

習時代對輿論引導機器之重塑

龔祥生

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

習近平於 2017 年中共十九大進入中共中央領導人的第二個五年任期，在成為「習核心」的同時開始銳意改造黨國體制以鞏固權力。2018 年 3 月力推通過《中共中央深化黨和國家機制改革方案》，為習量身打造較胡錦濤時代更權力集中的運作機制，象徵習時代的真正來臨。本文以「輿論引導機器」作為中國宣傳系統的比喻，用意凸顯其接受中國高層指令後，無論實際情況如何，皆可使命必達採取各種手段進行統戰、國家形象包裝和政治宣傳之特性。本文探討中國宣傳體制隨黨和國家機制改革，被重塑後的對內外宣傳機制，並分析重塑後的功能變化和得失。

貳、習近平時代的宣傳系統

中國從革命以來就重視宣傳工作，將宣傳工作同時用在內部思想教育以及外部統戰，以贏得黨外支持，從一開始就底定中國宣傳系統在輿論引導在對象和功用的二元性，本文亦將依此邏輯分析習時代的宣傳系統在這二元性如何被重塑。

中國宣傳系統依照蘇維埃黨國體制設計，分為最上層領導機構、中層決策機構和下層執行機構。領導機構為「中共中央網路安全和信息化委員會」和「中共中央宣傳思想工作領導小組」，象徵「以黨領政」的最高單位。前者由習近平 2014 年所創立「中共中央網路安全和信息化領導小組」於 2018 年改組而成，並由習親自擔任組長。改變過往由國務院總理擔任國家信息化領導小組組長時，因位階不足，

難以協調跨越黨、政、軍單位的窘境。雖然其位階與前述「中共中央宣傳思想工作領導小組」同為中共黨內的最高領導小組單位，因功能上較偏重網路和資訊安全，在輿論引導部分僅涉及網路平台有限媒介範圍。習創立此小組乃基於網路平台成新的宣傳戰場所致，必須從中共中央領導人去執行跨部會的領導協調。後者由中共中央政治局常委王滬寧擔任組長，統管宣傳、意識形態、思想教育等事宜，無論內外部的宣傳內容都受其管轄。但因外宣工作涉及國際形象和外交政策，必須會同「中共中央外事工作委員會」的指導意見才能定調。¹本文分別依據內外宣傳的不同，將領導機構以下各自決策和執行機構分別介紹：

一、內部輿論引導機制

如表一所示，中國內部輿論引導決策機構包含「中共中央網路安全和信息化委員會」辦公室、中共中央宣傳部（以下簡稱中宣部）及其轄下國務院新聞辦公室（以下簡稱國新辦）等三個主要單位。首先，「中共中央網路安全和信息化委員會」辦公室是該領導機構的辦事單位，在此歸類為決策機構。另依據 2018 年《國務院關於機構設置的通知》和國家互聯網信息辦公室（以下簡稱網信辦）為「一套人馬兩塊招牌」，可見網信辦既是決策單位又是執行單位。

表一、內部輿論引導機制

領導機構	中共中央網路安全和信息化委員會、中共中央宣傳思想工作領導小組
決策機構	中共中央網路安全和信息化委員會辦公室、中共中央宣傳部、國務院新聞辦公室

¹ Wen-Hsuan Tsai, "Enabling China's Voice to Be Heard by the World: Ideas and Operations of the Chinese Communist Party's External Propaganda System," *Problems of Post-Communism*, Vol. 64, No. 3-4 (2017), pp. 206-207.

執行機構	共青團、文化部、國家廣播電視總局、國家互聯網信息辦公室、官方媒體（人民日報、央視……）
------	---

資料來源：作者製表。

其次，中宣部是中共黨內宣傳的主管單位，決定各時期的「主旋律」（宣傳主軸）的宣傳策略，下達中共全黨和透過以黨領政的方式使各級政府配合執行。2018年《中共中央深化黨和國家機制改革方案》中對於宣傳部門的改革，主要在規定中宣部統一管理新聞出版和電影工作，以加掛國家新聞出版署（國家版權局）和國家電影局牌子為對外方式，並將原本屬於中國國務院領導的中央電視台（中國國際電視台）、中央人民廣播電台、中國國際廣播電台等建制撤銷，另合併組建成中央廣播電視總台並劃歸中宣部領導。²

有學者認為這波改革的重點在破壞鄧小平以來的「黨政分工」原則，改為中宣部向國務院攻城掠地和擴權的「以黨代政」，讓習近平得以直接干預國務院的領導運作。³依照過往鄧小平時代所確立的「黨政分工」原則，中宣部是屬於中共的黨務機關，而國務院和下轄部會和直屬事業單位則代表國家的政權機關，一直以來黨政有別，並在胡錦濤時期因為九名中共中央政治局常委各管一塊的「九龍治水」局面而得到落實。2018年改革中，代表黨的中宣部併吞了數個原本直屬於國務院的政權機關部門，確實顯現出「黨」向「政」擴權的趨勢，使二者的合併不只是「黨政合一」，而是「以黨代政」。

第三個決策機構為國新辦，官網說明工作目的為：「推動中國媒體向世界說明中國，包括介紹中國的內外方針政策、經濟社會發展情況，及中國的歷史和中國科技、教育、文化等發展情況」。⁴實則是從

² 〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，《中國政府網》，2018年3月21日，http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1。

³ 蔡文軒，〈中共新一輪機構改革觀察分析〉，《台北論壇》，2018年4月18日，https://www.taipeiforum.org.tw/article_d.php?lang=tw&tb=3&cid=120&id=9723。

⁴ 〈本辦介紹〉，《國新辦》，<http://www.scio.gov.cn/xwbjs/index.htm>。

國家政權單位配合黨宣布的政策決定政府單位層級的政策宣導和政府立場表達，發佈政府立場或對於各事件的說明和包裝。

內宣執行機構包含共青團、文化部、網信辦、國家廣播電視總局（以下簡稱廣電總局）及其下轄中央廣播電視總台等媒體單位等。共青團長期招募網路水軍協助內部輿論引導，因以貼文計價，故又被稱為「五毛黨」。哈佛教授金恩（Gary King）揭露這些受僱的兼職人員大量發佈嘲笑外國和讚美中國施政的言論。⁵廣電總局本身作為全中國最主要的影視作品審核機構，管控其內容是否符合主旋律和中國「偉光正」形象，或有影射、詆毀、批評、違反黨國政策的內容，可以由廣電總台在第一線否決其播放，藉由審批權的發放與否達成輿論引導的功能。2022年7月19日國家廣播電視總局、文化和旅遊部聯合印發《網路主播行為規範》，以法規要求直播主要「強化政治引領，弘揚主旋律」。⁶網信辦職責與輿論引導相關的業務是指導、協調、督促有關部門，加強網際網路信息內容管理，還可以審核違反中國政策遊戲。例如2020年因涉及新冠疫情而將《瘟疫公司》從中國手機遊戲平台下架。⁷其他如中央廣播電視總台、《人民日報》、《求是》雜誌等官方媒體，則是官方喉舌執行決策單位所定下輿論引導目標，進行自我審查和篩選的新聞內容。

二、外部輿論引導機制

外部輿論引導往往被稱為「大外宣」，如表二所示前述與「中共中央宣傳思想工作領導小組」同為大外宣領導機構的「中共中央外事工作領導小組」，在2018年的機構改革中變成了「中共中央外事工

⁵ Gary King, Jennifer Pan, and Margaret E. Roberts. Forthcoming. "How the Chinese Government Fabricates Social Media Posts for Strategic Distraction, not Engaged Argument," *American Political Science Review*, Vol.111, No.3(2017), pp.484-501.

⁶ 〈國家廣電總局：積極支援申報網路主播為新職業〉，《新華報業網》，2022年7月19日，http://www.xhby.net/index/202207/t20220719_7621320.shtml。

⁷ 〈關於《瘟疫公司》從中國 App Store 下架的聲明〉，《Ndemc Creations》，2020年2月26日，<https://reurl.cc/LMdb8L>。

作委員會」。學者認為這代表中共欲克服原本中共中央外事小組辦公室、中共中央對外聯絡部、外交部的「三駕馬車」格局，讓習近平以該委員會主任身分落實「黨管外交」，限縮了國務院的涉外業務職能。

8

表二、外部輿論引導機制

領導機構	中共中央宣傳思想工作領導小組、中共中央外事工作委員會
決策機構	中共中央宣傳部、國務院新聞辦公室、政治工作部
執行機構	共青團、外交部、商務部、文化部、國家廣播電視總局、中共對外聯絡部、孔子學院、戰略支援部隊、政治工作部宣傳局和網路輿論局、中國外文出版發行事業局、五洲傳播中心、官方媒體（新華社、環球時報……）

資料來源：作者製表。

外宣決策機構為中宣部和國新辦，與內宣部分重疊，故不再贅述，當涉及對外的輿論戰時，必須將解放軍角色納入分析。2003年12月中央軍委會頒布新修訂之《中國人民解放軍政治工作條例》，將輿論戰、心理戰、法律戰等「三戰」列為「戰時政治工作」重點，強調各種配合運用的方式，因此不能忽略解放軍在輿論引導的角色。中國學者在《輿論戰》書中廣義定義「對立雙方就共同涉及的某種事件、現象與問題進行的輿論對抗」；狹義定義「敵對雙方在某場戰爭中使用一切手段所進行的輿論對抗」。⁹故從此可推斷，解放軍在平時特定事件或在發動戰爭的前後時，將會介入並發動輿論戰攻勢。相對應的決策單位在2016年解放軍落實改革之後應該是由政治工作部所承擔，

⁸ 蔡文軒，〈大陸國務院機構改革與人事改組意涵與影響〉，《展望與探索》，第16卷第4期（2018年4月），頁8-14。

⁹ 朱金平，《輿論戰》（北京：中國言實出版社，2005），頁6-7。

接受中央軍委的領導。

涉及輿論戰的執行單位，仍然是以解放軍作為主體，包含政治工作部轄下宣傳局和網路輿論局，前者傳承自軍改前的總政治部宣傳部宣傳局，負責理論、政治和對外宣傳；後者則是從原總政治部宣傳部網路辦公室改制而來，負責網路上涉軍言論追蹤和輿論引導，設有「網路涉軍舉報平台」。¹⁰另外，戰略支援部隊在 2016 年軍改時成立，納編了原總政治部的聯絡部與「三戰」基地，並整合原屬於國安部、統戰部以及省市、公安部、解放軍等所屬的網軍部隊，形成網路資訊平台的作戰主力，例如其「輿論戰心理戰法律戰基地」（又稱「311 基地」，部隊番號「61716 部隊」）就是在 2018 年台灣九合一選舉期間，對台進行輿論引導企圖影響台灣選舉的單位。¹¹從目前建制和實際案例而言，解放軍發動輿論戰的執行單位，將會是由政治工作部和戰略支援部隊共同負責。

其他大外宣執行單位十分多元，中宣部下轄新華社、央視；與政府、中國有關單位，像是外交部、商務部、文化部和中共中央對外聯絡部、孔子學院等也屬於外宣執行機構。¹²孔子學院雖曾和多所國際知名大學合作設點而風光一時，但在各國對紅色滲透提高警覺後，歐美國家孔子學院紛紛被關閉，外宣能力大大減弱。以外宣主要資源掌握和執行範圍廣泛程度來說，最重要的當屬國新辦領導的中國外文出版發行事業局（以下簡稱中國外文局）和五洲傳播中心等二單位。前者歷史悠久，自 1949 年創立的中央人民政府新聞總署國際新聞局改制而來，每年以 20 多種語言出版外文期刊和書籍如《今日中國》、

¹⁰ 洪銘德、黃恩浩，〈中共對台操作「輿論戰」之研究〉，《復興崗學報》，117 期（2020 年 12 月），頁 125-127。

¹¹ 寇謐將，〈台灣選舉裡的中國巨蟒：北京之策略與目標〉。《今周刊》，2019 年 11 月 8 日，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80396/post/201911080028/>。

¹² Wen-Hsuan Tsai, “Enabling China’s Voice to Be Heard by the World: Ideas and Operations of the Chinese Communist Party’s External Propaganda System,” *Problems of Post-Communism*, Vol. 64, No. 3-4 (2017), p.206.

《人民畫報》、《人民中國》，並經營《中國網》，是至今仍擁有最多外宣資源的執行機構。¹³後者成立於1993年12月，以「讓世界瞭解中國，讓中國瞭解世界」為宗旨，具有影視傳播、圖書出版、文化交流和網路等四個外向型傳播平台，為綜合性國際文化傳播機構，出版品已傳播至世界2百多個國家。¹⁴這二個單位幾乎是不計成本的以中國國家預算出版所欲推廣的書籍刊物，然後運至全球中國各使館，以贈送或低價方式推送傳播，藉文化輸出的方式，達到輿論引導的作用。¹⁵另一種方式是長期辦理新聞研習班，例如2018年中國商務部和國新辦主辦，外文局主導的「非洲新聞官員和記者研修班」，名義上擴大中非合作和加深友誼，¹⁶實際上屬於長期培養友中新聞人員的一環。藉此增進雙邊人員交流融合輿論引導技巧，並要求他們加強中國在非洲「一帶一路」建設成果的報導。

另外，共青團也是重要的對外輿論引導執行機構，如2016年間的「帝吧出征」事件。帝吧（李毅大帝吧）據傳是共青團長期經營的網路論壇，當時號召大批中國網民翻牆至周子瑜韓國經紀公司、蔡英文總統臉書等處大量貼文，使得網站因DDoS攻擊癱瘓。¹⁷此外，共青團也會吸納台灣人受訓加入帝吧官微，並在台以經營臉書「帝吧中央集團軍」社團釋放假訊息的方式進行輿論引導，因假造長榮航空至深圳載運防疫物資的訊息，而被花蓮法院判刑。¹⁸

¹³ 〈局情概覽〉，《中國外文出版發行事業局》，<http://www.chinacics.org/jqgl/>。

¹⁴ 〈五洲出版社宗旨職能〉，《五洲傳播》，<http://www.wzcb.org/html/zzzn/>。

¹⁵ 何清漣，《紅色滲透：中國媒體全球擴張的真相》（新北：八旗文化，2019），頁59-62。

¹⁶ 〈中國外文局舉辦非洲新聞官員記者研修班 助力中非合作論壇〉，《新浪新聞》，2018年9月12日，<http://news.sina.com.cn/o/2018-09-12/doc-ihicyfx8871652.shtml>。

¹⁷ 〈「帝吧」網友「出征」Facebook事件的多重解讀〉，《rfi中文網》，2016年1月22日，<https://reurl.cc/2mg1Dn>。

¹⁸ 〈花蓮男經營「帝吧」臉書社團散布疫情謠言 遭判刑3月〉，《中央社》，2022年5月17日，<https://www.cna.com.tw/news/asoc/202205070250.aspx>；〈觀察「帝吧」散佈假消息 犯罪學教授沈伯洋：很LOW！〉，《自由時報》，2022年5月8日，<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/3919234>。

參、結論

回顧習近平掌權前的胡錦濤時代，中國反思 2008 年北京奧運期間受到的人權批評，使得中國為與西方爭奪話語權和建立中國良好形象，於 2009 年投入 450 億人民幣啟動「大外宣計畫」。在全球透過併購他國媒體、中國官媒擴張設點、買新聞等方式進行「紅色滲透」式輿論引導。¹⁹ 習近平時代則在此基礎上更進一步，透過重塑輿論引導機器的方式，發揮出新功能。在繼承前人方面，主要表現在建立良好形象和封殺所有不利於此的負面言論。例如，習近平在 2014 年 2 月 27 日主持「中共中央網路安全和資訊化領導小組」第一次會議時強調：「弘揚主旋律，激發正能量，大力培育和踐行社會主義核心價值觀，把握好網上輿論引導時、度、效，使網路空間清朗起來」。²⁰ 這段話的反面就是，舉凡不符合中國主旋律或是對中國執政表現出批評的負能量言論，都是不允許的。除推廣對中國的正面表述外，還加強封殺刪除對維穩不利之媒體報導和個人言論。

在習時代重塑輿論引導機器後，主要發揮出的新功能有：一、以假訊息主動引導或混亂標的國家之輿論方向。過往中國歷任領導人任內，從未有過像習近平時期如此積極主動地在各國散布假訊息，無論是組織改造或是向各國滲透，都無超過習時期者。二、模糊平戰時及輿論戰界線。輿論戰和輿論引導不同之處在於前者面對的是可發動「作戰」的對象，故通常較適用於對外。但後者可以更廣泛對內或對外，因無論國內是否有異議分子，代表國家的政府在平時都不會宣稱自己在對人民「作戰」。

但以解放軍的角色而言，理應是對外進行輿論戰或認知作戰的主力，但如網路輿論局設置「網絡涉軍舉報平台」監控中國內外涉軍的

¹⁹ 何清漣，《紅色滲透：中國媒體全球擴張的真相》（新北：八旗文化，2019），頁 25-27。

²⁰ 習近平，〈中央網路安全和資訊化領導小組第一次會議召開〉，《中國政府網》，2014 年 2 月 27 日，http://www.gov.cn/ldhd/2014-02/27/content_2625036.htm。

言論，這點又使其擔負了跨越平戰時和內外部的業務範圍，也因此使得輿論戰發動以及輿論引導的界線在習時代更加模糊。

綜上所述，內外部輿論引導機制在經過習近平重塑之後，都顯得較過往更加具有侵略性和掌控性。前者隨著投入資源和對立態度而提升，後者則隨著機構改革後，以黨代政而增加。但呈現出來效果卻有明顯差異，內部輿論引導有助於中國社會維穩，現今仍成功地與其他如個人信用制度等手段，成為維持中國執政的配套措施。

但外部輿論引導開始面對西方國家對於紅色滲透的反思，尤其是孔子學院和中國官媒被各種西方國家的政策或法規挫敗即為明證，使其優勢明顯衰退。又如大翻譯運動（The Great Translation Movement, TGTM）增加輿論引導困難。此為海外人士將中國國內論壇中，各種愛國「小粉紅」歧視他國或違反普世價值的言論翻譯成多國語言，向西方國家揭露中國民情的行動。大部分人覺得這將詆毀中國形象，但部分「小粉紅」囂張地認為這舉動反而更能夠向世界宣示中國的民族自信。這種矛盾現象反過來又迫使中國內部輿論引導困難，且這類愛國論壇是中國當局希望和允許出現民意抒發平台，增添了中國管制的兩難。