

## 中央與地方的瘦肉精攻防戰

編目：憲法

### 【新聞案例】(註 1)

民進黨代理主席陳菊召集民進黨執政六縣市首長，針對防堵瘦肉精研商對策，民進黨立委陳歐珀邀集四個縣市議員，成立反瘦肉精基層連線，提出地方制度法第 30 條之 1 修正草案，賦予地方政府得訂立更嚴謹自治規則，不受地方制度法第 30 條第 2 項自治規則與憲法、法律、中央法令牴觸者無效的規定。

陳歐珀提案增列地方制度法第 30 條之 1 條款，針對食品衛生安全、進口動物植物及動物用藥等檢驗標準，及違反禁用內含物罰則項目，賦予縣市政府得訂立更嚴謹的自治規則，不受地方制度法第 30 條第 2 項之限制。

針對陳歐珀提案修改地方制度法，國民黨中央政策會執行長林鴻池表示，中央政府主掌政策決定，地方政府延續中央政策，落實執行和稽查，維持政策一貫性，要從地方政府入手去造成政策不一致狀況，國民黨團認為應該要再斟酌。

### 【爭點提示】

1. 憲法所規範中央與地方之權限劃分為何？
2. 地方政府是否得本於地方固有自治權限，訂立更嚴謹之自治規則，而不受地方制度法第 30 條第 2 項之限制？

### 【案例解析】

#### 一、前言

因行政院近來有意開放美國肉品進入臺灣市場，但有立委及學者質疑，認為我國與美國對於肉品使用及殘留藥物之檢驗標準不同，貿然開放肉品進口，恐對國民健康產生不良影響，因此多持反對意見。民間團體亦對此政策表示反對，並發動民眾遊行抗議。有鑑於此議題造成各方爭執，且執政黨有意強行推動政策，遂有在野黨立委提案，主張增訂地方制度法，由地方政府自行研議進口肉品檢驗標準，便可不受中央部會行政院政策之拘束。關於此一事件，於憲法上



有二個值得探討的問題：

(一)訂定開放進口肉品的檢驗標準，係屬於中央政府的權限？抑或是地方政府的權限？

(二)地方政府是否可基於憲法賦予的固有自治權限訂立更嚴謹的自治規則，不受地方制度法之規範？

本文以下將先說明憲法對於中央及地方政府權限如何劃分，藉此釐清地方政府是否有自行訂定開放進口肉品之檢驗標準。其次，本文將討論地方政府是否得主張其依憲法賦予之權限自行訂定自治規則，而不受現行地方制度法之拘束。

## 二、中央與地方之權限劃分

### (一)均權理論

我國憲法對於中央與地方之權限劃分，主要依據為憲法第 111 條規定：「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」通說稱此為「均權理論」。均權理論係以事物性質作為中央與地方權限劃分的標準，但學者多認為此標準並不能清楚指出何謂「全國一致之性質」的事物，因此在判斷何者為中央或地方之權限事項時，仍應就中央與地方行政機能與辦理事務之性質作為區辨標準，區分出哪些事項是地方不能辦理或不宜辦理者，此等事務應交由中央政府辦理，其餘則交由地方自治即可。

### (二)地方政府的權力來源依據

學說上對於地方自治的權限的討論，大略可分為下列四種學說：

- 1.固有權說：本說主張地方自治團體雖存在於國家之中，為構成國家的部分要素，但其享有之地方自治權乃是地方固有的權利，而非來自於國家的賦予。
- 2.承認說：地方自治團體的法人格、自治區域與權能，皆由國家所賦予，而非地方固有之權利。
- 3.制度保障說：此為我國通說，認為地方制度乃是因為歷史傳統因素而形成的一種重要的國家制度，應受憲法之保障，以避免地方自治的核心或本質內容受到國家權力的侵害。
- 4.人民主權說：因地方自治團體因為所處理的事項，均為與地方居民最切身相關的事務，又因其組織與居民最為接近，適於以最民主的方式運行，因



此從人權保障的觀點來看，越是狹域的地方自治團體，其對於人權保障越為重要。

### (三)釋憲實務見解

- 1.釋字第 498 號解釋理由書(節錄)：「地方自治為憲法所保障之制度，憲法於第十章詳列中央與地方之權限，除已列舉事項外，憲法第一百十一條明定如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣性質者則屬於縣，旨在使地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。地方自治團體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體。從而，地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效。」
- 2.釋字第 527 號解釋文(節錄)：「地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。」
- 3.釋字第 550 號解釋理由書(節錄)：「地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。前述所謂核心領域之侵害，指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化，諸如中央代替地方編製預算或將與地方政府職掌全然無關之外交、國防等事務之經費支出，規定由地方負擔等情形而言。至於在權限劃分上依法互有協力義務，或由地方自治團體分擔經費符合事物之本質者，尚不能指為侵害財政自主權之核心領域。」
- 4.釋字第 553 號解釋理由書(節錄)：「惟地方制度法關於自治監督之制度設計，除該法規定之監督方法外，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，致影響地方自治功能之發揮。從憲法對地方自治之制度性保障觀點，立法者應本憲法意旨，增加適當機制之設計。」

### (四)小結

由上開論述可知，參考憲法第 111 條規定，目前在均權制度的設計下，中央與地方的權限劃分仍應著眼於事務之性質，輔以中央與地方之角色機能作為判斷標準，以劃分其權限。又不論是學說見解或是釋憲實務，我國目前皆以「制度保障說」作為地方自治的權限來源依據，而基於憲法對地方自治所賦予的制度性保障，以及釋字第 527 號解釋闡明的「受憲法及法律規範之前提下」，在我國現行法架構下，地方制度法似為目前我國的地方自治權



限及制度設計無法逾越的框架。

### 三、地方政府的自治規則形成空間

從制度保障說的觀點，我國地方自治的權限，目前應僅限於地方制度法所規範之事項。按地方制度法第 2 條規定：「本法用詞之定義如下：……二、自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。……」第 18 條：「下列各款為直轄市自治事項：……七、關於經濟服務事項如下：(一)直轄市農、林、漁、牧業之輔導及管理。……」第 19 條：「下列各款為縣(市)自治事項：……七、關於經濟服務事項如下：(一)縣(市)農、林、漁、牧業之輔導及管理。……」由上開條文可知，關於農業管理事項，地方政府依據地方制度法，應有立法及執行之權限。

次按地方制度法第 25 條規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」第 30 條：「……(第二項)自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。……」地方政府為了辦理自治事項，得自行訂定自治規則，而自治規則如牴觸憲法、法律、法律授權之法規或自治條例者，無效。由此可知，只要地方政府為了辦理自治事項所訂定的自治法規未牴觸上述各層級之法律，該自治規則即有效力，可為地方政府辦理自治事項之依據。

### 四、結論

根據上開論述，地方制度法似乎已對本案例所要爭執的進口肉品檢驗標準，賦予地方政府基於辦理自治事項之目的，自行訂定自治規則來建立各地方政府之標準。惟從制度保障說之觀點來看，地方自治權限來源係基於憲法所賦予之制度性保障，其權限不得逾越憲法授權的國家制度規範，由此可知，我國地方政府其自治規則應不得牴觸地方制度法之授權範圍。

又依據地方制度法第 30 條第 2 項規定，自治規則不得牴觸憲法、法律、法律授權之法規或自治條例，因此若中央部會行政院強行推動開放進口肉品之政策，並依法律授權相關單位(如農委會)訂定檢驗標準時，地方政府因受地方制度法第 30 條第 2 項規定之拘束，自不得再行訂定各地方政府自己的檢驗標準。另外，若依據本案例事實，在野黨立委又於地方制度法另行增定條文，使地方政府得自行訂定檢驗標準，不受地方制度法第 30 條第 2 項規定的限制，如此一來，此



等例外的效力規定，除了有違反法律優位原則的可能之外，也會破壞地方制度法整部法律的體系設計，亦與我國目前採取均權制度及地方自治「制度保障說」的理論有所衝突，本文以為此等立法並非妥適。



【注釋】

註 1：新聞來源：2012-03-12／聯合晚報／第 A4 版／焦點／記者洪哲政、張文馨/台北報導。

