

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景

「風險」是指在未來發生、有著不確定後果的事件 (Farago, 1999)。而現代生活中有著各種不可預知的風險，舉凡環境污染、科技安全、疾病傳染、醫藥副作用等，再再都顯示出風險對人類生活的威脅；尤其當風險與環境和健康議題有關時，它所指涉的常是嚴重的負面後果，如健康和財產的損失。

近年來，公眾對環境和健康風險的關注，逐漸促使政府提供相關資訊，以回應公眾對風險的恐懼和疑問。在沒有即刻威脅時，政府就應與民眾溝通，幫助民眾做出與風險相關的適當決策；而當風險演變為危機時，政府才能火速應變，有效控制損失。

而台灣對疾病的預防，總是要等到疾病由風險變成危機後，整個機制才變得健全。不管是口蹄疫、腸病毒、還是讓人聞之色變的 SARS，都是到疫情已發展到不可收拾的危機之後，才積極地進行危機管理和溝通<sup>1</sup>。倘若政府能在疾病發展成危機之前，就先行進行風險管理與溝通，國內也無需付出如此沉痛的生命財產代價。而面對禽流感可能引爆的世界流感大流行的可能，政府是否有記取前幾次的慘痛教訓，事先進行風險管理與溝通，以防範於未然？

禽流感病毒以往只影響禽鳥，然而 1997 年香港卻首次傳出 H5N1 高病原性禽流感染人致死的病例，至此高病原性禽流感便是人畜共通的傳染病<sup>2</sup>，成為人畜公共衛生的威脅。香港政府當時以撲殺全港雞隻來控制疫情，惟該疫情仍於 2001、2002 以及 2003 年初不斷發生。據英國《新科學家》期刊引述衛生專家所言，此次肆虐亞洲的禽流感，可能是在 2003 年上半年，從中國大陸所蔓延開來<sup>3</sup>。

---

<sup>1</sup> 民國 86 年豬隻口蹄疫，農委會於 4 個月內撲殺 300 多萬頭豬，投注 150 億於防疫工作，預估造成 1700 億之經濟損失 (胡富雄，2004)。之後民國 87 年 8 月，農委會防疫檢疫局 (防檢局) 正式成立。另外，民國 87 年腸病毒爆發，約 300 多人感染，70 名幼童死亡，在輿論批評下，衛生署防疫處處長下台 (吳宜蓁，2000)。之後政府合併衛生署防疫處、預防醫學研究所、檢疫所三個單位，於民國 88 年 7 月成立衛生署疾病管制局 (疾管局)。至於重創台灣的 SARS，早在 2002 年 11 月就在大陸廣東蔓延，可是政府也是等到 2003 年 3 月中旬疾病入境後，才開始成立危機應變中心和準備配套方案 (吳宜蓁，2003)。

<sup>2</sup> 「禽流感」的全名是「家禽流行性感冒」(Avian Influenza；AI)，主要是感染禽鳥類的 A 型流感病毒，由 15 個 H 和 9 個 N 組成 135 種病毒亞型，依病毒強弱可分為「高病原性」和「低病原性」兩種。「低病原性禽流感」(如 H5N2、H1N3…) 多數只會感染禽鳥，且不一定會致死；但「高病原性禽流感」(集中在 H5 和 H7 型，如 H5N1、H7N7、H7N1…) 就對禽鳥有高致死率，其中的 H5N1 和 H7N7 甚至會傳染給人，造成人類死亡。1997 年香港卻首次傳出 H5N1 高病原性禽流感染 18 人，其中 6 人死亡。

<sup>3</sup> 由於眼見香港以撲殺的方式遏止疫情，中國農民擔心一旦爆發疫情，將遭受慘痛損失，於是開

自 2003 年 12 月中旬至 2004 年 3 月，南韓、日本、泰國、柬埔寨、寮國、中國、印尼等八國禽鳥陸續染上 H5N1 型的高病原性病毒；而 2004 年 7 月之後，越南、泰國、中國、馬來西亞、印尼又再度發生 H5N1 的疫情。在這兩波亞洲的疫情中，越南和泰國甚至證實有人類病例，根據世界衛生組織公佈的資料顯示，感染 H5N1 高病原性禽流感的人類確定病例有 45 例，其中已有 32 例死亡。

台灣在 2003 年年初第一波亞洲高病原性禽流感風暴中，是屬於 H5N1 型禽流感的「清淨區」，雞隻染上的 H5N2 型的低病原病毒並不會傳染給人，也不是法定傳染病<sup>4</sup>，而台灣也不是第一次在家禽身上檢驗出 H5N2 病毒<sup>5</sup>。然而在東北亞、東南亞先後淪陷，以及專家認為 H5N1 型禽流感病毒可能與人類流感病毒結合，變異成人傳人新型流感的可怕情況下，我國政府仍決定採取高規格的防疫措施，進行風險管理和溝通，在 H5N1 型的病毒未來襲前，全力防堵<sup>6</sup>。

中央防疫的兩大機關為行政院農委會和衛生署，兩部會在管理這波疫情風險時，關注的重點不太一樣。農委會主要在防範 H5N1 高病原性禽流感入侵，以免家禽產業受害；衛生署則擔心 H5N1 型病毒會傳染給人，甚至變異為人傳人。

農委會的動植物防疫檢疫局（防檢局）在 2003 年 12 月南韓爆發 H5N1 疫情時，便對該病進行嚴密監測，依檢疫條件禁止疫區禽鳥類及產品輸入。2004 年 1 月 8 日，農委會召開跨部會的「中央防治重要動物傳染病因應小組」會議，討論各部會防範禽流感入侵的分工。31 日還成立「高病原性家禽流行性感冒防治工作小組」，由相關中央部會、地方防疫機關、產業團體代表共同商議防疫措施。

除了中央的跨部會溝通之外，防檢局也加強與地方和產業團體之間的溝通。包括函請各分局加強檢疫措施；請緝私機關加強查緝走私等不法行為；要求各縣市動物防疫機關加強宣導與疫情訪視工作；請相關產業協會轉知家禽業者勿參訪

---

始為雞隻注射 H5N1 疫苗。然而疫苗的病毒與禽流感的病毒有些許差異，使得注射過的雞隻免疫系統無法摧毀變異的病毒，反而成爲此種特定形式病毒的宿主，雖尚未發病，卻在交易過程中將 H5N1 病毒傳染給其他雞群，造成疫情擴散（蕭羨一，2004）。

<sup>4</sup> 「家禽流行性感冒」就像人類的流性感冒一樣，是一般的疾病。不過，高病原性禽流感就必須注意，因爲得病的禽鳥類會大量死亡，甚至也會使人類死亡，所以「世界動物衛生組織」（OIE）和我國的農委會都將高病原性禽流感列爲法定傳染病，一定要採取撲殺的防疫措施，且一定要通報 OIE。然而，低病原性禽流感因爲不是那麼嚴重，不是法定傳染病，防治策略各國可視情況自行決定，也無需通報 OIE。

<sup>5</sup> 民國 91 和 92 年，防檢局檢驗出幾個染有 H5N2 的鴨場，當時的做法是全數撲殺。不過 93 年這波 H5N2 禽流感是國內雞隻首度被感染。

<sup>6</sup> 由於低病原性禽流感非法定傳染病，各國的處理方式也不同。美國在 1993 年至 2002 檢出超過 30 起的 H5 和 H7 型的弱病毒株，也只有啓動防疫監測，沒有全面撲殺清場。甚至 2002 年美國維吉尼亞洲發現鴨子身上帶有弱毒性禽流感，還可以上市販售（高有智，2004）。然而，H5N2 弱毒株有變異成 H5N1 強毒株的可能，根據 1983-1984 美國賓州的例子，變異的速度只需半年（疾管局，2004）；且病毒在雞隻身上更容易變異。因此，政府仍決定對國內 H5N2 進行「高標」處理。

疫區國家養雞場，一旦發現家禽有禽流感的症狀，就要立刻通報所在地的動物防疫機關進行確診。防檢局還於 1 月 19 日在屏東舉辦「高病原性家禽流行性感冒緊急防疫沙盤演習」，由地方動物防疫人員就高病原性禽流感時，必須採取的人力動員、安全防護、禽隻處置、移動管制等標準作業模式，進行模擬演練。

在防檢局嚴密監測下，1 月 15 日在彰化縣芳苑鄉的蛋雞場，檢驗出 H5N2 禽流感弱毒株。農委會為防範弱毒 H5N2 轉變為強毒 H5N1，故採取預防性動作，對弱毒株禽流感病毒感染場進行撲殺，之後對嘉義、台南、雲林、苗栗、桃園、南投、屏東<sup>7</sup>等感染 H5N2 禽流感的養雞場也採取相同策略。

至於衛生署所關心的，則是 H5N1 高病原性禽流感，可能會變異成人傳人的新型流感，造成世界大流行的爆發<sup>8</sup>。疾病管制局局長蘇益仁表示，全球流感大流行<sup>9</sup>以 38 年為週期，今年恰巧是 35 年，且亞洲各國爆發 H5N1 禽流感，不排除三、五年內病毒會基因重組，變成在人類之間經空氣傳染，殺傷力將比接觸傳染的 SARS 更可怕。

雖然國內 H5N2 低病原禽流感並不會傳染給人，但因為其有自行變異為 H5N1 高病原性禽流感的可能，疾管局仍及時對風險進行管理，包括持續進行流感防治之監測、檢疫、抗病毒藥劑準備、疫苗施打等各項防治作為，以及持續編擬爆發流感世界大流行之準備計畫，以在 H5N1 禽流感病毒變成可在人類間傳染時作為因應。另外，疾管局也鎖定溝通對象，包括將養禽業者列為「高危險群」，提供免費接種流感疫苗，並加強對養禽業者的衛教宣導；對一般民眾進行衛教宣導；請各級醫院醫生提高警覺，遇有可疑患者應立即通報。

雖然政府對禽流感的風險採高標準管理，但在風險溝通上，防檢局和疾管局卻都遭到批評。1 月 30 日，防檢局公佈北市家禽批發市場的活鴨於去年底檢驗出感染 H5N2 病毒，在追蹤禍源為雲林的養鴨場之後，便進行撲殺<sup>10</sup>。然而，防

---

<sup>7</sup> 民國 93 年 3 月 9 日，屏東縣驗出最後一例 H5N2 低病原性禽流感病例後，就未再傳出新病例。4 月 23 日「世界動物衛生組織」(OIE) 刊出我國之結案報告。

<sup>8</sup> 流感病毒基因容易突變，並可存在於多重宿主。當不同來源的流感病毒發生重組，或因不明原因，造成症狀及感染宿主發生變化之新病毒，稱為新型流感（疾管局，2003）。由於與一般自然界循環之病毒不同，新型流感具有世界大流行之爆發力。雖然目前高致死率的 H5N1 在人類之間相互傳染的途徑尚未建立，但多位專家與世界衛生組織的官員，都憂心目前的高病原性禽流感病毒將是造成人類流感大流行再出現的因素（疾管局，2004）。衛生署於 2004 年 12 月 30 日公告「新型流行性感冒」為法定傳染病。

<sup>9</sup> 在二十世紀人類歷史上曾發生三次流感大流行，分別是 1918-19 年在西班牙的 H1N1、1956-57 年在亞洲的 H2N2、1968-69 年在香港的 H3N2，三次都與禽流感有關，都從人類流感病毒中分析出類似禽流感的基因片段。1918-19 年的大流行造成 2-4000 萬人死亡、1956-57 年有 100 萬人死亡、1968-69 年有 70 萬人死亡（疾管局，2004）。

<sup>10</sup> 防檢局除了對國內的養雞場進行監測之外，也會對國內北、中、南三大家禽批發市場進行例行監測，採樣的工作委託當地的動物防疫所。2003 年 12 月 4 日，台北市動物檢驗所到北市家

檢局在發布消息時，卻將「北市家禽批發市場」說成「環南市場」，引起環南市場攤商嚴重不滿。農委會主委李金龍坦承有疏失，願一肩扛下責任；然而防檢局長江益男雖到環南市場說明，卻堅持不道歉。此外，家禽批發市場的檢採樣本是 2003 年年底進行的，而防檢局卻在 2004 年 1 月底才公佈，因此遭到媒體「隱匿疫情」的質疑。

而疾管局方面，2 月 2 日副局長施文儀表示，若禽流感變異為人傳人的病毒，因為人無抗體，一旦流行起來，將比 SARS 還要可怕，遭受感染的人數也會超過現在醫療體系所能支應，故要有最壞的打算，規劃好病床、太平間、棺材，包括如何成立野戰醫院也要先討論；而媒體將這段談話稱為「棺材說」<sup>11</sup>。「棺材說」一出，便造成一些效應，不但政府高層有意見<sup>12</sup>，立委也質疑施文儀的說法太過危言聳聽，而南部雞農也因生意受影響，揚言要號召遊覽車北上疾管局抗議，使得農委會和衛生署趕忙與產業團體協商。不過施仍以「棺材說」有病毒變異的前提在，所以他的說法並無不妥。為了消弭民眾對吃雞的疑慮，農委會副主委李健全還邀請衛生署副署長李騰龍等人，大啖炸雞以呼籲社會無需過度恐懼。「棺材說」之後，政府才明確劃分禽流感的防疫和發言主導權。

由此可知，風險溝通的成敗攸關整個風險管理的成敗，故如何有效掌握風險溝通，實是政府需仔細拿捏的課題。

---

禽批發市場進行例行採樣，樣本送往農委會家畜衛生試驗所進行化驗，12 月 15 日確定鴨隻樣本帶有 H5N2 病毒。防檢局知道結果後，立刻要求北市動檢所至北市家禽批發市場停止交易這批鴨隻，並調出鴨隻來源資料，循線追查的結果，發現染病的鴨隻來自雲林斗六某鴨場，然而該鴨場的鴨隻已全部售出。防檢局便要求對環境進行消毒，並對該場周圍三公里內的九個鴨場持續監測半個月。2004 年 1 月 14 日採檢九個鴨場的檢體送檢，結果於 1 月 29 日出爐，發現其中一鴨場驗出 H5N2 病毒，防檢局亦下令撲殺，並於當天向媒體公佈 12 月中和 1 月底雲林兩個鴨場驗出 H5N2 的事件。

<sup>11</sup> 施文儀副局長表示，根據歷史經驗，流行性感冒每隔 36 年就會造成一次大流行，之前流行病學學家也曾預言全球將有流感大流行的趨勢，現在這項預言可能成真。之前歷史上每次全球流感大流行之前，都有禽流感的流行，再經由動物傳給人，變成人類的流感，這中間都有一段疫情「悶燒期」。現在亞洲的禽流感已有人傳人之虞，也許大流行即將爆發，到時醫療系統將面對比 SARS 疫情更嚴峻的情勢。現在台灣每年死於流感的就有 3-4000 人，而泰國、越南目前人類染禽流感的死亡率為 75%，若發生大流行，死亡人數可能不只數倍。從歷史紀錄來看，1918 年全球流感大流行造成 2000 多萬人死亡，就可知道嚴重性。若這波禽流感演變為人傳人，到時全國的醫療可能不堪負荷，動用的醫療院所絕對不只現在感染症醫療網的 22 家醫院，就算全國病床動用了都可能不夠。必須做最壞的打算，甚至成立野戰醫院，而太平間的規劃和棺材的準備都得提早進行，以免像去年法國熱浪死了很多人，連棺材都來不及準備。由於流感不像 SARS 再發燒後才具有傳染力，屆時可能也會考慮全國停止上課，不像現在學校量體溫就可解決，甚至要研究國民出門要戴口罩等規定（宋豪麟，2004）。

<sup>12</sup> 2 月 2 日當天，行政院針對疫情舉辦跨部會會議。當行政院長游錫堃看到晚報的「棺材說」，認為這是部會之間協調不足，且只提問題未提解決之道，會無端造成民眾恐慌（宋豪麟、李順德，2004）。跨部會會議的會後記者會，本由游揆主持，以宣示防疫政策，但由於媒體都等著政院高層回應「棺材說」，使得游揆走避，交由衛生署長陳建仁、政院發言人林佳龍解釋（林淑玲，2004）。

## 第二節 研究動機

在「風險管理」的過程中，「風險溝通」(risk communication)是極為重要的一環。所謂的風險溝通，指的是在個人、團體、機構間交換資訊和意見的互動過程。在此間傳遞的訊息，除了專家對民眾的聲明、警告和指示之外，風險資訊與資訊來源、個人對風險的信念感覺、以及個人對風險管理舉動和機構的回應等，亦包括在內。而訊息的流向也是多元的，不僅從專家流向非專家，也會從非專家流向專家；因此，決策者與其機構成員、和決策者與公眾間的對話，使政府做成決定。故風險溝通實可稱為「民主對話」(National Research Council, 1989a)。

對於「風險溝通」研究的興趣始於八〇年代末期，當時重視的是政府或機構如何告知民眾風險的研究，顯示出當時政府有告知公眾、在決策中克服歧見、和公眾分享權力、以及發展有效方式來指導控制等的需求(National research Council, 1989)；而近年來的研究則呈現出對如何與民眾互動、讓民眾主動參與決策部分的重視。Heilbrun、Dvoskin、Hart 和 McNeil (1999) 曾為研究風險溝通提出了理論上和實際上的正當性：風險評估的需求、未來對風險溝通的需求可能會增加、認可風險溝通在概念上的重要性、缺乏經驗性的研究、風險溝通作為風險評估和決策間橋樑的重要性、良好風險溝通對合法決策的有利影響、以及風險相關決策的嚴重後果。由此可知，風險溝通的研究領域在今日仍有繼續探索的必要性。

Lundgren 和 McMakin (1998a) 將風險溝通分為「保護溝通」(care communication)、「共識溝通」(consensus communication)、「危機溝通」(crisis communication)三種：「保護溝通」主要是健康風險的溝通，目的在警告和提供資訊給民眾，鼓勵他們改變風險高的行為；「共識溝通」的目的則是將民眾與決策者組織起來，建立他們對風險管理決策的共識；而「危機溝通」則與緊急事件帶來的風險（如地震、化學工廠起火）有關，目的在警告民眾危險，並提供他們降低風險的方式。而 Seeger 等人更指出，風險溝通的範圍涵蓋了危機的三個階段：危機前（告知風險的相關知識）、危機時期（緊急告知風險損害的迴避）、以及危機後（新的風險認知形成），但是重點主要是放在危機前的預防工作（Seeger, 2001；轉引自吳宜蓁，2004）。由此可知，風險溝通涵蓋了危機溝通，且重於風險事件真正發生之前。

然而，相較於國外，國內對政府風險溝通的研究，多數都是危機溝通的研究。比如說吳宜蓁（2003）〈SARS 風暴的危機溝通與現階段宣導策略檢視：台灣的例子〉、聶國維（2002）《災難報導中政府危機溝通策略呈現之研究－以台北市政府處理納莉颱風為例》、閻立泰（2001）《政府與民眾危機溝通之研究－九二一個案分析》、李瑞玉（2001）《重大災難事件中央政府危機溝通策略研究－以九二一大地震的新聞報導為例》、王興田（2001）《政府危機傳播之研究－以八掌溪事

件為例》、以及吳宜蓁（2000）〈危機溝通策略與媒體效能之模式建構－關於腸病毒風暴的個案研究〉等，偏重於研究危機發生時政府如何溝通，而非危機之前，即風險階段的溝通。

另外，風險溝通的研究需檢視所有參與者的活動，和他們之間的關係。且風險溝通研究中最被忽略的部分，就是風險溝通活動被計畫和執行的「過程」( Miller & Macintyre, 1999)。上述的研究討論到的利害關係人<sup>13</sup>多屬媒體和一般民眾，本研究將增加研究政府內部溝通和與產業團體溝通的部分，希望能重建這個過程，以對風險溝通做更完整的討論。

因此，本研究嘗試以「風險溝通」的角度，探討政府在 H5N1 高病原性禽流感還是風險、不是危機時，如何擬定和執行風險溝通計畫。而本研究也會檢視政府在風險溝通的過程中，如何與自身和各利害關係人進行互動，並探討政府部會之間、和政府與利害關係人之間的關係。研究結果一方面希望能對風險溝通領域的研究做補強，一方面亦希望能提供日後政府作業上的參考。

---

<sup>13</sup> 利害關係人 (stakeholder) 是關心或會被風險管理問題影響到的個人和團體，包括公眾利益團體、科學家、政策制定者和風險管理者 (Green et al., 1999)。本研究中，媒體、養雞產業團體、攤商、一般民眾均屬於利益關係人。

### 第三節 研究問題

本研究擬以防堵 2004 年年初 H5N1 高病原性禽流感的兩大中央政府機關－行政院農委會與衛生署為主軸，探討政府在疾病風險的威脅之下，如何進行內部溝通，以及與利害關係人（媒體、家禽業者、一般民眾）之間的互動關係。本研究的目的在了解：政府風險溝通計畫是如何擬定和執行？此過程中政府如何進行內部機制的縱向與橫向的溝通工作？政府與利害關係人的風險溝通方式為何？而這些方式如何影響風險溝通的成效？

此外，由於媒體是政府重要的利害關係人，因此本研究亦將分析媒體如何呈現政府對禽流感的因應，並將結果與政府風險溝通的實際作為做對照，藉以探討政府與媒體的風險溝通，是否有達到最佳的媒體效能？

最後，本研究將呈現利害關係人對此次政府風險溝通的評價，並對政府日後的風險溝通提出建議。

根據以上目的，本研究的研究問題如下：

#### 一、媒體如何建構中央政府的風險溝通圖像？

1. 政府被引用為消息來源的程度？
2. 媒體呈現的政府風險溝通策略？
3. 媒體對政府因應禽流感風險的評價？

#### 二、中央政府因應禽流感的「風險溝通系統性計畫」為何？

1. 「政策預備與發展風險溝通策略」階段。
2. 「設計溝通計畫」階段。
3. 「風險溝通的產製與執行」階段。
  - (1) 政府內部如何進行風險溝通？
  - (2) 政府如何與媒體進行風險溝通？
  - (3) 政府如何與養雞產業團體進行風險溝通？
  - (4) 政府如何與攤商進行風險溝通？
  - (5) 政府如何與民眾進行風險溝通？
4. 「評價與回饋」階段。

#### 三、利害關係人對政府風險溝通的評價？