

# 專家諮詢意見書

林勤富

國立清華大學科技法律研究所副教授

司法院憲法法庭為審理 110 年度憲一字第 4 號、第 1 號、第 3 號、第 5 號聲請裁判案，其中關於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，屬憲法所規範專屬中央之事項、地方自治事項、或中央地方協力事項；以及中央開放進口含萊克多巴胺之豬肉，而地方另訂自治條例禁止相關產品之運輸、販售或使用等，是否違背憲法第 107 條第 11 款關於國際貿易政策應由中央立法並執行之規定，以及其是否構成違反國際法之貿易障礙等問題，委請本人提出專家諮詢意見。茲依司法院憲法法庭書記廳所列言詞辯論爭點題綱第一項與第二項實體問題，表示意見如下：

## 一、食品安全之跨領域與跨國界性質以及多重規範目的

近年相繼發生許多重大食品安全事件，除促使原食品衛生管理法大規模修法外，2014 年更更名為食品安全衛生管理法<sup>1</sup>，此後該法至今復歷經八次修法，足見食品安全議題受重視程度。然而，我國食品安全事件仍層出不窮，除喧騰一時的食用油品攙偽假冒事件外<sup>2</sup>，亦有因豆芽菜漂白後

---

<sup>1</sup> 該次修法立法院共有高達 50 份修法提案，在眾多提案中曾提及三聚氰胺、塑化劑、香精麵包、低價米混充進口米等事件，而食用油品攙偽假冒事件更是大多數修法提案說明中均提及之重大食安事件，詳參立法院第 8 屆第 4 會期第 1 次臨時會第 1 次會議議案關係文書，頁 16-18、20-23、26-40。

<sup>2</sup> 如強冠公司與全統香豬油等油品案：參臺灣屏東地方法院 103 年度矚訴字第 1 號刑事裁定、臺灣高等法院高雄分院 104 年度抗字第 8 號刑事裁定、臺灣屏東地方法院 103 年度矚訴字第 1 號刑事判決、臺灣高等法院高雄分院 104 年度矚上重訴字第 1 號刑事判決、最高法院 106 年度台上字第 770 號刑事判決、臺灣高等法院高雄分院 106 年度矚上重更(一)字第 1 號刑事判決、最高法院 108 年度台抗字第 567 號刑事裁定、臺灣高等法院高雄分院 106 年度矚上重更(一)字第 1 號刑事裁定、最高法院 107 年度台上字第 4809 號刑事判決、最高法院 108 年度台抗字第 760 號刑事裁定、臺灣高等法院高雄分院 108 年度矚上重更二

賣相較佳而使用工業用途之低亞硫酸鈉作為食品添加劑<sup>3</sup>，乃至於將工業級碳酸鎂加入胡椒粉等粉製品以達到保持蓬鬆且不易受潮之功效<sup>4</sup>等案例。除此之外，更有如進口紅茶之農藥殘留量超過安全容許值<sup>5</sup>、食品逾有效期限仍貯存在倉庫<sup>6</sup>、食品廣告不實、誇張或易生消費者誤解<sup>7</sup>，甚至有因購買含有毒性化學物質之運動飲料，而向經濟部工業局及衛生署（現衛生福利部）申請國家賠償<sup>8</sup>等諸多案件。

食品安全衛生管理法第 1 條規定：「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，特制定本法」，若從狹義之文義解釋，可能會認為食品安全衛生管理法，僅與健康危害及衛生安全有關。然而，以上事件之豐富態樣，顯示當代食品安全議題的複雜、多元本質，而所謂食品「安全」並不單純狹隘地僅指涉衛生狀態、食源性風險與健康危害，更涵蓋為求食品安全之實現，所須確保之各類制度性要求（如風險評估諮議制度、科學檢驗與實驗室基礎建設、公平交易與市場秩序、供應鏈安全、標示與資訊揭露、透明決策程序等），與各方利害關係人之參與<sup>9</sup>。食品安全與否不但嚴重影

---

字第 1 號刑事裁定、臺灣高等法院高雄分院 108 年度矚上重更二字第 1 號刑事判決、最高法院 109 年度台上字第 172 號刑事判決、臺灣高等法院高雄分院 108 年度聲字第 882 號刑事判決、臺灣高等法院高雄分院 108 年度聲字第 937 號刑事判決、最高法院 107 年度台上字第 4809 號刑事判決等；正義公司與維力清香油等油品案：參臺灣嘉義地方法院 103 年度訴字第 567 號刑事裁定、臺灣高等法院臺南分院 104 年度抗字第 47 號刑事裁定、臺灣嘉義地方法院 103 年度訴字第 567 號刑事裁定、臺灣高等法院臺南分院 104 年度抗字第 116 號刑事裁定、臺灣嘉義地方法院 103 年度訴字第 567 號刑事判決、臺灣高等法院臺南分院 104 年度上訴字第 718 號刑事判決、最高法院 107 年度台上字第 2480 號刑事判決、臺灣高等法院臺南分院 108 年度聲再字第 43 號刑事裁定、臺灣高等法院臺南分院 108 年度重上更一字第 10 號刑事裁定、臺灣高等法院臺南分院 108 年度重上更一字第 10 號刑事判決等。

<sup>3</sup> 參臺灣高等法院 108 年度上訴字第 3903 號刑事判決。

<sup>4</sup> 參最高法院 107 年度台上字第 1585 號刑事判決。

<sup>5</sup> 參臺灣新北地方法院 108 年度簡字第 96 號行政判決。

<sup>6</sup> 參臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1865 號行政判決、臺北高等行政法院 107 年度訴更一字第 122 號行政判決。

<sup>7</sup> 參臺灣桃園地方法院 105 年度簡字第 102 號行政判決；以及臺灣桃園地方法院 105 年度簡字第 25 號行政判決、臺北高等行政法院 105 年度簡上字第 223 號行政判決、臺灣桃園地方法院 106 年度簡更一字第 16 號行政判決、臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 1 號行政裁定、臺灣桃園地方法院 105 年度簡字第 25 號行政判決。

<sup>8</sup> 參臺灣臺北地方法院 100 年度國字第 70 號民事判決。

<sup>9</sup> 食品安全更涵蓋政府管制、私部門商業行為、商業言論自由、消費者保護、科學風險評估、市場秩序等諸多面向，國內學術討論亦已有豐富論述著墨。如邱文聰（2015），〈從迷失的身分重新找尋食品攙

響國人健康，對社會醫療負擔、商業成本、勞動力與經濟損失等所衍生之影響亦鉅，更涉及國人對整體食品消費市場的信心。舉例而言，食品之摻偽假冒，除涉及自食品供應鏈源頭而下各相關業者之風險控制責任外，亦涉及更廣泛的市場秩序、消費者知情權等社會與經濟面向，從而須透過食品標示、追蹤追溯等制度，以在食品市場中確保正確資訊之揭露與可得性，避免消費者對產品的真正身份與價值產生誤判，而讓消費者與業者間存在之資訊不對稱問題，造成食品交易市場之失靈，進而可能使業者失去投入適當營運成本以確保食品安全之誘因。

此外，伴隨國際貿易的自由化、食品科學的進步、國際運輸的便捷性以及跨國大型食品企業的崛起<sup>10</sup>，各國均高度依賴食品進出口以確保糧食安全與經濟發展。而食品貿易的全球化，也意味各類食品安全風險亦不再受國界所限制——食品跨國貿易頻繁，使得經食品傳播的疾病及污染更容易藉由貿易傳遞至全球，原為單一國家境內的食品安全問題，可能擴及至各國而產生巨大影響，英國狂牛症疫情與中國三聚氰胺「毒奶粉」事件等均為適例<sup>11</sup>。而複雜的食品系統涉及綿長的全球食品供應鏈，與個人、公眾，乃至社會、消費市場、國家貿易發展等相關權益與經濟活動之正常運作息息相關，除各國法規管制外，亦需要國際合作、公私協力以共同確保食品安全。凡此種種，均可見食品安全之跨領域、跨國界的複雜多元性質，以及食品安全衛生管理法多重規範目的之必要性。

---

偽假冒管制的可能途徑-以食品身分標準為分析焦點》，《政大法學評論》，141期，頁1-49；倪貴榮、王郁霖、蔡嘉晏（2018），〈食品安全治理中科學基礎與民主參與的平衡〉，《政大法學評論》，155期，頁131-218；洪德欽（2016），〈食品安全的法理與論證〉，《歐美研究》，46卷4期，頁443-456；林昱梅（2015），〈論食品安全管理法中之預防原則：以歐盟與臺灣為中心〉，《國立臺灣大學法學論叢》，44卷特刊，頁1037-1162；譚偉恩、郭家瑾（2018），〈從「權責分配」的「失衡」論臺灣食安治理：以《食品安全衛生管理法》為例〉，《問題與研究》，57卷1期，頁63-104。

<sup>10</sup> Ching-Fu Lin, *Global Food Safety: Exploring Key Elements for an International Regulatory Strategy*, 51 VA. J. INT'L L. 637, 641 (2011).

<sup>11</sup> *Id.* at 639-47. 食品與農業科學技術進步所帶來的食物產量提升與保存期限展延，加上前述運輸成本下降與跨國企業興起等因素、國際食品貿易的大幅提升以及大量跨境食品生產鏈的出現，使得食品的生產、加工、配送乃至消費行為都產生本質上的改變；現今一般民眾所購得之食品，即令為國內生產，亦多涉及進口原物料，甚至是輾轉多國之複雜加工產品。*Id.* at 641-42.

## 二、世界貿易組織之食品安全與動植物防疫檢疫協定

食品貿易與食品安全問題之全球化，亦顯現出國際合作機制、乃至於國際法規範之必要性。其中，除世界衛生組織（World Health Organization）、聯合國糧農組織（Food and Agriculture Organization）、國際食品法典委員會（Codex Alimentarius Commission，以下簡稱 Codex）、以及世界動物組織（World Organisation for Animal Health，以下簡稱 OIE）、國際植物保護公約（International Plant Protection Convention，以下簡稱 IPPC）等涉及全球公共衛生工作與標準制定之國際組織與公約外，屬世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱 WTO）及其食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，以下簡稱 SPS 協定<sup>12</sup>）最具影響力；而我國身為 WTO 正式會員，應遵循其多邊貿易體系下所有涵蓋協定之法律權利與義務規定，自不待言。

SPS 協定明文肯認 WTO 會員採取食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施（sanitary and phytosanitary measures，以下簡稱 SPS 措施）以保護人類、動植物之生命或健康，並同時確保會員間適用相關措施時，不構成恣意或無理的歧視，或對國際貿易形成隱藏性的限制<sup>13</sup>。SPS 協定第 1 條規定，當任何 SPS 措施具有直接或間接影響國際貿易效果時（which may, directly or indirectly, affect international trade），即有 SPS 協定之適用<sup>14</sup>；而所謂「SPS 措施」則於附件 A 明確定義為：任何以保護人類或動植物生命與健康免受其所明列四項風險為目的之措施<sup>15</sup>。在形式上，SPS 措施「涵蓋所有相關法

---

<sup>12</sup> Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (entered into force January 1995) [hereinafter SPS Agreement].

<sup>13</sup> SPS Agreement, Preamble.

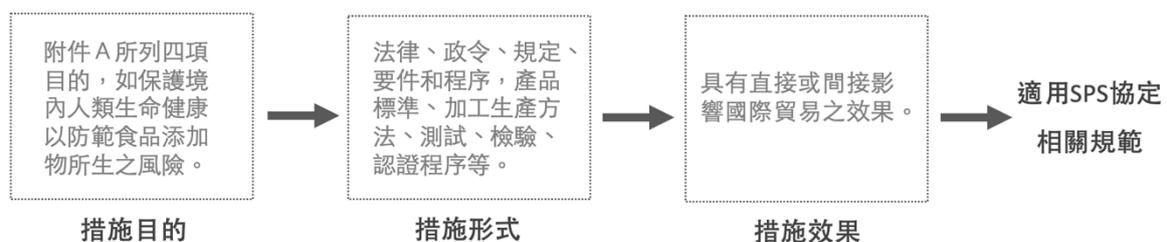
<sup>14</sup> SPS Agreement, Article 1.

<sup>15</sup> SPS 協定附件 A 第一項所涵蓋之四種風險防範目的類型為：（a）保護會員境內動物或植物生命或健康，以防範因害蟲（pests）、疫病（diseases）、帶病生物（disease-carrying organisms）或致病生物（disease-causing organisms）的入侵、滋生或傳播而導致的風險；（b）保護會員境內人類或動物生命或健康，以

律、政令、規定、要件和程序，特別是包括最終產品的標準；加工與生產方法；測試、檢驗、認證與核可程序；檢疫處理，包括有關動物或植物運輸或運輸中維持動植物生存所需材料的規定；相關統計方法、取樣程序與風險評估方法的規定；以及與食品安全有直接關係的包裝與標示規定」<sup>16</sup>。

簡言之，當以下三項條件滿足時：（一）WTO 會員之任何法律、要件、程序、最終產品標準、加工與生產方法、認證與核可程序等措施，（二）以保護人類或動植物生命與健康免受附件 A 所明列四項風險為目的，而（三）有直接或間接影響國際貿易之效果時，即有 SPS 協定相關條文之適用。因此，WTO 會員若制定食品殘留農藥或動物用藥安全容許量標準（如本案中萊克多巴胺於豬肉中之最高殘留容許量規定），以及禁止不符合標準之相關產品輸入、運輸、販售或使用等行為，因其目的在於保護人類生命健康免受農藥或動物用藥殘留之風險，構成 SPS 措施並具有直接或間接影響國際貿易之效果，有 SPS 協定相關規範之適用（如下圖一所示），當屬無疑。

圖一、SPS 協定適用三條件（作者繪製）



因此，當特定法規措施落入 SPS 協定之適用範圍時，制定該法規措施之 WTO 會員，應遵守協定之基本原則與規範。其中，應特別注意者為 SPS

防範因食品、飲料或飼料中的添加物（additives）、污染物（contaminants）、毒素（toxins）、或致病生物而導致的風險；（c）保護會員境內人類生命或健康，以防範因動物、植物或動植物產品所攜帶的疾病或因疫病害蟲入侵、滋生或傳播所導致的風險；或（d）防範或限制在會員境內因疫病害蟲入侵、立足或傳播而造成的其它損害。SPS Agreement, Annex A.1.

<sup>16</sup> SPS Agreement, Annex A.1.

協定中之調和原則、科學原則、必要性原則以及不歧視原則。SPS 協定第 3 條第 1 項與第 2 項規定：「為儘可能廣泛調和檢驗與防檢疫措施，會員應根據現有的國際標準、準則與建議，訂定其檢驗或防檢疫措施」，又「凡符合國際標準、準則或建議之檢驗或防檢疫措施應視為係保護人類、動物或植物的生命或健康之所必要，且應被認定為符合本協定及 GATT 1994 之相關規定」<sup>17</sup>。其中，所謂「國際標準、準則或建議」係指 SPS 協定附件 A 第 3 項所列者，如食品安全部分應參考 Codex 所建立的標準、準則與建議；就動物健康與人畜共同傳染病而言，應參考 OIE 所採納之標準、準則與建議；就植物健康而言，則應參考由 IPPC 公約架構內運作的區域性組織合作研訂的國際標準、準則與建議<sup>18</sup>。

WTO 會員得依其自主權制定較相關國際標準、準則或建議更嚴格之 SPS 措施，但依第 3 條第 3 項之規定，須具有「科學上之正當理由」（scientific justification）並遵循 SPS 協定之其他規定<sup>19</sup>。其中，WTO 會員應遵循 SPS 協定之必要性原則<sup>20</sup>與科學原則<sup>21</sup>，尤其是第 5 條相關規定，亦即會員若欲採取較相關國際標準、準則或建議更嚴格之 SPS 措施時，第 5.1 條規定會員「應確保其 SPS 措施，係在適合狀況下依據對人類、動物或植物生命或健康的風險所做評估而制定，並將相關國際組織所研訂的風險評

---

<sup>17</sup> SPS Agreement, Articles 3.1 and 3.2.

<sup>18</sup> SPS Agreement, Annex A.3.

<sup>19</sup> SPS Agreement, Article 3.3.

<sup>20</sup> SPS 協定第 2.1 條承認各 WTO 會員為保護人類、動物或植物之生命或健康，有權採取必要之 SPS 措施；同時為了避免 SPS 措施對國際貿易造成恣意或無理的限制，第 2.2 與 2.3 條指出，該措施之採取須「以保護人類、動物或植物的生命或健康之必要程度為限」。SPS Agreement, Articles 2.1, 2.2, and 2.3. 協定文字雖未界定此「必要性」之範圍，惟由各條款規定觀之，應係指該措施應基於相關國際標準、風險評估與科學根據、接受其他國家措施之等效性、透明性、最小貿易限制性等要件綜合判斷之。參羅昌發，《國際貿易法》，元照，二版，2010 年 9 月，288-289 頁。

<sup>21</sup> SPS 協定第 2.2 條後段規定，除相關科學證據不充分時始得適用第 5.7 條採用暫時性措施外，原則上須確保 SPS 措施係基於科學原則（scientific principles）及充分科學證據（sufficient scientific evidence）所制定。其次，協定第 5.1 條與第 5.2 條，則針對此科學證據要求，進一步規範 SPS 措施之制定應基於風險評估，若系爭措施被認定為非基於第 5.1 和第 5.2 條風險評估所制定，則將同時違反第 2.2 條之規定。SPS Agreement, Articles 2.2, 5.1, and 5.2.

估技術納入考量」<sup>22</sup>，而第 5.2 條則進一步規範會員「在進行風險評估時應考量現有科學證據；相關的加工與生產方法；相關的檢驗、取樣與測試方法；特定疫病蟲害的流行；害蟲或疫病非疫區的存在；相關的生態與環境條件；以及檢疫或其他處理措施」<sup>23</sup>。整體而言，WTO 會員若欲採取較相關國際標準、準則或建議更嚴格之 SPS 措施時，應確保其所制定之 SPS 措施與已進行之風險評估間具有客觀或合理之關聯性（objective or rational relationship）<sup>24</sup>。

由此可知，SPS 協定雖然肯認 WTO 會員有保護國內動植物及人民生命健康的權利，但規範上同時對會員採取 SPS 措施有嚴格要求。簡言之，除科學證據不充分而有其他取徑外<sup>25</sup>，WTO 會員原則上有兩個選擇：（一）採行符合相關國際標準、準則或建議之 SPS 措施（於本案中即為 Codex 所訂定的萊克多巴胺國際標準），（二）若會員不願意採行符合相關國際標準、準則或建議之 SPS 措施，亦可設立更高的保護水準，但可能被其他 WTO 會員關切或挑戰，而須提出堅強的科學證據及風險評估報告，面臨爭端解決機構歷來針對 SPS 爭端極為嚴格之審查。

最後，WTO 要求各會員之貿易措施須遵守不歧視原則，其中包含最惠國待遇（Most-Favored-Nation Treatment）及國民待遇（National Treatment），最惠國待遇乃規定會員須對於進口商品給予之任何特權、優惠及豁免一視同仁給予所有會員之同類商品；而國民待遇則規定外國產品進入市場後，其內地稅及任何其他貿易措施，應與國內同類產品有相同之待遇。SPS 協定亦於第 2.3 條規定中納入不歧視原則之精神，故 SPS 措施原則上不得對國際貿易構成歧視或隱藏性限制；在會員間具有相同或類似情

---

<sup>22</sup> SPS Agreement, Article 5.1.

<sup>23</sup> SPS Agreement, Article 5.2.

<sup>24</sup> See LUKASZ GRUSZCZYNSKI, REGULATING HEALTH AND ENVIRONMENTAL RISKS UNDER WTO LAW: A CRITICAL ANALYSIS OF THE SPS AGREEMENT, at 23 (2010).

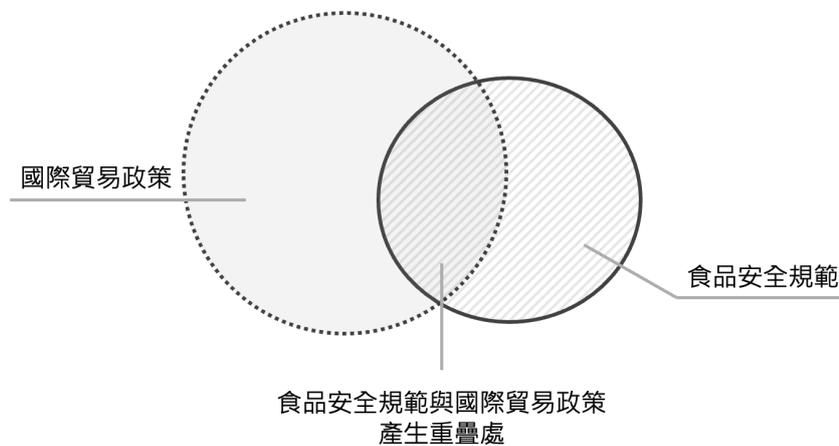
<sup>25</sup> SPS Agreement, Article 5.7.

況下，若該措施對不同會員之領域間造成歧視，並被視為恣意或無理之措施時，可能違反不歧視原則<sup>26</sup>。

### 三、食品安全與國際貿易之可能交疊、中央地方食品安全規範歧異之國際貿易法意涵

由上可知，食品安全法律與政策涵蓋面向多元且複雜，我國食品安全衛生管理法中諸多條文亦具有多重規範目的，因而當法律、政令、要件、程序，特別是最終產品標準，或是加工與生產方法，測試、檢驗、認證與核可程序，檢疫處理，甚至是與食品安全有直接關係的包裝與標示規定，構成 SPS 措施而受 WTO 多邊貿易法律體系下 SPS 協定規範時，該法律、要件、程序、產品標準獲認證與核可程序等，除作為食品安全衛生規範外，亦可能同時具備國際貿易政策之性質<sup>27</sup>（如下圖二所示）。

圖二、食品安全與國際貿易之交疊示意圖（作者繪製）



<sup>26</sup> SPS Agreement, Article 2.3.

<sup>27</sup> WTO 各涵蓋協定之國際貿易法律權利與義務，均非僅涉及單純貨品進出口與服務之提供等傳統理解上非常限縮之「國際貿易」問題，而幾乎都直指各會員國內法規之制定與執行等各面向，深深影響國內法規之形塑與界限。See generally WOLFGANG WEIB, WTO LAW AND DOMESTIC REGULATION: EXPLORING THE DETERMINANTS FOR THE IMPACT OF THE WTO ON DOMESTIC REGULATORY AUTONOMY (2020); JOEL P. TRACHTMAN, TRADE LAW, DOMESTIC REGULATION AND DEVELOPMENT (2015); and Gabrielle Marceau & Joel P. Trachtman, TBT, SPS, and GATT: A Map of the WTO Law of Domestic Regulation, 48 JOURNAL OF WORLD TRADE 352 (2014).

本案涉及中央與地方針對含萊克多巴胺之豬肉最高殘留容許量之規定衝突，亦即中央開放進口含萊克多巴胺之豬肉，而地方另訂自治條例禁止相關產品之運輸、販售或使用等，是否違背憲法第 107 條第 11 款關於國際貿易政策應由中央立法並執行之規定，以及是否構成違反國際法之貿易障礙等問題（言詞辯論實體問題第 2 題）。本專家諮詢意見認為，地方另訂自治條例禁止相關產品之運輸、販售或使用等，是否構成違反國際法之貿易障礙，並非本案之核心問題。本案之核心問題在於，中央開放進口含萊克多巴胺之豬肉，而地方另訂自治條例禁止相關產品之運輸、販售或使用等，是否涉及憲法第 107 條第 11 款所規定應由中央立法及執行之「國際貿易政策」事項，進而侵害專屬於中央之權限？

本專家諮詢意見認為，並非所有地方本於因地制宜之考量而訂定符合限於其轄內需求之自治規範，均會涉及國際貿易政策事項，即令相關自治規範對國際貿易產生直接或間接之影響，亦未必構成國際貿易政策之一部分。然而，當地方自治規範涉及我國於國際貿易體系的相關法律權利與義務，如 WTO 之各項涵蓋協定（包括 SPS 協定）、區域/雙邊貿易協定、或巨型貿易協定及其他國際貿易組織或機制等，甚至是國際貿易協商時所議及之事項，而應由我國中央政府統一對外談判、行使權利、擔負義務、提起爭訟、遵循執行時，該自治規範即落入憲法第 107 條第 11 款「國際貿易政策」事項之範圍。

而本案例中，判斷中央開放進口含萊克多巴胺之豬肉，而地方另訂自治條例禁止相關產品之運輸、販售或使用等，是否涉及憲法第 107 條第 11 款所規定應由中央立法及執行之「國際貿易政策」事項之關鍵，即在於前開地方自治條例之規定，是否構成 SPS 措施並有直接或間接之國際貿易影響，而有 WTO 多邊貿易體系下 SPS 協定相關規定之適用？地方所制定之最高殘留容許量標準，若有 SPS 協定之適用時，其所衍生之國際貿易法權利與

義務，是否均將由我國（中央政府）完全承擔？若然，則相關最高殘留量標準之制定或含萊克多巴胺豬肉之禁止，則於具有保護食品安全規範目的之情形下，同時落入憲法第 107 條第 11 款「國際貿易政策」事項之範圍。在此情況下，若相關地方制定之食品衛生標準明確違反中央所制定之標準，恐因侵害中央在前開事項上的專屬權限而與憲法不符。

首先，WTO 會員所採取之「所有相關法律、政令、規定、要件和程序，特別是包括最終產品的標準；加工與生產方法；測試、檢驗、認證與核可程序；檢疫處理，包括有關動物或植物運輸或運輸中維持動植物生存所需材料的規定；相關統計方法、取樣程序與風險評估方法的規定；以及與食品安全有直接關係的包裝與標示規定」等各種形式之 SPS 措施，於前列三項條件符合時（如圖一所示），即有 SPS 協定相關規定之適用，並未區分中央或地方政府之措施（中央政府、地方政府甚至其他機關，均可能採取並執行 SPS 措施<sup>28</sup>），已如前述。

再者，SPS 協定第 13 條明文規定：「會員有遵守本協定所有義務之完全責任。各會員應制定並執行積極明確的措施及機制，以支持中央政府以外機構遵守本協定各項規定...此外，各會員不得採取相關措施，以致有直接或間接要求或鼓勵該等區域性機構、非政府單位或地方政府機關，以與本協定的條款不一致的方式行事」<sup>29</sup>。此條文將 WTO 會員之中央政府與地方政府的作為視為一體，因而各 WTO 會員不得藉口其政府體制局限或地方特別規定而脫免於其國際貿易法律義務，仍須肩負完全責任。

在此脈絡下，WTO 爭端解決機制曾審理之「澳洲鮭魚案」（*Australia — Measures Affecting Importation of Salmon*）具高度參考價值，該案中澳洲塔斯馬

---

<sup>28</sup> PETER VAN DEN BOSSCHE & WERNER ZDOUC, *THE LAW AND POLICY OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION: TEXT, CASES AND MATERIALS* 941 (4<sup>th</sup> ed., 2017).

<sup>29</sup> SPS Agreement, Article 13.

尼亞州 (Tasmania) 對鮭魚採取 SPS 等限制措施，其雖非中央政府所採取之措施，仍落入澳洲作為 WTO 會員之國際貿易法義務範圍，澳洲政府應就 SPS 協定相關規定之遵循負完全責任，此為 SPS 協定第 13 條所明確規定者（原文為 “We consider that sanitary measures taken by the Government of Tasmania, being an ‘other than central government’ body as recognized by Australia, are subject to the SPS Agreement and fall under the responsibility of Australia as WTO Member when it comes to their observance of SPS obligations.”）<sup>30</sup>。澳洲因此經爭端解決小組與上訴機構裁判<sup>31</sup>，認定其針對鮭魚檢疫所採取之 SPS 措施，違反 SPS 協定第 5.1 條（因此與第 2.2 條亦有違背）及第 5.5 條之規定<sup>32</sup>。此外，加拿大亦曾針對美國南達科他 (South Dakota) 等州對於牛豬隻與穀物運輸卡車入境之 SPS 措施等限制性作為，控訴其違反 SPS 協定第 2 條、第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 13 條、附件 B 及附件 C 等規定而提請正式諮商，惟此案並未進入後階段之爭端解決機制進行審理<sup>33</sup>。

基此，我國作為 WTO 正式會員，應遵循其多邊貿易體系下所有涵蓋協定之法律權利與義務規定，就包含中央與地方等各級政府機關構成 SPS 措施之作為，可能造成直接或間接的國際貿易影響，所涉及之 SPS 協定下所有國際貿易法律權利與義務，均由中央政府統一代表對外負完全責任（fully responsible），中央政府亦應積極避免地方政府機關等單位，採行

---

<sup>30</sup> Panel Report, *Australia – Measures Affecting Importation of Salmon – Recourse to Article 21.5 of the DSU by Canada* (2000), paras. 7.12-7.13.

<sup>31</sup> 爭端解決機構 (Dispute Settlement Body) WTO 體系中重要的準司法制度，透過爭端解決小組 (panel) 一審與上訴機構 (Appellate Body) 上訴審程序，針對 WTO 會員因涵蓋協定所規定之權利與義務而生爭端時，以規則導向 (rule-based) 的方法進行準司法取徑的解決，與過往以政治與權力為基礎之取徑不同，因此爭端解決制度實為 WTO 多邊貿易體系穩定與有效運作之重要支柱。參羅昌發，《國際貿易法》，前揭註 20，661-707 頁。

<sup>32</sup> See generally Panel Report, *Australia – Measures Affecting Importation of Salmon*, WT/DS18/R (12 June 1998); and Appellate Body Report, *Australia – Measures Affecting Importation of Salmon*, WT/DS18/AB/R (20 October 1998).

<sup>33</sup> United States - Certain Measures Affecting the Import of Cattle, Swine and Grain from Canada - Request for Consultations from Canada

G/AG/GEN/27 G/L/260 G/SPS/W/90 G/TBT/D/18 WT/DS144/1 | 29 September 1998

與 SPS 協定相關規定不一致 (act in a manner inconsistent with the provisions of this Agreement) 之措施<sup>34</sup>。

#### 四、食品之殘留農藥或動物用藥安全容許量標準訂定權限

憲法第 107 條第 11 款規定：「左列事項，由中央立法並執行之：十一、國際貿易政策」；第 108 條第 1 項第 18 款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：十八、公共衛生」；第 110 條第 1 項第 1 款規定：「左列事項，由縣立法並執行之：一、縣教育、衛生、實業及交通」；第 128 條規定：「市準用縣之規定」。就憲法條文而言，其並未明文規定將公共衛生、食品安全與消費者保護事項列為中央專屬立法及執行事項。

按釋字第 738 號解釋之要旨：「由於現代國家事務多元複雜，有時不易就個別領域為明確劃分，亦不乏基於國家整體施政之需要而立法課予地方協力義務之事項（本院釋字第 550 號解釋參照）。若中央就前開列舉事項立法賦予或課予地方執行權責，或地方就相關自治事項自行制定自治法規，其具體分工如有不明時亦均應本於前開均權原則而為判斷，俾使中央與地方自治團體在垂直分權之基礎上，仍得就特定事務相互合作，形成共同協力之關係，以收因地制宜之效，始符憲法設置地方自治制度之本旨（本院釋字第 498 號解釋參照）」<sup>35</sup>。復參前述食品安全法律與政策事項之多元複雜本質，為於縣市轄內有效規範食品業者、管理食品安全衛生、並保障居民健康與市場公平，縣市自治團體非不得本於因地制宜之考量，訂定符合限於其轄內需求之食品安全衛生自治條例。原則上，中央與地方亦應就食品安全與衛生管理事項相互合作，形成協力關係，共同促進全國

---

<sup>34</sup> SPS Agreement, Article 13.

<sup>35</sup> 司法院釋字第 738 號解釋理由書第 3 段。

人民食品安全保障之實現。因此，按釋字第 498 號、第 550 號、第 738 號解釋保障地方自治並促進中央地方協力之意旨，若地方政府欲在中央層級相關立法之基礎上，另針對專屬於其轄內之地方衛生人員之訓練、食品工廠之稽核、食品安全衛生講習與宣導、市售食品稽查抽驗等衛生事項，考量轄內特別需求與目的，進行因地制宜之自治規定，應無不可。

然而，食品安全衛生標準之建立，涉及全國食品安全制度之建立與維持、食品交易市場公平運作，以及稽查抽驗等相關事項之共同依據，若各縣市均透過其自治條例而建立不同之食品安全標準，將嚴重影響食品於國內之流通，更可能令業者於法規遵循上無所適從。食品安全問題不因不同縣市或地域而有所區別，食品安全風險亦不可能僅限於特定縣市轄內發生，因此食品安全衛生標準之制定，是否適宜由各地方政府因地制宜，非無疑義。此雖非即表示在任何情況下，縣市自治團體均不得本於因地制宜之考量，訂定符合限於其轄內需求之食品安全衛生標準；惟相關自治規範之訂定，應盡最大可能維持一致性並限縮中央與地方之規範歧異<sup>36</sup>，避免減損全國食品安全制度之建立與維持或交易市場公平運作，甚至影響食品於國內之流通等，以中央與地方相互合作之協力關係為首要目標。

當相關食品安全標準之訂定與執行，涉及我國於國際貿易法律體系中之權利與義務，而應由我國中央政府統一對外談判、行使權利、擔負義務、提起爭訟、遵循執行時，該自治規範即落入憲法第 107 條第 11 款「國際貿易政策」事項之範圍。據此，縣市自治團體若欲本於因地制宜之考量訂定符合限於其轄內需求之標準，其規範空間可能將進一步限縮且不得與中央規範產生齟齬。本案中，萊克多巴胺之最高殘留容許量標準，係以保護人類或動植物生命與健康免受前述 SPS 協定附件 A 所明列四項風險為目的，構成 SPS 措施並有直接或間接影響國際貿易之效果，有 SPS 協定相關條文

---

<sup>36</sup> 憲法第 111 條參照。

之適用，且並不會因其為中央或地方政府之措施而有不同。於此情形下，此最高殘留量標準之制定因涉及我國國際貿易法之義務與承諾，同時具食品安全規範與國際貿易政策之雙重性質（參圖二），而應由我國中央政府統一對外談判、行使權利、擔負義務、提起爭訟、遵循執行，落入憲法第 107 條第 11 款「國際貿易政策」事項之範圍。因此，縣市自治團體若欲本於因地制宜之考量訂定符合限於其轄內需求之食品安全衛生標準時，將面臨憲法上之高度限制，蓋依憲法第 107 條第 11 款之規定，國際貿易政策係專屬中央權限之事項，應由中央立法並執行之。在此情況下，若相關地方制定之食品衛生標準明確違反中央所制定之標準，恐因侵害中央在「國際貿易政策」事項上的專屬權限而與憲法不符。值得特別留意者，如若干聲請人於解釋憲法聲請書中所論，中央層次上由總統逕行宣布依照 Codex 國際標準開放含萊克多巴胺之豬肉之進口，衛福部復依循 Codex 國際標準修正動物用藥殘留標準，即令（退萬步言）有未符合食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項「根據國人膳食習慣為風險評估所訂定」之規定，或風險評估程序有瑕疵或決策程序之爭議<sup>37</sup>，均屬是否違反食品安全衛生管理法或行政程序法相關規定、或是中央政府於食品安全議題上政治責任之問題，無礙萊克多巴胺於豬肉之最高殘留容許量等標準制定，實涉及國際貿易政策事項而屬中央權限之判斷。

## 五、政府保障國民食品安全之義務的憲法基礎

嘉義市議會等聲請人於解釋憲法聲請書中引用司法院釋字第 785 號解釋，強調憲法保護健康權之目的，係政府確保食品安全之義務的基礎，而可作為檢視衛福部對於含萊克多巴胺豬肉之管理措施，是否符合憲法最低要求之依據。憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會

---

<sup>37</sup> 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。」如嘉義市議會等聲請人之解釋聲請書所稱，對於第 15 條第 4 項規定之單純文義解釋，可能得主張認為包含萊克多巴胺等乙型受體素之安全容許標準，應「依中央主管機關根據國人膳食習慣為風險評估所訂定」。

秩序公共利益者，均受憲法之保障」。復按司法院釋字第 785 號解釋理由書：「人民之健康權，為憲法第 22 條所保障之基本權利（本院釋字第 753 號及第 767 號解釋參照）。憲法所保障之健康權，旨在保障人民生理及心理機能之完整性，不受任意侵害，且國家對人民身心健康亦負一定照顧義務。國家於涉及健康權之法律制度形成上，負有最低限度之保護義務，於形成相關法律制度時，應符合對相關人民健康權最低限度之保護要求。凡屬涉及健康權之事項，其相關法制設計不符健康權最低限度之保護要求者，即為憲法所不許」。

食品安全管理之制度設計與規範內涵建構，背後牽涉諸多基本人權之保障，及其所衍生之國家保護義務等問題，如：究應以憲法層次之基本權保障之？或以法律權利義務涵蓋即足？又或屬立法機關立法形成自由與行政機關裁量空間等基本國策性質（如憲法第 157 條、增修條文第 10 條等）？如以特定基本權之角度加以保障時，國家係僅具消極不侵害之義務，或尚有應積極給付之義務，各該相關義務之範圍、內涵與界限又為何？均亟待憲法法庭進一步解釋與闡明，並非本專家諮詢意見書所能完整涵蓋。

首先，食品安全問題之討論多以人民身體健康的危害及其防免為核心，因此援引憲法第 22 條、司法院釋字第 785 號解釋、第 753 號解釋及第 767 號解釋，以維護人民身心狀態健全完整為目的之「健康權」為主張之依據，實屬合宜。健康權雖未被明列於憲法基本權利清單中，然近年來相關大法官解釋已肯認其具有基本權利之特質，並亦透過憲法基本國策之相關規定，輔助建構其規範內涵<sup>38</sup>。其中，司法院釋字第 767 號解釋與第 785 號解釋，對於健康權的概念與內涵已有較為全面性的探討<sup>39</sup>，尤其是羅昌發大法官

---

<sup>38</sup> 相關脈絡與細部探討，可參林勤富（2020 年 12 月），〈食品安全風險治理與基本權之保障〉，發表於：《司法院大法官 109 年度學術研討會：科技、風險與人權保障》，司法院，臺北。

<sup>39</sup> 我國釋憲實務中，諸多解釋理由書提及與健康保障有關之文字，如第 194 號解釋、第 472 號解釋、第 550 號解釋提及「民族健康」；第 206 號解釋、第 404 號解釋、第 414 號解釋、第 533 號解釋、第 545 號解釋、第 547 號解釋、第 577 號解釋、第 612 號解釋、第 714 號解釋、第 794 號解釋提及「國民健康」；

於釋字第 767 號解釋所提出之不同意見書中，除重申其於釋字 701 號解釋協同意見書內對於健康權之闡釋，以及其法源依據之建構——即經社文公約第 12 條第(d)款與憲法第 22 條之規定外；更進一步開展健康權作為一項基本權，其對於國家之舉措有何具體之規制及指引。其認為健康權對於國家之規制及指引應包含兩個層面：一是關於提升人民健康此目標，國家負有在資源許可之範圍內，積極採取措施以實現上述目標，此部分屬於社會政策立法，將涉及國家資源分配的問題；其二，則是針對國家已提供之醫療、健康照護，或與健康相關之服務，國家在此層面上所負擔之義務，則在於確保人民得以平等近用相關資源。此層面下的健康權，不僅係植基於憲法第 22 條之規定，更是憲法第 7 條平等權之體現（釋字第 767 號解釋羅昌發大法官不同意見書參照）。

然而，如前述，食安風險對於人民之影響並非單純的身體健康，更涉及糧食、生活、環境甚至經濟上食品供應鏈治理等多面向、跨領域甚至跨國界問題，或涉及食品安全保護水準之設定與其他諸如生產成本、永續環境、農業政策、人民糧食可近用性等因素間之調和與平衡，凡此種種如若單純以健康權為論證基礎，恐無法完整涵蓋甚至產生盲點而有所局限<sup>40</sup>，因而宜以系統性全面角度視之。

本專家諮詢意見書認為，若欲從根本進行食品安全風險治理，則應有更完善之糧食治理概念，來綜觀甚至是預見食品生產與製造之系統中可能

---

第 476 號解釋與第 512 號解釋提及「維護國民身心健康」等。而第 753 號理由書提及「健康權」，後由第 767 號解釋與第 785 號解釋進一步充實「健康權」之概念與內涵等，已歷經數十年的發展。

<sup>40</sup> 舉例而言，若食品廠商於製造食品時，為降低成本牟取暴利，以劣質品混充優質品（或以人工原料混充天然食材等），除有可能對消費者健康構成潛在風險與負面影響外（當然，從科學角度上，亦可能未造成實際上具體之負面健康效果），亦對消費者權益與市場秩序影響甚鉅。學者邱文聰於分析味全混油案相關判決時，即指出食品安全衛生管理法中「攙偽假冒」相關規定之解釋不應侷限以「有害健康」或「成分標示」為基準，更應參酌一般消費者對於其所購買食品之成分內容的「交易期待」。因此，食品安全衛生管理法中攙偽假冒罪所欲保護法益，不以「健康危害可能性」作為構成要件，而應係「食品市場交易秩序之維護」。邱文聰（2018），〈味全混油案：再論攙偽假冒罪之文義與保護法益的解釋問題〉，《月旦醫事法報告》，24 期，頁 64-87。

產生之風險、所涉相關利益與可能衍生的各式問題。基此，「食物權」似可作相關基本權論述之定錨。迄今，食物權雖尚未出現於我國憲法解釋中，但經濟、社會、文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，以下簡稱經社文公約）第 11 條明確要求國家應採取適切措施以實現「適足食物權」（right to adequate food），並採取必要措施與國際合作以實現人人「免於飢餓的基本權利」（fundamental right of everyone to be free from hunger）與得以「持續取得適當食物」的基本權利<sup>41</sup>。而後，聯合國經濟、社會及文化權利委員會（Committee on Economic, Social and Cultural Rights，以下簡稱經社文委員會）發布第 12 號一般性意見指出，「適足食物權」即是「任何人無論在任何時候，無論物理與經濟條件，均能取得適當數量與品質食物時」（The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, have physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement）<sup>42</sup>。經社文委員會認為「適足食物權」的核心概念包含：（1）提供足以滿足個人飲食需求上所需數量與質量之食物，而此食物必須是文化上可被接受，且不得含有有害物質；（2）可在不影響其他人權情況下，持續取得此類食物<sup>43</sup>。其中「不得含有有害物質」即是必須採取特定食品安全要求與保護措施，防止食物鏈中食物摻假或受到有害物質污染等情事<sup>44</sup>。

歷年來聯合國特別報告官（special rapporteur）針對食物權之權威性報告，描繪出當代國家保障食物權之輪廓、內涵及取徑，逐步充實經社文公

---

<sup>41</sup>經社文公約第 11 條（中譯）：「一、本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。二、本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：（一）充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法；（二）計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配。」

<sup>42</sup> UN Comm. on Econ., Soc. & Cultural Rights, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant)*, para 6, <https://www.refworld.org/docid/4538838c11.html> (May 12, 1999).

<sup>43</sup> *Id.* at para 8.

<sup>44</sup> *Id.* at para 10.

約中食物權之規範內涵，從最初圍繞在「免於飢餓」而發展至包含整體供應鏈與市場健全度之「完善糧食治理」，涵蓋食品安全，甚至全方位營養、非傳染性疾病、農田灌溉與資金技術、糧食價格、社會福利援助、永續發展、供應鏈健全管理、市場競爭與公平等面向，持續擴大其規範內涵與保護能量<sup>45</sup>。如此基本權保障之涵蓋範圍與內容，似非單純依循健康權之論述可直接推演，而應由食物權與健康權相互支持補充，透過食物權之豐富且綿密之規範內涵，共同推導出更完整之基本全保護範圍，以系統性、全面性之取徑形塑國家確保人民食品安全完善義務之面貌<sup>46</sup>。

雖然我國尚未透過憲法解釋正式肯認食物權作為憲法所保障基本權之地位，然由前述討論可知，借力於國際人權法（特別是經社文公約、經社文委員會一般性意見以及特別報告官之正式報告）以進一步透過憲法解釋確立食物權在我國憲法中之基本權利地位並闡明內涵，將能作為國家保障人民食品安全義務之重要基礎。食物權與健康權兩項基本權利之相互補充與支持，亦更能作為未來立法或政策制定之指引，敦促國家建構更為良善完整之食品安全治理體系。

---

<sup>45</sup> See e.g. Hilal Elever (U.N. Special Rapporteur on the Right to Food), *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food- Access to Justice and the Right to Food: The Way Forward*, U.N. Doc. A/HRC/28/65, 3 (Jan. 12, 2014); Olivier De Schutter (U.N. Special Rapporteur on the Right to Food), *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, U.N. Doc. A/HRC/25/57, para 2 (Jan. 24, 2014); Hilal Elever, *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, U.N. Doc. A/72/188, 56 (July 21, 2017); and Michael Fakhri (U.N. Special Rapporteur on the Right to Food), *The Right to Food in the Context of International Trade Law and Policy*, U.N. Doc. A/75/219, 5 (July 22, 2020). See also JEAN ZIEGLER et al., *THE FIGHT FOR THE RIGHT TO FOOD* 7 (2011).

<sup>46</sup> 參林勤富，〈食品安全風險治理與基本權之保障〉，前揭註 38。