



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung
國立政治大學法律學系教授
<https://drcjchan.com>

110年度憲一字第4號、第1號、第3號、第5號

專家鑑定意見

程序問題 1 (2)

各聲請人就其所通過之各該地方自治條例經行政院或衛福部宣告無效或不予核定部分，聲請釋憲及統一解釋之依據各為何？

函告無效部分

聲請解釋憲法

- 大法官審理案件法第5條第1項第1款
- 地方制度法第30條第5項

聲請統一解釋

- 大法官審理案件法第7條第1項第1款
- 地方制度法第30條第5項



不予核定部分

聲請解釋憲法

- 大法官審理案件法第5條第1項第1款
- 地方制度法第30條第5項

聲請統一解釋

- 大法官審理案件法第7條第1項第1款
- 地方制度法第30條第5項



地制法第30條第5項可為依據之理由

1. 地方制度法第30條創設特別之聲請司法院解釋途徑，旨在解決地方自治團體與上級監督機關間因監督權之行使所引起的憲法上中央與地方分權爭議。
2. 就地方自治團體之角度以觀，其受憲法所保障之自治立法權，不論是因事後監督措施性質的函告無效，抑或事前監督措施性質的不予核定，遭受侵害之結果及引發之憲法垂直分權爭議並無二致。尤有進者，不予核定「自始阻絕」自治條例之生效，對地方自治權之侵害程度更甚於函告無效。
3. 從解決中央與地方分權爭議之立法目的出發，地方自治條例縱使是遭受到「不予核定」，只要發生有「其與憲法或其他上位法規有無牴觸之分權疑義」，仍應容許本於地方制度法第30條第5項規定意旨，聲請司法院解釋之。



程序問題 2

本案四件聲請案之聲請標的，是否有應不受理之部分？理由為何？

鑑定意見

應無不受理之部分

1. 函告無效或不予核定在行政法上之定位為何（是否為行政處分？），於本案非屬應關懷之重點。毋寧，審理之關鍵在於：聲請人不服上級監督機關函告無效及不予核定，**主要之爭議（理由）**何在？
2. 本聲請案主要之爭議，在現行憲法及法令所定之中央與地方分權結構下，聲請人所制定之「系爭自治條例規定」，**是否有逾越憲法及法令賦予其地方自治權限之範疇，從而侵害到中央之立法權限？**故而，爭議之標的為「系爭地方自治條例規定」，而爭議之點，則在其有無違背憲法或法令所為之中央與地方分權規定？函告無效及不予核定有無侵害聲請人受憲法或法令所保障之地方自治立法權限？本聲請案可認定是一種「規範審查」之聲請，應屬憲法法庭應審理之權限範疇。
3. 憲法訴訟法第83條之規定，乃立法者行使其立法形成自由下，對於在監督關係中所引發的中央與地方分權爭議，所為之紛爭解決制度「**創設性規範**」，而非其生效前既存解釋憲法制度之依循與沿用。其於本聲請案，應無參照之可能與必要。



實體問題 1

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，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標準，此是否為專屬中央之事項？其憲法依據為何？或亦為地方自治事項，因此各地方自治團體得自行訂定不同（不論是較嚴或較鬆）之標準？如認兼屬地方自治事項，其憲法依據為何？縣或直轄市自治權限之憲法依據是否相同？

食品動物用藥殘留標準屬

中央專屬事項

1. 憲法第108條第1項第18款「公共衛生」、第110條第1項第1款「縣衛生」，以及地方制度法第19條第9款「縣衛生管理」及第18條第9款「直轄市衛生管理」，雖有可能包含食品安全事項，但因語意模糊，概念範圍廣狹難斷，故難以作為認定之單一規範。分權規定之準據法，應優先以規範內容較具體明確之**食安法**為斷。
2. 食安法針對不同事項，規定有中央與地方應如何分權之劃分模式（各級主管機關、地方主管機關等）。該法第15條第4項規定，動物用藥殘留標準之訂定，應以「**風險評估**」為基礎。故而，動物用藥殘留標準之訂定可謂為食品安全行政領域之一種風險評估機制。又同法**第4條**明定，食品安全風險評估事項係由「**中央主管機關**」行使之。
3. 根據**憲法單一國體制**連結**憲法第110條第1項第11款**及**第118條**規定，在無法律明文賦予縣及直轄市享有自治事項（法律賦予之自治事項）之情形下，中央享有所有國家事務之立法與執行權限。衛福部訂定動物用藥殘留標準，因係根植在食安風險評估之專屬權限基礎之上所為，故該標準訂定之事項，性質上亦屬中央專屬。



實體問題 2

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，而地方亦得另行訂定自治條例，禁止於各該縣（市）或直轄市轄區內運輸、販售或使用含萊克多巴胺之豬肉，是否違背上開憲法規定？對外是否會構成違反國際法之貿易障礙？

系爭規定並不違反國際貿易政策之中央立法權限

1. 憲法第107條第11款本身並未對「國際貿易政策」之概念內涵為進一步之立法定義，故其所得以包含之概念範疇，原則上容有廣、狹之解釋理解空間。有鑑於本案係屬聲請憲法解釋案件，故有關國際貿易政策之概念理解，應優先從「**憲法觀點**」出發，而為詮釋；至於國際及國內對於國際貿易政策之法制及運作實務，雖可作為理解上之補充素材，但並不宜以之作為憲法解釋之唯一認知基準。
2. 屬於憲法第107條第11款所定中央專屬立法並執行之國際貿易政策事項，在貨物輸入部分，應「**限縮理解**」在准許進口之貨物品項、輸入者資格、進口證件、適宜性查驗、報關放行程序、進口貨品在內國市場上市之要件，以及貿易救濟等事務。
3. 「國際貿易政策之立法權限」與「國際貿易障礙之內國排除」應分屬二事，不宜混為一談。前者，應從憲法第十章及第107條規定之體系與目的解釋認定，而後者，至少在憲法中央與地方權限劃分架構下，應屬內國各級政府如何透過自行享有之立法與行政權限手段，共謀調適方案，俾消弭國際貿易上之技術性障礙事由，但**非謂任何涉及貿易障礙事務，即可認定中央當然取得專屬立法權限**。
4. 禁止萊豬於內國部分市場流通（系爭地方自治條例規定）性質上應**不在憲法第107條第11款所定國際貿易政策之概念射程範圍內**。



以上報告！