

台灣「不在籍投票」的立法政策研析

周良黛*

摘要

不在籍投票（absentee voting）是立憲民主國家保障公民基本選舉權利的一種投票制度，目前世界上已有二十幾個國家實施這個制度，包括民主先進國家如美國、英國、德國、法國以及鄰近的日本和韓國，就連一些經濟發展較我國落後的國家如馬來西亞、羅德西亞都已行之有年，因此實施不在籍投票已成為一個普遍性的世界潮流。我國雖在多年前也曾研究不在籍投票的可行性，但因尚有許多各方顧慮的因素無法獲得共識，以致一直延宕下來，無法獲得實施，不無遺憾。

民國 91 年 5 月，黃德福等多位立委提出「台北市暨高雄市市長選舉不在籍投票暫行條例」草案，引起熱烈的討論和重視。民國 92 年國親兩黨委員更進一步各自提出「總統副總統選舉不在籍投票暫行條例草案」、「總統副總統不在籍投票法草案」及「不在籍投票法」並已交付內政及民族委員會併案審查。然而，隨著第五屆立委任期截止，上述四項法案並未能完成立法工作。

第六屆立法委員於 94 年 2 月 1 日上任，在野的親民黨仍持續關切「不在籍投票」之立法工作，3 月 11 日由親民黨黨團陳志彬總召集提出「總統副總統不在籍投票法」草案，並於 5 月 25 日由內政及民族委員會輪值召集委員李慶安排入委員會議程，惟主管機關「中央選舉委員會」於會中仍有不同之論點，復以登記發言委員看法各有不同，立法工作仍無實質之進展。

鑒於不在籍投票制度已是世界各國的潮流趨勢，我國亦有推動立法之必要

收件 2005 年 6 月；修正 2006 年 1 月；接受 2006 年 2 月。

* 作者為政治大學政治學系副教授。

性，本文從學術的角度，除簡要論述先進民主國家實施之情況外，將著重在國內相關立法進程以及各草案版本之探討，期能研擬出一個適合國內實施之「不在籍投票」制度，俾供未來立法之參考。

本文分六個部分，除第一部分前言外，第二部分是分析不在籍投票的意義及其類型與對象；第三部分簡介部分國家實施不在籍投票的概況；第四部分則分析實施不在籍投票應克服之問題；第五部分係實施不在籍投票的可行性分析；第六部分則是結論與建議。

關鍵詞：不在籍投票、缺席投票、選舉權、投票制度、選舉

壹、前言

2004年12月11日第6屆立法委員選舉業已落幕，順利選出225位新科立委，在各政黨得票率方面，民進黨獲得35.7%，國民黨斬獲32.8%，親民黨13.8%，台聯黨7.7%，無黨聯盟僅獲3.63%。¹令人訝異的是投票率由2001年底第5屆立委選舉的66.16%驟降至59.16%，其中花蓮縣更由61.25%下降至49.02%（附表一），²有高達40.84%的選民選擇不投票，箇中原因除了選民對藍綠對抗的政局不滿之外，愈來愈多國人遠赴他鄉工作，無法返鄉投票，亦是造成投票率驟降的重要因素。更令人感到訝異的是2005年5月14日舉行之任務型國代選舉，竟創下中華民國選舉史新低的23.36%投票率（附表二），³為了彰顯主權在民的憲政精神，實有必要立法推動不在籍投票制度，以利國人行使投票權。

回顧不在籍投票的立法進程，2002年5月，國民黨籍立委黃德福等4人提出

¹ 〈新科立委出爐，泛藍過半〉，《中國時報》，93年12月12日，A1版要聞版。

² 這部分的資訊請參閱〈第六屆立法委員選舉區域概況〉中央選舉委員會網站
<http://210.69.23.140/cec/vote421.asp?pass1=B2004A0000000000>。

³ 這部分的資訊可以參照〈任務型國民大會代表選舉區域概況〉中央選舉委員會網站
<http://210.69.23.140/vote412.asp?pass1=C20050000000000aaa>。

「台北市暨高雄市市長選舉不在籍投票暫行條例」草案，並獲得 46 位在野黨立委連署，⁴ 全案經台灣團結聯盟四次在程序委員會反對，⁵ 終於在 2002 年 5 月 31 日歷經二次記名表決同票，由主席王金平院長投下贊成票，得以交付內政與民族委員會併案審查。⁶ 惟該草案經一讀通過之後，非但無法於 2002 年底的北高市長選舉中實施，遲至今日仍無法完成立法工作。

2003 年 2 月在野的國、親兩黨宣佈「連、宋配」搭檔參選正副總統，為維護旅外公民及百萬大陸台商的投票權，兩黨研擬聯手推動「不在籍投票制度」的立法工作，俾利旅外公民以通訊或其他方式實施不在籍投票。3 月間，親民黨立委林政義提出「總統副總統不在籍投票法」草案，並獲得 49 位在野黨立委連署，⁷ 但在民進黨與台聯提出復議案聯手杯葛下，⁸ 歷經數次表決，終於交付內政與民族委員會併案審查；2003 年 4 月，國民黨立委黃德福及親民黨立委秦慧珠等人共同提出「總統副總統選舉不在籍投票暫行條例」草案，獲得 36 位在野黨立委連署，⁹ 雖在民進黨與台聯提出復議案聯手杯葛下，¹⁰ 歷經表決大戰，終於亦交付內政與民族委員會併案審查；¹¹ 2003 年 12 月，國民黨立委盧秀燕提出「不在籍投票法」草案，並獲得 69 位在野黨立委連署，¹² 惟在台聯提出復議案阻擋下，¹³ 遂遭擱置於程序委員會。

上述四項法律提案，當時或已進入內政與民族委員會待審，或遭擱置於程序委員會，由於第五屆立委任期於民國 94 年 1 月 31 日終止，在議案「屆期不連續」的情況下，「不在籍投票」之立法工作遂無法完成。第 6 屆立法委員於 2005 年 2 月 1 日就任，在野的親民黨仍持續關切「不在籍投票」之立法工作，3 月 11

⁴ 立法院第 5 屆第 1 會期第 13 次會議議事日程，頁 398 至 409。

⁵ 詳見立法院公報第 91 卷第 33 期院會紀錄頁 6，第 91 卷第 35 期院會紀錄頁 4，第 91 卷第 36 期院會紀錄頁 6，第 91 卷第 37 期院會紀錄頁 6。

⁶ 詳見立法院公報第 91 卷第 39 期院會紀錄頁 12 至 14。

⁷ 立法院第 5 屆第 3 會期第 4 次會議議事日程，頁 123 至 129。

⁸ 詳見立法院公報第 91 卷第 34 期院會紀錄頁 195。

⁹ 詳見立法院公報第 92 卷第 27 期院會紀錄頁 34 至 66。

¹⁰ 立法院第 5 屆第 3 會期第 6 次會議議事日程，頁 157 至 169。

¹¹ 詳見立法院公報第 92 卷第 27 期院會紀錄頁 70 至 74。

¹² 立法院第 5 屆第 4 會期第 15 次會議議事日程，頁 248 至 256。

¹³ 詳見立法院公報第 92 卷第 60 期院會紀錄頁 572（當日第 22 項議案）、第 93 卷第 6 期院會紀錄頁 147、第 93 卷第 26 期院會紀錄頁 336、第 93 卷第 28 期院會紀錄頁 47、第 93 卷第 29 期院會紀錄頁 132。

日由黨團陳志彬總召提出「總統副總統不在籍投票法」草案，並於 5 月 25 日由內政及民族委員會輪值召集委員李慶安排入委員會議程。惟中央選舉委員會於會中仍有不同之意見，認為「以於總統副總統選舉罷免法中專章或專節制訂為妥，不宜單獨制定總統副總統不在籍投票法」，¹⁴ 復以登記發言委員看法各有不同，立法工作仍無實質之進展。

由於「不在籍投票」制度一旦實施，將影響眾多選民之權益，牽涉的配套程序和技術亦甚為複雜，端賴政府之誠意和決心，始能付諸實施。但是自 2002 年 2 月立法院第 5 屆開議迄今第六屆立委就任，相關「不在籍投票」草案的提出引起各政黨與媒體的關切和討論，¹⁵ 值得吾人進一步深入探討分析其可行性。

國內學界對於「不在籍投票」的研究量不多，多數為官方翻譯外國相關資料，2004 年 9 月學者高永光受內政部委託研究之報告〈不在籍投票制度之研究〉一書完成，考其內容與引證已十分豐富，本文限於篇幅，對於國內學者已有論述之部分，除參考引用之外，將不再贅述。因此，本文的重點有下列幾點：

第一，簡要介紹主要國家的不在籍投票制度。

第二，探討目前國內對於實施各種不在籍投票制度所存在的疑慮。

第三，探討立法院相關不在籍投票法的立法進度、過程，以及各政黨、立法委員、政府有關單位之看法。

第四，不在籍投票制度相關草案的比較與分析。

第五，歸納整合出一套適合我國國情、並為朝野及政府主管機關採納的不在籍投票制度，以供立法者參考。

¹⁴ 中央選舉委員會主任委員張政雄於 94 年 5 月 25 日受立法院內政及民族委員會第 25 次全體委員會議之邀，提出「總統副總統不在籍投票法草案報告」，其中內容提到「近年來社會各界對於投票當日因故無法返回戶籍所在地投票所投票之選舉人投票方式多所建議，不在籍投票對於上開選舉人行使選舉權，具有其效益，此制度涉及之選舉作業至為繁雜，須有妥善之制度規劃，嚴謹之程序安排，並需戶政、郵政等有關機關之支援配合。尤其必須朝野及社會各界對適用對象、投票方式及相關選務作業有共識，修正選舉法規，使得竟其功，而且立法體例以於總統副總統選舉罷免法中專章或專節制訂為妥，不宜單獨制定總統副總統不在籍投票法。」

¹⁵ 見附表二。

貳、不在籍投票的意義及其類型與對象

「不在籍投票」是民主國家保障公民基本選舉權利的一種投票制度，目前已有二十幾個國家實施這個制度（高永光，2004：1-2），包括民主先進國家如美國、英國、德國、法國以及鄰近的日本和韓國，即使經濟發展較我國落後的國家如馬來西亞、羅德西亞都已行之有年。

美國早在獨立之前就已實施不在籍投票制度，1635 年麻薩諸塞（Massachusetts）殖民地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（New Plymouth）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、或其他不便之處，使自由人無法前來。」¹⁶此種「代理投票」的設計，可視為不在籍投票的先驅。

一、不在籍投票的意義：

不在籍投票（absentee voting），主要係選民於選舉投票日，因某些特殊因素「不方便」或「無法」到指定之投票所親自投票時，可事先向其戶籍所在地之選務機關，申請以其他合法方式行使投票權利的一種制度。這個制度的目的在方便選民行使投票權，亦稱之為「便利投票」。由於可以經事先申請允許，得不在指定之投票所親自投票，所以也被稱為「缺席投票」。

二、不在籍投票的類型：

（一）就地域而言：

可以分為「國境內的不在籍投票」與「國境外的不在籍投票」兩種。前者如我國公職人員選舉罷免法第 20 條第 2 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。」後者則不似國內僅以設置投票所投票之方式那樣單

¹⁶ 吳釗燮譯、郎裕憲審訂，《美國缺席投票制度--問題與選擇》，（臺北市：中選會，1991 年），頁 11-12。

純，因為在國境外如欲設置投票所必須牽涉到所在地國家之政治環境，也需克服海外選民之登記造冊、投票通知、選票印送、投票管理及開票統計回報等複雜行政程序與技術。因此，以外國實施的經驗，大都以「通訊投票」（Postal Voting）的方式行之。

（二）就行使方式而言：

根據現行各國實施的經驗顯示，行使不在籍投票的方式大致可分為七種，茲說明如下：

1. 通訊投票（Postal Voting）：係指選民以郵寄投票方式代替親自到指定投票所投票，一般來說，服役中之軍人、政府駐外人員與僑居海外之公民等最適合採用這種投票方式。就實際情況而言，在各種不在籍投票方式中，以通訊投票最被民主國家所廣泛使用。
2. 代理投票（Proxy Voting）：係指選民委託他人（通常為近親）代表投票，此種投票之原因甚多，或因在服役、生病、殘障、距離投票所太遠、因公務離開選區等。一般而言，此種投票必須事先申請，經選務機關核可後，由代理人於選舉當日持委託書至投票所代為領票圈投。通常不識字或失明的選民可以採用此種方式行使投票權，目前我國對於不識字選民的投票，因選票上印有候選人的相片，在投票辨識上並無問題；至於對於失明和行動不便的選民，依規定得由其偕同人員協助進入投票。對於不能行動或行動不便之選民，實施「代理投票」應有其必要性，至於失明選民則應實施點字選票，以便利其特別投票之需要。
3. 特設投票所投票（Special Polling Stations）：係指選務機關針對某些特定身份之選民，在其工作或生活場所設置投票所，以方便該等選民行使投票權的一種措施。這種方式最常使用在監獄服刑的受刑人（未受褫奪公權處份者）、在療養機構就養的老年人、船舶、兵營及國外使館等地。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，位於跑道、週末樹蔭道及其他可能人口密集處。他們甚至設置流動投票所（floating polling stations），於選前一週內巡迴每一小型社會福利示範園區，便利選舉人投票。¹⁷

¹⁷ 鄭裕憲，《通訊投票可行性之研究》，（臺北市：中選會，1991年），頁7-8。

4. 移轉投票（Constituency Voting）：指的是選民可以向選務機關申請在其工作或就學地所屬之選區投票所投票。由於現代社會，人民的活動空間擴大，工作或就學地往往與戶籍地不在一起，而且這類選民為數不少，對於這種投票方式，應有實際上的迫切需要；選務機關基於便利選民措施，似宜積極規劃修正相關選罷法，設置此種投票方式之投票所，除可便利選民之外也可節省許多社會成本。採行此制的國家有美國各州、以色列、奧地利、義大利、荷蘭、紐西蘭、澳洲等國家，惟各國允許之對象有所不同。

18

5. 提前投票（Early Voting）：又稱「事先投票」（Advance Voting），即允許可選舉人在投票日前數日先行投票。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。採行此制的國家有加拿大、芬蘭、瑞典、紐西蘭、日本、挪威、以色列、美國部份之州等地，¹⁹ 惟各國允許之對象以及提前之天數有所不同。

6. 投票卡投票（Voting Card）：係指選舉人選舉日不在選舉區，可向選務機關申請發給投票卡，選舉投票時選舉人持證可在任何選舉區之投票所投票。「投票卡投票」與「移轉投票」最大之差異點在於：「投票卡投票」不似「移轉投票」僅限於事先申請之投票所投票，可以依投票者當時之方便，至任一投票所投票，因此，選務工作上的複雜性頗高。此種投票方式，1920 年代之德國威瑪共和國憲法曾予採用，美國二次世界大戰後聯邦選舉法規定，凡無固定住所之選舉人，即可申請投票卡，以便能在任何選舉區之投票所投票。²⁰

7. 網路電子投票（Internet Voting）：近年來歐美日等先進民主國家，都在大力進行測試「網路電子投票」的可行性，希望建立一套安全而可行的網路電子投票程式，提供選民可以在住所或居所甚至在辦公室，利用電腦上網投票，而不再費時往返於戶籍地的投票所去投票，以方便選民並藉此提

¹⁸ 郎裕憲，〈通訊投票可行性之研究〉，頁 7-8。

¹⁹ 郎裕憲，〈通訊投票可行性之研究〉，頁 6-7。

²⁰ Federal Election Commission, 1987, *Absentee Voting: Issues and Options.*, Federal Election Commission, Autumn, pp.3-5.

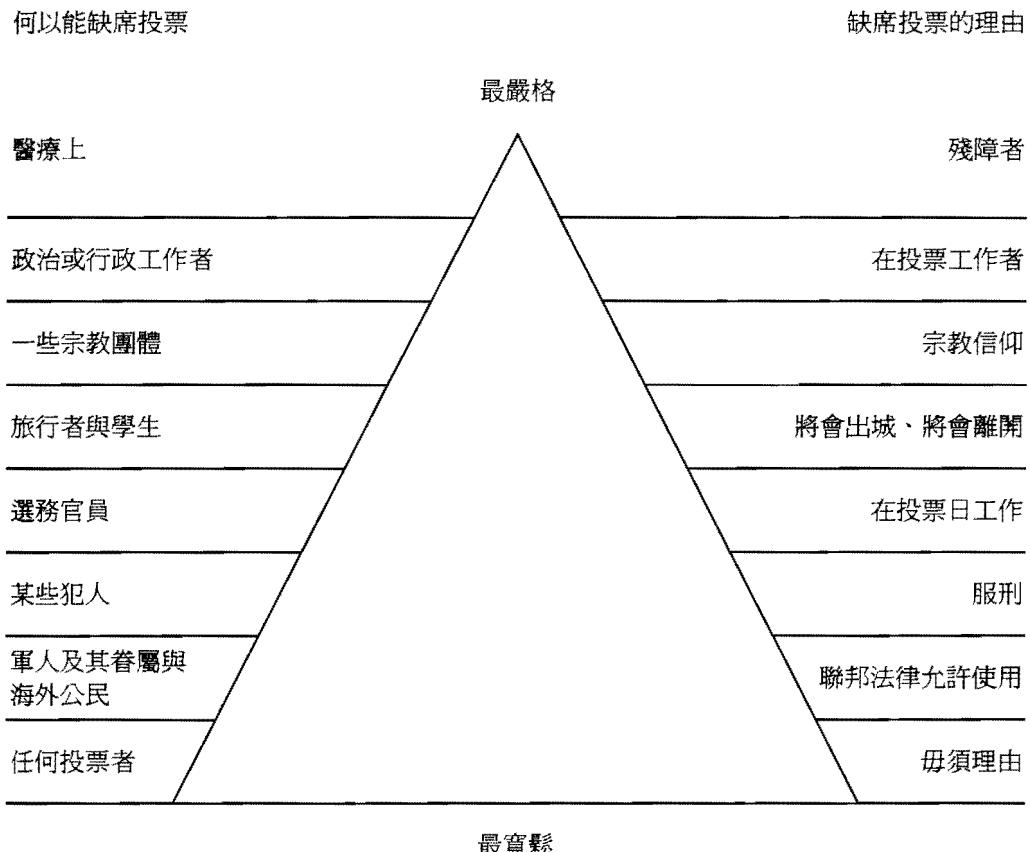
高漸趨降低的投票率。因為使用網路電子投票可以在任何場所進行投票，具有相當的方便性，深受年輕選民的喜愛，效率高、成本低，預計未來各項選舉時，將逐漸取代「郵遞通訊投票」。因此，隨著資訊時代的來臨，未來各國政府勢必走向「電子政府」的形勢，網路電子投票在可預見的未來將被廣為運用，逐漸取代傳統的投票方式。

三、不在籍投票之適用對象：

實施不在籍投票制度首要探討的課題就是「誰才有資格行使不在籍投票」。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，都將它視為一種「特殊權利」（Privilege），而不是一種「普通權利」（Right）（黃德福，2002），只有符合特定條件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，以方便那些確有實際需要的特定選民，能夠履行憲法所賦予的投票權利。

各國對於「誰才有資格行使不在籍投票」的規定不盡相同，誠如曾任職美國州政府聯席會會議法律事務主任 Edward D. Feigenbaum 之言：「（缺席投票）……決策者第一個要面對的哲學問題，是在決定缺席投票程序時，是應該開放缺席投票以提高選民參與，或是嚴格限制以致力於降低舞弊的機會。」²¹目前美國各州的規定均有所不同，依據其嚴格與寬鬆之標準，大致可分為「醫療上殘障者」、「政治或行政工作者」、「一些宗教團體」、「旅行者與學生」、「還務官員」、「某些犯人」、「軍人及其眷屬與海外公民」、「任何投票者」等八類，如下【圖一】所示。

²¹ 郎裕憲，《通訊投票可行性之研究》，頁 6-7。



【圖一】美國缺席投票資格

資料來源：Federal Election Commission, *Absentee Voting: Issues and Options*, Washinton D.C., Autumn c1987, p.51.

英國於 1918 年先採行小規模之通訊投票，開放給軍人以及大學畢業生申請。1945 年開始採用大規模之通訊投票，開放給服役中之軍人、投票日當天無法赴投票所之工作者、生病或失明者、必須經由空中或海上旅行使能參加投票者、投票日不在原選舉區者、投票人名冊編妥後永久遷離原選舉區者，得申請通訊投票。²²

²² 郎裕憲，《通訊投票可行性之研究》，頁 6-7。

日本在公職選舉法第 49 條規定缺席投票之原則，並在政令第 50 至 65 條詳細規定缺席投票之手續，其列舉第 1 號事由至第 5 號事由，讓不能在選舉當日至投票所投票者申請缺席投票，²³ 並引用司法判例作為例證，以避免紛爭，便利選務人員工作之進行。

韓國的不在籍投票乃是採用郵寄通訊投票之方式為之，大統領選舉法第 94 條第 2 項規定：「投票依直接或郵寄，一人一票為之。」國會議員選舉法第 100 條第 2 項亦規定：「投票，依直接或郵遞，一人一票行之。」²⁴ 可見。在國會議員選舉法施行細則第七條中則明確規定可申請通訊投票之資格為：「登記於選舉人名簿國內居住者中，符合下列各款之一者，無法親身至投票所投票時，依大統領令，自選舉日公告起 5 日內，向區、市、邑、面之首長為不在者申告，此項申告以免費郵件為之：（一）於選舉人明部所登載之投票區外長途旅行者。（二）依法令長期寄居營內或艦艇之軍人。（三）長期寄居醫院、療養所、收容所、矯導所、船舶等者。」²⁵

法國方面則在選舉法規 (*Droit électoral*) 第 70 條中明確規定：「通訊投票及代理投票乃為了便利行使投票權，立法機關認為應允許因故不得本人親自到投票所投票的人士亦能行使選舉權。」²⁶ 直到 1975 年通訊投票與代理投票二者並

²³ 劉好山譯，《日本缺席投票事務手冊》，（臺北市：中選會，1991 年），頁 4-7。其五種事由分別為「一號事由：選舉人在其所屬投票區區域外從事職務或業務中。二號事由：選舉人因不得已之情事或事故，在其所屬投票區市町村區域外旅行中或滯留中。三號事由：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。四號事由：居住或滯留於交通困難島嶼及以命令規定之地區或在其地區從事職務或業務中。五號事由：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。」

²⁴ 余明賢、林秋山、周振章合譯，《韓國選舉法規彙編》，（臺北市：中選會，1994 年），頁 33。

²⁵ 郎裕憲，《通訊投票可行性之研究》，頁 6-7。

²⁶ 張台麟譯，《法國選舉法規釋義》，（臺北市：中選會，1996 年），頁 173-175。1976 年之後，法國採用之代理投票的適用範圍擴大了，在選舉法規第七十一條明確規範得由代理人行使投票權之選舉人，包括了：商船船員、軍人、公務員、民航之航行中人員、境外公民、駐漁船上之海員及工匠以及家屬、病人及療養者以及殘廢絕症者、出差之記者、符合勞動法執行業務之業務代表、商業代理人士、走動及趕集之商人及工業業者及其雇用之員工、受雇於居所以外省份之工人、遠離正常工作場所以外之工業員工、公路客運或貨運經營者及其當值中之員工、依醫生處方在溫泉或氣溫療養站治療中之人士、學生或正接受職訓之人員、領有表演經營執照之外出表演藝術人士、國立電影中心核發許可之製作人及技術人員以及演藝人員、參加體育活動外出之運動協會及組織之成員、教會職務外出之神職人員、因戰爭而離開處所之人士、能證明因職業或家庭因素使其無法在投票日趕回之公民、離開居所外出渡假之公民。

用，而通訊投票適用的範圍比代理投票為廣，原因在於通訊投票可保持秘密，而代理投票則無法保持。但是通訊投票之運用卻引發許多違法情事的發生。因此，1975年12月31日頒行的第75之1329號法律第10條廢止了通訊投票只有在特殊選舉時適用，例如選舉海外法僑最高委員會之成員。

其他國家如加拿大的不在籍投票制度規定於《加拿大選舉法》之中，主要採用「代理投票」及「提早投票」的方式進行，特殊情況者並准許「移轉投票」；²⁷鄰近的菲律賓對於不在及投票的選擇則是採取「通訊投票」之方式。²⁸

參酌上述民主國家的相關規定並考量我國當前的實況，未來實施不在籍投票的適用對象可以先劃分為兩類：第一類是居住在中華民國自由地區以內之公民，其對象包括軍人、警察、擔任選務工作者、未受褫奪公權處分之在監服刑之受刑人或交付羈押者、在戶籍地以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老人等。第二類是居住在自由地區以外之公民，其對象包括在海外或大陸地區經商、工作、求學、居住之我國公民。上述這些人員都是受限於身體、職業、工作、求學或交通等特殊因素，不方便或不可能於選舉日親自前往投票所投票，經一定選務行政程序之申請、審查而准予行使之權利。

但是，也有人認為旅居海外的僑民如欲享受與國內人民相同的選舉權，亦須與國內人民一樣要盡對國家之義務後始能享之。尤其爭議最大的部分則是旅居大陸地區的中華民國國民，應採用何種不在籍投票方式，才能不受中共政治力影響，做到公平、公正的選舉，有待各方集思廣益，共謀對策，此皆為立法規劃上

²⁷ 吳釗燮譯、郎裕憲審訂，《加拿大選舉法》，（臺北市：中選會，1993年），頁85-87、95-96及174。《加拿大選舉法》第139條規定：「若一選舉人……但有合理的原因相信因為下列理由而無法在一般投票日投票時間內在該投票區投票，或在訂定的早投票日投票，或至票務官辦公室投票：（一）其捕魚、船員、飛航工作者、伐林工作、地理探勘、狩獵工作而不在該投票區。（二）其疾病或失去行動能力。（三）經加拿大承認之教育機構的合法註冊專任正式學生而不在該投票區內。」同法第283條則明確規範得於早投票所投票之選舉人為「（一）有充分理由相信在一般投票日將不在該投票區且無法在該投票區投票。（二）因年紀、疾病、可能分娩，而在早投票所投票較為方便。（三）因宗教信仰而無法於一般投票日投票者。」在特殊情況下，加拿大選舉法第126及127條規定，擔任被正式提名之候選人之代理人，以及行動不便者在無平面進入之投票所時，准許採用「移轉投票」至其他投票所投票。

²⁸ 吳釗燮譯、郎裕憲審訂，《菲律賓選舉法》，（臺北市：中選會，1996年），頁86-151。根據「菲律賓1991年合併選舉及選舉改革法」第12條規定，通訊投票僅適用於正副總統及參議員選舉中，且僅限於三軍、國家警察及執行選務相關人員。另外，在「菲律賓選舉法」第196條則規定：「不識字或肢體殘障無法獨立準備選票的選民可由一至四親等內之親戚協助準備選票，若無此種親戚時，則由其戶籍中信任的一人或是選舉監委會成員協助……。」

必須審慎納入考量之部分。

參、各國實施不在籍投票概況簡析

鑑於各國投票率日漸滑落的趨勢，為了擴大政治參與消除選民的冷漠，鼓勵選民踴躍參加投票，除了延長投票時間以外並擴大不在籍投票措施，甚至已有許多國家都在試行網路電子投票方式。他山之石可供借鏡，先進民主國家許多有關不在籍投票的制度，應可作為我國建制的參考。

一、美國：

美國早在 1813 年即已為軍人提供了不在籍投票的服務；1913 年開啓了平民以郵寄方式行使不在籍投票的先例；1917 年即有法律條文保障殘廢者不在籍投票的權利；1975 年為旅居海外的公民賦予不在籍投票的權利；到了 1986 年更通過了「軍人與海外公民缺席投票法」，為軍人與海外公民提供不在籍投票的權利。1997 年德州議會特別立法，准許以電子郵件進行通訊投票，以解決不在籍投票的問題。2000 年美國總統大選時，由於有一些海外郵寄選票成為廢票，還有一些選票姍姍來遲，最後竟差一點影響了選舉結果（李英明，2002）。為了記取這一次大選所發生的教訓，美國政府已指定國防部積極進行「安全登記及投票試驗」以便推動網路電子投票，企圖解決七百四十萬海外軍人及人民的不在籍投票問題，其目的是在求投票率的提高並避免因計票失誤而產生的選舉問題。在技術要求上，登記註冊的選民要使用裝有微軟 windows 作業系統的計算機，往後才能登錄這個投票系統，而且有關選民所在的州或海外國家還需事先和美國國防部簽訂合作協定。選民上網路投票首先要經過一系列申請步驟，然後才能得到一個數位簽名，另外選民還要設定自己的密碼，而系統中也設置了一個駭客入侵報警程式和防火牆，以防禦選票作假和駭客入侵問題。另外，近年來，美國有愈來愈多的州政府紛紛放寬不在籍投票的相關規定，以方便人民行使投票權。

過去二十年，美國有很多州藉由不在籍投票、通訊投票之被選舉資格自由化，企圖刺激有投票權者參與投票。這種投票方式改變美國選舉政治的本質。在 1992 年總統大選有超過百分之七的選舉人未前往投票所投票，這個比例是 1972 年的兩倍以上。在加州不在籍投票在選舉自由化之後已經從 1978 年的 4.4% 成

長為 1994 年的 22.1%，而通訊投票亦於選舉活動中轉變為決定性的角色。不在籍投票已經在多次選舉中扮演得勝與否的關鍵，例如 1982 及 1990 加州州長選舉、1988 佛州參議員選舉等。在許多地方性的選舉中，傳統型態之投票比例偏低，而在不籍投票儼然於選舉競賽中獨占鰲頭。²⁹

另一項研究則顯示，美國許多州藉由放寬不在籍投票者參與投票之資格及允許其永久不在籍投票之型態，使選舉人能透過通訊投票的方式行使投票權，其目的是為了讓投票更簡易而設計的。這種改變潛在的促進投票率。起初不在籍投票的立法是為了在外地工作而無法親自前往投票的人，後來對於行動不變者及老人亦納入可行使不在籍投票的範圍。然而近幾年越來越多州放寬限制使投票對大眾而言愈顯便利。有 11 州讓州民無需任何理由而能行使不在籍投票。在這些州，因為可選擇通訊投票或者提早前往投票而使得投票人數大量增加。在 1996 總統大選中，加州與華盛頓州行使通訊投票的比率增加幅度超越 20%；奧勒岡州更有超過半數的選舉人選擇通訊投票。而德州則允許選舉人提前於大選前三週內投票，30% 的選民自 1991 年起選擇採用提前投票的方式。³⁰

二、歐洲民主國家：

在歐洲有很多國家為了讓每一個選民都能行使公民的投票權利，都有不在籍投票之設計，其方式包括代理投票、提前投票、投票卡投票以及通訊投票等，其中以通訊投票最為各國所普遍採用。³¹ 英國早在 1918 年即率先採用通訊投票的方式來方便其選民行使不在籍投票，爾後法國、比利時、西德、奧地利、愛爾蘭、丹麥、挪威、瑞典、芬蘭、義大利、荷蘭、瑞士等國亦陸續實施通訊投票，可見各種不在籍投票方式已成為許多歐洲民主國家選舉時方便選民行使投票權的普遍趨勢。尤其瑞士為了提高日趨下降的投票率，於 1993 年全面推行以郵遞方式的通訊投票，獲得人民的支持採用，例如日內瓦市即有 95% 的選民採用郵遞方式投票。瑞士所採行的郵遞方式之通訊投票，並不限定不在籍選民行使而是包

²⁹ Oliver JE, "The Effects of Eligibility Restrictions and Party Activity on Absentee Voting and Overall Turnout", *American Journal of Political Science*, vol.40, No.2 (1996), pp.498-499.

³⁰ Karp JA, Banducci SA, "Absentee Voting, Mobilization, and Participation", *American Politics Research*, vol. 29, No.2 (2001), pp.183-184.

³¹ Harrop, Martin., Miller, William Lockley, *Elections and voters: a comparative introduction* (New Haven: Yale University Press, 2003), pp.213-219.

括所有的選民在內均採行之。2003 年瑞士更增採網路電子投票，讓人民可以在家裡或其他工作場所利用電腦上網投票（黃朝盟，2004）。而英國更開風氣之先，於 2002 年 5 月 2 日在 30 個鄉鎮地方選舉進行電子投票測試，因為各地方選舉的投票率已降到自 1918 年以來最低的情況，因而認為有必要就電子民主（包括電子參與和電子投票）進行討論與檢討，故英國政府電子委員會（Electronic Commission）開始對電子民主之相關事宜進行公開諮詢，英國政府希望能透過投票方式的變更及採行提升投票率之相關技術或措施以增進公民參政，並預計於 2006 年舉行的全國性與地方性選舉，以網路電子投票之方式，取代現行之選舉投票方式（劉芳梅，2002）。為了因應網路電子投票的推行，有識之士已呼籲國會應配合進行相關法律，諸如 1983 年及 1985 年之人民參政法的修訂，以解決法律面可能產生的爭議（林煥鎔，2002）。另一歐洲小國比利時於 2003 年 5 月 18 日舉行的聯邦議會選舉，全國七百五十萬選民中有 44% 採用電子方式投票，此次比利時聯邦議會選舉，在全國設置一萬個電子投票點，選民從早上八點鐘至下午三點鐘可以到各電子投票點去投票，投票結束後亦採用電子計票方式統計選舉結果。在比利時，選民行使投票不僅是權利也是義務，無故不投票者將被處二十至五十歐圓的罰款，如果是累犯則罰款會更多；所以此次比利時的聯邦議會選舉被稱為是迄今世界上電子化程度最高的選舉。³² 另外，法國於 2002 年 4 月的總統與國民議會議員選舉中也在兩個小鎮測試電子投票；愛爾蘭在 2002 年舉行國會選舉，也選定三個選區進行實驗性的電子投票。歐盟為迎接資訊社會的來臨及方便公民行使投票的權利，在擬定 2005 年實施電子政府（e-government）計畫的同時，已將採用網路電子投票納入其中，並視為計畫中的重要一環，以儘早建立網路電子投票機制。³³ 為證明網路電子投票實施的可行性，歐盟於 2003 年初曾推動一項由 17 萬 5000 名歐盟民眾參加的網路投票調查活動，並已獲致成功。由於

³² 唐秉鈞，〈歐盟推動網路電子投票之利弊與可行性探討〉，《大紀元》，2003 年 8 月 5 日。
<http://www.epochtimes.com/b5/3/8/5/n354079.htm>

³² 池田信夫，〈網路投票將改變民主主義〉，2003/03/28。
http://www.rieti.go.jp/cn/columns/a01_0100.htm

³² 謝相慶，〈電子投票將取代傳統選票〉，《國政研究報告》，2002/07/21。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-170.htm>

³³ 唐秉鈞，〈歐盟推動網路電子投票之利弊與可行性探討〉，《大紀元》，2003 年 8 月 5 日。
<http://www.epochtimes.com/b5/3/8/5/n354079.htm>

歐盟國家選舉繁多，除地方性與全國性選舉外，尚有歐盟層次的選舉以及為不同議題舉行的公民投票，民眾不但感到厭煩，同時對行使投票權也愈來愈不感興趣，其結果就是投票率屢創新低。為解決低投票率的困境，歐盟境內已有愈來愈多要求採行具有快速、高效率、方便特性的網路電子投票的聲音出現，因此，網路電子投票未來必定是主流的投票方式。

三、亞洲、大洋洲及拉丁美洲國家：

亞洲及大洋洲國家實施不在籍投票的有日本、韓國、菲律賓、馬來西亞、澳大利亞、紐西蘭等國，其中韓國在 1988 年大統領選舉時即採行「通訊投票」。日本在 1998 年 5 月 6 日修正公職選舉法採行不在籍投票，並於 2000 年 5 月開始實施。日本的不在籍投票有分為在國外的叫做「在外選舉」，即在國外的選民必須經過一系列嚴密的「在外選舉人名簿登錄手續」，規定在國外選民要在規定期間內向所在地大使館或領事館填寫必要書類，申請登錄，經審查合格發給「在外選舉人證」後可以在所在地大使館或領事館內設置之投票所投票，距離外館遙遠的，則可實施郵遞投票。其次在國內的不在籍投票，則可行使「提前投票」和「郵遞通訊投票」，選民如在投票日無法前往投票所投票時，可事先向所在地選務機關申請提前投票，如在外地工作、求學或傷殘者則可申請行使郵遞通訊投票，這類選民稱為郵遞不在籍投票者。這些傳統的不在籍投票，無論在申請手續或傳送時間都很費事費時，所以近年來都積極推動「電子投票」，日本於 2001 年 1 月 11 日通過「電子投票法」，總務省於 2003 年 1 月 24 日宣佈將於 2 月 1 日開始施行，並將於實施前完成相關命令之制訂，最具突破性的規定就是地方自治單位得採用電子投票辦理選舉（池田信夫，2003）。2003 年 6 月 23 日關西的岡山縣新見市長及市議員選舉，即首次採行電子投票系統進行投票（謝相慶，2002）。

澳洲除了原已實施的通訊不在籍投票之外，更於 2001 年 10 月 8 日起實施電子投票，以改進傳統投票的缺點。另外，在拉丁美洲的巴西於 2002 年總統大選時亦首度在全國施行電子投票，選民只要到選務機關設置的投票站領取投票卡即可行使投票權，既方便又快速。至於偏遠的亞瑪遜河上游地區，選務機關則將投票設備逆流送至該地區，並利用發電機或汽車電池提供電力能源。³⁴ 各國為方便

³⁴ 陳宜君，〈巴西總統大選 左派盧拉暫領先〉，《自由電子新聞網》，2002 年 10 月 8 日。

選民行使投票權，大都實施包括通訊投票、代理投票、特設投票所投票、移轉投票所投票等不在籍投票之方式，但都不如具快速、高效率、方便特性之網路電子投票來得對選民有吸引力。在資訊科技日新月異的情況下，可預見的是，過去所採用的各種不在籍投票方式勢必為網路電子投票所取代，從近年來各國都在積極推行網路電子投票測試的作為可以印證這是一個不可逆轉的主流趨勢。

肆、實施不在籍投票的應克服之問題

不在籍投票是一般民主國家為方便其選民行使投票權的一種便民服務措施，本就是現代政府應提供民眾的服務。然而，在實施上仍有許多有待克服之處。人民的投票權是憲法上保障人民的基本參政權利，國家機關對於國家主權者行使其基本權利時當然有提供便利服務措施的義務與責任。然而，不在籍投票制度雖在民主先進國家早已行之有年，在國內卻仍正反意見甚為紛歧，歸納各方的正反意見，均集中在下列數個癥結問題，茲說明如下：

一、憲法上的問題：

贊成不在籍投票者認為依憲法第十七條、第一百三十條規定，國民年滿二十歲，有依法選舉之權。其次，公職人員選舉罷免法第十四條亦規定，凡中華民國國民年滿二十歲，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。可見人民投票權之行使不但為法律所規定亦為憲法所保障。因此，國家機關非但不得無故剝奪人民的投票權，而且有責任提供人民方便行使投票權之義務，各國所實施的不在籍投票制度即在這個前提之下發展出來的。

反對現階段實施不在籍投票者，則認為憲法本文第 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、直接及無記名投票之方法行之。」增修條文第 2 條第 1 項亦規定：「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、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。」³⁵

請參照 <http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/oct/8/today-int3.htm>。

³⁵ 立法院在第 5 屆第 4 會期內政及民族委員會第 7 次全體委員會議中（92 年 10 月 23 日），併案審

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「郵遞通訊投票」實難做到憲法第一百二十九條所規定「無記名」的要求，所謂「無記名」即「秘密選舉」之意。³⁶ 因為通訊投票所使用的選票與投票所的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，亦即目前不在籍投票無法符合憲法規定的秘密投票精神。另外憲法增修條文第二條第一項規定，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。可見現階段若要於國內外全面實施「郵遞通訊投票」，必須先修憲後再進行修法，但以目前國內之政治生態而言，修憲將是一件很艱難的政治工程。

至於「代理投票」、「特設投票所投票」、「移轉投票」、「提前投票」、「投票卡投票」、「網路電子投票」等六種不在籍投票的方式，則不需修憲、只需修法即可實施，惟仍有其必須克服之問題。

二、選務技術及經費上的問題：

贊成不在籍投票者，認為我國實施民主選舉已有數十年，也有專辦選務的專責機關，即各級選舉委員會，其不但有豐富的選務經驗，也有一定的選務人力資源，要克服因實施不在籍投票而增加的有關選務行政業務，應不是一件太困難問題。否則，已有那麼多國家採行，不但行之有年而且行之有效，亦深為其國民所贊同。以我國目前的選務水準，實施不在籍投票在選務上應能予以克服。

不贊成者則認為，要全面實施不在籍投票制度除了要修憲、修法之外，而且在相關的選務行政程序上亦要有嚴謹周延的配套措施才可行。然而，不在籍投票

查林政義等 50 位委員提案之「總統副總統不在籍投票法」草案以及黃德福等 40 人提案之「總統副總統選舉不在籍投票暫行條例」草案，會中內政部次長簡太郎表示：「憲法增修條文第二條第一項所謂：『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。』已明訂僑民必須返國行使投票權，有關開放僑民行使不在及投票乙節，事涉上開憲法之修改。……」另外民進黨籍立委張清芳亦認為「必須將憲法（增修條文第 2 條第 1 項）改為『不必返國』方能實施不在籍投票，所以今天提出的這兩個條文都是違憲的。」這方面資料可以參考立法院公報，第 92 卷第 48 期，委員會部分，頁 112 及頁 116 至 117。

³⁶ 謝瑞智，《憲法新論》一書，（台北：文笙，1999），頁 337-342。

中最通行的「郵遞通訊投票」就目前的發展來看，未來極有可能被最流行的「網路電子投票」所取代。就「網路電子投票」所牽涉的處理程序而言，則非選務機關所能完全管控，在郵政與電訊尚未建立嚴密的程序配套措施，且相關電子簽章認證未能獲得一致共識之前，實不宜冒然實施。

此外，贊成不在籍投票者亦認為，實施不在籍投票既是世界各國便利選民行使投票權、維護人民參政權的普遍趨勢，以目前科技的進步與發達，只要有決心，任何技術上的問題都能迎刃克服。因此，如要以技術問題來阻擾不在籍投票的實施，勢必不能說服民意的需求。

另一方面，不贊成者則認為，實施不在籍投票最大的困難就是在技術上難以克服達到選務的要求，如以國境外的不在籍投票而言，國外使館內設置投票所，在有邦交的國家，外交的交涉可能較不困難，若在無邦交的國家，則一定會遭遇到很多外交交涉上的困難；也就是說，投票所的可否設置，並不操之在我，這是屬於外交技術而非選務技術。在上述技術問題未決解前實施不在籍投票，弊將大於利。

就本文所提到之七種不在籍投票方式加以分析，在選務上各有其需要克服之問題，只是難易程度上有所差異。就「郵遞通訊投票」所增加之選務工作而言，除了需要投入更多的人力之外，技術上尚涉及投票者所在地之郵政單位能否配合於規定時間將申請書送回、能否準時將選務單位寄送的「郵遞通訊投票之選票」送達、能否於規定時間內將選票寄回選務單位。若投票者位於國內，依目前中華郵政公司的信譽，應可達成；若位於國外地區，尤其是偏遠蠻荒地區，勢必難以達成。況且增加之郵務費用應由誰支付，亦是另一個見仁見智的問題，短時間內各方要取得共識恐怕不易。

若於國內辦理「特設投票所投票」、「移轉投票」、「提前投票」，因而增加之人力及經費，選務機關應可負擔；若是於國外辦理「特設投票所投票」，依據其他國家實施的經驗而言，牽涉到駐外使館的作業能量以及外交關係，在技術上則有待克服。

至於「投票卡投票」以及「移轉投票」都必須各地選務機關密切配合，如何避免重複投票，實有賴正確的戶籍資料作為基礎。尤其是「投票卡投票」，選舉人可至任一投票所投票，在技術上能否正確無誤地做到、能否為社會各界所信任，著實令人懷疑。雖然可藉由審查時從嚴核發投票卡之數量，減少技術上之困

擾，但在朝野政黨相互不信任的政治氣候下，本文不建議採行此種不在籍投票方式。

就「網路電子投票」而言，其具有省時與省錢的優勢，然而，在技術上如何有效設立防火牆、防止電腦駭客入侵、甚至防止竄改投票紀錄，以及如何教導選民使用、正確地選出選民欲選擇的候選人或政黨抑或是政策，因涉及民主制度的核心價值，絕不容許有絲毫的閃失。因此，本文建議現階段仍不宜採用「網路電子投票」，待其他國家實施後相關檢討出爐，再予考量是否爰引。

三、安全上的問題：

贊成不在籍投票者，認為歐美國家實施不在籍投票已有上百年的歷史，在選務行政程序上已有周密之設計與改良，可以供給我國作借鏡，因此，在執行的過程中，有關安全上的問題，應可確保安全無虞。

不贊成者則認為，不在籍投票屬於正規投票之外的一種特例，不但增加選務機關的作業負擔，也會增加產生錯誤的機率。尤其國境外的不在籍投票，選民是否處在不受任何干擾的自由意志下投票，甚或有否賄選的情事產生，均很難監督與查證。此外，駐在地之外館設置投票所投票或是郵遞通訊投票，其選票的運送過程中亦難保不受人為或天然災害所影響，凡此在安全上極可能產生之問題，選務機關均無法完全掌控。

就本文提出之七種不在籍投票制度加以分析，「郵遞通訊投票」在實施的安全性上尚難以完全克服，舉例而言，若選民採用通訊投票而其選票如何防止在郵寄過程中遺失？依據憲法第 129 條「無記名」之規定，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「郵遞通訊投票」的選票，更將為民主帶來最嚴重之打擊。因此，基於安全上的考量，本文建議現階段暫時將通訊投票排除在「不在籍投票」採行方式之外。

至於具有快速、高效率、無遠弗屆、方便特性的網路電子投票，未來雖可大量取代統的投票方式，也可能適用於所有的不在籍投票；但縱然資訊科技進步發達，但是迄至目前，尚難防範諸如投票系統的無預警當機、駭客入侵、及以偽卡冒名投票或程式設計員在程式中「開後門」篡改選票等安全問題。

網路電子投票有一項根本矛盾，難以用任何技術克服，為了充分發揮網路電子投票的優點，選舉系統必須允許所有選民在任何時間、地點上網投票，但若有人竊取電腦投票中心、或是截取網路投票結果、或是以駭客入侵的方式更改投票結果，以目前科技發展的情況而言，勢必難以完全防範。總之，如果一般民眾不熟悉網路和密碼科技，或者對政府缺乏基本信賴，就很容易受人煽動，懷疑一切「白紙黑字」以外的政治行為模式。民眾必須先對網路世界相當熟悉，方能論及信賴和採納，而此為我國採行網路電子投票之先決要件，亦為台灣進入電子民主社會的基礎。

因此，有一些電腦專家認為使用目前的電腦技術及系統進行網路投票，由於民眾所擁有的家庭電腦及公共網路潛在的脆弱性，可能會造成投票的欺騙行為。鑑於網路電子投票的複雜性，實難保障其安全性，而民主政治之選舉投票事關重要，故本文認為現階段尚不適合應用在我國選舉投票的平台。

至於「代理投票」、「特設投票所投票」、「移轉投票」、「提前投票」、「投票卡投票」等不在籍投票的行使方式，只要選務單位在事先認定與聯繫以及行使時查驗上，嚴加控制規範，在安全上均可以克服。

四、政治情勢及國內主要政黨的共識問題：

贊成不在籍投票者，認為方便選民行使投票權的不在籍投票制度，從世界各國實施的情況來看，已是不可擋的趨勢和潮流，任何以政治因素為藉口來阻擋不在籍投票者，勢必為主流民意所淘汰。因此，政府所要顧慮的是制度的周延與健全性，而不是專注在政治上可能引起的爭議。

反對者則認為，由於台灣目前所面對的兩岸和國際局勢特殊，加上藍綠政黨氣氛緊繃，如果因為不在籍投票的選票數而改變選舉結果，勢必引起軒然大波，故對於不在籍投票的實施，還須從長計議，不宜貿然實施。尤其開放大陸的台商採用不在籍投票方式行使投票權一事，由於大陸中共與台灣仍然處於敵對狀態，到目前為止台灣在大陸並無任何具公信力的機構，為避免在大陸之台灣民眾的投票行為受到外力介入影響，或是選票遞送過程有隱密上的顧慮，以及郵遞選務措施必需要考慮中共是否配合，凡此均需要透過兩岸的開誠協商才能落實。然而，以目前兩岸關係敵對緊繃的氛圍，短期內要打開協商僵局不容易。抑有進者，基於對國家忠誠度的考量，對於居住國外而擁有雙重國籍的人，也不適宜給予不

在籍投票的權利。

就本文提出之七種不在籍投票制度加以分析，「郵遞通訊投票」的實施在政治情勢與國內主要政黨共識上皆有需要克服之處。就政治情勢與國內主要政黨的共識而言，民進黨在野時期即反對政府推動「通訊投票」制度。早在 1990 年時，當時執政的國民黨政府正研議開放「選務人員、軍人及殘障者採行通訊投票」，時任民進黨籍第一屆增額立法委員的張俊雄等 14 人就曾連署臨時提案，就中央選舉委員會正在研擬中之「公職人員選舉通訊投票辦法」，提出反對意見，其主要係針對現役軍人採通訊投票方式有所質疑，擔心執政者影響軍人的投票意向，於是提案要求時任中央選舉委員會主任委員許水德率有關人員，就「公職人員選舉通訊投票辦法」至立法院報告並備質詢。³⁷

民進黨執政後，2000 年 6 月 13 日立委湯金全曾提出「通訊投票法」草案，惟該案經立法院院會交付內政及民族委員會審查，並未能審理通過。³⁸ 同年 7 月 14 日，民進黨立委張旭成曾以臨時提案之方式，提出「僑居國外國民通訊投票辦法」，觀其案由，「為落實中華民國憲法增修條文第十條『國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障』之規定，使於投票當日，不在中華民國境內之中華民國國民享有平等之參政權」，經院會主席裁示「建請行政院研處」。³⁹ 2000 年 12 月 7 日行政院以台八九內字第三四四七三號函回覆，經內政部邀外交部、僑務委員會、中央選舉委員會研議後咸認僑居國外國民通訊投票之實施必須修改憲法增修條文第 2 條「返國投票」之規定，且依據中央法規標準法第 5 條第 2 項規定，涉及人民權利義務事項必須以法律訂之。可見，當時政府相關單位對於張旭成委員之提案均持反對態度。⁴⁰ 2002 年 4 月 16 日立委湯金全再次提出通訊投票法草案，該案經立法院院會交付內政及民族委員會審查，亦未能審理通過。⁴¹

國民黨部分，除了在執政時期曾研議開放「選務人員、軍人及殘障者採行通

³⁷ 《立法院公報》，79 卷 104 期，頁 32-33。張俊雄等 14 人提案之案由為「舉凡選務人員、軍人及殘障者均可採行通訊投票，惟今現役軍人早被視為國民黨鐵票區，遭人詬病時已久，此通訊投票辦法非但違反選罷法之規定，且破壞選舉之公正性，更暴露出執政當局利用軍人加以干政之心態，對臺灣之民主政治戕害甚鉅……。」

³⁸ 《立法院公報》，89 卷 34 期，頁 3。

³⁹ 《立法院公報》，89 卷 43 期，頁 282-284。

⁴⁰ 《立法院公報》，89 卷 73 期，頁 93 至 100。

⁴¹ 《立法院公報》，第 5 屆第 1 會期第 9 次會議議案關係文書，頁 245-252。

訊投票」之外，1993年5月，立委程建人曾提案建請主管機關儘速修改「公職人員選舉罷免法」，納入通訊投票辦法，以便在國內外之我國公民仍能夠行使選舉權。⁴² 1999年12月，立委范揚盛等22人針對第十任總統選舉有關僑胞返國行使投票權一事，曾建請行政院加速研擬通訊投票制度，以提升選舉投票效率。⁴³

親民黨方面，2002年5月立委林政義提出「通訊投票法」草案，⁴⁴ 惟該案遭台聯黨團連續5次提出異議，退回程序委員會重新處理，以及兩次提出復議，至第5屆會期結束之前，始終未能交付內政及民族委員會審查。⁴⁵ 第6屆任期内，親民黨立委沈智慧於94年4月提出「通訊投票法」草案，目前該案已交付內政及民族委員會審查。⁴⁶

至於台聯方面，於立法院第5屆內，對於所有關於「不在籍投票」以及「通訊投票法」的提案均予以杯葛，第6屆至目前為止則未有杯葛之動作。不過依據94年5月25日立法院內政及民族委員會第25次全體委員會議時該黨立委黃適卓鈞發言表示反對來看，台聯對於「不在籍投票」以及「通訊投票法」均持反對態度，尤其對於旅居大陸之僑民行使通訊投票一事，更是強烈反對。⁴⁷ 另外，2003年10月23日，立法院第5屆第4會期內政及民族委員會第7次全體委員會議，併案審查林政義等委員擬具「總統副總統不在籍投票法草案」及黃德福等委員擬具「總統副總統選舉不在籍投票暫行條例草案」時，當時台灣團結聯盟立委陳建銘曾發言表示反對此項立法，其主要論點即就「法律規範」、「台灣與大陸之關係」、「郵政能否配合」、「賄選問題」等面向提出質疑，並且舉出上次美國加州州長選舉採用電腦投票所產生的問題，強烈反對包括「通訊投票」、「網路電子投票」在內的不在籍投票方式。⁴⁸

新黨方面，2004年5月立委吳成典曾提案，要求儘速訂定『總統副總統選舉不在籍投票法』及『公職人員選舉不在籍投票法』草案送立法院審查，⁴⁹ 可見新

⁴² 《立法院公報》，82卷33期，頁383。

⁴³ 《立法院公報》，89卷2期，頁379-382。

⁴⁴ 《立法院公報》，91卷35期，頁379-382。

⁴⁵ 《立法院公報》，91卷35期，頁4。91卷36期，頁6。91卷37期，頁6。91卷39期，頁11-12。91卷40期，頁7-91。

⁴⁶ 《立法院公報》，94卷22期，頁5。

⁴⁷ 《立法院公報》，94卷42期，頁71-73。

⁴⁸ 《立法院公報》，92卷48期，頁6-8。

⁴⁹ 《立法院公報》，93卷29期，頁143-144。吳成典曾提案謂：「鑑於民國九十三年三二〇總統

黨對於「通訊投票」在內之「不在籍投票法」是採贊成之態度。

綜上所述，就目前政治情勢而言，兩岸關係的變化確實影響到我國國外僑民行使不在籍投票之可行性。另外，就國內主要政黨的共識而言，對於不在籍投票立法工作的推動，國民黨與親民黨以及新黨都是全力支持；民進黨方面僅有少數立委是支持的，但執政的民進黨政府基本上僅對於國內行使「移轉投票」表示可以列入近程規劃，但是對於推動相關立法工作則未見有主動提案修法之舉；至於台聯方面，則是一貫採取強烈反對不在籍投票相關立法之態度。

五、賄選的問題：

在文明進步的社會，「郵遞通訊投票」以及「網路電子投票」不啻為一大便利，但在選風惡劣的社會，卻是一大隱憂。若是選舉人使用「郵遞通訊投票」以及「網路電子投票」之前，先販賣選票，在投票圈選的同時身邊多了一位「確認其投票」的買票監督者，對於民主制度的戕害以及政府大力推動的反賄選而言，無疑是最嚴重的打擊。由於「郵遞通訊投票」以及「網路電子投票」是可以驗證選舉人票投何人的選舉方式。因此，在未能消除此一質疑之前，實不宜貿然採用。⁵⁰

就各國採行不在籍投票的歷史而言，社會愈進步，選舉人受利誘脅迫之比例愈小，如此便不致影響選舉結果，以事後重罰的方式即可因應；反之，在愈落後的社會中，選舉人受利誘脅迫之比例愈高，影響投票行為之比例就愈高，如此弊端將嚴重扭曲選舉結果，任何事後補救都無濟於事。因此，「郵遞通訊投票」以及「網路電子投票」所牽涉的不僅是國家的行政技術以及科技指標，更牽涉到國民的教育程度和民主素養。

至於「代理投票」、「特設投票所投票」、「移轉投票」、「提前投票」、「投票卡投票」等不在籍投票的行使方式，其與傳統的投票方式在期約賄選的可驗證性上並無二致，並不會引發賄選情勢的增加，也就沒有這方面的疑慮。

大選投票日，國防部因應戰備規定，宣稱共有一萬三千名官兵無法返鄉投票；此規定嚴重影響國軍官兵應有的公民權益。民主國家貴在於重視主流民意，為強化政府的合法性，並符合世界潮流，行政院應針對此次總統大選缺失，並參考 2004 年菲律賓 510 總統大選不在籍投票制度，儘速訂定『總統副總統選舉不在籍投票法』及『公職人員選舉不在籍投票法』草案送交本院審查，以保障全國所有公民的基本政治權利。』

⁵⁰ 《立法院公報》，92 卷 48 期，頁 121。

伍、不在籍投票的可行性分析

民主政治就是民意政治，其具體的體現則是落實在對公職人員的選舉、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。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，早已實施了不在籍投票制度，並已蔚為世界潮流。李英明教授認為實施不在籍投票可達到「保障基本人權」、「符合世界潮流」、「節省社會成本」、「強化政府合法性」等功效，更可「進一步提高選民的投票意願與投票率，對於公民政治參與的促進以及政府統治基礎的合法性將有很大的強化作用」。

環顧我國推動不在籍投票的過程，內政部早於 1971 年左右即曾對此一制度之相關議題成立過研修小組進行研議，1989 年中央選舉委員會赴日本考察不在籍投票制度，並於 1991 年報請行政院審查「公職人員選舉罷免法修正草案」，其中選定縣市長以上選舉得適用不在籍投票，適用對象限於在戶籍地外就學或在營服役的選舉人。但當時的在野黨以未具迫切性、軍中資訊沒有公開以及將導致軍方內部權力衝突和軍民對立為理由加以抵制而作罷。另外，1996 年監察院曾就監獄受刑人實施不在籍投票問題提案糾正中央選舉委員會，限 2 年內要修法保障監所受刑人的投票權。當時法務部也應監察院的要求，初步擬定草案條文，建議未經褫奪公權或禁治產宣告的受刑人，可在管理員的戒護下，於監所內行使投票權。但是法務部所擬之草案條文送到中央選舉委員會後即石沈大海，至今早已超過監察院限定的 2 年期限，仍未見監察院對此予以查明再提糾正（劉念夏，2002）。

依據我國相關選舉法制規範而言，目前我國公職人員的選舉罷免法制，是將總統、副總統選舉罷免與其他公職人員的選舉罷免，分別立法加以規範。憲法增

修條文第 2 條第 1 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。」總統副總統選舉罷免法第三條規定：「總統、副總統選舉，以中華民國自由地區為選舉區。」依據上述規定，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投票。至於在國內行使不在籍投票，則可透過修法方式達成。

另外，總統、副總統以外的公職人員，則受公職人員選舉罷免法之規範。其中第 14 條規定，凡我中華民國國民，年滿 20 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。至於要在什麼場所行使投票權，公職人員選舉罷免法並無硬性規定，只在第 20 條第 1 項中，要求「選舉人，除另有規定外，應於戶籍所在地投票所投票。」換句話說，選民需於戶籍地投票的規定只是一項原則性的規定，依條文中之「除另有規定外」之意旨來看，已預留有選民亦得在其他場所或其他方式行使投票權的空間，只要另訂法律加以規定即可。

再者，公職人員選舉罷免法第 20 條第 2 項就規定：「投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票。」因此，就我國現行法制而言，總統、副總統選舉受憲法增修條文及總統副總統選舉罷免法之規範，若國外選舉人欲於海外採行不在籍投票則必須修憲且修法，始能達成，國內選舉人採行不在籍投票則僅須修法；至於其他公職人員選舉若採用不在籍投票制度，則僅需增訂條文並修改選罷法相關規定即可。

雖然我國現行相關選舉法制除前述公職人員選舉罷免法第 20 條第 2 項規定極少數「投票所工作人員」之外，並未有「不在籍投票」之設置，且各界對於不在籍投票制度的實施仍存在些許疑慮，但在現階段民主進一步深化之時，為有效擴大公民參與，增加選舉人投票之便利性，本文認為在兼顧民眾投票權益、國家法制規範、選務技術與經費、選舉的安全性、政治情勢及國內主要政黨的共識等前提下，主管機關應克服困難，逐步推動不在籍投票制度。

然而，不在籍投票制度的種類繁多，究竟哪些方式適合現階段我國採用？本文認為有必要必得先進行可行性之評估（見【表一】）。

首先，就「通訊投票」而言，由於依據一般各國實施上均採「選舉人於通訊投票證明書上蓋章並在信封口處簽名蓋章」之方式，但這種做法違背了「無記名投票」之原則，且選務技術上必定增加龐大之人力與經費，在運送的過程中如何確保不遺失，郵政機關重大失誤之責任查證與認定，恐怕在時效尚難以掌握，可

能會影響到開票時程，最重要的是極有可能會助長賄選風氣。尤其若在總統副總統選舉中開放海外公民採行「通訊投票」，則需要修改憲法增修條文第 2 條第 1 項「返國投票」之規定，以目前修憲的困難度而言，要達成此項共識恐怕十分不易。在 2004 年總統大選後，民眾對於政府的信任度大幅降低，現階段若要採行「通訊投票」，似乎難以獲得朝野共識，更難獲得行政部門的支持。因此，其可行性不高，本文不建議在現階段採行。

第二，就「代理投票」而言，最大的問題在於如何確保投下那一票符合選舉人的意願，以及如何確保「秘密投票」之原則。雖然採行「代理投票」不需修憲、但需要修改選罷法第 21 條第 2 項「選舉人名冊上無其姓名或姓名不符者，不得領取選舉票」及「選舉人領得選舉票後應自行圈投」之規定。考量目前社會對於「秘密投票」原則之堅持，本文認為此階段不宜採行「代理投票」方式，可待社會有共識之後，再逐步開放「至親親人」代理投票之制度。

第三，就「特設投票所投票」而言，這是各界對於採行「不在籍投票」制度中較有共識的方式，尤其以軍人、警察及未受褫奪公權處分之受刑人其參政權之保障，被列為優先要解決之部分。但技術上仍有需要克服之處，例如軍人與警察之「特設投票所」必須設置在軍營外或警局外之附近，以確保投票之自主性。至於未受褫奪公權處分之受刑人，受限於監獄戒護人員之人力，可由選務人員於監獄內設置「特設投票所」，便利其投票。另就海外設置「特設投票所」供僑民投票一事，牽涉到我政府與該國政府之外交關係，以及外國法令能否配合之問題。因此，本文認為於國內設立「特設投票所」，供軍人、警察及未受褫奪公權處分之受刑人投票是現階段推動「不在籍投票」可行之方式之一，惟必須於選舉人名冊公布前先確立軍人及警察之勤務班表，以利相關人申請於「特設投票所」進行投票。

第四，就「移轉投票」而言，現行選罷法第 20 條第 2 項對選務工作人員已有此類規定：「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舉區，並在同一直轄市、縣（市）為限。」因此，只要在開放的範圍嚴格限制，增加配合戶政單位電腦化之資料建立，選務技術上嚴防「重複投票」之情況發生，「移轉投票」可說是目前最容易達成之「不在籍投票」方式之一。本文認為，現階段國內若採行「移轉投票」制度，可讓投票所工作人員移轉至工作地之投票所投票，並且取消「戶籍地

及工作地在同一選舉區，並在同一直轄市、縣（市）為限」之限制，並將投票日執勤之警察納入適用範圍，配合相關法律之修正即可推動。

第五，就「提前投票」而言，選務技術方面若各縣市僅設立一個提前投票之投票所，且開放提前投票之時間不要過長，資格條件嚴加限制，則技術上與經費控制上尚可以克服。但考量選舉有很多辯論，不到正式投票當天並不知道，若採行提前投票，則無法兼顧；況且如何保證提前投票之選票不被竊取、抽換或是藉機偷偷投入，在安全上必須大費周章，要取得社會各界的信任，亦是一大問題，必須予以充分考量。因此，本文認為現階段尚不適合採用「提前投票」之制度，待社會各界建立共識、取得信任，才可能考慮實施。

第六，就「投票卡投票」而言，由於若無法建立每個投票所電腦立即連線之設備，則無法確定申請「投票卡投票」之投票者究竟到哪一個投票所投票，除了徒增選務之複雜性與困難性之外，更難消除「重複投票」之疑慮，對於選舉最重要的「公平性」要求難以確保。因此，本文認為基於經費耗用過大而增加使用此投票方式之投票者亦十分有限，故不應予以採行。

第七，就「網路電子投票」而言，由於在技術上如何有效設立防火牆、防止電腦駭克入侵、甚至竄改投票紀錄等安全性的問題，以及如何教導選民使用、正確地選出選民欲選擇的候選人或政黨抑或是政策之問題，都必須克服。況且，國外先進國家目前尚在推行之初步階段，技術上尚不夠成熟。最重要的是「網路電子投票」與「郵遞通訊投票」同樣面臨難以符合憲法第一二九條「無記名投票」之規定，而且極易讓意圖賄選者有可趁之機。因此，本文認為在相關技術上無絕對有效克服之際，以及無法有效防止賄選者對網路電子投票選舉人買票與對價行為前，不宜採行「網路電子投票」之方式。

【表一】我國推動各種不在籍投票制度之可行性分析

投票方式	採行地點	是否涉及修憲、或修改現行法律	選務技術上的問題	經費上的問題	安全上的問題	秘密投票之要求	國內主要政黨的共識問題	賄選
通訊投票 Postal Voting	國內	技術上若無法克服則難以達成憲第一二九條「無記名投票」之規定。	郵政上的問題中華郵政公司表示可以克服，戶籍機關藉由電腦化作業亦可配合辦理，惟增加龐大的選務人力尙待克服。	增加龐大經費由誰負擔	如何防止在郵寄過程中遺失？如何確保送達？如何確保過程中不被竄改？	難以達成秘密投票、易受周邊人士影響投票行為	台聯堅決反對、國親新三黨贊成、民進黨可以接受但必須解決賄選之問題	難以防範賄選
	海外	若在總統副總統選舉中採行，則需要修改憲法增修條文第二條第一項：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。技術上若無法克服則難以達成憲第一二九條「無記名投票」之規定。投票之方法行之。	涉及其他國家郵務作業、難以掌控。戶籍機關藉由電腦化作業亦可配合辦理，惟增加龐大的選務人力尙待克服。台聯及民進黨認為旅居大陸地區之我國公民其投票行為易受中共干涉，影響投票之公正性。	增加龐大經費由誰負擔	如何防止在郵寄過程中遺失？如何確保送達？如何確保過程中不被竄改？		台聯堅決反對、民進黨亦反對，國親新三黨贊成	
代理投票 Prozy Voting	國內	不需修憲、但需修改選罷法第二十一條第二項「選舉人名冊上無其姓名或姓名不符者，不得領	須由選務單位依法審核認定資格，受委託代理投票之人資格應予嚴格規定。	經費負擔小	由受委託代理人至投票所投票，故	難以達成秘密投票之要求，如何確保投下	未有相關討論	並不會增加賄選之情勢

投票方式	採行地點	是否涉及修憲、或修改現行法律	選務技術上的問題	經費上的問題	安全上的問題	秘密投票之要求	國內主要政黨的共識問題	賄選
		取選舉票」及「選舉人領得選舉票後應自行圈投」之規定。			無安全上之間題。	的那一票符合選舉人的意願則是另一個重要問題。		
	海外	若在總統副總統選舉中採行，則需要修改憲法增修條文第二條第一項「返國行使選舉權」之規定；需要修改選罷法第二十一條第二項「選舉人名冊上無其姓名或姓名不符者，不得領取選舉票」及「選舉人領得選舉票後應自行圈投」之規定。						
特設投票所投票 Special Polling Stations	國內	不需修憲、但需修法，使其符合選罷法第二十條第一項：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍所在地投票所投票」之例外規定。	「特設投票所投票」所增加之人力及選務技術上的配合選務機關尚可負擔。	增加之經費尚可負擔。	無安全上之間題，但行政人員例如：安養院、監獄的獄政人員以及軍中之幹部，對於投票者的投票影響仍需設法排除。	技術上可以達成秘密投票之要求。	國親新三黨均贊成，尤其針對不在戶籍地之軍人、警察及未受褫奪公權處分之受刑人。民進黨可以接受警察及未受褫奪公權處分之受刑人以特設投票所方式行使投票權，對於軍人方面則有不同看法，反對者是擔心軍中幹部對於投票者	並不會增加賄選之情勢

投票方式	採行地點	是否涉及修憲、或修改現行法律	選務技術上的問題	經費上的問題	安全上的問題	秘密投票之要求	國內主要政黨的共識問題	賄選
					。		的投票影響。台聯方面則未表示意見。	
	海外	若在總統副總統選舉中採行，則需要修改憲法增修條文第二條第一項「返國行使選舉權」之規定；在其他公職人員選舉中則不需修憲，但需要修法，使其符合選罷法第二十條第一項：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍所在地投票所投票」之例外規定。	「特設投票所投票」依據其他國家實施的經驗而言，牽涉到駐外使館的作業能量以及外交關係，在技術上則有待克服。	所增加之經費與資格條件之寬鬆有關。	駐外單位運送選票回本國之安全問題必須先予克服。		各政黨均未針對海外採「特設投票所投票」有所討論。現有提案則認為海外投票應採「通訊投票」方式進行。	
移轉投票 Constituency Voting	國內	不需修憲，但需修法，使其符合選罷法第二十條第一項：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍所在地投票所投票」之例外規定。現行選罷法第二十條第二項對選務工作人員已有此類規定：「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	選務技術上可以克服，只要開放的範圍嚴格限制，配合戶政單位電腦化之資料建立，嚴防「重複投票」之情況發生，可說是目前最容易達成之「不在籍投票」方式。	經費增加十分有限。	只要選務單位嚴防「重複投票」之情況發生，安全上並無特別需要考慮之處。	技術上可以達成秘密投票之要求。	國親新三黨均贊成，尤其親民黨主張國內不在籍投票主要就是規劃為「移轉投票」。民進黨多數贊成軍人、警察、選務工作人員可採行移轉投票之方式，但也有少數不認為會增加選務工作困擾，而不贊成。台聯方面則不贊成任何不在	並不會增加賄選之情勢

投票方式	採行地點	是否涉及修憲、或修改現行法律	選務技術上的問題	經費上的問題	安全上的問題	秘密投票之要求	國內主要政黨的共識問題	賄選
		投票所」，但並不可行。						
投票卡投票 Voting Card	國內	與「移轉投票」相同，不需修憲、但需要修法，使其符合選罷法第二十條第一項：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍所在地投票所投票」之例外規定。	與「移轉投票」相同，惟可至任一投票所投票，增加選務工作的複雜性與困難度。目前僅美國少數地方採行，德國威瑪共和時代也曾採用。	必須建立每個投票所電腦立即連線之設備，因此勢必增加龐大之選務設備經費。	安全上並無特別需要考慮之處，但選務單位如何嚴防「重複投票」之情況發生，似乎比採「移轉投票」更困難。	技術上可以達成秘密投票之要求。	各政黨均未針對國內採「投票卡投票」有所討論，但若採如此複雜之不在籍投票制度，對於選舉公正性的質疑勢必大增。	並不會增加賄選之情勢
	海外	各國均未有此例，無論就選務技術、經費增加、選舉公正性考量，均不適合採行。						
網路電子投票 Internet Electronic Voting	國內	技術上若無法克服則難以達成憲第一二九條「無記名投票」之規定。	在電子簽章認證必須克服、在技術上如何有效設立防火牆、防止電腦駭克入侵、甚至竄改投票紀錄，如何教導選民使用、正確地選出選民欲選擇的候選人或政黨抑或是政策，都必須克服。	增加之經費所費不貲，是否為了少數選民投至如此多之經費值得考量。	如何有效設立防火牆、防止電腦駭克入侵、甚至竄改投票紀錄、防止重複投票都必須加以克服。	難以達成秘密投票、易受周邊人士影響投票行為。	國、親、民三黨對「網路電子投票」雖有言及，但均認為網路駭客以及賄選的防範問題必須先予解決	難以防止賄選

投票方式	採行地點	是否涉及修憲、或修改現行法律	選務技術上的問題	經費上的問題	安全上的問題	秘密投票之要求	國內主要政黨的共識問題	賄選
	海外	若在總統副總統選舉中採行，則需要修改憲法增修條文第二條第一項：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。技術上若無法克服則難以達成憲第一二九條「無記名投票」之規定。投票之方法行之。						

資料來源：筆者自行參考立法院相關公報及行政機關相關會議記錄後整理製表。

綜合以上分析，本文認為我國推動不在籍投票是可行的，惟必須採漸進之方式逐步辦理。為了能落實此一制度，可以採分階段辦理，視實施狀況再逐步放寬適用者範圍：⁵¹

第一階段，開放國內因公務而無法返回戶籍地投票之「在營服役之軍人」、「執行勤務之警察」、「投票所工作人員」申請。「在營服役之軍人」之部分可在營區外附近設置「特設投票所」，供因執勤無法返回戶籍地投票之軍人行使投票權；「執行勤務之警察」、「投票所工作人員」則可以採用「移轉投票」之方式，使其能事先申請經審核許可後，至工作當地之投票所投票。另外，在每一縣市設置一個「特設投票所」，以供在該縣市執勤之軍人與警察投票，也是一種可以考量的做法。

⁵¹ 施曉光，〈張政雄：不在籍投票不宜單獨立法〉，《自由時報》，2005年5月26日，版4。

第二階段，開放未受褫奪公權處分之在監服刑受刑人或交付羈押者以及領有身心障礙手冊之肢體殘障者申請不在籍投票，前者可於監獄或看守所設置「特設投票所」之方式進行；後者則採用「移轉投票」之方式，使其能於最近之投票所行使投票權。

至於旅居國外及大陸地區之我國公民或駐外使館辦事處人員，最適合辦理不在籍投票之方式為「郵遞通訊投票」，但考量賄選疑慮無法消除、國內各政黨亦無共識，復牽涉到僑居地與我國是否有邦交、通訊郵務及交通狀況等問題，短時間內勢必難以解決，因此暫時不予開放。

陸、結論與建議

投票行為乃是民主社會的表徵，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‘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，我國的憲法自當不例外。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性，更有義務提供方便人民行使投票權的制度與措施。在民主國家中，除非人民自己放棄，不能因為居住地的原因而被剝奪或被迫放棄其投票權的行使，遂有不在籍投票制度的實施。基此認知，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，終止動員戡亂時期、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、公正性方面均有顯著之進步。惟 2004 年總統大選「啓動國安機制」造成部分軍、警人員臨時無法返鄉投票，以及「廢票大幅度增加」之疑雲，引發社會的紛擾與衝突。考量現代生活的流動特性，不在籍投票制度確有逐步推動以符合世界潮流之必要性。

根據行政院主計處的一項調查統計顯示，我國目前「籍在人不在」的比例約有 15% 左右⁵²，如以民國 93 年 12 月立法委員選舉的 1655 萬選舉人而論，⁵³ 其

⁵² 請參閱行政院主計處網站，<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas04/bc4/mtable42.xls>。

⁵³ 中央選舉委員會「選舉資料庫」網站公布之「第 6 屆立法委員選舉區域選舉人總數」為 16258979 人。

請參考 <http://210.69.23.140/vote411.asp?pass1=b20040000000000aaa>。

中就有大約 248 萬選民的戶籍與生活工作地不在同一處，這些選舉人對於政府實施不在籍投票措施，以方便其投票權之行使均有需求。如再依據全國公信力民意調查中心於 2002 年 4 月 11 日公佈的一項民意調查顯示，台灣地區 20 歲以上的成年人當中，有 65% 的民眾贊成不在籍投票制度（其中持「非常贊成」意見者佔 21%，持「贊成」意見者佔 41.7%），僅有 23% 的民眾「不贊成」實施不在籍投票（其中持「很不贊成」意見者佔 9.2%，持「不太贊成」意見者佔 13.8%），由此可見實施不在籍投票制度已是國內主流民意的要求。⁵⁴ 因此，無論從其必要性與可行性來說，如何儘速實施不在籍投票制度，已是政府機關難以迴避人民期待的施政責任。

為使我國的不在籍投票制度能夠順利而穩健的付諸實施，筆者僅提出四點建議供政策擬訂之參考：

- 一、基於我國當前特殊的政治環境，不在籍投票措施可考慮先在國內實施，待將來國內政治氛圍明朗，全國民眾均有信心，再透過修憲及修法之方式進一步放寬申請者之範圍，包括將國外地區也納入實施。
- 二、有關實施的對象與方式，建議應予分門別類進行。亦即對於「在營服役之軍人」可實施「特別投票所」投票；對於「執行勤務之警察」、「投票所工作人員」可實施「移轉投票所」投票。待實施檢討後，若各方面條件得以配合，社會各界及朝野政黨都能接受時，再漸進推動「代理投票」、「提前投票」、「郵遞通訊投票」及「網路電子投票」。
- 三、有關實施的範圍，建議先從全國單一性的總統副總統選舉開始實施，然後再推廣至立法委員選舉、直轄市市長選舉以及縣（市）長選舉。未來可再應用至複決修憲案及公民投票案，如此循序漸進，較為穩當可行。
- 四、不在籍投票制度的實施，對於原有的選舉方式，難免會有相當程度的衝擊，包括社會大眾的信心與政黨在政治上的顧慮等，可謂茲事體大，在立法政策上必須力求審慎周延，儘量在現有法令之基礎上，透過增、修訂「公職人員選舉罷免法」以及「總統副總統選舉罷免法」之方式達成，避免造成法律體例之紊亂。

⁵⁴ 請參考國家政策研究基金會委託全國公信力民調公司於 2002 年 4 月 11 日公布「民眾對擴大參政權之看法」民意調查報告書。

<http://www.npf.org.tw/symposium/s91/910411-ia-1.htm>。

此外，本文為了解過去「不在籍投票」制度立法政策之進展，遂針對立法院第5屆會期迄今有關「不在籍投票」的五個草案版本加以探討（見附表三），以利後續立法工作之順利進行。

目前，除了第6屆親民黨黨團所提「總統副總統不在籍投票法」尚在內政及民族委員會待審之外，其餘均因「屆期不連續」原則而無法順利完成立法。為了解相關法律草案之內容與設計，據以研擬出一套適合我國國情、並為朝野政黨及政府主管機關採納的不在籍投票制度，以下即針對黃德福委員等50人所提「台北市暨高雄市市長選舉不在籍投票暫行條例」（以下簡稱「黃案一」）、林政義委員等50人所提「總統副總統不在籍投票法」（以下簡稱「林案」）、黃德福委員等40人所提「總統副總統選舉不在籍投票暫行條例」（以下簡稱「黃案二」）、盧秀燕委員等70人所提「不在籍投票法」（以下簡稱「盧案」）、親民黨黨團所提「總統副總統不在籍投票法」（以下簡稱「親案」）等五個法律提案之重點部份進行探討，並分別提出具體之修法建議條文，以及相關說明，俾供立法者參考（見【表二】「公職人員選舉罷免法」建議修正條文及【表三】「總統副總統選舉罷免法」建議修正條文）。

【表二】「公職人員選舉罷免法」建議修正條文

建議修正條文	現 行 條 文	說 明
<p>第二十條 選舉人，除<u>不在籍投票</u>外，應於戶籍地投票所投票。 <u>下列選舉人於立法委員選舉、直轄市市長選舉、縣（市）長選舉，得申請不在籍投票：</u> <u>一、在營服役之軍人。</u> <u>二、執行勤務之警察。</u> <u>三、投票所工作人員。</u> 前項申請，於第一款、第二款之人員，應具備該管長官出具之證明文件，於第三款之人員，應具備直轄市、縣（市）選舉委員會之派令影本。 <u>申請人應於投票日前六十日起至投票日前三十日止，檢附本人國民身分證影本、申請書及前項</u></p>	<p>第二十條 選舉人，除另有規定外，應於戶籍所在地投票所投票。 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。</p>	<p>一、為配合不在籍投票制度之採行，修正本條第一項。 二、增列第二項條文，明訂有關不在籍投票適用之選舉種類與對象。 三、增列第三項條文，明訂不在籍投票選舉人申請時應具備之證明文件。 四、增列第四項條文，明訂不在籍投票選舉人向戶籍所在地之直轄市</p>

建議修正條文	現行條文	說明
<p>證明文件，寄達或送達申請人戶籍所在地之直轄市、縣（市）選舉委員會提出申請，表件不合規定或未於規定期間內寄達或送達者，不予受理。申請人得於申請期間截止前撤回申請，撤回後不得再提出申請。</p>		<p>、縣（市）選舉委員會提出申請之期限、證明文件及撤回之期限。</p>
<p>第二十一條 <u>選舉人至投票所投票時，應憑本人國民身分證領取選舉票；不在籍投票選舉人投票時，應憑本人國民身分證及直轄市、縣（市）選舉委員會核准之不在籍投票同意書領取選舉票。</u> <u>選舉人領取選舉票時，應在選舉人名冊上簽名或蓋章或按指印，按指印者，並應有管理員及監察員各一人蓋章證明。</u> <u>選舉人名冊上無其姓名或姓名不符者，不得領取選舉票。但姓名顯係筆誤、因婚姻關係而冠姓或回復本姓致與國民身分證不符者，經主任管理員會同主任監察員辨明後，應准領取選舉票。</u> <u>選舉人領得選舉票後應自行圈投。但因身心障礙無法自行圈投而能表示其意思者，得依其請求，由家屬一人在場，依據本人意思，眼同協助或代為圈投；其無家屬在場者，亦得依其請求，由投票所管理員及監察員各一人，依據本人意思，眼同協助或代為圈投。</u></p>	<p>第二十一條 <u>選舉人投票時，應憑本人國民身分證領取選舉票。</u> <u>選舉人領取選舉票時，應在選舉人名冊上簽名或蓋章或按指印，按指印者，並應有管理員及監察員各一人蓋章證明。</u> <u>選舉人名冊上無其姓名或姓名不符者，不得領取選舉票。但姓名顯係筆誤、因婚姻關係而冠姓或回復本姓致與國民身分證不符者，經主任管理員會同主任監察員辨明後，應准領取選舉票。</u> <u>選舉人領得選舉票後應自行圈投。但因身心障礙無法自行圈投而能表示其意思者，得依其請求，由家屬一人在場，依據本人意思，眼同協助或代為圈投；其無家屬在場者，亦得依其請求，由投票所管理員及監察員各一人，依據本人意思，眼同協助或代為圈投。</u></p>	<p>一、配合不在籍投票制度之採行，修正本條第一項，於選舉人下，增加「至投票所」等字。 二、第一項後段增訂「不在籍投票選舉人投票時，應憑本人國民身分證及直轄市、縣（市）選舉委員會核准之不在籍投票同意書領取選舉票」以確認不在籍投票選舉人之身份。</p>
<p>第四十三條 <u>選舉委員會應依左列規定期間發布各種公告：</u> <u>一、選舉公告，須載明選舉種類、名額、選舉區之劃分、投票日期及投票起、止時間。</u></p>	<p>第四十三條 <u>選舉委員會應依左列規定期間發布各種公告：</u> <u>一、選舉公告，須載明選舉種類、名額、選舉區之劃分、投票日期及投票起、止時間。</u></p>	<p>一、修訂本條第一項第二款選舉公告之時間為七十日前，以增加不在籍投票之作業時間。</p>

建議修正條文	現行條文	說明
<p>並應於公職人員任期或規定之日期屆滿七十日前發布之。但重行選舉、重行投票或補選之公告日期不在此限。</p> <p>二、候選人登記，應於投票日二十日前公告，其登記期間不得少於五日。但鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長、村、里長之選舉不得少於三日。</p> <p>三、選舉人名冊，應於投票日十五日前公告，其公告期間不得少於五日。</p> <p>四、候選人名單，應於競選活動開始前一日公告。</p> <p>五、選舉人人數，應於投票日三日前公告。</p> <p>六、當選人名單，應於投票日後七日內公告。</p> <p>前項第一款之名額，其依人口數計算者，以選舉投票之月前第六個月月終戶籍統計之人口數為準。</p> <p>第一項第二款候選人登記期間截止後，如有選舉區無人登記時，得就無人登記之選舉區，公告辦理第二次候選人登記，其登記期間，不得少於二日。</p>	<p>並應於公職人員任期或規定之日期屆滿四十日前發布之。但重行選舉、重行投票或補選之公告日期不在此限。</p> <p>二、候選人登記，應於投票日二十日前公告，其登記期間不得少於五日。但鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長、村、里長之選舉不得少於三日。</p> <p>三、選舉人名冊，應於投票日十五日前公告，其公告期間不得少於五日。</p> <p>四、候選人名單，應於競選活動開始前一日公告。</p> <p>五、選舉人人數，應於投票日三日前公告。</p> <p>六、當選人名單，應於投票日後七日內公告。</p> <p>前項第一款之名額，其依人口數計算者，以選舉投票之月前第六個月月終戶籍統計之人口數為準。</p> <p>第一項第二款候選人登記期間截止後，如有選舉區無人登記時，得就無人登記之選舉區，公告辦理第二次候選人登記，其登記期間，不得少於二日。</p>	
<p><u>第六十四條之一</u></p> <p>直轄市、縣（市）選舉委員會收到不在籍投票申請書，應予查核，並於十五日內將查核結果通知書掛號寄發申請人。</p> <p><u>前項經通知合於不在籍投票之選舉人，不得返回戶籍所在地之投票所投票。</u></p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、明訂不在籍投票申請之查核及通知申請人方式。</p> <p>三、明訂不在籍投票不得返回戶籍所在地之投票所投票，以杜絕爭議。</p>
<p><u>第六十四條之二</u></p> <p>直轄市、縣（市）選舉委員會</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、明訂不在籍投票</p>

建議修正條文	現行條文	說明
<p><u>應選擇適當地點設置不在籍投票之「特設投票所」。</u></p> <p><u>前項「特設投票所」每一直轄市、縣（市）應至少設置一個，以提供該直轄市、縣（市）經申請核准之在營服役軍人投票。</u></p> <p><u>投票所工作人員及執勤之警察，得經申請核准後，於工作地之投票所投票。</u></p>		符合申請資格者所採行之投票方式。
<p>第六十四條之三</p> <p><u>不在籍選票應與一般選票同時進行開票與計票之工作，各直轄市、縣（市）選舉委員會應於計票完成後，將不在籍投票之投票記錄單獨公告，並送選務主管機關彙整之。</u></p> <p><u>選務主管機關將不在籍投票與一般選票共同合併計算候選人之得票數，並依合併後之得票數高低，公告當選人。</u></p>		一、本條新增。 二、明訂不在籍投票之開票及候選人得票公告方式。
<p>第六十四條之四</p> <p><u>當選與落選人得票差距，如少於不在籍投票有效票總數之十分之一，同一選區之候選人得自公告當選名單之日起十五日內，向各該管轄法院提出不在籍投票之選票複查申請。</u></p> <p><u>複查時應僅對於選票是否為有效票進行查驗認定，且不得侵犯選舉人秘密投票之權利。</u></p>		一、本條新增。 二、明訂不在籍投票得提出驗票之條件與驗票之進行方式及注意事項。
<p>第一百零六條之一</p> <p><u>假藉職務上之權力、機會或方法妨害、干擾不在籍投票之實施或不在籍投票選舉人選舉權之行使者，處五年以下有期徒刑。</u></p>		一、本條新增。 二、明確訂立刑責，以杜絕有心人士非法之企圖。

【表三】「總統副總統選舉罷免法」建議修正條文

建議修正條文	現行條文	說明
<p>第十三條</p> <p>選舉人，除<u>不在籍投票</u>外，應於戶籍地投票所投票。</p> <p>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。</p> <p><u>下列選舉人於總統副總統選舉，得申請不在籍投票：</u></p> <p><u>一、在營服役之軍人。</u></p> <p><u>二、執行勤務之警察。</u></p> <p><u>三、投票所工作人員。</u></p> <p>前項申請，於第一款、第二款之人員，應具備該管長官出具之證明文件，於第三款之人員，應具備直轄市、縣（市）選舉委員會之派令影本。</p> <p><u>申請人應於投票日前九十日起至投票日前六十日止，檢附本人國民身分證影本、申請書及前項證明文件，寄達或送達申請人戶籍所在地之直轄市、縣（市）選舉委員會提出申請，表件不合規定或未於規定期間內寄達或送達者，不予受理。申請人得於申請期間截止前撤回申請，撤回後不得再提出申請。</u></p>	<p>第十三條</p> <p>選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>一、為配合不在籍投票制度之採行，修正本條第一項。</p> <p>二、增列第三項條文，明訂有關不在籍投票適用之選舉種類與對象。</p> <p>三、增列第四項條文，明訂不在籍投票選舉人申請時應具備之證明文件。</p> <p>四、增列第五項條文，明訂不在籍投票選舉人向戶籍所在地之直轄市、縣（市）選舉委員會提出申請之期限、證明文件及撤回之期限。</p>
<p>第十四條</p> <p>選舉人投票時，除另有規定或<u>不在籍投票</u>外，應憑本人國民身分證領取選舉票；<u>不在籍投票選舉人投票時，應憑本人國民身分證及直轄市、縣（市）選舉委員會核准之不在籍投票同意書領取選舉票。</u></p> <p>返國行使選舉權之選舉人應憑本人有效之中華民國護照領取選舉票。</p> <p>選舉人領取選舉票時，應在選舉人名冊上簽名或蓋章或按指印，按指印者，並應有管理員及監察員各一人蓋章證明。選舉人名冊上無其姓名或姓名不符者，不</p>	<p>第十四條</p> <p>選舉人投票時，除另有規定外，應憑本人國民身分證領取選舉票。</p> <p>返國行使選舉權之選舉人應憑本人有效之中華民國護照領取選舉票。</p> <p>選舉人領取選舉票時，應在選舉人名冊上簽名或蓋章或按指印，按指印者，並應有管理員及監察員各一人蓋章證明。選舉人名冊上無其姓名或姓名不符者，不</p>	<p>一、配合不在籍投票制度之採行，修正本條第一項，於除另有規定後，增加「或不在籍投票」等字。</p> <p>二、第一項後段增訂「不在籍投票選舉人投票時，應憑本人國民身分證及直轄市、縣（市）選舉委員會提出申請之期限、證明文件及撤回之期限。</p>

建議修正條文	現行條文	說明
<p>舉人名冊上簽名或蓋章或按指印，按指印者，並應有管理員及監察員各一人蓋章證明。選舉人名冊上無其姓名或姓名不符者，不得領取選舉票。但姓名顯係筆誤、因婚姻關係而冠姓或回復本姓致與國民身分證不符者，經主任管理員會同主任監察員辨明後，應准領取選舉票。</p> <p>選舉人領得選舉票後，應自行圈投。但因身心障礙不能自行圈投而能表示其意思者，得依其請求，由家屬一人在場，依據本人意思，眼同協助或代為圈投；其無家屬在場者，亦得依其請求，由投票所管理員及監察員各一人，依據本人意思，眼同協助或代為圈投。</p>	<p>得領取選舉票。但姓名顯係筆誤、因婚姻關係而冠姓或回復本姓致與國民身分證不符者，經主任管理員會同主任監察員辨明後，應准領取選舉票。</p> <p>選舉人領得選舉票後，應自行圈投。但因身心障礙不能自行圈投而能表示其意思者，得依其請求，由家屬一人在場，依據本人意思，眼同協助或代為圈投；其無家屬在場者，亦得依其請求，由投票所管理員及監察員各一人，依據本人意思，眼同協助或代為圈投。</p>	<p>會核准之不在籍投票同意書領取選舉票」以確認不在籍投票選舉人之身份。</p>
<p>第三十四條</p> <p>選舉委員會應依下列規定期間，發布各種公告：</p> <p>一、選舉公告，須載明選舉種類、選舉區、投票日期及投票起、止時間，並應於總統、副總統任期屆滿一百五十日前發布之。但重行選舉、重行投票或補選之公告日期，不在此限。</p> <p>二、候選人登記，應於投票日五十日前公告，其登記期間，不得少於五日。但補選或重行選舉之候選人登記，應於投票日三十五日前公告，其登記期間，不得少於三日。</p> <p>三、選舉人名冊，應於投票日十五日前公告，其公告期間，不得少於三日。</p> <p>四、候選人名單，應於競選活動開始前一日公告。</p>	<p>第三十四條</p> <p>選舉委員會應依下列規定期間，發布各種公告：</p> <p>一、選舉公告，須載明選舉種類、選舉區、投票日期及投票起、止時間，並應於總統、副總統任期屆滿一百二十日前發布之。但重行選舉、重行投票或補選之公告日期，不在此限。</p> <p>二、候選人登記，應於投票日五十日前公告，其登記期間，不得少於五日。但補選或重行選舉之候選人登記，應於投票日三十五日前公告，其登記期間，不得少於三日。</p> <p>三、選舉人名冊，應於投票日十五日前公告，其公告期間，不得少於三日。</p> <p>四、候選人名單，應於競選活動開始前一日公告。</p>	<p>一、修訂本條第一項第二款選舉公告之時間為一百五十日前，以增加不在籍投票之作業時間。</p>

建議修正條文	現行條文	說明
五、選舉人人數，應於投票日三日前公告。 六、當選人名單，應於投票日後七日內公告。	五、選舉人人數，應於投票日三日前公告。 六、當選人名單，應於投票日後七日內公告。	
第六十二條之一 <u>直轄市、縣（市）選舉委員會收到不在籍投票申請書，應予查核，並於十五日內將查核結果通知書掛號寄發申請人。</u> <u>前項經通知台於不在籍投票之選舉人，不得返回戶籍所在地之投票所投票。</u>		一、本條新增。 二、明訂不在籍投票申請之查核及通知申請人方式。 三、明訂不在籍投票不得返回戶籍所在地之投票所投票，以杜絕爭議。
第六十二條之二 <u>直轄市、縣（市）選舉委員會應選擇適當地點設置不在籍投票之『特設投票所』。</u> <u>前項『特設投票所』每一直轄市、縣（市）應至少設置一個，以提供該直轄市、縣（市）經申請核准之在營服役軍人投票。</u> <u>投票所工作人員及執勤之警察，得經申請核准後，於工作地之投票所投票。</u>		一、本條新增。 二、明訂不在籍投票符合申請資格者所採行之投票方式。
第六十二條之三 <u>不在籍選票應與一般選票同時進行開票與計票之工作，各直轄市、縣（市）選舉委員會應於計票完成後，將不在籍投票之投票記錄單獨公告，並送選務主管機關彙整之。</u> <u>選務主管機關將不在籍投票與一般選票共同合併計算候選人之得票數，並依合併後之得票數高低，公告當選人。</u>		一、本條新增。 二、明訂不在籍投票之開票及候選人得票公告方式。
第六十二條之四 <u>當選與落選人得票差距，如少於不在籍投票有效票總數之十分</u>		一、本條新增。 二、明訂不在籍投票得提出驗票之條

建議修正條文	現行條文	說明
<u>之一，同一選區之候選人得自公告當選名單之日起十五日內，向各該管轄法院提出不在籍投票之選票複查申請。</u> <u>複查時應僅對於選票是否為有效票進行查驗認定，且不得侵犯選舉人秘密投票之權利。</u>		件與驗票之進行方式及注意事項。
<u>第九十四條之一 假藉職務上之權力、機會或方法妨害、干擾不在籍投票之實施或不在籍投票選舉人選舉權之行使者，處五年以下有期徒刑。</u>		一、本條新增。 二、明確訂立刑責，以杜絕有心人士非法之企圖。

資料來源：由筆者參考現行法令規定後自行研擬。

就立法體例而言，五個提案均為單獨訂定之特別法，與中央選舉委員會的見解有相當大之差異。⁵⁵ 本文亦認為，立法體例不宜採取割裂式之設計，單獨訂立特別法容易造成法律體例之紊亂，應針對「公職人員選舉罷免法」以及「總統副總統選舉罷免法」中與「不在籍投票」相抵觸之部分予以修改，如有必要則可以專章或專節之方式增訂條文，以符合選罷法「一本主義」之最終目標。故本文建議修改「公職人員選舉罷免法」第 20 條第 1 項及「總統副總統選舉罷免法」第 13 條第 1 項，納入「不在籍投票」之規定，將原條文「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票」修改為「選舉人，除不在籍投票外，應於戶籍地投票所投票」；另建議修改「公職人員選舉罷免法」第 21 條第 1 項及「總統副總統選舉罷免法」第 14 條第 1 項，將原條文「選舉人投票時，應憑本人國民身分證領取選舉票」及「選舉人投票時，除另有規定外，應憑本人國民身分證領取選舉票」分別修改為「選舉人至投票所投票時，應憑本人國民身分證領取選舉票；不在籍投票選舉人投票時，應憑本人國民身分證及直轄市、縣（市）選舉委員會核准之不在籍投票同意書領取選舉票。」及「選舉人投票時，除另有規定或不在籍投票外，應憑本人國民身分證領取選舉票；不在籍投票選舉人投票時，應憑本人

⁵⁵ 張政雄於 2005 年 5 月 25 日受立法院內政及民族委員會第 25 次全體委員會議之邀，提出「總統副總統不在籍投票法草案報告」時說：「立法體例以於總統副總統選舉罷免法中專章或專節制訂為妥，不宜單獨制定總統副總統不在籍投票法」。

國民身分證及直轄市、縣（市）選舉委員會核准之不在籍投票同意書領取選舉票」。

就適用之選舉種類而言，「黃案一」是針對 2002 年底舉辦之台北市暨高雄市市長選舉；「林案」、「黃案二」、「親案」則是針對總統副總統選舉；「盧案」則是針對所有公職人員選舉。本文認為，並非所有公職人員選舉都適合辦理不在籍投票，例如村里長或是鄉鎮市民代表選舉，其劃分之選區過多，實施不在籍投票將過於繁複，容易滋生弊病與錯誤。且不在籍投票所耗用的資源較一般正常選舉為多，基於珍惜資源的立場，實不適合辦理不在籍投票。因此，本文建議可由全國性單一選舉之總統副總統選舉開始辦理，再推行至立法委員選舉、直轄市市長選舉、縣（市）長選舉以及全國性議題之選舉，例如複決修憲案或公民投票案。

就主管機關而言，除「盧案」授權「各該種類選舉之主管機關」之外，其餘四案均統一由中央選舉委員會主管，並指揮監督各級選舉委員會辦理。本文認為不在籍投票之施行有其複雜性及全國統一性，應由中央選舉委員會主管，並指揮監督各級選舉委員會辦理，方可統一事權，便於統籌各地方選舉委員會之聯繫與協調。

就適用對象而言，「黃案一」及「黃案二」均開放「軍人」、「警察」、「投開票所工作人員」、「戶籍地以外工作者」、「戶籍地以外求學者」、「交付羈押、入監服刑但未受褫奪公權者」、「於國外經商、工作、求學、居住者」七類選舉人申請不在籍投票；「林案」與「親案」則提供「執勤之警察」、「在外就學之學生」、「在外工作者」、「投開票所工作人員」、「在營服役之軍人」等五種人士申請；「盧案」則分「投開票所工作人員」、「服役之軍人」、「執勤之警察」、「戶籍地以外工作者」、「戶籍地以外求學者」、「不良於行者（因病、傷、生產、年老體衰、身體殘障、懷孕傷殘）」六類選舉人申請。本文認為上述五案開放申請之對象均有其立法意旨，惟考量選務工作及經費之負擔、避免重大瑕疵之產生影響選舉之公平性，初期應以「因執行公務無法返回戶籍地投票者」為優先採行之對象。故建議先開放「執勤之警察」、「投開票所工作人員」、「在營服役之軍人」三類選舉人申請不在籍投票。具體做法則是增訂「公職人員選舉罷免法」第 20 條第 2 項及「總統副總統選舉罷免法」第 13 條第 3 項，納入「不在籍投票」適用申請人之規定，建議條文分別為「下列選舉人於

立法委員選舉、直轄市市長選舉、縣（市）長選舉，得申請不在籍投票：一、在營服役之軍人。二、執行勤務之警察。三、投票所工作人員。」以及「下列選舉人於總統副總統選舉，得申請不在籍投票：一、在營服役之軍人。二、執行勤務之警察。三、投票所工作人員。」

就申請程序而言，除「盧案」規定「符合前項資格之選舉人以書面方式於投票日前六十日至三十日前向選務機關提出申請」之外，其餘四案均採「於投票日前九十日至六十日前以書面向選務機關提出申請」。依總統副總統選舉罷免法第 34 條規定選舉公告「應於總統、副總統任期屆滿一百二十日前發布之」，現行做法均在總統、副總統任期屆滿前約六十日舉行大選，故投票日前九十日約為任期屆滿前一百五十日，當時選務機關尚未發布「選舉公告」，既然尚不知大選是否舉行，若法律准予提出申請，難謂周延。又考量外島申請郵政處理時間較長，需要較多之作業時間。因此，本文認為，應修改總統副總統選舉罷免法第 34 條關於選舉公告之規定「應於總統、副總統任期屆滿一百五十日前發布之」。同理，公職人員選舉罷免法第 43 條「選舉公告……應於公職人員任期或規定之日期屆滿四十日前發布之……」應修改為「選舉公告……應於公職人員任期或規定之日期屆滿七十日前發布之……」以增加不在籍投票之作業時間。另外，應分別增訂「公職人員選舉罷免法」第 20 條第 3 至 4 項及「總統副總統選舉罷免法」第 13 條第 3 至 4 項，建議條文分別為「（第 3 項條文）前項申請，於第一款、第二款之人員，應具備該管長官出具之證明文件，於第三款之人員，應具備直轄市、縣（市）選舉委員會之派令影本。（第四項條文）申請人應於投票日前六十日起至投票日前三十日止，檢附本人國民身分證影本、申請書及前項證明文件，寄達或送達申請人戶籍所在地之直轄市、縣（市）選舉委員會提出申請，表件不合規定或未於規定期間內寄達或送達者，不予受理。申請人得於申請期間截止前撤回申請，撤回後不得再提出申請。」以及「（第三項條文）前項申請，於第一款、第二款之人員，應具備該管長官出具之證明文件，於第三款之人員，應具備直轄市、縣（市）選舉委員會之派令影本。（第四項條文）申請人應於投票日前九十日起至投票日前六十日止，檢附本人國民身分證影本、申請書及前項證明文件，寄達或送達申請人戶籍所在地之直轄市、縣（市）選舉委員會提出申請，表件不合規定或未於規定期間內寄達或送達者，不予受理。申請人得於申請期間截止前撤回申請，撤回後不得再提出申請。」

就審查程序而言，「黃案一」、「黃案二」及「盧案」均規定「選務機關收到申請書十五日內以書面專函通知申請結果。選舉人對於申請結果有疑義可於收到審查結果通知十日內向選務機關提出異議。」「林案」與「親案」則規定「直轄市、縣（市）選舉委員會於受理選舉人不在籍投票申請後，應於投票日前五十日將申請人之資料彙整列冊後送中央選舉委員會，由中央選舉委員會進行資格審查。中央選舉委員會應於投票日前三十五日前完成資格審查，並以書面通知選舉人。選舉人對於申請結果如有異議可於收到審查結果通知五日以書面檢附有關證件向中央選舉委員會申請複審，但以一次為限，逾期不予受理。」本文認為應分別增訂「公職人員選舉罷免法」第 64 條之 1 第 1 項及「總統副總統選舉罷免法」第 62 條之 1 第 1 項，具體建議條文均為「直轄市、縣（市）選舉委員會收到不在籍投票申請書，應予查核，並於十五日內將查核結果通知書掛號寄發申請人。」

就不得返回原投票所投票而言，五案均規定「選舉人申請不在籍投票經中央選舉委員會（「盧案」用「選務機關」）核准者不得返回戶籍所在地投票所投票。」本文認為應有如此明確規範，以免發生爭議。建議分別增訂「公職人員選舉罷免法」第 64 條之 1 第 2 項及「總統副總統選舉罷免法」第 62 條之 1 第 2 項，具體建議條文均為「前項經通知合於不在籍投票之選舉人，不得返回戶籍所在地之投票所投票。」

就採行之投票方式而言，「黃案一」及「黃案二」將申請人分為「國內」及「海外」，國內採特設投票所投票之方式，海外採郵寄通訊投票之方式；「林案」與「親案」則僅於國內採行，其中執勤之警察、在外就學之學生、在外工作者、投開票所工作人員採移轉投票方式進行，在營服役之軍人則以設特別投票所方式進行；「盧案」亦僅於國內採行，且全數採郵寄通訊投票方式。本文認為執行勤務之警察及投票所工作人員可以採用「移轉投票」之方式，使其能事先申請經審核許可後，至工作當地之投票所投票。另外，在每一縣市設置一個「特設投票所」，以供在該縣市之在營服役軍人投票，亦為可行之做法。具體建議分別增訂「公職人員選舉罷免法」第 64 條之 2 及「總統副總統選舉罷免法」第 62 條之 2，條文均為「（第一項）直轄市、縣（市）選舉委員會應選擇適當地點設置不在籍投票之『特設投票所』。（第二項）前項『特設投票所』每一直轄市、縣（市）應至少設置一個，以提供該直轄市、縣（市）經申請核准之在營服役軍人

投票。（第三項）投票所工作人員及執勤之警察，得經申請核准後，於工作地之投票所投票。」

就開票計票與公布選舉結果之設計而言，「黃案一」、「黃案二」及「盧案」均採與一般選票同時進行開票與計票並單獨公告投票記錄，再交由選務機關與一般選票共同合併計算候選人之得票數，並依合併後之得票數高低，公告當選人。「林案」與「親案」則未有相關規定。本文認為，此項設計有其必要性，使選務單位可據以執行。具體建議分別增訂「公職人員選舉罷免法」第 64 條之 3 及「總統副總統選舉罷免法」第 62 條之 3，條文均為「（第一項）不在籍選票應與一般選票同時進行開票與計票之工作，各直轄市、縣（市）選舉委員會應於計票完成後，將不在籍投票之投票記錄單獨公告，並送選務主管機關彙整之。（第二項）選務主管機關將不在籍投票與一般選票共同合併計算候選人之得票數，並依合併後之得票數高低，公告當選人。」

就複查規定而言，「黃案一」、「黃案二」及「盧案」均規定「當選與落選人得票差距少於不在籍投票有效票總數十分之一，可於當選名單公告十五日內向管轄法院提出不在籍投票選票複查。」「林案」與「親案」則未有相關規定。本文認為，此項設計有其必要性。鑑於 2004 年總統大選時的爭議事件，引發政治及社會重大動盪，實有必要引入此項驗票的機制，以杜絕紛爭、昭各界公信。具體建議分別增訂「公職人員選舉罷免法」第 64 條之 4 及「總統副總統選舉罷免法」第 62 條之 4，條文均為「（第一項）當選與落選人得票差距，如少於不在籍投票有效票總數之十分之一，同一選區之候選人得自公告當選名單之日起十五日內，向各該管轄法院提出不在籍投票之選票複查申請。（第二項）複查時應僅對於選票是否為有效票進行查驗認定，且不得侵犯選舉人秘密投票之權利。」

此外，上述五個版本均未對違反不在籍投票訂定相關罰則與刑責，本文建議將不在籍投票之制度訂於「公職人員選舉罷免法」及「總統副總統選舉罷免法」之中，可將違反不在籍投票之規定納入該法之罰則與刑責適用範圍中。另外，本文建議增修「公職人員選舉罷免法」第 106 條之 1 以及「總統副總統選舉罷免法」第 94 條之 1，條文均為「假藉職務上之權力、機會或方法妨害、干擾不在籍投票之實施或不在籍投票選舉人選舉權之行使者，處五年以下有期徒刑。」藉由明確訂立刑責，以杜絕有心人士非法之企圖。

【附表一】第五屆及第六屆立法委員選舉投票率比較

	第5屆 立法委員選舉 (90.12.01)			第6屆 立法委員選舉 (93.12.11)		
行政區	選舉人數	投票數	投票數對選舉人數%	選舉人數	投票數	投票數對選舉人數%
高雄市	1061516	701411	66.08	1112501	640045	57.53
台北市	1914578	1233281	64.42	1965286	1204285	61.28
台北縣	2511073	1711852	68.17	2679770	1524557	56.89
宜蘭縣	323032	206230	63.84	329857	186010	56.39
桃園縣	1165237	798551	68.53	1263071	743654	58.88
新竹縣	294030	207626	70.61	315470	190319	60.33
苗栗縣	390370	262833	67.33	402651	241969	60.09
臺中縣	1013034	671994	66.33	1068959	639321	59.81
彰化縣	915095	623849	68.17	950566	650126	68.39
南投縣	371042	249798	67.32	379609	217403	57.27
雲林縣	541514	343374	63.41	551467	353313	64.07
嘉義縣	411071	266357	64.80	417378	252786	60.57
臺南縣	800940	539060	67.30	825961	512040	61.99
高雄縣	880896	585600	66.48	910134	549874	60.42
屏東縣	619161	414495	66.94	631058	396286	62.80
臺東縣	122239	72251	59.11	121819	62343	51.18
花蓮縣	195975	120037	61.25	197038	96590	49.02
澎湖縣	67168	40658	60.53	69339	38165	55.04
基隆市	276434	174705	63.20	285671	151916	53.18
新竹市	256635	164190	63.98	272074	148093	54.43
臺中市	664334	439107	66.10	712274	400957	56.29
嘉義市	186527	121467	65.12	193209	103836	53.74
臺南市	522165	332374	63.65	550411	318766	57.91
金門縣	39922	25682	64.33	46449	22716	48.91
連江縣	6209	4671	75.23	6957	4498	64.65
合計	15550197	10311453	66.31	16258979	9649868	59.35

資料來源：中央選舉委員會網站 (<http://210.69.23.140/vote421.asp?pass1=b2004A0000000000> 及 <http://210.69.23.140/vote421.asp?pass1=b2001A0000000000>)。

【附表二】任務型國民大會代表選舉區域概況

投票日期：中華民國 94 年 05 月 14 日

地區別	選舉人數	投票數	有效票數	無效票數	投票率
臺北縣	2744843	605218	599235	5983	22.05%
宜蘭縣	340457	73158	72519	639	21.49%
桃園縣	1311542	284997	282014	2983	21.73%
新竹縣	333077	68449	67626	823	20.55%
苗栗縣	411105	84424	83420	1004	20.54%
臺中縣	1090135	227890	225334	2556	20.9%
彰化縣	958492	223044	220378	2666	23.27%
南投縣	399047	77311	76482	829	19.37%
雲林縣	554637	114443	113070	1373	20.63%
嘉義縣	423602	101680	100461	1219	24%
臺南縣	834758	205085	203029	2056	24.57%
高雄縣	930004	226976	224950	2026	24.41%
屏東縣	672823	171008	169572	1436	25.42%
臺東縣	179729	37424	36975	449	20.82%
花蓮縣	259880	55409	54802	607	21.32%
澎湖縣	70264	17404	17186	218	24.77%
基隆市	293107	60347	59653	694	20.59%
新竹市	277322	62239	61596	643	22.44%
臺中市	728624	167083	165650	1433	22.93%
嘉義市	195993	49323	48910	413	25.17%
臺南市	558094	142962	141847	1115	25.62%
金門縣	50572	12990	12820	170	25.69%
連江縣	7642	2290	2257	33	29.97%
臺北市	1992765	540184	535978	4206	27.11%
高雄市	1132353	302000	299834	2166	26.67%
台閩地區	16750867	3913338	3875598	37740	23.36%

資料來源：中央選舉委員會網站

(<http://210.69.23.140/vote212.asp?pass1=C2005A9900000000>) 。

【附表三】立法院「不在籍投票」相關法律提案比較表

草案 名稱	台北市暨高雄市 市長選舉不在籍 投票暫行條例	總統副總統 不在籍投票法	總統副總統選舉 不在籍投票暫行 條例	不在籍投票法	總統副總統 不在籍投票法
提案人	黃德福（國）、 黃昭順（國）、 陳學聖（國）、 紀國棟（國）	林政義（親）	黃德福（國）、 郭添財（國）、 王鍾渝（國）、 秦慧珠（親）	盧秀燕（國）	親民黨黨團陳 志彬總召集
連署 人數	46人	49人	36人	69人	*無
提案 時間	九十一年五月	九十二年三月	九十二年四月	九十二年十二月	九十四年三月
屆別	第五屆	第五屆	第五屆	第五屆	第六屆
法案審 查狀況	經台聯四次在程 序委員會反對， 91.05.31二次立 法院院會中記名 表決同票，由主 席王金平院長投 下贊成票完成一 讀立法程序，交 付內政與民族委 員會併案審查。 【屆期不連續】	經民進黨與台灣 團結聯盟四次提 出復議案聯手杯 葛下，歷經二次 表決大戰，完成一 讀立法程序， 交付內政與民族 委員會併案審查。 【屆期不連續】	經民進黨與台灣 團結聯盟提出復 議案聯手杯葛下 ，歷經二次表決 大戰，完成一讀 立法程序，終於 交付內政與民族 委員會併案審查。 【屆期不連續】	在台灣團結聯盟 提出復議案聯手 杯葛下，至第五 屆會期結束仍在 程序委員會待審 。【屆期不連續】	94年3月11日 由親民黨黨團 陳志彬總召集提 出「總統副總 統不在籍投票 法」草案，並 於5月25日由 內政及民族委 員會輪值召集 委員李慶安排 入委員會議程 。
立法 要旨	為擴大保障我國 人民選舉權之行 使，特制定本條 例。【草案第一 條】	為保障無法在投 票日當天至戶籍 所在地投票之選 舉人得履行憲法 所賦予之投票權 ，特制定本法。 【草案第一條第 一項】	為擴大保障我國 人民選舉之行使 ，特制定本條例 。【草案第一條 後半部】	擴大保障我國人 民選舉權之行使 。【草案第一條 後半部】	為保障無法在 投票日當天至 戶籍所在地投 票之選舉人得 履行憲法所賦 予之投票權， 特制定本法。 【草案第一條 第一項】
法源 依據	憲法第十七條、 第一百三十條暨 公職人員選舉罷 免法第二十條第	未規定。	憲法第十七條、 第四十六條、第 一百三十條、增 修條文第二條第	憲法第十七條、 第一百三十條暨 公職人員選舉罷 免法第二十條第	未規定。

草案 名稱	台北市暨高雄市 市長選舉不在籍 投票暫行條例	總統副總統 不在籍投票法	總統副總統選舉 不在籍投票暫行 條例	不在籍投票法	總統副總統 不在籍投票法
	一項。【草案第 二條】		一項及公職人員 選舉罷免法第二 十條第一項。【 草案第二條】	一項。【草案第 一條前半部】	
適用 之選舉	九十一年台北市 暨高雄市市長選 舉。【草案第三 條】	總統副總統選舉 。 (僅於提案案 由中說明，條文 中未規範)	總統副總統選舉 【草案第三條】	中央及地方所有 公職人員選舉。 【草案第二條】	總統副總統選 舉。(僅於提 案案由中說明 ，條文中未規 範)
主管 機關	由中央選舉委員 會主管，並指揮 監督各級選舉委 員會辦理之。【 草案第四條】	由中央選舉委員 會主管並指揮、 監督直轄市、縣 (市)選舉委員 會辦理之。【草 案第二條】	由中央選舉委員 會主管，並指揮 監督各級選舉委 員會辦理之。【 草案第四條】	各該種類選舉之 主管機關。【草 案第三條】	由中央選舉委 員會主管並指 揮、監督直轄 市、縣(市) 選舉委員會辦 理之。【草案 第二條】
適用 對象	1軍人。2警察。 3投開票所工作 人員。4戶籍地 以外工作者。5 戶籍地以外求學 者。6交付羈押 、入監服刑但未 受褫奪公權者。 7於國外經商、 工作、求學、居 住者。【草案第 五條】	1執勤之警察。2 在外就學之學生 。3在外工作者 。4投開票所工 作人員。5在營 服役之軍人。【 草案第三條】	1軍人。2警察。 3投開票所工作 人員。4戶籍地 以外工作者。5 戶籍地以外求學 者。6交付羈押 、入監服刑但未 受褫奪公權者。 7於國外經商、 工作、求學、居 住者。【草案第 五條】	1投開票所工作 人員。2服役之 軍人。3執勤之 警察。4戶籍地 以外工作者。5 戶籍地以外求學 者。6不良於行 (因病、傷、生 產、年老體衰、 身體殘障、懷孕 傷殘)【草案第 五條】。	1執勤之警察 。2在外就學 之學生。3在 外工作者。4 投開票所工作 人員。5在營 服役之軍人。 【草案第三條 】
申請 程序	符合前項資格之 選舉人以書面方 式於投票日前九 十日至六十日前 向選務機關提出 申請。【草案第 六條】	具備前項各款資 格之一者，得於 投票日前九十日 至六十日前以書 面向選務機關提 出申請。【草案 第四條】	符合前項資格之 選舉人以書面方 式於投票日前九 十日至六十日前 向選務機關提出 申請。【草案第 六條】	符合前項資格之 選舉人以書面方 式於投票日前六 十日至三十日前 向選務機關提出 申請。【草案第 六條】	具備前項各款 資格之一者， 得於投票日前九 十日至六十日前 以書面向選務機 關提出申請。【草 案第四條】

草案 名稱	台北市暨高雄市 市長選舉不在籍 投票暫行條例	總統副總統 不在籍投票法	總統副總統選舉 不在籍投票暫行 條例	不在籍投票法	總統副總統 不在籍投票法
審查 程序	選務機關收到申請書十五日內以書面專函通知申請結果。選舉人對於申請結果有疑義可於收到審查結果通知十日內向選務機關提出異議。【草案第七條】	直轄市、縣（市）選舉委員會於受理選舉人不在籍投票申請後，應於投票日前五十日將申請人之資料彙整列冊後送中央選舉委員會，由中央選舉委員會進行資格審查。中央選舉委員會應於投票日前三十五日前完成資格審查，並以書面通知選舉人。選舉人對於申請結果如有異議可於收到審查結果通知五日以書面檢附有關證件向中央選舉委員會申請複審，但以一次為限，逾期不予受理。【草案第五條】	選務機關收到申請書十五日內以書面專函通知申請結果。選舉人對於申請結果有疑義可於收到審查結果通知十日內向選務機關提出異議。【草案第七條】	選務機關收到申請書後，應於投票日十五日前將審查結果通知書記發申請人。選舉人對於申請結果有疑義可於收到審查結果通知十日內向選務機關提出異議。【草案第七條】	直轄市、縣（市）選舉委員會於受理選舉人不在籍投票申請後，應於投票日前五十日將申請人之資料彙整列冊後送中央選舉委員會，由中央選舉委員會進行資格審查。中央選舉委員會應於投票日前三十五日前完成資格審查，並以書面通知選舉人。選舉人對於申請結果如有異議可於收到審查結果通知五日以書面檢附有關證件向中央選舉委員會申請複審，但以一次為限，逾期不予受理。【草案第五條】
不得返 回原投 票所投 票	選舉人申請不在籍投票經中央選舉委員會核准者不得返回戶籍所在地投票所投票。【草案第八條第一項】	選舉人申請不在籍投票經中央選舉委員會核准者不得返回戶籍所在地投票所投票。【草案第七條】	選舉人申請不在籍投票經中央選舉委員會核准者不得返回戶籍所在地投票所投票。【草案第八條第一項】	選舉人申請不在籍投票經選務機關核准後，不得返回原戶籍地投票。【草案第八條第一項】	選舉人申請不在籍投票經中央選舉委員會核准者不得返回戶籍所在地投票所投票。【草案第七條】

草案 名稱	台北市暨高雄市 市長選舉不在籍 投票暫行條例	總統副總統 不在籍投票法	總統副總統選舉 不在籍投票暫行 條例	不在籍投票法	總統副總統 不在籍投票法
投票 方式	1國內－特設投 票所。2海外－ 郵寄通訊投票。 【草案第八條第 二項】	1執勤之警察、 在外就學之學生 、在外工作者、 投開票所工作人 員至工作或就學 地點投票所投票 (移轉投票)。 2在營服役之軍 人設特別投票所 。【草案第八條】	1國內－特設投 票所。2海外－ 郵寄通訊投票。 【草案第八條第 二項】	全部採用郵寄通 訊投票。【草案 第八條第二項】	1執勤之警察 、在外就學之學 生、在外工作者、 投開票所工作人 員至工作或就學地 點投票所投票 (移轉投票) 。2在營服役 之軍人設特別 投票所。【草 案第八條】
開票計 票與公 布選舉 結果	與一般選票同時 進行開票、單獨 公告。【草案第 九條】	未規定。	與一般選票同時 進行開票、單獨 公告。【草案第 九條】	與一般選票同時 進行開票、單獨 公告。【草案第 九條】	未規定。
複查 規定	當選與落選人得 票差距少於不在 籍投票有效票總 數十分之一，可 於當選名單公告 15日內向管轄法 院提出不在籍投 票選票複查。 【草案第十條】	未規定。	當選與落選人得 票差距少於不在 籍投票有效票總 數十分之一，可 於當選名單公告 15日內向管轄法 院提出不在籍投 票選票複查。 【草案第十條】	當選與落選人得 票差距少於不在 籍投票有效票總 數十分之一，可 於當選名單公告 15日內向管轄法 院提出不在籍投 票選票複查。 【草案第十一條】	未規定。
施行細 則之訂 定	選務機關應於本 條例公布後一個 月內完成相關施 行細則之制定或 修正。 【草案第十一條】	本法施行細則， 由中央選舉委員 會擬訂，報請行 政院核定之。【 草案第九條】	選務機關應於本 條例公布後一個 月內完成相關施 行細則之制定或 修正。 【草案第十一條】	選務機關應於本 條例公布後一個 月內完成相關施 行細則之制定或 修正。 【草案第十二條】	本法施行細則 ，由中央選舉 委員會擬訂， 報請行政院核 定之。【草 案第九條】
準用規 定	本條例未規定者 ，準用「公職人 員選舉罷免法」	本法未規定者， 適用其他法律之 規定。【草案第	本條例未規定者 ，準用「公職人 員選舉罷免法」	本法未規定者， 準用「公職人員 選舉罷免法」及 律之規定。【	本法未規定者 ，適用其他法

草案 名稱	台北市暨高雄市 市長選舉不在籍 投票暫行條例	總統副總統 不在籍投票法	總統副總統選舉 不在籍投票暫行 條例	不在籍投票法	總統副總統 不在籍投票法
	及相關法規。【 草案第十一條】	一條第二項】	及相關法規。【 草案第十一條】	相關法規。【 草案第十三條】	草案第一條第 二項】
施行日	本條例自公布之 日起施行。【草 案第十三條】	本法自公布日施 行。【草案第十 條】	本條例自公布之 日起施行。【草 案第十三條】	本條例自公布之 日起施行。【草 案第十四條】	本法自公布日 施行。【草 案第十條】
實施地 區	未規定	未規定	未規定	選舉人於投票日 前設籍於中華民 國自由地區者， 均得依本法相關 規定申請行使不 在籍投票。【草 案第四條】	未規定

註：立法院職權行使法第 75 條規定：「符合立法院組織法第三十三條規定之黨團，除憲法另有規定外，得以黨團名義提案，不受本法有關連署或附議人數之限制。」

資料來源：立法院議案關係文書委員提案第 4165 號、第 4775 號、第 4829、第 5318 號、第 5831 號。由筆者自行整理製表。

參考書目

一、中文部分

《立法院公報》，第 5 屆第 1 會期第 9 次會議議案關係文書，頁 245-252。

《立法院第 5 屆第 1 會期第 13 次會議議事日程》，頁 398-409。

《立法院第 5 屆第 3 會期第 4 次會議議事日程》，頁 123-129。

《立法院第 5 屆第 3 會期第 6 次會議議事日程》，頁 157-169。

《立法院第 5 屆第 4 會期第 15 次會議議事日程》，頁 248-256。

《立法院第 6 屆第 1 會期第 3 次會議議事日程》，頁 87-92。

《立法院公報》，79 卷第 104 期院會紀錄，頁 32-33。

《立法院公報》，82 卷第 33 期院會紀錄，頁 383。

《立法院公報第》，89 卷第 2 期（上）院會紀錄，頁 379-382。

- 《立法院公報第》，89 卷 34 期院會紀錄，頁 3。
- 《立法院公報第》，89 卷 43 期院會紀錄，頁 282-284。
- 《立法院公報》，89 卷 73 期（上）院會紀錄，頁 93-100。
- 《立法院公報》，91 卷第 33 期，院會紀錄，頁 6。
- 《立法院公報》，91 卷第 34 期院會紀錄，頁 195。
- 《立法院公報》，91 卷第 35（上）期院會紀錄，頁 4、頁 379-382。
- 《立法院公報》，91 卷第 36 期院會紀錄，頁 6。
- 《立法院公報》，91 卷第 37 期院會紀錄，頁 6。
- 《立法院公報》，91 卷第 39 期院會紀錄》頁 11-14。
- 《立法院公報》，91 卷 40 期院會紀錄，頁 7。
- 《立法院公報》，91 卷 42 期院會紀錄，頁 8。
- 《立法院公報》，91 卷 45 期院會紀錄，頁 14。
- 《立法院公報》，91 卷 69 期院會紀錄，頁 134-137。
- 《立法院公報》，92 卷第 27 期院會紀錄，頁 64-66 及頁 70-74。
- 《立法院公報》，92 卷第 48 期委員會紀錄，頁 6-8、頁 11-13、頁 109-130。
- 《立法院公報》，92 卷 57 期委員會紀錄，頁 59。
- 《立法院公報》，92 卷第 60 期院會紀錄，頁 572。
- 《立法院公報》，93 卷第 6 期院會紀錄，頁 147。
- 《立法院公報》，93 卷第 26 期院會紀錄》，頁 336。
- 《立法院公報》，93 卷第 28 期院會紀錄頁 47。
- 《立法院公報》，93 卷第 29 期院會紀錄頁 132、頁 143-144。
- 《立法院公報》，94 卷 22 期委員會紀錄頁 5。
- 《立法院公報》，94 卷 42 期（下），頁 71-73。
- 中國時報，〈新科立委出爐，泛藍過半〉，《中國時報》，93 年 12 月 12 日，A1 版要聞版。
- 池田信夫，〈網路投票將改變民主主義〉，2003/03/28。
http://www.rieti.go.jp/cn/columns/a01_0100.htm。

余明賢、林秋山、周振章合譯，民 93 年，《韓國選舉法規彙編》，臺北市：中選會。

李英明，〈實施不在籍投票的可行性分析〉，《國政評論》，2002/04/01。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-030.htm>。

林煒鎔，〈英國政府對於電子民主進行公開諮詢與檢討〉，2002/03/31。
<http://stlc.iii.org.tw/tlnews/net9107.htm#n16>。

吳釗燮譯、郎裕憲審訂，民 80 年，《美國缺席投票制度--問題與選擇》，臺北市：中選會。

吳釗燮譯、郎裕憲審訂，民 82 年，《加拿大選舉法》，臺北市：中選會。

吳釗燮譯、郎裕憲審訂，民 85 年，《菲律賓選舉法》，臺北市：中選會。

郎裕憲，民 80 年，《通訊投票可行性之研究》，臺北市：中選會。

施曉光，〈張政雄：不在籍投票不宜單獨立法〉，《自由時報》，2005 年 5 月 26 日，第 4 版。

唐秉鈞，〈歐盟推動網路電子投票之利弊與可行性探討〉，《大紀元》網路報，2003/08/05。

<http://www.epochtimes.com/b5/3/8/5/n354079.htm>。

高永光，民 93 年，〈不在籍投票制度之研究〉，內政部委託研究（未出版）。

陳東坡，民 80 年，〈軍人不在籍投票政策論證之分析〉，台北：政戰學校政治所碩士論文。

陳宜君，〈巴西總統大選 左派盧拉暫領先〉，《自由電子新聞網》，2002/10/08。
<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/oct/8/today-int3.htm>。

國家政策研究基金會，〈『民眾對擴大參政權之看法』民意調查報告書〉，2002/04/11。（委託全國公信力民調公司進行之民意調查）。
<http://www.npf.org.tw/symposium/s91/910411-ia-1.htm>。

黃朝盟，〈網路投票的優勢及挑戰〉，《國政研究報告》，2004/02/16。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/093/CL-R-093-003.htm>。

黃德福，〈台北市暨高雄市市長選舉不在籍投票暫行條例〉，《國政研究報告》，2002/04/21。

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-039.htm>。

黃德福，〈不在籍投票的適用對象〉，《國政評論》，2002/06/17。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-135.htm>。

新華網報導，〈比利時議會選舉 44% 選民用電子投票結果更快揭曉〉，2003/05/18。http://news.xinhuanet.com/world/2003/05/18/content_874320.htm。

廖東慶，〈誰贏了？沒有！誰輸了？也沒有〉，《自由電子新聞網》，2004/12/19。
<http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/dec/19/today-o4.htm>。

張台麟譯，民 85 年，《法國選舉法規釋義》，臺北市：中選會。

劉好山譯，民 82 年，《日本缺席投票事務手冊》，臺北市：中選會。

劉芳梅，〈英國的地方選舉將試行 SMS 電子投票〉，2002/02/19。
http://www.find.org.tw/0105/news/0105_news_disp.asp?news_id=1988。

劉念夏，〈不在籍投票制度的實施癥結〉，《國政評論》，2002/01/08。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-004.htm>。

劉念夏，〈政府應儘速規劃實施『不在籍投票』制度〉，《國政評論》，
2002/02/03。
<http://www.npf.org.tw/monthly/00203/0203.pdf>。

謝相慶，〈電子投票將取代傳統選票〉，《國政研究報告》，2002/07/21。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/091/ia/CL-R-093-170.htm>。

謝瑞智，民 88 年，《憲法新論》，台北市：文笙書局。

二、英文部分

Federal Election Commission, 1987, *Absentee Voting: Issues and Options*, Federal Election Commission, Autumn.

Harrop, Martin., Miller, William Lockley, 2003, *Elections and voters: a comparative introduction*, New Haven: Yale University Press.

Karp JA, Banducci SA, 2001, "Absentee Voting, Mobilization, and Participation", *American Politics Research*", Vol.29. (No 2): pp.183-184.

Oliver JE, 1996, "The Effects of Eligibility Restrictions and Party Activity on Absentee Voting and Overall Turnout", *American Journal of Political Science*, Vol.40 (No2): pp.498-513.

Ward, Stephen, and Rachel Gibson, 2003, "On-line and on Message? Candidate Websites in the 2001 General Election", *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 5(No. 2): pp.188-205.

The Analysis of Taiwan's Legislation Policy for Absentee Voting

Liang-Dai Chou⁺

ABSTRACT

Absentee Voting is a voting system used to guarantee the citizens' basic suffrage in constitutional democratic countries. There are currently more than twenty countries practicing this system, including developed countries such as the United States of America, United Kingdom, Germany, France and the nearby Japan and Korea. Even countries such as Malaysia and Rhodesia, whose economic development are behind our country, have been practicing the system for years. Therefore, implementing Absentee Voting has become a common world trend. Although our country has had considered the practicability of Absentee Voting years ago, there has not been a common understanding due to the considerations from each party. Thus, it is a pity that the implementation of Absentee Voting in our country is continuously delayed.

In May 2002, Teh-fu Huang and several lawmakers proposed the Draft Law of "Provisional Absentee Voting Regulation for the Mayor election in Taipei and Kaohsiung" and aroused vigorous discussions and attentions. In 2003, law makers from Kuo-Ming Tang and People First Party further proposed respectively the "Draft Law of Provisional Absentee Voting Regulation for presidential election", the "Draft Law of Absentee Voting Act for presidential election", and "Absentee Voting Act". What they proposed were turned over to the Home and Nations Committee for discussion. However, with the termination of the fifth term legislature, the four above mentioned Acts have not

⁺ Associate professor at the Department of Political Science, National Chengchi University.

been through the legislation process.

There are few researches on Absentee Voting in the academia of our country. Considering the system as the trend for countries in the world, there is a necessity for our country to enforce its legislation. From the academic perspective, this article studies the legislation process of related acts in our country and the results of implementation in developed countries and wishes to provide reference for future legislation.

There are six parts in this article: 1) introduction 2) the definition of Absentee Voting, its types and target audience 3) introduction the implementation of Absentee Voting in some countries 4) analysis of the problems needed to overcome in implementing Absentee Voting 5) analysis of the practicability of Absentee Voting and 6) conclusion and suggestions.

Keywords: Absentee Voting, voting system, suffrage, election