

軍隊公共關係：美國與我國的比較研究

方鵬程
新聞學系
助理教授

摘 要

本研究採取歷史比較法，對美國與我國實施軍隊公共關係（公共事務）的傳統、社會基礎，以及美國與我國軍隊公共關係做法（又分內部資訊、社區關係、媒體關係）進行比較分析。

在軍隊的公關傳統上，美軍與國軍同樣均擁有優良的資產，但在在社會基礎上，美軍與國軍面對截然不同的社會環境。而從軍隊公共關係的做法上來看，兩者呈現頗大差異，除內部資訊較為接近外，社區關係、媒體關係則甚且是「小同大異」。

自台灣地區解嚴以來，國軍已不斷精進媒體關係的作為，但在雙向溝通、形象塑建等的觀念與創新求變，有待持續努力，以擺脫過去予人保守與被動的束縛。尤其面對中共不放棄武力的威脅及「三戰」策略時，類如美軍在不妨礙國家安全的資訊暴露以達止戰的機制與做法，或有其參考的價值。

關鍵詞：軍隊公共關係、公共關係、內部資訊、社區關係、媒體關係

壹、前言

在公共關係史上，有兩位知名的前輩，他們是美國公關先驅李氏（I. Lee）與柏耐斯（E. Bernays），前者確立公關為一門專業，後者致力於公關教育（孫秀蕙，2000）。柏耐斯在 1923 年為世人寫下的第一本公關書籍《輿論的具體實踐（Crystallizing Public Opinion）》中明言（Bernays, 1961: 12）：「公共關係的三個構成要素，與我們生活的社會有著相同而久遠的歷史，那就是：告知（informing）、說服（persuading）及整合（integrating）。」

日後隨著社會變遷日益加速擴大，公共關係所牽涉的領域愈廣，各方見解與主張亦不盡相同，包括美國公共關係協會（PRSA）在內的各個國際性公共關係組織，都有各自採用的意義。但綜合他們的看法，其中有一些關鍵用字值得注意，包括刻意的（deliberate）、規劃的（planned）、表現（performance）、大眾利益（public interest）、雙向溝通（two-way communication）和管理功能（management function）（Wilcox, Ault & Agee, 1998: 6-8）。

對於這些內涵，我們可以認識到公共關係是在為組織從事「開疆闢土」的工作。一個組織的「疆域」，並非只是「工作場所」內而已，所有外部（external）與內部（internal）的大眾和員工，都是開拓的對象，以獲得更廣泛的支持與善意。Wilcox 等人（1998: 8）將公共關係當作能夠導致某種結果的一系列活動、改變與功能的過程（as a process），以及 Gruning & Hunt（1984: 9）等視公共關係為溝通內外的拓展邊界角色（boundary role），其意均在於此。

公共關係源遠流長，又經過近一個世紀的發展，已然為一日趨完備的學門。雖然其意涵仍難免言人人殊，但在軍隊公共關係實務領域上，美軍所實施內部資訊、社區關係、媒體關係的三大面向，已為世界的領導典型。相對於美軍，國軍並未採取此一制度，而是在政戰制度下推動類似工作，已逾半個世紀之久，兩者之間具備某種程度的比較基礎。

本研究採歷史比較法，對美軍與國軍在軍隊公共關係進行比較分析。除前言、第二節追溯了人類公共關係的歷史之外，其次分論美軍及國軍公共關係的做法，最後予以比較分析，並作出結論。但為求分析的深入層次，在分論美軍及國軍公共關係時，均以公共關係（公共事務）的傳統、社會基礎及做法（又分內部資訊、社區關係、媒體關係）等三部份進行。而須先做說明的，美軍所採用的名稱為「公共事務」，國軍則暫賦予「公共關係」之名，俾方便本研究的進行。

貳、公共關係的歷史

Straubhaar&LaRose (1997) 在他們的著述裡，列舉了六個人類公共關係發展的重要里程碑：(一) 西元前 49 年，凱撒 (J.Caesar) 提升自己為羅馬的帝王；(二) 西元 1792 年，法國成立宣傳活動部門；(三) 1897 年，「公共關係」一詞正式出現；(四) 1900 年，美國第一家民間宣傳公司成立；(五) 1923 年，《輿論的具體實踐》問世；(六) 1954 年，美國公共關係協會 (PRSA) 制定道德法規。

除了上述六項之外，若能加上 1914 年，Ivy Lee 發布「聲明原則」，以及世界一些主要軍事國家在國際上的公關作為，例如 1914 年英國成立戰爭宣傳局 (War Propaganda Bureau)、1934 年英國設立了英國文化委員會 (The British Council) 等，當更能透視公共關係的歷史脈動 (參閱表 1)，並符合本研究的研究目的。

表 1：公共關係的重要里程碑

| | |
|--------|--------------------------------|
| 49b.c. | 凱撒 (J.Caesar) 提升自己為羅馬帝國的帝王。 |
| 1792 | 法國成立宣傳活動部門「Bureau d'Esprit」。 |
| 1897 | 「公共關係」一詞正式出現。 |
| 1900 | 美國第一家民間宣傳公司成立。 |
| 1914 | Ivy Lee 發布「聲明原則」。英國成立戰爭宣傳局。 |
| 1923 | 柏耐斯的《輿論的具體實踐》問世。 |
| 1934 | 英國設立了英國文化委員會。 |
| 1954 | 美國公共關係協會 (PRSA) 制定有關公共關係的道德法規。 |

資料來源：整理自 Straubhaar&LaRose (1997：391) 等。

一、原始的公關活動

在戰爭傳播的歷史過程中，一些重要的帝國、政府或帝王均曾動用無法數盡的金錢與民力興建公共建築、雕塑，或鼓勵詩文、音樂、戲劇等的創作，其實這正是現代公共關係思想與活動的雛型。這些公共造產或創作，不只在區分奴隸、平民與祭司、貴族及統治者之間的身分差別，而最終目的則是形成潛移默化的宣傳作用。

例如在古代的以色列，聖經及各種宗教作品是塑造民眾心靈最有力的方法。隨著希臘版圖的不斷拓展，文字也發展成社會整合的力量之一，尤其在雅典的市集或圓形劇場，逐漸形成公眾論述的中心地區，雄辯因而蓬勃發展，開啟今日遊說的先河(Seitel,1992)。在古代羅馬，公關的力量可由這些諺語看出，例如「vox populi, vox Dei (人民的聲音就是上帝的聲音)」及「res publicae (公共事務)」，它們所代表的含意就是「共和政體(republic)」(Straubhaar&LaRose,1997:390)。

凱撒每次出征前，即是出版品、儀式與活動的活躍時期。西元前49年，在橫渡義大利北部盧比肯河(Rubicon)時，有關他統治高盧(Gaul)時各種豐功偉績的報導業已大量傳播。許多的歷史學者認為，凱撒不僅是能爭善戰的英雄，而且為贏得民眾認同的心思與手法，都是十分出色的公共關係宣傳佳作(同前註；李道平等，2000)。

凱撒在公關作為上的另一項重大創舉，就是下令創辦《每日紀聞(Acta Diurna)》，這個在塗有石膏的木板上，刻寫新聞訊息，張貼於公共場所的「板報」，是西方公認的第一個報紙，亦是政府透過公辦媒體以宣揚政績的先鋒。

二、美國公關的興起

Wilcox 等人(1998:25)指出，現代世界公共關係功能的演進，歷經新聞代理(press agency)、公開宣傳(publicity)¹及顧問諮詢(counseling)三個主要階段，其實這樣的分析與論斷，所描繪的正是美國公關的發展狀況。

新聞代理即「從事宣傳(hyping)」，不過這裡所謂的宣傳是指早期受雇為戲院、產品或藝人促銷，以提供廣告及新聞稿給媒體的人與行為。孫秀蕙(2000)認為這就是運用誇大、聳動的語言與數字，利用公眾好奇心及窺人隱私的慾望，以促銷某位人物與產品。

公開宣傳(publicity)即與本研究有著極大關聯，但它涵蓋政府與民間的作為，亦即美國政府與民間公司一樣，都擅長且自得於「自我推銷」，祇不過演進至今換成不同的名稱而已(詳參下節)。

顧問諮詢即是提供當時大企業服務，協助建立公司形象及應對危機。這是順應美國資本主義發展的一種自然而然衍生的新行業，李氏與柏耐斯乃箇中代表人物。

¹ 英文中的公開宣傳(publicity)與宣傳(propaganda)二字的字義是有所區別的，前者是指訊息的發布與處理，後者則是指操縱訊息以說服民眾。但中文中並沒有適當的用詞以資區別。唐棣(1996)將publicity譯為「文宣」，本研究則譯為「公開宣傳」。

19 世紀的後 20 年及 20 世紀初，鐵路產業等公用事業迅速擴展，使得美國趨於強盛，資本主義規模逐漸凌駕全球，但從中滋生勞資糾紛問題亦層出不窮，各大型企業公司因應之餘，除了練就了宣傳本領，亦聘請專業顧問提供諮詢服務。此時正是公共關係事業蓬勃發展的時期，確立了公關的顧問諮詢地位與功能。

值得記述的是美國西屋公司，首先雇用專職人員撰寫參考新聞稿，1889 年成立號稱全美企業的第一個宣傳部。另美國鐵路公會（Association of American Railroads）則宣稱他們是第一個使用「公共關係」一詞的組織，該名詞曾在 1897 年時已出現在他們的《鐵路文獻年鑑（Year Book of Railway Literature）》之中。

到了 1900 年，原以個人型態存在的報導或宣傳人員，已演變為專家組合的顧問公司，第一家民營宣傳公司「宣傳局（The Publicity Bureau）」在波士頓成立，哈佛學院為其著名的客戶（Wilcox, Ault & Agee, 1998）。在 1906 年時，因為全國的鐵路公司聘請該公司從事國會遊說，而使該公司聲名大噪，此後大部分鐵路公司都成立自己的公關部門。

李氏與柏耐斯兩人均曾在為大企業提供宣傳與諮詢的服務中大顯身手（詳參孫秀蕙，2000），李氏無疑是美國第一位公關專業顧問，柏耐斯則於 1923 年出版《輿論的具體實踐》，引起廣泛注意，紐約大學因此邀請他講學，開授了美國第一門公共關係課程，其後又進入美國的戰時部門工作。

當 1914 年煤礦罷工事件時，李氏受雇於洛克菲勒（John D. Rockefeller, Jr.），此一事件即是知名「魯德洛大屠殺（Ludlow Massacre）」，經他勸說洛克菲勒出面慰問受害曠工家屬而有效化解。早於此一事件的 1906 年，他為一家無煙煤公司服務時，曾發布了一份所謂的「聲明原則（Declaration of Principles）」，揭示了「在與公眾交涉時秉持公開、正確與誠實」的觀念（Wilcox, Ault & Agee, 1998: 33），許多文獻均肯定此一聲明的歷史地位，推崇他無異將 19 世紀的新聞代理，轉變成 20 世紀的公共關係事業（Wilcox, Ault & Agee, 1998; Dominick, 1999; 李道平等，2000）。

三、戰爭宣傳的演變

從過去的經驗來看，宣傳是戰爭致勝的必要方法之一，但宣傳不只存在於戰時，而是國家經常的作為，通常在戰爭之後，宣傳又以不同的名稱、型式出現，「宣傳」則被隱藏或包裝，被另外華麗動人的名義取而代之。

歷史明載世界上第一個宣傳活動機構，是法國大革命期間的產物。1792 年，法國國民會議（National Assembly）成立第一個宣傳活動部門「Bureau d'Esprit」，隸屬於內政部之下。該局不但提供補助給媒體的編輯記者，同時派遣許多官員分

赴全國各地，以聯繫並爭取社會大眾對法國大革命的支持，這應是現代國家正式設置宣傳機構之始（李茂政，1985；Straubhaar&LaRose,1997）。

在英國方面，它不像其它歐洲內陸國家擁有徵兵制，如要動員組織軍隊，則須付出更大的政治力量，這也使得它的宣傳經驗常居領先地位。一次大戰時，英國在1914年成立戰爭宣傳局（War Propaganda Bureau），經過不斷的淬鍊，該機構變成結合對內提振民心士氣，對外針對敵軍及其人民心理作戰的機器。

1917年美國宣戰後，即於一週內便成立公共資訊委員會（Committee on Public Information，簡稱CPI）。該委員會是威爾遜（Woodrow Wilson）為了動員民眾參戰，並鼓勵購買戰爭債券所成立的，他任命當時頗富聲望的記者克里爾（George Creel）擔任該委員會主席。另柏奈斯（E.Bernays）與對公關理論基礎甚有貢獻的李普曼（W.Lippmann），當時都曾任職該委員會的外交服務分部，兩人在大戰結束後還陪同威爾遜總統出席巴黎和會，協助起草著名的14點和平計畫（Hiebert,1991）。

二次大戰時，英國於1934年，為對抗德國納粹的宣傳機器，設立了英國文化委員會（The British Council）。美國政府沿襲CPI的經驗，成立了戰時新聞局（Office of War Information，簡稱OWI）負責國內外宣傳。該局在《紐約時報》名報人戴維斯（E.Davis）擔任局長，奠立日後美國新聞總署（US Information Agency）的基礎，代表美國向全世界發言。

二次大戰後，全世界進入了一個新紀元，代之而起的是國際新聞的傳播活動。此時美國的主要目標在對抗共產黨宣傳、平衡國際共黨的歪曲報導，提供美國政府的正確形象及為美國作公共關係等（李茂政，1985），如1950及60年代期間，《美國之音（The Voice of America）》、《自由之音（Radio Liberty）》、《自由歐洲之音（Radio Free Europe）》²的相繼設立與運用。蘇聯著名的國際宣傳工具則有《塔斯社（TASS）》、《新聞通訊社（Novosti）》、《真理報（Pravda）》、《消息報（Izvestia）》、《和平及進步電台（Radio Peace and Progress）》、《蘇聯輿論之聲（Voice of Soviet Public Opinion）》，但蘇聯否認它與後兩個電台的關係，只承認《莫斯科電台（Radio Moscow）》是官方電台。

如今世界上各主要國家仍維繫國際宣傳不遺餘力，但均已脫掉宣傳的外衣。英國主要由英國文化委員會、英國廣播公司（BBC）、中央新聞局（Central Office of Information）等負責推動（李茂政，1985），文化委員會分支機構遍及全球，

²《自由之音》、《自由歐洲之音》都由中央情報局供給資金，前者使用俄語等15種語言向俄國廣播，後者則以保加利亞語、捷克語、匈牙利語、波蘭語及羅馬尼亞語廣播（李茂政，1985；李瞻，1992）。

經費雖由國庫負擔，但號稱仍是民間獨立單位「對外關係委員會（Committee for Relations with Other Countries）」所辦，與政府的中央新聞局不相統屬（陸以正，2005年7月25日）。

OWI 後演變為美國新聞總署，於 1997 年併入國務院，特設一位主管公共外交與公共事務的副國務卿（Undersecretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs）統籌一切，下轄《美國之音》到遍布全球的 200 餘個美新處（同前註）。

法國類似的機構叫作「法語聯盟（L'Alliance Française）」，在全世界大部分國家都有設置，尤其非洲使用法語各國，其聲勢尤為浩大。德國因受二次大戰之累，只得以 18 世紀文豪的名字，在國外遍設「哥德學院（Goethe Institute）」。中共在教育部下設立「國家對外漢語教學領導小組」，簡稱「漢辦」，自 2004 年在北京召開「孔子學院建設工作會議」之後，已動用其北京語言大學、北京大學等著名學院，在全世界擬設立 100 所「孔子學院」（同前註）。

參、美軍的公共事務

從上一節的探討，可知美國在公共關係的開拓與成長，有其得天獨厚的背景。這個國家在誕生之前，或至今只有 200 餘年的歷史，不論從政府、軍隊或民間的各種角度看，處處充滿著公關的機能與活力，而且在相關名詞的使用上，亦顯得特別的活潑與「多元」。

Wilcox 等人（1988：11）指出，既使「公共關係（Public Relations）」一詞已為全球通用，從 1990 年開始，美國企業界卻有增加採用「企業傳播（Corporate Communications）」的趨勢。美國政府、社會服務機構、大學等較常採用「公共資訊（Public Information）」；美國國防部則一直採用「公共事務（Public Affairs）」一詞。Newsom & Scott（1981）則認為美軍公共事務與民間企業的公共關係有不同的定義，前者是從軍事新聞發展而來，但其功能更為擴大。軍事新聞原指公開宣傳（publicity），但公共事務的功能則包括對內與對外的公共關係。

本節分為美軍公共事務的傳統、美軍公共事務的社會基礎及美軍公共事務的三大面向進行，旨在論述美軍的公共關係。雖然美軍採用「公共事務」的名稱，而行公共關係之實，其工作的本質大致與民間公司無異，其中原因會於本節交代清楚。

一、美軍公共事務的傳統

如果將「美軍」與「軍事新聞」排比並列，是後者先於前者的，因為那時的

革命報刊，兼扮鼓吹自由民主思想與軍事新聞報導角色。1775年4月，美國獨立戰爭的列克星敦與康考特戰役（Battle of Lexington and Concord）是北美移民首次以武力付諸行動，從那時起已運用3日刊、週刊型式的報紙計37份報導戰況。4月戰役之後，華盛頓被任命為總司令，次年7月4日，美利堅合眾國宣佈成立（方鵬程，未出版）。

如果將「美國」、「美軍」與「公共關係」來作比較，也是後者先於前兩者。美國開國元勳中有許多都是「公關高手」，均曾廣泛運用報紙、宣傳小冊與製造事件，激勵民心士氣。美國日後奠定自由民主的三權分立國家，為舉世仿效的政治典範，其革命先賢華盛頓（George Washington）、亞當斯（Samuel Adams）、富蘭克林（Benjamin Franklin）及傑佛遜（Thomas Jefferson）等人，不只透過他們對於自由民主的信仰，傳播給殖民地的人民，更因為無不具備善於宣傳的優越能力，共同戮力灌輸堅定的民主信念，所發揮的巨大影響力遠遠超過英國的軍隊。

以上兩種情形，均與上節所曾提到的公開宣傳（publicity）密切相關，Straubhaar&LaRose（1997：391）認為，這有助於美國建設成一個史無前例熱忱追求公共關係的孕育之地，同時也形成一個民主政治與自由企業互利共存的國度。在他們的看法中，在反抗英格蘭及建國的過程中，美國就因此造就了許多的公共關係專家，他們精於以雄辯（口語及文字）及媒體宣傳等方式，爭取國人對他們的認同。

迄今仍為美國人引以為豪的，1787至1788年之間，漢彌爾頓（A.Hamilton）、麥迪遜（J.Madison）等人於寫給報社刊載的文字，如今已成為「聯邦文件（Federalist Papers）」，對美國憲法有著不可磨滅的貢獻，而獨立宣言（The Declaration of Independence）、美國憲法（The Constitution）及人權法案（The Bill of Rights）等，都可被視為公共關係的經典名作。

尤其美國獨立宣言的起草者、第3及4任總統傑佛遜曾言，如果在「有政府而無報紙」與「有報紙而無政府」之間作一選擇，他無疑的將選擇後者，此一佳話為千古傳誦。然而，他在1799年擔任美國副總統時，對於有關軍事新聞的工作更曾做這樣的說明：「你們的國人有權去充分的知道對他們關係重大的軍中消息，戰爭花費的是他們流汗賺來的錢，戰場上流的也是他們的血。」（夏定之譯，1975：5）。

二、美軍公共事務的社會基礎

如前所言，美軍是伴隨 publicity 而生的，或者應如是說，美軍是在 publicity 的環境成長茁壯的。但後來的政府機構與軍隊改採「公共資訊或公共事務」，應

溯自美國眾議員吉列 (F.H.Gillett) 於 1913 年對預算案所提出的 Gillett 修正案的緣故(Cutlip,Center&Broom,1994)。

當時國會議員所擔心的，是美國政府是否會對民眾進行不當的宣傳 (propaganda)，因而以法案規定所有政府機構，除非得到國會授權，否則不得將經費運用於宣傳人員的維持費上。該法案在 1972 年再一次獲得國會的確認，正式被納入 Public Law 92-351 第 608 節第 a 項當中，明文禁止美國政府部門，運用公款從事「支持或反對國會法案的宣傳活動」(王文方、邱啟展，2000)。

由於該法案的內容指涉當時政府機構的做法，具有公共關係的負面意義，於是政府機構立即著手研究，如何以其他名稱取代公共關係，並能維繫政府與國會間的良好關係的功能，公共事務與公共資訊等名詞遂於 1970 年代應運而生(唐棣，1996)

因此，該一法案精神亦已列入美國國防部及美軍的行動準則。美國國防部明訂美軍公共事務活動的唯一目的，僅在於使民眾更便於獲得資訊，任何企圖動搖或引導民意的「宣傳(propaganda)」與「公開宣傳(publicity)」作為，都不在美軍公共事務活動之列³。

在第一次世界大戰後長達 10 年之久的時間，美國人及知識份子對於他們支持戰爭的作為，有一場深刻的反省，其中還包括《紐約世界報(New York World)》青年社論主筆李普曼出版《輿論(Public Opinion)》及其與哲學家杜威(J.Dewey)關於新聞資訊與民主政治之間關聯性的辯論。

他們之所以進行這樣的反省行動，乃是乍然省悟到「公共關係」的威力雄厚，另也是由於痛惡身為學者，曾任普林斯頓大學校長的威爾遜總統，竟然縱容此一支援戰爭的宣傳活動(林添貴譯，1998)。

然而，從美軍公共事務活動的展現，以及研究結果(王文方、邱啟展，2000)顯現，美軍公共事務活動的主要目標，不僅是「告知」民眾，維護其「知的權利」，同時更在於傳達美軍觀點，與爭取民眾支持，進而為大眾所接受，支持美軍的行動。換言之，美軍的公共事務就是軍隊宣傳活動的一部份，未曾脫離公開宣傳(publicity)及宣傳(propaganda)的本質。

之所以如此，實有待我們從多元社會的背景稍作了解。美國是一個人種、種族、宗教、地理環境等種種複雜因素組成的國家，一部三權分立的成文憲法樹立舉世稱羨的政治典範，然而，另一項不能忽視的重大關鍵，在於其社會多元性為政治結構提供了共同競爭的沃土。因而，與其視美國的任何政治機構(包括國防

³ 美國國防部準則 DOD Directive 5122.5, Assistant Secretary of Defense (Public Affairs) .March, 29, 1996.

部)為政府機構,不如將它看成是與民間利益團體相似或差別不大的組織。如此一來,民間所習以為常的公關行為,為政府機構學習倣用,就不足為奇了。

值得再加以追溯的,是後來成為美國第四位總統麥迪遜的多元社會憲政史觀。他為避免政府成為專制獨裁者,危害人民的自由和安全,曾提出了所謂「制度的多元主義 (institutional pluralism)」—即在平行面經由行政、立法、司法三部門的分權形成制衡;在垂直面則透過「聯邦主義 (federalism)」規劃中央權限並賦予地方未明示列舉的權限。

另更重要的,麥迪遜又提出所謂「社會多元主義 (social pluralism)」,他預測工業化勢將為美國帶來各種不同及微小的個人利益及社會利益,例如地主的利益、製造者的利益、工人的利益、商人的利益、銀行家的利益,以及許許多多其他較小團體的利益,以上這些利益由於沒有相同及重大的階級利益的鬥爭,不會產生馬克思所描述的「勞動異化」現象。它是假設政治派系的增多與分歧,是多元社會所無法避免的,唯有擴大共和國領域以容納眾多異質性的社會團體 (heterogeneous social groups) 方可降低多數暴虐 (majority tyranny) 形成的可能性,這是屬於非制度面的社會制衡,這種多元社會易於被中立的政府所疏導支配,而形成政治安定的基石 (劉世忠, 1992a、1992b)。

著名的法國學者托克維爾 (Tocqueville, 1995: 298-942) 在《美國的民主》中,還有一些敏銳的觀察,他列舉許多維繫美國民主共和的因素。除了憲政結構外,尚包括社會與經濟條件公平、農業經濟繁盛,以及美國人的民情習俗和宗教信仰,而且在美國這個國家,政治有其自主性,不必完全依附在經濟之上,透過政黨和各種不同社會團體,依照民主的政治程序,政府可以將種種社會利益匯集起來而作合理的分配;在托氏的眼裡,美國社會能有樂觀遠景乃基於一個事實:高度民主的憲法是由社會中許多其他的層面來維持、支撐。

國內政治學者呂亞力 (1992) 亦指出,美國的政治文化與存在於許多別國的另一種政治文化有所區分,最好稱它是議價的政治文化 (bargaining political culture), 而其它國家則是傳道的政治文化 (preaching or proselytizing political culture)。議價的政治文化將政治過程當作是一種競爭的過程,每個集團都有權利在「政治市場」上爭取利益,競爭只是為了眼前的實際利益,而集團間的結盟與妥協遂成為政治的日課。

三、美軍公共事務的三大面向

美國從建國次年,陸軍當局就向國會提出報告。到了 1980 年代晚期,美西戰爭時更運用媒體的新聞報導,直接向美國國民報告陸軍工作,當時記者還建

議美國陸軍部，每日在陸軍部門前張貼戰訊公報，便於記者做軍事新聞採訪，此可視為美軍從事公共事務的開端。另自 1904 年起，美軍陸軍部參謀官正式向報紙記者發出第一份新聞稿，第一次世界大戰前新聞發布已是陸軍部的公共關係計畫（梁在平、崔寶瑛譯，1967：428）。

美軍公共事務室是美國國防部所屬單位之一，由主管公共事務的助理部長主持，負責社區活動、新聞發布、新聞聯繫與每週兩次招待記者（李瞻、賴秀峰編譯，1985：136；李瞻，1992：21）。美軍在戰區、軍團、師旅或海空軍等比照單位，均設有公共事務部門，成員包括公共事務軍官（public affairs officer）、公共事務士官（non-commissioned officer）、專業人員（specialist）、文職人員（civilian）等 4 種職務的人員（洪陸訓等，2001：19-21）。

（一）美軍的內部資訊（command information / internal information）

美軍內部資訊主要是透過印刷媒體（軍報、雜誌、小冊子、傳單）、電子媒體（廣播、錄製錄影帶）、電腦網路、面對面的口語傳播及靜態展示（海報、公佈欄、電子看板）等途徑，提供給現役官兵、國民兵及後備官兵、文職人員、眷屬、退役官兵最新的資訊。

這些資訊內容無所不包，包括國防部的功能、美軍與民眾之間的關係、美國在世界各地的利益、美國利益的界定、保護美國利益的做法、單位本身的任務與設施、個人在軍中扮演的角色、單位現階段的活動、當前發生的重要事件。另在戰場上，則在使士兵認清敵情，明白自己的處境，以及如何協助完成上級交付的任務（唐棣，1994）。

此一機制係針對美軍內部成員及家屬的需求而設置，旨在於維持美軍強大的戰力與士氣，達成以下四項目的⁴：1.提升國防部執行嚇阻戰爭的能力；2.強化士兵對國家的使命感及對國防部的認識；3.告知美軍內部成員一切實話；4.獲得內部成員對國防任務及方案，以及對以國家為優先等方面的了解與支持。

（二）美軍的社區關係（community relations）

美軍社區關係的推動，就是藉著平日與民眾接觸、溝通的方式，進行敦親睦鄰的工作，進而爭取民意的支持，維護軍隊良好形象。增進社區關係是駐地指揮官的職責之一，公共事務官必須協助達成以下要求⁵：1.促進民眾對軍方使命及國防政策、計畫的瞭解；2.激發青年人的愛國意識；3.鞏固各類群眾的良好關係；4.維繫美軍為社區認同的好鄰居，普受社會敬重的優秀團體；5.協助國防部招募青年男女。

⁴ 美國陸軍準則 AR360-81,Command Information Program.Oct.,20,1989.

⁵ 美國陸軍準則 FM46-1,Public Affairs Operations.May,30,1997.

目前美軍社區關係的工作方式主要有兩種（唐棣，1994；胡光夏，2005）：一是主動式或預防式社區關係，另一是被動式或補救式的社區關係。前者是以詳盡的事前計畫，持續性的工作推展，直接而密切的人際接觸，加強與社區面對面、雙向交流的溝通，建立雙方相互信任，並成為社區認同的一份子。後者是當駐地部隊與社區民眾發生緊張關係、衝突或意外事件等的事後彌補的方式，主要在化解、協調解決因民眾的誤解或衝突，所造成的雙方緊張或不良的關係。

大致而言，長期且有計畫的推行主動式社區關係，可以減少被動式社區關係的使用機會，而且亦可增加補救式方式應對時的成功機率。因而，美軍的社區關係實以主動式社區關係為基礎，所推動的項目繁多（唐棣，1994）：開放參觀營區、邀請社區意見領袖參訪、組織巡迴演講小組、協助民間處理重大災害事件（助民救災、就難、醫療等）、協助軍中表演團體演出申請、開放軍中藝術活動、派遣部隊參與社區民間活動、辦理青少年文教育樂營等。

（三）美軍的媒體關係（media relations / public information）

有太多面向或角度，可以切入了解美國這個國家與軍隊，戰爭毋寧是其中重要選項之一。美國是在戰爭中誕生的，也在戰爭中成長茁壯的國家⁶，在美軍陸軍準則 FM46-1 中，明言美軍的基本任務在於止戰，除非敵人能充分了解美軍的裝備精良、訓練有素，並且已有充分準備，足以保衛美國國家利益，否則不能防杜戰爭的發生。換句話說，美國或美軍認為必須先讓敵人或潛在敵人充分暴露在美軍非常強大，不敢任意侵犯的資訊環境中，戰爭才得以避免（Cutlip, Center & Broom, 1994：486；唐棣，1994）。

因而，美軍媒體關係的原則，是以儘量協助及滿足媒體採訪軍事新聞為主。其主要的作法分為新聞發佈及記者答詢兩種，新聞發佈的方式可分為新聞稿件、錄影帶、電話聯繫及面對面接觸等四種；面對面接觸的方式又有訪談、記者會與新聞簡報、公共事務官訪問媒體逕行新聞發佈及邀請媒體採訪等（唐棣，1994）。

在遇有重大事件或軍事行動時，則由公共事務人員或預設的媒體中心（News Media Center）即時對外發布新聞、召開記者會、答詢記者查詢、護送記者至新聞事件現場採訪等（胡光夏，2000）。

雖然在歷次戰爭中，美軍與媒體的互動關係經不斷的檢討與修正，但在越戰的失敗，則是其對媒體關係的重要轉捩點，此後一方面積極檢討與重整其公共事

⁶ 自建國以來歷經大小無數戰役，幾乎舉世無與倫比，包括美墨戰爭（1845—1848）、美西戰爭（1980 年代晚期）、南北內戰（1861—1865）、第一次世界大戰、第二次世界大戰、韓戰（1950-1953）、豬羅灣事件（1961）、美蘇古巴危機（1962）、越戰（1963-1973）、伊朗人質事件（1979-1980）、格瑞那達事件（1983）、巴拿馬軍事行動（1989）、第一次波斯灣戰爭（1990-1991）、九一一事件之後的阿富汗戰爭（2001）與第二次波斯灣戰爭（2003）等。

務的工作外，另並尋求在戰爭時與媒體相處的模式。

在越戰之後，美軍所採取的強化公共事務功能的做法，是一種徹底的再造，包括選派公共事務官員至民間公關公司學習，提升接受媒體採訪開放程度，增加曾受演說訓練的高階軍官到各地舉辦演講，延攬專人在報紙上為軍方立場撰稿，積極參加社區活動，改善軍中內部溝通系統，以及加強公共事務人員的教育訓練等等。（唐棣，1996：170；胡光夏，2002：115）

有關越戰及其後各個軍事戰爭中關於美軍公共關係的檢討很多，而關於新興媒體的運用，則是比較聚焦的重要因素之一。新興媒體是時代與科技的產物，以前的無線電視，目前正蓬勃發展的電子網路與有線電視都是。越戰是第一個透過電視媒體報導的戰爭，許多血腥殺戮實況或美國人子弟在戰場犧牲的畫面，經由電視媒介，直達每個美國的家庭，對美國人而言，這個域外戰爭幾乎等於是在客廳進行。日後的格瑞那達事件（1983）、波斯灣戰爭（1991）及九一一事件後的阿富汗戰爭（2001）、第二次波斯灣戰爭（2003）等，美軍則對新聞處理均採程度不一的管制作為。

肆、國軍的公共關係

長期以來，國軍和社會各界與民眾維持著良好的互動，但國軍的公共關係，常被認為比較偏向媒體關係（崔寶瑛，1966：135；胡光夏，2000：13）；李瞻（1992）在十餘年前所作政府公共關係的研究中，對於國軍的公共關係，亦僅列國防部軍事發言人室而已；唐棣（1996）亦指出國軍目前係以「發言人制度」作為國軍公共關係功能代表性說法。

如此一來，似乎國軍對媒體關係的重視，已予外界重於其他相關工作推展的感覺。其實國軍公共關係的推展，未曾以「公共關係」或「公共事務」為名，亦未曾建立類似美軍公共事務的專責制度，主要仍由政戰制度擔負起公共關係的相關工作與職能。

國軍自建軍起即確立政戰制度，雖在二次大戰後國共軍事調處期間，國軍曾有仿美制的短暫體制，由軍委會的政治部改為國防部新聞局，其職掌在於發佈新聞與報導新聞，幾為純粹的新聞媒體聯繫機構。但民國36年夏，中共全面叛亂，政府於民國37年2月又改為政戰制度，延續至今。

一、國軍公共關係的傳統

王洪鈞曾引用日本學者水田在其著書《公共關係：說服大眾的方法》的說法，

來討論我國公共關係的傳統。水田這麼說：「中國人是最瞭解公共關係的。他們的古訓，修身、齊家、治國、平天下，是由內而外，由己及人的。這正是公共關係的道理。」（引自王洪鈞，1975：2）王洪鈞認為他的觀察還不週全，只是表面、局部的，卻提醒日人的研究，值得吾人注意。

王洪鈞（1975，1999）則另指出了三項因素：（一）民本思想：民國締造以前，我國雖無民主政治制度，但卻具有極進步的民本思想。而民本思想正是現代民主政治的前導，也是現代公共關係的基本哲學，這些思想存在於先秦儒老莊墨翟諸家。（二）民意制度：只有民本思想，還不足以代表我國的民主傳統，歷代皆有的民意制度，用以溝通上下，容納四方，形成言路，使治者能博採眾議，而民意也能上達。（三）倫理道德：就民本思想與民意制度而言，比較偏重於政府與人民的關係，至於一般社會人群關係，則有賴倫理為出發點的道德規範以資維繫。以上這些固有思想，亦是國軍公共關係向所重視的傳統。

近代百餘年來，是西方公共關係蓬勃發展的時期，而我國則因清朝國勢中落，致使國家整體建設遲滯不前。但王洪鈞（1975）則強調我國亦曾創造兩次溝通民意、動員民力，以保護社會利益的成功實例。其一為國父以思想領導，以演講及文字宣傳，而觸發的革命運動，此實不讓美國獨立運動先賢專美於前。其二為先總統蔣公領導對日抗戰，其對國民精神總動員也有很大的貢獻，類如「國家至上，民族至上」、「抗戰第一，勝利第一」，乃至「焦土抗戰」等口號對民心士氣的影響，又何亞於法國大革命的「不自由，毋寧死」。

在我國新聞事業史上，經國先生亦是一位務實的參與者與實踐者。尤其在對日抗戰期間，無論印刷器材、紙張、油墨都在極度困乏的狀態之下，他仍在贛南為三民主義青年團創辦了《青年日報》，又為贛南民眾創辦了一份《正氣日報》。這兩份報紙，無論在編排或內容的水準，與大後方其他的報紙相較，均不稍遜（林大椿，1981：10）。來台後，他創辦了《青年戰士報》，亦即現今《青年日報》的前身，而政治作戰學校新聞系的創設則是他關注國軍新聞工作，以期培育源源不斷人才的務本工作。

政府遷台之後，痛感過去新聞宣傳的失敗，即於民國40年政工幹校（政治作戰學校前身）成立時，創設新聞組（現為新聞系），從頭訓練新聞青年人才，當時經國先生特別支持軍中的新聞教育工作，創設新聞組也是他的重要指示。基本上，經國先生與國父及蔣公的思想是一脈相承的，其有關的主要理念有六：（一）認清時代使命，堅持國家目標；（二）喚起民眾，結合民眾；（三）重視雙向溝通，肩負橋樑責任；（四）運用現代傳播方法，以事實爭取民心；（五）肩負社會教育責任，鼓舞青年朋友；（六）宣傳戰作先鋒，化苦難為勝利（詳參方鵬程、游中一、洪怡君，2005）。

二、國軍公共關係的發展背景

與美國由民間及建國先賢共促公共關係發展情形有所不同的，我國早期公共關係是一頁頁的「政府公共關係史」，係由政府由上而下式的倡導，首先在政府機構及公營事業單位施行，而終於解嚴、開放報禁之後，才於民間爆發公關的潛能。

抗戰勝利後，行政院旋即設立新聞局，辦理新聞發布、輿論搜求及國際宣傳工作，各省市亦設立新聞處，其時大陸情勢惡化，政府公共關係無從發揮功效，但此可視為我國政府公共關係之先導（王洪鈞，1975，1999；李瞻，1992）。

政府遷台以後，民國 42 年 3 月在行政院檢討會議第 13 次會議中，曾決議「各機關公共關係的建立，至為重要，各部會應指定專人擔任新聞工作，隨時與政府發言人辦公室密切聯繫，以發揮宣傳效果」，王洪鈞（1975）認為此項決議經由行政院通令各級政府機關實行，是為政府宣佈建立公共關係制度的開始。

42 年 5 月，交通部在賀衷寒部長倡導下，在所轄郵政、電信、航空、水運、鐵路、公路、港務及氣象等部門，設立公共關係單位，隨後經濟部在台糖、台電與中國石油等事業單位，亦設立公共關係組織（李瞻，1992）。

44 年 12 月，國防部軍事發言人室正式成立，當時名為「國防部新聞室」，主要任務是「秉承部長及總長之命，發布戰訊及臨時重要軍事新聞，並提供對國軍新聞政策之意見」。民國 47 年 8 月，改制為「國防部新聞局」。民國 55 年，改編為「軍事發言人室」，並於民國 60 年改隸總政戰部（現為政治作戰局）（楊富義，2001：41）。其後，因受國會監督，國防部設有「國會連絡室」，各軍種設有「國會連絡組」負責立法院公共關係（陳依凡，2004）。

民國 47 年 4 月，行政院又正式頒布「各級行政機關及公營事業推進公共關係方案」，一時之間蔚為風氣，唯自民國 61 年開始政府為精簡機構，另將各級機關的公共關係室併入秘書室。另於 63 年 5 月，當時行政院長蔣經國先生通令實施「行政機關推行四大公開實施綱領」，此雖無公共關係之名，但在基本精神上充分顯示了現代政府公共關係的神髓（王洪鈞，1975）。

民國 68 年 11 月，行政院頒布「行政院各部會處局署建立發言人制度方案」，71 年 7 月再頒布「行政院各部會加強新聞發佈暨聯繫作業要點」，以上兩項行政命令，是當前政府公共關係工作的重要依據。而總統府則於 1995 年成立公共事務室，開啟以「公共事務（Public Affairs）」為名的政府公共關係運作方式。

李瞻（1992）曾於 1990 年 10 月至 1991 年 2 月間，進行政府 119 個單位有關公關業務的調查研究，顯示中央政府的 11 個一級單位，計有新聞局、內政部、外交部、國防部、經濟部、財政部 6 個單位有正式編制，總統府、行政院、教育

部、交通部、法務部 5 個單位為任務編組。其中以新聞局的 73 人最多，其次是國防部軍事發言人室的 18 人。

如前所言，我國雖有公共關係的優良傳統，但公共關係的普遍發展，則是民國 70 年代後期才有的事情。此一名詞首度在我國出現，記載於民國 40 年湯元吉主編的台肥叢書中（張在山，1978：4），學界的研究甚至認為解嚴之前，「僅有國營事業及外商公司設有公共關係部門」（臧國仁，1989：26）。

形成台灣特殊公共關係發展型態的原因主要有三（張在山，1997）：（一）政府來台後積極檢討大陸失敗的原因，並訪查美國政府及公司推行公共關係的成果，主動加以仿效；（二）當時一些留美返國政府官員予以大力倡導；（三）台灣在經濟起飛前，重工業大都為國營企業所擁有，民間僅有一些中小型私人企業，員工與社區關係較為和諧，再加上消費者意識、環保意識尚未興起，公共關係遂為私人企業所忽略。

民國 70 年代，學者楊國樞和林毓生曾有過一場關於台灣社會是否多元化的筆仗（楊國樞，1982，1991；林毓生，1990），前者持肯定立場，後者並不否認台灣已有一部分多元化現象，但只可以說是一個轉型期的社會（尚未進展到真正的自由與民主的社會，亦即是多元社會），然不論若何，一般認為蔣故總統經國先生於民國 76 年 7 月宣告解除在台灣實施長達 40 年之久的戒嚴，是台灣地區社會變遷愈趨多元、異質的重要指標（朱雲漢，1997 年 7 月 14 日）。

蔡松齡（1999：97-98）肯定解嚴與報禁開放，對台灣企業生態環境的影響，並促進台灣公關事業快速成長。他指出，愈開放的社會，愈能突顯專業公關的重要性，相反的，在比較落後的社會，公關就不如特權運作來得有效。

台灣公共關係開始蓬勃成長，大約在民國 70 年代後期，主要係因台灣社會環境發生了重大轉變，學者分析這些因素包括（臧國仁，1989）：（一）黨禁開放，民主化的程度提高；（二）政治的革新，帶動整體社會文化的調整；（三）社會運動與日俱增，消費者意識覺醒；（四）民眾環保意識抬頭；（五）報禁開放，媒體需稿量大增，提供公關發展的最佳契機；（六）企業因應整體社會環境變遷，逐漸體認企業經營與社會責任的關聯性。

三、國軍公共關係的主要做法

自遷台以來，國軍在公共關係的做法上，雖無「公共關係」之名，卻有相關的任務與職責，實際工作主要由政戰幹部在部隊中執行，廣泛的涵蓋在政訓、文宣、軍聞與民事工作中（胡光夏，2000）。

政府遷台後，台灣地區僅在初期與中共軍隊有明顯的武力衝突，卻時時處在

備戰或戰爭威脅中，而美國長期以來，雖無明顯的戰爭威脅，卻常常舉兵作戰，這對國軍或美軍在軍隊公共關係的影響，有著不一樣的際遇。台灣在民國 47 年八二三台海戰役時，為軍方與媒體互動最為密切時期（習賢德，1996），直至 76 年解嚴，面對民意與媒體的監督，而美軍公共事務主要是在戰爭洗禮下，尤其經歷越戰失敗慘痛教訓後，從公開宣傳（publicity）重新出發，再納入一般民間公共關係的理念與做法。

但為因應台澎防衛作戰需求，政戰體制亦積極邁向結構性調整，國防部總政治作戰局前局長胡鎮埔公開表示，未來政戰戰力的建構，對外將著重於「心理作戰」、「文宣作為」及「為民服務」；對內則以強化「心理輔導」、「心戰訓練」、「軍事新聞處理」及「官兵精神戰力蓄養」為主（邱志強，2005 年 6 月 9 日）。

以下為了便於分析比較，仍從公共關係的取向，來探論國軍的作為，但也因無「公共關係」之名、未備公共關係的機制，除了內部資訊的做法與美軍接近外，其它方面則呈現不少的差異情形。

（一）國軍的內部資訊

學者谷玲玲（1999）在國軍發言人講習會的演講中強調，內部成員關係（內部公關）的溝通方式與管道區分為兩種：「面對面人際溝通」，如會議、簡報、在職訓練，以及「間接溝通」，如宣傳手冊、錄影帶、錄音帶、告示、內部刊物、內部公告的電話新聞專線、電子郵件、鼓勵內部成員提出改革方案等。

經過幾十年下來的建置，國軍在內部資訊的溝通上，不論人際溝通或間接溝通，已有良好的發展。柳瑞仁的研究（2002）顯示國軍的人際溝通，除一般例行的命令下達、會議、簡報、研討會外，平日官兵相處，雖因主官體卹程度或主動結構等因素，而有差異，但維持正式組織運作的下行溝通、上行溝通、平行與斜行溝通都已具備。

在間接溝通方式方面，國軍部隊擁有為數不少的「溝通園地」，如眾所熟知的電視莒光日教學（參閱徐蕙萍等，2004）、各軍種發行的平面媒體，以及現存唯一的「公營媒體」—《青年日報》，另還有發行《奮鬥》、《吾愛吾家》、《勝利之光》等刊物，主要在提供訊息與言論、身心或家庭輔導、傳播軍情科技等資訊。

國軍另有十分特殊的「連隊書箱」，用以凝聚全軍心靈意志。該制度起源於民國 55 年，當時擔任國防部長的故總統經國先生曾指出，「為適應官兵教育程度的普遍提高，應於基層連隊設置書箱，編印各種文宣書籍，藉供全軍官兵閱讀，以強化官兵政治認識，堅定官兵中心思想。」於是國防部列入國軍年度工作計畫，歷經數十年成長至今（邱志強，2004 年 12 月 21 日）。

然而為維護官兵權益，促進部隊團結進步，國軍部隊設有外界所沒有的內部申訴管道。國防部於民國 87 年修頒「國軍官兵申訴處理實施規定」，普設「0800」免費申訴電話，各級幹部必須秉持「有問必答，答必中肯，有信必覆，覆必週延」，以及「依法行政」原則，誠心誠意地解決問題，有效消除潛存危安因素（國防部國防報告書編纂委員會，2002）。

（二）國軍的社區關係

國軍對此相關工作，並無美軍公共事務單位的編制，但歷年來所發起的「軍愛民」和「民敬軍」等活動，即是含有濃厚社區公共關係的活動（崔寶瑛，1966；胡光夏，2000）。然而，進一步加以檢視，其實國軍所從事的作為，比較偏向一般性的軍民聯誼、廣義的為民服務，和公共關係所指涉的社區內涵是有相當區別的（方鵬程，2004）。

以最近三次出版的《國防報告書》來看，民國 89 年版載有「主動為民服務」章節（2000：253-256），民國 91 年版載有「為民服務」章節（2002：335-343），民國 93 年版則分列「社會服務」、「軍民聯繫」章節（2004：279-298）。綜合以上三版所透露的內容，僅有營區開放、軍民聯誼、軍民服務工作會報及助民救災救難等方式，和社區公共關係稍具關係，且大抵以廣義的為「民」服務居多，並非與駐區附近「居民」長期的互助互動。

即以軍民聯誼而言，93 年版記載（國防部國防報告書編纂委員會，2004：296）主要辦理營區設施參觀、訓練成果展示、餐茶會聯誼，邀請官兵家屬、親友、地方人士及首長、役政機關代表、海外僑胞等參與，顯然國軍並未建立以社區關係為主的運作方式，社區公關所應重視的目標對象的民眾、青少年、意見領袖等，亦非國軍營區日常的重點工作。

軍隊社區關係更重要的本質與目標，在於增進人際溝通與了解，使兩者的期望與能力相互結合，軍隊對社區可盡甚麼責任，如何了解社區的想法、願景，是加強社區關係的第一步（方鵬程，2004），此即美軍在推動社區關係所採取組織巡迴演講方式、派遣部隊參與民間活動、辦理青少年育樂營等，以保持駐軍與社區民眾親身接觸等做法的精神所在。

（三）國軍的媒體關係

很明顯的，台灣地區解嚴是國軍媒體關係運作的重要分水嶺，在此之前，有利的軍中訊息被用於經營國軍媒體關係，不利於軍隊的訊息卻不易為外界得知；在此之後，所有軍中的作為與任何事件，則需接受民意及媒體的檢驗。這可從國軍自民國 77 年 6 月起數次調整新聞工作觀念與方法，頒布一系列新的實施辦法、作業要點等略知梗概。

學者研究亦指出（習賢德，1996：126）：「多年來，台閩地區在戒嚴體制

之下，新聞傳媒多數時候均居於被動的配合邀訪，或統一刊播有利軍方形象的消息（如表揚莒光連隊、助民收割等），在國家機密與建軍戰備特殊形勢之下，軍事新聞在新聞報導中的比重一直不高。台灣解嚴八年來，除了軍事採購漸受民意機關監督外，軍中自裁、叛逃、犯上、凌虐新兵、貪瀆、服勤因公殉職等消息，亦備受各方矚目，使得軍事新聞的結構性問題終能以常態的學術命題，加以探究」。

國防施政動見觀瞻，且國防軍事事務基於國家安全的考量，必須採取相關保密作為，然而媒體為滿足民眾知的權利，時常竭力挖掘各種新聞，軍隊與媒體之間難免存在某種差距乃至衝突，因此，在一項研究上即曾顯示（楊富義，2001：82），部分媒體軍事記者認為，軍事發言人室只作到單向新聞發佈一些政令宣導的新聞，仍不能達到雙向交流的溝通。

在此尚需作一些釐清的，國軍的公共關係或如總政戰局前局長胡鎮埔所指出的「文宣作為」，是否具有美國國人所較忌諱的「宣傳（propaganda）」與「公開宣傳（publicity）」等的質素存在？其實，當前此一疑慮，與中共未能放棄武力攻台，且積極建構「心理戰、輿論戰、法律戰」等「三戰」策略密切相關（邱志強，2005年6月9日），值得進一步就後續發展觀察。

其實，在胡鎮埔於94年6月8日邀敘軍事記者，提出未來政戰戰力著重於心理作戰、文宣作為之前，渠已於94年4月14日對外宣佈「軍種發言人提升為中將」，並自願兼任國防部發言人（吳明杰，2005年4月15日；楊繼宇，2005年4月15日）。唯無論就國內軍事記者對軍事發言人的角色認知，抑或國軍軍事新聞處理機制此雙方面來判讀，會造成公共關係在「宣傳」上的疑慮，仍是不足的。

在楊富義的研究中（2001：84），國內軍事記者認為軍事發言人的角色有以下六種：（一）窗口：媒體與軍方聯繫的管道；（二）行銷者：對國軍具有形象包裝的功能，可以塑建國軍形象；（三）消息來源：提供軍事新聞素材；（四）告知者：將軍方重大政策、措施、績效，透過媒體告訴民眾；（五）橋樑：媒體與軍方溝通意見與媒體反映意見的管道；（六）訊息整合者：整合不同軍種的新聞政策及作為。

93年版《國防報告書》（國防部國防報告書編纂委員會，2004：295）曾提出新聞聯繫策進方向有四：（一）落實形象行銷理念；（二）發揮新聞統合機制；（三）提升新聞處理效率；（四）強化媒體服務聯繫。其在「落實形象行銷理念」項上，亦只是訴求以形象行銷的觀念和創新求變、活潑生動的公關技巧，擺脫保守與被動的束縛，精進新聞作為而已。

伍、比較與結語

國內過去在軍隊公共關係的研究裡，曾對美軍公共事務投入較多的重視，大抵以美軍公共事務的評介，或以「美國版本」來論述國軍公共關係應加努力的方向為主，有其可觀的貢獻與成績。

本研究則作了一個新的嘗試，從公共關係（公共事務）的傳統、社會基礎及做法等3部份，來檢視美軍與國軍的作為。這樣研究的預設，不在於國力、軍隊規模的大小，而是考量軍隊公共關係的實施，有其特殊的歷史背景與社會基礎等因素存在。

從前面的探討中，可知美軍與國軍同樣均擁有優良的公關傳統。美國在公共關係的開拓與成長，有其得天獨厚的條件，一方面現代的公共關係起於西方國家，另一方面美國的獨立運動與建國皆與公共關係因緣際會，美國人民及其建國先賢共同開闢公共關係的沃土。回溯探源，國軍原亦具備優良的公關傳統，其在辛亥革命與對日抗戰的宣傳作為上，相對於先進國家的成就，不惶多讓。

其次，在社會基礎上，美軍與國軍面對截然不同的社會環境。美國社會的多元性為其政治結構提供了共同競爭、議價的政治文化，與其視美國國防部、美軍為政府機構之一部分，不如將它看成是與民間利益集團相似的組織，民間所習以為常的公關行為，為政府機構學習倣用，甚至國會以立法方式規定，除非得到國會授權，否則不得將經費運用於宣傳人員的維持費上，美軍依然另以公共事務為名，普設公共事務部門。

美國由民間企業、利益團體及政府部門共促公共關係發展，我國早期公共關係則是一頁頁的「政府公共關係史」，係由政府由上而下式的倡導，首先在政府機構及公營事業單位施行，而終於解嚴、開放報禁，才於民間爆發公關的潛能。自此之後，國軍在面對民意與媒體監督的新環境下，從新調整軍事新聞相關做法，展現了媒體關係的新面貌。

再從公共關係的做法上來看，兩者呈現頗大差異，除內部資訊較為接近外，社區關係、媒體關係則甚且是「小同大異」。畢竟，國軍自建軍之日起，即確立並實行政戰制度至今，國軍雖無公共關係之名，而實以政戰幹部執行公共關係的職責與功能，而美軍則是伴隨 publicity 而生，而且是在 publicity 的環境成長茁壯的。兩種制度各有不同的建置與運作方式，其表現自然各有差別。

美軍內部資訊主要是透過印刷媒體、電子媒體、電腦網路、面對面的口語傳播及靜態展示等途徑，提供給現役官兵、國民兵及後備官兵、文職人員、眷屬、退役官兵最新的資訊。國軍的相關做法均已具備，毫不遜色，尤其電視莒光日教

學、連隊書箱等，更有過人之處。

美軍社區關係的推動，就是藉著平日與駐軍地區的民眾保持密切的接觸、溝通，進行敦親睦鄰的工作，以成為社區內的一份子，其主動式（或稱預防式社區關係）及被動式（或稱補救式的社區關係）均有助於社區關係的深耕與發展。歷年來國軍所從事的「軍愛民」和「民敬軍」等活動，雖是含有濃厚社區公共關係的活動，但比較偏向一般性的軍民聯誼、廣義的為民服務，和公共關係所指涉的社區內涵是有相當區別的。

美軍媒體關係的原則，是以儘量協助及滿足媒體採訪軍事新聞為主。觀其新聞發佈及記者答詢的一些做法，不僅是「告知」民眾，維護其「知的權利」，同時更在於傳達美軍觀點，主動爭取民眾行動的支持。國軍自台灣地區解嚴以來，已不斷精進媒體關係的作為，但在雙向溝通、形象塑建等的觀念與創新求變，有待持續努力，以擺脫過去予人保守與被動的束縛。尤其軍事的戰場與心理的戰場同時並存，當面對中共不放棄武力的威脅及「三戰」策略時，類如美軍在不妨礙國家安全的資訊暴露以達止戰的機制與做法，或有其參考的價值。

與公共關係有關的其它層面仍有很多，譬如企業識別（CIS）、促銷、行銷、整合行銷、廣告、公益活動贊助、遊說等等皆是，但限於研究篇幅，本文並未觸及，而只將重心擺在最重要的部分——「內部公關」、「社區公關」、「媒體公關」，同時因為研究方法的限制，亦未能以實證方法取得最新經驗資料，這是本研究的缺憾之處。

另本章因採公共關係取向的研究，所進行的檢視情形，自難避免以美國為主臬的偏頗，而和國軍以政戰體制為軸的公共關係現況有所出入。這並非意指國軍在相關工作上有任何疏失之處，乃是基於國軍現代化、法制化的發展，以及面對當前社會變遷與媒體生態的趨勢，期以必須與時俱進，進而創造出主動優勢的作為。

參考書目

一、中文部分

- 方鵬程（未出版）。〈軍事新聞的理論基礎〉，徐惠萍、胡光夏、方鵬程編著《軍事新聞學概論》。桃園：陸軍總部準則會。
- 方鵬程（2004）。〈我國軍隊形象塑建之研究：公共關係取向的探討〉，《復興崗學報》，82：145-168。
- 方鵬程、游中一、洪怡君（2005）。〈經國先生對軍事新聞教育的構念與期望〉，「第八屆國軍軍事社會科學學術研討會」論文。台北，政治作戰學校軍事社會科學研究中心。
- 王文方、邱啟展（2000）。〈透視美軍公共事務真相〉，《軍事社會科學學刊》，6：71-101。
- 王洪鈞（1975）。〈中國公共關係的回顧與前瞻〉，《報學》，5（4）：2-8。
- 王洪鈞（1999）。《公眾關係》。台北：中華電視公司。
- 朱雲漢（1997年7月14日）。〈十年崩解，十年重建〉，《中國時報》（台北），第11版。
- 谷玲玲（1999）。〈學界對國軍形象塑建之評介與建議〉，《國軍發言人講習專家、學者講演輯錄》。台北：國防部軍事發言人室。
- 邱志強（2004年12月21日）。〈文康書籍充實官兵精神生活〉，《青年日報》（台北），第3版。
- 邱志強（2005年6月9日）。〈編實心戰部隊 反制中共「軟打擊」〉，《青年日報》（台北），第3版。
- 李茂政（1985）。〈國際宣傳與國際瞭解〉，《報學》，7（4）：123-127。
- 李道平等（2000）。《公共關係學》。北京：經濟科學出版社。
- 李瞻、賴秀峰編譯（1985）。《美國政府公共關係》。台北：台北市新聞記者公會。（原書 Steinberg,C.S.The Information Establishment：Our Government and the Media.）
- 李瞻（1992）。《政府公共關係》。台北：理論與政策雜誌社。
- 呂亞力（1992）。《政治發展與民主》。台北：五南。
- 林大椿（1981）。〈中華民國新聞學會第一位榮譽委員—蔣總統經國先生的新聞觀〉，《新聞尖兵》，7：4-10。
- 林添貴譯（1998）。《解讀媒體迷思》。台北：正中。（原書 Fallows,J.[1996].Breaking

The News : How the Media Undermine American Democracy.)

- 林毓生 (1990)。《政治秩序與多元社會》。台北：聯經。
- 吳明杰 (2005 年 4 月 15 日)。〈軍種發言人提升為中將〉，《中國時報》(台北)，第 A13 版。
- 胡光夏 (2000)。〈我國軍隊的公共事務—軍隊與媒體關係之探討〉，「第三屆國軍軍事社會科學學術研討會」論文。台北：政治作戰學校軍事社會科學研究中心。
- 胡光夏 (2002)。〈軍隊與媒體〉，洪陸訓、段復初 (編)《軍隊與社會關係》，頁 99-117。台北：時英。
- 胡光夏 (2005)。〈第 14 章 軍隊的社區關係〉，樓榕嬌等著《軍事傳播：理論與實務》。台北：五南。
- 柳瑞仁 (2002)。《國軍基層領導型態與溝通滿足、工作滿意度之關聯性研究—以海軍陸戰隊連級軍官為例》。台北：政治作戰學校新聞研究所碩士論文。
- 洪陸訓、莫大華、李金昌、邱啟展 (2001)。《軍隊公共事務研究》。台北：政治作戰學校軍事社會科學研究中心。
- 夏定之譯 (1975)。《軍聞工作指導》。台北：政治作戰學校。(原書 Headquarters, Department of the Army. [1968]. Army Information Officers' Guide.)
- 徐蕙萍、樓榕嬌、方鵬程、康力平、蔡貝倫、彭志偉、張志誠 (2004)。《我國軍隊政治教育內容及效果之分析》。台北：國防部。
- 唐 棣 (1994)。〈美軍公共事務工作的理念與做法〉，《復興崗學報》，53：183-200。
- 唐 棣 (1996)。〈公共事務的發展與作法〉，《復興崗學報》，58：163-174。
- 孫秀蕙 (2000)。公共關係：理論、策略與實例。台北：正中。
- 習賢德 (1996)。〈軍事新聞發布的表象與真相：以 1950-1992 年中華民國空軍官兵公隕名單的調查分析為例〉，「媒介與環境學術研討會」論文。台北，輔仁大學。
- 陳依凡 (2004)。《國防部國會事務公共關係研究：理論與實務分析》。台北：政治作戰學校新聞研究所碩士論文。
- 張在山 (1978)。《公共關係學》。台北：正中。
- 張在山 (1997)。〈大起大落的台灣公共關係〉，《公關雜誌》，19：19-22。
- 梁在平、崔寶瑛譯 (1967)。《公共關係的理論與實務》。台北：中國公共關係協會。(原書 Canfield, B. R. Public Relations: Principles, Cases and Problems.)
- 崔寶瑛 (1966)。《公共關係學概論》。台北：台北市新聞記者公會。
- 陸以正 (2005 年 7 月 25 日)。〈從國際宣傳到公共外交〉，《中國時報》(台北)，第 A10 版。

- 國防部國防報告書編纂委員會 (2000)。《中華民國 89 年國防報告書》。台北：國防部。
- 國防部國防報告書編纂委員會 (2002)。《中華民國 91 年國防報告書》。台北：國防部。
- 國防部國防報告書編纂委員會 (2004)。《中華民國 93 年國防報告書》。台北：國防部。
- 楊國樞 (1982)。《開放的多元社會》。台北：東大。
- 楊國樞 (1991)。〈台灣社會的開放化與多元化〉，《二十一世紀雙月刊》，5：54-56。
- 楊富義 (2001)。《國軍公共關係部門之研究—以軍事發言人室之媒體關係為例》。台北：政治作戰學校新聞研究所碩士論文。
- 楊繼宇 (2005 年 4 月 15 日)。〈軍種發言人改由政戰主任擔任〉，《青年日報》(台北)，第 3 版。
- 劉世忠 (1992a)。〈美國多元主義的根源：麥迪遜式社會多元論之探討(上)〉，《美國月刊》，7 (7)：120-129。
- 劉世忠 (1992b)。〈美國多元主義的根源：麥迪遜式社會多元論之探討(下)〉，《美國月刊》，7 (8)：40-47。
- 臧國仁 (1989)。〈公關的原理與概念〉，孔誠志 (編)《公關手冊：公關原理與本土經驗》，頁 19-41。台北：商周文化。
- 蔡松齡 (1999)。《公關趨勢》。台北：遠流。

二、英文部分

- Bernays, E. (1961). *Crystallizing Public Opinion*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Cutlip, S.M., Center A.H., & Broom, G.M. (1994). *Effective Public Relations*. New Jersey: Prentice Hall.
- Dominick, J.R. (1999). *The Dynamics of Mass Communication*. New York: McGraw-Hill.
- Grunig, J. E., & Hunt, T. (1984). *Managing Public Relations*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Hiebert, E.R. (1991). *Public Relations as a Weapon of Modern Warfare*. *Public Relations Review*, Summer 1996, 17 (2) : 107-116.
- Newsom, D., & Scott, A. (1981). *This is PR: The Reality of Public*

方鹏程

- Relations*. Belmont, CA : Wadsworth.
- Seitel, F.P. (1992). *The Practice of Public Relations*. New York : Macmillan Publishing Company.
- Straubhaar, J., & LaRose, R. (1997). *Communications media in the information society*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Tocqueville, A.D. (1995). *Democracy in America*. Vol.1. New York: Vintage Books.
- Wilcox, D.L., Ault, P.H., & Agee, W.K. (1998). *Public Relations : Strategies and Tactics*. New York : Longman.

(投稿日期 : 95 年 3 月 2 日 ; 採用日期 : 95 年 8 月 2 日)

軍隊公共關係：美國與我國的比較研究