

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

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  
(口試本)

學生：謝 於 純

學號：P97322027

中華民國 102 年 1 月 21 日

# 目 錄

## 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 政經背景與過程發展

### 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 政經背景與過程發展

### 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

## 參考文獻

附錄一 2009-2010 年美牛事件大事記

附錄二 2012 年美牛事件大事記

# 第一章 前言

## 第一節 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」。<sup>1</sup>一段簡短的焦點評論，卻也不由得令人思考為何同樣的美牛事件，讓政府都遭遇到不少的困難，在過程中是否可以有更好的溝通方式，來處理這類的棘手問題？

自 2003 年美國爆發第一起狂牛症以來，世界各國紛紛宣布禁止美國牛肉進口。美國是個民主國家，在面對國內畜牧相關產業的選民壓力時，往往會轉移到國際政治上，要求其他國家配合。因此，為了打開國際市場，美國幾乎無所不用其極，利用它的外交壓力與經濟的優勢，要求各國重新開放美國牛肉進口。從我們鄰近東亞國家的經驗來看，日本、韓國等亞洲國家，在重新開放美國進口牛肉的過程中，都曾經爆發國內的政治危機。日本民眾非常重視食品安全，因全面禁止美國牛肉進口，幾乎演變成美日之間的貿易大戰；南韓則因為政府強勢主導開放美牛進口，迎合美國的要求，最後爆發韓國史上最大規模的反政府示威，並造成李明博總統對人民道歉，內閣總辭，才使得美國同意重啟談判。<sup>2</sup>

就台、美關係來看，美國不僅是我國外交、軍事上的重要盟友，美國也是我國牛肉大宗輸入國之一。2003 年 12 月 24 日，美國華盛頓地區，爆發了第一宗狂牛病例，我國行政院衛生署當日旋即宣佈禁止美國牛肉進口。這項禁令，一直到了一年多以後，2005 年 04 月 16 日，才依相關衛生法規，重新宣布「有條件」恢復美國牛肉進口。這其中的「條件」為：必須在美國出生、飼養、屠宰的牛隻而

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

<sup>2</sup> 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。

且年齡不得超過 30 個月，肉品不能帶骨，並須去除腦、脊髓、三叉及背根神經結等危險部分。<sup>3</sup>然而此一開放令，不到兩個月的時間，同年 6 月 25 日，美國又爆發第二宗狂牛症病例，我國衛生署遂於當日再次宣布暫停美國牛肉進口。這次的禁令，一直到隔年，2006 年 1 月 26 日才恢復美國牛肉再次進口。此時的開放條件則是 30 個月齡以下的牛隻，且經去除骨頭、內臟、腦神經等特殊風險部分，而且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。<sup>4</sup>

雖然，此項禁令發布後，同年的 3 月 14 日，美國又爆發第三起狂牛症病例。不過，此時衛生署卻認定這是屬於散發性個案，因此並未改變政策，禁止美國牛肉進口。<sup>5</sup>這次的開放，一直到 2012 年 4 月 25 日爆發第四起美國本土狂牛症病例，政府同樣也未禁止美牛進口，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。我國行政部門並向國內民眾強調，政府將會做好「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」。上述有關美國狂牛症病例與我國政府的禁止進口與重新開放的時間表，整理如表 1-1。<sup>6</sup>

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 <sup>7</sup>	
第四起狂牛症	2012/04/25	未宣佈禁止 <sup>8</sup>	

資料來源：作者自行整理

馬政府任內曾面臨兩次開放美國牛肉進口的爭議，一次發生在 2009 年至 2012

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 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。

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> 衛生署認為此屬散發性個案，不會採取禁美國牛肉進口。

<sup>8</sup> 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。

年，另一次則發生在 2012 年。2009 年爆發的美國牛肉進口爭議，起因於一開始時，部會首長的「狀況外」發言，造成民眾認為政府政策急轉彎，以及負責首長沒有在第一時間為政策辯護；再加上 2009 年底的三合一選舉，選將激情演出的推波助瀾效果下，任何政治議題，都被放大檢視；其中尤以在野的民進黨為首，將「美國牛肉」作為選舉時的重要訴求，用力炒作，不僅選前癱瘓立法院議事運作，選後更挾著得選票小幅成長的光環，要求明文禁止美國牛肉進口。在長達兩個多月的議事空轉，立法院朝野黨團最後終於達成共識，在 2010 年 1 月 5 日三讀通過食品衛生管理法第 11 條修正條文，在衡量美國與國內民眾的壓力，立法委員們做成僅開放美國帶骨牛肉進口，明文限制美國牛絞肉、內臟等進口的法令修正。

而 2012 年開放美國牛肉進口的爭議，則聚焦在美國牛肉使用瘦肉精的問題。為了進一步瞭解瘦肉精的爭議，我們必需把時間倒回至陳水扁政府執政時代。行政院農委會在 2006 年將瘦肉精公告為「動物用禁藥」，<sup>9</sup>禁止製造、輸入、販賣含有瘦肉精的肉類上市，也就是說不論國內或國外進口的肉品都不准使用瘦肉精。然而這項規定，卻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。

當時執政的民進黨政府，為了開放瘦肉精美國牛肉進口，曾企圖對此解禁。2007 年 08 月農委會及衛生署很有默契地分別預告修正「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，<sup>10</sup>曾一度研擬開放且預告瘦肉精檢出標準，並通知世界貿易組織，後來因為民間各界的抗議以及其他可能的幕後因素才作罷。<sup>11</sup>而其他可能的幕後因素，筆者將於第三章論及 2012 年開放美國牛肉進口的政經背景時再做詳述。

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

---

<sup>9</sup> 資料來源:農委會網站，<http://law.coa.gov.tw/glrnewsout/NewsContent.aspx?id=570>。

<sup>10</sup> 資料來源:農委會網站，[http://www.coa.gov.tw/show\\_communique.php?cat=show\\_communique&serial=9\\_webuser1\\_20070823153629](http://www.coa.gov.tw/show_communique.php?cat=show_communique&serial=9_webuser1_20070823153629)。

<sup>11</sup> 王正寧，〈陳保基：民進黨曾擬開放萊克多巴胺 96 年一度預告訂定殘留容許量 後因各界抗議而作罷〉，《中國時報》，2012 年 3 月 01 日。

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與國內政治情勢的交錯下，如何處理「美牛」問題，已成為政府執政的重要課題。

馬政府在處理兩次開放美國牛肉進口的過程，顯得既迥異又相似。在差異方面，2009年面對的是開放狂牛症牛肉進口的爭議；2012年則是開放帶有瘦肉精的美國牛肉進口。相同的部分，在於兩者同樣是處理開放美國牛肉，都造成民間團體、反對黨以及同黨籍立委的強烈反彈；兩次開放美國牛肉進口的過程或結果，都引發不小的政治危機，例如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，被認為是為美牛事件負責下台；2012年民進黨為了反對美牛，不僅發出史上最長的120小時動員令，更以焦土作戰方式，包圍主席台，全力杯葛美牛案，並揚言發動不信任案的倒閣連署。<sup>12</sup>另外，媒體也不約而同地在2009年及2012年的評論中都提到了馬政府對外的政策危機處理能力與對外溝通欠佳。美牛事件幾乎可以視為馬政府2008年執政以來的重大危機事件。

對於危機的界定，本文借用O. Lerbinger的定義，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，若不立即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)。

而對於如何因應危機，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」。負責回應危機的管理負責人，必須能夠重新探討組織溝通、消費者研究、說服技巧，透過有條理的溝通、公關手段，並且收集整合所有必要的意見之後，才足以發展出一套危機溝通的指南(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)的研究，認為只要妥善處理此一課題，將可以縮短危機期間，修補危機造成的傷害，甚至反而化危

---

<sup>12</sup> 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。

機為轉機，重新贏得外界的認可，甚至藉此強化或修正原有的管理機制。

筆者長期在政黨內部工作，曾經接觸有關政策宣傳、選舉文宣以及危機處理等議題，後來轉赴政府機關服務，也曾處理相類似的議題。因此，在工作經驗與學習主題相結合之下，對於政府如何有效的因應危機，進行危機傳播，化危機為轉機，以重新獲得民眾的支持等議題，都是筆者非常有興趣的研究課題。

筆者認為，組織的危機傳播，絕對不是矢口否認或是躲避媒體。任何政策本來就有其政治、價值判斷，就政策角度而言，也許沒有一個完美的決策，但可以有一個比較好的判斷。因此，當政府一旦做出決策之後，如何與民眾或在野黨溝通，化解彼此的疑慮與心結，尋找可能接受的共識；對於爭議之處，則應適時予以認錯與修正。政府政策往往就像做人處事一般，巧言令色或許可以撐過一時，但是，做人的根本，在於「誠」；若能待媒體以「誠」，政府與媒體的關係才會長久，危機傳播才能發揮功效。

因此，本文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，以兩次開放美國牛肉進口的「危機傳播」做為研究主題，透過個案研究方式，比較政府在不同時間的對外傳播策略。

本文想要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？

## 第二節 文獻回顧與探討

### 壹、文獻回顧



目前學者研究「美國牛肉」進口的議題，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。有的則是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，目前計有從「危機管理」與「危機傳播」等兩大面向，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，根據時序上的發展，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，見林不見樹；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。根據這樣的定義，危機管理有四個基本要素：預防、準備、實施以及學習(Coombs, 1999; 林文益、鄭安鳳, 2003: 5)。舉例來說，對於政府的危機管理，首先是重預防，正如老子道

德經所言：「為之於未有，治之於未亂」。其實，就是在說預防的重要性；而不是等事件發生後，疲於奔命，才被視為政府施政績效。其次，則是準備；面對可能發生的危機，政府必須要做好準備因應，譬如每年颱風季節，對於時常淹水的地區，就應做好排水、防堵沙包甚至疏散民眾的準備。至於實施，就是危機一旦發生，就要依照原有的因應計畫，一一施行，而不是寫的是一套，到時真正發生危險時，又是另外一套。最後則是學習，這也是危機管理中，較少為人重視，但是卻是非常值得強調的一環。

危機之所以為危機，往往是人所未預料的，譬如，從未有過的大雨，從未有過的地震規模，這些超乎人們預期的災害。人們往往只能從錯誤、慘痛教訓中學習。事實上，本文立論的出發點也有些類似。兩次美牛事件，已經嚴重傷害民眾對於政府施政的信心，甚至造成領導者支持度一直低迷不振。在這樣的危機事件，我們是否有可以學習的地方，可以檢視犯錯的程序或步驟，逐一改善，希望下次再發生時，可以記取教訓，妥善因應。

Lerbinger 則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。危機管理計畫主要分為：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)。

因此，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。以此角度觀之，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。特別是「你」作為當事人，任何一手消息，往往必須透過「你」來傳達。倘若當事人避而不說、避而不見，記者在獲得新聞的壓力下，往往就會從各種方式著手。有時可能從競爭對手、從相關部門，甚至最後找到秘密消息來源，這些其實反而更加困擾正常的溝程序。因此，當真正事情發生時，把話說清楚，往往會是一個好的策略。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就只能保留一個溝通管道，避免訊息混亂。這也是為何各部門或公司往往設置發言人或公關室的理由。這其實也可以從一個很簡單的經驗來說明，同樣的一個事件，人們往往重複回答的重點不同，甚至會有所差異；再加上記憶上的模糊或者沒有接受適當的口語練習，很可能會造成訊息之間彼此衝突、矛盾，使得原本已經是在放大鏡下檢視的議題，更會造成一些無端惹出的爭議。

## 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」。當然，甚麼是全部情況，這確實會有實際運用時的技巧。舉例來說，倘若學校老師詢問學童為何家長沒有簽聯絡簿，學童可以回答：「忘了拿給父母簽」，這確實就是實際情況。似乎就不用加上，因為昨日父母吵架，結果警察來了，然後，又和好了。就在驚心動魄的一晚，忘了拿出聯絡簿之類的理由。對於政策的說清楚、全部說，應該只要就其相關聯的目的即可，無須增添不必要枝節，否則反而容易引起誤會。

## 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。英國前任首相布萊爾 (Tony Blair) 對於當前回應媒體的時間壓力，有非常貼切的說明。他說：「在 1960 年代，政府有時候針對一個真正嚴重的事件，會連續兩天召集內閣會議研商。可是今日的情況不一樣了，如果你認為還可以跟過去一樣，慢慢回應，只會讓人見笑了。事件發生後的第一天中午前，政府做不出回應，那就將像是天要塌下了一般」。<sup>13</sup>

因此，在今日媒體高度競爭的環境下，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，反而製造更多的危機（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。

### （一）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

---

<sup>13</sup> Blair, Tony. 2007. Our Nation's Future - Public Life. June 12, 2007. Available at:<  
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060213205517/number10.gov.uk/page11923>> [Accessed  
December 31, 2012].

通策略分為七種，包括抨擊原告、堅決否認、託辭辯解、行為正當化、取悅逢迎、改善行動以及誠意致歉，並分別加以定義（如表 1-2）。

表 1-2 危機溝通策略的定義

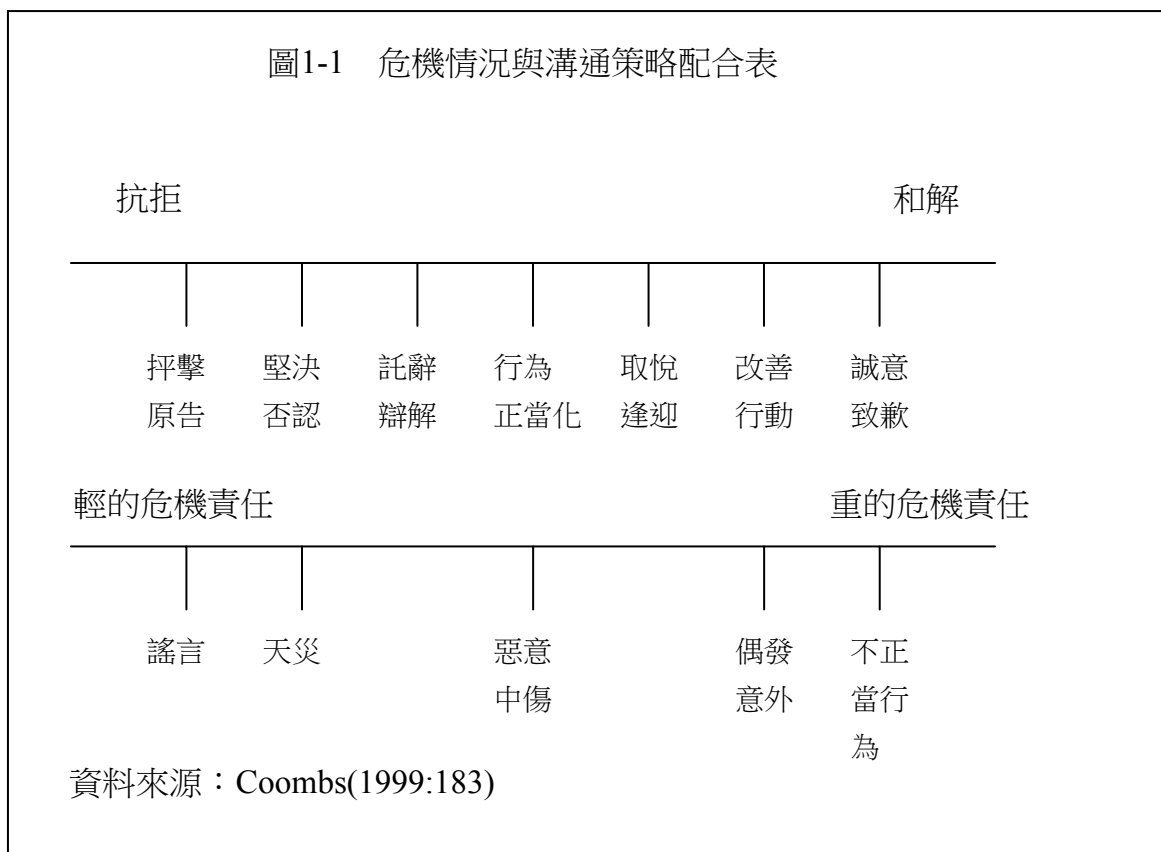
危機溝通策略	定義
抨擊原告	危機管理者會盡力對付那些宣稱危機存在的個人或團體，可能包括強制的回應的手段（例如法律訴訟）。
堅決否認	危機管理者利用各種解釋，強調危機並不存在。
託辭辯解	危機管理者試縮小公司對於危機應負的責任。所做的回應包括否認任何存心傷害的意圖，或是宣稱導致危機的事件並不在公司掌控之內。
行為正當化	危機管理者會澄清危機並未造成嚴重的物品損失或人身傷害，甚至主張所有的受害者是自作自受。
取悅逢迎	危機管理者試著去討好關係人，或提醒關係人公司司曾經對他們做過的好事。
改善行動	危機管理者嘗試去彌補危機所帶來的損害，或採取預防措施以防止危機再度發生。
誠意致歉	危機管理者公開表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，2003：182

同時，Coombs 也提到，不同的溝通策略必須配合不同的危機情況或說對於危機的認知。進一步來說，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，亦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 1-1）。

不過值得注意的是，從短期、長期來看，這兩者的效果往往會產生相反的結果。舉例來說，採取抗拒策略，短期而言，拒不認錯，似乎躲過了財務上的損失與法律上的賠償；可是長期來說，累積受害者的風評，最後造成整個企業或政府形象下降，往後付出的成本與代價，往往超過及時的補償。反過來說，賠償損失

的短期成本，長期而言，會讓企業更受顧客的信任。這也因此，為何常可以聽聞一些著名的企業連鎖店，願意儘速賠償，甚至是高額賠償，因為事實上，長期而言，增進企業形象，更遠勝於作一些無關緊要的廣告，效果要更大。



## (二) 形象修護理論

溫偉群、游梓翔(2010：1-18)參考 Massey (2004) 觀點，將組織形象管理區分為「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，然後這個形象需要透過傳播加以維持，而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 1-3），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「改正」與「承擔」。透過形象管理模式，我們可以清楚看到如何評估回應的方式。不過值得注意的事，是否所有的事，就要立即採「改正」與「承擔」，恐怕也會有所爭議，因為一個不斷道歉的政府，也會造成民眾對政府失去信心。

表 1-3 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)

### (三) 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，做為處理危機相當重要的語言資源與符號，甚至就是代表組織被外界理解與認知的唯一管道。如果運用得宜，組織的代表發言者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。吳宜蓁同時也進一步引用 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, 2002: 191)。

## 貳、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)。危機傳播則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過程，目的在組織形象的維護 (如表 1-4)。

表 1-4 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、突發狀況，以及與特定危機有關的管理措施。	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。

資料來源：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)。換言之，危機處理並不僅僅是解決問題而已，很重要的一個面向，還要能夠妥善的對外溝通。譬如一場工廠大火，縱使業主已經有效降低傷害，處理重建與賠償等事宜；可是，能否有效的對外說明，重新獲得股東或輿



論的肯定，這就是危機傳播重視的面向。當然，反過來，縱使對外說明再怎麼妥切、明白，可是沒有處理危機的傷害，那麼這些說明終將只成空話。因此，一個好的危機處理，就是要能兼顧實質與溝通。

本文基於研究興趣，將焦點放在危機傳播上，而以我國兩次開放美國牛肉進口的爭議作為比較個案研究。一方面希望針對個案進行深入探究分析；另一方面，也希望藉由此個案提升到危機傳播理論架構的討論或反思不足之處。

## 第一節 研究架構與章節安排

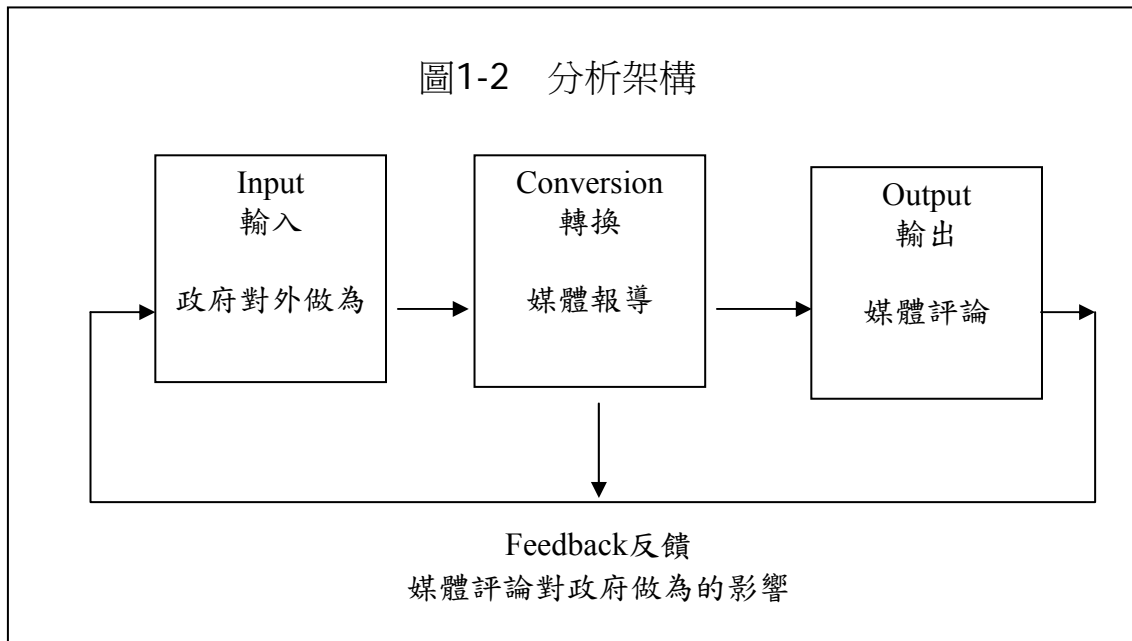
本論文以探討危機傳播策略為主軸。在理論基礎方面，Coombs(1999b)認為危機事件發展有如人的生命週期變化，包括事件爆發前的徵候、爆發時以及危機平息階段等不同特徵，因此將危機區分為危機前、危機、危機後等三個階段，也就是危機研究的「階段取向」(staged approaches)。筆者在此借用 Coombs「階段取向」的概念，透過平面媒體報導的蒐整，將馬政府在同一時期中所提出內容相近的政策作為或發言依據，視為對外的危機傳播策略；並試圖在不同的危機傳播策略中，佐以國際政治經濟發展與國內政治情勢的變化做為觀察點，區隔出馬政府在 2009 年及 2012 年不同階段的危機傳播策略。

### 壹、研究及分析架構

本文以 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，以同時期的媒體評論做為評估的依據，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，建議組織或政治人物在面臨重

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, 但為了更切合研究主題, 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)項目則以政府對外做為, 尤以對外傳播作為及傳播策略為代表; 轉換(conversion)則以媒體做為代表, 而為了公正客觀的挑選媒體, 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四名, 包括蘋果日報、自由時報、聯合報及中國時報, 同時為兼顧新聞消息的全面性, 另佐以聯合晚報與中央社; 輸出(output)部分則以這些媒體的評論做為評判標準, 評論項目則包括社論、專欄以及特稿為主, 透過媒體立論的方向, 檢視政府的對外的傳播作為與傳播策略, 並觀察媒體評論與政府傳播策略是否出現反饋( feedback), 也就是媒體評論是否因此影響政府的政策做為或對外發言。(如圖 1-2)



不過，這樣的分析方式，獨立出個別政治現象來研究，脫離了或是沒有照顧到既有的社會背景分析，會讓這種分析失去生命力。John Humphrys 有一段非常貼切的描述，表達這種問題。我們可以抓一隻蝴蝶，做成標本，研究它的構造，但是蝴蝶之為蝴蝶的精神卻消失了。要真正體會蝴蝶的美與獨特性，我們必須在它飛翔中觀察，看它停在花蕊上鼓動著那看似纖弱的翅膀，事實上，它卻已經飛越了千里(Humphrys, 2004: 9)。

研究一個政治現象，很難面面俱到，也很難在掌握具體情境的脈絡，但是在鋪陳研究對象時，若能先對於社會脈絡扼要介紹，就能讓標本上的蝴蝶恢復些許的生機。蕭全政（2000：14）對此有個較為傳神的說法，他認為，若從實存角度，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，相互牽動串連，並促成歷史社會的不斷變遷。不僅如此，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）。因此，本文在分析架構上，將透過國際政經背景及國內政治情勢的分析，作為整個研究脈絡的鋪陳介紹，期望蝴蝶在被做成標本後，還能讓人想像它在空中展翅飛翔的模樣。

## 貳、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。

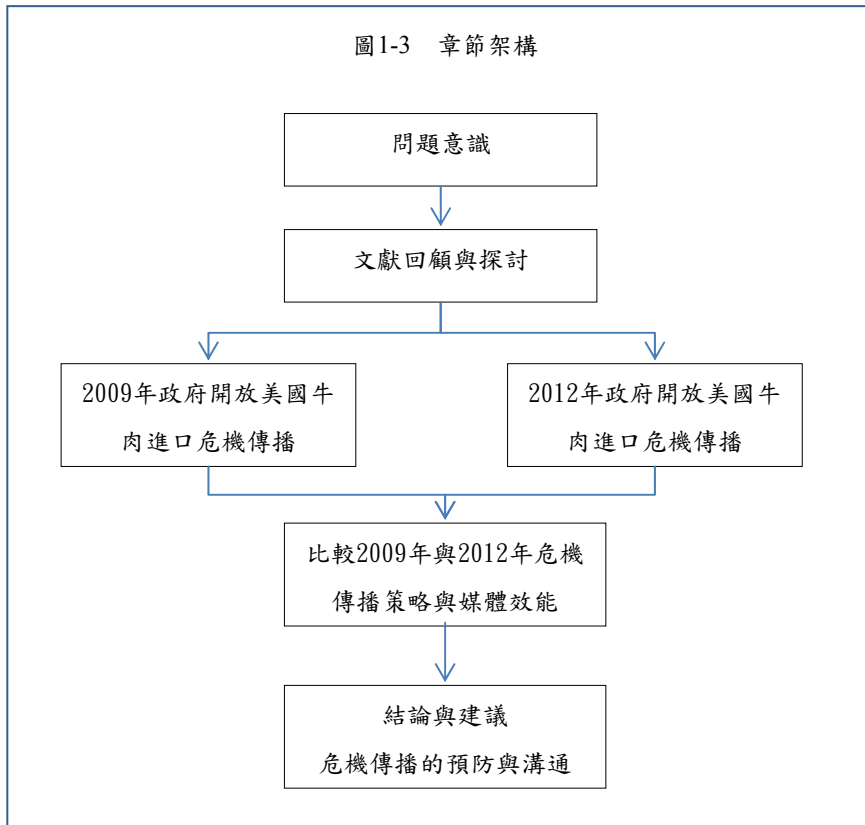
第二章及第三章則由個案研究的角度出發，分別探討馬政府在 2009 年及 2012 年開放美國牛肉進口的過程與對外傳播策略，以及媒體對於政府危機傳播的評論。

第四章比較兩次開放美國牛肉進口事件中危機傳播策略的差異與媒體效能。

第五章則是希望藉由兩次開放美國牛肉進口事件的探討，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 1-3。

圖1-3 章節架構



## 第四節 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，試圖解析兩次美牛事件的對外傳播策略是否有效。

### 壹、研究方法

#### 一、文獻調查法

「文獻調查法」(葉乃嘉，2006)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。

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」、「危機語藝」、「傳播策略」等關鍵字，搜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。

在時間處理方面，由於媒體屬性不同，日報與晚報及中央社的新聞露出會有時間報導的差距，因此筆者處理方式多以事件發生的時間點為主，而不處理平面媒體報導日期與事件發生的時間差。在評論文章方面，則以中國時報、聯合報、自由時報、蘋果日報、聯合晚報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。

#### 二、個案研究法

蘇衡(2009:3)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。

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。

## 貳、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，透過歸納方式，找出當時可能的危機傳播策略
- 透過媒體評論內容的檢視，瞭解媒體對於政府危機傳播策略的評價與效能
- 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

## 參、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。由於兩次擴大開放美國牛肉進口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方式杯葛國會議事、甚至揚言倒閣等，政府在處理 2009 年及 2012 年美牛事件過程中最為人所詬病的，就是對外溝通能力不足。知名評論家王健壯<sup>14</sup>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，解析政府面臨危機時對外的傳播策略與媒體效能

---

<sup>14</sup> 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

- 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與危機傳播提供驗證或補充

筆者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，提供未來相關政策建議，或藉以印證或補充危機傳播理論不足之處。因此，本文在實務上，希望可以作為未來組織或政治人物對民眾溝通方式的參考，特別是在處理爭議政策的危機傳播。而在理論上，本文則希望進一步檢視當前危機傳播理論的妥當性，希望能藉由本文中的個案研究，豐富化理論的實質內容與檢討可能的問題。



## 第二章

# 2009 年政府開放美國牛肉進口的危機傳播

為瞭解政府在 2009 年開放美國牛肉進口的政經背景與過程發展，筆者以 AC Nelson 閱報率排名前四名的四大報，包括蘋果日報、自由時報、聯合報、中國時報，同時為兼顧新聞消息的全面性，另佐以聯合晚報與中央社，做為主要新聞來源。這六家平面媒體在 2009 年 10 月 23 日至 2010 年 02 月 11 日期間，若以「美國牛肉」或「美牛」等關鍵字進行搜尋，扣除重複部分，經統計共有 6242 則報導（詳如附錄一）。

### 第一節 政經背景與過程發展

自 2003 年美國爆發第一起狂牛症以來，世界各國紛紛宣布禁止美國牛肉進口，美國基於國內牛肉產品相關產業選民的壓力，一直在迫使世界各國重新開放進口美國牛肉。前面曾提到，日本、韓國等亞洲國家都曾經因為進口美國牛肉而爆發嚴重政治危機。在這樣的國際情勢經驗下，我國政府對於可能引發的政治衝突或危機，本來應該事前有所準備，但是長久以來國內民眾普遍沒有反美情結，再加上擴大開放美國牛肉進口前，此一爭議並未浮上檯面，民眾對於美國牛肉等相關議題並不熟悉，即使進行民意調查，也很難測出民間蘊藏強大的反彈；再加上很多食品安全的危機感對於民眾而言，是透過媒體報導與渲染後，民眾的反彈才會爆發出來。

因此，即便國際經驗顯示擴大開放美國牛肉進口有可能引發危機，但政府相關位並未以「危機」等級來處理，而只是認為可以透過一般貿易談判的方式來處理。政府先入為主的認知與判斷錯誤，使得事件一開始即輕忽開放美國牛肉進口可能帶來的殺傷力，並造成危機不斷地擴大與延燒。下文則就此一事件的歷史脈

絡，先做扼要說明。

## 一、政府與美簽訂「美國牛肉輸台議定書」

我國曾因美國發生兩次狂牛症，分別於 2003 年底<sup>15</sup>與 2005 年 6 月兩度關上美國牛肉進口的大門，美國方面不斷與台灣協商，希望重啟開放大門。民進黨執政時代，在 2006 年 1 月重新開放美國不帶骨牛肉，但帶骨牛肉及內臟、絞肉均未開放進口。<sup>16</sup>

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 的條件，馬政府遂與美國積極洽談開放美國牛肉進口。<sup>17</sup>由於日、韓等國的經驗，國內對開放美國牛肉的進度十分關切，對於各界的詢問，政府官方的回應從六月份的「與美國談判沒有底線及時間表」、<sup>18</sup>到七月份的「快了、快了」，<sup>19</sup>乃至於到十月中旬「應該不會太遠了」。<sup>20</sup>

2009 年 10 月 23 日政府與美國簽訂「美國牛肉輸台議定書」，<sup>21</sup>並公告「修正美國牛肉及其產品之進口規定」，<sup>22</sup>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

<sup>15</sup> 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。

<sup>16</sup> 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。

<sup>17</sup> 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」。

<sup>18</sup> 曾依璇，〈綠質疑開放美牛肉 衛署：尚未談範圍〉，《中央社》，2009 年 6 月 29 日。

<sup>19</sup> 陳清芳，〈擴大美國牛肉進口 葉金川：快了〉，《中央社》，2009 年 7 月 8 日。

<sup>20</sup> 李志德，陳惠惠，〈開放美帶骨牛肉 「希望年底前」 內臟、絞肉都可進口？ 楊志良稱「不會比韓國寬鬆」 馬總統：台美共識已非常接近〉，《聯合報》，A6，2009 年 10 月 14 日。

<sup>21</sup> 張宗智、李樹人，〈美國帶骨牛肉 11 月 10 日抵台 連內臟、腦脊髓都開放〉，《聯合晚報》，A1，2012 年 10 月 23 日。

<sup>22</sup> 行政院衛生署網站 [http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/SEARCH\\_RESULT.aspx](http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/SEARCH_RESULT.aspx)。

廠獸醫簽發的證明文件，就可以辦理通關檢驗。<sup>23</sup>

然而，由於當時的衛生署長楊志良在前一天才信誓旦旦地對外表示，「這兩天就會簽約」，「初步採逐步開放，第一波開放 30 月齡以下、帶骨牛肉，但牛雜不在第一波開放名單」。<sup>24</sup>沒想到隔天簽署的「美國牛肉輸台議定書」竟然除了帶骨牛肉進口外，還包括牛雜與絞肉。因此，簽約的消息一經傳出，在政府傳遞的前後訊息不一情況下，造成國人認為政府「朝令夕改」、「政策急轉彎」、「欺騙國人」，並引發國內民眾、民間團體、在野黨以及國民黨籍立委與地方首長的不滿，紛紛跳出來公開表達反對意見。因此，這部分的主要問題在於訊息傳遞不一，政府內部的協調工作沒有做好。另外，值得注意的是，在前面曾提到，一般民眾對於美國牛開放起初其實反對聲浪不大，但是在政治人物與民間團體的反對批評下，民眾的反對意見開始升高。

## 二、民間團體發動反美牛公投連署

民間團體方面，相關團體各自透過管道發聲。醫界聯盟在 2009 年 10 月 25 日發表聯合聲明，反對開放美國帶骨牛肉及內臟進口，指出「台灣目前沒檢驗能力，輸入肉品檢驗全憑美方文件，政府又未以白紙黑字禁止腦、脊髓等部位進口，以後民眾健康若出問題，誰能負責？」醫界大老更以情緒發言形容台灣在整個貿易談判中「輸得脫褲」，痛批政府簽訂不平條約。<sup>25</sup>

消基會則在 2009 年 11 月 1 日發起第一階段反美牛公投連署，<sup>26</sup>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」。同月 3 日，在野的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

<sup>23</sup> 行政院衛生署網站 [http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/SEARCH\\_RESULT.aspx](http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/SEARCH_RESULT.aspx)。

<sup>24</sup> 陳麗婷，〈美國帶骨牛肉將解禁 比韓國模式嚴格〉，《中央社》，2012 年 10 月 22 日。

<sup>25</sup> 張翠芬、朱真楷，〈醫盟批不平等條約「輸得脫褲」〉，《中國時報》，A4，2012 年 10 月 26 日。

<sup>26</sup> 曾韋禎，〈美牛公投大事紀〉，《自由時報》，A1，2010 年 08 月 08 日。

的公投連署。<sup>27</sup>在僅僅十一天之後，同月 14 日，公投連署書即達 10 萬份，跨越第一階段提案連署門檻。<sup>28</sup>2010 年 01 月 07 日，行政院公投審議委員會通過消基會的公投案。同年 2 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，但截至 2010 年 8 月 10 日美牛公投案第二階段連署截止日，則僅達 866,081 份連署，未能順利跨越第二階段連署門檻。<sup>29</sup>這也是非常值得關注之處。

在民意分析中，向來有強度與廣度的區分，若從連署的迅速程度，以及當時連日媒體刊登的眾多民間團體以及在野黨的批判，可以看到民意反應的劇烈程度。不過，一旦將連署人數的要求擴大，譬如，要超過百分之五的連署人數，竟在半年之中也無法達成。當然，這可能是由於民間團體在經費有限的情況下，難以在期限前完成百萬連署。但是，更可能的情況之一，就是大部分民眾其實對此議題並不清楚，也沒有強烈意願去參加公投連署。

不過，即使如此，從後見之明來看，一項公共議題縱使只有少數民眾反應強烈，但是只要在野黨持續發聲、民間團體持續努力，再加上媒體的配合，即使大部分民眾實際上並沒有表達出強烈反對意願，甚至支持政府的政策做為或沒有意見等，這樣的反對聲浪也可能左右政府政策方向，甚至導致政府施政困難。

當然，這裡的關鍵之一，也就是媒體的角色。媒體為何對此議題這麼有興趣？是因為讀者、聽眾喜歡這類的報導？或者訴諸恐懼、強調霸權的威脅等等，其原因在於媒體透過聳動的標題與報導內容，來吸引民眾注意，或者這些議題本來就是民眾所關切的。這些是均是值得深入討論的問題，本文礙於篇幅暫時無法處理，希望日後有機會專文討論。

### 三、2009 年底及 2010 年底的選舉使得美牛議題操作益發民粹

<sup>27</sup> 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。

<sup>28</sup> 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」。

<sup>29</sup> 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」。

此外，在政治背景方面，由於 2009 年 12 月即將舉行縣市長、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，民間的反彈壓力立即反應在政治層面，操作美牛議題幾乎可以與爭取選民認同、換取選票支持劃上等號，也使得美牛議題發展益加地民粹。進而言之，政治人物在選舉期間，又特別導引了民意的傾向，民意傾向往東，政治人物要做為領袖或代言人，通常就會走得更極端，藉以獲得民眾的掌聲與支持。

因此，當時的五都市長以及縣市長首長候選人為了能夠爭取民眾認同，國民黨方面，由台北市市長郝龍斌開出第一槍，第一個跳出來公開反對開放美國牛肉進口。<sup>30</sup>隨後，台北縣長周錫瑋也表示「強烈要求政府與美國重啟談判，若中央仍同意進口有狂牛症風險部位，將呼籲抵制所有美國牛肉」。<sup>31</sup>國民黨籍的嘉義市長黃敏惠也是當時國民黨副主席，也贊成重啟開放美國牛肉談判公投連署。<sup>32</sup>由此可見，執政黨內部還未形成共識，特別在選舉期間，這些選將在民意與選票考量下，紛紛選擇與黨意、政府決策相背離的政策方向。

國民黨如此，在野的民進黨當然更不會錯過這個寶貴機會。為了爭取民眾支持，民進黨陣營當時就將「美牛」議題做為 2009 年縣市長選舉的主要訴求之一，<sup>33</sup>甚至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，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」。<sup>34</sup>

在國會方面，反映民意、執掌立法的立法院更是不願和行政部門同調。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台美牛肉議定書內容時，立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？」要求決策者下台，並且認為「美國牛肉輸台議定書」應該送到立法院審議；

<sup>30</sup> 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。

<sup>31</sup> 陳思潔，〈周錫瑋：不排除全面抵制美國牛肉〉，《中央社》，2009 年 10 月 28 日。

<sup>32</sup> 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。

<sup>33</sup> 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。

<sup>34</sup> 沈如峰，〈謝長廷：若贏縣市長選舉，美牛可能重啟談判〉，《中央社》。

<sup>35</sup>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」，<sup>36</sup>並提出食品衛生管理法第 11 條修正案。<sup>37</sup>由此可見，很明顯地，政府部門當初在此議題爆發之前，並沒有進行行政與立法部門之間的政策協調，也沒有中央、地方之間的相互知會，再加上選舉效應，使得此一爭議立即無限上綱，美牛議題也從食品安全問題無限上綱至政治問題，成為一個難解的爭議。

不過，反過來說，為何當初政府沒有先做好內部協調？是否在於警覺性不夠，負責單位可能會認為不過是擴大開放，對於帶骨牛肉、絞肉以及內臟等擴大開放的嚴重性，並未認知到要做政治上的內部溝通協調。由於政府政策種類繁多，牽涉甚廣，因此，在危機準備或預防上，確實不容易一一防禦。雖然我們從後見之明，可以指責當時的草率與魯莽，但是當我們處在當時環境下，是否有能力預知未來的爭議，能夠預先消弭爭議於無形，其實都是有待商榷的。本文認為縱使理論反省與個案研究，是為了找出問題癥結，但是，倘若有更多的同理心來思考此類問題，可以發現，其實要做好政策溝通並非易事，只能以戒慎恐懼來面對。

#### 四、行政部門祭出「三管五卡」手段；申明在不違議定書，尊重修法

我們繼續回到歷史脈絡，當時政府為了回應民間團體、縣市首長以及立法部門的反對聲浪，行政部門不僅提出「3 管 5 卡」的把關措施，<sup>38</sup>其中「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，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」。<sup>39</sup>行政機關期望藉由行政手段把關，以技術性方式，擋下爭議的美國牛絞肉及內臟進口。

同時面對立法院打算修法限制美國牛肉進口，總統府也出面表示，將在「不

---

<sup>35</sup> 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。

<sup>36</sup> 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。

<sup>37</sup> 曾韋禎，〈美牛修法爭議大事紀〉，《自由時報》，2010 年 01 月 06 日。

<sup>38</sup> 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。

<sup>39</sup> 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。

違反世界貿易組織（WTO）、世界動物衛生組織（OIE）精神，及台美議定書的『前提』下，支持修法」，<sup>40</sup>亦即尊重立法部門的決定。

## 五、三合一結果出爐，民進黨挾光環脅持立法院

2009年12月5日縣市長、縣市議員、鄉鎮市長三合一選舉結果出爐，在野的民進黨奪回具有戰略意義的「台灣頭」宜蘭縣，縣市長選舉席次從上屆的三席增至四席，得票率百分之四十五點三，較四年前泛綠得票成長近六個百分點，創下民進黨縣市長選舉得票率新高；執政的國民黨得票率則為百分之四十七點八七，跌破五成。<sup>41</sup>

由於國民黨的選舉結果不佳，使得原本應在三合一選舉後解套的美國牛肉進口爭議，在民進黨立法院黨團挾著得票率小幅成長的光環，堅持明文禁止美國牛肉進口是選民付託的情況下，更加堅定立場，持續癱瘓立法院。<sup>42</sup>國民黨方面，由於民間團體公布支持國民黨版的立法委員手機後，讓連署的立委倍受選區民眾的壓力，立場逐漸鬆動，並陸續撤簽代表黨版的孔文吉委員所提的食品衛生管理法修正草案；在民意強大的壓力下，最後連孔文吉本人都決定撤銷自己的提案。<sup>43</sup>我們可以想見當時的民意壓力如此巨大，以及民意代表順從民意走向的作風。

在國民黨籍立委陸續撤簽黨版草案後，國民黨黨團大會當時曾研擬出兩種可能的修法版本，包括法律不明文規定，但是授權給行政機關，以行政命令規定美國牛肉哪些部分不能夠進口；或直接將禁止進口項目明定在法律當中。<sup>44</sup>而直接將禁止進口項目明定在法律中的版本，則比較偏向民進黨所提出的修法版本，這個

---

<sup>40</sup>彭顯鈞、黃維助、許紹軒，〈修法禁美牛／不違反議定書 府劃設紅線〉，《自由時報》，A3，2009年11月5日。

<sup>41</sup>林新輝，〈得票新高奪回宜蘭 民進黨勝選 縣市長席次 民4國12無1 得票率 綠45.3% 藍跌破5成〉，《聯合報》，A1，2012年12月6日。

<sup>42</sup>黃名璽，〈美牛爭議難解套 有賴朝野續協商〉，《中央社》，2009年12月6日。

<sup>43</sup>曾蕙蘋，〈美牛修法 藍委撤簽「政院版」〉，《中國時報》，A4，2009年12月9日。

<sup>44</sup>蔡佩芳，〈藍2版本 化解美牛爭議 1.法律不明文規定，但授權行政機關，以行政命令規定美牛哪些部分不能進口； 2.照原提案方向，直接將禁止進口項目明定在法律當中，內容仍需朝野協商。〉，《聯合晚報》，A3，2009年11月5日。

版本後來也獲得較多國民黨籍委員的支持。

## 六、立法院通過限制六大部位進口條文，終以蘇起下台落幕

由於藍綠委員的修法版本都違反「美國牛肉輸台議定書」，為了避免修法後美國可能採取報復的行動，府、院及國安高層除緊急動員疏通，總統府發言人更在表決前表示，「如果最後立法院仍決定修法，會尊重，而政府會跟立法院一起共同承擔後果，並一起做好對外溝通的工作」。<sup>45</sup>在長達兩個多月的議事停擺，朝野歷經多次協商後，立法院終於在 2010 年 1 月 5 日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國牛肉擴大進口。<sup>46</sup>

一場本應在立法院三讀通過食品衛生管理法修正案後落幕的美牛風暴，沒想到，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，無預警地提出辭呈，馬總統也在尊重蘇起的意願下批准辭呈。<sup>47</sup>蘇起的請辭，媒體評論多認為馬政府處理美國牛肉事件的危機處理能力欠佳、對外溝通不足所致；蘇起的請辭，也被視為因美牛政治風暴而下台負責。一位原本學養、經驗豐富的優秀政務官人才，最後竟然因為溝通問題而下台，殊為可惜；另一方面，也可見危機傳播的重要性，倘若當時處理得當，或許可以避免最後此一後果。

---

<sup>45</sup> 李佳霏，〈府：若修法限美牛 政府與立院共擔後果〉，《中央社》，2009 年 12 月 25 日。

<sup>46</sup> 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。

<sup>47</sup> 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。



## 第二節 危機傳播階段與策略

為進一步瞭解馬政府危機傳播策略，筆者在此借用 Coombs「階段取向」的概念，透過平面媒體報導的蒐集與整理，將馬政府在同一時期中所提出內容相近的政策作為或發言依據，視為對外的危機傳播策略；並試圖在不同的危機傳播策略中，佐以國際政治經濟發展與國內政治情勢的變化做為觀察點，區隔出馬政府在不同時間的危機傳播策略。而所謂「同一時期」而泛指一概略的時間點，若干傳播策略或許會出現時間重疊的情況。

### 壹、第一階段媒體傳播策略

馬政府 2009 年與美國簽訂「美國牛肉輸台議定書」<sup>48</sup>後，即進入開放美國牛肉進口議題的第一階段。整體而言，經由媒體報導內容歸納，此一階段初期對外傳播策略不明，因此筆者以政府官員對外反應及發言做為主要方向，大抵以「個人英雄主義」、「透過『知情人』、『高層』或『據了解』對外發言」，以及「說明決策考量—開放美國牛肉是為了 TIFA 及 ECFA 的全球經貿佈局」，做為主要對外傳播策略。

#### 一、個人英雄主義

馬政府 2009 年在處理開放美國牛肉進口事件時，如前所述，一開始輕忽此一事件的殺傷力。而主政機關衛生署署長楊志良在簽約前一天對外預告，台美將簽約，且美國牛肉將採逐步開放的方式，先開放帶骨牛，但牛雜不在開放之列。可是，令輿論驚訝的是，隔天公布的「美國牛肉輸台議定書」，內容不僅包括牛雜，更包括絞肉、內臟等部分，造成國人認為行政院「朝令夕改」、「政策急轉彎」。

<sup>48</sup> 張宗智、李樹人，〈美國帶骨牛肉 11 月 10 日抵台 連內臟、腦脊髓都開放〉，《聯合晚報》，A1，2009 年 10 月 23 日。

當時這位首長事後不僅未能及時補救、為政策辯論，<sup>49</sup>更在未與行政團隊儘速尋求解決之道的情况下，再度對外表示，「對於未能擋住美國牛肉的內臟及絞肉進口，坦承遺憾，並表示會負起責任，知所進退」，<sup>50</sup>「雖不滿意這個結果，但也能接受」，<sup>51</sup>造成輿論轉而同情該機關首長「可能不知情」的處境，認為開放美國絞肉、內臟進口可能另有影武者、另有高層人士在背後操控此一談判結果，<sup>52</sup>造成組織危機向上延燒。筆者認為，在組織中，個人固然可以有價值判斷選擇，但是必須透過適當方式表達，譬如在內部會議提出意見討論或是要求召開跨部門協商等。但是，一旦以突顯個人英雄方式表現，固然博取社會大眾對個人的同情，但卻犧牲了民眾對政府的信任，這種傷害往往會更大，也造成日後許多政策需要支付更大的成本才能推動。

當然，這絕非是抹殺個人良知或價值判斷，要求完全依照組織的方案在走。只是政府運作是團隊合作，各部會各有分工，甚至事後的訊息指出，事實上，該首長曾收到公文，無論是無意的漏看或者是有意的遺忘，但是純就政府的危機傳播觀點來分析，這種個人英雄主義式的發言，對於團隊危害甚大，是必須要避免的。

不過，這也突顯了政府團隊內部的協調機制不夠，缺乏適時的溝通管道，甚至由於當初輕忽此次事件的殺傷力，所以沒有再三確認，造成對外訊息前後不一。當然，倘若僅讓發言人發言，其他部會首長封口，這也在實際運作上有其困難。再加上，各部會皆有相關負責的記者，不可能讓這些首長一直躲避記者的追問。因此，對於相關重大政策，政府部門應該在事前要有對外溝通的協調機制，讓各部會知道那些是可以對外公布的訊息，哪些是其他部門的範圍，這樣才不會有不同來源訊息不一的問題。

## 二、透過「知情人士」、「高層」或「據了解」對外發言

---

<sup>49</sup> 黃天如、林如昕，〈對美低頭「牛肉」何在 該說清楚〉，《中國時報》，A3，2009年10月24日。

<sup>50</sup> 陳清芳，〈放寬美牛進口挨轟 楊志良：願負責〉，《中央社》，2009年10月24日。

<sup>51</sup> 綜合報導，〈政府草菅人命 美牛內臟竟准進口 狂牛症風險高 衛署長失望願下台〉，《蘋果日報》，A1，2009年10月24日。

<sup>52</sup> 黃國樑，〈美國牛攻台內幕 開放牛內臟 總統府拍板〉，《聯合晚報》，2009年10月24日。

政府在開放美國牛肉進口事件上，因為個別部會首長的發言不一，造成輿論對於政府政策朝令夕改的不滿。這本來只是一個可以解釋的誤會，或者可以要求該部會首長澄清或是由更高層級的單位出面統一說明，藉此化解民眾的不滿，或者至少可以說明原由。但很可惜的是，馬政府選擇以「知情人士」、「高層」或「據了解」等媒體操作方式向記者說明，而不採取正規記者會形式出面說明，更加深民眾對於背後影武者諱莫如深的印象（如表 2-1）。而這種媒體操作模式也橫跨了 2009 年各階段對外的媒體溝通方式。

以 2009 年 10 月 24 日聯合晚報報導為例，「消息人士」指出，「開放內臟進口，是一開始就在談判項目之中，並非最後逆轉」。更令人錯愕的是，「知情官員」、「消息人士」或「據了解」還曾出現不同的放話內容。10 月 25 日中國時報報導，「消息管道」表示，「台美談判一開始即是包含內臟在內的開放幅度」；<sup>53</sup>同日的聯合報報導「知情官員」透露，「我方直到最後階段才突然大幅讓步」。<sup>54</sup>由於中國時報與聯合報為同一天刊出，兩個消息來源何者為真，何者為假，令人霧裡看花，摸不著頭緒。唯一相同的消息是，2009 年美牛案是由國安會親自操盤。這也說明了透過這種放消息時的新聞發佈的缺點，因為沒有統一的新聞稿、記者會或具名的發言者，再加上記者各自獨立的闡釋，最後各說各話，無人負責，只是使訊息更加混亂，危機益形擴大而已。

另外，中國時報在同年 10 月 26 日繼續刊出，知情人士指出，「牛內臟分為兩部分」，我方當初設定的防線「就是不開放牛腦、頭骨、眼、脊髓等牛內臟，這道防線並未因台美談判退守；但衛生署第一時間未能釐清釋疑，才釀成一場牛肉風暴」。除了說明談判過程，「知情人士」透過媒體指責主政機關未能在第一時間講清楚，造成政府危機，釀成一場前所未有的風暴。這樣的做法，也引發外界對於政府機關之間互相推諉責任的質疑。

<sup>53</sup>楊舒媚、仇佩芬、江慧真、何醒邦、黃天如，〈從頭到尾方向都是「含內臟」 美牛開放談判 一開始就退守底線〉，《中國時報》，A1，2009 年 10 月 25 日。

<sup>54</sup>李志德，〈開放內臟 蘇起操盤馬拍板 美牛換什麼？ 開啟 TIFA 談判、美部長級訪台 美方也盤算...拿台灣標準施壓日本〉，《聯合報》，A2，2009 年 10 月 25 日，

同樣的，假如這種指責或者釐清是透過公開記者會的方式，那麼一切攤在檯面上，可以視為政府部門的公開檢討。可是，當初卻採取匿名方式放話，反而形成了權力鬥爭的印象；不過，這也可能是當初主事者在顧及部會首長顏面的情況下，不願意公開檢討，只好透過媒體記者以「消息人士」或「知情官員」的報導方式釐清事實真相。這也許是一時之仁的考量，只是在組織運作上，這種顧及顏面的作法，最後不但無法平息風暴，更造就了個人英雄主義，甚而賠上了組織處理危機形象的能力。

表 2-1 2009 年 10 月 24 日至 25 日各媒體關於談判內幕的報導

日期	媒體	報導內容
2009 年 10 月 24 日	聯合晚報	消息人士指出，開放美國帶骨牛肉、內臟、絞肉與牛尾進口，這項決策其實早已形成，只是細節在最後階段才正式確定，行政院並非這項開放政策的決策部門，由於事涉外交，是由國安會與總統府，指揮衛生署、外交部與農委會等單位共同形成決策。開放內臟進口，是一開始就在談判項目之中，並非最後逆轉。 <sup>55</sup>
2009 年 10 月 25 日	中國時報	據瞭解，由國安會、外交部、衛生署、農委會組成的談判團隊，第一時間談出來的結論，就是現今包含內臟在內的開放幅度，且一直是這個方向。
2009 年 10 月 25 日	聯合報	知情官員透露，一直到八、九月間，政府底線都還是僅開放帶骨牛肉，不包括絞肉及內臟。我方直到最後階段才突然大幅讓步，本案是由國安會高層親自操盤。

資料來源：作者自行整理

### 三、說明決策考量—開放美國牛肉是為了 TIFA 及 ECFA 的全球經貿佈局

馬政府繼說明開放美國牛肉進口談判過程後，更進一步對外說明開放美國牛肉是為了 TIFA 及 ECFA 的全球經貿佈局。報導指出，馬政府經貿戰略布局，是採

<sup>55</sup> 黃國樑，〈美國牛攻台內幕 開放牛內臟 總統府拍板〉，《聯合晚報》，A1，2009 年 10 月 24 日。

取兩岸與台美等多軌並進的全球策略，官方推估 ECFA 可能在 2010 年完成協議簽署，為了維持均勢，台美重启 TIFA 談判也就更有其必要；也就是說，政府想要透過美國及中國兩大國的競爭與角力，操作美、中、台三角關係的槓桿，達成簽署 ECFA 來加速 TIFA 的進程；同時也藉由啟動 TIFA 磋商，避免落入綠營「傾中賣台」的政治口水。<sup>56</sup>

就全球經貿的戰略布局而言，馬政府規劃得相當漂亮，讓 ECFA 談判及 TIFA 磋商形成一種連動，同時也變成台灣的平衡與防衛機制，不致於在美、中、台三角戰略關係中傾斜或失衡。但若就傳播策略而言，「開放美國牛肉是為了 TIFA 及 ECFA 的全球經貿佈局」的傳播方式也是透過「據透露」、「瞭解內情的外交人士透露」、「有關人士分析」等方式對外發言。

筆者認為，在對外說明開放美國牛肉談判及簽約過程的媒體運用，可由代表政府簽約的國安會高層率領衛生署、農委會相關同仁共同召開記者會對外說明；至於談到全球戰略布局，就官方立場而言，或許不方便對外明講，透過「據透露」、「瞭解內情的外交人士透露」、「有關人士分析」的傳播策略，對於傳播效應而言，民眾可接受度較高。但若不論何者新聞揭露，連應該出面召開記者會深入說明決策背景的場景，也是透過消息人士來傳播，反而更加坐實外界對於開放美國牛肉背後有個「影武者」的懷疑。

## 貳、第二階段媒體傳播策略

馬政府 2009 年的第二階段的傳播策略以馬總統接受媒體專訪，坦承政府說得不夠清楚做為開端，其大抵以「承認錯誤、提出保證」、「訂定發言基調，強調『開放幅度與韓國相同』」，以及「各級首長親上火線辯護」等三大方向做為對外傳播策略。

### 一、「承認錯誤、提出保證」

<sup>56</sup> 李明賢，〈馬經貿布局 牛肉只是小菜〉，《聯合報》，A4，2009 年 10 月 26 日。

面對各界的非難與質疑，馬英九總統在接受周刊專訪時提到，「政府在第一時間說得不夠清楚，造成大家誤解，確實應該檢討」，同時保證「政府會在國人健康與參與國際社會之間找到平衡點」。<sup>57</sup>國安會秘書長蘇起也在立法院答詢時表示，「在美國牛肉進口事件中，溝通有不足的地方，引起民間恐慌，他表示遺憾及歉意，未來會檢討改進」。<sup>58</sup>馬政府除了調整步伐、統一口徑外，為了迅速止血，更運用「承認錯誤、提出保證」的策略，設立一道防火牆，避免危機持續擴大。

## 二、統一口徑，強調「開放幅度與韓國相同」

為了儘速調整步伐，馬政府一方面除透過消息人士說明開放美國牛肉進口的談判背景；另一方面，也由當時的行政院院長吳敦義統一口徑、對外定調，強調台灣開放美國牛肉進口，「開放幅度與韓國相同」<sup>59</sup>做為政府對外的主要發言基調。

首先，對於首長狀況外的發言，吳院長認為衛生署長楊志良因為沒有參加談判，對其中的細節不清楚，才會說出對開放美國牛肉進口「非常失望」的話，試圖為失言首長緩頰。至於開放美國牛肉進口的幅度，則是一開始即設定不開放牛腦、頭骨、眼、脊髓等牛內臟等。他強調這條底線並未棄守，且安全標準比世界動物衛生組織所規範的特定風險物質例如牛的扁桃腺及迴腸末端還要嚴格，標準不低於其他國家，尤其是和韓國的標準一樣。

## 三、各級首長親上火線辯護

由於社會各界質疑開放美國牛肉並非由行政院衛生署所主導，背後一定有個「影武者」在操盤，媒體也多次要求負責談判的「影武者」—國安會應該出面對外說明整個談判過程與政策思維。

為了化解民眾疑慮，除馬總統親自接受周刊專訪為美牛政策辯護，各層級負

<sup>57</sup> 陳洛薇，〈馬：不會用國人安全去換東西〉，《中國時報》，A4，2009年10月28日。

<sup>58</sup> 林河名，李順德，〈美牛引恐慌 蘇起道歉〉，《聯合報》，A6，2009年11月2日。

<sup>59</sup> 楊思瑞，〈吳揆：美國牛肉進口標準 和韓國一樣〉，《中央社》，2009年10月24日。

責的首長也都站上第一線為美國牛肉的政策辯護。馬總統在接受專訪時指出，「台美之間除軍售之外，希望儘快恢復『貿易暨投資架構協定（TIFA）』、向美國爭取引渡協定、加入免簽證計畫」，並強調「雙方沒有交換，只是談判本來就『有給有得』」。<sup>60</sup>

當時的國安會秘書長蘇起也應邀到立法院專案報告，儘管當時遭受到民進黨籍立法委員佔據發言臺而無法上台，蘇起仍轉往國民黨立法院黨團召開記者會，站上第一線，掃除過去外界說他是「影武者」的質疑。蘇起在記者會坦承「開放美國牛肉的確由總統府主導，但是這是個集體決策」，因為「美牛案已成為台美談判的敲門磚」。<sup>61</sup>同時提出政府開放美國牛肉考慮三原則，即「安全、安全、還是安全，也就是絕對安全」。<sup>62</sup>另外，一開始反應「狀況外」的衛生署署長楊志良也在接受媒體訪問時表示「只要國內出現一個案例，馬上停止進口」，提出對於美國牛肉的食品安全保證，強調風險管控，只要「它趨近於零，它就是零」。<sup>63</sup>

馬政府在第二階段的危機傳播策略，已經開始從混亂中，站穩腳步。在承認錯誤、確保食品安全等原則下，重新爭取民眾的支持。特別是國安會秘書長親赴立法院報告，即使最後未能如願，不過也透過公開記者會的方式說明，這也映證了前面所提正式回應與說明的重要性。

### 參、第三階段的危機傳播策略

馬政府 2009 年第三階段的危機傳播策略大抵以「提出『三管五卡』行政手段，技術防堵美國牛絞肉及內臟進口」、「在不違反國際義務與『美國牛肉輸台議定書』前提下，尊重立法院修法」，以及「修法若違反議定書，共同承擔」做為主要對外

---

<sup>60</sup> 王寓中、施曉光、王貝林、李欣芳、林毅璋，〈馬盼簽貿易架構協議、引渡協定〉，《自由時報》，A5，2009 年 10 月 28 日。

<sup>61</sup> 陳洛薇、林如昕、曾慧蘋，〈決策考量蘇起：避免美中台關係失衡〉，《中國時報》A4，2009 年 10 月 28 日。

<sup>62</sup> 蔡佩芳，〈美牛風暴 府、院、國安會滅火 蘇起：重啟談判會傷台灣信譽 開放美牛是集體決策，沒有交換條件，一切以國人安全為考量〉，《聯合晚報》，A2，2012 年 10 月 28 日。

<sup>63</sup> 黃明璽，〈楊志良：美國牛肉風險 趨近於零〉，《中央社》，2009 年 10 月 29 日。

傳播策略。

## 一、提出「三管五卡」行政手段，技術防堵美國牛絞肉及內臟進口

衛生署在 2009 年 11 月 2 日公告「修正美國牛肉及其產品之進口規定」，為了化解爭議，衛生署也祭出「三管五卡」的行政手段，技術防堵美國牛絞肉及內臟進口。<sup>64</sup>

「三管」是管源頭、管邊境、管市場。「五卡」指的是核、標、開、驗、查。「核」就是核對證明文件，包括需出示美國農業部品質系統評估制度 (QSA) 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，查獲不符合規定貨品將全面退貨，並追究責任；「驗」就是食品安全檢驗；「查」是在動物防檢工作與標準檢驗工作之間，建立密切橫向聯繫。

「三管五卡」是行政部面臨立法部門要求修正食品衛生管理法時，所提出嚴密的行政手段控制，無論在源頭、邊境或市場，在「五卡」把關下，只要有疑慮的絞肉或內臟保證無法入市面或進口台灣。

## 二、「不違國際義務及議定書，尊重立法院修法」、「議定書效力大於國內法」

面對立法委員來勢洶洶的修法要求，馬政府此一階段的傳播策略，除由行政部門提出「三管五卡」技術擋駕，同步也宣示在不違反各項國際義務及台美議定書的前提下，尊重立法院修法，並提出「議定書效力大於國內法」的說法，其用意希望在立法院三讀通過食品衛生管理法修正案前劃下紅線，提前向朝野立委喊話，以進行損害控管。

總統府表示，在「不違反世界貿易組織 (WTO)、世界動物衛生組織 (OIE)

---

<sup>64</sup> 陳麗婷，〈楊志良：3 管 5 卡齊下 擋美牛絞肉內臟〉，《中央社》，2009 年 11 月 2 日。



精神，及台美議定書的「前提」下，支持立法院修法」；<sup>65</sup>國安會秘書蘇起赴立法院司法法制委員會備詢時表示，「議定書效力大於國內法」，「如果立法院修法結果違反議定書，會有嚴重後果，會傷害台灣國際信譽與台美關係」。<sup>66</sup>

但若仔細深究「不違國際義務及議定書，尊重立法院修法」及「議定書效力大於國內法」兩段談話的內容，兩者雖意義相近，目的都希望立法院修法不要逾越台美議定書內容，但卻效果互異。前者發言不失為一尊重國際條約及立法院的立場宣示，後者則帶有警告及挑釁意味，再加上當時三合一選舉在即，國內也因而引發「議定書及國內法」效力孰大孰小的爭議。因此，溝通時的口語修辭也變成極為重要的一環，適當的語彙可以順利釋疑，避免引發更多的爭議。

### 三、「修法若違反議定書，共同承擔」

由於三合一選舉後，民進黨挾著選票小幅成長的光環，在立法院堅持明文禁止的食品衛生管理法修正版本，再加上國民黨陣營也出現同志倒戈情況，從原本連署支持行政院版草案，到黃義交委員提出「境外阻絕版」，甚而轉向支持偏向民進黨立場的版本草案。

對於立法院通過的食品衛生管理法版本可能失控的情況，修法前已驚動美國，美方更透過各項消息管道，要求台灣正視修法後的嚴重性。首先是透過 AIT 發言人何志（Thomas Mark Hodges）在接受媒體訪問時，重申美方希望台灣遵守台灣與美國簽訂牛肉議定書的立場。<sup>67</sup>接著由美國政府發表一份正式聲明，對台灣形同「片面廢約」的初步決定，深表關切與失望，並要求台灣當局，仔細思考此舉對台灣國際聲名的衝擊；聲明也強調，這是一項讓美國非常關切的「嚴重事件」，同時美國也正在非常密切地觀察這項立法過程。<sup>68</sup>

<sup>65</sup>彭顯鈞、黃維助、許紹軒，〈修法禁美牛／不違反議定書 府劃設紅線〉，《自由時報》，A3，2009年11月5日。

<sup>66</sup>李佳霏，〈美牛爭議 蘇起：議定書效力大於國內法〉，《中央社》，2009年11月5日。

<sup>67</sup>施馨堯，〈AIT重申立場 盼台灣遵守美牛議定書〉，《中央社》，2009年12月25日。

<sup>68</sup>張宗智，〈美牛風暴 美：台灣片面廢約 關切、失望 點名台灣立院未根據科學與事實 卻以政治或誇張言辭 主導台美經貿〉，《聯合晚報》，A4，2009年12月30日。

馬政府當時內有立法院要求明文禁止擴大美國牛肉進口的壓力，外有美國政府強勢指責「片面廢約」，要台灣當局好好思考對國際聲名的衝擊，甚而傳出美方將進行貿易報復，處境可謂內外夾擊、腹背受敵。因此，馬政府此一階段主要的傳播策略，除全面動員疏通黨籍立委，並派員赴美說明外，對外表示尊重立法院的修法決定，強調「政府會跟立法院會一起共同承擔後果，並一起做好對外溝通的工作」，也讓外界解讀為政府已做最壞立法結果的打算。

此一階段的危機傳播主要是處理行政、立法合作以及如何因應美國的壓力。我們可以看到政府採取的方式，除了強調行政、立法共同承擔，另一方面對於美國也派員加以說明，同時也將此壓力公開，希望國人做好心理準備。因此，此次美國牛事件，除了民眾的爭議外，美國的壓力，也是此次事件的重要考量因素。美國牛肉事件是牽涉國內、外因素，也變得更加棘手，難以解決。

因此，縱使本文以此個案做討論，提出許多處理失當之處，但是，筆者也認為此一事件牽涉層面甚廣，又適逢選舉，更使得問題更加擴大，所以更難處理。不過也因為整起事件的困難度，讓我們得以觀察到主政者的努力，以及我們從後見之明的補充意見，希望可以藉此對未來相類似事件，提供有益的借鏡。

### 第三節

## 媒體對於政府危機傳播策略輿論評析

為了進一步了解媒體對於馬政府 2009 年危機傳播策略的看法，筆者蒐集中國時報、聯合報、自由時報、蘋果日報以及聯合晚報，自 2009 年 10 月 23 日至 2010 年 1 月 6 日的媒體評論文章，包括社論、專欄以及特稿等。試圖從媒體評論的角度，評判政府危機傳播策略的媒體效能。

### 壹、第一階段媒體傳播策略的輿論評析

馬政府 2009 年第一階段的媒體評論中，六大媒體共出現 21 篇評論文章，其中正面肯定的有 1 篇，約佔 5%；負面批評的有 16 篇，約佔 76%；正反並陳有 4 篇，則佔有 19%（如表 2-2）。

表 2-2 2009 年第一階段的媒體評論統計

	篇數	百分比（%）
正面肯定	1	5%
負面批評	16	76%
正反並陳	4	19%
總數	21	100%

資料來源：由作者自行整理

2009 年 10 月台美簽訂「美國牛肉輸台議定書」，消息出來後，舉國譁然，不僅社會民意沸騰，各媒體輿論更是毫不留情地大加撻伐馬政府的決策過程。就馬政府此一階段的傳播策略來看，僅有一篇媒體評論是以正面肯定方式，其內容大抵認同馬政府在開放美國牛肉進口背後考量的全球經貿佈局，因為開放美國牛肉背後牽引出台美 TIFA 準備重啟談判，使得馬政府的全球經貿戰略布局也浮出檯面；某種程度上，也可消弭所謂「向中傾斜」的雜音，評論者更肯定地表示「就全球戰略布局，馬政府有其高度」。<sup>69</sup>

至於媒體對於「個人英雄主義」的評論，中國時報有 2 篇、聯合報有 1 篇、聯晚有 1 篇。評論內容多認為開放美國牛肉進口攸關全民健康與台美關係，但先是衛生署長的「狀況外發言」，造成國人認為行政院「朝令夕改」、「政策急轉彎」；<sup>70</sup>有的同情衛生署署長的窘境；有的媒體甚而要求「暫緩美國牛肉進口」。<sup>71</sup>

至於馬政府透過「知情人士」等的發言模式，在此一階段則未見諸媒體評論。

## 貳、第二階段媒體傳播策略的輿論評析

<sup>69</sup> 李明賢，〈馬經貿布局 牛肉只是小菜〉，《中國時報》，A4，2009 年 10 月 26 日。

<sup>70</sup> 黃天如、林如昕，〈對美低頭「牛肉」何在 該說清楚〉，《中國時報》，A3，2009 年 10 月 24 日。

<sup>71</sup> 蘋論，〈蘋論 1.暫緩進口 2.還等什麼〉，《蘋果日報》，A28，2009 年 10 月 24 日。

馬政府 2009 年第二階段的媒體評論中，六大媒體共出現 27 篇評論文章，其中正面肯定的有 0 篇；負面批評的有 18 篇，約佔 67%；正反並陳有 9 篇，則佔有 33%（如表 2-3）。

表 2-3 2009 年第二階段的媒體評論統計

	篇數	百分比（%）
正面肯定	0	0
負面批評	18	67%
正反並陳	9	33%
總數	27	100%

資料來源：由作者自行整理

此一階段的媒體傳播策略，獲得媒體共鳴者少，唯一僅「各級首長親上火線為政策辯護」乙項，但評論方向以正反並陳方式呈現，認為民進黨立委非理性杯葛國安會秘書長蘇起上台報告，錯失國安會首長赴立法院說明政策的大好時機，使得蘇起只好轉赴國民黨黨團舉行記者會。

就傳播策略而言，首長親上火線為政策辯護，就整個團隊的形象與爭取政策的支持，有相當程度的加分作用，在野黨此時卻選擇不讓首長上台，採取凡事均反對的激烈方式，反而讓媒體反過來譴責在野黨的不理性。<sup>72</sup>

「承認錯誤、提出保證」同時也是本階段相當重要的傳播策略，就策略本身的用意而言，其目的在為先前出現的危機設立一道防火牆，或俗稱的「止血」策略，期望透過首長的檢討或道歉，進而提出補救措施，挽救民意支持度。因而馬政府透過由總統接受媒體專訪時提出「檢討」，但由於其承認錯誤的用詞不夠精準，造成誤解。馬總統當時表示「政府在第一時間說得不夠清楚，造成大家誤解，確實應該檢討」，有媒體認為所謂「第一時間說得不夠清楚」指的是衛生署署長楊志良的「狀況外」發言；而「確實應該檢討」則點名要楊志良負責。<sup>73</sup>原本期望發揮作用的「止血」策略，卻因為部分用字造成外界的錯誤解讀，甚為可惜。馬總統對於影射楊志良負責的言論也反應在媒體評論中，在 18 篇負面批評的媒體評論

<sup>72</sup> 林河名，〈這樣的質詢有用嗎？〉，《聯合報》，A23，2009 年 10 月 31 日。

<sup>73</sup> 李樹人，〈馬點名要他負責 衛署長語帶玄機：我還沒有要表達的，晚一點或許會有。 楊志良 口頭請辭獲慰留〉，《聯合晚報》，A2，2009 年 10 月 28 日。

中，有 3 篇認為楊志良不應該下台負責，其認為真正應該負責是背後的影武者，是負責美國牛肉談判的國安會秘書長。<sup>74</sup>

另外，值得一提的是，馬政府此一階段的傳播策略未能獲得媒體共鳴的另一個主要原因，在於美國在台協會 AIT 台北辦事處處長司徒文以吃牛肉比擬在台騎機車也有很大的影響。司徒文為了推銷美國牛肉，在媒體採訪時表示「吃美國牛肉比在台灣騎機車還要安全」，因為自一九九七年以來，從來沒有人因為吃美國牛肉而感染狂牛症致死；但去年台灣二千三百萬人中，有一千零三十四人因摩托車交通事故而送命，但大家並不會認為機車是不安全的。<sup>75</sup>

司徒文此言一出後，讓部分媒體由原本在第一階段後期透過正反並陳方式期許馬政府應加強政策說服溝通的評論，轉向為譴責「機車說」。第二階段的 27 篇媒體評論中，有 4 篇在譴責「機車說」，其中 2 篇在蘋果日報、1 篇在聯合報、1 篇則在中國時報，有的媒體在譴責司徒文之餘，連馬政府也跟著數落一番。<sup>76</sup>

若比較第二節中政府的傳播策略與本節的媒體評論，可以看出一個非常有趣的現象。原本行政部門的「止血」策略，包括政務官親上火線，道歉、說明等方式，正是政府展現解決此一爭議的回應。可是在媒體效果上，反而激起更多的評論。尤其是在用字遣詞或者比喻不當的情況下，更是動輒得咎，往往惹出更大的麻煩。這也可以解釋，為何許多官員在面對爭議事件時，有時甚至採取躲避媒體回應，以冷處理方式，待風頭過後，媒體熱度降低後，很快人們就遺忘了，或者輿論轉向其他議題上，就可以算是平安過關。

就策略應用來看，不可否認，基於媒體的特性，包括喜歡衝突性議題、批判言論、擴大化爭議，因此政府部門在此時的回應，假如越是強勢、具有針對性，通常會引發更大的反彈。譬如，前述美方人員，他原本以為這是一個極佳的比喻。因為在台灣，大家都知道騎摩托車的危險性，可是為了方便與省錢，大家還是願意冒這風險。因此，這可以說是貼切人們生活的好例子。可是，也正因為美方在

<sup>74</sup> 短評，〈下什麼台？〉，《中國時報》，A27，2009 年 10 月 30 日。

<sup>75</sup> 仇佩芬、張翠芬，〈司徒文：吃美牛比騎機車安全〉，《中國時報》，A4，2009 年 10 月 28 日。

<sup>76</sup> 蘋論，〈司徒文：吃美牛比騎機車安全〉，《蘋果日報》，A4，2009 年 10 月 29 日。

此一事件上，扮演的是霸權的角色，強迫台灣開放牛肉市場。這種生活化的比喻，反而激發更多媒體的憤怒與圍剿，其實反映的，也是台灣民眾想要藉此機會，要向美方霸權反抗。

換言之，如果在此事件上，美方人員擺低姿態，僅僅訴諸美國人自己食用美國生產的肉品，藉以訴求台灣民眾的認可，可能還不會引發媒體這麼大的反彈。當然這另方面，也觸及一個非常有趣的問題，本文目前暫無法處理，就是民眾的反映。在傳播學的研究當中，其中的一個環節就是對「聽眾的影響」(the effect of the audience) 的研究。筆者希望日後有機會，以焦點訪談或者問卷調查的方式，處理聽眾影響的議題。因為，目前從發言者的策略分析，第二階段採取止血方式，是一個正確的處理方式。可是，從媒體的效果來看，我們反而得到相反的結果，發言者的說明似乎導致更激化的媒體評論，當然這裡也包括反對意見也會更為激烈。媒體正好捕捉這種衝突議題，成為較為聳動、吸引讀者的報導。不過，最後的裁判，還是在民眾的意向上。民眾到底是被發言者說服了？還是更接受媒體擴大爭議的說詞？筆者認為這是一個非常有趣的面向，值得日後進一步討論。

### 參、第三階段媒體傳播策略的輿論評析

馬政府 2009 年第三階段的媒體評論中，六大媒體共出現 53 篇評論文章，其中正面肯定的有 0 篇；負面批評的有 37 篇，約佔 70%；正反並陳有 16 篇，則佔有 30%。(如表 2-4)

表 2-4 2009 年第三階段的媒體評論統計

	篇數	百分比 (%)
正面肯定	0	0
負面批評	37	70%
正反並陳	16	30%
總數	53	100%

資料來源：由作者自行整理

此一階段的媒體傳播策略主要有「提出三管五卡」、「不違國際義務及議定書的前提下，尊重修法」以及「修法若違議定書，共同承擔」。就「三管五卡」的媒體評論來看，僅有一篇媒體評論提及，但立論方向則以正反並陳方式呈現，認為馬政府為控管美國牛肉的內臟和絞肉進口，使出殺手鐮，祭出號稱滴水不漏的「三管五卡」措施，但這種將底牌赤裸裸端上檯面的做法，是否真能如政府一廂情願，認為不致於激怒美方，後續貿易交流、台美關係的變化，恐怕才是最重要的觀察指標。<sup>77</sup>

「不違國際義務及議定書，尊重修法」的傳播策略則未有任何媒體評論。至於「修法若違議定書，共同承擔」的訴求，共有 6 篇媒體評論提及，3 篇在蘋果日報，3 篇在聯合晚報。蘋果日報的評論多以負面批評為主，其認為「台灣當局在還沒遭到美方報復之前，已先遭到民意的報復」，對於馬政府以「共同承擔」為由，挾帶美方可能報復訊息的做法，威脅台灣民眾，相當不以為然；<sup>78</sup>或認為這是「黑箱的報應」。<sup>79</sup>而聯合晚報的批評則以正反並陳為主，認為「這是馬英九當選總統以來，美國政府對台灣口氣較重的一次聲明。可想而知，立法院要是真通過了目前的修正案條文，美國政府接著勢必會再強化抗議的力度，甚至祭出一些實際的反彈動作回應」，聯晚對於美方可能採取的報復行動感到相當憂心。<sup>80</sup>

值得注意的是，本階段共有 53 篇媒體評論，其中有 6 篇提及民進黨癱瘓立法院議事的做法，6 篇中有 3 篇譴責民進黨，另外 3 篇則是正反並陳地共同聲討民進黨及國民黨。也就是說，即使民進黨非理性地採取癱瘓議事的焦土策略相當不可取，國民黨也沒有因此而獲利。

因此，總結第三階段的傳播策略，事實上，政府此時已經開始向反對意見靠攏，在顧慮民意與美國壓力下，政府走向了民意這一邊，這本是民主政治運作的自然趨勢。不過，政府為了避免美國的反彈，改採技術性的阻擋方式，這樣可以

<sup>77</sup> 林修全，〈底牌掀光光 小心輸光光〉，《聯合晚報》，A3，2009 年 11 月 3 日。

<sup>78</sup> 辣蘋果專欄，〈民意的報復〉，《蘋果日報》，A8，2009 年 12 月 30 日。

<sup>79</sup> 蘋論，〈黑箱的報應〉，《蘋果日報》，A23，2009 年 12 月 31 日。

<sup>80</sup> 張宗智，〈華府觀察 後果是什麼？台灣免簽證待遇沒了？這是馬當選總統以來 美政府對台口氣較重的一次聲明〉，《聯合晚報》，A3，2009 年 12 月 30 日。

一方面不違背對美國的承諾；另一方面，又能滿足反對聲音的要求，達到禁止美國牛肉擴大進口的最後結果。

這在實務運作上，確實似乎是一個折衷方案，意圖兩面兼具。正如日耳曼的鐵血宰相俾斯麥曾說過，政治是「可能的藝術」(the art of the possible)。對於政府如何結合對美的經濟合作的需求以及國內民意的壓力，要想做出兩面都接受的決策，確實不易，很難面面俱到。因此，對於政府採取此一折衷方案，其實已經可以想見這是在多少折衝、考量之下，才能得出這樣的方案。我們不就政策內容予以苛責，不過，就對外溝通的考量來說，我們確實覺得這其實可以再細緻一些。特別是政府在對民眾用語上，似乎語帶威脅，要民眾一起承擔，這只會引發更多的憤怒。

若將時序再往前推，倘若美牛政策一開始時，即以這種折衷方式，一方面預告即將開放；另一方面，又以嚴格的技術管制方式，訴求民眾信任。也許最後就不會是以亡羊補牢的情勢，十分狼狽地處理。換言之，政府的溝通在時機點上，若能夠預先顧及反對聲音的要求，然後再以適當而非語帶威脅的修辭，訴求民眾的認可，應可以避免類似的爭議擴大。

不過，政府似乎沒有記取 2009 年處理美牛事件的教訓，在 2012 年似乎又陷入泥淖，在下一章中，我們會詳加介紹。



## 第三章

# 2012 年政府開放美國牛肉進口的危機傳播

馬政府在 2012 年開放美國牛肉進口的政經背景與過程發展，筆者採用與 2009 年相同的處理模式，以 AC Nelson 閱報率排名前四名的四大報，包括蘋果日報、自由時報、聯合報、中國時報為主要新聞來源，同時為兼顧新聞消息的全面性，另佐以聯合晚報與中央社。這六家平面媒體，自 2012 年 2 月 1 日至 2012 年 7 月 26 日期間，以「美國牛肉」或「美牛」等關鍵字進行搜尋，扣除重複部分，經統計共有 9719 則報導。

### 第一節 政經背景與過程發展

美國牛肉除了上述的狂牛症爭議之外，還有瘦肉精的問題。由於中國大陸曾於 2006 年發生民眾食用含有強毒瘦肉精豬肉致死案件，當時執政的民進黨政府為展現台灣的食品安全優於大陸，誓言要用「最嚴格的標準」把關。因此，農委會在 2006 年 10 月 11 日將瘦肉精公告為「動物用禁藥」，<sup>81</sup>禁止製造、輸入、販賣肉類檢出。但是當時大陸惹禍的瘦肉精，是毒性較強的「克倫特羅」，但在扁政府的高調下，農委會則將所有瘦肉精列為禁止項目。對於瘦肉精毒性較弱、也是美國唯一准用的瘦肉精「萊克多巴胺」也被列為禁藥，意外地造成美國牛肉輸台的貿易障礙

為了開放美國瘦肉精牛肉進口，在民進黨執政時代，農委會及衛生署很有默契分別於 2007 年 08 月 14 日預告修正「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，

---

<sup>81</sup> 資料來源:農委會網站，<http://law.coa.gov.tw/glsnewsout/NewsContent.aspx?id=570>

<sup>82</sup>曾研擬開放且預告瘦肉精檢出標準，並通知 WTO<sup>83</sup>；此舉因引發國內豬農及消費者強烈反彈而做罷。<sup>84</sup>但真正做罷原因，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」。<sup>85</sup>聯合報的揣測也遭到民進黨的反駁。<sup>86</sup>但由於媒體揣測不易得到證實，可以確定的是，民進黨政府在 2008 年政黨二次輪替前，曾一度想要開放含有萊克多巴胺的美國牛肉進口，最後因故而做罷，是否開放瘦肉精美國牛肉進口的爭議則遺留給接任政權的國民黨。

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，提及未來「對於美方希望解決美國牛肉進口問題，會有新的閣員與新的做法，將很認真與美方交換意見」，<sup>87</sup>甚而有消息傳出，馬英九在元月十五日大選隔天接見 A I T 前台北處長包道格時，就當著 A I T 人員的面承諾，將在第二任期優先解決美牛問題，<sup>88</sup>使得美牛議題不僅再度浮上檯面，也使得在 2012 年 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。

事實上，甫當選連任的馬政府也想藉連任優勢，一次解決諸多問題，包括油

---

<sup>82</sup> 資料來源：農委會網站，

[http://www.coa.gov.tw/show\\_communique.php?cat=show\\_communique&serial=9\\_webuser1\\_20070823153629](http://www.coa.gov.tw/show_communique.php?cat=show_communique&serial=9_webuser1_20070823153629)

<sup>83</sup> 劉屏、鄭閔聲，〈美牛攻勢美：施壓台日中 至最高層次 貿易代表柯克：台灣市場仍是美國優先努力項目 AIT 萬德福：對美承諾的是扁政府〉，《中國時報》，A1，2012 年 3 月 10 日。

<sup>84</sup> 王正寧，〈陳保基：民進黨曾擬開放萊克多巴胺 96 年一度預告訂定殘留容許量 後因各界抗議而作罷〉，《中國時報》，2012 年 3 月 01 日。

<sup>85</sup> 〈扁政府藏在瘦肉精裡的秘密〉，《聯合報》，A2，社論，2012 年 3 月 13 日。

<sup>86</sup> 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。

<sup>87</sup> 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。

<sup>88</sup> 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。

電雙漲、二代健保、年金問題以及美牛等。這固然有不爭一時，要爭春秋的氣魄，希望真正解決問題，而不是仰賴民意短線操作。不過，在當前的民主政治中，任何的改革性政策，都會面臨眾多壓力，包括媒體、反對黨以及利益團體的壓力。在以往的政治形態當中，可能是派系糾紛，可能是人事鬥爭，但在當前的大眾民主中，這種壓力在電子、平面與網路社交媒體上，最為明顯，也非常直接。連帶的動員連署（網路連署）、民代壓力、名嘴指責等等，使得諸多具有改革美意的政策，一一敗陣下來，甚至連帶傷害了甫當選的聲望，造成馬英九總統施政滿意度持續低靡不振。

事實上，改革並非易事，從中國歷史上，諸多次改革，都幾乎是改革者自己被淘汰。當然，這並非要放棄改革，只是從實際政治經驗中，任何改革絕非易事。而尤其是在今日大眾民主中，如何有效地與民眾、媒體、反對陣營溝通，更是關鍵。筆者認為，就是因為改革並非易事，從世界各國的經驗來看，如何與外界溝通、以爭取支持，成為民主政治中改革是否成功的重要關鍵，因此應該鼓勵更多的產出，投入相類似的研究，才有助於組織或政治人物對於危機傳播的重視，讓政府政策更加順暢地推動。本文即是希望透過個案的探討，略盡棉薄之力，希望能歸納出一些有益的建議。

在下文中，仍依照前章處理方式，先就當時的政經背景，作扼要的說明：

## 一、國際方面，台、美各有政治盤算與績效壓力

國際方面，曾有外交人士透露，美方已明確向馬政府表示，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，讓部會儘速進行國會溝通，以免重蹈 2009 年覆轍。這應該也就是為何馬英九甫一連任，在會見美方代表時，就立刻丟出將立即處理美國牛肉的訊息。不瞭解這一段內情者，可能會直覺反應，怎麼會有這種總統，

才當選立刻向美方示好，似乎有回報選舉之時的助益等等。事實上，倘若此內情為真，馬總統剛連任就捅一個馬蜂窩（美牛案）實有不得不的困境，而且也是美方壓力所致。不過，當初如果可以更小心處理，甚至不選擇在馬英九總統與 AIT 人員會面時釋出這樣的消息，而應透過正常政策管道發布，或許引發選舉回報或喪權辱國的聯想機會，可能會少了很多。在當時，馬政府方面認為，美國將美國牛肉與「貿易暨投資架構協定」(Trade and Investment Framework Agreement，簡稱 TIFA) 掛鉤，無非是希望台灣能夠擴大開放美國牛肉進口，但除了 TIFA 復談外，馬政府則盤算藉由擴大美國牛肉進口，儘早爭取到國人赴美免簽證（果然，在同年十月，美國政府宣布台灣為免簽證國家）、十年內加入「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership，簡稱 TPP)。以及強化對美軍購等重要政績。

在 TIFA 復談部分，原定在 2009 年馬政府簽訂「美牛輸台議定書」後復談，根據媒體報導指出，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」。<sup>89</sup>使得 TIFA 復談再度成為美方在 2012 年對台灣的談判籌碼。

2012 年總統大選後，當美方再次將 TIFA 復談與開放瘦肉精美國牛肉掛勾，<sup>90</sup> 國際政治經濟的場域與國內藍綠政治角力，以及國家經濟利益又再度綁在一起。因此，開放瘦肉精美牛問題對於馬政府來講，牽涉層面相當廣泛，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，開放含有瘦肉精的美國牛肉進口，「的確有時間上的急迫性」。自馬總統當選後接見 AIT 代表開始，外界開始質疑馬總統是否私下給予美國承諾，否則為什麼急於在當選後接見美方代表，為什麼急於在美方代表面前表態，諸多疑問逼得馬總統及行政部門對

---

<sup>89</sup> 林淑媛，〈重啟 TIFA 經長：牛為關鍵〉，《中央社》，2012 年 2 月 1 日。

<sup>90</sup> 李淑華，〈馬總統：TIFA 卡在美牛問題〉，《中央社》，2012 年 3 月 21 日。

外不斷澄清「三個沒有」：<sup>91</sup>「沒有承諾、沒有預設立場、沒有時間表」。這個看似捍衛立場的簡要說明，卻也因為日後政策走向不同，埋下了更大爭議的伏筆。

## 二、立法院串連反美牛

國內情勢方面，以立法院為代表，從第八屆第一會期開始，泛綠陣營就透過馬總統可能私下承諾瘦肉精美國牛肉進口的爭議，不斷杯葛行政院院長陳冲的施政報告，最後經立法院朝野協商達成「立法院未修法前，行政院承諾近期內，不以行政命令開放瘦肉精美牛」的結論。至於「近期內」所指為何？時政院發言人楊永明解釋，依照行政院與國民黨立院黨團的共識，「近期內」指的是「立法院本會期內」，也就是法定會期二月至五月，包括立院若延會至六月，政府都不會以行政命令開放含瘦肉精的肉品進口。<sup>92</sup>這個蘊藏玄機的「近期內」，也埋下後來國民黨行政與立法機關內鬨的種子。

同時，朝野立法委員也以「為人民健康把關」做為訴求，不分黨派（包含國民黨）地紛紛提出「瘦肉精」零檢出的食品衛生管理法第十一條修正草案。朝野黨團立委共提出 13 個修法版本，<sup>93</sup>提案委員包括國民黨籍立委黃昭順、鄭汝芬、楊麗環；民主進黨籍立委吳秉叡、潘孟安、管碧玲、陳亭妃、邱志偉、姚文智、劉建國；民進黨團、親民黨團以及台聯林世嘉等。足見民意代表所感受到的民意壓力。不過，如第一章所言。原本此一議題在被未被新聞廣泛報導之前，民眾對於擴大美國牛肉進口的排斥感並不強烈。但是，一經政治人物、媒體、公民團體的發言、批評與再教育之後，（部分）民眾開始有了強烈的意見，而沉默的大眾，也極有可能在「沉默螺旋」（the spiral of silence）效應下，開始轉變意向，使得抱持不同意見的人消聲。<sup>94</sup>後面會再談到這類現象的政治教訓。

我們再回到當時的政治脈絡，綜觀立委們這些版本的修法內容，大致可分為

<sup>91</sup> 李淑華，〈美牛議題 馬：國民健康擺第一〉，《中央社》，2012 年 02 月 15 日。

<sup>92</sup> 單厚之、王正寧、鄭閔聲、管嫻媛，〈美牛風暴 立院給陳（冲）下馬威 政院承諾本會期未完成修法前 不開放瘦肉精相關肉品進口 陳揆首次施政報告即遭「震撼教育」〉，《中國時報》，A1，2012 年 2 月 25 日。

<sup>93</sup> 何孟奎，〈食管法版本多 立院下週討論〉，《中央社》，2012 年 3 月 8 日。

<sup>94</sup> 有關政治傳播中沉默螺旋的理論，參見 Noelle-Neumann（1977）。

四種態樣，包括：一、將瘦肉精認定為應禁止販賣、輸出入的有害人體健康物質；二、明文肉品「不得檢出」或「零檢出」瘦肉精，直接阻絕；三、授權行政機關訂定安全容許量標準，但須經國會同意或審查通過；四、須與聯合國「食品法典」接軌，瘦肉精的安全容許量不得高於「食品法典」標準。<sup>95</sup>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，這次衛生署不同於上一任署長，這次非常地低調，遲遲不願表態。

### 三、美方明確施壓，行政院表態「有條件開放」瘦肉精美牛進口

面對台灣行政部門的消極做為與立法部門的積極反對，美國駐台辦事處 AIT 為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，<sup>96</sup>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。<sup>97</sup>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；<sup>98</sup>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，對於含有瘦肉精的美國牛肉提出「有條件解禁」的政策立場。<sup>99</sup>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」。<sup>100</sup>

馬政府一開始對於是否開放瘦肉精美牛進口的立場是「三個沒有」：「沒有承諾、沒有預設立場、沒有時間表」。可是在美方一表態之後，政府似乎就完全亮

<sup>95</sup> 施曉光，〈瘦肉精修法是共識 條文待整合〉，《自由時報》，2012 年 2 月 26 日。

<sup>96</sup> 〈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>。

<sup>97</sup> 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 2 日。

<sup>98</sup> 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。

<sup>99</sup> 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。

<sup>100</sup> 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

出底牌了，開始承諾，開始表明立場，所謂時間表也就箭在弦上，蓄勢待發了。因此，第二次的美牛風波本來可以處理得更漂亮，但是在美方太急於求取他們的業績，不待台灣民眾透過民主程序匯集民意；其實，若經過適當的溝通，民眾最後可能會是願意接受開放。只是美方同樣屬於民主國家，深切感受到選舉的壓力。就如同第一次美牛風波中，台灣方面因為選舉，而使得美牛事件被放大檢視，美方也曾表達可以體會的立場。長期以來，美國一直是台灣在安全、經濟、文化上的重要盟友，甚至是學習對象，台灣民眾對於美國的作為似乎也只是逆來順受，少數民眾的怒氣，也大都轉為對於國內政府的評價。

再回到政治脈絡，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。另一方面，立法院卻傳出國民黨立委打算在馬英九第二任任期宣示就職 520 前「清理戰場」，希望美牛案能儘速塵埃落定，因此國民黨在立法院衛環委員會審查美牛法案時祭出奇襲戰術，由同黨籍會議主席蔡錦隆趁著在野黨混亂抗議的場面，無預警地在台下拿無線麥克風直接宣布「法案審查無共識，全案保留交付朝野協商，現在散會」，不僅當場引發藍綠嚴重的肢體衝突，民進黨立法院總召柯建銘更撻話要求國民黨好好處理，否則「以後立法院絕對會遍地烽火！」引爆朝野對峙衝突。<sup>101</sup>在野黨立法院黨團因此再次集結杯葛阻撓院長陳冲進行院會備詢。<sup>102</sup>經朝野協商後，行政院院長陳冲決定「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」。<sup>103</sup>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。

從這件事情來看，我們不難發現，行政及立法部門都不希望當「壞人」。不過，畢竟國會代表是民眾一票票選出，備感民意壓力；行政部門仰賴在馬總統的民意

---

<sup>101</sup> 陳文信、楊毅，〈藍綠大戰食管法 主席被推倒地 主席藍委蔡錦隆宣布修正案交付協商後走人 民進黨追趕阻攔爆肢體衝突 柯建銘批違法揚言「遍地烽火」〉，《中國時報》，A4，2012 年 3 月 20 日。

<sup>102</sup> 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。

<sup>103</sup> 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。

正當性上，最後只有承接這樣的責任，必須提出行政院版本，以表明立場。如前文曾經提到，任何政策其實都有利弊得失，民主政治中，政治人物很希望能囊括各方意見，避免衝突擴大。但是，當真得無法再折衷時，就應該挺身為政策辯護，就不能再擔心動輒得咎。事實上，大部分民眾並非政策的專家，都是仰賴政治人物的說服與引領方向。倘若連政治人物自己都不敢做決定、都說不清楚自己的立場，那叫民眾如何願意遵守？如何相信政府政策？此時，就絕對不是和稀泥可以解決。哈佛大學政府學系 Mansfield Harvey 教授認為，政治就是選邊站（take a side），就是做出判斷（2001:3）。這是政治人物無可迴避的，不過，如何為判斷做辯護，就需要良好的溝通。

#### 四、地方首長態度不一、民間團體串連抗議

為了因應含瘦肉精的美國牛肉進口問題，民進黨執政的六縣市於 2012 年 3 月 12 日開會堅持瘦肉精零檢出的政策，甚而有提出請中央授權地方，訂定瘦肉精「零檢出」的地方法。但在藍營執政縣市，卻出現有別於 2009 年美國牛肉擴大進口的反應。以 2009 年第一個跳出來反對美國牛絞肉及內臟進口的台北市長郝龍斌為例，郝認為行政院 16 字政策宣示的方向正確，沒有再主動和中央唱反調。不過，郝市長仍表示在中央沒有完成相關修法前，台北市仍然會遵照目前零檢出的法令來執行。<sup>104</sup>

民間團體方面，以國內豬農做為主要的意見團體。由於各地豬農擔心政府此次開放瘦肉精美國牛肉進口，一旦輪到含瘦肉精的美國豬肉也開放，在台灣國產豬肉受限於口蹄疫疫區，無法外銷只能內銷的情況下，憂心國內豬肉市場將大受衝擊。因此，在 2012 年 3 月 8 日由中華民國養豬協會發動北上抗議。<sup>105</sup>另外，由環保、教育、醫界、學界等一百多個民間團體成立的「反美牛聯盟」赴行政、監察

<sup>104</sup> 孔令琪、陳珮琦、洪敬宏，〈郝立強同聲：修法前維持零檢出〉，《聯合晚報》，A5，2012 年 3 月 12 日。

<sup>105</sup> 〈反美牛 豬農糞洗農委會 朝農委會丟豬糞、臭雞蛋 陳保基！你敢讓孫子吃瘦肉精嗎？〉，《聯合晚報》，2012 年 3 月 8 日，A2。



等院抗議，批評馬政府執意開放含瘦肉精的美牛，也質疑所謂的「專家會議」只是幌子。

事實上，以豬農的抗議為例，這說明政府施政信用的重要性。因為，政府原本在擴大開放美牛立場上，表示無立場，可是隨後在美方壓力下，立刻改變。這種政策大轉彎的作法，當然會造成豬農的擔憂，擔心政府現在保證不會進口美國含瘦肉精的豬肉；可是，當美國又再次施壓時，政府是否又再度重演政策大轉彎呢？因此，在對外發言時，也不能只是把話講得好聽，還要真正確實做到，否則一旦「說到，無法做到」，政府失去人民的信任，往後無論講再多的好話，提出再多的保證，都很難真正打動人心。古人所謂「修辭立其誠」，實在有其深意。

整個事件還在繼續醞釀，2012年3月中旬，國民黨籍立法委員在立法院總質詢時提到國內豬農使用瘦肉精的情況嚴重，更有媒體提出義美實驗室驗出國內多起豬肉非法使用瘦肉精的檢驗數據，其中更有一件含有比萊克多巴胺毒性高兩千倍的沙丁胺醇，而且在動物體內不易被代謝，殘留的時間長且量高。<sup>106</sup>國內豬農也使用瘦肉精，甚至使用比萊克多巴胺更毒的瘦肉精的消息曝光後，造成國內消費者人心惶惶。農委會為了安定消費者信心，公布「養豬場違法查驗強化措施」，破天荒要求所有養豬場，自2012年3月14日起，必須自行切結證明上市豬隻沒有使用瘦肉精，否則除了會被加強查驗外，事後驗出瘦肉精，將面對重罰及刑責雙重處分。政府嚴厲風行地稽查國內豬農使用瘦肉精，行政院也大動作地成立「食品安全危機處理小組」，<sup>107</sup>全面把關進口牛肉是否含有瘦肉精。這是既要安內也要攘外，查自家人，也要能嚴查進口，才會讓國內業者服氣。

## 五、在野黨集結焦土抗爭，執政黨行政立法內鬨

---

<sup>106</sup>黃驛淵、鄭朝陽、薛荷玉、施靜茹，〈「沙丁胺醇」比萊克多巴胺毒2000倍 豬肉驗出禁用瘦肉精 農委會驗出2豬戶 明起要求出豬切結 養豬協會支持 義美驗出1肉品 「冰凍三尺非一日之寒」〉，聯合報，A1，2012年3月13日。

<sup>107</sup>蘇永耀、施曉光，〈雞牛豬連環爆 政院設危機處理小組〉，《自由時報》，A3，2012年3月16日。

在行政院食品衛生管理法修正版本送立法院審議後，立法院多次上演表決大戰，或由在野黨發動突襲，藉由無預警方式變更議程，<sup>108</sup>，在野黨支持的禁止美國牛肉進口案，一度闖關成功；或由執政黨發出甲級動員令，全力護航美牛政策。<sup>109</sup>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，民進黨在立法院會期最後五天進一步採取激烈的焦土戰法，發出立法院史上最長的 120 小時動員令，要求民進黨籍立法委員睡在立法院議場，隨時包圍主席台，阻止院會議事進行，堅持美國牛肉瘦肉精零檢出的食品衛生管理法版本。<sup>110</sup>

相對的，執政黨籍立法委員在面對在野黨步步進逼的戰略與攻勢，非但毫無做為，<sup>111</sup>甚而在在野黨夜宿立法院 120 小時期間傳出行政與立法機關之間內鬨，國民黨籍立法委員認為美牛案闖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。<sup>112</sup>行政院方面則認為，當初是應立法委員要求才將美牛案送立法院審議，沒有理由在最後關頭不由立法院三讀通過。有部分國民黨籍立委認為，為避免讓在野黨套上「開放毒牛」的罪名，應該由行政命令通過，以逃避民意究責的問題，將責任推給行政院。但是，由於美牛法案已經是國人所關心的重要法案，在尊重立法機關職權，由行政院提出草案，由立法院通過，目的在使政策獲得更多民意支持的正當性。因此，部分立委的看法，不僅沒有注意到民眾的需求。另一方面，也造成執政黨內部意見不一、士氣渙散，不知道為何而戰？如前所述，政治就是選邊站，做出判斷，而且要能與民眾溝通。一旦政治人物本身都動搖了立場，要怎麼說服群眾呢？

立法院第 8 屆第 2 會期最後五天在朝野對峙的情況下，在野三黨<sup>113</sup>祭出焦土戰法對上內鬥不休的執政黨，造成議事空轉、一事無成，甚而無法由院長宣布休會

<sup>108</sup> 洪哲政，〈突襲！禁美牛案闖關 朝野表決大戰 在野黨團發動突襲 變更議程臨時提案 首輪投票藍落敗 第二輪王金平關鍵反對票封殺〉，《聯合晚報》，A4，2012 年 4 月 27 日。

<sup>109</sup> 管嫻媛，〈立院上演表決大戰 藍甲級動員 在野提案全遭封殺〉，《中國時報》，A2，2012 年 5 月 12 日。

<sup>110</sup> 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。

<sup>111</sup> 曾盈瑜，〈為美牛而戰 藍委意見不一〉，《中央社》，2012 年 06 月 10 日。

<sup>112</sup> 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。

<sup>113</sup> 在野三黨指的是民主進步黨、台灣團結聯盟以及親民黨。

而直接進入休會。媒體方面多以「看破馬英九手腳」<sup>114</sup>、「跛腳馬怎麼跑」<sup>115</sup>以及「長長的馬鞭揮不進立法院」<sup>116</sup>等評論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。因此，此一事件也暴露出領導危機，這也是  
在危機傳播中，不僅是要處理危機事件本身。另一方面，外界也在看處理危機的能力，尤其是領導者面對危機的能力，倘若無法妥善應對，「事件危機」就會轉為「處理危機」，進而變成「領導危機」，領導者的地位與威信就岌岌可危了。

## 六、馬拍板定調「加開臨時會、速戰速決」

也因此，執政團隊為了凝聚共識，身兼國民黨主席的總統馬英九在立法院休會隔天立即在總統府內召集府、黨以及行政、立法高層的會議，親自拍板定調要求立院以「最快速度」召開臨時會，完成修法開放美牛進口。<sup>117</sup>

在野陣營除了秉持一貫要求瘦肉精零檢出的食品衛生管理法修正版本外，提出聯合國食品法典委員會（CODEX）即將在 2012 年七月初開會討論萊克多巴胺的合法安全殘餘量的問題，屆時再由立法院針對美牛案投票的訴求。因為在野陣營內部評估，雖無法確認 CODEX 的會議結論，但根據過去 CODEX 對萊克多巴胺訂定安全容許殘留量的立場以及決議程序的高門檻，會議很難訂出萊克多巴胺安全容許量的標準。因此，民進黨團內部預測，在沒有國際標準的前提下，台灣缺乏修法、甚至以行政命令解套的正當性。因此，執政黨才想盡辦法要改在七月前開臨時會，全速闖關。<sup>118</sup>

## 七、國際標準出爐，化解朝野對峙

---

<sup>114</sup> 蘋果日報，辣蘋果專論，〈看破馬英九手腳〉，2012 年 06 月 15 日。

<sup>115</sup> 余艾荳，〈跛腳馬怎麼跑〉，《蘋果日報》，A6，2012 年 6 月 16 日。

<sup>116</sup> 蔡佩芳，〈長長的馬鞭揮不進立法院〉，《聯合晚報》，A3，2012 年 6 月 16 日。

<sup>117</sup> 王正寧、單厚之、管嫻媛、鄭閔聲，〈藍綠「鬥牛」拖戲 立院再開臨時會；馬親自拍板要求以「最快速度」完成修法開放美牛進口 國民黨：最快下周三、四加開臨時會〉，《中國時報》，A1，2012 年 6 月 16 日。

<sup>118</sup> 陳文信，〈綠：先等國際標準 再審國內標準〉，《中國時報》，A2，2012 年 6 月 18 日。

原定在 2012 年 6 月 20 召開的立法院臨時會，由於雙颱襲台，經立法院朝野協商決議延後至七月中下旬召開。<sup>119</sup>2012 年 7 月 4 日聯合國國際食品法典委員會(CAC)<sup>120</sup>在羅馬舉行第卅五屆年會，對於是否訂定萊克多巴胺最高殘留容許量標準一案，美國在 2012 年 7 月 5 日提案表決方式處理，結果以六十九票贊成、六十七票反對，通過訂定萊克多巴胺殘留容許值為十 ppb。<sup>121</sup>

國際標準出爐後，國內朝野對抗局勢也跟著急轉直下，不僅國民黨迅速凝聚共識，民進黨方面也改口與國際同步。<sup>122</sup>2012 年 7 月 25 日立法院臨時會以 63 票對 46 票三讀通過國民黨版的食品衛生管理法第 11 條的修正案，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，同時也通過附帶決議，要求行政部門考量國人膳食習慣，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」。<sup>123</sup>2012 年的美牛案才暫告一個段落。筆者將歷次美國牛肉開放條件整理如表 3-1。

---

<sup>119</sup> 程嘉文，〈立院臨時會 7 月 20 日後召開〉，《聯合報》，A17，2012 年 6 月 22 日。

<sup>120</sup> CAC 聯合國食品法典委員會 Codex Alimentarius Commission, 簡稱 CAC。

<sup>121</sup> 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。

<sup>122</sup> 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。

<sup>123</sup> 施曉光，〈63:46 立院三讀 瘦肉精美牛來了〉，《自由時報》，A3，2012 年 7 月 26 日

表 3-1 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	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、在美國出生、飼養、屠宰的牛隻，年齡不得超過 30 月。</li> <li>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。</li> </ol>	美國發生第一起狂牛症後恢復進口
2006 年 1 月 26 日	<ol style="list-style-type: none"> <li>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）。</li> <li>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。</li> </ol>	美國發生第二起狂牛症後恢復進口
2009 年 10 月 23 日	<ol style="list-style-type: none"> <li>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)。</li> <li>2、進口牛肉均需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。</li> </ol>	美國牛肉輸台議定書
2010 年 1 月 5 日	<ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>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。」</li> </ol>	立法院三讀通過食品衛生管理法第 11 條修正案
2012 年 7 月 26 日	<ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>2、附帶決議：「考量國人膳食習慣，萊克多巴胺殘留安全容許量（MRL）訂定以牛肉為限，豬肉及豬、牛內臟不適用」。</li> </ol>	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

## 第二節 危機傳播階段與策略

沿續第二章第二節的處理方式，筆者借用 Coombs「階段取向」的概念，透過平面媒體報導的蒐集與整理，將馬政府在同一時期中所提出內容相近的政策作為或發言依據，視為對外的危機傳播策略；並試圖在不同的危機傳播策略中，佐以國際政治經濟發展與國內政治情勢的變化做為觀察點，區隔出馬政府在不同時間的危機傳播策略。而所謂「同一時期」而泛指一概略的時間點，若干傳播策略或許會出現時間重疊的情況。

### 壹、第一階段危機傳播策略

第一階段自馬英九總統在 2012 年 2 月 1 日接見 AIT 代表時，承諾將在第二任期優先解決美牛問題開始，馬政府以「三個沒有」、「學者專家背書」以及『承諾『近期內』不會透過行政命令處理』等三大策略做為主要對外危機傳播策略。

#### 一、「三個沒有」：「沒有承諾、沒有預設立場、沒有時間表」

前面曾提到，馬英九總統在 2012 年 2 月 1 日接見 AIT 代表時，承諾將在第二任期優先解決美牛問題。這讓在野黨及部分國民黨籍立委不停地質疑總統是否已經私下承諾美方，並設定好開放美牛的時間表。為了應付這樣的耳語，總統府最後以「三個沒有」：「沒有承諾、沒有預設立場、沒有時間表」，成為馬政府在 2012 年面對開放美國牛肉進口時的首項對外危機傳播策略。事實上，這項承諾在面對美方強大壓力，根本無法落實，反而讓訴求本身成為爭端。

因此，筆者建議，政府在面對美國壓力時，為適度讓外界瞭解政府立場，可借由外交部、衛生署等機關藉由政策背景說明的方式為之。總統應保持其領導高度，才不會事後成為爭端的主角之一，最後威信盡失，很難補救。

## 二、學者專家背書

承續著「三個沒有」的傳播策略，政府開始要求相關部會包括農委會及衛生署舉辦規模不一的學者專家座談會，評估瘦肉精美國牛肉對人體的安全性，期能藉由學者專家背書的方式，築起一道防火牆，化解外界對於瘦肉精危害人體的疑慮與阻力。

行政院院長陳冲在上任第一天即宣布「行政院食品安全會報」下設工作小組，由農委會、衛生署、行政院消費者保護處進行先期預備工作，一方面對外宣示行政團隊的重視，另一方面也將壓力下放至部會，要求部會動起來。<sup>124</sup>

農委會隨即成立了食品安全會報跨部會技術諮詢小組，衛生署則是邀請學者專家討論瘦肉精安全容許量，學者專家邀集領域涵及醫學、公共衛生、食品、藥理、毒物及獸醫等方面十位專家與會研討。值得注意的是，儘管會議過程或有火爆場面，或未能達成具體共識，但藉由不斷的討論與累積，也為日後第二階段提出的「有條件開放」策略，打下一定的基礎。我們就以農委會第一次召開的技術諮詢小組為例，會中達成兩項共識，包括「將瘦肉精正名為萊克多巴胺，避免負面聯想；其次，強調國際十三年來並無中毒前例」。<sup>125</sup>第二次技術諮詢小組也達成，「迄今沒有任何相關研究顯示，消費者吃了餵食萊克多巴胺的肉品後，出現副作用」的結論（如表 3-2）。

因此，廣納各方意見，特別是專家意見，有助於擬訂政策細節方向，在推動上會進行得更順暢。同時，對於召開學者專家會議的節奏上，馬政府可規劃得更細膩，相信整個效果更會不一樣。

<sup>124</sup> 曾依璇，〈陳冲就任 成立小組處理美牛〉，《中央社》，2012年2月6日。

<sup>125</sup> 侯俐安、黃天如，〈美牛跨部會議：瘦肉精無中毒前例 會中共識 將瘦肉精正名萊克多巴胺 強調全球使用13年並無報告有害健康 殘留量甚至可再放寬〉，《中國時報》，A6，2012年2月11日。

表 3-2 歷次學者專家會議結論或共識

日期	會議名稱	具體共識或結論
2012 年 2 月 10 日	食品安全會報技術諮詢小組第一次會議	1、將瘦肉精正名為萊克多巴胺，避免負面聯想。 2、其次，強調國際十三年來並無中毒前例
2012 年 2 月 21 日	食品安全會報技術諮詢小組第二次會議	1、迄今沒有任何相關研究顯示，消費者吃了餵食萊克多巴胺的肉品後，出現副作用。 2、政府當年禁用瘦肉精有其時空背景，才把做為飼料添加物的萊克多巴胺，也列入禁藥，各國對於萊克多巴胺訂有不同的殘留標準，我國將依照國人健康與攝食量進行風險評估。
2012 年 3 月 3 日	食品安全會報技術諮詢小組第三次會議	1、基於全球迄今未有食用含萊克多巴胺導致人體危害的研究文獻，亦無消費者食用中毒案例，刪除前次會議「一次吃下五百公斤肉品」恐造成副作用的結論。 2、依據文獻證實，豬隻餵食萊克多巴胺後，恐增加緊迫及攻擊性頻率，與會人士決定請美國提供有關豬及人食用的流行病學報告

資料來源：作者自行整理

### 三、承諾「近期內」不會透過行政命令處理

從馬總統 2 月 1 日接見 AIT 代表承諾第二任任期內優先解決美牛任期起，除了行政部門不停對外解釋「三個沒有」，在野陣營在 2 月 24 日立法院第八屆第一會期一開議，即以開放瘦肉精美國牛肉的爭議，杯葛行政院長陳冲施政報告。朝野歷經六小時協商，雙方達成「立法院未修法前，行政院承諾近期內，不以行政命令開放瘦肉精美牛」的結論，<sup>126</sup>讓陳院長終於能在當天下午上台施政報告。

至於協商內容中的「近期內」所指為何？根據當時政院發言人楊永明解釋，依照行政院與國民黨立院黨團的共識，「近期內」意思是「立法院本會期內」，也就是法定會期二月至五月，包括立院若延會至六月，這段時間政府都不會以行政

<sup>126</sup> 林新輝、陳洛薇、鄭宏斌、程嘉文，〈泛綠杯葛 政院承諾近期不開放瘦肉精美牛〉，《聯合報》，A1，2012 年 2 月 25 日。



命令開放含瘦肉精的肉品進口。

若就傳播策略而言，筆者認為應將這段朝野協商分為兩部分來看。首先，就「不以行政命令開放」而言，由於行政院對外表示願意尊重朝野協商結論，這意味著行政機關願意將是否開放瘦肉精美國牛肉進口的權限，由原來只要行政命令決定的方式，交由立法機關立法決定，瘦肉精美牛的爭議也從行政部門往立法部門延燒，主導權已由行政部門轉移至立法部門。

其次，就「近期內」來看，當時媒體對於蘊藏玄機的「近期內」，有著不同的解讀，包括協商結論是否有限期修法的意味；抑或是本會期結束後，若未完成修法，政院即不排除以行政命令逕行開放等。行政院當時對此並未多做說明，但卻沒想到一句簡單的「近期內」，竟然在 2012 年 6 月瘦肉精美牛法案即將表決的關鍵時刻，成為執政黨內行政、立法兩大機關內鬨的導火線，則令人始料未及。

因此，有時模糊的語詞，可以有操作的空間，可是有時卻是導致爭議所在。透過此次美牛事件的危機傳播分析，我們可以發現過去危機傳播相關理論，可能會歸納修辭類型、形象塑造或維持等。但是經仔細分析，我們發現許多爭議，都是在更細緻的用字遣詞上。事實上，在組織管理上，本來也就有「魔鬼就在細節之中」，能讓每個環節不出問題，能在用字遣詞上，不要成為最後爭議的來源，這其實也是政治全貌的一環。

## 貳、第二階段危機傳播策略

馬政府 2012 年第二階段的媒體傳播策略以 3 月 2 日 AIT 發新聞稿表示美國貿易部次長延遲訪台以及美國農業部發出新聞稿指出「不滿我國以『非科學理由』禁止瘦肉精」的時間點做為分水嶺。<sup>127</sup>第二階段大抵以「宣布有條件開放立場」、「突襲」以及「穩定民心、壯士斷腕」做為主要對外傳播策略。

---

<sup>127</sup> 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 2 日，

## 一、提出「安全容許、牛豬分離、強制標示、排除內臟」16字箴言， 明確表達對美國牛肉「有條件解禁的立場」

相對於在野陣營積極集結串連反對瘦肉精美國牛肉進口的做法，行政機關仍兀自以「三個沒有」及「學者專家討論」做為對外的訴求重點。美方為了表示對於馬政府不積極做為的不滿，不僅透過 AIT 在 3 月 2 日發新聞稿表示美國貿易部次長延遲訪台，美國農業部也同步發出新聞稿指出「不滿我國以『非科學理由』禁止瘦肉精」。美方加大動作施壓的方式，確實讓馬政府感受到不小的壓力，馬總統隨即在 3 月 3 日及 4 日，一連兩天召開國安會議應變。<sup>128</sup>總統府透過新聞處理方式透露，<sup>129</sup>在總統召開的國安會議中，關於美牛瘦肉精問題，朝向「繼續禁止」、「有條件開放」、以及「完全開放」三種可能方向討論。

緊接著行政院在 2012 年 3 月 5 日晚間，透過新聞稿方式宣布行政院「有條件開放」美國牛肉的立場，提出「安全容許、牛豬分離、強制標示、排除內臟」有條件開放的 16 字箴言。這十六字箴言也成為馬政府未來在推動美牛政策的基調。

## 二、「突襲」策略

行政院在 2012 年 3 月 5 日晚間十時，透過新聞稿方式宣布行政院「有條件開放」瘦肉精美國牛肉進口的立場，由於發稿時間已接近平面媒體記者截稿時間，使得媒體在時間緊迫的情況下，對於發稿內容只能照章全收，對於重大消息的宣布只能透過抽掉頭版新聞的方式應變，甚至讓媒體連評論的時間與空間都沒有。媒體將此一做法諺稱為「夜襲」或「突襲」。<sup>130</sup>

就傳播策略而言，「新聞」的定義係就時間點及新容內容來決定。在新聞處理上若採用「突襲」策略，除非是時間緊迫、萬不得已，例如突然發生天然災害。

<sup>128</sup> 李淑華，〈美牛議題 總統二度開國安會議〉，《中央社》，2012 年 3 月 4 日。

<sup>129</sup> 陳志平，〈美牛解禁？三種可能拔河中 馬二度召開國安會議 繼續禁止？有條件開放？黨政人士分析：完全解禁幾乎不可能〉，《聯合晚報》，A2，2012 年 3 月 4 日。

<sup>130</sup> 辣蘋果專欄，〈突襲後再溝通〉，《蘋果日報》，A8，2012 年 3 月 8 日。

若是政府重大政策宣布，採用「突襲」策略，或許隔天真能有效攻佔各大媒體的重要版面（如表 3-3），但卻也可能傷害傳播媒體與政府機關之間的互信基礎，甚而成為雙方齟齬的根源。

換言之，政府機關在應對媒體時，其實就像為人處事一樣。縱使一時可以得勝，但是巧計最後總是會被唾棄。因此，在正常情況下，就應該要有走正路、作正事的格局，縱使媒體會有批評稿修理。可是總比媒體記在心裡，隨時等著下一次出事時，一起算帳。

筆者認為這是非常重要的政治傳播與政治溝通的態度，政府與媒體之間，與其為敵，不如化敵為友，坦率以對，才能與媒體記者建立真正的互信。其實，彼此都是為公眾服務，縱使角色不同，甚至政黨立場有所差異，但在同為國家、社會、人民在服務的共同認知下，政府機關可以表達真心為國家做事的立場。媒體縱使報社有其立場，難免有批判的方向，可是長久而言，這與待人處世相似，彼此建立真正的友誼與互信，才不會最後因為小事而翻船。

表 3-3 2012 年 3 月 6 日各家媒體的頭版新聞比較

媒體名稱	版次	標題
中國時報	A1	政院宣布 瘦肉精美牛 安全容許 牛豬分離 強制標示 排除內臟 有條件開放 豬肉不適用 萊克多巴胺以外的瘦肉精不解禁 強制標示將送立院修法 賣場、飯店及餐館都須標示產地與必要資訊
聯合報	A1	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
自由時報	A1	馬政府硬幹 瘦肉精美牛有條件開放
蘋果日報		(未處理)

資料來源：由作者自行整理

### 三、「穩定民心、壯士斷腕」

就在開放瘦肉精美國牛肉爭議尚未解決，農委會又爆發隱匿雞隻禽流感疫

情，<sup>131</sup>再加上國產豬被驗出使用比萊克多巴胺更毒二千倍的沙丁胺醇，使得馬政府面臨一場前所未有的食品安全的信心危機。為了穩定民心，行政院長陳冲親上火線接受媒體專訪時，向全國民眾致歉；<sup>132</sup>另外也採取壯士斷腕的強勢作為，要求國內豬農簽下切結書，不得使得瘦肉精，同時也邊境設下嚴密防線，要求進口牛肉在未修法前不准檢驗出瘦肉精。

2012年3月上旬，先由立法委員在總質詢時提出國內豬肉也使用瘦肉精，接著傳出立場偏綠的義美實驗室證實國內豬農確實有人違法使用瘦肉精，甚而使用比萊克多巴胺更毒二千倍的沙丁胺醇。在食品安全陸續出事，民眾信心動搖，逼得行政院不得不出重手，一方面讓資訊公開，避免「災情」擴大，一方面要求豬農出具切結書，以穩住消費市場。但由於國內豬農也使用瘦肉精的消息，已直接挑戰具有農業縣市背景的國會議員提出瘦肉精「零檢出」的立場，使得媒體傳出政府採取「圍魏（國產）救趙（美國牛）」陰謀論的說法甚囂塵上。

對於陰謀論的講法，媒體報導，美國畜牧業利益團體曾於2012年二月底及三月初，委託民間單位鎖定深受國人喜愛的豬及紐澳牛肉，抽查國內畜牧產品，揭露台灣豬及紐澳牛也使用瘦肉精的真相。也就是說，美商的方法就是讓「數字說話」，達到「遍地開花」的目的。<sup>133</sup>媒體認為，此舉很像兵法三十六計中「圍魏救趙」的做法，透過揭露台灣豬早使用瘦肉精多年的做法，消弭台灣民眾對於瘦肉精的恐慌，甚而要求政府面對台灣豬使用比萊克多巴胺更毒二千倍的沙丁胺醇的事實，為美國牛使用對人體證明並無害的萊克多巴胺解套。縱使本文基本上認為美國牛引發的危機風波的肇因之一，正是美方操之過急，造成我政府窘困，引發台灣社會民怨，使美牛政策推動更形困難。不過，倘若上述有關美國畜牧團體查驗我國豬肉的消息屬實，我們也必須佩服美方的處理方式，亦即重視數據、重視

---

<sup>131</sup> 楊正海，〈不能戳的祕密 如今被疫情戳破了？ 去年，導演李惠仁拍紀錄片 警示高病原禽流感 疫情 未獲重視 上午，李惠仁怒斥農委會早在1月初，就應該知道禽流感病毒株變異，卻拖到現在才緊急處理。〉，《聯合晚報》，A3，2012年3月3日。

<sup>132</sup> 陳洛薇，〈牛雞豬連環爆 禽流感壓垮民心 陳道歉 怪媒體太有想像力 又沒全程轉播第三次專家會議 強調已指示修正動物用藥管理法 並加強刑責 下周起抽驗美牛〉，《聯合報》，A4，2012年3月15日。

<sup>133</sup> 范凌嘉、林新輝，〈圍豬救牛？義美報告曝光 掀陰謀論〉，《聯合報》，A3，2012年3月14日。

科學研究，讓證據說話，可以有更大的說服力。

此外，行政院也宣布擴大查驗進口牛肉的規模，採取邊境逐批查驗的做法；並同步針對國內超市、傳統市場、餐廳等賣場，擴大抽驗牛、豬、禽類等市售肉品是否殘留乙型受體素，查驗結果會在最短時間內公開，避免民眾恐慌。

政府要求養豬戶簽具切結及邊境逐批查驗的做法，可以說政府在處理開放瘦肉精美國牛肉進口過程中少見的強硬手腕，筆者認為，與其說是「圍豬救牛」，毋寧說是政府採取「穩定民心、壯士斷腕」的做法。事實上，經過這樣的諸多措施，確實也讓民眾對於食的安全，稍稍放心。

### 參、第三階段危機傳播策略

馬政府 2012 年第三階段以美韓 FTA 生效<sup>134</sup>做為主要的分水嶺。此一階段大抵以「強調國家利益，開放瘦肉精是為了換 TIFA」、「塑造國人危機意識」與「堅持由民意機關背書」做為主要對外傳播策略。

#### 一、強調國家利益，「開放瘦肉精是為了換 TIFA」、「參與 TPP」

馬政府為了迴避是否承諾美方開放瘦肉精牛肉進口，在第一階段及第二階段的危機傳播策略幾乎避談開放瘦肉精美國牛肉與 TIFA 的關聯性。此一期間，各大媒體多次藉由特稿與社論方式，建議馬政府應該明講「開放瘦肉精就是為了 TIFA」，強調國家利益，只要明確標示，民眾可以不吃美國牛肉。直到此一階段，馬政府終於開始調整對外傳播策略，政府部門的發言方向開始強調國家利益，明確宣示開放瘦肉精就是為了換取 TIFA 復談。

經濟部門在 2012 年 3 月中旬時，曾送一份「美牛案未解決對台美經貿關係之影響」評估報告至國民黨黨籍立委辦公室，說明美牛案若懸而未決、將對台美經

<sup>134</sup> 編譯陳韻涵，〈美韓 FTA 生效 美韓 分階段零關稅〉，《聯合報》，A6，2012 年 3 月 16 日。

貿造成短、中、長期不同程度的衝擊。經濟部的評估報告指出，近期方面，倘若台美牛肉貿易嚴重受阻，美國政府將會升高關切，連帶造成兩國關係緊張。

經濟部的說帖中指出，在中長期方面，兩岸簽署 ECFA 是我國整體經貿布局的第一步，藉以開拓我國參與區域經濟整合的空間。目前我與星、紐等國洽簽 ASTEP 及 ECA，均是此戰略的啟動步驟，其目標在於為我國參與美國主導的 TPP 區域貿易協定，創造有利條件。<sup>135</sup>

除了經濟部門外，行政院院長陳冲 3 月 22 日在立法院答詢時坦承開放瘦肉精美國牛肉進口是為了換取 TIFA，<sup>136</sup>對台灣而言「這是一張門票」，「這張門票一定要買到，進入門票區再找位置」；<sup>137</sup>馬總統則明白的說「TIFA 卡在美牛問題」。<sup>138</sup>

如前曾經提到，就馬政府內部的評估，美國將美牛與 TIFA 掛鉤，無非是希望台灣能夠擴大開放美國牛肉進口。而台灣方面希望 TIFA 復談，事實上，還想爭取到國人赴美免簽證、十年內加入 TPP（跨太平洋夥伴協定），以及強化對美軍購等重要政績。美國的友善回應，向來是我國政府重要努力的方向。這在整個全球局勢來說，這也不只是台灣如此，事實上，許多國家都在做類似的事，尤其是鄰近的日本、南韓，政局基本上都是受到美國很大的影響，這是國際政治現實，處理實際政治就不得不務實以對。

就傳播策略而言，「強調國家利益，開放瘦肉精是為了換 TIFA」的策略，是本文一開始提出 David Easton 系統論架構中的反饋（Feedback），也就是媒體評論會透過反饋的方式，影響政府的政策做為或對外發言基調。馬政府一開始在面對瘦肉精美國牛肉爭議時，幾乎避談 TIFA 與瘦肉精美牛的關係，甚而講出「美牛和 TIFA 不要談在一起」，<sup>139</sup>最後反而是藉由媒體幫忙定調，建議政府應該明講瘦肉精美國牛肉與 TIFA 復談的關連性，以及 TIFA 復談對於台灣在全球經貿佈局的重要

---

<sup>135</sup> 陳宥臻、楊毅、李明賢，〈施顏祥：美牛不解決 TIFA 協商無法啟動 經部說帖明言 台美緊張有礙我參與區域經濟整合 若談 FTA 都難 10 年內想加入 TPP 更難 將影響台灣競爭力〉，《中國時報》，A2，2012 年 3 月 7 日。

<sup>136</sup> 〈美牛擋不住 陳冲坦言換 TIFA〉，《蘋果日報》，A2，2012 年 3 月 14 日。

<sup>137</sup> 陳洛薇，〈陳冲：要先買門票〉，《聯合報》，A4，2012 年 3 月 22 日。

<sup>138</sup> 李淑華，〈馬總統：TIFA 卡在美牛問題〉，《中央社》，2012 年 3 月 21 日。

<sup>139</sup> 謝佳珍，〈陳冲籲美牛 TIFA 勿談在一起〉，《中央社》，2012 年 2 月 17 日。

性，再加上美韓 FTA 在 2012 年 3 月 15 日生效的催化效應下，「開放瘦肉精是為了換 TIFA」才藉由系統論中的反饋（Feedback）成為馬政府對外的傳播策略。

「開放瘦肉精是為了換 TIFA」的傳播策略也得到 AIT 官方的正面回應，「美國牛肉進口台灣的議題，確實是美、台雙方無法重啟 TIFA（台美貿易暨投資架構協議）談判的原因，也是美台貿易日程的主要障礙（stumbling block）」。<sup>140</sup>媒體認為，AIT 透過正式發言管道，正式將美牛與 TIFA 議題掛勾，不僅證實了美牛議題的高度政治性，也被視為 AIT 正面且善意地回應國民黨對外的傳播策略。

筆者認為，要主動提及 TIFA 與美牛掛勾，對於一個政府而言，確實不易。不過，事實上證明，國人事實上都了解國家目前的處境，甚至如前所述全球政治局勢如此，我們不可能獨立於外。而且，美國雖然有時作風強勢，但一直都是台灣面對中國大陸的重要後盾。我們不可能跟美國翻臉，正如前國安會秘書長所提的「親美、友日、和中」是國民黨的基本策略。台灣沒有與美國為敵的本錢，事實上，我們的民眾也沒有這樣的意識，大家都很清楚實際情況。另外，是否食用某項食品，本來就是個人選擇，可以藉由市場機制自行決定。

其實，我們若換個情境設想，倘若今日不是美國牛肉，而是中國大陸的牛肉，那整起事件恐怕就更為複雜，而且引發的情緒反應，更是難以解決。在此認知下，其實政府以更大的宏觀格局對民眾訴求，其實可以獲得一定消解反對聲浪，畢竟大家都在同一條船上，了解自身國家的處境。

## 二、塑造國人危機意識

美韓 FTA 在 2012 年 3 月 15 日生效，根據南韓「聯合新聞通訊社」報導，隨著韓美 FTA 生效，兩國將分階段廢除所有商品的關稅。南韓對外經濟政策研究院等 10 個研究機構研究認為，韓美 FTA 生效後，南韓 GDP 在未來 10 年內可提高

---

<sup>140</sup> 洪哲政，〈AIT 正式聲明 美牛與 TIFA 掛勾 指美牛確實是美台無法重啟 TIFA 談判的原因 也是貿易日程的主要障礙〉，《聯合晚報》，A5，2012 年 5 月 30 日。

5.7%，創造 35 萬個工作。<sup>141</sup>

由於台灣與南韓近年來不論在官方或民間一直有種難以名喻的競爭關係，政府內部評估指出，美韓 FTA 在 2012 年 3 月正式生效後，南韓已簽署生效 FTA 主要有 8 項，包括美國、歐盟、東協、印度、秘魯、智利、歐洲自由貿易聯盟 (EFTA)、新加坡等；若以 2010 年的統計估算，這些 FTA 的貿易夥伴占南韓總貿易額的 35%；同時這些國國家與我國的貿易約占我總貿易額的 39.5%，但是我國目前仍皆無 FTA 相關協定的簽署。<sup>142</sup>

在國際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 個投資協定，但也還沒談及貿易。再加上大陸與日、韓的三邊自由貿易協定 (FTA) 談判預定 2012 年內啟動。<sup>143</sup>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。<sup>144</sup>

因此，為了加速美牛案通過，政府除了強調國家利益外，更巧妙地運用台、韓之間競爭關係，塑造國人的危機意識，強調除了美韓 FTA 生效外，中、日、韓在 2012 年內將啟動 FTA 談判，一旦談成 FTA，將會抵消 ECFA 的優勢，進而強調台灣「若想與韓國競爭，台灣就要貿易自由化」，<sup>145</sup>認為「這是台灣經濟的生存重大問題」；<sup>146</sup>另一方面，也向綠營支持者喊話，強調「政府積極對外洽簽 FTA，與中國大陸簽訂 ECFA，與日本簽訂投資保障協定，最後就是希望與美國簽訂 FTA，讓台

<sup>141</sup> 外電報導，〈十年增 35 萬工作 韓美 FTA 明生效〉，《聯合報》，A14，2012 年 3 月 14 日。

<sup>142</sup> 郭政君、沈明川，〈中日韓啟動 FTA 協商 尹啟銘：談判協定競賽已展開 中日韓談判衝擊台灣？施顏祥：與韓國雖還沒談到任何協議，但已有一些討論〉，《聯合晚報》，A6，2012 年 5 月 14 日。

<sup>143</sup> 陳宥臻、仇佩芬，〈中日韓 FTA 馬英九加速拚 ECFA 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 TIFA〉，《中央社》，2012 年 5 月 15 日。

<sup>144</sup> 李淑華、唐筱恬、謝佳珍，〈美韓 FTA 生效 府院開會因應〉，《中央社》，2012 年 3 月 18 日。

<sup>145</sup> 王光慈、錢震宇，〈經貿自由化 馬蕭很急 中日韓 FTA 壓力 TPP 要快 美牛要快 TIFA 協商要快 ECFA 後續協商要快〉，《聯合報》，2012 年 5 月 16 日。

<sup>146</sup> 林孟汝，〈施顏祥：FTA 洽簽是生存之戰〉，《中央社》，2012 年 05 月 23 日。



灣貿易不會過度依賴中國大陸」<sup>147</sup>，運用綠營支持者不希望過度依賴中國大陸的情結，呼籲他們支持美牛案通過。

換言之，美國牛肉擴大進口原本確有實際政策上的重要性，當初政府沒有在一塊多加著墨，而是讓整個焦點在食品安全問題上打轉，變得很難具說服力。因為，縱使理性來說，食用美國牛肉的危險性很低，可是有誰願意在「被迫進口」下食用「有危險性」的食品。這裡主動與被動的差異很大。我們主動騎乘機車，願意接受一定的風險，而求方便、省錢，這是個人自主判斷；可是跟被迫食用有風險的肉品，會是兩種截然不同一樣的感受。

同樣的，當國人希望追求更好的經濟生活，希望能跟美國發展更密切的經貿合作關係，這是國人的主觀判斷。至於，強調進口後，個人可以主動判斷是否食用，而且要求食品標明來源，讓國人自主選擇。這才是較有效的說服說法。

### 三、「堅持召開臨時會、設立停損點」

原定在立法院第 8 屆第 2 會期通過的美牛案，在野三黨透過佔據立法院主席台的焦土戰法，再加上執政黨傳出行政與立法機關之間內鬨，沒能順利三讀通過。國民黨籍立法委員認為美牛案闖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。行政院方面則認為，當初是應立法委員要求才將美牛案送立法院審議，沒有理由在最後關頭不由立法院三讀通過。<sup>148</sup>

為了凝聚國民黨內共識，馬英九總統在立法院休會隔天立即召集會議，要求立法院以「最快速度」召開臨時會，完成修法開放美牛進口，<sup>149</sup>堅持由「民意機關背書」的基本立場。

---

<sup>147</sup> 錢震宇，〈馬：貿易勿過度依賴大陸 強調若不能利用 TIFA 平台 將來在區域經濟整合 就會被邊緣化〉，《聯合報》，2012 年 5 月 31 日。

<sup>148</sup> 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。

<sup>149</sup> 王正寧、單厚之、管嫻媛、鄭閔聲，〈藍綠「鬥牛」拖戲 立院再開臨時會；馬親自拍板要求以「最快速度」完成修法開放美牛進口 國民黨：最快下周三、四加開臨時會〉，《中國時報》，A1，2012 年 6 月 16 日。

執政黨內部曾評估，倘若美牛無法在臨時會通過，行政部門只能採取行政命令開放，在野黨在立法院下個會期也將全力集結美牛案翻盤的力道與能量，朝野對峙也將永無止休。因此，國民黨方面，由主席馬英九總統出面確認對外訴求策略，回到開放美牛最初決策考量，著眼於台美 TIFA 復談、參與 TPP 等訴求，提出「一個事實，兩個原則」，強調美牛案涉及國家整體利益，尤其台美經貿發展，影響很大。「一個事實」要讓國人了解，美牛含萊克多巴胺源於民進黨執政的歷史事實；二個原則是，堅持「理性討論、民主決策」、「要數人頭、不是打人頭」原則。<sup>150</sup>

最後，立法院臨時會因天災因素被迫延至 CODEX 會議後召開，CODEX 會議也透過表決方式，通過制定萊克多巴胺國際標準的容許量為 10ppb，讓朝野雙方均有台階下。開放瘦肉精美國牛肉進口的危機對於馬政府而言，才真正的解除。

### 第三節

## 媒體對於政府危機傳播策略的輿論評析

為了進一步了解媒體對於馬政府 2012 年危機傳播策略的看法，筆者蒐集中國時報、聯合報、自由時報、蘋果日報以及聯合晚報，自 2012 年 2 月 1 日至 2012 年 7 月 26 日的媒體評論文章，包括社論、專欄以及特稿等。試圖從媒體評論的角度，評判政府危機傳播策略的媒體效能。

### 壹、第一階段媒體傳播策略的輿論評析

從 2012 年媒體對於馬政府在第一階段危機傳播策略的輿論評論進行分析，六大媒體共出現 36 篇評論文章，其中正面肯定的有 0 篇，負面批評的有 14 篇，約

---

<sup>150</sup>王光慈、林思慧、楊湘鈞，〈立院臨時會完成修法前 馬：不以行政命令開放美牛 高層將停損點設在六月底 馬並提出「一個事實，兩個原則」指美牛含萊克多巴胺 源於綠執政〉，《聯合報》，A6，2012 年 6 月 18 日。

佔 39%；正反並陳有 22 篇，則佔有 61%。(如表 3-4)

表 3-4 2012 年第一階段的媒體評論統計

	篇數	百分比 (%)
正面肯定	0	0
負面批評	14	39%
正反並陳	22	61%
總數	36	100%

資料來源：作者自行整理

若從評論內容而言，由於馬英九總統甫於 2012 年 1 月 14 日以 689 萬票（得票率 51.6%）連任總統成功，媒體對於剛完成連任的總統與即將上路的新內閣，有著相當高的期待，儘管 2009 年開放美國牛絞肉及內臟的危機，殷鑑不遠，有的媒體評論以正反並陳方式，期許新上路的內閣「新人、新政、新希望」，有的則以正反並陳方式提醒新內閣小心處理美國牛肉進口議題，以免再次引發危機。而透過正反並陳的評論方式，也是此一階段媒體評論正面肯定付之闕如的主要原因。

在負面批評方面，共有 14 篇評論，其中有 2 篇來自中國時報，5 篇為自由時報，5 篇來自蘋果日報，另外 2 篇則來自聯合晚報。就批評的內容而言，有 7 篇質疑「三個沒有：沒有承諾，沒有預設立場、沒有時間表」的傳播策略。其中親綠媒體認為，政府開放美國牛肉早有預設立場，選後美國來向馬要助選的「前金」了，但政府官員仍聲稱沒預設立場，令人質疑。親藍媒體評論指出，馬政府對美牛的政策傾向是欲蓋彌彰的，因此，馬政府應該扮演政策形成的參與者，而不應只是故做傾聽民意的局外人狀。否則，等到民意的撕裂對立愈來愈明顯，「主政者將不易再回到主導者或仲裁者的角色」。<sup>151</sup>

另外，負面批評的評論文章也有 7 篇是針對「學者專家背書」的傳播策略。針對此一傳播策略，媒體初期並未對此提出批評，直至農委會召開第 2 次學者專家諮詢會議後，媒體已對於毫無具體結論的專家學者會議漸感到不耐，開始要求政府不要再躲在所謂的學者專家背後，不要再放任不同立場的學者專家各說各

<sup>151</sup> 社論，〈馬團隊重症：沒有為政策辯護的能力〉，《聯合報》，A2，2012 年 3 月 4 日。

話，甚而認為馬總統應該站出來，表明立場。

整體而言，媒體對於馬政府 2012 年第一階段的傳播策略除期許新人新政外，對於「三個沒有」及「學者專家背書」的策略多所批評，其中尤其針對三個沒有，批評最烈，至於學者專家背書部分，媒體在第一階段後期才提出批評，筆者認為，此一策略倘若得運用得宜，援引學者專家的專業來協助政府，或許仍不失為一好策略。至於「承諾『近期內』不會以行政命令開放瘦肉精美國牛肉進口」的策略，則屬於立法院朝野協商部分，媒體評論直到馬政府第三階段的傳播策略才出現，本段落暫不處理。

## 貳、第二階段媒體傳播策略的輿論評析

若就 2012 年媒體對於馬政府在第二階段危機傳播策略的輿論評論進行分析，六大媒體共出現 87 篇評論文章，其中正面肯定的有 6 篇，約佔 1%；負面批評的有 42 篇，約佔 48%；正反並陳有 39 篇，則佔有 45%。（如表 3-5）

表 3-5 2012 年第二階段的媒體評論統計

	篇數	百分比 (%)
正面肯定	6	7%
負面批評	42	48%
正反並陳	39	45%
總數	87	100%

資料來源：作者自行整理

就正面肯定的媒體評論文章來看，共有六篇評論文章肯定馬政府的傳播策略，其中有五篇是肯定馬政府提出「安全容許、牛豬分離、強制標示、排除內臟」16 字有條件開放立場，肯定的媒體包括中國時報、聯合報以及蘋果日報。媒體評論肯定的方面，大致可以分為兩部分，有媒體肯定馬政府終於拿定主意，選擇立場，不再是「三個沒有」或拿「學者專家」當擋箭牌；另一部分則認為是否開放瘦肉精美國牛肉進口是個超級難題，馬政府能夠提出「有條件開放」的立場，可

以說是百害相權之下取其輕選擇，已經是個相當好的選擇。

就輿論評析的統計數字來看，在 42 篇持負面立場的媒體評論中，其中有八篇是針對「突襲策略」，包括中國時報 2 篇、聯合報 2 篇、自由時報 1 篇、蘋果日報 2 篇以及聯合晚報 1 篇。有的媒體評論認為馬政府在處理美牛等重大政策採取「突襲」的傳播策略有待商榷，才說要好好聽專家的意見，馬上就漏夜以突襲方式宣布有條件解禁，突襲成功後又說要印製說帖和國會、民眾溝通。也有媒體評論認為，為什麼宣布方式和應對作為不能光明正大一點呢？甚而指責馬政府「摸黑突襲，是不信任民眾」。<sup>152</sup>另外，有的媒體評論解析馬政府採取突襲策略的時間點，認為行政院選擇不在當天上班時間，從容宣布這項重大但非緊急的決策，卻有意選在晚上十點、報紙截稿最後時刻，讓記者沒有大作文章的機會；而以傳真發稿而非召開記者會宣布，也是有意避開媒體現場質問，以達到單向宣傳的目的。甚有媒體直指，馬政府有條件開放美牛進口的新聞發布規格，就是集錯誤之大成的負面範例。<sup>153</sup>

### 參、第三階段媒體傳播策略的輿論評析

2012 年媒體對於馬政府在第三階段危機傳播策略的輿論評論進行分析，六大媒體共出現 126 篇評論文章，其中正面肯定的有 30 篇，約佔 24%；負面批評的有 31 篇，約佔 25%；正反並陳有 65 篇，則佔有 52%。（如表 3-6）

表 3-6 2012 年第三階段的媒體評論統計

	篇數	百分比（%）
正面肯定	30	24%
負面批評	31	25%
正反並陳	65	52%
總數	126	100%

資料來源：作者自行整理

<sup>152</sup> 辣蘋果專欄，〈突襲後再溝通〉，《蘋果日報》，A8，2012 年 3 月 8 日。

<sup>153</sup> 王健壯，〈這個政府唯怯懦二字可以形容〉，《中國時報》，A18，2012 年 3 月 15 日。

此一階段可以說是馬政府在 2012 年對外傳危機傳播策略中獲得輿論評析正面肯定比率最高的時期。若就個別的危機傳播策略來看，提及「強調國家利益，『開放瘦肉精是為了換 TIFA 』」的輿論評析共有 18 篇，其中有 15 篇正面肯定，另有 3 篇則以負面批評的方式呈現，正面肯定的文章多出現在中國時報及聯合報，尤以聯合報佔有 10 篇最多，負面批評則出現在自由時報。持正面肯定者多認為，美牛案之所以必須過關，並非因為它是馬政府力推的重大政策，而是因為它是重啟 TIFA 的最後一道關卡，<sup>154</sup>持負面批評則認為，「美韓洽簽 FTA 已經多久了？若 TIFA 這麼重要，過去幾年馬政府都在睡覺嗎？」，<sup>155</sup>或認為「馬政府除了與中國簽訂 ECFA，其他與各主要貿易夥伴洽簽 FTA 一事，都繳白卷」，「不要再騙下去了」。<sup>156</sup>

評述「塑造危機意識」輿論評析文章共有 2 篇，一篇呈現正面表述，另一篇則是正反並陳。正面表述者認為，台灣真正需要學習的，是韓國政府對外自由開放的決心。韓國是全世界簽署自由貿易協定最多的國家，目前已與東南亞國協、印度、歐盟、美國等國簽署 FTA，總計韓國已經有三六·二二%的出口產品享受免關稅與通關便利。倘若韓國再與中國大陸（含香港）、日本等國完成 FTA 協商，則比例高達七二·七三%，「此舉勢必將為韓國產品在國際市場上創造良好的競爭條件」；<sup>157</sup>正反並陳評論的主要看法認為，政府希望「自由化的腳步必須加快。但是，台灣真心想要自由化嗎？或者說，真的了解自由化的概念、自由化的後果是怎麼回事嗎？」<sup>158</sup>

另外，評述馬政府「堅持召開臨時會」傳播策略的輿論評述文章共有 25 篇，其中正面肯定的有 9 篇，負面批評的有 6 篇，正反並呈的則有 9 篇。對於馬政府定調「堅持召開臨時會」的傳播策略而言，媒體評論已明顯區分為「主戰派」及「主和派」兩大派別，「主戰派」認為應該召開臨時會，「加開立院臨時會的決定是對的」，不容「打破人頭者」竊據了「數人頭」的立法院，否則這部憲法也就毀

<sup>154</sup> 社論，〈民進黨何不直接宣布放棄 T I F A ？〉，《聯合報》，A2，2012 年 6 月 12 日。

<sup>155</sup> 鄒景雯，〈過去四年 馬政府都在睡覺嗎？〉，《自由時報》，A6，2012 年 3 月 22 日。

<sup>156</sup> 社論，〈FTA 零進度，不要再騙下去了〉，《自由時報》，A2，2012 年 5 月 18 日。

<sup>157</sup> 社論，〈國邁進 20—50 俱樂部 台灣矮一截〉，《中國時報》，A15。2012 年 6 月 5 日。

<sup>158</sup> 社論，〈台灣真心想要自由化嗎？〉，《聯合晚報》，A2，2012 年 5 月 18 日。

了，台灣的民主也就毀了，<sup>159</sup>「美牛案已成為馬總統是否順利施政的重要一役」，主戰派以聯合報為代表；「主和派」的論調則認為歷經了五天的議事空轉，隨即又追加一場立院臨時會，不由分說，「顯然就是要讓朝野立委幹架」。但立法院肢體衝突之後，那馬英九上任時要念茲在茲的朝野和解、領袖會議呢？其認為應該由行政機關自行透過行政命令公布即可，<sup>160</sup>主和派以中國時報為代表。頗類似當時國民黨內行政、立法部門各自支持的立場。至於正反並呈的評論，則多以譴責民進黨癱瘓立法院議事為主軸。

---

<sup>159</sup> 社論，〈絕對不容以行政命令處理美牛案〉，《聯合報》，A2，2012年6月16日。

<sup>160</sup> 陳嘉宏，〈非得幹上一架？〉，《中國時報》，A15，2012年6月19日。

# 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

政府在面對 2009 年及 2012 年開放美國牛肉的危機時，其對外的危機傳播策略（如表格 4-1），有些危機傳播策略的手法與思維雷同，但也出現一些不一樣的地方，以下將分別就相同處及相異處進行比較。

### 壹、2009 年與 2012 年危機傳播策略相同處

#### 一、訂定發言基調

馬政府無論在 2009 年或 2012 年面對是否擴大開放美國牛肉進口危機時，都曾出現初期混亂情況，但混亂之後，均會選擇透過對外訂定發言基調，調整步伐。以 2009 年為例，當社會各界質疑政府簽訂「美國牛肉輸台議定書」是否棄守立場，甚至「喪權辱國」時，馬政府初期雖有官員「狀況外」發言，但仍會選擇在最短的時間內，訂定對外發言基調，強調「開放幅度與韓國相同」，試圖進行危機控管。

2012 年時，馬政府在三個不同階段，依照當時的國際政治經濟情勢及國內政治發展情況，訂定不同的對外發言基調，包括第一階段提出的「三個沒有」：「沒有承諾、沒有預設立場、沒有時間表」；第二階段提出「安全容許、牛豬分離、強制標示、排除內臟」有條件開放美國牛肉進口的十六字箴言；以及第三階段「強調國家利益，『開放美國牛肉是為了換 TIFA』、『參與 TPP』」。

就傳播策略而言，訂定對外發言基調有助於整個行政團隊對外的整體傳播策略，不僅可避免「狀況外」發言，更有助於整體團隊戰力與組織形象的提升。

#### 二、設立停損點



2009 年及 2012 年在不同階段都利用設立停損點的方式，以結束該階段的可能造成的傷害，或預防下一階段可能出現的危機。「止血」指的是，對於某一階段造成的危機損害，進行某種程度的控管，避免危機再度擴大，有時候效果會與「訂定發言基調」類似；不同的是，「訂定發言基調」處理方式是以提出正面訴求為主，「止血」則以表達遺憾、道歉，或者透過鐵腕式手法，避免危機擴大。

像是馬政府在 2009 年曾提出的「承認錯誤、提出保證」以及 2012 年的「穩定民心、壯士斷腕」等策略即是屬於「止血」方式危機傳播策略，透過道歉方式或要求豬農簽具切結書禁用瘦肉精以及邊境零檢出等做法，以穩定民眾對於政府的信心。

另外，2009 提出「修法若違反議定書，行政機關願與立法機關共同承擔」以及 2012「堅持在 TIFA 前召開臨會」等做法，則為了因應下個危機處理階段可能遭受的可能性危機，經由內部評估後，透過預防策略的運用，讓媒體及民眾瞭解嚴重性，做最壞可能的打算。

### 三、開放美國牛肉是為了 TIFA 及相關規劃的全球經貿佈局

馬政府在 2009 年及 2012 年均採用「開放美國牛肉是為了 TIFA 及相關規劃的全球經貿佈局」，只是不同的是，馬政府在 2009 年對外說明開放美國牛絞肉及內臟時，即連帶提及美國牛肉進口後，政府著手進行台灣在全球經貿佈局；馬政府在 2012 年的對外傳播策略，或許顧及一開始提出的「三個沒有」：「沒有承諾、沒有預設立場、沒有時間表」，不敢貿然提出開放美國牛肉是為了 TIFA 或 TPP，直至各大媒體透過評論或社論大聲疾呼，馬政府才將做為第三階段的對外傳播策略，甚至將此策略，運用國人對於南韓的競爭心理，進一步「塑造國人的危機意識」，成為另一個對外傳播策略。

另外，「開放美國牛肉是為了 TIFA 及相關規劃的全球經貿佈局」也有其國際政治經濟背景。一方面是因為，美國在 2003 年爆發第一起狂牛症後，世界各國紛

紛宣布禁止美國牛肉進口，美國官方受到南部農業州的選票壓力，幾乎無所不用其極地要求各國重新開放美國牛肉進口，以重新打開其國際市場。這也是馬政府在 2009 年開放美國狂牛症的牛絞肉及內臟的政治危機背景。

而原定在 2009 年馬政府簽訂「美牛輸台議定書」後，台美即恢復 TIFA 磋商，但根據媒體報導指出，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。這也讓 TIFA 復談再次成為美方對台灣的談判籌碼。

**表 4-1 2009 年及 2012 年危機傳播策略比較**

2009 年危機傳播策略		2012 年危機傳播策略	
第一階段	1、個人英雄主義 2、透過「知情人士」、「高層」或「據了解」對外發言 3、說明決策考量—開放美國牛肉是為了 TIFA 及 ECFA 的全球經貿佈局	第一階段	1、三個沒有：「沒有承諾、沒有預設立場、沒有時間表」 2、找學者專家背書 3、承諾「近期內」，不會透過行政命令開放瘦肉精美國牛肉進口
第二階段	1、承認錯誤、提出保證 2、訂定發言基調，強調「開放幅度與韓國相同」 3、各級首長親上火線辯護	第二階段	1、提出「有條件開放」美國牛肉進口的十六字箴言 2、「突襲」策略 3、穩定民心、壯士斷腕
第三階段	1、提出「三管五卡」行政手段，技術防堵美國牛肉進口 2、在不違反國際義務及議定書前提下尊重修法 3、修法若違反議定書，行政機關願與立法機關共同承擔	第三階段	1、強調國家利益，「開放瘦肉精是為了換「TIFA」、 「參與 TPP」 2、塑造國人危機意識 3、堅持召開臨會

資料來源：作者自行整理

## 貳、2009 年與 2012 年危機傳播策略相異處

隨著國際政治經濟情勢的變遷與國內政治情勢的發展，政府對外的危機傳播

策略即應隨之調整或變化，因此本段主要著重於 2009 年為人詬病的危機傳播策略是否進行修正或調整，以觀察政府是否藉由同一事件、不同時間序列的危機傳播中汲取教訓或有所精進。

## 一、從 2009 年「狀況外」發言到 2012 年的統一定調

一開始引發 2009 年開放美國牛肉進口的主要危機在於，當時的衛生署長在台美簽訂「美國牛肉輸台議定書」前一天，接受媒體訪問時，才對外保證，只會開放帶骨美國牛肉進口，不會開放美國牛絞肉及內臟進口，並暗示可能在當天簽約。隔天，衛生署副署長召開記者會，對外宣布的議定書內容，卻與署長發言內容迥異，才會造成舉國譁然；另外，該首長「狀況外」發言後，竟仍不顧組織處境，再次突顯個人色彩，對外表示「自己會知所進退」，導致整個行政團隊進退失據，在處理美國牛肉進口危機時，還要上下總動員，慰留該位首長。

有鑒於 2009 年的慘痛教訓，2012 年自引爆瘦肉精美國牛肉進口議題以來，從第一階段的「三個沒有：沒有承諾、沒有預設立場、沒有時間表」，到第二階段行政院發布新聞稿公布「有條件開放」的十六字箴言，乃至於第三階段強調國家利益的策略，幾無出現個人英雄式發言，而改以強調團隊統一定調的立場及國家利益為主要的發言方向。

## 二、2009 年透過「知情人士」或「據了解」對外發言，2012 年已不復見

2009 年發生美國牛肉爭議時，馬政府不僅在說明開放美國牛肉的簽過程及政策考量時，透過「知情人士」、「高層人士」以及「據了解」等方式對外發言，同時，在闡述府對於 TIFA 與 ECFA 交互為用的全球經貿佈時，也多次透過這種新聞操作模式，對外說明政府政策。但馬政府在 2012 年面對瘦肉精美國牛肉爭議時，

多以召開記者會或新聞稿方式對外說明，較少運用「知情人士」、「高層」或「據了解」等發言方式。

就新聞處理的角度來看，新聞記者除透過正式的記者會與官方的新聞稿獲知新聞訊息，但除了組織提供訊息外，記者仍會試圖透過不同管道去瞭解決策背後的考量與不同政策立場的看法。但就組織的角度而言，正式的記者會與新聞稿是說明政策的最基本途徑，除了記者會與新聞稿，政府部門仍會透過部分人士藉由政策背景說明方式，讓媒體瞭解整體決策背景。進而言之，新聞訊息的提供是以記者會及新聞稿為主，政策背景說明為輔。但若訊息釋放都以「知情人士」、「高層」等不願具名的方式，而捨棄記者會及新聞稿等基本途徑，則有捨本逐末之慮。

## 第二節 媒體輿論評析比較

從 2009 年及 2012 年各個階段媒體評論的比例分布來看，獲得媒體評論正面肯定最高者為 2012 年第三階段，高達 24%；再者為 2012 年的第二階段，為 7%；其次則是為 2009 年的 5%。若就媒體負面批評的比例前三名來看，最高為 2009 年第一階段的 76%，再者為 2009 年第三階段的 70%，其次才是 2009 年第二階段的 67%。整體而言，馬政府在 2012 年的媒體評價較 2009 年為高（如表 4-2）。

表 4-2 2009 年及 2012 年各階段媒體評價比例彙整

年份 評價	2009 年			2012 年		
	第一階段	第二階段	第三階段	第一階段	第二階段	第三階段
正面肯定	5%	0	0	0%	7%	24%
負面批評	76%	67%	70%	39%	48%	25%
正反並陳	19%	33%	30%	61%	45%	52%

資料來源：作者自行整理

為了進一步解析媒體的評價，以下將分別就獲得媒體正面肯定及負面批評的危機傳播策略加以比較（如表 4-3）：

## 壹、媒體正面肯定的危機傳播策略

獲得媒體正面肯定較多的危機傳播策略較少，包括：2012 年第三階段提出的「開放美牛是為了 TIFA 復談及加入 TPP」、2012 年第三階段「堅持召開臨時會」以及 2012 年第二階段「提出有條件開放」等。若就時間點來看，媒體正面肯定的危機傳播策略多出現在 2012 年，這也可以解釋，為什麼媒體對於 2012 年美牛事件的評價較高的原因。若就個別策略而言，受到媒體高度肯定的傳播策略，也不乏在 2009 年曾被提及過，以下將就獲媒體正面肯定的傳播策略以及 2009 年曾出現的類似策略進行比較。

### 一、2012 年第三階段「開放美牛是為了 TIFA 復談及加入 TPP」 vs. 2009

#### 年第一階段「開放美國牛肉是為了 TIFA 及 ECFA 的全球經貿佈局」

2012 年第三階段提出的「開放美牛是為了 TIFA 復談及加入 TPP」，與 2009 年第一階段出的「開放美國牛肉是為了 TIFA 及 ECFA 的全球經貿佈局」所提出的訴求相當雷同。相同的是，兩者都是因為遭受美國壓力而開放美國牛肉進口，而美國也都是提出 TIFA 復談等國際政經舞台做為誘餌；但不同的是，2009 年是透過「消息人士」、「據了解」等匿名方式說明政府決策考量，2012 年則是由馬英九總統及行政院院長陳冲透過媒體訪問時，直接傳達對於政府政策背後的思維。

也許有人會大膽推斷，匿名方式的傳播或新聞處理，不易獲得輿論共鳴，開大門、走大路式的傳播或新聞處理，才是王道。但筆者在此必需提醒的是，如此魯莽推斷而忽略 2009 年及 2012 年的國際政經背景及國內政治情勢，恐將失之武斷。

就國際政經情勢來看，由於南韓才在 2008 年五、六月間因開放美國牛肉進口，爆發韓國史上最大規模的反政府示威，並造成李明博總統對人民道歉，內閣

總辭，最後美國同意重啟談判。台灣方面，在 2009 年因為一開始前後訊息混亂，使得媒體對於政府官員已失去信任，再加上同年底三合一選舉，以及民進黨又以南韓為師，認為民間抗議聲浪愈大，才愈有可能重啟談判，因此即便執政的國民黨提出「開放美國牛肉是為了 TIFA 及 ECFA 的全球經貿佈局」的訴求時，對於民眾乃至於媒體而言，說服力較為薄弱。

反觀 2012 年，由於美韓 FTA 在三月生效，對於台灣而言，美國牛肉開放已不再是食品安全問題而已，而是涉及台、韓之間的競爭關係，或者說是台灣的經濟生存危機，而一向嗅覺敏銳的媒體早已察覺得國際政經局勢的不同，而開始呼應政府提出「開放美牛是為了 TIFA 復談及加入 TPP」的訴求。如果用一個比較客觀的講法，政府對於危機傳播策略的提出，除需考量方式與內容外，更必需進一步衡酌國際情勢與國內政治，如此才能借力使力，事半功倍。

## 二、2012 年第三階段「堅持召開臨時會」vs. 2009 年第三階段「修法若違反議定書，共同承擔」

馬政府曾在 2012 年第三階段所提出「堅持召開臨時會」與 2009 年第三階段「修法若違反議定書，共同承擔」的訴求，均屬於危機傳播策略中「設立停損點」的方式。而所謂「設立停損點」可以分為事前或事後兩種，事前則係針對未來可能產生的情況，進行評判，進而推演從正面至負面各種層次不等的可能結果；事後則是在事件發生後，透過停損點的設立，進行損害控管。

而「堅持召開臨時會」及「修法若違反議定書，共同承擔」兩項策略訴求，均屬於事前針對可能情況進行推演，甚而將可能遭遇的最壞情況，做為危機傳播訴求策略。但不同的是，2012 年第三階段提出的「堅持召開臨時會」獲得媒體正面肯定的評價較多，但 2009 年第三階段所提出「修法若違反議定書，共同承擔」，媒體則多以負面批評及正反並陳的評論為主，且有多數媒體認為馬政府該訴求背後隱藏美國將啟動貿易報復的威脅意味。

若就結果論來看，馬政府在 2012 年拍板要求召開臨時會通過美牛案，最後因天災因素而延後臨時會召開的時機，但也可說是因故得福，竟拖至 CODEX 會議通過萊克多巴胺的國際容許量標準 10ppb，最後再由立法院通過美牛案，使得「堅持召開臨時會」成為一項成功的傳播策略。但若就 2009 提出「修法若違反議定書，共同承擔」策略的結果來看，馬政府原意希望能藉由美方壓力的移轉，阻擋立法院通過嚴苛的食品衛生管理法版本，但該策略反而適得其反，不但立法院如期通過阻擋美國牛絞肉及內臟進口的法律條文，政府也因挾洋而威脅民眾，倍受抨擊。

## 貳、媒體負面批評的危機傳播策略

媒體對於馬政府負面批評較多的危機傳播策略，包括：2009 年第一階段「強調個人英雄主義」、2012 年第一階段「學者專家背書」以及第三階段「堅持召開臨時會」等。

### 一、2009 年第一階段「強調個人英雄主義」

先就「強調個人英雄主義」來看，由於當時衛生署的前後發言一，並在枉顧團隊作戰的情況下，逕自對媒體宣佈「願意辭職負責」，塑造個人英雄形象，引發輿情與社會各界的同情，使得危機不斷向上延燒。筆者認為，部會首長勇於對政策負責，為責任政治的具體展現；但由於部會首長已貴為內閣閣員，除本身帶領的部會外，展現責任政治精神，更應考量整體行政團隊的榮辱。由於當時整個行政團隊面臨「政令夕改」、「政策急轉彎」的信任危機，講求個人的責任政治也只是任憑危機擴大，而無濟於事。

### 二、2012 年第一階段「學者專家背書」

「學者專家背書」是組織及政治人物在分擔政治責任與政策風險常見的方

式，但就實務界中，學者專家背書往往會遭受幾個可能的批評，包括「少數決策」、「閉門造車」、「代表性不足」等。就 2012 年第一階段「學者專家背書」的傳播策略來看，一開始媒體樂見由學者專家就萊克多巴胺對人體的危害加以討論，並期待其結論。但其中由於主辦部會基於政策立場考量，並未邀請反對人士與會，反惹爭議，再加上各相關主事部會均以「學者專家背書」做為推拖，會而不議、議而不決，任憑各派別的學者專家各說各話，甚而語出荒唐，像是「林書豪就是吃美國牛肉才會打球」等言論，最後導致媒體失去耐性，直接要求馬政府不要再躲在學者專家背後，具體端出實際政策。

筆者認為，徵詢學者專家意見是政府政策常見的意見徵詢管道，但該項方式必項適當加以運用，倘若一而再、再而三地強調，而不知變通與精進，結果則可能反噬自己。

### 三、2012 年第三階段「堅持召開臨時會」

馬政府在 2012 年第三階段提出「堅持召開臨時會」的策略，目的在於避免 CODEX 國際會議做成對於瘦精肉美國牛肉可能不利結果，屬於預防策略的一種。由於當時的媒體區分為「主戰派」與「主和派」兩大立場，「主戰派」要求召開臨時會，由立法機關背書，通過美牛法案；「主和派」則是認為交由行政機關透過行政命令發布即可，不要再逼著國民黨籍立法委員表態了。「主和派」媒體透過各種評論方式，主張不要再召開臨時會了，這也是備受媒體批評的主因。



表 4-3 2009 年及 2012 年輿論評析總表

2009 年									2012 年								
第一階段			第二階段			第三階段			第一階段			第二階段			第三階段		
1、強調個人英雄主義	O	0	1、承認錯誤、提出保證	O	0	1、提出三管五卡	O	0	1、三個沒有	O	0	1、提出有條件開放	O	5	1、為了 TIFA	O	15
	X	4		X	0		X	0		X	3		X	0		X	3
	△	0		△	0		△	1		△	1		△	0		△	0
2、透過知情人士發言	O	0	2、訂定發言基調	O	0	2、不違議定書下，尊重修法	O	0	2、學者專家背書	O		2、突襲策略	O	0	2、塑造危機意識	O	1
	X	0		X	0		X	0		X	6		X	8		X	0
	△	0		△	0		△	0		△	3		△	0		△	1
3、說明決策考量 (TIFA)	O	1	3、各級首長親上火線辯護	O	0	3、修法若違反議定書，共同承擔	O	0	3、近期內不以行政命令開放	O	0	3、穩定民心、壯士斷腕	O	0	3、堅持召開臨時會	O	9
	X	0		X	0		X	3		X	0		X	1		X	6
	△	0		△	1		△	3		△	0		△	2		△	14
其他	O	0	其他	O	0	其他	O	0	其他	O	0	其他	O	1	其他	O	5
	X	12		X	18		X	34		X	5		X	34		X	22
	△	4		△	8		△	12		△	18		△	37		△	50
小計		21		27		53		36		88		126					

資料來源：作者自行整理 (O 代表正面肯定, X 代表負面批評, △代表正反並陳)

## 第五章 結論與建議

危機發生時對外的溝通策略與內容是影響危機處理成敗相當重要的關鍵，許多公關與傳播學者也多將危機傳播策略視為研究的重點題材。本文在回顧馬政府在 2009 年及 2012 年兩次處理美國牛肉進口事件的危機傳播過程與傳播策略，筆者試圖將馬政府曾經運用以及實務中可能的危機傳播策略加以整理，茲分述如下：

### 一、主動出擊或被動回應

許多組織或政治人物有許多危機都是遭到對手「爆料」或「埋伏攻擊」的結果，受到爆料的組織或政治人物，一般而言，一開始的反應除了驚惶失措外，就是逃避且不打算採取任何積極的行動。

倪炎元（2009）曾在「公關政治學」一書中，以美國歷史上兩位曾面臨國會彈劾的總統尼克森與柯林頓為例，說明在他們遭遇媒體伏擊時都採取相應不理的態度。他們一開始在面對媒體的指控，都採嚴詞否認方式，也都堅決聲稱自己無辜，甚至抨擊媒體，但最後卻都在媒體持續揭發新的事證下，陷入左支右點、焦頭爛額的情況。

當組織或政治人物面對「爆料」或「埋伏攻擊」的危機時，多數專家都會建議採取「主動出擊」方式因應，以積極的態度面對並主動及時溝通。就像政府在處理 2012 年的美國牛肉開放事件，建議政府採取謀定而後動的方式，也就是說，如果開放美國牛肉進口是馬政府設定在新內閣一上路就要面臨的第一顆炸彈，那麼就應該預先針對釋放政策消息的場合加以規劃或設計，並且在確認政策方向後，藉由台灣與美國的經貿布局，以及政府在食品安全管理上的積極作為，主動對外說明，相信就可以化解許多後來不必要的爭議。

相反的，如果只是在國家領導者與美方見面時表明我方立場，不僅更突顯美方的壓力，再加上主政者凡事都喜愛澄清說明的個性，即便無意讓三個沒有成為 2012 年的第一個傳播策略，但卻也扭轉不了媒體對於既定事情的認知。

## 二、確定發言基調

組織或政治人物在面對危機，除了思考主動出擊或被動回應外，第二個思考的問題就是要如何回應，也就是確認對外的發言基調。「確定發言基調」之所以重要的原因在於其為組織或政治人物在第一時間點的媒體回應，若處理得宜，或能化危機為轉機；稍有不慎，則可能引發更大的危機。對外發言基調包括公佈真相、否認、正面攻擊等。

筆者認為，馬政府 2009 年及 2012 年處理開放美國牛肉事件時，最令人激賞的莫過於提出「有條件開放」十六字箴言，但透過突襲方式則令人扼腕。就當時國際政經情勢與國內政治情況來看，美國透過貿易部副部長桑傑士以延遲訪台方式表達不滿，國內又有積極串連的豬農與民間團體，政府如何在美方壓力與國內反彈的情況，確立發言基調。

據了解，當時政府內部的意見分為三大派別，包括「完全禁止」、「完全開放」以及「有條件開放」等。由於「完全禁止」必需考量美國可能採取其他方式施壓的後座力，很快地在內部討論中被刪除；而「完全開放」的政策可能衝擊國內豬農的生計，同時必需考量選票壓力的政治現實，「完全開放」有實務上的不可行；因此「有條件開放」成為最有可能的選項。但「有條件開放」這一刀該怎麼切，才能夠切得裡外兼顧，則需要高度政治智慧。所以，當馬政府提出「安全容許、牛豬分離、強制標示、排除內臟」的 16 字箴言時，對外表明將有條件開放瘦肉精美國牛肉進口，回應美方期待，對內則消弭國內豬農的疑慮，並向消費者保證將採強制標示及排除內臟方式的政策做為，筆者相信，這也是「有條件開放」的 16 字箴言獲得媒體評價較高的原因。

### （一）公佈真相

危機發生時，危機管理專家都建議「儘快公佈真相，並且在媒體找上門前，先找他們」，但由於公關學者對於「真相」公布的程度與看法，也就是說真相

要公布到什麼程度，則依事件情況決定。

以美國總統柯林頓任內在處理白水案危機為例，柯林頓當時面臨的選擇將真相和盤托出，或聽任體制內的調查機制來處理，最後柯林頓選擇讓體制內的調查機制處理，然而由於體制內漫長的調查過程，使得柯林頓無法快刀斬亂麻，儘速進行危機處理。柯林頓也曾提過這個決定是「總統任內最糟糕的決定」，「決策既不符事實、不符法律、不符政治操作，也與總統職權抵觸。若能重來，我會選擇公開資料、反對指派特別檢察官、清楚向有意釐清真相的民主黨人士說明始末，並尋求他們支持」（倪炎元，2009）。

筆者認為，馬政府並不擅於運用「公佈真相」的危機傳播策略。例如 2012 年時，為了避免落人口實，馬政府一開始提出「三個沒有」接著才轉向「有條件開放」，直到最後才提出「開放美國牛肉是 TIFA 的門票」，中間承受美方及國內不少的壓力與抨擊，倘若政府能夠一開始即開誠佈公地向媒體及民眾說明，政府面臨的國際政治壓力與未來亟待突破的政治經濟瓶頸，說不定整起美國牛肉事件的發展將因此翻轉，而避免許多不必要的衝突與危機。

## （二）「否認」

又可稱為危機不存在策略，也就是對外解釋危機不存在或根本否認危機存在（Coombs，2001）。馬政府在 2012 所提出的「三個沒有」，否認對美方承諾、否認有預設立場、否認有即期開放美國牛肉進口的時間表。

## （三）正面攻擊

有公關學者認為，「正面攻擊」或「攻擊對手」是處理政治危機上最激進的自我防衛手段，也就是所謂訴訟制度中所謂「抨擊原告」（attack the accuser）的策略。這種策略是組織或政治人物在面對指控時，不僅是採取消極否認，還進一步反擊任何宣稱有危機存在的個人或團體（倪炎元，2009）。

## 三、設立停損點—「預防策略」及「止血策略」

為了避免危機進一步擴大，組織或政治人物多會採取「設立停損點」的危機傳播策略，以危機損害控管做為主要目標。就兩次美牛事件的危機傳播來看，筆者認為設立停損點的危機傳播策略，可以分為「事件發生前」或「事件發生後」兩種。

### （一）「預防策略」

「事件發生前」係針對未來可能產生的情況，進行評判，進而推演各種可能出現的結果，先告訴民眾未來可能出現的風險或危機，等到事情發生時，民眾不致於驚慌失措，有點類似打預防針的概念，筆者稱之為「預防策略」。像是 2009 年，馬政府為讓立法委員及民眾瞭解，若是通過違背「美牛輸台議定書」的食品衛生管理法草案，可能遭受美國貿易報復，因而訂定「共同承擔」的傳播策略，即是一例。

### （二）「止血策略」

「事件發生後」則是因為危機損害已經發生後，為了避免損害進一步擴大，或危機向外及向上延燒所採取的傳播策略方式，稱之為「止血策略」。一般而言，「止血策略」出現的型式相當多元，茲簡單歸類如下：

#### 1、對於事件表達關切、遺憾或道歉

在事件發生時，為了減低對於危機對於組織的衝擊與責任，組織常採取「對於事件表達關切或遺憾」的策略（Health，1994）。筆者認為可依據程度上的不同分為：

##### （A）表達關切或遺憾

學者 Tyler 曾在 1997 年時在分析 Exxon 時，提出「模糊策略」(strategy of ambiguity)，他認為 Exxon 雖然對所發生的事件向外界道歉，但是再三強調這純粹是一個意外事件，以減少公司所擔負的賠償責任。Fitzpartic & Rubin(1995)則稱此種「遺憾拒絕認錯」。

##### （B）坦承不足、檢討改進

這是繼遺憾而拒絕認錯的策略後，更進一步表達認錯方式，其多見於政府首長或部會在立法院面對立法委員質詢時，當某一政策遭質疑時，為了展現該部會願意容納

批評的雅量，因而以坦承本身的不足之處，承諾檢討並改進。馬政府在 2009 年處理美牛事件時，在面對民間及立法院排山倒海而來的壓力時，為了避免危機進一步擴大，由馬英九總統出面接受媒體專訪時表示，「政府在第一時間說得不夠清楚，造成大家誤解，確實應該檢討」。

### （C）道歉並承認錯誤

當上述兩種方式已不足以因應，危機專家建議直接採取「後悔道歉」策略，積極承認錯誤並祈求原諒，包括倒歉、懺悔和尋求公眾的寬恕等，並承諾提供各種補償，希望獲得大眾寬恕。

## 2、提出補救措施

為了達到「止血」的效果，組織往往在表達關切、遺憾或道歉之餘，會進一步提出補救措施，而這類的補救措施，往往屬於非常時期的非常做法，多以鐵腕式執行某類措施為主。例如，馬政府在 2012 面對雞隻禽流感、國產豬使用瘦肉精以及進口牛肉含有瘦肉精的食品衛生信心危機時，為了挽救民眾對於政府的信賴，史無前例地要求國內豬農提出切結書，切結不使用瘦肉精，同時更提出「邊境零檢出」的檢疫措施，要求在修法之前，進口牛肉仍不得驗出瘦肉精，期透過鐵腕式的補救措施，挽回民眾對於政府的信心。

## 3、下台負責

如果危機傷害已經無從彌補，組織或政治人物通常會採取「下台負責」方式，但這是最劇烈的「止血策略」。一般而言，可依危機程度的不同，分為「主帥負責」或「棄車保帥」等兩種作為，「主帥負責」的做法較為劇烈，但就實務面觀察來看，有時侯「主帥」的定義除了指主帥本人外，多指主帥身邊的心腹或大將，像是 2008 年南韓為了平息國內怒火，透過李明博總統高階幕僚請辭及內閣總辭的方式，達到止血目的；台灣方面，則是由被認為主導美牛事件的國安會秘書長蘇起請辭下台，做為 2009 年至 2010 年整起美牛事件的落幕。

#### 四、轉移焦點

組織或政治人物有時候為了轉移媒體焦點或者「擺脫危機的糾纏」，往往採取「轉移焦點」策略，藉由創造新議題來吸引公眾或媒體的注意。以研究形象修復策略著稱的學者 Benoit 曾將這種轉移焦點的策略列為形象修復的策略之一，即在操作上「將責任歸咎於他人」：藉著指出是他人造成的危機，切斷了自己與危機的關連性，將負面的形象轉移到代罪羔羊身上。美國總統柯林頓也曾在任內兩度藉由發動對外軍事攻擊，來轉移國內對他個人政治危機的焦點（倪炎元，2009）。而這項策略馬政府在 2009 年及 2012 年美國牛肉事件時並未運用。

### 結 語

危機傳播策略是組織或政治人物在面對危機事件時對外顯現的危機傳播，而危機傳播最重要的媒介在於透過媒體來顯現組織或政治人物的危機處理能力，筆者在比較政府處理 2009 年及 2012 年美國牛肉事件的危機傳播策略時，除了觀察到政府對於各項危機傳播策略與國際政治經濟環境及國內政治情勢相互為用的情況外，筆者也觀察到組織或政治人物平日若能與媒體打好關係，當危機來臨時，媒體比較容易幫組織或政治人物講話，但若平時已與媒體喪失互信，像是馬政府在 2012 年採取的「突襲」策略，則容易喪失媒體的信任。組織在危機發生前與利益關係人所建立的關係，會影響組織在危機處理後的風評印象；也就是說，組織在危機發生之前若能與媒體建立的正面關係，將影響媒體對於組織對外的危機傳播與傳播效能，進而使社會大眾較相信組織的危機處理能力，相對也會降低組織在面對危機時的殺傷力。

這樣的觀點，我們也可以透過一些文獻及回憶錄得到映證。以美國總統為例，雷根與羅斯福是美國總統近年來的媒體寵兒，主要原來在於兩人都做好了媒體的關係管理。雷根是歷任美國總統中未被媒體窮追猛打的異數，其關鍵在於雷根的態度；因為雷根禮遇白宮記者，白宮記者們便以禮相報；另一個重要的因素在於，雷根組織了實力堅強的團隊，在傳播方面採取積極的行動。再加上雷根從沒故意對媒體說謊，與媒

體之間建立了堅強的互信基礎，因而累積了許多信譽，使得白宮記者不止一次為雷根政府解危。但相對的，對於畏懼媒體、不喜歡與媒體接觸的詹森及尼克森，不僅未能建立媒體的正面關係，更影響了媒體對其評價與日後危機傳播的信任度。(彭滂沱，2007)

整體而言，政府平時的形象管理與媒體關係以及危機傳播策略可以說是相輔相成的。若只偏重於形象管理，而拙於危機傳播，再好的形象管理也禁不起一次又一次的危機檢驗；但若只強調危機傳播，缺乏形象管理與媒體公關，在進行危機傳播時，在雙方信任感不足的情況下，危機傳播的成效自然有限。倘若平時能做好形象管理與媒體公關，當危機來臨時，組織或政治人物所進行危機傳播，社會的支持度比較高，危機傳播自然事半功倍。



# 參考文獻

## 壹、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，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。

## 貳、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.
- Blair, T. 2007. “Our Nation’s Future - Public Life”. Speech of Prime Minister, June 12, 2007. Available at:<  
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060213205517/number10.gov.uk/page11923>> [Accessed December 31, 2012].
- 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.
- Humphrys, J. 2004. *Lost for words: The mangling and manipulating of the English language*. London: Hodder & Stoughton.
- 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.

Mansfield, Harvey C. 2001. A Student's Guide to Political Philosophy. Wilmington, Del.: Intercollegiate Studies Institute.

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.

Noelle-Neumann, Elisabeth 1977. Turbulances in the climate of opinion: Methodological applications of the spiral of silence theory. *Public Opinion Quarterly*, 41 (2), pp.143-158.

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.