继遭遇了“虐囚事件”和“古兰经”事件，可谓是遭遇了对外宣传的“滑铁卢”。

## (2) 对内宣传

如果说美国政府的对外宣传是为美国整个国家利益服务的话，那么对内宣传就是为白宫服务。与对外宣传相比，对内宣传有政党竞争、国会和最高法院的制约、竞选等诸多因素的干扰，显得尤为复杂。但是，美国的对外政策和国内政治从来就是紧密联系在一起，因此，对外、对内宣传也是互相不可分割的一部分。

与对外宣传一样，在 20 世纪之前，美国政府也没有像样的针对媒体的宣传，常见的是在政治选举中利用媒体来攻击对方。在平时的政府事务中，很少有专门针对媒体的宣传。这种情况到西奥多·罗斯福执政时有所改变。老罗斯福被公认为开创了现代总统执政方式，而其中的标志之一就是 he 特别注重与新闻界打交道，在打交道的过程中运用了现代公共关系的各种手段，并且把这种行为制度化，开了政府利用媒体进行宣传的头。<sup>②</sup>恰好在这一时期，现代公共

<sup>①</sup> 迈克尔·埃默里、埃德温·埃默里：《美国新闻史：大众传播媒介解释史》，展江、殷文主译，新华出版社，2001 年，第 294—296 页。

<sup>②</sup> George Juergens, *News From the White House*, Chicago & London: The University of Chicago Press, 1981.

关系的奠基人艾维·李(Ivy Lee)和乔治·F.帕克(George F. Parker)在纽约一起创办了一个办事处,开始了他们的公共关系生涯。在实践上,公共关系先是被运用在了政治竞选中,而后得到了企业界的认同;在理论上,1920年代,李普曼和公关大师贝奈斯分别出版了《公共舆论》和《为公共舆论定型》,为这一领域指明了方向。公共关系逐渐被美国整个社会所接受,包括政府。

从老罗斯福到小罗斯福是美国对内宣传的第一阶段。如果说,老罗斯福利用新闻界为他的执政创造了良好的舆论环境的话,那么小罗斯福则利用媒体稳定了人心,挽救了国家。他的“炉边谈话”是美国政府公共关系上的经典案例。

二战结束后,杜鲁门和艾森豪威尔两任总统在媒介关系上虽然也有所作为,但是基本上还是沿着罗斯福总统所制定的框架运行。到了20世纪六七十年代,美国政府的对内宣传出现了一个转折期。肯尼迪与尼克松的辩论、越南战争、五角大楼文件案和水门事件——这十多年中,发生的每件大事几乎都与媒体有关。政府越来越重视与媒体的关系。尼克松政府还专门设置了传播办公室来建立与媒体长期的良好关系。自那时候开始起,美国政府内专门负责媒体公关的机构逐渐扩大,不仅有新闻秘书办公室,还有传播办公室、公共事务办公室、媒体联络办公室等。除了白宫外,联邦政府的各部门都设有专门负责媒体关系的部门,新闻发布会已经成为常见的沟通方式,媒体宣传越来越专业化了。政府对内的媒体宣传已经成为政府日常工作的重要组成部分。

## 第2节 国内外研究的现状

早在20世纪初,“宣传”就开始受到人们的重视。当时,把宣传分为黑、白、灰三种。白宣传指压制不利的消息和言论而传递正面的消息;黑宣传指故意传播一些不实的消息;灰宣传指传递一些似是而非、无法证实的消息和言论。二战结束后,白宣传技术被广泛运用于公关和广告宣传上。1920年代,行为主义学家和弗洛伊德主义者共同创造了早期的宣传理论。他们认为,媒体的作用,像魔弹(magic bullet)一样,射向人们的思想,并且控制人们的头脑。学者们在强烈的情绪和简单的认知之间建立了某种联系。<sup>①</sup>

李普曼是较早研究媒体效果的思想家。他提出了著名的“两个环境”理论。一个是由众多“刻板印象”组成的虚拟环境,一个则是真实环境。两个环境之间是有距离的。新闻媒体无法克服自身的主见、编辑方针从而使得新闻与真实世界无法画上等号。在李普曼那里,新闻媒体在“刻板印象”的形成中发挥着重要的作用——“必须理解,编辑要根据读者对报道可能有多少

<sup>①</sup> Stanley J. Baran & Dennis K. Davis:《大众传播理论:基础、延展和未来》(影印),清华大学出版社,2003年,第77页。

兴趣来设想把新闻拔高或是贬低，没有可作验证的标准，没有固定的成见、没有日常的判断、对微妙性不断漠视，编辑就无法生存”。<sup>①</sup>经过了第一次世界大战后，李普曼认为，普通公众在“宣传机器”面前是脆弱(vulnerable)的。“新闻……突出地表明一个事件，而真实的作用是把隐藏的事实显露出来，将它们联系起来构成一幅真实的情景，人们能够根据它来行动”。<sup>②</sup>

与李普曼同时代的拉斯韦尔则把宣传作为自己博士论文的研究对象。拉斯韦尔在他1927年出版的《世界大战中的宣传技巧》中写道：“成功的宣传有赖于在适宜的条件下对各种方法的巧妙运用。方法是宣传者可以控制的东西，条件是他必须适应这些东西。一个宣传者可以改变其活动的组织，修改其发出的一系列建议，用一种传播工具替代另一种，但他必须适应传统的偏见，适应国际生活的某些客观事实，适应社会的普遍紧张程度。”<sup>③</sup>作为美国政治学行为主义的代表人物，拉斯韦尔提倡以一种科学的方法来研究政治现象，所以拉氏在《世》一书中奉行“价值无涉”的宗旨，以实证的方法探讨何种宣传策略比较有效。他的研究使人们认识到，宣传在战争中的作用是如何的重要，因此，“不仅要在政策的实际执行过程中给宣传家一个位置，还要让他们在政策制定过程中有一席之地，这一点是十分重要的。如果在政策制定过程中，缺少关于政策成功所仰赖的公众舆论状况的专门信息，那么政策的制定过程就是十分危险的”。<sup>④</sup>宣传是拉氏一生之研究关怀所在。他在另一本代表作《政治学：谁得到什么？何时和如何得到》中也谈到了宣传：“宣传是通过一些被精英和反对派精英最大限度地加以利用的象征来进行的。但是，集体感情的强度和集体行为的大方向与总分布是和变化不定的总形势有关的事情。”<sup>⑤</sup>拉斯韦尔认为，宣传效果取决于每个人的思想受影响的程度。他的理论考察了在相当长时间内复杂的外部条件对宣传效果的影响。

在20世纪二三十年代，随着美国公关业的兴起，一些活跃在公关舞台上的杰出人物也纷纷撰书论述了宣传问题。亲自导演了联合水果公司案例的爱德华·贝内斯在《宣传》和《晶化舆论》中都论述了如何操纵舆论的问题：“对大众舆论与习惯有意识的机智的操纵是民主社会的一个重要成分。那些操纵社会的看不见的人构成无形的政府，那才是统治我们国家的真实的权力……我们被统治，我们的头脑被塑造，我们的口味被定型，我们的思想被暗示，这一切，都是由一些我们从来没有见过的人来施行的。这是我们民主社会组织方式的一个必然结果。”<sup>⑥</sup>

纳粹德国的元首希特勒和他的宣传部长戈培尔是运用宣传机器的高手。美国担心纳粹的宣传机器可能对民主世界造成的影响，成立了宣传分析研究所(Institute for Propaganda Anal-

① 李普曼：《舆论学》，林珊译，华夏出版社，1989年，第233页。

② 同上书，第237页。

③ 哈罗德·D. 拉斯韦尔：《世界大战中的宣传技巧》，张洁、田青译，中国人民大学出版社，2003年，第155页。

④ 同上书，第34页。

⑤ 哈罗德·D. 拉斯韦尔：《政治学：谁得到什么？何时和如何得到》，杨昌裕译，商务印书馆，1992年，第32页。

⑥ E. Bernays, *Propaganda*, New York: H. Liveright, 1928. p. 101. 转引自张巨岩：《权力的声音：美国的媒体和战争》，三联书店，2004年，第109页。

ysis)。这个研究所最知名的出版物要数阿尔弗雷德·李(Alfred McClung Lee)和伊莉莎白·李(Elizabeth Bryant Lee)合编的《宣传的艺术》(*The Fine Art of Propaganda*)一书。这本书提供了七种常用的宣传设计,并用库格林的一些演说为例加以说明。<sup>①</sup>

第二次世界大战后,东西方阵营之间降下了一道铁幕。二战中双方之间的“宣传战”以及冷战中的意识形态战争使得“宣传”一词背后的意识形态色彩更加浓重了起来。宣传也与捏造事实、欺骗公众联系起来。20世纪六七十年代兴起的北美传播政治经济学派把“宣传”放到了批判视野中。达拉斯·斯密塞(Dallas Smythe)发现官方机构被商业利益所驱动,总是维护广播电视的私有权益。<sup>②</sup>广播电视与电信业的政治经济学历史研究非常关注政治势力中心与媒介势力中心的关系,这方面包括赫伯特·席勒(Herbert Schiller)对全球军事化电子媒介系统发展的研究以及斯密塞对遍布加拿大出版业、广播电视业和电信业的依附现象的演变的研究。他们特别强调要注意政府机构与企业权力之间的关系<sup>③</sup>。席勒在1965年出版的《大众传播与美利坚帝国》中论述了美国政府传播结构的演化,全国军事化系统传播系统的结构,政府、特别是军事部门如何渗透到传播结构中对媒体施加影响,美国军工业对媒体的影响和美国政府对国际传播的控制等问题。<sup>④</sup>他的第二本书《思想管理者》首次提出对信息社会观念的强烈批判。他以大量文献说明了诸如盖洛普民意调查机构、《读者文摘》、《国家地理杂志》等组织是如何拥有广泛的政治与文化势力的,信息与文化产业中的企业合并与海外扩张是如何进行的。<sup>⑤</sup>

享有世界声誉的美国左翼知识分子代表人物诺姆·乔姆斯基(Noam Chomsky)关注宣传问题由来已久。他在他的代表作《制造同意》(与赫尔曼合著)中分析了美国政府是如何通过和媒体巨头的合谋操纵媒体的。他提出了宣传模式(propaganda model)的概念,这个模式关注财富与权力如何对媒体施加多方面的压力以影响媒体的兴趣和选择,追踪了金钱和权力是如何在媒体中剔除对他们不满的消息和言论,把有利于政府和私人企业利益的信息传递给公众。宣传模式,或者说过滤(filter),由五部分组成:(1)媒体的规模、拥有者和利润导向;(2)媒体的广告收入;(3)媒体依赖的政府、商业企业、基金会和“专家”等消息源;(4)对媒体的限制;(5)反共意识形态。在这些限制的范围里面,媒体是“客观、公正”的。这些限制的力量是如此强大以至于它们已经被构建在系统里面了。<sup>⑥</sup>传播政治经济学的其他学者和著作还有:赫伯特·希勒(Herbert Schiller)的对《公众表达的联合控制》(*The Corporate Takeover of Public Expression*);罗伯特·麦克切斯尼(Robert McChesney)的《媒体企业和民主的威胁》(*Corporate Media and the Threat to Democracy*);诺姆·乔姆斯基(Noam Chomsky)的《美国权力和新

① 沃纳·J. 赛佛林、小詹姆斯·坦卡德:《传播理论:起源、方法与应用》,华夏出版社,2000年,第109页。

② 文森特·莫斯科:《传播政治经济学》,胡正荣等译,华夏出版社,2000年,第82页。

③ 同上书,第87页。

④ Herbert I. Schiller, *Mass Communications and American Empire*, Boulder, Colorado: Westview, 1992.

⑤ 文森特·莫斯科:《传播政治经济学》,胡正荣等译,华夏出版社,2000年,第85页。

⑥ Edward S. Herman and Noam Chomsky, *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, New York: Panthen Book, Random House, Inc., 1988, p. 2.

话语》(*American Power and the New Mandarins*)、《阻碍民主》(*Deterring Democracy*)；迈克尔·斯布劳(Michael Sproule)的《宣传的渠道》(*Channels of Propaganda*)和《宣传与民主:美国媒体和大众说服》(*The American Experience of Media and Mass Persuasion*)。<sup>①</sup>

除了传播政治经济学外,其他流派的学者也对宣传问题作出了各种路径的研究。行为学家理查德·莱特宁(Richard Laitinin)和理查德·拉考斯(Richard Rakos)为宣传研究提供了另外一个视角。他们认为现代的宣传是通过对媒体的操纵来控制人们的行为。宣传的行为取决于三个因素:信息接受不充分和对政治冷漠的受众;各种各样的民意调查,调查结果被宣传家们用来增加他们的影响力;媒体产业的不断垄断化。<sup>②</sup>麦克吉尼斯(Joe McGinis)的《销售总统》(*The Selling of the President*)从广告和市场营销的角度把总统竞选中的宣传比作推销商品,而这商品就是总统候选人。<sup>③</sup>杰斯科·艾鲁尔(Jacques Ellu)在《宣传》(*Prpaganda*)一书中则认为,现代社会是被引导的,各种独裁者利用宣传技术催眠、愚弄大众<sup>④</sup>。贝内特(W. Lance Bennett)的《新闻:政治的幻象》揭露了美国政治信息体系中的诸多问题<sup>⑤</sup>。还有蒂莫西·库克(Timothy Cook)在1998年出版了《用新闻统治:作为政治机构的新闻媒体》(*Governing with the news: The News Media as a Political Institution*)。他在书中认为今天的新闻媒体实际上已经成为现存政府体系的一个机构。<sup>⑥</sup>1999年,加斯·乔怀特(Gath S. Jowett)和维多利亚·奥唐尼尔(Victoria O'Donnell)的《宣传与劝说》(*Propaganda and Persuasion*)回顾了20世纪以来的宣传研究,并且区分了宣传与劝说的区别。<sup>⑦</sup>在“9·11”事件以后,美国学界对政府对新闻自由的限制进行了讨论,出版了一些专著,例如南茜·斯诺(Nancy Snow)的《信息战争:“9·11”以后的美国宣传、言论自由和意见控制》(*Information War: American Propaganda, Free Speech, and Opinion Control Since 9/11*),她在书中追述了宣传在国际关系中发挥的作用以及“9·11”以后美国政府宣传的新举措。<sup>⑧</sup>

综上所述,回顾西方(特别是美国)20世纪以来的宣传研究,著作可谓是汗牛充栋,流派众多。从总的发展脉络来看,有以下几个特点:(1)宣传研究起源于第一次世界大战,以后的发展

① Stanley J. Baran & Dennis K. Davis:《大众传播理论:基础、延展和未来》(影印),清华大学出版社,2003年,第84页。

② R. C. Laitinen and R. F. Rakos (1997). "Corporate Control of Media and Propaganda: A Behavior Analysis." In P. A. Lamal, ed., *Cultural Contingencies: Behavior Analytic Perspectives on Cultural Practices*. Westport, CT: Praeger. 转引自 Stanley J. Baran & Dennis K. Davis:《大众传播理论:基础、延展和未来》(影印),清华大学出版社,2003年,第85页。

③ Joe McGinis, *The Selling of the President*, Simon & Schuster, 1969.

④ Jacques Ellul, *Propaganda*, Vintage, 1973.

⑤ 兰斯·班尼特:《政治的幻象》,杨晓红、王家全译,当代中国出版社,2005年。

⑥ Timothy E. Cook, *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*, University of Chicago Press, 1998.

⑦ Gath S. Jowett and Victoria O'Donnell, *Propaganda and Persuasion*, SAGE Publications, 1999.

⑧ Nancy Snow, *Information War: American Propaganda, Free Speech, and Opinion Control Since 9/11*, Seven Stories Press, 2004.



离不开整个世界政治格局动荡变化的大背景。战争、东西方对峙、垄断资本的发展、全球化的进程和恐怖主义这些事件和因素使得控制媒体从而控制舆论成为现代资本主义社会的一个重要话题。(2)宣传研究的背后总是包含着某种价值取向。虽然拉斯韦尔一再强调自己的宣传研究价值中立,但细细读来,拉氏的实证分析背后仍旧暗含着某种价值取向:“说明宣传的运作机制就是揭示社会行为的秘密原动力,就是将我们盛行的有关主权、民主、诚实和个人意见神圣性的学说置于最尖锐的批评之下。对于宣传的研究将使许多隐晦的东西暴露在大庭广众之下,直到世界上不可能再有一个阿纳托尔·法朗士(Anatole France)发表这样充满真知灼见的评论:‘民主国家(事实上所有的社会)是由一个看不见的工程师控制的。’”<sup>①</sup>这段话其实表明了宣传是对西方启蒙时代以来所奉行的“自由(特别是言论自由)、民主”核心价值观的挑战。二战以后,宣传研究一再提醒人们警惕法西斯的复辟。而传播政治经济学派的兴起,使得宣传研究更具对当代资本主义社会发展的批判意识。批判学派是举着“自由、民主”的理想大旗来批判政府与媒介垄断巨头如何勾结一起,操纵媒体,操纵舆论,从而对整个民主政治造成伤害的。(3)宣传研究的重点从一开始的行为本身研究慢慢转移到对社会整个机制的详细说明上来。早期宣传研究的代表人物拉斯韦尔一直强调政治科学的方法论问题,他对于传播学做的贡献在于提出了社会传播的结构与功能以及运用内容分析法作定量研究。而到了20世纪六七十年代,一大批学者开始从整个社会的政治经济结构角度摆事实、讲道理。他们强调:宣传的根本原因在于资本主义社会(特别是美国社会)的精英统治和垄断资本。

把视野回归到中国大陆。大陆的宣传研究自改革开放以来,已经初步形成了自己的体系<sup>②</sup>,但是对于美国政府的宣传研究大部分还处于“介绍”这一阶段。早在1980年代出版的宣传学著作中,对于西方政府的宣传现象就有所论述。但是,除了翻译的著作外,由中国大陆学者自己作的论述大都存在于中国共产党宣传研究的体系之内,一般把对于西方政府宣传的研究当作与大陆宣传的对比材料,大都带有强烈的冷战意识形态色彩,如强调敌我双方对比和资产阶级维护本阶级利益等。随着冷战的结束和大陆改革开放的深入,大陆的宣传研究更加开放和多元化。对于西方特别是美国政府操纵传媒的行为研究也多了起来。翻译西方学者的著作很多,其中不乏优秀之作,如李普曼的《舆论学》<sup>③</sup>、阿特休尔的《权力的媒介》<sup>④</sup>、库尔茨的《操纵圈——克林顿新闻宣传机器内幕》<sup>⑤</sup>、卡拉瑟斯的《西方传媒与战争》<sup>⑥</sup>、拉斯韦尔的《世界大战中的宣传技巧》<sup>⑦</sup>和班尼特的《新闻:政治的幻象》<sup>⑧</sup>等。

① 哈罗德·D.拉斯韦尔:《世界大战中的宣传技巧》,张洁、田青译,中国人民大学出版社,2003年,第222页。

② 参见本章第1节。

③ 李普曼:《舆论学》,林珊译,华夏出版社,1989年。

④ J.赫伯特·阿特休尔:《权力的媒介》,黄煜、裘志康译,华夏出版社,1989年。

⑤ 霍华德·库尔茨:《操纵圈——克林顿新闻宣传机器内幕》,新华出版社,2000年。

⑥ 苏珊·L.卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年。

⑦ 哈罗德·D.拉斯韦尔:《世界大战中的宣传技巧》,张洁、田青译,中国人民大学出版社,2003年。

⑧ 兰斯·班尼特:《政治的幻象》,杨晓红、王家全译,当代中国出版社,2005年。

1990年代以来,大陆学者论述的西方政府宣传的著作也陆续刊行于世。1996年,李希光等学者发表了《妖魔化中国的背后》一书,在大陆引起了广泛的讨论。他们在书中认为,美国媒体“故意”报道了大量的中国的负面新闻,从而对中美关系的发展造成了严重的负面影响,而这些现象的背后有美国政府在起作用<sup>①</sup>。随后,他们又相继出版了《妖魔化与媒体轰炸》<sup>②</sup>和《中国有多坏》<sup>③</sup>,使得“妖魔化”这一词在大陆引起了争议。妖魔化已经成为部分学者分析美国媒体在中美关系中所起作用的框架<sup>④</sup>。李希光等学者虽然指出了美国媒体在中国报道中确实存在着负面报道居多的现象,但是他们在事实论述和理论建构之间缺少学理性分析,以至于材料叙述和观点判断之间难以架起令人信服的桥梁。另外,“妖魔化”的分析框架中也没有对美国政府对媒体的影响和操纵进行学理性的分析。

韩召颖所著的《输出美国:美国新闻署与美国公共外交》论述了美国政府的一个机构——美国新闻署几十年在美国公共外交中所起的作用以及对建设美国国际形象中发挥的力量。该书逻辑严谨,论证详细,主要从公共外交的角度来探讨美国政府自身形象的建设。

2004年出版的《权力的声音:美国的媒体和战争》<sup>⑤</sup>以新鲜详实的资料和娓娓生动的笔法勾画出了近年来美国政府是如何通过各种手段影响媒体,为其一系列的政策寻求国际国内舆论支持的。另外,刘华蓉的《大众传媒与政治》<sup>⑥</sup>,展江的《新闻与战争》<sup>⑦</sup>,顾耀明主编:《我看美国媒体》<sup>⑧</sup>,郭可的《当代对外传播》<sup>⑨</sup>,朱幸福、杨岩松的《白宫风雨荡政坛》<sup>⑩</sup>和刘继南等著的《国际传播与国家形象》<sup>⑪</sup>等著作都有所涉及美国政府的媒体宣传。

综观大陆学者目前的研究状况,有以下几个特点:(1)有多个学科在关注这个问题,如新闻与传播学、国际关系学和政治学等;(2)大部分著作限于介绍和单个传播行为的研究分析。《我看美国媒体》、《白宫风雨荡政坛》等书感性描写较多而理性分析较少。(3)对美国政府整个政府传播结构的体制性研究较少,即使有也缺乏理论深度,如《输出美国》和《权力的声音》,理论挖掘不够深,论述不够系统。

① 李希光等:《妖魔化中国的背后》,中国社会科学文献出版社,1996年。

② 李希光、刘康等:《妖魔化与媒体轰炸》,江苏人民出版社,1999年。

③ 李希光:《中国有多坏》,江苏人民出版社,1998年。

④ 在李希光其后出版的书籍中都可以看到“妖魔化”的分析框架,如李希光、赵心树:《媒体的力量》,南方日报出版社,2002年。

⑤ 张巨岩:《权力的声音:美国的媒体和战争》,三联书店,2004年。

⑥ 刘华蓉:《大众传媒与政治》,北京大学出版社,2001年。

⑦ 展江、杨鲁江:《新闻与战争》,人民出版社,1991年。

⑧ 顾耀明主编:《我看美国媒体》,新华出版社,2000年。

⑨ 郭可:《当代对外传播》,复旦大学出版社,2003年。

⑩ 朱幸福、杨岩松:《白宫风雨荡政坛》,大众文艺出版社,2000年。

⑪ 刘继南等:《国际传播与国家形象》,北京广播学院出版社,2002年。

### 第3节 研究美国政府媒体宣传的理论视角

#### 1. 国家与社会:本书的理论框架

媒体的问题不仅仅局限于媒体本身,研究媒体需要有更广阔视野。“论美国政府的媒体宣传”所涉学科有政治学、社会学和新闻学与传播学。在对前人文献的总结中,笔者发现,有的学者把“宣传”放在对人的自由和权利的控制上来解释;有的学者把“宣传”放在政治经济学的角度来解释;有的学者则把“宣传”放在整个政治系统里来研究。笔者则力图把美国政府的媒体宣传这一题目放在“国家和社会”这对关系的理论背景中考察。宣传的主体是政府,客体则是公众。政府-公众的背后是国家和社会这对关系。按照现在一般的理解,国家的本质至少可以从四个方面进行界定:(1)地域(country);(2)人口或民族(nation);(3)主权(sovereignty);(4)国家权力机构(state)。而从“论美国政府的媒体宣传”这一问题来看,本书所论述的“美国政府”是国家权力机构(state)的一部分,即高居于社会之上的社会管理系统。社会“包括该阶段上的整个商业生活和工业生活”。<sup>①</sup>社会与国家既对立又互相依存。“国家与社会”的二元结构是社会研究常用的分析模式。从卢梭、洛克到黑格尔、马克思再到阿伦特、哈贝马斯,在理论层面上都对“国家”和“社会”这一对概念范畴作出了自己的分析和解释。把美国政府对媒体的操纵和宣传放在这个背景下解释,“论美国政府的媒体宣传”实际上是论述国家通过媒体影响社会和对社会实行控制的问题。

政府是代表“国家”的政治机构,而美国媒体作为一个“社会公器”,从理论上来说,应该是“社会”与国家对抗的一个重要工具和武器。媒体与公共舆论有着千丝万缕的联系。媒体也是哈贝马斯所论的“公共领域”的重要批判工具:“有些时候,公共领域说到底就是公共舆论领域,它和公共权力机关直接相抗衡。”<sup>②</sup>然而,从实际情况来看,美国媒体既经常批评政府,又常常受到政府各种方式的引导,背后的制度动因是什么?政府这样的公共权力机关试图控制公共舆论,对民主政治会产生什么影响?目前国内对美国政府和媒体的关系的研究还停留在“监督和被监督”、“共生”、“既合作又对抗,共同维护政治制度”这样的层面上,更具理论深度的解释比较少见。本书力图从国家社会这个层面对政府媒体这对关系作一个更深层次的挖掘。

无数先贤对国家与社会这一命题作出自己的解答。最早的国家与社会理论可以追溯到柏拉图和亚里士多德,<sup>③</sup>但是论述近现代国家与社会关系的还是要从启蒙时代说起。回顾从启

① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社,1972年,第41页。

② 哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,曹卫东等译,学林出版社,1999年,第2页。

③ 古希腊的城邦制度采取的是直接民主的方式,在这种情况下,国家与社会、公民的生活基本上是复合的,在柏拉图的《理想国》和亚里士多德的《政治学》中均有涉及,参见柏拉图:《理想国》,郭斌和、张竹明译,商务印书馆,1986年;亚里士多德:《政治学》,颜一、秦典华译,中国人民大学出版社,2003年。

蒙时代起到 19 世纪末的国家社会理论,基本上有四个框架:(1)以洛克为代表的社会先于国家的观点。在启蒙时代,随着宗教权威江河日下、王权增长扩张、资本主义商业快速发展和资产阶级市民社会的发育成型,许多学者开始思考“国家和社会”这对关系。例如,霍布斯从人性本恶的角度出发,认为在国内社会中,围绕私利展开的竞争会导致无序的状态,在这种情况下,就需要国家来保护个人的安全和社会的稳定。<sup>①</sup>在这一点上,洛克持相同的观点,他认为,国家首先应该保护个人的所有权。他从社会契约论出发,认为,政府是自愿结合的人们互相缔结契约而成的一个公共机构。<sup>②</sup>潘恩提出了人民主权的思想,认为政府是由人民自己组织的<sup>③</sup>。在这些学者的论述中,国家与社会已经分离了,他们指出了国家与社会、个人的关系,并且按照洛克的说法,社会先于国家,而且决定着国家。<sup>④</sup>(2)黑格尔认为,“市民社会”是处于家庭与国家之间的地带,“这是各个成员作为独立的单个人的联合,……通过维护他们特殊利益和公共利益的外部秩序而建立起来。这个外部秩序就是国家”。<sup>⑤</sup>在黑格尔那里,国家是高于社会的。我国学者邓正来曾把市民社会与国家的关系理论分为两种架构:洛克式“市民社会先于或外于国家”的架构;黑格尔式“国家高于市民社会”的架构。<sup>⑥</sup>笔者在此想补充的是:黑格尔之后,还有两位重要的思想家不得不提:那就是马克思和韦伯。(3)与黑格尔相反,马克思和恩格斯认为:经济基础决定上层建筑。他们认为:“国家只是为了私有制才存在的。国家是属于统治阶级的各个个人借以实现其共同利益的形式,是该时代的整个市民社会获得集中表现的形式。”<sup>⑦</sup>因此,市民社会是优于国家而存在的。与洛克不同的是,马克思是从市民社会赖以生存的基础——生产交往方式来看待这个问题的。(4)马克斯·韦伯则更注重国家受到社会制约的因素,他把焦点放在了国家权力机关的科层制上。<sup>⑧</sup>韦伯强调上层建筑中的国家在历史、宗教和文化方面受到的制约。

严格意义上来说,20 世纪以前的这些思想家的理论属于政治哲学范畴,而现代意义上的政治学则源于行为主义研究在美国的兴起。而且,19 世纪末到 20 世纪中叶这段时间,在资本主义世界,国家和社会关系上出现了重大的变化,表现为“国家主义”的滥觞,国家不断侵蚀社会,把社会掌控于自己的手掌之中。这种现实使得新一代的学者用更新的视角来看待这一问题。20 世纪以来的学者观点可分为四个框架:(1)多元主义。以美国的阿瑟·本特利(Arthur Bentley)和英国政治学家哈罗德·拉斯基(Harold Laski)、罗伯特·达尔(Robert Dahl)和查尔斯·林德布洛姆(Charles Lindblom)为代表的多元主义者对传统的一元国家观持否定性态度。

① 霍布斯:《利维坦》,萧思复、黎廷弼译,商务印书馆,1985 年。

② 洛克:《政府论》(下),瞿菊农、叶启芳译,商务印书馆,1982 年。

③ 潘恩:《潘恩选集》,马清槐译,商务印书馆,1981 年,第 43 页。

④ 马长山:《国家、市民社会与法治》,商务印书馆,2002 年,第 29 页。

⑤ 黑格尔:《法哲学原理》,范扬、张企泰译,商务印书馆,1982 年,第 174 页。

⑥ 邓正来:《市民社会理论的研究》,中国政法大学出版社,2002 年,第 26—54 页。

⑦ 马克思、恩格斯:《德意志意识形态》,人民出版社,1961 年,第 60 页。

⑧ 马克斯·韦伯:《经济与社会》,林荣远译,商务印书馆,1997 年。

他们认为整个社会系统的权力是呈多中心的,国家的权力会受到工会、教会、社会团体的制约。当代的许多国家政策是众多利益集团互相博弈的结果,政府只是其中的参与者,甚至是利益集团的代表,应该最大限度地限制政府的权力<sup>①</sup>。(2)精英主义。持精英主义理论的学者们认为,社会是由少数精英统治大多数群众的。政治精英、经济精英和其他社会精英互相勾结和渗透,形成了一个精英权力网,控制着国家的方向。在精英主义者的眼里,国家很有可能成为少数权势集团的代言人,政府可能从属于一定的社会力量。国家和社会这对关系在精英主义眼里不是重点论述对象,重点论述的是统治者和被统治者,统治者就是权力精英,他们通过竞选和大众传媒来控制社会。<sup>②</sup>(3)新保守主义。持新保守主义观点的学者认为,国家具有最高的权威,基本职能是维持秩序、等级和传统等,并且他们反对福利国家和政府大规模干预社会生活。<sup>③</sup>(4)新马克思主义。以霍克海默、阿多诺、马尔库塞和哈贝马斯为代表的新马克思主义在马克思主义的原理基础上对当代资本主义社会进行了批判。他们认为国家对经济社会进行了结构化的控制,统治阶级通过各种手段对社会进行控制,剥夺个人的权利,对人进行异化。<sup>④</sup>哈贝马斯通过观察当代资本主义世界的发展指出:“作为国家干预政策的结果,国家和社会之间的分离趋势真正消失了。”<sup>⑤</sup>“资产阶级法治国家实际上逐步地与市民社会同化,也就是说,逐步地‘混为了一谈’。”<sup>⑥</sup>

从以上对西方学者观点的梳理中,可以得出以下结论:第一,国家和社会是一对矛盾,或者

① 本特利在他的著作中认为,政府会受到企业、社会团体的种种压力(参见 Arthur F. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. Transaction Publishers, 1984 和 Arthur F. Bentley, *Makers, Users and Masters*. Syracuse University Press, 1969),而拉斯基则认为国家不是一个最高的实体,而是跟社会其他团体一起竞争赢得人民的信任和忠诚(参见 Harold Laski, *The Foundations of Sovereignty and Other Essays*, New York, Harcourt, Brace and company, 1921)。相比二战以前,活跃在二战后的美国政治学家的多元主义理论在美国更有现实基础。20世纪,在美国,利益集团在国家决策中占有越来越重要的位置,多元主义者更加注重利益集团和政府、利益集团之间的互动(参见罗伯特·达尔:《多头民主:参与和反对》,谭君久、刘惠荣译,商务印书馆,2003年,和 Charles Lindblom, *The Intelligence of Democracy: decision making through mutual adjustment*. New York: Free Press, 1965)。

② 二战以前,精英主义的代表为加塔诺·莫斯卡(Gaetano Mosca)、维尔夫雷·帕雷特(Vilfredo Pareto)和罗伯特·米歇尔斯(Robert Michels),二战后,主要代表为约瑟夫·熊彼特(Joseph Schumpeter)和赖特·米尔斯(Wright Mills),参见加塔诺·莫斯卡:《统治阶级》,贾鹤鹏译,译林出版社,2002年;维尔夫雷·帕雷特:《精英的兴衰》,刘北成译,上海人民出版社,2003年;罗伯特·米歇尔斯:《寡头统治铁律:现代民主制度中的政党社会学》,天津人民出版社,2003年;约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义和民主》,商务印书馆,1999年;赖特·米尔斯:《权力精英》,王昆、许荣译,南京大学出版社,2004年。

③ 吴惕安、俞可平主编:《当代西方国家理论评析》,陕西人民出版社,1994年,第47页。新保守主义的代表拉塞尔·基尔克(Russell Kirk)、冯·哈耶克(F. Von Hayek)、詹姆斯·布坎南(James Buchanan)和帕特里克·邓利维(Patrick Dunleavy),参见 Russell Kirk, *The Conservative Mind: From Burke to Eliot*, Regnery Publishing, 2001;哈耶克:《自由秩序原理》,邓正来译,三联书店,1997年;詹姆斯·布坎南:《财产与自由》,韩旭译,中国社会科学出版社,2002年;帕特里克·邓利维:《民主、官僚制与公共选择:政治科学中的经济学阐释》,张庆东译,中国青年出版社,2004年。

④ 除了法兰克福学派外,新马克思主义的代表人物还有詹姆斯·奥康诺(James O'Connor)、A. 考森(A. Cawson)和克劳斯·奥菲(Claus Offe)等人,但他们的影响不及法兰克福学派,参见上海社会科学院编:《法兰克福学派论著选辑》,商务印书馆,1998年。

⑤ 哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,曹卫东等译,学林出版社,1999年,1990年版序言,第12页。

⑥ 同上书,第137页。

说,是一对辩证关系,是一个矛盾的两个方面。国家需要社会,社会也需要国家。但同时,两者又互相对峙,有时候甚至互相冲突。国家从社会中产生,但却不能脱离社会而存在,因为它的根源还在社会中。社会控制论的奠基人罗斯的一段话更能说明本书的理论立场:“国家仅仅是实行控制的一种渠道,而不是源泉。可以认为,国家通过社会权力的集中,转移和分配以至实际运用而成为一种渠道。但事实上,当国家成为稳固、完善的行政机构时,它便在一定程度上迫使社会服从它。由于它的官方统治集团和它的大批工作人员的缘故,国家产生了巨大的威力,并且成为一个独立的社会力量中心。这里我们再一次看到,如此有影响的中心在一定程度上决定于人们的需要和信任。因为官员的威信并不完全是一个数量多少和报酬高低的问题。”<sup>①</sup>这段话的意思是:国家一旦从社会中产生,它就不一定听命于社会了。更有甚者,国家会产生一种控制机制,让社会听命于国家,社会也需要国家来保护它的安全。当社会和个人无法使自己免受灾害、仇视、犯罪、国外竞争者和国内垄断者的危害时,国家对他们帮助越大,他们就越依赖于国家的领导,国家也就越容易控制社会。第二,从国家与社会理论所对应的现实来看,从19世纪末至今,在大部分时间里,国家一步一步地扩张自己的权力,并且越来越多地干预社会,甚至达到了登峰造极的程度(如纳粹德国与苏联)。正因为现实如此,学者们的理论都隐含着—个基本的批判取向,不管是多元主义、精英主义和法兰克福学派都主张限制国家的权力,即使是新保守主义也主张国家应避免较多地干预经济。因此,从理论关照现实,国家和社会内在的张力应该表现为:国家对社会施加影响并且想控制整个社会,而社会会通过各种方式抵抗国家的控制。

## 2. 国家与社会关系在美国的发展和变化

用“国家与社会”这对范畴来考察美国这一年轻的—国家,会发现:在美国成为—个成熟的资本主义工业国家之前(即在联邦成立之初到19世纪末这段时间),联邦政府的力量是比较弱的。建国前和建国初期的思想家(如潘恩、亨利、麦迪逊等)大都奉行的是欧洲大陆自由主义的思想传统,主张社会作为—个集体的实体应该先于国家和独立于国家之外。事实也是如此。在美利坚合众国还没建立的时候,北美殖民地已经初步形成了基于自然法的市民社会。<sup>②</sup>从美国宪法的角度来看,—开始,美国人组建的是“有限政府”,除了少数的几项权力外,大部分资源都掌握在社会中。同为西方国家,美国社会提供了一份与欧洲世界不太—样的观察范本。它在历史上没有—个—以贯之的主权国家的概念,民间社会发育较好。因此,1831年,年轻的托克维尔观察了北美大陆后,惊讶地发现,在美国,社会的力量是如此之强大,以至于国家的权力仅仅是制定执行法律,并且为社会大众服务。“欧洲人认为

<sup>①</sup> Pearson, “National Life and Character”, pp. 236—239. 转引自 E. A. 罗斯:《社会控制》,秦志勇、毛永政译,华夏出版社,1989年,第63页。

<sup>②</sup> 清教徒踏上北美土地的时候,就签订了《五月花号公约》,这批异教徒“上帝面前共同庄严立誓签约,自愿结为—民众自治团体”,确立起“民间团体政治”,而这也成了北美殖民地市民社会的雏形。

自由要靠在公权方面剥夺某些人的权利来建立,而美国人认为要靠分散某些人的权利来建立”。<sup>①</sup>应该说,美国的缔造者们为美国创造了一个完整的政治文化框架,这个政治文化框架保证了美国市民社会的发展。市民社会就是在这一不断演进的民主制度下孕育与成熟的。<sup>②</sup>

在这种框架中,社会的力量远远大于国家。事实上,由于长期以来缺乏国家观念,美国人更喜欢用政府、联邦利益或美国利益这些词语,而不是国家。政府在自由主义市场经济面前奉行“不干涉主义”,听任市场自由发展。但是到了19世纪末、20世纪初,情况发生了变化。那段时期,美国社会正在从一个农业国转向工业国的过程中,社会矛盾日益突出,对政府的要求也越来越多,在这种条件下,联邦政府的权力越来越大。从20世纪初到大约1915年间,最引人注意的一个现象就是出台了大量的改革法规。本书所要讨论的政府宣传,就是在20世纪初开始的这一百多年的时间内发生的。从20世纪初到60年代初(1901—1960),这一时期的联邦制度可以用“合作联邦主义”(cooperative federalism)来概括。在这一时期,联邦政府和州政府之间的平等合作增加,特别是经过30年代的大萧条,联邦政府的权力进一步扩大,其地位逐渐超越了州。1933年的政策乍看起来好像是一种应急措施,但是不久便产生了一系列持续的主张干涉的改革,如社会安全法、国内劳工关系法案、公平劳动标准法等<sup>③</sup>。接下来的肯尼迪和约翰逊政府时期,可称为“创造性联邦主义”(creative federalism)时期。这一阶段虽然只有短暂的八年,但是联邦政府的权力却得到了极大的扩张。经济、社会福利、保障公民权利等原本属于州政府的权力都归联邦所有了,并且联邦政府在这些事务领域还占据了绝对的主导地位。这一时期,大量出现的各种社会性调控立法,不仅对经济生活有调控作用,也覆盖了相当大的社会生活领域<sup>④</sup>。从70年代到现在,则被称为联邦政府权力扩张的“新联邦主义”(new federalism)阶段。这一时期是重新讨论和界定“联邦-州政府间关系”的阶段,尽管现在仍然存在关于复兴州权的主张,联邦政府权力的扩张已经改变了原有的政府间关系的性质。

由于美国大政府的兴起,学者对社会力量的削弱颇有微词。1995年普特南发表《独自玩保龄》一文,指出美国的市民社会正在衰落。<sup>⑤</sup>丹尼尔·贝尔也提出,要复兴美国的市民社会。<sup>⑥</sup>但是,不管如何,美国政府扩张权力的趋势是不可避免的,理由如下:

(1) 政府权力的扩张是社会发展的需要。1890年,农民组织要求政府采取补偿措施来纠

① 托克维尔:《论美国的民主》(上),董果良译,商务印书馆,1988年,第78页。

② 朱世达主编:《美国市民社会研究》,中国社会科学出版社,2005年,第33—37页。

③ 约翰·F.沃克、哈罗德·G.瓦特:《美国大政府的兴起》,刘进、毛喻原译,重庆出版社,2001年,第2页。

④ 吴必康主编:《美英现代社会调控机制》,人民出版社,2002年,第127页。

⑤ Robert D. Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 1, Jan. 1995, pp. 65—78.

⑥ Daniel Bell, "American Exceptionalism Revisited: The Role of Civil Society," *The Public Interest* 95 1998, p. 56.

正市场的明显错误。进步主义时代,自由主义向垄断资本主义过渡,要求政府出面抨击市场中明显的经济不平等的主力。1933年的经济萧条,需要政府出手调控经济。二战后,美国国内市场垄断加剧,各种社会问题层出不穷,更需要政府出面阻止不公平的现象。因此,可以预料,总体上“政府的职能权力将不断地扩张”。<sup>①</sup>(2)随着国际间经济交往的增加,美国也逐渐依赖于全球经济的往来与互动。国内经济政策与国外贸易顺逆差是相互联系的。关贸总协定和后来的世界贸易组织使得美国与其他国家的贸易纠纷日益增加,需要联邦政府加强对国内企业的保护。在国际政治中,冷战时期,美苏争霸,美国政府对外需要和苏联进行军备竞赛,无形中扩张了总统的外交权力。冷战结束后,美国政府又忙着维护自己在全球政治体系中的霸权地位,特别是“9·11”以后,美国本土又面临着安全威胁,这都需要政府集中外交和军事权力。

政府扩张权力是20世纪美国宪政发展历史上的一个重要事件。应该看到,美国政府权力扩张的同时,美国社会与国家的关系比18、19世纪更加紧密了。在这一百年的时间里,美国社会几经动荡,国家与社会的冲突波澜起伏,两者之间存在着一种张力。这种张力在某些时候成为一种对峙和冲突,如公民权利的诉求、1960年代的民权运动、越战、“9·11”以后美国政府对公民权利的侵蚀等。

### 3. 追求合法性:美国政府媒体宣传的动因

在20世纪美国联邦政府权力扩张的同时,也应该看到国家的统治需要社会的支持,国家的基础在社会中。政府权力的重要支柱就是合法性。近代第一个提出“合法性”(legitimacy)问题的是马克斯·韦伯。他认为,在任何一种具有命令-服从关系的统治形式中,都包含着最起码的自愿服从的成分。在政治统治中,这种自愿服从一般出于理想和信仰。韦伯指出,暴力统治可以通过信仰体系获得合法性。<sup>②</sup>而后,政治学、社会学和法学的许多学者都对合法性问题作了研究。如雷蒙·博兰(Raymond Polin)指出:“凡是建立在价值基础之上并以此得到公众舆论承认的即为合法的。”<sup>③</sup>美国政治学家李普塞特(S. M. Lipset)也认为,合法性意味着政治制度要形成并维持这样一种信念:现存的制度最适合于这个社会。“社会群体鉴别一个政治制度是否合法的根据,是看它的价值取向与他们的价值取向如何相吻合”<sup>④</sup>。P. 塞尔茨尼克认为:“统治就是行使权力的人必须证实他们有权利这样做。它并不是一个良好的愿望或一个罕见的民主准则,而是一个普遍的政治必然。每一个想要为自己聚敛特权或剥夺他人特权的统治团体,都必须遵守一个被共同体承认为判断权力存在与否的原则。这种教条就是合法性原则。其作用是建立与赤裸裸的权力截然不同的权威。当大多数应该服从的人是自愿地和非强制地

① 约翰·F. 沃克、哈罗德·G. 瓦特:《美国大政府的兴起》,刘进、毛喻原译,重庆出版社,2001年。

② 马克斯·韦伯:《经济与社会》,林荣远译,商务印书馆,1997年。

③ 吴惕安、俞可平主编:《当代西方国家理论评析》,陕西人民出版社,1994年,第284页。

④ S. M. Lipset, *Political man: The social bases of politics*, Anchor Books, 1963.



服从一个规则时,这个规则便是以权威为基础的。”<sup>①</sup>伊斯顿认为:“权威的统治能力经常和一项现有的、根深蒂固的信仰紧紧地联系在一起,权力的主要来源是人们对于它们的合法性的普遍信仰。”<sup>②</sup>哈贝马斯则指出韦伯的“合法性”建立在对于行使统治获得其合理性质的条件之上。法律型统治获得其合理性质的条件之一,是对于法规秩序和负有统治使命之人的能力的信念。<sup>③</sup>

如今,在学术界,关于“合法性”的讨论已经形成了一个庞大的体系。韦伯提出的“合法性”,其实是指合法律性,后来的学者把其“合法性”作了内涵的延伸。对于本书来说,以“合法律性”为基础的合法性主要用于解释政府宣传行为的内在动力。在国家和社会的框架下,国家的生存和发展要依赖政府的合法性。在宪政体制中,政府拥有法定范围内授予的合法权力(legitimate power),也就是说宪法赋予的权力。由于是合法赋予的权力,政府有“权”期望公民遵从它的决策。这意味着不管公民对政策的特定内容同意与否,不管对不服从者的惩罚轻重与否,绝大多数公民能自动遵守。

本书所讨论的合法性,是指政府能持续地赢得社会(公众)的拥护。具体来说,包括政府本身的合法律性(宪法和其他法律)、权威性以及政府行为是否符合整个社会系统所持有的信仰的政治文化。总之,一个具有合法性(legitimacy)的政府即被认为拥有权威,即宪法规定范围内决策的权力,并预期获得广泛的遵从。<sup>④</sup>一个政府被说成是“合法的”,主要因为它治理下的人民确信政府的结构、程序、法案、决定、政策、官员,以及领袖具有“正确”、适当或道德上的美德这些品质。其实美国政府的宣传的动力即在于此。宣传是为了证明政府的合法性,宣传的对象就是那些整合在社会之中的人民,他们不仅仅是统治的对象,而且也是合法性的源泉。只有证明了合法性,才能获得人民的支持,国家的权力才能牢牢地站在社会之上。

#### 4. 媒体:当代社会的信息沟通渠道

那为什么美国政府要利用媒体进行宣传呢?让我们再把目光聚焦在媒体上。

笔者认为,可以有两种视角来看待美国媒体在美国整个社会系统所起的作用。第一,作为以商业媒体为主导的传播系统,把美国媒体放在“国家与社会”这对范畴中的话,美国媒体属于社会这一范畴,因为(1)从美国媒体的发展历史来看,除了建国初期那段政党报纸的黑暗时期外,美国媒体走的是以商业媒体为主导的路线<sup>⑤</sup>。媒体作为一个商业企业,不受政府的控制,

① P. 塞尔茨尼克:《有组织的武器》,1952年,第242页。转引自戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,华夏出版社,1999年,第339页。

② 戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,华夏出版社,1999年,第245页。

③ 哈贝马斯:《在事实与规范之间》,童世骏译,三联书店,2003年,第425页。

④ 詹姆斯·W. 费斯勒、唐纳德·F. 凯特尔:《行政过程的政治——公共行政学新论》,陈振明、朱芳芳等译,中国人民大学出版社,2002年,第51页。

⑤ 因为便士报的出现,新闻史家通常把1830年代看作美国新闻史上重要的一页。便士报因为其价格只有一便士一份而得名。便士报的出现给美国新闻界带来了新的观念,使报纸的读者数量上升到一个新的水平,扩大了新闻界在平民阶层中的影响。

是市民社会的一个重要组成部分,而且即使是公共媒体,政府除了供给资金外,对其内容也不能施加太多的压力;(2)美国媒体长期以来一直以“第四权力”的身份而自豪,一直以政府的监督者自居。这个传统肇始于殖民地办报时期的詹姆斯·富兰克林,到19世纪末、20世纪初发扬光大,<sup>①</sup>直到1970年代的水门事件达到顶峰;(3)哈贝马斯曾经提出“公共领域”的观点,指出它是存在于国家和社会之间的一个空间,但是他在论著中也指出,公共领域只存在于欧洲大陆某一段时间内,在如今的资本主义社会中,公共领域已经被政治经济势力结构化了。<sup>②</sup>本来,应该成为公共领域重要舆论工具的美国媒体如今已经成为了一个个的垄断商业集团,很难把美国媒体归为真正独立于国家和社会之外的第三领域了。由此可见,美国媒体从属于社会范畴。

第二,媒体是一种沟通方式。沟通是社会的本体。齐美尔在他的论文《社会学的研究对象和任务》中提出:“社会只不过是各种个人组成的圈子的名称而已,他们由于这种发挥作用的相互关系而相互约束,因此,人们称他们为一个统一体。”<sup>③</sup>齐美尔指出,社会是单个的人相互作用、结合而形成的。但是,这种作用究竟是什么样的行为和过程呢?芝加哥学派给出了自己的回答。他们对于传播学最大的贡献在于揭示了沟通是社会的基础。库利在《人类本性与社会秩序》中指出,个人与社会是相辅相成、不可分割的整体,而维系这种关系的就是人与人之间的交往与沟通。<sup>④</sup>米德在《心灵、自我与社会》开头就称自己是“从认为沟通是社会秩序的必要组成部分的观点出发,来研究论述经验”<sup>⑤</sup>的。传播学是研究沟通的,而沟通则是社会的本体。

除了芝加哥学派外,还要追溯的一个理论传统就是控制论。控制论的主要奠基人之一维纳(N. Wiener)把控制论定义为机器与动物中的通信与控制问题。并且他在他那本略微通俗的著作《人有人的用处——控制论与社会》中表达了这样一个思想:人类社会也可以用控制论的思想来观察和解释。按照控制论的解释,一个有机体的行为可以从它的基本结构中寻找解释,而交往和沟通的行为是构成人类社会结构的基础。<sup>⑥</sup>控制论的思想对自然科学和社会科学均产生了重要的影响。在政治学中,控制论对卡尔·多伊奇和戴维·伊斯顿的思想同样产生了重要的影响。在控制论的基础上,这两位学者研究了政治系统中的沟通渠道和控制方法。多伊奇在《政府的神经》一书中,把沟通渠道看成政府在社会中的神经,政府通过这些渠道达到控制的目的。<sup>⑦</sup>伊斯顿在《政治生活的系统分析》中,则把信息流通机制

① 进步主义时代,新闻界掀起了一股“揭丑”的风潮,揭露了许多政府肮脏的内幕。

② 哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,曹卫东等译,学林出版社,1999年。

③ 齐美尔:《社会是如何可能的》,林荣远编译,广西师范大学出版社,2002年,第3页。

④ 查尔斯·霍顿·库利:《人类本性与社会秩序》,包凡一、王源译,华夏出版社,1998年。

⑤ 乔治·赫伯特·米德:《心灵、自我与社会》,霍桂恒译,华夏出版社,1998年。

⑥ Norbert Wiener, *The Human Use of Human Beings: Cybernetics and Society*, Boston: the Riberside Press Cambridge, 1954.

⑦ Karl Wolfgang Deutsch, *The nerves of government: models of communications and control*, London: Free Press of Glencoe, 1963.

作为整个政治系统的重要组成部分。<sup>①</sup>

在芝加哥学派和多伊奇、伊斯顿的政治传播学中,大众传媒并没有受到重视。倒是政治学者拉斯韦尔把传播作为一个社会现象加以研究。从拉斯韦尔的传播功能分析到拉扎斯菲尔德、赖利夫妇,再到施拉姆——几十年来,对于传播现象的研究使得学者们终于把大众传播真正作为一个重要的社会现象加以研究和总结。施拉姆在《传播学概论》中提出:“由于传播是根本的社会过程,由于人类首先是处理信息的动物,因此,信息状况的重大变化,传播的重大牵连,总是伴随着任何一次重大社会变革的。”<sup>②</sup>其后,麦奎尔断言:“大众媒介的社会位置,既不是个体与个体之间,亦不是处于社会背景中的一个组织,而是在所有的社会关系之中——它是各种社会关系的联结者。”<sup>③</sup>当今的美国社会,离开大众传媒是无法运转的。美国媒体的发展与美国社会的发展是紧密相连的。媒体的发育和成长离不开美国(还有建国之前的北美殖民地)资本主义经济和市民社会的成熟,而报纸、广播、电视和因特网的发展又促进了农业社会向工业社会再向信息社会的转变,媒体甚至成了社会形态转变的标志之一。当今的美国实行的是大规模代议制民主,这种结构和制度的维系需要一个保证信息基本流通的渠道,这种渠道的重要形式就是美国的大众传媒。大众传媒通过传递信息和提供娱乐把整个社会联系在一起了。

#### 第4节 美国政府媒体宣传行为的研究范式和研究方法

美国政府的媒体宣传是一个非常复杂的过程,如何来研究这个过程呢?笔者采用了“结构与行动”的研究范式。在政治学中,“结构”指的是权力的分配。在社会学中,结构指的是直接感受到的经验之下潜藏的各种社会安排所体现出的模式。<sup>④</sup>本书所探讨的“结构”应该指社会系统和社会组织的制度安排和行动规则,研究的是美国社会和美国社会中的组织——美国政府、美国媒体及美国政治中的结构。

另外一个概念是行为。本书所指的行为并不单单局限于个人在社会世界中的行为与动机,而是各个“单位”层面上的行动。“单位”包括美国政府机构、政府官员、媒体机构、媒体从业人员、社会相关机构与人员等。这些单位行动在逻辑上包含有:“(1)一个当事人,即‘行动者’;(2)为了说明起见,这个行动必须有个‘目的’,即该行动过程所指向的未来事态;(3)该项行动

① 戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,华夏出版社,1999年。

② 威尔伯·施拉姆、威廉·波特:《传播学概论》,陈亮等译,新华出版社,1984年,第19页。

③ Denis McQuail, *Mass Communication Theory: An Introduction*, Sage Publications, 1987. 转引自黄旦:《媒介是谁:对大众媒介社会定位的探寻——兼论大众传播研究的社会学框架》,载于《国际新闻界》,1997年第3期,第26—33页。

④ 马尔科姆·沃特斯:《现代社会学理论》,杨善华等译,华夏出版社,2000年,第13页。

必然在一种‘处境’内开始，其发展趋势在一个或几个重要方面不同于该行动所指向的事态即目的。”<sup>①</sup>

结构与行为之间是联系在一起的。用吉登斯的话来说：“考察社会系统的结构化过程，意味着探讨诸如此类的系统中被反复生产出来的方式。这些系统的基础，是处于具体情境中的行动者可认知的活动。这些行动者在行动时，利用了丰富多样的行动情境下的规则与资源。……行动者和结构二者的构成过程并不是彼此独立的两个既定现象系列，即某种二元论，而是体现着一种二重性。在结构二重性观点看来，社会系统的结构性特征对于它们反复组织起来的实践来说，既是后者的中介，又是它的结果。”<sup>②</sup>本书把“结构与行动”作为考察美国政府媒体宣传的研究方式，意在说明美国政府意图影响、操纵媒体过程中结构与行动如何互动、再生的过程。一方面，美国政府的媒体宣传行为有着结构上的制动点，另一方面，这种宣传的行为和动机又催生着新的结构。在本书的论述中，结构与行动是紧紧联系在一起的。在研究结构的同时探讨行为；在研究行动的同时探讨结构。

从研究方法来说，本书力图把历史研究和个案研究结合起来。历史的方法注重研究美国政府在历史各个阶段权力的消长、美国媒体的发展历程和结构变化、不同历史时期美国政府宣传政策的变化，以及美国政府对内宣传和对外宣传的区别等。个案研究则主要针对美国政府的媒体宣传策略，通过对美国政府艾滋病防治的宣传、克林顿的个人形象宣传、伊拉克战争中的宣传、“9·11”中的危机宣传及美国之音的节目策略这五个案例，分析了在不同情境中美国政府采取了什么样的媒体宣传策略，这样的策略与美国民主制度之间有什么样的关系。这两种方法并非彼此孤立，只有把历史研究和个案研究有机地结合在一起才能达到描述、检验和分析的目的。

社会学在方法论上给笔者以极大的启发，特别是罗伯特·默顿(Robert K. Merton)。他提出，经验研究与理论研究相互渗透，是任何社会学研究所必需的。他后来总结说：长期以来假想的那种社会理论和经验研究的相互脱离是我自始反对的，而使两者结合则是我的贡献。<sup>③</sup>本书所采用的研究思路更接近于默顿提出的“中层理论”：“社会科学研究应该在宏大理论框架和日常细节的观察之间取得中和。”<sup>④</sup>理论思索与经验研究应该结合起来。本书力图把“国家与社会”的理论模式与美国政府的媒体宣传这一经验事实结合起来。并非想创造一个宏大的理论，也并非离开理论去度假，而是对理论的一次操练，对经验现实的一次解释。

① T. 帕森斯：《社会行动的结构》，张明德等译，译林出版社，2003年，第49页。

② 安东尼·吉登斯：《社会的构成》，李康、李猛译，三联书店，1998年，第89页。

③ 阎鹏：《真正的知识超越国界——访当代社会学大师罗伯特·默顿》，载于《社会学研究》，1992年第3期，转引自罗伯特·K. 默顿：《社会研究与社会政策》，林聚仁等译，三联书店，2001年，第1页。

④ Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, New York: The Free Press, 1967, p. 5.

## 第5节 评析:“国家-社会”与美国新闻制度

美国政府的媒体宣传是与美国特定的新闻制度紧密联系在一起,而美国新闻制度与国家社会结构是密不可分的。如上所述,在美国建国后的相当一段时间内,美国社会不断孕育能量,而联邦政府的权力则相形见绌。联邦政府的作用是促成商业社会的发展和完善。美国以商业媒体为主导的新闻制度与联邦政府的政策是密不可分的。例如,在独立战争以前,英国议会在1765年通过了邮票法案(Stamp Act),对在北美殖民地中的所有印刷品都征收额外的邮票税,这项法案引起了公愤,以至于建国后,联邦政府再也没有对印刷品施以额外的税收<sup>①</sup>。相反,联邦政府积极发展邮政系统、铁路系统和公路系统,为报纸扩大读者范围提供了便利条件。甚至在1792年,联邦政府还对报纸在联邦邮政系统中的发行进行补贴,降低了报纸的成本。另外,国会在1790年就通过了保护知识产权和专利的法律,在法律上保护了作者的知识产权,为报纸的内容来源提供了法律保证。学者保尔·斯塔(Paul Starr)在《媒体的产生:现代传媒的政治根源》(*The Creation of the Media: Political Origins of Modern Communications*)一书中认为:“与欧洲相比,美国政府对媒体的管制很少,促使媒体蓬勃发展,并且使得资本在信息沟通中扮演了重要角色。”<sup>②</sup>美国人对于传播技术的观点与欧洲人就是不同。电报技术出现后,法国总理在1847年说,“电报应该成为一个政治工具,而不是一个商业工具”。<sup>③</sup>而美国人则鼓励私有企业拥有这项技术,并且发展它。美国人对电报的态度移植到了后来的电话、广播、电视和因特网。即联邦政府的职能在于遴选出最具竞争力的商业企业去发展传播技术,而并非垄断传播技术本身。美国商业媒体制度的发展离不开联邦政府的支持。

在美国,国家在联邦成立之初,是非常弱小的。联邦行政机构只有国务院和财政部及战争部等几个行政部门。这样的行政机构对社会的调控力量是非常薄弱的。而美国的新闻媒体在联邦政府建立之前,就已经存在几十年了。商业媒体的一大特点就是收入来自于顾客和广告商,独立于任何政党和政府。在建国后的两百多年中,以商业媒体为主导的美国媒体属于社会范畴,而不属于国家,在财政上也不依赖于政府。<sup>④</sup>虽然,美国政府在经历1930年代大萧条和二战后,权力越来越膨胀,但是政府权力仍旧未越过“控制媒体所有权”这一界线。媒体和政府分属社会和国家两个范畴。

① 在1785年,马萨诸塞州通过了一项法案对报纸征收邮票税。这项法案立即遭到强烈的抗议而被迫废除。

② Paul Starr, *The Creation of the Media: Political Origins of Modern Communications*, New York: Basic Books, 2004.

③ Paul Starr, *The Creation of the Media: Political Origins of Modern Communications*, New York: Basic Books, 2004, p. 159.

④ 在联邦政府成立之后,政府决定对报纸的发行实施邮政补贴,但随着商业报纸的发展,政府补贴早就于事无补,商业报纸的主要利润来自于广告。

分属两个范畴有何意义?除了战争时期<sup>①</sup>,国家不能控制所有的信息流动。如前面所分析,当今的新闻媒体是整个信息沟通的主要渠道,国家因为不能完全控制信息沟通的渠道,所以就不能控制所有的信息流动。因此,美国政府的媒体宣传虽然宣传的是“一面之词”,但是与其宣传内容相反的信息却仍然会流通于世。美国的新闻制度保障了各种各样的信息能够不断流动,而不仅仅只是单方面的一面之词。在一般情况下,美国政府的媒体宣传是与其他信息一起竞争,引得公众的接受和支持。如1998年的克林顿绯闻案。先是个人博客网站“德拉吉报道”率先捅出白富女实习生可能与总统有染,接着是《新闻周刊》报道了这一绯闻案。一时间,各大媒体纷纷报道。克林顿本人和白宫也对此作了回应。因为政府不能控制媒体内容,所以总统的讲话和白宫的新闻发言稿只是在信息流通平台上,政府无权阻止其他信息流动。对总统不利的消息愈传愈烈,最终使得总统承认过错。在美国这个新闻体制中,信息的流动不仅仅是从中心到边缘、从精英到大众、从国家到社会。各种信息呈互相竞争的状态,让公民自己选择接受什么样的信息。

① 即使在战争时期,美国政府也控制不了所有的信息,迄今为止,美国政府还不能对所有参与战争报道的媒体进行事先内容审查。



《纽约时报》门口灯箱 麟摄于美国。

## 第 2 部分 结构考察

本书所探讨的“结构”指的是社会系统和社会组织的制度安排和行动规则,具体而言,是美国政府传播结构和美国媒体自身的结构。第 2 部分的宗旨不是罗列以上这些结构,而是探讨什么样的结构互相作用,才导致了美国政府如此这般的媒体宣传行为。



## 第2章

# 美国政府媒体宣传的结构

二战后,由于种种原因,美国政府呈逐渐扩大之势。政府部门越来越专业化,其中就有媒体公关的部门。按照公共关系的解释,公关是“一个社会组织为取得与其特定公众的双向沟通和精诚合作而进行的遵循一定行为规范和准则的传播活动”<sup>①</sup>。政府的公关行为和宣传行为属于同一个概念范畴。政府的公共关系活动,常常包含在公共事务、公共信息、或公共传播之中,并逐步发展为一种用来完成不同组织目标的政治和行政手段。公关部门成为行政系统的关键组成部分,尤其旨在填补大众政府与官僚政府之间的鸿沟<sup>②</sup>。而如今,这些部门不仅仅是联系政府和选民之间的信息纽带,更多被用来塑造总统的良好形象,推广政府的政策,因此有人把它称为“宣传机器”。<sup>③</sup>

### 第1节 美国政府宣传结构形成原因

美国政府的宣传结构并非从来就有。随着美国工业社会的发展,社会规模的不断扩大,整个社会对信息的需求也不断扩大,最终美国政府为了应对这种需求,设立并不断扩大了信息服务机构。究其内政外交的原因,有政府结构的扩张、公关行业的发展、媒体对政治的影响以及冷战等四个原因。

① 居延安:《公共关系学》,复旦大学出版社,2005年,第10页。

② 格伦·布鲁姆、艾伦·森特和斯科特·卡特里普:《有效的公共关系》,明安香译,华夏出版社,2002年,第410页。

③ Background interview, Ford administration official (Washington, D. C.: MJK, November, 1976) Michael Baruch Grossman and Martha Joynt Kumar, *Portraying the President: The White House and the News Media*, Baltimore and London: the Johns Hopkins University Press, 1981, p. 83. 另外,在霍华德·库尔茨所著的《操纵圈》中,也把克林顿身边的媒体公共关系部门称为“克林顿的新闻宣传机器”,见霍华德·库尔茨:《操纵圈》,张金秀、周荣国译,新华出版社,2000年。

## 1. 政府结构的扩张

首先是大政府的形成。美国大政府是在整个社会需求不断扩大的背景下形成的，而政府公关部门则应对了社会的信息需求。正如第一章中所分析的那样，20世纪美国社会不断成长，例如不断增长的人口、此起彼伏的社会运动、轰轰烈烈的商业和经济活动以及日新月异的技术都提出了政府管理的新问题。几十年来，政府和国会成立了许多专门的机构来处理纷繁芜杂的社会问题，如联邦通讯委员会、联邦贸易委员会、食品和药物管理局、移民规划局、交通部等。往往是国会出台一项新法律、新法规来应对社会上出现的新问题，就需要政府专设一个机构专门负责此类事宜，确保这些新法律、新法规的执行。这就是联邦政府越来越庞大、越来越专业化的外部原因。经济、社会发展所带来的新需求、新刺激，需要政府作出应对的调整。特别是公众对总统的期望越来越高，对总统执政能力也提出了新的要求。<sup>①</sup>1789年共和国始创之初，美国政府只有国务院和财政部及战争部几个行政部门，加上司法部长和邮政总长，联邦机构成员一共不到1000人。今天则已拥有14个行政部门及各部门部长构成的内阁，邮政局和邮政总长已不属于内阁。除了这些机构的上千个处局外，还设有大约3000个顾问委员会、董事会、委员会、专题委员会、协商委员会、专题小组、任务小组、工作小组等机构。<sup>②</sup>今天，总统拥有一个协助行政长官完成各种任务的联邦官僚体系，目前由大约280万联邦文职雇员组成。<sup>③</sup>政府的职能是保护和促进公共利益，社会的发展向政府提出了更多更高的要求。美国政府增设新部门是因为社会出现了新需求。政府的公关部门就是应对社会的信息需求的。美国政府的公关部门缘起于19世纪末、20世纪初，先后在威廉·麦金利、西奥多·罗斯福和赫伯特·胡佛等几位总统任职的时候，逐渐完善。起初只是设立几个专门的人员（如新闻发言人），但后来随着社会规模的越来越大，公众对政府信息的需求也越来越多，原先的那些人员设置已经适应不了这些需求了，需要政府设置组织更加严密高效的机构来发布政府信息，这种信息沟通行为起初被称为“信息服务”。到了1920年代，白宫领导下的其他政府部门，如国务院、农业部等也纷纷设立“信息办公室”（office of information），定期向外发布各种各样的信息。

## 2. 公共关系行业的出现和成熟

20世纪初，美国又多了一个新兴行业——公共关系。其实，早在政治竞选中，候选人就已经开始运用一些手段来赢得选民的支持，但是要到20世纪，公关才成为一个真正的行业。1904年，乔治·F. 帕克和艾维·李在纽约市开办了一家公共关系事务所。到了1920年代，

<sup>①</sup> Paul C Light, *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1995, p. 59.

<sup>②</sup> 麦克斯·J. 斯基德摩、马歇尔·卡特·特里普：《美国政府简介》，张帆、林琳译，中国经济出版社，1998年，第260页。

<sup>③</sup> 施密特、谢利和巴迪斯：《美国政府与政治》，梅然译，北京大学出版社，2005年，第270页。

“作为一种由专业班底实施的管理操作活动的概念,公共关系的形象开始出现”。<sup>①</sup>公关作为一种行业的出现,不仅使得政府开始考虑与公关公司合作推广政策,而且更重要的是,这样一种操作的理念,为美国政府、企业和利益集团所普遍接受。政府开始考虑创造更多的专职机构,运用公关理念来专门利用媒体来塑造形象和推广政策,即运用信息发布的手段来进行公共说服(mass persuasion)。并且,政府的一些高层公关人员原来就出身于广告和公共关系行业,对这套操作程序熟稔于心。“9·11”后,美国国务院曾经发起针对国外公众的“分享价值观运动”(Share Values Campaign),这一系列公关宣传背后的总策划者夏洛特·比尔斯(Charlotte Beers)原先就领导过智威汤逊(J. Walter Thompson)和奥美(Ogilvy & Mather)这些世界顶级广告公司,这些人员是政府宣传的主力军。

### 3. 媒体对美国政治的影响

新需求、新刺激中包括媒体的影响。20世纪,对美国政治产生重要影响的是电视。电视摄像机能拍下候选人的每一个动作,美国的观众第一次在电视上看到了艾森豪威尔(Eisenhower)和史蒂文森(Stevenson)之间是怎么展开辩论的,总统仿佛就是在电视屏幕前产生的。1960年代开始,电视开始了它的黄金时代。电视赶上了报纸,开始成为人们最主要的消息来源,电视新闻的可信度也随着电视的普及而提高。<sup>②</sup>1960—1970年代是美国20世纪历史中的重要时刻,很多重大事件的发生使得美国媒体对政治的影响越来越大。如1960年的总统竞选辩论,肯尼迪凭借自己在电视镜头中的翩翩风度击败尼克松,赢得总统宝座;1963年,美国人又在电视中目睹总统遇刺身亡的镜头;1963年,电视新闻报道了发生在华盛顿的成千上万人的民权集会。接下来,底特律、华兹、纽瓦克等地的电视台都分别报道了当地发生的要求民权的社会动荡;人们还从媒体上得知马丁·路德·金被刺杀的消息;电视还把越南战争带到了起居室里,电视新闻的画面缩短了美国普通老百姓和那场远在数千里之外的战争之间的距离。媒体的影响在1970年代初的水门事件达到了最高潮,白宫亲眼目睹了记者是如何“舍得一身剐,敢把皇帝拉下马”的。在这种情况下,美国政坛认识到,媒体对美国政治的影响有多大,因此那个时间段是美国政府“宣传机器”专业化程度最快的时候,美国政府的很多公共关系部门就是在那个时候茁壮成长的。

在这段时间中,有两部法律不能忽视。一部是《信息自由法》,另一部是《阳光下的政府法》。长期以来,政府的档案抽屉被称作是阳光照耀不到的地方。美国政府处理各种国际国内问题的档案长期保存在档案馆里,公众无权翻看和过问。这两部法律要求政府的档案必须向

<sup>①</sup> 迈克尔·埃默里、埃德温·埃默里:《美国新闻史:大众传播媒介解释史》,展江、殷文主译,新华出版社,2001年,第345页。

<sup>②</sup> 1979年前后,67%的调查对象认为电视是最主要的消息源,达到统计数字的历史最高点。1988年前后达到最高值;67%的调查对象认为电视新闻最可信;认为报纸可信的人只占26%,引自王纬主编:《镜头里的“第四势力”:美国电视新闻节目》,北京广播学院出版社,1999年,第3页。

公众开放。《信息自由法》适用于政府文件的公开,而《阳光法》则规定合议制行政机关的会议必须公开举行。两者的目的相同,都是贯彻行政公开的原则。《信息自由法》和《阳光法》的通过极大程度上有利于媒介获取政府素材,开放了政府的信息源。这也促使政府为了更好地与新闻媒体打交道而强化自己的公共关系部门。

#### 4. 冷战的影响

第二次世界大战后,以美国为首的西方资本主义国家阵营与以苏联为首的社会主义国家阵营进行了长时间的对峙,这段长达四五十年时间被称为“冷战”时期。对美国来说,冷战贯穿着 20 世纪后半段国家对外政策的始终。除了积极进行军备竞赛、外交施压外,宣传成了美国政府对抗社会主义阵营的意识形态工具。出于冷战的需要,美国政府延续了在二战中临时设立的宣传部门,并在战后纳入到日常工作事务中。1982 年 10 月,美国国务院举办了“使共产主义国家民主化”的会议,在会上,国务卿乔治·舒尔茨(George Schultz)说:美国有道义和战略上的责任去帮助共产主义国家的人民去寻找更多的自由。<sup>①</sup>战后,美国政府建立了美国新闻署和国际广播体系,全天候向美国以外的国家和地区宣传美国式的民主和自由。美国政府的这套机构成了美国冷战政策的一个不可分割的部分。冷战向美国政府提出了对外宣传的需求。

### 第 2 节 美国政府宣传结构的历史发展和结构考察

美国政府很早就设立了宣传机构,例如总统的新闻秘书和战时的信息机构<sup>②</sup>。政府的宣传机构如同行政长官的助手,帮助长官推行政策。其目标有三个:向选民通知政府机构的活动;促进公民支持已经确立的或者政府想要推广的一些政策和项目;塑造政府官员的公众形象。

在 20 世纪初,美国政府的机构还没有现在那么庞大,政府内从事宣传工作的联邦雇员也不多。而现在据全国政府传播者协会估计,在美国各级政府大约有 40 000 个政府传播者。<sup>③</sup>学者西格诺尔(Signal)发现,在华盛顿的很多机构中,政府公关人员远远超过采访该线的记者数,公关人员和记者打交道的一个手段就是给他们提供源源不断的“新闻线索”,使他们无暇他顾。

<sup>①</sup> James L. Tyson, *U. S. International Broadcasting and National Security*, New York: Ramapo Press, 1983, xii.

<sup>②</sup> David A. Haberman and Harry A. Dolphin, *Public Relations: The Necessary Art*, Iowa State University Press/Ames, 1988, p. 201.

<sup>③</sup> Robin Pan-Lener, "There's Room to Grow", *Government Communications*, publication of the National Association of Government Communicators, March 1992, p. 3.

西格诺尔从两家报纸抽取 3 000 条新闻样本进行统计,发现其中 75% 的消息来源为政府公共关系人员和机构,而只有少于 1% 的报纸内容是记者自己对报道事件的分析。<sup>①</sup>可见,政府宣传机构是媒体的主要信息来源,而信息来源很有可能影响媒体的报道和观点。下面,分别介绍美国政府的宣传机构设置。

## 1. 白宫机构

### (1) 新闻秘书(兼新闻发言人)

早在 19 世纪中期,新闻发言人以总统私人秘书的身份出现。安德鲁·杰克逊是最早聘用新闻发言人的总统。以后几位总统的新闻发言人也都以私人秘书身份出现,不属于政府系统,政府并不提供资助。所以,并不能称之为白宫新闻发言人。直到 1896 年,共和党总统候选人威廉·麦金利与民主党的布莱恩狭路相逢,麦金利上台之后,总统新闻发言人的形式开始得到政府的正式认可。他的六名竞选主力兼新闻发言人开始领取政府薪水,进入了政府公务员行列。<sup>②</sup>随着总统与媒体打交道的事务越来越复杂,新闻发言人似乎不仅仅是为总统“发言”了,他的职位变为了新闻秘书(press secretary)。美国白宫新闻秘书身兼数职,包括总统新闻秘书、白宫新闻发言人和白宫新闻办公室主任等。最早担任总统新闻秘书的是乔治·阿卡森(George Akerson),他在 1929 年至 1931 年为胡佛总统服务。表 2.1 中所列的是第二次世界大战后,美国总统新闻秘书的名单。

表 2.1 二战后美国总统新闻秘书名录

总统在任年份	总 统	新 闻 秘 书
1945—1953	哈里·杜鲁门	查尔斯·G. 罗斯(Charles G. Ross)
		约瑟夫·肖特(Joseph Short)
1953—1961	德怀特·艾森豪威尔	詹姆斯·哈戈提(James Hagerty)
1961—1963	约翰·肯尼迪	皮埃尔·赛林格(Pierre Salinger)
1963—1969	林登·约翰逊	皮埃尔·赛林格(Pierre Salinger)
		乔治·里迪(George Reedy)
1969—1974	理查德·尼克松	罗纳德·齐格勒(Ronald Ziegler)
1974—1977	杰拉德·福特	杰拉德·特霍斯特(Jerald TerHorst)
		罗恩·内森(Ron Nesson)

<sup>①</sup> Signal, V. L. (1973) *Reporters and Officials: The Organization and Politics of Newsmaking*, Lexington, Ma: Heath, p. 121. 转引自张巨岩:《权力的声音:美国的媒体和战争》,三联书店,2004 年,第 140 页。

<sup>②</sup> 杨正泉主编:《新闻发言人:理论与实践》,中国传媒大学出版社,2005 年,第 28 页。

总统在任年份	总 统	新 闻 秘 书
1977—1981	吉米·卡特	约瑟夫·鲍威尔(Joseph Powell)
1981—1989	罗纳德·里根	詹姆斯·布雷迪(James Brady)
1989—1993	乔治·布什	马林·费茨沃特(Marlin Fitzwater)
1993—2001	比尔·克林顿	乔·洛克哈特(Joe Lockhart)
		迪·迪·迈尔斯(Dee Dee Myers)
		迈克·麦柯里(Mike McCurry)
2001—	乔治·W. 布什	阿瑞·弗莱彻(Ari Fleischer)
		斯各特·麦克莱伦(Scott McClellan)
		罗伯特·斯诺(Robert A. Snow)

资料来源:作者自制。

白宫的新闻秘书是美国总统的耳目喉舌。他平时为两个主人工作:总统和新闻界<sup>①</sup>。新闻秘书基本上都有新闻专业背景,他领导的白宫新闻办公室是白宫和新闻界之间的信息交换所;白宫新闻秘书和他的助手们负责把总统和白宫的信息传递给新闻界,并且向新闻界提供信息服务;同时搜集新闻信息,呈送给总统和他的助手们。具体工作包括:每天与新闻办公室的助手们开会讨论当天媒体对白宫及各项政治事务的报道;列席白宫内阁成员会议;与总统和白宫顾问们一起商量事务;每天下午还要在白宫西厅的新闻室里召开例行的新闻通气会,回答记者们的各种问题;帮助总统准备新闻发布会<sup>②</sup>;帮助总统在出外旅行中安排接受新闻界的采访;接受记者提出的单独采访总统的要求,并负责安排具体时间和地点;向新闻界分发总统演讲的新闻稿和有关材料等;负责给来白宫采访的记者颁发白宫采访证等。<sup>③</sup>

① W. Dale Nelson, *Who Speaks for the President? The White House Press Secretary from Cleveland to Clinton*, Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1998.

② 新闻发布会是美国总统和新闻界沟通的重要手段,至今已有 100 多年的历史了。1897 年 3 月,麦金莱在白宫东厅举行了有 120 名记者参加的招待会,这在当时是规模空前的。威廉·霍华德·塔夫脱是第一个安排每周两次定期新闻发布会的总统。几经反复,在罗斯福时代定期的记者招待会开始延续下来了。总统新闻秘书和他的助手们不仅要规划新闻发布会举办的时间、查看白宫记者证、准备新闻发布会的资料,还要帮助总统为重要的新闻发布会进行排练。例如,尼克松在重要的记者招待会前 48 个小时不见外人,和他的白宫新闻办公室潜心准备。总统新闻秘书还要安排部分内阁成员出席新闻发布会,帮他们准备如何回答新闻界可能提出的问题。

③ 白宫记者必须满足(1)服务的媒体必须在华盛顿有分支;(2)所在单位的新闻主管要证明该记者是新闻机构的一名记者或摄影师或是一个新闻雇员;(3)声明有常驻白宫采访的需要;(4)在华盛顿常住;(5)是“国会媒体走廊”的成员。1976 年前,新闻办公室可以不需要理由,就吊销某个记者的白宫采访证,或者拒绝某一个记者采访白宫的申请,自从 1976 年后,这种权力被取消了,白宫新闻办公室如果吊销采访证,需要出示理由。引自 Michael Baruch Grossman and Martha Joynt Kumar, *Portraying the President: The White House and the News Media*, Baltimore and London: the Johns Hopkins University Press, 1981, p. 85.

新闻秘书往往对新闻业非常精通,知道记者什么时候必须给通讯社发稿,知道他们的工作承受着哪些压力,而他对这些知识的利用也到了空前绝后的地步。例如在小布什任期内,白宫把有可能遭到媒体攻击的新闻放到星期五下午来发布,那时美国公众正好想着如何欢度周末,不太会关心国家大事。许多人在做新闻秘书之前就已经在新闻界做到很高的职位了。小布什的现任新闻秘书罗伯特·斯诺(Robert Anthony Snow)曾经为国家公共广播电台(National Public Radio)做新闻评论,并且制作自己的广播脱口秀节目——托尼·斯诺秀(Tony Snow Show),这个节目后来获得了全国性的影响。1996年起,他又进入了福克斯新闻网,主持星期天福克斯新闻(Fox News Sunday)、周末生活(Weekend Life),并且经常去著名的“奥莱利因素”(The O'Reilly Factor)客串主持。斯诺在新闻业丰富的经验是白宫雇用他做新闻秘书的重要原因。

## (2) 传播主管

除了新闻秘书外,总统还拥有好几个传播主管。人数因各个总统的需要而定。每个人都有分工,如在克林顿第一个任期内,一共有五个传播高级主管。其中,乔治·斯蒂芬诺波洛斯(George Stephanopoulos)和马克·吉伦(Mark Gearan)主管媒体事务;唐·拜尔(Don Baer)主管制定传播策略和计划;安妮·里维斯(Ann Lewis)和洛丽塔·尤塞利(Loretta Ucelli)的工作则以一个个的事件为中心。在每个总统的任期内,传播主管的工作因每个总统的需要而定。大致来说,传播主管主要的工作有:

**策略传播(strategic communications):**负责制定传播沟通的策略,以使白宫的对外公关取得最好的效果。

**信息部署(message development):**传播主管一般都有总统的工作时间表。这个表包括总统每天的行踪及一年的既定工作计划,而传播主管就根据这个工作表来制定发布信息的步骤和时间。

**信息协调(message coordination):**与各个部门协调,因为每个部门都有信息要发布和传递,所以需要传播主管协调各个部门的利益,统一与媒体和公众进行沟通。

**信息放大(message amplification):**尽可能让更多人知道总统和白宫的工作(需要让外界知道的),吸引更多人的眼球。

**帮助总统竞选(election):**传播主管在当职总统竞选连任时,帮助总统策划和部署选战。

传播主管也有自己的“部队”,即自己的助手和办公室,自尼克松设立传播办公室以来,基本上有以下几个组织协助传播主管进行工作:

### ① 传播办公室(Office of Communication)

传播办公室成立于1969年,第一任主任为赫伯特·克兰(Herbert G. Klein)。与新闻秘书领导的新闻办公室不同的是,当时传播办公室主要负责接待华盛顿以外的媒体,包括地方性的、专业性较强的媒体。传播办公室的工作对象主要是华盛顿以外的3000个报纸发行人、编辑、电视制片人、电视网主管和可能成为媒体主管的记者。与白宫新闻秘书办公室不同的是,

传播办公室的工作重点在于长期公关效果:与记者长期保持联络,塑造总统的形象,设计总统的政策声明,并且争取获得公众的支持。<sup>①</sup>

传播办公室主任要为总统的行为负责。他接触的人物有总统、白宫工作人员、新闻秘书及各个内阁成员。传播办公室是白宫与媒体长期联络的纽带,它向媒体不断发放材料,材料内容包括总统对最近热点问题的看法等;传播办公室还安排特殊的会议,一般这种会议只邀请媒体的高级主管。

传播办公室下属有媒体事务办公室(Office of Media Affair),负责把总统和政府部门的其他信息一起集合传递给媒体;演讲起草办公室(Office of Speechwriting),负责起草总统的演讲稿;研究办公室(Office of Research),负责研究白宫的传播策略;公共事务办公室(Office of Public Affairs),为其他内阁和行政官员与媒体沟通服务,告诉他们哪些信息应该说,哪些信息不应该说。

### ② 公共联系办公室(Office of Public Liaison)

公共联系办公室成立于1974年福特总统的第一个任期内,是从传播办公室中分出来的。功能是与那些想与总统和政府部门保持联系并得到有关信息的组织保持联络和提供服务。特别是那些与总统竞选和执政有关系的组织,是公共联系办公室的重点服务对象,因为他们直接关系到总统的竞选连任。在里根和乔治·W. 布什的任期内,公共联系办公室和传播办公室是合并的,而在卡特和克林顿时期,则是分开的。

### ③ 政治高级顾问和助手

自从1939年白宫办公室(White House Office)和总统行政办公室(the Executive Office of the President)成立以来,总统开始根据当时需要聘用助手和顾问。这些助手和顾问在自己的领域内给总统以各种各样的建议,帮助总统决策。他们一般与总统的私交甚好,有时候地位超过内阁成员。<sup>②</sup>这些顾问所涉及的领域五花八门,因每个总统的执政要求经常更换。例如在里根第一个任期内,白宫建立了一个顾问委员会(cabinet council),涉及领域包括经济事务、商业贸易、人力资源、自然资源和环境、食物和农业、法律政策和行政管理等。总统可以向他们请教有关政策。除了这些高级顾问外,总统在白宫还有许多秘书和助理。这些政治顾问和助手在白宫的公关行为上起到了三个作用:与总统商量决定实行哪个公关项目;决定这个项目如何运作才能花最小的成本而达到最大效果;决定总统究竟应该在项目上花多少时间和精力。这些人起的作用非同小可,艾森豪威尔的顾问罗伯特·蒙哥马利(Robert Montgomery)、克林顿的政治顾问迪克·莫里斯(Dick Morris)和小布什的“大脑”——卡尔·罗夫(Karl Rove),他们可以直接向总统建议就某个政策发表公共演讲和巡游全国,以帮助总统建立良好的个人形象。

<sup>①</sup> Barbara Pfetsch, "Government News Management", in Doris Graber, Dennis McQuail and Pippa Norris ed., *The Politics of News: The News of Politics*. Washington, D. C.: A Division of Congressional Quarterly Inc., p. 82.

<sup>②</sup> Richard M. Pious, *The Presidency*, Allyn & Bacon, 1996, p. 272.



有些顾问直接负责总统的公关事务,如艾森豪威尔的公关顾问霍华德·派勒(Howard Pyle)、卡特的公共关系顾问杰拉德·拉夫松(Gerald Rafshoon)、里根的媒体策略顾问迈克尔·迪佛(Michael Deaver)、小布什的媒体顾问马克·麦金农(Mark McKinnon)。

有的高级顾问虽然不负责公关和媒体事务,但是可以就他们所负责的领域向总统提出建议,这些建议涉及白宫的公关策略。由于这些人位高权重而且又是总统的亲信,因此他们对白宫的宣传行为也有重要的影响。例如,卡尔·罗夫在“卡特丽娜”飓风后对布什总统的建议,大部分涉及如何挽回总统和政府的形象(在第七章危机宣传中有详细分析)。

#### ④ 全球沟通办公室

9·11事件发生后,美国担心海外公众特别是伊斯兰国家的民众不支持美国的反恐战,专门成立了一个负责海外宣传工作的“战略影响办公室”。该办公室工作包括:通过五角大楼这样的机构向外国媒体发布消息;向外国记者或领导人发送宣传美国观点和攻击敌对政府的电子邮件等。2002年秋,战略影响办公室改为“全球传播办公室”(Office of Global Communication),功能为:一,每日信息沟通;二,制定全球传播计划;三,制定长时间的宣传战略。具体工作有:

全球传播办公室制作《全球信息》(Global Messenger),每日用一页纸的内容刊登全球事务信息。办公室与行政官员每天都有一个通气会,讨论中期或者远期的宣传策略;办公室与国务院和五角大楼联系紧密,对伊拉克战争、阿富汗战争、反恐、防治艾滋病以及推广“千年挑战账户”(Millennium Challenge Account)<sup>①</sup>的过程中出现的流言作出迅速反应。

全球传播办公室还帮助总统制定宣传计划,敦促国会和联合国支持美国在伊拉克的战争。办公室成立了传播小组与五角大楼一起合作,吸引国外受众的眼球。他们有一个小组在卡塔尔的多哈,后来在美军“解放”伊拉克后又去了巴格达,还有一个小组在阿富汗的卡布尔对国际媒体开展工作。

全球传播办公室还重点传播美国人道主义和促进民主方面的努力,特别是针对“泛阿拉伯”的媒体开展工作,影响穆斯林的受众。

帮助美国总统代表美国政府向国外的公众传递美国的信息和解释美国的政策,全球传播办公室还具体负责协调、统合政府部门间以及政府与民间部门之间的公共外交议题,并提供政府外交政策与增进美国形象的建议,这些工作的目的是为了消除美国与盟友之间的误解,并且寻求国际上对美国的信任和支持。白宫传播办公室传播的都是对美国有利的信息,如伊拉克的儿童和阿富汗的妇女在美军的帮助下获得了新生;总统为防治艾滋病做的努力以及伊拉克的自由情况。

除了传播对自己有利的信息外,在全球传播办公室的网站上,美国政府称办公室还用来抵

<sup>①</sup> “千年挑战账户”是布什政府在2002年设立的一个基金,目的是帮助发展中国家发展经济、提高社会整体水平,参见 <http://www.whitehouse.gov/infocus/developingnations/millennium.html>。

抗“宣传”和虚假的信息。美国政府所谓的“宣传”其实就是美国的敌人所用的宣传伎俩。2003年1月,全球传播办公室制造了一份谎言清单(Apparatus of Lies),上面收集了萨达姆执政时期所有的宣传谎言。<sup>①</sup>

## 2. 内阁

如今,美国政府每个内阁部门都有自己的新闻发布机制和公共事务办公室。这里重点介绍的两个内阁部门在美国对外宣传方面,以及特殊时期(如战争、反恐)的信息控制和发布发挥了重要的作用。

### (1) 国务院

作为美国政府主管外事的机构,美国国务院自然承担起公共外交和对外宣传的功能。原来,美国国务院属下设立了一个公共外交部,主管公共外交方面的事宜。但是在1999年10月1日,美国新闻署并进国务院之前,美国公共外交的任务基本上是由美国新闻署来执行的。国务院设立一个助理国务卿主管对外宣传事务。在2001年的9·11事件之后,美国政府忽然意识到:公共外交在冷战之后其实是被忽视了。但原先的美国新闻署已经撤销了,而美国政府决心重拾公共外交,这个任务自然落到了国务院头上。

从2001年10月起,美国国务院设置了一个副国务卿的位置,专门负责美国政府的公共外交。<sup>②</sup>到目前为止,一共有三任副国务卿,皆为女性,分别是夏洛特·比尔斯(Charlotte Beers)、玛格丽特·托特维勒(Margaret DeB. Tutwiler)和凯伦·休斯(Karen Hughes)。美国政府把公共外交的工作统一整合在副国务卿手中。目前对国务院来说,最重要的工作就是改善美国在阿拉伯世界的形象。美国国务院在公共外交方面的具体工作有:(1)资助面对阿拉伯世界的媒体、电视台、电台和杂志。如新发行的*Hi*系列时尚月刊由美国国务院亲自操刀出版,内容包括人物专栏、娱乐星闻、时尚运动及流行音乐等。*Hi*杂志每本售价约合2美元,负责这本杂志的机构每年可从政府获得420万美元的资金;(2)访问其他国家,显示美国的友好形象,如凯伦·休斯2005年对埃及、沙特和土耳其的访问;(3)促进美国与其他国家的教育、文化交流活动,如2006年1月,凯伦·休斯(Karen Hughes)与第一夫人劳拉·布什(Laura Bush)宣布数项促进美国高等院校招收国际学生的新计划。应该说,“9·11”以后,美国国务院大大加强了公共外交的功能,并且整合了所有的资源,在相关国家推进美式民主价值观,开展公共外交。

### (2) 国防部

国防部于1947年由战争部(1789年成立)、海军部(1798年成立)和空军部(1947年成

<sup>①</sup> <http://www.whitehouse.gov/ogc/aboutogc.html>.

<sup>②</sup> 在“9·11”之前,副国务卿的职能中也包含着公共外交的职能,但是“9·11”之后,美国政府显然加强了这一职能。设置一个专门负责公共外交的副国务卿显示了美国政府加强全球沟通,改善美国国家形象的决心。

立)合并而成。总部位于五角大楼的国防部(Department of Defense),对国家军队、军事安全的任何事件负责,信息发布与控制自然是国防部的重要工作,因为信息关系到国家安全。除了100万名左右的男女现役军人、150万各州预备役军人外,大约有73万平民受雇于五角大楼,从事研究、情报通讯、绘图及国际安全事务方面的工作。<sup>①</sup>

国防部关于国家安全方面的信息控制,分为平时和战时两种情况。平时,五角大楼有专门的新闻办公室,负责发放五角大楼采访证,举办新闻发布会,发放新闻通告,五角大楼还有专职的摄影师,每天、每月都会拍摄大量关于美国军队的照片,发放给媒体或者放在五角大楼的网站上。战时,五角大楼在信息控制上要发挥更重要的作用:第一,负责发放战时记者的采访许可证;第二,不定时召开新闻发布会,向公众通报战时情况;第三,实行新闻检查制度,例如在越战中,武装部队广播网特别受到美军司令部新闻处的严密控制,新闻处极力要删去那些会使南越政府尴尬、或者会对士气产生不良影响的报道。<sup>②</sup>

军人在战争中才能显现出价值。在平时,国防部的新闻公关与其他政府部门没有什么太大的差别。但在战时只有五角大楼的新闻公关制度才能发挥最大的效果。国防部的宣传机器在战争中能够高速运转,为美国政府赢得战争发挥作用。

国防部是联邦政府机构里雇用公共关系专业人员最多的部门之一。这些公关人员除了在华盛顿工作外,在世界各地的美军基地中都能找到他们的身影。1971年,CBS曾经播出一个纪录片,名字叫做《推销五角大楼》,专门记录了美军的公共关系人员如何利用各种手段和方法赢得更多的预算。<sup>③</sup>美军还有专属的广播、电视台、报纸和杂志。这些媒体的对象就是五角大楼的雇员和家属、美军所有官兵及国内外美军驻扎地的民众。美军广播和电视服务中心(American Forces Radio and Television Service)通过七颗卫星向175个国家和地区的1000多个接收站输送军队媒体制作的各种广播电视节目。<sup>④</sup>1980年代,美国国防部负责公共事务的部长助理亨利·卡托(Henry E. Catto)曾经被称为“这个国家最大的媒体巨头”,因为他当时主管美军的所有媒体,包括34个电视台、95个电台、260个有线电视接收站、2份日报、2本杂志。国防部甚至还开设了一个新闻学校,每年训练2000个学生。<sup>⑤</sup>

### 3. 独立机构

#### (1) 中央情报局

中央情报局是美国政府的“秘密宣传部”。美国政府每年以不少于300亿美元资助国

① 美国国务院国际信息局编:《美国政府概况》,杨俊峰等译,辽宁教育出版社,2003年,第109页。

② 迈克尔·埃默里、埃德温·埃默里:《美国新闻史》,展江、殷文主译,新华出版社,2001年,第523页。

③ Dennis L. Wilcox, Phillip H. Ault and Warren K. Agee, *Public Relations*, New York: Harper & Row, Publishers, 1986, p. 358.

④ <http://www.afrts.osd.mil/>.

⑤ George Juergen, *News From the White House*, University of Chicago Press, 1981, p. 16.

家最高情报机构——它在宣传方面的主要工作就是散布宣传言论、打击政治异议人士——这显然不属于《第一修正案》的保护对象。“中央情报局”——CIA(the Central Intelligence Agency)成立于1947年7月,即原来的“战略服务处”(the Office of Strategic Services或简称OSS),负责整合美国的情报收集工作。早在1951年5月,中央情报局就设立了对外发言人,不过其使命很简单,即对几乎所有问题都回答“无可奉告”。特纳在1977年3月上任以后逐渐开始改变。同年5月,他建立了第一个公众事务办公室。公众事务办公室的任务是推销中央情报局,让公众知道它究竟在做些什么有益于国家利益的事情。公众事务办公室总是局限于背景情况的介绍。而记者们也清楚,中央情报局不是劳工部,写关于中央情报局的文章必须有所克制。绝大多数记者都不愿意妨碍中央情报局的行动,除非那行动是非法的;人们也不想暴露以隐蔽身份工作的特工人员,除非这些特工的活动有害于国家的利益。1982年通过的情报工作人员身份保密法规定公开秘密特工身份是犯罪行为,促使记者在这方面得更加谨慎小心。公众事务办公室与许多记者保持相当密切的联系。《纽约时报》、《华盛顿邮报》这样的大报记者往往是由办公室主任亲自联络的,其他的则由他的助手们负责联络。<sup>①</sup>

有证据显示,美国公民自由联盟(American Civil Liberties Union,简称ACLU)在华盛顿的办公室确实与CIA有过合作。CIA设法审查ACLU前雇员所写的文章,同时限制记者报道CIA在80年代的内部事务。<sup>②</sup>有材料表明,至少有22家美国新闻机构聘用过实际上为中央情报局工作的记者,有12家左右的出版社在中央情报局的资助下出版过1000多本书。<sup>③</sup>在1966年至1975年间,中央情报局属下的机构——“世界论坛”(Forum World Features)为100多家报纸提供信息。CIA甚至还支持过共产党报纸《每日工人》,某些报道是中央情报局杜撰的,竟然被合众社和美联社引用。<sup>④</sup>

中央情报局最拿手的绝活还是颠覆国外的反美政府,扶植亲美势力,这自然少不了宣传的作用。以前,中央情报局在外国的情报工作人员经常以记者身份从事情报工作(后来被国会立法禁止)。<sup>⑤</sup>1948年,中央情报局策划的大规模宣传攻势成功地组织了共产党在意大利上台执政;1953年和1954年,它分别颠覆了伊朗和危地马拉的左翼政府,建立右翼亲美政权;1959年黎巴嫩的长枪党,1965年印度尼西亚的苏哈托军人政权,1971年智利的皮诺切特军人政权,以及美国及其盟友在1991年海湾战争中军事上的全胜,这背后都有中央情报局的影子。CIA的一大手段就是展开宣传战,例如1970年代中央情报局为智利的最大报纸提供秘密资金,起初

① 徐维源:《美国中央情报局:从罗斯福到小布什》,学林出版社,2002年,第311—318页。

② Angus Mackenzie, *Secrets: The CIA's War at Home*, Berkeley: University of California Press, 1997. 罗伯特·W·麦克切斯尼:《富媒体穷民主》,谢岳译,新华出版社,2004年,第383页。

③ Daniel Brandt, "Journalism and the CIA: The Mighty Wurlitzer", *NameBase NewsLine*, No. 17, April-June, 1997.

④ <http://courseweb.edteched.uottawa.ca/cmn2180/nwico.htm>.

⑤ "No Press Cards for Spies", *New York Times*, March 18, 1996.

承诺70万美元,后来超过了100万,这些资金帮助该报纸刊登反对阿兰德政府的新闻和言论,并煽动民众,支持亲美的皮诺切特政府上台执政。<sup>①</sup>

中央情报局还资助了一大批西方著名的知识分子和文化刊物,以影响舆论。如法国作家马尔罗(Andre Malraux),法国社会理论家阿隆(Raymond Aron),匈牙利裔英籍作家库斯特勒(Arthur Koestler),意大利作家斯隆(Ignazio Silone),英国诗人、批评家史班德(Stephen Spender),美国哲学家胡克(Sidney Hook),美国作家麦克唐纳(Dwight Macdonald),美国政论家克里斯托(Irving Kristol),历史学家小施莱辛格(Arthur Schlesinger Jr.);理论家阿尔罗(Andre Malraux),克里斯托(Irving Kristol),罗素(Bertrand Russell),伯林(Isiah Berlin),阿伦特(Hannah Arendt),屈林夫妇(Lionel Trilling 和 Diana Trilling),席尔斯(Edward Shils);社会学家贝尔(Daniel Bell);诗人艾略特(T. S. Eliot),奥顿(W. H. Auden),洛危尔(Robert Lowell);小说家库斯特勒(Arthur Koestler),奥威尔(George Orwell),玛丽-麦卡锡(Mary McCarthy);画家罗思柯(Mark Rothko),帕洛克(Jackson Pollock)等;文化刊物如《撞击》(Encounter),《评论》(Commentary),《新领袖》(New Leader),《党人评论》(Partisan Review),《肯友评论》(Kenyou Review),《哈德逊评论》(Hudson Review),《塞万尼评论》(Sewanee Review),《诗歌》(Poetry),《思想史杂志》(The Journal of the History of Ideas),《转型》(Transition),《审查》(Censorship),《代达罗斯》(Daedalus)等。<sup>②</sup>

## (2) 美国新闻署(1953—1999)

二战后,美国政府从来没有放弃过对外宣传美国的文化和价值观念,而这少不了大众传媒的参与。随着大众传媒的日益发达,报纸、电视、广播和因特网等现代传媒手段日益成为对外宣传的重要工具。为了整合规划对外的媒体宣传,1953年6月1日,艾森豪威尔作出了建立美国新闻署(United States Information Agency)的决定。美国新闻署的宗旨是“告诉世界美国的故事”(telling america's story to the world)。顾名思义,美国新闻署的主要功能就是对外宣传美国的政治、经济、文化价值观念。它的主要活动有两类:一类侧重于对美国政策的宣传活动,通常被称为“信息活动”,即运用新闻、出版、无线电广播、电视、电影、录像带及新兴的电子通讯手段,宣传美国的政策;一类侧重于文化交流,如:在其他国家的重要城市设立图书馆、各种各样的作品展览、音乐舞蹈表演和向国际文化研究中心与美国研究项目提供支持等教育文化活动。<sup>③</sup>冷战结束后,新闻署的去留在美国国内成为关注的焦点,加上国会中两党的争斗非常激烈。1995年6月8日,众议院通过了一个“美国海外利益法案”,要求减少美国的对外援助,取消美国新闻署;1996年3月,国会中的共和党议员再次要求克林顿取消美国新闻署。终于在1997年4月18日,戈尔正式宣布美国新闻署将于1999年10月1日并入国务院。

① Peter Kornbluh, "El Mercurio file", *Columbia Journalism Review*, Sep/Oct 2003.

② 弗朗西斯·桑德斯:《文化冷战与中央情报局》,曹大鹏译,国际文化出版公司,2002年。

③ 韩召颖:《输出美国:美国新闻署与美国公众外交》,天津人民出版社,2000年,第147页。

如果把美国当作一个公司的话,那么美国新闻署就是这个公司的广告或者公关部门,它向全世界各地传递美国的价值观。美国新闻署前职员费祖·格林(Fitzhugh Green)称他们生产的产品是“观念、理想、信仰、知识、事实、数据和文化,它们以书籍、电影、手册、杂志、电视、广播、照片、图片、电子信号等形式源源不断地输出到外部世界”<sup>①</sup>中。在冷战时期,美国新闻署承担了美国公共外交的重担。特别是美国新闻署国际广播局属下的国际广播网体系,为美国在冷战中的宣传立下了汗马功劳。

### (3) 广播管理委员会(美国国际广播体系)

广播管理委员会(Broadcasting Board of Governors)成立于1995年8月,一共有九个成员,包括四位民主党委员、四位共和党委员和美国国务卿。1999年,根据1998年通过的国外事务改革和重建法案(1998 Foreign Affairs Reform and Restructuring Act),委员会成立并成为联邦政府的一个独立机构,专门管理用六十一一种语言向全世界播送新闻与娱乐节目的国际广播体系。

国际广播体系为美国政府的对外宣传立下了汗马功劳,是美国政府对外宣传策略不可分割的一部分。1945年9月,美国助理国务卿威廉·本顿(William Benton)上任后,说服了很多政府高官和国会议员:对于要在国外培养民主力量的政策来说,对外广播是最有效的途径。<sup>②</sup>

美国的国际广播应该追溯到第二次世界大战。那时,罗斯福总统在外国信息服务部(U. S. Foreign Information Service)下就设立了信息协调办公室(Office of Coordinator of Information)。在日本偷袭珍珠港后,美国开始对亚洲广播,对欧洲广播开始于美国参战七十九天后。所有都被归于1942年成立的战时信息办公室(Office of War Information, OWI),主任为埃尔玛·戴维斯(Elmer Davis)。二战结束后,许多战时机构都被撤销,国际广播(如美国之音)的去留也成了人们争论的焦点。恰好当时冷战开始,对外宣传成了冷战的重要思想武器。1947年开始,美国逐渐完善自己的国际广播体系,除了原先的美国之音外,相继建立了柏林广播美国部(Radio in the American Sector, Berlin 简称 RIAS)、欧洲自由之声(Radio Free Europe)、自由广播(Radio Liberation)和自由亚洲之声(Radio Free Asia)。按照学者詹姆斯·泰森(James L. Tyson)的分析,美国的国际广播在1946年冷战开始后经历过几个阶段:1947年至1952年,冷战开始,美国采取围堵政策,国际广播体系开始建立;1953年至1960年,对外广播衰落,目标在调整;1960年至1963年,肯尼迪和默罗建立了一整套的反共广播政策;1964年至1980年,美国对于对外广播有很多不同的声音,加上国内正处多事之秋,因此对外广播处在一个较混乱的状态;1981年,里根政府重新给予对外广播以重视,并把对外广播当作美国外交政策的一个左膀右臂。<sup>③</sup>泰森的分析到里根为止,其实在里根之后,还经历过两个阶段,即冷战结束后,由于美国在公共外交上的投入逐渐减少,克林顿时期的对外广播又经历了一个衰落期。

① Fitzhugh Green, *American Propaganda Abroad*, New York: Hippocrene Books, 1988, p. XV.

② James L. Tyson, *U. S. International Broadcasting and National Security*, New York: Ramapo Press, 1983, p. 8.

③ 同上书, p. 3—4.

“9·11”后,美国又开始重视对外宣传,在中东建立了好几家对外广播电台。在美国国际广播体系中,对穆斯林地区的广播得到进一步加强。

美国国际广播的目标可以追溯到1949年。那时,爱德华·贝瑞特(Edward W. Barrett)被任命为助理国务卿。在1950年4月的一次演讲上,杜鲁门总统号称要发动一次信息攻势。贝瑞特为了避免用宣传这一词,把它称之为“真相运动”(Campaign of Truth)。贝瑞特把这个运动总结为四个目标:(1)建立一个由美国领导的“健康的国际社区”;(2)把美国描述得更好一些,并澄清许多误导;(3)抵抗苏联在全世界的侵蚀,并告诉全世界,美国渴望和平但为战争作好准备;(4)抵制苏联的影响,诋毁苏联官员及军队的人格和声誉。支持非共产主义的力量,包括工会<sup>①</sup>。这其实也就是美国国际广播的目标。“9·11”后,美国的国际广播重心转移到了穆斯林地区。

美国的国际广播,原来从属于美国新闻署属下的国际广播局。在1972年,尼克松任命了一个委员会来评估美国的对外广播。1973年,委员会建议成立一个国际广播部(Board for International Broadcasting, BIB)作为一个公共机构来监督美国的国际广播。这个国际广播部有以下几个功能:接受国会的拨款并把它发放给各个电台;保证各个电台不播出与美国外交目标相违背的节目;以电台的专业主义精神对一切表示警觉、控制财政,并保证有效地使用预算资金,BIB通过国家安全委员会直接对总统负责。<sup>②</sup>到了1999年10月1日,美国政府根据1998年外国事务改革法案成立了广播管理局(Broadcasting Board Governors,简称BBG)。参见表2.2。

表 2.2 当前美国的国际广播电台

电台名称	创建时间	目标听众
美国之音(Voice of America)	1942	全世界
自由欧洲电台(Radio Free Europe)	1949	东欧国家
自由电台(Radio Liberty) <sup>③</sup>	1951	前苏联(现为全世界)
马蒂电台和电视台(Radio/TV Marti)	1983	古巴
自由亚洲电台(Radio Free Asia)	1996	亚洲国家
萨瓦电台(Radio Sawa)	2002	阿拉伯国家
阿富汗广播网(Afghanistan Radio Network)	2002	阿富汗
法达电台(Radio Farda)	2002	伊朗
阿胡拉电视台(Alhurra TV)	2004	中东

资料来源:作者自制。

① James L. Tyson, *U. S. International Broadcasting and National Security*, New York: Ramapo Press, 1983, p. 18.

② 同上书, p. 63.

③ 1975年,自由欧洲电台和自由电台合并为一家电台,英文简称RFE/RL。

此外,广播管理委员会属下还有一个世界性的电视和电影服务网(WORLDNET Television and Film Service),专门为世界各地提供电视电影节目。维持这么一个全球性的广播网络需要巨额经费,这些经费都是由美国政府提供的。广播管理委员会每年的经费由国务院拨款,2004年的经费为5亿5200万,2005年为5亿9100万,2006年为6亿5200万。<sup>①</sup>从拨款的金额来看,美国政府对国际广播的投入逐年增加。

拉斯韦尔早在《世界大战中的宣传技巧》中就提出:“不仅要在政策的实际执行过程中给宣传家一个位置,还要让他们在政策制定过程中有一席之地,这一点是十分重要的。如果在政策制定过程中,缺少关于政策成功所仰赖的公众舆论状况的专门信息,那么政策的制定过程就是十分危险的。”<sup>②</sup>这段话中,宣传家的内涵其实非常大,他不仅是政策的推广者,而且他也应该是很好的沟通者、舆论分析专家和媒体专家。

从以上所列机构的发展历史来看,美国政府越来越重视信息的沟通。就拿白宫来说,直到艾森豪威尔时代,他的新闻秘书吉姆·海格蒂还只有一名助手。肯尼迪的新闻秘书皮埃尔·赛林杰最初也有一名助手,后来增加到两名。尼克松对白宫的传播架构进行了改革,除了重组沿用已久的新闻办公室,还增设了新的传播办公室。传播办公室的主要任务是协调与总统宣传有关的媒体关系。新闻办公室的负责人是新闻秘书,外加三名副秘书、一名传播办公室主任和一名副主任。福特执政期间,机构开始膨胀:除了新闻秘书,还有两名副手、七名助理、一名专职对外联络的总统助理和一名副助理。卡特上台后,膨胀的势头仍然不减:新闻秘书手下有十三名负责白宫新闻事务的助手。政府每年都刊发大量的各种印刷品。1980年,联邦政府在所有的广告主中,排名第二十六位。在联邦政府投放的广告中,最多的两个部门是军队(占四分之三)和美国邮政局(U. S. Postal Service)。<sup>③</sup>1983年,联邦政府花了60亿美元制作各种各样的电视、电影。相比较而言,20世纪福克斯公司花了90亿美元。1982年,五角大楼摄制了1141个电影片、3560个电视片以及3412个视听资料。在1980年的一项工作统计中,有超过12000人在联邦政府里从事公共关系的工作,其中有3033名公共信息专员、2272名写作和编辑、1722个技术写作和编辑、1659个视觉沟通、1090个国外信息收集、2199个编辑助理、182个外语广播。<sup>④</sup>如今,白宫25个办公室各司其职,另外还有专门负责战略策划和新闻的部门,每个部门都有自己的新闻官。<sup>⑤</sup>白宫中有许多官员并不直接负责媒体宣传,但是他们的工作也与媒体有关,如第一夫人办公室的成员也有一个演讲撰稿人和一个新闻秘书,副总统办

① <http://anchoragetechsupport.com/wordpress/index.php?p=154&page=1>.

② 哈罗德·D·拉斯韦尔:《世界大战中的宣传技巧》,张洁、田青译,中国人民大学出版社,2003年,第34页。

③ Dennis L. Wilcox, Phillip H. Ault and Warren K. Agee, *Public Relations*, New York: Harper & Row, Publishers, 1986, p. 357.

④ 同上书, p. 358.

⑤ 宋双峰、王绣宇:《白宫新闻发言人》,载于《新闻界》,2004年第5期。



公室、国家安全顾问办公室以及与国会联系办公室,都有负责媒体方面的专员。福特政府中的一个高级官员曾经估计有60%的工作人员都为宣传总统服务。<sup>①</sup>而一个国会议员的助手估计二战后有85%的白宫成员的工作都与公共关系有关。<sup>②</sup>美国政府还特别重视信息的统一,即各个部门对外传播的信息不能是互相矛盾的,白宫应该保持一个声音。2001年秋,白宫成立了“白宫联合信息中心”(White House Coalition Information Center),目的就是经常、定期地与各个部门沟通信息,统一对外口径,以免政府内部的部门之间发生信息矛盾和误差。

### 第3节 评析:沟通还是宣传? 美国民主的两难

在美国这样的一个体制结构中,新闻媒体属于社会的范畴,国家无法完全控制媒体。既然新闻的采写、报道掌握在媒体即社会之中,新闻媒体又是整个社会主要的信息沟通渠道,那么政府应该不需要设立信息服务机构,因为媒体完全可以替代政府来播报政府新闻。可现实情况是,美国政府几乎每个部门都有这样的信息服务机构,负责播报各种各样的政府信息。何以至此?

首先应该归因于大政府的兴起。政府的结构越来越膨胀,导致信息流通的管理越来越复杂。媒体不可能像以前那样,逮住一个总统或者其他高官就能把情况弄明白。像联邦政府这样的一个庞大的机构,需要一个组织把所有的信息集中、汇总,定期或者不定期地向媒体和公众发布,这是现代社会发展的需要,更是政府这样一个公共机构的责任。1862年,当美国政府设立农业部时,就声称农业部要“获知和发布这个国家关于农业的信息”;1867年,美国政府设立教育办公室的时候,也明确表示该办公室的责任就是“发布关于学校和学校系统组织管理的信息,以帮助人民建立一个有效的学校体系”。<sup>③</sup>更为重要的是,发布信息不仅是揭示事实,而且还激励人民参与到国家事务中去。正如前国务卿乔治·马歇尔(George C. Marshall)1947年6月5日在哈佛大学演讲时说的那样:“美国政府任何一个成功的行动,都离不开美国人民的认知和理解。”<sup>④</sup>学者萨缪尔·斯托佛(Samuel A. Stouffer)说,“大政府,只有在政府和人民

① Background interview, Ford administration official, Washington, D. C.: MJK, November, 1976. 转引自 Michael Baruch Grossman and Martha Joynt Kumar, *Portraying the President: The White House and the News Media*, Baltimore and London: the Johns Hopkins University Press, 1981, p. 83.

② Background interview, a congressional appropriations committee employee, Washington, D. C.: MJK & MBG, February, 1976. 转引自 Michael Baruch Grossman and Martha Joynt Kumar, *Portraying the President: The White House and the News Media*, Baltimore and London: the Johns Hopkins University Press, 1981, p. 83.

③ J. A. R. Pimlott, *Public Relations and American Democracy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1951, p. 79.

④ 同上书, p. 81.

之间的沟通渠道有效畅通的情况下,才算是负责任的”<sup>①</sup>——这是一个民选政府的责任,这种责任是无法也不应该由媒体来为政府承担的。这样看来,传播政府方面的信息是政府和媒体共同完成的任务,国家和社会,缺一不可。其中任何一方的缺位,都会导致信息传播的不畅通。这也使得美国政府在为自己的政策作宣传的时候,需要社会力量的配合才能达到目的。例如在冷战期间,美国中央情报局常年资助国外的亲美媒体和组织,而资助的经费多半是通过民间基金会拨出。在冷战期间真正帮了中央情报局大忙的是诸如“福特基金会”(Ford Foundation)、“洛克菲勒基金会”(Rockefeller Foundation)、“卡内基基金会”(Carnegie Foundation)这样的大牌基金会。中央情报局往往将经费拨到这些基金会的账上,然后这些基金会再以自己的名义把钱“捐助”给中央情报局指定的对象。据透露,在1963年至1966年间,美国164家基金会共拨发700笔一万美元以上的款项(当时这是很大的数目),其中至少108笔完全或部分来自中央情报局。在这些基金会所有对国际活动的赞助中,有将近一半来自中央情报局<sup>②</sup>。美国政府的宣传资助以社会组织的名义出现,说明了美国政府的许多宣传行为是由这些社会组织参与的。美国政府的宣传并非只是国家机器的行为,而是国家和社会共同完成的一种行为。

责任的另一面是权力。里根总统的新闻发言人拉里·斯皮克斯(Larry Speakes)有一句名言:“你没有告诉我如何发布新闻,我也没有告诉你如何报道新闻。”<sup>③</sup>新闻界无法控制总统的新闻发言人如何播报新闻。白宫播报新闻可以影响媒体报道政府的方式。美国政府的信息服务部门其实履行的是一种公关职能。发布信息的同时还可以控制信息,例如在2003年的伊拉克战争中,美军在卡塔尔的司令部就对战争信息进行了严格的控制,故意隐瞒美军伤亡的数字,夸大敌军受打击的程度,使得新闻媒体无所适从,因为很大部分的信息只有通过五角大楼才能了解到。有目的地选择一些信息、隐瞒一些信息,这是一种控制信息的权力。无怪乎20世纪上半叶,当政府的公关部门刚刚兴起时,遭到新闻界的强烈反对。《华尔街日报》的一篇文章称:“政府的宣传机器当然是一种独裁的工具。”<sup>④</sup>美国政府也从来不把那些部门用“公共关系”(更不会用“宣传”)来指称,他们更喜欢称呼那些部门为“公共信息办公室”、“公共事务部”、“新闻秘书”、“行政助理”等。例如联邦调查局(FBI)有个“外部事务部”(External Affairs Division),州际商业委员会(Interstate Commerce Commission)有个“顾客事务和沟通办公室”(Office of Communications and Consumer Affairs),环境保护机构(Environmental Protection

① Samuel A. Stouffer, "Government and the Measurement of Opinion," *Scientific Monthly*, 63(6), December 1946, p. 435.

② 王绍光:《文化冷战——中央情报局看不见的宣传》。http://www.media.tsinghua.edu.cn/iwpc/print.php?ID=105&cId=16.

③ Timothy E. Cook, "The Negotiation of Newsworthiness", in Ann N. Crigler ed., *The Psychology of Political Communication*, The University of Michigan Press, 1996, pp. 11—36.

④ J. A. R. Pimlott, *Public Relations and American Democracy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1951, p. 85.

Agency)有公共告知办公室(Office of Public Awareness),而那些军事单位的公关部门一般叫作“公共事务办公室”(Offices of Public Affairs)。这样的称呼是为了表明,公关部门只是为了告知公众很多信息;其次,如果设立公共关系办公室,是违反了禁止政府挪用纳税人的钱去雇佣公关专家的规定。政府很少用“公共关系”或“宣传”这些词语。

有权力就必须要有制约。政府的公关会削弱国会的权力。国会议员非常担心这些公共关系部门为自己所属的政府部门“鼓吹”,从而游说国会,对国会形成压力。早在1909年的时候,国会就禁止林务局拨款撰写提供给报纸和杂志的文章。1912年5月,国会议员尼尔森要求成立一个委员会,审查政府的公关行为,1913年,美国海军要求国会拨款成立一个广告部门,也被国会否决了。国会还在1913年就通过了州际商务委员会拨款法案修正案(由众议员吉勒特提出),禁止动用任何款项花费在“新闻宣传专家”身上,除非这笔钱经过国会特批。但是,第一二次世界大战中,对外宣传成了战争不可或缺的一部分。战争结束后,公共关系作为政府的职能之一也遗留了下来,并且发展壮大。国会也没有多少办法来制约政府的这一公关行为,因为很难区分宣传和信息沟通。到后来,连国会议员自己都纷纷成立了新闻办公室。美国人认为沟通是把真相告诉别人,而宣传则往往采用欺骗的手段。但是把什么样的真相告诉别人呢?这个所谓的“真相”必然是对美国有利的,对美国政府有利的;对美国政府没有好处甚至是有害的真相,美国政府的那些沟通部门会主动跟媒体沟通吗?显然不会。总统新闻秘书不仅仅是个沟通者,还是一个拉斯韦尔所谓的“宣传家”。对于政府来说,有效的宣传必须包括信息沟通,而有效的信息沟通也必然带有宣传意图。

信息的沟通反映了美国民主的两难:既要让公众知晓真相,又要防止政府歪曲信息。让公众知晓真相不仅是媒体的责任,也是政府的责任,整个信息沟通是从国家到社会,再从社会到国家的循环往复的过程。在此过程中,政府又极有可能利用这一权力歪曲事实真相,宣传自己。本章所论述的政府信息传播人员,是这种两难的集中体现,他们既担负着把政府的信息传播给公众的责任,又是政府权力意志的传话筒。对记者来说,他们是获知政府消息的“通道”(access),对政府来说,他们是政府宣传意图的执行者。学者斯蒂芬·赫斯(Stephen Hess)曾经深入地考察过政府的新闻官员和他们的办公室。他认为,这些新闻官员在政府中的地位不高,发挥的作用也不大。<sup>①</sup>然而,笔者却认为,不应孤立地看问题,应该把这些新闻官员与整个美国政府的宣传策略联系在一起看,这些官员是信息沟通和宣传的重要一环。考察这些公关部门,应该见树亦见林。美国政府公关部门的发展,反映了美国政府整个对内对外宣传政策从无到有、从零零散散到条理系统化的过程,也是与美国整个国家的社会结构、政治制度不断摩擦、协调的过程。既要让政府充分履行职责,又要防止政府滥用权力,这是任何一个民主制度都要面对的问题。

<sup>①</sup> Stephen Hess, *The Government/Press Connection: Press Officer and Their Offices*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1984.

## 第3章

# 美国媒体的结构

美国媒体不是一个孤立的存在物,它身处美国政治经济结构网络中,是美国两百多年来政治、经济、社会和文化发展的产物。要探讨美国媒体的结构,不能离开美国政治经济的环境。美国媒体究竟有什么样的结构,才让美国政府可以利用媒体达到自己的目的?本章从三方面展开论述:美国媒体的所有制结构(私有媒体和公共媒体),美国媒体的意识形态和美国媒体的新闻专业主义。

## 第1节 媒体的所有制结构

目前,美国媒体的所有制结构有私有和公有两种形式,以私有媒体占主导地位。北美殖民地时期,早期的报纸多半由印刷商和邮政局发行,属于官方和半官方性质。建国以后经历过一段政党报纸时期,从19世纪中期开始,美国的报业开始走商业化、大众化的道路。20世纪广播、电视出现后,美国一直以商业化机制来运作其媒体。1967年,美国通过了公共广播法案(Public Broadcasting Act),成立了联合公共广播机构(Corporate Public Broadcasting,简称CPB),为公共电视系统、全国公共广播提供资金。但是,总的说来,美国公共电视的发展与商业电视相比不可同日而语,再加上里根当政时期,大幅削减公共机构和设施的经费,公共电视的生存更是举步维艰。“美国公共电视在电视市场上所占的份额很少,尽管他们的节目很好,但很难得到做节目的资金,因为他们没有广告。”<sup>①</sup>2004年,联邦政府供给CPB的资金只有411 977 779美元。<sup>②</sup>而2004年,时代华纳全球总收入达到42 089 000 000美元。<sup>③</sup>因此,公共电视

① 引自托德·利维特(美国艾美奖主席)2004年6月6日下午在上海电视节“白玉兰”国际电视论坛的第一场论坛——世界传媒高峰论坛《电视的影响力》的演讲。

② <http://www.cpb.org/aboutcpb/financials/funding/>.

③ <http://www.adage.com/page.cms?pageId=1158>.

广播相比私有媒体而言,影响要小很多。

### 1. 私有媒体

相信自由市场的美国人认为,私有企业经过自由市场的优胜劣汰,能够为公众提供最好的产品和服务。漫步曼哈顿街头,最高的大楼大部分都为私营企业所拥有,媒体也是如此。新闻既是一种商品,又是一种公共产品,而美国人把这两者在私有媒体上结合起来。美国的报纸很早就以自己是一种商品而不是正统观念的鼓吹者自许。<sup>①</sup>我国学者李良荣描述美国私有媒体为“独立运作、自主经营、自负盈亏,不受政党、政府的控制;基本上依靠广告收入作为主要的财源”。<sup>②</sup>私有媒体的实质就是商品化,传媒的商品化表现在传播内容的商品化、受众的商品化和传播劳动的商品化。美国私有制媒体首先是经济企业,其最根本的目的是追求剩余价值;私有制媒体不仅直接创造剩余价值,而且还生产传媒商品。这些产品就是信息和娱乐。当然,美国的媒介也包含了其他的动机:满足公众对信息需求的愿望,维护社会的稳定,使政府更加公正和透明,传播国家的文化等等。但是,美国私有制媒体首要的任务是以赢利为中心的。电视在乎的是收视率,报纸在乎的是发行量,网站关心的是点击率,因为这些直接影响到它们的广告投放额。私有制媒体首先是一个个商业企业,是追求利润最大化的商业动物。

这样的私有制结构必然会造成以下结果:

第一,垄断加剧。既然美国媒介是美国资本主义市场中的一个产业,它就具有一切资本扩张的特性。20世纪末美国媒介市场最大的一个浪潮就是传媒越来越集中化。2000年1月,美国在线宣布收购世界上最大的传媒公司时代华纳公司,合并后的公司成为一家集因特网服务、报刊、广播、电视、出版、娱乐于一体的超级信息产业集团,成为世界第七大公司,年营业收入高达300多亿美元,市值总额将达3500亿美元。<sup>③</sup>应该说,媒介集中化,是与美国经济体系相切合的。首先报纸、电视、电台的受众越来越多,网民队伍不断庞大,其次,媒介技术迅速发展,使媒介的服务迅速提升,劳工与设备的费用也大幅度提升。合并媒体,组成庞大的媒体集团,可以减少资源的浪费,从而降低成本,扩大企业的利润。企业兼并是资本的本性和扩张的需要。媒介的行为是资本的运作,美国媒介之间的兼并是企业追求利润最大化的表现。特别是1996年电信法颁布以后,美国媒介的集中化程度越来越高。步入21世纪,美国媒体间的兼并似乎愈演愈烈。2002年9月23日,维亚康姆(Viacom)旗下的MTV网向CTN媒体集团购买大学电视网(College Television Network),成交价为1500万美元。<sup>④</sup>类似这样的兼并在当今美国传媒业界成了一大潮流。“大鱼吃小鱼,小鱼吃虾米”是传媒资本滚动运作的基本特征。这也对美国传媒业界的方方面面产生了广泛的影响。2003年6月2日,联邦通讯委员会以三比二的

① 丹尼尔·J. 布尔斯廷:《美国人:殖民地的经历》,时殷弘等译,上海译文出版社,1989年,第443页。

② 李良荣:《新闻学概论》,复旦大学出版社,2001年,第165页。

③ 徐耀魁主编:《世界传媒概览》,重庆出版社,2000年,第699页。

④ <http://www.adage.com/news.cms?newsId=36108>.

微弱多数通过了一项传媒行业的新法案,规定:美国任何一家传媒公司的电视观众覆盖率可以高达45%,允许传媒公司在大中型市场(拥有九个或九个以上电视台的城市)交叉持股,同时拥有报纸、电台和电视台,但在规模稍小的市场中,例如当地市场中电视台的数量在三家或三家以下,媒体公司则不能“跨媒体”交叉持股。这项新规定意味着美国的媒体巨头们可以收购更多的电视台,并能在同一城市既拥有报纸这样的平面媒体,也能买下电台、电视台那类电子媒体。而据委员会最新公布的数据显示,全美1340家商业电视台中,哥伦比亚广播公司控制39家电视台,福克斯电视网控制37家电视台,全国广播公司拥有29家电视台,美国广播公司拥有10家电视台。其中,哥伦比亚广播公司、福克斯电视网和全国广播公司都接近于原先规定的全国观众覆盖面不超过35%的最高限度。<sup>①</sup>据著名学者巴格底干(Ben Bagdikian)估计,当今世界的传媒市场几乎被五家集团垄断:时代华纳(Time Warner)、迪斯尼(Disney)、新闻集团(News Corporation)、贝塔斯曼(Bertelsmann)和维亚康姆(Viacom)。<sup>②</sup>除了贝塔斯曼外,其他四家集团的总部都设在美国。

一些政治经济学者建议从两个层面上来看传媒控制:资源分配控制和经营控制。资源分配控制包涵四方面的内容:(1)建构整体政策及策略;(2)决定未来扩展方向;(3)制订金融借贷计划;(4)调控利润分配。经营控制在具体操作的层面运作,决定如何有效地运用已分配的资源。<sup>③</sup>目前,美国的媒介集中包括四大趋势:(1)一个产业内的所有权集中,如印刷和广播集团所有权以及广播网的分支机构;(2)交叉媒介所有权——拥有不止一种类型媒体的公司;(3)联合经营所有权——拥有媒介产业,同时也涉足媒介以外产业;(4)垂直整合——控制一个媒介产业的几个方面的公司,如生产和发行。<sup>④</sup>

媒介走向集中化会使新闻报道丧失多元性,并偏离“客观公正”的标准。欧内斯特(Morris Ernst)便曾这样说:“没有人会赞成,所有广播电台应在报纸隶属之下……唯一争论在于,到什么程度方使我们感到惊愕,什么程度我们可出而阻止——是八百家电台之中有三百家由报纸兼营,抑或到七百家、六百家的时候再说?对于什么是令人惊愕这一点,大家意见又有不同。我个人持有一种偏见,看到一家电台在报纸隶属之下,便感惊愕不已。”<sup>⑤</sup>媒介集中化受批评最多的就是媒介所有者越来越集中会使媒介“看门狗”的责任丧失殆尽,因为有越来越多的记者不敢批媒介的所有者,而全美二百多个媒介市场背后无非就是那么几个大老板。NBC在当今的美国成为最赚钱的广播电视网,年广告收入达到一个亿,它背后最大的股东是通用电气公司(General Electric Co.)。通用旗下有很多的企业,因在NBC报道海湾战争出名的阿瑟·肯特(Arthur Kent)离开NBC后,出版了著作披露通用电气公司是如何审查NBC的新闻,防止

① 刘宇鸥:《美国传媒业新时代的来临》,载于《经济观察报》,2003年6月23日。

② Ben Bagdikian, *The Media Monopoly*, 6<sup>th</sup> ed., Beacon Press, 2004.

③ 肖小穗:《传媒批评:揭开公开中立的面纱》,黑龙江人民出版社,2002年,第74页。

④ 雪莉·贝尔吉:《媒介与冲击:大众媒介概论》,赵敬松译,东北财经大学出版社,2000年,第335页。

⑤ 韦伯·施拉姆:《大众传播的责任》,程之行译,台北远流出版事业有限公司,1992年,第349页。

NBC 对其旗下的公司做出不利的报道,从而影响整个通用电气的声誉。1998 年,ABC 拒绝播出一条揭露佛罗里达迪斯尼乐园中的劳工问题的新闻报道,因为迪斯尼公司是 ABC 的大股东。<sup>①</sup>2004 年的《美国新闻学评论》(*American Journalism Review*)的一篇文章说:一位报纸记者说(他的报社老板同时拥有当地的一家电视台),当地的 AC 尼尔森报告出来,如果电视台的收视率上升了,那么我就要写一篇长文章报道 AC 尼尔森的报告,如果下降了,我则不发这篇文章。<sup>②</sup>

第二,娱乐化。由于商业媒体追求利润的属性,媒体的所有者更注重娱乐性,因为受众更喜欢,经济效益更高。传媒的娱乐化,不单单指报纸、电台、电视台娱乐性内容所占比重越来越大,新闻节目(版面)受到冷漠和挤压,而且新闻节目本身的娱乐性内容越来越多,严肃新闻也竭力用娱乐性来包装。美国新闻界称之为“娱乐信息”,用来形容传媒提供没有实质的家长里短的消息。新闻的娱乐化主要指犯罪新闻、名人的风流轶事、两性纠葛。美国新闻工作者协会在 1998 年底对美国 16 家重要媒体进行了 1977 年与 1997 年新闻报道对比研究,发现 1977 年传统的硬新闻与娱乐性新闻比例为 32% 比 15%,而 1997 年则颠倒过来,这个比例为 25% 比 40%。90 年代中后期,美国传媒狂炒辛普森杀妻审讯案、戴安娜王妃之死及克林顿总统的绯闻案,成为传媒娱乐化的三大标志性之作。<sup>③</sup>赵莉研究了《今日美国》发现,美国新闻价值观中最重要的要素是趣味性,关于重大体育赛事的报道和负面新闻的报道占了相当大的比例。在美国著名编辑们每年评选出来的十大头号新闻中,重大体育赛事和神秘谋杀案、全国性的罢工和战争一直是“引人趣味”的受欢迎新闻。<sup>④</sup>有关重大事件的报道中使用的那些极具感染力的主题音乐无疑给报道赋予了明确的情绪和戏剧性的感觉。美国有线新闻网新闻评论员杰夫·格林菲尔德指出:“给新闻节目配乐,对上一代人来说简直是不可想象的。从前是绝对禁止用音乐渲染情绪的。而现在就好像新闻机构都与约翰·威廉姆斯这样的音乐人签订了长年的合同。”<sup>⑤</sup>娱乐化使得原本严肃的新闻节目也受到了冲击。2004 年,在 NBC 的严肃新闻杂志中,也出现了娱乐元素,他们也开始为其集团属下制作的肥皂剧作宣传。评论认为“NBC 的新闻节目《截止期》(*Dateline*)沦为娱乐的工具”。<sup>⑥</sup>《华盛顿邮报》记者莫雷斯(Lisa de Moraes)发现,在 ABC 的新闻节目《20/20》中,出现了电视明星维多利亚·戈

① Robert McChesney, “The cost of commercialization”, *The Quill* (Chicago, Ill.), Vol. 88, No. 3, Apr. 2000, pp. 8—11.

② Peter Hart and Julie Hollar, “Fear & Favor 2004—FAIR’s Fifth Annual Report: How power shapes the news”, <http://www.fair.org/index.php?page=2486>.

③ 李良荣:《娱乐化与本土化——美国新闻传媒的两大潮流》,见 [http://academic.mediachina.net/lw\\_view.jsp?id=434](http://academic.mediachina.net/lw_view.jsp?id=434)。

④ 赵莉:《从〈今日美国〉看美国的新闻价值观》,见 <http://www.chuanmei.net/Topic/articleshow.asp?ID=883>。

⑤ Jeff Greenfield, “When Facts Alone Won’t Do,” *New York Times*, November 2, 1998, p. A27.

⑥ Peter Hart and Julie Hollar, “Fear & Favor 2004—FAIR’s Fifth Annual Report: How power shapes the news”, <http://www.fair.org/index.php?page=2486>.

蒂(Victoria Gotti)的访谈,而当时她的电视剧正在 A&E 有线电视频道播出,A&E 有线电视频道和 ABC 同属于一家媒体集团——迪斯尼。<sup>①</sup>

第三,广告商的压力。《纽约时报》市场部的负责人说:“报纸的销路的收入,只够油墨钱;报纸发财是靠广告收入。”<sup>②</sup>广告是媒体的主要经济来源,断了广告,就是断了媒体的财路。在美国的电视上,很多节目是由一家或者几家公司赞助播出的,广告客户并不至于直接进行控制;但新闻播报者会觉察到赞助节目的人的兴趣与立场,有意或无意地迎奉,不敢有所冒犯。《媒介专业主义和他们的产业》报告显示,记者除了担心编辑政策对自己的限制外,还担心广告商试图影响自己的报道。<sup>③</sup>2004年5月,普尔研究中心的一份报告显示,记者们抱怨广告商践踏新闻独立性的标准。<sup>④</sup>伍德洛普(A. Gayle Waldrop)曾在《尼曼报告》(Nieman Reports)中举出一个足致震愕的例证。他说,他曾见到一次“非常的实力显示”：“总共59家报刊刊出同样的东西,然而不曾提到新闻来源为何。”他接着说,“新闻来源为《工业新闻评论》,这一属于俄勒冈州波特兰市霍发父子公司的小报”。这小报“旨在为私营电力公司宣传,并受到这公司的财务支持”。这小报本身是无可批评的。对一位报社总编辑来说,这些宣传品很有用,所有的压力集团,上至美国政府,下至地方工业界,也都加以参阅。但竟有这么多的报纸把篇幅腾让给一个利益团体,又不曾注明来源,这很难说是一种编辑上负责任的表现。<sup>⑤</sup>2003年伊拉克战争开打以后,一些大公司纷纷表示,他们要依据伊拉克战争报道的残酷性来投放广告。《今日美国》报道,通用汽车的新闻发言人说,她的公司不会在反映伊拉克战争残酷性的电视节目中投广告,因为你不可能在一些恐怖的画面和故事后加上幽默的商业广告。福特公司的代表说,为了取得广告的更好效果,他们紧紧盯着与他们公司广告紧挨着的那些新闻节目,然后再作决定要不要投广告。<sup>⑥</sup>

史蒂夫·威尔森和简·阿克勒被设在坦帕湾的福克斯电视台解雇,是因为他们试图将美国供应的牛奶中含有危险的缓慢增长激素这一骇人听闻的消息公之于众。福克斯电视台收购了坦帕湾的 WTVT 电视台和其他一些占有较大市场份额的电视台。老板的目的是赚钱,尽可能多、尽可能快地赚钱。孟山都公司是生产含有这种激素的牛奶的公司之一,也是坦帕湾的 WTVT 电视台和其他由福克斯拥有的电视台的广告客户。因此,威尔森和阿克勒被炒鱿鱼也在情理之中。在《1998年禁发新闻》中,禁发的新闻项目组对于公司制媒体的研究表明,11家美国最有影响力的公司制媒体与美国1000家大公司中的

<sup>①</sup> Lisa de Moraes, “On ABC, CBS and Fox, a Whole Lotta Cross-Pollination Going On”, *Washington Post*, August 6, 2004.

<sup>②</sup> 赵浩生:《漫话美国新闻事业》,北京出版社,1980年。

<sup>③</sup> “Media Professionals and Their Industry”, [http://www.dpeafcio.org/news/news/newsworthy/press\\_event\\_3/cwa-mediareport.pdf](http://www.dpeafcio.org/news/news/newsworthy/press_event_3/cwa-mediareport.pdf).

<sup>④⑥</sup> Peter Hart and Julie Hollar, “Fear & Favor 2004—FAIR’s Fifth Annual Report: How power shapes the news”, <http://www.fair.org/index.php?page=2486>.

<sup>⑤</sup> 韦伯·施拉姆:《大众传播的责任》,程之行译,台北远流出版事业有限公司,1992年,第178页。



144家有着直接的联系,它们在这些公司的董事会里占着董事席位,而这些公司也向相应的媒体董事会委任了董事。<sup>①</sup>这些大公司往往也是媒体的广告大客户,比如,默多克是菲利普·莫里斯(Philip Morris)公司的股东,而菲利普·莫里斯公司是默多克旗下新闻集团(News Corporation)很多媒体的赞助商,这样的关系使新闻集团旗下的媒体在报道菲利普·莫里斯公司时不得不有所顾忌。

《华尔街日报》曾谈到《丹佛邮报》的一件令人难堪的事。有一家报纸的一位记者,弄到了《丹佛邮报》一位负责人写的一份便笺,内容是该报同意为一家新办的商业中心免费刊登总计1820英寸的宣传文章,因为该中心曾付给《丹佛邮报》30页的广告费。约翰·梅里尔和拉尔夫·罗文斯坦在《传播媒介,传播内容与人》一书中指出,广告商对广播内容施加影响并不一定采取公开的直接的办,例如他们可以通过拒绝出资主办那些会引起争论或可能只对少数观众有吸引力的节目的办法,来使电视台很少摄制这类节目。<sup>②</sup>

广告商影响着媒体的运行,这是目前美国媒体商业运行机制所决定的,也是不可避免的。美国大众传播媒介产业每年2700亿美元的收入中大部分都直接来自于广告客户。广告直接支持报纸、广播和电视(订阅读者仅支付报纸出版费用中很少的一部分)。杂志一半以上的收入来自广告,其他部分来自订阅读者,广告支付大部分的成本费用。<sup>③</sup>2001年“优秀新闻项目”(the Project for Excellence in Journalism)调查显示,有53%的地方新闻主管表示:广告商经常会让他们播报什么而不播报什么。<sup>④</sup>特别是地方媒体,因为经费有限,受广告商的控制程度更大。宪法保护媒介不受政府的压力,但避免不了利益集团和广告客户控制的威胁。

## 2. 公共媒体

公共媒体是对私有媒体的补充,因为美国政府担心私有媒体的趋利性,会使美国观众收看不到那些收视率比较低的教育类严肃节目。1967年,约翰逊总统签署了公共广播法案。根据1967年公共广播法案成立的非营利性的广播电视机构,又称非商业台或教育台。致力于“公共教育,生产有教育、文化意义的广播电视节目”。<sup>⑤</sup>根据法案,美国成立了一个公共广播事务委员会(Corporation for Public Broadcasting,简称CPB),有九名委员组成,均由总统任命、参议院批准。公共广播电视的经费主要来源于拨款和私人捐助。政府每年的拨款就由公共广播事务委员会负责分配给各个公共广播电视网和公共广播电视台。

美国最著名的公共电视网是公共广播电视网(Public Broadcasting Service,简称PBS),成

① 彼得·菲利普斯、禁发新闻项目组:《美国禁发新闻》,张晓译,光明日报出版社,2000年,第139页。

② 赫尔顿:《美国新闻道德问题种种》,刘有源译,中国新闻出版社,1988年,第150—151页。

③ 雪莉·贝尔吉:《媒介与冲击:大众媒介概论》,赵敬松译,东北财经大学出版社,2000年,第27页。

④ *Columbia Journalism Review*, 11-12/01,转引自 <http://www.fair.org/reports/ff2001.html>。

⑤ “Public Broadcasting Act of 1967, as amended”, <http://www.cpb.org/aboutpb/act/text.html>。

立于1969年,总部设在美国弗吉尼亚州的亚历山大市。PBS现有349个电视台成员,面向美国各州和波多黎各、维尔京群岛等邻近地区,覆盖99%的美国家庭,每周有将近一亿人收看。<sup>①</sup> PBS其实是一个公共广播电视网络,它对成员单位提供多项服务:节目中心提供各种文献、艺术、儿童、新闻和公共事务节目,光学龄前儿童节目每天就达11小时。这些节目是各成员台播送内容的主干部分。它的协调机构帮助成员台合作制作节目,或是在对等的基础上交换节目。它还为成员台的节目生产提供财政等方面的支持。

全国公共电台(National Public Radio,简称NPR)专门播放非商业的新闻、谈话和娱乐节目。与PBS一样,全国公共电台有780个左右的附属台,这些公共电台都是独立运作的,并且是非商业性质的,一起联合成一个全国公共电台网络,每周有2600万个听众。

美国的其他公共广播电视有国际公共广播(Public Radio International,简称PRI)、美国公共广播(American Public Broadcasting)、国会电视台(CSPAN)<sup>②</sup>等。

美国公共广播电视的经费来自于政府和社会捐助。这样的所有制结构在美国商业媒体占主流的环境中生存不易。按照1967年的公共广播法案,联邦政府应该支持公共广播电视,保护美国公民有机会看到非赢利的、教育性比较强的广播电视节目。政府也保证了全国的每个市场都会有个主要的公共电视频道,政府给他们执照,通常不允许他们转让执照,除非联邦通讯委员会发现他们没有提供公众感兴趣的节目。但是联邦政府的经费支持每年都有所变化,而且随时有可能削减。再者,联邦政府只是保护公共电视的执照不被其他商业电视台抢走,但并不保证公共电视有充足的资金来制作节目。其三,原先公共广播电视提供了商业广播电视里所没有的严肃节目,但是,美国目前商业性质的有线电视网络日益发达,原先公共广播电视里的节目在有线电视中都看得到,因此美国的公共广播电视正面临着一场生存危机。

第一,由于经费紧张,相比商业媒体来说,公共广播电视对联邦政府和州政府的依赖性更强,因此受政府的制约更多。由于“卡特丽娜”飓风的影响,国会的共和党议员呼吁削减CPB的经费。CPB已经成为国会保守分子用于限制公共电视台播出自由主义倾向节目的工具。<sup>③</sup> 保守派的议员抱怨PBS的节目《现在》自由主义倾向太严重,给PBS的官员施加压力,让他们加进保守主义的内容使节目更加平衡。在一次会议上,参议员洛特(Trent Lott)当着CPB高层的面,说莫耶斯的节目是“最聒噪的党羽,是我一生听到的最不负责任的言论”。<sup>④</sup> PBS的政治倾向明显右转。2004年,PBS把《现在和比尔·莫耶斯在一起》从一个小时缩减为半小时,甚至在莫耶斯退休后,换成了一个不太政治化的主持人,并且加进了两个明显右倾的节

① <http://www.pbs.org/aboutpbs/>.

② CSPAN不受政府的资助,而是由当地的有线电视支付费用。

③ “FAIR Calls for De-Funding CPB”, <http://www.fair.org/index.php?page=2689>.

④ Peter Hart and Julie Hollar, “Fear & Favor 2004—FAIR’s Fifth Annual Report: How power shapes the news”, <http://www.fair.org/index.php?page=2486>.

目——《未经剪接过的托克·卡尔森》(Tucker Carlson Unfiltered)和《华尔街日报社论报道》(Wall Street Journal Editorial Report)。南加州教育电视台播放了一个同性恋的纪录片,一个州议员约翰·阿特曼(John Graham Altman)威胁说要削减电视台的经费。事实上,在过去的四年中,该教育电视台的经费已经从2 030万美元削减至1 270万美元。现任CPB的主席科耐斯·汤林森(Kenneth Tomlinson)是右翼共和党人,要求有更多的保守主义节目出现在PBS,以平衡自由主义的报道。越来越多的持保守主义的主持人出现在PBS上。一位联邦通讯委员会的高官告诉《华盛顿邮报》的记者,在汤林森领导下的CPB被成功设置了右翼的议程,现在的CPB简直就成了右翼组织。<sup>①</sup>可见公共广播电视受政治气候影响很大。

第二,由于经费紧张,联邦政府的经济资助越来越少,公共广播电视不得不伸手向社会团体、企业要钱,导致自身节目商业味越来越浓。1934年的电信法不允许在公共广播播放任何商业广告。但是联邦通讯委员会后来找到了这项法案的漏洞,对于那些为公共广播电视提供资助的团体,联邦通讯委员会允许他们在节目的开始或者最后打上商标名称、地址信息、标志和口号——“只是标识,而非促销”,联邦通讯委员会允许其对产品客观、中性地描述,而不能以与其他商品作比较来突出自己商品的优点。而PBS在执行过程中,放宽了尺度,把联邦通讯委员会禁止的条款改成了“建议”。在Pfizer广告后,还跟了一个以家庭为目标受众的网站Looksmart.com,他们打出的口号是:“如果你想寻找一些有趣或有教育意义的东西,Looksmart.com将帮助你们家庭感受因特网那无与伦比的可能性。”显然这样的广告词不是中性的。PBS的另一个赞助商朱西朱斯(Juicy Juice)把产品标为“100%的果汁为了100%的小孩”。在著名儿童节目《芝麻街》的结尾,一般会有教小朋友认字的片段,例如教你认字母Z和数字2。这一片段原来是一个非商业的教育节目。但是2004年起,加进了商业广告,例如你会听到这样的话:“普飞泽(Pfizer)带给父母字母Z——在齐斯若马克斯(Zithromax)里。”原来Zithromax是药业巨头Pfizer防止耳朵感染的抗生素。PBS允许这样的带商业性质的片段出现,显然是为了弥补政府减少财政支持的损失。<sup>②</sup>1997年,《失业》这部反映工作场所歧视同性恋的片子被PBS拒绝播出,因为它是某些协会拍摄的。PBS拒绝了世界银行筹拍的片子《出借人》(The Money Lenders),理由是片子虽然看上去挺客观的,但是它完全站在有敌意的穷人这一边。相反,1993年却播出了一部站在石油企业立场上的片子,原来它幕后的出资方是一家金融投资公司潘韦伯(Paine Webber)。1993年PBS还播出了一部奉承《纽约时报》最有名的专栏作家的片子,其幕后的资助者里有《纽约时报》的份。<sup>③</sup>

① <http://www.fair.org/index.php?page=2508>.

② Kimberly Pohlman “The Commercialization of Children’s Public Television: PBS’s ads sell toys, drugs and junk food to your kids,” <http://www.fair.org/index.php?page=1032>.

③ Steve Rendall and Peter Hart, “Time to Unplug the CPB: Replace corrupt board with independent trust”, <http://www.fair.org/index.php?page=2671>.

## 第2节 媒体的意识形态

意识形态也是一种结构,它决定了媒体的行为。但意识形态这种结构不如所有制那么清晰,它为媒体设置了一个框架,虽然有时候框架的边缘不那么清晰。意识形态与其他结构交织在一起,影响着传播过程。

### 1. 主流意识形态

美国媒体标榜提供客观公正的观点,但是它是建立在意识形态框架之内的,也就是说,美国媒体一贯维护一个意识形态架构,即有利于“现状”的观点“优先”予以披露传播。“任何媒介都有偏倚。它们分别以时间为重点或以空间为重点,由此规定社会流通过程的数量、性质以及社会的形态”。<sup>①</sup>如果把美国媒体作为一个整体来考察的话,那么就会发现,美国媒体的报道是笼罩在美国特色的资本主义意识形态之下的。从传播者的角度来讲,“电视遭受偏见的事实是因为出身中产阶级的媒介工作人员把持电视。在他们论述媒介革新的文章里,尽管有一些相反的事实,记者在意识形态方面的设想与电视遭受偏见的特性有密切的联系”。<sup>②</sup>从受众的角度来讲,整个美国社会的公众舆论就是持有一定意识形态的,老百姓一遇到什么样的事情,都会普遍朝怎么样的方向想,对于以受众为中心的美国媒体来讲,迎合受众的心理是他们必须考虑的问题。

媒介学者赫伯特·J. 甘斯(Herbert J. Gans)说,大部分的新闻记者认为他们自己是超然的事件观察者:“新闻记者像其他人一样有价值观,并且在新闻编辑室中最重要的两件事就是获得新闻,并且比他们的主要竞争对手更好更快地播发它——既在同事之间又在相互竞争的新闻媒介之间。个人的政治信仰被放在家中,不仅因为新闻记者被训练成为是客观的和超然的,而且因为他们的可信度和他们的报酬也依赖于这种中立立场……事实上被加入新闻的这些信仰是全国新闻界所固有的,并且是新闻记者在工作中学到的职业价值观念。然而,特别遭到保守派(和处于统治地位时期的自由派)反对的是,这些职业价值观念既非自由的也非保守的,而是改良主义的,反映了新闻界是优秀政府中进步人士主张的长期追随者。”<sup>③</sup>意识形态下的新闻报道指的不是哪一篇、哪一条具体的报道,而是一种宏观上的把握。

贝尔吉(Biagi)认为,美国的新闻传递着下列的思想:

① 王政挺:《传播:文化与理解》,人民出版社,1998年,第247页。

② 尼克·史蒂文森:《认识媒介文化》,王文斌译,商务印书馆,2001年。

③ Herbert J. Gans, "Are U. S. Journalists Dangerously Liberal?" *Columbia Journalism Review* 24, No. 4, November/December 1985, pp. 32-33. 转引自雪莉·贝尔吉:《媒介与冲击:大众媒介概论》,赵敬松译,东北财经大学出版社,2000年,第342页。

种族中心主义(ethnocentrism)。认为美国是优于其他所有民族的一个民族。

利他的民主主义(altruistic democracy)。政治应该建立在为公众服务和公共利益的基础之上。

负责任的资本主义(responsible capitalism)。开放的竞争将为每一个人创造更多的成功。

小城镇的田园主义(small-town pastoralism)。农业或者商业的小城镇比其他居住地更受欢迎。

个人主义(individualism)。一位英雄就是努力抗争困难和权势的人。

温和主义(moderatism)。平和是宝贵的。过度 and 极端主义是得不到珍视的。

秩序(order)。重点被放在政治秩序上。“新闻中的价值很大程度上源于改革者和改革运动,他们自己本身就是精英。然而,新闻并不仅仅是对精英们、制度或者统治阶级的一个顺从的支持。它通过自己的一套价值观并以自己对好的社会秩序的理想来审视国家和社会”。

领导艺术(leadership)。注意力中心放在领导人身上。总统被看成国家最重要的领导和国家秩序的保护人。<sup>①</sup>

把以上学者的结论和亨廷顿关于美国主流社会所奉行的价值观——“自由、平等、个人主义、代议制政府和私有财产制”<sup>②</sup>相比较,可以发现,美国媒体所奉行的意识形态大致与主流社会所奉行的价值观是相符合的,可以说,美国媒体所奉行的,就是主流意识形态。

## 2. 国家利益

既然美国媒体奉行的是主流意识形态,那么国家利益自然也是美国媒体新闻报道背后的重要结构,因为国家利益与主流意识形态是基本一致的。国家利益不仅体现了一个国家的根本利益,也是这个国家人民的价值核心。汉斯·摩根索(Hans Morgenthau)曾认为国家利益应该包括三个方面:领土完整、国家主权和文化完整。<sup>③</sup>我国学者洪兵把国家利益的构成要素概括为六个方面:国家领土、国家安全、国家主权、国家发展、国家稳定和国家尊严。<sup>④</sup>其实,这些定义中的“国家”,指的是(1)有主权、领土和人口的独立实体;(2)特定的政治、经济和文化制度。国家利益中的“国家”并不是指政府。因此,美国媒体维护国家利益,并不是维护政府,因为政府每四年或者八年会换一次。相反,媒体认为,对政府的监督和攻击,是维护国家利益最好的方法。

国际和平基金会美苏关系研究会主席塞耶姆·布朗曾直言不讳地提出:“美国的国家利益

① 雪莉·贝尔吉:《媒介与冲击:大众媒介概论》,赵敬松译,东北财经大学出版社,2000年,第343—344页。

② 塞缪尔·亨廷顿:《我们是谁》,程克雄译,新华出版社,2005年,第36页。

③ Hans Morgenthau, “The National Interest of the United States”, *American Political Science Review*, 46, 1988, p. 961.

④ 洪兵:《国家利益论》,军事科学出版社,1999年,第15—21页。

具体表现为:(1)遏制共产主义扩展它的势力范围;(2)将非共产主义盟国置于美国的控制之下;(3)确保重要战略原料的来源;(4)维持美国在太平洋、大西洋、地中海和印度洋的海上优势。”<sup>①</sup>从这四点来看,第一点反共是美国媒体所奉行的基本语调(如第一小节所述),第二三四点虽然不是媒体的主要任务,但是媒体很容易就这几点被美国政府设置议程。2006年,伊朗核问题成为美国媒体对外报道的焦点。《华盛顿邮报》、《纽约时报》等各大报纸都对伊朗核问题发表了报道。4月29日,《纽约时报》发表了长篇分析文章:《伊朗策略:冷战的回响》。文章对美国在伊朗问题中的处境和伊朗在核问题上的态度进行了深入的分析,字里行间对美国在中东地区的几个议题透露出了忧虑。这些议题为:(1)美国在中东的石油生命线;(2)美国在中东的战略地位;(3)美国在处理伊朗问题上对其他问题(如朝核问题)的示范作用;(4)伊朗核问题对美国在全球利益的影响。<sup>②</sup>这篇文章被《纽约时报》的读者评为当月最重要的文章之一,也是美国大报的典型对外报道。这篇报道所讨论的议题与布朗提出的美国国家利益是基本一致的。能源、地缘政治和全球战略,都是美国政府所关心的重要议题,文章也多次引用了总统和政府高官的言论。由此可见,美国媒体在对外报道上摆脱不了美国国家利益的框架。

任何国家的媒体都会围绕着自己国家的利益来做报道,问题是,今天的美国媒体常常以独立客观的报道自居,但是,在非常时期,国家利益、爱国主义会压倒独立客观的准则,此其一;其二,美国媒体的影响是世界性的,其他国家的媒体经常会引用美国媒体的报道,渗透着美国国家利益的媒体报道会自然而然地出现在各国的报章上。2001年9月17日,美国著名新闻节目主持人丹·拉瑟在《莱特曼秀》(Letterman Show)上对布什总统效忠:“乔治·布什是总统。他做决定,如果他要我去哪,我就去哪,只要给我打个电话就行。”<sup>③</sup>此言一出,立即遭致新闻界的批评,批评拉瑟丧失了新闻记者的独立性。拉瑟以主持CBS的《60分钟》而著名,这个节目也以经常批评美国政府而著名。在“9·11”时期,像拉瑟这样的新闻界旗帜都对总统效忠,何况其他媒体呢?在对外报道上,国家利益的结构会对媒体的独立客观原则造成伤害,这是任何媒体所不能回避的。

美国的报刊、杂志、广告、广播电台、电视、网络等时刻在宣传“美国是世界上最强大的国家”的思想,培养民众的爱国主义感情。美国的公共媒体和私有媒体都播放美国历史、文化、社会的电视节目,对观众进行历史教育,教育观众不忘过去,牢记历史的经验教训,对美国民众特别是广大的中小学生产生了潜移默化的影响。

<sup>①</sup> Thomas Robinson, “National Interest”, in James Rosenau(ed.), *International Politics and Foreign Policy*, The Free Press, 1962, pp. 184—185. 转引自倪世雄:《现代西方国际关系理论》,复旦大学出版社,2005年,第258页。

<sup>②</sup> David E. Sanger and Elaine Sciolino, “Iran Strategy: Cold War Echo”, *New York Times*, April 29, 2006.

<sup>③</sup> Robert Jensen, “The Problem with Patriotism: Steps toward the Redemption of American Journalism and Democracy,” In Lee Artz and Yahya R. Kamalipour ed., *Bring'em on: Media and Politics in the Iraq War*, Roman & Littlefield Publishers, 2005, p. 69.

### 3. 媒体的政治倾向

媒介的政治倾向是指媒体在进行新闻报道时在政治上倾向于哪一派,是保守主义还是自由主义、是左派还是右派、是民主党还是共和党。

美国媒体在1800年左右还陷在政治斗争的漩涡中,直到便士报出现后,报纸才渐渐脱离政党的控制,对外宣称中立。但作为国家政治经济的晴雨表,媒体必然受到当时政治气候的影响。媒体的从业人员,上到管理层,下到普通记者,本身也有一定的政治倾向。媒介的政治倾向脱离不了当时的政治气候。史蒂芬生(Adlai Stevenson)创出“一党报业”的名词,来描述他在1952年至1956年担任民主党领袖时所遭遇的媒介联合反对阵线。在民主党总统候选人中,只有约翰逊在1964年和保守派人士高华德(Barry Goldwater)竞选时,受到新闻界领袖的支持。<sup>①</sup>因此,美国媒体并不像他们自己所宣称的那样,时时保持中立。

1996年的一项调查表明,美国的主要媒体给保守派留出了大部分的版面和时间。在媒体引用得最多的前十个机构中,有六个是保守派或右派,三个中间派只有一个左翼机构。<sup>②</sup>而一项对于1997年美国各大媒体的调查显示:53%的新闻报道引用了保守派和右派人士或机构的观点。而左派和改革派人士的观点被引用的比例只占16%。除了排在第一位的机构布鲁金斯协会(Brookings Institution)是中间派外,排在第二三和四位的遗产基金会(Heritage Foundation)、全美企业协会(American Enterprise Institute)和卡托协会(the Cato Institute)都是右翼组织。这四个组织提供的观点占了整个右翼观点的46%。<sup>③</sup>

2000年正值美国大选,正是左右派交锋较激烈的年份,媒体引用政治观点的次数和篇幅也比1999年增加了29%。在媒体上,改革派和左派的观点占到了20%,比1999年增加了79%。一些改革派的组织在媒体上,特别是在电子媒体上露面的次数比往年要多很多,比如经济政策协会(Economic Policy Institute)、城市协会(Urban Institute)和司法政策协会(Justice Policy Institute)等。尽管如此,2000年右翼和保守派组织被引用的次数和篇幅仍然占到了50%,中间派占了30%。<sup>④</sup>而2001年因为有9·11恐怖事件,中间派的观点被引用的次数急剧上升,占到总数的36%,右派观点占到48%,左派观点占了16%。在“9·11”之后,排名前十位的都是中间派的机构,布鲁金斯协会和国家经济问题研究局(National Bureau of Economic Research)被引用的最多。<sup>⑤</sup>

从媒体内部来看,一般的记者和中层编辑、高级管理人员又有政治倾向上的不同。一个似是而非的解释是大部分在职的新闻工作者——无论是不是自由主义者——在报纸的编辑方针

① John L. Hulteng:《信差的动机:新闻媒介的伦理问题》,罗文辉译,台北:台北远流出版公司,1992年,第296—297页。

② [http://www.fair.org/extra/9707/new\\_think\\_tanks.html](http://www.fair.org/extra/9707/new_think_tanks.html).

③ <http://www.fair.org/extra/9805/think-tanks.html>.

④ [http://www.fair.org/extra/0108/think\\_tanks\\_y2k.html](http://www.fair.org/extra/0108/think_tanks_y2k.html).

⑤ [http://www.fair.org/extra/0203/think\\_tanks.html](http://www.fair.org/extra/0203/think_tanks.html).

上都没有多少发言权。作决定的一般都是高级编辑或编辑委员会,而这些高级编辑比起记者来说更为保守。在《时报》的调查中,35%的高级编辑都说自己是保守主义者,相形之下,只有17%的其他工作人员这样说。在许多政治问题和社会问题上,高级编辑比一般的新闻从业人员更接近普通大众。更有甚者,大部分高级编辑都深得受雇于大型公司经营报纸的总经理和发行人的欢心。在大约60%的报社中,这些经营管理人员对社论版的方向起到了决定性的作用。他们往往比高级编辑更加保守。<sup>①</sup>

2002年,美国公正(fair)协会的一项晚间新闻调查显示,在2001年全年三大电视网ABC、CBS和NBC晚间新闻所采访的对象中,有92%的人是白人,85%的人是男性,党派倾向很明显,有75%的人是共和党人。电视网的新闻采写越来越依赖于各行各业的精英人物。有超过四分之一的新闻来自于政治人物,布什总统一个人就占了三大电视网新闻的9%,而非政府组织只有3%。在9·11恐怖事件之前,共和党人占到新闻来源的68%,而“9·11”之后,这个数字上升到87%。<sup>②</sup>不断有机构对美国媒体的政治倾向做这样或那样的测定,说明媒体的政治倾向一向受到关注,媒体的政治倾向直接影响到媒体的政治报道。而美国一向以“客观公正”来标榜自己的新闻报道,媒体有明显的政治倾向仿佛不符合他们的新闻逻辑。其实,政治倾向是美国媒体的必然特征,中立并不是说没有自己的观点。事实是,每家媒体都有自己的观点,报纸的观点往往体现在它的社论版上,选择什么样的文章上社论版,往往能够体现报纸所持的政治观点。

### 第3节 美国媒体的新闻专业主义

新闻记者作为一种职业,特殊的技能、设备、经历和训练都是其必不可缺的要素。这应该归因于在自由市场中蓬勃发展的美国报业。<sup>③</sup>新闻工作的职业(occupation)内容就是新闻信息的采集、整理、加工和扩散。说它是专业(profession)是指从事新闻工作必需的专业技能、行为规范和评判标准,而这些又必须通过专门的训练而获取,并为新闻从业者所共享。因此,业界人士常以“专业”或“业余”(amateur)来评判新闻产品,并赋予前者以褒义。“专业主义”(professionalism)的概念远远超出了职业的基本社会学特征。在此基础上,它还包括一套关于新闻媒介的社会功能的信念,一系列规范新闻工作的职业伦理,一种服从政治和经济权力之外的更高权威的精神和一种服务公众的自觉态度。<sup>④</sup>新闻专业主义也可

① 罗恩·史密斯,《新闻道德评价》,李青黎译,新华出版社,2001年,第282页。

② <http://www.fair.org/press-releases/power-sources-release.html>.

③ Walter Williams, Frank L. Martin, *The Practice of Journalism*, Lucas Brothers Publishers, 1924, p. 16.

④ 陆晔,潘忠党:《成名的想象:社会转型过程中新闻从业者的专业主义话语建构》, [http://academic.mediachina.net/lw\\_view.jsp?id=355](http://academic.mediachina.net/lw_view.jsp?id=355).



看作是一种结构,指的是新闻从业人员生产新闻过程中遵循的专业规则。这些专业主义规则有的产生于新闻事业发端时,是媒体发展不自觉的产物,有的则经过约定俗成,最后成为典章制度。许多规则是保证新闻媒体作为民主生活中的一个独立客观的“观察者”和“言论者”,然而,由于客观因素的影响,这些规则在实行过程中反而使得媒体更容易受到政府的影响。

新闻专业主义要求记者对事实进行准确的报道,避免在报道中公开地采取立场。新闻业者必须避免偏见,避免歪曲,尽可能按照事物的本来面目如实进行报道。因此,就出现了两个规则:一个是客观性,一个是公正。

### 1. 客观性

要按照事物的本来面目如实进行报道,就必须尽可能地接近新闻源。美国媒体在采访政治新闻的时候,首先依靠的就是政府的信息资源,因为这是最“权威”的。有研究表明,美国记者在众多的日常新闻报道中把政府官员当作新闻源。<sup>①</sup>在战争中,美国媒体往往得依靠金三角来获得新闻:白宫、国务院和五角大楼。这就给了政府一个控制的机会。政府只要牢牢控制新闻源,就可以控制媒体。学者班尼特发现:“当政府能够保持理想运转的时候,也就是说,当政府官员开始在新闻镜头前公开地辩论和调查研究公共政策的时候,新闻言论就会更公开、信息更丰富。另一方面,当这些国家精英们不在公众面前讨论这些政策的时候,对于公众利益颇为重要的新闻呢,媒体就会虚掩甚至紧闭大门。”<sup>②</sup>与公众利益息息相关的新闻,可以由社会上的其他组织为媒体设置议程,但是,关乎公共利益的新闻终究要有政府的声音,如果政府有策略地控制新闻源,则新闻报道也徒唤奈何。例如在2003年的伊拉克战争中,美军在新闻发布会上很少发布具有实质性内容的信息,许多没有亲临战争现场的媒体记者经常为没有素材而苦恼。从这一点上说,记者需要和政府官员搞好关系。在美国的著名媒体机构中,派往华盛顿的记者都要学会搭建自己的政府人际网络。而政府也往往利用这一点,控制消息源或者故意泄密以利用媒体。资深白宫记者团团团长海伦·托马斯曾经在自传中说:“大多数‘泄密’都是白宫自己一手策划的——白宫是为了达到某种目的而这么做的。”<sup>③</sup>泄密揭露了一些政府的秘密,使得记者可以获得一手资料,这是“泄密”对媒体的正面影响,但是恐怕泄密的负面影响更大。政府的泄密往往是策略性的,是为了打击政治对手。新闻媒体成为了政治斗争的工具。2003年,白宫为了报复一名外交官对布什伊拉克政策的攻击,而将外交官妻子的CIA特工身份泄露给了媒体。<sup>④</sup>

① Lance Bennett, Lynne Gressett and William Haltom, “Repairing the News: A Case Study of the News Paradigm,” *Journal of Communication*, 35 (2), Spring 1985, pp. 50—68.

② 兰斯·班尼特:《政治的幻象》,杨晓红、王家全译,当代中国出版社,2005年,第202页。

③ 海伦·托马斯:《白宫前沿——白宫记者团团团长海伦·托马斯自传》,李彬等译,新华出版社,2000年,第138页。

④ “The War over the Leak”, *Time*, October 13, 2003.

对新闻源的依赖使得公关公司可以对新闻媒体施加影响。媒体由于人力、物力有限,不得不依赖公关公司提供的材料。公关公司对媒体的渗透使得新闻报道成了各种势力的角逐,而侵蚀了新闻报道所应有的公正性。这种渗透不仅仅是提供材料,而且是在管理结构上的渗透。例如哥伦比亚广播公司和世界最大的公关公司之一希尔·诺顿公司(中文名为伟达)共同拥有一名董事。明尼苏达的美国广播电视网附属电视台(KSTP-TV)在2004年聘请了一位主持人辛迪·布鲁卡托(Cyndy Brucato),此前这位主持人曾经经营了八年公关公司。她的顾客包括明尼苏达的共和党议员和药业烟草巨头,她还在政府的司法标准委员会担任一定的职务。而她踏上新闻岗位的时候,竟然没有辞掉这个政府官职。<sup>①</sup>

公关公司从出现伊始就与媒体打交道,双方是互惠互利的关系。从公关公司来说,他们需要与媒体沟通,影响媒体的报道,来为他们的客户服务;从媒体来说,现代社会分工越来越细,新闻工作者人手不够,需要公关公司为他们提供大量的材料。据新闻评论家巴格底干估计,如果追根溯源,一张大日报的全部新闻消息中,60%来源于公共关系部门散发的材料。显然,公共关系部门为其公司或其他机构所撰写的材料,大部分都或明或暗地含有自私自利的成分,但其中不少材料也含有具有新闻价值的东西,这些东西是报纸或电台电视台无法从其他地方弄到的。<sup>②</sup>可见,媒体依赖公关的程度非常之大。政府可以利用公关公司为媒体提供有利于政府的材料,以此来影响媒体。

公共关系是制造同意的过程,它与媒体的关系合作的一方面表现得较多。公关工作经常意味着找出吸引新闻界注意的方法。《纽约时报》的主编塞墨·托平(Seymour Topping)说:“公关人确实影响新闻界,但是事实上,更多的是在功能方面,而不是在给予新的编辑指导方面。每天我们的每个部门都收到新闻界发布的成百条消息。我们非常小心地在其中筛选合理的新闻,而且经常可以找到合法的新闻。我们报纸相当多的新闻来源于新闻界。对于我们自己来说不太可能接触所有这些新闻源。”<sup>③</sup>公关公司经常提供“现成稿件”(handout),好的“公关材料”写得就跟新闻一样,精心研拟,很少有破绽。今天的新闻已高度专业化,科学、经济、政治等方面,记者不可能面面俱到都懂行,因此不能不仰赖外力。

## 2. 公正

公正原则要求新闻记者能够报道正反两方相反的观点。但是,在报道政治新闻时,由于对政府新闻源的依赖,媒体的报道经常受到政治精英之间分歧的影响。学者班尼特发现,在

<sup>①</sup> Peter Hart and Julie Hollar, "Fear & Favor 2004—FAIR's Fifth Annual Report: How power shapes the news", <http://www.fair.org/index.php?page=2486>.

<sup>②</sup> 赫尔顿:《美国新闻道德问题种种》,刘有源译,中国新闻出版社,1988年,第154页。

<sup>③</sup> Jeff Blyskal and Marie Blyskal, *PR: How the Public Relations Industry Writes the News*, New York: Morrow, 1985, p. 46. 转引自雪莉·贝尔吉:《媒介与冲击:大众媒介概论》,赵敬松译,东北财经大学出版社,2000年,第298页。

1983年至1985年,《纽约时报》在报道里根政府呼吁国会批准出资支持尼加拉瓜反政府武装时就呈现出这一情况。当国会议员的分歧增大时,《时报》给予的报道就多;当政府与国会的意见趋向统一时,《时报》的报道就少。<sup>①</sup>哪里有冲突,哪里就有新闻。新闻媒体为了做到公正和平衡,要反映正反两方的观点。如果政府中的分歧并不大,新闻媒体反而疏于去报道了。

因此,独立和客观的职业标准有时候会产生事与愿违的结果。记者越想做到客观公正,他们的新闻就越体现了官方(或其他方面)倾向性。托马斯·帕特森与国际上的同僚们曾共同对五国政治记者进行了调查。其结果令人惊奇:尽管美国媒体一直宣称自己是世界上言论最自由或者政治上最独立的,在报道不同的假想新闻时,美国记者在挑选采访对象和选择采访角度时的多样性却是最小的。帕特森总结说:美国记者的政治中立或者独立的标准根深蒂固,实际上造成了报道内容的同化。<sup>②</sup>

以上三种结构方式其实是互相交织在一起的。今天美国媒体所呈现出的种种景象是这几种结构方式互相作用的结果。美国媒体的种种结构使得它所标榜的“客观、独立”的标准正在受到削弱,并且容易受到政府、企业和其他利益集团的控制。当然,这并不是说,美国媒体已经沦为政府或者企业的宣传工具,而是指媒体本应在民主政治中所发挥的作用正在日益缩小。商业媒体是如此,公共媒体亦是如此。

#### 第4节 评析:商业媒体的政治路线

美国是一个重商的国家,媒体行业也不例外。浏览一下美国媒体发展的历史,商业媒体占了主流。在报纸诞生后的几十年中,印刷商所办的报纸占据了主流位置,这类报纸不用“蒙当局许可”,报纸在出版前也无须经过殖民当局的审查,具有独立的编辑权,可以发表自己的言论,批评殖民地的政治问题和社会问题。<sup>③</sup>经过了建国后政党报纸的一段黑暗时期后,便士报登上历史舞台,从此商业报纸占据了美国报纸行业的绝大部分版图。广播电视亦是如此。广播技术刚刚发明之时,商业电台只是众多电台中的一个种类,其他很多电台都为宗

<sup>①</sup> W. Lance Bennett, "Toward a Theory of Press-State Relations in the United States", *Journal of Communication*, Spring 1990, 40, 2, pp. 103—125.

<sup>②</sup> Thomas E. Patterson, "Irony of a Free Press: Professional Journalism and News Diversity." Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, September 3—6, 1992, Chicago. See also, *Patterson's Out of Order*, New York: Knopf, 1993. 转引自兰斯·班尼特:《政治的幻象》,杨晓红、王家全译,当代中国出版社,2005年,第200页。

<sup>③</sup> 北美殖民地最早的报纸是由殖民地政府的邮政局长创办的。但是1721年,印刷商詹姆斯·富兰克林终于摆脱出版许可法的羁绊,在波士顿创办了《新英格兰新闻报》,随后,印刷商所办的报纸如雨后春笋般在殖民地开花结果,这类报纸更加注重读者的兴趣爱好,根据读者的需要选择新闻。

教组织、利益团体所拥有。但是,当时联邦广播委员会(Federal Radio Commission,联邦通讯委员会的前身)在颁发广播执照时,却更倾向于商业电台,因为商业电台针对的是“大规模的听众”,而不是像宗教组织和利益集团那样只是针对某部分特定的群体。这一政策使得商业电台以及后来的商业电视得以迅速发展。<sup>①</sup>

商业媒体能够给最大范围的受众提供新闻产品,并且通过相对公平的商业竞争,这种产品的质量会越来越高——这是美国人的信条。在殖民地时期,正是由于报纸的商业化,才使得报纸能够摆脱当局的控制。在商业报纸中孕育的新闻专业主义,如客观、公正、监督政府能够保证媒体独立于政府体系之外,对政府乃至整个社会扮演“看门狗”的角色。在这个基础上,新闻的商品性和公共性是统一的。然而,商业媒体的独立永远只是相对的,而不是绝对的。媒体也是我们这个时代的权力中心之一,但这种权力是处于政治经济权力网络中的。政治权力从来都与经济权力惺惺相惜,经济和政治结成了一个网络。政治压力可以通过这样的网络传递到媒体头上,迫使媒体不得不作出让步。阿普利尔·奥利弗和杰克·史密斯因关于美军在越战中曾在老挝使用沙林毒气的报道在CNN播出后,CNN马上遭到了来自各方面的猛烈攻击,包括亨利·基辛格和理查德·赫尔姆斯这样的大人物,很快,阿普利尔·奥利弗和杰克·史密斯便被逐出了CNN的大门,与此同时,CNN的高级经理层矢口否认自己曾经批准过这条新闻的播出……CNN想要摆脱麻烦,因为它无法承受来自亨利·基辛格和科林·鲍威尔的压力。<sup>②</sup>这个例子说明商业媒体受到政府压力,被迫作出让步。更有甚者,商业媒体为了自身的经济利益,迎合政府和公众舆论,把自己的商业策略和政治路线紧紧地捆绑在一起,如默多克的传媒帝国。

默多克起家于澳大利亚,但是真正成就默多克传媒帝国事业的,却是英国和美国市场。特别是美国市场——这个全球最大的传媒市场,成为默多克新闻集团的大本营。1973年,默多克买下了圣安东尼奥的一些报纸,宣告正式进入美国传媒市场。这仅仅是开始。后来,他接连买下了《纽约邮报》(*New York Post*)、《波士顿先驱报》(*Boston Herald*)、《芝加哥太阳报》(*Chicago Sun-Times*)。除去他贯长的小报化做法外,与政治联姻也是他的重要策略。《纽约邮报》在默多克的控制下,变成了具有强烈政治色彩的报纸。卡特竞选民主党总统候选人,纽约州非常关键,为此他曾经求助于默多克。1980年2月19日,他们俩会晤。三天后,《纽约邮报》一篇评论文章说:“民主党初选:本报支持卡特。”尼克松生前出国访问时,常常乘坐默多克提供的私人飞机。可见,默多克在政治上是墙头草,忽左忽右,忽而民主党、忽而共和党,谁对他的媒体帝国有利,他就和谁联姻、支持谁。

与政治联姻的根本目的是为他的商业帝国扩张服务,默多克旗下的媒体和媒体的报道立

<sup>①</sup> Timothy E. Cook, *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*, 2<sup>nd</sup> Ed., Chicago & London: The University of Chicago, 1998, p. 56.

<sup>②</sup> 彼得·菲利普斯、禁发新闻项目组:《美国禁发新闻》,张晓译,光明日报出版社,2000年,第176页。

场成为他赚钱以及与政客交换筹码的方式和条件。默多克进入美国电视市场的方式是并购福克斯公司,从而创立美国的第四个电视网——福克斯电视网。<sup>①</sup>福克斯电视网1996年创立了福克斯(FOX)新闻频道,想与CNN一争高下。但当时美国的有线新闻被CNN一家所垄断,CNN在1995年底有6800万的电视用户。时代华纳有线(Times Warner Cable)和TCI公司拥有CNN的大量股份,他们垄断了当时有线电视的进入许可,不准第二家有线新闻网与CNN竞争。在1990年代早期,NBC和CBS都想办一个24小时的有线电视新闻网,由于CNN的垄断都失败了。如何才能进入纽约?默多克故伎重演,仍旧与政治势力紧密结合。他承诺如果他的FOX新闻网在纽约落地,他就会采取右翼路线,支持共和党人。默多克向共和党捐献了许多钱,包括向纽约共和党组织捐款10万美元;并为众议院议长金里奇出版了一本书。CNN总裁特纳说:“他买下了纽约的整个政府。”<sup>②</sup>当时共和党的明星政客纽约市市长鲁道夫·朱利安尼(Rudolph Giuliani)、纽约州州长乔治·帕塔基(George Pataki)和参议员阿尔方斯·达马托(Alfonse D'Amato)都被默多克说动了。他们认为FOX进入纽约电视新闻市场能够给这个城市带来不可估量的价值,并且能够为这个城市创造大量的就业机会。他们一齐向时代华纳公司施加压力,敦促时代公司让FOX进入有线电视市场,并且威胁纽约的共和党政府将启动对时代华纳公司的垄断审查。

时代华纳公司迫于政治压力最终让步了。1996年,FOX有线新闻终于在纽约落地了。默多克没有食言。他旗下的媒体走的都是右翼保守主义的路线。默多克在进入美国传媒市场的时候,发现美国的三大电视网及主要的报纸都持自由主义倾向。事实也的确如此。1995年,《时代镜报》中心作了一次调查,只有5%的记者认为自己是保守主义者,而美国公众中的比例有40%。<sup>③</sup>美国观众认为自己被主流媒体抛弃了,因为他们太“自由主义”了,这种观点在克林顿绯闻案中达到了顶峰。默多克为FOX电视网制定了一条保守主义政治倾向的路线。CNN的政治观点比较开放,默多克的FOX电视网则唱反调,扛起了保守派的大旗。90年代中后期,默多克又出资出版了一个保守主义杂志《标准周刊》。这份杂志目前已经成了美国新保守主义意识形态的摇篮。默多克手下还有不少保守主义的干将——FOX电视网及《标准周刊》的头号人物都曾长期为美国共和党效力。随着美国社会近年来越来越偏向保守主义,FOX电视网的收视率也节节攀升。FOX电视网目前是保守主义思想的代言人,雇用了一大批保守主义节目主持人,如比尔·奥莱利(Bill O'Reilly)、肖恩·汉尼提(Sean Hannity)和布利特·休姆(Brit Hume)等。“9·11”以后,FOX电视十分煽情和耸人听闻地处理反恐议题,渲染爱国主义、美国优越论,支持伊拉克战争。这种操作迎合甚至引导了“9·11”之后的美国的社会公众心理,也迎合了布什政府的口味。到了2002年1月,FOX新闻频道收视率第一次超过CNN,

① 美国的三大电视网为哥伦比亚广播公司(CBS)、全国广播公司(NBC)和美国广播公司(ABC)。

② Scott Collins, *Crazy Like a Fox: The Inside Story of How Fox News Beat CNN*, New York: Penguin Group, 2004, p. 103.

③ 同上书, p. 85.

成为美国有线电视新闻频道中的第一<sup>①</sup>。据尼尔森公司的市场调查,近年来 FOX 日常播出的 12 个栏目中,有 7 个跃居全美电视新闻频道同类栏目收视率第一,是当前全美收视率最高的新闻频道<sup>②</sup>。2005 年 2 月,在 18 岁到 49 岁的观众中,有 84% 的人收看 FOX 新闻<sup>③</sup>。FOX 电视网越来越受欢迎和美国社会保守主义思想抬头、民族主义情绪高涨之间是有某种联系的。保守主义是 FOX 区别于其他传媒帝国的标志,更是它的一个品牌。这个品牌为默多克带来了滚滚财源。

“公正和平衡”是 FOX 电视网所打的旗号。这个口号显然是针对美国主流媒体太过自由主义而提出来的。但是,这个公正和平衡是针对整个美国电视市场的,而并非 FOX 自己的新闻报道。事实上,FOX 的新闻报道很少看到讲究平衡的观点,例如,它把美国军队称为“我们的军队”,把敌军称为“恐怖狂人”。一个 FOX 记者曾经把反战者称为“没被清洗掉的”。在萨达姆铜像被推翻的那一天,主持人尼尔·卡沃托(Neal Cavuto)对那些反对“解放伊拉克”的人说:“你们真恶心,你们真恶心。”另外一个主持人说:“他希望重建伊拉克的工作不要留给‘愚蠢的联合国’”<sup>④</sup>。FOX 在伊拉克战争报道中以旗帜鲜明的保守主义倾向赢得了受众。这种亲政府的报道与自由主义反政府的报道形成了鲜明的对比。如果从单纯的公正和平衡来看,FOX 的确做到了,因为它促使了美国电视市场观点的多元化。但是,这种公正和平衡与美国新闻业初创时期的那种敢于站在政府对立面批评政府的精神却是背道而驰的。FOX 的保守主义倾向既是它节目的标志,又是一条成功的商业策略。在这个基础上,商业是对自由主义精神的侵害。商业化的传媒结构使媒体迎合公众和政府的政治倾向。只要能够赚到巨额利润,它可以迎合任何一方。

FOX 电视网的例子说明,商业电视并不一定能够保持媒体对于政府的独立性,追求利润最大化能够使媒体与政府走在一起,迎合当前的政治倾向。因为这样能够赢得政府在政策上的支持,并且能够赢得更高的收视率。商业媒体的政治路线也是一种商业策略。成功的商业策略为媒体公司赚取了利润,又维护了国家利益和主流意识形态,但是却损害了“客观、公正”的专业标准,对政府也失去了监督力度。一些批评者指出,目前的美国媒体已经不是看门狗,而是政府的宠物狗了<sup>⑤</sup>。右翼电视网为了在电视市场中生存,并赚取更多的利润迎合共和党政府和广大受众,频频冲破新闻专业主义的底线,不再遵守“客观、公正”的原则,而是在报道中加了很多党派偏见、或者政治倾向偏激的语调。例如微软-全国电视网(MSNBC)最近雇用了

① Sally Beatty, “Outfoxed: New Corp Channel Beat CNN in Total Number of Viewers for January”, *New York Times*, January 30, 2002.

② 毕竟:《为什么大多数美国人支持伊战》,载于《香港商报》,2004 年 12 月 9 日。

③ “Fox Leads TV Sweeps Ratings”, <http://adage.com/news.cms?newsId=44397>.

④ Solomon, N. (2003b, October 2). Unmaking the ugly anti-American, *Media Beat*, Retrieved April 30, 2004. [www.fair.org/media-beat/031002.html](http://www.fair.org/media-beat/031002.html).

⑤ Ben Fritz, Bryan Keefer and Brendan Nyhan, *All the President's Spin: George W. Bush, the Media and the Truth*, New York: Touchstone, 2004.

前明尼苏达州州长杰西·范杜拉(Jesse Ventura)和著名的保守主义电台主持人迈克尔·萨维奇(Michael Savage),希望激发观众对 MSNBC 的兴趣。萨维奇在一个节目中称那些反战者“犯了叛国罪”<sup>①</sup>。美国人相信,商业媒体的互相竞争能够给受众提供更高质量的新闻节目。但是,商业竞争有可能侵蚀新闻的职业准则,从而被政府所利用。市场竞争究竟能否让新闻节目达到一个最完美的状态,这是要打上问号的。如何才能保证私有媒体维护公共利益,这是美国民主需要考虑的重要问题。

---

<sup>①</sup> Adel Iskanda, “‘The Great American Bubble’: For News Channel, the ‘Mirage’ of Objectivity, and the Isolation of American Public Opinion”, in Lee Artz and Yahya R. Kamalipour, *Bring ‘em on: Media and Politics in the Iraq War*, Roman & Littlefield Publishers, 2005, pp. 155—173.







VOA  
Voice of  
America

美国之音总部, 沈国麟摄于美国

### 第 3 部分 行为考察

第 3 部分所讨论的行为并不单单局限于个人在社会中的行为与动机,而是各个“单位结构”层面的行动。“单位结构”包括美国政府机构、政府官员、媒体机构、媒体从业人员、社会相关机构与人员等。本书讨论的行为以美国政府在各种情境中的行为来划分。这些行为的核心人物是美国政府,目的是为了维护美国政府的合法性和权威性。不同情境有“美国总统的形象宣传”、“公共政策的宣传”、“危机宣传”、“战争中的宣传”和“外交中的宣传”等。

## 第4章

# 形象政治：美国总统的媒体宣传

在美国这样一个民主政治的体制内，总统由选民选举产生。四年一次的选举使总统获得执政合法性。总统在四年的任期内执政更需要公众的支持，公众形象和公众支持是总统执政的重要资源。美国总统如何利用媒体来塑造自己的公众形象，赢得公众的支持？美国总统对于美国整个社会系统意味着什么？美国总统的公众形象如何？美国总统及他的助手们如何采取种种媒体策略赢得公众支持？

### 第1节 作为符号的美国总统

美国是采取总统制的国家。总统的权力来自五个方面：宪法授权、国会授权、先例、最高法院裁决，以及总统作为国家元首和政府首脑这一职位的特殊性。总统权力包括：作为国家元首的权力，如缔约、赦免，以及任命大使、领事、最高法院法官等；作为政府首脑的权力，如宣布紧急状态权、任命权、免职权、执行权等；作为武装部队总司令的权力，如对内使用武力、对外发动战争等；还有部分立法权，如立法倡议权、否决权、委托立法权等；外交权，如外交决策权、外交承认权、签订行政协定权；以及总统作为政党的领袖领导本党的权力。

对一般的美国公众来说，他们见到总统最多的还是在电视上。美国总统或是作国情咨文的报告，或是召开新闻发布会，或是接见某个外国领导人，或是在自己的农场里度假。电视，这一发达的大众传媒系统把美国总统的声音和形象传送到美国的每一户普通家庭里。大众传媒的影响使得美国总统分化为两个人：一个是在电视荧幕上或是在报纸版面里夸夸其谈的总统；另一个是在白宫日理万机、与国会议员讨价还价、和助手们密谋发动战争或是为政党竞选筹集资金的总统。前者是一个公共符号，而后者则是国家元首、政府首脑、三军统帅和政党领袖。

令人关注的是美国总统作为一个符号所具有的意义。这个符号代表的是总统这个公众人

物所具有的公共生活。而这种公共生活又是与美国国家和社会的各个方面紧密相关的。如果从宪法所赋予总统的地位和权力来看,总统无疑是属于国家层面的。美国总统是三军统帅、政府首脑。他领导行政机构,向国会提出相关法案,并且作为首席外交官代表美国出席各种国际活动。但是作为一个选举出来的国家元首,美国总统是国家的符号象征,是美国这一政治共同体的代表。从这一点来说,美国总统又代表着美国国家和社会的统一。这种统一是建立在政治共同体基础上的。

政治共同体包含着两层意思,第一:“一群人为了这样或那样的目的一起加入某种共同的政治事业中。”<sup>①</sup>第二:“鉴于系统成员所感觉到的共同体一致的程度和共同体感的程度,……共同体通常不只是单一的聚合体,它是受情感这种微妙的东西束缚着的一个群体。”<sup>②</sup>与共同体联系在一起的是共同体感,指的是“相互同情的相互忠诚,是‘我们的感情’、信赖的思考;以自我形象和利益等方面的用语来说,共同体感至少也是单方面的认同,是预言行事的能力。总之,共同体感是永久的关注、联络、对需要的感知和反应之类的事”。<sup>③</sup>美国从当年“五月花”上的清教徒发展成为今天横跨两大洋的国家,共同体感在不断地加强之中。人们常用“熔炉”来象征美国这样一个移民国家吸收和消化外来文化的力量。归属感并不一定来自于皮肤,而是来自于对共同体的认同。这种认同统一了其他认同(对各种社会制度和文化的认同)。美利坚合众国已经不是政府机构的代名词,而是包含着国家和社会的共同体。美国总统是这种共同体的代表,或者是一种符号。每当联邦处于危难时期,总统总是全民关注的焦点。不管是19世纪的林肯、20世纪的富兰克林·罗斯福,还是21世纪的小布什,美国总统是国家与社会的领袖,更代表着一种精神力量。

这种精神力量让美国总统在某些场合能够超越总统这一职位所赋予他的具体权力,甚至在危机关头,他可以整合国家和社会的力量。拉斯韦尔注意到:“在南北战争以前,常用的词是‘联邦’(Union),但因这个词与流血的和存在激烈争议的历史有连带关系,所以在南北战争以后的总统演说词中已被取消不用了。‘合众国’(United States)一词退下来,让位给‘美国’(America)或‘美国的’(American)的情况,在世界大战后变得十分明显。”<sup>④</sup>美国总统是国家利益和国家统一的代表。马克思认为这种国家利益“采取一种虚幻的共同体的形式”。<sup>⑤</sup>正因为虚幻,所以在具体场合中,它就需要一个载体。美国总统就是这种载体。

其次,美国总统还是这个国家所奉行的核心意识形态——民主和自由的象征。属于上层建筑的民主和自由是一套理念,它们需要一个化身,美国总统当仁不让。在越南战争前期,那

① 戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,华夏出版社,1999年,第205页。

② 同上书,第206页。

③ K. W. Deutsch & S. A. Burrell, *The Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University, 1957, p. 129 转引自戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,华夏出版社,1999年,第216页。

④ 哈罗德·D·拉斯韦尔:《政治学:谁得到什么?何时和如何得到》,杨昌裕译,商务印书馆,1992年,第22页。

⑤ 马克思,恩格斯:《德意志意识形态》,人民出版社,1961年,第27—28页。

些反对约翰逊的人在国会被指控为不仅是在抨击总统,而且是在攻击民主社会自身的结构。<sup>①</sup> 2005年1月,布什在他的第二任总统就职典礼上说:“在世界上传播自由是这个时代对美国人的召唤,现在国家利益和深深植根于我们心中的信仰是一致的。”布什还说:“美国军队的行为并不是要把我们的政府形式强加给他人,我们的目标是要帮助其他人找到他们自己的声音、得到属于他们自己的自由找到他们自己的路。”<sup>②</sup>在布什的演讲中,丝毫没有提到伊拉克、阿富汗、“9·11”和恐怖分子等问题,而是把重点放在了“自由”上:“为了世界的和平,我们应当尽可能地传播自由的种子,结束这个世界上的暴政。”<sup>③</sup>这种修辞方法也是美国总统在就职典礼上常用的。

如今,这些象征意义与大众传媒是分不开的。坐在白宫椭圆型办公室里的那个人的荣耀、挫折、压力和动力,全部来自于总统这一象征性的符号及宪法赋予总统的责任和权力。前一个总统(作为符号的总统)和后一个总统(拥有权力的领导人)存在着必然的联系。大众传媒的发达使得这种联系更加紧密了。大众传媒提供了一种公共空间和交流方式,使得总统把运用权力的过程在公众面前得以展示出来。

例如,美国总统既是行政长官,也是国家元首。作为国家元首,总统要从事一些礼仪性的活动,比如接见外国外交官、向战争英雄授勋、接见奥运金牌选手、为棒球赛季开球等。如今,这种礼仪性的活动大部分是在大众传媒的视线中展开的。作为行政长官,总统具有实施国会法案、联邦法院裁决和美国所签条约的宪法义务。执行法律是宪法赋予总统的责任,推广其制定的政策是总统作为政府首脑的权力。而这就需要公众的配合,这就是2005年布什频频出境,为其社会保障制度改革摇旗呐喊的原因。根据宪法,总统是合众国陆军、海军和各州民兵的总司令。哈里·杜鲁门在1945年作出了在长崎和广岛投掷原子弹的可怕决定,以迫使日本投降,从而结束第二次世界大战。林登·约翰逊在20世纪60年代下令对北越执行轰炸任务<sup>④</sup>。决定战争是秘密的,但宣布和鼓动战争却是公开的。所以感恩节,布什要出现在伊拉克的美军基地,出现在媒体面前鼓舞士气。美国总统还是首席立法者。总统将本人认为必要和适当的法律提交国会。在现今时代,总统对于确定国会议程扮演着支配性角色。宪法要求总统每年在国会复会后不久的1月底发表国情咨文。在其中,总统要作为首席立法者提出行政当局的规划,希望立法机构在会期内有何作为。它既是给国会的讯息,也是给美国人民乃至世界的讯息。每次国情咨文发表后,总是引来媒体的诸多评论。“它对舆论的影响可能决定着国会如何回应总统的议程”<sup>⑤</sup>。

① 杰弗里·C. 亚历山大、菲利普·史密斯:《美国市民社会的语式》,邓正来译,见J. C. 亚历山大编:《国家与市民社会:一种社会理论的研究途径》,中央编译出版社,1999年,第247页。

② Elisabeth Bumiller and Richard W. Stevenson, “Bush, at 2nd Inaugural, Says Spread of Liberty Is the ‘Calling of Our Time’”, *New York Times*, January 21, 2005.

③ Todd S. Purdum, “The President’s Speech Focuses on Ideals, Not the Details”, *New York Times*, January 21, 2005.

④ 施密特、谢利和巴迪斯:《美国政府与政治》,梅然译,北京大学出版社,2005年,第272页。

⑤ 同上书,第275—276页。

## 第2节 舆论对于总统的意义

为什么美国总统执行宪法所赋予的权力时，总是与公共舆论息息相关？

### 1. 执政合法性的基础

美国总统的执政合法性的基础在选民那里。如第一章所言，国家的合法性在于社会。合法性虽然是政治学的核心概念，但它是许多学科探讨的对象。在本书中，合法性指统治的权力，包括权力和服从两个方面。<sup>①</sup>而权力和服从这两个概念是密不可分的。权力的运转、执政的合法性、正义性、合道德性和权威性不能没有个人的赞同，它恰巧是后者的产物。事实上，赞同在这种互利机制中所扮演的角色是决定性的。一项权力，如果没有任何人承认它的有效性，那么它也就不具备真正意义上的权力特性。波洛克指出，垄断资本主义国家制度“并不单纯以暴力为基础，而给它的国民提供许多‘真实’的满足，使它的存在部分地基于被统治者的同意<sup>②</sup>。”在《联邦党人文集》中，经常可以看到论述总统权力的句子：“遴选担负如此重托的人物，应该希望人民的意志能够起到作用”<sup>③</sup>，“总统在职期间应该除了人民本身之外不依附于任何个人”<sup>④</sup>。不依附于任何人，就依附于选民。选民决定了总统候选人能否当选，总统能否继续连任，民主共和两党也基本围绕着总统竞选展开工作。美国总统作为一个政治权威的合法性，指选民的认可、支持和服从。选民的支持率直接影响总统行使各种各样权力的有效性，而公共舆论就是选民支持总统与否的反映。

### 2. 走向公众：作为一种政治资源的公共舆论

在美国宪法最初的设计中，美国总统要受到各方面的制约，特别是国会。美国的建国之父们在设计宪政体制时就规定了总统与国会之间的种种制约。比如，国会可以运用立法手段制衡总统，总统提出的法律法案必须经过国会的批准或同意，国会还可以通过控制预算来控制总统领导的行政部门；总统可以运用“行政否决”来推翻国会议案，总统在国会立法的过程中施加自己的影响。美国两百多年的历史表明，当总统一职的权力被削弱时，与它对立的那些部门的权力就上升。1868年美国国会弹劾安德鲁·约翰逊总统之后，国会进入了独断专行、我行我素的时期。此后的八任总统几乎都没有大的作为。直到1901年好斗的老罗斯福入主白宫，情况才有所改变。20世纪的美国的几任强势总统，如富兰克林·罗斯福、肯尼迪等使总统的权

① 夸克：《合法性与政治》，佟心平、王远飞译，中央编译出版社，2002年，第12页。

② 欧力同：《哈贝马斯的“批判理论”》，重庆出版社，1997年，第395页。

③ 汉密尔顿、杰伊和麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如、在汉、舒逊译，商务印书馆，1980年，第346页。

④ 同上书，第347—348页。

力得到加强。直到尼克松因为“水门事件”而下台,总统的声望跌入低谷。水门事件之后,国会通过了一系列立法限制总统的权力。国会权力上升,总统权力再度被削弱。从1980年代开始,美国总统的权力虽然又得到强化,但还是受到国会的种种限制,如宣战权、缔约权和秘密外交活动等方面。

在这种情况下,美国总统需要依靠公共舆论来打败自己的政治对手。萨缪尔·凯纳尔(Samuel Kernell)在《走向公众》一书中认为:寻求公众直接的支持,这成为总统领导国家的策略。总统把选举中的某些技巧运用在平时的政策推广中,这些技巧和策略最终的目标就是迫使国会山上的那些决策者们通过总统的提案。在20世纪的后半叶,华盛顿的政治环境逐渐从制度多元主义(institutionalized pluralism)转变为个人多元主义(individual pluralism),即政治精英越来越以个人为中心进行政治活动,越来越不依赖政党的支持,而是转向自己的选区<sup>①</sup>。总统则要关注所有的选区。自从1956年以来,在大部分时间里,经常是一个政党控制着国会,另外一个政党控制着政府,在这种情况下,总统很难与国会取得一致,如果总统在全国性民意调查中广受欢迎,会为总统说服国会通过法案提供额外的政治资源。

格林伯格说:“我们需要公众的支持对国会施加压力通过我们的决议。”<sup>②</sup>一位学者评价说,总统对舆论的关注改变了全国性政治中的平衡。自20世纪初期以来,总统对公众说得多,对国会说得少。自1900年以来,50%的总统讲话是针对公众的<sup>③</sup>。总统常常越过国会领袖和政治精英,直接将情况摆在人民面前,以加强自己的影响力,削弱议员们的地位。当然,这个策略也有风险,因为水能载舟,亦能覆舟。一旦总统的公众支持率下降,反而会被议员作为攻击总统的手段。

### 3. 媒体:与公众沟通的渠道

总统靠什么走向公众?其一,现代大众传媒为他提供了直接与公众沟通的渠道。总统要推广政策,可以直接通过媒体向选民直陈情况,而不必繁琐地跟国会山上的议员们一个一个地去解释,这与大众传媒的发展是分不开的。富兰克林·罗斯福开创了在广播上与公众直接沟通的交流方式,广播已经登上了历史舞台。在肯尼迪当政期间,通过电视直播直接与选民沟通,电视直播不用经过新闻把关人的剪辑,可以不经过滤地把总统的信息准确无误地传达到选民那里。在克林顿时期,因特网技术逐渐成熟,白宫建立了自己的网站,选民可以在家里上网获知白宫的各种信息,白宫也能及时收到选民的反馈。

<sup>①</sup> Samuel Kernell, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, 2nd edition, Congress Quarterly Press, 1992.

<sup>②</sup> George C. Edwards, *The Public Presidency: "Frustration and Folly: Bill Clinton and the Public Presidency,"* In *The Bush Presidency: First Appraisals*, edited by Colin Campbell and Bert A. Rockman, pp. 234—61. Chatham, NJ: Chatham House, p. 235. 转引自 Jeffrey E. Cohen, *Presidential Responsiveness and Public Policy-Making*. The University of Michigan Press, 1997, p. 14.

<sup>③</sup> 施密特、谢利和巴迪斯:《美国政府与政治》,梅然译,北京大学出版社,2005年,第281—282页。

媒体的报道可以让总统始终处于公众议论的中心。例如,1955年,艾森豪威尔总统在丹佛心脏病突发,总统的新闻秘书詹姆斯·哈格迪(James Hagerly)在一天之内发了五次新闻通告。这样的情况持续了三个星期。在这三个星期内,媒体报道了几乎所有总统患病的细节,如早餐总统吃了什么颜色的吐司,使得总统总是处于公众议程的顶端。<sup>①</sup>此其二。

其三,媒体可以影响舆论。从李普曼开始,一代代学者通过研究认为媒体对于公共舆论是有一定的效果的,至于什么效果,则是仁者见仁,智者见智。笔者认为,重点不在于媒体对受众产生的效果如何,而在于全国上下,特别是华盛顿政治圈子对于媒体的作用是如何看的。对于总统和他的顾问班子来说,赢得媒体的支持,很可能就赢得了选民的支持。2000年,白宫新闻秘书乔·洛克哈特(Joe Lockhart)在哈佛大学肯尼迪政治学院的演讲中表示:“新闻标题可以导致失败的政策,如果你要做一个影响千千万万人生活的决策,就不能去看每天早上6:30的新闻。”他抱怨道:“今天一个华盛顿的年轻记者可以杜撰一篇关于政客如何思考的文章,而这篇文章很有可能被MSNBC引用,从而影响广大的选民。”<sup>②</sup>《华盛顿邮报》的著名政治记者大卫·布洛德(David Broder)说:“24个全国性政治记者就是媒体筛选委员会的委员,他们长年累月地周游在政治圈中,因而熟悉政治人物,甚至在候选人尚未正式决定是否竞选之前,这些握有‘生杀予夺’之权的记者凭着政治嗅觉立即宣告某某会是未来总统职位的角逐者。”<sup>③</sup>由此可见,媒体对于选民、对于公众舆论的影响是非常大的,这已经成为华盛顿政治圈的共识。

塔夫脱总统体重300磅,满脸赘肉,如果这样的人在电视镜头中出现,也许根本不会被推上总统候选人的宝座。罗斯福整天坐在轮椅上,如果他生活在电视年代,则美国人很难相信他这样的身体能够领导国家渡过难关。在考察总统形象的历史变化时,不能忽略媒体的发展。从报纸广播再到电视,媒体对总统形象产生了不可低估的影响。布尔斯廷的那本著名的《形象》为我们揭示:华盛顿已经变成了形象政治的舞台。<sup>④</sup>布尔斯廷的书发表于1960年代,电视开始与政治发生某种奇妙的“化学反应”。肯尼迪总统利用电视成功地塑造了自己的形象,他在电视上显得神采奕奕;而约翰逊却似乎不适合电视这种媒体,他充沛的精力要在面对面的场合才能感觉得到。二战后的美国总统既幸运又不幸运。幸运的是,大众传媒特别是电视的发达为总统们提供了一个展示自己的舞台,不幸运的是电视也对总统进行了限制,使得总统不得不顾及电视这种传播媒介的特质进而设计自己的形象,有时候达到了曲意奉承的地步。

① Doris Graber, *Mass Media and American Politics*, Congressional Quarterly Press, 1986, p. 195.

② <http://www.ksg.harvard.edu/news/lockhart.htm>.

③ David S. Broder, "The Press and the Process" & Nelson W. Polsby, "The News Media as an Alternative to Party in Presidential Selection" in James I. Lingle & Byron E. Shafer ed., *Presidential Politics: Readings on Nominations and Elections*, New York: St. Martin's Press, 1983, pp. 122—142. 转引自张立平:《美国政党与选举政治》,中国社会科学出版社,2002年,第215页。

④ Daniel J. Boorstin, *The Image: A Guide to Pseudo-Events in America*, Reissue edition, Vintage, 1992.



### 第3节 “形象决定命运”:总统的公众形象

形象决定命运,形象是美国总统执政成功的政治资本。爱德曼(Edelman)认为:“大多数的政治形象都是建立在熟知的符号、公式化的情节、标准的口号以及单一的语言风格的基础上。”<sup>①</sup>他的意思是说,形象要让人记得住,就必须风格鲜明。视觉语言与印刷语言有很大的区别,前者建立在直观的感觉上,而后者则更多依赖理性和逻辑。作为一种公共符号的美国总统展示在选民面前更多的是一种形象。吉米·卡特的财政秘书迈克尔·布隆曼邵尔(Michael Blumenthal)这样描述华盛顿的政治:“如果你表现得很成功,那么你就会很成功……外表和实质一样很重要。”<sup>②</sup>

#### 1. 公众的期望

总统的形象与公众期望是紧密相连的。但是公众期望随着国内国际政治气候的变化而变化,显得风云变幻,飘忽不定。特别是美国总统制使得总统的权力对老百姓的生活有了越来越大、越来越直接的影响时,老百姓对总统的期望也就越来越高,乃至连自己失业也要归咎总统。在战后总统政治中,挑战者为推翻在任者对选民说得最多的话是:“现在你们过得不如意,就是因为这位总统出卖了你们的利益!”<sup>③</sup>因此,总统的形象顾问们会根据公众的期望来设计总统的形象。制造一个正确的总统形象,意味着适应历史趋势和公众的期望。例如,当公众期望国家有一个强有力的领导时,总统不能表现为“普通人”;当公众厌恶政客时,总统不能表现出一个“职业政治家”的形象;如果面临着外国的威胁,总统必须表现得很强硬。罗纳德·里根在面队共产主义(前苏联)、恐怖主义和外国的威胁时成功地表现出这一形象。而吉米·卡特却没能说服美国公众他有足够的能力和信心对抗伊朗的恐怖主义和苏联对阿富汗的侵略。如果公众更加在意贫穷和弱势群体的时候,总统要表现出极大的同情心和人道主义,克林顿成功地做到了这一点,而乔治·布什却没能表现出这一点。1992年的总统大选中,布什的形象完全是一个驾着自己的私人游艇环游海洋的富翁。尽管他赢得了海湾战争,但是在他的任期内美国经济出现了衰退,他的这一富翁形象显然不符合民众的期望,最后他输掉了大选。<sup>④</sup>2000年,小

① Murray Edelman, *Political Language: Words That Succeed, Policies That Fail*, New York: Academic Press, 1977. 转引自兰斯·班尼特:《政治的幻象》,杨晓红、王家全译,当代中国出版社,2005年,第158页。

② James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books, 1989, p. 197. 转引自 Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 11.

③ 薛涌:《右翼帝国的生成》,广西师范大学出版社,2004年,第10页。

④ Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, pp. 13—14.

布什“西部牛仔”的形象获得了不少选民的好感,因为很多人已经厌倦了克林顿式的职业政治家形象。

## 2. “伟人与凡人”:总统的两个典型形象

勒庞早在19世纪就作出论断:“支配大众的是榜样,不是论证,”<sup>①</sup>“给群众提供的无论是什么观念,只有当它们具有绝对的、毫不妥协的和简单明了的形式时,才能产生有效的影响。因此它们都会披上形象化的外衣,也只有以这种形式,它们才能为群众所接受。”<sup>②</sup>这些论断在波兹曼的《娱乐至死》中得到了论证。波兹曼详细分析了印刷机语言和摄影术、电视图像的区别,后者替代了前者“语言诠释、理解和验证现实的功能”。<sup>③</sup>波兹曼的论证可以归结为:形象代替了逻辑,一张照片胜过千言万语。美国总统在电视荧幕前成功亮相半分钟也许胜过一篇长长的国情咨文,而即使是后者,取得的效果也和美国总统的形象有关联。

约翰·肯尼迪在1960年代是一个年轻的“理想主义”者。1980年代,里根成功地表现出了强硬的气质。约翰逊在越南战争中栽了跟头。而福特在很多场合中表现得像一个笨手笨脚的人,以至于人们怀疑他是否有能力担任美国总统。卡特的优柔寡断和缺乏效率造成了他1980年总统大选的失败。<sup>④</sup>美国总统的形象大致可以分成以下几种类型:

一,优秀的领导人。其实每个总统都是职业政治家或者政客,但是有的总统乐于表现自己身上的这种领导品质,有的则喜欢隐藏起来。富兰克林·罗斯福领导美国度过20世纪最艰难的岁月。在20世纪的总统形象中,他显然是一位具有转折性意义的总统。公众在他身上看到了一个优秀领导人必须具备的所有素质:勇敢、坚毅、领导力等。罗斯福之后,则要属电视时代的肯尼迪。其实,在肯尼迪时代,美国外交政策出现了诸多失误,但是肯尼迪依然是美国人心中的偶像——他成功地塑造了自己极富魅力的政治家形象。被肯尼迪击败的尼克松在第一个任期内塑造领袖形象比较成功,但是在第二个任期内,水门事件把一个政治家变成了丑陋的政客。里根通过1983年美军登陆格林纳达,成功地在美国人民心目中,特别是在一些南部州的民众中树立了一个强硬的领导人的形象。他告诉人们,美国不会容忍后院有一个反美政权的存在。而克林顿时代,当一个普通美国妇女被问到可以用什么颜色来代表克林顿时,那个妇女说:格子花。格子花的寓意是标准的政客。<sup>⑤</sup>

二,普通人。美国的第七任总统安德鲁·杰克逊颠覆了前几任总统的形象。他把自己塑

① 古斯塔夫·勒庞:《乌合之众》,冯克利译,中央编译出版社,2000年,第105页。

② 同上书,第46页。

③ 尼尔·波兹曼:《娱乐至死》,章艳译,广西师范大学出版社,2004年,第99页。

④ Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 15.

⑤ Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 57.

造成了一个普通人，邀请了很多普通的美国人到白宫来庆祝他竞选成功。作为总统，杰克逊撤掉了许多政府部门里的贵族人物，代之以党派的忠实跟随者。林肯也是以普通人的形象出现在美国选民面前的。竞选时，林肯的传记被大量派发到选民手中，共和党把林肯塑造成“出身低微通过自我奋斗取得成功的美国人，是美国自由和民主的象征”。<sup>①</sup>卡特在1976年的大选中把自己塑造成为穿着牛仔裤的普通人，结果竞选成功。但是后来当人们开始怀疑普通的卡特是否有足够的能力来领导这个国家时，卡特又抛弃了原来的形象，力图把自己塑造成一个强有力的总统。但是他的平民形象已经深入人心，以至于在1980年输给了形象更好的里根。1992年的总统竞选被认为是有钱人和平民百姓之间的竞选。布什被认为是不关心普通人生活的总统。有一次记者问布什总统最后一次在便利店买东西是什么时候。白宫新闻秘书马林·费茨沃特(Marlin Fitzwater)说，去年，他就在一个地方的便利店看到布什总统。但其实，总统已经很多年没进便利店买东西了。<sup>②</sup>一位共和党州主席说：“乔治·布什总想把自己看成是普通人，和码头工人在一起时他也感到自己是他们中的一员。正是当他试图成为每一种人时，他就显得假惺惺。”与此相反，克林顿的助手们则把他塑造成一个出身低微的普通人，通过自己的奋斗实现了自己的美国梦。在一次CBS的早间节目中，一个普通的美国妇女问克林顿一加仑牛奶和一条面包要多少钱，克林顿回答得井井有条。<sup>③</sup>他还在一次晚间脱口秀的节目中吹奏萨克斯管，在麦当劳吃快餐。1993年，在MTV的一个节目中，他竟然公然谈论自己穿的内衣，这使他看起来更加亲民。他被包装成一个“新民主党人”(New Democrat)。克林顿的政治顾问迪克·莫里斯(Dick Morris)替克林顿设计了父亲的形象——像一个父亲一样说话行事——包括提出增加支持孩子的支出，设置电视暴力的最高警戒线以及发展教育等。这些话题正好切中了当时美国家庭的中心话题：两个在职家长担心无法管教孩子。<sup>④</sup>

伟大的总统能够把优秀领导者和普通人的特质结合起来。总统即使生就阳春白雪，也要带一点下里巴人的气质。一个好的国家领导人，必定是一个好的沟通者。总统制规定了总统的权限，但却没有规定总统的行为。两百多年来，宪法对于总统权限的规定没有多少改变，但是几十位总统以各自五光十色的个性及迥然不同的处境为我们勾画了美国领导人千姿百态的画面。林肯总统的一生是在接连不断的磨难中度过，他不仅改写了美国的历史，也影响了美国领导者的领导风格。在他之前，美国总统一直是不苟言笑的职业形象，在他之后，幽默成为总统的一种能力。由于他的幽默，美国老百姓也从早年清教徒刻板的生活方式中解脱出来，幽默从此成为了美国文化的风尚。胡佛总统执政时正逢艰难岁月，国民经济面临崩溃，全国人民盼着胡佛拿主意，定良策。而总统却束手无策，有口难开。在执政的头一年中，他只举办了十

① Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 26.

②③ 同上书, p. 56.

④ 同上书, p. 64.

二次记者招待会，发表了二十六份书面声明<sup>①</sup>，给选民留下了一个不负责任、很难沟通的印象。而富兰克林·罗斯福则相反，他与新闻记者打成一片。一次，富兰克林·罗斯福在记者招待会上斥责其中一员，可他立刻明白他的斥责过重过严。事后，这位记者向他表示歉意，说他前晚玩牌到四点，以至会上精神不佳。而总统却说：“扑克牌是个好玩意儿，好长时间没一起玩几局了”。他转向马文·麦金太尔(Marvin McIntyre, 他的另一位新闻秘书)，要他准备一顿自助晚餐，晚上他们要玩纸牌。晚上果然玩牌。《芝加哥论坛报》的威拉德·爱德华兹(Willard Edwards)玩牌时，比别人多喝了几杯。只要总统增加赌注，他必跟着加码，好像在执行《论坛报》编辑的反罗斯福方针似的，可牌又打得不好。罗斯福盘盘皆赢，而爱德华兹却毫不在意。<sup>②</sup>林登·约翰逊在电视上的形象没有任何吸引力，他戴着一副滑稽可笑的老花镜，不断斜眼瞟看讲稿提示器，紧张得大汗淋漓。此外，他的一些声名狼藉的个人行为，例如卖弄身上阑尾手术留下的疤痕；拎着爱犬的耳朵把它举起来；坐在马桶上处理公务，也丝毫不能给他的形象加分。<sup>③</sup>小布什的形象也值得探讨。他的稚嫩确实在某种程度上使他更具亲和力。在已经厌倦了政客们的豪言壮语的美国选民面前，小布什虽然缺少传统的政治魅力，但却不乏平民化的个人魅力。他为女儿的鼓励流下激动的泪水，为喋喋不休的追问而大发雷霆，为自己的妻子而放弃一次竞选集会。法兰克·布鲁尼评价道：“与林登·约翰逊相比，他缺少了野心；与理查德·尼克松相比，他缺少了勤奋；与吉米·卡特相比，他缺少了原始真挚的理想主义；与前任比尔·克林顿相比，他缺少了导致自我堕落的罪恶欲望。与他的诸多前任相比，小布什显得更加简单而平凡，或许，正是因为他所处的时代就是一个简单而平凡的时代，才使得布什最终成为了美国总统。”<sup>④</sup>

总统的形象是易变的，因为形象是诉诸直觉的，而且美国总统的形象与前任总统有很大的关系。例如，在罗斯福之后的相当长一段时间内，总统总是被公众拿来跟罗斯福作比较。接替罗斯福出任总统的杜鲁门，有一段时间内生活在罗斯福的阴影中，公众对他的能力评价不高，以至于有这样的说法：“如果哈里能当总统，那么我们家隔壁的邻居也能。”<sup>⑤</sup>在电视中，约翰逊的形象与肯尼迪差远了，看上去就像一个粗鲁的政客。越战和水门事件以后，美国总统和媒体的关系恶化了。在水门事件后的几任总统中，只有里根媒体形象尚可，其他总统都不同程度地受到负面报道的攻击。理查德·M·皮奥斯(Richard M. Pious)在1970年代末说：“水门事件的遗产是群狼新闻学(wolfpack journalism)。”<sup>⑥</sup>托马斯·派特森(Thomas Patterson)认为：“越南战争和水门事件对于总统媒体关

①② 戴维·哈伯斯塔姆：《媒介与权势：谁掌管美国》，尹向泽等译，国际文化出版公司，2006年，第10页。

③ 克里思·马修斯：《硬球：政治是这样玩的》，林猛、吴群芳译，新华出版社，2003年，第16页。

④ 刘卫东：《布什家族的权力之路》，中共中央党校出版社，2005年，第269页。

⑤ David McCullough, Truman, New York: Simon and Schuster, 1992, p. 349. 转引自 Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 28.

⑥ Peggy Noonan, *What I Saw at the Revolution: A Political Life in the Reagan Era*, New York: Random House, 1990, p. 301. 转引自 Mark J. Rozell, *The Press and the Bush Presidency*, Preeger Publishers, 1996, p. 168.

系的负面影响在很长时间内不会消除。在新闻业中,对政治的敌意会愈演愈烈。”<sup>①</sup>《纽约时报》的专栏作家詹姆斯·雷斯頓(James Reston)在他的回忆录中写道:“报纸根本不喜欢福特和卡特的优点直到他们离开白宫。媒体对福特太严厉了,就因为他跟尼克松共过事。”<sup>②</sup>杰拉德·特霍斯特(Jerald F. terHorst)回忆说:“尼克松以后的媒体已经不再把总统放在眼里了。”<sup>③</sup>对于老布什来说,同样的问题是他生活在里根的阴影中,他的秘书和助手们想尽办法让公众认识到布什不是里根,但同时又不能诋毁里根。为了与里根作区别,他很少在黄金时间举行新闻发布会。<sup>④</sup>1992年选举时,克林顿饱受性骚扰的指控,留给人们玩弄女性的印象,但是他的政绩也向人们表明,他聪明能干,能够使国家变得更加强大。小布什在2000年选举时强调了政治家的道德问题、个人的荣誉感和责任感,以使自己与克林顿有所区别,但他也留给人们智商不高的印象。“9·11”给了布什一个展现自我的机会,布什展现出的荣誉感、直截了当、坚强和决断,正好迎合了选民对遭受恐怖袭击后国家领导人的期望而且更加地小心谨慎和富于思想。

形象是公共生活的符号,而政治则是利益集团的博弈和秘密的交易。形象是为这些博弈的胜利和交易的成功服务的。观众期望看到舞台上的英雄具有现实生活中不可能存在的勇气、道德和美好品质。舞台上的英雄也确实努力要去表现出这些品质。一个“好”的政治形象总是以公共利益为名,打着集体利益的旗号,把私人动机转移到公共事物上;一个“好”的政治形象也是一种好的装饰品,它可以用最响亮的口号,告诉人们总统是为了上帝的光荣,为了政治的民主、民族的强盛、国家的安全,为了每个家庭的神圣,为了每个人的自由在那里努力奋斗。因此,班尼特把政治称为“幻象世界”:“政治的幻象世界是基于可预知的符号转变而建立的:由新变旧、由令人惊异变为人们熟知,由利己主义转变为具有公益精神。甚至威胁或危机也会体现为敌人侵略、美国人民的坚定、通过力量获取和平、富有成果而严肃的辩论等诸如此类的陈式。”<sup>⑤</sup>这段话的意思是,政治形象很容易让人们产生一种幻象。幻象是美丽的,但是也是容易破灭的。这种幻象其实掩盖着一个真实的、也许是肮脏的世界。这种幻象其实也反映了当代美国政治对民主精神的扭曲。形象代表着情感,是直觉的和感性的。形象在民主政治中的地位在上升,表明理性的分析与讨论最后达成决策的逻辑正在遭到侵蚀。

① Charles Kolb, *White House Daze: The Unmaking of Domestic Policy in the Bush Years*, New York: Free Press, 1994, p. 5. 转引自 Mark J. Rozell, *The Press and the Bush Presidency*, Preeger Publishers, 1996, p. 168.

② Charles Kolb, *White House Daze: The Unmaking of Domestic Policy in the Bush Years*, New York: Free Press, 1994, p. 4. 转引自 Mark J. Rozell, *The Press and the Bush Presidency*. Preeger Publishers, 1996, p. 168.

③ Marlin Fitzwater, *Call the Briefing!*, New York: Times Books, 1995, p. 323. 转引自 Mark J. Rozell, *The Press and the Bush Presidency*, Preeger Publishers, 1996, p. 169.

④ Mark J. Rozell, *The Press and the Bush Presidency*, Preeger Publishers, 1996, p. 170.

⑤ 兰斯·班尼特:《政治的幻象》,杨晓红、王家全译,当代中国出版社,2005年,第158页。

#### 第4节 总统的媒体宣传策略

社会学家菲利普·塞尔斯尼克在他的著作《行政中的领导》(*Leadership in Administration*)中,把一个行政机构中的领导任务分为四个部分:确立机构的目标和角色;把机构的任务和角色整合进机构的结构中去;保护机构的价值和特征;防止内部冲突。<sup>①</sup>这四个任务中,与媒体相关联的是“保护机构的价值和特征”,特别是针对美国政府这样的行政机构,行政首脑——美国总统不仅要保护机构的价值和特征,更要寻求机构外部环境的支持。在几十年的实践中,美国总统的媒体宣传形成了很多策略。

如前所述,18、19世纪美国政府对报纸没有建立起相应的机构专门负责政府传播事宜。19世纪上半叶,政党报纸占了美国报业的主流,报纸大多从属于某个党派,总统可以以政党领袖、国家元首和政府首脑的身份直接对属下的报纸指手画脚。杰克逊是第一个有自己直属报纸的总统。他可以源源不断地把自己的观点传递给受众。他的两个好友阿莫斯·肯代尔(Amos Kendall)和弗兰西斯·布莱尔(Francis Blair)是《西方世界的阿耳格斯》(*The Argus of the Western World*)和《全球》(*Globe*)的编辑。这两个人记录总统的言行,并写到出版的报纸上去。<sup>②</sup>19世纪中叶,大众化的商业报纸开始占据美国报业主流。美国新闻专业主义开始逐渐成熟,报纸上揭露社会丑恶行径的文章越来越多。美国白宫这才意识到,应该主动跟记者沟通。在麦金利总统的任期内,白宫助手们已经意识到了这一点,“要源源不断地提供给媒体消息,并及时给记者提供正确的消息,以此来帮助总统”。<sup>③</sup>麦金利总统遇刺后,西奥多·罗斯福接任总统。他开辟了与记者沟通的新方法。他利用报纸的手法是以前的总统所没有的。他主动邀请记者来到他的椭圆形办公室,作私人的谈话。他提供给记者很多信息,这些信息均有利于他的政策和他的个人形象。<sup>④</sup>应该说,西奥多·罗斯福为现代总统打下了很多基础,创造了一个新的积极的总统模式。沃伦·哈定(Warren G. Harding)是第一个对着广播进行演讲的总统。富兰克林·罗斯福则开创了“炉边谈话”的沟通方式。二战后,经历了越南战争的美国政府更加意识到媒体的重要性。肯尼迪的摇椅访问(*rocking chair interview*)被认为“成功地利用了电视媒体塑造总统的形象和

① Philip Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Evanston, IL: Row, Peterson and Company, 1957, pp. 62—63.

② Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 139.

③ Michael Baruch Grossman and Martha Joynt Kumar, *Portraying the President: The White House and the News Media*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1981, p. 21. 转引自 Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 143.

④ George Juergens, *News From the White House*, Chicago & London: The University of Chicago Press, 1981.

推动政策的执行”。<sup>①</sup>尼克松是第一个在白宫设立传播办公室的总统。他理解信息沟通对于现代总统有多么重要。正如厄里奇曼指出的那样:“理查德·尼克松花了一半的时间处理与总统无关的事务,其中有40%的时间花在了处理各种各样的媒体问题上。”<sup>②</sup>尼克松以后的美国总统显然更加主动了,光从新闻发布会来看就能说明问题。老布什和克林顿比前任开了更多次的新闻发布会。布什每个月要开3次,一共开了142次;而克林顿每个月要开2.8次,在他的第一个任期内开了145次。<sup>③</sup>在过去的半个世纪中,美国总统在公共场合露面的机会与日俱增<sup>④</sup>。以下是美国总统媒体宣传的具体策略:

### 1. 发表演讲

公开发表演讲是“走向公众”最主要的策略。凯纳尔在他的书中说:“演讲越具有戏剧性,总统被电视晚间黄金时间报道的效果就越好。”<sup>⑤</sup>意思是,为了让总统的演讲取得最好的说服效果,就要迎合电视媒体的口味,甚至引导电视。20世纪之前的美国总统中,只有八位总统每年发表演讲超过10次。<sup>⑥</sup>二战以后,美国总统公开演讲和公共活动的次数呈逐渐增多的趋势,艾森豪威尔担任总统时期的演讲次数为925次,活动次数为668次;而里根的演讲次数为1637次,活动次数为1194次。<sup>⑦</sup>

总统经常会去纽约、洛杉矶、芝加哥、休斯敦和迈阿密,一来这些都是大城市,人口众多,对周边地区的影响大;二来这些城市的媒体都很发达,在这些城市公开活动或是发表公开演讲,能够引起媒体的注意和重视。总统演讲的内容也经过精心设计。随着政府传播机构越来越庞大,从尼克松开始,总统演讲稿的写作和政策制定分开了。演讲稿的写作班子把很多精力放在了修辞上。理查德·尼克松在他的第二任总统就职典礼上说:“我们

① Richard W. Lee ed., *Politics and the Press*, Washington D. C.: Acropolis Books, 1970, p. 22.

② John Ehrlichman, *Witness to Power: The Nixon Years*, New York: Pocket Books, 1982, p. 52. 转引自 Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 51.

③ Norman C. Thomas, Joseph A. Pika and Richard Watson, *The Politics of the Presidency*, Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 1994 and 1997 editions, p. 123. 转引自 Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, p. 112.

④ Samuel Kernell, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, 2nd edition, Congress Quarterly Press, 1992, p. 123.

⑤ 同上书, p. 107.

⑥ Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, Princeton: Princeton University Press, 1987, p. 64. 转引自 Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 104.

⑦ 根据 Roderick P. Hart, *The Sound of Leadership: Presidential Communication in the Modern Age.*, Chicago: The University of Chicago Press, 1987, p. 8, 53 and Gary King and Lyn Ragsdale, *The Elusive Executive: Discovering Statistical Patterns in the Presidency*, Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 1988, p. 1988 合编而成,转引自 Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, pp. 108—109.

可以让美国人民的生活比历史上的任何一个时候都更加美好,拥有更好的教育、更好的健康、更好的住房、更便利的交通、更清洁的环境,让我们对法律更加敬畏,使我们的社区变得更加舒适,使上帝赋予我们每个人的权利得到更大程度的保障和尊重。”<sup>①</sup>杰拉德·福特在演讲时总是突出自己:“我打算改变税收政策,以刺激人们去投资……我打算改善我们的医疗保险制度……我建议……我考虑……”<sup>②</sup>

随着大众传媒特别是电视的影响越来越大,总统演讲已经成为塑造形象的一种手段。里根的传记作者韦伯·埃达尔(Wilbur Edel)指出:里根最引人注目的形象就是他对于公共服务近乎宗教般地虔诚,“里根在每一次的公共演讲或者公开露面中都会引用宗教话语”。<sup>③</sup>这样的行为仿佛表明里根是一个虔诚的宗教徒,可是据迪佛透露,里根只是偶尔去教堂而已。1984年,当里根在首次竞选辩论中遭遇沃尔特·蒙代尔时,他差强人意的表现引起了人们对他执政能力的质疑。最大的障碍是他关于社会保障并不是联邦赤字的一部分的论点。那次竞选后的几天,发表在《华尔街日报》第一版的一篇文章把公众对里根的愤怒之情推向了顶峰,文章标题是《美国年纪最大的总统现在是否已老迈昏庸》。人们关注的焦点只有一个:罗纳德·里根是否显示了“思维混乱”的迹象。里根在第二场辩论中对人们的这种质疑进行了回击:他以一种假装严肃的口吻说:“我在这次竞选中不会把我的年龄作为一个因素。我不想为了政治目的而利用我的竞选对手太年轻,还缺乏经验的弱点。”<sup>④</sup>这句话把里根年龄偏大的劣势转成了经验丰富这一优势。

在美国政治生活中,政客出于不同政治目的,常常使用委婉语作为安抚人心、粉饰现状、掩盖事实真相的工具。如把(经济危机)“economic crisis”称为(衰退)“recession”或(萧条)“depression”,把(罢工)“strike”叫做(工业行动)“industrialaction”或(工业纠纷)“industrialdispute”,把(进攻)“attack”称为(积极性防御)“activedefense”,把侵略战争叫做(预防性战争)“preventivewar”或(先发制人的打击)“preemptivestrike”。在这一点上,小布什最拿手。在他的演讲中充斥着民主与自由的口号。在一次国会联合会议上的电视讲话中,布什说:“今天我们是一个在危险中觉醒的国家,要捍卫自由。我们已经把悲伤转化为愤怒,把愤怒转化为决断。无论我们把正义带给敌人,或者把敌人带向正义,我们终将履行正义。”<sup>⑤</sup>在这段话中,“危险中觉醒”、“捍卫自由”、“履行正义”等词,都是再漂亮不过的口号,而这些高度抽象化的词语在“9·11”后布什的演讲中比比皆是。这些口号迎合选民和媒体的口味,符合当时的政治气

① Roderick P. Hart, *Verbal Style and the Presidency*, Academic Press, 1984, p. 35.

② 同上书, p. 33.

③ Wilbur Edel, *The Reagan Presidency: An Actor's Finest Performance*, New York: Hippocrene Books, 1992, p. 3. 转引自 Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 54.

④ 克里思·马修斯:《硬球:政治是这样玩的》,林猛、吴群芳译,新华出版社,2003年,第181—183页。

⑤ Patrick G. Coy, “Gregory M. Maney and Lynne M. Woehrle, Contesting Patriotism”, *Peace Review*, pp. 463—470.



氛,并且为总统的执政行为下定义。口号背后其实隐藏了总统的政治身份、执政动力和各方利益冲突。

## 2. 导演媒介事件

丹尼尔·戴扬和伊莱尔·卡茨这样定义媒体事件：“媒介事件是具有特殊的电视事件,与那种平常晚间节目样式相比有着鲜明的区别……具有非常规性……典型的事件组织者是媒介与之合作的公共机构,比如政府、议会(如国会委员会)、政党(全国代表大会)、国际机构(奥林匹克委员会),诸如此类。这些组织者在统治集团中有地位。……媒介事件都是经过提前策划、宣布和广告宣传的。”<sup>①</sup>概括地讲,媒介事件是事件组织者根据媒体的特性特意安排的。这其中有的是议事日程上发生的,组织者对场面、被采访者进行了特意的安排;有的则是组织者为了达到某种目的策划出来的。总统是美国政治生活中的核心,总统的形象顾问和助手整天为总统在公开场合的露面挖空心思,“导演”媒介事件。所谓“导演”,就是事先安排好演员、场景表演给媒体看。

尼克松的白宫办公厅主任鲍勃·哈特曼(Bob Haldeman)以前是广告界的高级主管。有一次,尼克松访问柏林,由于以前肯尼迪也访问过柏林,并且受到了空前的欢迎,为了不落下风,哈特曼在尼克松车队经过的街道两旁安排了欢迎的人群,让尼克松在电视镜头中受到了柏林人民的热烈欢迎,从而不输给肯尼迪。<sup>②</sup>尼克松访华时,助手特意安排他在长城上多待一会,让电视镜头和摄影机尽量多拍一会儿。这样,出现在电视镜头中或者报纸上的尼克松以万里长城为背景,显得更为伟岸。

再以里根为例。里根的新闻发言人在回忆录中写道:“若要传播白宫的消息和观点,就得电视台记者的眼光考虑问题。也就是说,得给他们创造条件,使他能有长达1分30秒的图像和朗朗上口的文字说明。如果里根要强调教育问题,就让他坐在课桌旁与学生们交谈,或是接见学校的足球队和活泼可爱的拉拉队员,要么就是参观实验室,请电视台拍照。我们还组织教育家的集会,请里根在会上发表具有新闻价值的声明。我们还很快地掌握了这样的规律;如果没有图像配合,再重要的新闻也上不了电视。根据这个特点,我们在安排记者的活动时首先考虑是否有适合晚间电视新闻的场面,如果没有,我们就不管文字记者怎么想,宣布‘今日无现场采访活动’。我们主要是通过电视转播总统的声音,没有必要让里根在电视镜头前应付文字记者提出的令人尴尬的问题。”<sup>③</sup>

新闻发布会也是经过精心排练的——“如果定于星期二晚间举行记者招待会,就在星期一

<sup>①</sup> 丹尼尔·戴扬、伊莱尔·卡茨:《媒介事件》,麻争旗译,北京广播学院出版社,2000年,第6页。

<sup>②</sup> Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 52.

<sup>③</sup> 拉里·斯皮克斯,罗伯特·帕克:《白宫揭秘——总统发言人的回忆》,施鲁佳、赵子健译,新华出版社,1991年,第169页。

下午二时为里根做会前排练，地点是总统私人剧场，一切按照实际情况准备，新闻处的三四个人扮演记者，其他人旁观并给予评价。先就国内问题进行45分钟到50分钟的问答，然后用10分钟时间评价里根的表演。……为了更好地应付记者招待会，我还用大张纸板为里根制作了记者座位图，每个位置都贴上小口袋，将白宫保安警察提供的记者半身照片插入口袋，这样总统就知道谁坐在什么位置。总统连彩排时也用它练习。……记者招待会上的座次是我们精心安排的。告诉总统哪些人不能叫。”<sup>①</sup>诺曼底登陆40周年纪念的时候，里根要在登陆的海滩上发表演讲，白宫的政治顾问们花了好几个月选择摄像角度和演讲背景。当里根演讲的时候，美国公众看到他们的总统站在一个最有冲击力的背景前。这样的形象表明里根和美国始终站在一起。<sup>②</sup>白宫还曾为修复里根的形象而策划“媒介事件”。1985年，里根计划访问联邦德国的一个公墓，但是没有料到这个公墓竟然埋葬了几个纳粹党卫军军官。总统的访问引发了一系列抗议风潮。里根给人造成了一种负面形象——一个冷淡的、丝毫不顾二战受害者感受的领导人。为了修复这一形象，白宫安排总统访问了德国大屠杀政策的受害人，<sup>③</sup>里根为了推行他的削减教育经费政策，面对80%的公众主张增加教育经费的局面，进行了一次又一次的“教育秀”：一会儿与老师共进午餐；一会儿又去高中听英语课，一会儿又呼吁搞教师能力测验，一会儿又给教师发荣誉奖金。所有的活动都在电视中出现了，仿佛他是一个关心教育的总统。

电视媒体转播这些事件，让观众身临其境，能够与电视镜头中的国家领导人同呼吸共命运。媒介事件其实已经超越了新闻范畴。总统和他的助手导演“媒介事件”，目的不在于制造新闻，而在于通过集体仪式塑造形象，这种形象或权威、或亲民，都由媒体拍摄下来，源源不断地传送到选民那里。

### 3. 引导媒体

引导媒体即通过各种各样的手段，让媒体按照白宫的意图进行报道。

首先是主动与媒体沟通，富兰克林·罗斯福开了个好头。在他之前，联邦政府瘦小而胆怯；到他去世时，联邦政府已变得无所不在了。正因为政府渗透进了一切领域，华盛顿一变而成为报纸电讯的主要内容，是权力所在，也是新闻源头。罗斯福作出许诺，每周举行两次记者招待会。他信守诺言，招待会定期举行，令人刮目相看。第一届任期中，招待会次数为337次，第二届任期374次，第三届任期279次。合众国际社1934年发出的华盛顿新闻是1930年胡佛时期的四倍，联合通讯社电讯系统发出的国际新闻四分之一来自华盛顿。<sup>④</sup>

其次，掩盖事实或发布假消息。富兰克林·罗斯福执政时期，很多民众不知道罗斯福因患

<sup>①</sup> 拉里·斯皮克斯，罗伯特·帕克：《白宫揭秘——总统发言人的回忆》，施鲁佳、赵子健译，新华出版社，1991年，第190—192页。

<sup>②③</sup> Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 55.

<sup>④</sup> 戴维·哈伯斯塔姆：《媒介与权势：谁掌管美国》，尹向泽等译，国际文化出版公司，2006年，第7—8页。

小儿麻痹症而终日坐在轮椅上。在一个没有电视的年代里，罗斯福在自己的健康问题上故意误导了公众。他经常叫摄影师拍摄他站立着的照片，甚至摆出一副走路的姿势让摄影师拍照，然后刊登在各种出版物上，以至于很多人都不知道总统下身瘫痪。<sup>①</sup>里根住进贝塞斯达海军医院切除结肠癌的时候，他的助手不得不花很大力气保守秘密。新闻界要求了解全部事实，而总统和夫人南希则坚持透露得越少越好，这就使白宫的新闻办公室不可避免地要同记者团发生冲突。<sup>②</sup>1986年3月至4月，美国对利比亚实施了两次空袭战。除了军事行动之外，白宫还对卡扎菲发动了一场“神经战”——通过制造和散布假情报，使卡扎菲整天提心吊胆，坐立不安。假情报的内容包括卡扎菲的亲信如何在密谋要搞掉他、美国正在策划什么新的行动等等。这样做反而在美国国内引起了一场轩然大波。记者们起先不了解内情，纷纷根据白宫提供的假情报作了报道。但没过几天，事情就败露了。一些报道过假情报的记者纷纷来找白宫新闻办公室表示抗议，认为这是对他们职业尊严的一种污辱。<sup>③</sup>

散布假新闻存在着较大的风险，但是玩弄一些公关技巧却是常用的手段。例如，故意向媒体透露一些情报及获得情报的渠道。里根当政时期进行了美苏会谈后，白宫新闻发言人对记者团说：“在一次会谈结束后闲聊时，总统对戈尔巴乔夫讲过这样的话：‘尽管我们之间分歧很深，但我相信由于我们的这次会晤，世界将会感到可以轻松一些。’‘我们的分歧很大，但我们增进相互了解的决心同样也很大’。”当天晚上，各大媒体都报道了这两句话，表明会谈确实是很坦率的。但是后来被证明，这两句话都是被炮制出来的。<sup>④</sup>还有个小窍门，就是如果坏消息无法被压制，那么要等到星期五的下午才发布，因为接下去就是周末了，老百姓忙着休息娱乐，没空来管政府的丑事了。很多媒体都会压缩版面和时间来给一个过时的新闻，而到下周一开始，又有新的事情出现了。这样就能躲过媒体的法眼，或者干脆用“无可奉告”来搪塞记者。小布什的新闻发言人麦克莱伦在就任后的第一次新闻发布会上，先后有数名记者就伊拉克大规模杀伤性武器问题发问，他的回答只有一句：“这个问题我们已经讨论过了。”有人数了数，他的第一次新闻发布会竟然把这句话说了9次。美联社曾抱怨说，麦克莱伦一直“固执地”依据白宫拟订的“谈话要点”发表意见，有时不惜以“无可奉告”开罪记者。如果有媒体对白宫事务的报道立场不公或内容失实，他会直接致电文章作者，用其特别的得州口音坚定地表达自己的观点。<sup>⑤</sup>

小布什执政期间，白宫还安排了假记者。这也是一种误导媒体的方式。在MSNBC电视网的一个晚间新闻节目“倒数计秒”中，主持人凯斯·奥伯曼(Keith Olbermann)揭露了白宫在

① Hugh Gregory, *FDR's Splendid Deception*, New York: Dodd, Mead, and Co., 1985. 转引自 Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 38.

② 拉里·斯皮克斯、罗伯特·帕克：《白宫揭秘——总统发言人的回忆》，施鲁佳、赵子健译，新华出版社，1991年，第10页。

③ 同上书，第123页。

④ 同上书，第80页。

⑤ 宋双峰、王绣宇：《白宫新闻发言人》，载于《新闻界》，2004年第5期。

新闻操作上的破绽：2004年2月到2005年1月的一年时间里，在白宫举行的吹风会和记者招待会中，有一个叫“杰夫”的记者引起了人们的注意。每当白宫的新闻秘书斯科特·麦克莱恩(Scott McClellan)说“你说呢，杰夫”，杰夫马上就问一些软问题，而这些问题显然并不是要寻求更多的信息，而是支持总统或者贬低总统的敌人。在2005年1月26日的记者招待中，人们看到杰夫得到了当面采访总统的机会。他问了总统一些问题，而这些问题含沙射影直指总统的对头希拉里·克林顿。其实，杰夫不是什么媒体记者，“杰夫”也是化名，他的真实名字叫詹姆斯·古科克(James D. Guckert)，受雇于一个叫塔伦新闻(Talon News)的网站，这个网站里都是共和党的积极分子。而在两年前，白宫已经知道了“杰夫”的真实身份。甚至有材料表明，白宫暗地里指使“杰夫”作出有利于白宫的报道。到2005年2月为止，已经有六名“记者”被揭露利用记者身份作出有利于政府的报道。其中有两位是辛迪加报纸的专栏作家，受雇于健康和人类服务部(Department of Health and Human Services)，另外四个则冒充“电视记者”，而他们报道的新闻片已经被50家电视台当作真实的新闻片播出了。<sup>①</sup>

#### 4. 利用民意测验

除了平时常见的盖洛普、哈里斯民意测验外，白宫自己还会做很多民意测验。肯尼迪的民意测验团队以路易斯·哈里斯(Louis Harris)为领导，成为白宫一支不可忽视的力量，为总统提供从公民权利到对外政策各方面的建议。林登·约翰逊的民意测验顾问是奥利弗·奎勒(Oliver Quayle)，尼克松雇用了两个民意测验公司，卡特聘请了帕特·卡代尔(Pat Caddell)来检测公众的态度，里根的专家是理查德·沃斯林(Richard Wirthlin)，布什的专家是鲍勃·梯特(Bob Teeter)，克林顿则聘请了好几个民意专家，其中包括斯坦·格林伯格(Stan Greenberg)和道格·斯科恩(Doug Schoen)。1971年到1972年之间，尼克松命令他的白宫小组举行了多项民意测验以测试公众对他的经济政策的反应。布什在1989到1990年间花了21.6千万美元在民意测验上。学者达菲(Duffy)和古德盖姆(Goodgame)认为布什对民意测验非常敏感。例如，他原先对毒品的态度并不强硬，一经民意测验发现公众更支持对毒品强硬的政策，他的态度马上变得强硬起来，要坚决打击毒品贸易和犯罪。<sup>②</sup>克林顿在他的第一年就花了200万美金在民意测验上。<sup>③</sup>民意测验已经融入了克林顿制定政策的过程中，特别是在他的经济政策制定过程中，他的御用民意测验专家格林伯格已经设立了固定的访问对象，以便及时了解公众对

<sup>①</sup> Frank Rich, "The White House Stages Its 'Daily Show'", *New York Times*, February 20, 2005.

<sup>②</sup> Michael Duffy and Dan Goodgame, *Marching in Place: The Status Quo Presidency of George Bush*, New York: Simon and Schuster, 1992, p. 104. 转引自 Jeffrey E. Cohen, *Presidential Responsiveness and Public Policy-Making*, The University of Michigan Press, 1997, p. 13.

<sup>③</sup> George C. Edwards, The Public Presidency: "Frustration and Folly: Bill Clinton and the Public Presidency." In *The Bush Presidency: First Appraisals*, edited by Colin Campbell and Bert A. Rockman. pp. 234—61. Chatham, NJ: Chatham House, p. 234. 转引自 Jeffrey E. Cohen, *Presidential Responsiveness and Public Policy-Making*, The University of Michigan Press, 1997, p. 13.

总统政策的看法,有利于总统及时调整政策。<sup>①</sup>迪克·莫里斯对克林顿的劳工部长罗伯特·雷奇(Robert Reich)说:“你有许多好的主意。你可以把这些主意先交给我测试一下。先把这些政策放到我们的民意测验中去。过一两天我就知道行不行。低于40%就要被排除在外。50%的支持率说明还可以考虑考虑,如果有60%、70%,那总统肯定会采纳。”<sup>②</sup>白宫自己做的民意测验结果一般不公布,只是用于对舆论环境的监测,给总统决策作参考。

## 5. 给媒体施加压力

美国总统和媒体的关系忽晴忽雨,连说过宁可“有报纸无政府”也不要“有政府无报纸”的杰弗逊,到了后期,也痛恨报纸对他的批评。总统有时候会给新闻界施加压力,林肯被认为是美国历史上最伟大的总统之一。但他在南北战争中亲自下令关掉了几家报纸。他认为这是为了保护联邦。当时林肯在媒体上的形象并不好,很多报纸把他形容为一个“愚蠢的呆子”。<sup>③</sup>杜鲁门在1948年竞选中取得了惊人的胜利后,痛骂“被人包养的报刊和电台”,攻击这些报刊和电台“用纯粹的推测来混淆事实,毫无疑问地误导和欺骗了读者和听众”。<sup>④</sup>1960年代,当公众在为越战辩论的时候,副总统阿格纽决心教训一下媒体。他在1969年的一次公开演讲中谴责媒体被东部的一些自由主义精英所控制,所以那些持保守主义的人们的观点无法得到表达。他暗示有可能创立一些“受控制的媒体”,并且现在是时候改变一些现状了。副总统的演讲在业界引起了一阵骚动。很多电视台由于害怕白宫吊销他们的采访许可证,在报道政府的尺度上作出了让步。1971年,50万民众聚集在华盛顿抗议越战时,当地的电视网只给予了很小的报道篇幅。<sup>⑤</sup>2004年,明星记者凯利(Kitty Kelley)准备推销她批评布什家族的书时,白宫官员告诉NBC新闻主管尼尔·夏皮罗(Neal Shapiro)不要让她在节目中做这本书的访谈。<sup>⑥</sup>

## 6. 平时联络感情

联络感情是白宫专职媒体联络机构的主要职责之一。新闻秘书办公室、传播办公室、公共事务办公室、全球传播办公室等机构手里都掌握着一大批重要记者的名单,平时就尽量与记者

<sup>①</sup> Jeffrey E. Cohen, *Presidential Responsiveness and Public Policy-Making*, The University of Michigan Press, 1997, p. 13.

<sup>②</sup> Robert Reich, *Locked in the Cabinet*, New York: Alfred A. Knopf, 1997, p. 271. 转引自 Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, p. 64.

<sup>③</sup> Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, p. 140.

<sup>④</sup> 杜江主编:《新闻发言人:理论与实务》,四川大学出版社,2005年,第8—9页。

<sup>⑤</sup> Melvin L. DeFleur and Everette E. Dennis, *Understanding Mass Communication*, Houghton Mifflin Company, 1981, p. 101.

<sup>⑥</sup> David D. Kirkpatrick, “Book Unflattering to Bush Draws His Campaign’s Fire”, *New York Times*, September 9, 2004.

保持良好的工作或私人关系,以便遇到情况,“软硬兼施”。

有必要提及白宫记者团。白宫记者团并不专属于白宫,也不为白宫服务,但这些专门采访白宫的记者是政府新闻发布人联络的对象。白宫记者团的成员享有比其他普通记者更多的特权,具有更高的知名度,还拥有自己的同业组织——白宫记者协会。他们可以乘坐总统的专机“空军一号”飞往世界的各个角落。目前注册的白宫记者团成员已多达2 000多人。

白宫记者团可以追溯到麦金莱总统时期,他赋予了白宫记者许多特权,为来白宫采访的记者提供方便。从麦金利时代起,逐渐形成了一个专门采访白宫新闻的记者群体——白宫记者团,并一直延续下来。<sup>①</sup>白宫记者协会成立于1914年。11个报道白宫的记者组成了这个协会,目的是“维护被派往华盛顿报道白宫的记者的利益”。1924年后,协会在华盛顿特区举行年度晚宴。“白宫记者晚宴”的本质是政府对媒体进行公关的一个“特殊事件”,美国最有名的记者、艺人和政客受到邀请。自柯立芝总统以下的每一位总统都参加过这个活动。晚宴其实是一个娱乐派对,会放映电影、请好莱坞的明星表演节目并且颁发协会设立的新闻奖。在2002年的协会晚宴上,总统向来宾们展示了若干幅在白宫拍的滑稽照片,照片幽默诙谐地揭示了总统生活的另一面。2005年4月30日的白宫记者晚宴有3 000个来宾参加。一开始是布什总统发言,但没过多久,他的发言就被第一夫人打断,劳拉抢过麦克风,抢了丈夫的风头。<sup>②</sup>白宫记者协会是白宫拉拢的对象,白宫记者晚宴是白宫打出的一张情感牌,让第一夫人这一非官方的角色唱主角,可以增进白宫与记者们的情感。

乔·麦克吉尼斯(Joe McGiniss)1969年出版了《营销总统》一书,书中详细描述了尼克松的竞选班子如何把一个失败者的形象转化为“全新的尼克松”这一象征性的暗示上。<sup>③</sup>尼克松从这次竞选中尝到了甜头。所以,当总统经济顾问阿瑟·本斯(Arthur Burns)提供了一份悲观的经济状况报告时,尼克松的反应是:“我们需要一个针对经济的媒体战役(media campaign)”。<sup>④</sup>Campaign 这一词原来多用于竞选,因为竞选犹如打仗一样,需要发动一波一波的攻势才能制敌于死地。但是现在 Campaign 被广泛应用于宣传、公关等领域,不仅仅局限在竞选。例如上文所提到的,为里根出外访问作种种布置、利用假情报搞垮利比亚等,都被称作媒体战役。政治竞选的逻辑已经扩展到了平时的执政。《营销总统》其实不仅仅是指竞选中如何把总统候选人当作商品一样推销出去,而是暗示着总统的四年或八年任期都将受到竞选时的影响,选举文化是美国政治的一大特色。

① 杨正泉主编:《新闻发言人:理论与实践》,中国传媒大学出版社,2005年,第29页。

② <http://www.whca.net>.

③ Joe McGiniss, *The Selling of the President*, New York: Pocket Books, 1969.

④ John Ehrlichman, *Witness to Power: The Nixon Years*, New York: Pocket Books, 1982, p. 249. 转引自 Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 51.

## 第5节 案例评析:克林顿绯闻案的危机宣传策略

### 1. 总统和公众之间

对现实的不满总是激起人们对理想状态的追求。在美国民主的理想状态下,总统的表现和公众的期望应该是一致的。然而,事实并非如此。很少有总统在任期内完全达到公众的期望。即使几个名垂青史的总统,如富兰克林·罗斯福、肯尼迪和里根,在任时也饱受批评和指责。公众的期望和总统的实际表现之间存在着差距。19世纪的美国人希望总统不要显现出太大的政治野心,不要积极地推动一项立法议程,也不要太多地在公众场合发表演讲。而20世纪情况发生了大变化。参加了世界大战,国际国内情况越来越复杂,再加上大众传媒空前的发展,公众对于总统的要求也越来越高,总统的压力也越来越大。总统和公众之间永远存在着一种张力。这种张力使得总统要么劝说和引导公众支持自己的政策和主张,要么调整战略,迎合公众的期望。1955年7月29日,美国总统艾森豪威尔公布了美国发射人造卫星的“先锋计划”。而另一个大国苏联,则于1956年悄悄启动了人造卫星的研制和发射计划。1957年,苏联第一颗人造卫星上天,引起了美国国内舆论的一片哗然。在苏联发射卫星上天后的第一周,有6%的公众认为,这是美国当前最重要的问题。<sup>①</sup>1957年10月,有53%的人对美国的防御政策表示了不满。<sup>②</sup>1958年1月,当苏联再次发射卫星上天而美国发射失败后,有11%的人认为这是美国最重要的问题。<sup>③</sup>当时,艾森豪威尔不想增加财政赤字,而且情报部门送来的情报显示苏联的航天技术并不像公众想象得那么好。一开始他千方百计顶住舆论的压力,在演讲中多次谈到对苏联的航天技术不必太紧张,但对舆论好像无济于事。总统迫于压力,不得不作出政策调整,例如:增加国防开支,重组国防部,改革联邦对教育的支持。苏联的第一颗人造卫星也为艾森豪威尔创造了某些条件,他长久以来想做的事情由于这一事件而得到了实施,例如国防部的重组。<sup>④</sup>肯尼迪上任伊始,民权问题不是计划中重要的政策议题,冷战和反共是当时的头等大事。相反,肯尼迪认为民权问题会造成民主党内部的分裂,并且会影响他1964年的连任。然而,到了1963年,时势发生了变化,1963年的春天到秋天,接连发生了好多起民权事件,公众议程一下子从反共转到了民权。先是5月阿拉巴马州的骚乱,媒体作了很多报道,电

<sup>①</sup> Gallup poll, October 10—15, 1957. 转引自 Jeffrey E. Cohen, *Presidential Responsiveness and Public Policy-Making*, The University of Michigan Press, 1997, p. 189.

<sup>②</sup> 同上书 7—12, 1957. 转引自 Jeffrey E. Cohen, *Presidential Responsiveness and Public Policy-Making*, The University of Michigan Press, 1997, p. 189.

<sup>③</sup> 同上书 2—7, 1958. 转引自 Jeffrey E. Cohen, *Presidential Responsiveness and Public Policy-Making*, The University of Michigan Press, 1997, p. 189.

<sup>④</sup> Jeffrey E. Cohen, *Presidential Responsiveness and Public Policy-Making*, The University of Michigan Press, 1997, pp. 188—193.

视中出现了警方用警犬和高压水龙头对付示威的群众的画面。接着美国南部许多地方都爆发了示威游行。8月,华盛顿爆发了几十万人的大游行,马丁·路德·金发表了著名的“我有一个梦想”的演说。民权立刻成为全社会讨论最多的话题。肯尼迪在政策上马上作出调整,提出了立法要求,例如保障黑人的选举权。但是公众对总统不满不是因为总统的政策变动太慢,而是太快。当被问及“你认为肯尼迪政府在推动种族融合方面走得太快还是太慢时”,1963年9月,有50%的人选择了“太快”,而只有11%的人选择“不快”。<sup>①</sup>肯尼迪只能放慢脚步。<sup>②</sup>

在美国民主的逻辑下,总统是公众选出来的,在总统和公众之间其实达成了—个契约,要求总统的行为必须符合民意,如果不符合,则总统要面临压力和考验,轻则支持率下降,重则面临国会的弹劾和最高法院的审判。总统不管是主动迎合公众的期望,还是劝说公众,都是为了坚守这一契约。

## 2. 公众等于媒体吗? 克林顿绯闻案的危机宣传策略

然而公众就等于媒体吗? 越来越发达的大众传媒使得我们打开电视或者翻开报纸就以为那是公众的意志,其实不然。公众和媒体并不能划上等号。1998年的克林顿绯闻案就说明了这一点。公众对总统的支持率并没有因为媒体的恶言相加而降低,这是克林顿能够避免被弹劾下台的重要原因。

克林顿看上去风度翩翩,但总是不讨媒体喜欢。在克林顿竞选的时候,他多次绕开主流媒体直接走到选民及有线电视的观众群中。这一策略帮助他竞选成功。当选总统后,他以为可以继续凭借这一策略取得成功,但是他错了。克林顿任期一开始,他的白宫班子看上去傲慢无礼并且组织无序,经常限制记者采访<sup>③</sup>。1992年总统竞选时,克林顿说要进行罗斯福风格的活动,打破立法僵局。他甚至许诺在他当上总统后的100天内要推动多少项立法。但是他上台后却改口说他并不认为这100天就可以实质性推动他的计划,引起了媒体的一片哗然。一开始,总统就受到了攻击。政治学者蒂莫西·库克(Timothy Cook)和林·拉格斯代尔(Lyn Ragsdale)说:“克林顿和媒体从来没有过蜜月期。”<sup>④</sup>

这样的关系再加上克林顿上任初期遇到的那些麻烦:索马里、波斯尼亚和海地的僵

<sup>①</sup> Gallup poll, September 12—17, 1963, 转引自 Jeffrey E. Cohen, *Presidential Responsiveness and Public Policy-Making*, The University of Michigan Press, 1997, p. 189.

<sup>②</sup> Jeffrey E. Cohen, *Presidential Responsiveness and Public Policy-Making*, The University of Michigan Press, 1997, pp. 193—199.

<sup>③</sup> Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 129.

<sup>④</sup> Timothy E. Cook and Lyn Ragsdale, “The President and the Press: Negotiating Newsworthiness at the White House,” in *The Presidency and Political System*, 4<sup>th</sup> ed., Michael Nelson ed., Washington, D. C. Congressional Quarterly, 1995, p. 298. 转引自 Mark J. Rozell, *The Press and the Bush Presidency*, Preeger Publishers, 1996, p. 175.



局;白水门事件、旅行门事件;对联邦调查局文件的错误使用,竞选基金问题,都受到了媒体的质疑和猛烈攻击。1993年5月,克林顿上任伊始,发生了重要的公关灾难事件。克林顿为了在空军一号上理发,造成洛杉矶机场交通堵塞。克林顿的民意支持率跌到了30%<sup>①</sup>,几乎表明他的总统生涯快到尽头了。《华盛顿邮报》的一篇文章谈到克林顿遇到了媒体麻烦<sup>②</sup>,形容克林顿为“难以置信的无能”,“动作迟钝优柔寡断”,“愚笨”<sup>③</sup>。直到1995年,克林顿领导的政府和共和党主导的国会在政府预算上导致僵局,克林顿的民意支持率才逐渐上升。<sup>④</sup>

克林顿被称为“丑闻缠身”的总统<sup>⑤</sup>,他的媒体工作小组应该负有一定的责任。在媒体上最初出现负面报道的时候,白宫没有积极地回应,也没有策划、包装什么消息来平衡负面报道带来的影响,以至于总统在与媒体关系上出现了难以控制的局面。1995年6月,一位内阁成员对《华盛顿邮报》说:“白宫处在混乱中,没人肯对信息流通负责,也没人知道下一步该干什么。”<sup>⑥</sup>

这些积怨到1998年终于得到了大爆发。在1998年1月18日的德拉吉报道(Drudge Report,一家网络新闻网站)中,马特·德拉吉(Matt Drudge)贴上了一则消息,说《新闻周刊》枪毙了一条报道:前白宫实习生与总统有染。记者迈克·伊斯科夫(Michael Isikoff)报道了这件事情,但是最终被《新闻周刊》的高层压了下来<sup>⑦</sup>。就是这篇报道,引起了主流媒体的重视。此后,《华盛顿邮报》、CBS的王牌节目《60分钟》一个个跟进。前白宫实习生莫尼卡·莱温斯基向外界宣称她与总统克林顿保持了一年多的性关系,引起轩然大波。而克林顿一开始就在全国电视上予以否认。但国会并不放过他,特别是独立检察官肯尼斯·斯塔尔花了一年时间调查事情真相,并写成报告公布在网上。媒体更不会放过他。克林顿在白宫欢迎他竞选连任成功凯旋的集会上当众拥抱莱温斯基的那段经过剪辑的画面,被各电视台放了又放。《时代》周刊为了了解莱温斯基过去的情况,千方百计找出她中学时期同学名单,并向这些同学发去50多份传真打听她的情况。莱温斯基老家的《洛杉矶时报》更是派出26名记者四处调查打听她

① Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999, p. 57.

② Thomas B. Edsall, "Clinton Loses Focus - And Time," *Washington Post*, May, 1993.

③ David Gegen, "After 100 days, a President in Distress," *U. S. News and World Report*, May 3, 1993, p. 51; Kenneth T. Walsh and Matthew Cooper, "Great Expectations Meet Bleak House," *U. S. News and World Report*, May 3, 1993.

④ Michael A. Dimock, "Bush and Public Opinion", in Gary L. Gregg II and Mark J. Rozell ed., *Considering the Bush Presidency*, New York and Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 69.

⑤ Charles O. Jones, "Preparing to Govern in 2001: Lessons from the Clinton", in Norman Ornstein and Thomas Mann ed., *The Permanent Campaign and Its Future*, Washington, D. C.: American Enterprise Institute and the Brookings Institution, 2000, p. 187.

⑥ Al Kamen, "Frozen in Their Tracks?" *Washington Post*, June 23, 1995.

⑦ Marvin Kalb, *One Scandalous Story*, New York: The Free Press, 2001, p. 80.

过去的历史与家庭背景。全美各媒体派出的记者日夜守候在莱温斯基在华盛顿的水门公寓外，随时捕捉报道新的消息。美国媒体与公共事务中心的统计说，一周内对莱温斯基丑闻的报道占去著名三大电视新闻网 67% 的新闻报道时间。<sup>①</sup>由于莱温斯基绯闻案的影响，使当时正在华盛顿访问的巴勒斯坦领袖阿拉法特与以色列总理内塔尼亚胡的中东和谈无法进行。克林顿没有时间与精力来处理国际和国内事务。面对强大的舆论压力，克林顿不得不承认自己作伪证。众议院通过对总统的弹劾，但参议院在 1999 年 2 月否决了弹劾提案，至此沸沸扬扬的“克林顿绯闻案”划上了句号。

在世纪末的这项政治丑闻里，媒体照旧扮演着“看门狗”的角色，但与以往不同的是，这次媒体的参与程度似乎更大，《纽约时报》报道，至少 25 家美国报章要求克林顿总统辞职，包括 7 家销量多达 25 万份或更多的星期刊在内，它们是：《新奥尔良时代花絮报》、《西雅图时报》、《得梅因星期日登记报》、《费城问询报》、《圣何塞信使新闻报》、《坦帕论坛报》和《亚特兰大报—宪法报》。《阿尔伯克基报星期刊》认为克林顿“在道德上不适合当政”，《西雅图时报》也说：“没有道德的威望，总统就不能治国。”<sup>②</sup>绯闻案 1998 年 1 月在《华盛顿邮报》曝光后，各路媒体一哄而上，大炒特炒。在长达一年多的时间里，绯闻案几乎成了它们压倒一切报道重点。“每天在白宫新闻发布会上对新闻秘书提问的一小群记者们有他们自己不同的工作重心。他们专注于、几乎死盯着政府的丑闻、渎职、违法以及一些陈年旧账。他们对冲突、戏剧性场面、幕后事件很感兴趣，他们想拉开帷幕，揭露克林顿政府的种种不端行为”。<sup>③</sup>20 世纪末的美国新闻界，充斥着对政府官员的不信任。《纽约时报》的记者马丁·托琴(Martin Tolchin)说“他们就是撒谎者，公共官员们是不诚实、缺乏能力、不值得相信的，他们更加关心自己的前途而不是普通选民的安危”。《克里夫兰老实人》(Cleveland Plain Dealer)华盛顿分社社长汤姆·布拉蔡蒂斯(Tom Brazaitis)说：“我们是愤世嫉俗的欢呼者。”<sup>④</sup>

克林顿绯闻案是媒体名人报道和政党派别之争的结合物。面对那么多媒体的负面报道，白宫的新闻宣传机器更要开足马力了。克林顿在这次绯闻案中大致使用了以下几种应对媒体的宣传策略：

#### (1) 下蹲政策

所谓“下蹲政策”就是蹲下身来，说“无可奉告”。当事情还不知道将如何进展时，也许最好的办法就是“什么都不说”。1998 年 1 月，媒体揭露总统的私情后，克林顿随即发表声明说，自己同那位女子没有任何“不正当的关系”。在随后的几个月内，总统在公开场合很少出来对指控表态。数日来白宫坚持说总统需要收集事实为自己辩护，但后来助手们明确表示也许长时间内总统不会回答关于这方面的问题。白宫新闻发言人麦克·迈柯里(Mike McCurry)在新

① 江峡：《克林顿的生活》，长江文艺出版社，2004 年，第 344 页。

② <http://www.zaobao.com/zaobao/special/clinton/clinton150998c.html>。

③ 霍华德·库尔茨：《操纵圈：克林顿新闻宣传机器内幕》，张金秀、周荣国译，新华出版社，2000 年，第 7 页。

④ Marvin Kalb, *One Scandalous Story*, New York: The Free Press, 2001, p. 263.

闻发布会上,面对众多记者的提问时说:“除了刚才的那句话,我无可奉告。”<sup>①</sup>

### (2) 转移注意力

克林顿在1998年和1999年的两次国情咨文中,都暗示人们应将莱温斯基丑闻归为私人事件;第一次国情咨文发表在莱温斯基的指控刚刚浮出水面没几天;第二次是在参议院的弹劾前。尽管在大多数时间里,媒体的报道都是负面的。<sup>②</sup>克林顿在国情咨文中的表现是优异的,因为他成功地把人们的注意力转向了国家经济持续发展的势头。《洛杉矶时报》的调查可以提供证据:75%观看过1998年国情咨文演讲的人认为该演讲“好”或者“优秀”,67%的人认为国情咨文“能够吸引我的注意,我没有想起针对总统的指控”。<sup>③</sup>希拉里·克林顿在自传中也谈到了如何转移公众的注意力:“1998年9月15日,二十多位民主党女国会议员前来白宫与我会谈,我们研讨了应如何转移选民的注意焦点,让他们重视各项切身的议题,包括:联邦政府帮助缩减学校班级规模、补助校园建设、推动校园建设、推动社会保障体系以及医疗保险体系改革、更完善的领养机制,以及保护生态环境。”<sup>④</sup>

### (3) 家庭秀

在像性骚扰之类的指控中,第一家庭是最受关注的。希拉里为了帮助夫君渡过难关,在媒体面前表现得异常坚强。第一家庭为了显示关系和睦,在媒体面前作了很多秀。前面已提到他和夫人希拉里在竞选期间利用电视杂志《六十分钟》谈论他们之间的问题,得到公众的理解。在他与莱温斯基的丑闻传出后,他和希拉里穿着泳装跳舞,被记者偷偷拍下照片,登在许多报纸、杂志上。是他们不知道记者会偷窥,还是故意做给媒体和公众看的?只有他们自己知道。在克林顿被国会弹劾的第二天,克林顿一家出去休假。电视镜头里切尔西一手拉着克林顿,一手拉着希拉里,一家三口显得和睦亲密。11月1日,投票日的前两天,克林顿接受美国都市广播电台的录音广播采访,向美国人民表示,他现在正以治国为己任,将性丑闻与共和党对他的弹劾调查置于身后。克林顿在访问中说:“我要全美人民知道,我在竭尽全力,尽我最大的努力,修复我的家庭,以及我与美国人民的关系。”他表示,对于“我的妻子与女儿,我很爱她们。我在努力”。<sup>⑤</sup>

### (4) 攻击对手

第一夫人出面帮助丈夫回击质疑,往往比总统自己说话更管用。<sup>⑥</sup>希拉里长期以来一直是顾问们试图改变她丈夫某个决定的非正规渠道,而现在她也转向一位助手所说的“战争情绪”。最好的进攻就是最好的防守。同希拉里关系不错的安·路易斯在旧行政大楼召开了一次策略

① “For the Record”, *Washington Post*, January 22, 1998.

②③ 兰斯·班尼特:《政治的幻象》,杨晓红、王家全译,当代中国出版社,2005年,第289页。

④ 希拉里·克林顿:《亲历历史:希拉里回忆录》,译林出版社,2003年,第423页。

⑤ 江峡:《克林顿的生活》,长江文艺出版社,2004年,第426页。

⑥ Colleen Elizabeth Kelly, *The Rhetoric of First Lady Hillary Rodham Clinton: Crisis Management Discourse*, Praeger, 2001.

会议，第一夫人认为是该在公众面前捍卫总统的时候了。第二天早晨，她在“今日新闻”上宣布斯塔尔是一个“具有政治倾向的检察官”，是“心存恶意”和“内心狠毒”的“右翼阴谋”的一部分，绯闻是右翼保守派人士用于贬损克林顿的武器。她也严厉斥责媒体的“疯狂”，在她看来大多数报道已经变成反对白宫的密谋的一部分。第一夫人拒绝回答关于克林顿同莱温斯基的关系的问题，但她懂得将镁光灯转向政治对手的好处。<sup>①</sup>8月17日，克林顿在那篇公开道歉的演讲中，告诉美国民众他对自己的过失负完全责任，并承认误导了大家，他解释说：“在这场已被驳回的有政治企图的诉讼中，我竭力避免自己和家人受到那些恶意问题的伤害。我还指出斯塔尔的调查历时太久，花费太大，伤害了太多的人。”<sup>②</sup>

#### (5) 有策略的辩护

1998年8月17日，折腾了大半年的克林顿绯闻案终于有了眉目，克林顿在电视上道歉了。主动认错总比死不悔改好，但是在那篇电视演讲中，克林顿还是做了有策略的辩护。第一，他强调了与实习生发生性关系属于宪法保护的 personal rights；第二，这是他的私事；第三，这一诉讼从一开始就是一个蓄意的政治阴谋。<sup>③</sup>这种有进攻的防守，其实还是为自己辩护。

### 3. 总统和媒体之间的博弈

克林顿绯闻案中有一组关系值得探讨——总统、公众和媒体。克林顿在遭受媒体攻击最激烈的时候，民意支持率依然居高不下。克林顿绯闻案是危机公关“走向公众”的典型例子。与凯纳尔定义的“走向公众”不同的是，克林顿的“走向公众”，不仅仅是利用公众来面对国会山的质疑，也是用来对抗媒体。佩恩（克林顿政府的民意测验专家）的民意测验的结果显示，总统正在接近普通百姓。在总统做国情咨文演讲的前一天，有9%的人认为，教育是国家的头等大事。而在演讲的第二天，支持人数上升到17%。普通百姓关心的是诸如食物的安全、饮用水的安全和适当的医疗保健制度等等这些与他们的生活密切相关的问题。<sup>④</sup>《洛杉矶时报》的调查可以提供证据：75%观看过1998年国情咨文演讲的人认为该演讲“好”或者“较好”，67%的人认为国情咨文“能够吸引我的注意，我没有想起针对总统的指控”。<sup>⑤</sup>公众对媒体的上述表现大为不满和反感，不少人甚至加以抵制。一系列民意测验表明，人们认为媒体做得太过分、走得太远。媒体自我表白的“真实性、客观性、可信性”引起了老百姓的质疑。媒体的这种做法也受到了学界的批评。哈佛大学政策研究所所长桑德尔说：“我们亲眼目睹了充满丑闻、轰动新闻和公开展示的政治，这种政治把总统变成了名流文化中的一个角色。总统所具有的那种威

① 霍华德·库尔茨：《操纵圈》，张金秀、周荣国译，新华出版社，2000年，第298页。

② 比尔·克林顿：《我的生活》，李公昭等译，译林出版社，2004年，第863页。

③ 肖小穗：《性告解抑或权利宣言》，未发表。

④ 霍华德·库尔茨：《操纵圈》，张金秀、周荣国译，新华出版社，2000年，第203页。

⑤ 兰斯·班尼特：《政治的幻象》，杨晓红、王家全译，当代中国出版社，2005年，第289页。

仪和庄严都被剥掉了,而不可思议的是,公众对总统的支持率并没有受到严重损害。看来这也是美国社会的一种‘新契约’。”<sup>①</sup>从这一点来看,公众舆论并不是被媒体牵着走的。有425位知名历史学家反对弹劾并且发表了致全国人民的公开信。另外,据美联社在中期选举投票日前进行的一次民意调查,63%的选民认为,白宫性丑闻及所涉及的法律问题不会影响他们的投票意愿;64%的选民表示不满意国会处理莱温斯基的方式。选民们所关心的是社会安全、教育、医疗健康保险经济问题。

在丑闻报道达到顶峰的时刻,他的支持率还未跌破50%。到了后来,公众已经厌倦了媒体的绯闻报道。<sup>②</sup>总统和公众之间达成了某种默契,而媒体被晾在一边了。美国媒体在1970年代由于水门事件等一系列揭丑式调查报道的成功而获得了很高的声誉,可近年来,由于媒体市场竞争越来越激烈,媒体的某些做法也引起了公众的不满。根据“优秀新闻学”项目的调查,在1997年,7条新闻中就有一条是丑闻报道,而在1977年,则是200条新闻中有一条丑闻报道。<sup>③</sup>有一组数据不容忽视:45%的人认为大众传媒存在偏见,只有36%的人相信传媒客观公正。1988年统计,26%的人相信报纸是公正的,而相信杂志、收音机为公正的人为数少得可怜,分别为5%和7%,相信电视内容公正的人数比例较高,为49%。<sup>④</sup>1996年皮尤基金会的调查发现74%的公众认为媒介有政治偏见。<sup>⑤</sup>与此同时,不含公共政策内容的稿件从过去占35%上升到几乎占一半的水平。在所有的地方性和全国性的媒体中,包括报纸和广播电视媒体,增幅最大的软新闻类型包括:耸人听闻(例如丑闻等)的新闻,从过去的20%多一点上升到接近40%;人情味的新闻,从10%多一点上升到超过25%;犯罪和灾难类的新闻,从8%上升到14%。<sup>⑥</sup>媒体的公信度没有以前那么高了。一个可信度不高的媒体所报道的新闻也就不容易得到受众的认可。不被认可,那它影响民意的程度就会减弱。

由此可见,总统与媒体之间还存在着博弈。公众不一定和媒体站在一起。总统可以绕开媒体,直接走向公众,为自己赢取支持率,对抗国会、对抗挑剔的媒体。小布什的媒体顾问马克·麦金农曾对记者说:“你们以为他(总统)是个傻瓜?我们不在乎。那些在美国中部整天忙于工作的人们从来不看《纽约时报》、《华盛顿邮报》和《洛杉矶时报》,他们喜欢他走路的样子,喜

① 薛福康:《克林顿的政治遗产》,载于《光明日报》,1999年2月14日。

② Joseph Hayden, *Covering Clinton: The President and the Press in the 1990s*, Westport, CT: Praeger, 2002, p. 88.

③ Project for Excellence in Journalism, *Changing Definitions of News: A Look at the Mainstream Press over 20 Years*(March 6, 1998); cited in “Ticker”, *Brill's Content* (July/August 1998), p. 152.

④ Leon P. Burdett, *Understanding American Democracy*, Harper Collins Publisher Inc, 1992, p. 98.

⑤ “Press ‘Unfair, Inaccurate and Pushy’”,皮尤基金会在1997年进行的以“人民和新闻界”为主题的民意调查。皮尤基金会的调查可从皮尤的网站上查到。网址:www.people-press.org.

⑥ Thomas E. Patterson, “Doing Well and Doing Good: How Soft News and Critical Journalism are Shrinking the News Audience and Weakening Democracy—and What News Outlets Can Do About It,” Harvard University: Joan Shorenstein Center on Press, Politics and Public Policy, 2000, p. 3. 转引自兰斯·班尼特:《政治的幻象》,杨晓红、王家全译,当代中国出版社,2005年,第16页。

欢他的手势,喜欢他的自信。”<sup>①</sup>媒体的确有影响力,但是这个影响力是相对的,是有一定界限和范围的。民意如流水。媒体的评价和公众的期望仅仅是一时之境。媒体是个易逝的消费品。千秋功过,并非是由媒体来评判的。况且,公众、媒体对总统的期望是复杂的,自相矛盾的,而且经常是武断的。迈克尔·格罗斯曼(Michael Grossman)和马沙·库玛(Martha Kumar)研究认为,在每个总统的任期内,公众支持率是循环往复的。许多总统都经历了一个从默默无闻到天下尽知的过程。<sup>②</sup>詹姆斯·巴伯(James D. Barber)把这个过程概括为“同意”(consensus)、“冲突”(conflict)和“协调”(conciliation)。<sup>③</sup>这些学者的研究表明,大部分总统的支持率都经过了上扬一下挫一再上扬的过程。每个总统都受自己所处时代的限制,都要受到媒体和公众支持率的限制,即使伟大如华盛顿、林肯,在其总统任期内,也经常遭受媒体的诟病。<sup>④</sup>然而,这些领袖们终究青史留名。他们伟大并非迎合了媒体,而是超越了其自身的时代性,经受了历史的考验。

① Ron Suskind, "Faith, Certainty and Presidency of George W. Bush", *New York Times Magazine*, October 17, 2004.

② Michael B. Grossman and Martha J. Kumar, *Portraying the President*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981. 转引自 Willian C. Spragens, *Popular Images of American Presidents*, New York: Greenwood Press, 1988, p. 587.

③ James David Barber, *The Pulse of Politics*. New York: Norton, 1980. 转引自 Willian C. Spragens, *Popular Images of American Presidents*, New York: Greenwood Press, 1988, p. 587.

④ Willian C. Spragens, *Popular Images of American Presidents*, New York: Greenwood Press, 1988.

## 第5章

# 美国政府公共政策的宣传

在美国这样一个开放社会里,公共政策运作的整个过程实际上就是多种力量相互博弈的过程,或者说,是国家与社会相互作用的一个结果。政府、政党、公民、社会团体都有着各自不同的利益,在公共政策过程中起着不同的作用。安德森在《公共政策》一书中将政策制定者分为官方和非官方的两大类。<sup>①</sup>按照本书的视角来看,官方即属国家范畴,而非官方则属于社会范畴。美国的公共政策的产生、运作都离不开这两个领域。因此,许多学者把这两个范畴合并为公共政策的主体系统。我国学者王传宏和李燕凌综合前人的成果,把公共政策主体系统分为六部分:即政府系统、政党、政治团体、利益集团、新闻媒体和公民。<sup>②</sup>

如果把美国政府关于公共政策的制定和执行作为一个过程来考察的话,大致可以分为:察觉问题,收集相关信息,说明问题,开发解决方案,选择最佳方案,实施解决方案。在整个过程中,信息是贯穿始终的。公共政策的制定和执行过程包含着无数个信息搜集、整理和处理的程序,信息在公共政策过程中扮演着极其重要的角色。在这个过程中,作为主体的新闻媒体组成了公共政策制定和执行的外部信息环境。新闻媒体的报道可以为政府设置议程,让政府察觉问题;新闻媒体组织公共讨论,影响政府制定政策。本章研究的是政府在执行已制定的公共政策时,是如何利用新闻媒体来获得更多公众的支持,并推行其政策的。

## 第1节 美国政治中的公共政策

### 1. 选举政治与公共政策

选举是民主政治的核心。美国从立国开始就实行选举政治。两百多年来,两党在总

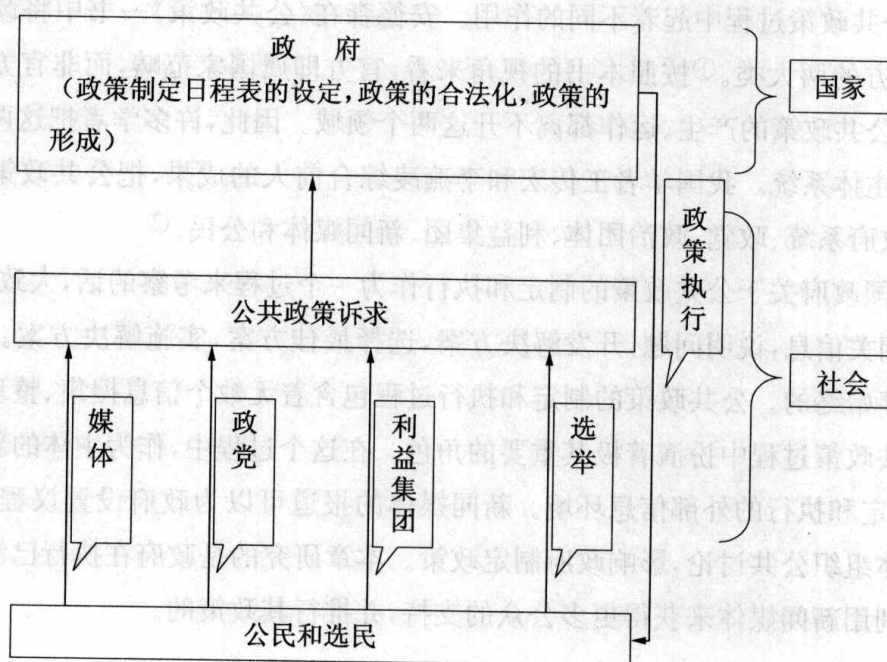
<sup>①</sup> 詹姆斯·E·安德森:《公共决策》,唐亮译,华夏出版社,1990年。

<sup>②</sup> 王传宏、李燕凌编著:《公共政策行为》,中国国际广播出版社,2002年,第38页。

统、国会以及各级州政府、州议会选举中互相竞争，争夺权力。从美国联邦政府（行政分支）这一层面来说，两党在总统选举中的竞争目的就是掌握行政领导权，引导国家发展方向和制定公共政策。因此，美国政府公共政策的制定与执行和选举密不可分。在选举中，候选人向选民清楚地阐明自己的政策选择；其次，选民根据自己的政策取向进行投票；第三，赢得竞选者为了连任或者为了所在党在下次竞选中的获胜，必须努力兑现自己竞选时所承诺的政策。

美国的建国思想起源于欧洲的契约论，即人民按照自己的意志，让渡一部分权力，彼此达成契约而组成政府，然后委托政府来治理国家，为人民谋福利。在美国，总统候选人因为选民的投票当选为总统，然后人民授权他组织内阁、领导政府、制定公共政策，这才是政府的合法性的来源。换言之，政府的合法性来源于人民（或选民）。

在美国的政治学中，普遍流行推崇的政策制定模式是由公众广泛推动的、自下而上的过程。<sup>①</sup>因此公共政策的一头是公众和选民（社会），另一头是政府（国家），如图：

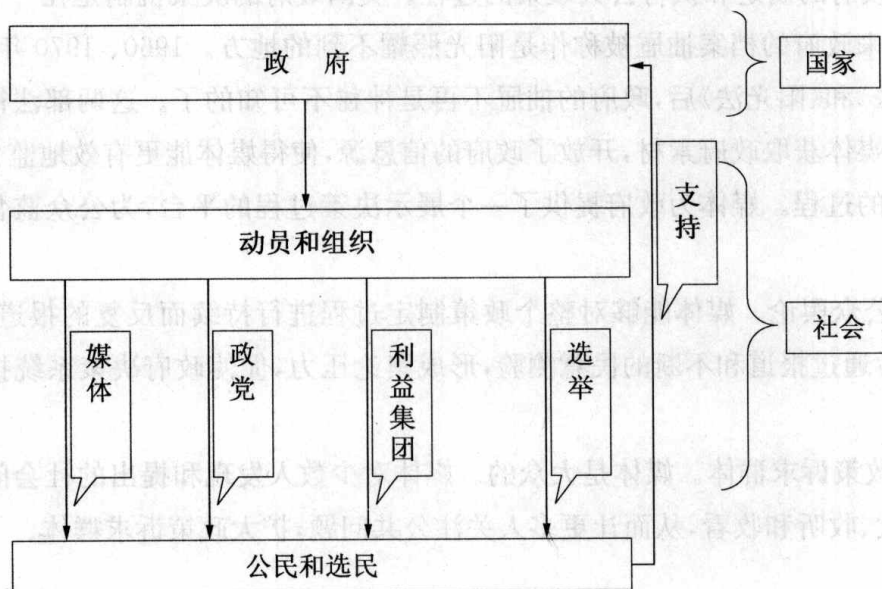


在上图的模式里，有一个必要的前提，即整个社会系统是开放的，信息基本可以自由流动。任何问题都可以为个人或者群体所认识和认同，并能够提交到政治过程来讨论、辩论和找到解决的办法；公民和选民能够确定、界定自己的利益，自我组织起来，通过选举、政党、利益集团和媒体形成政策诉求。因此，从公民和选民的角度来看，媒体是他们获知社会信息、形成政策诉求的工具。

<sup>①</sup> 托马斯·R·戴伊：《自上而下的政策制定》，鞠方安、吴忱译，中国人民大学出版社，2002年，第13页。



从政府的角度来看,政府在制定和执行公共政策的过程中,需要支持。政府需要“动员社会力量和资源达到某种目标”,<sup>①</sup>因此,如果从政府的角度出发,则上图应该变为



政府通过媒体、政党、利益集团和选举组织和动员选民支持政府的公共政策。在这里,媒体又成为政府影响公众以获得公众支持的途径。保罗·A·萨巴蒂尔提出了支持联盟框架的观点,该观点认为,我们关于政策子系统的概念,应该从传统的“铁三角”观念中扩展出来——仅限于行政机关、立法部门的委员会和影响单一政府层级的利益集团——应该包括另外两个行动者集团,其中一个就是新闻记者、研究者及政策分析者,他们在政策思想的产生、传播和发展中起着重要作用。<sup>②</sup>

由上可知,媒体在政府(国家)和公民(社会)之间的逻辑是这样的:一方面,媒体议程有可能影响政府的政策议程,因此选民会通过媒体向政府施加压力,提出政策诉求;另一方面,媒体议程有可能影响选民的公众议程,影响选民对政府的看法,而政府的领导者为了使自己任期内有所作为或延长自己的任期,必须诉诸选民,取信于选民,所以政府会重视媒体的报道。

## 2. 媒体对公共政策制定和执行的影响

媒体对公共政策的制定和执行产生了以下影响:(1)为公众和政府设置议程。在任何一个国家或地区无时无刻不存在着大量的社会问题,媒体对某些问题的报道可以使潜在问题突然显性化,在社会上掀起轩然大波,迅速引起决策层的重视。这样的机制被格斯頓称为“触发机制”<sup>③</sup>。1990年代初的佛罗里达,正因为有了当地媒体的大肆渲染,青少年犯罪现象成了公众

① 戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,华夏出版社,1999年,第179页。

② 保罗·A·萨巴蒂尔编:《政策过程理论》,彭宗超等译,三联书店,2004年,第154页。

③ 拉雷·N·格斯頓:《公共政策的制定——程序和原理》,朱子文译,重庆出版社,2001年,第26—27页。

议程的重要话题,舆论的压力、选民的意见使当地政府不得不重视这个问题,而把立法解决青少年问题提上议事日程。

(2) 监督政府的制定和执行公共政策的过程。美国政府的决策机制是在一个开放的环境中运作的。原来政府的档案抽屉被称作是阳光照耀不到的地方。1960、1970年代,美国通过了《信息自由法》和《阳光法》后,政府的抽屉不再是神秘不可知的了。这两部法律的通过极大程度上有利于媒体获取政府素材,开放了政府的信息源,使得媒体能更有效地监督政府制定和执行公共政策的过程。媒体为政府提供了一个展示决策过程的平台,为公众监督政府提供了一个窗口。

(3) 形成公众舆论。媒体能够对整个政策制定过程进行持续而反复的报道,使政策制定成为焦点,然后通过报道和不断的民意测验,形成舆论压力,促使政府决策系统接受来自公众的愿望和要求。

(4) 扩大政策诉求群体。媒体是大众的。媒体对少数人发现和提出的社会问题加以报道后,被公众阅读、收听和收看,从而让更多人关注公共问题,扩大政策诉求群体。

## 第2节 美国政府的政策宣传策略

既然媒体对于公共政策那么重要,美国政府在决策和推广政策的时候,必然对媒体加以重视,这里所探讨的是图二中的模式,在这种模式中,美国政府往往采用一种“策略性的政治传播”(strategic political communication),把媒介传达的信息作为一种政治资源用来分配和控制。在这种过程中,实际上是政府主导了公共政策的传播过程,即“利用传播媒介如报纸、杂志、广播、电视、宣传单、黑板报等,对政策信息进行传播,从而影响政策主体和受众客体的组织。它是公共政策系统运行的重要辅助手段,是展开信息传播、进行政策动员、反映政策影响的重要中介”。<sup>①</sup>在这个过程中,政府主要通过控制议程和影响态度这两个途径来争取公众的支持的。具体策略如下:

### 1. 政府首脑推广政策

美国总统往往是媒体关注的焦点,因此,美国总统经常在媒体面前发表演讲,或者亲自到全国各地去(当然也得有媒体在场),以获得媒体的支持。

1980年代,美国毒品消费大幅增长,海洛因及可卡因的流行使得吸毒人群在美国社会日益庞大,毒品走私日益严重,而且已经危害社会各个阶层,特别是青少年人群,在有的大学和高

<sup>①</sup> 陈潭等:《公共政策案例分析》,湖南师范大学出版社,2003年,第22页。

统在全国电视讲话中声称,要发动一场反毒品的战争。因为,“毒品正在威胁我们的社会,正在威胁我们的价值观和削弱我们的制度。甚至毒品已经危害到我们的国家安全”。总统吹响了反毒品战争的号角。第一夫人南希也帮助丈夫号召全社会一起反毒品。她的讲话则更显人性化。在一次媒体访问中,她引用了一个例子:一个吸毒的母亲生下了一个孩子。医生需要人工呼吸器来帮孩子呼吸,在一个月的时间内,这个孩子竟然休克了两次。<sup>①</sup>这个例子唤起了人们感情上的共鸣。“反毒品的战争”(war on drugs)形象地概括了联邦政府对毒品问题的策略和措施,这一口号由国家领袖总统来说,更加富有号召力。乔治·布什在1989年继承了这一做法,他在一次电视讲话中沿用了“反毒品的战争”这一口号,号召美国全社会重视毒品问题。

同样是里根。1985年2月10日,在一个全国性广播节目中,里根总统邀请了一些国会成员一起探讨政府预算问题。在节目中,里根试图和颜悦色地与参议院的民主党领袖在一些问题上达成默契,同时又滔滔不绝地阐明了政府在预算问题上的想法。其实,里根根本没有奢望在一次广播节目中与国会的民主党议员能达成共识,他的这种做法其实是在走“群众路线”(go public),旨在向媒体和公众表明一种态度:总统是很有诚意的,国会应该与总统在预算问题上达成共识。他的下一任总统也采用了相同的手段。1992年1月,乔治·布什在对以民主党议员占多数的国会发表演说:“我请求你们在3月20日之前批准出兵海湾的决议。我代表全体美国人民,他们希望你们在3月20日之前通过决议,出兵海湾。”<sup>②</sup>布什总统慷慨陈词的同时,几十架摄像机对准着他,总统的图像和声音通过电视卫星传到了美国的千家万户。

1996年1月,美国的一份国情咨文说:美国每年有100万少女怀孕,少女生育率是英国的2倍,是法国和意大利的6倍,少女怀孕加重了美国福利制度的负担,引起虐待儿童及犯罪等问题,并形成了恶性循环。对此,克林顿在1996年1月说:少女生孩子在美国是一个普遍现象,这不仅是一个道德问题,也成了经济和社会问题。他发誓要高度重视解决这个问题。他发起一场旨在减少美国少女怀孕生孩子的全国性运动。这场运动的目标是:在今后10年内把少女怀孕的现象减少1/3。克林顿说:“有很多事情我都希望在今后的四五年里能在我们国家里做好,但是,你们设想一下,如果我们把少女怀孕减少一半,美国将会发生怎样的变化,我们将会拥有一个多么不同的美国。”从1995年12月开始,卫生部投入了40万美元的广告制作费,对青少年进行纯洁教育,并把这项教育作为防止艾滋病感染的一种强化政策,在美国的电视、广播中大量播送呼唤性纯洁的政府广告,如“上一代妇女是我们的榜样,她们在结婚前能够控制自己的性行为”。“我现在正在实践着‘第二次的纯洁’,过去虽然有过性行为的体验,但现在应当停止。下一次的性行为,应该是结婚的时候”<sup>③</sup>。先由总统发表讲话,再由具体负责的政

① William N. Elwood, *Rhetoric in the War on Drugs*, Westport, Connecticut: Praeger, 1994, p. 28.

② Sam Kernell, "The Theory and Practice of Going Public", in Shanto Iyengar and Richard Reeves, eds., *Do the Media Govern?* Thousand Oak, Calif.: Sage Publications, Inc., 1997, p. 323.

③ 王殿卿:《失败的性教育》, <http://blog.cersp.com/52312/344368.aspx>.

府部门进行政策推广,这是美国政府政策宣传的一贯做法。

2005年初,小布什连任伊始,为了推广他的社会保障计划,走遍了美国的60个城市。<sup>①</sup>他反复安慰选民,即使实行了新的社会保障政策后,老百姓的养老金账户也依然不变。他在丹佛的一次演讲中说:“你可以去看看你的账户,什么都没变。”<sup>②</sup>值得注意的是,他的许多演讲都紧紧围绕着媒体的工作时间展开。4月28日,白宫在晚上电视黄金时间召开了现场直播的新闻发布会,《纽约时报》4月29日有6篇专门报道社会保障体系改革的文章,而4月30日则达到了9篇。布什到底有没有影响选民的态度且不论,但就为媒体设置议程而言,总统这样频繁地亮相的确起到了作用。

## 2. 政治广告

在美国这样的商业媒体环境中,法律允许谁都可以出钱做广告,包括政府。拉斯韦尔说:“公众不是被逻辑所征服,而是被故事所说服的。”<sup>③</sup>政治广告就是用故事和形象来说服他人。在1994年医疗体制改革中,医疗机构、保险和制药企业在广告上花了大笔的钱,以激发人们对总统提出的全面医疗保健计划的怀疑。铺天盖地的宣传就是为了渲染改革所带来的负面效应。如提出成本上升、政府官僚作风、医疗质量下降,以及政治地位显赫的中产阶级可能需要等待较长的时间才能得到治疗等问题。医疗和保险业制作的“哈利和路易斯”是最令人难忘的广告之一。他们出现在许多电视连续剧和广告中,对在改革中即将失去的东西感到担忧。克林顿政府也用广告的形式对付医疗和保险业的批评。白宫自己也制作了哈利和路易斯的电视广告,在白宫制作的广告中,这对夫妇在医疗事故中卧床不起,哈利失去了工作和医疗保障,路易斯却背叛了他。在电视播放该广告期间,克林顿夫妇和政府中的许多成员发表演讲,在集会中频频出现,接受记者采访,强调白宫方案的支持信息。<sup>④</sup>

伊拉克战争使美国政府陷入了伊拉克泥潭,这与布什当时“伊拉克战争速战速决”的论调相去甚远。美国父母都不愿意把孩子送到军队服役,这显然与五角大楼的政策不符。2005年,军方制作了一系列专门针对孩子父母的广告,主题叫做“帮助他们找到他们自己的力量”。广告说:“爸妈,你为了孩子已经尽你们所能了,接下来,应该让军队来正确地管教他们了。”<sup>⑤</sup>这则广告巧妙地避开了孩子在军队里有被送上前线而牺牲的危险,而把军队描绘成一个教育青少年成材的学校。

美国社会保障署曾警告说,美国社保基金将从2017年开始出现赤字,2041年将会完全枯

<sup>①</sup> Alan R. Andreasen, *Social Marketing in the 21<sup>st</sup> Century*, Sage Publications, 2006, p. 57.

<sup>②</sup> Anne E. Kornblut, “Bush and Cheney Go West to Promote Proposal for Social Security Overhaul”, *New York Times*, March 22, 2005.

<sup>③</sup> 哈罗德·D. 拉斯韦尔:《世界大战中的宣传技巧》,张洁、田青译,中国人民大学出版社,2003年,第37页。

<sup>④</sup> 兰斯·班尼特:《政治的幻象》,杨晓红、王家全译,当代中国出版社,2005年,第281页。

<sup>⑤</sup> “Uncle Sam Wants Your Parents”, *Slate*, August 22, 2005.

竭;要继续维持美国社保基金的支付能力,或者提高缴费 50%,或者削减一半开支。为此,小布什政府提出了社会保障“私有化”的改革方案,即准备引入个人养老金投资账户。政府为了推广社会保障体系也做了很多广告,例如 2005 年 1 月 19 日开始,在美国福克斯新闻网和美国有线电视新闻网中,播出的一辑宣传布什政府有关社会保障体系改革的广告,还搬出了罗斯福——广告中出现了美国前总统罗斯福签署建立社会保障体系议案的画面。据称,该广告的核心理念是“成立社会保障体系需要勇气,而保护它也需要勇气”。为此,还遭到了罗斯福后代的反对,他们认为如果罗斯福在世,一定会反对小布什的政策。<sup>①</sup>

### 3. 提供新闻材料

媒体由于资金、人力有限,有时候不得不利用公关材料,这就给了政府可乘之机。对于一些财力薄弱的地方电视台来说,没有那么多的资金和人员报道每一个新闻故事,新闻制作人员必须依赖各方提供的新闻录像片来填满 90 分钟的新闻节目。<sup>②</sup>连美联社的电视新闻台也承认他们至少向美国的主要电视网输送了一条新闻短片,在片中,他们没有注明这是国务院制作的。<sup>③</sup>1970 年代,中东石油危机,能源问题成为美国公共舆论中受人关注的话题,而能源问题带来的环境保护问题也颇受关注,因此,美国环境保护局(Environmental Protection Agency)成为舆论焦点。高峰时期,曾经有 112 个公共关系雇员在一年中总共发放了 1 000 多条新闻稿,另外,还发放了 170 万份彩色小册子。还有许多解释如何节省能源的专栏文章投给了许多小镇报纸。这些行为使得环境保护局陷入了与国会的麻烦中。国会成员认为,这些行为已经不仅仅是发布公共信息,而成了一种游说行为。<sup>④</sup>政府部门会制作许多电视短片,而这些短片会被许多地方台不加删减地引用。而短片中所谓的“记者”都是假名或者冒充的。在 1980 年代,联邦政府各部门,如 FBI、五角大楼和农业部等,花在公共关系上的钱就达到了 1.5 亿美元。每天记者们都会收到许多公关材料,但记者又无从核实这些材料的真伪。<sup>⑤</sup>

伊利诺伊州有一家小电视台叫 WCIA,它承担了大量的新闻工作。每天,该电视台的新闻部门要制作一个三小时的早晨节目、一个中午的广播和三个晚间节目。对于伊利诺伊州来说,农业是主要新闻来源,但是新闻主编金·吉(Jim P. Gee)说:“我们人手不够,不可能专门派一个记者采访农业新闻。”在这种情况下,WCIA 只能求助于农业部。农业部是联邦政府里公关做得最好的部门之一。农业部属下的广播媒体和技术中心每年的预算达到 320 万美元,他们

① 张玲:《布什就职前屡遭批评,自称总统应与上帝保持联系》,载于《世界新闻报》,2005 年 1 月 19 日。

②③ “Under Bush, a New Age of Prepackaged TV News”, *New York Times*, March 13, 2005.

④ Dennis L. Wilcox, Phillip H. Ault and Warren K. Agee, *Public Relations*, New York: Harper & Row, Publishers, 1986, p. 359.

⑤ Melvin L. DeFleur and Everette E. Dennis, *Understanding Mass Communication*, Houghton Mifflin Company, 1981, p. 100.

每年要为地方电视台制作 90 个“信息通告”,许多通告都反映了农业部“杰出”的工作成果。农业部专门雇用了两个记者——鲍勃·埃利森(Bob Ellison)和帕特·奥里利(Pat O'Leary),他们周游全国为农业部采集新闻,然后制作成新闻短片投送给地方电视台。在 2005 年的前三个月,WCIA 至少播放了 26 条他们采写的新闻,这些新闻片都是免费的。而从 2004 年开始,WCIA 播放农业部采写的新闻时开始打上字幕说是 WCIA 自己的记者报道的。<sup>①</sup>

虽然布什口口声声说应该把政府公关和新闻分开,白宫和媒体之间应该保持相互独立的关系,但是有材料表明,在布什第一任期中,白宫花在公关上的钱是克林顿任期的两倍,达到 25.4 亿美元。<sup>②</sup>早在 1981 年的一个统计就表明,联邦政府每年花费 6 500 万美元用于公关服务,2 亿美元用于广告,5 亿美元用于制作和政府事务有关的影片;每年用于向美国人推销政府的开支大约 10 亿美元。<sup>③</sup>政府的每个部门都设了与媒体联络的部门或者办公室,这些机构负责为媒体提供各种新闻资料和录像带,这其实也是利用了媒体自身资源有限的结构特点。政府给媒体越多“有用”的信息,媒体就会越依赖政府。

2005 年 3 月,国土安全部(Department of Homeland Security)拨出了 10 万美元秘密雇佣了一个“好莱坞眼线”——博比·福格森(Bobbie Faye Ferguson),这位女演员曾经出演《百慕大三角》(The Bermuda Triangle),并在一些电视节目如“设计女人”中担任嘉宾主持。她将与好莱坞的制片人和编剧一起给观众提供一些关于国土安全的信息和娱乐,这些信息娱乐在一些影片中(如《独立日》)具有现实意义。苏珊·默里娜莉(Susan Molinari),一度是 CBS 新闻节目的名人,时常出现在“硬球”和“国会山报道”等一些新闻节目中。她时常被描述为“前共和党众议员”或者“CNBC 的政治分析家”,但她实际的身份却是凯琴游说公司(Ketchum's lobbying firm)华盛顿分部的总裁以及凯琴公共事务部的主席。<sup>④</sup>同样的事情发生在交通安全部。2002 年,在交通安全部拍摄的一部电视片中,有一个叫杰妮芙·默罗(Jennifer Morrow)的记者参与了全程报道。后来,有材料披露杰妮芙·默罗根本不是记者,这个名字其实是公关公司职员用的假名。<sup>⑤</sup>

2003 年联邦政府花了 24 万美元,资助阿姆斯特朗·威廉姆斯(Armstrong Williams)制作“没有一个孩子被落下”的新闻分析片,用于宣传布什总统的医疗保险计划。在一次烧烤晚会上,布什曾经开玩笑说他许多有利的新闻报道均来自于阿姆斯特朗·威廉姆斯。威廉姆斯其实是公关巨头凯琴传播公司雇用的假冒记者。凯琴传播公司曾经为安达信做过公关宣传。这家公司已经接受了联邦政府 9 700 万美元的公关费用用于宣传白宫的社

① “Under Bush, a New Age of Prepackaged TV News”, *New York Times*, March 13, 2005.

②⑤ David Barstow, Robin Stein, Government video reports blur media ethics Segments don't always include source information, *New York Times*, March 13, 2005.

③ Cullen, R. M., Jr. (1981). *Mass media and the First Amendment: A introduction to the issues, problems, and practices*. Wm. C. Brown Company Publishers Dubuque Iowa, p. 150. 转引自张巨岩:《权力的声音:美国的媒体和战争》,三联书店,2004 年,第 147 页。

④ Frank Rich, “Enron: Patron Saint of Bush's Fake News”, *New York Times*, March 20, 2005.

会保障计划。而这笔钱也许只是预付定金。据报道,不久以后,政府花在虚假新闻上的钱比正规新闻报道要多得多。<sup>①</sup>

国务院底下有一个广播服务办公室(Office of Broadcasting Services),有30人左右,原先这个部门的职能只是为新闻发布会的材料作注解。但是2002年,收到白宫的指示,这个部门开始制作描述性的新闻报道,美化美军在阿富汗和伊拉克的行动。2003年6月,国务院制作了一条“新闻”,报道美军在伊拉克南部向当地居民分发食品和水。这些新闻报道大量被地方电视台播放了。到2005年初为止,国务院已经制作了59个这样的“报道”。1948年的史密斯-蒙特法案(1948 Smith-Mundt Act)允许美国之音向国外播报有利于美国的新闻,不允许其对国内播报类似的新闻。但是国务院官员称这则法律不适用于广播服务办公室。国务院新闻发言人里查德·布垢(Richard A. Boucher)说“我们的任务是提供事实和真理,我们不是一个宣传机构”。<sup>②</sup>

2004年1月,健康与人类服务部(Health and Human services)和公共医疗补助中心(Center for Medicare and Medicaid Services)制作的录像带后来被40多个地方台引用,而其中很多内容都不符合事实。国防部属下的陆军和空军家乡新闻服务中心有40个记者和制作人,专门为地方电视台制作表扬军队成就的片子。“我们是‘好新闻’的制造者”,中心副主任拉里·吉连姆(Larry W. Gilliam)说。每年,中心要拍摄成千上万的士兵向家乡送去节日的问候。后来,中心也开始制作新闻片子,2004年一年,中心制作的50个片子竟然被播放了236次,被4100万个美国家庭收看。中心制作新闻片的手法也越来越高明,尽量让地方电视台不加删减地播放。例如,片子中的记者,从来不表明自己的军方身份。送给每个地方的片子也是不一样的,中心要让士兵成为每个家乡的骄傲。吉连姆说:“很少有电视台播出的时候标明这是军方制作的。”<sup>③</sup>

在2001年至2005年大约四年时间内,总共有20个联邦政府部门包括国防部和人口调查局,制作了上百条电视新闻短片、录音和访谈节目,许多都被地方电视台播出。这些节目大都来源于公关专家。在播出的过程中,节目并没有出现“这是政府制作的新闻”的提示,观众都被蒙在鼓里。<sup>④</sup>

政府部门和公关公司的这种向媒体提供材料的行为,如同“喂食”,把材料喂给媒体。媒体由于时间、人力和物力有限,对这些材料无法咀嚼,囫囵吞枣似的把公关材料当作一般新闻就播出了。提供材料其实是利用了媒体结构和运作中的弱点,对媒体加以利用。

① Frank Rich, “Enron: Patron Saint of Bush’s Fake News”, *New York Times*, March 20, 2005.

② David Barstow, Robin Stein, Government video reports blur media ethics Segments don’t always include source information, *New York Times*, March 13, 2005.

③ Under Bush, a New Age of Prepackaged TV News, *New York Times*, March 13, 2005.

④ David Barstow, Robin Stein, Government video reports blur media ethics Segments don’t always include source information, *New York Times*, March 13, 2005.

#### 4. 通过非政府组织和公关公司对媒体进行公关

政府自己出面公关总有不便之处。向媒体提供录像带总有被揭穿的时候。为了更好地隐蔽自己的身份,美国政府往往通过资助非政府组织和与公关公司签订协议来帮政府宣传政策。《今日美国》曾报道,从2002年开始,美国教育部拨出了470万美元的公关经费用来资助非营利、无政府组织制作各种广告、传单,推广教育政策。记者分析了11个案例,发现没有一个媒体的报道指出这背后有政府的支持。<sup>①</sup>通过无政府组织发起的宣传活动让公众对其更加信任。

2005年8月,共和党全国委员会的前任主席爱德·格雷派(Ed Gillespie)和前众议院多数党领袖迪克·阿米(Dick Armey)筹得300万资金发起了公关战役,为布什的移民政策造声势。公关战役具体由格雷派所属的公关公司操作。他们与白宫的有关部门合作,发起了“为了美国的边境和经济安全”的公关活动,支持布什政府的移民政策。<sup>②</sup>

公关行业目前成为一个大型的产业。拥有200个雇员的Medialink Worldwide公司一年制作1000个电视片,与一些大的媒体公司都有合作。福克斯新闻数据库就与Medialink合作,为属下的130个附属台输送新闻片。CNN新闻资源库每年要向属下的750个位于美国和加拿大的电视台输送公关公司制作的电视片。美联社则利用它的全球视频网为全世界的电视台输送视频片。<sup>③</sup>与公关公司签订公关协议的好处是政府可以利用公关公司专业的技能和渠道发起公关战役,而无须由政府出面为自己做宣传。

### 第3节 影响公共政策宣传效果的因素

美国政府的媒体推广策略并不是招招见效,一试即灵的。利用媒体推广其公共政策受到以下因素的影响:

第一,国会与总统在政策上的冲突客观上会对媒介产生影响,大众传媒会根据综合因素做出自己的判断、进行独立的报道,从而影响公众;在官方的新闻源中,总统无疑是记者报道的重点对象,但国会议员的影响也不小,特别是国会与总统在某个问题上相持不下的时候,媒体就会给国会以重点报道。古德曼(Goodman)通过对《纽约时报》和《华盛顿邮报》的研究发现:在给中国最惠国待遇上,总统对媒体的影响比国会大,媒体给予总统的报道比国会多,但媒体的报道是随着国会与总统之间的分歧越来越大而逐渐增多的,也就是说,总统与国会的冲突升级导致媒体的报道升级。<sup>④</sup>在克林顿任职期间,民主党政府倾向于给中国最惠国待遇的政策,而

① The Education Department's Paid Apple Polishers, *USA Today*, September 3, 2005.

② Immigrating Opinion for the White House, Bloomberg, August 29, 2005.

③ Under Bush, a New Age of Prepackaged TV News, *New York Times*, March 13, 2005.

④ Robyn S. Goodman, "How Two Papers Covered President and Congress in China Trade Controversy", *Newspaper Research Journal*, Vol. 19, Issue 4, Fall 1998, pp. 40-57.



以共和党为多数党的国会则反对,这也给政府推广其政策带来了不小的难度。

第二,当时的政治气候。“9·11”之后,美国宣布进入战争状态,布什政府的外交政策围绕“反恐”展开,美国国内同仇敌忾的气氛完全有利于政府执行其外交政策。政府向媒体施加压力——这种在平时要受到谴责的行为,在这种非常时期也变得合理起来。例如,赖斯召集五大电视网的主管,要求他们不能播出奥马尔和本拉登的录像。美国之音播出了奥马尔的讲话后,美国国务院新闻发言人波切(Boucher)指责美国之音说,美国人纳税供养的美国之音不应该播放对塔利班头目的访问。2001年10月1日,美国之音台长以及广播局局长被美国政府撤职。<sup>①</sup>

第三,公众的政治倾向。“在政策实施阶段,公民对政策的一定的反应,以及在政策实施过程中按照政策的规定来调整自己的社会行为模式的程度,也在很大程度上决定着政策效能实现的程度”。<sup>②</sup>公众对于政策倾向的变化是非常缓慢的。个人对于政策的认识往往是有限的,而且他只对与自己有关的政策问题感兴趣。公众议程就是这些兴趣的综合。有人把1960年至1979年和1981年至1992年这两个时期比较,前者公众意见与政策的转向一致程度明显要高于后者,研究者猜测,这有可能是因为在前面二十年中的12年,民主党控制了总统宝座和众议院,而在后面的十二年中,民主党和共和党两党的力量始终处在拉锯状态中,改变政策风向没有前面那么容易。还有一个原因是里根上台后,美国在两代人中间有了第一位持保守主义立场的总统,而1980年前的民意调查显示,公众的倾向是自由主义的,在大多数问题上,公众更倾向于选择自由主义立场。自由主义的公众与保守主义的政府使得公共决策中政府和公众的一致性降低。另外,在对外政策上,自越南战争后,国会与总统的分歧越来越大,使外交问题决策上不像以前那么容易取得一致。<sup>③</sup>

## 第4节 案例评析:美国政府防治艾滋病政策的宣传

### 1. 国家和社会的合作

在美国这样的国家—社会结构中,国家不会统包统揽社会的一切事务,而是由社会搜集信息,产生利益诉求,形成利益集团,对国家施加压力,许多政策是利益集团对政府游说的结果。公共政策是国家和社会共同作用的结果,因此,公共政策的宣传缺少社会的参与也是不成立的。事实上,美国政府也是结合了社会组织、利益团体一起推广公共政策的。例如,成立于1986年的“为无毒品的美国而合作”(Partnership for a Drug-Free America,简称PDFA)这一非营利的组织,来自于美国广告机构协会(American Association of Advertising

① 张潇潇、郑一卉:《从“9·11”事件看美国的新闻自由》,http://www.sdcatv.com.cn/news/news0000012556\_28\_2002-1-4.htm。

② 赵成根:《民主与公共决策》,黑龙江人民出版社,2000年,第51页。

③ Alan D. Monroe, “Public Opinion and Public Policy, 1980—1993”, *Public Opinion Quarterly*, Vol. 62, pp. 6—28.

Agencies)的一个项目,原先的目标是用广告来改变青少年对毒品的态度。该组织成立以来,通过行动在社会上引起了很大的反响。1989年,布什总统在演讲中还提到了该组织为“反毒战争”做出的巨大贡献。“为无毒品的美国而合作”目前已经变成美国社会最有影响力的反毒社会组织之一。该组织每年接受社会各种企业、团体的捐助,其中一部分钱就来自于联邦政府(主要来自于教育部与各个州政府)。<sup>①</sup>20年来,“为无毒品的美国而合作”建立了广泛的社会网络,通过网络,把反毒品的信息源源不断地传输到目标人群中去。而联邦政府通过向这样的组织输入资金,也达到了宣传“反毒品战争”的效果。1990年代开始,美国政府开始宣传降低青少年的性行为。政府制作了很多广告在广播、电视和报纸上播放刊登。同时,社会上的一些团体,如青少年保护组织、学校都开展了相关活动,美国各地教会中的青少年团体发动“贞节运动”,许多父母注意与子女的沟通、教育,青少年之间彼此尊重和自尊的健康现象有所发展,到20世纪最后两年,美国青少年中的性行为降到了十年的最低点<sup>②</sup>。由此可见,公共政策关乎国家与社会,政府要推广某项公共政策,光有自己的宣传计划远远不够,还要发动企业、社团、学校等机构共同推广。

公共政策的推广是政府和社会组织共同工作的结果,是从国家到社会的一项系统工程。在这一工程中,利益集团、媒体、公众和联邦政府是相互作用、互相监督的。国家对政策的宣传很大程度上依赖于社会的合作。

## 2. 美国政府防治艾滋病的宣传策略

美国政府防治艾滋病的政策是一个“应对—行动”的过程。1981年6月,美国发现首例艾滋病。由于艾滋病是一种新发现的疾病,科学界掌握的有关信息还不够充分,因此在媒体上缺乏准确及时的艾滋病信息,公众关注在1983年6—7月间变成一场公众恐慌。

当时的媒体报道提示艾滋病可以通过日常生活接触在家庭中传播。因为艾滋病是一种当时没有治疗药物的致命疾病,日常接触可传播艾滋病的消息吓坏了许多人,出现了许多因无知而过度的反应。在纽约的一所监狱里,所有的犯人拒绝在饭厅进食,原因是一名死于艾滋病的犯人曾在饭厅就餐。在旧金山,因为有大量的男性同性恋,警察要求政府配备特殊的口罩和手套,以便在遇到可疑的艾滋病患者时,可以戴口罩、手套预防。老百姓害怕献血会染上艾滋病病毒,献血人数急剧下降。血库的存血量少到极限。纽约一所公寓的房客得知住在该公寓的一名医生治疗艾滋病患者后,联合起来驱逐这位医生。有的学校害怕艾滋病病毒会在教室里传播,拒绝因血友病而染上艾滋病的孩子进教室。政府的艾滋病热线一天要接8000至10000个电话,多半是希望获得有关信息。<sup>③</sup>在这种情况下,艾滋病成为美国社会1980年代以来的

① “Annual Report 2001—2002”, Partnership for a Drug-free America.

② 王殿卿:《失败的性教育》, <http://blog.cersp.com/52312/344368.aspx>。

③ 黄建始:《公共卫生的主要特征》, <http://www.gdjkyj.com/newsuse/message.php?messageid=1921&messageitemid=596&messageid=596&messageid=596>。

一大议题。1987年,兰迪·谢尔茨(Randy Shilts)写了一本非常著名的书《和乐队继续演奏》(*And the Band Played On*)。作者在书中驳斥了人们关于艾滋病的错误观念——认为艾滋病是由同性恋引起的。他还在书中批评了里根政府在防治艾滋病问题上行动滞后,引起了成千上万的人由于行为不当而感染艾滋病,从而死亡。而且,里根政府政策滞后的行为还引起了人们对于同性恋的歧视和敌意。<sup>①</sup>这本书在当时引起了巨大反响,对美国政府形成了很大的压力。在1980年代中后期,美国政府终于把防治艾滋病作为一项根本国策,白宫成立了全国艾滋病政策办公室(Office of National AIDS Policy),<sup>②</sup>美国疾病控制中心(CDC)开始制定长远的艾滋病防治计划,其中宣传如何防治艾滋病是防治艾滋病政策的重要组成部分。美国政府的艾滋病防治宣传基本包含以下几方面:

(1) 信息公开。美国每年用于防治艾滋病的钱有数十亿之巨,这些都是纳税人的钱。纳税人需要知道疫情的真相,人们也有权知道真相。所以,从政府到民众,从疾控中心到各类媒体,艾滋病的疫情公告和防治措施得到了社会各界广泛而及时的关注,因为这不仅关系艾滋病患者,同样也关系全体人民的健康和自由。美国政府高举信息公开的旗帜,在全美各地建立起艾滋病监控网,在各个城市设立主动和被动监测系统,建立了快速而准确的疫情报告制度,定期向相关机构和全体美国人民通报艾滋病的疫情和发展趋势。在媒体的强大参与下,全国上下,人人知晓,有关艾滋病的疫情报告和防治知识通过全民教育深入人心。1987年,国家疾病防治中心(Center for Disease Control and Prevention)发起了一项著名的关于艾滋病的公共信息运动,提醒人们艾滋病的危害和如何防止艾滋病。这项公共信息运动主要传递了以下信息:①如果没有有效的治疗方案,艾滋病是致命的;②无性接触不会传染艾滋病;③艾滋病病毒可以通过性行为、被感染的血液和针头传播;④在性行为中使用避孕套可以防止艾滋病的传播;⑤艾滋病可以通过母婴传染。1987年,纽约市政府在纽约市做了大量广告,宣传使用避孕套的好处。<sup>③</sup>结果1986年到1988年的两次盖洛普民意测验发现人们在这两年中使用避孕套的比例上升了,人们对艾滋病的认识也加深了。<sup>④</sup>对于美国大众传媒在艾滋病问题上的报道数量,美国疾病控制中心(CDC)曾有一系列精确的数据。从1985年至1991年,大众传媒关于艾滋病的报道数量分别为:1985年5 007篇,1986年5 377篇,1987年11 852篇,1988年7 584篇,1989年7 091篇,1990年8 364篇,1991年13 209篇。两次高峰分别出现在1987年和1991年。与此相应,对预防艾滋病具有良好效果的避孕套的销售情况也出现了戏剧性的变化。莫伦(Moran)等学者作过一项关于1984年至1988年间美国避孕

① Randy Shilts, *And the band played on: politics, people, and the AIDS epidemic*, New York: St. Martin's Press, 1987, 在1993年, HBO 还把它拍成了同名的电视片。

② <http://www.whitehouse.gov/infocus/hiv/AIDS/>.

③ Philip Kotler and Eduardo L. Roberto, *Social Marketing: Strategies for Changing Public Behavior*, London and New York: The Free Press, 1989, p. 210.

④ Eleanor Singer, Theresa R. Rogers and Marc B. Glassman, "Public Opinion about Aids before and after the 1988 U. S. Government Public Information Campaign", *Public Opinion Quarterly*, 55, 1991, pp. 161—179.

套销售情况的分析研究,结果显示在这一段时期内安全套的销售有了实质性的增加。其中主要发生在1986年至1987年之间,也就是媒体相关报道的高峰期,从2.405亿只猛增到2.89亿只。<sup>①</sup>

(2) 影响意见领袖。拉扎斯菲尔德的两极传播理论告诉我们,信息和观点往往是先流向意见领袖,然后再流向一般受众的。<sup>②</sup>因此,在宣传防治艾滋病时,让那些意见领袖出面影响公众是非常有效的。美国疾病控制中心首先对娱乐明星以及一些意见领袖进行了必要知识的培训,然后再让他们向公众阐明艾滋病防治知识。后来人们发现,当那些意见领袖参与进来后,艾滋病的发病率就少了25%—30%。<sup>③</sup>健康专家也被邀请加入了宣传防治艾滋病的队伍。据美国疾病控制中心(CDC)1994年的一份统计表明,约80%的健康科研基金与艾滋病有关,一大批健康传播学者被招募到与艾滋病预防相关的研究和行动计划中<sup>④</sup>。除了那些明星和专家外,社区内的意见领袖也同样值得重视。美国疾病控制中心(CDC)曾于1991年至1994年在达拉斯、丹佛、长岛、纽约和西雅图五座城市开展过一项名为“艾滋病社区示范工程”(AIDS Community Demonstration Project ACDP)的健康运动。目标对象是“艾滋病病毒感染高危人群”,目的是推广安全套的使用和注射器卫生。由于普通大众传媒的健康教育对此类人群很难起作用,实验者采用了一种名为“行为新闻学”(behavioral journalism)的方法。将那些同一社区里“行为符合健康要求”的居民,特别是那些原先有不良行为、经过短期健康宣传后经历了行为改变的“早期采纳者”选定为示范群体,将他们的行为改变过程编成小故事,通过电视纪录片或社区内有线电视新闻报道的形式提供给社区其他居民。结果显示,高危人群在行为改变方面有显著的提高。<sup>⑤</sup>社会知名人士的加盟是传播效果发挥的有力催化剂,可以通过公益性宣传或广告的形式直接进行,也可以通过流行歌曲、文艺演出等形式间接进行,通过意见领袖影响公众,是宣传艾滋病防治的重要手段。

(3) 青少年教育。由于1960年代波及整个西方世界的性革命的影响,美国赞成非婚同居和性放纵的学生日益增多,据美国疾病控制中心和美国大学健康协会ACHA估计,美国每500名大学生中就有一人感染艾滋病<sup>⑥</sup>。因此,美国政府在艾滋病防治中赋予学校健康教育以合法地位,并把学校作为预防艾滋病的重点。1996年,美国国会通过一项社会改革法案,鼓励公民结婚和实施婚前禁欲教育。后来,在5亿美元的公共基金资助下,联邦政府在其后开展

①④ 张自力:《论健康传播兼及对中国健康传播的展望》,载于《新闻大学》,2001年第3期。

② 张国良:《现代大众传播学》,四川人民出版社,1998年,第226页。

③ Kelly, J. A., St. Lawrence, J. S., Diaz, Y. E., Stevenson, L. Y., Hauth, A. C., Brasfield, T. L., et al. (1991), "HIV risk behavior reduction following intervention with key opinion leaders of a population: An experimental community-level analysis", *American Journal of Public Health*, 81, Vol. 2, pp. 168—171.

⑤ Alfred McAlister, Wayne Johnson & Carolyn Guenther-Grey etc. (2000), "Behavioral Journalism for HIV Prevention", *Journalism & Mass Communication Quarterly*, Vol. 77(1):143—159, Spring 2000.

⑥ 张毅:《大学生预防艾滋病健康教育之现状》,载于《国外医学》,2002年12月。

的“唯有禁欲”教育项目达到6 988个。2002年,布什政府为“唯有禁欲”项目增加预算3 500万美元,2003年达到1.35亿美元。布什在2002年2月的一次讲话中说:“对于防止非意愿怀孕和性传播疾病,禁欲是最可靠的方法,也是完全唯一有效的方法。当我们的孩子在面临自我约束和自我毁灭的时候,政府不应该持中立的态度。”<sup>①</sup>针对青少年活跃的性活动,美国在中小学普遍开设艾滋病防治知识课程。“青少年之声”主任詹姆斯·瓦格纳(James Wagoner)还在网上发起了禁欲与避孕双重措施的讨论。

(4) 总统支持。从里根、老布什、克林顿到小布什,美国的每一位总统都多次在公众场合对防治艾滋病发表重要讲话,体现了国家领袖、政府首脑对这一问题的关注程度。总统由于其特殊的地位,一举一动很容易受到媒体的关注,因此也很容易为媒体设置议程。2005年12月1日在白宫,布什总统与总统夫人在电视镜头前讨论了美国和全世界所面临的艾滋病难题。当天,布什还邀请了南非妇女达比(Thandazile Darby)来参加在艾森豪威尔办公室举行的艾滋病日纪念。<sup>②</sup>总统的这种行为向公众表明,政府从上到下都非常重视艾滋病防治工作,而且防治艾滋病是全世界人民所面临的问题,美国将与全世界其他国家一起,为防治艾滋病工作贡献自己的一份力量。作为前任总统,克林顿卸任后,为防治艾滋病、为公共健康到处奔走,赢得了人们的支持和掌声。2003年,他在克林顿基金会中开启了防治艾滋病项目(The Clinton Foundation HIV/AIDS Initiative),短短的三年时间内,帮助全世界41万5千艾滋病人获得了治疗的机会。<sup>③</sup>

防治艾滋病恐怕是美国政府在20世纪后二十年中最重要公共健康政策。由于关系到普通老百姓的安危幸福,政府动员了社会各界参与。公共政策与每个人的切身利益有关,因此在制定政策、执行政策的时候,少不了广大公众的参与。艾滋病防治不仅仅是政府某些部门的职责,更是整个社会层面参与的工作。在这一问题上,国家和社会的目标是一致的,政府在执行政策时少不了社会组织和各界人士的参与。美国发育成熟的市民社会为这项健康政策的开展提供了充分的条件。例如,在1996年,马萨诸塞州政府向1 400个非政府组织提供了15亿美元用于各种疾病的防治。<sup>④</sup>美国除了政府有关机构外,还有许许多多的社会机构、利益团体为防治艾滋病而工作,为防治艾滋病引起全社会的关注和取得良好效果打下了扎实的基础。例如美国著名的凯瑟家族基金会(Kaiser Family Foundation),是一家非政府、非营利的私人基金会。基金会每年捐助大量的金钱用于艾滋病的防治,并且与媒体合作开展艾滋病防治的宣传工作。例如,2004年维亚康母公司携手凯瑟基金会启动了它的全球艾滋病防治的宣传活动,在全球范围内投入了相当于20亿美元的广告时间,用于艾滋病

① 《文化现场:中国传统道德挑战的‘安全套迷信’》,http://cul.sina.com.cn/t/2004-09-23/83610.html。

② http://www.whitehouse.gov/infocus/hiv/aids/。

③ http://www.clintonfoundation.org/cf-pgm-hs-ai-home.htm。

④ Maria Elena Letona, *State Government Provision of HIV/AIDS Prevention Programs*, New York: Garland Publishing, 2000, p. 7.

的预防和宣传工作。凯瑟基金会还与 CNN 合作,共同奖励在非洲报道艾滋病的杰出记者,基金会还与福克斯电视网合作,发起了“暂停活动”(PAUSE campaign)。该活动利用福克斯电视网广大的电视平台向青少年宣传如何选择一种健康的生活方式。

美国民主的制度设计为政府的权力设定了范围,同时也为社会的自治提供了广阔的空间。许多公共政策本来就是由社会推动国家进行立法规范的。美国本身的制度结构也为社会能够对国家施加巨大影响提供了制度保障。例如,游说合法化,使得利益集团能够合法地利用金钱和其他手段对美国政府施加影响,从而制定有益于自己的公共政策;媒体不受政府控制,使得媒体能够监督政府、对政府施加压力,并把民意输入公共政策的制定中去。正因为公共政策是国家与社会合力的结果,因此,在公共政策的推广中,社会发挥了巨大的作用。艾滋病防治就是如此。政府执行艾滋病防治计划有其自身的弱点,例如官僚主义导致的机构反应迟钝、效率低下、信息不畅通,而社会组织、利益集团恰好可以弥补这一缺点。威灵斯(Wellings)博士曾经评估过艾滋病的防治计划,发现最有效的健康传播计划是由非政府传播者来执行的。<sup>①</sup>美国有很多像凯瑟基金会这样的私人基金会,他们的机制比政府更灵活、资金周转比政府更快捷,通常能够为政府所不能为。而像 CNN、福克斯电视网这样的媒体也把防治艾滋病看作是自己的一项责任。从信息流通的角度来说,政府一手包办信息的采集、筛选、传播是不可能的,在防治艾滋病的问题上需要社会力量的广泛合作。政府、社会组织、媒体、社区需要有机的统一,更进一步说,国家和社会在这一问题上达成统一,就能在各个层面上有效地防治艾滋病。

① Fred Kroger, "Governments Brand of Social Marketing", *Journal of Health Communication*, 1997, Vol. 2, p. 312—314.

## 第6章 危机中的媒体宣传

二战以来,美国政府的职能和权力逐渐扩大,逐渐渗透到社会的各个领域。社会矛盾的显现考验着政府的应对能力,而危机则是矛盾的集中体现。

危机是指危及组织利益、形象、生存的突发性或灾难性的事故与事件<sup>①</sup>。对于政府来说,考验政府的管理能力在于危机发生前和发生后这两段时间:危机发生前,政府是否能做到有效预警,危机发生后政府能否积极救治,挽回危机所造成的各种损失。

### 第1节 危机的种类

随着危机出现,恐慌、抱怨和批评总是接踵而来。然而并非所有的负面事件都能形成危机。真正对政府构成危机必须有以下条件:(1)构成危机的核心行为必须是违反常态的;(2)核心行为对整个社会系统造成了物理或心理上的严重威胁;(3)危机在整个社会的层面上被知晓和公开讨论,并对政府构成压力,逼迫政府采取应对行为。

危机分为两大类:一类为自然灾害;一类为人为事件:

#### 1. 自然灾害

2005年8月29日,飓风“卡特里娜”以每小时233公里的速度在美国墨西哥湾沿岸新奥尔良外海岸登陆。这次飓风造成的损失达到344亿美元,因这场飓风死亡的人数为1209人,<sup>②</sup>成为美国历史上最严重的一次自然灾害。飓风是对美国政府的危机管理能力的一次极大的考验,期间暴露出的政府应对措施滞后、救灾工作疏忽大意等问题使得布什备

<sup>①</sup> 居延安:《公共关系学》,复旦大学出版社,2005年,第10页。

<sup>②</sup> <http://news.sina.com.cn/w/2005-10-05/04587097737s.shtml>

受指责<sup>①</sup>。自然灾害对人类社会造成的生命财产损失无时不刻地考验着政府的危机处理能力。

## 2. 人为事件

顾名思义,就是人为制造的麻烦和祸害。对于政府来说,人为事件分为:

社会运动。如美国 1960、1970 年代人权运动在全国各地的烽烟四起;美国越战和伊拉克战争中爆发的反战运动等。

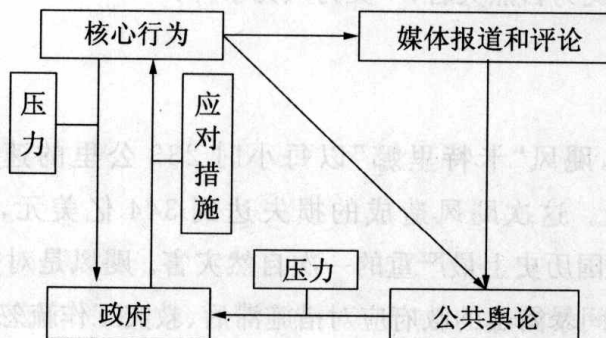
政府首脑和官员的遇刺或丑闻。如 1963 年 11 月 22 日,肯尼迪遇刺身亡;1974 年,尼克松因为“水门事件”而下台;1981 年 3 月 30 日,里根遇刺;1998 年,克林顿莱温斯基绯闻案等。

政府的行政危机。如 1995 年开始,美国总统和国会爆发预算大战,长达一年的争吵导致了 1996 年 1 月 5 日起,28 万非至关重要的联邦工作人员回家待业长达 21 天。

恐怖主义事件。1990 年代以来愈演愈烈的恐怖袭击事件已经被列为美国政府的重要危机事件。特别是 2001 年的“9·11”事件以来,美国民众对于恐怖事件已经成了惊弓之鸟,美国政府也成立了国土安全部专门应对恐怖袭击事件。

## 第 2 节 危机中的媒体角色

危机对整个社会系统造成了威胁,这种威胁不仅是物理上的,而且更是心理上的。其中少不了媒体的参与。在下图中,危机核心行为本身会对政府造成压力(如 1967 年南加州的种族骚乱影响了社会治安),也会在一定范围内形成公共舆论(通过人际传播和组织传播),但是危机核心行为一经大众传媒的报道,它的获知范围就扩大了,公共空间也扩大了,通过大众传媒形成的公共舆论对政府造成的压力更大。



<sup>①</sup> George Melloan, "Global View: What Are The Lessons of Katrina", *Wall Street Journal*, September 13, 2005, Page 17.



媒体在危机中的功能如下：

## 1. 沟通信息

现代媒体的最初功能就是沟通信息。新闻媒体是依赖“沟通情况,提供信息”而生存的<sup>①</sup>。大众传播往往是与人际传播和组织传播交织在一起的。1963年11月22日,当肯尼迪总统乘坐着林肯牌豪华敞篷汽车沿达拉斯市街道缓缓前行时,忽然被人开枪击中,在被送往医院后很快不治身亡。媒体很快发布了“总统遇刺身亡”的消息,当时东部和中西部的许多人正在边吃午饭边看电视和收听广播。每个人听到这一消息后,平均要告诉5到6个人。因此,大约有2/3的美国人(1.5亿)在半小时之内都得到了这一消息。<sup>②</sup>不仅突发事件如此,较长时间段内的危机也会被媒体报道而使得世人皆知。美国黑人自20世纪50年代中期始,在美国社会开展了一场声势浩大的民权运动。民权在美国社会是一个长期存在的问题,只不过到了那个时候突然一下子爆发出来。黑人的斗争得到了美国主流媒体的同情和积极声援,全美各大电视台经常临时中断正常节目,实况转播南方州警察对黑人示威群众施暴的场面。新闻媒体中不断出现的黑人大规模示威和警察动武的流血场景震撼了全美各界和整个国际社会,北方各州的白人纷纷集会示威,要求联邦政府和国会立刻出面干预,废除南方的种族隔离制度。

## 2. 引导公众

这一功能在自然灾害中尤其明显。在1964年阿拉斯加的地震中,当地的广播电台不间断地向听众播送即时新闻,告诉人们应如何逃生和避免地震所造成的伤害。在短短三天的时间内,一个当地的广播电台播送了4000条新闻。<sup>③</sup>最近的一次自然灾害就是2005年的飓风了。“山雨欲来风满楼”,9月20日左右,媒体广泛报道了“卡特里娜”之后的又一飓风——“丽塔”,以及得克萨斯当地政府是如何组织民众撤离危险地带的。<sup>④</sup>得克萨斯当地报纸成了民众知晓飓风情况的来源。在9月20日到9月22日之间的三天时间里,休斯敦当地最大的报纸《休斯敦纪事》推出“丽塔”的报道达47条之多,<sup>⑤</sup>其中有许多告知民众如何预防飓风所带来的危害

① 李良荣:《新闻学概论》,复旦大学出版社,2001年,第109页。

② Wibur Schramm, “Communication in Crisis,” in Bradley S. Greenberg and Edwin B. Parker, *The Kennedy Assassination and the American Public: Social Communication in Crisis*, Palo Alto, Calif.: Stanford University Press, 1965, pp. 1—25. 转引自 Doris Graber, *Mass Media and American Politics*, Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 1984, p. 229.

③ Daniel Yutzy, *Community Priorities at the Anchorage, Alaska Earthquake, 1964*. Columbus, Ohio: Ohio State University Disaster Research Center, 1969, p. 127. 转引自 Doris Graber, *Mass Media and American Politics*, Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 1984, p. 229.

④ “Anticipating Rita”, *Washington Post*, September 23, 2005, A22.

⑤ 根据 The Houston Chronicle 9月20日到9月22日之间计算出一共46条报道。

的文章,如9月22日在头版刊登的《如何逃离“丽塔”:你必须知道的》,告诉人们市政府撤离各个县的详细时间表,提醒人们做好各种准备。<sup>①</sup>

### 3. 监督政府

起源于20世纪初的揭丑运动使“扒粪者”成为美国媒体引以为豪的称呼。20世纪六七十年代是美国调查性报道最辉煌的时刻。其间发生的重大新闻事件有新闻界对越南战争内幕的揭露、五角大楼文件案和水门事件等。在这些危机时刻,一大批记者对白宫、国会山、五角大楼、中央情报局、联邦调查局等政府机构的内幕进行了无情的揭露。危机是对政府行政能力、危机管理能力的一大考验。美国媒体这个社会的“看门狗”无时不刻地监督着政府的一举一动。监督的对象包括:政府领导人的能力、政府在危机中的运行情况 and 政府应对措施的效果等。监督的结果是引起整个社会对于国家运行机制以及宪政制度的反思。例如在1970年代水门事件中对宪政的反思、1980年代伊朗门事件,以及2004年虐囚事件中对于对外政策的反思,还有1990年代白水门事件和1998年克林顿绯闻案中对于监督总统的反思——对体制和政策的拷问才是媒体监督真正的效果和意义所在。

每次危机总有一个核心行为,而且危机总是波及国家和社会两个层面,每次危机也总是会引起公共舆论的反应。应该说,危机本来就是由核心行为和公共舆论的反应构成的。公共舆论是丑闻的一部分。换句话说,危机一定要被多数人知晓,一定要被公众知道。如果危机的核心行为只在政府层面或者社会的某个角落发生,只是在小圈子里被知晓或讨论的话,那就不是政府所面临的危机。媒体是激发公众知晓讨论的一个重要渠道和工具。汤普森曾经把当今社会的丑闻称之为“媒体化丑闻”(mediated scandal),即媒体在丑闻中扮演了一个传播者的角色。<sup>②</sup>危机何尝不是这样呢?在如今社会发生的危机必然是“媒体化危机”(mediated crisis),没有媒体,危机也成不了危机。

因此,危机应该包括核心行为、媒体对它的报道、媒体上的评论和反响与公共舆论的讨论,这些都是媒体化危机的构成因素。“媒体化危机”指危机被大众传媒这种传播形式所建构的过程。在一定程度上,媒体对危机的报道反映了公众对危机严重性的认可程度。在对危机的报道中,媒体会激起公众的注意,从而改变公众议程,使政府成为人们议论的焦点。<sup>③</sup>媒体在危机中的功能是复杂的,它可以帮助政府安抚民心,疏通沟通渠道,例如在自然灾害中,媒体的预告功能可以使民众认清灾害的危害程度,避免不必要的恐慌。媒体还可以成为危机的触发者,许

<sup>①</sup> “Running from Rita; What You Need to Know”, *Houston Chronicle*, September 22, 2005, Pg. 1.

<sup>②</sup> John B. Thompson, *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*, Cambridge: Blackwell Publishers Ltd, 2000.

<sup>③</sup> Rogers, E. M., & Dearing, J. (1988), Agenda-setting research: Where has it been. Where is it going. In J. A. Anderson (Ed.), *Communication yearbook*, 11, pp. 555—594, Newbury Park, CA: Sage. 转引自 Rebekah Herrick, “Who Will Survive?”, *American Politics Quarterly*, Jan2000, Vol. 28, Issue 1, pp. 96—110.

多政府丑闻都是由媒体曝光的。例如,2004年,CBS的《60分钟》对美国政府虐囚事件的曝光,使丑闻一瞬间传遍全国、全世界,给予美国政府在伊拉克战争中的苦心经营以当头棒喝。不仅如此,丑闻缠身还形成了负资源,威胁着政府官员的政治生涯。20世纪两大总统丑闻——水门事件和克林顿绯闻案,媒体在其中都扮演了重要的角色。尼克松被拉下了马,而克林顿也差点被弹劾成功。在恐怖主义事件中,媒体对恐怖事件的报道在客观上还会为恐怖分子“帮忙”,因为“恐怖主义者希望许多人去看而不是很多人去死”。<sup>①</sup>2001年10月10日,美国各大电视台ABC、CBS、NBC、CNN和FOX的负责人联合表示,不再转播拉登及其助手的讲话,以免“为虎作伥”。<sup>②</sup>这些电视网也不再播出“飞机撞大楼”的画面,以免在美国人的心头再造成“二次伤害”。

### 第3节 美国政府的危机宣传策略

1997年,国会启动了一个国内备急项目(domestic preparedness program),这个项目是对国家防御自动化法案(National Defense Authorization Act)的补充。120个美国大城市与联邦机构合作增强应对恐怖袭击的能力,其中包括应对媒体的能力。因为一旦灾难发生,媒体质疑的往往是政府的能力。<sup>③</sup>与媒体的沟通是公共关系中的一项重要内容。考夫曼(Kauffman)认为:“一个组织在面对危机的时候,应该至少做以下这些事情:(1)迅速反应;(2)告知真相;(3)向公众及时传递信息。”<sup>④</sup>范斯认为在美国这样的环境里,应该“预先设立一套应急方案;反应迅速;预先训练新闻发言人;寻求第三党支持;集中新闻发言人的功能”。<sup>⑤</sup>考姆斯(Coombs)则把有效的危机公关措施概括为两点:同情和信息。对股东(对公司而言)要提供与危机有关的信息,对受害者要表示同情。<sup>⑥</sup>以上三家之言,都是针对一般公关而言,略显简单。美国政府在危机中一般采用以下措施:

① B. Jenkins “Future Trends in International Terrorism” in Slater, R. and Stohl, M. (eds) (1998), *Current Perspectives on International Terrorism*, London: Macmillan, p. 253. 转引自苏珊·L·卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第192页。

② Mark Jurkowitz, “Fighting Terror/ The Legislative Path the Media; Bush Aide Urges Restraint in Print”, *Boston Globe*, October 12, 2001, Pg. A18.

③ Frances Edwards-Winslow, “Telling It Like It Is: The Role of the Media in Terrorism Response and Recovery”, in Juliette N. Kayyen and Robyn L. Pangi ed., *First to Arrive: State and Local Responses to Terrorism*, MIT Press, 2003, p. 62.

④ J. Kauffman, “Adding fuel to the fire: NASA’s crisis communications regarding Apollo 1”, *Public Relations Review*, 25(4), 1999, p. 422.

⑤ S. Fines, “Crisis forecasting: What’s the worst thing that could happen”, *Management Review*, 75, 1985, p. 53.

⑥ W. T. Coombs, “Information and compassion in crisis responses: A test of their effects”, *Journal of Public Relations Research*, 11(2), 1999, pp. 125—143.

## 1. 主动及时沟通

危机事件发生时,其巨大的不确定性,使各种真真假假的信息、流言、谣言不断产生,导致人心浮动。随着时间的推移,很可能导致“涟漪效应”,产生新的危机。因此需要政府及时传递官方权威的消息,以安抚人心。1967年1月27日上午,在佛罗里达州卡纳维拉尔角肯尼迪航天中心,“阿波罗”1号宇宙飞船在发射台上做最后的模拟发射测试。突然间,太空舱发生火灾,火势迅速蔓延,三名宇航员不幸丧生。事故发生之后,美国宇航局(NASA)反应滞后,直到两个小时后才向公众播报宇航员的死讯,致使这两个小时内谣言四起,航天技术中心也人心惶惶。<sup>①</sup>19年后,1986年1月28日上午,在同样的地点——肯尼迪航天中心,“挑战者”号航天飞机在发射的73秒后,由于固体火箭助推器故障导致它在空中爆炸,七名宇航员全部遇难,价值12亿美元的航天飞机变成碎片坠入大西洋。而NASA还是没有吸取上次的教训,直到6个小时后才向新闻界发表公开声明。NASA反应的滞后致使其公众形象受到了破坏。<sup>②</sup>危机后的反应不仅要及时,而且更要主动把正面消息传送出去,以平衡先前的负面效应。

2004年4月28日,美国哥伦比亚广播公司(CBS)在美国军方一再要求其延迟公开报道两周后,最终在其王牌节目中公布了美军虐待伊拉克战俘的照片。紧随其后,《纽约客》周刊、《华盛顿邮报》、《纽约时报》及英国的《每日镜报》都相继刊登了美国士兵在伊拉克虐待战俘的文字、消息和图片。虐囚消息一经发出,顿时引起了美国和世界范围的强烈舆论震动,各国媒体纷纷跟进,一时形成空前的报道热潮。许多国家政府、议会对此表示强烈谴责,并要求严惩责任人,包括阿拉伯世界在内的世界许多民间组织更对此事表达了强烈的谴责与声讨,美国政府面临公共外交的危机。在危机中,美国政府采取了“主动沟通”的策略,对内:国防部命令属下的军队和空军家园新闻服务中心(Army and Air Force Hometown Service)制作了新闻片,在新闻片中,美军每年要训练5000个狱卒,对这些人上的重要一课就是对待囚犯要严格,更要公平。新闻片被送到了34个电视台,随着电视信号送到了4100万个美国家庭中。这一新闻片只是该中心那年制作的50个片子中的一个。<sup>③</sup>国防部此举是要平衡先前在虐囚事件中对美军不利的报道,挽回形象。在危机发生的时候,尤其需要政府出面,澄清事实,才能在危机中掌握沟通的先机。美国总统布什在2004年5月5日分别接受两家阿拉伯电视台为时10分钟的采访,主要讲他对美军虐待战俘照片的看法。采访安排在当地时间上午10点,地点为白宫地图室。这两家电视台分别是阿拉伯电视台(Al-Ara-

<sup>①</sup> J. Kauffman, "Adding fuel to the fire: NASA's crisis communications regarding Apollo 1", *Public Relations Review*, 25(4), 1999, pp. 421—432.

<sup>②</sup> F. J. Marra, "Crisis communication plans: Poor predictors of excellent crisis public relations", *Public Relations Review*, 24(4), 1998, pp. 461—475.

<sup>③</sup> David Barstow and Robin Stein, "Government video reports blur media ethics Segments don't always include source information", *New York Times*, March 13, 2005.

biya)和“自由一台”(Al-Hurra)。布什在接受采访时谴责了美军的虐囚行为,并且说“这样的行为并不代表美国”<sup>①</sup>，“那些人应该为这些可恶的行为负责”。<sup>②</sup>白宫新闻发言人麦克莱伦(Scott McClellan)在接受记者询问时说:“对总统来说,这是一个直接与阿拉伯国家人民进行对话的机会,以便他们知道我们认为这些照片是可耻的、令人难以接受的。这些照片不代表美国的价值观,也不代表美军的高尚行为。美国向来尊重所有人,对他们一视同仁。”<sup>③</sup>

在这次危机公关中,白宫是非常讲究沟通策略的,第一,高官的步调非常一致。不管是总统布什、国务卿鲍威尔,还是国家安全事务助理赖斯和国防部长拉姆斯菲尔德都认为:该行为与美国所倡导的自由、民主和平等的理念是严重不符的。美军个别人的行为并不能代表整个国家。第二,选择支持美国政府的媒体进行沟通。当记者问布什为什么不接受卡塔尔半岛电视台(Al-Jazeera)的采访时,麦克莱伦仅表示上述两家电视台在中东地区有着很高的收视率,没有做进一步的解释。<sup>④</sup>其实,原因大家都心知肚明。半岛电视台是站在反美立场上进行报道的,而总部位于迪拜的阿拉伯电视台立场比较中立,“自由一台”更是美国出资设立的,可想而知,其报道和言论明显是偏向美国的。

## 2. 承担责任

危机发生后,政府不能改变原先的行为,但可以改变公众对政府的看法。犯下的错误已经无法改变了,承认错误总比逃避责任好。主动承担责任是危机公关的重要策略。但是对于政府而言,当时当地的政治气候有很大的影响。不是每个总统在危机后的第一时间都能主动承认错误的。在“水门事件”中,尼克松的领导班子为新闻界所诟病,其中重要的一点就是总统总是在推卸责任。总统的支持率跌到了谷底。他的新闻发言人罗纳德·泽格勒(Ronald Ziegler)简直成了水门丑闻的丑恶代言人。他总是显现出一副铁石心肠、空口白牙板着脸撒谎的嘴脸。他在声明收回尼克松政府的某个立场时,就说现在的声明是“有效的”,当一位记者穷追不舍问他以前的声明是否为“无效的”时,泽格勒说“是”。<sup>⑤</sup>这样的翻手为云、覆手为雨,给公众留下了一个反复无常的政客形象,也为政治谎言安上一个动听的名字。里根在伊朗门事件前期的表现也是如此。1986年,里根政府向伊朗秘密出售武器,以交换在黎巴嫩关押的人质。这件事情被捅出后,在美国国内引起轩然大波。因为美国政府一直号称绝不向恐怖分子屈服,而这种与恐怖分子秘密谈判的伎俩等于是搬起石头砸自己的脚。里根在这件事中的第一反应是尽量进行遮掩,然后又把责任推到他的国家安全助理身上,接着,他又把责任推卸给白宫办公厅主

① Richard W. Stevenson, “Bush, on Arab TV, Denounces Abuse of Iraqi Captives”, *New York Times*, May 6, 2004.

② Paul West, “Bush tells Arab world: ‘Justice will be served’”, *Seattle Times*, May 6, 2004.

③ Robin Wright, “Top U. S. Officials Apologize to Arabs for Prisoner Abuse”, *Washington Post*, May 5, 2004.

④ 恽亦成:《布什向阿拉伯人民作交代》,载于《东方早报》,2004年5月6日,第3版。

⑤ 宋双峰、王绣宇:《白宫新闻发言人》,载于《新闻界》,2004年第5期。

任唐纳德·T.里甘。最终,四个月之后,在民意测验显示他的支持率降低20个百分点的情况下,他才承认了错误。<sup>①</sup>克林顿也是如此,在媒体报道了莱温斯基绯闻案后,克林顿先是隐瞒真相,拒不承认,但在新闻媒体及共和党的穷追猛打之下,终于招架不住,发表电视讲话,承认此事。克林顿为此落下一个“不诚实”、“作伪证”、“妨碍司法”的名声。当然,这并不是说,尼克松和克林顿当时如果第一时间承认错误,就可以免于被起诉,但至少可以说,没有主动承担责任伤害了他们在公众心目中的形象。

2005年,飓风“卡特里娜”袭击美国南部后,希尔和诺顿公关公司(Hill & Knowlton)的危机公关部主任保尔·克拉克(Paul Clark)向政府建议道:“最重要的是接受所有的批评,如果批评是对的话。人们会原谅失误但不会原谅借口。把事实充分地曝光,但不要推测你不知道的事实,比如死亡人数。”<sup>②</sup>果然,9月14日,布什亲口承认他“应该对美国政府对飓风卡特里娜赈灾不力承担责任”,“‘卡特里娜’暴露了在美国政府各个层面上的严重问题,在一定程度上,联邦政府并没有完全做好自己的工作,我本人也有责任”<sup>③</sup>。像“卡特里娜”这样的自然灾害与水门事件和克林顿绯闻案不同,政治气候党派因素相对简单,所以政府首脑勇敢地承担责任,对于稳定民心、挽回政府形象是有很大的作用的。

### 3. 采取行动

挽救危机必须采取行动。危机公关的策略在于要在媒体面前采取行动。“卡特里娜”飓风过后,媒体呈现出的是现场的狼藉、灾民的无助、治安的混乱和军警的无能。小布什这次显得行动迟缓且不够热心,新奥尔良市长和受害各州的官员似乎也只剩下了抱怨与无奈。布什的支持率一度跌落到40%至45%。<sup>④</sup>2005年9月15日,美国总统布什在“卡特里娜”飓风重灾区新奥尔良市的杰克逊广场发表全国电视讲话,希望扭转美国政府救灾不力的形象,为灾区重建打气。毫无疑问,讲话是需要媒体在场的。布什主要提到了联邦政府“亡羊补牢”的六大举措。第二天,布什的讲话立刻见诸各大报刊。联邦紧急事务管理机构还派了1000个国土安全部的雇员去往灾区救灾,就是为了挽回政府的形象。<sup>⑤</sup>为什么一开始布什政府救灾不力,而从9月中旬开始,又频频四处出击,挽回败局呢?媒体评论:布什的这些举措很大程度上是因为政治顾问卡尔·罗夫(Karl Rove)。<sup>⑥</sup>罗夫肾结石开刀,一直缺席白宫内阁会议。事实证明对布什来讲,罗夫是不可取代的。他病好后立刻与他的公关助理丹·巴雷特(Dan Bartlett)制定了一份

① 克里思·马修斯:《硬球:政治是这样玩的》,林猛、吴群芳译,新华出版社,2003年,第190页。

② Eric Deggans, “Journalists’ outrage visible in coverage”, *St. Petersburg Times*, September 8, 2005.

③ Paul West, “Katrina’s Wake”, *Baltimore Sun*, September 16, 2005.

④ Ken Herman, “Katrina and Rita: Politics: Bush poll numbers stuck at low point”, *Atlanta Journal-Constitution*, September 21, 2005.

⑤ *St. Petersburg Times*, September 8, 2005.

⑥ Llovd Grove and Hudson Morgan, “Why Rove Can’t Go... to Meeting”, *Daily News*, September 16, 2005.

公关计划:例如“内阁成员访问灾区”,要求政府官员如果上电视的话,一定要讨论罗夫提议布什拨出2 000亿美元作为灾区的重建资金之事。第二日,布什就当众宣布了2 000亿美金的“重建计划”,并发表讲话说“我们无法想像没有新奥尔良的美国会是什么样,这座伟大的城市会重新站立起来”。据报道,卡尔·罗夫还一手制定出补救计划三原则:全体内阁官员必须在总统带领下奔赴灾区,在接受采访时一定要强调政府现在正在做的事情;白宫官员不能对民主党等反对派有关救援的指责做出还击;以及试图将救援不力的责任转移到路易斯安那州政府的反应迟缓上。此外,罗夫更全面运作起他的危机控制模式,例如让大批开赴灾区的士兵常出现在电视镜头上,体现布什等官员安抚灾民的动人情景等。在罗夫的建议下,布什提出重建的短期目标,要求国会批准建造数十个临时市镇,让多达2.5万户灾民搬离庇护中心等,将重建措施落到了实处,更有助于重塑布什的形象。<sup>①</sup>遭灾的路易斯安那州经济落后,难民很多是因为逃不出灾区而落得家破人亡。从卡尔·罗夫等人制定的补救措施中,可以看出白宫正在把布什塑造成一位“富有同情心”的领导人。事实证明,布什政府的一系列措施赢得了民心。“卡特里娜”之后的“丽塔”飓风过后,有71%的美国民众对布什的救灾措施表示支持。<sup>②</sup>“卡特里娜”把公众视线暂时从伊拉克的泥潭里拉回到美国国内,危机变成了转机。在媒体面前采取行动像是一种“政治秀”,但这种秀是必须的,因为行为本身就是与公众的一种沟通,可以取得公众的谅解。

#### 4. 转移注意力

转移注意力的方法就是主动给媒体设置议程。2005年10月24日,美国总统布什宣布,提名现任总统经济顾问委员会主席本·伯南克(Ben Bernanke)接替将于2006年初任期届满的艾伦·格林斯潘担任美国联邦储备委员会(美联储)主席。随后,布什还在华盛顿经济俱乐部发表演讲,大谈财政的重要性。在此之前,白宫高层一直表示,至少在11月中旬之前,布什都不会公布美联储主席的人选。为何提前宣布人选呢?况且财政问题又不是布什的强项,为何要在媒体面前大谈特谈呢?原来有消息称:面对布什任内迄今为止最沉重而暗淡的时刻,白宫一直在积极部署绝地反攻。白宫幕僚们近来仔细研究了里根和克林顿这两位连任总统的经历,这两位前总统在第二任期都丑闻缠身,但是最终却都能风光体面地离任。因此,布什希望制定新的公关战略。根据新的战略,布什不应该受制于种种不利事件,而是要主动出击,将公众注意力带回到重大经济和外交议题上。实施这一战略的第一步,就是通过公布对伯南克的任命,让经济议题成为舆论的焦点。<sup>③</sup>的确,2005年8月以来,国内国外问题困扰着布什,截至10月底,美军在伊拉克阵亡的士兵超过了2 000人,<sup>④</sup>这一数字导致民众对布什对伊政策产生了更强烈的质疑,

① Adam Nagourney and Anne E. Kornblut, “White House Enacts a Plan to Ease Political Damage”, *New York Times*, September 5, 2005.

② Richard Benedetto, “Rita response boosts Bush’s poll ratings”, *USA TODAY*, September 30, 2005.

③ 陈之罡:《白宫完美危机公关打造美联储新主席》,载于《第一财经日报》,2005年10月26日,A7。

④ Tom Bowman, “Iraq war casualties mostly white, working class”, *Baltimore Sun*, October 30, 2005.

再加上“卡特里娜”和“丽塔”两次飓风,使得政府的救灾措施备受质疑,进行了两年多的白宫泄  
漏中央情报局秘密探员身份一案也将做出裁决,可能遭检控的对象包括总统副幕僚长罗夫  
(Karl Rove)和副总统幕僚长李比(Lewis libby),可谓是祸不单行。白宫此举是希望把人们的  
注意力转移到经济问题上来。事实证明,白宫的这一举措获得了各方面的好评,《华尔街日报》  
评论伯南克为“正确时间的正确人选”。<sup>①</sup>《纽约时报》社论称伯南克是“最完美的人选”,布什做  
出了“接近完美的选择”。<sup>②</sup>

## 5. 对媒体施加压力

美国商业媒体毕竟不是政府出资,政府不能控制媒体的言论。但在危机中,在外界的重重  
压力下,美国政府有时会给那些“不听话”的媒体以警告和压力。在水门事件中,“理查德·尼  
克松同新闻界发动了一场真正的战争。他命令对挑选出的几位新闻记者进行电话窃听和税单  
查账,让联邦调查局对哥伦比亚广播公司的丹尼尔·肖尔进行调查,对《洛杉矶时报》发行人奥  
蒂斯·钱德勒雇用的保姆做移民调查,撤消华邮公司所持的电视执照,甚至在水门事件期间他  
还怒叱那些‘令人愤怒的、恶毒的、歪曲的报道。’”<sup>③</sup>这一举动引起了美国新闻界的反感,格雷  
厄姆顶住压力,支持两位年轻记者追查到底。哥伦比亚广播公司著名新闻节目主持人克朗凯  
特还去国会听证会作证说白宫策划了一场反对新闻界的阴谋。2005年5月9日,美国《新闻  
周刊》报道,亵渎《古兰经》是美军用来惩罚关押在关塔那摩的穆斯林囚犯的一种手段。为了惩  
治穆斯林囚犯,美军把《古兰经》放进厕所,甚至将书籍冲入便池。<sup>④</sup>此事一经披露,立即引起了  
阿富汗穆斯林的强烈愤慨。这是继虐囚事件后对美国国际形象的又一次打击,美国公共外交  
再一次面临着危机。白宫的反应是激烈的,最先的行动就是把脏水泼给《新闻周刊》。13日,  
五角大楼新闻发言人劳伦斯·迪里塔(Lawrence DiRita)针对《新闻周刊》指出,“该刊报道中所  
引述的一份政府调查报告中并没有亵渎《古兰经》的内容。而且五角大楼声称,他们已对前囚  
犯提出的其他亵渎指控都进行了调查,并发现这些指控都是不可信的,而且在军方看来,《新闻  
周刊》存在以匿名消息形式逃避新闻责任的嫌疑”。<sup>⑤</sup>《新闻周刊》在5月15日收回那篇报道  
后,白宫发言人麦克莱伦说:“收回报道只是第一步。这个报道毫无事实根据,与我们的价值  
观,与我们军队的行为截然相反。这一报道产生了严重的后果,人们在为之丧命,我们在国外  
的形象遭到破坏,那些反对美国的人在利用这篇报道。”<sup>⑥</sup>著名右翼电台主持人拉什·林堡在  
节目中说:“《新闻周刊》就希望自己的消息是真实的,因为美国媒体和美国人民是对立的,他们

① Arthur B. Laffer, “Ben Bernanke is the Right Person at the Right Time”, *Wall Street Journal*, October 26, 2005.

② “White House Shocker”, *New York Times*, October 25, 2005.

③ 霍华德·库尔茨:《操纵圈:克林顿新闻宣传机器内幕》,张金秀、周荣国译,新华出版社,2000年,第9页。

④ Edition, *Newsweek*, May 9, 2005.

⑤ Indrani Sen, “Story that sparked riots questioned”, *Newsday*, May 16, 2005.

⑥ Andrew Buncombe, “White House Hits ‘Newsweek’ over Koran Row”, *Independent*, May 17, 2005.



和那些憎恨美国的人站在一条阵线上。”福克斯电视台的主持人比尔·奥赖利抨击说：“主流媒体总喜欢将军队犯的一点小错误大做文章，借此来攻击布什政府。”而布什政府也没有放弃这一攻击媒体的好机会。白宫发言人麦克拉伦说：“这一消息损害了美国的国际形象，布什总统和美国人民一样对它的发表感到愤怒。”他还进一步要求《新闻周刊》承担起弥补美国国际形象的责任。有些共和党议员索性将 17 条人命<sup>①</sup>都算在了《新闻周刊》的头上，要杂志负责。<sup>②</sup>

美国国务院新闻发言人理查德·布彻(Richard Boucher)说：“我们希望看到的不仅仅是道歉”。<sup>③</sup>主管美国“门面工作”的国务卿赖斯更是对《新闻周刊》怒不可遏。她在 16 日表示，这一报道严重损害了美国为改善自我形象以及改善与伊斯兰国家关系所做出的长期努力，现在美国不得不“花很大的力气来弥补”。<sup>④</sup>美国政府打压杂志的用意非常明显，那就是美国政府要让《新闻周刊》为亵渎《古兰经》报道所引发的所有严重后果单独“买单”。这种打压媒体的方式很有可能遭到媒体的反驳。例如 5 月 15 日的《新闻周刊》致歉声明就明确指出，虽然记者伊西科夫 14 日在致电提供消息的政府人士时，这位官员声称不记得美军亵渎《古兰经》事件是否出自报道所援引的军方调查报告，但这位消息来源人士同时认定，自己肯定在某份调查报告或是文件中见到过这一内容。<sup>⑤</sup>新闻媒体不是政府的一个机构，对媒体施加压力弄不好会弄巧成拙，反而给政府的声誉造成影响。

#### 第 4 节 案例及评析：“9·11”事件中美国政府的宣传策略

现在看来，美国政府在“9·11”事件中的宣传策略是成功的。在“9·11”事件中，美国政府赢得了公众对政府现行公共政策和紧急管理措施的理解、支持和配合，为进一步动员和调集社会资源打下舆论基础。而且，美国政府把“9·11”变成了扩张国家利益的机会。“9·11”事件成了 21 世纪美国两场战争的政策起点。在讨论“9·11”事件中美国政府的危机处理能力时，应该看到“9·11”事件本身对美国社会所造成的冲击力，它激发了爱国热情、在短时间内迫使国家和社会越走越近，为美国政府的危机公关打下了良好的舆论基础。

① 5 月 2 日出版的《新闻周刊》登载了资深记者麦克·伊斯卡佛写的一则短讯：美军虐囚行为的调查人员发现，关塔那摩监狱的审讯人员曾当着穆斯林嫌犯的面，将《古兰经》冲入抽水马桶中，以示惩戒。5 月 10 日至 12 日，阿富汗、巴基斯坦和印尼等国纷纷出现大规模反美游行，引起暴力冲突，至少导致 17 人死亡。

② 卓群：“亵渎《古兰经》报道”拷问新闻良心》，载于《外滩画报》，2005 年 6 月 2 日。

③ <http://www.cnn.com/2005/WORLD/asiapcf/05/16/newsweek.quran/>.

④ Declan Walsh, “Newsweek apology fails to cool Qur’an anger”, The Guardian, May 17, 2005.

⑤ Katharin Q. Seelye and Neil A. Lewis, “Newsweek Says It Is Retracting Koran Report”, New York Times, May 17, 2005.

## 1. “9·11”事件中的美国国家和社会

在美国这样一个社会系统中，社会中孕育着许多与国家对立的力量。例如公共舆论、新闻媒体、利益集团等，都对政府是一种无形的压力。但突如其来的恐怖袭击使得这些社会的反对力量几乎都站在了政府这一边。

首先看公共舆论。在“9·11”后国家舆论研究中心(National Opinion Research Center)所做的一次调查中，有97%的受访者同意“他们最愿意成为美国人而不是其他国家的人”。调查还显示，政治精英利用这种爱国热情增加了他们自己的合法性。在2000年总统大选的时候，公众对联邦政府的支持率仅为13.5%，而在“9·11”后的第一次民意测验中，对政府的支持率达到51.5%。对美国军队的信心也从“9·11”之前的39.7%增加到“9·11”后的77.4%。在“9·11”后的那段时间内，对权力精英国内外政策的批评鲜有余地。<sup>①</sup>公众空前地支持总统，因为他领导了整个国家。美国广播公司的新闻节目主持人彼得·詹宁斯说：“在目前的情况下，全国上下都在看着总统，希望他重新给这个国家带来信心。总统的做法有的很好，有的却不是。”结果美国广播公司的电话总机被听众打爆了，他们愤怒地指责说自由媒体降低了总统在危急时刻的形象。<sup>②</sup>10月初，80%的美国人说他们展示了国旗，家里挂旗的有63%，汽车挂旗的有28%，衣服上系旗的有29%。<sup>③</sup>据报道，沃尔玛超市售出的国旗9月11日为116 000面，第二天为250 000面，而一年前这两天售出的数字分别为6 400面和10 000面。<sup>④</sup>

媒体也是如此。“9·11”以后的那段日子，美国到处弥漫着民族主义的气氛。美国的主流媒体一改往日批评政府的语调，与政府的步伐出奇地保持一致。世贸大厦废墟上飘扬的星条旗在电视节目里已经作为背景深深地刻在人们的脑海中。布什总统的电视讲话被播放了一遍又一遍。“9·11”已经被媒体传播到了每个美国人的心里。飞机撞大楼的画面为美国人敲响了警钟：“我们处在恐怖主义的威胁中”。这样的画面胜过任何一次爱国主义的说教。在那段时间内，媒体确实为凝聚人心作了极大贡献。在美国的主流媒体上，要对恐怖主义发动战争的声音不绝于耳，而且容不得半点异议。政府和国会紧急通过的几项条令和法案，媒体也很少质疑它们是否侵犯了公民的人权。好莱坞也参与进来了。“9·11”后，在美国各大电视网陆续上映了三个反恐题材的电视连续剧：《反恐24小时》(24)、《代理》(The Agency)和《化名》(Alias)。其中，《反恐24小时》第一季播出时的观众就有1 160万。<sup>⑤</sup>2004年出版的《“9·11”

<sup>①</sup> Patrick G. Coy, “Gregory M. Maney, and Lynne M. Woehrlé Contesting Patriotism”, *Peace Review*, 15—4, pp. 463—470.

<sup>②</sup> Jim Rutenberg and Bill Carter, “Network Coverage a Target of Fire from Conservatives,” *New York Times*, November 7, 2001, p. B2.

<sup>③</sup> Luntz Research Co. survey of 1,000 adults, 3 October 2001, reported in *USA Today*, 19—21 October 2001, p. 1. 转引自塞缪尔·亨廷顿：《我们是谁》，程克雄译，新华出版社，2005年，第3页。

<sup>④</sup> *New York Times*, 23 September 2001, p. B6. 转引自塞缪尔·亨廷顿：《我们是谁》，程克雄译，新华出版社，2005年，第3页。

<sup>⑤</sup> “A Strong Start For ‘24’ on Fox”, *New York Times*, October 31, 2002.

之后的电影和电视》探讨了2001年秋季以来的美国电影电视。在那段时间,很多暴力电影都被停播,如阿诺·施瓦辛格的惊悸电影《连带杀伤》、《大麻烦》遭到迪斯尼公司的封杀,索尼公司甚至撤掉了《蜘蛛人》的海报和广告片,因为里面有蜘蛛人眼里的纽约双子塔。电视上播出很多娱乐片、家庭温情片和爱国主义的片子。<sup>①</sup>在这么短的时间内,论调一致的“媒体轰炸”对整个美国社会爱国主义情绪高涨的影响非常大。

社会组织也是如此。2001年10月,众议院以404票对0票通过了在公共学校里一定要展示“上帝保佑美国”的标志。“9·11”后,美国的一些保守主义团体也异常活跃,很多人被盲目的爱国主义遮蔽了眼睛,他们认为“那些人憎恨我们,是因为他们憎恨我们的生活方式和自由生活”。<sup>②</sup>

## 2. “9·11”事件中美国政府的宣传策略

在这样的社会环境下,政府的危机公关比较容易操作。因为在爱国热情高涨的时候,人们需要一个领导,此刻,没有比总统和总统领导下的政府更适合担当这一角色的了。美国政府在9·11事件发生后的一个多星期里,充分调动了各方面的资源,进行了全方位的宣传和公关。

第一,在“9·11”发生后的10天内,美国政府和五角大楼建立了一个快速的信息流通机制。国家领导人频繁出现与公众沟通讲话,以稳定民心。尽管当时美国政府声称为了国家安全,需要隐瞒总统行踪,但是布什的身影还是时常在媒体中出现,一会儿“离开佛罗里达”,正在“空军一号”上,一会儿“将前往路易斯安娜的空军基地发表讲话”,一会儿出现在教堂,一会儿出现在救灾现场。国防部长拉姆斯菲尔德(Donald Rumsfeld)向民众保证,各种各样的防卫措施已经建立起来,“防卫导弹部署在美国各个角落”<sup>③</sup>,美军已经把警戒系统提升到了最高级别。在9月11日到9月21日的10天里,国防部开了11次新闻简报会,另外有4次集中接受30家媒体组织的采访。媒体和公众还可以直接打电话或者发电子邮件到国防部询问情况。五角大楼还公布了6分钟的录像带反映五角大楼内部遭受袭击后的情况。新闻发布会是在五角大楼里面开的,观众可以通过电视看到五角大楼内一切井然有序,一切照常。在一次新闻公告中,拉姆斯菲尔德说:“我知道死亡人数的重要性,但是在这个时间无法估算出准确的死亡人数。”在这几次新闻公报中,国防部长都很诚实地回答了人们的问题。并且巧妙地回避了人们对情报机构的质疑,他说:“我们不讨论情报事务,现在不是讨论的时候。”<sup>④</sup>

① Wheeler Winston Dixon ed., *Film and Television After, 9/11*, Southern Illinois University Press, 2004.

② Bernard Weinraubafter, “The Attacks: Hollywood; For Now, Film Industry Scratches Violence in Favor of Family Fare and Patriotism”, *New York Times*, September 16, 2001.

③ Linton Weeks, “Operation War Language; How the Pentagon Mints Its Campaign Monikers?”, *Washington Post*, September 21, 2001.

④ Vernon Loeb, “Defense Secretary Earns High Marks for Handling of Crisis; Once-Embattled Rumsfeld Silences Critics”, *Washington Post*, September 20, 2001.

第二,凸显民族精神和自由民主的信念。20世纪恐怖主义行为往往选择某种具有象征意义的目标实施攻击,从而使攻击行为具有象征性价值。<sup>①</sup>“9·11”不仅仅使美国损失了2973条生命和数以亿计的美金,它更多地是打击了美国人的心理。攻击世贸大厦和五角大楼,使攻击行为最大限度地实现“象征性价值”,即在21世纪的头一年里,给美国人引以为豪的标志性建筑以毁灭性的打击,从而打击美国人的自信心。美国政府把它看作是对自由民主的威胁。因此,在领导人的讲话中,突出了凝聚美国民族精神和重塑民主自由信仰的意思。拉姆斯菲尔德说:“恐怖袭击是对自由的打击,我们不怕,因为我们是自由的人民。”这不仅仅是美国人自己的问题,而是全世界人民所面临的威胁,因为有五六十个国家的公民死于这场袭击。<sup>②</sup>政府所管理的媒体与政府自然保持一致。国务院负责管理“美国之音”等广播项目的“广播主管人委员会”主席纳坦逊说,在9·11恐怖袭击之后,“我们(在报道中)强调了受难者们的人性的一面,讲述了从数十个国家来美国的那些人的令人心碎的故事。我们的报道也清楚地指出,对世界贸易大厦和五角大楼的攻击,就是对全世界自由和民主的攻击”。<sup>③</sup>美国政府已经把这场恐怖袭击定性为对自由世界的一次袭击。

第三,对媒体施加压力。在“9·11”后的那段时间里,爱国主义成了媒体的主要旋律。爱国主义不仅成为主要的意识形态,而且成为日常生活的标准。在这样的环境下,政府对媒体施加压力更具有合法性。2001年10月10日媒体报道,美国各大电视台ABC、CBS、NBC、CNN和FOX的负责人在参加完国家安全顾问赖斯召集的会议后,同意不再转播拉登及其助手的讲话。次日,白宫又试图接触全美各大报纸的主编(如《纽约时报》、《华盛顿邮报》和《今日美国》等等),劝说他们不刊登基地组织的所有声明,遭到了部分报纸的反对。<sup>④</sup>在9·11事件后的短时间里,批评政府很容易受到攻击。“政治错误”节目主持人比尔·马赫评论说:“我们从2000英里之外发射导弹,这种做法就是胆小鬼的做法。”由于这番评论,马赫遭到白宫新闻秘书阿里·弗莱彻尔的公开批评。他不仅批评了马赫本人,还对更广泛的范围提出了告诫:“这一提醒是针对所有美国人的。他们需要注意一下他们的言行,现在不是说这种话的时候。”事后,美国广播公司19个附属机构和两个主要的赞助商——联邦特快和希尔斯终止了对节目的赞助。他们不愿意自己的品牌和一个不爱国的节目联系在一起。<sup>⑤</sup>

第四,成立专门的公关机构。9·11恐怖袭击事件后,美国国务院成立了一个“公共关系办公室”,力图加大宣传力度,提升美国的形象,以便缓解国外的反美情绪。白宫也成立了“联

① 李慧智:《反恐学》,人民出版社,2003年,第45页。

② Vernon Loeb, “Defense Secretary Earns High Marks for Handling of Crisis; Once-Embattled Rumsfeld Silences Critics”, *Washington Post*, September 20, 2001.

③ 张巨岩:《权力的声音:美国的媒体和战争》,三联书店,2004年,第13页。

④ Mark Jurkowitz, “Fighting Terror/ The Legislative Path the Media; Bush Aide Urges Restraint in Print”, *Boston Globe*, October 12, 2001, Pg. A18.

⑤ 兰斯·班尼特:《政治的幻象》,杨晓红、王家全译,当代中国出版社,2005年,第26页。

合信息中心”,专门负责对外反恐宣传。2002年秋季,白宫又成立了一个新的“全球交流办公室”(White House Office of Global Communication),负责改善美国国际形象。进入该网站,可以看到办公室每天在网上公布美国在全世界各地的消息,如总统出访、领导人演讲等,还有各种议题的讨论,如伊拉克事务、阿富汗事务、人权和自由与民主的讨论等,信息可谓是全方位的,其主旨就是把美国的正面信息传递给全世界,改善美国的国际形象。<sup>①</sup>

### 3. 危机政府的舆论支持

“9·11”是21世纪美国面临的第一次危机,但危机变成了转机。与“9·11”以前的水门事件、克林顿绯闻案以及“9·11”以后的“卡特里娜”飓风不同的是,“9·11”不是仅针对政府的,而是被很多人视为对美国整个国家的打击,因此“9·11”使美国国家和社会走得更近。国家获得了社会更多的支持。《华盛顿邮报》的记者采访了一些参与调查的民众,近2/3的受访者(63%)都认为美国会变得更好。民意调查和采访显示,在这次恐怖袭击后,美国民众正重新评价他们相互之间的关系及他们与政府之间的关系。<sup>②</sup>在2001年9月7日至10日的盖洛普民意测验中,只有43%的美国人对国家的现状表示满意,“9·11”后,有61%的人对国家现状表示满意,只有36%的人表达了不满。在恐怖袭击一周后的民意测验中,有85%的人赞赏总统在这次危机中的表现,有83%的人对布什的全国演讲表示了赞同。在皮尤研究中心的民意测验中,有45%的人认为总统比他们期望的还要坚强,而在五个月前,只有21%的人这么认为。<sup>③</sup>

爱国主义在短时间内使国家和社会统一起来,这对政府无疑是有利的。因为政府在宣传之间早就赢得了“人和”——即舆论支持。在这种环境下,美国政府一是建立了迅速的信息流通机制,总统布什、副总统切尼、国务卿鲍威尔、国防部长拉姆斯菲尔德、国防部副部长沃尔福维茨(Paul Wolfowitz)、国防部部长助理克拉克(Victoria Clarke)、海军上将奎格利(Craig Quigley)和谢尔顿将军等政府高级官员在媒体前的态度是高度一致的。二是,光有信息是不够的,信息背后还有一整套的价值观念系统在支撑着。勒庞认为:“像民主、社会主义、平等、自由等等,它们的含义极为模糊,即使一大堆专著也不足以确定它们的所指。然而这区区几个词语的确有着神奇的威力,它们似乎是解决一切问题的灵丹妙药。各种极不相同的潜意识中的抱负及其实现的希望,全被它们集于一身。”<sup>④</sup>9·11事件打击了美国人的信心,但是也使美国人在自由民主的旗帜下更加团结。政府在这方面起了很大的作用,表彰9·11事件中壮烈牺牲的消防官兵和无私奉献的志愿者,以及在世贸大厦废墟上举行的各种仪式,美国政府用一套抽象

① <http://www.whitehouse.gov/ogc/>.

② National Weekly Edition, *Washington Post*, January 7, 2002.

③ Michael A. Dimock, “Bush and Public Opinion”, in Gary L. Gregg II and Mark Rozell, *Considering the Bush Presidency*, New York and Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 78.

④ 古斯塔夫·勒庞:《乌合之众》,冯克利译,中央编译出版社,2000年,第85页。

的理念把整个社会团结起来,这也是美国政府屡试不爽的。“防民之口,甚于防川”,在这种情况下,政府对媒体施加压力比以往更少受到攻击,媒体此时还受到了整个社会的压力。9·11事件给了布什一个赢得民心的机会。媒体对政府在危机发生后的处理方式也比较满意,纽约市长朱利安尼在公众需要时表现勇敢,身患癌症但不退缩,被《时代》周刊评为2001年度风云人物。媒体对殉职的纽约市消防局局长的报道,也显示出媒体对政府救灾工作付出的评价颇高。当然,9·11事件过后的几个月内,媒体对政府的情报系统和外交政策提出了广泛质疑,但就政府在9·11事件中的危机管理来看,还是成功的。

当代恐怖主义的一大特征是利用大众传媒。按施密德及德·格拉夫的说法,“恐怖主义不能单单从暴力的角度去理解,而必须首先从宣传的角度。暴力和宣传有许多共性。暴力是用强制手段造成行为改变,而宣传是通过说服手段。恐怖主义则是两者的综合”。<sup>①</sup>但是,危机中的政府也可以利用媒体,而且政府以其高度组织化的危机管理措施、社会的舆论支持,比恐怖主义更能对媒体施加影响。一方面,媒体对世贸大厦倒塌情景的再现可以打击美国人的信心,但是,另一方面,美国媒体也可以成为政府很好的帮手。媒体对于爱国主义精神的渲染,对于恐怖分子贴标签式的描写,对受害者的同情,这一切都可以为政府的“反恐战”作舆论铺垫。按照布什的定义,反恐战在9·11事件以后一直没有停止。国家在打击恐怖主义的战争中可以侵袭社会的领地。2005年12月18日,《纽约时报》等媒体报道了布什总统承认在9·11事件以后,他授权国家安全局,对于一些被怀疑参与恐怖活动的境内人士,在没有法庭允许的情况下可以窃听并监控其国际电话及电子邮件。<sup>②</sup>反恐使得法律的界限变得模糊起来,国家安全局的监听项目是根据1978年的《外国情报监视法》设立的,法案明确规定,没有法庭许可不能窃听国内电话。但是,布什认为,目前美国还处在反恐战争的状态,在战争状态下总统有权使用一切必要手段监视敌方。这是战争中的监听,相当于战斗行动,不受和平时期的《外国情报监视法》的约束。9·11危机事件中政府的权力在扩大,这种扩大其实也是社会对国家需求的产物。在美国历史上,有两种危机会产生这样的后果。第一,经济危机。资本主义的经济萧条和危机使人们相信,不能单靠市场的力量解决所有的问题,需要国家来调控经济,实现资源的有效配置。如1930年代的大萧条时期,被认为是美国政府扩张的重要时期。第二,全面战争时期。由于整个国家—社会受到战争威胁,所以社会需要国家扩张自身权力以全面调动国内的资源来保卫自己。如第二次世界大战,美国政府动用了国内所有的战略物资在大西洋、太平洋两线作战。反恐战争情况比较特殊。它既非全面战争,又非朝鲜战争、越南战争那样的地区战争,反恐战争只有起点,没有终点,因为恐怖分子的活动不会停止,反恐战争也不局限在某个地

① Schmid, A. and de Graaf, J. *Violence as Communication: Insurgent Terrorism and the Western News Media*, London: Sage, 1982, p. 14 转引自苏珊·L·卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第191页。

② David E. Sanger, “In Address, Bush Says He Ordered Domestic Spying”, *New York Times*, December 18, 2005.



## 第7章

# 战争中的媒体宣传

克劳塞维茨在《战争论》中写道：“战争不属于技术或科学的领域，而属于社会生活的领域。战争是一种巨大的利害关系的冲突，这种冲突是用流血方式进行的。”<sup>①</sup>如果把这段话引申开去，则战争也不仅仅属于军事领域，它牵涉政治、经济、社会和文化等诸多领域。战争并不仅仅是政府为实现国家利益指挥军队赢得战争那么简单。战争也不仅仅局限于战场，而关乎整个社会系统。

### 第1节 战争中的国家与社会

战争是国家实现其利益的暴力手段，战争的执行者——军队是国家机器。阿伦特说：“自由存在于社会领域之中，而强制或暴力则被政府所垄断。”<sup>②</sup>政府垄断了暴力，但暴力需要合法性。如今的社会秩序是各种政治、经济和社会等制度以及各种活动之间相互依存的复杂网络的结果，这些制度和活动将权力划分为不同的中心，各个中心之间都有千丝万缕的关系，国家权力是这些组织结构中的一个重要组成部分，它需要其他权力中心的支持。从社会控制的角度来看，国家是“实行控制的一种渠道”。帕森斯认为：“国家通过社会权力的集中、转移和分配以至实际运用而成为一种渠道。但事实上，当国家成为稳固、完善的行政机构时，它便在一定程度上迫使社会服从它。由于它的官方统治集团和它的大批工作人员的缘故，国家产生了巨大的威力，并且成为一个独立的社会力量中心。这里我们再一次看到，如此有影响的中心在一定程度上决定于人们的需要和信任。因为官员的威信并不完全是一个数量多少和报酬高低的问题。”<sup>③</sup>这段话的意思其实就是：国家的决策需要社会的支持甚至服从。在一个像美国这样

<sup>①</sup> 克劳塞维茨：《战争论》，中国人民解放军军事科学院译，商务印书馆，1978年，第135页。

<sup>②</sup> 汉娜·阿伦特：《人的条件》，竺乾威等译，上海人民出版社，1999年，第24页。

<sup>③</sup> Pearson, “National Life and Character”, pp. 236—239. 转引自 E. A. 罗斯：《社会控制》，秦志勇、毛永政译，华夏出版社，1989年，第63页。



的国家里,政府的合法性来自于选举,因此选民的意见即公众舆论对其影响是至关重要的,在这种逻辑下,政府总是要千方百计地获得整个社会的支持。战争尤其如此,没有国内舆论支持,国家所主导的战争是很难成功的。

如果从社会的角度来看,社会具有自治的能力。社会中每个独立的个体让渡自己的一部分权力来交给政府管理。公民有获悉有关社会公共领域信息及与本人相关信息的权利。但是,在战争时期,信息往往有关军人生死、战争成败甚至国家存亡。在战争中,国家安全往往成为国家垄断信息传播的一个美妙借口。正如安东尼·吉登斯在《民族—国家与暴力》一书中所说的那样:“凡是大型的阶级分化社会,国家垄断暴力工具要求的实现与否就都受制于两个因素:组织军队的方式以及相对滞后的运输和传播手段。”<sup>①</sup>信息成了战争中国家和社会争夺的对象。无知的公众容易被操纵,信息通达往往会使公众了解战争背后的阴谋和利益纠葛,社会往往会倒戈一击,破坏战争的舆论基础。

社会需要国家的保护,因为国家掌握着暴力,可以对抗灾害、仇视、骚乱和外来侵略。在战争中,社会有时候会依赖于国家的领导。但是,社会也要防止国家对信息的垄断和社会的控制,在战争中,公民的各项权利很容易被国家所剥夺,这是一对矛盾。

## 第2节 媒体在战争中的作用

社会公众靠什么来获知战争信息?媒体是主要的渠道。拉斯韦尔早在他的博士论文中就指出了:“报纸的卖点是什么?首选答案是‘战争’,战争不仅制造大量新闻,而且制造对新闻的需求。人们对于战争及所有相关事物的迷恋是如此根深蒂固,以至于……报纸只能打着‘一场大战’的招牌使其发行量攀升。”<sup>②</sup>拉斯韦尔从新闻的本质揭示了战争与新闻的关系。“新闻选择的传统价值之一是‘否定’”。<sup>③</sup>对日常生活的“否定”就是冲突,而冲突的最高级别就是战争。在战争中,媒体所起的作用有以下几方面。

### 1. 沟通信息

大众传媒的发展把更多的平民拉进了战争。美国内战期间,报纸的读者毕竟有限,而且必须具备读写能力。后来广播出现了。1940年底,爱德华·默罗每天晚上都向哥伦比亚广播公司的听众报道纳粹空袭伦敦的消息。<sup>④</sup>越南战争中,人们已经可以从电视中看到美军轰炸越南

① 安东尼·吉登斯:《民族—国家与暴力》,胡宗泽等译,三联书店,1998年,第67页。

② 哈罗德·D.拉斯韦尔:《世界大战中的宣传技巧》,张洁、田青译,中国人民大学出版社,2003年,第193页。

③ 安德鲁·古德温,加里·惠内尔编:《电视的真相》,魏礼庆、王丽丽译,中央编译出版社,2001年,第20页。

④ 迈克尔·埃默里、埃德温·埃默里:《美国新闻史:大众传播媒介解释史》,展江、殷文主译,新华出版社,2001年,第395—396页。

平民村庄的画面了。从1991年的海湾战争起,电视可以24小时不间断地播报战争的实况,人们已经开始用“电视化的战争”来形容媒体对战争的报道了,即媒体不仅是战争的记录者,而且也参与了战争的进程。<sup>①</sup>如果越南战争是第一次电视参与报道的大规模战争的话,那么海湾战争则是第一次电视直播的战争。1991年海湾战争开打的时候,正好赶上美国电视播出的黄金时间,ABC可以从容不迫地在其18:30的晚间新闻节目中向观众播报战争开打的消息。<sup>②</sup>当人们被问到:“海湾战争打起来的时候你在干嘛?”大部分人回答:“看电视。”<sup>③</sup>布什和里查德·切尼也承认,第一天晚上他们一直在看CNN。<sup>④</sup>联军参谋长主席科林·鲍威尔1989年在入侵巴拿马之前说:“一旦你已经让所有的军事力量正常运作,并且将每一件事都交由指挥官负责,那么就把你的注意力转向电视吧,因为如果你不能妥善处理这方面的话,即使你能赢得某场战役,你也会输掉整场战争。”<sup>⑤</sup>到了2003年的伊拉克战争,已经有3000名左右的记者采访报道战争。<sup>⑥</sup>战争不再表现为“流到了客厅地毯上的鲜血和内脏”,而是通过一只“远距离定位,高科技控制,卓越的‘酷毙’了的现代化摄影镜头”<sup>⑦</sup>表现出来。

## 2. 引导舆论

媒体传递着信息,也引导着人们的看法。20世纪美国所卷入的那场越南战争最能说明问题。越南战争中的几个关键事件都直接与媒体有关。1965年2月10日,美军轰炸北越时,几百个群众在白宫外抗议,根本没有媒体报道。随着战事的升级,反战运动越来越受到媒体的关注。1965年10月15日至16日的国际抗议日、1966年冬季的参议院外交关系委员会听证会、1966年3月25日至27日的国际抗议日、麦克纳马拉当时的美国国防部长直面哈佛激进者以及1967年4月4日马丁·路德·金发表声明声援反战,这一系列的事件使得反战成了媒体的第一议题。<sup>⑧</sup>1968年,芝加哥民主党全国大会期间,反战游行示威者高唱着“全世界都在观看”与警察发生冲突,这一画面被电视播出,全美国人都看到了;1971年,《纽约时报》捅出了《五角大楼文件》;安置在武装直升飞机上的电视摄像机和安置在逃离越南的飞机机舱内的电视摄像机,带给公众一个又一个表现战争残酷性的画面;1965年,CBS的莫利·塞弗报道的美军士兵

① Andrew Hoskins, *Televising War: From Vietnam to Iraq*, London and New York: Continuum International Publishing Group, 2004.

② Philip M. Taylor, *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*, Manchester and New York: Manchester University, 1992, p. 31.

③ 同上书, p. 33.

④ 同上书, p. 47.

⑤ Bob Woodward, *The Commanders*, New York: Simon & Schuster, 1991, p. 155. 转引自兰斯·班尼特:《政治的幻象》,杨晓红、王家全译,当代中国出版社,2005年,第159页。

⑥ Howard Tumber and Jerry Palmer, *Media at War: the Iraq Crisis*, Sage Publications, 2004, p. 161.

⑦ Cumings, B. (1992), *War and Television*, London: Verso. 转引自苏珊·L.卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第153页。

⑧ Melvin Small, *Covering Dissent: The Media and the Anti-Vietnam War Movement*, New Brunswick: New Jersey: Rutgers University Press, 1994, p. 38.

用燃烧弹摧毁一个北越村落的场面；1968年，NBC播出的南越西贡警察局长阮隆(Lo An)处决监狱关押者的场面；1975年，美军撤出时，惊慌的南越人抓紧直升飞机的起落架不肯放手的画面；著名新闻人索尔兹伯里从河内发回的系列报道和照片；亚当斯拍摄的那张枪毙越共分子的照片，这些与美国官方对越战的宣传是不一样的。媒体对抗议的报道，影响了那些对战争有怀疑的人们。当CBS和《纽约时报》的民意调查显示反战运动愈演愈烈时，一些原来持反战言论的人也开始出来说话了。<sup>①</sup>1965年至1968年的媒体报道提醒人们，反战是这个国家最重要的议题。到了1968年，大部分公民相信美国卷入越战是个错误。<sup>②</sup>越战的正义性开始受到质疑，美国政府的声誉也遭到重大打击。从越南战场不断传来的不利消息，席卷全国的反战浪潮，最终使得美国撤出了印度支那这片沼泽地。越战中，新闻媒体成为了一个主要参与者。美国为了遏止共产主义在印度支那半岛的扩张而发起的这场不断升级的战争是第一场被电视大量集中报道的战争，也是美国第一次失败的战争，学者们也认为，媒体的报道起了很重要的作用。<sup>③</sup>

技术的进步使媒体能越来越接近战争。报纸主宰的时代，战地记者写成稿子、拍成照片，发回报社，刊登出来要经过一番周折，广播能够让听众从收音机里感受战争的心跳。电视则能传回一个个的画面，直播战争。然而，技术的进步丝毫没有让受众能进一步地接近战争的真相。所谓的国际化媒体，可以选择任何一个世界上正在发生的战争，让它受到全世界的关注，但其间隐藏了它的国家标签。威廉·肯尼迪(William V. Kennedy)研究表明：在海湾战争中，媒体根本不能对已经发生的战争和正在发生的战争作一个准确的评估。<sup>④</sup>战争的作战双方变了，武器变了，但战争的本质没变，仍然是国家或者政治势力和利益集团为了实现自己的利益而采取的极端暴力手段。“新闻报道已经成为战争的延伸”。<sup>⑤</sup>媒体已经成为战争的参与者了。既然是参与者，它必然要受到战争中的权力部门的约束，争夺媒体也成为了战争不可缺少的一部分了。

### 第3节 美国政府在战争中的媒体操纵

政府如果要赢得公众的支持，必须利用媒体为其政策宣传。而在描述政府和媒体在战争中

① Melvin Small, *Covering Dissent: The Media and the Anti-Vietnam War Movement*, New Brunswick: New Jersey: Rutgers University Press, 1994, p. 11.

② 同上书, p. 164.

③ Daniel Hallin, *The "Uncensored War": The Media and Vietnam*, New York: Oxford University Press, 1986.

④ William V. Kennedy, *The Military and the Media: Why the Press cannot be Trusted to Cover a War*, Westport, Conn.: Praeger, 1993.

⑤ K. Foster, "The Falklands War: A Critical View of Information Policy" in Young, P. (ed.), *Defence and the Media in Time of Limited War*, London: Cassell, 1992. 转引自苏珊·L. 卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第7页。

的关系前,应该区分不同类型的战争。1935年,鲁登道夫发表军事战略专著《总体战》。他把现代战争归结为全民族的战争,需要动员民族精神的团结,需要把更多的人送上战场,要动员社会的各个领域为战争服务。<sup>①</sup>第一次和第二次世界大战就是鲁登道夫所说的总体战。由于总体战使得一个国家要将各行各业的力量投入到战争中,因此政府全面限制媒体有了更多的合法性。如在第一次世界大战中,美国对德宣战后,国会马上通过法案禁止邮寄敌视美国政府、国会、军队的印刷品。伍德罗·威尔逊则要求国会走得更远,他签署的《间谍法》规定,凡故意制造企图干扰陆、海军的军事行动的虚假报道或错误言论和企图在武装部队内部挑动不忠诚或妨碍征兵的,要处以1万美元的罚款和10年监禁。在实行《间谍法》的第一年里,总共有44家报纸丧失了邮寄权。<sup>②</sup>在第二次世界大战中,美国政府公布了《美国报刊战时行为准则》。该准则严格规定,所有印刷品不得刊登有关军队、飞机、舰船、战时生产、武器、军事设施和天气的不适当的消息。类似的指示也下达到广播电台。该准则成为美国新闻记者的一本圣经。<sup>③</sup>但是,第二次世界大战结束后,美国再也没有参加总体战,朝鲜战争、越南战争、海湾战争、科索沃战争、阿富汗战争和伊拉克战争都属于“有限战争”,还有一些则属于军事介入,如美军介入巴拿马和格林纳达。在这样的有限战争或军事冲突中,美国政府可以采取保护措施保护军事行动机密,但大规模新闻审查并不能像在总体战中一样得到合法化。媒体也不如在总体战中那样容易受到控制。因为在二战以后的有限战争中,对美国本土的威胁毕竟有限甚至没有,媒体受到以“国家安全”为借口的限制大大减少了。

## 1. 鼓吹战争的合法性和合理性

中国古代打仗讲究“师出有名”,也就是说,在打仗前需要找一个借口,不管这个借口关乎道德还是国家利益。朝鲜战争、越南战争、海湾战争、科索沃战争、阿富汗战争和伊拉克战争,每次战争前,美国总会找出一大堆冠冕堂皇的理由来证明美国出兵的合法性和合理性。这些理由不外乎三点:一是美国在这些地区的利益遭到了侵犯,美国的盟友受到了威胁;二是这些地区的人权遭到了很大程度的伤害,正义受到了践踏,美国出兵是帮助这些地区的人民创造自由民主的美好生活,救人于水火之中;三是防止共产主义扩张。政府需要人民支持战争,所以必须先给一个理由,而这个理由必须抹上高尚的道德色彩或者披上爱国主义的外衣。

政府需要媒体来影响人民。“大众媒体在战争中起着必不可少的作用。如果战争真是始于人们思想之中的话,那媒体就起到使思想提前备战的作用”。<sup>④</sup>以1991年的海湾战争为例,

① 埃里希·鲁登道夫:《总体战》,戴耀先译,解放军出版社,2005年。

② 迈克尔·埃默里、埃德温·埃默里:《美国新闻史:大众传播媒介解释史》,展江、殷文主译,新华出版社,2001年,第297页。

③ 同上书,第399页。

④ 苏珊·L.卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第30页。

1990年伊拉克入侵科威特的时候,尽管当时媒体和公众希望继续寻求外交途径解决,但是总统和内阁早就认为在危机初期就应参战,<sup>①</sup>政治精英不断出来发表讲话,谴责伊拉克的入侵行为,为媒体设置议程。媒体在总统和议员身后亦步亦趋。研究表明:主流媒体很早就已经构建了伊拉克入侵科威特的报道,而各分支机构则采取布什总统的修辞解释模板。<sup>②</sup>在1990年10月10日美国国会人权秘密会议上,一位15岁的科威特姑娘声泪俱下地诉说了这个故事:伊拉克士兵持枪进入医院,然后走入一间屋子。那里有15个婴儿还在育婴箱中。他们把婴儿拿出育婴箱,然后拿走了育婴箱,把婴儿留在冰冷的地上死去。她在这次听证会上的证词,以及此后在其他听证会上的证词大大感动了布什,此后五个星期内他先后五次重复了这个故事。受人尊敬的人权监督机构——大赦国际在12月19日出版的伊拉克对科威特人权侵犯的报告中指出有300多名婴儿死于此次事件。这个报告提供了小姑娘的可信度。<sup>③</sup>这样的事件更加导致了舆论对萨达姆的谴责,好莱坞的某些明星害怕自己站出来反战而丢了饭碗<sup>④</sup>。NBC的汤姆·布罗考(Tom Brokaw)说:“我们必须一遍遍地指出,这是萨达姆·侯塞因把他们的国民置于悲惨的境地。”<sup>⑤</sup>公众意向背后的感情力量,以及它所反映的一种行动待备状态,都成了政府发动战争的助推器。

2002年的阿富汗战争也是如此。9·11事件成了阿富汗战争和伊拉克战争的合法性起点。美国政府一再声明美国人民的最大敌人——拉登就藏在阿富汗的某个山洞里,让美国人相信只要打下阿富汗,就可以一举捣毁恐怖组织。当时,哥伦比亚广播公司做的一个民意调查显示:10个美国人中有7个人表示应该发动战争,即使造成无辜的死亡;10个人中有7个人说,他们支持立法捉拿可疑恐怖分子,即使这意味着放弃美国人的个人自由和民权、隐私权。CNN的调查显示:80%以上的美国人都同意对外宣战,即使打死成千上万的平民也值得。倍增的媒体传播效果合法化了某些行动和政策,形成了一个巨大的压力集团,政治联盟和政治游说团体发动一场国际性战争仅需要媒体的动员。<sup>⑥</sup>2002年9月11日,9·11事件一周年,福克斯电视网在孟菲斯的附属电视台 WHBQ 播放了一系列新闻,报道美国如何帮助阿富汗的妇女获得解放。新闻中,一位叫提西·克拉克(Tish Clark)的记者向观众报道了在美军攻占阿富汗后,当地的妇女开始上学和工作,平生第一次接受了医疗救助并且参与了民主政治。这位记者采访了一个教师,那个教师称在美军没来阿富汗之前,塔利班只让男孩子上学。一个医生也

① Woodward, B. (1992) *The Commanders*, London: Simon & Schuster. 转引自苏珊·L. 卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第47页。

② Peer, L. and Chestnut, B. (1995), "Deciphering Media Independence: The Gulf War Debate in Television and Newspaper News", *Political Communication*, 12, pp. 81—95.

③ 苏珊·L. 卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第51页。

④ Philip M. Taylor, *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*, Manchester and New York: Manchester University, 1992, p. 50.

⑤ 同上书, p. 45.

⑥ 李希光:《畸变的媒体》,复旦大学出版社,2003年,第188页。

说,塔利班禁止男医生为妇女看病。这则新闻看上去像是记者客观的描述,说明美军攻占阿富汗是为了传播自由,改善当地的生活和赢得朋友。但其实,这则新闻中有美国国务院的很多“心血”,很多采访者是国务院指使当地的“有关人员”安排的,甚至新闻片的字幕和注解也是事先拟好的。<sup>①</sup>

每次战争,政府总是告诉人民这次战争与以往的任何一次战争都不同,这次战争是为了和平的战争,这次战争是为了保卫民主自由。但每次战争过后,总是还会有更多的战争,每次战争过后,民主自由没有增多,反而只有减少。

## 2. 限制媒体

对记者来说,战争与平常状态很大的不同是战争中会涉及许多人的伤亡,记者会遇到人身安全问题,而且在战争中,国家安全和利益的问题显得尤为突出,记者的采访比平时更容易受到政府的限制。美国政府也的确是这么做的。

军方限制媒体的理由有两条:保护记者的安全;维护国家利益。1983年美国大举侵犯格林纳达时,曾企图完全排除记者的报道。1989年巴拿马事件中它还部署了限制传媒发挥作用的组织。<sup>②</sup>1982年英国国防部发给记者的马尔维纳斯群岛(福克兰群岛)登陆许可证上有这样几句话:“战争胜利的关键是保密;成功的新闻报道的关键是公之于众。在军方看来,记者们不惜一切代价挖掘独家新闻的欲望常使他们泄露指挥机密而毫不顾及由此所带来的军事损失。”<sup>③</sup>军队要保守秘密,而媒体要揭露秘密,从这一点来说,两者是矛盾的。

在海湾战争爆发前两周,五角大楼就公布了一系列限制条令:限制自主采访海湾战争中服役的人员,没有经过申请批准,不能采访战地军队,不能录下或拍下士兵“痛苦或惶恐的表情”。五角大楼还把那些政府指定的记者组成一个新闻联营(news pool)随军采访。理论上来说,这些记者的录像资料必须经过军队渠道,再由五角大楼分发给媒体。<sup>④</sup>要加入媒体联营,记者首先要在一系列行动纲领上签字,这就意味着他们放弃了对军方人士进行不公开采访的权利,意味着他们同意任何安全机构来“观察”他们的报道,同意所有的时间都与他们的护卫队呆在一起或者遵守护卫队的命令。<sup>⑤</sup>《独立报》(The Independent)的记者费斯克

<sup>①</sup> David Barstow, Robin Stein, *Government video reports blur media ethics Segments don't always include source information*, New York Times, March 13, 2005.

<sup>②</sup> 苏珊·L. 卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第126页。

<sup>③</sup> 同上书,第5页。

<sup>④</sup> Philip M. Taylor, *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*, Manchester and New York: Manchester University, 1992, p. 35.

<sup>⑤</sup> J. MacArthur, *Second Front: Censorship and Propaganda in the Gulf War*, Berkeley, CA: University of California Press, 1993, p. 9. 转引自苏珊·L. 卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第155页。

(Fisk)对军队的检查非常警觉,他一直与政府保持一段距离,并且对政府的新闻公报第一个表示怀疑,<sup>①</sup>所以他受到四次吊销他的采访证的威胁,美联社一些记者由于进入了政府不允许的区域采访而被军队扣住多达几个小时。<sup>②</sup>

到了2003年的伊拉克战争,美国政府限制媒体的手段更加高明。他们采用了“嵌入式”报道,并通过“嵌入”战略,把近600名美国和世界主要媒体的记者纳入美英作战部队,使他们从美军和英军的角度去报道战争。<sup>③</sup>“嵌入式”报道其实也是一种限制方式。

### 3. 控制报道内容

限制媒体的进入(access)并不够,还要控制媒体的报道内容。如何控制媒体的报道内容呢?方法大致有三种:控制消息源;审查内容;播报假新闻。

控制消息源,其实就是军方严格控制新闻公报。在海湾战争、科索沃战争和伊拉克战争中,美国政府的“金三角”,即国防部、白宫和国务院,成了媒体的重要消息源,因为关于战争进程的重要消息都是这三个部门公布的。而这三个部门的首脑或新闻发言人都会巧妙地利用言词来为媒体设置议程。在海湾战争中,多国部队指挥中心在沙特的达赫兰组建了一个联合信息局(Joint Information Bureau),很多媒体都受其影响,因为很多记者没有亲临现场采访,而只是呆在沙特阿拉伯。<sup>④</sup>在海湾战争刚刚开打的20小时内,多国部队的声明和媒体的报道出奇地一致。因为当时只有这一个“权威”的新闻源在发布消息。这种现象被称为“多元下的垄断”(monopoly in the guise of pluralism),<sup>⑤</sup>在战地的记者无法播报整个战场的总体情况,大部分媒体只能依赖联合信息局。而多国部队发布信息的言词也字斟句酌。“80%的导弹很有效”,但并没有说80%的导弹都击中目标;“间接伤害”并没有说伤害到什么程度。<sup>⑥</sup>美国的新闻公报被抱怨有太多的陈词滥调和太少实质性的内容。<sup>⑦</sup>

审查内容,指军方对报道内容的检查。海湾战争中,美国设立了公共事务办公室(PAO),英国设立了公共关系办公室(PRO),其功能就是监督战争中媒体的报道。新闻联播的报道要经过这两个办公室的审查,才可以被其他各个新闻组织采用,报道不能表达批

① Philip M. Taylor, *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*, Manchester and New York: Manchester University, 1992, p. 65.

② 同上书, p. 60.

③ 张巨岩:《权力的声音:美国的媒体和战争》,三联书店,2004年,第44页。

④ Philip M. Taylor, *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*, Manchester and New York: Manchester University, 1992, p. 35.

⑤ 同上书, p. 268.

⑥ 同上书, pp. 43—44.

⑦ NYTIMES, 14/2/91 Philip M. Taylor, *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*, Manchester and New York: Manchester University, 1992, p. 65.

评或引起尴尬。<sup>①</sup>《底特律自由报》的弗兰克·布鲁尼在描写刚归来的美国飞行员时使用了“摇摇摆摆”一词被训斥;审查员建议他用“感到自豪的”,但他们最后以“意气风发”一词达成妥协。<sup>②</sup>有一则写“美军飞机在起飞前看色情电影”的消息也被军方删除了。<sup>③</sup>在盟军向科威特方向进攻的过程中,盟军沿着伊军的路线使用推土机开路把许多伊军士兵活活埋在战壕里,这方面的报道极少。<sup>④</sup>BBC的马丁·贝尔抱怨说,他的同事拍摄了前线上死者的镜头——一个近乎烧焦的、但还努力往坦克外面伸的伊军士兵的头颅——直到全部停战之后才在3月3日的《观察家》上出现。<sup>⑤</sup>

播报假新闻也是军方控制媒体的一种方式。在战争中,由于情况紧迫,媒体为了赶时间,很难拨出人力物力来鉴别政府和军方播报的消息。当记者们发现军方的新闻简报中提供的消息是不准确的、有误导性的甚至是完全错误的时候,已经是事后了,记者们再大声疾呼以示抗议也没用,因为政府宣传的目的已经达到了。例如政府在海湾战争和伊拉克战争中经常把平民伤亡说成“间接损害”,把狂轰滥炸说成是“外科手术式”的打击,五角大楼的影像资料还造成了不会造成人员伤亡的“技术战争”的假相。<sup>⑥</sup>美国国务院下的广播服务办公室(Office of Broadcasting Services)是一个有30人左右的部门,原先这个部门的职能只是为新闻发布会的材料作注解。但是2002年,受到白宫的指示,这个部门开始制作描述性的新闻报道,美化美军在阿富汗和伊拉克的行动。2003年6月,国务院制作了一个“新闻”,报道美军在伊拉克南部向当地居民分发食品和水。这些新闻报道大量被地方电视台播放。到2005年初为止,国务院已经制作了59条这样的“报道”。<sup>⑦</sup>

#### 4. 鼓舞士气

鼓舞士气,不仅指鼓舞战场上将士们的士气,还包括鼓舞后方百姓的士气。克劳塞维茨认

① Philip M. Taylor, *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*, Manchester and New York: Manchester University, 1992, p. 50.

② J. MacArthur, *Second Front: Censorship and Propaganda in the Gulf War*, Berkeley, CA: University of California Press, 1993, p. 9. 转引自苏珊·L. 卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第162页。

③ Philip M. Taylor, *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*, Manchester and New York: Manchester University, 1992, p. 53.

④ J. Sharkey, *Under Fire: US Military Restrictions on the Media from Grenada to the Persian Gulf*, Washington, DC: Center for Public Integrity, 1991, pp. 147—148. 转引自(英)苏珊·L. 卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第163页。

⑤ 苏珊·L. 卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第163页。

⑥ D. Kellner, *The Persian Gulf TV War*. Boulder, CO: Westview Press, 1992. 转引自苏珊·L. 卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第32页。

⑦ David Barstow, Robin Stein, Government video reports blur media ethics Segments don't always include source information, *New York Times*, March 13, 2005.



为：“精神要素贯穿在整个战争领域，它们同推动和支配整个物质力量的意志紧密地结合在一起，仿佛融合成一体，因为意志本身也是一种精神要素。”<sup>①</sup>“主要的精神力量指统帅的才能、军队的武德和军队的民族精神。”<sup>②</sup>拉斯韦尔也认为：“现代战争必须在三个战线展开：军事战线、经济战线和宣传战线。经济封锁遏制敌人，宣传迷惑敌人，军事力量给予敌人最后一击。与其他形式的攻击武器配合运用，宣传可以耗尽敌方军事和平民力量，为士兵与坦克的武力威慑铺平道路。宣传主要功能是通过强化沮丧、幻灭和挑拨离间来摧毁敌人的意志力。”<sup>③</sup>在第二次世界大战中，赫伯特·胡佛(Herbert Hoover)负责当时战争的食物供应。他和他的宣传专家们不断鼓动民众的十字军精神，提出一系列口号，如“食物将赢得战争”，“节约粮食”，通过新闻发布会、广告、图片、演讲等各种手段点燃了民众的自我奉献精神。<sup>④</sup>电影也是宣传的重要手段。美国战时新闻办公室(OWI)主任埃尔默·戴维斯制订了MOI电影司的《电影宣传计划》：要把一个宣传观念深植入大多数人的头脑中，最简单的办法就是让这一观念在娱乐片里体现出来，这样人们根本不会意识到他们在接受宣传。<sup>⑤</sup>美国的无声电影也发挥了作用。委员会从军队中请来了查尔斯·哈特(Charles S. Hart)，监制了《帕欣的十字军战士》(Pershing's Crusaders)——一部宣扬加强武器装备的理想主义默片。在政府公共信息委员会的允诺下，好莱坞的活动图像委员会督促工厂制作类似以下的热情洋溢的反德影片：《内部破坏者》、《德国皇帝》、《柏林之兽》和《野人的脚爪》。好莱坞在战争中还得到了“前所未有的利润”，电影作为战时不可缺少的工业的确比平时经营得要好。<sup>⑥</sup>

鼓舞士气还包括打击敌人的士气。在阿富汗战场上空，美军派出了一架专门用于广播的飞机，同时空投食品，以给战争增加“人道主义”成分。和食品一起落下的还有40万张传单。根据美国广播公司的报道，其中一份传单的一面是去了胡子、西式打扮的电脑模拟本·拉登像，另一面是一个死掉的“基地”组织成员。传单上的文字说：“谋杀者和胆小鬼已经抛弃了你们！”<sup>⑦</sup>

拉斯韦尔说：“成功的宣传依赖于传统的偏见、国家之间的客观联系和公众应激性的变化程度。无论宣传者在人员组织、建议选择 and 传统工具运用方面的技巧多么娴熟，如果

① 克劳塞维茨：《战争论》，中国人民解放军军事科学院译，商务印书馆，1978年，第187页。

② 同上书，第190页。

③ 哈罗德·D. 拉斯韦尔：《世界大战中的宣传技巧》，张洁、田青译，中国人民大学出版社，2003年，第173页。

④ Will Irwin, *Propaganda and the News or What Makes You Think So?* Westport, Connecticut: Greenwood Press, Publishers, 1970, p. 186.

⑤ Koppers, C. and Black, G. (1977) What to show the World: the Office of War Information and Hollywood. 1942—45. *Journal of American History*, LXIV, pp. 87—105. 转引自苏珊·L. 卡拉瑟斯：《西方传媒与战争》，张毓强等译，新华出版社，2002年，第104页。

⑥ 同上书，第120页。

⑦ “To win them over: The flight for good PR in the Arab world.” *ABC News*, January 4, 2002. 转引自张巨岩：《权力的声音：美国的媒体和战争》，三联书店，2004年，第11页。

缺乏有利的社会力量的帮助,其操作技巧将毫无用武之地。”<sup>①</sup>这段话其实提醒了我们在研究政府和媒体的关系时,千万不能忽视社会力量这一环节。国家往往会利用社会力量来对媒体施压。上文说到的在1990年10月10日美国国会人权秘密会议上,一位15岁的科威特姑娘声泪俱下地诉说了一个小故事。这个故事被人权监督机构——大赦国际收进了人权报告里。后来证明这个事件只是科威特的一个公关项目,那个姑娘是科威特大使的女儿。当时像大赦国际这样受人尊敬的社会组织也攻击伊拉克的惨无人道的行径,说明整个社会已经关注伊拉克军队所犯下的人权罪了。布什在此后的讲话中五次引用了小姑娘的话,而且还引用了大赦国际的报告,说明国家已经与社会越走越近,而且政府需要借助社会力量来为自己造势。

海湾战争之前,英美两国的公众测验表明两国公众“好像只要相信战争是正义的,就准备放弃他们的知情权,以一些士兵的牺牲去换战争的最后胜利是值得的”。<sup>②</sup>爱国主义一旦被调动起来,批评的声音很难有立足之地。1991年的海湾战争中,萨达姆邀请了有线新闻网(CNN)作为敌对时期的特殊客人。CNN被允许以每周15000美元的价格租用军事通讯设备与外界联系。伊方希望盟军轰炸带来的伤亡情况使美国公众尽快反对战争。在这场空袭中,萨达姆也允许BBC的约翰·辛普森、ITN的布伦特·萨德勒和其他一些记者加入CNN的彼得·阿内特的队伍中。结果所有的人都发现自己受到了他们自己的同胞(更多的是他们的同事)强烈的谴责——被认为共同参与了伊拉克宣传计划的阴谋;一家英国小报宣称辛普森是“巴格达广播公司”的成员;宾州议员劳伦斯·唐格林说阿内特是“侯赛因政权的戈培尔”<sup>③</sup>,采访越战而闻名的战地记者彼得·阿内特因为接受伊拉克电视台的采访称美军首轮军事行动失败而被MSNBC解雇。1991年1月30日,《纽约时报》的民意测验中,被问到“军队需要对战争中的报道进行限制吗?”57%的人回答要,34%的人回答说让新闻机构自己来决定。<sup>④</sup>在阿富汗战争中,佛罗里达州的《巴拿马城市新闻先驱报》(美国地方报纸)就阿富汗战争报道给编辑、记者发了一个报道须知:“不得在报纸头版使用由于美国发动阿富汗战争造成平民伤亡的照片。我们的姊妹报《佛特沃尔顿海滩报》由于头版刊登了这样一张照片,收到了数以百计的威胁性电子邮件;不得使用以由于美国发动阿富汗战争造成平民伤亡为导语的通讯社消息。这种伤

① 哈罗德·D.拉斯韦尔:《世界大战中的宣传技巧》,张洁、田青译,中国人民大学出版社,2003年,第193页。

② Taylor, P. (1992), *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*, Manchester: Manchester University Press, pp. 274—275. Oliver, M., Mares, M. L. and Cantor, J. (1993), “News Viewing, Authoritarianism, and Attitudes Toward the Gulf War”, in Denton, R. (ed) (1993), *The Media and the Persian Gulf War*, Westport, CT: Praeger. 转引自苏珊·L.卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第178页。

③ Arnett, P. (1995), *Live from the Battlefield*, London: Corgi. 转引自苏珊·L.卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第154页。

④ Philip M. Taylor, *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*, Manchester and New York: Manchester University, 1992, p. 65.

亡的内容可以在稿件的最后提一下。如果这篇通讯社消息需要改写,要设法淡化平民伤亡的内容。”<sup>①</sup>这样的舆论环境给了媒体很大的压力。可见媒体不仅受到政府的压力,还受到整个社会对它的限制,这种限制并非像美国政府的新闻审查制度那么分明,但却是在无形之中对媒体的报道产生压力的。战后五角大楼也认为“这是迄今为止最好的战争报道”,尤其是英国和美国的媒体对官方支持很多批评很少,甚至完全反映了官方的观点。<sup>②</sup>

## 第4节 案例评析:伊拉克战争中美国政府的宣传策略

### 1. 美国政府的战前动员

“9·11”事件改变了美国的政治气候。拉姆斯菲尔德、副总统迪克·切尼和总统布什不断强调美国要攻击潜在的敌人,否则敌人就要攻击美国。<sup>③</sup>这种“先发制人”的战略思想被政府当局一再强调。收拾了阿富汗,接下来就是伊拉克了。“如果宣传家打算鼓动人们的仇恨,那么他必须确保所有发出的信息都是在确立敌人应为战争负完全责任”。<sup>④</sup>早在2002年开始的时候,布什政府就开始了宣传,声称要抢先一步对伊拉克进行打击,并且使伊拉克战争看起来像不可避免的一样。<sup>⑤</sup>出兵伊拉克的表面理由其实就是两条:一是伊拉克和萨达姆政府拥有大规模的杀伤性武器,是海湾地区、美国乃至世界的一大威胁;二是伊拉克人民在萨达姆的独裁统治下过着水深火热的生活,美国应该出兵干涉,解放当地人民,帮助他们过上自由民主的生活。这样的理由最为美国人所接受。美国的自我中心感和民族优越感,使得战争常常被解释成保护和传播西方高级文明的斗争。

政府就这样一遍一遍地为舆论设置议程。接下来就需要舆论支持了,直到伊拉克战争前布什3月17日的全国讲话。全国有7300万观众收看了这次讲话。在讲话后,CNN、《今日美国》和盖洛普的联合民意调查显示,有66%的人支持布什武装打击伊拉克的决定,有68%的人认为美国已经尽了最大力量在外交上解决伊拉克危机了。<sup>⑥</sup>《华盛顿邮报》的调查

① Fox: Civilian Casualties Not News, November 8, 2001, www.fair.org. 李希光:《畸变的媒体》,复旦大学出版社,2003年,第229页。

② Philip M. Taylor, *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*, Manchester and New York: Manchester University, 1992, p. 269.

③ Norman Solomon, “Spinning War and Blotting Out Memory”, in Yahya R. Kamalipour and Nancy Snow eds., *War, Media and Propaganda*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004, p. 51.

④ 哈罗德·D.拉斯韦尔:《世界大战中的宣传技巧》,张洁、田青译,中国人民大学出版社,2003年,第49页。

⑤ Douglas Kellner, “Spectacle and Media Propaganda in the War on Iraq: A Critique of U. S. Broadcasting Network”, in Yahya R. Kamalipour and Nancy Snow eds., *War, Media and Propaganda*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004, p. 69.

⑥ Corky Siemaszko, “Poll Shows Public in Bush’s Corner”, *Daily News*, March 19, 2003.

则显示,在伊拉克战争开打前,有71%的人支持对伊拉克发动战争,而前一周这一人数比例为59%。并且有64%的人支持布什目前对待伊拉克的态度,比8天前上升了9个百分点。<sup>①</sup>

## 2. 美国政府的战时宣传

伊拉克是个危机,这个危机似乎是美国政府一手促成的。但美国政府在公众面前的宣传使人们相信,这个危机逼迫美国不得不动用武力来解决。战争动员之后,就是战争中的信息控制了。2003年11月,美军出版发行了长达314页的手册——《信息机制》(Information Operation)。第一句话就是“信息是战斗力量的一个组成部分”。<sup>②</sup>而信息控制成为一种机制说明信息控制已经被美国政府纳入到整个战争系统中去了。美国人早上醒来,第一时间听到的是弗兰克将军来自海湾地区的消息,接着是五角大楼和国务院,最后才是白宫的新闻公报。<sup>③</sup>在任何人发表讲话之前,白宫新闻秘书弗莱彻尔(Ari Fleischer)会把一天所要发布的信息分别与英国掌管公共关系的官员阿拉斯代尔·坎贝尔(Richard Boucher)、白宫传播办公室主任丹·巴雷特(Dan Bartlett)、五角大楼新闻发言人维多利亚·克拉克(Victoria Clarke)和白宫全球传播办公室主任托克·埃斯库(Tucker Eskew)电话沟通。<sup>④</sup>美国政府的战时宣传是全天候24小时的,来自五角大楼、卡塔尔和“嵌入式”记者。

美军花了150万美金在多哈造了一座新闻中心。五角大楼还专门请好莱坞的顶级艺术指导乔治·阿里森(George Allison)制作了漂亮的背景,以便弗兰克将军和其他政府官员出现在电视镜头里显得更加美观一些。<sup>⑤</sup>背景尽管漂亮,但新闻发布会的内容总是少得可怜。英美两国的记者对政府抱怨最多的就是军方提供的新闻太少,而且往往含糊不清,闪烁其词。<sup>⑥</sup>新闻发布会上,拉姆斯菲尔德本人在大多数情况下对美军的军事行动并没有什么可说的,但他应付记者时所表现出的幽默和不卑不亢却给记者们提供了做文章的材料,而这些东西往往对布什政府很有利,尽管后来稿子写出来也不过就是拉姆斯菲尔德个人风格在记者们面前表现得多棒之类的。<sup>⑦</sup>五角大楼还要求美国的电视台不许

① Richard Morin and Claudia Deane, “71% of Americans Support War, Poll Shows”, *Washington Post*, March 19, 2003.

② Headquarters, Department of the Army, Information Operations: Doctrine, Tactics, Techniques, and Procedures, FM 3-13(FM 100-6), November 2003, iii, [www.adtdl.army.mil/cgi-bin/atdl.dll/fm/3-13/fm3\\_13.pdf](http://www.adtdl.army.mil/cgi-bin/atdl.dll/fm/3-13/fm3_13.pdf). 转引自 David Miller, “Information Dominance: The Philosophy of Total Propaganda Control?” in Yahya R. Kamalipour and Nancy Snow eds., *War, Media and Propaganda*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004, p. 8.

③ Quenqua, 2003, Howard Tumber & Jerry Palmer, *Media at War: The Iraq Crisis*, Sage Publications, 2004, p. 64.

④ 同上书, p. 64.

⑤ Howard Tumber & Jerry Palmer, *Media at War: The Iraq Crisis*, Sage Publications, 2004, p. 65.

⑥ 同上书, p. 68.

⑦ 兰斯·班尼特:《政治的幻象》,杨晓红、王家全译,当代中国出版社,2005年,第61页。

播放美军被俘或被打死的镜头。一家电视台的战地记者热拉尔多·瑞弗拉只因将地图摊在地上查看,就被扣上泄露美军所处位置的罪名而遭军方驱逐。独立记者罗伯特·费斯克(Robert Fisk)由于报道了美军误炸巴格达的一个集贸市场,导致了60个平民的死亡,而差一点被英国国防部吊销了采访证。<sup>①</sup>美国政府在伊拉克战争中的这些信息控制手段是以往美国战争的惯用手法。下面分析几种美国政府在伊拉克战争中特有的宣传手段:

#### (1) 嵌入式报道

美国在伊拉克战争中邀请了美国国内和其他国家地区的600多名记者“嵌入”报道(embedding report),这些记者一共动用了100多台移动摄像机跟踪拍摄战争的实况。所谓嵌入式报道就是让记者混在军队中,让记者亲身参与战斗,而记者的人身安全则由军队来保护的一种报道方式。从表面上看,嵌入式报道让更多的记者能够全面地接触军队,实况报道战斗的情景,正如一位记者说的那样:“谁能够抱怨让你更多地接触军队呢?”<sup>②</sup>CNN的主持人比尔·海默(Bill Hemmer)相信“嵌在”军队中的记者发回的报道与以前的战争报道是不一样的,因为有更多的一手资料和信息。<sup>③</sup>托米·弗兰克斯(Tommy Franks)将军说:“我相信最真实的报道来自于战斗发生的第一线。我是嵌入式报道的拥护者。”<sup>④</sup>但是,嵌入式报道的客观公正性受到了普遍怀疑。

五角大楼印刷了一个“公共事务引导”(Public Affairs Guidance),上面一共有50条规定,规定记者可以采访和不可以采访什么。<sup>⑤</sup>政府要求每一位参加“嵌入式报道”的记者都要遵守这一规则,并且按照“政府要求的那样去做”。BBC的记者里查德·盖斯福(Richard Gaisford)说:“我们只得检查每一条新闻,如果拿捏不准,则请求军方指挥中心来检查。”<sup>⑥</sup>杰米·威尔森(Jamie Wilson)说:“这很难做到公正,因为他所报道的对象是自己朝夕相处的伙伴。”<sup>⑦</sup>杰夫·格拉尼科(Jeff Gralnick)警告说:“一旦你进入了一个军事小组,你就很

① David Miller, “Information Dominance: The Philosophy of Total Propaganda Control?” in Yahya R. Kamalipour and Nancy Snow eds., *War, Media and Propaganda*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004, p. 12.

② Shaw, 2003, Howard Tumber & Jerry Palmer, *Media at War: The Iraq Crisis*, Sage Publications, 2004, p. 50.

③ Deggans, 2003, Howard Tumber & Jerry Palmer, *Media at War: The Iraq Crisis*, Sage Publications, 2004, p. 49.

④ Tommy Franks, 2003, Howard Tumber & Jerry Palmer, *Media at War: The Iraq Crisis*, Sage Publications, 2004, p. 51.

⑤ “Public Affairs Guidance(PAG) on Embedding Media during Possible Future Operations/Deployments in the U. S> Central Command’s(CENTCOM) Area of Responsibility(AOR),” February 2003 <http://www.militarycity.com/iraq/1631270.html>.

⑥ BBC News 24, March 28, 2003 (01:37 GMT). 转引自 David Miller, “Information Dominance: The Philosophy of Total Propaganda Control?” in Yahya R. Kamalipour and Nancy Snow eds., *War, Media and Propaganda*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004, p. 8.

⑦ Andrew Hoskins, *Televising War: From Vietnam to Iraq*, London and New York: Continuum International Publishing Group, 2004, p. 61.

可能被他们所牵制。你会与士兵一起分享他们的快乐、困难和恐惧。你会像他们那样去看问题,并且关心他们。”<sup>①</sup>凯斯·哈里森(Keith Harrison)——《沃尔弗汉普顿专递和星报》(Wolverhampton Express and Star)的记者抱怨说,军队去哪我们就去哪,军队的语言现在成了我们的母语。<sup>②</sup>国际联社(UPI)的摄影记者帕姆·海斯(Pam Hess)穿着军人的服装,拿着 M16 的步枪,一个战士在一旁给他指点,当这张照片出现在第二天的《国际先驱导报》上的时候,一些嵌入报道的记者开始怀疑自己是如何被外部世界所对待的。一些人害怕这张照片让人们误以为记者与美国军队一起工作。<sup>③</sup>为了避免误会,一些记者开始穿上白色或者黑色的标记来表明自己是个记者,有一些人在 T 恤衫上加上一个和平的标记来表明自己是个记者。

事后表明,嵌入式记者也只看到了一点点的战斗行动。<sup>④</sup>但嵌入式报道客观上帮了政府一把。英国国防部下的媒体-官方检查委员会(D Notice Committee)的秘书说:尽管有几百个嵌入式记者,但在英国媒体方面几乎没有一起严重违反军队安全的事件。<sup>⑤</sup>英国国防部还委托私人企业做了一个嵌入式报道的调查,显示有 90% 的嵌入式报道是“正面的或中立的”<sup>⑥</sup>。五角大楼自然很满意这种方式,新闻发言人维多利亚·克拉克(Victoria Clarke)说,五角大楼的官员很满意这 700 名参加嵌入式报道的记者的新闻报道,因为“它让美国人民看到了一个真实的战争,并且能够驳回伊拉克的战争宣传”。<sup>⑦</sup>

与以往的战争相比,美英联军这次所采用的“嵌入”战略的确比以往的信息控制更进一步。它不再采取控制消息源的方式,而是“欲擒故纵”,看上去让记者能够得到更多的第一手材料,实际上是时时刻刻牵制记者,影响记者,并为媒体设置议程。伊拉克战争中的信息控制已经不仅仅依靠五角大楼控制信息源来实行了,而是军方对信息的收集、处理、发放的全方位的控制。“嵌入式报道”使得军队和媒体互相合作形成一个信息系统。一些记者已经意识到这个问题了。《华盛顿时报》的克莱伦斯·佩奇(Clarence Page)警告说:“当记者在采访时,千万不要被他和士兵所建立起来的友情所影响,而忘了观众在家里真正想看到的真实情况。”<sup>⑧</sup>CNN 的鲍勃·弗兰肯(Bob Franken)也刻意地与军队保持一段距离。<sup>⑨</sup>但是面对朝夕相处的伙伴,而且伙伴又保护着你的人身安全,如何才能做到真正客观呢? 这种信息系统比以往更多了一份情

① Howard Tumber & Jerry Palmer, *Media at War: The Iraq Crisis*, Sage Publications, 2004, p. 51.

② 同上书, p. 54.

③ 同上书, p. 55.

④ 同上书, p. 161.

⑤ <http://www.dnotice.org.uk/records.htm>.

⑥ David Miller, “Information Dominance: The Philosophy of Total Propaganda Control?” in Yahya R. Kamalipour and Nancy Snow eds., *War, Media and Propaganda*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004, p. 11.

⑦ Kelly, 2003, Howard Tumber & Jerry Palmer, *Media at War: The Iraq Crisis*, Sage Publications, 2004, p. 58.

⑧ Page, 2003, Howard Tumber & Jerry Palmer, *Media at War: The Iraq Crisis*, Sage Publications, 2004, p. 52.

⑨ Franken, 2003, Howard Tumber & Jerry Palmer, *Media at War: The Iraq Crisis*, Sage Publications, 2004, p. 51.

感的纽带。CBS的吉姆·阿莱克斯罗德(Jim Axelrod)在报道中明显带上了个人情感。他报道了军队专家奥斯卡·巴雷托(Oscar Barretto)怎么在电话中知道他儿子出生的情境。<sup>①</sup>这篇报道充满了人情味,让人对美国军人肃然起敬。新华社的胡晓明记者发回的报道也颇有人情味,如《前沿目击:巴格达如寒冬,“小鹰”号老兵思乡》<sup>②</sup>、《北京女孩致美航母“小鹰”号水兵的爱情EMAIL》<sup>③</sup>。在这里,讨论嵌入式报道是否客观其实不是一个很重要的问题。更重要的是这种嵌入式报道是否获得了公众的认可。答案为“是。”在媒体播发报道时,不会注明这是不是嵌入美军的记者写的。美军战略管理研究中心(the United States Army War College's Center for Strategic Leadership)的报告认为:这种士兵和记者之间建立起来的情感纽带已经赢得了美国公众的好感。<sup>④</sup>如果使公众产生了好感,那就说明英美联军的“嵌入式”战略获得了成功。

## (2) 假新闻

“‘斩首行动’已经把萨达姆炸死;伊拉克51师师长及其8000名官兵已向美军投降;美军机械化部队进军巴格达没有遭到抵抗;巡航导弹精确打击目标而没有伤及无辜平民”——伊拉克战场假新闻满天飞。这些消息几乎全部来源于五角大楼的新闻发布会,而所有的美国媒体所引用的几乎都来自于美国政府。虽然美国媒体并没有评论说这些引用的话都符合事实,但客观上给人造成了一种真实的印象。其后不久,其他方面的信息和电视画面就让这些虚假信息不攻自破。但是,在那一时刻,政府的宣传达到了效果。

伊拉克战争中,最大的假新闻就属五角大楼官员在3月21日声称:伊拉克第51步兵师师长、副师长及属下共8000名官兵,已经在伊拉克南部向美国海军陆战队投降。伊拉克第51师是一支机械化步兵师,共有大约200辆坦克,是伊拉克装备最为精良、训练最为有素的军队,也是萨达姆保护伊拉克南部重镇巴士拉的重要力量。巴士拉又是伊拉克阿拉伯河上的关键运输和石油输送枢纽。第51师在美英联军向巴士拉进军的过程中投降,表明美英联军取得了摧枯拉朽的胜利。这其实都是美军新闻发布会上的一面之词。而在3月22日的报道中,许多大报都报道了这一消息,但是一些报纸没有引用消息源,让读者以为事实的确是这样的。例如英国《独立报》3月22日报道:“昨天伊拉克第51步兵师向美英联军投降。”<sup>⑤</sup>报道中没有指出这是美英官方的话。纽约《每日新闻》的报道中则用了“饥肠辘辘”和“垂头丧气”两个词来形容这些降兵。<sup>⑥</sup>这些报道在当时对于鼓舞前方将士和后方公众的爱国主义精神起到了很好的作

① Jim Axelrod, 2003b Howard Tumber & Jerry Palmer, *Media at War: The Iraq Crisis*, Sage Publications, 2004, p. 53.

② <http://news.sina.com.cn/w/2003-03-27/003181489s.shtml>.

③ [http://news.xinhuanet.com/world/2003-03/24/content\\_796506.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2003-03/24/content_796506.htm).

④ Howard Tumber & Jerry Palmer, *Media at War: The Iraq Crisis*, Sage Publications, 2004, p. 61.

⑤ The Iraq Conflict: Iraq's Entire 51<sup>st</sup> Division Surrenders as Allies Advance Capitulates, *The Independent*, March 22, 2003.

⑥ Maki Becker, “8 000 Iraqs Cry Uncle Surrender to Marines”, *Daily News*, March 22, 2003.

用,但后来发现,原来这是五角大楼放的一个烟幕弹,乌姆斯盖尔的守军还在顽强抵抗,没有投降。

### (3) 导演媒介事件

戴扬和卡茨在《媒介事件》中把经过“某组织(政府、政党团体、企业、社团等)规划并执行,有电视参与向观众直播的具有特定历史价值的事件”称为媒介事件。<sup>①</sup>美国政府在伊拉克战争中导演了多起“媒介事件”,在这些“媒介事件”中,有的事件还是经过精心策划的“伪事件”,这些事件经过西方媒体的追踪报道后,成了政府宣传战争的工具。

拯救女兵林奇是伊拉克战争中的一个“伪事件”。美国媒体报道,女兵林奇在一次战斗中被俘,关在伊拉克当地的一家医院里,八天后美军突袭了这家医院,把她救回。<sup>②</sup>但是,后来BBC的报道显示,这完全是美军一手导演的好戏。<sup>③</sup>事后,一些媒体采访了那家医院,发现林奇是自己出了车祸被送到这家医院救治的,伊拉克医生尽全力抢救了她,而美军当时气势汹汹地闯入了这家医院,用枪打开了病房的门,并且故意把医院的环境弄得很恐怖,好像林奇在这样的环境下得不到美军的救援就会死掉一样。而这一切都被随军的摄像师摄了下来。<sup>④</sup>观看“拯救女兵林奇”就像在观看好莱坞大片《拯救大兵瑞恩》一样,美军操纵了整个故事。

推翻萨达姆的铜像也是如此。2003年4月9日,巴格达市中心竖立的萨达姆铜像被美军的坦克拉倒在地。美国媒体一片欢呼雀跃。《芝加哥太阳时报》(*Chicago Sun-Times*)报道说:“萨达姆铜像的倒掉见证了独裁统治终于被推翻了。”<sup>⑤</sup>《丹佛邮报》(*Denver Post*)说:“萨达姆铜像的倒掉受到了伊拉克当地人民的欢迎。”<sup>⑥</sup>电视镜头中的场景的确让人热血沸腾。但是,事实上电视中出现的那些往铜像扔石块的伊拉克人大部分是美国所支持的伊拉克国会的成员。而且那天在广场上的人很少,并不像美国电视台所说的伊拉克人欢呼雀跃庆祝萨达姆铜像的倒掉。拯救女兵林奇和推翻萨达姆的铜像其实是美军心理战的一部分,目的是瓦解伊拉克抵抗力量士气,鼓舞本方将士和国民的精神。

### (4) 攻击半岛电视台

如果说,在海湾战争和科索沃战争中还没有与西方作对的并且有较大影响力的媒体的话,

① 丹尼尔·戴扬,伊莱休·卡茨:《媒介事件》,麻争旗译,北京广播学院出版社,2000年。

② Vernon Loeb and Dana Priest, “Missing Soldier Rescued; U. S. Forces Remove POW From Hospital”, *Washington Post*, April 2, 2003.

③ “Saving Private Lynch story ‘flawed’.” (May 15, 2003), *BBC News*, World Edition. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/correspondent/3028585.stm>.

④ Douglas Kellner, “Spectacle and Media Propaganda in the War on Iraq: A Critique of U. S. Broadcasting Networks”, in Yahya R. Kamalipour and Nancy Snow eds., *War, Media and Propaganda*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004, p. 73.

⑤ Phil Rosenthal, “Saddam statue’s great fall tells only part of Iraq story”, *Chicago Sun-Times*, April 10, 2003.

⑥ Joanne Ostrow, “Lasting Images: Tumbling statue immediately burns into memory”, *Denver Post*, April 10, 2003.



那么伊拉克战争中就有了,那就是半岛电视台(Al-Jazeera)。位于卡塔尔的半岛电视台是阿拉伯世界第一家在本土发射的新闻电视台,1996年2月建立,投资1.37亿美元。“9·11”事件以后,半岛电视台以旗帜鲜明的报道和观点在国际新闻界中独树一帜,尤其是它不同于西方媒体的立场赢得了阿拉伯观众的好感,成为美国政府的眼中钉。早在2001年由于半岛电视台采访了塔利班领导人,半岛电视台在喀布尔的办公室就受到了攻击。五角大楼证实说,在半岛电视台的办公室里有基地组织的活动。<sup>①</sup>

英美两国的政府强烈攻击半岛电视台。因为半岛电视台播出了两张英国士兵牺牲的照片以及两张英国俘虏的照片。英国军方发言人及首相布莱尔相继谴责了半岛电视台。而当电视台采访了五位被俘美军士兵后,美国防部长拉姆斯菲尔德坐不住了,他强烈地谴责半岛电视台,说他们违反了日内瓦公约,要求其他美国电视网不要使用这些讯号。<sup>②</sup>在伊拉克战争中,美军轰炸了半岛电视台在巴格达的办事处。2004年8月7日,伊拉克临时政府宣布,阿拉伯半岛电视台驻伊办事处已被要求关闭30天,理由是该台“煽动暴力”。<sup>③</sup>2005年1月30日,《纽约时报》报道:在美国的持续高压下,一位不愿透露姓名的卡塔尔高级官员表示,卡塔尔正加紧制定计划,转手出让其对半岛的管理控制权。<sup>④</sup>

战争中政府要限制媒体,这并不奇怪。除了政府的种种措施外,媒体还会自我约束。海湾战争中,政府约束这道“紧箍咒”拿掉后,媒体竟然不知道该干什么。《华尔街日报》的一名独家报道记者托尼·霍维茨抱怨他太晚脱离联合报道的队伍,“解放”科威特以后,没有审查员,他们就不知道该做些什么:“某些人……犹豫不决,报道一些关于旅馆的事,等着新闻发布会的召开。”<sup>⑤</sup>更值得注意的是,有些媒体会无视一些基本战争报道的准则。如默多克旗下的福克斯电视网的节目《Brit Hume 特别报道》在2001年11月5日的一期节目里,主持人休姆对记者报道阿富汗战争中关注平民伤亡感到不解。他说:“我的问题是,从历史上看平民伤亡是战争的一部分。平民伤亡值得这么报道吗?”休姆对《纽约时报》说:“瞧,中立是一般原则,适用于报道那些在品质上相差无几的机构组织——而这是一场美国人与杀人的野蛮人之间的冲突。”<sup>⑥</sup>

在战争这种非常时刻,爱国主义凸现出来。特别是近年来,三大电视网及CNN受到异军突起的右翼新闻网福克斯新闻网的猛烈冲击,福克斯新闻宣扬保守派主张明目张胆。到了

① Phillip Knightley, “History or Bunkum?” in D. Miller, *Tell Me Lies: Propaganda and Media*, London: Pluto, 2004.

② Howard Tumber & Jerry Palmer, *Media at War: The Iraq Crisis*, Sage Publications, 2004, pp. 69—70.

③ [http://news.xinhuanet.com/photo/2004-08/08/content\\_1735615.htm](http://news.xinhuanet.com/photo/2004-08/08/content_1735615.htm).

④ Steven R. Weisman, “Under Pressure, Qatar May Sell Jazeera Station”, *New York Times*, January 30, 2005.

⑤ J. MacArthur, *Second Front: Censorship and Propaganda in the Gulf War*, Berkeley, CA: University of California Press, 1993, p. 197. 转引自苏珊·L. 卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年,第164页。

⑥ Fox: Civilian Casualties Not News, November 8, 2001, [www.fair.org](http://www.fair.org). 李希光:《畸变的媒体》,复旦大学出版社,2003年,第228页。

2002年1月,福克斯新闻频道收视率第一次超过CNN,成为美国有线电视新闻频道中的第一。<sup>①</sup>据尼尔森公司的市场调查,近年来福克斯日常播出的12个栏目中,有7个跃居全美电视新闻频道同类栏目收视率第一,是当前全美收视率最高的新闻频道。<sup>②</sup>2005年2月,在18岁到49岁的观众中,有84%的人收看福克斯新闻。<sup>③</sup>这样的政治气氛让自由派的媒体人士不得不收敛一些。在战争开打之前,反战是一个敏感的话题。政府没有规定媒体不能播报反战言论,但媒体自己会做出选择。例如有些媒体自主不登反战言论。反战网站真实的大多数(True Majority)指出,在电视上做反战广告困难很大。美国有线新闻网、福克斯、音乐电视MTV甚至喜剧中央(Comedy Central)公司的有线电视都拒绝播出诸如著名影人苏珊·萨兰登(Susan Sarandon)与一些专家的战争辩论。反战组织“不以我们的名义”说,音乐电视MTV拒绝播出著名纪录片制作人巴巴拉·克普勒(Barbara Kopple)的广告,在这个广告中,一些年轻的美国人在纽约时代广场谈论反战。该组织发言人佩斯还说,MTV拒绝为其播出一个30秒的反战插播广告。MTV声称,其政策规定不播出有党派性质的言论。但佩斯表示,MTV为美国军方播出了招募广告。<sup>④</sup>有时候,爱国主义使得美国媒体自愿被纳入到政府的信息控制体系中。例如为了重建伊拉克,美国和英国联合制作了“通向自由”的电视节目,而这个节目汇集了ABC、CBS、FOX和PBS各家电视台的力量。CBS的主席安德鲁·休华德(Andrew Heyward)说:“这是一件好事,是我们做的一件爱国的事情。”<sup>⑤</sup>著名战地记者彼得·阿内特因在伊拉克电视台“乱”发战事言论而被美国全国广播公司(NBC)解雇。以水门事件而闻名天下的《华盛顿邮报》记者伍德沃德出版了《战争中的布什》一书,采访从总统开始的所有政府要员。一向喜欢黑箱作业的布什政府对他似乎门户洞开,有求必应。而这本书对布什政府缺乏批评。出版后,《纽约书评》等左翼媒体对之大加讨伐,称之为丧失了记者的批评性眼光,一个靠把总统搞垮成名的调查记者,竟沦落为政府的新闻发言人。<sup>⑥</sup>更有甚者,由于法国反对美国发动伊拉克战争,美国的一些右翼媒体对法国进行了丑化。比尔·奥莱利(Bill O'Reilly)在节目中说:“希拉克是一个完全无视美国人民感情的人,是一个嫉妒美国权力的人,是一个把法国的经济利益置于美国国家安全利益之上的人。”<sup>⑦</sup>《太阳报》的封面把希拉克丑化成一条虫,说希拉克是萨达姆的娼妓<sup>⑧</sup>。这样的话语出现在媒体上,成了泼妇骂街。

① Sally Beatty, "Outfoxed: New Corp Channel Beat CNN in Total Number of Viewers for January", *New York Times*, January 30, 2002.

② 毕竟:《为什么大多数美国人支持伊战》,载于《香港商报》,2004年12月9日。

③ "Fox Leads TV Sweeps Ratings", <http://adage.com/news.cms?newsId=44397>.

④ 孙玉庆:《美国反战宣传面临艰难时刻 很难在主流媒体出现》[http://news.xinhuanet.com/world/2003-04/09/content\\_823098.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2003-04/09/content_823098.htm).

⑤ Henry Michaels, "American 'Free Press' in Action; U. S. Networks Agree to Serve as Pentagon Propaganda Tool in Iraq," World Socialist website, April 15, 2003, [www.wsws.org/articles/2003/apr2003/med-al5.shtml](http://www.wsws.org/articles/2003/apr2003/med-al5.shtml).

⑥ 薛涌:《右翼帝国的生成》,广西师范大学出版社,2004年,第183页。

⑦ <http://www.miquelon.org/journalists.html>.

⑧ "Ciar Byrne Sun brands Chirac 'Saddam's whore'", *Guardian*, Friday March 21, 2003.

### 3. 反战能改变政府的政策吗?

美国政府对战争时期舆论的控制说明了舆论对于战争的重要性。第二次世界大战以后,美国的每次战争都会遇到大大小小的反战浪潮。让人们记忆犹新的越南战争,一波又一波的反战运动使得美国政府最终决定从越南撤军。越南战争令人们见识了舆论的重要作用,也同样产生了一个错觉:只要大部分人反对战争,政府就不得不顺从民意。但是,事实并非如此。在2003年开战的伊拉克战争中,美国乃至其他国家都有反战浪潮,特别是在布什的第二任期内,随着美军在伊拉克陷入泥潭,国内反战言论逐渐占据上风,可是美军依然未有撤军的迹象,而且布什一再强调,美军将在伊拉克继续呆下去,直到伊拉克国内局势趋向稳定。<sup>①</sup>反战真的能改变政府的政策吗?如果可以,则通过何种途径?

并非每次反战都能收到像越战那样的效果。在伊拉克战争开打之前,虽然在美国和英国国内均有大规模的反战示威游行,但是,如同前文分析的那样,公众还是支持这场战争的,在电视媒体上,几乎有2/3(64%)的信息源是支持战争的,而美国的信息源中更是有71%的人对战争表示赞成。在所有的信息源中,反战的只占10%。<sup>②</sup>在伊拉克战争开打前后的这段时间内,支持战争的还是占了主导地位,反战游行是因为其行为本身异于平常而被报道。当然,战争中的舆论也不是在所有阶段都支持政府。在伊拉克战争中后期,不管是媒体还是公众都开始对政府的对伊政策表示了怀疑。2004年,媒体捅出了政府的虐囚丑闻。2005年初,已经有超过半数的美国人怀疑布什的经济政策和伊拉克政策了。<sup>③</sup>就像《洛杉矶时报》的分部主编多尔·麦克马努斯所说的,短期的军事信息控制对于日常的战争行为是有道理的,但长期的消息封锁和对记者提问的压制会对民主信息的传播造成严重影响,因为我们需要信息来判断这场战争进行得如何了。经过一系列的军事行动,现在的策略是否还起作用。<sup>④</sup>伊拉克战争开打后的三年里,事实证明美国政府不能完全控制信息的流动。随着美军在伊拉克越陷越深,媒体和舆论已经从2003年的支持战争变成了2006年的反对战争。布什的支持率也跌到了谷底。在2006年11月17日至19日CNN的民意测验中,已经有63%的受访者反对这场战争,<sup>⑤</sup>2006年11月13日至15日美联社的民意测验中,有62%的受访者不满意布什的表现。<sup>⑥</sup>布什去越南参加APEC会议,媒体已经把伊拉克战争和当年的越南战争联系在了一起。<sup>⑦</sup>

① Sheryl Gay Stolberg, "Bush, After Talk With Iraq Panel, Says He's Open to Change, but", *New York Times*, November 14, 2006.

② 凯哈菲:《西方媒体和公众舆论中的2003年伊拉克战争》,裴广江译, [http://www.media.tsinghua.edu.cn/data/2006/0315/article\\_325.html](http://www.media.tsinghua.edu.cn/data/2006/0315/article_325.html).

③ Adam Nagourney and Janet Elder, "Public Voicing Doubts on Iraq And the Economy, Poll Finds", *New York Times*, January 20, 2005.

④ Felicity Barringer, "Reporters Want More Access, But Are Careful to Ask Nicely," *New York Times*, October 22, 2001.

⑤ <http://www.pollingreport.com/iraq.htm>.

⑥ <http://www.pollingreport.com/BushJob1.htm>.

⑦ David E. Sanger, "On to Vietnam, Bush Hears Echoes of 1968 in Iraq 2006", *New York Times*, November 17, 2006.

伊拉克战争开打前的反战并未阻止美国政府发动这场战争,但是在2006年媒体和舆论反战则收到了一些成效,这个成效反映在国会中期选举上。2006年11月,美国国会中期选举,民主党夺回了参众两院,选民希望一个民主党控制的国会能够对布什的伊拉克政策进行平衡。民主党上台后为了不辜负选民的期望,一个月内动作连连,召开听证会讨论从伊拉克撤军的可能。同样的情况在越南战争中也出现过。在越战中,反战情绪已经从社会的政治边缘进入了整个社会的主意识——又进入了“合法争论阶段”——选举和法律领域,<sup>①</sup>当时参议院外交委员会举行了许多听证会,五角大楼文件案还把官司打到了联邦最高法院。最后,终于导致美国政府把军队撤出了越南。

不是所有的战争中,舆论都能起到像在越战中的作用的。伊拉克战争最后的结果还未揭晓。民主党控制国会究竟会使美国对外政策产生多大转变还不得而知。媒体对于政府政策的影响非常复杂,在越战中,媒体对于反战风潮的影响在约翰逊时代超过了尼克松时代,因为在尼克松时代,读者和观众更加怀疑媒体的客观性和独立性。<sup>②</sup>当时尼克松政府对媒体的攻击使人们相信,这些媒体是不爱国的,是自由主义的。<sup>③</sup>媒体自身的公信力对媒体报道的影响也有很大的作用。在海湾战争、科索沃战争中都有反战示威,媒体也都报道了,但是最后都没有能促使政府撤军。媒体和舆论的反战论调并没有进入国家的“合法争论”范围。既然没有进入选举和法律领域,舆论的波动也就如同流水一般,动过无痕了。

① D. Hallin, *The "Uncensored War": The Media and Vietnam*, New York: Oxford University Press, 1989, pp. 54—55.

② Melvin Small, *Covering Dissent: The Media and the Anti-Vietnam War Movement*, New Brunswick: New Jersey: Rutgers University Press, 1994, p. 12.

③ 同上书, p. 166.

## 第8章

# 美国政府的对外媒体宣传

1940年代末,美国制定了一系列的对苏计划。当时有一个战争计划,使用的代号是“Drop-Shot”。该计划包括大规模的心理战。美国的对外宣传在冷战开始后一下子被突显到了重要的位置。在四五十年的冷战时期,思想文化意识形态是美苏争霸的第二战场。阿伦特在著作中指出:美国政府“对非欧洲世界进行资本输出即扩张;与此相适应,为了保护这种扩张而运用军事力量和警察力量,进行‘权力输出’;而且,为了这种扩张而创造出独特的支配形式,以及使这种支配正当化的意识形态体系”。<sup>①</sup>这段话表明,军事、外交的扩张与意识形态体系的宣传是密不可分的。

## 第1节 美国媒体在全球信息体系中的地位

20世纪60年代,麦克卢汉提出的“地球村”设想,在今天看来似乎是完全实现了。全世界人民之间的交流在不断增加,但并不是全世界人民都平等地参与了国际交流。全球信息体系存在着严重的不平等现象。艾里(Mark D. Alley)认为全球信息流主要从北半球富裕国家流向南半球的大部分发展中国家。<sup>②</sup>这些西方国家的新闻机构由于有着较高的声誉,在新闻的采集和传播中有成熟的经验,它们不仅在世界各地有自己的分支机构,而且在世界各地都有自己的客户。据统计,当前全球新闻传播业2/3的消息来自于只占世界7%人口的西方发达国家,人们采用的国际新闻有80%是西方媒体提供的。西方发达国家向发展中国家输入的信息和发展中国家向西方发达国家输入的信息之比是100:1。<sup>③</sup>世界上有超过90%的频谱被控制在了发达国家手里。<sup>④</sup>在西方国家的新闻机构中,尤以美国为甚。在1990年代中期,美联社为112

<sup>①</sup> 川崎修:《阿伦特:公共性的复权》,斯日译,河北教育出版社,2002年,第49页。

<sup>②</sup> Mark D. Alley, *International Power and International Communication*, Oxford: MacMillan, 1995, pp. 69—71.

<sup>③</sup> <http://www.mediainchina.com/pages/xsyjy/cmllyj/gbdsyj/2004-11-22/9528.htm>.

<sup>④</sup> Mustapha Masmoudi, “The New World Information Order”, in Jim Richstad and Michael H. Anderson ed., *Crisis in International News: Policies and Prospects*, New York: Columbia University Press, 1981, p. 85.

个国家服务,有 15 500 个客户,在 67 个国家中派有记者,每天向外播报 1 700 万字的新闻。合众社为 100 个国家服务,有 6 000 个客户,在 81 个国家中派有记者,每天向外播报 1 400 万字的新闻。<sup>①</sup>此外,全球电视产业 100 强中有 29 强是美国的,美国电视产业收入占全球电视产业总收入的 52%;全球电视产业公司(集团)10 强中有 8 强是美国的,其总收入占 10 强的 85%,占全球 100 强的 35%。<sup>②</sup>

早在 1970 年代,一些发展中国家在联合国会议中提出要改变国际传播的结构。那时,发达国家都叫嚷着发展中国家的媒体大部分是由政府控制着的。1976 年,联合国教科文组织成立了一个麦克布莱德委员会(MacBride Commission),专门研究全球信息体系。“信息自由流动”一度成为第三世界国家和以美国为首的发达国家在联合国教科文组织进行辩论的核心论题之一。不结盟国家于 1970 年代在联合国提出“国际信息新秩序”(NWICO)。“国际信息新秩序”的主张主要包括:在全球传播中的独立与自主;建立国家传播政策及参与性的传播体制;促进本土文化产业等。“国际信息新秩序”反对发达国家的垄断性跨国公司享有毫无限制的自由,认为国际信息流动应该是平衡的、双向的;媒体应该为国家发展和反对殖民主义、种族主义的斗争服务。但是,美国等主要发达国家认为,媒体应该在全世界享有毫无限制地收集、传播及销售信息的自由。美国政府认为,第三世界国家的主张实际上是支持政府对媒体的控制,包括限制记者的自由和新闻检查。因此,美国反对这一主张。这场辩论最终导致美国和英国等国于 1984 年退出了联合国教科文组织。<sup>③</sup>

在资本和强权面前,“国际信息新秩序”是无力的。联合国教科文组织虽然近三十年来在建立“国际信息新秩序”方面做了不少努力,但是近年来的趋势是,随着媒体间不断地兼并,西方特别是美国的媒体巨头掌握了越来越多的信息资源和影响力。目前,全球信息体系的主要特点是:西方发达国家掌握着绝大部分的传播工具和机构;信息在国际间不平等地流动;西方的新闻机构不仅仅是发展中国家国际新闻的主要来源,而且也是西方发达国家看待发展中国家的主要途径。发展中国家在西方发达国家媒体中的形象被扭曲,它们的文化被西方发达国家的霸权文化所主导。所以,目前的全球信息体系包含了两个方面:一是信息的流动;一是文化价值观的主导。在这两点上,发展中国家处于劣势和被动的地位。

西方学者对此早有很多研究。英国著名的文化学者雷蒙德·威廉斯(Raymond Williams)在《文化社会学》中,研究了文化产品在其演变的各个阶段上的传播方式、复制手段、销售经营等过程,并把这些过程同市场关系、传播媒介、社会结构和语言符号等的发展联系起来。他把复制这个概念区分为两个层面的含义:其一是,翻印文字作品或仿造艺术作品(包括手工艺品等);其二是,延续某种生活方式或恢复某种知识、经济、习俗、社会结构形态和语言符号等系统。前一层含义的出发点主要是市场赢利原则,即通过大量翻印、仿造、销售信息商品而获得

① Mark D. Alley, *International Power and International Communication*, Oxford: MacMillan, 1995, p75.

② <http://www.mediainchina.com/pages/xsyjy/cmllyj/gbdsyj/2004-11-22/9528.htm>.

③ 张巨岩:《权力的声音:美国的媒体和战争》,三联书店,2004 年,第 292—293 页。

利润。传播娱乐垄断组织在出口市场上的“文化统治”必然会引起世界各国民族文化形态及其符号系统等的根本性改变。<sup>①</sup>威廉斯从文化的角度研究了文化是如何从发达国家向发展中国家传播的过程。美国传播政治经济学者也在研究这个问题。早在1960年代,赫伯特·席勒(Herbert I. Schiller)就研究了大众传播在美国建立全球霸权中所扮演的位置。<sup>②</sup>而吉尔伯特·席勒(Gilbert Schiller)的著作从多方面展示了美国信息文化出口全球化——它是垄断化市场经济发展的必然结果。他在《大众传播媒介和文化统治》一书中写道:“为了推销工业品而建立起来并日臻完善的市场营销系统,今天也在全球范围内用于推销思想、风尚、观点和信仰了。事实上在当今的发达资本主义阶段,资本主义喜欢称之为‘信息’产品的生产,已经成为整个对外出口系统中非常重要的组成部分之一。新闻报道(不论是文字的还是图像的)、生活方式、信息技术,凡是带有‘美国制造’之类标记的,都正在国外广泛地传播,并在全世界被复制被仿造。”<sup>③</sup>以上两位美国学者在著作中,都强调了国家在传媒发展中所扮演的重要的角色,即国家面对媒体的发展不仅仅是应对,更多是扮演了一种构成者的角色。正因为政府的政策推动下,美国的商业广播电视才得以崛起并在全球扩张,同时也扩大了美国在全球的影响。

美国《1996年电信法》的目的就是保持和增加美国电信、通讯行业在世界上的竞争力。<sup>④</sup>这种竞争力是通过企业之间的兼并达成的。《1996年电信法》的结果是大鱼吃小鱼,小鱼吃虾米。美国传媒界合并浪潮一浪高过一浪。1996年,美国广播电视业兼并交易额达253.6亿美元,其中电视交易额104.9亿美元。而1995年,整个产业交易只有83.2亿美元。1996年,有线电视兼并交易额达230亿美元。经过十年不到的兼并、联合,美国的传媒业已经被五家传媒巨头所垄断。<sup>⑤</sup>

美国政府在好莱坞电影的全球化过程中起到了重要的作用。长期以来,好莱坞电影是美国政府“输出民主”公共外交的重要实施手段。美国电影不仅为美国赚取了大量的外汇,几乎排到了出口产品的第一位,而且还促进了美国“不战而胜”的战略思想。好莱坞与美国政府的关系远远超过了一般的商业和进出口谈判等关系。美国在国外的各种政府机构还专门收集各国的电影市场情报,撰写大量的调查分析报告,特别是冷战结束后,在国际社会努力构建国际政治经济新秩序和国际信息新秩序的过程中,美国试图将电影纳入其单极化的总体构想中。美国国会和商务部在美国电影协会的劝说下,将电影议题纳入了与其他国家的世界贸易组织谈判之中。在中国与美国关于中国加入WTO谈判的漫漫长路中,中国市场向美国电影的开放程度是美国政府最关心的几个议题之一。为了给好莱坞电影在中国市场开路,美国政府在

① Raymond Williams, *The Sociology of Culture*, New York: Schocken Books, 1982.

② Herbert I. Schiller, *Mass Communication and American Empire*, second edition, Westview Press, 1992, p. 124.

③ 刘继南主编:《国际传播:现代传播文集》,北京广播学院出版社,2000年,第224页。

④ <http://www.fcc.gov/Reports/tcom1996.pdf>.

⑤ Ben Bagdikian, *The Media Monopoly*, 6th ed., Beacon Press, 2004.

产权保护和市场开放两项向中国政府频频施压。好莱坞电影已经成为商业化、文化帝国主义、美国化、消费主义、西方化、全球文化等论点的代言人。

## 第2节 美国政府与媒体在外交政策上的共振

美国政治学家罗伯特·达尔曾指出:“美利坚是一个高度重视意识形态的民族,只是作为个人他们通常不重视他们的意识形态,因为他们都赞同同样的意识形态,其一致程度令人吃惊。”<sup>①</sup>从剖析整个意识形态传播的过程来看,传播媒介是一个主要研究单位,它不仅有如桥梁一样,沟通了传播者与受播者的思想观念,并能载送传播讯息意旨,吸引人们表达意见与回馈,发挥媒介居中策应的影响效果。<sup>②</sup>

休梅克和瑞斯(P. J. Shoemaker & S. D. Reese)认为,有五种影响媒介内容的因素。最微观层次是媒介从业人员个人的影响,其次是媒介日常工作范例的影响,再次是媒介组织的目标去向的影响,其四是媒介之外的各种组织的影响,最后一层,其实也是处于结构最顶端的一层,就是意识形态对媒介内容的影响。意识形态是影响媒介内容最宏观的层次,它具有向其他各个层次渗透的能力。休梅克和瑞斯将美国的意识形态总结为:“信仰资本主义经济体制、个人所有制、私营企业家对利润的追逐以及自由市场的价值观念。”<sup>③</sup>美国学者甘斯(Gans)在《决定什么是新闻》一书中认为,贯穿于美国的新闻判断中、被称为永恒价值观的东西有:民族优越感、利他主义的民主意识、可信赖的资本主义、个人主义、现代主义、社会秩序以及国家的领导等。这些永恒的价值观念被不知不觉地融入了重大新闻的判断中。<sup>④</sup>这不单单指具体的某家媒体、某个报道或某个记者,而是指弥漫在整个美国新闻界的一种集体无意识。

每个国家都有自己所奉行的意识形态,美国也不例外。美国的意识形态表现在美国媒体的对外报道上为:第一,信奉基于私有企业和自由市场的资本主义政治和经济;第二,敌视共产主义。第一条或者干脆称信奉美国式的政治制度和经济体制,包括建立在这套经济体制上的上层建筑,如民主观、价值观,凡是和这一套东西相违背的,就是美国媒体所抨击和排斥的。而第二条则由来已久,自从世界上出现第一个社会主义国家开始,美国媒体从来没有放松过对共产主义的抨击。“红色警报”、“赤潮”等都是美国媒体制造或传播

① 杰里尔罗赛蒂:《美国对外政策的政治学》,世界知识出版社,1997年,第354页,转引自李希光、刘康等:《妖魔化与媒体轰炸》,江苏人民出版社,1999年,第143页。

② 巨克毅:《意识形态传播与国家发展——三民主义意识形态传播之研究》,台北:正中书局,1987年,第114页。

③ P. J. Shoemaker & S. D. Reese, *Mediating the Message: Theories of Influences on Mass Media Content*. New York: Longman, 1991 转引自李本乾:《中国大众传媒议程设置功能研究》,甘肃人民出版社,2002年,第24页。

④ Gans, H. *Deciding What's News*, N. Y. Vintage Books, 1980. 转引自李希光、刘康等:《妖魔化与媒体轰炸》,江苏人民出版社,1999年,第146页。



开来的词汇。冷战以来,媒体习惯于东西方两大阵营的对垒,尽管苏联解体,冷战结束,受意识形态和价值观念的影响,美国媒体对共产主义的憎恶(曾经是冷战时期的舆论黏剂)并未削减,它所代表的冷战思维也没多少改变。

赫尔曼与乔姆斯基认为,当代美国新闻媒介的国际报道中存在着一种宣传模式,影响美国的宣传模式有这样五个决定性因素:大众传播媒介的规模,所有权的垄断,所有者的财富及利益的倾向性,大众传播媒介的所有制和广告收入等经济因素,加上对共产主义的仇视,构成了支配资本主义意识形态的深层基础。<sup>①</sup>一般说来,美国媒体代表的就是美国主流社会的声音。更确切地说,美国媒体反映的是美国主流社会精英的价值观和意识形态。美国绝大部分的媒体都是私有制企业,而美国媒体行业的垄断越来越集中,有影响的媒体都被集中在少数财团手里,这些财团为美国社会的少数精英人物所掌控。再看媒体的从业人员,美国学者大卫·韦弗(David Weaver)在《九十年代的美国新闻记者》上发表的调查结果表明:当代美国主流新闻记者来自社会上较有建树和在政治上拥有统治地位的阶层,记者的价值观、宗教背景与美国社会总的价值体系、宗教背景是一致的。<sup>②</sup>《哥伦比亚新闻评论》曾经做过调查,美国媒体半数以上的管理人员都是MBA出身,这些人是受过高等教育的标准的美国中产阶级,是精英阶层的一部分。再加上媒体经常引用的那些智囊库和大学教授等,这些人其实也是美国精英阶层的人物。所以尽管美国的政府不直接控制媒体,但这些因素导致美国媒体反映了精英阶层的意识形态。特别是在对外报道中,维护的是美国的国家利益和美国社会精英集团的利益。这些集团包括商业巨头、金融寡头、媒体和报业集团、国家的行政当局、国会甚至学术界等各界权力精英。

在这样的情况下,美国媒体对外交事务报道的原则与政府的对外政策指导思想是一致的。因此,在外交政策上政府与媒体会形成一种共振。在冷战中,政府竭尽所能对抗苏联,而媒体也持反共的论调,政府和媒体一起反共大合唱。在报道1956年奥运会时,《体育画报》(*Sports Illustrated*)在报道中也时时透露出对苏联共产主义的厌恶,而对美国自己给予正面的报道。记者写道:“那些俄国的滑雪者看上去吃得不错,但是在苏联的饮食监督下,他们一天最多只能摄入5 000卡路里。”言下之意,在苏联极权主义的控制下,连苏联运动员的饮食也受到严密的控制,这跟美国人所崇尚的自由价值是违背的<sup>③</sup>。冷战对于美国的影响是非常大的,它在美国社会中至少产生了两种形态:一是通过与共产主义的对比,美国社会对自己所崇尚的价值如个人主义、自由主义、民主、平等、自由企业、爱国主义和笃信上帝等更加推崇,这不仅在官方论调中时时提及,而且在美国

<sup>①</sup> E. S. Herman & N. Chomsky, *Manufacturing Consent*, N. Y. Pantheon Books, 1988. 转引自李希光、刘康等:《妖魔化与媒体轰炸》,江苏人民出版社,1999年,第144页。

<sup>②</sup> 李希光:《中国有多坏》,江苏人民出版社,1998年,第444页。

<sup>③</sup> John Massaro, “Press Box and Propaganda? The Cold War and Sports Illustrated, 1956”, *The Journal of American Culture*, Vol. 26, No. 3, September 2003, pp. 361—370.

社会文化中得到了进一步的巩固;第二个形态就是美国社会开始丑化苏联和以苏联为代表的共产主义国家。在美国人眼里,社会主义国家的政治体制是独裁的、军事化的甚至是邪恶的。共产党员都被描绘成不道德、刻板、不信上帝、凶莽、不诚实、崇尚暴力的。惠特菲尔德指出,在冷战中,美国人所认为的美国精神就是和共产主义完全对立的。<sup>①</sup>这是国家和社会达成的共识,因此外交上只要有冷战事件爆发,就会触动美国整个社会系统的神经,引起政府和媒体的共振。1984年2月,美国为了切断尼加拉瓜与苏联、古巴的联系,在尼加拉瓜的主要港口布雷。贝内特(Lance Bennett)研究了《纽约时报》当时对此事的报道,发现《纽约时报》的报道口径竟然与政府的外交辞令基本一致。<sup>②</sup>约翰·载勒(John Zaller)和丹尼斯·裘(Dennis Chiu)研究了1945年以后数次外交事件和危机中的媒体报道,发现媒体在外交政策上不得不依赖官方的新闻源,于是就成了政府的“小帮手”。<sup>③</sup>在以上两个研究中,其实暗含着两个方面的过程:媒体由于被政府成功设置议程,而跟在政府后面亦步亦趋;政府官员考虑到公共舆论在外交政策中的影响,而跟着媒体的论调走。在这两个过程中,很难说清楚谁先谁后,因此笔者把这称为外交政策中美国政府和媒体的共振。

### 第3节 美国政府对外政策中的媒体宣传策略

因为有共振,所以美国政府经常利用这种机制进行对外宣传。除了政府控制的媒体(如美国之音和自由欧洲之声等)外,还通过各种手段影响商业媒体在全世界推销自己的政策。所谓得民心者得天下。媒体的影响是潜移默化的,美国媒体在全世界占有主导地位,媒体传达信息的同时也推销了形象和观念,为美国外交政策的成功做了舆论的铺垫。

在美国外交政策的历史上,一直有一个威尔逊主义的传统,认为“全球商业秩序必须建立在民主政府和保护人权的原则之上。美国有传教士的优良传统,美国的外交政策应该传播自由、民主的理念”。<sup>④</sup>这个传统在二战后落实为一个重要的外交行为——公共外交。公共外交是一国政府出面通过信息和文化交流项目影响国外民众对本国看法和观念的外交形式。与传统外交相比,公共外交的对象主要是外国的民众而不是政府。

<sup>①</sup> Steven J. Whitfield. *The Culture of Cold War*. 2<sup>nd</sup> ed, Baltimore: John Hopkins, UP, 1996. p. 53. 转引自 John Massaro, "Press Box and Propaganda? The Cold War and Sports Illustrated, 1956", *The Journal of American Culture*, Vol. 26, No. 3, September 2003, pp. 361—370.

<sup>②</sup> Lance Bennett, "Toward a Theory of Press-State Relations in the United States.", *Journal of Communication*, 1990, 40, pp. 103—125.

<sup>③</sup> John Zaller and Dennis Chiu. "Government's Little Helper: US Press Coverage of Foreign Policy Crises, 1945—1991," *Political Communication*, 1996, 13, pp. 385—405.

<sup>④</sup> 沃尔特·拉塞尔·米德:《美国外交政策及其如何影响了世界》,曹化银译,中信出版社,2003年,第142—183页。

既然针对的是民众,那么媒体就成了一个重要的公共外交手段。早在1942年第二次世界大战期间,为对抗纳粹的战时宣传,对德国、日本民众进行劝降鼓动,罗斯福总统在欧洲创立了“美国信息中心”(American Information Center),并首播“美国之音”。这是美国公共外交的起源。

美国公共外交真正发展的时期是冷战时期。1953年,艾森豪威尔总统成立了美国新闻署负责为美国对外政策搜集信息并且做独立的对外宣传。冷战时期的美国公共外交主要是针对社会主义阵营的“和平演变”,策略是推销美国价值观念、策动当地的民众反对政府。主要内容包括媒体外交、公开陈述、公共信息、国际广播服务、教育与文化项目、政治行动计划等。<sup>①</sup>通过“美国之音”(VOA)、“自由欧洲之声”(Radio Free Europe)和与国际广播事务配套的教育与文化交流项目,公共外交为赢得冷战立下汗马功劳。

赢得了冷战,美国人自信满满。经过了冷战洗礼之后的美国公共外交一度失去了它在美国政治中的辉煌,预算大幅度削减。从1989年到1999年,新闻署的预算以每年10%的幅度递减。到1999年美国新闻署被并入国务院的时候,预算只占到国务院总支出的8%。<sup>②</sup>但是,“9·11”事件给美国人敲响了警钟。2003年皮尤研究中心对全世界20个国家的15000名受访者进行问卷调查,受访者一致认为,国际组织如NATO和联合国的作用正在削弱,而美国入侵伊拉克会引起反美情绪。研究中心的主任安德鲁·考赫特(Andrew Kohut)认为反美国主义不仅深深扎根于穆斯林世界中,而且已经延伸到了非洲和亚洲。2003年盖洛普的一项调查显示,在对九个穆斯林国家的调查中发现,大部分人对美国的印象很差。他们并不认为是阿拉伯人带来了“9·11”恐怖袭击,并且认为美国在阿富汗的战争在道义上是站不住脚的。<sup>③</sup>这些事实都引起了美国政府高官的重视。美国众议院国际关系委员会主席亨利·海德在2002年6月17日的讲话中提出,公共外交应该在美国外交政策工作中发挥更大的作用,并建议向电视广播部门提供1.35亿美元拨款。<sup>④</sup>

布什政府的公共外交重要举措是任命夏洛特·比尔斯(Charlotte Beers)为主管公共外交和公共事务的副国务卿。比尔斯上任后,布什政府迅即建立了针对中东地区的“萨瓦”(Sawa)广播网络,与半岛电视台和其他穆斯林世界卫星广播网点竞争。另外,还成立了一些部门和机构,如创立美—阿(富汗)妇女联合会(U. S. -Afghan Women's Council),并在国务院建立“联合信息中心”旨在联合伦敦和伊斯兰堡,更有效地协作反恐等等。2002年,美国国会通过了促进自由法案(Freedom Promotion Act),利用国际交流、姐妹城市项目、英语培训项目、国际广播来

① Rosaleen Smyth, "Mapping U. S. Public Diplomacy in the 21<sup>st</sup> century", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55, No. 3, p. 24.

② 赵可金:《美国公共外交的兴起》,载于《复旦学报》,2003年第3期。

③ Nancy Snow, "From Bombs and Bullets to Hearts and Minds: U. S. Public Diplomacy in an Age of Propaganda", in Yahya R. Kamalipour and Nancy Snow ed., *War, Media and Propaganda: A Global Perspective*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004, p. 18.

④ 陈南:《美国遭遇全球形象危机》,载于《国际先驱导报》,2004年6月1日,第5版。

## 传播美国价值观。<sup>①</sup>

如果认为美国政府仅仅利用“美国之音”等政府控制的媒体为外交政策作宣传的话,那是错的。美国政府在外交上的媒体宣传是全方位、立体式的。特别是在冷战中,美国白宫、国务院、五角大楼和中央情报局等机构都公开地或秘密地利用本国媒体或外国媒体为美国的外交政策、国家利益服务。以下是美国外交政策中媒体宣传的策略。

### 1. 影响和控制信息的流动

俄罗斯的谢列平认为:“当代信息社会的社会结构和权力都属于一种特殊类型。在以控制生产资料为基础的工业资本主义,以及依靠金钱权力的金融资本主义之后,出现了一个信息化的符号资本主义。在这个阶段,权力建立在通讯手段的基础上,并通过控制信息流得以实现。通讯同信息打交道,它传输和分配信息,成为对当代社会施加影响的主要手段。为提高实施强制战略的效果。人们使用了最现代化的信息技术,以求有助于把公众变为操纵对象。”<sup>②</sup>美国对这样的手段自然稔熟于心。美国新闻署在华盛顿、纽约、洛杉矶设立了新闻中心,在芝加哥、休斯顿、迈阿密和亚特兰大等城市当地设立了“国际新闻中心”。这些中心每年向驻美国的外国记者及成千上万名来美进行短期采访的外国记者提供各种服务,包括帮助外国记者获得去白宫、国会、国务院、五角大楼等地采访的采访证,安排外国记者参加各种记者招待会、采访美国政府高级官员及社会知名人士,为他们提供新闻采访、编辑的设备和场所,以及提供美国商业媒体和新闻署播发的重要新闻,并且通过计算机为外国新闻记者进行采访和研究提供方便的服务。<sup>③</sup>在“9·11”事件之后,美国更是联合世界上其他国家的盟友,在伦敦、伊斯兰堡设立信息中心,向全球24小时不间断地传递信息。虽然美国政府不能控制其他国家的媒体,但是传送什么样的新闻、让他国媒体采访到什么样的人可以由新闻中心控制,为他国媒体服务的同时也可以影响他国媒体的报道。

正如第2章所言,美国新闻署建立了一整套成熟的国际广播体系。美国之音、自由欧洲电台、自由电台、自由亚洲之声、马蒂电台与马蒂电视台、自由伊拉克电台等一系列美国政府出资建立的电台电视台向全世界传递着信息,而这些信息显然是有利于美国政府的。除了国际广播外,美国政府还暗地资助其他国家的某些媒体发表有利于美国利益的言论。美国国际发展机构(the United States Agency for International Development)帮助无政府组织“开放社会机构(Open Society Institute)”,资助前南斯拉夫的独立媒体机构,如B-2电台,煽动民众反对米洛

<sup>①</sup> Nancy Snow, “From Bombs and Bullets to Hearts and Minds: U. S. Public Diplomacy in an Age of Propaganda”, in Yahya R. Kamalipour and Nancy Snow ed., *War, Media and Propaganda: A Global Perspective*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004, p. 20.

<sup>②</sup> B. A. 利西奇金、JI·A. 谢列平:《第三次世界大战——信息心理战》,徐昌翰等译,社会科学文献出版社,2003年,第47页。

<sup>③</sup> 韩召颖:《输出美国:美国新闻署和美国公共外交》,天津人民出版社,2000年,第156—157页。

舍维奇政权,甚至还资助在马其顿和塞浦路斯当地播放的儿童节目《芝麻街》。<sup>①</sup>“9·11”事件之后,美国政府的国际广播重心转向了中东。因为世贸大厦的废墟让美国人意识到,世界上还有很多人对美国如此仇恨。美国国内的反思是多方面的,其中一个重要的观点就是:美国在冷战结束后减轻了对公共外交的投入,以至于在与国外民众沟通上出了问题。正如美国《外交政策聚焦》杂志2003年6月发表的文章认为的那样:“当前政策存在的关键问题,一是美国的公共外交在文化上不是保持中立,而是反映了美国独特的交流方式。二是美国的交流方式虽然在本国公众那里得到了积极的反响,但它在阿拉伯和穆斯林公众那里得到的是消极的反响,或者根本没有引起反响。三是在大众传播方式上的文化差异损害了美国在阿拉伯和穆斯林世界的公共外交的有效性。”<sup>②</sup>这样的论断在美国的精英阶层得到了共鸣。美国国务院成了一个快速反应办公室,每天早上向华盛顿的决策者们递交一份全球媒体报道的报告。<sup>③</sup>国务院还在短期内整合了原有的资源,建立了阿拉伯地区的广播体系。这个广播体系不断播放美国制作的节目,用于吸引阿拉伯年轻人的眼球,让美国的价值观深入到这些年轻人的心目中,例如美国建立的萨瓦(Radio Sawa)电台,专门播放美国流行音乐节目来吸引阿拉伯年轻人。美国还出资支持当地的一些独立的电视台电台,如阿尔·胡拉(Al Hurra)卫星电视网,以获得当地老百姓的信任,并且设立地区的媒体中心,训练当地的记者,帮助他们建立新闻专业规范。在这个过程中慢慢渗透美国的价值观和信仰。美国的一些国会议员在国会外交事务委员会的听证会上还公然说:“政府可以资助那些独立的国际商业媒体,与好莱坞、PBS和‘探索频道’合作开发新的节目以赢得阿拉伯受众的好感。”<sup>④</sup>

影响和控制信息的流动还包括控制“憎恨媒体”。“憎恨媒体”最初是美国用来描述纳粹德国和苏联“憎恨电台”(Hate Radio)这些宣传工具的,它的作用在于挑起当地民众的情绪,煽动针对目标群体的暴力冲突,是致命却又非常有效的媒体。目前在中东地区和美国叫板的就属半岛电视台了。在“9·11”事件、特别是阿富汗战争后,美国想尽一切办法来打击半岛电视台。

## 2. 传播美国式自由民主

美国人一向认为,自由民主的价值观不仅仅是美国人所享有的财富,而且应该是全人类所共有的财富。这是深深植根于美国外交政策中的观念。而这种对自由民主价值观的传播与实

① America's Global Dialog: Sharing American Values and the Way Ahead for Public Diplomacy. Hearing Before the Committee on Foreign Relations, United States Senate.

[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107\\_senate\\_hearings&docid=f:81880.wais](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:81880.wais).

② [http://news.xinhuanet.com/herald/2004-06/01/content\\_1497143\\_1.htm](http://news.xinhuanet.com/herald/2004-06/01/content_1497143_1.htm).

③ “The State Department's, uh, War Room”, *PR Week (sub req'd)*, November 17, 2005.

④ America's Global Dialog: Sharing American Values and the Way Ahead for Public Diplomacy. Hearing Before the Committee on Foreign Relations United States Senate.

[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107\\_senate\\_hearings&docid=f:81880.wais](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:81880.wais).

现美国国家利益最大化的外交目标又深深地交织在一起。在对外政策上，国家和社会很容易走到一起。对政府当局来说，自由和民主既是目标又是手段。亨廷顿在2004年出版的《我们是谁》中论述道：“美国的核心文化的主要成分包括基督教信仰、新教价值观和道德观念、工作道德、英语、英国式法律、司法和限制政府权力的传统，以及欧洲的文学、艺术、哲学和音乐传统。在这一文化的基础上，定居者们于18—19世纪建立了‘美国信念’，其原则是自由，平等，个人主义，代议制政府和私有财产制。”<sup>①</sup>这些观念已经被美国整个社会系统接受，当国家要对外传播这些“普世性”价值时，很容易得到社会的支持。美国媒体本身的意识形态和新闻选择标准也时时刻刻验证着这一点。因此，美国媒体很容易被政府所利用，为外交政策服务，成了政府的“小帮手”。普林斯顿大学国际关系教授里查德·福克(Richard Falk)对此的解释是“西方的外交政策必须在电视屏幕上毫无疑问地作为正义的、合法的、道德的形象正面地呈现出来”。<sup>②</sup>

为了达到这个目的，首先，美国的政府高官在公开场合的演讲和在媒体面前的谈话，都无时不刻地宣扬着民主自由的价值观。自威尔逊之后，富兰克林·罗斯福的“四大自由”，约翰·肯尼迪“为了保证自由的生存与胜利”而“不惜付出任何代价”的演说，<sup>③</sup>尼克松和赫鲁晓夫的炉边辩论——国家领导人在演讲的时候似乎都在宣示着美国的“理想主义”。里根之后的共和党政府也把输出民主纳入共和党的意识形态。2005年1月，小布什的就职演说完全是一篇宣扬自由和民主、与恐怖分子战斗到底的檄文。这些生活在大众传媒时代的总统们不断地为媒体设置议程，传播其全球影响，在言辞上没有任何一个国家像美国这样如此频繁和坚定地把捍卫自由理想作为实施对外干预甚至整个对外政策的重要目标。<sup>④</sup>这样的言辞出现在大众传媒上，其实是大众传媒设置了议程，与美国媒体形成“共振”。不仅总统如此，其他高官也是如此。美国副国务卿凯伦·休斯(Karen Hughes)新上任的第一个星期就到埃及、沙特和土耳其去访问，美其名曰“倾听之旅”，其实是与这些国家的民众分享美国式自由民主的理念。

其次，美国国务院下属的美国新闻署做了大量的工作。新闻署的一个主要功能就是运用新闻、出版、无线电广播、电视、电影、录像带以及新兴的电子通讯手段宣传美国的政策和价值观。其中国际广播是一个重要手段。另外，美国新闻署还定期出版许多种杂志，如《美国画刊》(America Illustrated)，涉及美国社会、美国对外政策、文化、政治、经济、科技、通讯等方面。进入90年代后，其内容主要强调民主制度建设及自由市场经济问题；《对话》(Dialogue)的内容主要涉及美国的民主与文化，从80年代以来，它开始强调美国的社会制度和社会思潮；《共产

① 塞缪尔·亨廷顿：《我们是谁》，程克雄译，新华出版社，2005年，第36页。

② 李希光：《畸变的媒体》，复旦大学出版社，2003年，第205页。

③ 李剑鸣、章彤编：《美利坚合众国总统就职演说全集》，天津人民出版社，1996年，第402页。

④ 王立新，“试论美国外交史上的对外干预——兼论自由主义意识形态对美国对外干预的影响”，载于《美国研究》，2005年第2期。

主义问题》(Problems of Communism)主要揭露共产主义国家内部所存在的问题。以上这几种杂志都为宣传美国的社会制度和价值理念做出了重要贡献。

再次,美国政府的其他部门也利用媒体为宣扬美国的价值观服务。其中,最著名的要属中央情报局。桑德斯通过《文化冷战与中央情报局》一书的研究得出结论:美国中央情报局在冷战时期,秘密资助了多项西方文化界的活动,一大批西方持自由主义理念的知识分子、新闻媒体和杂志刊物都曾受到中央情报局的赞助。<sup>①</sup>“文化自由大会”(the Congress for Cultural Freedom)成立于1950年,在其鼎盛时期,该组织在35个国家设有分支机构(包括“文化自由美国委员会”),雇有几十位全职工作人员,拥有自己的新闻社,出版二十多种显赫刊物,经常举办艺术展览,组织高规格的国际会议,并为音乐家、艺术家颁奖。表面看来,“文化自由大会”是一个争取文化自由的组织;实际上它不过是个没有什么自由的傀儡;其幕后操纵者正是中央情报局。中央情报局的宣传手法十分灵活。1950年代,中央情报局一手导演和资助了反共电影《动物农庄》,还出资制作了电影《1984》,还对原著动了不少手脚,尤其是结尾部分,完全违背了作者的原意。<sup>②</sup>

### 3. 丑化敌人

宣扬自由和民主的价值观和丑化敌人是连在一起的。国家需要敌人。政府需要树立一个敌人来进行社会控制,或者加强控制系统的价值观,并且为整个国家的信仰寻求支持。二战以来,美国从来不缺乏敌人,斯皮尔曼(Spillman)曾经研究过一个国家树敌的行为,他认为作为整个国家和民族的敌人有以下特征:(1)敌人过去、现在和将来的行为都对自己的组织造成了危害。不管这个敌人承诺什么,都是在攻击我们;(2)对敌人进行谴责。这样的敌人是对我们压力的源泉;(3)他们应该为我们带来负面影响而负责;(4)具有邪恶势力的特征;(5)敌人的价值与我们的价值系统根本是冲突的,敌人试图破坏我们的价值系统;(6)“零和”的思维方式,凡是敌人反对的我们都赞成;(7)刻板印象和泯灭个性。任何属于敌人集团的都是我们的敌人。(8)拒绝对敌人表示同情。任何同情敌人集团的人都是对我们的威胁<sup>③</sup>。对照美国自二战以来的敌人——苏联、东欧国家和现在的穆斯林都具备大部分特征。

① 弗朗西丝·斯托纳·桑德斯:《文化冷战与中央情报局》,曹大鹏译,国际文化出版公司,2002年。

② 王绍光:《文化冷战——中央情报局看不见的宣传》。

<http://www.media.tsinghua.edu.cn/iwpc/print.php?ID=105&cId=16>。

③ Spillman, K. R., & Spillman, K. (1997). Some sociobiological and psychological aspects of “image of the enemy.” In R. Fiebig-von Hase & U. Lehmkuhl (Eds.), *Enemy images in American history*, pp. 43—64. Providence, RI: Berghahn Books. 转引自 Debra Merskin, “The Construction of Arabs as Enemies: Post-9/11 Discourse of George W. Bush”, in Lee Artz and Yahya R. Kamalipour., *Bring I em on: Media and Politics in the Iraq War*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005, p. 123.

第二次世界大战后，美国对意识形态的宿敌——苏联进行了广泛的心理战。其主要目的是消除人民对苏联的支持，铲除目前统治体制的仆从，在苏联各族人民中散布推翻政治局可以成为现实的意识……一旦西方盟友提供物质援助，发挥领导作用，并使持不同政见者确信解放已经迫近，就能指望有效的抵抗乃至起义。<sup>①</sup>在国际上，美国也利用媒体对其进行打压。1983年9月1日，韩国航空公司007客机偏离航线数百公里，进入苏联境内最敏感的秘密基地上空，结果被击落，机上269人全部遇难。1988年7月3日，在伊朗客机距美国军舰“文森斯”号约14公里时，“文森斯”号突然发射两枚“标准”舰对空导弹，其中一枚直接命中A-300，机上290人全部遇难。这两个发生在1980年代的事件有其共同点：都是超级大国误炸了民航客机，伤及无辜。但这在美国政府和媒体看来，却有着很大的不同。正值冷战高潮之际，韩国航空公司的事件成了美国攻击苏联的绝好靶子。

1983年苏军击落南朝鲜客机后，美国总统里根立即发表了长达近半个小时的全国广播电视讲话。里根在讲话中对苏联进行了攻击：“苏联所为，无论在道德还是法律上，都绝无辩解。”KAL 007事件也是联合国安理会听证会第一次使用录像带的事件。在这一事件中，美国制作的录像带显示，苏联明明知道飞机上载的是普通乘客，还下令用导弹击落这架客机。但实质上，苏联飞行员和地面指挥中心不知道这是一架客机，而是把它当作了敌机，作为军事目标来看的。当时，美国在听证会上正对着苏联驻联合国大使架起了一个摄像机，记录这位大使在听证会上的表情，而这位大使在整个听证会期间拒绝正面面对摄像机探头，给人留下了一个傲慢、毫无同情心的共产主义官僚的形象。事后，一位苏联记者说：“这盘录像带使苏联遭受了冷战以来最大的宣传失败。”<sup>②</sup>这一事件也使得苏联在国际社会里显得灰头土脸。

但在1988年美国军舰击落伊朗客机后，当时正在戴维营度假的里根发表声明说，他得知文森斯号在“正当防卫行为”中击落客机，“感到难过”，说“这是一起极糟的人类悲剧”。

《纽约时报》引述里根总统的话说，伊朗客机直接向文森斯号驶来，“未能注意到多次警告”，而文森斯号则是为了“保护自己，以免受到可能的攻击”。《纽约时报》还引述美国参谋长联席会议主席克娄的话说，文森斯是为了“反击可能的进攻”，说“舰长有责任保护他的战舰和士兵”。他并说这次事故和1983年苏联击落韩国客机不可相提并论，因为美国和伊朗处于作战状态。<sup>③</sup>而这也成功地媒体设置了议程。恩特曼比较了《时代》周刊和《新闻周刊》对两起

① B·A·利西奇金，JI·A·谢列平：《第三次世界大战——信息心理战》，徐昌翰等译，社会科学文献出版社，2003年，第72页。

② Alvin A. Snyder, “Flight 007: The Rest of the Story”, *Washington Post*, September 1, 1996.

③ Robert Entman, Framing U. S. coverage of international news: Contrasts in narratives of the KAL and Kran Air incidents, *Journal of Communication* 41(4), Autumn, 1991. 转引自张巨岩：《权力的声音：美国的媒体和战争》，三联书店，2004年，第279页。



事件的报道,发现两份杂志对两个事件的处理完全不一样。对苏联击落韩国客机,两家杂志都采取了大篇幅的负面报道,而对美国击落伊朗客机事件,报道篇幅要小得多,而且显得比较中立。<sup>①</sup>

冷战结束,美国一度认为自己已经在世界上称霸无敌了。但是“9·11”事件以后,美国又找到了新的敌人,那就是中东的恐怖分子。美国政府通过一次次地公开演讲,暗示美国民众:中东人现在是美国的敌人了。一次又一次的恐怖警告以及大众传媒的报道,使阿拉伯人“被塑造成了一个邪恶的刻板印象。这些刻板印象把整个阿拉伯人都塑造成了恐怖分子。所以,面对恐怖主义威胁不仅仅是面对本·拉登和萨达姆,而且还要面对整个中东人,因为他们看起来就像恐怖分子”。<sup>②</sup>恶的对立面就是善。美国政府的领导人又一次泾渭分明地划分了这样一个对立面,目的是使全国上下能够同仇敌忾,为政府获得精神支持,并且有利于政府的对外政策。例如在“9·11”事件发生那天布什对全国的演讲中说:“我们的自由在受到攻击,美国成了攻击的目标,因为我们是自由的灯塔。”<sup>③</sup>在9月16日那天,他发表演讲说:“我们是一个永远不会屈服于邪恶势力的国家……我们会推翻那些邪恶势力。我要告诉美国人民这样的邪恶势力我们以前没有见到过,我们将把他们找出来。”<sup>④</sup>在2001年11月19日一次关于巴以冲突的讲话中,国务卿科林·鲍威尔在只有寥寥数段的“和平建议”的文稿中,用了六个“恐怖”或“恐怖主义”字眼描述巴勒斯坦人的行为,而无视美国对以色列的军事支持。这种漠不关心无声中支持了以色列对巴勒斯坦的暴力。<sup>⑤</sup>美国总统和高官的言论告诉人们:整个世界已被严格划分为泾渭分明的两半:美国与“恐怖主义”,美国代表“善”,中东的阿拉伯人则代表“恶”。

#### 第4节 案例分析:美国之音的节目策略

新闻作为一种信息产品,必然包含着某种价值观。这早在赫伯特·甘斯(Herbert Gans)1979年出版的《决定什么是新闻》中,就得到了论证。甘斯通过对CBS、NBC的晚间新闻以及《新闻周刊》和《时代》周刊新闻报道的分析,证明了绝对客观的新闻是不存在的,即使在独立于

① Robert Entman, Framing U. S. coverage of international news: Contrasts in narratives of the KAL and Kran Air incidents, *Journal of Communication* 41(4), Autumn, 1991. 转引自张巨岩:《权力的声音:美国的媒体和战争》,三联书店,2004年,第279页。

② Debra Merskin, “The Construction of Arabs as Enemies: Post-9/11 Discourse of George W. Bush”, in Lee Artz and Yahya R. Kamalipour, *Bring I em on: Media and Politics in the Iraq War*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005, p. 121.

③ 同上书, p. 129.

④ 同上书, p. 130.

⑤ 唐小松:《美国公共外交研究的兴起及其对美国对外政策的反思》,载于《世界经济与政治》,2003年第4期。

政府之外的美国商业媒体的新闻报道中,依然蕴藏着某种价值观。而这种价值观是与美国社会紧密联系在一起的。<sup>①</sup>甘斯对新闻的分析具有一定的普遍性,即新闻制作虽然有一定的专业标准,但其自身必然要打上价值观乃至意识形态的烙印。

美国政府的对外宣传正是利用了新闻的这种特性。美国法律规定美国政府不能控制媒体对内宣传,但是美国政府可以利用媒体对外宣传。而这种宣传的重要形式就是新闻。一条消息、一篇通讯,往往传递着美国对外政策的主导思想。在美国政府的对外宣传上,新闻与宣传是统一的。

### 1. 美国之音的发展及节目策略

1941年12月7日,日本偷袭珍珠港发动了太平洋战争。次日,美国正式宣布参加第二次世界大战。为了报道战争的进程,更好地动员和组织对敌人的斗争,同时抵消德、意、日的法西斯宣传,美国政府征用了几乎所有进行国际广播的私营广播电台,组建了编辑和播出组织,正式开始进行官方的对外广播。这个由众多私营电台拼凑组成的代表美国政府的对外广播电台从一开始就被称为“美国之音”。<sup>②</sup>二战结束后,美国之音得以保留。冷战又使美国之音成为了政府对抗苏联的重要舆论武器。

几十年来美国之音受政府的重视程度与公共外交在政府外交政策中的地位是分不开的。艾森豪威尔在二战中最热衷于宣传战,但奇怪的是,他并没有给美国海外的信息项目以积极的支持。1954年,美国之音的预算比1953年下降了36%。<sup>③</sup>1960年,肯尼迪赢得选举后,着手任命了几个委员会和个人来研究美国的外交政策,特别是信息问题。当时,默罗掌管着美国新闻署。他说,美国新闻署应该加强“说服”,而不仅仅是通报信息。默罗被授权可以出席所有的国家安全委员会的会议,肯尼迪也经常叫他参加各种重要的紧急会议。<sup>④</sup>美国之音的预算也从1960年的1700万美元上升到1964年的2700万美元。<sup>⑤</sup>肯尼迪1963年遇刺,默罗也在1964年退休了。从约翰逊总统开始的16年中,美国国际广播的预算逐年下降。<sup>⑥</sup>下降的原因既有内政的,又有外交的。约翰逊时代与肯尼迪相比,总统对国际广播的兴趣不大。美国国内对于美国的外交政策也掀起了大讨论,从国防部到国会,从众议院到参议院,对于外交政策没有一个相对统一的意见。后来又出现了越南战争。对于尼克松和基辛格来说,国际广播不是外交工作的重点,在两个人的回忆录中,都没有关于美国新闻署、美国之音和其他广播的内容。对于尼克松政府来说,外交调节、权力平衡和回击质疑才是外交工作的重点。<sup>⑦</sup>里根任内又对公

① Herbert J. Gans, *Deciding What's News*, New York: Vintage Books, 1979.

② 韩召颖:《输出美国:美国新闻署和美国公共外交》,天津人民出版社,2000年,第162页。

③ James L. Tyson, *U. S. International Broadcasting and National Security*, New York: Ramapo Press, 1983, p. 35.

④ 同上书, p. 48.

⑤ 同上书, p. 49.

⑥ 同上书, p. 53.

⑦ 同上书, p. 63.

共外交重视起来,但随着冷战结束,公共外交在美国外交政策中的地位逐年下降,美国之音的预算也逐年减少。“9·11”事件后,美国政府又一次意识到公共外交的重要性,美国之音借此机会获得了更大的发展。

“美国之音”台长旗下有两大分支:一支是节目播出系统,一支是财政人事和技术合作系统。在节目播出这一支下,按地址和语言,目前分成11个地位平等的部门:非洲部、东亚及太平洋部、南亚及中亚部、近东和北非洲部、英语节目部、欧洲部、拉丁美洲部、欧亚大陆部、新闻部、特别英语部和音乐部。<sup>①</sup>与美国之音同时诞生、以全球华语听众为服务对象的美国之音中文部在开始阶段,每天只播音一个小时,普通话和广州话各半小时。中日战争开始,中文部扩大,人员剧增,播音时间延长,内容也随之大为充实,闽南语、潮汕语和蒙古语也在此时开播。80年代末,“美国之音”增加了广州话广播,每天1小时,后增加到1.5小时;1991年4月,开办了藏语广播,开始每天15分钟,后增加到30分钟,1993年增加到1.5小时,现为2小时。1993年,美国之音在华盛顿总部设立了“中国研究室”,在我国的香港地区设立了“中国研究中心”和“亚洲节目部”。<sup>②</sup>过去几年由于国际情势的变化,中文部又再次扩大编制,目前工作人员约100人,每天播音14小时,其中普通话12小时,广州话2小时。另外美国之音也有西藏语播音,每天播音4小时。截至2002年,“美国之音”在广播、电视和因特网上用53种语言向全世界约9000万受众提供节目。<sup>③</sup>

在美国之音工作手册的封底印着美国之音的宪章:(1)美国之音要把自己建立一个可靠和权威的新闻来源。美国之音的新闻要准确、客观和全面;(2)美国之音要代表全美国,而不只是美国社会的一部分,因此它要全面平衡地反映美国的思想 and 制度;(3)作为一个官方的电台,美国之音要清晰而有效地反映美国的政策。对于这些政策,美国之音要作负责任的讨论。<sup>④</sup>第一项代表了美国之音制作新闻的准则;第二项则代表了美国之音的立场;第三项则是美国之音所要服务的对象。单从新闻专业主义的角度来看,第一条和第二三条根本就是矛盾的,如果一个新闻媒体“清晰而有效地反映美国的政策”,那么它就不可能是“可靠和权威的新闻来源”。从这个准则可以看出,所谓“准确、客观和全面”的美国之音报道其实是美国外交政策中的一颗棋子。这颗棋子的走法跟整盘棋的策略是连在一块的。美国之音台长杰弗里·科恩写过一篇文章,题目为《冷战后美国之音六大任务》。这六大任务是:(1)对抗共产党和极权国家;(2)鼓动美国式的新闻自由;(3)输出美国的价值观;(4)提供广泛的学习机会;(5)向全球解释美国的政策;(6)为美国的文化、贸易、旅

① 张辛欣:《我知道的美国之音》,中国社会出版社,2000年,第76页。

② 刘继南主编:《国际传播:现代传播文集》,北京广播学院出版社,2000年,第322页。

③ Geoffrey Cowan, “Can We Make Them Love Us? Public Diplomacy after 9/11”, in Yahya R. Kamalipour and Nancy Snow ed., *War, Media and Propaganda: A Global Perspective*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004, p. 233.

④ Robert W. Pirsein, *The Voice of America—An History of International Broadcasting Activities of the United State Government 1940—1962*, New York: Arno Press, 1979, pp. 406—407.

游等提供服务。<sup>①</sup>新闻的首要职责是沟通信息,而在科恩的六大任务中却没有这一条。可见,美国之音的新闻报道就是实现这六大任务的工具。1990年代初,美国新闻署在海湾战争中对阿拉伯世界开展公共外交活动。美国新闻署的官员在海湾地区及时搜集有关情报和信息,供政府制定政策使用。“美国之音”广播电台由所谓“副手委员会”机构领导,筹划每日新闻宣传内容,采取泄露假情报、散布谣言、向伊拉克播送反伊政府节目等手段对伊大打广播心理战。美国之音高密度的报道,通过阿拉伯语和其他语种向广大公众传送最新消息,众口一词解释美国与其他西方国家以及大部分阿拉伯国家联合行动的政策,攻击伊拉克侵吞科威特的非正义性,并攻击伊拉克宣传材料的不准确性和“混淆是非”。美国的公众外交咨询委员会在事后的1991年年度报告中得出结论,认为“在海湾的这场战争也是一场思想战。如果说思想是战时政策和战略的一个重要组成部分,那么,它们对未来世界秩序的确定和解释将更加重要”。<sup>②</sup>科索沃战争中,“美国之音”为加大心理战宣传的力度,向世界发出有利于美国政府的声音:向人们解释南联盟国家为什么被北约轰炸;播放风格类似于南联盟广播电台的新闻和塞族流行音乐,吸引南联盟收听“美国之音”广播电台;制造谣言,欺骗迷惑对方,先是说科索沃阿族领导人鲁戈瓦下落不明,可能已被塞尔维亚军方杀害;接着又说鲁已被米氏“软禁”,失去人身自由;随后又说米洛舍维奇的妻子已携子女逃往希腊,并在那里购置了大量房产准备定居。这些谣言颠倒黑白,很具有诱惑性。<sup>③</sup>

里查德·克罗斯曼说:“好的宣传就是要做得不像宣传。”<sup>④</sup>几十年来,美国之音就是按照这样的逻辑来运作的。爱德华·默罗(Edward R. Murrow)要求美国之音“不要掩盖真相”(warts and all)。<sup>⑤</sup>1963年5月,他在一次国会听证会上指出:“美国的传统和美国的道德规范要求我们诚实,最重要的原因在于诚实是最好的宣传。”<sup>⑥</sup>“美国之音”工作守则中的第一条也规定要遵守新闻客观准确的专业主义准则。新闻要客观准确,但是选择什么样的新闻却有不一样的标准。盖尔·塔其曼(Gaye Tuchman)在《制作新闻》(Making News)中认为,不同的媒体可以用不同的框架(frame)向受众构建不同的事实。<sup>⑦</sup>曾经是美国公共外交高层官员的费茨·格林(Fitzhugh Green)在书中回忆道:“在1961年至1962年期间,刚果爆发叛乱。而我当时正好是美国新闻署驻刚果的负责人。美国政府当时的政策是支持刚果政府、反对分裂主义者。

① 《明报》,1999年6月26日,转引自刘继南主编:《国际传播:现代传播文集》,北京广播学院出版社,2000年,第321页。

② United States Advisory Commission Public Diplomacy, Annual Report, 1991. 转引自赵可金:《美国公共外交的兴起》,载于《复旦学报》,2003年第3期。

③ 郑德坤、张国华,《国际观察:“美国之音”为美军鸣锣开道》,载于《解放军报》,2002年4月17日。

④ 弗朗西丝·斯托纳·桑德斯:《文化冷战与中央情报局》,曹大鹏译,国际文化出版公司,2002年,第1页。

⑤ Geoffrey Cowan, “Can We Make Them Love Us? Public Diplomacy after 9/11”, in Yahya R. Kamalipour and Nancy Snow ed., *War, Media and Propaganda: A Global Perspective*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004, p. 233.

⑥ 同上书, p. 233。

⑦ Gaye Tuchman, *Making News*, New York: The Free Press, 1978.

有一个‘美国之音’的记者制作了一条关于刚果中央政府和叛军之间的冲突的报道。我审查过他的报道后,要求他删除报道中对叛军头目的信息。这就是典型的‘政策引导’(policy guidance)。”<sup>①</sup>从格林的这段话可以得出,美国之音的新闻报道是可以由上级长官进行事先审查的,其次,报道是有政策意图的。其实,“政策引导”就是宣传意图。这样的宣传意图是播报什么信息、省略什么信息的标准。美国之音也是在“反对共产主义、批评中国政府”的基础上报道中国新闻的。例如,对中国计划生育政策的报道,片面强调计划生育政策给中国带来的社会问题,而对计划生育政策给中国减轻了人口负担三缄其口。<sup>②</sup>

作为一个政府拥有的媒体,“美国之音”比那些独立的商业媒体更容易受到政府的管制。詹姆斯·泰森(James L. Tyson)总结出“美国之音”节目策略中的几对矛盾,分别是:劝说相对于报道,选择性相对于客观性,有趣相对于重要的节目内容,单向的信息传递相对于双向的沟通,西方价值观相对于共产主义统治下的生活,目标瞄准共产主义精英相对于普罗大众,与美国政策一致相对于批评政府政策。<sup>③</sup>在这几对矛盾中,往往是前者战胜后者。微观的新闻可以是真实的,可是新闻所造成的宏观印象却是偏向美国的。艾森豪威尔在他的回忆录中回忆道:他有一次被告知“美国之音”的一个主管同国会议员争论是否应该出兵黎巴嫩。我后来告诉杜勒斯说:在这个问题上,“美国之音”在“自由广播”的道路上走得太远了。“美国之音”应该把事实当作支持自由世界目标的武器。<sup>④</sup>1976年,美国驻以色列大使强烈批评了美国之音记者采访一位巴勒斯坦解放组织的成员。对那位大使来说,美国之音的记者应该是站在美国使馆这一边的,不应该作这一次访问。<sup>⑤</sup>最近的一个例子则是2001年9月,“美国之音”不顾政府的反对和警告,播放含有阿富汗塔利班领导人讲话的报道,没过一周,“美国之音”电台台长以及主管的国际广播局局长便遭到撤职处理。

## 2. 民主自由:价值和工具的统一

“美国之音”宣传的是什么?是美国的国家利益和核心价值。美国之音的新闻报道和宣传也是在这一层面上统一起来的。美国之音是美国政府的媒体,宣传美国政策的目的不言而喻,而美国更有影响的是那些商业媒体,这些媒体的核心价值(如民主和自由)与美国政府外交政策中的核心价值观是重合的,因此,有的时候政府根本不用操心,媒体自己成了政府的“小帮

① Fitzhugh Green, *American Propaganda Abroad*, New York: Hippocrene Books, 1988, p. 85.

② 《中国不放松一胎化计划生育政策》, <http://www.voanews.com/chinese/w2006-12-03-voa44.cfm>.

③ James L. Tyson, *U. S. International Broadcasting and National Security*, New York: Ramapo Press, 1983, p. 109.

④ Dwight D. Eisenhower, *The White House Years: Waging Peace 1956—1961*, New York: Doubleday, 1965, pp. 278—279. 转引自 James L. Tyson, *U. S. International Broadcasting and National Security*, New York: Ramapo Press, 1983, p. 43.

⑤ Donald R. Browne, *International Radio Broadcasting*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, Inc. 1982, p. 108.

手”。在这种情况下,美国政府不用出面做宣传,因为政府经常受到怀疑。美国媒体可以利用其商业独立媒体的身份为政府的外交政策推波助澜。自由和民主是美国整个社会的政治文化,也是他们认知外部世界的一个认知框架。

民主和自由既是美国社会系统的一个普遍信仰,又是论证美国对外政策合法性、掩饰其真实动机和动员民众支持的工具,在外交政策上也是维系美国国家和社会的精神纽带。“民主和自由”这一口号在美国极具鼓动性,政府经常用“民主和自由”来动员社会。就外交政策而言,“民主和自由”既是价值又是工具,美国政府把这两者统一起来了。传播民主和自由与维持美国霸权、扩张美国权力是不矛盾的,有时候甚至是高度统一的。美国政府很容易通过各种手段利用美国媒体的全球影响力来达到其外交目的。美国国务卿奥尔布赖特在她的参议院外交事务委员会听证会上的证词中最明确地表述了民主与美国领导世界责任的关系:“民主(在全世界)的进展必须由美国的领导来支撑。假如我们要维护我们在全世界的利益,我们必须保持我们的领导地位。”<sup>①</sup>为了保持美国的领导地位,美国必须建立一个适应新世纪要求的新的框架,这一框架主要就是为了推进美国的民主价值,这既是美国外交政策的目的也是手段。

### 3. 美国公共外交的效果

在冷战时期,美国之音为打赢这场“没有硝烟的战争”做出了巨大的贡献。前苏联和东欧国家的民众通过美国之音来了解被本国政府屏蔽的信息。其实,“美国之音”的威力还取决于当地的信息开放程度。如果当地的信息极其封闭,则人们往往会求助于“美国之音”以了解所谓的真实情况。在1999年对阿富汗的一项调查中,显示有80%的成年人每周至少收听一次“美国之音”广播,有60%的人说他们每天听。<sup>②</sup>从美国之音里,塔利班统治下的民众可以听到塔利班禁止的信息,听到塔利班禁止的音乐。从这一点来说,美国之音在前苏联、前南斯拉夫和阿富汗地区都取得了显著的成就。如果形成一个开放的信息系统,则“美国之音”的消息和一般的消息的功效也没什么太大的区别。

美国国际广播是公共外交的组成部分。公共外交和传统外交是相辅相成的一部分。如果传统外交的政策本身是有问题的或者根本就是与人类的共同利益相违背的。那么公共外交再做努力,其效果也不见得好,甚至有的时候适得其反。不要指望公共外交能彻底改变美国的形象。冷战结束以后,公共外交在美国对外战略中的地位一度降到冰点。“9·11”事件后,美国政府重新拾起旨在赢得人心的公共外交武器,用于公共外交上的预算增加了9%,而用在中东和南亚地区公共外交的经费上升了50%。<sup>③</sup>对外关系委员会的一份报告建议美国政府运用更多的政治选战的经验、例如民意调查等手段塑造对美国有利的舆论,设立一个专门负责公共外

① U. S. Foreign Policy Agenda, USIA electronic journal, Vol. 2, 1997. 3, p. 8.

② Nora Boustany, “Sitting around the Radio,” *Washington Post*, December 21, 2001.

③ Carl Weiser, “Report lists ‘public diplomacy’ failures”, *USA Today*, September 16, 2003.

交的机构,依照公共广播公司的模式加强海外广播。而在此之前,众议院通过一项法案,规定在今后两年向国际传播项目增加 2.55 亿美元,并在一个统一的机构下加强海外广播。<sup>①</sup>“9·11”事件之后的三年多时间里,负责公共外交的次国务卿就换了两人,决心不可谓不大,力度不可谓不大。但是效果如何呢?2002 年对外关系委员会的一份资料显示,许多国家,特别是一些伊斯兰国家,把美国看作是“傲慢的、自我放纵的、伪善的、疏于或者根本不情愿参与跨文化对话的国家”。报告显示,在约旦、沙特阿拉伯和巴基斯坦的 60% 的民众对美国的印象是负面的。而科威特、巴基斯坦和印度尼西亚等国的大多数人都认为美国在阿富汗的军事行动缺乏道义基础。<sup>②</sup>2002 年秋天,一个 1500 万美元的对穆斯林的媒体广告计划宣告失败。这是一个叫美国人寻求穆斯林理解委员会(Council of American Muslims for Understanding)牵头的,而这个委员会是由美国国务院资助的。2002 年 12 月 18 日,副国务卿比尔斯在全国媒体俱乐部(National Press Club)发表演讲时,当即遭到 6 个抗议,他们打出的标语是“你在推销战争,而我们不买”,现场气氛甚是紧张<sup>③</sup>。经过了两年多的公共外交努力,到 2005 年,美国在穆斯林国家如印度尼西亚、土耳其、巴基斯坦、黎巴嫩和约旦的形象仍然非常差,只有 38% 的印度尼西亚人给予美国正面评价,巴基斯坦和土耳其均为 23%,黎巴嫩为 42%,约旦为 21%;一些欧洲国家对美国的正面评价也不高,法国只有 43%,荷兰有 45%,德国和西班牙有 41%,均未超过半数。<sup>④</sup>

公共外交的效果不明显,根子在于传统外交政策有问题。美国在阿富汗和伊拉克的战争可谓是软硬兼施。美军试图扮演“解放者”角色,但是由于阿富汗战争和伊拉克战争合法性不足,美国“解放者”的面目在世界其他地区的民众看起来就是一戳即破的。因而美国的公共外交屡遭挫折,最严重的就是 2004 年的虐囚事件,成为美国公共外交的“滑铁卢”。以至于美国前驻联合国大使理查德·霍尔布鲁克(Richard Holbrooke)提出如此令美国人哭笑不得的问题:“一个住在山洞里的人(拉丹)怎么能领导世界信息社会的交流?”<sup>⑤</sup>美国在“9·11”事件以后奉行的单边政策使得美国公共外交处于防御性与应急性,一边在挽救,一边在破坏,“反恐”斗争和“先发制人”战略使得美国公共外交处于某种尴尬的境地。

① James Dao, Panel Urges U. S. to Revamp Efforts to Promote Image Abroad, *New York Times*, July 29, 2002.

② 同上。

③ Nancy Snow, “From Bombs and Bullets to Hearts and Minds: U. S. Public Diplomacy in an Age of Propaganda”, in Yahya R. Kamalipour and Nancy Snow ed., *War, Media and Propaganda: A Global Perspective*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004, p. 17.

④ <http://pewglobal.org/reports/display.php?ReportID=247>.

⑤ 唐小松、王义桅:《试论美国公共外交及其局限》,载于《现代国际关系》,2003 年第 5 期。







CNN 电视网总部, 沈国麟摄于美国

## 第 4 部分 制度考察

第 4 部分既是对前面三部分的总结,又是对内容和立意的拓展。第 4 部分把美国政府的媒体宣传置于美国整个政治经济制度环境中进行考察,探讨什么样的美国制度导致美国政府如此的宣传手法,政府与传媒产业的关系为媒体宣传提供了什么样的背景,宣传的边界在哪里。最后把美国政府的媒体宣传放在西方经典民主理论的镜子下,探讨这样的宣传行为对民主制度本身产生了什么样的负面影响。

## 第9章

# 为与不为:美国政府媒体宣传的界限

美国政府的媒体宣传结构分为强制性结构与非强制性结构——这两者为美国政府的宣传行为提供了规则与资源。美国政府媒体宣传的界限是在美国特定的制度中产生的。这种制度为美国政府的媒体宣传划定了范围,规定了空间。在美国这样的社会系统中,崇尚“分权与制衡”的制度设计者绝对不会让代表国家的机构铁板一块,而从社会这个领域来看,从北美殖民地建立开始,就从来不是整齐划一的。如同王沪宁给他的一本观察美国政治的著作起的题目——《美国反对美国》<sup>①</sup>,正是由于反对者的存在,才能让美国政府在媒体宣传上“有所不为”。

## 第1节 结构与行为:对美国政府的媒体宣传的再审视

美国政府的媒体宣传作为一个社会行为,是在一定结构中展开的。结构只有在行为中才展现出来,它虽然是行为的规范和界限,行为者可以有多种不同的态度来对待它和操纵它,在某种情境下,还会促进新结构的产生。美国政府的媒体宣传结构分为强制性结构与非强制性结构,宣传行为就是在这两种结构中展开的,而且两者都是宣传行为的能动资源。

### 1. 强制性结构与非强制性结构

所谓“强制性结构”指的是宪法和法律、制度所制定的规则及长时间内约定俗成形成的观念。第一种强制性结构是宪法和法律。例如,宪法第一修正案规定:国会不得制定法律限制言论自由和出版自由。在这种结构下,政府和国会均不能以任何理由来限制某种言论的发表,虽然在宪法第一修正案颁布后的两百多年时间里,最高法院做出过许多涉及言论自由的案例判定,具体情况具体分析,但是最高法院做出的判例也是一种显性结构。

<sup>①</sup> 王沪宁:《美国反对美国》,上海文艺出版社,1991年。

还有美国法律规定对外广播不准对内宣传。在这一规则下,美国的国际广播如“美国之音”、“自由欧洲之声”等就从来没有针对国内听众的广播。

第二种强制性结构是新闻业内公认的职业操守。例如,新闻必须真实、客观和公正,这已经写入美国报纸编辑人工作准则里了,也是美国新闻界一百多年来实践得出的约定俗成的规矩。这种规矩很难被打破,一旦被打破,就会遭致行业和社会舆论的谴责,再也难有容身之地。

所谓“非强制性结构”指的是未必会强制执行的规则和关系,具有或然性,有些关系不易为公众所知。非强制性结构包括:第一,政府公关人员和新闻界的关系。美国学者芭芭拉·普费奇(Barbara Pfetsch)观察到“政府官员和记者私人之间的联系,依靠私人之间的友谊来进行工作”。<sup>①</sup>艾森豪威尔的新闻秘书吉姆·海格蒂曾当过《纽约时报》的政治记者,过去从事新闻工作时备受同行敬重,任新闻发言人后对记者们关怀备至,从乘车到食宿,从安排记者单独会见总统到为记者准备新闻资料,细致入微,被称为美国历史上最好的总统新闻发言人之一。福特总统的第一个新闻秘书杰瑞·特尔霍斯曾是受人敬重的新闻工作者。后来的新闻秘书罗恩·内森曾在合众国际社和全国广播公司工作过。里根总统的新闻秘书拉里·斯皮克斯在几家报社当过编辑。克林顿总统的传播办公室主任大卫·格根在《美国新闻与世界报道》做过总编辑;新闻秘书乔·洛克哈特出生于记者家庭,父母都在全国广播公司新闻部工作,本人也曾是电视台记者。<sup>②</sup>斯各特·斯佛扎(Scott Sforza)是前 ABC 制片人,布什在得克萨斯竞选时被招于麾下,现在在白宫传播办公室主任丹·巴特雷特(Dan Bartlett)手下工作。张巨岩在《权力的声音》一书中,曾把媒体和政府之间的人员流动称为“旋转门”。他列举了 30 多位既在政府部门担任过高官又做过媒体高级主管的人员。<sup>③</sup>不能说这些人员完全是按照私人关系在工作,但是这样的关系给政府的媒体宣传提供了一种方便,这种规则和关系是具有或然性的。

第二,媒体与广告商、公关公司和其他利益集团的关系也属于非强制性结构。据《美国禁发新闻》一书透露,美国的很多新闻媒体由于广告商和政府的压力,压制了许多负面新闻<sup>④</sup>。在这一点上出现了两种情况,媒体有可能受广告商的压力,压制对广告商不利的报道,也有可能完全抵制广告商的压力。这种规则具有隐蔽性和或然性,属于“隐性结构”。还有公关公司与媒体的关系也是如此。公关公司会开展对媒体的许多工作,提供给媒体有利于公司客户的材料,媒体可以采纳也可以不采纳,这种关系也属于隐性结构。

第三,美国媒体集团和其他大公司互设董事,也形成了隐性结构。本·巴格底干在 2004 年出版的《新媒体垄断》(*The New Media Monopoly*)中揭示了美国媒体垄断集团和

<sup>①</sup> Barbara Pfetsch, "Government News management", in Doris Graber, Dennis McQuail and Pippa Norris ed., *The Politics of News: The News of Politics*. Washington, D. C.: A Division of Congressional Quarterly Inc., p. 84.

<sup>②</sup> 宋双峰、王绣宇,《白宫新闻发言人》,载于《新闻界》,2004 年第 5 期。

<sup>③</sup> 张巨岩:《权力的声音:美国的媒体和战争》,三联书店,2004 年,第 178—181 页。

<sup>④</sup> 彼得·菲利普斯、禁发新闻项目组:《美国禁发新闻》,张晓译,光明日报出版社,2000 年。

其他跨国公司有盘根错节的关系,其中之一就是互设董事,即媒体集团的董事还担任其他大公司的董事。<sup>①</sup>如哥伦比亚广播公司和希尔·诺顿公关公司共有一名董事,默多克还兼任菲利普·莫里斯烟草公司的董事。这样的所有制结构属于公司内部事务,很难为公众所知,但是它为影响媒体的独立性提供了一种可能,因此也属于隐性结构。

第四,政治气候。政治气候指的是国家利益、意识形态和当地的政治事件互相作用形成的一种结构。之所以把政治气候称为非强制性结构是因为政治气候如天气一样,是可变的,有的时候很难预测。9·11事件是一个很好的例子。“9·11”发生后的一二周内,媒体与政府的步调出奇地一致,因为当时政治气候的主题就是爱国主义和同仇敌忾。但是风头过后,媒体就纷纷指责起政府情报部门的失职来。

第五,公共舆论。舆论,在美国这个处处标榜民主的国度里显得尤为重要。然而,舆论不是一个意见。在众人之间,几乎永远不能获得一个意见。舆论不是有组织的意见或是固定的意见。新闻媒体的报道对舆论有一定的影响,公众舆论反过来也影响新闻媒体。这种影响并非强制性的,而且公众舆论与政治气候一样,也是不固定的、易变的,因此也属于非强制性结构。

## 2. 美国政府媒体宣传的不同策略

美国政府的媒体宣传是在强制性的结构框架下,利用非强制性结构做媒体宣传。在宪法保护新闻自由的前提下,美国政府利用平时一切机会与新闻记者联络感情(如第2章中分析的新闻吹风会,白宫记者晚宴等);利用公关公司渗透到新闻媒体中,让新闻媒体报道对政府有利的新闻(如第4章和第5章中分析的提供新闻录像带);在特殊的政治气候下,给媒体施加压力(如第6章、第7章中分析的战争和危机时期的媒体宣传);绕开媒体,直接赢得公众的好感,反过来制约媒体(如第4章中分析的克林顿的媒体策略)。这些行为都是建立在强制性结构和非强制性结构的基础上的。结构为行动提供了能动资源。

### (1) 利用利益集团为政府进行宣传

利益集团在美国政治中发挥着重要的作用。美国宪法第一条修正案规定:“国会不得制定关于下列事项的法律:……剥夺人民和平机会和向政府请愿伸冤的权利。”美国的利益集团“是一种经久不衰的势力,这种势力长期以来一直在,而且继续在使庞大的、不协调的社会团结一致,并在更为强大的人民大众的民主势力和社团的资本主义势力之间起着平衡和协调的作用”<sup>②</sup>。很多退休的政府要员、国会议员都被各种利益集团请去担任重要职务,这样有利于利益集团对政府的游说。

正因为利益集团与政府有着千丝万缕的关系,它才成为了政府媒体宣传的合谋者。美国

<sup>①</sup> Ben Bagdikian, *The New Media Monopoly*, Beacon Press, 2004.

<sup>②</sup> 伦纳德·西尔克、马克·西尔克:《美国的权势集团》,金君晖等译,商务印书馆,1994年,第5页。

政府有的时候会利用利益集团对媒体施加压力，达到其对内对外的政策目标。

尼克松在任期间的“邮政改革”运动是一个很好的例子。当时，邮电部长布朗特起草的方案主张把邮局改为独立核算的政府服务公司。而由民主党占多数的众议院邮政委员会主席坚持邮政总局仍作为一个部级政府部门继续由国会控制。布朗特的改革方案在国会几乎得不到任何支持。为使行政部门的改革方案在国会获得通过，邮政部长布朗特和尼克松总统密切合作，组织了一个“邮政改革公民委员会”的民间组织。该组织成立第二天就发出了一份新闻稿，开始借助媒体发起一场声势浩大的宣传运动。布朗特还向六大城市的报纸评论部发出有关改革的背景材料。在两个月的时间里，布朗特频频在电视和广播节目中讲话，数十次接受记者采访，在全国记者俱乐部举行记者招待会，在最有影响的《纽约时报》和《华盛顿邮报》上做广告。布朗特和邮政部高级官员还不断向全国有重大影响的报刊社论部提供背景吹风，向全国所有的报纸寄出新闻材料。许多报纸的报道和社论大量使用这些新闻资料，形成报道与社会几乎一边倒支持改革的形势。<sup>①</sup>最终国会投票表决通过了布朗特的方案。

就对外政策而言，美国实力雄厚的私人基金会和民间组织成为了美国政府的利用对象。有资料表明，洛克菲勒基金会和福特基金会经常受中央情报局的指使，在全世界资助支持西方价值观的言论的发表。<sup>②</sup>2003年以来，格鲁吉亚、乌克兰和吉尔吉斯斯坦三个独联体国家相继发生“颜色革命”，国家政权被颠覆，反对派纷纷上台。在政权更替的过程中，以美国索罗斯基金会为代表的非政府组织在“颜色革命”中扮演了重要角色。美国国会众议员保罗在众议院国际关系委员会作证时透露，索罗斯基金会下属的乌克兰开放社会研究所在发动乌克兰“橙色革命”的过程中发挥了重要作用，乌克兰总统尤先科就是该研究所的董事会成员。保罗还透露说，过去两年中，美国通过国家民主基金会和乌克兰开放社会研究所等民间组织向乌克兰反对派提供了超过6500万美元的政治资金。在传媒方面，索罗斯基金会通过下属机构在当地建立了许多独立媒体和出版印刷机构，免费培训当地记者，传播亲美思想。<sup>③</sup>虽然目前还没有明确证据表明美国政府与索罗斯基金会有直接的关系，但是，索罗斯基金会的此举目的与美国政府在中亚的政策是一致的，即扶植亲美政治势力上台，为美国在中亚的利益打前站。

## (2) 利用公关公司影响媒体

公关公司在美国政治中扮演着一个重要的角色。在美国政治中，大量的公关公司活跃在选举年中，为候选人塑造良好的形象、赢得选民的支持出谋划策。任教于布鲁金斯研究院的凯莱(Stanley Kelley Jr.)认为：“公共关系专家在全国性的政党活动中受到重视。现在共和党全国委员会与共和党国会竞选委员会所属两个公共关系部门，实际上是商业性的公共关系机构正在发挥其政治性的机能。这些机构除了负责推动宣传业务之外，还要来鼓励每一位共和党

① 顾耀明主编：《我看美国媒体》，新华出版社，2000年，第35—36页。

② 王绍光：《文化冷战——中央情报局看不见的宣传》。

<http://www.media.tsinghua.edu.cn/iwpc/print.php?ID=105&cid=16>.

③ 唐勇、王鸿刚：《推动“颜色革命” 索罗斯基金会渗透全球》，载于《环球时报》，2005年4月18日，第7版。

候选人自行设置一位顾问人员；现在不少国会议员的行政助理便是公共关系人员。至于民主党全国委员会，现在也已建议他们的候选人应保有广告与新闻发布方面的专才。”<sup>①</sup>

除了政治选举外，平时政府的公关项目也是公关公司争夺的对象。著名的希尔·诺顿公关公司曾经在1980年代为里根建造世界贸易中心大造声势，并且为里根的许多政策摇旗呐喊<sup>②</sup>。这家公司与美国政府关系密切由来已久。美国众议院政府改革少数派办公室委员会的调查显示：著名的希尔·诺顿1997年从联邦政府手中获得的项目金额为28.6万美元，1998年为125万美元，1999年为198万美元，2000年为1570万美元。<sup>③</sup>

美国的公关公司完全是一个企业，平时实行市场化操作，“受人钱财，替人消灾”。联邦政府对它来说，只是一个客户而已。政府直接出面影响和控制媒体会遭致许多谴责。而政府与公关公司签订合同，让公关公司为其作媒体宣传，既可以使其宣传行为更加专业化，又可以省去不必要的麻烦。在美国的政治运作中，很多都实行市场化操作，这种市场化操作对联邦政府和公关公司都有“好处”，何乐而不为呢？

### (3) 控制信息发布

控制信息的发布，正是利用了媒体新闻报道的自身结构。新闻需要引用可靠新闻源，而政府官员是媒体引用最多的政治新闻源，白宫可以通过一套严密的组织机构控制新闻发布，从而为媒体设置议程。《华盛顿邮报》的白宫记者达那·米尔班克(Dana Milbank)说：“白宫的高级官员对于很多事情都守口如瓶，而且在很多信息上步调出奇的一致。比如，你打电话给卡尔·罗夫(白宫办公厅主任)所得到的回答和你打电话给斯考特·麦克米伦(总统新闻秘书)所得到的几乎一模一样。”<sup>④</sup>何时、何地对媒体发布信息也很有讲究，这对于白宫来说是一种策略。

### (4) 塑造形象

自从电视进入政治生活以来，形象成为政治的重要因素。塑造一个好的领袖形象或者政府形象成为美国政府媒体宣传的重要目标。很多电视时代的总统都是塑造形象的高手。在里根任期内，有一次，CBS的记者莱斯利·斯塔尔(Lesley Stahl)做了一期批评里根政府现行政策的电视节目。她原想白宫会对她抗议，可是没想到她接到白宫媒体顾问迈克尔·迪弗(Michael Deaver)的电话说：“当你在电视上展现四分半钟里根总统的形象时，没人会听你怎么说。”<sup>⑤</sup>形象并不一定能完全赢得人们对政府政策的支持，但一个好的领袖形象会赢得人们对政府的好感。这种形象塑造的策略从总统候选人竞选总统就开始设计、实施，贯穿于总统的整个任期内。

① 韦伯·施拉姆：《大众传播的责任》，程之行译，台北远流出版公司，1992年，第189—190页。

② [http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Hill\\_%26\\_Knowlton](http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Hill_%26_Knowlton).

③ <http://www.democrats.reform.house.gov/investigations.asp?Issue=Covert+Propaganda>.

④ Ken Auletta, "Fortress Bush," *New Yorker*, January 19, 2004.

⑤ Ben Fritz, Bryan Keefer and Brendan Nyhan, *All the President's Spin*, New York: Simon & Schuster, 2004, p. 14.

### (5) 政治领袖的公共演讲和活动

政治领袖的公共演讲和活动能够引起媒体的注意,吸引更多的眼球。而且白宫可以根据电视媒体的镜头特点来渲染气氛,达到预想的效果。例如,2002年9·11事件一周年纪念,白宫选择了放置自由女神像的爱利斯岛作为总统发表纪念演讲的地点。在电视里,小布什和自由女神像的镜头互相切换,渲染了总统领导美国人民对抗恐怖分子、为自由和民主作斗争的主题。这样的镜头很容易引起美国人的共鸣。

### (6) 导演媒体事件

如第7章分析的“拯救女兵林奇”和“萨达姆铜像的倒掉”就都是美国政府在伊拉克战争中导演的“媒介事件”。媒体事件就像发生在真实生活中的电影片段,政府导演这些事件,意在向人们诠释政府政策意图。

### (7) 对媒体施加压力

媒体所受的压力无处不在。媒体在政府面前并不能无所不为,政府可以通过各种手段对媒体施加压力。2001年的9·11事件,政府就拿反恐为借口迫使媒体不得播放“9·11”的镜头。2004年,CBS指责布什总统在越战中伪造纪录逃脱兵役,后来被证明信息源是假的。在白宫的压力下,著名主持人丹·拉瑟被迫提早退休,4名高官被迫辞职。

以上为美国政府在不同情境中使用的行为策略。可以从三个视角来看这些行为策略。

第一,从个人与议题的关系来看,宣传行为可以分为“以个人为中心”和“以议题为中心”两大部分。“以个人为中心”是指美国政府的宣传机器以政府官员为中心展开的一系列行为,主要是为了塑造形象。如今的美国政治需要的是明星。最耀眼的政治明星就是美国总统(第四章中有详细的分析)。塑造形象与当今美国的媒体状况是分不开的。“媒体最有效的传播是制作为政治和意识形态服务的最简单的符号和形象”。<sup>①</sup>除了总统外,其他政府官员也在纷纷效仿,塑造自己在公众面前的个人形象。CNN的民意测验专家和政治评论家威廉·施耐德认为,华盛顿越来越成为个体政治企业家的天堂。他们不需要政党的支持,而更多地依靠他们的媒体形象。在与其他有名望的政治家联系起来或被放置于经济腾飞或者战争胜利这类背景下的时候,他们的形象可能被提升或被弱化。<sup>②</sup>塑造形象的方法包括:就职和上任的仪式、公开场合演讲、出席各种场合、对为国家作出贡献的公民的表彰和慰问等,这些行为使成员的注意力集中在美国的价值,政治家与这些价值是紧密联系的。从此增加了执政的合法性、意识形态的合法性和结构的合法性。例如,在第四章中分析的美国总统就职典礼、在电视中对国民演讲和视察民情等都属于以塑造自己形象为主旨的宣传行为。

<sup>①</sup> 李希光:《畸变的媒体》,复旦大学出版社,2003年,第203页。

<sup>②</sup> William Schneider, remarks delivered at the conference on “The Clinton Presidency: Campaigning, Governing and the Psychology of Leadership,” held at the Graduate Center, City University of New York, November 18—19, 1993. 转引自兰斯·班尼特:《政治的幻象》,杨晓红、王家全译,当代中国出版社,2005年,第22—23页。



“以议题为中心”指的是以个别的政策和议题为中心展开的一系列行为。这样的行为一般都在具体的政策环境和政治事件中。如美国政府围绕防治艾滋病的宣传及伊拉克战争和“9·11”危机中的宣传。政府往往通过一个个的媒体事件甚至是伪事件来利用媒体作出对政府有利的报道。如在伊拉克战争中的“拯救女兵林奇”和“推倒萨达姆铜像”。“以议题为中心”的行为还常常伴随着树立敌人、攻击敌人的宣传行为。美国政府在冷战时期的宣传就树立了以苏联为首的共产主义靶子,把自己当作“正义”的化身,把社会主义国家当作“邪恶”的力量加以区分进行敌对宣传。

“以个人为中心”与“以议题为中心”的行为是互相交织在一起的,很少有没有议题的形象宣传,也很少有没有个人形象的议题宣传。这两者是互相补充的。而这些宣传行为又促成了美国政府宣传结构的生成。如美国在冷战中的宣传需要促成了美国国际广播体系的建立和完善。“9·11”事件后,出于在全球范围内改善美国形象的需要,白宫建立了“全球传播办公室”。这又验证了吉登斯对于社会结构的论述:“社会系统的结构性特征对于它们反复组织起来的实践来说,既是后者的中介,又是它的结果。”<sup>①</sup>考察美国政府的宣传结构与行为,以及这两者如何互相生成,正是回答了“美国政府是如何利用媒体进行宣传的”这一问题。

第二,从国家和社会的关系来看,也分两种情境,一种情况为国家和社会之间的关系以互相需要、互相依靠为主,如突然受到外来的打击(例如“9·11”恐怖袭击)。此类危机被视为对整个社会系统的挑战,涵盖了国家与社会。社会会对国家进行源源不断地支持,如第六章危机宣传的案例中所分析的那样,“9·11”事件发生后的两周内,美国的许多社会团体、新闻媒体和普通民众都对政府表示了支持,因为,“9·11”事件是对整个美国社会系统的威胁。在这种情况下,美国政府的宣传行为就立足于爱国主义,比平时更容易操纵媒体、操纵舆论,且获得大部分人的支持;另外一种情况为国家和社会处在一种对立的状态,如第五章的案例——克林顿绯闻案分析的那样,在这种情况下,政府的宣传行为就要费力得多,需要动员一切可以动员的资源召开新闻发布会,澄清事实、改善政府的形象。

第三,对内宣传和对外宣传也有很大的区别。“美国建立了一种体制,在平时抑制国家权力,而在非常时期却能够高效率地动员社会资源。这种在军事方面具有优势的国家不仅要改变自身的社会,而且也改变外国的社会”。<sup>②</sup>从美国整个社会系统来看,美国对内不仅讲究目的民主,而且讲究程序民主,即不仅终极目标是自由和民主,而且保障实现自由民主目标的手段和程序也必须是民主的,例如保护言论自由、必须对权力有所制约等。但是,在与其他国家的关系上,美国整个社会系统对传播整个民主自由价值观有一种执著的信仰,只求目的民主,不强求程序民主。所以,可以容忍政府用非常手段,如战争、暗杀、秘密活动推翻外国政府,帮助其他国家的人民建立民主政治。一直有学者在美国国内发表文章、出版著作揭露中央情报局

① 安东尼·吉登斯:《社会的构成》,李康、李猛译,三联书店,1998年,第89页。

② 猪口孝:《国家与社会》,高增杰译,经济日报出版社,1989年,第37页。

在海外的所作所为,但是美国国内对中央情报局的活动并没有太多激烈的抗议,倒是有学者担心中央情报局的这些活动会限制国内普通民众的自由。<sup>①</sup>因此,美国政府对内宣传上小心翼翼,而在对外宣传上,如第八章中所分析的那样,反而可以获得国内社会团体和媒体的支持。

### 3. 如何互动:对政府-媒体关系的再审视

公共选择理论认为,人和政府不仅是“社会人”,也是“经济人”,都是利己的,其行为的首要 and 最高的目标都是追求有利于自己的利益。他们又都是理性的,他们的目的在于追求个人利益,所使用的手段与目的成直接对应关系。所以人和政府都被称为“理性的经济人”。

在对美国政府媒体宣传的结构和行为进行了再次审视后,要对美国政府与媒体关系进行再一次的审视。如第一章所言,目前探讨美国政府媒体关系的学者都把这一关系描述为“情人关系”、“互动关系”和“共生关系”,然而这样的关系究竟表现出了什么样的内容呢?

政府与媒体有着不一样的目标(有时是相同的),媒体为的是报道新闻,而政府是提供公共产品的,常常需要说服选民,以追求合法性和权威性,两者为了达到自己的目的而与对方产生了关系。这种关系时常是互动的,具体来说有以下几项内容:

第一,依赖。政府是新闻媒体所依赖的重要新闻源。哈林等学者通过研究发现,不管在平时和战争中,政府官员是媒体最权威的消息来源,因为政府本身就是最权威的机构,政府官员的活动总是具有新闻性的。<sup>②</sup>而对政府来说,决策需要选民支持,就必须依靠媒体来沟通信息,依靠媒体来塑造良好的政府形象。“卡特里娜”飓风危机是很有力的例子,美国政府需要依靠媒体来通报救灾事宜和挽救政府救灾不力的形象。

第二,影响。媒体可以与政府互设议程。吉尔伯格等人曾就卡特总统的第二次国情报告做过一次研究,最终发现,在总统的国情报告之前媒体的报道与总统国情报告的议程相关程度较高,因此,媒介为总统设置了议程。<sup>③</sup>从政府影响媒体的角度来看,贝内特经过研究后认为,媒体成了政府行为言论的索引,也就是媒体跟在政府后面亦步亦趋。<sup>④</sup>政府和媒体之间的影响是双向的。另外,政府通过各种政策、法律影响了媒体产业的发展,如七十多年来,联邦通讯委员会的政策条令时时刻刻影响着媒体企业的规模和发展。

第三,控制。政府通过各种手段控制媒体,包括:法律,如18世纪末的《煽动法》;控制媒体进入,如战争中对媒体的封锁;施加压力,如危机中美国政府对媒体施加的压力,以国家安全的

<sup>①</sup> Rhodri Jeffreys-Jones, *The CIA and American Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1998.

<sup>②</sup> D. Hallin, R. Manoff and J. K. Weddle, "Sourcing patterns of national security reporters", *Journalism Quarterly*, Vol. 70, No. 4, Winter 1993, pp. 753—766.

<sup>③</sup> S. Gilberg, C. Eyal M. McCombs and D. Nicholas, "The State of the Union address and the press agenda." *Journalism Quarterly*, 57, 1980, pp. 584—588.

<sup>④</sup> W. Lance Bennett, "Toward a Theory of Press-State Relations in the United States", *Journal of Communication*, Spring 1990, 40, 2, pp. 103—125.

名义不许媒体报道有关信息。

第四,监督。媒体是现代社会的“看门狗”,时时刻刻监督着政府的所作所为。美国媒体监督政府有这么几项内容:(1)政府官员或者候选人本身的人格。2004年9月,CBS招牌新闻节目“星期三60分钟”报道布什当年被特别照顾才进了国民警卫队服役,从而逃过了前往越南战场作战。媒体怀疑布什当年逃避兵役,对国家不负责任。(2)政府的腐败行为。如2001年至2002年闹得沸沸扬扬的“安然事件”。据美联社报道,在1989年至2001年期间,71位参议员和187位众议员接受了安然公司的政治资助。收受资助最多的议员大多来自得克萨斯州,那里是安然公司的老家。在一个监督机构提供的名单中,得州共和党参议员凯·贝利以99500美元“荣登”榜首,另一位参议员菲尔·格拉姆以97350美元位居第二。<sup>①</sup>(3)政府在立法和政策执行过程中的失职。2004年的美军虐囚事件这一伊拉克战争中的最大丑闻也是由美国媒体捅出来的,为此国防部长拉姆斯菲尔德险些被迫辞职。

第五,共享,指的是双方共享共同的文化规范。这种文化规范“(1)规制着行动者之间的关系,(2)植根于行为惯例之中,使先前的状况在未来得以延续,(3)当对参与者在遵守现有基本规则和要求上是否有过失而产生争执时,是作出某些改变的指南,(4)返回并吸收于各个行动者内在角色定义之中”。<sup>②</sup>美国政府是绝对不可能超越主流文化价值观的,相反,政府还要极力维护这套文化规范,因为如果背叛了这套文化规范,就意味着政府失去了合法性。媒体归根结底受到这套文化规范的限制,因为受众是美国商业媒体的衣食父母,如果背叛了受众,那媒体就失去了在这个社会生存的根基。在这种情况下,正如第九章所分析的那样,媒体和政府在对对外政策上极易形成共谋。

## 第2节 美国政府媒体宣传和宪法第一修正案

美国政府的信息控制根本上是与美国人所信奉的言论自由和新闻自由是矛盾的。言论自由要求保障公民自由发表观点的权利。从言论自由引申出的新闻自由包括:不受批准自由出版报刊,即不必向政府申请营业执照或交付保证金,在政治上、经济上不受限制,人人都拥有出版权;不受任何形式的事先审查,可以发布任何新闻和发表任何意见;不受限制地自由接近新闻源。<sup>③</sup>而美国政府的宣传行为至少在政治上对媒体有所限制,媒体实际上也不可能发布所有的新闻和所有的意见。另外,由于政府可以控制某些信息的发布,因此媒体也不可能不受限制

<sup>①</sup> 《安然公司倒闭暴黑幕 美250国会议员曾收其资》, <http://news.tom.com/Archive/2002/1/13-42376.html>。

<sup>②</sup> 奥利弗·博伊德-巴雷特、克里斯·纽博尔德编:《媒介研究的进路》,汪凯、刘晓红译,新华出版社,2004年,第136页。

<sup>③</sup> 李良荣:《新闻学概论》,复旦大学出版社,2001年,第154页。

地自由接近新闻源。既然美国政府的控制沟通和言论自由、新闻自由是矛盾的，而新闻自由又是美国人两百多年来一直捍卫的原则，那么美国政府的媒体宣传又何以可能呢？

## 1. 宪法第一修正案和言论自由

宪法第一修正案又称“权利法案”。新成立的美利坚合众国在1787年制宪会议上形成的宪法文本中并没有对公民基本权利的规定。在制宪者中也有意见分歧。有人提出，宪法中缺少对某些公民基本权利的明确保障，应该尽快制定一个法案保障公民的基本权利。也有人提出，公民基本权利的保障无须在字面上做出规定。前一种呼声明显高涨，导致第一届国会的第一项议题就是审议若干个宪法修正案。1789年9月25日，国会提出了12条修正案，其中10条得到批准，并于1791年12月15日成为宪法的组成部分。这10条修正案被统称为“权利法案”。

毋庸置疑，“权利法案”对于美国两百多年来社会历史的发展有着多么重大的影响。十条修正案成了最高法院保障基本人权、裁判各种案例的基本准则，其中第一条就规定：禁止国会立法侵犯和限制人民的言论、出版、和平集会以及向政府请愿的自由。宪法第一修正案对于美国公民的言论自由做了神圣的规定，成为了两百多年来美国最高法院对于涉及言论自由、出版自由的案例做出判决的最高法律准绳。而美国的新闻工作者也把宪法第一修正案奉为职业保护伞。1971年6月，《纽约时报》发表一篇来自五角大楼的机密报告，该报告揭示了美国卷入越南战争的整个过程。应联邦政府的要求，纽约南区地方法院对《纽约时报》发出了一项临时禁令，接着，《华盛顿邮报》也卷了进来。《纽约时报》上诉联邦最高法院。最终，最高法院裁决《纽约时报》胜诉，国内任何报纸都可以不受限制地发表这份报告。雨果·布莱克(Hugo Black)大法官在判决书中写道：“我确信对于这些报纸的任何一刻的限制都无可争辩地是对第一修正案的公然践踏。……政府部门在设法禁止这些报纸的时候及在其法庭陈述当中，似乎忘记了第一修正案的根本意图和历史。……在第一修正案中，奠基者们给予新闻自由的保护使新闻机构得以在我们的民主政体中充分地发挥其应有的作用。新闻机构为之服务的应当是被统治者，而不是统治者。”<sup>①</sup>五角大楼文件案被认为是对宪法第一修正案保护言论自由的最好解释。该案也是美国政府与新闻媒体的一次激烈的正面交锋，结果在言论自由的神圣原则下，美国联邦政府输了这场官司。

## 2. 言论自由的制度空间

五角大楼文件案并没有成为美国政府的前车之鉴。事实上，在五角大楼文件案之前和之后，政府依然为控制信息的流通做出“不懈的努力”，不是每次“努力”都会被告上法庭的。遵循

<sup>①</sup> 唐纳德·M. 吉尔摩等：《美国大众传播法：判例评析》(上册)，梁宁等译，清华大学出版社，2002年，第53—54页。

判例法传统的美国，保护言论自由在实践中比宪法原则要复杂得多。也并不是每一家媒体都有《纽约时报》这样的实力与联邦政府叫板的。因此，问题在于，在实际情况中，美国言论自由的制度空间究竟有多大？

在美国，保护言论自由是毋庸置疑的，一些学者甚至认为围绕宪法第一修正案的争论是多余的，但大部分学者还是接受了多元主义的观点。弗雷德里克·斯考尔(Frederick Schauer)教授认为宪法第一修正案是一把保护伞，这把伞下面并行着多种不同的原则，每一个原则都有它的适用范围，每一个原则针对了特定的一个群体。史蒂芬·史弗林(Steven Shiffrin)发展了斯考尔的观点，建议第一修正案学者应该发展不同的言论自由思想理论：“一代一代的学者应该发展不同的理论，因为社会现实是复杂的。有许多复杂的途径产生的言论和现实是不可能由单一的理论所解释的。”<sup>①</sup>事实上是，就算只是针对政府与媒介的关系来看，在第一修正案下面也有许多原则，一到具体的案例就变得非常复杂。

第一，虽然宪法修正案规定国会不得制定法律限制言论自由和出版自由，但美国的州政府会因为许多目的制定法律通过各种各样的方式限制言论和出版，其中就有针对出版内容的法律。1977年，一个监狱里的罪犯向某家杂志社透露了监狱里的恶劣条件，后来西蒙和舒斯特出版公司(Simon & Schuster, Inc)出版了一本关于这方面的书，被政府课以重税，理由是它暴露了政府机构的种种内幕。“山姆之子”(Son of Sam)就是一部基于出版内容的法规，它设置了经济上的障碍，规定媒体由于登载了、出版了或播放了某些特定内容的文章要被抽取额外的税收。其实，州政府是为了维护自身的政府形象和利益而限制媒体的。<sup>②</sup>米尔斯是一个报纸编辑，他在《伯明翰邮报》的竞选预报中鼓励选民赞成市长委员会的政府形式而被当地政府起诉，因为他触犯了阿拉巴马的州法律。州法律规定在竞选结果公布前的任何一天，媒体不得鼓动选民投谁的票或者赞成哪种施政方案，州政府的理由是这是为了保护竞选的公正性。结果州法院判米尔斯败诉。米尔斯上诉到联邦最高法院，最高法院认为阿拉巴马州法院的判决违反了宪法第一修正案而判米尔斯胜诉。<sup>③</sup>从米尔斯诉阿拉巴马一案可以看出，宪法第一修正案保护的言论自由在实践中出现的情况非常复杂，每个州都有自己的法律，而州法很大程度上受到当地政府地方利益的影响。

第二，媒体虽然是内容提供者，但也是企业，也有劳工组织，要承担所有商业企业应该承担的责任和义务。除了媒体的“软件”(指媒体的新闻报道、娱乐节目等)外，媒体的“硬件”(特别是电子媒体的频谱、信号等)受到政府很多的限制。米切尔·斯托达德(Mitchell Stoddard)是一家报纸的专栏作者，他在一个组织的竞选中成为了竞选委员会的成员，而就在该组织赢得竞选的同时，报社宣布开除他，因为该组织与该家报社向来不和。这名记者上诉全国劳工组织，

① Marc A. Franklin and David A. Anderson ed., *Mass Media Law: Cases and Materials*. Westbury, New York: The Foundation Press, Inc, 1995, p. 29.

② 同上书, pp. 109—111.

③ 同上书, pp. 140—141.

最终引起了劳工组织与这家报社的官司<sup>①</sup>。最近一些年,美国报业兼并节奏加快,报业买卖情况增多。在1994年—1996年期间,美国共有140家报纸易手,仅1996年就有84家更换门庭。<sup>②</sup>报业集团的高层看重的是报纸的销量、发行,这势必对报纸的内容或多或少地产生影响。另外,大街上报摊的设点甚至也引起了争论。因为报摊关系到报纸的发行。一种观点认为,发行关系到言论自由的权利,应该受到宪法的保护。而另一种观点则认为,报纸、杂志和书籍是一种商品,只要是商品,它的出售就应该管理。<sup>③</sup>此类争论在学界和司法界已经变得司空见惯。

第三,宪法对于言论自由的保护受到当时、当地政治、经济和社会的综合影响。1960年3月29日,《纽约时报》发表整版广告,描述了亚拉巴马州的警察对抗议的黑人儿童学生的处置。《纽约时报》因为广告里的一些事实失实而受到当地警察局长官沙利文(L. B. Sullivan)的起诉,州法院判《纽约时报》诽谤罪而向沙利文赔偿50万美元。《纽约时报》一路上诉到最高法院,最终胜诉。《纽约时报》诉沙利文案是一个里程碑,几十年来成了美国学术界讨论言论自由的典型判例,因为它修正了宪法对诽谤罪的规定,确立了“沙利文规则”。政府官员不但要在法庭上证明新闻媒体的报道失实,而且还要同时证明新闻媒体怀有真正的恶意,才能谈得上是诽谤罪。美国最高法院把“实际恶意”定义为明知争论中的陈述为谬误或“毫不顾及”陈述是否谬误而公布于众。在1967年的“足球教练和退伍将军案”中,最高法院将“公共官员”的概念扩展到“公众人物”(Public Figure)。<sup>④</sup>《纽约时报》诉沙利文案后,凡是新闻界与政府官员的诉讼案,美国各级法院大都做出有利于新闻界的判决。从外部的条件来看,美国20世纪60年代是崇尚个性、张扬个人权利的时代,对外,有轰轰烈烈的反越战,对内,有此起彼伏的民权运动。在这样一个时代背景下,联邦最高法院做出维护言论自由的判决不足为奇。到了后来,最高法院对“实际恶意”和“公众人物”的把握都有所不同。在整个国家面临战争威胁的时候,新闻自由就要受到更多的管制。例如,在越南战争中,1971年,《洛杉矶时报》的杰克·福伊西(Jack Foisie)、美联社的乔治·埃斯珀(George Esper)和《巴尔的摩太阳报》的约翰·卡罗尔(John Carroll)由于过早地报道了军事行动的消息而被美军司令部暂时吊销了记者证。<sup>⑤</sup>2001年,“9·11”事件发生后的几个月,在美国的媒介和学界展开了“新闻自由”的讨论。一个很明显的例子就是“美国之音”采访阿富汗塔利班领袖奥马尔。在两国交战前夕,这种采访毫无疑问具有很高的新闻价值。“美国之音”起初决定9月21日播出对奥马尔的访谈。但美国国务院马上

① Marc A. Franklin and David A. Anderson ed., *Mass Media Law: Cases and Materials*, Westbury, New York: The Foundation Press, Inc, 1995, pp. 175—176.

② 端木义万主编:《美国传媒文化》,北京大学出版社,2001年,第34页。

③ Marc A. Franklin and David A. Anderson, ed., *Mass Media Law: Cases and Materials*, Westbury, New York: The Foundation Press, Inc, 1995, pp. 188—189.

④ 吴飞:《新闻媒体应该享有这样的特权吗?》,2002年第二届中国传播学论坛论文。

⑤ 迈克尔·埃默里、埃德温·埃默里:《美国新闻史:大众传播媒介解释史》,展江、殷文主译,新华出版社,2001年,第523页。

阻止,警告不要播出。“美国之音”犹豫了几天之后,在新闻节目中播报了该访谈的摘要,并不顾政府反对播出了对奥马尔的专访。作为“美国之音”后台老板的美国政府立马给予惩罚:“美国之音”台长惠特沃思和主管“美国之音”、自由亚洲电台、自由欧洲电台的国际广播局局长康尼夫被撤职,“美国之音”在欧洲一个发射台的经费预算200多万美元也被一笔勾销。可见,新闻自由也不是绝对的,特别是在国家遭遇困境之时,新闻自由的尺度往往是很难把握的。宪法第一修正案为美国媒体的新闻自由提供了制度上的保证,但这种制度空间并非刚性的,特别是在非常时期,政府很容易集合自己的政治资源和组织资源压缩新闻自由的制度空间。

可见,在美国,言论自由和新闻自由是相对的。言论自由的制度空间是可变的,受到当时当地的政治、经济、社会、文化环境气候的影响。这种空间的易变性也为美国政府的媒体宣传提供了条件。宪法第一修正案只规定国会不能制定法律限制言论自由,美国又是一个判例法的国家。一旦政府和媒体发生矛盾,任何一方被告上法庭,还要视当时当地的具体情况具体分析。宪法第一修正案是刚性的,而言论自由的制度空间则是柔性的。

### 第3节 美国政治制度与美国政府的媒体宣传

#### 1. 最有权力的宣传者:总统制与媒体

谁能为媒体设置议程?谁都可以为媒体设置议程,不管是高官政要还是寻常百姓,都有机会上头条新闻。但是谁的机会更大呢?在美国,显然总统的机会是最大的。如第四章所分析的那样,美国的总统制使得总统在国家的行政、立法、选举、政党、外交等诸多政治领域都能发挥无与伦比的影响力。即使如立法这一国会的专门职能,由于国会本来就是一个“多中心”的结构,委员会制导致了国会领导的分散,再加上日益减小的政党权威,国会越来越依赖于总统提出的立法建议。而且国会还常常将一些非常重大的决策权授予总统,特别是在需要高度集中的外交和军事领域,总统所拥有的合法权力和行动自由比其在内政方面所拥有的权力和自由要大得多。由于总统制赋予总统这样重要的地位,总统成了美国政治新闻的最权威的信息源。

美国总统是美国政治的中心,是最有权力的宣传者。理查德·诺斯塔德特(Richard E. Neustadt)认为总统是一个劝说者,总统制赋予了总统和任何一个职能部门包括公众“讨价还价”的权力。<sup>①</sup>从美国政府媒体宣传策略来看,大部分的策略都与总统有关。总统发表电视演讲推广公共政策,进行政治旅行推动他的立法倡议,接受媒体采访澄清事实。作为政府首脑和国家元首,总统是政府媒体宣传最有权力的执行者,但是总统进行宣传的效果并不一定就能达

<sup>①</sup> Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, New York: The Free Press, 1990.

到预期的目标。总统制赋予了总统许多权力,但并没有给他“君主般”的独裁地位。美国宪政的设计者们为了防止总统的滥权而设计了一套分权与制衡的制度。这套制衡的机制与独立于政府之外的美国媒体一起,为美国政府的媒体宣传设置了种种障碍。<sup>①</sup>

## 2. 反对者:立法和司法的制约

美国政府是美国“三权分立”政治架构中的一支力量。总统领导下的机构如果没有相应的权力制约,就会为所欲为。美国政治制度的设计者们早就看到了这一点,因此他们在美国政治制度的总纲领——美国宪法中设计了一种精巧的制约制度,使美国总统和他所领导的行政团队在行使权力时要受到另外两个部门的制约。

按照美国宪法规定,总统领导的政府与国会之间的制约关系体现在:总统对国会的制约为(1)可提出法律议案和否决国会法案;(2)可订立条约、行政协定和行政命令;(3)可拒绝实施国会的法案;(4)可要求召开国会特别会议。国会对总统的制约为(1)可制定法律,推翻总统对其法案的否决;(2)可弹劾总统,将其解职;(3)总统任命的官员和订立的条约须经参议院的认可,要得到占总票数三分之二的赞成票;(4)拥有钱袋权,由它为总统的计划提供资金。总统领导的行政机构对联邦最高法院的制约体现在(1)提名联邦法官;(2)可拒绝实施法院的裁决;(3)总统可进行赦免。联邦最高法院对总统的制约为:可宣布总统的举措违宪。<sup>②</sup>

先具体看看美国国会对总统的制约。1789年4月1日,众议院选举宾夕法尼亚议员弗雷德里克·米伦伯格为议长,从那时起,国会就行使着制衡行政、司法的职能。1801年,杰弗逊根据担任参议院议长的经验撰写了一部《议会程序手册》,其中明确了参议院监督其他两个机构的工作和职能,甚至还细化了弹劾总统的程序。1837年,众议院接受了《手册》作为办事准则。国会制衡总统的两大法宝是财政权和人事任免权。在财政权方面,国会行使“财政权力”来影响行政程序,以总审计长为首的全国会计总局(简称GAO)向国会而不是向总统提出报告。1974年,国会通过一次改革计划,成立了新的国会预算局,意在使立法机构在预算政策上发挥更有效的作用。在人事任免方面,1932年,国会通过立法授权赫伯特·胡佛总统通过行政命令改组政府机构,但规定总统的行政命令须送交国会,国会两院中任何一院可在60天内否决总统的政令。

再来看法院。美国宪法为保障法院独立审判而不受其他机关的干预,规定联邦最高法院的审判为最终判决。法官任职终身制,除因违法失职经国会弹劾程序予以罢免之外,总统和其他机关均不得任意免其职。自1803年司法审查制度确立至今已近两个世纪,期间许多国会立

<sup>①</sup> 尽管美国总统对美国新闻媒体政治新闻的影响力非常大,但是由于新闻媒体喜欢负面报道政府,因此,总统的负面新闻总比正面新闻多。在布什和克林顿的两任总统中,在三大电视网的晚间新闻中,负面报道的数量远远超过正面报道,引自 Samuel Kernell, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, 3<sup>rd</sup> Edition. Washington, D. C.: Congressional Quarterly, 1997, p. 95.

<sup>②</sup> 施密特、谢利和巴迪斯:《美国政府与政治》,梅然译,北京大学出版社,2005年,第37页。



法和州立法被法院判为违宪。约到1990年为止,仅被联邦最高法院宣布违宪的国会立法就有139项,违宪的州立法超过1000项。<sup>①</sup>对总统领导的行政部门来说,联邦最高法院一旦宣布总统和国会的某项立法失效,就不可能违反最高法院的判决为所欲为。在罗斯福新政初期,联邦最高法院曾在1935和1936年连续判决七项重要新政立法违宪无效。在罗斯福改组法院的斗争和社会舆论的强大压力下,最高法院保守派才作了让步,从1937年4月开始转而支持新政。<sup>②</sup>由此可见,总统立法还受到联邦最高法院违宪审查制度的制约。

总之,分权制度下的政府受到国会和联邦法院的制约。政府部门有很多机会滥用权力,因此美国的建国先贤们对政府设立了许多权力限制。政府的宣传行为自然也属于受监督的范围。第一,政府用于宣传上的花费属于政府预算的一部分,要受到国会的控制和监督;第二,媒体宣传是否压制了新闻自由、影响了言论自由、违反了宪法,要受到国会和最高法院的质疑;第三,总统为了更好地宣传,想新设立一些政府部门,要上报国会,得到国会的批准。2004年布什政府曾经利用“假记者”来影响新闻界的报道被披露后,国会议员就提议修改法案以控制政府在公共关系上的预算。在这样的政治制度中,美国政府第一不能完全控制绝大部分的媒体,第二,在影响媒体报道的时候要受到国会和联邦最高法院的制约。

### 3. 两党争斗与媒体监督

作为美国分权与制衡体制的重要组成部分,两党制在联邦成立之初就已经萌芽,从一开始的联邦党对垒民主共和党,到现在的民主党和共和党的驴象之争,经过演变,发展成目前两党轮流执政的局面。美国宪法虽然没有规定政党地位,但其影响渗透于政治制度。美国总统与国会的互相掣肘,是与两党互相争斗紧密联系在一起。

对于两党轮流执政的制度来说,媒体都是各自拉拢的对象,两党都利用媒体对政府的监督来给对手制造麻烦,打击对手。从联邦建立之初的政党报纸就可以看出端倪。一开始,联邦党和民主共和党都拥有自己的报纸,通过报道攻击、污蔑对手。而后,独立报纸茁壮成长。民主、共和两党不再有自己的报纸,但是两党各自都可以和媒体一起合谋,攻击对方。政府的信息控制会面临反对党的抵制。最著名的案例是水门事件。1972年6月17日,五名配备有盗窃工具、照相机和电子监视器的男子——其中包括总统重选委员会安全主任詹姆斯·W. 麦考德——在民主党全国委员会水门总部内被逮捕,与政府有关的其他两人——E. 霍华德·亨特与戈登·利迪很快亦被牵连进来。在1973年1月对这些人的审讯期间,人们开始猜测,白宫的官员们与闯入水门总部直接有关,并试图掩盖他们的精心计划。国会的民主党议员坐不住了。参议院马上成立了以民主党资深议员山姆·欧文(Sam Ervin)领衔的专门委员会来调查

<sup>①</sup> Robert L. Lineberry, George C Edwards and Martin P. Wattenbery, *Government In American: People, Politics and Policy*. New York: Harper Collins Publishers, 1991, p. 624. 转引自张定河:《美国政治制度的起源与演变》,中国社会科学出版社,1998年,第294页。

<sup>②</sup> 张定河:《美国政治制度的起源与演变》,中国社会科学出版社,1998年,第294页。

水门事件。众所周知,水门事件因为《华盛顿邮报》的两名记者不断挖掘内幕新闻而导致总统下台,可是如果没有国会中民主党议员的深入追究,两名记者无论如何也无法把总统拉下马。《华盛顿邮报》关于水门事件的第一条线索来自于当时民主党国家委员会秘书长卡利法诺(Califano)打电话给报社管理编辑霍华德·西蒙斯时透露的消息。1973年5月17日—8月7日,以民主党议员担纲的参议院埃文委员会举行了一系列听证会调查政府高层的腐败行为。在有听证会举行的37天里,33个证人做了近200万字的证供,几乎每个字都被国家商业和公共电视台电台通过直播或重播呈现在美国公众面前。长达7573页的政府文件被刊登在大大小小的报纸、杂志上。<sup>①</sup>在水门事件中,尼克松和他的媒体顾问及助手们绞尽脑汁,力图维护总统在公众面前的形象,可是面对反对党以及国会的调查,费尽心机的公关活动也无能为力。水门事件期间,尼克松的总统形象跌到了低谷,最后不得不辞职,告别白宫。

#### 第4节 宣传的边界:美国政府媒体宣传的制度空间

以上对宪法第一修正案、总统制、三权分立和两党制的分析,说明了美国政府媒体宣传与美国特定政治制度之间的关系。总统制使得美国总统成为美国政府最有权力的“推销员”或者“公关经理”,但是因为美国政治制度的设计,美国国家范围内会遇到其他权力机构的阻力。因此美国政府的媒体宣传有一定的制度空间,不能为所欲为。所谓制度空间,就是在一定的制度下,美国政府媒体宣传具有的能动性和运作空间。

##### 1. 立法限制宣传:来自国会的压力

在分权制衡的制度下,联邦政府受到国会和最高法院的制衡。美国宪法规定:“行政权属于美利坚合众国总统。……总统经咨询参议院和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。……总统应不时向国会报告联邦情况,并向国会提出他认为必要和妥善的措施供国会审议。”<sup>②</sup>总统领导的联邦政府权力不是无限的。总统受到国会的制约体现在四个方面:第一,立法权受国会的控制,包括参议院审核批准条约的权力,总统提出的法律法案要经过国会的批准或同意,行政当局的执法情况受到国会的制约;第二,政府的预算要受国会的控制,国会掌握着“钱袋子”;第三,政府的人事安排要受国会的控制;第四,总统以及政府部门的日常性行政要受国会的监督。<sup>③</sup>如果国会议员起诉或弹劾总统以及政府部门官员,那么就将

<sup>①</sup> Sidney Kraus and Steven H. Chaffee, “The Ervin Committee Hearings and Communication Research”, *Communication Research*, Oct. 1974, Vol. 1, No. 4, pp. 339—344.

<sup>②</sup> “美国宪法”,参见王希:《原则与妥协》,北京大学出版社,2000年,第577—579页。

<sup>③</sup> 孙哲:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,复旦大学出版社,2001年,第54—61页。

进入司法程序，由联邦最高法院审理，联邦政府要受联邦最高法院的制约。可见，联邦政府的行为受到其他部门的监督和制约。

美国政府的媒体宣传分为对外和对内两种。从对外宣传来看，有三场争论值得注意。第一，第二次世界大战后，关于美国之音的去留，国会有激烈的争论，但是1947年冷战开始，反对美国之音的声音立即销声匿迹了。第二，20世纪五六十年代，美国之音由于赤裸裸地反共招致恶名，国内新闻界批评四起，1976年，国会通过了《美国之音》章程，规定美国之音的报道必须“客观、全面”。但是这种“客观、全面”是在美国对外政策的框架下的准则。第三，1990年代初期冷战结束，美国国会和政府机构掀起了是否要撤销美国新闻署的争论，争论的焦点是冷战结束后是否一定要设置这样一个机构来负责对外宣传。除了这三场争论，五六十年以来，美国国内没有什么关于对外宣传的争论，即使是这三场争论，针对的也不是对外宣传。美国向来把对外宣传美其名曰“传递美国的价值观”，这是美国对外政策的基本思路之一，在国内基本达成共识。冷战中，中央情报局对外策划宣传战推翻外国政府，在国内没有引起什么轩然大波，更没有人抗议取消中央情报局这一功能。“9·11”事件之后，美国政府重点推行的公共外交政策在国内也没有遭到很多反对。

与对外宣传不同，对内宣传会引起较多争议。1947年，美国国会通过了史密特-蒙特法案(Smidt-Mundt Act)，规定海外的信息机构不能对国内进行宣传。美国人在对外宣传和对内宣传之间划出了一道界线。“宣传”在第二次世界大战中，被认为是法西斯的专利。战争结束后，在美国人眼里，宣传意味着专制统治的一部分，与深深植根于美国人心中民主信仰是背道而驰的。美国公民向政府纳的税被用于政府对公民的思想控制，这对于美国的选民来说，是无论如何也不能接受的。人民需要的是政府的公共服务，不需要政府的推销。

问题的关键在于如何界定宣传。如果一般的信息沟通就是宣传，那么政府就不该开新闻发布会、与媒体和公众沟通；如果不是，那么如何来界定这两者的区别呢？难道信息沟通中没有宣传的成分吗？这是摆在国会面前的难题。

宪法第一修正案只是规定国会不能制定法律限制公民的言论自由，但是并没有规定政府不能利用任何信息沟通的形式来为自己作宣传。国会只能通过其他立法来限制政府。在美国，国家级政府的行政机构官员不仅对本机构的领导负责，通过他们向总统汇报，而且最高级行政官员还要向国会负责，汇报本机构的政绩，有时甚至还会被要求出席作证。<sup>①</sup>因此，在三权中，对政府限制最有力的就是国会。到目前为止，一共有62项议案和法律有涉及政府宣传内容，<sup>②</sup>表9.1是针对政府对内宣传已通过的法律：

① 麦克斯·J.斯基德摩，马歇尔·卡特·特里普：《美国政府简介》，张帆、林琳译，中国经济出版社，1998年，第258页。

② 根据 <http://thomas.loc.gov/> 搜索得出。

表 9.1 美国政府对内宣传已通过的法律

时间(年)	议案和法律名称或内容
1908	农业拨款法案
1913	吉勒特修正案
1947	史密特-蒙特法案
1951	禁止运用任何公共资金用于政府宣传

资料来源:作者自制。

美国国会在 1908 年成功地通过了一项涉及林业局的农业拨款法案修正案,其中内容有:本项拨款的任何部分都不允许支付或用于支付全部或部分报纸或杂志文章的目的。<sup>①</sup>1910 年,来自阿肯色州的众议员约瑟夫·T. 罗宾森要求对人口调查局进行一项调查,因为该局在 1909 年以每天 8 美元的价格雇佣了一个特别代理人。该代理人的任务是向公众揭示 1910 年人口普查的目的<sup>②</sup>。1912 年,行政部门雇佣的“新闻宣传代理”呈上升趋势,有些活动也不是无可指责的。威斯康星州的国会议员约翰·纳尔森向众议院提交了一份议案,要求调查农业部和其他部门把公共资金开支于新闻发言人、邮资、文具和雇员等方面的情况,以及上述委员会应向国会直接提出建议,以便采取必要步骤保护公共资金免于为新闻报纸所利用<sup>③</sup>。该项议案未获通过。

一年之后,众议员弗雷德里克·H. 吉勒特提议对一项拨款法案进行修正,具体规定除非得到国会授权,款项不能用于新闻宣传,这项提案被通过了<sup>④</sup>。吉勒特修正案对这一功能的限制,只是已经写进美国法典中的六个限制之一。这些法律使得联邦政府中的公共关系实践布满阴云和令人迷惑不解:

第一,1913 年 10 月 22 日通过的州际商务委员会拨款法案修正案(由众议员吉勒特提出)禁止动用任何款项花费在“新闻宣传专家”身上,除非这笔钱经过国会特批。

第二,1919 年 7 月 11 日的“钳制言论法律”禁止将款项的任何部分用于旨在影响国会任何成员对于立法和拨款态度的服务、讯息和出版物。

第三,1919 年通过了另一项法案,但到 1936 年才严格执行,这项法案要求所有文件的复制必须由政府印刷办公室负责,或至少由该办公室发回该部门进行复制。

<sup>①</sup> Congressional Record, 60th Congress, House Rules Committee, 1st sess., 1908, Vol. 42, p. 4137. Historical data provided by Felice Michaels Levin. 格伦·布鲁姆、艾伦·森特、斯科特·卡特里普:《有效的公共关系》,明安香译,华夏出版社,2002 年,转引自第 418 页。

<sup>②④</sup> 格伦·布鲁姆、艾伦·森特、斯科特·卡特里普:《有效的公共关系》,明安香译,华夏出版社,2002 年,第 418 页。

<sup>③</sup> U. S. Congress, House Rules Committee, Hearing on H. Res 545 Department Press Agents, 62nd Cong. 2d sess., 1912, pp. 3—4. 格伦·布鲁姆、艾伦·森特、斯科特·卡特里普:《有效的公共关系》,明安香译,华夏出版社,2002 年,第 418 页。

第四,美国法典 54 的第 3107 节第 5 小节重申了 1913 年吉特勒修正案,禁止“以正面的形式”雇佣新闻宣传家,明确说明“拨款不得付给任何一个宣传专家,除非为那一目的进行了特别的拨款。”

第五,包含在公共法 92-351 或任何其他法案中的任何拨款,或者任何一个公司或代理机构开销的款项部分,都不能用于旨在支持或否决国会中未决法案的新闻宣传。

第六,包含在公共法 92-50 或任何其他法案中的任何拨款部分,或者由任何公司或代理机构开销的任何款项,除非有正常或确认的行政-立法机构的关系,都不能用于新闻宣传或宣传目的,都不能用于准备、分发或使用任何资料袋、小册子、手册、出版物、无线电广播、电视或电影展示,旨在支持或否决国会中未决法案,除非这种展示是国会本身所为。<sup>①</sup>

1951 年起,按照法律规定,国会每年都要审计政府的开销状况,禁止政府把纳税人的钱用于宣传。但是,分析以上法律可以看出,第一,美国法律是从政府预算入手控制政府宣传行为的,从法律实际执行来看,很难判断哪些新闻报道是记者不受政府影响独立撰写的,哪些新闻报道又是政府花钱作宣传的结果;第二,国会所谓的宣传更多是指不标明“政府”的宣传,即秘密宣传。即如果是公开站在政府立场上与媒体进行的沟通不在法律禁止的范围内。美国国会也没有通过任何法律限制政府加强其公共关系的职能,况且国会自身也有庞大的公共关系人员,每个国会议员都配备了专职新闻秘书。政府强调,信息沟通是政府提供的一种公共产品,是公民应该享受的,而并非什么宣传。显然,“说服”、“沟通”、“说明”这些词都比宣传好听,但实质上这些词之间并没有什么明显的差别。

## 2. 来自社会的反对力量

除了国家机器内部之间的互相制约外,社会中也有力量对美国政府的媒体宣传进行对抗。

首先是新闻界。美国新闻界对政府的宣传是敏感的。最近的例子是:2005 年,美国媒体捅出白宫“假记者”事件,继而美国新闻界掀起了一股揭露政府宣传之风。《华盛顿邮报》、《纽约时报》、《今日美国》、CNN、CBS、ABC 等美国的重量级媒体纷纷报道,白宫及政府各个部门曾经多次通过公关公司或者直接向媒体提供包含虚假信息的录像带,而这些录像带经常被一些地方电视台不加删节地使用(见第 4 第 5 章)。《哥伦比亚新闻评论》和《美国新闻评论》经常刊载一些文章抵制政府的媒体宣传。但是,媒体的声音往往是一窝蜂式的,如果媒体的压力并没有进入国家的立法程序,那么过了风口浪尖,就很难再次掀起舆论高潮。2005 年的假记者、假新闻风波过后,也没见国会和政府对此作一个最终的了结。

除了媒体外,还有其他社会团体抵制政府的宣传。美国的一些著名民间协会和团体的资金基本来自于社会捐赠和个人出资。互联网的出现为更多的不同观点提供了表达途径。这些

<sup>①</sup> For debate on this measure, see Congressional Record, May 31, 1973, S1012931, 格伦·布鲁姆、艾伦·森特、斯科特·卡特里普:《有效的公共关系》,明安香译,华夏出版社,2002 年,第 418—419 页。

民间团体一般都有自己的网站。在它们的网站中,往往有揭露政府利用媒体进行宣传的内容和抵抗。主要的全国性团体及其网站如表 9.2:

表 9.2 美国一些著名民间协会和团体及网站

团体或机构名称	网 址
公正报道协会 (Fairness and Accuracy in Reporting, FAIR)	<a href="http://www.fair.org">http://www.fair.org</a>
媒体与民主中心 (The Center for Media and Democracy)	<a href="http://www.prwatch.org">http://www.prwatch.org</a>
皮尤研究中心 (The Pew Research Center for the People and Press)	<a href="http://www.people-press.org">http://www.people-press.org</a>
媒体改革信息中心 (Media Reform Information Center)	<a href="http://www.corporations.org/media/">http://www.corporations.org/media/</a>
媒体渠道 (Media Channel)	<a href="http://www.mediachannel.org/">http://www.mediachannel.org/</a>
媒体通路项目 (Media Access Project)	<a href="http://www.mediaaccess.org/">http://www.mediaaccess.org/</a>
媒体联盟 (Media Alliance)	<a href="http://www.media-alliance.org/">http://www.media-alliance.org/</a>
公共诚实中心 (The Center for Public Integrity)	<a href="http://www.openairwaves.org/telecom/">http://www.openairwaves.org/telecom/</a>
媒体创造性声音中心 (The Center for Creative Voices in Media)	<a href="http://www.creativevoices.us/">http://www.creativevoices.us/</a>
自由新闻 (Free Press)	<a href="http://www.freepress.net/">http://www.freepress.net/</a>
媒体事关重要 (Media Matters)	<a href="http://www.mediamatters.org/">http://www.mediamatters.org/</a>
媒体教育行动联盟 (The Action Coalition for Media Education)	<a href="http://www.acmecoalition.org/">http://www.acmecoalition.org/</a>
媒体观察 (Media Watch)	<a href="http://www.mediawatch.com/">http://www.mediawatch.com/</a>
媒体透明度 (Media Transparency)	<a href="http://www.mediatransparency.org/">http://www.mediatransparency.org/</a>
洛基山观察 (Rocky Mountain Watch)	<a href="http://www.bigmedia.org/">http://www.bigmedia.org/</a>
媒体表演 (Media Geek)	<a href="http://www.mediageek.net/">http://www.mediageek.net/</a>
媒体分析协会 (Media Tenor Institute for Media Analysis)	<a href="http://www.mediatenor.com/">http://www.mediatenor.com/</a>
公共准确协会 (Institute for Public Accuracy)	<a href="http://www.accuracy.org/">http://www.accuracy.org/</a>
独立新闻协会 (Independent Press Association)	<a href="http://www.indypress.org/site/index.html">http://www.indypress.org/site/index.html</a>

续表

团体或机构名称	网 址
独立媒体中心(Independent Media Center)	<a href="http://www.indymedia.org/en/index.shtml">http://www.indymedia.org/en/index.shtml</a>
独立媒体协会(Independent Media Institute)	<a href="http://www.independentmedia.org/">http://www.independentmedia.org/</a>
新闻自由记者委员会(The Reporters Committee for Freedom of the Press)	<a href="http://www.rcfp.org/">http://www.rcfp.org/</a>
调查报道中心(Center for Investigative Reporting)	<a href="http://www.muckraker.org/">http://www.muckraker.org/</a>

资料来源:作者自制。

这些民间团体的主要目的是增强媒体的独立性,批判政府和企业给予媒体的压力,推动媒体改革。其中政府对媒体的压力、对言论自由的限制是这些团体重点批判的对象。一些网站,如媒体和民主中心设立的公关观察网(<http://www.prwatch.org/>)上专门有揭露政府宣传的内容;新闻公正报道协会的网站([www.fair.org](http://www.fair.org))上也会定期有揭露政府给施加媒体压力和利用媒体进行宣传的内容,这部分内容甚至是 FAIR 年度报告中的一个重要组成部分。有的网站还向社会征集政府利用媒体宣传的例子,并登载在网页上,让更多的人知道。

除了社会团体外,学术界也有反对的力量。首先,传播政治经济学就从批判的角度研究政府和垄断力量对媒体进行的控制。北美传播政治经济学的鼻祖达拉斯·斯迈斯(Dallas Smythe)和赫伯特·席勒(Herbert Schiller)都对国家作为一种权力机构对传播的控制进行了批判,其中尤以席勒为甚。他的《大众传播者与美利坚帝国》、《思想管理者》、《传播与文化主宰》、《信息与经济危机》等书在美国学界产生了深远的影响,同时他也遭到了权力部门和保守势力的攻击。在新一代学者中,批判政府对媒体的控制、利用媒体宣传的大有人在,且学科背景更加广泛和复杂。如丹·席勒(Dan Schiller)、道格拉斯·凯尔纳(Douglas Kellner)、罗伯特·W. 麦克切斯尼(Robert W. McChesney)、兰斯·贝内特(W. Lance Bernette)、诺尔曼·乔姆斯基(Noram Chomsky)、蒂莫西·库克(Timothy Cook)等。有的学者建立了自己的个人网页,在学术领域甚至在更广的范围内发出自己的声音,批判政府的宣传行为。

从以上的分析来看,第一,政府媒体宣传的法律边界其实是模糊的。宪法第一修正案并没有规定政府不能设立公共关系机构。美国也没有哪一部法律限定联邦政府的这一职能。许多国会议员也有自己的新闻秘书和专门与媒体打交道的专职办公室。以2005年初的美国白宫“假记者”、“假新闻”事件来说,美国国会审计办公室声称联邦政府花钱制作这些虚假新闻是违法的,但是司法部门和预算管理办公室又拿出了一份备忘录,称政府的这些行为是合法的,应该把“单纯告知信息”的新闻断片和秘密宣传分开。面对舆论压力,

布什在新闻发布会上辩解说,司法部有人认为,只要节目是符合事实的,这些行为就是合法的。<sup>①</sup>调查的另一难点是,在白宫资助的记者阿姆斯特朗·威廉姆斯(Armstrong Williams)撰写的新闻报道和政治评论中,很难取证哪些文章是他依照自己的独立判断写的,哪些又是收了政府的钱替政府说话的。因此,法律面临尴尬的处境,因为很难把一般的信息沟通和宣传区分开来。2005年2月,部分议员向众议院提交了“禁止政府宣传法案”(Federal Propaganda Prohibition Act of 2005),表决时,被众议院以224对197票否决,胎死腹中。共和党议员波纳(John Boehner)称这项议案的动机完全是党派偏见,是民主党议员为削弱共和党政府而提出来的<sup>②</sup>。由此可见,对宣传的法律限制是很复杂的,涉及政府与国会的关系、党派利益、政治气候等诸多因素。

第二,再来看政府媒体宣传在社会中的边界。社会力量会对政府媒体宣传进行抵制,但这种抵制是软性的,因为大部分言论很难影响国家司法程序,而且舆论具有波动性和偶然性,政府还可以通过各种公关手段来抵制舆论的不利影响,因此宣传的边界是模糊的。但是,从美国社会对政府宣传的敏感度来看,言论自由和新闻自由并非国家权力所垄断,而是属于社会的,是公民个人的权利。正因为言论自由属于社会领域,所以才会有那么多的社会力量极力捍卫这项属于公民自身的权利。正如阿伦特所言:“自由存在于社会领域之中,而强制或暴力则被政府所垄断”<sup>③</sup>,社会一方面需要政府保护自己的自由,一方面又要抵抗政府的强制和暴力以维护自己的自由。

## 第5节 评析:美国民主的软力量

美国政府的媒体宣传很难从立法上加以限制,反对力量主要在社会中。《纽约时报》揭露布什总统利用“假记者”发布有利于白宫的消息后,美国新闻界一时“人神共愤”,口诛笔伐,因为它触动了美国新闻界最敏感的神经——政府干涉新闻自由。虽然,这件事情到最后不了了之,但是由于媒体的群起攻之,白宫在那段时间受到了很大的舆论压力。

民主是一种文化,更是一种生活方式。美国民主虽然设计了一套分权与制衡的制度,但是许多行为处于似是而非的灰色地带,制度也无力规范。在这种情况下,只能靠社会组织、新闻媒体等社会力量来施加舆论压力。由此可见,民主光靠制度设计是不够的,还需要其他“软力量”的支撑。民主制度的软力量是指全社会对于民主的共识和观念。这种观念普遍存在于国家和社会各个领域,更重要的是,这种观念作为一个民族的传统和遗产,在一代一代人的心中

① Frank Rich, “The White House Stages Its’ Daily Show”, *New York Times*, February 20, 2005.

② <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:S.266.IS:>

③ 汉娜·阿伦特:《人的条件》,竺乾威等译,上海人民出版社,1999年,第24页。



生根发芽。民主制度和对民主的共识是相伴相生的。如果缺乏观念共识的土壤,再好的民主制度也会土崩瓦解或者形同虚设。

以新闻自由为例。美国宪法第一修正案只有短短的几个字,对新闻自由作了制度上的保障。但这种保障保护的新闻自由是很宽泛的,在实践中新闻自由复杂得多,新闻媒体与美国政府之间的关系也是纷繁芜杂的。但不管怎么样,自由主义的新闻理念深入人心,作为自由主义新闻理念不可或缺的一部分,新闻自由被绝大多数人所接受并且拥护。美国新闻史亦可被诠释为美国新闻界不断与政府作斗争、维护新闻自由的历史。不仅新闻界如此,自由主义的新闻理念已被美国社会各界认可和拥护。美国第三任总统托马斯·杰弗逊秉持新闻自由的理念,认为通过报纸让人民充分地了解公共事务,能够有效地监督政府,从而减少执政错误的产生。杰弗逊已经被视为美国建国先贤和国家领导人中维护新闻自由的典范。纽约哥伦比亚大学新闻学院的门口树立着杰弗逊的雕像。从殖民地时期的曾格案到1970年代的五角大楼文件案,美国新闻界乃至整个社会都为维护新闻自由而对政府控制信息的种种行为作斗争。每当新闻界在与政府的对抗中取得胜利时,整个社会对新闻界都持正面的态度。例如水门事件中,《华盛顿邮报》的两名记者一战成名后,立即被视为英雄。正是因为这种强烈的民主意识和对自由主义新闻理念的认同,美国政府的媒体宣传即使在没有明确立法限制的情况下,也不敢大张旗鼓地进行。也正是对这种自由主义理念的认同,公共舆论还会监督媒体,使其能够正常地履行一个自由主义媒体的职能。例如,公正报道协会(Fairness and Accuracy in Reporting, FAIR)、媒体与民主(The Center for Media and Democracy)和自由媒体(Free Press)等都是监督美国民主和媒体的著名组织,这些组织经常发表对美国媒体新闻报道的批评,在某种程度上也反映了整个公共舆论的态度——希望新闻媒体能够真正保持一个自由独立、监督政府的姿态,成为民主制度中积极的因素。

美国民主不仅有一套较为完备的制度,而且更有与这套制度相配套的政治文化作保障。阿尔蒙德认为:“政治文化是一个民族在特定时期流行的一套政治态度、信仰和感情。”<sup>①</sup>在阿尔蒙德那里,政治文化属于政治社会的精神范畴,是一个社会关于政治体系和政治问题的态度、信念、情绪和价值的总体倾向。虽然在同性恋、堕胎、干细胞研究、安乐死问题上存在着种种分歧,在对民主和自由的认同上,美国国家和社会有较为一致的价值取向,这也使得美国社会具有很强的凝聚力。这种凝聚力可以称为美国民主的软力量。这种软力量和制度设计一起,支撑着美国民主走过两百多年的风雨历程。

<sup>①</sup> 加布里埃尔·阿尔蒙德等:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖等译,上海译文出版社,1987年,第29页。

## 第10章 媒体宣传与民主政治

探讨媒体宣传与民主政治的关系的运作机制,其实就是揭示美国政府媒体宣传行为的制度原动力,将这种行为与有关民主、自由和个人意见神圣性的学说对照起来看有什么矛盾之处。换一句话说,是为了揭示隐藏在民主国家后面那个“看不见的工程师”。<sup>①</sup> 行为学家理查德·莱特宁(Richard Laitinin)和理查德·拉考斯(Richard Racos)为宣传研究提供了另外一个视角。他们认为现代的宣传是通过对媒体的操纵来控制人们的行为。宣传的行为取决于三个因素:信息接受不充分和对政治冷漠的受众;各种各样的民意调查,调查结果被宣传家们用来增加他们的影响力;媒体产业的不断垄断化。<sup>②</sup>

### 第1节 美国民主政治中的政治沟通机制

所谓政治沟通机制,是指有关政治的信息在社会中流动的机制。美国大众传媒是整个社会系统的主要沟通方式。民主政治的重要部分——公共舆论就是通过沟通产生的。所谓公共舆论,就是个人的意见在公共场合(实在的或虚拟的)互相碰撞的总和。

理想的政治沟通机制应该是:政治信息能够不受过滤地流通,个人以平等的身份积极参与讨论、发表自己的意见,并且立即收到反馈。当然,这样理想的沟通机制在现实中很难找到。

<sup>①</sup> 阿纳托尔·法朗士(Anatole France)发表这样充满真知灼见的评论:“民主国家(事实上所有的社会)是由一个看不见工程师控制的。”参见哈罗德·D. 拉斯韦尔:《世界大战中的宣传技巧》,张洁、田青译,中国人民大学出版社,2003年,第222页。

<sup>②</sup> R. C. Laitinin and R. F. Racos(1997). “Corporate Control of Media and Propaganda: A Behavior Analysis.” In P. A. Lamal, ed., *Cultural Contingencies: Behavior Analytic Perspectives on Cultural Practices*. Westport, CT: Praeger. 转引自 Stanley J. Baran & Dennis K. Davis:《大众传播理论:基础、延展和未来》(影印),清华大学出版社,2003年,第85页。

第一,美国的政治沟通机制并非单向和封闭的。美国媒体的所有报道并非都是为政府作宣传的。事实上,美国媒体的报道并非是美国政府控制的单向沟通过程。在美国这样的舆论环境中,许多信息在媒体这个平台和渠道中互相竞争。美国政府宣传行为的目的在于使自己所传达的信息更具竞争力。在美国媒体这个平台上,美国政府和其他利益集团、社会组织是互相竞争的关系,目的都是为了得到公众的接受和认可。这种开放的沟通机制迫使美国在整个社会舆论的压力下越来越开放。20世纪六七十年代,美国新闻界对越南战争、五角大楼文件案和水门事件的揭露,使美国政府在公众心目中的形象滑入了低谷。之后,国会通过的《信息自由法》和《阳光下的政府法案》使得绝大部分的政府文件都向公众开放。大众传媒代表公众监督政府的力度大大增加了。

第二,美国的政治沟通机制是有限度地开放的,即信息要经过过滤后才能在这个机制里流通。负责过滤信息的是政府、媒体及其他社会团体中的各式各样的把关人。如1968年3月16日,美国军队在越南南方的小村庄麦莱用自动武器打死了450名平民,这一消息被美国军方压制了20个月,因为这会影响美军的人道主义形象,一旦被揭露将颠覆美国发动越战的合法性。在大众传媒中,许多信息也有可能因为商业利益、政府和广告商的压力以及国家利益和意识形态的因素而被过滤掉。正如约翰·皮尔杰(John Pilger)在《隐藏的议程》中指出的那样:“不受欢迎的观点和意见能够被压制下去,不便公布于众的事实可以让它永远变成秘密,而这些都不是因官方禁令需要而由媒体完成的。”<sup>①</sup>

第三,在这个沟通机制中存在着不平等现象,如精英与大众的不平等,组织和个人之间的不平等。米尔斯在《权力精英》中认为,美国是一个由精英统治的国家。<sup>②</sup>持精英民主论的学者们进一步认为:“通过媒体,精英们的民意制造过程自上而下‘流向’政府和民众。精英们依靠媒体来界定‘社会问题’,来制造‘问题’,使政府和民众做好准备,‘迎接’解决问题答案的出台:即或者是新制定的公共政策,或者是重新修订的公共政策的颁布。媒体是精英阶层与政府官员和广大民众进行沟通交流的基本途径,或者说手段。”<sup>③</sup>连持多元民主主张的罗伯特·达尔也认为:“信息越来越被控制在部分政治精英手中。对于朝着更多公民公平参与方向发展的民主来说,这是最大的障碍。”<sup>④</sup>还有学者认为:“在美国,最重要的决策由少数富人和权势人物作出,作为多数的公众实际上已经失去了参与权,联合媒体的作用是固化了美国社会这种少数人统治多数人的体制。”<sup>⑤</sup>表面上看,谁都可以为媒体设置议程,然而事实上,普通民众很难以个人的身份对媒体施加影响力,因为“公共领域中的大众传媒宁可——与它们的规范性自我理解相反——从组织良好的、拥有权力的信息制造者那里取得其材料,只要它们偏向于采取那些

① John Pilger, *Hidden Agendas*, London: Vintage, 1998, p. 486.

② 查尔斯·赖特·米勒:《权力精英》,王岷、许荣译,南京大学出版社,2004年。

③ 托马斯·R·代伊:《自上而下的政策制定》,鞠方安、吴忧译,中国人民大学出版社,2002年,第135页。

④ Robert Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven, CT: Yale University Press, 1989.

⑤ Thomas Ferguson, *Golden Rule* (Chicago: University of Chicago Press, 1995) 罗伯特·W. 麦克切斯尼:《富媒体穷民主》,谢岳译,新华出版社,2004年,第389页。

降低而不是提供公共交往循环之商谈层次的舆论策略,议题就仍将按照惯例是从中心提出、在中心加以处理的,而不是经历一个起源于社会边缘的自发过程。”<sup>①</sup>因此,政府、企业和利益集团这种组织更可能利用组织资源有计划地影响媒体甚至控制媒体,集团代替个人成为政治领域中的主要行动者。政治沟通的两端是不平等的。

第四,美国政治沟通机制的影响是全球性的。由于美国媒体全球性的影响和美国在全球政治经济体系中的霸权地位,美国政治沟通体系的影响是全球性的。美国媒体对虐囚事件的揭露影响的不仅仅是美国政府和媒体之间的关系,而是世界舆论和美国政府的关系。因此在某些关乎其他国家的议题上,美国政府不仅是在与美国媒体、美国公众沟通,而且是在与其他国家的政府与公众在沟通,例如美国媒体对中国最惠国贸易待遇问题的报道,就经常被中国的媒体和学者提及和研究,美国媒体甚至成为中国揣测美国政治气候和美国政府决策的一个窗口。另外,“9·11”事件以后,美国人越来越关心其他国家对他们的看法,因此,其他国家的舆论也进入了美国政治沟通机制,例如皮尤研究机构建立了全球态度调查项目(Pew Global Attitudes Project)专门调查世界各国对美国的态度的看法,以及世界各国民众对各项议题的看法。<sup>②</sup>这个项目也是美国国内诸多人士关注的。由此可见,美国政治沟通机制已经不局限在美国这个民族-国家的界限内,这个机制已经纳入了全球范围。

## 第2节 沟通机制背后的政治经济关系

### 1. 媒体宣传:金钱政治中的推销术

美国民主是一项昂贵的事业。1931年,美国有位专栏作家写道:“政治已变得如此昂贵,以至于连输都要花很多钱。”<sup>③</sup>美国民主的重要标志——政治选举,就特别昂贵。20世纪下半叶,随着现代传播方式的发展,美国的选举领域开始出现了形形色色的竞选专家,选举也日益市场化。尼克松1968年当选美国总统后的一年,乔·麦克吉尼斯出版了他那本著名的《推销总统》书中,他极力论述了广告商们在总统竞选中的作用,<sup>④</sup>揭示了美国政治的一大特色:“金钱是政治的母乳”,政治家是商品,选民则是消费者,政治运转的一大逻辑就是如何把商品推销给消费者。

这个逻辑是竞选带来的。美国民主设计了这样一个竞争制度:代表着不同利益和价值观念的政党,可以按规则组织起来,定期竞争,定期的输赢。表面看起来,美国的建国先贤们建立了一个很公平、美好的制度,但是随着美国国家和社会的不断发展,政治竞选的成本越来越上

① 哈贝马斯:《在事实与规范之间》,童世骏译,三联书店,2003年,第469页。

② <http://pewglobal.org/about/>.

③ *Electing Congress*, Washington, D. C.: Congressional Quarterly, Inc., 1978, p. 96. 转引自孙哲:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,复旦大学出版社,2001年,第293页。

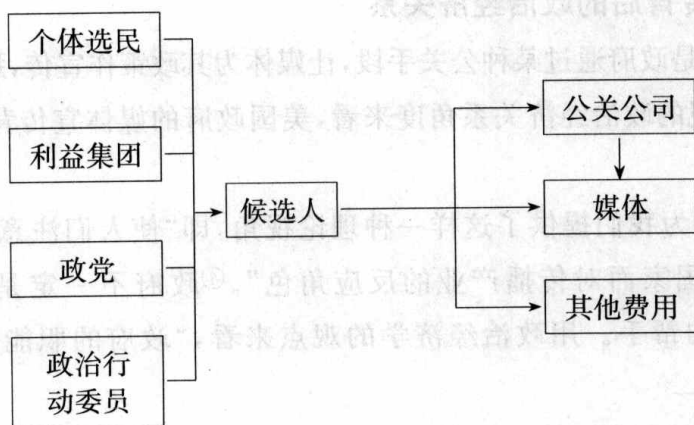
④ Joe McGinnis. *The Selling of the President*, Pocket Books, 1970.

升,大多数候选人即使倾家荡产也支付不起竞选所需要的各种费用,因此只有向有钱人伸手要钱,才能最终赢得胜利。同时扩大了利用初选选择政党参选候选人的范围。在美国,公民有权通过政治捐款表达个人的政治意愿,也就是以金钱支持赞成自己主张的人竞选公职,企业和组织作为法人也有这种权利。这也是美国式民主的一个特色。1913年第17条选举法规定了美国参议院议员的直选制度,而第19条修正案则使妇女赢得了选举权,1971年,联邦竞选法案通过后,大量的政治行动委员会爆炸般地出笼,大量越来越多而且不受约束的“软钱”流向政党。1976年美国最高法院裁决,把竞选花费及对政治候选人的捐款作为宪法保护的自由言论形式之一,从而使金钱政治更加合法化。1860年,林肯总统竞选才花了10万美元,1896年,麦金利筹措了600万—700万美元的竞选费用,击败了只花了50万美元的竞争对手。而到了2000年,总统和议员的竞选费用竟高达30亿美元左右。<sup>①</sup>2006年,投在美国电视上的政治广告费用达到16亿美元。<sup>②</sup>金钱政治的味道越来越浓烈了。

金钱政治不仅使美国政治变成了有钱人才玩得起的游戏,而且它还把市场经济的逻辑带到了政治生活中。政治竞选的影响弥漫到了政治机构日常的运作。就拿媒体宣传来说,“media campaign”一词原来用于选战,而现在在白宮的日常新闻公关中也常常用到这一词。总统的高级公关顾问往往就是他竞选时的公关顾问。在那些公关顾问的眼里,日常政治生活中的宣传逻辑与竞选中的“媒体战役”没什么太大的差别。美国政治市场化使得美国诞生了一批为政客竞选提供新闻、广告、民意测验、形象设计、撰稿等各种服务的公关公司。这些公关公司在选举中为候选人服务,在平时也能拿到政府的公关订单。在市场营销学的指引下,对于政府来说,公众已经变成了一个需要测试、劝说和出售的市场。利用媒体进行宣传是一种重要的促销手段。

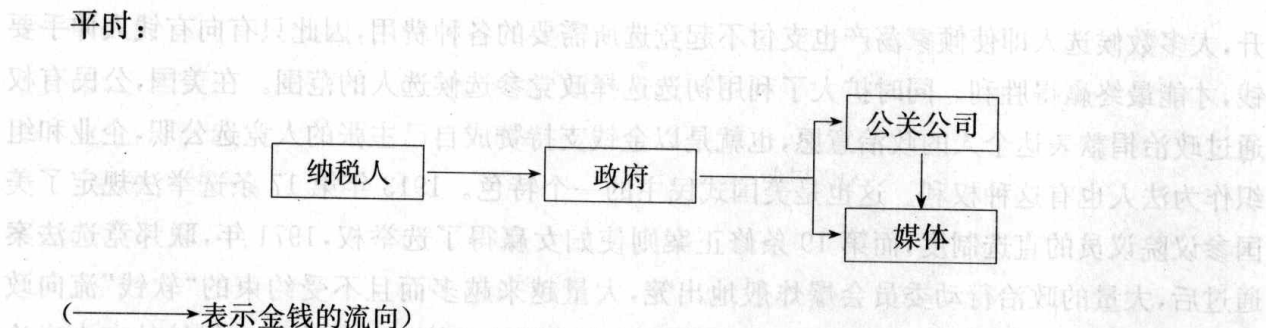
在这样一种政治市场化的逻辑下,媒体得到了什么好处呢?对于商业媒体来说,广告就是生命线。任何人都可以出钱在报纸上或者广播、电视上买广告版面或时间。在整个美国政治市场化的环境下,在美国政治宣传的资金链中,媒体扮演着什么样的角色呢?

竞选:



<sup>①</sup> 数据是根据托马斯·代伊:《自上而下的政策制定》,鞠方安、吴忧译,中国人民大学出版社,2002年,第91页和刘玉尊、石永义编著:《西方政治制度》,中国人民大学出版社,2002年,第132页归纳而成。

<sup>②</sup> [http://adage.com/article?article\\_id=111843](http://adage.com/article?article_id=111843).



从以上两个结构图可以看出, 只从媒体的利润和收入来看, 商业媒体其实是政治宣传的受益者。因为选举和政府平时的宣传活动为商业媒体带来了滚滚的钱财。据我国台湾学者彭芸估计, 在美国平均一半以上候选人的经费是花在广播和电视广告上的。<sup>①</sup>而在平时的政策辩论时, 商业媒体也是经济上的受益者。2000年, 全美国上下讨论是否要给予中国 PNTR 时, 美企业界花费 1 375 万美元在电视台和报刊打广告, 宣传给予中国 PNTR 的好处, 美国总商会花了 400 万美元的广告费, “美中商业贸易联盟”也出资 1 200 万美元游说国会, 并投入 150 万美元在媒体做广告。微软公司从 5 月 20 日起, 连续一周在包括《纽约时报》在内的五家全国性报刊做整版广告, 其总裁比尔·盖茨 5 月 23 日还在《华盛顿邮报》撰文, 支持 PNTR。<sup>②</sup>这些巨额的广告费都源源不断地流入了商业媒体的腰包。

在宏观的政治-经济结构中, 政府与媒体有着千丝万缕的联系。这种联系往往是以金钱为纽带的。例如 1987 年, 合众社曾经与美国政府签署过一份价值 250 万美元的协议, 由合众社专门负责帮助政府发送海外的政府官方信息。<sup>③</sup>传播政治经济学为我们提供了许多政治势力如何与垄断媒体集团勾结控制公共舆论的事例。美国政府的媒体宣传行为是在美国自己的政治-经济结构体系中生长出来的一种模式。

## 2. 政府与市场: 宣传背后的政治经济关系

如果认为宣传只是政府通过某种公关手段, 让媒体为其政策作宣传, 那么视野不免有些狭窄。事实上, 从更宏观的政治经济关系角度来看, 美国政府的媒体宣传背后有一个宏观的政府-市场的互动结构。

传播政治经济学为我们提供了这样一种理论视角, 即“使人们注意到国家作为构成的角色, 而不只是注意国家面对传播产业的反应角色”。<sup>④</sup>政府不一定是追求财富的障碍, 也许还是追求财富的帮手。用政治经济学的观点来看, “政府的职能包括追求市场无法

① 彭芸编:《政治广告与选举》, 台北正中书局, 1992 年, 第 26 页。

② 乔木:《从美国媒体报道看 PNTR 的通过》, 载于《国际新闻界》, 2001 年第 3 期。

③ Bill McAllister, “UPI Will Transmit US Agency’s Material”, IHT, 10 October, 1987 转引自 Mark D. Alley, *International Power and International Communication*, Oxford: MacMillan, 1995, p. 81.

④ 文森特·莫斯科:《传播政治经济学》, 胡正荣等译, 华夏出版社, 2000 年, 第 194 页。

表现出来的目标、保护个人权利、纠正市场失效,并作为国家整体和整体利益的符号和代理人”。<sup>①</sup>美国政府一直以来在美国传媒产业的发展过程中扮演着重要的角色。

1990年代以来,美国广电业发展的速度令人瞠目结舌,这与美国政府的放松管制有极大的关系。1996年的美国电信法的目标就是打破行业之间的壁垒,让美国电信业、广电业在世界上更加富有竞争力,从而使美国人民能够享受到“便利、先进、快速、高质量和价格合理的电信服务”。<sup>②</sup>电信法之后,联邦通信委员会最重要的任务就是如何尽快扫除美国电信业、广电业中的行业壁垒,使得美国的电信、广电产业更加高效和强大。自从1996年电信法取消了对所有权的限制后,美国传媒界合并浪潮一浪高过一浪。1996年,美国广播电视业兼并交易额达253.6亿美元,其中电视交易额104.9亿美元。而1995年,整个产业交易额只有83.2亿美元。1996年,有线电视兼并交易额达230亿美元。经过五年的兼并、联合,美国电视业变得越来越集中和垄断。美国最大的25家媒介集团,都是包括广播、电视、有线电视、卫星电视、报纸、杂志、出版、电影、唱片、娱乐、电话、互联网、体育、零售、广告等众多产业在内的超级信息传播集团<sup>③</sup>。联邦通信委员会依照电信法的精神推动了美国广电产业特别是有线电视产业的重组,导致市场结构寡头化、产业功能多样化和产业地位的不不断提升。

委员会除了放松所有权的管制,对新技术的运用也起到了推动作用。例如2002年8月8日,美国联邦通信委员会投票决定:自2004年至2007年,美国新生产的电视机将完成数字化转型。也就是说,到2007年,美国生产的各种类型电视机将分阶段全部装备数字信号调频接受器(digital tuners)。由于美国全境86%地区早已在数字化电视信号覆盖之下,联邦通信委员会用市场调节外的看得见的手为美国电视业的数字化时代提供了最后也是最重要的推动力<sup>④</sup>。联邦通信委员会一直号称是美国通讯传播业的利益代言人和协调者。这次推动数字化电视的举措是委员会在市场机制自动向数字化电视过渡的内驱力不足、而家用电器制造商又猛烈反对的情形下推出的,促进了新技术的运用。

美国政府对广电产业的影响绝不是单线式的。应该说,美国广电业的迅猛发展促使政府不得不采取相应的动作,目的是顺潮流而行,而不是逆流而上。再加上美国的利益集团政治、传媒巨头在国会山和白宫都有强大的游说机器,遂促成了1990年代以来政府出台的一系列“松绑”政策。这些政策的后果是形成了一个超级传媒垄断集团。这有利于美国政府的对外宣传,因为美国传媒集团通过兼并合并后,越来越强大,占世界传媒市场的份额也越来越多,美国主流意识形态就会在越来越大的范围内传播。一个重要的例证就是2006年3月7日韩

① 巴里·克拉克:《政治经济学:比较的观点》,王询译,经济科学出版社,2001年,第436页。

② David E. M. Sappington, Jr. Stockdale, K, Donald, "The Federal Communications Commission's Competition Policy and Marketing's Information Technology Revolution", *Journal of Public Policy & Marketing*, Spring 2003, Vol. 22, Issue 1, pp. 26—35.

③ 汪文斌、胡正荣:《世界电视前沿》(I),华艺出版社,2001年,第72页。

④ 李勇:《时间表确定:数字电视颠覆行业格局》,载于《经济观察报》,2002年9月2日。

国国务会议通过了缩减电影配额制的试行令改进案,所有电影院必须每年放映 146 天国产电影的“银幕配额制”被削半,改为每年至少放映 73 天国产电影。早在 2005 年底,美国政府就向韩国政府提出,两国要签订自由贸易协定,就必须降低对韩国国产电影的保护。<sup>①</sup>韩国终于没有抵抗住美国的压力,被迫作出让步。美国政府在与其他国家进行贸易谈判时,总是迫使其他国家好莱坞电影降低门槛。美国政府的这种行为实质上是保护美国电影工业的发展,增强代表美国主流意识形态的电影在全世界的影响力。从国内来说,越来越多的媒体被兼并,就会有越来越多的媒体不敢批评他们的大老板。威廉·斯摩尔说:“如果你是一个专门写调查报道的记者或制片人,你会毫不犹豫地写一篇文章或制作一个节目报道通用电气和五角大楼之间的交易吗?”<sup>②</sup>因为害怕触犯与政府有经济瓜葛的大老板而不敢批评政府,这正中政府的下怀,为政府减少了遭受批评的压力。2001 年 10 月 10 日媒体报道,美国各大电视台 ABC、CBS、NBC、CNN 和 FOX 的负责人在参加国家安全顾问赖斯召集的会议后,同意不再转播拉登及其助手的讲话<sup>③</sup>。果然,在“9·11”事件发生后的一段时间内,电视媒体的报道步调与白宫很相似,试想,如果美国的电视没有完全集中在这些电视巨头手里,美国政府能够对几个集团负责人施压就轻易地影响整个美国电视节目吗?

媒体既是政治制度的一部分,也是经济制度的一部分。美国媒体更是一个利润丰厚的产业。这个产业与美国政府的关系就是美国政府媒体宣传的宏观结构。美国政府显然可以制定政策,干预市场交易、企业行为和产业结构,促成一个个大企业的形成。这样的结构、这样的产业显然对美国政府的媒体宣传产生着重要的影响。

美国媒体的垄断化趋势与美国政府的政策是分不开的。从 1996 年的电信法开始直到 2003 年 FCC 的提高受众限制,克林顿和布什两届政府在促进电信、传媒垄断化的道路上一脉相承,当然,其中也有传媒巨头游说的功劳。1996 年电信法的原意是促进电信市场的自由竞争,可是结果却造成了传媒垄断的加剧。市场自由意味着利润至上。自 20 世纪 20 年代以来,美国政府尤其是军事部门,获得从军事采购合同中获利的主要集团巨头的资助,试图控制大量的无线电波频段,这些频段正是电子传播的主要工具,政府不仅是主要商业利益巨头获取传播资源的仲裁者,也是资源分配过程的操作者,政府确保自己拥有半数的频段,另外半数则分给军事或情报部门。<sup>④</sup>垄断有利于政府控制传播资源,而垄断集团为了扩张自己的资本,对政府的依赖程度也在不断加强。

当然,这也并非说媒体形成垄断后,就一定不敢批评政府了。应该说,媒体商业化、垄断化

① “韩国通过削减配额制,每年只放映 73 天国产电影”<http://ent.sina.com.cn/m/f/2006-03-09/11011010528.html>。

② Nell Hickey, “So Big: The Telecommunications Act at Year One,” *Columbia Journalism Review* (January/February 1997), pp. 23—28.

③ Mark Jurkowitz, “Fighting Terror/The Legislative Path the Media; Bush Aide Urges Restraint in Print”, *Boston Globe*, October 12, 2001, p. A18.

④ 文森特·莫斯科:《传播政治经济学》,胡正荣等译,华夏出版社,2000年,第90页。



程度加剧后,批评政府所应有的那种客观、严肃的态度被削弱了。追逐丑闻成了追求利润的一个手段。从政治新闻来看,一些记者在与政府官员及其他报道对象交往时往往采取敌对立场。敌对模式源于美国法律中的冲突判决方式。记者摆出一副无情的反诘问人的架势。他首先作这样的假定:当权者人人都撒谎<sup>①</sup>。这也许源于西方社会政治哲学的思想:人性有恶的一面,要限制当权者,防止他们滥用权力。在记者看来,政治操作都是在黑幕后操作,他们的责任就是要把黑幕后的交易揭露给公众看。新闻的社会价值就在于揭示隐匿的事实。新闻要真实,而真实不仅是微观真实,还有宏观真实——好的坏的都要给公众看。美国新闻界的这种负面倾向受到了业界学界的批评,有些学者甚至认为记者这样无异于泼妇骂街。哥伦比亚大学新闻学院院长伊利特是《新闻周刊》的前任编辑,他告诉1982年入学的学生说:“这些日子以来,记者经常对任何掌握权力的人或机构,自动持不信任的态度。太常以严厉的愤世嫉俗取代健康的怀疑,而后者才是新闻事业工作的精髓。我们已经度过十五年恐怖的岁月,在安格纽事件、水门事件、越战……等事件后,出现一种愤世嫉俗,特别是新闻界的愤世嫉俗的态度,并不会令人感到意外。但这是很不好的现象。”<sup>②</sup>

### 第3节 宣传行为对美国民主政治的影响

制度考察要落到政府的媒体宣传与民主政治之间的关系上。要论述这种关系,首先要弄明白民主是什么?民主需要什么条件?罗伯特·达尔的经典著作《论民主》总结了前人关于民主的各种理论,认为“民主是什么?有效的参与,投票的平等、充分的知情,对议程的最终控制,成年人的公民资格”。<sup>③</sup>可见,充分的知情和对议程的最终控制是民主制度的一部分。针对这两点,达尔认为“大规模的民主需要表达意见的自由和多种信息来源”<sup>④</sup>，“如果剥夺人们讨论议程上的各项建议的机会,就会造成政策的决定权实际掌握在极少数成员手里;‘有效参与’,它正是要避免出现这种结局”。<sup>⑤</sup>“公民教育,需要的不仅是正规的学校,还要有公共的讨论、协商、辩论、争鸣,需要能够方便地获得可靠的信息,以及一个自由社会拥有的其他制度”。<sup>⑥</sup>从罗伯特·达尔的论述中,我们可以看到,一个自由、透明、平等参与的信息制度对于民主是多么重要。美国人一直以拥有一个新闻自由的制度而自豪,并且认为新闻自由是他们民主政治的重

① 杰克·富勒:《信息时代的新闻价值观》,展江译,新华出版社,1999年,第29—30页。

② From Dean Elliott's opening day remarks to the 1982—83 class, quoted in View from the Deanery, Journal, the occasional alumni publication of the Columbia school(Fall 1982), 1, 3. 转引自 John L. Hulteng:《信差的动机:新闻媒介的伦理问题》,罗文辉译,台北远流出版公司,1992年,第293—294页。

③ 罗伯特·达尔:《论民主》,李柏光、林猛等译,商务印书馆,1999年,第43页。

④ 同上书,第93页。

⑤ 同上书,第45页。

⑥ 同上书,第86页。

要基石和保障,但是当今美国媒体的现状并非像教科书上写的那样符合民主的逻辑。如果新闻制度几近完美,那么它应该完全把政府的宣传排除在外,可是美国政府对媒体的渗透和压力无所不在,这种行为对美国民主产生了什么样的影响呢?

媒体并不仅仅是一种渠道,媒体是民主政治的一部分,政府对媒体的干预改变了媒体的种种行为,甚至是当今美国政治沟通机制的一个重要组成部分。民主需要一个理想的沟通机制,这种沟通机制在古希腊城邦制中的公开辩论、哈贝马斯在《公共领域的结构转型》里分析的欧洲18世纪兴起的资产阶级公共领域、在当代社会一定范围内的辩论(如议会)等情况中出现过。相比较而言,如今美国政治沟通机制与他们所标榜的民主政治有许多不相符的地方。美国政府的媒体宣传对民主政治产生了许多不利影响。

第一,信息流通的压制和歪曲。政府为了各种各样的目的压制消息的事例不绝于耳。这首先就是对民主政治的伤害。民主需要一个透明的信息机制。民主理论家达尔认为:“大规模的民主需要那些政治制度:(1)选举产生的官员;(2)自由、公正、定期的选举;(3)表达意见的自由;(4)多种信息来源;(5)社团的自治;(6)包容广泛的公民身份。”<sup>①</sup>虽然美国国会1960、1970年代相继通过了《信息自由法》和《阳光下的政府法案》,规定政府信息必须向公众公开。但是,美国政府还是会压制许多信息。“9·11”事件以后,美国总统布什就授权特工窃听国内民众的通讯,这一秘密直到2005年底才被媒体捅出来。《华盛顿邮报》在12月26日报道说,在这些政府的“负面新闻”见报前,布什总统会晤了《华盛顿邮报》执行编辑莱昂纳德·唐尼,后来还会晤了《纽约时报》执行编辑比尔·凯勒以及《纽约时报》出版人阿瑟·苏兹贝格和华盛顿记者站站长菲利普·陶布曼,向他们以“国家安全”为名施加压力。<sup>②</sup>由此可见,信息在公开前先被过滤掉在美国政府信息运作中是被惯用的伎俩,这是对信息流通的压制和歪曲。

第二,销蚀了媒体的公共性。大众传媒为民主政治提供了言论公共空间,按照理想的状况,个人以平等的身份参与讨论、发表意见,反馈也及时。“一个民主的单位中,公民人数越多,公民对政府决策的直接参与就越少,他们也就越有必要把权力委托给别人”<sup>③</sup>。按照理想的状态,媒体和政府都是公民的委托人,“大众传媒应该把自己理解为一个开明公众集体所委托的代理人”。<sup>④</sup>根据社会契约论,政府接受人民的委托管理各种公共事务,是“公器”。然而,在现实中,政府和媒体各有各的运作逻辑。在如今的美国政治沟通机制中,谁有资金、人力和资源,谁就更有可能影响媒体。政府、企业和利益集团都是有组织、有资源的系统,可以利用一切人力、物力和其他资源来影响媒体这个公共空间。媒体的公共性在于公共领域是开放的,什么人都可以进入,什么组织都可以进入。但是,在美国目前的沟通机制下,有权势的组织 and 精英更容易影响媒体,没有权势的个人在媒体中的地位是虚拟性在场,实际是不在场或者缺少发言的

① 罗伯特·达尔:《论民主》,李柏光、林猛等译,商务印书馆,1999年,第93页。

② Howard Kurtz, “Bush Presses Editors on Security”, *Washington Post*, December 26, 2005.

③ 罗伯特·达尔:《论民主》,李柏光、林猛等译,商务印书馆,1999年,第118页。

④ 哈贝马斯:《在事实与规范之间》,童世骏译,三联书店,2003年,第467页。

机会和空间。美国政府通过公关公司、各种民意测验机构和媒体顾问专家向媒体渗透,影响舆论已经是一个不争的事实。辛德林格曾经公开指责盖洛普在1948年的美国总统选举中操纵了舆论调查结果。<sup>①</sup>《华盛顿邮报》也曾报道,克林顿政府是如何通过自己的宣传机器,塑造自己在公众面前的光辉形象的。“9·11”以后,美国政府聘请纽约麦迪逊大街广告女王比尔斯出任副国务卿,一手负责美国公共外交中的“总体宣传”。小布什上任以来,先是成立了“全球传播办公室”,后又撤掉了“美国之音”的总裁。国家安全顾问赖特召集了全国五大电视网的负责人,“建议”他们在阿富汗战争中不要播对美国不利的新闻。2005年1月10日,CBS在2004年大选中攻击布什逃脱兵役,后来因为证据不足而解雇四个高层人员,其中包括一名副总裁,这在以前是罕见的。公共性的内涵应该是促进公民在整个经济、政治、社会和文化决策过程中平等和最大可能地参与。但是,在目前的情况下,精英和大众显然是不平等的。公共利益是抽象的,私人利益是具体的。当在一个公共空间内,某一方的私人利益总是压制另外一方的私人利益的时候,这个公共空间就是不平等的或是倾斜的。“即使在美国这样的拥有言论自由的国度里,新闻媒体在报道那些有可能触犯权力精英的新闻时,都要慎之又慎”<sup>②</sup>,商业媒体对政治经济势力的倾斜是对民主政治公共性的销蚀。

第三,批判性的消解。这与美国大众传媒的商业特征有关。美国媒体的商业化与美国政府的政策是分不开的。1934年的《通讯法》不仅产生了联邦通信委员会这样一个政府独立监管机构,而且还促成了美国广播电视业以商业为主导地位的发展趋势。这个趋势在20世纪后二十年中更加明显。先是里根政府时期大幅削减公共事业的拨款,传媒界受冲击的就是公共广播和电视,再是克林顿时期逐渐放开传媒所有制的管制,以至于传媒商业化和垄断倾向越来越严重。传统上一直被视为公共机构的美国传媒系统的公共性是建立在独立的、批判的和可靠的新闻事业基础之上的。而如今,传媒娱乐化正对这种批判性进行消解。传媒的娱乐化,不单单指报纸、电台、电视台娱乐性内容所占比重越来越大,新闻节目(版面)受到冷漠和挤压,而且新闻节目本身的娱乐性内容越来越多,严肃新闻也竭力用娱乐化来包装。美国新闻界用“娱乐信息”来形容传媒提供的没有实质性内容的家长里短的消息。新闻的娱乐化主要指犯罪新闻、名人的风流轶事、两性纠葛。美国新闻工作者协会在1998年底对美国16家重要媒体进行了1977年与1997年新闻报道对比研究,发现1977年传统的硬新闻与娱乐性新闻比例为32%比15%,而1997年则颠倒过来,这个比例为25%比40%。20世纪90年代中后期,美国传媒狂炒辛普森杀妻审讯案、戴安娜王妃之死以及克林顿总统绯闻案,成为传媒娱乐化的三大标志性之作<sup>③</sup>。赵莉研究《今日美国》发现,美国新闻价值观中最重要的要素是趣味性,关于重大体育赛事的报道和

① 张巨岩:《权力的声音》,生活·读书·新知三联书店,2004年,第171页。

② Coakley, Jay J. *Sports in Society. Issues & Controversies*, 6<sup>th</sup> ed, Boston: WCB/ McGraw-Hill, 1998, pp. 368—369.

③ 李良荣:《娱乐化与本土化——美国新闻传媒的两大潮流》,http://academic. mediachina. net/lw \_ view. jsp?id=434.

负面新闻的报道占了相当大的比例。在美国著名编辑们每年评选出来的十大头号新闻中,重大体育赛事和神秘谋杀案、全国性的罢工和战争一直是“引人趣味”的受欢迎新闻。<sup>①</sup>电视的出现使新闻娱乐化更进了一步。阿伯克龙比(N. Abercrombie)认为:电视主要是一种娱乐媒体,在电视上亮相的一切都具有娱乐性。<sup>②</sup>政治新闻被越来越图像化和娱乐化。目前,美国媒体报道政治选举最多的是双方的选情胶着状态,其次是候选人的个人特征,第三才是政策议题。很多媒体报道前两项内容时注重的是为受众提供一种感官上的刺激。

批判性的消解并不是指美国新闻界“揭丑新闻”的减少,恰恰相反,美国政治新闻中的负面报道越来越多。但是这种揭丑报道越来越注重个人隐私的挖掘。例如2002年,国会议员康迪特爆出“实习生失踪案”后,好几家媒体派人几天几夜在议员家门口蹲点,连一张字条一只小狗都不放过,这种揭丑报道反而使得媒体对政府失去批判力量,成为单纯的“狗仔新闻”,使得受众成为“看好戏的人”,看着政府怎样出丑。著名的水门事件报道者卡尔·伯恩斯坦(Carl Bernstein)曾经批评现在的美国记者,他认为“对于克林顿和莱温斯基事件,记者们并没有像报道水门事件那样进行确实充分的调查。相反,只是坐在屋里等着报道找上门来。很多报人也同意目前的新闻调查没有起到应有的监督作用。”<sup>③</sup>

综上所述,美国政府对媒体施加的影响对民主政治产生了许多不利的影 响。这种影响是由美国的政治经济体制、政治文化以及美国媒体的特性形成的。“现今的政治秩序是各种政治、经济和社会等制度以及各种活动之间相互依存的复杂网络的结果,这些制度和活动将权力划分为不同的中心,并且造成迫使人遵从的各种压力。国家权力是这些组织结构中的一个重要组成部分,但它不是唯一关键性变量”。<sup>④</sup>美国社会各界人士为了抵抗政府的宣传也做了很多努力。例如,呼唤因特网民主、实践公共新闻等,目前看来,这些努力还存在着许多争论。

#### 第4节 何处寻求理想国:美国对理想新闻制度的追求

鉴于美国新闻体制对民主政治的负面影响,美国人开出了一剂剂治药良方。但是这些良方是否在现实中行得通还有待检验。

① 赵莉:《从〈今日美国〉看美国的新闻价值观》,http://www.chuanmei.net/Topic/articleshow.asp?ID=883。

② 尼古拉斯·阿伯克龙比:《电视与社会》,张永喜等译,南京大学出版社,2001年,第6页。

③ 约瑟夫·斯特劳巴哈、罗伯特·拉罗斯:《信息时代的传播媒介》,熊澄宇等译,清华大学出版社,2002年,第112页。

④ 大卫·赫尔德:《民主:一种双向进程》,邓正来译,J.C. 亚历山大编:《国家与市民社会:一种社会理论的研究途径》,中央编译出版社,1999年,第330页。

## 1. 小国寡民的幸福:美国公共新闻运动

公共新闻是1980年代末、1990年代初在美国新闻学界和业界掀起的一股思潮和运动。公共新闻指新闻媒体以组织者或者行动者的身份参与社区事务,寻找共同关心的问题并发起讨论,以各种方法吸引公众广泛参与,同时进行高强度、大规模的报道,争取对社会各界产生最大限度的影响,以实现某个良好愿望或解决某个社会问题的媒体行为。<sup>①</sup>公共新闻要求(1)新闻的采集和写作让更多的公民参与进来,即公民不仅是新闻的观察者和阅读者,而且是新闻的参与者;(2)新闻采访和写作与社会团体、社区紧密地团结起来;(3)新闻记者应该主动协助有关组织,例如政府机构、利益集团和社会组织采取行动解决社会问题,而不仅仅是播报信息;(4)改善公共讨论的环境,增进公众对社会问题的认识。

《威奇塔雄鹰》(Wichita Eagle)的公共新闻行为是当时的一个著名案例。这家报纸在1990年当地州长的竞选报道中进行了一次与以往做法完全不同的试验,报道的重点不像通常的选举报道那样放在竞选活动本身,而是把候选人的施政主张中与目前存在的社会问题紧密关联的内容作为报道主题,围绕这些问题展开深入的调查,提供全面的背景,同时在公众中进行民意测验,再以民意调查的数据分析为依据来讨论那些得到公众最多关注的问题。该报在这次选举报道中一共讨论了十个问题,每个都配以长篇的背景分析,连续在星期日的报纸上作为专题推出,栏题是“他们的立场(Where They Stand)”,将两个竞选对手的不同观点放在一起进行对比性报道。这样的报道不但表达了民意,更重要的是能促使竞选人重视民意,形成与民众的对话。该报认为,这样的报道模式才是真正的公共新闻报道,它的规则非常清楚,那就是“给读者以机会在最大限度上了解竞选者在与堪萨斯人利益相关的每一个主要问题上的立场”。<sup>②</sup>

公共新闻是美国新闻界在商业制度下的反省。商业媒体无止境地追求利益最大化,削弱了美国社会的公共生活,使美国民主得以生存的根基遭到了动摇。新闻媒体的商业化和娱乐化还造成了公众对于公共政策和社会问题的冷漠和尖刻。公共新闻运动使得一大批新闻传播研究者、新闻职业从业者、新闻教育工作者联合行动,新闻媒体、新闻院校、社会团体和社会公众等多种力量共同投入,为美国民主的健全作出实质性的贡献。有人认为:“这场运动已经并将进一步推进美国新闻传播理论与实践的发展。”<sup>③</sup>但公共新闻毕竟只是一场运动,目前看来,这场运动预设的目标基本上还没有达到。美国新闻界的商业化、娱乐化程度非但没有减弱,而且还有加深的迹象(如第三章所分析的那样),这场运动真正的影响还有待时间来检验。

公共新闻运动之所以没有轰轰烈烈地开展下去,有以下几个原因:

第一,定义不明确。公共新闻的本意是促进公民更好地参与到公共事务中去。但是这只是强化了新闻媒体本身所具有的功能而已。独立的新闻媒体本身就具有促使公民广泛参与公

<sup>①</sup> Jay Rosen, “Public Journalism: A case for scholarship”, *Change*, May 1995, pp. 42—43.

<sup>②③</sup> 蔡雯:《美国“公共新闻”的历史与现状》,载于《国际新闻界》,2004年第1期。

共事务的功能，商业媒体和公共媒体都是如此。公共新闻只是促进媒体更好地发挥其功能而已，与其他新闻报道并没有本质上的区别。名不正则言不顺。正因为只是程度上的差别，所以公共新闻本身的发展很容易淹没在整个媒体发展的洪流中，形成不了从弱到强的态势。

第二，不适用于大范围的公共讨论。在所有实践方案中，《威奇塔雄鹰》和《夏洛特观察家》(Charlotte Observer)这两家报纸是美国在介绍公共新闻运动时最常举的个案。必须指出，这两家报纸不是有全国影响力的大报，只是地区性的报纸，而且在地区性报纸中影响力也不大。公共新闻由于对议题和记者采访的要求和资金的限制，只能在一定的社区或者比较小的区域内进行。这样的公共新闻的行为只能算是一种试验。如果推而广之，需要投入更多的人力物力，则公共新闻的目标就不是单纯的新闻界所能完成的任务。如果一旦扩大到全国性的议题，公共新闻的这种实验效果马上会减弱。

也许公共新闻只能在那些人际接触频繁、密切而融洽、彼此互通有无的社区内进行。在那种“小国寡民”的情况下，负责任的媒介能够提供真实多元的信息给公民，使他们能够充分地互相交流观点，从而在平等的基础上积极参与公共事务。一旦推广到大规模的民众中，公共新闻的效果便大大减弱了。如1996年总统选举中，皮尤中心曾经在新泽西州的《汉肯塞克纪录》(Record of Hackensack)上投入14万美元，扩大对政治新闻的报道，但是研究人员经过读者调查后发现，那些看这份报纸的人并不比没看这份报纸的人更有政治热情、对选举更了解和更愿意去投票<sup>①</sup>。这个结果是有违公共新闻初衷的，个中原因仍未揭晓，但至少针对总统选举这样的全国性政治议题，公共新闻对于民主的作用并没有显示出比商业媒体更明显的作用。

## 2. 媒体改革派的政治影响力

美国新闻界不乏批判者。著名公共电视主持人比尔·莫耶斯(Bill Moyers)曾经呼吁道：“我们要改革新闻体制，让更多的地方性的新闻内容能够出现在全国性的商业媒体之中；……我们要改革新闻体制，对媒体垄断作出限制；……我们要强化非商业的媒体体制。”<sup>②</sup>著名学者詹姆斯·库伦(James Curran)则勾画了一幅“民主媒介体制”蓝图，他认为，理想的新闻体制应该包括民间的、专业的、社会的、市场的多种声音，而不仅仅只有商业媒体一种媒体形式占主导地位<sup>③</sup>。其他如乔姆斯基、巴格底干和麦克切斯尼等也对目前的商业垄断媒体机制提出了自己的批评。

但是评论还是批评性的居多、建设性的居少。以罗伯特·麦克切斯尼的《富媒体穷民主》

<sup>①</sup> Edwin Diamond, "Civic journalism: an experiment that didn't work", *Columbia Journalism Review*, July 1, 1997, pp. 11-12.

<sup>②</sup> Robert McChesney, Russell Newman and Ben Scott ed., *The Future of Media*, Seven Stories Press, 2005, p. xxi.

<sup>③</sup> James Curran "Mass media and Democracy: A Reappraisal" in James Curran and Michael Gurevitch(ed.), *Mass Media and Society*. London: Arnold, 1991.

为例。他在书中花了大部分的篇幅表达了这样的观点：第一，美国民主已经进入一种衰败状态——最典型的例证就是政治疏离，它使美国人迷信君主统治；第二，联合商业媒介系统尽管不是惟一的或者最重要的，但它却是理解美国如何进入这种状态的一个重要因素。在美国，最重要的决策由少数富人和权势人物作出，作为多数的公众实际上已经失去了参与权，联合媒体的作用是固化了美国社会这种少数人统治多数人的体制。<sup>①</sup>可是，他只花很少的笔墨描绘他心中的媒体改革之路：“美国（以及其他国家）媒体改革的惟一希望就是能够出现强有力的左派政治运动，将媒体改革强行提上政治日程。”<sup>②</sup>但是，如何发起左派政治运动，如何让工会发挥在民主政治中的力量，麦克切斯尼的回答是含糊不清的。另一位左派人士诺姆·乔姆斯基（Noam Chomsky）也是如此。除了在语言学上的巨大贡献外，他的另一成就就是批评美国现有的媒介体制以及政府利用媒介进行宣传。在这一方面，他是一个伟大的批判者，但是并非一个伟大的建设者。因为，乔姆斯基在如何建设一个更好的新闻体制上着墨不多，和他洋洋洒洒的批判相比，甚至可以忽略不计。媒体改革者的建议往往比他们的批判简单得多，寥寥几笔，听上去很美，但是粗枝大叶，甚至不切实际。况且，“左派”在美国政治中名声不佳，许多人甚至以为左派运动走到尽头就是极权统治。

其二，媒体改革者在美国整个政治体制中的影响力太小。在美国这样的社会中，舆论并不一定能保证民主，控制经济经常是获得权力的主要来源。从目前来看，鼓吹媒体改革的人士大部分集中在学术界，少量集中在业界。这些人虽然拥有一定的话语权，但是他们的财力与那些媒介巨头是不可相提并论的。媒体改革者也没有团结起来，组织强大的利益集团，推动政府进行新闻法规方面的改革，降低媒体集中的程度。相反，媒介巨头可以砸下大把的金钱，利用强大的游说机器，推动政府给媒介松绑（deregulation）。1998年至2004年，时代华纳花在游说上的钱总共有29 215 000美元，<sup>③</sup>媒体大鳄默多克频频叩开国会议员的门，利用金钱为自己媒介帝国的扩张，而这些改革媒介所有制限制的行为往往都是合法的，是在美国民主制度允许的空间中进行的，金钱永远是美国政治的母乳。如果媒体改革者们无法组织强有力的利益集团很难真正对美国民主政治产生巨大的影响。

## 第5节 评析：美国人的理想与现实

20世纪初，关于民主政治，李普曼和杜威有一场著名的论争。李普曼认为，20世纪，人类社会愈加庞大复杂，一般的公众已经不可能深入了解公共事务了。人们往往根据媒体所塑造

<sup>①</sup> Thomas Ferguson, *Golden Rule*, Chicago: University of Chicago Press, 1995. 罗伯特·W. 麦克切斯尼：《富媒体穷民主》，谢岳译，新华出版社，2004年，第389页。

<sup>②</sup> 罗伯特·W. 麦克切斯尼：《富媒体穷民主》，谢岳译，新华出版社，2004年，第389页。

<sup>③</sup> <http://www.public-i.org/lobby/profile.aspx?act=clients&year=2003&cl=L002964>.

的刻板印象来做这样或者那样的决定。民意并非是理性的。正因为如此，民意很有可能被政治人物或者政府所操纵。所以，李普曼提出了应该由专家来治国的观点<sup>①</sup>。他的观点遭到了一部分人的反对。其中一个人便是约翰·杜威。杜威发表了一系列演讲，又根据演讲的内容出版了一本书《公共及其问题》(The Public and its Problems)。在书中他认为民意是民主的基础，如果把民意解构的话，民主自身将失去意义。公众并非没有全面认识公共事务的能力，而是有自我组织和自我教育的能力。要建设民主政治，必须信任人民的能力<sup>②</sup>。但是，杜威也没有提出一个完整的制度设计或者改革眼前的民主制度，来保证实现这种理想。其实，杜威与李普曼之争乃是理想与现实之争。杜威是在重申民主的价值理念以及它的内在逻辑，论证健康的公共舆论对民主政治的重要性。而李普曼并没有否定这种重要性，他也没有驳斥民主赖以生存的基础，而是阐述了那个时候民主政治的一种状况。针对这种状况，他提出了专家治国的道路。一个是理想，一个是现实，他们俩其实谁也没有说服谁。美国政治的发展，就像李普曼和杜威之争那样，在理想和现实之间前进。

美国人富于理想主义的精神。美国的政治思想传统虽源于欧洲，但又不同于欧洲。在北美殖民地这片土地上，古典自由主义的花朵比欧洲开放得更加绚丽。美洲大陆最早的移民——英国和北欧诸国新教徒信奉国教分离、信仰自由、自由思想、确立个人在社会中的不受政府干扰的独立的地位，这些信念写在了“五月花号公约”上，写进了《独立宣言》里，体现在了美国宪法上。从林肯的葛底斯堡演讲，到肯尼迪的柏林演说，再到小布什的“9·11”纪念演讲，这种自由民主的理想被一遍一遍地重复和铭记。美国人认为，这种自由民主的理想是具有普世意义的。有基督教传统的美国人相信，上帝的子民都应该享有美国人信奉的自由和民主，他们有责任把这种普世价值传播开去，让它成为全人类的福祉。

美国人又很现实。丹尼尔·J. 布尔斯廷在《美国人：殖民地历程》中探讨了清教徒的正统观念：“与18、19世纪的美国人相比，清教徒无疑笃信神学。……但当时真正使他们出类拔萃的是，他们并不怎么注重神学本身，而更关心把神学运用于日常生活，特别是运用于社会。从17世纪的观点来看，他们对神学的兴趣是实用性的。……他们首先是社会的缔造者。……假如他们像英国同时代人那么多地把精力花费在彼此争辩上，他们就可能缺乏必需的专心致志来战胜一片荒野所隐藏的难以意料的种种危险。”<sup>③</sup>诚然，面对北美洲恶劣的自然环境以及印第安人的侵扰，清教徒们不得不埋头建设自己的家园，把精力放在实际问题的解决上，这种注重实际的精神同以后实用主义在美国社会的盛行是分不开的。美国的资产阶级为自己的生存和发展创造条件，不得不在适应和改变环境中曲折前进。美利坚民族在艰难的环境中

① 李普曼：《舆论学》，林珊译，华夏出版社，1989年。

② John Dewey, *The Public and Its Problems*, Chicago: Gateway Books, 1946.

③ 丹尼尔·J. 布尔斯廷：《美国人：殖民地过程》，时殷弘等译，上海译文出版社，第7—13页。



争得宗教信仰、政治和经济上的自由,近四百年的发展使这个民族不能不讲实际、不讲效果和手段。兴起于19世纪末的实用主义哲学有着其深厚的民族、文化心理基础。以皮尔斯、詹姆斯和杜威为代表的美国实用主义哲学“重视行动,反对空谈;重实际效果,反对空洞理论;重实用,反对形式虚夸;重相对,反绝对化;重多样性,反机械性的一致性;重偶然性,反必然性”<sup>①</sup>。集实用主义之大成的约翰·杜威以工具主义标榜自己的哲学,称真理是工具与目的的符合<sup>②</sup>。实用主义和工具主义是一脉相承的。一门技术、一种方法、一项制度,如果对社会发展是有用的,就可以拿来为自己所用,这种实用主义的精神已经渗透到美国人的日常生活中。

美国人可以把理想与现实结合得很好。例如在他们的外交政策上,“民主和自由”的理想把国内政治和对外政策统摄在一起。理想主义和现实主义有时候并不矛盾,美国人可以用最现实主义的手段来实现最理想主义的目标。朝鲜战争、越南战争、与前苏联的军备竞赛及“和平演变”的交往策略,既要实现美国国家利益最大化,又要普洒美国民主自由的文明之花。看似矛盾,其实不然。耶鲁大学教授布鲁斯·鲁塞特(Bruce Russett)曾经得出结论:在战后,民主体制国家之间不曾发生战争。<sup>③</sup>其实不用鲁塞特洋洋洒洒几十万言去证明,美国的外交政策早就把民主与和平、民主与国家利益紧密地联系在了一起。放眼世界,第二次世界大战后,美国把一个一个个的盟友都变成了民主国家,或者把一个个民主国家都变成了盟友。一道铁幕,分隔的是两种理想,也分隔了两个利益不同的阵营。

理想与现实总是有差距的。美国是鼓吹新闻自由最起劲的国家之一。但是,2006年记者无国界组织发表全球新闻自由排行榜,美国的排行却降到53位。记者无国界组织批评美国说:“自由撰稿人和博客乔希·伍尔夫拒绝交出他的摄像资料被关押,苏丹的摄像师萨米·阿尔-哈吉自从2002年以来一直在没审判的情况下被关押在关塔纳摩湾美军基地。美联社的摄影师比拉尔·胡森自从今年4月以来一直被美国当局关押在伊拉克。和美国33个州的州法庭不同,美国联邦法庭拒绝承认媒体不透露消息来源的权力。”<sup>④</sup>所谓“不如意事常八九”,美国人自己也一直在揭露新闻界不尽如人意之处。美国有个组织叫“审查项目”(Project Censored),专门负责收集每年被审查扣压的新闻故事,然后从中选出25个最重要的出版成书<sup>⑤</sup>。如此之举,已经坚持了十四年。

还是哈贝马斯说得好,他给自己的一本书取名为《在规范与事实之间》。我们永远都只是在理想与现实之间游走。批判美国,应该探讨在美国现实与理想的差距在哪里,或者理想与现实之间究竟存在着什么样的矛盾,而不应该因为现实的种种不如意而否定理想。美国建国时

① 王守昌、苏玉昆:《现代美国哲学》,人民出版社,1990年,第37页。

② 约翰·杜威:《人的问题》,上海人民出版社,1986年,第289—290页。

③ Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

④ “Worldwide Press Freedom Index 2006”, [http://www.rsf.org/rubrique.php3?id\\_rubrique=639](http://www.rsf.org/rubrique.php3?id_rubrique=639).

⑤ <http://www.projectcensored.org/>.

强调的“人生而平等”、保障个人权利和自由的理想都是人类共同的财富,而且已经为世界各国所认同。尽管美国现实社会中,种族问题、宗教问题、毒品问题等屡起冲突,但是美国人所提出的那些理想和理念依然值得尊敬和研究。以这些理想为基础的“美国梦”吸引着世界各地的移民背井离乡,来到这块广袤的土地开创新生活。

美国梦可以理解为一种理想,一种对美好生活的向往。它包含着自由、平等、民主、法治等核心价值观念。这些观念是美国立国之本,也是美国吸引全球移民的重要原因。然而,在现实社会中,美国梦的实现面临着诸多挑战。种族歧视、贫富差距、政治腐败等问题严重制约了美国梦的实现。尽管如此,美国梦作为一种精神力量,依然在激励着人们不断追求进步和美好。美国梦的实现需要全社会的共同努力,需要不断完善制度和法律,保障每个人的权利和自由。只有这样,美国梦才能真正成为现实,成为全人类的共同财富。

① 王中昌,《美国梦:从理想到现实》,北京:中国社会科学出版社,2009年,第23页。  
② 约翰·F.肯尼迪,《美国梦:一个国家的理想》,上海:上海人民出版社,1988年,第182-190页。  
③ Bruce R. Wilson, *Constructing the Democratic Ideal*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.  
④ "Worldwide Press Freedom Index 2006", <http://www.csf.columbia.edu/pressfreedom/>.  
⑤ <http://www.projectcensored.org/>.

## 结 语

我们面对新闻,就是面对自己。新闻作为人类生产实践的一种产品,无时不刻烙印着人类自己的影子。批判新闻的庸俗化、娱乐化,其实就是批判我们自己,因为那些过于煽情、耸人听闻、窥探隐私的新闻正迎合了我们人性中某些丑恶的动机和欲望。与人文学科相同的是,社会科学尽管涉猎颇广,但最终还是在研究人类本身。不管是新闻还是政治,都反映了人性的光辉和弱点。

不理解人性,也就不能理解民主政治。美国民主虽然有其制度设计上的优越性,可是它也有种种漏洞。社会根本还是由人所构成的,制度也终究是由人所设计的。制度(或者结构)为行为提供了框架,但在框架中行为有其自身的能动性。这种能动性,可能会改变原先的结构并且形成新的结构,促成人类社会新陈代谢的可能。美国政府的媒体宣传是美国民主政治结构的产物,这种行为的反对者从美国民主政治结构内部中产生。光靠制度来制约是远远不够的。法律总是躺在那里睡大觉。民主不仅仅是一套制度和规范,而更是一种文化、生活方式和价值观——这也是本书一再强调的。美国民主的软力量也许并不像美国宪法那样看得见、摸得着,但是正是这种来自人心的力量能够使得法律发挥其巨大的作用。

金钱和理念是推动美国政治和媒体发展的重要因素。“金钱是政治的母乳”,同样也是美国商业媒体的原动力。经济独立是言论独立的基础。资本可以让媒体不受政府的控制,在公共领域中发出独立的声音。然而,资本也可以让媒体完全成为金钱的奴隶,让媒体昧着良心说话。今天,富可敌国的美国媒体集团在世界各地不断地上演着资本所导演的悲喜剧。资本不分国界、不分民主和专制地展现出贪婪的本性。喜哉?悲哉?

金钱可以决定一切吗?非也。在美国政治和美国媒体的运作中,观念也起到了至关重要的作用。在这里,观念既包括意识形态,也包括了规范(norm)。自由、民主、平等、反共、要把自由世界的理念带到全世界——这些都是美国主流社会所奉行的意识形态。商业媒体可以不听政府的话,但不能不听消费者的话。例如反共这一观念,美国政府并未指使媒体做这做那,但在冷战中所有的媒体对共产主义均抱有敌视的态度。这种观念并非一定由经济基础所决定,甚至有时候还反过来影响经济基础。规范指的是媒体平时运作时所奉行的一种准则,例如

遵守政治正确(political correctness)的规则、维护这个体制和国家利益与新闻报道反映冲突等等。美国政府就是巧妙地利用这些意识形态和操作规范,为媒体设置议程,从而影响媒体和公众。

另外,媒体与公众并非是步调一致的。媒体可以影响公众,同时也会被公众所影响。政府可以直接走向公众,以应对媒体苛刻的评论,甚至牵着媒体的鼻子往前走。公共舆论有时候并不“公共”,政府可以利用其掌握的特殊资源创造或者主导公共舆论,从而影响媒体。

利用利益集团为政府进行宣传、利用公关公司影响媒体、控制媒体发布、塑造形象、政治领袖的公共演讲和活动、导演媒体事件和对媒体施加压力——这些都是本书总结出的美国政府控制媒体的方法。这些方法有的时候是奏效的,有的时候并不见效,甚至还会起到反作用。控制沟通,并非指美国媒体已经在政府的掌控之下了,而是指美国政府一直有控制沟通的愿望,这种控制或成功或失败,要视条件而定。

沟通对民主是如此之重要。本书探讨美国政府的媒体宣传,其实是探讨美国政府如何利用媒体与民众沟通的,而这种沟通又对民主政治产生了什么样的影响。大众传媒不是一种最有效的沟通方式,但确实是当今美国政治中政府与公众之间最普遍的沟通方式。也许那种理想的沟通方式只有在古希腊的城邦政治或是16、17世纪法国和德国的文化沙龙中存在过。大众传媒的出现使得在一个大规模社会中,观点的沟通讨论得以可能,这是其积极方面,现代社会的公共领域需要依靠大众传媒才能建构起来。但同时,大众传媒以其特有的运作方式和结构行为对这种沟通产生着影响。公共领域岌岌可危,或者时有时无。观点的自由市场并不平等,只有掌握资源的人说话才更响亮。它让普通公众变得更加被动,也使政治冷漠得以生存和发展。

在今后很长的一段时间内,国家是不会消失的。任何事物都有两面性,国家的出现是为了保护每个人的自由和权利,但是这个“利维坦”一经诞生后,又时时刻刻威胁着每个人的自由和权利。即便是没有什么“国家主权”传统的美国,政府作为越来越膨胀的国家机器,正在以各种各样的名义剥削着公民的自由和权利。还好,国家是离不开社会的。只有在国家和社会两者共存并且互相需要互相对峙的形式中,公共领域和私人领域才有可能生存下去。在民主政治中,政治沟通的过程应该是双向的,信息从国家流入社会,亦从社会流入国家。社会只有高度自治,才能抵抗国家的各种控制和侵袭。当然,理想只是理想,规范只是规范。也许理想的民主政治从来没有出现过,但是理想照耀出现实的卑微来。批判就是举着理想的火把,审视现实的种种琐屑、龌龊和不尽如人意。书斋里的每一本书、每一个火花、每一次拷问都联系着窗外的芸芸众生,这也许就是本书的精神之所在吧。

## 参考文献

### 中文文献:

- 马尔科姆·沃特斯:《现代社会学理论》,杨善华等译,华夏出版社,2000年。
- 约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义和民主》,商务印书馆,1999年。
- 比尔·克林顿:《我的生活》,李公昭等译,译林出版社,2004年。
- 毕竟:“为什么大多数美国人支持伊战”,《香港商报》,2004年12月9日。
- 常昌富、李依倩编选:《大众传播学:影响研究范式》,关世杰等译,中国社会科学出版社,2000年。
- 陈越编:《哲学与政治:阿尔都塞读本》,吉林人民出版社,2003年。
- 陈之罡,“白宫完美危机公关打造美联储新主席”,《第一财经日报》,2005年10月26日。
- 陈潭等:《公共政策案例分析》,湖南师范大学出版社,2003年。
- 埃里希·鲁登道夫:《总体战》,戴耀先译,解放军出版社,2005年。
- 邓正来、J. C. 亚历山大编:《国家与市民社会:一种社会理论的研究途径》,中央编译出版社,1999年。
- 哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,曹卫东等译,学林出版社,1999年。
- 哈贝马斯:《在事实与规范之间》,童世骏译,生活·读书·新知三联书店,2003年。
- 黑格尔:《法哲学原理》,范扬、张企泰译,商务印书馆,1982年。
- 罗伯特·米歇尔斯:《寡头统治铁律:现代民主制度中的政党社会学》,天津人民出版社,2003年。
- 齐美尔:《社会是如何可能的》,林荣远编译,广西师范大学出版社,2002年。
- 马克思、恩格斯:《德意志意识形态》,人民出版社,1961年。
- 马克斯·韦伯:《经济与社会》,林荣远译,商务印书馆,1997年。
- 克劳塞维茨:《战争论》,中国人民解放军军事科学院译,商务印书馆,1978年。
- 杜江主编:《新闻发言人:理论与实务》,四川大学出版社,2005年。
- 端木义万主编:《美国传媒文化》,北京大学出版社,2001年。
- 邓正来:《市民社会理论的研究》,中国政法大学出版社,2002年。
- B. A. 利西奇金、JL. A. 谢列平:《第三次世界大战——信息心理战》,徐昌翰等译,社会科学文献出版社,2003年。
- 古斯塔夫·勒庞:《乌合之众》,冯克利译,中央编译出版社,2000年。
- 霍布斯:《利维坦》,萧思复、黎廷弼译,商务印书馆,1985年。
- 夸克:《合法性与政治》,佟心平、王远飞译,中央编译出版社,2002年。
- 托克维尔:《论美国的民主》(上),董果良译,商务印书馆出版,1988年。
- 柏拉图:《理想国》,郭斌和、张竹明译,商务印书馆,1986年。

- 亚里士多德:《政治学》,颜一、秦典华译,中国人民大学出版社,2003年。
- 顾耀明主编:《我看美国媒体》,新华出版社,2000年。
- 郭可:《当代对外传播》,复旦大学出版社,2003年。
- 郝雨凡等:《瞬间的力量》,新华出版社,2002年。
- 黄旦:《媒介是谁:对大众媒介社会定位的探寻——兼论大众传播研究的社会学框架》,载于《国际新闻界》,1997年第3期。
- 何扬鸣、张健康编著:《20世纪中国新闻学与传播学:宣传学和舆论学卷》,复旦大学出版社,2002年。
- 巨克毅:《意识形态传播与国家发展——三民主义意识形态传播之研究》,正中书局,1987年。
- 文森特·莫斯科:《传播政治经济学》,胡正荣等译,华夏出版社,2000年。
- 韩召颖:《输出美国:美国新闻署与美国公众外交》,天津人民出版社,2000年。
- 李本乾:《中国大众传媒议程设置功能研究》,甘肃人民出版社,2002年。
- 李慧智:《反恐学》,人民出版社,2003年。
- 李剑鸣、章彤编:《美利坚合众国总统就职演说全集》,天津人民出版社,1996年。
- 李良荣等:《宣传学导论》,福建人民出版社,1989年。
- 李良荣:《新闻学概论》,复旦大学出版社,2001年。
- 李希光等:《妖魔化中国的背后》,中国社会科学文献出版社,1996年。
- 李希光、刘康等:《妖魔化与媒体轰炸》,江苏人民出版社,1999年。
- 李希光:《中国有多坏》,江苏人民出版社,1998年。
- 李希光、赵心树:《媒体的力量》,南方日报出版社,2002年。
- 李希光:《畸变的媒体》,复旦大学出版社,2003年。
- 李勇:《时间表确定:数字电视颠覆行业格局》,载于《经济观察报》,2002年9月2日。
- 林子仪:《言论自由与新闻自由》,台湾月旦出版公司,1997年。
- 刘继南等:《国际传播与国家形象》,北京广播学院出版社,2002年。
- 刘华蓉:《大众传媒与政治》,北京大学出版社,2001年。
- 刘玉萼、石永义编著:《西方政治制度》,中国人民大学出版社,2002年。
- 刘继南主编:《国际传播:现代传播文集》,北京广播学院出版社,2000年。
- 刘宇鸥:《美国传媒业新时代的来临》,载于《经济观察报》,2003年6月23日。
- 马长山:《国家、市民社会与法治》,商务印书馆,2002年。
- 《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社,1972年。
- 巴里·克拉克:《政治经济学:比较的观点》,王询译,经济科学出版社,2001年。
- 保罗·A.萨巴蒂尔编:《政策过程理论》,彭宗超等译,三联书店,2004年。
- 查尔斯·霍顿·库利:《人类本性与社会秩序》,包凡一、王源译,华夏出版社,1998年。
- 查尔斯·赖特·米勒:《权力精英》,王岷、许荣译,南京大学出版社,2004年。

- 丹尼尔·J. 布尔斯廷:《美国人:殖民地的经历》,时殷弘等译,上海译文出版社,1989年。
- 丹尼尔·戴扬和伊莱尔·卡茨:《媒介事件》,麻争旗译,北京广播学院出版社,2000年。
- 戴维·哈伯斯塔姆:《媒介与权势:谁掌管美国》,尹向泽等译,国际文化出版公司,2006年。
- E. A. 罗斯:《社会控制》,秦志勇、毛永政译,华夏出版社,1989年。
- 格伦·布鲁姆、艾伦·森特、斯科特·卡特里普:《有效的公共关系》,明安香译,华夏出版社,2002年。
- 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,程逢如、在汉、舒逊译,商务印书馆,1980年。
- 汉娜·阿伦特:《人的条件》,竺乾威等译,上海人民出版社,1999年。
- 哈罗德·D. 拉斯韦尔:《世界大战中的宣传技巧》,张洁、田青译,中国人民大学出版社,2003年。
- 哈罗德·D. 拉斯韦尔:《政治学:谁得到什么?何时和如何得到》,杨昌裕译,商务印书馆,1992年。
- 哈耶克:《自由秩序原理》,邓正来译,三联书店,1997年。
- 海瑞克·史密斯:《权力游戏》,刘丹曦等译,中国言实出版社,1997年。
- 霍华德·库茨茨:《操纵圈——克林顿新闻宣传机器内幕》,新华出版社,2000年。
- 兰斯·班尼特:《政治的幻象》,杨晓红、王家全译,当代中国出版社,2005年。
- 居延安:《公共关系学》,复旦大学出版社,2005年。
- J. 赫伯特·阿特休尔:《权力的媒介》,黄煜、裘志康译,华夏出版社,1989年。
- 加里·沃塞曼:《美国政治基础》,陆震纶等译,中国社会科学出版社,1994年。
- 拉里·斯皮克斯、罗伯特·帕克:《白宫揭秘——总统发言人的回忆》,施鲁佳、赵子健译,新华出版社,1991年。
- 拉雷·N. 格斯顿:《公共政策的制定——程序和原理》,朱子文译,重庆出版社,2001年。
- 罗伯特·K. 默顿:《社会研究与社会政策》,林聚仁等译,三联书店,2001年。
- 赖特·米尔斯:《权力精英》,王昆、许荣译,南京大学出版社,2004年。
- 李普曼:《舆论学》,林珊译,华夏出版社,1989年。
- 罗伯特·达尔:《多头民主:参与和反对》,谭君久、刘惠荣译,商务印书馆,2003年。
- 罗伯特·达尔:《论民主》,李柏光、林猛等译,商务印书馆,1999年。
- 罗伯特·W. 麦克切斯尼:《富媒体穷民主》,谢岳译,新华出版社,2004年。
- 伦纳德·西尔克、马克·西尔克:《美国的权势集团》,金君晖等译,商务印书馆,1994年。
- 克里思·马修斯:《硬球:政治是这样玩的》,林猛、吴群芳译,新华出版社,2003年。
- 麦克斯·J. 斯基德摩、马歇尔·卡特·特里普:《美国政府简介》,张帆、林琳译,中国经济出版社,1998年。
- 迈克尔·埃默里、埃德温·埃默里:《美国新闻史:大众传播媒介解释史》,展江、殷文主译,新华出版社,2001年。

- 美国国务院国际信息局编:《美国政府概况》,杨俊峰等译,辽宁教育出版社,2003年。
- 尼克·史蒂文森:《认识媒介文化》,王文斌译,商务印书馆,2001年。
- 乔治·赫伯特·米德:《心灵、自我与社会》,霍桂桓译,华夏出版社,1998年。
- 潘恩:《潘恩选集》,马清槐译,商务印书馆,1981年。
- 施密特、谢利和巴迪斯:《美国政府与政治》,梅然译,北京大学出版社,2005年。
- Shearon A. Lowery 和 Melvin L. DeFleur:《传播研究里程碑》,王嵩音译,台北远流出版公司,1993年。
- Stanley J. Baran & Dennis K. Davis:《大众传播理论:基础、延展和未来》(影印),清华大学出版社,2003年。
- 唐纳德·M. 吉尔摩等:《美国大众传播法:判例评析》(上册),梁宁等译,清华大学出版社,2002年。
- T. 帕森斯:《社会行动的结构》,张明德等译,译林出版社,2003年。
- 托马斯·R. 戴伊:《自上而下的政策制定》,鞠方安、吴忱译,中国人民大学出版社,2002年。
- 雪莉·贝尔吉:《媒介与冲击:大众媒介概论》,赵敬松译,东北财经大学出版社,2000年。
- 约翰·杜威:《人的问题》,上海人民出版社,1986年。
- 约翰·F. 沃克、哈罗德·G. 瓦特:《美国大政府的兴起》,刘进、毛喻原译,重庆出版社,2001年。
- 约瑟夫·斯特劳巴哈、罗伯特·拉罗斯:《信息时代的传播媒介》,熊澄宇等译,清华大学出版社,2002年。
- 韦伯·施拉姆:《大众传播的责任》,程之行译,台北远流出版事业有限公司,1992年。
- 威尔伯·施拉姆、威廉·波特:《传播学概论》,陈亮等译,新华出版社,1984年。
- 沃纳·J. 赛佛林、小詹姆斯·坦卡德:《传播理论:起源、方法与应用》,华夏出版社,2000年。
- 沃尔特·拉塞尔·米德:《美国外交政策及其如何影响了世界》,曹化银译,中信出版社,2003年。
- 詹姆斯·布坎南:《财产与自由》,韩旭译,中国社会科学出版社,2002年。
- 詹姆斯·E. 安德森:《公共决策》,唐亮译,华夏出版社,1990年。
- 詹姆斯·W. 费斯勒、唐纳德·F. 凯特尔:《行政过程的政治——公共行政学新论》,陈振明、朱芳芳等译,中国人民大学出版社,2002年。
- 欧力同:《哈贝马斯的“批判理论”》,重庆出版社,1997年。
- 彭芸:《政治传播——理论与实务》,巨流图书公司,1996年。
- 乔木:《从美国媒体报道看 PNTR 的通过》,载于《国际新闻界》,2001年第3期。
- 川崎修:《阿伦特:公共性的复权》,斯日译,河北教育出版社,2002年。
- 猪口孝:《国家与社会》,高增杰译,经济日报出版社,1989年。
- 宋双峰、王绣宇:《白宫新闻发言人》,载于《新闻界》,2004年第5期。
- 孙哲:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,复旦大学出版社,2001年。



- 唐小松,“美国公共外交研究的兴起及其对美国对外政策的反思”,《世界经济与政治》,2003年第4期。
- 唐小松、王义桅,“试论美国公共外交及其局限”,《现代国际关系》,2003年第5期。
- 唐勇、王鸿刚:“推动‘颜色革命’索罗斯基金会渗透全球”,《环球时报》,2005年4月18日。
- 肖小穗:《传媒批评:揭开公开中立的面纱》,黑龙江人民出版社,2002年。
- 吴飞:“新闻媒体应该享有这样的特权吗?”2002年第二届中国传播学论坛论文。
- 徐维源:《美国中央情报局:从罗斯福到小布什》,学林出版社,2002年。
- 徐耀魁主编:《世界传媒概览》,重庆出版社,2000年。
- 薛福康:《克林顿的政治遗产》,载于《光明日报》,1999年2月14日。
- 薛涌:《右翼帝国的生成》,广西师范大学出版社,2004年。
- 杨磊:《法规问题还是政府问题》,载于《新民晚报》,2000年3月16日。
- 杨正泉主编:《新闻发言人:理论与实践》,中国传媒大学出版社,2005年。
- 加塔诺·莫斯卡:《统治阶级》,贾鹤鹏译,译林出版社,2002年。
- 王立新:“试论美国外交史上的对外干预——兼论自由主义意识形态对美国对外干预的影响”,《美国研究》2005年第2期。
- 吴惕安、俞可平主编:《当代西方国家理论评析》,陕西人民出版社,1994年。
- 维尔夫雷·帕雷托:《精英的兴衰》,刘北成译,上海人民出版社,2003年。
- 安德鲁·古德温、加里·惠内尔编:《电视的真相》,魏礼庆、王丽丽译,中央编译出版社,2001年。
- 安东尼·吉登斯:《民族-国家与暴力》,胡宗泽等译,三联书店,1998年。
- 安东尼·吉登斯:《社会的构成》,李康、李猛译,三联书店,1998年。
- 奥利弗·博伊德-巴雷特、克里斯·纽博尔德编:《媒介研究的进路》,汪凯、刘晓红译,新华出版社,2004年。
- 弗朗西丝·斯托纳·桑德斯:《文化冷战与中央情报局》,曹大鹏译,国际文化出版公司,2002年。
- 帕特里克·邓利维:《民主、官僚制与公共选择:政治科学中的经济学阐释》,张庆东译,中国青年出版社,2004年。
- 洛克:《政府论》(下),瞿菊农、叶启芳译,商务印书馆,1982年。
- 尼古拉斯·阿伯克龙比:《电视与社会》,张永喜等译,南京大学出版社,2001年。
- 苏珊·L.卡拉瑟斯:《西方传媒与战争》,张毓强等译,新华出版社,2002年。
- 恽亦成:“布什向阿拉伯人民作交代”,《东方早报》,2004年5月6日,第3版。
- 上海社会科学院编:《法兰克福学派论著选辑》,商务印书馆,1998年。
- 邵培仁等:《新闻传播学》,江苏人民出版社,1995年。
- 王传宏、李燕凌编著:《公共政策行为》,中国国际广播出版社,2002年。

王沪宁:《美国反对美国》,上海文艺出版社,1991年。

王羚:《现代战争中的美国新闻控制》,载于《新闻爱好者》,2001年第9期。

王守昌、苏玉昆合著:《现代美国哲学》,人民出版社,1990年。

王希:《原则与妥协》,北京大学出版社,2000年。

王纬主编:《镜头里的“第四势力”:美国电视新闻节目》,北京广播学院出版社,1999年。

汪文斌、胡正荣:《世界电视前沿》(I),华艺出版社,2001年。

徐耀魁主编:《西方新闻理论评析》,新华出版社,1998年。

杨正泉主编:《新闻发言人:理论与实践》,中国传媒大学出版社,2005年。

吴必康主编:《美英现代社会调控机制》,人民出版社,2002年。

赵可金:“美国公共外交的兴起”,载于《复旦学报》,2003年第3期。

张定河:《美国政治制度的起源与演变》,中国社会科学出版社,1998年。

张国良:《现代大众传播学》,四川人民出版社,1998年。

张巨岩:《权力的声音:美国的媒体和战争》,三联书店,2004年。

张立平:《美国政党与选举政治》,中国社会科学出版社,2002年。

张前方:《宣传工作者的修养》,三环出版社,1999年。

张毅:“大学生预防艾滋病健康教育之现状”,《国外医学》,2002年12月。

张欣欣:《我知道的美国之音》,中国社会出版社,2000年。

张友伦等著:《美国社会的悖论》,中国社会科学出版社,1999年。

张自力:“论健康传播兼及对对中国健康传播的展望”,载于《新闻大学》,2001年第3期。

展江、杨鲁江:《新闻与战争》,人民出版社,1991年。

赵浩生:《漫话美国新闻事业》,北京出版社,1980年。

赵成根:《民主与公共决策》,黑龙江人民出版社,2000年。

甄树青:《论表达自由》,社会科学文献出版社,2000年。

郑德坤、张国华:《国际观察:‘美国之音’为美军鸣锣开道》,载于《解放军报》,2002年4月17日。

周振林主编:《实用新闻学》,黑龙江人民出版社,1988年。

朱世达主编:《美国市民社会研究》,中国社会科学出版社,2005年。

朱幸福、杨岩松:《白宫风雨荡政坛》,大众文艺出版社,2000年。

卓群:《“亵渎《古兰经》报道”拷问新闻良心》,《外滩画报》,2005年6月2日。

#### 英文文献:

A Strong Start For '24' on Fox, *New York Times*, October 31, 2002.

Adam Nagourney and Anne E. Kornblut, “White House Enacts a Plan To Ease Political Damage”, *New York Times*, September 5, 2005.

- Adam Nagourney and Janet Elder, "Public Voicing Doubts on Iraq And the Economy, Poll Finds", *New York Times*, January 20, 2005.
- Al Kamen, "Frozen in Their Tracks?" *Washington Post*, June 23, 1995.
- Andrew Buncombe, "White House Hits 'Newsweek' over Koran Row", *Independent*, May 17, 2005.
- Arthur B. Laffer, "'Ben Bernanke is the Right Person at the Right Time'", *Wall Street Journal*, October 26, 2005.
- Arthur F. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Transaction Publishers, 1984.
- Arthur F. Bentley, *Makers, Users and Masters*, Syracuse University Press, 1969.
- Alfred McAlister, Wayne Johnson & Carolyn Guenther-Grey etc. (2000): Behavioral Journalism for HIV Prevention. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, Vol. 77 (1): 143—159, Spring 2000.
- Alan D. Monroe, "Public Opinion and Public Policy, 1980—1993", *Public Opinion Quarterly*, Vol. 62, pp. 6—28.
- Alvin A. Snyder, Flight 007: The Rest of the Story; *Washington Post*, September 01, 1996.
- Andrew Hoskins, *Televising War: From Vietnam to Iraq*, London and New York: Continuum International Publishing Group, 2004.
- "Anticipating Rita", *Washington Post*, September 23, 2005, A22.
- Anne E. Kornblut, "Bush and Cheney Go West to Promote Proposal for Social Security Overhaul", *New York Times*, March 22, 2005.
- Angus Mackenzie, *Secrets: The CIA's War at Home*, Berkeley: University of California Press, 1997.
- Ben Bagdikian. *The New Media Monopoly*, Beacon Press, 2004.
- Bernard Weinraub, "The Attacks: Hollywood; For Now, Film Industry Scratches Violence in Favor of Family Fare and Patriotism", *New York Times*, September 16, 2001.
- Bruce Ressett, *Grasping the Democratic Peace*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.
- Carl Weiser, "Report lists 'public diplomacy' failures", *USA Today*, September 16, 2003.
- Charles Lindblom, *The Intelligence of Democracy: decision making through mutual adjustment*, New York: Free Press, 1965.
- Charles Atkin, "Communication and Political Socializations", *Political Communication Review*, Summer 1975, pp. 2—6.
- Ciar Byrne, "Sun brands Chirac 'Saddam's whore'" *Guardian*, Friday March 21, 2003.

- Corky Siemaszko, "Poll Shows Public in Bush's Corner", *Daily News*, March 19, 2003.
- Coakley, Jay J. *Sports in Society, Issues & Controversies*, 6<sup>th</sup> ed, Boston: WCB/ McGraw-Hill, 1998.
- Colleen Elizabeth Kelly, *The Rhetoric of First Lady Hillary Rodham Clinton: Crisis Management Discourse*, Westport, Connecticut, London: Praeger, 2001.
- Coombs, W. T. (1999). Information and compassion in crisis responses: A test of their effects. *Journal of Public Relations Research*, 11(2), pp. 125—143.
- Daniel Bell, "American Exceptionalism Revisited: The Role of Civil Society," *The Public Interest* 95(1998).
- Daniel Brandt, "Journalism and the CIA: The Mighty Wurlitzer", NameBase NewsLine, No. 17, April-June 1997.
- Daniel J. Boorstin, *The Image: A Guide to Pseudo-Events in America*, Reprint edition, Vintage, 1992.
- David A. Haberman and Harry A. Dolphin, *Public Relations: The Necessary Art*, Iowa State University Press/ Ames, 1988.
- David Barstow, Robin Stein, "Government video reports blur media ethics Segments don't always include source information", *New York Times*, March 13, 2005.
- David Gegen, "Agter 100 days, a President in Distress," *U. S. News and World Report*, May 3, 1993.
- David D. Kirkpatrick, "Book Unflattering to Bush Draws His Campaign's Fire", *New York Times*, September 9, 2004.
- Declan Walsh, "Newsweek apology fails to cool Qur'an anger", *Guardian*, May 17, 2005.
- Dennis L. Wilcox, Phillip H. Ault and Warren K. Agee, *Public Relations*, New York: Harper & Row, Publishers, 1986.
- David E. M. Sappington, Jr. Stockdale, K, Donald, "The Federal Communications Commission's Competition Policy and Marketing's Information Technology Revolution", *Journal of Public Policy & Marketing*, Spring 2003, Vol. 22, Issue 1, pp. 26—35.
- Doris Graber, Dennis McQuail and Pippa Norris ed., *The Politics of News: The News of Politics*. Washington, D. C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Doris Graber, *Mass Media and American Politics*, Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 1984.
- D. Hallin, R. Manoff and J. K. Weddle, "Sourcing patterns of national security reporters", *Journalism Quarterly*, Vol. 70, No. 4, Winter 1993, pp. 753—766.
- D. Hallin, *The "Uncensored War": The Media and Vietnam*, New York: Oxford University

- Press, 1989.
- D. Miller, *Tell Me Lies: Propaganda and Media*, London: Pluto, 2004.
- Donald R. Browne, *International Radio Broadcasting*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, Inc. 1982.
- Edward S. Herman and Noam Chomsky, *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, New York: Panthen Book, Random House, Inc., 1988.
- Elisabeth Bumiller and Richard W. Stevenson, "Bush, at 2nd Inaugural, Says Spread of Liberty Is the 'Calling of Our Time'", *New York Times*, January 21, 2005.
- Eleanor Singer, Theresa R. Rogers and Marc B. Glassman, "Public Opinion about Aids Before and After the 1988 U. S. Government Public Information Campaign", *Public Opinion Quarterly*, 55, 1991, pp. 161—179.
- Eric Deggans, "Journalists' outrage visible in coverage", *St. Petersburg Times*, September 8, 2005.
- Edition, *Newsweek*, May 9, 2005.
- Felicity Barringer, "Reporters Want More Access, But Are Careful to Ask Nicely," *New York Times*, October 22, 2001.
- Fines, S. *Crisis forecasting: What's the worst thing that could happen*, *Management Review*, 75, (1985), 53.
- Fitzhugh Green, *American Propaganda Abroad*. New York: Hippocrene Books, 1988.
- "For the Record", *Washington Post*, January 22, 1998.
- Frank Rich, "The White House Stages Its Daily Show", *New York Times*, February 20, 2005.
- Fred Kroger, "Governments Brand of Social Marketing", *Journal of Health Communication*, 1997, Vol. 2.
- Gath S. Jowett and Victoria O'Donnel, *Propaganda and Persuasion*. SAGE Publications, 1999.
- George Juergens, *News From the White House*, Chicago & London: The University of Chicago Press, 1981.
- George Melloan, "Global View: What Are The Lessons of Katrina", *Wall Street Journal*, September 13, 2005, Page 17.
- Harold Laski, *The Foundations of Sovereignty and Other Essays*, New York: Harcourt, Brace and company, 1921.
- Herbert I. Schiller, *Mass Communication and American Empire*, second edition, Westview Press, 1992.
- Howard Kurtz, "Bush Presses Editors on Security", *Washington Post*, December 26, 2005.
- "Howard Tumber & Jerry Palmer, *Media at War: The Iraq Crisis*. Sage Publications, 2004.

- “Immigrating Opinion for the White House”, *Bloomberg*, August 29, 2005.
- James Dao, “Panel Urges U. S. to Revamp Efforts to Promote Image Abroad”, *New York Times*, July 29, 2002.
- James L. Tyson, *U. S. International Broadcasting and National Security*. New York: Ramapo Press, 1983.
- Jim Richstad and Michael H. Anderson ed., *Crisis in International News: Policies and Prospects*. New York: Columbia University Press, 1981.
- Jim Rutenberg and Bill Carter, “Network Coverage a Target of Fire from Conservatives,” *New York Times*, November 7, 2001, p. B2.
- Joanne Ostrow “Lasting Images: Tumbling statue immediately burns into memory”, *Denver Post*, April 10, 2003.
- Indrani Sen, “Story that sparked riots questioned”, *Newsday*, May 16, 2005.
- Kauffman, J. “Adding fuel to the fire: NASA’s crisis communications regarding Apollo”, *Public Relations Review*, 25(4), (1999). p. 422.
- Karl Wolfgang Deutsch. *The nerves of government: models of communications and control*. London: Free Press of Glencoe, 1963.
- Katharin Q. Seelye and Neil A. Lewis, “Newsweek Says It Is Retracting Koran Report”, *New York Times*, May 17, 2005.
- Ken Herman, “Katrina and Rita: Politics: Bush poll numbers stuck at low point”. *Atlanta Journal-Constitution*, September 21, 2005.
- Kelly, J. A., St. Lawrence, J. S., Diaz, Y. E., Stevenson, L. Y., Hauth, A. C., Brasfield, T. L., et al. (1991). HIV risk behavior reduction following intervention with key opinion leaders of a population: An experimental community-level analysis. *American Journal of Public Health*, 81, Vol. 2, pp. 168—171.
- Jacques Ellul, *Propaganda*. Vintage, 1973.
- Jeff Greenfield, “When Facts Alone Won’t Do,” *New York Times*, November 2, 1998.
- Jeffrey E. Cohen, *Presidential Responsiveness and Public Policy-Making*, The University of Michigan Press, 1997.
- Joe McGennis. *The Selling of the President*, Pocket Books, 1970.
- John Pilger, *Hidden Agendas*, London: Vintage, 1998, p. 486.
- John Massaro, “Press Box and Propaganda? The Cold War and Sports Illustrated, 1956”, *Journal of American Culture*, Vol. 26, No. 3, September 2003, pp. 361—370.
- John B. Thompson, *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*, Cambridge: Blackwell Publishers Ltd, 2000.

- Joseph Hayden, *Covering Clinton: The President and the Press in the 1990s*, Westport, CT: Praeger, 2002.
- Juliette N. Kayyen and Robyn L. Pangi ed., *First to Arrive: State and Local Responses to Terrorism*, The MIT Press, 2003.
- Kenneth T. Walsh and Matthew Cooper, "Great Expectations Meet Bleak House," *U. S. News and World Report*, May 3, 1993.
- Lance Bennett, Lynne Gressett and William Haltom, "Repairing the News: A Case Study of the News Paradigm," *Journal of Communication* 35(2), Spring 1985.
- Lee Artz and Yahya R. Kamalipour, *Bring, em on: Media and Politics in the Iraq War*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005.
- Leon P buradat, *Understanding American Democracy*, Harper Cottins Publisher Inc, 1992.
- Lloyd Grove and Hudson Morgan, "Why Rove Can't Go... To Meeting", *Daily News*, September 16, 2005.
- Linton Weeks, "Operation War Language; How the Pentagon Mints Its Campaign Monikers?", *Washington Post*, September 21, 2001.
- Lisa de Moraes, "On ABC, CBS and Fox, a Whole Lotta Cross-Pollination Going On", *Washington Post*, August 6, 2004.
- Mark D. Alley, *International Power and International Communication*. Oxford: MacMillan, 1995.
- Mark Jurkowitz, "Fighting Terror/The Legislative Path the Media; Bush Aide Urges Restraint in Print", *Boston Globe*, October 12, 2001, Pg. A18.
- Martha Joynt Kumar and Terry Sullivan ed., *The White House World: Transitions, Organization and Office Operations*, Texas A&M University Press, 2003.
- Marra, F. J. Crisis communication plans: Poor predictors of excellent crisis public relations. *Public Relations Review*, 24(4), (1998). 461—475.
- Mark J. Rozell, *The Press and the Bush Presidency*. Preeger Publishers, 1996.
- Marvin Kalb, *One Scandalous Story*, New York: The Free Press, 2001.
- Marc A. Franklin and David A. Anderson ed., *Mass Media Law: Cases and Materials*, Westbury, New York: The Foundation Press, Inc, 1995.
- Melvin Small, *Covering Dissent: The Media and the Anti-Vietnam War Movement*, New Brunswick: New Jersey: Rutgers University Press, 1994.
- Maki Becker, "8,000 Iraqs Cry Uncle Surrender to Marines", *Daily News*, March 22, 2003.
- Maria Elena Letona, *State Government Provision of HIV/AIDS Prevention Programs*, New York: Garland Publishing, 2000.

- Marvin Kalb, *One Scandalous Story*, New York: The Free Press, 2001.
- Melvin L. DeFleur and Everette E. Dennis, *Understanding Mass Communication*, Houghton Mifflin Company, 1981.
- Michael Baruch Grossman and Martha Joynt Kumar, *Portraying the President: The White House and the News Media*, Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1981.
- Nancy Snow, *Information War: American Propaganda, Free Speech, and Opinion Control Since 9/11*, Seven Stories Press, 2004.
- Nell Hickey, "So Big: The Telecommunications Act at Year One," *Columbia Journalism Review* (January/February 1997), pp. 23—28.
- "No Press Cards for Spies", *New York Times*, March 18, 1996.
- National Weekly Edition, *Washington Post*, January 7, 2002.
- Nora Boustany, "Sitting around the Radio," *Washington Post*, December 21, 2001.
- Norbert Wiener, *The Human Use of Human Beings: Cybernetics and Society*, Boston: the Riberside Press Cambridge, 1954.
- Norman Ornstein and Thomas Mann ed., *The Permanent Campaign and Its Future*, Washington, D. C.: American Enterprise Institute and the Brookings Institution, 2000.
- Patrick G. Coy, Gregory M. Maney, and Lynne M. Woehrle, "Contesting Patriotism", *Peace Review*, 15—4, pp. 463—470.
- Paul C. Light, *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1995.
- Paul West, "Katrina's Wake", *Baltimore Sun*, September 16, 2005.
- Paul West, "Bush tells Arab world: 'Justice will be served'", *Seattle Times*, May 6, 2004.
- Peter Kornbluh, "El Mercurio file", *Columbia Journalism Review*, Sep/Oct 2003.
- Phil Rosenthal, "Saddam statue's great fall tells only part of Iraq story", *Chicago Sun-Times*, April 10, 2003.
- Philip Kotler and Eduardo L. Roberto, *Social Marketing: Strategies for Changing Public Behavior*, London and New York: The Free Press, 1989.
- Philip M. Taylor, *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*, Manchester and New York: Manchester University, 1992.
- Priscilla L. Southwell, "Voter Turnout in the 1986 Congressional Elections", *American Politics Quarterly*, Jan. 1991, Vol. 19 No. 1, pp. 96—108.
- Randy Shilts, *And the band played on: politics, people, and the AIDS epidemic*, New York: St. Martin's Press, 1987.



- Raymond Williams, *The Sociology of Culture*, New York: Schocken Books, 1982.
- Rhodri Jeffreys-Jones, *The CIA and American Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1998.
- Richard M. Pious. *The Presidency*, Allyn & Bacon. 1996.
- Richard Benedetto, "Rita response boosts Bush's poll ratings", *USA TODAY*, September 30, 2005.
- Richard E. Neustadt, *Presidential power* (2<sup>nd</sup> ed.), New York: Macmillan. 1985.
- Richard W. Stevenson, "Bush, on Arab TV, Denounces Abuse of Iraqi Captives", *New York Times*, May 6, 2004.
- Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency*, Westview Press, 1999.
- Robert D. Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 1, Jan. 1995, pp. 65—78.
- Robert Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven, CT: Yale University Press, 1989.
- Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, New York: The Free Press, 1967.
- Robert W. Pirsein, *The Voice of America—An History of International Broadcasting Activities of the United State Government 1940—1962*, New York: Arno Press, 1979.
- Robin Pan-Lener, "There's Room to Grow", *Government Communications*, March 1992.
- Robin Wright, "Top U. S. Officials Apologize To Arabs for Prisoner Abuse", *Washington Post*, May 5, 2004.
- Ron Suskind, "Faith, Certainty and Presidency of George W. Bush", *New York Times Magazine*, October 17, 2004.
- Rebekah Herrick, "Who Will Survive?", *American Politics Quarterly*, Jan 2000, Vol. 28 Issue 1, p. 96—110.
- Richard Morin and Claudia Deane, "71% of Americans Support War, Poll Shows", *Washington Post*, March 19, 2003.
- Richard W. Lee ed., *Politics and the Press*. Washington D. C.: Acropolis Books, 1970.
- Rosaleen Smyth, "Mapping U. S. Public Diplomacy in the 21<sup>st</sup> century", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55, No. 3.
- Robert McChesney, "The cost of commercialization", *The Quill* (Chicago, Ill.) Vol. 88, No. 3 Apr. 2000 p. 8—11.
- Robyn S. Goodman, "How Two Papers Covered President and Congress in China Trade Controversy", *Newspaper Research Journal*, Vol. 19, Issue 4, Fall 1998, pp. 40—57.
- Russell Kirk, *The Conservative Mind: From Burke to Eliot*, Regnery Publishing, 2001.

- “Running from Rita; What You Need to Know”, *Houston Chronicle*, September 22, 2005, Pg. 1.
- Sally Beatty, “Outfoxed: New Corp Channel Beat CNN in Total Number of Viewers for January”, *New York Times*, January 30, 2002.
- Sam Kernell, “The Theory and Practice of Going Public”, in Shanto Iyengar and Richard Reeves, eds., *Do the Media Govern?* Thousand Oak, Calif.: Sage Publications, Inc., 1997.
- Samuel Kernell, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, 2<sup>nd</sup> edition, Congress Quarterly Press, 1992.
- “Saving Private Lynch story ‘flawed’.” (May 15, 2003). *BBC News*, World Edition.
- S. M. Lipset, *Political man: The social bases of politics*. Anchor Books, 1963.
- S. Gilberg, C. Eyal M. McCombs and D. Nicholas, “The State of the Union address and the press agenda”. *Journalism Quarterly*, 1980, 57, pp. 584—588.
- Steven R. Weisman, “Under Pressure, Qatar May Sell Jazeera Station”, *New York Times*, January 30, 2005.
- Steven H. Chaffee, et al. “Mass Communication and Political Socialization.” *Journalism Quarterly*, 47, Winter 1970, pp. 647—659.
- Steven J. Whitfield, *The Culture of Cold War*, 2<sup>nd</sup> ed, Baltimore: John Hopkins, UP, 1996.
- “The State Department’s, uh, War Room”, *PR Week (sub req’d)*, November 17, 2005.
- “The Education Department’s Paid Apple Polishers”, *USA Today*, September 3, 2005.
- Tom Bowman, “Iraq war casualties mostly white, working class”, *Baltimore Sun*, October 30, 2005.
- Todd S. Purdum, “The President’s Speech Focuses on Ideals, Not the Details”, *New York Times*, January 21, 2005.
- “The Iraq Conflict: Iraq’s Entire 51<sup>st</sup> Division Surrenders as Allies Advance Capitulates”, *Independent*, March 22, 2003.
- “The War over the Leak”, *Time*, October 13, 2003.
- Thomas B. Edsall, “Clinton Loses Focus \_ And Time,” *Washington Post*, May, 1993.
- Timothy E. Cook, *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*. University of Chicago Press, 1998.
- “Uncle Sam Wants Your Parents”, *Slate*, August 22, 2005.
- “Under Bush, a New Age of Prepackaged TV News”, *New York Times*, March 13, 2005.
- Vernon Loeb, “Defense Secretary Earns High Marks for Handling of Crisis; Once-Embattled Rumsfeld Silences Critics”, *Washington Post*, September 20, 2001.

- Vernon Loeb and Dana Priest, "Missing Soldier Rescued; U. S. Forces Remove POW From Hospital", *Washington Post*, April 2, 2003.
- Yahya R. Kamalipour and Nancy Snow ed., *War, Media and Propaganda: A Global Perspective*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004.
- W. Dale Nelson. *Who Speaks for the President? The White House Press Secretary from Cleveland to Clinton*. Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1998.
- Will Irwin, *Propaganda and the News or What Makes You Think So?* Westport, Connecticut: Greenwood Press, Publishers, 1970.
- W. Lance Bennett, "Toward a Theory of Press-State Relations in the United States", *Journal of Communication*, Spring 1990, 40, 2, pp. 103—125.
- Wheeler Winston Dixon ed., *Film and Television After 9/11*. Southern Illinois University Press, 2004.
- Walter Williams, Frank L. Martin, *The Practice of Journalism*. Lucus Brothers Publishers, 1924.
- "White House Shocker", *New York Times*, October 25, 2005.
- William V. Kennedy, *The Military and the Media: Why the Press cannot be Trusted to Cover a War*. Westport, Conn.: Praeger, 1993.
- Zaller, John, and Dennis Chiu, "Government's Little Helper: US Press Coverage of Foreign Policy Crises, 1945—1991." *Political Communication*, 1996, 13, pp. 385—405.

## 后记

在耶鲁大学的老校区中,坐落着一座棕色的三层建筑,该建筑没有窗户,大门上没有任何标记。在耶鲁大学的地图上清楚地标明了这是骷髅会的会所,但是谁也不知道他们究竟在这个建筑的哪个地方、什么时候活动。秘密只有骷髅会的成员才知道。

“骷髅会”成立于1832年,宗旨是为了给移民美国的英裔精英分子的后代们创造一个宗教性质的秘密兄弟会,让该组织的成员形成一个互助关系网,以此互相帮助走上“通往财富和权力”的道路。骷髅会每年吸收15名大四学生入会,当今美国总统乔治·沃克·布什就是1968届的成员。不仅如此,他的父亲、爷爷皆是骷髅会成员。布什家族正是在骷髅会成员的帮衬下崛起,成为当今美国最显赫的家族之一。这些分布于美国各个领域的精英们,为布什家族的两代总统竞选贡献了大量的财力,扶植了父子两个代言人,为白宫、国会、最高法院、中央情报局、各大金融银行、联邦储备委员会、洛克斐勒、卡耐基、福特等美国三大基金会的骷髅会兄弟们谋取更多的利益。美国女作家亚历山德拉·罗宾斯认为:“正是耶鲁这些深深依靠兄弟会网络礼仪和金融支持的协会,而决非什么陈腐的杰出意识和教育,帮助布什家族建立了自己的政治王朝。”<sup>①</sup>

“骷髅会”在如今的美国已经不是秘密,它只不过是如今美国统治结构的一个缩影:政界、商界和学界的精英互相结成一个庞大的社会关系网,追求和捍卫精英阶层的权力、财富和声誉。耶鲁大学每年招收的新生中要留出一部分比例来照顾这些有权有势的家族。从1841年开始,布什家族的五代成员都进入耶鲁读书。<sup>②</sup>有钱人的孩子可以比平民子弟走一条更短的路,他们根本不用为每年4万美元左右的学费而发愁。进入常春藤的好处是加入精英关系网,为将来进入上流社会作准备。以哈佛、耶鲁为代表的常春藤大学为这张社会关系网培育了一批又一批的后备军,为这张关系网的发展提供了不尽的马力。

早慧的意大利学者莫斯卡在学生时代就发现了一个最富有成果、最具有启发性的假设:如果仔细观察任何国家,不论它通常被称为君主制、专制或共和制,都必定会发现实际的权力从未被一个人行使——不论是君主还是国家元首,这种权力也不是由全体公民行使的,而是被一个特定集团所行使,其数量与整个人口相比总是很小。<sup>③</sup>这个假设(或者结论)至今还没有被人推翻过,而且被越来越多的人论证。美国学者查尔斯·赖特·米尔斯在他的经典著作《权力精

① 亚历山德拉·罗宾斯:《坟墓的秘密:美国权力的隐秘通道》,中信出版社,2005年,第7页。

② “How VIPs Get In?”, *Time*, August 21, 2006, p. 45.

③ 加塔诺·莫斯卡:《统治阶级》,贾鹤鹏译,译林出版社,2002年,第1页。

英》中就写道：“（在美国）他们主宰了现代社会的主要等级制度和组织结构。他们支配着大公司，操纵着国家机器并拥有各种特权，掌握军权，占据着社会结构的战略要津，所有这一切集中了他们所享有的权力、财富和声望的各种有效手段。”<sup>①</sup>迄今为止，人类社会总是大多数人被少数人所统治，即使在代议制民主中也是如此。

以政治选举为主要标志的代议制民主看似由人民投票选择公仆，其实选票的背后还是政治经济权力的较量。当今美国政治有两条黄金规则：规则一，谁有钱（或者谁能够筹到钱），谁就有可能赢。竞选，最终比的是金钱实力；规则二，谁能够让大部分人了解他喜欢他，谁就有可能赢——这多半要靠媒体的力量。规则二与规则一是紧密联系在一起的，因为有钱人可以买电视时间和报纸版面，获得露面的机会。黄金规则，就是有黄金的人制定的规则。政治竞选，仿佛是精英集团之间的赌博游戏，各自下注，赢的一方则可以为本集团获得更多的利益。庄子说：“窃钩者诛，窃国者诸侯。”萧伯纳说：“偷一条面包进监牢，偷一条铁路进国会。”窃国或者偷铁路都不会进监狱，只要你属于精英集团。

西方资产阶级革命在西方历史上具有划时代的意义。但是这样的革命也没有逃脱这样的循环：一小部分人统治着一大部分人，由于种种原因，一大部分人对于这一小部分人忍无可忍，于是起义革命，夺取政权，一大部分人似乎掌握了自己的命运，但是没过多久，社会又重新分离出了一小部分人，对大部分人实行统治。权力一开始属于人民，但最终总是凌驾于人民之上。革命，就是重新洗牌。

与专制制度相比，代议制民主超越前人的地方在于，用一种制度，让普通民众可以用和平的方式选择不同的精英集团来统治自己，而且这种制度能够保证不同的利益集团之间有权力制衡与互相监督，防止出现不可一世的独裁者。美国就是如此。

美国宪法为这个国家搭建了“权力互相制约与制衡”的政治制度。总统、国会和最高法院各司其职，并且互相监督，没有任何一方可以凌驾于另外两方之上。如果一方出现差错，另外两方可以通过合法的手段，代表人民对其采取措施。例如，水门事件，尼克松干了违法的勾当，就遭到了国会的弹劾，最终被迫辞职下台。又如2006年，美国民众对于布什政府发动伊拉克战争怨声载道，11月的中期选举，大部分选民通过投票选择了民主党控制国会，以期扭转共和党政府的单边政策。吵吵闹闹才是民主的风格，独裁只能带来一汪死水，或者滔天革命。

另外，美国国家和社会的关系，决定了美国社会有足够的力量来影响甚至对抗国家机器。即使是精英集团，也要接受来自社会力量的监督，百姓可以通过一些渠道（如接受高等教育、参加利益集团，利用新闻媒体）进入精英集团或者对精英集团施加影响力。20世纪六七十年代，美国民众发起的民权运动、反越战示威游行，迫使政府通过一系列法案保障少数族裔的权利，并且使得政府从越战这块美国对外政策的沼泽地中撤军。民权运动和反越战皆是美国社会巨大能量的反映——社会有足够的力量与国家进行博弈，迫使精英集团让步。

<sup>①</sup> 查尔斯·赖特·米尔斯：《权力精英》，王昆、许荣译，南京大学出版社，2004年，第2页。

但即使是以上两种机制,也不一定能够保证有效的制约。2006年11月,民主党控制国会后,虽然参众两院屡次提议缩减伊拉克战争的军费,但总是雷声大、雨点小。到2007年2月,民意调查显示,63%的民众并不满意国会在制衡布什政府伊拉克政策中所发挥的作用。<sup>①</sup>国会在阻止增兵伊拉克上的表现差强人意。时至今日,共和党和民主党仿佛真是“一丘之貉”,两党在意识形态、相关方针、政策上已经没有太大差别。再来看利益集团。即使在利益集团蓬勃发展的20世纪六七十年代,美国的利益集团还是以中等阶级为主体,社会最下层中仍有69%的人没有参加任何组织。多数集团成员属高收入阶层或受过高等教育的人群。经济状况处于最上层的人中有35%的人同时是多个集团的成员,有45%的人未加入集团。而最下层的人中只有14%的人归属于两个或更多的集团。<sup>②</sup>

人民创造历史,但历史并不一定由人民来书写。以前读李鸿章诗:“一万年来谁著史,三千里外觅封侯”,不禁热血沸腾,以为大丈夫应如是。现在想来,“著史”与“封侯”其实是息息相关的。只有封侯,才能著史,或者“留取丹青照汗青”。无论流芳百世,或者遗臭万年,终须进入统治阶级才能为之。中国向来有史官传统,但“春秋笔法”也要“为尊者讳”,“太史简”、“董狐笔”写的只不过是帝王将相的家事。

话语权始终掌握在统治阶级的手里,直到西方现代传媒的产生。第一张现代意义的报纸诞生在商品社会初露萌芽的威尼斯。以沟通信息为主要功能的早期报纸自诞生起就以商品自居。随着市民社会的发育、发展和日渐成熟,现代传媒为早期的资产阶级和市民阶层提供了说话的舞台。在西欧,报纸为资产阶级革命夺取政权发挥了积极作用,而在美国,殖民地时期的报纸也为殖民地人民开启风化、赶走英国殖民者立下了汗马功劳。从书籍、报纸、杂志到广播、电视和因特网——现代大众传媒的发展其实是给普通百姓创造个说话的地方。尤其是美国。美国政府从建国起,就对商业媒体的发展采取鼓励的姿态,如对于报纸、杂志的邮政补贴,到后来对电话、广播、电视和因特网的规制,都是以鼓励商业发展为前提的。<sup>③</sup>传媒发展初期的商业竞争,降低了传媒商品的价格,使得普通百姓能够阅读。既然是商品,就不得不尊重消费者的意见。因此,从这个层面上来说,王侯将相、市井小人皆可影响媒体。

有一句话叫做“今天的新闻,就是明天的历史”。如何理解?在这句话中,如果把历史作为人类社会发展的客观过程来看,则今天的新闻就是明天的历史;如果把历史作为一种历史叙述来看的话,具体的新闻报道只能成为历史叙述的题材,而不能真正成为历史。新闻媒体参与历史过程,是因为当今社会,新闻媒体作为一个重要的力量,以其自身对于政治、经济、社会等各

① “Iraq Debate Polls”, CNN, Feb. 13.

② Herbert Hyman and Charles Wright, “Trends in Voluntary Association Membership of American Adults,” *American Sociological Review*, 36, April, 1971, pp. 191—206. 转引自谭融:《美国利益集团政治研究》,中国社会科学出版社,2002年,第5页。

③ 与美国不同的是,英国和法国政府在18、19世纪通过种种措施限制了商业媒体的发展,使得早期报纸成为少数精英垄断的媒体,与大众无缘。即使是著名的英国广播公司,也并非商业媒体,而是公共媒体,由政府来监管财政,见 Paul Starr, *The Creation of the Media: Political Origins of Modern Communication*. New York: Basic Books, 2004.

大议题的报道和评论,影响了历史进程,从而影响了历史叙述。在新闻学研究中,“CNN 效果”(CNN effect)<sup>①</sup>已经作为一个专有名词被学者广泛接受,意即 CNN 这样一个全球性的有线电视新闻网,以其对全球事务(特别是外交、战争)的报道,对于国家对外政策的制订具有一定的影响力。可见,现代大众媒体不仅是历史过程的记录者,而且也是历史过程的参与者。信息和知识不再为特权阶级所垄断,大众传媒的发展使得普通老百姓对于当今社会的发展有了参与感。

谁能为媒体设置议程?理论上来说,谁都能为媒体设置议程。但谁最有可能为媒体设置议程呢?马克·费什曼(Mark Fishman)在1980年出版的《制造新闻》一书中,就提出了“官僚政治对新闻的补贴”(bureaucratic subsidization of the news),即媒体为了追求政治新闻的可靠性,往往依赖于政府的信息源,因为一般来说,政治的信息源是最权威的,而正是因为这一点,政府往往通过把握信息源甚至歪曲事实的方式来影响和控制媒体。<sup>②</sup>约翰·塞拉(John Zaller)把政府的概念扩大到了精英。他发现,公众对于公共事务的意见和反应,在很大程度上取决于不同精英之间是如何讨论这些议题的。<sup>③</sup>媒体使得普通百姓对于当前的公共事务有了参与感,但这种民主参与也有其局限性。特别是1990年代后期,美国媒体刮起了兼并风,“大鱼吃小鱼,小鱼吃虾米”,形成了目前五大媒体集团占据了大部分媒体市场份额的局面。<sup>④</sup>大集团的运作方式,使得新闻室(newsroom)更容易受到政治和商业的影响,集团可能因为与政府有大宗的交易而删减批评政府的报道,媒体揭露的对象很有可能和自己同属一个集团——这些都使得观点市场的多样性受到了削弱。大众传媒是大众社会的一大标志,但20世纪的大众社会也孕育了希特勒这样的杀人魔王,广播成了当时普通人聆听元首讲话的必要渠道。“操纵一大群人往往要比操纵一小撮人容易得多。”<sup>⑤</sup>大众常常偏听偏信,大众传媒非但不能帮助人们对问题进行审慎的、有意义的讨论,反而使得希特勒这样的野心家有了可乘之机。

民主政治让一部分人获得了前所未有的自由,但与人类漫长的专制历史相比,民主还只是一个襁褓中的婴儿,令人激动而又不那么完美。作为民主政治的主要标志之一的现代传媒亦是如此。现代传媒的出现是一种进步,因为它为普通人影响历史进程提供了一个正常的渠道。但是我们不应该过度兴奋。媒体的好与坏同一个硬币的两面一样,是一个一分为二的问题。追逐名人、歪曲真相、追求轰动效应——媒体的其他特性与自身的民主特性通常是相违背的。新闻与行政、立法、司法、警察和军队一样,都有可能为统治者所操纵。历史总为胜利者写就,与那些势利的历史撰写者相比,媒体也好不到哪里去。一万年来谁著史?究竟应该设计什么

① Steve Livingston, “Clarifying the CNN Effect: An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention”, Research Paper R-18, the Shoreinston Center, Havard University, June 1997.

② Mark Fishman, *Manufacture the News*. Austin: University of Texas Press, 1980.

③ John Zaller, *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

④ 根据学者巴格底坎的研究,这五大媒体集团是时代华纳、迪斯尼、贝塔斯曼、新闻集团和维亚康姆。参见 Ben Bagdikian, *The Media Monopoly*, 6<sup>th</sup> ed., Beacon Press, 2004.

⑤ 罗伯特·米歇尔斯:《寡头统治铁律:现代民主制度中的政党社会学》,天津人民出版社,2003年,第21页。

样的制度能够真正让人民来撰写历史,需要更长的时间来寻找答案。

本书是在我的博士论文的基础上修改完成的。修改本书的时候,我正在美国耶鲁大学学习。亲历本书所研究的对象——美国,使我在落笔时更有了一份感性认识。旅行者总是能够轻易在国外发现自己国家没有却向往拥有的东西。来到美国,感触最深的并非是曼哈顿的灯红酒绿、国会山的雄伟或是四通八达的高速公路,而是美国普通老百姓的精神面貌,以及美国社会的巨大能量。一个国家的强大并非只是拥有多少原子弹或是国民生产总值有多高,更重要的是在于这个国家的普通民众是否真正能够拥有独立自主的人格、公共生活的责任权力及自治的能力。笔者在美国期间,国内正值“大国崛起”热。中国人的崛起梦已经做了一百多年了,现在终于看到了一点苗头。然而身处世界上最强大的国家,让笔者多了一份冷静和清醒。仅就高等教育而言,中国与美国的差距何止千里万里。其实最重要的问题并非何时崛起、何时赶超英美,而是以什么样的方式崛起,普通百姓能否从崛起中真正获益。富国不仅要强兵,更要新民和惠民。一百多年前,梁启超发表《新民说》,意在改造国家应从改造普通百姓入手。一百年光阴,看似很长,其实也短。有时候,我们以为自己日行千里,其实只积跬步。民是国的基础,每个人都是中国的脊梁。中华民族的伟大复兴,是与每个普通中国人的生活息息相关的。

感谢父母对我的养育之恩,感谢太太曹蕴一直陪伴在我身边,默默地支持我。我与太太前世结缘、今生相聚,更加幸运的是,我们都有共同的理想与追求。做学问对于年轻人来讲,是一件辛苦而又清贫的事情,幸得父母、岳父母及太太无私的支持,才得以取得一点小小的成绩,而即使这么一点小小的成绩,也终究是他人成就,自己付出太少,而得到太多。

感谢读研究生期间,秦绍德、孙哲和张国良三位导师对我的教诲和帮助。古人云:“得只字片纸而卓然成家。”多年来,老师们对我青眼相看,我从老师那里得到的岂止只字片纸,然而光阴蹉跎,自知在学问上的努力远远不够,何谈“卓然成家”。但即使并未取得什么好的成绩,也终究感到欣慰。因为学海茫茫,即使取一瓢饮,也甘之如饴。灯下苦读,虽清贫辛劳,但拥有一份遨游学海的幸福,亦已知足。做学问的目的并不是“卓然成家”,而是体会探索宇宙人生的快乐。

感谢约瑟夫·福克斯(Joseph C. Fox)先生资助我到耶鲁大学学习。以前做美国研究,因为没有去过美国,下笔时总觉得隔着一层纸,这次能够亲历美国生活,为我的研究增加了许多感性认识。福克斯先生耄耋之年还孜孜不倦地资助我们这些年轻学子来耶鲁学习,希望我们能够成为世界领袖和公民大使,将来能够对世界和平作出贡献。这个理想看似很大,但其实就在足下。因为只要心里充满和平,即使不封王拜相,也能为世界和平作出自己的一份贡献。反之,如果心中充满恶念,即使做了一件很小的恶事,也是在拆毁和平的灯塔。

另外,也要感谢上海人民出版社的赵荔红老师和罗湘老师。正是这两位老师逐字逐句的推敲和“为人作嫁衣”的忘我精神,才使得本书能够顺利出版。

读书之余,我时常勉励自己要做大学问。何谓大学问?第一,如太史公所言:“究天人



际,通古今之变,成一家之言。”天命和人事是紧密相连的,宇宙和人生是一体的。大学问应该能够知天命、晓人事,能够探索宇宙和人生的最高法则。

第二,大学问应以道德为基础。正如爱因斯坦在纪念居里夫人的演讲中所言:“第一流人物对于时代和历史进程的意义,在其道德品质方面,也许比单纯的才智方面的成就还要大。即使是后者,它们取决于品格的程度,也远超过通常所认为的那样。”第一流的学问是以崇高的道德为基准的,应知行合一。缺少对人类命运和人道关怀,学问只不过是追名逐利的工具和书斋里把玩的消遣品。

做学问需要我们去寻找自我。但是也许只有忘掉自我,才能找到自我。学问不是舞文弄墨的游戏,而是筌路蓝缕的生活实践。此书就当是我六年研究生生活的总结吧。

Images have been losslessly embedded. Information about the original file can be found in PDF attachments. Some stats (more in the PDF attachments):

```
{
  "filename": "MTE5NTAyNzcuemlw",
  "filename_decoded": "11950277.zip",
  "filesize": 118668655,
  "md5": "7a68744f1e9575ae601014869b8226cb",
  "header_md5": "091edd747f5666ac496d1e07210be182",
  "sha1": "d03656e04aa0b5dc9a66b408afe3b757133688b5",
  "sha256": "8a48d97e74b05d48944cb1f6ebf71b06f400452421630375d7e79ddfc5774ec8",
  "crc32": 1369430067,
  "zip_password": "",
  "uncompressed_size": 124333666,
  "pdg_dir_name": "\u2510\u256a\u2553\u255e\u2563\u2561\u2550\u00bf\u00fa\u2551\u251c\u2514\u2563\u00b7\u2552\u25a0\u2555\u00ab\u2561\u2500\u251c\u255c\u2560\u03c3\u2568\u221a\u2524\u00bd_11950277",
  "pdg_main_pages_found": 237,
  "pdg_main_pages_max": 237,
  "total_pages": 257,
  "total_pixels": 1641333584,
  "pdf_generation_missing_pages": false
}
```