

憲法法庭言詞辯論筆錄

聲請人 嘉義市議會
機關代表 陳龍彥（法制組主任）
代理人 梁樹綸律師

聲請人 臺北市議會
機關代表 張倉榮（法規研究室主任）
代理人 張少騰律師
黃品瑜律師
紀俊臣教授

聲請人 臺南市議會
機關代表 蔡思德（法規研究室編審）
代理人 蔡文斌律師
林冠廷律師
許依涵律師

聲請人 臺中市議會
機關代表 謝學銑（法規研究室主任）
代理人 吳佳漣律師

關係機關 行政院
機關代表 鄧振中政務委員
關係機關 衛生福利部
機關代表 薛瑞元政務次長

上 2 機關
共同代理人 洪偉勝律師
李荃和律師
孫迺翊教授

專家諮詢 李惠宗教授
詹鎮榮教授
邱文聰研究員

林勤富副教授

上開當事人間 110 年度憲一字第 4 號聲請案，於中華民國 111 年 2 月 22 日上午 09 時 30 分在憲法法庭公開行言詞辯論，出庭人員如下：

審判長大法官 許宗力

大法官 蔡焜燉

黃虹霞

吳陳銀

蔡明誠

林俊益

許志雄

張瓊文

黃瑞明

詹森林

黃昭元

謝銘洋

呂太郎

楊惠欽

蔡宗珍

書記官 戴紹煒

高碧莉

通 譯 王郁霖

蕭允強

審判長諭知：請書記官朗讀案由。

書記官朗讀案由：憲法法庭審理 110 年度憲一字第 4 號嘉義市議會聲請案、110 年度憲一字第 1 號臺北市議會聲請案、110 年

度憲一字第 3 號臺南市議會聲請案及 110 年度憲一字第 5 號臺中市議會聲請案，分別就其制定食品安全相關之自治條例，經行政院、衛生福利部函告無效及不予核定部分，聲請解釋及統一解釋。

審判長諭知：

現在進行言詞辯論程序。

先向各位簡單說明今天言詞辯論的流程：

本次言詞辯論實施全程錄音錄影，並在司法院及憲法法庭網站直播開庭影音。

進行流程是：

1. 雙方陳述辯論要旨（請針對爭點題綱之問題陳述或補充書狀未敘明之相關內容）：
 - （1）聲請人陳述（4 位聲請人各 5 分鐘）。
 - （2）關係機關陳述（共 10 分鐘）。
2. 專家學者陳述專業意見（4 位專家學者各 5 分鐘）。
3. 陳述意見完畢後，中場休息 15 分鐘。
4. 由大法官詢問聲請人、關係機關及專家學者，答覆時間各不超過 5 分鐘。
5. 最後進行結辯程序（4 位聲請人共 10 分鐘，2 個關係機關共 10 分鐘）。
6. 於發言時間屆滿前 1 分鐘，響鈴 1 聲警示，時間屆至，響鈴 2 聲，請結束發言。

審判長諭知：

在朗讀爭點題綱之前，先說明以下幾點程序的事項。

第一點，有關於本案言詞辯論的爭點題綱，憲法法庭已於 111 年 1 月 6 日公告。爭點題綱之提列，屬於憲法法庭之職權，聲請人

雖然可以就爭點題綱之提列與否及其內容表示意見，以促使憲法法庭行使職權，但就此聲請人並無聲請權。

有關憲法法庭提列之爭點題綱中，關於憲法第 107 條第 11 款規定部分，臺北市議會於 111 年 2 月 11 日具狀表示應該予以剔除的意見。經憲法法庭評議後，認為這點仍然應該列為爭點。

第二點，另外有關臺中市議會聲請許可臺中市政府法制局李善植為訴訟代理人，與憲法訴訟法第 8 條規定並不符合，已經憲法法庭裁定，不予許可。

第三點，行政院聲請選任李淳教授為本案到庭之專家學者，關於專家學者之指定也是屬於憲法法庭職權的行使，經大法官通盤考量並為評議後，並未依行政院之意見指定。

請書記官朗讀本案言詞辯論爭點題綱。

書記官朗讀言詞辯論題綱：

一、程序問題：

1、請聲請人說明：(1) 各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）宣告無效或不予核定部分，是否有繫屬中之訴願案或行政訴訟事件？(2) 各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或不予核定部分，聲請釋憲及統一解釋之依據各為何？

2、請關係機關說明：本案四件聲請案之聲請標的，是否有應不受理之部分？理由為何？

二、實體問題：

1、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，授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標準，此是否為專屬中央之事項？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)或直轄市自治
權限之憲法依據是否相同?

- 2、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。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之貿易障礙?
- 3、動物用藥殘留標準第 3 條規定：「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。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。」請衛福部說明：除本案所涉之萊克多巴胺外，目前是否另有「僅適用進口肉品，而未核准國內使用」之其他動物用藥?

審判長諭知：

在請各位開始發言前，提醒各位席位上有計時器，請務必注意時間的掌握，如果超過時間，本庭會制止發言並關掉麥克風，各位沒有說完的，就請用書面補充。

現在開始請聲請人方陳述意見。

聲請人臺北市議會之代理人紀俊臣教授

今天討論的問題是一個非常嚴肅的，可能是歷史性的問題。那麼，關於自治權的行使，這個是憲法訴訟法裡面特別提到，它是地方自治保障事項。在這種情況之下，怎麼樣能夠保障今天的這個判決，可以說是一個歷史性。因為可能會和釋字第 738 號解釋有不同，所以，我們認為要很慎重。但是，行政院的答辯狀資料，在 2 月 17 才接到。那麼衛生福利部的資料更重要，我們在昨天下午才看到。在這樣一個非常短暫的時間裡面，我們要把這些資料加以整理，作為今天辯論的一個參考，

實在是有他的困難。所以，我們有一個建議，是不是審判長可以接受一個準備程序，然後再加開一個，或是再加開一個辯論程序，有沒有更多的時間，就這麼一個歷史性，有關於中央與地方權限劃分的問題，可以作一個詳細的探討，而且，可以給社會更了解權力分立是怎麼樣，尤其是，大家都知道食品安全衛生管理法第2條明文規定，直轄市政府、縣市政府是主管機關，它當然可以訂自治條例。這個和遊藝場管理條例是一樣的，直轄市政府、縣市政府也是主管機關，所以，我是覺得這些問題都可以探討。

再來一個問題就是說，現在的憲法法庭到底是採取職權進行主義？還是採取當事人進行主義？剛剛聽了審判長意思，好像我們是比較傾向於職權進行主義，但是，畢竟這是一個要大家來充分的溝通，因為我覺得這是事關整個憲法制度，一個訴訟制度的改革。以我個人教行政救濟20年的一個經驗來看的話，我覺得是應該好好思考，然後，如果有一個準備程序會更好。再來一點，如果它是職權進程序的話，我們有建議有幾項要來請庭上作為討論的一個爭點，紙本的資料都已經送給書記處，我的簡要報告。

關係機關行政院等 2 機關之共同代理人洪偉勝律師

審判長，很不好意思，這是您的訴訟指揮，但是因為確實就程序事項，機關代理人這邊也有相關程序事項，既然聲請人已經表達意見，是不是容許機關代理人表示意見？

審判長

2 分鐘，謝謝。

關係機關行政院等 2 機關之共同代理人洪偉勝律師

本件雖然是在憲法訴訟法施行之前所聲請的案件，但是按照第 90 條規定，除了受理適用舊法之外，相關程序應該依照新

法。第一個，剛才聲請人有人提到書狀延後收到的問題，其實我們的書狀在依時送達之後，都已經依序上網。那這個時間並不是他們所提到的時間。第二個，按照不管是第 82 條第 2 項準用第 50 條第 3 項、第 83 條第 3 項準用第 60 條第 4 款，或者是第 14 條第 1 項第 4 款的規定，都有要求當事人必須在提出書狀的時候，要有應受判決之聲明。事實上這是影響到鈞院審理範圍以及機關答辯內容。我們之所以第 2 份書狀的答辯狀會稍微晚一點的時間，也是因為期待聲請人能夠提出本案應受判決之聲明，以利答辯。但是一直到今天為止，聲請人的書狀都沒有應受判決之聲明，這會影響到鈞院審理範圍以及我們答辯權利的行使，就這部分也請鈞院斟酌，適當曉諭聲請人必須要作本案應受判決聲明的說明，謝謝。

審判長

我們就依原定的程序進行言詞辯論，必要的時候，憲法法庭如果評議認為有必要再進行言詞辯論程序，我們會再另外指定期日召開言詞辯論。現在就依原定的程序進行言詞辯論。現在請聲請人方陳述意見。4 位聲請人，各 5 分鐘，總共 20 分鐘，請在自己的席位上發言。

聲請人嘉義市議會之代理人梁樹綸律師

我是嘉義市的代表，審判長、各位大法官好。今天有人提到萊豬這個案件，有人是說度量衡或是動物福利，但其實仔細看，農委會在 95 年的公告就告訴我們，不得含有受體素，也就是告訴我們，這是有毒、有害的物質。所以對人民而言，這件事情更關心的是健康，他們期待的是不受傷害。釋字第 785 號解釋理由書第 9 段有提到「凡屬於涉及健康權之事項，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。」因為人民是國家的根本，國家的成立及存在的目的，

都是在追求人民的健康福祉。就人民健康權的保障，國家有對人民身心健康的義務，希望能夠保護，而這個要求，就是最低限度的保護要求。那具體來看中央和地方，究竟地方有沒有這樣的自治條例可以訂定。從憲法層次來看，中央在憲法第 108 條第 1 項第 18 款有提到公共衛生，這是中央可以立法並執行的部分。而在地方的部分，憲法第 110 條第 1 項第 1 款也有提到衛生，衛生指的就是食品。從具體法律言之，食品安全衛生管理法第 2 條也有提到，本法所稱主管機關，中央為衛生福利部，地方則是直轄市政府和縣市政府。我要跟大家講，有關食品安全的部分，既然連具體的法律也有提到，主管機關是包含中央跟地方，那當然地方也有權力就食品安全作管理。第 15 條第 4 項提到，國內的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，不得檢測出乙型受體素。這告訴我們的意見就是，如果只有中央主管機關才可以根據國人膳食習慣訂出例外的容許標準，它隱含的意思就是我剛才特別提到乙型受體素是有毒、不好的，本來不應該檢測出來，只有中央才可以例外訂出，可以降低它原先的保護要求。從這點來看，先撇開有沒有違反健康權，這點先不談，可是告訴我們的是，它的保護要求的限度其實在降低，那保護要求的限度降低，是最低的話，我地方更重視我的人民，而且地方的人民也有這樣的想法，覺得健康非常重要，我想要維持在原先的高點，也就是說地方還是一樣不得檢出乙型受體素，又有什麼不可以呢？因為畢竟國家訂的是最低限度，我只是稍微比他更嚴格，而且是維持過去舊的不得檢出，這本身本來就應該允許。所以在中央跟地方上面，尤其我們更要知道釋字第 527 號解釋也有提到，中央跟地方是共同協力的關係，尤其是地方他也可能會有他自己各地的需

求，好比說我們吃滷肉飯，難道會從嘉義市跑到雲林縣，會跑到臺中市吃嗎？一定是在地的需求。既然在地的需求，就有因地制宜的必要，因為這是跟地域，跟社會有緊密連結。而且更重要的是 105 年的自治條例，在過去中央也曾經核定，那時候核定不得檢出乙型受體素，代表中央政府也認為地方有這個權限來訂定這樣的自治條例，那怎麼能夠到 109 年以後，他就說不行呢？

再回過頭來看另外一個層次，國際貿易上，依照憲法第107條第11款認為是中央政府的權力，但其實更應該了解到今天國際貿易，好比說WTO的協定是依照條約締結法第11條第2項規定，它是一個國內法效力，也就是說它並不是憲法層次的問題，而且更重要的是，地方本質上我們訂定自治條例，關鍵原因是要保護我這個地域人民的健康，我並沒有想到會影響國際貿易或干擾中央政府的國際貿易，我們從頭到尾都沒有作這樣的想法。不能因為今天你說會影響國際貿易，就來限制我們，這樣變相就是無限上綱。以後有任何鞋子、衣服，甚至有些有害的物質，都要說這是國際貿易，所以就限制地方的自治權，那地方又何來需要再訂定自己的自治條例？而且更重要的是教育部、國防部也有這樣的規定，所以請求大法官也思考一下，這並不是一個貿易障礙，我們也是可以訂定。謝謝。

審判長

接著請下一位機關代表。

聲請人臺北市議會之代理人張少騰律師

各位大法官早安，我是臺北市議會代理人張律師。首先我們對於憲法訴訟程序當中，本案沒有經過準備程序及進行言詞辯論，建請各位大法官再行考慮在新的憲法訴訟制度之中，充分交換爭點、行準備程序以及雙方對於書狀意見的交換，應該要

重新考慮。本案在今日之前大約1至2週，聲請人陸續知道鑑定人以及相對人機關的意見，這樣對於議題的充分溝通，我們認為都有待改善。其次，在實體問題方面。本案關於食安法第15條第4項的除外標準，在民國106年的時候，行政院已經核定過，行政院在但書或除書把這個標準修改之後，重新針對我們聲請人105年的自治條例不予核定會產生的問題，就是地方制度、地方立法的權力處於不穩定的狀態。而這個不穩定的狀態，除了侵害我們受憲法保障的地方自治權之外，它的關係還在於行政機關是利用行政權的變更，改變地方立法權，因為實質上食安法第15條第4項從來沒有變更過，但書的標準是由行政院的部會作變更，所以實質上是屬於行政機關變更見解之後，讓地方立法權的效力消失。長此以往地方的立法權將會削弱立法能量，因為行政權就可以改變地方立法的內容。

另外一個問題是，這樣的立法在臺灣的豬不能有檢出萊克多巴胺，但是美國的豬卻可以。對地方自治條例的立法機關來講，這是一個非常違反平等原則、違反比例原則的規定，所以我們認為這樣的標準本身，就應該被過去嚴格的法律保留原則來檢討，應該是違憲。關於地方自治團體訂定的相關條例，類型非常多，包括菸害防制法授權地方主管機關指定禁煙場所，包括政府機關內部、室外的禁煙，各縣市政府都可以依照自己的需求來規定。釋字第738號解釋的電子遊藝場條例也是同樣見解。另外，在3級警戒的情況之下，同樣各地方機關對於警戒再加強，對於要求當地人民、當地餐廳營業的規矩，也可以不斷加高規定。因此，我們認為基於憲法所保障的地方自治權力，本來就是地方立法權所應該享有，不是行政權說改變就改變。另外剛才有提到在政府宣布開放萊克多巴胺豬之後，國防部、教育部、體委會都宣告旗下的官兵、各級學校、運動員不

可以買含有萊豬的產品，這些都是中央單位，這樣看來國家像我們過去所一再指責說一套做一套的標準，檯面上地方議會立法，因為要經過行政院的檢視，所以行政院不予核定，但是上述所說的這些行政機關宣布該單位旗下的採購全部不能採購有萊豬的產品，卻沒有機會上檯面讓行政院來說他不行，行政院對這個也沒有意見，這樣是不是回到過去非法治的時代，檯面下做的事情都可以，但上了檯面就不行。

所以，我們認為這個議題回歸到底還是在憲法上對於地方制度權的保障，地方制度是憲法受由下而上形成的權力，不應該由中央行政機關任意剝奪，而每一個人的存在，尤其是個人國民的健康權，應該是中央機關在衡量各種利益之下最關鍵的考量。最後，再懇請各位大法官審查這個議題的時候，必須考慮行政權必須受抑制，立法權在食安法是把這個標準授權給行政機關來變更，而他的變更卻侵害地方立法權。我們認為鈞院應該要嚴格的以司法角度來控制。

聲請人臺北市議會代表張倉榮（法規研究室主任）

另外報告，兩個權利主體已經依照憲法第111條協議劃定的地方自治權，我們認為司法權不應該再行審查。另外，更不應該由行政院單方面收回，這不應該是地制法第30條採取核定事前監督制度所涵括的範圍，因為嗣後剝奪自治權不是地制法的立法目的，應該要回歸憲法第111條中央與地方權力劃分原則與爭議的解決制度，至少要有第三權力機關裁量。以上報告

。

審判長

接著請臺南市議會。

聲請人臺南市議會之代理人許依涵律師

各位大法官、學者及全部與會人員好，我是臺南市議會代理人

許依涵律師。首先針對有關聲明的部分，臺南市議會已經在2月11日的言詞辯論意旨書中提出相關的聲明。另外，就實體事項的部分，我們認為有關係爭自治條例跟草案的規範，都是屬於憲法第110條第1項第1款的公共衛生事項，就有關憲法第107條的專屬中央立法及執行的事項，並沒有包含公共衛生事項，顯證中央政府對於上開事項並沒有專屬以及排他的權限。而且就系爭自治條例而言，行政院已經在107年的時候予以備查，我們認為這個部分已經屬於行政院高權肯認是屬於自治條例的規範範圍，所以這是屬於地方自治的權限。

另外，就食安法第15條第4項的規定，就乙型受體素檢出與否，是以不可以檢出為原則，就上開條文係以不得檢出為規範目的，所以開放乙型受體素的使用並不是食安法的規範意旨，這個自治條例跟草案，以更嚴格的方式，就是零檢出的標準來講，並沒有違反食安法的相關規範意旨。其餘部分，就引用我們的書狀。

審判長

接著請臺中市議會。

聲請人臺中市議會之代理人吳佳漣律師

臺中市議會訴訟代理人吳佳漣律師謹向審判長及各位大法官陳述本件言詞辯論要旨，有關程序事項的部分，臺中市議會針對行政院函告臺中市食品安全衛生管理自治條例第6條之1及第13條之1，因抵觸食品安全衛生管理法第15條第4項及動物用藥殘留標準第3條及憲法第23條等規定無效，認為違反憲法所保障的地方自治制度，即聲請人對於行政院函告系爭條文抵觸食安法及殘留標準的依據及理由，與行政院持不同見解，因此依照司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款及第7條第1項第1款、地方制度法第30條第5項及司法院釋字第527號

解釋意旨，提起本件解釋憲法及統一解釋法令。而本件，臺中市議會提起釋憲的繫屬日期為110年12月23日，也就是在憲法訴訟法施行前所繫屬，因此依照憲法訴訟法第9條第1項但書之規定，有關於認定是否受理本件解釋憲法及統一解釋法令，應該是依照憲法訴訟法施行前之法令及司法院大法官審理案件法之規定來判斷。

另補充說明者是臺中市政府針對本件函告無效之案件，已向行政院提起訴願，然訴願委員會認為本件其實應循向司法院解釋憲法及統一解釋法令聲請之方向去前進，因此依據訴願法第77條第8款之規定，認為訴願不受理。而後臺中市政府亦有針對訴願決定向臺北高等行政法院提起行政爭訟，最後的結果其實就依循著訴願委員會所決定，認為本件應提起釋憲，而不是循行政救濟途徑尋得救濟。因此就有關於踐行窮盡審級救濟途徑之部分，就臺中市政府及臺中市議會這邊，其實我們已經踐行這個程序，然而透過行政救濟程序的途徑，我們是走不通的，我們就回歸到臺中市議會提起本件釋憲。因此我們認為如果本件釋憲以憲法訴訟法施行後第82條、第83條的規定，而要求我們必須窮盡行政爭訟途徑，方得提起，這樣對於訴訟權的保障其實是相當缺乏的。這是第一個部分。

就實體事項之部分，我們認為制定食品安全衛生管理自治條例屬於臺中市政府的自治權限，那由何可以得知？第一個部分是從憲法第108條第1項第18款有關公共衛生事項，其實它並不是中央專屬立法及執行之事項，還有憲法第110條及地方制度法之規定，以及從食安法的立法可以看出，其實它並未明文排除地方自治團體可以制定地方自治法規而加以規範。另一部分，102年的時候，行政院曾經核定臺中市議會通過的系爭自治條例，當初其實行政院核定某程度就蘊含其認為臺中

市議會本於地方自治機關來制定這個自治條例，其實是有自治權限的，否則不會予以核定。

另外一部分，針對實體事項，食安法第15條第4項的要旨是主管機關必須制定容許量的標準，但是第15條第5項的規定，又留有一個伏筆是，雖然經過這個容許標準，我們經過風險評估有這樣的標準，但是一旦有發生國內外中毒案件的時候，必須立即採行措施。也就是從立法的規定可以看出，對於這個容許量標準是不是等同於對於食品安全及國人健康有一定的保證，從立法者法條的設計就可以看出其實是有待商榷的。另外，由於如此制定的標準是國外進口的部分，他可以使用萊克多巴胺，飼養成本相較於國內業者低，因此會課予國內業者較高的遵法義務，形成不平等，而合理正當的理由，目前我們也欠缺這部分的實證，以上。

審判長

請關係機關發言。

關係機關行政院等 2 機關之共同代理人孫迺翊教授

相對人行政院衛生福利部代理人陳述言詞辯論要旨如下，本
案中食安法授權相對人訂定進口萊豬的乙型受體素的安全容
許量標準，具有全國一致性與法律統一性的必要，應該是屬於
中央的權限，不是地方能夠自己另訂自治條例加以牴觸。整個
思考脈絡事實上牽涉三個層次，第一個層次是憲法第 107 條
國際貿易政策屬於中央專屬事項；第二個層次是憲法有關中
央與地方分權的條款如何解釋，尤其是如何解釋有沒有因地
制宜的需要；第三個層次是釋字第 738 號解釋如何以及能否
運用在本案食安法的爭議上。

憲法第 107 條明文規定，國際貿易政策屬於中央專屬事項，
我國是在 91 年加入 WTO 與相關協定，市場向 WTO 的會員

開放。進口豬肉是否能夠含有相關的動物用藥或乙型受體素的安全容許量，食安法授權由相對人訂定，這部分其實就是履行我國參與 WTO 的承諾，事實上是屬於憲法第 107 條中央專屬事項的範圍，當然也會涉及食品安全管制的面向，可能會觸及到憲法第 108 條以下有關中央與地方分權條款的解釋，憲法第 108 條規定衛生事項部分也是由中央立法並執行，或可交由地方執行的事項。必須注意釋字第 738 號解釋，其實有提到，第 108 條與第 109 條以下，第 108 條、第 111 條這幾個條文應該要合併觀察。雖然第 108 條的事項可能不排除有地方自治的可能性，但是很重要的關鍵在於有沒有因地制宜的需要？從憲法第 111 條來看，其實是按照事物性質判斷，釋字第 738 號解釋在論理上也特別強調，必須要有因地制宜的需要，除了考量地域的空間性外，還必須有在地的社會脈絡，要能呈現因地制宜的需要，由此必須回到食品安全管理法制的性質加以觀察。

就爭點一部分，食安法是依循國際上共同遵循的風險行政的概念而來，以風險評估、風險管理與風險溝通構成，風險評估的部分是以科學證據為基礎。在食安法第 4 條就有將其意旨放進去，同時第 15 條也授權由中央主管機關訂定進口肉品的乙型受體素的安全容許量標準。相對人依據科學的研究與證據，也考量到脆弱族群的攝取量，訂出安全容許量的標準，已經考量過各種族群、性別等的攝取多寡，其實都能夠涵蓋各地的差異性，是一個安全標準，超過了就不安全，但在這個安全量以下是安全的，所以是一個標準，而不是最低標準。相對來說，地方並無提出科學證據說明有什麼樣的特殊脈絡，讓其需要制定更嚴格的標準。最後，我們也要特別強調，釋字第 738 號解釋所能參採的是法理，而不是結論，因為兩個事件根本不

一樣，電子遊戲場是固定場所，而肉品是流通的，所以結論不能直接套用在本案。

關係機關行政院等 2 機關之共同代理人洪偉勝律師

接下來我們想請鈞庭考量本案時，能夠實際考量我國目前作為單一國的國土以及國家發展的狀況，簡言之，臺灣作為一日生活圈，聲請人等聲稱中央可以訂所謂最低基準，此部分分兩點說明，首先，安全容許值是一個數值，但是安全與否是一個標準，符合安全容許值就是安全，沒有所謂更安全、最安全的問題。可以試想，如果一個在左營高鐵上車要販賣的紅燒牛腩便當，配菜有貢丸，請問沿途經過臺南、嘉義、臺中，最後停靠在南港，如果按照聲請人所說的，地方可以各自為政、訂定標準的話，這個便當有可能只要尊重中央的標準嗎？這是不可能的事情。其次，請鈞庭考量，臺灣目前主要的空運入口是桃園，主要的海運路口只有基隆、臺中、高雄、花蓮，如果容許地方以主觀的臆測以及對中央的不信賴，就各自為政，那麼事實上只要控制了幾個地方縣市，就可以實質封鎖臺灣的國際貿易出入，這絕對不會是憲法第 107 條想要樂見的效果。其次要提到的是，憲法第 107 條除了針對全國一致必要訂為中央專屬事項之外，其他有部分是屬於國家的對外權限，譬如國防、外交以及國際貿易等等，鑑定人的意見也特別提到，就這些對外權限的行使，包含條約議定以及權利履行屬於中央專屬事項，若釋字第 738 號解釋有在本案適用的可能性，必須要注意釋字第 738 號解釋的重點在於所謂的協力義務，就本案而言，地方政府的協力義務應該要能與中央一起協力完成對外履行的國際承諾。其次，第 111 條在權限劃分，既然是劃歸立法院，立法院在食安法當中也已做了相對應的安排。針對鈞庭所詢問本件到底是不是涉及國際貿易政策的問題，

加入並遵守 WTO 相關協定，使得我國市場持續自由開放，經貿環境公平，國人及他國人民同盟協力，不僅是國際貿易政策，更是我國國際貿易政策的核心。不管在國際法上的條約法義務，例如條約法公約第 26 條、第 27 條，或是 GATT 第 24 條、SPS 第 13 條都具體規範這些國際義務的履行，不能以國內的法治分配來干擾或者是拒絕履行。食品安全標準統由中央規範的比較法例，也在衛福部的書狀當中提到，遍及日本單一國、美國聯邦國以及歐盟，簡言之，即便是主權國家在面對食品安全標準訂定的問題時，都有權限退讓的問題，無法想像在單一國的地方自治可以因此膨脹到完全干涉中央對外權限的運作。就本案而言，要特別強調，並無犧牲國民健康權來成就國際貿易的問題，在國際貿易法的架構之下，符合 SPS 協定，進行對於食物安全檢疫防疫的必要措施，本身就是兼顧國民健康權及自由貿易的作為。聲請人等對於業經開放進口的豬肉另行在國內進行運輸、販賣或使用的限制，鑑定人也已經提到，關鍵不在於是是不是有需要認定已經構成貿易障礙，只要涉及到 WTO 協定的履行，就應該是中央的專屬事項。

作為結語而言，關係機關認為，WTO 的相關規範本身已經兼顧了健康權的保障以及自由貿易的維護，如果地方的相關作為涉及到進口產品的運輸、販售、使用時，基於剛才所提到的協定以及國際法義務的規定，同樣有遵守 WTO 相關規範的義務。本件要特別強調，地方自始至終沒有提出因地制宜的必要性，而是基於主觀臆測以及對於中央政府的挑戰或者是不信賴所做的行動，大幅妨礙了我國對外展現作為尊重自由貿易、市場經濟以及以規則作為基礎的行為者的重要決心、意志及行動。在這樣的操作之下，會使得功能性權力分立變成牽制性的、制衡性的，甚至是傷害性的權力分立，絕對不會是我國憲

法權力分立的要求。因此，地方政府的作為在違反憲法第 107 條中央專屬事項、WTO 以及國內法規定，加上法規命令的情況之下，予以宣告無效或不予核定，是中央政府為了確保對外權限履行的必要作為，因此，請鈞庭能夠駁回本件聲請，謝謝。

審判長

接著請專家學者陳述專業意見，4 位專家學者各五分鐘，總共 20 分鐘，先請李惠宗教授。

專家諮詢李惠宗教授

謝謝審判長。本人提出一份鑑定意見報告書，從結論來看，這樣的議題基本上算是一個政治性的法律爭議，有政治性，但也有法律性，所以具有可適法性，適合由憲法法庭來處理。

首先，本人認為這是憲法第 107 條第 10 款有關度量衡的問題，度量衡制度以往在國內憲法學界比較少受到注意，因為本案，本人特別查了一些資料，有關度量衡的問題，包括各種單位的制定，包括木材或者是金屬含量的問題。從比較法的觀點來看，德國基本法第 73 條規定是屬於中央專屬的立法權，在我們現行的憲法規定，大概是受到威瑪憲法的影響，德國威瑪憲法也是規定中央有立法權，但不是專屬中央的立法權。

度量衡的概念要作廣義的理解，包括各種單位、長度、面積，各式各樣的單位，也包括實品的容許安全的問題，是一種基本的標準，不是一個基準而已，如果是基準，地方政府可以有不一樣的空間，但是一個標準，就是絕對的標準。這個議題在歐盟也曾經發生過爭議，歐盟也是禁止肉品含有萊克多巴胺，但並不是因為要保護居民的健康，而是因為動物福利法的關係，他們所有飼養動物的法規與運送，都特別強調要對動物福利作良好的照顧，所以是基於動物福利的觀點，禁止飼養動物使用萊克多巴胺。對居民健康有無影響？縱使從預防原則來看，

雖然可能有影響，但是還在可以控制的範圍內，所以，對於萊克多巴胺，在現行一般人的每日攝取容量之下，基本上沒什麼問題，當然，如果能不添加是最好，但縱使添加，基本上也不是一個大的問題。

如果容許各個地方制定禁止所謂萊豬肉品的流通，有可能會違反另外一個規定，憲法第 148 條規定，中華民國領域內，一切貨物應許自由流通，就可能造成不流通的情形。如果沒有科學證據，基本上不應採取這種措施，因為的確是國際貿易上的重大問題，如果沒有根據 SPS 所謂的檢疫協定來運作，造成的貿易障礙，就會遭受非常嚴重的國際貿易制裁，恐怕不是一個好的方法。如果為了維護居民健康，在現行的用藥裡，恐怕不只是萊克多巴胺而已，總共包括 504 種的用藥，如果以健康之名來進行管制，這 504 種的用藥恐怕也要一併管制。

最後，本人想處理一個問題，為何國內禁止使用，而國外可以容許？正是因為國際貿易的關係，因為國際貿易，所以我們可以採取差別對待，在政府執行面上，這樣的標準基本上對健康權還在可控制的風險之內，基本上，以這個角度來看，不至於會有違反國民健康的問題，但是如果採取這種模式禁止萊豬進口，可能會違反SPS協定。以上，謝謝。

專家諮詢詹鎮榮教授

憲法法庭指定本人就程序問題一、二及實體問題一、二進行鑑定意見，因時間關係，以下謹就鑑定結果向憲法法庭進行陳述。

程序問題一部分，本人鑑定結果認為，在本案當中，4位聲請人個別就系爭標的函告無效，以及部分聲請人就未予核定的部分聲請憲法解釋或統一解釋。排列組合的結果，就函告無效部分，本人認為就聲請憲法解釋部分，其可直接依據大審法第

5條第1項第1款，或是依地方制度法第30條第5項。聲請統一解釋部分，其依據同樣為大法官審理案件法第7條第1項第1款及地方制度法第30條第5項。至於不予核定的部分，就聲請憲法解釋部分，可根據大審法第5條第1項及地方制度法第30條第5項為依據，聲請統一解釋部分，一樣如上所述。

此處有一個較爭議性的問題，歷年來大法官在不受理的決議中，針對不予核定是否可以聲請憲法解釋。本人的鑑定意見最主要的理由，認為地方制度法第30條第5項是在解決中央與地方因監督權所產生的憲法上的爭議，該監督權，不論是事前監督的不予核定，或事後監督的函告無效，系爭點不在於監督行為本身的樣態如何，而是其所引發出的憲法上爭議。個人認為，地方制度法第30條第5項可援引為聲請之依據。退步言，依循憲法法庭歷年來的裁判見解，根據大審法的規定，本案也應該會進入受理的範疇。

針對程序問題二，本案有沒有不受理的部分，個人認為沒有不應受理的部分，最主要的判斷基準，並不是函告無效或不予核定的法律定性為何，而是因為這樣的監督機關行政監督權的發動所引發的憲法上中央與地方權限爭執的後端部分。

就實體問題一，動物用藥殘留標準是否中央專屬事項，本人的鑑定意見採肯定見解。最主要的原因，不在於憲法第110條、第108條或是其他憲法層次的規定，因為雖然有「公共衛生」4字，但概念語意過於模糊，無法操作。還是要回歸食安法本身規定，動物殘留用藥標準，其實是一個建立在風險評估機制之上的風險預估，而風險預估在食安法第4條，指定由中央立法制定之。與食安法第2條或其他法律，有明文規定容有地方加以執行的空間，其實是容有差異的。

最後一個鑑定意見，本案是否屬於第107條之國貿事項，本

人認為此非國貿事項。或許肉品之內國流通會影響到貿易障礙，但這是事實問題。有關國際貿易事項，還是得從憲法第 107 條本身作限縮解釋，換言之，此涉及到進出口業務的範圍，至於進口之後，內國如何去排除貿易障礙，則為內國管制法規的問題。否則如採廣義解釋，任何輸入的物品都有可能被解讀為是一種貿易障礙，可能影響所及，就是全數都是中央專屬立法之事項。

審判長

接著請邱文聰研究員。

專家諮詢邱文聰研究員

我針對實體問題一及二提出我的意見如下。一個前提問題是，訂定食安容許量標準基本上可以上溯到國家保護義務的履行，包括憲法所肯認的健康權，及經社文國際公約下之「適足糧食權」，透過兩公約施行法的內國化，告訴我們這是一個保護義務的履行。此保護義務之履行，須經過一定的程序，訂定食安容許量標準，如要踐行所謂科學的風險評估程序，大體上要經過的程序，要提出一些科學的實驗證據，包括透過動物實驗去觀察在何種劑量之下，實驗動物不會出現所謂可觀察到的負面影響，或可觀察到的影響，就是所謂的 NOAEL 或 NOEL，再透過安全係數的處理之後，得出每日可容許的攝取量。當我們得到 ADI 之後，就可評估 MRL 最大殘留容許量應該有多少，大家可以有一個清楚的國人攝食的數據，計算出特定肉品在國人攝食的習慣之下，大概會攝取多少，去乘出來，得到總曝露量。我們要確保總曝露量不要超過透過科學實驗所得到 ADI 的量，因此可得出最大殘留容許量。在很客觀、很科學的風險評估下，除了有科學實驗的數據及每日攝取量數據，其實也隱含了主觀的成分，包括安全係數的決定，係數可以從 10 到

1000，為了抵銷證據在推估上存在的不確定性或個體上的差異，到底是 10 還是 1000，見仁見智。

另一方面，前面的科學數據，在何情況下具有證據能力，例如歐盟認為現在所提出的實驗只有 6 個人，可能不太充分，且當初的設計不是為了計算 ADI 而做，他們可能認為證據能力基本上是欠缺的。究竟證據多少算充分，以及當事實真偽不明時，要如何評價？當成因為沒有證據所以就安全，或是因為沒有證據所以就不安全？這都牽涉到後設科學標準的價值決定。後設科學標準的價值決定呈現出來就是在不同的風險偏好下，有可能出現不同的風險評估結果。雖說要經過客觀的風險評估程序，可是在不同的風險狀況下，可能結果會不同，問題就會變成風險偏好的價值決定權到底歸屬於中央還是地方。

回到憲法對中央與地方權限的劃分，大致有二類。第一類為領域先佔，主要規定在憲法第 107 條。其他則是優越先佔，只要地方立法不抵觸中央立法就沒有問題。標準是什麼，除了立法者明白規定之外，還包括地方立法之結果，不得對中央立法所欲達成之目的造成阻礙。在此意義下，其實可以允許地方做更嚴的規定，但必須遵守相關訂定權限行使的規範，包括要符合食安法第 4 條第 1 項的要求。

針對國際貿易的部分，SPS 對會員國的要求是，必須訂立「適當保護水準」與 SPS 措施要符合科學證據原則。訂立「適當保護水準」有二個限制，就是不能夠造成歧視。中央為了履行 SPS 協定，所採取的選擇是屬於中央「領域先佔」之事項，地方食安容許量標準，雖然不能被當成直接涉及國際貿易的政策事項，但基本上不能夠違背優越先佔原則。在此意義下，SPS 的要求就構成判斷地方的食安標準是否有抵觸的外在限制。結

論就不再複述，以上。

審判長

接著請林勤富副教授。

專家諮詢林勤富副教授

首先強調的是，食品安全不僅是單純狹隘的涉及衛生狀態及健康危害，也涉及國人勞動力、經濟損失及社會成本等面向，因此食品安全的治理是多重面向的規範問題，涵蓋不僅衛生狀態及健康危害，而是追求食品安全的實現，所需確保的各種不同的制度性要求。在食品風險與貿易全球化的前提下，食品安全治理的國際合作機制與國際法的規範有其必要性。

在此脈絡下，WTO 的 SPS 協定，有針對 SPS 措施予以定義，任何以保護人類及動植物生命健康安全免受其所明列四項風險為目的之措施均屬之。其形式涵蓋所有相關法律、政令、規定、要件和程序，特別是包括最終產品的標準等，只要符合此措施之目的，具有此措施的形式與效果，就有 WTO SPS 協定的適用，必須遵守相關規範。SPS 協定下的基本原則與規範，其他專家學者的意見書已有很充分的說明，在此不再贅述。

我的專家諮詢意見，認為本案的核心問題，並不是相關作為是不是構成違反國際貿易障礙，而是相關的作為是否作為食品安全規範的同時，落入了憲法第 107 條第 11 款所規定的應由中央立法及執行之「國際貿易政策」事項。因此必須要注意的是，雖然地方本於因地制宜的考量訂定了一些自治規範，並不當然都會涉及國際貿易事項，就算在某些情況下，可能會有國際貿易的直接或間接影響，也未必會構成國際貿易政策的一部分。但涉及我國在國際貿易體系的法律權利與義務，例如 WTO 的各項涵蓋協定 FTA，甚至是國際貿易協商的所議及的事項，應該由中央政府統一對外談判，行使權利、擔負義務、提

起爭訟、遵循執行等，此類自治規範就會落入憲法第 107 條第 11 款「國際貿易政策」事項之範圍。故本案的判斷關鍵在於這樣的地方自治條例規定是否構成 SPS 措施，而有 WTO 的 SPS 協定之適用。

第二個層次，這樣的 SPS 措施，如果有 SPS 協定之適用時，衍生的相關國際法的權利與義務是否將由我國的中央政府完全承擔？就此問題，SPS 協定第 13 條已明文將中央政府與地方政府的作為視為一體，因此各 WTO 會員不得藉口其政府體制局限或地方特別規定而免除相關的法律義務及責任。澳洲鮭魚案有值得參考的地方，塔斯馬尼亞州對於鮭魚之相關限制性的 SPS 措施，違反 WTO SPS 協定部分，由澳洲政府完全承擔相關法律責任。所以，當地方自治所建構出來標準，構成 SPS 措施，而有 WTO SPS 協定適用時，就必須遵守相關規範，並不會因為是中央或地方的措施而有不同。在此情形下，相關標準的制定同時具有食品安全規範與國際貿易政策的雙重性質。由於具有國際貿易的性質，就落入了憲法第 107 條第 11 款的國際貿易政策事項。

至於若干聲請人有主張相關中央作為可能有未符合食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項等規定，或風險評估的程序有瑕疵等。退萬步來討論，就算有爭議，均屬是否違反食品安全衛生管理法或行政程序法相關規定，甚至是中央政府於食品安全議題上政治責任之問題，與本案中萊克多巴胺是否涉及國際貿易事項之判斷是沒有關係的。

最後，食品安全的問題，不僅與身體健康相關，更涉及糧食生活、環境，甚至經濟上的食品供應鏈治理的問題。如果單純以健康權的角度來論證的話，可能會產生盲點而有所局限。建請鈞院參酌經社文公約第 11 條明確保障的「適足食物權」與健

康權相互支持，推導出更完整，更系統性的國家的憲法義務來保障食品安全。

審判長

陳述意見之程序結束，休息 15 分鐘。10 時 50 分繼續言詞辯論。

審判長諭知：

續行言詞辯程序，現在進行大法官詢問程序，答覆的時間各不超過 5 分鐘，答覆時請坐在席位上。有哪位大法官要提出問題？

（黃大法官昭元表示有問題提問）

審判長

請黃大法官昭元提問。

黃大法官昭元問

第一個問題要請教聲請人方，涉及到聲請及審查之標的，四位聲請人均稱是依照大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款聲請憲法解釋，但第一款有前、中、後三段，前段顯然與本案無關，中段是機關爭議，後段是法規範、也就是法令之審查。請四位聲請人確認並說明所據以聲請的是大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款前、中、後哪部分之規範情形。此部分涉及到底是要審理「函告無效之行為本身」合憲與否？或是審查「地方自治條例之相關規定」有無牴觸中央法規範？

第二個問題要請教行政院與衛福部，就本案所涉及之憲法第 107 第 11 款之國際貿易，縱使憲法法庭認為地方各自訂定標準有可能對外會構成一個貿易障礙，惟對外構成貿易障礙與違憲間是否能畫上等號？或是如何認定一個對外違反國際法、甚至是國際條約義務的規定在憲法上是違憲的？也就更實質的理由為何。

審判長

針對第一個問題聲請人方哪位要先回答？

聲請人臺北市議會代表張倉榮（法規研究室主任）答

臺北市聲請的主要原因是中央的動物用藥品管理法、食品安全衛生管理法，及農委會依照動物用藥品管理法第 5 條第 1 項之公告、衛福部依照食品安全衛生管理法第 15 條標準所為之公告，二法制間本身有衝突，此部分涉及法律與授權命令本身相互衝突，因為這牽涉國外與國內之差異，二個法律都有國內、國外之差異，造成我方認為在適用上違反平等原則。

另依照釋字第 527 號解釋，地方自治權限有關地方立法部分，大法官已經允許地方自治團體提起相關解釋，尤其是著重在中央聲稱全國一致，但有關萊劑本身是不是安全的標準，農委會與行政院所持見解就不一樣。農委會認為萊克多巴胺是動物用禁藥，依照動物用藥品管理法第 32 之 3 條的立法理由，動物用禁藥就是對人體、動物之健康有很重大之傷害。但行政院認為依照 CODEX 標準，在標準內對人體是無害的。兩者法系間即產生衝突存在，所以有關大法官所提到的大法官審理案件法第 5 條第 1 項我方認為有交錯的適用。另依據地方制度法第 30 條第 5 項及釋字 527 號之解釋意旨，我方認為在聲請的基礎上有交錯之適用，故依法提起聲請解釋憲法及統一解釋法令。

聲請人臺中市議會之代理人吳佳瀨律師答

本件臺中市議會同時聲請解釋憲法及統一解釋法令，就解釋憲法之聲請事項第一部分為食品安全事項是否為地方自治權限範圍，而得訂定自治法規？此部分較偏向為大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款前段。另就解釋憲法聲請事項第二個部分則為地方自治團體是否有權基於因地制宜之考量訂定

比食品衛生管理法較嚴格之地方自治法規？此部分則是較偏向大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款中段之部分。另就聲請統一解釋聲請事項之部分，關於系爭自治條例第 6 條之 1 是否抵觸食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項、動物用藥殘留標準第 3 條及憲法第 23 條規定？及行政院以自治條例抵觸食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項、動物用藥殘留標準第 3 條及憲法第 23 條等規定宣告無效之行為是否違憲？此部分則偏向於大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款後段。以上。

審判長

請關係機關方針對黃大法官第二個問題陳述。

關係機關行政院等 2 機關之共同代理人洪偉勝律師答

針對黃大法官之問題以下分幾個層次回答：

第一、這個也是一開始我方就聲請人之聲明希望清楚瞭解的原因。本件如果是關於地方制度法所謂函告無效或是不予核定之效果，我方則認為是中央就這個個案來說是屬於憲法第 107 條之專屬事項所為了要確保對外履行之對內手段，手段本身不會有違憲之問題。若聲請人要求的是函告無效之具體行為，同樣的針對本件個案而言，因為確實已經違反了國際貿易政策。

剛才黃大法官所詢問的是關於國際貿易政策要怎麼連結，我想這部分可以做幾個說明。

當國家決定要採取自由貿易、開放市場，同時加入 WTO 的話，這個決定本身就是包含必須要中央與地方完全的履行國際貿易之承諾。尤其憲法第 107 條第 11 款所規定的是「國際貿易政策」，簡單而言就是在「國際貿易政策上之決定」這件事是專屬於中央。這件事情林勤富鑑定人也提到，其實關鍵不在於認定本案有無構成貿易障礙，而是它本身會不會導致對外議

定條約、承諾，或是之後可能開啟爭端因素，必須要負起國家權力責任的問題。這個問題就本案而言，既然是國際貿易政策，在這件事情地方就不可以決定對抗。我方剛才已經提到 SPS 協定的義務是中央與地方都要共同履行，最後的結果會歸屬於國家或是中央機關。當中央決定在這件事情要遵守 SPS 協定時，政策決定已經做了，如果同時又容許地方可以採行不同決定的話，其實就是容許地方再另行採取不一樣的國際貿易政策，決定與外國或是世界貿易組織進行對抗，這個其實是政策決定。但是我方還是必須提醒一點，本件其實不需要認定到中央政府之行為是否違憲，因為本件如果照代理人所理解，聲請人的聲請標的其實是我剛才提到的，地方制度法有這樣子的規定是否符合憲法規定？或是中央政府在本件具體宣告無效、不予核定的措施有無違憲之狀況？這二種情況除了違憲之外，其實只要是違背法令，如果是具體之函告無效或是不予核定行為的話，標準並不是違憲，也就是只要違背中央法令，就可以函告無效、不予核定。

就本件來講，其實幾位鑑定人也有提到，當時加入 WTO，這個條約案是按照我國立法院條約案之立法程序進行，依照鈞院釋字第 329 號解釋意旨這個條約案的效力是很清楚的。所以本件不只是單純憲法違訛的問題，它其實也具體違反包含 WTO 相關協定、我國食品安全衛生管理法之規定等等的問題。

審判長

還有哪一位大法官要提問？

（黃大法官虹霞表示有問題提問）

審判長

請黃大法官虹霞提問。

黃大法官虹霞問

大家好，我有幾個問題都是剛剛在過程裡面所聽到的。第一個問題是聲請人剛剛發言時還在指責中央所訂的標準違反平等，就此部分大概有二個理由。第一個理由是美國豬可以檢出萊劑，但臺灣豬不可以。第二個理由是國防部、教育部可以禁止檢出萊劑，地方政府不可以禁止檢出萊劑。聲請人方大概是這二個理由認為違反了平等原則。而這個部分沒有聽到關係機關有回應，所以請關係機關就此部分予以回應。

但是聲請人方的規定本席也仔細看了，非常感謝詹鎮榮教授整理的非常好。這裡面就會發現臺北、臺中、臺南豬不可以檢出、嘉義是說牛也不可以檢出。但是臺北、臺中、臺南如果依照這樣的規定，據本席之瞭解牛可以檢出，這部分有無平等的問題？嘉義市部分固然規定牛豬都不可以檢出，但是嘉義市所訂的罰則卻只有豬檢出要罰、牛檢出不罰，此部分有無違反平等也請聲請人方說明。

第二個問題是大家都提到釋字 738 號解釋，而釋字第 738 號解釋還有一個很重要的原則是比例原則，大家看一下主文就會發現，理由也寫的很清楚。「不可以實質禁絕」，這是釋字第 738 號解釋的一個重要理由。於是我們來看，就中央部分是國內豬，四個市議會的部分是進口豬，如果照這樣執行都不得檢出是不是有違反比例原則、實質禁絕的問題？

第三個問題，跟剛才黃大法官昭元提的問題有關，也與國際貿易有關。剛剛其實詹鎮榮教授也提到，是不是國際貿易事項他不一定是採取這樣的看法。第二個是關於即使跟國際貿易政策發生障礙的話也不必然等於違憲，這是剛才黃昭元大法官提醒的。因為本席也查了一些資料，本案大概涉及到 SPS 的規定，也就是 WTO 底下的一個協定，此部分大概沒有什麼爭執。WTO 確實在民國 90 年經過立法院審議通過、當時的陳前

總統也曾經簽署，所以在國內是生效的。剛才本席特別注意邱文聰教授提到 SPS 協定是屬於法律位階。現在本席要請問雙方，憲法第 172 條規定命令不可以牴觸憲法或法律，自治條例與 SPS 協定的規定我想是法規範，但是是哪個位階的法規範？何者法位階較高？如果自治條例是命令、如果照邱文聰教授所言 SPS 是法律，那麼根據憲法第 172 條命令是不能牴觸法律的，就這個部分請雙方就法規範的性質、位階及從憲法角度看它的時候到底應該有如何的法律效果表示意見。

審判長

請聲請人方推派代表回應，陳述時間 10 分鐘。

聲請人臺北市議會代表張倉榮（法規研究室主任）答

有關牛豬做不同規範之部分在這邊報告，我方是自治團體，基於地方自治本身的重要原則就是對於自治事項有政策的選擇。另外從立法過程的形成，必須要透過由市政府或是議員提案，這個也是一種政策選擇，對於牛為什麼在臺北市沒有規範在這邊我無法向大法官報告，因為這個不是我的職權，而是市政府及議員的職權。另外基於議會自治部分，是否也請大法官給予尊重。

豬的部分會採取限制，是有鑒於動物用藥品管理法第 32 條之 3 的立法理由，有關動物用禁藥是對於人體動物有重大健康危害這樣的政策、這樣的立法思維。農委會是 SPS 協定的主管機關，農委會既然把萊克多巴胺列為禁藥，表示萊克多巴胺具有重大的藥毒害。豬肉是國人主要的肉品來源，國內豬一直到現在一直維持禁止使用的態度，中央在此部分持有雙重標準，臺北市有關此部分只是尊重農委會的公告、尊重 SPS 協定下農委會的選擇。對於萊克多巴胺是動物用禁藥我們採取認同動物用藥品管理法第 32 條之 3 的立法理由而予以限制，以上

報告。

聲請人嘉義市議會之代理人梁樹綸律師答

嘉義市報告，針對剛才黃大法官提到嘉義市有關豬肉部分設有罰則，然牛肉部分沒有罰則，這部分提出說明，因為主要考量點為我國在肉品消費，在 2018 年每人肉品消費量，有關豬肉的消費量是 37.30 公斤，也就是說高達了 37.18%。我們認為豬肉跟牛肉相比之下，豬肉又更顯得是國人日常生活中更經常需要，所以在這上面有特別需要加強防範，因此才特別訂立罰則，當然並不是牛肉就不防範，因為我們也希望牛肉要禁止販售。

第二個部分，關於剛剛提到不可實質禁絕，違反比例原則，這點要跟大法官報告，其實回過頭來看，乙型受體素的部分，從九十五年農委會公告裡面就已經提到，包含萊克多巴胺其實都是被禁止使用，到 101 年以後才逐漸有一些開放，要跟大家強調，關於這部份其實從過去到現在，絕大多數時間都是不能開放，所以即使我們實質上反對不可銷售這些含有萊克多巴胺的豬肉，並不會有所謂比例原則上的問題，因為本質上其實它就是不應該允許。

最後要特別強調一點，剛剛有提到 SPS 的協定上，有關命令不可抵觸法律，依照條約締結法第 11 條第 2 項有規定，條約部份其實具有國內法效力。跟大法官報告，剛剛林勤富專家有提到第十三條的問題，有關執行層面的部分要跟您說明的是，在這上面其實 WTO 官網有提到地方是可訂立屬於自己因地制宜的相關食安規定。所以其實地方今天訂立不可銷售含有萊克多巴胺的豬肉，並沒有違反 SPS 協定，當然命令也就沒有抵觸法律的問題，以上說明。

聲請人臺北市議會之代理人紀俊臣教授答

我想要回答剛才黃大法官問的 SPS 與自治條例位階的問題。自治條例，基本上已經變成地方法律，因為經過大法官的解釋以後，大概有這樣一個位階，它並不是一個行政規則而已。再來一點，SPS 到底是不是法律，要先看 SPS 有無經過立法院三讀通過，因為它如果是條約，必須要通過，或是它在哪裡有特別涵蓋在內。如果沒有，它就不能是有法律的位階，想這點可能要去了解，因為不知道 SPS 到底有沒有立法院通過？

審判長

請關係機關方，就剛才一些問題做回應。

關係機關行政院等 2 機關之共同代理人洪偉勝律師答

我想分幾點來做說明，第一點。關於牛豬分離的部分，其實看邱文聰教授的鑑定意見，也提到牛豬分離本身就是一個國貿政策的選擇，甚至說有可能是違反 SPA 協定，那也再次強化剛剛提到的憲法第 107 條第 11 款的規定，它訂的不是叫作國際貿易事項，它訂的是國際貿易政策。剛才聲請人也一直提到這是屬於政策的選擇，既然憲法決定這個政策選擇是中央來做，那就本案來講，是不是開放先走牛後走豬，這件事情確實應該是中央決定，而不容許地方再另外差別處理，這是第一點。

第二點。提到關於教育部、國防部採購部分，可以分兩點來說明，首先當時政府的相關宣示或措施，不是基於這些食品會不安全。這個必須要特別強調，容許值是一個數值，符合容許值就是安全的食品。並無符合容許之後還是會不安全之情況。如果考慮到平等，它的目的並不是考慮到貿易上面的問題，而是考慮基於開放後對國內產業的衝擊，以及提升國內豬農競爭力的問題，因此不予容許使用萊克多巴胺，所以即便有平等的考量，或者反對歧視的考量，這也是兩件事情。

第三點，更重要的是，如果鑑定人有機會也可以補充，在 WTO 架構之下，政府採購是一個完全不同的體制。GATT 當時是完全排除政府採購適用，即便在 WTO 架構之下，有政府採購協定，台灣也是其中一部分，按照政府採購協定，包含採購清單、採購金額及採購機關，如何適用 WTO 相關規範，也是一個不同的制度設計，所以要把關於政府採購適用狀況直接連結到關於違反 SPS，可能還是有落差。

關於剛才大法官垂詢到 SPS 容不容許地方另訂相關標準，這件事情其實有一個前提，剛才一直提到 SPS 或是 GATT 都要求中央地方一律要遵守 SPS 協定。簡單講，地方要另訂標準或基準，縱然 SPS 容許，前提是你要另立依據也要符合 SPS，但是就本件而言，看到的都是地方機關對於中央制定的不信賴，或者是對於中央所謂豬肉本身的安全質疑，但是沒有任何的國際標準、科學證據及風險評估，在這個情況之下，縱然 SPS 容許地方可能有不同標準的可能性，在本案來講，聲請人等都沒有任何符合 SPS 的情況之下，仍然是會違反 SPS 協定。以上大概是我做出的補充，接下來請李律師。

關係機關行政院等 2 機關之共同代理人李荃和律師答

相對人這邊再補充回應幾個問題，剛才大法官有提到比例原則及平等原則。先提比例原則，確實釋字第 738 號解釋，縱使認為因地制宜事項，地方可以訂之，也必須要符合比例，但事先必須說明，我們否認關於食安評估是屬於地方可以因地制宜。退萬步言，若如同聲請人所言認為可以自己訂，卻有可能達成一個違反比例實質效果的實質效果，換個方式講，如果今天地方政府認為，他們並沒有真的達到實質隔絕效果，而沒有違反比例原則，那我們就會認為地方法的零檢出，根本就沒有適合性，也就是他想達到零檢出，手段不適合目的達成；相反的說，如

果他真的能夠如此適合達到零檢出效果，那就會讓相關進口業者、肉品業者以及其從業人員，造成隔絕的情況，就這一點而言，可能會違反必要性或者是均衡性。

我們要強調，食安跟釋字第 738 號解釋不能完全比擬，是因為食安問題有流通性，這個流通性可以從幾個點觀察，包含一開始洪律師提到，如果今天在高鐵上販賣有豬肉的便當，在高鐵的移動性；或是換角度想，比如等一下中午吃飯叫 UBER，我們現在在臺北市，UBER 也可以從三重把魯肉飯送過來。剛才聲請人嘉義市議會有提到，大家去嘉義吃魯肉飯，應該是只有嘉義人，台南人不會去，其他縣市不會去，此點並不一定，我們就會去。而且以現在的科技，我人在這個縣市，都可以叫其他縣市的食品到家門口，連經過、路過都不太需要，就這一點而言，食品的流通性、非地域性更明顯。所以在不具有地域性，也沒有在地性、在地社會脈絡的情形，要以零檢出的方式去限制，可能就有不適合或違反必要性的情況。

另外，比例原則以外，尚有平等原則，剛才嘉義市議會有提到，豬有規範，牛沒規範，不過如順著一開始嘉義市議會所提出的理由，一直強調有萊劑就是很危險，就是有毒。那假設真的是一個有毒人民不能吃的食品，這跟人民吃多吃少沒有關係，因為有毒就是有毒；相反的說，相對人這邊當然是進行嚴謹的科學評估之後，認為在一定的範圍內是非常安全，這個時候也不管國人是吃多還吃少。特別說明在做風險評估的時候，確實有考慮到牛跟豬在國人膳食文化的差異，這一點在結辯時也會有表格去提到，這邊很快的說明，因為國人會吃比較多的豬內臟，所以在 108 年做風險評估時，其實除了豬肉加工品外，也有對內臟部分放進去做思考，也考慮到在這麼多評估族群裡頭，除了各年齡以外，還把坐月子的婦女也放進來，因

為在坐月子的期間也會吃比較多，即使在這麼嚴苛的條件，都還是符合 ADI 標準值，而且是遠低於這樣的標準值，所以要強調，不是說食品有毒所以吃得多吃得少；相反的是，不論吃多吃少，只要在合理範圍內應該都要容許。

嘉義市議會這邊沒有辦法去說明，為何對於牛豬之間作差別待遇？可是相對人這邊卻可說明為何台灣豬禁止，而國外的這個進口的肉品可以容許，這個理由不是安全性，安全性已經在風險評估裡面強調過，在整個食安風險預防底下，考量不是風險評估而已，還有風險管理，所謂風險管理就是在一個科學證據的評估為前提，要綜合社經、政治、國貿、外交，甚至是鑑定人林教授有提到現代食品貿易的全球化，它其實有國際合作、公私協力的要求，這些多元的整合跟調控，其實也是政府的任務，而且不只是中央政府，也是地方政府。就這個觀點而言，台灣的肉品跟外國肉品的差異，其實是政策使然，政策大量考量到國貿跟經貿的這個義務。所以剛才鑑定人李教授也有提到，台灣的豬肉跟國際進口的豬肉會有這個差異，其實國貿這個事項就是差別待遇的理由，以上簡單說明。

關係機關行政院等 2 機關之共同代理人洪偉勝律師答

不好意思因為剛才黃大法官還有垂詢到關於立法位階的問題，是否利用剩下時間在做一點說明。首先說明，剛才聲請人提到關於 SPS 協定的效力，當時台灣在加入 WTO 時，有一個附件一的清單，清單當中就有包含本件所系爭 SPS 協定，當時是經過台灣立法院以條約案審理通過。關於位階部分，目前以地制法設計來講，是在法規命令之下，所以如果是詢問位階，就如剛才口頭上提到，既然這是法律位階的協定，是不是可以直接變成國內法？或許學者之間有不同的意見，但是它作為自治條例，不能夠抵觸等同於法律位階的條約，這件事情不

只是國貿法的要求，事實上也是國內法之要求，大概補充做這樣的說明。

審判長

請詹大法官森林詢問

詹大法官森林問

本席有兩個問題，先請教聲請人。第一，其實仍圍繞在剛才黃大法官虹霞已經有提到的釋字第 738 號解釋。聲請人一再主張，本件應將釋字第 738 號解釋，類推適用或直接套用，認為各地方政府所自行制訂關於萊豬的條例是有效且不違憲。但是黃大法官虹霞也提到，釋字第 738 號解釋不是無條件讓地方政府制定的任何自治條例都有效，特別在該號解釋最後有提到，不得有所謂的「實質阻絕」。剛才嘉義市議會代理人梁律師有回答，關係機關這邊也有回應，但似乎關係機關回應較為詳盡，特別提到在實質阻絕的概念下，請問禁止萊豬在各地方政府販售，有何必要性？是否符合均衡性？亦即地方政府這種所謂「零檢出」的要求，不就剛好是釋字第 738 號解釋所不容許的實質阻絕嗎？這點還是要請聲請人再為回答。

第二，李惠宗教授在其書面意見上提到一個非常有趣的議題，剛才李教授大概因為時間關係並沒有口頭說明。李教授認為關於乙型受體素之禁止，其實並非從維護人體健康角度出發，而是基於保障動物的福利。這個有趣的問題兩造都沒有回應。如聲請人方有意見，並且可以立即回答，麻煩請回答；否則，如果聲請人仍願意回答，請在會後回應。此為非常有趣之議題，以上這兩個問題，請教聲請人。

接續兩個問題，請教關係機關。剛才黃大法官虹霞所指之平等權，也是聲請人攻擊非常猛烈的一點。亦即，為什麼關係機關明令官兵、孩童及國手不得食用萊豬？聲請人剛才之回答，本

席認為有點輕描淡寫，真的無法理解。如果關係機關認為，一般民眾吃萊豬只要在合理範圍內不會有問題，相同之標準也可以適用到官兵、孩童及國手。更何況，其實此議題本席認為有點荒謬。難道官兵、孩童及國手只會在官方所限制的地方吃豬肉嗎？他們不會回家嗎？而當他們回家時，不就吃到含有乙型受體素的豬肉嗎？為何關係機關一方面認為，官兵、孩童及國手吃了萊豬可能有害身體健康或有害其在國際的體育表現、國防防護，他方面對一般老百姓，卻認為無所謂。本席真的無法理出頭緒何在？以上為第一個請關係機關回應之問題。第二，剛才詹鎮榮教授非常強調，不是所有進口事項就是憲法第 107 條第 11 款所稱之國貿政策。似乎就本席所讀到關係機關提供之書狀中，還沒有針對此點有所回應。因為關係機關非常強調，此為國際貿易，不容各地方政府有所置喙，則關係機關就應對詹教授這點意見，提出你們的看法。

審判長

好，我們先請聲請人方針對詹大法官的問題表示意見。

聲請人臺南市議會之代理人蔡文斌律師答

剛才詹大法官提到，他講李教授提到動物的權利，如果動物能夠經由釋憲變成了基本權利，（我們也）樂觀其成，現代少子化的原因之一是很多人寧可養寵物卻不生小孩，不過人民的健康權顯然比動物權還重要，萊豬進口涉及全民健康，貴審判庭全體大法官都參與作成的釋字第 785 號解釋揭示，人民之健康權是憲法第 22 條保障的基本權利，萊豬進口涉及人民的健康，請大法官們做最嚴格的審查，剛才關係機關也提到比例原則、平等原則，所以這部分請大法官們能加以留意。

聲請人臺南市議會之代理人林冠廷律師答

不好意思，臺南市議會林冠廷律師補充意見。剛才詹大法官詢

問，關於釋字第 738 號解釋是否造成實質阻絕的問題，本件我們要強調的是，本件的食品安全衛生法立法意旨其實是以不得檢出為主要目的，所以我們認為這與釋字第 738 號遊藝場的規範，在立法上是有法律上開放與法律上限制的不同差別。但是在本件，我們今天是請鈞院大法官表達一個憲法上意見，本件除了具體個案萊豬的議題之外，其實也包含地方與中央權限劃分的問題，所以就算鈞院大法官審理後認為本件可能合憲，或不予受理或不管任何理由，但也請鈞院大法官能夠在本件釋憲最後的理由書去交代，本件地方政府其實一直強調的是說，憲法其實是保障地方均權制度，本件的食品安全衛生其實並不是中央自己的權力內容，而是還包含地方均權的權力，這部分我們認為，如果我們要去做更嚴格的修改，也就是我們不能實質杜絕，但我們可以再去做其他比例上或標準值劃分的話，我們在這部分也希望鈞院大法官能夠在理由書予以交代，以上。

聲請人臺北市議會之代理人紀俊臣教授答

我想剛剛提到釋字第 738 號解釋的事情，要說明的是，現在我們是萊豬方面有限制，並不是所有豬肉都限制，所以說如果阻絕的話，應該是變成美國豬都不能進來，但美國萊豬的比例聽說也只有百分之 20 而已，所以阻絕的是不安全不衛生的部分。

我們以去年的成長率來看，美國去年進來臺灣的豬肉只占整個豬肉的百分之 3.1，加拿大是百分之 25.5、西班牙是百分之 33.8，以前年來講，美國減少了百分之 87.7，所以開放以後反而是減少，我們去年開放但減少了百分之 87.7，所以這說明所謂阻絕可能有一部分要考慮到貿易商的問題，我們這樣的限制並不是所有豬肉都限制，所以沒有什麼阻絕的問題。

聲請人臺北市議會代表張倉榮（法規研究室主任）答

臺北市賡續報告，有關這個部分我們賡續回應黃大法官的問題，中央行政機關的立法過程與民意機關的立法過程其實是不一樣的，中央是行政一體，所以他們基本上政策是要一致的，這也才符合憲法的平等原則與行政程序法的平等原則，但地方的立法形成是民意機關，跟立法院一樣要透過議決，所以它可能相對是比較多且複雜的，另外國家或地方自治團體也不可能對所有事項都完全立法，這個是要補充報告的。

審判長

我們接著請關係機關方對詹大法官的問題回應。

關係機關行政院等 2 機關之共同代理人李荃和律師答

謝謝大法官的詢問，我們先再補充幾個問題，剛剛有提到學校的問題，我們一直強調的是，今天不是因為安全性才做這樣的差別待遇，而是因為產業政策的考慮。例如臺南市議會提到學校衛生法第 23 條第 3 項，它提到學校供應膳食應該優先採用中央農委主管機關的在地產品等等，首先我們發現這個規定並不是因為有了萊豬爭議才訂定的，它是本來就在的，它的重點除了安全性，例如飲食的安全外，另一部分就是產業，如果今天同樣是優良的產品，但是都是安全的產品，如果今天學校可以用比較多的國內在地產業，對臺灣的農業、豬肉用品等等當然就有所提升，這也是我們一直強調說，我們的食安預防原則底下的風險已經不只是風險評估這個層次，風險評估是安全的，進一步到風險管理的層次，這個管理一定會有貿易、一定會有產業的考慮，各機關會出於不同的考量而去做這樣的設計，有時候可能是政策而不是法律上的，但是它並不足以表示這個食品是安全的。

總結一下，如果我們今天用平等權的角度觀察這幾個問題，以

地方機關聲請人，尤其是嘉義市議會有提到食品安全作為牛豬的差別待遇，我們就認為並沒有合理差別待遇的理由，因為在他們的論述底下是都不安全，那為何豬不行、牛可以？但如果是產業政策、國貿政策風險管理的考慮，這或許就可以是差別待遇的理由，這也就是為什麼中央政府這邊對於臺灣的豬肉產品與國外的會有所不同。

再來簡單回應鑑定人詹教授，詹教授認為國貿事項不應該是無邊無際，應該要做一個限縮解釋，我們也認為這樣的見解是非常值得參考，不過相對人這邊也不是認為所有的食安事項都一定會變成國貿事項。首先我們認為，一個憲法或法律的意旨，到底能做怎樣的解釋，在文義可及的範圍內，除了法學的一般解釋方式以外，憲法的解釋上也多少都會有後果考察，所以講得白話一點，到底怎麼去說明國貿這個議題與臺灣在這個世界體系的關係，國力也有相當程度的影響。也就是說，如果我們國貿國際地位非常地高、強而有力，今天要對國貿事項作非常高度極力限縮的解釋可能也不會有太大的問題，也不會有所謂的貿易障礙，可是現在顯然不是這樣的情況。

第二個是，我們認為當食安與國貿事項有所交界，這可以參考鑑定人林教授在意見書有提到，尤其是第 8 頁，他畫了一個示意圖，一部分是國貿政策，它有獨立的範圍，一部分是食安規範，它也有獨立的範圍，但是他們會有交集重疊之處，本件就處於這種情況。這種交集重疊之處並不是漫無限制，這一樣可以參考林教授意見書的第 9 頁，就是看有無涉及 WTO 裡的 SPS 雙邊貿易協定，或是需要做起訴、談判、權利義務負擔，這是中央與地方必須共同履行義務的情況，這或許就是一個食安兼具國安的事項，我們先做這樣的補充。

關係機關行政院等 2 機關之共同代理人孫迺翊教授答

關於剛剛詹教授提到的鑑定意見，詹教授認為國際貿易政策要跟國際貿易障礙的內國排除區分來看，如果是採取這個對憲法第 107 條做比較限縮的解釋，國際貿易障礙的內國排除的部分，事實上在我們的食安法，詹教授也提到，內國的部分中央跟地方要去思考如何維持國內法制的一致性，能夠符合對外政策的要求，我們在食安法第 15 條其實也基於這樣考量，所以它把進口肉體的乙型受體素安全容許量標準交給中央主管機關來定，也就是從 15 條的立法意旨來看，其實立法者也考慮到事務性質，所以把它分給中央來決定，當然這個地方就可能牽涉到中央與地方分權如何解釋，雖然憲法第 110 條有規定地方有衛生事項，但地方是否就因此有自治權呢？從憲法第 111 條來看，其實還是要看事物性質有無因地制宜的需要、有無科學的證據，以上補充。

審判長

好，請謝大法官。

謝大法官銘洋問

想請教聲請人，特別是臺中市議會，因為依各聲請人縣市的規定，臺北市、嘉義市、臺南市都是規定「本市販售的豬肉不得檢出」，但是在臺中市的規定裡，規定得非常地多、非常地嚴格，包括製造、加工、調配、包裝、運送、儲存、販賣甚至於輸出、輸入都不可以有檢出，顯然臺中市規定得更嚴格，想請教的是，輸出輸入這部分是否屬於地方自治的範疇，或者說該如何執行？因為輸入應該是由中央政府來執行的，所以對於臺中市議會通過這麼嚴格的規定，請問它的法律依據為何？謝謝。

聲請人臺中市議會之代理人吳佳漣律師答

臺中市議會訴訟代理人吳佳漣律師謹對謝銘洋大法官提出的

問題簡要回答如下。第一個部分，其實臺中市政府是立基於保障轄內居民的健康，因此遵循食安法本身在第 15 條第 4 項的規定，它對於乙型受體素使用在肉品的部分原則是禁止的，我們是源於這個部分而採行這個標準，所以我們認為沒有逸脫食安法的規定。就所謂的涵括範圍，我們（的規定）包含輸出與輸入的部分，這個輸出輸入基本上在臺中市政府的執行面，我們的理解還是就轄內，也就是有進入到臺中市所管轄的範圍內，在執行面才會去進行規範，所以實質上我們並沒有特別就輸出輸入涉及到國際貿易的部分做管制的規範，以上簡要說明。

審判長

還有哪位大法官有問題要提出？如果沒有，我們大法官的詢問程序完畢，聲請人方或關係機關方如認還有補充必要，麻煩在 7 天之內以書面為補充說明。我們現在進行結辯程序，請聲請人方結辯，4 位聲請人共 10 分鐘。

聲請人嘉義市議會之代理人梁樹綸律師

首先是嘉義市報告。我要特別強調的是有關中央和地方分權的部分，其實我們看憲法上，中央有權力、地方也有權力，從食品安全衛生管理法裡面，同樣也是中央地方都有權力，尤其是剛剛關係機關有特別提到因地制宜，關係機關提到我們可以叫 Uber Eats，可以從雲林叫到嘉義，但我想請問一下，我們平常生活的時候最常買的不就是在地的、我們的生活圈的（東西）嗎？所以這是一個地域性的問題，而且這是一個緊密的社會連結。而同樣地，自己地域就自己地域要做怎樣的規定也是必要的。

同樣要特別提到的是，嘉義市在牛豬都是禁止販售，當然豬的部分有罰則而牛沒有，我要強調的是，這是一個風險管理的問

題，因為我們覺得在風險上豬有更大的危害性，所以要訂立罰則來更加嚴格地保護。另外還要提到的就是說，有關國際貿易方面，要跟大家特別強調的是，會員有遵守本協定所有義務之責任，這是 SPS 第 13 條，那請大家看一下教育部、國防部，中央主管機關自己本身都沒有遵守，都說以使用國產豬為原則，那請問一下，那個不叫貿易障礙，反而說我們地方不得販售叫做貿易障礙，這樣不是一種變相的自己可以違背，而我們卻必須要遵守嗎？也請大家思考一下，如果中央主關機關一直用所謂的國際貿易來限制地方權限的話，這樣終究是不好的。而且更為重要的是，我們國際貿易強調的是國家跟國家之間的有關貿易問題，而我就我地方而言，我地方考量到的是自己縣市，我自己市場上的流通，又與國家的貿易有什麼關聯性呢？我們剛剛也提到，WTO 在官網裡有提到，地方可以因地制宜，可以制定出屬於自己的食安規範。所以並不是說地方就一定要配合中央的規定，而是地方可以制定屬於自己、而且地方也真正需求的，這才是以人為本最重要的一個核心概念，非常感謝。

聲請人臺北市議會代表張倉榮（法規研究室主任）

臺北市議會報告，行政院一直強調這是全國一致的事情，但在這個案子至少有四個不一致，第一是萊劑（萊克多巴胺）是不是安全是不一致的；第二，萊劑是否可以使用是不一致的；第三，豬肉可不可以殘留萊劑也是不一致的；第四，可不可以拒絕也是不一致，中央可以，地方不行。

第二個要報告的是，對於是否專屬中央權限的事項，我們認為應該要採取限縮解釋，如果說像行政院所講的，把國際貿易政策的立法並執行要強調「立法並執行」，把它擴張成國際貿易事項，甚至把它擴張成全部商品進口的運輸管理，那我們國內

所有有關地方對於進口品的管理事務會全部翻轉，因為這要全部交還給中央立法並執行，我想這部分有很高的制度性風險。

第三個要講的是，國家政事百千種，權力主體的協議是很重要的，這也是大法官念茲在茲的，中央與地方是協力夥伴關係。所以依照憲法第 111 條，雙方已經有協議的事項不應該再翻轉、不應該再收回，不能在需要的時候我們是夥伴，不需要的時候我們是仇敵，我想中央與地方不是這種關係。

第四個，我要強調的是，也是要替人民請願的是，知的權利與健康的選擇權。在這個案子資訊揭露的可能性跟充足性，能不能讓人民在採購的時候自主選擇？去買水餃去買排骨飯的時候，能不能知道有含萊劑，因為中央沒有標示，只有標示產地，我們還要去驗 DNA 嗎？這是很荒謬的事情。最後要強調的是，中央把安全容許風險的考量納入了政治、經濟、國貿政策做食安風險的評估，犧牲國人健康權，我們是不認同的，以上。

聲請人台南市議會訴訟代理人蔡文斌律師

我們總結來說，如果堅持這個是中央政府的權限，那麼萊豬之議題其實比中華民國之領土的議題還敏感、且更具政治性，而不買萊豬會不會買不到軍火或是必須買更多的軍火，這是國防問題。

剛才一再地討論到的 WTO 規範還有貿易障礙的種種這些問題，這是重大的外交跟經濟問題，因此，萊豬是這麼敏感的國家安全問題的話，那何妨把它歸到總統的職權，讓萊豬案當作政治問題或者統治行為，本件如果不宣告違憲，就請決議不受理。

系爭事件標的不是國際貿易政策，也不是度量衡，萊豬進口之後是供國內人民使用，地方制度法明定公共衛生管理事項，這是立法自由形成的範圍，剛才謝大法官提到台中市的問

題，這個不是台中市議會自己提案，這是林佳龍市長提案，更詭異的不僅僅是由醫生背景的柯文哲市長提案，是涂醒哲市長、還有賴清德市長，他們主政的市政府自治條例草案提案到各該議會來通過，結果，涂醒哲市長他先任衛生署長後任市長，他的自治條例原來有效，後來被中央函告無效，賴清德市長他任內公布的自治條例，卻被擔任過院長的行政院來函告無效。本案其實孫中山把均權制度奠定在那裡講在那裡，那這一個所謂的地方，當然也有立法自由形成範圍，地方議會接受了各該市政府的這一個自治條例草案來把它訂定，這個是議會自律，342、381 號解釋都在講議會自律。因為沒有達到重大明顯瑕疵，所以尊重市議會自律，499 號才把它宣告國大的意識行為是違憲失效的，必須是達到重大明顯瑕疵，本案現在四個自治條例的制訂有那麼嚴重嗎，請各位大法官慎重思考。

聲請人臺中市議會訴訟代理人吳佳惠律師

臺中市議會訴訟代理人吳佳惠律師僅就三個部分來作為言詞辯論終結所要提的點，第一個部分是食安法它在第 1 條的立法目的它有明文，這是為了維護國民的健康，而在司法院釋字第 785 號特別針對食安法的部分去做解釋，他也提到了基於維護國民健康權來制定這個食安法

，因此認為食安法可以說是對於國民健康有關之事項為最低限度之保障，因此關於本件行政院他是以食安法的這個規定來否決掉地方自治團體所制定的這個自治條例的效力，然而他卻在這個過程當中，以國際貿易的問題以及國際貿易必須劃歸為中央專屬立法及執行事項，來否定掉說本件其實是涵括有食安本身的問題在裡面，我們認為是有所偏頗的，這是第一個部分。

第二個部分則是說，使用這個乙型受體素的肉品其實可以使

豬肉的瘦肉長得特別多，而增加這個進口肉品價格的優勢一定是比台灣還要多，而國內養殖業者他不管在飼養成本上面或者注意義務上面其實都比國外業者高，雖然說可以把成本轉嫁給國民，但就會造成一個結果是對於經濟比較弱勢的國民，因為他的經濟因素考量，最後他只能選擇低成本的這個含有乙型受體素的肉品，將會造成食品安全對國民健康的維護是有階級之分的這種不平等對待。

而最後一個部分則是說，為何這個國際有高達 160 多個國家對於乙型受體素使用在肉品部分還是持保留的態度，除了李教授所提到的動物權，當然因為動物權其實我們都有考量到牠的痛苦，以及對牠造成身體的不適，更何況是人民呢，這是其中一點。

另外一個部分，是因為其實這個乙型受體素開始使用的年度到現在，其實它的長期累積的結果對人體是否有害，是沒有實際的證據說是不會有害，所以國際上多數國家是持保留的態度，那我們從這個衛生福利部的書狀所提出的意見，他們所做的風險評估可以看到，他所引用數據都是很多年前其他國家所做的一個數據，甚至對於這個實驗之後累積在人體所造成的結果會是什麼樣的這個風險評估，其實他也沒有去做一個滾動式的重新評估或者是考量，因此對於這個部分以及他最後所採取的標準也異於 CODEX 的使用單位，台灣是使用 PPM 為使用標準，但是國際所做的實驗等等都是用 PPB 為標準，那 PPM 跟 PPB 的轉換之間，因為台灣是採四捨五入法，因此極有可能是在台灣是符合容許規範，但其實他本身就不符合 CODEX 的標準，但就這個部分為何在容許報告裡面我們所採取的所有數據來源使用單位都是使用 PPB，但最後轉換成台灣使用的 PPM，這個部分其實我也沒有見到具體的數據說明，以上，

謝謝。

審判長

我們現在請關係機關方共用 10 分鐘。

關係機關行政院等 2 機關共同代理人洪偉勝律師

審判長、諸位大法官好，我想在李律師進行本案總結之前，我先說明幾點。

第一點，在憲法訴訟新制施行之後，其實鈞院是有機會就個案具體地來作為這個判決，簡單講，相對機關本來就沒有主張凡是涉及國際國貿事務就一律只能由中央機關來處理，那不同的鑑定人事實上也有提出不同的判斷標準，更重要的是在本案而言，其實鈞庭不需要就國貿事項一般性的抽象的去這個訂定標準，而是具體審查審查本案各地方自治議會所訂定的自治條例，就萊豬的問題有沒有違反的問題，所以在我們在審查這本件的時候是不需要直接的去劃定那個基準的。

那第二點就是說其實目前為止，聲請機關提出來都是對於中央的質疑跟挑戰，而不是自己的科學證據或者是有其他國際標準，那麼，本件聲請人是地方立法機關，剛才提到他要制衡的是中央的行政命令，這會讓整個權力分立制度極為混亂

，中央行政機關或者同樣的行政權制衡有中央的權力分立，那現在如果說本案容許地方立法機關來制衡中央的行政機關，這會讓我國的憲政權力分立架構整個紊亂，那麼這樣子的各自為政不是因地制宜，我們並沒有聽到本案有任何因地制宜的需求，謝謝。

關係機關行政院等 2 機關之共同代理人李荃和律師

這裡續為結辯的陳述，那我們再提幾個問題來釐清一下這個案件的爭議，到底本件到底能不能援引釋字 738，一直都是雙方很大的一個爭執，那我們可以看到一年多前個地方各自為

政的規範會是長現在畫面上這個樣子，我們想問的是說，這樣子的一個各地方政府各行其事的做法，是不是食安法所希望看到的，能不能去比擬釋字 738 號，我們都知道說 738 號解釋他是有定點的、地域性的，也就是學校還有電子產業，因為他距離是非常固定的，那它也會有明顯的地方差異性，可是本件我們剛剛一直在強調就是說，豬肉不論他進口之後的製造、加工、儲存還是運輸、販賣等等，他其實是在全國各地所流通，這也是本件一個很大的關鍵，具流通性、跨地域性已經可以作為跟釋字 738 號是另一個完全不同的情況，我們有在衛福部的書狀詳為去做這樣的一個比較。

畫面上這四點是關於因地制宜判斷的一個特徵或因素，我們認為說本件的一個食安評估都沒有空間、地域、社會脈絡性的一個情況，自無因地制宜的必要，如果我們把問題的層次拉高到本件的第 2 個大爭點，有沒有涉及到對外國貿包括像 SPS 的協定，釋字 738 號就是都沒有這些問題。但是本件本案爭議，我們先姑不論對國貿應該要怎麼解釋，確實都會實質的、部分的涉及到這個問題。

在這邊我們也順便再提一下，就是說剛剛黃大法官有問到說這個貿易障礙的問題，我們認為是說並不是說違反貿易障礙得因此構成違憲，這當然是一個可能性，但是當今天地方政府違法或違憲或違反 SPS 的協定，也可能會因此導致構成貿易障礙，甚至招致貿易的一個制裁，這個在我們也是在衛福部的書狀第 12 頁跟第 13 頁有特別詳述澳洲禁止加拿大鮭魚進口案件看得出來，關於這個 SPS 第 13 條也都有提到，這其實是中央跟地方政府都必須要去共同遵守，這是本案一個很大的差異跟關鍵，也因此我們可以對於這個爭點或是疑義得到一個釐清，本件當然要參照 738 號解釋，但是參照的是它的法

理，也就是因地制宜的判斷，正是我們用這樣的判斷得出食安風險評估這件事情，還有檢出標準的這件事情，不應該是因地制宜，而是中央的專屬事項，所參照的是它的法理而不是它的結論。

那再延續的剛剛的這個討論，我們就說那中央這個標準到底會不會導致聲請人方一直不斷質疑的地方住民的健康，我們這邊也要強調對風險的偏好選擇不等於是風險評估，所以現在食安法所採的風險預防的這三個大部分，有些部分我們就在剛詢答其實有提到，風險評估是基於科學證據原則底下這些步驟所採行，這當然是一個專業科學判斷的問題，在這邊我們不詳述，可是我們要說的是說當他訂進食安法的法制，而且憲法那麼保障人民的健康權做為核心，這個科學問題一定也是一個法律跟憲法問題，所以我們在這樣的一個科學證據底下就做出了一個剛剛在口頭詢答的時候也有提到的，事實上在 108 年所做的再一次的萊豬的評估，增加了非常多的內涵跟項目，包括評估的對象有坐月子的婦女、關於攝食量還包含內臟，這其實是在 101 年菜牛的評估是沒有的，那在最嚴格情境，這邊我們要跟大法官特別解釋第 4 點，就是有考慮到說今天 101 年評菜牛的時候只看牛肉，可是在評萊豬的時候，我們並沒有去區分說今天只吃豬肉吃到什麼程度可能會危險，我們也知道說大家吃東西可能這一餐吃牛、晚餐吃豬肉或是同一餐牛跟豬都有，所評的方式是，第四點的假設情境是當今天國人全數食用牛加豬加豬肉品加豬內臟，通通都進口、通通都含有萊劑，都還是在檢測的標準這個 ADI 容許的範圍內，就是每天都知知道這個劑量吃一輩子都不會有事的這麼一個劑量，所以這確實已經考慮到不同族群的耐受程度，是一個可接受的風險，這才是科學證據原則底下評估，但是反觀地方，至

今都沒有提出有甚麼足以動搖的一個科學證據，可以去推翻這樣的評估或是推翻 SPS 的標準，只是不斷地質疑說安全很重要、健康很重要，我們當然知道很重要，我們也同等的重視，甚至是更加的重視。

所以關於這點我們其實就是要強調為什麼他不是因地制宜事項，食安評估全國本來就要一致的標準，人民的健康保障不應該有貧富差距，這個差距不是字義上的貧富差距而已，雖然剛剛聲請人方有提到說食安問題不應該階級化，我們想講的就是這個，不應該有些縣市的標準特別的高，高到他其實是健康的富人，而有些就特別的低落，所以這就是一個全國一致性標準我們所強調的一個內涵，另外我們也還想要再多說明一個疑義的釐清，雖然我們認為全球到底有多少國家開放或禁止萊豬應該不涉及到本案的關鍵，不過聲請人在書狀中多份都有提到說，應該只有二十幾個國家開放甚至有一百多個國家禁止，到剛剛聲請人的陳述上也都有提到，不過我們遍查書狀提到這樣的數字其實都沒有附件、也沒有依據，也不知道根據為何，那實際上到底有多少的國家，其實確實要一個個查明，不是一件那麼容易的事情，而且一個國家政策跟法規本來就會變動，不過我們認為有一個可參考的標準，就是美國食品安全檢查署的這個網頁，他其實有顯示美國出口豬肉、牛肉的國家，然後這些國家訂有萊劑的 MRL 或是直接遵循國際標準，至少有 109 國，這是至少的量，因為有些其實在上面沒有寫得太清楚，那這樣的一個數字跟 AIT 曾經說 2012 年美國出口牛豬肉的國家已經到一百多國其實是貼近的，所以我們認為這樣的觀察其實可信的，也因此我們認為這個問題的釐清，不是像聲請人說的實際上有一百多國家禁止進口萊豬或是萊牛，相反的應該是有一百多個國家沒有禁止，至於他們到底進多

少、標準值為何，各國當然有他的各種我們說風險規劃上面的考慮，那就以台灣而言，他已經行了一個非常嚴謹客觀可信的評估，進而在產業、在國際貿易、在這樣的經貿義務底下所做的一個平衡，我們認為其實是合法合憲同時可信。

因此，我們開場陳述其實也有這樣的結尾，這邊做一個說明，就是說到底地方各自為政的自治條例違反了什麼，他既違反憲法的中央專屬事項，同時也違反了 WYO 包含到剛剛講的 SPS 協定以及食安法，當然也違反了法規命令，我們在位階上認為這個三個層次都違反，進而中央做監督機關依地方制度法函告無效或不予核定的行為應屬合憲，所以最後我們其實想講的是，貿易跟食安不一定是站在對立面的，國家再行一個比較專業可信的風險評估，同時以這個為基礎進而在我們所說的各項的一個政策、社經、國貿、外交，還包括作為國際的一環，這種風險管理的表現也是政府責無旁貸的一個任務，那我們本件透過這個憲法法庭這樣的一個攻防交鋒，或許勉強也可以說是一個廣義風險溝通的過程，所以整個預防原則底下，風險評估、風險管理、風險溝通其實在本件都其實是展露無疑，相對人這邊期待也呼籲地方政府可以跟中央一起攜手對外一邊履行國際的經貿義務，對內共同保障國人的食品健康安全，這點來說相對的也非常的重視，所以本件不是國貿跟食安的衝突，更不應該是中央跟地方政府政治角力的戰場，他是在我國加入全球 WTO 體系之後，同時基於食安風險預防跟制度性的要求一個在經貿義務跟國民健康之間的兼顧以及平衡，以上報告，謝謝憲法法庭。

審判長諭知：

本案言詞辯論程序終結，將另指定宣示判決期日，退庭。

憲法法庭

書記官 戴紹煒

高碧莉

審判長 許宗力

中 華 民 國 1 1 1 年 2 月 2 2 日