



憲法訴訟言詞辯論意旨 (三) 書

案 號：110 年度憲一字第 1 號

聲 請 人：臺北市議會

設：110201 臺北市信義區仁愛路
4 段 507 號

代 表 人：陳錦祥

訴訟代理人：紀俊臣教授

住：234022 新北市永和區自強街
32 巷 5 號 5 樓

張少騰律師

建業法律事務所

黃品瑜律師

設：110615 臺北市信義區信義路 5
段 7 號 62 樓 (臺北 101 大樓)

電話：(02)81011973 分機 772

1 為地方自治保障、聲請解釋憲法及統一解釋法令事件，謹依法提呈
2 言詞辯論意旨 (三) 書事：

3 壹、聲請再開辯論程序補充理由：

4 一、按「大法官審理案件應予以司法化，審判組織及方式法庭化為
5 其首要。爰於本條第一項明定司法院大法官組成憲法法庭行使
6 審判權，明揭大法官審理所有案件類型之形態，均由傳統之會
7 議形式，改以具有完全司法審判性質之憲法法庭進行審理。」
8 憲法訴訟法第 1 條之立法理由，明揭斯旨。

9 二、查本案相對人行政院及衛生福利部言詞辯論意旨書分別於民國
10 (下同)111 年 2 月 16 日及 2 月 21 日始送達聲請人(聲證)，
11 其中，行政院與衛生福利部之言詞辯論意旨書更以「相互援用」
12 之方式使聲請人無法同時知悉其完整答辯內容，故聲請人至
13 111 年 2 月 22 日言詞辯論前一日(即 111 年 2 月 21 日)始完
14 整收受相對人機關言詞辯論意見書狀，而無法詳細研讀後表示
15 意見；另專家學者諮詢意見書亦至 111 年 2 月 21 日始完整公

1 告於 鈞庭網頁，該等書狀之提出已對聲請人造成突襲。綜上，
2 本案 111 年 2 月 22 日言詞辯論期日之排定，有未給予聲請人
3 充分且合理之時間研讀相對人機關辯論意見書及鑑定人意見書
4 之情形。

5 三、復查，有關本案爭點係由 鈞庭以通知函逕行卓定，並未進行
6 任何準備程序或給予雙方當事人陳述意見之機會，已違反訴訟
7 法下當事人進行主義之大原則，聲請人已於 2 月 22 日言詞辯
8 論期日庭呈聲請狀，聲請 鈞庭再開辯論程序並陳報本案其他
9 涉及憲法對地方自治制度性保障內涵之爭點事項，懇請 鈞庭
10 鑑於本件涉及問題之重大性，再開辯論，使雙方當事人充分陳
11 述，以保障聲請人憲法訴訟救濟權利及本案憲法訴訟程序符合
12 首揭憲法訴訟法闡示「大法官審理案件應予以司法化，審判組
13 織及方式法庭化」之立法意旨及「正當法律程序」原則之要求，
14 以保障我國地方自治團體之自治權。

15 貳、實體爭點補充理由：

16 一、中央行政機關（即地方自治監督機關）透過地方制度法核定或
17 備查自治法規之行為，係屬中央與地方透過自治立法行為與自
18 治監督行為，共同確認及實踐憲法第十章有關中央與地方之權
19 限劃分規範及地方制度法有關自治事項規範之具體行為，經過
20 中央行政機關（即地方自治監督機關）核定與備查之自治法規
21 所涉及之相關事項，即應認定地方自治團體擁有該等事項之自
22 治立法權限。

23 二、本案臺北市食品安全自治條例第 9 條 1 之有關限制轄內禁止販
24 售萊豬條款，既經中央行政機關（即地方自治監督機關）透過
25 地方制度法備查在案，且經聲請人地方執法行之有年，即應認
26 定該自治條例所設之相關事項地方機關已享有自治權限，始符

1 合中央機關與地方自治團體共同實踐憲法第十章中央與地方權
2 限劃分及自治立法權之憲法意旨，故中央機關已同意備查之地
3 方自治條例具有憲法保障地位，應無須再為審查該等事項是否
4 屬地方自治事項，若憲法允許憲法法庭事後審查，並得審認經
5 中央機關備查在案之地方自治條例非屬自治事項，恐陷地方自
6 治團體之過往治理行為有溯及自始無效之窘境，更可能衍生國
7 家賠償、各種授益處分及裁罰處分應予撤銷之問題。

8 三、退步言之，該等經過中央行政機關核定及地方自治團體行之有
9 年並據以執行之自治事項，中央機關事後變更政策或國家法制
10 而致認有與中央權限牴觸之爭議，既屬事後發生之情事變更而
11 肇致之權力變動或法秩序變動之爭議係可歸責於中央機關之行
12 為，亦應依據憲法第 111 條規定中央與地方權限爭議解決制度
13 由立法院解決，非任由中央行政機關以「球員兼裁判」之角色
14 單方面函告地方自治法規無效並恣意收回自治權限，同一自治
15 法規不應容任中央行政機關(即地方自治監督機關)反覆審查，
16 或恣意剝奪地方自治權限，否則，地方自治權限及自治法規無
17 異處於永久不安定之狀態，地方人民將無措其手足。

18 四、職是，行政院依據地方制度法第 30 條第 1 項及第 4 項之規定，
19 以 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692B 號函告臺北
20 市食品安全自治條例第 9 條之 1 條文無效及增訂之臺北市食品
21 安全自治條例第 17 條之 1 條文不予核定之行為，應已牴觸憲
22 法第 111 條後段「中央與地方權限，遇有爭議時，由立法院解
23 決之」規定，該函告無效及不予核定之行為已違反憲法之規定。

24 五、本案行政院主張食品安全應該要遵守「全國一致之標準」，否定
25 地方販售之豬肉禁止檢出萊克多巴胺之地方自治條例相關規定。
26 惟查，中央機關對於以下四項均採取雙重標準，並無憲法第 111

1 條規範之「全國一致之性質」之事項存在，相對人行政院之主
2 張，顯不足取：

3 (一) 第一項雙重標準：萊克多巴胺藥劑是否會對人體或動物產生
4 健康危害？

5 1. 行政院、衛生福利部固皆主張依 CODEX 標準，萊克多巴
6 胺藥劑並無危害；惟行政院農業委員會自始皆公告萊克多
7 巴胺藥劑為動物用禁藥。

8 2. 按動物用藥品管理法第 32 條之 3 第 1 項及第 2 項規定：「禽
9 畜、水產養殖業者及飼料製造業者，不得將下列製劑或藥
10 品，使用於動物或動物飼料中：……二、動物用禁藥。……」
11 「有下列情形之一者，不得移動、轉讓或供屠宰、為食用
12 而加工或食用：一、禽畜、水產類動物上市前，經檢驗含
13 有特定動物用禁藥。……」，觀諸其立法理由為：「動物用
14 禁藥『對於人體間接危害亦可能極為重大』，亦應禁止其
15 使用於動物或動物飼料，爰增訂第二款規定。」、「特定品
16 目之動物用禁藥，『為避免其危害動物及人體健康』，經檢
17 出含特定動物用禁藥之禽畜、水產類動物，應為特別處置，
18 爰列於第一款，並於第三項規範處置方式。」而「萊克多
19 巴胺藥劑」正是農委會公告之動物用禁藥，而有危害動物
20 及人體健康之疑慮。此內容顯與相對人行政院或衛福部所
21 述萊克多巴胺藥劑在 CODEX 標準下並無危害之說法不一
22 致，堪認有雙重標準。

23 (二) 第二項雙重標準：萊克多巴胺藥劑是否允許使用於豬隻飼
24 養？

25 1. 中央機關允許國外之豬隻飼養使用萊克多巴胺藥劑，卻禁
26 止我國國內之豬隻飼養使用萊克多巴胺藥劑。

1 2. 依照農委會 109 年 9 月 7 日農防字第 1091472241 號公告：
2 「乙型受體素（ β -agonist）為禁止國內製造、調劑、輸
3 入、輸出、販賣或陳列之藥品；牛及豬於『國外使用』萊
4 克多巴胺（Ractopamine），不在規範之列。」此種差別
5 待遇之理由為何？亦堪認有雙重標準。

6 （三）第三項雙重標準：萊克多巴胺藥劑是否允許殘留於豬肉品？

7 1. 中央機關允許國外進口豬肉品殘留萊克多巴胺藥劑，卻禁
8 止我國國內生產之豬肉品殘留萊克多巴胺藥劑。

9 2. 按食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項規定：「國內外之肉
10 品及其他相關產製品，除依中央主管機關根據國人膳食習
11 慣為風險評估所訂定安全容許標準者外，不得檢出乙型受
12 體素。」，以及衛生福利部公告動物用藥殘留標準第 3 條
13 後段：「……若表中藥品品目非屬農委會核准國內使用之
14 動物用藥，僅適用進口肉品。」此種差別待遇之理由為何？
15 亦堪認有雙重標準。

16 （四）第四項雙重標準：各機關團體可否主張反對萊豬政策？

17 中央機關允許所屬部會採取「禁止採購」進口豬肉品（即含
18 有萊克多巴胺藥劑之豬肉）政策，卻嚴格禁止地方政府訂定
19 「禁止販售」含有萊克多巴胺藥劑之豬肉相關地方自治條例
20 條款，此種差別待遇之理由為何？亦堪認有雙重標準。

21 （五）綜上所述，在在可證中央機關開放萊豬進口政策及是否符合
22 食品安全之風險評估，此議題本身即存在重大矛盾與法制衝
23 突，故就所涉及之事項並無所謂「全國一致之性質」，地方機
24 關自得依據地方民意，因地制宜，制定符合各地方人民需求
25 及期待之地方自治條例。

26 六、本案聲請人臺北市議會採取「零檢出」標準作為地方自治條例

1 之立法內容，係屬中央機關與地方自治團體共同實踐憲法第十
2 章中央與地方權限之劃分行為，具有憲法保障之地位，對於同
3 屬權力主體依據憲法的實踐行為，應得直接肯認該等事項屬地
4 方機關之自治權限範圍。退步言之，中央機關代表國家，掌握
5 全國財政及行政資源，國家行政行為及法規制度對於地方自治
6 團體應該具有「引導作用」，並具備「正當性」及符合「明確性」
7 原則。我國於民國 91 年加入世界貿易組織（下稱「WTO」），
8 即遵循 WTO 架構下食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施協定
9 (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary
10 Measures, 簡稱 SPS 協定)。臺北市制定本案自治條例第 9 條
11 之 1 時，係參照我國動物用藥品管理法第 5 條第 1 項及農委會
12 101 年 9 月 7 日農防字第 1011473960 號公告：「乙型受體素(β -
13 -agonist) 為禁止製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列之藥
14 品。但不包括作為供牛隻使用之含藥物飼料添加物。」之規定。
15 農委會為上述 SPS 協定主管機關，基於上述國家行政行為及法
16 規制度應該具備「正當性」及符合「明確性」原則，對於地方
17 自治團體應該具有「引導作用」，臺北市議會遂參照農委會前揭
18 公告內容及動物用藥品管理法第 32 條之 3 第 2 項規範內容，
19 對於「禁止販賣動物用禁藥之豬肉品行為」納入地方自治條例
20 以明確法規範，俾利地方人民遵循。該等地方立法當時即同樣
21 採取上開農委會 101 年 9 月 7 日所公告「乙型受體素零檢出」
22 標準，應屬正當、合法且妥適之立法內容。

23 七、基於上述國家行政行為及法規制度應該具備「正當性」及符合
24 「明確性」原則，從而對於地方自治團體立法作為應該具有「引
25 導作用」。準此，除非身為 SPS 協定主管機關之農委會公告內
26 容有違反 WTO 會員國義務或違反 SPS 協定之虞，否則，聲請

1 人臺北市議會參採上述農委會公告內容作為自治條例立法標準，
2 豈有違反國際義務或構成國際貿易障礙之可能。

3 八、況查，「萊克多巴胺」僅為「乙型受體素」項下之其中一種藥劑，
4 行政院以事後變更「萊克多巴胺」單一藥劑之容許使用及肉品
5 殘留政策，函告聲請人臺北市議會制定「乙型受體素」全部藥
6 劑品項豬肉品零檢出標準之自治條例無效，並剝奪包含轄內國
7 內豬肉品仍維持零檢出標準之販售管理自治權限。此一行為顯
8 然已經逾越比例原則；再查，有關飼養豬隻是否容許使用萊克
9 多巴胺以及豬肉品是否容許殘留萊克多巴胺，行政院等相關機
10 關自始均以「國內」、「國外」之豬隻飼養與豬肉品加以區分，
11 採行兩種不同標準，寬容對待國外豬肉品，卻對國內豬肉品按
12 動物用藥品管理法祭出高刑度之有期徒刑與罰金（動物用藥品
13 管理法第 5、32-3、33、35 條參照），顯然認為萊克多巴胺存
14 有高度藥毒性，足以危害動物與國人健康（參動物用藥品管理
15 法第 32 條之 3 第 1 項及第 2 項規定之立法理由）。由此觀之，
16 中央機關就外國豬及外國豬肉所訂允許使用萊克多巴胺及容許
17 殘留標準，應可視為對於國人健康權最低限度之保護要求（參
18 照 鈞院釋字第 785 號解釋），而對於本國豬及本國豬肉品禁
19 止使用萊克多巴胺及肉品禁止殘留之零檢出要求，則是中央機
20 關對於國人健康權以最高標準保護之立法表現。既然中央對於
21 豬肉品使用或殘留萊克多巴胺定有兩種不同容許標準，自應容
22 許地方立法機關採取最高標準加以立法，以保護各該地方人民
23 之健康權。

24 九、對於憲法第 107 條規範屬於中央立法並執行之「專屬中央權限
25 事項」，依憲法規範不得交由地方執行，故其實質內涵應參酌文
26 義採取「限縮解釋」。惟查，就有關本案言詞辯論爭點題綱實體

1 問題 2 部分，行政院主張：「有關跨國貨品之進口及貨品在進
2 口後於『國內運輸及販售』等措施……，該等措施均為憲法第
3 107 條第 11 款『國際貿易政策』所涵蓋。」（參相對人行政院
4 言詞辯論意旨書第 16 頁第 1 行以下）。由是以觀，行政院將國
5 際貿易政策立法及執行劃歸專屬中央權限，並且主張涵蓋全部
6 進口商品之內國運輸及販賣等管理措施，然而，參照行政院論
7 述之「貨品在進口後於國內運輸及販售等措施」，該等內容已涵
8 括我國全部進口商品之標示、檢驗、稽查、取締、裁罰等管理
9 措施，似主張前述事項均屬憲法第 107 條第 11 款「國際貿易
10 政策」事項，舉凡進口商品管理相關事項，均應依憲法第 107
11 條之規定，由中央立法並執行。此顯然悖於實務上操作之情況。
12 蓋如肯認行政院之主張，將對於中央及地方立法及執行權限產
13 生重大變革，嚴重損及 鈞院歷來所建立之地方自治制度性保
14 障意旨，且將嚴重悖離現行國內對進口商品之相關法制與管理
15 制度。勢必逸脫上開憲法規範「國際貿易政策」、「國際貿易政
16 策立法」文義涵攝範圍，懇請 鈞庭明鑑。

參、綜上所陳，為此書請 鈞庭鑒核。懇請 鈞庭再開辯論程序並做
成有利於聲請人臺北市議會之解釋或判決。如蒙所請，實感德
便。

謹 狀
憲法法庭 公鑒

【證物名稱及件數】（以下均為影本乙份）

聲證：行政院及衛生福利部言詞辯論意旨書送達臺北市議會之「收文

日期表」2張。

中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 1 日

具 書 人：臺北市議會

代 表 人：陳錦祥

訴訟代理人：紀俊臣 教授

張少騰 律師

黃品瑜 律師

