

不准吃這個！國家是否管太多？趕快來看比例原則！

文:王鼎棫（認證法律人） · 基本人權·政府 · 2025-03-28

案例

王老闆的異國餐廳生意興隆，每天炭火一點，香氣就飄滿整條街。店裡的A國進口肉，油花細緻，口感嫩得像奶油，熟客們一吃就愛上。可是某天，新聞上突然播報：「A國發生動物疫情！」接著，主播直接宣布政府禁令：「A國各種動物肉，通通不准進口！」王老闆聽了，心裡一沉——這不是等於要砍掉他的生意嗎？

「就算有風險，也不會全部動物肉都有問題啊！」王老闆忍不住嘀咕，覺得政府的禁令未免太過頭，他自己認為或許可以逐一檢測產品，讓檢驗合格的產品進口？於是，他決定來場法律戰，主張這項禁令可能違法。心急的他，上網查到「法律百科」的相關文章；他發現，如果對於政府措施不滿可以這樣來確認……。

本文

一、前提：確認對政府的哪個措施不滿意

這種「A國各種動物肉全面不准進口」的禁令，就是一種行政裁量；即政府依照法令，配合社會脈動做出的選擇。此時，政府乃依動物傳染病防治條例^[1]，公告禁止輸入來自疫區A國的各種肉品；過往，臺灣也會依據前述條例，禁止輸入英國、德國、義大利等地的牛肉、肉骨粉等傳播牛海綿狀腦病（俗稱狂牛症）的動物性產品^[2]。

但裁量除了要有依據，也不能太過頭，不可以過度傷害人民權益。「又不是所有動物肉都有風險，為什麼要全都禁？」王老闆如果真的覺得「政府措施」太超過，可以使用「比例原則」來檢查。因為這個原則要求政府的手段要恰到好處，不能「拿大炮打小鳥」；如果A國某些動物肉的感染風險極低，卻仍全部禁止，就可以檢查是否太過頭？

二、用比例原則好好檢查

比例原則該怎麼確認「禁令是否太過頭」，可以看看行政程序法第7條^[3]：簡單講，就像吃藥物治病一樣——既要有效，又不能讓副作用過重，還不能為了治病吃壞身子。我們可以從三面向，檢視禁令是否合理：

第一步：適合性——這個禁令能有效達成目標嗎？

這是因為，行政程序法第7條第1款規定：「行政行為……採取之方法應有助於目的之達成。」換個比喻來說：如果你想趕快回家，結果卻繞遠路，那不是白費力氣嗎？同樣的，政府的決定也不能做一些沒幫助的事！

回顧禁令的目的是「防止A國動物疾病進入臺灣」，那「全面禁止該國動物肉進口」是否就能達成目標呢？如果有科學證據指出，A國動物疾病的傳播是透過「所有動物肉」本身，那全面禁止進口的方式，確實能有效防止傳染風險。

所以在「適合性」這個環節，政府的禁令還算站得住腳。

但如果王老闆在政府公告禁令之前，就把合法進口的A國肉品通通做成餐點，整批也都全部賣完；過了好幾個月，政府才突然說「為了防止疫情」而要求王老闆繳回先前那批肉，要求把它們退回A國——當肉都賣出去這麼久了，政府若仍執意退回，如此要求勢必很難達到「防止A國動物疾病進入臺灣」的目的，無法通過「適合性」這關，而違反比例原則^[4]。

第二步：必要性——有無有效但更溫和的方法？

可進一步留意行政程序法第7條第2款：「行政行為……有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。」本條即要求，在達成目標的前提下，政府記得要用對人民影響較小的方法，來滿足防疫等政策目標的期待。就像醫生幫你拔牙，有「直接用力拔」和「先打麻醉再拔」兩種方法，當然要選比較不痛的方式啊！

相比政府說的「全面禁止進口」，那王老闆說的「逐一開箱檢測」，是否就能同時防疫，且不會過度妨礙大家作生意的機會？

從實務運作來看，全面檢驗A國所有進口的動物肉製品，會消耗大量人力、物力，甚至可能癱瘓檢疫單位，反而影響全國的防疫效率。換句話說，抽檢這方法不一定比直接禁止進口來得有效。因此，考量海關量能有限，政府的全面禁令是有可能符合必要性的（當然，如檢測資源真的十分充沛，政府就須使用比「全面禁止」更溫和的手段，可嘗試逐一開箱檢測）。

第三步：衡量性——人民損失 vs. 公共利益

最後，衡量性原則，或稱為狹義比例原則，規定在行政程序法第7條第3款：「行政行為……採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」意思是指：政府做決定時，如果傷害比好處還大，那就不合理了！

這就好比，如果一個人家裡有蚊蟲困擾，衛生單位卻把他房子拆了，這就太誇張了。應該要找到能解決問題，且成本划算的方法！

那前述禁令，是否對人民影響過重，讓損害超過大家可以接受的範圍？

禁令的初衷，是保護全民健康與肉品市場的健全，是很重要的公共利益。另一方面，禁令雖然影響王老闆的餐廳營運，讓他的收入頓時受到很大的衝擊，但這樣的經營損失跟臺灣人的健康與市場動盪比起來，似乎公共利益比個人的商業收益來得大，因此這樣的禁令仍有可能符合衡量性^[5]。

當然，如果政府有搭配提供補償或隨時調整進口條件，讓業者的生計不要受到太大的打擊^[6]，那麼衡量性的標準會更容易滿足。

此時，若三個面向依序過關了，那麼不准進口的禁令，就會被認定符合比例原則。

三、面對政府違法就勇敢主張

在前述三個面向中，如果其中一個無法通關，就會違反比例原則。舉例，政府要保護國民健康沒有問題，但政策不能毫無節制；如果A國的疫情已經消失了，政府卻遲遲不肯拿掉「進口禁令」，禁令又無關防疫又過度妨礙大家的賺錢機會，就真的違反了比例原則。

而本原則不只是王老闆要關心的，更是政府決策應注意的界限。比例原則的核心精神，就是要找到公益與自由之間的平衡點，讓政府推行政策之餘，也能保障我們的人權。

畢竟，如果有幸老闆換你來當，你也希望政府不要管太多吧？記得用比例原則來檢查！

註腳

[1] [動物傳染病防治條例第33條第1項第1款](#)：「中央主管機關為維護動物及人體健康之需要，應公告外國動物傳染病之疫情狀態，並就應施檢疫物採取下列檢疫措施：一、禁止輸入、過境或轉口。」

[2] [動物傳染病非疫區及疫區之國家（地區）](#) 第2點：「二、牛海綿狀腦病（Bovine spongiform encephalopathy）風險等級國家（地區）一覽表如表二。列於表二之發生國家（地區）之牛、肉骨粉、肉粉、骨粉、禽肉粉、血粉、飼料用動物油脂、飼料用動物油渣或其他可傳播牛海綿狀腦病之動物性產品及牛血清禁止輸入；但經本部動植物防疫檢疫署審查通過並核准輸入者，不在此限。」

[3] [行政程序法第7條](#)：「行政行為，應依下列原則為之：

- 一、採取之方法應有助於目的之達成。
- 二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。
- 三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

[4] 類似的案例參照[高雄高等行政法院103年度訴更二字第14號判決](#)：「是以，原告因信賴被告行政先例所形成之法秩序，未於貨物進口時向輸出國日本申請檢疫並取得證明，致原告自始無法補正由防檢局核發之檢疫證明書，並因被告通知補正前貨物已售罄而無法辦理退運。復觀本件檢疫證明書未補正應予退運之目的，係為達成動物傳染病防治條例之公益，避免未經檢疫合格之貨物進口，以達防治動物傳染病之發生、傳染及蔓延，維護國人生命身體財產安全，惟貨物既已繳納保證金放行進口並販售完畢，補正檢疫證明書已無助達成預防傳染病之發生、傳染及蔓延之目的而失其實益；且如前述，原告於本案後陸續進口相同貨物時，皆檢附有輸出國核發之檢疫證明，足證該貨物之進口並無礙國人生命身體或財產安全。則被告責令原告限期辦理退運，不僅無助於本次爭貨物防疫目的之達成，亦將使原告遭受因無法退運而受追繳貨價之損害，顯與比例原則有違。」

然而本判決上訴到最高行政法院，法院考量本件個案的情況，認為政府在這個個案做出的處分並沒有違反比例原則，把案子再發回高等行政法院審理中，後續發展仍有待追蹤。參[最高行政法院104年度判字第6](#)

77號判決。

- [5] 針對大眾食品安全與營業自由之間的比較，「前者贏過後者」的類似見解可參[臺北高等行政法院105 年度訴字第824號判決](#)：「對於健康權之保護，不以實害發生為限，而必須提前至該物品盡如食物鏈之後有損害之虞，即足當之。因此，被告100年3月25日公告所限制者，乃針對科學證據顯示有侵害之虞之食品禁止進入國內流通，審酌所保障者乃國民健康權以及社會大眾對於食品體系之信任，所侵害者為部分限制而非全然剝奪原告之營業自由（原告仍得自日本除福島、茨城、櫪木、群馬、千葉等5縣市外，其他縣市進口食品），故本院衡量被告100年3月25日公告（要求原告填寫實際生產地點並以此為管制手段）所欲達成之目的極為重要（即保護國人之身體健康），而原告因該公告所受損害甚小（即部分限制而非全然剝奪原告之營業自由）；又由於科學證據顯示受輻射汙染之潛在風險存在，而被告僅限制機率最高之福島、茨城、櫪木、群馬、千葉等5縣市，而非全日本，此一手段有助於上開保護國人身體健康之目的之達成，實符合比例原則之適當性、必要性及衡量性。」
- [6] 例如畜牧場的雞隻疑似感染禽流感，由防疫人員依法撲殺，會發給業者補償費。參[動物傳染病防治條例第40條](#)第1項第2款：「依本條例規定，由動物防疫人員施行生體檢查、預防注射、投與疫苗、藥浴或投藥而致死或流產，或撲殺之動物及銷燬之物品，除其所有人或管理人違反第十二條第一項之規定或未依動物防疫人員之指導者不予補償外，該管直轄市、縣（市）主管機關應組織評價委員會，評定其價格，並依下列基準發給補償費：……二、因疑患或可能感染動物傳染病所撲殺之動物，依評價額以內補償之。」

標籤

- 比例原則，行政行為，適合性，必要性，衡量性