

習近平時期中共的網絡輿論管理

PRC's Management of Network Public Opinion under the Xi Administration

宋筱元 (Song, Sheau-Yuan)

中央警察大學公共安全學系教授

摘要

中國大陸網際網絡普及以來歷經近三十年的發展歷程，在智慧型手機以及移動通訊網絡興起之後所帶來的網絡輿論問題，對中共政治安全以及意識形態安全形成嚴重威脅。因此中共自以習近平為首的第五代領導班子主政之後，基於鞏固中共法統與社會穩定之目的，將網絡輿論定調為國家安全層次之威脅，並且升高應處層級，成立「中央網絡安全和訊息化領導小組」統合黨政部門之網絡管理與政法情治機關，透過《國家安全法》、《網絡安全法》等立法統合諸多網絡管制法規，在策略上則以深化網絡實名制、以刑事法律約制網絡輿論等方式落實「以法治網」，亦從網絡評論員和網絡輿情分析師兩種途徑進行「正面引導輿論」。

關鍵詞：網絡輿論、網絡安全、以法治網、輿情分析

壹、前言

自從 20 世紀 90 年代網際網絡¹ 逐漸於中國大陸普及以來，中共未曾停歇對網絡使用進行管制。21 世紀之後網際網絡發展日新月異，其後智慧型手機與移動通訊上網裝置的快速普及更使得網民人數大量成長，由於使用智慧型手機以及其他移動通訊裝置的網民能夠即時而迅速的利用網際網絡交換訊息抒發意見，進而在虛擬網絡空間中匯流交織出真實的社會輿論，導致網絡輿論的管理問題成為中共政權最為頭痛的議題之一。過往中共對於網絡所帶來「和平演變」的威脅，傾向以「圍堵」、「封鎖」等強制力，作為應對手段。隨著中國大陸網絡發展日新月異，以及國家治理思潮的轉變，當今中共在面對如網絡輿論等新型態的網絡安全威脅時，逐漸發展出「正面引導」、「以法治網」等軟硬兼施的管理手段。對此國內相關研究多關注網際網絡變遷對於中共後極權黨國政體的衝擊，以及黨國如何回應之過程。² 現階段網際網絡變遷對中共黨國體制的主要衝擊之一即在於尚難挑戰中共一黨專政之權威，但卻對中共意識形態與媒體宣傳之控制產生缺口，使其無法全然掌握議題設定之能力，而必須對透過網際網絡快速傳遞所產生的訊息流通或輿論形成進行回應與解釋。³ 在上述研究之基礎上，本文將進一步探討當前中共的網絡輿論管理機制與策略，據此描繪目前中共網絡輿論管理之輪廓。本文旨在探究中共網絡輿論管理之相關規範與具體策略，從而諸如金盾工程、網絡長城等相關中共網絡監控之技術性作為，並非本文探討之重心，合先敘明。

¹ 網際網絡 (Internet) 在中國大陸稱為「互聯網」，本文於後續論述中保留中國大陸相關機構與文件中對於互聯網之稱謂。

² 相關討論請參見：歐陽新宜，「中共網際網絡的發展極其管制的困境」，中國大陸研究（第 41 卷第 8 期，1998 年 8 月），頁 49~57；王佳煌，「論中共後極權資本主義發展型國家：以信息化政策為例」，社會科學論叢（第 2 卷第 2 期，2008 年 10 月），頁 149~179；寇健文，「中共對網絡資訊傳播的政治控制」，問題與研究（第 40 卷第 2 期，2001 年 3~4 月），頁 40~53；李英明，「從雅虎洩密案看中共對網絡的控制效應」，展望與探索（第 5 卷第 12 期，2007 年 12 月），頁 16-19；劉文斌、孔懷瑞，「中共網際網絡控制作為研析」，展望與探索（第 8 卷第 10 期，2010 年 10 月），頁 24-49。

³ 洪敬富、陳柏奇，「網絡通訊時代的中國公眾參與—以『廈門 PX 廠』為例」，中國大陸研究（第 53 卷第 2 期，2000 年 6 月），頁 7~9。

本文之論述首先說明目前中國大陸行動通訊網絡的發展趨勢，接續闡述網絡輿論所衍生的問題對於中共的威脅，並且分析當今中共對網絡輿論的治理機制與策略，最後提出結論。本文主要論點在於中國大陸行動通訊網絡發展催化網絡輿論的即時傳遞以及虛擬公共空間形成，對中共政權產生社會維穩與國家安全之威脅。移動通訊網絡蓬勃發展的趨勢，迫使中共當局調整原本仰賴網絡封鎖的資訊控制手段，在策略上強調以法治網和正面引導輿論。具體的實踐即為發布《國家安全法》、《網絡安全法》，以及嚴打網絡大 V、網絡水軍和網絡輿論監測等手段的廣泛交互運用。

貳、目前中國大陸行動通訊網絡的發展趨勢

自從 1987 中國大陸開啟網際網絡迄今，⁴ 28 年來中國大陸網際網絡歷經石破天驚的發展歷程，其中一個重要的轉折，即是 2009 年迄今微博與智慧型手機即時通訊用戶的迅速發展。從 2012 年起智慧型手機已經超越家用電腦，成為中國大陸網民的第一大上網裝置。根據 2015 年 7 月中國大陸互聯網絡訊息中心發布的《第 36 次中國互聯網發展狀況統計報告》顯示，截至 2015 年 6 月，中國大陸網民數量已達到 6.68 億，而其中手機網民數量達到 5.94 億，約占全體網民比例的 88.9%。

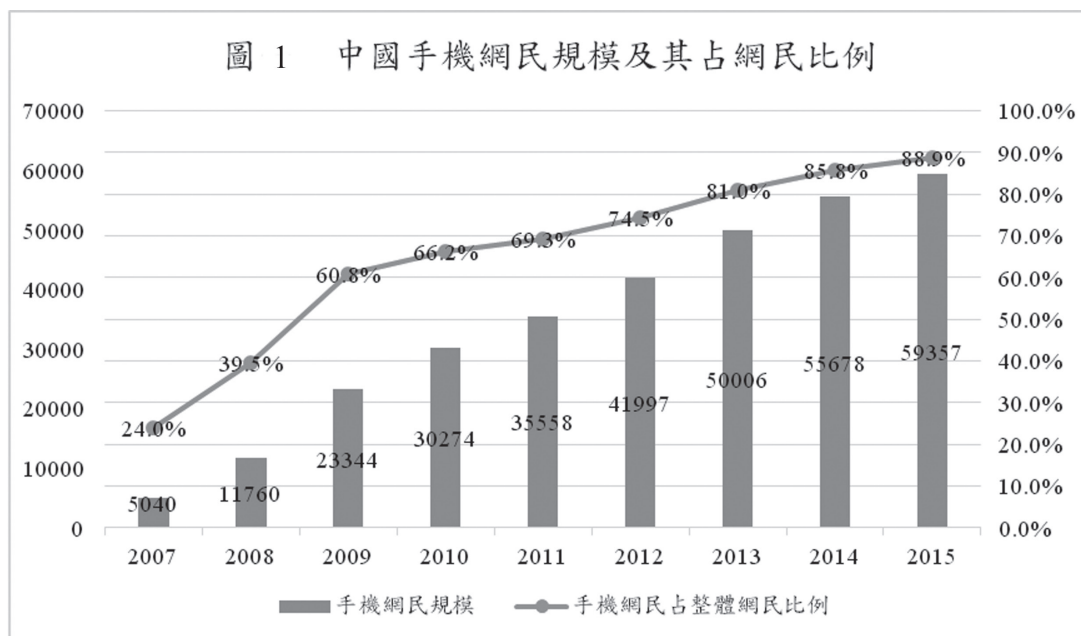
在微博方面，自從中國新浪公司於 2009 年 8 月推出新浪微博之後，截至 2011 年 12 月底，中國大陸微博用戶數達到 2.5 億，相較於 2010 年底增長了 296%，占網民使用率約 48.7%。顯見微博用一年時間發展即成為近一半中國大陸網民使用的重要網際網絡應用。到了 2015 年 6 月，中國大陸微博用戶數為 2.04 億。顯示微博已經成為中國大陸網絡輿論傳

⁴ 1987 年 9 月 14 日，前中國國務院訊息辦公室錢天白教授發出了中國大陸第一封電子郵件「Across the Great Wall we can reach every corner in the world. (越過長城，走向世界)」，揭開了中國大陸使用網際網絡序幕。請參見：寇健文，「中共對網絡資訊傳播的政治控制」，問題與研究（第 40 卷第 2 期，2001 年 3、4 月），頁 33。

播之重要平臺。⁵ 而在智慧型手機普及之後，許多微博用戶將閱讀和發送微博的行為轉移到智慧型手機上。截至 2015 年 6 月手機微博用戶規模為 1.62 億，在手機網民中的使用率約 27.3%，占總體微博用戶 79.4%。⁶

在智慧型手機即時通訊方面，2009 年 1 月中國大陸 3G 正式開通之

圖 1 中國手機網民規模及其占網民比例



資料來源：第 36 次中國互聯網發展狀況統計報告，<http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxbg/>。

後，智慧型手機即時通訊開始大量流行。根據報告，即時通訊作為第一大上網應用，在手機網民中的使用率繼續上升，達到 90.6%。2014 年智慧型手機即時通訊使用一直保持增長趨勢，截至 2015 年 6 月，智慧型手

⁵ 「微博用戶數 3.09 億 65.6% 用戶用手機終端訪問」（2013 年 1 月 15 日），2015 年 6 月 8 日瀏覽，《和訊科技》，<http://tech.hexun.com.tw/2013-01-15/150183758.html>。

⁶ 中國互聯網資訊中心，「第 36 次中國互聯網發展狀況統計報告」（2015 年 7 月 22 日），2015 年 8 月 1 日瀏覽，<http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxbg/hlwtjbg/201507/P020150723549500667087.pdf>。

機即時通訊用戶規模為 5.4 億，使用率為 91%，較 2014 年底提升 6.4 個百分點，⁷ 在智慧型手機各類應用中排名保持第一。由此可見智慧型手機的興起，確實改變中國大陸網民網絡使用行為。然而就在網民樂此不疲「刷」手機、「刷」帖的同時，卻也刷出了中南海的國家安全疑慮。

參、網絡輿論對中共國家安全威脅

網絡輿論係指網絡使用者藉由網際網絡網所提供的虛擬平臺，針對特定社會熱點亦或網絡話題所引起之認知、態度、情感與行為之集合，這些意見會隨著事件不斷演進而動態變化，因而網絡輿論具有內容感染性、現實互動性與意見多元性等特色。⁸ 中國大陸網絡輿論的主要平臺約略可區分為網絡論壇 /BBS、網絡新聞跟帖、維權網站、網絡微博以及手機即時通訊等幾種類型。各類型之間訊息傳遞與流動的方式並不一致，也突顯出網絡輿論多元傳遞的特性。

中國大陸網絡論壇初始可追溯至 90 年代「水木清華」BBS 論壇、「體育沙龍」，⁹ 目前中國大陸網絡論壇約有 130 多個，而強勢引導網絡輿論的則有「天涯社區」、「中華網」、「強國論壇」、「搜狐社區」、「騰訊論壇」、「新浪論壇」等。網絡論壇特性在於網友可針對不同議題進行意見交流，促使虛擬的公共輿論空間逐漸成形。維權網站的興起則源於中國大陸公民爭取權益和司法救助之需求，由於中國大陸消費者維權與司法救助機制仍在發展中，公民轉而透過網絡維權的方式進行舉報與發聲。例如消費者維權、律師維權、農民工維權等網站不勝枚舉。另外智慧型手機的發展則催化微博與手機即時通訊軟體的勃興，形塑出虛擬公共輿論空間中的意見領袖。例如中國社科院在 2013 年 12 月 26 日發布的《社會藍皮書：2014 年

⁷ 中國互聯網資訊中心，「第 36 次中國互聯網發展狀況統計報告」。

⁸ 王國華、曾潤喜、方付建，解碼網絡輿情（北京：華中科技大學出版社，2011 年 9 月），頁 1-2。

⁹ 胡泳，「中國網絡論壇的源與流」，新聞戰線（北京），2010 年 4 月，頁 16-18；轉引自國安民，「中共網絡普及化對政治民主化之影響評估」，醒吾學報（第 43 期，2011 年 1 月），頁 75-76。

中國社會形勢分析與預測》，稱大陸 103 家網站的微博帳號已達 12 億個，其中約 300 名「意見領袖」主導網絡議題，在突發事件和公共議題上頗具影響力，其中有近三分之一約 120 人有體制內經驗，另有 29 人為中共黨政軍系統出身。¹⁰ 除此之外，隨著虛擬公共空間的興起，「大 V」、「網絡公關公司」、「網絡水軍」等新興網絡群體也趁勢竄起，網絡資訊的迅速轉載與流通，伴隨而來的是網絡謠言的氾濫與渲染問題。¹¹ 簡言之，一股網絡輿論暗流正逐步侵蝕中共的統治基礎。

支撐中共後極權黨國體制統治基礎的三大支柱，分別是軍隊系統的槍桿子、政法與情治系統的刀把子、以及意識形態與媒體的筆桿子。中共對於後者的掌控，體現在「黨管媒體」的原則上，媒體必須服膺於「黨性原則」，為黨喉舌。¹² 然而，中國大陸網際網絡的迅速發展，卻對中共「黨管媒體」的鐵律以及輿論控制造成嚴厲挑戰。網絡匿名性、即時性與去中心化的特質，削弱中共對於網絡資訊與網絡媒體的控制能力。甚至在中共的認知中，網絡空間也成為境外敵對勢力得以滲透的縫隙，藉由網絡輿論的操縱企圖和平演變或破壞社會穩定。¹³ 網絡輿論對於中共政權的安全威脅，主要體現在政治安全以及文化安全兩面向。其特殊意義在於雖然舉世國家或政府皆會面臨網絡輿論對執政當局的挑戰，但民主國家政權輪替機制的常態化，網絡輿論並不會造成動搖國本的態勢。然而特別在類似中共此種後極權黨國體制的政權中，網絡輿論即時、匿名、開放的傳播特質，容易對其政治控制以及意識形態法統造成鬆動，或者對其政權造成和平演

¹⁰ 「社科院：300 大 V 主導 12 億微博用戶」（2012 年 12 月 27 日），2015 年 6 月 8 日瀏覽，<http://news.hk.msn.com/gcr/%e7%a4%be%e7%a7%91%e9%99%a2300%e5%a4%a7v%e4%b8%bb%e5%b0%8e12%e5%84%84%e5%be%ae%e5%8d%9a%e7%94%a8%e6%88%b6>。

¹¹ 宋筱元，「中國大陸嚴打『網絡水軍』的意義」，*展望與探索*（第 11 卷第 10 期，2013 年 10 月），頁 39-41。

¹² 黨性原則係指共產黨員在必須遵循黨的領導與路線，據以約束全體黨員之行為規範。關於黨管媒體與黨性原則的討論請參見：寇建文、梁書瑗，「中共領導人權力消長在黨報新聞照片上的呈現」，*政治科學論叢*（第 38 期，2008 年 12 月），頁 38-43。

¹³ 2013 年 9 月 16 日《求是》雜誌刊登一篇名為「不會坐視敵對勢力利用網絡『扳倒中國』」的文章，文中表示 2009 年新疆烏魯木齊「7.5 事件」，是境外民族分裂勢力通過互聯網編造、傳播虛假信息引起的，藉此說明網絡謠言對社會穩定和國家安全的危害。

變之可能，因而必須傾國家力量應處。

根據圖 1 顯示，就在 2009 年 3G 開通與新浪微博成立之後，中國大陸微博與手機即時通訊用戶逐年飆高。值得注意的是，也正從 2009 年開始，中共中央黨政高層在公開談話中陸續將網絡輿論定調為國家安全層次的問題。打響第一槍的是 2009 年 11 月，時任國務院新聞辦公室主任的王晨，在〈第九屆中國網絡媒體論壇〉演講，即要求：「媒體必須從國家安全、資訊安全、文化安全的高度，積極應對網絡安全的挑戰，切實把提高網上輿論引導能力作為維護網絡安全的重大舉措。」¹⁴ 爾後中共政法委書記孟建柱在 2009 年 12 月 1 日時任公安部部長時，於《求是》雜誌發表〈著力強化五個能力建設 提升維護穩定水平〉長篇文章，文中強調：「中國大陸互聯網已成為反華勢力進行滲透破壞、放大破壞能量的重要手段，給公安機關維護國家安全和社會穩定帶來了新挑戰，¹⁵ 要求公安部門要善用互聯網正確引導網絡輿論。」

2013 年中共總書記習近平的「819 講話」特別點名網絡輿論作為整治重點。習於 2013 年 8 月 19 日在「全國宣傳思想工作會議」上強調，「對於惡意攻擊中共的領導、攻擊社會主義制度、歪曲黨史國史、造謠生事言論的一切微博、手機簡訊、網絡討論區等新媒體皆不得為之提供方便。」習在講話中亦指出：「網際網絡已成為輿論鬥爭的主戰場，要敢抓敢管，敢於亮劍，對網絡意見領袖，要加強教育引導。」習甚至表示，針對網絡鬥爭，要講究戰略戰術，精心組織力量反擊，建設一支強大網軍。¹⁶ 習近平的「819 講話」，承襲了江澤民時期就把網絡輿論當成鬥爭陣地的一貫思維，緊接著於同年 11 月 15 日，習在關於《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》的說明，第一次由黨的總書記將網絡輿論定調為國

¹⁴ 「王晨：網絡媒體要擔負起維護網絡安全的責任」（2009 年 11 月 24 日），2015 年 6 月 8 日瀏覽，〈中國網〉，http://big5.china.com.cn/news/txt/2009-11/24/content_18943662.htm。

¹⁵ 「孟建柱：公安部門要善用互聯網 正確引導網絡輿情」（2009 年 12 月 1 日），2015 年 6 月 8 日瀏覽，〈華夏經緯網〉，<http://big5.huaxia.com/xw/dlxw/2009/12/1660127.html>。

¹⁶ 「習近平要建設強大網軍」（2013 年 11 月 6 日），2015 年 6 月 8 日瀏覽，〈星島日報〉，<http://std.stheadline.com/yesterday/chi/1106eo01.html>。

家安全威脅。¹⁷ 習表示：「網絡和訊息安全牽涉到國家安全和社會穩定，是中共面臨的新的綜合性挑戰，特別是面對傳播快、影響大、覆蓋廣、社會動員能力強的微博、微信等社交網絡和即時通訊工具用戶的快速增長，如何加強網絡法制建設和輿論引導，確保網絡訊息傳播秩序和國家安全、社會穩定，已經成為擺在中共面前的現實突出問題。¹⁸」

表 1 近年中共中央黨政幹部關於網絡輿論的相關發言

日期	發言人	發言重點
2009.11.25	國務院新聞辦公室主任王晨於第九屆中國網絡媒體論壇談話	網絡媒體必須適應形勢的新變化新要求，從國家安全、資訊安全、文化安全的高度，積極應對網絡安全的挑戰…把提高網上輿論引導能力作為維護網絡安全的重大舉措。
2009.12.01	公安部長孟建柱在《求是》雜誌發表〈著力強化五個能力建設 提升維護穩定水平〉文章	中國大陸互聯網已成為反華勢力進行滲透破壞、放大破壞能量的重要手段，給公安機關維護國家安全和社會穩定帶來了新挑戰，要求公安部門要善用互聯網正確引導網絡輿論。
2010.01.14	國務院新聞辦公室主任王晨談網絡安全	要切實把提高網上輿論引導能力作為維護網絡安全的重大舉措。
2011.10.20	周永康在中央政法委全體會議談話	把維護文化安全作為維護國家安全的重要任務…要完善政法輿論引導機制，及時回應社會關切，提高政法輿論引導水準。
2012.04.09	中國互聯網協會抵制網絡謠言倡議書	特別是最近網絡謠言的傳播成為一大社會公害，嚴重侵犯公民權益，損害公共利益，也危害國家安全和社會穩定。

¹⁷ 類似觀點請參見：王信賢，「中國大陸社會矛盾、挑戰與影響」，發表於中共「十八屆三中全會」政策取向意涵與影響評估學術研討會（臺北：亞太區域發展暨治理學會，2013年），頁90~94。

¹⁸ 「習近平：關於《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》的說明」（2013年11月15日），2015年6月8日瀏覽，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2013/1115/c1001-23559327-2.html>。

2013.03.09	吳邦國向十二屆全國人大一次會議作常委會工作報告	圍繞加強和創新社會管理，促進社會和諧穩定。為推進網絡依法規範有序運行，保護公民個人及法人電子資訊安全，作出關於加強網絡資訊保護的決定。…確立網絡身份管理制度，明確網絡服務提供者的義務和責任，並賦予政府主管部門必要的監管手段。常委會的決定對促進社會和諧，維護國家安全 and 政治穩定，確保國家長治久安具有重要意義。
2013.8.19	習近平在「全國宣傳思想工作會議」講話	對於惡意攻擊中共的領導、攻擊社會主義制度、歪曲黨史國史、造謠生事言論的一切微博、手機簡訊、網絡討論區等新媒體皆不得為之提供方便。…互聯網已成為輿論鬥爭的主戰場，要敢抓敢管，敢於亮劍，對網絡意見領袖，要加強教育引導。…針對網絡鬥爭，要講究戰略戰術，精心組織力量反擊，建設一支強大網軍。
2013.09.17	國家互聯網資訊辦公室主任魯煒	把網上輿論工作作為重中之重，是確保國家安全和意識形態安全的重大決策。
2013.11.15	中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定	健全堅持正確輿論導向的體制機制。健全基礎管理、內容管理、行業管理以及網絡違法犯罪防範和打擊等工作聯動機制，健全網絡突發事件處置機制，形成正面引導和依法管理相結合的網絡輿論工作格局。
2013.11.15	習近平關於十八屆三中全會決定的說明	特別是面對傳播快、影響大、覆蓋廣、社會動員能力強的微客、微信等社交網絡和即時通訊工具用戶的快速增長，如何加強網絡法制建設和輿論引導，確保網絡資訊傳播秩序和國家安全、社會穩定，已經成為擺在我們面前的現實突出問題。

資料來源：2007-2013 年《人民日報》每日新聞，作者自行整理。

肆、「中國特色」的網絡輿論管理

一、中共的網絡管理思維

中共的網絡管理思維奠基於黨國中心的治理邏輯，強調黨國主導下積極利用、科學發展、依法管理、確保安全，目的在維護國家網絡空間主權的完整，以及國家能力在網絡空間管制上的順利施展。從《中國互聯網狀況白皮書》以及近期中共《國家安全法》、等文件中，可以了解其網絡輿論的管理思維。

2010年6月8日大陸國務院新聞辦公室發布的《中國互聯網狀況白皮書》，對於上述中共網絡管理思維有較為系統化地闡述。白皮書〈前言〉申明中共基本網際網絡政策乃積極利用、科學發展、依法管理、確保安全。在第四節〈管理互聯網的基本原則與實踐〉中，強調中共政府在網際網絡管理中發揮主導作用，同時也主張合理運用技術手段遏制互聯網上違法訊息傳播，遏制違法訊息對國家安全、社會公共利益和未成年人的危害。在第五節〈維護互聯網狀況安全〉中表示，有效維護網際網絡安全是中國大陸網際網絡管理的重要範疇，是保障國家安全、維護社會公共利益的必然要求。網際網絡是國家重要基礎設施，中國大陸境內的網際網絡屬於中共主權管轄範圍，中共的網絡主權應受到尊重和維護。¹⁹

另外一份重要文件是中共於2015年7月1日頒布的《中華人民共和國國家安全法》。在第二十六條：「國家建設國家網絡與資訊安全保障體系，提升網絡與資訊安全保護能力，加強網絡和資訊技術的創新研究和開發應用，實現網絡和資訊核心技術、關鍵基礎設施和重要領域資訊系統及資料的安全可控；加強網絡管理，防範和依法懲治網絡攻擊、網絡竊密、散佈違法有害資訊等網絡違法犯罪行為，維護國家網絡空間主權、安全

¹⁹ 「中國的互聯網狀況」（2010年6月8日），2015年6月8日瀏覽，《中央政府門戶網站》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2010-06/08/content_1622866.htm。

發展利益。」²⁰ 上述條文將 2010 年《中國互聯網狀況白皮書》中關於網絡空間主權的概念加以法律化，成為國家安全在網絡領域的保障標的。同時以加強網絡管理，防範和依法懲治網絡攻擊、網絡竊密、散佈違法有害資訊等網絡違法犯罪行為，作為維護國家網絡空間主權的必要手段。所謂「防範和依法懲治散佈違法有害資訊等網絡違法犯罪行為」實際上即是承續《中國互聯網狀況白皮書》第四節中「合理運用技術手段遏制互聯網上違法訊息傳播，遏制違法訊息對國家安全、社會公共利益和未成年人的危害。」的方針，作為中共《國家安全法》之規範對象。又參照表一從時間序列的演化觀察，中共國家安全法中關於網絡輿論的相關規範，象徵著將其最高領導人意志與談話轉換為正式法律依據，明文將網絡輿論問題提升至國家安全層次的應處思維與政策作為。

二、中共的網絡輿論管理機制

中共黨國中心與政府主導的網絡管理思維，完全體現在其對網絡輿論的管理機制安排上。雖然中共中央與地方相關黨政部門皆或多或少涉入輿論監測工作，但仍可由黨的系統、國務院系統、以及社會部門等面向來觀察參與其中的各主要行為者。

在黨的系統部分，主要行為者是中共中央宣傳部及其轄下的輿論資訊局、網絡新聞處、人民網等單位。習近平上臺後更於 2014 年中共十八屆三中全會所提出之《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》後，成立「中央網絡安全和訊息化領導小組」，²¹ 作為中共中央網絡安全問題決策和議事協調機構，習近平自己擔任組長，中央政治局常委李克強和劉雲山為副組長。

在國務院系統方面，「國家互聯網訊息辦公室」（簡稱國信辦）於 2011 年 5 月在「國務院新聞辦公室」（簡稱國新辦）掛牌成立，為正部級

²⁰ 「國家安全法（草案二次審議稿）」全文，2015 年 6 月 8 日瀏覽，《中國人大網》，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2015-05/06/content_1935766.htm。

²¹ 王佳煌，「淺析中國大陸的網絡監控政策」，展望與探索月刊（第 12 卷第 12 期，2014 年 12 月）。

單位，原本與國新辦以及「中共中央對外宣傳辦公室」為黨政合一的一套人馬三塊招牌。²² 後於 2013 年 5 月中共宣傳系統進行人事改組，國信辦與國新辦正式分家。國信辦主要職責為管理和引導網際網絡訊息傳播，加強和推動網際網絡訊息傳播的法制建設等相關事務，為中共網絡輿論治理核心角色，其中第五局（網絡新聞協調局）負責網絡輿論監控的主要業務。另外，公安部則是擔負執法與監控角色，轄下網絡安全保衛局利用「金盾工程」，²³ 對網絡輿論的傳播進行監控，並且與政法系統的其他單位共同進行打擊網絡謠言等犯罪偵查。

在社會部門方面，與中共當局關係密切的「中國互聯網協會」，是主要參與其中的行為者。中國互聯網協會成立於 2001 年 5 月，成員涵蓋網際網絡行業的網絡運營商、服務供應商、設備製造商、系統集成商以及科研、教育機構等 70 多個網際網絡從業單位，名義上是中國大網際網絡行業及與網際網絡相關的企事業單位自願結成全國性非營利社會組織，實際上則為中共所掌控，²⁴ 配合中共進行網絡輿論管理。例如 2012 年 4 月 9 日中國互聯網協會發布抵制謠言倡議，2013 年 8 月 10 日，國家互聯網國信辦公室、中國互聯網協會等單位邀集網絡大 V 所舉辦的「網絡名人社會責任論壇」，就網絡輿論「七條底線」達成共識。²⁵ 「七條底線」包含法律法規底線、社會主義制度底線、國家利益底線、公民合法權益底線、社會公共秩序底線、道德風尚底線和資訊真實性底線。藉由「七條底線」的宣示，昭告網絡倡議者所應自我審查的言論尺度。而透過「網絡名人社會責

²² 「外宣辦、國新辦、國信辦 三塊牌一家門」（2013 年 5 月 10 日），2015 年 6 月 8 日瀏覽，《旺 e 報網絡要聞》，<http://www.want-daily.com/portal.php?mod=view&aid=72837>。

²³ 「金盾工程」是一個規模龐大的高科技公安體系，這套網絡監控系統結合資料庫和監視網絡的綜合體，中共自 1998 年起開始相關建置工作，於 2003 年 9 月正式啟動建置，至 2008 年底完成。「中國佈金盾監控全民」（2008 年 12 月 9 日），2015 年 6 月 8 日瀏覽，《自由時報》，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/dec/9/today-t1.htm>。

²⁴ 例如國信辦負責網絡輿情業務的網絡新聞協調局長劉正榮，曾兼任中國互聯網協會新聞資訊服務工作委員會主任一職，負責該協會下設的「違法和不良信息舉報中心」業務。

²⁵ 「中國互聯網協會發出「積極傳播正能量，堅守『七條底線』」的倡議」（2013 年 8 月 16 日），2015 年 6 月 8 日瀏覽，《中國互聯網協會》，<http://www.isc.org.cn/zxzx/xhdt/listinfo-27187.html>。

任論壇」這樣的形式展現，亦彰顯出在法律之外，以軟性約束力對網絡意見領袖的收編運用。

伍、中共的網絡輿論管理策略

一、以法治網

(一) 推動網絡實名制的深化

中共原有關於網絡實名制之規範主要規定於 2000 年國務院公布的《互聯網訊息服務管理辦法》，²⁶ 以及 2005 年訊息產業部公布的《非經營性互聯網訊息服務備案管理辦法》等規定上。²⁷ 根據上揭法規，原本規範對象主要是網站業者、電子郵件服務商與網吧等，而移動通訊網絡興起之後，進而將此落實在網絡論壇以及手機即時通訊用戶之上。

2011 年 11 月初，中共先關閉 206 個屬於新浪、搜狐、網易及騰訊的微博帳戶，嗣後北京市政府旋即推出《北京市微博客發展管理若干規定》，²⁸ 要求微博用戶必須註冊真實身分，採「後臺實名，前臺自願」方式發言。隨後各地方紛紛跟進。2012 年 3 月開始，中國大陸各大網際網絡入口網站，諸如《新浪》、《搜狐》、《網易》、《騰訊微博》的用戶必須以真實身分註冊。2012 年底中共全國人大常委會通過《關於加強網絡訊息保護的決定》，²⁹ 於第六條中規定「網絡服務提供者為用戶辦理網站接入服務，辦理固定電話、行動電話等入互聯網手續，或者為用戶提供訊息發布

²⁶ 「互聯網信息服務管理辦法」(2004 年 11 月 30 日)，2015 年 6 月 8 日瀏覽，《人民網》，<http://www.people.com.cn/BIG5/14677/40759/41274/3022437.html>。

²⁷ 「非經營性互聯網信息服務備案管理辦法」(2005 年 2 月 8 日)，2015 年 6 月 8 日瀏覽，《國務院公報》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_93018.htm。

²⁸ 「北京市微博客發展管理若干規定」第九條規定，任何組織或者個人註冊微博客賬號，製作、複製、發布、傳播資訊內容的，應當使用真實身分資訊，不得以虛假、冒用的居民身分資訊、企業註冊資訊、組織機構代碼信息進行註冊。

²⁹ 全國人大常務委會，「關於加強網絡信息保護的決定」(2013 年 1 月 7 日)，2015 年 6 月 8 日瀏覽，《中國共產黨新聞》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2013/0107/c64139-20121546.html>。

服務，應當在與用戶簽訂協議時，要求用戶提供真實身份訊息。」，要求電信與網絡用戶須以真實身分註冊。僅允許前臺匿名。

2013 年 7 月，中共工信部發布《電話用戶真實身份訊息登記規定》，³⁰ 根據此一《規定》，用戶辦理固定電話裝機、移機、過戶，行動電話開戶、過戶、開通網絡等，應當要求用戶出示有效證件、提供真實身分訊息，用戶拒絕出示有效證件，電信業務經營者不得為其辦理入網手續。《規定》中更明文指出，倘電信業者有怠忽職守或未盡監督情事，恐招致刑責。

2014 年 8 月，中共國家互聯網資訊辦公室發布被網民稱為「微信十條」的《即時通信工具公眾資訊服務發展管理暫行規定》，³¹ 在第六條明文規定即時通訊軟體供應商應當按照「後臺實名、前臺自願」的原則，要求即時通訊用戶以真實身份認證後並註冊帳號。而即時通訊用戶註冊帳號時，應承諾遵守法律法規、社會主義制度、國家利益、公民合法權益、公共秩序、社會道德風尚和訊息真實性等「七條底線」。此一規定係將 2013 年原針對網絡大 V 而來的「網絡名人社會責任論壇」上的倡議明文入法，訴求對象擴及一般手機網民。

同時亦於第七條規定即時通訊用戶若開設公眾帳號，應通過軟體供應商審核，並向主管部門分類備案。且僅有新聞單位、新聞網站開設的公眾帳號可以發布、轉載時政類新聞，而取得網絡新聞訊息服務資格的非新聞單位開設的公眾帳號可以轉載時政類新聞，其他公眾帳號未經批准不得發布、轉載時政類新聞。簡言之，中國大陸網民若未具備上述前兩種資格，不得於自身即時通訊帳號上發布、轉載或者評論時政新聞，否則即有違法之虞。

³⁰ 「中華人民共和國工業和信息化部令第 25 號」（2013 年 7 月 16 日），2015 年 6 月 8 日瀏覽，《國務院公報》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2473882.htm。

³¹ 「即時通信工具公眾信息服務發展管理暫行規定」（2014 年 8 月 7 日）2015 年 6 月 8 日瀏覽，《中國政府網》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2014-08/07/content_2731606.htm。

2015 年 3 月 1 日，中共國家互聯網資訊辦公室新發布的《互聯網用戶帳號名稱管理規定》正式施行，根據《規定》，包括博客、微博、即時通訊軟體（包括微信、QQ、Skype 等）、論壇、百度貼吧、跟帖評論等各類網絡平台，凡是涉及網際網絡和手機訊息服務中註冊或使用的帳號，都要實行「後台實名、前台自願」。³² 中共當局亦劃出「九大禁區」，強調任何機構或個人註冊和使用的網絡用戶帳號名稱，不得有違反憲法或法律法規規定；危害國家安全，洩露國家秘密，顛覆國家政權，破壞國家統一；損害國家榮譽和利益的，損害公共利益；煽動民族仇恨、民族歧視，破壞民族團結；破壞國家宗教政策，宣揚邪教和封建迷信；散布謠言，擾亂社會秩序，破壞社會穩定；散布淫穢、色情、賭博、暴力、兇殺、恐怖或者教唆犯罪；侮辱或者誹謗他人，侵害他人合法權益；含有法律、行政法規禁止的其他內容等九項限制。

從「七條底線」、「微信十條」、到「九大禁區」，可以發現中共一方面反覆宣示黨國所劃定之網絡輿論紅線，另一方面也逐步擴大規範對象到網民使用率最高的網絡平台上，例如 2012 年以前主要規範對象係訴諸網絡論壇，而當 2013 年之後智慧型手機逐漸成為使用率最高之載體後，安裝於手機上的即時通訊軟體也立刻成為規範標的。

（二）政法刀把子揮向網絡輿論

除了網絡實名制的運用，中共也利用將網絡謠言入罪的刑罰手段箝制網絡輿論。2013 年 9 月，大陸最高人民法院與最高人民檢察院公布《關

³² 「中共網絡恐怖時代微博聊天可作證供」（2015 年 2 月 5 日），2015 年 6 月 8 日瀏覽，《蘋果日報》，<http://hk.apple.nextmedia.com/international/art/20150205/19029818>。

於辦理利用訊息網絡實施誹謗等刑事案件適用法律若干問題的解釋》，³³ 在第二條中明文規定網絡誹謗訊息實際被點擊、瀏覽次數達到五千次以上，或者被轉發次數達到五百次以上，即符合大陸《刑法》第二四六條誹謗罪構成要件中的「情節嚴重」之情形，據以追究刑事責任。值得注意的是，根據上揭誹謗罪條文後段，此一條文係以告訴乃論為原則，而倘若毀謗行為係符合嚴重「危害社會秩序和國家利益」之情狀時，則必須例外的提起公訴。因之，在《解釋》的第三條即將「引發群體性事件、引發公共秩序混亂、引發民族或宗教衝突、誹謗多人造成惡劣社會影響、損害國家形象嚴重危害國家利益、造成惡劣國際影響、其他嚴重危害社會秩序和國家利益」等七種情狀嵌入所謂「嚴重危害社會秩序和國家利益」之中。根據此一標準，任何負面訊息都可能因為被判斷為符合上述情狀而遭到公訴，因而引發箝制網絡言論自由之爭議。³⁴

與上述兩高解釋相互呼應的具體行動首先是從 2013 年 5 月開始，中共國家互聯網訊息辦公室即在中國大陸境內全面打擊利用網際網絡造謠和故意傳播謠言行為，繼而在 2013 年 6 月至 12 月間大陸公安部所亦發動一波由其統一部屬的「中華人民共和國集中打擊整治網絡違法犯罪專項行動」。其主要內容是重點打擊網絡違法犯罪；整頓互聯網安全管理秩序；建立打擊網絡違法犯罪長效機制，包括中共官方所稱的網絡謠言、網絡賣淫、網絡傳銷和網絡敲詐勒索等。上述行動關閉一批微博名人帳號，如

³³ 中共兩高院的司法解釋權源於 1981 年中共第五屆全國人大常委會第 19 次會議通過的《關於加強法律解釋工作的決議》第二條規定：「凡屬於法院審判工作中具體應用法律、法令的問題，由最高人民法院進行解釋。凡屬於檢察工作中具體應用法律、法令的問題，由最高人民檢察院進行解釋。最高人民法院和最高人民檢察院的解釋如果有原則性的分歧，報請全國人民代表大會常務委員會解釋或決定。」嗣後，最高人民法院發布之《關於司法解釋工作的規定》規定最高人民法院發布的司法解釋，具有法律效力。《最高人民檢察院司法解釋工作規定》也規定最高人民檢察院制定並發布的司法解釋具有法律效力。朱孝清，「司法解釋的效力範圍」（2010 年 9 月 27 日），2015 年 6 月 8 日瀏覽，《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/12830201.html>。

³⁴ 宋筱元，「中國大陸嚴打『網絡水軍』的意義」，頁 41-42。

「薛蠻子」等網絡大 V。³⁵ 此外，號稱「水軍領袖」的網絡名人如：「秦火火」、「立二拆四」等人，也因涉嫌尋釁滋事罪和非法經營罪被北京警方刑事拘留。其他如「網絡知名爆料人」周祿寶也於 7 月底因涉嫌敲詐勒索和編造虛假恐怖資訊被警方抓獲。除上述成果之外，許多地方如：衡陽、深圳、上海等地警方也紛紛發動，進行嚴打水軍的行動，破獲多家「網絡行銷公司」及逮捕多位網絡大 V。³⁶

又如於 2015 年 6 月，大陸公安部為加強網絡輿論管制，在包括北京、上海、天津、廣東、重慶和江蘇等省市，部署首批五十個省市公安機關的「網警巡查執法」帳號，在各大網絡平台負責 24 小時網絡巡邏查處網絡各種違法犯罪訊息和有害訊息、制止網絡違法犯罪和網上不良言行、發布網絡犯罪案例和警示防範訊息、接受網民舉報網絡犯罪線索等四大任務。³⁷ 事實上大陸公安部門類似網警編制的網絡監控機制原本即存在已久，但此一行動象徵著網警身分在網際網絡上化暗為明，公開的在網際網絡上進行巡查。又其主要任務除了查處網絡犯罪之外，也包含制止網上「不良言行」，對網際網絡上的輿論形成具有嚇阻作用。另外中共近來也逐步掃蕩網絡翻牆軟體，例如在今年 8 月約談著名翻牆軟體「GoAgent」與「Shadowsocks」之作者，關閉「翻牆路由器（fqrouter）」、「曲徑」、「紅杏」等翻牆軟體，藉此防止網民透過翻牆軟體傳遞以及接受外界網絡資訊。³⁸

（三）「網絡安全法」的立法

2015 年 6 月，中共第十二屆全國人大常委會第十五次會議初次審議

³⁵ 「2013 年國內十大信息安全熱點事件」（2014 年 8 月 7 日），2015 年 6 月 8 日瀏覽，《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2014/0807/c387081-25421419.html>。

³⁶ 「打擊網絡造謠傳謠將常態化，從大謠到水軍違法都處罰」（2013 年 8 月 30 日），2015 年 6 月 18 日瀏覽，《華夏經緯網》，<http://big5.huaxia.com/xw/rmdj/2013/8/30/3508273.html>。

³⁷ 「加強對輿論管控，大陸創 50 個網警帳號」（2015 年 6 月 1 日），2015 年 6 月 18 日瀏覽，《聯合影音》，<https://video.udn.com/news/324188>。

³⁸ 「中國嚴控『內聯網』欲治罪翻牆業者」（2015 年 8 月 27 日），2016 年 1 月 10 日瀏覽，《端》，<https://theinitium.com/article/20150828-china-greatfirewall1/>。

《中華人民共和國網絡安全法（草案）》。《網絡安全法草案》共七章六十八條，主要內容包括中共關於維護網絡主權和戰略規劃、保障網絡產品和服務安全、保障網絡運行安全、保障網絡數據安全、保障網絡訊息安全、監測預警與應急處置、網絡安全監督管理體制等內容。除了在草案第二條重申網絡空間主權之概念外，也在第六條明定國家網信部門（國家互聯網信息辦公室）負責統籌協調網絡安全工作和相關監督管理工作。而對於網絡輿論管理相關之立法，係於第二十條再次確立原已規定於諸多網絡管理法規之網絡實名制，在二十三條則強調基於國家安全與犯罪偵查之需，網絡營運者對於偵查機關之協助義務。同時於第四十條明確規範網絡運營者處置違法訊息傳遞並向有關主管部門報告之義務，亦於第四十三條賦予賦予有關主管部門處置、阻斷違法訊息傳播之權力。並於四十四至五十條律定網絡安全監測預警和應急制度。³⁹ 雖然《網絡安全法草案》尚在立法階段，但待日後正式發布，將意味著習近平主政以來對於相關網絡管理機制、法規與政策之彙總，就相關管理機制、配套法令與網絡監測應處制度做一總括式立法，以為未來中共網絡管理提供合法性基礎。

二、正面輿論引導

（一）為黨喉舌：網絡評論員的興起

網絡評論員又名為「五毛黨」，係指受雇於中共行政部門，以網絡發表評論以求達到影響、引導和製造網絡輿論。別稱「五毛黨」則起因於遽聞網絡評論員每發一帖酬勞為人民幣五毛錢。⁴⁰ 中國大陸各地網絡評論員的主要職責任務在於引導網絡輿論，消除當地各種事件對中共官方形象造成的負面影響，以維護中共的政治安全與意識形態安全。事實上，除了既有扮演為黨國喉舌的網絡評論員之存在，近年來更興起一股網絡輿論分析

³⁹ 「網絡安全法（草案）全文」（2015年7月10日），2015年8月1日瀏覽，《人大新聞網》，<http://npc.people.com.cn/BIG5/n/2015/0710/c14576-27285052.html>。

⁴⁰ 「習近平捧網絡五毛黨惹民憤」（2014年10月17日），2015年6月8日瀏覽，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20141017003069-260409>。

師的風潮，作為中共官方系統性的探求分析網絡輿論之利器。

(二) 替領導看網：網絡輿論分析師的出現

網絡輿論分析師是指 中共各級黨政機構、企事業單位以及個人提供網際網絡訊息監測、分析和諮詢服務之職業，中國大陸目前約有兩百多萬人從事此一職業，中國大陸經濟社會學者何清漣形容網絡輿論分析師是中共「維穩產業」的一環。⁴¹ 2003 年「孫志剛事件」颯起的一連串網絡輿論風波，使得中國大陸媒體稱之為「網絡媒體元年」。「孫志剛事件」掀起的網絡輿論沸騰，導致中共國務院前所未見的迅速廢除《城市流浪乞討人員收容遣送辦法》作為回應。⁴² 而 2007 年至 2009 年以來年中國大陸又相繼發生諸如「山西黑磚窯」、「華南虎」、「重慶最牛釘子戶」、「躲貓貓」、「湖北鄧玉嬌」等大規模網絡輿論事件，迫使中共各級政府一一接招，也突顯出中共黨政部門對於網絡輿論風向掌握與應處措施之不足，⁴³ 隨後即出現網絡輿論分析師，負責收集分析網絡輿論。

網絡輿論分析的流程首先進行網絡輿論選題，之後進行搜尋抽樣，接續提出分析報告，最後進行輿論研判與應處。在網絡輿論選題部分主要是在網絡論壇、新聞網站、微博等平台上，針對災難事件、公衛事件、社會安全等突發議題進行篩選過濾，而篩濾的標準係就相關議題之新聞性、敏感性與威脅性進行評比。待確立選題之後，即進入輿論搜尋抽樣階段。網絡輿論分析師搜尋方式主要使用百度、Google 等蒐索引擎進行蒐集，亦運用「網絡蜘蛛」(Web spider) 技術，抓取各類形式的網絡輿論，藉此將特定關鍵字詞有關資訊蒐羅其中，並且能夠顯示和此一字詞有關的所有訊息、評論。監測軟體亦能自動進行分類統計與排序、繪製圖表，也能追

⁴¹ 「何清漣：網絡輿情分析：用稅收殘害納稅人的新產業」(2013 年 10 月 9 日)，2015 年 6 月 8 日瀏覽，《美國之音》，<http://www.voachinese.com/content/heqinglian-tax-china-20131005/1763791.html>。

⁴² 胡泳，「網絡『輿論場』在中國的興起及其作用探討」，《傳媒透視》，http://www.rthk.org.hk/mediadigest/20090415_76_122220.html。

⁴³ 人民輿情監測室著，如何應對網絡輿情—網絡輿情分析師手冊（北京：新華出版社，2011 年 11 月），頁 1-3。

蹤特定輿論提出預警。最後則是提出關於輿論週期、民意走勢以及政府應處指標等內容之分析報告。⁴⁴

中國大陸網絡輿論分析機構的發展可分為四大類別。第一類是由軟體公司與市場調查公司成立，不僅有商業性質的市調服務，也涉足網絡輿論監測領域。第二類則是由主流媒體成立的輿論監測機構，例如人民網於 2008 年成立網絡輿論監測室，訓練網絡輿論分析師，定期編輯《網絡輿論》供中共黨政機關內部參考之用。第三類則是由學術機構所成立的網絡輿論研究單位，例如中國人民大學輿論研究所、中國傳媒大學網絡輿論研究所等。最後則是由中共黨政與情治部門自行成立的網絡輿論監測單位。⁴⁵

為了因應上述網絡輿論監測機構大量的專業人力需求，2012 年中共國務院工信部「電子科學技術情報研究所網絡輿論研究中心」增加網絡輿論技能水準項目，並對考試合格者發給證書。2013 年 9 月，中共國務院人力資源和社會保障部「中國就業培訓技術指導中心」(CETTIC) 與人民網合作啟動網絡輿論分析師職業培訓計劃，網絡輿論分析師納入職業培訓項目，培訓內容包括輿情分析和研判方法、輿情危機處理與應對等課程，⁴⁶ 參加培訓並考試合格者可以獲得人社部頒發《網絡輿論分析師職業培訓合格證》，做為「替領導看網」的職業憑證。

陸、結論

綜言之，由於智慧型手機的普及導致移動通訊網絡世代來臨，進而促進微博和即時通訊工具用戶的快速增長，產生諸多挑戰中國大陸社會穩定與中共意識形態法統的問題，使中共當局對網絡輿論的憂慮逐漸升高，最

⁴⁴ 人民輿情監測室著，「網絡『輿論場』在中國的興起及其作用探討」，頁 37-132。

⁴⁵ 人民輿情監測室著，「網絡『輿論場』在中國的興起及其作用探討」，頁 10-11。

⁴⁶ 「人社部官員認為很多輿情分析人員缺少專業素養」(2013 年 9 月 8 日)，2015 年 6 月 18 日瀏覽，〈中國共產黨新聞網〉，<http://renshi.people.com.cn/n/2013/0908/c139617-22845476.html>。

終將之上綱至國家安全威脅層次，進而提出以加強網絡法制建設和輿論引導作為因應之道。

中共的網絡管理思維係將網絡空間視為國家主權的延伸，將網絡空間的管理視為確保國家安全的必要手段，因而堅持黨國強勢介入。然而與上一世紀所不同之處在於，中共政權面對科技變遷的迅速發展，開始學習在網絡空間中運用社會資源。

事實上從 90 年代迄今，中共未曾間斷發布各種網絡法規以進行網絡監控。習近平掌權之後，相關網絡管理法規更聚焦於網絡輿論的控制上。中共以法治網的實際操作係透過持續推動實名制深入網絡空間，以及將網絡輿論相關行為緊扣住刑事法律規範等兩種途徑，這部分仍然突顯既有黨國對社會控制「硬的一手」作風，而「軟的一手」則是表現在所謂正面引導輿論之上。

從網絡評論員到網絡輿論分析師的出現，可以發現中共正面引導網絡輿論的策略。網絡評論員與網絡輿情分析師恰好扮演中共黨國對於網絡輿論之間「收」、「放」兩種人員監測途徑，一方面藉由網絡評論員在網絡空間中進行陣地戰，爭奪輿論風向的主導權，同時對於不利官方的言論進行漂白消毒。另一方面網絡輿論分析師則透過網絡監測技術，大規模系統性蒐羅網絡輿論走勢，以利中共官方在實際政治生活中及時採取應處措施，將反對聲音扼殺於搖籃。

就習近平主政後中共對網絡輿論的管理機制與策略觀察，其規範更趨嚴密而手段也日益細膩。無論是以法治網抑或是正面引導輿論，目的皆在於防止網絡輿論逸脫於黨國設定的意識形態主旋律。目前中共網絡輿論整治重點已然落於手機即時通訊軟體之上，因為其更優於其他網絡載體的隱蔽性與即時回應性，除了能形成網絡輿論之外，也具備中共當局最無法容忍的迅速動員與串聯結社之功能，勢必為其日後大力整治之目標。