

解釋憲法暨統一解釋聲請書

聲請人：臺北市議會
代表人：陳錦祥
地址：臺北市信義區仁愛路4段507號
郵遞區號：110201
電話：02-27297708
傳真：02-27290763
電子郵件：liyuan@tcc.gov.tw

壹、聲請解釋憲法之目的

一、依憲法前言「中華民國國民大會受全體國民之付託，依據孫中山先生創立中華民國之遺教，為鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利，制定本憲法，頒行全國，永矢咸遵。」國家為各地方自治團體之組合體，地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效(參照釋字第498號解釋)。全國各地方自治團體均一致的反對含萊克多巴胺豬肉進口政策，並以自治條例限制轄內販售之豬肉及相關產製品不得檢出乙型受體素¹，僅餘新竹市未制定相關限制規範，中央政府罔顧上揭全國各地方自治團體反對民意，專擅擬定相關開放政策，違反憲法主權在民原則，衍生重大憲政問題；復濫用法律授權，以嗣後修正授權法規限縮自治權限，函告全國各地方自治團體相關自治法規無效，引起國家社會重大紛擾，違反憲法奠定社會安寧義務；並違背食品安全管理法立法精神，未考量國人以豬肉為主食肉品之飲食習慣，開放殘留國內動物用禁藥萊克多巴胺之豬肉品進口供國人食用，顯然違悖憲法保護人民福利義務。另本案全國各地方自治團體均一致以自治立法反對含萊克多巴胺豬肉進口政策，惟中央政府卻嗣後濫用

¹ 請詳中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202012315005.aspx>。

法律授權訂定法規命令限制地方自治權限，涉及中央與地方權限劃分及憲法第 111 條均權原則之基本原理與地方制度法授權中央機關監督地方自治制度之再檢討。

二、本會制定「臺北市食品安全自治條例」（下稱本自治條例）第 9 條之 1，前經行政院認屬自治事項而以 106 年 3 月 9 日院臺食安字第 1060007191 號函復備查在案；嗣後，本會就本自治條例第 9 條之 1 限制規定增訂第 17 條之 1 罰則，並由臺北市政府函請行政院核定。惟查，行政院於 109 年 12 月 31 日以院臺食安字第 1090203692B 號函對前揭本會通過之本自治條例第 9 條之 1 條文，以抵觸「食品安全衛生管理法」第 15 條第 4 項與嗣後修訂並於 110 年 1 月 1 日生效施行之「動物用藥殘留標準」第 3 條及違反「憲法」第 23 條之規定為由，引「憲法」第 111 條規定認食品安全衛生標準事屬全國應一致之事項及依「地方制度法」第 30 條第 1 項及第 4 項之規定函告無效；復以本自治條例第 9 條之 1 因前述原由無效，該次修正增訂第 17 條之 1 罰則，亦因而失所附麗，函告不予核定。惟行政院以嗣後法律授權訂定之法規命令指摘本自治條例抵觸無效，前開函告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，其所引據法令復有抵觸法律疑義與法理矛盾之情形，爰聲請鈞院解釋憲法及統一解釋法令，並請求除去行政院前揭函告無效及不予核定行為，以維持本會議決通過條文效力；並釐清憲法與地方制度法有關自治法規監督制度與界限，及憲法就衛生事項有關中央與地方之權限規範內涵，以明確中央與地方均權制度及權力爭議解決與救濟制度。基上，本會聲請事項如下：

（一）聲請解釋憲法：

- 1、請求解釋本會制定本自治條例第 9 條之 1 條文規範內容為本市自治事項；行政院對本會制定本自治條例第 9 條之 1 條文函告

無效行為違憲，如下：

- (1) 違反憲法對中央與地方分權之權力分立原則。
 - (2) 違反憲法對地方自治之制度性保障，侵害臺北市地方自治權與本會自治立法權。
 - (3) 違反「禁反言」原則，同意備查後復逕自函告無效，侵害自治法規之法安定性。
- 2、請求解釋本市以自治條例規範自治領域內販售之各類肉品及相關產製品，不得檢出行政院農業委員會（以下簡稱農委會）公告之動物用禁藥即乙型受體素（包含萊克多巴胺），為憲法第109條第1項第1款暨第110條第1項第1款保障地方自治團體對領域內食品安全等衛生自治事項之政策選擇及行使立法並執行之權，以照顧其行政區域內居民生活之義務履行行為。（參照鈞院第550號解釋）
- 3、請求解釋本會制定本自治條例第9條之1為保障本市市民食品安全健康及消費者權益之必要立法，符合憲法第23條規定之法律保留原則及比例原則。
- 4、請求解釋「地方制度法」第26條第4項有關「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……」之規定，對經地方立法機關議決之規定有罰則之自治條例採行「事前審查制度」（核定後發布），已逾越必要程度，不符憲法第23條之比例原則及侵害憲法明文保障地方議會之立法權，違憲。
- 5、請求解釋「地方制度法」第30條第1項有關「自治條例與……『基於法律授權之法規』抵觸者，無效。」之部分規定，超過憲法第116條及第125條規範自治法規與「國家法律抵觸者無效」之範圍，以中央行政權限制地方立法權規範事項，混亂憲法規範之水平與垂直權力分立制度，並欠缺民意基礎之民主正當性及破壞憲法規範之地方自治法規之法律位階，違憲。

- 6、請求解釋「地方制度法」第32條第3項「自治法規、委辦規則須經上級政府或委辦機關核定者，核定機關應於一個月內為核定與否之決定；逾期視為核定，由函報機關逕行公布或發布。但因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定機關具明理由函告延長核定期限者，不在此限。」之但書規定部分，欠缺延長期限之規範，肇致核定機關得無限期延長核定期限，除不符授權明確性原則外，衍生監督怠惰及延遲地方政務推展，影響地方自治權限，違憲。
- 7、請求解釋行政院訂頒「地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序」第1點第1項第3款第2目暨同點第2項第3款第2目規定，對於認有牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規之自治條例，予以函告無效或不予核定时，均僅簽復直轄市政府，未通知直轄市議會等自治團體立法機關，欠缺陳述意見或提起救濟之機會，違反「有權利即有救濟」憲法原則，違憲。

(二) 聲請統一解釋法令：

- 1、請求補充解釋「地方制度法」第30條第5項有關「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。」之規定，「聲請解釋主體」應包括「地方議會」，就相關業務有監督自治團體權限之行政院或中央各該主管機關對地方自治條例函告無效或不予核定时，地方議會對「函告無效」或「不予核定」之內容持不同意見時，得依據該條款聲請鈞院解釋；或就鈞院釋字第527號解釋，請求補充解釋地方議會就相關業務有監督自治團體權限之行政院或中央各該主管機關，對地方議會議決通過自治條例「不予核定」時，地方議會對不予核定之內容持不同意見時，亦得聲請鈞院解釋。
- 2、請求解釋農委會109年9月7日農防字第1091472241號公告有關「…牛及豬於『國外使用』萊克多巴胺(Ractopamine)，

不在規範之列。」部分，逾越我國主權管轄領域範圍，違反動物用藥品管理法第5條第1項第1款授權範圍及行政罰法第6條及刑法第3條、第11條規定有關該法適用範圍採取在我國領域內之屬地主義規定，並因影響本國相關產業市場競爭而有差別待遇，違反行政程序法第6條規範平等原則，無效。

- 3、請求解釋農委會109年9月7日農防字第1091472241號公告有關「…牛及豬於『國外使用』萊克多巴胺(Ractopamine)，不在規範之列。」部分，抵觸動物用藥品管理法第32條之3第1項規定禽畜、水產養殖業者及飼料製造業者禁止使用「動物用禁藥」之限制，無效。
- 4、請求解釋「動物用藥殘留標準」第3條附表訂定有關食品中「動物用禁藥」萊克多巴胺之殘留容許量部分，抵觸農委會109年9月7日農防字第1091472241號公告「乙型受體素(β -agonist)」為動物用藥品管理法第5條第1項第1款規範之「動物用禁藥」，為禁止國內製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列之藥品，及動物用藥品管理法第32條之3第2項第1款規定禽畜、水產類動物上市前，經檢驗含有特定「動物用禁藥」禁止移動、轉讓或供屠宰、為食用而加工或食用之規定，無效。
- 5、請求解釋「動物用藥殘留標準」第3條後段「……若表中藥品目非屬農委會核准國內使用之動物用藥，僅適用進口肉品。」之規範內容，抵觸動物用藥品管理法第32條之3第2項第1款規定禽畜、水產類動物上市前，經檢驗含有特定動物用禁藥，不得移動、轉讓或供屠宰、為食用而加工或食用之限制，及違反行政程序法第6條規範平等原則(限制本國肉品使用影響市場競爭而有差別待遇)，無效。
- 6、請求解釋「動物用藥殘留標準」第3條附表訂定有關食品中「動物用禁藥」萊克多巴胺之殘留容許量部分，抵觸授權依據食品

安全衛生管理法第 15 條第 2 項僅授權中央主管機關會商相關機關訂定殘留「農藥」或殘留「動物用藥」安全容許量標準之授權範圍，無效。

- 7、請求解釋「動物用藥殘留標準」第 3 條附表訂定有關食品中「動物用禁藥」萊克多巴胺之殘留容許量部分及同條後段「……若表中藥品品目非屬農委會核准國內使用之動物用藥，僅適用『進口肉品』。」部分規範，抵觸食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項第 3 款有關食品或食品添加物「有毒」或「含有害人體健康之物質或異物」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之規定，無效。
- 8、請求解釋本會制定「臺北市食品安全自治條例」第 9 條之 1 及第 17 條之 1 條文未抵觸食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項規範限制國內外之肉品及其他相關產製品不得檢出乙型受體素之規定。

貳、聲請解釋之依據

依鈞院第 527 號解釋及「地方制度法」第 30 條第 5 項，暨「司法院大法官審理案件法」第 5 條第 1 項第 1 款、第 7 條第 1 項第 1 款及第 8 條之規定，聲請鈞院解釋憲法及統一解釋法令。說明如下：

一、本自治條例第 9 條之 1 經函告無效部分：

依鈞院釋字第 527 號解釋：「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。有關聲請程序分別適用司法院大法官審理案件法第八條第一項、第二項之規定，於此情形，無同法第九條規定之適用。」及地方制度法第 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。」暨司法院大法官審理案件法第 8 條第 1 項之規定，聲請解釋憲法。

二、本自治條例第 17 條之 1 經函告不予核定部分：

(一) 按地方制度法第 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。」同法第 25 條規定「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。」從而本會議決通過本自治條例第 17 之 1 係屬地方制度法所規範之自治法規，為依據民主原理之代議制度與憲法制度性保障地方立法權之行使，其法律位階為具備民主正當性之自治條例，與行政機關公開徵求各方意見之立法草案不同，亦與尚在地方立法機關審議之自治條例草案性質不同，合先敘明。

(二) 查鈞院第 1396 次大法官不受理案件會議決議(三)略以：「…系爭自治條例……依法不予核定。聲請人亦因而未能依法公布使之生效，則系爭自治條例僅屬未完成立法程序之草案而已，不生法定效力，尚無與憲法、法律或上位規範發生牴觸疑義之可能，自不得據以為聲請釋憲之客體。是本件聲請，核與地方制度法第三十條第五項規定不合，應不受理。」等語，恐有疏漏地方議會議決所屬自治團體之自治條例為憲法保留之地方立法權之職權行使結果，為憲法保障地方自治之核心領域事項，並有拘泥文義、誤解地方制度法第 35 條第 5 項之立法目的，錯誤增加鈞院釋字第 527 號解釋所未為之限制；又該次會議決議(三)後段：「行政院或中央各該主管機關對報請核定之自治條例不予核定，地方自治機關如何救濟，地方制度法並未明文，宜由立法解決之。」等語，雖非無據，惟查，函告無

效者，地方自治團體得聲請鈞院解釋以為救濟，但同樣依據憲法保留之地方立法權行使結果，遭中央監督機關不予核定时，卻無救濟途徑，尚待立法解決，除有違「有權利即有救濟」之憲法原則，形成救濟制度漏洞，亦有違憲法規定平等保護原則（參照釋字第 698 號解釋陳春生大法官協同意見書），並對於中央監督權力欠缺制衡機制，恐留濫權之弊。

- (三) 次查，憲法訴訟法第 83 條第 1 項第 1 款亦容許自治法規經監督機關函告不予核定，認為損害其受憲法所保障之地方自治權者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決；其立法理由二、(四)：「地方制度法第三十二條第三項規定，自治法規依規定須經上級政府核定者，該上級政府如作成不予核定之決定，其不能公布或發布使之生效之結果，與同法第三十條之函告無效之效果無異。」不予核定者，若涉及地方自治制度保障或憲法層次問題，非單純個案合法性問題，舉重明輕，自亦得聲請鈞院解釋，俾釐清憲法地方自治保障範圍與中央權限劃分之爭議，爰建請鈞院賡續憲法進步而再為解釋。
- (四) 第查釋字第 527 號解釋：「地方制度法第四十三條第一項至第三項規定各級地方立法機關議決之自治事項，或依同法第三十條第一項至第四項規定之自治法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規牴觸者無效。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」等語，雖尚非無據，惟其是否因該號解釋相關案情情境因素，致限縮解釋地方制度法第 30 條第 5 項「得聲請司法院解釋」主體為中央各級主管機關，排除其他地方自治團體得依該規定聲請鈞院解釋，且疏未闡明地方自

治團體不服監督機關對自治法規函告不予核定时之爭議解決方式或權利救濟途徑，核與地方制度法保障地方自治之立法精神與目的大相逕庭。

(三) 綜上所述，本件聲請案不僅為地方自治事項遭受中央主管機關不當侵害之救濟案件，更突顯地方與中央權限劃分及紛爭解決機制之釐清與再確立之重要性，非純屬中央與地方機關間爭議或法規解釋之問題，亦涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯(參照釋字第 553 號解釋)；且所涉之憲法疑義，屬中央與地方權限劃分，涉及地方自治之適用範圍，而有本質上之重要性，具解釋之憲法價值(參照釋字第 769 號解釋)，特懇請鈞院基於憲政維護者與憲法詮釋者之立場，解釋本自治條例第 9 條之 1 及第 17 條之 1 經行政院函告無效及不予核定係屬違憲。另其他申請解釋事項，為本案行政院監督職權行使之法規依據或函告自治條例無效或不予核定等法規適用發生違憲疑義或法律適用相互衝突或法規命令適用抵觸法律之問題，為本案職權行使合憲之前提或具有實質關聯，爰依法聲請鈞院解釋，並容後廣續補充說明理由。

(四) 參照鈞院釋字第 527 號解釋，本件聲請解釋案之聲請程序分別適用司法院大法官審理案件法第 8 條第 1 項、第 2 項之規定，無同法第 9 條規定之適用。

鈞院釋字第 527 號解釋文：「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。有關聲請程序分別適用司法院大法官審理案件法第八條第一項、第二項之規定，於此情形，無同法第九條規定之適用。」理由書說明：「……地方自治團體行使職權，就非屬前述之事項聲請解釋憲法或統一解釋法律，其聲請程序應分別以觀：地方立法機關經各該議會之決議，得依司法院大法官

審理案件法第五條第一項第一款或第七條第一項第一款，分別聲請本院為憲法解釋或統一解釋，無須經由上級機關層轉，此亦為本院受理該類案件之向例（參照釋字第二六〇號、第二九三號、第三〇七號解釋）。……」援上，本案聲請鈞院解釋憲法及統一解釋法令案，無司法院大法官審理案件法第9條層轉規定之適用，併予敘明。

參、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、疑義或爭議之經過

(一) 臺北市政府及本會議員依「地方制度法」第18條第7款第4目「直轄市消費者保護」及同條第9款第1目「直轄市衛生管理」等法定之自治事項，提案制定「臺北市食品安全自治條例」及修正增列第9條之1及第9條之2條文，均於本會三讀通過後²，經行政院予以核定或備查，並依法公布生效在案³；其中第9條之1規定：「本市販售之豬肉及其他相關產製品不得檢出乙型受體素。」之限制規定，行政院亦認屬自治事項而予備查在案。嗣後，本會議員復依地方制度法第26條規定，提案修正增訂第17之1條文之罰則規定，以敦促相關業者落實法規執行，並於109年11月4日經本會議決通過⁴，且由臺北市政府以109年11月24日府法三字第1090147050號函⁵請行政院核定，合先敘明。

(二) 詎料，中央政府於明知多數民意反對進口含萊克多巴胺豬肉進

² 本會於104年10月7日三讀通過制定「臺北市食品安全自治條例」案；於105年11月16日三讀通過修正「臺北市食品安全自治條例」增列第9條之1案；於106年5月3日三讀通過修正「臺北市食品安全自治條例」增列第9條之2案。

³ 制定「臺北市食品安全自治條例」案，經行政院104年12月24日院臺食安字第1040155880號函核定(附件1)及臺北市政府105年1月13日府法綜字第10434744100號令公布在案；修正增列第9條之1案，經臺北市政府105年12月13日府法綜字第10534548400號令修正公布及行政院106年3月9日院臺食安字第1060007191號函備查在案(附件2)；修正增列第9條之2案，經臺北市政府106年5月11日府法綜字第10631700800號令修正公布及行政院106年6月16日院臺食安字第1060019042號函備查在案(附件3)。

⁴ 請參閱本會109年11月16日議法委字第10910000830號函(附件4)。

⁵ 詳附件5。

口及國內多數地方自治團體制定有豬肉及相關產製品不得檢出乙型受體素之自治法規限制下，未經國內政策溝通程序，未經基於平等互惠原則之國際貿易談判或訂定國際條約、協議等國際經貿政策形成慣例，突然片面於109年8月28日公布訂定進口豬肉萊克多巴胺安全容許值，開放進口⁶，中央相關主管部會並配合訂定配套法規⁷，以為因應。

(三) 行政院以109年12月17日院臺食安字第1090042002號函⁸告臺北市政府，因會商相關機關，需較長時間審查，依地方制度法第32條第3項但書規定延長核定期限；嗣後，行政院以109年12月31日院臺食安字第1090203692B號函⁹，認本自治條例第9條之1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條規定及違反憲法第23條之規定為由，依地方制度法第30條第4項之規定函告無效；另同函復以本自治條例第17條之1乃第9條之1之罰則，因第9條之1無效而失所附麗，爰併不予核定。

(四) 本會議員認為行政院對本會通過之「臺北市食品安全自治條例」第9條之1及第17條之1條文，片面函告無效及不予核定1案，業已侵害本市對自治事項之自主權力及本會對自治事項之立法權限，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，爰提案請本會依法提起司法院解釋等救濟程序，以維護本市自治權限及維護本市食品安全衛生與市民健康，案經本會110年1月6日第13屆第11次臨時大會第2次會議大會決議通過，聲請鈞院解釋憲法暨統一解釋法令¹⁰。

⁶ 詳總統府網站-新聞與活動-總統府新聞(<https://www.president.gov.tw/News/25537>)

⁷ 農委會以109年9月7日農防字第1091472241號公告：「乙型受體素(β-agonist)為禁止國內製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列之藥品；『牛及豬於國外使用萊克多巴胺(Ractopamine)，不在規範之列』。」(<https://law.coa.gov.tw/glsnewsout/LawContent.aspx?id=GL000392#lawmenu>)及衛福部修正「動物用藥殘留標準」第3條附表增列豬肉品(肌肉、脂、肝、腎及其他可供食用部位)之藥品萊克多巴胺容許殘留量。

⁸ 詳附件6。

⁹ 詳附件7。

¹⁰ 本會陳重文議員等32位議員提案：「有關行政院對本會通過之「臺北市食品安全自治條例」

二、涉及之憲法條文及法律或命令條文。

(一) 涉及之憲法條文

- 1、 憲法第 110 條第 1 項第 1 款及第 11 款規定：「左列事項，由縣立法並執行之：一 縣教育、衛生、實業及交通。……十一 其他依國家法律及省自治法賦予之事項。」地方制度法第 18 條第 7 款第 4 目及同條第 9 款第 1 目規定：「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。……九 關於衛生及環境保護事項如下：(一) 直轄市衛生管理。」及鈞院釋字第 550 號解釋：「依憲法規定各地方自治團體有辦理衛生……等照顧其行政區域內居民生活之義務。」意旨。
- 2、 憲法第 118 條規定：「直轄市之自治，以法律定之。」及依憲法增修條文第 9 條第 1 項規定制定公布之地方制度法，為實施地方自治之依據。依地方制度法第 25 條及第 28 條第 2 款規定，地方自治團體得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，以自治條例規範居民之權利義務。揆諸上開規定，可見地方自治為憲法明文保障之制度，中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項，依法僅得按事項之性質，為適法之監督。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（參照釋字第 498 號解釋）。
- 3、 憲法第 111 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。若中央就前

第 9 條之 1 及第 17 條之 1 條文，片面函告無效及不予核定 1 案，業已侵害本市對自治事項之自主權力及本會對自治事項之立法權限，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，請本會依法提起司法院解釋等救濟程序，以維護本市自治權限及維護本市食品安全衛生與市民健康。」(詳附件 8)

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（參照釋字第 738 號解釋）。

- 4、 憲法第 22 條所保障之基本權利包含人民之健康權，旨在保障人民生理及心理機能之完整性，不受任意侵害，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（參照釋字第 785 號解釋）。
- 5、 「地方制度法」第 30 條第 1 項規定「自治條例與……『基於法律授權之法規』抵觸者，無效。」，惟查憲法第 108 條第 2 項規定：「前項各款，省於不抵觸國家法律內，得制定單行法規。」、第 116 條規定：「省法規與國家法律抵觸者無效。」及第 125 條規定：「縣單行規章，與國家法律或省法規抵觸者無效。」憲法僅容許具備民意基礎之國家法律限制自治法規，上開規定擴張及於行政權訂定之授權法規亦得限制自治法規規範空間，欠缺民意基礎之民主正當性及混亂憲法規範之水平與垂直權力分立制度，破壞憲法規範之地方自治法規之法律位階，本會認屬涉及違憲限制地方立法權。
- 6、 釋字第 738 號解釋理由書：「依地方制度法第二十五條及第二十八條第二款規定，地方自治團體得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，以自治條例規範居民之權利義務，惟其內容仍不得抵觸憲法有關中央與地方權限劃分之規定、法律保留原則及比例原則。」

(二) 涉及之法律或命令條文

- 1、 「地方制度法」第 26 條第 4 項規定：「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……」，對於定有罰則之自治條例採取「事前審查」之監督制度；惟查地方立法權為地方自治制度性保障之核心事項，應由地方自主決定。上開條文規範，監督機關之核定實質上已為自治條例之生效要件，已實質侵入立法權核心領域，逾越必要程度，本會認為不符憲法第 23 條之比例原則及侵害憲法明文保障地方議會之立法權。
- 2、 本案行政院依據「地方制度法」第 26 條第 4 項及第 30 條第 1 項，對於本市自治條例進行合法性審查，並引述授權法規「動物用藥殘留標準」第 3 條對於本會議決通過自治條例函告無效及不予核定，另依據「地方制度法」第 32 條第 3 項規定與「地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序」第 1 點第 1 項第 3 款第 2 目暨同點第 2 項第 3 款第 2 目規定，就程序事項通知臺北市政府函告延長核定期間與審查結果之通知，並未通知本會，致無陳述意見或聲請救濟機會，爰就相關規範與憲法保障地方自治立法權之制度性保障存在之上述合憲性問題聲請解釋，且涉及中央與地方權限分配、權力制衡及權利救濟等制度發生實質關聯，爰請鈞院解釋釐明。
- 3、 本案行政院依據「地方制度法」第 32 條第 3 項「自治法規、委辦規則須經上級政府或委辦機關核定者，核定機關應於一個月內為核定與否之決定；逾期視為核定，由函報機關逕行公布或發布。但因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定機關具明理由函告延長核定期限者，不在此限。」之但書規定部分通知臺北市政府延長核定期間¹¹，惟該條欠缺延長期限之規範，肇致核定機關得無限期延長核定期限，不符授權明確性原

¹¹ 行政院 109 年 12 月 17 日院臺食安字第 1090042002 號函（同附件 6）。

則；另行政院訂頒「地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序」亦未自律延長核定期間，衍生監督怠惰及延遲地方自治政務推展，影響地方自治權限，認有違憲疑義，爰聲請鈞院解釋釐明。

- 4、行政院認本自治條例第9條之1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條規定及違反憲法第23條之規定為由，依地方制度法第30條第4項之規定函告無效。本會認本自治條例第9條之1、第17條之1與食品安全衛生管理法第15條第4項之立法目的與規範方式相同，並無抵觸，並符合釋字第738號解釋意旨，就本市自治事項因地制宜之立法裁量，並符合憲法第23條規範之法律保留原則及比例原則及中央與地方權限劃分原則。另認動物用藥殘留標準第3條規定抵觸動物用藥品管理條例第5條第1項及第32條之3第2項第1款規定，無效。
- 5、另依據動物用藥殘留標準第3條備註：「註六、依食品安全衛生管理法第十五條第四項規定：『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。』，經依據國人膳食習慣所為之攝食調查結果並考量特殊族群個體差異進行風險評估後，基於科學實證並參農委會一百零九年九月七日農防字第一〇九一四七二二四一號公告，增修訂萊克多巴胺(Ractopamine)之殘留容許量。」以上所示，農委會109年9月7日農防字第1091472241號公告與本案行政院援引函告本自治條例抵觸法規動物用藥殘留標準第3條具實質關聯性之授權法規，且該公告內容實屬本案含萊克多巴胺豬肉品是否屬於適用動物用藥品管理法第32條之3第2項規範經檢驗含有特定「動物用禁藥」禁止移動、轉讓或供屠宰、為食用而加工或食用之規定之重要關聯法規。

- (三) 其他憲法原理原則：憲法第 7 條平等原則、憲法第 23 條比例原則與法律保留原則及授權明確性原則、憲法平等保護原則、憲法第 141 平等互惠原則。

肆、聲請解釋憲法暨統一解釋法令之理由

一、本自治條例第 9 條之 1 及第 17 條之 1 規範事項為地方自治事項，行政院所為無效及不予核定函告除侵害憲法對於地方自治之制度性保障，且違反禁反言原則，違反憲法保留地方自治團體對地方衛生事項之權限劃分。

- (一) 本市食品安全衛生管理為憲法保留地方自治事項，本市享有制定規章並執行之權限。

鈞院釋字第 550 號解釋：「依憲法規定各地方自治團體有辦理衛生……等照顧其行政區域內居民生活之義務。」¹²及「地方制度法」第 18 條第 7 款第 4 目「直轄市消費者保護」及同條第 9 款第 1 目「直轄市衛生管理」明定為直轄市之自治事項。復查鈞院釋字第 527 號解釋：「地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，對自治事項享有制定規章並執行之權限。」及地方制度法第 26 條第 1 項規定：「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。」

- (二) 本自治條例第 9 條之 1 規範事項前經行政院認屬地方自治事項，且確認自治條例(含第 9 條之 1)無抵觸憲法、法律或基於法律授權之法規後，始予以核定或備查。

臺北市為憲法第 118 條所保障實施地方自治之團體，為保護本市流通之食品安全衛生及市民健康，有效規範相關食品業者，

¹² 憲法第 109 條第 1 項第 1 款及第 11 款規定：「左列事項，由縣立法並執行之：一 省教育、衛生、實業及交通。……十二 其他依國家法律賦予之事項。」及第 110 條第 1 項第 1 款及第 11 款規定：「左列事項，由縣立法並執行之：一 縣教育、衛生、實業及交通。……十一 其他依國家法律及省自治法賦予之事項。」

臺北市政府及本會議員爰依前述大法官解釋意旨暨「地方制度法」第 18 條第 7 款第 4 目「直轄市消費者保護」及同條第 9 款第 1 目「直轄市衛生管理」等法定之自治事項，提案制定「臺北市食品安全自治條例」及修正增訂第 9 條之 1 及第 9 條之 2 條文，均於本會三讀通過後，經行政院援依該院頒訂「地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序」規定，並經中央業務主管機關敘明其有無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規後，確認自治條例無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規後，始予以核定或備查，彰顯有關「臺北市食品安全管理」屬於本市自治事項，且無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規；其中第 9 條之 1 規定：「本市販售之豬肉及其他相關產製品不得檢出乙型受體素。」之限制規定，行政院亦認屬自治事項且無前揭牴觸情形而予備查在案，合先敘明。

(三) 參照大法官釋字第 738 號解釋意旨與學界見解，動物用藥殘留標準第 3 條規範之豬肉品萊克多巴胺安全殘留標準為最低標準，為維護市民健康權，本市得制定更嚴格之零檢出標準。

1、行政院以嗣後修正之法規命令函告本會自治條例無效，無異採取「中央法規絕對優先」見解，類似日本國「法律先占」理論，認為中央法令優越自治條例；惟法律先占理論不但獨厚國家法令，限制地方立法權發展，並侵害地方自治之本質，不符合地方分權、鼓勵地方自治發展之趨勢，故日本國已發展出「上乘條例」與「橫出條例」概念，對於法律先占理論提出修正，我國學者陳朝建教授提出詮釋如下：「日本法律先占理論所強調的『上乘條例』與『橫出條例』，如以『國家最低基準』(national minimum) 理論予以解讀 (即：依國家法律所設置的規制，不能對地方自治團體之自治條例的規制造成過多抑制，相反的，應解為以全國、全民的觀點所作成的規制，均屬規制的最低基準)，地方自治團體除可制定『橫出

條例』外，亦得為環境保護、公害防治等維護地方住民健康之設定，容許地方自治團體亦得制定較國家法律、法規命令為嚴格之『上乘條例』¹³。

- 2、多數學者認為我國釋字第 738 號解釋¹⁴即採取「上乘條例」與「橫出條例」之適例，認為該號解釋國家法令為「最低基準」的管制規定，自治立法得以制定較國家法令更為嚴格之規定，逾越國家法令所管制之基準。紀俊臣教授指出：「司法院公布釋字第 738 號解釋後，依地制法所由地方立法機關制定，並經地方自治團體公法人代表所公布之各該自治條例，祇要規制標的『不違反憲法有關中央與地方權限劃分原則、法律保留原則及比例原則』，即使發生『中央與地方立法競合』，如在『公益』優先原則 (priority principle) 下，即可『優先適用』(useful priority) 該地方法制。此項司法院解釋，對於地方立法的法效力；尤其自治條例的效力位階，將因自治條例所為『規律保留』(regulatory preservation) 的理論形成，而提昇法律地位，達致地方自治法規對地方居民規制性作用的顯著提昇，從而強化其法效性。」¹⁵；黃錦堂教授更具體指出：「本件解釋中，地方的自治條例或辦法之距離管制，係較法律規定者更為嚴格，性質上為日本法所稱之

¹³ 摘錄自陳朝建，地方制度法教室：上乘條例與橫出條例的基本理解，http://lawtw.com/article.php?template=article_content&parent_path=,1,1648,&article_category_id=1170&job_id=62361&article_id=30586；另請參閱蔡茂寅，2006，《地方自治之理論與地方制度法》，新學林出版股份有限公司，222-234 頁；林文清，2003，《我國地方立法權之研究》，國立臺灣師範大學三民主義研究所博士論文，138-142 頁。

¹⁴ 參閱釋字第 738 號解釋理由書：「……前揭電子遊戲場業管理條例第九條第一項有關電子遊戲場業營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院五十公尺『以上』之規定，即可認係『法律為保留地方因地制宜空間所設之最低標準』，並未禁止直轄市、縣（市）以自治條例為應保持更長距離之規範。故系爭規定二、三、四所為電子遊戲場業營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院一千公尺、九百九十公尺、八百公尺以上等較嚴格之規定，尚難謂與中央與地方權限劃分原則有違，其對人民營業自由增加之限制，亦未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。至系爭規定二另就幼稚園、圖書館，亦規定應保持一千公尺距離部分，原亦屬地方自治團體自治事項之立法權範圍，亦難謂與中央與地方權限劃分原則及法律保留原則有違。……」

¹⁵ 摘錄自紀俊臣，2017，《地方立法的效力與行政權的行使》，文官制度季刊第九卷第二期，23-44 頁。

『上乘』規定。其次，電子遊戲場業管理條例只規定應於「國民中、小學、高中、職校、醫院」，地方可否另外增加幼稚園、圖書館等地點限制？這即為日本法所稱『橫出』，亦即增加中央法律所沒有規定的項目。就以上兩者，本解釋多數意見認為仍屬地方自治事項之範圍。」¹⁶

- 3、依上述釋字第 738 號解釋意旨與學界見解，動物用藥殘留標準第 3 條規範之進口豬肉品殘留萊克多巴胺之安全容許量應為最低標準，依上述「上乘條例」理論，本市為維護市民健康權，就此憲法保留之直轄市衛生管理事項，得以自治條例制定更嚴格之零檢出標準，即使發生『中央與地方立法競合』，在符合食品安全衛生管理法立法精神，維護住民食品安全衛生之『公益』優先原則下，即可『優先適用』該本市地方法制。

(四) 行政院對本自治條例第 9 條之 1 及第 17 條之 1 分別函告無效及不予核定，違反禁反言原則及違反憲法保留地方自治團體對地方衛生事項之權限劃分，且侵害憲法對於地方自治之制度性保障。

- 1、大法官釋字第 498 號解釋理由書闡明：「地方自治為憲法所保障之制度，憲法於第十章詳列中央與地方之權限，除已列舉事項外，憲法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，旨在使地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。……憲法既於第十一章第二節設『縣』地方制度之專節規定，分別於憲法第一百十八條、第一百二十一條、第一百二十八條規定直轄市、縣與市實行自治，以實現住民自治之理念，使地方人民對於地方事務及公共政策有直接參與或形成之權。憲法增修條文第九條亦係本諸上述意旨而設，

¹⁶ 摘錄自黃錦堂，2016，《營業管制的性質與地方自治條例—釋字第 738 號解釋評論》，法令月刊第 67 卷第 12 期，1-34 頁。

地方制度法並據此而制定公布。……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、適當與否或其他一定之監督(同法第四章參照)。是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。」

2、行政院對於本自治條例規範事項已認屬自治事項而予以核定及備查，即以行政高權確認將本自治條例規範事項劃歸地方自治團體，並確認無抵觸憲法、法律或基於法律授權之法規，始予以核定及備查，該部分中央與地方權限劃分即已確定，不得再爭執，否則，憲法保留之地方自治權限無異屬於漂浮狀態，容任中央機關嗣後以法律或法規命令任意變動，若此，地方自治權無異屬於國家機關之恩賜，憲法對於地方自治之制度化保障形同虛設，對於中央與地方權限劃分亦屬具文，地方自治立法亦處於國家機關得任意剝奪之不安定狀態。若此，大法官釋字第 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。」無異空談。

(五) 全國地方自治團體均一致的反對含萊克多巴胺豬肉進口政策，均以自治條例限制轄內販售之豬肉及相關產製品不得檢出乙型受體素¹⁷，僅餘新竹市未制定相關限制規範，彰顯中央政府專斷擬定相關開放政策，違反憲法主權在民原則，並濫用法律授權以嗣後修正授權法規限縮自治權限。

二、本自治條例第 9 條之 1 與食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項規定之立法目的，均係為保障國民食品安全衛生而限制「動物用禁藥」乙型受體素於供國人食用之肉品殘留，行政院認本自治條例第 9 條之 1 立法目的與精神牴觸食品安全衛生管理法規定所為之函告，實屬法規之錯誤適用或基於政治性目的之權力濫用。

¹⁷ 請詳中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202012315005.aspx>。

(一) 鑑於乙型受體素為農委會依據動物用藥殘留標準第5條第1項第1款公告之「動物用禁藥」，對於人體具有極大毒副作用¹⁸，為維護國人食品安全健康，本自治條例第9條之1規定：「本市販售之豬肉及其他相關產製品不得檢出乙型受體素。」核與食品安全衛生管理法第15條第4項規定：「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。」立法精神相同，均明示不得於所列示肉品項目及其相關產製品檢出乙型受體素殘留，上開自治條例限制規定並無牴觸食品安全衛生管理法第15條第4項規定，更符合食品安全衛生管理法第15條第1項第3款有關食品或食品添加物「有毒」或「含有害人體健康之物質或異物」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之規定，及動物用藥品管理法第32條之3第1項規定禽畜、水產養殖業者及飼料製造業者禁止使用「動物用禁藥」之限制與同條第2項第1款規定禽畜、水產類動物上市前，經檢驗含有特定「動物用禁藥」禁止移動、轉讓或供屠宰、為食用而加工或食用之規定，符合我國食品安全衛生管理法及動物用藥品管理法保障國人食品安全健康之立法精神¹⁹。

(二) 行政院援引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條規定，函告系爭自治條例條文無效；惟查，食品安全衛生管理法第15條第4項規定：「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。」究其規範內

¹⁸ 動物用藥品管理法第32條之3立法理由：「動物用禁藥對於人體間接危害亦可能極為重大，亦應禁止其使用於動物或動物飼料，爰增訂(第一項)第二款規定。」「特定品目之動物用禁藥，為避免其危害動物及人體健康，經檢出含特定動物用禁藥之禽畜、水產類動物，應為特別處置，爰列於(第二項)第一款，並於第三項規範處置方式。」

¹⁹ 食品安全衛生管理法第1條規定：「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，特制定本法。」及動物用藥品管理法第1條規定：「為增進動物用藥品品質，維護動物健康，健全畜牧事業發展，特制定本法。」及上開附註12之動物用藥品管理法第32條之3之立法理由明示避免動物用禁藥危害動物及人體健康之立法精神。

容乃原則限制乙型受體素檢出，例外授權中央主管機關基於風險評估，得訂定肉品殘留乙型受體素之安全容許標準之法律授權條款，且限制中央主管機關必須根據國人膳食習慣為風險評估。中央主管機關基此授權，僅訂定進口牛豬殘留萊克多巴胺安全容許標準，並未訂定其他肉品殘留萊克多巴胺之安全容許標準，形成「進口肉品不同項目之差異規範」及「國內與國外相同肉品之差異規範」與「國內與國外不同肉品之差異規範」。按上揭法規係授權中央主管機關根據國人膳食習慣為風險評估訂定安全容許標準，中央主管機關亦以「萊克多巴胺藥品單位肉品殘留量為估算值」，其為何存有前述三種差異規範，欠缺合目的性之正當理由，衛生福利部(以下簡稱衛福部)就相同事物為不同規範，所訂定之動物殘留標準容有違反平等原則之嫌，欠缺科學證據，顯未遵照食品安全衛生管理法第 4 條規定風險評估應依據科學原則，而僅係基於促進我國與美國關係之政治性政策選擇所為之配套法規²⁰。

(三) 繼上，該項開放萊克多巴胺肉品進口政策既屬政治性決定，且未將於我國流通之國內外產製之各類肉品訂定一致性之安全容許殘留標準，該事項即非屬行政院函告之「具全國一致之事項」。基此，本市為履行憲法保留地方衛生之自治事項，保障市民食品安全健康，當然得就本市領域內流通販售之豬肉及相關產製品，制定不得檢出乙型受體素之自治法規，以落實維護市民食品安全健康之政策，其性質與中央政府選擇禁止牛豬以外殘留萊克多巴胺肉品進口供國人食用相同，均屬基於法律授權裁量之政策選擇，依據釋字第 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，國家機關自應予尊重。

(四) 退步言，本市自治條例第 9 條之 1 規範內容為本市販售之豬肉

²⁰ 「進一步開放美豬美牛 總統：這個決定符合國家整體利益 能促進臺美關係」，詳總統府網站-新聞與活動-總統府新聞(<https://www.president.gov.tw/News/25537>)。

及其他相關產製品不得檢出乙型受體素，與食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項規範相同，亦符合動物用藥品管理法第 32 條之 3 第 2 項規限制殘留該動物用禁藥乙型受體素食品流通及限制供食用規範意旨相同；另萊克多巴胺僅屬乙型受體素項下一種藥品，動物用藥殘留標準第 3 條僅規定相關進口豬肉食品殘留萊克多巴胺之安全容許量，並未訂定「全部乙型受體素項下各品項藥品」之安全容許量，行政院以該萊克多巴胺容許殘留標準函告本市上揭限制乙型受體素條款抵觸無效，顯然恣意擴張該標準第 3 條規範範圍，剝奪本市限制萊克多巴胺以外之乙型受體素禁止於本市販售豬肉品殘留之自治權，行政院函告顯然逾越核定職權而不合法。

三、本自治條例第 9 條之 1 及第 17 條之 1 為保護自治團體住民食品安全衛生之必要規範，參照鈞院釋字第 738 號解釋意旨，本市得制定比中央法規更嚴格之殘留標準，符合憲法第 22 條所保障人民之健康權及第 23 條法律保留及比例原則之規定。

(一) 參照釋字第 785 號解釋理由書：「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。」

(二) 按現代科技、食品及化學等產業快速進步，而消費也大量增加，除自然環境因此快速的消耗與破壞，也使國民的健康權在不自覺中受到傷害，且因生物科技技術愈加複雜，加以各種有害因子的錯綜影響，導致健康權受到侵害後，往往難於訴訟上證明。雖因證據偏在而有舉證責任轉換之修正，然而健康受害

常常係不可逆之狀態，由是國家責任從警察國家轉為福利國家，從傷害究責進步為事先傷害預防，故食品安全衛生管理法第4條第1項明定：「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、安全食品以及知的權利、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。」

- (三) 我國傳統飲食文化除以豬肉食用為大宗外，並習慣食用內臟部位。以2017年統計數據，平均每人每年食用36.5公斤的豬肉，禽肉34.26公斤，遠遠領先牛肉5.88公斤。復以我固有之做(坐)月子文化與進補文化，所直接食用之內臟部位相較不食用內臟部位之歐美國家，於動物用藥品之殘留影響可謂天壤之別。今中央機關以國際食品法典委員會具爭議性之標準，公告允許國外豬肉進口，中央機關於相關法律制度之形成顯不符合鈞院釋字第785號解釋意旨。
- (四) 本會爰基於保護本市市民之健康權為目的，制定本自治條例第9條之1，不分國內外豬肉產品，於本市販買時一律要求乙型受體素為零檢出。考其緣故即因乙型受體素為歐盟等先進國家及世界一百多國禁止動物使用及食品殘留之藥品，及經農委會依據動物用藥品管理法第5條第1項第1款授權公告之「動物用禁藥」，為禁止國內製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列之藥品，並考量其毒副作用，以為健康受害之不可逆，與中央所引據相關科學證據尚未完備、風險評估流於政治化等，且中央政府相關配套法規之標示政策拒絕於國人採購消費時明顯標示進口肉品是否含萊克多巴胺藥品，以供國人認知選擇，除違反上揭食品安全衛生管理法第4條第1項明定：「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、安全食品以及知的權利、資訊透明原則。」在在顯示中央法制設計不符國人健康權最低限度之保護要求。

(五) 參照鈞院釋字第 738 號解釋意旨，衛福部修正「動物用藥殘留標準」第 3 條附表，增列進口豬肉品之萊克多巴胺「殘留容許量」，可認係「法律為保留地方因地制宜空間所設之最低標準」，本市得以自治條例制定比中央法規更嚴格之殘留標準。

1、食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項原則限制國內外肉品不得檢出乙型受體素，基此，衛福部修正「動物用藥殘留標準」第 3 條附表增列進口豬肉品之萊克多巴胺「殘留容許量」最高為肌肉 0.01ppm、脂 0.01ppm、肝 0.04ppm、腎 0.04ppm 及其他可供食用部位 0.01ppm，應認係「法律為保留地方因地制宜空間所設之最低標準」，參照釋字第 738 號解釋意旨，並未禁止直轄市、縣（市）以自治條例為更嚴格（即零檢出）之規範。

2、本市就憲法保留之直轄市食品安全衛生管理之自治事項，考量乙型受體素為經農委會公告之「動物用禁藥」及其毒副作用，並考量國人以食用豬肉為主要肉品來源之一及食用豬內臟之飲食習慣，並參酌食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項原則限制國內外肉品不得檢出乙型受體素之立法精神，本自治條例基於與食品安全衛生管理法同一目的—保障市民（國人）之食品安全健康並保護本市消費者權益，就中央主管機關所定動物用藥殘留標準，對流通本市販售之豬肉品為更嚴格即零檢出乙型受體素之規定，為本會因地制宜之政策選擇立法決定，與鈞院釋字第 738 號解釋情形相符²¹，並符合比例原則精神。行政院函告以本自治條例第 9 條之 1 及第 17 條之 1 抵觸食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項，顯然違背憲法保障地方自治之核心，且侵害本會憲法保障之地方立法權限。

(六) 查憲法第 23 條規定：「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

²¹ 參閱釋字第 738 號解釋理由書：「……前揭電子遊戲場業管理條例第九條第一項有關電子遊戲場業營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院五十公尺『以上』之規定，即可認係『法律為保留地方因地制宜空間所設之最低標準』，並未禁止直轄市、縣（市）以自治條例為應保持更長距離之規範。……」

所必要者外，不得以法律限制之。」綜上，於上述中央政府違反保護國民健康權最低義務之狀況下，本會審議通過之本自治條例第 9 條之 1 及第 17 條之 1 規範係目前唯一能有效保護市民食品安全衛生與消費者權益之必要手段，且與食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項原則限制國內外肉品不得檢出乙型受體素之立法精神相同，核與憲法第 23 條規定無違，行政院率稱本自治條例第 9 條之 1 違反該憲法規定，自屬法規適用違誤或係滿足其政治性目的之核定權濫用行為。

四、動物用藥殘留標準第 3 條有關開放進口豬肉品殘留萊克多巴胺安全容許標準相關規定，明顯違背食品安全衛生管理法第 15 條第 2 項及第 4 項之規範精神與授權範圍，有悖於同法第 4 條第 1 項對於主管機關之食品安全衛生管理措施應遵行之法定要求及所欲建立之風險評估與諮議體系，並違反憲法第 7 條規範之平等原則及第 22 條規範保障人民健康權義務。

(一) 查食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項規定，原則禁止國內外供國人食用之肉品及其他相關產製品檢出動物用禁藥乙型受體素，以保護國人健康權，例外於根據國人膳食習慣為風險評估所訂定安全容許標準者，始得容許殘留，故該容許殘留標準之訂定及相關製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出等配套措施應謹守上揭食品安全衛生管理法第 4 條之要求，以符合人民健康權最低限度之保護要求。同法第 4 條第 1 項亦規定風險評估應遵守之原則，如下：「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、安全食品以及知的權利、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。」

(二) 查衛福部依食品安全衛生管理法第 15 條第 2 項規定所訂定之動物用藥殘留標準第 3 條後段規定：「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。」

惟細究食品安全衛生管理法第 15 條第 2 項規定，立法者並未授權中央主管機關得就「國內」、「國外」肉品訂定不同動物用藥殘留容許標準；復以食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項規定「國內外之肉品及其他相關產製品」，亦明顯未區分國內、國外肉品，衛福部就相同事物為不同規範，除不符科學原則之要求外，所訂定之動物殘留標準，單純僅利益國外肉品殘留，容有違反平等原則之嫌，且明顯逾越食品安全衛生管理法第 15 條第 2 項及第 4 項之授權範圍與精神。

- (三) 揆諸動物用藥殘留標準第 3 條備註：「註六、依食品安全衛生管理法第十五條第四項規定：『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。』，經依據國人膳食習慣所為之攝食調查結果並考量特殊族群個體差異進行風險評估後，基於科學實證並參行政院農業委員會一百零九年九月七日農防字第一〇九一四七二二四一號公告，增修訂萊克多巴胺(Ractopamine)之殘留容許量。」從而，動物用藥殘留標準之容許量應根據「國人膳食習慣為風險評估」而定。詎衛福部及農委會竟以國際食品法典委員會 (CODEX)，於西元 2012 年 7 月 31 日舉行食品安全與營養諮議會所訂定之萊克多巴胺豬肉及相關產製品容許殘留標準，以此與我國飲食文化大相徑庭之所謂國際標準，率予作為我國供食用豬肉及相關產製品之萊克多巴胺容許殘留標準，且中央主管機關僅採取進口國標示，未於相關肉品明顯標示是否合法殘留萊克多巴胺以供國人消費選擇，顯有悖於上揭食品安全衛生管理法第 4 條第 1 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『知的權利』、『事先預防原則』及『資訊透明原則』」。

- (四) 又釋字第 785 號解釋已闡明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。動物用藥殘留標準之法制設計顯不符健康權最低限度之保護要求，自為憲法所不許。

- (五) 基上，「動物用藥殘留標準」第3條附表有關進口豬肉及相關產製品容許萊克多巴胺殘留之相關標準，並未規範各類禽畜肉品之容許殘留標準，顯非基於科學證據原則並根據國人膳食習慣為風險評估所訂定，係屬基於政治性之政策選擇立法，有違食品安全衛生管理法第15條第4項之授權範圍與第4條對於主管機關食品安全衛生管理措施應以風險評估為基礎之要求，並違反憲法平等原則及保護國民健康權，應屬無效。

五、「動物用藥殘留標準」第3條後段「……若表中藥品品目非屬農委會核准國內使用之動物用藥，僅適用『進口肉品』。」及農委會109年9月7日農防字第1091472241號公告後段有關「…牛及豬於『國外使用』萊克多巴胺(Ractopamine)，不在規範之列。」部分規範，違反憲法第7條平等原則及第23條平等保護原則，違反憲法增修條文第10條第3項規定，傷害我國豬肉品相關產業發展。

- (一) 參照釋字第698號解釋陳春生大法官協同意見書，認為憲法第23條規定內含著立法者平等原則與比例原則之適用；又平等保護原則之問題，通常可以從立法之目的與手段之關係加以理解與探討。因於立法過程，首須就性質上一定範圍之人、地、時、事、物加以區分與確定，並加以一定之處置，此為平等權問題，亦為憲法第23條之適用與審查問題。對於此種區分，究竟是基於何種目的與公共利益之考量，以及為達此目的而採取一定之手段，其手段與目的間究有何等之關聯性？而因這種區分所產生之差別本身，並非目的，而主要是該差別之目的係正當，如果手段與目的相一致則無問題，相反地，若手段與目

的間全無關聯性，則明顯違反平等保護原則。

(二) 本案上揭「動物用藥殘留標準」第3條後段及農委會109年9月7日農防字第1091472241號公告後段規範，形成法律適用極大之差別待遇。其中，外國牛豬肉品於符合萊克多巴胺藥劑殘留標準時，食品安全衛生管理法不僅允許進口，並准許於國內流通販售；本國人民，不僅嚴格限制國內萊克多巴胺等乙型受體素藥品之製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列及使用於禽畜飼養，相關產製肉品亦禁止流通販售，違者，食品安全衛生管理法及動物用藥品管理法則科以嚴刑峻罰。如動物用藥品管理法第33條第1項規定：製造或輸入動物用偽藥或禁藥者，處1年以上7年以下有期徒刑，併科新臺幣450萬元以下罰金；同法第35條第1項規定：分裝、販賣、運送、寄藏、牙保、轉讓或意圖販賣而陳列或貯藏動物用偽藥或禁藥，處6月以上5年以下有期徒刑。對於使用萊克多巴胺藥品摻入禽畜飼養者，依動物用藥品管理法第40條之1第1項規定，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，相關肉品並禁止販售必須為化製、堆肥、銷毀或其他必要之處置。至於國人製造、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含萊克多巴胺肉品或相關產製品之行為，依食品安全衛生管理法第44條第1項第3款規定，處新臺幣6萬元以上2億元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申請重新登錄。

(三) 中央政府於擬定開放萊克多巴胺豬肉品進口政策時，相關法規之主管機關未做法律制度通盤檢討，濫用法律授權利益外國人民，且相關萊克多巴胺豬肉品政策並非基於憲法第141條之平等互惠原則以經貿談判簽訂協定條約之國際慣例形成，而係中央政府片面專擅決定，以行政權形成嚴苛對待本國國民、寬鬆

利益外國國民之法律制度，其政策形成與相關配套立法違悖國家應保護國民之憲法義務，違背憲法平等保護原則。

- (四) 又查憲法增修條文第 10 條第 3 項規定：「國家對於人民興辦之中小型經濟事業，應扶助並保護其生存與發展。」果如中央主管機關所稱，乙型受體素於科學實證所訂殘留容許量下為安全容許標準，則動物用藥殘留標準之國內與國外肉品容許殘留標準之差別規定，顯然不利於國內養殖業者與國外業者競爭，產業政策上形成利益外國豬肉品競爭力之差別待遇，不啻有扶植國外產業而打擊本國產業之行，有違憲法上開立法目的與精神。

六、「動物用藥殘留標準」第 3 條附表有關進口豬肉及豬內臟相關食品容許萊克多巴胺殘留之相關標準，係屬中央行政機關政治性之政策選擇之配套法規，並非考量維護國人食品安全衛生所為一致性之風險控管保護措施，且法實證上²²，中央機關已容許地方自治團體具有訂定因地制宜之自治立法權限，行政院並允許所屬中央機關以行政措施限制所屬機關人員採購該等肉品，故相關殘留標準規範事項無憲法第 111 條之適用。

- (一) 行政院函文說明三，援引憲法第 111 條認為食品安全衛生攸關人民健康，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，屬具全國一致性之事項；上開見解涉及否認憲法第 109 條第 1 項第 1 款、第 110 條第 1 項第 1 款規範及鈞院釋字第 550 號解釋，依憲法規定「各地方自治團體有辦理『衛生』…等照顧其行政區域內居民生活之義務」之地方自治權限及於領域內得採取因地制宜之立法措施。故本案涉及憲法相關規範內涵及中央與地方權限劃分之適用爭議，首先陳明。

²² 原訂有自治條例訂定乙型受體素零檢出規定的包括台北市、桃園市、台中市、台南市、基隆市、新竹縣、彰化縣、雲林縣、嘉義市、宜蘭縣、台東縣等 4 直轄市和 7 縣市，分別經中央監督機關審查無違憲、違法後，予以核定或與備查，請詳中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202012315005.aspx>。(同附註 1)

- (二) 全國各地方自治團體均一致的反對含萊克多巴胺豬肉進口政策，均以自治條例限制轄內販售之豬肉及相關產製品不得檢出乙型受體素²³，僅餘新竹市未制定相關限制規範，彰顯反對中央政府開放萊克多巴胺豬政策進口政策，為該事項「全國人民具一致性之共同意見」，惟中央政府將此全國民意棄若敝屣，置若罔聞。
- (三) 繼上，中央相關主管機關僅允許進口牛、豬肉品殘留萊克多巴胺，禁止本國全部肉品及其他進口肉品殘留，除違反平等原則外，彰顯相關議題係屬考量我國與美國關係之「政治性之政策選擇」，並非考量維護國人食品安全衛生所為一致性之風險控管保護措施；且法實證上，中央機關過去數年已容許地方自治團體具有訂定因地制宜之自治立法權限，行政院於開放政策擬定後，復允許下屬機關如教育部、國防部、法務部、退輔會、警政署、體育署²⁴為保護其所屬人員食品安全衛生，得分別擬定拒吃含萊克多巴胺豬肉品政策，並透過如禁止或限制採購措施、發布行政命令等行政行為實現拒吃萊克多巴胺豬肉品之政策目標，彰顯行政院亦授予其所屬部會得視勤業務需要，擁有各自擬定含萊克多巴胺豬肉品相關政策之「政策選擇權」，足證豬肉品萊克多巴胺殘留標準相關議題非屬全國應一致性質之事務。行政院引述憲法第 111 條規範駁斥地方自治權限，容有憲法適用之爭議。
- (四) 基此，本市為履行憲法保留地方衛生之自治事項，保障市民食品安全健康，當然得就本市領域內流通販售之豬肉及相關產製品，制定不得檢出乙型受體素之自治法規，以落實維護市民食品安全健康之政策，其性質與中央政府選擇禁止牛豬以外殘留

²³ 請詳中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202012315005.aspx>。(同附註 1)

²⁴ 請詳中時新聞網，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20201028005970-260407?chdtv>，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20201231000493-260118?chdtv>；中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202012240293.aspx>；聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/6885/5108860>。

萊克多巴胺肉品進口供國人食用之裁量相同，均屬基於法律授權裁量之政策選擇，依據釋字第 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，國家機關自應予尊重。

七、農委會依據動物用藥品管理法第 5 條第 1 項第 1 款規定，於 109 年 9 月 7 日農防字第 1091472241 號公告：「乙型受體素 (β -agonist) 為禁止國內製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列之藥品；牛及豬於國外使用萊克多巴胺 (Ractopamine)，不在規範之列。」其中後段公告部分，逾越法規適用限於我國主權管轄領域範圍之授權規定，並逾越動物用藥品管理法第 5 條第 1 項第 1 款授權範圍，及行政罰法第 6 條及刑法第 3 條、第 11 條規定有關該法罰則適用範圍限於我國領域內發生行為之屬地主義規定，並違反憲法第 7 條及行政程序法第 6 條規範平等原則，無效。

(一) 動物用藥品管理法第 5 條第 1 項第 1 款規定：「本法所稱動物用禁藥，指動物用藥品有下列各款情形之一者：一、經中央主管機關公告禁止製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列。」並無授權得針對我國領域外之動物用藥品進行管理，「使用」亦非屬該條款授權事項，上述公告有關「…牛及豬於『國外使用』萊克多巴胺 (Ractopamine)，不在規範之列。」部分，逾越我國主權管轄領域範圍之公告，應屬無效，授權於國外「使用」亦逾越法律授權範圍，亦屬無效。

(二) 退步言，縱使上開公告後段無前述領域適用問題，惟現行法律並無准許農委會公告國外牛豬使用萊克多巴胺藥品得排除我國法律限制之授權，且萊克多巴胺為乙型受體素項下之一種藥品，即屬動物用藥品管理法規範之動物用禁藥，該公告後段有關「…牛及豬於『國外使用』萊克多巴胺 (Ractopamine)，不在規範之列。」部分，顯然牴觸動物用藥品管理法第 32 條之 3 第 1 項規定禽畜、水產養殖業者及飼料製造業者禁止使用「動

物用禁藥」之限制，應屬無效。

- (三) 查行政罰法第 6 條規定：「在中華民國『領域內』違反行政法上義務應受處罰者，適用本法。」，動物用藥品管理法有關上開公告以行政罰方式之管理措施，亦無適用餘地。再查，刑法第 11 條規定：「本法總則於其他法律有刑罰、保安處分或沒收之規定者，亦適用之。但其他法律有特別規定者，不在此限。」同法第 3 條規定：「本法於在中華民國『領域內』犯罪者，適用之。在中華民國領域外之中華民國船艦或航空器內犯罪者，以在中華民國領域內犯罪論。」動物用藥品管理法有關上開公告以刑事責任規範之罰則，亦無適用餘地。退步言，該公告縱使無逾越主權領域之授權範圍，亦屬我國家統治法權所不及，無法發生法規範效果之具文。
- (四) 上開後段公告特別標示，應具法律上意義，文義應包含：1、「僅排除牛及豬於國外使用萊克多巴胺適用前段禁制規範」，「牛及豬以外動物於國外使用萊克多巴胺仍適用前段禁制規範」。2、其排除適用者為前段「乙型受體素 (β -agonist) 為禁止國內製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列之藥品」規定。惟查，前段規定並未限制「使用」，其無排除適用之必要，文義存有基本之法理矛盾，顯屬為配套上述開放進口含萊克多巴胺豬肉進口政策，濫用授權之恣意行為。
- (五) 復查行政程序法第 6 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」本案中央主管機關未經基於平等互惠原則之國際貿易談判或協議，對國內嚴格限制萊克多巴胺等乙型受體素藥品之製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列及使用於動物飼養，甚至科處刑事重責，如動物用藥品管理法第 33 條第 1 項規定：製造或輸入動物用偽藥或禁藥者，處 1 年以上 7 年以下有期徒刑，併科新臺幣 450 萬元以下罰金；同法第 35 條第 1 項規定：分裝、販賣、運送、寄藏、牙保、轉讓或意圖販賣

而陳列或貯藏動物用偽藥或禁藥，處 6 月以上 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 500 萬元以下罰金，以嚴刑峻罰施加國人，卻片面放寬國外牛及豬使用萊克多巴胺，並允許該含動物用禁藥之豬肉進口供國人食用。以嚴刑峻罰施加國人，限制國內豬肉品產業使用萊克多巴胺，形成外國含萊克多巴胺禁藥豬肉品產業進口競爭優勢，影響本國相關產業市場競爭而有差別待遇，顯然違反憲法課予國家保護國民義務及保護國民健康權義務與扶植國內產業發展之義務，嚴重違反憲法第 7 條及行政程序法第 6 條規範之平等原則，且該差別待遇欠缺具關連性、合目的性之正當理由。

八、「動物用藥殘留標準」第 3 條附表訂定有關豬肉食品中「動物用禁藥」萊克多巴胺之殘留容許量部分及同條後段「……若表中藥品品目非屬農委會核准國內使用之動物用藥，僅適用『進口肉品』。」部分規範，除抵觸「食品安全衛生管理法」第 15 條第 2 項授權規範，並抵觸食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項第 3 款禁制規定，亦抵觸「動物用藥品管理法」第 32 條之 3 第 2 項第 1 款規定禽畜、水產類動物上市前，經檢驗含有特定「動物用禁藥」者，禁止移動、轉讓或供屠宰、為食用而加工或食用之規定，並就進口肉品與國內肉品為差別待遇，有違平等原則，應屬無效。

(一) 萊克多巴胺為乙型受體素項下之一種藥品，依上揭農委會 109 年 9 月 7 日農防字第 1091472241 號公告，為我國動物用藥品管理法第 5 條第 1 項第 1 款規範之「動物用禁藥」，禁止國內製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列之藥品。續此，動物用藥品管理法第 32 條之 3 第 2 項第 1 款規定禽畜、水產類動物上市前，經檢驗含有特定「動物用禁藥」者，禁止移動、轉讓或供屠宰、為食用而加工或食用。參照該條立法理由一、(二)：「動物用禁藥對於人體間接危害亦可能極為重大，亦應禁止其

使用於動物或動物飼料，爰增訂(第一項)第二款規定。」三、(一)「特定品目之動物用禁藥，為避免其危害動物及人體健康，經檢出含特定動物用禁藥之禽畜、水產類動物，應為特別處置，爰列於(第二項)第一款，並於第三項規範處置方式。」另歐盟等世界一百多國家亦禁止使用萊克多巴胺藥品，足證其毒副作用對動物及人體健康之危害性。爰上，食品安全衛生管理法第15條第1項第3款規定，食品或食品添加物有毒或含有害人體健康之物質或異物者，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之，以保護國人食品安全健康。

(二)另食品安全衛生管理法第15條第1項規定：「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。六、受原子塵或放射能污染，其含量超過安全容許量。……」同條第2項規定：「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。……」查「動物用藥殘留標準」第1條規定：「本標準依食品安全衛生管理法第十五條第二項規定訂定之。」，其授權依據食品安全衛生管理法第15條第2項僅授權訂定殘留農藥或「動物用藥」安全容許量，並未授權訂定「動物用『禁藥』安全容許量」，故「動物用藥殘留標準」第3條附表訂定有關食品中「動物用禁藥」萊克多巴胺之殘留容許量之規範，牴觸「食品安全衛生管理法」第15條第2項之授權規範。

(三)承上，第3條後段「……若表中藥品品目非屬農委會核准國內使用之動物用藥，僅適用『進口肉品』。」之規範，容許含萊克多巴胺動物用禁藥之食品進口，並已牴觸動物用藥品管理法

第 32 條之 3 第 2 項第 1 款規定禽畜、水產類動物上市前，經檢驗含有特定「動物用禁藥」者，禁止移動、轉讓或供屠宰、為食用而加工或食用之規定，復有抵觸食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項第 3 款有關食品或食品添加物「有毒」或「含有害人體健康之物質或異物」者，不得「輸入」之規定²⁵，應屬無效。

(四) 衛福部為食品安全衛生管理法之中央主管機關(同法第 2 條參照)，本於主管機關權責於 109 年 9 月 17 日修正發布之動物用藥殘留標準第 3 條規定，其中增修訂附表之豬肉及豬內臟有關萊克多巴胺 (Ractopamine) 殘留容許量及備註六。其授權母法即食品安全衛生管理法第 15 條第 2 項及第 4 項係授權主管機關針對「國內外之肉品及其他相關產製品」訂定安全容許標準，然動物用藥殘留標準第 3 條卻就萊克多巴胺

(Ractopamine) 殘留容許量區分國內外肉品而為不同規範，顯已違反同法第 4 條風險評估應遵守之原則及母法授權範圍與立法精神，且就國內外肉品為差別待遇，並有違反憲法平等原則之情形。

九、本自治條例規範事項為符合憲法第 23 條之法律保留原則及比例原則，並屬為保護市民食品安全衛生之政策目的，所為必要手段及政策選擇手段。

(一) 承上說明，本市就憲法規範地方自治團體衛生之自治事項，履行保障本市自治領域內住民食品安全健康之憲法義務，針對國人以豬肉為主要食用肉品及大量食用豬內臟之飲食習慣，擬定禁止販售含動物用禁藥萊克多巴胺豬肉及相關產製品政策，並依地方制度法制定自治條例以落實執行，為達成政策目的之必要手段及政策選擇手段，且符合憲法第 23 條之法律保留原則及比例原則。

²⁵ 如前理由三說明，本會認為中央主管機關並非根據國人膳食習慣為風險評估訂定上開「動物用藥殘留標準」第 3 條附表有關豬肉食品中「動物用禁藥」萊克多巴胺之殘留安全容許量，

- (二) 行政院罔顧國內反對聲浪，濫用食品安全衛生管理法與動物用藥品管理法相關授權，恣意擬定配合開放政策之配套法規，形成以嚴刑峻罰施加國人，以限制國內豬肉品產業使用萊克多巴胺，利益外國含萊克多巴胺禁藥豬肉品產業進口競爭優勢之法制情境，並影響本國相關產業市場競爭而有差別待遇，法制面嚴重違反憲法平等原則、平等保護原則及國家保護國民義務。
- (三) 基上，行政院對於前經自己審定為合法、合憲之本會自治條例，以嗣後配合自己政策修訂之配套法規嚴詞批判牴觸，並援引憲法第 23 條比例原則規定函告無效，本會認為係屬恣意解釋憲法之濫權監督，且相關憲法解釋，事屬鈞院職權。

十、行政院及相關中央主管機關片面擬定開放含萊克多巴胺禁藥豬肉及相關產製品進口之政策及訂定配套法規之行為，為國家恣意裁量之濫權行為，違反憲法課予國家保護國民義務與憲法第 22 條保護國民健康權規定，亦屬違反憲法第 7 條平等原則之國家濫權行為。

- (一) 農委會 109 年 9 月 7 日農防字第 1091472241 號公告後段有關「…牛及豬於『國外使用』萊克多巴胺 (Ractopamine)，不在規範之列。」部分，及衛福部修正發布「動物用藥殘留標準」第 3 條後段「……若表中藥品品目非屬農委會核准國內使用之動物用藥，僅適用進口肉品。」與附表增訂有關食品中「動物用禁藥」萊克多巴胺之殘留容許量之規範內容，對於萊科多巴胺藥品使用之規範，形成同一藥品其影響食品安全之風險於國內使用與國外使用具有迥異之判斷結果，除悖於食品安全衛生管理法第 4 條「科學證據原則」，並形成法律適用之嚴重差別待遇。
- (二) 若相關配套法規屬僅為開放含萊克多巴胺禁藥豬肉及相關產製品進口之目的而修訂發布，卻以維護國內食品安全而認萊克多巴胺屬國內動物用禁藥而於「動物用藥品管理法」與「食品

安全衛生管理法」對國人嚴格限制，並對相關違犯行為科處嚴刑峻罰，卻恣意開放國外牛豬使用動物用禁藥及開放相關殘留禁藥之豬肉品進口，則亦屬違背動物用藥品管理法與食品安全衛生管理法維護國人食品安全健康之立法目的，濫用法律授權、恣意裁量之濫權立法行為，形成嚴重法律適用之差別待遇，且選擇性排除採用相關進口肉品於國內販售時是否含萊克多巴胺禁藥之商品標示規範，違反食品安全衛生管理法第 4 條「滿足國民享有之健康、安全食品以及知的權利、科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則」之規範義務。由上可證，行政院及相關中央主管機關片面擬定開放含萊克多巴胺禁藥豬肉及相關產製品進口之政策，及相關訂定配套法律規範之行為，除違反憲法課予國家保護國民及健康權義務，亦屬違反憲法第 7 條平等原則之國家濫權行為，相關法律授權訂定之配套法規應予解釋無效。

十一、地方制度法第 26 條第 4 項規範之自治條例核定制度，具有合憲性疑義。

- (一) 鈞院釋字第 498 號解釋理由書闡明：「地方自治為憲法所保障之制度，憲法於第十章詳列中央與地方之權限，除已列舉事項外，憲法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，旨在使地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。……憲法既於第十一章第二節設『縣』地方制度之專節規定，分別於憲法第一百十八條、第一百二十一條、第一百二十八條規定直轄市、縣與市實行自治，以實現住民自治之理念，使地方人民對於地方事務及公共政策有直接參與或形成之權。憲法增修條文第九條亦係本諸上述意旨而設，地方制度法並據此而制定公布。……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、適當與否或其他一定之監督（同法第四章參照）。是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。」

（二）「團體自治」為地方自治主要內涵，地方自治團體可依自己之意思，自行規劃、決策、執行團體本身的事務，更保障其對外之自主性，國家或其他權力均不得任意加以侵害或干涉。前述大法官解釋理由書闡明「地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權」亦係本旨。雖然國家對於地方自治得行使必要之監督，惟對於自治事項之監督審查，僅限於低密度之合法性監督，不及適當性監督，幾已為學界共同見解及上述大法官解釋闡明，有如前述。地方制度法將自治條例之監督審查以有無罰則區分為核定與備查，對於定有罰則之自治條例要求自治團體於制定後須送中央監督機關核定，始能對外公布生效，屬於「事前監督」之機制；參照地方制度法第2條第4款有關核定之定義規定，核定不僅是地方自治之監督機制，更已成為該類定有罰則自治條例之生效要件，形同中央監督機關之核定已成為該類自治條例立法程序之部分，更具有該自治條例發生法規範效力之最後決定權。此種賦予預防性法規審查的監督設計已悖離上述「團體自治」之內涵，矮化地方自治團體之法律地位，實質剝奪地方自治團體之地方立法權限，與憲法保障地方自治精神有違。

（三）另行政院訂頒「地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序」第1點第1項第3款第3目規定，「認條文前後矛盾或文字明顯錯漏，致適用顯有窒礙者，逕予修正核定。」中央監督機關得援引該行政規則逕自修正地方自治條例條文內容，實務上並有直接變更自治條例條文規範內容之情形²⁶，除欠缺民主

²⁶ 本會制定「臺北市火災預防自治條例」案，經臺北市府報請行政院核定，行政院於100年11月20日以院臺建字第1000060929號函復臺北市府修正核定，核定內容逕自刪除原制定條文第十一條、第十四條及修正第四條、第八條、第十二條、第十三條條文部分文字內容。

正當性外，更利用核定制度擴張中央行政權侵入地方自治立法權之核心領域，實質剝奪地方自治團體之地方立法權限，與憲法保障地方自治精神有違。

十二、地方制度法第 30 條第 1 項規定：「自治條例與……基於法律授權之法規……牴觸者，無效。」違背憲法委託範圍，形成自治條例之法律位階低於中央法規命令之狀態，增加憲法所無之限制，使中央行政權得以訂定授權命令限制自治事項立法空間，侵害地方自治核心領域，有違憲法對地方自治之制度性保障。

(一) 憲法保障地方自治制度，其中自治法規之制定涉及自治事項之立法權行使，乃地方自治之核心領域。查憲法第 108 條第 2 項規定：「前項各款，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規。」第 116 條規定：「省法規與國家法律牴觸者無效。」第 122 條規定：「縣得召集縣民代表大會，依據省縣自治通則，制定縣自治法，但不得與憲法及省自治法牴觸。」第 125 條規定：「縣單行規章，與國家法律或省法規牴觸者無效。」可知憲法以「不牴觸國家法律」作為地方自治法規之立法界限，地方制度法第 30 條第 1 項有關「自治條例牴觸基於法律授權之法規者，無效」之規定，顯然逾越前揭憲法對於地方自治事項立法之界限，增加憲法所無之限制。

(二) 基於法律授權之法規係由中央行政機關訂定，係屬中央行政權作用，以中央行政權限制地方立法權規範事項，除欠缺民意基礎之民主正當性，並混亂憲法規範之水平權力分立與垂直權力分立制度及破壞「憲法保留」之地方自治條例之法律位階，難謂無違憲之疑。

十三、行政院函頒「地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序」第 1 點第 1 項第 3 款第 2 目暨同點第 2 項第 3 款第 2 目規定，就函告延長核定期間與審查結果之通知等程序事項及就自治條例規範疑義函請自治團體表示意見等事項，均僅通知地方自

治團體行政機關，致使依憲法行使地方立法權之地方議會未受通知，無陳述意見或提起救濟之機會，有違「有權利即有救濟」法理，有違憲之虞。

- (一) 參照鈞院釋字第 527 號解釋：「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。」
- (二) 行政院上開函告通知之相關文書送達規定，與上揭憲法解釋意旨不符，不論自治法規性質，均僅通知地方行政機關，肇致地方立法機關無從獲悉自治條例遭監督機關函告無效或不予核定，欠缺陳述意見或提起救濟之機會，有違憲法對於地方自治權利保護本旨，應有違憲之虞。

伍、聲請人對本案所持之立場與見解

基於上述理由，本案所持立場與見解如下：

- 一、本案涉及本市食品安全衛生管理自治權限，相關自治立法並經行政院認屬自治事項，並確認無抵觸憲法、法律或基於法律授權之法規後，始予以核定或備查，而施行數年。行政院擅以嗣後增訂之授權法規恣意函告違法而無效或不予核定，違反禁反言原則，破壞憲法有關中央與地方權限劃分原則，憲法保留之地方自治權限無異處於漂浮狀態，容任中央機關嗣後以法律或法規命令任意變動，憲法保障之地方自治權無異屬於國家機關之恩賜，憲法對於地方自治之制度化保障形同虛設，地方自治立法亦處於中央行政機關任意剝奪之不安定狀態。懇請鈞院再次闡明大法官釋字第 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，國家機關自應予尊重。」之意旨，就經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。

二、本自治條例第 9 條之 1 與食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項規範精神相同，並無違反抵觸情形，而係中央訂定之動物用藥殘留標準第 3 條違反該條款「應根據國人膳食習慣為風險評估」之授權精神與違反同條第 2 項授權範圍訂定「動物用禁藥」之殘留標準，該標準之擬定與相關配合含萊克多巴胺豬肉品開放進口政策之配套法規之擬定，如進口豬肉商品之標示規範等，並有違悖同法第 4 條「應滿足國民享有之健康、安全食品以及知的權利、科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則」之規範義務，其中增修訂附表之萊克多巴胺殘留容許量及就殘留容許量區分國內外肉品而為不同規範，顯已違反母法授權之範圍及立法精神，且就國內國外肉品間及不同肉品項目間存有差別待遇，相同行為賦予不同法律效果，並就國內違法行為科以嚴刑峻法，有違反平等原則。就本案食品安全衛生管理法及動物用藥品管理法與相關授權法規共同構築之我國肉品相關食品安全健康管理法制，容有如上述理由說明之法規適用重大疑義或抵觸憲法、法律問題，亟待鈞院大法官會議予以釋明。

三、退步言之，本案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，且罔顧多數民意及地方政府、議會等自治團體反對聲浪，未經與地方政策溝通，專擅擬定開放進口政策。其中，行政院並允許下屬機關如教育部、國防部、法務部、退輔會、警政署、體育署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肉品政策，彰顯各機關對於系爭事項有政策選擇權，縱使代表國家立法權行使機關之立法院，亦以內部規範形成限制食用含萊克多巴胺豬肉品之政策²⁷，足證，該事項並無全國一致之性質，無憲法第 111 條適用，地方自治團體當然得在垂直分權之基礎上，

²⁷ 請詳 109 年 12 月 23 日立法院總務處 109 年度第九次處務會議紀錄，內容摘錄如下：「110 年 1 月萊豬進口， 2-3 月辦理便當採購案時，是否請業者提供豬隻來源資料，請庶務科研議。」(附件 11)

就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，以自治條例為因地制宜之規範，為憲法有關中央與地方權限劃分之規範所許。

四、本自治條例第 9 條之 1 規定：「本市販售之豬肉及其他相關產製品不得檢出乙型受體素。」涉及臺北市建立食品衛生安全監測體系之規範，屬消費者保護及直轄市衛生管理之事項，係直轄市之自治範圍，自非不得於不牴觸中央法規之範圍內，以自治條例為因地制宜之規範。參照釋字第 738 號解釋意旨，前揭殘留標準第 3 條有關萊克多巴胺 (Ractopamine) 殘留容許量之規定，即可認係法律為保留地方因地制宜空間所設之最低標準，並未禁止各地方自治團體以自治條例制定更嚴格標準之規範。故本自治條例第 9 條之 1 為較嚴格之規定，尚難謂與中央與地方權限劃分原則有違，其對國外肉品所提高之限制，亦未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、各地方自治團體就其消費者保護及衛生管理與農、林、漁、牧業之輔導及管理地方自治事項，基於因地制宜之政策考量，如雲林、嘉義等畜牧產業重鎮，本應擬定相關產業保護政策，且其對國外肉品設定與國內肉品相同殘留容許標準之規定，係基於平等原則與國際貿易無差別待遇對待原則，可有效達成維護消費者權益與維護團體住民食品安全衛生與保護團體內畜牧產業發展之立法目的，係屬必要之手段，並屬憲法保障地方自治所允許之因地制宜作為，若中央主管機關有不同意見，應以憲法對話之方式，讓地方政府充分之參與，俾利維繫地方自治團體自我負責之機制，中央行政主管機關草擬此類政策與法規，亦應與地方政府協商，賦予適當之參與地位，避免有片面決策可能造成之不合理情形。

六、代結語：釋字第 550 號解釋理由書：「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，於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政需要，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……。」地方制度法第 26 條第 4 項對於定有罰則之自治條例採取「核定」之「事前審查」制度，為自治法規生效要件，致使自治法規未經核定無法公布施行；復於第 30 條第 1 項規定將屬於行政權性質之授權法規之法律位階擬定高於自治條例，與之牴觸者無效，致使中央行政權得以限制或限縮地方自治事項，本案有關中央機關以嗣後訂定「動物用藥殘留標準」函告已經公布施行數年之本市自治條例無效即屬之；又於第 32 條第 3 項規定授權自治監督機關得函告延長核定期間，且無延長核定期間之限制，致使地方自治條例何時能經核定公布生效以推展自治事項，無法預測；另於「地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序」第 1 點第 1 項第 3 款第 2 目暨同點第 2 項第 3 款第 2 目規定，就函告延長核定期間與審查結果之通知等程序事項及就自治條例規範疑義函請自治團體表示意見等事項，均僅通知地方自治團體行政機關，致使依憲法行使地方立法權之地方議會未受通知，無陳述意見或提起救濟之機會。地方制度法及中央自治監督機關以上諸規範，均屬中央行政權干涉地方自治立法權之行使，妨害自治團體對於地方自治事項之自治權限，並得擴張溯及已經施行之地方自治立法政策使之失效，嚴重影響地方自治之法安定性；末於現行司法實務，地方自治團體就自治監督機關對於自治條例「不予核定」之決定提起之訴願、行政訴訟及聲請鈞院解釋等救濟程序，均不予受理，亦有違憲法平等保護原則及有權利即有救濟原則；以上現行法制施行結果，將導致地方自治與自治立法權之自主空間(尤其是定有罰則之自治立法)受中央行政權恣意剝奪之風險，甚至得以嗣後修訂授權法規或恣意援引憲法原理原則(本

案援引比例原則)函告地方自治行為無效，且因司法權謙遜，致無權力制衡措施，形成中央行政權獨大現狀，致使我國地方自治及自治立法權虛有化，已實質侵害地方自治之核心領域。爰依法聲請鈞院大法官會議解釋，陳請鈞院國家憲政守護者再次檢視地方制度保障法制缺失，並檢討本案食品安全衛生管理法與動物用藥品管理法相關法制，除去行政院侵害本市自治權之函告行為，落實憲法中央與地方分權制度及地方自治制度性保障之規範意旨。

七、其餘見解及立場如上聲請解釋項目，主張之理由謹陳述如上。

附件

- 1、行政院 104 年 12 月 24 日院臺食安字第 1040155880 號函
- 2、行政院 106 年 3 月 9 日院臺食安字第 1060007191 號函
- 3、行政院 106 年 6 月 16 日院臺食安字第 1060019042 號函
- 4、本會 109 年 11 月 16 日議法委字第 10910000830 號函
- 5、臺北市政府 109 年 11 月 24 日府法三字第 1090147050 號函
- 6、行政院 109 年 12 月 17 日院臺食安字第 1090042002 號函
- 7、行政院 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692B 號函
- 8、本會陳重文議員等 32 位議員提案
- 9、109 年 12 月 23 日立法院總務處 109 年度第 9 次處務會議紀錄

附件 1

檔 號：
保存年限：

行政院 函

地址：10058 臺北市忠孝東路1段1號
傳 真：02-33566920
聯 絡 人：宋念潔
電子郵件：tyhsnc@ey.gov.tw

受文者：臺北市政府

發文日期：中華民國104年12月24日
發文字號：院臺食安字第1040155880號
速別：最速件
密等及解密條件或保密期限：
附件：如文(104H801678_1_241634081221.doc)

主旨：所報制定「臺北市食品安全自治條例」一案，准予核定。

說明：

一、復104年10月20日府授法三字第10415080800號函。

二、檢附本院有關機關(單位)意見1份，併請參酌。

正本：臺北市政府

副本：法務部、衛生福利部、行政院農業委員會(均含附件)

2015-12-24
交 17:04:31

臺北市政府 1041225



AAAA10416271000

5)

附件 2

2
附件 2

檔 號：
保存年限：

行政院 函

地址：10058臺北市忠孝東路1段1號
傳真：02-33566920
聯絡人：宋念潔
電子信箱：tyhsnc@ey.gov.tw

受文者：臺北市政府

發文日期：中華民國106年3月9日
發文字號：院臺食安字第1060007191號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：

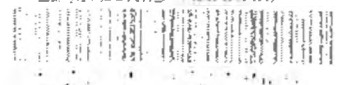
主旨：所報修正「臺北市食品安全自治條例」第9條之1一案，業已備查。

說明：依衛生福利部106年1月6日衛授食字第1059908075號函轉貴府105年12月13日府授法三字第10534514200號函辦理。

正本：臺北市政府
副本：衛生福利部

2017-03-09
11:36:32

臺北市政府 1060309



54

附件

信 號：104/38(20202/29/1/33
保存年限 永久

行政院 函

地址：10058臺北市忠孝東路1段1號
傳真：02-33566920
聯絡人：宋念潔
電子信箱：tyhsnc@ey.gov.tw

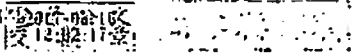
受文者：臺北市政府

發文日期：中華民國106年6月16日
發文字號：院臺食安字第1060019042號
類別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：

主旨：所報修正「臺北市食品安全自治條例」第9條之2一案，業已備查。

說明：依衛生福利部106年6月8日衛授食字第1069902772號函轉貴府106年5月11日府授法三字第10631713900號函辦理。

正本：臺北市政府

副本：衛生福利部 

臺北市政府 000016



AAA10600944000

55

附件
4

4
附件
4

檔 號：
保存年限：

臺北市議會 函

機關地址：11073 臺北市仁愛路4段507號
聯 絡 人：蔡銘聰
聯 絡 電 話：2729-7708轉8882
電 子 郵 件：mick6761@tcc.gov.tw

受文者：如行文單位

發文日期：中華民國109年11月16日
發文字號：議法委字第10910000830號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：普通
附件：三讀通過條文

主旨：本會陳議員重文等議員提案修正「臺北市食品安全自治條例」第十七條之一條文案，業經本會第13屆第4次定期大會第9次會議（109年11月4日）三讀審議通過，請查照。

說明：檢附本會三讀通過條文1份。

正本：臺北市政府

副本：臺北市政府法務局、議事組、法規委員會

56

中華民國109年11月4日

臺北市議會第13屆第4次定期大會第9次會議三讀通過

臺北市食品安全自治條例第十七條之一

第十七條之一 違反第九條之一規定者，處新臺幣六萬元以上十萬元以下罰鍰，並得按次處罰。

附件 5

附件 5

正 本

檔 號：

保存年限：

臺北市政府 函

台北市忠孝東路一段1號

受文者：行政院

發文日期：中華民國109年11月24日

發文字號：府授法三字第1090147050號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：本自治條例第17條之1修正條文、修正總說明、修正條文對照表及直轄市自治法規報院資料檢核表各1份

地址：11008臺北市信義區市府路1號9樓東北區

承辦人：吳亦筑

電話：27208889#2401

傳真：27596695

電子信箱：za-10359@mail.taipei.gov.tw

主旨：為修正「臺北市食品安全自治條例」第17條之1條文案，敬請核定。

說明：

- 一、依地方制度法第26條第4項規定辦理。
- 二、本案業經臺北市議會第13屆第4次定期大會第9次會議（109年11月4日）三讀審議通過在案。
- 三、檢附本自治條例第17條之1修正條文、修正總說明、修正條文對照表及直轄市自治法規報院資料檢核表各1份。

正本：行政院

副本：臺北市政府衛生局

(法務局代決)

中華民國109年11月4日

臺北市議會第13屆第4次定期大會第9次會議三讀通過
臺北市食品安全自治條例第十七條之一
第十七條之一 違反第九條之一規定者，處新臺幣六萬元以上十萬元以下罰鍰，並得按次處罰。

附件
6

6
附件
6

檔 號:
保存年限:

行政院 函

地址：10058臺北市忠孝東路1段1號
傳真：02-33567836
聯絡人：吳帛儒(02)33567859
電子信箱：wupoju@ey.gov.tw

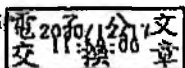
受文者：臺北市政府

發文日期：中華民國109年12月17日
發文字號：院臺食安字第1090042002號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：

主旨：所報修正「臺北市食品安全自治條例」第17條之1，請核定一案，茲據衛生福利部函以，因會商相關機關，須較長時間審查，爰依「地方制度法」第32條第3項但書規定延長核定期限，特先復請查照。

說明：復109年11月24日府授法三字第1090147050號函。

正本：臺北市政府
副本：衛生福利部



60

附件
7

檢 號：
保存年限：

行政院 函

地址：10058臺北市忠孝東路1段1號
傳真：02-33567836
聯絡人：吳帛儒(02)33567859
電子信箱：wupoju@ey.gov.tw

受文者：臺北市政府

發文日期：中華民國109年12月31日
發文字號：院臺食安字第1090203692B號
速別：最速件
密等及解密條件或保密期限：
附件：



主旨：貴府主管之「臺北市食品安全自治條例」（以下簡稱本自治條例）第9條之1規定，自110年1月1日起，應屬無效；另所報本自治條例修正條文第17條之1不予核定。

說明：

- 一、復109年11月6日府授衛食藥字第1090144117號及本年11月24日府授法三字第1090147050號函。
- 二、依憲法第107條第11款規定，國際貿易政策事項由中央立法並執行之；第108條第1項第18款規定，公共衛生事項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中央之權限。
- 三、按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。食品安全衛生管理法(以下簡稱食安法)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



臺北市政府 1100104



AAAA1100100026

6/

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。顯見食安法為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。

四、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。又「地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序」一(一)3.(2)規定，定有罰則之自治條例牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，函復不予核定。本自治條例第9條之1規定自110年1月1日起，有以下牴觸食安法及違反憲法相關規定之情形；修正條文第17條之1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：

(一)本自治條例第9條之1牴觸食安法第15條第4項與動物用藥殘留標準第3條及違反憲法第23條之規定

1、依食安法第15條第4項規定，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。依該除書之規定，國內外肉品及其相關產製品於中央主管機關訂定乙型受體素之安全容許標準時，即得檢出。

2、衛生福利部(以下簡稱衛福部)依食安法第15條第2項之授權，於本年9月17日修正發布動物用藥殘留標準，並自110年1月1日生效。該殘留標準性質屬法規命令，本次修正係於第3條現行有關萊克多巴胺(Ractopamine)在進口牛肌肉之殘留容許量0.01ppm外，另增訂進口豬之萊克多巴胺殘留容許量為0.01 ppm【肌肉、脂(含皮)及其他可食部位】及0.04ppm(肝、腎)，衛福部係參考聯合國國際食品法典委員會(CODEX)制定之標準，引用國人攝食調查結果並考量特殊群體個體差異進行風險評估後，以科學實證為基礎為之，是該殘留標準屬經中央主管機關為風險評估認屬安全而規定之食品安全衛生標準，該部並透過配合修正散裝食品、直接供應飲食場所供應食品之豬肉及豬可食部位原料之原產地、包裝食品之豬肉及豬可食部位原料之原產地等標示規定，課予相關業者標示義務，使相關資訊透明化，增進消費者知的權益，以落實食安法立法目的。上開動物用藥殘留標準及相關配套規定業於本年12月24日經立法院准予備查。爰自110年1月1日起，本自治條例第9條之1規定豬肉及其他相關產製品不得檢出乙型受體素，已抵觸上開中央法規。

3、進口豬肉及其相關產製品之萊克多巴胺殘留容許量，

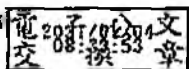
既係經中央主管機關衛福部依據國人膳食習慣為風險評估，並參考國際標準所訂定，即表示食用該類食品並無危害健康之虞，本自治條例第9條之1自上開相關中央法規於110年1月1日生效起，仍規定全面禁止豬肉及其他相關產製品檢出乙型受體素，對人民之自由權利予以之限制，尤其對於未超出衛福部所定動物用藥殘留標準之安全容許量者仍處以罰鍰，實屬恣意，已違反比例原則。

- 4、綜上，動物用藥殘留標準第3條增訂進口豬之萊克多巴胺殘留容許量並自110年1月1日生效，自是日起本自治條例第9條之1仍規定豬肉及其他相關產製品不得檢出乙型受體素，牴觸上開食安法第15條第4項與動物用藥殘留標準第3條及違反憲法第23條之規定，應自110年1月1日起無效。

(二)本自治條例修正條文第17條之1為第9條之1之罰則，因失所附麗，應併不予核定

- 1、本自治條例第17條之1規定，違反第9條之1規定者，處新臺幣6萬元以上10萬元以下罰鍰，並得按次處罰。
- 2、本自治條例修正條文第17之1條規定違反第9條之1規定之法效果，因第9條之1不得檢出乙型受體素規定自110年1月1日起牴觸相關中央法規應屬無效，則其罰則即本自治條例修正條文第17之1已失所附麗，無單獨存在必要，爰併不予核定。

正本：臺北市政府
副本：衛生福利部



臺北市議會第13屆大會議員提案

第130378案 110年1月5日

提案人：陳重文、陳義洲、郭昭巖、汪志冰、李芳儒、秦慧珠、王鴻薇、陳錦祥、陳炳甫、李明賢、王欣儀、張斯綱、李傳中武、王浩、葉林傳、羅智強、應曉薇、陳永德、李柏毅、游淑慧、闕枚莎、戴錫欽、吳世正、徐弘庭、耿葳、徐巧芯、徐立信、侯漢廷、潘懷宗、陳建銘、陳政忠、吳志剛

案由：有關行政院對本會通過之「臺北市食品安全自治條例」第9條之1及第17條之1條文，片面函告無效及不予核定1案，業已侵害本市對自治事項之自主權力及本會對自治事項之立法權限，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，請本會依法提起司法院解釋等救濟程序，以維護本市自治權限及維護本市食品安全衛生與市民健康。

理由：

- 一、查司法院釋字第527號解釋：「地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，對自治事項享有制定規章並執行之權限。」復查司法院釋字第550號解釋：「依憲法規定各地方自治團體有辦理衛生……等照顧其行政區域內居民生活之義務。」
- 二、臺北市為憲法第118條所保障實施地方自治之團體，為保護本市流通之食品安全衛生及市民健康，有效規範相關食品業者，臺北市政府及本會議員爰依前述大法官解釋意旨暨「地方制度法」第18條第7款第4目「直轄市消費者保護」及同條第9款第1目「直轄市衛生管理」等法定之自治事項，提案制定「臺北市食品安全自治條例」及修正增訂第9條之1及第9條之2條文，均經行政院予以核定或備查，彰顯有關臺北市食品安全管理屬於本市自治事項；其中第9條之1規定：「本市販售之豬肉及其他相關產製品不得檢出乙型受體素。」之限制規定，行政院亦認屬自治事項而予備查在案。嗣後，本會議員復依地方制度法第26條規定，提案修正增訂第17條之1條文之罰則規定，以敦促相關業者落實法規執行。
- 三、行政院暨所屬相關機關基於政治因素考量，罔顧多數民意及地方政府、議會等自治團體反對聲浪，專擅擬定開放外國殘留萊克多巴胺禁藥之豬肉進口政策，並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，援引備具違法疑義與法理矛盾之「動物用藥殘留標準」等相關配套行政命令，對於前經該院

認可為自治事項之各地方自治團體所制定相關自治條例規範，恣意函告無效或不予備查；其中，行政院以 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692B 號函對本會通過之「臺北市食品安全自治條例」第 9 條之 1 條文函告無效及第 17 條之 1 條文函示不予核定。

- 四、依司法院釋字第 527 號解釋：「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。」援此，為維護本市對自治事項之自主權力及本會對自治事項之立法權限，爰提案建請本會依法提起司法院解釋憲法或統一解釋法令等救濟程序，排除行政院之恣意侵害，以維持上開自治條例相關規範效力，保障本市食品安全衛生與市民健康。

辦法：請本會依法提起司法院解釋憲法或統一解釋法令等救濟程序。

議決：本案聲請司法院解釋。

立法院總務處 109 年度第 9 次處務會議紀錄

時間：109 年 12 月 23 日（星期三）上午 9 時 30 分

地點：行政大樓二樓會議室

主席致詞：(略)

確認上次會議紀錄

會議記錄，確定。

各單位業務報告

、庶務科

(二)主席裁示：

110 年 1 月萊豬進口，2-3 月辦理便當採購案時，是否請便當供豬隻來源資料等，請庶務科研議。

