

總體戰爭時期與冷戰時期的宣傳戰

方鵬程

新聞學系助理教授

摘 要

本文採用歷史與文獻分析法，探討總體戰爭時期與冷戰時期的宣傳戰，闡述戰爭不僅是軍事武力的鬥爭，還有一個影響輿論的宣傳戰場，而輿論力量的主動權正是掌握在政府與軍隊手中。

本研究指出，新傳播科技不斷向前進展，卻也迅速的轉為人類戰爭中凝聚向心及克敵制勝的武器。但構成宣傳戰的要素不止一端，從一戰及二戰的英、美、德國、冷戰時期的意識形態之爭及韓戰、越戰的例子，可見不可或缺的條件還有政府與軍隊如何運用當時的傳播科技、有效的宣傳機制及宣傳作為去整合、發揮與調控。

關鍵詞：宣傳、宣傳戰、政治作戰、心理戰、總體戰爭、冷戰

The Analysis of Propaganda Warfare during the Periods of Total War and Cold War

Perng-Cherng Fang

Department of Journalism Assistant Professor

Abstract

This study conducted by history and literature analysis explores propaganda battle during the periods of Total War and Cold War, and elaborates that beyond battle force, propaganda battle is another power to sway public opinion, of which the initiative is taken by government and military force.

The findings indicate that cutting-edge technology in communication makes incessant progress, but is swiftly adopted as a weapon of cohesion and triumph. However, propaganda battle is no less than one element. It also requires the way of current communication technology application, and efficient propaganda and operation in terms of integration, development, and control. This is obviously reflected in Korean War, Vietnam War, ideology dominance in Cold War, and the contention among Britain, America, and Germany in two World Wars.

**Key words : propaganda, propaganda warfare, political warfare,
psychological warfare, The Total War, The Cold War**

壹、前言

Lasswell (1927) 在《世界大戰的宣傳技巧 (*propaganda techniques in the World War*)》曾指出，現代戰爭要對抗敵人的戰場主要有三個：軍事戰場、經濟戰場及宣傳戰場。英國現實主義政治家卡爾 (E. H. Carr) 亦將一個國家的國際實力劃分成三種：軍事力量、經濟力量及影響輿論的力量 (引自于朝暉 2008: 25)。

Lasswell (1927: 14) 還指出「在戰爭期間，僅僅進行人力動員是不夠的，還要有輿論上的動員，而且支配動員的權力高於輿論，如同高於生命和財富，最終必須掌握在政府的手裡。」此一觀點獲得國際政治學者 Morgenthau 的呼應，他強調政府是民意的領導者，而非民意的奴隸，政府領導人必須認清民意瞬息萬變，有待不斷的領導與創造 (Morgenthau, 1967: 142)，而且這不僅是軍事優勢與政治控制的鬥爭，亦是「爭取人民心靈的鬥爭 (a struggle for the minds of men)」 (Morgenthau, 1967: 143)。

人類的宣傳運用可以追溯到古希臘哲學與理論性的源頭，以及西元前 800 年左右，出現了城邦政治的希臘文化，宣傳首次系統性的用於戰爭與人民生活 (Jowett & O'Donnell 1992: 37)。Innis (1972: 9) 在《帝國與傳播 (*Empire and Communication*)》亦指出：「帝國的疆土範圍可以看作是一個衡量傳播效果的指標」。若此，宣傳或宣傳戰的歷史研究，可上溯至西元前 480 年的薩拉米斯戰爭 (the Battle of Salamis)，此被認為是西方歷史上的第一個「世界事件」 (Ferguson 1997: 32-33)。

由於篇幅所限，本文所要探討的宣傳戰，擬以第一次世界大戰為起始。然而，在冷戰時期所發生的宣傳戰，有東西方集團因意識形態之爭、非軍事行為的宣傳戰，也有武力衝突的韓戰與越戰等，而越戰又是邁向公關化戰爭的關鍵轉折點 (另參方鵬程 2008)，因而本文的歷史探討，亦將非軍事行為的宣傳戰納入，但基本上以越戰的宣傳戰做為結束。

本文採用歷史與文獻分析法，主要的研究問題有兩個：第一，在不同階段，有那些新傳播科技與傳播工具被運用於國際政治與軍事衝突的宣傳或宣傳戰中？第二，誰是運用這些新傳播科技的主體，以及其宣傳機制如何運作及主要作為有那些？

本文計分五節，第一節前言，第二節相關文獻檢視，第三節總體戰爭時期的宣傳戰，第四節冷戰時期的宣傳戰，第五節結論。

貳、相關文獻檢視

如前言所指出的，宣傳戰運用的主體大都是國家或政府與軍隊，但這不見得容易辨識。Doob (1966) 曾區分宣傳為有意圖的宣傳與無意圖的宣傳、隱蔽的宣傳與顯明的宣傳，Jowett & O'Donnell (1992: 215) 亦指出有時宣傳的組織身份是對外公開的，有時則非如此，是以隱藏的方式來達成宣傳目標，例如，仍有許多二次大戰的秘密組織至今尚未被揭露。

雖是如此，宣傳戰卻有其不變的本質或特徵可供追溯，以下是一些重要的概念。本節先探討有關宣傳戰的相關概念，包括宣傳與宣傳戰的意涵、公共外交與心理戰、宣傳戰的要素等理論與文獻，作為本文探討的依據。

一、宣傳與宣傳戰的意涵

英文「宣傳 (propaganda)」此一名詞，本來自於拉丁文的 *propagare*，是一個非常中性、與農業生產有關的用語，原意指將植物嫩枝植入土壤內，以長成新植物、開始新生命的工作 (張宗棟 1984; Jowett & O'Donnell 1992)。後來轉到其它的用途上，最初是與宗教信仰傳播有關¹，其後又與戰爭產生連結關係。

前已有言，宣傳用於戰爭，自古有之，但宣傳一詞與戰爭產生連結關係且廣泛使用始於第一次世界大戰，在此之前很少使用² (Qualter 1962; 張宗棟 1984; Jowett & O'Donnell 1992)。在第一次世界大戰期間，英國建立一套系統化的宣傳行政架構，運用媒體戰略凝聚人民的意志，在戰場上施行心戰戰術，並結合盟國力量，瓦解敵國民眾與士兵的作戰士氣十分有效，此後宣傳遂為重大軍事衝突中不可或缺的一部分。

Lasswell 則以此為研究對象，為戰爭宣傳學術研究的先驅³。他指出，一種最新且細緻的工具可以融合數百萬人，可以驅使人們漠視雜音異意，並且集結好

¹ 羅馬天主教皇格列高利十五世 (Gregory XV) 於 1622 年創立「信仰宣傳委員會 (The Sacred Congregation for Propagation of the Faith)」，用來傳播教義，派遣傳教士使用各種語言、符號，導引非教徒加入宗教信仰。

² 1913 年版的大英百科全書仍未將「宣傳」列入 (張宗棟 1984: 44)。

³ Lasswell 的著書《世界大戰的宣傳技巧 (*propaganda techniques in the World War*)》是其獲取博士學位的論文，所本的是經驗學派一貫客觀中立的研究態度，以經驗材料來對社會的現象與行為進行實證研究。

戰鬥的熱情，這種影響社會團結的新榔頭（hammer）和鐵砧（anvil）的名字就叫做宣傳（Lasswell 1927）。

Lasswell（1927：9）對宣傳的第一個定義是：「透過意義符號（significant symbols）的意見控制，或是運用故事、謠言、報導、圖畫及其他形式的社會傳播來控制他人的意見。」十年後他將定義修改為：「就廣義言，宣傳是操控表意符號系統（the manipulation of representations）影響他人行為的技術。表意系統包括各種口語、文字、影像或音樂形式」（Lasswell, 1937：521-522，引自 Severin & Tankard, 2001：109）。Lasswell 並明言：「廣告（advertising）與公開活動（publicity）都包括在宣傳之內」（Lasswell 1937：522，引自 Severin & Tankard 2001：109）。

上述的兩個定義都是對宣傳的界定，Lasswell 並未對宣傳戰下過定義。一般來說，在有關戰爭宣傳的研究領域內，習以“propaganda”稱之，例如 Lasswell（1927）、Jowett & O'Donnell（1992）及 Carruthers（2000）等。殆 Chandler（1981）對越戰宣傳的研究，則有“Propaganda Campaign”的使用。

Chandler（1981：4）曾言，在不同的時期裡，諸多政治家、將領、廣告人員等均試圖影響、控制或改變人們的心靈意志，俾能推銷一種思想或產品，此一努力被賦予「宣傳（propaganda）」、「心理戰（psychological warfare）」、「政治作戰（political warfare）」及「國際政治傳播（international political communications）」等名稱。

但同時必須加以說明的，這些不同名稱也因各個國家而有不同。例如，美國人使用的是「心理戰」，英國人則是使用「政治作戰」（Jowett & O'Donnell 1992：156），德國人則稱之為「思想戰」。英國人習稱「政治作戰」⁴，著重以鬥智的方法，運用訊息來操縱輿論或製造有利條件，施加於敵人身上（Balfour 1979；陳衛星譯 2005）；美國人有所謂的新聞戰、媒體戰、心理戰、資訊戰、士氣戰，又以心理戰最為常見；德國人稱之為「思想戰」，意指敵我之間在思想或精神層面上的智力戰爭（展江 1999：52-53；許如亨 2000）。

在此，本文使用「宣傳戰（propaganda warfare）」係一統稱之詞，乃有意涵蓋各國不同用法，俾便研究之用，其意係指在戰爭過程中透過意義符號的運用以影響他人行為的所有作為。

⁴ 英國習於使用的「政治作戰」這個名詞，源自於他們對外資訊發布的通訊機構：「政治作戰部（Political Warfare Executive）」（Balfour 1979）。它是依靠思想來影響政治，它對外處理輿論，和相關人員溝通，正好與軍事鬥爭相反，這是一個透過非暴力手段的行動（陳衛星譯 2005）。

二、公共外交與心理戰

自發生兩次世界大戰以來，「宣傳」之名不再常被使用，代之而起的是以國際傳播或國際政治傳播、公共外交（public diplomacy）、心理戰、政治作戰、戰略性政治傳播等新的說法，這些都是要透過訊息交流和傳播等手段，做到不同心靈空間之間的整合。

對此學者各有不同的認知與見解，例如 Mowlana（1986）強調國際傳播兼具公共外交與心理戰兩種功能，Hachten（1996：104）認為國際政治傳播包含了公共外交、海外資訊節目、文化交流，乃至於宣傳活動與政治作戰等。Krohn（劉廣華譯 2005）指出，要將宣傳稱呼為公共外交、戰略性傳播（strategic communication），或甚至戰略性影響（strategic influence），其意義差別並不大。

彭芸（1992：273）指出，最早有紀錄的國際傳播是 1915 年德國以廣播方式（當時的廣播並非藉著聲音，而是運用摩斯電碼傳送）提供「每日新聞報導」，踵其後者為 1917 年列寧無產階級革命，成立蘇維埃政權，也是透過廣播對世界發聲（Hale 1975：16）。Thussu（2000：27）強調，蘇聯共產黨是最早認識到廣播力量在意識形態鬥爭上占重要戰略地位的政治團體之一，最早的短波廣播是 1925 年由莫斯科發出的。

公共外交最早起於二次大戰中宣傳的交互使用（Frederick 1993），在冷戰時期的公共外交則是另一種形式的白色宣傳（Fortner 1993）。Lord（1989：17）指出，自雷根執政以來，此一名詞在華府相當盛行，涵蓋國際資訊（international information）、國際政治行動（international political action）或稱之為公開的政治作戰（overt political warfare）及公共事務（public affairs）等功能。Lord（1989：17-18）認為，之所以將公共事務包括在內，是考量到在民主國家裡不太可能將對國內與對國外的閱聽眾所做的傳播資訊截然劃分。

心理戰的範圍可包括平時與戰時、公開與秘密的種種活動，Lord（1989：19）指出，美國軍方比較著重於戰時的戰術運用上，共區分為三種：一是實施於戰場的對敵心理戰（battlefield PSYOP），二是「團結心理戰（consolidation PSYOP）」，在確保戰鬥地區民眾的忠誠與合作，另一項是部隊資訊或稱部隊教育（troop information or education），用以強固自己以資對抗敵人的心理作戰。

三、宣傳戰的要素

以下分就宣傳戰與民意、宣傳者與宣傳機構、宣傳戰的主客體、宣傳戰的類型與工具加以探討。

(一) 宣傳戰與民意

1920 年曾有一篇有關一次大戰的報導分析：「宣傳是創造與引導民意的工作，在其他的戰爭中尚未被政府使用……，但是在這次戰爭中，不只軍隊，還有國家，甚至全世界所有人，都無法遠離宣傳的影響。由於戰爭的力量就是所有參戰國的總和，所以民意就像艦隊和軍隊一樣的重要。」(引自 Smith 1989：102)

Janowitz (1960) 指出，現代戰爭必須動員大量軍民，但其成功與否的關鍵主要繫於民心士氣 (morale) 如何維持，因而即使軍方將領厭惡新聞界，仍接受公共關係原則，藉由戰聞發佈來滿足前線部隊及後方家鄉的新聞需求。Cimbala (2002) 亦強調，證諸古往今來的任何歷史，所有的武裝部隊與所有的政府，都要廣得民心，都得仰賴人民的支持。

美國軍事評論家 Dunnigan 還認為，民意一直是美國政府考量能否將子弟派到海外冒險的決定性因素。他指出自從媒體誘發美西戰爭 (the Spanish-American War) 以來，媒體引導民意支持戰爭的爭論未曾中斷，而且「媒體都傾向對派有自己子弟 (our boys) 參戰的戰爭做點滴不漏的報導。」(Dunnigan 1996：245)

另民意測驗自 1935 年後逐漸開展，立即被運用於與戰爭有關的民意了解上，羅斯福是第一位定期運用民意調查資料的總統。王石番 (1995：57) 指出，聯軍最高總部心理作戰中心 (Psychological Warfare Division of the Supreme Headquarters of the Allied Expeditionary Forces, SHAEF) 在挪威、法國、西西里和德軍戰俘、德國人做意見調查；那時研究民意、公共關係和宣傳分析的學者紛紛動員，投入政府與宣傳單位，研究重心在於報紙、廣播、電影、書籍等通路的内容分析，而且各國政府運用宣傳進行心戰，可謂史無前例，編列鉅額預算支付心戰費用。

(二) 宣傳者與宣傳機構

Jowett & O'Donnell (1992：215-218) 指出，宣傳的來源可能是一個機構或組織，而其領導者或代理人即是宣傳者 (propagandist)，各種宣傳的催生者都有宣傳者領導，以及負責執行的機構或組織；成功的宣傳源自一個領導核心化的組織結構，可以辨識的領導者未必是真正的領導者，但前者卻是忠實擁護後者的意識形態，其他的因素還包括特定目標 (specific goals) 與方法 (means) 的連結、散佈資訊的媒體選擇等。

Jowett & O'Donnell (1992: 267) 曾分析,「宣傳代理人(propaganda agents)」可能是具有權力或魅力特質的人,而有的是行事低調的官僚資訊傳播者,以持續方式施放訊息,加諸目標閱聽眾,他們亦可能是一連串下達指令的階層組織,以確保訊息的連貫性與同質性。

宣傳戰的組織或機構可能有不同的組成方式,Lasswell (1927) 分析一次大戰主要有三種形式,其一是掌握在一個主管手中,其二是設置宣傳委員會,第三是各個政府部門共同組成一個記者招待會; Mowlana (1986) 區分國際傳播的宣傳者角色有三:政府部門、國際組織與私人組織;政府同時扮演兩種角色,既是管制者,也為國家利益從事國際傳播;國際組織扮演著與政府相類似的角色,但在程度上有些不同;私人組織是指宗教、非官方的政治、商業、教育等。

Bennett (2003: 174) 指出,由於爭取並保持記者與閱聽眾的注意力愈來愈難,宣傳者除了廣泛運用民意調查等更為精密技術,來瞭解公眾的心態外,同時還須經由幕後運作的傳播專業人才管理資訊。

(三) 宣傳戰的主客體

關於宣傳戰的主客體關係,最具代表性的說法仍是 Lasswell (1927) 所揭櫫戰爭時期的四大宣傳目標(objective propaganda):

1. 動員群眾仇恨敵人;
2. 維繫與盟友的友好關係;
3. 保持與中立國家的友好關係,並儘可能獲得合作關係;
4. 打擊敵方的民心士氣。

其後類似的觀點有李凱在《論戰爭(Warfare)》(陳希平譯 1973)中指出:統一自己人民的意志、顛覆敵人與爭取中立者的支援。富勒(Fuller 1961)強調:在我方國內戰線上激勵群眾的心靈、在中立國家中爭取其群眾心靈的擁護,以及在敵方國內戰線上破壞其群眾心靈。劉繼南、周積華、段鵬(2002: 103-104)的說法是:對民傳播,旨在贏得國內民眾支持;對兵傳播,旨在激發參戰人員鬥志;對敵傳播,旨在孤立瓦解動搖敵方軍心;對外傳播,旨在爭取盟國支援。

一般將軍事衝突中的宣傳戰概分為戰略性宣傳、戰術性宣傳及技術面宣傳三種類型。Choukas (1965) 指出,戰略性宣傳訴諸的是戰爭的最後目標,可能是戰勝敵人或摧毀敵人的政治體系,有時也從國際關係著眼未來國際間聯盟的可能性;戰術性宣傳主要的作用是給敵人相信宣傳內容不一定是歪曲的,又可分為「準備性宣傳」與「工作性宣傳」,前者主要在建立一種意識形態,例如納粹德國在學校裡就灌輸學生對於希特勒的效忠及日耳曼民族的優越感,工作性宣傳以俄國人的術語說,就是「煽惑者(agitator)」;技術面宣傳主要是隨著傳播科技而不斷推陳出新,另一方面亦與傳統媒體結合運用,其目的亦在針對目標閱聽眾作宣

傳。

(四) 宣傳戰的類型與工具

國際政治宣傳的類型通常區分為三種：白色宣傳(white propaganda)、黑色宣傳(black propaganda)與灰色宣傳(gray propaganda) (Jowett & O'Donnell 1992; Fortner 1993; 方鵬程 2005; 胡光夏 2005)。

白色宣傳是指宣傳的消息來源可以明白辨識，黑色宣傳的消息來源是偽造的，灰色宣傳介於白色與黑色宣傳之間，消息來源不一定能正確辨識，而訊息也是不確定的。Soley & Nichols (1987: 11) 指出，灰色政治宣傳的目的很清楚，但傳送的位置卻極為隱密，或是傳播的來源與目的非常清楚，而由異議組織所主持。

Ellul (1965: 16) 指出，白色宣傳公開宣傳訊息的來源、手段與目標的存在，卻常交互運用來掩蓋黑色宣傳，稀釋閱聽眾對公開宣傳的抵抗，轉移社會大眾的視線，另一方面卻亦可以此為憑藉，將輿論向相反的方向引導，甚至利用公開宣傳的逆反心理而實施一場宣傳。

假資訊(disinformation)亦是宣傳戰的一項重要策略，這是宣傳者運用秘密、滲透的或控制外國媒體的手段，向目標對象的個人、團體或國家，散佈、傳遞誤導的、不完整或錯誤的資訊 (Shultz & Godson 1984: 41-42)。

在現代傳播媒介出現之前，人類的溝通傳播或軍事傳遞行為，早就透過非語文的溝通系統進行，包括聽覺、視覺或觸覺、嗅覺，亦即聲音、圖像、表情、手勢或動作與信號，來傳達符號與意義。就宣傳戰運用的工具而言，經常橫跨不同媒介的訊息所組成，這些訊息在各種媒介中，各具不同層面的傳達效果。不過最傳統技術面的宣傳單，仍是使用最頻繁的對敵宣傳方法。

Thussu (2000: 11) 指出一個國家的經濟、軍事與政治權力等的力量融合，有賴成熟的傳播系統來實現，例如，從人類最初的旗幟、聲音、烽火、信使，到後來的電報和今天的衛星傳播，在在顯示是國家整體力量的重要組成部分，而且是一種巨大的威力。

Williams (1974)、Taylor & Willis (1999) 等則強調，新科技的發展與整個社會變革，尤其與社會主導階層的需求相關連，而且，一些重要的科技創新是為了工業與軍事的需要才發展出來的。

大眾傳播是關係到公眾與媒體的傳播活動。宣傳者運用有效的媒介，傳播訊息給目標對象，但因新科技的演進，則影響宣傳的型態。如二次大戰時的短波廣播擔任非常重要的地位，如今雖已漸減，但仍是國際傳播或宣傳的重要媒介之一。自衛星傳播發展以來，電視影響力則大幅增加，同時 1990 年代開始的全球資訊網，更開啟傳播科技的無限潛能。

參、總體戰爭時期的宣傳戰

人類在上個世紀經歷兩次世界大戰，至此戰爭演變成總體戰 (total war)，在一次大戰前，報紙已建立普遍發行，電報等科技已發明使用，廣播媒介起於 19 世紀末、20 世紀初，使得訊息穿透一切藩籬，無須憑藉有形物質就能遠距傳送，在兩次世界大戰中被交戰國廣泛運用為情報傳遞、心戰及鼓舞民心士氣或勸降的工具。

當然，宣傳戰的關鍵是政府如何運用媒體，Williams (1972: 24) 指出，身陷戰爭的國家都賦予媒體空前重要的任務，當做最具說服力的戰爭武器。以下是對兩次世界大戰期間，各主要參戰國家如何運用傳播科技與傳播工具及其宣傳機制運作及主要作為的分析。

一、第一次世界大戰 (1914-1918)

第一次大戰開始，各參戰國為使人民相信敵人慘無人道，精心設計各式各樣宣傳訊息，所使用媒體除了報紙、雜誌外，還有電影、唱片、演講、書刊、佈道、佈告、海報廣告、標語傳單與街談巷議、無線電廣播等 (Defleur & Ball-Rokeach 1989: 161-162)。

Fortner (1993: 95) 指出，所有敵人殘暴的訊息被用來「以戰爭結束戰爭 (the war to end wars)」，報社對平民、醫護人員遇難及載運旅客船隻遭德軍潛艇擊沉的新聞特別留意報導，盟軍尤喜傳送德軍是兇殘野蠻人 (murderous Huns⁵) 或預測勝仗的故事回家鄉。

由於廣播與電影先後被運用於戰爭中，較諸以往充滿更多元的資訊，使得這場前所未有的大戰被稱為「第一場資訊戰爭 (the first information war)」(胡光夏 2008: 298)。廣播從 19 世紀末開始發展，最為人熟知的廣播運用，首次出現於 1915 年當時德國每日提供戰事的最新消息，受到亟需即時性新聞的各國報紙大量採用。1917 年的俄國，列寧所領導的無產階級革命成功，成立蘇維埃政權，也是透過廣播對世界發聲。當時的廣播並非聲音的傳送，而是運用摩斯電碼，因此接收者非常有限 (Jowett & O'Donnell 1992: 101-102; 彭芸 1992: 273)。

電影技術的發展為一次大戰新聞紀錄影片 (newsreels) 拍攝奠下基礎，起初戰場上的指揮官輕視這種「消遣性東西」，但在戰爭末期，受到政府的重視，每

⁵ Hun 係指 4-5 世紀入侵歐洲的亞洲游牧民族匈奴，一次大戰時被用作專指「德國士兵」。

周攝製最新的新聞紀錄影片與戰爭年鑑，在電影院的正片上映前放映，這些畫面事先經過嚴密審查，看不見戰場上的屍體，人們藉此交換想法，對輿論產生一定的影響力量（段慧敏譯 2007：108）。

第一次世界大戰時美英法等國都大量運用傳單，美國更發展出特殊的做法：用氣球及飛機投遞傳單等宣傳品到敵軍戰壕，在砲彈核內夾帶傳單投炸到敵軍部隊（Green 1988：14；Fortner 1993：103）。

1918年2月，英國製作《敬告西線的德軍將士》、《讓威廉提前24小時到戰場》等系列宣傳，將德軍一般戰士與德國皇帝及戰爭發動者區別開來，指出他們的流血犧牲只是為當權者利益賣命（楊偉芬 2000）。

不像俄、法與德國的國境相鄰，英國民眾無法直接感受德軍襲擊的危機感，而且英國當時反戰聲浪高漲，更因為沒有徵兵制，如果要動員軍隊，則必須要付出比歐洲內陸國家更多的政治力量，這些因素迫使這個國家較早認真思考有關宣傳的問題（諸葛蔚東譯 2004：127）。英國在一次世界大戰中的宣傳被認為居於領導地位，具有典範作用，卻是約花了五年時間與經驗，才設計出一個適合大型戰爭的宣傳管理機制（Jowett & O'Donnell 1992）。

第一個正式的英國宣傳機構是 1914 年 10 月成立的戰爭宣傳局（War Propaganda Bureau），但與其它宣傳機構各自分立，權責夾雜不清（Jowett & O'Donnell 1992）。英國一直缺乏一個核心的宣傳機構，直到 1916 年首相喬治（Prime Minister Lloyd George）就任後，設立「全國戰爭委員會（National War Aims Committee）」才步入正軌（Messinger 1992：123）。

1918 年 1 月該委員會又改組為資訊部（The Ministry of Information），由《每日快報》負責人 Beaverbrook 勳爵擔任，這個機構包括幾個部門：（一）由《叢林奇談（Livre de la jungle）》作者吉普林（R. Kipling）領導，負責對美國與協約國的輿論；（二）專門負責對中立國的宣傳；（三）由《泰晤士報》、《郵報》負責人北岩（Northcliffe）勳爵領導的戰爭宣傳局，向西部戰線的德軍陣地展開宣傳單戰術（Young & Jesser 1997；陳衛星譯 2001）。

1917 年美國宣戰後，即於一周內成立公共資訊委員會（Committee on Public Information，簡稱 CPI）。該委員會是總統威爾遜（W. Wilson）為了動員民眾參戰，並鼓勵購買戰爭債券所成立的，成員包括陸軍與海軍部長、國務卿等，威爾遜還任命當時頗富聲望的報社主編克里爾（George Creel）擔任該委員會主席，後來這個委員會被稱為 Creel 委員會（Vaughn 1980）。

隨後通過的三項法令，賦予 CPI 足以超越美國憲法所保障媒體言論自由的權力，即 1917 年 6 月的偵查間諜法案（Espionage Act）、1917 年 10 月的敵國貿易法案（Trading with the Enemy Act）及 1918 年 5 月的煽動言論法案（Sedition Act）

(林怡馨譯 2004)。另一項優勢是主席克里爾獲得威爾遜總統充分授權，有利於 CPI 將軍事部門與社會及民眾的宣傳結合在一起 (Jowett & O'Donnell 1992)。

CPI 藉著戰時通過的法令、戰爭債券及食物來支持美國的遠征軍⁶，同時為媒體報導戰爭新聞設計一套自願的檢查制度，並以資助廣告、卡通、「四分鐘演講人」⁷等傳播方式激起反對侵略者的作戰熱情。CPI 分設新聞部 (Division of News)、廣告部 (Advertising Division)、圖像宣傳部 (Division of Pictorial Publicity)、卡通局 (Bureau of Cartoons)、四分鐘演講人部 (Division of Four Minute Men) 演說部 (Speaking Division) 及電影部 (Division of Films) 等 14 個部門 (胡光夏 2008)，其中的新聞部提供每周七天，每天 24 小時的新聞服務，在戰爭期間總計發布 6 千多則新聞給媒體 (胡光夏 2008: 306)，此為現代政府機關設置公關室 (或記者室) 之始 (Hess 1984: 1, 參自臧國仁 1999: 172)。

傳統口述方式的「四分鐘演講人」旨在說服社區民眾 (Jowett & O'Donnell 1992: 166)，曾組織 7 萬 5 千名義務志願者，在美國本土接連舉辦反德演講會 (諸葛蔚東譯 2004: 132)。

公關之父柏奈斯 (E. Bernays) 與《民意》作者、對公關理論基礎甚有貢獻的李普曼 (W. Lippmann)，當時都曾任職 CPI 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)。

一次大戰的德國原本預期以短期決戰為目標，未曾在宣傳上有周詳計劃。德軍很少迎戰來自於協約國的宣傳議題 (Jowett & O'Donnell 1992) 直到在戰場形勢惡化時，才於 1915 年 9 月 7 日成立戰時新聞局 (Kriegspressamt)。

這個機構主要工作是：定期召開新聞簡報會，舉行每周二至三次與媒體編輯的會議給予如洪水傾瀉般的嚴厲警告，並出版對軍隊發行的出版品 (Carruthers 2000: 59)。德軍在統帥魯登道夫 (Ludendorff) 擅自同意下建立屬於軍隊的媒體《德國戰時新聞 (Deutsche Kriegsnachrichtendienst)》，對內宣傳他們在戰場上的勝利與優勢，卻因此導致內部嚴重爭議。

協約國於 1917 年 8 月起大量運用宣傳單，造成瓦解德軍的巨大壓力，但處於「紙彈」挨打的德軍統帥部卻一籌莫展，他們最後還想到電影，可是這個宣傳工具得要到希特勒掌政時，才變成一個令人生畏的宣傳機器 (陳衛星譯 2001:

⁶ 美軍在一次大戰時對心理戰只有初步的認識，但已在遠征軍總司令部情報部門宣傳科設立心理作戰組 (the Propaganda Section, G-2)，主要運用的工具為傳單及擴音器，傳單靠氣球及飛機發送 (Paddock 1989: 46)。

⁷ 四分鐘演講人部在 CPI 成立不久後設立，係參考自美國獨立戰爭時的一分鐘演講人，以及演講的時間是四分鐘而來，通常在電影放映前進行四分鐘演說 (胡光夏 2008: 307)。

53)。一些研究顯示德國在第一次世界大戰中的宣傳是拙劣的（Lasswell 1927；Hadanovsky 1972；Knightley 1975；Taylor 1995；Carruthers 2000；陳衛星譯 2001），始終不能扭轉「戰爭發動者或攻擊者」的印象。

原本流亡瑞士的列寧，之所以能夠返回祖國建立蘇聯，乃得力於德國統帥魯登道夫的安排，以便協助德軍共同對抗協約國，然而列寧卻在 1917 年 11 月的布爾什維克革命（Bolshevik Revolution）推翻臨時政府，建立布爾什維克政府。蘇聯新政府正在成形，「宣傳不只是戰爭和外交政策的武器，而是內部控制的工具」（王石番 1995：44）。列寧建立政權之後對內的首要工作，在於改造 1 億 7 千萬農民且多數是文盲人口的思想。

從以上的分析可知，在這人類史上的第一個總體戰爭中，各參戰國為激勵民眾抗敵，無不盡其所能的運用最新發展及所有可能影響民心士氣的傳播工具，所有憎恨敵人的訊息廣被運用，媒體亦喜刊播有關敵人殘暴的訊息。即以電影技術為例，它於大戰末期受到政府重視，對輿論產生影響力量，戰場指揮官不再輕視其影響力，足以說明傳播工具對於宣傳戰的重要性。

然而，畢竟傳播工具只是器物，能否發揮巨大力量，關鍵之一仍在於上節文獻探討中所指出宣傳者及宣傳機構。廣播運用雖首見於德國，但在宣傳未有周詳計畫，以致陣前無法迎戰協約國宣傳議題，內部亦因此產生嚴重爭議，此不失為一戰德國重大敗因之一。反之，從英國頗費工夫與時間始能建構戰爭宣傳管理機制，對美國 CPI 建置、賦予超越美國憲法保障言論自由的三項法令、公關人才的參與，以及蘇聯新政府用作改造人民思想的內部控制工具等探討，在在可以理解遂行宣傳戰的構成要素是多元複雜的。

二、第二次世界大戰（1939-1945）

McLuhan & Fiore（1968：132-134）曾標誌第一次世界大戰是為鐵路戰，第二次世界大戰則是廣播戰。Fortner（1993）也以「廣播戰爭（radio war）」來形容二次大戰期間各國的宣傳，二次大戰的爆發就是起於廣播⁸。

大規模的廣播戰爭爆發於 1930 年代中期。納粹德國播出最多種外語廣播節目，共 26 種（在大戰爆發後不久，立即擴大到 39 種不同的外語），次為義大利，播出 23 種語言，法國播有 21 種語言，蘇聯播出有 13 種，而英國廣播公司則播

⁸ 1939 年 8 月 31 日，德軍假扮成波蘭軍隊佔領波蘭格萊維茨電台，偽裝發表「反德」言論，隨後德國各電台都廣播「德國遭到波蘭突襲」的消息，希特勒以此為藉口，簽署入侵波蘭的第一號作戰命令，這是著名的「格萊維茨（Gleiwitz）事件」（楊偉芬 2000：73）。

出 10 種外國語 (Bumpus & Skelt 1985 : 31)。

除了上述以直接的方法穿越國境，將宣傳資訊送進敵國，交戰國彼此之間，還實施資訊控制，主要的方法有以下四種 (Fortner 1993 : 141-144)：技術干擾 (jamming)、接收干擾 (interference with information reception)、鬼音 (ghost voicing) 及電碼破解 (code breaking)。

「技術干擾」是控制資訊的最基本技巧，就是要阻斷或干擾敵人所要傳播進來的訊號。「接收干擾」在於禁止民眾接收敵方訊息，並鼓勵收聽我方訊息，通常的做法有立法規定 (收聽敵國廣播屬違法行為)、沒收民用收音機 (尤其是佔領區的收音機)、切斷電纜以阻止電報流通等。「鬼音」是暗中將敵方演說內容或新聞報導，加上喧囂聲、謾罵語，或是將一些廣播訊號移植在敵人的訊號之上，變換成錯誤的訊息⁹。另在作戰期間，都會實施監測敵軍的傳播通訊，包括廣播監聽¹⁰、無線電監聽與密碼破解，如英國戰爭部的反情報單位 MI-5 與美國的 FCC 等均是 (Fortner 1993 : 144)。

Mattelart (陳衛星譯 2001) 指出，鑑於一次大戰失敗的宣傳經驗，1930 年代的納粹德國毫不掩飾以宣傳為維護其國家主權的重要工具，納粹政權同時在新聞媒體、藝術、電影、教育與科學等領域操作宣傳概念，原來隸屬教育部之下負責歷史文物、博物館、音樂教育與圖書館等藝術部門及文化政策部門，都直接聽命於擁有超級職能的宣傳部。

希特勒於 1933 年取得政權後創設「大眾啟蒙及宣傳部 (Ministry of Popular Enlightenment and Propaganda)」，任命戈培爾為部長¹¹，掌握文宣重任 (林怡馨譯 2004 : 97)。該部成員主要是狂熱的大學畢業生與博士，人數由起初的 350 人，發展到 1941 年超過 1900 人，共設置七個部門：(一) 立法與總務、(二) 宣傳、(三) 廣播、(四) 報紙、(五) 電影、(六) 戲劇、美術、音樂、(七) 對敵宣傳，後來發展成擁有地方組織和許多外圍組織的龐大國家宣傳體系 (Carruthers 2000 : 77)。

希特勒將宣傳戰看作是「神經戰」的重要組成部分，先後使用十幾個大功率

⁹ 英國與德國均善此道，但英國更勝一籌，特別是將一些訊號加在希特勒的演說之中。

¹⁰ 二次大戰期間，各國都成立監聽與分析敵方廣播的部門，來收集、解讀敵國的各種資訊，包括食物供給、交通狀況、轟炸後的損失程度、死傷率、人民情緒，以及船隻、潛水艇、軍隊調動與運補情形。監聽的範圍包括軍事通訊電台、非軍事的國際與國內電台等報導與戰事有關的訊息。

¹¹ 由於納粹政權是建立在黨籍政府雙重行政系統的基礎上，戈培爾至少擔任三個分工機構領導人：德國大眾啟蒙暨宣傳部部長、文化大臣 (RKK) 及納粹黨中央宣傳辦公室主任 (Carruthers 2000 : 76-77)。

的電台，從柏林向全世界晝夜不停的廣播¹²（金海龍 2004）。納粹德國戰時宣傳的核心，在於對媒體的強力控制，這是基於一次大戰的失敗教訓，所採取高度激化的過程，被稱之為一體化（gleichschaltung），就如戈培爾所說的，這是一種「德國精神總動員（spiritual mobilization in Germany）」（Carruthers 2000：73-74）。

英國距戈培爾執掌德國大眾啟蒙及宣傳部已經晚了兩年，才於 1935 年 7 月設立資訊部（Britain's Ministry of Information，簡稱 MOI），集中發揮五項功能：（一）發布官方訊息，（二）新聞安全檢查，（三）維持士氣，（四）運作政府其他部門宣導活動，（五）展開對敵國、中立國、盟國以及帝國內部的宣傳（McLaine 1979；Carruthers 2000）。

英國 MOI 起初出師不利，曾有一段時間將工作移交內政部所屬的新聞與審查制度局（Balfour 1979：59），最後 MOI 的做法與一次大戰中的計畫非常相似，也就是靠自發性審查發生作用。記者編輯們每人人手一冊 D-Notices 的規定，作為新聞工作上的依據（Carruthers 2000：88）。

另財務上需仰賴政府徵收廣播稅的 BBC 播出的任何新聞，尤其是來自於前線的錄音帶，也都須經過 MOI 的過濾審查。BBC 播音室裡還有一個「審查切斷器（switch censor）」，防止任何播音人員會在直播過程中背離已經審查的稿件，一旦有異，聲音將被立即關掉（Nicholas 1996；Carruthers 2000）。

在遭遇珍珠港事件後，美國政府在 1941 年 12 月設立了審察局（The Office of Censorship）與於 1942 年 6 月由統計局改組而來的戰爭資訊局¹³（The Office of War Information，簡稱 OWI）。

審察局以民間企業方式成立，由美聯社（AP）的執行編輯普萊斯（Byron Price）擔任局長，有人員 14462 名，主要負責美國與他國之間往來郵件、電報和無線電通訊的檢查工作（康力平 2005；胡光夏 2007）。OWI 由《紐約時報》名報人、哥倫比亞廣播電台新聞分析家戴維斯（E. Davis）擔任局長，有僱員 400 名。OWI 分國內處與海外處兩大部門，前者負責新聞發佈與新聞檢查，後者主要在各國設立美國新聞處與成立《美國之音（The Voice of America，簡稱 VOA）》，並與國防

¹² 戈培爾將世界分為六個廣播地區，用不同的語言與宣傳內容進行宣傳，其中以英語發音，使用設在柏林市郊的發射台的「哈哈爵士」，從 1939 年 4 月 10 日開始每天不定時播音 15 分鐘，四個月後英國有 1800 萬台收音機收聽（金海龍 2004）。它以濃厚的英國鄉音、甜美的聲調和幽默辛辣的語言挑動聽眾的情緒，所使用的短播頻率是 15.4 兆赫，與 BBC 的短播頻率非常接近，其目的在使英國人不經意間收聽，而且使他們的精神頓時受到「從天堂般的美好跌入地獄一樣的悲慘之中」的打擊（金海龍 2004：37）。

¹³ 在成立 OWI 之前，美國已於 1941 年 10 月設立鼓舞社會大眾士氣的統計局，由美國國會圖書館館長 Archibald Macleish 擔任局長，六星期後美國加入第二次大戰，八個月後統計局改組為 OWI（Rogers 1994）。

部協同發展心理作戰（李瞻 1987）。

原本美國陸海空三軍都各自設有資訊服務部門，直到 1943 年，白宮才清楚明確 OWI 的使命：引導國外宣傳訊息與公開的宣傳戰役（陳衛星譯 2001），並將戰爭進展及國民可能付出代價告知公眾，而戰略服務局（The Office of Strategic Services, 簡稱 OSS, 後改制為中央情報局）則負責隱藏真實身分的黑色宣傳。OWI 最大分支機構之一的調查局，負責蒐集有關戰爭的民情輿論，由 Budd Wilson 領導（Rogers 1994；陳衛星譯 2001）。

OWI 奠立日後代表美國向全世界發言的美國新聞總署（US Information Agency）的基礎¹⁴。許多社會學家、心理學家都在此任職，後來對整合傳播理論有卓越貢獻的宣偉伯（W. Schramm）曾在此局工作 15 個月，工作項目包括協助羅斯福總統起草全國廣播稿，以及著名的爐邊談話（Rogers 1994）。

美英兩國在二次大戰期間，曾多次建立聯合宣傳機制，首次經驗是發動北非進攻時在聯合最高司令部設立心理戰總部。珍珠港事件後，美國在華盛頓成立《美國之音》，與英國廣播公司（BBC），聯手形成盟國廣播宣傳整體力量（劉燕、陳歡 2007：202）。

與英國相較，美國的新聞管理採取較為寬鬆的方式，OWI 曾致力於運用媒體力量來達成政府宣傳目標，但只有部分成效，經過一連串協調談判，美國媒體才和政府展開合作（林怡馨譯 2004）。宣傳機構官員還希望美國境內娛樂媒體，能以更露骨的方式對美國大眾進行宣傳，但當國會對羅斯福總統或政府政策質疑時，則會降低要求（Jowett & O'Donnell 1992）。

然而，OWI 因與一些背後有國會議員支持的媒體有時處於對立狀態，因此二戰期間的宣傳，美國政府另闢蹊徑，多訴諸於電影，五個主要片場（派拉蒙、20 世紀福斯、雷電華、米高梅與環球）生產製作每片八分鐘的新聞短片，滿足大眾對戰爭視覺資訊的需求（林怡馨譯 2004）。

總結二戰的宣傳戰，最引人注意的是傳播科技進展與廣泛用於戰場及後方，另則是不願重蹈覆轍的納粹德國將宣傳戰的能量作前所未見的提升，而加諸德國軍民身上的精神總動員亦可謂空前，這與英美民主國家有極大的差別。

Goman & Mclean（林怡馨譯 2004：117）曾對納粹、蘇聯與民主國家的宣傳加以區別，像納粹德國、蘇聯等極權國家的宣傳都由國家機器掌控，民主國家不享有直接掌握媒體的權力，所要面對的情況反而更複雜，最好的替代方法則是依賴檢查制度及法規管制，或有賴於自發性的道德感與愛國心。Hallin（1997）亦

¹⁴ OWI 後演變為美國新聞總署，於 1997 年併入國務院，下轄《美國之音》與遍布全球的 200 餘個美新處。

指出，美國基於民眾的支持與輿論傳播的策略，主要仍是以贏得民意肯定評價為依歸，因而比較強調公眾宣傳，而不是管制。

由此衍生值得探討的一項問題是，在不同政治體制下的政府與媒體的關係何者為佳？究竟媒體由國家掌控，或如英美民主國家的宣傳機制，二次大戰的宣傳戰給了人們一個初步答案，而另一個回答則是下一節所要繼續探討的。

肆、冷戰時期的宣傳戰

二次大戰後，全世界進入冷戰時期，前後持續有 40 年之久，直到 1989 年東歐共產國家發生劇變，1991 年蘇聯解體而告終，東西方集團結束對抗，全球進入後冷戰時期。

在此時期內主要發生兩種不同型態的宣傳戰，一是如 Mattelart 所言東西方集團之間是一場「沒有宣戰的戰爭」(陳衛星譯 2001:2)，實際上這是沒有戰爭行為的宣傳戰，係以美國為首的自由主義與以蘇聯領導的共產主義東西兩大陣營的對峙，雙方都致力於具高度危險性的核武發展競賽，另在國際傳播與國際政治傳播等方面則是宣傳戰及心理戰的全面對抗活動。另一種則是區域性局部戰爭的宣傳戰，如韓戰與越戰。

一、東西方集團的宣傳戰（二戰後至 1991 年）

如前所言，東西方集團之間是一場「沒有宣戰的戰爭」，卻是一種「意識形態的戰爭」。另因美國與其鄰國古巴之間的廣播戰，基本上屬於東西方集團對抗中的一環，亦納入本單元探討之內。

（一）意識形態的戰爭

冷戰¹⁵具有政治、軍事武器發展等多元面向，但 Goman & Mclean (林怡馨譯 2004) 指出，兩方陣營均宣稱自己一方的信仰是人類希望與理想的正途，而視另一方為魔鬼的信徒，意識形態的分歧才是衝突的關鍵點所在。

蘇聯專家 Alex Inkeles 的研究突顯美蘇之間的意識形態鬥爭樣貌：雙方的武器是宣傳，戰場就是國際傳播，代價則是跨越全世界的男人與女人的誠實和效忠（引自陳衛星譯 2001:92）。

¹⁵ 西班牙歷史學家曼紐爾指出，「冷戰」一詞早在 14 世紀就有了，那是國家之間相互敵對，甚至面臨全面軍事衝突，但卻沒有陷入真正的戰爭，然而在 20 世紀的冷戰中卻有切切實實的武器——大眾傳媒，它在冷戰中的作用就如同核子武器在熱戰中的作用一樣（張昆 2005:146）。

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（李茂政 1985）。自 1947 年起，美國在心理戰設施及文化外交上大量投資（林怡馨譯 2004），此時的心理戰是一種特別具有侵略性的宣傳方式，運用在對抗身陷鐵幕（Iron Curtain）的國家上；文化外交是指透過文化商品，如電影、雜誌、廣播、電視節目與藝術展覽等的輸出，強化他國人民對美國的印象，而且能形成公眾輿論的壓力，進而對他國政府決策產生影響力。

在宣傳機構建制上，美國政府到韓戰爆發時始有具體作為（見下單元討論），蘇聯統治者史達林則較早於 1947 年 9 月創立「共產資訊局（Communist Information Bureau）」，展開有系統的宣傳策略，並由煽動宣傳部門幕後操縱，企圖結合國際勢力，此外還建立一系列「前線組織」的連結網絡¹⁶。

蘇聯的對外宣傳歷經幾個階段的不同變化（祝基澄 1986：126-127）。史達林時代極端「仇美」，當時蘇聯漫畫家筆下的美國士兵是「蜘蛛型的怪物，手持噴霧槍，進行細菌戰」。史達林以後的赫魯雪夫、布里茲涅夫則進行全球性假資訊攻勢，來打擊美國威信，到戈巴契夫時才改採西方的廣告術與公共關係技巧，對西方國家做宣傳。

冷戰時期的廣播戰比二次大戰時期更加激烈，大功率廣播發射機是主要武器（Wood 1992：106），廣播干擾與反干擾反映敵對狀態的升級（楊偉芬 2000）。美國的廣播電台由政府暗中資助，以逃出鐵幕的蘇聯難民和美國及西方領袖的談話做訴求，成為西方心理戰前線的利器，如針對蘇聯的《自由之音（Radio Liberty, RL）》、對東歐集中歐的《自由歐洲之音（Radio Free Europe, RFE）》，以及針對古巴的《馬提廣播電視台（Radio and TV Marti）》（Fortner 1993：28）。

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。

英國在民主陣營中亦扮演吃重的角色，其外交部秘密分支機構「資訊研究部（Information Research Department, IRD）」，在英國國境內外透過 BBC 和其他媒體，進行匿名式的反共宣傳（林怡馨譯 2004）。BBC 使用一種戰時設計的「燒入（burn in）」技術¹⁷，這是一種讓聽眾能清晰了解重大事件來龍去脈的心理戰技

¹⁶ 主要有世界和平理事會（World Peace Council）、世界貿易聯合會（World Federation of Trade Unions）及國際學生協會（International Union of Students）等（林怡馨譯 2004）。

¹⁷ 燒入技術是將要透過廣播播出的訊息，用簡短句子寫成，在暫停之後突然以慢速播出，有助於聽眾收聽重要事件（Wood 1992：123，引自楊偉芬 2000：97）。

術 (Wood 1992: 123, 引自楊偉芬 2000: 97)。

以美國為主的西方音樂與新聞節目，一直不斷的向東方與世界主要地區滲入，此雖無濟於越戰情勢的扭轉，卻促使後來蘇聯等共產政權的消逝。前路透社基金會主席 Michael Nelson 指出，並非外交、經濟或武器的因素，而是廣播導致了東西方之間鐵幕政策的終結；他認為武器穿不透鐵幕，但西方廣播電台的節目展現西方社會美好的生活，從而破壞社會主義政權的穩固 (Nelson 1997)。

Hachten (1996) 則指出，BBC 的世界新聞網、VOA、RFE、CNN、CBS 主播的丹拉瑟 (Dan Rather) 等，都普遍被共黨國家的人民聽取、收視。儘管共黨致力消除西方搖滾音樂與錄影帶，東德人依然觀賞由西柏林所放送的西方電視節目，甚至藍波 (Rambo) 還變成蘇聯境內錄影帶迷心目中的人民英雄。

(二) 美國與古巴的「廣播戰」

由美國雷根政府成立的《馬提之聲 (Radio Marti)》，開啟美國與古巴的「廣播戰」，這是東西方冷戰、共產主義與資本主義對峙下的一場「意識形態戰爭」 (彭芸 1992: 274)。

為打破古巴共產政權長期對古巴人民的資訊壟斷，雷根政府於 1981 年設立「古巴廣播委員會 (Presidential Commission on Broadcasting to Cuba)」，在 1983 年 10 月簽署古巴廣播條例 (Broadcasting to Cuba Act)，從 1985 年 5 月開始以《馬提之聲》對古巴廣播，1990 年 3 月又開播《馬提電視 (TV Marti)》 (Jowett & O'Donnell 1992; 彭芸 1992; 李少南 1994; 明安香 2005)。

《馬提之聲》與《美國之音》連線，由華盛頓特區播音，同時以中波與短波廣播，提供廣播新聞、軟性的娛樂與運動資訊，從中傳播蘊含美國生活方式的消息 (Hachten 1992)。基本上，《馬提之聲》與 RFE、RL 一樣，旨在提供無法接觸「正確資訊」的外國民眾 (Fortner 1993: 28)，雖因受古巴干擾台強力干擾，成效顯得有限 (彭芸 1992; 明安香 2005)，但顯示美國政府領導階層對於向共產國家實施廣播作戰的戰略價值有嶄新的體認 (Lord 1989: 20-21)。

二、局部戰爭的宣傳戰

(一) 韓戰 (1950-1953)

美國在二次大戰後，將有關宣傳的經費降至最低，甚至在發生柏林危機時也抑制對蘇聯的批評，但韓戰爆發形成新的國際情勢後立即恢復宣傳戰，所謂的「強硬路線 (hard line)」於是展開 (Browne 1982: 98)。

美國總統杜魯門於 1950 年 4 月發起「揭發真相宣導運動 (Campaign of Truth)」，籲請所有媒體一同抵禦來自共產政權的詆毀 (Browne 1982: 98)，並增

設心理戰略局 (Psychological Strategy Board, PSB) 來指揮對戰爭所做的政治宣傳活動，國務院亦設立一個新的國際新聞處，軍事心理戰被賦予新的生命 (Lord 1989: 14)。

艾森豪 (Dwight D. Eisenhower) 接任總統後，更是有計畫的將心理戰提升為冷戰的主要戰略。為統籌美國政府對外的宣傳作為，新設立的宣傳協調局 (Operations Coordination Board) 取代了 PSB，又在該局無法達其所願情況下，另覓一紐約商業界人士 William Jackson 領導組成美國新聞諮詢委員會 (U. S. Advisory Commission on Information)。至 1953 年 8 月，美國新聞總署 (USIA) 在他們二人建議下設立，《美國之音 (The Voice of America, VOA)》亦從國務院轉手隸屬在該署之下管理 (Green 1988; Fortner 1993)。

針對美軍在韓作戰實際需要，美國政府在統帥部設立心理戰協調局，各集團軍設立心理戰處，師級設立心理戰組，在各作戰單位心理戰參謀指導下，附設有無線電廣播及傳單隊、擴音器及傳單連與戰術宣傳員，還組織作家、廣播員、美術人員和印刷人員參與心理戰工作 (魯杰 2004: 45)。

傳單是韓戰時期運用最多的宣傳媒介，在戰爭開始的前 125 天中，美軍以空投或砲彈散發的傳單在 1 億份以上，美軍平均每月散發傳單達 3500 萬張，並與南韓軍隊發出 35 種不同樣式的投降證；中共軍隊在三年中計進行九次較大規模的心戰攻勢，散發各種宣傳品 6000 多萬份，廣播達 5000 餘次。有人估計，如果將韓戰中各種宣傳品堆積起來，可堆高約一公尺、長達 150 里的紙牆 (魯杰 2004: 46-47)。

韓戰時期的電視技術未臻成熟，而且電視機還不夠普及，戰區的電視新聞採訪以廣播媒體為學習模仿對象，依賴已拍好的新聞短片與美國陸軍訊息部 (US Army Signal Corps) 提供的影片 (林怡馨譯 2004)。

韓戰初期，麥克阿瑟 (Douglas MacArthur) 將軍沿用二次大戰時期與媒體的互動模式，建立一個以媒體自制為主的規範體系，並未採取嚴格的新聞檢查，戰地記者擁有相當程度的採訪自由。但在中共軍隊參戰之後戰況急轉直下，從 1951 年 12 月起全面實施強制性的新聞檢查，隨後還頒布禁載準則，違反者可能暫停採訪，甚至移送軍法審判 (Knightley 1975; Emery, Emery & Roberts 1999)。

這些前所未見的嚴格措施，曾遭到歐美戰地記者的多次抗議，但媒體或記者的質疑亦僅止於此而已，並未深探戰爭目標或介入他國內戰的正當性 (Knightley 1975; Young & Jesser 1997; 林怡馨譯 2004)。

(二) 越戰 (1964-1975)

自 1954 年統治越南的法國著手轉移政權起，美國已對越南展開秘密的心戰宣傳活動，到 1960 年初期，計有三個特別機構協助南越的宣傳與心理戰計畫

(Chandler 1981: 25): 美國資訊服務處 (USIS, 是美國新聞總署的海外部門)、美國國際開發總署 (U.S. Department of State's Agency for International Development, 簡稱 USAID) 及美軍軍援越南司令部的參謀首長聯席會議 (Joint Chiefs of Staff's Military Assistance Command, Vietnam, 簡稱 MACV)。但三者之間功能重疊且成效不彰, 以致在 1965 年 7 月 1 日, 美國新聞總署轄下的美國公共事務聯合辦公室 (Joint U. S. Public Affairs Office, JUSPAO) 被委任接掌所有的宣傳活動。

JUSPAO 下分設主任室、新聞處、文化事務處、北越事務處及野戰發展處五個部門 (Chandler 1981: 26), 負責兩個主要的宣傳目標 (Jowett & O'Donnell 1992: 204): 其一, 侵蝕北越政權的基礎, 以達最後消滅它的支持力量; 其二, 贏得南越人民的「心與腦 (hearts and minds)」, 使成為支持民主政體的堅固力量, 因而 JUSPAO 鎖定三種宣傳的目標對象 (Jowett & O'Donnell 1992: 204): (一) 越共的士兵及其在南越境內的支持者, (二) 北越的人民與精英份子, (三) 南越內部的非共產主義者。

在越戰心戰宣傳中, 美軍發展出兩項具突破性的傳播技術 (Chandler 1981: 29-30): 其一, 是 1967 年開始使用的 2100 瓦擴音器, 能在 3000 至 4500 英尺高空實施兩哩半徑內播音, 用來打擊叢林作戰中的北越共軍士氣, 改善以前在韓戰的空中喊話達不到地面的缺憾; 其二, 高空飛行空投傳單的技術獲得進展, 當傳單投下時會形成類如淚珠形狀的雲帶 (teardrop-shaped cloud), 而這些「淚珠」抵達地面時, 傳單會繼續滑散, 構成一個長橢圓形圖像, 對傳單空投地面作戰目標的準確度與涵蓋面大為提升。

幾百億傳單像似永不停歇的雨水, 加上數千小時的心戰喊話及數百萬份的海報, 對南北越人民轟炸將近十年, 其間的確約有 20 萬北越官兵投誠, 但北越共產黨也將美國貼標籤為「西貢政權的傭兵」、「帝國主義侵略者」與「外來入侵者」, 而最後評估效果時, Chandler (1981: 248) 指出, 美國在越南宣傳的過程比較像是「廣告宣導活動」, 而不是贏得敵人心靈與意志的「說服活動」。

美軍亦企圖與西貢政府合作對南越軍民進行宣傳工作, 但不被接受, 以致美國徑以傳單、海報、旗幟、報章雜誌及廣播電視等媒體, 和南越民眾接觸 (Chandler 1981: 33)。1967 年詹森政府發動 Operation Success 行動計畫, 還在總統辦公室成立一個「越南資訊小組 (Vietnam Information Group)」, 負責提供「好消息」給新聞界, 宣傳捏造越戰的成果及北越挫敗或失利的消息 (McNair 1995: 192), 但是在隔年初, 一切的宣傳機器再也轉動不靈了。

此前美國政府或美軍與媒體之間都可說處於不錯關係的狀態, 但在越戰中, 不僅是美國對外作戰的重大挫折, 更是美軍與媒體關係演進的一個轉折點。韓戰

期間的電視新聞還不是媒體報導的主流，越戰時期的美國觀眾可在自己家裡客廳，收看到有關越戰的任何消息（Carruthers 2000：108）。傳播科技將戰爭畫面帶進了客廳，成為大學演講的專題、教堂佈道的主題、議會辯論及政治選舉的爭論焦點（祝基滢 1986：254）。當一個個美國士兵流血犧牲的畫面，毫無阻攔的闖入美國人的家庭，就已註定這是一場「打不贏的戰爭」（Lull 2000：163）。

伍、結論

本文採用歷史與文獻分析法，探討總體戰爭時期與冷戰時期的宣傳戰，如 Lasswell、Carr、Morgenthau 等的觀點，戰爭不僅是軍事武力的鬥爭，還有一個影響輿論的宣傳戰場，而輿論力量的主動權正是掌握在政府手中。尤其在總體戰爭關係國家興亡、冷戰則是意識形態之爭，亦為政治制度與生活方式之爭，各國政府均傾全力運用各式及最新發展的傳播工具，致力擴大宣傳戰規模，藉以提振民心士氣，並贏得國內外輿論及盟國的支持。

由於廣播與電影先後被用於戰爭，第一次大戰被視為第一場資訊戰爭。第二次世界大戰更被標誌為廣播戰，大規模的廣播戰爭爆發於 1930 年代中期，交戰國彼此之間實施技術干擾、接收干擾、鬼音及電碼破解等資訊控制。冷戰時期的廣播戰比二次大戰時期更加激烈，大功率廣播發射機是主要武器，艾森豪接任總統後，更於韓戰中有計畫的將心理戰提升為冷戰的主要戰略。韓戰時期的電視技術未臻成熟，電視機也不夠普及，戰區的電視新聞採訪以廣播媒體為學習模仿對象，可是到了十一、二年後的越戰，已演進為史上第一次的電視戰爭，無線電視已是關乎戰爭勝敗的利器。由此可知，新傳播科技不斷向前進展，卻也迅速的轉為人類戰爭中凝聚向心及克敵制勝的武器。

從研究中可以發現，傳播工具與媒體的運用僅可視為充分條件之一，構成宣傳戰的要素不止一端。現代宣傳戰的組織或機構在總體戰爭時期有了大規模發展，而且交戰國間彼此在宣傳策略與手法做相互模仿，凡此足證政府與軍隊如何運用當時的傳播科技、有效的宣傳機制及宣傳策略去整合、發揮與控制的重要性。

總體戰爭時期的德國及冷戰時期的蘇聯都是研究宣傳戰的重要例子，由一戰德國之例可知，缺乏宣傳戰力即似人斷一臂，甚至在敵方宣傳壓力下不戰自潰。但在宣戰爭中擁有強大宣傳機制亦不一定可以攻無不克，極權體制的納粹德國及蘇聯政權均擁有健全的宣傳機構及強大的媒體能量，更可從上到下改造國民思想，卻終於走向失敗或解體之路，此雖不能全然歸因於宣傳戰之得失，但與政治體制及政府與媒體之間關係不無關聯。

以東西方集團意識形態之爭來看，以美國為主的西方開放社會下的西方音樂

與新聞節目，一直不斷向世界擴散，此雖無濟於越戰情勢的扭轉，卻促使後來柏林圍牆瓦解、蘇聯等共產政權的消逝，此則是不爭的事實。

宣傳之名已在二戰後逐漸退位，由國際傳播或國際政治傳播、公共外交、心理戰、政治作戰、戰略性政治傳播等新的說法取代，但這不也是預告隨著時代發展，另一種新型式宣傳戰可能正在醞釀或興起。

參考書目

中文部份

- 于朝暉 (2008)。《戰略傳播管理：冷戰後美國國際形象的構建研究》。北京：時事出版社。
- 王石番 (1995)。《民意理論與實務》。台北：黎明。
- 方鵬程 (2005)。〈第3章 軍事傳播的理論基礎〉，樓榕嬌等著《軍事傳播：理論與實務》。台北：五南。
- 方鵬程 (2008)。〈從福克蘭戰役到 2003 年波斯灣戰爭：公關化戰爭的發展歷程〉，《復興崗學報》，92：245-268。
- 李瞻 (1987)。〈美國的國際宣傳〉，《報學》，7 (9)：108-111。
- 李少南 (1994)。《國際傳播》。台北：黎明文化。
- 李茂政 (1985)。〈國際宣傳與國際瞭解〉，《報學》，7 (4)：123-127。
- 段慧敏譯 (2007)。《西方媒介史》。台北：五南。(原書 Jeanneney, J. Une Historire des Médias.)
- 金海龍 (2004)。《攝魂奪魄：二戰中的心理戰》。北京：軍事科學出版社。
- 胡光夏 (2005)。〈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。
- 胡光夏 (2007)。《媒體與戰爭：「媒介化」、「公關化」、「視覺化」戰爭新聞的產製與再現》。台北：五南。
- 胡光夏 (2008)。〈美國「公共資訊委員會」對宣傳機制設立與宣傳策略應用的啟發〉，國防大學政治作戰學院 (編)《第十一屆國軍軍事社會科學學術研討會論文集》，頁 293-321。台北：國防大學政治作戰學院。
- 林怡馨譯 (2004)。《新世紀大眾媒介社會史》。台北：韋伯文化。(原書 Goman, L., & Mclean, D. [2001]. Media and Society In the Twentieth Century: An Historical Introduction. Blackwell Publishers.)
- 明安香 (2005)。《美國：超級傳媒帝國》。北京：社會科學文獻出版社。
- 祝基滢 (1986)。《傳播·社會·科技》。台北：台灣商務。
- 展江 (1999)。《戰時新聞傳播諸論》。北京：經濟管理出版社。
- 許如亨 (2000)。《解構另類戰爭：心理戰的過去、現在與未來》。台北：麥田。
- 陳衛星譯 (2001)。《世界傳播與文化霸權》。北京：中央編譯出版社。(原書 Mattelart, A. *La Communication-monde.*)

- 陳希平譯(1973)。《論戰爭》。台北：三軍大學。(原書 Leckie, R. Warfare. [1970]. New York: Harper & Row.)
- 張昆(2005)。《國家形象傳播》。上海：復旦大學出版社。
- 張宗棟(1984)。〈宣傳七法則淺說〉，《報學》，7(3)：43-49。
- 康力平(2005)。〈戰爭時期新聞處理與運用：美軍與媒體關係演進歷程對國軍之啟示〉，《復興崗學報》，83：117-142。
- 彭芸(1992)。《新聞媒介與政治》。台北：黎明文化。
- 楊偉芬(2000)。《滲透與互動：廣播電視與國際關係》。北京：北京廣播學院出版社。
- 諸葛蔚東譯(2004)。佐藤卓己著。《現代傳媒史》。北京：北京大學出版社。
- 劉廣華譯(2005)。〈宣傳在反恐作戰中的角色〉，《國防譯粹》，32(7)：30-35。
(原文 Krohn, C.A.[2004].The Role of Propaganda in Fighting Terrorism. Army, December.)
- 劉燕、陳歡(2007)。《傳播技術發展與輿論戰的嬗變》。北京：軍事科學出版社。
- 劉繼南、周積華、段鵬(2002)。《國際傳播與國家形象：國際關係的新視角》。北京：北京廣播學院出版社。
- 魯杰(2004)。《美軍心理戰經典故事》。北京：團結出版社。
- 臧國仁(1999)。《新聞媒體與消息來源：媒介框架與真實建構之論述》。台北：三民。

英文部分

- Balfour, M. (1979) .*Propaganda in War 1939-1945 : Organizations, Policies and Publics in Britain and Germany*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Bennett, W. L. (2003) . *News: The Politics of Illusion* .New York: Longman.
- Browne, D.R. (1982) . *International Radio Broadcasting : The Limits of the Limitless Medium*. New York : Praeger.
- Bumpus, B., & Skelt, B. (1985) . *Seventy Years of International Broadcasting*. Paris: UNESCO.
- Carruthers, S. L. (2000) . *The Media at War: Communication and Conflict in the Twentieth Century*. NY: St. Martin's Press Inc.
- Chandler, R. W. (1981) .*War of Ideas : The U. S. Propaganda Campaign in Vietnam* . Boulder, Colorado : Westview Press.
- Choukas M. (1965) . *Propaganda Comes of Age*. Washington, D. C. : Public Affairs

- Press.
- Cimbala, S.J. (2002) . *Military Persuasion in War and Policy : The Power of Soft*. Westport, CT : Praeger.
- Defleur, M. L., & Ball-Rokeach, S. (1989) . *Theories of Mass Communication*. London ; New York: Longman.
- Doob, L.W. (1966) . *Public Opinion and Propaganda*. Hamden, CT : Archon.
- Dunnigan, J.F. (1996) . *Digital Soldiers : The Evolution of High-Tech Weaponry and Tomorrow's Brave New Battlefield*. New York: ST. Martin's Press.
- Ellul, J. (1965) . *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*. New York: Vintage Books.
- Emery, E., Emery, M., & Roberts, N.L. (1999) . *The Press and America : An Interpretative History of the Mass Media*. New York : Pearson Allyn & Bacon.
- Ferguson, N. (1997) . (Ed.) *Virtual History : Alternatives and Counterfactuals*. London : Picador.
- Fortner, R. S. (1993) . *International Communication: History, Conflict, and Control of the Global Metropolis*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Frederick, H. H. (1993) . *Global Communication & International Relations*. Belmont, Calif.: Wadsworth Pub. Co.
- Fuller, J.F.C.(1961) . *The Conduct of War:1789-1961*. London:Rutgers. 中譯本見鈕先鍾譯(1996)。《戰爭指導》。台北:麥田。
- Green, F. (1988) . *American Propaganda Abroad*. New York : Hippocrene Books.
- Hale, J. (1975) . *Radio Power*. Philadelphia: Temple University Press.
- Hadanovsky, E. (1972) . *Propaganda and National Power*. New York : Arno Press.
- Hallin, D. C. (1997) . The Media and War. In Corner, J., Schlesinger, P., & Silverston, R. (Eds.) , *International Media Research: A Critical Survey*(pp.206-231) . London: Routledge.
- Hachten, W. A.(1992) . *The World News Prism: Changing Media of International Communication*. Ames, IA: Iowa State University Press.
- Hachten, W. A.(1996) . *The World News Prism :Changing Media of International Communication*. Ames, IA: Iowa State University Press.
- Hiebert, E.R. (1991) . Public Relations as a Weapon of Modern Warfare. *Public Relations Review* . Summer 1996, 17(2) :107-116.
- Hess, S. (1984) . *The Government/Press Connection : Press Officers and Their Offices*. Washington, D.C. : The Brookings Institute.

- Innis, H. (1972). *Empire and Communication*. Toronto: University of Toronto Press.
- Janowitz, M. (1960). *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York: Free Press.
- Jowett, G.S., & O'Donnell, V. (1992). *Propaganda and Persuasion*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Knightley, P. (1975). *The First Casualty: From the Crimea to Vietnam*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Lasswell, H. D. (1927). *Propaganda Technique in the World War*. London: Kegan Paul.
- Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. New York: The Free Press.
- Lord, C. (1989). The Psychological Dimension in National Strategy. In Lord, C., & Barnett, F.R. (Eds.), *Political Warfare and Psychological Operations* (pp.13-37). Washington, DC: National Defense University Press & National Strategy Information Center.
- Lull, J. (2000). *Media, Communication, Culture: A Global Approach*. UK: Polity Press.
- McLaine, I. (1979). *Ministry of Morale: Homefront Morale and the Ministry of Information in World War II*. London: Allen & Unwin.
- McLuhan, M., & Fiore, Q. (1968). *War and Peace in the Global Village*. New York: McGraw Hill.
- McNair, B. (1995). *An Introduction to Political Communication*. London: Routledge.
- Messinger, G. (1992). *Propaganda and the State in the First World War*. Manchester: Manchester University Press.
- Morgenthau, H. J. (1967). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Mowlana, H. (1986). *Global Information and World Communication*. New York: Longman.
- Nelson, M. (1997). *War of the Black Heavens: The Battles of Western Broadcasting in the Cold War*. New York: Syracuse University Press.
- Nicholas, S. (1996). *The Echo of War: Home Front Propaganda and Wartime BBC, 1939-45*. Manchester: Manchester University Press.
- Qualter, T.H. (1962). *Propaganda and Psychological Warfare*. New York: Random House.
- Paddock, A.H. Jr. (1989). Military Psychological Operations. In Lord, C., & Barnett, F.R. (Eds.), *Political Warfare and Psychological Operations* (pp.45-65).

- Washington, DC : National Defense University Press & National Strategy Information Center.
- Rogers, E. M. (1994) . *A history of communication study: A biographical approach*. New York: Free Press.
- Smith ,P. A., Jr (1989) .*On Political War*. Washington ,D C : National Defense University Press.
- Soley, L.C., &Nichols, J.S. (1987) .*Clandestine Radio Broadcasting: A Study of Revolutionary and Counterrevolutionary Electronic Communication*. Westport, CT: Praeger.
- Shultz, R.H., & Godson, R. (1984) . *Dezinformatsia: Active Measures in Soviet Strategy*. Washington, DC : Pregamon-Brassey.
- Taylor, P.M. (1995) .*Munitions of the Mind : War Propaganda from the Ancient World to the Nuclear Age*. Manchester : Manchester University Press.
- Taylor, L., & Willis, A. (1999) .*Media Studies : Texts, Institutions and Audiences*. Oxford : Blackwell.
- Thussu, D.K. (2000) . *International Communication : Continuity and Change*. London : Arnold.
- Vaughn, S. L.(1980).*Holding Fast the Inner Lines :Democracy, Nationalism, and the Committee on Public Information*. Chapel Hill : University of North Carolina Press.
- Williams, J. (1972) . *The Home Fronts: Britain, France and Germany 1914-1918*. London: Constable.
- Williams ,R. (1974) .*Television : Technology and Cultural Form*. London : Fontana.
- Wood, J. (1992) .*History of International Broadcasting*. London: P. Peregrinus Ltd.
- Young, P., & Jesser, P. (1997) .*The Media and the Military : From the Crimea to Desert Strike*. South Melbourne : Macmillan Education.

(投稿日期：99 年 4 月 13 日；採用日期：99 年 6 月 2 日)