

萊豬案判決後，地方自治立法權該何去何從？

----憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決之解析¹

紀和均²

摘要

本研究係針對憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決所為之判決個案分析；該判決肯認我國為單一國體制，中央法律享有優先性，認可中央政府對地方自治條例就禁止萊豬與豬肉製成品規定函告無效或不予核定的合憲性，甚至援引性質上僅為方針條款：「國內產品自由流通」之憲法規定，以認定地方自治條例禁止販賣、製造、運輸萊豬與豬肉製成品，將造成國內商品之流通障礙。本研究採用文獻分析法與比較法研究，認為國際地方自治法學與多層次治理之理論，早已揚棄簡單的「單一國」與「聯邦國」的二分法，於在於加強中央與地方共同參與國家政策的決策與執行；

此外，本研究比較同為單一國體制的法國、英國與日本，觀察到先進國家多已賦予地方自治團體越來越獲得自治空間，以期更快更好的回應地方住民的需求，中央政府早已退居第二線輔助地方自治團體達成自治任務。本研究嘗試透過介紹法治先進國家與多層次治理理論，詳加評議憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決重要且顯著缺失之處，希望開啟學界與實務界在地方自治與地方治理議題之法理對話，嘗試在單一國架構下，依然能確保地方自治的正常運作。

關鍵字：憲法法庭、萊克多巴胺、美國萊豬進口案、單一國、多層次治理、地方立法權

¹ 本文的發想與部分內容乃是作者曾在 2020 年 5 月 20 日於網路媒體奔騰思潮投書「萊豬判決讓地方自治進一步退五步」一文的衍生；然而，本文的撰寫係基於國內外文獻與法制之比較與研究，大幅度重新增補與改寫，感謝編審委員之建議，在此合先述明。

收稿：2024/07/15。 同意刊登：2024/09/25。

² 國立中興大學國家政策與公共事務研究所助理教授，法國巴黎第一大學比較法博士

壹、前言

2022 年 2 月 22 日憲法法庭對於中央與地方就萊豬與豬肉製品管制，曾召開言詞辯論庭。實務上，萊豬應該是飼養豬隻時，添加「萊克多巴胺，或簡稱為萊劑」(ractopamine)。萊劑是一種 β 促效劑(β -agonist)藥物---食品安全衛生管理法第 15 條第 4 項稱為「乙型受體素」---是瘦肉精中常見的一種用以助長豬、牛與火雞減少體脂肪，生長出瘦肉的藥劑(唐淑美，2022，頁 2)。然而，豬肉與其製成品中殘留萊劑對於人體的影響，尚無法得到科學界的共識。因此，本案審理的爭點在於：一、進口肉品與加工製成品中乙型受體素(俗稱的瘦肉精)的殘存容許安全劑量標準是否專屬於中央立法事項？二、中央監督機關對於地方自治條例禁止任何乙型受體素的規定，函告其無效或不予核定是否侵害地方自治立法權？

2022 年 5 月 13 日公布憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決(以下簡稱本判決)肯認：

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，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。

本判決將殘留乙型受體素的安全容許量標準完全歸屬於中央立法權，地方自治條例的現有或新增的完全禁止規定，其規範密度或門檻比中央嚴格，實為牴觸中央法律。因之，函告其無效或不予核定，未逾越憲法授與中央監督地方自治的權限。然而，地方制度法第 18 條第 9 款與第 19 條第 9 款分別授權直轄市、縣(市)的自治事項包括衛生管理事項，再加上司法院釋字第 738 號解釋文肯認：「係直轄市、縣(市)之自治範圍，自非不得於不牴觸中央法規之範圍內，以自治條例為因地制宜之規範。」，申言之，在未牴觸中央法規的範圍內，地方自治團體得以自治條例就自治事項因地制宜而為規定，不過，所謂未牴觸中央法規者，是否意指只要中央法規先有規定，無論是否符合憲法架構，一律為合憲規定？再其次，中央法規合憲的前提達成後，地方自治條例即當然不得嚴於中央法規？上述兩個爭議都並未隨著本判決的公布而得到圓滿的解答或是得到基本共識。本文的研究目的在於論證兩點：

1. 單一國架構下中央法規並非直接認定為合憲，得以多層次治理架構重新

建構中央與地方的互動模式。

2. 「因地制宜」正當化地方自治條例的規範嚴格於中央法規。

貳、憲法法庭內部正反意見

雖然本判決本於傳統法位階理論，直接肯認中央法規的效力優於地方自治條例，不過，這樣的多數意見遭到少數意見的相當大的質疑與保留，以下將分別引述多數意見與少數意見的觀點。

一、中央法規優先說

本判決中多數意見肯認行政院代表方的意見，認定中央法律有權開放飼養過程中添加萊劑之美國豬肉或豬肉製品進口，深究此判決的觀點，現摘錄四點如下：

首先，單一國體制下中央立法權得直接包涵地方自治事項，甚至直接排除地方立法權之行使：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……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。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（本判決理由書第 61 段）。

其次，地方立法權不得牴觸中央法律，僅得為技術性或細節性之規定：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。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，且不得牴觸憲法及中央法律之規定（本判決理由書第 62 段）。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。（本判決理由書第 64 段）。

再其次，地方立法權的效力範圍應限於其行政區域內，跨域事項或實質跨域效力應由中央立法……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（本判決理由書第 65 段）。尤有甚者，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（本判決理由書第 66 段）。

最後，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（本判決理由書第 83 段）。

二、地方自治立法權保障說

憲法法庭多數意見與少數意見之交鋒激烈，上述四大理由亦遭到少數意見書強烈的挑戰。例如多數意見中認定單一國體制下中央立法得排除地方自治團體就其自治事項為自治立法或僅得為技術性或細節性立法，即使是同意本判決結論的詹森林大法官與張瓊文大法官亦持保留態度³。反對意見更是炮火猛烈，例如蔡

³ 詹森林大法官協同意見書：「我國雖屬單一國體制，但地方自治團體之自治權限，非源於中央之委任或授權，而是憲法所賦予之固有權限。是憲法第 110 條第 1 項明文列舉之縣自治事項，倘中央之立法者任意予以剝奪，即為憲法所不許。從而，憲法第 110 條第 1 項第 1 款既明定縣衛生事項由縣立法並執行之，則縣自治團體針對其轄區內之衛生事項，制訂自治條

明誠大法官的不同意見書即認定：

所謂公共衛生，因與各地方人民生活息息相關，憲法上即特別指出省衛生（姑且不論凍省之問題）、縣衛生，其係屬於省、縣立法事項之特別規定。依上開憲法規定，（公共）衛生事項看似由中央與縣（市）分享立法權，尚難論斷係由中央獨占食品安全標準之專屬立法權。是從憲法文義及體系解釋而論，前開憲法規定，其屬性為何？是否為中央與地方併存（平行）之立法權？或視個案之事物本質（*Natur der Sache*）而定，如係直轄市或縣之地方自治團體具地方性之事務（例如憲法所稱縣衛生），亦同時可涵蓋中央相關公共衛生事務者，而將兩者併列。（不同意見書，頁 1-2。）

又或是地方自治條例的效力門檻嚴於中央立法時，亦不當然為牴觸無效，因為地方人民膳食習慣，或出於各地環境不同而有不同，應是地方住民最了解自己的生活慣常，因地制宜的需求才可被滿足。「如基於因地制宜之考量，就地方人民膳食習慣，何以不得維持或提高中央所制定之更低標準？……既基於所轄之人民身體健康，提高或維持現行法規所定之安全容許量標準，其結果既未致生各該所轄人民之身體健康之危害，甚至更加強當地食品安全或人民身體健康，不是更應加以鼓勵為是！且倘若有設定肉品或其他食品要求零檢出之更嚴格要求者，……地方立法機關基於其所轄人民之食品安全維護，維持立法者所設之較高標準，自不宜解為其與中央所定標準相互牴觸而無效。」（參照蔡明誠大法官不同意見書，頁 2。）地方自治條例嚴於中央法律的殘留安全容許標準，對於民眾的

例，原則上應受憲法保障。

「食品安全之維護」雖不在憲法第 110 條第 1 項所定自治事項範圍內，然自我國食品法制之發展歷程觀察，此事務仍可涵蓋於該條項第 1 款所稱「衛生」一詞中，而為縣地方自治團體依憲法有權立法及執行之事項 1。準此，本件聲請人等據以聲請憲法解釋之各該食品安全（管理）自治條例（均含豬肉及其相關產製品不得檢出乙型受體素之相關規定，下稱系爭自治條例），既然係以制定轄區內食品安全衛生標準之方式，維護轄區內食品安全衛生，自屬憲法第 110 條第 1 項第 1 款所保障之自治權限。」

張瓊文大法官協同意見書：「制憲者區別絕對中央立法事項及相對中央立法事項之原因，不僅基於執行面，更考量地方自治立法的可能性。因省於制憲時被定位為最高層級之常設地方自治團體，故制憲者讓其享有得就相對中央立法事項自行制定省單行法規之權。86 年 7 月 21 日修正公布之增修條文第 9 條固然停止省自治，惟修憲者並沒有變更絕對中央立法事項及相對立法中央事項之區分，可見就相對中央立法事項，修憲者仍維持制憲者原意，由常設之最高層級之地方自治團體享有自治立法權。」

健康更有保障，由公共衛生與健康的觀點出發，更是符合憲法第 108 條第 1 項第 18 款規定旨意(參照黃虹霞大法官部分不同意見書，頁 6。)

上述少數意見的觀點亦足以證明，雖然多數意見全盤肯認了中央行政院、衛福部與農委會的想法，但確有限縮地方立法權，而不合於保障地方自治的憲法意旨之處，值得多從學理上反思。

三、小結

綜觀雙方的爭議，主要在於針對食品安全的政策決定是否仍然由中央獨佔決地方自治團體僅退居於執行者的角色，不能有不同於中央的做法或是不能事先參與中央政策決定。更具體的焦點圍繞於中央法規是否具有效力優先性或獨佔性？這樣的優先性或獨佔性是否符合憲法保障地方自治，特別是多數意見隻字未提如何符合釋憲實務上長期肯認的制度性保障？地方自治團體出於自身所處的內外環境，制定的地方自治條例與中央法規有規範上差異時，能否直接認為牴觸中央法規而無效？

參、地方自治的國際潮流

國家任務隨著社會快速變遷，原本由國家或中央政府單獨決定與執行的方式，已經慢慢無法即時回應民眾的需求，因此，越來越多國家透過將國家任務移轉給地方自治團體來加快處理的速度。同時，隨著國際交流的越來越頻繁，國際組織、國際條約、國際協定也漸漸加大對於國家決策的影響。近年來，觀察「歐洲聯盟，以下簡稱歐盟」(European Union, EU)的運作模式，建構出於「多層次治理理論」(Multi-level Governance)，例如歐盟在 2009 年通過「多層次治理白皮書」(Livre Blanc sur la gouvernance à multiniveaux)，其強調多層次治理已是構築善治所不可或缺的要件(陳淳文，2022，頁 20)。此理論有助於解釋從「國際到國家到區域到地方」垂直的政策協力機制(mechanism of collaborative policy)的成形，同時，也可以做為改善我國中央與地方互動模式的參考。

一、多層次治理模式的出現

國家對於公共政策的決定，已逐漸無法自行其是，而是必須要與國際社會進行一定程序的統合，被稱為「國際接軌」；另外，地方住民越來越強調就地方事務享有決策權，又或是國家要減輕自身負擔，而將責任賦予地方自治團體或區域政府，形成「次級統治團體」亦得參與公共政策的審議與決定。此種上下夾擊國

家或中央政府的趨勢被稱為「多層次治理」。一般認為歐盟、會員國、會員國內次級統治團體的互動，最符合「多層次治理概念」；也自然而然成為最主要觀察對象⁴。

多層次治理理論的建構，可以上溯到歐盟前身的「歐洲共同體」(European Community)創建後，如何解釋歐洲共同體運作的模式的論爭，一方是「功能學派」、「新功能學派」，另一方則「現實學派」、「新現實學派」與「府際關係學派」；前者認為是超國家組織透過形塑組織權限、資源與制定規則，同時折衷國家自主權、主權的一種整合(各會員國)的過程；相對起，後者主張會員國於歐洲共同體建立條約上的優位性，尤其是會員國在共同體各種單位中直接派有代表(Marks, 2015, pp.1,3)⁵。考其爭議的起因，主要在於如何概念化歐洲共同體(how to conceptualize the European Community)。Gary Mark 透過觀察歐洲共同體的「歐體區域政策」(regional policy)的發展歷程，分析歐體的「結構基金」(structural fund)的決策與執行，有別於上述兩派的見解，而提出了新觀念：「多層次治理」；其多層次治理的著名定義為(1996, p.4)：

多層次治理係一個在數個土地管轄層級的彼此鑲嵌的政府群體，包括有超國家組織(supranational)、國家的(national)、區域的(regional)與地方的(local)彼此持續談判過程，由於此廣泛過程的制度創設與決策權重置，促使一些原為國家(掌握的)集權化功能，上移至超國家層級，下放到地方或區域層級。

詳言之，多層次治理係一個包括超國家組織的、國家的、區域的與地方的等管轄權區域互相重疊的各級政府之間政策網絡(型式)的系統；取代政策決定權持續中央集權化於共同體架構的「向心力過程」(centripetal process)，對於結構發展政策(structural policy)的層面，我們看到政策決定權從會員國分散，上至(歐體)超國家組織，下到「次國家政府」(subnational government)是一種「離心力過程」(centrifugal process)。不同於國家與超國家組織之間決策權的明確界定，我們更看

⁴ I. Bache and M. Flinders 評論到：多層次治理是思考歐盟新趨勢的一部分，與其說是政治系統，不如說解釋整合的過程(Bache and Flinders, 2004, p.3)。

⁵ 學說上強調「國家優先性」，其理論模式可以稱為「國家中心模式」(state-centric model)。其核心在於國家於國際組織或國際條約中的主導地位，僅移轉有限的權力給超國家組織，例如歐盟的政策決定，實在各會員國代表彼此「交易」(bargain)而達成；各會員國間目標的達成，不得不促使超國家組織的興起(Marks, 1996, pp. 341, 344-345)。

到跨越數個不同層級政府之間(競逐)影響爭議領域的「制度化」(institutionalization)(Marks, 1996, p.14)。亦有學者將多層次治理納入國家治理的討論，例如瑞典的中央與地方或地方間的垂直或水平層面(McCallion, 2007, p.347)。意謂著現代國家的中央政府或聯邦政府，不能再以全國一致性為由，獨佔國家政策方向，而是要賦予地方自治團體或州(邦)可以與聞政策，甚至得將自身運作的經反饋給中央政府或聯邦政府，做為修改整體政策的實務依據。

Ian Bache and Mathew Flinders 進一步闡釋多層次治理時，認定多層次治理的概念，包括「垂直性」(vertical)與「水平性」(horizontal)的面向。「多層次」表明了「不同地域層級政府間持續增加的互賴性(interdependence)」；「治理」則是「政府與非政府部門增長的互賴性」(2004, p.3)；本文認為治理並非是目的，而是一種策略或手段的展現，表象上，形式成員與非形式成員的互賴性增長，其真正含義，仍在於公益的追求與實現，因此，「治理」的定義，應該是跨越公私部門界限，以追求集體利益的方式(Pierre and Peters, 2001, p.15)。無論是結構或功能，「統治」(govern)要求運用「權威」(authority)，去頒布指令或要求被統治者遵行(Rosenau, 2004, p.32)。運用權威的方式有很多種，核心則不變動，就是被統治者願意服從，不服從會受到懲罰。傳統強調「統治」(government)，僅在品質上要求，現在強調「治理」，不再侷限於品質要求，也擴張到數量要求(2004, p.33)。

多層次治理模式的提出，考其原因，中央政府不再能獨佔全部的政策決定；並非是中央政府自願敞開雙手，接受跨國組織或地方次級統治團體的協助，更是因為其已無足夠的人力、物力、財力與資訊，可以單獨面對全部的國內事務，只得無奈地看著自己的決策權隨著不同議題，而上升至超國家組織，又或是下降到次級統治團體；亦因為跨國組織或地方次級統治團體，透過現代資訊與通訊科技，可以更快增加溝通或交往的機會與速度，換言之，跨過中央政府建立合作管道。

若以歐盟為例，可以得出多層次治理的特點主要有三點(Marks, 1996, p.345)：

1. 政策決定權不再由國家所寡佔，毋寧是分散各個階層的「行動者」(actor)，並不否定國家仍舊扮演重要的角色，而是強調歐盟層級的行動者的獨立性，以解釋歐盟政策制定；
2. 會員國間集體政策制定，涉及到單一的國家或政府失去了政策的控制權，跨越整體歐盟下的決策具有「零和」(zero-sum)的特性，產生對於個別國家是贏或輸的影響；

3. 政治場域與其說是「互相連結」(interconnected)，毋寧說是「巢狀」或「互相鑲嵌」(nested)。在國家場域中，維持國家或政府在形式上的重要性，多層次治理不認同次級統治團體只跟國家有互相鑲嵌的關係；取而代之的是，次級統治團體同時活躍於國家與超國家場域，在過程中會創造跨國聯盟或協會。國家不再寡佔國內行動者與歐盟行動者之間的聯，但是它是眾多行動者之一，(集體的)制定決策。

多層次治理強調決策權力的分享，而非是重疊。其命題在於，數層級管轄組織彼此間具有直接連繫，互動密切，不該是楚河漢界的嚴格劃分；雖然國家仍舊保持重要的功能，卻不再能主導一切，也須與超國家組織、次級統治團體，甚至是私人企業、公益團體與公民，互相協調。

二、兩種主要模式

學者整理多層次治理模式，可以區分為兩種模式：Type 1 與 Type 2。若是用意象比喻(metaphor)，Type 1 中數個垂直重疊的不同土地管轄權的層級組織，如同「俄羅斯娃娃」(Russian doll)，每個娃娃彼此套在大娃娃，也套住小娃娃；Type 2 則不同角色基於其特殊功能作用，而參與政策擬定與執行，就像是一道「謎題」(puzzle)，由數個不同提示，才能解決(Stephenson, 2013, pp.817, 820-821)。

雖然 Type 1 與 Type 2 的提出，確實更讓人了解多層次治理的理想型範式，不過，仍遭到學界批評其目標本意在於，一方面理論化「拆解國家」(unravelling of the state)，野心很大；另一方面建構原來階層秩序的各級政府，試圖挑戰或越過階層秩序下的彼此關係。然而，卻又不想取代舊模式。因此，Type 1 與 Type 2 代表兩種指標模式，卻沒辦法直接幫助我們去解釋認識論上的問題，理想型模式也不是從實際情況中觀察得出(Piattoni, 2009, pp.163,170)。Type 1 實基於「聯邦體制」，涉及到的有限的數層級政府之間，具有穩定的「分工方式」(division of labour)，彼此有土地管轄權重疊的條件；Type 2 似乎無政府狀態，單一事務管轄權會隨著彼此管轄權重疊的參與者，而出現擺動。

出於民主究責的需要，Type 1 較為穩定，也比較符合各種「國體」(national politics) (Skelcher, 2005, pp.89,94)；Type 1 本質上，是一種國家建設過程中，強制加入秩序進到周圍的土地管轄團體之中。其方式是主張中央政府的排他性管轄權，並且創設多目的政府群團中的階層式排列順序體制；相較之下，Type 2 的治理模式有不斷增加的趨勢，當適當的政府公法人去推動政策，而該政策在原本的 Type 1 的組織型態下不被接受。例如，在國際議題上，或是該政策涉及特定業務

治理上有困難(Skelcher, 2005, p.94)。兩者並非互斥，實為後者立基於前者，較正確的評價應指，兩種多層次治理模式共存於談判順序的典型狀況下，新(管轄權的)制度層級，嘗試由制度化原本由現存組織主導的環境(Piattoni, 2009, p.171)；換言之，新的管轄權層級出現後，先透過 Type 2 去突破原本由現存管轄權層級所掌握的政策擬定與執行的環境，之後，個案或議題累積後，逐漸形成制度，而轉變成具固定型式的 Type 1。

三、多層次治理的再修正

多層次治理強調數個不同層級政府之間，由於管轄權重疊或是彼此具有直接連繫方式，形成「利益聯盟」(ally of interest)，進而導致政策決定權與之間的「政策究責」(policy accountability)，出現模糊(ambiguity)或真空(vacuum)，不利於民眾接近與了解政策決定與執行的細節，尤其當超國家機構與次國家統治團體之間，就特定政策建立顯性或隱性的「利益聯盟」，確實會對於位處中間的國家，造成兩面夾擊的困擾。事實上，國家的重要性不該被弱化，且越來越加重其「承上啟下」或「創新倡議」的功能，「主權」(sovereign)的代表者，任何的國際公約、條約或協定的落實，其代表參加制定其內容；再透過立法或條約批准程序，以「轉化」的方式，成為內國法的一部分；最後，運用自身的公權力去執行與落實。

換言之，若是過於偏向於程序面的多層次治理理論，並不符合法治與民主問責制度，而可能變成「浮士德交易」(Faustian bargain)(Peters and Pierre, 2004, p.76)，不該誇大階層體制上或法制上的府際關係，必須要有制度面的觀點，才能使多層次治理更具有正當性，以了解其在自治理論上之可能貢獻。

肆、單一國體制下的地方分權經驗

傳統討論地方自治或地方分權等議題時，論者常常用「單一國」與「聯邦國」做為分析的起點。這樣的分析並不有誤，但是卻常落入「單一國」中地方自治或地方分權很狹窄，相反地，「聯邦國」中地方自治就很廣泛的「兩極對立」(polarity)。事實上，如同上述多層次治理理論的興起，隨著國際交往的快速性與便捷性，國家或中央政府越來越需要國際組織與次級統治團體的協助，才能適應時代變遷與民眾要求。由於憲法法庭在 111 年憲判字第 6 號判決的論述中，很著重於「單一國體制」。因此，本文以下以做為「單一國體制」為基礎的法國、英國與日本的地方自治與地方分權經驗做出說明。

一、法國地方自治經驗

法國地方自治法體系中，地方分權意謂地方領域團體自行經營、處理本身的事務；亦可稱自治行政(auto-administration)(紀俊臣、紀和均，2017，頁 11)同樣身為單一國體系，地方分權已經成為法國最重要的公法發展領域之一，憲法委員會在論述地方自治團體所享有的地方自治行政自由時，曾認定：「地方自治行政自由原則」(le principe de libre administration)課予立法者負有充分定義地方自治團體行為義務的責任。義務內容包括：所欲追求的公益目的與履行義務的範圍；若是強制義務履行的強度，不會逾越所設定的公益目的，就不構成地方行政自由原則的侵害。平政院更明白表示。地方分權規範單一國中，中央政府將權限移轉給地方自治團體，後者行使自治權可以決定政策且執行之；以地方事務的需求，地方自治行政自由原則便是描述或設定一個框架，進而地方自治團體得決定政策且執行之。國家或中央政府應該遵守「輔助性原則」(le principe de subsidiarité, the principle of subsidiarity)(Pazos-Vidal, 2019, p.24)，即讓地方領域團體自行解決自身事務，中央政府僅在地方領域團體無法妥適處理時，才有介入的空間(紀俊臣、紀和均，2017，頁 14)。換言之，中央政府不得僅以「巴黎看全國」，坐在冷氣房裡去認定全法各區域都具一樣的條件因素，而給予地方領域團體更多參與國政決策的機會。尤其是透過法國參議院(le Sénat)代表各地方領域團體進入決策結構；法國是國會第二院，參議員有 348 位，以全國 15 萬省議員與市議員組成「選舉人團」(les grands électeurs)間接選舉(le suffrage indirect)產生(參照第五共和憲法第 24 條第 4 項)。若是法律草案涉及到地方領域團體的組織時，必須先交由參議院進行一讀審議程序，以尊重地方領域團體(參照第五共和憲法第 39 條第 2 項後段)。

此外，法國地方自治團體的自治權中，不包括「自治立法權」(la compétence législative locale)，而是「自治規章權」(la compétence réglementaire)，其效力是一般性與抽象性(Favoreu et al., 2020, p.532)。自治規章權的授與，包括有兩種方法：一種是法律明確授與；另一種是法律雖未明白提到，但是為了履行「地方自治行政自由原則」，而必然包含授與。憲法委員會肯認法律出於該島的特殊性授與科西嘉就自治規章權的行使，符合地方自治行政自由原則，未侵害到第五共和國憲法第 21 條賦予給總理的行政命令權⁶。2003 年修憲時，增修第 74 條第 4 項，

⁶ CC.n°2001-454 DC, 17 janvier 2002.

授權國會可以採行「實驗性法律」(la loi expérimentale)。申言之，國會制定「建制法」(la loi organique)，在沒有侵害憲法保障的公共自由與憲法權利下，該法授權地方自治團體或其聚合團體，根據其個案性(考慮)，據實驗性的名義，具有特定的目的與限定的期限內，可以免除原本法律或行政命令的規定，進而執行其權限。

近十年的法國地方自治出現重大發展，特別是 2010 年、2014 年與 2015 年分別制定三部法律：

1. 2010 年 12 月 16 日編號第 2010-1563 地方自治團體改革法。
2. 2014 年 1 月 27 日編號第 2014-58 地方公共措施現代化與大都會確定法。
3. 2015 年 8 月 7 日編號第 2015-991 共和國新地方組織法。

此三部新法的相繼通過，相當程度上改變了法國的地方制度。綜合上述三法的立法趨勢共有 2 點：

1. 持續強化法國地方性「分權」：

法國第五共和憲法第 72 條第 1 項規定，「市鎮」(le commune)、「省」(le département)、「大區」(la région)、「特別地位(地方)團體」(les collectivités à statut particulier)與「第 74 條規定之海外(地方)團體」(les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74)為憲法規定的「地方自治團體」(les collectivités territoriales)。地方自治團體的存在是為了達成地方分權。不過，法國憲法學上，「分權原則」(la décentralisation)並不限於地方分權，分權組織(les collectivités décentralisées)不同地方自治團體(M. Verpeaux et L. Janicot, 2021, p.30)。一般所說法國為「單一國」(l'État unitaire)，雖無錯誤，但是不夠精確；單一國的憲法基礎來自於第五共和國憲法第 1 條第 1 項：「法國是一個不可分割、世俗、民主與社會的共和國」，「不可分割性」揭示了「單一性」。分權組織被界定為一種具有「法人」(la personne morale)資格承擔「行政權限」(la compétence administrative)，而非是行使「主權」(la souveraineté)。相對地，分權原則必然包含有國家對於分權組織的「監督」(le contrôle)，不同於傳統行政機關內部的「階層監督」(le contrôle hiérarchique)，即是一種以監護為名的作法(le nom de tutelle)。監護監督模式的特色在於，國家認定分權組織的行政行為係違法或不當行為時，得自行撤銷、變更、廢止或停止。無疑地，監護監督不只是一種「合法性監督」，亦是一種「適當性監督」，使分權

組織不具有自主性。所幸，自 1982 年國會通過 1982 年兩自治法以來，已經改成「合法性監督」(le contrôle légal)，由「中央政府代表」(le représentant de l'État)派駐在「大區」與「省」的「大區專員」(le préfet de région)與「省長」(le préfet)對於地方自治團體的「市議會」(le conseil municipal)、「省議會」(Le conseil départemental)或「大區議會」(le conseil régional)所做之決議或所做的行政決定，有違反憲法或法律之虞時，可以國家的名義，向行政訴訟管轄機關提起訴訟(Favoreu et al., 2020, p.547)，判命撤銷原行政行為或給付。法國憲法委員會更肯認中央政府代表可以在決議或行政決定尚未生效之前，就採取合法性監督，甚至在涉及地方分權法律宣布將完整權限移轉給中央政府代表之前⁷。

新三法持續深化地方自治的程度，一方面平衡國內區域發展，另方面減輕中央政府的壓力，以符合民眾不斷要求「住民自治」的觀點。擴大「大區」的事務管轄權：過去法國的地方制度是以「省」與市鎮做為主軸，均享有「一般事務管轄權條款」(la clause générale de compétence)，尤其是省為地方自治的主要推動角色；2016 年 1 月 1 日之後，整併成 18 個大區，包括法國本土的 13 個大區與 5 個海外大區。透過增加大區的權限，強化整體區域內均衡發展，進而提升國家總體競爭力。增加大區關於國土計畫、區域內經濟、社會發展計畫權，並且肯認國家將其權限委辦給大區代為行使，以即時回應大區發展需要。舉食品安全法制為例，原則上中央立法者享有食安法制的立法權，而且地方自治團體並不直接被授予權相關自治權，卻可以從其他自治權中推衍出享有自治權。

此外，地方自治團體得制定「都市計畫」或「都市文件」(les documents d'urbanisme)限制界定保存農業區、家庭庭園或是明定相關於住宅政策條文，尤其是有助於土地食物供給。因之，都市計畫在不逾越其目的，可以規定「產銷直運」(le circuit courts)與「生態農業」(l'agriculture biologique)，法蘭西島大區發布的「法蘭西島大區 2030」規劃(Île-de-France 2030)就是一個很好的例子，明白述明食安議題是該規劃要涉及的「挑戰、區域空間計畫與目標」。復針對學校食安層面，市鎮或市鎮共同體負責小學、省負責初中，大區負責高中，都要求地方自治團體要承擔在食安的品質與數量上的安全提供，以符合多樣性、食安教育、售價標準與對抗廚餘浪費(F. Arnaud et A. Cocquière)。

1996 年 2 月 21 日編號 96-142 號法創設「地方財政委員會」(Le comité des

⁷ C.C n°82-137 DC, 25 février 1982.

finances locales)，該會的法定成員有 2 位眾議員、2 位參議員、大區議會議長聯合會推派 2 位議長代表、省議會議長聯合會推派 4 位議長代表、「具專有財源跨市鎮合作公共事業法人」(l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre)的理事會主席聯合會推派 7 位代表、市鎮長聯合會推派 11 位市長代表，以及一位內政部長指派的中央代表；主持會議的主席由會議成員互選產生。地方財政委員會的任務為監督國家任務執行的整體財源分配，以避免中央將公共任務推給地方自治團體後，卻不將相關財源一併移交給地方自治團體，造成後者財務困境。

其次，國會又通過「2013 年 10 月 17 日編號 2013-921 國家評估委員會涉及法律適用地方自治團體與相關公共事務法人創設法」(Loi n°2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics)。「國家評估法律適用地方自治團體與相關公共事務法人委員會，簡稱為國家評估法律適用委員會」的成員有 2 位眾議員、2 位參議員、大區議會議長聯合會推派 4 位代表、省議會議長聯合會推派 4 位代表、「具專有財源跨市鎮合作公共事業法人」的理事會主席聯合會推派 7 位代表、市鎮長聯合會推派 10 位代表，以及中央政府指派 1 位代表。最為特別是該會的主席的候選人，必須是具有大區議會議長聯合會代表、省議會議長聯合會代表、具專有財源跨市鎮合作公共事業法人」的理事會主席聯合會代表或市鎮長聯合會代表，以確保國家評估法律適用委員會的運作可以尊重地方分權。該會的任務給予政府在制訂或修改法律之前，若有涉及到地方自治團體或其公共事業法人的技術與財政影響時，可以事前給予專業意見，避免法律通過後，不但達不到立法目的，甚至造成地方自治團體運作上的困難。

2. 強化跨域治理機制：

首先，建立特殊跨域合作行政法人。例如，建立大都會共同體行政法人(la Métropole)：由於法國政府推動省或市鎮整併不如預期，常常會遭遇地方住民出於「地方認同」(l'identité locale)或「文史發展」(le développement historique et culturel)而抵抗。因此，過去法國政府即採用鼓勵省或市鎮共組「市鎮共同體行政法人」(l'établissement public de coopération intercommunale, EPCI)的方式，促使成員間的資源共享或跨域治理(across boundary governance)。目前共設立有 21 個大都會共同體。大都會共同體行政法人的創設，其主要目的則是在跨域合作外，進而使全法各區域都能有一個「領頭羊」，配合「因地制宜」，而發展地方特色。大都會

共同體行政法人原則上不是地方自治團體，而是具體特殊職權的公法人，大區或省可以將原先的職權與大都會共同體行政法人簽訂行政契約，委託後者執行職權，而能取得更佳的績效。

二、英國地方自治經驗

英國的國體為「君主立憲國家」，亦採取「單一國體制」。長期視地方政府為中央政府的手足延伸，並不特別重視地方自治或地方分權。然而，形式上中央與地方府際關係不均衡(asymmetry)的設立，卻造成英國獨特的中央政府危機。這類危機牽連到中央政府任意去干預地方政府的工作，包括在法律、政策制定、管制，以及非正式機制(Sullivan, 2010, p.228)。因為中央政府潛在干預意願一直存在，但是實際不必然要行使；不過，一旦干預，中央政府就難以停止，地方政府也苦於阻止。不過，英國地方自治是不斷演變中，現階段可以得出三項特徵(Sullivan, 2010, pp.228-229)：地方政府任務的多樣性、多層次治理模式的運用、中央與地方府際關係受到文化影響。

事實上，保守黨在 1990 年代執政時期，新創「地方治理」(local governance)一詞做為描述地方政府角色變化的用語(Stoker, 1999, p.240)。儘可能給予地方政府空間去執行地方公共任務，減少無謂的政策擬定與溝通的行政成本。無疑地，中央政府與地方政府會就一些議題產生意見分歧。為了解決此一分歧，除採政治手段之外，司法手段也漸漸成為重要的方式。

2014 年，英國英格蘭與威爾斯檢察長認為「威爾斯自治政府」(welsh assembly government)逾越「2006 年威爾斯政府法」(Government of Wales Act 2006)第 108 條與第 7 號法律清單(Schedule 7)的授權，自行以「2013 年農業部門法」(The Agricultural Sector Act, Wales Bill 2013)規定「農業工人薪資」(agricultural wages in Wales)，實屬違法。因此，檢察長向法院起訴，一審敗訴後，上訴到英國最高法院(the supreme court)。最高法院在審理後，於 2014 年 7 月 9 日做出宣判威爾斯自治政府有權自行規定⁸。

該案事實簡述如下，原本英國政府自 1917 年穀物產品法就創設「農業工人薪資委員會」(an agricultural wages board)。其主要職權為評估且設定最低農人薪資與其他權利義務。數十年間屢經改組，仍然維持原本功能，直至 2013 年英國

⁸ <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2013-0188-judgment.pdf>, visited in 2022/6/9.

國會制定「企業與管制改革法」(Enterprise and Regulatory Reform Act)第 72 條廢止英格蘭暨威爾斯農業工人薪資委員會。威爾斯自治議會在自治政府的敦請下，自行制定 2013 年農業部門法，並且重設威爾斯區域內專屬的「農業工人薪資委員會」。

威爾斯自治政府主張 2006 年威爾斯政府法第 108 條與第 7 號清單規定：「農業、園藝、林業、漁場與漁業、動物健康與福利、植物健康、植物多樣性與種子、鄉村發展」授權威爾斯自治議會的地方法律，可以在威爾斯行政區域內，取代或修改英國國會通過的法律。農業包括了農業工人薪資的規定，因此，可以重設相關專職委員會。

最高法院審理此案時，先整理三大爭點：

1. 此爭議是否不屬於 2006 年威爾斯政府法第 108 條與第 7 號清單的授權範圍內？
2. 2006 年威爾斯政府法具有憲法效力，不可能被忽略而依其意旨解釋。因此，爭議條款也要用相同方式解釋。
3. 2006 年威爾斯政府法制定時，國會運用一般且抽象的詞語規定允許或禁止(威爾斯自治議會)立法範圍，乃為了達成憲法設定。

最高法院肯認威爾斯自治議會的地方立法的理由分為法律上與事實上。首先，最高法院認為 2006 年威爾斯政府法是接替 1998 年威爾斯政府法，前法時期，就已經有明文規定威爾斯自治議會享有列舉自治立法項目，其中已含有農業；2006 年威爾斯政府法第一次將執行權與立法權分別授與威爾斯自治政府與威爾斯自治議會。該第 108 條第 4 項與第 7 號清單設定威爾斯地方法的效力範圍：積極條件與消極條件。

積極條件包括有符合列舉項目與效力僅及於威爾斯地區；相反地，消極條件則是不能包括在列舉事項的例外規定。例如，清單中提及「動物」，原則上是指除了人類以外的哺乳類與哺乳類以外動物，不過，例外不能規範獵犬與科學實驗用動物。最高法院認為 2006 年威爾斯政府法的本旨並非增加自治事項，而是深化自治事項的達成(not to broaden devolution but to deepen it)。雖然如同檢察長的主張，農業工人薪資不能被歸屬於列舉項目，但是也不能直接推斷為例外項目，而是要援引判決先例提到的「在各種情況都要以規範目的做為參考」(by reference

to the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances), 應該朝有利於威爾斯自治政府的角度來解釋。此外，威爾斯地區農業人口超過 80%，因此，威爾斯自治政府會很在意農業人員的薪資，也是符合實際情況。

三、日本地方自治經驗

法律先佔原則，援引於日本地方自治法學，最初的理論強調「就國家法明示或默示先佔之事項，如無法律明確之授權，即不得制訂條例」(蔡茂寅，2002，頁 57)主要目的在於，透過中央法律的規定，維持全國統一法秩序，形成地方立法權的外部界限，但是，這樣過於硬性的見解，無助於提升地方自治團體快速回應地方住民的能力，也不符合地方自治的本意為因地制宜的初衷。因此，連最早提出此理論的日本公法學者田中二郎都修正見解(蔡茂寅，2002，頁 44)。足見，法律先佔原則並非全然沒有例外。日本最高裁判所於「德島公安條例事件判決」中說明「條例是否違反國家法令，不得僅就兩者之對象事項與規定用語為比對，而應分別比較其規範意旨、目的、內容及效果，以發現兩者之間有無矛盾牴觸，再為決定」(蔡茂寅，2002，頁 45)。修正後的見解如下(陳清秀、許澤天，2021，頁 145-149)：

(1)補充性立法權：中央法令就某共同任務事項並未制定規範者，亦即中央法令處於空白狀態。地方自治團體自得行使其立法權。但專屬於中央任務事項，必須有中央法規之授權，地方始得立法。

(2)對於同一規範事項，中央與地方法規之管制目的不同，地方法規在不妨害中央法規目的及效果之達成範圍內，有存在空間：不僅應比較中央與地方法規二者之規範對象與規定文義，而且也應針對各該法規之立法旨趣、目的、內容以及效果進行比較，判斷兩者是否互相矛盾牴觸之方式，以加以決定。

(3)上乘自治條例：中央法規對於某一事項已經加預管制，基於同一目的，地方又以自治法規提高管制標準，進行更嚴格的管制。上乘條例是否合法，應判斷中央法律是「最低限度」或「全國最高限度」，如果是最低限度之規定，則地方法規即有提高標準規定之可能。否則，自治法規即有牴觸中央法律之可能。在此，應透過法律解釋判斷各該國家法之性質與本意，並應考量該法律是規定共同任務事項或自治事項？還是中央任務事項並含委辦事項？作為補充判斷基準。

(4)上積自治條例：在此地方並非更嚴格管制，而是在社會福利之給付行政領域，

中央法規規定之給付金額，地方法規又加碼提高給付金額。

(5) 鋸切自治條例：例如中央法規僅針對一定規模以上之案件類型，進行管制規範，而對於未達該一定規模標準之案件類型，則開放未納入管理，地方自治團體則基於地方實際需要，乃將該法律不管事項，納入立法管制範圍。

(6) 橫出條例：地方法令與中央法令的立法目的相同，但規範對象不同；中央法律雖有優先立法權，但就法律所規範同一事項，不表示地方自治團體即毫無立法空間。

綜上日本立法例觀之，中央法律獨佔原則已有極大的修正，更加強化地方分權的法制，使地方自治團體能夠更快速地回應地方住民的需求。大阪高等裁判 1997 年 6 月 2 日「禁止繼續施工的上訴案判決」援引上乘自治條例的法理，強調「即使某項法律與規制特定事項的條例並存，如果後者的意圖是基於與前者不同的目的的紀律，並且其適用不以任何方式干擾前一項規定的預期目的和效果，或者即使兩者是由於同一目的，該法律也不一定意味著該法律將基於其規定在全國範圍內統一規定相同的內容。如果理解其意圖是允許根據該地區的實際情況適用單獨的法規，則法律法規之間不應有矛盾或衝突，並且該條例不應存在違反該國法律法規的問題」，進而認定寶塚市的自治條例因為「《建築標準法》法透過法令對建築限制施加了獨特的規定。如果允許，則無需特意制定一條規定來指定這一點並將其委託給條例。應該沒有必要這樣做，擬議的修正案寧願以條例禁止建造，除非有法律授權。據了解，這證實沒有計劃制定有關商品限制的獨立法規。這是相當合理的。因此，原告的主張不能成立。因此，有些領域的目的和目的與《建築標準法》重疊，而未被該法承認。必須指出的是，該法令規定了該地區的建築限制，也違反了同一法律。」，換言之，建築標準法沒有自行定位為最低管制標準，寶塚市的自治條例不符合上乘自治條例的概念。

因此，為了要緩和中央與地方的權限爭議，2006 年日本國會通過「地方分權改革推進法」，其基本精神在於明確規定中央與地方的分擔角色，加強中央與地方的協調配合；推動權力下放的過程中，要尊重地方政府的立場，適當加深公眾對於地方分權的理解，在國家一致性的要求下，儘可能將貼近民眾的事務托付給地方政府。(參照地方分權改革推進法第 2 條、第 4 條與第 5 條)

四、小結

綜合法、英、日三個先進國家的法制經驗，足以證明傳統單純認定「單一國

體制」就是「中央集權」，屬於「中央決策，地方執行」的結構，已經不復存在，取而代之的是「地方分權」，建立中央與地方的意見溝通法定機制，共同承擔決策責任，彼此互相討論，形成政策，此為「多層次治理」type 1 的類型，而非地方抽象規定當然違反中央法律而無效。

伍、大法官錯解憲法的地方自治

從多層次治理來解釋我國憲法中央與地方權限分配，並且做為評析憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決的理論依據，本文認為若從中央與地方權限劃分與地方自治的理論而言，大法官的判決確有五大須商榷之處。

一、違反憲法保障地方自治的基本架構：

憲法保障地方自治的初衷，在於促使地方自治團體就其地方領域之事務，能自我負責地處理；另一方面，地方自治團體亦是國家之一部分，國家基於公共事務須整體性及一致性規範必要之考量(廖義男，2015，頁 211)。簡言之，要在國家整體性與地方獨特性中找到平衡之點。憲法第十章與憲法增修條文第 9 條為我國地方自治的憲法基礎。地方自治團體享有「制度性保障」之地位。這不是基本權，蓋地方自治團體非自然人，但這實質上(功能上)近乎基本權，國家之干預須有正當事由，須以法律為之且須合於比例原則(黃錦堂，2011，頁 33)；司法院大法官釋字第 498 號解釋以來，亦是不斷強調地方自治做為憲法制度上保障、垂直權力分立與住民自治，盡可能讓住民自己處理地方事務，以使地方自治團體可以積極去安排自己事務處理的先後順序(張志偉，2021，頁 182)。同時，告誡中央權限不可任意侵入地方自治權，例如：自主財政權(釋字第 550 號、第 765 號)、自主人事權(釋字第 527 號)、自主立法權(釋字第 738 號、第 806 號)、自主執行權(釋字第 559 號、第 785 號)。制度上保障的建構，也是呼應中央與地方應該互相合作，非再由中央寡佔全部的決策權的國際地方分權潮流。司法院釋字第 307 號解釋理由書便含有「雖然中央與地方各有自己的權限，不過，彼此的權限不能機械性的劃分，而具有相互重疊性，地方無法自行處理時，中央要給予協助」相反地，中央也絕非任何事情都自行決策，司法院釋字第 550 號解釋明示中央就涉及地方自治事項，特別是財政支出時，應先與地方自治團體協商：

法律之實施須由地方負擔經費者，即如本案所涉全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與，俾利維繫地方自治團體自我負責之機制。

行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，並視對其財政影響程度，賦予適當之參與地位，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，且應就法案實施所需財源，於事前妥為規劃，自應遵守財政收支劃分法第三十八條之一之規定。立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。

申言之，釋憲者肯認地方自治團體可以依據自治權，要求進入決策結構，同時否認中央得自行決定國家政策，甚至課予其事先跟地方自治團體協商的憲法義務；回頭審視本判決，其肯認中央法律得開放萊豬重要依據在於，避免管制萊豬「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。」簡言之，中央政策的決定須符合國際經貿組織的規範，不再享有單獨且完全的決策權，即符合多層次治理中超國家組織介入國家的決策，然而，本判決卻未按釋憲先例的論理脈落，要求中央要履行讓地方自治團體進入決策機制的憲法義務---符合多層次治理中國家與次統治團體，共同承擔決策責任---，實在有論理不足的缺失。綜述言之，我國憲法、地方制度法既然明確授與地方自治團體的自治事項，成為制度性保障的核心領域，中央就有憲法義務要去落實。換言之，中央既要符合國際經貿組織的規範，又須與地方自治團體協商，非常符合多層次治理架構，強調「超國家組織—國家—次級統治團體」彼此合作且協力制定政策的模式。援引多層次治理架構，增加三者之間建構協商、溝通的穩定機制，減少未來發生爭議的機率，確實是有法理上依據。

其次，本判決多數意見所謂「同心圓」模式，嘗試以法規範效力的施行範圍寬窄，做為中央與地方權限劃分的標準，其論述方式實不合於地方自治的多數見解。換言之，此對實施地方自治，在於健全住民自治與團體自治等二大自治條件，則有明顯的限縮，以致地方自治祇是形式上的民主(紀俊臣，2022，頁 12)。本判決認為憲法第 108 條第 1 項第 18 款規定中央立法並執行，或交由省縣執行事項中包括有「公共衛生」與憲法第 110 條第 1 項第 1 款「縣衛生」，兩者是重合，因此並不存在縣專屬事項，兩者是並非相互排斥，互相重疊，換言之，憲法法庭肯認中央法律與地方自治條例得並存，只是中央法律具有優先效力，地方自治條例不得牴觸中央法律。因之，禁止萊豬肉或萊豬肉製品的 17 個地方食安自治條例是否牴觸中央法律？即成為必須重新檢視的客體。

一般學理上所謂同心圓模式，乃是指越核心的事務（即越接近地方住民之事務），越有自主決策的正當性。而在本案，住民對於自己日常食用的食材，絕對

是非常關心，地方立法機關代表地方住民以地方自治條例限制或禁止住民認為不健康的食物，地方執行機關取締市面上不健康的食物，均符合憲法第 109 條、第 110 條分別賦予省或縣享有自治管理省境衛生或縣境衛生意旨。即使修憲後，合併觀察憲法第 118 條、憲法增修條文第 9 條第 1 項，落實在地方制度法第 18 條第 1 項第 9 款、第 19 條第 1 項第 9 款，也賦予直轄市、縣(市)享有衛生自治事項的權責；長期學界認為同心圓模式，即是賦予地方自治團體可以本於職權進行政策決定，其政策決定標準在於「因地至宜」，得與國家就涉及地方自治事項共同決定國家的走向，國家須遵守憲法對於地方自治是制度性保障的架構下，有憲法義務事先徵詢地方自治團體的意見，而非僅是自顧自地做決定。

大法官肯認憲法第 22 條包括人民享有健康權。課予國家給予民眾心理上與生理上最低限度的保護義務（參見釋字第 753 號與第 767 號）。解釋中之「國家」並不限於中央政府，也擴及地方自治團體，要求地方自治團體必須履行其健康權的憲法上保護義務。當地方自治團體不似中央享有人力與財源的檢查資源時，為避免掛一漏萬，採用「禁止販賣、加工、製造與運送含任何乙型受體素的豬肉與肉製品」，實在節省有限行政經費的必然，符合本益比考慮，也沒有造成民眾在挑購豬肉與肉製品的困擾。

若是新興公共事務於性質上，屬於中央與地方公共協力事項，亦須在尊重直轄市自治權的觀點下，實不應完全由中央法律為之規範，而應給予地方立法權足夠的行使空間。自治立法行為乃自治民意之表現，我國現行各級地方自治團體立法機關之職權，或基於憲法規定，或基於地方制度法之創設，皆可肯定具有狹義立法權作用之屬性；其所制定之自治條例，定性上應屬由具直接民主正當性基礎之民意機關所通過之形式意義法規範。就權力分立角度以觀，自治條例可謂為「地方法律」（詹鎮榮，2019，頁 5）。自治立法權之賦予，其主要意義在於活用社會力，將某些社會事務之規範，交由與該事務有關之社會團體，在自我負責之下，自行決定其事務。由於該等事務與該社會團體具有關聯性，故由該社會團體自行決定，當能在可預見之範圍內，作最合乎專業之判斷，並藉此縮短規範者與被規範者之距離（陳清秀、許澤天，2017，頁 108）當某公共任務是否具全國一致性或容有地域差異性之本質不明確，或是可能兩者屬性皆有之時，於中央未有專屬立法事項前，宜採「友善於地方自治團體」之解釋方法，推定為地方自治事項，進而肯認地方立法機關對其享有自治條例之制定權限（詹鎮榮，2019，頁 17）。簡言之，中央法律與地方食安自治條例都要保障人民健康權，後者採取更嚴格的規定，

更有利於健康權的落實，並非牴觸中央法律。

二、僵守「單一國」與「聯邦國」的分權模式

制憲者確實就中華民國的國體傾向單一國，但在幅員廣大的中國大陸，宜參考聯邦制度設計中央與地方的權限劃分。因之，憲法第十章與第十一章皆有聯邦國家的立法體例，但是憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決卻無視於憲政設計的初始構想，完全繼受單一國的立法體例(紀俊臣，2022，頁 13)。似已經誤解了憲法的基本架構，也與 1980 年代以來，國際多數學說與立法潮流相反。先進國家地方治理，多採中央政府「輔助性原則」，又說成「地方優先」或是「地方能做的，地方做，地方做不到的，中央再做」。利用「輔助性原則」(The principle of subsidiarity)保障「因地制宜」的正當性，一方面避免中央恣意用「全國一致性」，強制地方住民適用他們在生活環境中難以執行的全國性政策，另方面要求國家給予資源與權限上的分享，協助地方住民與地方自治團體可以達成最基本的全國一致性，使各地方自治團體的政經發展儘可能接近。時至今日，世界已罕見實施完全中央集權制國家，地方分權形成一種世界潮流，只是中央與地方的監督強弱不同而已(林明鏘，2016，頁 2)。通說認定地方分權化的標準，可以四點作為標準：1、地方自治團體的人口、面積、預算數愈是大者。2、地方選舉及府會監督體制愈是完善者。3、地方自治團體的組織、人事及中央與地方關係之整體法制愈是完善者。4、從國家整體發展的階段以觀，當今地方自治團體愈是在諸多領域施政上應積極開展者。凡是四者積分愈大者，則國家愈應進行分權化(黃錦堂，2021，頁 19)。

釋字第 738 號解釋之意旨，中央與地方之「府際關係」(intergovernmental relation, IGR)，不是全然地「中央集權」或「地方分權」，而是在憲法「垂直權力分立」之下，就國家各種事務進行分工合作，形成共同協力關係。地方自治團體為了回應地方住民的需求，可以在考慮內外客觀環境與規範效果之外，進行彈性處理。換言之，中央法律應該被視為「全國最低標準」(樓地板)，地方自治條例得就相同事物上，給予更嚴格的規範密度，並非當然牴觸中央法律而無效；其牴觸中央法律而無效的理由，應該在於地方自治條例的公益目的不當，或是較高的規範密度，對於地方住民的基本權利或法律權利過度侵害或限制，不符合比例原則。

三、忽略中央政府負「根據國人膳食習慣為風險評估」的舉證責任

地方立法權的權源或界限，常成為重要的法治議題。傳統觀點認為，地方自治團體並未擁有原始的立法權，國家才擁有原有立法權，國家以憲法或法律直接或間接賦予其地方立法權時，才能立法(許宗力，1999，頁 288)。然而，憲法第 110 條第 1 項已經保障縣的自治事項，針對這類自治事項，縣得自行立法與執行而擁有立法權。相對地，即使直轄市並無類似的憲法保障，但是本於地方自治之本旨，本就包含一般、抽象立法權的賦予，非僅限於具體個案的執行權限(許宗力，1999，頁 288-289)。地方自治團體享有的地方立法權，並未給予其置身於國家主權以外立法之空間，地方立法權係一種國家公權力行使態樣，仍必須符合憲法與法律對其設下的限制(蔡茂寅，2002，頁 69-70；李寧修，2018，頁 6)。

萊豬案的最大爭執點在於食品安全衛生管理法第 15 條中「根據國人膳食習慣為風險評估所訂定安全容許標準」的見解不一。萊劑殘存劑量對於民眾的影響，涉及到健康權的保障⁹，司法院釋字第 753 號、第 767 號與第 785 號均肯認人民享有憲法第 22 條健康權的保障。同時，中央與地方均有義務要提升人民健康權的保障程度。釋字第 785 號理由書強調：

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。

中央法律對於健康權的保障只是最低限度之保護義務，並不禁止地方自治團體加強保障程度。本號判決沒有仔細分析中央政府的風險評估合理性，卻以「系爭安全容許量標準具全國一致之性質，屬中央立法事項」而一筆代過。或有主張此條文第 2 項規定「由中央主管機關會商相關機關定之」，並沒有給予地方自治團體任何自行立法的空間(許育典，2022，頁 186)。然而，上述規定是否已經窮盡規定，不留給地方自治團體任何橫出或上乘針對地方需要之補充性自主立法空間，是個有待解釋的問題(黃錦堂，2021，頁 11)。地方自治團體在無法確信中央政府提出的風險評估的合理性時，本即可以援引類似日本法上的「上乘條款」理

⁹ 少數學說則認為是食用動物飼養時，添加萊劑會造成動物產生心悸等現象，有違動物福利的趨勢(李惠宗，2021，頁 6)。

論，自行以自治條例嚴格規定，只要此嚴格規定未違反比例原則，並無任何可待指責之處。

法律解釋除有文意解釋外，尚有體系解釋、目的解釋與歷史解釋；本條中特別標明「根據國人膳食習慣」，課予政府負有從我國人民飲食環境與慣行出發的風險評估義務。反映出該事物之本質，即在於所謂的「在地風險」。鑑於相關規定與標準均涉及風險規範，必須藉由風險評估以為設定之基礎(宮文祥，2022，頁 105)。換言之，僅援引國外立法例或國際標準，均不能符合法定義務，因地制宜就是將在地風險納入，進而願意維持原本「零檢出」的規定(目的解釋)之原因。

另外，參照同法第 4 條第 1 項規定，中央政府在為食品安全管制時，必須要先進行風險評估，以滿足民眾「知的權利」(體系解釋)。開放萊豬進口之後僅聽到中央政府跳針說「為了促進國際貿易」，是否符合國人膳食習慣則難以聽聞回覆。憲法法庭判決毫無保留地肯認行政院、衛福部代表的意見，卻沒有認真回答多數民眾與地方自治團體質疑安全容許量標準的擬定過程與檢測結果。實現上，政府資訊公開法第 6 條規定「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之」，即是落實人民「知的權利」；司法院釋字第 613 號解釋理由書提及：「民主政治以責任政治為重要內涵，現代法治國家組織政府，推行政務，應直接或間接對人民負責。」知的權利則是公民評價政府施政優劣的必要條件，當公民無從知悉中央政府為什麼在已經有無萊劑美豬進口的現況下，又要開放有萊劑美豬進口的理由，公民根本難以辨別政府施政的好壞，更遑論進行民主課責，使政府負起政治責任。可惜的是，大法官卻未明確指摘中央政府針對「根據國人膳食習慣為風險評估」應負起客觀舉證責任；尤其食安法第 15 條課予中央政府是法定義務，不得僅以寬鬆的合理關連性審查，反而至少為中度審查，始符憲法裁判者之基本旨趣。

四、錯誤創設「禁止實質外溢效力」理論

大法官認定地方自治條例的規範效果與適用結果，若對行政區域外民眾產生直接、密切之實質影響的效力，就屬於跨域效果，不能專屬於該地方自治條例，自不應完全交由各地方自治團體自行立法並執行(紀和均，2022)。大法官認為自治條例的效力若是出現「人的效力」，就可以擴張到行政區域外民眾。然而，地方制度法第 17 條第 1 款規定「直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民之義務如下：一、遵守自治法規之義務。」與同法第 28 條第 2 款規定「二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」均只有規定行政區域內的效力，換

言之，只承認存在「地的效力」；再加上，地方自治團體本來都對於其行政區域內享有總體管轄權，不容同級或下轄地方自治團體干預，法無明文授權擴大為人的效力時，再加上自治條例亦無意擴張到行政區域內。然而，本號憲法判決認定對區域外住民造成直接、密切之實質影響的效力，更是令人「丈二金剛摸不著頭腦」；何謂「直接、密切之實質影響」的範圍、程度、效果，根本就不明確！

若從比較法角度論之，此理論應來自於美國聯邦最高法院針對美國聯邦憲法第 1 條第 8 項第 3 句「國會有權規制對外國、關於數州，以及與印第安部落的商業」，又稱為「商業條款」(commercial clause)的解釋。美國做為聯邦制國家，憲法第 1 條列舉美國聯邦國會的立法權範圍，非列舉的事項，概括屬於州議會的立法權範圍，商業條款的解釋可以衍生或擴大國會的立法權範圍，長期以來是美國憲法學說與實務的重要論戰的主題。該條款的解釋歷經多次變更，從最早期將「商業」限定為「買、賣或運輸」，再到國會無權干涉州內非商業事項，即使州法的規定附帶地影響州際商業活動(或可稱為直接或附帶影響審查標準)，又再到國會得規定州際商業活動以提升健康、安全與道德，又或州法規範州內事項，密接且實質關係到州際商業活動，其審查(標準)為基本的或適當的保護商業無(累加的)負擔或妨礙(或可稱為實質影響審查標準)。近年來 2005 年 *Gonzales 訴 Raich*(一般簡稱為 *Raich 案*)與 2012 年 *National Federation of Independent Business 訴 Sebelius*(一般簡稱為 *NFIB 案*)，美國聯邦最高法院對於「實質影響審查標準」的認定，已經是國會得規制非商業或跨州的州內事項，促進有效地州際市場管制(Schwartz 2019,p.931,1010)。

且不說美國聯邦最高法院的判決中從未出現將「直接、密切與實質」三者合而為一的審查標準，更何況其見解從未改變中央立法必須要增加全國人民的健康、安全與道德，相反地，若是沒辦法增加全國人民的健康、安全與道德時，根本不能擴張聯邦立法權。若是執意落實憲法法庭的「直接、密切且實質影響標準」，恐造成過度限縮地方自治權的困擾，例如，之前的防疫措施，就將面臨以下考驗。舉例來說，臺北市、新北市、高雄市都曾先主張簡化開藥程序；換句話說，只要當事人一經快篩陽性，就可以立即透過視訊看診，隨即取藥，若三大直轄市當時早於中央政府宣布正式施行，就會變成三市住民享有更快捷的取藥程序，可以獲得相關藥品優先分配，立即呈現行政區域外民眾無法同時享有這種便利性，而受到直接、密切的不平等的「歧視效果」。這樣的規定是不是就立即失效？又如臺中市政府曾下令市內高中以下學校為避免疫情在校園內快速蔓延。在考量實際狀

況決定，如有確診個案於「確診前 2 日內」曾到校上課，全班暫停實體課程 3 天，國小、國中、高中實施線上教學。若是就學的學生中有來自南投縣、彰化縣、苗栗縣，這樣子由臺中市政府單方的行政命令，也已經造成區域外學生的受教權有直接、密接之實質影響效力，是否也屬無效？

五、國內商品流通原則的再省思

本號判決援引憲法第 148 條做為宣告自治條例違憲的理由，也是很令人驚訝。先不說本條做為基本國策，定位為「方針條款」，僅是一種「方針式建議」，以作為達成某種特定「目標」，而必要充實之內容可遵循之方向(陳新民，1999，頁 68)，其可否作為宣告地方自治條例無效的標準，尚值商榷。確實在釋憲實務上，有將基本國策中的條文作為補充論證的理由，例如司法院釋字第 580 號解釋。但是基本國策的條文的效力不能一概而論(吳庚、陳淳文，2019，頁 65)。憲法第 148 條是要求國內各地域不能私設關卡，造成合法商品不能自由流通。不過，解釋上也要小心。首先當代的食物運輸科技早就日新月異，而非是大法官心裡想得 100 多年前傳統火車運輸可比擬，販售者與運輸者均有資訊與科技方法可以分別商品販售的地點，若從本判決的 17 個地方食安自治條例禁止萊豬肉或萊豬容製成品的買賣、製造、加工、運送，表面上是增加了實質限制，但是實際上卻更能維護民眾的健康，美國聯邦最高法院從未放棄中央立法必須促進全國民眾的健康、安全與道德的看法；其次，中央政府沒有合理說明開放含萊劑豬肉和加工品的情況，商家僅是不能販賣含萊劑的豬肉與加工製品，換言之，地方並無私設關卡，普通未含萊劑的豬肉與加工製品仍可以買賣與運輸，實未造成合法商品流通的限制，應不違反憲法第 148 條的誡命；再其次，行政院、國防部、教育部與退撫會均再三宣示軍人、學生與榮民的團膳業者均不得採購含有任何萊劑的豬肉與肉製品；農委會亦重申禁止國內養豬戶於豬隻飼養時添加萊劑。一方面直接以公權力宣告減損含萊劑的豬肉與肉製品的大宗採購，產生阻礙合法商品自由流動，另方面又有違「相同法律價值判斷時，應該要維持一致性」的「體系正義」(紀和均，2022)。最後，憲法法庭沒有說明將「直接、密切且實質影響審查標準」與我國憲法原本的制度性保障說做如何的聯結，似乎直接略而不談，恐非履實憲法法庭對於判決有詳細說明理由的法定義務(參照憲法訴訟法第 33 條第 1 項第 6 款)

此外，照大法官的說法，禁止含有乙型受體素的豬肉不能在「自己的行政區域內」販賣、製造、加工的規定，均造成國內商品流通的阻礙。反之，全部要聽

中央法律，地方自治團體不能要求自己的住民別販賣、製造、加工含有乙型受體素的豬肉，產品該有什麼成分。(紀和均，2022)當地方自治團體依地制法規定的工商業自治事項進行行政管制時，只要使特定商品或加工品不能販賣，或是增加特定行政法上義務時，是否也算是增加國內商品流的阻礙，而有違憲法第 148 條？若真照這種擴大解釋方法，地方自治還有多少可以自行安排事務處理的先後順序之權，以及地方自治條例相關行政罰的權限規定，恐失去存在的正當性。甚至說，地方自治這個制度存在的意義，都所剩無幾了，因為哪件「地方」事項的管理，不會多多少少影響到「轄區外」呢？

陸、結論

本文主要針對憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決進行分析，獲得下列三點結論：

一、國際上地方分權潮流的逆流表現

此號判決以單一國體制出發，沒有仔細論述單一國體制與理論，逕行完全贊成中央政策的態度，確與國際上地方分權潮流背道而馳，且未提出合理的中央與地方分權架構；僅僅用中央法律優先性與地方沒獨佔立法權兩項理由，忽忽帶過地方因地制宜的需求，即認定地方食安自治條例嚴於中央法律，屬於牴觸了中央法律而無效或不予核定。不過，本號判決實比釋字第 769 號解釋進步，並非直接照搬憲法增修條文第 9 條的文字，沒有任何實質解釋之下，就把地方議會的自律規則權完全凍結。此外，憲法法庭判決中亦有提及實務上「不予核定」，應與「函告無效」相當，盡可能擴大憲法訴訟當事人的認定，使得較晚提出釋憲聲請的桃園市議會取得聲請權，得進行自治權救濟，實為進步。

二、多層次治理理論有待引進

本文論述本號判決的種種缺失，很大程度上衝擊我國憲法對於地方自治採制度性保障的基本架構，同時忽視了釋憲者長期要求中央與地方應建立「事先協商、溝通機制」的憲法義務，恐將導致過度中央集權，有違中央與地方是垂直權力分立的憲法設計。然而，這些缺失得援引多層次治理的架構，使中央與地方獲得更為平等的夥伴模式，引導彼此均願意合作協力，再加上民眾享有「健康權」與「知的權利」，決策之前期、中期與後期都該明確說明政策制定的理由與依據，共同回應民眾的需求和滿足責任政治。

三、單一國地方分權體制的落實

本文介紹法、英、日三國的地方分權經驗，述明單一國體制下，三個先進國家都透過地方分權，將部分公共事務的決策權下放給地方自治團體，又或是中央與地方得共同決定公共政策，一方面中央政府更快速地掌握地方需求，給予相應適時的協助，另方面促使地方自治團體在國家整體法制下，不必事事得到中央政府許可後得行動，更能配合自身的優缺點，發揮所長，促進國家整體競爭力，值得我國學習，亦更符合我國憲法本文中中央與地方權限分配架構。此外，憲法法庭判決正式肯認單一國體制，似有改變長期地方自治見解的傾向，然而，面對此新傾向，實非我國公法實務與學說所熟悉，因之，形塑我國的單一國地方分權體制，更需要中央與地方、學界、輿論界與民眾共同討論與建構，實有符合國情的可行性。

參考文獻

- 李惠宗 (2021)。萊豬問題攻防戰。月旦法學教室，(225)，6-9。
- 李寧修 (2018)。中央與地方之立法權限劃分及其爭議---以食品安全法制為例。法學叢刊，(252)，1-23。
- 吳庚、陳淳文 (2019)。憲法理論與政府體制 (六版)。三民書局。
- 吳信華 (2023)。「涉及地方自治事項」聲請釋憲的法理變遷---由釋字第 527 號解釋至 111 年憲判字第 6 號判決。月旦裁判時報，(127)，32-43。
- 林明鏘 (2016)。國家與地方自治團體之關係。法令月刊，67(7)，1-24。
- 紀和均 (2022)。萊豬判決讓地方自治進一步退五步。奔騰思潮，2022/5/20。
<https://www.lepenseur.com.tw/article/1083>
- 紀俊臣、紀和均 (2017)。從法國地方立法權的強化過程分析司法院 738 號解釋對臺灣地方立法權的建構模式。中國地方自治，70(8)，7-41。
- 紀俊臣 (2022)。評析開放萊豬肉品衍生中央與地方權限爭議：憲法法庭 111 年度憲判字第 6 號判決。中國地方自治，75(12)，3-20。
- 唐淑美 (2022)。含有萊克多巴胺食品之預防性標示：食品安全避風港還是無法承受之負擔？。生物產業科技管理叢刊，(10)，1-12。

- 萊豬案判決後，地方自治立法權該何去何從？---憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決之解析
- 許育典 (2022)。萊劑殘留標準的立法權限憲法爭議---評 111 年憲判字第 6 號判決。月旦法學雜誌，(328)，181-189。
- 許宗力 (1999)。憲法與法治國行政。元照出版公司。
- 張志偉 (2021)。地方自治制度性保障之審查模式---以國土計畫法之分權模式作為檢視對象。華岡法粹，(71)，157-210。
- 陳淳文 (2022)。中央與地方的權限衝突：建立行政管制標準之善治與法治。理論與政策，25(1)，1-28。
- 陳新民 (1999)。憲法基本權利之基本理論上冊。元照出版公司。
- 陳清秀、許澤天 (2021)。論地方立法權與地方處罰之立法權。載於陳清秀、蔡志方(編)，地方自治法 (頁 104-166)。新學林出版股份有限公司。
- 黃錦堂 (2011)。地方制度法論。元照出版公司。
- 黃錦堂 (2021)。從法學與治理論地方立法權之爭議案件與發展。中國地方自治，74(12)，3-29。
- 詹鎮榮 (2019)〈論自治條例與中央法律之關係---地方立法權行使之回顧與展望〉，中國地方自治，72(3)：3-33。
- 蔡茂寅(2002)。地方立法權之研究 — 地方制度法下之說明。台大法學論叢，36(6)，1-72。
- 廖義男(2015)。憲法及行政法制。元照出版公司。

英文

- Bache, I. & Flinders, M. (2004). Themes and Issues in Multi-level Governance. In I. Bache, I. & Flinders, M. (Eds.). *Multi-level Governance* (pp.1-11). Oxford.
- Marks, G. et al.(1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.
- Marks, G. (2015). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In I. Bache & M. Flinders (Eds.). *Multi-level Governance: Essential Readings*(pp.1-19). Edward Elgar.
- M^Ccallion, M.S. (2007). Multi-Level Governance in Sweden? *Regional and Federal Studies*,17(3),335-351.

- Pazos-Vidal, S. (2019). *Subsidiarity and EU Multilevel Governance*. Routledge.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2004). Multi-Level Governance and Democracy. In I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance*(pp.75-89). Oxford.
- Piattoni, S. (2009). Multi-Level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*. 31(2), 163-180.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2001). *Governance, Politics and the State*. St. Martin's Press.
- Rosenau, J. N. (2004). Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch In I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance* (pp. 31-48). Oxford.
- Schwartz, D. S. (2019). An Error and an Evil: The Strange History of Implied Commerce Powers. *American University Law Review*, 68, 927-1014.
- Skelcher, C. (2005). Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance. *Governance : An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(1), 89-110.
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: Where Does it Come From? What is it? Where Is it Going?. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817-837.
- Stoker G. (Ed.).(1999). *The New Management of British Local Government*. Macmillan.
- Sullivan, H. (2010). The United Kingdom, In M. J. Goldsmith& E. C. Page eds. *Changing Government Relations in Europe* (pp.228-246). Routledge.

法文

- Arnaud, F.& A. Cocquière(n.d.). *Droit de l'alimentation et territoires : un jeu de rôle complexe*, Institut Paris region. Décembre 16, 2022, from <https://www.institutparisregion.fr/environnement/defis-alimentaires/droit-de-l'alimentation-et-territoires-un-jeu-de-role-complexe/?fbclid=IwAR1fRXGBwRsh6ddbsV8skDGeutD6zzt2eje3mE1520Clfd8r0gza-fe4Ld4>.
- Favoreu, L. et al.(2020). *Droit constitutionne I*(22^e éd.).Dalloz.

Verpeaux, M. & Janicot, J.(2021). *Droit des Collectivités Territoriales* (2^e éd.).L.G.D.J.

The Implementation of Autonomous Legislation: Case Analysis of Constitutional Judgment 111-Hsien-Pan-6

Ho-Chun Chi*

Abstract

This study on the analysis of Constitutional court declared judgment 111-Hsien-Pan-6 on May 13 2022 and confirmed that central government had abrogated self-government ordinances prohibiting American pork containing ractopamine and relevant meat products in light of unitary state system. Additional, grand judges criticized self-government ordinances who set up the commercial barrier to free market of legal products incompatible with the constitutional instruction. This article, however, presents tendency of international self-government law and multilevel governance who abandon a dichotomy between unitary state and federal state for establishing the partnership between central government and local governments that make the decision together.

In addition, France, United Kingdom and Japan belong to unitary state, their constituents and legislators empower progressively local governments to decider local affairs in response to inhabitants, in contrast, central government is complementary role for local affairs. This study adopts literature analysis and comparative jurisprudence and believes that the theory of international local self-government and multi-level governance being worth our acceptance This article, at last, analyses the judgment of American pork containing ractopamine and relevant meat products and makes some recommendation for dialogue between scholars and constitutional judges in term of

萊豬案判決後，地方自治立法權該何去何從？---憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決之解析

local self-government compatible of unitary state system.

Keywords: Constitutional court, Limit for ractopamine residue in imported products
ractopamine, unitary state, multilevel governance, local autonomous legislation

* Assistant Professor, Graduate Institute of National Policy and Public Affairs, NCHU

Received: July 15, 2024. Accepted: September 25, 2024.