

解釋憲法及統一解釋聲請書

聲請人：桃園市議會

代表人：邱奕勝

地址：桃園市桃園區三民路一段9號

電話：03-3322191

壹、聲請解釋憲法及統一解釋之目的

緣桃園市政府於108年11月5日以府法濟字第1080275875號令制定公布「桃園市食品安全管理自治條例」(以下稱本自治條例)全文23條；並自公布日施行。之後，本會議員舒翠玲於本會第2屆第12次臨時會(109年10月30日)提出「桃園市食品安全管理自治條例」修正案，由本會徐玉樹等23位議員連署，經大會三讀討論通過，桃園市政府據以函請行政院核定。惟行政院於109年12月31日以院臺食安字第1090203692C號函告，本自治條例第12條規定「本市販售之牛、雞、豬等所有供人食用之肉類及其他相關產製品不得檢出乙型受體素包含萊克多巴胺。」，因抵觸食品安全衛生管理法(以下稱食安法)第15條第4項與動物用藥殘留標準(以下稱殘留標準)第3條及憲法第23條之規定，自110年1月1日起無效；本自治條例第22條規定「違反第十二條、第十三條規定者，處以新臺幣八萬元以上十萬元以下罰鍰，並得按次處罰，連續三次勒令停業。」，有關違反第12條罰則部分，因失所附麗，無單獨存在必要，併不予核定。桃園市政府依據行政院上開函告規定，於110年2月23日以府法濟字第1100039946號令修正公布「桃園市食品安全管理自治條例」第11條、第20條、第22條、第23條條文；增訂第24條條文；並自公布日施行。惟行政院函告上開條文無效及併不予核定之行為，已違反憲法之地方自治制度，且聲請人對函告系爭條文抵觸食安法及殘留標準之依據及理由與行政院持不同意見，聲請人認有向 大 院聲請解釋憲法及統一解釋法令之必要。

貳、疑義或爭議之性質與經過，及所涉及之憲法條文、法律或命令條文

一、聲請依據

- (一) 依憲法訴訟法第 1 條第 2 項規定「其他法律規定得聲請司法院解釋者，其聲請程序應依其性質，分別適用解釋憲法或統一解釋法律及命令之規定。」，所以中央與地方機關在行使憲法職權產生疑義時，或職權上所適用之法律或命令雙方所持之見解有異時，自得依上開規定聲請解釋憲法或統一解釋法律及命令。
- (二) 依地方制度法第 25 條規定「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」；同法第 30 條第 5 項規定「自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」；又依司法院釋字第 527 號解釋「二、……同法第四十三條第五項及第三十條第五項均有：上述各項情形有無牴觸發生疑義得聲請司法院解釋之規定，係指就相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關對決議事項或自治法規是否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依各該條第四項逕予函告無效，向本院大法官聲請解釋而言。地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。……」，所以地方立法機關依地方制度法第 25 條規定所通過之自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規有牴觸疑義時，依前揭司法院釋字第 527 號解釋之意旨，由地方立法機關向 大院聲請解釋憲法或統一解釋法令。
- (三) 本案經行政院依地方制度法第 30 條第 1 項及第 4 項之規定，於 109 年 12 月 31 日以院臺食安字第 1090203692C 號函告，本自治條例第

12 條規定，因抵觸食安法第 15 條第 4 項與殘留標準第 3 條及憲法第 23 條之規定，自 110 年 1 月 1 日起，應屬無效。又本自治條例第 22 條有關違反第 12 條罰則部分，經行政院 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692C 號函告，因失所附麗，應併不予核定。本案涉及「公共衛生」事項是否屬於地方自治範疇、地方政府是否有權基於因地制宜之考量訂定較嚴格之規範、中央與地方行使憲法職權之爭議及本自治條例是否抵觸食安法第 15 條第 4 項、殘留標準第 3 條及憲法第 23 條規定之情形，認為有向 大院聲請解釋憲法及統一解釋法律及命令之必要。爰依憲法訴訟法第 1 條第 2 項規定、地方制度法第 30 條第 5 項及司法院釋字第 527 號解釋之意旨，特向 大院聲請解釋憲法及統一解釋法令。

二、疑義或爭議之性質與經過，及所涉及之憲法條文、法律或命令條文

- (一) 桃園市政府為保護轄內流通之食品安全衛生及市民健康、有效規範食品業者，於 108 年提案制定本自治條例，並於 108 年 11 月 5 日以府法濟字第 1080275875 號令公布施行。為加強本市肉品安全衛生管理與查核，俾使人民之食品安全獲得保障，之後，本會議員舒翠玲於本會第 2 屆第 12 次臨時會(109 年 10 月 30 日)提出「桃園市食品安全管理自治條例」修正案，由本會徐玉樹等 23 位議員連署，並經大會三讀討論通過，桃園市政府據以函請行政院核定。惟行政院於 109 年 12 月 31 日以院臺食安字第 1090203692C 號函告，本自治條例第 12 條規定，因抵觸食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項與動物用藥殘留標準第 3 條及憲法第 23 條之規定，自 110 年 1 月 1 日起無效；本自治條例第 22 條規定，有關違反第 12 條罰則部分，因失所附麗，無單獨存在必要，併不予核定。桃園市政府依據行政院上開函告規定，於 110 年 2 月 23 日以府法濟字第 1100039946 號令修正公布「桃園市食品安全管理自治條例」第 11 條、第 20 條、第 22 條、第 23 條條文；增訂第 24 條條文；並自公布日施行。

(二) 中央於 109 年 8 月宣布開放美豬、牛進口，行政院農業委員會於 109 年 9 月 7 日以農防字第 1091472241 號之公告，增修訂萊克多巴胺 (Ractopamine) 之殘留容許量。而行政院衛生福利部依食安法第 15 條第 2 項之授權，於 109 年 9 月 17 日以衛授食字第 1091303002 號令修正發布動物用藥殘留標準並自 110 年 1 月 1 日施行，該殘留標準性質屬法規命令，大幅放寬萊克多巴胺在進口豬、牛殘留用藥之標準。此項政策一經施行，中央政府受到地方政府諸多之質疑與反彈。而各地方政府先後經過各該地方議會三讀通過之地方食品安全自治條例制定或修正案，各地方政府通過自治條例之條文內容類同；中央所稱牴觸憲法或法律、法規命令之理由亦多所相同，而行政院於 109 年 12 月 31 日以院臺食安字第 1090203692C 號函告下列條文無效及不予核定：

1. 本自治條例第 12 條因牴觸食安法第 15 條第 4 項、殘留標準第 3 條及憲法第 23 條之規定，自 110 年 1 月 1 日起無效。
2. 本自治條例第 22 條有關違反第 12 條罰則之部分，第 12 條因牴觸中央法規無效，其罰則有關違反第 12 條部分，因失所附麗，無單獨存在之必要，併不予核定。

(三) 行政院 109 年 12 月 31 日以院臺食安字第 1090203692C 號函文摘要

1. 憲法第 108 條第 1 項第 18 款公共衛生由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。本於憲法第 111 條所示均權原則，其事務有全國一致之性質者屬於中央之權限。
2. 食品安全衛生標準攸關人民健康，而人民生命健康之價值，不因其居住於不同地方自治團體轄區而有不同，故食品安全衛生標準性質上屬不應由地方各行其是之事項。食安法之立法目的為管理食品衛生安全及品質，維護國人健康，該法第 4 條第 1 項及第 2 項規定主管機關採行之食品安全衛生管理措施應以風險評估為基礎，符合滿足國民享有之健康、安全食品、科學證據原則等建構風險評估之機

制，而該風險評估之職權，係明文由中央主管機關為之；另同法第15條第1項第5款規定食品或食品添加物有殘留動物用藥超過安全容許量，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；同條第2項就該款之動物用藥安全容許量之標準，授權中央主管機關會商相關機關定之。顯見食安法未建立全國公平價值之生活條件，認食品安全衛生標準之建立，應以科學證據等客觀標準為依據，並由中央行使風險評估之權限，屬具全國一致性之事項，依上開憲法規定應屬中央權限，地方政府並無此權限，故地方政府自不得以自治法規任為較嚴格或寬鬆之規定。

3. 依地方制度法第30條第1項規定「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」，直轄市自治條例有前揭情事者，依同條第4項規定，應由本院予以函告。本自治條例第12條規定，自110年1月1日起，有牴觸食安法及違反憲法相關規定之情形；本自治條例第22條有關違反第12條之罰則部分，因失所附麗，無單獨存在必要，爰依上開規定函告無效及不予核定。請貴府儘速修正該等條文。

(四) 本自治條例之制定意旨係為了強化管理食品安全衛生及保障市民健康等重大公益目的，符合食安法立法意旨，且依憲法第118條及地方制度法第18條第9款第1目，衛生事項屬於地方自治之範疇，在不牴觸中央法規之前提下，地方自治團體得自行制定符合地方需要之自治法規。依司法院釋字第738號解釋意旨，大法官亦肯定地方政府得基於因地制宜之考量，未達成公益之立法目的，視轄內自然與社會條件之需要，訂定較嚴格之自治法規實施之，所以本自治條例第12條並無牴觸食安法第15條第4項、殘留標準第3條及憲法第23條之規定，行政院宣告本自治條例第12條無效及第22條有關違反第12條罰則之部分，併不予核定。行政院函告無效之行為違憲，

違反憲法對地方自治之制度性保障、中央與地方分權權力分立原則、侵害本會對自治事項之自主權利與本會對自治事項之立法權限。

(五) 疑義或爭議所涉及之憲法條文、法律或命令條文

1. 疑義或爭議所涉及之憲法條文

(1) 憲法

甲、第 22 條「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」

乙、第 23 條「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

丙、憲法第 107 條第 11 款「左列事項，由中央立法並執行之：十一、國際貿易政策。」

丁、第 108 條第 1 項第 18 款「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：十八、公共衛生。」

戊、第 110 條第 1 項第 1 款「左列事項，由縣立法並執行之：一、縣教育、衛生、實業及交通。」

己、第 111 條「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」

庚、第 118 條「直轄市之自治，以法律定之。」

辛、第 124 條第 2 項「屬於縣之立法權，由縣議會行之。」

壬、第 128 條「市準用縣之規定。」

癸、第 141 條「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。」

子、第 170 條「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。」

丑、第 172 條「命令與憲法或法律抵觸者無效。」

(2) 憲法增修條文

憲法增修條文第 9 條第 1 項「省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制。」

(3) 司法院釋字解釋

甲、司法院釋字第 498 號解釋意旨「地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。……」

乙、司法院釋字第 527 號解釋意旨「二、……同法第四十三條第五項及第三十條第五項均有：上述各項情形有無抵觸發生疑義得聲請司法院解釋之規定，係指就相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關對決議事項或自治法規是否抵觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依各該條第四項逕予函告無效，向本院大法官聲請解釋而言。地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。……」

- 丙、司法院釋字第 550 號解釋意旨「……地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。……前述所謂核心領域之侵害，指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化……」
- 丁、司法院釋字第 738 號解釋意旨「……憲法於第一百十一條明定，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣性質者則屬於縣之均權原則，藉以貫徹住民自治、因地制宜之垂直分權理念。由於現代國家事務多元複雜，有時不易就個別領域為明確劃分，亦不乏基於國家整體施政之需要而立法課予地方協力義務之事項（本院釋字第 550 號解釋參照）。若中央就前開列舉事項立法賦予或課予地方執行權責，或地方就相關自治事項自行制定自治法規，其具體分工如有不明時亦均應本於前開均權原則而為判斷，俾使中央與地方自治團體在垂直分權之基礎上，仍得就特定事務相互合作，形成共同協力之關係，以收因地制宜之效，始符憲法設置地方自治制度之本旨（本院釋字第 498 號解釋參照）。……準此……自治事項……，以自治條例為因地制宜之規範，均為憲法有關中央與地方權限劃分之規範所許。又自治法規除不得違反中央與地方權限劃分外，若涉人民基本權之限制，仍應符合憲法第二十三條之法律保留原則。就此，憲法第一百十八條就直轄市之自治，委由立法者以法律定之；嗣憲法增修條文第九條亦明定省、縣地方制度以法律定之。地方制度法乃以第二十五條規定「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。」第二十八條第二款規定「下列事項以自治條例定之：……二、創設、剝奪或限

制地方自治團體居民之權利義務者。」因此，地方自治團體倘就其自治事項或依法律及上級法規之授權，於合理範圍內以自治條例限制居民之基本權，與憲法第二十三條所規定之法律保留原則亦尚無抵觸。……」

戊、司法院釋字第 785 號解釋意旨「……人民之健康權，為憲法第 22 條所保障之基本權利（本院釋字第 753 號及第 767 號解釋參照）。憲法所保障之健康權，旨在保障人民生理及心理機能之完整性，不受任意侵害，且國家對人民身心健康亦負一定照顧義務。國家於涉及健康權之法律制度形成上，負有最低限度之保護義務，於形成相關法律制度時，應符合對相關人民健康權最低限度之保護要求。凡屬涉及健康權之事項，其相關法制設計不符健康權最低限度之保護要求者，即為憲法所不許。……」

2. 疑義或爭議法律或命令條文

(1) 地方制度法

- 甲、第 18 條第 7 款第 4 目「下列各款為直轄市自治事項：七、關於經濟服務事項如下：(四)直轄市消費者保護。」
- 乙、第 18 條第 9 款第 1 目「下列各款為直轄市自治事項：九、關於衛生及環境保護事項如下：(一)直轄市衛生管理。」
- 丙、第 25 條「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」
- 丁、第 26 條第 4 項「自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣(市)規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉(鎮、市)規約發布後，應報縣政府備查。」

- 戊、第 28 條第 1 項第 2 款「下列事項以自治條例定之：二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」
- 己、第 30 條第 1 項「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」
- 庚、第 30 條第 4 項「第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。」
- 辛、第 30 條第 5 項「自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」
- 壬、第 43 條第 1 項「直轄市議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。」
- 癸、第 43 條第 5 項「第一項至第三項議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」

(2) 食品安全衛生管理法

- 甲、第 4 條第 1 項「主管機關採行之食品安全衛生管理措施應以風險評估為基礎，符合滿足國民享有之健康、安全食品以及知之權利、科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則，建構風險評估以及諮議體系。」
- 乙、第 15 條第 1 項第 5 款「食品或食品添加物有下列情形之一者，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：五、殘留農藥或動物用藥含量超過安全容許量。」
- 丙、第 15 條第 2 項「前項第五款、第六款殘留農藥或動物用藥安全容許量及食品中原子塵或放射能污染安全容許量之標準，由中央主管機關會商相關機關定之。」

丁、第 15 條第 4 項「國內外之肉品及其他相關產製品，除依中央主管機關根據國人膳食習慣為風險評估所訂定安全容許標準者外，不得檢出乙型受體素。」

(3)動物用藥殘留標準第 3 條「食品中之動物用藥殘留量應符合下列規定，本表中未列之藥品品目，不得檢出。若表中藥品品目非屬行政院農業委員會核准國內使用之動物用藥，僅適用進口肉品。」，附表關於 Ractopamine 萊克多巴胺-殘留容許量(ppm)-牛-肌肉 0.01、豬-肌肉、脂(含皮) 0.01，肝 0.04，腎 0.04，其他可供食用部位 0.01

(4)地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序一(一)3.(2)「一、自治條例：(一)內容定有罰則者：3.本院各主管單位於收到中央業務主管機關函復意見後，如有必要，得再會請本院各相關單位表示意見，並審認其內容，分別依下列情形簽復直轄市政府並副知中央業務主管機關：(2)認有抵觸憲法、法律或基於法律授權之法規或其條文前後矛盾、文字明顯錯漏者，退請直轄市政府再行研酌、逕予修正核定或不予核定。」

三、綜上，本自治條第 12 條及第 22 條有關違反第 12 條之罰則部分經行政院函告無效及不予核定，其以抵觸食安法第 15 條第 4 項、殘留標準第 3 條及憲法第 23 條之規定為由，並依憲法第 111 條規定認定食品安全衛生標準有全國一致之性質，屬於中央；乃依地方制度法第 30 條第 1 項及第 4 項規定函告無效。桃園市政府認為依憲法第 108 條、第 109 條、第 110 條、地方制度法第 18 條第 9 款第 1 目、食安法第 15 條第 4 項等規定，以及參照司法院釋字第 550 號、738 號解釋之意旨，食品衛生管理事項本為地方自治之權責範圍，在不抵觸中央法規之範圍內，地方自治團體得制定因地制宜之自治法規，以落實維護市民食品安全健康之政策。故聲請人認為行政院函告無效之理由，恐有違反憲法對地方自治之制度性保障及中央與地方分權之權力分立原則，侵害地方自治與自治立法權限之情形，其所引據法令賦有抵觸法律意義與法理

矛盾之情形，故認為有聲請憲法解釋及統一解釋法令之必要，並請求除去行政院前揭函告無效行為，以維持本自治條例之效力。

參、聲請解釋憲法及統一解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、聲請解釋憲法及統一解釋之事項

- (一) 食品安全衛生事項是否為地方自治權限範圍而得訂定自治法規？
- (二) 地方自治團體是否有權基於因地制宜之考量，訂定比食安法更嚴格之地方自治法規？
- (三) 聲請人依地方自治權限通過本自治條例，並於 108 年 11 月 5 日由桃園市政府公布實施本自治條例是否應受憲法之制度性保障？
- (四) 行政院於 109 年 12 月 31 日以食品安全衛生事項為憲法規定之中央權限，地方自治團體不得以自治法規訂定較嚴格或寬鬆之規定，而宣告本自治條例系爭條文無效，行政院職權之行使是否已侵害桃園市政府及申聲請人之地方自治權而違憲？
- (五) 本自治條例第 12 條是否牴觸食安法第 15 條第 4 項、殘留標準第 3 條及憲法第 23 條之規定？
- (六) 行政院以本自治條例系爭條文因抵觸食安法第 15 條第 4 項、殘留標準第 3 條及憲法第 23 條等規定而宣告無效之行為，是否違憲？

二、聲請解釋憲法及統一解釋之理由

- (一) 依憲法第 108 條第 1 項第 18 款、第 2 項、憲法增修條文第 9 條、同法第 110 條第 1 項第 1 款、地方制度法第 18 條第 7 款第 4 目及同條第 9 款第 1 目等規定與司法院釋字第 550 號解釋意旨，「直轄市內消費者保護」及「直轄市內衛生管理」為直轄市自治事項，亦為地方自治權限，得依地方制度法第 25 條及同法第 28 條與司法院釋字第 527 號解釋意旨訂定自治法規。既然憲法及地方制度法均明確揭示直轄市內消費者保護事項與衛生管理事項均屬於地方自治團體之自治項目與義務。而憲法並未明文規定將公共衛生與消費者保護等事項列為中央專屬立

法事項，所以，地方自治團體有受憲法保障之自治權限，得自行規劃政策，自行立法並自行執行之。公共衛生與消費者保護均屬地方自治團體之自治事項之一。因此不得完全排除或禁止地方自治立法之可能性與政策形成之空間。本自治條例係基於保障居民健康權與有效管理食品安全衛生，涉及地方之公共衛生事項及消費者保護事項，自屬本市地方自治權限之範疇，聲請人自得依地方制度法第 25 條及第 28 條等規定，自行訂定或修正自治法規。

- (二)食安法立法意旨為有效管理食品衛生安全及品質與維護國民健康，司法院釋字第 785 號解釋「……人民之健康權，為憲法第 22 條所保障之基本權利（本院釋字第 753 號及第 767 號解釋參照）。憲法所保障之健康權，旨在保障人民生理及心理機能之完整性，不受任意侵害，且國家對人民身心健康亦負一定照顧義務。國家於涉及健康權之法律制度形成上，負有最低限度之保護義務，於形成相關法律制度時，應符合對相關人民健康權最低限度之保護要求。凡屬涉及健康權之事項，其相關法制設計不符健康權最低限度之保護要求者，即為憲法所不許。……」，食安法應為保障國民健康權之最低限度規範，地方自治團體本於地方自治權限，為有效管理轄內食品衛生安全及保障居民健康權等重大公益之目的，可依司法院釋字第 498 號及 738 號解釋意旨，地方自治團體得本於因地制宜之考量，訂定較嚴格之規範。食安法之法制設計係為國家對人民健康權最低限度之保護要求，如果不符合該最低限度要求，是為憲法所不許。依司法院釋字第 498 號及 738 號解釋意旨，桃園市政府及聲請人可以基於因地制宜之考量，訂定較嚴格之規範。另外，考量桃園市政府轄內居民食用豬、牛肉及其製品之飲食習慣，以及居民對美豬、牛開放政策之民意意見，大多希望維持瘦肉精零檢出之規定，本自治條例系爭條文要求不得檢出乙型受體素，並就違反該規定之行為人處罰之規定，符合司法院釋字第 738 號解釋因地制宜之原則。地方自治團體為了追求公益目的，針對特定事物在合於法

律保留原則及比例原則之下，得以自治條例限制人民權利，以收因地制宜之效。

(三)我國地方自治採制度性保障說，聲請人基於地方自治權限於 108 年三讀通過本自治條例，報經行政院核定後，於 108 年 11 月 5 日由桃園市政府公布施行，本自治條例係屬地方自治範疇，故應受憲法制度性之保障。憲法第 118 條規定之自治事項，有憲法位階之保障，個別行政領域之法律不得以特別法之方式，排除地方制度法之適用。而個別行政領域之法律有牴觸地方制度法者，則應以合憲性解釋方式解釋該法律規定，或是認定其牴觸憲法第 118 條、憲法增修條文第 9 條等規定而無效。司法院釋字第 550 號解釋「……地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。……前述所謂核心領域之侵害，指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化……」，依司法院上開之見解，我國採制度性保障說，地方自治為憲法所保障之制度，而地方自治團體則受憲法制度性保障。因此，桃園市政府及聲請人依其地方自治權限訂定與施行本自治條例之規定，屬於地方自治事項之範疇，應受憲法之制度性保障，且此項憲法賦予之制度性保障規定，不能以單純立法之方式加以廢止，更不能以行政函釋之方式來加以剝奪。

(四)行政院於 109 年 12 月 31 日以食品安全衛生事項為憲法規定之中央權限，地方自治團體不得以自治法規定訂定較嚴格或寬鬆之規定，而宣告本自治條例系爭條文無效，其職權之行使已侵害桃園市政府及聲請人等地方自治權而違憲。依據行政院 109 年 12 月 31 日以院臺食安字第 1090203692C 號函告本自治條例第 12 條、第 22 條等條文無效及不予核定，行政院認為食安法所建立之食品安全衛生標準應屬具全國一

致性事項，地方政府不得以自治法規訂定較嚴格或寬鬆之規定，而否定桃園市政府及聲請人在中央法規定有食安法之前提下，依權限再訂定較嚴格之桃園市食品安全管理自治條例。行政院函告桃園市政府及聲請人就食品安全衛生事項無地方自治權限訂定自治條例，並據以認為本自治條例第 12 條及第 22 條有關違反第 12 條罰則部分宣告無效及不予核定，已侵犯桃園市之地方自治權，有違憲法保障地方自治之原則，剝奪桃園市政府及聲請人對於食品衛生安全管理之自治權限，而且妨害中央與地方分工合作與協力之機制，違反垂直權力分立原則，其函告內容應屬違憲。

- (五)本自治條例第 12 條規定並未牴觸食安第 15 條第 4 項、殘留標準第 3 條與憲法第 23 條之規定，司法院釋字第 785 號解釋意旨，食安法為國家保障國民健康權之最低限度而訂定；司法院釋字第 498 號、第 738 號解釋意旨，自得基於因地制宜之考量，制定較嚴格之自治條例規定，本自治條例之制定、修正與發布施行均為地方自治之範疇；司法院釋字第 498 號及第 550 號解釋，本自治條例應受憲法制度性之保障。地方自治團體在不違反中央法規、符合法律授權性及比例原則之下，制定較嚴格之自治條例，並受憲法制度性保障。桃園市政府為地方自治團體自得依職權訂定本自治條例，並做成更加嚴格之規定，本會修正通過本自治條例第 12 條規定本市販賣之牛、雞、豬等所有供人食用之肉類及其他相關產製品不得檢出乙型受體素包含萊克多巴胺，行政院以衛福部參照所謂 CODEX 之國際標準及評估國人攝食狀況之風險評估後，以科學實證為基礎，修正動物殘留標準第 3 條規定，開放進口豬、牛部分之萊克多巴胺殘留容許量，認為食用該類食品並無危害之虞，目前科學研究顯示乙型受體素對人體仍可能有產生危害之風險，行政院函告並未能說明修正後之萊克多巴胺殘留容許量對人體確認無危害之疑慮，桃園市政府及聲請人為保護居民之健康權益，認仍維持本自治條例第 12 條之修正規定為當，且未牴觸食安第 15 條第 4 項、殘留標

準第 3 條並符合憲法第 23 條之比例原則。

- (六)本自治條例第 12 條並無牴觸食安法第 15 條第 4 項、殘留標準第 3 項及憲法第 23 條之規定，本自治條例第 22 條有關第 12 條之罰則部分，應仍屬有效。本自治條例修正之條文規定具有相當嚇阻不法與防堵低劣肉品流通之效，本市並未禁止肉品流通販售，僅就瘦肉精之容許量規範不得檢出，係在保障人民之健康權。為管制轄區內食品衛生安全，保障人民健康權，透過系爭自治條例進行乙型受體素包含萊克多巴胺之限制，並無違誤，行政院顯然錯誤理解系爭條文，對於本自治條例第 12 條規定宣告無效、第 22 條有關違反第 12 條之罰則，認為第 12 條條文無效，其罰則已失所附麗，為不予核定之宣告，聲請人認行政院上開顯有違誤。
- (七)本自治條例系爭條文並無牴觸食安法第 15 條第 4 項、殘留標準第 3 條及憲法第 23 條之規定，行政院以地方制度法第 30 條第 1 項及第 4 項函告本自治條例系爭條文無效之行為，已有違憲之虞。司法院釋字第 498 號解釋闡明「地方自治團體在憲法及法律保障範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予尊重」，地方制度法第 30 條第 1 項及第 4 項規定，以地方自治團體所訂定之自治條例與憲法、法律、基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，中央機關主管機關始得函告該自治條例無效，若地方自治團體訂定之自治條例無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規等情形，中央主管機關自不得逕行宣告該自治條例無效，該自治條例應受憲法制度性之保障。本市修正之條文，並無地方制度法第 30 條第 1 項牴觸憲法、法律或法律授權之法規之情形，行政院無權依地方制度法第 30 條第 4 項規定宣告系爭條文無效。如今中央機關行政院以法律或法規命令任意變動，將地方自治權置於何地，憲法對地方自治之制度化保障形同虛設，顯有違反司法院釋字第 498 號解釋意旨，對本自治條例系爭條文函告無效及不予核定之行為，已屬違憲。

(八)本自治條例之制訂與修正，符合照顧市民健康權益與公益目的，自從民國 110 年 8 月 28 日政府宣布開放添加萊克多巴胺（簡稱萊劑）飼養之美國肉產品進口，並同步修訂動物用藥殘留標準等法規，公告施行進口豬、牛肉萊劑合法殘留量等 9 項行政命令，打破台灣豬、牛肉產品使用萊劑之國內禁令，要求國內銷售之所有豬、牛肉產品及供應豬、牛肉製品之所有業者都應標示產地來源，但拒絕採取萊劑標示之風險管理配套措施，國家頒布進口政策，使得各界對食安之憂慮與爭議，對國人影響十分深遠。依憲法第 22 條規定，本會認為國家在制定或頒布涉及國民健康權之法律及法令，應符合對人民健康權益安全無虞之保護要求。政府開放萊豬、牛進口之出發點與動機，如果僅是為爭取更大之國際貿易利益空間，顯然犯了原則上之嚴重錯誤，不能屈從政府爭取國際空間及經濟利益，而開放萊豬、牛進口，使消費者之健康被政府蠻橫之變賣，聲請人認為國民健康利益不能也不容一再淪為國家對外關係之犧牲品，一再犧牲消費者之健康，既不道德也不具正當性。況且開放萊豬、牛之法定程序充滿瑕疵與不正義，絲毫無法取信於民，也無法祛除國人食不安心之憂慮，更迴避面對政策受監督之執政責任，種下各種對食安之無比隱憂，實非民主國家應有之制度常態。而容許量採用篩檢標準，國內訂定之最大殘留容許量單位為 ppm（即百萬分之一），而非國際食品法典委員會（CODEX）採行之 ppb（十億分之一），此結果恐造成部分微量超標案件，會比國際上之常態要求來得更寬鬆。因此，衛福部對萊豬之管理，既已違反憲法保護國民健康權之目的，更過度擴張侵擾聲請人及地方政府之職權，對於地方自治之破壞不言可喻，自有聲請憲法解釋之必要，透過作為憲法守護者之憲法法庭加以闡明中央和地方就食品安全管理之職權分際，確保地方自治不受中央破壞，更進一步保障人民之健康權。

三、聲請人對本案所持之立場與見解

(一)函告無效部分，聲請人對於行政院 109 年 12 月 31 日函告本自治條例

第 12 條規定，自 110 年 1 月 1 日起應屬無效，顯有任意曲解憲法第 23 條、第 107 條第 11 款、第 108 條第 1 項第 18 款、第 111 條等規定，並限縮食安法第 15 條第 1 項第 5 款、第 2 項、第 4 項及殘留標準規定之解釋，已侵害聲請人依照憲法第 10 章、第 11 章、地方制度法第 18 條第 7 款、第 9 款及 大法院大法官相關解釋所揭櫫之相關賦予直轄市因地制宜自主立法權之制度性保障。因此，應確認本自治條例第 12 條規定，符合憲法保障直轄市自治之自主立法權，享有憲法及地方制度法賦予本市得因地制宜制訂符合本市居民食品安全、身體健康及消費者權益之立法。

(二)不予核定部分，聲請人對行政院 109 年 12 月 31 日函就本自治條例第 22 條有關違反第 12 條罰則之部分，因失所附麗，無單獨存在必要，不予核定一節，基於上述同一理由，應確認桃園市政府報請行政院核定本自治條例修正案，已依行政院上開函示規定辦理，並於 110 年 2 月 23 日修正公布施行。惟該修正案亦屬聲請人依地方制度法第 43 條第 1 項所為之議決事項，符合憲法保障直轄市自治之自主立法權，與前揭被函告無效之系爭條文互有關連性，同樣享有憲法及地方制度法賦予本市得因地制宜符合本市居民食品安全、身體健康及消費者權益，並對違反者處以地方制度法第 26 條所賦予之處罰權限等立法，且未有任何抵觸憲法、食安法或殘留標準之情事，行政院仍應就所陳報之本自治條例修正案第 12 條、第 22 條規定予以核定方為適當。

(三)本案涉及本市食品安全衛生管理自治權限，今行政院擅以嗣後增訂(修正)之授權法規恣意函告本自治條例違法而無效或不予核定，已違反「禁反言原則」，破壞憲法有關中央與地方權限劃分原則，懇請 大法院再次闡明釋字第 498 號解釋「地方自治團體在憲法及法律保障範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重」之意旨，就中央與地方實踐劃屬地方自治事項，國家機關不得嗣後剝奪，落實中央與地方權限劃分及維持地方自治團體自治權限之安定性。

(四)本案有關本市修法部分，行政院開放政策並未經國際貿易談判形成，而係中央政府單方面考量我國與美國關係之政治性政策決定所致，專案擬定開放進口政策，而行政院並允許下屬機關如教育部、國防部等，為保護其所屬人員食品安全衛生，得以行政行為分別擬定拒吃含萊克多巴胺豬、牛肉品之政策，顯然各機關對系爭事項有政策性之選擇權，因此，該事項並無全國一致之性質，無憲法第111條之適用，地方自治團體就此基礎上，憲法保留及地方制度法明訂之食品安全衛生管理之自治權限，依自治條例所為因地制宜之修正規範，實為憲法有關中央與地方權限所劃分之規範所容許，本自治條例第12條之修正規定，屬於消費者保護及直轄市衛生管理自治事項，係屬直轄市之自治範圍，不屬於牴觸中央法規之範圍之內，以自治條例為因地制宜之規範。參照釋字第738號解釋意旨，本自治條例第12條為較嚴格之規定，並不能認為中央與地方權限劃分之原則有相違背之情形，其對國外肉品所提高之限制，也沒有逾越地方制度法概括授權之範圍，從而未牴觸法律保留原則。

(五)綜上，爰依法聲請解釋憲法及統一解釋，陳請 大 院為國家憲政守護者再次檢視地方制度保障法制之缺失，並檢討本案食品安全衛生管理法與動物用藥殘留標準等相關法制，除去行政院侵害本市自治權之函告行為，落實憲法規定中央與地方分權制度及地方自治制度性保障之精神。

關係文件之名稱及件數

- 一、桃園市議會 111 年 2 月 25 日桃議議民字第 1110000728 號函
- 二、桃園市政府 110 年 2 月 23 日府法濟字第 1100039946 號令修正桃園市
食品安全管理自治條例部分條文
- 三、行政院 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692C 號函
- 四、行政院 109 年 12 月 17 日院臺安字第 1090042001 號函
- 五、桃園市政府 109 年 11 月 30 日府衛食管字第 1090297947 號函
- 六、桃園市議會 109 年 11 月 3 日 109 桃議議警字第 1090005818 號議決案
送請執行單
- 七、桃園市議會第 2 屆第 12 次臨時會議案警衛類警字第 0225 號提案表
- 八、桃園市政府 108 年 11 月 5 日府法濟字第 1080275875 號令制定桃園市
食品安全管理自治條例
- 九、行政院 108 年 9 月 20 日院臺食安字第 1080029894 號函
- 十、行政院 108 年 7 月 30 日院臺食安字第 1080025169 號函
- 十一、桃園市政府 108 年 7 月 3 日府衛食管字第 1080161157 號函
- 十二、桃園市議會 108 年 6 月 14 日 108 桃議議警字第 1080003085 號議決
案送請執行單
- 十三、桃園市議會第 2 屆第 3 次臨時會議案警政類警字第 6 號提案表
- 十四、桃園市政府 108 年 1 月 23 日第 202 次市政會議紀錄
- 十五、桃園市政府 107 年 5 月 2 日府法制字第 1070101470 號函

此致
憲法法庭

聲請人：桃園市議會

代表人：議長 邱奕勝

中華民國 111 年 3 月 1 日

