

美牛內臟爭議的有限論理解*

黃之棟**、黃瑞祺***

摘要

2003 年美加等地相繼爆發狂牛症疫情後，我國即採取相應措施，禁止疫區相關肉製品的進口。在疫情受到控制之後，我國也開始逐步鬆綁對美國牛肉的管制，並於 2009 年與美國簽訂「台美牛肉議定書」。此議定書進一步放寬限制，允許帶骨牛肉與牛肉內臟輸台。消息一出，眾皆譁然。為回應民意，立法院遂於議定書簽訂後的兩個月，火速三讀修正食品衛生管理法，明令禁止頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟等六項高風險部位進口。此禁令的立法意旨是希望藉由提高保護水平，來達成增進全民健康的目的，並最終收到定紛止爭之效。未料，修法過後爭議非但沒能止息，反而延伸出美牛風暴的案外案，即本文所討論的：美牛內臟爭議。不管是學界、政界和輿論界，各方對諸如牛舌、牛睪丸、牛鞭等部位，到底是不是食品衛生管理法中所明令禁止的「內臟」發生爭議。相關風險評估報告的定義欠缺與主管機關前後不一的發言，也讓美牛內臟的指涉範圍，呈現眾說紛紜的狀態。為釐清此內臟事件引發的問題，本文擬採取科技與社會（Science, Technology and Society，簡稱 STS）學門中愛丁堡學派（Edinburgh School）的有限論（finitism）觀點來分析此問題，希望揭示出內臟等概念及意義，本來便是不固定的；除此之外，本文也嘗試討論有

* 本文初稿曾發表於 2012 年 12 月 16 日台灣傳統基金會主辦之「倫理與公共政策：台灣與香港經驗之比較」研討會，感謝中央研究院歐美研究所黃偉峰教授在評論時所給予的寶貴意見。論文修改後亦曾於 2013 年 6 月 24 日於「中正哲學跨領域講座（第 27 場）」中演講，作者特別感謝中正大學哲學所陳瑞麟教授的指正。此外，作者也由衷感謝兩位匿名審查人的悉心指正與評論，謹申謝忱。

** 國立空中大學公共行政學系助理教授，電子郵件：cthuan@mail.nou.edu.tw。

*** 中央研究院歐美研究所研究員，電子郵件：rchwang@gate.sinica.edu.tw。

限論的政策意涵，分析有限論對未來類似爭議的啟發。

關鍵詞：有限論、愛丁堡學派、科技與社會、牛肉、內臟、牛雜

壹、緒論

2003 年美國、加拿大等地相繼爆發狂牛症疫情之後，包含我國在內的世界許多國家，都紛紛採取相應措施禁止疫區相關肉製品進口。而在美國狂牛症疫情獲得控制之後，我國也開始逐步鬆綁對美國牛肉的管制。2009 年 10 月，我國駐美代表處與美國在台協會（American Institute in Taiwan，簡稱 AIT）共同簽訂的「台美牛肉議定書」，則是鬆綁政策的轉折點。在此議定書中，我方回應了美方進一步放寬限制的要求，允許帶骨牛肉與牛肉內臟的輸台。消息一出，眾皆譁然（趙國材，2011a，2011b）。

為回應民意並安撫民眾，立法院在議定書簽訂的兩個多月後（2010 年 1 月 5 日），火速通過修正食品衛生管理法，明令禁止頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟等六個高風險部位進口。此禁令普遍被認為提高了既有的保護水平，故能增進全民健康，也能收到定紛止爭之效。未料，修法過後爭議非但沒有止息，反而延伸出一系列美牛風暴的案外案，即本文所要討論的：美牛內臟爭議。不管是學界、政界，還是輿論界，各方對諸如牛舌、牛睪丸、牛鞭等部位，是否屬於食品衛生管理法中所明令禁止的「內臟」發生爭議。而相關風險評估報告的定義欠缺與主管機關前後見解不一的發言，也讓美牛內臟的指涉範圍眾說紛紜。

為釐清此內臟事件所引發的問題，本文擬採取科技與社會（Science, Technology and Society，簡稱 STS）學門中「愛丁堡學派」（Edinburgh School）的有限論（finitism）觀點來做分析。對此，本文首先說明愛丁堡學派的知識論背景，以及有限論和外延語意論（extensional semantics）間的爭論，並旁及有限論對當代管制科學（regulatory science）的啟發；接著，文章轉而說明美國牛肉進口始末和美牛內臟爭議的緣由，並嘗試對當中爭議進行耙梳；在隨後的討論章節中，作者則應用有限論的觀點來揭示內臟等概念或意義，本身便是不固定的；本文最後還將闡釋有限論的政策意涵，分析有限論對未來相關爭議研究的啟發。

在進入正式討論之前，必須先行說明的是：本文撰寫的目的，不在於回答前述的特定部位是不是人們或法條中所稱的「內臟」；作者真正希望開啟的，是對概念與指涉的探討，並重新檢視已經根深蒂固以致於不為人所自覺的外延語意觀點。總之，我們希望把美牛內臟的問題放進脈絡中，以便能看見定義、（法律）邏輯推演之外，更深層的社會議題部分，即：人們對風險的認知、對安全的渴求。

貳、愛丁堡學派的知識論背景

一、科學研究的後設途徑

科學（science）與技術（technology）在當代社會扮演了極為重要的角色。為瞭解科技與社會間錯綜複雜的面向，過去五十年間歐美學界遂逐漸發展出「科技與社會」的跨領域學門。就廣義的角度來看，科技與社會研究泛指所有針對科學、技術、醫學等主題，所做的人文社會研究與探索。而科技與社會領域中「科學研究」（Science Studies，又稱為「科學之學」）的分支，則聚焦在「科學」的主題上，嘗試採取後設研究（meta-scientific disciplines）的途徑，綜合地對科學進行詮釋與評價（陳瑞麟，2011；黃俊儒等，2008）。

科學研究的起源，大致可追溯自 1962 年科學史家兼哲學家孔恩（Thomas Kuhn）《科學革命的結構》（*The structure of scientific revolutions*）一書。自此之後，科學史、科學哲學、科學社會學等學科原本三足鼎立、各占一方的傳統也被打破。學者也開始對相關議題進行新的探索（陳瑞麟，2011；黃俊儒等，2008）。孔恩的鉅著出版兩年後（即 1964 年），英國愛丁堡大學設立了科學研究部（Science Studies Unit），開始系統地針對科學（特別是科學知識的內容）進行社會（科）學式的檢視（Henry, 2008）。由於愛丁堡大學在科學研究領域獨樹一幟的研究取向以及鮮明的有限論色彩，論者遂將採取此方法的研究者稱為「愛丁堡學派」。

有別於傳統科學哲學、科學史、以及社會學莫頓學派（Mortonism）始終堅持要把「科學知識」排除在社會（科）學分析之外的做法，愛丁堡學派提出「強綱領」（strong programme）的科學研究方法論，主張研究者應深入到科學知識當中，嘗試梳理科學知識裡頭的社會建構，並系統地反思科學的知識論意涵。由於孔恩自己也受到維根斯坦（Ludwig Wittgenstein）哲學的影響，愛丁堡學派隨後也引入維氏學說中「語言遊戲」（language games）、「生活方式」（form of life）、「規則遵循」（rule-following）等來證成自身學說（陳瑞麟，2010，2011，2012a，2012b）。

後期維根斯坦的理論對有限論有著極為深遠的影響。愛丁堡學派從維氏的學說中，看見以「方法學規則」來從事定義時可能遭遇的困難（陳瑞麟，2012a：74）。對此，維根斯坦在《哲學研究》一書中，便曾提及中世紀基督教哲學家奧古斯丁（St. Augustine）對「指物學習」（ostensive learning）的闡述。而孔恩也在他的《必要的張力》（*The essential tension*）中，對指物學習的歷程有過生動的描述¹。孔恩要我們試想自己小時候學習認識鳥類時的場景。基本上，整個過程就像是父子漫步至池塘邊，父親指著池中的一隻鳥，然後對著孩子說：這是「鵝」。這時，孩童便通過「指物」認識眼前這隻鳥是所謂的「鵝」；同時也從眼前的這隻鳥，學到了「鵝」這個字的意義（Kuhn, 1977: 307-319）。換言之，孩童從中習得了一套區辨鳥類的規則。要做出正確的區辨，就得遵循這套規則。

指物學習看似單純，其實存在著一項根本難題：眼前見到的任何一隻鳥，都必然是個別、獨特的個體。換言之，牠們都有點像（如：都有羽毛）、卻又都不太一樣（如：花色不同）。這麼一來，學習者究竟應如何施用（application）自己習得的規則，正確地在池塘畔區辨出鵝、鴨、天鵝等鳥類？對此，維根斯坦曾提出批評：

§201 這是我們的悖論：沒有行為過程能被規則所決定，因為任何行為過程都可以使其符合該規則。答案是：假如每事都能符合某規

¹ 有關概念來源的問題，從哲學史的角度來看可以上溯至柏拉圖和其弟子亞里斯多德的爭辯，也牽涉到傳統邏輯對於殊相（the particular）與共相（the universal）的討論。此部分非常重要，相關的論辯也極多，但由於與有限論的連結較遠，因此本文暫不仔細處理。還請讀者參考相關殊相與共相的討論。作者感謝審查人提醒我們有限論與哲學史間的關聯。

則，則我們也能使它與該規則衝突。因此，既沒有符合，也沒有衝突。…因此，有個傾向說：每個行為與規則的符合是個解釋。但是我們應該說「解釋」這個詞是以一個規則的表達來代替另一個表達。（譯文轉引自陳瑞麟，2012a：74）

換言之，維根斯坦認為：規則與規則的施用，乃至後續的遵循，不能直接畫上等號。同樣的，一個具有給定意義的詞彙（或概念），也無法決定該詞彙的用法。也就是說，詞意不能保證將來這個詞也會被按照既定的意義來使用。規則與規則遵循間的探索，構成了有限論的理論內涵。

因應上述的方法論，愛丁堡學派在研究策略上特別重視所謂的「爭議研究」（controversy studies）（Mercer, 1996, 2002）²。這是因為，在孔恩所說的常態科學（normal science）時期，絕大多數的科學探索都是既定研究傳統下的解謎活動（puzzle-solving），也就是「在典範之下進行解謎」。這時，各種社會因素對知識生產的影響，多半隱而未顯。反之，一旦爭議發生，原本各方有共識且不爭執的部分，就會成為爭點；既定的傳統因為爭議而被擾亂，原本的共識、常規也隨之受到干擾。此時，爭議下的科學成為「形成中、製造中的科學」，讓研究者得以觀察共識形成的過程。因此，爭議研究便成為愛丁堡學派常用的方法（莫少群，2001）。

綜合來看，愛丁堡學派科學研究的興起及盛行，意味著論者正式向學界長久以來對於科學的理性（rationalist）傳統提出了挑戰。不管是愛丁堡學派還是科技與社會研究，都傾向把科學理解為人類文化的產物，並嘗試透過各種後設與跨領域分析來對圍繞在這項產物周邊，複雜的政治、經濟、社會、文化等叢結（complexities），進行綜合的理解（黃俊儒等，2008：587-589）。

二、有限論與外延語意的論爭

有限論是愛丁堡學派各項學說中極具特色也最自成一說的部分。有限論的「有限」，是指：人們經驗過或學習過的事例，必然是有限的。既然如此，當我們遇到一項新的事例時，如何從過去的事例出發，推而廣之應

² 本研究也可看成是爭議研究的一種。

用到眼前的新事例上，就會出現問題。比方說，過去人們都如孔恩所言，學習過怎麼區辨雞和鴨；在日常生活中，也一定都實際見過活生生的雞、鴨。問題是，倘若眼前突然出現一隻既像鵝、又像鴨的生物，如何對它做出正確的分類？這便是有限論要討論的問題了。

對於有限論最簡單的理解，是將它看成一種：討論人們如何把詞語（terms）或概念（concepts）應用到具體或個別事例上的理論³。此處所說的詞語或概念（比方說詞語 A），可以是生活中的例子（如：舞蹈、綠色、桌子），也可以是法律上的概念（如：犯罪、殺人、竊盜），更可以是抽象的哲學案例（如：正義、平等）（MacKenzie, 2009: 26-30）。當然，它也可以是介於抽象和具體間的詞語或概念。比方說，本文將要談及的美國、牛肉、內臟等，就是一例。

一般來說，要理解詞語如何應用到具體事例，最簡單的方法是把某個詞語視為某種具備固定意義的東西。這麼一來，只要確定了該詞個別與集體的意義，就可以把世間的各项事物（包括各種存在、過程、狀態、行為，或者我們眼前實際看到的每個事例），都沿著這些定義歸類成：A 與非 A。比方說，我們可以藉此確定綠色（A）與非綠色（非 A）；舞蹈這種動作、行為（A）與非舞蹈的其他行為（非 A），如競走、跳高等等。當然，這樣的思考也可以用來確認美國與非美國、牛肉與非牛肉、內臟與非內臟等。總之，詞語的實際使用與界定，無時無刻都在人們的推理過程裡。這種主張詞語的意義乃是事先給定且固定不變的看法，在哲學上被稱為「外延語意論」（Barnes, 1982; Leung, 2011; MacKenzie, 2006, 2009）。

此處所謂的「外延」，是指某個詞語所「延伸」或說它所適用到的事物集合。比方說，「貓」這個概念被用來指稱宇宙中過去、現在和未來所有貓的存在。也就是說，任何落在這個無限類別裡的東西，都被稱為貓的外延（黃瑞祺、李正風、黃之棟等，2010b：246-247）。而人們在指涉過程中所要做的，就是運用自己的觀察與「理智」（reason），來對事例做出區辨並最終對 A 概念做出正確的使用。既然理智是外延語意的基本假設，那麼我們每次對概念或詞語所做的解釋、決定，就都可以被當成理性或理

³ 關於有限論的解釋與評論，陳瑞麟（2010：Ch 8，2012a，2012b：Ch5）教授在好幾篇文章中都有提及。此外，戴東源（2012）亦殊值參考。

智的自動操作機制來看待。在這種想法下：凡理智之人，都會自動遵循正確的規則使用來運用概念（如概念 A）。這麼一來，在外延語意的理論中，論者完全不需要對指涉的過程做出任何社會（科）學的分析，因為正確使用某個概念本身就是一種理性展現的過程。

當然，生活中也不乏某些令人混淆、又難以決定它們究竟屬於 A 還是非 A 的新事例。但對外延語意論者來說，這些分類上的困難僅屬經驗上的枝節問題。在外延語意論下，所有的事例不是 A 就是非 A，而且在 A 這個概念下的具體事例可以無限延伸。因此，A 概念對象所集合成的外延，可以無限延伸。這種外延的理解，暗示了所有事物不是落在 A 的範疇裡，不然就是在它的範疇之外。總之，A 概念意義的射程是固定的，它未來的使用也是事前給定的。

與外延語意論相對的，就是本文所談論的「有限論」。有限論者不認為可以把世上的一切事例，都簡單區分成 A 與非 A。他們主張人們必須憑藉 A 概念「過去的使用」來進行判斷。既然人們依靠的是概念過去的使用，那麼這些「前例」的數量必然也是有限的。舉例言之，某個孩童過去可能看過 20 隻、甚至 100 隻貓，但不論她實際上看過多少隻貓，這些貓的數目與前例都還是有限的。既然如此，在透過這 20 隻或 100 隻貓的實例來學習貓這個概念時，她也一定得面對：眼前這第 21 隻或第 101 隻動物，到底是不是貓的問題。也就是說，在遭遇新事例時，人們所面臨的問題不只是如何從經驗上決定它的性質，還需要決定這個事例是否滿足了人們先前對 A 詞語所做的判斷。此處的難點在於：沒有哪個經驗上的行為、存在是全然相同的。只要觀察得夠細膩，總還是可以在不同中發現某些近似點；同樣地，倘若能觀察入微，那也總是能在類似情境下看見不同。換言之，任何事例都必然是異中有同、同中有異的。

回到孔恩認識鳥類的例子。任何一種鳥都必然與其他鳥類有共同之處（如：都有翅膀、都有羽毛），但鳥與鳥之間，還是存在著些許不同（如：體型、顏色等）；即便是兩隻被歸在同一類別的鳥，牠們之間也有細微的差異（如：大小、毛色、肢體相對位置等）。試想，當哥倫布航向新大陸發現了一隻前所未見的生物，他要如何對眼前這隻生物進行分類，就會成為問題。也就是說，哥倫布必須決定眼前這隻生物「屬不屬鳥類？如果是

鳥類，是哪一種鳥？」等問題。在對上述這個新品種的生物進行分類時，不能單憑它的生物特徵來論斷，還必須借助人們過去對鳥類分類時所作出的判斷（也就是前例、先例），來確定自己現在所做的分類與判斷是否充分、準確。當然，人們之前所做的判斷，其數目一定是「有限的」。

經過上面的描述，有限論的意義可能還是不明顯。若改以法律上的判例來思考，則有限論與外延語意的差別將更為鮮明（黃瑞祺、李正風、黃之棟等，2010a：365）。以刑法考試中常見的考題為例：「某甲踢了某乙一腳，造成某乙住院兩個月的事實。試問某甲該當何罪？」固然，我們可以翻閱法條，法條中的文字也會有一定的線索。但這一腳究竟會構成傷害、重傷害、甚至是殺人罪，幾乎沒有哪個律師能給出一個保證的答案。即便如此，一個經驗豐富的律師，在審酌各項情狀之後，可能會告訴當事人：依照過去的判例，這類案子多會被判傷害。由於不可能有哪兩件犯罪事實在所有細節上都是完全相同的（如：被害人不同、時間點不同、加（被）害人身份不同等等），即便我們已經充分回顧了先前所有的判例，直到判決出來的那一剎那為止，沒有人能完全確定法官的究責和量刑。

總之，雖然清楚、嚴謹的法條確實可以減少混淆與不確定性，但規則的適用（也就是上述例子中，某行為到底構成什麼罪的問題），無法從法條文字本身來決定。正因為如此，有限論者多使用「不全然決定」（underdetermining）這個詞，來描述哲學上「規則無法完全決定其適用」的問題。換言之，規則雖然可以幫助我們做出適用與判斷，卻無法全然確定、或是固定（fixed）住規則使用者每一次的判斷。當然，我們可以嘗試另外訂出一整本操作要點或手冊，來明確定義相關規則的適用。只是，一旦制定出了這樣的要點與手冊，我們又得再對後者進行界定。這使得吾人終究無法跳脫「對解釋進行解釋」的無限循環。

對於外延語意論與有限論的分析，最負盛名的學者當屬愛丁堡學派的 Barry Barnes（1982, 1987）教授，以及他的弟子 Donald Mackenzie（2009: 26-30）教授。這兩種理論的異同，可簡單通過下圖 1 來表示：

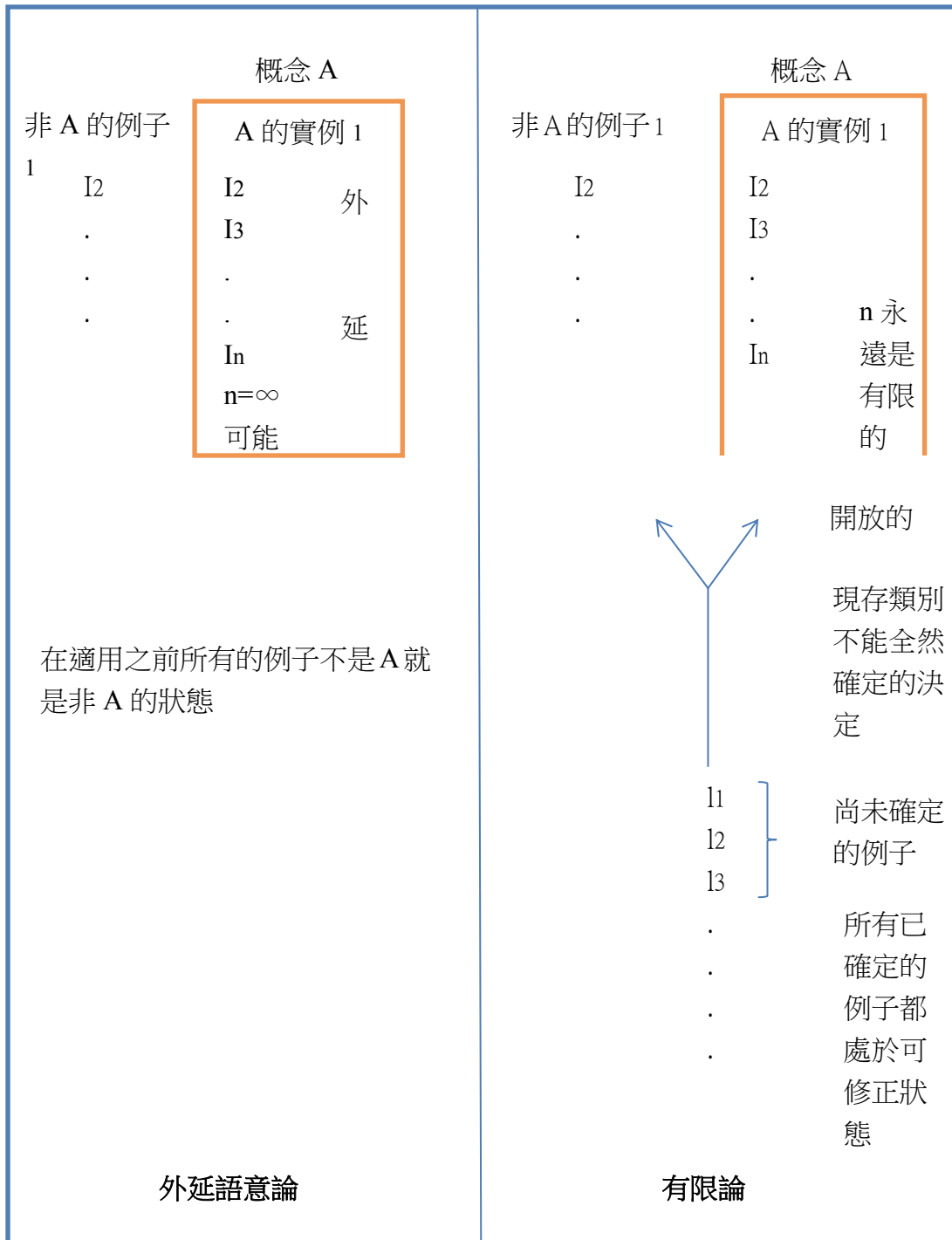


圖 1 外延語意論與有限論

資料來源：MacKenzie, 2009: 27。

由圖 1 中可以看出，外延語意論者基本上認為：一旦 A 的意義被確定了，那麼能適用到 A 意義上的具體事例，也就隨之被固定（fixed）住了。正因為如此，採取此說的論者也特別強調「定義」的重要。原因在於，外延語意論者認為正確的定義本身，就決定了概念後續正確的應用。也因為如此，很多教科書⁴在介紹概念時多從定義開始撰寫。

反觀有限論者，則不這麼思考概念應用的問題。有限論強調的面向主要有以下兩點：

其一，意義本身都是社會慣習（social convention）的一部分（Barnes, 1995: 114; Bloor, Barnes, and Henry, 1996: 54-59）；

其二，每當我們對概念、詞語或規則進行運用時，都是在對如何運用它們進行決斷（decision）（MacKenzie, 2009: 27）。

在這兩個原則之下，還可以延伸出有限論的其他核心主張（Bloor, et al., 1996: 54-59；譯文參考：巴恩斯、布魯爾、亨利，2004：66-71）：

其一，術語未來的應用是開放式的（open-ended）；

其二，沒有任何一種分類活動是永遠正確的；

其三，所有的分類事實都是可以修改的；

其四，對一種術語的連續性相繼使用並不是孤立的；

其五，不同術語的應用並不是相互獨立的。

最後，我們還可以把有限論想成是概念（A）與具體事例（ $a_1, a_2 \dots a_n$ ）間的關聯。每當人們把一個新事例（ a_n ）放進 A 概念下，在某種程度上 A 概念就因此發生了些微的改變。當然，有時某個事例（如 a_2 ）原先被認為是 A 概念下的事例，但一段時間之後人們可能發現原本的分類並不妥適，因此決定將 a_2 從 A 概念中排除出去。換言之，所有過去的概念適用決定，都必然是「可逆的」（Messner, 2008: 11-13）。

三、有限論在社會科學領域的應用：對管制科學的影響

愛丁堡學派所代表的科學研究傳統，最初聚焦在「純科學」之上。但隨著科技與社會學門的演進與擴展，有限論也逐步被應用到社會科學的領

⁴ 比方說，法學教科書就經常從定義的界說開始論述。

域。各項應用又以管制科學領域的最廣。管制科學則又和公共行政息息相關（Abraham, 2002; Irwin, Rothstein, Yearley, and McCarthy, 1997; Jasanoff, 1995; Mercer, 2002）。

管制科學的研究重心主要是在獨立管制機關（independent regulatory agency）的各項管制行為。各種管制機關裡，又以環境保護署（Environmental Protection Agency）、食品藥物管理局（署）（Food and Drug Administration）等涉及健康、安全、環境議題的部門最具為典型，也最常成為研究標的。這類管制機關的一大特徵，在於相關管制行為的正當性與准駁與否的依據，多直接來自科學、技術研究的成果。具體來說，針對各種風險所做的評估結果與報告，常是各項管制作為的主要（甚至是最終）的依據。

由於上述機關特別強調管制的科學根據（science-based）或事實依據（evidence-base），相應的管制過程也反映出「科學－政策」二分的特色。具體言之，在一般的風險分析（risk analysis）⁵流程裡，管制機關多把分析過程再細分為「風險評估」（risk assessment）與「風險管理」（risk management）兩部分。兩者除被分開處理之外，風險評估在步驟上也多先於風險管理。這類區分的邏輯在於：管制機關認為，前者事關事實認定，故應落在科學評估（scientific evaluation）的範疇；後者則涉及各種價值的選擇與權衡，從而落在規範或政策選擇的領域。至於事實和價值間的落差彌平，則須透過風險溝通（risk communication）來解決。總之，科學與政策傳統上被分開處理，當中即便有交集，範圍也不大（如圖 2 所示）。

⁵ 有關風險評估和風險分析的用語，不同國家常採用不同的詞彙。當中也不乏交錯、混用的情形。不過，不論實際用語為何，各國制度設計基本上都採取了科學與政策二分的方式。

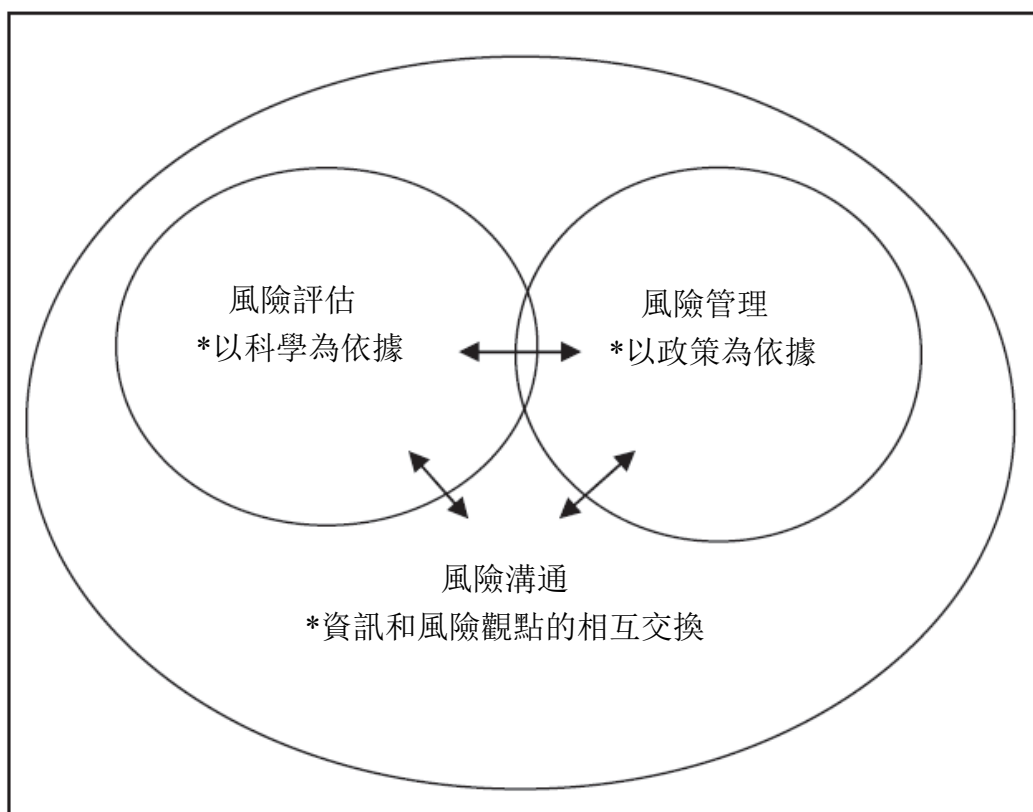


圖 2 典型的風險分析架構：WHO 對食物安全的風險分析

資料來源：參考 WHO，2014。

除了環境和食品的風險分析，有限論在社會科學領域最經典的應用，是 Mackenzie 教授對金融管制與金融風險所做的一系列研究。他在 2008 年金融海嘯之前，就發現即便是高度重視數學模型與量化分析的金融領域，數學規則依然無法全然決定它在具體案例中的施用 (MacKenzie, 2006, 2009; MacKenzie, Muniesa, and Siu, 2007)。換言之，誠如有限論者所言：任何規則都無法「固定」住後續的使用，且規則每一次的使用，也必然涉及判斷、決定的問題。是故，所有的風險管制與評估，當中每個步驟也都如有限論者所言會涉及到判斷的問題，而不只是規則施用與遵循而已。

在有限論大量應用到管制科學的研究後，論者認識到科學與政策（政治）的界線其實極為模糊，甚至可能根本不存在。因為即便是科學，也依

然是「理論承載」(theory-laden)的。換言之，既然科學也帶有特定的價值判斷在其中，在當代管制科學的領域裡，政治與科學的界線也隨之漸趨模糊。

四、小結：有限論與當代公共政策研究

當代公共政策的獨特範疇，涵蓋四大分析範疇，即：後設分析(meta analysis)、中介分析(meso analysis)、決策分析(decision analysis)，以及輸送分析(delivery analysis)(丘昌泰，2004：3-4)。後兩者著眼政策過程面的探討，故是公共行政領域最常討論的部分。有限論與管制科學討論的重心，則多放在四大範疇中的前兩項，即後設分析和中介分析。

質言之，有限論者採取了「二階觀察」的立場，嘗試站在觀察者的「背後」，來觀察、解釋觀察者的分析活動(丘昌泰，2004；黃鈺堤，2013；韓保中，2009)。換言之，論者後設地對相關分析進行了「分析的分析」(analysis of analysis)。此外，有限論者也嘗試「以爭議為焦點」，探討社會問題如何被「爭議化」和「政策化」。具體來說，社會中總是存在各式問題，但並非所有問題都會被問題化、爭議化，使之成為政策問題或管制項目。有限論者嘗試探究相關問題如何被界定為政府應該處理的政策問題，以及它們怎麼被納進政策議程。這類試圖以不同視角來分析問題界定、議程設定以及政策形成的討論，既是中介分析重要的一環，也是有限論能夠給予吾人啟發的部份。

當然，有鑑於當代獨立管制機關的大量出現，如何對這類被稱為「政府第五部門」(fifth branch of government)的機關進行監督與課責，已成為當前研究此類部門的重點，也是公共行政領域重要的研究範疇(Jasanoff, 1994)。不過，由於獨立管制機關常以科學根據做為自身管制、准駁，以及各項決定的依據，如何處理政策中的科學問題以及科學與政策的交錯，相信也是未來我們必須面對的課題。就這點來看，為管制科學提供方法論依據的有限論，可以作為公共政策研究的借鏡。

參、美牛爭議始末

一、狂牛症的管制經過與相關爭議

「牛海綿狀腦病」(Bovine Spongiform Encephalopathy, 簡稱 BSE)(即一般俗稱之「狂牛症」)(mad cow disease)是一種由傳染因子所引發的致死性神經系統疾病。這種疾病與人的庫賈氏病(Creutzfeldt-Jakob Disease, 簡稱 CJD)類似,都是一種傳染性腦海綿樣腦症(Transmissible Spongiform Encephalopathies, 簡稱 TSEs)。此病有長時間的潛伏期,直到牛腦發生海綿狀病變伴隨中樞神經系統的損害,此時便會出現驚恐、錯亂、運動失調、行動困難、癡呆等症狀,最終導致死亡的結果。雖然該病有長達數年的無病徵潛伏期,但一旦發病,牛隻多在數週內死亡。目前最後確診的方法是對牛腦組織進行病理解剖(行政院衛生署疾病管制局,2008;行政院衛生署疾病管制局人畜共通傳染病資訊網,2010,2012;吳焜裕,2007;倪貴榮,2009;倪貴榮、吳慈珮,2010a,2010b;趙國材,2011a,2011b)。

狂牛症最早在 1986 年於英國被發現,1993 年達到流行高峰。當時造成數十萬牛隻死亡。人類庫賈氏症則於 1920 年代首度被通報,新型庫賈氏症則在 1996 年發生首例(行政院衛生署疾病管制局人畜共通傳染病資訊網,2010)。1980 年代中葉首度發生 BSE 疫情之後,1989 年時英國境外也開始出現染病案例。2001 年 9 月,亞洲的日本爆發首宗案例,隨後 2003 年 12 月美國、加拿大等地也陸續爆發了狂牛症案例(各國狂牛症首次發現時間請見表 1)。

表 1 第一次發現狂牛症之國家與年份

| 年 | 國家別 |
|------|--------------------------------|
| 1986 | 英國 |
| 1990 | 愛爾蘭 |
| 1992 | 法國、瑞士、丹麥 |
| 1996 | 葡萄牙 |
| 1997 | 荷蘭、比利時 |
| 1999 | 盧森堡、列支敦斯登 |
| 2000 | 西班牙、德國 |
| 2001 | 義大利、捷克、希臘、日本、斯洛伐克、斯洛維尼亞、芬蘭、奧地利 |
| 2002 | 波蘭、以色列 |
| 2003 | 加拿大、美國 |

資料來源：宋華聰，2005。

有鑑於美國是世界牛肉出口大國，我國衛生署⁶在美加疫情爆發後，旋即於同年 12 月 31 日禁止美國牛肉與相關產品的進口。直到 2005 年 4 月，才又有條件開放不帶骨美國牛肉進口。但開放不及數月，美國又在同年 6 月 25 日發現第二宗 BSE 案例，該署遂立即下令暫停美國牛肉的輸入。這個禁令直到隔年 1 月 25 日才告解除，美國不帶骨的牛肉遂再行進口。不過，就在第二次解禁不到兩個月的時間裡，美國又在 2006 年 3 月 13 日發生了第三起狂牛症。即便如此，這次衛生署並沒有明令禁止美國牛的輸入。到了 2007 年 5 月，世界動物衛生組織（World Organization for Animal Health，簡稱 OIE）把美國列為 BSE 風險已受控制的區域。此項認定做出之後，美方便向我國提出申請希望全面開放美國牛肉的進口。台灣方面亦於同年 12 月，就美國牛肉的安全性進行了評估，並在 2009 年 6 月 8 日之後開始一連串磋商，進而在同年 10 月 23 日與美方達成共識，簽署了「台美牛肉議定書」⁷。由於此議定書涉及全民健康與食品安全，消

⁶ 由於組織改造的關係，行政院衛生署已於 2013 年 7 月升格為衛生福利部，其轄下的食品藥物管理局也改組為食品藥物管理署。由於美牛爭議發生的當下，相關改制尚未生效，故本文在行文上依然採用舊制的用法。

⁷ 此議定書的英文全名為：Protocol of Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE)-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products for Human Consumption from the Territory of the Authorities Represented by the American Institute in Taiwan (AIT).

息一出立即引發各界爭議，並造成輿論譁然與國際經貿間的爭議（倪貴榮，2009；監察院，2010a，2010b；趙國材，2011a，2011b）。

由於議定書的簽署，衛生署隨即在同年11月宣布放寬美國帶骨牛肉、內臟、絞肉等部分的進口，但也隨即發布《修正美國牛肉及其產品之進口規定》（行政院衛生署，2009b），並制定了《進口牛肉檢疫及查驗管理辦法》（行政院衛生署食品藥物管理局，2009；姜博瑄，2012）來作為把關機制。該署並和財政部、農委會、經濟部等機關共同制定了所謂的「三管五卡」措施（行政院衛生署，2009a；林昱梅，2010；食品藥物管理局，2012），希望透過管源頭、管邊境、管市場的三管，以及核（核對證明文件）、標（明確標示產品資訊）、開（嚴密開箱檢查）、驗（食品安全檢驗）、查（資訊即時查明）等五項關卡，平息國人對美國牛肉的疑慮。即便如此，民眾的疑慮依然無法解除。不管是民意代表還是消費者團體，皆質疑美牛的安全性並強力譴責政府開放美牛的政策。

為了回應民意，立法院遂於2010年1月5日通過了食品衛生管理法修正案，並在原有條文11條中增列了：「…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」均在「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」⁸的管制之列的規定。明令禁止美牛內臟的進口。立法院做成修法之後，馬英九總統也隨即發表談話，對此表示尊重：

雖然美國牛肉擴大進口具有科學依據，並且符合國際規範，但是當大部分的民眾對牛絞肉與內臟仍有疑慮時，立法院採取的行動就是反映民意。所以我們對這項修法結果，表示尊重…。(總統府，2010：13)

立法院的修法及馬總統表示尊重立法院決議的講話，使爭論多時的美

⁸ 食品衛生管理法（Act Governing Food Sanitation）第 11 條的條文正式英譯如下：The first paragraph, that contains substance which is harmful to human health, includes skulls, brains, eyes, spinal marrow, ground beef, internal organ and other related products from non-epidemic areas and countries still having Bovine Spongiform Encephalopathy or New Variant of Creutzfeldt-Jakob Disease cases in past ten years. (Law & Regulations Database of The Republic of China, 2012)

牛進口問題暫告一段落。未料，三個月後前述修正規定又引發新的爭議。

2010年4月，美國農業部對外公告，牛舌、牛鞭、睪丸、牛尾、橫隔膜等部位得以輸台。此公告一出，隨即引發眾多討論。爭論的焦點在於：上述所列各項部位是否屬於食品衛生管理法第11條明定受到管制的「內臟」？倘若這些部位落在內臟的範疇，當然就屬於受管制不得進口的項目；反之，如果它們「不是」法條所說的內臟，則這些部位的製品就得以合法進口，或者我們對禁止進口與否還存在著討論的餘地。

不過，誠如時任行政院衛生署副署長蕭美玲所言，「…由於那時[食品衛生管理法修法前後]氣氛關注內臟、絞肉，因此不會針對所提內臟是否涵蓋牛舌乙節特別提出意見」（監察院調查報告，2010b：7）。正因為沒有明確定義，修法當時也沒有想到日後會對內臟的定義產生爭執，到底哪些部位屬於內臟，哪些不屬於內臟，就引起了爭論。可想而知，各方紛紛開始對內臟進行或廣或狹的解釋。認為前述部位屬於內臟或是內臟之延伸者有之、認為不屬內臟者有之、前後見解不一者亦有之。當然，也有不少人在爭議發生之後，才赫然發現相關議題其實頗為複雜，也著實令人困惑。因為內臟的概念並非一望即知的，某些「體內」的器官，可能不見得是「內臟」：

[涂醒哲委員：]…這部分的確有點複雜，像睪丸就產生很多爭議，男性生殖器官就不是內臟，女性生殖器官就是內臟？（立法院公報，第99卷，第47期，委員會記錄，頁285）

由於這個緣故，此問題最後出現「一個內臟、各自表述」的現象。

表 2 美國牛雜進口大事記

| 時間 | 涉及單位 | 事件 |
|------------|-------|--|
| 2009.05.15 | 衛生署 | 召開「進口牛肉及製品之定義與範圍」專家會議，定義牛舌、橫隔膜、牛睪丸等相關部位屬於牛雜而非內臟，並准予進口。 |
| 2010.01.05 | 立法院 | 三讀通過修正《食品衛生管理法》第 11 條，明令禁止頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉與內臟進口。 |
| 2010.01.27 | 衛生署 | 公告禁止曾於十年內發生牛海綿狀腦病變或新型庫賈氏病例之國家與地區所產牛隻之頭骨、腦、眼、脊髓、絞肉、內臟等製品之進口。 |
| 2010.04.01 | 經濟部 | 公告修正「限制輸入貨品表」，牛舌等牛雜得進口，並公告輸入代號。 |
| 2010.04.16 | 美國農業部 | 公告牛舌、牛鞭、睪丸、牛尾、橫隔膜等部位得以輸台。 |
| 2010.04.19 | 經濟部 | 部長施顏祥表示，美牛雜之進口依照衛生署公告。 |
| 2010.04.19 | 衛生署 | 署長楊志良表示，衛署只管「三管五卡」，一切依法行政。當天還產生了究竟是逐批「逐箱」或逐批「抽箱」之爭議。 |
| 2010.04.20 | 衛生署 | 衛生署表示國內消費者對牛舌、牛睪丸等未列入內臟有所疑慮，為保障國人之安全，在疑慮未消之前「建議」暫緩進口，否則將採取最高規格之「逐批逐箱」查驗。 |

資料來源：作者自行整理。

二、一個內臟、各自表述：美牛內臟的定義之爭

有關牛舌等部位到底算不算內臟的問題，最引起爭論的部分，分別是國家衛生研究院（國衛院）的報告（吳焜裕，2007，2009）、以及台美兩位官員對內臟前後不一的解釋。國衛院的報告把風險評估的項目大致分為：帶骨、不帶骨牛肉、牛內臟與絞肉等四項。雖然報告中把牛內臟列入評估的範疇，但報告中並未對內臟進行明確界定。根據後來監察院的調查報告（2010b：5），包括牛舌在內內臟以外的「雜碎」（牛雜）項目，因為消費量極小，因此該報告在計算風險時，將之與內臟項目合併評估。換言之，該報告一方面沒有明確定義內臟；二方面在實際分析時將牛舌與內臟

一同評估未加區分，只是在嗣後的解釋中把牛舌歸進雜碎的範疇。

比上述報告引起更大爭論的，是台美兩位官員先後不一致的發言。這兩位官員分別是時任衛生署署長的楊志良與美國在台協會的處長司徒文。楊署長先是在2009年10月29日接受立法院質詢時，回答牛舌屬於內臟：

吳委員育昇：議定書中所謂的內臟到底包含哪幾種？據了解，美國牛內臟包含牛肚、牛舌、牛筋、牛腸、牛肝、牛心、牛腎、牛脾、牛肺，對不對？

楊署長志良：對。（立法院公報，第98卷，第61期，委員會紀錄，頁：492-493；粗體字出自本文作者）

不過，到了2010年內臟問題發生爭議之後，楊署長改口主張牛舌等部位不算內臟。前後的說法不一，引發了「內臟不是內臟」的質疑與批評⁹：

牛舌等當然屬於內臟，不僅楊[志良]署長在國會中答詢時如此表示，（○九年十月二十九日）連A I T處長司徒文投書《蘋果日報》時也公開說明美國人自己就吃掉所生產的牛內臟五十八%，其中包括牛舌等。（○九年十二月十八日）可見牛舌等屬於內臟，依法不應進口（金恒煒，2010）。

除了楊前署長的發言引發爭論之外，前述引文所述的美國在台協會台北辦事處司徒文處長的投書，更引發相當的爭議。由於「台美牛肉議定書」恢復了美國帶骨牛肉、絞肉、內臟等項目的進口，此舉引發了民眾恐慌與各方質疑。為了平息台灣民眾的疑慮，司徒文處長特別在議定書簽訂將屆兩個月的2009年12月18日，於蘋果日報上以「美國在台協會處長」的名義，發表了「給台灣朋友的一封信」，此信中除了抒發個人經驗與喜好之外，還提到：

光就去年來說，美國生產的牛內臟中，美國人就吃掉58%，相當於

⁹ 同樣的問題其實也發生在農委會陳武雄主委2009年10月26日的答詢中。當時，陳主委指稱：「...因為「內臟」包括的範圍很廣，嚴格來講，剛才所說的那些部分，有的也是屬於內臟，但是除了那些特定的風險物質之外，我們每年也向紐西蘭、阿根廷進口兩千多噸內臟，包括腸、肝、舌等。」（立法院公報，第98卷，第62期，委員會紀錄，頁：329；粗體字出自本文作者）

超過 50 萬公噸的牛舌、牛尾、牛腮頰肉、牛肝、牛肚等內臟。我個人就很喜歡牛舌三明治，我的副手偏愛牛肝加洋蔥，我父親則喜歡牛肚。（司徒文，2009；粗體為本文作者所加）

由此公開信中明顯得知，司徒文認為牛舌等部位是內臟的一部分。由於當時食品衛生管理法尚未修正，內臟也還沒被列為禁止進口的項目，故他的說法並未引發太多討論。不過，4 個月後美國牛舌可否進口引發爭議時，司徒文受訪時改口主張：包含牛骨、橫隔膜（俗稱肝璉）、牛舌等部位，都不是內臟，故不在食品衛生管理法禁止之列。此外，他在隨後的訪問中以「顯然是有人為了政治目的而挑起爭議」（王光慈，2010）做出評論，並在原有的內臟之外，又界定出一個新的分類架構：牛雜、雜碎（offal）。對司徒文而言，造成混淆的原因來自中英文對內臟的定義有異：

內臟在英文沒有定義那麼清楚，我們可以說 internal organs，也可以是 offal。你們在中文上的定義，比較敏銳比較細。我覺得有點小題大作，牛舌從來都沒有任何爭議過¹⁰。（民視英語新聞，2010；標點為本文作者所加）

三、內臟與雜碎的界線爭議

在司徒文提出 offal（牛雜、雜碎）概念後，不管是官員、媒體、還是學界，都開始注意到這個詞。不過，引進一個新的詞，不見得可以平息爭端，反而可能延伸出新的爭議：雜碎與內臟的關係與界線何在？美國參議院財政委員會主席包克斯，為了美國牛肉輸台議定書所親撰的一封信，便反映出這個新的爭議。該信的中文翻譯中提到了內臟，但他的原文裡用的卻是 offals：

Taiwan's own risk assessment, the World Animal Health Organization (OIE), and numerous other studies have concluded that all U.S. beef is

¹⁰ 司徒文的原文是：I refer to it as offal in English, there is no distinction. We can say internal organs and offal. But you have a much sharper distinction in Chinese than we do in English, and I think people are making too much of that issue. There was never any objection to beef tongue.（民視英語新聞，2010）

safe -- including ground beef, **offals**, and processed products. (Baucus, 2010; 粗體為本文作者所加)

台灣本身的風險評估報告、世界動物衛生組織 (OIE) 與其他多項研究報告都判定所有美國牛肉都是安全的，包括絞肉、**內臟**和加工產品。(包克斯，2010；粗體為本文作者所加)

當然，此處雜碎與內臟的混同，可能是來自於翻譯的問題，或出自文化的差異。倘若將這兩個概念放進各自的語境中，問題也許就會自然解決，不復存在。對此，我們大致羅列出一些常用字典對 **offal** 的定義：

offal: the organs of animals that are eaten as food, for example the kidneys or liver. (Macmillan Dictionary)¹¹

offal: the organs inside an animal, such as the brain, the heart and the liver, which are eaten as food. (Cambridge Dictionaries Online)¹²

offal: the entrails and internal organs of an animal used as food: *eating pieces of braised offal turned his stomach*. (Oxford Dictionaries)¹³

offal: the inside parts of an animal, such as the heart and LIVER, cooked and eaten as food (食用的) 動物內臟 (牛津高階英漢雙解辭典第六版)¹⁴

由這些字典的解釋，我們大致可以得出：所謂的 **offal** 是指被用來當成食物的動物體內器官，而一些特定臟器（如肝臟）則可能是英語人士最容易直覺想到的部位。

從上述的定義可以看出，前幾部字典對 **offal** 所下的定義具有較廣的含意。也就是說，凡是被用來當成食物的動物器官，都是 **offal**。不過，繼續看到後面幾個定義，我們很難不感到躊躇，因為所謂的 **offal** 似乎就是指：可以吃或人們拿來吃的「內臟」(internal organs; inside parts)。事實上，農委會動植物防疫檢疫局所提供的「動物產

¹¹ 可參考：<http://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/offal>。

¹² 可參考：<http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/offal?q=offal>。

¹³ 可參考：<http://oxforddictionaries.com/definition/english/offal?q=offal>。當中斜體字出自原作者。

¹⁴ 由於是英漢雙解的關係，因此字典中列出中英文兩種說明。

品檢疫詞彙譯名」¹⁵中也做了同樣的處理。該譯名對照表中，offal 被翻為「內臟」；而 edible offal 則翻為「可食用之內臟」。

上面循環論證的問題在中文中也是如此。根據司徒文所言，中文裡牛雜（雜碎）與內臟似乎存在著比較細膩的區分。但吾人若是希望從字典的解釋中來區分兩者，似乎也不那麼容易：

內臟：人或動物的胸腔和腹腔內所包藏的一種器官。如心、肺、胃、肝、脾、腎、腸等。（教育部重編國語辭典修訂本）¹⁶

牛雜：牛的內臟。（教育部重編國語辭典修訂本）

透過上面字典裡的解釋，我們發現不管是英文的 offal、internal organs，或是中文的雜碎與內臟，他們之間的關係其實近似為互為表裡的論證。當然，如果 offal 指的就是「（食用）內臟」，那麼舉出這個概念並不足以建立起新的類別，也無法阻擋食品衛生管理法的管制。同樣的，當我們面對一些爭議部位（如牛睪丸、牛舌等等）時，人們似乎還是無法單從字義，就確定這些部位應該被歸在哪種類別裡。換言之，字義本身無法固定住它的使用。

四、牛雜與牛內臟的再定義

上述牛雜與內臟的定義當然不只是文字上的爭執而已。司徒文之所以提出一個 offal 的分類架構，就是希望讓牛舌等他所說的雜碎，成為內臟以外的一個新類別。這個新類別除了可以更清楚地對類別進行分類，更重要的是：多了一個牛雜、雜碎的分類後，某些特定的部分就被從「內臟」的概念中區隔出來，成為非內臟的部分。既然不是內臟，當然也就不在食品衛生管理法的禁止之列。是故，論者開始把 offal 界定為比內臟更大的範疇。如衛生署蕭美玲副署長在答詢時便主張：「…雜碎，英文稱為 offal，雜碎的一部分屬於內臟，所謂內臟是屬於體腔內的器官，包括胸腔、腹腔，除此之外都是雜碎的大範疇。」（立法院公報，第 99 卷，第 87 期，委員會記錄，頁 362）上述的看法也得到部分國內學者的支持：

¹⁵ 可參考：http://www.baphiq.gov.tw/admin/upload/twgov_file_201105152031195.pdf。

¹⁶ 請參考教育部重編國語辭典修訂本網頁：<http://dict.revised.moe.edu.tw/index.html>。

美國與台灣對內臟的定義大不相同。[台大獸醫系名譽教授]賴秀穗指出，衛生署認定的內臟，與解剖學教科書上的定義相同，即「胸腔、腹腔、骨盆腔內的臟器」。依此標準來說，牛腦、牛筋都不能算是內臟。但是，在一般民眾的廣義認知下，類似牛腦這種體內臟器，就可能被民眾歸類為內臟。賴秀穗表示，美國其實並未對內臟做出明確定義，而是針對牛筋、牛舌、牛眼等「非牛肉」部位，則是歸類在「OFFAL」下，翻成中文則是「雜碎」。(曾懿晴，2010；粗體為本文作者所加)

雖然食品衛生管理法修正之初，就是希望對內臟進行管制，但由於當時沒有預見論者會對內臟的定義產生疑義，故修法當時也不曾特別針對內臟的範圍加以限定。問題只得透過後續的解釋來確定內臟的範圍。在內臟爭議延燒之後，立法院遂要求各部會進行協商統一見解。對此，衛生署食品藥物衛生管理局特別援引了「屠宰衛生檢查規則」，嘗試將內臟的範圍限定在：胸腔、腹腔、骨盆腔等三個部位；此外，該局還把具體臟器的名稱逐一標出。由於該規則完全沒有提及雜碎二字，因此衛生署便以兩次專家會議的結論，嘗試對兩者進行區分。針對「牛雜碎及牛內臟之定義為何？」的問題，該局的網頁嘗試給予具體、明確的回答：

一、依據我國「屠宰衛生檢查規則」第三條規定，內臟係指家畜、家禽胸腔、腹腔及骨盆腔之臟器。

二、衛生署分別於98年5月15日及99年4月20日召開會議邀集專家討論雜碎和內臟之定義。根據兩次會議決議[sic.]，內臟與雜碎之定義如下：

1. 內臟係指腔室中之器官，包括

(1) 胸腔：心臟、肺臟。

(2) 腹腔：肝臟、大腸、小腸、脾臟、胃、腎臟、胰臟。

(3) 骨盆腔：膀胱、子宮。

2. 雜碎：除內臟之外，另包括舌頭、食道、血管、睪丸、眼睛、牛鞭、橫隔膜、牛筋、牛尾、牛蹄等。(行政院衛生署食品藥物管理

局，2010)¹⁷

姑且不論以屠宰衛生檢查規則中的定義來處理美牛進口的問題是否適當，也不論是否會出現法規競合¹⁸的問題，在衛生署的解釋之後，內臟的概念被限縮至上述表列的臟器。其他部分則被統稱為雜碎。這樣的用法一直延續至今。

值得注意的是，到了衛生福利部成立之後的 2014 年 1 月，食品藥物管理署不但在回答中加註了英文，另一方面也再行詮釋了上述 98 與 99 年的會議結論，更加明確區分出：內臟、非內臟之雜碎、雜碎等三個類別：

…二、前衛生署分別於 98 年 5 月 15 日及 99 年 4 月 20 日召開會議邀集專家討論雜碎和內臟之定義。根據兩次會議決議，雜碎與內臟之定義如下：

(一)內臟 (internal organ) 係指腔室中之器官，包括

1. 胸腔：心臟、肺臟。
2. 腹腔：肝臟、大腸、小腸、脾臟、胃、腎臟、胰臟。
3. 骨盆腔：膀胱、子宮。

(二)非內臟之雜碎：包括舌頭、食道、血管、睪丸、眼睛、牛鞭、橫隔膜、牛筋、牛尾、牛蹄等。

(三)雜碎 (offal)：包括上述「內臟」及「非內臟之雜碎」二類。(衛生福利部食品藥物管理署，2014)

總之，經過一連串的解釋之後，之前美國農業部公告可進口的「牛舌、牛鞭、睪丸、牛尾、橫隔膜」便通通都不落在內臟的範疇裡，而屬於可進口的（非內臟之）雜碎類別裡。

¹⁷ 在衛福部成立之後，網址稍有變化：http://www.fda.gov.tw:8080/itemize.aspx?itemize_sn=2568&pages=0&site_content_sn=1772。

¹⁸ 比方說，雖然屠宰衛生檢查規則中沒有提到雜碎，但在屠宰作業準則中第 12 條中卻有提及：「十六、盛裝可實用之屠體、內臟雜碎之容器或器具應保持清潔，使用後應清洗並消毒。」但該準則中把「內臟雜碎」放在一起。換言之，雖然準則中用了這個詞，但卻沒有明確界定內臟與雜碎的關聯。

肆、討論：內臟的外延語意與有限論理解

對於前述「牛舌、牛鞭、睪丸、牛尾、橫隔膜」等部位，到底屬不屬於內臟的問題，本文不擬多加討論，也不想給一個簡單的是或不是的答案。此處真正引起我們注意的是：爭論各方顯然都採取了外延語意論的思路來界定此處的內臟。換言之，內臟爭議中不管是官員、學者，甚或是法學家，基本上都採取了傳統的界定，主張內臟、雜碎這些概念，必然有個精準、明確的定義。在外延語意論下，牛舌等部位一定會落在內臟或非內臟中的某一項：

[李復興委員]我想這是認定的問題…因為衛生署長認為是內臟，而國貿局認為不是內臟，所以產生爭議，其實不是內臟就是外臟。(立法院公報，第99卷，第32期，委員會記錄，頁176)

在這樣的想法下，容或人們一時難以區辨某個部位（如：牛鞭、牛睪丸）到底是不是內臟，只要我們更精確地界定出每個部位的範圍，問題就能自動歸位，爭執也必然隨之減少。當然，有時現有的分類架構無法定紛止爭，這時可能就需要像上述衛生署在屠宰衛生檢查規則的處理一樣，援引並嗣後定義出新的分類架構（即雜碎），來解決爭議。不過，即便是在新的分類下，相關的部位還是只會落在一個範疇之中，即：內臟、非內臟之雜碎。總之，在外延語意論下，論者認為之所以會出現爭議，主要是來自日常語言的不明確或是立法時的疏漏。只要確實界定，問題就能迎刃而解。

倘若外延語意論的闡述是正確的，那在牛舌風暴的處理上，問題其實相對簡單。此時，我們只需多翻查幾本生物學教科書，多召開幾次專家諮詢會議，然後更精確劃定相關部位的範圍，再依此進行管制即可。換言之，相關爭議會被解釋成是純專業、科學認定的問題。問題是，癥結可能根本就不在定義：

癥結不在於牛舌、陰莖、睪丸、牛尾、橫隔膜等等究竟屬不屬於牛內臟，而是，根本就不該開放美國牛肉進口。…當初把牛內臟與牛雜區分定義，誠屬早有預設立場…（立法院公報，第 99 卷，第 29 期，院會紀錄，頁 47）

就這點來看，有限論帶給我們最大的啟示是：定義可以被挑戰，也可能被更動。實際上，定義也不斷地在被解釋，或被更動。在爭議發生前，人們可能覺得概念已經相當明確，根本沒有細部定義的必要。換言之，要不要定義、怎麼定義、乃至定義本身都是一種決斷、一種利害關係的反映。這麼一來，相應政策所要處理的，將會是更基本，也更難纏的問題。質言之，如果有限論是對的，則吾人需要面對的就不只是定義的問題而已。比方說，人們對政府信賴的問題、對風險的接受問題、對管制的投入問題、權力的角力等等。這些都不是單純的定義或規則（rule）就能解決的問題（MacKenzie, 2006）。既然如此，科學（家）在政策，乃至整個社會中的角色也會隨之轉變。換言之，科學家、專家等各種專業知識的掌握者固然可以協助我們判斷，但卻不能替我們判斷：

[涂醒哲委員]…政府說要請專家來判斷牛舌、牛鞭究竟算是內臟還是外臟，這樣做不是很奇怪嗎？其實問題的重點倒不一定是在這裡，重點是這中間有沒有利用一些對立法院或現有的法規的不尊重…（立法院公報，第 99 卷，第 31 期，委員會記錄，頁 344）

誠如論者所言，美牛的問題不在概念的「定義」，而是人的行動、目的、現實中的利害、權力的爭奪等各項脈絡。換言之，美牛政策所涉及的爭議本質上不是概念（外延）性的，而是社會的、政治的。從爭議發生後台美政府單位的聲明及調整，更明顯看出概念的實用主義（pragmatism）的意味。

確實，就現實層面來看，當問題發生時還是有必要明確定義，以便讓法的安定性與法規公告周知的效果得以展現。即便如此，有限論的分析讓吾人看到問題可能無法單靠定義的釐清來解決。這是因為，立法或行政機關固然可以像前面一樣表列出每個器官的範疇，但人們永遠可以嘗試挑戰既有的分類架構。比方說，當我們說牛舌、牛皮是屬於雜碎時，論者可

以接著爭論舌頭、口腔、扁桃腺的界線；在科技進步的今天，人們甚至可以從更微觀的角度去質疑胃壁上的纖毛、美人痣的真皮組織、胎盤、甚至是胎盤裡的胎盤素是不是內臟。換言之，一旦爭執有其實益（如經濟利益），爭議就會發生。這麼一來，採取外延語意論的我們，只好把自己建立的分類表繼續無限延伸。換言之，我們會陷入對「解釋進行解釋」以及「對分類再行分類」的無限循環中。

伍、結論：有限論的政策意涵

誠如緒論中所言，本文撰寫的目的不在於對美牛內臟進行定義，也不在於對牛舌等部位做出歸類或是判斷。作者真正的企盼，是希望透過有限論的視角，從公共政策後設分析的角度提出另一種可能，即：內臟的概念也許從來就沒有一個給定的定義。

從上述美牛內臟的分析，我們發現目前主流的看法，基本上沿著外延語意論的思路開展。換言之，人們先在概念中劃出了內臟的外延，再依此討論如何正確使用內臟概念。這種看法假設了「內臟」這個概念，必然有一固定、事先給定的外延，問題僅是哪些部位落進了內臟的範疇而已。倘若人們能仔細觀察、運用理性，就能判別這些部位是否屬於內臟。但從有限論的觀點來看，問題的核心不在定義，而是必須了解內臟的概念在怎樣的脈絡下被建立、被使用、甚至被修正。有限論主張：我們不該事先假定牛舌或牛睪丸一定會落進或掉出自己預設的「內臟」概念裡。

此外，不管怎麼去定義內臟，日後人們還是必須持續面對來自邊界案例的挑戰。因此，內臟的定義不會是固定不變的，只是在一般的情況下，人們不會去爭執它的意義，從而也無需對之多加解釋而已。不過，一旦美牛這類的爭議出現，相關議題就會被問題化、爭議化。牛舌、牛鞭等是不是內臟的問題，就是一例。這類案例所引發的挑戰也許可以經由再定義或重新劃出新的類別（如：雜碎、牛雜）來暫時獲得解決，但這類挑戰卻永遠無法根除。未來還是會有人試圖爭執牛舌與扁桃腺的邊界或是牛鞭與軀

幹的界線何在。

有限論與外延語意論的爭論，不只是哲學的爭辯而已。愛丁堡學派各項研究真正關心的範疇，其實是社會和公共議題。因為愛丁堡學派把爭議，看成政治問題、社會秩序等的延伸。質言之，爭議發生的根本原因，在於某些行動者對既有的秩序、常規、界線、劃分提出了挑戰。透過議題的問題化，挑戰者希望將自己的看法、乃至世界觀置入議程設定中。議程設定的問題在政治學或公共行政的領域常為人討論，有限論則將之延伸到科學、科技的範疇。有限論者主張即便是科學概念的指涉與投射，也同樣會受到社會的影響。換言之，社會因素也影響了科學知識的生產。

上述科學知識的社會建構論（social constructionism），對當代管制科學產生了極為深遠的影響。而當中最重要的一項政策意涵在於：有限論與管制科學的研究者主張，管制機構不能再採取傳統「事實－政策 / 價值」的二分法，簡單地以某事涉及科學、事實、專業等領域，便將該部分的判斷切割出來，移交或委由科學（家）來處理；同樣的，由於各項管制決定必然會涉及判斷問題，故問題無法全然透過明確定義、規則制定等傳統方式來處理。換言之，定義、規則雖然相當重要，但畢竟有其極限。

當然，有限論與外延語意所代表的兩種看法不見得有誰是誰非的問題；採取有限論的看法，也不必然意味著持續釐清定義的努力沒有意義。可以確定的是，看見定義以外，也就是現實脈絡中的美牛內臟，提供了我們另一種思考的角度。質言之，有限論提供了公共政策後設分析與中介分析的方法論，嘗試透過耙梳爭議來對議題進行二階觀察。這除了是愛丁堡學派與公共行政領域的交集，更是未來兩個學門進一步對話的契機所在。

參考文獻

一、中文部分

- 巴恩斯、布魯爾、亨利，2004，《科學知識：一種社會學的分析》，南京：南京大學出版社。
- 王光慈，2010，〈司徒文：有人為政治挑起爭議〉，聯合報，4月21日，第A2版。
- 丘昌泰，2004，《公共政策：基礎篇》，二版，台北：巨流。
- 包克斯，2010，〈美國參議院財政委員會主席包克斯有關美國牛肉輸台議定書的一封信〉，美國在台協會：<http://www.ait.org.tw/zh/pressrelease-pr1001.html>，檢索日期：2012年12月3日。
- 司徒文，2009，〈給台灣朋友的一封信〉，美國在台協會：<http://www.ait.org.tw/zh/officialtext-ot0931.html>，檢索日期：2012年10月10日。
- 民視英語新聞，2010，〈AIT director confident in safety of U.S. beef〉，民視英語新聞：<http://englishnews.ftv.com.tw/read.aspx?sno=0155F802887A9B4B9259934E12B9D117>，檢索日期：2014年03月10日。
- 行政院衛生署，2009a，〈三管五卡 有效把關〉，行政院衛生署：http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_p01.aspx?class_no=25&now_fod_list_no=10523&level_no=2&doc_no=74290，檢索日期：2012年12月3日。
- 行政院衛生署，2009b，〈公告修正美國牛肉及其產品之進口規定，並自即日生效〉，行政院衛生署：http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_p01.aspx?class_no=24&now_fod_list_no=10406&level_no=2&doc_no=73468，檢索日期：2012年12月3日。
- 行政院衛生署食品藥物管理局，2009，〈進口牛肉檢疫及查驗管理辦法〉，食品藥物管理局：<http://www.fda.gov.tw/upload/133/Content/D020.pdf>，檢索日期：2012年12月3日。
- 行政院衛生署食品藥物管理局，2010，〈進口美牛通俗版問與答：牛雜碎及牛內臟之定義為何？〉，食品藥物管理局：<https://www.fda.gov.tw/TC/siteListContent.aspx?sid=1772&id=2568&chk=6ecda194-2362-44f0-ac1d-22afe5380a01¶m=pn%3d%26sid%3d1772>，檢索日期：2012年10月10日。
- 行政院衛生署疾病管制局，2008，〈庫賈氏病及其他人類傳播性海綿樣腦症感染控制與病例通報指引手冊〉，疾病管制局：<http://www2.cdc.gov.tw/public/Data/112617354871.pdf>，檢索日期：2012年12月3日。

- 行政院衛生署疾病管制局人畜共通傳染病資訊網，2010，〈庫賈氏病(Creutzfeldt-Jakob disease)〉，疾病管制局人畜共通傳染病資訊網：<http://web.cdc.gov.tw/ct.asp?xItem=3857&ctNode=799&mp=160>，檢索日期：2012年12月3日。
- 行政院衛生署疾病管制局人畜共通傳染病資訊網，2012，〈人畜共通傳染病臨床指導：新型庫賈氏病及其他傳播性海綿樣腦症〉，疾病管制局人畜共通傳染病資訊網：http://web.cdc.gov.tw/CDCzoo/TheFiles/gov_doc/200971180991426.pdf，檢索日期：2012年12月3日。
- 吳焜裕，2007，〈美國進口帶骨牛肉與其相關食品健康風險評估〉，財團法人國家衛生研究院研究報告：<http://www.fda.gov.tw/upload/133/Content/D027.pdf>，檢索日期：2012年12月5日。
- 吳焜裕，2009，〈美國進口帶骨牛肉與其相關食品健康風險評估報告〉，台灣環境保護聯盟：<http://www.tepu.org.tw/wp-content/uploads/2009/11/%E7%AC%AC17%E6%9C%9F.pdf>，檢索日期：2012年12月5日。
- 宋華聰，2005，〈狂牛病的認識與防範措施〉，行政院農業委員會：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=6851>，檢索日期：2014年03月10日。
- 林昱梅，2010，〈三管五卡係真的？進口牛肉檢疫及查驗管理辦法之法律性質探討〉，《月旦法學教室》，89：16-17。
- 金恒煒，2010，〈內臟不是內臟的把戲〉，自由時報：<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/apr/20/today-o9.htm>，檢索日期：2012年12月3日。
- 姜博瑄，2012，〈論我國對美國牛肉進口管制措施在WTO架構下之適法性〉，WTO電子報：<http://www.wto.org.tw/SmartKMS/fileviewer?id=122438>，檢索日期：2012年12月3日。
- 食品藥物管理局，2012，〈何謂三管五卡？政府如何執行？〉，動物飼料添加劑專區：http://fda-ractopamine.blogspot.tw/2012/03/blog-post_7106.html，檢索日期：2012年12月6日。
- 倪貴榮，2009，〈美牛議題的制度面思考〉，中國時報，12月17日，第A18版。
- 倪貴榮、吳慈珮，2010a，〈由WTO貿易規範檢視美國牛肉（具BSE風險）的進口管制〉，《月旦法學雜誌》，(176)：147-159。
- 倪貴榮、吳慈珮，2010b，〈由世界動物衛生組織規範檢驗美牛進口管制政策〉，《看守台灣》，(12)：19-25。
- 莫少群，2001，〈SSK科學爭論研究述評〉，《自然辯證法研究》，2001(11)：60-65。
- 陳瑞麟，2010，《科學哲學：理論與歷史》，台北：群學出版社。
- 陳瑞麟，2011，〈英美哲學、STS、科技與社會〉，《人文與社會科學簡訊》，12(4)：13-24。
- 陳瑞麟，2012a，〈維根斯坦與科學知識的社會學〉，黃之棟、黃瑞祺、李正風（主編），《科技與社會：社會建構論、科學社會學和知識社會學的視角》，台北：群學，頁65-104。

- 陳瑞麟，2012b，《認知與評價：科學理論與實驗的動力學》，台北：國立台灣大學出版中心。
- 曾懿晴，2010，〈牛筋算不算內臟？學者：當然不算〉，聯合報，5月18日，第A8版。
- 黃俊儒、楊文金、靳知勤、陳恒安，2008，〈誰的 STS？-「科學教育」與「科學研究」的「同」與「不同」〉，《科學教育學刊》，16（6）：585-603。
- 黃瑞祺、李正風、黃之棟，2010a，〈卸下「愛丁堡學派」這張招牌吧！：巴恩思訪談錄〉，《科技、醫療與社會》，（11）：339-374。
- 黃瑞祺、李正風、黃之棟，2010b，〈強不強有關係：布洛爾訪談錄〉，《科技、醫療與社會》，（10）：237-264。
- 黃鈺堤，2013，〈魯曼觀察理論與政治論述解讀〉，《政治科學論叢》，（56）：39-89。
- 監察院，2010a，監察院公報第 2699 期：http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/%E5%85%AC%E5%A0%B1/99/0990000152699.pdf，檢索日期：2012 年 12 月 4 日。
- 監察院，2010b，調查報告：[http://humanrights.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A/99/099000260%E4%B8%8A%E7%B6%B2%E7%89%88--%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A-%E7%89%9B%E8%88%8C%E6%A1%88%20\(2\).pdf](http://humanrights.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A/99/099000260%E4%B8%8A%E7%B6%B2%E7%89%88--%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A-%E7%89%9B%E8%88%8C%E6%A1%88%20(2).pdf)，檢索日期：2012 年 12 月 3 日。
- 趙國材，2011a，〈論《美國輸台牛肉議定書》事件（上）〉，《軍法專刊》，57（4）：144-174。
- 趙國材，2011b，〈論《美國輸台牛肉議定書》事件（下）〉，《軍法專刊》，57（5）：198-224。
- 衛生福利部食品藥物管理署，2014，〈進口美牛通俗版問與答：牛雜碎及牛內臟之定義為何？〉，衛生福利部食品藥物管理署：<https://faq.fda.gov.tw/Search/Detail.aspx?id=1835>，檢索日期：2014 年 03 月 10 日。
- 戴東源，2012，〈為何科學知識需要社會學的分析？〉，黃之棟等（主編），《科技與社會：社會建構論、科學社會學和知識社會學的視角》，台北：群學，頁 3-32。
- 總統府，2010，〈馬英九總統 99 年言論選輯〉，<http://www.president.gov.tw/portals/0/images/PresidentOffice/AboutPresident/pdf/99sectionone.pdf>，檢索日期：2014 年 3 月 10 日。
- 韓保中，2009，〈新治理的行政倫理意象：新公共服務論後設語言之分析〉，《哲學與文化》，36（1）：121-142。

二、英文部分

- Abraham, J. 2002. "Regulatory Science as Culture: Contested Two-Dimensional Values at the US FDA." *Science as Culture*, 11(3): 309-335.
- Barnes, B. 1982. *Thomas Kuhn and Social Science*. New York: Columbia University Press.
- Barnes, B. 1987. "Concept Application as Social activity." *Crítica: Revista Hispanoamericana de Filosofía*, 19(56): 19-46.

- Barnes, B. 1995. *The Elements of Social Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Baucus, M. 2010. *A Letter from Senator Baucus on the Beef Import Protocol*. from <http://www.ait.org.tw/en/pressrelease-pr1001.html>. Retrieved Dec 3, 2012.
- Bloor, D., B. Barnes, and J. Henry. 1996. *Scientific Knowledge: A Sociological Analysis*. London: Athlone.
- Henry, J. 2008. "Historical and Other Studies of Science, Technology and Medicine in the University of Edinburgh." *Notes & Records of The Royal Society*, 62(2): 223-235.
- Irwin, A., H. Rothstein, S. Yearley, and E. McCarthy. 1997. "Regulatory science: Towards a Sociological Framework." *Futures*, 29(1): 17-31.
- Jasanoff, S. 1994. *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- Jasanoff, S. 1995. "Procedural Choices in Regulatory Science." *Technology in Society*, 17(3): 279-293.
- Kuhn, T. S. 1977. *The Essential Tension: Selected Studies in Scientific Tradition and Change*. Chicago: University of Chicago Press.
- Law & Regulations Database of The Republic of China. 2012. *Act Governing Food Sanitation*. from <http://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=L0040001>. Retrieved Dec 3, 2012.
- Leung, D. 2011. *Inside Accounting*. Surry: Gower.
- MacKenzie, D. 2006. "Producing Accounts: Finitism, Technology and Rule-following." In M. Mazzotti eds., *Knowledge as Social Order*. Aldershot: Ashgate, 99-117.
- MacKenzie, D. 2009. *Material Markets: How Economic Agents Are Constructed*. Oxford: Oxford University Press.
- MacKenzie, D., F. Muniesa, and L. Siu. 2007. *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Mercer, D. 1996. *Understanding Scientific/technical Controversy*. from <http://www.uow.edu.au/arts/selpl/science/UOW018684.html>. Retrieved Oct 20, 2009.
- Mercer, D. 2002. "The Intersection of Sociology of Scientific Knowledge(SSK) and Law: Some Themes and Policy Reflections." *Law Text Culture*,(6). from <http://ro.uow.edu.au/ltc/vol6/iss1/9>. Retrieved Oct 5, 2013.
- Messner, D. A. 2008. *Fast Track: The Practice of Drug Development and Regulatory Innovation in The Late Twentieth Century U.S.*. Edinburgh: University of Edinburgh.
- WHO. 2014. *About Risk Analysis in Food*. from <http://www.who.int/foodsafety/micro/riskanalysis/en/>. Retrieved March 15, 2014.

What's the "beef" ? A finitist analysis of the Taiwanese-US beef controversy

Morgan Chih-Tung Huang*

Richard Ruey-Chyi Hwang**

Abstract

In October 2009, the Taiwanese government signed a protocol with the US. In this protocol, Taiwan agreed to lift all its BSE-related bans on the US beef. This decision however invited bitter opposition and brought increased pressure on the Legislative Yuan (the Taiwanese Parliament). Two months after the protocol signed, the Legislative Yuan amended the Act Governing Food Sanitation and reintroduced some BSE preventative measures, one of which is banned some internal organ parts from importation. This amendment however provoked an even bitter controversy: whether a cow's tongue, tail, penis, testicles, etc fall into the regulated category of internal organs or the unregulated "offal" group. This article applies the concept of finitism to analyzing the aforementioned controversy. It argues that meanings are always under creation and recreation; therefore there are no meanings that can be taken for granted. For finitists, meanings of a word or concept, say offal, can never be "fixed" by decisions or definitions. Given that finitism raises profound questions about the nature of knowledge and meaning, it is argued that finitism is a new departure point for refocusing our regulatory thinking.

Key Words: finitism, the Edinburgh School, STS, beef, internal organs, offal

* Assistant Professor, Department of Public Administration, National Open University. E-mail: cthuang@mail.nou.edu.tw.

** Research Fellow, Institute of European and American Studies, Academia Sinica. Email: rchwang@sinica.edu.tw.