

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

胡光夏

世新大學新聞系

邊明道

國防大學新聞系

摘 要

本研究採用歷史與文獻分析法，針對美國在第一次世界大戰期間所成立的公共資訊委員會進行檢視，以期能對宣傳機制的設立與宣傳策略的應用有所啟發。公共資訊委員會是由美國威爾遜總統所成立，該機構是美國立國以來所正式設立的第一個政府宣傳機構。公共資訊委員會對於後續的民意與宣傳研究帶來了一些的影響。本研究發現，在宣傳機制的啟發主要有三項：宣傳機構與運作的常態化、綿密的組織分工體系、民眾感知的管理；而在宣傳策略上則有人際與大眾傳播管道的相輔相成、整合性行銷傳播的雛形概念、有效訊息傳播的原則。本研究計區分為五個單元，首先是前言，其次是相關文獻檢視，再者是公共資訊委員會成立的背景、編組與策略，接著是公共資訊委員會對宣傳機制設立與宣傳策略應用的啟發，最後是結論。

關鍵詞：宣傳、宣傳戰、民意、公共資訊委員會、第一次世界大戰

The Inspirations of the U.S. Committee for Public Information on the Establishment of Propaganda Institution and the Uses of Propaganda Strategies

Guang-Shiash Hu

Professor and Chair of Department of
Journalism
Shih Hsin University

Min-Dau Bian

Assistant Professor
Department of Journalism
Fu Hsing Kang College, National
Defense University

Abstract

By using the historical and documental research methods, this study is intended to examine the inspirations of the U.S. Committee for Public Information (CPI) on the establishment of Propaganda Institution and the Uses of Propaganda Strategies. The CPI was established by U.S. former president W. Wilson and was the first U.S. government-built propaganda institution. The CPI brought some impacts on the continuing research of public opinion and propaganda. In terms of inspirations on the establishment of propaganda institution, this study concluded with the following: the normalization of propaganda institution and operation, the sophisticated divisions of organization, and the management of people's perception. The inspirations on the propaganda strategies include the combination of interpersonal and mass communication channels, the rough concept of integrated marketing communication, and the principles of effective communication. The study has been divided into five parts, including the introduction; the literature review; the background, divisions and strategies of Committee for Public Information; the inspirations of Committee for Public Information on the establishment of propaganda institution and the uses of propaganda strategies; and conclusion.

Keywords: propaganda, propaganda war, public opinion, committee for public information, the first world war

壹、前言

中國大陸汲取兩次波斯灣戰爭（1991年與2003年）中的經驗，體認到大眾傳播媒體對於民意^{*}（或稱輿論，public opinion）塑造與影響的重要性，以及感知管理（perception management）在現代戰爭中所扮演的角色，因此，中共中央軍委會於2003年12月在《中國人民解放軍政治工作條例》所正式訂定的三戰策略[†]中也包括了輿論戰。

事實上，民意對於戰爭的重要性，在第一次世界大戰中就已經受到戰爭決策者的重視，儘管在當時可利用的大眾傳播媒介不如現在多元與即時性，但已確立了傳播媒體在現代戰爭中所扮演的重要角色。

在第一次世界大戰簽訂停戰前的11天，也就是1918年10月31日，英國《泰晤士報》（*Times*）的一篇報導中就曾指出，「一個好的宣傳策略可能節省一年的戰爭。這意味著會節省上千萬英鎊，無疑還有上百萬人的生命。」（陳衛星譯，2005：56）。美國總統艾森豪說「在宣傳上花一美元等同於在國防上花五美元」（胡光夏，2005）。Lasswell（1927）在其所著《世界大戰中的宣傳技術》（*Propaganda Technique in the World War*）一書中曾明確指出，在戰爭中，僅做到人力與物力的動員是不夠的，還要加上民意的動員，因為未經管理的自由傳播所產生的危險大過於權力的濫用，而政府對於民意的管理是在現代大規模戰爭中所必備的成功要件。此一看法點出了政府的宣傳對於民意動向發展與影響的重要性。

基本上，自從新聞傳播媒體出現後，便與戰爭有著密切的關聯。許多近代的戰爭決策者均曾表達過傳播媒體在戰爭與建軍備戰中所扮演的重要角色。拿破崙曾說過：「報館一間，獲聯軍一隊」、「一支筆，能抵三千毛瑟槍」。納粹德國宣傳部長戈貝爾（Joseph Goebbels）強調：「新聞是戰爭的武器，其目的是協助戰爭而不是提供資訊」（轉引自Hale, 1975:10）。

被喻為現代公共關係之父的Edward Bernays（1928）在其所著《宣傳》（*Propaganda*）一書中曾指出，在民主社會中，有意識與有智慧的控制大眾的習慣，以及將民意加以組織，是非常重要的因素，而國家真正領導力是呈現在操作這些看不見的社會機制中。

由上述的論述可以瞭解到，宣傳與民意、以及戰爭的關聯性。Bruntz（1938）

^{*} 民意的英文是 public opinion，國內傳播學者大都翻成民意，如王石番（1995）所著《民意理論與實務》。public opinion 也可以翻成輿論，如中國大陸所訂定的三戰策略中，就將民意翻成是輿論戰。在本研究中，還是採取國內傳播學者所通稱的民意一詞，然如論及中國大陸時，則以輿論一詞稱之。

[†] 三戰是指輿論戰、心理戰與法律戰，相關討論請參閱王崑義（2006）。

認為，宣傳是導致德國在第一次世界大戰中瓦解的主要因素之一。第一次世界大戰是歷史上首次藉由傳播媒體來進行大規模國際輿論戰的戰爭（胡光夏，2007）。英國與德國分別為了讓美國參戰或保持中立立場，分別在海外的媒體上展開相互的攻擊，但最後卻是英國成功地讓美國捲入了這場大戰（Young & Jesser, 1997）。

當一個國家的政府瞭解到民意對於外交決策的影響力時，通常都會設法策劃一些宣傳活動來導引或建構民意的氛圍。以美國為例，在第一次世界大戰時，策劃了許多的宣傳活動，也因而產生了許多的宣傳家，這些人員包括公共關係顧問、宣傳事業人員與募款專家等，都是民意的塑造者（王石番，1995）。這類將民意研究與宣傳活動相結合，奠定了日後戰爭與民意、以及公共關係研究的基礎（胡光夏，2007）。

從一些相關學者（如 Laswell, 1927; Bernays, 1928; McKernan, 2002 等）的論述可以獲知，現代官方的宣傳技術是在第一次世界大戰中逐漸發展出來的。以美國為例，第一次世界大戰是在 20 世紀的首個戰爭中，有組織地運用現代大眾說服工具來從事民意的塑造與管理（Ponder, 1995）。而其中最特別的是，威爾遜（Woodrow Wilson）總統在 1917 年設立了美國立國以來第一個資訊部（ministry of information）—公共資訊委員會來從事說服戰爭的正當性與為了確保世界民主所做的必要犧牲（Ponder, 1995; Vaughn, 1980; Mock & Larson, 1939）。

公共資訊委員會的組織規模不僅空前，更對於後續的宣傳與民意的研究帶來許多的啟發，更是開啟美國政府有系統與機制性來塑造民意的綜合宣傳機構。更特別的是，許多後來在民意、公共關係與廣告等領域有著深切影響的人物，例如 Bernays（1942）、李普曼（Walter Lippmann）（Bennett & Paletz, 1994）等人，都曾在此一宣傳機構貢獻過心力，更從中獲取了許多的宣傳與說服的經驗。Pinkleton（1994）指出，在公共關係的發展史上特別值得注意的層面之一是，第一次世界大戰期間所設立的美國公共資訊委員會。

本研究採用歷史與文獻分析法，主要研究目的是在藉由歷史文獻資料，深入檢視美國公共資訊委員會的成立背景、編組與運作，以瞭解此一宣傳機構對於後續宣傳機制的設立與宣傳策略應用的啟發。

本研究計區分為五個單元，首先是前言，其次是相關文獻檢視，再者是公共資訊委員會成立的背景、編組與策略，接著是公共資訊委員會對宣傳機制與宣傳策略應用的啟發，最後是結論。

貳、相關文獻檢視

本單元區分為三個部份，包括宣傳與宣傳戰、傳播媒體在戰爭中的角色、以

及相關研究。

一、宣傳與宣傳戰

宣傳並不是一種新的事物，從人類有衝突與戰爭以來，就一直以各種不同的方式在運作，包括口語的演說、海報、歌曲、耳語等。儘管隨著「新」傳播科技與「新」媒介的不斷出現，產製宣傳的工具與傳送的管道有著很大的變化，然而，宣傳的本質與目的卻始終不變的。

Lasswell (1927) 指出，一個國家對抗敵人的三大主要工具包括：宣傳、軍事武力與經濟壓力。由此可見，宣傳在衝突與戰爭中所扮演的重要角色。

至於宣傳的目的主要有四個：動員對敵人的仇恨、保持盟友對己方的友誼、保持中立者對己方的友誼和爭取中立者的合作、以及破壞敵人的士氣 (Lasswell, 1934)。

以下分別針對宣傳戰的類型、宣傳戰的發展、宣傳戰的策略與工具加以論述。

(一) 宣傳戰的類型

國際政治宣傳通常可以區分為三種類型：白色宣傳 (white propaganda)、黑色宣傳 (black propaganda) 與灰色宣傳 (gray propaganda) (Fortner, 1993; 胡光夏, 2005, 2007; 方鵬程, 2007)。

白色宣傳是指宣傳的消息來源可以清楚地加以辨識，其所傳遞的訊息大致上是正確的，較少出現欺騙或謊言。例如，「英國廣播公司」(BBC) 和「美國之音」(VOA) 所進行的國際廣播常被稱為「白色政治宣傳」(胡光夏, 2007)。

黑色宣傳的消息來源通常是偽造的，且訊息中充滿大量的謊言、虛假與欺詐，並以跨大不實的方式來傳播對手的壞處。例如，設在他國領域之內的地下電台 (clandestine radio)，其所播送的內容則被稱為黑色政治宣傳。這些電台對所要影響的國家而言，通常都是非法設立，而有其特定的目的。例如，1986 年美國在空襲利比亞之前，曾散佈利比亞強人格達費即將被推翻的消息。在冷戰的東西陣營對抗期間，蘇聯也曾散播愛滋病毒 (AIDS) 的發生是由於美國從事生物實驗的結果，蘇聯並曾假造一些美國文件來誤導資訊活動，以及發佈偽造的軍事統計數字和技術資料等 (Fortner, 1993; 胡光夏, 2005)。

假資訊 (disinformation)、骯髒技倆 (dirty tricks) 和共謀的新聞記者 (co-opting journalists) 等則常被用來描繪與黑色宣傳相同的宣傳作為 (Hachten, 1992)。假資訊 (disinformation) 這個字源自俄文 *dezinformatsia*，是蘇維埃國家安全局 (KGB) 專門從事黑色宣傳的部門 (方鵬程, 2005, 2007)。假資訊不只是消息來源與內容的錯誤或誤傳而已，有時也會採取計畫性的作為，由潛伏的間諜記者，撰寫一

連串新聞內容所組成，向目標的個人、團體或國家，散佈、傳遞或證實使人誤導、不完整或錯誤的資訊，主要目的是在弱化敵人（方鵬程，2005）。

假資訊作為宣傳戰的一種工具，可以用來作為對外國政府施壓的一種手段。以第一次世界大戰為例，在1917年春天，英國軍方情報部門就曾利用嫁接的方式，將兩張照片加以合成。這兩張照片是從一位被俘擄的德國將軍 Charteris 身上找到的。其中一張照片顯示陣亡士兵的屍體正被運送到後方安葬，另一張是陣亡士兵的頭髮被作為戰利品，正準備運送到工廠去提煉肥皂。英國情報官巧妙的將兩張照片嫁接，並塑造一種傳說，即「士兵的屍體被送去製造肥皂」，然後寄送給傳播媒體傳佈。此一假資訊的策略主要是突顯德國軍人對屍體的褻瀆，藉以刺激對死人採取崇拜的中國能走出中立的立場（陳衛星譯，2005：56）。

灰色政治宣傳是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。Fortner（1993）指出，灰色政治宣傳的目的是很明顯的，但傳送的位置卻極為隱密。

（二）宣傳戰的發展

在戰爭中，有關資訊傳播的運用通常被稱為「言語武器」（word weapons）、「紙彈」（paper bullets）和「意志的彈藥」（munitions of the mind）（胡光夏，2007）。Taylor（1997）將在戰爭期間所運用的資訊戰和心理戰稱之為「心智競賽」（mind games）。

有鑑於傳播在現代的戰爭中所扮演的角色愈來愈重要，Taylor（1997）認為，除了傳統的指揮和管制的戰爭（Command and Control Warfare 或者 2CW）之外，應該增加傳播（Communications）、情報（Intelligence）和電腦（Computers），而變成 4CIW。

Ellul（1965: 9-12）曾指出總體宣傳與媒介運用的重要性，他說：

宣傳必須要總體的。宣傳家必須要以一切可能的手段，包括報紙、廣播、電視、傳單、會議、親身說服……每一種媒介都具有其獨特的穿透力，但因其個別的侷限性……一種媒介的效果有限，因此，要透過其它的媒體來互補。……宣傳家必須運用所有工具，除了大眾傳播媒體以外，還要包括新聞檢查、法律條文、提議立法、國際會議等。

基本上，在第一次與第二次世界大戰期間，宣傳戰和心理戰僅被認為是附屬於戰爭，而不是神奇性的替代武器，雖然認為單憑言語與文字是無法贏得戰爭，但卻有助於削弱敵人的有形戰力，以及敵軍投降後較易處理等議題（胡光夏，

2005)。

第一次世界大戰期間，因為電影與廣播等大眾傳播媒體，繼報紙與雜誌相繼出現後，均陸續被運用於戰爭中，來從事宣傳戰與心理戰，而由於戰爭中充滿各種的資訊，使得世人將第一次世界大戰稱之為「第一場資訊戰爭」(the first information war)。美軍在第一次世界大戰時，就已在陸軍情報部門設立了心理作戰組，並在遠征軍司令部情報部門下設立宣傳科，當時的主要心戰媒體是傳單。

第二次世界大戰期間，納粹德國運用各種的宣傳手法，獲取了德國民眾的信任，並進而發動了戰爭。

在冷戰期間，大部份的西方國家都將宣傳視為是陸海空三軍以外的第四軍種，而心理戰則是第五軍種 (Taylor, 1997)。

冷戰結束後，由美英等國所進行的局部戰爭 (如 1991 年與 2003 年的波斯灣戰爭)，都非常重視宣傳與民意的管理，因此，所發動的戰爭被學者稱為是媒介化與公關化的戰爭 (胡光夏, 2007)。儘管沒有特別強調宣傳一詞，但本質上與宣傳是相同的，都是在從事民意的管理與說服的工作。

(三) 宣傳戰的策略與工具

1. 宣傳戰的策略

Lasswell (1927) 在其所著《世界大戰的宣傳技術》一書中曾從心理學的觀點分析宣傳的六大要素，包括將戰爭的責任迅速的歸咎於敵人；從歷史和神聖性來宣告團結與勝利；陳述戰爭目標：強化民眾對於敵人應對戰爭所負的責任；使民眾相信不好的新聞就是敵人的謊言；以恐怖的故事來述說敵人的不仁與不義。

Bruntz (1938) 在《1918 年聯軍的宣傳與德國帝國的潰敗》(Allied Propaganda and the Collapse of the German Empire in 1918) 一書中將宣傳的心理策略區為五種：啟發宣傳 (propaganda of enlightenment)、沮喪宣傳 (propaganda of despair)、希望宣傳 (propaganda of hope)、個別對象的宣傳 (particularist propaganda)、改革宣傳 (revolutionary propaganda)。

學者歸納宣傳常採用的策略有 7 種：咒罵法 (name calling)、裝飾法 (glittering generality)、轉移法 (transfer)、證言法 (testimonial)、平民法 (plain folks)、堆牌法 (card stacking) 和樂隊車法 (band wagon) (Lee & Lee, 1939; 翁秀琪, 1996; 方鵬程, 2005, 2007)。

咒罵法是將敵對的個人或團體賦予名稱、貼標籤、扣帽子的方式，以醜化對象的特徵。裝飾法是以響亮的名稱、好的用詞或冠冕堂皇的語詞，對贊同的人事物加以擁護和歌頌。轉移法是利用人們會「聯想」的心理，將受人尊重推崇的事物轉移到所要宣傳的事物上。證言法是引用受閱聽眾尊敬或嫌惡的人，來談論某一事件或事物的好或壞。平民法是為了拉近與閱聽眾的關係，特別強調宣傳者與

平民百姓是相同的。堆牌法則是透過選擇和運用的連串事實舉證，或不斷引用誤導資訊，使宣傳對象持續向極好或極壞的情形累積。樂隊車法是宣傳者刻意營造主流氛圍或創造流行趨勢，試圖使個人加入群體，一起跳上花車，以免陷入孤立。

2. 宣傳戰與公共關係、戰略性政治傳播

Moloney (2000) 在《公共關係再思考》(Rethinking PR) 一書中認為，公共關係「聲音」(voice) 中表達的是宣傳，更為精確的說法是，公共關係訊息產製者對於公眾所建構的訊息中是包含著操縱與宣傳。而公共關係所塑造或引導的民意是政治與經濟菁英者所偏好的想法、價值與政策 (Moloney, 2006)。Goldman (1948) 則指出，公共關係是一種最常見的民意製造 (opinion engineering) 型式。

許多的作者 (如 Bernays, 1928; Ewen, 1996, Goldman, 1948; Herman & Chomsky, 1988; Jackal, 1995; Sproule, 1997; Tedlow, 1979) 都認為，美國政府在第一次世界大戰期間藉由公共資訊委員會，透過公共關係與宣傳的應用，來銷售戰爭。

事實上，有學者 (Manheim) 曾表示，由於形象塑造的技術突飛猛進，傳統所採用的公共關係一詞，已不足以能表達其複雜性，因此，應該改為「戰略性政治傳播」(轉引自胡光夏，2007：222)。也就是說，政治傳播學家常絞盡腦汁運用各種符號手段來達到形象塑造的目的。

戰略性政治傳播的首要目標是在控制新聞中的政治形象。從公共關係的角度而言，形象塑造的重點包括：要清楚客戶的政治目標 (如破壞或醜化對手或提升個人領導形象等)；了解顧客的弱點，才能使得反對者無法利用戰略性的傳播來反攻；戰略性傳播的目標群眾的準確定位；利用民調和市場研究等手段，來形成一種資訊傳播的戰略，並確保資訊能傳達到目標群眾 (Bennett, 2003)。

由於戰略性政治傳播的核心過程是資訊的發展與傳播，且在傳播過程中的主要目標是操縱新聞朝有利於己方的方向發展。此一戰略傳播訊息的建構過程可以區分為四個主要成份：(Bennett, 2003)

1. 訊息的設計：為公眾所關切的問題設計一個簡單的主題或訊息。
2. 訊息的突顯：善用能傳達該訊息的傳播管道，使之能較其它競爭的訊息顯著。
3. 訊息的可信性：透過新聞的戲劇化背景或資訊的來源、以及得到權威來源的背書等，均可以有效提升公眾對於訊息的接受度。
4. 訊息框架的建構：有效的新聞管理是在於能影響記者報導新聞時的框架。

戰略性政治傳播的手段主要有兩種：製造假事件與戰略性的民調 (Bennett, 2003)。假事件是設計出來的，是被用來掩飾實際的政治形勢，從而創造出來有用的政治形象。假事件從舞臺的佈景、腳本與實際的演出，在本質上與事實完全

無關，但卻容易另人信服。

戰略性政治傳播除了選擇符號、安排新聞事件與發展新聞管理戰略之外，新聞的製造者與記者日常的工作關係維繫也非常重要（Bennett, 2003）。這種關係的維繫方式可以分為兩種：關懷與滿足、威脅與恐嚇。Bennett（2003）將此種媒體關係稱為是「餵食野獸」。因為如果不能以新的新聞題材不斷的餵飽這些野獸，就會導致在由對手提供的新聞報導中成為輸的一方。基本上，敵對雙方就是以媒體作為平台，來從事「框架的競爭」（臧國仁，1999；胡光夏，2004，2007）。以波斯灣戰爭為例，儘管電視螢幕上記者團（media pool or embedded journalists）出現在波斯灣的戰場，但幾乎所有的素材都是由華盛頓的政府媒體管理者所精心策劃或提供，以保證新聞播報的不間斷。基本上，這些媒體記者瞭解其所報導的內容是經過政府的嚴密操控與策劃，但通常他們都會努力的製造出一種表象：他們是在事件現場進行自由的採訪報導（Bennett, 2003）。

二、傳播媒體在戰爭中的角色

Hiebert（1995）認為，大眾傳播媒介是現代戰爭中的基本要件之一。而媒體在戰爭中所扮演的角色主要有二個：即心理戰與謀略戰的工具。

在心理戰方面，敵對雙方可以透過己方的宣傳攻勢，進行「框架競爭」，來動搖、迷惑和瓦解敵方的民心士氣，以達到不戰而屈人之兵，同時也可以堅定與鼓舞己方的民心士氣，並獲得民意對於戰爭的支持；此外，也可以爭取國際社會的同情與支持，特別是誇大和宣傳己方的正義與勝利，襯托出敵方的不義、欺騙和失敗（胡光夏，2007）。

在謀略戰方面，媒體常會被軍方或政府所運用，其方法主要有二：一是交戰雙方會有意的透露一些假消息或假洩密，或者以背景說明會等方式，利用媒體來進行欺敵，隱蔽己方的真實行動意圖，使敵方誤判情勢；二是交戰雙方會向媒體透露需要透露和宣傳的消息，其它則避而不談（胡光夏，2007）。

Thussu 與 Freedman（2003）認為，傳播媒體在衝突與戰爭中扮演的角色有三：批判的觀察者、宣傳者、作為想像與執行戰爭的場所。

方鵬程（2007）從西方傳播媒體在戰爭過程中所扮演的角色區分為8種：戰爭中的缺席者、戰爭報導的批評者、軍事決策的介入者、革命的工具、政府戰爭宣傳的工具、民意引導者與塑造者、外交談判與危機處理的輔助管道、軍隊中的一部份。胡光夏（2007）則區分為6種角色：戰爭的批評者、戰爭的啦啦隊、鼓動它國加入戰爭的工具、情報蒐集與軍事決策的參考來源、戰爭的工具、戰爭的平台。

綜合上述可以瞭解到，從傳播者的角度而言，傳播媒體在衝突與戰爭爆發後，會被用來作為宣傳戰與心理戰的工具。從傳播媒體的角度而言，儘管理想中的角色是作為監督與批評政府，但通常基於愛國主義的緣由，以及考量到國內閱聽眾的感受，常扮演著啦啦隊的角色，複製政經領導者的框架，成為政府宣傳的媒介。

三、相關研究

由於本研究是以第一次世界大戰期間美國公共資訊委員會為主要研究對象，所牽涉到的主題是以宣傳為主，因此，以下的相關研究檢視將以第一次世界大戰的宣傳，特別是公共資訊委員會為主。

經檢視相關中英文期刊資料庫[‡]發現，有觸及公共資訊委員會的相關研究，在中文部份都沒有，英文期刊有五篇，分別是 Bernays (1942)、Larson 與 Mock (1939)、Pinkleton (1994)、Vaughn (1998)、Caswell (2004) 等。在這五篇中，Larson 與 Mock (1939)、Pinkleton (1994)、Vaughn (1998) 等三篇，主要是以公共資訊委員會為檢視對象。Bernays (1942) 的文章則是從國家政策行銷的觀點，探討宣傳與第一次世界大戰的關係，以及公共資訊委員會所扮演的角色。Caswell (2004) 僅部份的內容觸及到公共資訊委員的卡通局。

在書籍的部份，中文的書籍也付之闕如，英文的書籍有二本專書在討論公共資訊委員會，包括公共資訊委員會的負責人 Creel (1972)、Mock 與 Larson (1939)。Creel 的書是屬於公共資訊委員會的正式官方報告總結，而 Mock 與 Larson (1939) 的書則在突顯公共資訊委員會如何透過話語 (words) 來贏得戰爭的勝利。

Creel (1920) 的另外一本書書名為《我們如何廣告美國》(*How We Advertised America*) 也觸及公共資訊委員會的討論。Ewen (1996) 的《公共關係！扭轉乾坤的社會歷史》(*PR! A Social History of Spin*) 一書中有很大的篇幅在檢視公共資訊委員會在公共關係史上所扮演的角色，但他主要是採取批判的立場，來檢視該委員會所採取的宣傳策略。

有許多的英文書籍則著重在探討第一次世界大戰中的宣傳策略，或者是綜合的論述宣傳技術，這些專書包括：Lasswell (1927)、Bernays (1928)、Bruntz (1938)、Read (1941)、Ellul (1965)、Ross (1996) 等。這些以美國為主要討論對象的書籍大都觸及民意、宣傳、心理與說服等層面，對於後續的有關宣傳與

[‡] 中文為國家圖書館的期刊論文資料庫，英文為 ESCBhost 資料庫。

說服的研究帶來了很大的啟發。正如上文已提及的，國內學者王石番（1995）指出，美國在第一次世界大戰期間，策劃了許多的宣傳活動，也因而產生了許多的宣傳家，這些人員都是民意的塑造者。更重要的是，這類將民意研究與宣傳活動相結合，也奠定了日後戰爭與公共關係研究的基礎。

從民意研究的歷史[§]而言，第一次世界大戰期間的相關民意研究是屬於萌芽期。民意研究的學者已瞭解宣傳不僅是戰爭和外交的武器，也是一種內部控制的工具。因此，研究的範疇涵蓋了領導統御心理學、官兵關係與心理作戰等（王石番，1995）。

參、公共資訊委員會成立的背景、編組與功能、宣傳策略與成果

本單元區分為三個部份，包括公共資訊委員會成立的背景、編組與功能、以及宣傳策略與成果，以下依序分別加以敘述：

一、成立背景

1912年美國民主黨總統候選人威爾遜重新獲得該政黨失去16年的國家執政權，在強調對內優先的政策前提下，起先宣佈在第一次世界大戰中保持中立的立場，並且在「威爾遜使我們擺脫了戰爭」的競選口號下，於1916年11月7日連任成功（Ewen, 1996；陶佩云譯，2006）。

然而隨著德國恢復採取在公海上的無限制潛艇戰，致使5艘美國船被德國擊沉後，威爾遜總統在1917年4月6日向德國宣戰。由於與其先前的不參戰的競選諾言相違背，在宣佈參戰後的首要重點工作之一是，要獲得美國民眾的民意支持。

一些社會的分析家感受到中產階級民意的多變性，開始遊說威爾遜總統成立意識型態的機制，來有系統的提倡參戰的理由，而其中關鍵性的影響人物有兩人。其中一位是 Arthur Bullard，他是威爾遜總統在擔任普林斯頓大學歷史教授時的學生。他從進步新聞學（progressive journalism）的啟示中發展其計畫，主張公眾宣傳（publicity）是動員美國民意參戰的關鍵（Ewen, 1996）。另一位是李普曼^{**}，他建議威爾遜總統能成立一個官方的政府新聞局，來宣傳美國的參戰是

[§] 王石番（1995）將民意研究的歷史區分為萌芽期（1934年以前）、成長期（1935年至1950年代）與成熟期（1960年代迄今）。

^{**} 李普曼是開啓民意研究先河的學者，著有《民意》（Public Opinion, 1922）一書。

為了保障民主制度。在戰爭期間，李普曼又加入了另外一個目的，那就是為了必須滋養健全的民意（Ewen, 1996）。李普曼建議宣傳機構應廣納各方面的傳播專家，包括電影產業，並主張應具備有各種相關的情報功能，來監控國外報紙、以及追蹤會防礙美國意志的謠言和謊言（Ewen, 1996）。

威爾遜總統在 1917 年 4 月 6 日宣戰後，宣傳的議題成為總統首要的工作之一。因此，在宣佈參戰的一週後，即 4 月 14 日^{††}，威爾遜總統以「2594 號行政命令」（2594 Executive Order）成立公共資訊委員會，成員包括海軍部長 Josephus Daniels、戰爭部長 Newton Baker、美國國務卿 Robert Lansing 等政府官員與民間人士，並由威爾遜總統的一位民間摯友《洛磯山新聞報》（*Rocky Mountain News*）編輯 George Creel 擔任領導工作，後來此一委員會也被稱為「Creel 委員會」（Vaughn, 1998; Ewen, 1996; Pinkleton, 1994）。該委員會的職責是動員美國媒介，向美國民眾宣揚美國進行戰爭是為了結束戰爭，以及拯救美國文明，並且壓制和平主義者的不參戰意見（陶佩云譯，2006；陳衛星譯，2005）。

整體而言，美國參與第一次世界大戰的目的包括：維護民主與進步、歐洲的市場是重要的經濟利益、保護美國商船往來安全、自由利用公海權、支持普遍裁軍與建立國際聯盟等（陶佩云譯，2006）。

基本上，公共資訊委員的設立反映出來一些美國政治人物在 1917 年宣戰時的顯著敏感性問題。威爾遜政府官員認為美國民眾會支持戰爭，但實際上是有許多的反戰情緒存在。首先，威爾遜在 1916 年尋求連任時，其競選口號之一就是要使美國民眾遠離戰爭。而他在連任不到幾個月後就宣戰，中產階級選民，特別是一些西部的州，希望美國對於歐洲的戰事，能保持疏離的立場，要求他能遵守競選諾言（Ewen, 1996）。其次，許多新的歐洲移民抱著美國夢，也不希望美國捲入戰爭，特別是牽涉到德國、英國等參戰國的新移民，對美國的忠誠度問題，也引來關切。再者，一些工人階級、基進組織、和平愛好者與無政府組織者等，認為這是「富人的戰爭」（rich man's war）（Ewen, 1996）。

二、編組與功能

（一）編組

^{††} 在 Creel（1972）的報告中是以 4 月 14 日為成立日期，然而在部份學者的文章中是以 4 月 13 日為成立的日期，如 Mock 與 Larson（1939）與 Vaughn（1980）。本研究採納 Creel 的說法為主。

Creel 委員會是美國歷史上的第一個官方的綜合宣傳機構，也是第一個政府的審查部門（陳衛星譯，2005）。Creel（1972:1）指出：「瞭解到民意是國防的一個重要部份……我們的工作是透過機制能在國內達成團結與忠實的作戰，以及獲取世界上持中立立場國家的友誼與瞭解。」Creel 主張透過新聞的表述（expression），而不是對於新聞的壓制來開創民意對於戰爭的支持。第一次世界大戰期間的美國海軍部長 Daniels（1946）就曾表示，威爾遜總統是想要透過公共資訊委員會來動員美國人民的意志與為人類的正義而戰。

公共資訊委員會除由 Creel 擔任主席外，另外有三位副主席，包括 Harvey O'Higgins、Edgar Sisson 與 Carl Boyer（Sweeney, 2006）。Sisson 協助成立新聞部門（Division of News）；Boyer 則協助成立廣告部門（Division of Advertising）；O'Higgins 負責撰寫「德國每日謊言」（The Daily German Lie）專欄，提供給美國媒體使用。

公共資訊委員會區分為兩大部門，國內部（Domestic Section）與國外部（Foreign Section）（Pinkleton, 1994）。國內部負責傳送與製作官方的新聞與事實，以及資訊的審查工作。國外部是掌管海外的宣傳工作，並且在海外 30 多個國家設立辦事處。

公共資訊委員會從 1917 年 4 月成立至 1919 年 6 月 30 日由國會通過廢止期間，其內部組織的編組架構是極其複雜與多變，新的分支部門常歷經成立、分開、合併與消失（Mock and Larson, 1939）。

Bernays（1942）指出，公共資訊委員會總計有 14 個部門。Pinkleton（1994）在其所著的一篇文章中檢視了其中的 10 個單位，包括：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）、綜合特寫部（Division of Syndicate Features）、四分鐘演講人部（Division of the Four Minute Men）、演說部（Speaking Division）、電影部（Division of Films）、公民與教育合作部（Division of Civic and Education Cooperation）、婦女戰爭工作部（Division of Women's War Work）。其它曾經存在過的部門包括：國外新聞（Division of Foreign Press）、工業關係部（Division of Industrial Relations）、勞工出版部（Division of Labor Publications）、海外出生民眾工作部（Division of Work With the Foreign Born）（Bernays, 1942）等。

（二）宣傳功能

本研究主要在檢視與美國國內民眾有息息相關的公共資訊委員會的 10 個部門，以下的敘述是參考 Creel（1920, 1972）、Mock and Larson（1939）、Bernays（1942）、Pinkleton（1994）、Ewen（1996）的書或文章。

1.新聞部

此部門是公共資訊委員會設立時就已成立的機構，是聯邦各政府部門（包括白宮、勞工部、司法部等）的主要對外戰爭資訊的發佈管道，提供每週7天，每天24小時的新聞服務（Creel, 1920, 1972）。在戰爭期間，總計發佈了6千多則新聞給媒體。新聞部也出版「官方公報」（Official U.S. Bulletin），從1917年5月開始每天出版，至1918年8月止，高峰期每天平均出版將近12萬份（Creel, 1920, 1972）。

2.廣告部

廣告部是創設於1917年4月14日，主要的職責是策劃愛國廣告、獲得來自媒體的免費廣告版面、鼓勵民眾購買戰爭債券等（Pinkleton, 1994; Ewen, 1996）。部門主管是由美國4A組織（the American Association of Advertising Agencies）的總裁William H. Johns兼任。

3.圖像宣傳部

圖像宣傳部成立於1917年4月17日，與廣告部間有著密切的合作關係。該部門主管是由著名的插畫家（illustrators）Charles Dana Gibson擔任，主要工作是負責宣傳海報與插圖的製作（Pinkleton, 1994）。圖像宣傳部總計製作了700幅宣傳海報、122幅汽車與公車海報、310幅的報紙與廣告插畫、287個卡通與19個橫條標語（banners）（Creel, 1920）。

4.卡通局

卡通局成立於1918年5月28日，由George J. Hecht擔任主管（Creel, 1920）。該局的主要任務是動員與指導分散在全國各地的卡通製作人員，來為戰爭做有建設性的貢獻（Creel, 1920）。該局的主要例行性工作是針對列管名單的750位卡通專家每週出版乙次的「卡通家公告」（the Bulletin for Cartoonists），整個大戰期間總計出刊了25期（Creel, 1920）。

5.綜合特寫部

綜合特寫部成立於1917年8月，由L. Ames Brown擔任主管，主要的職責是使得政府的資訊容易吸引一般的民眾，並且易於瞭解（Mock and Larson, 1939）。該部門招募了將近100名的小說家、短篇故事與短文作者來產製文章。Creel（1920）估計該部門所產製的文章每個月有1200多萬民眾閱讀。

6.四分鐘演講人部

四分鐘演講人部可能是整個公共資訊委員會的各個部門間最受到矚目的單位（Pinkleton, 1994）。在Creel（1920: 21）的書中就曾特別指出，「四分鐘演講人將會以其在戰爭期間最為獨特與有效率，來激發民意與倡導團結的機制被載入歷史中。」

四分鐘演講人部是在公共資訊委員會成立後不久就設立，名稱的由來主要是參考美國獨立戰爭（the Revolutionary War）時的一分鐘演講人，以及演講的時間是四分鐘而來（Mock & Larson, 1939; Pinkleton, 1994; Ewen, 1996）。四分鐘演講人部的人員是招募各地的自願人士，在特別選定的日子中，在電影放映前進行四分鐘的演說，演說的主題與內容都是經過精心挑選與設計。在整個大戰期間，四分鐘演講人部總計發行了 46 份公報與選定了 36 個主題（Larson & Mock, 1939）。隨著戰爭的發展，四分鐘演講人部也不斷針對特定閱聽眾在擴展組織，後來有些州陸續成立了婦女分部、青少年分部與大學分部等（Larson & Mock, 1939）。到戰爭結束時，總計在美國全國與海外總計成立了 7,629 個分支機構，人員總數達到 75,000 人，進行了 755,190 次演說，聽眾總數達到 3 億 1,000 多萬人次（Pinkleton, 1994）。

7. 演說部

演說部成立於 1917 年 9 月，在成立一年後就成為四分鐘演講人部的分支單位（Creel, 1920; Vaughn, 1980; Pinkleton, 1994）。演說部的主要工作是為州與地方的戰爭會議提供演講者，該部列管的演講人數超過 1 萬人，其中有 300 人是演講中的佼佼者（Creel, 1920; Pinkleton, 1994）。該部總計在 37 個州召開過 45 次的會議（Creel, 1920）。

8. 電影部

電影部成立於 1917 年 9 月 25 日，主管是 Charles S. Hart（Creel, 1920）。在成立初期，該部拍攝了 23 部電影，通常都是提供各地免費放映，放映地點並非在電影院內（Pinkleton, 1994）。該部也成立了一些附屬部門，包括配銷局（the Bureau of Distribution）、戰爭攝影局（the Bureau of War Photographs）、投影片處（the Department of Slides）等。以配銷局為例，每週提供 500 英尺長的影片給四大新聞影片組織（Creel, 1920; Vaughn, 1980; Pinkleton, 1994）。

9. 公民與教育合作部

公民與教育合作部主要是擔負教育的職責，包括讓民眾瞭解參戰的原因、參戰的目標等。該部門是由歷史學家 Guy Stanton Ford 掌管，招募了許多的作家、歷史學家、政治學家等，針對美國的學校，特別是大專院校來產製宣傳的小冊與文本等（Mock & Larson, 1939）。

10. 婦女戰爭工作部

婦女戰爭工作部成立於 1917 年 11 月，主要的目的是在告知與動員全國的婦女同胞，來支持戰爭（Creel, 1920）。該部門總計產製出了將近 2,000 則的新聞、200 多幅婦女主動參與戰爭後勤工作的照片（Creel, 1920）。

（三）建構新聞自我審查的氛圍

公共資訊委員會的職責是動員美國媒體向公眾銷售戰爭與壓制和平主義者的保守意見，以及要求報紙不要刊載軍方的部署、調動與防衛攻勢等訊息，以確保軍事機密與軍事行動安全（胡光夏，2007）。儘管公共資訊委員會是採取較為寬鬆的媒體自我審查體系，且實際是由司法部來負責相關的懲處工作，但由於 Creel 本身也是審查委員會的一員，一般認為他有很大的建議權。

公共資訊委員會並未採取如英國與法國等在戰時所實施的嚴格媒體管制作為，而是採取媒體自願配合的方式。該機構在 1917 年 5 月發佈了「美國報業初步聲明」(Preliminary Statement of the Press of the United States)，將新聞內容分為三大類：具危害性、可疑性與例行性（Pinkleton, 1994）。凡是列為具有危害性的內容一律不准媒體刊登；被評為可疑性的內容則必須要送交審查後才能刊登；而例行性則可以隨時刊登。

有兩個法令強化了公共資訊委員會的權力，即 1917 年「間諜法」(Espionage Act) 與 1918 年「煽動法」(Sedition Act)（Pinkleton, 1994; Ewen, 1996; Sweeney, 2006；胡光夏，2007）。

「間諜法」中限制媒體刊載直接與間接有利於敵軍的資訊，同時也規範了不能干擾軍方軍事行動或戰時生產。該法案中有一條文，明定對於「不忠誠」的報紙，郵政系統不能加以遞送。由於該法並沒有訂定不忠誠的明確判準，因此，全憑主事者自由心證。當時的郵政總局長 Albert S. Burleson 在參戰的第一年，曾逕自決定取消了 44 個報紙的郵遞傳送服務，而這些報紙大都是德文或社會主義的報紙（胡光夏，2007）。

「煽動法」於 1918 年 5 月 16 日由美國國會通過，主要是為了制止所有針對政府政策的批評。該法將寫作或出版任何不忠於、褻瀆或辱罵美國政府、憲法、軍隊、國旗或軍服等言語，視為是一種罪行（陳衛星，2005；胡光夏，2007）。

美國允許記者前往前線採訪，但必須要先獲得政府核准，且要遵守嚴格的規範。報紙不僅要保證該報記者是一位媒體紳士（a gentleman of the press），且強制要購買 1 萬元戰爭債券作為背書。至於戰地攝影，只有獲得戰爭部（War Department）許可的人，才可以在戰地拍攝。跟隨美國遠征軍（The American Expeditionary Force）到歐洲採訪的新聞都要經過事先的審查才能刊登，而對於國內媒體的戰爭報導則採取由媒體做自我審查，自我審查的依據是公共資訊委員會所訂定的 21 項要求，例如，要避免報導軍隊的移動與船艦出發的資訊等（Sweeney, 2006）。美國國內的外文報紙如果違反報導的規定則會以「通敵法案」(Trading with the Enemy Act) 來加以懲處（Sweeney, 2006）。戰爭部同時特別要求派往法國採訪的媒體通訊員必須將其所撰寫的通訊稿交付軍方審查員審查（Cate, 1998）。

三、宣傳策略與成果

Bernays (1942) 歸納出在第一次世界大戰中的心理戰有三個目標：強調己國的士氣團結、弱化敵國的士氣、獲取中立國的支持。以官方的宣傳對象而言，包括國內民眾、敵人與中立國 (McKernan, 2002)。

從公共關係的角度而言，美國公共資訊委員會對國內民眾的訴求是爭取民意對於戰爭的支持，因為第一次世界大戰對於美國而言，是屬於「他者」的戰爭。在上文中已指出，第一次世界大戰是人類有史以來所進行的大規模國際輿論戰。英國想要採取中立立場的美國能夠參戰，而德國則期望美國能持續保持中立的立場。因此，對於以使美國遠離戰爭為主要競選訴求，而獲得連任的威爾遜總統而言，如何塑造民意對於戰爭的支持是首要的任務。換句話說，必須說服美國民眾，美國參戰的必要性與正當性。政府的利益關係人就是民眾，而公共資訊委員會則兼負起此一說服民眾的工作，社群意識是其所訴求的重點之一 (Pinkleton, 1994)。

在宣傳管道方面，公共資訊委員會不僅運用了大眾傳播的工具，更採取了人際傳播的方式，直接與民眾互動。

公共資訊委員會的具體產製成果包括：出版了 7,500 萬份主戰的文宣小冊；75000 名志願者所成立的「每人四分鐘」演說隊，總計在全國各地做了 75 萬次左右的支持戰爭演說。除了演講之外，還利用報章發表文章、刊登廣告等宣傳方式，在海內外進行強大與有導向控制的輿論作為 (Bernays, 1942; Creel, 1947; Jackall, 1995; Sweeney, 2006; 陶佩云譯, 2006)。

在達成目標的具體成效方面，曾參與公共資訊委員會，且有「公共關係之父」之稱的 Bernays (1942) 指出，公共資訊委員會在國內外成功贏得了民意對於參戰的支持。

肆、公共資訊委員會對宣傳機制設立與宣傳策略應用的啟發

自從美國於 1917 年參戰後，許多的社會學家、心理學家、社會心理學家、民意的理論與實務者都積極宣傳原則與技術的研究工作，使得學術界對於人類的心智與人類關係知識的理解大幅的增進 (Bernays, 1942)。由於許多的宣傳人員都參與了公共資訊委員會的工作，對於戰後的說服相關產業，包括公共關係與廣告行銷產業等的發展都帶來了很大的影響。Bernays (1942) 就曾指出，在戰後，公共關係成為一個新的領域。

一、宣傳機制

上文已提及，公共資訊委員會是美國立國以來所正式成立的第一個官方的綜合宣傳機構。Pinkleton (1994) 指出，由於美國的國家安全並沒有受到直接的威脅，因此，公共資訊委員會所擔負的說服美國民眾來支持參戰是一個難度相當高的工作。然而，正如 Cutlip 等人 (1994) 所指出的，Creel 與公共資訊委員會所展現出對於美國民意塑造的公眾宣傳工作是超過任何一個公共關係的先趨者。

雖然公共資訊委員會作為一個政府的主要宣傳機構，但在 1917 年時，當提到宣傳一詞時，並沒有如今日的負面意涵 (Pinkleton, 1994)。同時，Creel 也否認公共資訊委員會的主要作為是屬於宣傳 (Caswell, 2004)。公共資訊委員會在戰後就解散了。儘管如此，公共資訊委員會的成立與運作對於後續宣傳機制的設立，有以下三點的啟發：

(一) 宣傳機構與運作的常態化

在第一次世界大戰後，美國政府開始有系統地將公共關係融為傳送政府政策的重要機制，並且政府本身也成為一個主要的公共訊息產製者 (Moloney, 2006)。因為在民主國家中，民意的動向對於政府的施政具有很大的影響，主政者必須透過各種傳播管道，將施政的理念與政府的作為告知民眾，並將民眾的願望納入政策中，而公共關係是一項非常有用的機制，不論在平時或戰時都能夠發揮其功效。

以協助美國克服經濟大蕭條與領導美國參與第二次世界大戰的羅斯福 (Franklin D. Roosevelt) 總統為例，其政府在 1936 年雇用了 146 位全職和 124 位兼職的公共宣傳員 (publicity agents)，包括資訊官員、攝影師等，其主要目標是能夠動員民意支持政府的政策，並且進行民意調查來作為日常公共事務的管理依據，總計發出了 48,000 份的新聞稿 (Pratkains & Aronson, 1992; Mattelart & Mattelart, 1998)。

羅斯福政府在 1941 年創設了美國聯邦政府的第一個公共關係機構「政府報告辦公室」(the Office of Government Reports) (Lee, 2005)。此一機構的主要功能是傳送資訊與向總統報告民意的動向。該機構在運作五年後消失，一直到 1969 年尼克森 (Nixon) 總統才在總統府成立「傳播辦公室」(Office of Communications) (Moloney, 2006)。

在第二次世界大戰期間，羅斯福總統也特別設立了「戰爭資訊局」(the Office of War Information) 與「審查局」(the Office of Censorship) (胡光夏, 2007)。戰爭資訊局如同國家戰爭新聞的編輯台，所有與戰爭相關的新聞都要透過此一機構來發佈，而審查局則是以民間企業的方式成立，負責美國與其它國家間的信件、

電報與廣播等的審查工作。在相關文獻檢視單元中已指出，傳播媒體與公共關係在戰爭中所扮演的重要角色。在第二次世界大戰期間擔任盟軍最高統帥的艾森豪將就曾表示：「公共關係贏得戰爭」、「有戰地記者助陣，公共關係運作，成為美國擊敗希特勒的軍事體制中的重大環節」、「派駐在我總部的記者，我都將他們視為準參謀人員。」（轉引自楊月蓀譯，1995：127）。

美國在冷戰與後冷戰時期，為了任務的需要，也都會成立一些宣傳機構與組織，來負責對外與對內的宣傳工作。

冷戰時期，美國展開與蘇聯共產集團的對抗，美國對外的宣傳機構由原來的外國新聞處（Foreign Information Service）轉變成為戰爭新聞處（The Office of War Information），後來又轉型為美國新聞總署（United States Information Service）（唐棣，1996）。

和平時期的「公共外交」會變成戰時的「宣傳戰」與「心理戰」。以第二次波斯灣戰爭為例，美國政府在戰爭前就擬定了以 24 小時為循環的新聞計畫，是一種從全球各地的不同網絡，結合白宮的總統府、國務院、國防部與戰區指揮部所形成的，並由白宮的「全球傳播辦公室」（Office of Global Communications）負責政府訊息的統合工作（胡光夏，2007）。而在第二次波斯灣戰爭中，主要的宣傳戰與心理戰戰略包括：散播假新聞、將記者「嵌入」作戰部隊、在戰區進行「人道主義救援」、製造「假新聞」等，來鼓舞己方的士氣，影響世界的輿論，打擊伊拉克的反抗力量（張巨岩，2004）。在相關文獻檢視單元中，已針對宣傳戰的類型與發展，以及傳播媒體在戰爭中的角色有深入的探討。

由上述的論述可以瞭解到，公共資訊委員會的成立與成就使美國政府深切體認到民意管理的重要，不管是在和平時期或對外用兵時期，都要有一些機制來負責與民眾溝通，並且掌握民意的動向。儘管美國後來所成立的對內或對外宣傳機制，並非完全依照公共資訊委員會的組織模式來加以組成，但不可否認地，對於美國後續宣傳機制的成立與運作有著很大的啟發，特別是同樣屬於總體戰爭（total war）^{††}的第二次世界大戰。

基本上，美國政府後來所成立的對內與對外宣傳機制，在組織規模與人力動員的程度上是無法與公共資訊委員會相比擬。這些為了戰爭所成立的宣傳機制也與公共資訊委員會相類似，在階段性任務達成後，就可能會裁撤或更改名稱。

公共資訊委員會對於美國政府的較大影響之一是，對於民意或輿論的重視，特別是媒體關係的經營。

^{††} 總體戰爭是指社會成員都會被直接或間接的捲入戰爭中，整體社會都籠罩在戰爭的氛圍中，與總體戰爭相對應的是局部戰爭。

（二）綿密的組織分工體系

公共資訊委員會為了達成任務設立了許多的分支機構，這些分支機構是針對特定的閱聽眾與傳播媒介。各分支機構的負責人都是由各行業的專家來兼任，在任務的遂行上，能夠發揮其所長，更重要的是具有專業性與權威性。

在上一單元中已指出，公共資訊委員會為了任務的達成區分為國外與國內兩大部門，而在其組織編制上的分支機構雖然會因為新設、合併，甚至消失，而有所調整，但由於組織部門間的分工合作與相互協調，才能夠使該機構順利達成任務。由此可以瞭解到，一個成功的宣傳機制必須要有綿密的組織分工體系，且不能疊床架屋，而更重要的是各部門間能夠相互合作。

（三）民眾感知的管理

在文獻檢視的單元中已提及，在戰爭中，有關資訊傳播的運用通常被稱為「言語武器」、「紙彈」和「意志的彈藥」，不僅可以武裝己方的軍民，使大家同仇敵愾，更可以動搖敵方的民心士氣，並且引導中立國加入己方的同盟。

民眾的感知管理主要是在建構、引導與影響輿論或民意的動向，主要的目的在與民眾進行溝通，能夠對於決策的形成與政策的支持有所助益。以一個參戰國而言，主要目的包括：將戰爭合法化與道德化、掩飾戰爭殘酷的本質、將敵人妖魔化、以及消除以往戰爭失敗的記憶等（胡光夏，2007）。

公共資訊委員會所進行的宣傳策略是在透過各種的社會系統，強調正義與邪惡的對抗、社群意識與世界的民主責任等。儘管在當時並沒有強調感知管理，但其基本的目的是在進行民眾「感知框架」的塑造，使美國民眾能支持威爾遜總統的參戰決策。

對於任何的宣傳機制而言，從公共資訊委員會的編組與運作中，可以瞭解到民眾感知管理的重要性。

二、宣傳策略

在上文中已指出，公共資訊委員會的負責人 Creel 並不認為其所遂行的工作是屬於宣傳，然而從其實際的運作而言，其本質上就是屬於宣傳。在相關文獻檢視單元中已指出，許多針對第一次世界大戰進行研究的學者，都是以宣傳（propaganda）來加以稱呼。基本上，宣傳與說服之間有著密不可分的關係，而從政府的角度而言，又與傳播產業中的公共關係與廣告產業有關聯。

從大眾傳播學門的發展歷程中，吾人也可以瞭解到，早期的重要學者與研究對象也與戰爭與民意有著極為密切的關聯。在上文中已指出，《民意》一書的作者李普曼、現代公共關係的創始人之一的 Bernays 等人在戰爭期間，都曾在公共

資訊委員會服務過，也曾出版過相關的著作。傳播領域的先趨學者 Lasswell 的重要著作之一是第一次世界大戰的宣傳技術。這些有關第一次世界大戰的相關研究更深切的影響後來的第二次世界大戰的宣傳研究。傳播理論學者賀夫蘭 (Hovland) 就從社會心理學的角度檢視宣傳與說服，奠定了傳播的耶魯學派研究 (林東泰, 2004; 翁秀琪, 1996)。儘管賀夫蘭的研究並非以戰爭為主要研究對象，但他個人在戰爭期間也曾參與政府的相關說服研究案，對於其後續的研究多少有些啟發與關聯。

在上文中已指出，公共資訊委員會在對於民意的塑造與管理上獲得了很大的成就，其成功的因素是有許多的綜合因素配合的，當然，領導者在其中扮演著舉足輕重的角色。然而，公共資訊委員會在運作上並非是完美的，正如 Bernays (1942) 依據他個人的觀察指出，公共資訊委員的分工選擇是依據個人的熱誠為主，而不是以個人的訓練與經驗為考量。此外，公共資訊委員會在開會前也很少有一些預定的構想計畫。儘管有這些缺失，但整體而言，瑕不掩瑜。以下將依傳播通道、整合傳播行銷概念、有效訊息傳播的原則等方面，分別針對公共資訊委員會對於宣傳策略應用的啟發加以論述：

(一) 人際與大眾傳播管道的相輔相成

宣傳訊息能夠成功達成的要件之一是，慎選傳播的通道。宣傳家所能運用的通道包括：人際傳播通道與大眾傳播媒介。而傳播通道的選擇要顧及閱聽眾的媒介接觸習性、教育程度、社會階層與社會範疇等。

從上文的公共資訊委員會的運作可以得知，其訊息的宣傳是藉由許多橫跨不同的通道所傳送。由於在當時的大眾傳播媒介管道不如現今多元與全球化，僅能依賴電影、報紙、雜誌、漫畫等媒介，然而卻非常的綿密，特別是與人際傳播管道的交互運用。在前文中已指出，四分鐘演講人就是藉由在電影放映前的場合，進行人際的演說，而這些人選都來自地方的意見領袖，其人際的影響力、親密性與地理的鄰近性，能夠增加訊息的說服力。

相關研究 (如 Ewen, 1996; Mock & Larson, 1939 等) 都特別指出了人際傳播管道在公共資訊委員會中所扮演的重要角色。在文獻檢視單元中已提及，Ellul (1965) 指出，一種媒介的宣傳效果有限，要透過其它的媒介來互補，並且要運用所有可以使用的傳播通道，才能達成總體的宣傳效果。

(二) 整合性行銷傳播的雛形概念

整合性行銷傳播是 1990 年代才興起的。公共資訊委員會在當時並沒有提到此一概念或名詞，但從其所實際運作的情形而言，已經有整合行銷傳播的雛形。

公共資訊委員會設立了許多的部門，幾乎涵蓋所有當時的各種傳播產業與媒介，並且也獲得了許多傳播產業專業人士的投入。由各部門間互動的密切性，以

及相互間的支援與配合，可以瞭解到公共資訊委員會的運作是有統合性的，並且是相互尊重與支持的。Bernays (1942) 就曾對於在會中提出一些建言，並且受到採納，感覺到印象特別深刻，儘管他曾指出委員會在開會前很少有預定的計畫構想，他卻很肯定其執行的成效。從某一角度而言，公共資訊委員會的成立是空前的，且任務是艱辛的，很多可能都是新的嘗試，因此，只能藉由集思廣益，保持計畫的彈性，來完成委員會的預定目標。

(三) 有效訊息傳播的原則

Pinkleton (1994) 曾指出，公共資訊委員會能成功的主要因素是能夠掌握傳播的原則，包括一致的聲音 (unity of voice)、來源的可信度 (source credibility)、訊息的單純化 (message simplicity)。

上文已提及，公共資訊委員會的主要目標是在說服民眾能夠支持政府參戰，並且以社群意識與世界的民主責任作為訴求的重點，因此，各部門所傳達的聲音是一致的，且透過各種公報、演說、媒體的言論等，都是在塑造與凝聚民眾的共識，也就是參戰是符合美國的利益。

在來源的可信度方面，公共資訊委員會的許多參與者都是地方的意見領袖、各專業行業的菁英份子，這些訊息的產製者與傳達者，本身具有權威性與可信賴性，較易獲得民眾的信任。最特別的是人際傳播管道的運用，演說部與四分鐘演講人部透過面對面的公眾傳播方式，具有極大的說服效果。

至於在訊息的單純化方面，簡潔與可讀性是重要的原則。在公共資訊委員的編組討論中已提及，綜合特寫部的工作重點是使政府的資訊能吸引民眾閱讀，並且容易被瞭解。

除了 Pinleton 所提出的三個有效傳播原則外，公共資訊委員會對於宣傳策略的啟發是，視覺傳播媒體的運用。宣傳訴求的策略可以分為感性與理性訴求。視覺媒體特別適合感性的訴求。一個圖像或影片所能獲得的吸引與效果往往勝過千言萬語。公共傳播者大都認為，感性在訊息接收上比理性扮演著更為重要的說服角色 (Moloney, 2006)。公共資訊委員所成立的卡通局、圖像宣傳部、電影部等，都是在充份運用當時可運用的視覺傳播媒體，來傳達宣傳的訊息。

伍、結論

本研究主要是藉由對於美國在第一次世界大戰期間所成立的公共資訊委員會的分析，來探討對於宣傳機制的設立與宣傳策略應用的啟發。

從現代宣傳策略與技術的發展歷程而言，第一次世界大戰是人類歷史上首次所進行的大規模宣傳戰與輿論戰。參戰國都竭盡所能的運用各種傳播工具與管

道，來動員己方的民心士氣、打擊敵方士氣、以及拉攏中立國。在總體戰的氛圍下，前方與後方都被全面的動員，而各種的宣傳策略與技術也不斷的被運用。Ewen（1996: 131）曾引述一位深具影響的美國企業分析家 Roger Babson 的話說：「世界大戰教導我們宣傳的威力……現在當我們要對美國人來進行銷售時，我們已經知道如何做。」

許多現代的宣傳研究大都是以第一次世界大戰的研究成果作為基礎，而作為廣告與公共關係產業大本營的美國，其說服理論與策略的發展與第一次世界大戰，特別是公共資訊委員會的運作，有著密切的關聯性。在本研究中已指出，許多美國現代公共關係與廣告產業的先趨者都曾參與公共資訊委員會的運作。儘管宣傳在現代具有較為負面的意涵，但從本質而言，宣傳、廣告與公關都是屬於說服的領域，都需要對於群眾的心理層面有著深入的瞭解。

雖然公共資訊委員的成立與消失距離現在已非常久遠，但經由本研究的分析可以瞭解到，其對現代的宣傳機制與宣傳策略有著深遠的影響。在宣傳機制上的啟發包括：宣傳機構與運作的常態化、綿密的組織分工體系、民眾感知的管理，而在宣傳策略上則有人際與大眾傳播管道的相輔相成、整合性行銷傳播的概念、有效訊息傳播的原則。

本研究的主要限制有三個。首先，公共資訊委員會的編組非常龐大，本研究並未對個別分支機構進行深入探討。其次，未對公共資訊委員會的實際宣傳訊息進行分析，因此，對於實際的宣傳策略無法進行深入的檢視。最後，有關公共資訊委員會的宣傳成效評估並未實際觸及，且未提供具體的評估指標。

未來的研究可以針對以下三方面：第一、以本研究為研究基礎，有系統的檢視美國或各國在戰爭或平時所成立的個別宣傳機制。第二、可針對公共資訊委員會的個別分支機構進行深入的分析，特別是有關各種大眾傳播媒介或人際傳播通道的運用。第三、可藉由量化的內容分析法或者是質化的文本分析法，研究公共資訊委員會的宣傳訊息與策略。

參考文獻

- 方鵬程 (2005)。第 3 章 軍事傳播的理論基礎。載於樓榕嬌等著，**軍事傳播：理論與實務**，(37-59 頁)。台北：五南圖書出版股份有限公司。
- 方鵬程 (2007)。戰爭傳播：一個「傳播者」取向的研究。台北：秀威資訊科技股份有限公司。
- 王石番 (1995)。民意理論與實務。台北：黎明文化事業公司。
- 王崑義 (2006)。中共對台「輿論戰」。台北：政治作戰學校軍事社會科學研究中心。
- 林東泰 (2004)。大眾傳播理論 (增訂二版)。台北：師大書苑。
- 胡光夏 (2004)。「美伊戰爭中「框架」的爭奪戰」。載於政治作戰學校軍社中心(主編)：**軍事社會科學的功能與運用 (上)**，(397-431 頁)。台北：政治作戰學校軍事社會科學研究中心。
- 胡光夏 (2005)。廣播運用於政治與軍事衝突之研究：以兩次波斯灣戰爭為例。復興崗學報，83，89-116。
- 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：五南圖書出版股份有限公司。
- 唐棣 (1996)。公共事務的發展與作法。復興崗學報，58，163-174。
- 翁秀琪 (1996)。大眾傳播理論與實證。台北：三民書局。
- 張巨岩 (2004)。權力的聲音：美國的媒體與戰爭。北京：三聯書店。
- 陳衛星譯 (2005)。世界傳播與文化霸權：思想與戰略的歷史。北京：中央編譯出版社。
- 陶佩云譯 (2006)。美國的戰爭：一個好戰國家的編年史。北京：三聯書店。
- 楊月蓀譯 (1995)。不可靠的新聞來源—透視新聞真相。台北：正中書局。(原書 Lee, M. A. & Soloman, N. (1990). *Unreliable Sources: A Guide to Detecting Bias in News Media.*)
- 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：三民書局。
- Bennett, W. L. (2003). *News: The Politics of Illusion*(5th ed.). NY: Addison Westley Longman.
- Bennett, W. & Paletz, D. (1994). *Taken by Storm: the Media, Public Opinion and US*

Foreign Policy in the Gulf War. Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Bernays, E. (1928). *Propaganda*. NY: Horace Liveright.
- Bernays, E. (1942). The Marketing of National Policies: A Study of War Propaganda, *The Journal of Marketing*, 6 (3), 236-244.
- Bruntz, G. C. (1938). *Allied Propaganda and the Collapse of the German Empire in 1918*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Caswell, L. S. (2004). Drawing Swords: War in American Editorial Cartoons, *American Journalism*, 21(2), 13-45.
- Cate, H. C. (1998). Military and Media Relations. In Wm. D. Sloan and E. E. Hoff (eds). *Contemporary Media Issues*. (pp.105-119). Northport, AL: Visim Press.
- Creel, G. (1920). *How We Advertised America*. NY: Harper & Brothers. Creel, G. (1947). *Rebel At Large: Recollection of Fifty Crowded Years*. NY: G. P. Putnam's Sons.
- Creel, G. (1972). *The Creel Report: Complete Report of the Chairman of the Committee on Public Information, 1917:1918:1919*. NY: Da Capo Press.
- Cutlip, S. M., Center, A. H. & Broom, G. M. (eds.) (1994). *Effective Public Relations*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall.
- Daniels, J. (1946). *The Wilson Era: Years of War and After, 1917-1923*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Ellul, J. (1965). *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*. New York: Vintae Books.
- Ewen, S. (1996). *PR! A Social History of Spin*. NY: Basic Books.
- Fortner, R. S. (1993). *International Communication: History, Conflict, and Control of the Global Metropolis*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Goldman, E. (1948). *Two-Way Street: The Emergence of the Public Relations Counsel*. Boston, MA: Bellman.
- Hachten, W. A. (1992) (3rd ed.). *The World News Prism: Changing Media of International Communication*. Ames, Iowa: Iowa State University Press.
- Hale, J. (1975). *Radio Power: Propaganda and International Broadcasting*. London: Paul Elek.
- Herman, E. & Chomsky, N. (1988). *Manufacturing Consent*. NY: Pantheon Books.
- Hiebert, R. E. (1995). Mass Media as Weapons of Modern Warfare. In Hiebert, R. E. and Reass, C. (3rd ed.). *Impact of Mass Media: Current Issues*. (pp. 317-326). NY:

- Longman.
- Jackall, R. (1995) (ed.). *Propaganda*. Basingstoke: Macmillan.
- Larson, C. & Mock, J. R. (1939). The Lost Files of the Creel Committee of 1917-19, *Public Opinion Quarterly*, 3, 5-29.
- Lasswell, H. D. (1927). *Propaganda Technique in the World War*. NY: Knopf.
- Lasswell, H. D. (1934). Propaganda, in E. R. A. Seligman & A. Johnson (eds.), *Encyclopedia of the Social Sciences*, 12, 521-528. NY: Macmillan.
- Lee, A. M. & Lee, E. B. (1939). *The Fine Art of Propaganda: A Study of Father Coughlin's Speeches* (eds.). Orlando, Fla: Harcourt Brace Janovich.
- Lee, M. (2005). *The First Presidential Communications Agency: FDR's Office of Government Reports*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. NY: The Free Press.
- Mattelart, A. and Mattelart, M. (1998). *Theories of Communication*. London: Sage.
- McKernan, L. (2002). Propaganda, Patriotism and Profit: Charles Urban and British Official War Films in America During the First World War, *Film History*, 14., 369-389.
- Mock, J. R. and Larson, C. (1939). *Words That Won the War: The Story of the Committee on Public Information*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Moloney, K. (2000). *Rethinking PR: The Spin and the Substance*. London: Routledge.
- Moloney, K. (2006). *Rethinking Public Relations: PR Propaganda and Democracy*(2nd ed.). NY: Routledge.
- Pinkleton, B. (1994). The Campaign of the Committee on Public Information: Its Contributions to the History of Public Relations, *Journal of Public Relation Research*, 6(4), 229-240.
- Ponder, S. (1995). Popular Propaganda: The Food Administration in World War I, *J & MC Quarterly*, 72:3, 539-550.
- Pratkanis, A. and Aronson, E. (1992). *Age of Propaganda*. NY: Freeman.
- Read, J. M. (1941). *Atrocity Propaganda 1914-1919*. New Haven: Yale University Press.
- Ross, S. H. (1996). *Propaganda for War: How the United States Was Conditioned to Fight the Great War of 1914-1918*. Jefferson, NC: McFarland & Company.
- Sproule, J. (1997). *Propaganda and Democracy*. Cambridge: Cambridge University.
- Sweeney, M. S. (2001). *Secrets of Victory: The Office of Censorship and the American*

- Press and Radio in World War II*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Sweeney, M. S. (2006). Harvey O'Higgins and "The Daily German Lie," *American Journalism*, 23(3), 9-28.
- Taylor, P. (1997). *Global Communications, International Affairs and the Media since 1945*. London: Routledge.
- Taylor, P. M. (1995). *Munitions of the Mind: A History of Propaganda from the Ancient World to the Present Day*. Manchester: Manchester University Press.
- Tedlow, R. S. (1979). *Keeping the Corporate Image*. Connecticut: JAI Press.
- Thussu, D. K. & Freedman, D. (2003). Introduction, in *War and the Media: Reporting Conflict 24/7*, edited by D. K. Thussu & D. Freedman, pp. 1-12. London: Sage.
- Vaughn, S. (1980). *Holding Fast the Inner Lines: Democracy, Nationalism, and the Committee on Public Information*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Vaughn, S. (1998). Committee on Public Information: Government Propaganda Agency in World War I, *History of Mass Media in the United States*, (pp. 155-157.)
- Winkler, A. M. (1978). *The Politics of Propaganda: The Office of War Information, 1942-1945*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Young, P. & Jesser, P. (1997). *The Media and the Military: From the Crimea to Desert Strike*. NY: St. Martins's Press.

(投稿日期：99 年 4 月 12 日；採用日期：99 年 5 月 31 日)

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