

# 第一章 緒 論

## 第一節 研究背景、研究動機

### 壹、研究背景

「不在籍投票」制度在學理上可擴大、落實公民參與，也有助於民主政治的良善發展，因此在實務上也有許多先進民主國家實施此一制度。我國憲法明訂「人民有居住及遷徙之自由」、第 17 條「人民有選舉、罷免、創制及複決之權」第 130 條賦予年滿 20 歲的國民得行使相關之參政權利，另「公職人員選舉罷免法」第十四條規定：「中華民國國民，年滿二十歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有選舉權。」因此，對於非因法定原因之外的其他事由而不能投票者，予以便利而設立「不在籍投票」制度，應是深化、鞏固民主的重要措施，也是台灣繼 1990 年代推動政治民主化以來持續民主發展的重要里程碑。就憲法的角度而言，「不在籍投票」是落實人民權利的保障，也是選舉制度隨工業化與資訊化社會的發展所作的改善；就個人的角度而言，「不在籍投票」制度將使更多合格選民能參與投票，這是政治平等的落實與民主參與的進一步擴大(林進生、初國華，2011：41)。

內政部部務會報於 2011 年 1 月 17 日討論通過「總統副總統選舉罷免法」修正草案；唯，函報行政院，其後因考量第 13 任總統副總統選舉與第 8 屆立委選舉同日合併選舉，將提高選務複雜性及增加選務負擔，為確保選舉過程順利，行政院函復內政部「請再研議」，因而本案現胎死腹中，回歸原點。不過，前部長江宜樺表示，「不在籍投票」是台灣繼推動總統直選、公民投票後，擴大民主參與以及保障公民權利的民主重要里程碑，同時也是世界先進民主國家的普遍做法。強調，推動「不在籍投票」制度的目的，是希望能為台灣建立可長可久的民主制度設計，保障人民的參政權。並表

示，過去每逢選舉，民眾為了返回戶籍地投票，必須花費大量時間、金錢成本與舟車勞頓，對於個人及整體社會都形成相當大的資源耗費與負擔，甚至有民眾因此放棄投票，形成投票權利被剝奪。故，參政權是我國憲法賦予每一位公民的基本人權，選民不應該因其特殊的職業身分、工作環境或體能狀況，而喪失這項權利。

據內政部統計，在台灣地區的一千七百多萬符合資格的選民中，有百分之十五，亦即二百五十多萬人長年或在選舉期間並不在原籍；其一是台灣青年到海外讀書畢業後留在當地工作定居；其二是從台灣移民海外的人士；其三是台灣當局派遣至境外工作的駐外人員及援外人員；其四是到大陸地區及東南亞國家投資的台商、台幹其及眷屬；其五是到海外旅遊、就讀、經商的民眾；另外，還有前往大台北地區工作、就讀、依親的台灣中南部選民，在投票當日未能趕回原籍，及約數十萬人的軍人和警察、選務人員，在投票當日因執行任務不能離開崗位，顯得憲法雖彰顯的人民主權的落實雖已展現，但實際上仍有部分無法享有此項權利。

我國目前並無完整的不在籍投票制度，僅在「總統副總統選舉罷免法」及「公職人員選舉罷免法」中針對選務人員設有「移轉投票」的制度。總統副總統選舉罷免法第 13 條第 3 項規定：「投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票。但在工作地之投票所投票者，以戶籍地及工作地在同一直轄市、縣（市）為限。總統、副總統選舉與他種公職人員選舉同日舉行投票時，並應在該選舉人行使他種公職人員選舉權之選舉區內。」；另公職人員選舉罷免法第 17 條第 2 項規定：「投票所工作人員，得於戶籍地或工作地之投票所投票。但在工作地之投票所投票者，以戶籍地及工作地在同一選舉區，並在同一直轄市、縣（市）為限。」此二項移轉投票的規定與真正不在籍投票制度的精神似仍有所差異。

在強調民主發展的現代，「不在籍投票」是參政權具體落實的一項投票制度。但在目前的台灣現況，此一單純的民主選舉制度，總是與政黨利益相聯在一塊，甚至於有綁樁與做票的政治意圖，如此的高度政治意識形態的解讀讓此一議題，一直猶如陷入泥沼般動彈不得，更遑何能再向前邁進呢！就事論事，民進黨過去強烈反對通訊投票，

無非是擔心大陸台商可能遭到「不當外力」干擾，但內政部此次修法計畫，將不在籍投票設定在國內行使，並不適用於海外台商或華僑，範圍縮小到投票日當天無法返回戶籍地投票所在地的人，包括：軍人、警察、學生、監所的受刑人以及選務人員。

而筆者過去及現在一直以直接或間接的方式接觸選務工作，深刻瞭解到對許多合格選民來說，「不在籍投票」的若能實施，對渠等確實會有相當大的方便，不會受時間、空間因素輕言放棄手中之選票。且根據內政部戶籍資料，不在籍人口約有二十餘萬軍人、六萬警察、百餘萬外出求學或工作者及六萬餘受刑人，一旦實施不在籍投票，過去與投票絕緣的公民，即能「就地就便」行使投票權，進一步落實公民參與權。

環顧我國推動不在籍投票的過程，內政部早於 1971 年左右就曾對此一制度之相關議題成立研修小組進行研議；1989 年中央選舉委員會赴日本考察，1991 年報請行政院審查「公職人員選罷法（選定縣市長以上選舉得適用不在籍投票，適用對象限於戶籍地以外就學在營服役者）」；1996 年監察院就監獄受刑人實施不在籍投票問題，提案糾正中選會限 2 年內修法保障監所受刑人。當時法務部也應監察院要求初擬草案條文，建議未經褫奪公權或禁治產宣告之受刑人，可在管理員戒護下，於監所內行使投票權；不過，法務部所擬草案條文送到中選會後石沈大海，至今早已超過監察院期限（劉念夏，2002：1）。內政部與中選會等相關權責機關，期間陸續邀請專家學者及辦理一連串座談、公聽會及相關討論到現在法案研擬的提出，在在顯示此一議題已猶如箭在弦上，已是不得不正視的時候。原本規劃在 2012 總統併立委選舉的時機加以實行，然因種種政治因素並未採行。2011 年 4 月 20 日內政部宣告：不在籍投票制度確定暫緩，但監察委員李炳南、周陽山再度對此呼籲，我國規劃不在籍投票制度與技術，遠落後鄰近的日本、韓國、菲律賓、印度等國，政府應參考他國經驗與成效，修訂相關法制及提高選務技術，以落實公民參政權的保障。

據新內閣內政部長李鴻源於召開記者會（2012/2/22）說明未來施政重點，他政策預告，為協助公民實現最基本的投票權利，便利選民就近投票，「不在籍投票列為選舉制度改革重點」；且內政部政次簡太郎補充說明，「不在籍投票」僅指移轉投票，即人

在外地也能透過移轉的方式不用回戶籍地投票，並不包括中國、海外等地的「通訊投票」部分，為考慮單純化的原則，也只考慮先在四年一次的總統大選中實施，至於七合一選舉則不在考慮之列。如此的政策規劃，雖說仍以移轉投票為主，大規模的通訊投票仍不在規劃之內，但仍為我國實施不在籍投票跨出了一大步。

## 貳、研究動機

民主政治包含兩個主要層面，一為全民參與；一為公平競爭，而這兩項的重要表徵就是選舉，所以選舉不僅是民意表達的主要途徑，更是實踐民主的必要手段；公職人員定期選舉雖是民主社會的常態，但民主政治的成熟度卻與選舉文化有密切不可分之關係，由於選舉次數頻繁，候選人為求勝選，攻訐、謾罵、抹黑、造謠等負面選舉手段，時有所聞，尤其每到選舉，買票傳聞充斥，花招百出，因賄選而繫案者大有人在，選賢與能是民主政治的真諦，但如何讓賢能者出頭，卻考驗著選民的智慧，但無論如何，選舉權的普及與落實確實是民主政治的重要表徵。

但如果一個公民只是因為其居住地點的不同，而被剝奪或被迫放棄其行使選舉投票的權利，請問這是一個民主國家所應有的現象嗎？如果一個政府無法積極保障每一個公民的平等參政權機會，還能大談其人權治國的施政理念嗎？不在籍投票制度的關漏，這凸顯了上述矛盾。

在民主化的發展過程當中，政黨利益一向是帶著負面的涵義，往往是一己之私、甚至是特定團體、組織、政黨之私與意識形態的差異，使得各政黨在競選、推動政策時為避免掛上此一名詞而顯得避之有恐不及，深怕與此一名詞相連結造成民眾負面的心理，而失去執政的機會。但曾幾何時，政黨利益已非完全負面的涵義，尤其是美國兩黨政治之下，兩黨的意識形態已從左、右兩端的型態到為爭取大多數選票下朝向中間靠攏。使得政黨利益不完全代表特定團體利益，甚至能夠吻合大部份民眾利益，但這也往往是理想化。在民主化的過程中，尤其是選舉異常激烈的台灣，政黨為求勝選，

往往會不擇手段以本身利益考量，操作議題甚至成為攻擊對手陣營的一項有效宣傳工具。但民主政治民眾的基本權利，卻因政黨利益此一意識形態所影響而被剝奪，是否會顯得過而不及，畢竟國家與政府的成立，必須經由人民權力的賦予，因此人民主權的實現才是國家真正的關鍵與基礎。

人民主權這一項從洛克所主張天賦人權概念，演變至今已成為民主國家所強調的普世價值。從選舉、罷免、創制、複決等方式無一不是人民主權的具體表現。從政府重大政策制定到決策者的產生，都需透過民主的程序使人民的意志得以展現，具體的表現在投票行為上。因此除了上述，我國憲法第 17 條規定人民有選舉、罷免、創制、複決之權，第 130 條更進一步賦予年滿 20 歲之中華民國國民有依法選舉之權；換句話說，選舉投票之參政權乃是我國憲法賦予每一位公民之基本人權，此一基本人權，政府不僅沒有權力任意加以限制，甚至還負有積極實現的義務，政府有必要提供一切可能的資源，幫助民眾履行其神聖的投票權利。因此，如何讓人民主權真正落實，已成為現今民主國家所必須面對的重要課題。

人民主權與政黨利益這二項議題，看似不相干的層面，但透過選舉，尤其是愈高層次的選舉，就可能產生交集與對抗。以這次 2012 年的總統大選來看，一個不算新興，且世界各國已有二十多個國家已採行的不在籍投票，已把這二個議題連結在一起，尤其是目前藍綠對抗激烈的今天，彼此的得票數相差不大的情形下，更是彼此攻防的焦點，彼此的態度更是此一制度能否落實的重要關鍵。而內政部為強化推動不在籍投票，包括部長親自到台大等若干學校演講以及公布民意調查結果；後者顯示，有 78% 的民眾贊成政府推動，年紀愈輕、教育程度愈高者贊成比例愈高。例如 20 至 29 歲的受訪者就有高達 85% 的比例贊成，而大學及研究所以上學歷也高達 82%；55% 認為其實施並不會增加總統選舉的舞弊可能。且此制度，目前已在二十多個國家（大部分為先進民主國家）實行，顯示有其必要實施的價值與展現的民主意義，但在實際規劃落實上卻成為我國政治攻防角力的焦點，如此的價值轉變與所產生的政治效應，為筆者想去深入探討、解析之。

## 第二節 研究目的

當代民主政治制度，盛行「代議民主」(representative democracy)，或稱「自由主義民主」(liberal democracy)，透過選舉投票，讓公民抉擇心目中理想的代議士，最終的投票結果即為公民票數的總加總，故代議民主亦稱為「加總式民主」(aggregative democracy)。但許多人批評，此種民主失去民主的真正涵義，流於形式上的「程序性民主」，人民往往淪為投票的工具，使得民主政治成為政治人物及政黨追求私利而相互配合的惡制，政治人物為當代民主戲碼中的主角，而公民反成為被政治動員的臨時演員，形成「弱勢民主」(thin democracy)的態樣，使得民眾並沒有真正的實質參與(杜文苓、張國偉、吳嘉純，2009：80)，如此的民主也常被譏為假民主。

過去台灣社會早有希望政府能早日實施不在籍投票之呼籲，惟由於過去威權統治下，選務機關之中立性尚未獲得社會各界之普遍信任，特別是通訊投票，更易被有心人士懷疑為鞏固執政當局利益的一項工具。因此，從政治層面來看，政治黨派間的利益糾葛與選務機關的行政中立問題，為過去不在籍投票此一制度未能付諸實行的最主要原因。

隨著台灣地區民主化歷程的逐漸開展，在經過數十年的自由選舉後，當前選務機關的中立性與公正性已漸漸為社會大眾所信賴，雖然仍有部分人士對於選務機關能否完全保持中立仍缺乏一定的信心，但吾人不能因此將其當作無法實施不在籍投票的藉口，就如同我們不能因為現行選舉仍有黑金賄選情事，就因噎廢食地主張要停止所有選舉，如此就犯了邏輯上的謬誤。

目前我國投票率雖高，但因以對外經貿為導向的經濟政策，再加上兩岸關係的密切，投票日不在國內的人或不在戶籍所在地的人相當多，此項背景的確為標榜民主國家的我們可考慮採行的現況背景。

若以美國的例子來看，在 2000 年美國總統選舉的過程中，決定高爾或小布希入主

白宮寶座的關鍵，就是在於不在籍投票。當時代表共和黨參選的小布希，在佛羅里達州的選民票部分，由於只領先代表民主黨參選的高爾五百多票，在差距十分有限的情況下，小布希由於獲得了佛州兩個郡多數通訊選票的支持，進而擊敗高爾，最終以過半數的選舉人票，成為新世紀的美國總統，從此次事件來看，不在籍投票或通訊投票的政治影響力不可謂不大。

由美國的例子顯示，不在籍投票的政治影響力，也可能造成是政權的更迭，這也是反對者所堅持的主要理由之一，把它視為對手政黨利益的展現，這樣洪水猛獸般的衝擊力，更成為政黨間角力、攻防的重點。但如此的結果絕非民主政治發展的現今所樂見的，畢竟一個制度的產生，大部分也會有其正面與負面的意見。以不在籍投票為例，正面的就是人民主權的展現，負面的就是政黨利益的糾葛，但如此的對抗與二分法絕非解決問題的態度，更可能是抹殺一個良善制度的工具。

行政院主計處曾作調查，台灣地區至少有 15% 民眾的戶籍地與現居地不一致。這 15% 選民能否便利行使投票權，對選舉結果其實有決定性的影響。以這次 2012 年總統大選為例，蔡英文輸給馬英九不到 6%；因此，不能說現行投票制度缺的不在籍投票這一角，沒有讓選情反轉的可能性。這種情況，在任何一次選舉，及對任何選舉人而言，皆可能發生；倘若如此，則全民意志因未設不在籍投票而不能完整呈現，非但是選民的選舉權被剝奪，更是對國家公義的重大傷害，因此，為提升民主品質，完整呈現公民意志，豈能有不推行不在籍投票之理由。

由於我國尚未實施不在籍投票制度，為數眾多的人口常因就學、工作之故而失去了投票的機會，等於制度造成了人民之間的參與不平等。目前在野黨對於不在籍投票制度的疑慮，主要著眼於「軍警票會受到影響」、「廣大的台商」以及可能因而產生更多涉及「投票、運票、開票」的糾紛，因此並不贊成在重要而敏感的總統大選中實施不在籍投票。持平而言，在野黨的這些疑慮並非完全沒有合理的基礎，因此值得政府認真看待，務求在制度運作的細節上，不僅要有周詳的設計，更要反覆模擬演練，俾使整個選舉過程公開透明、不留任何可以讓人合理懷疑的空間。而在野黨除了積極監

督之外，也應以樂觀其成的態度來看待不在籍投票制度，宜以國民黨人當初反對總統直選為鑑，切忌因為勝選考量而站在民主的對立面。

然而制度是死的，但政治是管理眾人的藝術，因此若是藝術就必須強調說服、溝通、協調的技巧，況且現今是強調權變的生態與政治的多元，主張不在籍投票意見往往是從國外的做法直接引進國內的環境，殊不知是否造成水土不服的現象。畢竟沒有完美的制度，只有適合不適合而已，因此，筆者希望透過此篇研究達到：

一、制度的修正：提供研究意見，讓權責機關得以透過制度的修正，使得不在籍投票的精神能夠在台灣真正落實，使得人民主權的目標能真正落實。

二、降低政治衝突：希望藉由制度運作的修正與技術的改善，使得反對者的疑慮與對抗能降至最低，去除單純政黨間的意識形態利益之爭，而達到彼此間的和諧與共識。

台灣的民主化我們引以為傲，民主程度更深受世界各民主國家及人士所讚許，更是在國際上佔有一席之地的重要精神表徵，但這絕不是口號，而是一步步付諸實行。筆者希望透過不在籍投票之研究，達到民主更深化落實，讓人民主權這個普世化的價值，透過完備選舉方式建制，有機會能落實在每一個台灣公民身上。

## 第三節 研究問題

### 壹、主要研究問題

由國外實施經驗得知，不在籍投票實施方式有主要六種：通訊投票、提前投票、特設投票所、代理投票、移轉選舉區及電子網路等投票，這六種方式的主要精神是企求人民主權透過選舉的方式能真正落實。但依行政生態學的觀點，由於各國國情、政治環境的不同，各有各的實行方式，若冒然採行某一制度實行，很容易產生水土不服的現象，如此不但無法達到政策美意，更容易形成政黨利益爭執之弊病。因此希望透過研究如何在展現人民主權下，避免政黨利益的疑慮下，選擇能符合我國國情、政治環境的不在籍投票制度。

### 貳、次要研究問題

本文次要研究問題可分述如下：

#### 一、從制度面上的觀點

- (一) 不在籍投票是否可行：反對不在籍投票之意見者，多半將其視為其政黨利益的展現，就如民進黨批評國民黨在 2012 年總統大選預備實行的不在籍投票，就是為馬英九總統競選連任的救命丹，造成民進黨嚴重的疑慮。因此，此一制度所產生的缺失為何，是其從事驗票、計票的公務人員產生行政不中立的問題，或是不在籍投票根本就是個錯誤的制度，不適合在台灣實行。
- (二) 不在籍投票適用類型、對象：台灣的選舉，上至總統、下至地方村里長的選舉，若採行不在籍投票，到底較適合那一類型的選舉？有那些人適用？原因為何？還是一體適用，無論是那一層次的選舉均可加以適用。
- (三) 不在籍投票的落實：不在籍投票從研議至今多從政治角度來解釋與爭議之間

的衝突，但若從國外的經驗來看，此制度確是民主政治的進一步展現，為何會有如此大的差異？很大的關鍵就是在執行上會產生行政上的不公，而偏頗某一政黨的情形，也就是說技術的操作上出現令人質疑的地方，因此筆者藉由過去從事相關工作的經驗，試圖找出可行的策略，使得不在籍投票不在是紙上談兵，而是有落實執行的可能性。

## 二、從政治面上的觀點

(一) 不在籍投票的重要性：主權是一個國家最高的權力象徵、不容侵犯，對內為最高、不可分割；對外則是平等、獨立自主。在民主國家的現代，主權是屬於全體國民，不屬於任一政治人物、政黨甚至是執政黨，只有人民可以決定國家的走向與發展，這也是人民主權所要彰顯的意義；而不在籍投票，只是投票制度的其中一種，它為何會做為落實人民主權的重要實施途徑，使得大多數的民主國家已實行或嘗試將它付諸實行。

(二) 政治衝突的解決：衝突不見得是壞事，有衝突也有可能找出問題的解決方法，重要的是衝突雙方能否理性的面對衝突、尋求解決之道。而審議式民主是最近新興的議題，更是衝突雙方彼此化解歧異與疑慮進而找出共識的解決方法。因此在參政權落實與政黨利益兩者相持不下的時候，可否利用審議式民主為雙方找出共識，讓此一制度的意識形態之爭能降至最低，使得不在籍投票能真正展現其價值。

## 第四節 研究方法、研究架構

### 壹、研究方法

本研究基於上述目的，主要採用的研究方法是文獻分析法與深度訪談法。藉由文獻分析法做為本文的基礎，探討各國實行不在籍投票（以美、日為主）的運作方式及可行性基礎，及輔以文獻分析與深度訪談法就我國目前的政治環境、選舉制度、選務配合上若採行此一制度所遇到的問題為何，從而做為我國是否採行此一制度，及若採行必須做那方面制度上的配套措施。

#### 一、文獻分析法

文獻分析法是一種傳統的探索性研究，即蒐集有關他人所做的研究，分析其研究結果與建議，指出需要驗證的假設，並說明假設是否具備探索的價值，以應用於進一步研究之基礎，本研究的文獻主要有來自：(一)、學術期刊、相關論文及著作；(二)、政府相關文獻資料，就目前研擬中之不在籍投票相關做法及方向；(三)、國外採行不在籍投票相關做法及制度規定。藉以瞭解國外實行所產生之政治效應及期望為何，相較來說，我國若採行此一制度，是否可達到預期的民主價值及相關制度上的配合為何。

#### 二、深度訪談法

希望藉由訪談中選會、內政部、地方選舉委員會等政府機關承辦人員再訪談對選舉熱衷有深入研究人士及政黨代表，就目前所研擬的階段及對未來推動的看法與實際可能遭遇的障礙，以做為未來制度規劃的方向與建議；並訪談戶政事務所及地方選務人員，從最基礎的聲音瞭解到他們對此一制度的需求，也更可瞭解他們需要那些制度或法規上的配合；另外也藉由訪談部分政治學學者，希望由學理上的觀點來檢視台灣是否適合採行此一制度及相關配套措施。從藉由理論與實務的結合，對不在籍投票做一嚴謹分析，使本研究能由各面向觀點，從理性、客觀面加以探討得出結論建議。

## 貳、 研究流程

因此本研究之研究流程是從下述觀點著手(如圖 1-1 所示),探討目前若我國採行此一制度上所面臨的問題,尋求解決之道。藉由國外(美、日為主)實施經驗與相關政治理論的文獻資料探討,再深度訪談公務界、對選務深入研究者及各類專家學者及政黨代表意見後,彙整資料歸納分析,提出本文建議。

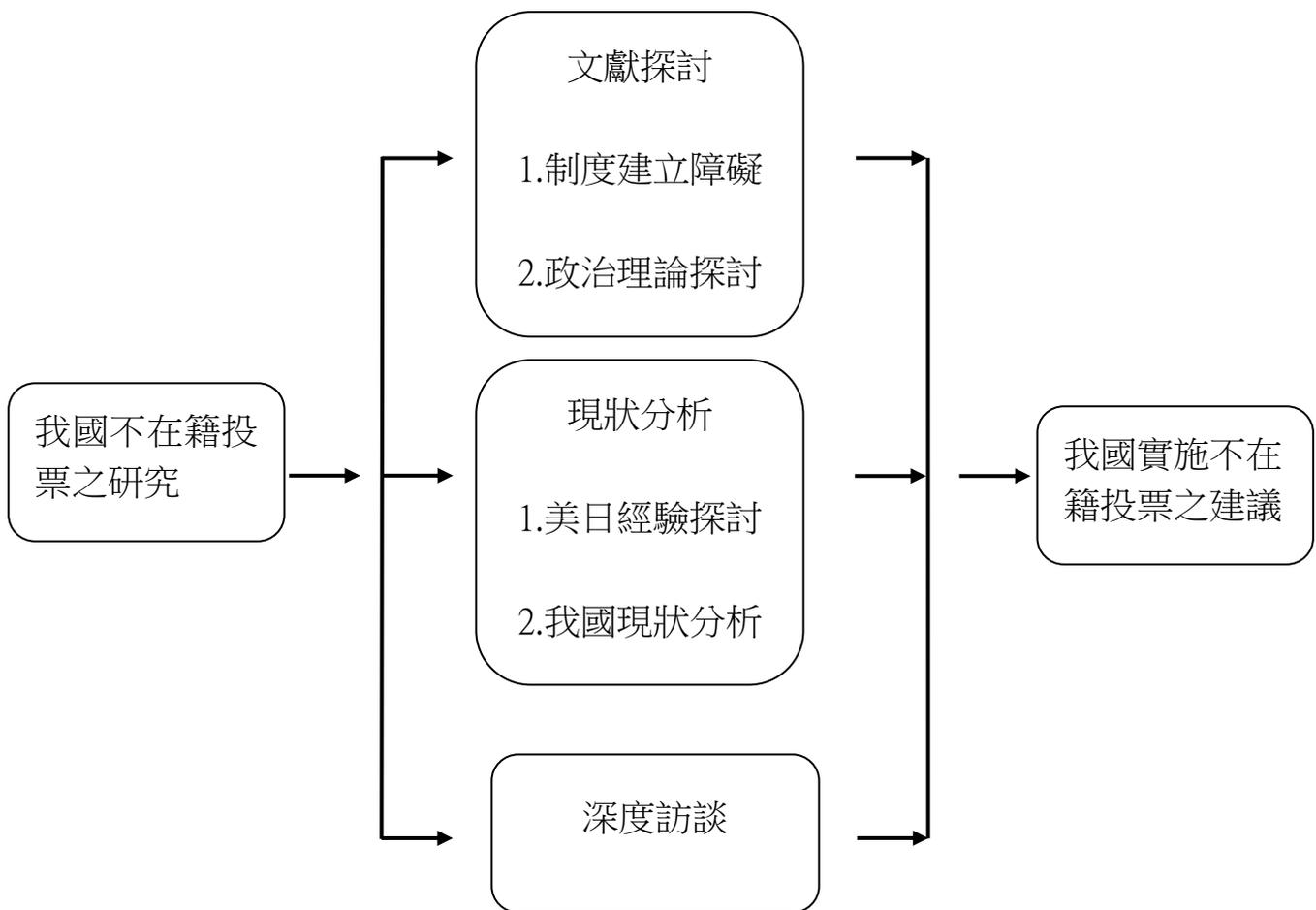


圖 1-1 研究流程圖

《資料來源：作者自繪》

## 第五節 研究範圍及限制

### 壹、研究範圍

目前世界上實施不在籍投票的國家已有二十多個，包括澳洲、奧地利、比利時、加拿大、丹麥、芬蘭、法國、德國、愛爾蘭、以色列、義大利、日本、荷蘭、紐西蘭、挪威、瑞典、瑞士、英國、美國、韓國、菲律賓與馬來西亞等國。本研究主要以美、日兩個國家為主，因美國除了是民主政治發展完整的國家，此外，在不在籍投票制度設計上堪稱完備多元，且實施甚早，值得我國在推動不在籍投票制度時的參考；而日本與我國有相似的文化背景亦採戶籍登記制度與選舉制度（單一選區兩票制一併立制）。故有其參考的目的，藉以瞭解其從採行不在籍投票的緣由、實行的方式及所產生的政治影響；另外在台灣部分則是以提出不在籍投票的原因、所產生的政治衝擊、及目前台灣所採行的選舉制度有那些是可以與不在籍投票配合，如此做為未來推動不在籍投票的建議。

### 貳、研究限制

#### 一、資料蒐集限制：

不在籍投票此一制度雖早在 1635 的美國已經出現，在部分民主國家也已實行多年，但仍未大規模的加以實行，對許多國家來說也算是個新興議題，並非完全執行的選舉制度，使得它所造成的政治影響、對選舉結果的改變及可能產生的選舉訴訟並未有大量完整的論述與個案。台灣的民主化可說是在世界上的一個奇蹟，短短的二、三十年，從威權體制到解除戒嚴、黨禁、報禁到總統的人民直選，在在顯示台灣人民追求民主化的成果，但由於發展的速度太快，使得民主的普世價值並未完全在台灣人民的心中紮根，所體會的往往是民主的形式意義，真正的深層涵義並未真正落實。這樣

的結果往往也造成新興議題的提出，所造成的常是引起政黨之間的攻擊與意識形態的對抗，缺乏理性的溝通，這也使得資料蒐集多是意識形態與黨派的對抗，缺乏理性論述的結果，造成資料的蒐集上的侷限。

## 二、時間人力的限制：

限於研究者個人是在職生，公務之餘，才能做相關研究。另，本研究文獻資料及內政部、中選會官方所譯外國選舉法規因個人外文能力之不足固無法深入解析。

## 三、研究對象的限制：

雖然不在籍投票在各國已實行一段時間，但在我國仍處於研擬與討論階段，對政策的討論也多是從國外的經驗來看待我國執行的可能性，雖有執行的方向與建議，但總是考量到政治因素而裹足不前，使得目前仍是紙上談兵階段。在進行深度訪談中，由於牽涉政治敏感議題，受訪者恐會避重就輕，在質性問卷調查取樣上較易受限，無法真實表達內心的反映。再者，主管全國選務業務執行機關－中央選舉委員會承辦科長及相關承辦人，雖經筆者多方努力，並透過各種管道及詳加說明純以學術考量並嚴守學術倫理邀約訪談；惟，對方因覺事涉敏感、時間不便，以及尚屬政策討論階段，基於機關業務立場種種理由婉拒筆者訪談，造成對該機關立場了解及意見表達上有所欠缺。雖，可透中央選舉委會官方網站，了解其對不在籍投票之政策方針，但難窺探承辦人內心想法及掌握全貌。

綜上之研究限制因素，在本研究中之深度與廣度方面均可能有所不足。

## 第二章 文獻探討

### 第一節 民主政治下的選舉制度

民主是普天下人類所共同追求的政治理念，民主政治的意義就是民意政治、責任政治和政黨政治。在民主政治運作下，選舉是為了要落實民主政治的制度設計。也唯有透過選舉，民主政治才可以提供選民一個制度化的參與管道，更可以提供政府實際運行的正當性。對公民而言，可以藉由投票的管道來表達他們對政策的偏好、近而影響政府的人事佈局及施政方針；對於政黨而言，選舉的勝負結果決定他們是否取得執政權利和地位；除此之外，透過選舉亦可落實政黨政治中所強調的責任政治（吳文程，1996：181）。顯示選舉的過程，民主政治的精神才得以制度性的實踐。

當代美國政治學者 Austin Ranney 更直接就將民主政治定義為：「一個依據人民主權、政治平等、人民諮商與多數決等原則而組成的政府型式。」而這四項原則就以主權在民為核心，更以多數參政權與政治平等為其具體表現（倪達仁譯，1995：121-125）。

#### 壹、人民主權

人民主權（popular sovereignty）是民主政治的最基本原則，民主政治的其他原則都是依據此一原則衍生而來。所謂人民主權是指一個國家最後、最高的決策權，在民主國家裡，是掌握在全體民眾手中，而不是人民中一部份的人或一個人。

#### 貳、政治平等

是指每一個公民都有平等參與政治決策的過程。這項原則清楚的指出「一人一票」（one person, one vote）。政治平等（political equality）原則，意味著所有成年公民都具有真正機會平等（equal opportunities），而不是實際參與的平等。民主政治保障人們

有不去投票的權利以及前往投票的權利。

#### 參、人民諮商

人民諮商（**popular consultation**）的原則，有兩項要義。一是，政治體系必須有某些制度上的機制，使政府官員能夠掌握人民所想要採納和執行的公共政策。二是，在確認人民之偏好後，政府官員不管對這些偏好贊同與否，都必須將之付諸實現。

#### 肆、多數決

民主政治是指最後最高的決策權是掌握在全體人民手中的，然而政治決策總是很難獲得全體人民一致的共識，這是因為價值的稀有性與人類的歧異性。當歧見發生時如何解決？民主政治是依多數決（**majority rule**）的原則決定的，也就是說政府應該以多數人的意見為意見，即由百分之五十加一的人民所同意。

另外在探討民主政治本質，較為精典令人印象深印，是林肯（**Abraham Lincoln**）發表於 1864 年在美國內戰最激烈時的蓋茲堡演說（**Gettysburg Address**）。在該演說中，林肯頌揚「民有、民治與民享的政府」（**government of the people, by the people, and for the people**）之優點，該口號清楚地表達：民主政治就是將政府與人民連結在一起，更把人民視為政府的真正主人（**Heywood, 2002: 107**）。

如此的民主政治，其實就是主權在民的實踐，透過實質平等參政的手段達到此一目標。例如政治學者巴勃（**Benjamin Barber**）認為在自由主義為精神基礎的民主制度下，人民往往把「公共事務」完全委之於代議士，完全忽略了其本身的公民責任，巴勃把這種民主稱作「弱勢的民主」（**thin democracy**），認為應該以「強健民主」（**strong democracy**）來替代，所謂強健的民主是指公民們擁有各種參與的機會並且充分主動運用它們的民主（**呂亞力, 2010: 140**）。其所追求的也是公民參政權的真正實踐。

早期的民主理論將焦點放在保護個人權利與利益之個人主義的需要上，但之後即發展出另一種關注焦點：對人類個人與社群（**community**）的關心，由此產生新的民主統治模式。對盧梭而言，民主終究是一種手段，人類可以藉由這個手段達到自由或

是民主，換言之，只有當他們直接且持續地參與去塑造他們的社群生活時，公民才是自由的，其角色也從被動轉為主動；對彌爾而言，民主的重要美德是其促進個人能力「最高與最和諧」(highest and harmonious)的發展，透過政治生活的參與，使公民增進其瞭解、強化其敏銳度，並且達成最高水準的個人發展，簡言之，民主本質上是一種教育經驗，因此彌爾建議擴展大眾的參與，主張選舉權應擴大至除了目不識丁者外的所有人 (Heywood, 2002: 115-117)。

我國憲法第一條開宗明義，中華民國為民有民治民享之民主共和國。自 1949 年政府播遷來臺，實施地方自治六十多年來，台灣的政治民主化過程在各種政治、經濟、社會、文化的相互影響下，共同塑造出臺灣政治轉型的面貌與趨勢。1996 年 3 月總統直接民選，跨出了實現民主改革的第一步；2000 年總統大選結果更締造出政權的和平轉移；2008 年二次政黨輪替使台灣的民主基石更加穩固。而選舉權是公民參與民主政治的最基本權利，擴大公民的政治參與，保障每一位選舉人的公平投票權益，是政府應思維方針。

近代選舉政治與現代意義的議會政治可以說是相伴而生的。英國是現代「議會始祖」，近代選舉政治最早出現於英國，因而，英國同時也是現代「選舉始祖」。伴隨議會政治而出現的英國選舉政治，不僅使古希臘、古羅馬的民主制度得以重生，更加速了現代民主政治的到來，因而具有世界歷史的意義。19 世紀初的英國，是實行嚴格的有限選舉，選舉權為特權階級所把持，因此其選舉政治存在著非常多的弊端，諸如議席分配不合理、選舉資格規定複雜混亂、選舉方法不民主、選舉不能表達民意…等等。為此，歐洲各國在推進民主發展的過程中，都強烈要求改進選舉制度，取消選舉限制，實現普遍性的選舉。近代選舉政治的早期，選舉權並不是每一位公民都有，而是符合某些特殊資格的人才擁有選舉權，這顯然與民主政治的基本精神相互矛盾、衝突。故近代選舉政治發展的核心主題是：選舉權的擴大。從過去要有身分地位、財產、性別、種族等諸多條件限制的投票選舉權，直到不分階級一律享有，進一步擴大選舉權，這是整個 19 世紀的一種普遍趨勢。選舉權的範圍越擴大，方能推動社會不斷的進

步，對民主的發展有相對的助益。進入 20 世紀，各國政黨制度已漸趨成熟，政黨政治、議會政治、選舉政治形成密切相關的聯繫，共同構成現代民主政治體系。在現代民主政治中，選舉政治不僅是保障社會民主政治生活的重要力量，同時也是維護和推動民主政治發展的重要力量。

由於受到政治、經濟等因素，公民普選制度在 18、19 世紀時，尚未得到真正的落實，最算如英、美兩國一直到了 1920 年代，隨著婦女選舉權凸顯問題的解決，才實現了普選制度；法國也一直到了 1945 年才有普選制度。到了 20 世紀以後，西方各先進民主國家為了擴大選舉權，促進普選制度落實的過程中，除了努力解除選舉上的性別、地位和種族不平等的限制，使不分男女性別和不同身分地位公民都能享有平等選舉權之外，還對選舉年齡的限制放寬了，使選舉權的擁有範圍更加擴大。進入 20 世紀以後，各各國家在民主化思想浪潮的推動下，對選舉政治積極進行了不同程度的改革制度，在擴大選舉權範圍下，對選舉的直接參與度也做了不同程度的提高，使整個政治機能運作，更能建立在多數選民的意志上與符合民眾的真正需求（李允傑，2010：2）。

## 第二節 參政權的理論基礎

從古典希臘時代有直接民主概念以來，民主的發展一向是政治的主軸。尤其直接民主表現出人民可以自己決定對公共事務的取向，甚至在統治階層的組成與政策形成，都可透過人民意見表達來決定，這就是所謂參政權。因此參政權常被稱為政治權利和政治的表意自由，它主要包括人們常聽到的選舉、罷免、創制與複決四項權利，前二項是針對人的方面，後二項則是對事的參與。參政權無論是以人或對事，都是民主演進的過程，政治文明發展的結果，其理論基礎有二：一是人民主權論；二是公民參與理念（學習時報，2004：1）。

### 壹、人民主權論

人民主權的概念，雖從古典希臘時代，有其涵義展現，但真正提出，則是由十八世紀法國人權啟蒙思想家盧梭在其代表著作《社會契約論》中提出。盧梭認為，政府或國家的成立，是人民透過訂定社會公約的方式同意交付自己的自由平等產生，社會公約賦予統治者的權力，但是政府或統治者的規定運作行為決不能超出公共利益的界限。這也是主權在民的精神所在，人民是真正的主權者。由於主權是不能被取代的，它在本質上是由公民意志形成的，則意志是絕不能被替代的。所以，凡是不曾為人民所承認或違背公意行為的法律都是無效的。盧梭所主張通過直接民主選舉的方式產生民意，是認為按期舉行合法選舉，使人民成為共同主權體現者，可以在任何時候實現不能被剝奪的公民選舉投票權。這是對於真正維護主權具有相當重要意義，這樣才能保障人民權利，符合當家作主的社會地位。

《社會契約論》的提出，盧梭思想成為資產階級反對封建傳統專制革命的重要思想啟發工具，並在革命勝利之後被入憲。如，《美國獨立宣言》（1776）指出：為了保障人的生命權、自由權和追求幸福的權利，所以才在人們中間成立政府，而政府的正

當權力，係得自被統治者的同意。如果遇有任何一種形式的政府變成是損害這些目的，那麼，人民就有權利來改變它或廢除它；另外，《法國人權宣言》（1789）也指出：國民是一切主權之來源，任何個人或任何集團都不能剝奪人民取得的權力；聯合國大會1948年12月10日通過的《世界人權宣言》更明確指出：一、人人有權直接或間接以自由選舉產生代表參加政府運作，二、人人得以平等機會參加其本國公務的權利，三、人民意志應為政府權力的基礎，人民意志應以定期且公平選舉表現之，在選舉權必須普及化而平等公開，並且應當採不記名投票或秘密方式投票進行。才有符合保障人權的價值。

## 貳、公民參與理念

公民參與理念與權力機關的立法和政府決策必須代表民意或反映公意的憲政要求緊密地聯繫在一起。一般來說：公民參與理念可有以下的表現形式：一、是代表制，即透過選舉來體現廣大人民的根本意志，人民通過自己依法選舉出的代表組成的國家機關來表達自己的意願，達到間接管理國家的目的；二、是基層民主自治，即透過社區公共事務的參與，讓人民能對公共事務能直接討論與參與；三、是公共空間的意見交換，即公民在社會公共領域透過報刊、雜誌、電視、網路等媒體表達和交換意見，形成普遍的民意參與和影響國家生活。

就西方政治理論而言，政治參與的第一種基本概念，密切關聯著一種特定的「政治見解」（a view of politics），亦即「政治」是各種特定活動與關係的集合；而這種集合主要涉及維持社區的存續、培育各個團體間的合作、養成各個團體間的互助、以及鼓勵公共溝通以解決爭端等活動或關係（郭秋永，1993：23）。在這樣的見解下，政治參與被視為立基在個體認同社區公益之上的一種政治活動，為了增進共同的目標，每位公民平等參與決策過程，互相信賴進行公開溝通，因而作成公平分配資源的各種決策；政治參與的另一種概念，即「政治」是稀少資源，亦即權力的競取力爭，而「政治過程」就是權力的形成、分配及執行。因此，政治參與乃是影響權力分配的

一種政治行動，也是公民企圖以最小代價，追求最大利益的一種交易行動。透過這種行動，尤其是競爭性的定期選舉，一般公民一方面可從相互競爭的少數政治菁英作一選擇，從而賦予統治權力，使其擁有施政的正當性，另一方面則可表達其需求或支援，進而促成其選任公職的輪替，使政治菁英不敢忽視公民需求，並確保政治菁英的回應。

政治參與係指公民於政治過程中以各種方式，對政府人事及決策發生影響力，更是人民主權的進一步實踐，而相關於政治參與的態樣，一般認為，政治參與可分為以下幾種態樣：（郭秋永，1993：52-53）

#### 一、公民主動的接觸（citizen-initiated contacts）

在選舉行為中，不論投票或競選活動，公民參與的時間和內容，大體上皆為政府官員或候選人預先排定，就其接觸內容而言，除了可能涉及普遍性的社會問題外，此種接觸行為大多關涉公民本人或家庭的特殊問題，因而傾向於狹小的「結果範圍」。影響範圍既然狹小，則不易直接牽涉其他公民而引起相互衝突，並且也少合作行為。

#### 二、合作活動（cooperative activity）

在這類參與行為中，領導人或幹部會有強烈主動性，如會找他人籌組團體以解決某一社區問題，公民本人並不單獨行動，而是結合其他公民以影響政府人事或施政。

#### 三、投票（voting）

投票是最普遍、最常見、最規律性及最具影響力的參與行為。參與者雖然不能選定投票日期，也未見得推出候選人，且未傳遞出任何的喜好訊息，更未提出政見要求，但這類行動卻對政治菁英構成莫大的強大壓力。

#### 四、競選活動（campaign activity）

乃公民以積極行為參與競選活動的方式，比如捐款給政黨或候選人，或邀請朋友參加特定的政見發表會及催促親友投票給特定的政黨或候選人等是選舉過程一部分。

隨著社會形態改變，政治參與的模樣雖具有多元性，但投票的行為或參與選舉活動，始終是公民主要參與政治的機制。當今民主國家中最普遍的參與政治捷徑，投票更是一種容易讓人接觸政治參與的方式。但在複雜的現代工商業社會，許多的選民因

對政治事務沒有興趣或不瞭解、甚至對政治人物之不滿怨惡而對政治產生疏離感；或因時、空環境限制的關係而不去進行投票行為，好像也已變成民主的常態。根據中央選舉委員會曾經對第四屆立委選舉調查，選民不投票的原因分析中，「工作太忙，沒有時間去投票」、「當時人不在戶籍所在地」兩項原因各佔了 33.7%及 23.1%；合計超過 50%。由此可見，我國選民會不去投票的很大理由，主要是受到客觀因素的限制。

無論是人民主權或公民參與理念，都能透過參政權的表現加以展現。而參政權的具體的展現就是選舉權：選舉是民主生活組成的重要部分，選舉是促成民主、實現民主的手段與方法，選舉並非民主政治本身，它只是民主政治的手段。如果我們試圖通過選舉來推動民主的建設和發展，就必須從民主的基本精神去把握選舉，不僅使它成為推動民主政治發展的手段，而且是民主政治基本精神的最好體現；選舉，是落實民主政治最重要的制度設計，亦是民主國家主要特徵。因為，透過定期選舉，方能提供制度性的政治參與管道，並讓統治者的權力，取得了「合法性」（Legality）與「正當性」（Legitimacy）。

在現代民主國家中，選舉制度的穩定進行，讓政治更加穩定，不但使整個政治體系運作正常化，更重要的是使權力的交接和更替實現程序化和制度化，從而保證社會和政治的穩定，因此，在真正的民主國家中，選舉可以說是和平轉移政權的手段。良好完備的選舉制度及法令規章，能使被選舉人有公平的競爭機會，選舉人能便利行使選舉投票權，以落實民主憲政精神。

更重要的是，投票行為乃是現代民主政治的表徵，公民透過對「人」的選舉、罷免投票以及對「事」的創制、複決投票來達到憲法所規定行使主權的目的。因此，凡是民主立憲的國家，都在憲法中明文保障人民投票權的行使，我國的憲法也不例外。在憲法保障的要求下，政府機關不但有責任辦好選務工作，以確保人民投票的安全性與公信度，更有義務提供方便人民行使投票權的相關規定與措施。

在民主國家中，除非人民自己放棄，不能因為居住地與工作地的原因而被剝奪或被迫放棄其投票權的行使，因此遂有不在籍投票的提出。根據其精神，不在籍投票確

有達成保障立憲民主國家公民基本參政權之效果。我國經過數十年的民主化過程，尤其經過解嚴，終止動員勘亂時期、總統直選到政黨輪替，在人民的民主素養及政府辦理選務的公平性、公正性與技術方面均有顯著之進步。惟，2004年總統大選槍擊事件啟動國安機制，造成部分軍、警人員臨時無法返鄉投票的歷史經驗，如此的參政權被剝奪，使得不在籍投票確有逐步推動以符合世界潮流之必要性以保障人民民主的落實(周良黨，2005：96)。

因此，實施不在籍投票的原因並不是為了影響選舉結果，而是要保障立憲民主國家公民所擁有的基本參政權。民主政治精義就是以數人頭來代替砍人頭，以選票來代替武力，定期且公平公正的選舉，乃是現代民主國家的主要特徵，而一人一票、票票等值，更是民主國家政府所應追求的目標；不僅如此，有些國家的政府甚至認為，政府不僅要公平的賦予每張選票同等的價值，還有義務要協助每一位具有投票權公民都能夠便利的行使選舉投票權，以增強統治權的合法性。

### 第三節 不在籍投票的意義

美國民主黨和共和黨兩大黨輪流執政，無論誰執政，只要為了國家的福祉，反對黨就會捐棄前見，讓全國人民，不分黨派，一起共度難關；再者，美國的不在籍投票已經行之多年，因為這是美國公民的天賦人權，即使是旅居在最反美的伊朗、伊拉克、中國大陸，都可以合法使用通訊投票，也從來沒有那個黨會擔心那些住在伊朗、伊拉克、中國的公民，會受到恐嚇而影響他們的投票行為；反觀邁入政黨政治僅二十餘年的我國而言，面對充滿政治角力及敵對的氛圍中，不在籍投票的推動及成為各自表述其主張的攻防陣地。

不在籍投票之實施，從制度的完備程度來看，應以美國之發展較早。就美國的歷史地理位置來看，不在籍投票是必須的。早在美國獨立之前就開始了，麻薩諸塞殖民地在 1634 年開始選舉選務，之後不久，這措施也被其他的殖民地採取，相關做法與近代美國選民觀念相一致的，成熟、擁有財產、信賴、受尊敬的男子可被允許到首都中央法院，親自以紙質選票或其聲音來投票。但是這個程序需要將有能力的男人從田裡或邊疆地帶走出來到投票所投票，對某些人造成不便，對某些人也造成真正的危險。這種情況需要特殊措施加以改進，因此在 1635 年，麻薩諸塞立了一道不在籍投票的法律，以讓鄉鎮認為有安全必要時，可以自由的留下一些公民在家中，而這些被允許留在家中的公民，可以自由的透過代理人傳達其聲音至法院。1652 年的新普利茅斯法更進一步，以下列理由允許代理人的存在：凡年老、身體殘障、緊急狀況、或其他不便之處，使自由人無法前來，可採取代理人投票（吳釗燮，1991：11-12）。

依外國實施經驗，不在籍投票的種類，主要包括通訊投票、代理投票、事先投票、特別投票所投票、移轉投票及電子投票等。英國 1918 年；澳洲 1906 年；德國 1957 年；法國 1924 年；日本是 1925 年；連韓國都在 1967 年就開始，我國一向以民主國家自居，攸關公民參政權利的制度設計，至今卻未能實現，難免有所缺憾。

不在籍投票自 1996 年起研議迄今，已超過 15 年，自內政部研議總統副總統選舉罷免法修正草案的提出，象徵政府為落實保障人民參政權所作的努力。為推動不在籍投票，內政部於 2009 年 3 月至 5 月召開 3 場公聽會，今（2012）年 4 月 19 日也再度召開公聽會；曾於 2010 年 2 月召開跨部會協調會議確定不在籍投票推動方向及原則，該年 6 月至 11 月修正草案 4 度會商相關機關，12 月間提報部內法規委員會議審查，其間尚於 2009 年 9 月及 2010 年 10 月二度進行民意調查，過程謹慎周延。除此之外，立法院及各學術單位也針對不在籍投票此一議題以公聽會及研討會的方式來做一討論與意見傳達，顯示此一議題已迫在眉睫且已非新興的政治選舉議題，而是可能是從單純的政治參政權議題變為政治權謀的政治問題，使得許多民主國家已紛紛採行的選舉制度，不過到目前的台灣，現仍是懸而未決。

民主制度原本即鼓勵更多民眾可以展現「主權意志」，選舉權的保障也是為了讓更多選民參與民主活動。雖然我國總統副總統選舉罷免法與公職人員選舉罷免法規定「應於戶籍地投票所投票」之規定，用意雖佳，然而，面對經濟社會環境的變遷，愈來愈多民眾的工作地與戶籍地往往是不一樣的，甚至分在不同的國家；此外，有部分民眾往往在投票日當天另有公務或出差考察，因而失去投下神聖一票的權利，基於憲法對選舉權的保障，政府部門也應該透過不在籍投票制度的設計，儘可能讓大多數民眾可以履行憲法所保障的權利。

除了美國之外，英國則是在 1983 年的「人民代表法」規範了不在籍投票制度，主要是實施通訊投票，但後來分別在 1985 年、1990 年修正，改採通訊投票及代理投票。法國則是在實施通訊投票後，發現許多弊端，目前全部改採代理投票。德國則是在「德國聯邦選舉法」中規定了不在籍投票制度，主要採行的除了通訊投票外，尚包含設置特別投票所投票方式。在日本，不在籍投票更被規範得相當詳細嚴密，對於有何資格者可行不在籍投票，規定得相當細緻，甚至韓國也已實施不在籍投票制度及連臨近的菲律賓也已實施，現在應是我國推動實施不在籍投票制度的成熟時機。

傳統政治學強調統治的概念，所謂「民可使知之，不可使由之」，21 世紀的政治

逐漸走向「民主治理」(democratic governance)，不只資訊公開、更要政治事務的實際參與。歐盟曾提出優質治理(Good Governance)的四項原則：透明(Transparency)、課責(Accountability)、參與(Participation)、效率(Efficiency)，即所謂 TAPE 原則，不在籍投票制度的精神符合優質治理的方向。台灣地區實施地方自治與普選制度至今超過 60 年，選民的民主素養與選務人員的經驗素質也不斷提昇，只要朝野理性對話避免意識形態的對立、逐步凝聚共識，我國應有信心與能力逐步實施不在籍投票，以深化台灣民主(李允傑，2010：7)。

美國的民主政治是現今民主國家學習的對象，雖其選舉制度並非十分完美，但是我們所要學習的，是對民主的態度、精神與對人民主權的尊重。技術是可以克服改進的，但不能因為可能有瑕疵作為藉口而反對到底，畢竟沒有完美的制度，漸進式的改善，終會引起較少的爭議而臻完美。面對不在籍投票，我們還有一段摸索學習的路程要走，但是如果因怕造成爭議就永遠不做，就永遠無法讓人民享有完整民權。

有關我國實施不在籍投票之制度在過去已有一定之討論，此一維護人民基本參政權益與減少社會成本之投票制度，雖然在過去因為一些政治環境因素而延緩實施，但在台灣社會已經逐漸邁入成熟民主政治的條件下，並輔以國外實行的經驗，我們不應該再囿限於一些枝節的行政作業程序而規避此一制度的實施，選務主管機關更不應以怕麻煩的心態來延宕此一制度的實踐。筆者認為，不在籍投票是一現代民主潮流之一，更是選舉制度改革的一項重要方向，而強調人權至上的台灣，政府有關部門應該積極任事，伸張憲法保障基本人權的精神，保障每一個公民的基本參政權，讓每一個公民，不會因為其所處地點的不同，而喪失其基本的投票參政權，政府選務機關更不應該以所謂的行政程序問題，來剝奪憲法所賦予選民的選舉投票之神聖權利。

民主政治就是民意政治，其具體的體現則是落實在公職人員的選舉、罷免，以及對公共事務的創制、複決，其行使的方式就是「投票」。因此，「投票」是民主政治運作的主要象徵。在立憲民主國家，人民對於「投票權」的行使大都在憲法中予以明確的規定。但由於社會的快速變遷以及通訊科技的發達進步，民眾的活動範圍也隨之擴

大，往往為了經商、工作、求學等因素，選舉人的居住所與戶籍所並不在一起，此已成為現代社會的普遍現象。而每屆選舉時日，選舉人均要放下工作和學業，從四面八方趕回戶籍所在地的投票所投下神聖的一票，在交通往返所花費的時間與金錢可謂不貲，選舉人可能因而被迫放棄其投票權之行使，而先進民主國家為了方便選民行使其投票權，進而保障人民的參政權，早已逐步實施了不在籍投票制度，並已蔚為世界潮流。

實施不在籍投票制度常在探討的課題就是「那一類型的公民可以行使不在籍投票」。雖然不在籍投票是立憲民主國家保障公民基本政治權利的一種投票制度，然而大部分實施此一制度的國家，並未完全適用於所有公民，而是特定符合規定的公民（黃德福，2002：1），只有符合特定資格的選民方可適用。其制度的意旨是為了將社會資源做最有效的運用，以便於那些確有實際需要的特定選民，能夠履行憲法所賦予的參政權利。所表現出的是人民主權的進一步展現，不論你的身分、地位、地點是否有所不同，你的參政權不會因此被剝奪。

不在籍投票是民主理論與實務的進一步發展。基本上，民主意味著人民的權力（power of the people）展現。民主的概念在今日世界的價值已接近難以妥協、不容置疑的地位，而民主的意義就是受統治者有權利與自由選擇其統治者。其實，民主在人類文明早期雅典時期已有悠久歷史，並在二十世紀晚期，發生全球性的民主復興運動。基本上，民主應奠基於一個價值，即每位公民都應享有平等地位使其置身於政治權威的系統中；同時，民主也是一個政府的系統，使政府統治的正當性應建立在多數民眾同意的基礎上（林進生、初國華，2011：35）。

所謂「不在籍投票制度」又稱為「缺席投票」（absentee voting）或稱為「方便投票」（accessible voting），是立憲民主國家保障公民基本參政權的一種投票機制，其內涵係指，選民在選舉日因某些特殊因素導致「不方便」或「不可能」到指定之投票所親自投票時，得事先向選務機關，申請以其他法定方式行使投票權。至於，不在籍投票之制度或是缺席投票的投票方式，以多數國家的實施經驗或正在研議的種類來說，

參考內政部 93 年 9 月委託高永光教授及其研究團隊所提研究報告中 (2004: 3-4)，大致可以分為以下幾類，茲說明如下：

#### 壹、通訊投票

指選舉日時選舉人不能親自到法定投票所投票，可事前依法向戶籍所在地之選舉事務機關，申請郵寄投票。選務機關於審定申請人之資格條件後，以快遞寄出缺席選票及相關資料給申請人。申請人收到上述資料及選票後，依法秘密圈選完畢密封投郵於選舉投票日前寄回選務官員。依照國外之有關制度，服役中之軍人及其眷屬、駐外使領館之人員與眷屬、生病及傷殘等，最具資格。

#### 貳、代理投票

亦即委託投票，係指選舉人因故不能至投票所投票，委任他人（多為近親）代表投票。此種投票之原因甚多：或因在營、或因生病或殘廢、或因在學或住地離投票所太遠、或因公離開選舉區等等。此種投票，亦需合格之選舉人事先申請，經選務機關核可後由代理人持委託書於選舉日至投票所代為領票圈投。

#### 參、提前投票

許可選舉人在投票日前數日先行投票，或稱「事先投票」(Early Voting)。投票日期及地點由主辦選務機關安排，並由選務人員管理及監督。原則上預期正式選舉之投票日不在原選舉區之選舉人，均可申請此種事先投票。現在已採行此種投票之國家，有加拿大、芬蘭、瑞典、紐西蘭、日本、挪威、以色列等國。

#### 肆、設置特別投票所投票

一般而言，設置特別投票所投票或稱特設投票所投票是指，由選舉事務機關在醫院、老年人住所、船舶、兵營、監獄及國外使館等地，設置特別投票所以便利選舉人

投票。芬蘭、挪威及瑞典等國最先採行此類投票所。紐西蘭近年來在若干選舉區設立之特別投票所，位於賽馬場、週末樹蔭及其他可能人口密集之處，他們甚至設置流動投票所，於選前一週內巡迴每一小型社會福利示範圍區，便利選舉人投票。

#### 伍、移轉投票

即許可選舉人在其登記不同投票所或選舉區投票。採行此制之國家，共有以色列、奧地利、義大利、荷蘭、紐西蘭、澳洲、美國等七國，但各該國對選舉人之移轉選舉區投票之資格規定有別。以色列只准居無定所之阿拉伯游牧者；義大利只准軍人；奧地利及荷蘭需事先申請；澳洲及紐西蘭規定最寬，只要選舉人在同一州內投票，可在任何投票所進行；不過，美國近來狀況有所改變，特別是選民登記採取機動登記（motor registration），可於申請社會安全號碼（Social Security Number）（類似我國自然人憑證），或申請駕照時，進行選民登記，而登記一次即終生有投票權的新規定，移轉投票變得較容易。

#### 陸、電子投票

許多國家正研議規劃中的公民自然人憑證之「電子投票」或「網路投票」，即於選舉投票當日，符合選舉人資格的公民可以不出門藉由網路投票，但此類的不在籍投票在許多國家通常尚屬研議階段，採行者並不多見（其中，愛沙尼亞在 2002 年起全國就已經實施所謂的電子投票）。美國德州州議會 1997 年特別立法，准許以電子郵件進行通信投票，2000 年民主黨總統初選亞利桑那州除了傳統投票外，也第一次採用網路投票，允許在家中或到投票所上網投票。美國現有三十州採用電子投票，喬治亞州和馬里蘭州更是全面改採電子投票，但電子投票的缺點是駭客可能侵入選務電腦，刪改資料。日本在 2001 年 11 月通過公職選舉法特例法案，准許地方自治單位得採用電子投票辦理選舉；並且在 2003 年 6 月 4 日經參議院通過修正，完成立法程序，未來任何選舉不在籍者均可採行電子投票。如果把電子投票制度也視為不在籍投票的一種，那麼

不在籍投票將成為投票的一種普世價值。但在網路犯罪與網路安全令國人疑慮的現在，似乎不宜冒然採行。

實施不在籍投票，對我國來說是一項新的發展政策方向。就學理上而言，支持不在籍投票制度的主要觀點，在確立民主國家中「一人一票，票票等值」(One Person,One Vote-One Vote,One Value)的憲法價值與民主政治發展意涵，讓公民有平等的參政權。除此，藉由不在籍投票制度的推行，可以減少民眾逐漸對政治疏離感的擴大，使民眾有擴大政治參與的機會與環境，更可增加民眾對公共事務關心及參與政治的意願。如果以高得票當選，也能增加厚實的民意基礎，所以不在籍投票的實施是扮演提高投票率與擴大政治參與的角色與功能。就整體分析上，贊同不在籍投票制度的理由有：一、提高選民投票的便利性；二、減少選舉行政的成本；三、增加選舉的完整性；四、增加政治參與及投票率；五、保障選民的公民權；六、減少社會成本浪費；另一方面，不在籍投票雖有上述優點功能，但也可能產生若干負面的影響，例如：一、增加選務工作的行政量；二、增加選舉舞弊的可能性；三、增加選舉訴訟的可能性；四、增加選舉衝突的可能性；五、喪失選舉投票的秘密性(陳暉淵，2012：11)。從上述正、負面影響來看，顯示各種制度的實行均有其優、缺點，實施不在籍投票在兼顧參政權落實的同時，也必須顧及可能產生政治效應及選舉訴訟的發生。

## 第四節 相關領域研究結果分析

台灣在 1990 年代加速民主化後，已成功地轉型為一民主國家。然而，至今仍有一部分的公民，因為無法在投票日親臨戶籍所在地行使投票權而喪失了政治參與的權利。因此，馬英九總統表示，在一個民主的國家內，「不在籍投票」是一定要實施的制度，因為這涉及憲法的人權保障等基本問題；其實，就學理而論，「不在籍投票」也是提升民主發展、促進政治參與的重要制度與現代化措施。但針對此一議題，民進黨則持反對立場，認為是國民黨在為 2012 年的總統大選鋪路，也因如此重大分歧使得不在籍投票無法順利推動。

馬英九總統贏得 2012 總統大選，諸多原因各有說法。有人解讀為「九二共識贏了」，但前總統李登輝卻頗不以為，他認為民進黨敗選，與馬政府刻意將投票日選在春節前夕有關，讓很多在外打打拚、求學的選民都無法返鄉投票；其實，民進黨的敗選報告也指出，返鄉投票率偏低是敗選的原因之一，但是，殊不知目前反對「不在籍投票」最有力的，正是民進黨本身。如此的政治態度大轉彎，也只有強調“民主奇蹟”的台灣才會發生，更使得「不在籍投票」這個單純的選舉制度議題變成為政治議題。

所有的民主國家，都有某種型式的選舉制度，而選舉所涉及的方式則是公民參政權的一部分，也是人權的核心內涵。然而，由於政治多元化及受社會變遷或工業社會動態運作的影響，農業社會時期所設計的選舉制度，在當今的民主社會已有不足之處。其中最為顯著的問題就是許多選民因為特殊原因，無法在選舉日投票而喪失政治參與的機會。有鑒於此，許多先進民主國家已實施了「不在籍投票」制度。

不在籍投票此一選舉制度，雖從美國自 1635 年麻薩諸塞殖民地開始選舉事務，但真正在世界各民主國家卻是最近十幾年一個加以改進的選舉制度，其探討多從洛克的天賦人權觀點開始談起。洛克認為一個合理的政治社會的行動準則，似乎須滿足兩個條件：一是個人對公共事務的平等參與；二是對問題的意見具有同等的表達強度，

則多數決才有意義，如此的多數也才是民主的展現（蘇文流，2003：8）。從洛克的觀點來看，每個人都是平等的個體，對集體決策的產生也需透過平等的多數決才有意義，這也成為不在籍投票推動的重要依據。

雖然不在籍投票的推動有其民主展現的良意，但在政治凌駕一切的台灣總是跳脫不了意識形態的結果，加上此一制度又是新興的選舉制度，因此國內相關的研究不多，多是新聞意見的發佈或是政策演講稿、公聽會的形式出現，相關的研究論文，筆者列出以下三篇為參考：

一、我國不在籍投票之可行性研究／銘傳大學公共事務學系碩士班／研究生：黃信晏

主要內容概述：從美、英、日三國所施行的不在籍投票歷程，以及我國目前的現狀做一個研究，最後從訪談及公聽會中分析我國施行不在籍投票各種類型及對象部分，最後探討內政部規劃我國可能施行的不在籍投票方式、以及所施行的對象。在 2012 年，我國將可能實施不在籍投票，行使方式為移轉投票，移轉投票適用對象包括（一）選務人員；（二）警察；（三）軍人；（四）矯正機關受刑人；（五）身障人士；（六、在外工作者與求學生。然而其他不在籍投票方式，並非不適用。而是先使用一個適合我們目前的方式，再慢慢研究其他方式的可行性。

二、我國不在籍投票立法爭議分析／中華大學行政管理學系／研究生：劉宗銘

主要內容概述：第 7 屆立法委員選舉，依據中央選舉委員會之統計資料，在區域及原住民立法委員部份，即有高達 41.5% 的選舉人未前往投票，而籍在人不在便是主因之一。現代民主國家的投票率並未隨著選舉權的擴張而成同比率的增加，投票率的滑落已經成為當前先進民主國的普遍現象，部分人士甚至擔心過低的投票率會傷害到民主政治的健全運作。而為保障人民參政權的行使及提高投票率，故許多國家紛紛實施不在籍投票。實施不在籍投票，一方面可以保障人民參政權，並鼓勵公民的政治參與意願外，另一方面也可以提高選民的投票率，進而增加政

府統治的合法性。而未能通過立法的原因，除立法委員、政黨基於本身或政黨利益的考量，而選務機關為了選舉公正性的顧慮外。立法委員及政黨並未感受到一般國民對實施此制度急迫性的壓力，亦是其主因之一。

三、「軍人不在籍投票」政策論證之分析／政治作戰學院政治研究所／研究生：陳東波  
主要內容概述：行政院郝柏村院長於民國七十九年七月廿四日指示研擬「軍人不在籍投票」以保障軍人權益後，即引發一連串的政策爭論與互動，本文由公共政策議題之角度在對此加以研究分析以期瞭解問題真象，俾可助益整個問題的邏輯思考。

從上述可知，目前國內所做的研究多從國外（先進民主國家）為例並以制度層面及公共政策分析，提出建議方案，做為我國未來的實行方式，增進人民政治參與的意願。筆者認為目前的研究，在制度面上確實稍具完整的分析，但以目前的台灣社會現況，任何重大的議題往往會牽涉到政治因素，如何從政治面得到符合雙方意見的論點，找出最大公約數，仍是目前國內研究上所欠缺的。因此，補充在政治層面所碰到的困境予以分析，並提出個人淺見，是筆者與上述論文研究分析的主要不同點。

再則，本人嘗試以個人工作經驗，根據文獻參考資料，訪談實務界、學者、政黨代表及選務專家等，綜理各類專家意見論述，企盼能有所發現，進而提出具體結論供參。

此外，在公共政策的研究上，過去強調從上而下的發展，但這已不再符合現今的環境所需。故，所取代的是由下而上或是由上而下與由下而上的互動模式，顯示出執行面上的意見具體而完整的呈現，是政策能否確實執行之關鍵，這也是目前國內研究較少論述的部分。

表 2-1 相關研究論文分析表

論文名稱／年份	作者	內容概述	主要研究方向
一、我國不在籍投票之可行性研究／2009	黃信晏	藉由美、英、日三國實行不在籍投票的例子，並與我國現狀做一個研究，探討我國實行不在籍投票方式，以及所施行的對象。	由制度面角度切入，分析不在籍投票的適用類型、方式、對象及我國實行可行性。
二、我國不在籍投票立法爭議分析/2007	劉宗銘	分析我國未能實行不在籍投票的原因，從立法面向的分析，提出修法建議，試圖解決法律適用，建立實行不在籍投票的可行方向。	著重於法制面從法的角度及國外實施技術層面的爭議觀點；大都以是從法律面加以分析。
三、軍人不在籍投票政策論證之分析/1991	陳東波	行政院郝柏村院長於民國79年指示研擬「軍人不在籍投票」以軍人權益即引發一連串的政策爭論與互動，軍人不在籍投票此一議題，以瞭解問題真象。	年代較遠，本文對軍人不在籍投票議題分析，從公共政策的問題提出解決管道與建議。

資料來源：作者自行整理

## 第三章 我國研擬中與美、日實行不在籍投票之現況

### 第一節 美國不在籍投票介紹

投票人在選舉日當天無法親身至投票所投票，而需要以其他方法投票的過程，在美國係稱為「缺席投票」。美國因各州而異，所採用方式包括：1、親身在選舉日提前前往 2、郵寄方式 3、在選務代表監護情形下 4、緊急情況下由第三者代理投票等。申請以缺席投票方式，在美國人數越來越多的趨勢，且越來越受歡迎。它在取得與投票規定上也有放寬的趨勢，但相對的對選務官員造成一些問題。最重要的問題，是如何維持投票程序完整性，例如可在投票所內觀察選舉過程、選票申請受理與處理、選票運送保管與計算整個過程缺乏能見度，有時令人懷疑選舉公平性；另一個重要問題，在於美國各州及聯邦明文規定的雜亂，有些州區分「缺席投票」、「戰爭投票」、「閉門投票」、與「總統投票」。這些複雜的州法律受到立法者與全國選務官重視，澄清政策，並加強改進程序來解決因缺席投票制度的糾紛。

在實施不在籍投票的國家中，美國可算是最早，也可說是在通訊投票這一部份是最為成熟與有經驗的。就其發展的歷史來看，從 1635 年殖民地時期就已發展不在籍投票的規定，到獨立建國之後，由於美國幅員廣大，通訊投票此一制度才已醞釀而成，以彰顯人民主權與參政權普及的精神。參考《美國缺席投票制度：問題與選擇》（Absentee Voting：Issues and Options）吳釗燮譯、郎裕憲審訂（1991：11-16）此一書目的分類，以下就美國實施不在籍投票的相關規定加以介紹：

#### 壹、美國不在籍投票之發展時期

缺席投票（不在籍投票）是投票人在選舉日當天無法親身至投票所投票，而需要以其他方法投下選票的過程。此一投票制度自美國發展開來，其規定也最為完備。美國聯邦憲法並沒有不在籍投票的相關規範，其相關規定則由國會通過了一些法案使不

在籍投票成為聯邦公職人員選舉便民的一種權利。美國不在籍投票的發展可分為三個階段：

### 一、殖民地時期的不在籍投票

選舉官員早在美國獨立之後就開始了，麻薩諸塞殖民地在 1634 年開始選舉選務，之後不久，這措施也被其他的殖民地採取。這與近代美國選民觀念相一致的，具有成熟、擁有財產、信賴、受尊敬的男子可被允許到首都中央法院，親自以紙的選票或其聲音來投票。

因此在 1635 年，麻薩諸塞立了一道缺席投票的法律，以讓鄉鎮「認為有安全必要時，可以自由的留下一些自由人在家中，而這些被允許留在家中的自由人，可以自由的透過代理人傳達其聲音至本法院。」1652 年的新普利茅斯法律更進一步，以下列理由允許代理人的存在：「年老、身體殘障、緊急情況、或其它不便之處，使自由人無法前來。」

因此，美國在殖民地時期所推行的不在籍投票制度，是已能夠代理他人的代理投票制度。這在選舉制度還未普及的 17 世紀，可謂是一項創舉，也為不在籍投票奠定發展的基礎。

### 二、軍人的不在籍投票

大體上來說，缺席投票在革命後的起源，是因為強調民主的觀念下有必要提供軍人一些投票的管道。早在 1813 年，賓西法尼亞州與新澤西州便為軍人採行缺席投票的法律。在此後幾年間有幾個州也採相同的方式，而一直到內戰時，這問題才顯得急迫。

內戰時，缺席投票的方式有二：在戰場上投票；代理與郵寄投票。在內戰時，因為每州各自提供戰鬥的單位，因此許多州採行一種計劃，為各州的軍人設立投票所，讓他們在戰場上投票。第二種郵寄或代理的方式與今天的制度較為接近，軍人可透過傳達者，將選票或代理人傳送至被授權投票的朋友或親戚處（這便可以符合州投票的程序）。

內戰之後的軍事行動鼓勵一些州發展特別的軍事缺席投票條文，但這一直到第二

次世界大戰時才廣為應用。而且到 1955 年時才有其他的政策行動採行，當時有成千上萬的軍人與平民人員部署在世界各處，國會因此通過了聯邦選舉輔助法案，另也建議各州接受以聯邦郵卡申請註冊以及選票的要求。之後在 1986 年，國會通過了軍人與海外公民缺席投票法案，這也是 1955 年的聯邦投票輔助法案（大致未加以改變）與 1975 年的海外公民投票權法案的結合。

此一時期的不在籍投票從殖民地時期的代理投票為主，演變成為通訊投票，這不止是顯示出軍人到各地作戰的身份特殊性，更重要的也顯現出在美國這個幅員廣大的地理位置下，通訊投票似乎是必須的選擇。

### 三、平民的不在籍投票

美國於 1896 年在佛蒙特州年開始提供了平民不在籍投票，規定：「本州任何城鎮或市的法定投票者，可以在本州的任何城鄉或市投票選舉州長或州級的其他政府職位，或總統候選人；也可以在他居住的任何城鎮或市所屬的國會選區選舉國會議員，若在此情況下，該投票者應在其所希投票之城鎮或市，向該處之政府職員提供其法定居所之城鎮或市之證明，註明該投票者之姓名，根據法律規定，是在法定居所所準備的選民名冊之上。」

雖然在 1896 年之前，有幾個州就已經提供平民的不在籍投票，而且通常是與軍人不在籍投票並存，但是這些法律是具有當時性的或受到高度限制。佛蒙特的法律雖然不如殖民地時期的不在籍投票法律開放，但卻被認為是平民不在籍投票立法的里程碑。

在 1975 年，美國國會通過了海外公民投票權利法案，將聯邦選舉的不在籍投票權利擴大及於居住海外的公民。此法案與 1955 年聯邦選舉補助法案合併，而在 1986 年成為軍人與海外公民不在籍投票法案。另外，1917 年印地安那州通過一道法律，首度出現殘障者不在籍投票的條文。從那時開始，幾乎所有的州都將不在籍選舉服務擴大及於殘障的投票者；此外，1984 年老年殘障方便投票法案除了規定投票所應易於該老年人與殘障者投票之外，也讓殘障者自動、持續的取得不在籍投票，而廢除了他們需要取得公證或醫療證明的規定。平民的不在籍投票時期與軍人不在籍投票時期幾乎是

一致的，所規定的內容也相同，不過在平民的這一時期，將不在籍投票所適用的對象擴展到老年人與殘障者，而非僅止行動正常的一般人，這也算是一個突破。

表 3-1 美國不在籍投票的發展時期

時期	開始年份及地點	不在籍投票類型
殖民地時期	1635 年，麻薩諸塞州	代理投票
軍人的不在籍投票	1813 年，賓西法尼亞州及 新澤西州	代理及通訊投票
平民的不在籍投票	1896 年，佛蒙特州	通訊投票

資料來源：筆者自行整理

## 貳、美國不在籍投票之適用對象

美國對不在籍投票（絕大多數為通訊投票）之資格規定，各州寬嚴不一；而且對不同性質選舉之不在籍投票資格，亦有差別規定。原則上，聯邦級選舉之不在籍投票限制較寬，州及地方級者較嚴。而聯邦級選舉之中，又以總統、副總統之限制最少。根據相關法規規定，美國選舉合乎下列資格之一者，可實行不在籍投票（高永光，2004：15-17，26-27）：

- 一、醫療上的殘障者—理由為身體殘障。在選舉的期間，一些人原想要在選舉日親身去投票，但是因為在申請選票時間過後，由於未料到的醫療原因以致無法親身去投票。因為這些困難無法避免也非事前計畫，所以許多州透過特別遞送選票，或者透過取消他們的不在籍選票的正常截止日期和比較寬鬆的申請辦法，來准許他們進行不在籍投票。
- 二、政治工作者—理由為在投票所工作。
- 三、一些宗教團體—理由為宗教信仰。在許多州，若宗教團體成員有正當理由（如宗教節日等）而無法在選舉日親身至投票所投票，則允許其以不在籍選票投票。

四、旅行者與學生－理由為將會出城或預期離開，亦在給予特許的範圍之內。

五、選務官員－理由為在投票所工作。許多州也為那些在選舉日從事與選舉有關的活動之個人訂定法規。大部分的州不允許投票工作者在選舉之日，於投票所開放的時間內離開投票所；而且並不是全體投票所工作人員都在其住所之區的投票所工作。因此一些州為承認公民貢獻，提供投票所工作者以不在籍選票投票的方便與機會。

六、一些刑犯－理由為服刑。如果被拘禁犯人原有投票資格，卻因為遭拘禁之故，而拒絕其投不在籍投票的機會，則會造成訴訟。以麻薩諸塞州的法院為例，以判定這些人犯具有不在籍投票的權利。

七、軍人－理由聯邦法許可。

八、軍眷和海外公民－理由聯邦法許可。

九、任何投票者－不需理由。至少有八個州准許任何選舉人使用任何理由申請並投不在籍選票。從參與公開性的角度來看，這種做法和完全郵寄選票之間的唯一真正差別，是這種作法需要選舉人主動申請不在籍選票。而且在某些州，例如加州，更由政黨或選戰組織者提供申請書給選舉人。

十、年老者（60 歲以上）

從上述的分類來看，美國實行不在籍投票已如一般投票的便利，除了有聯邦法律規定保障外，更可有直接向選務會申請的途徑；除此之外，在對象的分類，並不因身份、職業與年齡別而有所差異，只要符合憲法上投票的資格規定，任何人均可享有此項權利。

參、美國不在籍投票實行的程序

根據高永光教授不在籍投票制度之研究的歸納（2004：13-64）及郎裕憲撰通訊投票可行性之研究（1991：28-35）的整理，將美國不在籍投票分為三個階段：投票前程序、投票時程序及投票後程序：

一、投票前的程序

申請不在籍投票的資格已在上述簡要介紹，本段就以不在籍投票之申請加以介紹。

美國聯邦合格選民或海外選民，必須向他居住地所屬的郡政府的秘書索取聯邦政府印製及核定的明信片申請表。申請不在籍投票的核准權在州務卿，申請表格必須註名申請者是誰，以及與申請相關的資訊，以便根據 1978 年缺席選民法，確定選民資格，以批准這些選民的選票。

在選票的申請上，各州的寬、嚴程度不一，視州或轄區之政治氣候及以往不在籍投票發生弊病之多少而定：

- (一) 最嚴格之規定，即只有選舉人個人才可申請。
- (二) 較寬之規定，即選舉人之配偶、父母及子女可代為申請。
- (三) 更寬之規定，即選舉人之醫療機構人員代替申請。
- (四) 尤寬之規定，即任何人均可代替選舉人申請，但限制此項代替申請之數量。
- (五) 最寬之規定，即任何人均可以代替申請，而且不限制代替申請之數量。

在申請部分，其次需要注意的問題是，申請不在籍投票之時效問題。美國各州對此規定差別極大。有些州甚至在其州對不同類別之不在籍投票者作不同申請截止日期之規定。在聯邦規定上，申請書一定要在不遲於大選之前 30 天，由有關的選務官員收到。

至於申請不在籍投票方式，各州規定有相當差異。有些地區需打電話；另一些地區則需書面申請。佛羅里達州只需電話申請即可，故無需正式申請。還有一些州如麻州、愛俄華州及科羅拉多州，承認任何書面通訊之型式均為不在籍投票之申請書，但該信中需有足夠資料證明申請者之合法資格。不過，大部分地區規定須使用印好之表格申請，有些州甚至規定申請需經過公證程序。

申請之後，在不在籍選票的提供上，則有以下三種主要方式為之：

- (一) 郵寄不在籍選票：這是基於需要不在籍投票的服務者（殘障者、住院者、住在老人院等）在投票時較易受到不當影響之考慮。
- (二) 監護情況下的不在籍投票：為了解決各種可能發生的選舉舞弊事件，有越來越

多州為那些殘障者、住院者、住在老人院中的人，及其他受限制的人，採取「監護」不在籍投票的做法。以麻薩諸塞州、康乃狄克州以及印地安納州為例，它們派遣不在籍投票組到這些個人或機構之處，以確保投票的完整性，並在任何必要的情況下提供協助。

(三) 第三者傳遞的不在籍投票：有些州，有授權給第三者傳遞之不在籍投票，但大多數的情況是第三者的傳遞者必須是投票人的近親，且必須是從投票者取得書面要求、必須填寫宣誓書、而且送回與傳遞選票必須是同一人。

## 二、投票時的程序

美國各州幾乎所有的選舉區都允許以郵寄方式送回選票。而近幾年來曾修訂過選舉法規的州，多傾向除了包括美國郵政局之外，也同意其他所提供的方式。所以，選區應與地方的郵政局長密切合作，以確保郵政服務品質，送回不在籍選票的信封之一致性，可以加速透過郵寄送回不在籍選票之處理。在這過程當中，郵政局所扮演的角色十分重要，它不僅是傳送過程的主導者，更是選舉過程公平、公正的唯一掌握者。

不在籍投票的過程中，尚須注意的就是送回不在籍投票之截止日期。有些州對於選舉日前送回圈好的不在籍選票之最短期限，是選舉日之前一天。但是，大部分的州都允許至選舉當天之某一時刻才送回選票，以堪薩斯州為例，允許生病或殘障者投票至選舉日的中午。在某些州甚至指定只要投票所關閉前之時刻送回即可；此外，有些州也允許計算郵戳日期為選舉日之前的選票，只要這些選票是在選舉日之後一個特定的時間內收到，因此可以免除個人因為投遞公司造成的問題而不是自己的錯誤，而遭到剝奪投票權。

## 三、投票後的程序

不在籍投票由於具有不在現場親自投票的特性，因此投票後的計票問題就成為不在籍投票是否為一公平的選舉制度的重要觀察面向。

各州對於計算選票都有不同的時間表，絕大多數的州都在選舉日的某一時間計算不在籍選票，不論是在投票所仍然開放時，或是剛結束時。不在籍選票可以在地方選

務當局的辦公室集中計算，或於選舉日在各投票所計算。不在籍選票要一直計算到選舉後一段時間者，計算的工作勢必要在一集中之地點舉行。

不在籍選票集中計算有一些行政上的優點。它大致上可以確保較高程度的安全與可信度，集中計算也能整理出一張不在籍選票結果統計表，讓政治觀察家能對不在籍投票如何影響選戰獲致選舉的結論；集中計算也可以為不在籍投票者提供較高的匿名性，否則他們的選票較特別，也很容易被指認出來。

另外，隨著美國前總統柯林頓在政府組織再造中所推動的電子化政府，致力於數位化民主，而網際網路的便利帶動了風潮，從電子文書、公文往返到民眾申辦業務的處理，顯示出網際網路具有不受地理限制與迅速傳遞效率的優點，使得應用到選舉人無論在何地都能夠藉由網際網路來投票。但由於資訊安全與機器設備可能故障所引發的爭議，故目前電子投票仍不普及。

因此，從上述美國不在籍投票的介紹，其所實行的用意與精神，幾乎完全主要是彰顯如何使參政權這個人民的基本權利能夠完全普及，不因時間與空間被加以限制，這也是這個制度的精神所在，這也是值得我們去學習的，學習的不是如何實行通訊投票，而是在強調民主政治的現在，如何能真正落實民主的精神，而非被個別的政治意識形態所阻礙。

#### 肆、通訊投票之優缺點之分析

2000年美國總統大選，一般的印象是因為佛羅里達州不在籍選票的計算，使得選舉結果翻盤；但是，在選舉短暫翻盤即高爾先承認敗選，後又撤回敗選之承認，其中出現了選票設計不當，導致選票似有計算錯誤之嫌，以致出現重新驗票的爭議。但無論如何，佛州2000年總統選舉之爭議，不在籍投票是其中一個因素。

由上述的政治影響來看，不在籍投票有其關鍵的地位性。美國是最早採行不在籍投票的國家，在考慮便利性與本身地理幅員廣大，其所採行的方式也就是通訊投票，因此以去除電子投票來說（考慮安全或資訊落差的問題），通訊投票可說是目前不在籍

投票較能發揮不在籍投票的精神的方式，因此本段落歸納出高永光教授，不在籍投票制度之研究（2004:78-82）及吳雨蓁，美國奧勒岡州全通訊投票實施經驗之研究，（1996：38-45）將通訊投票實行之優缺點分析如下：

#### 一、實行通訊投票之優點

##### （一）舉辦選舉的成本降低

相較於傳統的投票方式，通訊投票可以省下投開票所的租借費用、投票所的設置、臨時選務人員的訓練，與當日所需的公務員、警員的人力支出，這也意味在政府的財政支出上是更有效率的。

##### （二）投票率提升

選民會在個人投票所產生的私利與投票所必須付出的成本之間作衡量，這也是決定是否參與投票的重要因素，因為選民從投票中所獲得的效益很低，以致於只要在投票成本上有變動，就可以影響整體的投票率。

##### （三）不受定時定點的限制

通訊投票最開始的立意是要保障特殊族群的投票權，例如：選舉日不在國內的公民、擁有投票權但卻因身體條件無法出席投票者，因此，在時間的流程上與傳統投票不同，使得因為通訊投票而更常投票。

##### （四）選民有更多時間可深入選舉

相較於大排長龍、在投票亭幾分鐘內完成投票行為的傳統方式，通訊投票的機制，拉長了選民思考的時間，也使選民有更多機會蒐集相關議題資料，分析候選人的政策，審慎的做出相關決定。

##### （五）提升選舉素質

對於通訊投票可帶來選舉素質提升的結果，也是選舉時間拉長所帶來的好處之一。觀察傳統的選舉型態，有許多候選人為了勝選，在選舉前一天會發佈極具震撼性的新聞，由於時間上緊迫性，使對手無法完整回應，進而影響選舉結果。

##### （六）不對選舉結果造成特定的影響

投票制度對選舉而言幾乎是最重要的一環，因此變更投票制度上的既定規矩，會引發是否對特定者有利的疑慮，依照美國相關經驗分析，則找不到對特定政黨有利的證據。

## 二、實行通訊投票之缺點

### (一)受制於郵政系統

選民在通訊投票的系統中，對選票的取得與投遞，皆依賴郵政系統的可靠性，因此若在選票傳遞過程中產生任何疏失，都會造成選舉不公平的現象。

### (二)大眾對公共事務的參與感受到破壞

許多反對通訊投票者，是以社群歸屬感的心理因素出發，認為一旦採行通訊投票制度，則選舉日熱切投票的狀況不再，對社會向心力產生負面影響，參與公共事務的熱忱也受到破壞。

### (三)候選人選舉成本上升

選舉時間拉長的結果，造成在投票截止日的前三周，就進入了候選人衝刺的階段，相較於傳統的選舉，通訊投票使百米衝刺變成馬拉松，候選人在選舉相關活動、廣告、媒體、文宣等等的經費勢必增加。

### (四)選票安全性

選票安全性是所有選民所共同關切的，行使通訊投票者雖可經由郵政掛號信之查詢方式確知其選票是否有寄達，然而並非所有人都有如此多的時間與精力去進行查詢之動作；再者，在「無記名」投票的要求下，若有心人士藉由職務之便竄改選票，更將為民主帶來最嚴重的打擊。

### (五)對秘密投票的破壞

通訊投票對於秘密投票的精神有所破壞，甚至會使投票者遭受到同儕之間的壓力，而打擊了選舉的公正性。

### (六)賄選問題

在通訊投票制度中，選民可以長時間持有選票，也造成賄選的可能性，例如

選民在行使通訊投票之前，先販賣選票，如此的行為，對於選舉的公正性與民主政治都是最大的傷害。

#### (七)是否合乎相關法律規範

在各國面對接納新制度與否，都必須回歸法律層次的問題，以我國為例，通訊投票有許多相關法律規範必須克服，憲法增修條文第 2 條第 1 項與總統副總統選舉罷免法第 3 條的規定，表明了我國的總統副總統選舉並不允許海外選舉人在國外行使不在籍（通訊）投票；而在國內的不在籍投票，則得透過修法的方式達成。

由上述的優缺點介紹，通訊投票制度，確實以不在籍投票的精神在運作，且實行的範圍也更為普及，讓參政權能在除被法律限制規定下均能加以落實，這也是我們要推動不在籍投票制度所必須加以考慮與採行的依據；然而政策有利也就有弊，通訊投票所面臨的問題，在美國會發生，同樣的在我國也可能發生，甚至問題會引發更大的衝突與新的問題點出現，這都是在強調制度移轉上所必須考慮的關鍵點，到底適不適合我國，還是其他的不在籍投票制度較適合我國，這均在結論與建議中，根據訪談整理內容分析，再做一結論建議。

## 第二節 日本之不在籍投票介紹

英、美等民主國家所實施的不在籍投票，在日本稱為「不在者投票」，其肇始於大正 14 年（1925），在修正眾議院議員選舉法時，便採行不在籍投票制度，當時所採行的方式為代理投票及通訊投票 2 種，其後於 1950 年制定公職選舉法，亦將該制度納入其內。關於其內容，在公職選舉法第 49 條規定實行不在籍投票之原則，其實行手續則在政令第 50 條至 65 條有極詳細規定，規定如此複雜手續最大之理由，乃因為是在選舉日前投票之例外措施，為避免不正當手段之混入，才縝密規定各種手續，保持其嚴格性，才能確保選舉公正。

### 壹、不在籍投票實行之原因

參考劉好山所譯日本缺席投票事務手冊（1991：3-10），選舉人依公職選舉法之規定，依下述揭示之第一項事由至第五項事由之任何一項事由，不能在選舉當日至投票所投票時，則可行通常不在籍投票；重殘者可行郵寄不在籍投票：

- 一、選舉人在其所屬投票區區域外從事職務或業務中。
- 二、選舉人因不得已之事情或事故，在其所屬投票區市町村區域外旅行中或滯留中。
- 三、選舉人因疾病、負傷、妊娠、老衰、殘障及生產而步行顯著困難或在監獄、少年院及婦女輔導院收容中。
- 四、居住或滯留於交通困難島嶼及以命令規定之地區或在其他區域從事職務或業務中。
- 五、選舉人應居住在其所屬投票區所屬都道府縣議會議員選舉區域外住所中。

至於重殘障選舉人，為維護選舉之公正，對申請資格有嚴格之限制，須依「身體障害者福祉法」之規定頒有「身體障害者手冊」或依「戰傷病者特別援護法」之規定頒有「戰傷病者手冊」之選舉人，其判斷的標準則是因身體的機能殘障程度來加以判定，在此不多做加以說明。

另外洋上投票（主要是適用在船員方面）、南極地域調查組織（主要適用於國家派遣至南極地區從事科學調查業務的相關組織成員）、特定國外派遣組織及國際醫療團隊等均是適用與重殘障選舉人相關的規定。

## 貳、不在籍投票實行的程序

根據高永光教授不在籍投票制度之研究（2004：36-64）之論述，筆者將日本不在籍投票實施的程序，同樣也歸納於以下幾個程序：

### 一、投票前的程序

選舉人的資格已於上述加以論述，在申請方面，可分為在國內的選舉人申請不在籍投票及在國外的選舉人申請不在籍投票：選舉人被認定無法於投票日親自前往投票所投票時，得於投票日之前日以前，直接或以郵寄向其被登錄之選舉人名冊所屬市町村選舉管理委員會委員長，請求發給選票及缺席投票用信封；在外選舉人名冊登錄申請者，應親自向領事官依護法提出證明各該在外選舉人名冊登錄申請者之資格或地位之文件。

### 二、投票時的程序

日本不在籍選票的投票方式，包括代理選票、缺席投票（包括移轉投票、設置特別投票所投票、通訊投票）、提前投票等。

#### （一）代理投票

選舉人因身心障礙或文盲致不能親自書寫各該選舉之公職候選人姓名者，向投票管理員申請代理投票。投票管理員遇有前項申請時，應聽取投票監察員之意見，並經本人之同意，選任輔助投票者二人，由其中一人於投票處在選票上書寫該選舉人指定之候選人一人之姓名、一個眾議院名冊申報政黨等之名稱或一個參議院名冊申報政黨等之名稱或簡稱，另一人在旁見證。

#### （二）缺席投票

可分為通常不在籍投票：不能於投票日親自前往投票所投票時，可於缺席投

票管理員管理之投票場所投票；而選舉人係身體重度殘障者，其投票得於現住所場所投票後，投郵寄出。

### （三）提前投票

島嶼或其他交通不便之地區，認為有不能於投票日送達投票箱之情況時，主管各該選舉事務之選舉管理委員會，得酌情另定投票日期，使投票箱、投票紀錄及選舉人名冊或其抄本及在外選舉人名冊或其抄本能於開票日前送達。

除上述不在籍投票方式，特別介紹在 2001 年 1 月 11 日通過「電子投票法」，該法對於在投票所中以電子投票機所進行之地方自治團體首長及地方議員選舉投票，承認其具有法律效力。2002 年 6 月 23 日岡山縣新見市長及市議員選舉，便首次採用電子投票系統。投票的作業流程為，選務機關先將投票入場券寄給有投票權的選舉人，選舉人必須持券進入投票所，經查驗身分後，請其操作投票卡發票機以領取電子投票卡，再將投票卡插入投票機，電腦螢幕即顯示所有候選人的姓名及相片，每位候選人旁邊有按鈕，只要按下自己要選的候選人，即完成投票，投票卡自動退出。整個投票結束後，選務工作人員從投票機中取出儲存投票資料的磁碟片，裝入特製箱子運送到開票中心，透過統計程式即可計算出每位候選人得票數，並決定當選名單。

從上述介紹日本的不在籍投票的做法，可從代理投票、移轉投票、特設投票所投票、通訊投票到最新的電子投票均有規定，可說是不在籍投票集大成的國家。這些情形，就我們台灣看來，確實值得省思與參考。日本有與台灣相似的文化背景，也採戶籍登記制度並同也是亞洲民主先進國家，殊不知制度移植有其歷史與文化背景；就日本的文官體系而言，一向是菁英的代名詞，整個選舉過程幾乎是零缺點的情形，也讓民眾對投、開票的信心，雖日本政治新聞上，有時也會發生所謂的貪污情形，但這也僅止於某些政治人物而已。日本民眾對其行政體系的運作，中立與客觀仍是深信不疑的，這部份是我們台灣民眾所欠缺的，也造成不在籍投票此一擴大民主參與的選舉制度，在我國實行是如此困難重重。

表 3-2 美、日實行不在籍投票類型

國 家	美國	日本
不在籍投票類型	通訊投票為主	代理投票、缺席投票（移轉投票、特設投票所投票、通訊投票）、提前投票、電子投票
順利實施因素	民主精神深植	對行政體系運作中立客觀及投開票公正性信心

資料來源：筆者自行整理

### 第三節 我國研議中不在籍投票現況

根據內政部委託劉義周教授，就民眾對不在籍投票看法相關議題的研究報告中顯示（2003：6-9）：民眾不在籍投票的經驗中，就受訪的民眾與家人中，曾經因種種因素（如工作、就學、當兵等），而無法在投票日當天親自到戶口所在地投票，據統計中，有約一半（45.2%）的受訪者表示自己或其家人曾經有在投票日當天無法親自到戶口所在地投票的情形。這些人中，當然有些出於自己不投票的意願而缺席，但也不能排除其中有相當比率的人，其實仍有投票的意願，只是因為制度上的限制，不得不放棄投票的權利，高比率的投票缺席的情況，對於鼓勵民主參與、選舉權保障和投票率的提升而言，可能是不利的。

台灣的民主化不可謂不快，就短短的數十年，從各類公職的自由選舉到總統、副總統的直選，民眾對政治的參與是有強烈的意願與使命的，朝向公民社會的方向發展。因此對於因制度上的限制，使得民眾在投票當天無法將其神聖的一票投出，是可以有制度來去補救的。因此根據統計，對於實施「不在籍投票制度」是否贊成，在受訪中，非常不贊成的比例佔了 6.4%，與不太贊成（13.1%）合計共佔了 19.5%，尚不及受訪民眾兩成；而非常贊成與有點贊成合計佔了 64.7%。整體而言，贊成的顯然居多數。在民主化後的台灣社會，「不在籍投票」得到這樣的高比率民眾支持，應該不會令人感到意外，甚至受訪者瞭解到此制度是件正面的保障人民權利的制度，得到如此壓倒性的正面支持，應是可預期的。

因此就民意的展現與投票的普及來看，不在籍投票確實現今我國在選舉制度值得研究採行的方向。根據陳暉淵教授的歸納整理（2012：12-13），我國的不在籍投票制度探討與立法過程，最早可以溯自內政部在 1996 年與中央選舉委員會組成「研修選罷法專案小組」，討論是否採行不在籍投票的可能性，可謂此一制度研究的開端。

2000 年政黨輪替後，民進黨籍立委湯金全提出「通訊投票法草案」，建議以通訊

投票保障人民的選舉權；2002年，當時在野的國民黨提出「台北市暨高雄市選舉不在籍投票暫行條例草案」，主張以「特設投票所投票」與「郵寄通訊投票」作為不在籍投票的主要行使方式，曾引起熱烈的討論和重視，這也是少數兩大政黨立委對此有共識的時候，可惜當時未能延伸至執政當局，將此制度付諸實行；2003年，國民黨籍立委黃德福提出「總統副總統不在籍投票暫行條例草案」及「總統副總統選舉罷免法部分條文修正草案」，直接於條文中增列選舉人得於戶籍地以外投票所進行投票的相關規定；同時，親民黨則是由立委林政義提出「總統副總統不在籍投票法草案」，此兩份草案在當時已交付立法院內政及民族委員會併案審查。

另一方面，內政部在2003年持續進行不在籍投票的制度規劃及研究，包括辦理「民眾對不在籍投票看法」民意調查，有近65%受訪民眾贊成實施不在籍投票；2004年則委託學者專家研究不在籍投票制度的各國經驗、實施內涵及可行性評估。2005年，國民黨籍立委蘇起、丁守中、費鴻泰等人也提出「不在籍投票法草案」，主張不在籍投票的適用對象涵蓋七類：在投票日擔任選務工作；在營服役軍人；執行勤務的警察；在戶籍地以外地區工作或求學者；因疾病、生產、受傷、而不良於行者；在監獄服刑未褫奪公權者。

就制度規劃的角度而言，中選會已將不在籍投票制度的規劃列入其2009年至2012年度的「中程施政計畫」，擬先以全國單一選舉區選舉開始，同時配合修正相關選舉罷免法規後，才付諸實施，並視實施成效後，再擴及其他公職人員的各項選舉。然民進黨表示對不在籍投票一直持保留態度，尤其在中國大陸實施不在籍投票風險更高，在大陸舉行不在籍投票，如何確保投票之秘密及公正性？且人民並不信任不在籍投票（自身民調顯示），投票過程引發的作票疑慮一直未能消除，倘冒然實施，勢將造成政局不安，必須慎重。

此外，內政部也積極規劃不在籍投票的實施方式與推展時程進度，前內政部長江宜樺2010年3月7日在接受國內電視台專訪時表示：「移轉投票預定在2012年總統選舉時實施」。內政部認為，不在籍投票方法中的「通訊投票」是世界各國最普遍採用的，

但由於通訊投票目前在台灣仍有技術上疑慮，基於維護秘密投票與選舉公平的原因，內政部規劃的不在籍投票初期並不考慮納入「通訊投票」，而是優先推動爭議性較少、技術上也較易克服的「移轉投票」；此外，對於民進黨質疑內政部規劃的不在籍投票，要在軍隊設置投票所，是為集中掌控式的投票，不是民主的方式，內政部對此也表示，在不在籍投票研議過程中，從未曾把軍隊設置投票所納入考慮。

另外，民進黨的反對意見可以立委管碧玲的觀點做代表：「不在籍投票最有利於作票，歐美國家雖然實施通訊投票多年，但國民黨政府過去長期有作票記錄，不可信賴，並呼籲全民應該捍衛民主投票制度，反對這種黑箱的投票制度。」如此的以主觀、無根據，以偏頗的錯誤認知發言，難怪反對意見會如此的強烈；換個角度說，這也是對強調行政中立的選務人員一大傷害。

前內政部江宜樺部長表示，任何制度的設計，不應該存在太多的政治考量與算計，也不能為了政黨、候選人的利益考慮。「不在籍投票」是為了保障人民參政權，把應有的投票權利還給人民，目前內政部規劃的「移轉投票」，不僅能確保選民投票真意，也符合「秘密投票」的制度設計。

「移轉投票」只是將選務工作人員在工作地點投票的經驗，進一步擴大適用到國內的軍人、警察、學生及矯正機關收容人等等而已；其次，為避免涉入選舉的複雜性，目前「移轉投票」的規劃範圍僅限於國內上述的相關人員，並不適用海外的台商或華僑；另一方面，未來將配合修改「總統副總統選舉罷免法」與「公職人員選舉罷免法」等相關法規及增加選務配套措施後，內政部規劃在 2012 年第 13 屆正副總統選舉時開始實施「移轉投票」。然而，這項規劃在中選會於 2011 年決議確定第 13 屆總統、立委選舉合併舉行後，內政部則考量合併選舉將提高選務複雜性及負擔，以及為了確保選舉過程順利，避免政治上的爭議，亦已確定暫緩推動 2012 年的不在籍投票。惟，此項規劃工作，內政部仍賡續進行中。

壹、我國實施不在籍投票涉及之憲法及法律相關條文，如下：

## 一、憲法增修條文第 2 條

(第 1 項) 總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國 85 年第 9 任總統、副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。

## 二、總統副總統選舉罷免法第 13 條

(第 1 項) 選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。

(第 2 項) 返國行使選舉權之選舉人，應於最後遷出國外時之原戶籍地投票所投票。

(第 3 項) 投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票。但在工作地之投票所投票者，以戶籍地及工作地在同一直轄市、縣（市）為限。總統、副總統選舉與他種公職人員選舉同日舉行投票時，並應在該選舉人行使他種公職人員選舉權之選舉區內。

## 三、公職人員選舉罷免法第 17 條

(第 1 項) 選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。

(第 2 項) 投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票。但在工作地之投票所投票者，以戶籍地及工作地在同一選舉區，並在同一直轄市、縣（市）為限。

貳、目前研擬總統副總統選舉罷免法修正草案不在籍投票制度設計重點：（依據內政部 101 年 3 月 30 日台內民字第 101037180 號，訂於 101 年 4 月 19 日召開不在籍投票公聽會通知單所示）

### 一、由總統、副總統選舉先行實施：

目前國內所有選舉中只有總統、副總統選舉是以全國為選舉區，只有一種選票，選務作業最單純，也最具有可行性，所以規劃由總統、副總統選舉先行實施。

### 二、適用對象：

（一）國內選舉人納入適用，不含海外台商及華僑：

1、考量不在籍投票是一個普遍性的世界趨勢，鄰近我國的日本、韓國也已全

面實施，基於選舉權平等保障原則，在確定選務作業可行的前提下，已規劃國內選民不限對象一律納入適用。至於海外華僑及台商，僅可能以「通訊投票」實施，但因各界對於外力是否會介入干預，選民能否依自由意志行使投票權，尚存有疑慮，所以不考慮納入。

2、採跨縣市「移轉投票」，於投票日因故不能於戶籍地投票所投票，申請移轉至戶籍地以外之直轄市、縣(市)之選舉人，於移轉投票地之投票所投票。

(二) 投票所工作人員：

擴大實施投票所工作人員可在「工作地投票」，將目前投票所工作人員，只能在戶籍地同一縣市內實施工作地投票的規定，同步放寬可以跨縣市工作地投票。

(三) 矯正機關收容人：

矯正機關收容人採「指定投票所投票」，於矯正機關內設置投票所投票，原列甲、乙兩案，其中甲案納入實施，乙案不納入實施。惟行政院審查時，考量各界對於矯正機關收容人於選舉時能否公平取得相關資訊等尚存不同意見，且衍生之戒護管理、矯正機關內投票所設置等配套措施，均待持續進行研議，為求審慎，係決定採行乙案(不納入實施)。

三、投票方式：

(一) 國內選舉人「移轉投票」：

1、申請資格：

採「申請制」，國內選舉人沒有對象限制，凡符合總統副總統選舉罷免法第12條第1項第1款規定之選舉人，得申請移轉至戶籍地以外之直轄市、縣(市)行使不在籍投票。

2、作業程序：

申請人應備具申請書，並檢附本人之國民身分證正面及反面影本，自中央選舉委員會發布受理總統、副總統選舉移轉投票公告之日起 60 日內，向戶籍地鄉(鎮、市、區)戶政機關提出申請，申請人並得於申請期間截止前變更或撤回申請。

戶政機關應於投票日 35 日前完成查核，並將查核結果通知書以掛號郵件寄交申請人。移轉投票地戶政機關編造移轉投票選舉人名冊、印製投票通知單。

(二) 投票所工作人員「工作地投票」：

投票所工作人員無須申請，由直轄市、縣(市)選舉委員會編造工作地投票選舉人清冊，由工作地戶政機關編造工作地投票選舉人名冊、印製投票通知單。

新任的內政部長李鴻源並於 2012 年 2 月 22 日召開記者會，說明未來施政重點，他政策預告，為協助公民實現最基本的投票權利，便利選民就近投票，「不在籍投票列為選舉制度改革重點」。內政部政次簡太郎補充說明，「不在籍投票」僅指移轉投票，即人在外地也能透過移轉的方式不用回戶籍地投票，並不包括中國、海外等地的「通訊投票」部份，為考慮單純化的原則，也只考慮先在四年一次的總統大選中實施，至於七合一選舉則不在考慮之列；除此之外，也指出，內政部推動的「不在籍投票」，對象不包括政府駐外人員，政府駐外人員如果要行使選舉權，必須返國，不適用「不在籍投票」。

因此從上述歷史的演變中，我國不在籍投票制度是從 1996 年就開始研議，國、民兩黨均有贊成的意見，並以「特設投票所投票」與「郵寄通訊投票」作為不在籍投票的未來可能行使方式，對象也普及除了因法褫奪公權（現規定為受監護宣告）外，均有投票權；但自兩大政黨間的競爭越趨激烈，對原本支持的民進黨也改為反對的立場，議題的討論上政治意識形態有凌駕專業理性的傾向，種種的政治爭議環境之下，內政部對不在籍投票的方式，也改以「移轉投票」為實施方式，對象也把台商與華僑去除在外，並以全國單一選區的總統大選做為初步的規劃方向。

因此，從上述我國的發展來看，自 1996 年至今，將近二十年的時間，筆者認為不在籍投票目前仍無法實行很大的因素是出自於政治的考量，再受限於制度的因素。就政治面來說，法案的通過與修正須經立法院同意。過去中選會與內政部，甚至於立委本身均有相關的提案，但往往均胎死腹中，這與台灣慣行以政治觀點而非專業觀點來探討問題有很大的關係；另外，採行移轉投票，則是目前法律有相關規定，加上憲法

增修條文的限制，所可能面臨的政治阻礙較少的情形下目前最適合選擇。

這樣的演變，雖為避免政治上的爭議，所做的中性建議，但仍為實行不在籍投票制度跨出了一步，雖原規劃 2012 年實行，因種種因素未能付諸實行，但新政府就任後仍將此一制度做為未來選舉制度改革的重要方向，雖不知其宣示意義是否仍大於實質意義，但仍對政府正視此一民意展現與普及選舉權的制度上之努力，表示肯定的態度。

表 3-3 我國未來實施不在籍投票的規劃

政策研擬	類型	對象	實施選區	實施類型
我國不在籍投票實施方向	移轉投票	除海外台商、駐外人員華僑之外	全國單一選區	總統副總統選舉

資料來源：筆者自行整理

## 小 結

不在籍投票是現今參政權普及的一項重要選舉制度，從美國實施以來已為現今許多民主國家採行。美國由於其具有地理幅員廣大的特性，因此除了殖民地時期推行的代理投票外，之後的演變均是以通訊投票為主，雖有電子投票的發展，但為考慮安全性，仍是以通訊投票，對象也普及至所有人；而日本的不在籍投票，其實行的類型也較美國多元，從代理投票、缺席投票、提前投票到電子投票，可謂是集大成，其並沒有明顯偏向那一類型，而是依據提出者的不同，來選舉適合的不在籍投票方式，制度設計相當周全，值得我國參考。另值得一提是，日本的不在籍投票，可以「住所」為某一選舉區有否取得選舉人資格的標準。如果取經日本實施方式，就必須實施選前申請登記制，讓選舉人向戶政機關登記，以取得某選舉區合格選舉人資格。但一個人，可能有多處住所，僅能擇一選定。

我國雖自 1996 年開始研議此一議題，但現仍只是只聞樓梯響的階段，其最大的因素，應是政治力的干擾。雖在今（2012）年開始積極研議以「移轉投票」做為未來實行不在籍投票的方向，希望在降低政治力干預與最少的制度阻礙下，讓不在籍投票能踏出第一步，雖然與美、日實行的方式仍有很大的距離，但未來仍是值得努力的方向。



## 第四章 訪談資料分析

### 第一節 訪談對象選擇

本研究為兼顧理論與實務，並能集思廣益各專家學者、政黨代表意見並綜合相關實務機關之看法，預計選取訪談對象約 14 位。於民國 101 年 3 月間開始，先以電話聯繫說明研究目的，獲得其中 13 名初步允許後，再於正式訪談前傳真或以電子郵件方式奉上邀請函暨訪談題綱（詳附錄一），以示尊重。本研究採半結構方式進行，先讓每位受訪者先對研究主題與訪談內容有所了解，俾訪談得以順利進行，而能蒐集到所需資料。受訪者及背景資料，詳如表 4-1 所示。

在進行訪談前，必先徵得受訪者同意，採取全程錄音方式並兼作筆記。訪談結束後，即進行訪談內容文字紀錄，以利後續資料之分析。另基於學術倫理，確保受訪者身分之隱密，本研究在引用受訪者所談之內容時，其身分均以代碼表示，以英文字母為代表。將訪談對象分為：A、B、C 三種類型，A 類型訪問對象為負責選舉業務的主管機關，分為中央與地方直轄市政府；B 類型訪問對象為負責執行選舉業務的地方選務機關；C 類型訪問對象為主要政黨人士與專家學者。如此的分類，主要是先從中央政策機關對不在籍投票的看法，就整體的觀點去評論，再到地方選務機關，就實際執行面對此一議題的可行性與是否會窒礙難行之處，最後再輔以學者、政黨代表的觀點，希望從實務與理論觀點的結合，也盼藉由不同背景、類型的專家們，能提供本論文更多的資訊及資料有多面向的觀點及思維，對未來我國實施不在籍投票提供一個可能的發展及建議。

表 4-1 訪談對象一覽表

代號	受訪者及背景	訪談地點	訪談時間
A1	中央選舉委員會承辦科長 (選舉業務)	拒訪	
A2	內政部承辦科長(自治選舉業務)	內政部	101.4.12
A3	臺中市政府(民政局專門委員)	臺中市民政局	101.4.2
A4	臺中市選委會副總幹事 (地方主辦選舉業務主管)	臺中市選委會	101.3.13
A5	臺中市選委會常任選監委員 (反賄選研究室負責人有深入研究)	臺中市選委會	101.3.13
B1	東勢區戶政事務所主任 (選務造冊機關，曾任民政課長)	臺中市東勢戶政所	101.3.15
B2	大甲區戶政事務所主任 (選務造冊機關)	臺中市大甲戶政所	101.3.15
B3	大肚區公所秘書 (豐富選務經驗擔任主任管理員)	大肚區公所	101.3.22
B4	大肚區公所民政課長 (基層選務作業中心業務承辦課長)	大肚區公所	101.3.22
C1	銘傳大學紀○○教授(學者專家)	東海大學社科院	101.3.14
C2	東海大學任○○教授(學者專家)	東海大學省政大樓	101.3.20
C3	東海大學柯○○教授(學者專家)	東海大學社科院	101.3.27
C4	中國國民黨臺中市黨部郭副主委	中國國民黨臺中市黨部	101.3.28
C5	民進黨臺中市黨部曾主委	民進黨臺中市黨部	101.3.30

資料來源：筆者自行整理

## 第二節 訪談問題分析

本研究係「我國實施不在籍投票之研究」為主要研究架構下，透過研究目的及研究問題之內容，編擬十個訪談題綱，先請研究所同學預先討論題項及用語後予以修正，於論文大綱發表經評論教授指正，最後再經指導教授指導修正完成編製「我國實施不在籍投票之研究：制度和政治觀點」訪談題綱問卷，作為本研究之工具。即進行深度訪談，除了 A1 受訪者以中央選舉委員會承辦人之身分敏感為由，婉拒作答外，共有十三位受訪者，其訪談內容摘要敘述整理如下：

**第一題：選舉制度是展現民主精神的重要設計，目前的台灣選舉卻仍缺乏推動不在籍投票制度的具體政策與細部配套設計對此您有何看法？**

受訪者一致認為，推動不在籍投票對於民意展現及人民參政權的保障有正面意義。且都持肯定之態度，其中除了 C5 對於民意充分展現稍有不同看法之外，其餘受訪者對於不在籍投票之政策推動皆持正面的看法。不在籍投票之基本論點及推動看法，見表 4-2。

表 4-2 不在籍投票之基本論點及推動看法

【 贊同：○ 反對：× 中立(含無意見或未表意見)：△ 】

訪談對象 意見內容	A2	A3	A4	A5	B1	B2	B3	B4	C1	C2	C3	C4	C5
展現民主	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△
保障選舉權	○	○	○	○	○	△	△	△	○	○	○	○	○
提高投票率	×	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	×

資料來源：筆者自行整理

我國憲法在 129 條規定：本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名票之方法行之。另在選罷法 14 條：凡我中華民國國民，只要年滿二十歲，未受禁治產宣告及褫奪公權者，皆有選舉公職候選人之權利。由此觀之，選舉本就應該是所有具投票權的公民所應一體適用的，亦即憲法所稱之平等(A2、A3、A4、A5、B1、C1、C2、C3、C4、C5)。

由於憲法明文保障人民有選舉、罷免、創制、複決之選舉權，那不能因為行政機關的措施或是配套措施不夠完善，而忽略了這一群少數人行使國民權力的機會(B1)。我國憲法第一條開宗明義，中華民國為民有民治民享之民主共和國，而「選舉權」是公民參與民主政治的最基本權利，「不在籍投票」可以讓民主憲政精神進一步的落實，擴大公民的政治參與，保障每一位選舉人的投票權益(A4)。

不在籍投票，是對原本無法返回戶籍地投票的選民，提供了另一種可能的投票方式，能夠投票的人口增加了，當然會更真實的達到反應民意的效果，也可能改變選舉結果(A2)。使所有的公民可以行使其個人的權利，完成所謂真正的自由民主化，那將是國家之福、人民之福(B1)。由於當前台灣選舉的投票率，相較一般民主國家已屬偏高，缺乏不在籍投票當然對民意的展現會有所影響，但影響程度有限(C5)。因此，提高投票率並不是我們思考是否採行不在籍投票最主要的原因，主要應該是基於公民權及選舉權保障的考量(A2、C2、C3、C4)。

如果選舉沒有達到普遍、公正、公開，甚至擁有投票權人卻因地形或是時間上的因素而無法行使其投票權力的情況發生，那對於選舉本身將會有遺珠之憾的影響(B1、B4)，為能確實反映民意，學者、民間一直有不在籍投票之呼籲，希望透過選制的設計及突破，真正落實憲法保障人民平等投票的權利，以及真正反映民意的目的(A3)。

我國目前選舉現行法制規定上是要在選民在戶籍地之投票所投票。(A3)所謂不在籍投票，係指選民於選舉日因若干特殊因素無法至指定投票所親自投票，事先向選務機關申請，以其他方式行使投票權之制度，從選舉實務面而言，確有若干人在目前的選舉制度下無法得到公平的選舉機會(A4)

一個公民如果只是因為其居住地點的不同，而被剝奪或被迫放棄其使選舉投票的權利，這是一個民主國家所不應有的現象。例如：職業軍人、僑民、駐外人員、矯治機關收容人、台商、學生等，常因在外地或身分關係，或因交通之故、經濟考量無法返回戶籍地投票，造成不公平現象。(A3、B4、C1、C2、C3) 自實施地方自治六十多年來，台灣的政治民主化過程在各種政治、經濟、社會、文化的相互影響下，台灣政治透過不間斷的選舉其轉型的面貌與趨勢慢慢累積人民有更多的民主素養，現今政府有必要提供人民更多參與選舉的機會與制度，而不是去剝奪限制憲法給予人民的選舉權。選民依舊可以自由選擇不去行使其投票權，不表達自己的意見(C2、C5)台灣選舉缺乏不在籍投票制度對全面民意的反應確實有不足之慮(A5)。

過去不在籍投票或許因威權統治、或政黨立場、政黨利益考量下，遲遲無法實現，但站在民主發展的歷程及保障人們公平投票的考量下，實施不在籍投票應是趨勢(A3、B3)。不在籍投票制度，意欲提升公民行使投票權的機會與便利性，讓交通及職業因素不至於造成對民眾投票權的剝奪(A4)。現今很多於選區當日從事選務工作的人員、軍警等皆因公務的因素，無法行使原有之選舉權，但是這些少數的意見卻沒有受到重視，也喪失了反映民意的選舉立意，這是目前亟需改革的制度(A5)。

筆者個人認為：台灣選舉缺乏不在籍投票制度對全面民意的反應確實有不足之慮之處，選舉制度的重要精神是民意的展現，而定期選舉更是民主政治最直接的特徵，我國憲法第一條開宗明義，中華民國為民有民治民享之民主共和國，而「選舉權」是公民參與民主政治的最基本權利，「不在籍投票制度」可以讓民主憲政精神進一步的落實，擴大公民的政治參與，保障每一位選舉人的投票權益。所有受訪者也皆認同，而在提高投票率之目的，反倒其次，不是重點。

**第二題：國外先進民主國家多將不在籍投票視為民意進一步展現的選舉制度，請問您是否贊同此看法？為什麼？**

本題經訪談所有受訪者歸納結果看法，見表 4-3 所示：

表 4-3 對國外民主先進國家推動不在籍投票視為民意進一步展現看法

訪談對象 意見內容	A2	A3	A4	A5	B1	B2	B3	B4	C1	C2	C3	C4	C5
贊同	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
非贊同													V

資料來源：筆者自行整理

民主政治如果要讓人民的參政權能夠具體的呈現在選舉的結果(C2)，民主國家已將不在籍投票方式視為一種常態性的選舉方式。(A3)目前世界上實施不在籍投票的國家已有二十多個，包括澳洲、奧地利、比利時、加拿大、丹麥、芬蘭、法國、德國、愛爾蘭、以色列、義大利、日本、荷蘭、紐西蘭、挪威、瑞典、瑞士、英國、美國、韓國、與馬來西亞等國。較為我們所熟悉的就是美國實施海外通訊投票的方式，美國海外駐軍或海外僑民社團實施通訊投票方式以很多年。(A3) 所以民主國家採行不在籍投票來協助及方便選民投票，是為了達到保障基本人權的目的，也有民主深化的意涵(A2、A4、B4、C1、C2)。

一般認為不在籍投票是一項積極保障選舉權的措施，與擴大政治參與及保障公民權利有密切關聯，也涉及對民主政治的意義與價值(A2)，選舉是促成民主、實現民主的手段與方法，選舉並非民主政治本身，它只是民主政治的手段(A4)。

由於過去台灣在威權統治下，選務機關之中立性尚未獲得此間社會社會各界之普遍信任，特別是通訊投票，更易被有心人士懷疑為鞏固執政當局利益的一項工具，使得此一符合民主國家潮流且實現人權基本保障的良法美意，遲遲未能在台灣被採行(A3)。

從政治層面來看，政治黨派與選務機關間的利益糾葛與行政中立問題，為過去不在籍投票此一制度未能付諸實行的最主要原因(A3)。任何人都希望公平地享有公民

權，都能參與選舉或有同等機會被選舉，因此能實行全社會最大範圍的普遍選舉，是人類在社會政治生活中所希望實現的最基本理想，因此國外民主先進國家都將不在籍投票選舉制度，視為民主進一步的展現(A4)，不在籍投票選舉制度是項民主發展的重要指標(A4)，我國已是民主發展成熟的國家，選民素質與軟體建設到達相當高的水準，實在沒有不實施不在籍投票的理由(C1)。當百姓已經漸漸接受的同時，有必要讓民主的里程碑更往前邁進，就拿台商或是華僑回國投票為例，實施不在籍投票將可以減少華僑、台商搭飛機回國的時間與金錢，較能符合經濟效益，也是提升便民、為民服務的一種民主展現(A5)，多數人應該多到怎樣的程度，有個概念為實質多數(substantial majority)，也就是有資格投票的公民，不受工作或地區的影響，讓他們有機會投票，這可以：一、對民意上有正面的發展，二、公民權進一步的保障(C3)，實施後也能更貼近民意(B1、B4、C2)。

台灣的投票率一直都相當的高，就以此次總統暨立委大選為例，高達七成以上(C5)，如何提昇投票率或許是其他國家所要思考的問題，但是從這角度來看，我國推動不在籍投票重點應不在於此，或許可以作為提昇民眾參與選舉的重要工作(C5)。

不在籍投票制度早已研議多年對於相關投票技術問題，亦有其他先進國家之前例可為參考(C1、C2)，在**特定國家可以適用的制度，不一定在其他國家也可以發揮同樣的效果(C5)**，只要根據台灣的國情，進行相關配套措施，克服相關技術問題，就可以讓台灣民眾的參政權獲得保障，讓台灣的民主發展向前邁進(C1)。在具體的建議上，應可朝向規劃方面，逐步透過協商、諮詢學術、中央決策人員、地方政府及民意代表各方意見，達成初步的共識之後，經由立法來實施；當然最重要的還是以獲得大多數民眾的認同為優先考量(B1)。

綜合所有受訪者意見大都贊同「不在籍投票為民意進一步展現的選舉制度」；**僅有在野政黨色彩的 C5 一人持保守意見**。筆者認為：可見因政治立場不同對問題看法會有所不同；民主先進國家採行不在籍投票，積極協助合格選民及方便投票，是為了達到保障基本人權的目的，深具民主意涵，有展現民意的正面意義。

第三題：以目前的台灣政治現況，適不適合採行不在籍投票？理由何在？

本題經訪談結果看法，見表 4-4 所示：

表 4-4 台灣現況適不適合實施不在籍投票之意見

訪談對象 意見內容	A2	A3	A4	A5	B1	B2	B3	B4	C1	C2	C3	C4	C5
適合	V	V	V	V			V	V	V	V	V	V	
不適合					V	V							V

資料來源：筆者自行整理

過去 20 多年間，從解除戒嚴、開放報禁及黨禁、國會改選、終止動員戡亂時期，到總統直選，台灣已回歸民主憲政常態，走向自由民主的道路；在平和歷經 2 次政黨輪替後，台灣民主更趨成熟、穩健。而在選舉參與方面，選舉罷免法制堪稱完備，選舉委員會朝獨立機關建置，提供完善的選舉環境，雖然賄選等現象存在，顯示選舉文化仍有改善空間。不過，整體而言，民主環境已然成熟，因此，現在台灣推行不在籍投票的時機已相當成熟（A2）。

隨著台灣地區民主化歷程的逐漸開展，在經過數十年的自由選舉後，當前選務機關的中立性與公正性已漸漸為社會大眾所信賴(A3)，行政中立之施政原則更已成為公務人員的普遍共識，如欲透過選務機關來進行選票操縱，自無法逃過社會輿論的嚴格監督與選務部門的消極抵制(A3)。

以目前台灣政治發展情勢如以循序漸進的方式，先擇定較有共識的辦理方式，應是可以來做不在籍投票的選舉方式(A3、B4)。需循序漸進，可由單一選區總統副總統及不分區立委選舉部分單純之選舉試辦，以謹慎選務零缺點避免出錯為前提(A4、A5)，對於相關投票技術問題，亦有其他先進國家之前例可為參考，只要根據台灣的國情，進行相關配套措施，克服相關技術問題，就可以讓台灣民眾的參政權獲得保障，讓台灣的民主發展向前邁進(A4、B3)。

在歐美先進國家已實施多年的不在籍投票，我國現仍處於研議階段，一直無法付諸實行(A4)。如何去建立一個具備公平且良好完整性的制度，如：在區域上如何劃分？不在籍人口的認定等等。其次是此措施的認同性及社會接受度層面，如何取得民眾的認同？執政者跟在野黨是否有所共識？都得列入考慮，尤其是民眾的接受度，會不會因為不在籍投票的實施，而破壞原有的選舉制度，影響其公平性等等(B1)。以重要性來說，首先應該來施行的就是透過通訊投票的方式，保障選務人員的投票權，因為選舉而犧牲了這些少數人的選舉權，若不在籍投票實施，就可以歸還其原有憲法保障的選舉權，第二就是移轉投票，例如在外縣市就讀的學子，以及因工作關係而不在原戶籍縣市居住的公司行號、上班族、工地的勞工等等，都可以來實施此制度 (A5)。而監獄投票的方式我認為是不妥的，因為考量到封閉性環境及台灣現行監獄法規沒有相對應措施，可能在執行上會有困難。電子投票方面，雖然現有的科技資訊發達，但由於是新的方法，未經過量化的樣本實驗，在執行面的信心上還是普遍缺乏，最理想的做法還是透過一段時間性的開發，從小區域慢慢的嘗試，採行循序漸進的推動模式 (A5)。

關於第一個通訊投票及第二個移轉投票，應該還是只能運用在台澎金馬等地，無法擴及到大陸地區，原因在於兩岸的情勢雖趨明朗，但台灣及大陸的立場不同，對於政治敏感度高的選舉性問題，在沒有達到互信的程度之下，不應貿然的實施大陸地區的海外不在籍投票，以避免處於尷尬的政治環境，捲進不必要的政治危機(A5)。

以台灣的政治環境，若要實施不在籍投票，大部分受訪者皆持正面看法，認為當前配套措施的不足以及民眾普遍對於此一制度上不甚瞭解而缺乏認同，還不到**採行不在籍投票時機**的受訪者有 B1 以及 B2，原因在於以總統選舉為例，不在籍投票很明確是單一選區，恐怕會影響到的層面為資源分配、選舉秩序的控管等等，在沒有仔細評估規劃下貿然的實施，可能會因行政機關在執法不明確或管理不恰當產生巨大的後遺症，是較令人擔心的；又假設不在籍投票是在地區性的選舉來實施，那在選務的實際工作量和程序上會更為繁鎖，在制度不夠完善的情況下，容易產生錯誤的統計及選舉爭議的出現，到時候所浪費的時間和社會成本將十分龐大(B1)。以現階段台灣政治政

黨藍綠對立嚴重互不信任及民眾過分熱衷選舉情況下，實施不在籍投票有其困難度，需解決各政黨協商達成一致共識後實施（A2、A3、A4、A5、B1、B2、B3、B4、C1、C2、C3、C4、C5）。

過去比較擔心的不在籍投票不適合的原因有：一、投票的自主性與隱匿性，可能會因為不在籍投票而受到影響。二、通訊技術的不足。而我認為在更多公民權的保障的前提之下，這些都是可以克服的。現在台灣的民主素養已經相當高了，實施不在籍投票對於投票自主性與隱匿性的影響，應該不是主要的問題，至於通訊的技術，台灣的郵務的可靠性，是世界有名的，透過郵件的傳遞，辦理不在籍投票應是不成問題的（A5、B2、C3）。

制度的改革應該是中性的，不能只從政黨的短期利益考量。只要是為了臺灣民主發展的整體利益，朝野應共同合作，研擬出適合國情的不在籍投票制度，循序漸進的改善臺灣的選舉制度，將其推向更完善的境界（C1）。

回到一個民主政治的常態，不在籍投票單單只是在保障人民的參政權，投票是公民的基本權利，這是法律問題，不應受政治因素的限制或影響（C4），對台灣而言是屬於一體適用的新型選舉制度，不可一味用單一化視野解讀制度的施行就特定優惠某一政黨，沒有量化統計亦無實質之關聯性，那顯然就不夠客觀（C2）。任何制度要發揮他的成效，「信任」很重要，信任的重點，除了在於人民對於這個制度夠不夠瞭解，另外也對於執行制度的政府有沒有足夠的信心。我認為台灣目前的政治環境、政黨惡鬥、彼此缺乏信任，當下的台灣採行全面性的不在籍投票尚有疑慮（B1、B2、C5）。將不在籍投票的理念，透過教育、大眾媒體廣為宣傳，使民眾對於制度有所了解，進而產生共識，當民主素養達到更進步的程度之時，可循序漸進的，從小區域性的選舉，逐步來實施，最終再擴及全國，是較為恰當的（B1）。基於保障公民權理念，政府仍應逐步推動不在籍投票，先從爭議較小、實行較易的選舉開始，俟政黨的互信與國民的信任充分建立後再逐步擴大施行（C4）。

所有受訪者大都認為適合推動；惟，戶政機關採較保留意見。筆者淺見認為：不

在籍投票早已為民主先進國家所採用，目前我國民主發展已臻成熟之際，可推動實施不在籍投票，以確保人民參政權之行使，並擴大人民的政治參與，提升我國公共事務的品質。當然過去，除了技術問題之外，有論者還認為，如果採行不在籍投票，選務中立性恐怕受衝擊，惟經過多年發展，我國選務機關之公正性與中立性早已無庸置疑，我國公民政治文化亦已趨成熟，加上，多數民意也早已表達對此制度的支持，實在不應再以政治性之考量(如擔心綁票、選務不中立)，因噎廢食地繼續阻擋這符合民主潮流、便民、節省社會成本的制度才對。

**第四題：不在籍投票主要類型有：通訊、代理、提前、移轉及設置特別投票所，以及電子投票等；請問台灣比較適合採行那一類型不在籍投票設計？從試辦的角度來看，可優先選定何種選舉（總統、立委、縣市長、地方民代或里長）辦理為為宜；(或是均可試辦)?原因為何？**

(一) 台灣比較適合採行那一類型不在籍投票？經訪談結果見表 4-5 及圖 4-1 所示：

表 4-5 不在籍投票方式採行之意見

【 贊同：○ 反對：× 中立(含無意見或未表意見)：△ 】

訪談對象 意見內容	A2	A3	A4	A5	B1	B2	B3	B4	C1	C2	C3	C4	C5
通訊投票	△	△	×	○	△	△	△	△	○	△	○	×	×
代理投票	△	×	△	△	△	△	△	△	△	△	○	△	×
提前投票	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	○	△	×
移轉投票	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△	○	○
特別投票所	△	○	△	×	△	△	△	○	×	△	○	△	○
電子投票	△	×	△	×	△	△	△	△	○	○	△	△	×
其他	△	△	△	△	△	△	△	△	○	△	△	△	×

資料來源：筆者自行整理

不在籍投票的主要方式包括通訊投票、代理投票、提前投票、移轉投票及設置特別投票所，另外也有電子投票等不同的類型。但各有優缺點，通訊投票是最方便的方式(C4)，但牽涉到保密及郵務公正性的問題。早期選務機關常以通訊投票選務繁雜等因素，作為不在籍投票窒礙難行之藉口(A5)，代理投票則會被質疑代理人是否完全反映真意及秘密投票的問題。至於電子投票以目前網路安全仍充滿疑慮的情況下，是較不被考量設計(A3)。以目前在台灣藍綠政黨政治信任程度差及政黨利益考量的狀況下，前述方式幾乎是不可行的(A3)。

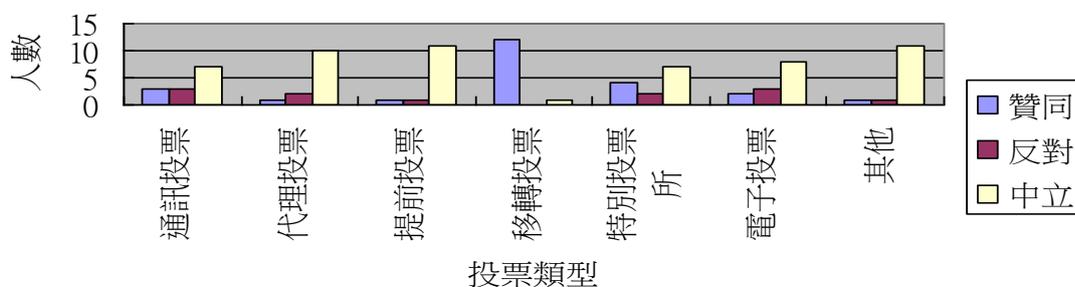


圖 4-1 不同類型之不在籍投票方式訪談之結果

資料來源：筆者自繪

目前各類選舉中，僅有總統副總統選舉、全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉，以全國為單一選區，在不變更傳統投票、開票方式的情形下，縱使採行最保守的移轉投票，行使不在籍投票，選務技術仍屬單純可行(A2)，

目前如想推動不在籍投票，「移轉投票」應是較為可行的方式。依「公職人員選舉罷免法」第 17 條第 2 項但書規定：投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票(A3、C3、C5)。此方式僅需由選舉人在事前提出申請，經由戶政機關審查選舉人資格後，將符合規定的申請人之選票由戶籍地轉移至擬投票地，仍維持由選舉人「本人」、「親自」、「在投票日當日」行使投票權之原則。選民及選務機關較無適應上的困難，

亦能維護投票秘密及選舉公平性，可行性較高(A3)。

內政部長李鴻源表示，為協助公民實現最基本的投票權利，便利選民就近投票，「不在籍投票」將列為選舉制度的改革重點，將在確保選舉公平性、維持秘密投票原則、選務作業可行等前提下，會同中央選舉委員會審慎規劃推動。未來台灣所推的「不在籍投票」是屬於移轉投票的一種，即人在外地也能透過移轉的方式不用回戶籍地投票，但並不包括中國、海外等地的「通訊投票」部份，為考慮單純化的原則(A4)。

「設置特別投票所」應該也可行。針對在營軍人因戰備關係無法離營投票，而喪失投票權是不公平的。2000年總統選舉時因槍擊事件，啟動國安機制管制軍人休假的問題，亦曾引起國人強烈的爭議。「設置特別投票所」，作法僅需於營區外適當距離內設置特別投票所，相關選務工作人員仍由選務機關直接派任，至於個別軍人的投票時間，只要該軍事管理單位自行事前將戰備及投票規劃妥當即可。如此，即可杜絕影響投票或影響戰備的顧慮。至於在矯正機關（監獄）服刑的人，因限於不得離開矯正機關，所以「特別投票所」應於矯正機關內設置投票所內，只要在管理員監護下前往投票，只要規劃得當、執行審慎，應不致造成爭議(C5)，但是實施之公正性以及是否受到外在環境之影響尚有疑慮(A5、C1)。

時下的社會電腦網路發展快速，科技日新月異，或許可以嘗試使用電子投票的方式，同時參考電子投票已行之有年的美國，觀察其優點及尚須改善之處，汲汲其實行之經驗並加以內化，稍加變革，找出最適合台灣的设计模式，將不在籍投票制度發揮其最高效益，而也能把所帶來的風險降至最低，達到選舉的公平性原則(C2)。

(二)從試辦的角度來看，可優先選定何種選舉?原因為何?

實施試辦方式優先適用何種選舉，我認為應逐步施行，循序漸進較為妥當，不宜躁進。由全國同屬一選區之總統、副總統選舉為優先實施範圍，對選務衝擊較少。因為總統選舉選區是一致的，候選人相對是較單純的。在選務作業上是較可行的(A3、A4、B1、B2、B4、C2、C3、C4)。中央選舉，有總統副總統選舉及立法委員選舉兩

類，重要性程度較高，殆無疑義，如不在籍投票設計周全，先予採行應可考量。台灣正處於不在籍投票剛起步的階段，應該從單一選區的總統大選來實施，其他的選舉再來參考大選情形逐步實施，原因在於總統大選影響重大，牽涉許多人民的政治受益權，若可以使結果更為客觀，避免些微票數差距而影響國家未來的發展(C1)。

本題經訪談結果看法見表 4-6 及圖 4-2 所示：

表 4-6 不在籍投票適合之選舉類型意見

【 贊同：○ 反對：× 中立(含無意見或未表意見)：△ 】

訪談對象 意見內容	A2	A3	A4	A5	B1	B2	B3	B4	C1	C2	C3	C4	C5
總統、副總統	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△
區域立委	△	△	△	△	×	△	△	△	△	△	△	×	△
不分區立委	○	△	○	○	○	○	○	○	△	△	○	○	△
縣市長	△	△	×	△	×	△	△	×	△	△	×	△	△
鄉(鎮)長	×	×	×	△	×	△	△	×	△	△	×	×	△
地方民代	×	×	×	△	×	△	△	×	△	△	×	×	△
村(里)長	×	×	×	△	×	△	△	×	△	△	×	×	△

資料來源：筆者自行整理

如果選區越小，不在籍投票的影響及爭議會更大。俟累積相當經驗後再逐步推展至其他選舉(A3、B1、B2、B4、C2)。地方性選舉，由於越基層的地方選舉，選區人口越少，越須考量不在籍選民會否侵蝕當地民意的問題，為使選舉結果能真實反應當地住民意，個人認為鄉鎮市級選舉及村里長選舉，較不適宜實施不在籍投票(A2、A4、B1)。

在實務面上，因為目前選民仍習慣至投票所，領取選票再投入票櫃中。選民幾乎將此動作視為一種儀式。在實務面上，如果選區候選人過多，在印製選票上即會是相當困難，選民亦容易混淆出錯，如此容易產生選舉爭議(A3)。站在辦理選務的工作人員立場自然希望不在籍投票能在單純性高的以全國單一選區的選舉實施以降低辦理選務的複雜性(A4)。

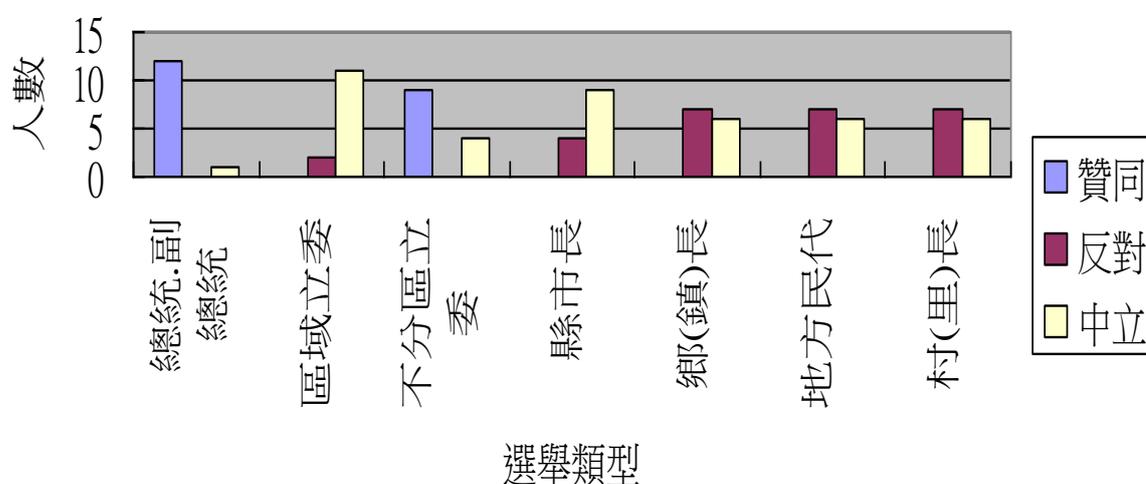


圖 4-2 不同選舉區類型之不在籍投票訪談之結果

資料來源：筆者自繪

實施過程可透過循序漸進方向，由地區選舉先推行，經縝密計畫執行，檢討成果，改善劣等後，再赴以施行全國單一選區選舉，必使選民得以透過「不在籍投票」申請與實行，達到民意百分百的反應(B3)。

歸納所有受訪者意見一致認為採全國單一選區類型總統及移轉投票的選舉開始推動，對於技術性的問題較易克服，辦理選務相對單純，降低辦理選務的風險。另有 A3、B4、C5 認為可兼採設置特別投票所；A5 另提出通訊投票為優先，則可以歸還其原有憲法保障的選舉權。就個人意見：試辦採行移轉投票，因目前法律有相關規定，加

上憲法增修條文的限制，所可能面臨的政治阻礙較少的情形下，可以選擇全國同屬一選區之總統、副總統選舉為優先實施範圍，對選務衝擊較少。因為總統選舉選區是一致的，候選人相對是較單純的，在選務作業上是較可行。筆者意見贊同上述看法。

**第五題：台灣若推動不在籍投票，請問您覺得可選定哪些選舉人適用？（例如執勤軍警、求學在外學生、選務人員、離島人員、在監受刑人、駐外人員及海外台商等）**

本題經綜合受訪者意見，歸納訪談結果，如表 4-7 所示：

表 4-7 不在籍投票適合實施之對象意見

【 贊同：○ 反對：× 中立(含無意見或未表意見)：△ 】

訪談對象 意見內容	A2	A3	A4	A5	B1	B2	B3	B4	C1	C2	C3	C4	C5
執勤軍警	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△	△
在外求學學生	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△	△	○
選務人員	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△	○
離島居民	○	○	○	○	○	○	○	△	○	○	○	△	○
在監受刑人	○	○	×	×	×	○	○	○	×	○	○	△	×
駐外人員	△	△	×	×	△	○	○	△	△	○	○	△	○
海外(台商)	×	△	×	×	△	○	○	△	△	○	○	△	△

資料來源：筆者自行整理

目前在台灣需要不在籍投票者包括在軍警、不在戶籍地就學者及工作者、肢體殘障不良於行者、獄中服刑者、居住在醫療院所者、擔任選務工作者，及長期於海外地區居住、經商、求學、工作者等類型的民眾。可是在討論何種人適合不在籍投票制度

之前，在法理上應探究的是選舉人資格，雖然依憲法中華民國國民之選舉權應予保障，但仍得在符合憲法 23 條之規範下予以合理之限制。現行選舉罷免法制，均規範了選舉人資格，僅有符合選舉人資格者，始得投票。選舉人資格之一般要件，除須為中華民國國民且滿一定年齡之外，最重要之條件是：必須於選舉區內繼續居住一定時間(A3)。

不在籍投票的設計，不應存在為適合那一類型民眾而考量，而是看選務技術能克服到什麼程度，制度設計能保障到多少民眾。不在籍投票若在台灣實行應適合任一類型民眾(B2、B3、C2、C3)，如果制度能作周全設計，基於參政權利平等起見，自以能讓所有在投票日不克在戶籍地投票的民眾，都能就近投票為宜。只是海外台商部分，一般認為可能會受到大陸對台灣選舉的干預，又因為只能採行通訊投票，過程中有可能受干預，也存在投票秘密能否有效被維護的顧慮，因此制度實施初期為先不要納入海外台商(A2、A3、A5)。台灣要實施不在籍投票，首先應該是以學生，或是警察、選務人員為優先(B1、B4、C1、C4)，再逐漸況展到其他族群(B4、C2)。

選罷法尚未修正之前，僅有投票所工作人員可適用，未來應可擴大至執勤警察軍人、在矯正機關執行矯正的受刑人、不在戶籍地工作或就學的人。至於極少部分在投票日正巡弋軍艦上服勤的軍人，應就無法全面顧及(A3)。在軍人的部分，職業相對屬於較封閉性，當然還包含戰備的考量，況且在營區內容易受到上級主官的影響，而干涉到個人本身投票的意願；受刑人也有雷同之處，所以我覺得軍人、受刑人應排除在外。尤其是受刑人的部分，可能因為矯治機關的考核、人員控管因素，造成受刑人在選舉上的公平性及其自由度是有疑慮的、是不足的，故不應實施(B1、C1、C4)。

就投票所工作人員「移轉性投票」的技術面而言除了駐外人員及大陸台商因有涉外及國境問題，餘如軍警人員、受刑人、學生等應可適用「移轉性投票」模式的不在籍投票(A4)。國外選民包括台商等可規劃改採通訊投票方式(B2)，也就是採取郵寄投票的方式進行，原因在於可行性相對其他方式較為提高，而且涵蓋的範圍最廣，風險也最低，可以打破選務人員、軍警、學生、工人、上班族及受刑人身分問題的限制，如果考量到時間性的問題，可將郵寄方式改為電子網路郵件選舉方式，利用選舉區投

開票所設置之電子儀器發送選票，除了可以減少人力計票的失誤率，電子計票相對精準，亦可減少紙張等行政資源的浪費(C1)。

求學在外的學生比較沒有困難，其他的人員我認為都適用不在籍投票(C3)。

歸納所有受訪者意見：選務技術能克服到什麼程度，制度設計能保障到多少民眾。如果制度能作周全設計，基於參政權利平等起見，應以能讓所有在投票日不克在戶籍地投票的民眾，都能就近投票為宜，方能讓「不在籍投票」更能彰顯民意依歸。惟，A4 及 C1 特別強調監獄受刑人技術上有執行之困難。

筆者意見：認同應是適合各類型的民眾（如軍警、學生、選務人員、受刑人及台商等），因為民意沒有等級，不因職業身份有所不同，所以若能全面實行「不在籍投票」更能彰顯民意依歸，但理論是對的也得兼顧在實務上可行性。

## **第六題：台灣若實施不在籍投票，如何能避免輿論各界對選舉公平性的質疑？如何跳脫黨利益考量的疑慮？**

### **(一) 如何避免輿論各界對選舉公平性的質疑？**

過去台灣社會一直有希望政府能早日實施不在籍投票之呼籲，只是過去在威權統治下，選務機關之中立性未獲得社會各界普遍信任，使得此一符合民主國家潮流且實現人權基本保障的良法美意，遲遲未能在台灣被採行。因此，黨派利益與選務機關間的利益糾葛與行政中立問題，為過去不在籍投票制度未能付諸實行的最主要原因。隨著台灣地區民主化歷程的逐漸開展，在經過數十年的自由選舉後，當前選務機關的中立性與公正性已漸漸為社會大眾所信賴(A3、B2)。

近幾年來，行政中立之施政原則已成為公務人員的普遍共識，如欲透過選務機關來進行選票操縱，幾乎已不可能。台灣實施不在籍投票制度的政治文化環境應已漸成熟(A3)。基本層面就是在保障人民擁有相同的選舉權利，達到憲法所賦予公民的參政權，成就普及化的民主政治，因此，不在籍投票即公平性選舉的象徵，沒有所謂的公

正性爭議(C2)。

如果將「電子投票」、「通訊投票」、「代理投票」、「提前投票」等較有爭議或技術上尚不成熟的方式排除，採用「移轉投票」，及由總統副總統選舉投票做起，應該不會有明顯政黨利益，應該算是較公平的選舉制度(A3)。

不管是在國民黨或民進黨主政時期，都曾對「不在籍投票」的法制進行研議，因此在台灣實行不在籍投票，就制度本身應為一公平的選舉制度，至於有無具有明顯的政黨利益色彩，應該是台灣長期政黨惡鬥立法機關在人民在藍綠對抗的情緒下，缺乏互信更無協商對話的管道，導致「不在籍投票制度」迄今未能有重大進展(A4)。

選舉制度的產生是由立法院經由公聽會審議通過，交付提案，經三讀通過法律案並由總統公布頒行之，不僅依行政程序執行，更是代表民意的歸屬，在沒有獨裁專斷的表決下為前提，當然是符合公平正義原則的(B3)。不在籍投票，其有多種模式，是否公平，值得信賴，取決於制度設計、執行落實(B3)。制度設計如果經由立法院三讀通過並由總統頒行之，就沒有所謂政黨利益的問題，代表就可行性而言，人民和政府達到共識，基本上是同意不在籍投票制度的建立。如何讓立法院通過，則有賴於朝野的協商，透過公聽會及學者專家精闢的分析及考察，研討擬出最適合台灣未來民主政治發展並專屬可行的不在籍投票機制，而且是操作面的機制，而非原則性的機制(C1)。

台灣從實施民主投票制度及地方自治以來，不管是黑金的介入，或是賄選的繪聲繪影，目前為止並沒有的銷聲匿跡，民眾會有存疑，甚至是在野黨，會認為執政者有其行政資源上的優勢，利用媒體或是政策性的綁樁，進而影響民眾投票的行為(B1)。

## (二) 如何跳脫政黨利益考量的疑慮？

不在籍選民可以投票，因為適用對象愈廣泛，選民有自主投票意志，實施不在籍投票的結果，究竟會對哪個政黨有利，恐難斷言，而不在籍投票就不會被歸因於來自政黨利益的考量，也不會被作為政治操作的工具(A2)。基本上民眾必須具備其投票的自由意識，慢慢建立民主的素養，若民主素養不夠的情況下，那無論是軍人、受刑人

等自由度受限者甚至是一般的普羅大眾，恐怕都會淪為政黨操作的工具(B1)，任何制度的設計是符合一般性原則，各政黨基於現有的支持者，而認為這一般性、合理性的制度，賦予他不同的解釋，也不會獲得一般人的支持(C3)。

因為台灣特殊的政治環境，在政治屬性上偏向兩黨制，政黨對立明顯，以工人、學生族群為例，普遍認為對泛綠有利，而軍警、選務人員、台商普遍認為對於泛藍有利，而駐外人員則對於當時執政的政黨有利等等。任何的政策都會有正反兩方面的意見，不在籍投票的基本原則就是保障人民行使公民權利，使國家社會邁向更民主更由人民當家的制度。在實施之前我認為政黨的正反意見也不見得不好，有監督或許在制度的形成上更能兼顧到許多層面(C2)。那個政黨得利應非重點，在朝在野亦非長久，何來政黨利益？(B4)，就長遠來說，我不認為不在籍投票對特定政黨有利(C3)。

目前台灣的選舉，本來就是一場動員的比賽，如果不在籍投票的實施，將會減少人民很多不必要的花費及時間，相對投票率一定會提升，對政治的參與度絕對是大幅增加。輿論媒體常常在探討不在籍投票的設置究竟對哪個政黨有利，個人認為這很難去解釋和判斷，因為數據的統計資料庫並沒有建置，學生、工人、軍警、海外台商、華僑的人數是多少，還有歷年來各職業投票率的多寡，對於政治的參與熱衷程度，還有候選人的政治魅力、政黨發起動員的影響力，數據量化後的誤差值等等，皆有必要去深入研究，也才得到真正較為客觀的結果(A5)。

投票是每一位具有選舉權的公民的基本權利，這是憲法及相關法律賦予的權利，是法律問題，不應受政治因素的限制或影響，更不應染上政黨利益的色彩(C4)。只要制度是完善的，範圍是全面的，方法是可行的，結果是可信的，在經由正當的立法程序後，就是公平的選制(C4)。在民主素養及政治環境方面還是需經由時間，採用循序漸進的推行，先前的程序很重要，如果程序作得好，至少民眾對於什麼是不在籍投票就會有比較多的瞭解，也不要被民眾批評是黑箱作業，因此政府如果要推動不在籍投票應該要多宣傳，並擴大討論的參與面，並且相關的選務人員要做好訓練，相關設備、規劃也要一次到位，不要讓人覺得很草率(C5)。運用教育宣導的方式來改善、增加台

灣人民對於不在籍投票的認識，如此一來，才能達到較公平的選舉制度(B1)。

歸納所有受訪者意見：賴於朝野的協商，透過公聽會及學者專家精闢的分析及參考美、英、德、日等先進國家實施優劣成效，研討擬定出最適合台灣未來民主政治發展並專屬在台灣執行的不在籍投票機制，而且是操作面的機制，而非原則性的機制，經由正當的立法程序後，就是公平的選制，適用對象愈廣泛，選民有自主投票意志，實施不在籍投票的結果，究竟會對哪個政黨有利，恐難斷言，而不在籍投票就不會被歸因於來自政黨利益的考量。

個人意見：認同上述意見。制度設計如果經由立法院三讀通過並由總統頒行之，完成立法程序，就沒有所謂政黨利益的問題。

**第七題：台灣推動不在籍投票將涉及修法程序（目前尚未完成修法程序），請問修法過程的主要阻礙為何？是因為政治因素、行政程序技術、選務機關中立性或是有其他因素影響？**

本題經綜合受訪者意見，歸納訪談結果，如表 4-8 所示：

表 4-8 不在籍投票之修法阻礙【影響因素：V】

訪談對象 影響因素	A2	A3	A4	A5	B1	B2	B3	B4	C1	C2	C3	C4	C5
政治因素	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
行政程序	V		V					V		V			V
選務中立性													V
信任度	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
其他	V	V				V		V	V	V			V

資料來源：筆者自行整理

台灣倡議推動不在籍投票，已超過 15 年，迄今未能實施的原因，主要在於選民的

信任度(A2)。由於民眾信賴看得到的傳統紙本選票以及當眾唱票，如果選票的開票、計算，不能為民眾參觀，對於選舉結果必然有疑慮，這也可能降低民眾對於不在籍投票的需求程度，而使得民眾傾向維持現行投票方式，來確保選舉結果的公正性。因此，制度設計要杜絕有選舉舞弊的機會，所以，國外所普遍採行、最簡單易行的通訊投票或者法國採行的代理投票，都不適合考慮在國內實施(A2)。過去台灣在威權統治下，選務機關之中立性並不獲得社會各界之普遍信任，一些選舉「作票」的疑雲一直甚囂塵上。更何況如想採行通訊投票，更易被有心人士懷疑為鞏固執政當局利益的一項工具，使得此一符合民主國家潮流且實現人權基本保障的良法美意，遲遲未能在台灣被採行(A3、C1)。

政治因素是存在的，因為主要政黨會去考量選票因素，包括自己的支持者，是否被納入適用對象；又縱使納入適用對象，因支持群眾的屬性不同，可能未必會去申請不在籍投票，這些因素都會影響政黨要不要支持不在籍投票，也會影響修法能否順利完成(A2)。經過數十年的自由選舉後，當前選務機關的中立性與公正性已漸漸為本地社會大眾所信賴，因此，選務機關的政治介入問題，就當前政治生態與政治文化環境來看，也就不在構成不在籍投票制度的實施障礙(A3)。從政治層面來看，目前政治黨派的利益，以及政黨間高度的彼此不信任，為不在籍投票此一制度未能付諸實行的最主要原因(A3)。

政治因素及信任度為首要(A2、A3、A4、B1、B2、B3、B4、C1、C2、C3、C4)，當然行政程序上問題也要克服，修法通過後應無問題，但各政黨各族群間互不信賴是首要解決的難題(B2、B3)。國民黨在二度政黨輪替後持續推動「不在籍投票制度」的規劃方向，不在籍投票以「移轉投票」為原則，不採行「通訊投票」，不包括台商及海外華僑(A4)。為配合修法及完備配套措施，經評估後，當時曾規劃由民國 101 年總統副總統選舉開始實施。但是當時民進黨主席蔡英文認為，「不在籍投票複雜性高，一般人民對選務工作高度敏感，包括選務工作是否公平、有無舞弊的可能、會不會出錯等等，任何選舉爭議，社會都得付出很大代價，內政部必須負責任地提出完整規劃。」

(A4) 政黨本身的不信任感，就是造成不在籍投票窒礙難行的主要關鍵(C1)。

選舉機關的中立性，以總統副總統選舉為例，選務人員即超過 19 萬人，由於人數眾多及人員培訓等因素，選務瑕疵恐在所難免，不過，近年經過選舉訴訟檢驗的結果，似也更確立了選務中立程度極高，選務機關中立性不致影響不在籍投票的推動。在選務工作的區域上，慢慢的已經培養出超然的選務人員地位，在行政中立觀念的建立，也逐步收到成效(B1、B3、C4)。不過，不在籍投票確實會增加選務複雜度，對選務人員而言，採行不在籍投票會增加執行選務工作的負擔，可能會影響擔任選務人員的意願(A2、C5)。

行政程序雖不盡完美，但行政程序選務技術乃需執行後再一一修正檢討，任何選舉制度均需此一過程達到選民信任(B4、C2、C3、C4)。台灣經歷 2004 年總統選舉大驗票及 2006 年高雄市長選舉大驗票，還有今(2012)年立委陳進丁的大驗票及台中市大里區的大驗票，可以發現自總統大選、直轄市的地方首長選舉、代表人民踏上國會殿堂的立委選舉，還有許多地方議員或是一般地方首長大大小小為數不少的選舉驗票，得到一個結論就是：沒有公務人員要作弊！不分政黨，不分藍綠，在行政程序上是沒有疑義的。各政黨有派出所謂的政黨監察委員在各投開票所監督，但因為素質參差不齊，加上沒有完備的訓練，實際上政黨監察員等同虛設，反而沒有做到當初理想的監督模式，導致選票開出候選人無法從該政黨監票員得到正確的統計結果，照樣提出驗票異議，浪費更多行政資源及寶貴時間，我認為提升政黨監察員的素質，落實訓練，培養專業化能力刻不容緩，即須改善(A5)。

制度方面可以參考已施行多年的其他國家，當然沒有真正完美的制度，必須因時因地制宜，經過時間的洗禮，不斷修正檢討，找出最適合的方式來執行，讓大眾可以接受又不失其公平性、公正性，制度本身沒有對錯，重點在於是否適合當時的國情及社會體系，能否確實符合人民的期待(B1)。回顧台灣民主政治數十載，選舉的紛爭往往造成巨大的影響，所以需要更周詳的規劃，有必要師法國內外學者專家的看法，從嘗試性質的辦理開始，循序漸進的步上軌道(C2)。

歸納所有受訪者意見：目前台灣推動不在籍投票未能完成立（修）法程序，主要阻礙為政治因素。政黨之間彼此的信任度沒有建立，甚至可以說是分歧對立的情況，造成許多立意良善的政策被太多因為反對而反對的意見給抹煞。

選舉機關的中立性，不容懷疑。由於選務工作人數眾多及人員培訓等因素，選務瑕疵恐在所難免，不過，近年經過選舉訴訟檢驗的結果，似也更確立了**選務中立程度極高，沒有公務人員要作弊！不分政黨，不分藍綠，在行政程序上是沒有疑義的**。各政黨有派出所謂的政黨監察委員在各投開票所監督，但因為素質參差不齊，加上沒有完備的訓練，實際上政黨監察員等同虛設，反而沒有做到當初理想的監督模式，導致選票開出候選人無法從該政黨監票員得到正確的統計結果，照樣提出驗票異議，浪費更多行政資源及寶貴時間，在認為提升政黨監察員的素質，落實訓練，培養專業化能力刻不容緩，即須改善。

另 C5 提及負責選務工作之公務人員不樂見新制度的採行，個人認為此情況的確存在，公務員保守心態，對於新制度的實行，未知的發展，加上怕出狀況無法承擔後果，難免會以保持現狀為佳，不樂見新制度的採行。但相信若能完成修法程序，賦予法源依據，此問題就不存在。

第八題：您認為若要在台灣實行不在籍投票，首先必須克服的問題為何？

本題經綜合受訪者意見，歸納訪談結果，如表 4-9 所示：

表 4-9 不在籍投票實施必須克服之問題【克服問題：V】

訪談對象 意見內容	A2	A3	A4	A5	B1	B2	B3	B4	C1	C2	C3	C4	C5
政治因素	V	V		V	V	V		V	V	V	V	V	V
修法	V		V							V			
行政程序	V						V			V			V
選務中立性													
信任度	V	V	V	V	V	V	V		V		V	V	V

資料來源：筆者自行整理

在台灣實行不在籍投票，技術的問題始終次於民眾的信心問題(A2、B3、C3、C4、C5)。制度的設計，如何能讓民眾對於選舉結果有信心，是首要須要考量因素，新舊兩套選舉制度如何做出整合，排除現行法制上的矛盾，在目前頒行多套的法律當中的適用性，選罷法、戶籍法如何調整到最佳的使用情形(C2)。在此前提下，通訊投票、電子投票或投票機投票，因為存在可能的干擾因素較多，如賄選、人為操縱、機器失靈、無法重新計票等問題，在短期內恐怕不適宜在台灣實施(A2)。台灣今日要實行不在籍投票，政治因素考量是最大的困境。台灣今日政治，藍綠壁壘分明。一切以政黨利益為最高考量，政黨間高度得不信任，為不在籍投票此一制度未能付諸實行的最主要原因(A3)。

由於不在籍投票的實施，須要透過修改總統副總統選舉罷免法或是公職人員選舉罷免法始能落實，相關修法也須在立法院能獲得支持，所以必須盡可能排除相關的疑

慮，諸如以特定對象為設計，如軍人、警察、公務員，可能會被質疑是特定政黨基於選票考量。海外投票，則有會否受到大陸或他國政府干預我國選舉的疑慮，都應該盡量避免(A2)。不要一開始就全面實施，而是將焦點放在影響範圍最為廣大的層級選舉，如同總統選舉。而最終目標是普及於各地方區域性選舉，落實全民政治民主化，達到人民參政投票的本質，質疑的問題也將隨著改革，透過時間逐步來修正而不復存在(C1)。

選舉規則之制定，對於選舉結果有一定的影響，制度設計時，自然不能存在政黨選票的算計(A3)。選舉事務的推動，當然要顧慮「選務工作難度」，以及最忌諱的就是「影響選舉的公平、正確」。因此，政府決心推動「不在籍投票制度」的同時，如何對於前面兩項容易受到社會關切與質疑的重點，也必須有所釋疑(A4、A5)。

以執政者的立場，除了擁有本身的行政資源外，也須考量到在野黨的意見及社會輿論的反應，作為制度推行的參考，不能一味的鐵腕執行，否則就會產生負面的效果，也會與民主政治背道而馳，為求雙贏的局面，不能只依靠表決中的少數服從多數，而忽略了多數尊重少數這個環節(B1、C4)，要推動不在籍投票，建立政黨間的信任感，透過政黨協商程序、公聽會的實施或是民調的設計，找出彼此都可接受的最大公約數，再來推動，是最重要的事。至於，選務技術的克服、選舉法令的修訂，都只是行政作為的克服，應較易解決(A3、A4、A5、B4、C1)。

台灣網際網路發達成熟，自可透過電腦資訊系統實施不在籍投票：如將現行紙本國民身分證改採為晶片國民身分證，在各投票所設置網路投票系統，由選務工作人員確認身分後，選舉人利用晶片國民身分證置入讀卡機，由電腦自動判讀縣市及鄉鎮市區並調閱出該選區選區供選舉人圈選候選人後傳輸至中央選舉委員會統計(B2)。

歸納所有受訪者意見：在台灣實行不在籍投票，技術的問題始終次於民眾的信心問題。制度的設計，如何能讓民眾對於選舉結果有信心，是首要須要考量因素，新舊兩套選舉制度如何做出整合，當前台灣要實行不在籍投票，政治因素考量是最大的困境。台灣今日政治，藍綠壁壘分明。一切以政黨利益為最高考量，政黨間高度不信任，

為不在籍投票此一制度未能付諸實行的最主要原因(A3)。

筆者意見：當前政府要推動不在籍投票，最優先的課題在如何提高民眾對於不在籍投票實施的了解，並廣為宣導其政策的優點。讓國人可以有該方面的常識後，得以接受採較可行之不在籍投票方式，以循序漸進試辦。經過多方的嘗試以及檢討之後，獲取公務同仁以及全體民眾之信任後再來全面實施，對於推動不在籍投票之民主進程將有更進一步的助益。

另，積極的做法，主政機關內政部及中央選舉委會也應加強溝通，多聽反對者之意見，化解其反對之疑慮並尋求解決之道，並廣徵各方意見，當然最重要的詢求現任立法委員支持。就政治的現實面而言，其實反對不在籍投票最力的多是現任者，尤其是不分黨派的立法委員。理由是，依照目前的選制，候選人很清楚他的選民在哪裡，該如何去爭取支持，倘若實施不在籍投票，投票日當天會突然冒出很多候選人平常不曾接觸過或服務過的選民，這些選民的投票意象也不是他能掌握的，風險變數實在太大。為求順利當選，還是「保持現制，以策安全」。(C4)

**第九題：若台灣未來採行不在籍投票，請問您對其在制度設計與實務運作有何建議？理由如何？**

民主要有改變才會繼續前進，台灣採行不在籍投票是一條正確的道路(A2、A3)，應該穩健逐步推動，就有共識的部分先作，不要存在過多的政治算計，如果無法全面實施，可以就離島或偏遠地區先予施行。當民眾能夠親身享受到這個便利的投票措施，看到成果，自然會進一步支持擴大實施(A2)。

移轉投票及設置不在籍投票所投票，是最適合台灣環境的不在籍投票方式，這 2 種方式與現行的投票方式最為接近，易為選民接受，也能有效確保選民投票的真意，減少選舉舞弊的機會(A2)，例如在外縣市就讀的學生，以及因工作關係而不在原戶籍縣市居住的公司行號、上班族、工地的勞工等等，都可以來實施不在籍投票制度，從時間性、空間性還有便利性來看較能符合經濟效益，也是提升便民、為民服務的一種民主展現，以符合公平正義原則的，當然在配套措施上，例如行使不在籍投票的公民在投完票後，要如何避免投票人又去原戶籍選區投票的重複性問題，諸如此類的配套必須先全盤分析、規劃，擬定改革方案逐步來實行，以避免有心人士鑽其法律漏洞，造成選舉的公平性、公正性遭受質疑(A5)。另外透過通訊投票的方式，保障選務人員的投票權也是一種選擇(A5)。

當前我國仍無法實施不在籍投票的原因，選務機關所稱選務技術困難亦是一個須考量的地方(A3)。透過修法的過程，將現行的「戶籍地投票制」變更為「現住地與戶籍地雙軌並行之投票制」，在選前一段時間，開放讓選民自由登記於何處投票（工作地或戶籍地），可解決相關選務技術問題及因返鄉投票所衍生的社會成本問題(A3)。以戶政事務所立場當然是選舉制度越單純越好，不在籍投票若以現行選務人員工作地投票方式進行，則無異是大大增加選舉造冊的工作量與錯誤率的發生，是為戶政與公所同仁不樂見的一種選舉制度，但這些都是可克服的困難，除投票方式改採上述電腦投票方式外並簡化選舉造冊流程，如修改公職人員選舉罷免法第 15 條廢止居住四個期間的

限制或將選舉公告發布日期定於投票日前四個月以配合居住四個月期間，避免於選舉公告發布後遷入各該選舉區無權需劃刪等等簡化配套措施(B2)。在採行不在籍投票時，應先辦理「voter registration 選民登記」。欲享受「不在籍投票」這種便利的選民，應先辦理「選民登記」，主動表達自己會去投票的意願，以有助於選務單位在投票前的作業規劃。即以「移轉投票」為例，選務單位至少要知道有多少人辦了選民登記，才好準備同數量的選票(C4)。

兩個面向來論：第一個就是選務的技術層面：行政機關如何能讓繁瑣的程序化繁為簡，使民眾快速的了解不在籍投票，透過公開透明的流程，以克服社會對於不在籍投票公平性的疑慮，並運用現有的戶役政和相關的資訊結構，建立一套專屬於不在籍人口的登記、統計、其他選務的規劃作業系統，兼顧個人投票的保密性、開票統一作業的公正性，才不會受到社會大眾的質疑。第二個是教育層面：從資料來看，比較全世界各先進國家，台灣的起步算比較來得晚，國人的民主素養方面，必須透過教育，不管是從學校、政府機關或是大眾傳播、網路社群等等，都可以從不同的面向著手，政府舉辦定期的講習、配合社區活動、學校教育，讓不同領域、不同年齡層的民眾都能夠了解不在籍投票推行的意義、所帶來的便利性，以及相關配套的措施，強化民主素養，提升應有的公民意識及國民知識，瓦解舊有的，如政治利益、金錢利益等不良觀念，來實行民主中應有的公民權，而非只是政治操作下的魁儡(B1)。

建議應該循序漸進，例如由中央到地方，由簡單到複雜，由容易到困難。不要奢求一次到位，將政治衝擊降到最低才有可能順利推動不在籍投票(A3、A4、B4、C1)。制度的設計便利性要夠，不能為了辦理不在籍投票，結果設計的制度讓人覺得更不利便，就讓推動不在籍投票的意義打折(C3)。

台灣採行不在籍投票能否推行順利，關鍵在於配套措施及如何克服技術問題，不過，不在籍投票制度在我國早已研議多年，我國已是民主發展成熟的國家，選民素質與軟體建設到達相當高的水準，台灣採行不在籍投票的時機應已十分成熟，投票技術性的問題也可參考國外先進國家之先例，故法規制度的修改以及選務人員的素質、觀

念，是我們現階段可以去努力斟酌的目標，也期待台灣民主政治能夠早一日走到更光明的未來(C2)。討論過程要盡可能涵蓋不同意見、制度要健全、宣傳要足夠、選務人員訓練要確實(C5)。最重要是務實考量，循序漸進，全面性實行應有困難，目前內政部規劃是以 2016 年總統大選為不在籍投票實施的目標就是希望降低選務的複雜性。因此為了讓民眾有更大的政治參與感，落實全民參與民主政治，使台灣憲政體制更加完備。朝野政黨都有無法逃避的責任(A4)。

歸納所有受訪者意見：台灣採行不在籍投票能否推行順利，關鍵在於配套措施及如何克服技術問題，其實實施重點應該循序漸進，例如由中央到地方，由簡單到複雜，由容易到困難，不可奢求一次到位，將政治衝擊降到最低才有可能順利推動不在籍投票，另外涉及法規制度的修改以及選務人員的素質、觀念，是我們現階段可以去努力斟酌的目標，至於討論過程要盡可能涵蓋不同意見、制度要健全、宣傳要足夠、選務人員訓練要確實，更是實施不在籍投票的基石。

筆者意見：民主的精神在於廣納全體民意、創造最高價值，當前選舉制度當中存在無法跨越的鴻溝，讓許多具備選舉資格之選舉人無法展現其民主的意見。對民眾要加強廣為宣導，讓所有人知道這是基本的人權政策措施，當然權責機關推動的決心也是重點；政策具體作為，說清楚講明白，最好先採試範(試辦)性質，再視成效如何，檢討修正。唯有持續不斷改變才能繼續前進，台灣採行不在籍投票是一條正確的道路，應該穩健逐步推動。

## 第十題：是否有其他補充意見？

站在選務機關本公平、公正、公開原則依法行事。對民眾要加強廣為宣導，說清楚講明白，最好先採試範(試辦)性質，再視成效如何。選票單純才好實行，若下次還是總統併立委選舉可能不好推了，我建議若真要實施只能以總統副總統為主，通訊不要考慮；全世界投開票結果在當天出爐，大概只有台灣，其他歐美先進國家，或採通訊、提前、代理、電子投票等方式，往往投票結果要等上好多天，若在台灣社會可能會動盪，政局馬上會不穩定，這是國情文化不同(A4)。

特別建議監獄受刑人，技術上有問題不適合，選務工作人員難找。關於不在籍投票技術問題，站在選務機關立場辦理選務絕無黨派之分，但在過往各項選舉也傳出若干選務疏失，不在籍投票也將使選務工作更複雜，如何加強選務人員訓練，確保選務零缺失，避免引發選舉糾紛將是重要課題(A4)。

應該透過廣大的宣導，運用媒體輿論及政府機關，朝野協商讓大眾真正了解何謂不在籍投票的真諦。實施不在籍投票的原因並不是為了影響選舉結果，而是要保障立憲民主國家公民所擁有的基本參政權。民主政治精義就是以數人頭來代替砍人頭，以選票來代替武力，定期且公平公正的選舉，乃是現代民主國家的主要特徵，而一人一票，票票等值，更是民主國家政府所應追求的目標；不僅如此，有些國家的政府甚至認為政府不僅要公平的賦予每張選票同等的價值，還有義務要協助每一位具有投票權的公民都能夠便利的行使選舉投票權，以增強統治的合法性，不在籍投票或通訊投票即為此一理念下的產物。有關我國實施不在籍投票之制度在過去已有一定之討論，此一維護人民基本參政權益與減少社會成本之投票制度，雖然在過去因為一些政治環境因素而延緩實施，但在台灣社會已經逐漸邁入成熟民主政治的條件下，不應該再囿限於一些枝節的行政作業程序而規避此一制度的實施，選務主管機關更不應以怕麻煩的心態來延宕此一制度的實踐，政府有關部門應該積極任事，伸張憲法保障基本人權的精神，保障每一個公民的基本參政權，讓每一個公民，不會因為其所處地點的不同，

而喪失其基本的投票參政權，政府選務機關更不應該以所謂的行政程序問題，來剝奪憲法所賦予選民的選舉投票之神聖權利(B4)。

就政治的現實面而言，其實反對不在籍投票最力的多是現任者，尤其是不分黨派的立委諸公。理由很簡單，依照目前的選制，候選人很清楚他的選民在哪裡，該如何去爭取支持，倘若實施不在籍投票，投票日當天會突然冒出很多候選人平常不曾接觸過或服務過的選民，這些選民的投票意象也不是他能掌握的，風險實在太大。為求順利當選，還是「保持現制，以策安全」(C4)。

不在籍投票或通訊投票，是一個民主國家為了保障公民行使投票權的權宜措施，也是讓公民在居住地投票，不用舟車往返，不但解決了交通擁擠的問題，也是個重要的節能減碳環保措施。從可行性來看，此制度與我國現行法制並無太大的不相容之處。況且，不在籍投票早已為西方民主先進國家所採用，在我國民主發展已臻成熟之際，有必要推動實施不在籍投票，以確保人民參政權不受侵害，亦可增加人民政治參與的機會，提升處理公共事務的品質。台灣經過兩次政黨輪替，期間完成許多民主化成就，我國選務機關的公正性與中立性確實是無庸置疑，當公民政治文化亦已趨成熟，也獲得多數民意支持的民主聲浪中，實在不應再以政治性之考量(如擔心綁票、選務不中立)，因噎廢食地繼續阻擋此便民、節省社會成本的制度才是(C1)，不在籍投票的意義就是要更能夠反應民意，其次是為了保障公民權，民意與公民權是民主制度的基礎，而要克服技術上、信任上的問題，就要如同思想家盧梭所說，要相信民主憲政，讓民主憲政成為一種信仰，成為國民宗教，當大家有這樣的信仰，很多技術上的問題就不成問題 (C4)。

## 小 結

不在籍投票制度的設計，是先進民主國家為普及參政權及提高投票率的選舉制度改革。目的是為了在投票當日，不方便親自行使投票權的公民，能夠透過選舉制度來加以補救。中華民國號稱為亞洲第一個民主共和國，台灣實施地方自治與普選制度至今超過 60 年，選民的民主素養與選務人員的經驗素質也不斷提昇，選務機關的中立性與公正性已漸漸為社會大眾所信賴，在在顯示出選舉的普及與進步，這是值得驕傲與肯定。但是如此進步的選舉制度未能實施，卻仍有部分的民眾被迫放棄其投票權，這就值得身為民主國家的我們，應努力改革的地方。

在本文經相關文獻探討後，在本章就各界對不在籍投票制度的看法與實行所面臨的問題加以訪談部份，希冀藉各界對此一議題的看法，能夠提供到我國未來在實行此一制度的方向，畢竟不在籍投票是一選舉制度改革的時代趨勢，未來在推動時如何避免可能發生的弊病，彰顯其真正精神，將是未來實行面臨的重要課題。

在經過各類型專家的訪談內容後，就以上述內容可歸納整理如下：

### 一、不在籍投票制度，是憲法所應保障的參政權

因此任何從制度面或政治面的因素，使參政權未能的落實或加以阻礙的因素都應該被排除。是民主政治與主權在民的具體展現，也是世界各國的普世價值，台灣並沒有任何理由可以排斥實行。因此，訪談對象大都認為不在籍投票是目前台灣必須加以面對與加速實施的選舉制度。

### 二、實行的類型來看，認為以單一選區的總統副總統大選為可行的實施模式

因對選務衝擊較小，在選務事務的推動相對較單純，較可行的，並再俟執行成效結果探討，循序漸進方式逐漸擴展到地區性的選舉。

### 三、在不在籍投票實行的方式來看，採移轉投票為試辦

經訪談分析，普遍認為以較簡單、爭議較少的移轉投票為試辦實行的方式，除了

現行選罷法有相關規定外，更重要的所面臨的政治阻礙較少，選務作業較可行。並俟成效再逐步實行其餘不在籍投票的方式。

#### 四、在實行對象方面，除法律限制外者，皆可適用

受訪者大多認同應是適合各類型的民眾（如軍警、學生、選務人員、受刑人及台商等），因為民意沒有等級，不因職業身份有所不同，所以若能依選務技術能克服到什麼程度，制度設計能保障到多少民眾。如果制度能作周全設計，基於參政權利平等起見，應以能讓所有在投票日不克在戶籍地投票的民眾，都能就近投票為宜，方能讓「不在籍投票」更能彰顯民意依歸。在專家學者部份，紀教授認為除了受刑人有其安全上的疑慮，其他可行，有其獨特的見解。另，台中市選委會副總幹事也特別強調監獄受刑人技術上有執行之困難。設置特別投票所方式，亦顯有實務執行之困境。

#### 五、我國未能實行不在籍投票，主要因素在政治互信基礎不足

所有受訪者均一致認為，政治上的衝突，是不在籍投票未能付諸實行的主因。訪談結果，似乎印證目前台灣在重大議題上，仍是以政治意識形態為其主導的力量，這是強調專業行政與民主政治的發展上一個需要改進與調整的地方。

經綜合受訪者意見，歸納訪問內容重點之結果，如表 4-10 所示：

表 4-10 訪問內容重點整理

訪問議題	主要內容
不在籍投票可行性	民主政治與主權在民的具體展現應予實施
不在籍投票類型	以全國單一選區總統副總統選舉為首要實施類型
不在籍投票方式	以移轉投票為主要方式
不在籍投票對象	除法律限制者外皆適用
不在籍投票所面臨主要問題	政治上的爭議互信基礎不足

資料來源：筆者自行整理

因此從上述訪談內容得知，實行不在籍投票是目前國人普遍的共識，更是台灣民主化發展的一個重要的指標。在訪談內容整理上，第二至第四點，在不在籍投票的類型、方式與對象上可透過制度方面的改革加以實行，使得不在籍投票有其法源依據與制度上的理由；另一方面，在第五點方面則是顯示在未來實施時除了制度方面的配合，更需要在政治方面爭議的解決能取得共識。因此，筆者認為，未來台灣要實施不在籍投票制度，最重要的關鍵在於制度與政治方面條件的配合。而政府在推動不在籍制度的決心，廣大的宣導讓民眾清楚政策的良善美意。除了分區舉辦公聽會聽取專家學者意見外，也應到各縣市地區聽聽基層選務人員的意見。並運用大眾媒體輿論及政府機關宣傳力量，教育民眾，透過朝野協商讓大眾真正了解所謂不在籍投票的真諦。故，如何化解政治上的歧見，消弭政黨的不信任，爭取民眾支持信賴，是不在籍投票能否推動順利的最大關鍵點。



## 第五章 結論與建議

### 第一節 研究發現

由前述章節內容了解，不在籍投票有三個主要的目的：為了增加選民便利性、擴大政治參與率、落實保障公民權，因此由這三點來看，有幾個問題要先需考慮的：一、必須克服行政的技術；二、避免可能舞弊機會；三、違反秘密投票之嫌，應予注意並排除杜絕。

從文獻的探討與相關的專家訪談後，筆者歸納認為，台灣若要實行不在籍投票，必須要去克服制度面與政治面的相關議題。而這兩個問題中，又由於台灣是傾向以政治面去解決重大的公共議題，因此政治層面問題確實是在實行不在籍投票上最主要面對的問題，制度面的問題反而成為次要的問題，兩者之間有其先後順序的關係，先克服政治面的問題後，再去思考制度面的，否則片面的先去處理制度面的問題，就算設計再怎麼完美，一不小心又可能形成政治上的爭議，最終又淪為對手扞格的藉口，而使得不在籍投票再度變得窒礙難行。

另，依據本文研究動機、目的及相關研究問題，設計訪談問卷。並找出代表性的專家進行深度訪談後，綜括受訪者意見結果與本研究各文獻之相關資料，得到我國實施不在籍投票制度之相關議題看法，歸納如下：

#### 一、受訪談者大多認為我國實施不在籍投票的時機成熟

我國對於選舉的投票，向來規定選民應到戶籍地的投票所投票，以致許多在外地工作或求學者因為不方便返回戶籍地而放棄投票，政府為維護國民選舉權，有意規劃推動可以不用在戶籍地投票的制度，且如美國、英國、日本，實施不在籍投票已有多多年，對於我國實施不在籍投票時機的成熟度大多表示贊同之意。

## 二、大多數受訪者贊成政府規劃推動「不在籍投票」

為保障選舉權，政府規劃推動「不在籍投票」，讓投票日無法回到戶籍地所在縣市投票的人，也能就近投票，對於民眾參政權之保障，充分符合憲法的民主精神，雖然對於推動之細則尚有疑慮，但是對於推動之立意大多維持肯定之態度。

## 三、「移轉投票」是大部分受訪者贊同推動之「不在籍投票」方式

政府目前規劃的不在籍投票，是採用「移轉投票」方式，由選民事前申請，將選票由戶籍地移轉到工作地投票當日所在縣市，由選民親自在投票日當天前往投票所投票的方式，仍維持選民「本人」、「親自」、「投票日當日」、「前往投開票所」原則，某種程度符合台灣選民須看得到才安心的選舉文化；故，受訪者大多認為實際可行的。

## 四、不在籍投票地點僅限於國內，暫不適用於海外

為了維持投票秘密，確保不受外力干預，政府規劃的不在籍投票地點僅限於國內，由於當前規畫主要是以「移轉投票」為主，針對旅居海外的僑民以及長期在大陸經商的台商而言，不在籍投票的實施具有許多目前較難克服的技術性問題，並且目前兩岸的情勢依然受到一般民眾的質疑，故大多維持暫不納入海外僑民以及台商的看法。

## 五、受訪者贊成不在籍投票適用對象應該盡量擴大

大多數的受訪者對於不在籍投票之實施對象，基於公平原則，如果實施不在籍投票，適用的對象應該盡量擴大，其中對於執行公務之軍警、在外工作或求學者、選務人員、離島居民等多表示支持的看法，其中對於因所處環境較易受到外在影響其投票意願，導致稍有疑慮之外，大多支持若能克服選務技術面之問題，應將適用對象循序漸進逐步盡量擴大。惟，在監受刑人實施方面，據深度訪談三類專家，受訪者皆有提出表示暫不適用之意見，顯示此類對象確實有存疑和窒礙難行之處。依 2006 年 7 月 1 日施行之刑法第 36 條規定，原限制褫奪公權尚未復權，沒有選舉權。唯，此部份已被刪除。換言之，所有在監受刑人皆有選舉權，但如何實施是行政機關一大考驗。

## 六、受訪者大多表示贊成總統、副總統選舉最適合優先實施不在籍投票

受訪者大多認為全國單一選舉區對於選務工作的負擔較小，而且透過「移轉投票」

的技術門檻較為完備，因此總統副總統選舉最適合優先實施不在籍投票。

#### 七、不在籍投票的實施，必須在選務層面具可行性，不影響選舉公平性

政治環境的信任問題，是最主要的影響因素。雖然台灣目前選務作業是非常公開透明，以現在開票情況而言，投票完後馬上改為開票所，投開票所也有監察人員，民眾也可以在場觀看我們開票情況，開票程序依序是檢票、唱票、計票，這樣公開透明情形，還會受人疑質，還有很多人對選務人員不信任，還要求要裝設錄影機，這樣的情況下要來實施不在籍投票，選務工作人員大概是難找，沒人願意當，因為這個責任壓力太沉重了。所以若實施時，也得兼顧選務人員心聲及選務機關執行上的難處。

#### 八、不在籍投票之設計引用，有法律保留原則之適用，應經修法

涉及人權事項與重要事項，有法律保留原則之適用。此外，也必須配合修改現行總統副總統選舉罷免法第 13 條與公職人員選舉罷免法第 17 條之限於在戶籍地投票之規定，以解決法律適用的問題。

綜合以上各點結論，實施不在籍投票對於民主的展現以及民眾參政權的保障具有正面之意義，不影響選民對於選舉結果公正性的信賴情形下，才來採行。其中實施的方式以「移轉投票」的認同度最高，另外實施的對象在選舉制度和行政程序之技術性得以克服上，基於民眾參政權的考量，應該擴大至所有的選舉人，而較適合辦理不在籍投票的選舉類型，則認為單一選舉區的總統、副總統選舉較有共識可行，其他不在籍選舉方式，鑒於投開票的執行面有許多困難，暫時無法實施。

## 第二節 研究建議

依據研究發現及個人工作經驗心得，提出有關我國實施不在籍投票事宜之建議，分別由制度及政治方面說明之。

### 壹、在制度方面的建議

從制度層面觀之，就本文研究，支持內政部目前所規劃之方向。不在籍投票在實施需突破法律上的限制。因此根據筆者歸納，主要是探討實行不在籍投票的類型、方式以及對象這三方面，分析如下：

#### 一、不在籍投票的類型

台灣目前的選舉型態，有依全國單一選區及以各地區劃分的單一區別，若以全國單一選區，選票的種類只有一種，會比依立委選舉將選區劃分為 73 個單一選區的程序與方式較為簡單、也不易出錯。因此目前內政部研議的方向及專家學者的建議均以全國性單一選區做為不在籍投票首要實行的方式，而目前我國以全國性單一選區為實行選舉的有總統副總統選舉、不分區立法委員(政黨比例)選舉，故原本研議 2012 年的總統副總統大選為首次實行的對象，但因種種因素暫無法付諸實行，因此建議以 2016 年的總統副總統大選全國單一選區之類型來實行。台灣近 20 年來，經歷過國會改選、終止動員戡亂時期，無數次的自由選舉到總統直選，已回歸民主憲政常態，走向自由民主的道路；在平和歷經 2 次政黨輪替後，民主更趨成熟、穩健。而在選舉參與方面，選舉罷免法制堪稱完備，選舉委員會朝獨立機關建置，提供完善的選舉環境，雖然賄選等現象存在，顯示選舉文化仍有改善空間。整體而言，民主環境已然成熟，現階段推行不在籍投票的時機已相當成熟。

#### 二、不在籍投票的方式

就現今各國採行之各種不在籍投票方式加以對照，其中採用最多的為「通訊投票」，然而通訊投票的作法實難做到憲法第 129 條的「無記名」的要求。因為通訊投票，

所使用的選票與在投票所之普通選票在設計上勢必不同，況且以郵遞寄回選票為免遺失，以掛號方式投寄，亦必須在信封套上書寫郵寄人（投票人）之姓名、地址，如此則所謂的無記名之秘密投票即很難確保，亦即以通訊投票方式的不在籍投票無法符合憲法規定的秘密投票精神；另一方面，憲法增修條文第 2 條第一項規定，總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。而總統副總統選舉罷免法規定，返國行使選舉權之人民，必須回到原戶籍地之投票所投票，可見現階段要實行「通訊投票」，必須先經過修憲程序再由修法來加以實行，但以目前台灣的政治生態，修憲要在立法院絕對多數的提案，如此的制度設計，使得修憲將是一項十分艱鉅的政治工程。

因此「通訊投票」在目前的台灣，不宜且實行的困難度也較高的情況下，暫不適合做為我國實施不在籍投票的方式。筆者也認為除了通訊投票的方式外，目前我國雖未採行不在籍投票制度，惟現行總統副總統選舉罷免法第 13 條第 3 項及公職人員選舉罷免法第 17 條第 2 項規定，投票所工作人員得在工作地之投票所投票，雖有工作地與戶籍地必須一致的條件，但實亦有不在籍投票之意涵。因此，為避免法制上之窒礙難行與變動過劇，實施不在籍投票，可透過修改相關選罷法，納入相關設計。

我國的戶政資訊電腦化及個人資料管理系統非常完備，加上地理區域不大，跨戶籍的行使投票權，在電腦資訊上及各種技術上絕對不是問題。因此總統副總統選舉罷免法第 13 條第 3 項及公職人員選舉罷免法第 17 條第 2 項規定，必須工作地與戶籍地要一致的規定，大可放寬可以選擇工作地與戶籍地投票，使不在籍投票的精神能真正的落實，避免法律規定上徒有不在籍投票之名，而無不在籍投票之實。

另有學者建議以電子投票的方式做為不在籍投票的採行方式，電子投票在目前來說仍是一個新興的議題與技術，就各國採行不在籍投票的國家，實行電子投票的國家仍在少數，就算實行也是部份地區，實行並未擴展到全國加以實行，最主要的癥結就是資訊安全的問題。就算是資訊最發達的美國，難免都時常受到電腦駭客的攻擊；以台灣的現況而言，民眾信心之建立及兩岸目前尚處於敵對狀態，難保不會受此干涉，

尤其投票如此神聖、敏感之事、不容稍許出錯。故筆者認為，以目前的情況來說，不宜也貿然的實行電子投票。另，代理及提前投票等方式，則會被質疑代理人是否完全反映真意及有違秘密投票的問題。

### 三、不在籍投票的對象

在不在籍投票的適用對象方面，根據不在籍投票的精神，在於普及與便利民眾投票權的行使下，因此除非法律上規定的限制，如受監護宣告尚未撤銷者外，及憲法增修條文所規定的必須返國投票的海外人士外，都不應在身分、職業及各種條件上有所限制，每個人都應享有平等的投票權，如：選務人士、學生、軍、警及受矯正監獄服刑人等。因為筆者認為，雖然軍警與受刑人可能在其特別權力關係下，可能會質疑受到不當的干預，甚至產生一些安全問題。但如此的疑慮，就如同質疑過去國民黨會做票的道理一樣，在資訊公開為落實不在籍投票精神原則下，除非法律上的限制外，不可因一些可能假設性的問題，就冒然取消部份民眾的投票權，這樣不單可能有產生不公的情形，不在籍投票精神也無法真正落實。

因此從上述不在籍投票的類型、方式及對象三方面的論述分析後，在制度上的觀點中，筆者歸納提出，未來我國在實施不在籍投票上具體的建議：

#### 一、以全國性單一選舉由總統、副總統為優先試用

在修法上，先以修改總統副總統選舉罷免法為主，公職人員選舉罷免法則暫不做修法的建議。在總統副總統選舉罷免法的修改方面，就以 13 條為基礎，並於條文明確規定不在籍投票的精神，做為其理論基礎，而不用特別單獨訂定「不在籍投票法」，以單純的方式，賦予不在籍投票法源依據。

#### 二、以移轉投票為不在籍投票的行使方式

由於受憲法增修條文的限制，且若要修憲，則其工程耗大且難度過高。因此，若採通訊投票方式，在目前的政治環境與現實情況下，尚不適合採行；僅能在既有的法律的規範下，先採保守的以移轉投票方式。總統副總統選舉罷免法與公職人員選舉

罷免法，在移轉投票上均有相關規定，只要將其規定內容，從工作地與戶籍地一致的限制下，放寬到工作地與戶籍地可不一致，在投票前向其工作地的戶政機關申請核准，就可在投票當日，在其申請的工作地投票所投票。如此的做法，才能真使不在籍投票的精神真正落實。

移轉戶籍投票建議採許可制，當事人應提出申請，由中選會依法律規定許可，為落實人民的選舉權。另許可的要件，應採從寬方式，只要當事人能夠出具工作、就學或依親等證明，均予准許，主管機關不具有裁量權。其次，許可後，應由核可的機關函知戶政機關，註記該申請人（亦即經核准人）之於該次投票之領票與投票之移出原戶籍地並移入其所申請的投票地，以避免混淆，並得作為領票、不發給選票之憑據。

當事人必須於投票日之投票期間親自到經核准移轉的投票所領票與投票，投完票之後，應將移轉投票者所投之選票，於該投票處所進行開票，如此可避免在當場投開票之洩漏投票內容之危險，以保障憲法所稱「秘密投票」；並於各投票所之集中收集以及後續的運送、開票、記票過程，應合乎選舉之秘密投票、公平、公正、安全與監督。若有必要，得於法律中明定相關辦法或行政規則之制訂應經由聽證程序，甚至主管機關應加強進行演練。

### 三、擴大不在籍投票的適用對象上

除非法律上的限制下，合法的公民均可享有此一參政權的行使，如：選務人員、學生、軍警及受刑人等均是適用的對象，在這部份也必須透過法律上的規定加以保障，至於實施上的技術問題，可透過行政規則，訂定實施辦法等細部規定。另承研究發現第五點所述，在現行公職人員選舉罷免法及總統副總統法中，畢已刪除受褫奪公權宣告者之規定，僅限制其參選之權。故，無論是否受褫奪公權宣告的受刑人，都可行使選舉權。但監獄及看守所之矯正受刑人，如採設置特別投開票所方式，又問題重重。不讓渠等投票，則在無法源依據下，剝奪受刑人或羈押中被告選舉權，顯有違憲之嫌。以目前規劃採移轉投票方式亦不可行。那非得將此類對象，再次修法限制投票權，別

無他法。

所以建議實施不在籍投票，以修正總統副總統選舉罷免法中部份條文為主軸。透過此部法的修正，讓不在籍投票，從總統、副總統選舉開始試行，並在限制與爭議最少的情況下，逐步實行。若能確實達到良好成效，則以此漸進式推展，讓選務技術更佳嫻熟，選務機關更有公信力，民眾有了信賴感，並透過強力的政策宣導，讓公民了解這是一個攸關民意展現的良善德政，就可落實，杜絕受政治上的操作。

表 5-1 我國實行不在籍投票的修法建議

建議題目	實行的類型	實行的方式	實行的對象
我國未來實行的建議	總統副總統選舉	移轉投票	除被法律限制外均可享有

資料來源：筆者自行整理

## 貳、 在政治方面的建議

美國政治學大師杭亭頓在《第三波·二十世紀末的民主化浪潮》書中，將台灣歸屬於 1974 年之後第三波潮流，更可謂少數在這第三波民主化中，發展最迅速的國家；但也可能民主化發展過於迅速，使得大多數的民眾對政治神經特別的敏感，容易對許多重大公共議題與政治相連結，甚至以政治的觀點來判斷政策的對錯是非，這使得許多議題缺乏了理性的對話與思考，也使得結果常常流於意識形態之爭，這並非大家所樂見的。不在籍投票這早已提出的選舉議題，很大的原因迄今仍無法付諸實行，政治上的爭議為其主因，因此針對不在籍投票在政治上爭議，筆者試圖提出目前新興的審議式民主做為解決之道。

民主價值值得強調的，不在於促使個人政治偏好及利益的最大化，而在於它具有促進個人自我轉換（self-transformation）的功能，透過在公共領域自我治理以及參與

的過程中，個人可以發展自主性，並鼓勵公民在利益的選擇中朝向共同性的利益方向做實質的改變，同時將衝突轉為共識，這種轉換共識的過程就是審議式民主所強調的精神。

「審議式民主」(deliberative democracy) 這個規範性的民主理論主張，具有民主正當性的法律與政府決策，必須能被所有受到該項立法與行政決定所影響的公民們認定為合理的；而被公眾認定為合理的決策，應該來自於自由、平等的公民之間的公共討論，在公共討論過程中，公民們提出解決集體問題的方案，說明主張的理由，相互批評彼此的方案和論點，修正自己的看法，希望找到能被所有人接受的方案。

就審議式民主的「審議」面向來說，審議式民主是一種以對話為中心的民主理論。而民主的核心觀念是：統治是建立在人民同意的基礎，審議式民主並沒有將同意從民主的概念中排除；只是，對「人民的同意如何達成」這個問題，對話中心的審議式民主理論，則和投票中心的民主理論，有相當不同的看法。

投票中心的民主理論將民主視為固定的偏好和利益經由公平的匯集機制相互競爭的場域。投票的競爭機制所形成的決定，即可辯稱是經過人民同意的集體選擇。審議式民主則將「人民的同意」和「辯解義務」相接連。審議式民主理論認為一個具有正當性的政治秩序，必須向所有受其法律拘束的人說明決定的合理性。審議式民主具有民主正當性的價值，但它並沒有要取代代議民主，它是代議民主的延伸，它關注投票之前意見與意志形成的溝通過程，也就是說，從公共審議中形成可向公眾辯解的政策決定，更是參與的進一步落實。

二十世紀上半葉，眾學者開始強調公民參與行政過程的重要性。強調行政只是手段，它必須從屬於政治目的，也就是明確地將行政與公民參與關聯起來，主張所有公民團體都應該進入行政過程，並有機會去陳述自己的利益、輔助行政官員制定與執行影響自己的決策。

政府在行政過程中開放讓公民或其代表參與的目的，不外乎幾個目的：整合公眾的價值、解決衝突、建立對制度與公共機構的信任、提高決策品質、尋求解決問題的

有效方案、告知和教育公眾、降低公民的疏離感，這些目的，可歸為三個核心：增強正當性（整合公眾價值、解決衝突、建立對制度與公共機構的信任）、提高決策品質（尋求有效的解決方法）和創造積極的公民德性（告知和教育公眾、降低公民的疏離感）。在公共審議過程中，公民們界定問題，提出政策評估的價值基準，透過相互說理和積極聆聽的過程，尋找能被所有人接受的，解決集體問題的方案（林國民，2007：9-15）。

審議式民主在實行上有以下幾個原則或特點：（杜文苓，2007：72）

- 一、包括性：所有受影響的利害關係人，都必須納入討論與決策過程中。
- 二、政治平等：所有利害關係人，都應該享有公平的參與機會及平等的權力，不會受到威脅或支配，能獨立表達他們的想法及權益。
- 三、合理性：參與者要有開放的態度，願意傾聽別人的聲音，願意調整自己不正確的偏好。
- 四、公開性：參與者必須將自己的意見，以容易讓別人了解的方式表達出來，並向其他人解說；不同背景的參與者具有相互學習的效果，經由彼此對話說理的過程，去說服或了解別人。
- 五、互惠性：討論必須以互相辯論的形式加以引導，讓他人理解。
- 六、誠實性：互相辯論時應要求正直誠實，而不是玩兩面手法。
- 七、對話性：互相辯論時應帶動知識的增長，並且經由互動過程中相互學習。

這七項原則顯示出審議式民主彰顯三種精神：公開、平等與互惠。其成功的標準不在於所有人都對結果表示同意，而是所有的參與者都充分的信服彼此繼續合作的意願。所有成功的標準在於透過共同的行動，參與者皆理解到他們事實上對此議題有所貢獻，同時影響了結果，即使他們對結果可能並不同意，因此審議式民主不在追求一致的同意為主要目的，而在追求對共同問題與衝突的持續對話過程中，使得爭議的各方願意保持持續合作的可能性。且公共審議的過程中，能夠提供更多的資訊，擴大參與者的眼界與知能，而減少或克服「局部理性」的認知限制，使參與者能在較為充分的資訊基礎上，理性地判斷政策的優劣，而提昇決策的品質。

如此公開、平等與互惠的審議式民主，正是提供了一個管道，讓爭議的雙方能夠理性的將議題討，並透過討論將資訊進一步的公開，化解疑慮，雖不一定能達成共識，但至少對衝突的彼此能夠有對話的第一步，而這是目前的台灣所欠缺的。

目前的台灣在處理重大公共議題時，政治人物往往傾向以自身的政治利益為出發點，動輒塑造議題或帶領群眾，使得議題的結果常形成是非對錯的二分法，而沒有對議題的內容做理性思考的分析；而台灣民眾也傾向直接接受政治人物及媒體單方面的資訊，缺乏全面且完整的論述，除了無法理性客觀的分析問題，更可能被政治人物所左右，這正是台灣幾乎都被政治綁架的主要原因，這雖然不是民主政治的常態與結果，卻是民主政治的必經過程，此時的人民仍是處於被動的位置，如何從被動轉為主動，讓人民能夠真正掌握、主導議題，這種情況正與不在籍投票的精神相符合，讓人民主權的民主政治精神真正落實。

因此，審議式民主的運作就是公開讓對特定議題有興趣與利害相關的民眾都能夠參與其中，並且邀請專家學者與政府代表，能對議題做具體解釋與正反面的辯論，讓民眾能透過溝通與辯論進一步化解歧異，不一定能達成共識，但至少能有下一次溝通的機會，直到達成共識。同樣的，對不在籍投票的民眾，往往是不了解或是受到政治人物的左右，這都不應是深具民主素養的公民所應具備的，應此相關的公聽會的運作，讓民眾、專家與政府部門都能參與其中，除了能化解歧異外，更可透過正反面的意見激發使問題可能有更好的解決。若民眾對不在籍投票的運作與政府的配套措施有進一步與完整的認識，相對的對此議題就能夠有理性的思考而不容易受到政治人物的左右。

參與者透過理性和聆聽的溝通過程，在資訊充分的情況下，運用明智的判斷，聆聽他人的觀點，反省自己的主張，審慎地評估各種論點，來檢視參與者共同關心的議題，提出合理的解決方案。在審議的過程中，支持或反對某個方案的陳述，都必須說明理由，而且是以能夠讓他人信服的方式來說理。參與者不僅要提出理由來為自己的主張辯論，而且要聆聽、回應他人的論點，並反省、重新評估自己的論據；在公共討論中，能夠充分反映參與者各自不同的觀點，使行政決策不至於「閉門造車」，遠離民

眾實際生活，而犯下嚴重錯誤，無法執行，另外，公共討論也能帶來教育的效果，使民眾獲得更為充分的知識，更能從參與的過程中體會到「公民意識」。

因此具體建議對於不在籍實施各項議題採「審議式民主」的運作模式。也唯有公開討論的開始，才有化解疑慮的開始，更才有達成共識的開始，這一連串關係是否能夠具備，都是目前在實行不在籍投票的一個關鍵點，畢竟世上沒有完美的選舉制度，在國外可行，台灣是否就可加以套用，確實是一個很大的疑問，畢竟歷史背景、風俗民情，生活習慣與政治文化上的不同，但透過審議式民主的運作，將可審視此一選舉制度的適合性。如此的思考模式，將政策從制定到執行，不再單純是從上而下或是從下而上，而是上下彼此的意見交流，藉由彼此共同協力，制定一個符合台灣運作的選舉制度。

## 結 語

不在籍投票制度，從 1635 年由美國開始實行，從最初的代理投票到最新的電子投票，所強調之精神在於保障每一位合格公民的參政權。為合格選舉人，能在選舉當日不方便或無法行使投票權時，能透過此制度設計，以方便投下其神聖的一票，其在運作的功效上，確實能展現出基本人權保障精神，是時代趨勢世界潮流，許多民主先國家早已採行此一選舉制度，台灣已是一個民主化十分成熟的國家，更不能置身於潮流之外，對此一制度經數十幾年進行相關議題的探討，總是只聞樓梯響的階段，筆者認為這是十分可惜的。

我國的行政體系在民主化與黨、政分離後，一向秉持理性專業的態度在處理公共議題。選舉是民主政治的基礎，歷經數十年發展，我國已建立自由民主的選舉制度，中央選舉委員會及各級選務機關，在此良好基礎上持續健全選舉法制，加強服務品質，提升選舉效能，秉持獨立超然運作的原則，客觀、公正、公平、公開行使職權，深受人民所信賴。目前具有完整健全的戶籍制度，及戶政資訊系統，行政中立及選舉運作技術成熟，更蘊含了提供台灣社會不在籍投票的實施空間，在目前階段有實施之迫切性及必要性。

由政治層面來看，筆者認為審議式民主是現今新興的民主議題，從政策的擬定，到問題的解決，都可透過審議式民主加以解決。藉由所強調的公開、參與及共識的原則，讓對不在籍投票有疑慮的民眾及政治人物都能理性交流，藉由溝通進而有共識的達成。唯有如此，才能將政治爭議降至最低，建立互信的民意基礎，讓民眾能真正瞭解到不在籍投票的精神與目的。使原本可能會被政治人物操作的阻力，轉變成為支持政策運作的助力，如此的氛圍，才能避免有心人士的惡意操作。更可能透過模式的運作，讓民眾習慣如此的政策制定與解決問題，擴展到對其他的公共議題方面，減少政治上的爭執與對抗。

要先在政治面上得到的支持，就可從事制度上的規劃較順暢，前已敘述。藉由先修改總統、副總統選舉罷免法部份條文，以實行移轉投票為主要方式試辦；而對象上，除因法律上的原因限制外，皆可為不在籍投票的實施對象。如此的規劃，是先以單一選區總統、副總統選舉為優先，再由爭議性較少的移轉投票，讓（不在籍投票）制度能真正在我國落實，雖然與國外實行已一段時間的國家相比下，仍有許多努力的空間，但仍是我國跨出第一步的開始，之後再透過實行後所遭遇到的問題逐步修正，才真正能找出符合國情，能在實務的現況中具體實施，並確實更貼近民意，有效地呈現最真實的民主樣貌，並將不在籍投票制度發揮其最高效益，而也能把所帶來的風險降至最低，達到選舉的公平性原則。

筆者提出了政治和制度面的建議，藉由這兩方面的配合，讓朝野政黨與民眾之間的，能達成最高的共識。企盼不在籍投票制度這未來式的議題，能成為現在進行式。

## 參考書目

### 一、專書

- 呂亞力著（2010）。**政治學**。台北：三民。
- 吳文程著（1996）。**政黨與選舉概論**。台北：五南。
- 吳釗燮譯、郎裕憲審訂（1991）。**美國缺席投票制度－問題與選擇**。中央選舉委員會。
- 陳義彥主編（2011）。**政治學**。台北：五南。
- 郭秋永著（1993）。**政治參與**。台北：幼獅文化。
- 劉好山譯（1991）。**日本缺席投票事務手冊**。台北：中央選舉委員會。
- 郎裕憲撰（1991）。**通訊投票可行性之研究**。台北：中央選舉委員會。
- Andrew Heywood 著（2002）。楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯。**政治學新論**。台北：韋伯。
- Austin Ranny 著（1995），倪達仁譯。**政治學**。台北：雙葉。

### 二、期刊論文

- 王郁琦（2006）。電子投票機制及法律議題之研究，**科技法律透析**，18(2)，16-36。
- 何展旭、黃錦堂（2011）。我國不在籍投票制度設計原則與前瞻方向，**全國律師**，15(8)，96-103。
- 林進生、初國華（2011）。台灣實施不在籍投票的政治影響，**美和學報**，30(1)，31-45。
- 杜文苓（2007）。審議民主與社會運動：民間團體籌辦新竹科學園區宜蘭基地公民會議的啟發，**政大公行學報**，23，67-94。
- 杜文苓、張國偉、吳嘉純（2009）。審議民主在空間議題上的新實驗：以中港河廊通學步道願景工作坊為例，**政大公行學報**，32，69-104。
- 吳志光（2009）。參政權各論－選舉權與罷免權，**月旦法學教室**，84，34-42。
- 周良黛（2005）。台灣不在籍投票的立法政策研析，**中山人文社會科學期刊**，

13(2)，87-145。

陳朝政（2011）。不在籍投票法律爭議之反思與建議，**政策研究學報**，11，  
183-206。

陳俊宏（1998）。永續發展與民主：審議式民主理論初探，**東吳政治學報**，9，85-122。

陳暉淵（2012）。不在籍投票制度：美國之經驗及對我國之啟示，**T&D 飛訊**，135，  
1-20。

張世燮、樊中原（2000）。我國實施移轉投票可行性分析，**中國行政評論**，  
18(1)，41-68。

### 三、研討會論文

蘇文流（2003年12月）。**洛克人民主權論**。中央研究院中山人文社會科學研究所  
【人民主權與憲政學術研討會】，台北市。

### 四、研究計畫

林國明（2007）。**行政民主之實踐**。行政院研究發展考核委員會研究報告，  
未出版。

高永光（2004）。**不在籍投票制度之研究**。內政部委託研究報告，未出版。

劉義周（2003）。**民眾對不在籍投票看法－民意調查報告書**。內政部委託  
研究報告，未出版。

### 五、學位論文

李怡秋（2007）。**電子投票與民主參與－以英國之實驗經驗為借鏡**。中央大  
學產業經濟研究所碩士論文，未出版，中壢。

吳雨蓁（1996）。**美國奧勒岡州全通訊投票實施經驗之研究**。台灣大學政治  
學研究所碩士論文，未出版，台北。

黃信晏（2009）。**我不在籍投票之可行性研究**。銘傳大學公共事務學系碩士  
論文，未出版，桃園。

陳東波（1991）。**軍人不在籍投票政策論證之分析**。政治作戰學院政治研究所碩士論文，未出版，台北。

劉宗銘（2007）。**我國不在籍投票立法爭議分析**。中華大學行政管理學系碩士論文，未出版，新竹。

## 六、網路等電子化資料

李允傑（2010）。不在籍投票對政治參與及民主發展的影響，2011年2月21日，取自 <http://www.npf.org.tw/post/2/7461>

黃德福（2002）。不在籍投票的適用對象，2011年2月21日，取自：  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-135.htm>

學習時報社（2004）。參政權：民主政治的基礎，2011年2月21日，取自：  
<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/xxsb/561380.htm>

劉念夏（2002）。不在籍投票制度的實施癥結，2011年2月21日，取自  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-004.htm>

## 七、西文專書

Mason, Robert（1984）, *A Estimate of Undue Influence Associated with the Mail Ballot in Oregon*. Unpublished report, Oregon State University, Survey Research Center.

Merriam, Charles E. and Harold F.Gosnell（1924）, *Non-Voting*. Chicago: University of Chicago Press.

Pollock, James K.（1940）, *Absentee Voting and Registration*. Washington, D. C. : American Council on Public Affairs.

Rosenfield, Margaret（1994）, *Early Voting, Innovations in Election Administration*. Washington, D. C. : National Clearinghouse on Election Administrations/Federal Election Commission.

Rosenfield, Margaret（1996）, *All-Mail Elections, Innovations in Election*

*Administration.* Washington, D. C. : National Clearinghouse on Election  
Administration/Federal Election Commission.

附錄一：

### 訪談邀請函暨訪談題綱

各位長官您好，我是東海大學公共事務碩士在職專班研究生王瑞嘉。目前正以「我國實施不在籍投票之研究：制度和政治觀點」為題，著手碩士論文研究。素仰您對前述主題有豐富的實務經驗，希望借重您的寶貴意見，加強個人對前述問題的瞭解，以及提升個人設計對應政策的能耐。本篇論文報告沒有任何政治立場或意識型態，訪問資料的使用也將嚴守學術倫理與規範，必要時也可以對您的受訪身分予以匿名！敬請鈞座撥冗惠允接受訪談，對下列問題提供具體意見與寶貴意見。勞煩之處，謹此表達由衷謝意！謝謝您的協助！訪談題綱如附件，受訪相關問題，敬請直接聯繫後學(電話:04-26991105)。謝謝！敬祝您！

闔家平安 健康快樂

東海大學公共事務碩士在職專班研究所  
指導教授 歐信宏 博士  
研究生 王瑞嘉 敬上  
中華民國 101 年 3 月 10 日

## 訪談題綱

- 一、選舉制度是展現民主精神的重要設計，目前的台灣選舉卻仍缺乏推動不在籍投票制度的具體政策主張與細部配套設計對此您有何看法？
- 二、國外民主國家多將不在籍投票視為民意進一步展現的選舉制度，請問您是否贊同此看法？為什麼？
- 三、以目前的台灣政治現況，適不適合採行不在籍投票？理由何在？
- 四、不在籍投票主要類型有：通訊、代理、提前、移轉及設置特別投票所，以及電子投票等；請問台灣比較適合採行那一類型不在籍投票設計？從試辦的角度來看，可優先選定何種選舉（總統.立委.縣市長.地方民代或里長）辦理為為宜；(或是均可試辦)？原因為何？
- 五、台灣若推動不在籍投票，請問您覺得可選定哪些選舉人適用？（例如執勤軍警、求學在外學生、選務人員、離島人員、在監受刑人、駐外人員及海外台商等）
- 六、台灣若實施不在籍投票，如何能避免輿論各界對選舉公平性的質疑?如何跳脫黨利益考量的疑慮？
- 七、台灣推動不在籍投票將涉及修法程序（目前尚未完成修法程序），請問修法過程的主要阻礙為何？是因為政治因素、行政程序技術、選務機關中立性或是有其他因素影響？
- 八、您認為若要在台灣實行不在籍投票，首先必須克服的問題為何？
- 九、若台灣未來採行不在籍投票，請問您對其在制度設計與實務運作有何建議？理由如何？
- 十、是否有其他補充意見？

## 附錄二：訪談紀錄（逐字稿）

（A2）受訪者：內政部民政司謝科長 00 地點：內政部.時間：101.4.12

一、選舉制度是展現民主精神的重要設計，目前的台灣選舉卻仍缺乏推動不在籍投票制度的具體政策主張與細部配套設計對此您有何看法？

答：不在籍投票，是對原本無法返回戶籍地投票的選民，提供了另一種可能的投票方式，能夠投票的人口增加了，當然會更真實的達到反應民意的效果，也可能改變選舉結果。不過，個人認為台灣選舉的投票率，相較一般民主國家已屬偏高，因此，提高投票率並不是我們思考是否採行不在籍投票最主要的原因，主要應該是基於選舉權保障的考量。

二、國外民主國家多將不在籍投票視為民意進一步展現的選舉制度，請問您是否贊同此看法？為什麼？

答：個人贊同此看法，一般認為不在籍投票是一項積極保障選舉權的措施，與擴大政治參與及保障公民權利有密切關聯，也涉及對民主政治的意義與價值，所以民主國家採行不在籍投票來協助及方便選民投票，是為了達到保障基本人權的目的，也有民主深化的意涵。

三、以目前的台灣政治現況，適不適合推行不在籍投票？理由何在？

答：在過去 20 多年間，從解除戒嚴、開放報禁及黨禁、國會改選、終止動員戡亂時期，到總統直選，台灣已回歸民主憲政常態，走向自由民主的道路；在平和歷經 2 次政黨輪替後，台灣民主更趨成熟、穩健。而在選舉參與方面，選舉罷免法制堪稱完備，選舉委員會朝獨立機關建置，提供完善的選舉環境，雖然賄選等現象存在，顯示選舉文化仍有改善空間，不過，整體而言，民主環境已然成熟，因此，個人認為現在台灣推行不在籍投票的時機已相當成熟。

四、不在籍投票主要類型有：通訊、代理、提前、移轉及設置特別投票所以及電子投票等；請問台灣比較適合採行那一類型不在籍投票設計？從試辦角度來看，可優

先選定何種選舉（總統.立委.縣市長.地方民代或里長）辦理為宜；（或是均可試辦）？原因為何？

答：（一）目前各類選舉中，僅有總統副總統選舉、全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉，以全國為單一選區，在不變更傳統投票、開票方式的情形下，縱使採行最保守的移轉投票，行使不在籍投票，選務技術仍屬單純可行；至如在複數選區的選舉，則選票種類較為多種，涉及的選務技術雖較為複雜，但並非不能克服。

（二）中央選舉，有總統副總統選舉及立法委員選舉兩類，重要性程度較高，殆無疑義，如不在籍投票設計周全，先予採行應可考量。但是在地方性選舉，由於越基層的地方選舉，選區人口越少，越須考量不在籍選民會否侵蝕當地民意的問題，為使選舉結果能真實反應當地住民民意，個人認為鄉鎮市級選舉及村里長選舉，較不適宜實施不在籍投票。

五、台灣若推動不在籍投票，請問您覺得何選定哪些選舉人適用？（例如：執勤軍警、求學在外學生、選務人員、離島人員、在監受刑人、駐外人員及海外台商等）

答：不在籍投票的設計，不應存在為適合那一類型民眾而考量，而是看選務技術能克服到什麼程度，制度設計能保障到多少民眾。如果制度能作周全設計，基於參政權利平等起見，自以能讓所有在投票日不克在戶籍地投票的民眾，都能就近投票為宜。只是海外台商部分，一般認為可能會受到大陸對台灣選舉的干預，又因為只能採行通訊投票，過程中有可能受干預，也存在投票秘密能否有效被維護的顧慮，因此制度實施初期，個人認為先不要納入海外台商。

六、台灣若實施不在籍投票，如何避免輿論各界對選舉公平性的質疑？如何跳脫政黨利益考量的疑慮？

答：個人認為在台灣實施不在籍投票，是選舉制度改革的必然趨勢與方向，也符合民主國家的潮流。不過，為了民主的發展，不在籍投票應該在確保選舉的公平與公正的前提下進行，制度的設計應該避免政黨利益的考量。又如果能夠讓更多的不在籍選民可以投票，因為適用對象愈廣泛，選民有自主投票意志，實施不在籍投

票的結果，究竟會對哪個政黨有利，恐難斷言，而不在籍投票就不會被歸因於來自政黨利益的考量，也不會被作為政治操作的工具。

七、台灣推動不在籍投票將涉及修法程序（目前尚未完成修法程序），請問修法過程的主要阻礙為何？是政治因素、行政程序技術、選務機關中立性或是有其他因素影響？

答：（一）台灣倡議推動不在籍投票，已超過 15 年，迄今未能實施的原因，主要在於選民的信任度。由於民眾信賴看得到的傳統紙本選票以及當眾唱票，如果選票的開票、計算，不能為民眾參觀，對於選舉結果必然有疑慮，這也可能降低民眾對於不在籍投票的需求程度，而使得民眾傾向維持現行投票方式，來確保選舉結果的公正性。因此，制度設計要杜絕有選舉舞弊的機會，所以，國外所普遍採行、最簡單易行的通訊投票或者法國採行的代理投票，都不適合考慮在國內實施。

（二）政治因素是存在的，因為主要政黨會去考量選票因素，包括自己的支持者，是否被納入適用對象；又縱使納入適用對象，因支持群眾的屬性不同，可能未必會去申請不在籍投票，這些因素都會影響政黨要不要支持不在籍投票，也會影響修法能否順利完成。

（三）至於選舉機關的中立性，以總統副總統選舉為例，選務人員即超過 19 萬人，由於人數眾多及人員培訓等因素，選務瑕疵恐在所難免，不過，近年經過選舉訴訟檢驗的結果，似也更確立了選務中立程度極高，選務機關中立性不致影響不在籍投票的推動。不過，不在籍投票確實會增加選務複雜度，對選務人員而言，採行不在籍投票會增加執行選務工作的負擔，可能會影響擔任選務人員的意願。

八、若在台灣實行不在籍投票，請問首先必須克服的問題為何？

答：（一）在台灣實行不在籍投票，技術的問題始終次於民眾的信心問題。制度的設計，如何能讓民眾對於選舉結果有信心，是首要須要考量因素。在此前提下，通訊投票、電子投票或投票機投票，因為存在可能的干擾因素較多，如賄選、人為操縱、機器失靈、無法重新計票等問題，在短期內恐怕不適宜在台灣實施。

(二) 其次，選舉規則之制定，對於選舉結果有一定的影響，制度設計時，自然不能存在政黨選票的算計。由於不在籍投票的實施，須要透過修改總統副總統選舉罷免法或是公職人員選舉罷免法始能落實，相關修法也須在立法院能獲得支持，所以必須盡可能排除相關的疑慮，諸如以特定對象為設計，如軍人、警察、公務員，可能會被質疑是特定政黨基於選票考量。海外投票，則有會否受到大陸或他國政府干預我國選舉的疑慮，都應該盡量避免。

九、若台灣未來採行不在籍投票，請問在制度設計與實務運作有何建議？理由如何？

答：(一) 民主要有改變才會繼續前進，台灣採行不在籍投票是一條正確的道路，應該穩健逐步推動，就有共識的部分先作，不要存在過多的政治算計，如果無法全面實施，可以就離島或偏遠地區先予施行。當民眾能夠親身享受到這個便利的投票措施，看到成果，自然會進一步支持擴大實施。

(二) 個人認為移轉投票及設置不在籍投票所投票，是最適合台灣環境的不在籍投票方式，這 2 種方式與現行的投票方式最為接近，易為選民接受，也能有效確保選民投票的真意，減少選舉舞弊的機會。

十、關於不在籍投票問題，可否有其他補充意見？

答：無。

(A3)受訪者:台中市民政局謝專委 00 地點:台中市政府民政局.時間:101.4.2

一、選舉制度是展現民主精神的重要設計，目前的台灣選舉卻仍缺乏推動不在籍投票制度的具體政策主張與細部配套設計對此您有何看法？

答：中華民國憲法第 17 規定：人民有選舉、罷免、創制、複決之權利；在 129 條規定：本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名票之方法行之。另在選罷法 14 條：凡我中華民國國民，只要年滿二十歲，未受禁治產宣告及褫奪公權者，皆有選舉公職候選人之權利。由此觀之，選舉本就應該是所有具投票權的公民所應一體適用的，亦即憲法所稱之平等。

但我國目前選舉現行法制規定上是要在選民在戶籍地之投票所投票。但如果一個公民只是因為其居住地點的不同，而被剝奪或被迫放棄其行使選舉投票的權利，這是一個民主國家所不應有的現象。例如：職業軍人、僑民、駐外人員、矯治機關收容人、台商、學生等，常因在外地或身分關係，或因交通之故、經濟考量無法返回戶籍地投票，造成不公平現象。因此，為能確實反映民意，學者、民間一直有不在籍投票之呼籲，希望透過選制的設計及突破，真正落實憲法保障人民平等投票的權利，以及真正反映民意的目的。

過去不在籍投票或許因威權統治、或政黨立場、政黨利益考量下，遲遲無法實現，但站在民主發展的歷程及保障人們公平投票的考量下，實施不在籍投票應是趨勢。

二、國外民主國家多將不在籍投票視為民意進一步展現的選舉制度，請問您是否贊同此看法？為什麼？

答：目前世界上實施不在籍投票的國家已有二十多個，包括澳洲、奧地利、比利時、加拿大、丹麥、芬蘭、法國、德國、愛爾蘭、以色列、義大利、日本、荷蘭、紐西蘭、挪威、瑞典、瑞士、英國、美國、韓國、與馬來西亞等國。較為我們所熟

悉的就是美國實施海外通訊投票的方式，美國海外駐軍或海外僑民社團實施通訊投票方式以很多年。當年布希與高爾競選美國總統時，及因通訊投票計算產生爭議。故而民主國家已將不在籍投票方式視為一種常態性的選舉方式。惟由於過去台灣在威權統治下，選務機關之中立性尚未獲得此間社會社會各界之普遍信任，特別是通訊投票，更易被有心人士懷疑為鞏固執政當局利益的一項工具，使得此一符合民主國家潮流且實現人權基本保障的良法美意，遲遲未能在台灣被採行。因此，從政治層面來看，政治黨派與選務機關間的利益糾葛與行政中立問題，為過去不在籍投票此一制度未能付諸實行的最主要原因。

三、以目前的台灣政治現況，適不適合推行不在籍投票？理由何在

答：隨著台灣地區民主化歷程的逐漸開展，在經過數十年的自由選舉後，當前選務機關的中立性與公正性已漸漸為社會大眾所信賴，雖然仍有部分人士對於選務機關能否完全保持中立仍缺乏一定的信心，但我們不能因此將其當作無法實施不在籍投票的藉口，就如同我們不能因為現行選舉仍有黑金賄選情事，就因噎廢食地主張要停止所有選舉。事實上，台灣地區當前實施不在籍投票制度的政治文化環境已漸漸成熟。且行政中立之施政原則更已成為公務人員的普遍共識，如欲透過選務機關來進行選票操縱，自無法逃過社會輿論的嚴格監督與選務部門的消極抵制。因此，選務機關的政治介入問題，就當前政治生態與政治文化環境來看，亦非是構成不在籍投票制度的實施障礙。因此，以目前台灣政治發展情勢如以循序漸進的方式，先擇定較有共識的辦理方式，應是可以來做不在籍投票的選舉方式。

四、不在籍投票主要類型有：通訊、代理、提前、移轉及設置特別投票所以及電子投票等；請問台灣比較適合採行那一類型不在籍投票設計？從試辦角度來看，可優先選定何種選舉（總統、立委、縣市長、地方民代或里長）辦理為宜；（或是均可試辦）？原因為何？

答：不在籍投票的主要方式包括通訊投票、代理投票、提前投票、移轉投票及設置特別投票所，另外也有電子投票等不同的類型，。但各有優缺點。通訊投票是最方

便的方式，但牽涉到保密及郵務公正性的問題。代理投票則會被質疑代理人是否完全反映真意及秘密投票的問題。至於電子投票以目前網路安全仍充滿疑慮的情況下，是較不被考量設計。以目前在台灣藍綠政黨政治信任程度差及政黨利益考量的狀況下，前述方式幾乎是不可行的。目前如想推動不在籍投票，「移轉投票」應是較為可行的方式。此方式僅需由選舉人在事前提出申請，經由戶政機關審查選舉人資格後，將符合規定的申請人之選票由戶籍地轉移至擬投票地，仍維持由選舉人「本人」、「親自」、「在投票日當日」行駛投票權之原則。選民及選務機關較無適應上的困難，亦能維護投票秘密及選舉公平性，可行性較高。

依「公職人員選舉罷免法」第 17 條第 2 項但書規定：投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票。但在工作地之投票所投票者，以戶籍地及工作地在同一選區，並在同一直轄市、縣市為限。以目前實務上已有選務工作人員於投票日時，可以考慮路途時間因素，申請將投票權移轉至工作投票所的做法。

至於「設置特別投票所」應該也可行。針對在營軍人因戰備關係無法離營投票，而喪失投票權是不公平的。2000 年總統選舉時因槍擊事件，啟動國安機制管制軍人休假的問題，亦曾引起國人強烈的爭議。「設置特別投票所」，作法僅需於營區外適當距離內設置特別投票所，相關選務工作人員仍由選務機關直接派任，至於個別軍人的投票時間，只要該軍事管理單位自行事前將戰備及投票規劃妥當即可。如此，即可杜絕影響投票或影響戰備的顧慮。至於在矯正機關（監獄）服刑的人，因限於不得離開矯正機關，所以「特別投票所」應於矯正機關內設置投票所內，只要在管理員監護下前往投票。只要規劃得當、執行審慎，應不致造成爭議。

至於實施試辦方式優先適用何種選舉，我認為應逐步施行，循序漸進較為妥當，不宜躁進。由全國同屬一選區之總統、副總統選舉為優先實施範圍，對選務衝擊較少。因為總統選舉選區是一致的，候選人相對是較單純的。在選務作業上是較可行的。如果選區越小，不在籍投票的影響及爭議會更大。俟累積相當經驗

後再逐步推展至其他選舉。在實務面上，因為目前選民仍習慣至投票所，領取選票再投入票櫃中。選民幾乎將此動作視一種儀式。在實務面上，如果選區候選人過多，在印製選票上即會是相當困難，選民亦容易混淆出錯，如此更亦生選舉爭議。

五、台灣若推動不在籍投票，請問您覺得何選定哪些選舉人適用？（例如：執勤軍警、求學在外學生、選務人員、離島人員、在監受刑人、駐外人員及海外台商等）

答：不在籍投票若在台灣實行，適用對象應視所採取的選舉方式及選舉對象而定。如總統、副總統單一選區選舉，採行『移轉投票』方式，僅需由選舉人在事前提出申請，經由戶政機關審查選舉人資格後，將符合規定的申請人之選票由戶籍地轉移至擬投票地，屆時，選民在去投票即可。以目前「公職人員選舉罷免法」第 17 條第 2 項但書規定：投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票。但在工作地之投票所投票者，以戶籍地及工作地在同一選區，並在同一直轄市、縣市為限。依此規定施行的條件限縮於：（一）身分：只有投票所工作人員（二）地區：戶籍地及工作地在同一選區，並在同一直轄市、縣（市）之內。

選罷法尚未修正之前，僅有投票所工作人員可適用，未來應可擴大至執勤警察軍人、在矯正機關執行矯正的受刑人、不在戶籍地工作或就學的人。至於極少部分在投票日正巡弋軍艦上服勤的軍人，應就無法全面顧及。而備受關注的台商可否適用，因爭議相當大，可能暫不適合納入規劃。

六、台灣若實施不在籍投票，如何避免輿論各界對選舉公平性的質疑？如何跳脫政黨利益考量的疑慮？

答：過去台灣社會一直有希望政府能早日實施不在籍投票之呼籲，只是過去在威權統治下，選務機關之中立性未獲得社會各界普遍信任，使得此一符合民主國家潮流且實現人權基本保障的良法美意，遲遲未能在台灣被採行。因此，黨派利益與選務機關間的利益糾葛與行政中立問題，為過去不在籍投票制度未能付諸實行的最主要原因。隨著台灣地區民主化歷程的逐漸開展，在經過數十年的自由選舉後，

當前選務機關的中立性與公正性已漸漸為社會大眾所信賴。雖然仍有部分人士或政黨對選務機關能否完全保持中立仍缺乏一定的信心，但不能因此將其當作無法實施不在籍投票的藉口。近幾年來，行政中立之施政原則已成為公務人員的普遍共識，如欲透過選務機關來進行選票操縱，幾乎已不可能。台灣實施不在籍投票制度的政治文化環境應已漸成熟。

如果要實施不在籍投票在今日時空背景下應已是可行，目前關鍵只在採何種方式辦理。如果將「電子投票」「通訊投票」「代理投票」「提前投票」等較有爭議或技術上尚不成熟的方式排除，採用「移轉投票」，及由總統副總統選舉投票做起，應該不會有明顯政黨利益，應該算是較公平的選舉制度。

七、台灣推動不在籍投票將涉及修法程序（目前尚未完成修法程序），請問修法過程的主要阻礙為何？是政治因素、行政程序技術、選務機關中立性或是有其他因素影響？

答：我國憲法 17 條明文賦予人民有選舉投票的權利，在選罷法第 14 條規定凡中華民國國民，只要年滿二十歲，未受禁治產宣告及褫奪公權者，皆有選舉公職候選人之權利。至於要在何場所行使投票權？現行選罷法上是規定在選民戶籍所在地之投票所，但亦容許在其他場所行使投票權，只要法律另有規定即可。所以，不在籍投票制度的實施，在法律面上是具有的正當性。此外，選罷法第 20 條第 2 項定投票所之工作人員可以自由選擇在戶籍地或工作地之投票所行使投票權。由此觀之，既然投票所工作人員可在工作地投票，則自無限制一般選民一定要在其戶籍地投票道理。因此，從法律層面來看，現行法律並無禁止政府實施不在籍投票之規定，只是實施此一制度的相關法制尚未制訂完成。

過去台灣在威權統治下，選務機關之中立性並不獲得社會各界之普遍信任，一些選舉「作票」的疑雲一直甚囂塵上。更何況如想採行通訊投票，更易被有心人士懷疑為鞏固執政當局利益的一項工具，使得此一符合民主國家潮流且實現人權基本保障的良法美意，遲遲未能在台灣被採行。但隨著台灣地區民主化歷程的

逐漸開展，在經過數十年的自由選舉後，當前選務機關的中立性與公正性已漸漸為本地社會大眾所信賴，因此，選務機關的政治介入問題，就當前政治生態與政治文化環境來看，也就不在構成不在籍投票制度的實施障礙。因此，從政治層面來看，目前政治黨派的利益，以及政黨間高度的彼此不信任，為不在籍投票此一制度未能付諸實行的最主要原因。

八、您認為若要在台灣實行不在籍投票，首先必須克服的問題為何？

答：如果台灣今日要實行不在籍投票，政治因素考量是最大的困境。台灣今日政治，藍綠壁壘分明。一切以政黨利益為最高考量，政黨間高度得不信任，為不在籍投票此一制度未能付諸實行的最主要原因。因此，今天如要推動不在籍投票，建立政黨間的信任感，進行政治協商，找出彼此都可接受的最大公約數，再來推動，是最重要的事。至於，選務技術的克服、選舉法令的修訂，都只是行政作為的克服，應較易解決。

九、若台灣未來採行不在籍投票，請問在制度設計與實務運作有何建議？理由如何？

答：針對國內推動不在籍投票的作法，方向是正確及必然的。當前我國仍無法實施不在籍投票的原因，選務機關所稱選務技術困難亦是一個須考量的地方。因此透過修法的過程，將現行的「戶籍地投票制」變更為「現住地與戶籍地雙軌並行之投票制」，在選前一段時間，開放讓選民自由登記於何處投票（工作地或戶籍地），可解決相關選務技術問題及因返鄉投票所衍生的社會成本問題。此外，政府落實推動不在籍投票的決心，更是重要。只有明確表明決心，行政機關、立法機關的怠惰態度才可能改善，儘早推動。但建議應該循序漸進，例如由中央到地方，由簡單到複雜，由容易到困難。不要奢求一次到位，將政治衝擊降到最低才有可能順利推動不在籍投票。

十、是否有其他補充意見？

答：無

(A4)受訪者:台中市選委會符副總幹事.時間:101年3月13日地點台中市選委會

一、選舉制度是展現民主精神的重要設計，目前的台灣選舉卻仍缺乏推動不在籍投票制度的具體政策主張與細部配套設計對此您有何看法？

答：稍具民主素養的人當然認為選舉制度的重要精神是民意的展現，而定期選舉更是民主政治最直接的特徵，我國憲法第一條開宗明義，中華民國為民有民治民享之民主共和國，而「選舉權」是公民參與民主政治的最基本權利，「不在籍投票制度」可以讓民主憲政精神進一步的落實，擴大公民的政治參與，保障每一位選舉人的投票權益。另站在公平性角度理應實施不在籍投票，否則會有一群人無法投票，以這次總統立委選舉為例，住在金門地區及其他離島人員因機場起大霧飛機未能飛而喪失投票權造成選舉結果不確定性朱羊變色。

目前的台灣選舉缺乏不在籍投票制度是否能確實的反應民意，多年以來朝野與學界一直有正反不同的意見。所謂不在籍投票，係指選民於選舉日因若干特殊因素無法至指定投票所親自投票，事先向選務機關申請，以其他方式行使投票權之制度，從選舉實務面而言，確有若干人在目前的選舉制度下無法得到公平的選舉機會，但自實施地方自治五十多年來，台灣的政治民主化過程在各種政治、經濟、社會、文化的相互影響下，台灣政治透過不間斷的選舉其轉型的面貌與趨勢慢慢累積人民有更多的民主素養，現今政府有必要提供人民更多參與選舉的機會與制度，而不是去剝奪限制憲法給予人民的選舉權。台灣選舉缺乏不在籍投票制度對全面民意的反應確實有不足之慮。因此政府最近正研擬提出不在籍投票制度，意欲提升公民行使投票權的機會與便利性，讓交通及職業因素不至於造成對民眾投票權的剝奪。

二、國外民主先進國家都將不在籍投票選舉制度，視為民主進一步的展現，請問您是否贊同此看法？

答：贊成，主要原因不在籍投票制度已經在美、英、法、德、澳、日等二十多個先進民主國家行之有年，各國推動不在籍投票制度的唯一考量，乃是為了要保障憲法所賦予公民所擁有的基本選舉權利，而政府的角色，而是須盡力去協助每一位想要投票、具有投票權的公民，都能夠便利的行使選舉投票權，藉以落實憲政民主之精神。選舉是民主生活組成的重要部分，選舉是促成民主、實現民主的手段與方法，選舉並非民主政治本身，它只是民主政治的手段。21 世紀，「民主政治」已是全世界大多數國家所實行或追求的政治體制，而公平、公正和定期進行的選舉往往成為政治學者評判一個國家的政治體制是否依循民主原則運作的重要指標之一，透過定期選舉，方能提供制度性的政治參與管道，並讓統治者的權力，取得了「合法性」與「正當性」，選舉是人類為自身存在與發展而選擇統治者或管理者的行為，而這行為是為追求平等與公正的理想。任何人都希望公平地享有公民權，都能參與選舉或有同等機會被選舉，因此能實行全社會最大範圍的普遍選舉，是人類在社會政治生活中所希望實現的最基本理想，因此國外民主先進國家都將不在籍投票選舉制度，視為民主進一步的展現，個人也認為不在籍投票選舉制度是項民主發展的重要指標，尤其我國已是民主發展成熟國家，更有實施不在籍投票制以保障公民基本政治權利之必要。

三、以目前的台灣政治現況，適不適合採行不在籍投票？您的理由如何？

答：我認為可以的，但需循序漸進，由總統副總統單純之選舉試辦，以謹慎選務零缺點避免出錯為前提；我國從中央到地方已舉行無數次的大小選舉，由過去的威權統治走向全民治理，民主的發展一直向前在邁進，但在歐美先進國家已實施多年的不在籍投票，我國現仍處於研議階段，一直無法付諸實行。不在籍投票制度在我國早已研議多年，我國已是民主發展成熟的國家，選民素質與軟體建設到達相當高的水準，實在沒有不實施不在籍投票的理由。對於相關投票技術問題，亦有其他先進國家之前例可為參考，只要根據台灣的國情，進行相關配套措施，克服相關技

術問題，就可以讓台灣民眾的參政權獲得保障，讓台灣的民主發展向前邁進。

四、不在籍投票主要類型有：通訊、代理、提前、移轉及設置特別投票所，以及電子投票等；請問台灣比較適合採行那一類型不在籍投票設計？從試辦的角度來看，可優先選定何種選舉（總統、立委、縣市長、地方民代或里長）辦理為宜；(或是均可試辦)？原因為何？

答：總統副總統比較好推動，其他不在籍投票方式可以現在政府在政策面的推動來看，新任內政部長李鴻源表示，為協助公民實現最基本的投票權利，便利選民就近投票，「不在籍投票」將列為選舉制度的改革重點，將在確保選舉公平性、維持秘密投票原則、選務作業可行等前提下，會同中央選舉委員會審慎規劃推動。未來台灣所推的「不在籍投票」是屬於移轉投票的一種，即人在外地也能透過移轉的方式不用回戶籍地投票，但並不包括中國、海外等地的「通訊投票」部份，為考慮單純化的原則，目前僅考慮率先在 4 年 1 次的總統大選中實施，至於 7 合 1 選則不在考慮之列。就以個人辦理多年多項選務經驗而論，過去台灣未曾辦理不在籍投票，在實務經驗不足情形下，應以全國單一選區類型移轉投票方式的選舉開始推動，屬於技術性的問題較易克服，辦理選務相對單純，個人站在辦理選務的工作人員立場自然希望不在籍投票能在單純性高的以全國單一選區的選舉實施以降低辦理選務的複雜性。

五、台灣若推動不在籍投票，請問您覺得可選定哪些選舉人適用？（例如執勤軍警、求學在外學生、選務人員、離島人員、在監受刑人、駐外人員及海外台商等）

答：平心而論，目前在台灣需要不在籍投票者包括在軍警、不在戶籍地就學者及工作者、肢體殘障不良於行者、獄中服刑者、居住在醫療院所者、擔任選務工作者，以及長期於海外地區居住、經商、求學、工作者等類型的民眾。可是在討論何種人適合不在籍投票制度之前，在法理上應探究的是選舉人資格，雖然依憲法中華

民國國民之選舉權應予保障，但仍得在符合憲法 23 條之規範下予以合理之限制。現行選舉罷免法制，均規範了選舉人資格，僅有符合選舉人資格者，始得投票。選舉人資格之一般要件，除須為中華民國國民且滿一定年齡之外，最重要之條件是：必須於選舉區內繼續居住一定時間。所謂「不在籍投票」是指選民在投票當日因特殊原因導致「不方便」或「不可能」到指定的投票所親自投票時，於事前向戶籍所在地的選務機關申請以其他合法方式行使投票權的方式，在實務上此制度與我國現行法制並無太大的不相容之處，而早已有實施不在籍投票的法律空間，如《選罷法》第十七條第一項規定：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。」該條第二項規定：「投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票」。此制度的關鍵應該在技術面的規劃，而這有賴主管機關依其專業及經驗詳加規劃之，如果就投票所工作人員「移轉性投票」的技術面而言除了駐外人員及大陸台商因有涉外及國境問題，餘如軍警人員、受刑人、學生等應可適用「移轉性投票」模式的不在籍投票。

六、台灣若實施不在籍投票，如何能避免輿論各界對選舉公平性的質疑？如何跳脫黨利益考量的疑慮？

答：若透過正當立法過程就是公平制度。現在應該沒有政黨色彩；若是 20 幾年前或戒嚴時期就不敢說，以目前而言選務機關或人員不可能會作弊；「不在籍投票制度」在我國已經是一個討論經年的議題了，最早可以溯自民國 89 年民進黨籍立法委員湯金全所提出的「通訊投票法」草案，後來多位國民黨籍立法委員也分別提出過相關提案。而內政部更早在民國 85 年便與中央選舉委員會組成「研修選罷法專案小組」，討論是否採行不在籍投票。即便在民進黨執政之後，內政部仍然持續進行規劃及研究，包括辦理「民眾對不在籍投票看法」民意調查，以及委託學者專家對於不在籍投票制度的內涵及可行建議進行研究。不管是在國民黨或民進黨主政時期，都曾對「不在籍投票」的法制進行研議，因此在台灣實行不在籍投票，就

制度本身應為一公平的選舉制度，至於有無具有明顯的政黨利益色彩，應該是台灣長期政黨惡鬥立法機關在人民在藍綠對抗的情緒下，缺乏互信更無協商對話的結果，導致「不在籍投票制度」迄今未能有重大進展。

七、台灣推動不在籍投票將涉及修法程序（目前尚未完成修法程序），請問修法過程的主要阻礙為何？是因為政治因素、行政程序技術、選務機關中立性或是有其他因素影響？

答：政治因素為首要，當然行政程序上問題也要克服，修法通過後應無問題。國民黨在二度政黨輪替後持續推動「不在籍投票制度」的規劃方向，以「移轉投票」為原則，不採行「通訊投票」適不包括台商及海外華僑。二、為配合修法及完備配套措施，經評估後，當時曾規劃由民國 101 年總統副總統選舉開始實施。但是當時民進黨主席蔡英文認為：「不在籍投票複雜性高，一般人民對選務工作高度敏感，包括選務工作是否公平、有無舞弊的可能、會不會出錯等等，任何選舉爭議，社會都得付出很大代價，內政部必須負責任地提出完整規劃…」 由此可見，朝野嚴重缺乏互信之可怕，因為無論有再多或如何周延的配套措施，恐怕都無法建構一套完美的制度，這是我們必須承認的限制，那麼就不必苛求「完整規劃」。

八、若在台灣實行不在籍投票，請問首先必須克服的問題為何？

答：一定要完成修法程序，包括總統副總統及公職人員選罷法。另選舉事務的推動，當然要顧慮「選務工作難度」，以及最忌諱的就是「影響選舉的公平、正確」。因此，政府決心推動「不在籍投票」的同時，如何對於前面兩項容易受到社會關切與質疑的重點，也必須有所釋疑。台灣實施地方自治與普選制度至今超過 60 年，選民的民主素養與選務人員的經驗素質也不斷提昇，集體性的人為選舉舞弊，在現階段幾乎不復可見。只要朝野理性對話、逐步凝聚共識，台灣應有信心與能力逐步實施不在籍投票，以深化台灣民主。

九、若台灣未來採行不在籍投票，請問您對其在制度設計與實務運作有何建議？理由如何？

答：我建議監獄受刑人這區塊暫不實施，太有爭議了。部隊若採不在籍投票，拉到部隊外面，以特設投票所是沒問題。若在監受刑人可能有困難，選務人員不好找。以監獄工作人員為例，參與選務人員資格會有問題，因主任管理員及主任監察員須具有公務員資格。另開票時會受質疑公平性有問題；另從總統副總統選舉實施較單純，區域立委票太複雜有 76 種，實務上難以克服。

制度改革應該是中性的，不能只從政黨的短期利益考量，立法機關不應繼續怠惰，但從身為基層選務人員來看，未來台灣採行不在籍投票能否推行順利，關鍵在於配套措施及如何克服技術問題，不過，不在籍投票制度在我國早已研議多年，我國已是民主發展成熟的國家，選民素質與軟體建設到達相當高的水準，台灣採行不在籍投票的時機應已十分成熟，投票技術性的問題也可參考國外先進國家之先例，最重要是務實考量，循序漸進，全面性實行應有困難，目前內政部規劃是以 2016 年總統大選為不在籍投票實施的目標就是希望降低選務的複雜性。因此為了讓民眾有更大的政治參與感，落實全民參與民主政治，使台灣憲政體制更加完備。朝野政黨都有無法逃避的責任。

十、關於不在籍投票問題，可否有其他補充意見？

答：站在選務機關本公平公正公開原則依法行事。對民眾要加強廣為宣導，說清楚講明白，最好先採試範(試辦)性質，再視成效如何。選票單純才好實行，若下次還是總統併立委選舉可能不好推了，我建議若真要實施只能以總統副總統為主，通訊不要考慮；全世界投開票結果在當天出爐，大概只有台灣，其他歐美先進國家，或採通訊、提前、移轉、代理、電子投票等方式，往往投票結果要等上好多天，若在台灣社會可能會動盪，政局馬上不穩，這是國情文化不同。站在選務機關立場辦理選務絕無黨派之分，但在過往各項選舉也傳出若干選務疏失，不在籍投

票也將使選務工作更複雜，如何加強選務人員訓練，確保選務零缺失，避免引發選舉糾紛將是重要課題。

(A5)受訪人:王 oo(台中市選委會常任選監委員)時間:101 年 3 月 13 日地點:台中市選委會

一、選舉制度是展現民主精神的重要設計，目前的台灣選舉卻仍缺乏推動不在籍投票制度的具體政策主張與細部配套設計對此您有何看法？

答：依選舉制度而論，我認為應該要實施不在籍投票才能確實的反映民意，現今很多於選區當日從事選務工作的人員、軍警等皆因公務的因素，無法行使原有之選舉權，但是這些少數的意見卻沒有受到重視，也喪失了反映民意的選舉立意，這是目前亟需改革的制度。

二、國外民主先進國家都將不在籍投票選舉制度，視為民主進一步的展現，請問您是否贊同此看法？為什麼？

答：我是認同此看法的，我本人在民國 72 年(西元 1983 年)就讀東海大學外文系時，在我的外籍老師桌上看到從他的國家所寄來的投票單，原來人在國外一樣可以選舉總統、副總統，甚至是國會議員，這著實令我訝異萬分，難道不怕所謂的「做票」嗎?老師對我的疑問也是充滿驚訝，認為選票是神聖的、是個人的基本權利，何來作弊可言，可見當時國外的公民素養及民主觀念已非常進步。台灣的民主政治到目前為止也行之有年，我認為時機已到，是該推動不在籍投票，當百姓已經漸漸接受的同時，有必要讓民主的里程碑更往前邁進，就拿台商或是華僑回國投票為例，實施不在籍投票將可以減少華僑、台商搭飛機回國的時間與金錢，較能符合經濟效益，也是提升便民、為民服務的一種民主展現，我個人是非常贊同不在籍投票政策的。

三、以目前的台灣政治現況，適不適合採行不在籍投票？您的理由如何？

答：就單一選區(總統大選及不分區立委選舉部分)應該要全面實施不在籍投票，以重要性來說，首先應該來施行的就是透過通訊投票的方式，保障選務人員的投票權，因為選舉而犧牲了這些少數人的選舉權，若不在籍投票實施，就可以歸還其原有

憲法保障的選舉權，第二就是移轉投票，例如在外縣市就讀的學子，以及因工作關係而不在原戶籍縣市居住的公司行號、上班族、工地的勞工等等，都可以來實施此制度。而監獄投票的方式我認為是不妥的，因為考量到封閉性環境及台灣現行監獄法規沒有相對應措施，可能在執行上會有困難。電子投票方面，雖然現有的科技資訊發達，但由於是最新的方法，沒有經過量化的樣本實驗，在執行面的信心上還是普遍缺乏，最理想的做法還是透過一段時間性的開發，從小區域慢慢的嘗試，採行循序漸進的推動模式。在此關於第一個通訊投票及第二個移轉投票，應該還是只能運用在台澎金馬等地，無法擴及到大陸地區，原因在於兩岸的情勢雖趨明朗，但台灣及大陸的立場不同，對於政治敏感度高的選舉性問題，在沒有達到互信的程度之下，不應貿然的實施大陸地區的海外不在籍投票，以避免處於尷尬的政治環境，捲進不必要的政治危機。

四、不在籍投票主要類型有：通訊、代理、提前、移轉及設置特別投票所，以及電子投票等；請問台灣比較適合採行那一類型不在籍投票設計？從試辦的角度來看，可優先選定何種選舉（總統、立委、縣市長、地方民代或里長）辦理為為宜；(或是均可試辦)？原因為何？

答：不在籍投票制度之必要性，已是世所公認，當前台灣地區實施不在籍投票制度的時機與條件已經成熟，萬事具備，只欠東風，所缺只是當前政府對於不在籍投票制度的重要性認知與實施決心而已。如果一個公民因為其身體、職業、工作或求學的因素，而「被實質剝奪」或「被迫放棄」其行使選舉投票的權利，此應非一個民主國家所應該有的正常現象。早期選務機關常以通訊投票選務繁雜等因素，作為不在籍投票窒礙難行之藉口，然今日的選務技術已經一日千里，各種先進的電腦輔助設備已能將經緯萬端的選舉行政作業化繁為簡，且其他國家的長年實施經驗皆可供我國參考辦理，此一選務技術問題早已不是障礙。進一步言，如果以選務行政等技術問題，刻意延宕不在籍投票制度之實施，是否有違我國憲法保障人民基本參政投票權之精神，亦值得嚴肅看待。因此對於不在籍投票制度的實施，

過去雖然多有疑慮，但在現階段的台灣，不在籍投票已經是一個可行的制度，不管是在法律規範、政治文化或是選務技術等層面，都已經具備了實施的條件。

五、台灣若推動不在籍投票，請問您覺得可選定哪些選舉人適用？（例如執勤軍警、求學在外學生、選務人員、離島人員、在監受刑人、駐外人員及海外台商等）

答：應該以執行公務的選務人員設為最優先實施不在籍投票對象，憲法所賦予人民基本自由權利中的選舉權，基於公平原則，應讓這些因公務而剝奪多年投票權的公務人員能真正行使其投票權，其次是在外縣市就讀的學生族群和因工作關係不在原戶籍縣市居住的公司行號、上班族、工地的勞工，避免民眾因為選舉舟車勞頓，或者是時間上的不允許而放棄身為中華民國公民應有的選舉權利。

六、台灣若實施不在籍投票，如何能避免輿論各界對選舉公平性的質疑？如何跳脫黨利益考量的疑慮？

答：選舉制度的產生是由立法院經由公聽會審議通過，交付提案，經三讀通過法律案並由總統公布頒行之，不僅依行政程序執行，更是代表民意的歸屬，在沒有獨裁專斷的表決下為前提，當然是符合公平正義原則的。不可諱言，具有明顯的政黨色彩一說，也是的確如此。因為台灣特殊的政治環境，在政治屬性上偏向兩黨制，政黨對立明顯，以工人、學生族群為例，普遍認為對泛綠有利，而軍警、選務人員、台商普遍認為對於泛藍有利，而駐外人員則對於當時執政的政黨有利等等。其實對於藍綠兩黨是各有優勢，那如果因此互相攻訐、一味謾罵，我認為對於民主政治是沒有幫助的；舉例來說，常聽到海外的台商、華僑回來，某某人才會贏得選票，但是在選票分析上，經查證之後，發現統計回國投票的華僑卻不到幾千票，對於選舉勝敗的影響力是不大的；海外的台商幾十萬人口，卻也是憑著本人的自由意識下去投票，並沒有拿槍桿子抵著人去投票的強迫情形，完全是保護人民隱私採行秘密投票的方式，沒有數據顯示台商一定就是某某政黨的鐵票倉，反而是候選人提出著政見及該政黨歷年的執政成績較能吸引選民的關注，所以我認為用政黨的色彩來看待不在籍投票是不妥適的，因為不在籍投票的實施並不會只

有利於特定的政黨，這是相對性的問題，工人或是學生族群也可能因為沒有設置不在籍投票的關係，工作因素及期末考而無法返鄉投票選舉。故不該只從單方面的角度去思考，而應該從不同的面相思量，如何有效的方法建立最貼近民意的選舉，追求公平公正的結果，做到真正的民之所向，以民意為依歸。再者，目前台灣的選舉，本來就是一場動員的比賽，如果不在籍投票的實施，將會減少人民很多不必要的花費及時間，相對投票率一定會提升，對政治的參與度絕對是大幅增加。輿論媒體常常在探討不在籍投票的設置究竟對哪個政黨有利，個人認為這很難去解釋和判斷，因為數據的統計資料庫並沒有建置，學生、工人、軍警、海外台商、華僑的人數是多少，還有歷年來各職業投票率的多寡，對於政治的參與熱衷程度，還有候選人的政治魅力、政黨發起動員的影響力，數據量化後的誤差值等等，皆有必要去深入研究，也才得到真正較為客觀的結果。

七、台灣推動不在籍投票將涉及修法程序（目前尚未完成修法程序），請問修法過程的主要阻礙為何？是因為政治因素、行政程序技術、選務機關中立性或是有其他因素影響？

答：政治因素絕對佔絕大的影響。其他的部分，例如行政程序，台灣經歷 2004 年總統選舉大驗票及 2006 年高雄市長選舉大驗票，還有今年(2012 年)立委陳進丁的大驗票及台中市大里區的大驗票，可以發現自總統大選、直轄市的地方首長選舉、代表人民踏上國會殿堂的立委選舉，還有許多地方議員或是一般地方首長大大小小為數不少的選舉驗票，得到一個結論就是：沒有公務人員要作弊！不分政黨，不分藍綠，在行政程序上是沒有疑義的。所以主要還是在於政治因素，為了搏版面、炒話題種種原因，雖然各政黨有派出所謂的政黨監察委員在各投開票所監督，但因為素質參差不齊，加上沒有完備的訓練，實際上政黨監察員等同虛設，反而沒有做到當初理想的監督模式，導致選票開出候選人無法從該政黨監票員得到正確的統計結果，照樣提出驗票異議，浪費更多行政資源及寶貴時間，我認為提升政黨監察員的素質，落實訓練，培養專業化能力刻不容緩，即須改善。

八、 若在台灣實行不在籍投票，請問首先必須克服的問題為何？

答：最大的問題還是政黨、政治干涉的問題，政黨間必須消彌本身對於不在籍投票的不信任，透過在野黨與執政黨的對話，給予民眾最新的資訊，灌輸正確的知識傾聽百姓的聲音，民主的洪流是不能回頭的，台灣必須往前看，因為科技隨著時代日新月異，有許多新的改革、新的作為可以使這個國家的人民更可以參與政治、行使公民權，有些人在媒體輿論前大肆抨擊不在籍投票政策或其他公民可以政貼近民主的改革方案，但現實上卻抹煞了公民實際參與政治的權利，那最終目的將與憲法不符，而失去公民投票權的意義。

九、若台灣未來採行不在籍投票，請問您對其在制度設計與實務運作有何建議？理由如何？

答：在建議上，應該來施行的就是透過通訊投票的方式，保障選務人員的投票權，因為選舉而犧牲了這些少數人的選舉權，若不在籍投票實施，就可以歸還其原有憲法保障的選舉權，況且美國、英國、德國及加拿大等歐美國家已實施選民通訊投票多年，制度已臻成熟，是值得台灣去學習的；第二就是移轉投票，例如在外縣市就讀的學生，以及因工作關係而不在原戶籍縣市居住的公司行號、上班族、工地的勞工等等，都可以來實施不在籍投票制度，從時間性、空間性還有便利性來看較能符合經濟效益，也是提升便民、為民服務的一種民主展現，以符合公平正義原則的，當然在配套措施上，例如行使不在籍投票的公民在投完票後，要如何避免投票人又去原戶籍選區投票的重複性問題，諸如此類的配套必須先全盤分析、規劃，擬定改革方案逐步來實行，以避免有心人士鑽其法律漏洞，造成選舉的公平性、公正性遭受質疑。

十、關於不在籍投票問題，可否有其他補充意見？

答：補充建議的部分，我建議應該透過廣大的宣導，運用媒體輿論及政府機關，朝野協商讓大眾真正了解何謂不在籍投票的真諦。實施不在籍投票的原因並不是為了影響選舉結果，而是要保障立憲民主國家公民所擁有的基本參政權。民主政治精

義就是以數人頭來代替砍人頭，以選票來代替武力，定期且公平公正的選舉，乃是現代民主國家的主要特徵，而一人一票，票票等值，更是民主國家政府所應追求的目標；不僅如此，有些國家的政府甚至認為政府不僅要公平的賦予每張選票同等的價值，還有義務要協助每一位具有投票權的公民都能夠便利的行使選舉投票權，以增強統治的合法性，不在籍投票或通訊投票即為此一理念下的產物。有關我國實施不在籍投票之制度在過去已有一定之討論，此一維護人民基本參政權益與減少社會成本之投票制度，雖然在過去因為一些政治環境因素而延緩實施，但在台灣社會已經逐漸邁入成熟民主政治的條件下，不應該再囿限於一些枝節的行政作業程序而規避此一制度的實施，選務主管機關更不應以怕麻煩的心態來延宕此一制度的實踐，政府有關部門應該積極任事，伸張憲法保障基本人權的精神，保障每一個公民的基本參政權，讓每一個公民，不會因為其所處地點的不同，而喪失其基本的投票參政權，政府選務機關更不應該以所謂的行政程序問題，來剝奪憲法所賦予選民的選舉投票之神聖權利。

(B1)受訪者:東勢戶政所郭主任 oo 訪談時間:2012年3月15日訪談地點:東勢戶政辦公室

一、選舉制度是展現民主精神的重要設計，目前的台灣選舉卻仍缺乏推動不在籍投票制度的具體政策主張與細部配套設計對此您有何看法？

答：基本上，我認為若選舉制度能夠更周嚴，將能更展現民意的表現。我們都知道選舉是以公平、公正、公開又普遍的投票方式以決定民主政治的運作，假設能使所有的公民可以行使其個人的權利，完成所謂真正的自由民主化，那將是國家之福、人民之福。如果選舉沒有達到普遍、公正、公開，甚至擁有投票權人卻因地形或是時間上的因素而無法行使其投票權力的情況發生，那對於選舉本身將會有遺珠之憾的影響，所以才有不在籍投票等等或是其他的改革措施聲浪。基本上我認為憲法明文保障人民有選舉、罷免、創制、複決之選舉權，那就不能因為行政機關的措施或是配套措施不夠完善，而忽略了這一群少數人行使國民權力的機會。

二、國外民主先進國家都將不在籍投票選舉制度，視為民主進一步的展現的選舉制度，請問您是否贊同此看法？為什麼？

答：以台灣來說，如果能受實施不在籍投票，那將對那些沒有辦法在第一時間回到戶籍地的公民有所幫助，實施後也能更貼近民意，所以我認為不在籍投票是可以嘗試的。在具體的建議上，應可朝向規劃方面，逐步透過協商、諮詢學術、中央決策人員、地方政府及民意代表各方意見，達成初步的共識之後，經由立法來實施；當然最重要的還是以獲得大多數民眾的認同為優先考量。

三、以目前的台灣政治現況，適不適合採行不在籍投票？您的理由如何？

答：這個問題應該分兩個面向來論述，其一是以選舉的普遍性來講，如果實施不在籍投票，當然更能表現民意，所以我個人認為是可行的。但就目前的情況，畢竟不是我們想像得如此樂觀，以台灣的政治環境，若要實施不在籍投票，那首先如何去建立一個具備公平且良好完整性的制度，如：在區域上如何劃分？不在籍人口的認定等等。其次是此措施的認同性及社會接受度層面，如何取得民眾的認同？

執政者跟在野黨是否有所共識？都得列入考慮，尤其是民眾的接受度，會不會因為不在籍投票的實施，而破壞原有的選舉制度，影響其公平性等等，如果能克服上述兩點，找到可以遵循的制度方向，那我個人認為不在籍投票將可即刻來實施。很現實的，我認為目前來講，還不到採行不在籍投票的時機，原因在於配套措施的不足以及民眾普遍對於此一制度上不甚瞭解而缺乏認同，以總統選舉為例，不在籍投票很明確是單一選區，恐怕會影響到的層面為資源分配、選舉秩序的控管等等，在沒有仔細評估規劃下貿然的實施，可能會因行政機關在執法不明確或管理不恰當產生巨大的後遺症，是較令人擔心的；又假設不在籍投票是在地區性的選舉來實施，那在選務的實際工作量和程序上會更為繁鎖，在制度不夠完善的情況下，容易產生錯誤的統計及選舉爭議的出現，到時候所浪費的時間和社會成本將十分龐大。故我認為現今還不適合實施不在籍投票，雖然如此，不過倒是可以先行將不在籍投票的理念，透過教育、大眾媒體廣為宣傳，使民眾對於制度有所了解，進而產生共識，當爾後民主素養達到更進步的程度之時，可以循序漸進的，從小區域性的選舉，逐步來實施，最終再擴及全國，是較為恰當的。

四、不在籍投票主要類型有：通訊、代理、提前、移轉及設置特別投票所，以及電子投票等；請問台灣比較適合採行那一類型不在籍投票設計？從試辦的角度來看，可優先選定何種選舉（總統、立委、縣市長、地方民代或里長）辦理為為宜；(或是均可試辦)？原因為何？

答：個人認為比較可行的是單一選區的選舉模式再行採用，而不適用其他地區性的選舉區模式。原因在於單一選舉區較為單純，以總統選舉為例，實施不在籍投票後，於各縣市投開票所增設一個原戶籍地的不在籍投票所供符合不在籍投票的公民進行投票，如設籍在台中，因為工作的關係在台北居住，考量路途關係可選擇在台北投票，只要本人出示證明，確為不在籍投票人士，即可行使其投票權；反之，假設是地區性的選舉，以縣市長選舉為例，因全國縣市長有 26 位，那增設不在籍投票的選票數將會過多，可能會造成民眾在投票上的混亂與困擾，亦不符合所

調的成本效益。參考國外的選票方式，通常是一張或是兩張，分為中央及地方部分，但是台灣現況，是無法比照其方式的，若是強制執行此制度，可能會使選務及開票工作繁瑣，更容易產生錯誤，甚至延遲開票的結果。綜上而論，我認為應以總統大選，也就是單一選舉區來做不在籍投票，是比較妥適的。

五、台灣若推動不在籍投票，請問您覺得可選定哪些選舉人適用？（例如執勤軍警、求學在外學生、選務人員、離島人員、在監受刑人、駐外人員及海外台商等）

答：如果台灣要實施不在籍投票，首先應該是以學生，或是警察、選務人員為優先。在軍人的部分，職業相對屬於較封閉性，當然還包含戰備的考量，況且在營區內容易受到上級主官的影響，而干涉到個人本身投票的意願；受刑人也有雷同之處，所以我覺得軍人、受刑人應排除在外。尤其是受刑人的部分，可能因為矯治機關的考核、人員控管因素，造成受刑人在選舉上的公平性及其自由度是有疑慮的、是不足的，故不應實施。

六、台灣若實施不在籍投票，如何能避免輿論各界對選舉公平性的質疑？如何跳脫黨利益考量的疑慮？

答：拿總統大選單一選舉區來做說明較為客觀，台灣從實施民主投票制度及地方自治以來，不管是黑金的介入，或是賄選的繪聲繪影，目前為止並沒有完全的銷聲匿跡，民眾會有存疑，甚至是在野黨的部分，會認為執政者有其行政資源上的優勢，利用媒體或是政策性的綁樁，進而影響民眾投票的行為。所以我認為基本上民眾必須具備其投票的自由意識，慢慢建立民主的素養，若民主素養不夠的情況下，那無論是軍人、受刑人等自由度受限者甚至是一般的普羅大眾，恐怕都會淪為政黨操作的工具，雖然台灣已經歷過了政黨輪替，但在民主素養及政治環境這方面我想還是需經由時間，採用循序漸進的推行，運用教育宣導的方式來改善、增加台灣人民對於不在籍投票的認識，如此一來，才能達到較公平的選舉制度。

七、台灣推動不在籍投票將涉及修法程序（目前尚未完成修法程序），請問修法過程的主要阻礙為何？是因為政治因素、行政程序技術、選務機關中立性或是有其他因

素影響？

答：基本上我認為無法實施不在籍投票是屬於政治上的考慮，技術上應該是完全沒有問題的，在選務工作的區域上，慢慢的已經培養出超然的選務人員地位，在行政中立觀念的建立，也逐步收到成效；至於制度方面可以參考已施行多年的其他國家，當然沒有真正完美的制度，必須因時因地制宜，經過時間的洗禮，不斷修正檢討，找出最適合的方式來執行，讓大眾可以接受又不失其公平性、公正性，制度本身沒有對錯，重點在於是否適合當時的國情及社會體系，能否確實符合人民的期待。

八、若在台灣實行不在籍投票，請問首先必須克服的問題為何？

答：若以執政者的立場，除了擁有本身的行政資源外，也須考量到在野黨的意見及社會輿論的反應，作為制度推行的參考，不能一味的鐵腕執行，否則就會產生負面的效果，也會與民主政治背道而馳，為求雙贏的局面，不能只依靠表決中的少數服從多數，而忽略了多數尊重少數這個環節，破獲了長久以來所建立原有開放的選舉制度

九、若台灣未來採行不在籍投票，請問您對其在制度設計與實務運作有何建議？理由如何？

答：這個問題可以從兩個面向來論：

第一個就是選務的技術層面：行政機關如何能讓繁瑣的程序化繁為簡，使民眾快速的了解不在籍投票，透過公開透明的流程，以克服社會對於不在籍投票公平性的疑慮，並運用現有的戶役政和相關的資訊結構，建立一套專屬於不在籍人口的登記、統計、其他選務的規劃作業系統，兼顧個人投票的保密性、開票統一作業的公正性，才不會受到社會大眾的質疑。

第二個是教育層面：從資料來看，比較全世界各先進國家，台灣的起步算比較來得晚，國人的民主素養方面，必須透過教育，不管是從學校、政府機關或是大眾傳播、網路社群等等，都可以從不同的面向著手，政府舉辦定期的講習、配

合社區活動、學校教育，讓不同領域、不同年齡層的民眾都能夠了解不在籍投票推行的意義、所帶來的便利性，以及相關配套的措施，強化民主素養，提升應有的公民意識及國民知識，瓦解舊有的，如政治利益、金錢利益等不良觀念，來實行民主中應有的公民權，而非只是政治操作下的傀儡。

十、關於不在籍投票問題，可否有其他補充意見？

答：無。

(B2)受訪者:大甲區戶政所主任彭 00 受訪地點:大甲戶政主任辦公室時間:101.3.15

一、選舉制度是展現民主精神的重要設計，目前的台灣選舉卻仍缺乏推動不在籍投票制度的具體政策與細部配套設計對此您有何看法？

答：我認為可研議推動不在籍選舉制度可行方案；總統、副總統選舉、立法委員選舉對於民意的反應是可以落實的，相對於地方基層選舉則充斥賄選買票、期約等影響選舉公平因素存在，需加以考量。

二、國外民主國家多將不在籍投票視為民意進一步展現的選舉制度，請問您是否贊同此看法？為什麼？

答：是，這是民主先進國家的表徵。

三、以目前的台灣政治現況，適不適合採行不在籍投票？理由何在？

答：尚不適合；以現階段台灣政治政黨藍綠對立嚴重互不信任及民眾過分熱衷選舉情況下，實施不在籍投票有其困難度，需各政黨協商達成一致共識後實施。

四、不在籍投票主要類型有：通訊、代理、提前、移轉及設置特別投票所，以及電子投票等；請問台灣比較適合採行那一類型不在籍投票設計？從試辦的角度來看，可優先選定何種選舉（總統、立委、縣市長、地方民代或里長）辦理為為宜；(或是均可試辦)？原因為何？

答：就以個人辦理多年多項選務經驗而論，過去台灣未曾辦理不在籍投票，在實務經驗不足情形下，應以全國單一選區類型的選舉開始推動，屬於技術性的問題較易克服，辦理選務相對單純，個人站在辦理選務的工作人員立場自然希望不在籍投票能在單純性高的以全國單一選區的選舉實施以降低辦理選務的複雜性。

五、台灣若推動不在籍投票，請問您覺得可選定哪些選舉人適用？(例如執勤軍警、求學在外學生、選務人員、離島人員、在監受刑人、駐外人員及海外台商等)

答：不在籍投票若在台灣實行應適合任一類型民眾，對於國外選民包括台商等可規劃改採通訊投票方式。

六、台灣若實施不在籍投票，如何能避免輿論各界對選舉公平性的質疑?如何跳脫黨利益考量的疑慮？

答：訂定完善的不在籍制度自然就是一種公平的制度，不應將所有事、物都冠上政黨利益的色彩。

七、台灣推動不在籍投票將涉及修法程序（目前尚未完成修法程序），請問修法過程的主要阻礙為何？是因為政治因素、行政程序技術、選務機關中立性或是有其他因素影響？

答：政治因素，各政黨各族群間互不信任是首要解決的難題。

八、請問不在籍投票若在台灣實行，首先必須克服的問題為何？

答：首先應克服是政治問題，朝野政黨要有共識才能完成法定程序；另，在台灣網際網路發達成熟，自可透過電腦資訊系統實施不在籍投票：如將現行紙本國民身分證改採為晶片國民身分證，在各投票所設置網路投票系統，由選務工作人員確認身分後，選舉人利用晶片國民身分證置入讀卡機，由電腦自動判讀縣市及鄉鎮市區並調閱出該選區選區供選舉人圈選候選人後傳輸至中央選舉委員會統計；如此全國各戶政事務所也無庸各別造冊列印選舉人名冊，只需由各縣市選舉委員會統一轉錄選冊資料傳輸中央選舉委員會即可，真正達到行政革新、節能減碳雙重功能。

九、若台灣未來採行不在籍投票，請問您對其在制度設計與實務運作有何建議？理由如何？

答：以戶政事務所立場當然是選舉制度越單純越好，不在籍投票若以現行選務人員工作地投票方式進行，則無異是大大增加選舉造冊的工作量與錯誤率的發生，是為戶政與公所同仁不樂見的一種選舉制度，但這些都是可克服的困難，除投票方式改採上述電腦投票方式外並簡化選舉造冊流程，如修改公職人員選舉罷免法第 15 條廢止居住四個期間的限制或將選舉公告發布日期定於投票日前四個月以配合居住四個月期間，避免於選舉公告發布後遷入各該選舉區無權需劃刪等等簡化配套措施。

十、是否有其他補充意見？

答：無

(B3)受訪者：大肚公所秘書王 00 時間:101.3.22 地點:大肚區公所秘書辦公室

一、選舉制度是展現民主精神的重要設計，目前的台灣選舉卻仍缺乏推動不在籍投票制度的具體政策主張與細部配套設計對此您有何看法？

答：就目前的台灣選舉制度應是可確實的反應民意，惟就「不在籍投票的可行性分析的研究」台灣選舉如能推動實施「不在籍投票」，即可確實便民利民，相信更能真正的落實民意。

二、國外民主國家多將不在籍投票視為民意進一步展現的選舉制度，請問您是否贊同此看法？

答：非常贊同。

三、以目前的台灣政治現況，適不適合採行不在籍投票？

答：非常適合採行不在籍投票。有迫切需要

四、不在籍投票主要類型有：通訊、代理、提前、移轉及設置特別投票所，以及電子投票等；請問台灣比較適合採行那一類型不在籍投票設計？從試辦的角度來看，可優先選定何種選舉（總統、立委、縣市長、地方民代或里長）辦理為為宜；(或是均可試辦)？原因為何？

答：「不在籍投票」的規劃與設計即是「方便投票」或「便利投票」以全國單一選區或是地區選舉若能推動「不在籍投票」，當可使選民在投票當日因各種原因導致「不方便」或「不可能」到指定的投票所親自投票時，若能推動；經政策的制度，就當前臺灣科技的進步暨人才濟濟，「不在籍投票」的推展，技術上絕不是問題，惟在實施過程可透過循序漸進方向，由地區選舉先推行，經縝密計畫執行，檢討成果，改善劣等后，再赴以施行全國單一選區選舉，必使選民得以透過「不在籍投票」申請與實行，達到民意百分百的反應。

五、台灣若推動不在籍投票，請問您覺得可選定哪些選舉人適用？（例如執勤軍警、求學在外學生、選務人員、離島人員、在監受刑人、駐外人員及海外台商等）

答：「不在籍投票」若能在台灣實行，應是適合各類型的民眾（如軍警、學生、選務人員、受刑人及台商等），因為民意是沒有等級分別，更不因職業身份有所不同，所以若能實行「不在籍投票」更能彰顯民意依歸。

六、台灣若實施不在籍投票，如何能避免輿論各界對選舉公平性的質疑？如何跳脫黨利益考量的疑慮？

答：任何選舉制度的釐定，公平性是不可或缺的，「不在籍投票」若在台灣實行，必可為一公平的選舉制度，好的制度；規劃完善；技術細緻縝密，「不在籍投票」不是黑箱的投票制度，是捍衛全民的民主投票制度，落實便利全民的民意反應，絕不可能淪為具有政黨利益色彩。

七、台灣推動不在籍投票將涉及修法程序（目前尚未完成修法程序），請問修法過程的主要阻礙為何？是因為政治因素、行政程序技術、選務機關中立性或是有其他因素影響？

答：目前台灣無法推行不在籍投票，就政治因素言之：為反對而反對本是政策推動應溝通克服問題；就民智高漲年代，民意民情尊不可侵，豈容遭蓄意摧殘、如何落實民意，全民便利可能執行，更應廣為宣導，技術因素既可克服，怎可因政治因素阻礙良策良行。

八、請問不在籍投票若在台灣實行，首先必須克服的問題為何？

答：若真能實施「不在籍投票」；首先必須克服的問題應是廣增民眾對「不在籍投票」的認識暨加強宣導「不在籍投票」之便利與民意的落實，並使民眾了解政府對於「不在籍投票」的努力，不因選務機關及各工作人員作業的不便，而褫奪選民參政權的無限用心，更不讓有心人士藉由新方案的實施，抹殺政府政策的推展。

九、若台灣未來採行不在籍投票，請問您對其在制度設計與實務運作有何建議？理由如何？

答：選務機關及選務工作人員之公正性與中立性本無庸置疑，又公民政治文化素質亦趨成熟，只是在推動「不在籍投票」工作執行過程，更應廣聽基層工作人員，可

能面對的問題，經由各階層更多元問題反映與分析，群策群力必能務實制度的推展。

十、是否有其他補充意見？

答：無。

(B4)受訪者：大肚區公所民政課課長楊○○時間：101 年 3 月 22 日地點：大肚區公所

一、選舉制度是展現民主精神的重要設計，目前的台灣選舉卻仍缺乏推動不在籍投票制度的具體政策主張與細部配套設計對此您有何看法？

答：1.不能反映全數民意

2.全數民意包括現制體下無法投票選舉人，如本次(101 年 1 月 14 日)總統、副總統選舉兩組相差些微「不在籍投票」此時相對重要與關鍵。

二、國外民主先進國家都將不在籍投票選舉制度，視為民主進一步的展現的選舉制度，請問您是否贊同此看法？為什麼？

答：贊同；因這才能表示全數民意體現，才是已開發國家民主制度之表徵。

三、以目前的台灣政治現況，適不適合採行不在籍投票？理由何在？

答：臺灣政治現況可採行不在籍投票，現選與制度已達公正、公平、公開原則取得人民普遍信賴，漸進式推動不在籍投票。

四、不在籍投票主要類型有：通訊、代理、提前、移轉及設置特別投票所，以及電子投票等；請問台灣比較適合採行那一類型不在籍投票設計？從試辦的角度來看，可優先選定何種選舉（總統、立委、縣市長、地方民代或里長）辦理為為宜；(或是均可試辦)？原因為何？

答：不在籍投票在臺灣推行，以全國單一選區之選舉較適合，因選舉人資格統一，可採「移轉投票」可使在戶籍地以外選民於工作地投票；惟，「設定特別投票所」納入在監、在營及各機構安養老人及其他通訊、代理、提前或電子投票方式較有爭議；地方性區域選舉以目前臺灣政治環境尚不宜採不在籍投票，原因在於選舉時各候選人強力動員投票率高，爭議性也會高，暫不適合。

五、台灣若推動不在籍投票，請問您覺得可選定哪些選舉人適用？（例如執勤軍警、求學在外學生、選務人員、離島人員、在監受刑人、駐外人員及海外台商等）

答：不在籍投票，以軍警、選務人員為先，再擴展到其他合格選民。

六、台灣若實施不在籍投票，如何能避免輿論各界對選舉公平性的質疑?如何跳脫黨利益考量的疑慮？

答：不在籍投票，其有多種模式，是否公平，值得信賴，取決於制度設計、執行落實，是否為那個政黨得利應非重點，在朝在野亦非長久，何來政黨利益！

七、台灣推動不在籍投票將涉及修法程序（目前尚未完成修法程序），請問修法過程的主要阻礙為何？是因為政治因素、行政程序技術、選務機關中立性或是有其他因素影響？

答：現無法推行不在籍投票，政治因素乃居首位，行政程序選務技術乃需執行後再一一修正檢討，任何選舉制度均需此一過程達到選民信任。

八、若在台灣實行不在籍投票，請問首先必須克服的問題為何？

答：實行不在籍投票，首先克服非官僚體系，乃是「政治因素」各政黨算計政黨利益，採「政治協商」仍可克服。

九、若台灣未來採行不在籍投票，請問您對其在制度設計與實務運作有何建議？理由如何？

答：未來採行不在籍投票，制度上應從全國性選舉先推動再落實到地方選舉，技術面應從單純軍警、學生、選務人員開始，再擴及全面。

十、關於不在籍投票問題，可否有其他補充意見？

答：不在籍投票實乃「全數民意」展現，身為自由民主國家，不在籍投票實行乃具有非凡民意表示，台灣身為先進民主國家應速推動來體現。

(C1)受訪者:紀俊臣博士時間:2012年3月14日訪談地點:東海大學社科院大樓

一、選舉制度是展現民主精神的重要設計，目前的台灣選舉卻仍缺乏推動不在籍投票制度的具體政策主張與細部配套設計對此您有何看法？

答：確實是因缺乏不在籍投票制度，讓這一群人無法投票喪失基本表達民意的機會。我們政府有這義務要儘快透過修法制度，去讓因不在戶籍地想投票而無法投票的人投票，這是立憲民主國家對人民參政權的保障。

二、國外民主先進國家都將不在籍投票選舉制度，視為民主進一步的展現，請問您是否贊同此看法？

答：站在維護人權的立場，我認為不在籍投票的實施，絕對是一種人權保障及民主的展現；不在籍投票制度早已研議多年，我國已是民主發展成熟的國家，選民素質與軟體建設到達相當高的水準，實在沒有不實施不在籍投票的理由。對於相關投票技術問題，亦有其他先進國家之前例可為參考，只要根據台灣的國情，進行相關配套措施，克服相關技術問題，就可以讓台灣民眾的參政權獲得保障，讓台灣的民主發展向前邁進。

三、以目前的台灣政治現況，適不適合採行不在籍投票？您的理由如何？

答：現今的台灣並沒有所謂不適合不在籍投票的問題，而是媒體刻意的炒作，例如台商進行不在籍投票基本上是沒有問題，但有論者卻提出擁有美國籍的我國民眾可以實施不在籍投票，中國大陸的台商就不行，理由卻略顯牽強，認為中國大陸會操控台灣的選舉，單憑揣測卻無法提出具體的改正方案，一味的拒絕不在籍投票的實施，因為反對而反對的思考模式，很明顯違反公平正義的原則。例如在野黨反對，憂心會有選舉不公平的情況產生，恐懼海外僑胞及臺商淪為執政黨控制的選票，害怕再度淪為長期一黨專政。然許多學者以為制度改革應該是中性的，不能只從政黨的短期利益考量。只要是為了台灣民主發展的整體利益，朝野應共同合作，研擬出適合國情的不在籍投票制度，循序漸進的改善臺灣的選舉制度，將

其推向更完善的境界。

四、不在籍投票主要類型有：通訊、代理、提前、移轉及設置特別投票所，以及電子投票等；請問台灣比較適合採行那一類型不在籍投票設計？從試辦的角度來看，可優先選定何種選舉（總統、立委、縣市長、地方民代或里長）辦理為宜；（或是均可試辦）？原因為何？

答：以不在籍投票而論，如果是缺席投票或是通訊投票，必須在開票前拿到選票，如果在國外的話，郵寄可能會耗費很多金錢、時間等資源，還得考量不在籍投票的選票必須和一般到場投票進行區隔，在選票的印製上須特別留意，由於台灣正處於不在籍投票剛起步的階段，應該從單一選區的總統大選來實施，其他的選舉再來參考大選情形逐步實施，原因在於總統大選影響重大，牽涉許多人民的政治受益權，若可以使結果更為客觀，避免些微票數差距而影響國家未來的發展。

五、台灣若推動不在籍投票，請問您覺得可選定哪些選舉人適用？（例如執勤軍警、求學在外學生、選務人員、離島人員、在監受刑人、駐外人員及海外台商等）

答：不在籍投票分為許多型式，例如移轉投票是利用戶籍不在本地而實際生活、工作上的需要的居住地來做為投票地區，這對於選務人員、軍警、學生、出外的工人而言是有利的，但是其風險性在於軍人的職業特殊性，置身於部隊屬於封閉的團體空間，沒有公開的情形容易遭人懷疑黑箱操作，另一個潛在風險就是對於受刑人選舉權的開放而言，受刑人本身的人身自由因犯罪判刑而受限制，必須在監獄中投票，隨之而來可能會有極大的後遺症，首先無法規定受刑人統一早上投票或是下午投票，否則將會有選舉操作之嫌；其次，既然期程安排為當日 8 至 17 時止，投票的受刑人手銬、腳鐐部分也得暫時拆除，那相對監獄維安體制將如何因應，就成為重點。如果有受刑人假借投票之便，夥同集結進行大規模的越獄行動或其他滋事案件，甚至逃離監獄後造成暴動，引起民眾恐慌等等，一旦出現因政府行政疏失而產生的治安危機，那選務機構及治安主管單位將難辭其咎。本次 2012 總統及立委選舉，中選會之所以採取內政部建議不施行不在籍投票，考量的正是

受刑人不在籍投票的問題，在沒有妥善規劃及評估之下，尤其是配套措施尚未健全，不應該貿然執行，因為所要承擔的後果不管是總統，甚至任何政黨、整個政府部門及整個國家無法去承擔的。我的看法偏向採取郵寄投票的方式進行，原因在於可行性相對其他方式較為提高，而且涵蓋的範圍最廣，風險也最低，可以打破選務人員、軍警、學生、工人、上班族及受刑人身分問題的限制，如果考量到時間性的問題，可將郵寄方式改為電子網路郵件選舉方式，利用選舉區投開票所設置之電子儀器發送選票，除了可以減少人力計票的失誤率，電子計票相對精準，亦可減少紙張等行政資源的浪費。

六、台灣若實施不在籍投票，如何能避免輿論各界對選舉公平性的質疑？如何跳脫黨利益考量的疑慮？

答：制度設計如果經由立法院三讀通過並由總統頒行之，就沒有所謂政黨利益的問題，代表就可行性而言，人民和政府達到共識，基本上是同意不在籍投票制度的建立。如何讓立法院送審通過，則有賴於朝野的協商，透過公聽會及學者專家精闢的分析及考察，研討擬定出最適合台灣未來民主政治發展並專屬在台灣執行的不在籍投票機制，而且是操作面的機制，而非原則性的機制。關鍵在於不只是理論，而是能在實務的現況中具體實施，並確實更貼近民意，有效地呈現最真實的民主樣貌，若能達到以上目標，公諸社會大眾，相信反對和質疑的聲浪也會隨著時間消逝。

七、台灣推動不在籍投票將涉及修法程序（目前尚未完成修法程序），請問修法過程的主要阻礙為何？是因為政治因素、行政程序技術、選務機關中立性或是有其他因素影響？

答：不在籍投票目前的阻礙在於政治考量太多，簡言之，就是政黨彼此的信任度沒有建立，甚至可以說是分歧對立的情況，造成許多立意良善的政策被太多因為反對而反對的意見給抹煞，雖然口口聲聲為了百姓民眾，但實際上卻往往是政治的考量；當然，為了政黨能順利執政，貫徹政黨本身的理念及規劃是無可厚非，不過

站在人民的角度來看，若今日一味的惡性鬥爭導致國家競爭力衰退，無法發展產業，無法貫徹憲法所保障人民的自由民主，那做為執政者及扮演政府監督者的各個政黨是不是也得為背載台灣未來的下一代分擔大多數的責任，故政黨本身的不信任感，就是造成不在籍投票窒礙難行的主要關鍵。假設排除了不信任的因素，在技術上可以防堵實施此制度可能產生的漏洞，我想對於不在籍投票的實施就指日可待了！

八、若在台灣實行不在籍投票，請問首先必須克服的問題為何？

答：第一：朝野要有信任度，可能透過政黨協商程序、公聽會的實施或是民調的設計，讓不在籍投票制度能受各政黨、媒體及大眾信賴。第二：在方法上運用制度設計，將可能的選舉漏洞做全盤處置，慢慢形成群體共識，同時不要一開始就全面實施，而是將焦點放在影響範圍最為廣大的層級選舉，如同總統選舉。而最終目標是普及於各地方區域性選舉，落實全民政治民主化，達到人民參政投票的本質，質疑的問題也將隨著改革，透過時間逐步來修正而不復存在。

九、若台灣未來採行不在籍投票，請問您對其在制度設計與實務運作有何建議？理由如何？

答：現今實行的法律中，不在籍投票勢必在總統、副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法兩大制度做規範，而總統、副總統選舉罷免法則優先適用，以此法作為修正的主幹，所牽涉的範圍較小，爭議的問題也就相對減少。所以我認為從總統、副總統選舉罷免法來修正較為妥適。

十、最後一個問題，關於不在籍投票問題，可否有其他補充意見？

答：關於補充說明的部分，我認為不在籍投票或通訊投票，是一個民主國家為了保障公民行使投票權的權宜措施，也是讓公民在居住地投票，不用舟車往返，不但解決了交通擁擠的問題，也是個重要的節能減碳環保措施。從可行性來看，此制度與我國現行法制並無太大的不相容之處。況且，不在籍投票早已為西方民主先進國家所採用，在我國民主發展已臻成熟之際，有必要推動實施不在籍投票，以確

保人民參政權不受侵害，亦可增加人民政治參與的機會，提升處理公共事務的品質。台灣經過兩次政黨輪替，期間完成許多民主化成就，我國選務機關的公正性與中立性確實是無庸置疑，當公民政治文化亦已趨成熟，也獲得多數民意支持的民主聲浪中，實在不應再以政治性之考量(如擔心綁票、選務不中立)，因噎廢食地繼續阻擋此便民、節省社會成本的制度才是。

(C2)受訪者:東海大學政治系任 00 教授,時間:101.3.20 地點:東海大學省政大樓

一、選舉制度是展現民主精神的重要設計，目前的台灣選舉卻仍缺乏推動不在籍投票制度的具體政策主張與細部配套設計對此您有何看法？

答：實施不在籍投票的主要重點，不完全是著重於表達民意上面，畢竟現行社會中沒有任何一個選舉制度能夠完全的展現民意。所謂不在籍投票，是讓擁有主權的人民，不因為選舉當下的不在籍因素而影響其參政權。相對的，假使目前已實施不在籍投票，選民依舊可以自由選擇不去行使其投票權，不表達自己的意見；所以我認為不在籍投票設置的真正考量，簡言之，就是在保障憲法所賦予人民的參政權，而人民則可以自由的選擇要不要表達，保持沉默也是民主的一部分。

二、國外民主國家多將不在籍投票視為民意進一步展現的選舉制度，請問您是否贊同此看法？為什麼？

答：民主政治如果要讓人民的參政權能夠具體的呈現在選舉的結果當中，我個人認為不在籍投票是勢在必行的。當然，也有許多民主國家也是採行不再籍投票的制度，例如美國即是，都可以當作我們實施此制度時的參考範本。

三、以目前的台灣政治現況，適不適合採行不在籍投票？理由何在？

答：台灣當然有政黨政治的因素，兩黨之間對於台灣未來的發展上有不同的思維及切入的角度，我個人認為這些都是暫時性的，比方說民進黨可能一直認為不在籍投票的設置是為因應大陸內地工作的台商而專門設計的制度，似乎對國民黨比較有利；我的看法是，如果回到一個民主政治的常態，不在籍投票單單只是在保障人民的參政權，對台灣而言是屬於一體適用的新型選舉制度，不可一味用單一化視野解讀制度的施行就特定優惠某一政黨，沒有量化統計亦無實質之關聯性，那顯然就不夠客觀。

四、不在籍投票主要類型有：通訊、代理、提前、移轉及設置特別投票所，以及電子投票等；請問台灣比較適合採行那一類型不在籍投票設計？從試辦的角度來看，

可優先選定何種選舉（總統.立委.縣市長.地方民代或里長）辦理為為宜；(或是均可試辦)？原因為何？

答：不在籍投票到目前為止有許多不同的方式及實施的類型，諸如剛提到的電子投票、移轉投票、通訊投票等等，主要是在選務機關是否能夠透過全盤的規劃檢討，發展出一套符合選舉直接秘密投票、公平、公正的要求，依我個人的論點來說：時下的社會電腦網路發展快速，科技日新月異，或許可以嘗試使用電子投票的方式，同時參考電子投票已行之有年的美國，觀察其優點及尚須改善之處，吸汲其實行之經驗並加以內化，稍加變革，找出最適合台灣的設計模式，將不在籍投票制度發揮其最高效益，而也能把所帶來的風險降至最低，達到選舉的公平性原則。

我個人認為，總統選舉是比較適合辦理不在籍投票制度的。其他的選舉因為比較屬於地區性的，而不在籍投票想當然爾，較適用於不在國內；如果要將地方選舉制度實行不在籍投票，著重是在地方設戶籍而選舉當下不在地方活動的人民而言，應是屬於另一個研究的範疇。我個人認知的應擁有不在籍投票身分者純粹是不在國內，也就是台澎金馬的民眾，本身是適用在總統選舉的，地方選舉則屬長期的遠程目標來實行。

五、台灣若推動不在籍投票，請問您覺得可選定哪些選舉人適用？（例如執勤軍警、求學在外學生、選務人員、離島人員、在監受刑人、駐外人員及海外台商等）

答：我個人認為只要不是褫奪公權的我國公民，皆有受憲法保障參政權的基本權利，不在籍投票是一體適用的制度。

六、台灣若實施不在籍投票，如何能避免輿論各界對選舉公平性的質疑？如何跳脫黨利益考量的疑慮？

答：我強調有關於不在籍投票，基本層面就是在保障人民擁有相同的選舉權利，達到憲法所賦予公民的參政權，成就普及化的民主政治，因此，不在籍投票即公平性選舉的象徵，沒有所謂的公正性爭議。而在如何化解或是避免政黨間對於不在籍投票的紛爭，甚至是為了反對而反對的情形，實際上是無法避免的，如果政黨一

味考量己身的政治利益，相對的不在籍投票制度將會被抨擊、被指責，這也是意料中的事。任何的政策都會有正反兩方面的意見，不在籍投票的基本原則就是保障人民行使公民權利，使國家社會邁向更民主更由人民當家的制度。在實施之前我認為政黨的正反意見也不見得不好，有監督或許在制度的形成上更能兼顧到許多層面。

七、台灣推動不在籍投票將涉及修法程序（目前尚未完成修法程序），請問修法過程的主要阻礙為何？是因為政治因素、行政程序技術、選務機關中立性或是有其他因素影響？

答：就我個人的理解，政黨間的杯葛因素較多於其他因素，當然在選務機關目前尚未採用不在籍投票的情況，經驗性稍嫌不足，若行政程序尚未臻成熟，也可能造成民眾的懷疑及不信任。選舉是非常神聖的，回顧台灣民主政治數十載，選舉的紛爭往往造成巨大的影響，所以需要更周詳的規劃，有必要師法國內外學者專家的看法，從嘗試性質的辦理開始，循序漸進的步上軌道。

八、您認為若要在台灣實行不在籍投票，首先必須克服的問題為何？

答：不在籍投票在理論方面沒有太大的爭議，因為帶來的民主化是有目共睹的，立意非常的完善，克服距離上的缺點，有效的表達參政權，讓自由民主無遠弗屆。但在執行面，其中還是有些亟需改進的地方。例如制度層面的規劃，新舊兩套選舉制度如何做出整合，排除現行法制上的矛盾，在目前頒行多套的法律當中的適用性，選罷法、戶籍法如何調整到最佳的使用情形，利用此制度的實施，造福社會大眾，也能使公民素質進步，而體現民主的真諦；在技術面，有賴於主管機關對於選務人員的訓練、制度的試辦，累積一定程度的經驗，才能有比較大的可行性。

九、若台灣未來採行不在籍投票，請問您對其在制度設計與實務運作有何建議？理由如何？

答：我認為不在籍投票制度的研討，是十分具有學術意義、同時具有政治選務改革的題目，雖然它所牽涉的層面是相當廣泛的，包含討論適用不在籍投票身分的人員

為何，還有適用於何種選舉種類，都必須經過進一步的分析、釐清並加以研究。再者，相關的法規必須因應不在籍投票制度，做出適度的調整；更重要的是，選務機關在沒有經驗的情況下，如何在最短的時間去熟悉，並且說服行政機關、立法院，以及全國人民贊成不在籍選舉的實施。故法規制度的修改以及選務人員的素質、觀念，是我們現階段可以去努力斟酌的目標，也期待台灣民主政治能夠早日走到更光明的未來。

(C3)受訪者:東海大學柯○○教授時間:101.3.27 地點:東海大學社科院研究室

一、選舉制度是展現民主精神的重要設計，目前的台灣選舉卻仍缺乏推動不在籍投票制度的具體政策主張與細部配套設計對此您有何看法？

答：沒有不在籍投票的制度對於某些公民存在是否損害執行公民權，特別是選舉權的問題，但對於否有損害與反映民意我認為並沒有必然關係。如果要討論，我認為應該討論因為沒有不在籍投票制度，且因為工作地點或者說在選舉期間剛好不在戶籍所在地的公民，對與其選舉權是否有負面影響，我個人的看法，隨著通訊的發達，通訊技術、速度的障礙較低的情況下，不在籍投票的可能性更高，行使此制度使每位公民具有不在籍投票的機會，對於人權的保障，特別是行使公民權、選舉權的保障，更具有正面的意義。

二、國外民主國家多將不在籍投票視為民意進一步展現的選舉制度，請問您是否贊同此看法？為什麼？

答：基本上我是贊成這樣的看法，所謂的民意就是最大多數人的意見表達，包括主權在民的概念，就是我們的政府機關，包括立法機關、行政機關在做決定的時候，都應該順從多數人的期待，而多數人應該多到怎要樣的程度，有個概念為實質多數(substantial majority)，也就是有資格投票的公民，不受工作或地區的影響，讓他們有機會投票，這可以：一、對民意上有正面的發展，二、公民權進一步的保障。

三、以目前的台灣政治現況，適不適合採行不在籍投票？理由何在？

答：我贊成採行不在籍投票，過去比較擔心的不在籍投票不適合的原因有：一、投票的自主性與隱匿性，可能會因為不在籍投票而受到影響。二、通訊技術的不足。而我認為在更多公民權的保障的前提之下，這些都是可以克服的。現在台灣的民主素養已經相當高了，實施不在籍投票對於投票自主性與隱匿性的影響，應該不是主要的問題，至於通訊的技術，台灣的郵務的可靠性，是世界有名的，透過郵

件的傳遞，辦理不在籍投票應是不成問題的。

四、不在籍投票主要類型有：通訊、代理、提前、移轉及設置特別投票所以及電子投票等；請問台灣實行，比較適合採行那一類型不在籍投票設計？從試辦角度來看，可優先選定何種選舉（總統、立委、縣市長、地方民代或里長）辦理為宜(或是均可試辦)？原因為何？

答：我認為大規模選舉比較具有實行不在籍投票的條件，因為大規模的選舉，或者是說選區較大的選舉，較具有民意的代表性，因此像是總統選舉，立法委員選舉雖然現在是小選舉區，但是我們有不分區立委，也是大的選舉區，所以我認為總統與立委的選舉，較適合實施不在籍投票，至於縣市長、地方民代、里長，在比例上不影響民意的規模，較不適合。至於投票的類型，除了移轉制度我較不清楚，其餘的諸如通訊、代理、提前及設置特別投票所，都是可以辦理的，至於是否會影響選舉結果，我認為以台灣的民主成熟度，且在保障全體公民的權利的前提下，這應該是小問題，影響也不大。

五、台灣若推動不在籍投票，請問您覺得可選定哪些選舉人適用？（例如執勤軍警、求學在外學生、選務人員、離島人員、在監受刑人、駐外人員及海外台商等）

答：適用對象應該針對那些回到戶籍地點投票有實質困難的人，就本命題中所舉的例子，我認為求學在外的學生比較沒有困難，其他的人員我認為都適用不在籍投票。

六、不在籍投票若在台灣實行，如何避免輿論各界對選舉公平性的質疑？如何跳脫政黨利益考量的疑慮？

答：任何制度的設計是符合一般性原則，各政黨基於現有的支持者，而認為這一般性、合理性的制度，賦予他不同的解釋，也不會獲得一般人的支持。對於不在籍投票過去最有爭議的是台商，然而這是一種短期性的現象，而因短期的現象而影響長遠性的制度設計這是需要檢討的，特別是我認為制度的設計是有教育性的，假定因為覺得台商多半支持特定政黨而不推行不在籍投票的制度，那任何

制度都可以因為這樣的理由被解釋不適用，就長遠來說，我不認為不在籍投票對特定政黨有利。

七、台灣推動不在籍投票將涉及修法程序（目前尚未完成修法程序），請問修法過程的主要阻礙為何？是因為政治因素、行政程序技術上因素、選務機關中立性或是有其他因素影響？

答：最大的問題應該是政治因素，就如同先前所述的原因，有政治上的不信任，讓很多良法美意無法落實，至於技術上的因素，我技術上絕對沒有問題，至於選務機關中立性我覺得台灣的民主發展至今，更沒有問題。

八、您認為若要在台灣實行不在籍投票，首先必須克服的問題為何？

答：其次為一般人心理的因素，畢竟不在籍投票會不會影響隱匿性、自主性，一般人是否對這個制度的信任感夠不夠，這關係制度推動的成功與否。

九、若台灣未來採行不在籍投票，請問在制度設計上與實務運作有何建議？理由如何？

答：制度的設計便利性要夠，不能為了辦理不在籍投票，結果設計的制度讓人覺得更不利便，就讓推動不在籍投票的意義打折。實務運作不是我的專業領域

十、是否有其他補充意見？

答：不在籍投票的意義就是要更能夠反應民意，其次是為了保障公民權，民意與公民權是民主制度的基礎，而要克服技術上、信任上的問題，就要如同思想家盧梭所說，要相信民主憲政，讓民主憲政成為一種信仰，成為國民宗教，當大家有這樣的信仰，很多技術上的問題就不成問題。

(C4)國民黨台中市黨部郭○○副主委 時間:2012.3.28 地點:台中市黨部副主委辦公室

一、選舉制度是展現民主精神的重要設計，目前的台灣選舉卻仍缺乏推動不在籍投票制度的具體政策主張與細部配套設計對此您有何看法？

答：受限於諸多因素的考量，目前中華民國的各級公職選舉尚無法落實「不在籍投票」，的確無法完整地反映民意，政府有責任立法以確保國民的公民權（選舉權）能獲得保障與行使。

二、國外民主國家多將不在籍投票視為民意進一步展現的選舉制度，請問您是否贊同此看法？

答：完全贊同，理由同上。

三、以目前的台灣政治現況，適不適合採行不在籍投票？理由何在？

答：投票是公民的基本權利，這是法律問題，不應受政治因素的限制或影響，但理論與現實間畢竟有些差距，再加上當前國內政治氛圍，現階段很難全面實施不在籍投票。惟基於保障公民權的理念，政府仍應逐步推動不在籍投票，先從爭議較小、實行較易的選舉開始，俟政黨的互信與國民的信任充分建立後再逐步擴大施行。

四、不在籍投票主要類型有：通訊、代理、提前、移轉及設置特別投票所，以及電子投票等；請問台灣比較適合採行那一類型不在籍投票設計？從試辦的角度來看，可優先選定何種選舉（總統、立委、縣市長、地方民代或里長）辦理為為宜；(或是均可試辦)？原因為何？

答：大哉問也！蓋因每一種投票方式皆有其侷限性、困難度、適用的對象以及選舉類型，總而言之，應選名額愈少之選舉愈容易實施「不在籍投票」。即以「移轉投票」為例，最簡單的是總統選舉，只需印製一種選票，全國的投票所均適用；其次是縣市長選舉，每個投票所充其量祇要準備 22 種選票備用，但民意代表選舉就麻煩

了，單是立委選舉每個投票所就要準備 73 張區域及 6 張原住民選票，更遑論名額更多的鄉鎮市長、縣市議員或是里長了。

其次，理論上，「通訊投票」相對單純，應是最能適用每一類型的選舉，目前中國國民黨的主席選舉，僑居海外的黨員即係以「通訊投票」的方式直接行使選舉權；中央委員及中央常務委員選舉，海外黨代表也係以「通訊投票」的方式直接行使選舉權。在本黨內部，海外黨員通訊投票已行之多年、多屆，並已累積相當之選務經驗可供參考，但畢竟這只是政黨內部的選舉，規模較小，行使「通訊投票」之海外黨員不過萬餘人，當涉及數十萬、甚至數百萬選民的政府公職人員選舉，「通訊投票」就未必能適用了！

五、台灣若推動不在籍投票，請問您覺得可選定哪些選舉人適用？（例如執勤軍警、求學在外學生、選務人員、離島人員、在監受刑人、駐外人員及海外台商等）

答：此一問題涉及「不在籍投票」的實行方式，應分開來談，譬如：通訊投票適用之對象為何？代理投票適用之對象為何？移轉投票適用之對象為何？…等等，無法一概作答。

六、台灣若實施不在籍投票，如何能避免輿論各界對選舉公平性的質疑？如何跳脫黨利益考量的疑慮？

答：誠如第三題的回答，投票是每一位具有選舉權的公民的基本權利，這是憲法及相關法律賦予的權利，是法律問題，不應受政治因素的限制或影響，更不應染上政黨利益的色彩。只要制度是完善的，範圍是全面的，方法是可行的，結果是可信的，在經由正當的立法程序後，就是公平的選制。

七、台灣推動不在籍投票將涉及修法程序（目前尚未完成修法程序），請問修法過程的主要阻礙為何？是因為政治因素、行政程序技術、選務機關中立性或是有其他因素影響？

答：應為政治因素，因為在野的政黨始終認為在朝的政黨會利用執政優勢增加己方的支持選票。倘若立法完備，技術層面的問題應早已考慮在內，自不是問題。至於

選務機關的中立性，在歷經這麼多年、這麼多次的各種大小選舉後，選務機關的中立性應毋庸置疑。

八、您認為若要在台灣實行不在籍投票，首先必須克服的問題為何？

答：朝野互信以及全民共識的建立。

九、若台灣未來採行不在籍投票，請問您對其在制度設計與實務運作有何建議？理由如何？

答：當相關法律都已完備，所有問題都能克服之後，未來在採行不在籍投票時，應先辦理「voter registration 選民登記」。欲享受「不在籍投票」這種便利的選

民，應先辦理「選民登記」，主動表達自己會去投票的意願，以有助於選務單位在投票前的作業規劃。即以「移轉投票」為例，選務單位至少要知道有多少人辦了選民登記，才好準備同數量的選票。

十、是否有其他補充意見？

答：就政治的現實面而言，其實反對不在籍投票最力的多是現任者，尤其是不分黨派的立委諸公。理由很簡單，依照目前的選制，候選人很清楚他的選民在哪裡，該如何去爭取支持，倘若實施不在籍投票，投票日當天會突然冒出很多候選人平常不曾接觸過或服務過的選民，這些選民的投票意象也不是他能掌握的，風險實在太大。為求順利當選，還是「保持現制，以策安全」。

(C5)受訪者:民進黨台中市黨部主任委員 曾○○ 時間 :101.3.30 地點:民進黨部辦公室

一、選舉制度是展現民主精神的重要設計，目前的台灣選舉卻仍缺乏推動不在籍投票制度的具體政策主張與細部配套設計對此您有何看法？

答：民主國家中，選舉制度之所以重要，在於將原本屬於人民治理國家的權力，委託給自己可以信任的民意代表或是民選首長代為行使，因此當中最關鍵的核心在於選舉的結果是否能夠真切的反映民眾的選擇。不過，必須要去思考的是，選擇不投票也是一種個人意志的展現，當然不投票的原因有很多，包括主觀上、客觀上的原因都可能會有。例如主觀上對候選人不欣賞，而客觀上就是沒有時間或者投票不方便。而不在籍投票構想的產生，主要是為了解決客觀上的問題，就是讓投票變得更方便一點。因此缺乏不在籍投票當然對民意的展現會有所影響，但影響程度，個人認為有限。

二、國外民主國家多將不在籍投票視為民意進一步展現的選舉制度，請問您是否贊同此看法？

答：每一個國家有他不同的政治與社會背景，在特定國家可以適用的制度，不一定在其他國家也可以發揮同樣的效果。台灣的投票率一直都相當的高，就以此次總統暨立委大選為例，高達七成以上。但是在美國等國家投票率相對來講都較低，這反映了不同國家民眾對於政治參與情形的不同。因此如何提昇投票率也就成為這些國家所要思考的問題，因此從這角度來看，不在籍投票或許可以作為提昇民眾參與選舉的重要工作。

三、以目前的台灣政治現況，適不適合採行不在籍投票？理由何在？

答：不在籍投票在台灣已經被討論了很多年，包括在立法院也有不同的版本，何以到現在都無法通過，仍舊是採用既有的選舉模式，一定有他的原因。任何制度要發揮他的成效，「信任」很重要，信任的重點，除了在於人民對於這個制度夠不夠瞭

解，另外也對於執行制度的政府有沒有足夠的信心。我認為台灣目前的政治環境、政黨惡鬥、彼此缺乏信任，我認為至少就當下的台灣不適合採行全面性的不在籍投票。

四、不在籍投票主要類型有：通訊、代理、提前、移轉及設置特別投票所，以及電子投票等；請問台灣比較適合採行那一類型不在籍投票設計？從試辦的角度來看，可優先選定何種選舉（總統、立委、縣市長、地方民代或里長）辦理為宜；(或是均可試辦)？原因為何？

答：如果要實行，我認為在台灣比較適合移轉及設置特別投票所，因為至少都是選舉人立即意志的表現，無論是通訊或代理，都有過一手的疑慮，牽涉到的一樣的信任的問題。例如用通訊投票的方式，最後如何確保最後的選舉結果真的是反映了我當初所寄出去的選票。而提前又會有選罷法適用的問題。我認為不應該就選舉類型來做試辦，而是應該要從選舉人的類別來思考。

五、台灣若推動不在籍投票，請問您覺得可選定哪些選舉人適用？（例如執勤軍警、求學在外學生、選務人員、離島人員、在監受刑人、駐外人員及海外台商等）

答：我認為如果不在籍投票的實施要減少爭議到最小，應該要先從自我意志較明顯的選舉人來做試辦，而不是意志受限制的人，例如受刑人，否則會有人質疑選舉的可信度。依此來看，或許可以從選務人員、駐外人員、求學在外的學生這三種類別來做試辦。

六、台灣若實施不在籍投票，如何能避免輿論各界對選舉公平性的質疑？如何跳脫黨利益考量的疑慮？

答：因為目前唯一有採取不在籍投票的，只有選務人員，因此無法斷定是否是公平或是不公平，因為是還沒有發生的事情。不過我認為在先前的程序很重要，如果程序作得好，至少民眾對於什麼是不在籍投票就會有比較多的瞭解，也不要被民眾批評是黑箱作業，因此政府如果要推動不在籍投票應該要多宣傳，並擴大討論的參與面，並且相關的選務人員要做好訓練，相關設備、規劃也要一次到位，不要

讓人覺得很草率。

七、台灣推動不在籍投票將涉及修法程序（目前尚未完成修法程序），請問修法過程的主要阻礙為何？是因為政治因素、行政程序技術、選務機關中立性或是有其他因素影響？

答：我認為都有，目前看起來當然是政治因素比較明顯，不過就公務人員來看，你認為負責選務工作的公務人員一定都會支持不在籍投票嗎？這畢竟是創舉，如果辦的不好也可能會衍生社會爭議。許多基層選務人員多半抱持著多一事不如少一事的態度，對於這種新的制度不見得會樂見其採行。

八、您認為若要在台灣實行不在籍投票，首先必須克服的問題為何？

答：就如同先前所提，要解決「信任」的問題。這雖然牽扯到大環境，但至少就程序上要盡量周全，包括政策規劃、評估、執行等等都要盡可能周全。

九、若台灣未來採行不在籍投票，請問您對其在制度設計與實務運作有何建議？理由如何？

答：討論過程要盡可能涵蓋不同意見、制度要健全、宣傳要足夠、選務人員訓練要確實。

十、是否有其他補充意見？

答：沒有。