

中國對內輿論引導審查模式與演變

李冠成

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

今（2022）年四月上海市因新冠肺炎疫情實施封控，因中共中央定調「動態清零」總方針不變，記錄上海封城的短片《四月之聲》在網路上消聲匿跡，精準防控與病毒共存的主張被批為「躺平派」，因嚴格封控導致的悲劇和民怨被抹黑為境外勢力造謠，官媒鋪天蓋地宣揚「生命無價」來主宰輿論戰場。¹這是繼李文亮事件之後，²中國再一次地對人民施展魔法，利用輿論引導和審查平息一場民怨風暴。在中國類似例子不勝枚舉。

威權政體中，由於民眾無法透過制度化選舉更換執政者，一般認為民意或輿情的重要性不如民主政體。但令人匪夷所思的是，若公眾輿論真的無關緊要，為何中國要建立龐大宣傳組織，並消耗大量資源進行宣傳？事實上，研究指出在中國，公眾輿論可扮演「壓力鍋」（pressure cooker）角色，限制政府在內政與外交政策的制定和執行。

³民意反彈輕則波及黨和政府的領導威信，重則釀成集體事件、破壞社

¹ 相關報導請見，〈記錄上海封城短片《四月之聲》遭中國官方封禁，網友瘋傳不讓影片「被清零」〉，《關鍵評論》，2022年4月23日，<https://www.thenewslens.com/article/165898>；黃暉，〈防疫的清零困境，與二十大之年「中國道路」論述的內部撕裂〉，《端傳媒》，2022年4月7日，<https://theinitium.com/article/20220407-opinion-china-governance-contradictions/>；韓大狗，〈抗議上海封城的《四月之聲》，拳頭落在棉花上〉，《端傳媒》，2022年4月26日，<https://theinitium.com/article/20220426-opinion-china-sound-of-april/>；〈權威官媒為清零護航 是否因有爭議？〉，《法廣》，2022年7月14日，<https://reurl.cc/5pgQzz>。

² 李文亮為武漢市中心醫院眼科醫師，是新冠肺炎疫情最早的吹哨人，但遭中國當局打壓、抹黑為造謠者。李文亮醫生因接觸確診者而被感染，於2020年2月7日過世，中國民間輿論一度群情激憤，認為體制殺人。相關報導請見守望者，〈當我們哀悼李文亮時，我們究竟在哀悼什麼？〉，《報導者》，2020年2月7日，<https://www.twreporter.org/a/2019-ncov-lwl-matters>。

³ 以「壓力鍋」形容中國公眾輿論請見 Jonathan Hassid, "Safety Valve or Pressure Cooker? Blogs in Chinese Political Life," *Journal of Communication*, Vol. 62, No. 2, April 2012, pp. 212-230。民意威權政體中仍可影響政策的研究請見 Jessica Weeks, "Autocratic Audience Costs: Regime Type and Signaling Resolve," *International Organization*, Vol. 62, No. 1, Winter 2008, pp. 35-64 及 Jessica

會穩定，威脅黨的執政合法性。輿論引導和審查不僅是黨宣傳機器「捏造」（fabricate）民意的重要工具，也是中國維繫政權穩定的法寶。⁴

隨著中國互聯網普及與融媒體的興起，中國政府近年頒布多項規範來管理網路訊息內容的生態，強化輿論引導的能力。舉凡危害國家安全、經濟秩序或社會秩序之訊息一律禁止，鼓勵傳播弘揚社會主義核心價值、正確政治方向與有助於引導群眾形成共識的信息。⁵可見中國政府在塑造民間輿情的工作上，審查和引導並進。不過，究竟哪些訊息內容要被禁聲？哪些訊息又該被推播？輿論審查和引導之間如何平衡？仍有待釐清。本文透過綜整既有文獻，探討中國對內輿論引導與審查的模式和演變，藉此瞭解威權政府輿論引導邏輯及其脆弱之處。

貳、防火長城下的針對性消音

要成功引導民間輿論的先決條件是抹除異音，因此中國政府搭建「防火長城」（Great Fire Wall），透過技術手段阻斷不符合中國政府要求的網際網路內容傳輸，使一般民眾無法正常瀏覽境外的網站與訊息。在資訊管控上，中國國家防火牆扮演第一道關卡，大幅減少民眾暴露和獲取境外資訊的機會，降低輿論異見形成的風險。雖然網民可「翻牆」瀏覽境外資訊，但「翻牆」並非零成本。一項針對中國 1,807 位大學生進行長達 18 個月的調查實驗（survey experiment）研究指出，即便向實驗參與者提供免費翻牆軟體，仍有近半數的受試者，在整個

C. Weiss, "Authoritarian Signaling, Mass Audiences, and Nationalist Protest in China," *International Organization*, Vol. 67, No. 1, Winter 2013, pp. 1-35。

⁴ 中國從事政治宣傳與輿論引導助長威權韌性與政權穩定的研究，請見 Daniela Stockmann and Mary E. Gallagher, "Remote Control: How the Media Sustain Authoritarian Rule in China," *Comparative Political Studies*, Vol. 44, No. 4, February 2011, pp. 436-467。

⁵ 相關文件請見〈習近平：推動媒體融合向縱深發展鞏固全黨全國人民共同思想基礎〉，《中國共產黨新聞網》，2019年1月25日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0125/c64094-30590946.html>；〈《網絡信息內容生態治理規定》全文〉，《人民網》，2019年12月20日，<http://media.people.com.cn/BIG5/n1/2019/1220/c40606-31516139.html>；〈互聯網信息服務算法推薦管理規定〉，《中國網信網》，2022年1月4日，http://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c_1642894606364259.htm。

研究期程中，從未啟用研究者提供的翻牆軟體來規避防火牆。在其他啟用翻牆軟體的受試者中，極少數人花時間瀏覽被封鎖外國新聞網站。在中國強力封鎖境外資訊環境下，久而久之，一般民眾對於未經審查的敏感訊息需求極低。⁶

中國「防火長城」在資訊閘門入口設下障礙，把老百姓變聾變瞎，只能接收官方的片面訊息。不過，單憑防火牆無法堵住人民的嘴，要管控民間輿情還需搭配審查機制。在中國網路上，「404（找不到網頁）錯誤」成為網民生活的日常。然而，網路言論審查不像防火牆一般全面封鎖，而是針對特定的內容進行屏蔽。美國哈佛大學知名政治學者金恩（Gary King）分析中國近 1,400 個不同社交媒體上，合計超過 3 百萬則社交媒體貼文指出，中國各級政府與民間社交媒體公司雇用數以萬計的審查員，結合自動化關鍵字過濾系統，閱讀並審查網路上的言論。研究發現為了讓民意有發洩的出口，審查員並不會刻意刪除批評政府、政策或領導的言論，而是針對可能引發群眾維權或社會抗爭的內容進行嚴格的審查。⁷換言之，中國的審查機制服膺在維穩目的之下。

儘管中國網民發展出千奇百怪手法，以規避網路言論審查，但中國聘僱大量水軍（俗成五毛黨）在網路上帶風向。一項關於中國網路評論寫手發文模式的研究顯示，其活動時間與公部門作息吻合，不排除為政府公務員。更重要的是，五毛黨主要職責並非在網路上替政府辯護，而是在社群媒體上大量散播與政治無關貼文，旨在分散（distract）網民對於政府與敏感爭議事件的關注，避免輿論走向極端。

⁶ 該研究完整的研究設計與發現，詳見 Yuyu Chen and David Y. Yang, “The Impact of Media Censorship: 1984 or Brave New World,” *American Economic Review*, Vol. 109, No. 6, June 2019, pp. 2294-2332。

⁷ 詳見 Gary King, Jennifer Pan, and Margaret E. Roberts, “How Censorship in China Allows Government Criticism but Silences Collective Expression,” *American Political Science Review*, Vol. 107, No. 2, May 2013, pp. 326-343 及 Gary King, Jennifer Pan, and Margaret E. Roberts, “Reverse-Engineering Censorship in China: Randomized Experimentation and Participant Observation,” *Science*, Vol. 345, No. 6119, August 2014, pp. 1257122-1-10。

⁸總的來說，封鎖境外消息、審查特定言論與歪樓帶風向是中國對內輿論引導消除異音的減法策略。

參、從教條式硬宣傳走向話術式軟說服

過去中國政治宣傳生硬呆板，重點在教化（educate）與灌輸（indoctrinate）。僵硬教條式宣傳雖然可向民眾傳遞政府有掌控社會能力的訊號（signaling），減少民眾抗爭意願的效果，⁹但要達成引導民意走向仍有不少落差。在新媒體時代下，中國宣傳模式仍產生明顯的質變。

首先，在輿論引導工作上，中國政府愈來愈重視說服。但有別於民主政體讓各種意見在資訊透明環境中理性溝通，中國政府與官媒則是在封閉資訊空間中，利用報導內容來框架（frame）並改變訊息接收者對於議題不同屬性（attributes）重要性的認知，進而使其支持與政府立場一致的輿論。¹⁰因此，當中國決定以動態清零取代上海的精準防疫政策，原本「防疫兼顧民生」的論述被「生命無價」取代，民間輿論也隨之轉變。¹¹這意味在封閉的資訊環境下，即使政府政策前後不一，官媒可透過對話語權的掌控，運用話術強調議題的另一個面向來引導大眾轉向。

其次，中國對內的輿論引導策略埋藏著「小事地方化、大事口徑一致化」的操作痕跡。一項針對中國 37 個省／市報紙長達 7 年合計

⁸ 詳見 Gary King, Jennifer Pan, and Margaret E. Roberts, “How the Chinese Government Fabricates Social Media Posts for Strategic Distraction, Not Engaged Argument,” *American Political Science Review*, Vol. 111, No. 3, August 2017, pp. 484-501。

⁹ 研究指出中國硬宣傳具有傳遞訊息的效果，讓民眾知道政府掌控一切並減少抗爭的意願，短期而言，有助政體穩定；但長期來說，教條式宣傳容易引起反感，降低體制的正當性。詳請見 Haifeng Huang, “Propaganda as Signaling,” *Comparative Politics*, Vol. 47, No. 4, July 2015, pp. 419-437 及 Haifeng Huang, “The Pathology of Hard Propaganda,” *Journal of Politics*, Vol. 80, No. 3, July 2018, pp. 1034-1038。

¹⁰ 中國透過官媒報導框架改變民眾對議題屬性重要性認知的研究，請見 Jennifer Pan, Zijie Shao, and Yiqing Xu, “How Government-Controlled Media Shifts Policy Attitudes through Framing,” *Political Science Research and Methods*, Vol. 10, No. 2, April 2022, pp. 317-332。

¹¹ 從公共衛生與公共利益的角度出發，生命並非無價，採取何種防疫措施本質上是成本效益問題。如果中國真的這麼在乎生命，試問中國政府為何不降低軍費，將資源挹注於公共衛生？因此本文認為生命無價是替中國清零政策護航的宣傳話術。

4 百萬則新聞報導的研究發現，中國政府採用兩種策略報導敏感議題——「地方化和協同化」（localization and coordination）。¹²

前者指地方性報紙大幅報導與犯罪、污染、土地產權相關的事件，但省級報紙刻意忽略，藉此阻止爭議事件訊息向外擴散；對於那些引發輿論關注的大事，如重大災害、政治醜聞或貪腐等，既然紙已包不住火，所有報紙則協同合作、採類似的口吻進行報導，為事件定調，以減少輿論形成不同的觀點或解讀。

在這樣的情況下，同樣是疫情衝擊經濟的議題，河南省銀行儲戶的抗爭活動被強行壓制，相關消息較不受關注，也傾向被歸咎為地方財務過度槓桿。封控導致資金斷鏈衍生的「爛尾樓」問題，官方則口徑一致地闢謠，端出大筆資金救市。¹³

綜上所述，中國輿論引導的加法策略是透過官媒發佈權威消息，並協同合作替事件定調。當民間輿論跟官方政策立場不一致時，官媒操作在其他面向之顯著性議題，表面上看似與民溝通、說之以理，實際上是引導輿論轉向的宣傳話術。

肆、演算法時代吸引關注與灌食訊息

中國互聯網與社交媒體的蓬勃發展，每個人都可以是訊息的播送者（broadcasters），中國輿論引導的新挑戰是官方消息如何在浩瀚資訊洪流中脫穎而出。因此，中國宣傳部門推陳出新，運用新的傳播模式與科技，吸引受眾關注官方帳號及其發佈的消息。

觀察中國政府與官媒社交媒體帳號的研究指出，中國新宣傳模式會透過「分享實用資訊」、「獎勵轉發」或與「愛國部落客」合作等

¹² 請見 Margaret E. Roberts and Brandon M. Stewart, “Localization and Coordination: How Propaganda and Censorship Converge in Chinese Newspaper,” Working Paper, 2014, <https://reurl.cc/vW1RGa>。

¹³ 相關報導請見 Nathaniel Taplin, 〈華爾街日報〉中國爛尾樓與斷供潮風波，讓農村銀行成了下一個未爆彈〉，《風傳媒》，2022 年 7 月 27 日，<https://www.storm.mg/article/4443183>；郭正原，〈搶救爛尾樓風暴 中國擬設立基金 3000 億人民幣〉，《上報》，2022 年 7 月 26 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=3&SerialNo=150097。

方式來融入網民的參與，以提升官方帳號的關注度與競爭力。¹⁴此外，官媒帳號也在網路空間大量散播「正能量」，利用正能量論述的道德訴求，穿透大眾文化與私領域，內化（internalize）民眾「犧牲小我、完成大我」的思想。¹⁵

為了增加政府官方帳號的能見度，一項針對 213 個中國地方政府微信（WeChat）公眾號，合計超過 19 萬條訊息的研究顯示，政府微信官方帳號引入商業操作模式，藉釣魚標題（clickbait）吸引點閱，以增進民眾對政府公眾號的認識、熟悉與依賴。一旦民眾進入官方的宣傳軌道，便輔以演算法餵食訊息，最終達到引導輿論的效果。¹⁶此外，中國政府也把握在火紅的抖音（douyin）平台上宣傳吸睛的契機。研究發現許多抖音熱門影片是由附屬中國政權的帳戶製作的，這些視覺訊息（visual information）不僅具備高亮度、彩度與短時等特徵，有助吸引注意力。同時視覺上更類似名人或一般用戶製作的內容，讓人不易發掘其來自於政府的官方帳號，使這些內容具有提升信任、增加受眾的範圍和參與的效果。¹⁷這意味在演算法時代，中國輿論引導模式已超越過往審查、宣傳和說服，從強調「贏得人心」（winning hearts and minds）變本加厲地進化為「塑造人心」（shaping hearts and minds）。¹⁸

¹⁴ 中國宣傳的創新手法請見 Maria Repnikova and Kecheng Fang, “Authoritarian Participatory Persuasion 2.0: Netizens as Thought Work Collaborators in China,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 27, No. 113, April 2018, pp. 763-779。

¹⁵ 相關報導請見王侑芳，〈「新冠肺炎」上海單日確診 2.3 萬人 胡錫進：個人要犧牲和將就〉，《上報》，2022 年 4 月 9 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=3&SerialNo=141977。中國散播「正能量」的論述研究請見 Zifeng Chen and Clyde Yicheng Wang, “The Discipline of Happiness: The Foucauldian Use of the ‘Positive Energy’ Discourse in China’s Ideological Works,” *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 48, No. 2, February 2020, pp. 201-225。

¹⁶ 根據研究者的定義，釣魚標題指訊息標題有清單、俚語、驚嘆號、問號、一般名詞或代名詞等容易引起讀者好奇點閱的文章，研究證明有釣魚標題的政府微信帳號貼文不僅有較高的點閱率和按贊率，也和帳號受歡迎程度息息相關，詳見 Yingdan Lu and Jennifer Pan, “Capturing Clicks: How the Chinese Government Uses Clickbait to Compete for Visibility,” *Political Communication*, Vol. 38, No. 1-2, January 2021, pp. 23-54。

¹⁷ 關於中國政府在抖音的宣傳策略研究請見 Yingdan Lu and Jennifer Pan, “The Pervasive Presence of Chinese Government Content on Douyin Trending Videos,” *Computational Communication Research*, Vol. 4, No. 1, February 2022, pp. 68-97。

¹⁸ 李冠成，〈解放軍如何運用社群媒體進行軍事宣傳〉，李冠成、洪銘德主編，《2021 年中國政軍發展評估報告》（台北：五南出版社，2021 年），頁 115。

伍、結論

一般我們以「民意如流水」來指涉民意捉摸不定、變化無常的本質。中國為了維穩，視民意為「水患」，用「封堵」和「疏通」方式調控民間輿情，不僅使其不致氾濫成災，更將民意轉化為支撐中國政權之工具。藉由爬梳相關文獻，本文綜整出「消除異音」、「話術說服」與「吸睛餵食」等中國輿論引導的減法及加法策略模式。透過這些手段，中國企圖讓民間輿情徹底臣服於政權的掌控之下。

不過水能載舟，亦能覆舟，當體制施加更多的力道掌控輿論，反彈的風險就愈高；相反地，疏通民意的管道愈多，出現漏洞或破口的可能就愈高。簡言之，雖然中國的民間輿情看起來風平浪靜，實際上卻暗潮洶湧，若壓制／疏導民意工作之間無法取得平衡，民怨勢必一發不可收拾。瞭解中國輿論引導和審查背後的邏輯套路，不僅可強化吾人面對中國輿論戰的認知免疫力，同時也有助於堅定我們對民主體制、言論自由的信念。

本文作者李冠成為國立政治大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。