

# 憲法訴訟言詞辯論意旨書

案 號：110 年度憲一字第 1 號

聲 請 人：臺北市議會

設：110201 臺北市信義區仁愛路  
4 段 507 號

代 表 人：陳錦祥

訴訟代理人：紀俊臣教授

住：234022 新北市永和區自強街  
32 巷 5 號 5 樓

張少騰律師

建業法律事務所

黃品瑜律師

設：110615 臺北市信義區信義路 5  
段 7 號 62 樓（臺北 101 大樓）

電話：(02)81011973 分機 772

1 為地方自治保障、聲請解釋憲法及統一解釋法令事件，依法提呈言詞  
2 辯論意旨書事：

## 3 壹、程序事項

4 一、聲請人臺北市議會就本件臺北市食品安全自治條例第 9 條之  
5 1 及第 17 條之 1 分別受行政院函告無效及不予核定一案，並  
6 無繫屬中之訴願或行政訴訟。

7 (一) 按「本法修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，除本法別  
8 有規定外，適用修正施行後之規定。但案件得否受理，依  
9 修正施行前之規定。」憲法訴訟法第 90 條第 1 項但書，定  
10 有明文，該法自民國（下同）111 年 1 月 4 日生效並施行。  
11 查本件 鈞院受理日期為 110 年 12 月 23 日，即屬憲法訴  
12 訟法修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，依前揭憲法訴  
13 訟法第 90 條第 1 項但書之規定，本件聲請人臺北市議會

1 之提起聲請之程序及 鈞院得否受理，應依憲法訴訟法修  
2 正施行前之規定，即司法院大法官審理案件法（下稱「大  
3 審法」）規定，合先敘明。

- 4 (二) 復按「地方制度法第四十三條第一項至第三項規定各級地  
5 方立法機關議決之自治事項，或依同法第三十條第一項至  
6 第四項規定之自治法規，與憲法、法律、中央法規或上級  
7 自治團體自治法規牴觸者無效。同法第四十三條第五項及  
8 第三十條第五項均有：上述各項情形有無牴觸發生疑義得  
9 聲請司法院解釋之規定，係指就相關業務有監督自治團體  
10 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、  
11 法律或其他上位規範尚有疑義，而未依各該條第四項逕予  
12 函告無效，向本院大法官聲請解釋而言。地方自治團體對  
13 函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治  
14 條例抑自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行  
15 政機關，就事件之性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。  
16 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  
17 一項、第二項之規定，於此情形，無同法第九條規定之適  
18 用。」 鈞院釋字第 527 號解釋文（附件 1），闡述綦詳，  
19 由此觀之，於憲法訴訟法施行前，地方立法機關所制定之  
20 地方自治條例若受行政院函告無效者，其救濟方式係依司  
21 法院大法官審理案件法第 8 條第 1、2 項之規定，毋需用盡  
22 訴願及訴訟審級之救濟並受之不利確定終局裁判，即得逕  
23 向 鈞院聲請解釋憲法或統一解釋法令，至為明確。
- 24 (三) 再者，按「『法規審查權限』」之行使並非就具體個案事實而  
25 為，與中央或地方機關單方就公法上具體事件所為，對外  
26 直接發生法律效果之決定或其他公權力措施之行政處分要

1 件不同，原裁定據以認定系爭函並非行政處分...，提起行  
2 政訴訟，於法不合，核無違誤」、「地方自治團體對函告自  
3 治條例無效，若仍持不同意見時，得由其立法機關逕行向  
4 司法院大法官聲請解釋，無須先循行政訴訟途徑為救濟，  
5 亦無由選擇透過行政訴訟途徑以為紛爭解決之空間」。最高  
6 行政法院 103 年度裁字第 1310 號裁定（附件 2）及臺北  
7 高等行政法院 109 年度訴字第 874 號裁定（附件 3）意旨  
8 明示，準此，就地方自治團體於自治條例受上級機關函告  
9 無效之情形如何救濟或為紛爭解決乙節，於憲法訴訟法施  
10 行前，行政法院已明確表示不得提起行政訴訟，並裁定該  
11 等地方自治團體應逕向 鈞院大法官聲請解釋，此觀諸本  
12 件併案受理之聲請人臺中市議會以與聲請人臺北市議會相  
13 同之背景事實向行政院提起訴願後，行政院即以 110 年 4  
14 月 14 日院臺訴字第 1100166842 號函不受理在案，並於理  
15 由中明示：「地方自治團體對受函告無效之自治條例內容持  
16 不同意見時，依地方制度法第 30 條第 5 項規定及司法院  
17 釋字第 527 號解釋意旨，得聲請司法院解釋之，非得循訴  
18 願程序尋求救濟，訴願人所提訴願於法不合，應不受理。」  
19 準此，聲請人臺北市議會毋需踐行訴願、行政訴訟先行程  
20 序，即得就本件臺北市食品安全自治條例第 9 條之 1 及第  
21 17 條之 1 分別為行政院函告無效及不予核定一案，向 鈞  
22 院聲請解釋憲法或統一解釋法令，於法並無不合， 鈞院  
23 應予受理。

24 **二、聲請人臺北市議會就臺北市食品安全自治條例第 9 條之 1 及**  
25 **第 17 條之 1，是否牴觸食品安全衛生管理法（下稱「食安**  
26 **法」）第 15 條第 4 項，以及是否牴觸衛生福利部於 109 年 9**

1 月 17 日訂定之法規命令，即動物用藥殘留標準等發生疑義，  
2 謹依首揭 鈞院釋字第 527 號解釋、大審法第 5 條第 1 項第  
3 1 款及第 7 條第 1 項第 1 款，以及地方制度法第 30 條第 5  
4 項之規定，向 鈞院聲請解釋憲法及統一解釋法令。

5 (一) 按食安法第 15 條第 4 項規定：「國內外之肉品及其他相關  
6 產製品，除依中央主管機關根據國人膳食習慣為風險評估  
7 所訂定安全容許標準者外，不得檢出乙型受體素。」準此，  
8 聲請人臺北市議會於 105 年 11 月 16 日修正通過臺北市食  
9 品安全自治條例第 9 條之 1：「本市販售之豬肉及其他相關  
10 產製品不得檢出乙型受體素。」，並經行政院肯認該條屬自  
11 治事項，故以 106 年 3 月 9 日院臺食安字第 1060007191  
12 號函復備查在案。聲請人臺北市議會為強化該條之落實，  
13 復就該條增訂第 17 條之 1 相對應罰則之規定。惟查，衛生  
14 福利部於 109 年 9 月 17 日，依據食安法授權修訂動物用  
15 藥殘留標準第 3 條，增訂「萊克多巴胺」之豬肉殘留標準，  
16 允許國外進口豬肉於其所訂標準內得驗出萊克多巴胺，並  
17 訂於 110 年 1 月 1 日施行。是以，行政院遂於 109 年 12  
18 月 31 日以院臺食安字第 1090203692B 號函，認定臺北市  
19 食品安全自治條例第 9 條之 1 抵觸食安法第 15 條第 4 項、  
20 動物用藥殘留標準第 3 條、憲法第 23 條等為由，函告臺北  
21 市食品安全自治條例第 9 條之 1，自 110 年 1 月 1 日起無  
22 效，並不予核定該條相對應增訂之罰則第 17 條之 1 規定。  
23 然而，本件聲請人臺北市議會依據憲法、地方制度法行使  
24 立法職權，所制定之自治條例並未抵觸中央法規，就行政院  
25 據以函告臺北市食品安全自治條例無效一事，已侵害憲  
26 法賦予地方自治團體自治權之制度性保障，爰依首揭 鈞

1 院釋字第 527 號解釋、大審法第 5 條第 1 項第 1 款及第 7  
2 條第 1 項第 1 款，以及地方制度法第 30 條第 5 項之規定  
3 向 鈞院聲請解釋憲法及統一解釋法令，以釐清爭議，俾  
4 便遵從。

5 (二) 承如前述， 鈞院釋字第 527 號解釋已明示地方自治條例  
6 受上級機關函告無效得依大審法第 8 條第 1、2 項之規定  
7 聲請 鈞院解釋憲法或統一解釋法令，再按「有左列情形  
8 之一者，得聲請解釋憲法：一、中央或地方機關，於其行  
9 使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之  
10 職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有抵  
11 觸憲法之疑義者。」、「有左列情形之一者，得聲請統一解  
12 釋：一、中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所  
13 持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表  
14 示之見解有異者。但該機關依法應受本機關或他機關見解  
15 之拘束，或得變更其見解者，不在此限。」及「自治法規與  
16 憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條  
17 例或該自治團體自治條例有無抵觸發生疑義時，得聲請司  
18 法院解釋之。」大審法第 5 條第 1 項第 1 款、第 7 條第 1  
19 項第 1 款及地方制度法第 30 條第 5 項，分別定有明文。

20 (三) 經查，行政院係以憲法第 107 條第 11 款（行政院函告無  
21 效之函文僅記載本條條號並未說明具體理由，詳如後述）、  
22 第 108 條第 1 項第 18 款及第 111 條，認定食品安全衛生  
23 標準之制定權專屬於中央，故聲請人臺北市議會不得以自  
24 治法規制定較嚴格或寬鬆之規定，就食品安全衛生之部分  
25 涉及憲法所規定之「衛生」事項，該事項究竟為憲法第 107、  
26 108 條專屬中央之立法權，亦或為憲法第 109、110 及 118

1 條地方自治事項，涉及憲法對於中央與地方機關權限之劃  
2 分，聲請人臺北市議會依大審法第 5 條第 1 項第 1 款之規  
3 定，向 鈞院聲請解釋憲法。

4 (四) 復查，行政院再以臺北市食品安全自治條例第 9 條之 1 抵  
5 觸食安法第 15 條第 4 項、動物用藥殘留標準第 3 條及憲  
6 法第 23 條之規定，並以該自治條例違反地方制度法第 30  
7 條第 1 項：「地方自治條例與憲法、法律或基於法律授權之  
8 法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」之規定，  
9 故函告該自治條例於 110 年 1 月 1 日起無效，相對應臺北  
10 市食品安全自治條例第 9 條之 1 所增訂之第 17 條之 1 罰  
11 則規定失所附麗，併不予核定，就此部分涉及中央或地方  
12 機關職權上適用法律或命令所持見解有異，究竟聲請人臺  
13 北市議會制定臺北市食品安全自治條例第 9 條之 1 及第 17  
14 條之 1 是否牴觸食安法及動物用藥殘留標準，聲請人臺北  
15 市議會依大審法第 7 條第 1 項第 1 款及地方制度法第 30  
16 條第 5 項之規定，向 鈞院聲請統一解釋法令。

17 (五) 再者，本件事關地方與中央權限劃分及紛爭解決機制之釐  
18 清與確立，非純屬機關爭議或法規解釋之問題，亦涉及憲  
19 法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之行使，  
20 依司法院釋字第 553 號解釋之意旨， 鈞院自得予以解釋。

## 21 貳、實體事項

22 一、本件聲請人臺北市議會制定之臺北市食品安全自治條例受行  
23 政院函告無效及不予核定之條文內容及行政院據以認定之理  
24 由：

25 (一) 函告無效：臺北市食品安全自治條例第 9 條之 1：「本市販  
26 售之豬肉及其他相關產製品不得檢出乙型受體素。」

1 (二) 函告無效理由：行政院以本條抵觸食安法第 15 條第 4 項  
2 與 110 年 1 月 1 日生效施行之動物用藥殘留標準第 3 條及  
3 違反憲法第 23 條為由，並認定本件屬憲法第 111 條規定  
4 有全國一致性質之事務，故依地方制度法第 30 條第 1、4  
5 項之規定函告無效。

6 (三) 不予核定：臺北市食品安全自治條例第 17 條之 1：「違反  
7 第九條之一規定者，處新臺幣六萬元以上十萬元以下罰鍰，  
8 並得按次處罰。」

9 (四) 不予核定理由：因本條乃前開第 9 條之 1 之罰則，因第 9  
10 條之 1 無效而失所附麗，爰併不予核定。

11 二、有關 鈞院就本件言詞辯論題綱所詢實體問題 1、之部分：  
12 按食安法第 15 條第 1 項第 5 款、第 2 項及第 4 項規定，授  
13 權中央主管機關訂定食品之殘留農藥或動物用藥安全容許量  
14 標準並非專屬中央事項，該等條文皆未明文排除地方機關依  
15 據中央所明定之標準制定較嚴格之規定，況查，有關地方性  
16 之食品殘留農藥、動物用藥安全容許量標準屬聲請人臺北市  
17 議會及其他併案聲請人依憲法第 109 條第 1 項第 1 款、110  
18 條第 1 項第 1 款、第 118 條及地方制度法第 18 條所享有之  
19 自治事項。

20 (一) 按「左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：...」、  
21 「左列事項，由縣立法並執行之：...」、「直轄市之自治，  
22 以法律定之。」憲法第 109 條第 1 項、110 條第 1 項及第  
23 118 條，定有明文。直轄市之自治雖非如一般縣市之自治  
24 事項明文於憲法列舉之，然依憲法第 118 條之規定，立法  
25 者基於憲法之委託，於地方制度法第 18 條第 7 款第 4 目、  
26 第 9 款第 1 目明定：「下列各款為直轄市自治事項：...七、

1 關於經濟服務事項如下：...（四）直轄市消費者保護。...  
2 九、關於衛生及環境保護事項如下：（一）直轄市衛生管  
3 理。...」準此，憲法委託地方制度法分別就直轄市之「消  
4 費者保護」及「衛生管理」事項明定為直轄市之自治事項。  
5 依此，直轄市之消費者保護及衛生管理事項自為憲法所保  
6 障自治權行使之範圍。

7 （二）查與本件背景事實相類似之地方電子遊戲場業設置管理自  
8 治條例是否得訂定較中央更嚴格之標準乙案，鈞院於釋  
9 字第 738 號解釋理由詳論（附件 4）：「憲法於第十章詳列  
10 中央與地方之權限；第一百零八條第一項第三款規定：『左  
11 列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：……  
12 三 森林、工礦及商業。』第一百十條第一項第十一款復  
13 規定：『左列事項，由縣立法並執行之：……十一 其他依  
14 國家法律及省自治法賦予之事項。』另於第一百十一條明  
15 定如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬  
16 於中央，有一縣性質者則屬於縣之均權原則，藉以貫徹住  
17 民自治、因地制宜之垂直分權理念。由於現代國家事務多  
18 元複雜，有時不易就個別領域為明確劃分，亦不乏基於國  
19 家整體施政之需要而立法課予地方協力義務之事項（本院  
20 釋字第五五〇號解釋參照）。若中央就前開列舉事項立法賦  
21 予或課予地方執行權責，或地方就相關自治事項自行制定  
22 自治法規，其具體分工如有不明時亦均應本於前開均權原  
23 則而為判斷，俾使中央與地方自治團體在垂直分權之基礎  
24 上，仍得就特定事務相互合作，形成共同協力之關係，以  
25 收因地制宜之效，始符憲法設置地方自治制度之本旨（本  
26 院釋字第四九八號解釋參照）。準此，中央為管理電子遊戲

1 場業制定電子遊戲場業管理條例，於該條例第十一條賦予  
2 地方主管機關核發、撤銷及廢止電子遊戲場業營業級別證  
3 及辦理相關事項登記之權，而地方倘於不牴觸中央法規之  
4 範圍內，就相關工商輔導及管理之自治事項（地方制度法  
5 第十八條第七款第三目、第十九條第七款第三目參照），以  
6 自治條例為因地制宜之規範，均為憲法有關中央與地方權  
7 限劃分之規範所許。……前揭電子遊戲場業管理條例第九  
8 條第一項有關電子遊戲場業營業場所應距離國民中、小學、  
9 高中、職校、醫院五十公尺以上之規定，即可認係法律為  
10 保留地方因地制宜空間所設之最低標準，並未禁止直轄市、  
11 縣（市）以自治條例為應保持更長距離之規範。故系爭規  
12 定二、三、四所為電子遊戲場業營業場所應距離國民中、  
13 小學、高中、職校、醫院一千公尺、九百九十公尺、八百公  
14 尺以上等較嚴格之規定，尚難謂與中央與地方權限劃分原  
15 則有違，其對人民營業自由增加之限制，亦未逾越地方制  
16 度法概括授權之範圍，從而未牴觸法律保留原則。至系爭  
17 規定二另就幼稚園、圖書館，亦規定應保持一千公尺距離  
18 部分，原亦屬地方自治團體自治事項之立法權範圍，亦難  
19 謂與中央與地方權限劃分原則及法律保留原則有違。」，由  
20 此觀之，倘中央法規已賦予地方主管機關相關事項之職權，  
21 使中央與地方自治團體在垂直分權之基礎上，仍得就特定  
22 事務相互合作，形成共同協力之關係，以收因地制宜之效，  
23 地方倘於不牴觸中央法規之範圍內，就相關自治事項（本  
24 件涉及之自治事項為地方制度法第 18 條第 7 款第 4 目、  
25 第 9 款第 1 目），以自治條例為因地制宜之規範，均為憲法  
26 有關中央與地方權限劃分之規範所許，如中央法規就相關

1 地方得自治事項規定一定限制標準，應可認係法律為保留  
2 地方因地制宜空間所設之最低標準，並未禁止直轄市、縣  
3 (市)以自治條例制定較為嚴格之規範，至為灼然。

4 (三)按食安法第 2 條、第 41 條第 1 項第 4 款明定：「本法所稱  
5 主管機關：在中央為衛生福利主管機關；在直轄市為直轄  
6 市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」、「直轄市、縣(市)  
7 主管機關為確保食品、食品添加物、食品器具、食品容器  
8 或包裝及食品用洗潔劑符合本法規定，得執行下列措施，  
9 業者應配合，不得規避、妨礙或拒絕：...四、對於有違反  
10 第八條第一項、第十五條第一項、第四項、第十六條、中  
11 央主管機關依第十七條、第十八條或第十九條所定標準之  
12 虞者，得命食品業者暫停作業及停止販賣，並封存該產品。」，  
13 準此，該法已賦予臺北市政府作為食安法之地方主管機關  
14 依該法所得辦理相關事項之權力，再按前揭地方制度法第  
15 18 條第 7 款第 4 目、第 9 款第 1 目，聲請人臺北市議會於  
16 不牴觸中央法規之範圍內，本得就相關消費者保護及衛生  
17 管理之自治事項，以自治條例為因地制宜之規範，此乃憲  
18 法有關中央與地方權限劃分之規範所許。

19 (四)再查，行政院函告無效之理由為：「1.依食安法第 15 條第  
20 4 項規定，國內外之肉品及其他相關產製品，除依中央主  
21 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  
22 者外，不得檢出乙型受體素。依該除書之規定，國內外肉  
23 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  
24 容許標準時，即得檢出。2.衛生福利部(以下簡稱衛福部)  
25 依食安法第 15 條第 2 項之授權，於本年 9 月 17 日修正發  
26 布動物用藥殘留標準，並自 110 年 1 月 1 日生效。該殘留

1 標準性質屬法規命令，本次修正係於第 3 條現行有關萊克  
2 多巴胺（Ractopamine）在進口牛肌肉之殘留容許量  
3 0.01ppm 外，另增訂進口豬之萊克多巴胺殘留容許量  
4 0.01ppm【肌肉、脂（含皮）及其他可食部位】及 0.04ppm  
5 （肝、腎）……上開動物用藥殘留標準及相關配套規定業  
6 於本年 12 月 24 日經立法院准予備查。爰自 110 年 1 月 1  
7 日起，本自治條例第 9 條之 1 規定豬肉及其他相關產製品  
8 不得檢驗出乙型受體素，已抵觸上開中央法規。」等語，  
9 是以，行政院係以臺北市食品安全自治條例第 9 條之 1 規  
10 定「豬肉及其他相關產製品不得檢驗出乙型受體素」抵觸  
11 衛生福利部發布之動物用藥殘留標準第 3 條「進口豬之萊  
12 克多巴胺殘留容許量 0.01ppm【肌肉、脂（含皮）及其他  
13 可食部位】及 0.04ppm（肝、腎）」之規定，進而函告該自  
14 治條例無效。

15 (五) 然查，本件涉及之「衛生管理」及「消費者保護」屬憲法委  
16 託地方制度法劃分之地方自治事項，已如前述，復參酌前  
17 揭 鈞院釋字第 738 號解釋理由意旨，本件動物用藥殘留  
18 標準之法規命令有關進口豬肉就萊克多巴胺殘留容許量制  
19 定一最高上限之規定，即可認係法規命令為保留地方因地  
20 制宜空間所設之最低標準（即萊克多巴胺殘留容許量最高  
21 上限），並未禁止直轄市、縣（市）以自治條例為較嚴格之  
22 規範，況按食安法第 15 條第 2 項、第 4 項規定：「前項第  
23 五款、第六款殘留農藥或動物用藥安全容許量及食品中原  
24 子塵或放射能污染安全容許量之標準，由中央主管機關會  
25 商相關機關定之。」、「國內外之肉品及其他相關產製品，  
26 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

1 全容許標準者外，不得檢出乙型受體素。」亦未排除地方  
2 自治團體得依其需求訂定更嚴格之標準，且觀諸食安法第  
3 15 條第 4 項係明定乙型受體素以「零檢出」為原則，僅「例  
4 外」於中央主管機關評估風險而訂定之標準內，得容許驗  
5 出，依該等條文之文義解釋及整體規範脈絡，此所謂安全  
6 容許標準僅為中央主管機關以全國整體之標準所定風險受  
7 控限度內之最低標準（即最高可容許驗出之劑量），亦即，  
8 原法律規定係「全國一致零檢出」，中央政府新訂定之  
9 0.001ppm 與 0.004ppm 容許標準，則為「全國各地最高  
10 可容許之標準」，並非「全國一致之標準」，亦非得解釋為  
11 中央主管機關有權獨攬憲法賦予地方機關「消費者保護」  
12 及「衛生管理」等自治事項風險評估權限之結論，始符合  
13 法律「和諧性解釋原則」。因此，聲請人臺北市議會作為我  
14 國直轄市之地方立法機關，行使地方制度法第 18 條所賦予  
15 之消費者保護及衛生管理事項等地方自治權，自得因地制  
16 宜，以自治條例制定較中央法規更嚴格之標準，洵屬適法。

17 (六) 再者，食安法第 15 條第 4 項規定：「國內外之肉品及其他  
18 相關產製品，除依中央主管機關根據國人膳食習慣為風險  
19 評估所訂定安全容許標準者外，不得檢出乙型受體素。」，  
20 由此觀之，食安法作為母法雖授權主管機關訂定安全容許  
21 標準，然並無授權主管機關得區分國內、國外之肉品而為  
22 不同對待之規範，準此，行政院以動物用藥殘留標準容許  
23 國外進口之豬肉得含有萊克多巴胺，卻又禁止國內豬肉不  
24 得含有萊克多巴胺，此種明顯之差別對待，實已違反憲法  
25 之平等原則。退次言之，參酌 鈞院釋字第 498、738 號  
26 有關地方自治制度性保障等解釋，皆肯認地方自治團體在

1 憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，並對  
2 於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之  
3 權力，倘若承認行政院得事後以法規命令修正為由函告地  
4 方自治條例無效，無異否認地方自治之憲法保障地位，而  
5 任由中央機關得單獨、隨時剝奪或限縮地方自治權力，此  
6 種情況即有架空 鈞院歷來以釋字第 527、550、738 號等  
7 解釋闡明憲法賦予地方自治所建立制度性保障之意旨，容  
8 任中央行政機關得單獨剝奪或限縮「經劃定」之地方自治  
9 權力亦有抵觸憲法第 111 條後段「遇有爭議時，由立法院  
10 解決」之疑慮。

11 (七) 對於經核定或備查且已生效施行之自治法規（即聲請人已  
12 生效施行之臺北市食品安全自治條例第 9 條之 1），亦應建  
13 立相關自治法規失效之過渡機制，以緩和法律制度變革之  
14 衝擊，維持自治團體法律規範事務之安定性。

15 (八) 綜上，本件之背景事實與 鈞院釋字第 738 號解釋相近，  
16 應得比附援引，按食安法第 1 條規定：「為管理食品衛生安  
17 全及品質，維護國民健康，特制定本法。」，故可知悉，該  
18 法立法意旨在於確保食品之衛生安全及品質，進而制定相  
19 關限制及標準以維護我國國民健康，據此授權所訂定之標  
20 準應為最低限度之標準（即至少應該如此），除法律或其他  
21 法規命令有特別規定外，並不排除地方自治團體依據該等  
22 最低限度之標準，因地制宜而制定較嚴格之標準，以維護  
23 各地方市（縣）民健康。是以，本件依食安法第 15 條第 4  
24 項之規定，無論是國內外之肉品及其他相關產製品原則上  
25 不得檢出乙型受體素，甚為明確，準此，聲請人臺北市議  
26 會制定臺北市食品安全自治條例第 9 條之 1，就臺北市販

1 售之豬肉及其他相關產製品「不得檢出乙型受體素」，應符  
2 合食安法第 15 條第 4 項規定之原則，縱使中央法規命令  
3 以動物用藥殘留標準第 3 條規定「進口豬之萊克多巴胺殘  
4 留容許量 0.01ppm【肌肉、脂（含皮）及其他可食部位】  
5 及 0.04ppm（肝、腎）」，亦應認係法規命令為保留地方因  
6 地制宜空間所設之最低標準，並未禁止各地方自治團體以  
7 自治條例制定更嚴格標準之規範。聲請人臺北市議會制定  
8 臺北市食品安全自治條例第 9 條之 1 訂定之臺北市販售之  
9 豬肉及其他相關產製品「不得檢出乙型受體素」（即萊克多  
10 巴胺殘留容許量 0ppm），並未超出該法規命令所定之安全  
11 容許標準，自未抵觸中央法規命令，尚難謂與中央與地方  
12 權限劃分原則有違，亦未逾越地方制度法概括授權之範圍，  
13 並未違反法律保留原則。行政院竟據此等理由函告前開臺  
14 北市食品安全自治條例第 9 條之 1 無效，已侵害憲法賦予  
15 地方自治權力之制度性保障，懇請 鈞院明察。

16 三、有關 鈞院就本件言詞辯論題綱所詢實體問題 2、之部分：  
17 國際貿易政策固為憲法第 107 條第 11 款規定劃分由中央立  
18 法或執行之事項，然而本件聲請人臺北市議會就特定動物用  
19 藥之殘留標準於販售之部分另以自治條例規定較法規命令即  
20 動物用藥殘留標準嚴格之限制，與國際貿易政策無涉，並未  
21 抵觸前開憲法規定，亦未使我國違反國際法或造成貿易障礙。

22 （一）查本件行政院以 109 年 12 月 31 日院臺食安字第  
23 1090203692B 號函告臺北市食品安全自治條例第 9 條之 1  
24 條文無效及第 17 條之 1 條文不予核定之理由，僅於函文  
25 之說明二記載：「依憲法第 107 條第 11 款規定，國際貿易  
26 政策事項由中央立法並執行之」，惟並未具體指摘前開自治

1 條例牴觸何項國際法或牴觸何項國際貿易政策事項之立法  
2 內容，亦未指摘構成何項國際法或由中央立法並執行之國  
3 際貿易障礙，具體函告無效及不予核定之理由僅以該自治  
4 條例牴觸食安法第 15 條第 4 項與動物用藥殘留標準第 3  
5 條及違反憲法第 23 條之規定，故函告無效，相對應之該自  
6 治條例第 17 條之 1 罰則，併失所附麗，不予核定。然而，  
7 本件聲請人之釋憲標的為行政院 109 年 12 月 31 日院臺食  
8 安字第 1090203692B 號函既無論述任何違反憲法「是否  
9 構成違反國際法之貿易障礙」之「國際法」或「貿易障礙」  
10 之具體規範或內容，且中央機關並未針對本案相關事項簽  
11 訂國際條約或協定，因此聲請人依地方制度法制定之自治  
12 事項，並遵循動物用藥管理法及民國 84 年生效之「食品安  
13 全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定」規範架構下所公布之  
14 動物用禁藥，制定含動物用禁藥乙型受體素之豬肉及相關  
15 產製品限制販售規定及罰則，並無牴觸法律之情形，自非  
16 屬本件之基礎事實及審理範圍， 鈞院應毋庸審酌。

17 (二) 退步言之，縱使須論及憲法第 107 條第 11 款規定之國際  
18 貿易政策。按國際貿易與外交、全國一致之貿易政策等事  
19 項緊密關聯，而自有全國統一之必要，從而，地方自治團  
20 體就貨物進出口之許可、限額、檢驗、關稅等事項固不得  
21 以自治條例之規定，亦不得與外國簽訂貿易相關條約。然  
22 而，所謂中央專屬事項，應嚴格限縮界定，有關國際貿易  
23 政策事項為中央立法並執行之事項，應指「是否開放進(出)  
24 口」等對外事項，由中央統一處理，與進口後各地方法規  
25 之限制並無直接關聯，不應濫行擴張解釋，否則，豈非國  
26 家容許進口之貨品或服務，地方政府與其他法規一律都不

1 能管理？因此，就商品於地方之販售等事項為一定之限制，  
2 既未涉及前開事項，其效力亦不及於該地方自治團體管轄  
3 範圍以外，自與國際貿易政策無關。

4 (三) 按食安法第 15 條第 1 項第 5 款規定：「食品或食品添加物  
5 有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、  
6 貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列...五、殘留  
7 農藥或動物用藥含量超過安全容許量。」故就殘留動物用  
8 藥超過安全容許量之食品之製造、加工、調配、包裝、運  
9 送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列等為全  
10 面之限制；反觀本件臺北市制定臺北市食品安全自治條例  
11 第 9 條之 1 僅係規定：「本市販售之豬肉及其他相關產製  
12 品不得檢出乙型受體素。」並未限制豬肉及其他相關產製  
13 品不得於臺北市運輸，亦未規定存在於臺北市之豬肉及其  
14 他相關產製品均不得檢出乙型受體素，僅限制不得將該等  
15 檢出乙型受體素之豬肉及其他相關產製品於臺北市內販售  
16 予消費者，其立法目的係為確保臺北市之食品衛生安全，  
17 並保護臺北市之消費者，已如前所述。此等事項屬憲法及  
18 地方制度法賦予直轄市之自治事項。至於相關業者將豬肉  
19 及其他相關產製品自國外或其他縣市運輸至臺北市或於臺  
20 北市加工豬肉及其他相關產製品，或將其運往其他縣市販  
21 賣，均不屬臺北市食品安全自治條例第 9 條之 1 之規範範  
22 圍，準此，該自治條例之規定並不屬憲法第 107 條第 11 款  
23 所規範全國一致之對外貿易政策之範圍，自無抵觸可言。

24 (四) 復按食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定 (The WTO  
25 Agreement on the Application of Sanitary and  
26 Phytosanitary Measures，下稱「SPS 協定」)(附件 5) 為

1 我國所簽署並批准之馬拉喀什設立世界貿易組織協定議定  
2 書所包含之條約。依該協定之規定意旨，容許於一國之中  
3 得有不同規定，並不限制食品安全及動植物防疫規範必須  
4 由中央政府訂定，而僅要求締約國必須確保地方政府所為  
5 之規定符合 SPS 協定之要求，例如其中第 5 條規定，所採  
6 取之措施必須係基於風險評估所訂定、風險評估之方法應  
7 參考相關國際組織之評估方法、風險評估必須基於現有之  
8 科學證據等，而對貿易所加之限制，不得逾越達成保護目  
9 的所必要之程度，準此，各地方自治團體就食品添加物或  
10 動物用藥殘留所為因地制宜之限制及規定，並不必然構成  
11 所謂貿易障礙。只要該規定符合前述 SPS 協定之要求，即  
12 為國際貿易規範所許。況且，行政院陳稱係參照國際食品  
13 法典委員會 (CODEX) 公布之萊克多巴胺殘留容許標準制  
14 定動物用藥殘留標準。惟查，該國際標準於該委員會 2012  
15 年第 35 屆會議就該標準表決結果係以 69 票贊成、67 票  
16 反對，7 票棄權通過之，顯示該國際法典委員會公布之殘  
17 留標準具有高度爭議，其風險評估方法是否基於科學證據，  
18 已有可疑之處。

19 (五) 再者，查全世界開放含有萊克多巴胺肉品進口之國家僅廿  
20 餘國，百餘國則基於現有之科學證據，尚無法決定萊克多  
21 巴胺對人體安全之殘留量，因而加以禁止，而 SPS 協定就  
22 科學證據不足之情形，亦允許採取暫時措施。歐盟食品安  
23 全機關(European Food Safety Authority, EFSA)於 2009  
24 年出具之科學意見(附件 6)即指出，現有之實驗方法及研  
25 究數據僅為初步研究，並非以決定人體無明顯不良反應劑  
26 量為目的，而存在偏誤之可能，且現有研究並未考量乙型

1 受體素對特定族群可能之不良反應之更高風險，從而無法  
2 根據目前之科學證據決定對人體之安全容許劑量。是以，  
3 聲請人臺北市議會本諸上開國際組織所為之評估方法、所  
4 採之科學證據，決議制定臺北市食品安全自治條例第 9 條  
5 之 1，禁止含有乙型受體素之豬肉及其產製品於臺北市內  
6 販售，係符合 SPS 協定之要求，並不構成國際法上之貿易  
7 障礙，亦與全國一致之貿易政策無涉。

8 (六) 況查，國際貿易係建構於平等互惠原則、最惠國待遇原則  
9 及國民待遇原則等，違反該等原則始可能構成國際貿易障  
10 礙，觀諸我國國際貿易政策雖係開放進口含有乙型受體素  
11 之豬肉及其產製品，然我國並未與任何國家簽署平等互惠  
12 相互進出口「含有乙型受體素之豬肉及其產製品」之國際  
13 條約，縱使如 鈞院所詢禁止於各該縣（市）或直轄市轄  
14 區內運輸、販售或使用含萊克多巴胺之豬肉，亦未違反前  
15 開國際貿易原則而致生國際貿易障礙之虞。

16 **四、有關聲請人臺北市議會為落實臺北市食品安全自治條例第 9**  
17 **條之 1，故增訂同條例第 17 條之 1 罰則，亦符合食安法第**  
18 **44 條第 1 項第 2 款之規定，依地方制度法第 26 條第 2 項至**  
19 **第 4 項之規定，行政院應予以核定。**

20 (一) 按「有下列行為之一者，處新臺幣六萬元以上二億元以下  
21 罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止  
22 其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者  
23 之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申請重新登錄：…  
24 二、違反第十五條第一項、第四項或第十六條規定。」、「直  
25 轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務  
26 者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。」、「前項罰鍰

1 之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。」

2 「自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，  
3 應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布；其餘  
4 除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中  
5 央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）規章發布後，應  
6 報中央各該主管機關備查；鄉（鎮、市）規約發布後，應報  
7 縣政府備查。」食安法第 44 條第 1 項第 2 款、地方制度  
8 法第 26 條第 2 項本文、第 3 項本文及第 4 項，定有明文。

9 (二) 本件臺北市食品安全自治條例第 17 條之 1 係訂定：「違反  
10 第九條之一規定者，處新臺幣六萬元以上十萬元以下罰鍰，  
11 並得按次處罰。」，該等罰則內容並未超出前揭食安法第 44  
12 條第 1 項第 2 款處新臺幣 6 萬元以上 2 億元以下罰鍰之範  
13 圍，亦符合前揭地方制度法第 26 條第 2 項本文、第 3 項  
14 本文，直轄市法規就違反地方自治事項之行政業務者，得  
15 規定處以最高新臺幣 10 萬元罰鍰，並得連續處罰之規定，  
16 準此，如臺北市食品安全自治條例第 9 條之 1 並未抵觸中  
17 央法規，應屬有效；臺北市依據地方制度法第 26 條第 4 項  
18 將臺北市食品安全自治條例第 17 條之 1 罰則規定報請行  
19 政院核定，亦應予以核定。

20 參、綜上所陳，就程序事項，本件聲請人臺北市議會聲請 鈞院解  
21 釋憲法及統一解釋法令，並不以經用盡審級救濟途徑而受不利  
22 確定終局裁判為要件，故謹遵 鈞院釋字第 527 號解釋並依據  
23 大審法第 5 條第 1 項第 1 款及第 7 條第 1 項第 1 款，以及地方  
24 制度法第 30 條第 5 項之規定提出本件聲請。就實體事項，聲  
25 請人臺北市議會制定之臺北市食品安全自治條例第 9 條之 1 及  
26 第 17 條之 1 罰則並未抵觸中央法規，行政院函告該等自治條

1 例無效及不予核定，已違反憲法賦予地方自治團體之制度性保  
2 障，侵害地方機關之自治權，又臺北市食品安全自治條例第 9  
3 條之 1 僅限制臺北市轄區販售之豬肉及其他相關產製品不得檢  
4 出乙型受體素，並未限制我國進出口該等含有乙型受體素之豬  
5 肉及其他相關產製品，故本件之背景事實顯與國際貿易政策無  
6 涉，並未抵觸前開憲法規定，亦未使我國違反國際法或造成貿  
7 易障礙，為此書請 鈞院鑒核，懇請 鈞院做成有利於聲請人  
8 臺北市議會之解釋或判決，如蒙所請，實感德便。

謹 狀  
憲法法庭 公鑒

【證物名稱及件數】(以下均為影本乙份)

附件 1：司法院大法官釋字第 527 號解釋。

附件 2：最高行政法院 103 年度裁字第 1310 號裁定。

附件 3：臺北高等行政法院 109 年度訴字第 874 號裁定。

附件 4：司法院大法官釋字第 738 號解釋。

附件 5：The WTO Agreement on the Application of Sanitary and  
Phytosanitary Measures。

附件 6：歐盟食品安全機關就萊克多巴胺安全性之科學意見(The EFSA  
Journal (2009) 1041, 1-52)。

中 華 民 國 1 1 1 年 2 月 1 4 日

具 書 人：臺北市議會

代 表 人：陳錦祥

訴訟代理人：紀俊臣 教授

張少騰 律師

黃品瑜 律師