

# 司法院釋字第三二八號解釋

中華民國 82 年 11 月 26 日

院台大一字第 06288 號

## 解 釋 文

中華民國領土，憲法第四條不採列舉方式，而為「依其固有之疆域」之概括規定，並設領土變更之程序，以為限制，有其政治上及歷史上之理由。其所稱固有疆域範圍之界定，為重大之政治問題，不應由行使司法權之釋憲機關予以解釋。

## 解釋理由書

國家領土之範圍如何界定，純屬政治問題；其界定之行為，學理上稱之為統治行為，依權力分立之憲政原則，不受司法審查。我國憲法第四條規定，「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之」，對於領土之範圍，不採列舉方式而為概括規定，並設領土變更之程序，以為限制，有其政治上及歷史上之理由。其所稱「固有之疆域」究何所指，若予解釋，必涉及領土範圍之界定，為重大之政治問題。本件聲請，揆諸上開說明，應不予解釋。

大法官會議 主 席 林洋港

大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲  
楊建華 楊日然 馬漢寶 劉鐵錚  
鄭健才 吳 庚 史錫恩 陳瑞堂  
張承韜 張特生 李志鵬

抄立法院聲請書 中華民國八十二年四月十二日  
臺 院 議 字 第 一 〇 八 四 號

受文者：司法院

主 旨：本院委員陳婉真等十八人，聲請解釋憲法第四條中規定中華民國領土範圍之提案，請 查照惠予解釋見復。

說 明：

- 一、前開提案經提本院第二屆第一會期第十次會議討論決議：  
「函請司法院解釋」。
- 二、檢附關係文書壹份。

院長 劉松藩

臨時提案：

立法院議案關係文書

中華民國八十二年三月二十六日印發

案由：本院委員陳婉真等十八人，為行使「審查中央政府總預算」職權在即，然對憲法第四條「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之」中之所謂「固有疆域」究何所指各界未有定論，此攸關本院於審查對行政院大陸委員會、蒙藏委員會及其他相關性質單位預算之審查時應刪除之項目，同時亦影響本院於審議有關臺灣、中華人民共和國、蒙古間雙邊或多邊之相關法令時所持之立場，如此刻正於本院審議的「臺灣地區與大陸地區人民關係條例修正案」等。按司法院大法官會議對憲法所作之解釋與憲法有同一位階之效力，故依據司法院大法官審理案件法第五條第一項「中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議」，聲請解釋憲法第四條中所規定中華民國領土之範圍。

聲請釋憲總說明

#### 壹、聲請解釋憲法之目的

憲法第四條規定「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之」，此「固有疆域」究何所指實與本院於依法行使職權所抱持之立場息息相關，然各界對此「固有疆域」之認定至今未有定論，故聲請司法院大法官會議解釋此「固有疆域」所涵指之範圍。

#### 貳、釋憲疑義及其經過

- 一、本院即將進行八十二會計年度中央政府總預算之審查工作，屆時必將面臨中華民國領土範圍之疑義，蓋若中華民國之領

土範圍，如僅包括本席等十八位立委所指及於臺灣、澎湖、金門、馬祖、綠島、蘭嶼、及其他附屬島嶼，而不及於中華人民共和國及蒙古共和國之領土，則職司大陸事務之行政院大陸委員會即應裁撤或併入外交部亞東太平洋司或透過修改外交部組織法之方式單獨成立一「中國司」，而職司蒙古、西藏之行政及各種興革事項之蒙藏委員會亦應因其所負責之工作乃他國之內政事務而應予裁撤。上述二機關所獨立編列之預算自應由本院予以全數刪除。

- 二、本院於三月四日的司法、法制、內政委員會聯席會議中，審查「臺灣地區與大陸地區人民關係條例修正案」，與會之行政院陸委會與本院就該條例施行細則將蒙古人民共和國納入此條例之適用範圍內之條文，發生嚴重之見解歧異，致使審查工作無法順利進行，此係因立法、行政兩機關對憲法第四條有關中華民國領土之認知差距所致，行政機關對此憲法條文之解釋為中華民國之領土包括中國大陸與外蒙古，然本席等十八位立委則認為上述三領域分別屬中華人民共和國及蒙古共和國之領土範圍，因此除主張修改施行細則第三條之規定，排除外蒙古對本條例之適用外，更主張修改母法第二條關於適用範圍之規定，並將此條例正名為「中國關係法」，然就長期而言，則主張廢止此類特別法規，關於臺灣，中國間之事務比照一般對外關係處理之。此段爭議適足以說明憲法第四條對於中華民國領土所作之界定，對本院行使職權時有關鍵性之影響，故透過聲請釋憲之方式由大法官會議對此疑義作成解釋，以俾吾等職權之行使。

參、聲請人對本釋憲案所持之立場及理由

一、外蒙古非屬中華民國之領土：

外蒙古之領土主權屬於蒙古人民共和國所有，該國於一九四五年十月二十日以公民投票之方式宣布獨立，並隨即獲得許多國家的承認，當時位於南京的中華民國政府亦於一九四六年承認蒙古人民共和國為一主權獨立之國家，自此外蒙古即正式脫離中華民國之主權管轄範圍，而中華民國與蒙古

人民共和國之間即成為國際關係，須受國際法之規範，根據一九三三年於烏拉圭首府蒙特維的亞所簽署的「國家權利暨責任公約」，該公約第六條明白地揭示了各國所遵行的國際習慣法「對國家承認是無條件且不得撤銷」。因此中華民國政府於一九五三年片面廢止中蘇友好條約而後如行政部門所言撤銷了對蒙古人民共和國的承認，甚至進而對內外宣示外蒙古為其領土，凡此種種均違反了國際法之規範，對於外蒙古人民共和國身為一獨立之國際法主體的國家人格，自然亦無任何影響，而蒙古人民共和國亦已於一九六一年加入聯合國（今為蒙古共和國），至今仍為聯合國之會員國之一，國家之獨立人格早為國際社會所承認，行政院對我國領土範圍及於外蒙古之說法不過是「囁人夢語」，實不足採。且中蘇友好條約之廢止與外蒙之獨立與否並無法理上之關連，而事實上立法院亦從未如行政部門所述曾通過撤銷承認外蒙獨立之決議，故行政部門對外宣示外蒙為我國領土範圍，更是毫無立場（*jus standi*）可言。

另一方面，由立憲之歷史面言之，西元一九四六年，當時於南京召開之制憲國民大會正就國民政府所送「中華民國憲法草案」進行審議，因此草案係由立法院於一九四六年十一月二十二日通過，故由當時之立法院院長孫科向大會說明草案之內容，當孫科先生解釋憲法第四條有關領土之變更時，即以「外蒙古」（即今日之蒙古共和國之領土）來說明中華民國「領土放棄」之實例，亦即當時之國民黨政府除已於一九四六年承認外蒙古之獨立，並於同年對外宣示放棄此一領土，而制憲國民大會於一九四六年十二月二十五日通過之中華民國憲法，其中第四條所規範中華民國之固有疆域亦當然不包括外蒙古在內，當一國對外宣示放棄領土並承認該領土上新獨立之國家時，即應受此宣示所生之法律效果之拘束，不得再為相反之實體宣示，此乃法律基本原則「禁反言」之真意，今中華民國政府因歷史之政治因素，先同時以違反國際習慣法及「禁反言」之方式撤銷對外蒙古的承認，

後又以違反「國家主權平等原則」之立場宣示外蒙古為中華民國之領土，凡此種種不僅不合國際現實，亦違背憲法第一百四十一條所揭櫫之「平等互惠、敦睦邦交」原則，更將平白斷送臺灣參與國際事務之空間。

而近年在中華民國與外蒙古人民共和國的雙邊關係方面，由蒙藏委員會委託蒙藏基金會設立的「臺北經濟暨文化中心」即將於六月以前在該國首府烏蘭巴成立，依照我國設立駐外辦事處的先例，此一「臺北經濟暨文化中心」又是另一個披著「民間團體」外衣的官方駐外單位，而在「本國領土」內設立「駐外」辦事處亦是無法令人理解之行為，由此可知中華民國政府事實上亦將外蒙古視為「外國」，只是礙於政治因素而不便明示而已。

故不論以倫理、歷史、體系、合憲或個別問題取向等各套解釋憲法之理論言之，外蒙古皆不應屬於憲法第四條所述之領土範圍，故自應由貴院作成解釋對外宣示，以正視聽。

## 二、中國大陸（Mainland China）不屬於中華民國之領土：

憲法第四條規定「中華民國之領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之」。此一排除「列舉方式」而採「概括方式」規定領土範圍的條文係當初制憲者為避免在領土問題上與鄰國發生爭議而採取之領土定位方式，亦即在制憲之初即考量到領土的「非恆定性」，須隨國家的局勢作不同的規範。依照國際法的通說，領土係指「一國得據以事實存在並行使國家主權及法律權力之特定領域」，依此一國際間通行的領土規範方式，中華民國之領土自然不及於中國大陸與外蒙古，而上述二領域亦如國際間的一般認知分別屬於中華人民共和國及蒙古共和國之領土。中華民國政府之行政部門單方面對外宣稱中國大陸及外蒙古屬於中華民國之領土顯然亦是不合國際現實及國際法的規範的，蓋自一九四九年以後中華民國便未曾於上述兩領域內行使過分秒的領土主權，單方面的宣示在國際法上並無任何的拘束力，亦當然不會影響這些領土的主權歸屬。在現階段的大陸政策

上，亦可看出行政部門已逐漸調整看法，承認中華人民共和國的「國家人格」，表現最明顯的，即是所謂「雙重承認」的外交策略。

「雙重承認」之意涵指承認海峽兩岸現分別由兩個政治實體所統治，在一個中國的原則下，對此二政治實體同時分別給予承認，然事實上國際法上關於「承認」(Recognition)之規範，並無所謂的「雙重承認」，國際上亦不可能認同此一說法，而雙重承認事實上所造成積極的法律效果則是海峽兩岸分別為兩個國家。因「政治實體」在國際法上並不具有國際法主體的地位，同時也不得為「被承認」的客體，而只是概括性字眼，衡諸現今海峽兩岸之局勢與國際間之看法，此政治實體之意涵當為「國家」(State)。在國統綱領中亦明白揭示，海峽兩岸互為對等的「政治實體」，其意涵即為海峽兩岸分別存在著兩對等的「國家」，因海峽東岸為主權獨立的中華民國，依照對等原則，海峽之西岸自然亦為主體獨立之國家，即中華人民共和國，亦即追求兩個國家的兩岸定位模式即為中華民國政府現階段的目標。此係所謂雙重承認之真意。「一個中國」僅具有「血統上」或「文化上」之意涵。

根據憲法第二條，「中華民國之主權，屬於國民全體」，此主權包括「領土主權」，第三條則規定「具有中華民國國籍者，為中華民國國民」，依照目前之實際情形，即可歸納出，中華民國之領土主權屬於具有中華民國國籍者，而事實上依照目前的大陸政策，中華民國政府亦從未將中華人民共和國之國民視為其「國民」，同時因國際法將「人民」列為國家成立要件之一，且他國國民居住生活之領域原則上不可能為本國之領土，固將此二條文歸納後依反面解釋的原則即成為「中華民國之領土主權存在於中華民國國民生活居住之領域」，即臺灣、澎湖、金門、馬祖、綠島、蘭嶼及附屬島嶼。

凡此種種均證明中華民國之領土及於臺灣、澎湖、金

門、馬祖、綠島、蘭嶼及附屬島嶼而不及於中國大陸及外蒙古，此為憲法增修條文中所謂「自由地區」之範圍，此「自由地區」即為現階段中華民國領土主權之所在，即其所得以施行法律權力之領域，即為其所擁有之領土。

行政機關有時因政治因素，或因對法律制度的陌生，而會有違憲的行為發生，此亦即司法審查制度存在之原因之一。為尊重國際社會既有之規範及他國之領土主權，亦即遵行憲法第一百四十一條所揭櫫之精神，盼貴院能儘速作成解釋，以俾本院職權之行使，同時亦使全國國民加深對憲法及我國領土的認知。

提案人：陳婉真 沈富雄 彭百顯 顏錦福 尤 宏 葉菊蘭  
李慶雄 黃爾璇 林濁水 邱垂貞 劉文慶 翁金珠  
邱連輝 呂秀蓮 盧修一 張俊雄 廖大林 侯海熊