

不在籍投票法律爭議之反思與建議*

陳朝政**

【摘要】

我國法規對於選舉人資格之規定，以戶籍住址主義為主、實地居住主義為輔。基此，有論者認為實施不在籍投票應先透過制度確認選舉人實為「在籍」，亦即是在某選舉區內有居住事實，也就是先排除掉幽靈人口，才能正確地實施不在籍投票。而確認之方法，則是「須令選舉人提出繼續居住一定期間之證明」。

強調選舉人實地居住的現行制度，乃以住民意識之形成、命運共同體與資源分配的利害關係作為理論依據，但這些理據實有商榷之處。而且，令選舉人提出繼續居住一定期間之證明，有增加行政機關作業時間以及民眾困擾之虞，還有「有罪推定」、「不當限制選舉自由及遷移自由」之疑慮。

基於憲法保障選舉權之觀念及選舉自由之理念，本文建議在考量行政作業成熟度與社會普遍接受度的基礎上，分兩階段推行以選舉人選擇主義為選舉人資格之缺席投票。第一階段，參考德國的選舉人選擇主義，未另行登記為戶籍地之外某一選舉區之選舉人，則以其戶籍登記地推定為其投票處所。第二階段，用選民登記制度，完全由選民自由選擇行使選舉權之選舉區。與第一階段不同之處在，如果選民不去登記選擇選舉區，選務機關不會以其戶籍登記地推定為其投票處所，而喪失在選舉日行使投票權之機會。

關鍵詞：不在籍投票(缺席投票)、選罷法、選舉人資格、幽靈人口

* 本文作者非常感謝兩位匿名審查人所提供的寶貴意見。

** 高雄醫學大學通識教育中心助理教授。



壹、前言

所謂不在籍投票，即是選民不在戶籍所在地投票，故又稱為「缺席投票」(absentee voting)。此種制度之設計目的，乃是維護憲法所定之選舉權，保障投票當日因故不在戶籍所在地之合格選民，仍能依法行使投票權，而能促進政治參與。¹然而，我國雖然早於 1971 即開始研議規劃不在籍投票(聯合報，1971)，卻因其有關於政治、法律及技術等問題，朝野政黨未能取得共識，所以迄今(2011 年)仍未立法通過。

不在籍投票，就地域來分，分為「國境內」與「國境外」的不在籍投票。就行使方式來分，分為下列 7 種：(1)通訊投票(postal voting)：選舉人以郵寄選票方式投票；(2)代理投票(proxy voting)：選舉人委託他人投票；(3)特設投票所投票(special polling station)：選務機關針對某些特定身份之選舉人(例如未受褫奪公權處分而在監獄服刑的受刑人、服勤之軍人)，在其生活或工作場所設置投票所；(4)移轉投票(constituency voting)：選舉人向選務機關申請在其選民向選務機關申請在其工作地或就學地所屬之選區投票所投票；(5)提前投票(early voting)：選舉人在投票日前在投票日前數日先行投票，故又稱為「事先投票」(advance voting)。投票日期與地點由選務機關安排，並由選務人員管理及監督；(6)投票卡投票(voting card)：選舉人可在投票日前向選務機關申請發給投票卡，於投票日持證件至任一選舉區之投票所投票，不像「移轉投票」僅限於事先申請之投票所投票；(7)網路投票(internet voting)。(周良黛，2005:91-94)

至於不在籍投票的適用對象，則可分為：(1)居住於國境(指中華民國自由地區)內之公民，包括軍人、警察、擔任選務工作者、軍人、警察、擔任選務工作者、未受褫奪公權處分而在監服刑之受刑人或交付羈押者、在戶籍地外之工作者與求學者、因疾病或殘障而致行動受限者與療養院之行動不便之老人等。(2)居住於國

¹ Dubin and Kalsow(1996)研究加州的缺席投票趨勢，發現開放實施缺席投票，使得以此方式參與選舉的人數快速增加，提升政治參與，更能影響地方選舉的結果。Oliver(1996:499)更直指：「在許多地方選舉，傳統方式的投票比例偏低，缺席投票在選舉競爭中獨占鰲頭。」而且，不僅在地方選舉，缺席投票也提升了選民參與全國性選舉的人數。Karp & Banducci(2001:184)指出：1996 年美國總統選舉，加州、華盛頓州、奧勒岡州、德州等地，採用缺席投票的選民大幅增加。



境外之公民，包括在海外或大陸地區經商、工作、求學、居住之我國公民。(周良黛，2005:97)

過去我國學界對不在籍投票之研究，集中在對其相關之政治、法律及技術等問題加以分析，及研析實施不在籍投票之可行性，並參照比較其它國家制度，提出實質之建議(如郎裕憲，1991；周良黛，2005；劉宗銘，2008；陳鵬仁，2010；黃信晏，2010)，對不在籍投票之研究頗有貢獻。然而，除呂啟元(2009，以下簡稱為「呂文」)之外，少有對不在籍投票涉及的法律問題，其背後的法理爭議，依據法律規定加以研究。

呂文先從選舉人資格的法律規定談起，再論及憲法增修條文對旅居國外之人民返國行使投票權之特別規定，後討論大陸台商之不在籍投票問題，最後主張僅有符合法定選舉人資格之人(不但戶籍在選舉區內，且必須在選舉區內有繼續居住之事實)才可擁有不在籍投票之權利，並認為此為未來不在籍投票立法時應予特別注意之事項。呂文之優點，在於點出重要問題——不在籍投票乃欲使「籍在人不在」之有選舉權人仍能在選舉日投票，但選舉人資格的法律要件，有規定選舉人必須在選舉區內居住一定期間之要求，這種對於「籍在人也要在」的要求，與不在籍投票有所扞格。

雖然呂文是不在籍投票法律問題方面少有之研究，亦點出重要問題，主張也大體正確，但仍有值得深思之處。本文從呂文及其類似看法談起，釐清與反思我國現行選舉人資格之相關法制，何者在實施不在籍投票時，其法理面與實際面較為可行？最後，對我國選舉相關法制未來如何規範，提出具體建議。

貳、選舉人資格之法律要件

不在籍投票乃是針對有戶籍者，可因某種原因(如學生求學、軍人在營或受刑人在監服刑、僑民旅外……)，而不在戶籍地投票(亦即在戶籍所在地之外投票)，以便利民眾投票，保障人民的選舉權。然而，呂文認為，選舉罷免法中規定人民在選舉區內居住一定期間，始有投票選舉人資格。雖有戶籍，「如果行為人事



實上未繼續居住於選舉區達一定期間，法理上不僅不應准許不在籍投票，更可能必須職權告發該等人士觸犯『妨害投票正確罪²』。

筆者推論呂文之立論邏輯，並將之整理如下：(1)除有選舉權外，必須在選舉區內有繼續居住一定之期間，方取得選舉人資格；(2)繼續居住之確認，並不以戶籍是否已設在選舉區內為唯一判斷標準，必須同時審視有選舉權人是否有繼續居住於選舉區內之事實；(3)若無繼續居住之事實，空有戶籍，也就是籍在人卻不在，乃涉嫌作為「幽靈人口」，法理上不僅不應准許不在籍投票，更可能必須職權告發該等人士（有心以虛設戶籍取得投票權者）觸犯刑法第 146 條「妨害選舉正確罪」。(4)以採行不在籍投票，「必須在制度中考量如何確定行為人是否符合選舉人資格，此時恐須令其提出繼續居住一定期間之證明。」（呂啟元，2009）

此種主張，似較傾向於選舉人資格取得法制之「實際居住地主義」，而非「戶籍住址主義」，亦非「選舉人選擇主義」。各國有關選舉人資格取得之法制，一般而言有下列三種：(1)選舉權人選擇主義：係指具有選舉權之人，可依其登記，指定在任何一個選舉區進行選舉，甚或以通訊投票為之。如果選舉人未另行登記何處投票，則以其戶籍登記地推定為其投票處所。戶籍不但不是取得選舉人資格的根據，反而只是作為「居留事實」的推定。(2)戶籍住址主義：係以選舉權人之形式的戶籍登記為準。理論上，如果採此說而完全以「戶籍住址登記為準」，則一經戶籍登記之「形成行政處分」，即發生選舉法上之效果。且不管原因如何，完全以當事人申請登記為準，且戶政機關亦無審查其戶籍登記原因之權限。(3)實際居住地主義：係以選舉權人主要生活關係所在地為準，此之「實際居住地」之意義與民法上之「住所」相同，可稱為「選舉住所」，但其與「戶籍登記」不必相同，投票權之取得須由選舉機關另行製作「選舉人名冊」之確認處分始能獲得確認。亦即，將某人列入某選舉區，係另一行政處分（李惠宗，2000:40-41）。本文對於選舉人資格的法律認定問題，說明並分析如下：

一、「繼續居住」為選舉人資格要件之一

² 刑法第 146 條：「以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果或變造投票之結果者，處五年以下有期徒刑。意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票者，亦同。前二項之未遂犯罰之。」



我國法律對於選舉人資格之相關規定有：(1)須具有中華民國國籍（中華民國自由地區人民）；(2)年滿 20 歲；(3)受監護宣告但已撤銷者；³(4)有選舉權人在選舉區內繼續居住一定期間—公職人員選舉罷免法規定要在選舉區繼續居住四個月，總統副總統選舉罷免法規定要在選舉區繼續居住六個月。⁴

為何要求有選舉權人必須在選舉區內繼續居住一定期間？首先，乃是基於住民意識與民主精神。有選舉權之人對選舉區有起碼的瞭解，與當地人民有休戚與共的住民意識，方足以反映當地人民的心聲(賴錦琬，2003:45)。究此規定之立法意旨，「無非以民選公職人員係代表人民行使公權力，其應由各該選舉區選出者，自應獲得各該選舉區居民多數之支持與認同，始具實質代表性，並符合選賢與能及主權在民之精神。尤其地方公職人員選舉之結果，關係各該地區公共行政管理、資源分配或公共事務之監督，與各該地區居民之生活及利益息息相關。且各該地區之實際需要如何？何項公共事務應興應革？以及各該選舉區候選人中何人適合擔任此項公職，而得以最妥善適當執行公權力？應屬實際居住於該地區已有一定時間以上之居民知之最詳，感受最切。因此，由具有該項資格之選舉權人投票選舉該選舉區之地方公職人員，較能達到選賢與能，造福鄉梓之目的。反之，如有選舉權人未曾於該選舉區內居住，或居住期間尚未達一定時間者，依上開意旨反面解釋，自不適於選舉該選舉區之公職人員。」(最高法院 88 年度台上字第 5895 號刑事判決、最高法院 89 年度台上字第 7394 號刑事判決皆有此段文字。)

立法院於 2007 年在刑法第 146 條（妨害投票正確罪）增列第 2 項時，其修正理由亦指出：「公職人員經由各選舉區選出，自應獲得各該選舉區居民多數之支持

³ 滿足前三項，即為有選舉權之人民。規定於公職人員選舉罷免法第 14 條：「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。」及總統副總統選舉罷免法第 11 條：「中華民國自由地區人民，年滿二十歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有選舉權。」

⁴ 公職人員選舉罷免法第 15 條：「有選舉權人在各該選舉區繼續居住四個月以上者，為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。前項之居住期間，在其行政區域劃分選舉區者，仍以行政區域為範圍計算之。但於選舉公告發布後，遷入各該選舉區者，無選舉投票權。」及總統副總統選舉罷免法第 11 條：「前條有選舉權人具下列條件之一者，為選舉人：一、現在中華民國自由地區繼續居住六個月以上者。二、曾在中華民國自由地區繼續居住六個月以上，現在國外，持有效中華民國護照，並在規定期間內向其最後遷出國外時之原戶籍地戶政機關辦理選舉人登記者。前項第二款在國外之中華民國自由地區人民申請返國行使選舉權登記查核辦法，由中央選舉委員會會同外交部、僑務委員會另定之。」



與認同，始具實質代表性，若以遷徙戶籍但未實際居住戶籍地之方式，取得投票權參與投票，其影響戕害民主選舉之精神甚深。」(立法院，2007:78)

其次，乃是基於技術需要。選舉人數不確定，選舉名冊無法編造，將影響整個選舉進程，所以特別規定有選舉權人必須在選舉區內居住一定期間。基於前述這兩個理由，在選舉法規中規定有選舉權人必須在選舉區內繼續居住一定期間，乃各國通例，英國、日本、德國規定居住期間為三個月，法國、比利時規定為六個月，美國各州雖有差異，但一般而言，聯邦公職人員選舉權必須住在州內六個月，亦有兩年者，而以一年最為普遍。(賴錦琬，2003:45-46)

二、繼續居住之事實確認

基於住民意識、民主精神與選舉技術之需要，選舉罷免法規定有選舉權人必須在選舉區繼續居住一定期間，才擁有選舉人資格。然而，如何確認有選舉權人在選舉區內繼續居住之事實？對此，呂文認為：「如何認定居住一定時間，在事實上有困難，因此一般均以是否設有戶籍推定有無居住之事實。不過，設有戶籍僅是推定，即使設有戶籍，但若無繼續居住之事實，仍非適格之選舉人而無投票權。」呂文並以最高法院 97 年度台上字第 5311 號刑事判決及臺灣澎湖地方法院 91 年度訴字第 54 號刑事判決之內容，證明兩項判決「均強調必須注意繼續居住之事實，不能專依戶籍來認定有無投票權。」

呂文之佐證方式是否正確？最高法院 97 年度台上字第 5311 號刑事判決明確指出：「公職人員選舉罷免法第 15 條第 1 項規定：『有選舉權人在各該選舉區繼續居住四個月以上者，為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。』係以確有在各該選舉區繼續居住四個月以上之事實，為其取得選舉人資格之條件，而非單憑形式上之戶籍登記，為認定之唯一依據。」以此作為立論佐證，並無問題。然而，臺灣澎湖地方法院 91 年度訴字第 54 號刑事判決指出「各種法律規範中常以戶籍之登記為住所之認定標準，但國民並不因戶籍之遷入登記而限制其必須居住於該地。否則無異倒果為因，反因此違反遷徙自由之精神，而戶籍之遷入，原因未必單純只為選舉，有兼為或單一為子女之學籍、自用或營業用房屋稅之核課、農漁民保險、營業稅或汽車燃料稅之價惠、離島交通之補助、就業輔導……等不一而足，因遷籍而致投票權行使之地域變更，即謂使投票發生不正確結果，實強人所難，



亦非刑法規範之意旨，故應依具體個案，審酌實際之情形，探究遷籍之合理性，並杜絕幽靈人口之弊端，使人民參政權之行使回歸常軌。」⁵指為證明此判決「強調必須注意繼續居住之事實，不能專依戶籍來認定有無投票權」，實有待商榷。

筆者認為，呂文之理解不盡正確。臺灣澎湖地方法院 91 年度訴字第 54 號刑事判決反而是認為——選舉人是否繼續居住於選舉區，乃以其戶籍為判斷標準。該判決之立論為：(1)基於遷徙自由，國民並不因戶籍之遷入登記而限制其必須居住於該地。不能僅因遷移戶籍，即以認定其為選舉之幽靈人口，觸犯妨害投票正確罪。所以，「應依具體個案，審酌實際之情形，探究遷籍之合理性」。(2)在戶籍住址主義的規定下，選舉人為支持特定候選人而遷移戶籍，乃合乎選罷法之規定，遷籍乃屬合理。⁶

故此，實不能以上述分別在 2002 年及 2008 年的兩項判決，尤其是對於臺灣澎湖地方法院 91 年度訴字第 54 號刑事判決的理解錯誤下，佐證論斷我國法律實務「強調必須注意繼續居住之事實」，並進一步主張「無繼續居住之事實，仍非適格之選舉人而無投票權」，更指「行為人事實上為繼續居住於選舉區達一定期間，

⁵根據陳錦華(2003:216-219)之分析，籍在人不在的「非現住人口」，其產生原因有：(1)遷出未報之「暫離戶籍人口」，多因就學、就業、結婚，以及監所收容、服役及遠洋漁業作業等因素，造成生活重心改變，長期居於外地。(2)虛報遷入之「未進住人口」：為特定之目的而以積極之作為，向戶政機關虛報遷入者，大致是因節稅、就學、就業、選舉、地方政府之鼓勵，以及為獲取福利、補償或利益等給付等因素。

⁶摘錄臺灣澎湖地方法院 91 年度訴字第 54 號刑事判決如下：「第按人民有遷徙自由，為憲法第 11 條所明定。而所謂「遷徙」係指居所之移動而言，認定住所之標準，依民法第 20 條規定，係以一定之事實，足認久住之意思，住於一定地域者。唯實際上，上開標準之認定常發生困難，應依具體個案不同之情節分別採認，惟各種法律規範中常以戶籍之登記為住所之認定標準，但國民並不因戶籍之遷入登記而限制其必須居住於該地。否則無異倒果為因，反因此違反遷徙自由之精神，而戶籍之遷入，原因未必單純只為選舉，有兼為或單一為子女之學籍、自用或營業用房屋稅之核課、農漁民保險、營業稅或汽車燃料稅之價惠、離島交通之補助、就業輔導……等不一而足，因遷籍而致投票權行使之地域變更，即謂使投票發生不正確結果，實強人所難，亦非刑法規範之意旨，故應依具體個案，審酌實際之情形，探究遷籍之合理性，並杜絕幽靈人口之弊端，使人民參政權之行使回歸常軌。……認定國民是否實際上在各該選舉區繼續居住四個月以上，有其現實上之困難，故依同法第 23 條規定之意旨，顯然亦係以戶籍登記為認定之標準，苟國民在各該選舉區內為遷入之戶籍登記達四個月以上者，並於投票前二十日已登錄戶籍登記簿者，即應編入選舉人名冊，經公告確定後，即得在各該選舉區行使選舉權。是國民欲於可預見之將來在各該選舉區內選舉特定候選人，則其唯一可行之簡便方法，即是將其住所遷入各該選舉區所在之戶政機關內，此為法之所許，……」



可能必須職權告發該等人士觸犯『妨害投票正確罪』，隱然認定我國選舉人資格之法制偏向實地居住地主義。這是筆者首先要釐清的。

三、非以「籍在」為唯一判準，亦非所有「籍在人不在」均為犯罪

筆者尚要釐清的是，我國現行對於選舉人資格的法律規定，究竟屬於以戶籍為判斷標準之戶籍住址主義，還是偏向是否有居住事實之實地居住地主義？

要釐清這個問題並不困難。2007年，立法院已為刑法第146條增訂第2項，將幽靈人口——意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票者——視為刑事犯罪。自此，「籍在」已非選舉人取得其合法投票資格的唯一標準，要配合審視其是否有居住之事實。也因此，最高法院97年度台上字第5311號刑事判決乃指：「非單憑形式上之戶籍登記，為認定之唯一依據」。

在2007年增訂刑法第146條第2項之前，各級法院對於幽靈人口之有罪或無罪見解不一。雖然最高法院自1999年開始判決幽靈人口有罪，已認為係構成修法前刑法第146條第1項妨害投票罪，但下級法院卻一再持不同意見（包括前文提及之臺灣澎湖地方法院91年度訴字第54號刑事判決），甚至連追訴機關也與下級法院持相同看法。所以，立法委員乃連署提案，並於2007年1月12日三讀通過，增訂刑法第146條第2項，企圖一舉解決幽靈人口造成選舉不公以及各級法院見解歧異之問題⁷（陳志祥，2008:60-62；董武全，2008:21-22）。筆者在前文指出不能以2002年及2008年的兩項判決佐證論斷我國法律實務「強調必須注意繼續居住之事實」，實乃因這兩項判決，分別在2007年增訂刑法第146條第2項確定法律實務見解之前後，故這兩項判決其實見解差異甚大，並非呂文所理解之「有共通之處」。

筆者特別要釐清的是，並不是所有「籍在人不在」的狀況，都觸犯刑法第146條第2項。2007年增訂刑法第146條第2項時，法條一開始就訂下前提「意圖使特定候選人當選」，而且立法理由第三點也寫得很清楚：「現未實際居住於戶籍地

⁷ 實務上的見解歧異雖然獲得解決，但學界仍有不同意見，部分法律學者認為不贊成將選舉幽靈人口列為刑事犯罪，如柯耀程(2008)、董武全(2008)。



者有數百萬人，其因就業、就學、服兵役未實際居住於戶籍地，或為子女學區、農保、都會區福利給付優渥、保席次或其他因素而遷籍於未實際居住地，其原因不一。然此與意圖支持特定候選人當選，進而遷徙戶籍之情形不同，並非所有籍在人不在參與投票均須以刑罰相繩，是以第二項以意圖使特定候選人當選虛偽遷徙戶籍投票者，為處罰之對象。」其實，法務部對幽靈人口的定義，就是歸納最高法院的有罪判決，指出：「只要符合下列四項要件，就是幽靈人口：(1)為投票而遷移戶籍。(2)在投票日前四個月遷入，並列入選舉人名冊。(3)沒有居住的事實。(4)使候選人得票數、投票數、選舉人數、投票率發生不正確的結果。」(法務部，2005)。其中第一項要件，也明指幽靈人口之前提，乃是因為選舉而虛偽遷移戶籍。

四、我國以「戶籍住址主義」為主，「實際居住地主義」為輔

我國法規既非以「籍在」為唯一判準，亦非所有「籍在人不在」均為犯罪，那究竟是不是採取「實地居住地主義」？一般認為，我國法規並非實地居住地主義，而是以戶籍住址主義為主。因為在公職人員選舉罷免法中，選舉人、候選人年齡及居住期間之計算，是以戶籍登記資料為依據(第4條)；選舉人之投票地點，原則上也在戶籍所在地(第17條)；選舉人名冊之編造，也是依據戶籍登記資料(第20條第1、2項)。⁸學者李惠宗(2000:42)、林鈺雄(2002:99)、劉邦繡(2004:47)、胡峰賓(2008:3-5)也都認為我國選舉人投票資格之取得，係採「戶籍說」，而非「實

⁸公職人員選舉罷免法第4條：「選舉人、候選人年齡及居住期間之計算，均以算至投票日前一日為準，並以戶籍登記資料為依據。前項居住期間之計算，自戶籍遷入登記之日起算。重行投票者，仍依原投票日計算。」第17條：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。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。」第20條第1項「選舉人名冊，由鄉(鎮、市、區)戶政機關依據戶籍登記資料編造，應載明編號、姓名、性別、出生年月日及戶籍地址；投票日前二十日已登錄戶籍登記資料，依規定有選舉人資格者，一律編入名冊；投票日前二十日以後遷出之選舉人，仍應在原選舉區行使選舉權。」第2項：「原住民選舉人名冊，其原住民身分之認定，以戶籍登記資料為準，由戶政機關依前項規定編造。」



際居住說」。⁹

然而，戶籍只是推定選舉權人有居住之事實，不能證明之。基此，公職人員選舉罷免法施行細則第 3 條規定：「本法第四條所定居住期間之計算所依據之戶籍登記，應由戶政機關切實查察；其遷入登記不實者，應依法處理。」明確規定戶政機關應於選前切實查察，發現遷入登記不實，則應依照戶籍法及施行細則之相關規定，予以更正或撤銷(劉邦繡，2004:47-48)。此外，又有刑法第 146 條第 2 項之規定，若選後被查出是意圖使特定候選人當選，而虛偽遷徙戶籍，則予以刑事處罰。由此可見，我國雖以戶籍住址主義為主，但也以實際居住地主義為輔，只是不那麼嚴格要求「籍在人也要在」。

參、對規範選擇之反思與建議

⁹臺灣高雄地方法院 94 年訴字第 1477 號刑事判決也指出：「我國公職人員選舉罷免法（下稱選罷法）第 4 條第 1 項、第 2 項雖分別明文規定：『選舉人、候選人年齡及居住期間之計算，均以算至投票日前 1 日為準，並以戶籍登記簿為依據』、『前項居住期間之起算，以申報戶籍遷入登記之申請日期為準』，但同法第 15 條第 1 項卻規定：『有選舉權人在各該選舉區『繼續居住』4 個月以上者，為公職人員選舉各該選舉區之選舉人』。觀此 2 條規定，在立法體例上顯非採取上述『選舉權人主義』但究竟採取『戶籍住址主義』或『實際居住地主義』，文義上似均有解釋空間，蓋若著重第 15 條第 1 項之規定，既以『繼續居住』為法定要件，文義上自應解為『實際居住』。惟若結合第 4 條規定觀之，『繼續居住』之認定係以『戶籍登記簿』為準，則亦得解為係採『戶籍住址主義』。然如上所述，戶籍住址與實際居住事實未必同一，乃社會實態並為法之所許。上開『繼續居住』之要件規定，字義上確有『實際居住』之意，但若只觀其一不觀其二，解為我國係採『實際居住地主義』，似有所偏。從體系解釋觀察，選罷法第 4 條規定『居住期間之計算以戶籍登記簿為依據』；同法第 23 條規定，選舉人名冊，由鄉（鎮、市、區）戶籍機關依據戶籍登記簿編造，而非由選舉委員會編造，技術上完全以『戶籍』為準。且『凡投票前 20 日已登錄戶籍登記簿，依規定有選舉人資格者，應一律編入名冊；投票日前 20 日以後遷出之選舉人，仍應在原選舉區行使選舉權』，是以戶政機關毫無就『繼續居住』另外認定之餘地，此與上開日本法所採『實際居住地主義』之內涵即有明顯不同。足見我國選罷法上開規定之『繼續居住』並非指『實際居住』，應無疑義。……於選罷法上，我國係採『戶籍住址主義』，要非採『實際居住地主義』，選舉權人一旦於某選區設有戶籍，依法即當然取得該選區之投票權，縱戶籍住址不同於住所，亦難認其因此取得投票權並加以行使有何不法。」



前文說明，我國現行以「戶籍住址主義」為主，「實際居住地主義」為輔。然而，未來我國應維持現行規定，或有需要朝向實際居住地主義，或是選舉人選擇主義加以改變？筆者首先將從規範選擇之考慮理由加以反思，然後提出具體建議。

一、對規範選擇之反思

呂文認為，採行不在籍投票，「必須在制度中考量如何確定行為人是否符合選舉人資格，此時恐須令其提出繼續居住一定期間之證明。」（呂啟元，2009）這是因為現制為戶籍住址主義為主、實際居住地主義為輔，實施不在籍投票必先依法確認在籍者確實在戶籍地有實際居住之事實，並非刑法第 146 條第 2 項所處罰之幽靈人口。然而，對我國而言，這是一種適當的選擇嗎？還是應該考慮選舉人選擇主義？

（一）不在籍投票續採現制（戶籍住址主義為主、實際居住地主義為輔）之反思

筆者推測呂文上述主張之故，或為：(1)受到其他學者之影響，認為戶政機關或選舉機關有義務查核選舉權人是否有實際居住於選舉區內之事實，¹⁰ 或是採取選民登記制度(Voter registration)。然而，選民登記制度的問題是：雖然是讓選民自主登記，但還是需要人為判斷選舉資格要件是否具備，因此可能會因為公務員偏見，而排除原應具有選舉人資格者；此外，正是因為讓選民自主登記，選民可能會覺得麻煩而不想投票，從而造成投票率低的問題(林超駿，2010:38-39)。(2)基於住民意識與民主精神，或解決幽靈人口之問題，而主張採取偏向實地居住地主義之制度。然而，這仍有以下列問題：

第一，「實地居住」與「住民意識之形成」雖有關連之可能，卻非普遍之定律。故此，以「實地居住」作為有選舉權人取得某選舉區之選舉人資格，亦非毫無商權之餘地。舉筆者自己為例，筆者出生於新北市，2006 年 8 月因工作移居高雄市，但因某些原因，戶籍仍在新北市自購之住宅。雖然高雄市已成主要生活地區（其中約有一年半居住於台南市），但因工作忙碌，對生活社區之公共事務，並未關注與聞問，僅曾以學術角度對高雄市市長選舉略做觀察而已，瞭解有限。反而，對

¹⁰ 如李惠宗(2000:42)、劉邦繡(2004:50)、陳志祥(2008:69)。



出生地新北市，雖然「籍在人不在」，卻未完全失去對其公共事務之關心，若時間許可仍欲返回戶籍地投票。以筆者的情況來說，筆者正是「不在籍投票」制度的需求者。¹¹

所以，對某一選舉區公共事務是否關注與瞭解，與「籍在」或「人在」未必有關，也就是說——不僅不能以「戶籍」作為單一判斷標準，也不能以「實際居住地」為單一判斷標準。實地居住地以「住民意識」作為理論根據，並非毫無問題。

第二，在某地實地居住，也未必與當地形成休戚與共的命運共同體；而未在某地實地居住，也未必與當地沒有命運共同體的關係。舉例而言，因就學而實地在某地居住之有選舉權之學生，除了學習與生活事務與當地相關之外，幾乎不會感到自己與當地公共事務形成命運共同體；此外，以筆者自己為例，對於目前實地居住的地區仍有因工作而「暫居」之心態，反而是非居住地之戶籍所在地，因為有自購住宅且年邁父母仍居住其中，讓筆者較有命運相關之感，因此雖然「籍在人不在」，仍然關心戶籍所在地之公共事務。

第三，繼續居住之事實與該地區資源分配，沒有必然關係。正如許玉秀(2001:25)所指出的：「究竟是每天工作的地方或只有晚上回去睡個覺的地方和個人的利害關係比較密切？究竟每天到特定處所聊天喝茶，算不算繼續居住的事實？雖然一年只到戶籍地一天收租，難道和該地的資源分配無關嗎？如果申報所得稅在選舉期間，難道所謂虛報遷籍的人對地方將來的經費分配會完全沒有貢獻嗎？如果從全國性稅收統籌分配的觀點而言，每個納稅人都不會和住所以外的地區毫不相干，更不必提長年旅居國外，在國內沒有盡任何義務的僑民。」

第四，以「住民意識」與「命運共同體」為由而主張實地居住之選舉人方具選舉人資格的邏輯，在實務上發現矛盾現象。正如學者柯耀程(2002:43-44)所舉出的反對幽靈人口成罪之見解：「何以候選人可以為選舉而遷戶籍，選舉人反而不可？在選舉的生態上，常見候選人易地而戰的情形，何以此種遷徙受到法律之允

¹¹ 另以陳朝政(2005:260-261)對大陸台商的研究結果為例，雖然在大陸投資或工作時間愈久的台商，在當地化程度上比其他台商深。台商在大陸當地化，並不代表對台灣毫不關心、和台灣完全分離割裂。大陸台商雖然大多仍和台灣保持聯繫，卻也仍然產生大陸當地化的現象。此外，大陸台商雖然強調「融入當地」，但和當地社會仍有一些隔閡。



許，反而對於選舉人卻被嚴格限制？恐有疑慮。」¹² 如果實際居住是判斷一個公民對某一選舉區公共事務的瞭解度、關心度與命運關連度，從而以此規範選舉人必須在某地實地居住一段時間（而且要確實查核）才擁有選舉人資格，那麼在邏輯上我國法規更應該規定候選人必須要在某地區實地居住一段時間後，方能取得某選舉區的候選人資格，而非選前遷移戶籍，並「惡補」對當地事務的熟悉與熱心即可。

第五，若採實地居住地主義，則理應改為「不在『住所』投票」（日本稱為「不在者投票」）。依照現行規定，實施國境外之不在籍投票必須修憲，因為中華民國憲法增修條文第2條第1項後段規定在國外之中華民國自由地區人民，要「返國」行使選舉權，所以實施國境外之不在籍投票，確有困難。然而，即使未來修憲成功，選舉罷免法之相關規定卻是採取實地居住地主義，就會產生法理矛盾之問題——一方面允許有國籍卻不在國內的公民可以使用不在籍投票之方式參與選舉，另一方面又要求在國內戶籍地有實際居住事實者才有選舉人資格——不合邏輯。但是，若改為像是日本的「不在者投票」，以「住所」為在某一選舉區是否取得選舉人資格之標準，那麼在國境內有住所卻旅居海外之「不在者」，在邏輯上仍可投票，沒有法理矛盾的問題。

不過，若要改成像是日本的「不在者投票」，就必須實施選前登記制，讓有選舉權人向戶政機關登記，以取得某選舉區之選舉人資格。因為，一個有選舉權人之住所，可能有數處。¹³ 但實施選前登記制除了增加行政成本之外，也會增加選舉權人的麻煩。

第六，若如呂文之主張，採行不在籍投票，「必須在制度中考量如何確定行為人是否符合選舉人資格，此時恐須令其提出繼續居住一定期間之證明」，除了有增加行政機關作業時間以及民眾困擾之虞，還有「有罪推定」、「不當限制選舉自由及遷移自由」之疑慮。

¹² 臺灣澎湖地方法院刑事判決 91 年度訴字第 54 號也指出：「國內政治生態，常有非選舉區居民，為在該地取得被候選人資格，方於選前遷入戶籍，國人並不質疑其正當性，何以獨對選舉人要求不得於選前遷入？亦值深思。」

¹³ 正如胡峰賓(2008:3-4, 註 4)所指出的：「各國選舉制度常採行之選民登記制度，其常非僅在實際居住之選舉區，方能進行選民登記取得選舉人資格，亦常可在工作場所、配偶住所、不動產所在地、駕照所在地…等地，以便宜之方式自由擇一登記取得選舉人資格，其均非在該選舉區「實際居住」，唯一的限制僅在於，只能於一個選舉區進行登記取得選舉權。」



推斷呂文主張之緣由，應是認為在現行戶籍住址主義規定之下，選務機關必須於選前依職權仔細查核，是否有選舉幽靈人口的問題，然後細緻地編造選舉人名冊。選舉人名冊編造後，其他非因選舉而在選舉當日「籍在人不在」的選舉人，可讓其依國境內移轉投票或特設投票所投票之制度，在戶籍地之外行使選舉權。

至於戶政機關及選務機關在選前查核之方法，即是呂文所謂「令其提出繼續居住一定期間之證明」。如何具體實施，呂文雖未詳加說明，但或可想像是對於選舉投票日前四個月才做戶籍遷移登記之選舉人，選務機關在進行選舉人名冊編造之前，要求這些選舉人據實說明遷移戶籍之原因，並提出相關證據加以證明。例如，若因子女就學因素而遷移戶籍者，必須在適當時間後證明子女已經在當地學區就讀。若因稅制因素遷移戶籍者，則應提出相關文件證明是以新設之戶籍作為繳納所得稅之通訊地址(參考林超駿，2010:42)，否則不予列入選舉人名冊。

如果真的採取上述作法，除了有增加行政機關作業時間以及民眾困擾的問題外，還可能違反「無罪推定原則」，因為這種作法無異是懷疑在選前四個月遷移戶籍者都可能是幽靈人口。而且，可能會招致「不當限制選舉自由及遷移自由」的抨擊。¹⁴因為，上述作法只是為了因應刑法有第 146 條第 2 項，將選舉幽靈人口入罪的規定。但不少學者對於將選舉幽靈人口視為犯罪不以為然，¹⁵ 質疑選舉人為什麼就沒有「為支持某候選人而在選前遷移戶籍」之自由？

綜合考量上述問題，筆者認為不在籍投票與其採取實地居住地主義，不如採取選舉人選擇主義。因為：(1)既然對某地公共事務的瞭解、關注，以及命運共同體關係之形成，並不必然與居住或不居住於該地區有關，那麼不如尊重選舉權人

¹⁴ 李惠宗(2000:44)認為：選舉自由，包括「是否投票」、「在哪裡行使投票」及「投票給誰」的自由。選舉戶籍只不過是技術上的一種安排，人民應有依其自己意願選擇在何處行使其選舉權之自由。許玉秀(2001:10)亦指出：「人民可以自由選擇設籍處所以行使選舉權，為了實施選舉，另外在限定只能在實際繼續居住的處所設籍，即限制了選舉權的行使範圍，由於選區的劃定，同時劃定選舉對象，也就是劃定民意決定事項的範圍，如果選民不能自由決定表達意見的範圍和對象，也就限制了人民表達政治意見的自由。」

¹⁵ 反對將選舉幽靈人口視為犯罪者有李惠宗(2000、2008)、許玉秀(2001)、柯耀程(2002、2008)。此外，2002年4月22日，司法院依據立法院司法委員會當年4月8日之決議，召開「關於選舉之『幽靈人口問題』應如何適用刑法」座談會，與會專家學者(法律學者有甘添貴教授、陳志龍教授、吳景芳教授、柯耀成教授、許玉秀教授和湯德宗教授)皆否定選舉幽靈人口之刑事責任。贊成將選舉幽靈人口視為犯罪之法律學者，有林山田(2004:184-185)。



之自由選擇，讓選舉人選擇其比較關心或認同的戶籍地或住所地行使投票權。若客居異國，則可透過通訊投票或特設投票所之方式行使國境外之不在籍投票。(2)既然採實地居住地主義理應改為「不在『住所』投票」，且配合實施選前登記制，已然會增加行政成本和選舉權人的麻煩、已然可以讓選舉權人選擇某一住所行使投票權，不如採取同樣要實施選前登記制，但讓選舉權人更自由的選舉人選擇主義。

(二) 不在籍投票若採選舉人選擇主義之反思

承上，不在籍投票若採選舉人選擇主義，較合乎法理。除此之外，也有學者認為比較能解決幽靈人口的問題(如李惠宗，2000:47；董武全，2008:31)。然而，選舉人選擇主義也非毫無問題：

第一，採行選舉人選擇主義，必須配合實施選民登記制度。而選民登記制度的優點雖然是可以讓選民自由選擇其最關心或與自身利害最為相關之選舉區，但其缺點已如前述，概有：(1)增加行政作業成本、(2)因公務員偏見排除原應具有選舉人資格者，造成選舉不公、(3)增加選民麻煩而造成投票率降低等問題。

第二，採行選舉人選擇主義，牽涉到我國社會觀念接受度的問題。我國社會受住民意識及命運共同體觀念較深，增訂刑法第 146 條第 2 項亦以此為立法意旨，恐不易驟然改變。此外，部分國人強調「權利義務相對」的觀點。舉例而言，1994 年中華民國憲法增修條文第三次修正時，曾有「僑民選舉總統」是否入憲之爭議，持反對意見者認為僑民既不當兵，又不繳稅，賦予其選舉權，有違權利義務關係(謝政道，2007:491，註 28)。¹⁶雖然，「盡義務方能享有權利」之說法並非毫無商榷

¹⁶ 持此種意見者乃是當時的民主進步黨國民大會黨團。其根據「國民應盡義務，才能享有權利」之原則，這些持有臺灣護照的僑民，未在臺灣設籍，且未盡服兵役和納稅之義務，不應讓其擁有國內公民相同的參政權。美國北加州三個臺灣同鄉會也認為權利與義務不可分，沒有盡義務，當不可享有權利(李炳南，1998:99)。



餘地，¹⁷ 但若我國社會觀念偏向此種理論，那麼選舉人如果未曾在某選舉區盡義務（如繳稅），卻能選擇在該選舉區行使投票權，恐為社會所批評（縱使該選舉人曾實地居住該選舉區）。故此，我國社會觀念恐難以接受選舉人選擇主義。

第三，採行選舉人選擇主義，還涉及候選人是否能接受的問題。候選人要贏得選舉，必先瞭解其欲爭取支持之對象。在這樣的考慮下，候選人理應比較會認同現行的戶籍住址主義，或是改採實地居住地主義，因為這樣比較好確定選舉區內之選民有哪些人，他們的性別、年齡、族群分佈狀況為何，進而據此規劃競選策略。然而，如果我國制度採取選舉人選擇主義，讓選舉人自由選擇行使投票權之選舉區，則對候選人而言，難以掌握選舉區選民特性，增加其競選難度。

第四，採行選舉人選擇主義，必須考慮實施的層次問題。如前所述，採取選舉人選擇主義必先實施選民登記制度，然後據以編造選舉人名冊，增加行政作業成本。這樣的作法，是否有必要在里長選舉這樣小規模的區域選舉實施？這也是我們必須要深思的。

二、對規範選擇之建議

筆者基於選舉自由之理念，並綜合考慮上述問題，建議在考量行政作業成熟度與社會普遍接受度的基礎上，未來實施不在籍投票以選舉人選擇主義為理想，並分階段加以落實。各階段構想如下：

第一階段，參考（不全盤照採）德國的選舉人選擇主義，作法為：(1)選舉人可在選前規定之一定時間內，另行登記為戶籍地之外某一選舉區之選舉人。若選舉當日不在該登記之選舉區，則可透過移轉投票或特設投票所之方式投票，但移轉

¹⁷ 其實，「權利義務關係說」有下列值得商榷之處：(1)該說與我國現行規定不符。按我國公職人員選舉罷免法第 14 條「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。」顯然是採公民權利說，未繳稅者（因收入不足或尚在就學）、沒服兵役者（如女性），仍有選舉權。(2)權利義務關係說除與選舉人選擇主義有所扞格，和實地居住地主義也有所衝突。因為某選舉人即使在其選舉區曾實地居住一段時間，並不表示其曾在該選舉區盡義務。例如在異地就學、工作、服役者，就不會在異地繳稅。或有論者認為此乃囿於徵稅主要的依據是戶籍，是徵稅的戶籍住址主義之故，但難道連徵稅未來都要改為實地居住地主義？



投票或特設投票所之地點，亦請選舉人同時登記，以利選務機關編造選舉人名冊。例如某甲戶籍在 A 選舉區，但其另在 B 選舉區置產，B 選舉區公共事務之利害關係較受某甲關切，某甲即可在選前所規定之一段時間登記為 B 選舉區之選舉人。但某甲又事先知道選舉當日因故在 C 選舉區內而無法在 B 選舉區投票，亦可在登記時一併聲明其欲在 C 選舉區進行移轉投票。若某甲是因服役或服刑而在選舉日不在 B 選舉區，則可透過特設投票所此種缺席投票方式。(2)未另行登記為戶籍地之外某一選舉區之選舉人，則以其戶籍登記地推定為其投票處所，不需另有在戶籍所在地有居住一定期間以上為要件。

若實行上述作法，宜一併注意：(1)此需配套修正公職人員選舉罷免法相關規定，刑法第 146 條第 2 項也要考量刪除或修正。(2)因實行選舉人選擇主義，不在籍投票即應改稱「不在者投票」或「缺席投票」。因為選民是某一選舉區的選舉人，不再唯一取決於戶籍地。(3)考量行政作業成本，不建議在里長以及鄉長選舉（人口較少的鄉）及其它選舉，實施選舉人選擇主義。

第二階段，用選民登記制度，完全由選民自由選擇行使選舉權之選舉區。選舉人可在選前規定之一定時間內，登記為某一選舉區之選舉人。若選舉當日不在該登記之選舉區，亦可透過移轉投票或特設投票所之方式投票，但移轉投票或特設投票所之地點，亦請選舉人同時登記，以利選務機關編造選舉人名冊。與第一階段不同之處在，如果選民不去登記選擇選舉區，選務機關不會以其戶籍登記地推定為其投票處所，而喪失在選舉日行使投票權之機會。此需配套，鼓勵選舉人參與選舉。

選舉人選擇主義及不在籍投票之意義，在於給予參與選舉意願高之選舉人，仍有機會參與某選舉區之投票。而選舉人透過選民登記制度主動登記為某選舉區選舉人之行為，則突顯選舉人對此一選舉區之公共事務，有高度之參與意願。依照參與意願邏輯，筆者認為國境外之不在籍投票，可修正現行總統副總統選舉罷免法第 12 條第 1 項第 2 款，將「曾在中華民國自由地區繼續居住六個月以上」刪除，改為「具中華民國國籍，現在國外，持有效中華民國護照，並在規定期間內向其最後遷出國外時之原戶籍地戶政機關辦理選舉人登記者」，為選舉人。



肆、結論

本文主張：選舉人資格之相關法律規定，應考慮改為選舉人選擇主義。而不在籍投票，也應一併改稱為缺席投票。因為選舉人在某選舉區的選舉資格，不再取決於戶籍地。

在邏輯上，不在籍投票之實施，首先應確認「在籍」之定義，才能對照出「不在籍」之狀態。我國選舉罷免法對於選舉人資格之規定，為戶籍住址主義。但刑法又有第 146 條第 2 項處罰「幽靈人口」（以選舉為目的遷移戶籍），可見我國法律又有要求選民實地居住戶籍地的「實地居住主義」色彩。推斷呂文之文意，其應是主張自必先透過制度確認選舉人實為「在籍」，亦即是在某選舉區內有居住事實，也就是先排除掉幽靈人口，才能正確地實施不在籍投票。而確認之方法，則是「須令其（選舉人）提出繼續居住一定期間之證明」。

從現行法律規定而言，上述主張有其道理。固然如此，仍有值得吾人深思之處。本文指出，不在籍投票若採取上述主張，仍以戶籍住址主義為主、實際居住地主義為輔，可能有下列問題：(1)「實地居住」與「住民意識之形成」雖有關連之可能，卻非普遍之定律。(2)在某地實地居住，也未必與當地形成休戚與共的命運共同體；而未在某地實地居住，也未必與當地沒有命運共同體的關係。(3)繼續居住之事實與該地區資源分配，沒有必然關係。(4)以「住民意識」與「命運共同體」為由而主張實地居住之選舉人方具選舉人資格的邏輯，在實務上發現矛盾現象。(5)若採實地居住地主義，則理應改為「不在『住所』投票」。(6)令選舉人提出繼續居住一定期間之證明，有增加行政機關作業時間以及民眾困擾之虞，還有「有罪推定」、「不當限制選舉自由及遷移自由」之疑慮。

基於選舉自由之理念，並綜合考慮上述問題，建議在考量行政作業成熟度與社會普遍接受度的基礎上，分兩階段推行以選舉人選擇主義為選舉人資格之缺席投票。第一階段，參考（不全盤照採）德國的選舉人選擇主義，未另行登記為戶籍地之外某一選舉區之選舉人，則以其戶籍登記地推定為其投票處所，不需另有在戶籍所在地有居住一定期間以上為要件。但要注意配套修正相關法律規定，並考量行政作業成本，不建議在里長以及鄉長選舉（人口較少的鄉）及其它選舉，實施此種制度。



第二階段，用選民登記制度，完全由選民自由選擇行使選舉權之選舉區。與第一階段不同之處在，如果選民不去登記選擇選舉區，選務機關不會以其戶籍登記地推定為其投票處所，而喪失在選舉日行使投票權之機會。此需配套鼓勵選舉人參與選舉。至於國境外之不在籍投票，則可依現行總統副總統選舉罷免法，選舉人資格續採事前登記制。

缺席投票勢必增加選務作業成本，而以選舉人選擇主義為選舉人資格之缺席投票，更將增加選舉作業時間。但是，選舉權是憲法所保障的人民權利中，最重要的規範之一，在落實憲政主義的觀念下，各個國家機關都有義務透過制度修正與行政作業，讓具有選舉權之公民，在其關注之選舉區行使選舉權。



參考文獻

中文部分

- 立法院，2007，〈修正中華民國刑法第 146 條條文〉，《立法院公報》，第 96 卷第 13 期：頁 75-80。
- 呂啟元，2009，〈不在籍投票之法理爭議〉，取自「國政評論」
<http://www.npf.org.tw/post/1/6906>（民 100 年 4 月 15 日）
- 李炳南，1998，《不確定的憲政：第三階段憲政改革之研究》，台北：揚智。
- 李惠宗，2000，〈論「選舉幽靈人口」的罪與罰：最高法院八十八年度台上字第五八九五號刑事判決及台南地檢署有關幽靈人口法律問題座談會意見評釋〉，《臺灣本土法學》，第 9 期：頁 29-48。
- 李惠宗，2008，〈再論選舉幽靈人口的罪與罰：刑法第一四六條新增第二項虛偽遷移戶籍立法技術之檢討〉，《全國律師》，第 12 卷第 6 期：頁 32-59。
- 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》，第 13 卷第 2 期：頁 87-145。
- 林山田，2004，〈選舉買賣選票與幽靈人口及公開亮票的刑法問題〉，《月旦法學》，第 105 期：頁 177-187。
- 林超駿，2010，〈選舉人名冊與選舉正潔：抑制幽靈人口之關鍵〉，《臺灣法學》，第 6 期：頁 23-43。
- 林鈺雄，2002，〈90 年度刑事類實務見解回顧〉，《臺灣本土法學》，第 38 期（附冊）：頁 92-109。
- 法務部，2005，〈法律常識—什麼是幽靈人口？〉，取自
<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=28129&ctNode=11896&mp=202>（民 100 年 4 月 15 日）
- 柯耀程，2002，〈適用「幽靈人口」的幽靈法律：最高法院八九年度台上字第九三



- 八號及相關判決評釋》，《臺灣本土法學》，第 38 期：頁 38-49。
- 柯耀程，2008，〈適用幽靈人口的幽靈規範〉，《全國律師》，第 12 卷第 6 期：頁 9-20。
- 胡峰賓，2008，〈刑法第一四六條修正前後與幽靈人口適用問題〉，《全國律師》，第 12 卷第 6 期：頁 2-8。
- 郎裕憲，1991，《通訊投票可行性之研究》，台北：中央選舉委員會。
- 許玉秀，2001，〈幽靈人口妨害投票罪〉，《輔仁法學》，第 22 期：頁 17-32。
- 陳志祥，2008，〈論「幽靈人口」之法律變遷〉，《全國律師》，第 12 卷第 6 期：頁 60-78。
- 陳朝政，2005，《台商在兩岸的流動與認同：經驗研究與政策分析》。台北：東吳大學政治學系博士學位論文。
- 陳錦華，2003，〈論「非現住人口」投票行為之法律效果與法規範評價之盲點〉，《警學叢刊》，第 34 卷第 1 期：頁 213-234。
- 陳鵬仁，2010，〈介紹日本的不在籍投票制〉，取自「國政評論」
<http://www.npf.org.tw/post/1/7230>（民 100 年 4 月 15 日）
- 黃信晏，2010，《我國不在籍投票之可行性研究》。新竹：中華大學行政管理學系碩士學位論文。
- 董武全，2008，〈論選舉幽靈人口行使投票權之正當性：兼評刑法第一四六條第二項之增訂〉，《全國律師》，第 12 卷第 6 期：頁 21-31。
- 劉邦繡，2004，〈為選舉目的而遷移戶籍之「幽靈人口」是否具有刑事不法：最高法院九十一年第十七次刑事庭會議決議之探討〉，《法令月刊》，第 55 卷第 4 期：頁 41-50。
- 劉宗銘，2008，《我國不在籍投票立法爭議分析》。台北：銘傳大學公共事務學系碩士學位論文。
- 賴錦琬，2003，《公職人員選舉罷免法釋論》，台北：三民。



聯合報，1971.12.4，〈通訊投票選舉 政府研訂辦法〉，《聯合報》，第2版。

謝政道，2007，《中華民國修憲史》，台北：揚智。

英文部分

Dubin, Jeffery A. & Kaslow, Gretchen A., 1996, "Comparing Absentee and Precinct Voters: A View Over Time." *Political Behavior*, Vol.18, No.4: pp.369-392.

Karp, Jeffery A. & Banducci, Susan A., 2001, "Absentee Voting, Mobilization, and Participation." *American Politics Research*, Vol.29, No.2: pp.183-195.

Oliver, J. Eric, 1996, "The Effects of Eligibility Restrictions and Party Activity on Absentee Voting and Overall Turnout." *American Journal of Political Science*, Vol.40, No.2: pp.498-513.



Reflections and Suggestions Concerning the Legal Disputes about the Absentee Voting

Chao-cheng Chen

【Abstract】

Taiwan's regulations on the qualification of a voter focus mainly on one's registered address, and less on where one really lives. Hence, some scholars argue that before the absentee voting system is carried out, it shall be first clarified whether one really lives in a constituency. In other words, the "phantom populations" shall first be dealt, and then the absentee voting system can be correctly brought into practice. To reconfirm one's really living in a constituency, the voter need to adduce his/her own evidence.

The current institutions emphasizing the real accommodation of a voter builds its theoretical basis on the formation of resident identity, community of destiny, and interests of resource allocation. However, these theories are questionable. Besides, it may cost much time for the administration and add burdens to a voter by asking one to adduce evidence of one's real accommodation. Such regulation may also lead to questions about "presumption of guilty" and "improperly limiting the freedom of election and freedom of movement."

Basing on the ideal for freedom of election, this article suggests a two-step absentee voting system focusing on voters' own choice, when the administration is mature and the society accepts. At the first step, following German system which allows voters to register according to their own wish. Those who have not registered to be voters in a constituency are then assumed to be voting in the constituency covering their registered address. At the second step, the voter registration system is introduced.



Voters can freely choose the constituencies which they want to vote. Unlike the first step, the election administration will not assume that a voter is going to vote at the constituency covering his/her registered address, if he/she does not register which constituency they want to vote in. He/she then is to lose the opportunity for carrying out the right to vote.

Key words: Absentee voting, Election and Recall Act, qualification of a voter, phantom populations

