

聲請解釋憲法言詞辯論意旨書

案 號 110 年度憲一字第 3 號

聲 請 人 臺 南 市 議 會 設：臺南市安平區永華路二段 2
號。

代 表 人 郭 信 良 住同上。

代 理 人 蔡 文 斌 律 師 設：臺南市南區金華路二段 289 巷
林 冠 廷 律 師 39 號
許 依 涵 律 師 電話：06-2613101

相 關 機 關 行 政 院 設：臺北市中正區忠孝東路一段 1
號

代 表 人 蘇 貞 昌 住同上。

相 關 機 關 衛 生 福 利 部 設：臺北市南港區忠孝東路 6 段
488

代 表 人 陳 時 中 住同上。

1 為上列當事人間關於地方自治爭議聲請解釋憲法事件，依法提出辯論意旨
2 狀如下：

3 壹、聲請解釋憲法之目的：

4 請准宣告臺南市政府於民國（下同）106 年 9 月 4 日修正公布之臺南市
5 食品安全管理自治條例第 11 條之 1 規定：「於本市販賣之國內外豬肉產製
6 品及其他相關肉製品，不得檢出乙型受體素。」及聲請人即臺南市議會於
7 109 年 12 月 1 日修正通過之臺南市食品安全管理自治條例草案第 11 條之 1
8 規定：「於本市輸入、輸出、製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、
9 做為贈品或公開陳列的國內外豬肉產製品，以及其他相關肉製品，不得檢出
10 乙型受體素」及第 17 條之 1 規定：「違反第 11 條之 1 規定，且乙型受體
11 素含量超過動物用藥殘留標準者，依食品安全衛生管理法規定裁罰；乙型受

1 體素含量未超過動物用藥殘留標準者，處行為人新台幣 3 萬元以上、10 萬
2 元以下罰鍰，並得按次處罰。」皆未違反憲法中央與地方權限劃分原則、法
3 律保留原則及比例原則。

4 貳、程序問題

5 一、聲請人所通過之相關自治條例經行政院或衛生福利部（下稱衛福部）宣
6 告無效或不予核定部分，是否有繫屬中之訴願或行政訴訟？

7 （一） 函告無效部分：

8 1.緣現行之臺南市食品安全管理自治條例（下稱系爭自治條例）第 11
9 條之 1 規定：「於本市販賣之國內外豬肉產製品及其他相關肉製
10 品，不得檢出乙型受體素。」係聲請人於第 2 屆第 5 次定期會第
11 37 次會（106 年 6 月 23 日）大會決議通過，並經臺南市政府以 106
12 年 9 月 4 日府法規字第 106841166A 號令修正公布施行，行政院以
13 107 年 1 月 5 日院臺食安字第 1060201117 號函予以備查。

14 2.嗣聲請人於 110 年 1 月 20 日接獲臺南市政府 110 年 1 月 19 日府
15 衛食藥字第 1100057396 號函轉知，行政院以 109 年 12 月 31 日院
16 臺食安字第 1090203692A 號函告臺南市政府主管之系爭自治條例
17 第 11 條之 1 規定，自 110 年 1 月 1 日起，應屬無效。

18 3.行政院 109 年 12 月 31 日函以系爭自治條例第 11 條之 1 規定違反
19 憲法第 23 條所示「比例原則」、第 107 條第 11 款「國際貿易政
20 策」事項、第 108 條第 1 項第 18 款「公共衛生」事項、第 111 條
21 所示「均權原則」，及抵觸食品安全衛生管理法（下稱食安法）第
22 15 條第 4 項及第 15 條第 2 項授權 109 年 9 月 17 日修正發布，並
23 自 110 年 1 月 1 日生效之動物用藥殘留標準第 3 條等規定，依地
24 方制度法第 30 條第 1 項、第 4 項規定函告自 110 年 1 月 1 日起應
25 屬無效一節。聲請人認行政院之見解顯有違反憲法賦予聲請人之
26 地方自治之制度性保障，爰聲請人於第 3 屆第 7 次臨時會第 2 次
27 會（110 年 1 月 26 日）大會，決議通過「本市針對含萊多巴胺進

1 口豬之因應措施」專案報告結論，『建請本會針對「臺南市食品安
2 全管理自治條例」經中央函告無效及不予核定，依地方制度法申請
3 司法院解釋。』之決議，據此向 鈞院聲請解釋憲法。

4 4.聲請人就上揭函告無效部分，並無繫屬中之訴願或行政訴訟。

5 (二) 不予核定部分

6 1.緣臺南市議會於 109 年 12 月 1 日修正通過之臺南市食品安全管理
7 自治條例草案（下稱系爭自治條例草案）第 11 條之 1 規定：「於
8 本市輸入、輸出、製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、
9 做為贈品或公開陳列的國內外豬肉產製品，以及其他相關肉製品，
10 不得檢出乙型受體素」及第 17 條之 1 規定：「違反第 11 條之 1 規
11 定，且乙型受體素含量超過動物用藥殘留標準者，依食品安全衛生
12 管理法規定裁罰；乙型受體素含量未超過動物用藥殘留標準者，處
13 行為人新台幣 3 萬元以上、10 萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」
14 係聲請人於第 3 屆第 4 次定期會第 37 次會（109 年 12 月 1 日）大
15 會決議通過，並由臺南市政府依地方制度法第 26 條第 4 項規定報
16 請行政院核定。經臺南市政府 109 年 12 月 31 日府衛食藥字第
17 1091533714 號函所報行政院核定。

18 2.嗣聲請人於 110 年 1 月 20 日接獲臺南市政府 110 年 1 月 19 日府
19 衛食藥字第 1100103853 號函轉知行政院以 110 年 1 月 8 日院臺食
20 安字第 1090044498 號函復所報修正系爭自治條例第 11 條之 1、第
21 17 條之 1 草案一案，不予核定。

22 3.行政院 110 年 1 月 8 日函以臺南市政府所報修正系爭自治條例草
23 案第 11 條之 1、第 17 條之 1，違反憲法第 23 條所示「比例原則」、
24 第 107 條第 11 款「國際貿易政策」事項、第 108 條第 1 項第 18 款
25 「公共衛生」事項、第 111 條所示「均權原則」，及抵觸食安法第
26 15 條第 4 項、第 15 條第 2 項授權 109 年 9 月 17 日修正發布，並
27 自 110 年 1 月 1 日生效之動物用藥殘留標準第 3 條等規定，依地

1 方制度法第 30 條第 1 項、第 4 項及「地方自治法規報院核定或備
2 查之統一處理程序」一(一)3.(2)等規定不予核定一節。聲請人
3 認行政院之見解顯有違反憲法賦予聲請人之地方自治之制度性保
4 障，爰聲請人依第 3 屆第 7 次臨時會第 2 次會(110 年 1 月 26 日)
5 大會決議通過「本市針對含萊多巴胺進口豬之因應措施」專案報告
6 結論『建請本會針對「臺南市食品安全管理自治條例」經中央函告
7 無效及不予核定，依地方制度法申請司法院解釋。』之決議，據此
8 向 鈞院聲請解釋憲法。

9 4.聲請人就上揭不予核定部分，並無繫屬中之訴願或行政訴訟。

10 二、聲請人就其所通過之各該地方自治條例經行政院或衛福部宣告無效
11 或不予核定部分，聲請釋憲及統一解釋之依據各為何？

12 (一) 按憲法訴訟法第 90 條第 1 項之規定：「本法修正施行前已繫屬而
13 尚未終結之案件，除本法別有規定外，適用修正施行後之規定。
14 但案件得否受理，依修正施行前之規定。」本件聲請案於民國(下
15 同)110 年繫屬 鈞院，屬憲法訴訟法施行前已繫屬而尚未終結之
16 案件，是關於案件得否受理，依修正施行前之規定；其餘事項，
17 除憲法訴訟法別有規定外，適用修正施行後之規定。

18 (二) 函告無效部分及不予核定部分，本件涉及地方自治團體之地方自
19 治權，聲請人係依地方制度法第 30 條第 5 項、司法院大法官審理
20 案件法第 5 條第 1 項第 1 款之規定聲請解釋憲法。嗣因憲法訴訟
21 法甫於 111 年 1 月 1 日施行，按程序從新實體從舊原則為訴訟法
22 之基本法理，是修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，其審理程
23 序，自新法施行日起，依憲法訴訟法第 90 條第 1 項前段之規定完
24 全依新法之規定；至於憲法訴訟法修正施行前已繫屬而尚未終結
25 之案件得否受理，涉及法定聲請要件之具備及符合，如屬舊法規
26 定之訴訟類型，新法已不許聲請，或者新法及舊法就同一訴訟類
27 型限制要件不同，考量聲請人之利益，亦考量避免結案速度對於

1 個案適用要件可以左右，自應規定一律依舊法之要件規定予以審
2 查是否具備及符合，以決定受理與否。(參憲法訴訟法第 90 條立
3 法理由)。本件聲請人依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第
4 1 款之規定聲請解釋憲法，縱新法即憲法訴訟法已施行，倘案件
5 符合舊法即司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款之要件，
6 自不得逕予不受理。

7 參、實體問題

8 一、本件涉及之憲法條文

- 9 (一) 憲法第 22 條：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共
10 利益者，均受憲法之保障。」
- 11 (二) 憲法第 23 條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自
12 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，
13 不得以法律限制之。」
- 14 (三) 憲法第 107 條第 11 款：「左列事項，由中央立法並執行之：十一
15 國際貿易政策。」
- 16 (四) 憲法第 108 條第 1 項第 18 款：「左列事項，由中央立法並執行之，
17 或交由省縣執行之：十八 公共衛生。」
- 18 (五) 憲法第 111 條：「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條
19 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
20 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
21 之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」
- 22 (六) 憲法第 118 條：「直轄市之自治，以法律定之。」
- 23 (七) 憲法第 170 條：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布
24 之法律。」
- 25 (八) 憲法第 172 條：「命令與憲法或法律抵觸者無效。」

26 二、食安法第 15 條第 1 項第 5 款、第 2 項及第 4 項規定，授權中央主管
27 機關訂定食品之殘留農藥或動物用藥安全容許量標準，此是否為專

1 屬中央之事項？其憲法依據為何？或（亦）為地方自治事項，各地方
2 自治團體為保障轄區內的人民健康權及（或）當地產業等，是否得自
3 行訂定不同（不論是較嚴或較鬆）之標準？其憲法依據為何？縣（市）
4 或直轄市自治權限之憲法依據是否相同？

5 （一）系爭自治條例及草案規範之事項係涉及地方自治區域之消費者保
6 護及衛生管理，核屬地方自治事項：

7 1.按「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
8 居民生活之義務。」鈞院釋字第 550 號解釋文著有明文；次依憲
9 法第 108 條第 1 項第 18 款及第 2 項規定：「左列事項，由中央
10 立法並執行之，或交由省縣、執行之：...十八公共衛生。...前項各
11 款，省於不低觸國家法律內，得制定單行法規。」第 109 條規定：
12 「左列事項，由省立法並執行之，或交由縣、執行之：...衛生...」
13 同法第 110 條第 1 項第 1 款規定：「左列事項，由縣、立法並執
14 行之：...衛生...。」再依地方制度法第 18 條之規定，直轄市消費
15 者保護及直轄市衛生管理均為直轄市自治事項。本件明顯係衛生
16 管理事項，系爭自治條例及草案之規制內容，係聲請人為保護本市
17 流通之食品安全衛生及保護市民消費之健康需求，照顧行政區域
18 內居民生活而制定之規範，依上開鈞院解釋意旨、憲法及地方制
19 度法之規定，核屬地方自治事項。

20 2.再參酌地方制度法係依據憲法第 118 條及憲法增修條文第 9 條第 1
21 項之規定制定，同法第 1 條第 2 項亦明定：「地方制度依本法之
22 規定，本法未規定者，適用其他法律之規定。」突顯地方制度法於
23 地方制度是項應優先適用之性質。是有關「直轄市消費者保護」之
24 經濟服務事項與「直轄市衛生管理」之衛生及環境保護事項，既已
25 由地方制度法第 18 條第 7 款及第 9 款納入直轄市自治事項，即不
26 容再由其他法律或基於法律授權之法規任意剝奪。

27 3.又依憲法第 107 條之規定，我國憲法就專屬中央立法及執行之項目

1 並未包含系爭自治條例所涉及之公共衛生與消費者保護事項，顯
2 徵中央政府對上開事項並無專屬且排他之立法權，亦足以證明憲
3 法有意將公共衛生及消費者保護事項委由地方自治團體審酌地方
4 行政區域之具體情形，自行規劃政策，中央自不得排除或架空地方
5 自治團體之立法及執行權能，否則即有侵害地方自治團體受憲法
6 制度性保障之疑慮。

7 4.尤其，就系爭自治條例而言，行政院前已於107年1月5日以院臺
8 食安字第1060201117號函予以備查，則行政院顯亦認就系爭自治
9 條例所規範事項，核屬地方自治事項，行政院既以行政高權肯認系
10 爭自治條例規範事項核屬地方自治團體之權限，則行政院自無從
11 事後予以爭執該中央與地方權限劃分之結果。質言之，中央與地方
12 自治權限之劃分，實無從容任中央機關率爾任意變動，否則憲法對
13 於地方自治之制度性保障將形同虛設，中央與地方權限劃分亦將
14 處於浮動之情形，實有害於法秩序之穩定。

15 (二) 系爭自治條例及草案制定更嚴格之零檢出標準，並無違背食安法
16 第15條第1項第5款、第2項及第4項等規定：

17 1.按「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
18 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
19 體素。」食安法第15條第4項定有明文。則依上開法文之規定，
20 食安法第15條第4項就有關乙型受體素檢出與否之規定，係以不
21 得檢出為原則，僅係設定於依中央主管機關根據國人膳食習慣為
22 風險評估所訂定安全容許標準者範圍之例外情形始得檢出。質言
23 之，上開條文仍係以禁止國內外之肉品及其他相關產製品，不得驗
24 出乙型受體素為規範目的，開放乙型受體素之使用，並非該法文之
25 立法意旨。

26 2.再參酌鈞院釋字第738號解釋文及理由書意旨，於中央與地方法
27 規競合之情形時，除有明顯違反中央與地方之權限劃分外，並非逕

1 以中央法令為優先，而應考量於不牴觸中央法規之範圍內，得由地
2 方自治團體為因地制宜之規範。

3 3.承上，**食安法第 15 條第 4 項規定係以不得檢出乙型受體素為規範**
4 **目的**，僅於依中央主管機關根據國人膳食習慣為風險評估所訂定
5 安全容許標準者內制定例外規定，則就肉品是否得以檢出乙型受
6 體素，食品安全衛生管理法既係以不得檢出為原則，則法規就安全
7 例外標準內之例外規定，係屬就肉品及其他相關產製品得檢出乙
8 型受體素範圍之限制，該法規並未禁止地方自治團體以自治條例
9 為更嚴格之限制。是系爭自治條例及草案以更嚴格之零檢出標準，
10 自難謂有違背中央與地方之權限劃分，更無違背食品安全衛生管
11 理法之規範意旨。

12 二、依憲法第 107 條第 11 款規定，國際貿易政策應由中央立法並執行之。

13 如中央開放進口含萊克多巴胺之豬肉，而地方亦得另行訂定自治條
14 例，禁止於各該縣（市）或直轄市轄區內運輸、販售或使用含萊克多
15 巴胺之豬肉，是否違背上開憲法規定？對外是否會構成違反國際法
16 之貿易障礙？

17 (一) 按憲法第 107 條第 11 款規定：「左列事項，由中央立法並執行
18 之：...十一、國際貿易政策。...」。本案中央機關即行政院衛生福
19 利部已依食安法第 15 條第 2 項之規定，於動物用藥殘留標準第 3
20 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
21 用之動物用藥，僅適用進口肉品。」之國際貿易政策事項。而地
22 方另因憲法第 108 條第 1 項第 18 款、憲法第 111 條之規定訂定
23 因地制宜之自治條例，禁止於各該縣（市）或直轄市轄區內運輸、
24 販售或使用含萊克多巴胺之豬肉，並未侵害中央立法且依法進口
25 之權力，亦未違反憲法第 107 條第 11 款國際貿易政策事項中央立
26 法並執行之規定或違反國際法之貿易障礙。

27 (二) 尤其，中央機關即教育部於衛生福利部增修動物用藥殘留標準第

3 條後段之規定後，已另依學校衛生法第 23 條第 3 項：「第一項學校供應膳食其食材應優先採用中央農業主管機關認證之在地優良農業產品，並禁止使用含基因改造生鮮食材及其初級加工品。」之規定，修正「學校外訂盒（桶）餐採購契約（範本）」第 8 條即第 17 條之規定，規範學校午餐一律採用國產在地優良肉品（含加工品），並增列未使用國產肉品（含加工品）與加重混充或假冒產品供貨不實罰則，並已通函全國 22 縣市國中、國小契約必須依新規範辦理招標或換約。上揭規範及措施係教育部依學校衛生法之規定，規範各級學校供應膳食，一律採用國內在地豬肉、牛肉之生鮮食材，並加強食農教育，使學生了解食材來源，理解在地食材及飲食文化，甚至於相關規範中另設有違規記點及契約終止解除暫時執行等罰則。亦難謂有違反憲法第 107 條第 11 款國際貿易政策事項中央立法並執行之規定或違反國際法之貿易障礙。

(三) 此外，行政院農業委員會（下稱農委會）亦於 110 年 9 月 11 日修正公布「中央補助地方政府推動學校午餐採用國產可溯源食材經費支用要點」（下稱系爭要點），目的係農委會利用經費補助的方式，鼓勵地方推動學校營養午餐採用國產生鮮食材。甚至於系爭要點第四條第(二)項明定：「地方政府以自治法規規定可溯源至生產者之在地生鮮農漁畜產品，經地方政府進行適當之安全把關，且於教育部校園食材登錄平臺登錄來源。」，足徵農委會亦肯認地方政府有權制定自治法規，就學校營養午餐規範使用可溯源至生產者之在地生鮮農漁畜產品。

(四) 又本件涉及憲法第 107 條第 11 款國際貿易政策事項應由中央立法並執行之疑義。惟查，參酌 鈞院釋字 690 號解釋之意旨，拘束人身自由事項與保護人民生命安全與身體健康為目的間相互衡酌下，人民健康權為保護重大公益所採之合理必要手段，並未牴觸憲法第二十三條之比例原則，足徵人民健康權係為重大公益事項，

1 縱涉及人民健康權事項已侵害憲法保留之人身自由，仍未抵觸憲
2 法第二十三條之比例原則。本件聲請人所訂定之自治規範，涉及
3 人民之健康權及公共衛生事項，衡酌我國就萊克多巴胺之劑量、
4 影響期間及傷害之嚴重性尚未有定論，聲請人所訂定之自治規範
5 屬維護人民身體健康為目的，乃為保護重大公益所採之合理必要
6 手段，自屬必要且有效維護人民健康之手段，縱涉及國際貿易政
7 策事項，亦未抵觸憲法第二十三條之比例原則。又於新冠肺炎疫
8 情期間，各國為維護境內人民之健康，除採取鎖國政策外，就貨
9 物之流通、觀光入境事項，莫不採取最嚴格之限制，此亦屬涉及
10 人民健康權時，立法上應屬重大公益事項，且為必要及有效控制
11 疫情，尚未抵觸憲法第二十三條之比例原則。

12 (五) 綜上，本件聲請人基於憲法第 108 條第 1 項第 18 款、憲法第 111
13 條之規定訂定因地制宜之自治條例，禁止於各該縣（市）或直
14 轄市轄區內運輸、販售或使用含萊克多巴胺之豬肉，並未侵害中
15 央立法且依法進口之權力，亦未違反憲法第 107 條第 11 款國際貿
16 易政策事項中央立法並執行之規定或違反國際法之貿易障礙。

17 謹 狀

司 法 院 公 鑒

本狀電子檔已寄出

中 華 民 國 1 1 1 年 2 月 日

具狀人： 聲 請 人

代 理 人 蔡文斌律師

林冠廷律師

許依涵律師