

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、田秋堇等 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抵觸憲法第 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），亦抵觸憲法第 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，可能有所抵觸或影響之處？

分析：可能抵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。