



### 成果检索

书名: 作者: 

成果类型:

关键词:

### 美国公众舆论对公共政策的影响

作者: 潘小松	关键词: 美国社会文化
书名: 美国公众舆论对公共政策的影响	成果形式: 论文
合著者:	PDF版本文:
出版社:	出版时间: 2000-6-1

美国公众舆论对公共政策的影响

2000-9-25 潘小松

托克维尔在《论美国的民主》下卷第一部分第二章“关于民主国家的信仰的主要源泉”中说:

在民主国家, 公众的意见不仅是个人理性的唯一向导, 而且拥有比在任何其他国家都大的无限权力.....在民主国家, 公众拥有贵族制国家的人民无法想象的强大力量.....以全体精神大力压服个人智力的办法, 将公众的意见强加于和渗入人们的头脑.....在美国.....在哲学、道德和政治方面, 还有一大套关于每个人应不加论证而接受公众的信仰的理论.....

托克维尔所讲的“公众的意见”实际上就是我们通常所讲的“公众舆论”(public opinion)。美国的缔造者们如果活到今天, 会发现公众舆论仍在美国政治中发挥重要作用。社会各层面鲜有不谈公众舆论者。总统、国会议员、公职候选人、利益集团领导人、记者、公司经理、普通公民恒久地提出同一问题: “大家(公众)怎么看?” 领导者需要知道选民们会支持什么样的政策和举措, 其他人也需要了解一定时期内公众舆论的动向。虽然公众舆论不是权力中心, 但公众舆论却能影响政策, 至少参与决策的权力中心要考虑公众的意见。“美国政府在制定或改变其政策时, 都不能不考虑舆论; 同时政府又总是力图引导和影响舆论, 使其决策得到公众的支持, 或改变不利于其决策的舆论。”

既然公众舆论是影响美国政治生活和政府决策的重要因素之一, 那么在讨论舆论对决策的影响之前, 有必要先给“公众舆论”下个定义。关于“舆论”, 人们大概容易达成较一致的看法, 即: “舆论是群众对国家的政治、政府政策、公共问题, 和对负责处理这些政策和问题的人所公开表示的意见。”关于“公众”就不那么容易界定: 特定历史时期有特定的公众, 特定社会环境有特定的公众, 特定阶级有特定的公众。“所谓公众并非无所不包的集合体。不同的阶级、阶层、集团, 属于不同的地区、宗教信仰、种族和文化背景的人们, 形成了许多种不同的公众。因此, 除特定条件(如抵御外敌入侵)外, 在美国不存在代表全体人民的舆论, 舆论只是一部分人或集团在特定时间对某个问题公开发表的意见。公众既然是多元的, 舆论也只能是多元的。”为了说明对“公众舆论”的上述界定有着普遍意义, 下面再举一例美国学者所划的范畴: “选举官员、记者和学者谈到‘公众舆论’时, .....他们关注的是人口中大多数人对于公共政策、社会问题以及处理这些政策和问题的人所持的立场。小V. O. 基的定义十分简明: 公众舆论指的不过是‘政府认为必须审慎对待的个人意见’”

公众舆论的形成是政治社会化的结果。这是美国社会科学家戴维·伊斯顿1958年提出的。人们从出生开始，就受到家庭、邻里、学校、教会等的影响，久而久之形成对公共政策和政治问题的看法。肯特·詹宁斯和理查德·尼米70年代所作的一项调查便表明美国91%的中学高年级学生确知自己的父母想选谁当总统，71%知道父母属于哪一党派。学校不用提了，就是在美国，学校也是向学生灌输本国文化价值体系的场所。美国的教会所宣传的宗教价值观对人也是有影响的。新教在各种问题的看法上较保守；天主教在经济问题上开明，犹太教则在社会问题上开明。美国的天主教徒一般是民主党人，而北方的新教徒一般都是共和党人。此外，民族文化的价值体系和观念也影响人们对社会问题、政治问题的看法。有关这方面的讨论近两年在国际社会科学界尤多，兹不赘述。

影响美国公众舆论的第二个大方面是政治文化，也就是大多数美国人对政治体系的基本倾向。在美国，鼓励公众舆论形成的政治体制因素包括：1. 政府权力结构的分权制衡使决策权力分散。亨德里克·史密斯在《权力游戏》中说：“在20世纪的最后阶段，我们美国人所拥有的权力体制比我们历史上任何时候都更具有流动性。权力是浮动的。它并不留在白宫，也不是从一极转向另一极，不是从总统转到反对派，也不是从共和党转到民主党。它不停地漂流……随着在主要政策上的领导力量，从一个竞争的权力中心漂到另一个权力中心。”2. 美国政体鼓励不同观点的存在，鼓励不同利益集团参与决策过程。3. 选举是推动政策变化的重要力量。4. 金钱政治的影响。

美国人大多数认为，在民主政体中，公众舆论是监督领导层的有效途径。假如领导人表现出判断失误、不胜任或腐败，公众舆论能迫使辞职。比如，1995年夏秋之交，俄勒冈共和党参议员鲍伯·帕克伍德因性行为不检点和经济问题被迫辞职。一开始时有人认为对他的指控言过其实，以为不足以构成辞职的罪名。然而，俄勒冈和美国其它地区的公众舆论却逐渐对他不利，参议院终于被迫承认民众的情绪。对这种情绪的承认导致参院“伦理道德委员会”(The Senate Ethics Committee)深入调查帕克伍德案件。帕克伍德案件是选民与政府官员舆论互动的典型例子。在这种情况下，先是部分选民对某个政府官员不满，其他政府官员认为选民的情绪不无道理，于是相互加强舆论。在另一种情形下，公众对某个领导人的行为不满，“自下而上”(bottom-up)提出：政府要么是作出反应，要么没作反应。还有一种情形是，主政的人想阻止另一部分社会精英的行为，努力劝说公众站到政府的一边。在这几种情况里，美国公众舆论对当选的领导人的行为都具有重要的影响力。

## 二

我们可以从许多方面谈公众舆论的重要性，但最基本的一点还是它在分析美国“民主政治”方面显得尤为重要。根据“民主”的定义所包含的内容，政府必须对社会群体的意见作出反应。既然公众舆论是了解社会群体(pol i ty)政治态度和信仰的途径，它对“民主政治”来说就很重要。美国人认为，民主制度有别于其它政治制度的地方部分在于民主制建立了正式的机制，保证公众舆论的畅通并对其作出反应。拿投票选举来说，本杰明·金斯伯格认为：“投票选举和动乱的根本区别在于：投票选举是社会制度化的群众表达政治意愿的形式；而农民起义或城市动乱则通常是自发的事件。”金氏的结论是：象选举之类通过制度化机制表达的公众舆论非常强有力，国家往往不能左右。美国从建国时起就有人主张真正的民主制需要政治上表现积极的公民参与，为自己的事务作决策。新英格兰地区的小镇集会和其它形式的地方自治就是这种“参与”民主的表现。

然而，对公众舆论所作的研究表明：大多数个体美国人对政治所知甚少。那么，民意测验所示的多数意见(比如，反对美国出兵波黑)又是怎么来的呢？这大多数美国人里有多少懂得美国海外军事干预的意义？除了媒体的宣传和民意测验组织的要求，有多少人真对此类事情感兴趣？假如说公众舆论短视肤浅，那决策人如何将决策同美国人民的意愿相结合？

美国人的做法是建立代议制度使决策人和公众隔离，以为运作良好的多元政治体制只需要一小部分社会群体参与。“代议制”民主通常利用党派和选举来解决民众之缺乏政治知识和热情的问题的。政党为群众提供为数有限的选择方案，群众也无需过细了解政策端的，只需从意识形态的层面上在政党间作出选举即可。以美国的情形，实际上就是在民主党和共和党之间的政策取向作一选择。在代议制民主政治中，公众的主要参政方式是在事先定好的有限的的时间里投票选举。选举使公众能选择能代表自

人意愿的人当政，从而达到让群众参政的目的，同时又避免政治受公众舆论无知无常的影响。美国政党间的竞选能将公众的注意力暂时集中到政治上来。竞选使美国公众了解自己国家广泛面临的问题并使其产生兴趣。政党又使公众的注意力聚焦在某个点上。美国的公众不需要了解税收政策、福利改革等的详情，只需根据政党的施政纲领表态即可。

不过，美国选举制度近期的变化表明，代议制越来越淡了，参与的色彩则越来越浓了。有些学者甚至认为选举不再有以往的作用，公众对政党的支持率在下降；越来越少的美国公众声称自己属于民主党或共和党，他们情愿以“独立人”自居。也就是说，政党未必再能聚焦民意。在这种情况下，大众传媒和民意测验机构便能扮演体现民意的角色，以美国公众的代言人自居，限制约束统治精英的行为。

美国公众舆论目前比以往更能影响公共政策，因为领导人需要公众的支持以保全职位。然而，公众舆论是如何影响领导人行为的却有不同的说法。政治学家斯坦利·凯利注意到现代民意测验技术有可能让人发现选民希望领导人做些什么，因为可以向投票人发问为何选某人当领导。然而，就算是有类似要求，也缺少章程，所以美国领导人声称选民要求他们完成的具体任务并不能代表选民的意思。第二种理论涉及“回顾性选举”(retrospective voting)。这种理论的说法是：投票人对目前领导人以往的政治表现加以评判，然后决定是否重选他们或选举新的领导人。这种理论与李普曼的理论有些接近。瓦尔特·李普曼(Walter Lippmann)在《虚幻的公众》(The Phantom Public, New York Harcourt, Bruce and Co. 1925)中说，政客们通过预计公众对其决策的反应来回应公众舆论。

无论何种理论能说明问题，反正美国传媒的兴盛与政党的衰落是美国政体所呈现的新特点。这一趋势使当选领导人和公众之间形成了直接的联系。领导人在公众舆论民意测验中得分多少对政策目标和再次当选至关重要。追踪总统支持率的民意测验是美国新闻报道的恒久题材，它直接关系到总统影响国会和其他领导人的能力。多家报纸的专栏作家戴维·布罗德说：“在现实中，媒体报道并夸大了的公众舆论的作用在美国是如此的强大，以致成了政府全神贯注的东西……一位总统失去了公众的支持，他也就失去了治理国家的能力。”

由于需要维持公众的支持，当选的美国政客(尤其是总统)必须注意自己的行为在短期内会对公众舆论产生什么影响。这种压力使美国总统们执政时犹如继续竞选。托马斯·帕特森认为：目前美国媒体比政党更能在竞选中摸出公众的思想动向，而媒体并不适合扮演这种角色。候选人和选举本身并不能提供曾经是政党提供的有意义的思想方针；那么一旦当选，领导人就不能免于公众舆论变化无常的干扰。美国领导人越发根据民意测验的结果来编织自己的言行，媒体几乎每天加以报道。

### 三

人们在谈论政治与公众舆论的关系时往往倾向于强调冲突与意见不和。其实，了解一个社会里人群所共有的看法对了解这群人在具体问题上的相互影响也至关重要。美国政治学家罗伯特·达尔认为：政治群体需要共同的观念和相互尊重以成功地就更分歧的问题进行协商。美国精英公众的观点认为，在一个稳定的政体里，公众对基本的政治价值观、政治制度的合法性和政府总的政策目标有着基本一致的看法。假如没有基本共识，民主政治便面临严重后果。美国历史上时而导致暴力的群众抗议活动并不新鲜。那么，如何衡量基本共识呢？比如，大多数美国人对资本主义和民主有着共同的价值观；也就是说美国公众对美国经济和政治制度的运作方式有着共同的看法。这一看法中的一个关键成份便是：政治与经济要区分对待。在政治领域里，大多数美国人相信言论、结社自由等个人自由；相信民治，相信制约政府的权利；相信政治机会平等。机会平等的观念至少认为人人有机会；然而，关于机会平等是否达到，公众的意见就不一了。于是，民主政治平等价值观与资本主义主要价值观之间便存在冲突；这种冲突在美国政治中产生了没完没了的争议。比如，自由的观念不只适用于经济领域，也适用于政治和社会领域。假如这句话成立，公民对公共设施便有平等的使用权。如此，白人餐厅和白人俱乐部的老板不让黑人消费的自由就应该被剥夺。类似争议在美国政治里不是边角戏，赫伯特·麦克劳斯基和约翰·扎拉在《美国品质：公众对资本主义和民主的态度》的结论中说：资本主义价值观和民主价值观之间存在的张力是美国生活的一个固定特点，这一特点形成了美国政治的意识形态维度(dimensions)。尽管存在张力，美国人的平等自由观念尚属于共识价值观，只是在如何平衡这些价值观的冲突

需求上意见不一。美国民主党和共和党轮流入主白宫以及入主后所制定的政策便是这种张力的结果。

美国人对自己政治体制中的基本规则和程序也是支持的。公众对各级领导人角色的共识部分也是出于对选举程序的信仰，美国人相信所谓“制衡”(checks and balances)能约束政府。公众对法律程序价值的信念使决策程序的公平与否则有时显得与决策内容一样重要。以公平的程序作出的决策被美国公众视为好决策。一项政策遭到反对往往是因为公众认为决策程序有问题。

美国公众对政治、社会制度的信念实际上是对所谓“美国梦”的信念。克林顿总统在1993年一次民主党人的集会上就总结过“美国梦”的信念：美国人出生以来就伴随着的美国梦其实既简单又很有影响力——假如你努力工作并恪守规则，你就能有机会达到上帝赋予你的能力所及的地步。对“美国梦”的共识并不意味着对如何实现该梦取得了共识。况且在美国，“美国梦”的信念并不等于现实机会。处于不同地位的的美国公众对“美国梦”所面临的问题有着不同的看法和理解，这是上文所谓“张力”(tensions)的另一表现。

#### 四

讨论美国公众舆论对公共政策的影响，不能不考虑如下几组关系：阶段与公众舆论的关系、政党与公众舆论的关系、种族与公众舆论的关系、性别与公众舆论的关系。这些方面几乎涵盖了美国利益冲突的主要方面。

按照马克思主义理论常识，生产资料的所有者和生产者有着不同的利益，因此也就有着不同的观点。生产者总是希望政府制定体现“分配公平”的政策。美国的公众舆论研究也表明收入与对政府再分配政策的支持之间是存在联系的。收入少的美国人倾向于支持再分配。不过，想由此明确社会阶级(social class)与公众舆论之间的关系并非易事，因为社会科学家对“社会阶级”的定义意见不一。尽管大多数美国人自认是中产阶级，但他们并不倾向于把阶级认同和政治观点联系起来。然而，在社会结构(Social structure)中处于不同地位的人仍有着不同利益，他们对重大问题的看法仍然有着差异。美国的社会科学家倾向于按社会经济地位(Socioeconomic status)划分人群，以弄清差异表现在什么地方。社会经济地位视一个人的收入、教育程度和职业而定；强调地位而不是阶级。根据调查研究，这些社会科学家认为：在社会结构中处于同等地位的人往往有着同样的观点；这不仅是因为他们的经济利益相同，而且因为他们的价值观相同。比如，在个人自由和社会价值观问题上，社会经济地位高的美国人强调个人权利和自由，而社会经济地位低的美国人则希望政府的权威能够控制个人行为。社会经济地位高的美国人更强调妇女、黑人、同性恋者等的权利。当然，这与受教育的程度有关。总之，社会阶级和公众舆论之间的关系很复杂；对阶级和社会问题的不同看法使美国各社会群体的观点异彩纷呈，对美国民主制的运作莫衷一是。

无论学界或舆论界怎么看，民主党和共和党仍是美国两大政治势力，并且两党在不少问题上意见不一。民主党一般被认为倾向于开明的经济、社会政策。也就是说，他们的政策目标是缩小社会、教育、收入方面的差异，最大限度地满足美国人的个人自由。共和党则被认为是保守派，他们的经济政策倾向于少干预为好。美国的公众舆论研究表明：阶级利益和党派利益常常是相左的。在美国，社会经济地位高的人群在经济政策上趋向保守，而在社会政策上趋向开明。社会经济地位低的人则正好相反。美国政党所面临的一个大问题是：党的积极分子和不太主动的党的支持者意见不一。换句更露骨的话说：初选的投票人和大选的投票人在某种程度上意见不一。结果可能是：一党选出的候选人代表的是党的积极分子的意见，而不是支持该党的大多数选民的意见。这样的候选人在民意测验中随着大量的投票人倒戈而大失分。美国政党有时必须在这方面妥协，选出的候选人既能代表党的忠诚卫士的意见，以便鼓励其工作积极性；又能迎合支持他们的选民。党的积极分子的意见和党的支持者的意见之间差距对选举成功非常重要。

在美国，公众舆论的阶级界限不太明显，种族界限却异常分明，白人和黑人之间的意见差别尤其大。美国的种族问题很复杂，种族偏见仍存在，但至少在法律上种族隔离和种族歧视是被禁止的。美国的

种族问题在种族之间所引发的张力关涉美国基本的价值观念，如机会平等、分配平等、对法律程序的信仰、对其它民主程序的信仰等。对如何实现种族平等目标，美国黑人和白人的意见大相径庭。比如，美国舆论研究中心(NORC)在一份调查问卷中问“政府花在非裔美国人身上的钱是：①太少②太多③适中”时，在大部分年份里，超过80%的黑人选答“太少”，而少于30%的白人选答“太少”，差别是50个百分点。辛普森案件很能表明美国白人和黑人之间对美国司法制度看法的不一致。声称由于种族因素遭到警方不公正对待的美国黑人比白人多四倍。80%的美国黑人相信美国刑事司法制度对黑人更严厉，而相信此的白人只有45%。类似意见的差异对政策结果和政治制度的运作都有重要影响。公众在价值观上取得共识并且相信这些价值观体现于公共政策，他们才会认可政府的合法地位。

美国公众舆论研究者有时也把妇女列入弱势群体(di sadvan taged groups)。然而，美国妇女在美国社会中的“劣势”很独特。首先，妇女的总人数比男性公民多，因而不构成所谓少数。其次，妇女并未被隔离。研究者最后只好含糊地说了句妇女有鲜明的(di stinctive)政治观。根据民意测验，美国投票选举倾向上性别间的差异是从80年代开始的，妇女更倾向于投民主党候选人的票。这一差异使研究者开始注意妇女观点和男性观点之间的不同。结果证明，最明显的差别表现在暴力问题上。美国妇女比较不赞成战争和死刑，更倾向于支持枪支管理。罗伯特·沙皮若和哈普里·马哈严的研究结果表明，美国男女在这些问题上观点的平均差距在6~8%之间。差别虽不大，但美国女性选民为多数，仍会影响选举结果，从而影响政策制定。

自70年代以来，美国妇女走出家门，越来越多的人变得经济上、社会上都独立自主，受教育的程度也越来越高，再也不是传统的家庭妇女了。这一部分妇女的观点更具有“女性主义”色彩。美国女性选民在妇女问题上的观点差异最大。比如，关于堕胎是否合法的问题之争论就是家庭妇女和职业妇女间态度的不同导致的。

总之，美国社会中各群体对大小问题有着不同的看法，这些看法通过媒体等途径形成不一的公众舆论，这些舆论对内外政策的制定也是有影响的。

## 五

在美国人看来，除非公众舆论在政策的形成过程中起着作用，否则谈论民主便是空话。连美国中学生都会对你说公众舆论的确影响公共政策。剩下的问题便是公众舆论影响美国政策的程度了。我们不妨分两个层次来谈：第一个层面，美国公众舆论制约(constrain)着公共政策的制定；第二个层面，美国公众舆论左右着政府的政策。

总的来讲，美国外交政策的制定是国家领导人来进行的，因为他们有更多的专门知识和信息。然而，这并不意味着政府官员们制定政策时不考虑公众的情绪。总统、国会和美国国务院在制定外交政策时首先要顾及大原则：美国人的价值观和国家利益。换句话说，公众舆论决定了大的框架，在这个范围内的具体问题可以讨论。美国政府是通过民意测验等信息渠道了解公众舆论的倾向的，当然也征求智囊、专家的意见。以1990~1991年的海湾战争为例，布什总统是得知有公众舆论支持的情况下才作出决定出兵打伊拉克的。1964~1965年，林登·约翰逊决定介入越南战事也是因为公众支持。后来又由于公众舆论反对慢慢撤了出来。1971年美国支持新中国加入联合国也可当作一个例子。90年代以来，美国对华政策因涉及政治、经济、军事、社会、文化诸多领域，故越来越多的人参与了对华政策的制定。除了国务院、总统和国会外，舆论媒体、专家学者、院外集团都影响了对华政策的制定。美国公众舆论大抵是间接影响美国对华政策制定的。一般来讲，美国普通公众舆论对外交政策的影响比对国内政策的影响小，“但由于中国在美国外交政策中的特殊地位和美国媒体的特别关注，公众舆论对美国的对华政策扮演了特别的作用。”对普通的美国人来说，中国涉及美国一些“非战略”利益，中国对美贸易巨额顺差，他们担心别人抢饭碗。美国的“精英们”则担心中国会成为“美国未来在全球的对手”。涉及外交事务的公众舆论往往受“精英”和媒体的操纵，反过来已形成的舆论对政府又形成压力和制约，以美国对华政策都参杂了类似因素。

在国内政策方面，我们也能看出美国公众舆论对政府的影响。1973年最高法院认可堕胎行为合法，这

个决定是经过十年公众舆论反对声渐小的情况下作出的。1964年“民权法”、1965年的“选民登记法”都是在公众舆论倾向于解除种族隔离、支持民权运动的形势下通过的。70年代初，美最高法院认定“死刑”不合宪法，后来因公众舆论反对，遂又裁定“死刑”合法。美国公众舆论不仅制约政策的制定，有时还促使某些政策的实施。比如1994年美国通过的福利改革，公众舆论的作用就很关键；同年提高最低工资标准，公众舆论也起了作用。克林顿政府1994年的医疗保障改革计划(health care reform plan)在一片公众舆论反对声中搁浅了。

从理论上讲，美国的政策制定必须考虑公众舆论是由所谓“政治过程”(political processes)决定的。最容易看出的原因莫过于定期举行的选举。也就是说美国选民有机会对领导人的行为提意见。由于当选了的领导人(或者一党的候选人)有责任向选民解释自己的政策，他们就事先估计公众舆论的倾向，并且不只是选举时才加以留心。美国学者研究表明，随大选时间的临近，决策人对公众舆论的回应度(responsiveness)也就增强。比如，克林顿第一任期结尾对健康保障改革方案的“微调”、提高最低工资标准和福利改革方案就是在1996年大选前夜通过的。选举期间，领导人对公众舆论的忽略就意味着冒落选的风险。

其次，美国选民希望选出跟自己意见尽量相一致的领导，最好价值观和需求相同。领导人产生并执政一段时间后，选民当然期待他们对自己的意见有所回应。当选的人也觉得应该代表选举他们的人的意见，有义务做选民希望他们做的事情。除了盖洛普之类的民意测验，美国政客还有其它信息渠道：群众来信(constituency mail)、各种顾问、研究报告、媒体上的编者按和评论、专家教授、院外集团等等。其中，利益集团扮演的角色较重要。

美国公众舆论受利益集团影响，又反过来影响利益集团运作的社会环境。从广义上讲，“利益集团指以狭隘利益为基础以影响政府决策为目的而组成的社会组织。他们通过各种手段向社会公众和政府施加影响，以期达到和服务本团体的利益。由于美国分散而多元的政治体制允许各社会团体为自身利益游说政府，利益集团对政府的合法游说便成为美国政治中的一个基本特征。”

利益集团的游说活动改变过美国重大的内外政策。1995年李登辉访美之举便有台湾在美国的利益集团游说的运作因素。对于缺乏财力的利益集团，把握公众舆论就显得重要，因为声称代表民意可以受到重视。利益集团的游说常使有利于少数人的政策出台，而这是违背所谓“西方民主政治的基本原则”的。

美国利益集团影响政府的途径有两种，一是政治捐款以使国会议员和总统当选，从而影响决策；二是游说。美国对华政策便是比较典型的“游说”例子。影响美国对华政策的利益集团不止一个，每一群体对决策的影响又都受到公众舆论的影响。另外，美国的中国问题专家对政府决策和公众舆论产生影响。1989年后，这些中国问题专家在对华政策上缺乏共识，“加之双边关系缺乏更大的战略和国际框架来约束公众和精英舆论，使得对华政策更加容易随利益集团和公众舆论的强弱而摆动，更加易受国内政治因素的左右。”

## 六

美国新闻媒体本身也在左右公众舆论，并制约政府的决策。参议员杰西·赫尔姆斯就指责过哥伦比亚广播公司的新闻主持人丹·拉瑟有自由主义倾向，说他在影响公众舆论，影响政府的政策，称其为“对国家具有危险性的人物”。美国历史上的政客几乎都抱怨过新闻对施政的干扰。尼克松曾指责报界在“影响公众舆论方面使用权力不当，不负责任，根据自己的政治偏见对新闻进行歪曲”。美国新闻媒体左右公众舆论目前以电视为最。1989年“风波”前后美国公众对中国的看法多数是电视报道形成的。这是连中国公众都明白的事实。

一位名叫罗文斯坦的学者对94个国家的新闻业作了研究，他发现美国新闻界是16个享有最充分自由的国家之一。有些人认为美国的新闻自由过头了。目前美国新闻界是否该享有从政府获取信息的自由仍

是争论的焦点。至于新闻界对选民或政府决策有多大影响，说法不一。不过，一个量化的研究结果多少能说明问题：“在某种情况下，一家报纸对一位候选人的认可可能为这位候选人增加五个百分点的支持者。”新闻媒体的能力之一是将公众注意力集中到某一个问题上。公众认为重要的问题往往与媒体所称相一致。媒体的另一能力是“炒作”，这一点我们也深谙，兹不赘述。

拿美国对华政策来讲，美国媒体近年来在影响美国公众舆论方面起了相当负面的作用，什么“人权问题”、“迫害西藏人”、“台湾军事演习”、“核武器窃密”、“政治献金案”等经常出现于相关报道，“引起美国公众对中国不愉快的联想。”随着科技的发展，媒体对美国外交政策制定的影响在增加。电视是美国公众获取信息的主要源泉，因而成为影响政策的重要因素。当公众普遍对国际问题缺乏兴趣时，美国媒体左右舆论的作用便十分突出。70年代到80年代中期，由于战略利益需要，美国的对华政策鲜有争议。1989年“风波”后，美国对华政策成了争论的焦点，媒体抓住公众对“中国人权状况”的浓厚兴趣，大肆夸张渲染，大大影响了舆论。

美国媒体之所以这样做是因为在西方，媒体被视为监督政府的制衡机制。另外，美国的新闻从业人员多为政治上的自由派，自认有责任揭露“阴暗面”。最后，商业考虑也是个因素，公众的兴趣、关注有时占着上风，决定着媒体的取舍。所以尽管许多美国记者知道中国改革开放后成绩所在，但还是侧重负面报道，就是想迎合美国国内气候。

## 七

综上所述，美国公众舆论对内外政策的影响是美国政治制度的所谓民主过程所决定的，其出发点是制约政府滥用权力并反映民意。公众舆论也受党派、利益集团、社会群体等因素的影响，时或被利益集团和媒体左右。然而，如上述例子表明，美国的公众舆论还是影响美国政府的内外政策的；政府官员在重大问题的决策过程中不能忽视公众舆论的倾向。美国公众舆论因此在美国政治中形成一道耀眼的风景。