

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.ev.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，以既不牴觸中央法令，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牴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。