

# 中華人民共和國國民豈是本國國民？—評臺灣高雄地方法院109年度重國字第3號民事判決

●黃帝穎／律師

## 壹、前言

臺灣高雄地方法院民事判決109年度重國字第3號判決（下稱高雄地院系爭判決）中國遊客國賠案<sup>1</sup>，認定依《兩岸人民關係條例》第2條規定意旨，目前大陸地區人民也是中華民國人民，該條例及《國家賠償法》並沒有禁止大陸地區人民請求國家賠償的規定，判決中國旅客家屬獲國賠，引起社會高度議論。

社會對高雄地院系爭判決的關注，並非賠償金額四百六十三萬元是否全民買單問題，而是對於等同認定「中華人民共和國國民是本國民」的判決理由<sup>2</sup>，嚴重背離國際認知與人民常識。因此，本文從《中華民國憲法增修條文》（以下簡稱《憲法增修條文》）第11條的規範體系、大法官釋字第328號解釋意旨、司法獨立審判不受行政函釋拘束及憲法民主原則，評析高雄地院系爭判決。

## 貳、高雄地院系爭判決牴觸憲法增修條文第11條

依據《憲法增修條文》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。」，即在憲法規範體系上，將大陸地區人民（即中華人民共和國國民，以下簡稱「中國人」），另以法律特別規定，特別法明文規定中國人應有的權利義務，中國人才有。

舉例來說，《兵役法》第1條「中華民國男子依法皆有服兵役之義務。」，依照高雄地院系爭判決邏輯，兵役法並未排除中國人之適用，因此中國男子均須在我國服兵役，司法是否敢追究入境我國之中國男子「妨害兵役」之罪責？

尤其甚者，立法院三讀通過「疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別條例」<sup>3</sup>（以下稱「特別條例」），將普發現金六千元給全民共享，「特別條例」第1條規

定「為因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情後全球經濟挑戰，減輕人民負擔、穩定民生物價、調整產業體質及維持經濟動能，以強化經濟與社會韌性及由全民共享經濟成果，特制定本條例」，「特別條例」並未明文排除中國人，所以照雄院系爭判決理由，中國人都為中華民國國民，十四億中國人都可向中華民國政府請領六千元，我國財政立即破產，這凸顯雄院系爭判決除違反《憲法增修條文》第11條規範外，更背離國際常識與社會通念！

依據《憲法增修條文》第11條之正常認事用法，應認《兵役法》未明定中國人應服兵役，政府就不會要求中國男子一入境就服兵役；《稅法》未明定中國人應向我政府納稅，政府就不會要中國人一入境就補稅；相同的，《國家賠償法》未明定中國人可主張國賠，法官就不能曲解法令硬把中國人變本國人來國賠。

法律追求公平，中國人若能對中華民國負起納稅及兵役等「義務」，則其享有與國民相當的「權利」，在權利義務關係對等下，才有論是否公平的基礎，但事實並非如此，高雄地院系爭判決錯誤解釋中國人是本國人而判准國賠，明顯背離《憲法增修條文》第11條的法體系規範。

實則，我國現行國賠制度，是國家基於履行對國民各種權利之「保護義務」，而先以全體納稅人的錢來填補給因國家所致權利受有損害的國民。但高雄地院系爭判決賠償給未曾繳稅等履行義務的中國人，此例一開，將使所有中國人與本國納稅人一樣獲得相同的保障，必然稀釋國家照顧全體納稅國民之資源，而「變相」侵害國民之權利，造成實質不平等<sup>4</sup>。

因此，從《憲法增修條文》第11條的規範解釋，在現行《國家賠償法》上，對於中國人在我國之國賠主張，至少應準用《國家賠償法》第15條「本法於外國人為被害人時，以依條約或其本國法令或慣例，中華民國人得在該國與該國人享受同等權利者為限，適用之」，參照我國國民於中華人民共和國境內得主張國賠之法律規範與實務情況，而給予「平等互惠」之待遇（《中華民國憲法》第141條參照），才符合《憲法》與《國家賠償法》的立法精神<sup>5</sup>，公平保障全體納稅國民的權益。

台灣「人權立國」，對外國受害人當然可以國賠，但必須用對法律，平等互惠，而不是曲解法令、違背《憲法》，高雄地院系爭判決讓中國人、蒙古國人都能變本國人，不只抵觸《憲法增修條文》第11條，更是國際笑話。

## 參、高雄地院系爭判決法官凌駕大法官

大法官釋字第328號解釋揭示「中華民國領土，憲法第4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。」，大法官對我國領土是否涵蓋中國大陸地區的解釋，認屬重大之政治問題，不應由行使司法權之釋憲機關予以解釋，但高雄地院系爭判決法官卻對我國民恣意認定涵蓋中國人，簡直凌駕大法官。

高雄地院系爭判決理由指出，「本院得心證之理由(一)…經查，原告二人均為**中國大陸地區人民**，並均以上揭原告主張之事由，向被告請求國家賠償等情，有原告二起訴狀及所附**中華人民共和國居民戶口簿、上海市獨生子女證、國籍公證書、出生公證書**（見本院卷一第59頁至第76頁）可證，是本件依原告二人之主張，**應有國家賠償法之適用。**」等同法官逕自將中華人民共和國國民宣告為我國國民，凌駕大法官釋字第328號解釋「重大之政治問題」，不應由行使司法權之機關予以解釋之意旨。

#### 肆、高雄地院系爭判決罔顧「**審判獨立不受行政函釋拘束**」

大法官釋字第216號解釋揭示「**法官依據法律獨立審判，憲法第八十條載有明文。各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，固可予以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束**」，本院釋字第137號解釋即係本此意旨；司法行政機關所發司法行政上之命令，如涉及審判上之法律見解，僅供法官參考，法官於審判案件時，亦不受其拘束。」。

實務見解<sup>6</sup>亦認為「法官依據法律獨立審判，《憲法》第80條定有明文。各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時固可以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，而不受該解釋之拘束（司法院釋字第216號解釋參照）」。

但高雄地院系爭判決卻以「《國家賠償法》之主管機關法務部於82年8月5日以(82)法律決字第16337號函釋「本件經本部大陸法規研究委員會研議，其結論為：所謂『中華民國人民』，參照『臺灣地區與大陸地區人民關係條例』第2條第2款、第4款規定之意旨，大陸地區人民亦為中華民國人民，該條例及『國家賠償法』，並無禁止大陸地區人民請求國家賠償之規定，故大陸地區人民如在臺灣地區因公務員執行公權力職務遭受不法侵害，或因公有公共設施設置或管理有欠缺致其生命、身體或財產受有損害者，似應有『國家賠償法』之適用。」等語，認為中國大陸地區人民應直接適用國家賠償法。且本院函詢主管中國人陸地區事務之大陸委員會關於中國大陸地區人民應直接適用《國家賠償法》或依《國家賠償法》第15條之規定，適用《國家賠償法》，經大陸委員會以109年7月29日陸法字第1099906751號函覆本院：《國家賠償法》對於中國人陸地區人民是否適用，並無明文規定，但基於人權保障及人道理念，應適用《國家賠償法》等語（見本院卷二第55頁至第56頁），準此，本件直接適用《國家賠償法》之規定，並無窒礙」，亦即，高雄地院系爭判決法官罔顧「**法官獨立審判不受行政函釋拘束**」之大法官解釋及實務通說見解。

再者，行政院大陸委員會對高雄地院系爭判決亦發布新聞稿指出，「有媒體報導，

本案法官經函詢陸委會獲函復中國大陸人民也是中華民國人民，適用《國家賠償法》一節恐有誤會，陸委會函復內容從未指稱中國大陸人民是中華民國國民<sup>7</sup>，高雄地院系爭判決法官縱使欠缺上開法律知識而「誤認」受行政函釋拘束，亦有適用上之違誤。

綜上，高雄地院系爭判決法官除罔顧「法官獨立審判不受行政函釋拘束」之大法官解釋與司法通說見解外，更違反《憲法增修條文》第11條、曲解陸委會函釋，終致推論出嚴重背離國際認知與人民常識的「中華人民共和國國民是本國民」之荒謬判決理由。

## 伍、憲改及強化法官民主素養與國際觀一代結論

高雄地院系爭判決等同認定「中華人民共和國國民是本國民」，違反《憲法增修條文》第11條的規範體系、凌駕大法官釋字第328號解釋「重大之政治問題」，不應由行使司法權之機關予以解釋的意旨及司法「獨立審判不受行政函釋拘束」等法理，更嚴重的是，系爭判決理由等同將十四億中國人變成本國人，嚴重背離國際常識與人民正常認知，而高雄地院系爭判決之荒謬，亦凸顯我國推動憲改的必要性。

現代民主法治國家，對於國家領土範圍的認定，正常是以主權者（國民）得以行使主權之範圍，認定為領土之範圍。以現行《中華民國憲法》第2條明文「中華民國主權屬於全體國民」而言，得以行使公投及總統等公職選舉罷免的兩千三百萬主權者所在的台澎金馬等，為領土之範圍。依據憲法民主原則，總統或法官均無法透過片面解釋或判決去涵蓋十四億中國人為本國人，亦無法將領土涵蓋至中國與蒙古共和國。

民主是普世價值，法官乃至總統的任何主張，皆應符合民主的基本原則，在這樣的理解下，現代民主法治國家，只有主權者（人民）才能決定國家的主權變更事項，過去國家與人民間先於法治的上下隸屬關係，在現代憲法精神的理解下，不應再容許其繼續存在與被承認<sup>8</sup>。準此，高雄地院系爭判決之法官，即為國家行使司法權之機關，卻未經兩千三百萬主權者同意，擅自擴張我國國民範圍至十四億中國人，當然背離憲法民主原則。

綜上所述，制憲或修憲將國家定位明確化，是解決少數法官因國家認同錯亂而荒謬判決的根源問題。然不論憲改進程如何，仍應以憲法民主原則、《憲法增修條文》第11條的規範體系、大法官釋字第328號解釋意旨及司法「獨立審判不受行政函釋拘束」等法理，檢驗高雄地院系爭判決，而系爭判決等同認定「中華人民共和國國民是本國民」，終致將十四億中國人變成本國人，這種違背國際認知與人民常識的荒謬判決，當然重傷司法的社會信任。

準此，法官的培養與在職進修，均應強化民主素養與國際觀，使法官智識能符合現代民主法治國原則與世界民主潮流，進而正常認事用法，當是司法改革進程中，提升人民對司法信任的最基礎課題。

## 【註釋】

1. 案經臺灣高等法院高雄分院民事判決110年度重上國字第5號駁回上訴。高院判決未就一審之「中華人民共和國國民是本國民」表示意見，故本文以一審高雄地院系爭判決為評析。
2. 臺灣高雄地方法院民事判決109年度重國字第3號判決「本院得心證之理由(一)本件是否有國家賠償法之適用？1.按「公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」《國家賠償法》第3條第1項，定有明文。經查，原告二人均為**中國大陸地區人民**，並均以上揭原告主張之事由，向被告請求國家賠償等情，有原告二起訴狀及所附**中華人民共和國居民戶口簿、上海市獨生子女證、國籍公證書、出生公證書**（見本院卷一第59頁至第76頁）可證，是本件依原告二人之主張，**應有國家賠償法之適用**。」
3. 「疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別條例」，業經公告中華民國112年2月21日總統華總一經字第11200015571號令制定公布全文7條；並自公布日施行至114年12月31日止。
4. 若政府衡酌財政與人權，修法刪除《國賠法》第15條，使國賠制度不區分本國人與外國人者，筆者亦表贊同，仍屬有效避免類如高雄地院做出荒謬判決之方法。
5. 《國家賠償法》第15條即國賠制定係為保障我國人民。廖義男，《國家賠償法：行政法論述之一》（自版，1993年），頁6。黃帝穎，《論大學之國家賠償責任—以法律關係之探討為中心》（台北：國立台北教育大學文教法律所碩士論文，2010年4月），頁98。
6. 最高行政法院109年判字第519號判決。
7. 唐佩君報導，〈陸委會：未稱中國大陸人民為中華民國國民〉，《中央社》，2023年2月17日，<<https://www.cna.com.tw/news/asoc/202302170318.aspx>>。
8. Hermann Hill, Das hoheitliche Moment im Verwaltungsrecht der Gegenwart, DVBl. 1989, S.321 (322). ◆