

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牴觸而無效。

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）法学セミナー通号 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，參照林明鏘，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, CAC, 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) (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。