

中國國際輿論引導的論述與策略

陳穎萱

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

中國歷來重視對外傳播及輿論引導工作。對一黨專政的共產國家來說，輿論控制最大化係維護政權穩定的重要手段。尤其是 2020 年新冠肺炎疫情爆發後，中國更加體認到「掌握國際話語權」是國家整體實力和影響力的具體展現，亦是大國博弈的重要項目之一。2021 年 5 月 31 日，習近平在十九屆中共中央政治局第三十次集體學習上指出，中國已初步建構多主體、立體式的大外宣格局，未來必須要加強頂層設計，構建具有鮮明中國特色的「戰略傳播」體系，提高「五力」（國際傳播影響力、中華文化感召力、中國形象親和力、中國話語說服力、國際輿論引導力）。¹ 習近平首次使用「戰略傳播」一詞，將原先由宣傳、外交部門所負責國際傳播事務，上升到國家戰略層級；同時，從「五力」的內容也可以觀察出，「有效傳播」（effective communication）係中國對外傳播最重視的焦點，亦是中國政府與學界討論如何加強與改進國際輿論引導的主要方針。

貳、中國國際輿論引導的相關論述

從近年來中國官方論述與中國學界提出的建議，以及官媒主基調來看，中國的國際輿論引導逐漸從討論「如何執行」向「國際輿論引導如何『精準』、『有效』」過渡。

一、習近平對國際輿論引導的戰略框架

早自 2013 年 8 月開始，習近平便首次提出「推進國際傳播能力

¹ 〈習近平主持中共中央政治局第三十次集體學習並講話〉，《新華社》，2021 年 6 月 1 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-06/01/content_5614684.htm。

建設」，要求要「講好中國故事、傳播好中國聲音」；²2016年2月，習近平參訪《人民日報》、《新華社》等官媒，並於「黨的新聞輿論工作座談會」上提出，新聞輿論工作的重要使命，在於「連接中外、溝通世界」，應該堅持黨性原則、堅持黨對新聞輿論工作的領導。³2018年以後，中國對國際傳播能力建設的目標，除提高國家文化軟實力外，再加入了中華文化影響力的相關內容。2020年「十四五」規劃則具體化為「加強對外文化交流和多層次文明對話」的頂層設計。⁴2021年中共中央將國際傳播能力建設上升到戰略層次，並再次強調要加快建構中國話語與敘事體系、加強對中國共產黨的宣傳闡釋，以及圍繞中國精神、中國價值、中國力量進行研究，⁵同時要推動中華文化走出去與把握好宣傳基調。

總體而言，中共中央對國際輿論引導最根本的要求為「黨管型態」，任何單位進行任何形式的對外傳播，都應該遵守意識型態工作責任制。在此前提下，中共中央決定頂層設計與戰略傳播體系的內容與方向，如「構建人類命運共同體」的傳播方針；「平視世界」的視角，以及「共情、共通、共享」的傳播方式等，再交由各單位執行。例如2019年《路透社》（*Reuters*）報導，中國外交部長王毅根據習近平指示，為因應中美貿易戰、香港反政府抗議，中國外交官在面對國際挑戰時應展現更強的「鬥爭意識」（fighting spirit），⁶而後產生一系列「戰狼外交」的操作。直至2021年5月，習近平定調中國要建立「可信、可愛、可親、可敬」中國形象，外交體系的「戰狼外交」

² 〈習近平在全國宣傳思想工作會議上強調 胸懷大局把握大勢著眼大事 努力把宣傳思想工作做得更好〉，《共產黨員網》，2013年8月19日，<https://bit.ly/3CpcxGZ>。

³ 〈習近平在黨的新聞輿論工作座談會上強調：堅持正確方向創新方法手段 提高新聞輿論傳播力引導力〉，《人民日報》，2016年2月20日，<https://bit.ly/3QZjuTp>。

⁴ 〈加強對外文化交流和多層次文明對話〉，《光明日報》，2020年12月17日，<http://theory.people.com.cn/n1/2020/1217/c40531-31969367.html>。

⁵ 同註1。

⁶ “China Demands ‘Fighting Spirit’ from Diplomats as Trade War, Hong Kong Protests Simmer,” *Reuters*, December 4, 2019, <https://reut.rs/3CtkJ9g>.

態勢才稍微偃旗息鼓。然而，2022年8月美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）來台，中國在國際間再次發動戰狼外交宣傳戰。由外交體系風向的轉變來看，國際輿論引導工作的核心就是反映當下中國領導人的意志與認知。

二、學界圍繞「有效傳播」進行研究

隨著官方的重視，中國學界對該國國際傳播的研究亦方興未艾，根據中國《知網》CNKI指數統計，2016年以來，「國際傳播」為關鍵字的中文文獻呈現上升趨勢（圖1）。相關研究主要共識為，即便投入大量人力物力與多年努力，在國際輿論格局上，以美國為首的西方國家，透過強大資訊技術與領先的現代傳播體系，在國際話語權格局處於壟斷優勢和霸主地位，故中國難以贏得西方民眾的廣泛認同。有學者認為，中國國際傳播的困境在於傳播未能真正產生影響力、產生傳播效果，產生影響力的關鍵在於傳播內容是否能傳達給受眾，進而產生預期的正向效果。⁷

亦有學者認為，中國主流媒體除效果影響力不足外，議題設定能力與傳播策劃能力也有待提高。以《中國國家電視台》為例，其在Twitter的發文量係《美國有線電視新聞網》（CNN）、《英國廣播公司》（BBC）的8倍，然而閱讀量和用戶互動上卻還有很大差距，再加上主流媒體也不嫻熟使用社交媒體平台，不利於刻板印象的消除。⁸故此，中國應提高國家形象自塑能力，避開宏大而空洞的敘事，著重在以人為本的人文關懷上，並重視意見領袖的輿論影響力。⁹

⁷ 黃嫻、丁柏銓，〈論國際傳播「五力」—對加強國際傳播能力建設的幾點思考〉，《新聞愛好者》，2021年8月，頁18。

⁸ 王燦發、陳琳琳，〈涉全球公共衛生危機主流媒體國際輿論引導實踐及引導力提升策略〉，《新聞愛好者》，2022年3月，頁28-29。

⁹ 陸冬健，〈自塑與他塑：國際傳播中的輿論引導〉，《青年記者》，2021年4月，頁103。



圖 1、《知網》上國際傳播的文獻學術關注度趨勢 (2016-2021)

資料來源：中國《知網》。

三、官媒擬定宣傳策略展現「黨的意志」

中國於 2018 年 3 月整合《央視》、《央廣》等中央級官媒，組建「中央廣播電視總台」強化國際傳播能力。2022 年 2 月，中共中宣部副部長、《中央廣播電視總台》台長兼總編輯慎海雄在年度工作會議上提到「要在國際輿論場打造具有引領力、傳播力、影響力的國際一流新型主流媒體，打好國際輿論鬥爭主動戰、持久戰、總體戰」，具體作法為增強國際新聞採發能力、加強「好感傳播」與拓展媒體外交，並推動傳播科技創新。¹⁰

對中國官媒而言，核心工作就是依循中國所擬定的宣傳方針與堅守黨性原則，並研擬與執行具體策略。如 2022 年 8 月 10 日《求是網》刊載文章提及，中國《中央廣播電視總台》依循習近平指示，建立國際突發事件快速反應機制，在中美高層戰略對話、孟晚舟獲釋回到中國等事件中爭取到重大突發事件報導的「第一定義權」。¹¹

參、中國推動國際輿論引導的策略

若依照中國產官學對國際輿論引導與國際傳播的思路，相較於過

¹⁰ 〈中央廣播電視總台 2022 年工作會議召開〉，《央視網》，2022 年 2 月 11 日，<https://www.cctv.com/2022/02/11/ARTIlaqe7zLAbBEq49MWgmtRi220211.shtml>。

¹¹ 〈奮力提升在全球媒體格局中的地位、分量、份額〉，《求是網》，2022 年 8 月 10 日，http://www.qstheory.cn/laiqao/ycjx/2022-08/10/c_1128903485.htm。

往對國際傳播能力的重視，當前中國更為重視傳播的有效性。而根據〈The Science of What Makes People Care〉一文中所列出的有效傳播 5 大原則——走進目標受眾的世界、採用視覺語言、激發積極的情感、提出具體可行的行動號召與提高講故事的能力，¹²本文統整出三個中國國際輿論引導的主要策略：

一、增強與海外受眾的共通點

北京當局發現，使用共產黨的慣用語進行國際宣傳成效不彰，《中國環球電視網》、《央視》對外傳播聲量雖強，但收效有限。2019 年習近平考察《人民日報》就曾提及，中國對外傳播，要在樂於接受和易於理解上下功夫，讓更多國外受眾聽得懂、聽得進、聽得明白。有效傳播的關鍵之一，並非建構與傳播資訊，而是要讓傳遞的訊息與受眾根深蒂固的觀念產生共鳴。例如 2021 年 10 月，中國駐美大使秦剛出席「旅遊和人文交流」主題論壇開幕式，就曾經結合「人民至上、生命至上」（people first, life first）、「躺平」（lie flat）、「凡爾賽」（Versailles）、「內捲」（involution）等 7 個中國流行用語，向美國介紹中國最新的發展情況和中國人的價值觀，並在其個人 Twitter 以 #buzzword 為標記，發佈 10 篇推文維持討論熱度。透過官員與網路流行語的反差感，拉近與海外民眾的距離，展現共產黨親民形象。

二、傳遞可視化資訊與分區精準傳播

2017 年《新華社》首度公開使用「融媒體」一詞，2019 年 3 月習近平亦於《求是》發表〈加快推動媒體融合發展 構建全媒體傳播格局〉一文，¹³並將「全媒體時代和媒體融合發展」列為當年第 12 次中央政治局集體學習主題。在各家融媒體的「中央廚房」中，編輯部則依照中共中央的意志，結合影音、動畫等軟硬體技術資源與跨領域

¹² Ann Christiano & Annie Neimand, "The Science of What Makes People Care," *Essentials of Social Innovation*(Fall 2018), DOI: 10.48558/gw2v-5279.

¹³ 〈加快推動媒體融合發展 構建全媒體傳播格局〉，《人民網》，2019 年 3 月 16 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0316/c1024-30978952.htmlx>。

的專業人才，發展出多媒體的宣傳成品。¹⁴

除了各種傳播媒介之間的連結外，近年來隨著中國 5G 與 AI 技術的發展，更將媒體融合推向新的層面。中國的國際輿論引導工作，可借助演算法抓取資料，針對不同國家、不同使用行為的受眾投放客製化的資訊，從過去灑網捕魚式的資訊轟炸，轉變為精準的投放打擊。例如澳洲戰略政策研究所（ASPI）研究員張羽揚（Albert Zhang）與霍加（Tilla Hoja）分析中國針對新疆的大外宣，發現北京針對不同的國家與地區，採取不同策略和敘述方式，在針對中東國家與非洲國家進行輿論引導時，中國試圖運用該國人民的反種族主義和反殖民主義情緒，來反擊侵犯新疆人權的說法。¹⁵

三、配合政策以口號具體化中國概念

近年來中國有意識地對外宣傳「具中國特色」的理論與概念，如「小康社會」（well-off society）、「鄉村振興」（rural revitalization）與「脫貧攻堅」（poverty alleviation）等中國發展目標，透過出版各種語言書籍，或刊載於外國著名的報章雜誌，將抽象名詞與理念加以解釋並連結普世價值，喚起受眾對該議題的愉悅情感與良好經驗，誘使國外的受眾相信中國發展經驗有助於該國發展，進而對中國產生良好的印象。如《新華社》2022年3月發佈文章，表示中國在脫貧方面取得的顯著成就，對非洲減貧、實現可持續發展具有重要指導意義，文中引用非盟工業貿易專員穆尚加（Albert-Muchanga）說法，強調中國建構人類命運共同體有可能顯著減少非洲和其他發展中國家的貧困，非洲可從這種共同的未來願景中受益。¹⁶2022年8月10日西安舉辦的「2022全球發展倡議媒體對話」上，中共中央網絡安全和信息化

¹⁴ 劉姝廷，〈中共扶植融媒體作為戰略產業〉，《國防安全雙週報》，第11期，2020年9月11日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=785&pid=1893>。

¹⁵ Albert Zhang and Tilla Hoja, “Assessing the Impact of CCP Information Operations Related to Xinjiang,” *Policy Brief* (No.62), July, 2022, <https://www.aspi.org.au/report/assessing-impact-ccp-information-operations-related-xinjiang>.

¹⁶ “How China’s Experience Boosts Africa’s Sustainable Development,” *Xinhua*, March 27, 2022, <https://english.news.cn/20220327/b047ee95a3e34cf4893ded9296e79bb7/c.html>.

化委員會辦公室副主任、中國互聯網信息辦公室副主任牛一兵也表示，「講好絲路故事、凝聚各方共識、推動『一帶一路』行穩致遠，需要各國媒體，特別是網路媒體貢獻力量。」¹⁷

肆、結論

從本文整理的中國國際輿論引導相關論述，以及具體執行策略可以發現，中國對外的輿論引導與宣傳工作，實則是基於中國官方針對不同議題，確立高度一致的政治觀點，並由宣傳機構制定具體方案而成，其最終目的仍在於實現黨的意志，「說好中國故事」其實是說服國外受眾接受中國價值觀。然而，多項研究表明，民眾喜歡接觸並認同那些肯定自己身份，符合其價值觀和世界觀的資訊，且會盡可能地避免或者拒絕那些挑戰、威脅他們價值觀的資訊。故此，即使投入再多資源、包裝的再精美，中國的集體主義、紅色文化，根本上與西方的多元文化與個人主義格格不入。

再者，依照中國當下的政治體制，負責對外宣傳的部門與幹部首先考慮的是「黨中央」的觀感與符合黨的政策路線，宣傳的論述與創新方法，實則是各級單位對上級政策的公開表態與表示支持的一種方式，故經常發生宣傳系統與政府幹部所擬定的宣傳政策，與國際社會主流價值觀產生巨大落差的「翻車」事件。「東方」與「西方」在意識形態的根本差異，以及「自上而下」的宣傳擬訂策略，都注定中國在國際場域的輿論引導工作可能「做白工」，難以達成「精準」、「有效」的戰略宣傳目標。

本文作者陳穎萱為政治大學東亞所碩士，研究領域為中國社會與意識形態控制、影響力作戰與政治宣傳、中國流行文化與兩岸交流。

¹⁷ 〈深化媒體合作 共繪絲路畫卷〉，《人民日報》，2022年8月10日，
<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0810/c1004-32498706.html>。