

政府新闻学译丛

主 编：叶 皓 方延明

美国总统的信息管理

白宫的新闻操作

MANAGING THE PRESIDENT'S MESSAGE
THE WHITE HOUSE COMMUNICATIONS OPERATION

【美】玛莎·乔伊恩特·库玛 著
Martha Joynt Kumar

朱建迅 译



南京大学出版社

政府新闻学译丛

主 编：叶 皓 方延明

美国总统的信息管理

白宫的新闻操作

MANAGING THE PRESIDENT'S MESSAGE
THE WHITE HOUSE COMMUNICATIONS OPERATION

【美】玛莎·乔伊恩特·库玛 著

Martha Joynt Kumar

朱建迅 译

MANAGING THE PRESIDENT'S MESSAGE



 南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国总统的信息管理:白宫的新闻操作 / (美)库玛 (Kumar, M. J.) 著; 朱建迅译. —南京:南京大学出版社, 2011. 12

(政府新闻学译丛 / 叶皓, 方延明主编)

ISBN 978-7-305-06831-7

I. ①美… II. ①库…②朱… III. ①国家行政机关—关系—传播媒介—研究—美国 IV. ①D771.231

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 047714 号

Martha Joynt Kumar

Managing the President's Message

Copyright © 2007 The Johns Hopkins University Press

All rights reserved. Published by arrangement with The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland

Simplified Chinese Edition, published by Nanjing University Press, 2011

江苏省版权局著作权合同登记 图字:10-2009-016 号

出 版 者 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093

网 址 <http://www.NjupCo.com>

出 版 人 左 健

书 名 美国总统的信息管理:白宫的新闻操作

原 著 者 [美]玛莎·乔伊恩特·库玛

译 者 朱建迅

责任编辑 王其平 编辑热线 025-83593947

照 排 南京紫藤制版印务中心

印 刷 常州市武进第三印刷有限公司

开 本 787×960 1/16 印张 20.25 字数 363 千

版 次 2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-06831-7

定 价 45.00 元

发行热线 025-83594756

电子邮箱 Press@NjupCo.com

Sales@NjupCo.com(市场部)

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购图书销售部门联系调换

《政府新闻学译丛》

编 委 会

主 编：叶 皓 方延明

编 委：（按姓氏笔画为序）

卜 宇 方延明 左 健 叶 皓

李希光 吴锦才 陈昌凤 胡智峰

段京肃 曹劲松

《政府新闻学译丛》总序

叶 皓

现代社会,媒体潜移默化地根植于人们的生活和世界的每个角落,在反映世界的同时又在塑造世界。媒体的地位日益提升,政府与媒体的联系越来越紧密,社会管理的各个领域都需要借助媒体,这在全世界都成为一种趋势,并且这种趋势还将随着媒体的发展不断得到深化。在中国,越来越多的媒体事件,折射出政府应对媒体方面还存在很多薄弱环节。提高政府的媒介素养已经成为非常重要的现实课题。但以往国内的各个学科中,公共关系学从社会组织、企业的角度来研究应对媒体、开展公关的技巧;新闻学与传媒产业联系紧密,定位于新闻专业人员的培养;传播学主要研究传播的概念、理论、方法,以及不同的传播领域、传播行为。它们都没有站在政府的角度,专门针对政府与媒体的关系开展研究。我们在国内首先提出建立政府新闻学学科,就是为了填补这一空白,以超越传统学科的视野,去研究中国政治生活领域迫切需要解决的问题。

相比较而言,西方国家新闻传播业发达,政府与媒体的博弈有着长久的历史,在政府应对媒体领域的实践与研究都远远走在我们前面。

在实践方面,正确掌握与媒体打交道的方法和技能,已经成为西方各国政府官员从事公共管理不可或缺的重要素养。正如英国前首相布莱尔所言:我们今天的大部分工作量,不管是按重要程度计,按时间计,按精力计,除了最核心的决策之外,其他几乎都是在和媒体打交道。美国为代表的西方国家在与媒体的不断博弈中,逐渐掌握娴熟的操控媒体的方法,形成一套应对媒体的机制。美国政府官员普遍具有强烈的媒体意识,将媒体作为政治营销、新闻执政、对外扩张的重要工具,时刻防范受到媒体的攻击。他们吸收传播学研究成果,运用拟态环境、议程设置和框架分析等专业理论,指

导与媒体打交道的活动;建立专门传播机构,包括美国新闻署等管理部门和美国之音等媒体,处理媒体事务,操控新闻报道;借助传媒专业力量,雇用公关、广告等专业人员和公关公司,开展各种政府公关活动;采取各种专业手段,包括聘请枪手、故意泄密、制造新闻、公关媒体、民意测验、政治施压,让媒体和记者成为自己的工具。

在理论研究方面,学者尼模和可斯指出:“很少人是从亲身经验认识政治的。对大多数人来说,他们的政治现实是经过大众传媒及群体传播的中介而出现。”因此,政治与媒体的关系很早就引起了西方学者的关注。由此产生的政治传播研究,在美、英等国受到相当程度的重视。美国为代表的政治传播学研究主要关注政治传播的效果和行为,研究政治对传播的控制与影响;欧洲的批判传播学者以西方马克思主义为指导,开展大众媒介政治经济学批判。目前,美英不少大学新闻学院已开设政治传播学博士专业,有的大学还设有政治传播学研究中心。

面对信息公开的要求和全球传播的大背景,我国政府亟待提高应对媒体、与媒体打交道的能力,特别是要在国际传播中通过媒体发出自己的声音,树立自己的国际形象。为此,借鉴西方国家的先进经验是必不可少的。《政府新闻学译丛》的编辑出版,正是要通过翻译、引进国外优秀研究成果,为读者提供全新的观察视角和研究思路。所选著述,基本上都是在外国已广为流传,受到公众好评的佳作。虽然西方学者的研究采用的是经验主义的和实证的、定性的和批判的研究方法,是在一定的政治体制框架内进行的,不能涵盖政府应对媒体的各个领域、各种情况,但我们相信,这些他山之石,一定能帮助我们以更加开放的视野和胸襟,去建设一个民主、文明、富强、和谐的中国社会。

致 谢

长期以来,众多白宫的工作人员及记者给予了我莫大的帮助,使得此次关于白宫的研究得以顺利进行。新闻秘书迈克·麦柯里、乔·洛克哈特、杰克·西维特、阿里·弗莱舍、斯考特·麦克莱伦、托尼·斯诺,都非常大方地接受了我的采访,还允许我出入于新闻区。同时,各位通讯主任也在百忙之中抽出空来与我讨论他们的工作内容。接受访问的有:乔治·W. 布什总统任内的丹·巴特莱特、凯伦·休斯、尼科尔·丹尼万士·华莱士、凯文·苏利文;克林顿总统任内的洛丽塔·尤塞利、安·刘易斯、唐·贝尔和乔治·斯蒂芬诺普罗斯;以及里根总统任内的汤姆·格里斯考姆。曾先后在福特、里根及克林顿三位总统任期任职的戴维·葛根也接受了我的采访。白宫办公厅主任约翰·波德斯塔、安德鲁·卡德和乔舒亚·博尔顿也同意接受采访,为我介绍总统的通讯宣传工作以及白宫在这方面的运作模式。

记者们亲切地将我邀至新闻区的地下室,起初我的座位并不固定,曾先后与多家新闻机构的办公桌相邻,后来才搬到《国家期刊》的办公桌边。《国家期刊》常驻白宫记者亚历克西斯·西蒙丁杰和卡尔·凯农从克林顿总统执政初期就开始帮助我,当时我为了开展此项研究已开始频繁造访白宫。他们为我们三人找到了一个长期的办公场所,以便我们观察并记录每天发生的事件。亚历克西斯向我介绍了白宫的人员结构及通讯宣传的运作方式,这使我受益良多。

新闻区地下室的工作人员乐于谈论他们的工作及机构的职能,使我对新闻报道的方式及他们所承受的压力有所了解。美联社电台记者马克·史密斯,彭博电台的蒂娜·斯苔基,美国都市广播网的爱普雷尔·瑞安,美国标准电台的格雷葛·克鲁格斯顿,美国合众国际社的唐·福尔索姆,哥伦比亚广播公司的马克·诺勒,国内公用无线电台的唐·戈尼亚和戴维·格林,

《考克斯报》的鲍勃·迪恩斯和肯·赫尔曼,以及《国会周报》的凯斯·科夫特都提供了大量有用的信息。电视台的不少记者及制片人都非常友善地帮助我了解他们的工作节奏。我首先要感谢的是比尔·帕兰特,哥伦比亚广播公司常驻白宫记者。他仔细审读了本书的每个章节并提出了看法,包括作为本书文献基础的若干会议文献资料的初稿。同样热情帮助我的还有福克斯新闻的记者吉姆·安格和温德尔·格勒。工作场所同样设置在地下室的还有一些杰出的摄影师,他们为美国的许多周报和周刊报道白宫新闻。其中我想特别感谢的有:《时代杂志》的摄影师布鲁克斯·拉法特和克里斯托弗·莫里斯,《新闻周刊》的摄影师查尔斯·欧曼内和戴维·休漠·肯涅利,《美国新闻和世界报道》的摄影师奇克·赫瑞蒂,以及《纽约时报》的摄影师斯蒂芬·克劳利。

许多报刊记者也能拨冗向我介绍他们的具体工作。安·德弗罗伊是《华盛顿邮报》常驻白宫的一位十分出色的记者。她的报道以翔实充分而著称,她甚至能够揭开白宫的宣传内幕,挖掘众多政策、行动及事件的真相。我要将此书献给她,感谢她定下很高的业务标准。

一些总统学学者审阅了此书,对我热情鼓励。我特别要感谢迈克尔·格罗斯曼,他与我合著了《为总统画像:白宫与新闻媒体》。此书得益于我与他当初的合作。许多我们当时发现的模式今天依旧适用。我的好朋友、《总统学研究季刊》总编辑、德州农工大学的乔治·C. 爱德华兹教授审读了此书,并肯定了我的工作。他发表了我的几篇文章,其中包括本书三、四、五、七章的部分材料。路易斯安那州立大学的迪米希·库克教授审读了此书的大部分手稿,并且在每个重要关头都对我大力相助。俄亥俄州立大学的约翰·凯塞尔教授和北卡罗来那大学的特里·苏利文教授也都同样如此。凯尼斯·西蒙丁杰为此项研究作出了贡献。他收集汇总了从伍德罗·威尔逊到布什执政期间总统记者会的相关信息。他还有效地宣传了通讯操作。

此书的编写得到了多方支持。我要特别感谢马里兰大学系统,他们为我拨了两笔威尔逊·H. 厄尔金斯津贴,为我的此项白宫研究及2003年和2005年的研究工作提供了资助。厄尔金斯津贴为总统记者会的研究工作提供了资金,皮尤慈善信托基金为白宫采访计划提供了资金,使我得以开展对白宫宣传部门的研究。在我撰写白宫信息发布会的有关章节期间,哈佛大学肯尼迪学院的琼·肖润斯坦新闻政治中心为我提供了栖身之所。陶森大学相当慷慨地支持我的工作,给予我许多可供自由支配的时间,并且通过陶森大学基金会向我提供了研究资助。陶森大学三任校长罗伯特·卡雷特、丹·琼斯和霍克·史密斯,以及三任教务长吉姆·布伦南、丹·琼斯和罗伯

特·哈葛都非常关心我的研究工作。我还要感谢我的系主任詹姆斯·罗伯特和埃里克·贝尔格拉德,以及政治科学系的全体同事,长期以来他们在校工作的许多方面不遗余力地支持和关心我。

在此书的写作过程中,我的编辑托比·马洛塔给予我极大的帮助。约翰·霍普金斯大学出版社的执行编辑亨利·Y. K. 汤姆长期力挺本项目,并坚信一定会成功。同样要感谢的还有我的丈夫维加伊·库玛,以及我们的儿子扎尔和卡梅伦,在本书写作的各个阶段,他们一直激励着我。

序 言

无论现代社会的历任总统推出什么政纲,属于什么政党,处于怎样的社会环境,都会与国民建立正常的联系,根据具体需要向他们通报自己的各项方针和决策,以及对国内外重大事件的看法,劝说他们采取行动或保持耐心。普通民众期待总统就国内外政策和国家安全问题直抒己见,总统的一批特殊拥护者也同样如此,他们由政府官员、国家事务与己利益攸关的个人以及非官方团体构成,对他倡导的各项行动起着举足轻重的作用。

总统需要与外界联系,这既是我们代议制政体的本质属性使然,又取决于他必须为自己所有行动不断谋求支持的现实。向民众通报总统的重大决策和意图是民主政体的一个重要方面。无论是面临危机,还是处在政策讨论的关键时刻,民众都期待着总统阐明自己的选择和决定。1926年9月14日,卡尔文·柯立芝总统向新闻记者着重指出,正是因为有必要让民众及时获取信息,他才每周两次召开新闻例会:“必须向民众相当准确地通报总统准备采取哪些行动,我认为这对于长期维护我们的共和体制至关重要,正是为此目的,我们才召开这些气氛融洽的新闻发布会。”¹

总统不能仅凭当选确保自己稳操胜券,这一事实同样有助于我们理解他们何以十分看重通讯宣传。当选总统以后,他们便有机会通过说服某些人获得自己所需的支持,但同时必须善于利用能够顺势获取的各种资源和机会。为了更好地认清和利用各种局势,总统通常采取两种做法。首先,为了增加成功的把握,他们将通讯宣传视为自己政策和政治行动中的一个重要组成部分。其次,他们组建了相应的工作班子,负责确定通讯宣传的各种渠道和时机,设计并调整总统信息的主题,拟订旨在进一步深化这些主题的宣传计划和策略,安排总统出席各项活动和发表讲话,协调与其他政府官员的关系。

大多数总统都努力保持自己与公众的密切关系，以便开导、说服民众，并激发他们的活力，但如何具体实施却是按照前 43 届总统任期内的一些做法逐渐确定的。在白宫职员为数有限的年代，总统亲自为其与公众的关系定下基调。然而随着当今时代总统在公开场合频频露面，政策议题的数量日益增多，涉及的范围不断扩大，他们设立若干专门班子处理通讯宣传事务。

若要理解当今总统的为政之道，就得清楚认识通讯宣传对其所有行为的重要性，同时应逐渐了解他本人及其幕僚为进一步提升其公众形象所付出的种种努力。如今，总统上任伊始便面临着一个令他多少有些困惑的难题：他该如何利用被大多数总统视为专爱找碴挑刺的新闻界，激发人们对各项议题和目标的支持？如果新闻组织独立于政府之外，总统怎样才能利用它们向一般民众和特定的群体传达自己的信息？

本书重点讨论了总统及其手下人员如何解决这一难题，如何利用新闻机构以符合其政策及政治和个人需要的方式向民众传递他的信息。此外，总统和他的白宫幕僚还须决定他们应当通过新闻机构向公众传递多少信息。他们又该怎样以受到兼有批评赞扬双重职责的新闻机构青睐的语汇解释自己的政策？公众身上集中体现了总统的政治力量，而总统与他们沟通的主要渠道则是新闻机构。若想获得媒体的关注，就应设计出既符合常规又能及时回应新闻机构要求的若干策略。

处在当今的媒体环境，向民众发布连贯的信息并非像你想象的那样容易，尽管总统拥有大量的资源和机遇。如今民众通过有线电视网晚间新闻节目、晨报、网站随时更新的信息、杂志、广播访谈节目和互联网博客等接触大量信息。民众很难从这浩如烟海的信息和观点中筛选出他们需要的内容，以期理解政府和本届总统任期内正在发生什么。总统怎样通过可能被他视为“过滤器”（小布什总统所说的新闻界）的新闻界，利用他设计的信息影响民众？^{xv} 民众对信息的需求，在哪些方面符合总统自认为是他的切身利益？

为了设计若干连贯的信息，总统和他的工作班子应该将通讯宣传的有关决策纳入他们治国理政的方略。通讯宣传对于治国理政至关重要，倘若一位总统没有将其纳入决策程序，没有一支由多方面人员组成的通讯团队，那他的政治、选举和政策目标很有可能无法实现，他必须承担这样的风险。无论是推出总统的一项议案，还是为连任选战宣传造势，总统都应使通讯宣传成为他本人及其工作班子所有行动的一部分，因为劝说诱导对于总统取得政绩是必不可缺的。一位总统需要支持者，正是借助行之有效的通讯宣

传手段,他才能在一些重大问题上赢得广泛的同盟者。只要他想实现自己的目标,就得说服利益集团和政府官员对其予以支持。

总统的通讯宣传工作往往影响政策走向。低估其重要性有可能使总统的议案搁浅。2006年2月,政府原则同意出售一家英国公司(半岛和东方汽轮船运),该公司负责美国6个主要港口的集装箱运营。鉴于这是一家在敏感的安全区域经营业务的外国公司,将半岛和东方公司出售给迪拜的一家名为迪拜港口世界的国营公司,需要美国财政部外国投资委员会提交报告,经总统批准,而按照批准程序该决议须经国会审查。³ 总统在国会的同盟者和批评者明确表示,他们将反对该交易,这最终导致半岛和东方公司宣布它将在10月之前出售其最终的经营权。2006年2月13日,参议员查尔斯·舒默(民主党,来自纽约)不等布什总统发表声明称国会实有必要批准这项交易,就举行新闻招待会抨击该决议。⁴ 同一天,广播访谈节目主持人迈克尔·萨维基开始了这场针对港口问题的旷日持久的讨论,其听众约有900万人之多,遍及了70个广播电台。⁵ 还没等到缓过神来,白宫人员很快面临总统向其助手所描述的一场“燎原烈火”。⁶ 布什总统于2月21日两度就此向记者发表专题谈话,但此时甚至连参众两院的共和党领袖都对公司出售一事避之唯恐不及。⁷ 在国会审查该决议的程序中,时隔很久布什总统才公开发表专题讲话,这样他就很难实现自己支持一个对美国友好的阿拉伯政府的政策目标。批评者给政府的议案加上对国家安全构成潜在威胁的罪名,因为迪拜是一个阿拉伯国家。布什总统的高级通讯顾问丹·巴特莱特在解释前后两个事件之间的区别时说:“最大的区别就是国会是否事先得到通知——是否使人们感到意外。”迪拜港口世界问题发生于国会休会期间,而第二次事件发生于国会会期。巴特莱特说:“当他们处在休会期时,信息很难对其产生影响。等到他们聚集在国会时往往难以协调……第二,虽然当时讨论港口问题的时机已经成熟,就港口安全和资金展开辩论,但最麻烦的是,人们全都感到意外。国会山尚未形成一个成熟的告知程序。”当处理第二个迪拜问题时,“由于刚刚发生(第一个迪拜问题),我们对此敏感多了,于是我们做了大量的铺垫工作,抢先一步举行了多次有主要国会议员参加的情况通报会,这样他们就不能说,‘嗯,我对此一无所知’”,他说。“一旦你让某些人参与那个程序,你就能得心应手地控制局面”,巴特莱特说。⁸

xvi

迪拜港口世界交易泡汤不到两个月,国会议员不再对此提出指责以后,布什总统批准一家英国公司出售给一家名为迪拜国际资金公司的迪拜国有企业。⁹ 该交易涉及九家制造厂,其中有几家向美国军方提供包括坦克和战机在内的武器的零部件。这次,布什总统和他的幕僚充分认识到该问题潜

在的风险，及早与国会议员沟通，以确保政府而不是它的对立面解释这笔交易中的利害关系。第一次就此公开表态的是政府，而不是政府的批评者。政府已经吸取了教训，知道如果不将通讯宣传纳入决策程序会付出何等高昂的代价。

xvii 无论总统是自由派还是保守派，共和党还是民主党，他必须使通讯宣传成为其执政策略的一部分，必须建立一支人员广泛、包括高层和中层人员在内的通讯宣传团队和一支庞大的配合其行动的队伍，以便开展各项活动，实施各项策略。这样的组织机构既包括那些将通讯宣传视为其工作的一个重要部分的上层人员，还包括那些致力于总统事务宣传联络的部门，尤其是通讯处，新闻办公室，以及它们的卫星部门和团队。本书对高层人员所从事的新闻宣传工作和通讯联络机构的运转情况都作了概述。这两者对理解白宫的通讯宣传机制是不可或缺的。

研究白宫的通讯宣传机制

本书不少地方都是从白宫内部人士的角度探讨问题，从而弥补了现有文献关于白宫机制的一个空白。本书没有以局外人的眼光审视这个专题，而是试图通过对白宫内部事务的观察，帮助人们理解通讯宣传对总统及其手下人员所有行为的重要性。考察白宫高层官员的日常讨论，通讯宣传官员参与的会议，以及通讯宣传部门的工作，我们能看出总统及其手下人员是如何在一个对于我们理解当今总统思想行为至至关重要的领域开展工作的。总统及其下属在有关通讯宣传的问题上花费大量时间，因为他们将其视为总统治国理政的一个极为重要的组成部分。本书重点关注那些供职于白宫的人士，而不是那些以局外人的眼光看待这一问题的人士。

为了解释总统及其助手如何制定他们的通讯宣传战略，我采访了以往四届政府的多位高层官员，并与部分早先的政府官员交谈。为了获得新鲜的感受，我采访这些人士的时间尽量接近他们在白宫的任期。在长达 21 年的时间里，我采访了 100 多人，包括对一些主要官员和记者的重复采访。我于 1997 年迁居华盛顿，因为我知道，深入了解白宫通讯宣传队伍如何开展工作的唯一途径，就在于亲临白宫，观察官员和记者之间的互动，见证那些由通讯宣传人员组织的活动，采访官员和记者的工作。

除了采访政府官员以外，我还现场考察白宫的新闻发布会和宣传活动。1975 年 12 月，我和我的同事迈克尔·格罗斯曼来到白宫，开始了我们为写作《为总统画像：白宫和新闻媒体》一书的实地研究。¹⁰ 5 年间，我们定期观察

白宫的通讯宣传工作,并且与官员和记者谈论他们的工作。我们在里根执政的第一年旁听新闻秘书的新闻发布例会和时而开展的活动。

xviii

从那以来,我花费大量时间察看白宫怎样开展新闻宣传活动,并且与官员和记者一起谈论他们工作的演变。在里根和老布什主政白宫时期,我远距离观察那里的情况,尽管我在每届总统任内和结束之际都会与通讯宣传官员交谈。1995年,我来到新闻室继续进行我的研究,在地下室里那些广播、有线电视、杂志和部分报社的记者席位中间占据了一个位置。在长达11年的时间里,我近距离观察记者如何从事自己的工作、如何监控新闻事务中的变化和白宫宣传机构发生的变化。

这种近距离观察的有效性存在于两个方面。首先,它能使我理解白宫宣传工作的规律。如果谁仅凭若干孤例归纳出白宫和媒体这两位合作伙伴之间的关系,归纳出驱使双方的动力,那他极易忽略数周、数月、数年间双方关系中发生的规律。比如,通过定期参加新闻发布会和相关活动,我得以理解官员和记者之间公开交流时、尤其是在禁止摄像的会议上表现出来的那种合作关系。即便偶尔产生气氛紧张、言辞尖刻的情形,合作依然在他们的关系中占据重要位置。

其次,观察各种活动和宣传环境,为我采访官员和记者的工作提供了信息保障。白宫官员和记者集中体现了总统和媒介之间的关系,他们乐于谈论自己的工作。熟悉他们的行事方式能使采访收到事半功倍的效果。然而,我写作本书是以旁观者而非亲历者的身份。我关注的重点,是那些活动如何开展,历届政府在考虑怎样与记者和华盛顿政界人士打交道时,表现出哪些共性,同时又存在哪些差异。书中我没有以说教者自居,大谈某届政府理应如何协调其通讯宣传工作,而是讲述几位总统及其助手如何组织这方面的工作,分析他们做出种种选择背后的原因,总结他们的种种决定对工作产生的影响。虽然我仅仅是一名观察者,但我还是希望,通过提供有关几届政府的官员怎样实施其宣传工作的资料,此书能有助于未来的白宫官员们理解以前发生的这些情况。

xix

虽然作者重点涉及的是白宫官员的言论和行为,但有关白宫组织的政治学文献对于本书也相当重要。总统学学者理查德·诺伊施塔特将说服诱导的重要性与总统的执政艺术联系在一起,他的著作对于我来说更是不可或缺。诺伊施塔特曾作为政治助手效力哈里·杜鲁门总统,受到这段经历的启发,诺伊施塔特在《总统权力》一书中将那些对总统政治感兴趣的人关注的重点,放在总统劝说他人服从自己领导时所遇到的种种困难上。¹¹很少有人既曾效力白宫又曾供职于学术部门。诺伊施塔特在离开杜鲁门时期的

白宫和预算局以后曾在哥伦比亚大学和哈佛大学研究并教授总统学。

《总统权力》发表 36 年以后的 1996 年，在哥伦比亚大学举行的一次重点介绍诺伊施塔特对总统学研究的学术研讨会上，他呼吁学者重视对白宫运作机制的研究。诺伊施塔特担心白宫现存的关于其机构运作的档案“掩盖或歪曲了有关人员的真实目的，他们的互相交往，付出的艰辛努力，做出的各种反应，以及他们对当时世界的看法”。他认为我们作为学者应当通过采访参与决策的白宫官员，来弥补这个缺憾，而且采访时间应当尽量接近这些官员做出自己选择的时间。“部分弥补那些漏洞的唯一方式，是采访有关当事人，采访人知道这些记录并且能够制造谈话气氛，而受访者仍能完全控制自己的记忆力，虽说疏漏在所难免，双方都迫切希望再现原貌。”¹²这正是我希望做的工作。我如今常驻白宫，就像以前一样，因而能够在活动刚刚开展、官员和记者对此记忆犹新之际与他们交谈。¹³

《美国总统的信息管理：白宫的新闻操作》基于《为总统画像》一书，后者系我和格罗斯曼合作，发表于里根执政初期。我们在书中着重探讨了白宫与媒体之间关系的本质以及双方互相利用以期进一步达到各自目的的各种方式。我们发现这种关系的本质是持久与合作。双方彼此需要，因此倾向于互相合作，这从一届届政府早已相沿成习。自从《为总统画像》一书于 1981 年问世以来，这种关系已经逐渐有了一些新的发展，虽说其基本特征尚未发生变化。¹⁴

XX 这种关系中存在的紧张因素如今多于以往。今天采访白宫的记者经历的挫折受人注目的程度，甚于二次大战以来大多数时期。近些年来人们对总统及其追随者向媒体发布的信息量有了更高的期待。新闻业发生了巨大的变化：媒体类型激增，互联网和博客迅速发展，整个报业和传统的三大电视网陷入财政困境，有线电视迅速崛起。所有这些变化都使新闻报道的速度大大加快，从而要求白宫人员全天候发布消息。我们在《为总统画像》中加以探讨的信息发布的传统场合，诸如新闻秘书的新闻发布例会和总统的记者招待会渐渐产生了一些变化，以便利用并顺应技术发展。即便如此，传统的白宫信息产生的场合没有改变。

在后来的岁月里，随着总统们在公开场合频频露面，白宫的劝导队伍的规模也相应扩大。自《为总统画像》出版以来，这支致力于长期策划的团队的活动范围及成员数量均有所增加。此外，民主党和共和党均充实了通讯宣传行动策划队伍。肯尼迪·约翰逊和卡特总统认为这支队伍实无存在之必要，但克林顿总统却认为它很有必要，未来的民主党总统大概也会持相同的观点。¹⁵

本书的主要内容

在个别章节里,本书从确认通讯宣传团队所发挥的基本作用入手,探讨行之有效的通讯宣传机制。在近几届政府中,通讯宣传班子极力拥护总统,保护总统免受其批评者的伤害,解释政府的各项行动和政策,协调各政府部门的宣传工作。履行拥护总统这一职责,就得利用各种场合推行总统的政策和目标。解释行动和政策,应该及时回应各种质询,提供于总统有利的信息,并且全面推出总统的议题。保护总统免遭伤害,需要制订几套不同的策略,同时需要一些专业人士,他们能够勇敢地回应别人对总统本人及其政策的批评,并在总统出了纰漏之后主动出来收拾局面。协调宣传工作,则应促使白宫团队与政府部门和白宫之外的集团联合行动,为总统采取的行动宣传造势。无论谁出任总统,这些基本要求都不会改变。然而不同总统之间对于白宫人员如何满足这些通讯宣传方面的基本需求,既有相似之处,同时也存在差异。

xxi

从总统的这四类通讯宣传任务出发,我们将审视克林顿和布什政府如何组织其通讯宣传团队,如何制定宣传策略并付诸实施。通讯宣传的各个方面哪些与这两届政府的宏观施政计划相吻合,他们怎样设计自己的策略?总统的个人差异在多大程度上决定他们如何组织并开展自己的通讯宣传活动?通过观察谁参与通讯决策和在此过程中宣传工作如何应运而生,我进而体会到通讯宣传工作在各届联邦政府里始终有多重要,无论是民主党政府还是共和党政府。我将思考通讯宣传工作如何与白宫的宏观工作机制相吻合,克林顿总统和布什总统的通讯宣传工作机制显示了总统在多大范围调整其宣传部门,安排他们做什么。

为了理解通讯宣传工作在一届政府里所处的地位,很有必要研究负有总统宣传重任的两个地位牢固的白宫通讯部门——通讯处和新闻办公室的工作。本书利用几章的篇幅解释了这两个部门在几届政府中的工作机制。通过对这两个一贯参与通讯宣传的最重要的部门的研究,我们能够很好地理解宣传策略是如何制定并付诸实施的。

近几十年来的历届政府均设有通讯顾问,由其主持那个处于政府劝导工作中心的通讯处。这个办公室的主要任务,是制定针对各新闻机构的通讯策略,以期获得它们对总统及其各项议案的支持。该部门同样为总统的重要活动协调政府有关部门和资源。第二个对于总统的宣传工作举足轻重的部门是新闻秘书办公室。自从赫伯特·胡佛入主白宫以来,每一届政府

都选择一名总统的高级助理处理与媒体的关系，他们的工作情况将在本书
xxii 另辟一章详加论述。新闻秘书传统上是制定有关发布总统日常信息和建立
官方总统档案的策略的核心人物。他一天两次的新闻发布会将总统的思想和
行动载入公共档案。

除了探讨两个办公室的工作在制定通讯宣传策略中所起的作用以外，
本书还详细介绍了白宫的通讯宣传策略如何在新闻发布例会上得以实施
的一些内情，包括各届政府如何利用传统的场合及他们自己选择的环境提
供信息。新闻发布会和记者招待会势必让他们做出一些选择，以满足总统
的需要，同时符合记者的要求和兴趣。新闻秘书每天两次的新闻发布会和
总统的记者招待会是实施通讯宣传策略的两个主要场合，会议的组织受到
这些策略的支配，为总统及其代理人准备的文稿也由其定下基调。在以
“吹风会”而知名的新闻秘书新闻发布晨会和每天下午由电视转播的新闻
发布会上，某届政府的宣传策略得到了充分显示。较少召开但更有意义的，
是总统回答记者提问的会议——近些年两种常见的这类会议，是记者
招待会和他与记者之间的一问一答式短会。有必要认真思考一下到底是
什么促成了这些由总统及其代理人按照常规发言的例会。本书有两章专
门对此加以论述。本书最后一章总结了总统的通讯宣传工作，其中我对总
统的通讯宣传工作中一些频频出现的要素进行了一番梳理，包括总统从中
获得的利益，它们的局限性，以及供我们吸取的有关现代总统制的一些
教训。

白宫通讯宣传工作的的发展

白宫的通讯宣传机制在需求、机遇和总统倾向等因素的联合作用下得
以发展。随着总统和白宫官员开始定期与日益增多的报道白宫事务的记者
交流沟通，他们逐渐发现自己需要那种通过组织协调得到的支持，以适应这
些通讯宣传方面新的需要和目标。记者们来到白宫，一般是在他们认为总
统在国内国际领域的决策活动有所增加之时，是在他们感到总统及其下属
愿意谈论其政策和理念之时，是在他们觉得公众对白宫产生好奇之时。

xxiii 自 19 世纪 80 年代至今的 120 多年，总统及其手下人员接触的记者和不
同类型媒体的数量不断增加。与此同时，随着这个国家国土面积和人口数
量的增加，总统越来越多地出现在各种公众场合。¹⁶ 白宫的组织机构从 19 世
纪末叶特别重视向记者提供信息的那个早期阶段，逐渐发展到目前的形态，
承担发布官方信息和拥护总统的双重任务。在办公室的分工方面，19 世纪