

裁判字號：憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決

案 名：萊劑殘留標準之權限爭議案

裁判日期：民國 111 年 05 月 13 日

案 由：聲請人一至五分別就其制定食品安全相關之自治條例，經衛生福利部及行政院函告無效及不予核定部分，聲請憲法解釋及統一解釋

憲法法庭判決

111 年憲判字第 6 號

聲 請 人 一 嘉義市議會

代 表 人 莊豐安

訴訟代理人 梁樹綸 律師

聲 請 人 二 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

聲 請 人 三 臺南市議會

代 表 人 郭信良

訴訟代理人 蔡文斌 律師

林冠廷 律師

許依涵 律師

聲 請 人 四 臺中市議會

代 表 人 張清照

訴訟代理人 吳佳漣 律師

聲 請 人 五 桃園市議會

代 表 人 邱奕勝

上列聲請人一至五分別就其制定食品安全相關之自治條例，經衛生福利部及行政院函告無效及不予核定部分，聲請憲法解釋及統一解釋。本庭判決如下：

主 文

一、進口肉品及其產製品殘留乙型受體素之安全容許量標準，屬中央立法事項。

二、衛生福利部就聲請人嘉義市議會，行政院就聲請人臺北市議會、臺南市議會、臺中市議會及桃園市議會，函告其所通過

之各該自治條例無效或不予核定部分（如附表一及二所示），並未逾越憲法賦予中央監督地方自治之權限範圍，均屬合憲。

三、其餘聲請不受理。

理 由

壹、案件事實與聲請意旨【1】

一、原因案件事實背景【2】

嘉義市議會（下稱聲請人一）為衛生福利部（下稱衛福部）於中華民國 109 年 12 月 31 日以衛授食字第 1091304823E 號函，函告其於 105 年 10 月 16 日所公布之嘉義市食品安全管理自治條例（下稱系爭自治條例一）第 6 條第 2 項規定無效，認有違反憲法對地方自治之制度性保障及中央與地方分權之權力分立原則，侵害地方自治與其立法權限，發生適用憲法之爭議，於 110 年 5 月 13 日（本庭收案日，下同）聲請解釋憲法。【3】

臺北市議會（下稱聲請人二）為行政院以 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692B 號函，函告其於 105 年 12 月 13 日公布之臺北市食品安全自治條例（下稱系爭自治條例二）第 9 條之 1 規定無效，並對其於 109 年 11 月 4 日審議通過之同自治條例第 17 條之 1 規定不予核定乙案，認侵害地方自治權，於 110 年 2 月 8 日聲請解釋憲法暨統一解釋法令。【4】

臺南市議會（下稱聲請人三）為行政院以 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692A 號函，函告其於 106 年 9 月 4 日公布之臺南市食品安全管理自治條例（下稱系爭自治條例三）第 11 條之 1 規定，自 110 年 1 月 1 日起應屬無效，及行政院 110 年 1 月 8 日院臺食安字第 1090044498 號函，函復臺南市政府所報 109 年 12 月 1 日審議通過修正之同自治條例第 11 條之 1 及第 17 條之 1 規定不予核定等案，致聲請人三與行政院間因行使職權發生適用憲法之爭議，及適用法律與命令發生牴觸憲法之疑義，且其與行政院所持見解有異，於 110 年 3 月 24 日聲請解釋憲法暨統一解釋法令。【5】

臺中市議會（下稱聲請人四）為行政院以 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692 號函，函告其於 106 年 9 月 25 日公布之臺中市食品安全衛生管理自治條例（下稱系爭自治條例四）第 6 條之 1 及第 13 條之 1 規定無效，認有侵害地方自治權之爭議，於 110 年 10 月 12 日聲請解釋憲法暨統一解釋法令。【6】

桃園市議會（下稱聲請人五）為行政院以 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692C 號函，函告其於 108 年 11 月 5 日公布之桃園市食品安全管理自治條例（下稱系爭自治條例五）第 12 條規定無效，並就其於 109 年 10 月 30 日審議通過修正之同自治條例第 12 條及第 22 條規定有關違反第 12 條罰則部分不予核定，認有違憲法對地方自治之制度性保障及中央地方分權之權力分立原則，侵害地方自治權之爭議，於 111 年 3 月 15 日聲請解釋憲法及統一解釋法令。【7】

二、聲請人聲請意旨【8】

（一）聲請人一【9】

聲請人一主張：衛福部於 109 年 12 月 31 日函告系爭自治條例一第 6 條第 2 項規定自 110 年 1 月 1 日起應屬無效，已侵害地方縣市對自治事項之自主權利及立法權限，違反憲法對地方自治之制度性保障，及中央、地方分權之權力分立原則。食品安全與人民日常作息相關，亦屬地方得立法執行之自治事項，食品安全衛生管理法（下稱食安法）第 15 條第 4 項雖僅規定中央有權訂定檢出動物用藥（含乙型受體素）之安全容許量標準，但該標準應為最低標準。系爭自治條例一第 6 條第 2 項規定僅為不得販售含萊克多巴胺（Ractopamine）之豬肉（下稱萊豬），而非全面禁止販售豬肉，且過去從無開放萊豬販售，繼續維持禁止販售規定對市民之營業自由影響小，亦可維護市民之健康權，而未違反比例原則。又萊豬得自國外輸入，與可否於地方販售係不同層次之情事，且食安法第 15 條第 4 項係規定應依國人膳食習慣為風險評估，衛福部卻以國際貿易政策為考量，驗證其並未盡最低

限度之保護要求，違反憲法維護健康權之目的等語。

【10】

(二) 聲請人二【11】

1. 聲請解釋憲法部分【12】

聲請人二主張：系爭自治條例二第 9 條之 1 及 109 年 11 月審議通過之同自治條例第 17 條之 1 規定事項，係屬地方制度法（下稱地制法）第 18 條第 7 款第 4 目「直轄市消費者保護」及同條第 9 款第 1 目「直轄市衛生管理」所明定之地方自治事項，行政院所為函告無效或不予核定，已侵害聲請人受憲法第 118 條規定關於地方自治之制度性保障。且系爭自治條例二第 9 條之 1 規定前經行政院業予備查在案，前開函告又認無效，已違反禁反言原則。參酌司法院釋字第 738 號解釋意旨及學界見解，動物用藥殘留標準第 3 條所規定豬肉得添加萊克多巴胺安全殘留標準應為最低標準，為維護市民健康權，地方自得制定更嚴格之零檢出標準，亦符合憲法第 22 條規定所保障之人民健康權及第 23 條規定之法律保留原則及比例原則。動物用藥殘留標準第 3 條有關進口豬肉品殘留萊克多巴胺安全容許量標準之規定，違背食安法第 15 條第 2 項及第 4 項規定之規範精神及授權範圍，有悖於食安法第 4 條第 1 項規定對於主管機關之食品安全管理措施應遵行之法定要求及所欲建立之風險評估與諮議體系，並違反憲法第 7 條規定之平等原則及第 22 條規定保障人民健康權之義務。地制法第 26 條第 4 項、第 30 條第 1 項、第 32 條第 3 項、地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序第 1 點第 1 項第 3 款第 2 目暨同點第 2 項第 3 款第 2 目等相關規定，形成自治條例之位階低於中央法規命令之狀態，係增加憲法所無之限制，使中央行政權得以訂定授權命令限制自治事項之立法空間，已侵害地方自治核心領域，有違憲法對地方自治之制度性保障等語。【13】

2. 聲請統一解釋部分【14】

聲請人二主張：行政院認系爭自治條例二第 9 條之 1 規定牴觸食安法第 15 條第 4 項規定，因而函告無效，實屬法規之錯誤適用，須予統一解釋等語。【15】

(三) 聲請人三【16】

1. 聲請解釋憲法部分【17】

聲請人三主張：行政院援引食安法第 15 條第 2 項授權訂定之動物用藥殘留標準第 3 條規定，作為函告聲請人所訂定之自治條例無效及不予核定之理由，惟該標準並非憲法第 107 條第 11 款規定所稱「立法」之法律；又援引憲法第 108 條第 1 項第 18 款規定，實已侵害憲法第 118 條規定賦予直轄市依地制法第 18 條第 7 款第 4 目規定就「直轄市消費者保護」事項及同條第 9 款第 1 目規定「直轄市衛生管理」等事項制定相關規定之地方自治權，侵害地方自治核心領域。系爭自治條例三之相關規定係為保護地方消費者之身體健康，更符合憲法第 22 條規定所示健康權之要求。地制法第 30 條第 1 項、第 4 項「函告無效」與地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序「函復不予核定」之規定，除增加憲法所無之限制，侵害地方自治核心，且未給予地方自治立法機關事前陳述意見與地方自治機關事後提起救濟之機會，違反有權利即有救濟之法理等語。【18】

2. 聲請統一解釋部分【19】

聲請人三主張：行政院所為之函告無效及不予核定，衍生聲請人三就職權上適用食安法、動物用藥殘留標準及地制法相關規定時，與行政院有適用同一法律或命令之見解有異之情事，爰一併聲請統一解釋等語。【20】

(四) 聲請人四【21】

1. 聲請解釋憲法部分【22】

聲請人四主張：依憲法第 108 條第 1 項第 18 款、第 2 項、第 110 條第 1 項第 1 款、憲法增修條文第 9 條、地制法第 18 條第 7 款第 4 目、第 9 款第 1 目等規定，及司法院釋字第 550 號解釋意旨

，直轄市內之消費者保護及衛生管理事項，均為地方自治權限。中央所制定之食安法及相關安全容許量標準僅為最低限度規範，地方自治團體得本於地方自治權限，因地制宜制定較嚴格之規範。行政院於 109 年 12 月 31 日函告系爭自治條例四第 6 條之 1 及第 13 條之 1 規定（相關罰則）無效，已侵害聲請人之地方自治權限等語。【23】

2. 聲請統一解釋部分【24】

聲請人四主張：其與行政院就系爭自治條例四第 6 條之 1 規定是否抵觸食安法第 15 條第 4 項及動物用藥殘留標準第 3 條規定之見解不同，應予統一解釋等語。【25】

（五）聲請人五【26】

1. 聲請解釋憲法部分【27】

聲請人五主張：公共衛生事項屬地方自治範疇，地方政府基於因地制宜之考量，有權訂定較嚴格之規範，行政院就聲請人五制定通過之系爭自治條例五相關規定所為函告無效及不予核定，有違憲法對地方自治之制度性保障及中央地方分權之權力分立原則，已侵害地方自治權限等語。【28】

2. 聲請統一解釋部分【29】

聲請人五主張：其與行政院就系爭自治條例五有關萊克多巴胺零檢出之標準是否抵觸食安法第 15 條第 4 項、動物用藥殘留標準第 3 條規定之見解不同，應予統一解釋等語。【30】

貳、受理依據及審理程序【31】

一、聲請人一至四部分【32】

聲請人一於 110 年 5 月 13 日提出聲請，就其所制定之系爭自治條例一經衛福部函告無效部分（如附表一及二所示），聲請解釋憲法，依憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 90 條第 1 項但書規定，核與當時應適用之司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 1 款、地制法第 30 條第 5 項規定及司法院釋字第 527 號解釋所定要件

相符，大法官於 110 年 12 月 23 日決議受理。聲請人二至四亦各於同年 2 月 8 日、3 月 24 日、10 月 12 日提出聲請，就其各自所制定之系爭自治條例二至四經行政院函告無效部分，聲請解釋憲法，其聲請核與前開受理要件亦相符，並分別於同年 12 月 23 日、12 月 30 日、12 月 23 日決議受理。因爭議相同，爰與聲請人一之案件合併審理並判決。【33】

另聲請人二及三，分就行政院及衛福部對系爭自治條例二、三各為不予核定部分聲請解釋憲法部分，按地制法第 30 條所定得聲請司法院解釋之事由，固未明文包括不予核定之情形（同法第 2 條第 4 款及第 26 條第 4 項規定參照）。

然如地方自治條例經中央主管機關不予核定，而無從生效，其效果與生效後之函告無效實無二致，地方自治團體之立法機關對不予核定之內容持不同意見，且認侵害其憲法保障之地方自治權者，此應屬中央與地方間因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，而為大審法第 5 條第 1 項第 1 款中段所定之機關爭議，應予受理。【34】

至聲請人二至四聲請統一解釋部分，其所爭執之爭點多屬憲法解釋問題，而非純屬法令解釋之見解歧異，核與大審法第 7 條第 1 項第 1 款所定統一解釋之要件不符，此部分應不受理。【35】

二、聲請人五部分【36】

本庭於 111 年 2 月 22 日舉行言詞辯論後，聲請人五於同年 3 月 15 日向本院提出聲請，就其制定之系爭自治條例五經行政院函告無效及不予核定部分（如附表一及二所示），聲請解釋憲法及統一解釋。查聲請人五係於憲訴法施行後始提出聲請，其受理與否應依憲訴法規定決定之。【37】依憲訴法第 83 條第 1 項第 1 款規定，自治法規經監督機關函告無效或函告不予核定者，地方自治團體依法定程序用盡審級救濟而有受之不利確定終局裁判，認為損害其受憲法所保障之地方自治權者，始得聲請憲法法庭為宣告上開裁判違憲之判決。故地方自治團體於 111 年 1 月 4 日後

擬就地方自治法規向本庭聲請判決，自應符合憲訴法第 83 條第 1 項第 1 款規定之要件，而無繼續適用地制法第 30 條第 5 項等相關規定之餘地。【38】

查聲請人五並未提起行政爭訟，亦未用盡審級救濟；又係主張機關爭議，而非以不利確定終局裁判為聲請標的。是聲請人五之聲請顯與憲訴法第 83 條第 1 項第 1 款規定之受理要件不符。【39】

其次，聲請人五主張其聲請符合地制法第 30 條第 5 項規定及司法院釋字第 527 號解釋之要件，且認上開地制法規定及司法院解釋符合憲訴法第 1 條第 2 項所稱「其他法律規定得聲請司法院解釋者」之規定，而得據以聲請憲法解釋等語。【40】

按憲訴法第 1 條第 2 項規定之文義及立法意旨係指，縱使其他法律（如地制法第 30 條第 5 項、第 43 條第 5 項及第 75 條第 8 項、公民投票法第 30 條第 3 項等規定）另有得聲請司法院解釋之規定，然於憲訴法施行後，除本庭就憲訴法無明文規定之訴訟類型或程序（如不涉及變更先前解釋或判決之聲請補充等），仍得本於程序自主權而受理外，其他法律所定得聲請司法院解釋者，仍須符合憲訴法所定之各該訴訟類型及其要件，始得受理。【41】

惟憲訴法第 92 條第 2 項規定：「……或第 83 條第 1 項之案件，聲請人所受之確定終局裁判於本法修正施行前已送達者，6 個月之聲請期間，自本法修正施行日起算；其案件之審理，準用第 90 條第 1 項但書及第 91 條之規定。」考其意旨，係使地方就其於大審法時期所受之不利確定終局裁判，仍得於憲訴法施行後之 6 個月過渡期間內，聲請判決宣告裁判所適用之法規範違憲。又鑑於大審法時期，依地制法及司法院釋字第 527 號解釋之意旨，就函告自治條例無效之聲請解釋憲法，地方自治立法機關毋須先提起行政救濟，即可聲請，且無聲請期間之限制。反之，於大審法時期，如地方自治團體或其立法、行政機關就此提起行政訴訟，行政法院亦不受理。是憲訴法就類似聲請人五之情形，欠缺相關之過渡規定，就地方自治團體或其立法、行政機關提

起憲法訴訟之權利而言，保障確有不足。參酌上開憲訴法第 92 條規定及其立法意旨，地方自治團體或其立法、行政機關如於憲訴法施行後 6 個月內向本庭提出聲請，且符合大審法、地制法及司法院解釋所定之受理要件者，自仍應予以受理。【42】

綜上，聲請人五之聲請憲法解釋部分，應予受理。就其對行政院函告無效及不予核定聲請解釋憲法部分，因審查標的類似，爭點相同，爰與聲請人一之聲請案合併審理並判決。至其聲請統一解釋部分，其所爭執之爭點多屬憲法解釋問題，而非純屬法令解釋之見解歧異；且憲訴法第 8 章關於聲請統一解釋法律及命令案件之規定，已經刪除機關聲請之類型，是地方自治團體或其行政、立法機關已不得為統一解釋之聲請主體，依憲訴法第 15 條第 2 項第 7 款規定，聲請人五就此部分之聲請不合程式，應不受理。【43】

三、言詞辯論程序部分【44】

本庭於 111 年 2 月 22 日上午 9 時 30 分舉行言詞辯論，邀請聲請人一至四、關係機關行政院、衛福部及專家學者到庭陳述意見。至聲請人五因係於上開言詞辯論期日後始聲請判決，故未參與言詞辯論。【45】

聲請人一至四之言詞辯論陳述要旨略以：衛福部對於進口萊豬之管理政策，並未提出嚴格有信服力之風險評估，亦未依食安法第 15 條第 4 項規定之以國人膳食習慣為根據來判斷，其所訂定之安全容許量標準已違憲法保障人民健康權之目的。中央機關就國內豬肉並未開放使用萊克多巴胺，且對於中小學、國家運動訓練中心及國軍之豬肉供應政策上，皆訂有以供應國產豬肉為原則，與其訂定安全容許量標準及開放進口萊豬政策不同調，其差別待遇已違反平等原則。食品安全管理並非中央專屬之權利，亦屬地方衛生管理及消費者保護事項，依憲法及地制法規定，地方亦同樣得立法並執行之，中央所訂之標準應屬最低標準，地方自得以自治條例規定不得檢出。又國際貿易雖為憲法第 107 條第 11 款規定之專屬中央事項，國外輸入和地方販售應屬不同層次之考量，並不必然會造成貿易障礙，地方得否販售與國際貿易無關

。其餘所陳，如言詞辯論意旨狀所載。【46】

關係機關行政院及衛福部之言詞辯論陳述要旨略以：憲法第 108 條至第 110 條分別規定中央及地方立法執行等事項分配，如有未列舉事項時，則依憲法第 111 條前段規定，依事務性質分配中央與地方權限，此均權原則雖抽象，惟司法院釋字第 738 號解釋已指出因地制宜之解釋方向。而食安法第 15 條第 2 項及第 4 項規定已授權由中央主管機關（即衛福部）訂定食品之殘留動物用藥安全容許量標準，並未違反憲法第 108 條及第 111 條規定。又豬肉及其製品具有全國流通性，並無因地制宜之必要，各地方自治條例所訂之零檢出標準亦不符比例原則，且系爭自治條例一至四未就相同事務為相同規定（如就豬肉以外之其他肉品未訂有零檢出之相同要求），亦有差別待遇而違反平等原則。有關外國豬肉進口、運輸、販售等政策，確為憲法第 107 條第 11 款規定所訂之國際貿易政策，如容許各地方另訂標準，除將架空中央專屬權限，亦使國家對外有違反國際法義務之虞，恐構成違法之貿易障礙。其餘所陳，如言詞辯論意旨狀所載。【47】

本庭斟酌各聲請書、言詞辯論各方陳述等，作成本判決，理由如下。【48】

參、受理部分之審查【49】

一、中央與地方間權限分配之憲法原則【50】

（一）憲法之框架規定【51】

有關地方自治及中央與地方如何分權，憲法第 10 章及憲法增修條文第 9 條第 1 項規定分別就中央、省、縣之立法及執行事項，設有明文。至於直轄市之自治事項，憲法或其增修條文均無明文規定予以直接保障，而係以憲法第 118 條規定授權立法院以法律定之。在解釋上，直轄市自治權限可能高於、等於或低於憲法所明文保障之省縣自治，立法者就此本享有一定之形成空間。然以我國有關地方自治之憲政實踐而言，立法者就直轄市之自治層級，大致與凍結前之省相當，而高於縣（市）（地制法第 3 條第 1 項及第 2 項規定參照）；然就直轄市自治事項

之保障範圍，則與縣（市）自治事項幾乎完全相同（地制法第 18 條及第 19 條規定參照）。是就本件所涉上開食品安全標準之訂定權限爭議，應認直轄市與縣（市）享有相同之權限或應受到相同之限制，而毋須予以區別。

【52】

依憲法第 10 章及憲法增修條文第 9 條第 1 項規定意旨，有關中央與地方間權限爭議之分配，如憲法本文及其增修條文已有明文規定者，依其規定。例如憲法第 107 條規定專屬中央立法並執行權限之事項；憲法第 108 條所定事項之立法權限屬中央，其執行則由中央決定是否自行執行或交由地方執行；憲法第 109 條有關省自治規定業經憲法增修條文第 9 條第 1 項規定凍結而停止適用；憲法第 110 條則規定屬縣立法並執行之縣自治事項。是涉及中央或地方權限劃分之爭議時，首應探究憲法本文及其增修條文是否已有明文規定，或可據以解釋而劃分中央與地方間之權限。於無明文且無從經由解釋而決定其性質究屬中央或地方之權限時，始由立法院依憲法第 111 條規定以政治途徑解決之（司法院釋字第 769 號解釋參照）。【53】

（二）本件爭議之性質及所涉及之憲法規定【54】

就本件所涉進口肉品殘留萊克多巴胺之安全容許量標準爭議而言，食安法第 15 條第 2 項規定：「前項第 5 款……殘留農藥或動物用藥安全容許量……之標準，由中央主管機關會商相關機關定之。」同條第 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量標準者外，不得檢出乙型受體素。」已明文授權並容許中央主管機關衛福部得不採零檢出標準，而另訂安全容許量標準。衛福部基於上述食安法規定之授權，先依行政院農業委員會（下稱農委會）101 年 9 月 7 日農防字第 1011473960 號公告，於 101 年 9 月 11 日修正發布動物用藥殘留標準第 3 條規定，就乙型受體素中之萊克多巴胺，增訂牛肉殘留萊克多巴胺之安全容許量標準；再依農委會 109 年

9 月 7 日農防字第 1091472241 號公告，於 109 年 9 月 17 日修正發布動物用藥殘留標準（110 年 1 月 1 日施行），在第 3 條及其附表增訂豬肉殘留萊克多巴胺之安全容許量標準（上開標準第 3 條附表之註 6 參照）。【55】

對於上述衛福部先後就牛、豬肉殘留萊克多巴胺之安全容許量標準，聲請人一至四所定系爭自治條例一至四則明定豬肉及其產製品不得檢出包括萊克多巴胺在內之任何乙型受體素，聲請人五所定系爭自治條例五則明定牛、雞、豬等肉類及其產製品均不得檢出乙型受體素包括萊克多巴胺。是聲請人一至五係於系爭自治條例一至五各就肉品殘留萊克多巴胺之安全容許量，採取與上開中央法令不同且更為嚴格之零檢出標準，並主張上述自治條例屬於憲法所保障之地方自治立法權限，致與中央產生本件權限爭議。

【56】

按本件所涉進口肉品殘留含有萊克多巴胺之安全容許量標準爭議，係涉及中央與地方間立法權限之劃分，而非執行權限劃分之爭議。更精確言之，憲法第 108 條第 1 項第 18 款規定「公共衛生」事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之，是中央就食品安全標準必有立法權。問題在於：憲法第 110 條第 1 項第 1 款亦規定縣衛生事項，由縣立法並執行之。地方得否依據後者規定主張其有立法權，而得以其自治條例訂定有別於中央法律規定之標準，並排除中央法律之適用？【57】

除了上述憲法規定外，由於食品（包括國外輸入及國內生產者）安全標準之訂定及執行，亦涉及食品之製造、交易、運輸、進出口等，是憲法第 107 條第 11 款「國際貿易政策」、第 108 條第 1 項第 3 款「商業」及第 10 款「二省以上之……農牧事業」（以上均屬中央立法事項）、第 110 條第 1 項第 1 款「縣……實業……」及第 5 款「縣……漁牧……」（以上均屬縣立法事項）等規定，亦為審理本件爭議時所應納入考量之憲法相關規定。【58】

就上開憲法規定而言，除國際貿易政策之立法權係專屬中央外，（公共）衛生或農牧、漁牧事項看似由中央與縣（市）分享立法權，故尚難僅依上開憲法規定，即逕自論斷究係由中央獨占食品安全標準之立法權，或係由中央與地方分享立法權，且各有其憲法保障之立法權核心領域。憲法就此權限歸屬既有上述明文規定，故本件爭議並非憲法第 111 條規定所稱之未列舉事項。然由於上開憲法規定之文義仍無法提供水晶般透明之清楚答案，故需就憲法之體系及規範意旨進一步解釋，始足以劃分中央與地方之立法權限。【59】

（三）單一國體制下，地方自治團體就自治事項之立法權，仍應受憲法及中央法律之拘束【60】

我國憲法就政府體制之垂直權力分立，係採單一國，而非聯邦國體制。憲法除於第 107 條及第 108 條明定專屬中央立法之事項外，並未同時明定有專屬地方之立法或執行事項，其他政府權力如司法權、考試權及監察權，亦均專屬中央。就目前仍有適用之憲法第 110 條規定而言，該條第 1 項所列之各種縣自治事項，均可在憲法第 107 條及第 108 條找到相對應或類似性質之事項規定，而無中央立法權完全或絕對不及之縣自治事項。換言之，憲法第 107 條至第 110 條就中央、省及縣立法權事項及範圍之規定，並非相互排斥，互不重疊，反而有如同心圓式之規範架構，各個縣自治事項（小圓），均為其相對應之省自治事項（中圓）及中央立法權（大圓）所包涵。至直轄市之自治事項，憲法第 118 條規定係授權中央立法決定，而無憲法直接保障之地方自治核心事項。【61】

在我國憲法之單一國體制下，如專屬中央立法事項，地方即無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央法律之授權，就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相關之自治條例或規則。相對於此，即使是憲法保障之地方自治事項，均仍受憲法及中央法律之拘束，且不得抵觸憲法及中央法律之規定。此即憲法第 125 條規定：「縣單行規章，與國家法律或省法規抵觸者無效。」之意旨。憲

法第 108 條第 2 項規定：「前項各款，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規。」亦屬類似意旨之規定。直轄市就其自治事項之立法，在解釋上至少也受有與上開縣立法類似之拘束，即不得牴觸憲法及中央法律之規定，而同有上述中央法律優位原則之適用。就此，司法院釋字第 738 號解釋亦曾釋示：「……各地方自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲法、法律者，始有適用，自屬當然。」（上開解釋理由書第 2 段），可資參照。又地制法第 30 條第 1 項規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」即係為貫徹上述單一國體制所定之中央法律規範。【62】

（四）地方因地制宜行使自治立法權之範圍及界限【63】

除憲法明文劃歸中央專屬立法權事項（憲法第 107 條及第 108 條規定參照）外，各縣就憲法第 110 條所定各事項，本於地方自治因地制宜之精神，就其「有一縣之性質者」（憲法第 111 條規定參照），應有其自治立法及執行權。直轄市就「有一直轄市之性質者」，亦同。中央對於此等自治事項，不論是組織法或作用法，均仍得以法律予以規範（如地制法、地方稅法通則等），且有一定之立法形成空間。然為貫徹憲法保障地方自治之意旨，中央法律宜留給地方就其自治事項有一定之立法或執行空間。而地方行使其自治立法或執行權時，亦應注意其範圍及界限。【64】

按任一地方自治團體，不論縣（市）或直轄市，均有其法定轄區，而為該地方自治立法及行政權所應及且所能及之空間範圍。故不論是「有一縣之性質」或「有一直轄市之性質」者，就地方自治團體之執行權而言，當然應以其轄區為空間範圍。除法律別有規定者外，各該地方自治行政機關原則上並不得跨縣（市）或跨直轄市行使其執行權，自不待言。至如一地方自治立法係以位於各該地方轄區內之人、事、物等為其規範對象，原則上可認屬各該地方自治立法權之範圍。反之，地方轄區外之人、事、物等，原則上即非地方自治立法權所得及之範圍。【65】

至於地方自治立法究係僅以其轄區內之人、事、物為其規範對象，或已逾此界限而對其轄區外之人、事、物有所規範，就其判斷，除應依地方自治條例規定之文義認定外，亦應考量其規範效果及實際影響。地方自治條例規定之文字在表面上縱僅以各該地方居民或事物為其規範對象，然如其規範效果或適用結果對於轄區外居民或事物，會產生直接、密切之實質影響，則應認該地方自治條例之規範內容，已超出一縣（市）或一直轄市之轄區範圍，而應屬跨地方轄區甚至全國性質之事項，自不應完全交由各地方自治團體自行立法並執行。縱使依憲法第 110 條第 2 項規定，得由有關各縣共同辦理（執行），然其立法權仍應劃歸中央（憲法第 108 條第 1 項第 9 款及第 10 款規定意旨參照），只是在執行上容可考量各地差異，而交由地方執行。【66】

二、肉品殘留萊克多巴胺之安全容許量標準，屬中央立法事項，地方不得另訂抵觸中央法定標準之自治法規【67】

（一）系爭安全容許量標準具全國一致之性質，屬中央立法事項【68】

就以全國為其銷售範圍之國內外肉品及其產製品而言，如容許各地方得自訂不同之動物殘留用藥之安全容許量標準，則必然對各該地方轄區外之買賣雙方及販售、運送等行為，產生直接、密切之實質影響。例如同一火車上所販售含牛、豬肉之相同食品，會因經過不同縣市而有能否合法販售之不同待遇或疑義，致民無所適從。是有關食品安全衛生之管制標準，應具有全國一致之性質，而屬憲法第 108 條第 1 項第 3 款規定「商業」及第 18 款規定「公共衛生」所定之中央立法事項。【69】

依據上述憲法規定，食安法第 15 條第 1 項第 5 款規定：「食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列：……五、殘留農藥或動物用藥含量超過安全容許量。……」就上開第 5 款規定所稱安全容許量之標準，同條第 2 項明定「由中央主管機關會商相關

機關定之」，並未授權地方亦得自行另定不同之安全容許量標準。另如同法第 15 條之 1 規定就「可供食品使用之原料品項及其限制事項」、第 18 條第 1 項規定就「食品添加物之品名、規格及其使用範圍、限量標準」、第 21 條第 2 項規定就「食品所含之基因改造食品原料」等有關食品原料及成分之規範，亦皆規定屬中央立法事項，以貫徹上述憲法規定意旨。是衛福部先後公告就進口牛肉及豬肉分別訂定其殘留萊克多巴胺安全容許量標準，不僅有食安法之明文授權，亦符合憲法第 108 條規定其屬中央立法事項之意旨。【70】

（二）系爭各該自治條例牴觸中央法律及憲法規定【71】

系爭自治條例一至五之相關規定文字，在表面上雖看似僅以各該地方居民或事物為其規範對象，然其規範效果或適用結果顯會對其轄區外之居民或事物，產生直接、密切之實質影響，因而超出各該地方之轄區範圍，進而限制及於跨地方轄區甚至全國性質之事項。是系爭自治條例一至五顯已逾越地方自治立法權之範圍及界限，不僅牴觸上述食安法第 15 條第 1 項第 5 款、第 2 項及第 4 項等中央法律規定，亦已牴觸憲法第 108 條第 1 項第 3 款及第 18 款規定意旨。【72】

（三）司法院釋字第 738 號解釋與本案之情形不同，應予區別，本案難以比附援引其結論【73】

聲請人等援引司法院釋字第 738 號解釋，並據以主張其所訂定之系爭自治條例為其地方自治立法事項。按上開解釋之結論固認為地方自治團體就轄區內電子遊樂場業營業場所之距離限制，得訂定比中央法律規定更為嚴格之要求，然上開解釋亦認中央制定之電子遊戲場業管理條例第 11 條規定已明文賦予地方主管機關核發、撤銷及廢止電子遊戲場業營業級別證及辦理相關事項登記之權。故地方於不牴觸中央法規之範圍內，自得就法律所定自治事項，以自治條例為因地制宜之規範（司法院釋字第 738 號解釋理由書第 3 段參照）。而本案各該聲請人以自治條例所訂比中央法令更為嚴格之系爭安全容許量標準，不僅欠

缺中央法規之授權，其內容亦抵觸中央法規，且其規範效果明顯干預各該轄區外居民之權利義務，而非僅以各該地方之居民為限，自與上開解釋之情形有別，而難以比附援引上開解釋之結論。【74】

（四）小結【75】

綜上，立法者為貫徹憲法第 108 條第 1 項第 3 款「商業」及第 18 款「公共衛生」規定意旨，就上述食品安全衛生事項，業已明文規定屬中央立法事項。尤其是就肉品殘留萊克多巴胺之安全容許量標準而言，食安法第 15 條第 4 項規定及其授權之動物用藥殘留標準等規定，顯係立法者就此事項所為之規範，並適用於全國，地方自治法規應受其拘束而不得自行訂定不同標準。又地方就上述事項，縱得訂定細節性、技術性之規定，以為執行之依據，然仍不得與上述中央法規抵觸。【76】

是聲請人等於各該自治條例自訂之零檢出標準，不僅欠缺中央法律之授權，且顯然抵觸上述食安法及其法規命令。依地制法第 30 條第 1 項規定，有監督地方自治團體權限之各該主管機關自得依地制法相關規定，就各該自治法規函告無效或不予核定。【77】

至中央所定安全容許量標準是否足以保障人民之健康權，或地方自訂之不同標準是否有其科學證據，而更能保障人民之健康權，事屬風險評估之專業問題，應由中央主管機關循法定程序，依據科學證據決定之。況有關上述安全容許量標準妥當與否之爭議，亦與本案係中央與地方間權限劃分之性質有別，不在本判決審理範圍內，併此指明。

【78】

又聲請人主張進口肉品得含萊克多巴胺，國內肉品仍禁用之，有違平等；又主張中央就中小學營養午餐、國家運動訓練中心及國軍膳食均僅限於使用國產豬肉，顯有差別待遇，違反平等原則等語。惟前者涉及國家產業政策之選擇，且受有差別待遇者係國內畜牧業者，而非地方自治團體受有差別待遇。至於後者，開放進口並不等於強制使用，因上述採購政策而受有相對不利之差別待遇者，亦係進口

豬肉（包括萊豬或非萊豬）及其販售業者，而非地方自治團體或其機關。是上開聲請人主張實均與中央與地方權限爭議無關，亦不生是否違反平等原則而侵害地方自治權之問題，均併此指明。【79】

三、聲請人等各該自治條例就進口肉品所訂零檢出之安全容許量標準，亦與憲法第 148 條國內貨物自由流通規定意旨有違【80】

憲法第 107 條第 11 款明定國際貿易政策係由中央獨占立法及執行權，而中央係依我國正式參與並受拘束之世界貿易組織協定（WTO Agreements）及食品安全檢驗與動植物防疫檢疫協定（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，簡稱 SPS Agreement）之相關規範，先後開放含有萊克多巴胺之牛肉及豬肉進口，然仍繼續禁止國內使用上述動物用藥。因此聲請人所定各該自治條例顯係以國外輸入之肉品為規範客體（系爭自治條例一至四均只限制進口豬肉及其產製品，系爭自治條例五則同時禁止牛、雞、豬肉及其產製品），且係針對中央已開放且得合法進口之貨物而為管制。此等管制，雖未直接牴觸憲法第 107 條第 11 款規定專屬中央之國際貿易政策立法權，然因此所致之國內市場障礙，則亦有可能間接影響我國對外貿易政策之執行及相關國際貿易條約之履行，致對外可能違反國際法義務。雖然對外之違反國際法，未必即當然並自動構成對內之違反憲法，然本庭於權衡決定系爭食品安全標準立法權究應由中央獨占，或由中央與地方分享時，亦應將上述影響納入考量，並力求國際法與國內法之調和。【81】

按「中華民國領域內，一切貨物應許自由流通。」憲法第 148 條定有明文。上述規定雖定於第 13 章基本國策，然並非全無其規範效力，而應依其規範內容及性質認定之。為確保上述規定所設定之目標得以實現，國家（包括中央及地方）公權力之行使，至少不應與上述目標背道而馳；且就足以妨礙或阻絕國內貨物自由流通之法律及事實上障礙，國家自得採取必要措施予以排除。又上述規定係以全國為其空間範圍，亦顯有保障跨地方轄區間貨物自由流通之意旨。【82】

依憲法第 148 條規定意旨，除非屬依法應予管制或禁止流通之貨物，一切合法貨物均應許自由流通，以免形成國內之市場障礙，從而背離上開條文之規範目標。本件所涉含萊克多巴胺之肉品（下稱含萊劑肉品），既為食品，也是商品，且為中央許可進口之合法貨物，自亦應受憲法第 148 條規定之保障。查聲請人一至五均以自治條例禁止含萊劑肉品之販售（賣），並均定有罰則；聲請人三及四則更禁止萊豬之輸出、輸入、製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、作為贈品、公開陳列等，從而完全阻絕萊豬進口商於各該地方之買賣、運送等商業行為，即使該進口商並非於各該聲請人轄區內登記營業，亦受管制。又上述各該自治條例另亦阻絕各該地方消費者之自主決定是否食用及相關廠商之自主決定是否使用含萊劑肉品，其規範效果實幾近於宣告含萊劑肉品於其轄區內為非法商品。甚至連擬由甲縣（市）運送至乙縣（市）之含萊劑肉品，也會僅因途經聲請人三或四之轄區，而同遭禁止，甚至處罰。聲請人各該自治條例之限制、處罰，明顯具有逾越其轄區之管制目的及效果，而與因地制宜之精神不合。【83】

聲請人各該自治條例以保護健康為由，訂定比中央規定更為嚴格之肉品殘留萊克多巴胺安全容許量標準，從而阻絕其各該轄區內含萊劑肉品之銷售、運送等，亦有違憲法第 148 條規定保障國內貨物自由流通之意旨。【84】

肆、本判決結論【85】

綜上所述，進口肉品及其產製品殘留乙型受體素（包括萊克多巴胺）之安全容許量標準，涉及全國人民之健康及商品交易等自由權利，且為保障國內貨物之自由流通，上開安全容許量標準之訂定應有全國一致之性質，依憲法第 108 條第 1 項第 18 款、第 148 條等規定，屬中央立法事項。

【86】

直轄市、縣（市）為執行上開中央立法事項，於不牴觸中央法律之範圍內，固得制定自治法規；然各該地方法規如牴觸中央法律，有監督地方自治團體權限之各該主管機關自得依地制法相關規定，就各該自治法規函告無效或不予核定。

【87】

衛福部就聲請人一，行政院就聲請人二至五，函告其所通過之各該自治條例無效或不予核定部分（如附表一及二所示），並未逾越憲法賦予中央監督地方自治之權限範圍，均屬合憲。【88】

聲請人一至五之其餘聲請，不受理。【89】

中 華 民 國 111 年 5 月 13 日

憲法法庭 審判長大法官 許宗力

大法官 蔡炯燉 黃虹霞 吳陳鐸
蔡明誠 林俊益 許志雄
張瓊文 黃瑞明 詹森林
黃昭元 謝銘洋 呂太郎
楊惠欽 蔡宗珍

本判決由黃大法官昭元主筆。

大法官就主文所採立場如下表所示：

主文項次	同意大法官	不同意大法官
第一項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 吳大法官陳鐸、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍	黃大法官虹霞、蔡大法官明誠
第二項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 黃大法官虹霞、吳大法官陳鐸、 林大法官俊益、許大法官志雄、 張大法官瓊文、黃大法官瑞明、 詹大法官森林、黃大法官昭元、 謝大法官銘洋、呂大法官太郎、 楊大法官惠欽、蔡大法官宗珍	蔡大法官明誠

第三項	許大法官宗力、蔡大法官炯燉、 黃大法官虹霞、吳大法官陳鏗、 蔡大法官明誠、林大法官俊益、 許大法官志雄、張大法官瓊文、 黃大法官瑞明、詹大法官森林、 黃大法官昭元、謝大法官銘洋、 呂大法官太郎、楊大法官惠欽、 蔡大法官宗珍	無
-----	--	---

【意見書】

協同意見書：張大法官瓊文提出。

詹大法官森林提出。

部分協同、

部分不同意見書：黃大法官虹霞提出。

不同意見書：蔡大法官明誠提出。

以上正本證明與原本無異

書記官 林廷佳

中 華 民 國 111 年 5 月 13 日

附表一

聲請人	監督機關函	自治條例	效果
嘉義市議會 (聲請人一)	衛生福利部 109 年 12 月 31 日衛授食字第 1091304823E 號函	105 年 10 月 16 日制 定公布之嘉義市食品安 全管理自治條例第 6 條第 2 項規定	函告無效
臺北市議會 (聲請人二)	行政院 109 年 12 月 31 日院臺食安字第 1090203692B 號函	105 年 12 月 13 日制 定公布之臺北市食品安 全自治條例第 9 條之 1 規定	函告無效

		109 年 11 年 4 日臺	不予核定
		北市議會審議通過之臺	
		北市食品安全自治條例	
		第 17 條之 1 規定	
臺南市議會	行政院 109 年 12	106 年 9 月 4 日制	函告無效
(聲請人三)	月 31 日院臺食安字	定公布之臺南市食品安	
	第 1090203692A 號	全管理自治條例第 11	
	函	條之 1 規定	
	行政院 110 年 1	109 年 12 月 1 日臺	不予核定
	月 8 日院臺食安字	南市議會審議通過之臺	
	第 1090044498 號函	南市食品安全管理自治	
		條例第 11 條之 1 及	
		第 17 條之 1 規定	
臺中市議會	行政院 109 年 12	106 年 9 月 25 日制	函告無效
(聲請人四)	月 31 日院臺食安字	定公布之臺中市食品安	
	第 1090203692 號函	全衛生管理自治條例第	
		6 條之 1 及第 13 條	
		之 1 規定	
桃園市議會	行政院 109 年 12	108 年 11 月 5 日制	函告無效
(聲請人五)	月 31 日院臺食安字	定公布之桃園市食品安	
	第 1090203692C 號	全管理自治條例第 12	
	函	條	
		109 年 10 月 30 日審	不予核定
		議通過桃園市食品安全	
		管理自治條例第 12 條	
		及第 22 條關於違反第	
		12 條之罰則部分規定	

附表二

聲請人	監督行為	相關自治條例
嘉義市議會 (聲請人一)	函告無效	105 年 10 月 16 日制定公布之嘉義市食品安全管理自治條例(即系爭自治條例一)第 6 條第 2 項規定：「本市轄內販售之豬肉及其製品不得檢出乙型受體素。」
臺北市議會 (聲請人二)	函告無效	105 年 12 月 13 日修正公布之臺北市食品安全自治條例(即系爭自治條例二)第 9 條之 1 規定：「本市販售之豬肉及其他相關產製品不得檢出乙型受體素。」
	不予核定	109 年 11 年 4 日增訂之系爭自治條例二第 17 條之 1 規定：「違反第 9 條之 1 規定者，處新台幣 6 萬元以上 10 萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」
臺南市議會 (聲請人三)	函告無效	106 年 9 月 4 日修正公布之臺南市食品安全管理自治條例(即系爭自治條例三)第 11 條之 1 規定：「於本市販賣之國內外豬肉產製品及其他相關肉製品，不得檢出乙型受體素。」
	不予核定	109 年 12 月 1 日增訂之系爭自治條例三第 11 條之 1 規定：「於本市輸入、輸出、製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、作為贈品或公開陳列之國內外豬肉產製品及其他相關肉製品，不得檢出乙型受體素。」 第 17 條之 1 規定：「違反第 11 條之 1 規定，且乙型受體素含量超過動物用藥殘留標準者，依食品安全衛生管理法規定裁罰；乙型受體素含量未超過動

		物用藥殘留標準者，處行為人新臺幣 3 萬元以上 10 萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」
臺中市議會 (聲請人四)	函告無效	106 年 9 月 25 日修正公布之臺中市食品安全衛生管理自治條例(即系爭自治條例四)第 6 條之 1 規定：「製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列之豬肉及其相關產製品，不得檢出乙型受體素。」 第 13 條之 1 規定：「(第 1 項)違反第 6 條之 1 規定者，依食品安全衛生管理法相關規定辦理。(第 2 項)食品安全衛生管理法之中央主管機關訂定豬肉或其相關產製品安全容許標準後，違反第 6 條之 1 規定檢出乙型受體素含量超過安全容許標準者，依前項規定辦理；未超過安全容許標準者，處新臺幣 3 萬元以上 10 萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」
桃園市議會 (聲請人五)	函告無效	108 年 11 月 5 日修正公布之桃園市食品安全管理自治條例(即系爭自治條例五)第 12 條規定：「本市販售之豬肉及其他相關產製品不得檢出乙型受體素。」
	不予核定	109 年 10 月 30 日修正之系爭自治條例五第 12 條規定：「本市販售之牛、雞、豬等所有供人食用之肉類及其他相關產製品不得檢出乙型受體素包含萊克多巴胺。」 第 22 條規定：「違反第 12 條、第 13 條規定者，處以新台幣 8 萬元以上 10 萬元以下罰鍰，並得按次處罰，連續三次勒令停業。」

資料來源：憲法法庭司法院公報第 64 卷 6 期 1-66 頁憲法法庭 111 年判決彙編暨重要裁定選編
(I) (112 年 10 月版) 第 299-356 頁