

1 言詞辯論意旨書

2 案號：110 年度憲一字第 5 號

3 聲請人 臺中市議會

4 代表人 張清照

5 址臺中市西屯區市政北一路 56 號

6 訴訟代理人 吳佳瀨律師

7 址臺北市中山區復興北路 86 號 3 樓

8 電話：02-27515156

9
10 相對人 行政院

11 址台北市中正區忠孝東路一段 1 號

12 法定代理人 蘇貞昌

13 址同上

14
15 為「嘉義市議會等聲請案」，提出言詞辯論意旨書事：

16 一、程序事項：

17 (一) 聲請人就所通過之食品安全衛生管理自治條例經行政院宣告無效、
18 不予核定之部分，現無繫屬中之訴願或行政訴訟案件，先予敘明。

19 (二) 聲請人聲請釋憲或統一解釋之依據：

20 1、按憲法訴訟法第 90 條第 1 項規定：「本法修正施行前已繫屬而尚未
21 終結之案件，除本法別有規定外，適用修正施行後之規定。但案件
22 得否受理，依修正施行前之規定。」查本案聲請人係於民國 111 年
23 1 月 4 日前向 鈞院聲請釋憲，就案件是否得受理事項，應依施行
24 前之法令即司法院大法官審理案件法之規定辦理。

25 2、次按司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項規定：「有左列情形之
26 一者，得聲請解釋憲法：一、中央或地方機關，於其行使職權，適
27 用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法

1 之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。...。」**同法**
2 **第 7 條第 1 項**規定：「有左列情形之一者，得聲請統一解釋：一、
3 中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關
4 或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。但該機關
5 依法應受本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此
6 限。...。」是以中央與地方機關在行使憲法職權產生疑義時，或職
7 權上適用之法律或命令雙方所持之見解有異時，自得依上開規定向
8 司法院聲請解釋憲法及統一解釋法令。

9 3、再按**地方制度法**第 25 條規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就
10 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
11 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
12 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**
13 **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
14 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
15 疑義時，得聲請司法院解釋之。」又依據**司法院釋字第 527 號解**
16 **釋**：「**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
17 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
18 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
19 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
20 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**
21 **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**
22 **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**
23 **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**
24 **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
25 條規定之適用。」故地方立法機關依**地方制度法**第 25 條規定所通
26 過之自治條例，倘與憲法、法律或基於法律授權之法規有牴觸疑義
27 時，依前揭**司法院釋字第 527 號解釋**之意旨，應由地方立法機關向

1 司法院聲請解釋憲法或統一解釋法令，聲請程序分別適用司法院大
2 法官審理案件法第八條第一項、第二項之規定。

3 4、另按憲法訴訟法第 82 條規定：「地方自治團體之立法或行政機關，
4 因行使職權，認所應適用之中央法規範抵觸憲法，對其受憲法所保
5 障之地方自治權有造成損害之虞者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之
6 判決。前項案件，準用第五十條至第五十四條規定。」同法第 83
7 條規定：「地方自治團體，就下列各款事項，依法定程序用盡審級
8 救濟而受之不利確定終局裁判，認為損害其受憲法所保障之地方自
9 治權者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決：一、自治法規，經監
10 督機關函告無效或函告不予核定。二、其立法機關議決之自治事
11 項，經監督機關函告無效。三、其行政機關辦理之自治事項，經監
12 督機關撤銷、變更、廢止或停止其執行。前項聲請，應於確定終局
13 裁判送達後六個月之不變期間內為之。第一項案件，準用第六十
14 條、第六十一條及第六十二條第一項前段規定。」故地方立法機關
15 訂定之自治法規如經中央之監督機關函告無效者，依前揭憲法訴訟
16 法之規定，得向憲法法庭提起宣告違憲之判決。

17 5、經查，憲法訴訟法自 108 年 1 月 4 日修訂，於 111 年 1 月 4 日起施
18 行，又聲請人於 110 年間向司法院提出本案釋憲聲請書，依憲法訴
19 訟法第 90 條第 1 項規定屬於憲法訴訟法修正施行前繫屬中尚未終
20 結之案件，就案件得否受理，應依修正施行前之規定。

21 6、次查，本案係因臺中市政府於 106 年 09 月 25 日公布施行修正後之
22 「臺中市食品安全衛生管理自治條例」（下稱「本條例」），經行政
23 院於 109 年 12 月 31 日函告本條例第 6 條之 1 及第 13 條之 1（下
24 合稱「系爭條文」）因抵觸食品安全衛生管理法（下稱「食安法」）
25 第 15 條第 4 項、動物用藥殘留標準（下稱「殘留標準」）第 3 條及
26 憲法第 23 條等規定，經行政院於 109 年 12 月 31 日依地方制度法
27 第 30 條第 1 項及第 4 項予以函告無效。故聲請人認為本案涉及

1 「公共衛生」事項是否屬於地方自治範疇與地方政府是否有權基於
2 因地制宜之考量訂定較嚴格之規範等中央與地方行使憲法職權間之
3 爭議。另聲請人認為本條例並未牴觸食安法第 15 條第 4 項、殘留
4 標準第 3 條及憲法第 23 條等規定之情形，行政院函告本條例系爭
5 條文因牴觸食安法及憲法規定無效即生疑義。是以，聲請人認為有
6 向司法院分別聲請解釋憲法與統一解釋法令之必要，爰依據司法院
7 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、地
8 方制度法第 30 條第 5 項及司法院釋字第 527 號之意旨聲請解釋憲
9 法與統一解釋法令。

10 二、實體問題：

11 (一) 食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項第 5 款、第 2 項及第 4 項規定
12 屬公共衛生事務之範疇，仍屬地方自治事項，為保障國民身體健康
13 及消費者權益，地方自治團體應得因地制宜訂定較嚴格之標準：

14 1、依憲法第 108 條第 1 項第 18 款、第 2 項、同法第 109 條第 1 項第
15 1 款、同法第 110 條第 1 項第 1 款、地方制度法第 18 條第 7 款第 4
16 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，
17 「直轄市內消費者保護」及「直轄市內衛生管理」事項均為地方自
18 治權限，而得依地方制度法第 25 條及同法第 28 條與司法院釋字第
19 527 解釋意旨訂定自治法規：

20 (1) 按憲法第 108 條第 1 項第 18 款及第 2 項規定：「左列事項，由中央
21 立法並執行之，或交由省縣執行之：...十八 公共衛生。...。前項
22 各款，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規。」同法第 109 條
23 第 1 項第 1 款規定：「左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執
24 行之：一 省教育、衛生、實業及交通。...。」同法第 110 條第 1
25 項第 1 款規定：「左列事項，由縣立法並執行之：一 縣教育、衛
26 生、實業及交通。...。」地方制度法第 18 條第 7 款第 4 目及第 9
27 款第 1 目規定：「下列各款為直轄市自治事項：...七、關於經濟服

1 務事項如下：...(四)直轄市消費者保護。...九、關於衛生及環境保
2 護事項如下：(一)直轄市衛生管理。...。」同法第 19 條第 7 款第 4
3 目及第 9 款第 1 目規定：「下列各款為直轄市自治事項：...七、關
4 於經濟服務事項如下：...(四)縣(市)消費者保護。...九、關於衛生
5 及環境保護事項如下：(一)縣(市)衛生管理。...。」另依司法院釋
6 字第 550 號解釋：「依憲法規定各地方自治團體有辦理衛生、慈善
7 公益事項等照顧其行政區域內居民生活之義務。」是以，憲法及地
8 方制度法、司法院釋字意旨均明確揭示縣或直轄市內消費者保護事
9 項與衛生管理事項屬於地方自治團體之自治項目與義務。

10 (2) 次按憲法第 107 條規定：「左列事項，由中央立法並執行之：一外
11 交。二國防與國防軍事。三國籍法及刑事、民事、商事之法律。四
12 司法制度。五航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政。六中央
13 財政與國稅。七國稅與省稅、縣稅之劃分。八國營經濟事業。九幣
14 制及國家銀行。十度量衡。十一國際貿易政策。十二涉外之財政經
15 濟事項。十三其他依本憲法所定關於中央之事項。」是憲法並未明
16 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及執行事
17 項，且觀憲法第 108、109 及 110 條均將公共衛生事項列為地方自
18 治團體得自行制定單行法規並執行之事項，故中央政府就公共衛生
19 及消費者保護沒有專屬且排他之立法權。鑒於地方制度法屬受憲法
20 委託制定之制度性保障，食安法自不得予以排除或架空，就公共衛
21 生及消費者保護事項，地方自治團體有受憲法所保障之自治權限，
22 得自行規畫政策，自行立法並自行執行，因此判斷自治條例是否牴
23 觸法律並不能僅以規範內容不同加以論斷，而公共衛生與消費者保
24 護既均屬地方自治團體之「自治事項」之一，法律對於自治事項之
25 規範應被理解為「框架性的規範」，故不得完全排除或禁止地方自
26 治立法之可能性與政策形成空間。

27 (3) 再按地方制度法第 25 條規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就

1 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
2 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
3 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
4 法第 28 條規定：「下列事項以自治條例定之：一、法律或自治條例
5 規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團
6 體居民之權利義務者。三、關於地方自治團體及所營事業機構之組
7 織者。四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之
8 者。」是地方自治團體得就其自治事項或依法律及上級法規之授
9 權，以自治條例規範居民之權利義務，惟其內容仍不得牴觸憲法有
10 關中央與地方權限劃分之規定、法律保留原則及比例原則。

11 (4) 臺中市政府基於保障居民健康權之目的，並為了有效管理食品安全
12 衛生，確實有效規範轄內食品業者，於 105 年提案訂定本條例，並
13 經聲請人三讀通過後，於 105 年 5 月 13 日公布施行。後續為加強
14 轄內豬肉之肉品管理，並於 106 年通過修正案，新增第 6 條之 1 及
15 第 13 條之 1 等規定，要求轄內豬肉及其加工製品不得檢出乙型受
16 體，此新增規定於 106 年 9 月 25 日公布施行。查本條例係基於保
17 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
18 及消費者保護事項，故依前揭憲法第 108 條第 1 項第 18 款、第 2
19 項、同法第 109 條第 1 項第 1 款、同法第 110 條第 1 項第 1 款、地
20 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
21 法院釋字第 550 號解釋意旨，自屬於臺中市政府及聲請人之地方自治
22 權限範疇，聲請人自得依地方制度法第 25 條及第 28 條等規定，自
23 行訂定自治法規。

24 (5) 次查，106 年間提案修正本條例第 6 條之 1 及第 13 條之 1 等規定
25 後，因第 13 條之 1 內容訂有罰則，依據「地方自治法規報院核定
26 或備查之統一處理程序」第 1 條規定，臺中市政府應逕行報行政院
27 核定，是臺中市政府於 106 年 7 月 27 日以府授法規字第

1 1060159088 號函報請行政院核定，隨後行政院於 106 年 9 月 19 日
2 以院臺食安字第 1060159088 號函核定系爭條文之修正，臺中市政
3 府於 106 年 9 月 25 日公布施行之。是以，行政院 106 年 9 月 19 日
4 就本條例系爭條文為核定之行為，實已承認臺中市政府與聲請人就
5 「食品安全衛生」事項，在中央法規定有食安法之基礎下，地方
6 政府有權得另行訂定自治條例，若非如此，行政院實不應核定臺中
7 市政府報請其核定系爭條文之修正請求，更應直接以地方政府無權
8 訂定自治條例為由，廢止本條例之全部規定。

9 (6) 綜上，依前揭憲法第 108 條第 1 項第 18 款、第 2 項、同法第 109
10 條第 1 項第 1 款、同法第 110 條第 1 項第 1 款、地方制度法第 18
11 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
12 解釋意旨，由於「直轄市內消費者保護」及「直轄市內衛生管理」
13 事項屬於地方自治事務之範疇，臺中市政府及聲請人作為地方自治
14 團體有其權限施行地方自治事務，且為保障居民健康權，臺中市政
15 府及聲請人更有照顧轄內居民之義務，故得依地方制度法第 25 條
16 及同法第 28 條與司法院釋字第 527 解釋意旨訂定本條例。另外，
17 106 年 9 月 19 日行政院核定臺中市政府就本條例系爭條文之修正
18 請求，足見行政院已肯定臺中市政府及聲請人就食品安全衛生事項
19 有訂定自治條例之權限，在在顯示前揭「直轄市內消費者保護」及
20 「直轄市內衛生管理」等確實屬於臺中市政府及聲請人等地方自治
21 事務範疇。

22 2、食安法立法意旨係為了有效管理食品衛生安全及品質與維護國民健
23 康，基於司法院釋字第 785 號解釋意旨，食安法應為保障國民健康
24 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
25 轄內食品衛生安全及保障居民健康權等重大公益目的，依司法院釋
26 字第 498 號及第 738 號解釋意旨，地方自治團體得本於因地制宜之
27 考量，訂定較嚴格之規範：

1 (1) 按司法院釋字第 785 號解釋：「人民之健康權，為憲法第 22 條所保
2 障之基本權利（本院釋字第 753 號及第 767 號解釋參照）。**憲法所**
3 **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**
4 **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
5 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
6 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
7 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
8 者，即為憲法所不許。」。食安法第 1 條明確地揭示**管理食品衛生**
9 **安全及品質，以及維護國民健康為食安法之立法目的，旨在保障憲**
10 **法所明示之國民健康權，是以食安法之法制設計應為國家對人民健**
11 **康權最低限度之保護要求，倘不符合此該最低限度之要求，即為憲**
12 **法所不許。**

13 (2) 次按司法院釋字第 498 號解釋理由書：「地方自治為憲法所保障之
14 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
15 法第一百一十一條明定如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之
16 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
17 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。地方
18 自治團體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定
19 事務之執行上成為相互合作之實體。從而，**地方自治團體為與中央**
20 **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**
21 **權，以收因地制宜之效。」**司法院釋字第 738 號解釋：「由於現代
22 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
23 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
24 550 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
25 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
26 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**
27 **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**

1 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
2 (本院釋字第四九八號解釋參照)。...地方自治團體倘就其自治事
3 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
4 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
5 觸。...立法者如為追求一般公共利益，且該限制有助於目的之達
6 成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，而
7 與其所欲維護公益之重要性及所限制行為對公益危害之程度亦合乎
8 比例之關係時，即無違於比例原則(本院釋字第五八四號、第七一
9 一號解釋參照)。」是地方自治團體為追求公益目的，針對特定事
10 務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
11 利，以收因地制宜之效。

12 (3) 查本條例係聲請人為有效保障市民身體健康，針對轄內豬肉及其加
13 工製品要求不得檢出乙型受體，以實現食品安全衛生管理及維護居
14 民健康等公益目的。又食安法立法目的(食安法第 1 條)明確揭示係
15 為了有效管理食品衛生安全及維護國民健康，故其規範乃對人民健
16 康權之最低限度要求。是以，聲請人基於憲法及地方制度法之授
17 權，以及參照司法院釋字第 738、785 號解釋之意旨，聲請人得在
18 不違反比例原則下，制定較食安法嚴格之食品安全衛生管理條例，
19 以實現食品安全及維護市民健康等公益目的，此乃憲法所保障之地
20 方自治原則。

21 (4) 次查，臺中市政府及聲請人考量轄內居民「餐餐食用豬肉之頻
22 率」、「料理豬隻內臟之民情」、「購買豬肉再製品之習慣」，倘不能
23 加強轄內豬肉及其加工製品之食品安全衛生管制，恐難有效保障市
24 民健康。再者，依據東海大學地方自治研究中心 109 年之調查，針
25 對美豬牛進口之議題，20 歲以上受訪民眾中有近 7 成之民眾支持
26 臺中市政府及聲請人維持瘦肉精零檢出之政策，可見本條例系爭條
27 文要求乙型受體不得檢出，及對違反該規定之行為人開罰之管制規

1 定，係受到轄內居民之民意支持，符合司法院釋字第 738 號解釋所
2 謂之因地制宜原則。

3 (5) 綜上，食安法既為維護國民健康之法律制度，依司法院釋字第 785
4 號解釋意旨，食安法應為食品安全衛生事項中保障國民健康權之最
5 低限度規範。由於食品安全衛生事項屬於地方自治範疇已如前述，
6 是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
7 及保障市民健康權等重大公益目的，不僅得自行訂定自治條例加以
8 規範，依司法院釋字第 498 號及第 738 號解釋意旨，臺中市政府及
9 聲請人更可基於因地制宜之考量，訂定較食安法嚴格之規範。另
10 外，考量臺中市政府轄內居民食用豬肉及其製品之飲食習慣，本條
11 例系爭條文要求乙型受體零檢出，且就違反該規定之行為人開罰等
12 規定，符合司法院釋字第 738 號解釋闡釋之因地制宜原則。

13 (二) 本條例係基於保障國民身體健康等公共衛生之目的，禁止於各該縣
14 (市) 或直轄市轄區內運送、販售或使用含萊克多巴胺之豬肉，與
15 憲法第 107 條第 11 條規定無涉，故並未違背憲法第 107 條第 11 款
16 之規定，對外亦無構成國際法之貿易障礙：

17 1、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。」第 108 條第 1 項第 18 款規定：「左列
19 事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：...十八公共衛
20 生。」第 110 條第 1 項第 1 款規定：「左列事項，由縣立法並執行
21 之：一縣教育、衛生、實業及交通。」第 111 條規定：「除第一百
22 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，
23 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
24 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，
25 由立法院解決之。」故國際貿易政策屬於憲法第 107 條明文列舉之
26 專屬中央立法並執行之事項，並無疑問，惟依憲法第 108 條第 1 項
27 第 18 款及第 110 條第 1 項第 1 款規定，就公共衛生事項即非中央

1 專屬立法並執行之規定，而得由中央立法，並由地方自治團體訂定
2 自治條例執行之，或由地方自治團體立法並執行之。

3 2、次按**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
4 質，維護國民健康，特制定本法。」同法第4條第1、2項規定：
5 「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
6 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、
7 事先預防原則、資訊透明原則，建構風險評估以及諮議體系。前項
8 風險評估，中央主管機關應召集食品安全、毒理與風險評估等專家
9 學者及民間團體組成**食品風險評估諮詢會議**為之。其成員單一性別
10 不得少於三分之一。」故從**食品安全衛生管理法**立法意旨及**整體法**
11 **規範觀之**，**食品安全衛生管理法**係為了管理食品衛生及品質，
12 維護國人健康而設立。至於是否與國際貿易政策有關，尚無法從**整**
13 **體法規範**中得知，故而**食品安全衛生管理法**既然屬於公共衛生事
14 項，基於憲法第108條第1項第18款及第110條第1項第1款規
15 定，得由中央立法，並由地方自治團體訂定自治條例執行之，或由
16 地方自治團體立法並執行之。

17 3、另按**食品安全衛生管理條例**第15條第4款規定：「國內外之肉品及
18 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
19 所訂定安全容許標準者外，不得檢出乙型受體素。」故**食品安全衛**
20 **生管理法**原則上仍禁止乙型受體素之檢出，且行政院農業委員會亦
21 公告乙型受體素仍為禁止國內製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳
22 列之藥品。雖依農委會公告牛及豬於國外使用萊克多巴胺
23 (Ractopamine)並不在規範之列，且動物用藥殘留標準第3條已
24 修正萊克多巴胺於國外牛殘留食用部位之容許量，惟依前揭**食品安**
25 **全衛生管理條例**第15條第4款之意旨，應指國內外肉品及其他相
26 關產製品，不得超出中央主管機關所訂定之安全容許標準，但並無
27 禁止地方自治團體訂定較該法嚴格之規範，以確保維護國人之食品

1 安全。

2 4、再按外交部公告之「WTO 小辭典」之資料，所謂「風險評估 (risk
3 assessment)」，係指 WTO 會員基於食品安全及動植物健康之理由，
4 得以實施較國際標準高的檢驗或防疫檢疫措施，惟必須進行必要之
5 風險評估，以確保所實施之措施不會恣意地、不公平地歧視其他會
6 員，而造成貿易障礙。風險評估可以是依據適用之食品安全檢驗及
7 動植物防疫檢疫措施，疾病及害蟲產生及散佈之可能性評估，也可
8 以是食物、飲料或飼料中所存在之添加物、污染物、有毒物或致病
9 有機體之對人體或動物健康產生負面影響之可能性評估，但重要的是
10 風險評估必須考量可得之科學證據，相關的生產及加工方法、相
11 關的檢驗、採樣及測試方法、特定疾病及害蟲之流程度、無害蟲
12 及無疾病地區之範圍，相關的生態及環境狀況、隔離檢疫及其他措
13 施等。相關的經濟因素亦必須以如果措施被採行時應造成最小負面
14 貿易效果之目的加以評估。如果病害進入該國對生產所造成之損
15 害、消滅及控制的成本、其他成本高效益措施之可能性等考量應取
16 得平衡。另所謂「技術性貿易障礙 (technical barriers to trade,
17 TBT)」，係指政府為保護該國國民之安全與健康，或基於其他合法
18 目的，而設立技術規章或有關標準之規定。然這些規格與標準卻往
19 往對進口造成不當的限制，構成貿易障礙。此即所謂的技術性貿易
20 障礙(Technical Barriers to Trade)。技術性貿易障礙對貿易之干擾有
21 兩種常見的類型：國內產品與外國產品適用不同規格或標準，因而
22 對進口產品造成不公平的待遇，例如：規定某進口產品應以某種特
23 定材料製造，然只有該國國內廠商容易取得該原料，而外國廠商卻
24 不易取得；以及進口國因規格或標準之執行而影響產品之進口，例
25 如：國內廠商生產之產品只需抽樣檢查，而外國產品則須一個一個
26 或逐批檢查。是以，國內如基於國民安全健康之目的，而設立較嚴
27 格之標準規範，確實造成技術性之貿易障礙，惟如基於食品安全之

1 **目的，本得實施較國際標準高之檢驗措施。**

2 5、首查，聲請人訂定臺中市食品安全衛生管理自治條例，係基於維護
3 市民健康，促進食品安全與衛生，屬於公共衛生事項，與國際貿易
4 事務無涉。考量早期瘦肉精中毒案件及近年來國人對於食品安全之
5 重視，聲請人遂於106年9月25日修正本條例之第6條之1及第
6 13條之1規定，要求轄內不得檢出乙型受體素。另修正後之條文
7 亦經行政院106年9月19日以院臺食安字第1060188433號函核
8 定，足見聲請人修正本條例系爭條文屬於地方自治事項，而非憲法
9 第107條專屬於中央立法並執行之事項。是以聲請人關於本條例之
10 **修正，非憲法第107條第11款國際貿易事務，而應屬於憲法第**
11 **108條第1項第18款及第110條第1項第1款規定，得由中央立**
12 **法，並由聲請人訂定自治條例執行之，或由聲請人立法並執行之。**

13 6、次查，瘦肉精（即「乙型受體素」，常見者為「萊克多巴胺」）倘大
14 量食用瘦肉精含量超過標準值的食品可能會出現噁心、頭暈、肌肉
15 顫抖、心悸、血壓上升等中毒症狀。雖因為殘餘量不高，在食用含
16 瘦肉精之牛豬隻肉上尚難產生上開症狀，惟瘦肉精同樣是一種體育
17 禁藥（興奮劑），運動員如果誤食含有瘦肉精的肉製品，可能會導
18 致尿檢呈陽性，而有違反藥檢之規定。另外，尚有諸多國家基於研
19 究結果禁止萊克多巴胺的使用，國際上包括歐盟成員國，中國大陸
20 和俄羅斯等160個國家均採禁止肉品檢出瘦肉精之嚴格管制標準。
21 依國內外研究顯示，瘦肉精顯對人體具有危害性已可確認，僅係目
22 前尚無長期食入研究可供瘦肉精致癌風險評估，更無明確的科學證
23 據能顯示攝取含有瘦肉精之豬肉或相關製品，對人體無具體危害。
24 是以，在瘦肉精尚未能確定對人體危害程度之前提下，我國既為
25 **WTO會員國，自得進行風險評估，雖可能產生技術性貿易障礙，**
26 **基於食品安全之理由而實施較國際標準高的檢驗或防疫檢疫措施並**
27 **非不可，況國際間尚有高達160國家均採取禁止檢出瘦肉精之嚴格**

1 管制標準。

2 7、綜合上情，憲法第 107 條第 11 款雖規定國際貿易事項專屬於中央
3 立法並執行之，惟中央開放進口含萊克多巴胺之豬肉，而地方自治
4 團體依據憲法 108 條第 1 項第 18 款及第 110 條第 1 項第 1 款規定
5 另行訂定自治條例，禁止於各該縣（市）或直轄市轄區內運輸、販
6 售或使用含萊克多巴胺之豬肉，係保障地方轄內食品安全及品質，
7 並未違反前開憲法第 107 條第 11 款規定。且依據現有之科學證據
8 資料，瘦肉精對人體之危害性尚無定論，國際上包括歐盟成員國仍
9 有許多國家禁用瘦肉精，可見瘦肉精之開放並非國際上之慣例，仍
10 有諸多國家因其對人體之危害性，維持禁止規定。是以，我國既為
11 WTO 會員國，自得進行風險評估，雖可能產生技術性貿易障礙，
12 基於食品安全之理由而實施較國際標準高的檢驗或防疫檢疫措施。

13
14
15
16
17 謹 狀

18 憲法法庭

19
20 中 華 民 國 一 一 一 年 二 月 十 四 日

21
22 具狀人 臺中市議會 代表人 張清照

23 撰狀人 吳佳懋律師

