

專題研究

# 從 SARS 看中共傳播管制 與國家發展失衡

A Review of the Conflict Between Communication Control and  
National Development from SARS Outbreak in Mainland China

汪子錫 ( Wang Tzu-His )

中央警察大學、國立空中大學兼任助理教授

## 摘要

2003 年 SARS 帶來了可怕的經驗，不僅對人民的生命安全構成嚴重威脅，也使得經濟發展、社會穩定和對外交往發生嚴重影響。此期間，做為中國首都的北京，竟然一度出現「空城狀態」，加上四處流傳的死亡謠傳，實際上已經非常嚴重的斷傷了政權的威信，也暴露中共政權「拼經濟，不顧民主」的統治難題。

從「隱匿 SARS」、「新聞封鎖 SARS」到最後終於「承認 SARS 疫情嚴重」的「傳播管制」，不但擴大枉死人數，且造成了人民對政府信賴度的失衡；國家機關政策與社會經濟情勢的失衡；政府、新聞界與社會行為的失衡。

現代化與國家發展是中共維繫執政的重要基石，經濟發展因為市場經濟制度而出現「脫貧致富」後，就更難回頭。本文的目的是藉由國家發展與現代化的觀點來檢視 SARS 疫情的傳播過程。2003 年的 SARS 疫情發展與「新聞封鎖」、「傳播管制」之間出現諸多矛盾現象。如果不改變這個現象，讓傳播媒介回歸到「市場原則」的管理機制，而想要一昧的「管制傳媒」，則在國家發展的社會變遷過程中，將會不斷的上演各式各樣的制度「失衡」現象，將不再是中共企盼的「穩定壓倒一切」了。

關鍵詞：SARS、中共、大眾傳播、國家發展

## 壹、前 言

被世界衛生組織 WHO (World Health Organization) 命名為「嚴重急性呼吸道症候群」(Severe Acute Respiratory Syndrome) 的 SARS, 在 2003 年造成全世界一陣恐慌, 中國大陸情況最為嚴重。在全球出現的 8,098 例 SARS 病例中, 中國大陸內地就有 5,327 個, 占 65.78%。全世界共有 774 人因 SARS 死亡, 中國大陸內地有 349 人, 占 45.09%; 若加上計香港死亡的 299 人, 更高達 83.72%<sup>1</sup>。

SARS 從中國廣東佛山開始, 在幾個月的時間內, 蔓延到全世界 29 個國家和地區, 形成了世界大流行。SARS 被稱為「21 世紀黑死病」, 世界衛生組織宣布中國廣東、北京、香港、臺灣、加拿大、越南等為疫區。從這些國家或地區出境的民眾, 被世人避之唯恐不及; 一時之間, 造成世界性的大恐慌。直到 2003 年 7 月才再沒有出現新的病例, 全世界才暫時鬆了一口氣。

時隔一年, 事後來看這個過程, 把 SARS 通稱為「非典型肺炎」, 簡稱「非典」的中國大陸, 在整個疫情防治過程中, 暴露出嚴重的政治、社會、醫療體系與傳播管制的問題。尤其在疫情初期, 當局不智的採取「新聞封鎖」的教條化政策, 更是為整個事件付出慘重代價。不但中共當局在全世界顏面盡失, 而且並無助於內部團結。雖然 SARS 已然告歇, 但在「國家發展」過程中, 相關機制相互衝突的局面, 難保不會再發生。而若從中國大陸 SARS 疫情蔓延的軌跡和傳播鏈來看, 整個過程並不是傳染病流行的自然狀態<sup>2</sup>。

為什麼說這個過程不是傳染病流行散播的「自然狀態」? 那是一個什麼狀態?

整個「抗疫」過程暴露出的是「訊息為什麼不能即時公開」、「體制要不要改革」的狀態; 此外, 也是對大眾傳播不恰當的過度管制、不合時宜的窘態。

這個窘態相當原因是來自於「制度偏廢」導致的「失衡」。中共領導人在各種危機來臨的時候, 都會反覆強調「穩定壓倒一切」, 而「失去均衡」當然是不穩定的狀態, 也就是「失衡」狀態。中共當局在市場經濟制度下, 雖然號稱以馬列主義、毛澤東思想為理論核心, 但實際上那些理論教條多數已然不合時宜了; 中共的實際作為, 反而較趨近西方學者「國家發展理論」的「現代化」過程。但顯然中共重視的只是「國家發展理論」有關於經濟指標成長的部分, 卻忽略了民主化的部分。從 SARS

<sup>1</sup> 楊功煥, 「SARS 中國公共衛生系統」, 汝信、陸學藝、李培林主編, 2004 年中國社會形勢分析與預測 (北京: 社會科學文獻出版社, 2004), 頁 271。

<sup>2</sup> 同上註, 頁 272-273。

蔓延過程與傳播媒介的管制，恰足以看出「國家發展」的偏廢與失衡問題。

2003 年 SARS 帶來了可怕的經驗，不僅對人民的生命安全構成嚴重威脅，也使得經濟發展、社會穩定和對外交往發生嚴重影響。此期間，做為首都的北京，竟然一度出現「空城狀態」，加上四處流傳的死亡謠傳，實際上已經非常嚴重的斷傷了政權的威信。

本文的目的，是藉由「國家發展」、「國家與媒體的關係」來檢視 SARS 疫情的傳播過程。從「官方隱匿 SARS」、「新聞封鎖 SARS」到最後終於「承認 SARS 疫情嚴重」到每天發布最新病例的記者會；在對抗傳染流行的過程中，驗證了中共政權「拼經濟，不拼民主」的統治難題；也顯現出中共政權在經濟指標「國家發展」取得成績時，卻仍然將「新聞」等同於「宣傳」的不切實際。

## 貳、國家發展的相關理論與傳播制度

傳播理論學者 Dennis McQuail 在 2000 年回顧東歐共產國家「變天」和蘇聯解體時提出見解，認為「前共產主義國家」傳播結構與理論研究應開展新課題。他認為，「共產主義的衰退來得太快，也太出人意料，因此，理論來不及解釋其中媒介角色的變遷」。不過，McQuail 也指出，對這些「前共產主義國家」而言，大眾傳播媒介將會面臨傳播有關的私有化或者商業化問題；大眾傳播機構的許多課題都是共產國家從未有過的經驗。例如傳播媒介的財務法則，尤其是「如何吸引廣告主」和「將觀念和意見之外的東西賣給閱聽消費大眾」等，都是前所未有的經驗。McQuail 也認為：「有大量證據顯示，媒介政治化的現象並未隨著共產主義衰退而終結」<sup>3</sup>。

中國大陸並未放棄共產主義，所以並不是 McQuail 所稱的「前共產主義國家」；但是中國大陸實施「市場經濟」制度，並且開放大眾傳媒經營牟利，要作為廣義所指「服務業」的「第三產業」；因此，中國大陸同樣面臨「前共產主義國家」所要面臨的「社會變遷」問題、「傳播媒介機構運作」問題、「廣告與市場營利」問題等等。不過，正由於中共標榜的是「社會主義」的「市場經濟」，因此，中共政權從未放棄透過政治傳播塑造人民思想的「喉舌論」。只不過在市場經濟時期，中共當局想要處理好具有「政治」與「經濟」雙重屬性的大眾傳播，會是一大難題。當政治利益與經濟利益發生衝突時，中共政權總會選擇於己有利的一邊。這使得政權雖然得以左右逢源，但也必須承擔「過度管制」傳媒自由發展所引發的民怨及社會代價。

<sup>3</sup> 參考 D. McQuail, *McQuail's Mass Communication*, 4th Edition, London: Sage. 2000, pp.212-214.

在全力追求現代化的時候，中國大陸的國家發展政策似乎無法順意的關照到傳播媒介的發展。而以「國家發展理論」來看，中共當局也難以建構出「只要經濟、不要民主」的「有特色」的中國式發展軌道。

國家發展理論 (theories of national development) 是發展社會學的一環，也是社會變遷 (social change) 研究的次級領域<sup>4</sup>。而「發展」的詞義也指涉了人類社會在時間和空間中的演化情形<sup>5</sup>。相關議題包括「國家發展理論」、「國家中心論的研究途徑」和「重返國家論」。

### 一、國家發展理論

社會學界開始將「發展」的概念運用在社會變遷 (social change) 的研究課題上，是二戰之後開始盛行的。研究者參照經濟學的方法，建立評量社會變遷的經濟指標來進行研究。最常用的指標，就是從「國民平均生產毛額」(GNP per capita) 來評量國家發展的程度；也就是從「生產力」(productivity) 來評量國家的發展程度。在國民平均生產毛額愈高的國家，其發展與進步程度亦愈高<sup>6</sup>。也有學者用國民平均生產毛額的成長率扣除掉通貨膨脹率 (the rate of inflation) 來度量一個國家的實質 (real) 國民平均生產毛額成長率，如果這個數字愈大，就意味著發展愈快<sup>7</sup>。但是這樣做也有其困擾，尤其國民平均生產毛額無法顯示國家資源分配的情形，也無法顯示國家發展過程中可能付出的社會代價<sup>8</sup>。因此，開始有人將「發展」的意涵擴大，將社會福利、環境保護、文化價值、民主政治等加以考量，又為國家發展補充了新的意涵。例如 D. Seers 便指出「真正的發展」必須減少或消除「貧窮」、「失業」和「不公平」這三個現象<sup>9</sup>。D. Goulet 則主張發展必須包括三個核心價值，即：維持生活 (life-sustenance)、自我尊嚴 (self-esteem) 和免於奴役 (freedom from servitude)<sup>10</sup>。E. Owens 則提出國家發展的同時應兼顧社會成員政治參與的需求，強調「發展」不能僅只是經濟層面而已，而必須包含社會中政治理念、政府形式和人民在政治中扮演的角色等<sup>11</sup>。Baidya Nath Varma 則是將「發展」等同於「現代化」(modernization)，並主張

<sup>4</sup> 龐建國，國家發展理論：兼論臺灣發展經驗（臺北：巨流圖書公司，1994），頁 23。

<sup>5</sup> H. Mowlana & J. W. Laurie, *The Passing of Modernity: Communication and the Transformation of Society*, New York: Longman. 1990, p.9.

<sup>6</sup> N. T. Uphoff & W.F. Ilchman (eds.) *The Political Economy of Development: Theoretical and Empirical Contribution*. C.A.: University of California Press. 1972, p.76.

<sup>7</sup> M.P. Todaro, *Economic Development in the Third World*. New York: Longman. 1989, p.86.

<sup>8</sup> 陳一筠譯，發展社會學（臺北：久大文化，1990），頁 23。以及龐建國，國家發展理論：兼論臺灣發展經驗（臺北：巨流圖書公司，1994），頁 33。

<sup>9</sup> D. Seers, (ed.) *Dependence Theory: A Critical Reassessment*. London: France Printer. 1981.

<sup>10</sup> D. Goulet, *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development*. New York: Atheneum. 1971.

<sup>11</sup> E. Owens, *The Future of Freedom in the Developing World: Economic Development as Political Reform*. New

現代化的基本內涵應包括政治、經濟與文化的自主性與自足性<sup>12</sup>。綜上所述，一個比較周延而均衡的「發展」概念，應該將社會公平、政治民主、文化認同以至於環境保護等等面向納入觀察，才能完成國家發展照顧多數人民的積極意義<sup>13</sup>。這樣的概念可適當的用於參照與評量中國大陸市場經濟成功後的國家發展實況，也可以用來評論中共在推動現代化之餘，中國大陸社會在政治民主與社會公平等方面表現的不足。

## 二、國家中心論的研究途徑

國家發展理論到 1980 年代後，又出現新的關注面向。從亞洲四小龍發展成就及成因來看，四小龍都是「自由」多於「民主」的環境中取得發展成果；而在另一方面，美國科學界也興起「國家中心論」的研究途徑（the state-centric approach），使得學界在落後發展的國家之中，對於國家機關與市場機能問題的探討，取得相當研究成果<sup>14</sup>。「國家中心論」者認為，任何國家機關如果想要有效地促進造福大多數民眾的國家發展，就必須擁有相當程度的「國家自主」（state autonomy）和「國家職能」（state capacities）。所謂「國家自主」，簡單的說，就是國家機關能夠形成和追求自訂的政策和目標，而不只是反映社會團體或階級的需求與利益。「國家職能」則是指國家機關完成政策目標的可能性，特別是在面對有力的社會團體之反抗和惡劣的社會經濟環境時<sup>15</sup>。此外，「國家中心論」也認為，「國家機關和市場機能的關係並不是單向度的。當國家機關的政治考量會決定國家發展政策走向的時候，發展政策所造成的社會經濟情勢的變化，也會反過來型塑國家機關的政治根基」。

在南韓與臺灣也見到了國家發展過程中，國家自主和國家職能的變化。以南韓為例，國家機關有效地經由大財團或「財閥」（chaebol）的培養，帶動了南韓的工業化。可是，原先由政府扶植起來並聽命於政府的這些財團，到了 1970 年代末期，卻已經壯大到能夠影響政府決策的地步，並且能夠成功地抗拒政府的指導或要求<sup>16</sup>。在臺灣，國家機關在成功的促進了經濟發展之後，民間社會力量的興起，相當程度的削弱了國家自主與國家職能<sup>17</sup>。

---

York: Pergamon.1987.

<sup>12</sup> B. N. Varma, *The Sociology and Politics of Development: A Theoretical Study*. London: Routledge & Kegan Paul. 1980, p.122.

<sup>13</sup> 同註 4，頁 37。

<sup>14</sup> 彭懷恩，*臺灣發展的政治經濟分析*（臺北：風雲論壇出版社，1990）。

<sup>15</sup> T. Skocpol, "Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research" In P.B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol, (eds.), *Bring the State Back In*, New York: Cambridge University Press. 1985, p.9.

<sup>16</sup> E. M. Kim, *From Dominance to Symbiosis: State and Chaebol in the Korean Economy, 1960-1985*. Ph. D. dissertation. Providence, R.I.: Brown University. 1987.

<sup>17</sup> C.K. Pang, "The Changing Relationship Between the State and Society in Taiwan During the 1980s." *National Taiwan University Journal of Sociology*. 21:1-34.

### 三、重返國家論

巴西學者 F. H. Cardoso 提出國家發展「依賴的理論」(theory of dependency) 研究時，對於「歷史結構研究途徑」方法論的論述，指出了研究社會結構的應用之道。他在 1976 年《拉丁美洲的依賴與發展》一書英文版的序文中，提出歷史結構研究途徑的方法論<sup>18</sup>。Cardoso 闡述他所提出的「歷史結構研究」的方法論是接續 19 世紀歐洲政治經濟學的傳統，強調生產關係的社會政治性質 (the socio-political nature of the economic relation of production)。

他引用馬克思所說的：「社會中的階層 (hierarchy) 是社會中精神和物質生活之生產，以既定方式組織起來的結果。這種階層狀況確定了社會中自然和人工 (human work) 的成果，會由社會階層和全體作不平等的利用」的概念，提出他的歷史結構研究途徑的基本主張。

在 Cardoso 的歷史結構研究途徑之照下，社會結構中其實存在著兩股力量：一股是自我存續 (self-perpetuation) 的機制，另一股則是變化的可能性。社會結構一方面對社會過程施加以結構的限制並且鼓勵重覆既有的行為方式；不過，在另外一方面，社會結構也製造出各種矛盾和社會緊張，為社會運動和促進變遷的意識形態開啟了可能性。所以，除了要點出增強社會再生產面向的結構性限制之外，也要勾明變遷的機會，這些機會是根植在既有結構發展之時創造出來的社會利益和意識形態之中。也在這樣的一種過程中，居於劣勢的群體和階級，可以起來反抗攻擊既有宰制結構中的優勢利益者。

「重返國家論」的出現提供對國家機關與民間社會關係的新視角，Elizabeth Schillinger 從國家社會與媒介之間的關係觀察，他認為在一國之內，新聞界、民眾與國家機關分享相似的主要動機 (primary motives)，即「生存」、「意識形態」與「市場」三者。在任何特定時刻，「生存」、「意識形態」與「市場」三者，都會有一個占支配地位，並且影響政府、新聞界與社會的行為。國家及媒介制度系統 (press system) 持續不斷地從一個占優勢動機，向另一個或另兩個動機擺動<sup>19</sup>。改革開放後的中共政權，雖然一直都是「意識形態」占有優勢；但是，只要傳媒不碰觸當局的「政治禁忌」，也不要挑戰共黨統治的合法性，就會逐步向市場動機調整。

## 叁叁、新聞可以封鎖，傳播無法管制

<sup>18</sup> F. H. Cardoso, "Preface to the English Edition" *Dependence and Development in Latin America*. C.A.: University of California University. 1976.

<sup>19</sup> 轉引自彭懷恩，政治傳播與溝通（臺北：風雲論壇出版社，2002），頁 54-55。

### 一、SARS 疫情在中國大陸的傳播鏈

回顧 SARS 在中國的流行，疫情傳播鏈十分清楚：廣東是 SARS 的源頭，從 2002 年 11 月 16 日第一個病例出現，到局部開始出現流行高峰，持續了兩個月。廣東的大流行在 2003 年 2 月達到高潮，但最後病例的消失為 5 月 7 日，疫情共持續了 6 個月。2003 年 2 月，SARS 在向香港傳播的同時，也向其它各地傳播，例如廣西、湖南、四川、山西等。在廣西、四川沒有造成大規模的流行；但是感染了 SARS 的山西病人，除了在當地引起傳播外，也由這名病人把 SARS 帶到了北京，這時已是 2003 年 3 月 1 日。同一時間裡，還有從香港到北京的傳播途徑。自 2003 年 3 月起，以北京為中心，在周邊的幾個省，自 3 至 5 月出現了大流行。其間，SARS 病例也在中國 24 個省出現。中國內地 5,327 個 SARS 病例分布情況如下：北京 48%、廣東 28%、山西 8%、內蒙古 5%、河北 4%、天津 3%、吉林 1%、其他 3%。一直到 2003 年 7 月，中國大陸的 SARS 流行才停止，其間歷時八個月<sup>20</sup>。在這八個月之間，可以看到中共官方以高壓手段可以充分的封鎖相關新聞，但卻無法管制「傳播」的蔓延；這個「傳播」是「小道消息」的傳播，也是傳染病的「傳播」。

### 二、SARS 初期的新聞封鎖與官方隱匿

在 SARS 傳播初期，中國大陸所有媒體都沒有可加以證實報導，甚或連「捕風捉影」的報導也看不到。儘管從 2002 年 11 月起「非典」就在廣州周邊的城市流行，但直到 2 月 8 至 10 日，廣州市已經出現大規模的謠言時，傳播媒體依舊保持沉默。直到 2 月 10 日，《羊城晚報》才報導「近期廣州患『感冒』和『肺炎』的病人增多」。但由於報導語焉不詳，不但未能使公眾了解事件的真相，反而加劇了人們的恐慌。到了 2 月 11 日上午，廣州市召開了相關的新聞發布會後，媒體才開始比較有系統、正面的回應大規模的傳言，並且對 SARS 病毒的流行情況進行報導。有兩個現象是值得重視的，其一，是主流媒體的不重視導致信息模糊，使人們在疑問的同時增加了通過相互議論獲得解釋的動機；其二，在相當的程度上主流媒體的開口說話，是被「傳言」逼迫的結果<sup>21</sup>。

然而，並不是傳播媒介不願或不肯報導，而是主管宣傳的部門，禁止媒體進行有關於 SARS 的報導；根據《華盛頓郵報》(Washington Post) 的報導，廣東《南方日報》在報導 SARS 危機方面扮演重要角色。《南方日報》曾在 2003 年 2 月間數度質疑官方有關 SARS 來源的說法，並且三度遭到政府警告，要求「淡化處理」。換言

<sup>20</sup> 同註 1。

<sup>21</sup> 周曉虹，「SARS 流行期間的社會傳言與公眾輿論調查」，汝信、陸學藝、李培林主編，2004 年中國社會形勢分析與預測（北京：社會科學文獻出版社，2004），頁 249-260。

之，中共相關單位執行的是全面的「新聞封鎖」和「隱匿疫情」；一直到中央出面承認「疫情嚴重」後，宣傳部門才停止了對媒體淡化 SARS 疫情新聞的要求<sup>22</sup>。在這個過程中，穿插著香港居民的間接受害，與因為沒有正式處理解決的管道，而在摸索傳染病源的延宕中，擴大了枉死的人數。

當香港開始爆發人人自危的致命疫情以後，很長一段時間，香港特區政府對突如其來的致命傳染病束手無措，因為他們不知道這是什麼傳染病？也不知道傳染病的來源在那裡？當特區政府盡一切努力在尋找病源和嘗試各種救命治療的醫護手段時，北京還在「裝聾作啞」。當廣州市民處在謠言滿天飛、風聲鶴唳的時候，北京仍然「視若無睹」，沒有聲音。一直到 4 月 20 日，北京才向全世界宣布，中國大陸、廣州、香港都正受到 SARS 的肆虐，而且情況失控、嚴重。

當世界各國在 3 月開始質疑中共「境外輸出」SARS 病毒時，北京當局先是否認，繼之在疫情最烈的 4 月 20 日公開承認大陸疫情嚴重後，中共中央同日宣布因為「隱匿疫情」等原因撤銷北京市長孟學農和衛生部長張文康二人在黨內的職務，未久再宣布撤去行政職務<sup>23</sup>。兩位部級高官因為「工作不力」或「隱匿疫情」而被解職的事例，在中共的官場，多年來堪稱罕見。但顯然，事態已然嚴重到再不公開、承認，就要面臨全大陸境內共同面臨的「死亡威脅」。當局「撤官」的動作，顯然要「搶救北京」。

### 三、新聞封鎖造成小道消息快速傳播

4 月 20 日的新聞發布會承認了北京和境內都有「非典」之後，北京的情況才逐步受到控制；然而，北京地區在 SARS 初期歷經的謠言恐慌歷程，仍然令人難以忘懷。事實上，北京最早的 SARS 感染出現在 2003 年 3 月 1 日，但是在 4 月 20 日之前一直沒有媒體可以正確的報導這一病例。在更早之前的 3 月 12 日，世界衛生組織 WHO 報導了中國「非典」疫情的嚴重性，但是因為「兩會」期間，主流媒體全部都沒有報導。但是 SARS 沒有因此而停止蔓延；此後半個多月內疫情開始爆發。雖然官方媒體對此噤聲，但是在官方沉默的同時，小道消息卻大量、快速散播，各種可怕的傳言和搶購風潮也在北京出現<sup>24</sup>。

中國大陸學者周曉虹在事後對於 SARS 流行期間的社會傳言與公眾輿論進行調查研究。根據其研究發現，在廣州當謠言四起，搶購防疫物資、民俗偏方物資風潮

<sup>22</sup> 參見大紀元網站 [www.dajiyuan.com](http://www.dajiyuan.com), <http://www.siongpo.com/20030316/intl7.htm>

<sup>23</sup> 參見人民網 [www.people.com.cn](http://www.people.com.cn) 文章 <http://fnnews.yam.com/cnafn/china/news/200304/2003041520500702.html>.

<sup>24</sup> 同註 21，頁 249-260。

四起的時候，2月11日上午廣東省衛生廳召開新聞發布會說明並承認疫情後，搶購風潮立刻平息。北京的謠傳在4月20日後，雖然謠言還是持續了一小段時間，但顯然，因為政府開始正面處理 SARS 信息，謠言已經獲得控制。調查研究發現：「直接面對危機不僅不會影響政府形象，反而有助於團結社會大眾，穩定人心，消除流言和謠傳」。研究也發現，「政府對於疫情的發布越是及時、越是準確，就越有利於社會穩定和提高政府威望」<sup>25</sup>。換句話說，如果一開始的時候，宣傳部門就不要「封鎖新聞」，並且採取「誠實面對」的態度，可能之後的心理大恐慌、疫情大蔓延，都有可能得以避免或降低損害程度。

大陸學者也認為，當主流媒體不提這些事情的時候，群眾就會急迫的從小道消息尋找答案。例如，2003年4月25日，深圳一位羅姓男子，編造手機短訊佯稱：「中國衛生部告知，『非典』型肺炎突破一萬例；『五一』放假一天，請把信息轉發給10個用戶，您的手機帳上將獲得188元話費，快轉」。結果轉發此謠言的手機短訊高達213萬筆<sup>26</sup>。

此外，根據統計，「廣東移動電信公司」手機短訊流動量分別是：4月8日有4,000萬筆；4月9日4,100萬筆；4月10日有4,500萬筆。說明，「小道消息」會在官方「噤聲」時大行其道。原因也不難理解，因為民眾要真相、要答案。

另外在五大城市所進行的調查也發現，在從官方媒體得知「非典」信息之前，已經有40.9%的民眾得知此一事件正在發生。地域差異也呈現對信息了解人數的差異。在 SARS 最初流行地區的廣州這個數據為58.2%，相對偏僻的重慶為29.4%，如表一。

而在40.9%從主流媒體之外獲知「非典」信息的受訪者中，進一步分析其來源分別是：「道聽途說」占56.7%；電話占19.4%；網絡占14.2%；手機短訊占3.3%；其它占6.4%<sup>27</sup>。然而事實上，電話、網絡和手機短訊都可列為「道聽途說」；因為只是傳播工具的不同，傳播的內容清一色是未經官方證實的「道聽途說」。可見，中共官方採取「新聞封鎖」政策的幼稚、謬誤與害人匪淺。可參考表二。

表一 在從官方媒體得知「非典」信息之前，您是否已知此事？

獲知情況	北京	上海	廣州	重慶	南京	總數
是	39.5	37.9	58.2	29.4	39.6	40.9
否	59.0	60.6	39.4	70.1	58.0	57.5

<sup>25</sup> 同註21，頁259-260。

<sup>26</sup> 同註21，頁256。

<sup>27</sup> 同註21，頁254-255。

記不得	1.0	1.5	2.3	5.0	2.4	1.5
樣本總數 (個)	205	203	208	211	207	1,034

資料來源：周曉虹，「SARS 流行期間的社會傳言與公眾輿論調查」，汝信、陸學藝、李培林主編，2004 年中國社會形勢分析與預測（北京：社會科學文獻出版社，2004），頁 254。

表二 在官方媒體之外，您是通過何種渠道知道「非典」的？

渠 道	北京	上海	廣州	重慶	南京	總數
網絡	14.8	26.0	4.1	16.1	15.9	14.2
手機短訊	2.5	0	9.1	0	1.2	3.3
電話	14.8	16.9	20.7	22.6	22.0	19.4
道聽途說	64.2	53.2	55.4	56.5	54.9	56.7
其他	3.7	3.9	10.7	4.8	6.1	6.4
樣本總數 (個)	81	77	121	62	82	423

資料來源：周曉虹，「SARS 流行期間的社會傳言與公眾輿論調查」，汝信、陸學藝、李培林主編，2004 年中國社會形勢分析與預測（北京：社會科學文獻出版社，2004），頁 255。

## 肆、傳播管制與國家發展失衡

當 SARS 疫情在中國大陸嚴重肆虐時，中共仍然強調「一切以發展為中心」，做為處理基調。為了安撫社會恐慌，中共發動所有宣傳機器，將防疫的棘手問題政治化成為配合政策的愛國運動，不但要「再接再勵，早日奪取抗擊『非典』鬥爭的決定性勝利」，而且還要「千方百計促進經濟持續穩定增長，努力把非典造成的損失降到最低限度，確保實現全年經濟和社會發展目標」<sup>28</sup>。胡錦濤於 2003 年 4 月 14 日在廣東省委書記、廣東省長的陪同下，前往廣東省疾病預防控制中心，了解防治 SARS 的情況時指出：「要把防疫工作當作穩定改革發展大局、維護人民群眾健康和生命安全的一件大事抓好」。此外，胡錦濤還說：「不論發生什麼事，中國都要堅持以經濟建設為中心」<sup>29</sup>。這使得在國家機器控制下的政治宣傳已經壓倒了發布一切事實真相的機會。雖然曾有報業在疫情一開始便報導了相關訊息，並且提出警訊，但都被壓抑下去；在相關信息都遭到「傳播管制」的情況下，中共當局無異於是讓「傳染病」和「謠言」一起蔓延與傳播出去。

在追求現代化發展的國家內，新聞的自由發展有助於經濟成長，同時又與民主

<sup>28</sup> 參見人民網 [www.people.com.cn](http://www.people.com.cn)、<http://www.people.com.cn/GB/paper39/9451/874757.html>。

<sup>29</sup> 中央社臺北 2003 年 4 月 15 日電 <http://fnnews.yam.com/cnafn/china/news/200304/2003041520500702.html>

化息息相關；在追求現代化國家發展的過程中，傳播媒介機構要在「市場」競爭中求生存，就要提供民眾「知的需求」，一旦政府開始進行「新聞封鎖」以及「傳播管制」的手段，就會使國家發展失去平衡。尤其事涉群眾公共傳染病，而且性命攸關的防疫訊息，如果被管制不能適時告知，傳播媒體無法擔當「偵測環境」的功能，也就會造成各式各樣的「失衡」現象。

#### 一、傳播管制造成人民對政府信賴度的失衡

在「非典」型肺炎發現初期中央採取的信息封鎖手段，不僅是對一般群眾，也對各省的衛生部門也採取了封鎖的行動。中國國家疾病控制中心主任在 2003 年 2 月份對外宣布，「冬季到春季之間呼吸系統疾病增加是正常現象，不用驚慌」。在 2 月下旬到 3 月份漫長的時間裡，政府單位一直保持沉默。導致 SARS 失控與爆發大流行幾個關鍵點，都與信息封鎖密切相關。第一，香港特區政府不知道廣東已經爆發 SARS 疫情，沒有在出入境的時候採取檢疫，而導致香港的流行，並由香港傳向全世界。第二，山西的一名婦女在廣東染煞後返回山西，造成山西的流行之外，她又赴北京，成為北京第一個 SARS 病例。2004 年 4 月 2 日，中共衛生部宣布北京只有 12 例輸入病例時，其實病例正在快速累積。然而，當社會無法從官方管道得到消息時，民眾卻從網絡、手機短訊得到訊息，也參與傳播這些「小道消息」。這顯示「新聞封鎖」的結果是「流言四起、迷信活動猖獗，和社會大恐慌」<sup>30</sup>。而中共誤以為「沒有壞消息」才是「社會主義市場經濟」應有的表現，顯然是「掩耳盜鈴」的自以為是而已。因為國家發展具有「照顧多數人民的積極意義」<sup>31</sup>，SARS 疫情傳播過程中，與政府所表現出來的「沒有能力照顧多數人民」的表現，造成了人民對政府信賴度的失衡。

#### 二、傳播管制造成國家機關政策與社會經濟情勢的失衡

2003 年 4 月 20 日可以被為中國大陸「抗煞」的轉折點，因為在這一天之後，官方開始正式承認疫情的存在與嚴重性；並且此後，衛生部開始配合世界衛生組織 WHO 的要求，將原來每五天通報一次疫情，縮短為每天一次。每天都舉行新聞發布會，向全世界說明疫情最新動態。

在首度承認疫情，並撤去衛生部長張文康、北京市長孟學農的職務的同一天，衛生部公布的 SARS 確診病人是 339 人，是 5 天前 37 人的 10 倍。儘管衛生部解釋此一暴增現象是因為先前統計機制不健全所造成的。但這一突然暴增的說法，卻也帶給北京市民更多的質疑或反向的暗示，並且使得北京市民對後續一系列官方相關疫情消息的「過激判斷」。以致有關「北京市城八區自 23 日起封城」的消息傳遍北

<sup>30</sup> 同註 1，頁 276。

<sup>31</sup> 同註 4，頁 37。

京。其後更有謠傳說「北京要用飛機灑農藥的方式進行全城消毒」。在此背景下，北京發生了大規模的以學生和農民工為主體的「離京大潮」<sup>32</sup>。

這些因為傳播管制而造成的民眾猜疑、不滿與集體的「自保」行為，是因為政府政策認為「只有如此，才能有益於社會大眾」；但其出於政治考量的政策作法，顯然忽略了社會經濟情勢的變化。這種以「國家中心論」為主的強調「政府職能」的作法，顯然是一種「誤用」。因為，當國家機關的政治考量會決定國家發展政策走向的時候，發展政策所造成的社會經濟情勢的變化，也會反過來型塑國家機關的政治根基。換言之，由於「誤用」傳播管制政策，適得其反的造成了國家機關政策與社會經濟情勢的失衡。

### 三、傳播管制造成政府、新聞界與社會行為的失衡

中共政權在 SARS 危機事件中的表現，將行政體制的積弊暴露無遺，尤其限制大眾傳播不能自由報導的制度，放在一個日漸開放的社會中，必然會破綻百出。大陸中南財經政法大學教授喬新生批評指出，目前中國整體制度設計的封閉性，不能及時應對傳染病疫情，是造成問題惡化的重要原因。廣東中山大學政務學院副院長任劍濤指出，如果官員為保持社會安定和經濟發展而損害了公共安全，就無異於政府的冒險行動。政府不應濫用自己的權威，否則這種權威就會流失<sup>33</sup>。SARS 事件中清楚地看出來，現有的中共體制中的某些部分，已經到了非改不可的地步。

改革開放 20 多年來，中國大陸在經濟體制改革上取得了成就，但是政治結構卻沒有跟著改革，這使得中共政權面臨了更多的統治難題。2002 年底到 2003 年中國大陸發生的 SARS 個案不是單一事件，它的過程是一個大結構的縮影。這個縮影中出現的「政治體制改革」、「新聞傳播自主」與「民主政治」都將隨著家經濟發展而出現更多的需求，才能穩定住整個國家發展的架構。

在一國之內，新聞界、民眾與國家機關分享相似的主要動機（primary motives），即「生存」、「意識形態」與「市場」三者。在任何特定時刻，「生存」、「意識形態」與「市場」三者，都會有一個占支配地位，並且影響政府、新聞界與社會的行為。國家及媒介制度系統（press system）持續不斷地從一個占優勢動機，向另一個或另兩個動機擺動<sup>34</sup>。改革開放後的中共政權，雖然一直都是「意識形態」占有優勢；但是，SARS 相關事件的傳播管制，造成了政府、新聞界與社會行為的失衡。

<sup>32</sup> 同註 1，頁 255。

<sup>33</sup> 在中國大陸，官員長期以來「不犯錯誤不下臺，不到年齡不退休」。直到 1995 年的中共中央 5 號文件黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例，才出現「引咎辭職」一詞。原載中國新聞周刊。見 <http://www.sina.com.cn> 2003 年 4 月 28 日。

<sup>34</sup> 同註 19，頁 54-55。

## 伍、結 論

中國大陸市場經濟的進一步自由開放，無可避免的出現了一個尖銳的問題，就是當中國已經是「世貿組織」(WTO) 成員的時候，等於是把中國納入世界資本主義經濟體系。如果不得不承認經濟全球化的「實然」，當局就要學會如何對待資本主義和如何對待世界資本主義體系<sup>35</sup>。在這個時候，世界各地的新聞、傳播訊息每天隨著「商務訊息」湧入中國大陸的時候，國家機關還能「封鎖」什麼新聞信息？又能封鎖多久？

回頭檢視中共當局對於「新聞封鎖」與「傳播管制」不難發現，不管「市場經濟」如何自由化發展，中共當局仍僵硬的堅持「傳播媒介主要功能就是宣傳黨的路線、方針、政策以及為政治服務」。對中共而言，新聞傳播就是為了宣傳，就是為了灌輸黨的意識形態而進行的傳播行為<sup>36</sup>。從 SARS 的新聞封鎖與傳播管制過程來看，中共當局執行的正是此一教條化政策。

雖然如此，中國大陸在市場經濟演化之下，西方大眾傳播學日益受到中國大陸傳播學者的重視，「新聞」、「宣傳」及「傳播」的定義在融入西方思潮之後，學者開始將「新聞」、「宣傳」與「傳播」三者作定義上的區別<sup>37</sup>。

在過去，大眾傳播理論認為極權國家的「新聞」、「傳播」與「宣傳」幾乎是同一件事，但又以「宣傳」為國家機器塑造意識形態的重點。「新聞」與「傳播」都必須從屬於宣傳，也都是為了宣傳而存在；換言之，「新聞事業」與「政治傳播」都屬於統治者的宣傳工具。在今天的中國大陸，一切都像過去，絲毫沒有改變。美國學者 C.L. Harwood 曾經指出：「共產國家的宣傳政策與官方政策之間有密切的關聯性」<sup>38</sup>，至今猶然如此，一成不變；並且還將宣傳置於一個高於新聞與傳播的地位。不過，這樣的堅持，本身就出現了不符合實際的「矛盾」現象。

依據中共的說法，市場經濟之前是依據馬列主義、毛澤東思想，將傳媒當作「階級鬥爭的工具」，是政治的工具；而當市場經濟的時期，中共又搬出馬克思說過「傳媒也是生產力」，來發展傳媒既是事業、也是企業的理論，讓傳媒成為經濟的工具。

<sup>35</sup> 參閱陳奎德、楊建利，「自由派 vs. 新左派」，北京之春（2000年4月號）。

<sup>36</sup> 陳力丹編，新聞學小詞典（北京：中國新聞出版社，1988），頁40。

<sup>37</sup> 參考寧樹藩，「信息觀念與大陸新聞學研究」，中國大陸新聞傳播研究（臺北：政治大學新聞傳播研究中心，1995），頁22。陳力丹編，新聞學小詞典（北京：中國新聞出版社，1988），頁1。編輯部編，新聞學基礎（安徽：安徽人民出版社，1985），頁40。余家宏、寧樹藩、徐培汀、譚啟泰編，新聞學簡明詞典（浙江：浙江人民出版社，1984），頁22。

<sup>38</sup> Childs L. Harwood, *Public Opinion Native Formation and Role*. (New Jersey: Nostray. 1965), pp.334-336.

然而這二種理論的根基，並不能相容。因為「工具論」包括了假新聞與「新聞不必新」，而「經濟論」卻被要求「要新、要快、要事實」才能吸引消費者收視或閱讀，二者之間是逆反的操作。中共政治傳播在計畫經濟時期是完全封閉的，是不容妥協的，但是到了市場經濟時期卻要解放「傳媒生產力」；中共的說法，其實只是在馬克思主義的片面裡打轉，為進入市場經濟時期的政治傳播思想打造自圓其說的論述。但無論是政治也好、經濟也好；「宣傳」也罷、「營利」也罷，中共意圖同時擁有兩者，這在實務上已經出現了困難。

現代化與國家發展是目前中共維繫執政的重要基石，經濟發展因為市場經濟制度而出現「脫貧致富」後，就更難回頭。從 2003 年的 SARS 疫情發展與「新聞封鎖」、「傳播管制」自相矛盾、損人不利己的行徑，世人都看到了中共政權的進退維谷。可以說，假若中國大陸「民主化」的腳步無法跟上「經濟發展」的腳步，那麼在整個國家發展與社會變遷過程中，就會不斷出現各種制度與社會的「失衡」狀態，亦有可能危及其政權的延續。