

COVID-19 恐慌下的風險感知與治理： 湖北滯留臺人包機返國過程分析*

劉紹華

中央研究院民族學研究所研究員

回顧我國 COVID-19 的防疫政策及其效應，湖北滯留臺人包機返國事件，是一個突出但尚未獲得重視的治理矛盾案例。他們是 2020 年間，唯一被政府禁止自行返臺的國民或居留證持有者，其公民權益受到防疫治理限制的程度，超越科學防疫的必要性，充滿諸多爭議。這個案例顯示，快速蔓延的新興疫病加速全球性的科學知識共享，各國對於風險的界定與處置卻常表現出不同的建構性和選擇性。即使面臨類似的情境，各國的防疫決策與實作也不見得雷同。因此，探討防疫治理決策及其副作用時，除了思考科學的不確定因素可能造成風險感知差異外，社會文化因素亦值得深思。

在後疫情時代，諸多社會已開始回應因疫情而被區隔、對立、分離的各種衝突傷痛，致力於重建人際連結、社會信任、政治和解、集體療癒。回顧檢視政府決策與作為的影響力，都有助於化解衝突傷痛，並維繫民主社會的透明治理與公平正義原則。本文案例的重建與分析是為了反思造成政策矛盾的社會機制，以避免未來再度出現類似風險歸咎的政策盲點。

關鍵詞：COVID-19、湖北武漢、風險感知與歸咎、治理、臺灣

* 由衷感謝本文的受訪者耗費不少寶貴時間接受筆者的訪談與一再請益，特此致意。本文後半期的研究受惠於「中央研究院 COVID-19 人文社會科學短期研究小額補助計畫」的支持，部分內容以科普文章的形式〈狼來了與替罪羊：新冠恐慌中的社會寓言〉，發表於中央研究院 COVID-19 網站及《研下知疫：COVID-19 的人文社會省思》(2021)，特此說明。同時，非常感謝兩位匿名審查人的詳細意見與建議，受惠良多，藉此一併致謝。

壹、前言

在後疫情時代，諸多社會已開始回應因 COVID-19 大疫而被區隔、對立、分離的各種衝突傷痛，致力於重建人際連結、社會信任、政治和解、集體療癒。在 2021 年 5 月疫情加劇前，從確診與死亡人數來看臺灣較諸各國實可謂防疫有成，但仍存在因管制而起的各式衝突與矛盾。本文的關注即為，若欲回顧探討防疫治理的副作用，除了科學上的不確定因素可能造成感知差異外，社會文化因素是否更值得深思？哪些「風險」感知會導致哪樣的決策？什麼樣的人、事、物會成為被鎖定的「風險」對象而被管制？建構或選擇特定政策的關鍵社會文化因素為何？這些提問有助於檢視新冠病毒疫情中的污名現象和差別化政策。

2019 年底新興疫病在武漢爆發，武漢人在中國立即陷入孤立困境。爾後，因新興疫病而來的恐懼與偏見也隨著疫情擴散在全球蔓延，中國乃至亞裔臉孔在歐美、或各國確診者之於一般民眾等人群劃界的歧視事件頻傳。臺灣亦不乏類似的污名現象，從最早東湖確診案例足跡被洩漏流傳、確診外勞被網友肉搜、磐石艦隊乃至國軍被商家拒絕入內、澳洲音樂家和紐西蘭機師飽受輿論批評、部立桃園醫院被輿論譴責、確診者曾停留過的場所被輿論封殺、桃園人一度被標籤化等，諸如此類的現象層出不窮。

COVID-19 帶來的恐慌，在世界各地都曾引發針對特定個人或人群的污名化、甚至獵巫行徑，這些有時僅為一般民眾的負面反應，有時則亦與政府的決策或言行相關。例如，美國前總統川普經常刻意稱此新興病毒為「中國病毒」(China virus) 或「武漢病毒」(Wuhan virus)，此類語言被視為煽動對美國境內亞裔與太平洋島民的仇恨種族主義。因此，拜登總統於 2021 年 1 月上任後一週便頒

布行政命令，批評政治人物強化疫病與地域連結的行徑加深了仇外情緒，呼籲聯邦政府制定防疫指引時，要避免以種族性的歧視語言來指涉 COVID-19。¹ 在後疫情時代，回顧檢視政府決策與作為的影響力，不論正負，應是有助於化解衝突傷痛的努力。

自 2020 年初以來，「關閉邊境」、「隔離檢疫」、「禁止群聚」、「暫停營運」等防疫治理手段，都是世界各國政府對於 COVID-19 風險的常見處置決策。疫情自武漢爆發時，包括美國領銜防疫官員佛奇（Anthony S. Fauci）等國際專家即投稿期刊指出，雖然當時仍難以預期新疫病的影響規模，但過去對於新型冠狀病毒引發的不同疾病的研究認識，以及各國公共衛生過去應對此類新興疫病的經驗和準備，都是世界各國在危機中開展科學防疫的基礎（Paules et al., 2020）。然而，即使面臨類似的科學知識與情境經驗，各國的防疫決策與實作也不見得雷同，甚至決策性質也可能有超前部署、適時應對或亡羊補牢之別。

在全球性的疫情與科學知識加速共享之下，不同的防疫決策顯示出各國對於風險界定與處置的建構性和選擇性。如學者對醫療基礎的分析指出，關於 COVID-19 新興疫病的治理反應，諸多研究主要是強調大型因素的探討，仍少見影響各國政府治理反應的具體案例分析（Sharma et al., 2021）。因此，以比較觀點切入，研究不同政府的決策異同，或者研究同一個政府在防疫治理政策上的欠缺、

¹ The White House (2021.1.26). Memorandum Condemning and Combating Racism, Xenophobia, and Intolerance Against Asian Americans and Pacific Islanders in the United States. Retrieved August 3, 2021, Website: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/26/memorandum-condemning-and-combating-racism-xenophobia-and-intolerance-against-asian-americans-and-pacific-islanders-in-the-united-states/>.

矛盾或調整，得以分析其所代表的風險感知與決策方向，有助於後疫情時代對於防疫治理措施及其效應的評估。

本文即嘗試以 2020 年疫情期間滯留中國湖北省及武漢市數月的臺灣人案例，做為我國防疫治理中不一致現象的典型事件。討論這個突出但在疫情之中未被清晰看見的案例，是為了反思造成政策矛盾的社會機制，以避免未來再度出現類似風險評估與歸咎的政策盲點。

貳、風險感知與歸咎指向

人類學者 Mary Douglas (1992) 關於風險與歸咎 (risk and blame) 的文化理論有助於定位本文案例的討論重點和方法。這個理論並不否認風險現實的存在，亦非質疑風險危機技術判斷的必要，而是強調對於風險證據或感知的社會觀點及詮釋，並主張以「政治化」的路徑來理解風險事件與歸咎指向的社會脈絡。也就是說，只有理解「風險」感知如何變成「危險」反應，對「危險」與「風險」的混淆進行文化分析，才能鑑識風險感知與歸咎決定的政治化內涵及其形成過程 (Douglas and Wildavsky, 1982: 8; Douglas, 1992: 15-30; 1997: 123; Tansey and O'Riordan, 1999: 72)。

自 1980 年代起，關於風險的討論逐漸蓬勃發展，主要的理論皆關注現代社會與全球化的風險來源及形成 (Douglas and Wildavsky, 1982; Giddens, 1990; Douglas, 1992; Beck and Ritter, 1992)。其中，Beck and Ritter (1992) 對於現代性的反思尤其影響，點出了後工業時代人類社會轉型時不斷浮現的挑戰，直指全球化本身即為風險來源。然而，如同全球化現象中關於地方性的常見討論，大格局的力量對於特定社會的風險感知與歸咎決定的影響，

亦須經過該社會文化或政治關注的折射，才得以具體成形展現。

過去人類學關於跨國流行病的反應與治理研究已指出，即使面臨全球性的風險或共享防範指引，地方社會文化與各國治理重點仍可能主導針對疫病及防治模式的關鍵反應。以流行病防治規模動見觀瞻的中國為例，筆者關於中國涼山愛滋病的研究，顯示全球性的疫病與污名防範關注，如何在地方特性與治理文化的折衝差異中，反而造成了污名的副作用（劉紹華，2013）。Fearnley（2020）關於鄱陽湖野鴨養殖、以及中國和國際上對禽流感的管理研究，也說明了全球衛生的理念實作和各國乃至地方性的認識差異。換言之，以傳染病為例，當個人生命與社會秩序普遍地感到威脅，具有地方性特色的群體反應便可能直接展現，治理模式與社會反應也可能交互影響，超越被視為全球性共享的知識。

在治理決策中，受到既有社會文化影響的風險感知與科學評估會一起發揮影響（Collins et al., 2020）。因此，若欲理解地方人群在風險之下的特殊處境與反應，被視為全球共享的科學知識不一定是理解焦點，而針對「風險」感知的地方特性進行微觀的文化分析，卻可能有所啟發。也就是說，表面上是根據科學理性的風險管理，實際上社會文化對於風險的感知性評估更可能發揮歸咎與決策作用。

「歸咎」是 Douglas 關於風險討論中的另一個核心概念。她強調，任何形態的社會，不論是部落、傳統或現代社會，面臨風險時歸咎他人乃普世現象，將之放入社會脈絡中來分析，便具有比較意義，得以理解社會與治理本質。Douglas（1992: 5）藉以展開分析的根本提問是：「人們如何解釋不幸？」她指出，人類學的跨文化研究已發現，社會對於不幸及其風險大多傾向於三種解釋橋段：即對個人行為的道德性批評、對手太強或怪罪外來敵人（Douglas,

1992: 5-6)。

Douglas 進一步指出，歸咎模式與社會組織的關聯密切。社會如果缺乏標準性的判斷，就很難產生相應的標準行動。因此，凝聚力愈強的社會，標準與組織性也就愈強，就更能找到共識的歸咎對象 (Douglas, 1992: 6)。也就是說，將群體意識轉為體制化的能力與可能程度也較高。反之亦然，若欲提升決策的共識與體制化程度，就需加強社會的凝聚力與集體意識。Douglas 分析，當凝聚力強的社會出現威脅感受，就可能將關於未來危險的話語，轉變成關於此刻風險的話語，風險提升為危險，且常冠以科學之名。這樣的話語表面上看似具有客觀性，但其論辯實則具有自我主觀生產的感染效果 (Douglas, 1992: 14-30)。

藉由 Douglas 的理論反思與分析路徑，筆者以 2020 年初臺灣居民滯留湖北與武漢的事件為例，重建他們先是無法返臺、後又經歷波折迭起的包機返國歷程，以之回顧探討臺灣面臨 COVID-19 疫情威脅之初，感知性的風險評估如何與科學評估交錯甚至主導，強化了風險與歸咎決策。

本文的研究方法主要包括自 2019 年 12 月至 2020 年 12 月之間的媒體與政府部門網路資訊蒐集，以及自 2020 年 3 月至 2020 年 11 月之間向相關人士進行的請益與深入訪談，其中多次深入訪談 19 位關鍵報導人，包括 11 位防疫醫師與經歷相關事件的醫療人員。疾病管制署（後稱「疾管署」）係為「嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心」（後稱「指揮中心」）的機構成員之一，指揮中心例行記者會的所在地亦為疾管署，其轄屬的防疫醫師承擔前線的疫情調查、評估、檢驗、政策建議、甚至包機往返與接機規劃等重要的專業任務。然而，在此次疫情當中，防疫醫師通常不具備政策定案的權力，對此媒體也曾有所報導（陳

稚華，2020)。因此，防疫醫師的觀點得以突顯防疫專業判斷與治理決策考量之間的異同。

此外，筆者也深入訪談 8 位滯留湖北的當事人和擔任求援志工的在臺家屬。2020 年 5 月，數名湖北滯留臺人共同出版《返家：湖北武漢受困台灣人封城逃疫記》（尼克等，2020）一書，筆者也訪問幾位書中作者，基於保護受訪者之故，本文不會提及受訪者的真實姓名，必要時則以其書中筆名稱之。

訪問防疫醫師或相關醫療人員，也有助於筆者針對同一事件比對不同受訪者的說法，以判斷正確性或理解不同立場之觀點。由於訪談內容涉及公共事務，有時可能難以完全避免曝露受訪者的身分之虞，但本文盡力保護醫療人員的身分，不會提及及其姓名與工作機構，必要時僅簡要說明其工作性質。

參、武漢污名、疫病風險與防疫差異

湖北滯留臺人包機返國的案例，突顯我國在特定社會情境中的防疫治理矛盾。在 2020 年底之前，我國從未公告禁止持有臺灣護照或居留證者從他國自由來臺，卻曾禁止滯留湖北的國人自行返臺。即使當東北亞、歐洲、美洲、中亞或南亞諸國也陷入疫情風暴時，亦不曾禁止該地國人或居留證持有者自行返臺，彼時他們若無法回臺，主要是因停航之故。相較之下，這群一千六百多名滯留湖北的臺灣居民成為國境管制政策中的特殊案例，從中可見臺灣集體風險感知與歸咎的建構及選擇過程。

武漢做為新興疫情的源起地，初期對其提高警戒實具防疫的合理性，對中國保持戒慎亦屬必要。然而，僅對「武漢」維持特殊警戒，並將此警戒擴及於與之連結的人事物，形成標籤化，甚至因而

將被鎖定的國人從公民權中隔離出去，這樣的治理決策便不是基於標準一致的科學理性，而值得從風險與歸咎的文化分析角度予以探討。

以下探討的事件過程主要涵蓋 2020 年 1 月至 5 月間，雖然為期僅約五個月，這段期間因疫情而起的社會事件與政策規範的密度卻很高。以下筆者先大致依照時序回顧與「武漢」最為相關的四個面向，包括：疫情警戒的敘事、邊境管制的特例、疫病名稱的變化與包機模式的規劃等，分析在臺灣集體意識中「武漢」與「病毒」、「中國」雙重風險感知的連結與強化過程。然後再以湖北滯留臺人波折迭起的返鄉過程，檢視在此風險感知強化的氛圍下，與之相關的國人如何在集體歸咎中面臨制度性的不平等。

一、疫情警戒的敘事

我國的疫情警戒是如何開始的？一般媒體可見的敘事主要源自於指揮中心記者會的說法。2020 年 4 月 15 日，彼時臺灣防疫有成、團結意識旺盛、正處於和世界衛生組織的輿論交鋒之際，當天指揮中心記者會透露疫情警戒的發現情節，此後媒體與官員的敘事版本皆大致如此：防疫醫師於 2019 年 12 月 31 日凌晨逛網路，在社群網站批踢踢（PTT）看見武漢出現不明原因肺炎的訊息，疾管署立即透過「國際衛生條例」（IHR）聯繫窗口提醒世界衛生組織，² 並開始「超前部署」（黃衍方，2020）。

那則常被媒體輿論稱為「護國神文」的批踢踢貼文，是一名網友於 2019 年 12 月 31 日凌晨兩點多在八卦版上發布的「〔問卦〕武

² 衛生福利部（2020.4.11）。〈我國通報世界衛生組織（WHO）電郵內容事實陳述之聲明〉。網址：<https://www.mohw.gov.tw/cp-4633-52684-1.html>。點閱日期：2021 年 8 月 3 日。

漢疑爆發非典型肺炎冠狀病毒群聚感染？」訊息。發文者說：「現在中國網路正在沸沸騰騰討論中。昨天中國官方公告說有不明原因肺炎群聚感染」，並貼出武漢市衛健委於 12 月 30 日發出的緊急通知、李文亮醫師在其微信群組的對話截圖、冠狀病毒核酸陽性的檢驗報告等。此貼文一出，臺灣網友的回應迅速且熱鬧，眾人立刻聯想 SARS、買口罩、和平醫院等，並批評中國（nomorepipe, 2019）。

然而，指揮中心記者會上所透露的情節，並未提供完整的發現圖像。數名受訪的防疫醫師不約而同指出，事實上，當網友正熱烈討論該則貼文時，疾管署的疫病監測系統也已通報該則武漢疫情貼文，幾位最早看見相關訊息的防疫醫師即透過不同管道確認或正式反應。也就是說，不論防疫醫師是半夜逛網路或清晨起來，都會看見監測系統的通知。最早看見疫情監測的一名防疫醫師受訪時即表示：

臺灣的監測系統很大一部分都資訊化了，就是用電腦通報、蒐集資訊。我們資訊化、數位化的程度算起步蠻早的。……如果要講 SARS 後十七年來臺灣有什麼累積，這樣的監測系統是其中一個重點。

只是，疫情監測系統雖然靈敏，卻不在「防疫醫師巧遇護國神文」的敘事之內。傳媒輿論熱衷於討論護國神文，臆測、推崇傳聞中半夜逛網路的防疫醫師，卻未追問關鍵的疫情警報機制。治理敘事與傳媒輿論在此事件上展現出的焦點或盲點一致性，是值得探究的社會文化現象。

Labov and Waletzky（1967）關於敘事的功能性分析很早就已指出，敘事是一種關於過去的再現建構，彰顯說故事者欲表達的重點。後來的學者更進一步提升敘事研究的方法，除了分析可見的敘

事，也重視拒絕敘說、延遲說出或被淡化的故事，甚至將敘事放入社會環境與互動的脈絡中，當成一種在特定時空情境下由敘事者與閱聽者共構而成的互動社會行為，這樣的敘事實為一種展示社會價值的語意空間（De Fina and Georgakopoulou, 2008）。

以此敘事分析來看，防疫醫師半夜逛網路、意外發現重大疫情、讓臺灣得以超前部署的故事情節，放在記者會向國人說明疾管署早已提醒世界衛生組織的脈絡下，突顯世界衛生組織反應不及與中國爆發疫情卻不告知國際的風險感，更為強化提高警戒的必要性。在這樣的風險感知中，一個英雄化的隨機插曲，讓臺灣遠離危險，帶來暫時安定或鼓舞情緒的戲劇性效果。

然而，比隨機運氣更加關鍵的穩定監測系統基礎建設、以及臺灣與國際之間實質仍有的疫情訊息往來管道等重要資訊，卻在對中國與世界衛生組織不滿的官方說法和社會輿論的熱議中消失了。臺灣未能加入世界衛生組織，惟仍得以透過「國際衛生條例」的聯繫窗口，與該組織及他國交換訊息。疫情爆發後，疾管署也得以參與世界衛生組織的相關線上會議。在長年來建置防疫機制的過程中，我國防疫人員亦與世界各國防疫人員建立聯繫網絡，包括中國在內。例如，2019年12月31日的疾管署新聞稿說明，該署當日向中國疾病控制中心確認情況，傍晚獲中國回應，並提供武漢市當天公布之疫情訊息；³ 2020年1月16日的新聞稿則說明，指揮中心日前派出兩位專家赴武漢瞭解疫情相關資訊後，即日起疾管署提升武漢

³ 衛生福利部疾病管制署（2019.12.31）。〈因應中國大陸武漢發生肺炎疫情，疾管署持續落實邊境檢疫及執行武漢入境班機之登機檢疫〉。網址：<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/zicpvV1BKj-UVeZ5yWBrLQ?typeid=9>。點閱日期：2021年8月3日。

旅遊疫情建議至第二級警示。⁴ 英國媒體亦曾專訪其中一位赴武漢的臺灣專家莊銀清醫師，稱其為首批抵達武漢的外國官員（Smith, 2020；戴雅真，2020）。在全球衛生時代，這些正式和非正式的多元管道，都是臺灣、也是世界各國防疫機制經常仰賴的訊息交流途徑，卻在臺灣如何發現與確認疫情的主流敘事中缺席，選擇性、戲劇化的敘事無助於提高民眾對全球衛生及我國風險管控系統性能力的認識。

由此開始，臺灣被排除在世界衛生組織之外的孤立感，加上針對來自中國的人、事、物及訊息一律提高警戒的氛圍，都強化了對於中國、尤其是武漢的風險感知。疫情初期，居住或滯留中國的臺灣人，受此強化警戒氛圍波及，不論是否返臺，常飽受輿論撻伐和排斥，湖北滯留臺人甚至一度被排除在國門之外。

二、邊境管制的特例

無論究竟如何發現疫情訊息，基於 2003 年的 SARS 經驗與對中國的警戒，疾管署立即於 2019 年最後一天發布新興疫情新聞稿，當日傍晚宣布針對武漢入境班機實施登機檢疫。⁵ 之後，對武漢的警戒持續提高。2020 年 1 月 20 日，疾管署宣布成立指揮中心，隔日公布我國確診首例境外移入嚴重特殊傳染性肺炎個

⁴ 衛生福利部疾病管制署（2020.1.16）。〈二位專家說明赴中國大陸武漢瞭解嚴重特殊傳染性肺炎疫情相關資訊，疾管署提升武漢旅遊疫情建議至第二級警示〉。網址：<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/vhdJ-q9cK-U5pHwIzVDklg?typeid=9>。點閱日期：2021 年 8 月 3 日。

⁵ 匯流新聞網 YouTube（2019.12.31）。〈武漢不明原因肺炎是 SARS？官方訊息透露兩大端倪「殺傷力不符」〉。網址：https://www.youtube.com/watch?v=ytDBrxAB9sw&feature=emb_logo。點閱日期：2021 年 8 月 3 日。

案，係由武漢搭機入境，⁶22日起全面暫停國內旅行團前往武漢地區旅遊。⁷1月23日，擁有千萬人口的武漢市封城，當天國籍航空赴武漢的直飛航班全數停飛，並禁止居住地或原居住地為武漢的中國人入境。1月25日，疫情警戒擴大至湖北省，⁸指揮中心開始建立「健保雲端查詢」湖北地區旅遊史的資料庫。⁹

指揮中心公布的首例確診個案直到案13，皆為來自武漢者或其在臺家人。不過，2月6日公布的確診個案14至案16，即為赴義大利旅遊於香港轉機或去澳門旅遊者，此後陸續確診的案例已因邊境管制則開始與武漢無關，而是來自世界各地。

我國自2020年1月23日起對武漢入境管制，後續因應中國疫情擴散，在2月底之前，陸續限制中國人士、陸生、尚未取得國籍的陸配子女「小明」、近期曾入境或居住於中國的外籍人士來臺。不過，值得注意的是，持有臺灣居留證的外籍人士仍得以入境。3月19日起，我國禁止所有外籍人士入境，但持有居留證或外交、

⁶ 衛生福利部（2020.1.21）。〈中國武漢市旅遊疫情建議等級升至第三級警告（warning）〉。網址：<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4822-53456-205.html>。點閱日期：2021年8月3日。

⁷ 衛生福利部（2020.1.22）。〈全面暫停國內旅行團前往武漢地區旅遊〉。網址：<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4822-53467-205.html>。發布日期：點閱日期：2021年8月3日。

⁸ 衛生福利部疾病管制署（2020.1.25）。〈因應武漢肺炎疫情，指揮中心擴大提升中國大陸湖北省之旅遊疫情建議至第三級警告（Warning），籲請民眾如非必要應避免前往，中國大陸其他各省市則提升至第二級警示（Alert），至當地應採取加強防疫措施〉。網址：<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/MnTWeIbfgZ43qiDUrO7kRg?typeid=9>。點閱日期：2021年8月3日。

⁹ 衛生福利部中央健康保險署（2020.1.27）。〈防疫再升級，健保雲端系統提供高風險地區旅遊史〉。網址：https://www.nhi.gov.tw/News_Content.aspx?n=FC05EB85BD57C709&s=012016EE70C9A226。點閱日期：2021年8月3日。

商務等特殊原因者仍屬例外。¹⁰

換言之，自 1 月起，我國入境管制的針對範圍由武漢、湖北到所有中國人，最後擴及並未持有居留證的外籍人士。即使自 2020 年 2 月初起，湖北乃至中國之外的境外移入已成為臺灣主要確診案例來源後，甚至當 3 月間疫情明顯全球擴散，義大利是中國之外最早開始封城的國家，繼之歐美諸國的疫情亦迅速蔓延，臺灣也不曾禁止湖北之外的國人或擁有居留證的外籍人士入境。

關於為何僅禁止滯留湖北的國人自行返臺，政府並未有正式的政策說明。不過，指揮中心針對湖北包機返臺民眾集中檢疫的理由說明，提供了一個政策思考的分析參考。2020 年 3 月 30 日指揮中心記者會上，記者引述當日柯文哲市長的說法，指美國疫情最為嚴峻，紐約比武漢更危險，呼籲檢疫標準應一致，而非僅規定從武漢返臺者須集中檢疫，並提問：「現在集中檢疫的標準是什麼？」陳時中指揮官回應表示：

政府或社會做每一件事情，就是會反映到社會的一種感覺啦。那為什麼我們在目前來講，第一個時間在武漢這樣的一個包機，還是用包機的情況、還是集中檢疫的情況下，主要是反映社會，……社會對這樣回來是不是還有很多的不放心。¹¹

¹⁰ 外交部領事事務局 (2020.3.18)。〈因應全球「武漢肺炎 (COVID-19)」疫情持續擴大，我國將限制全球非我國籍人士入境〉。網址：<https://www.boca.gov.tw/cp-56-5078-41ac3-1.html>。點閱日期：2021 年 8 月 3 日。

¹¹ 衛生福利部疾病管制署 YouTube (2020.3.30)。〈2020/3/30 14:00 中央流行疫情指揮中心嚴重特殊傳染性肺炎記者會〉。網址：<https://www.youtube.com/watch?v=iYDXC7xZSnA>。點閱日期：2021 年 8 月 3 日。亦可參考《自由時報》報導，見江昭倫 (2020)。

「社會感覺」的回應指出了針對湖北滯留臺人差別化決策的關鍵是社會文化因素，而非科學考量。自疫情全球爆發以來，關於各國疫情處置的初步分析已顯示，科學性的專業評估，以及包含社會價值、資源限制或強調特定風險等感知性面向的評估，都會影響治理的決策與實作（Collins et al., 2020）。探究感知性因素對於治理決策的影響，是重要的政策分析與檢討參考。

三、疫病名稱的變化

前述兩個面向，除了反映臺灣對中國疫情的警戒與不信任，也呈現將此些情緒面向納入差異化的風險評估決策。甚至，這些感知性因素還納入政府對民眾的風險溝通與訊息傳播之中。Peters et al. (2006) 指出，溝通訊息中的情緒或情感線索扮演微妙的重要角色，得以傳遞意義。我國官方用語強調「武漢肺炎」的疾病名稱即為一例，顯示風險溝通中的特定情緒因素，可能造成與既有感知性風險互為強化的效果。

對於 COVID-19 在臺灣普遍稱為「武漢肺炎」的解釋，一般傳媒輿論或官方說法大致如此：因為疫情從武漢開始，便以之命名（楊媛婷，2021）。2021年2月14日指揮中心記者會上，針對記者提問如何看待馬英九前總統關於勿再使用「武漢肺炎」一稱的呼籲，陳時中指揮官的回應是：

那當然我們現在在指揮中心都用 COVID-19 這樣的一個名詞。事實上，在起源點大概是認為、第一個讓大家產生的一個強烈的威脅，那當然是從武漢的華南海鮮市場開始，那世界驚覺到疫情的嚴重也是從武漢封城開始，所以各有一個使用名詞不同。但是，我這邊還是使用一段時間了

吧，COVID-19 這樣一個名詞。¹²

然而，如果從文本分析的角度切入，回顧疫情爆發至今的名詞變遷，卻可能得出不同詮釋。以疾管署新聞稿來分析，可看出官方用語並非一開始就使用「武漢肺炎」。

自 2019 年 12 月 31 日起，疾管署開始發布疫情新聞稿，初期大致採行「中國大陸武漢肺炎疫情」、「武漢的肺炎疫情」、「武漢地區嚴重肺炎」等描述性說法，「武漢」接著「肺炎疫情」，而非以「武漢肺炎」為疫病名稱的形式單獨出現。2020 年 1 月 9 日，世界衛生組織建議將中國宣布確認的新興疫病病原體暫稱為「2019 新型冠狀病毒」(novel coronavirus 2019)，之後疾管署的新聞稿也使用「新型冠狀病毒」或「新型冠狀病毒肺炎」的說法(劉紹華，2020: 19)。

至於目前被當成是 COVID-19 在臺正式中文名稱的「嚴重特殊傳染性肺炎」，原本指涉的並非疾病名稱，而是臨床診斷上必須通報的症候群。2020 年 1 月 15 日，疾管署公告將「嚴重特殊傳染性肺炎」列為第五類法定傳染病，以強化新興疫病的監測通報。以 1 月 25 日的疾管署新聞稿為例，即可看出最初這個名詞並非指涉新興傳染病的確診案例，而是意指必須通報的疑似案例：

我國昨(24)日新增 60 例通報，截至目前共通報 193 名嚴重特殊傳染性肺炎個案，其中 3 名確診，64 名已排除、126 名隔離檢驗中(46 例初驗陰性，其餘仍待檢驗)。¹³

¹² 衛生福利部疾病管制署 YouTube (2021.2.14)。〈2021/2/14 14:00 中央流行疫情指揮中心嚴重特殊傳染性肺炎記者會〉。網址：<https://www.youtube.com/watch?v=c5kqK9B5CoE>。點閱日期：2021 年 8 月 3 日。

¹³ 衛生福利部疾病管制署 (2020.1.25)。〈因應武漢肺炎疫情，指揮中心擴大

由此可見，疫情之初，上述提及的幾種用法交替出現在疾管署的新聞稿中，「武漢肺炎」並非主要名詞。當時大致的用語模式為：提及疾病時，主要使用「新型冠狀病毒感染的肺炎」；談及源起地的疫情時，則多使用「武漢（的）肺炎疫情」；提及疑似案例的通報時，則使用「嚴重特殊傳染性肺炎」。只有在呼籲民眾勿散播謠言，或者1月底開始透過網站、海報、LINE「疾管家」宣導時，才會單獨出現「武漢肺炎」一詞（劉紹華，2020: 19-20）。

然而，2020年2月中左右，疾管署的用語開始與國際名詞逆向而行。2月11日，世界衛生組織正式將新型冠狀病毒引發的疫病命名為COVID-19，之後國際通用。在此之前，2015年5月，世界衛生組織經與世界動物衛生組織（World Organization for Animal Health）和聯合國糧食及農業組織（Food and Agriculture Organization of the United Nations）討論後，公布一份疫病命名指引：〈新興人類傳染病命名的最佳做法〉（WHO best practices for naming of new human infectious diseases）。這份指引強調「首要原則是不造成傷害」（First do no harm），呼籲全球的科學家、政府和媒體，在命名新興疫病時，要盡量避免對於貿易、旅遊和動物福利的負面影響，以及避免引發對於文化、社會、國家、區域、專業或族群的攻擊。¹⁴

相較之下，臺灣官方與民眾的溝通用語，則是從最初的中性描

提升中國大陸湖北省之旅遊疫情建議至第三級警告 (Warning)，籲請民眾如非必要應避免前往，中國大陸其他各省市則提升至第二級警示 (Alert)，至當地應採取加強防疫措施)。網址：<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/MnTWelbgfZ43qiDUrO7kRg?typeid=9>。點閱日期：2021年8月3日。

¹⁴ World Health Organization(2015.5.15). World Health Organization Best Practices for the Naming of New Human Infectious Diseases. Retrieved August 3, 2021, Website: <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-HSE-FOS-15.1>.

述或科學專業詞彙譯名，轉為通俗性、以地域為名的非正式用語，與世界衛生組織避免污名或傷害的疫病命名原則漸行漸遠。

2月11日 COVID-19 正式命名，當天下午陸委會因擬讓「小明」返臺而飽受輿論壓力，隔日指揮中心撤回陸委會允許「小明」來臺的政策新聞稿。¹⁵ 顯然部會之間對於風險評估的意見有所歧異，最終係由指揮中心出面拍板定案。「小明」政策急轉直下後，輿論仍充滿正反意見之辯。就在輿情持續沸騰中，官方的疾病名稱用語出現明顯變化。這兩起「事件」之間的因果關聯並無公告文件或公開的政策說法得以為證。不過，事件轉變的時間點吻合，筆者訪談過的防疫醫師與相關醫療人員也不約而同地表示，2月11日後，其所屬機構均接獲指示：中央政府要求各級部會對外溝通時，將統一使用「武漢肺炎」。如一位防疫醫師受訪時回憶：

[時間] 差不多，因為要統稱武漢肺炎是行政院下的指令，是在 WHO 公布正式名稱叫 COVID-19。……這是一個口頭指示，就是政府的宣傳文件、媒體文件，就是對外溝通用的就叫「武漢肺炎」， COVID-19 簡稱「武漢肺炎」。

另一位受訪的公務醫療人員也有類似回憶：

一開始沒有統一化，有些人會在公文上寫「武漢肺炎」，

¹⁵ 中華民國大陸委員會（2020.2.11）。〈本會重新修正有關於原本長期居住臺灣，目前因故滯留中國大陸之陸配子女入境管制政策之說明〉。網址：https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=B383123AEADAE52&sms=2B7F1AE4AC63A181&s=CE14B96738D4DFD6。點閱日期：2021年8月3日。

尤其一開始的時候，後面就會有新型冠狀病毒、SARS-COVID……。我不記得明確的時間點了：那些文件開始不一樣了。但是，曾經有一個通報下來：用「武漢肺炎」來當作通稱，他們的意思是為了方便溝通。……確實有類似的文書下來。……我覺得[武漢肺炎]不太恰當，但是對我們來講就 by order 做事。

2月11日之後，很巧合地也是 COVID-19 正式命名和「小明事件」後，疾管署新聞稿出現一致性的用語轉折。2月12日起，新聞稿開始直稱「武漢肺炎」，後面不再加上「疫情」。此後，「新型冠狀病毒」或「新型冠狀病毒肺炎」的用法驟減，代之以「武漢肺炎」後括號註記 COVID-19 為主（劉紹華，2020: 21）。

2020 下半年，疾管署新聞稿又有所調整，改為多以 COVID-19 為主，後面括號加註「武漢肺炎」。¹⁶12月9日開始，又有明顯改變，不再出現「武漢肺炎」用語，僅以 COVID-19 或「新型冠狀病毒肺炎」稱之。¹⁷即如陳時中指揮官所言，目前已改為使用 COVID-19 一詞。

不過，「武漢肺炎」一詞不僅深入人心，琅琅上口，也已

¹⁶ 衛生福利部疾病管制署（2020.12.8）。〈新增 2 例境外移入 COVID-19 病例，自印尼及中國入境〉。網址：<https://www.cdc.gov.tw/Category/ListContent/EmXemht4IT-IRAPrAnyG9A?uaid=1zDnMWTYsEtPCejkEEyywg>。點閱日期：2021年8月3日。

¹⁷ 衛生福利部疾病管制署（2020.12.9）。〈澳洲 COVID-19 本土疫情獲控制，即日起調整為低風險國家〉。網址：https://www.cdc.gov.tw/Category/ListContent/EmXemht4IT-IRAPrAnyG9A?uaid=_qLy-0H8FpUT3IUZoj3UEQ。點閱日期：2021年8月3日。

鑲嵌於廣泛的正式文件、檔案與官員的網路發文之中。例如，儘管自 2020 年底起正式新聞稿不再使用「武漢肺炎」一詞，LINE「疾管家」每日發布的指揮中心快訊，最初設計的軟體介面上「預防武漢肺炎」用語，仍持續使用。直到 2021 年 2 月底至 4 月初之間，筆者不意看到該軟體介面也變更為「預防 COVID-19」。檢視官方用語變化的過程應足以說明，至少從 2020 年底開始，指揮中心應是認為「武漢肺炎」並不合適，才會公開強調已改變用語，甚至在正式新聞稿、乃至軟體介面亦皆陸續修改。至於為何政府當初要從中性的科學譯名改為具有爭議性的名詞，也放棄使用國際通用英文名詞，卻在十個月後又再度改變官方用語，逐步回歸國際名詞或科學譯名？除非政府自行說明，或有機會進行決策後臺的研究，難以就有限的公開資訊判定緣由。惟能確定的是，正是在此強化標籤用語的社會脈絡下，如前一小節所述，剝奪特定國民權益的邊境政策於焉產生；而在兩岸關係更加緊張升溫的態勢下，包機等事務協商亦更顯艱難，在在令滯留武漢及湖北的臺人更加陷入困境。

四、包機模式的規劃

從以上不同面向的回顧與分析，可見 2020 年疫情初期的社會氛圍與政府決策傾向，彰顯其風險感知與「武漢」或「湖北」的密切關聯。如此風險感知的社會生成及強化過程，正是臺灣集體對於中國高度警戒與歸咎的過程。而在此情緒注入的微妙風險感知中，滯留湖北的臺灣人，一方面淪為制度性不平等的受害者，另一方面卻也成為有待政府特殊協助處置的受援者，兩種面向互為因果交錯，讓他們夾處於障礙重重的兩岸包機政策之間。

2020 年初武漢爆發新冠病毒疫情後，多國啟動包機以搭載僑

民返國。1月23日武漢封城，之後湖北省各地也陸續封鎖，不少身在湖北的臺灣居民擔心春節後無法返臺工作、上學，開始自行或透過在臺家屬與總統府、行政院、教育部、勞工局、海基會、陸委會等相關政府機構聯繫。這些滯留湖北臺人在海基會的要求下，填寫了「臺灣人位置統計」和「臺灣人物資需求」等表格。據媒體報導，2月底以前，我國政府已收到1,694筆滯留湖北臺人的資料（郭采彥等，2020）。

筆者訪問過的滯留湖北臺人及其在臺家屬皆表示，滯留臺人分散湖北各地，主要係透過微信群組來聯繫並取得訊息。就其所知，至少有兩個大型群組，即多為臺商加入的「武漢新天地」和多為短期赴湖北者加入的「武漢台協信息群」，兩個群組登錄的滯留人數都在五百名以上。其他還有一些較小的群組，如「滯留幼童學生群」、「返台群」、「孕婦群」、「貸款問題群」，以及按在臺戶籍地而分成的「北部群」、「中部群」、「南部群」等。¹⁸

筆者的研究訪問對象為短期赴湖北者，均在海基會的建議下加入「武漢台協信息群」。不過，受訪者皆表示，大部分的滯留者為了擴大求援和消息管道，也可能同時加入其他相關群組。滯留期間他們主要的日常活動就是不停地查看群組訊息，手機不敢離身，就怕錯過重要通知。這群人返臺的機會與失落從2020年1月底開始浮現。

2020年1月29日，「武漢台協信息群」發出一條訊息，告知眾人中國國臺辦不同意陸委會要求的「撤僑」專機，群組成員飽受打擊。幾天後，2月2日中午，群組又突然發出將有包機返臺的訊息，眾人又充滿希望。

¹⁸ 亦可參考尼克等（2020: 72-73）。

而在臺灣，一開始仍以為是我國籍包機過去載運臺民返鄉。曾參與包機事宜討論的防疫醫師受訪時確認，2月2日疾管署邀請跨部會討論包機事宜時，與會的陸委會官員並未告知隔天將由中國派機送我國民返臺，以至於疾管署仍以為是我方要派遣防疫人員隨包機赴武漢。然而，2月3日一早，臺灣媒體卻刊登當天中國的東方航空承運旅客返臺的新聞（林雨佑、林慧貞，2020），顯然此事前一日已定，部會之間的訊息溝通卻出狀況。

2月3日當晚，東航載回247名旅客抵臺。對於中國突然以東航「春節包機」的名義送臺民返家的做法，我國官方不僅錯愕還顯得應接不暇，部會之間訊息整合不順；又因一名乘客發燒引起臺灣輿論大噪，出現「木馬屠城」等中國陰謀論之說。風險與歸咎的感知再度強化。

於是，臺灣暫停原訂2月5日的後續包機。陸委會並於2月5日對媒體表示，從未與中國實質討論過2月5日的包機議題（林瑋豐，2020）。然而在對岸，「2月5日返家群」的臺人旅客，已在湖北各地臺辦的安排下提早出門以遠赴武漢機場。當時武漢的疫情仍十分緊繃，這場無功而返的舟車勞頓，令期待返鄉的滯留臺人非常失望、甚至恐懼。一位被安排搭乘原訂2月5日包機返臺的受訪者回憶：

我們 [2月] 4號就被送到宜昌市，準備5號一早要坐遊覽車。結果我們坐到遊覽車，車都發動了，就傳來 [消息]。因為湖北這麼大，我們在宜昌、在各個市同樣全部要集中到武漢機場。……然後，群組就開始傳來 [臺灣] 那邊取消了，[哪邊] 在高速公路折返了，……。我們宜昌還沒有 [說要取消]，慢慢的就一直等，我們小孩子等

到受不了，說：「爸爸怎麼還不開？」又坐在車上等了2-30分鐘，後來臺辦的主任上來宣布說取消，請大家先回旅館休息。我們當時沒有太難過，就是覺得說再等一天好了，我們還沒死心。

又過一個小時後，他（臺辦主任）就說準備安排送大家回原來住的地方，我就想說好像不太對。後來就說沒有包機了。當時大家就很失望，一回去我們就打電話給海基會，反正就都是官方講法。

那個事情，從現在來看還是一個羅生門。……本來以為再等一天就好了，沒有想到後來就等了70天。

湖北包機就此暫停，臺灣因擔心疫情輸入與不信任對岸而持續輿論大噪。2月11日「小明事件」後，如前所述，「武漢肺炎」成為官方統一用語，社群媒體上也常見呼籲或諷刺臺商留在常駐的武漢或中國其他地區就好。

傳媒輿論多以「臺商」指稱滯留湖北臺人。然而，當中其實有相當比例只是短期出國的一般民眾，包括眾多學童。根據筆者對當事人的訪談與求援志工提供的資料，「武漢台協信息群」登錄約500多名臺灣居民，其中確認為常駐臺商者僅約7%（36人），另有訊息不明者6%（32人），一般民眾最多，佔87%（373人），包括春節返鄉探親的陸配及其臺灣家屬、去湖北旅遊的觀光客、以及短期出差者。甚至，18歲以下未成年者超過300人，小於10歲者近

200 位。¹⁹ 一位受訪者回憶武漢封城後在微信群組中看到的其他滯留者消息：

當時有一個群組裡面，看到有旅行團入住飯店就「因封城」被關起來。……我就是一個自由行，也是剛好。

臺灣政府無法不顧國民，但顯然卡關於主動與被動的感知性風險評估和氛圍。在此情況下，以感知性方法來應對感知性風險，係為可能解套。就在湖北包機中斷之際，出現「鑽石公主號」事件，成為可以運用的感知性契機。相較於其他國家，臺灣派遣包機接回郵輪上國民的動作較慢，其中一個重要考量亦與武漢有關，即我國欲以鑽石公主號的「橫濱包機」返臺模式，做為重啟「湖北包機」的比照模式。因此，橫濱包機非常強調傳媒視覺觀感的做法，以為未來湖北包機的標準（劉紹華，2020）。

2020 年 2 月初，搭載著 3,711 名旅客和工作人員的「鑽石公主號」，被迫停泊日本橫濱港，所有人員留在船上隔離觀察，疫情就在郵輪內燜燒，是當時中國之外最大的疫情群聚點。2 月 17 日，美國率先啟動包機接回船上國籍旅客，之後各國也陸續行動。臺灣幾乎是最晚接回自己的國民，21 日派遣包機赴橫濱載運 19 名國籍旅客返臺。

根據訪談得知，針對鑽石公主號返臺旅客的防護，我國防疫人員與政府官員的看法有相當歧見，也就是科學評估與感知評估的差異。由於郵輪旅客經核酸檢測陰性才得以離開日本，防疫醫師認為依傳染途徑及感染管制原則，原本已規劃旅客戴口罩登機，返臺後謹慎隔離與追蹤檢測即可。然而，上級政府官員卻有不同看法，

¹⁹ 亦可參考尼克等（2020: 64）。

交代旅客必須穿戴隔離衣和面罩才能帶回臺灣。因此，遠赴日本的防疫醫師被指派的任務之一，便是確保旅客抵臺下機時防護裝備齊全，以利媒體見證、拍照宣傳我國防疫之嚴謹。

然而，根據與不同防疫人員的訪談、以及由受訪者提供的我國駐日代表處人員與旅客合照可知，由於日方的限制，實際上我國旅客、防疫人員和駐日代表處人員在橫濱港時都僅戴著口罩，最多加上勤洗手，並無其餘防護。旅客登上包機時，才得以依照我方規定，必須隔離衣和面罩等防護穿戴齊全，行李亦須經包膜消毒，機上不得飲食或使用洗手間。包機抵臺後，媒體大幅報導 32 名化學兵出動，對著地面、機體、行車等噴灑消毒液的畫面和描述（陳雨鑫等，2020）。

受訪的防疫醫師與其他醫療人員皆認為，從旅客處境和包機流程來看，這些登機後看似嚴謹的防疫手段，主要是象徵性的展示，對於感染管控並不具實質意義。如一位受訪防疫醫師表示：「彷彿將飛沫傳染的疾病渲染成沾到就有感染風險，有誤導民眾、強化恐懼的問題。」

當科學評估與感知評估無法調和，衝突難免。疫情期間陸續有防疫醫師離職，媒體報導前疾病管制局（疾管署前身）局長蘇益仁的看法也指向類似問題，他表示：「防疫醫師比較是專業角度在做事情，但一個專業的體系放進公務、官僚體系的時候，很多東西是無法依照專業的知識去判定做決定的。……很多人會離開是因為這樣。」（陳稚華，2020）。在受訪的防疫醫師眼裡，有些防疫決策與做法的政治考量高於科學專業，讓第一線防疫人員承擔諸多非關科學專業的壓力、困境與不滿。

此類有過度防護疑慮的航班入境做法只見於橫濱與湖北包機，2020 年疫情緊張期間從其他嚴重疫區返臺的班機也不曾如此嚴格

防護或排除登機。以印度包機為對照案例，印度疫情十分嚴峻，於 2020 年 5 月 3 日全境解封，我國政府安排華航包機於 5 月 4 日從印度接回 129 人，包括 114 名國人和 15 名外籍人士（劉亭廷，2020）。從網路可見的媒體報導與旅客拍攝的影片來看，旅客雖然穿上隔離衣，但並未戴上防護面罩，機上也發放餐盒、可以飲食（YaoIndia, 2020）。相較之下，橫濱與湖北包機對旅客的規範嚴格許多。

無論如何，就在這樣科學對上感知的防疫政治爭議中，橫濱包機落幕，成為第二次湖北包機的預定比照模式。只是，決策者並未考量或預見，由於複雜的感知評估，加上兩岸政治張力持續拉扯，感知性契機卻也成為滯留湖北臺人返家困境每況愈下的轉折。

五、波折迭起的返家之路

湖北包機暫停後，許多滯留臺人更感焦慮，在臺家屬不斷向政府和立委陳情、召開記者會，希望獲得政府支援與社會接納他們返家。然而，他們收到傳媒輿論等消息時的心情，如同帶著女兒去湖北自由行的丫丫在訪談時所言：

很恐慌，我們每天的心情都是要跟 [臺灣] 網友拚搏。……不知道在那裡還要多久，我們要一直搜尋臺灣的新聞，看了以後大家就傳到群組。……臺北的志工就會把訊息截圖，再丟到群組裡我們才能看到。……網路那些對我們造成的心理傷害是很大的，……沒有同理心的對待……。

丫丫於 2020 年 1 月 22 日近半夜時抵達武昌，翌日武漢封城。帶著女兒住進旅館的她，很機警地立刻去提領了五萬元人民幣。未

料，後來當地疫情緊繃，現金派不上用場，得用電子支付方式。她沒有電子支付帳號，已無法購買民生必需品，最後只能向該區臺辦求援。丫丫曾寫下她的受困紀錄：

2月17日，臺辦讓我去附近的特約旅館領愛心便當，我吃得掉眼淚。……我和女兒吃得不多，所以我們只領晚餐，飯吃不完留下來加在泡麵裡，又是一餐，因為出門就有風險（尼克等，2020: 140）。

只是，後來武昌封鎖管制更為嚴格，連領個便當都要有通行證才能出門。受訪時丫丫說：

我跟臺辦說，我不能出門，但我得去拿便當啊。……

結果我領到那張通行證也很驕傲，因為我是臺胞才拿得到。

丫丫領到的那張通行證上如此寫道：「茲有本社區居民XXX屬臺胞，每天需出門領取飯菜，特此證明。」但是，丫丫的女兒沒有通行證，只能由她一人出門領便當，女兒得忍受長期待在房內，心情不佳，有時洗澡沒熱水了也心不在焉。丫丫回憶對女兒的擔憂：

我跟我女兒說，如果有飛機可以回去的話，如果媽咪生病，你就趕快回去。但是，你生病的話，我們兩個都回不去，所以請你保重身體。

許多滯留家長即使自己心情不好，也得花費精力照顧狀況頻繁的未成年子女，最令他們擔心的就是孩子著涼、發燒，因為一旦生

病，就得去醫院，要是確診了還會被帶走隔離。

2020年2月25日，當滯留眾人苦等臺灣政府協助已月餘時，指揮中心發函相關單位，因擔心滯留湖北臺人「化整為零」返臺，要求移民署將其「註記」，航空公司不得搭載管制名單人員返臺。²⁰27日，內政部次長陳宗彥向媒體表示：「總共有1,694筆，這個部分我們全部都特別去做了湖北的註記。」（郭采彥等，2020）

換言之，原本滯留臺人向海基會求援、政府因而登錄請求援助的人民個資，此時卻用於不同目的，變成限制人民入境的資料。陳情的資料，反被用於對陳情人做出不利益的處分，成為湖北註記的「黑名單」，令滯留臺人與在臺家屬震驚憤怒。一名滯留湖北的臺灣教授受訪時表示：

註記這個事，當時我看到新聞，我很快就打去 [海基會] 罵人。我真的是罵人，我說你怎麼可以把本來是要求救的對象，你把這個名單拿去把它變成黑名單不能回來？……

群組就開始討論說這是違反憲法，……他只要冠上防疫條例，好像是可以超越很多事情。

另一位受訪者李芮是在臺救援志工。2020年春節前，她與丈夫為了訓練甫滿16歲的兒子獨立，讓未成年的孩子隻身前往武漢探望外祖父母。她受訪時仍難掩得知孩子被政府註記時的焦慮與憤怒，表示當時在臺志工群討論此事時，也有人氣得說要告政府違憲。根據媒體報導，針對滯留臺人抗議將其註記一事，內政部長徐

²⁰ 自由時報（2020.2.27）。〈移民署註記管制，滯湖北1235台人，不能自行搭機返台〉。網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1354775>。點閱日期：2021年8月3日。亦可參考尼克等（2020: 76）。

國勇對媒體的回應是：

沒有什麼所謂黑名單，這個註記就是合乎憲法第 23 條。事實上他們要告政府的官司，我可以明白的，站在長期從事法律工作來講，我認為他們不會贏。²¹

包機不成、自行返臺也不成，這一千多位滯留湖北的臺灣人，只能繼續等待。終於，一個多月後，3月9日晚間，群組又傳出重啟包機的消息。這一次雙邊達成的協議是，一班華航、一班東航，共載回 361 名旅客。華航先返臺，啟用橫濱包機的防護模式。

丫丫被安排搭乘 3 月 10 日的華航包機返臺，李芮與丫丫的丈夫因為同時擔任在臺救援志工而認識，便請託丫丫在途中幫忙照顧搭乘同一班包機的兒子。丫丫回憶過程中的驚險：

結果她兒子在過海關的時候體溫 37.1，就過不去。[我已經過了海關，]我也沒有網路，聯絡不上，就在海關門口等。他是第一個被留下的小孩，大陸那邊讓他等了半小時。海關怕有誤差，先讓工作人員走了一趟 A 通關門，又走了一次 B 通關門，確定沒有誤差之後，又讓她的小孩重新走一遍，然後 36.9，就讓他過了。

他阿嬤怕小孩子在路上生病，穿太多，在毛衣的下面還穿羽絨衣，太熱了。他後來才把衣服脫了。……我們那時候多緊張啊？我就跟我女兒講，如果是你的話我真的不知

²¹ 東森新聞 (2020.3.4)。〈滯武漢台商一度擬告蔡政府違憲，徐國勇：他們不會贏〉。網址：<https://news.ebc.net.tw/news/politics/199764>。點閱日期：2021 年 8 月 3 日。

道怎麼辦？那就我們兩個都要留下來。可是如果 XX 留下來，我怎麼跟他媽交代？還好後來他走過去了，走了兩次還是三次我忘記了。

我女兒說那個海關是「奈何橋」，走得過，就過。

順利通關，也不一定能順利登機。雖然臺灣以橫濱模式來規劃這次包機，然而兩岸立場歧異，飛機又涉及主權，要能完全實現自訂計畫有實作困難。整體而言，華航包機是國籍航班，問題不大，但東航包機的波折較多。據受訪的防疫醫師表示，原本即協調兩岸一邊一班以各自方式處理，即第一班華航的座位排列由我方自行決定，第二班則由東航決定。事前我方派遣人員已預期無法介入東航登機事宜，收到的工作指示便僅是記錄東航在旅客登機前做了哪些防疫評估。由於中方認為旅客均抽血檢驗陰性且一再測量體溫，因此武漢機場雖未阻擋臺灣防疫人員攜帶給旅客的防護裝備，但東航並不協助通知候機旅客穿戴隔離衣和面罩。然而，臺灣方面的指示卻是，如果旅客防備未齊，飛機不得返臺。雙邊就在看似風險感知差異的僵持之中，東航遲遲無法起飛。

在機場枯等的返臺旅客很焦急，臺灣防疫人員囿於主權限制也未能採取主動，眾人對於膠著原因不明所以。嫁來臺灣已二十年的晶晶，因為父親病危趕赴湖北見最後一面，也搭乘這班東航返臺。她對現場的描述與受訪防疫醫師的回憶大致一樣，她指出：

臺灣新聞不查證就亂報，說我們這班飛機的人拒絕穿防護衣（註：拋棄式隔離衣），還有說我們拒量體溫，可是我們沒有看到防護衣啊。……我們已經在 [候機室] 這邊等了四個鐘頭，都沒有吃飯，那些小孩都趴著累到不行，都

是很早出門到現在 [半夜]。……

我就去證實，因為登機門那邊有兩位臺灣的醫護人員，我就問那兩位醫護人員。我說：「請問一下，我們需要穿防護衣嗎？」她說：「需要啊。」她也不敢大聲講。她還拉我一下：「等一下妳跟他們（指旅客）講，登機門門口都會放防護衣，請他們都穿起來。」

旅客在了解狀況後主動穿戴防護裝備，在視覺上符合強調感知性的橫濱包機模式，飛機才終於在3月11日凌晨起飛。就感染管控而言，隔離衣與面罩是在上機就坐前才穿戴，防護意義不大；但在媒體鏡頭前，卻具有展示效果。如同防疫醫師接獲的指示，包機旅客不穿戴完整防護，「不好看」。

第二次湖北包機返臺後輿論仍然大噪，之後兩岸便不再協商，但政府終須協助國民返臺。在國家責任、風險感知與政治角力的多重因素糾結下，臺灣政府把握湖北解封的契機，又提出解套。只是，這個契機也再度成為湖北滯留臺人的另一嚴峻挑戰。

2020年3月25日，湖北省解封，隔日我國宣布安排「湖北類包機」的上海返臺模式，將往返於上海與桃園之間的華航定期班機，指定為「類包機」，僅搭載滯留湖北或武漢的臺人返鄉。第一班「類包機」訂在3月29日。

對臺灣政府而言，類包機模式可謂贏得先機，毋須與中國協商，可完全掌握自訂的防疫高標準；但對滯留湖北的臺灣旅客而言，卻又是另一場夢魘。由於「類包機」並非兩岸協商結果，所以和之前的湖北包機模式不同，當地臺辦並不會協助安排陸地交通工具。前述提及原訂搭乘2月5日湖北包機卻無功而返的大學教授，

即被安排搭乘上海「類包機」，他受訪時以分析評論和嘲諷無奈的交錯口吻回憶這趟類包機之行：

「類包機」是臺灣贏，老共慘敗。……當時老共確實完全沒辦法反應，尤其是中低階的都在等國臺辦下令，所以他們有點生氣。……以前 [對我們] 都是很客氣，這次有點被氣到了，就變成：「臺灣單方面叫你們去上海，意思就是你們自己想辦法。」……

三次包機搞到最後，就是兩方一勝一敗一和，我們就是棋子啊。

我們打電話到海基會，他說他不管路程，他只管從上飛機開始。那我要是在路途中染疫了怎麼辦？所以我寧願選擇坐遊覽車，大家包遊覽車，遊覽車是跟外界接觸最少的。我帶著一個三歲的跟七歲的小孩，寧願帶著他們跋涉千里，不想帶他們坐火車、飛機。

飛機代表領土的延伸。進了飛機，就發一件防護衣、一個防護目鏡。……我學科學的，我知道你要做什麼，[但這時]你叫我穿防護衣太晚了，即使在候機室穿，也太晚了。

我用笑話看這件事。那個防護衣（拋棄式隔離衣）比十元的雨衣還破，然後我們都揹背包，因為東西太多了，[防護衣] 一上飛機都碎掉了。我問我太太：「你下半身嘞？」她下半身 [防護衣] 都破了，就拖在地上，我就把它拿上

來纏一纏，我就講一句：「等一下被記者拍到還得了？就會說好不容易讓你們回來，你們又不穿。」

然後我小孩子，那時候三歲多，照規定是可以不穿。他上去廣播有講，四歲以下可以不穿，但我還是給他拿了一件。小孩子好玩，哥哥穿了他沒有，怎麼可以？就幫他纏了好幾圈，因為很大件。……下機時也都破破爛爛了。

滯留臺人要在一天之內從湖北各地經由陸路抵達上海，千里迢迢的路途中還要突破許多關卡路障，隨時可能檢查核酸檢測報告、填寫各種資料、體溫不得超標等。舟車勞頓、長途跋涉時的染疫風險、害怕包機又被取消等憂慮恐慌，一路折騰這些旅客。最終，共計四班的上海「湖北類包機」，陸續於3月29和30日、4月20和21日載回827名旅客抵臺。一名搭乘首班「類包機」的受訪者說旅客們都稱此班機為「累包機」，但無論如何，大家都很高興終於得以返家。

然而，並非報名搭乘「類包機」的人都上得了飛機。嫁來臺灣已12年的小藝於2020年1月中赴武漢探親，1月27日因感染新冠病毒而住院。2月22日出院後，又經歷了近40天的集中隔離與在家隔離。終於，在反覆多次的檢驗陰性後，她很高興報名搭乘4月21日的返臺「類包機」，機票與火車票都訂好了，也依照要求準備好醫院診斷書、中國的「健康碼」通行證等。未料，一、兩天後，她卻接到海基會的通知，因為確診過而被排除登機。相較之下，鑽石公主號上因確診而留在日本住院治療的5位臺籍旅客，其中3名已於2月底至3月初之間出院並自行返臺。²²換言之，小藝

²² 中央社（2020.3.6）。〈鑽石公主號日本就醫5台人全出院，3人順利返台〉。

無法返臺的理由，與臺灣對於康復者的科學防疫規範無關，而是另有感知性因素。

武漢於2020年4月8日解除封城。一個月後，5月8日，湖北與武漢臺人不得自行返臺的禁令才終於移除。不過，他們入境後仍需比照包機返臺者一樣「集中檢疫」，而不似當時其他地區自行返臺者進行「居家檢疫」即可。自湖北返臺者在我國防疫政策中所承擔的感知性風險歸咎始終較大。受訪時，小藝回顧她與海基會人員聯繫返家的過程：

就是我確定什麼時候回來，買了機票要跟他講，我現在可能還是被註記……。我是5月20幾號回來的，從上海回來，因為有指定的地方，上海，不能從武漢走，我坐的是長榮吧，有點忘了，那時候就只有那班飛機。……

上飛機的時候就填寫一個資料，要居家隔離還是集中隔離。只要不是湖北的，你就可以選居家隔離或去外面集中隔離。但我們是湖北的，必須到外面、他指定的地方集中隔離。……

隔離14天。我老公去接我，他就很佩服我說：「你是多少個14天？」我說：「好多個14天。」四個14天、一個22天。

網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E9%91%BD%E7%9F%B3%E5%85%AC%E4%B8%BB%E8%99%9F%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%B0%B1%E9%86%AB5%E5%8F%B0%E4%BA%BA%E5%85%A8%E5%87%BA%E9%99%A2-3%E4%BA%BA%E9%A0%86%E5%88%A9%E8%BF%94%E5%8F%B0%E5%9C%96-150926537.html>。點閱日期：2021年8月3日。

肆、結論

歷史總是殷鑑不遠。在後疫情時代，若欲回顧檢討我國的 COVID-19 政策及其效應，滯留湖北的臺人包機返國事件是一個突出但尚未獲得重視的案例。這是在新興疫病恐慌和污名、與中國連結的社會偏見、以及時有過度防護疑慮的治理模式等多重因素糾結下，成為臺灣社會凝聚力攀升中的遺憾事件。

這個案例呈現出 Douglas 等人所討論的風險與歸咎文化。所謂的文化，在此是指群體性的行為反應，對於特定的人事物具有共同想像與價值判斷。透過對此文化反應的分析詮釋，我們得以鑑識社會群體對於特定風險的看法與歸咎決定的形成過程。在本文案例中，一如 Douglas (1992: 30) 的分析指涉，「風險明確地用來指涉未來的危險，而且是從對手而來」。在這樣的常見歸咎模式中，關於傳染病的風險感知，迅速提升為有如面臨真實危險的反應，社會立即出現歸咎指向；而相應的疫病治理決策，就在這樣的社會感知中，再反向循環地從危險反應論述為風險感知、又從風險感知發展為避險措施與體制化的歸咎指向。雖然風險感知與決策都可能冠以科學防疫之名，但從治理決策的不一致或矛盾觀之，當中的關鍵實則並非科學性評估，其他的社會文化因素才是重點。

從社會大眾的立場來看，政府強調新興疫病風險感知與鎖定特定風險人群，看似保障社會安全，符合主流輿論訴求。從政府治理的立場而論，提高集體的風險感知與支持決策的凝聚力，有助於深化民眾對政府的信任，加強防疫治理的動員效力。從受政策影響者的角度思之，感知性的風險評估超越科學性的評估，導致差異化的政策待遇，是對其公民權益的損害。而從全民與國家長遠福祉的視野觀之，在民主社會對於透明治理與公平正義的追求中，揭示疫病

治理決策基礎中的科學專業與感知性因素，是檢討過去並展望未來的必要路徑。

COVID-19 疫情蔓延之初時學者已指出，儘管有全球性參照的科學知識，所有政府的反應決策都仍受限於諸多的不確定性，尤其是感知性因素，包括偏見、焦慮、過往經驗、傳媒訊息等，甚至經常出現採用某種風險處置而造成另一種風險的「風險權衡」(risk-risk trade-offs) 決策方式。在危急之中這種決策現象或許難以避免，但學者仍呼籲重視對於權衡之計的評估檢討 (Collins et al., 2020)。

Douglas 關於歸咎與正義的提醒，也有助於省思湖北滯留臺人案例中呈現的「風險權衡」及歸咎體制化。雖然臺灣對於中國的警戒與不信任係為合情反應，然而，民主國家的防疫治理方向，是要致力於根據科學性的公開評估以穩定民心與規劃政策，還是配合輿論趨勢朝向強化特定風險感知的政策方向？後者也許具有立即的治理動員效果，並提升社會凝聚力，但做為強調科學理性與民主治理的現代政府，若任由社會成見主導，將政治感知及輿論傾向優位於科學及人權判斷，並冠以科學之名，以此標籤化特定人群，甚至損及其公民權益，是值得深思檢討的治理副作用。

雖然所有社會面臨風險時都會出現歸咎反應，風險感知也可能因文化而異，但民主社會的理性共識應是：如何避免感知性風險過度主導，而將情緒性的歸咎體制化。20 與 21 世紀之交橫掃世界的愛滋流行病也曾帶來類似挑戰，道德化、疫病恐慌、科學與治理迷思等因素，也曾在世界各地創造出體制化的歸咎對象，例如愛滋與海地人的污名連結 (劉紹華 2013: 271)、愛滋與同志的污名連結 (Tansey and O'Riordan, 1999: 74)。COVID-19 在美國爆發後，亞裔美人受到諸多種族主義者的攻擊，前總統川普及其幕僚官員一再使

用「中國病毒」或「武漢病毒」的言行，也強化了種族主義者的風險感知，導致仇恨犯罪增加（Gover et al., 2020）。臺裔美籍球星林書豪也因此遭受種族主義騷擾，2021年2月27日在社群媒體發文表示自己被叫做「冠狀病毒」（Lenthang, 2021）。諸如此類的疫病與污名連結思維予人好似病毒會做地域或道德判斷的錯覺（Tansey and O'Riordan, 1999: 74）。

留意社會對於疫病的風險感知因素，避免非科學性的風險評估對政策產生過度影響，而讓風險感知與歸咎指向造成制度化的不平等，是民主國家政府無可懈怠的治理敏感度與責任。重創世界的COVID-19疫情再度提醒我們，任何社會與政府都難免在危機之中做出錯誤或矛盾決策，但民主社會的重要價值即在於對治理決策的公開檢討與反思。在人類世時代，全球性的新興疫病已是無可避免的人類挑戰，該如何維護一個兼顧科學理性與尊重社會文化，但仍關注公平正義的政策原則？這也許是COVID-19帶來巨變後，世界各國都得回顧與前瞻的核心價值議題。

參考書目

中文書目

- 尼克等（2020）。《返家：湖北武漢受困台灣人封城逃疫記》。臺北：時報出版。
- 劉紹華（2013）。《我的涼山兄弟：毒品、愛滋與流動青年》。臺北：群學。
- （2020）。《疫病與社會的十個關鍵詞》。臺北：春山出版。
- （2021）。〈狼來了與替罪羊：新冠恐慌中的社會寓言〉，收

入康豹、陳熙遠（主編），《研下知疫：COVID-19 的人文社會省思》，頁 349-363。臺北：中央研究院。

英文書目

- Beck, Ulrich and Mark Ritter (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Collins, Aengus, Marie-Valentine Florin and Ortwin Renn (2020). COVID-19 Risk Governance: Drivers, Responses and Lessons to be Learned. *Journal of Risk Research*, 23: 1073-1082.
- De Fina, Anna and Alexandra Georgakopoulou (2008). Analysing Narratives as Practices. *Qualitative Research*, 8, 3: 379-387.
- Douglas, Mary (1992). *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*. New York, NY: Routledge.
- (1997). The Depoliticisation of Risk, in R. J. Ellis and M. Thompson (Eds.), *Culture Matters: Essays in Honor of Aaron Wildavsky* (121-132). Boulder, CO: Westview Press.
- Douglas, Mary and Aaron Wildavsky (1982). *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. Oakland, Ca: University of California Press.
- Fearnley, Lyle (2020). *Virulent Zones: Animal Disease and Global Health at China's Pandemic Epicenter*. Durham, NC: Duke University Press.
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. Redwood City, CA: Stanford University Press.
- Gover, Angela R., Shannon B. Harper and Lynn Langton (2020). Anti-Asian Hate Crime During the COVID-19 Pandemic: Exploring the

Reproduction of Inequality. *American Journal of Criminal Justice*, 45, 4: 647–667.

Labov, William and Joshua Waletzky (1967). Narrative Analysis: Oral Versions of Personal Experience, in June Helm (Ed.), *Essays on the Verbal and Visual Arts*. (pp. 12-44). Seattle, WA: University of Washington Press.

Paules, Catharine I., Hilary D. Marston and Anthony S. Fauci (2020). Coronavirus Infections—More Than Just the Common Cold. *Journal of the American Medical Association*, 323, 8: 707-708.

Peters, Ellen, Issac Lipkus and Michael A. Diefenbach (2006). The Functions of Affect in Health Communications and in the Construction of Health Preferences. *Journal of Communication*, 56: 140-162.

Sharma, Amalesh, Sourav Bikash Borah and Aditya C. Moses (2021). Responses to COVID-19: The Role of Governance, Healthcare Infrastructure, and Learning from the Past Pandemics. *Journal of Business Research*, 122: 597-607.

Tansey, James and Tim O’Riordan (1999). Cultural Theory and Risk: A Review. *Health, Risk & Society*, 1, 1: 71-90.

電子資料

Lentheng, Marlene (2021.2.28). Basketball star Jeremy Lin says he was called ‘coronavirus’ on court, denounces racism against Asians: The G League is reportedly investigating the alleged incident. Retrieved August 3, 2021, from ABC News, Website: <https://abcnews.go.com/US/basket->

- ball-star-jeremy-lin-called-coronavirus-court-denounces/
story?id=76152456.
- nomorepipe (2019.12.31)。〈[問卦] 武漢疑爆發非典型肺炎冠
狀病毒群聚感染?〉。批踢踢實業坊，網址：[https://www.
ptt.cc/bbs/Gossiping/M.1577730263.A.177.html](https://www.ptt.cc/bbs/Gossiping/M.1577730263.A.177.html)。點閱日
期：2021年8月3日。
- Smith, Nicola (2020.5.6). Taiwanese official reveals China
suspected 'human to human' transmission by January 13.
Retrieved August 3, 2021, from The Telegraph, Website:
[https://www.telegraph.co.uk/news/2020/05/06/taiwanese-of-
ficial-reveals-china-suspected-human-human-transmission/](https://www.telegraph.co.uk/news/2020/05/06/taiwanese-of-
ficial-reveals-china-suspected-human-human-transmission/).
- The White House (2021.1.26). Memorandum Condemning and
Combating Racism, Xenophobia, and Intolerance Against Asian
Americans and Pacific Islanders in the United States. Retrieved
August 3, 2021, Website: [https://www.whitehouse.gov/briefing-
room/presidential-actions/2021/01/26/memorandum-condemning-
and-combating-racism-xenophobia-and-intolerance-against-
asian-americans-and-pacific-islanders-in-the-united-states/](https://www.whitehouse.gov/briefing-
room/presidential-actions/2021/01/26/memorandum-condemning-
and-combating-racism-xenophobia-and-intolerance-against-
asian-americans-and-pacific-islanders-in-the-united-states/).
- World Health Organization (2015.5.15). World Health
Organization Best Practices for the Naming of New Human
Infectious Diseases, Retrieved August 3, 2021, Website:
[https://www.who.int/publications/i/item/WHO-HSE-
FOS-15.1](https://www.who.int/publications/i/item/WHO-HSE-
FOS-15.1).
- YaoIndia (2020.5.12)。〈駐印度記者撤僑全紀錄：印度包機返
臺〉。Facebook Watch，網址：[https://www.facebook.com/
watch/?v=279156410150440](https://www.facebook.com/
watch/?v=279156410150440)。點閱日期：2021年8月3

日。

中央社（2020.3.6）。〈鑽石公主號日本就醫 5 台人全出院，3 人順利返台〉。網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E9%91%BD%E7%9F%B3%E5%85%AC%E4%B8%BB%E8%99%9F%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%B0%B1%E9%86%AB5%E5%8F%B0%E4%BA%BA%E5%85%A8%E5%87%BA%E9%99%A2-3%E4%BA%BA%E9-%A0%86%E5%88%A9%E8%BF%94%E5%8F%B0-%E5%9C%96-150926537.html>。點閱日期：2021 年 8 月 3 日。

中華民國大陸委員會（2020.2.11）。〈本會重新修正有關於原本長期居住臺灣，目前因故滯留中國大陸之陸配子女入境管制政策之說明〉。網址：https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=B383123AEADAEE52&sms=2B7F1AE4AC63A181&s=CE14B96738D4DFD6。點閱日期：2021 年 8 月 3 日。

外交部領事事務局（2020.3.18）。〈因應全球「武漢肺炎（COVID-19）」疫情持續擴大，我國將限制全球非我國籍人士入境〉。網址：<https://www.boca.gov.tw/cp-56-5078-41ac3-1.html>。點閱日期：2021 年 8 月 3 日。

江昭倫（2020.3.30）。〈為何武漢返台仍要集中檢疫？陳時中：社會不放心〉。自由時報，網址：<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2057649>。點閱日期：2021 年 8 月 3 日。

自由時報（2020.2.27）。〈移民署註記管制，滯湖北 1235 台人，不能自行搭機返台〉。網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1354775>。點閱日期：2021 年 8 月 3 日。

- 東森新聞（2020.3.4）。〈滯武漢台商一度擬告蔡政府違憲，徐國勇：他們不會贏〉。網址：<https://news.ebc.net.tw/news/politics/199764>。點閱日期：2021年8月3日。
- 林雨佑、林慧貞（2020.2.3）。〈首班武漢撤僑包機今晚起飛，首批200多人將回台，仍有人自願留下〉。報導者，網址：<https://www.twreporter.org/a/2019-ncov-wuhan-evacuation>。點閱日期：2021年8月3日。
- 林瑋豐（2020.2.5）。〈首批武漢返包機返台不符事先協調名單，陸委會：今明兩天不會有包機〉。風傳媒，網址：<https://www.storm.mg/article/2257640>。點閱日期：2021年8月3日。
- 郭采彥、吳嘉堡、陳信隆（2020.2.27）。〈我註記1694滯留湖北台人，返台須搭專機〉。公視新聞網，網址：<https://news.pts.org.tw/article/468371>。點閱日期：2021年8月3日。
- 陳雨鑫、羅真、陳婕翎（2020.2.22）。〈憂鑽石公主號旅客行李藏病毒，消毒包膜放14天後領回〉。聯合新聞網，網址：<https://udn.com/news/story/120940/4362682>。點閱日期：2021年8月3日。
- 陳稚華（2020.9.10）。〈一手建「防疫醫師」制卻爆離職潮？蘇益仁：2困境和「這件事」必定扭曲防疫體系〉。信傳媒，網址：<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/23349>。點閱日期：2021年8月3日。
- 黃衍方（2020.4.16）。〈台灣如何搶先掌握疫情？指揮中心透露消息來自PTT〉。上報，網址：https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=85451。點閱日期：2021年8月3日。

匯流新聞網 YouTube (2019.12.31)。〈武漢不明原因肺炎是 SARS？官方訊息透露兩大端倪「殺傷力不符」〉。網址：https://www.youtube.com/watch?v=ytDBrxAB9sw&feature=emb_logo。點閱日期：2021年8月3日。

楊媛婷 (2021.2.14)。〈馬英九籲別叫武漢肺炎，陳時中：疫情最初起源自武漢〉。自由時報，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/Taipei/breakingnews/3439659?fbclid=IwAR3iSdIpWzVN0vHwrDdJBJ8BVMDQjILqn5P7MS3FXS22LYdYP3Z-d9-w9t0>。點閱日期：2021年8月3日。

劉亭廷 (2020.5.5)。〈印度包機啟程返台 華航接 129 人回家〉。Yahoo 新聞，網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E5%8D%B0%E5%BA%A6%E5%8C%85%E6%A9%9F%E5%95%9F%E7%A8%8B%E8%BF%94%E5%8F%B0-%E5%8A%A9180%E5%90%8D%E5%9C%8B%E4%BA%BA%E5%9B%9E%E5%AE%B6-132743766.html>。點閱日期：2021年8月3日。

衛生福利部 (2020.1.21)。〈中國武漢市旅遊疫情建議等級升至第三級警告 (warning)〉。網址：<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4822-53456-205.html>。點閱日期：2021年8月3日。

—— (2020.1.22)。〈全面暫停國內旅行團前往武漢地區旅遊〉。網址：<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4822-53467-205.html>。點閱日期：2021年8月3日。

—— (2020.4.11)。〈我國通報世界衛生組織 (WHO) 電郵內容事實陳述之聲明〉。網址：<https://www.mohw.gov.tw/cp->

- 4633-52684-1.html。點閱日期：2021年8月3日。
- 衛生福利部中央健康保險署（2020.1.27）。〈防疫再升級，健保雲端系統提供高風險地區旅遊史〉。網址：https://www.nhi.gov.tw/News_Content.aspx?n=FC05EB85BD57C709&s=012016EE70C9A226。點閱日期：2021年8月3日。
- 衛生福利部疾病管制署（2019.12.31）。〈因應中國大陸武漢發生肺炎疫情，疾管署持續落實邊境檢疫及執行武漢入境班機之登機檢疫〉。網址：<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/zicpvVlBKj-UVeZ5yWBrLQ?typeid=9>。點閱日期：2021年8月3日。
- （2020.1.16）。〈二位專家說明赴中國大陸武漢瞭解嚴重特殊傳染性肺炎疫情相關資訊，疾管署提升武漢旅遊疫情建議至第二級警示〉。網址：<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/vhdJ-q9cK-U5pHwlzVDklg?typeid=9>。點閱日期：2021年8月3日。
- （2020.1.25）。〈因應武漢肺炎疫情，指揮中心擴大提升中國大陸湖北省之旅遊疫情建議至第三級警告(Warning)，籲請民眾如非必要應避免前往，中國大陸其他各省市則提升至第二級警示(Alert)，至當地應採取加強防疫措施〉。網址：<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/MnTWeIbgfZ43qiDUrO7kRg?typeid=9>。點閱日期：2021年8月3日。
- （2020.12.8）。〈新增2例境外移入COVID-19病例，自印尼及中國入境〉。網址：<https://www.cdc.gov.tw/Category/ListContent/EmXemht4IT-IRAPrAnyG9A?uaid=1zDnMWTYsEtPCEjkEEyywg>。點閱日期：2021年8月3日。

- (2020.12.9)。〈澳洲 COVID-19 本土疫情獲控制，即日起調整為低風險國家〉。網址：https://www.cdc.gov.tw/Category/ListContent/EmXemht4IT-IRAPrAnyG9A?uaid=_qLy-0H8FpUT3IUZoj3UEQ。點閱日期：2021年8月3日。
- 衛生福利部疾病管制署 YouTube (2020.3.30)。〈2020/3/30 14:00 中央流行疫情指揮中心嚴重特殊傳染性肺炎記者會〉。網址：<https://www.youtube.com/watch?v=iYDXC7xZSnA>。點閱日期：2021年8月3日。
- (2021.2.14)。〈2021/2/14 14:00 中央流行疫情指揮中心嚴重特殊傳染性肺炎記者會〉。網址：<https://www.youtube.com/watch?v=c5kqK9B5CoE>。點閱日期：2021年8月3日。
- 戴雅真 (2020.5.8)。〈英媒專訪台灣專家，莊銀清首赴武漢揭露疫情人傳人〉。中央社，網址：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005080026.aspx>。點閱日期：2021年8月3日。

Risk Perception and Governance under the COVID-19 Pandemic: The Case of Evacuating Taiwanese Stranded in Hubei Province of China

Liu, Shao-Hua

Research Fellow, Institute of Ethnology, Academia Sinica

The evacuation of Taiwanese citizens who were stranded in Hubei Province, China during the early outbreak of COVID-19 by chartered flights is a glaring yet unappreciated case that illustrates Taiwan's paradoxical governance of the pandemic in 2020. They were earmarked with the labels of Wuhan and Hubei, and hence became the only categorized group of nationals or residence permit holders who were prohibited by the Taiwanese government from returning to Taiwan on their own in 2020. The extent to which the rights of these citizens were restricted by the COVID-19 governance clearly exceeded the need for science-based epidemic control and has been full of controversy. This case shows that while the rapid spread of the emerging pandemic has accelerated the global sharing of scientific knowledge, the definitions of risk as well as its related policies and practices have exhibited a great variation across countries. Even facing identical challenges, different governments may formulate obviously different health policies to counter the disease. As such, in addition to the uncertainties embedded in scientific knowledge itself that might have caused the divergence in cognition of risk by policy-makers, I would also like to include socio-cultural factors as relevant factors in analyzing such variation.

In the post-pandemic era, many societies have begun to reflect upon the various conflicts and losses caused by quarantine and segregation policies and practices, as well as to engage in rebuilding interpersonal connections, social trust, political reconciliation, and collective healing. Through the case of Taiwanese stranded in Hubei Province of China, this article examines the

role of socio-cultural factors in Taiwan's COVID-19 policy decision-making and its side effects. A retrospective review of the impact of policy decisions and practices can help reveal the social mechanisms that shaped the policy contradictions, hoping to avoid future blind spots in policymaking involving inappropriate risk-assignment and victim-blaming, and to maintain the principles of transparent governance, fairness and justice in a democratic society.

Key Words: COVID-19, Wuhan, Hubei, risk perception and blaming, governance, Taiwan