

言詞辯論意旨書

案號：110年度憲一字第4號

聲請人	嘉義市議會	嘉義市西區北港路278號
代表人	莊豐安	住同上
訴訟代理人	梁樹綸律師	嘉義市東區林森東路707巷26號

1 為地方自治保障案件，依法提出言詞辯論意旨狀事：

2 壹、程序問題

3 一、各聲請人所通過之相關自治條例經行政院或衛生福利部（下稱
4 衛福部）宣告無效或不予核定部分：

5 （一）是否有繫屬中之訴願案或行政訴訟事件？

6 嘉義市市民向來高度重視食品安全，嘉義市議員係由市民依
7 法選舉產生，代表市民行使地方立法之職權，自需以民意為
8 依歸。105年5月，社會反對含萊克多巴胺豬肉（下稱萊豬）
9 進口聲浪再起，嘉義市市民曾強烈反對，聲請人遂本於憲法
10 第110條第1項和地方制度法（下稱地制法）第19條第9款
11 第1目就市衛生之立法並執行權，遵循民意，嚴加把關，制定
12 嘉義市食品安全管理自治條例之際，增加第6條第2項：「本
13 市轄內販售之豬肉及其製品不得檢出乙型受體素」，於同年5
14 月31日三讀通過，成為全國第1個規定豬肉不得檢出乙型
15 受體素（含萊克多巴胺）的縣市（110年5月11日聲請人解釋憲
16 法聲請書附件2、3），並經衛福部於9月1日核定（110年5
17 月11日聲請人解釋憲法聲請書附件4）後，於10月16日公布
18 施行（110年5月11日聲請人解釋憲法聲請書附件5）。

19 又因109年8月28日，總統蔡英文宣布開放萊豬進口（110年5月
20 11日聲請人解釋憲法聲請書附件6），引發嘉義市市民譁然恐

1 慌，聲請人遂為持續維護嘉義市食品安全及民眾消費權益，
2 於109年9月16日三讀通過，修正嘉義市食品安全管理自治條
3 例第6條第2項：「本市轄內販售之豬肉、牛肉及以豬、牛可食
4 部位為原料之食品，不得檢出乙型受體素」，增加第12條第2
5 項：「違反第六條第二項規定者，依食品安全衛生管理法相關
6 規定辦理」、第3項：「食品安全衛生管理法之中央主管機關訂
7 定豬肉及以豬可食部位為原料之食品安全容許標準後，違反
8 第六條第二項規定檢出乙型受體素含量超過安全容許標準者，
9 依前項規定辦理；檢出但未超過安全容許標準者，處新臺幣
10 三萬元以上十萬元以下罰鍰，並得按次處罰」。

11 詎料衛福部竟未仔細考量民意、憲法保護健康權之意旨和中
12 央與地方權限劃分原則，於109年12月31日函告嘉義市食
13 品安全管理自治條例原條文第6條第2項「本市轄內販售之
14 豬肉及其製品不得檢出乙型受體素」自110年1月1日起
15 無效；修正條文第6條第2項、第12條第2項及第3項不予核定
16 (110年5月11日聲請人解釋憲法聲請書附件18)。

17 就無效部分，聲請人於110年5月11日聲請解釋憲法；不予核
18 定部分，則由嘉義市政府於110年1月29日提起訴願，行政院
19 於以110年5月5日院臺訴字第1100173251號函訴願不受理，嘉
20 義市政府遂提起行政訴訟，目前繫屬在臺北高等行政法院(案
21 號：110年訴字第796號)。

22 (二) 聲請釋憲及統一解釋之依據各為何？

23 按憲法訴訟法第90條第1項：「本法修正施行前已繫屬而尚未
24 終結之案件，除本法別有規定外，適用修正施行後之規定。
25 但案件得否受理，依修正施行前之規定」。

26 次按司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款：「有左列情
27 形之一者，得聲請解釋憲法：一、中央或地方機關，於其行

1 使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職
2 權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲
3 法之疑義者」；第8條第1項：「聲請解釋憲法，應以聲請書
4 敘明左列事項向司法院為之：一、聲請解釋憲法之目的。二、
5 疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文。三、聲請解
6 釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解。四、關係
7 文件之名稱及件數」。

8 次按釋字第 527 號解釋文第2段：「地方自治團體對函告無效
9 之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑自治
10 規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事
11 件之性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。有關聲請程序
12 分別適用司法院大法官審理案件法第八條第一項、第二項之
13 規定，於此情形，無同法第九條規定之適用」；解釋理由書第
14 2段：「地方自治團體對函告內容持不同意見時，如受函告無
15 效者為自治條例，該地方立法機關經會議決議得視其性質聲
16 請本院解釋憲法或統一解釋法令，其聲請程式適用司法院大
17 法官審理案件法第八條第一項或第二項之規定」。

18 憲法訴訟法自111年1月4日以後開始施行，而本件則早在施行
19 前就已繫屬，得否受理即應依修正施行前之規定，亦即就舊
20 法「司法院大法官審理案件法」來判斷。

21 再者，本件係因萊豬得否開放進口而起。就食品安全管理，
22 衛生福利部109年12月31日衛授食字第1091304823E 號函既稱：
23 「食品安全衛生標準攸關人民健康」（第1頁說明三第1行），
24 卻為何在人民反彈聲浪中，執意要開放？各縣市又為何不能
25 基於「人民健康」訂立更嚴格之標準？衛生福利部函以憲法
26 第108條第1項第18款為依據，稱屬中央權限，惟憲法第128條
27 準用第 110 條第 1 項第 1 款，亦規定衛生係縣(市準用)得

1 立法並執行之，則就此係只能由中央建立標準，抑或地方得
2 因地制宜，亦發生疑義，中央和地方之職權分際該如何界定，
3 以避免過度侵奪、干擾聲請人之職權，即有司法院大法官審
4 理案件法第5條第1項第1款之情況，而有聲請解釋憲法之必要。
5 而釋字第527號解釋已明示如受函告無效者為自治條例，地方
6 立法機關經會議決議得聲請解釋憲法令，其聲請程式適用司
7 法院大法官審理案件法第8條第1項規定，則本件無效部分既
8 係嘉義市食品安全管理「自治條例」之條文，且有前述聲請
9 解釋憲法之必要，故聲請人遂於109年12月6日第10屆109年第
10 6次臨時會臨一號案決議聲請解釋憲法(110年5月11日聲請人
11 解釋憲法聲請書附件19)。

12 貳、實體問題

13 一、食品安全衛生管理法第15條第1項第5款、第2項及第4項規定，
14 授權中央主管機關訂定食品之殘留農藥或動物用藥安全容許量
15 標準，此是否為專屬中央之事項？其憲法依據為何？或（亦）
16 為地方自治事項，各地方自治團體為保障轄區內的人民健康權
17 及（或）當地產業等，是否得自行訂定不同（不論是較嚴或較
18 鬆）之標準？其憲法依據為何？縣（市）或直轄市自治權限之
19 憲法依據是否相同？

20 (一) 衛福部固依憲法第108條第1項第18款為依據，稱此屬中央權
21 限，惟衛福部對萊豬之管理已違憲法保護健康權之目的：

22 1. 國家應以維護人民健康為目的，任何涉及人民健康之法律
23 制度及行政行為皆應符合最低限度之保護要求：

24 按釋字第 785 號解釋理由書第 9 段：「人民之健康權，為
25 憲法第 22 條所保障之基本權利（本院釋字第 753 號及第
26 767 號解釋參照）。憲法所保障之健康權，旨在保障人民生
27 理及心理機能之完整性，不受任意侵害，且國家對人民身

1 心健康亦負一定照顧義務。國家於涉及健康權之法律制度
2 形成上，負有最低限度之保護義務，於形成相關法律制度
3 時，應符合對相關人民健康權最低限度之保護要求。凡屬
4 涉及健康權之事項，其相關法制設計不符健康權最低限度
5 之保護要求者，即為憲法所不許」(110年5月11日聲請人
6 解釋憲法聲請書附件20)。

7 人民係國家之根本，國家之成立且存在之目的即在追求人
8 民之健康福祉。就人民健康權之保障，自應從維持人民既
9 有之健康開始，至促使達到更好之狀態，而首要自是「不
10 受侵害」，亦即防止任意侵害，毀損既有之健康，無論是
11 法律制度設計，還是實際行為執行，都應符合最低限度之
12 保護要求。

- 13 2. 在管理萊豬上，最低限度之保護要求即是「以不得檢出為
14 原則」，特別是國人飲食習慣偏重豬肉，生活中豬肉相關
15 製品多元，萊豬之安全管理更應嚴謹慎重：

16 蓋食品供人飲食、咀嚼，吃進嘴中，也可能帶入危險。倘
17 若吃進不安全食品，人恐因此減損健康，甚至喪失性命。
18 而雖然有醫療得恢復人之健康，但有其侷限性，並非每一
19 種情況都得以恢復，因此比起發生後之治療，更關鍵的是
20 「事先的預防」。

21 而萊克多巴胺對人體有諸多危害，其得否開放，自應格外
22 謹慎。在確保其安全無虞前，當然也應以「不得檢出」為
23 原則，禁止含有萊克多巴胺之豬肉輸入、製造和使用，方
24 能保護人民之健康。

25 特別是我國人民自古以豬肉為重要肉食，從肉品消費量來
26 看，以 2019 年臺灣養豬統計手冊所提供最新之 2018 年
27 每人肉品消費量為例，豬肉消費量為 37.30 公斤，較之全

1 部肉品消費量100.32 公斤，高達 37.18%，可謂是極高之
2 比重(110年5月11日聲請人解釋憲法聲請書附件22)，其安
3 全管理自當嚴謹，因此如果衛福部例外要開放，那也應有
4 嚴格論證，從國人膳食習慣，提出具有信服力之風險評估。

5 3. 然而風險評估上，卻有諸多不足：

6 人體試驗是最能反映人體接受情況之試驗，然而就萊克多
7 巴胺之人體試驗，迄今全球卻只有 6 名平均年齡為23歲之
8 男性白人接受試驗，更有1人心悸退出，而衛福部委託之
9 108 年食用肉品暴露萊克多巴胺之健康風險評估(下稱108
10 年風險評估)竟連人體試驗都未進行，更顯不足。

11 而且前述試驗者特徵是「白人」、「年輕」、「男性」，就連
12 衛福部部長陳時中都表示：「如果取樣的時候只找某個特
13 定人種，因為人種之間有差異性，這樣就會有不準確性」
14 (110年5月11日聲請人解釋憲法聲請書附件24)，何況也欠
15 缺其他年齡層、性別之數據，特別是對於坐月子婦女、胎
16 兒、幼童和罹癌者等高風險族群，更無特別研究，108年
17 風險評估又如何能精確。

18 再來食安法第 15 條第 4 項強調風險評估應以「國人膳食
19 習慣」為根據。這應包含 2 個層面，即研究上以國人膳食
20 習慣為基礎和結果上依國人膳食習慣來判斷。然而108年
21 風險評估卻是建議：「應降低高暴露族群（坐月子婦女）
22 之動物內臟的攝食量或萊克多巴胺容許濃度，以保障高暴
23 露族群的飲食安全」(110年5月11日聲請人解釋憲法聲請
24 書附件9 第 23 頁第14 至 15 行)，無異於是要我國人民
25 改變飲食習慣。這樣的結果非但沒有從國人膳食習慣判斷，
26 反而要求配合改變，根本就與食安法第15條第4項不符。
27 此外，還欠缺致癌性風險評估，而當食品衛生安全與營養

1 諮議會審議發現問題，要求主管機關重新考量卻不會再次
2 開會判斷。

3 4. 而且中央各機關作為也和中央政府開放萊豬不同調：
4 教育部強調學校一律使用國內豬肉，修訂學校外訂盒（桶）
5 餐採購契約（參考範本），國中小並全面換約；行政院農
6 業委員會限制國內養豬業使用萊克多巴胺；國家運動訓練
7 中心強調避免食用萊豬；國防部表示國軍豬肉供應以使用
8 國產豬肉為原則。

9 這些機關的作為所隱含的意思即是表明該等對萊豬的不信
10 任，認為萊豬不安全。更進一步而言，就是否定衛福部所
11 訂之安全容許標準，結果一方面認為萊克多巴胺在安全容
12 許量範圍內不致造成身體健康危害，另一方面卻又見中央
13 諸多機關否定使用萊克多巴胺、食入萊豬，造成同一事務
14 法秩序相互矛盾之現象，顯然破壞了基本價值之一體性。

15 特別是聲請人為了維護嘉義市市民之健康權，制定不得檢
16 出規定，同中央諸多機關舉措。何以聲請人被衛福部侵奪、
17 干擾自己之職權，函告無效，中央之機關卻得違反該所謂
18 安全容許標準？相同事物不同處理，此差別待遇實已違反
19 體系正義所彰顯之平等原則。

20 5. 衛福部資訊不透明，也未要求標示萊克多巴胺及含量，影
21 響人民知的權利：

22 按食安法第 4 條第 1 項：「主管機關採行之食品安全衛生
23 管理措施應以風險評估為基礎，符合滿足國民享有之健康、
24 安全食品以及知的權利、科學證據原則、事先預防原則、
25 資訊透明原則，建構風險評估以及諮議體系」。

26 所謂知的權利，應係指人民有權知道何種食品安全、不安
27 全及主管機關決策之過程與原因。此透過主管機關主動揭

1 露，或要求掌握資訊之人民適時揭露，使人民得以知悉相
2 關資訊而得實現。當人民知悉相關資訊，即可因此避免誤
3 食不安全食品，也可以就有一定風險之食品，衡量得失並
4 決定要不要食入。

5 然而從不得檢出，到決議開放，衛福部資訊卻非常不透明，
6 而且更應該做的是標示有無含萊克多巴胺及其含量，衛福
7 部卻未強制要求標出，都同樣影響人民知的權利。

8 **(二) 而且就食品安全管理，也非中央專屬權利，地方亦同樣得立**
9 **法並執行：**

10 按憲法第 110 條第 1 項第 1 款：「左列事項，由縣立法並
11 執行之：一、縣教育、衛生、實業及交通」。

12 次按地制法第 19 條第 9 款第 1 目：「下列各款為縣（市）
13 自治事項：九、關於衛生及環境保護事項如下：（一）縣
14 （市）衛生管理」。

15 食品安全係衛生事項。依憲法和地方制度法規定，亦屬嘉義
16 市之自治事項，得由嘉義市立法執行，因此就嘉義市轄域範
17 圍內萊克多巴胺之管理，當然也得由聲請人規範限制，因此
18 聲請人有權制定嘉義市食品安全管理自治條例第 6 條第 2
19 項：「本市轄內販售之豬肉及其製品不得檢出乙型受體素」。

20 **(三) 中央和地方應是協力關係，共享權力，共創嘉義市福祉：**

21 按釋字第527號解釋理由書第2段：「地方自治團體在特定事
22 務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行
23 上成為相互合作之實體。從而地方自治團體為與中央政府共
24 享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分
25 權，以收因地制宜之效」（110年5月11日聲請人解釋憲法聲
26 請書附件27）。

27 既然就食品安全管理，中央和地方皆有權，則彼此共享管理

1 食品安全之權力。又食品與人民日常生活息息相關，相較於
2 中央，地方更直接與人民接觸，對於人民之需求有更多感受，
3 如轄域內人民有特殊考量，亦得在中央之基礎上，制定符合
4 轄域內人民需求之自治條例，所以就食品安全管理，中央和
5 地方實得互相合作、彼此協力，因地制宜，共創嘉義市市民
6 福祉。

7 (四) 中央之標準是最低標準，聲請人得本於嘉義市市民之意見，
8 以自治條例維持不得檢出：

9 按釋字第738號解釋理由書第5段：「電子遊戲場業管理條例
10 第九條第一項有關電子遊戲場業營業場所應距離國民中、
11 小學、高中、職校、醫院五十公尺以上之規定，即可認係法
12 律為保留地方因地制宜空間所設之最低標準，並未禁止直
13 轄市、縣（市）以自治條例為應保持更長距離之規範」（110
14 年5月11日聲請人解釋憲法聲請書附件28）。

15 次按最高行政法院94年11月份庭長法官聯席會議決議：「電
16 子遊戲場業管理條例第9條第1項規定：「電子遊戲場業之營
17 業場所，應距離國民中、小學、高中、職校、醫院50公尺以
18 上。」上開規定之立法目的，乃鑑於電子遊藝場對於社會安
19 寧會造成一定之影響，故明定其營業場所應距離對於環境
20 安寧有著極高要求之學校、醫院50公尺以上。因其限制對於
21 營業人營業自由之影響尚屬輕微，所定50公尺之限制，應解
22 為係對電子遊戲營業場所設置之最低限制。又關於縣（市）
23 工商輔導及管理，乃屬地方制度法第19條第7款第3目規定之
24 縣（市）自治事項，依同法第25條之規定，縣（市）本得就
25 其自治事項，於不牴觸中央法律之前提下，自行制訂符合地
26 域需要之自治法規，故縣（市）依其地方環境之需要，以自
27 治法規另定較高之限制標準，難謂與電子遊戲場業管理條例

1 第 9 條第 1 項之規定牴觸」(110年5月11日聲請人解釋憲
2 法聲請書附件29)。

3 食安法第15條第4項有關乙型受體素檢出與否之規定，係以
4 不得檢出為原則，並設定有例外情況，即只有「中央」有權
5 在根據國人膳食習慣為風險評估後訂定得檢出之容許標準，
6 但該條並未禁止地方以自治條例繼續維持不得檢出。

7 各地對萊豬的接受度有高低差異，實屬正常。對擔憂萊克多
8 巴胺危害之地方，強令其接受萊豬實屬困難，更不顧該地方
9 人民意見，絕非妥適。

10 中央和地方實可協力合作。中央為各地方綜合考量，訂定容
11 許標準，可以接受萊豬的地方得依此食入，不可以接受萊豬
12 的地方，則仍應有權調整，制定更嚴格規範，因此中央之標
13 準應是最低標準，保留因地制宜之空間，讓地方得本於轄域
14 內人民之意見，以自治條例維持不得檢出之原則。

15 (五) 因此聲請人制定嘉義市食品安全管理自治條例第6條第2項非
16 但不會侵害中央職權，反能在中央之基礎上，更符合嘉義市
17 市民不願食入含萊克多巴胺豬肉之需求，也更有效管理食品，
18 確保達到在嘉義市範圍內，食品能達到市民期待之安全品質，
19 中央應尊重地方，不應片面函告無效，侵害聲請人職權。

20 二、依憲法第107條第11款規定，國際貿易政策應由中央立法並執行
21 之。如中央開放進口含萊克多巴胺之豬肉，而地方亦得另行訂
22 定自治條例，禁止於各該縣(市)或直轄市轄區內運輸、販售
23 或使用含萊克多巴胺之豬肉，是否違背上開憲法規定？對外是
24 否會構成違反國際法之貿易障礙？

25 (一) 不應該用國際貿易，作為侵奪地方自治權限之理由：

26 固然中央會以國家之高度，思考本國與外國關係，進而允准
27 特定產品之進口。然而所謂進口，涉及的不只是國際貿易，

1 更有地方販售。

2 中央與地方應為協力關係，不能只注重國際貿易，更應該思
3 考何為人民之需求。當地方群起反彈時，是否要進口，實應
4 更加省思。

5 特別是國際貿易固為憲法第107條第11款所規定，但地方對
6 衛生之管理，亦有憲法第109條第1項第1款、第110條第1項
7 第1款規定，並無優劣先後次序之分，實不應將國際貿易置
8 為最上位考量因素。如果都以國際貿易為考量，則地方又如
9 何得享自治權限。長此以往，地方自治權限將受侵奪，如何
10 能有效維護轄域內人民之權益，因此實非妥適。

11 (二) 從國外輸入和在地方販售實係 2 不同層次之事：

12 國家輸入是一個層次，地方販售又是一個層次。國家得否輸
13 入，係以「國家整體」為考量，然地方得否販售，則限縮以
14 「該地方」為考量。範圍不同，考量也會不同，則准否當然
15 也有異。

16 何況，我國現有22縣市，也會各有考量，亦不必然每個縣市
17 都會開放或禁止，並不會造成所謂貿易障礙。

18 (三) 而且造成貿易障礙之前提，亦需有實質可能：

19 然而萊豬得否販售，固然中央政府宣稱會影響我國加入國際
20 貿易協定，然我國所欲加入者又非以萊豬進口為條件，縱使
21 禁止萊豬販售，亦不會是影響我國加入該等組織之重要原因。
22 而且我國也沒有和他國簽訂關於萊豬之互惠條約，即使我國
23 禁止，亦沒有違反互惠原則，造成貿易障礙。

24 更何況，綜觀全球，禁止萊豬進口之國家有1百多國家，佔
25 全球之多數，該等禁止多年，又何來貿易障礙？如所謂禁止
26 就是貿易障礙，那從衛福部之角度，那些國家不也造成貿易
27 障礙，何以只有我國會構成？此更顯衛福部立論之不妥。

1 (四) 食安法第15條第4項強調根據國人膳食習慣為風險評估，衛
2 福部卻以國際貿易政策來考量，更顯見衛福部確實未盡最低
3 限度之保護要求：

4 正如前述所言，中央不能只注重國際貿易，更應該思考何為
5 人民之需求，此亦包含國人膳食習慣。

6 國人以豬肉為主要肉食，婦女坐月子更會吃豬內臟，此皆需
7 仔細考量，然衛福部更強調的是國際貿易，顯見其實非以人
8 民之健康為最優先考量，更可說明衛福部確實未盡最低限度
9 之保護要求。而要人民遷就國際貿易，犧牲健康，絕非妥適。

10 (五) 因此嘉義市得否販售萊豬非關國際貿易，維持聲請人制定嘉
11 義市食品安全管理自治條例第 6 條第2項不得販售萊豬規定
12 也不會違反憲法第107條第11款，不會造成貿易障礙。

13 四、綜上，懇請

14 鈞院鑒核，迅賜解釋如說明。若蒙所請，至為感禱！

15 謹狀

16 憲法法庭 公鑒

17 中 華 民 國 1 1 1 年 2 月 1 5 日

18 具 狀 人 嘉義市議會

19 代 表 人 莊豐安

20 訴訟代理人 梁樹綸律師