

焦點評析

豬瘟政治學

Politics Science of African Swine Fever

洪禎徽 *Chen-Hui Hung*

國立成功大學政治系博士候選人

*Doctoral Candidate of Department of Political Science
National Cheng Kung University*

前言

1921 年，非洲豬瘟於肯亞被發現，接下來迅速地擴散到歐洲、南美洲、俄羅斯，中國也在 2018 年 8 月發現第一例非洲豬瘟感染案例，成為亞洲第一個出現非洲豬瘟的國家，目前非洲、歐洲及亞洲多國已被列為疫區，而就算不是疫區的國家也絲毫不敢大意。然而非洲豬瘟並不會傳染給人類，是純粹的動物疫病。既然如此，為什麼世界各國在面對非洲豬瘟時會如臨大敵且如坐針氈？原因是「經濟」。¹

回首過去，台灣曾經是世界第二大豬肉出口國，但 1997 年的口蹄疫讓台灣的豬肉出口停滯了 20 年，國家經濟損失高達 2000 億，造成國內無數人失業，豬肉價格飆漲的經濟危機。好不容易等來了解禁的當口，卻又適逢非洲豬瘟疫情擴散。台灣的經濟已經低迷了許久，唯一可以拯救台灣

¹ 類似觀點可參考：魯皓平 (2018)，〈非洲豬瘟是什麼？一場全面防堵的產業災難〉，《遠見雜誌》。檢自 <https://www.gvm.com.tw/article.html?id=55301>。

經濟的，就是出口。²所以如果想要恢復往日的榮光，豬肉產業是再也經不起動物性疫病的衝擊。目前中國已經有超過 4 萬頭豬隻被撲殺，是全球撲殺總數 99%，造成的經濟損失是世界之最。³若是非洲豬瘟跨越了黑水溝，台灣會遭受到的經濟損失，可能跟口蹄疫比起來有過之而無不及。⁴

正因為如此，各國人民對於無法治癒的非洲豬瘟形成了一種恐慌的社會氛圍，擔心此種動物疫病會讓自己沒滷肉飯可吃、⁵讓台灣豬肉產業鏈消失，國內經濟受挫等。⁶若干政治人物或團體則進一步利用這種恐慌⁷，打著防治非洲豬瘟的旗幟，順勢推出一些政策（但未必合理），這就是「豬瘟政治學」。以下循國內、國際和外交三個面向就此種涉及防疫與公衛治理的政治學進行探討。

一、豬瘟國內政治學

（一）借鑑西國，公私合力

歐洲有兩個全世界出口豬肉前幾名的國家，一是德國（歐盟與世界第一），一是西班牙（歐盟第二及全球第三）。⁸這兩個國家以高品質豬肉聞名全球，尤其是德國豬腳、伊比利火腿更是饕客們的最愛。所以對於養豬與吃豬文化都很深厚的德國與西班牙來說，豬肉產業是攸關本土農業的重要

² 類似觀點可參考：工商時報主筆室（2018），〈論台灣經濟低迷的根源〉，檢自 <https://www.chinatimes.com/newspapers/20181208000931-260202>。

³ 許展溢、洪巧藍、崔至雲（2018），〈致死率 100%！大陸非洲豬瘟病毒侵襲 台灣要注意的事〉，《ETtoday 新聞雲》，檢自 <https://www.ettoday.net/news/20181101/1295772.htm>。

⁴ 類似觀點可參考：林菁樺（2018），〈台糖示警：台若爆發非洲豬瘟 經濟損失絕對超過口蹄疫〉，《自由電子報》，檢自 <https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2645754>。

⁵ 類似觀點可參考：中央社（2019），〈宣導防豬瘟 海巡署臉書誓言為滷肉飯奮戰〉，《聯合新聞網》，檢自 <https://udn.com/news/story/12679/3619676>。

⁶ 類似觀點可參考：黃靖萱、陳承璋（2019），〈2500 億代價的豬瘟危機〉，《商周雜誌》，檢自 https://www.businessweekly.com.tw/magazine/Article_page.aspx?id=37559。

⁷ Strauss, L., (1965), On the spirit of Hobbes's political philosophy. In K. C. Brown (Ed.), *Hobbes studies* (pp. 1-29). Oxford, UK: Basil Blackwell.

⁸ Daniel Workman(2018), "Pork Exports by Country," *World's Top Exports*, <http://www.worldstopexports.com/pork-exports-by-country/>.

命脈，豬隻買賣、豬肉出口也是賴以維生的經濟大策⁹。雖然德國目前還沒有傳出疫情，但是如果德國也失守，由於德國是豬肉出口大國，豬瘟疫情可能就會使歐盟全面凍結豬肉出口，連帶影響未受豬瘟影響的歐盟國家，歐洲國家的經濟就會遭遇難以預測及回復的傷害。

西班牙以擁有高品質豬肉聞名全球，極具外銷競爭力。養豬業為西班牙農牧業中最重要產業之一。2017 年的西班牙為歐盟第 1 大、全球第 4 大養豬國，出口則是歐盟第 2 大及全球第 3 大，僅次於德國及美國。但令人想不到的是西班牙也曾在 1960 年為非洲豬瘟疫區，於 1995 年 12 月根絕非洲豬瘟，¹⁰也因此西班牙對非洲豬瘟及各種豬瘟均採取嚴格之防範措施。

從西班牙的經驗得知，由上而下的政策宣導、實施還不如直接輔導豬農成為防疫戰友，讓豬農提供第一線意見，修正防疫重點。再者，民間工會也可能變成政府防疫最重要的夥伴。養豬業中最重要的一種豬業者，自願組成「衛生防禦協會」，參與政府非洲豬瘟根除計劃，他們和政府一起對種豬進行血清監測，同時成為改善衛生設備的帶頭者，帶動其餘豬農轉變。這樣一來，不只防範非洲豬瘟，這些業者持續和政府配合，執行其他豬病的衛生安全計畫，並且協助建立養豬場分類登記，¹¹所有關於養豬業的政策就可以落實，且一次到位，真正提升了行政效能。

(二) 豬瘟防疫：話語背後的政治用意

BBC 中文版在 2019 開年第一天就以「豬瘟在台灣：從口蹄疫陰影到

⁹ 經濟部駐西班牙經濟組(2018),〈班牙 2017 年豬肉出口金額超過 50 億歐元,成長 12%〉,經濟部國際貿易局經貿資訊網, <https://www.taiwanembassy.org/es/post/6202.html>。

¹⁰ 朱鈴玉(2019),〈取經西班牙 歷非洲豬瘟後嚴格防疫〉,《台灣動物新聞網》,檢自 <http://www.tanews.org.tw/info/16275>。

¹¹ 林慧貞(2018),〈伊比利豬也曾不堪回首:西班牙根除非洲豬瘟為何花了 35 年?〉,《農傳媒》,檢自 https://www.agriharvest.tw/theme_data.php?theme=article&sub_theme=article&id=2172。

『兩岸一家親』障礙」為題，描述兩岸將豬瘟防疫昇華至政治層級。¹²然而，疫情擴散的因應與管制是攸關民生之大事，若從關注人類安全的角度來思考，兩岸毫無疑問在疫情防治上要互相合作。前任行政院長賴清德先生當時也曾提及，「兩岸有共同的敵人，也有共同的目標；共同的敵人像是天然災害、地震等要互相援助，傳染病要共同防疫，不是只有彼此的對抗」。¹³此一表述在政治上其實有獨特的目的，在某程度上其重點並非聚焦在兩岸的防疫合作，而是反向去提醒台灣人民對岸在豬瘟議題上忽略了台灣的安全與利益，也不願意與台灣合作，因此是一個失格的政治體制。

由於之前漂流到金門的豬屍在 2019 年 1 月 3 日驗出非洲豬瘟病毒後，4 日上午在金門小坵島又發現豬的屍體，當天民進黨立委段宜康在臉書發文，表示「一件可以當成意外；二件就是攻擊」。他認為在蔡英文總統 1 月 2 日發表堅決不接受「一國兩制」、「九二共識」的言論後，金門就接連出現海上漂豬屍，這是「習近平用『豬魚雷』回應台灣？」¹⁴段宜康並沒有提出這樣的邏輯是從何而出，即使豬屍是從中國飄出，又如何能證明是習近平指使？但是利用台灣人民對於豬瘟的恐懼，將豬屍比擬成生化武器豬魚雷，暗指中共有意發動「農業恐怖主義」¹⁵的侵襲，就恰如 BBC 新聞在報導中說的，台灣對於豬瘟防疫實已昇華到了政治層面的操作。

二、 豬瘟國際政治學

(一) 以防治豬瘟之行掩蓋真正政治目的

¹² 李宗憲、呂嘉鴻 (2019)，〈豬瘟在台灣：從口蹄疫陰影到「兩岸一家親」障礙〉，《BBC NEWS 中文網》，檢自 <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-46727026>。

¹³ 蔡家蓁 (2018)，〈視察非洲豬瘟防疫 賴揆：兩岸有共同敵人也有共同目標〉，《聯合新聞網》，檢自 <https://udn.com/news/story/6656/3548669>。

¹⁴ 檢自段宜康臉書。

¹⁵ 農業恐怖主義可以被定義為所述故意引入的疾病的試劑，無論是對家畜或進入食物鏈對破壞社會經濟穩定和/或產生恐懼的目的。檢自 https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-024-1263-5_18。

目前台灣政府對於防治豬瘟的手段，主要是升級機場的防疫抽查，和外來貨品的抽查。世界各國也紛紛提出各種做法，企圖抵禦非洲豬瘟的入侵，有些做法對於政治面的影響是正面的，例如西班牙與豬農合作，加速了政策的行政效能。但是有些卻是假借防治豬瘟而有其他政治目的的動作。

在防疫豬瘟的同時，歐洲各國政府仍然不忘記考量每個動作對於國際關係和地緣政治的影響。2018年8月，丹麥政府就正式批准了1,100萬歐元的正式預算，要在丹麥到德國邊界，建築一道68公里的「非洲豬瘟防疫之牆」。¹⁶法國現在也正計劃在比利時邊境的部分地區修建隔離牆。德國放寬了對野豬狩獵的法律，¹⁷作為防止疾病爆發計劃的一部分。因為東歐與高加索的案例裡，病毒帶原野豬的遷移是疫情無法根絕的主因，所以築牆防疫。但是丹麥國內卻有反對聲音，反對者認為根據丹麥政府的建案計畫，雖然圍住了整個丹德邊界，（姑且不論對自然界野生動物的影響），但是火車鐵道、公路、航空依然是開放通道，對於防疫又能有多少實際的效果？所以反對者認為質疑築牆根本不是要擋野豬，而是要擋難民。不過這樣的質疑聲浪也讓人懷疑，僅有1.5米高的鐵絲網，¹⁸能擋得住難民嗎？

另外，歐洲各國紛紛築牆或為了防疫而進行的邊境檢查，根本上就是否定了《申根協議》與歐盟自由移動原則的原則，也挑動了歐洲各國對於邊境主權控管的神經¹⁹。

¹⁶ 洪翠蓮（2019），〈護55億美元產業 丹麥築邊境牆擋……非洲豬瘟〉，《新頭殼》，檢自 <https://newtalk.tw/news/view/2019-01-29/201224>。

¹⁷ 孟心怡（2018），〈歐洲豬瘟蔓延 波蘭疫情拉警報徹底撲殺〉，《TVBS 官網》，檢自 <https://news.tvbs.com.tw/world/859552>。

¹⁸ 文山、葉宣（2019），〈丹麥要築牆 只為擋豬瘟〉，《德國之聲中文網》，檢自 <https://www.dw.com/zh/%E4%B8%B9%E9%BA%A6%E8%A6%81%E7%AD%91%E5%A2%99-%E5%8F%AA%E4%B8%BA%E6%8C%A1%E7%8C%AA%E7%98%9F/a-47261485>。

¹⁹ 轉角說（2018），〈「非洲豬瘟」在歐洲：半世紀難救的豬農末日戰〉，《聯合新聞網》，檢自 https://global.udn.com/global_vision/story/8663/3484916。

(二) 成為政治籌碼的豬瘟

中國是目前豬肉出口最大量的國家，原本因為世界豬肉貿易趨勢逐年成長，²⁰中國也可以賺得更多的外匯，但非洲豬瘟爆發的變動因素加入，已經有很多的國家禁止向中國進口豬肉製品，美國就成了最大贏家，因為訂單會流向美國，豬瘟就成了川普以勝利者之姿持續貿易戰的動力。

但其實豬瘟會傳進中國，跟貿易戰脫不了關係。隨著中美貿易戰開打，美國對中國大幅課徵大豆進口關稅；中國反擊以高關稅抵制美國豬肉進口。中國為了防堵美國豬肉，而轉向俄羅斯訂購豬肉。2018年8月初，中國多家媒體報導，俄羅斯的西伯利亞集團已經向中國運輸二十四萬噸豬肉，「足以彌補美國的缺口」。這也是為什麼豬瘟一開始是在中國東北被發現的原因。雖然現在網路上官方都屏蔽了所有與進口俄羅斯豬肉有關的新聞，²¹但是政治力影響疫情發展，導致豬瘟傳入自己國家，導致豬肉產業面臨崩潰的危險，卻是中國人心知肚明的事，所以不僅是豬瘟影響政治，政治也影響了豬瘟，雙向的影響更豐富了「豬瘟政治學」。

中國不僅僅是屏蔽了進口豬肉的新聞來消除國內雜音，更是因為他們習慣的控制媒體，所以造成消息的不透明，周邊國家也都對於疫情控制不透明有所不滿，連帶地緣政治關係緊張。美國農業部長珀杜(Sonny Perdue) 2018年8月30日表示，從過往的疾病控管經驗得知，中國疫情向來遠比通報的嚴重許多，因為中國可以控制媒體。²²

聯合國糧農組織已於2018年9月在泰國曼谷，舉行緊急會議，邀請柬埔寨、日本、寮國、蒙古、緬甸、菲律賓、南韓、泰國和越南9國專家

²⁰ 劉彥甫(2018)，〈「非洲豬瘟」防疫背後，一場全球地緣政治的餐桌戰爭正在開打〉，《The new lens 關鍵評論》。檢自 <https://www.thenewslens.com/article/108216>。

²¹ 楊昇儒、周慧盈(2018)，〈中國轉購俄羅斯豬肉 疑為非洲豬瘟源頭〉，《中央通訊社》，檢自 <https://www.cna.com.tw/news/acn/201808240099.aspx>。

²² 〈他們可以控制媒體...美農業部長憂中國豬瘟疫情隱匿〉，《自由時報》，檢自 <https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2536825>。

開會，擴大中國豬肉製品的禁令，²³造成中國豬農與豬肉製品的出口縮減、中國豬肉一路價跌，豬瘟對於中國的政治、經濟都是重重一擊。中國之前想以一帶一路完成稱霸全球的夢想，看來因為豬瘟讓中國的世界霸主夢蒙上一層霾。

三、豬瘟國際外交學

(一)防疫豬瘟展示台灣軟實力

在全球化時代的來臨，防疫已經不再是各國關起門來可以進行的「家務事」。現今交通發達，即使位於地球的兩端，在短短不到 24 小時的時間，貨物或是人都可以輕易地轉運到彼岸，但就是這樣的交通全球化，更造成了防疫的困難度。所有的傳染病也搭上了全球化的便車，豬瘟便是其中之一。在過去，非洲豬瘟大多只在非洲出現，但是隨著交通科技與跨國貿易的高度發展，豬瘟跨越了地中海，迅速地在歐洲蔓延，讓歐洲半世紀以來都飽受疫情蔓延之苦。

依照傳染病防治的「隔離」原則，讓非洲豬瘟的全球防治工作更加複雜，除了加強原本地域性的非洲豬瘟防治，更需要提升等級到全球化的防疫。但如果全球化的理論去分析，應該是越全球化的國家疫情應越嚴重，但是事實卻是越全球化程度高的國家，反而更有能力處理傳染病的傳播。所以如果台灣政府有辦法阻擋病毒的攻勢，不僅是保住了台灣的經濟命脈，更向全世界證明台灣是高度化全球化的國家，有能力處理傳染病的傳播。²⁴

在台灣極力爭取卻一直無法參加世界衛生組織的時候，如果台灣能有效防堵豬瘟，除了增加台灣在國際傳染病防治的能見度，更可以以醫療合作的方式，破除中國大陸對台灣的外交封鎖。

²³ 張競 (2018)，〈政府面對豬瘟疫情，應先做最壞打算〉，《蘋果即時》，檢自 <https://tw.appledaily.com/new/realttime/20181217/1485357/>。

²⁴ 黃鴻茗 (2014)，〈全球化時代禽流感的政治經濟學分析—越南、泰國與印尼的個案研究〉。

四、結論

儘管非洲豬瘟的防範與相關治理是屬公共衛生與動物性疫病的專門議題，但因已它在實際上影響到許多國家的經濟、貿易、旅遊、食品安全等，隨著時間變長與嚴重程度的加深演變成政治性風暴，牽動國與國間的政治互動，「非洲豬瘟的政治學」於焉浮現。然而，若所有因應非洲豬瘟的政策或訴求都明顯背離了防疫的本質或維護公共衛生的需求，疫病的風險就會轉為實害，其帶來的安全威脅或衝擊就會拖長變久，而且波及的國家也會越來越多。跨境型的公衛危機事件十分需要各國以合作方式進行處理，但各國自身國內政治的考量往往削弱此種合作的可能性或是執行的效度，這是國際關係的無奈，雖說並非毫無辦法加以克服，但其前提必須是國家在擬定政策與因應時願意從專業防疫的角度來思考，如果基於專業防疫以外的考量將跨境擴散的豬瘟問題昇華為政治性的問題，合作的難度必然加深，而焦點也往往漸漸模糊。

責任編輯：賴文婕