

國立臺灣大學政治學系
政府與公共事務碩士在職專班
碩士論文寫作計畫

指導教授：蕭全政博士

危機傳播策略－
比較政府處理 2009 年及 2012 年
美國牛肉事件的危機傳播策略
(大綱口試本)

學生：謝 於 純

學號：P97322027

中華民國 101 年 10 月 日

目錄

壹、問題意識

一、2009 年美牛事件政經背景分析

二、2012 年美牛事件政經背景分析

三、兩次美牛事件均因對外溝通不足而導致政治危機

貳、文獻探討與回顧

一、文獻回顧

二、綜合評析與檢討

參、研究架構與章節安排

一、研究架構

二、章節安排

肆、研究方法與預期研究成果

一、研究方法

二、研究步驟

三、預期研究成果

伍、參考文獻

一、中文部分

二、西文部分

壹、問題意識

如同往日一樣，端著一杯小七的熱拿鐵，吃著我的早餐配報紙。「同一顆石頭 馬絆倒兩次」，斗大的報紙標題吸引著我注意。「美牛議題如野火燎原，讓馬英九總統歷史評價之路再度摔得鼻青臉腫，這顆擋路的石頭，與兩年前絆倒馬政府的還是同一顆」。¹一段簡短的焦點評論，卻也不由得令人思考這兩次美牛事件的發展。

美國長期為我國牛肉輸入國之一，2003年12月24日，美國華盛頓爆發第一宗狂牛病例，行政院衛生署當日旋即宣佈禁止美國牛肉進口，並於2005年04月16日宣布有條件恢復美國牛肉進口；開放條件為必須在美國出生、飼養、屠宰的牛隻，年齡不得超過30月，不能帶骨，並須去除腦、脊髓、三叉及背根神經結等危險物質。²2005年6月25日，美國爆發第二宗狂牛症病例，衛生署在2005年6月25日宣布暫停美國牛肉進口，並於2006年1月26日恢復美國牛肉進口；開放條件則是30月齡以下牛隻，經去骨、內臟、腦神經等特殊風險物質，牛肉需來自美國農業部檢查核准，並向我國衛生署核備之屠宰場與分裝場。³

2006年3月14日，爆發第三起狂牛症病例，但當時衛生署卻認定屬散發性個案，不會禁止美國牛肉進口。⁴另外，2012年4月25日爆發第四起美國本土狂牛症病例，政府也未禁止美牛進口，而是要求美方依據「台美牛肉議定書」的規定，儘速提供完整資料供我方評估；行政部門強調將做好「三管五卡」的把關措施，並強調未來若有任何不確定性情況，就會採取「斷然措施」（如表1-1）。⁵

¹ 錢震宇，〈同一顆石頭 馬絆倒兩次〉，《聯合報》A2，2012年3月7日。

² 陳惠惠，〈美國牛肉 下月恢復進口 不得超過卅月齡 帶骨牛肉、碎肉和內臟仍不開放〉，《聯合報》，A1，2005年03月25日。

³ 韋麗文、林怡秀、陳子鈺，〈美國牛肉今起開放 衛生署網路悄悄張貼〉，《聯合晚報》，A1，2006年01月25日。

⁴ 陳鈞凱，〈衛生署：不因狂牛症零星案例禁美國牛肉進口〉，《中央社》，2006年03月14日。

⁵ 綜合報導，〈美再爆狂牛症 我未禁進口〉，《自由時報》，A1，2012年04月26日。

表 1-1 美國本土狂牛症禁止&恢復進口歷程

項目	發現時間	禁止時間	恢復進口時間
第一起狂牛症	2003/12/24	2003/12/24	2005/04/16
第二起狂牛症	2005/06/25	2005/06/25	2006/01/25
第三起狂牛症	2006/03/14	未宣佈禁止 ⁶	
第四起狂牛症	2012/04/25	未宣佈禁止 ⁷	

(作者自行整理)

從實存角度而言，個人、團體或組織都是被結構化的 (structuralized)，都被鑲嵌在特定的歷史因果網絡中，而且相互牽動串連，並促成歷史社會的不斷變遷 (蕭全政，2000：14)。人類社會的組織基於其組成的目的與運作手段，而具有特定的政治經濟特性。

偏差 (bias) 這個概念，可以用來表示在特定時空背景下，涉及相關行為者之間，一個特定利害關係的分配狀態；偏差會因應政經脈絡的變遷，而隨著人、事、時、物的流轉而不斷在變化；制度和組織兩者的政治經濟特性，基本上有其相通之處，即都可以用偏差這個概念來表達 (蕭全政，1997：11)。也就是說，組織與制度的形成與運作，深受其身處客觀歷史條件的影響；而組織與制度的變遷，更是內外環境與相關行為者互動鑲嵌的結果。因此，組織的制度設計中隱含特定的偏差；組織為了追求特定利益或其所宣稱的公共目標，經常利用制度的偏差，而進行動員；而這些偏差動員的過程，又從而促成了組織的變遷。因此，在特定政策事件中，唯有從相關組織與制度、相關行為者，及其政治經濟特性與鑲嵌關係加以觀察，才能窺得整體政策事件的全貌 (蕭全政，1997)。

自 2003 年美國爆發第一起狂牛症以來，政府曾對美國牛肉兩次禁止，又兩次解禁，再加上瘦肉精的因素，台灣對於美國牛肉的開放幅度，在錯綜複雜的國際政經情勢、國內政治鬥爭以及民粹因素的交錯下，如何處理「美牛」問題，成為政府執政的重要課題。本文將從 2009 年及 2012 年兩次美牛事件的政經背景切入，進而透過個案研究、比較的方式，以瞭解政府在不同時間對外傳播策略的不同。

一、2009 年美牛事件的政經背景

從國際政經情勢的發展來看，日本、韓國等亞洲國家都曾經因為進口美國牛肉而

⁶ 衛生署認為此屬散發性個案，不會採取禁美國牛肉進口。

⁷ 李明賢，〈衛生署長公開宣示 美牛若遭 O I E 降等 立刻終止進口〉，《中國時報》，A10，2012 年 05 月 01 日。

爆發政治危機。日本因全面禁止美國牛肉進口，幾乎演變成美日間貿易大戰；南韓則因開放美牛，爆發史上最大規模反政府示威，並造成南韓總統李明博道歉，內閣總辭，⁸最後美國同意重啟談判。

反觀國內，馬英九總統於 2008 年 05 月 20 日就任中華民國第 12 任總統，在美國以開放牛肉進口做為復談 TIFA 條件的情況下，⁹2009 年 10 月 23 日政府與美國簽訂「美國牛肉輸台議定書」，並公告「修正美國牛肉及其產品之進口規定」，¹⁰未來將只限定「特定風險物 (SRMs)」的牛隻部位，像是扁桃腺、迴腸末端，還有骨頭邊、被機械刮下來的肉碎，與肉碎混合的加工肉與製品，不得進口外，其他諸如帶骨牛肉、腦、脊髓及內臟、絞肉、牛尾，只要通過美國「品質系統評估制度」(QSA Program)，並且附上美國農業部駐廠獸醫簽發的證明文件，就可以辦理通關檢驗。¹¹

簽約的消息一傳出，在政府未與國內進行充分溝通的情況下，立即引發國內民眾、民間團體、在野黨以及國民黨籍立委與地方首長等的不滿。

民間團體方面以消基會為代表，在 2009 年 11 月 1 日發起第一階段反美牛公投連署，¹²主旨為「要求否決衛生署在 98 年 11 月開放美國 30 月齡以下帶骨牛肉、絞肉、牛內臟、牛脊髓之政策，重啟『美國牛肉輸台議定書』談判」；11 月 3 日，民進黨下達黨公職動員令，要求黨內公職全力配合消基會等團體推動重啟美國帶骨牛肉進口談判的公投連署。¹³同年 11 月 14 日，公投連署書達 10 萬份，跨越第一階段提案連署門檻；¹⁴隔年 01 月 07 日，行政院公投審議委員會通過消基會的公投案。2010 年 02 月 10 日，美牛公投案展開第二階段連署，目標在 6 個月內達成百萬連署，但

⁸ 朱小明，〈牛肉風暴平息 南韓內閣提總辭 總理韓昇洙提出 承擔政治危機責任〉，《聯合晚報》，A1，2008 年 6 月 10 日。

⁹ 沈明川，〈牛肉一開放 TIFA 就恢復諮商〉，《聯合晚報》，A3，2009 年 10 月 23 日。報導內容略以「美國在台協會 (AIT) 台北辦事處長司徒文表示，等到美國牛肉進口問題儘快解決後，希望今年年底前能恢復台美 TIFA 的諮商討論，且將 TIFA 討論領域儘量擴大」。

¹⁰ 行政院衛生署網站 http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/SEARCH_RESULT.aspx。

¹¹ 行政院衛生署網站 http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/SEARCH_RESULT.aspx。

¹² 曾韋禎，〈美牛公投大事紀〉，《自由時報》，A1，2010 年 08 月 08 日。

¹³ 李欣芳、陳曉宜、吳俊鋒、劉婉君、林嘉琪，〈馬政府硬幹 朝野立委罵翻〉，《自由時報》，A3，2009 年 11 月 03 日。

¹⁴ 依據公民投票法第 10 條規定，全國性公民投票的「公民投票案提案人人數，應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數千分之五以上」。

截至 08 月 10 日美牛公投案第二階段連署截止日，僅達 866,081 份連署，未能順利跨越第二階段連署門檻。¹⁵

政治背景方面，由於 2009 年 12 月即將舉行的縣市長、縣市議員以及鄉鎮市長的三合一選舉，以及 2010 年底的五都市長選舉，民間的反彈聲浪也反應在政治層面，使得「美牛」議題愈操作愈民粹。

五都市長以及縣市長首長候選人為了能夠爭取民眾認同，在國民黨籍的台北市市長郝龍斌公開反對開放美國牛肉進口後，¹⁶各地方政府更紛紛站出來串聯業者，宣示不願放行美國牛肉危險部位的決心，嘉義市長同時也是國民黨副主席黃敏惠則是成為第一位贊成重啟開放美國牛肉談判的國民黨籍縣市長及國民黨副主席。¹⁷為了爭取民眾支持，民進黨陣營也將「美牛」議題做為主要選舉訴求，¹⁸甚而在各大公開造勢場合向支持群眾強調，年底縣市長選舉如果民進黨大贏，政府對於放寬美國牛肉進口議題，可能就會重啟談判，「就有辦法阻止可能有狂牛症病毒的美國牛肉進入台灣」。¹⁹

立法院部分，當時的國民黨籍立法院黨團書記長呂學樟在第一時間獲悉美牛議定書內容時，即在立法院質詢時表示，「到底是誰膽大包天，囂張決定開放美國帶骨牛肉含內臟？」，除要求決策者下台，進而要求「美國牛肉輸台議定書」送立法院審議²⁰；民進黨立法院黨團則揚言「將帶人到碼頭圍堵貨櫃，抗議美國牛肉入侵」²¹，並提出食品衛生管理法第 11 條修正案。民進黨為促成立法院完成食品衛生管理法的修法，自 2009 年 10 月 30 日起開始在立法院進行院會議事杯葛，癱瘓立法院議事，進行長達二個多月的立法院院會議事杯葛與抗爭。²²

行政部門為了回應民間團體、縣市首長以及立法部門的反對聲浪，不僅提出「3

¹⁵ 依據公民投票法第 12 條規定，第二階段的「連署人數應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數百分之五以上」。

¹⁶ 綜合報導，〈郝開第一槍 拒絕美牛內臟〉，《自由時報》，A6，2009 年 10 月 27 日。

¹⁷ 李淑華，〈黃敏惠簽重啟美牛談判 國民黨：不祭黨紀〉，《中央社》，2009 年 11 月 04 日。

¹⁸ 黃天如、張翠芬，〈楊志良：美牛選舉菜 綠營用力炒〉，《中國時報》，A4，2009 年 11 月 05 日。

¹⁹ 沈如峰，〈謝長廷：若贏縣市長選舉，美牛可能重啟談判〉，《中央社》。

²⁰ 蘇龍麒，〈立法院法制局：美牛協議應送立法院〉，《中央社》，2009 年 10 月 29 日。

²¹ 林如昕、何醒邦，〈藍委發「牛」脾氣 決策者下台〉，《中國時報》，2009 年 10 月 24 日。

²² 曾韋禎，〈美牛修法爭議大事紀〉，《自由時報》，2010 年 01 月 06 日。

管 5 卡」的把關措施，²³強調爭議的絞肉、內臟絕不會進口，並承諾「只要國內出現一個狂牛症病例，就馬上停止進口」。²⁴在朝野協商達成共識的情況下，立法院終於在 2010 年 1 月 5 日立法院三讀通過食品衛生管理法第 11 條的修正案，嚴格限制牛隻頭骨、腦、眼、脊髓等六大部位的進口，透過立法的方式阻止美牛擴大進口。²⁵一場美牛風暴看似在立法院三讀通過法律修正案落幕後，2010 年 2 月 11 日，被視為主導開放美國牛肉進口的國安會秘書長蘇起以健康因素為由請辭。蘇起的請辭，媒體評論多認為馬政府危機處理能力欠佳、對外溝通不足所致；²⁶蘇起的請辭，也被視為因美牛政治風暴而下台負責。

二、2012 年美牛事件的政經背景

美國牛肉除了上述的狂牛症爭議之外，由於農委會在 2006 年 10 月 11 日將瘦肉精公告為「動物用禁藥」，²⁷禁止製造、輸入、販賣肉類檢出，意外地造成美國等允許用萊克多巴胺等瘦肉精國家肉品輸台的貿易障礙。為了開放美國牛肉進口，農委會及衛生署很有默契在 2007 年 08 月 14 日分別預告修正「萊克多巴胺(ractopamine)」等非為禁止製造、輸入、販賣或陳列供產食性動物 (food-producing animals) 使用之毒害藥品，²⁸並一度研擬開放並預告瘦肉精檢出標準，當時也引發國內豬農及消費者強烈反彈，但做罷原因依據聯合報在 2012 年 03 月 13 日社論指稱，「陳水扁任內的第九次出訪，欲過境美國本土卻遲遲無法獲得美方同意，遂在行前數日以同意開放

²³ 陳麗婷，〈楊志良：3 管 5 卡齊下 擋下美牛絞肉內臟〉，《中央社》，2009 年 11 月 2 日。報導內容為：衛生署公告「修正美國牛肉及其產品進口規定」，並宣布「三管五卡」措施。「三管」包括(管源頭、管邊境和管市場)；「五卡」則包括核、標、開、驗、查等把關工作。「核」就是核對證明文件，包括需出示美國農業部品質統評估制度 (QSR) 認證；「標」是明確標示產品資訊；「開」是嚴密開箱檢查，每批檢查，一旦發現腦、眼、脊髓及頭骨等未經許可管制物質，立即每箱檢查，查獲不符規定貨品將全面退貨，並追究責任。「驗」就是食品安全檢驗；「查」是在動物檢工作與標準檢驗工作之間，建立密切橫向聯繫。

²⁴ 黃名璽，〈楊志良：若出現 1 例狂牛症 停止進口美牛〉，《聯合晚報》，2009 年 10 月 29 日。

²⁵ 楊湘鈞、李明賢、王光慈、李順德、林新輝，〈美牛六部位 禁進口 立院修法三讀 帶骨牛肉可進口〉，《聯合報》，2010 年 01 月 06 日，A1。

²⁶ 李佳霏，〈馬總統尊重蘇起意願 批准辭呈〉，《中央社》，2010 年 02 月 11 日。

²⁷ 資料來源：農委會網站，<http://law.coa.gov.tw/glrnewsout/NewsContent.aspx?id=570>

²⁸ 資料來源：農委會網站，

http://www.coa.gov.tw/show_communique.php?cat=show_communique&serial=9_webuser1_20070823153629

美牛瘦肉精為條件，希交換美方同意他過境美國本土重要城市」，但由於美方仍僅同意他過境阿拉斯加，時間則由五十分鐘增為九十分鐘。「陳水扁對此屈辱待遇『見笑轉生氣』，遂在阿拉斯加上演了拒下飛機的抗議戲碼，當然也把給WTO的承諾一併撕毀」。²⁹聯合報的揣測當然也遭到民進黨的反駁。³⁰

2012年1月14日，馬英九以689萬票（得票率51.6%）連任成功，成為中華民國第13任總統。對於馬政府而言，新的任期應該是新的開始，但馬英九總統在2月1日公開接見美國前在台協會AIT主席薄瑞光時，曾公開提及未來「對於美方希望解決美牛進口問題，會有新的閣員與新的做法，將很認真與美方交換意見」，³¹甚而有消息傳出，馬英九在元月十五日大選隔天接見AIT前台北處長包道格時，就當著AIT人員的面承諾，將在第二任期優先解決美牛問題。³²美牛議題不僅再度浮上檯面，也使得在2月6日上路的新內閣，一上任立即要面臨拆解美牛不定時炸彈的考驗。

國際方面，曾有外交人士透露，美方已明確向馬政府提出，美國將於十一月進行大選，兩黨的黨內提名則在八、九月間，時間緊迫，美方行政部門的「績效」壓力也很大；因此美方依台灣行政時程推算，五二〇正副總統宣誓就職前，馬英九就必須宣布明確的政策方向，讓部會進行國會溝通，以免重蹈覆轍。馬政府方面認為，美國將美牛與TIFA掛鉤，無非是希望台灣能夠擴大開放美牛進口，但除了TIFA復談外，馬政府也希望儘早爭取到國人赴美免簽證、十年內加入TPP（跨太平洋戰略經濟夥伴協定），以及強化對美軍購等重要政績。因此，開放瘦肉精美牛問題對於馬政府來講，牽涉層面廣，既是外交也是內政，既是政治也是經濟。

在台美雙方各有時間與業績壓力的盤算下，就有黨政高層坦言，開放瘦肉精美國牛肉進口，「的確有時間上的急迫性」。這也讓外界開始質疑馬總統是否私下給予

²⁹ <扁政府藏在瘦肉精裡的秘密>，《聯合報》，A2，社論，2012年3月13日。

³⁰ 林紳旭、溫貴香，<瘦肉精案 綠提文件駁承諾說>，《中央社》，2012年3月15日。

³¹ 彭顯鈞、邱燕玲、林毅璋、鍾麗華，<會薄瑞光 美牛進口 馬立場鬆動>，《自由時報》，A1，2012年02月02日。

³² 仇佩芬，<勝選隔天 馬向美承諾解決美牛 接見包道格時當著AIT人員的面承諾 將在第二任期優先解決美牛問題 這3天的快速進展 選後即啟動>，《中國時報》，A2，2012年02月03日。

美國承諾，急於在短時間內放寬美國牛肉進口的條件，逼得馬總統及行政部門對外不斷澄清「三個沒有」：³³沒有承諾、沒有預設立場、沒有時間表。

另外，據了解，原本中斷 3 年多的台美貿易暨投資架構協定（TIFA）會議，原本敲定在 2011 年 1 月底舉行，但美方會議召開前夕，衛生署卻驗出美牛含有瘦肉精，而將美牛產品全數下架，使得美國貿易代表署憤而取消 TIFA 會議。³⁴這也證實了美國將 TIFA 談判與開放瘦肉精美牛綁在一起的傳聞。

而 TIFA 復談對於台灣的重要性，根據媒體報導指出，政府內部評估美韓 FTA 正式生效後，在貿易方面將影響台灣對美國的出口，可能影響至少 30 多億美元；在投資方面，當韓國的產品進入美國市場，5 年內會全部免關稅時，外商到韓國投資的意願就會比來台灣高。除貿易與投資外，外界也擔心可能會有骨牌效應。2000 年時亞洲只有 5 個 FTA，現在則有 67 個，台灣在亞洲只有和大陸簽了兩岸經濟合作架構協議（ECFA），但實際上只完成約 1/5，後面還在繼續協商；與第 2 大貿易夥伴日本只簽了 1 個投資協議，但也還沒談及貿易。再加上大陸與日、韓即將啟動三邊自由貿易協定（FTA）談判即將啟動，³⁵行政部門評估若不加速我國與各國的經貿談判，台灣因 ECFA 所帶來的對韓競爭優勢，可能很快會被抵銷。因此，2012 年總統大選後，當美方再次將 TIFA 復談與開放瘦肉精美牛掛勾，³⁶使得國際政治經濟的角力與國內藍綠政治角力以及經濟利益再度綁在一起。

國內方面，以立法院為代表。立法委員以為人民健康把關做為訴求，朝野黨團立委共提出七個「瘦肉精」零檢出或沒有檢出的食品衛生管理法第十一條修正草案版本³⁷。相對於立法部門的動作頻頻，行政部門則交由農委會邀集學者專家接連開了三場學者專家公聽會，衛生署則仍不願表態。

面對台灣行政部門的消極作為與立法部門的積極反對，美國駐台辦事處 AIT 為

³³ 李淑華，〈美牛議題 馬：國民健康擺第一〉，《中央社》，2012 年 02 月 15 日。

³⁴ 林淑媛，〈重啟 TIFA 經長：牛為關鍵〉，《中央社》，2012 年 2 月 1 日。

³⁵ 陳宥臻、仇佩芬，〈中日韓 F T A 馬英九加速拚 E C F A 憂台灣對韓競爭優勢被抵銷、邊緣化 指示政院速完成兩岸經濟合作後續協商 並重啟美台 T I F A〉，《中央社》，2012 年 5 月 15 日。

³⁶ 李淑華，〈馬總統：TIFA 卡在美牛問題〉，《中央社》，2012 年 3 月 21 日。

³⁷ 蘇龍麒、黃名璽，〈朝野提 7 美牛修法 政院溝通〉，《中央社》，2012 年 3 月 3 日。

了讓政府明確感受壓力與美方立場，在 2012 年 3 月 1 日透過新聞稿方式，³⁸說明美國貿易部次長桑傑士因突發原因將延遲訪台；但同日美方也發出新聞稿，抨擊我國主管機關僅使用「非科學理由」，就禁止萊克多巴胺（俗稱瘦肉精）進口。AIT 與美方的新聞稿，隨即引發媒體質疑美方是否加大動作施壓台灣加速美國牛肉進口。³⁹為了因應美方的不滿，馬英九總統隔天立即召開國安會議因應；⁴⁰數日後，行政院透過新聞稿方式，拋出「安全容許、牛豬分離、強制標示、排除內臟」16 字箴言，一改過去交由學者專家討論的態度，明確表達行政單位對於含有瘦肉精的美國牛肉「有條件解禁」的立場。⁴¹但由於行政院選擇在晚間十時發出新聞稿，引發輿論的一片譁然，媒體界更將此舉諺稱為「夜襲」。⁴²

然而，行政院在提出 16 字「有條件解禁」的立場後，對於是否提出院版「食品衛生管理法」修正草案的態度曖昧不明，備受在野黨團抨擊；直到在野黨立法院黨團杯葛阻撓院長陳冲進行院會備詢，⁴³經朝野協商後，行政院院長才同意「依立法院朝野協商結論，將瘦肉精美牛修法相關條文抽出，先送立法院審議」，⁴⁴使得行政部門在立法院的壓力下不得不將院版修法條文送立法院審議。

幾經多次衝突後，原定在立法院第 8 屆第 2 會期通過的食管法條正案，在野黨不僅揚言提出倒閣，更進一步採取焦土戰法，不惜發出 120 小時動員，睡在立法院議場，堅持美牛瘦肉精零檢出的食品衛生管理法修正版本，⁴⁵執政黨黨籍立法委員不僅出現反對聲浪，⁴⁶甚而在在野黨夜宿立法院 120 小時期間傳出內鬨，認為美牛案闖

³⁸ <美國商務部次長桑傑士延後訪台>，詳見美國在台協會網站 <http://www.ait.org.tw/zh/pressrelease-pr1208.html>。

³⁹ 鄭閔聲、李明賢，<美牛加壓！美商務次長訪台喊卡 不滿我國以「非科學理由」禁瘦肉精 桑傑士「突發狀況」延遲行程>，《中國時報》，A1，2012 年 3 月 20 日。

⁴⁰ 錢震宇、林新輝、鄭宏斌，<美牛延燒 府連夜開國安會議>，《聯合報》，2012 年 03 月 03 日，A1。

⁴¹ 黃驛淵、王光慈、劉俐珊，<政院 4 條件開放美牛 安全容許牛豬分離強制標示排除內臟>，《聯合報》，2012 年 03 月 06 日，A1。

⁴² 社論，<顧健康、顧生計、顧民主的人還能再緘默？>，《自由時報》，2012 年 03 月 07 日，A2。

⁴³ 張文馨，<立院議事持續停擺 朝野協商仍無共識，行政院長今早率領財經部會首長，在立法院議場枯坐將近一個小時後離去>，《聯合晚報》，2012 年 04 月 03 日，A4。

⁴⁴ 蔡佩芳，<陳冲裁示：食管法修正草案將抽出美牛條文送審>，《聯合晚報》，2012 年 04 月 04 日，A7。

⁴⁵ 曾盈瑜、陳舜協、蘇龍麒，<立院決戰 綠 120 小時動員令>，《中央社》，2012 年 6 月 11 日。

⁴⁶ 曾盈瑜，<為美牛而戰 藍委意見不一>，《中央社》，2012 年 06 月 10 日。

關不應透過立法院表決，而應回歸當初朝野協商結論，由行政機關逕自以行政命令公布，⁴⁷使得美牛案未能順利在會期內通過，媒體更以「看破馬英九手腳」，⁴⁸來嘲諷馬英九總統身兼國民黨主席卻未能號令黨籍立法委員支持內閣提案。

儘管朝野強烈對抗的局勢一直持續，聯合國國際食品法典委員會（CAC）於2012年7月6日通過制定萊克多巴胺殘留容許值為10ppb；⁴⁹此後，整個形勢發展急轉直下，不僅國民黨內迅速凝聚共識，民進黨也改口與國際同步，讓美牛案很快塵埃落定。但政府在美牛案中對外的傳播與溝通不足，却仍為人所詬病。

表 1-2 歷次美國牛肉開放條件一覽表

開放時間	開放條件	備註
2005年4月16日	1、在美國出生、飼養、屠宰的牛隻，年齡不得超過30月。 2、不能帶骨，並須去除腦、脊髓、三叉及背根神經結等危機物質。	美國發生第一起狂牛症後恢復進口
2006年1月26日	1、開放條件則是30月齡以下牛隻，經去骨、內臟、腦神經等特殊風險物質（腦髓、三叉神經）。 2、牛肉需來自美國農業部檢查核准，並向我國衛生署核備之屠宰場與分裝場。	美國發生第二起狂牛症後恢復進口
2009年10月23日	1、未來將只限定「特定風險物(SRMs)」的牛隻部位，像是扁桃腺、迴腸末端，還有骨頭邊、被機械刮下來的肉碎，與肉碎混合的加工肉與製品，不得進口。其他諸如帶骨牛肉、腦、脊髓及內臟、絞肉、牛尾，只要通過美國「品質系統評估制度」(QSA Program)。 2、並且附上美國農業部駐廠獸醫簽發的證明文件，就可以辦理通關檢驗。	美國牛肉輸台議定書
2010年1月5日	1、包括雖非疫區而近十年內有發生牛海綿狀腦病或新型庫賈氏症病例之國家或地區牛隻之頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟，及其他相關產製品，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列。 2、附帶決議「為確保全民健康，並讓消費大眾都能安心，應嚴禁30月齡以上牛隻之牛肉及其相關產製品進口，政府應嚴加確定	立法院三讀通過食品衛生管理法第11條修正案

⁴⁷ 施曉光、蘇永耀、李宇欣，〈行政命令開放？王：政院有理由〉，《自由時報》，2012年06月14日。

⁴⁸ 蘋果日報，辣蘋果專論，〈看破馬英九手腳〉，2012年06月15日。

⁴⁹ 綜合報導，〈美牛有解 牛肉萊劑國際訂10ppb Codex 表決 69:67 美險勝 府：四個月堅持是對的 民進黨：同意與國際同步〉，《聯合報》，A1，2012年7月6日。

開放時間	開放條件	備註
	查察，唯有未滿 30 月齡以下牛隻之牛肉及其相關產製品，始得進口。」	
2012 年 7 月 26 日	1、未來只要符合衛生署所訂安全容許殘量標準的含萊克多巴胺（瘦肉精）牛肉，都將開放進口。一旦國內外發生因食用安全容許殘留乙型受體素（瘦肉精）肉品導致中毒案例，將立即停止進口；國內若有確認個案，政府要負起協助向廠商請求賠償責任。 2、萊克多巴胺安全容許量訂定範圍應以牛肉為限，「不得包括豬肉及豬、牛內臟」。	立法院三讀通過食品衛生管理法第 11 條修正案

（資料來源：作者自行整理）

三、兩次美牛事件均因對外溝通不足而導致政治危機

馬政府在處理兩次美牛事件的過程，顯得既迥異又相似。在差異方面，2009 年面對的是開放狂牛症的帶骨牛肉進口，2012 年則是開放帶有瘦肉精的牛肉進口；相同的部分，在於兩者同樣是處理開放美國牛肉，同樣引起民眾與民意機關的強烈反彈，媒體評論也都提到了馬政府政策的危機處理能力與對外溝通欠佳。

O. Lerbinger 認為，危機就是「導致一企業組織陷入爭議，並危及其未來獲利、成長，甚至生存的事件」；也就是說，危機是在無預警的情況下所爆發的緊急事件，若不立刻在短時間內將狀況排除，就可能對組織領導人或組織的生存發展造成重大的威脅(Lerbinger,1997；于鳳娟，2001：5)。

2009 及 2012 年兩次擴大開放美國牛肉進口，均造成民間團體、反對黨以及執政黨籍立委的強烈反彈。2010 年 2 月 11 日，外界視為馬英九總統心腹的國安會秘書長蘇起請辭，更被認為是為美牛負責下台；2012 年反對黨為了反對美牛，不僅發出 120 小時動員令，以焦土作戰方式，全力杯葛美牛案，並揚言發動不信任案的倒閣連署，⁵⁰使得開放美國牛肉進口政策成為馬政府的重大危機事件。

Coombs 認為，「對於縮短危機期間，溝通扮演了不可或缺的角色，因為不論是最初回應、加強公司聲譽管理、通知關係人或提供後續資訊，溝通都是各個階段的重心」；危機管理人必須重新探討組織溝通、消費者研究、言辭技巧、有條理的溝通

⁵⁰ 唐筱恬、曾盈瑜，〈綠擬提倒閣 藍稱政治鬥爭〉，《中央社》，2012 年 05 月 21 日。

和公關文宣，收集整合所有必要的理念之後，才足以發展出一套危機溝通指南 (Coombs,1999;林文益、鄭安鳳，2003：197-198)。因此，Coombs 強調危機時期的對外溝通、言辭技巧與公關文宣，因而提倡「危機傳播」(crisis communication) 之研究。

為了進一步瞭解馬政府在 2009 年及 2012 年處理美國牛事件時的處理過程與對外溝通方式，本文將以兩次美國牛肉的「危機傳播」做為研究主題，並深入探討以下幾個問題：

- 1、馬政府在 2009 年及 2012 處理美國牛肉進口爭議的危機處理過程為何？其對外傳播策略為何？
- 2、若就媒體觀點來看，不同階段的危機傳播策略的媒體效能為何？
- 3、比較馬政府在處理兩次擴大開放美國牛肉進口事件的媒體傳播策略的不同，並試圖從中提出政府未來面對重大事件或議題進行危機傳播的建議。

貳、文獻回顧與探討

一、文獻回顧

目前學者研究「美國牛肉」議題方面，有的從消費者角度做為立論根據，像是雷立芬（2009）所撰「拒買比修法、公投更有意義 因應放寬美國牛肉進口標準」，林榮毅（2011）「美牛事件對消費者購買行為的影響」等。有的從國際法的角度來研究，像是顧珮仙（2011）「從國際法之觀點論美國牛肉進口事件」；有的則從議題管理或風險管理的角度來切入，例如樊娟娟（2011）「美國牛肉進口之議題週期與管理」與黃之棟、黃瑞祺（2010）「光說不安全是不夠的：美牛風險、管制理論與政策選擇」的論文研究。

但由於本論文係以「危機溝通」做為主要的研究角度，宥於國內目前缺乏開放進口美國牛肉的危機管理或危機溝通等相關議題的研究，故本文文獻探討將不討論上述「美國牛肉」等議題之相關文獻，而以「組織面臨危機時對外的傳播與溝通」

做為主要的研究切入點，經筆者歸納後，目前計有「危機管理」與「危機傳播」等兩大主流，研究組織面臨危機時對外的傳播與溝通。

在「危機管理」方面，主要立基於管理學理論，從管理危機的角度出發，根據時序上的區分，建立整套的「管理模式」；在「危機傳播」方面，則從傳播理論的角度切入，以危機時的「傳播」做為主要的研究重點，相關理論包括公共關係理論、形象修護理論以及語藝溝通等。

「危機管理」與「危機傳播」最大的差別，在於前者以整體事件做為考量，優點在於具有全觀性，便於掌握事件的來龍去脈，缺點則是不易兼顧；後者的優點則是焦點明確，專注在於「傳播」與「溝通」的影響，深入討論，缺點則是容易流於見樹不見林。以下將分別說明：

（一）危機管理的角度

Coombs 認為危機管理 (crisis management) 是如何處理危機並減少傷害的原則，也就是說，危機管理是為了避免或減少危機的負面後果。危機管理有四個基本要素，即預防、準備、實施以及學習(Coombs,1999;林文益、鄭安鳳，2003：5)。

Lerbinger 認為危機管理最好的辦法，就是事先準備好一個完整的危機管理計畫，並時常演練。危機管理計畫主要包括危機發生之前、危機發生的當時以及危機結束的善後三個階段。而應變計畫主要包括找出潛在危機與風險區；設立危機門檻，指派危機預警負責人；設立並訓練危機管理小組及成立危機聯絡中心；事先取得執行應變計畫的計畫；列出應知會的相關人士名單並排出先後順序；列出媒體名單並準備背景資料；以及指派並訓練發言人等(Lerbinger,1997；于鳳娟，2001：19-20)。

簡而言之，危機管理工作就是擬定好一個危機管理計畫，並時常照表演練。對外溝通則屬於危機管理計畫中的一環，而非全部。彭懷恩（2006：159-161）在「別怕媒體-經營媒體關係」一書中，曾引述英國危機公關專家里傑斯特所提出危機管理中著名的危機溝通三「T」原則：

1、以我為主提供情況 (tell your own tale)：新聞傳播學揭示過一個規律：沒有

你的聲音，就會有別人的聲音。若能夠以「你」為主提供情況，成為新聞媒體資訊來源的主要管道，別人的聲音就無足輕重了。

但如果組織針對媒體的溝通管道超過一個，那麼隨時有可能因為除了主管之外的其他管道所犯的一個小錯誤而使企業陷入被動，企業內部所有針對媒體的資訊溝通管道只能保留一個溝通管道，避免訊息混亂。

2、提供全部情況（tell it all）

組織或企業應該馬上提供媒體想要了解的全部情況，給媒體一個明確的答案，避免他們通過第三方了解情況。彭懷恩認為，對於暫時還無法回答的猜測和疑問，也必須真誠地說：「我們暫時還沒有確認你說的這些情況是否屬實，不過我們會很快調查清楚，並給大家一個準確的答覆」。

3、儘快提供情況（tell it fast）

透明度的民意要求以及新媒介的傳播模式，使得組織在危機中的溝通工作更加艱難和緊迫。

彭懷恩強調，「危機出現後，應儘快進行有效的危機公關，而二十四小時內是應對危機的最佳時機，也被稱為危機處理的黃金二十四小時，原因不僅僅因為媒體的猜測會在這個時間裡大量湧現，如果拖延，對企業的損失將呈幾何級數放大」。而這裡所說的「快」，就是要有快速反應意識及機制，讓危機影響降到最低限度；但是如果只是速度快，對外發言不得體，或許採取遮遮掩掩，說半句留半句，只能給媒體「心虛」的感覺，反而給危機火上加油（彭懷恩，2006：165-171）。

（二）危機傳播

危機傳播以媒體溝通為主要研究範疇。吳宜蓁（2002：13-14）認為危機傳播的研究取向包括公共關係與語藝觀點，「公共關係的研究重點，在於觀察組織的危機溝通策略，以及這些溝通策略對危機處理的成效；語藝觀點則是探討危機發生後的組織形象管理、辯解策略及危機反應策略」，其相關理論基礎有公共關係、形象修復理論以及危機語藝等。

公共關係理論

孫秀蕙（1997：66-80）在「公共關係理論、策略與研究實例」一書中，曾引述 James Gruning 所提出的「公關四模式」，包括「新聞代表或媒體宣傳（Press Agency / Publicity）」、「公共資訊模式（Public Information）」、「雙向不對等（Two-Way Asymmetric）模式」以及「雙向對等（Two-Way Symmetric）模式」。

「媒體宣傳」以宣揚和媒體報導為作為其最大目的，利用符合新聞值的造勢活動吸引媒體報導，達成知名度提昇、形象塑造或產品銷售。「公共資訊模式」的目的是在客觀傳遞資訊而非控制或說服公眾的行為，不過仍是一種單向的傳播方式。「雙向不對等模式」蒐集公眾的意見或態度作為擬定說服策略的依據，使公眾採納組織的立場；組織大量採用科學性的意見調查方法或是效果評估研究以提高宣傳效果，而不是順應民意。最好的做法是「雙向對等模式」，此模式重視組織或利益關係人雙方的平等互動，促進雙方的相互了解，以達成共識、化解衝突。

吳宜蓁（2002：13）認為，近年來危機公關的研究重點在於觀察組織或政府的危機溝通策略，尤其是媒體溝通，以及這些溝通策略對危機處理的成效，並且在危機管理的情境中，檢視公關部門自主性、專業性與決策權力等問題。

形象修護理論

溫偉群、游梓翔（2010：1-18）參考 Massey（2004）觀點，認為組織形象管理中「形象建立」（image creation）、「形象維持」（image maintenance）以及「形象修復」（image restoration）等三階段的分類。對於民眾而言，陌生的組織必須建立形象，且這個形象需要透過傳播加以維持，當組織形象因某種危機而受到傷害時，則必須設法修復；溫、游兩人並進一步引用美國俄亥俄大學傳播學者 William Benoit 的「形象修護理論」的五大策略：否認、卸責、止痛、改正、承擔，檢討，以及十一項子策略（如表 1-2），檢討馬團隊在八八水災救災過程的對外傳播。

溫、游指出馬團隊在八八風災中主要涉及三個形象損害事件，一是颱風造成嚴重災情顯示馬團隊「防災不力」，二是颱風來臨初期馬團隊「抗災不力」、三是颱風

造成重大災情後馬團隊「救災不力」。面對「抗災不力」的指控，馬團隊初期採用「否認」、「卸責」與「止痛」為主的策略，但由於輿論對於官員提出強烈批評後，後來才偏向「改正」與「承擔」。面對「救災不力」的指控，馬團隊初期也是以「否認」、「卸責」與「止痛」為主的策略，後來才偏向「改向」與「承擔」。

表 2-1 Benoit 的「形象修護策略」

一般策略	否認	卸責	止痛	改正	承擔
具體策略	單純否認 推給他方	合理反應 無力控制 純屬意外 動機良善	道己之長 淡化傷害 劃分區隔 提高層次 反擊對手 給予補償		

(資料來源：溫偉群、游梓翔，2010：6)

危機溝通策略

Coombs 認為「危機溝通策略是組織危機最真實的回應，溝通可以分為口頭上的或非言語的」，也就是說溝通策略可以分為文字與行動，「辯護只是危機溝通的一小部份」(Coombs,1999;林文益、鄭安鳳，2003：180-185)。Coombs 將危機溝通策略分為七種，並分別加以定義（如表 2-2）。

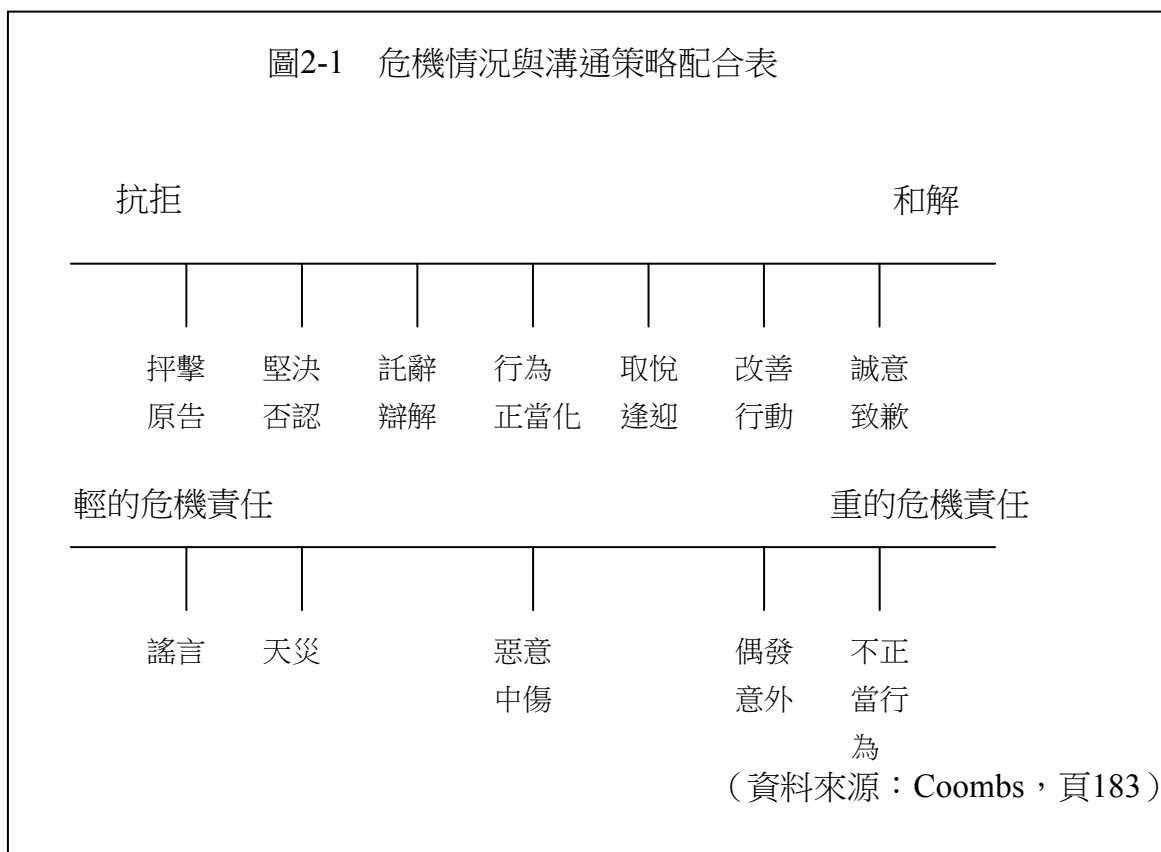
表 2-2 危機溝通策略的定義

危機溝通策略	定義
抨擊原告	危機管理者會盡力對付那些宣稱危機存在的個人或團體，可能包括強制的回應的手段（例如法律訴訟）
堅決否認	危機管理者利用各種解釋，強調危機並不存在
託辭辯解	危機管理者試縮小公司對於危機應負的責任。所做的回應包括否認任何存心傷害的意圖，或是宣稱導致危機的事件並不在公司掌控之內。
行為正當化	危機管理者會澄清危機並未造成嚴重的物品損失或人身傷害，甚至主張所有的受害者是自作自受。
取悅逢迎	危機管理者試著去討好關係人，或提醒關係人公司司曾經對他們做過的好事。
改善行動	危機管理者嘗試去彌補危機所帶來的損害，或採取預防措施以防止危機再度發生。

危機溝通策略	定義
誠意致歉	危機管理者公開表示公司將為危機負起一切責任，並請求大眾的寬宥，可能會提出金錢或實質的幫助作為補償。

(資料來源：Coombs,1999;林文益、鄭安鳳，2003：頁 182)

同時，Coombs 也提到，不同的溝通策略必須配合不同的危機情況。不承認危機的發生或試圖拒絕承擔危機的責任是屬於抗拒的策略；這種策略的目的，在保護組織聲譽，即使犧牲受害者也在所不惜。相對的，承擔危機的責任或採取彌補的行動以克服危機則屬於和解的策略；這種策略的目的，在幫助受害者，即傷害組織聲譽或組織的財務狀況也可以(Coombs,1999;林文益、鄭安鳳，2003：183-185)。進而言之，「危機溝通策略就是部署一連串由抗拒到和解的策略，而形成一再循環的主題」(如圖 2-1)。



語藝觀點

吳宜蓁（2002：187）認為，從語藝觀點分析的危機研究，分析重點是組織在發生危機時所採用的「語言反應策略」。這個前提假設是將危機發生時組織對外的說辭，看做是處理危機相當重要的語言資源與符號；如果運用得宜，可以有效減低社會大眾對組織的責難與衝擊，使組織可以從危機事件中全身而退，進而保住組織的形象。吳同時也進一步引用 Health（1997）看法，認為危機策略就是一種敘事（narrative），因此可以用敘事觀點來評估組織在危機當時的表現，其涵蓋面包括危機的情境（context）、關鍵要素（key aspect），以及故事的連續性等等（a continuation of a story）（吳宜蓁：191）。

二、綜合評析與檢討

綜觀上述分析，「危機管理」與「危機傳播」兩者在概念界定上是有差別的。危機管理涉及的是危機處理計畫的擬定、危機策略的設計、危機小組的建立、環境監測、偶發性的規劃（contingency planning），以及與特定危機有關的管理措施，目的在解決危機、使組織回復正常狀態，並且修補損害（Ray,1999）。危機傳播卻是為影響大眾對組織的形象與認知所做的努力，目的在溝通與形象維護（Heath, 1997； Ray, 1999; Sturges, 1994）。危機管理重視危機管理策略規劃的過程，其目的在危機損害的控制；危機傳播則著眼於危機事件之前到之後，組織與公眾之間的溝通過程，目的在組織形象的維護（如表 2-3）。

表 2-3 危機管理與危機傳播的比較

	危機管理	危機傳播
基本假設	危機策略的設計、危機小組的建立、環境監測、突發情況的處理，以及特定危機的管理措施。	危機前、危機發生時以及危機發生後，組織與公眾之間的溝通過程。
分析對象	以「危機處理計畫」為主。	以「媒體溝通」為主。
策略目標	解決危機、使組織回復正常狀態，並且修補損害。	媒體溝通與形象維護。

（由作者自行整理）

從兩者的差異可以看出，危機管理較偏向於「對事」、危機傳播偏向於「對人」，兩者強調的重點並不相同。但是對整體危機管理過程來說，有效的危機管理應該涵蓋良好的危機傳播過程，也就是業務與溝通並重，才能有效弭平危機的損害（吳宜蓁，2002：261-265）。

所以，本文將從危機傳播的角度探究兩次開放美國牛肉的爭議，一方面希望針對個案進行深入探究分析；另一方面，也希望藉由此個案印證危機傳播理論的架構或不足之處。

參、研究架構與章節安排

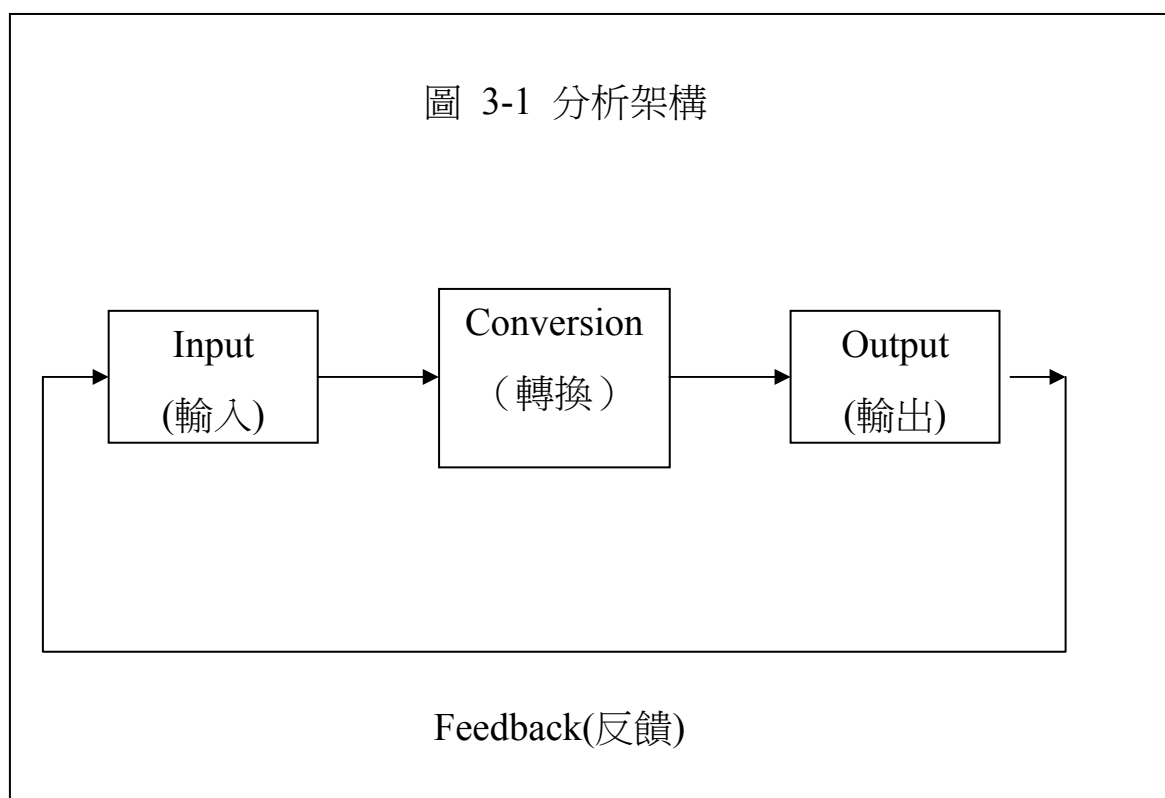
本論文以探討危機傳播策略為主軸。在理論基礎方面，以 Coombs(1999b)認為危機事件發展有如人的生命週期變化，包括事件爆發前的徵候、爆發時以及危機平息階段等不同特徵，因此將危機區分為危機前、危機、危機後等三個階段，也就是危機研究的「階段取向」(staged approaches)。筆者擬以危機的階段取向為概念，區分不同階段的危機傳播策略。

一、研究及分析架構

本文將從個案研究的角度切入，以 2009 年及 2012 年兩次「開放美國牛肉進口」做為研究主體，透過媒體報導與評論等資料的蒐集，探討政府面臨重大事件時對外的危機傳播策略。同時，為了進一步評估馬政府對外溝通的媒體效能，將以同時期的媒體評論做為評估的依據，並藉以比較政府在 2009 年及 2012 年對外溝通策略的不同，並希望藉由兩次開放美國牛肉進口事件的危機傳播策略檢討中，建議政府在面臨重大爭議事件的危機傳播策略。

本文的研究及分析架構以 David Easton 的系統論 (Easton；王幼劬，1992) 為雛型，並加以改良。Easton 假定政治環境為一互動行為，政治過程是一項輸入(input)→轉換(conversion)→輸出(output)→反饋(feedback)的循環過程。本文認為，國際政治經濟情勢、國內政治發展為一互動行為，過程亦為輸入(input)→轉換(conversion)→輸出

(output)→反饋(feedback)的循環過程，同時為了更切合研究主題，筆者假定整體政治環境包括國際情勢變化、國內政治角力以及在野黨回應等等，輸入(input)項目以政府對外做為，尤以對外傳播作為及傳播策略為代表；轉換(conversion)項目以平面傳播媒體做為代表，而為了公正客觀的挑選平面媒體，本文以 AC Nelson 收視調查為依據，挑選近三年平面媒體閱報率最高的前五名，包括蘋果日報、自由時報、聯合報、中國時報以及聯合晚報；輸出(output)項目則以這四大報媒體的評論做為評判標準，評論項目則包括社論、專欄評論以及特稿為主，進而將相關媒體評論反饋(feedback)至政府對外的傳播作為與傳播策略。(如圖 3-1)



二、章節安排

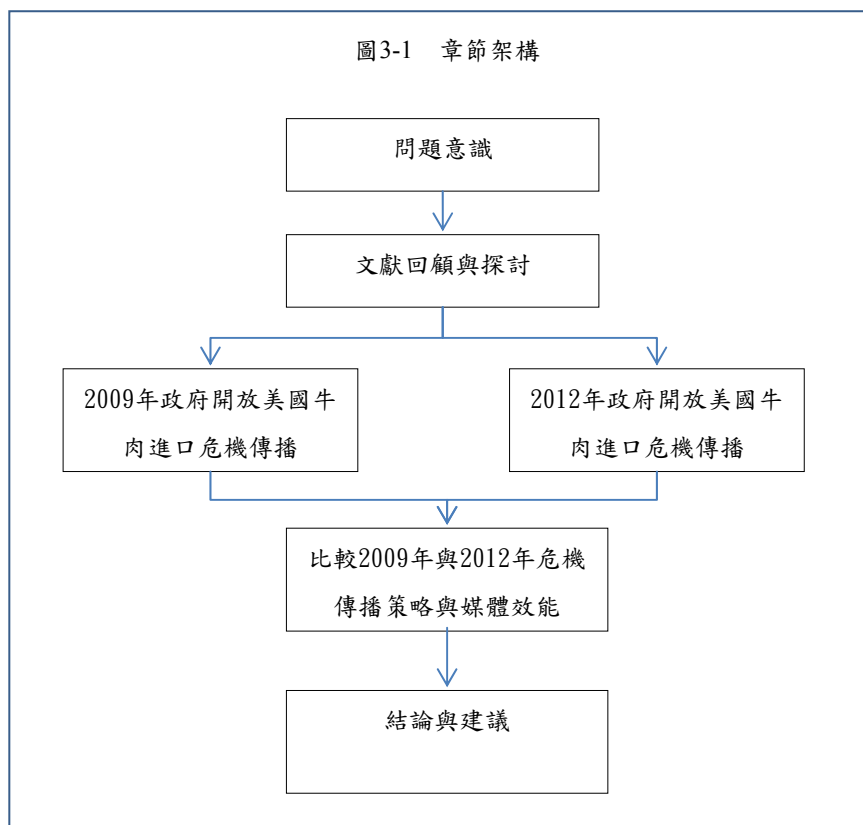
本文共分為五章。第一章說明寫作的背景，想要探討的主題，選擇危機傳播作為研究角度的理由，文獻探討以及研究架構與方法。

第二章及第三章則由個案研究的角度出發，分別探討馬政府在 2009 年及 2012 年開放美國牛肉進口的過程與對外傳播策略，以及媒體對於政府危機傳播的評論。

第四章比較兩次開放美牛事件的危機傳播策略與媒體效能。

第五章則是希望藉由兩次開放美牛進口事件的探討，建議政府在面臨重大爭議事件的危機傳播策略。

章節架構如圖 3-1。



章節規劃

第一章 前言

第一節 問題意識

第二節 文獻回顧與探討

第三節 研究架構與章節安排

第四節 研究方法與預期研究成果

第二章 2009 年政府開放美國牛肉進口的危機傳播

第一節 政經背景與過程簡述

第二節	危機傳播階段與策略
第三節	媒體對於政府危機傳播的輿論評析
第三章	2012 年政府開放美國牛肉進口的危機傳播
第一節	政經背景與過程簡述
第二節	危機傳播階段與策略
第三節	媒體對於政府危機傳播的輿論評析
第四章	比較 2009 年與 2012 年政府開放美國牛肉進口的危機傳播策略
第一節	危機傳播策略比較
第二節	媒體輿論評析比較
第五章	結論與建議
附錄一	：2009 至 2010 年美牛事件大事記
附錄二	：2012 年美牛事件大事記

肆、研究方法與預期研究成果

在研究方法方面，本文以文獻調查法及個案研究法為主，透過相關文獻、媒體報導與評論的蒐集，試圖解析兩次開放美牛進口的對外傳播策略是否有效。

一、研究方法

文獻調查法

「文獻調查法」是指「藉有系統地查閱、組織和解釋各種文獻，在各自分立事件或活動中，尋出因果關係」的調查方法。(葉乃嘉，2006)

本文中的文獻檢閱包含學術論文、書籍，以及相關媒體報導與評論內容的文獻檢閱。學術論文方面，以「危機傳播」、「危機管理」、「危機處理」、「危機公關」、「危機語藝」、「傳播策略」等關鍵字，蒐尋相關參考論文與書籍。在媒體報導內容的選取方面，筆者以中國時報、聯合報、自由時報、蘋果日報、聯合晚報以及中央社為

主要媒體報導來源；時間方面，則以媒體報導時間為主，而不處理日報與事件發生的時間差異。在評論文章方面，則以中時、聯合、自由、蘋果、聯晚為主要的評論文章來源，包括社論、評論以及特稿等；從媒體評論的角度，評判政府危機傳播策略的媒體效能為何。

個案研究法

蘇衡在「新聞、公關與危機處理-傳播個案分析」中提到，「個案研究是一種常見的質化研究方法，這種方法採用多種資料來源，對個人、組織或事件進行系統性的分析」。個案研究著重以「故事」捕捉現象的原貌，以使身歷其境的當事人之感受與經驗再生，從而體會個案發生的背景與情境。另外，她還引用 Merriam (1998) 的看法，認為個案研究具有「特殊性」、「描述性」、「啟發性」與「歸納性」等四種重要特性（蘇衡，2009：3）。

筆者以 2009 年及 2012 年政府開放美國牛肉進口做為個案研究的主體，試圖藉由媒體報導個案過程的描述，還原社會各界對於政府處理美牛事件的看法，並透過媒體的評論瞭解政府在此一事件上傳播策略的媒體效能，從而找出未來政府處理重大爭議事件的危機傳播策略。

二、研究步驟

本文的研究步驟包括：

- 蒐集各項危機管理與危機傳播的學術專書與論文
- 蒐集 2009 年及 2012 年開放美國牛肉進口相關媒體報導內容與評論文章
- 透過媒體報導內容與評論的檢視，由作者自行歸納 2009 年及 2012 年不同階段的危機傳播策略
- 比較兩次危機傳播策略的不同以及媒體效能
- 試圖找出政府在處理重大政策或議題的危機傳播策略

三、預期研究成果

「如何加強對外溝通」一直是政府或組織面臨的重大挑戰；知名評論家王健壯⁵¹也認為，「處理民怨的第一個考驗就是政策溝通」。而危機處理除了危機事件的處理外，最重要的就是危機發生時的對外傳播與溝通。

本文預期研究成果大約可分為四個方向，包括：

- 透過時間序列的整理，對於 2009 年及 2012 年兩次美國牛肉事件所造成政治危機，進行完整而清楚的描述與分析
- 透過個案研究方式，解析政府對於危機傳播的策略
- 藉此提供政府危機傳播策略的改善建議
- 對當前政治溝通理論提供驗證或補充

由於兩次美國牛肉事件均造成相當程度的政治危機，包括政府官員下台或在野黨採焦土杯葛國會議事、揚言倒閣等，在事件發生過程中最為人所詬病的，就是政府對外溝通能力不足。本文期透過分析兩次開放美國牛肉進口的事件中，找出政府對外傳播策略，並透過媒體評論來評判對外傳播與溝通是否有效，進而與危機傳播理論相互對照，期望能藉此綜整政府對外傳播的缺失，以提供相關政策建議，或藉以印證或補充危機傳播理論不足之處。

⁵¹ 王健壯，〈凱撒的面具-鋼盔底下的那顆腦袋那顆心〉，《中國時報》，2012 年 4 月 12 日

伍、參考文獻

一、中文部份

- 卜正(王民)，2003，《公共關係-政府公共議題決策管理》，台北：揚智文化。
- 于鳳娟譯，2001，《危機管理》，台北：五南。譯自 *The Crisis Manager: Facing Risk and Responsibility*, Otto Lerbinger.
- 巴長泓，2007，《我國危機管理機制之研究 以 1996 年台海危機及 2003 年 SARS 危機為例》，國立中興大學國際政治研究所碩士論文。
- 王芳，2010，《危機傳播經典案例透析》，北京：中國社會科學出版社。
- 王浦劬譯，1992，《政治生活的系統分析》，台北：桂冠。譯自 *A systems analysis of political life*, David Easton
- 吳宜蓁，1998，《議題管理-企業公關的新興課題》，台北：正中。
- 吳宜蓁，2002，《危機傳播-公共關係與語藝觀點的理論與實證》，台北：五南。
- 吳錫河，2003，《政治人物的危機傳播研究：以高雄市長謝長廷為例》，世新大學傳播研究所碩士論文。
- 李佳珊，2007，《危機處理成「危機」：對四個失敗公關案例的專業診斷》，國立臺灣大學社會科學院新聞研究所碩士論文。
- 杜秋菁，2006，《企業危機事件與媒體報導之相關性研究》，國立中山大學傳播研究所碩士論文。
- 林文益、鄭安鳳譯，2003，《危機傳播與溝通：計畫、管理與回應》，台北：風雲論壇。譯自 *Ongoing Crisis Communication-planning, management, and responding*, W. Timothy Coombs.
- 林榮毅，2011，《美牛事件對消費者購買行為的影響》，成功大學高階管理碩士專班碩士論文。
- 邱強口述，張慧英採訪撰述，2001，《危機處理聖經》，台北：天下遠見。
- 邱毅，1999，《危機管理》，台北：揚智。

- 姚惠忠、汪睿祥，2008，〈選舉危機情境分類之探討〉，《選舉研究》，第十五卷第二期，頁 67-90。
- 洪秀菊，1999，《危機決策、處理、談判：美伊人質危機個案》，台北：商鼎。
- 洪珮菁，2003，《政府災變公共關係管理之研究—以台北市政府因應納莉風災為例》，國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 胡百精，2009，《危機傳播管理-流派、范式與路徑》，北京：中國人民大學出版社。
- 倪炎元，2009，《公關政治學：當代媒體與政治操作的理論、實踐與批判》，台北：商周。
- 孫秀蕙，1997，《公共關係-理論、策略與研究實例》，台北：正中。
- 張明敏譯，2003，《美國總統的七門課》，台北：時報文化。譯自 Eyewitness to Power :The Essence of Leadership, Nixon to Clinton. Simon&Schuster, Inc.
- 陸炳文，1992，《公關與危機處理》，台北：南海圖書文具。
- 彭滂沱，2007，〈打造美國總統—從羅斯福到柯林頓的決策領導〉，台北：時報。
- 彭懷恩，2006，《別怕媒體-經營媒體關係》，台北：米羅文化。
- 彭懷恩，2011，《媒體關係技巧》，台北：風雲論壇。
- 黃之棟、黃瑞祺，2012，〈光說不安全是不夠的：美牛風險、管制理論與政策選擇〉，《國家與社會》，第九期，頁 151-188。
- 黃富源、侯友宜著，20025，《談判與危機處理》，台北：元照。
- 溫偉群、游梓翔，2010，〈八八水災救災過程中馬團隊對外傳播的檢討與啟示〉，《選舉評論》，第八期，頁 1-18。
- 葉乃嘉，2006，《研究方法的第一本書》，台北：五南。
- 雷立芬，2009，〈拒買比修法、公投更有意義，因應放寬美國牛肉進口標準〉，《海峽評論》，第 228 期，頁 58-59。
- 樊娟娟，2011，《美國牛肉進口之議題週期與管理》，淡江大學公共行政學系公共政策碩士論文。

歐振文，2003，《形象修護策略與危機情境-國軍危機傳播個案》，世新大學傳播研究所碩士論文。

蕭全政，1987，〈國家機關在政治過程中的地位〉，《社會科學論叢》，35期，頁133-151。

蕭全政，1997，〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，1(1)：1-16。

蕭全政，2006，《政治與經濟的整合》，台北：桂冠圖書公司。

蘇蘅主編，2009，《新聞、公關與危機處理-傳播個案分析》，高雄：高雄復文。

顧珮仙，2011，《從國際法之觀點論美國牛肉進口進件》，中興大學科技法律研究所碩士論文。

二、外文部份

Barton, L. 2001. *Crisis in Organizations*. Cincinnati, OH: South-Western College Publishing.

Barton, L. 1993. *Crisis in Organizations*. Cincinnati: South Western.

Benoit, W. L. 1997. "Image repair discourse and crisis communication." *Public Relations Review*, 23, 177-186.

Benoit, W. L. 1996a. "Dow Corning's Image Repair Strategies in the Brest Implant Crisis." *Communication Quarterly*, 44, 29-41.

Benoit, W.L. 1996b. *Apologies, Excuse, and accounts: A Theory of Image Restoration Discourse*. Albany, NY: State University of New York Press.

Benoit, W. L. 1995a. *Accounts, Excuses, and apologies: A Theory of Image Restoration Strategies*, Albany: State University of New York Press.

Benoit, W. L. 1995b. "Sears' repair of its Auto repair image: Image restoration discourse in the corporate sector." *Communication Studies*, 46, 89-109.

Benoit, W. L. 1982. Richard M. "Nixon's rhetorical strategies in his public statement on Watergate." *Southern Speech Communication Journal*, 47, 191-211.

- Benoit, W. L. & Brinson, S. L. 1999. "Queen Elizabeth's image repair discourse: Insensitive royal or compassionate Queen?" *Public Relations Review*, 25(2), 1458-156.
- Benoit, W.L. & Brinson, S. L. 1994. "AT&T: Apologies are not enough." *Communication Quarterly*, 42(1), 75-88.
- Benoit, W.L., Gullifor, P., & Panici, D. A. 1991. "President Reagan's Defensive Discourse on the Iran-contra affair." *Communication Studies*, 42, 272-294.
- Boin, A., & Lagadec, P. 2000. "Preparing for the future: Critical challenges in crisis management." *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8(4), 185-191.
- Coombs, W. T. 1999. "Crisis management: Advantages of a relational perspective" In J. A. Ledingham & S.D. Bruning(Eds.), *Relationship Management: A Relational Approach to the Study and Practice of Public Relations*(P.75-93. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Fearn-Banks, K. 1996. *Crisis Communications: A Casebook Approach*. NY: Lawrane Erlbaum Associate.
- Gonzales-Herrero, A., & Pratt, C. B. 1995. "How to manage a crisis before- or whatever-it hits." *Public Relations Quarterly*, 40(1), 25-29
- Heath, R. L. 1997. *Strategic Issues Management—Organizations and Public Policy Challenges*. CA:Sage.
- Hwang, P. & Lichtenthal, D. 2000. "Anatomy of organizational crises." *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8(3), 129-140
- Kasunic, D. K. 1989. *Issues management versus crisis management: A comparative study of their effectiveness*. Unpublished Doctoral Dissertation, Wayne State University, Detroit, Michigan.
- Mitroff, I. I. Pearson, C. & Pauchang, T. C. 1992. "Crisis management and strategic management: Similarities, difference and challenges." P. In Shrivastava, Ed.,

Advances in Strategic Management, JAI Press, 8, 235-260.

Mitroff, I. I. & Pauchant, T. 1990. We're so Big and Powerful Nothing Bad can Happen to Us. New York, NY: Harper Business.

Mitroff, I. I. & Pauchant, T. 1988. "The structure of man-made organizational crisis: Conceptual and empirical issues in the development of a general theory of crisis management." Technological Forecasting and Social Change, 33(1), 83-107.

Ogrizak, M., &Guillery, J. 1999. Communicating in Crisis. Translated by H. Kimball-Broke & R. Z. Brooke. New York: Aldine De Gruyter.

Ray, S. J. 1999. Strategic Communication in Crisis Management: Lessons from the Airline Industry. Westport, CT: Quorum Books.

Sturges, D. L. 1994. Communicating through crisis: A strategy for organizational survival. Management Communication Quarterly, 7(3), 297-316.

Tyler, L. 1997. "Liability means never being able to say your're sorry: Corporate guilt, legal constraints, and defensiveness in corporate communication." Management Communication Quarterly, 11(1), 51-73.