

台湾当局“1121023848号函”的 本质意涵与法理谬误

彭 莉 黄 琦

摘 要：2023年5月，台湾地区行政管理机构发布了“1121023848号函”，声称“中国大陆人民不具‘中华民国国籍’、非属‘中华民国国民’”，试图利用行政权区隔两岸同胞“身份”。近年来，“1121023848号函”在民进党当局的刻意操弄下，逐渐向台湾地区行政、司法、立法领域渗透。“1121023848号函”明显违背一个中国原则，是台湾地区行政管理机构逾越行政权限的产物，不具有合法性与合理性。然而，“1121023848号函”具备解释性行政规则的外观形式，不仅对台湾地区行政体系具有约束力，对外也具有间接效力，在赖清德当局强推两岸“脱钩断链”的“泛政治化”操弄下，对两岸关系的危害不容忽视。

关键词：行政函释；解释性行政规则；“法律”效力；“国民”；两岸关系

作者简介：彭莉，厦门大学台湾研究院、两岸关系协同创新中心教授，博士生导师；黄琦，厦门大学台湾研究院法律所博士研究生

基金项目：国家社科基金重大项目“坚持和完善‘一国两制’制度体系研究”（项目编号：23ZDA120）阶段性成果

中图分类号：D618;D927.57 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-6683（2025）04-0014-14

2016年5月蔡英文上台以来，民进党当局加紧推行“台独”分裂活动，不断藉由“法律”手段区隔两岸人民“身份”，或通过“创制法律”强化台湾“主体意识”，或通过“修改法律”偷渡“国民”概念，以达成解构一个中国原则、推动“法理台独”的图谋。2023年5月24日，台湾地区行政管理机构发布的“院台法长字第1121023848号函”（以下简称“1121023848号函”）可谓民进党当局推动“法理台独”的又一重要步骤。“1121023848号函”宣称“依‘入出国及移民法’等规定，中国大陆人民不具‘中华民国国籍’、非属‘中华民国国民’，自不享有或负担‘中华民国国民’之权利义务”，目的在于利用“法律”效力较为低阶的行政规则，歪曲台湾地区“宪制性规定”及“台湾地区与大陆地区人民关系条例”（以下简称“两岸人民关系条例”）界定的“中华民国国民”概念，营造“两国论”的法理假象。

“1121023848号函”明显违背一个中国原则，有悖于台湾是中国领土不可分割一部分的法理事实。但因该函件从外观上看属于台湾地区公权力机构作出的行政规则，经由台湾行政机构或其他公权力机构刻意利用和操作，台湾地区“法秩序”中的“一个中国”元素将进一步式微，其对两岸关系的冲击不能不予以警惕。“1121023848号函”何以出台？其性质和效力为何？对

两岸关系可能产生哪些影响？其法理谬误何在？本文拟就此加以剖析。

一、“1121023848号函”的出台及其深层逻辑

台湾地区行政管理机构出台“1121023848号函”起因于“钱某‘国赔’案”。2018年8月，大陆居民^[1]钱某在台湾环岛骑行过程中，不幸遭遇意外身亡。经检验，钱某为“电击性休克死亡”。钱某父母于2020年5月向台湾高雄地方法院提起民事诉讼，要求高雄市政府工务局养护工程处（以下简称“高雄工务局”）赔偿共计新台币约1165万元。一审程序中，双方的争议焦点之一为钱某能否适用台湾地区“国家赔偿法”获得赔偿。2021年7月，一审法院参照台湾地区“法务部”于1993年8月发布的“(82)法律决字第16337号函”^[2]（以下简称“82函释”）以及台湾陆委会的函复^[3]，认定本案中钱某为“中华民国人民”，应直接适用“国家赔偿法”，判决高雄工务局须赔偿钱某父母共计新台币约463万元。^[4]二审程序中，案件双方当事人对能否适用“国家赔偿法”并无争议，主要争议焦点为赔偿金额是否合理。2023年2月，二审法院台湾高等法院高雄分院认为一审法院判决赔偿数额并无不当，维持原判，高雄工务局应负“国家赔偿责任”。^[5]2024年5月，钱某案件双方当事人达成和解，钱某父母向台湾地区“最高法院”撤回起诉。^[6]

就案件本身而言，已然案结事了，但该案却成了民进党当局挑动两岸对立的切口。钱某案二审判决并未涉及大陆居民在台湾地区伤亡可否获得“国赔”问题，却遭“绿营人士”操作，扣上“政治性红帽”。^[7]2023年5月18日，民进党籍前民意代表在“立法院司法及法制委员

[1] 依照《中国公民往来台湾地区管理办法》第二条规定，大陆居民指居住在大陆的中国公民。

[2] 台湾地区“法务部”于1993年8月5日发布的“(82)法律决字第16337号函”的结论为，“所谓‘中华民国人民’，参照‘台湾地区与大陆地区人民关系条例’第二条第二款、第四款规定之意旨，大陆人民亦为‘中华民国’人民，该条例及‘国家赔偿法’并无禁止大陆人民请求‘国家’赔偿的规定，故大陆人民如在台湾地区因公有公共设施设置或管理有欠缺致其生命、身体或财产受有损害者，似应有‘国家赔偿法’之适用”。

[3] 台湾地区高雄地方法院函询台湾陆委会本案应否直接适用“国家赔偿法”或依据“国家赔偿法”第15条适用该法。台湾陆委会于2020年7月29日以“陆法字第1099906751号函”函复法院：“‘国家赔偿法’对于中国大陆地区人民是否适用，并无明文规定，但基于人权保障及人道理念，应适用‘国家赔偿法’”。

[4] 台湾地区高雄地方法院“2020年度重国字第3号民事判决”。本案中，钱某在路灯旁停靠时遭遇电击身亡。钱某父母主张路灯为公共管理设施，因高雄工务局疏于管理维修，导致路灯漏电致其子死亡，高雄工务局应负“国家赔偿”责任。高雄工务局辩称，本案不适用“国家赔偿法”。一审法院参照“82函释”、台湾陆委会回函，并依据“两岸人民关系条例”相关规定，认为钱某为“中华民国人民”，可以直接适用“国家赔偿法”第3条第1项关于公共设施管理欠缺致人损害的规定，高雄工务局应承担赔偿责任。

[5] 台湾地区台湾高等法院高雄分院“2021年度重上国字第5号民事判决”。

[6] 台湾地区“司法院裁判文书系统”查询结果显示，本案历审裁判一栏中载有“‘最高法院’2023年度台上字第1365号(2024.05.23)[撤回第一审之诉]”，但该裁判文书未公布。此外，本案其他程序裁判文书（如台湾高等法院高雄分院“2021年度重上国字第5号民事判决”）页面显示，“民事案件撤回信息：撤回起诉”。<https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=KSDV%2c109%2c%20210709%2c1>。

[7] 林伟信等：《“国赔”搞双标日本人赔 大陆人不赔》，台湾中时新闻网，2023年5月27日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20230527000328-260118?chdtv>。

会会议”中表示,反对判决中引用“82 函释”,并“希望机关能去废除这些不合时宜的函释”。^[1]短短数日,在民进党当局的政治操弄下,台湾地区行政管理机构便抛出了所谓“1121023848 号函”,妄言“‘两岸条例’1992 年公布施行迄今已逾 30 年,‘两岸互不隶属’为两岸现况和既存事实,中国大陆人民与‘中华民国国民’亦明显有别”,声称“‘入出国及移民法’第 3 条第 1 款规定,‘中华民国国民’系具有‘中华民国国籍’之居住台湾地区设有户籍‘国民’或台湾地区无户籍‘国民’,已明确律定‘中华民国国民’之范围。故……中国大陆人民不具‘中华民国国籍’、非属‘中华民国国民’,自不享有或负担‘中华民国国民’之权利义务”。

从“1121023848 号函”的形成过程来看,该函显然是民进党当局推进“法理台独”的新伎俩,是将政治凌驾于法律之上的新手段。一般而言,当法律需要进一步明确具体含义或者出现新情况有待确定是否适用时才存在解释法律的必要性,而钱某案件并无上述情况。且台湾地区规范体系中关于大陆居民的身份定位早已有定论。台湾地区“宪制性规定”明定大陆与台湾地区均属一国疆域,“两岸人民关系条例”则将“大陆人民”定义为在大陆设有户籍的人民、“台湾地区人民”定义为在台湾地区设有户籍的人民,^[2]据此,两岸同胞仅有户籍之别,同属一国人民毋庸置疑。可见,民进党当局推出“1121023848 号函”的深层逻辑是身份塑造,即意图通过“法律”手段切断大陆与台湾地区的联系,达到强化所谓台湾“主体地位”的政治目的。

事实上,蔡英文执政后,民进党当局即不断利用各种手段强化“台湾主体性”。如裁撤“蒙藏委员会”、宣告“台湾省政府”“台湾省諮议会”“福建省政府”等机构员额和业务预算自 2019 年起终止;利用立法机构席次优势强行通过“促进转型正义条例”,从历史与制度层面消除与“中国”相关的符号、象征;通过“国家语言发展法”强化“台语”位阶,借此与“国语(汉语普通话)”区隔等。赖清德上台后更是变本加厉,在“就职演说”“双十讲话”等不同场合多次鼓吹“有‘中华民国国籍’者,为‘中华民国国民’”“‘中华民国’和中华人民共和国互不隶属”,这些言论与“1121023848 号函”的内容不谋而合。近来,台湾地区行政机关以“1121023848 号函”为“行政执法”依据,滥用行政权清查岛内公教人员是否持有大陆证件,大肆炒作大陆配偶出身的公职人员未放弃中华人民共和国国籍问题,宣称大陆配偶具备“双重国籍”,不符合岛内所谓公职人员应具备“单一国籍”的相关规定,推动“脱中谋独”可谓无所不用其极。

二、“1121023848 号函”的“法律”性质与效力

“1121023848 号函”虽然是民进党当局政治运作的产物,但其作为台湾地区行政管理机构向下级机构统一发布的函件,属内部抽象行政行为。厘清该函件的“法律”性质及效力是明析其在台湾地区“法秩序”中地位与功能的前提条件,也是研判其对两岸关系可能影响的基础。

(一)“1121023848 号函”的“法律”性质

在台湾地区规范体系下,“1121023848 号函”形式上属于行政规则。台湾地区的行政规则,

[1] 台湾地区“立法院公报”第 112 卷,第 58 期,“立法院”第 10 届第 7 会期“司法及法制委员会”第 17 次全体委员会议纪录,第 118-119 页。

[2] “台湾地区与大陆地区人民关系条例”第 2 条:“本条例用词,定义如下:一、台湾地区:指台湾、澎湖、金门、马祖及政府‘统治权’所及之其他地区。二、大陆地区:指台湾地区以外之‘中华民国’领土。三、台湾地区人民:指在台湾地区设有户籍之人民。四、大陆地区人民:指在大陆地区设有户籍之人民。”

通常非依“法律”授权，而是依据上级机关的指挥权而为。关于其定义，台湾学界多采纳“行政程序法”第159条第1款之规定，^[1]即“上级机关对下级机关，或长官对属官，依其权限或职权为规范机关内部秩序及运作，所为非直接对外发生‘法规范’效力的一般、抽象规定”。行政规则的颁布无固定格式，有与“法律”或“法规命令”相似的形式（如分章节条款的形式），有分点罗列叙述的形式，也有通过公文表示的形式（如“令”“函”等）。^[2]

从实体内容来看，“1121023848号函”是通令各下级机关的非针对具体个案的一般、抽象性命令。该函由台湾地区行政管理机构秘书长发布，发函对象为各下级行政机关，包含35个“部、署、处及委员会”。函件主要内容包括三个方面：一是要求各下级机关停止适用此前“赋予中国大陆人民‘我国国籍、公民或国民’之身份”的函释；二是依据“国籍法”“入出国及移民法”等作出“大陆人民不具‘中华民国国籍’、非属‘中华民国国民’”的解释；三是明确“大陆人民之权利义务”应通过“法律”规定，并要求各下级机关将来制定或修订“法令”时“检视涉及大陆人民权利义务之规范”，明定相关规定与大陆居民的具体适用关系。质言之，“1121023848号函”是由台湾地区行政管理机构以公文函件形式作出的，为统一其下属各级行政机关如何就大陆居民身份进行认定，以及如何确定涉及大陆居民权利义务的“法令”适用范围的一般、抽象性解释函。

从具体类别来看，“1121023848号函”属于解释性行政规则。台湾地区之行政规则，在学理上依其功能可分为组织性、作业性、裁量性、解释性、替代“法律”行政规则等。组织性行政规则主要为规范行政机关内部组织构造的规则；作业性行政规则是指规范行政机关内部的事务分配、业务处理方式、公文处理方式的规则；裁量性行政规则指规定行政人员做成裁量决定时的标准及方式，以确保裁量权行使的一致性；替代“法律”行政规则指在“法律”没有规定或没有完整规定的特定领域，行政机关制定行政规则替代所欠缺的规定，以作为处理行政实务的依据；而解释性行政规则是指上级行政机关在下级机关适用“法规范”发生疑义或歧见时，为了保持行政行为的一致性，基于监督权下达的“法令”解释基准，其范围多涉及“不确定法律概念”的具体化或细部化的诠释。^[3]关于解释性行政规则学界及实务界中称谓不一，有称为“解释函令”，也有称为“释示”“函释”等。台湾地区“行政程序法”第159条第2款第2项也将为统一“法规范”解释及适用而作出的规定定义为解释性规定，并且纳入行政规则的范畴。而“1121023848号函”是以函的形式，依据台湾地区所谓的相关“法律”对大陆居民身份做出的行政解释，并对下级机关如何处理涉及其权利义务的“法令”适用问题作出统一指令，故而该函即所谓为协助下级机关统一解释“法律概念”的解释性行政规则。

[1] 参见林锡尧：《行政法要义（修订四版）》，台北：元照出版有限公司，2016年，第205页；陈敏：《行政法总论（第八版）》，台北：作者自版，2013年，第66页；吴志光：《行政法（修订八版）》，台北：新学林出版股份有限公司，2017年，第266页；陈新民：《行政法学总论（新九版）》，台北：作者自版，2015年，第269页等。

[2] 陈敏：《行政法总论（第八版）》，台北：作者自版，2013年，第551页。

[3] 参见吴庚：《行政法之理论与实用（增订十四版）》，台北：三民书局股份有限公司，2016年，第46页；吴志光：《行政法（修订八版）》，台北：新学林出版股份有限公司，2017年，第266-268页；陈敏：《行政法总论（第八版）》，台北：作者自版，2013年，第543-545页；陈新民：《行政法学总论（新九版）》，台北：作者自版，2015年，第269页等。

(二) “1121023848 号函”的“法律”效力

行政规则仅在行政机关内部产生“法律”效力，其性质仅系“内部法”，而不是规范行政主体与人民行政法关系的“外部法”。^[1]台湾地区“行政程序法”第 159 条第 1 款亦明确行政规则为“非直接对外发生‘法规范’效力”的一般抽象性规定。基于该法第 161 条^[2]及“公务员服务法”第 3 条第 1 款^[3]规定的服从义务，下级机关应服从上级机关，属官应服从长官，下级机关及属官应受解释性行政规则的约束，此即为内部拘束力。“1121023848 号函”作为所谓的解释性行政规则是表达行政机关关于“法律概念”的见解，一经生效即对下属机关产生拘束力，但对于外部，尤其是对法院及民众不具有直接拘束力。^[4]

虽不直接对外发生“法规范”效力，但台湾学界多数观点认为，解释性行政规则仍可能经行政机关的适用而发生间接对外效力。^[5]依据行政自我拘束原则理论，解释性行政规则系阐明行政机关或公务员对于执行“法规范”之见解，经由反复适用，形成行政惯例，从而依平等原则产生行政之自我拘束，无合理事由，不得对相同个案为差别待遇，因而产生间接对外效力。^[6]同时，解释性行政规则代表台湾地区行政机关对“法规范”中“法律概念”的统一解释，这样的解释使行政机关如何“执法”具有可预见性，民众得据以安排生活。行政机关如无合理理由而不遵循行政惯例，则违反了台湾地区“宪制性规定”第 7 条规定的平等原则^[7]，行政相对人可主张行政行为因违反平等原则而违法。

需要说明的是，“1121023848 号函”是存在程序瑕疵的解释性行政规则。依据“行政程序法”第 160 条关于解释性行政规则发布程序的规定，需要由“首长”签署，并登载于“政府公报”发布。“1121023848 号函”中列明正本下达至行政管理机构的各下级行政机关，但以“1121023848”为关键词，在台湾地区“行政院公报网”中并未能查询到相关函件，故仅能认定该函为存在瑕疵的解释性行政规则。然而，台湾地区行政实务上认为，虽存在未经公报的瑕疵，但只要解释性行政规则已依“行政程序法”第 160 条第 1 款规定下达下级机关或属官，即可生效。也就是说，解释性行政规则的公告程序仅为训示规定，“立法者”并不愿剥夺那些并未有效刊登行政

[1] 林锡尧：《行政法要义（修订四版）》，台北：元照出版有限公司，2016 年，第 211 页。

[2] 台湾地区“行政程序法”第 161 条规定，“有效下达之行政规则，具有拘束订定机关、其下级机关及属官之效力。”

[3] 台湾地区“公务员服务法”第 3 条第 1 项规定，“公务员对于长官监督范围内所发之命令有服从义务，如认为该命令违法，应负报告之义务；该管长官如认其命令并未违法，而以书面署名下达时，公务员即应服从；其因此所生之责任，由该长官负之。但其命令有违反刑事法律者，公务员无服从之义务。”

[4] 台湾学界一般认为，解释性行政规则对法院及民众不具有直接约束力。“对行政法院而言，解释‘法律’以适用于个案，原属其固有之职务，自不受解释‘法规’之行政规则之拘束。人民亦可直接根据‘法律’而为主张，无须引用解释‘法律’之行政规则。”参见陈敏：《行政法总论（第八版）》，台北：作者自版，2013 年，第 559 页；陈清秀、詹镇荣：《行政法的法源》，翁岳生主编：《行政法（上）（增订四版）》，台北：元照出版有限公司，2020 年，第 156 页等。

[5] 参见吴庚：《行政法之理论与实用（增订十四版）》，台北：三民书局股份有限公司，2016 年，第 291 页；陈敏：《行政法总论（第八版）》，台北：作者自版，2013 年，第 552 页；吴志光：《行政法（修订八版）》，台北：新学林出版股份有限公司，2017 年，第 268 页等。

[6] 吴志光：《行政法（修订八版）》，台北：新学林出版股份有限公司，2017 年，第 268 页。

[7] 陈敏：《行政法总论（第八版）》，台北：作者自版，2013 年，第 556 页。

规则的拘束力。^[1]

三、“1121023848号函”对两岸关系的影响

“1121023848号函”作为行政规则不得与台湾地区“宪制性规定”、“法律”等“上位法”相抵触，故而该函的出台无法改变台湾地区“宪制性规定”与“两岸人民关系条例”关于“两岸同属一中”的基本定位。但是由于“1121023848号函”具备解释性行政规则的外观，对台湾地区行政机关内部具有约束力，对外存在间接效力，加之赖清德当局为强推两岸“脱钩断链”，持续利用“1121023848号函”操弄“去中国化”，现实中该函已对两岸关系造成了一定的冲击。

（一）“立法”领域

“1121023848号函”第六点载明“各机关未来遇有法令制（订）定或修正时，应并同检视涉及中国大陆人民权利义务之规范。……参考既有法例，于各该‘法律’之适用关系，明定‘适用’‘准用’和‘排除适用’”，此乃民进党当局“以法谋独”的新伎俩。从词义来看，“准用”是指在事件有差异，且在性质许可的限度内，基于事件的差异，进行相应的取舍变更，以变通适用。^[2]“准用”表明某规定调整的法律事实与被准用的规定调整的法律事实只是类似，并非全部照样适用，而“适用”则意味着两者具有同一性，毫无差别。^[3]在台湾地区立法机构“议事及发言系统”中，虽然尚未查询到依“1121023848号函”而直接作出的相关“法律”提案，但存在与“1121023848号函”意旨相呼应的“法律”提案。台湾地区行政管理机构在“钱某‘国赔’案”二审判决后，便开始推进关于明确大陆居民与相关“法规范”具体适用关系的“修法”动作。例如，2023年2月17日，台行政管理机构就“入出国及移民法”第18条、第21条之一向立法机构提出修正案，提议在前述关于“外国人入出国”的条款项下增加“大陆地区人民、香港或澳门居民准用”的内容，^[4]该修正条款已于2023年5月30日“三读”通过并已施行。总体而言，台湾地区的“立法”及“修法”实践中目前尚未将大陆居民直接等同于“外国人”，大多通过“准用”条款，类比“外国人”的相关规定加以引用，如“入出国及移民法”第11条、“跨国移交受刑人法”第23条、“国际刑事司法互助法”第35条、“就业服务法”第80条、“洗钱防制法”第21条等。然而，“1121023848号函”的颁布为民进党当局通过“立法”“修法”方式区隔两岸同胞身份定位提供新的借口，如可能在某“法律”中明确规定，将现有暧昧的“准用”向赤裸裸的“适用”推进。

“1121023848号函”中关于“大陆人民不具‘中华民国国籍’非属‘中华民国国民’”的解释，亦可能成为民进党当局否定“两岸同属一中”的“法律工具”。关于公职人员的单一“国籍”问题，

[1] 参见林锡尧：《行政法要义（修订四版）》，台北：元照出版有限公司，2016年，第197页；吴志光：《行政法（修订八版）》，台北：新学林出版股份有限公司，2017年，第268-269页；陈新民：《行政法学总论（新九版）》，台北：作者自版，2015年，第270页；吴庚：《行政法之理论与实用（增订十四版）》，台北：三民书局股份有限公司，2016年，第282页等。

[2] 史尚宽：《民法总论》，北京：中国政法大学出版社，2000年，第51-52页。

[3] 王利明：《民法典中参照适用条款的适用》，《政法论坛》2022年第40卷第1期，第45-46页。

[4] 台湾地区“立法院公报”，第112卷021期5106号关系文书，提案编号：“20政10030442”，2023年2月17日。

除政治作秀外，民进党亦企图通过“立法”程序予以“法律化”。2024 年 11 月，民进党籍民意代表黄捷、沈伯洋等人提出的“台湾地区与大陆地区人民关系条例第二十一条条文修正草案”已排入立法机构会议，主张现行第 21 条仅规定“大陆人民需在台湾地区设有户籍满 10 年即可担任台湾公职人员”，并未要求“大陆人民提出丧失原有国籍证明”，与“国籍法”的“国家忠诚义务要求”相违背，认为存在“立法”漏洞，提议“修法”，要求增加“办理放弃原有国籍，并提出丧失国籍证明”等内容。^[1]类似修改“两岸人民关系条例”第 21 条的“法律”提案还有两项，均由民进党籍民意代表提出。^[2]此类提案将“国籍法”第 20 条关于“外国人”担任公职的条件设为标准，要求修改“两岸人民关系条例”相关条款，实则将大陆居民当作“外国人”看待。

2024 年选举过后，民进党在立法机构失去了多数优势，民进党当局通过“立法”偷渡“两国论”意识形态的能力减弱。然而，若民进党通过操弄政治手段，使其在立法机构中的力量获得逆转，则民进党当局利用“1121023848 号函”推动“立法”“修法”实践以谋求“台独”的风险将大大提升。

（二）行政领域

近年来，民进党当局在行政管理活动中利用“1121023848 号函”持续建构两岸同胞身份对立局面，危害了两岸同胞的合法权益，加剧了台湾民众“国家认同”的错位。

在规范层面，“1121023848 号函”明令各下级行政机关清理“赋予大陆人民‘中华民国国民’身份”的函释。据此，“1121023848 号函”附件载明，台湾陆委会已会同相关行政机关完成自 2023 年 5 月 24 日起停止适用或不得援用的函释清单，包括“法务部”“经济部智慧财产局”“内政部”等部门颁布的 25 份函释。2023 年 7 月 10 日，“法务部”作出“法律字第 11203508310 号函”，就新北市政府“法赔字第 1121097552 号函”关于“1121023848 号函”停止适用“82 函释”后“法律”适用疑义的咨询，函复新北市政府“涉及大陆人民的权利义务事项，应以‘法律’明定”。

在实务层面，相关行政部门已依据“1121023848 号函”作出“大陆人民非‘中华民国国民’”的认定。其一，“史雪燕被解职事件”。2024 年 12 月 2 日，台湾地区大陆配偶史雪燕被台湾地区“内政部”以违反所谓“国籍法”未放弃中华人民共和国国籍为由，解除了其曾担任的南投县公职议员职务（史雪燕已在 2022 年“九合一选举”连任失利，未再担任南投县议员）。2025 年 4 月 10 日，台湾陆委会就此事在例行性记者会中宣称，“1121023848 号函”已解释“大陆人民到底是不是‘我国民’”，“根据‘入出国及移民法’，‘中华民国国民’是具有‘中华民国国籍’之居住在台湾地区（者），也就是设有户籍，……所以大陆人民并不属于‘国民’。”^[3]其二，“解职 5 名里长事件”。2024 年 11 月 12 日，台湾“内政部”去函地方公所，称依据所谓“国

[1] 台湾地区“立法院公报”，第 113 卷 102 期 5284 号关系文书，提案编号：“20 委 11007909”，2024 年 11 月 29 日，提案进度：“复议（另定期处理）”。

[2] 王美惠等提案：台湾地区“立法院公报”，第 113 卷 102 期 5284 号关系文书，提案编号：“20 委 11007912”，2024 年 11 月 29 日，提案进度：“复议（另定期处理）”；王定宇等提案：台湾地区“立法院公报”，第 113 卷 084 期 5169 号关系文书，提案编号：“20 委 10042712”，2024 年 11 月 1 日，提案进度：“一读（委员会待审）”。

[3] “陆配提告官员 陆委会：大陆人民非‘国民’”，中国评论通讯社，2025 年 4 月 10 日，<https://gb.crntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=7&kindid=0&docid=160117224>。

籍法”办理5名里长持中华人民共和国国籍事宜，若5名里长无法提供除籍证明则应予解职。2025年1月5日，“内政部”在官网公布说明称，行政管理机构以“1121023848号函”明确，“中国大陆人民不具‘中华民国国籍’、非属‘中华民国国民’”，公职人员具“‘中华民国’以外国籍，均应放弃，去函提醒权责机关依‘国籍法’办理，完全是‘依法’行政”。^[1]其三，“现职军公教专案宣导与清查事件”。2025年2月起，打着所谓“因应中共破坏两岸单一户籍制度”的旗号，台湾相关部门推动“现职军公教专案宣导与清查”工作，清查岛内军公教人员是否持有大陆身份证件。2025年3月，台湾陆委会在官网作出“军公教人员不得在中国大陆设籍、申领中共相关身份证件‘专案宣导与清查’的有关说明”，并声称“1121023848号函”明确揭示，“中国大陆人民不具‘中华民国国籍’、非属‘中华民国国民’”，“担任军公教人员持有中共相关身份证件，丧失担任现职资格”。^[2]此外，台湾地区“内政部移民署”于2025年4月要求已取得台湾身份的大陆配偶在3个月内补交所谓“丧失原籍证明”，逾期未补交者将撤销其在台湾地区定居许可及户籍登记。可见，在台定居落户大陆民众的基本权益正面临被民进党当局侵害的风险。

鉴于行政规则的内部约束力，台湾地区各级行政机关在行政实务中若持续按照“1121023848号函”的意旨区隔两岸同胞身份，将产生一定的负面影响。一是损害在台定居落户大陆民众的合法权利，尤其是已在台定居落户的大陆民众在台湾地区参政权利的实现。二是加剧台湾民众“国家认同”的错位。台湾陆委会、“内政部”等相关部门在行政实务中直接向台湾民众输出“大陆人民非‘中华民国国民’”的观念，无疑将加剧台湾民众认同的冲突，加深两岸同胞的隔阂。

（三）司法领域

上级机关对下级机关所为的解释性行政规则，原则上仅能就“法规范”已规定的事项，表达行政机关对其解释适用的见解，对法院无拘束力。台湾地区“大法官”在“释宪”实务上亦持该观点。如“司法院释字第216号解释”认为，台湾地区“宪制性规定”第80条明文规定，“法官依据法律独立审判……各机关依其职掌就有关法规为释示之行政命令，法官于审判案件时，固可予以引用，但仍得依据法律，表示适当之不同见解，并不受其拘束”。^[3]“司法院释字第586号解释”亦认为法官在审判时应根据具体案情，依其独立确信判断，不受行政机关函释的拘束。^[4]概言之，法官需引用“法律”规定表示适当见解，其基于自身裁量权决定是否引用各行政机关依职权作出的解释性行政规则，并不受解释性行政规则的拘束。鉴于此，“1121023848号函”与台湾地区“宪制性规定”及“法律”规定相冲突，不应对法院判决产生拘束力，法官在审判时应排除适用该函。如，嘉义地方法院于2023年9月作出的“2023年度朴交简字第295号刑事判决”认为，被告人施某为大陆居民，依“两岸人民关系条例”第2条第2款规定，

[1] “‘内政部’重申：担任民选公职应放弃‘中华民国’以外‘国籍’纯系依法行政 无关政治清算”，台湾地区内政事务主管部门全球资讯网，2025年1月5日，https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=324537。

[2] “军公教人员不得在中国大陆设籍、申领中共相关身份证件‘项目宣导与清查’的有关说明”，台湾陆委会网站，2025年3月，https://www.mac.gov.tw/Content_List.aspx?n=844F12329472B877。

[3] 参见台湾地区“司法院释字第216号解释”解释文。

[4] 参见台湾地区“司法院释字第586号解释”理由书。

大陆是指台湾地区以外的“中华民国领土”，因而施某并不适用台湾地区“刑法”第 95 条^[1]关于“外国人”在刑罚执行完毕或赦免后“驱逐出境”的条款，应适用“两岸人民关系条例”第 18 条之规定，依行政裁量权决定其是否应被“驱逐出境”。^[2]嘉义地方法院的此份判决未受“1121023848 号函”的影响，认为关于“外国人”的相关规定对大陆居民并不适用。

但在台湾地区司法实践中，仍有部分司法人员在案件裁判过程中主动援引“1121023848 号函”，作出违背一个中国原则的判决，通过司法制造两岸同胞身份对立。台北地方法院“2023 年度诉字第 286 号刑事判决”（以下简称“286 号判决”）即为典型案例之一。2023 年 10 月，台北地方法院在“286 号判决”中，判决被告戴某犯贩卖、持有毒品罪。“286 号判决”称，除认定戴某具有犯罪事实外，该案关键是大陆居民戴某是否适用“刑法”第 95 条关于“外国人”被“驱逐出境”的规定，并认为“不符合‘国民’要件者，即属‘外国人’，是中国尚未在台湾设有户籍者，即非‘我国国民’，而不得享有‘我国国民’之权利（‘行政院’秘书长 2023 年 5 月 24 日院台法长字第 1121023848 号函文意旨参照）”，被告戴某“既未设户籍于台湾，是依‘入出国及移民法’第 3 条第 1 款^[3]规定，不符合‘我国国民’概念，……自属‘刑法’第 95 条所指‘外国人’之概念范畴”。^[4]台湾高雄地方法院 2024 年 11 月作出的“2024 年度诉字第 272 号刑事判决”（以下简称“272 号判决”）亦参照“1121023848 号函”，认定大陆居民被告马某、张某、郑某为“刑法”第 95 条项下的“外国人”。^[5]“286 号判决”及“272 号判决”以“1121023848 号函”为依据，判定大陆居民为“外国人”，以司法方式将本属于相同国籍的两岸同胞区分开来，此种通过司法公信力制造两岸同胞身份对立对台湾社会的危害不容小觑。

一段时间以来，民进党当局滥用司法手段打击政治异己，台湾地区司法体系的公正与独立

[1] 台湾地区“刑法”第 95 条规定，“外国人受有期徒刑以上刑之宣告者，得于刑之执行完毕或赦免后，驱逐出境。”

[2] 台湾地区嘉义地方法院“2023 年度朴交简字第 295 号刑事判决”。本案中，被告施某因酒后驾驶机动车，被认定犯公共危险罪，判处有期徒刑 3 月。因被告为大陆居民，关于其刑罚执行完毕后是否应被强制“出境”的问题，法院依据“两岸人民关系条例”相关规定认定施某不应适用台湾地区“刑法”中“外国人被驱逐出境”的规定，而应适用“两岸人民关系条例”中“内政部移民署可以强制大陆人民出境”的相关规定。本案现已一审审结。可见，该案并未受到“1121023848 号函”的影响。

[3] 台湾地区“入出国及移民法”第 3 条第 1 款规定，“国民：指具有‘中华民国’（以下简称‘我国’）‘国籍’之居住台湾地区设有户籍‘国民’或台湾地区无户籍‘国民’。”

[4] 台湾地区台北地方法院“2023 年度诉字第 286 号刑事判决”。本案中，被告戴某因贩卖大麻、持有古柯碱，被认定犯贩卖第二级毒品罪、持有第一级毒品罪，判处有期徒刑 10 年 10 个月。因被告为大陆居民，关于其刑罚执行完毕后是否应被强制“出境”的问题，一审法院参照“1121023848 号函”，依据“入出国及移民法”“国籍法”等认定被告属台湾地区“刑法”第 95 条所指的“外国人”范畴，判决其刑罚执行完毕后应被“驱逐出境”。本案二审判决撤销了一审法院作出的“驱逐出境”的判决，其他判决内容未变更（“台湾高等法院 2023 年度上诉字 5590 号刑事判决”，2024 年 4 月 3 日）。但二审判决并未否定一审程序中关于被告为“外国人”的认定，而是基于所谓的人权及被告对于其子女的抚养义务的理由，认为并无“驱逐出境”的必要，予以撤销。本案现已三审审结，维持二审判决。

[5] 台湾地区高雄地方法院“2024 年度诉字第 272 号刑事判决”。本案中，被告马某、张某、郑某等因共同运输氯胺酮，被认定犯共同运输第三级毒品罪，各处有期徒刑 8 年 6 个月。因前述被告均为大陆居民，关于其刑罚执行完毕后是否应被强制“出境”的问题，一审法院参照“1121023848 号函”，依据“入出国及移民法”“国籍法”等认定被告属台湾地区“刑法”第 95 条所指的“外国人”范畴，判决其刑罚执行完毕后应“驱逐出境”。本案目前正在上诉中，尚未审结。

性已逐渐被破坏，“1121023848号函”为民进党当局向司法领域渗透“政治意识形态”提供了新的切入口。不仅如此，将“1121023848号函”引入司法判决，可能为“台独”分子未来利用个案谋求“大法官释宪”提供操弄空间。台湾地区“释宪”实务已然存在限缩“中华民国国民”身份的情况，如“司法院释字第710号解释”中某“大法官”在部分协同意见中认为“大陆人民既非外国人、又非本国人（不具‘中华民国国籍’）、亦非无国籍人”，^[1]为冲撞“一个中国”框架埋下了隐忧。^[2]台湾地区“司法院”8名现任“大法官”为蔡英文提名，7名缺额“大法官”人选均由赖清德提名，后续如相关个案的终局判决引用“1121023848号函”，而案件当事人认为该函“违宪”，并申请“释宪”，若“大法官”针对个案作出大陆居民等同于“外国人”的解释，将造成“释宪台独”的严重后果。

四、“1121023848号函”的法理批判

世界上只有一个中国，一个中国原则是国际社会的普遍共识。毋庸置疑，“1121023848号函”关于“大陆人民非属‘中华民国国民’”的解释明显违背国际法的基本准则，违反《中华人民共和国宪法》关于“台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分”的规定。且该函也违背了台湾地区“宪制性规定”及相关法律原则。有学者认为，从某种程度上看，台湾方面坚持和奉行“中华民国”国号以及“中华民国宪法”，就是在维护“一中框架”^[3]，在赖清德当局倒行逆施、顽固坚持“台独”分裂立场的情势下更是如此。为此，以下着重从台湾地区规范体系视角，剖析“1121023848号函”的法理谬误。

（一）超越制定权限

依据台湾地区“宪制性规定”增修条文第11条规定，“‘自由地区’与大陆地区间人民权利义务关系及其他事务之处理，得以‘法律’为特别之规定”。因而关于大陆居民的身份资格以及权利义务的界定均需以“法律”规定为准。“1121023848号函”中关于大陆居民身份的解释及调整“法令”具体适用关系的指令超越了行政管理机构制定行政规则的权限，属于越权制定，不应作为台湾地区行政机关的执法依据。

一方面，函件中关于大陆居民身份的解释并非“法规范”解释。台湾地区行政管理机构在“1121023848号函”中的解释脱离了具体条款，属于对大陆居民身份资格的重新定义，系越权“创制法律”。首先，基于台湾地区“宪制性规定”及“两岸人民关系条例”，大陆居民身份并非“不确定法律概念”，无需台湾地区行政管理机构再做解释。其次，解释性行政规则是为解释“法规范”而作出的规定，且行政机关只能就原有“法规范”中已规定的事项阐明其意义，如超越被解释的“法律概念”的语义范围，则需要“法律”授权。“1121023848号函”依据“国籍法”“入出国及移民法”的规定对大陆居民身份进行的解释，既非为了解释条文概念歧义，也非为了统一适用具体条文，而是单纯为了构建大陆居民的“非本国人”身份。最后，关于大陆居民的身

[1] 参见台湾地区“司法院释字第710号解释”陈春生“大法官”部分协同部分不同意见书。

[2] 马密：《台湾地区“大法官解释”中的两岸关系：变迁与隐忧》，《福建师范大学学报（哲学社会科学版）》2018年第3期，第60-61页。

[3] 陈动：《两岸政治关系定位：回归中国的本意》，《台海研究》2015年第3期，第3页。

份资格认定,正如该函中所载明的“属重大权利义务事项,应以‘法律’为明确规范”,炮制该函的行政管理机构未获得立法机构授权,无权对属于重大权利义务事项的大陆居民身份资格进行认定。

另一方面,函件中行政管理机构关于“引用性法条”的指令突破了制定行政规则的权限。“1121023848号函”对各行政机关在处理“涉及大陆人民权利义务的事项”时如何运用“引用性法条”作出指示,即:如“法律”有规定互惠条款,“依对外缔结条约协定或逐步修法加入大陆人民准用之条项”;如“法律”没有规定,于“法令”制定或修正时,参照既有“立法”例,明确“法令”的适用、准用或排除适用。然而,依据函件本身所引用的“中央标准法规法”第5条第2款“关于人民之权利、义务事项,应以‘法律’定之”,以及第6条“应以‘法律’规定之事项,不得以命令定之”之规定,对于“法律”尚未规定的“大陆人民权利义务的事项”,各行政机关无权直接决定对于大陆居民是适用、准用或排除适用。此外,行政机关亦无法通过调整“法令”的适用范围来规范“涉及大陆人民权利义务的事项”。在台湾地区,“法令”通常系“法律与命令的统称”,但“法律”的制定与修正属于立法机构权限,行政管理机构仅有提案权。而本函件适用对象为各行政机关,所以函件中所提及的“法令”应具体指代“行政命令”。台湾地区“中央标准法规法”第5条第2款规定了人民权利义务的事项是“法律”保留事项。故,“涉及大陆人民权利义务的规定”如何适用应经台湾地区“法律”授权方可为,台湾地区行政管理机构或其他各行政机关无权直接确定适用范围。

(二)与“上位法”相抵触

第一,违背台湾地区“宪制性规定”。“1121023848号函”中关于“大陆人民不具‘中华民国国籍’、非属‘中华民国国民’”的解释违反了台湾地区“宪制性规定”。台湾地区“宪制性规定”第4条载明“中华民国领土,依其固有之疆域,非经国民大会之决议,不得变更之”,即“中华民国”领土的固有疆域包括大陆与所谓的“自由地区”(即台湾地区),从而从“宪制性”层面确认了两岸同胞都是中国人这一历史事实。本质上,“1121023848号函”中所称的“中华民国国籍”仍指代中国的国籍。“中华民国”是我国1912年至1949年10月使用的旧国号,因内战遗留原因,台湾地区予以沿用。台湾地区使用“中华民国国籍”是两岸政治对立状态下的特殊现象,“中华民国国籍”在此种特殊情况下属于中国国籍的特殊表现形式。^[1]进而言之,1949年10月1日以来,尽管两岸陷入长期政治对立的特殊状态,但是台湾是中国领土的一部分的地位从未改变,两岸同胞不是也不可能成为“两国”人民。依照台湾地区“宪制性规定”第172条“命令与宪法或法律抵触者无效”之规定,该解释因“违宪”而无效。

第二,与台湾地区“法律”规定相冲突。首先,“1121023848号函”的解释违背了台湾地区规范两岸同胞权利义务的“特别法”——“两岸人民关系条例”的规定。“两岸人民关系条例”第2条规定,大陆是指“台湾地区以外之‘中华民国’领土”,“大陆人民指在大陆地区设有户籍之人民”,据此,在大陆设有户籍者即属所谓“中华民国国民”。此外,“两岸人民关系条例”第1、10、63条等条款的立法理由明言,“本条例系规范国家统一前,台湾地区与大陆地区人民往来及处理衍生法律事件之特别法”“大陆地区人民亦为‘中华民国人民’”“大陆地

[1] 张自合:《论两岸人民的公民居民双层身份——兼评台湾地区关于大陆人民地位的法规函释》,《台湾研究集刊》2024年第6期,第53页。

区系‘我国’领土，在法理上固应适用‘中华民国法律’”。^[1]因此，不论从“法律”条文，抑或从“立法原旨”看，两岸同胞天然地具有同一国国籍，属一国人民。其次，“1121023848号函”与台湾地区其他“法律”规定相矛盾。国际上，“外国人”通常指依据一国国籍法中不具有该国国籍的人。^[2]“1121023848号函”称“大陆人民不具有‘中华民国国籍’”，进而可引申出大陆居民为“外国人”的结论，前文提及的“286号判决”“272号判决”已作出此等理解。然而，台湾地区涉及大陆居民、外国人事项的“法律”条文中，通常表述为“外国人、大陆人民……”，如“新住民基本法”第2条第1款第1项，“人口贩运防制法”第26条第1款、“公职人员选举罢免法”第56条第4款等。在同一条文中将“外国人”与“大陆人民”并列表述，表示两者概念并不相同。质言之，台湾地区“法律”明定大陆居民并非“外国人”。因此，作为行政规则的“1121023848号函”的解释与“上位法”的相关规定相抵触，不应具备约束力。

（三）“法律”依据不充分

“1121023848号函”除内容存在违法性问题外，其“法律”依据亦明显不充分，“法律”适用错误。该函进行解释的主要“法律”依据为“入出国及移民法”第3条第1款关于“国民”的定义。“入出国及移民法”第3条作出前述定义的前提条件是“本法用词定义如下”，即在“入出国及移民法”调整的社会关系中，才有前述所谓“国民”的定义。该定义不具有普遍适用性，无法适用于整个台湾地区规范体系，更无法适用于台湾地区“宪制性规定”增修条文第11条明定的应作特别“立法”规定的“涉及大陆人民权利义务关系的事务”。鉴此，“1121023848号函”依据“入出国及移民法”第3条第1款的定义对大陆居民身份作出的一般、抽象的行政解释，属适用“法律”不当。

况且“入出国及移民法”第3条第1款本身亦违法，即使不论援引“法律”依据是否适当的问题，“1121023848号函”依据该条款作出的解释也无法成立。该条款关于“国民”的定义中，将“中华民国领域”偷换成“台湾地区”，歪曲“国民”的范畴，违反台湾地区“宪制性”及“法律”规定。台湾地区“宪制性规定”第3条明确，“具有中华民国国籍者为中华民国国民”。“国籍法”第2条第1款载明，“出生时父或母为中华民国国民，属中华民国国籍”。依据台湾地区“宪制性规定”及关于“国籍”事项的“特殊法”规定，取得“国籍”或“国民”身份均不得有居住地及户籍的限制。可见，台湾地区系依据血统主义认定“国民”身份，不以出生领土为限制。“入出国及移民法”第3条第1款增加台湾地区的限制，是企图将台湾地区等同于“中华民国领域”，背离了台湾地区是中国的一部分的客观事实，亦违背了台湾地区“宪制性”及“特殊法”之规定。此外，该条款过度放大户籍的意义，妄图以“户籍”概念架空“国籍”。户籍是为了登记居住地的人口信息，便于政府管理的需要而设定的体系，并非界定国家与人民间权利义务关系的概念。^[3]国籍并不等于户籍，有一国户籍必然具有该国国籍，但有该国的国籍则不一定设有户籍。因而，“入出国及移民法”第3条第1款关于“国民”的定义无事实及法理依据，“1121023848号函”据此作出的解释自然无法成立。

[1] “‘台湾地区与大陆地区人民关系条例’立法沿革”，台湾地区“立法院法律系统”网，<https://lis.ly.gov.tw>。

[2] 王铁崖：《中华法学大辞典（国际法学卷）》，北京：中国检察出版社，1996年，第564页。

[3] 赖淳良：《论户籍地在“两岸条例”之适用》，台湾《法官协会杂志》2003年第5卷第1期，第153页。

（四）违背禁止恣意原则

“1121023848 号函”的解释无正当理由、合理理由，属行政机关作出的恣意行政行为，违反禁止恣意原则。为保障执法稳定性，以及公众的信赖利益，解释性行政规则原则上需要保持相对稳定，若需要对解释作出变化的，应当提供充分、合理的理由。^[1]禁止恣意原则作为平等原则衍生的子原则，系约束行政机关的行政法一般法律原则，要求行政机关“针对同等情况，禁止不同对待”，亦即禁止行政机关恣意妄为的采取差别待遇。^[2]禁止恣意原则不仅禁止故意的任性、专断行为，还禁止任何客观上违背宪法基本精神及事务本质的行为。因此，所谓“恣意”实际上是指行政机关作出行政行为时欠缺适当、充分的实质理由。^[3]

其一，“1121023848 号函”系台湾地区行政管理机构在不正当动机驱动下发布的行政函，其针对相同情况作出区别对待。“1121023848 号函”废止了 1992 年至 2010 年期间台湾各行政机关依法发布的 25 份函释。这些函释均包含了“大陆人民亦为我国人民”等类似表述，并依据前述解释作出了诸如大陆居民的著作亦受台湾地区“著作权法”保护、大陆居民适用“国家赔偿法”、公务人员大陆遗族有权请领抚恤金等行政行为。由此表明，台湾地区各行政机关在约二十年的行政实务中，普遍认可“大陆人民亦为中华民国国民”，并在著作权、人身权益、社会权益等方面给予两岸同胞同等的保障。然而，针对同一主体，“1121023848 号函”却认为“大陆人民非属‘中华民国国民’”，“自不享有或负担‘中华民国国民’之权利义务”。结合前文所述“1121023848 号函”充满政治操弄的制定过程来看，台湾当局显然系基于其非法政治目的，对大陆居民作出了区别对待。

其二，“1121023848 号函”作出前后不一的行政行为并无充分、合理理由。台湾地区行政管理机构仅以“政治情势及两岸关系发展的转变”“两岸互不隶属为两岸现况和既存事实”等歪曲历史事实的牵强理由，废止认可两岸同胞同属一国人民的 25 份函释，该行为明显不当。自两岸隔绝状态打破以来，两岸关系获得长足发展。特别是随着大陆惠台措施的逐步施行，台湾同胞的福祉得到了有力保障，两岸民间的交流交往不断深化。虽然由于民进党当局的谋“独”挑衅，两岸局势严峻复杂，但在大陆的主导下两岸关系仍在向前向好发展，两岸同属一国的事实从未改变。台湾地区行政管理机构罔顾客观事实，臆造所谓“情势转变”理由，针对大陆居民身份定位，作出与旧解释截然相反的解释，违背了禁止恣意原则。

结 语

民进党当局抛出的“1121023848 号函”违反台湾地区“宪制性规定”及相关“法律”规定，是无效的解釋性行政規則。該函違背了一個中國原則，其制定过程凸显了民进党当局的政治操弄意图，明显不具备正当性。但因其具有行政规则的虚假表象，易被民进党当局当作政治工具利用。赖清德上台以来，持续鼓吹两岸“互不隶属”的“台独”谬论，将大陆界定为“境外敌对势力”，在岛内持续制造“绿色恐怖”，充分暴露了其“两岸和平破坏者”的真实面貌。

[1] 牛佳蕊：《论解释性行政规则的司法审查》，《行政法学研究》2024 年第 4 期，第 120 页。

[2] 周佑勇、伍劲松：《行政法上的平等原则研究》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2007 年第 4 期，第 521 页。

[3] 陈清秀、詹镇荣：《行政法的法源》，翁岳生主编：《行政法（上）（增订四版）》，台北：元照出版有限公司，2020 年，第 178 页。

当“1121023848号函”被民进党当局作为裹挟台湾民众认知的工具时，台湾民众“国家认同”的错位将加剧，两岸敌意将被激化推升，其消极影响不可不予以警惕。

(责任编辑 徐子洋)

The Essential Implications and Jurisprudential Fallacies of the Taiwan Authorities’ “Letter No. 1121023848”

Peng Li & Huang Qi

Abstract: In May 2023, the administrative agency of the Taiwan region issued “Letter No. 1121023848”, claiming that “Chinese mainland people are not ‘nationals of the Republic of China’ and thus do not enjoy or bear the rights and obligations of ‘Republic of China nationals’”, attempting to utilize its executive power to differentiate the “identity” of people on both sides of the Taiwan Strait. In recent years, under the deliberate manipulation of the DPP authorities, “Letter No. 1121023848” has gradually permeated influence in the administrative, judicial, and legislative domains of the Taiwan region. This administrative letter, which lacks both legality and rationality, clearly contravenes the one-China principle and exceeds the authority of Taiwan region’s administrative agency. Nevertheless, “Letter No. 1121023848” masquerades as an interpretive administrative rule, with binding force internally and indirect effect externally. Under the Lai Ching-te administration’s “over-politicization” manipulation which is aggressively pushing for cross-Strait “decoupling and disconnection”, the harm to cross-Strait relations of this administrative letter cannot be overlooked.

Key Words: Administrative Letter; Interpretive Administrative Rule; “Legal Effect”; “National”; Cross-Strait Relations