

## 一國兩區的憲法疑義？

編目：憲法

### 【新聞案例】(註 1)

國民黨榮譽主席吳伯雄提出「一國兩區」概念，引發朝野關注。對此，行政院長陳冲昨日在立法院備詢時表示，吳伯雄應該是在重複憲法增修條文第 11 條的精神，就是中華民國統治的部分叫台灣地區，沒有治權的部分叫大陸地區。

陳冲表示，所謂的「一國兩區」，「這跟原來我們的理解是一樣的」，因為中華民國憲法增修條文第 11 條條文明定，中華民國分為自由地區與大陸地區兩個區域，而吳伯雄只是在重複憲法條文的精神。

### 【爭點提示】

- 1.憲法增修條文第 11 條關於自由地區與大陸地區之解釋
- 2.中華民國治權範圍之認定

### 【概念說明】

#### 一、前言

由於國民黨榮譽主席吳伯雄先生提出「一國兩區」概念，讓在野黨立委及民間團體認為「一國兩區」的意義，是否承認臺灣與中國間之關係，未來將朝向香港與中國的「特別行政區」的地位，造成許多人士對此表示不滿。行政院長陳冲則表示，吳先生所謂的「一國兩區」，是根據憲法增修條文第 11 條規定的「自由地區」與「大陸地區」去做解釋，請勿過度解讀。關於此案例，從憲法的角度觀察，有兩點值得注意的地方：

- 1.憲法增修條文第 11 條對於「自由地區」與「大陸地區」的規定，在現況下應如何解釋？
- 2.我國目前憲法規定的領土範圍與治權範圍究竟應如何認定？

本文將從學說見解及司法院大法官釋字第 328 號解釋兩方面，來解讀我國憲法增修條文第 11 條，並討論及我國與中國現況下領土和治權應如何認定較為適



宜。

## 二、憲法增修條文第 11 條關於自由地區與大陸地區之解釋

按我國憲法增修條文前言：「為因應國家統一前之需要，依照憲法第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款之規定，增修本憲法條文如左：」第 11 條規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」有學者認為增修條文前言中，所謂「國家統一前」這五個字，已承認了中華民國目前處於分裂的現況；另一方面這邊所稱的「國家」，在邏輯上當然仍指涵蓋全中國領土與人民的中華民國，意即依據修正後的憲法，大陸仍為中華民國領土，憲法本文第一章總綱的規定並未發生變動。惟有學者持不同意見，認為自民國 80 年代之後，我國歷經多次修憲以及民意代表、總統的改選，現行憲法增修條文第 11 條，似乎可解讀為我國已放棄對大陸地區之管轄權、統治權及主權之依據。

若配合現況來正確解讀憲法增修條文的規定，目前區隔兩岸最主要的因素應是政治體制。臺灣如果有所謂的憲法上優先地位，必在於自由民主憲政之堅持，也唯有從自由民主與非自由民主的對立，才足以正當化在憲法增修條文以一個國家的前提下，卻對兩岸人民不平等的立法授權。

## 三、中華民國治權範圍之認定

承上所述，依增修條文字面看來，修憲雖然並未變動我國領土範圍，但是中華民國政府的統治權，依據增修條文第 11 條規定，應僅限於臺灣地區(自由地區)，並以兩岸人民關係條例規範臺灣與大陸地區間人民的特別關係。增修條文並未將臺灣變成較小的中國或獨立成另一個國家，只是將中華民國政府的統治權縮小至「臺灣」(自由地區)。憲法增修條文雖沒有對國家的未來做明確的規定，但從國家與憲法的關係可知，絕不可以僅僅以修憲的方式就限縮中華民國的主權。

但在學理上所謂領土的範圍，其實就是治權的範圍，增修條文似乎將目前的治權範圍縮小至與領土範圍並不相當。關於此一問題，立法院曾經聲請司法院大法官解釋憲法第 4 條規定「中華民國領土」究為何指？為此，大法官作成釋字第 328 號解釋。釋字第 328 號解釋文：「國家領土之範圍如何界定，純屬政治問題；其界定之行爲，學理上稱之爲統治行爲，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，不採列舉方式而爲概括規定，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。」

大法官很巧妙地迴避過這個敏感的問題，但是問題仍然未獲解決。依據憲法增修條文第 11 條規定文字看來，如同前述一般，中華民國領土範圍包括整個中國大陸及臺、澎、金、馬地區，惟目前有效統治區域僅限於臺、澎、金、馬的自由地區。學者對於此等規範方式有所批評，認為領土與憲法的關係不應區別所謂的領土「主權」與「治權」，即使我國明白宣示對中國大陸地區有主權而無治權，但主權與治權實無法切割，若實際上已沒有治權，要如何主張主權，因此在解釋固有疆域或領土範圍時，應區別為「法律上有效的領土主權」以及「不當然有法律效力的領土主張」。

故憲法增修條文第 11 條字面上雖如此規定，但卻無任何對該區域得行使公權力之可能性，也不過是種無法律上效力的政治主張。且如同前述，自民國 80 年代後，我國的民意代表及總統皆經由臺灣地區人民改選，換言之，中華民國政府統治權的民主正當性，已經完全來自於臺灣地區人民的同意，依據憲法學理「統治者必須得到被統治者之同意」，我國政府所統治的範圍，應僅有臺灣地區，領土範圍亦同。

#### 四、結論

國家認同是思想自由、言論自由的一部分，基於臺灣地區對自由民主憲政秩序的堅持，政府、政黨或任何政治團體，皆不得以「國家意志」去強迫人民接受國家認同的意識，不論是「一國兩區」、「兩國論」或是其他文字、口號等，憲法增修條文唯一承認的事實，就是臺灣地區與大陸地區分裂的現況，以及臺灣目前實質統治的，僅限於自由地區。本文認為基於憲法條文規範的抽象性，「一國兩區」應如何解釋的問題，就類似於釋字第 328 號解釋一樣，留給統治者去煩惱，並不適合以法律明確規範之。畢竟，對於自由民主憲政秩序的體制認同，才是中華民國值得驕傲而為外國借鏡之處。

#### 【參考文獻】

- 一、黃昭元，〈固有疆域的範圍〉，《月旦法學雜誌》，第 64 期，元照，2002 年
- 二、蘇永欽，〈憲政主義與國家認同〉，《走入新世紀的憲政主義》，元照，2002 年。



【注釋】

註 1：新聞來源：2012-03-24／中國時報／第 A2 版／焦點新聞／朱真楷、楊毅、管嫫媛報導。

