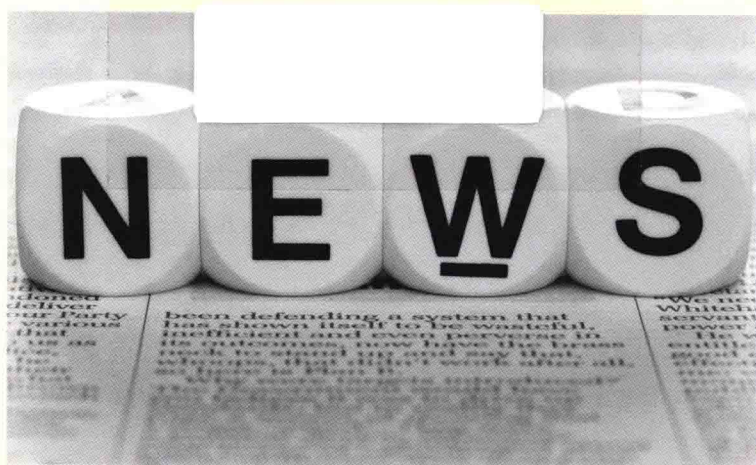


美国舆论 管理研究

纪忠慧◎著

A PROBE INTO THE MANAGEMENT OF
AMERICAN PUBLIC OPINION



新华出版社

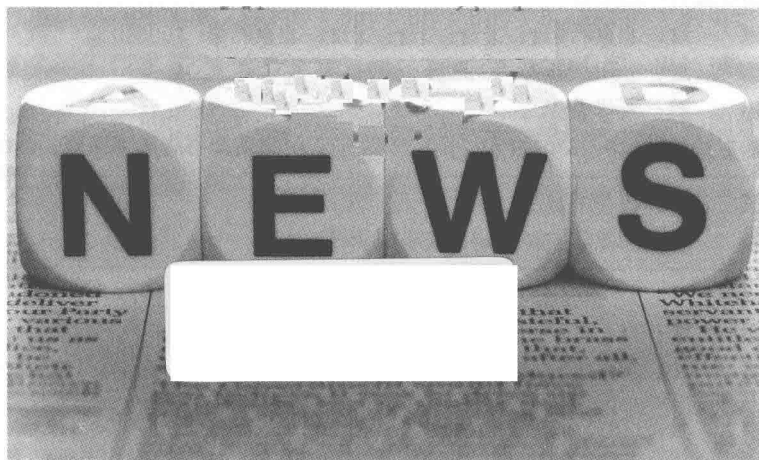
国际关系学院中央高校基本科研业务专项资金资助

★★★★★ AMERICAN ★★★★★

美国舆论 管理研究

纪忠慧◎著

A PROBE INTO THE MANAGEMENT OF
AMERICAN PUBLIC OPINION



新华出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国舆论管理研究 / 纪忠慧著.
——北京: 新华出版社, 2016.4

ISBN 978-7-5166-2468-5

I. ①美… II. ①纪… III. ①舆论-社会管理-研究-美国
IV. ①C912.63

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第075897号

美国舆论管理研究

作 者: 纪忠慧

责任编辑: 赵怀志

责任印制: 廖成华

封面设计: 臻美书装

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路8号

邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhuaupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010-63077122

中国新闻书店购书热线: 010-63072012

照 排: 臻美书装

印 刷: 河北鑫宏源印刷包装有限责任公司

成品尺寸: 170mm×240mm 1/16

印 张: 24

字 数: 310千字

版 次: 2016年4月第一版

印 次: 2016年4月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-2468-5

定 价: 48.00元

图书如有印装问题请与出版社联系调换: 010-63077101

序：

全球化背景下的公众舆论

——论非传统安全与力量的舆论支点

在非传统安全与软力量的交集中，公众舆论是极其重要的研究范畴。从非传统安全的角度看，国内外舆论常常能够转化成一种社会事实，改变一国政府的内外政策或政治议程，成为传统安全因素之外的一种软威慑。从软力量的角度看，一国政府对于国内外舆论的有效管理，不仅有利于执政地位的巩固，而且能将其转化为应对安全危机的社会资本，进而赢得国际关系的主动权。从国家安全和国际关系的宏观视野出发，舆论学的某些概念及其相互关系不仅获得了新的内涵，而且有可能得到更进一步的界定和分析。对此相关问题的学术探讨，有助于认识全球化背景下的新型国际关系以及维护国家安全的新动向。

一、安全问题的全球性展开与世界民意

在传统安全视阈下，对公众舆论的策动和回应仅仅是政治、经济和军事手段之外的一种辅助性手段，很少被当作安全问题的一种独立变量来看待。换言之，尽管冷战时期的舆论争夺十分激烈，然而美苏两大对立阵营

构建起的舆论壁垒，仅仅作为意识形态斗争的工具，服务于政治角力、军事讹诈以及外交斡旋与谈判，并没有超越政治、经济和军事等传统安全范畴之外。

冷战格局解体后，随着安全问题的全球性展开，国内外舆论与安全问题的互动现象更加活跃。2009年年底，被称为“决定人类及地球命运”的世界气候峰会在哥本哈根召开，这是全球化时代各国政府合作应对环境安全问题的博弈，也是舆论软力量的一次集中发力。会议期间，与CNN为代表的美国主流媒体不断制造舆论向中国施压相对，中国媒体和广大网民则力挺中国立场，与广大的发展中国家一起铸成了峰会大厅之外的第二道舆论场。有消息灵通人士说，美国总统奥巴马最初决定在大会中期来哥本哈根，但可能是感受到舆论的强大压力和各界的期望，所以最终决定在领导人会议期间到访。显而易见的是，在跨国安全问题愈发凸显、安全问题的国际合作程度愈发增强的大趋势下，任何国家的政府决策和政治议程，不仅要向本国国民做出交代，而且还要积极回应世界范围内的国际公众的期待。从世界气候峰会及其后续影响来看，国际社会围绕减排目标和资金援助等问题的舆论形态及其正负方向，将直接影响今后世界各国经济社会安全模式的选择，成为各主权国家必须争取掌握的软实力。

舆论成为非传统安全与软力量支点的前提条件有三个。首先，诸如突发性公共卫生事件、生态环境恶化、能源危机和恐怖主义袭击等全球性安全问题，催生了超越主权国家疆界的利害相关群体，在共同的利害关系面前，人们有可能不分国家和种族，形成大体一致的利益指向。这意味着公众范围无限扩大，为跨越主权国家疆界的舆论主体——国际公众——的出现准备了条件。其次，传播技术的发展和全球媒体的出现，使得世界范围内的人们可以在同一时间接受相似的信息，在充分知情的前提下对全球性问题做出自己的理性判断，为国际舆论的最终形成提供了意识动力。最后，



当国际公众凭借互联网等新媒体平台进行充分的交流与互动，并将共同意见诉诸各国主流媒体或游行示威等集体表意行为时，舆论压力就会在世界范围内蔓延，直至对主权国家的经济社会安全形成某种威胁，使之不得不对相关的政治议程及政府决策做出调整。

显然，与冷战时期传统安全因素占主导地位的情形不同，新型国际关系中的舆论已不再是主权国家诉诸宣传机器的“排泄物”，它愈渐超越了意识形态斗争的樊篱，有可能成为世界人民的共同意识。换言之，未来各国的经济社会发展与安全问题，不仅受制于国内外经济、政治和军事等传统安全因素，也受制于国际舆论生态以及舆论话语权掌握在谁的手中。美国提出的“民主+人权”口号，实际是借助舆论修辞手段，为主导国际事务和世界格局而设置舆论框架，从而为武力干涉、先发制人的对外强硬政策提供合法性，最终服务于美国的全球利益与国家安全战略。在非传统安全因素不断凸现的全球化时代，任何主权国家的政府，不仅要密切关注国际舆论的变化，而且要在内外政策的制订过程中，主动汲取国际舆论的合理内核，不断提高舆论的修辞能力和策动能力，在顺应世界民意大趋势的前提下，维护本国利益和国家安全。

舆论成为非传统安全与软力量的支点，既与冷战时期西方国家的“和平演变”策略存在着某种继承关系，又在非传统安全要素不断增多的新形势下，获得了新的内涵以及更广阔的活动空间。早在第一次世界大战硝烟尚未散尽之际，美国总统威尔逊就曾提出“国际公众”的概念，他在“十四点和平计划”中明确反对秘密外交，指出公众舆论是维护各国安全与世界秩序的强大力量，为此，要提高公众的觉悟和文化素质，发挥公众舆论的影响力。这一设想实际是“公众外交”这一概念的滥觞，但其理想主义成分随“凡尔赛—华盛顿体系”所确立的矛盾与不稳定的战后世界格局而变得面目全非，并在冷战时期演变为意识形态斗争和舆论对垒。

“和平演变”策略是舆论战、心理战和意识形态之战的综合运用，对苏联的解体和东欧国家的政权更迭起到了推波助澜作用。不仅如此，舆论作为同化和吸引他国的一种间接能力，在冷战结束之后又是西方国家借以制定国际规则的重要砝码。美国政界人士早就指出：“在制定政策和实施对国外有影响的项目时，应充分考虑外国公众舆论的重要性。”^[1] 在世界多极化与一体化交互渗透的新型国际关系格局下，舆论主导权也是不可让渡的国家主权，没有舆论安全也就没有国家安全。

二、舆论安全、舆论失控和舆论失调

舆论安全是指维护主权国家根本利益与安全正向舆论免受威胁损害的客观状态。如果主权国家的社会舆论受到敌对势力或他国政府及国内外大众传媒的误导，对国内和国际公共事务失去清晰的判断，乃至形成不符合世界和平与本国根本利益的错觉，那么，该国的舆论安全就不复存在。舆论的不安全状态主要表现为短时期的舆论失控与长时期的舆论功能失调，前者易受突发性公共事件的刺激，在短时间内形成舆论的巨大风暴，对社会架构造成冲击；后者易在权力缺乏监督和假话盛行的环境下滋生蔓延，使得当权者失去了明察秋毫的舆论镜鉴，乃至人亡政息。

舆论失控是指舆论量度和强度均超过了社会框架的负载能力，使得掌权者和政府管理机构无法在法定权限范围内进行有效的社会管理，造成社会局部或整体的失序和动荡。21世纪初期发生在独联体国家的“街头政治”和“颜色革命”，是舆论失控状态导致政权更迭的典型案列。本来，“街头政治”

[1] Thomas C. Sorensen, *The Word War: The Story of American Propaganda*, New York: Harper & Row, 1968 p.118



并不是新生事物，但在西方势力策动的舆论压力下，这些独联体国家的合法政府完全被束缚了手脚，处于进退维谷的被动境地。在此，舆论安全已经不是意识形态和社会制度之争，而是作为非传统安全因素出现的国家安全与利益之争。究其原因，冷战结束后的国际舆论主导权一直被美国所占据，在美国看来，独联体国家虽是一个松散的联合体，但仍是俄罗斯抵御西方遏制的一道屏障，因此，建立亲西方的独联体国家政权远比亲俄罗斯政权更符合美国的利益与安全。事实表明，舆论失控在短时期内大规模爆发，极易引发社会动荡和社会失序，给外国势力的干预提供了可乘之机。当独联体国家的政府被舆论失控所裹挟时，其国家安全的命运就掌握在美国及亲西方势力的手中，并服务和服从于美国的全球战略和国家利益。

舆论功能失调包括舆论属性的畸变和舆论预警机制的失效，两者经常互为因果关系，在法制不健全和民主化程度较低的社会中表现尤为突出。舆论属性的畸变，表现为社会舆论缺乏对公共事务进行臧否褒贬的锋芒，或对公共事务的判断有失公允，使得社会舆论的内容指向发生偏差。例如，在权力制衡机制匮乏而消费文化盛行的社会里，人们普遍对公共事务缺乏兴趣，相反，一夜暴富和名人隐私成为人们津津乐道的话题。与此相应，特殊的私人利益假冒公共利益的名义，通过有计划地制造新闻和精心策划的自我宣传，吸引人们的注意力。在这一过程中，舆论以公共利益为基准并通过公开讨论和批判而达成意见一致的基础彻底崩溃。

舆论预警机制的失效是舆论功能失调的第二种表现。通常情况下，舆论作为社会变动的第一道意识刻痕，总是最先反映社会领域的最新变化，具有社会环境监测的基本功能。因此，无论在何种社会制度下，舆论的预警机制是权力运行和社会管理均不可或缺的一种资源。然而，当掌权者和权力机关对公众舆论的合理内核缺乏必要的尊重，以权谋私者和既得利益集团上下其手，打压舆论，使社会舆论的正向功能得不到有效释放，这时

舆论的锋芒就会暂时隐藏起来，表现出或隐或现的弹性。如果此类情形历时已久，则会导致假话和美言的陷阱充斥于社会生活的各种空间，形成舆论学上的“沉默的螺旋”，即人们越是发现说出真话和净言所要付出的成本过高，就越会倾向于选择说假话或虚浮的好话，从而形成舆论预警机制失效和舆论属性畸变之间的循环往复，造成一国政府可资调动的内外舆论资源的枯竭。

与急风暴雨式的舆论失控相比，舆论功能失调对国家安全的威胁更隐蔽，也更易被人们所忽视，正如有学者在总结苏联解体的教训时指出：“实际上，危险已在节日游行时满街漂亮的标语口号和欢呼声的背后潜滋暗长。”^[1]多年以来，苏联政治和社会生活中到处弥漫着美丽的假话，公众舆论监测社会环境的机制彻底失效，由此造社会性的言行不一和“双重人格”，人们说出来的话与真实想法之间存在着很大距离。如果不看到舆论功能失调对于国家安全的威胁，就无法理解 14 个人中就有 1 人曾是苏共党员的苏联社会，为什么在苏联解体时表现出令人窒息的平静和冷漠。如果说那些为使腐败合法化的既得利益者和苏共上层的亲西方势力，是威胁苏联国家安全的“硬力量”，那么，畸变与失调的社会舆论则是威胁苏联国家安全的“软力量”。

三、舆论一律、舆论和谐及舆论稳态

造成舆论功能失调的原因很复杂，但多数情况下与掌权者对“舆论一律”的迷信有关。苏联领导集团为神化意识形态和维护个人权威的需要，一方面对持有不同意见的党员干部进行残酷打击，另一方面开动宣传机器，

[1] 黄苇町著：《苏共亡党十年祭》，南昌：江西高校出版社，2004 年，第 66 页。

报喜不报忧，使整个社会舆论呈现为整齐划一的陈词滥调。这种表面上的“众口一词”掩盖了深层次的社会矛盾，使舆论的张力不断加大，实际为后来的舆论失控埋下隐患。在西方“和平演变”的攻势下，苏联的“舆论一律”因过于僵硬而显得只有招架之功，缺乏还手之力，终于在内外因素的交互作用下土崩瓦解。从制度安排角度看，社会主义国家的确不能搞西方资本主义的舆论自由化，但“舆论一律”也不符合社会主义国家的根本利益和长治久安。

“舆论一律”虽是特定历史时期的一个特定概念^[1]，但从人们约定俗成的理解来看，其含义早已经“去语境化”，意指社会舆论被官方的一种意见所垄断。从苏东国家演变的历史教训看，由“舆论一律”所造成的灾难对国家安全的威胁不容小觑。舆论作为一种自在的意见形态，不同于自为组织的纲领政策，不可能对各种问题都表现得十分理智，因此，“舆论中同时含有理智和非理智的成分是正常的”^[2]。理解和尊重舆论的“自在”属性，是理解舆论不能“一律”的前提，正如哈耶克所说：“我们所必须学会理解的是，人类文明有其自身的生命，我们所有欲图完善社会的努力都必须在一个我们并不可能完全控制的自行运作的征途中展开，而且对于其间各种力量的运作，我们只能希望在理解它们的前提上去促进和协助它们。”^[3]

[1] 毛泽东 1955 年在《驳“舆论一律”》一文中提出，在人民内部实行“舆论不一律”的方针，享有充分的自由。对反动分子实行“舆论一律”的方针，只许反动分子规矩矩矩，不许他们乱说乱动。参见《毛泽东选集》第五卷，北京：人民出版社，1977 年，第 157-159 页。

[2] 陈力丹著：《舆论学——舆论导向研究》，北京：中国广播电视出版社，1999 年，第 21-23 页。

[3] 【英】哈耶克著：《自由秩序原理》（上册），邓正来译，北京：三联书店，1997 年，第 81 页。

1842年，马克思在《评普鲁士最近的书报检查令》一文中，尖锐地抨击了舆论专制的险恶，“你们赞美大自然悦人心目的千变万化和无穷无尽的丰富宝藏，你们并不要求玫瑰花和紫罗兰散发出同样的芳香，但你们为什么却要求世界上最丰富的精神只能有一种存在形式呢？”^[1]事实上，只要承认舆论是一种自在的意见形态，就不能不承认“舆论一律”的荒谬。日本近代思想家福泽谕吉在《文明论概略》中指出，自古以来，人类文明的每一进阶，大多是从所谓“异端邪说”开始的。伽利略因提出地动说而获罪，亚当·斯密最初讲授经济学时也被世人斥为异端。然而，到了今天这样文明的时代，如果有人怀疑这些定律或学说，则一定被视为愚人而受到耻笑。所以，“今天的异端邪说，一定会成为后日的通论常谈”。^[2]此言虽不无可商榷之处，但对理解舆论不能“一律”的意义还是有启发的，如果硬要把舆论划成一条线，进而一定要把稍微超出这条线的舆论压入线内，使社会舆论变成清一色，那么，人类文明的进步就会付出更大的代价。

从维护国家安全的角度讲，舆论和谐是主权国家应对非传统安全威胁的最佳状态。舆论和谐的基本含义是指在根本利益一致的基础上求大同存小异，既要允许和保护支流舆论的多样化，又要保持主流舆论的稳态，形成社会意识的融合状态。主流舆论是绝大多数社会公众的意见，对社会整体意识走向具有重要影响。主流舆论的稳态，是指主流舆论始终代表时代发展方向，表现为评价公共事务的稳定性、建设性和客观性，与民意的概念存在很大程度的重合。与此相对，支流舆论的内容粗糙易变，以“圈层”的形式分散于社会生活的各个角落，表现为人们在日常生活中的口头议论

[1]《马克思恩格斯全集》第1卷，北京：人民出版社，1997年，第154页。

[2]【日】福泽谕吉著：《文明论概略》，北京编译社译，北京：商务印书馆，1995年，第7页。

以及通过私媒体或自媒体的写作和交流等多种形态，是真理与谬误交织的混合体。在舆论和谐的状态下，支流舆论常常以其触觉灵敏和反应迅速的特点，为主流舆论注入新的活力，而支流舆论的偏差与谬误则被主流舆论所修正和同化。

主流舆论的稳态，是舆论和谐的基础和前提。换句话说，只有主流舆论始终保持稳态，避免大起大落，才能使主流舆论不断吸收各种支流舆论的有益成分，祛除其中的有害杂音。另一方面，支流舆论的活跃与繁荣，则是舆论和谐的表征与动力，只有最大限度地允许支流舆论的充分表达，才能使主流舆论自动获得免疫能力。中国经验的重要一点是，执政党采取一切措施保持主流舆论的稳态，使得整个社会在急剧的利益调整与结构转型过程中没有出现大的舆论动荡。同苏联激进的舆论转向相比，中国在极端困难的改革攻坚阶段，依然保持了社会舆论总体态势的平缓。应该说，主流舆论的稳态也是硬道理。

四、舆论引导、舆论修辞和舆论管理

舆论和谐与主流舆论的稳态，均是不断更新的动态过程。没有一劳永逸的舆论和谐，也不存在一成不变的舆论稳态。正因为如此，舆论引导（也称舆论导向）在中国被提高到“福祸论”^[1]的高度。舆论引导的基本涵义是指新闻媒体在新闻报道中以党的基本路线和方针政策为指导，坚持新闻报道的党性原则，为维护党和人民的根本利益服务。从中国实际出发，舆论引导的效果依赖于三个主要方面，一是保持和提高党报党刊等传统媒体

[1]1996年9月26日，江泽民在人民日报社视察时指出：“舆论导向正确，是党和人民之福；舆论导向错误，是党和人民之祸。”参见《江泽民文选》第一卷，北京：人民出版社，2006年，第564页。

的影响力和权威性；二是贯彻落实《中华人民共和国政府信息公开条例》，在一切突发事件的第一时间发布新闻；三是倡导新闻媒体的社会责任，防止各种私利对新闻传播公益原则的侵袭。

西方没有“舆论引导”这一概念，但在“意见的市场”上，新闻媒体、政府、各种利益集团和非政府组织每天都在设置公众议程（agenda setting），实际与中国特色的舆论引导存在某些方面的重合。在权力分散、传媒业独立于政府之外的制度环境下，西方新闻业进行舆论引导的基本动力是行业自律和社会监督，而非政党或政府的指令。对于西方政府公权力和其他社会力量而言，舆论引导的基本途径则是舆论修辞。所谓舆论修辞，是指为获得最大多数公众支持而精心设定的话语策略，包括对舆论调查数据的选择性使用与选择性解释、舆论调查的“问题措辞效应”（question-wording effects）、舆论参考群体的选择以及把复杂的政策提炼成简单易记的口号等等。例如，“无论在什么情况下，自由派领导人在表达自己所持立场时更愿意借用保守派术语，以此吸引保守主义者同自由主义公民一道支持其政策。”^[1]

舆论修辞策略分为三类：利用民意测验或焦点小组，找出最能吸引公众的政策观点和符号；很明确地传递信息、不离题（staying on message）、制作适于媒介报道的简洁故事，影响舆论；利用引爆策略，不改变公众的基本价值观和偏好，而是促使公众对政策领域已经存在的重要问题给予优先考虑。^[2] 舆论修辞与话语理论及框架理论均有密切关联。话语理论先驱巴赫金强调，意义既不在于主观心理，也不在于客观体系，而在于人们的

[1]William G. Jacoby, Variability in Issue Alternatives and American Public Opinion, The Journal of Politics, Vol. 52, No. 2. (May, 1990), pp. 579-606.

[2]Lawrence R. Jacobs and Robert Y. Shapiro, Politicians Don't Pander, The University of Chicago Press, 2000. xiii-xvi.

相互对话及具体语境之中。米歇尔·福柯认为，话语是各种机构通过一种界定和排斥的过程运用其权力的手段。显然，“话语与语言不同，它涉及的是思想和传播的交互过程与最终结果，体现出制造与再造意义的社会化过程。”^[1]“小到一个独立的符号或单独一句话，大到一篇文章、一部作品甚至无形的舆论等等，所有这些表述或话语都不是各说各话，各行其是，而是处在交往与对话的社会历史网络之中。”^[2]冷战格局解体后，美国一方面采取穷兵黩武、先发制人的强硬政策，另一方面始终强调以民主和自由为代表的“普世价值”，将“赢得人心”作为建立世界新格局的重要筹码。“9·11”事件发生后，美国政府通过“民主国家”、“极权国家”或“无赖国家”、“要么与我们一道，要么与恐怖分子一道”等话语的界定与排除功能，建立起一系列舆论修辞策略，屡屡成功地实现了其对国内外舆论的引导。

对美国而言，“民主”不仅是界定与排斥、制造与再造舆论的手段，而且是确定国际舆论框架的逻辑起点。美国学者恩特曼 (Robert M. Entman) 指出：“框架能使受众注意现实的某些侧面，而忽略其他侧面，并可能由此导致受众的不同反应。”^[3]早在第一次世界大战期间，由于不满足于国内外公众简单地把美国参战归结为“国家利益之战”或“争夺势力范围之战”，美国政府一再申明，德国的潜艇战是向人类的宣战，是向所有国家的宣战，整个人类都面临着威胁。威尔逊总统向国会演讲时强调说：“必须使世界适于民主的推行。世界和平必须树立在经过考验的政治

[1] 刘建明著：《新闻学前沿：新闻学关注的 11 个焦点》，北京：清华大学出版社，2005 年，第 46 页。

[2] 李彬著：《符号透视：传播内容的本体诠释》，上海：复旦大学出版社，2003 年，第 291-292 页。

[3] Robert M. Entman, Framing: Toward a Clarification of a Fractured Paradigm, journal of communication Vol. 43, No. 4. 1993. p. 51-58.

自由的基础之上……我们只是捍卫人类权利的战士之一。当这些权利得到各国的信念和自由所能提供的最大保障的时候，我们便心满意足了。”^[1]正如美国历史学家所指出，这一框架“赋予美国参战以道义上的和利他主义的含义，用强烈而真纯的民主政治的字眼描绘干涉，披上为上帝而战的正义法衣。”^[2]很显然，在国际舆论场中设置舆论框架，是美国政府一贯的话语策略，并成为美国政府处理国际事务的传统，最终为美国的国家安全战略服务。

英语中的议程设置、舆论修辞等概念的上位概念是舆论管理。据考证，英语中的“管理”（management）来自拉丁词 managgiare，原意是指“训练和驾驭马群”^[3]，后引申为管理。一般认为，管理就是有效地支配和协调各种资源并努力实现目标的过程。因此，把舆论管理等同于“事前审查”、“媒体管制”以及“舆论钳制”等极权主义手段，是不符合英语习惯的。日本学者前川良博人指出：“以达到组织目的为目标，有计划有组织地付出努力的有系统的行为称之为管理（management）。”^[4]按照一般管理理论关于管理的定义方法，舆论管理是指为实现舆论目标而进行的有计划有组织的系统行为，同样遵循一般管理活动的计划、组织、指挥、协调和控制等一系列过程。具体来说，舆论管理包括舆论引导（议程设置）、舆论修辞、舆情监测与分析、舆情预警和控制等范畴。

舆论管理概念的提出，缘于宣传分析的衰落，至今已经成为诊断西方公共领域的关键现象。20世纪30年代，伴随着管理学人际关系学派的

[1]【美】德怀特·L. 杜蒙德著：《现代美国》，宋岳亭译，北京：商务印书馆，1984年，第271页。

[2]【美】阿瑟·林克、威廉·卡顿著：《一九〇〇年以来的美国史》，刘绪贻等译，北京：中国社会科学出版社，1983年，第184页。

[3] 曾仕强著：《中国管理哲学》，台北：东大图书股份有限公司，1981年，第18页。

[4] 转引自邵培仁主编：《媒介管理学》，北京：高等教育出版社，2002年，第16页。



横空出世，现代管理学不仅扩大了管理理论的人文内涵，也将管理的概念拓展为社会科学领域的学术话语。这使舆论管理成为西方公共关系学与管理学长期磨合的一个结果。在美国，政府主导的舆论管理活动可以追溯至杰克逊的“厨房内阁”（kitchen cabinet），其时，由阿莫斯·肯德尔负责的新闻班子，一方面将公众舆论“过滤”后向总统提出建议，另一方面通过新闻媒介向公众鼓吹总统的决策。这一传统经麦金利、老罗斯福和塔夫脱三届政府的不断探索，至威尔逊时代已经日渐成熟，白宫的新闻发布制度也在这一时期固定下来。实际上，新闻发布的舆论引导（议程设置）功能，离不开舆论修辞的策略和技巧，更离不开舆论管理的视野与思维的指导。“二战”结束以后，美国政府的舆论管理逐渐深入到社会生活的各个层面，包括白宫及政府各职能部门对舆论修辞策略的使用；政府对利益集团、院外活动和外国代理人的依法登记与管理；政府利用“缓冲门”对各类思想库的舆论软调控，等等。历经百余年，美国的舆论管理始终未曾断流，并在非传统安全问题越发突出的国际背景下，得到了更为系统的提升与完善。

五、结语

在全球化和全球治理的格局中，凡是能够充分调动舆论资源、科学制定舆论目标、有效地组织和调控舆论的政府，必能在国际交往中站在权力合法性的制高点，不战而屈人之兵。反之，就要处处被动，甚至付出经济、军事和政治上的代价。因此，在非传统安全与软力量的交叉视阈下研究舆论的形成与演变规律，不仅为执政党和国家安全事业提供学理支撑，而且有益于职能部门理性地把握舆论的微变，从而及时有效地调整自己的行动。撇开中西方文化差异和制度安排的差别，社会舆论在安全问题及软力量中

的角色、地位和功能却是极其相似的，2008年拉萨“3·14”事件中的西方反华舆论，给我们带来这方面的思考与警示，而独联体国家“颜色革命”以非暴力方式实现政权更迭的教训，也不能不引起我们高度重视非传统安全因素中的舆论软力量。或许可以这样预言，未来世界秩序与各国安全，将在很大程度上取决于主权国家是否拥有丰富的内外舆论资源，以及在全球范围内“制造同意”的能力。