

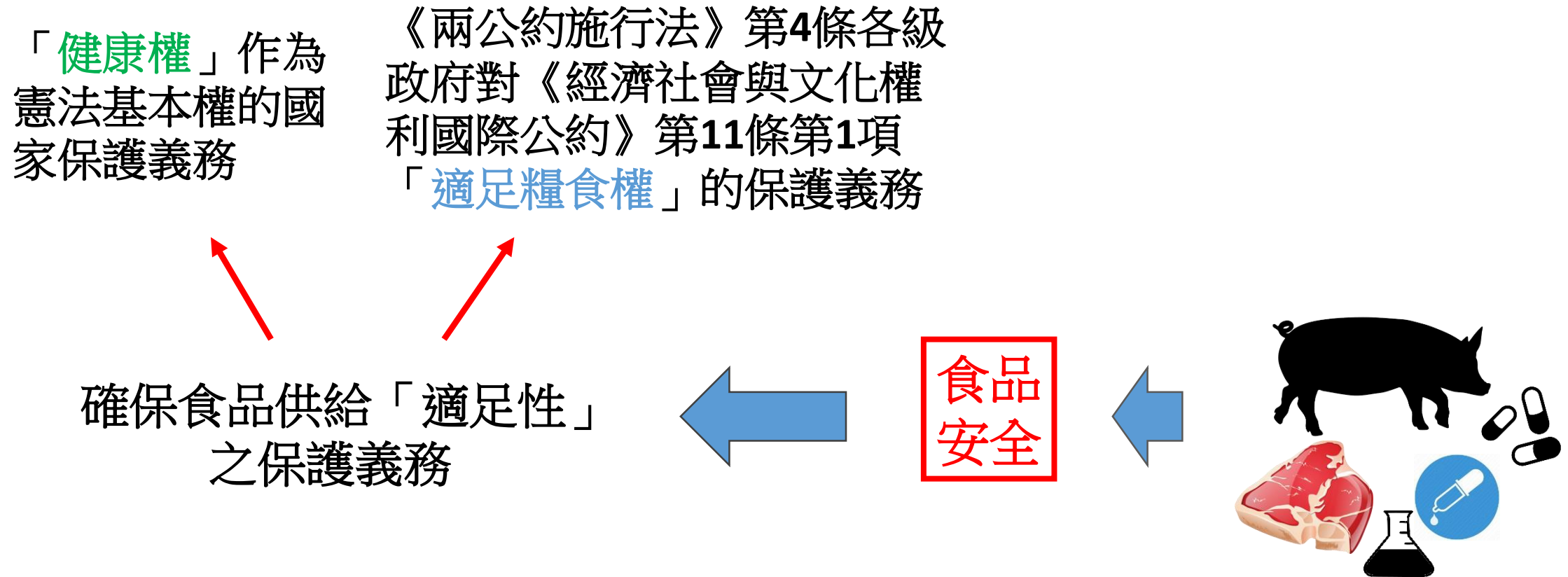
萊克多巴胺豬肉安全容許量標準

地方自治、食品安全與國際貿易

110年度憲一字第4號、第1號、第3號、第5號
憲法法庭專家諮詢意見

邱文聰
中央研究院法律學研究所研究員

實體問題 1：食安容許量標準之訂定權歸屬中央或地方？



實體問題 1：食安容許量標準之訂定權歸屬中央或地方？

科學實驗證據

無可見的有害作用劑量 / 無可見作用劑量

用以抵銷證據推估存在的不確定性或個體差異，但係數可能為10~1000，其決定見仁見智

何種實驗具有證據能力？

證據多少算充分？

事實真偽仍不明時如何評價？

$$\text{NOAEL 或 NOEL} \div \text{安全係數} = \text{ADI}$$

$$\text{MRL} \times \text{每日攝食量} = \text{總曝露量}$$

膳食習慣之證據

$$\text{Let } \text{總曝露量} < \text{ADI}$$

$$\rightarrow \text{MRL} < \text{ADI} \div \text{每日攝食量}$$

後設科學標準的價值決定：

1. 安全係數決定
2. 證據能力評價
3. 證明程度選擇與真偽不明時之決斷

不同風險偏好 (不同保護水準的選擇) → 不同的風險評估結果

實體問題 1：食安容許量標準之訂定權歸屬中央或地方？

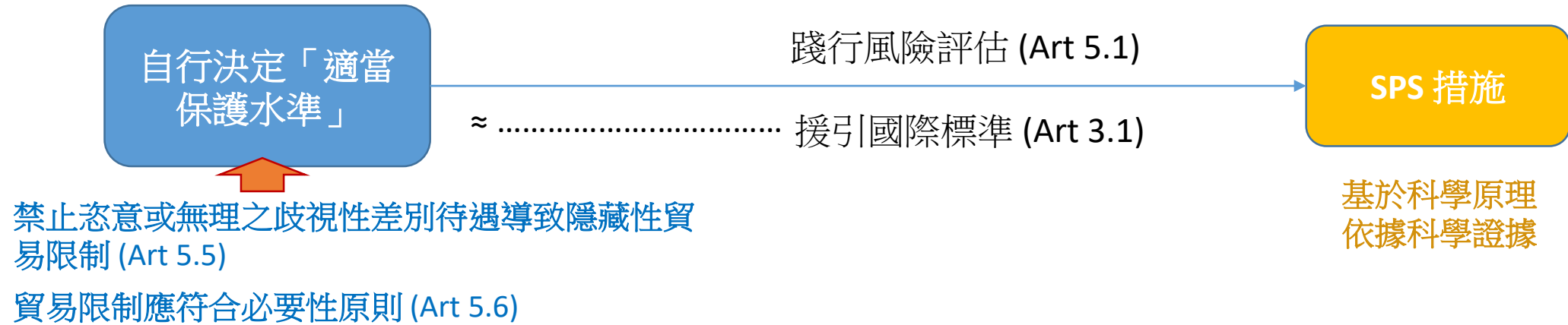
- 安全容許量標準制定/訂定權＝風險偏好的價值決定權
 - 歸屬中央或地方？
- 中央與地方權限之關係
 - 領域先佔 (field preemption)：由中央獨佔，地方完全無介入空間（不論是否為牴觸性、相容性或補充性之立法）→ 憲法第107條
 - 優越先佔 (conflict preemption)：地方立法不得牴觸中央立法→憲法第108~111條
 - 中央之立法者明文由中央先佔
 - 地方立法之結果不得對中央立法所欲達成之目的造成阻礙
- 食品安全衛生 ∈ 公共衛生/衛生 → 非屬於由中央「領域先佔」之事項
- 中央之食品安全容許量標準的優越先佔效力
 - 地方安全容許量標準若較中央的安全容許量標準「寬鬆」，將對中央維護健康安全之立法目的造成阻礙

實體問題 1：食安容許量標準之訂定權歸屬中央或地方？

- 地方雖可制定/訂定較中央更嚴格之安全容許量標準，但仍不得牴觸中央對「安全容許量標準訂定權之行使」所附加的限制
- 《食品安全衛生管理法》第4條第1項
 - 食品安全衛生管理措施應以風險評估為基礎，符合滿足國民享有之健康、安全食品以及知的權利、科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則
- 即使安全容許量標準之訂定必然涉及風險偏好之價值決定，地方立法仍應以風險評估為基礎，符合科學證據原則，再就其中後設科學標準之設定，做出價值決斷。
- 本件系爭地方自治條例是否違反《食品安全衛生管理法》第4條第1項規定，不在本次專家意見諮詢範圍，爰不作進一步意見陳述

實體問題 2：地方自定食安容許量標準是否違反中央的國際貿易政策專屬權？

- 《SPS協定》對會員要求：SPS措施須基於科學原理，依據科學證據 (Art 2.2)



- 開放進口萊豬是中央為履行《SPS協定》之義務而選擇的履約手段
 - 在已開放「萊牛」的前提下，僅有的兩種選擇：
 - 採取更高的保護水準 (level of protection)，轉而同時禁止「萊牛」及「萊豬」
 - ✓ • 依據相同風險評估所推估的 ADI 標準設定MRI，同步開放「萊豬」
 - 屬中央「領域先佔」的國際貿易政策事項（憲法 107 (11)）

實體問題 2：地方自定食安容許量標準是否違反中央的國際貿易政策專屬權？

- 地方自治團體自定食安容許量標準 vs 中央之國際貿易政策
 - 未直接規範「國際貿易政策事項」，並未違反「領域先佔」原則
 - 仍不得違背「優越先佔」原則（不得牴觸中央所定與國際貿易政策相關或其他任何法律）
- 地方自治團體自定食安容許量標準與《SPS協定》的關係
 - 對外：地方之SPS措施亦屬《SPS協定》所規範之SPS措施（2000年澳洲鮭魚案）
 - 對內：《SPS協定》經立法院審議通過，並由總統批准，位階同於法律（釋字329）；協定之內容詳盡，也為國際貿易法之一般性原則，已趨近於「立法性條約」(legislative treaty)
→ 地方自治團體自定食安容許量標準若牴觸《SPS協定》，應屬無效
- 以「萊克多巴胺之風險評估存在爭議」以及「國人對牛豬膳食習慣有差異」為由，採行萊克多巴胺在牛肉上有安全容許量、但豬肉上卻應「零檢出」的「牛豬分離政策」，可能違反《SPS協定》Art 5.5 規定
 - 若萊克多巴胺之風險評估存在爭議，何以在「牛肉」可推論 ADI而定出安全容許量，在豬肉則無法推論出 ADI，因此應零檢出？
 - 「膳食差異」僅能影響風險評估過程中的「每日攝食量」計算，並無根本影響「能否進行風險評估」的作用
- 中央政府依《SPS協定》第13條，負有確保地方政府遵從《SPS協定》相關條款的義務，因此針對違反《SPS協定》之地方立法（違反優越先佔原則），應函告無效。

結論

- 地方自治條例制定較中央之食安容許標準更嚴格之標準，雖未侵犯專屬中央或中央優越之權限，但仍應符合《食品安全衛生管理法》第4條第1項對訂定食安容許標準所要求應遵循之程序與原則。
- 系爭地方自治條例雖未違反憲法第107條第11款規定，但因牴觸位階等同法律之《SPS協定》第5.5條規定，形成隱藏性貿易限制，應屬無效。