

憲法法庭 公告

發文日期：中華民國 111 年 5 月 13 日

發文字號：憲庭力110憲一4字第 1111000202 號

附件：如主旨



主旨：茲公告憲法法庭111年度憲判字第6號判決。

憲法法庭
審判長

許宗力

憲法法庭判決

111 年憲判字第 6 號

聲請人一 嘉義市議會

代表人 莊豐安

訴訟代理人 梁樹綸律師

聲請人二 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

聲請人三 臺南市議會

代表人 郭信良

訴訟代理人 蔡文斌律師

林冠廷律師

許依涵律師

聲請人四 臺中市議會

代表人 張清照

訴訟代理人 吳佳瀨律師

聲請人五 桃園市議會

代表人 邱奕勝

上列聲請人一至五分別就其制定食品安全相關之自治條例，經衛生福利部及行政院函告無效及不予核定部分，聲請憲法解釋及統一解釋。本庭判決如下：

主 文

一、進口肉品及其產製品殘留乙型受體素之安全容許量標準，屬中央立法事項。

二、衛生福利部就聲請人嘉義市議會，行政院就聲請人臺北市議會、臺南市議會、臺中市議會及桃園市議會，函告其所通過之各該自治條例無效或不予核定部分(如附表一及二所示)，並未逾越憲法賦予中央監督地方自治之權限範圍，均屬合憲。

三、其餘聲請不受理。

理 由

壹、案件事實與聲請意旨【1】

一、原因案件事實背景【2】

嘉義市議會(下稱聲請人一)為衛生福利部(下稱衛福部)於中華民國109年12月31日以衛授食字第1091304823E號函，函告其於105年10月16日所公布之嘉義市食品安全管理自治條例(下稱系爭自治條例一)第6條第2項規定無效，認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，侵害地方自治與其立法權限，發生適用憲法之爭議，於110年5月13日(本庭收案日，下同)聲請解釋憲法。【3】

臺北市議會(下稱聲請人二)為行政院以109年12月31日院臺食安字第1090203692B號函，函告其於105年12月13日公布之臺北市食品安全自治條例(下稱系爭自治條例二)第9條之1規定無效，並對其於109年11月4日審議通過之同自治條例第17條之1規定不予核定乙案，認侵害地方自治權，於110年2月8日聲請解釋憲法暨統一解釋法令。【4】

臺南市議會(下稱聲請人三)為行政院以109年12月31日院臺食安字第1090203692A號函，函告其於106年9月4日公布之臺南市食品安全管理自治條例(下稱系爭自治條例三)第11條之1規定，自110年1月1日起應屬無效，及行政院110年1月

8 日院臺食安字第 1090044498 號函，函復臺南市政府所報 109 年 12 月 1 日審議通過修正之同自治條例第 11 條之 1 及第 17 條之 1 規定不予核定等案，致聲請人三與行政院間因行使職權發生適用憲法之爭議，及適用法律與命令發生抵觸憲法之疑義，且其與行政院所持見解有異，於 110 年 3 月 24 日聲請解釋憲法暨統一解釋法令。【5】

臺中市議會（下稱聲請人四）為行政院以 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692 號函，函告其於 106 年 9 月 25 日公布之臺中市食品安全衛生管理自治條例（下稱系爭自治條例四）第 6 條之 1 及第 13 條之 1 規定無效，認有侵害地方自治權之爭議，於 110 年 10 月 12 日聲請解釋憲法暨統一解釋法令。【6】

桃園市議會（下稱聲請人五）為行政院以 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692C 號函，函告其於 108 年 11 月 5 日公布之桃園市食品安全管理自治條例（下稱系爭自治條例五）第 12 條規定無效，並就其於 109 年 10 月 30 日審議通過修正之同自治條例第 12 條及第 22 條規定有關違反第 12 條罰則部分不予核定，認有違憲法對地方自治之制度性保障及中央地方分權之權力分立原則，侵害地方自治權之爭議，於 111 年 3 月 15 日聲請解釋憲法及統一解釋法令。【7】

二、聲請人聲請意旨【8】

（一）聲請人一【9】

聲請人一主張：衛福部於 109 年 12 月 31 日函告系爭自治條例一第 6 條第 2 項規定自 110 年 1 月 1 日起應屬無效，已侵害地方縣市對自治事項之自主權利及立法權限，違反憲法對地方自治之制度性保障，及中央、地方分權之權力分立原則。食品安全與人民日常作息相關，亦屬地方得立法執行之自治事項，食品安全

衛生管理法（下稱食安法）第 15 條第 4 項雖僅規定中央有權訂定檢出動物用藥（含乙型受體素）之安全容許量標準，但該標準應為最低標準。系爭自治條例一第 6 條第 2 項規定僅為不得販售含萊克多巴胺（Ractopamine）之豬肉（下稱萊豬），而非全面禁止販售豬肉，且過去從無開放萊豬販售，繼續維持禁止販售規定對市民之營業自由影響小，亦可維護市民之健康權，而未違反比例原則。又萊豬得自國外輸入，與可否於地方販售係不同層次之情事，且食安法第 15 條第 4 項係規定應依國人膳食習慣為風險評估，衛福部卻以國際貿易政策為考量，驗證其並未盡最低限度之保護要求，違反憲法維護健康權之目的等語。【10】

（二）聲請人二【11】

1. 聲請解釋憲法部分【12】

聲請人二主張：系爭自治條例二第 9 條之 1 及 109 年 11 月審議通過之同自治條例第 17 條之 1 規定事項，係屬地方制度法（下稱地制法）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」所明定之地方自治事項，行政院所為函告無效或不予核定，已侵害聲請人受憲法第 118 條規定關於地方自治之制度性保障。且系爭自治條例二第 9 條之 1 規定前經行政院業予備查在案，前開函告又認無效，已違反禁反言原則。參酌司法院釋字第 738 號解釋意旨及學界見解，動物用藥殘留標準第 3 條所規定豬肉得添加萊克多巴胺安全殘留標準應為最低標準，為維護市民健康權，地方自得制定更嚴格之零檢出標準，亦符合憲法第 22 條規定所保障之人民健康權及第 23 條規定之法律保留原則及比例原則。動物用藥殘留標準第 3 條有關進口豬肉品殘留萊克多巴胺安全容許量標準之規定，違背食安法第 15 條第 2 項及第 4 項規定之規範精神及授權範圍，有悖於食安

法第 4 條第 1 項規定對於主管機關之食品安全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 條規定之平等原則及第 22 條規定保障人民健康權之義務。地制法第 26 條第 4 項、第 30 條第 1 項、第 32 條第 3 項、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 目等相關規定，形成自治條例之位階低於中央法規命令之狀態，係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之立法空間，已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等語。【13】

2. 聲請統一解釋部分【14】

聲請人二主張：行政院認系爭自治條例二第 9 條之 1 規定牴觸食安法第 15 條第 4 項規定，因而函告無效，實屬法規之錯誤適用，須予統一解釋等語。【15】

(三) 聲請人三【16】

1. 聲請解釋憲法部分【17】

聲請人三主張：行政院援引食安法第 15 條第 2 項授權訂定之動物用藥殘留標準第 3 條規定，作為函告聲請人所訂定之自治條例無效及不予核定之理由，惟該標準並非憲法第 107 條第 11 款規定所稱「立法」之法律；又援引憲法第 108 條第 1 項第 18 款規定，實已侵害憲法第 118 條規定賦予直轄市依地制法第 18 條第 7 款第 4 目規定就「直轄市消費者保護」事項及同條第 9 款第 1 目規定「直轄市衛生管理」等事項制定相關規定之地方自治權，侵害地方自治核心領域。系爭自治條例三之相關規定係為保護地方消費者之身體健康，更符合憲法第 22 條規定所示健康權之要求。地制法第 30 條第 1 項、第 4 項「函告無效」與地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序「函復不予核定」之規定，除

增加憲法所無之限制，侵害地方自治核心，且未給予地方自治立法機關事前陳述意見與地方自治機關事後提起救濟之機會，違反有權利即有救濟之法理等語。【18】

2. 聲請統一解釋部分【19】

聲請人三主張：行政院所為之函告無效及不予核定，衍生聲請人三就職權上適用食安法、動物用藥殘留標準及地制法相關規定時，與行政院有適用同一法律或命令之見解有異之情事，爰一併聲請統一解釋等語。【20】

(四) 聲請人四【21】

1. 聲請解釋憲法部分【22】

聲請人四主張：依憲法第 108 條第 1 項第 18 款、第 2 項、第 110 條第 1 項第 1 款、憲法增修條文第 9 條、地制法第 18 條第 7 款第 4 目、第 9 款第 1 目等規定，及司法院釋字第 550 號解釋意旨，直轄市內之消費者保護及衛生管理事項，均為地方自治權限。中央所制定之食安法及相關安全容許量標準僅為最低限度規範，地方自治團體得本於地方自治權限，因地制宜制定較嚴格之規範。行政院於 109 年 12 月 31 日函告系爭自治條例四第 6 條之 1 及第 13 條之 1 規定（相關罰則）無效，已侵害聲請人之地方自治權限等語。【23】

2. 聲請統一解釋部分【24】

聲請人四主張：其與行政院就系爭自治條例四第 6 條之 1 規定是否牴觸食安法第 15 條第 4 項及動物用藥殘留標準第 3 條規定之見解不同，應予統一解釋等語。【25】

(五) 聲請人五【26】

1. 聲請解釋憲法部分【27】

聲請人五主張：公共衛生事項屬地方自治範疇，地方政府基

於因地制宜之考量，有權訂定較嚴格之規範，行政院就聲請人五制定通過之系爭自治條例五相關規定所為函告無效及不予核定，有違憲法對地方自治之制度性保障及中央地方分權之權力分立原則，已侵害地方自治權限等語。【28】

2. 聲請統一解釋部分【29】

聲請人五主張：其與行政院就系爭自治條例五有關萊克多巴胺零檢出之標準是否抵觸食安法第 15 條第 4 項、動物用藥殘留標準第 3 條規定之見解不同，應予統一解釋等語。【30】

貳、受理依據及審理程序【31】

一、聲請人一至四部分【32】

聲請人一於 110 年 5 月 13 日提出聲請，就其所制定之系爭自治條例一經衛福部函告無效部分(如附表一及二所示)，聲請解釋憲法，依憲法訴訟法(下稱憲訴法)第 90 條第 1 項但書規定，核與當時應適用之司法院大法官審理案件法(下稱大審法)第 5 條第 1 項第 1 款、地制法第 30 條第 5 項規定及司法院釋字第 527 號解釋所定要件相符，大法官於 110 年 12 月 23 日決議受理。聲請人二至四亦各於同年 2 月 8 日、3 月 24 日、10 月 12 日提出聲請，就其各自所制定之系爭自治條例二至四經行政院函告無效部分，聲請解釋憲法，其聲請核與前開受理要件亦相符，並分別於同年 12 月 23 日、12 月 30 日、12 月 23 日決議受理。因爭議相同，爰與聲請人一之案件合併審理並判決。【33】

另聲請人二及三，分就行政院及衛福部對系爭自治條例二、三各為不予核定部分聲請解釋憲法部分，按地制法第 30 條所定得聲請司法院解釋之事由，固未明文包括不予核定之情形(同法第 2 條第 4 款及第 26 條第 4 項規定參照)。然如地方自治條例經中央主管機關不予核定，而無從生效，其效果與生效後之函告無

效實無二致，地方自治團體之立法機關對不予核定之內容持不同意見，且認侵害其憲法保障之地方自治權者，此應屬中央與地方間因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，而為大審法第 5 條第 1 項第 1 款中段所定之機關爭議，應予受理。【34】

至聲請人二至四聲請統一解釋部分，其所爭執之爭點多屬憲法解釋問題，而非純屬法令解釋之見解歧異，核與大審法第 7 條第 1 項第 1 款所定統一解釋之要件不符，此部分應不受理。【35】

二、聲請人五部分【36】

本庭於 111 年 2 月 22 日舉行言詞辯論後，聲請人五於同年 3 月 15 日向本院提出聲請，就其制定之系爭自治條例五經行政院函告無效及不予核定部分(如附表一及二所示)，聲請解釋憲法及統一解釋。查聲請人五係於憲訴法施行後始提出聲請，其受理與否應依憲訴法規定決定之。【37】

依憲訴法第 83 條第 1 項第 1 款規定，自治法規經監督機關函告無效或函告不予核定者，地方自治團體依法定程序用盡審級救濟而有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治權者，始得聲請憲法法庭為宣告上開裁判違憲之判決。故地方自治團體於 111 年 1 月 4 日後擬就地方自治法規向本庭聲請判決，自應符合憲訴法第 83 條第 1 項第 1 款規定之要件，而無繼續適用地制法第 30 條第 5 項等相關規定之餘地。【38】

查聲請人五並未提起行政爭訟，亦未用盡審級救濟；又係主張機關爭議，而非以不利確定終局裁判為聲請標的。是聲請人五之聲請顯與憲訴法第 83 條第 1 項第 1 款規定之受理要件不符。【39】

其次，聲請人五主張其聲請符合地制法第 30 條第 5 項規定及司法院釋字第 527 號解釋之要件，且認上開地制法規定及司法

院解釋符合憲訴法第 1 條第 2 項所稱「其他法律規定得聲請司法院解釋者」之規定，而得據以聲請憲法解釋等語。【40】

按憲訴法第 1 條第 2 項規定之文義及立法意旨係指，縱使其他法律（如地制法第 30 條第 5 項、第 43 條第 5 項及第 75 條第 8 項、公民投票法第 30 條第 3 項等規定）另有得聲請司法院解釋之規定，然於憲訴法施行後，除本庭就憲訴法無明文規定之訴訟類型或程序（如不涉及變更先前解釋或判決之聲請補充等），仍得本於程序自主權而受理外，其他法律所定得聲請司法院解釋者，仍須符合憲訴法所定之各該訴訟類型及其要件，始得受理。【41】

惟憲訴法第 92 條第 2 項規定：「……或第 83 條第 1 項之案件，聲請人所受之確定終局裁判於本法修正施行前已送達者，6 個月之聲請期間，自本法修正施行日起算；其案件之審理，準用第 90 條第 1 項但書及第 91 條之規定。」考其意旨，係使地方就其於大審法時期所受之不利確定終局裁判，仍得於憲訴法施行後之 6 個月過渡期間內，聲請判決宣告裁判所適用之法規範違憲。又鑑於大審法時期，依地制法及司法院釋字第 527 號解釋之意旨，就函告自治條例無效之聲請解釋憲法，地方自治立法機關毋須先提起行政救濟，即可聲請，且無聲請期間之限制。反之，於大審法時期，如地方自治團體或其立法、行政機關就此提起行政訴訟，行政法院亦不受理。是憲訴法就類似聲請人五之情形，欠缺相關之過渡規定，就地方自治團體或其立法、行政機關提起憲法訴訟之權利而言，保障確有不足。參酌上開憲訴法第 92 條規定及其立法意旨，地方自治團體或其立法、行政機關如於憲訴法施行後 6 個月內向本庭提出聲請，且符合大審法、地制法及司法院解釋所定之受理要件者，自仍應予以受理。【42】

綜上，聲請人五之聲請憲法解釋部分，應予受理。就其對行

政院函告無效及不予核定聲請解釋憲法部分，因審查標的類似，爭點相同，爰與聲請人一之聲請案合併審理並判決。至其聲請統一解釋部分，其所爭執之爭點多屬憲法解釋問題，而非純屬法令解釋之見解歧異；且憲訴法第 8 章關於聲請統一解釋法律及命令案件之規定，已經刪除機關聲請之類型，是地方自治團體或其行政、立法機關已不得為統一解釋之聲請主體，依憲訴法第 15 條第 2 項第 7 款規定，聲請人五就此部分之聲請不合程式，應不予受理。【43】

三、言詞辯論程序部分【44】

本庭於 111 年 2 月 22 日上午 9 時 30 分舉行言詞辯論，邀請聲請人一至四、關係機關行政院、衛福部及專家學者到庭陳述意見。至聲請人五因係於上開言詞辯論期日後始聲請判決，故未參與言詞辯論。【45】

聲請人一至四之言詞辯論陳述要旨略以：衛福部對於進口萊豬之管理政策，並未提出嚴格有信服力之風險評估，亦未依食安法第 15 條第 4 項規定之以國人膳食習慣為根據來判斷，其所訂定之安全容許量標準已違憲法保障人民健康權之目的。中央機關就國內豬肉並未開放使用萊克多巴胺，且對於中小學、國家運動訓練中心及國軍之豬肉供應政策上，皆訂有以供應國產豬肉為原則，與其訂定安全容許量標準及開放進口萊豬政策不同調，其差別待遇已違反平等原則。食品安全管理並非中央專屬之權利，亦屬地方衛生管理及消費者保護事項，依憲法及地制法規定，地方亦同樣得立法並執行之，中央所訂之標準應屬最低標準，地方自得以自治條例規定不得檢出。又國際貿易雖為憲法第 107 條第 11 款規定之專屬中央事項，國外輸入和地方販售應屬不同層次之考量，並不必然會造成貿易障礙，地方得否販售與國際貿易無關。

其餘所陳，如言詞辯論意旨狀所載。【46】

關係機關行政院及衛福部之言詞辯論陳述要旨略以：憲法第 108 條至第 110 條分別規定中央及地方立法執行等事項分配，如有未列舉事項時，則依憲法第 111 條前段規定，依事務性質分配中央與地方權限，此均權原則雖抽象，惟司法院釋字第 738 號解釋已指出因地制宜之解釋方向。而食安法第 15 條第 2 項及第 4 項規定已授權由中央主管機關（即衛福部）訂定食品之殘留動物用藥安全容許量標準，並未違反憲法第 108 條及第 111 條規定。又豬肉及其製品具有全國流通性，並無因地制宜之必要，各地方自治條例所訂之零檢出標準亦不符比例原則，且系爭自治條例一至四未就相同事務為相同規定（如就豬肉以外之其他肉品未訂有零檢出之相同要求），亦有差別待遇而違反平等原則。有關外國豬肉進口、運輸、販售等政策，確為憲法第 107 條第 11 款規定所訂之國際貿易政策，如容許各地方另訂標準，除將架空中央專屬權限，亦使國家對外有違反國際法義務之虞，恐構成違法之貿易障礙。其餘所陳，如言詞辯論意旨狀所載。【47】

本庭斟酌各聲請書、言詞辯論各方陳述等，作成本判決，理由如下。【48】

參、受理部分之審查【49】

一、中央與地方間權限分配之憲法原則【50】

（一）憲法之框架規定【51】

有關地方自治及中央與地方如何分權，憲法第 10 章及憲法增修條文第 9 條第 1 項規定分別就中央、省、縣之立法及執行事項，設有明文。至於直轄市之自治事項，憲法或其增修條文均無明文規定予以直接保障，而係以憲法第 118 條規定授權立法院以法律定之。在解釋上，直轄市自治權限可能高於、等於或低於憲

法所明文保障之省縣自治，立法者就此本享有一定之形成空間。然以我國有關地方自治之憲政實踐而言，立法者就直轄市之自治層級，大致與凍結前之省相當，而高於縣（市）（地制法第 3 條第 1 項及第 2 項規定參照）；然就直轄市自治事項之保障範圍，則與縣（市）自治事項幾乎完全相同（地制法第 18 條及第 19 條規定參照）。是就本件所涉上開食品安全標準之訂定權限爭議，應認直轄市與縣（市）享有相同之權限或應受到相同之限制，而毋須予以區別。【52】

依憲法第 10 章及憲法增修條文第 9 條第 1 項規定意旨，有關中央與地方間權限爭議之分配，如憲法本文及其增修條文已有明文規定者，依其規定。例如憲法第 107 條規定專屬中央立法並執行權限之事項；憲法第 108 條所定事項之立法權限屬中央，其執行則由中央決定是否自行執行或交由地方執行；憲法第 109 條有關省自治規定業經憲法增修條文第 9 條第 1 項規定凍結而停止適用；憲法第 110 條則規定屬縣立法並執行之縣自治事項。是涉及中央或地方權限劃分之爭議時，首應探究憲法本文及其增修條文是否已有明文規定，或可據以解釋而劃分中央與地方間之權限。於無明文且無從經由解釋而決定其性質究屬中央或地方之權限時，始由立法院依憲法第 111 條規定以政治途徑解決之（司法院釋字第 769 號解釋參照）。【53】

（二）本件爭議之性質及所涉及之憲法規定【54】

就本件所涉進口肉品殘留萊克多巴胺之安全容許量標準爭議而言，食安法第 15 條第 2 項規定：「前項第 5 款……殘留農藥或動物用藥安全容許量……之標準，由中央主管機關會商相關機關定之。」同條第 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

許量標準者外，不得檢出乙型受體素。」已明文授權並容許中央主管機關衛福部得不採零檢出標準，而另訂安全容許量標準。衛福部基於上述食安法規定之授權，先依行政院農業委員會（下稱農委會）101年9月7日農防字第1011473960號公告，於101年9月11日修正發布動物用藥殘留標準第3條規定，就乙型受體素中之萊克多巴胺，增訂牛肉殘留萊克多巴胺之安全容許量標準；再依農委會109年9月7日農防字第1091472241號公告，於109年9月17日修正發布動物用藥殘留標準（110年1月1日施行），在第3條及其附表增訂豬肉殘留萊克多巴胺之安全容許量標準（上開標準第3條附表之註6參照）。【55】

對於上述衛福部先後就牛、豬肉殘留萊克多巴胺之安全容許量標準，聲請人一至四所定系爭自治條例一至四則明定豬肉及其產製品不得檢出包括萊克多巴胺在內之任何乙型受體素，聲請人五所定系爭自治條例五則明定牛、雞、豬等肉類及其產製品均不得檢出乙型受體素包括萊克多巴胺。是聲請人一至五係於系爭自治條例一至五各就肉品殘留萊克多巴胺之安全容許量，採取與上開中央法令不同且更為嚴格之零檢出標準，並主張上述自治條例屬於憲法所保障之地方自治立法權限，致與中央產生本件權限爭議。【56】

按本件所涉進口肉品殘留含有萊克多巴胺之安全容許量標準爭議，係涉及中央與地方間立法權限之劃分，而非執行權限劃分之爭議。更精確言之，憲法第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，是中央就食品安全標準必有立法權。問題在於：憲法第110條第1項第1款亦規定縣衛生事項，由縣立法並執行之。地方得否依據後者規定主張其有立法權，而得以其自治條例訂定有別於中央法律

規定之標準，並排除中央法律之適用？【57】

除了上述憲法規定外，由於食品（包括國外輸入及國內生產者）安全標準之訂定及執行，亦涉及食品之製造、交易、運輸、進出口等，是憲法第 107 條第 11 款「國際貿易政策」、第 108 條第 1 項第 3 款「商業」及第 10 款「二省以上之……農牧事業」（以上均屬中央立法事項）、第 110 條第 1 項第 1 款「縣……實業……」及第 5 款「縣……漁牧……」（以上均屬縣立法事項）等規定，亦為審理本件爭議時所應納入考量之憲法相關規定。【58】

就上開憲法規定而言，除國際貿易政策之立法權係專屬中央外，（公共）衛生或農牧、漁牧事項看似由中央與縣（市）分享立法權，故尚難僅依上開憲法規定，即逕自論斷究係由中央獨占食品安全標準之立法權，或係由中央與地方分享立法權，且各有其憲法保障之立法權核心領域。憲法就此權限歸屬既有上述明文規定，故本件爭議並非憲法第 111 條規定所稱之未列舉事項。然由於上開憲法規定之文義仍無法提供水晶般透明之清楚答案，故需就憲法之體系及規範意旨進一步解釋，始足以劃分中央與地方之立法權限。【59】

（三）單一國體制下，地方自治團體就自治事項之立法權，仍應受憲法及中央法律之拘束【60】

我國憲法就政府體制之垂直權力分立，係採單一國，而非聯邦國體制。憲法除於第 107 條及第 108 條明定專屬中央立法之事項外，並未同時明定有專屬地方之立法或執行事項，其他政府權力如司法權、考試權及監察權，亦均專屬中央。就目前仍有適用之憲法第 110 條規定而言，該條第 1 項所列之各種縣自治事項，均可在憲法第 107 條及第 108 條找到相對應或類似性質之事項規定，而無中央立法權完全或絕對不及之縣自治事項。換言之，憲

法第 107 條至第 110 條就中央、省及縣立法權事項及範圍之規定，並非相互排斥，互不重疊，反而有如同心圓式之規範架構，各個縣自治事項（小圓），均為其相對應之省自治事項（中圓）及中央立法權（大圓）所包涵。至直轄市之自治事項，憲法第 118 條規定係授權中央立法決定，而無憲法直接保障之地方自治核心事項。【61】

在我國憲法之單一國體制下，如專屬中央立法事項，地方即無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央法律之授權，就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相關之自治條例或規則。相對於此，即使是憲法保障之地方自治事項，均仍受憲法及中央法律之拘束，且不得牴觸憲法及中央法律之規定。此即憲法第 125 條規定：「縣單行規章，與國家法律或省法規牴觸者無效。」之意旨。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。」亦屬類似意旨之規定。直轄市就其自治事項之立法，在解釋上至少也受有與上開縣立法類似之拘束，即不得牴觸憲法及中央法律之規定，而同有上述中央法律優位原則之適用。就此，司法院釋字第 738 號解釋亦曾釋示：「……各地方自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲法、法律者，始有適用，自屬當然。」（上開解釋理由書第 2 段），可資參照。又地制法第 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。」即係為貫徹上述單一國體制所定之中央法律規範。【62】

（四）地方因地制宜行使自治立法權之範圍及界限【63】

除憲法明文劃歸中央專屬立法權事項（憲法第 107 條及第 108 條規定參照）外，各縣就憲法第 110 條所定各事項，本於地方自治因地制宜之精神，就其「有一縣之性質者」（憲法第 111 條

規定參照)，應有其自治立法及執行權。直轄市就「有一直轄市之性質者」，亦同。中央對於此等自治事項，不論是組織法或作用法，均仍得以法律予以規範（如地制法、地方稅法通則等），且有一定之立法形成空間。然為貫徹憲法保障地方自治之意旨，中央法律宜留給地方就其自治事項有一定之立法或執行空間。而地方行使其自治立法或執行權時，亦應注意其範圍及界限。【64】

按任一地方自治團體，不論縣（市）或直轄市，均有其法定轄區，而為該地方自治立法及行政權所應及且所能及之空間範圍。故不論是「有一縣之性質」或「有一直轄市之性質」者，就地方自治團體之執行權而言，當然應以其轄區為空間範圍。除法律別有規定者外，各該地方自治行政機關原則上並不得跨縣（市）或跨直轄市行使其執行權，自不待言。至如一地方自治立法係以位於各該地方轄區內之人、事、物等為其規範對象，原則上可認屬各該地方自治立法權之範圍。反之，地方轄區外之人、事、物等，原則上即非地方自治立法權所得及之範圍。【65】

至於地方自治立法究係僅以其轄區內之人、事、物為其規範對象，或已逾此界限而對其轄區外之人、事、物有所規範，就其判斷，除應依地方自治條例規定之文義認定外，亦應考量其規範效果及實際影響。地方自治條例規定之文字在表面上縱僅以各該地方居民或事物為其規範對象，然如其規範效果或適用結果對於轄區外居民或事物，會產生直接、密切之實質影響，則應認該地方自治條例之規範內容，已超出一縣（市）或一直轄市之轄區範圍，而應屬跨地方轄區甚至全國性質之事項，自不應完全交由各地方自治團體自行立法並執行。縱使依憲法第 110 條第 2 項規定，得由有關各縣共同辦理（執行），然其立法權仍應劃歸中央（憲法第 108 條第 1 項第 9 款及第 10 款規定意旨參照），只是在

執行上容可考量各地差異，而交由地方執行。【66】

二、肉品殘留萊克多巴胺之安全容許量標準，屬中央立法事項，地方不得另訂牴觸中央法定標準之自治法規【67】

(一)系爭安全容許量標準具全國一致之性質，屬中央立法事項【68】

就以全國為其銷售範圍之國內外肉品及其產製品而言，如容許各地方得自訂不同之動物殘留用藥之安全容許量標準，則必然對各該地方轄區外之買賣雙方及販售、運送等行為，產生直接、密切之實質影響。例如同一火車上所販售含牛、豬肉之相同食品，會因經過不同縣市而有能否合法販售之不同待遇或疑義，致民無所適從。是有關食品安全衛生之管制標準，應具有全國一致之性質，而屬憲法第 108 條第 1 項第 3 款規定「商業」及第 18 款規定「公共衛生」所定之中央立法事項。【69】

依據上述憲法規定，食安法第 15 條第 1 項第 5 款規定：「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。……」就上開第 5 款規定所稱安全容許量之標準，同條第 2 項明定「由中央主管機關會商相關機關定之」，並未授權地方亦得自行另定不同之安全容許量標準。另如同法第 15 條之 1 規定就「可供食品使用之原料品項及其限制事項」、第 18 條第 1 項規定就「食品添加物之品名、規格及其使用範圍、限量標準」、第 21 條第 2 項規定就「食品所含之基因改造食品原料」等有關食品原料及成分之規範，亦皆規定屬中央立法事項，以貫徹上述憲法規定意旨。是衛福部先後公告就進口牛肉及豬肉分別訂定其殘留萊克多巴胺安全容許量標準，不僅有食安法之明文授權，亦符合憲法第 108 條規定其

屬中央立法事項之意旨。【70】

(二) 系爭各該自治條例牴觸中央法律及憲法規定【71】

系爭自治條例一至五之相關規定文字，在表面上雖看似僅以各該地方居民或事物為其規範對象，然其規範效果或適用結果顯會對其轄區外之居民或事物，產生直接、密切之實質影響，因而超出各該地方之轄區範圍，進而限制及於跨地方轄區甚至全國性質之事項。是系爭自治條例一至五顯已逾越地方自治立法權之範圍及界限，不僅牴觸上述食安法第 15 條第 1 項第 5 款、第 2 項及第 4 項等中央法律規定，亦已牴觸憲法第 108 條第 1 項第 3 款及第 18 款規定意旨。【72】

(三) 司法院釋字第 738 號解釋與本案之情形不同，應予區別，
本案難以比附援引其結論【73】

聲請人等援引司法院釋字第 738 號解釋，並據以主張其所訂定之系爭自治條例為其地方自治立法事項。按上開解釋之結論固認為地方自治團體就轄區內電子遊樂場業營業場所之距離限制，得訂定比中央法律規定更為嚴格之要求，然上開解釋亦認中央制定之電子遊戲場業管理條例第 11 條規定已明文賦予地方主管機關核發、撤銷及廢止電子遊戲場業營業級別證及辦理相關事項登記之權。故地方於不牴觸中央法規之範圍內，自得就法律所定自治事項，以自治條例為因地制宜之規範（司法院釋字第 738 號解釋理由書第 3 段參照）。而本案各該聲請人以自治條例所訂比中央法令更為嚴格之系爭安全容許量標準，不僅欠缺中央法規之授權，其內容亦牴觸中央法規，且其規範效果明顯干預各該轄區外居民之權利義務，而非僅以各該地方之居民為限，自與上開解釋之情形有別，而難以比附援引上開解釋之結論。【74】

(四) 小結【75】

綜上，立法者為貫徹憲法第 108 條第 1 項第 3 款「商業」及第 18 款「公共衛生」規定意旨，就上述食品安全衛生事項，業已明文規定屬中央立法事項。尤其是就肉品殘留萊克多巴胺之安全容許量標準而言，食安法第 15 條第 4 項規定及其授權之動物用藥殘留標準等規定，顯係立法者就此事項所為之規範，並適用於全國，地方自治法規應受其拘束而不得自行訂定不同標準。又地方就上述事項，縱得訂定細節性、技術性之規定，以為執行之依據，然仍不得與上述中央法規牴觸。【76】

是聲請人等於各該自治條例自訂之零檢出標準，不僅欠缺中央法律之授權，且顯然牴觸上述食安法及其法規命令。依地制法第 30 條第 1 項規定，有監督地方自治團體權限之各該主管機關自得依地制法相關規定，就各該自治法規函告無效或不予核定。【77】

至中央所定安全容許量標準是否足以保障人民之健康權，或地方自訂之不同標準是否有其科學證據，而更能保障人民之健康權，事屬風險評估之專業問題，應由中央主管機關循法定程序，依據科學證據決定之。況有關上述安全容許量標準妥當與否之爭議，亦與本案係中央與地方間權限劃分之性質有別，不在本判決審理範圍內，併此指明。【78】

又聲請人主張進口肉品得含萊克多巴胺，國內肉品仍禁用之，有違平等；又主張中央就中小學營養午餐、國家運動訓練中心及國軍膳食均僅限於使用國產豬肉，顯有差別待遇，違反平等原則等語。惟前者涉及國家產業政策之選擇，且受有差別待遇者係國內畜牧業者，而非地方自治團體受有差別待遇。至於後者，開放進口並不等於強制使用，因上述採購政策而受有相對不利之差別待遇者，亦係進口豬肉（包括萊豬或非萊豬）及其販售業者，

而非地方自治團體或其機關。是上開聲請人主張實均與中央與地方權限爭議無關，亦不生是否違反平等原則而侵害地方自治權之問題，均併此指明。【79】

三、聲請人等各該自治條例就進口肉品所訂零檢出之安全容許量標準，亦與憲法第 148 條國內貨物自由流通規定意旨有違【80】

憲法第 107 條第 11 款明定國際貿易政策係由中央獨占立法及執行權，而中央係依我國正式參與並受拘束之世界貿易組織協定（WTO Agreements）及食品安全檢驗與動植物防疫檢疫協定（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，簡稱 SPS Agreement）之相關規範，先後開放含有萊克多巴胺之牛肉及豬肉進口，然仍繼續禁止國內使用上述動物用藥。因此聲請人所定各該自治條例顯係以國外輸入之肉品為規範客體（系爭自治條例一至四均只限制進口豬肉及其產製品，系爭自治條例五則同時禁止牛、雞、豬肉及其產製品），且係針對中央已開放且得合法進口之貨物而為管制。此等管制，雖未直接牴觸憲法第 107 條第 11 款規定專屬中央之國際貿易政策立法權，然因此所致之國內市場障礙，則亦有可能間接影響我國對外貿易政策之執行及相關國際貿易條約之履行，致對外可能違反國際法義務。雖然對外之違反國際法，未必即當然並自動構成對內之違反憲法，然本庭於權衡決定系爭食品安全標準立法權究應由中央獨占，或由中央與地方分享時，亦應將上述影響納入考量，並力求國際法與國內法之調和。【81】

按「中華民國領域內，一切貨物應許自由流通。」憲法第 148 條定有明文。上述規定雖定於第 13 章基本國策，然並非全無其規範效力，而應依其規範內容及性質認定之。為確保上述規定所

設定之目標得以實現，國家（包括中央及地方）公權力之行使，至少不應與上述目標背道而馳；且就足以妨礙或阻絕國內貨物自由流通之法律及事實上障礙，國家自得採取必要措施予以排除。又上述規定係以全國為其空間範圍，亦顯有保障跨地方轄區間貨物自由流通之意旨。【82】

依憲法第 148 條規定意旨，除非屬依法應予管制或禁止流通之貨物，一切合法貨物均應許自由流通，以免形成國內之市場障礙，從而背離上開條文之規範目標。本件所涉含萊克多巴胺之肉品（下稱含萊劑肉品），既為食品，也是商品，且為中央許可進口之合法貨物，自亦應受憲法第 148 條規定之保障。查聲請人一至五均以自治條例禁止含萊劑肉品之販售（賣），並均定有罰則；聲請人三及四則更禁止萊豬之輸出、輸入、製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、作為贈品、公開陳列等，從而完全阻絕萊豬進口商於各該地方之買賣、運送等商業行為，即使該進口商並非於各該聲請人轄區內登記營業，亦受管制。又上述各該自治條例另亦阻絕各該地方消費者之自主決定是否食用及相關廠商之自主決定是否使用含萊劑肉品，其規範效果實幾近於宣告含萊劑肉品於其轄區內為非法商品。甚至連擬由甲縣（市）運送至乙縣（市）之含萊劑肉品，也會僅因途經聲請人三或四之轄區，而同遭禁止，甚至處罰。聲請人各該自治條例之限制、處罰，明顯具有逾越其轄區之管制目的及效果，而與因地制宜之精神不合。【83】

聲請人各該自治條例以保護健康為由，訂定比中央規定更為嚴格之肉品殘留萊克多巴胺安全容許量標準，從而阻絕其各該轄區內含萊劑肉品之銷售、運送等，亦有違憲法第 148 條規定保障國內貨物自由流通之意旨。【84】

肆、本判決結論【85】

綜上所述，進口肉品及其產製品殘留乙型受體素（包括萊克多巴胺）之安全容許量標準，涉及全國人民之健康及商品交易等自由權利，且為保障國內貨物之自由流通，上開安全容許量標準之訂定應有全國一致之性質，依憲法第 108 條第 1 項第 18 款、第 148 條等規定，屬中央立法事項。【86】

直轄市、縣（市）為執行上開中央立法事項，於不牴觸中央法律之範圍內，固得制定自治法規；然各該地方法規如牴觸中央法律，有監督地方自治團體權限之各該主管機關自得依地制法相關規定，就各該自治法規函告無效或不予核定。【87】

衛福部就聲請人一，行政院就聲請人二至五，函告其所通過之各該自治條例無效或不予核定部分（如附表一及二所示），並未逾越憲法賦予中央監督地方自治之權限範圍，均屬合憲。【88】

聲請人一至五之其餘聲請，不受理。【89】

中 華 民 國 111 年 5 月 13 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 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

本判決由黃大法官昭元主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同 意 大 法 官	不 同 意 大 法 官
第 一 項	許大法官宗力、蔡大法官烱燉、 吳大法官陳銀、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、	黃大法官虹霞、蔡大法官明誠

	呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍	
第 二 項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 黃大法官虹霞、吳大法官陳鏗、 林大法官俊益、許大法官志雄、 張大法官瓊文、黃大法官瑞明、 詹大法官森林、黃大法官昭元、 謝大法官銘洋、呂大法官太郎、 楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	蔡大法官明誠
第 三 項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 黃大法官虹霞、吳大法官陳鏗、 蔡大法官明誠、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍	無

【意見書】

協同意見書：張大法官瓊文提出。

詹大法官森林提出。

部分協同、
部分不同意見書：黃大法官虹霞提出。

不同意見書：蔡大法官明誠提出。

以上正本證明與原本無異

書記官 林廷佳

中 華 民 國 111 年 5 月 13 日

附表一

聲請人	監督機關函	自治條例	效果
嘉義市議會 (聲請人一)	衛生福利部 109 年 12 月 31 日衛授食字第 1091304823E 號函	105 年 10 月 16 日制定公布之嘉義市食品安全管理自治條例第 6 條第 2 項規定	函告無效
臺北市議會 (聲請人二)	行政院 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692B 號函	105 年 12 月 13 日制定公布之臺北市食品安全自治條例第 9 條之 1 規定	函告無效
		109 年 11 月 4 日臺北市議會審議通過之臺北市食品安全自治條例第 17 條之 1 規定	不予核定
臺南市議會 (聲請人三)	行政院 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692A 號函	106 年 9 月 4 日制定公布之臺南市食品安全管理自治條例第 11 條之 1 規定	函告無效
	行政院 110 年 1 月 8 日院臺食安字第 1090044498 號函	109 年 12 月 1 日臺南市議會審議通過之臺南市食品安全管理自治條例	不予核定

		第 11 條之 1 及 第 17 條之 1 規 定	
臺中市議會 (聲請人四)	行政院 109 年 12 月 31 日院 臺食安字第 1090203692 號函	106 年 9 月 25 日制定公布之 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 規定	函告無效
桃園市議會 (聲請人五)	行政院 109 年 12 月 31 日院 臺食安字第 1090203692C 號函	108 年 11 月 5 日制定公布之 桃園市食品安 全管理自治條 例第 12 條	函告無效
		109 年 10 月 30 日審議通過桃 園市食品安 全管理自治條例 第 12 條及第 22 條關於違反 第 12 條之罰 則部分規定	不予核定

附表二

聲請人	監督行為	相關自治條例
嘉義市議會 (聲請人一)	函告無效	105年10月16日制定公布之嘉義市食品安全管理自治條例(即系爭自治條例一)第6條第2項規定: 「本市轄內販售之豬肉及其製品不得檢出乙型受體素。」
臺北市議會 (聲請人二)	函告無效	105年12月13日修正公布之臺北市食品安全自治條例(即系爭自治條例二)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。」
	不予核定	109年11月4日增訂之系爭自治條例二第17條之1規定:「違反第9條之1規定者,處新台幣6萬元以上10萬元以下罰鍰,並得按次處罰。」
臺南市議會 (聲請人三)	函告無效	106年9月4日修正公布之臺南市食品安全管理自治條例(即系爭自治條例三)第11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品,不得檢出乙型受體素。」
	不予核定	109年12月1日增訂之系爭自治條例三第11條之1規定:「於本市輸入、輸出、製造、加工、調配、包裝

		<p>、運送、貯存、販賣、作為贈品或公開陳列之國內外豬肉產製品及其他相關肉製品，不得檢出乙型受體素。」</p> <p>第 17 條之 1 規定：「違反第 11 條之 1 規定，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，處行為人新臺幣 3 萬元以上 10 萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」</p>
<p>臺中市議會 (聲請人四)</p>	<p>函告無效</p>	<p>106 年 9 月 25 日修正公布之臺中市食品安全衛生管理自治條例（即系爭自治條例四）第 6 條之 1 規定：「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豬肉及其相關產製品，不得檢出乙型受體素。」</p> <p>第 13 條之 1 規定：「(第 1 項)違反第 6 條之 1 規定者，依食品安全衛生管理法相關規定辦理。(第 2 項)食品安全衛生管理法之中央主管機關訂定豬肉或其相關產製品安全容許標準後，違反第 6 條之 1 規定檢出乙型受體素含量超過安全容許標準者，依前項規定辦理；未超過安全容許標準者，處新臺幣 3 萬元以</p>

		上 10 萬元以下罰鍰，並得按次處罰。 。」
桃園市議會 (聲請人五)	函告無效	108 年 11 月 5 日修正公布之桃園市 食品安全管理自治條例 (即系爭自 治條例五) 第 12 條規定：「本市販 售之豬肉及其他相關產製品不得檢 出乙型受體素。」
	不予核定	109 年 10 月 30 日修正之系爭自治 條例五第 12 條規定：「本市販售之 牛、雞、豬等所有供人食用之肉類 及其他相關產製品不得檢出乙型受 體素包含萊克多巴胺。」 第 22 條規定：「違反第 12 條、第 13 條規定者，處以新台幣 8 萬元以上 10 萬元以下罰鍰，並得按次處罰， 連續三次勒令停業。」

憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決協同意見書

張瓊文大法官提出

嘉義市議會（下稱聲請人一）臺北市議會（下稱聲請人二）臺南市議會（下稱聲請人三）臺中市議會（下稱聲請人四）桃園市議會（下稱聲請人五），分別就豬肉及相關產製品不得檢出乙型受體素之部分，議決食品安全相關之自治條例，並或含有罰則而須送交行政院或衛生福利部（下稱衛福部）核定。惟於民國 109 年 12 月 31 日，分別經行政院或衛福部以抵觸食品安全衛生管理法（下稱食安法）第 15 條第 4 項及嗣後修訂並於 110 年 1 月 1 日生效施行之動物用藥殘留標準（下稱殘留標準）第 3 條規定為由，函告其自治條例無效及不予核定。聲請人一至五認有爭議，故聲請憲法解釋。

多數意見認為進口肉品及其產製品殘留乙型受體素之安全容許量標準，屬中央立法事項。故聲請人一至五遭函告其所通過之各該自治條例無效或不予核定部分（如本號判決附表一及二所示），並未逾越憲法賦予中央監督地方自治之權限範圍，均屬合憲。此意見本席茲表贊同。

惟關於憲法訴訟法（下稱憲訴法）公布施行後，聲請人五所提出之聲請是否合於受理要件，以及關於中央與地方權限劃分之盱衡等，仍容有二三言待申，故提出協同意見如後。

壹、程序部分

聲請人一及四，係因其所議決之自治條例中特定條文（如本號判決附表二所示）被衛福部或行政院函告無效，於憲訴法生效施行前，聲請憲法解釋。聲請人二至三，係因其所議決之自治條例中特定條文（如本號判決附表二所示）同

時經行政院函告無效及不予核定，於憲訴法生效施行前，聲請憲法解釋。依憲訴法第 90 條第 1 項規定，聲請人一至四之聲請得否受理，須依修正施行前之規定決之。相對於此，聲請人五雖因與聲請人二及三相同之事由而提出聲請，惟其聲請係於憲訴法生效施行後提出，故其聲請受理與否，應依憲訴法第 83 條第 1 項規定辦理，先予以敘明。

依地方制度法（下稱地制法）第 30 條第 1 項及第 4 項規定，所謂函告無效，指自治條例與憲法、法律、基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸而無效，由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告之意。而所謂不予核定，則指行政院或中央各該主管機關，對於地方自治團體所陳報之含有罰則規定之自治條例進行審查，並作成不予接受而使其無法繼續完成發布程序之決定（地制法第 2 條第 4 款及第 26 條第 4 項參照）。在憲訴法生效施行前，對於函告無效有不同意見時，依司法院釋字第 527 號解釋意旨，地方自治團體之立法機關得於行政院函告無效後，依司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 8 條第 1 項及第 2 項規定，聲請憲法解釋。而對於不予核定有不同意見時，地方自治團體於大審法生效施行期間，應如何聲請憲法解釋，大審法及地制法均付之闕如；而司法院大法官曾認「此與本院釋字第五二七號解釋所指自治條例經中央主管機關函告無效，地方自治團體對於函告無效之內容持不同意見時，得向本院聲請解釋之情形不同」，且「行政院或中央各該主管機關對報請核定之自治條例決定不予核定，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」，而不予受理¹。

¹ 101 年 9 月 14 日司法院大法官第 1393 次會議；101 年 11 月 21 日司法院大法

儘管如此，多數學者認函告無效或不予核定之公權力措施，已侵害地方自治團體之「自治立法權」等權限，且涉及中央及地方自治團體 2 個公權力主體，已發生外部效力，應構成行政處分²，法理上應認為係監督機關對地方自治團體所為具拘束力之行政處分，地方自治團體非不得於提起行政救濟確定後，再向司法院聲請解釋，本席向採相同看法，此亦為憲訴法第 83 條第 1 項第 1 款規定之緣由，其文字略以：「地方自治團體，就下列各款事項，依法定程序用盡審級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，經監督機關函告無效或函告不予核定。……」。

上開憲訴法第 83 條第 1 項第 1 款規定，雖自 111 年 1 月 4 日起始成為地方自治團體之自治權保障之憲法訴訟類型，然而憲訴法既經總統於 108 年 1 月 4 日以華總一義字第 10800001301 號令修正公布，並自該日起成為「立法院通過」，經「總統公布」之「法律」（憲法第 170 條參照），則函告無效或不予核定亦自該日起，正式地被定性為得對之提起訴願、行政訴訟之行政處分（訴願法第 1 條第 2 項及行政訴訟法第 4 條、第 5 條參照）。此一定性，一方面毋須先經 3 年等待期間，始生效力，另一方面，其他中央及地方機關亦不得

官第 1396 次會議。

² 蔡宗珍，〈地方自治監督與自治法規監督〉，《月旦法學雜誌》，元照出版社，第 134 期，2006 年 7 月，第 167 頁以下；蕭文生，《國家·地方自治·行政秩序》，元照出版社，2009 年初版，第 80 頁以下；吳明孝，〈從自治條例核定制度論地方自治團體地方立法權—憲法忠誠與地方自治〉，《台灣法學雜誌》，第 213 期，2012 年 12 月，第 179 頁以下；王毓正，〈中央與地方政府立法權限爭議解決機制之研析—以自治法規之事前監督(核定)為中心〉，《月旦法學雜誌》，元照出版社，第 220 期，2013 年 7 月，第 19 頁以下；陳愛娥，〈中央對地方自治法規之監督權限—以自治條例之核定權為中心〉，《月旦法學雜誌》，元照出版社，第 235 期，2014 年 12 月，第 9 頁以下。

悖於立法者所為之定性而為相反之認定或使其無法發揮實效性³。

職此之故，自 108 年 1 月 4 日起，地方自治團體對於其自治條例被函告無效或不予核定有不同意見時，因上開定性之故，即可對之提起訴願及行政訴訟，並在踐行「依法定程序用盡審級救濟」，獲得「不利確定終局裁判」後，如認受憲法保障之地方自治權遭受侵害，自得於憲訴法第 83 條第 1 項第 1 款生效施行起 6 個月內，聲請憲法法庭為違憲宣告之判決⁴。但關於自治條例被函告無效部分，基於法安定性及權利救濟之實效性，於憲訴法生效施行前，地方自治團體之立法機關依司法院釋字第 527 號解釋意旨，於其議決之自治條例被函告無效後，依大審法第 8 條第 1 項及第 2 項規定，逕向司法院聲請憲法解釋之制度，自仍應予以維持。地方自治團體如於憲訴法施行前，一方面依司法院釋字第 527 號解釋意旨，就函告無效部分聲請大法官解釋，另一方面又依憲訴法第 83 條第 1 項第 1 款增訂意旨，向行政法院提起訴訟，行政法院為避免司法資源重置之浪費及裁判歧異，因此認訴訟無實質救濟功能，而予駁回，亦值贊同⁵。

以上所敘，於自治條例之條文僅被函告無效或僅被不予核定時，當然無衝突。而在自治條例之條文，同時或先後部

³ Vgl. EuGH, C-129/96, Inter-Environnement, Slg. 1997, I-7411, Rn. 40 ff.; auch vgl. BGH, Urteil vom 5. Februar 1998 - IZR 211/95, BGHZ 138, 55, 59 - Testpreis-Angebot.

⁴ 憲訴法第 92 條第 1 項及第 2 項：「(第 1 項) 第五十九條第一項之裁判憲法審查案件，聲請人所受之確定終局裁判於本法修正施行前已送達者，不得聲請。但在本法修正施行前已援用大法庭之法律見解之裁判，得於本法修正施行後六個月內聲請。(第 2 項) 第五十九條第一項之法規範憲法審查案件或第八十三條第一項之案件，聲請人所受之確定終局裁判於本法修正施行前已送達者，六個月之聲請期間，自本法修正施行日起算；其案件之審理，準用第九十條第一項但書及第九十一條之規定。……」

⁵ 參閱最高行政法院 110 年度抗字第 321 號裁定。

分被函告無效、部分被不予核定，且函告無效之部分與不予核定之部分不具關聯性時，雖難免給人產生同一條例卻適用不同救濟途徑之印象，但從地方自治團體之權利救濟完整保障觀點而言，亦無可厚非。然而在自治條例因同一爭議，部分條文被函告無效、部分條文被不予核定，且二者有密切關聯性時（如同本案），若依循函告無效部分依司法院釋字第527號解釋之釋示，向大法官聲請解釋，不予核定部分依憲訴法第83條第1項規定增訂意旨，向行政法院請求救濟，不僅會招致割裂適用救濟途徑之批評，也會形成司法院與行政法院憑藉各自之受理依據，審理同一爭議之窘境。若此一爭議又牽涉到法律有無牴觸憲法疑義時，依司法院釋字第371號解釋以來的看法，審理個案之行政法院法官勢必須停止訴訟程序，向司法院聲請憲法解釋。由此可知，憲訴法第92條第2項規定：「……或第八十三條第一項之案件，聲請人所受之『確定終局裁判』於本法修正施行前已送達者，六個月之聲請期間，自本法修正施行日起算；……。」此一規定，對「憲訴法生效施行前，自治條例因同一爭議部分被函告無效、部分被不予核定，且二者有密切關聯性之情形」，顯然未設處理規定。有鑑於函告無效及不予核定係因同一爭議而同時發生，本就密切關連，且考量訴訟經濟及爭議一次解決之理念，司法院於憲訴法生效施行前，關於函告無效部分決定受理時，不予核定亦應一併受理，以填補權利保障救濟之漏洞。

據上所述，本席贊同主筆大法官有關聲請一至四有關函告無效或函告無效及不予核定部分皆應予以受理之結論。關於聲請人五之聲請，因其於憲訴法生效施行前，既未對函告

無效及不予核定提起訴願、行政訴訟，亦未依司法院釋字第 527 號解釋，就函告無效及不予核定部分，聲請憲法解釋，核與憲訴法第 83 條第 1 項第 1 款不合，本應不予受理。但考量聲請人五之聲請，爭議內容及性質與聲請人一至四完全相同，且事涉中央與地方之立法權分配爭議，於中央及各地方間具普遍性而應一體看待，基於紛爭一次性解決，本席勉予同意受理聲請人五之聲請。

貳、憲法法庭之審查依據

本件既係依司法院釋字第 527 號解釋意旨提出並受理聲請，則憲法法庭之審查，當係聲請人一至五所議決之自治條例中特定條文（如本號判決附表二所示），是否因牴觸憲法、法律或法規命令而生形式或實質的違憲或違法之問題⁶。（地制法第 30 條第 1 項參照）就法律或法規命令部分而言，主要指食安法第 15 條第 2 項、第 4 項及殘留標準第 3 條規定（本號判決第 55 段參照）；就憲法部分而言，主要指憲法第 10 章、第 11 章及憲法增修條文（下稱增修條文）第 9 條所定中央與地方權限之劃分。一旦聲請人一至五所議決之自治條例中特定條文（如本號判決附表二所示）逾越地方自治團體之自治立法權限，或者其與食安法第 15 條第 2 項、第 4 項及殘留標準第 3 條規定之內容不一致時，即表示衛福部或行政院之函告無效或不予核定為合憲或合法。

惟上開審查肇因於中央政府為符合世界貿易組織（World Trade Organization，下稱 WTO）之國民待遇原則、與他國簽訂自由貿易協定以及提昇加入其他國際組織之可

⁶ Vgl. BVerfGE 6, 35(41).

能性，先後開放含有殘留萊克多巴胺之進口的牛肉及豬肉，則 WTO 相關條約規定，應否成為憲法法庭於本號判決之審查依據，不無疑問。

憲法第 141 條規定：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。」就尊重條約一事，首先，司法院大法官透過釋字第 329 號解釋，於內國法秩序中賦予條約法律位階，以確保其實效性。其次，就所簽訂之條約規定，我政府機關應予以遵守並且不從事違反條約規定之行為。再其次，就政府機關違反條約規定之情事，立法者亦須保障其被更正之可能性。最後，在國際法層面，敦促其他締約國共同遵守條約規定。⁷

但上開尊重並非讓我國完全地臣服於條約規定及其所形成之國際法秩序，也非建立國際法效力絕對優位於我國法。相反地，依憲法第 38 條、第 58 第 2 項及第 63 條規定而於我國享有法律位階及效力之條約，仍不得牴觸憲法（憲法 171 條參照），尤其，不得因遵守條約規定而發生違背憲法之基本原則，諸如國民主權、權力分立、地方自治團體之制度保障，或對人民自由權利之限制已涉及本質內容而逾越必要程度⁸。

據上所述，本號判決雖與國際貿易不無關係，但因地方自治團體之自治立法權保障，不僅為憲法位階之議題，亦涉及我憲法之基本原則，故本席贊同主筆大法官，就中央與地方權限之劃分著手，審理本號判決之實體問題。

⁷ BVerfGE 112, 1(25f.).

⁸ 司法院大法官釋字第 419 號解釋理由書參照。

參、中央與地方之權限劃分部分

一、中央立法事項

我國憲法草擬之初，就中央與地方權限如何劃分一事，係基於「中央與地方均權」，「中央事權採列舉方式；地方事權採概括方式」，即凡未列舉為中央立法執行或中央立法交由地方執行之事項，原則上由地方立法並執行之⁹。隨著省從「中央直轄之行政區域」或「國家行政區域」¹⁰，變為「地方最高單位」，向制憲國民大會提交之「中華民國憲法草案」中，一方面列舉「中央立法並執行」、「中央立法並執行或交由省縣執行」以及「省立法並執行或交由縣執行」之事項；另一方面，未列舉之事項發生時，屬全國一致性質者，屬中央；有因地制宜性質者，屬各省¹¹。惟該草案於制憲國民大會第一讀會時，第五審查委員會則採取中央、省及縣三級均權制度，並於立法體例上，先明列「中央立法並執行」、「中央立法並執行或交由省、縣執行」、「省立法並執行或交由縣執行」以及「縣立法並執行」之事項，再就未列舉之事項，明定其事務屬全國一致性者，歸屬中央；其事務屬全省一致性質者，歸屬省；其事務屬一縣性質者，歸屬縣¹²。基於此一審查意見所形成之憲法第10章「中央與地方之權限」之條文，在略做文字修正及條次調整後，遂三讀通過為憲法第107條至第111條規定¹³。

⁹ 國民大會編印，《國民大會實錄》，頁130、148至149，民國35年12月。

¹⁰ 國民大會編印，《國民大會實錄》，頁170、188、202，民國35年12月。

¹¹ 國民大會編印，《國民大會實錄》，頁309至311、頁397，民國35年12月。

¹² 國民大會編印，《國民大會實錄》，頁447、482至485，民國35年12月。

¹³ 國民大會編印，《國民大會實錄》，頁500、512至515、539至542、564至567，民國35年12月。

- 綜觀憲法第 107 條至第 111 條規定，並結合憲法第 11 章「地方制度」之條文，中央與地方之權限劃分有以下特點：
- (一) 中央、省及縣三級均權制度，指中央之立法院、省之省議會及縣之縣議會，就所明列或依事務性質所屬之事項，共享立法權（憲法第 62 條、第 113 條第 2 項及第 124 條第 2 項參照）。
- (二) 關於中央立法之事項，固然依執行層級得區分為「中央立法並執行」、「中央立法並交由省縣執行」以及「中央立法並部分由中央執行、部分交由省縣執行」三類，但關於地方得否就中央立法事項自行訂定省單行法規或縣單行規章一事，制憲者做不同的處理：
1. 憲法第 107 條強調其第 1 款至第 12 款所列舉以及第 13 款「其他依本憲法所定關於中央之事項」所囊括之事項專屬中央，須由中央立法並執行之（下稱絕對中央事項），例如，憲法規定某某事項「以法律定之」。
 2. 憲法第 108 條則在其第 1 項第 1 款至第 20 款列舉中央立法並執行或交由省縣執行之事項（下稱相對中央立法事項），並於第 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。」
 3. 二者相較，可得出 2 點結論：(1) 絕對中央立法事項，地方無自治立法權。(2) 相對中央立法事項，因憲法容許性，省在不牴觸法律之限度內，享有自治立法權；而縣議會則否。
- (三) 因所轄行政區域範圍不同，省、縣立法事項看似毫無關聯，然而，一方面因憲法第 109 條第 1 項及第 110 條第 1 項文義高度重疊，另一方面，縣為省所轄行政

區域範圍內之下級地方自治團體，省、縣立法事項反而形成省大縣小之重疊的同心圓。

(四) 憲法第 107 條至第 110 條以外之立法事項，中央、省、縣應依憲法第 111 條規定判斷其屬性及其有無立法權限。

上開特點，因行憲之初即國情遽變，致長期欠缺多省實證運作之經驗，以資佐證其可行性。另為因應及符合解嚴以後之國情，自 81 年 5 月 28 日增訂公布之增修條文第 17 條至現行增修條文第 9 條，修憲者強調民選之地方自治團體之自治立法權，並授權以法律規定中央與省、縣之關係（例如已廢止之省縣自治法¹⁴、直轄市自治法¹⁵及 88 年 1 月 25 日公布施行之現行地制法）。成為里程碑者，莫過於 87 年 12 月 21 日停止辦理選舉臺灣省省長及省議會，新設之省諮議會亦不再享有省立法權以後，受憲法保障之直轄市、縣（市）自治（憲法第 118 條、第 121 條及第 128 條參照）以及法律創設之鄉（鎮、市）自治，齊一地透過地制法第 18 條至第 20 條享有各自的自治事項，並由直轄市議會、縣（市）議會或鄉（鎮、市）民代表會行使自治立法權（地制法第 5 條及第 25 條參照），以建立全新的中央與地方之夥伴關係。雖然如此，憲法第 10 章「中央與地方之權限」之條文，除憲法第 108 條第 1 項第 1 款及第 109 條停止適用外，其餘條文仍繼續適用，其中絕對中央立法事項，地方自治團體本不得自治立法，固無疑問，但關於相對中央立法事項，因憲法第 108

¹⁴ 總統於 83 年 7 月 29 日以 (83) 華總（一）義字第 4395 號令制定公布全文 66 條，並於 88 年 4 月 14 日以 (88) 華總一義字第 8800079640 號令公布廢止之。

¹⁵ 總統於 83 年 7 月 29 日以 (83) 華總（一）義字第 4396 號令制定公布全文 56 條，並於 88 年 4 月 14 日以 (88) 華總一義字第 8800079630 號令公布廢止之。

條第 2 項僅容許省得自治立法，則在省自治停止運作後，經憲法保障自治權之直轄市、縣（市）得否對此享有自治立法權？

按明示其一，排除其他之法理，憲法第 108 條第 2 項既然僅容許省得制定單行法規，以文義觀之，直轄市、縣（市）就相對中央立法事項似無自治立法之權限，換言之，憲法第 108 條第 2 項規定自此成為空轉之憲法條文。然而，就前揭制憲史之說明可知，制憲者區別絕對中央立法事項及相對中央立法事項之原因，不僅基於執行面，更考量地方自治立法的可能性。因省於制憲時被定位為最高層級之常設地方自治團體，故制憲者讓其享有得就相對中央立法事項自行制定省單行法規之權。86 年 7 月 21 日修正公布之增修條文第 9 條固然停止省自治，惟修憲者並沒有變更絕對中央立法事項及相對立法中央事項之區分，可見就相對中央立法事項，修憲者仍維持制憲者原意，由常設之最高層級之地方自治團體享有自治立法權。

職此之故，在省自治停止運行後，應由直轄市、縣（市）就相對中央立法事項享有自治立法權，以維持憲法固有之中央與地方分權規則，而非逕將相對中央立法事項併入絕對中央立法事項範疇中，減縮現行地方自治團體之自治立法權範圍。

二、公共衛生與地方自治立法的可能性

憲法第 108 條第 1 項第 18 項所定公共衛生，係為預防疾病、促進國民健康及消弭健康不平等，就疾病防治、環境衛生、職業安全健康、食品及藥物安全、健康照顧（護）制

度、社區健康促進等領域¹⁶，以法律、法規命令、自治法規或委辦規則予以規範並執行之相對中央立法事項。「進口肉品及其產製品殘留乙型受體素之安全容許量標準」事涉食品安全標準，屬此一公共衛生範疇，先予敘明。

涉及公共衛生之相對中央立法事項，直轄市、縣（市）得否自治立法，端視中央法完全未規範、部分規範或完整規範而定：

- （一）中央法完全未規範者，直轄市、縣（市）得自治立法，且不生函告無效或不予核定之爭議。例如，行政院於110年7月7日以院臺衛字第1100019566號函，核定「新北市電子煙及加熱式菸具管理自治條例」，即為適例。
- （二）中央法完整規範者，直轄市、縣（市）自無自治立法之權，例如，菸害防制法第9條規定：「促銷菸品或為菸品廣告，不得以下列方式為之：……九、其他經中央主管機關公告禁止之方式。」
- （三）中央法部分規範者，直轄市、縣（市）自得就中央法所適用之主體、客體、要件、效果、期間、地域等空白之處，以自治法規予以規範。例如，菸害防制法第21條第1項規定：「醫療機構、心理衛生輔導機構及公益團體得提供戒菸服務。」同條第2項規定：「前項服務之補助或獎勵辦法，由各級主管機關定之。」對此，臺北市政府於102年3月29日，以(102)府法綜字第10230870800號令訂定「臺北市健康促進服務實

¹⁶ 陳為堅、江東亮撰稿，《公共衛生教育與人力現況與展望》，頁15至22，民國109年12月，財團法人國家衛生研究院發行。

施辦法」，其中第 3 條第 1 項即規定「衛生局每年得於年度預算額度內，辦理下列健康促進服務：一、戒菸。」

上開（二）及（三）之情形之判斷，並非易事，除利用傳統法律解釋之方式，探求中央法之真意外，就中央與地方權限劃分而言，亦須輔以「全國一致性」或「因地制宜」之標準進行判斷。

綜上所述，食品安全對於國民健康影響甚鉅，中央、直轄市、縣（市）均須妥善規範。聲請人一至五所議決之自治條例中特定條文（如本號判決附表二所示），無法透過解釋，從食安法第 15 條第 2 項、第 4 項及殘留標準第 3 條規定，找出自行訂定標準之依據，亦無法突顯「因地制宜」之必要，也無法確保其自治立法之實際適用結果僅於所轄區域內之食品流通產生影響，本席認為「進口肉品及其產製品殘留乙型受體素之安全容許量標準」，有全國一致性之必要，應由中央立法並執行，或交由直轄市、縣（市）執行。

肆、結語

本席贊成本號判決之主文，就所敘理由認有補充說明之必要，爰說明如上。又，憲法法庭係就中央與地方權限之劃分，進行憲法審查，並作出本號判決。至於主管機關所為政策之抉擇及其良窳，非憲法法庭所能置喙，尚須由人民選擇與判斷。

憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決

協同意見書

詹森林大法官提出

111 年 5 月 13 日

對於本判決 3 項主文，本席均敬表贊同，但對本判決之理由，本席認尚有補充說明必要，爰提出本協同意見書。

一、憲法第 110 條賦予地方自治團體之自治權限，固應予保障，然地方自治團體自治權之行使，倘實質架空憲法第 107 條賦予中央之專屬立法權，則非憲法所許

聲請人等主張「衛生」屬憲法第 110 條第 1 項第 1 款明定之自治事項，地方自治團體對轄區內流通之肉品及其產製品殘留乙型受體素之安全容許量，訂定較中央更嚴格之標準，應屬地方自治權限之範疇。

按地方自治為憲法保障之制度，憲法不僅保障地方自治團體之自治地位（憲法第 118 條、第 121 條、第 128 條及憲法增修條文第 9 條第 1 項參照），且就中央及地方間之權限分配，亦有明文規範（憲法第 107 條至第 111 條參照，其中之第 109 條規定，因憲法增修條文第 9 條第 1 項而暫停適用）。由是可知，我國雖屬單一國體制，但地方自治團體之自治權限，非源於中央之委任或授權，而是憲法所賦予之固有權限。是憲法第 110 條第 1 項明文列舉之縣自治事項，倘中央之立法者任意予以剝奪，即為憲法所不許。從而，憲法第 110 條第 1 項第 1 款既明定縣衛生事項由縣立法並執行之，則縣自

治團體針對其轄區內之衛生事項，制訂自治條例，原則上應受憲法保障。

「食品安全之維護」雖不在憲法第 110 條第 1 項所定自治事項範圍內，然自我國食品法制之發展歷程觀察，此事務仍可涵蓋於該條項第 1 款所稱「衛生」一詞中，而為縣地方自治團體依憲法有權立法及執行之事項¹。準此，本件聲請人等據以聲請憲法解釋之各該食品安全（管理）自治條例（均含豬肉及其相關產製品不得檢出乙型受體素之相關規定，下稱系爭自治條例），既然係以制定轄區內食品安全衛生標準之方式，維護轄區內食品安全衛生，自屬憲法第 110 條第 1 項第 1 款所保障之自治權限。

然而，地方自治雖受憲法制度性保障，但地方自治團體並非獨立於國家之外，故其自治權之行使，應在憲法之框架下，始得為之。憲法列舉之地方自治事項，如同時涉及憲法列舉賦予中央權限之事項時，即可能發生垂直權力分立下不同機關間（中央及地方自治團體）之權限衝突。對此衝突，憲法雖無明文規範，但解釋上應力求兩者之調和。特別是地方自治團體行使其自治權將實質架空中央專屬立法權之情形，即非憲法所許。

查，有關進口肉品及其產製品殘留乙型受體素之安全容許量標準，一方面固可解為憲法第 110 條第 1 項第 1 款所指之衛生事項，而為地方自治團體之自治權所涵蓋。但另一方面，從衛福部於民國 109 年發布「動物用藥殘留標準」之背景可知，該標準係為配合國家整體經濟戰略發展所為之配套

¹ 參見李寧修，中央與地方之立法權限劃分及其爭議-以食品安全法制為例，2018 年 10 月，法學叢刊第 252 期，第 9 頁。

措施，透過開放含有萊克多巴胺（以下簡稱萊劑）之豬肉及其產製品，期能掃除我國在國際貿易上之障礙，以深化與各國之經貿互動，擴大我國之國際經貿發展空間²。是關於進口肉品萊劑安全容許量標準一事，亦涉及憲法第 107 條第 11 款明定之「國際貿易政策」，而為專屬於中央立法之權限。

我國已於 91 年 1 月以「台灣、澎湖、金門、馬祖個別關稅領域」名義正式加入世界貿易組織（World Trade Organization，下稱 WTO）³，自負有遵行 WTO 架構下自由貿易政策與法令之義務。因此，既然中央基於國際貿易之考量，開放含有萊劑之肉品進口，倘地方自治團體透過地方自治權之行使，要求其轄區內製造、加工、運輸、販賣等之豬肉或其產製品必須零檢出，實質上必然導致該等開放進口之商品無法於國內自由流通，形成非關稅之貿易障礙⁴，從而架空中央對國際貿易政策專屬事項之立法及執行⁵。

² 有關我國開放含有萊劑之豬肉進口之目的，參行政院網站：<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/ef503c8b-e286-43c7-b0f0-a31c953c959a>（最後瀏覽日：2022.05.13）。

³ 參外交部網站：<https://subsite.mofa.gov.tw/igo/cp.aspx?n=26A0B1DA6A0EBAA2>（最後瀏覽日：2022.05.13）。

⁴ 本判決「參、受理部分之審查，三」（即判決第 80 段至第 84 段），認系爭自治條例就進口肉品所訂之零檢出標準，有違憲法第 148 條規定保障國內貨物自由流通之意旨。相同見解，亦可參見本案言詞辯論邀請之李惠宗教授所提專家諮詢意見書，第 13 頁第 23 行至第 14 頁第 4 行。惟本席以為，憲法第 148 條規定，僅屬基本國策章之規範，實難據以認定地方自治條例訂定零檢出之安全容許標準，因違反該條規定，即應屬無效或不予核定。

⁵ 參見本案言詞辯論邀請之林勤富教授提出之專家諮詢意見書第 12 頁至第 14 頁「四、食品之殘留農藥或動物用藥安全容許量標準訂定權限」。應併指出者，本案言詞辯論邀請之詹鎮榮教授提出之專家鑑定意見書第 25 至第 27 頁，持不同意見。詹教授認為：憲法第 107 條第 11 款「國際貿易政策」之規定，應予限縮理解，僅以直接涉及貨品或服務進出口相關事宜為限，不及於貨品進口後，在內國市場的競爭與銷售管理等事項；系爭自治條例，實質上雖可能對外構成違反國際

面對此種憲法第 107 條第 11 款及第 110 條第 1 項第 1 款明文列舉之中央與地方權限衝突，解釋上應認為，地方自治團體必須在不架空中央國際貿易政策之前提下，行使其基於憲法第 110 條第 1 項第 1 款所賦予之「衛生」自治權限，以既不抵觸中央法令，又能維護轄區內食品安全之手段，以為調和。其可採取之手段包含：要求轄區內製造、加工、運輸、販賣等肉品業者，應更明確標示其所經手豬肉之原產地、萊劑含量及合格檢驗證明，或限制、區隔含有萊劑肉品之販售地點等方式，俾人民更容易辨識。

二、中央所定之肉品萊劑殘留安全容許量標準，於憲法上尚難予以指摘

聲請人另主張，中央主管機關訂定之萊劑安全容許標準，違反憲法第 22 條保障人民健康權之規定。

惟，就權力分立之功能最適觀點言，豬肉萊劑之殘留安全容許量標準範圍，屬科學研究及風險評估之行政專業事項。因此，中央主管機關就此所為之決定，除有明顯之瑕疵外，釋憲機關原則上應予尊重。

查，就我國豬肉萊劑殘留安全容許量，中央主管機關所為之風險評估，係依聯合國糧農組織與世界衛生組織所定「食品安全風險分析—國家食品安全主管機關之指南」之四大步驟；亦即，從我國國人之膳食習慣踐行危害鑑定、危害特徵描述、暴露評估及風險特徵描述後，方決定豬肉萊劑之

法之貿易障礙，惟既非直接就國際貿易政策事項予以規範，即應將該等條例視為肉品之一般性食安管理規範，從而在憲法第 107 條第 11 款所稱「國際貿易政策」概念範疇內。

殘留安全容許量⁶。該殘留安全容許量標準，與其他國家（如：美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、日本、韓國等）及國際食品法典委員會（CODEX）所訂定之殘留安全容許量標準，大致相符，甚至更為嚴格⁷。

準此，聲請人等既未提出其他更有力之科學證據，以顯示中央主管機關對於進口豬肉萊劑殘留安全容許量標準之訂定有明顯瑕疵，憲法法庭對於專業行政部門之決定，即應予以尊重。再者，消費者如對萊劑之安全性存有疑慮，則因目前流通於市面之豬肉商品，尚有不含萊劑者，可供其選擇⁸，更難僅因中央主管機關核准含萊劑之肉品進口，即據以指摘中央就豬肉所訂之萊劑殘留安全容許標準，有違反憲法第22條保障人民健康權之規定。

三、結論：讓科學歸科學，政治歸政治

本件聲請人一致指稱，其針對中央主管機關訂定之萊劑殘留安全容許量，以系爭自治條例，制訂更嚴格之標準，係以維護轄區居民健康，為其動機。

然而，全國所有想要購買豬肉或其產製品之人民，並不

⁶ 參閱110年度憲一字第1號、第3號、第4號及第5號聲請案衛生福利部所提之憲法訴訟言詞辯論意旨書，第10-12頁。

⁷ 參閱衛生福利部「美牛開放、美豬訂定安全容許量及清楚標示，安心自由選擇」新聞稿（網址：<https://www.mohw.gov.tw/cp-4627-55568-1.html>，最後瀏覽日2022.05.13）；衛生福利部「開放美豬問答集」第2-3頁（網址：[file:///C:/Users/user/Downloads/MOHW-%E5%95%8F%E7%AD%94%E9%9B%86%E7%B0%A1%E8%A6%81%E7%89%88-%E7%BE%8E%E8%B1%AC%E9%83%A8%E5%88%86-1090917%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/MOHW-%E5%95%8F%E7%AD%94%E9%9B%86%E7%B0%A1%E8%A6%81%E7%89%88-%E7%BE%8E%E8%B1%AC%E9%83%A8%E5%88%86-1090917%20(4).pdf)，最後瀏覽日：2022.05.13）。

⁸ 參閱衛生福利部「美牛開放、美豬訂定安全容許量及清楚標示，安心自由選擇」新聞稿（網址：<https://www.mohw.gov.tw/cp-4627-55568-1.html>，最後瀏覽日2022.05.13）

因中央主管機關決定進口含萊劑之豬肉，而喪失其不購買「萊豬」之自由。而且，聲請人並未證明，若其轄區居民食用前述之「萊豬」，健康必然受損⁹。他方面，系爭自治條例卻明顯抵觸憲法所定專屬中央立法及執行權限之國際貿易事項。

從而，聲請人之主張，尚難採取。其制訂之系爭自治條例，中央主管機關及行政院分別予以函告無效或不予核定，即難指為違憲。

中央主管機關核准之肉品萊劑殘留安全容許量，是否有害人民健康，本質上，乃食品科學問題。地方自治團體若以非關食品科學之考量，而制訂比中央主管機關更嚴格之容許數量標準，則已涉入政治範疇。以政治手段回應科學問題，僅徒增困擾而已。當然，中央政府本於國際貿易政策考量，而核准肉品萊劑殘留安全容許數量，則就其決策選擇，應負絕對之政治責任，自不待言。

讓科學歸科學，政治歸政治，才是正辦！

⁹ 歐盟堅持豬、牛之飼養，禁止使用萊劑、生長激素等添加物，係由動物權保護之觀點出發，與保護人民健康之議題無涉，參見本案言詞辯論邀請之李惠宗教授所提專家諮詢意見書，第 10 頁第 1 行至 6 行。

憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決
部分協同部分不同意見書
黃虹霞大法官提出

本件多數意見認行政院、衛生福利部函告嘉義市議會等五聲請人，其等所通過之各該市食品安全自治條例中，豬肉殘留乙型受體素（包含萊克多巴胺）不得檢出之規定無效，及其相關罰則不予核定等未牴觸憲法，為有權處分部分（即判決主文第 2 項），結論本席贊同，但論理不同。又對於多數意見主要以憲法第 108 條第 1 項第 18 款及第 148 條規定為據，認為國內銷售之進口豬肉殘留乙型受體素之安全容許量標準，屬中央立法事項部分（判決主文第 1 項之國內銷售部分），本席則有不同意見。本席認在本件地方所定得在該市銷售之標準較中央所定標準嚴格之情形，該地方尚非當然無權訂定之；再者，在憲法訴訟法施行後，本件判決主文第 1 項部分充其量應只是形成判決主文第 2 項理由之一部分，不當然須獨立為憲法法庭判決之主文內容。爰提出本件部分協同、部分不同意見書，將本席之意見及理由簡述如下：

一、進口豬肉殘留乙型受體素之安全容許量標準之訂定屬中央執行權限，臺中市及臺南市相關自治條例規定中，關於輸入之豬肉不得檢出乙型受體素部分，暨其他聲請人相關自治條例中所定豬肉含進口豬肉部分，牴觸憲法第 107 條規定，中央主管機關函告無效及不予核定處分為有理由：

（一）進口豬肉殘留乙型受體素之安全容許量標準如涉及國際貿易政策及涉外之經濟事項，依憲法第 107 條第 11 款及第 12 款規定，應專屬中央立法並中央執行之事項。

（二）馬拉喀什設立世界貿易組織協定（下稱 WTO 協定）暨其下協定之簽署，均涉及國際貿易政策及涉外經濟事項，依憲法第 107 條第 11 款及第 12 款規定，專屬中央立法並專由中央執行。WTO 協定暨其下「食品安全檢驗與動植物

防疫檢疫措施協定」(下稱 SPS 協定)之簽署過程如下：於中華民國 90 年 11 月 12 日由時任經濟部長林信義先生代表我國簽署 WTO 入會議定書，WTO 入會條約案(含 WTO 協定及其下協定包括 SPS 協定)於同年 11 月 16 日經立法院審議通過，總統陳水扁先生於 20 日簽署我國加入 WTO 批准書。是自 90 年 11 月 22 日 WTO 條約案生效後之 91 年 1 月 1 日我國成為 WTO 正式會員起，行政院暨所屬權責機關(就本件爭議之進口豬肉殘留乙型受體素安全容許量標準言，包括衛生福利部)，依上述憲法規定，即專有權責執行已經立法院審議通過加入之 WTO 協定暨其下協定，包括與本件相關之 SPS 協定。而進口豬肉殘留乙型受體素之安全容許量標準與 WTO 協定暨 SPS 協定相關，故其訂定專屬中央執行權限(食品安全衛生管理法第 15 條規定已授權衛生福利部訂定國內外之肉品安全容許標準)。

(三)從而，本件全部聲請人之相關自治條例中，關於輸入之豬肉不得檢出乙型受體素之規定部分，已涉及進口豬肉殘留乙型受體素安全容許量標準之訂定，聲請人等審議通過相關自治條例之行為，牴觸憲法第 107 條規定，中央主管機關之函告無效及不予核定處分均有理由。

二、WTO 協定暨其下 SPS 協定為條約，而系爭自治條例規定，其法位階低於條約，依憲法第 172 條規定，中央行政機關函告系爭自治條例規定無效及不予核定均有理由：

(一)依憲法第 172 條規定，命令牴觸法律者無效。

(二)如前所述，WTO 協定暨其下 SPS 協定係經立法院審議通過、總統批准之我國與國際組織所締結之國際書面協定，屬條約，其位階等同於法律(司法院釋字第 329 號解釋理由書第 1 段參照)。而地方自治條例之法位階為命令性質(司法院大法官 107 年度憲三字第 5 號及 109 年度憲三字第 21 號不受理決議參照)。兩相對照：WTO 協定及其下 SPS 協定之法位階，高於地方自治條例，且依憲法第 172 條規定，地方自治條例規定牴觸 WTO 協定暨其下 SPS 協定者，地方

自治條例規定無效。

(三) 而依附件分析，因為衛生福利部依食品安全衛生管理法第 15 條第 2 項規定授權發布之進口豬肉殘留乙型受體素安全容許量標準(動物用藥殘留標準第 3 條參照)，係依國際標準設置，而且聲請人設置之標準，係較國際標準嚴格之標準，但未提出相應之科學證據及風險評估，故中央主管機關依憲法第 172 條規定，有權依法位階較高之 WTO 協定及其下 SPS 協定規定，宣告系爭自治條例規定無效或不予核定。

三、憲法訴訟法施行後，桃園市議會就機關爭議事項已無釋憲聲請權，且臺中市、臺南市及嘉義市之反萊豬公投結果，同意票未過半，其等之違憲宣告聲請是否仍合於權利保護要件，似值斟酌：

(一) 與其他聲請人係於憲法訴訟法施行前提出聲請者不同，桃園市議會係於憲法訴訟法施行後，始提出聲請，其聲請應否受理，不適用原司法院大法官審理案件法規定，而應適用憲法訴訟法規定。

(二) 桃園市議會為地方自治團體之立法機關，由憲法訴訟法第 82 條與第 83 條規定對照，可知：在憲法訴訟法施行後，地方自治團體之立法機關，僅有依第 82 條規定，聲請判決宣告其行使職權所應適用之中央法規範，因侵害其地方自治權而違憲之權；而無以其自治法規經中央機關函告無效或不予核定，其受憲法所保障之地方自治權受損害為由，聲請違憲宣告判決之權。是本件桃園市議會聲請部分，應不受理。

(三) 聲請人為民意機關，其議決應以民意為依歸。而經查於本件聲請提出後，臺中市、臺南市及嘉義市之反萊豬公投結果，同意票既均未過半，則其等之違憲宣告聲請是否仍合於權利保護要件，似亦值斟酌。

四、系爭自治條例規定應未違憲法第 108 條第 1 項第 18

款及第 148 條規定：

(一) 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。」第 5 項進一步規定：「國內外如發生因食用安全容許殘留乙型受體素肉品導致中毒案例時，應立即停止含乙型受體素之肉品進口；國內經確認有因食用致中毒之個案，政府應負照護責任，並協助向廠商請求損害賠償。」此二項特針對肉品殘留乙型受體素安全容許標準為規定，為極少見特殊之立法例，應已顯見立法者對肉品殘留乙型受體素安全，即其與人體健康關聯之關注，甚至如有殘留可能不健康之疑慮。¹

(二) 憲法第 108 條第 1 項第 18 款固規定，公共衛生

¹ 食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項及第 5 項，係於 101 年 8 月 1 日修正公布食品安全衛生管理法時所增訂(當時為食品衛生管理法第 11 條第 4 項及第 5 項)。101 年時因政府開放進口美國牛肉，乙型受體素之使用成為社會爭議焦點，故立法院就乙型受體素的殘留安全容許標準有多份提案，包括行政院提案及委員提案(請參見立法院公報，第 101 卷第 32 期，院會紀錄，頁 84-99)。在這些版本中，行政院版係規定：「國內外之肉品包含腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟等及其他相關產製品，除依中央主管機關所定安全容許標準認定無害人體健康者外，不得檢出乙型受體素」(即仍容許在安全標準內檢出)；親民黨黨團提案則規定「安全容許量標準不得高於聯合國食品法典委員會所制定之食品法典(CODEX)之標準」；規定肉品(包括豬肉及牛肉)及相關產製品不得檢出乙型受體素之提案包括：黃昭順等 27 人提案、吳秉叡等 33 人提案、鄭汝芬等 25 人提案、潘孟安等 20 人提案、民進黨黨團提案、楊麗環等 28 人提案、陳亭妃等 23 人提案、田秋堃等 17 人提案、羅淑蕾等 31 人提案(請參見立法院公報，第 101 卷第 32 期，院會紀錄，頁 101-123)。審查會通過之版本為民進黨黨團版：「畜禽類之肉品、頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟及其他相關產製品，均不得檢出腎上腺乙型接受體作用劑」(請參見立法院公報，第 101 卷第 32 期，院會紀錄，頁 101-103)。在二讀審議過程中，親民黨團提出動議：「本院刻正協商食品衛生管理法有關瘦肉精萊克多巴胺是否合法開放之法律修正案，應待今年 7 月在日內瓦舉行之第 35 次聯合國食品法典委員會大會決議後再行處理。」民進黨黨團及國民黨黨團則均提案將該案交付黨團協商，立法院即作成決議，將該案交付黨團協商(請參見立法院公報，第 101 卷第 36 期，院會紀錄，頁 69-70)。嗣聯合國食品法典委員會於 7 月 5 日表決通過萊克多巴胺之殘留容許量(之前並無相關標準)，立法院則於 7 月 25 日表決，通過國民黨黨團修正動議條文，即目前食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項及第 5 項規定之內容(請參見立法院公報，第 101 卷第 50 期，院會紀錄，頁 1-7)。

事項由中央立法等，但憲法第 109 條第 1 項第 1 款、第 110 條第 1 項第 1 款亦有省衛生、縣衛生屬於省、縣立法等之規定。而豬肉殘留乙型受體素安全容許量標準涉及公共衛生或衛生，因此，依上開憲法規定，已不當然為應專屬於中央立法並執行之事項（憲法第 107 條及第 108 條規定應有本質上差別）。尤其聲請人等審議通過之系爭自治條例既非係放寬安全容許量標準，而有致不利人體健康之虞者；反係為加強維護人體健康之目的，而更嚴格要求零檢出，則由公共衛生或衛生觀點，系爭自治條例應不致牴觸憲法第 108 條第 1 項第 18 款規定意旨。

（三）至憲法第 148 條中華民國境內貨物應許自由流通之規定部分，是否足可獨立作為本件中央有權之依據，似非無可爭議。退而言之，充其量是否應限定於系爭自治條例規定中禁止豬肉（肉品）流通部分之規定（僅臺中市之規定未以其轄區為限），而不應併認其他如禁止未跨越其他市縣之轄區內販售部分（聲請人嘉義市、臺北市、臺南市、桃園市之規定，均僅適用於該市販售者），亦牴觸憲法第 148 條規定。

五、萊牛與萊豬爭議本質應無不同，萊牛爭議原本喧嚷如震天價響，但在肉品殘留萊克多巴胺安全容許量國際標準出現後，終結政治紛擾。而政黨輪替後，萊豬部分卻未能將心比心，參照萊牛部分處理，反而又起更大政治爭議，訴諸公投，聲請釋憲。本件爭議很政治，但因屬憲法爭議，大法官無拒絕受理聲請之餘地，只能勉依憲法意旨處理，有點無奈。如果這些爭議能少一點，我們大家都可以有更多時間興利，應該對國家、人民都會更好，企盼之！

六、本席一向以為平等心應該是最基本的。因此，對於中央主管機關關於萊牛、萊豬之國內外安全容許量標準有別（予人口實！），部分聲請人之相關自治條例規定只禁萊豬、不禁萊牛（為什麼？），都難以理解！是迫於國際情勢、出於無奈，還是……。單純一點不是比較好嗎？！

附件

提問：若臺灣禁止萊豬(牛)，對既有的國際經貿條約或協定，或即將參加的國際經貿條約或協定，可能有所牴觸或影響之處？

分析：可能牴觸或影響之條約或協定如下。

1、會員「遵守 WTO 規範」的義務

(1) 協定要求會員遵守的義務：依「WTO 協定」(Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization) 第 XVI 條第 4 項，會員應確保國內規定，符合協定所規定的義務。

(2) 會員入會時的承諾：最相關的是我國「工作小組報告」第 15 段，我國承諾在入會時將完全履行 WTO 協定，並就地方政府不符合 WTO 規範之措施予以撤銷或使其無效。

(3) 會員要求其「地方政府」遵守 WTO 規範的義務：最相關的是食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定 (SPS 協定) 第 13 條要求會員有採行適當措施確保地方機關遵守 SPS 協定的義務。

2、在本件爭議中，會員在 WTO 規範下的主要「義務內容」

(1) SPS 協定第 3 條規定，如有「國際標準」，原則上應依照國際標準設置國內規範。

(2) SPS 協定第 2.2 條及第 5.1 條規定，如果必須設置較國際標準嚴格的標準，則必須有科學證據，且必須作成風險評估。

憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決不同意見書

蔡大法官明誠 提出

本判決認進口肉品及其產製品殘留乙型受體素（包括萊克多巴胺）之安全容許量標準，屬中央立法事項，且嘉義市議會等五聲請人所通過之各該市食品安全相關自治條例中，關於進口肉品及其產製品不得檢出乙型受體素及其相關罰則之規定，行政院、衛生福利部函告無效或不予核定部分，未逾越憲法賦予中央監督地方自治之權限範圍，皆屬合憲之論理及結論，值得商榷。爰提出不同意見書如下：

一、本判決憲法依據之問題

本判決以憲法第 108 條第 1 項第 18 款及第 148 條規定為依據，認為進口肉品及其產製品殘留乙型受體素之安全容許量標準，屬中央立法事項。以上憲法之依據，是否足以支持本件判決之結論及理由，值得再推敲。

本件有關進口肉品殘留乙型受體素之安全容許量標準，涉及憲法第 108 條第 1 項第 18 款所稱之公共衛生，憲法第 109 條第 1 項第 1 款、第 110 條第 1 項第 1 款、憲法增修條文第 9 條、地方制度法第 18 條第 9 款第 1 目、第 19 條第 9 款第 1 目等規定所稱之衛生，縣（市）及直轄市內之衛生管理事項，皆為地方自治權限。其中有關衛生，自非指一般個人衛生，而係公共衛生而言。所謂公共衛生，因與各地方人民生活息息相關，憲法上即特別指出省衛生（姑且不論凍省之問題）、縣衛生，其係屬於省、縣立法事項之特別規定。依上開憲法規定，（公共）衛生事項看似由中央與縣（市）分享立法權，尚難論斷係由中央獨占食品安全標準之專屬立法權。是從憲法文義及體系解釋而論，前開憲法規定，其屬性為何？是否為中央與地方併存（平行）之立法權？或視個案

之事物本質(Natur der Sache)而定，如係直轄市或縣之地方自治團體具地方性之事務(例如憲法所稱縣衛生)，亦同時可涵蓋中央相關公共衛生事務者，而將兩者併列。

再者，本院向來作成解釋或憲法訴訟新制施行後釋憲案所涉及憲法條文適用之疑義，往往不乏屬於不易解釋之「疑難雜症」，何嘗易得其晶瑩剔透之憲法文義或毫無歧異之立論！本判決認為，有關食品安全衛生之管制標準，應具有全國一致之性質，而屬憲法第 108 條第 1 項第 3 款規定「商業」及第 18 款規定「公共衛生」所定之中央立法事項。惟有關商業或公共衛生事項，憲法並未規定於第 107 條有關中央專屬立法事項，卻將之規定於其後之第 108 條，可見其全國一致性，恐非等同第 107 條所定之立法事項。以體系解釋而言，顯示中央有關商業與公共衛生事項之立法，仍應顧及地方之當地膳食之習慣與需求，亦不應過於監督地方立法形成之空間！

如基於因地制宜之考量，就地方人民膳食習慣，何以不得維持或提高中央所制定之更低標準？相關聲請人於各該議會審議通過之系爭自治條例規定，既基於所轄之人民身體健康，提高或維持現行法規所定之安全容許量標準¹，其結果既未致生各該所轄人民之身體健康之危害，甚至更加強當地食品安全或人民身體健康，不是更應加以鼓勵為是！且倘若設有設定肉品或其他食品要求零檢出之更嚴格要求者，其既係有益於人民身體健康所作出之立法選擇者，地方立法機關基於其所轄人民之食品安全維護，維持立法者所設之較高標準，自不宜解為其與中央所定標準相互抵觸而無效。

¹ 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。」

此外，憲法第 148 條中華民國境內貨物應許自由流通之規定部分，因其規定於憲法基本國策中，是否單獨足以作為本件中央立法權之依據，抑或其是否具有主觀基本權或客觀法秩序之功能，均不無疑義！如將之解釋為具有規範效力，甚至推論出具有中央立法權或中央優位等規範效力，亦值得推敲！有關物暢其流之基本國策，固有呼籲地方拋棄本位主義之功能，惟解釋上宜認為其係期待性之政策宣示條款，似不宜高估其直接效力或規範功能！是本判決以憲法第 148 條有關貨暢其流之方針條款，作為否定地方立法權之主要論據之一，恐仍有商榷之處。

二、中央與地方之立法及執行權限劃分之問題

(一) 憲法第 10 章及第 11 章規定之定性問題

就國家政府體制而言，有從有無聯邦國之「州」(「邦」)政府形式，區分該國家組織是否為聯邦國或單一國。²以聯邦國制之德國為例，其地方行政係依據自治原則(Prinzip der Selbstverwaltung)，且關於地方自治(Kommunale Selbstverwaltung)，德國基本法第 28 條第 2 項第 1 段及第 3 項³所定自治保障(Selbstverwaltungsgarantie)，獲得憲法位階

² 參照辻村みよ子，比較憲法，東京：岩波書店，2018 年 3 月 23 日 3 版 1 刷，頁 209。

³ 德國就自治保障核心範圍(Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie)(即如事權整體性、在職責範圍內自我當責之領導(Eigenverantwortliche Führung)及地方高權(Gemeinde-Hoheitsrechte)之憲法依據而言，有如德國基本法第 28 條第 2 條係就延伸及於地方團體所有事務之規定，亦即針對地方職權範圍(活動範圍)之普遍性或事權整體性原則(Grundsatz der Universalität oder Allzuständigkeit des kommunalen Wirkungskreis)(參照 K.-A. Schwartz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 2, 7. Aufl., München: Beck, 2018, Art. 28 Rn. 168.)於該條第 2 項第 1 段規定，各鄉鎮在法律範圍內自行負責處理地方團體所有事務(alle Angelegenheiten der

(Verfassungsrang)之保障⁴，亦且受憲法上制度性保障(institutionelle Garantien; Einrichtungsgarantien)，以示重視。⁵雖現今國內文獻以單一國作為我國組織之屬性，惟依憲法規定之條文及內容，對於我國憲法有關中央與地方之立法權限劃分，亦有分別認其係屬單一國、聯邦國或均權主義之體制者，或另有所謂聯省自治或分縣自治等討論，在學理上頗多探討⁶，可資參照。憲法第 10 章規定中央與地方之權限，共分 5 條，即第 107 條至第 111 條，其將中央及省與縣之權限，均由憲法分別列舉，而非例示規定。學理上有認以上形式規定方式，既非如單一國家，不在憲法上規定地方之權力，而係由中央政府以法令規定地方權力；與一般聯邦國家，憲法僅就中央或地方之一方權力，為列舉規定，他方為概括規定者，又不相同。學說上有認為如純就該章規定觀之，就國家事權劃分，係以聯邦型之規定為其主幹，是其殆近於聯邦國家之憲法。此體制之良窳及前述學說見解，容有探討之餘地，且現代國際情勢、社會組織及經濟結構演變，異於往昔，在政治組織型態之定位及憲法內涵，皆有另行檢討之必要，故

örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung)之權利，應予保障。同條第 3 項規定，聯邦保障各邦之憲法秩序(die verfassungsmäßige Ordnung der Länder)符合基本權與第 1 項(按:各邦之憲法秩序應符合本基本法所定共和、民主及社會法治國原則)及第 2 項之規定。

⁴ 參照 Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl., München: Beck, 2017, §23 Rn. 1, 6.

⁵ 有關德國基本法所承認地方自治(die kommunale Selbstverwaltung)之憲法上制度性保障，參照 Peter Badura, Staatsrecht, 8. Aufl., München: Beck, 2018, D92. 又相關之評論，參照法治斌、董保城，憲法新論，臺北：元照，2020 年 3 月 7 版 1 刷，頁 616-622，其就日本人民主權說之引述與法律制度保障及地方自治制度之核心領域不可侵性之評析，請參酌。

⁶ 參照林紀東，中華民國憲法逐條釋義，臺北：三民書局，1993 年 9 月 6 版，頁 1-16。

有修正之倡議者。⁷此等見解仍值得重視並再探究之。

如從現行憲法之體系、目的及文義觀之，前述第 10 章之中央與地方立法及執行之權限劃分，除憲法增修條文部分停止適用者外，原則上大多仍具拘束力，應予遵守。憲法第 10 章（中央與地方之權限）與第 11 章（地方制度）均就地方體制之規範，明定地方自治團體之權力及其建制之憲法保障，以防中央立法之干預或侵害，而加強地方自治團體之地位，此正是學理上認為憲法將前開兩章連貫規定之目的所在。本判決明確指出其係以單一國定位作為立論，而偏向於中央權力之思維，忽視地方自治團體之自治權限，是否符合中央與地方均權之原理，且是否有違背中央與地方分權原則尋求較佳平衡點之理念？是本判決既受理，卻未站在更高之角度處理此一立法權限爭議，不無可惜！

退而言之，鄰近國家而被認為係單一國制之日本⁸，例如公害管制上之所謂「凌駕條款」，即有因應地方之實情，而設定比法律所定管制基準更加嚴格基準之自治條例之適法性問題。日本學說一般採取較寬鬆之見解⁹，認為除法律有明定排除者外，地方如具有監督、掌握污染排出狀況之職責時¹⁰，

⁷ 參照林紀東，前揭書，頁 1-2, 13-15。

⁸ 聯邦國與單一國係兩種常見之國家基本模式，二者最根本之不同乃在於次級團體之憲法地位與權限分配原則。聯邦國，諸如美國、德國、瑞士及澳洲等。單一國，諸如日本、英國、法國及紐西蘭等。參照吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，臺北：作者發行，2021 年 9 月增訂 7 版，頁 652 及註 500, 501, 654。其提出分權制衡與深化民主，成為兩個支持國家次級統治團體必須存在，並分享部分統治權，享有一定程度之自主控制空間之理論基礎。

⁹ 參照市橋克哉，自治体は国に替ってNOX規制ができるか（特集身近な環境問題から トピックで考える行政法）法学セミナー 467 号，1993 年，頁 50。

¹⁰ 例如大氣污染防治法第 22 條第 1 項賦予都道府縣監督汙染情況之

自得訂定較法規更嚴格之「加強排出標準¹¹（上乘世排出基準）」，而並未違反法律之條件（大氣污染防治法第4條第1項、噪音規制法第4條第2項參照。¹²）是前述地方自治條例與中央法律衝突之調和，如法律定有全國一致（一律）之最小限定之管制基準，得考慮地方自治團體之地域特性¹³，以自治條例為較嚴格之強化管制。如參考此等見解，地方自治團體（立法機關），為守護住民之健康，超越中央所訂之基準，被視為當然之理。¹⁴換言之，如基於國民身體健康之食品安全衛生，此具有公益性之理由，因而設定更高之標準，自有其適法性。是中央機關之立法監督權限，如過度擴張，恐有權力濫用之嫌，中央以節制為宜。

（二）所謂同心圓模式之解釋方法

本件關於長年存有爭議之中央與地方權限劃分或地方自治立法權問題，涉及以中央優先，還是地方優先之原則性問題。本判決採同心圓式之規範架構論點，認各個縣自治事項（小圓），均為其相對應之省自治事項（中圓）及中央立法權（大圓）所包涵。至直轄市之自治事項，憲法第118條規定係授權中央立法決定，而無憲法直接保障之地方自治核心事項。從學理上而言，有認為決定中央與地方權限劃分基準

職責。

¹¹ 大氣污染防治法の概要(參照<https://www.env.go.jp/air/osen/law/>) (最後瀏覽日期 111年5月9日)。

¹² 參照芦部信喜著，高橋和之補訂，東京：岩波書店，2021年6月15日7版6刷，頁383-384。

¹³ 參照長谷部恭男，憲法，東京：新世社，2021年3月10日7版7刷，頁464。

¹⁴ 參照加藤一彥，憲法，東京：法律文化社，2017年10月10日3版1刷，頁282。

之前，應以人民主權說¹⁵之理念，確立其指導原則，中央與地方權限之劃分，應採同心圓之分配方式，越在同心圓外側者，其越具有功能上補充性，僅得於內側者無法達成照顧、保障任務時介入。¹⁶因此，在權限分配上宜遵循「地方優先、上升分配」原則，只要地方能處理之事務，即劃歸地方，中央僅處理地方所不能（如度量衡之統一等）或不宜處理（如縱貫全國大半面積之高速公路等¹⁷）之事務。¹⁸是以所謂同心圓之處理模式，如從人民主權說而言，中央與地方權限之劃分，就自治立法權與國家立法權雖皆存有來自事項性質之內在界限，但其如採地方優先，國家補充之原則，並區分自治團體所轄之區域廣狹，較狹區域自治團體所能處理之事務，即不應分配於較廣區域自治團體。是本判決採同心圓分配立法權之模式，卻相反推論，而形成中央優先之結論，亦有商榷之處！

以上有關中央優位之見解，推演至極致，自不利於中央與地方就共同事項之分工合作，及要求中央對爭議問題，應

¹⁵ 學說上提出人民主權說之主張，作為地方自治權應受保障之依據。人民主權說之內涵為，國家與一切地方自治團體之存立，均以保障人權為終極目的，地方自治團體處理與居民切近相關之事務。又因組織上與居民最為接近而適於以最民主方式營運，因此在人權保障上越是狹域之地方自治團體越具重要性。參照蔡茂寅，地方自治之理論與地方制度法，臺北：學林文化，2003年2月1版，頁31, 56-57。

¹⁶ 有謂中央法律就地方自治事項為規範時，僅屬「框架法律」之特性，參照詹鎮榮，論自治條例與中央法律之關係—地方立法權行使之回顧與展望，中國地方自治，72：3期，2019年，頁22。

¹⁷ 又如國土計畫之規劃權限統一劃歸於中央，恐將完全壓縮地方自治團體之高權，因而與地方自治之精神完全背馳，參照林明鏞，國土計畫法與全國國土計畫之合憲性問題—以地方都市計畫權限保障為中心，財產法暨經濟法，51期，2018年，頁1-21。

¹⁸ 參照蔡茂寅，前揭書，頁31-32。

積極與地方加強溝通或諮詢之機會，以良性解決中央與地方爭議。反之，爾後中央再持本判決所宣示中央優位原則，如此恐將阻絕中央與地方共同擬定相同法定標準之合作機會，並失去雙方共創雙贏之先機！因此，本判決就上述中央優先之立論，如放在地方優先原則觀察，本判決有關前述同心圓之說法，顯已忽視人民主權說及地方自治制度性保障之意旨。

何況通常情形，肉品中豬肉係國人膳食習慣中極重要之膳食來源。此所謂習慣，係屬特定地區之習慣，還是所謂全國之習慣，不無疑義！如從民法所稱之習慣¹⁹，需要一定習慣事實，即一定期間內在特定地域有反覆實施之事實，因此稱國人之習慣為何，顯示更需要尊重各地方之地域性，而非以一條鞭地往中央看齊之方式，忽視各地方人民膳食習慣，甚至若干以農業為主縣市之豬肉等肉品業者之商業習慣或交易上特別習慣，是否應一併納入考量，亦屬值得再思考之議題。

況且，食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項規定原則不

¹⁹ 有關民法所稱習慣，例如第 68 條第 1 項規定，非主物之成分，常助主物之效用，而同屬於一人者，為從物。但交易上有特別習慣者，依其習慣。第 207 條規定，利息不得滾入原本再生利息。……前項規定，如商業上另有習慣者，不適用之。第 491 條第 2 項規定，未定報酬額者，按照價目表所定給付之；無價目表者，按照習慣給付。（類似規定，如第 566 條第 2 項規定等）以上使用有關習慣用語，有單純稱之為習慣，亦有以交易上特別習慣或商業上習慣稱之者。由此可見，民法相關習慣之用語，容有差異，可供比較。既稱習慣，往往因其地域或行業別而異其適用範圍，固商業或交易特別習慣，似非指全國性之習慣，如其涵蓋全國，已屬全國一致性或包含所有行業之規範，何須再以特別習慣或商業習慣稱之！況且，本件所謂國人膳食習慣，因北中南東地區人民之嗜好、宗教或族群等特殊因素而致國人有不同習慣，故要達到全國一致性，談何容易！

得檢出（俗稱零檢出）之標準，地方立法機關之立法作為，充其量不過是維持前開規定所設下基準，並未更嚴。再者，就中央訂定之標準，該標準解釋上至少有三種：上限標準、下限（最低）標準與參考標準。如涉及重要公共利益者，例如環境保護（如噪音或廢水等處理）或食品安全等，宜容許各地方得訂定比中央更嚴格之該市銷售標準。

（三）中央與地方均權及分工合作之憲法意旨

本件判決認為食品安全容許量標準係屬中央立法事項，如將其聚焦於公共衛生事項時，中央與地方對此所生立法權限爭議，兩者間是否容許併存或競合？通常兩者之適用具有互斥性，若不如此，中央與地方立法權限劃分，因雙方立場之歧異，勢必陷入解釋之困境，且引發立法權限難以調和之衝突。惟如從理想目標而言，比較國際發展，有認中央與地方關係發展之第三方向，為中央與地方雙方應逐漸走向諮詢與合作之途徑，以謀取雙方之相互利益。²⁰如從事務（事物）本質而言，依循事務本質而為判斷者，其自宜歸屬於中央或地方，是採取前述「地方優先、上升分配」原則，即扣除應由中央辦理之事務者，其餘事務，原則上推定為地方自治事項。是以，建立中央與地方共同辦理事項之機制，亦符中央與地方分工與合作之憲法本旨。

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。

²⁰ 比較國際發展趨勢，有認中央與地方關係發展之第三方向，為中央與地方雙方應逐漸走向諮詢與合作之途徑，以謀取雙方之相互利益。換言之，隨社會變遷及科技進步，中央與地方之互動模式，宜有所調整，改以協助及服務之角色出發，在制定法律或擬定類似本件之安全標準之過程中，以徵詢地方之意見，或共同參與相關法規之形成過程。參照董翔飛，地方自治與政府，臺北：五南圖書公司，1990年11月3版，頁629-635。

憲法於第 11 章第 2 節設「縣」地方制度之專節規定，分別於憲法第 118 條、第 121 條、第 128 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 9 條亦係本諸上述意旨而設，地方制度法並據此而制定公布。（司法院釋字第 498 號解釋理由書第 2 段參照）因此，對於中央與地方宜分工與合作之共同事項，憲法容許中央與地方競合立法權之創設，以達成中央與地方雙贏目的與均權理念。就本件原因事實而言，關於中央就進口肉品安全標準之調降，如將之視為係屬中央立法事項，如此已無前述所謂地方優先之機會。本件涉及地方人民關注之食品安全衛生之重要公共利益問題，宜解為前述宜分工合作之共同事項，其間亟待雙方加強溝通或諮詢，以期中央與地方共同擬定相同法定標準，而非中央以單方高權方式，對於地方自治法規，函告其無效或不予核定，強加地方順從。此等強制性措施，實不符憲法所欲達成前述均權與分工合作之意旨及目的。

換言之，隨社會變遷及科技進步，中央與地方之互動模式，宜有所調整，改以協助及服務之角色出發。在制定法律或擬定類似本件食品安全標準之過程中，宜徵詢地方之意見，或中央與地方共同參與相關法規之形成過程，而非以函告無效或不予核定等中央單方高權之作為，囿於垂直之上下隸屬之傳統心態，處理中央監督或控制地方之立法或行政行為，如此恐有違憲法垂直分權或均權原則之地方自治制度性保障之意旨及目的(Sinn und Zweck)。

三、與司法院釋字第 738 號解釋之關聯性及其適用問題

本件判決認司法院釋字第 738 號解釋難以比附援引其結論，僅輕描淡寫引用釋字第 738 號解釋中中央立法優位部分，

此或許係因本判決採合憲結論，而不得不與其區隔。前開釋字第 738 號解釋理由書指出，憲法規定我國實施地方自治。依憲法第 118 條及憲法增修條文第 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，限於其內容不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者，得以自治條例規範居民之權利義務。臺北市、臺北縣及桃園縣電子遊戲場業設置自治條例等各地方自治團體就電子遊戲場業營業場所距離限制之規定，如未產生實質阻絕之效果者，原則上其皆未違反憲法中央與地方權限劃分原則、法律保留原則及比例原則。

地方自治條例不僅係基於食品安全等公共衛生之重要公益，亦且因採高標準更有利於各該轄區內居民之身體健康。再從地方訂定自治條例與中央法規所設下標準而言，其發生差異因此涉及之中央與地方立法權限爭議，兩者在論理及憲法處理程序上，應屬雷同。如僅擇取釋字第 738 號解釋有關中央法律優位原則部分，卻忽視聲請人等援引前開解釋據以主張其所訂定之系爭自治條例為其地方自治立法事項部分，不無商榷之餘地！因上開解釋之要點，不容忽視者，係其所欲確立地方可訂定比中央法律規定更為嚴格要求之判斷基準。

綜上，司法院釋字第 738 號解釋之重要性，在於其肯認憲法規定實施地方自治之意旨，並對地方自治權限之憲法原則之遵循。該號解釋與本件判決有關地方自治立法權之基礎，兩者在事務本質上相似，除非有意變更或補充該號解釋，否則本判決之立論，宜參酌該號解釋所建立之原則，以審查本件為妥。況且，相較電子遊戲場設置之限制，與食品安全

衛生所涉及國人身體健康之議題，其更具普遍性，且公益性更強，並不低於前述電子遊戲場設置之情形。是基於舉輕以明重原則，自不容忽視該號解釋意旨所揭櫫之憲法原則及法理，與該號解釋所確立之審查原則及標準。

四、關於國際貿易政策及食品安全科學論證問題

從本件判決之立論與專家鑑定所主張之憲法依據以觀，如欲以中央所屬立法權限出發，或許可嘗試以國際貿易政策作為出發點。本件涉及外國肉品輸入之國際貿易事項，定性上較無問題，但本件判決並未純從此立論出發，恐係因憲法所稱國際貿易政策，在文義上，似指國際間多邊貿易政策之廣泛框架式決定而言。因此，其是否及於與雙邊個別貿易國家之間所形成之放寬特定肉品輸入標準？亦值得再推敲之。

我國於 2002 年加入 WTO，入會相關議定書包含「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定」(SPS 協定)。但是否 WTO 會員國皆應遵守進口肉品殘留乙型受體素之安全容許量標準，且其是否為強制性規範，而具有絕對拘束力？如有，何以現在仍有 WTO 會員國並未遵守該協定，禁止殘留乙型受體素之肉品輸入該會員國？由此可見，此究係內國食品安全政策，或係國際條約之遵守問題，不無疑問！且由於食品安全等衛生事項，攸關一國人民之健康、身體或生命之安全，該相關國際條約所設之標準，通常僅是最低(下限；俗稱「地板」，而非「天花板」)標準，自容許各國例外有更高標準，以符各該會員國之內國人民在食品安全等公共利益之憲法保障。

再從個別食品安全衛生規範而言，民國 101 年 7 月 25 日修正(101 年 8 月 8 日公布)之舊食品安全衛生管理法第 11 條第 4 項，現行法第 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。該規定係以所稱零檢出之高標準要求為立法原則，其所涉之例外情形，係經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，給予個別降低標準之空間。而此所謂根據國人膳食習慣為風險評估，其是否有科學數據，可供實證之證明？本判決認為，中央所定安全容許量標準是否足以保障人民之健康權，或地方自訂之不同標準是否有其科學證據，而更能保障人民之健康權，事屬風險評估之專業問題，應由中央主管機關循法定程序，依據科學證據決定之。況有關上述安全容許量標準妥當與否之爭議，亦與本案係中央與地方間權限劃分之性質有別，不在本判決審理範圍內。此見解有商榷之處。詳言之，聲請人設置之標準，既然遵循食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項就國內外肉品零檢出之標準，則中央如欲制定不同於立法者通過而施行之標準，而例外訂定並發布較低之肉品殘留乙型受體素安全容許量標準，因中央在經費及可供證明之設施上，通常優於地方，是就有關降低安全性標準之舉證責任，自應由中央分擔。就本件原因案件所涉及事實，雖中央提出國際相關信息(Codex 等)，看似已符合國際之標準，但為何仍有國家不願降低相關肉品之安全標準²¹？且目前對於特定消費對象之限制，並不許其食用含有

²¹ 國際食品法典委員會(Codex Alimentarius Commission, Codex, CA C, Der Codex Alimentarius)制定有關食品、食品生產、食品標籤及食品安全(food, food production, food labeling, and food safety)之一般規定(食品標籤(尤其是有機和轉基因食品)等)及特殊規定(肉製品等)。其中肉製品所含安全容許量標準，於 2012 年會議中係經表決方式 69 票贊成、67 票反對、7 票棄權通過，並未有共識決，目前如歐盟內國家等，並未接受其所定之標準。此所謂Codex之標準，是否為世界各國具有普遍性之標準，仍有推敲之餘地！(前述表決結果，參照會議報告頁 20 第 113 段，<https://www.fao.org/fao>

萊劑之肉品，國內產製豬肉亦不准殘留乙型受體素，是其除引發差別待遇之疑問者外，目前中央說法尚未提出足以令人信服之具體科學證據及風險評估，藉以說服地方團體及當地人民之支持，故尚待努力！從現況而言，有關食品安全與否，往往需要一定期間觀察及驗證，是本件就此舉證固有一定難度，然仍應採取精準且嚴格之實證程序，以增強人民對安全容許標準之可信度。

綜上，本件之爭議在於中央自訂不同於現行法之標準，顯示中央有提出風險評估之專業科學證據之必要，藉以證明是否影響人民之健康權，且從一般解釋方法而論，食品安全衛生法所定之例外規定應採嚴格解釋，是本件豈可容忍中央不充分舉證，逕予免除其負擔舉證之責任！

五、結語

如前所述，在憲法學上雖向來有聯邦國、單一國或所謂均權主義型態之國家定性上之爭論，但其並未完全否定地方立法權限，地方如另設定高於中央法律所訂之標準，自應被認為其係在容許之範圍內。本件判決之憲法依據，將憲法第

[-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-701-35%252FREP12_CACe.pdf](https://www.who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-701-35%252FREP12_CACe.pdf)) (最後瀏覽日期 111 年 5 月 11 日)。且食品法典(Die Lebens-mittelrichtlinien des "Codex Alimentarius")設立之宗旨，為消費者之保護規定(eine Schutzvorschrift für Verbraucher)，惟有論者憂心其受到各種不同利益團體之影響，前述有益消費者之意旨因而有所改變。其認為消費者健康之維護，不再扮演重要角色，並批評權勢與金錢之利益，決定Codex報告書之內容。(參照<https://www.zentrum-der-gesundheit.de/bibliothek/sonstige-informationen/weitere-informationen/codex-alimentarius>) (最後瀏覽日期 111 年 5 月 9 日)。該健康中心(Zentrum der Gesundheit)網頁之上述批評，是否過苛，固可受公評，惟其所提出對於消費者保護之看法，或許有值得深思之處！

108 條與第 148 條交錯適用，並過度強化中央法律優位原則，阻絕地方自治理念之實現；且強調基本國策章中有關貨物流通之憲法宣示，其規範效力是否足以排除地方自治之制度性保障之憲法意旨，皆不無可議！況且本件係維持中央法律所明定零檢出之標準，但中央對於進口肉品與本土肉品卻採取雙重標準，是本件引發之爭議，係來自中央。且此所謂物暢其流，事實上非屬國內生產肉品之交易流通問題，而是督促地方採取較低標準之進口肉品在當地流通問題，是本件導致阻絕地方採取更安全之標準之可能性，其所引發之監督或控制地方之權力行使，是否有恣意或過苛之情事，皆屬可疑！

本件判決之結論，看似可解決中央與地方之爭議，但其對於地方自治或地方立法權所畫下之界線，恐不利於憲法保障地方自治制度之良性發展，著實令人擔憂！總之，本件判決之結論及立論，皆有商榷之餘地。爰提出不同意見如上。