

輿論引導的對外延伸： 中國「國際話語權」的建構與挑戰

李俊毅

國家安全研究所

壹、前言

習近平上任以來，中國的對外政策漸趨積極甚至專斷，也展現與美歐等國競逐「國際話語權」的企圖心。2021年9月21日，習近平在聯合國大會提出「全球發展倡議」；2022年2月4日，中俄兩國發表《聯合聲明》；4月21日，習近平在「博鰲論壇」提出「全球安全倡議」。中國試圖藉機賦予發展、人權、主權、民主、安全等概念新的意涵。迄今，除部分第三世界國家外，國際社會對中國的主張並無明顯的反應。尤有甚者，中國在外交上的過激舉動，例如在8月2日美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪台後舉行軍演，並稱8月3日七大工業國組織（G7）與歐盟關切台海和平之舉為「萬惡無恥」、「沆瀣一氣」，與「搞新八國聯軍」，¹不僅引發國際側目，也使其提升「國際話語權」的效果不彰。

本文嘗試從輿論引導的視角探討中國建構「國際話語權」的邏輯與挑戰。輿論引導是中國內部治理的重要手段，「國際話語權」則是其向外的延伸。惟從引導的邏輯來看，中國在「國際話語權」的建構上面臨三組矛盾或對立，進一步導致其對外關係的惡化。

貳、輿論引導是中國治理的重要工具

在民主體制裡，人們往往視政府干預與操弄民意為禁忌。然而在中國，宣傳以及相關的概念如對輿論的引導與鬥爭等，卻是可以公開討論的話題。²習近平稱「黨的十八大以來，我們……理順內宣外宣體

¹ 〈駐歐盟使團發言人回應 G7 和歐盟外長涉台聲明：萬惡無恥的活生生標本〉，《人民網》，2022年8月4日，<http://world.people.com.cn/n1/2022/0804/c1002-32494007.html>。

² 方建移，〈輿論引導研究的現狀、問題與走向〉，《浙江工業大學學報（社會科學版）》，第

制，……有效開展國際輿論引導和輿論鬥爭」，³即把對民意的操作視為理所當然的政府作為，是政治工作不可或缺的一環。此一現象源自中國受馬克思主義影響而有的輿論觀。在十九世紀的脈絡下，馬克思（Karl Marx）與恩格斯（Friedrich Engels）十分看重報刊的功能，認為報刊不僅被動反映人們的意志與意見，更是能影響、控制與製造輿論的工具，進而發揮監督當權者甚或引領無產階級革命的作用。⁴影響所及，中國自建政以來即透過輿論發揮動員、宣傳、導向與引導的功能。

「輿論引導」一詞曾於 1994 年由江澤民提出，但江主政時期較常使用的詞彙是「輿論導向」。2002 年 1 月，胡錦濤在全國宣傳部長會議指出，「要尊重輿論宣傳的規律，講究輿論宣傳的藝術，不斷提高輿論引導的水平 and 效果」，正式提出「輿論引導」一詞。中國學者嘗試區隔這兩個概念，但無論是「輿論導向」或「輿論引導」，中國大抵將輿論視為帶有某種客觀的屬性和功能，可以被發現、疏導進而驅動。⁵介入與操作輿論，使之朝向有利黨國的方向發展，是中國治理的特色之一。

進一步來說，輿論引導是最經濟的治理技術。此一概念可被理解為「社會管理者運用輿論操縱人們的意識，引導人們的意向，從而控制人們的行為，使他們按照管理者制定的路線、方針、規則從事社會活動的傳播行為」。⁶若國家可以操作人民之理想、抱負、價值與信念，使被統治者在未意識到權力作用的情況下，依照國家設定的方向從事

15 卷第 3 期（2016 年 9 月），頁 349。

³ 〈習近平在中共中央政治局第三十次集體學習時強調 加強和改進國際傳播工作 展示真實立體全面的中國〉，《新華網》，2021 年 6 月 1 日，<https://tinyurl.com/yf4md8au>。

⁴ 沈正賦，〈輿論宣傳、輿論監督、輿論引導：中國共產黨輿論思想發展進路研究〉，《新聞與傳播評論》，第 72 卷第 2 期（2019 年 3 月），頁 12-14；劉維蘭、陳泫伊，〈新形勢下如何提升黨的輿論引導能力〉，《瀋陽大學學報（社會科學版）》，第 19 卷第 1 期（2017 年 2 月），頁 25-26。

⁵ 沈正賦，〈輿論宣傳、輿論監督、輿論引導：中國共產黨輿論思想發展進路研究〉，頁 17-18。

⁶ 方建移，〈輿論引導研究的現狀、問題與走向〉，《浙江工業大學學報（社會科學版）》，第 15 卷第 3 期（2016 年 9 月），頁 349。

自我治理，甚且認為自己是自主與自由的，則國家就毋須建構龐大的監督、刑罰與教化的體系。⁷中國改革開放帶來中國的崛起，但其內部也面臨日益嚴峻的社會、經濟與環境問題，黨國體制乃有「維穩」的需求。「維穩」涉及建構一個高壓的「警察國家」，是必要但昂貴的作法；透過干預與引導輿論走向以操弄民心，則更有效率。⁸

在治理的邏輯下，國家對輿論的引導大抵需要兩個條件配合。首先，國家必須能充分掌握民意的走向，方有介入與引導的可能。在這方面，中國資訊科技蓬勃發展，使國家可透過網路、社會信用體系、天網工程和大數據的應用等，將個人與群眾的生活置於國家機器的掌控下，是中國介入與干預輿論的必要條件。⁹其次，「引導」一詞隱含目的性與方向性，亦即國家必須提出一套價值、原則，與理念，使被治理者能接納並以此為管理自我行為的依據。習近平於2012年11月的中共十八大報告提出「三個倡導」，在國家層次倡導「富強、民主、文明、和諧」；在社會層次倡導「自由、平等、公正、法治」；在個人層次倡導「愛國、敬業、誠信、友善」。這12個社會主義核心價值觀是中國對內引導輿論的目標，也是競逐「國際話語權」的基礎。¹⁰其後較為外界熟知的口號如「弘揚正能量」、「傳播主旋律」、「人類命運共同體」、「中國夢」與「中華民族的偉大復興」等，是中國在這些核心價值觀的基礎上鞏固正當性並爭取國內外民眾支持的訴求。

⁷ Nikolas Rose and Peter Miller, "Political Power beyond the State: Problematics of Government," *British Journal of Sociology*, Vol. 43, No. 2 (2010), pp. 173-205.

⁸ 竇效民、郭永紅，〈輿論引導與政治穩定〉，《鄭州大學學報（哲學社會科學版）》，1996年第1期，頁90-94。

⁹ 王信賢，〈科技威權主義：習近平「新時代」中國大陸國家社會關係〉，《展望與探索》，第16卷第5期（2018年5月），頁111-127。

¹⁰ 陳昌興，〈當代中國價值觀念國際話語權的生成邏輯與建構策略〉，《江西師範大學學報（哲學社會科學版）》，第52卷第5期（2019年9月），頁22；謝曉光、李彥東，〈構建社會主義核心價值觀的國際話語權：「自我」與「他者」語境〉，《江南社會學院學報》，第19卷第3期（2017年9月），頁47。

參、「國際話語權」的建構與挑戰

從輿論引導的邏輯來看，建構「國際話語權」是中國參與國際治理的策略之一。如能使國際社會接受中國的主張與敘事，則中國在消極面可確保其體制的特殊性與安全，在積極面則可提高國際影響力。中國「國際話語權」的提升與相關研究的興起，約以 2008 年為分水嶺。¹¹ 西方媒體對中國鎮壓西藏與奧運聖火傳遞的報導，被中國視為扭曲形象之舉，連帶興起建構「國際話語權」的需求；美國與歐洲發生金融風暴而中國相對穩定，進一步使後者認為雙方在話語權的地位產生轉變。¹² 爰此，習近平上台後強調提高中國的「輿論引導力」，將引導對象延伸至國外，主要作法則是提出「媒體融合」或「融媒體」的政策，打造國家級且涵蓋「網上網下」（即網路與實體空間）的傳播平台，從而建構一個內外宣連動的機制。習近平曾主張「形成同中國綜合國力和國際地位相匹配的國際話語權，為中國改革發展穩定營造有利外部輿論環境，為推動構建人類命運共同體作出積極貢獻」，¹³ 可見引導國際輿論是中國崛起後需發展的能力，其目的兼具建構對其有利的安全環境，與主導國際政治的發展。

儘管如此，中國推進其「國際話語權」的努力難謂成功。舉凡南海仲裁案、新疆與香港人權問題、台灣的主權歸屬，以及新冠肺炎疫情的起源與應處等問題，中國立場與主張都無法被多數國家接受。¹⁴ 對此，無論是習近平的主張或是學者的建議，大致強調要透過更多行為者、更好的傳播管道，以更大的力度「講好中國故事，傳播好中

¹¹ 雷瑩瑩，〈我國國際話語權研究前沿動態述評〉，《世界社會主義研究》，2020 年第 3 期，頁 56；陳佳雯，〈中國國際話語權的研究綜述及其構建邏輯〉，《當代中國政治研究報告》，2018 年第 1 期，頁 92。

¹² 陳正良、王甯甯、薛秀霞，〈新中國成立以來中國國際話語權的演變〉，《浙江社會科學》，2016 年第 6 期，頁 42。

¹³ 〈習近平在中共中央政治局第三十次集體學習時強調 加強和改進國際傳播工作 展示真實立體全面的中國〉，《新華網》，2021 年 6 月 1 日，<https://tinyurl.com/yf4md8au>。

¹⁴ 張志洲，〈新冠疫情下的中國「話語處境」與國際話語權建設〉，《中央社會主義學院學報》，2020 年第 5 期，頁 52-58；劉禕，〈中國國際話語權提升的現實困境與路徑選擇〉，《經濟與社會發展》，2022 年第 1 期，頁 61-68。

國聲音」。習近平宣示「推動國際傳播守正創新，理順內宣外宣體制，打造具有國際影響力的媒體集群」、「構建中國話語和中國敘事體系」，與建立「可信、可愛、可敬的中國形象」。¹⁵論者認為中國應更有自信；發展更多元的國際話語主體，使中國企業、組織甚至個人擔負更多倡導中國價值的責任；拓展國際話語平台，打造更多更大的國際傳播媒體網絡；強化話語的內容與表達方式，針對不同的對象調整訊息的內容；提升國際話語的品質，例如更佳地闡述中國的價值並藉由翻譯與人才強化傳播的效果等。¹⁶

這些見解屬於技術層次，忽略中國在「國際話語權」上面臨三組相互關聯的矛盾。首先是「權利」與「權力」的矛盾。針對「國際話語權」的「權」究竟意指什麼，中國學界迄今仍有爭論。大致來說，論者多能同意中國享有在國際上發表自身觀點的基本「權利」，而隨著中國「權力」的增長，其觀點與主張更應有影響力。¹⁷然而「權利」與「權力」有根本的緊張關係。基於前者，各國都應有在國際發聲的平等權利；但基於後者，中國要求的是其主張與觀點應凌駕於其他國家之上，反映在中國應建立和其「綜合國力和國際地位相匹配的國際話語權」一語。中國對「國際話語權」的觀點越是傾向「權力」說，就越是強調中國在「講好中國故事」之餘，其他國家也應「聽好中國故事」。此一觀點下的國際關係，是層級式，以中國為中心。

其次是中國與西方的對立。中國爭取「國際話語權」的對象是以美歐為主的西方國家，雖然論者認為當前的國際輿論「由一元走向多

¹⁵ 〈習近平在中共中央政治局第三十次集體學習時強調 加強和改進國際傳播工作 展示真實立體全面的中國〉。

¹⁶ 陳昌興，〈當代中國價值觀念國際話語權的生成邏輯與建構策略〉，頁 22-24；梁凱音，〈論國際話語權與中國拓展國際話語權的新思路〉，《當代世界與社會主義》，2009 年第 3 期，頁 112-113；劉禹辰，〈輿論引導視角下中國國際話語權的塑造與提高〉，《思想政治教育研究》，第 36 卷第 6 期（2020 年 12 月），頁 158-160。

¹⁷ 陳正良、周婕、李包庚，〈國際話語權本質析論——兼論中國在提升國際話語權上的應有作為〉，《浙江社會科學》，2014 年第 7 期，頁 78-83；陳佳雯，〈中國國際話語權的研究綜述及其構建邏輯〉，頁 95-96。

元」而呈現「眾聲喧嘩」的格局，¹⁸中國仍常陷在東西方二元對立的框架。這方面最顯著的例證，即是「戰狼外交」。中國在國際政治——特別是中美、中歐、中日等關係——一旦面臨質疑、批判或否定，動輒以被害者的立場指責他國政府「傷害中國人民情感」，要求其「承認錯誤」或矯正「錯誤觀點」。在是非對錯的二元對立邏輯下，復因中國主張有「權力」要求國際輿論接受其觀點，中國論述永遠將自身置於正確、道德與優越的位置。若說中國引導國際輿論的目的是使對方接受且相信自身觀點與價值，二元對立的邏輯則不斷疏遠中國與「他者」的關係。

第三是特殊性與普世性的兩難。在與西方爭奪「國際話語權」的脈絡下，中國有必要凸顯自己與眾不同之處，如習近平稱中國須向國際闡述「中國共產黨為什麼能、馬克思主義為什麼行、中國特色社會主義為什麼好」。¹⁹此舉對中國而言，或許是確保其政體與意識形態安全的作法，而非對外輸出威權體制，²⁰但其他國家卻可能視之為挑戰或威脅。反之，中國為引導國際輿論，往往使用普世性概念，但中國對這些概念的定義易遭檢視與批判。

2022年2月4日公布的《中俄聯合聲明》提倡「和平、發展、公平、正義、民主、自由的全人類共同價值」，本質上不易遭致反對。然而該聲明其後主張兩國擁有「深厚民主傳統」，因為民主被重新定義為「本國人民依法享有通過各種途徑和形式參與管理國家和社會事務的權利」，²¹悖離一般對民主的理解。照此論述，每一個國家都可

¹⁸ 張志洲，〈新冠疫情下的中國「話語處境」與國際話語權建設〉，頁53；雷瑩瑩，〈我國國際話語權研究前沿動態述評〉，頁61。

¹⁹ 徐國亮，〈提升中國國際話語權的深刻意蘊與重要意義〉，《人民論壇》，2021年11月18日，<http://www.rmlt.com.cn/2021/1118/631901.shtml>。

²⁰ Thomas Pepinsky and Jessica Chen Weiss, "The Clash of Systems? Washington Should Avoid Ideological Competition with Beijing," *Foreign Policy*, June 11, 2021, <https://tinyurl.com/yc3wapnp>.

²¹ 〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於新時代國際關係和全球可持續發展的聯合聲明(全文)〉，《新華網》，2022年2月4日，<http://politics.people.com.cn/n1/2022/0204/c1001-32345502.html>。

宣稱是民主國家，民主從而失去其意義。在話語的建構上，中國因而強調自身特殊性而顯得格格不入，或強調普世價值而面臨既有（西方）論述的挑戰之困境。

這三組矛盾彼此相關，且相互加乘，導致「講好中國故事」始終難以有效。中國欲透過引導國際輿論構築「國際話語權」，仍面臨相當的挑戰。

肆、結論

本文嘗試梳理中國輿論引導的邏輯，探討其建構「國際話語權」面臨的限制。中國對內部與外部輿論的引導帶有明確的目的性，概念上試圖打造正向的國內與國際秩序。儘管如此，本文認為中國當前將重點置於技術層次的強化，忽略（或無法正視）在「國際話語權」的建構上面臨之三項根本矛盾，不僅難以實現建立有利國際資訊環境的目的，且將使中國的國際關係更形緊張與惡化。

在「權力」觀點下，中國將持續推動其「國際話語權」的提升。對此，台灣與其他民主國家可有的作法，是正面與之進行論述或敘事之爭。無論在國內或國際，中國至少在表面上接受諸如「民主」、「自由」、「和平」等價值，可說是民主國家的公約數。爰此，這些價值或可作為引導中國輿論，甚或制約中國行為的方式之一。以中國在裴洛西訪台後的軍演為例，若國際社會指出此舉有違中國揭櫫的「和平」與「負責任大國」的精神，可彰顯其言行不一的矛盾，從而在中國國內輿論製造或鼓勵不同反思意見的興起。國際政治或仍以實力為原則，但若中國關切輿論的走向，試圖爭取「國際話語權」，則國際輿論便應成為民主國家與中國競爭的戰場。

本文作者李俊毅為英國東英格蘭大學國際關係博士，國防安全研究院國家安全研究所副研究員。主要研究領域：混合威脅、灰色地帶衝突、歐洲小國安全與外交政策。