

憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決摘要

說明：本摘要係由憲法法庭書記廳依判決主文及理由摘錄而成，僅供讀者參考，並不構成本判決的一部分。

聲請人：

嘉義市議會（聲請人一）

臺北市議會（聲請人二）

臺南市議會（聲請人三）

臺中市議會（聲請人四）

桃園市議會（聲請人五）

言詞辯論日期：111 年 2 月 22 日

判決公布日期：111 年 5 月 13 日

案由：

1. 聲請人一為其於 105 年 10 月 16 日審議通過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，經衛生福利部（下稱衛福部）於中華民國 109 年 12 月 31 日以衛授食字第 1091304823E 號函宣告無效，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，侵害地方自治與自治立法權限，發生適用憲法之爭議，於 110 年 5 月向司法院聲請解釋。
2. 聲請人二為其於 105 年 12 月 13 日審議通過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，經行政院以 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692B 號函宣告無效，並對其於 109 年 11 月 4 日審議通過之同條例第 17 條之 1 規定不予核定，認侵害地方自治權限等，發生適用憲法之爭議，於 110 年 2 月向司法院聲請解釋。
3. 聲請人三為其於 106 年 9 月 4 日審議通過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，經

行政院以 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692A 號函宣告無效，並以 110 年 1 月 8 日院臺食安字第 1090044498 號函，就其於 109 年 12 月 1 日審議通過之同條例第 11 條之 1 及第 17 條之 1 規定不予核定，認侵害地方自治權限等，發生適用憲法之爭議，於 110 年 3 月向司法院聲請解釋。

4. 聲請人四為其於 106 年 9 月 25 日審議通過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，經行政院以 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692 號函宣告無效，認侵害地方自治權限等，發生適用憲法之爭議，於 110 年 10 月向司法院聲請解釋。
5. 聲請人五為其於 108 年 11 月 5 日審議通過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，經行政院以 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692C 號函宣告無效，並就其於 109 年 10 月 30 日審議通過之同條例第 12 條及第 22 條有關違反第 12 條罰則部分規定不予核定，認侵害地方自治權限等，發生適用憲法之爭議，於 111 年 3 月向本庭聲請解釋。
6. 本判決所列共 5 件聲請案，所聲請憲法審查之各該系爭自治條例經中央機關函告無效或不予核定部分，因審查標的類似，爭點相同，爰併案審理。

判決主文

1. 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。
2. 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。
3. 其餘聲請不受理。

判決理由要旨

1. 一、中央與地方間權限分配之憲法原則〔第 50 段〕

（一）憲法之框架規定〔第 51 段〕

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。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。〔第 52 段〕

2. 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。〔第 53 段〕

3. （二）本件爭議之性質〔第 54 段〕

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 項規定及第 4 項規定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。〔第 55 段〕

4. 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。〔第 56 段〕

5. （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〔第 60 段〕

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。〔第 61 段〕

6. 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 條及第 108 條第 2 項規定之意旨。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，可資參照。又地制法第 30 條第 1 項規定即係為貫徹上述單一國體制所定之中央法律規範。〔第 62 段〕

7. (四)地方因地制宜行使自治立法權之範圍及界限〔第 63 段〕

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。〔第 65 段〕

8. 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。〔第 66 段〕

9. 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，地方不得另訂抵觸中央法定標準之自治法規〔第 67 段〕

（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〔第 68 段〕

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。〔第 69 段〕

10. 食安法第 15 條第 1 項第 5 款規定安全容許量之標準，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。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。〔第 70 段〕

11. （二）系爭各該自治條例抵觸中央法律及憲法規定〔第 71 段〕

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，不僅抵觸上述食安法第 15 條第 1 項第 5 款、第 2 項及第 4 項等中央法律規定，亦已抵觸憲

法第 108 條第 1 項第 3 款及第 18 款規定意旨。〔第 72 段〕

12. 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，且顯然抵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。〔第 77 段〕
13. 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〔第 80 段〕

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。〔第 82 段〕

14. 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，從而完全阻絕萊豬進口商於各該地方之買賣等商業行為，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。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。〔第 83 段〕

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
主文第一項	許大法官宗力、蔡大法官焯燉、吳大法官陳鑾、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 (共 13 位)	黃大法官虹霞、蔡大法官明誠 (共 2 位)
主文第二項	許大法官宗力、蔡大法官焯燉、黃大法官虹霞、吳大法官陳鑾、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 (共 14 位)	蔡大法官明誠 (共 1 位)
主文第三項	全體大法官一致同意	

張大法官瓊文、詹大法官森林分別提出協同意見書

黃大法官虹霞提出部分協同、部分不同意見書

蔡大法官明誠提出不同意見書

附表一：

聲請人	監督機關函	自治條例	效果
嘉義市議會	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	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	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第11條之1及第17條之1規定	不予核定
臺中市議會	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	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：「於本市輸入、輸出、製造、加工、調配、包裝、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。」 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，處行為人新台幣 3 萬元以上 10 萬元以下罰鍰，並

		得按次處罰。」
臺中市議會 (聲請人四)	函告無效	<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3萬元以上10萬元以下罰鍰,並得按次處罰。」</p>
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	<p>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。」</p> <p>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。」</p>