



PG93031044(258.P)

PG9303 - 1044

093-000000AU601-002

# 不在籍投票制度之研究

受委託者：國立政治大學

研究主持人：高永光

協同主持人：劉佩怡

研究員：郭中玲

研究助理：江珮靚

內政部委託研究報告

中華民國九十三年九月

## 目次

表次	III
摘要	V
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起	1
第二節 研究主題	2
第三節 研究背景	6
第四節 研究方法	11
第二章 各國不在籍投票制度內容及其比較分析	13
第一節 投票前程序	13
第二節 投票程序	41
第三節 投票後程序	55
第三章 不在籍投票所涉及各項因素及影響分析	65
第一節 實施不在籍投票所涉及的因素分析	65
第二節 實施不在籍投票所造成之影響	71
第三節 實施不在籍投票的優點與缺點	78
第四節 美國 2000 年總統大選佛州選票爭議分析	85
第四章 我國實施不在籍投票可行性及行使方式之探討	93
第一節 我國實施不在籍投票可行性分析	93
第二節 我國實施不在籍投票行使方式	99
第五章 我國實施不在籍投票制度規劃與法制建議條文	115
第一節 我國實施不在籍投票制度規劃	115
第二節 我國實施不在籍投票法制建議條文	116
第六章 結論與建議	129
第一節 研究結論	129
第二節 研究建議	136
附表一 1992 美國各州缺席投票資格與比例差異表	139
附表二 各國不在籍投票制度行使方式統計表	145

## 不在籍投票制度之研究

附表三 韓國、法國、德國、英國、西班牙加拿大、日本實施不在籍投票的各類方式 ······	149
附圖一 「不在籍投票」制度流程圖 ······	153
附錄一 期中報告審查會議記錄 ······	155
附錄二 期中報告審查委員意見與研究團隊回應對照表 ······	169
附錄三 期末報告審查會議記錄 ······	191
附錄四 期末報告審查委員意見與研究團隊回應對照表 ······	215
附錄五 研究座談會會議記錄 ······	235
參考書目 ······	247

## 表次

表一 馬紹爾共和國各島人口、席次、登記選民百分比表 ······	68
表二 Multnomah 郡 1984 與 1986 投票率比較表 ······	79
表三 San Diego 傳統選舉與通訊投票選舉成本比較表 ······	81
表四 投票制度優缺點比較表 ······	102
表五 不在籍投票制度實施對象與實施方式比較表 ······	104
表六 不同類適用對象不在籍投票方式之民調統計表 ······	107
表七 不在籍投票各類適用對象民調統計表 ······	111

## 摘要

關鍵詞：不在籍投票、缺席投票、通訊投票、代理投票

### 一、研究緣起

「不在籍投票」，或稱「缺席投票」(Absentee Voting)，它的內涵是指，選民在選舉日因某些特殊因素「不方便」或「不可能」到指定之投票所親自投票時，可事先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利的一種制度。

目前世界上實施不在籍投票的國家已有二十多個國家，包括較早實施民主政治的工業國家如英國、法國、美國等；也包括一些發展中國家如馬來西亞等；而與我國一般同為東亞政治文化傳統的日本與韓國等，也已開始實施不在籍投票。我國除選務工作人員可依選舉罷免法，進行不在籍投票，目前並未採行「不在籍投票」制度，主要原因除了相關選務技術問題之外，應該是「信賴」問題。總之，純就不在籍投票行使方式而言，究採通訊投票、代理投票、特設投票所投票、事先投票，還是移轉投票，皆有可探討的空間。

### 二、研究方法與過程

本研究蒐集各國有關「不在籍投票」的選舉法規與相關研究，了解「不在籍投票」的實施理念，以及各國「不在籍投票」的實施程序與結果。包括：美國聯邦與各州規定、英國、法國、德國、日本及韓國，作為參考與討論的依據。並且，本研究特與我國中央及各縣市選舉委員會進行座談，瞭解在實務操作面上，選務機關的觀感、認知，與經驗，將實務與理論結合後，擬訂出最具可行性的「不在籍投票」的法制規範。

### 三、重要發現

## 不在籍投票制度之研究

(一) 各國不在籍投票方式差異頗大，通訊投票是最多國家所採用的方式，但複雜性與舞弊可能性也是最高的。所以亦有國家完全拋棄通訊投票，改採他法，如法國。採取何種投票方式，尚須視國家環境與人民意向。

(二) 各國對不在籍投票的實施對象，大都採取較寬廣的條件，而非限縮的條件。

(三) 實施不在籍投票能否順利，所涉及的因素包含：選民信任度、選務行政能力、社會需求性，以及改變選舉結果的可能性。尤其選務機關行政表現更是直接影響此一制度實施成果的好壞，它也影響民眾對不在籍投票的信任與否。

(四) 不在籍投票常會造成各國選舉結果的改變。本研究特提供兩個個案作為說明：一是美國 2000 年的總統選舉紛爭，另一是馬紹爾群島共和國實施不在籍投票的結果。馬紹爾實施不在籍投票造成政治生態的改變，不僅在 1999 年 11 月造成政黨輪替，也使得國會議員的政治或政策責任歸屬不明確。

(五) 本研究發現，實施不在籍投票將會造成下列正面影響：1、政治參與之投票率的增加；2、社會成本減少。以及負面影響：1、選務行政量的增加；2、選舉舞弊的可能性增加；3、選舉訴訟的可能性增加；4、選舉衝突的可能性增加。亦即，實施不在籍投票既有多項優點，但也有許多必須積極加以防患的缺點存在。

(六) 實施不在籍投票的優點與缺點部分，本研究發現，實施不在籍投票可以有三項優點：1、選民的參與及便利性；2、減少選舉行政的成本；3、增加選舉的完整性。但相對的，也會造成：1、投票的秘密性喪失；2、有增加舞弊的可能性；3、對重大事件可能會有不當的影響。

(七) 各種不在籍投票方式皆有優缺點：就不在籍投票方式與投票人自由意志表現的關係而言，以事先投票與移轉投票最能充分表現投票人自由意志；代理投票係委託他人進行投票行為，則是最不能保障自由意志的表現。就選務行政量而言，以代理投票造成選務機關的負擔為最少；通訊投票對選

務行政量負擔最大。就可能造成的選舉舞弊而言，以事先投票、設置特別投票所投票以及移轉投票的舞弊機會較少，通訊投票及代理投票的舞弊可能性較高。

(八) 不在籍投票行使方式亦與不在籍投票的實施對象有關，<sup>是</sup>摘要國外的工作者與求學者便無法實施移轉投票，也不可能實施設置特別投票。本研究將不在籍投票實施對象與實施方式的相關性已於文中列表說明。

#### 四、主要建議事項

我國實施不在籍投票的行使方式，本研究依實施不在籍投票的選舉項目、不在籍投票的選舉資格、不在籍投票的投票方式三部分，提出建議如下：

(一) 不在籍投票的選舉項目：本研究案提出漸進式的看法，主張不在籍投票分階段實施，先實施全國性單一選舉：總統大選此為第一階段；實施情況良好，第二階段再進而推動直轄市、縣（市）長選舉實施不在籍投票。

(二) 不在籍投票的投票方式：本研究建議，第一階段實施「設置特別投票所投票」與「移轉投票」，由投票人選擇居住地或工作地區投票。待實施經驗豐富之後，第二階段再考慮實施其他投票方式的可能性。其他投票方式，除了「通訊投票」、「代理投票」、「事先投票」外，其實已有國家開始實施 e-mail 投票、手機簡訊投票等，而台灣目前正推動「自然人憑証」制度，其他人無法透過網路，代替別人進行各種活動；屆時也許可以跳過通訊投票，直接進行網路投票，避免通訊投票可能的弊端。

(三) 不在籍投票的實施對象：本研究依據各國不在籍投票的經驗，若施行於我國，下列居住於中華民國自由地區之選舉人，應列入實施不在籍投票對象：

- 1、投開票所擔任選務工作人員者。
- 2、執行勤務之警察。
- 3、在營服役之軍人。

## 不在籍投票制度之研究

- 4、在戶籍地以外工作者。
- 5、在戶籍地以外求學者。
- 6、因疾病、受傷、生產、年老體衰、身體殘障、懷孕或傷殘而不堪於行，並就醫於醫療院所者。
- 7、在監服刑但未受褫奪公權者。

但在考慮國內特殊的政治生態後，本研究亦建議上述1、2、3項人員，於第一階段施行；第4、5、6、7類人員，則於第二階段施行。

根據上述，本研究提出立即可行與中長期建議事項如後：

### (一) 立即可行建議：

主辦機關：內政部

協辦機關：中央選舉委員會、國防部、法務部、警政署

1、建議內政部與中央選舉委員會協議會商，實施不在籍投票。不在籍投票相關法條之制訂，究採單獨立法或於選舉罷免法中設專章，可再參酌各方意見後，再行決定。

2、第一階段不在籍投票法條應規範：(1) 我國實施不在籍投票之選舉項目為，總統、副總統選舉；(2) 選舉人可採行不在籍投票者為：正在服役中之軍人，及於軍事單位工作之文職人員；服役之軍人；執行勤務之警察；投票所擔任選務工作人員者。(3) 不在籍投票的投票方式採「設置特別投票所投票」與「移轉投票」。

3、建議由內政部邀集國防部、法務部、警政署、各縣市政府研擬移轉投票及特設投開票所投票之相關程序，及實際執行上必須面對的技術問題、物質條件及財務支出等問題。

4、建議由中央選舉委員會邀集各縣市選舉委員會，提供實施不在籍投票之相關流程設計，與注意事項，作為立法或修法之參考。

5、不論單獨立法或修法，「總統副總統選舉罷免法」與「公職人員選舉罷免法」之相關規定，均應配合進行修法。

### (二) 中長期建議：

## 摘要

主辦機關：內政部

協辦機關：中央選舉委員會、國防部、僑委會、法務部、陸委會、外交部、  
警政署、衛生署

1、建議在第一次總統大選實施不在籍投票過後，對於不在籍投票之程序進行研討與修正。其次，對於不在籍投票所產生的弊端，進行與政策上的修正。

2、建議行使不在籍投票之選舉人，擴及於：在戶籍地以外工作者；在戶籍地以外求學者；因疾病、受傷、生產、年老體衰、身體殘障、懷孕或傷殘而不堪於行者；在監服刑但未受褫奪公權者。擴大不在籍投票之選舉項目於直轄市及縣（市）長的選舉。在投票方式上，除設置特別投票所投票  
摘要  
投票外，可斟酌兼採他法，如通訊投票。

3、建議若立法委員選舉改採單一選舉制後，亦可考慮實施不在籍投票。

4、有關不在籍投票制度，多國已有經驗，建議由中央選舉委員會會同外交部等涉外單位遴選合適之專家學者陪同，進行考察。

## ABSTRACT

A Research To The Availability Of Absentee Voting In Taiwan

Keywords: Absentee Voting , Equal Voting Right ,Transfer Voting ,  
Political Instability , Designation of Voting Station

This research is to analyze the availability to adopt the Absentee Voting System (AVS) in Taiwan. There are six parts to deal with this topic. The first chapter is about the methodology of this research. The major methods used in this research are the documental analysis and the group meeting of the electoral officials. The second chapter introduces the Absentee Voting Systems in several different countries. The purpose of this chapter is that Taiwan can imitate and avoid the weakness of the AVS from those countries who already experienced. The third chapter is to analyze Taiwan's internal and external environments if taking the AVS. Also, the third chapter explores the impacts from the AVS to the administrative and political aspects. The fourth chapter is to evaluate the availability to adopt the AVS in Taiwan, and to predict the possible consequences in taking the AVS in Taiwan. In chapter fifth, the detail AVS is carefully structured in terms of Taiwan's political and social conditions. Moreover a legislative bill is drafted and presented here. To conclude this research in the sixth chapter, we suggest that the Taiwan's AVS is composed of the way of transfer voting and designating a certain voting station for the electoral officials, police and military soldiers. We urge that as soon as possible to apply the AVS to the 2008 Presidential Election for the sake of equal voting right to every citizen and to prevent from the political instability in the coming Presidential Election.

## 第一章 緒論

### 第一節 研究緣起

所謂「不在籍投票」，或稱「缺席投票」(Absentee Voting)，它的內涵是指，選民在選舉日因某些特殊因素「不方便」或「不可能」到指定之投票所親自投票時，可事先向戶籍所在地或指定的選務機關，申請以其他方式行使投票權利的一種制度。

此一制度在一般民主國家已行之有年，因此，民主國家大都將不在籍投票或缺席投票，視為政府應提供給選民的一種基本服務，以方便選民履行其投票參政的權利。<sup>1</sup>

先進國家的選舉，尤其是地方選舉，投票率皆不高，為了擴大政治參與，改善選民對政治的冷漠，鼓勵選民都去投票，除了延長投票時間，採取不在籍投票等措施，並試行各種電子投票方式。所謂電子投票，在美國採行之初是指使用各種電子儀器設備進行投票。如投票機或於投票所的電腦上進行投票。但現今所謂的電腦投票，應含網路投票，電子郵件投票……等在內。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歷桑納州除了傳統投票外，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<sup>2</sup>。英國 2002 年 5 月地方選舉在利物浦選

<sup>1</sup> 我國訂定的相關法規草案如：黃德福「台北市暨高雄市選舉不在籍投票暫行條例」草案與「不在籍投票法」草案、中央選舉委員會「公職人員選舉罷免法修正案」、林政義「總統副總統不在籍投票法」草案，皆稱「不在籍投票」，其中亦規範傷殘等不良於行者，但此類人員可能居於家中並非「不在籍」，但本研究案沿用稱之。

<sup>2</sup> 聯合報, 93.3.28, A14 版。

## 不在籍投票制度之研究

區兼採手機簡訊與線上投票，在聖阿蒙選區兼採觸摸式螢幕網路投票。法國 2002 年總統大選與國會議員選舉，也在兩個小鎮測試電子投票。愛爾蘭於 2002 年 5 月 17 日舉行國會議員選舉，在三個選區進行實驗性的電子投票。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。2002 年 6 月 23 日關西的岡山縣新見市長及市議員選舉，首次導入電子投票系統。日本「公職選舉法」修正草案於去（民國 92）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<sup>3</sup>。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方式。

目前世界上實施不在籍投票的國家已有二十多個，包括美國、英國、法國、德國、澳洲、奧地利、比利時、加拿大、丹麥、芬蘭、愛爾蘭、以色列、義大利、日本、荷蘭、紐西蘭、挪威、瑞典、瑞士、韓國、辛巴威與馬來西亞等國。可見採行不在籍投票的國家，包括較早實施民主政治的工業國家，也包括一些發展中國家；而與我國一般同為東亞政治文化傳統的日本與韓國等，也已開始實施不在籍投票。

除了選務工作人員外，我國並未採行「不在籍投票」制度，如果不採行不在籍投票，可視為參政權的提升，為此，這一制度值得政府主管機關審慎規劃。

### 第二節 研究主題

根據各國實施不在籍投票的經驗顯示，行使不在籍投票（或稱缺席投票）的方式，大致可分為五種：第一種稱為「通訊投票」(Postal Voting)，係指選民以郵寄投票方式代替親自投票；一般來說，服役

---

<sup>3</sup> <http://www.womenweb.org.tw>

中之軍人、政府駐外人員與僑居海外之公民等最常適用此種方式。第二種稱為「代理投票」(Proxy Voting)，係指選民委託他人代表投票；一些不識字或失明之選民經常以此種方式行使投票權。第三種稱為「事先投票」(Advance Voting)，係指因選舉人於投票日不在國內或選區，而允許可在投票日前數日先行投票。第四種稱為「設置特別投票所投票」(Polling Booths in Special Institutions)，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特別投票所，以方便該等選民行使投票權的一種措施；這種方法最常被使用在監獄服刑的受刑人，以及在療養機構就養的老年人身上。第五種稱為「移轉投票」(Constituency Transfer)，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舉區投票。茲分別說明如下：

### 一、通訊投票

意指選舉日選舉人不能親自到法定投票所投票時，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。

### 二、代理投票

亦稱委託投票，係指選舉人因故不能親至投票所投票，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

## 不在籍投票制度之研究

人持委託書於選舉日至投票所代為領票圈投。

### 三、事先投票

即許可選舉人在投票日前數日先行投票，或稱「提前投票」(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。加、芬、瑞、紐四國許可任何選舉人申請事先投票，但日期規定有異。瑞典規定選前二十四小時之任何時間；加拿大規定選前第七天或第九天。但日本及挪威對取得事先投票之資格，規定甚嚴；兩國均僅許可因職業關係不能於選舉日在指定投票所投票之選舉人，始可申請。至於以色列，僅許可船員方能申請事先投票。美國之缺席投票者，依法亦可事先投票，包括事先親自投票及代理投票。

### 四、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(race tracks)、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(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。

### 五、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），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。

有關「不在籍投票」尚有許多程序上的問題值得討論，譬如，在通訊投票中，其程序包括：申請不在籍選票，也就是選民申請、收到、駁回申請案件的過程；查證不在籍選票的申請，也就是選務官員確定不在籍選票的申請者是否有資格領取選票的過程；發出不在籍選票，也就是選務官員發出不在籍選票及相關資料給不在籍選民的過程；在不在籍選票上做記號，也就是不在籍選民在他們的選票上指示他們的選擇過程（包括任何在場證明或宣誓規定）；送回不在籍選票，也就是不在籍選民將完成的不在籍選票等資料送達至適當的選務官員處的過程；查證不在籍選票，也就是選務官員決定送回來的不在籍選票是否為有效票的過程；不在籍選票之計算，也就是計算並記錄不在籍選票的過程；選後的不在籍選票的處理，包括不在籍選票資料的收藏與整理，案件移送調查或法辦，以及選後的審核及調查。在每一個過程之中，都有一系列執行的步驟。

由此可見，不在籍投票有相當多國家的經驗，可供我國在規劃此制上參考；不在籍投票的實施過程，證諸各國實例十分繁複，在規劃我國之制度時宜對每一過程仔細衡量後，以草擬出最適合我國情之規範或制度。

因此，本研究提出研究內容的主題如下：

## 不在籍投票制度之研究

- 一、各國不在籍投票制度內容及其比較分析
- 二、不在籍投票所涉及各項因素及影響分析
- 三、我國實施不在籍投票可行性及行使方式之探討
- 四、我國不在籍投票制度規劃及法制建議

### 第三節 研究背景

#### 一、不在籍投票的濫觴

不在籍投票之時，從制度的完備程度來看，應以美國之發展較早。就美國的選舉歷史來看，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。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全撤出來，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，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。

大體上來說，不在籍投票在美國革命後的起源，是因為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制定軍人採行不在籍投票的法律。在此後幾年間有幾個州也採相同的方式，而一直到內戰時，這問題顯得更急迫。非軍人的不在籍投票，則應是佛蒙特州在 1896 年開始了一般人民的不在籍選票，提

供該州任何城鎮或市的法定投票者，可以在該州的任何城鎮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。

到了 1901 年肯薩斯州賦予鐵路職工不在籍投票權，並且以法律加以規範。肯薩斯州在 1911 年將不在籍投票權擴及任何法定資格的選民。1914 年又有 2 個州以法律規範不在籍投票權，它們是：明尼蘇達州 (Minnesota) 和北達科達州 (North Dakota)。1924 年之後，大部分州都立法賦予不在籍投票權，其情形分別是：

1924 年喬治亞州 (Georgia) 和德州 (Texas)

1925 年新罕布什爾州 (New Hampshire)

1927 年新墨西哥州 (New Mexico)

1929 年科羅拉多州 (Colorado)

1931 年密西根州 (Michigan)

1932 年羅德島州 (Rhode Island)

1933 年康乃迪克州 (Connecticut)

第二次世界大戰期間，國會通過立法保障在營軍人的不在籍投票權。不過，相對於此，大部分的州在 1950 年代和 1960 年代，對不在籍投票權都有許多限制，原因都是為了避免選舉舞弊。但是，從 1970 年代中期開始，各州紛紛開始採取不在籍通訊投票登記制 (absentee mail registration)。整體來講，1970 年代是各州採取立法，對不在籍通訊投票盡量減少不必要的限制。

早先的不在籍投票制度，對不在籍投票者有哪些限制呢？

#### (一) 地理的限制 (geographical limitations)

除了田納西州 (Tennessee) 和維吉尼亞州 (Virginia) 外，各州大都要求投票者雖不在設籍地，但必須在美國境內。密蘇里州和奧克拉荷馬州 (Oklahoma) 要求不在籍投票者還必須在州境內。不過，相反的，羅德島州和西維吉尼亞州 (West Virginia) 反而要求

## 不在籍投票制度之研究

不在籍投票者必須是在州境以外的地方。當然，大部分的州都是不管不在籍投票者人是在州境內或州境外。不過，仍有些州要求不在籍投票者必須離家有一定的距離，例如俄亥俄州（Ohio）要求人必須離家十英哩之外，猶他州（Utah）則人必須在 20 英哩之外，至於麻州（Massachusetts）則要求申請不在籍投票者，必須離開住家距離是兩個市鎮（two municipalities）之外才可以。有 22 個州對於生病、殘障及身體情況不適合移動者，給予不在籍通訊投票的權利。不過，申請書必須附有宣誓書及醫師證明。

### （二）原因的限制（Limitations with the cause of absence）

有些州對於不在籍投票申請的理由，要求必須說明的十分詳實，有的州則沒有嚴格的要求。在 1938 年，以當時有 42 個州給予不在籍投票權來看，其中有 17 個州要求申請原因必須十分確實，符合規定，證明申請人的必須性與無可避免性，例如是因為例行的商務或專業行為，無法在投票日在設籍地投票，才可以申請不在籍投票，德拉瓦州（Delaware）是典型的代表。有些州還把職業列舉出來，例如需要進行商務旅行的工作者，飛機駕駛員及空服員，鐵路職工，水手或船員等。

其他 25 個州對於申請不在籍投票的理由採實務規定，像加州（California）幾乎是只要想採不在籍投票者，都可以申請。密西根州先規定進行公共服務者（public service），出席大學相關會議或教書，以及進行商業旅行者都可以申請。但是，又增加一項，規定任何人只要是從事合法業務或休旅活動，都可以申請。

### （三）選舉類型的限制

像新罕布什爾州只有總統、副總統選舉才允許不在籍投票，南卡羅萊納州（South Carolina）只有初選時才允許。北卡來羅納州則只有在地方選舉上，才有不在籍投票；至於麻塞諸塞州只有在每

兩年全州大選年才允許不在籍投票，阿肯色斯州則排除市的選舉（city elections）的不在籍投票，加州是排除區選舉（district elections），羅德島則排除所有郡（county）和地方選舉。

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。法國則是在施行通訊投票後，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，對於有何種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。

所以，不在籍投票的選擇越來越受歡迎，越來越多人要求缺席投票的服務，譬如：軍隊的成員、船隊之成員、領土外的平民職員，以及附屬或服務於軍隊中的宗教及福利機構之人員（和所有這些團體的配偶與眷屬）；因為就職的原因，學生身份，或出外旅行的人，而在選舉之日離開家中；永久居住在海外的人；因為殘障或年紀的關係，而無法在選舉當日至投票所的人。

不在籍投票的增加，對選務官員會造成一些問題，最重要的問題是如何維持投票程序的完整性。它和投票所內投票不同的地方，是大眾、政黨、媒體、候選人代表都可以在投票所內觀察選舉程序，而不在籍投票並不受到大眾的細察。不在籍選票的申請，僅由選務官員收取與處理；選票送到世界各角落，並且在各地投下；之後這些選票會送回選務辦公室，並且在這些辦公室的範圍內計算選票。這整個過程的缺乏能見度，有時讓人懷疑不在籍投票可以被用來運作選舉的結果。而且這些懷疑，在不在籍投票結果決定選舉的情況下更有可能。在 2000 年的美國總統選舉中，決定選舉勝敗的關鍵，不是在於美國本土一般公民的上億選票，而是在於佛羅里達州的兩

千多張海外通訊選票，也就是因為這兩千多張通訊選票，代表共和黨參選的小布希擊敗了民主黨總統候選人高爾，成為美國第四十三任總統。在美國，此種憑藉通訊投票左右選舉勝負的事例甚多，除了 2000 年的總統大選外，在 1960 年以及 1968 年的總統大選中也曾經發生過類似情形。但是此種因為通訊選票而致選舉翻盤之結果，在美國已經不管是政府當局或是一般美國人民皆已承認此類選舉的合法性，而在不籍投票的有效性，在經歷近百年來的發展後，也已深植於美國人民的心中。

## 二、我國可採行不在籍投票的背景：

### (一) 學術研究的背景：

- 1、學術專書論文：就目前所蒐集到的率皆為英文資料，國內只有一篇民國 81 年碩士論文，針對當時國內討論實施軍人不在籍投票制度作一簡單論述。
- 2、學術期刊文章：學術期刊文章部分亦皆為英文資料，國內資料尚無。英文資料中，則有多篇論文提及美國聯邦政府及各州實施不在籍投票的經驗，與個案研究，如：Randy H. Hamilton 在 *Public Administration Review* 第 48 期所著「American All-mail Balloting: A decade's Experience」；C Lori Perez 在 *The Journal of American History* 所著「The 2000 Presidential Election, Post Election Contest : A Chronology」；以及，Vote Fraud 所著「Campaigns and Elections」。
- 3、報章文章：國內報章文章曾有兩個時期對不在籍投票有較多討論，一是民國 80 年前後討論通訊投票，尤其是軍人通訊投票。第二個時期是民國 93 年因總統大選爭議所引起的

討論。

(二) 我國投票率雖高，但因以對外經貿為導向的經濟政策，再加上兩岸關係的開展，投票日不在國內的人或不在戶籍所在地的人相當多。此為可考慮採行的背景。因此，本研究有其背景上的需要。

#### 第四節 研究方法

本計畫的研究方法有二：(一) 文獻分析；(二) 座談會法。

##### 一、文獻分析

本計畫廣泛蒐集各國有關「不在籍投票」的選舉法規與相關研究，藉以了解「不在籍投票」的實施理念，以及各國「不在籍投票」的實施程序與結果。

各國選舉法規資料部分，其中又分成兩部分，一是政府出版品，由中央選舉委員會所出版的是各國選舉法規資料。二是由各國網站所提供的選舉法規資料，尤其是美國五十州的資料皆由各州官方網站取得。由於美國各州不在籍投票制度的實施經驗相當豐富，顯示本研究亟須探討的。現將美國各州對不在籍投票制度規範的差異，依規範的範圍大小製表如【附表一】。

美國實施不在籍投票已久，各州對不在籍投票有相當完整的經驗；但是英、法、德三個歐洲國家，在選舉制度上頗為進步，法國甚至已拋棄傳統上大部分國家所運用的通訊投票，改採代理投票；日本與韓國都是亞洲國家，對於我國是否實施不在籍投票有參考價值。因此，上述各國的實施經驗及相關文獻，皆值得參考。

## 不在籍投票制度之研究

### 二、座談會法

本計畫為使研究結果所提出之法制建議條文草案更臻周全，特採用座談會法。已於 93 年 9 月 21 日邀請中央選舉委員會及各縣市選舉委員會代表出席，針對本研究所擬定之「不在籍投票法」草案提供意見，座談會內容已列為撰寫本文之重要參考，另座談會之記錄附錄本論文之後，請見附錄五。

## 第二章 各國不在籍投票制度內容及其比較分析

本章進行各國不在籍投票制度內容及其比較分析。依據各國不在籍投票制度所須進行的程序：投票前之程序、投票程序、及投票後之程序，本章據以分析各國在此三階段程序的制度內容與工作項目。因為實施不在籍投票制度的國家頗多，本研究選擇選舉制度較先進的美洲國家、歐洲國家、以及政治文化與我國較為接近的亞洲國家為主，共選取六個國家：美國、英國、法國、德國、日本、韓國，作為分析對象。

### 第一節 投票前程序

有關各國不在籍投票制度投票前的程序，主要包括：(一) 不在籍投票的資格；(二) 不在籍投票的申請；(三) 選票的提供。以下謹提出美國等六國不在籍投票制度投票前的三項程序。

#### 一、美國

美國在沒有聯邦憲法規定的情況下，州並無必要讓不在籍者有投票的權利。但國會通過了一些法案，讓不在籍投票，至少是聯邦公職的選舉成為一種權利。這些法案包括：1955年「聯邦投票輔助法案」、1975年「海外公民投票權利法案」、以及1986年「著制服服勤者與海外公民缺席投票法案」(UOCAVA)。「著制服服勤者與海外公民缺席投票法案」彙總並改進一些關於著制服服勤者與海外公民及其配偶、家屬，在聯邦公職的選舉中的相關不在籍註冊與投票的法規。該法案超越了「聯邦投票輔助法案」與「海外公民投票權利

## 不在籍投票制度之研究

法案」。「著制服服勤者與海外公民缺席投票法案」嘗試以「聯邦填名（write-in）缺席選票」，亦即「空白選票」，在某些特定條件之下，供海外投票者使用。此法案僅適用於聯邦公職選舉，它括的範圍有：總統、副總統、參議員、眾議員、國會駐會委員的初選、大選、特別選舉、及黨的初選，但該法案中的「空白選票」條文僅及於聯邦公職的大選。

### （一）不在籍投票的申請資格

在「著制服服勤者與海外公民缺席投票法案」下，規範兩類投票者有特殊的權利以不在籍方式，在聯邦公職選舉中註冊與投票：「不在住所的著制服服勤者投票者」與「海外投票者」。

其中，「不在住所的著制服缺席選民」是指：

1、 正在服役的軍職人員（包含陸軍、海軍、空軍、陸戰隊、公共健康服務委員團、全國海洋與大氣層行政人員）因服役及服勤的原因不在住所。

2、 商船船員因其服務的原因不在住所。商船船員的定義是指在已經向「大湖」（the Great Lakes）或內陸水域註冊的個人或受僱者，他們是：

（1）船員或幹部所屬的船隻，必須是美國籍的船隻；或該船隻為美國政府所擁有，或者是美國籍船隻，但懸掛外國國旗。

（2）船隻有向美國登記，可以僱用美國人；或者向美國政府登記做為訓練船員用的船隻；另外向美國政府登記做為急難救助的船隻。

（3）軍人或船員的眷屬。因為軍人或船員本人服役或服務的原因不在住所。

「海外投票者」是指：

- 1、在籍的軍人，因服役或服務的原因，在選舉之日不在美國。
- 2、居住在美國之外的個人，在離開美國之前所居住的最後定居地有投票資格者。
- 3、居住在美國之外的個人，若非因居住在外的關係，在離開美國之前的最後定居地將會有投票權者。

而在美國各州的規定，則因各州法規的不同而有相當的差異。譬如德拉瓦州（Delaware）規範可以申請不在籍投票的理由：<sup>4</sup>

- 1、只要在聯邦或州政府部門工作，暫時旅居國外，即使是到國外探親，或者是因為軍職工作或服兵役而受到傷害或生病。
- 2、在軍中服役或工作於美籍商船；或者是附屬於美軍的紅十字會，以及聯合服務組織；
- 3、投票人的行業或職業性質，使其無法在居住地投票；
- 4、投票人生病或殘廢；
- 5、投票人外出渡假；
- 6、投票人因特定宗教信仰的教義，在投票日當天無法前去投票。

總結來看，美國各州不在籍投票的申請資格，包括以下七種對象：1、醫療上的殘障者；2、宗教團體；3、旅行者與學生；4、選務工作者；5、被拘禁者；6、軍人、其眷屬及海外公民；7、任何選舉人。說明如下：

### 1、醫療上的殘障者

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

---

<sup>4</sup> <http://www.delcode.state.de.us/title15/c055/index.htm#TopOfPage>

鬆的申請辦法，來准許他們進行不在籍投票。以紐約為例，該州允許一位在選前十天開始發病或成為殘疾的投票者申請不在籍選票，一直到選前一天為止，而且准許其家人或朋友在這過程中加以協助。其它的例子如內布拉斯加州，也有類似的辦法。

為了保護受到不可抗拒之力影響的殘障投票者，有些州還允許「監護投票」。例如麻薩諸塞州授權在以下機構中舉行監護不在籍投票：

- (1) 醫院、照顧未婚媽媽的機構、或特約診所。
- (2) 長期的療養機構，其定義是在「城裡」維持的醫療所、休養中心、老人慈善之家。
- (3) 為有精神疾病或智能不足者所設的，領有執照之診療實驗室或大眾支持的機構。

近來監護投票變成一種特別流行的概念，這種程序除了選務官員以外，其他人員都被排除涉入特別脆弱投票者對不在籍選票的申請或投票過程。不過也有些被排除在具有資格的機構名單之外的，是那些由宗教團體所經營，僅透過祈禱等精神手段的機構，且在這些機構中的醫療保健不是醫生、骨科醫生、或牙醫所提供之監督。

## 2、宗教團體

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，則允許其以缺席選票投票。

## 3、旅行者與學生

旅行者與學生離開該地到外地就學，亦在給予特許的範圍之內。但各州對於如何定義「離開」也有差異。將近一半的州僅規定投票者不在投票所所在之地或轄區，而其他州則規定投票者必須是不在市、郡、或州。這類差異的重要性，是選票可否寄到其住址的關鍵。

## 4、選務工作者

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所工作者在選舉之日，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。因此一些州為承認其公民貢獻，而提供投票所工作者以不在籍選票投票的方便與機會。

其他的選舉日工作者也可能獲得相同的特權。監票人與助選員為了選舉日代表候選人或政黨，必須在他們自己的投票所之外的投票所，這在某一些州也被賦予用不在籍投票的機會。但是因為這是志願性的活動而非政府的責任，因此也有許多州不承認這一類的個人，而改為允許他們以其他的名義，在不在投票區內的情況下，投下不在籍票。

### 5、被拘禁者

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，已判定這些人犯具有不在籍投票的權利。

但是情況比較不明朗的，是如何對待那些被拘禁在精神病院的人。有些州看待這些因精神失常而遭拘禁的人為「病患」，因此以與殘障者相同的法條准許他們實施不在籍投票；但是有些州則對被宣告喪失精神意識者取消其投票權。

### 6、軍人、其眷屬，及海外公民

根據「著制服服勤者及海外公民缺席投票法案」，所有的州都必須對軍人，其眷屬，以及海外公民提供缺席投票的服務。然而有些州則超越了該聯邦法律的最低限度規定，將他們不在籍投票的特權擴大至州和地方的選舉。

### 7、任何選舉人

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供應申請書給選舉人。

## (二) 不在籍選票之申請

不在籍選票的申請應該採取何種形式，並不是一個有爭議性的問題，但實際上這是一個非常重要的問題，它也會在不在籍投票制度的實行上造成嚴重後果。

### 1、申請方法

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。申請表上不需要註明申請者的政黨屬性。申請表務必確使登記者在選舉過程中，收到不在籍投票。

一張申請表格只適用一個人申請。聯邦合格選民及海外選民，只需申請一次不在籍投票，此申請的有效性及於日後的所有選舉。

申請缺席選票的方式在各州有相當程度的差異，有些僅需要打電話，有些地方則需要書面的要求。以佛羅里達州的法律為例，它授權選舉監察人接受不在籍選票的電話申請，因此沒有必要正式申請。但是，因為有過度熱心的候選人和其支持者根據投票者的註冊名單，替他們打電話申請不在籍選票，因此戴德郡（佛羅里達州）的選務規定，申請不在籍選票時也要提供社會安全號碼，或也要附上投票註冊號碼。這種作法使選務辦公室確定他們有能力追查是誰在用這種特權性資料。

德拉瓦州規定，申請不在籍投票，申請人必須前往所居住地的郡選舉部門填寫具結書或宣誓書，並且在負責的官員面前宣誓，表明是基於哪一款原因，申請哪一項選舉的不在籍投票。原則上，申

請人必須按規定時間到住所郡選委會辦公室填寫宣誓書。除非該選委會規定可以接受傳真，否則，必須親自填寫。宣誓書必須經由選舉委員會公告，以及州總檢察官的同意才算生效。<sup>5</sup>

有一些州允許以信函申請不在籍選票。以麻薩諸塞州、愛俄華州和科羅拉多州為例，它們承認任何書面通訊的形式為不在籍選票的申請書，只要該信件上有足夠的資料可以查證該申請者的資格。

但是大部分的州卻一定要使用一種印好的表格來申請不在籍選票。有許多州也規定申請書需要經過公證，但是實際趨勢是要消除這種規定，因為它很麻煩而且帶給申請者一些花費，越來越多的州用自行宣示的方式作為替代。如果按規定還需要公證的話，當申請人在選務辦公室親自填寫申請書的話，這道手續通常都免除。

在大多數的州，如果個人不識字或因身體情況而無法填寫表格的話，則是否允許他人協助填寫缺席選票申請書？通常替不識字者或殘障者填寫申請書的人必須在申請書上簽字，並且在一證人之前宣示其真確性。有些州則限制第三者的協助，例如德克薩斯州禁止替一個人以上的申請者做為證人在不在籍選票上簽字，其例外是特定的親戚。如果證人必須是規定親等以內的血親或姻親，他必須在不在籍選票申請書如此註明。

### 2、取得不在籍選票的方式

在實際狀況上，通常有三種方式：(1) 本人申請。(2) 家人申請。如有個人因為生病或其他身體殘疾而無法要求不在籍選票申請時，有些州允許特定家庭成員替他們要求。有些州也允許離開轄區一段時間的學生、軍人之家人代為取得資格。這種做法並不見得會增加選務官員的負擔，也不致嚴重增加舞弊的機會。(3) 第三者申請。很少轄區允許與投票者無血親或姻親關係之個人，替投票者取得不在籍選票申請書。

<sup>5</sup> <http://www.delcode.state.de.us/title15/c055/index.htm#TopOfPage>

一些州因此只允許投票者本人或其一位家人取得申請書。有些州甚至限制第三者可以自選務辦公室取得不在籍選票申請書的份數。當然，也有些州根本沒有這些限制，投票者會收到政黨或選戰組織將不在籍申請表寄給他們。

### 3、申請不在籍選票的時間限制

美國各州對於申請不在籍選票的截止日期有很大的不同。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。這是為了確保有足夠的運作時間。國防部的「聯邦投票輔助計畫」鼓勵軍人及其他海外投票者，在大選至少 45 天以前，便將申請書送出。如果海外不在籍選票之寄出，無法讓投票者有充分之時間收到並將之送回，則即使這些選票是在選舉期間過後才收到，必須加以計算。

在各州的規定上，德拉瓦州規定，選民只要符合規定的理由，都可以申請不在籍投票。不過，必須在申請的選舉投票日前一天中午 12:00 以前提出申請，逾期不予受理。而且，是向自己具有投票權的選區選務主管部門提出申請。有些州，例如緬因州，並沒有規定接受不在籍選票的最早日期，但是有九個州規定申請書一定要在「時段」之內送達選務機關，就是在特定的開始之日和結束之日中間，才能收到和處理不在籍選票。以夏威夷州為例，規定不在籍選票申請書一定要在選舉前 60 日至選舉前 7 日之間送達選務官員；而亞歷桑那州的「時段」是在不早於選舉前 90 天至不遲於選前的星期五。

同樣重要的，是何時結束申請程序。在大體上，各州截止日期的範圍通常是自選前 7 天至選前 1 日的中午。

如果有些人無法遵照截止日處理，有些州甚至允許在選舉日投票所開放前，親身到選務官員的辦公室辦理不在籍投票。

### 4、不在籍選票申請書之送回

不在籍選票申請書之送回，大致有兩種規定：(1) 第三者送回不在籍選票申請書。一如有些州，禁止第三者取得不在籍選票申請書，它們也限制這些個人或單位將不在籍選票申請書送回選務機關。有些州不准個人投票者以外的任何人，將申請書送回選務機關，不論送回的方式是親身送回，或以已經建立的遞送方式（美國郵政、聯合包裹服務、聯邦快遞、或類似的服務）。那些限制一個人可以給幾張申請書的州，大致上也有條文規定，一個人可以送回幾張申請書（通常和拿走的數目一樣），否則投票者必須自己送回申請書。雖然有些州允許寄回的一張信封中有多張申請書，但大多數還是以「一個信封一張申請書」為主要的思考方式。但在加州卻非常寬鬆，政黨可以為投票者取得，並送回成堆的不在籍選票申請書。(2) 郵資已付申請書。有些選務機關在收到申請書時，便附上回郵郵資。當然，送給或寄回自軍人或海外公民的投票資料（包括申請書），都是由聯邦政府付給郵資。

### 5、不在籍選票申請書的查證

不在籍選票申請的檢查有兩個類型，第一是資格檢查，第二種是個人身份檢查。資格檢查旨在確定申請者是否為一註冊了冊的投票者，而且該投票是否有資格以不在籍選票方式投票。個人身份檢查，這個程序是設計來確保申請不在籍選票的個人的確有資格收到該張選票，而且不是別人冒名頂替。

如果申請選票遭駁回，必須告知。通知一位不成功的不在籍選票申請者，其效果是在確定同樣的錯誤以後不會再犯。雖然規定通知那些申請不在籍選票遭拒的人會形成額外的行政負擔，如果和一位投票者可能在一項選舉中遭到剝奪投票的機會的損失相比，這個負擔還算小。在短暫時間之內，選務機關會收到成千上萬的不在籍選票申請書，因此通常選務機關不可能通知投票者，說他們的申請因為填寫不全而被拒絕，也沒有足夠的時間讓投票者修正其錯誤，

然後再遞送一次申請書。有些投票者所給的資料或許不太正確（如拼字錯誤），但原則上，美國各州的作法是不因此導致原本的申請案件無效。雖然不在籍選票申請書填寫不全時，最合乎理想的辦法是由選務機關通知投票者，但大部分的州都體認到這種做法有實行上的限制，因此僅僅規定選務官員「盡合理的努力」通知投票者。

新墨西哥州規定，如果郡務卿發現申請人不是聯邦登記的合格選民，以及海外選民，只是一般選民，那麼郡務卿就必須註記“予以核准”，在投票日前 28 天開始，可以把不在籍選票置放於郡務卿辦公處，也可以郵寄給申請人，郵寄必須附寄回選票的回郵信封。如果申請人是聯邦合格選民，或是海外選民，郡秘書必須在申請表上註記“予以核准”，在投票日前 45 天內，把選票寄達申請人，並附寄回之回郵信封。聯邦合格選民登記的申請許可，是該次選舉可以投票的前提。海外選民如果不是著軍服的服勤人員，海外公民的申請投票，就構成任何一個選民，選民登記資料上，變更的請求。在選舉法規定的變更政黨屬性的期限外，不在籍投票的選民依 1978 年選舉法規定，也不得變更政黨屬性。<sup>6</sup>

### （三）提供不在籍選票

本研究對美國提供不在籍選票的程序，以下列三部分說明：

#### 1、不在籍選票袋中應附加的資料內容

寄發的不在籍選票信封袋之中，通常包含：(1) 不在籍選票。(2) 說明書，大略說明投票者該遵循那些步驟，以填寫並寄回不在籍選票；以及說明萬一投票者意外損壞不在籍選票時應如何處理。(3) 有回郵的信封，住址是預先寫好要給選務機關。(4) 需要投票者簽名的證明文件。(5) 有些州按照法律規定也裝進宣誓書，有些是印

<sup>6</sup>

<http://www.amlegal.com/nxt/gateway.dll?fn=default.htm&vid=newmexico:statutes>

在回郵信封的背面。

德拉瓦州選舉法規範得相當詳盡<sup>7</sup>，第 5505-5508 條規定，必須附回郵信封，回郵信封必須是選務部門官方專用，此外，該回郵信封還必須是掛號信，附有回執收據。在回郵信封的左上角，選務部門應該貼上一紙白色標籤，在該標籤部分載明申請人住所在地之郡名、姓名、住址、選區。同時，也必須在回郵信封上，印上已經署名的宣誓書誓詞，內容如下：

「本人莊嚴的起誓，我是德拉瓦州州民，信封封面上所填住址正確無訛。本人再次神聖地，在本次選舉中，本人未收受或提供任何賄款或有價值的事物，而影響本人投票或不投票，或者是在暴力脅迫之下投票。若有上述情形，本人願接受偽證罪的制裁。(日期/簽名)」

回郵掛號信封，必須有安全穩妥的設計，無法被人拆封竄改，或者整個被掉包，選票被換掉。回郵信封必須編號，以紅色墨水在信封右上角註明號碼，從 1 號編起。外裝寄達回郵信封的信封必須夠大，足以裝入回郵信封。所有不在籍投票所使用的信封，必須是官方正式信封，這些信封包括，裝置官方選票的官方信封、回郵信封，寄件信封，以及官方正式的不在籍投票選票。州政府對州內所有不在籍投票所使用的文件、信封、選票必須有統一的型式及規格。所有的文件、信封等物品只有在州總檢察官批准後，始得使用。任何人不得將這類物品挪做它用。

州總檢察長必須擬就”不在籍投票須知”，印送不在籍投票人，諭知其遵守規定。因此，選務部門必須預留足夠時間，印就該須知，並且送達給所有不在籍投票人。

為了這些在非常偏遠之地的投票者之需要，(如潛艇人員、傳教士、和平團、或醫療人員)，根本不可能讓這些投票者在一般截止日

<sup>7</sup> <http://www.delcode.state.de.us/title15/c055/index.htm#TopOfPage>

期內領不在籍選票。這種選票通常早在選舉前 90 天便寄給投票者，而且通常只有政黨名稱、在該時間具有資格的候選人名字，或只有一張空白選票，讓投票者自行填進每一公職的候選人名字或政黨之選擇。但通常這種選舉只限制在大選之時。

為確保正式的選票不為假冒的選票所取代，有些州開始使用特別紙張或安全紙張。康乃迪克州的立法計畫複查與調查委員會在 1986 年向立法單位建議，應該指定單一的包商，對城鎮的辦事員提供不在籍選票的紙張，而且採取嚴格措施，查算已經使用的選票紙。委員會也建議在選票上蓋上一些可以辨認的官方標誌或圖樣，如浮水印或市章。辦事櫃臺按規定要檢查選票，並剔除假冒選票。有一些州，如佛羅里達，規定不在籍選票需要有連續的號碼，並且可以撕下的票根，連續號法的使用可以幫助選區控制選票，並且可以在其後任何調查中提供可資覆查的軌跡。雖然有些投票者會對其選票上出現的號碼感到不安，或未撕下票根，州法通常規定票根一定要撕下之後才能計票的程序。

### 2、備妥與投遞不在籍選票之時間

州送出不在籍選票信封袋所採的標準時間範圍，大致是在大選之前 30 日至 45 日。以加州法律為例，規定在選舉之前 29 日開始將不在籍選票分送給申請者，在選前 7 天便停止寄出選票。某些州則承認限時專送或隔夜寄送，或許也因為害怕可能被告疏忽，因此選票一直寄到選前一天。德拉瓦州規定，選務部門在收到不在籍投票的申請書及宣誓書後，最多不得超過 60 天，最少不得少於 3 天，以選舉投票日為基準。因此，在三天之後，選票、信封及說明書，必須寄達申請人。

不在籍選票最早可在哪那一天備妥，對軍人及其他海外投票而言，是一件特別值得關切之事，因為依據美國的估算，這種來回郵寄估計需要 45 天。為了這個原因，許多州若不是將寄出時間提

早，便是允許自海外寄送回來的選票，在選舉日 10 至 15 天之後還計算。

選務官員考慮提供不在籍選票的最佳方式時，常會面臨困境，因為他須要衡量最迅速有效的遞送方法與成本之間的比重。最通常的，不在籍選票信封袋是以第一級郵件寄送。有些州還利用特別傳遞或快遞服務來遞送不在籍選票，雖然這種做法花費很大。寄送到加拿大、歐洲和近東國家可以保證在 48 小時以內送達，而且有雙掛號回條。

### 3、不在籍選票的提供方式

提供不在籍選票的方式，主要有三種方式與情況：

#### (1) 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。全國已經發生許多事件，如老人院的行政人員，政黨工作者，或是候選人的代表提供入侵式的協助。美國曾經發生過個人或團體有系統地為錯誤註冊、最近死亡、不在、或無法自行要求選票者等要求不在籍選票。這些送達的選票在信箱中便遭攔截，並且投下這些詐欺票。為了這些原因，各州都在找尋郵寄不在籍選票的替代方案。

#### (2) 監護情況下的不在籍投票

為了解決前面提過的舞弊選票問題，有越來越多的州為那些殘障者、住院者、住在老人院中的人，及其他受限制的人，採取「監護」不在籍投票的作法。以麻薩諸塞州、康乃迪克州、以及印地安那州為例，它們派遣不在籍投票組（不論是由政黨授權的代表或選務官員職員組成）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。

#### (3) 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選票，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、傳遞選票必須同一人。大部分的州將這種服務擴及於選舉前一天，但是很少有允許在選舉當天如此做的。

## 二、英國

英國的不在籍投票制度主要有二種方式，一是通訊投票，另一是代理投票。本研究特提供代理投票之申請與提供選票之程序。

### (一) 不在籍投票的申請資格

本來英國在 1983 年所制定的「人民代表法」中，所規定的申請資格非常廣泛，但 1985 年便侷限於：

- 1、選舉人已登記或將登記為服役之選舉人；
- 2、選舉人因眼盲或其他身體上之能力障礙，而無法合理預期能親自投票；
- 3、選舉人因其本人之職業、工作或受僱用，或其配偶之職業、工作或受僱用之一般性質所使然，而無法合理預期其本人能夠親自至投票所；
- 4、選舉人非經空中或海上旅程，無法從其確定住址親自至投票所。

另外，還規定，「選舉人於選舉時如不具有行使缺席投票之選舉人資格，但因受聘為警察或受選舉監督官之聘用等特別原因，而無從合理要求其本人親自至依有關規程分配之投票所投票時，該人員得於選舉投票日，親自至選舉區內之任一投票所投票。」

### (二) 不在籍選票之申請

在英國「代理投票」部分，其限定為：

- 1、依在本條規定下，任何人皆能夠被指定為代理人於任何國會或地方政府選舉，得依照委託人之指定投票。
- 2、選舉人不得一次指定超過一位以上人員，代理其本人於國會選舉時投票(不論是在同一選舉區或其他地區)。
- 3、任何人於國會或地方政府選舉，不具有被指定為代理人或以代理人身分投票之資格。
- 4、人員於該次選舉，因任何法定原因(年齡除外)而不具有選舉人之選舉權；或（1）該人員非屬大英國協公民或愛爾蘭共和國公民。(2)任何人除非於上述任何選舉投票日達 18 歲，否則不具有代理投票之資格。
- 5、何人於同一國會或地方政府選舉之任一選舉區內，不得代理超過二位以上之非其本人之丈夫、妻子、父母、祖父母、兄弟、姊妹、子女或孫子女行使投票。

### （三）提供不在籍選票

1、為了建立投票代理書，當事人應提出其身分證件並檢附所需之證明(證明文件的名單由法令來予以規範)。每一份代理書以含雙聯單及存根之印刷表格製作之。二份雙聯單均須經授權人簽名。受理代理書之主管在雙聯單及存根上註明其姓名、身分並加蓋其證章及印章。

2、存根交付給授權人。第一聯則應寄給選區所在之市長，以便在用作於投票用途上的選舉人簽到簿上註明。代理書聯單如果未為市長所接獲，將有礙代理人參與投票<sup>8</sup>。第二聯應寄交代理人，並於投票時出具之。建立及郵寄代理書之費用由國家支付。<sup>9</sup>

### 三、法國

<sup>8</sup> 英國人民代表法第七十六之一條第二項之規定。

<sup>9</sup> 英國人民代表法第七十三條及七十八條。

法國所行使的是不在籍投票制度中的「代理投票」。

(一) 不在籍投票的申請資格

在法國選舉法第七十一條中，其規範具有申請資格的條件非常細緻，而非籠統規定：

「經由申請並依照本節下列所訂定之條件，得由代理人行使投票權：

1、屬於下列類別之一及因合法簽訂之契約所限使之遠離其所登記選舉人名冊所在縣市之選舉人：

- (1) 商船船員。
- (2) 軍人。
- (3) 由於工作需要而被調動之公務員、鐵路員工及公共服務人員。
- (4) 民航之航行中人員。
- (5) 身處法國境外之法國公民。
- (6) 住於船上的海員、工匠及受薪人員以及其家屬。
- (7) 待產中婦女、病人、在公立療養院或是列入衛生部所訂定名單內之同類性質之私立院所中治療或是寄宿之殘廢絕症者。
- (8) 因業務需要而出差中之領有記者證之記者。
- (9) 符合勞動法之執行業務旅行在外之業務代表。
- (10) 商業代理人士。
- (11) 走動及趕集之商人及工業業者及其雇用之員工。
- (12) 受雇於季節性農業、工業或商業，而身處其居所所在省份之外之工人。
- (13) 工業之員工，工作於遠離其正常工作場所外之工地。
- (14) 因業務需要而外出工作之公路客運或貨運運輸之經營者及其當職中之員工。

- (15) 依醫生處方在溫泉或氣溫療養站治療中之人士。
- (16) 因學習或在職訓練需要、正常註冊於位處戶籍所在地之外之大學、學校、研究機構或其它公立或私立之教育及訓練機構。
- (17) 在由政府直接經營之國立或市立劇院，或是由一領有表演經營執照者管理之企業中工作而外出表演之藝術人士。
- (18) 列名於國立電影中心所核發攝製影片許可名單之製作人，技術人員及影藝人員。
- (19) 因參加體育活動需要，外出之運動協會及組織之成員。
- (20) 為執行其教會職務外出之神職人士。
- (21) 因戰爭事件而離開其日常居所，無法於投票日趕回之人士。
- (22) 能證明因職業或家庭原因，使其無法在投票日出席之公民。
- (23) 離開居所外出渡假之公民。

2、屬於下列類別之一之選舉人，不論投票日是否在其所登記之縣市：

- (1) 在燈塔執勤之國家公務員。
- (2) 享有傷廢軍人或戰爭受害之平民之津貼，其津貼比率在百分之八十五以上者。
- (3) 享受由社會安全之立法而撥發之殘廢津貼，並附加第三人之協助，特別是社會安全總制度所列為第三類之受保人。
- (4) 享受來自社會安全立法之老年給付，並享有附加第三人之協助者。
- (5) 工作意外之受害人享有年金其比率達百分之八十五以上者。
- (6) 年老及傷殘人士，享有附加第三者照顧協助者。
- (7) 前述條例所指協助傷殘、老人及殘疾人士者。
- (8) 病人、生產中之婦女、殘疾或不治症病者，因健康狀況或是身體狀況之原因，無法在投票日走動者。
- (9) 暫受拘禁之人士或服刑而未喪失投票權之受刑人。

## (二) 不在籍選票之申請

法國實施「代理投票」，其限定：

1、受託人必須符合以下兩項條件：享有選舉權並與委託人登錄在相同的選區。一位受託人不得執行二個以上的代理投票。如果超過二個以上的代理投票都由同一位受託人執行的話，那麼只有前二個代理投票生效；其它的代理投票則完全於法無效。如果受託人不幸逝世或被褫奪公權者，那麼其代理權也依法撤銷。

2、居住於法國境內的人士，其投票代理應向其居所之地方法院法官，或在其地區執行職務之法官，或該法院之書記長或是經法官指派之除市長及其助理以外之司法警務官員提出申請。在法國境外人士，其代理書須向領事主管申請辦理。

3、因病或嚴重殘疾不克前往辦理之人士，可以書面聲請要求被指派負責建立代理書之司法警官前往前居所辦理；該司法警官可授權給另一名代表，但必須經過指派該名警官之司法官同意。因病或嚴重殘疾之人士必須檢附其不克前往辦理之證明，如就醫證明，或其他法定名單中規定的文件。

4、依據委託人的選擇，代理之效力可以僅限於一次選舉投票，或是其效力可以自建立代理書起算一年之內都有效；在法國境外居住的法國人士，其代理書可向領事主管申請辦理，其有效期間最長為三年。<sup>10</sup>

## 四、德國

德國所實施者，主要是通訊投票與特設投票所投票。

### (一) 不在籍投票的申請資格

---

<sup>10</sup> 法國選舉法第七十四條

根據德國聯邦選舉法規定，有不在籍投票選舉權之人，係指：

- 1、主管調派而在德國以外工作之公務員、士兵、工務機關之職員及勞工，以及其同居之家屬；
- 2、現居住歐洲會議德國的其他會員國內，且在 1945 年 5 月 23 日後，遷離德國前曾在德國聯邦選舉法施行地區內擁有住所，或曾經居住其間連續三個月以上者；
- 3、在德國聯邦選舉法施行地區以外居住，而其遷離之前，在此法施行地區至少擁有住所，或經常居住期間連續三個月以上，而其遷離德國聯邦選舉法施行地區上未滿十年者。在非懸掛德國聯邦國旗之船舶上居住之海員及其家屬，準用之
- 4、海員及其他同居家屬所居住之船舶，且該船舶依據最後由 1978 年 5 月 10 日修正之德國聯邦選舉法第三條，修訂公佈之旗權法，得懸掛聯邦國旗者；
- 5、內河航船船員及其同居家屬所住之船舶，且該船舶已在德國聯邦選舉法施行之船舶登記處，登記有案者；
- 6、依德國法院之執行命令，被剝奪自由之受刑人及受管束人，其服刑機構及其他類似之場所。
- 7、登錄在選舉人名冊之選舉人，得申請選舉證：
  - (1) 選舉人在投票日當天，基於重要理由無法於所屬投票區內投票者；
  - (2) 選舉人遷往另一投票區，但尚未登錄在新遷入投票區之選舉人名冊中；
  - (3) 選舉人基於職業理由、患病、年事已高、身體衰弱或是其他健康上因素，極為困難或無法前往投票所投票者。

基本上，德國的作法也是以列舉方式，列舉出得行使不在籍投票權利資格者。其中，限定較為寬廣的條文規定是第 7 條：「選舉人

在投票日當天，基於重要理由無法於所屬投票區內投票者」。

## (二) 不在籍選票之申請

1、德國不在籍選票的申請方法如下：

- (1) 選舉人得以書面或口頭向行政區機關申請選舉證。書面申請包括電報、電傳打字或電傳。以電話申請不在受理之列。
- (2) 申請選舉證者應提出理由。
- (3) 替他人提出申請者，須出示書面委託書。
- (4) 選舉證之申請得於投票日前兩天十八點以前提出。若非基於本身過失而錯過者，得於投票日當天十五點以前申請之。如選舉人可證明突然患病、極為困難或無法前往投票所者，也可申請選舉證；在此種情況下，行政區機關發給選舉證前，應知會選舉人所屬投票區之選舉總幹事。
- (5) 應申請列入選舉人名冊之選舉人，在提出申請時即應視為申請選舉證，但選舉人有意於所屬投票區選舉幹事會之前投票者，不在此限。
- (6) 遲來之申請書信與原信封不予受理，另置一處暫時收妥。

## 2、缺席選票申請書之查證

- (1) 查證方式：選舉人或其信託人，應在選舉證上向單選區選舉主任委員，以具結之保證，證明選票係由選舉人親自圈選，或確實依照選舉人所表示之意思圈選。單選區選舉主任委員，依其職責應受理具結之保證，且視同德國刑法第一百五十六條所稱之官署。
- (2) 申請者姓名之公開：行政區域機關最遲應於選舉人名冊公告閱覽前一天，以明信片或是以對折式通知單通知選舉人以登錄在選舉人名冊上。

(三) 提供不在籍選票

選舉人取得選舉證後，應於選舉人備註欄上註明以「選舉證」(Wahlschein)或其縮寫之「W」字樣。

1、缺席選票之形式：

- a. 候選人名單經邦選舉委員會及單選區選舉委員會依法通過後，才可發出選舉證。
- b. 選舉證應由經辦之工作人員親自簽名，並加蓋官印。印章得以印製在選舉證上。
- c. 選舉人無法即時投遞或由官方遞送，且選舉人本然突然患病代領人應出具委託書才可代領選舉證及通訊選舉文件。寄件之郵資由行政機關支付。從申請書顯示選舉人將從歐洲以外地區投票者，行政區機關即以航空郵件寄出選舉證及通訊文件。
- d. 選舉人親自前往行政機關領取選舉證及通訊選舉文件者，得當場完成投票手續。行政區機關應提供不受監窺之場所，使選舉人得秘密完成圈票並將選票放置於選票封內。
- e. 行政機關應製作選舉證明冊，名冊可依選舉人姓名排列或依發出之選舉證副本編排。選舉證上應列出選舉人在選舉名冊上之編號，以及在選舉人名冊上之編號，或是所屬之投票區。選舉人若未列入選舉人名冊，選舉證即應註明，並指出選舉人所屬之投票區。選舉證若於選舉人名冊編造完成後發出，應製作特別名冊。
- f. 選舉人獲得選舉證，行政機關應立即通知聯邦選舉主任委員。
- g. 編造選舉人名冊之行政機關，若非執行通訊選舉之機關，或通訊選舉之選務為其他行政區或縣政府機關主

持，編冊之行政區機關於結束造冊後，應以最快速度，將名冊、補錄或一份指出選舉證均有效之通知，寄交單選區選舉主任委員，且最遲應在投票日上午送達。若另一行政機關由縣政府機關負責通訊投票，則編冊機關應將名冊、補錄或通知寄至委託之行政區機關或縣政府行政機關。

## 2、缺席選票中應附加資料

缺席選票通知書應包括下列各項：

- a. 選舉人姓名及住址，
- b. 投票所地點，
- c. 投票日期與時間，
- d. 選舉人在選舉人名冊中之編號，
- e. 要求選舉人投票時攜帶投票通知單及身份證或護照，
- f. 說明選舉通知書並非「選舉證」(Wahlschein)，只能在指定之投票所投票，
- g. 說明如何申請選舉證及通訊選舉投遞事項。

## 3、備妥缺席選票之時間

行政區機關最遲於投票日前二十四天，公告下列事項：

- a. 選舉人名冊公開閱覽之日期、時間或地點；
- b. 在公告期間，得以書面或口頭方式，向行政區機關對選舉人名冊內容提出異議；
- c. 說明選舉人名冊之選舉人，其投票通知單最遲於投票日前二十一天寄發；而需申請列入選舉人名冊之選舉人，若已申請附通訊選舉文件之選舉證，將不寄發投票通知單；
- d. 選舉證申請之地點、時間及條件；
- e. 如何利用通訊投票。

#### 4、缺席選票疑問之處理

拒發選舉證時，選舉人得提出異議。異議之期限與訴願之期限僅於投票日前十二天提出異議時，始為有效。

### 五、日本

#### (一) 不在籍投票的申請資格

日本之規定，選舉人因下列各款事由之一，不能於投票日親自前往投票所投票時，依政令之規定，得於缺席投票管理員管理之投票場所投票。

- 1、選舉人從事職務或業務或總務省令指定之任務者。
- 2、選舉人因任務（前款之總務省指定者除外）或事故，在其所屬投票區之區域外旅行或滯留者。
- 3、選舉人因疾病、負傷、妊娠、衰老、身體殘廢或分娩致步行困難或被收容於監獄、少年院或婦女輔導院者。
- 4、選舉人在交通極為困難之島嶼或其他經總務省令指定之地區居住或滯留者。
- 5、選舉人在其所屬投票區之市町村區域外之住所居住者。

但不同的缺席投票者的投票方式又各有不同，譬如，選舉人係身體重度殘障者：(1)身心障礙者福祇法規定之身心障礙者；或(2)戰傷病者特別援護法規定之戰傷病患，得投郵寄出選票。<sup>11</sup>

此外，選舉人係乘船舶安全法所稱以遠洋區域為航行區域之船舶及其他類似之船隻而以總務省令指定之船舶航行本國以外區域之船員，其於眾議院議員之總選舉或參議院議員之一般選舉時之投票，得於缺席投票管理員所管理之場所，在總務省令規定之選票上作成投票之記載後，向總務省指定之市町村選舉管理委員會委員長以傳真送信方法行之。

<sup>11</sup> 昭和二十四年法律第283號，昭和三十八年法律第168號。

投票方式分如本章第二節所述。

## (二) 不在籍選票之申請

### 1、在國內的選舉人申請不在籍投票

#### (1) 選票及投票用信封之請求

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。

提出前項請求之選舉人，欲在其被登錄之選舉人名冊所屬市町村以外之市町村投票時，或欲在船舶、醫院、老人院、國立保養所、身心障礙者更生援護設施、保護設施、勞災復健作業所、監獄、代用監獄、少年院或婦女輔導院投票時，應於提出前項請求時，向同項之選舉管理委員會委員長聲明其要旨。

欲以點字投票之選舉人，應於提出請求時，向選舉管理委員會委員長聲明其要旨。

擔任缺席投票管理員之船長、醫院院長、老人院院長、國立保養所所長、身心障礙者更生援護設施或保護設施之首長、勞災復健作業所所长、監獄首長、代用監獄之管理者、少年院院長或婦女輔導院院長，遇有在其船舶、醫院、老人院、國立保護所、身心障礙者援護設施、保護設施、勞災復健作業所、監獄、代用監獄、少年院或婦女輔導院之選舉人之委託時，得親自或由其代理人代替此等選舉人，以書面向第一項之選舉管理委員會委員長，提出請求。

#### (2) 符合缺席投票事由之宣誓書

提出請求時，選舉人應聲明無法於投票日親自前往投票所投票之事由，並提出該聲明屬實之宣誓書。

#### (3) 郵寄投票證明書

選舉人得以其簽名（依點字者除外）之書面，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，申請發給選舉人之證明書（稱「郵寄投票證明書」）。

市町村選舉管理委員會委員長，遇有前項之申請，經認定各該申請人確係符合規定之選舉人時，應即將投票證明書寄給各該申請人。

領取郵寄投票證明書者，變成不符合規定之選舉人、被登錄於其他市町村選舉人名冊時、被登錄於在外選舉人名冊時或喪失其在領取郵寄投票證明書之市町村區域內之住所四個月時，應即將其領取之郵寄投票證明書交還發給之而町村選舉管理委員會委員長。

發給郵寄投票證明書之申請及其他有關郵寄投票證明書之必要事項，以總務省令定之。

### (4) 郵寄方式之在外投票之選票及投票用信封之請求及發給

欲投票時，得於投票日前四日以前，向其被登錄之在外選舉人名冊所屬市町村選舉管理委員會委員長，以各該選舉人簽名之文書，直接或以郵寄，並提示在外選舉人證，請求發給選票及投票用信封。

市町村選舉管理委員會委員長接到前項規定之請求時，應核對在外選舉人名冊或其副本，認為提出請求之選舉人符合規定之選舉人時，應即（在選舉期日公告日前接到請求時，為各該選舉期日公告日前以總務省令規定日以後應即）將選票及投票用信封郵寄給各該選舉人。此時，應於投票用信封正面註明各該選舉之種類，並於各該選舉人之在外選舉人證註明各該選舉之種類及選票以及投票用信封發給之年月日。

## 2、在國外的選舉人申請不在籍投票

### (1) 在國外選舉人名冊登錄之申請手續<sup>12</sup>

在外選舉人名冊登錄申請者，應親自向領事官（包括執行領事官職務之大使館或公使館館長或其職務代理人）依護照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。

### (2) 市町村選舉管理委員會等之調查

市町村選舉管理委員會及領事官，必要時，應對於在外選舉人

<sup>12</sup> 日本公職選舉法對國外的選舉人係用「在外選舉人」名稱稱之。見日本「公職選舉法」。

名冊登錄申請者之被登錄於在外選舉人名冊之資格進行調查。

在外選舉人名冊登錄申請者關於各該申請，於市町村選舉管理會或領事官有要求時，為證明其有被登錄於在外選舉人名冊之資格，應提出必要之文件或作必要之說明。

(3) 未能登錄於在外選舉人名冊時之通知

市町村選舉管理委員會未將在外選舉人名冊登錄申請者登錄於在外選舉人名冊時，應即附具理由經由外務大臣及領事官，將其要旨通知各該在外選舉人名冊登錄申請者。

(4) 在外選舉人證之記載事項

在外選舉人証，應記載左列事項：

- a、選舉人之姓名及出生年月日。
- b、選舉人在國外之住所。
- c、其他總務省令規定之事項。

選舉人於在外選舉人證之記載事項有變更時，應即檢具在外選舉人證經由管轄各該選舉人住所之領事官，向其被登錄之在外選舉人名冊所屬市町村選舉管理委員申報，接受有關在外選舉人證變更事項之記載。

(三) 提供不在籍選票

1、缺席選票袋中應附加之資料

- (1) 在郵寄之缺席投票用信封正面記載選舉種類及日期。
- (2) 選舉人自身簽名之申請書。
- (3) 提示郵寄投票證明書。
- (4) 都道府縣議會議員或首長選舉，依法有選舉權者，合併有「足資證明繼續在該都道府縣區域內保有住所之文件」提出申請之。

2、取得缺席選票的方式

- (1) 選舉人向其登錄之選舉人名簿所屬之市町村選舉管理委員會委員長，提出選舉人親自簽名（以點字者除

外)之郵寄投票證明書之發給申請書申請發給郵寄投票證明書。

(2) 為證明符合能郵寄缺席投票，對身體殘障者手冊或戰傷病者手冊或下兩肢等殘障程度符合一定程度，必須檢附都道府縣知事或指定都市市長之書面證明。

- a. 市町村選舉管理委員會委員長，認為申請者符合可行郵寄缺席投票選舉人條件時，對申請者以郵寄發給郵寄投票證明書。
- b. 郵寄投票證明書之領取者，不符合可以郵寄缺席投票之選舉人條件，或在其他市町村選舉人名簿登錄時，應立即將領取之郵寄投票證明書，反還領取之市町村選舉管理委員會委員長。

### 六、韓國

#### (一) 不在籍投票的申請資格

韓國規定，登錄於選舉人名簿之國內住民，有下列各款情事之一，無法親自至投票所投票者，得於選舉名冊編造期間以書面向區(市、邑、面)長提出申報。

- 1、 名冊編造期間屆滿日之前即離開戶籍所在區(市、郡)，且至選舉日無法回來者。
- 2、 依法令長期寄居軍營、艦艇內之軍人或警察公務員。
- 3、 長期寄居在醫院、療養所、收容所、矯正所、拘留所或船上者。
- 4、 身體有重大傷殘而無法行動者。
- 5、 於選舉日當天因距離投票所太遠，依中央選舉委員會規定居住於孤島之居民。

6、各級選舉管理委員會委員、職員、被派遣或委囑之公務員等其他在選舉當天預定至非自己投票區投票所執勤之投票事務員及負責投票所警備之警察公務員。

### (二) 不在籍選票之申請

欲提出不在籍投票者申報書者，應於不在籍投票者申報書中詳細記載居所投票事由、姓名、住所、性別與出生年月日。而依法令規定長期寄居軍營者、艦艇內之軍人或警察公務員；長期居住在醫院、療養所、收容所、矯正所、拘留所或船舶上者；各級選舉管理委員會委員、職員、被派遣或委囑之公務員等其他在選舉當天預定至非自己投票區投票所執勤之投票事務員及負責投票所警備之警察公務員等三種規定者，應獲得所屬機構或設施首長確認後再提出。

依規定申報時，區（市、邑、面）長於確認不在者申報書之申報事項後，如為正當申報不在者籍投票時，應將此事註明於選舉名冊，並根據此編造不在者申報人名冊。區（市、邑、面）長於完成不在籍投票者申報人名冊時，應即將謄本或電腦編造之不在籍投票者申報名冊複本一份送至管轄區（市、郡）選舉管理委員會。

至於，不在籍投票者申報書、不在籍投票者申報人名冊之格式、居住投票事由之確認手續及其他必要事項，由韓國國會要求中央選舉管理委員會訂定之。

### (三) 提供不在籍選票

1、在「大統領選舉法」法中規定，通訊投票之選舉票，自投票日前十六日上午九時起，在區、市、郡選舉管理委員會，由政黨、候選人、或選舉辦事處、聯絡處負責人等之指定人員見證下，剪下選舉票系列編號後，將選舉票放進封套而後放入回郵用外封套，再放入寄出用外封套封緘後，於二日內寄出，此時，指定人員若不在場，視為放棄見證。

2、在「國會議員選舉法」中規定，郵遞投票的選舉票，自選舉日前九日上午九時起在管轄區、市、郡選舉管理委員會，由候選人或其代理人見證下，剪下選舉票的一系列番號後，將選舉票放進封套並放入回郵用外封套，再放進寄出用外封套封緘，應在二日內寄出。

3、對登載於不在籍投票者申報人名冊之選舉人發送之選舉票（以下簡稱不在籍投票者選舉票）時，於區（市、郡）選舉管理委員會內，邀請政黨、候選人、選舉事務長或選舉聯絡所長指名者觀察下；切除選舉票之統一編號後，將不在者選舉票放入內封套，再放入次郵信封，最後放進發送用信封內加封，在選舉日前十日發送。選舉公報及小型印刷物，亦得以附在信內一起發送。被指名者觀察者不能參加時，視為放棄觀察。

不在籍投票者選舉票之發送與次送以掛號郵件為之，其郵資由國家或該地方自治團體負擔。

區（市、郡）選舉管理委員會應將有關投票方法等其他投票須知附於不在者選舉票信封內發送。

### 第二節 投票程序

有關各國不在籍投票制度的投票程序，主要討論的包括：不在籍選票的投票方式、郵寄選票的規範。

#### 一、不在籍選票的投票方式

##### （一）美國

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。<sup>13</sup>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。在麻薩諸塞州，如果選票原來是用郵寄方式給投票者的話，便不允許親身送回不在籍選票。德克薩斯州的人送回海外不在籍選票可以選擇任何遞送的方法，但是本州的不在籍投票者一定要透過郵寄方式送回不在籍選票。

而其他諸如設置特別投票所投票、移轉投票、事先投票等皆有各州實施。例如：以佛羅里達州的邁阿密市為例，准許在主要辦公室之外的八個地點投票。這些衛星投票處通常是在選舉日前一週或兩週，在一些購物中心或其他方便的地點設立。親身投缺席選票的典型方法，和選舉日投票一樣，包括各種選擇一拉桿投票機、電腦卡、掃瞄儀、或紙製選票。不同的地方，是已圈選完畢之選票（不管是純選票或卡片），通常都放在同一空白信封之中，然後再放進另外一個信封，在外層的信封上由投票者簽名，並由執行的選務官員副署。

## （二）英國

英國不在籍選票的投票方式，包括：郵寄選票、代理投票。

選舉人如於選舉時具有行使通訊投票之選舉人資格，得以通訊方式投票。

選舉人如於選舉時具有委託代理投票之選舉人資格，得委託代理投票，除非其本人在代理投票之選舉票發交其本人之前，申請於依有關規程分配之投票所親自投票之選舉票，如經此申請，則得親自至該投票所投票。

<sup>13</sup>近來的法律條文並不限制一定要使用以往所指定的方式送回選票，（例如「不在籍選票的送回應親身為之，或透過美國郵政、聯合包裹公司、或聯邦快遞之遞送服務」），而是使用比較一般性的詞句，（例如「不在籍選票之送回應親身為之，或透過美國郵政、或透過任何其它的遞送公司，只要這些公司有跨州的商業行為，並在其正常的貿易或商業行為中提供遞送服務」）。

### (三) 法國

法國採行代理投票。依法被授與代理權的受託人在參與投票時，與其他到場選舉人的投票方式相同。其投票完畢後，由投票所工作人員在其持有的代理投票聯蓋章，並在簽到簿上所載委託人之姓名旁，以紅筆註明受託人之姓名。

委託人可自行決定是否要利用法律所賦予的便利措施，當然他也可以決定取消原先的授權代理，而選擇另一位受託人代為行使。委託人若在受託人執行其權利前，親自前往投票所，則仍可親自投票。<sup>14</sup>

### (四) 德國

德國不在籍選票的投票方式，包括：郵寄選票、設置特別投票所，與移轉投票。

根據德國聯邦選舉法第十三條之規定，可設置特別投票所：

1、醫院、養老院、老人院、安養院、修養院及有相當數量選舉人之類似設施或機構，若不便至外處投票所投票，行政區機關視情況需要，應為持有選舉證之選舉人設置特別之特別投票區。

#### (1) 中型醫院、養老院或安養院之投票

- a. 行政機關應視實際需要，儘可能與中型醫院、養老院或安養之主管協調，使得院內選舉人得持有效之單選區選舉證，透過機動性選舉幹事會投票。
- b. 行政區機關與機構之主管協調在一般投票投票時間範圍內，擇定投票時間。必要時由機構之主管提供一適宜之投票所。投票所由行政機關佈置。機構之主管向選舉人公布投票的時間及地點。

---

<sup>14</sup>法國選舉法第七十六條。

c. 機動選舉幹事會攜帶上所之票區、足量選票及選票封前往醫院、養老院或安養院，收取選舉證，辦理投票作業。若選舉人投票需要他人協助，選舉總幹事或副總幹事應告知選舉人可請求選舉幹事會一名成員協助之。

(2) 社會治療機構與服刑獄所之投票

- a. 行政機關應視情況需要，僅可能使社會治療機構與服刑獄所內持有選舉證之選舉人，得在機構內透過機動選舉總幹事會完成投票。
- b. 行政機關應與機構之主管協調後，在一般規定之投票時間內，決定合宜之投票時間。機構之主管應提供投票場所，由行政機關佈置。機構主管向選舉人宣布投票時間與地點，並安排前往投票。

2、多所設施或機構可共同設置一處特別投票區。

3、凡在特別投票區之選舉人，只要持有效之單選區選舉證，即可參加特別投票區之投票。

(五) 日本

日本不在籍選票的投票方式，包括：代理選票、移轉投票、設置特別投票所投票、通訊投票、提前投票等。<sup>15</sup>

1、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（眾議院比例代表選出議員選舉之投票，為眾議院名冊申報政黨等之名稱及簡稱；參議院比例代表選出議員選舉之投票，為公職候選人之參議院名冊登錄者之姓名或參議院名冊申報政黨等之名稱及簡稱）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

---

<sup>15</sup> 日本已於去年（民國 92 年）6 月修正了「公職人員選舉法」，規定定居海外之有投票權者，得對參眾兩院比例代表選舉，進行海外通訊投票，毋須親赴駐外使館完成投票。（<http://www.womenweb.org.tw>）

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(包括公職候選人之參議院名冊登載者)一人之姓名、一個眾議院名冊申報政黨等之名稱或簡稱或一個參議院名冊申報政黨等之名稱或簡稱，另一人在傍見證。

投票管理員，以身心障礙或文盲為理由申請代理投票之選舉人，認為其事由不成立時，得於聽取投票監察員之意見後，拒絕其申請。

選舉人不服前項拒絕之決定時，投票管理員應准其暫行投票。

投票管理員，對於投票監察員就選舉人申請代理投票有異議時，應准選舉人暫行投票。

### 2、缺席投票<sup>16</sup>

選舉人因下列各款事由之一，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。

- (1) 選舉人從事職務或業務或總務省令指定之任務者。
- (2) 選舉人因任務(前款之總務省指定者除外)或事故，在其所屬投票區之區域外旅行或滯留者。
- (3) 選舉人因疾病、負傷、妊娠、衰老、身體殘廢或分娩致步行困難或被收容於監獄、少年院或婦女輔導院者。
- (4) 選舉人在交通極為困難之島嶼或其他經總務省令指定之地區居住或滯留者。
- (5) 選舉人在其所屬投票區之市町村區域外之住所居住者。

選舉人係身體重度殘障者(身心障礙者福祇法第四條規定之身心障礙者或戰傷病者特別援護法第二條第一項規定之戰傷病患而以政令規定者)，其投票得於現住場所投票後，投郵寄出。

選舉人係「乘船舶安全法」所稱以遠洋區域為航行區域之船舶及其他類似之船隻，而以總務省令指定之船舶航行本國以外區域之船員，其於眾議院議員之總選舉或參議院議員之一般選舉時之投

<sup>16</sup> 在日本選舉法規中，此處之「缺席投票」主要係指：移轉投票，但亦包括：設置特別投票所投票、通訊投票、以及傳真方式投票。見日本「公職選舉法」第四章之二。

## 不在籍投票制度之研究

票，得於缺席投票管理員所管理之場所，在總務省令規定之選票上作成投票之記載後，向總務省指定之市町村選舉管理委員會委員長以傳真送信方法行之。

### 3、在外投票

被登錄於在外選舉人名冊之選舉人，欲在眾議院議員或參議院議員之選舉時投票者，得於眾議院議員或參議院議員選舉日期公告之日起至選舉之投票日前五日止之期間，親自前往在外使領館長管理之投票場所，提示在外選舉人證及護照或其他依政令規定之文件後投票。

選舉人於在外使領館長管理之投票場所投票顯然有困難，其投票得在其現住場所於選票上記載投票後，依郵送方法為之。

### 4、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（眾議院比例代表選出議員或參議院比例代表選出議員之選舉，為都道府縣選舉管理委員會），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。

## （六）韓國

1、韓國的投票方式主要是通訊投票，但亦兼採提前投票與設置特別投票所投票。在韓國「韓國公職選舉與選舉違法防止法」第148條規定：「轄區（市、郡）選舉管理委員會自選舉日前七日起三日之間在事務所所在地設置投票所，以供登陸不在籍投票者申報人名冊上之選舉人投票。兩個以上之區（市、郡）選舉管理委員會在同一建物或設施內，得以共同設置不在籍投票所」。第149條規定：「不在籍投票期間，第三十八條第一項第三款之不在籍投票申報人所屬機關或設施（船舶除外）之首長獲得管轄區（市、郡）選舉管理委員會許可時，得以在機關或設施內，設置不在籍投票所。」

2、韓國在不在籍投票者申報人名冊上之選舉人，於不在籍投票期

間至不在籍投票所，於不在籍投票管理委員及不在籍投票觀察人前，提示自區（市、郡）選舉管理委員會收到之發送用內外封套、不在者選舉票、身分證明書（中央選舉管理委員會規定之官公署或公共機關發行之證明書貼有照片確定為本人）確定為本人後進入圈票處，在不在者選舉票上選擇候選人一人（比例代表市、道議員選舉時為一個政黨，下同），在不在籍投票者選舉票之相關欄記票後，將選舉票折疊務使他人不得窺視，放置於內封套，封函後期將內封套放進次送用外封套封函，於不在籍投票管理委員前，在次送用外封套封函部分之上、中、下三處，蓋確認印以證明在不在籍投票所投票，於不在籍投票管理委員及不在籍投票觀察人前放入不在籍投票箱。如於不在籍投票所投票前已經記票時，該不在籍投票者選舉票無效，如無法提出得確定本人之身分證明書之不在者申報，不得投票。

- 3、不在籍投票管理委員於不在籍投票期間中，於每日之不在籍投票截止後，或在不在籍投票觀察人觀察下，啟封不在籍投票箱二次（上午十二時及下午四時），以察看確認印是否遺落，如有遺落則予補印，並計算不在籍投票者數，移交給管轄郵局局長，以掛號郵寄。
- 4、居所投票者除另有規定外，規定之不在籍投票所投票者外在居所內，收到管轄區（市、郡）選舉管理委員會寄達之不在者選舉票上選擇候選人一人，於選舉票相關欄上記票後，放入內封套封函後，放入次送外封套內封函，在其外封套記載居所、姓名並在次送用外封套封函部分之上、中、下三處加蓋本人私章（捺印或署名除外），以掛號郵寄。
- 5、區（市、郡）選舉管理委員會為提供於選舉日當天因距離投票所太遠，依中央選舉管理委員會規定居住於孤島之居民，得直接或指定投票區選舉管理委員會巡迴其島嶼，以利投票。
- 6、依法無法收到不在籍投票者選舉票者及不在籍投票者選舉票無法寄達者，應於選舉日至投票所投票，此時，投票區選舉管理委員會依規定查核、確認不在籍投票者申報人名單後，於選舉

人名冊備註欄記載其事實。

## 二、郵寄選票的規範

### (一) 美國

美國各州對於郵寄選票的規範差異性很大，茲說明如下：

#### 1、支付郵寄選票之郵資問題

從軍人或海外投票者寄回來的不在籍選票信封，是由聯邦政府支付郵資。至於送回國內不在籍選票的問題，有些選務機關在他們當地的郵局設立一個欠資帳戶，美國郵政局若發現有送回來的不在籍選票信封有欠資時，便自動從該帳戶扣除郵資。雖然有些不在籍投票者因為必須付回郵資而感到有點吃虧，而且對嚴重殘障者或被拘禁者而言，這可能是件很辛苦的事，(特別是沒有監護投票的情形)，但是郵資的代價幾乎一定比親身去投票還低。

#### 2、回信信封上及裡面應附之資料

在最低程度上，回信的信封通常除了圈好的選票以外，還包含了投票者的身份資料、住址、投票區，及足資證明該投票者資格的某種形式，並且遵守規定的投票程序。在回郵信封外面標準的地方，清楚填寫寄信人地址，可以大幅降低處理送回選票之負擔。堪薩斯州的塞茲維克郡，甚至在送出缺席選票的信封袋中，加印了一張住址貼紙，黏貼在回信信封上的左上角。住址條上包含有投票者投票區的資料，可以容易依此整理。

每一州都規定要有合乎法律的投票者資格證明，但是各州所選擇的證明程序有很大的不同。有十五個州規定要透過公證人(或其他被授權的官員)，證明投票者有資格投不在籍選票，並且遵守所有不在籍投票程序的規定。有五個州准許非官方的證人從事類似的做法，(佛羅里達州允許任兩名年滿十八者作為證人，以代替一位「官方」證人)，而其它的州則准許沒有證人的自我證明。

公證的規定已經漸漸落伍了，大部份的州都承認自我證明資格及遵守規定已經足夠。這種做法減低了投票者的負擔，但是違反者也要受到處罰。

譬如，德拉瓦州規定，不在籍投票人在劃記選票後，將之裝入官方信封中，再將此裝有選票的官方信封，裝入回郵掛號信封，並且仔細地封好。接著在回郵掛號信封上所黏貼的宣誓書上簽字。然後，再把裝有選票在內的回郵掛號信封裝入寄件信封內，密封後寄出。<sup>17</sup>

### 3、送回不在籍選票之截止日期

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，大部份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。

德拉瓦州規定，時間必須是投票日前一天正午 12:00 以前寄達選委會。收件時間若有超過，要被計為有效的投票信件，必須依聯邦法律的規定處理。郵寄回來的不在籍投票的選票，時間不得超過選舉投票日前一天正午 12 時。<sup>18</sup>

新墨西哥州規定，不在籍投票的申請表若是選民親自送到郡秘書處，而且，被郡秘書接受，郡秘書就應提供一張選票給該人，該張選票應該在一間投票間內，由申請人加以圈選，圈選後，予以密封在適當信封內；或者是照此程序，以適當方式圈選、密封後交給郡秘書，或者在離開郡秘書完成上述程序，依據 1978 年的選舉法規規定，必須依據選民方便之原則進行，並且，避免郡秘書辦公室成

<sup>17</sup> <http://www.delcode.state.de.us/title15/c055/index.htm#TopOfPage>

<sup>18</sup> <http://www.delcode.state.de.us/title15/c055/index.htm#TopOfPage>

為正式投開票所的一個附屬的投票站。除了上述各種規定的行為外，其他在郡辦公室從事下列行為概屬非法，例如拜票、張貼或高舉大字報，競選文宣品。在郡辦公室圈選不在籍投票之選票，選前 28 天開始，任何一個工作日皆可；選舉投票日前的星期六則是從早上十時到下午六時。不在籍投票者但可以親自提早去投票的選民，投票時間是星期二到星期五中午 12:00 到晚上 8:00；星期六則是早上 10:00 到下午 6:00 提早投票一直到投票日前的那個星期六為止。郡秘書必須確保上述這些過程，能夠順利完成。<sup>19</sup>

美國郵政局估計一件國際郵件來回的平均時間，是 20 日至 28 日，但是對於某些特定的軍事區，這數目可能增加至 40 至 45 日。目前已經有三十二州對軍人或海外投票者的不在籍選票，提供 40 天或更久的來回運轉時間，不論這是透過法律規定或行政措施。那些沒有提供這種運轉時間，而且不算那些選舉日之後才收到的選票的州，便冒著被提起法律訴訟的危險。

#### 4、未送回不在籍選票之處理

第一，有些不在籍投票者選擇不去填寫並且送回不在籍選票，不論是因為他們失去興趣或根本沒有去填寫。第二，有時不在籍選票上並沒有清楚標明是正式選舉資料，所以可能被忽略了，而與其它商業或政治性郵件一起丟棄。但無論如何，基本上美國各州並不處理這個問題。雖然過去有些州規定，不在籍選票一定要送回，但大多數都放棄了這些實際上無法執行的條文。

#### 5、選票若未及時收到，導致無效之處理

大部份的州都給選務行政人員自行決定，是否要通知那些因為遲收到選票而遭駁回的不在籍投票者。麻薩諸塞州的法律規定，辦事員必須按照州務卿之指示做成之表格，對每張被駁回的不在籍選

<sup>19</sup>

<http://www.amlegal.com/nxt/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=newmexico:statutes>

票之投票者發出通知。目前美國沒有任何一州的法律，不許使用此類通知。大部份的情況是，送出通知與否是由選舉行政人員自行決定，他需要衡量好意與教育的好處，以及所須付出的代價。因為通知不在籍投票者說選票遲收到，且導致失去資格，可能會使他們生氣。尤其是他們在應該足夠的時間寄回選票。投票者發現在下一回選舉之中，因為前一次沒有投票而自投票者名冊中被剔除的話，可能會更加生氣。在佛羅里達州的戴德郡，選舉監察人對那些選票收到太遲的人，算他們已投票，讓他們在接下來的兩年內，不必自投票者名單中以不投票之名被剔除。

### 6、選票加速送回選務機關之方式

所有信封及符號的設計都與地方郵務人員合作。郵資多寡也應早可以確定，以決定部門預算的需要。郵局官員應該及早估計整個郵寄過程的時間。郵局官員也應該取得信封的樣本以資辨明。電視、收音機和地方報紙上的公共服務廣告，可以鼓勵提早送回資料，並提醒投票者關於不在籍投票的截止日期。每一位不在籍投票者收到的選票信封袋中的說明書，也可以用作是一重要的提醒物。

### 7、可否更改不在籍選票之選擇

在選戰最緊鑼密鼓的階段，或許會舉行辯論，或許會揭露新計劃內容，或許會有控訴或辯駁，或許候選人從選戰中抽身而退，甚或死亡。那些在選舉日投票的人有機會充分評估這些事件之後才投下一票，但是不在籍投票者可能沒有這種機會，所以，也有可能想要將之收回並重新投票。

美國各州對於收回重投不在籍選票的作法各異，德克薩斯州明白限制不在籍投票者改變其心意，因為該州州法規定一旦不在籍選票送回至選務官員處，便沒有機會改正任何錯誤。麻薩諸塞州在法律上沒有規定不在籍投票者是否可改變其選票，但在實際的做法上，選務官員是將這些選票當作毀損票，並准許不在籍投票者收到

新的選票。但是這種程序，特別是對於大型的選區，會造成行政上嚴重的問題。但無論如何，若將此問題交由地方選務官員自行決定的話，可能會讓他們招來操縱選舉的控訴，甚至法律訴訟。因此，決策者應在法規之中明訂正式的程序。

## （二）德國

### 1、投缺席選票可獲取的協助

在醫院、養老院或安養院等特殊投票所，若選舉人投票需要他人協助，選舉總幹事或副總幹事應告知選舉人可請求選舉幹事會一名成員協助之。

### 2、缺席選票破損或遺失之處理

選舉證遺失後不再補發，若選舉人表示未收到寄發之選舉證，且其言可信，得於投票日前一天中午十二點前補發。

3、採用通訊選舉之選舉人，應以密封之選舉信封，裝入下列文件，適時交送簽發選舉證之單選區選舉主任委員，至遲應於選舉日十八時送達；

### 4、支付郵寄的缺席選票之郵資

選舉信件如以官方之選舉信封裝載，得以平郵之標準信函，交由德國聯邦郵局免費遞送。如要求以特別郵件方式送達者，投寄人應負擔超額部分之郵資。聯邦應向聯邦郵局支付所有由其運送，未付郵資或以特殊方式送達之官方選舉信件之郵資。

### 5、保護郵寄的缺席選票之措施

藉通訊選舉投票之候選人，應自行圈選選票，置入官方選票封，密封後，在選舉證上印妥之通訊選舉具結保證書上簽字，註明圈票時間與地點，之後將官方選票封與簽過名之選舉證置入官方選舉用信封，持此一密封之選舉信函透過郵局寄到選舉信函上所註明之地點。也可親自前往面交。

選票應秘密圈選，並置入選票封內；但殘障人士依照規定，若選舉人經他人協助圈票，協助者應在通訊選舉具結保證書上簽名，聲明依選舉人指示之意願代為圈選。

### 6、更改缺席選票之選擇候選人

通訊投票中，在選票送達選務機關後，不得再收回。

#### (三) 日本

##### (1) 郵寄之缺席投票

選舉人，應於選舉日期公告之日以後，在其現住場所親自於選票上記載各該選舉公職候選人一人之姓名，放入投票用信封加封，並於投票用信封正面記載投票之年月日及場所及於投票用信封表面簽名，裝入其他適當之信封加封，於該信封正面註明內有選票字樣後，依郵寄方法送交各該選舉人被登錄之選舉人名冊所屬市町村選舉管理委員會委員長，使其能於各該選舉人所屬投票區之投票所(各該投票區係指定關係投票區時，為各該投票區有關之指定投票區之投票所)關閉前送達選票。

##### (2) 缺席投票之送交

缺席投票管理員接到選票時，應於投票用信封背面記載投票之年月日及場所並簽名，在場監察投票者，經簽名或蓋章，連同缺席投票證明書裝入其他適當之信封加封，並於其正面註明選票在內，另於其背面簽名蓋章，迅即按左列各款之規定，送交各該款規定之人員，或郵寄之。

##### (3) 投票所關閉前送達之缺席投票之處理

投票管理員在投票所關閉前接到送交之選票時，應拆開送交用之信封，將信封內之選票及缺席投票證明書暫時照原狀保管之。

##### (4) 投票所關閉後送交之缺席投票之處理

投票管理員在投票所關閉後接到送交之選票時，應拆開送交用之信封，於投票用信封背面記載接到之年月日及時間後，送交開票管理員。

## 不在籍投票制度之研究

### (四) 韓國

#### 1、不在籍投票所之設置

轄區（市、郡）選舉管理委員會自選舉日前七日起三日之間（以下簡稱不在籍投票期間）在事務所所在地設置投票所，以供登錄於不在者申報人名冊上之選舉人投票。二個以上之區（市、郡）選舉管理委員會在同一建物或設施內，得以共同設置不在籍投票所。

區（市、郡）選舉管理委員會預估管轄區內之不在籍投票者數及分布，不在籍投票期間，預料不在籍投票需相當期間時，亦得在投票區選舉管理委員會設置不在籍投票所。

依上述規定，設置不在籍投票所時，應於選舉日前十日，公告其名稱、所在地與設置及運作期間，並通知選舉事務長或選舉聯絡所長，在管轄區域內之每個投票區各張貼五張公告文。

不在籍投票所之管理，由區（市、郡）選舉管理委員會或投票區選舉管理委員會，指定每個不在籍投票所所在之區（市、郡）選舉管理委員會或投票區選舉管理委員會中三人以上委員（以下簡稱不在籍投票管理委員）。除非在籍政黨推薦委員放棄參與，應全部指定之。

#### 2、機關、設施內之不在籍投票所

不在籍投票期間，長期寄居在醫院、療養所、收容所、矯正所、拘留所的不在者申報人所屬機關或設施之首長獲得管轄區（市、郡）管理委員會許可時，得在機關或設施內，設置不在籍投票所。不在籍投票所之投票管理，由指定之不在籍投票管理委員出差執行之。

機關或設施首長設置不在籍投票所時，應明示其不在者申報人數、設置事由、所在地等，應於選舉日前十一日向管轄區（市、郡）選舉管理委員會申請許可，管轄區（市、郡）選舉管理委員會認定其事由正當時，應和該機關或設施首長協議不在籍選舉日期及場所，許可後通知選舉事務長或選舉聯絡所長。

#### 3、選舉票及投票箱之製作

不在籍投票所之投票箱與保管以郵便傳送投票之應另行製作，其數量由該區（市、郡）選舉管理委員會斟酌不在者申報人數決定之。

### 4、投票時間

不在籍投票所於不在籍投票期間，每日上午十時起至下午四時結束。

於不在籍投票所開始投票時，不在籍投票管理委員應該檢查不在籍投票箱與圈票處內外有無異狀，不在籍投票觀察人應在場觀察。但不在籍投票開始時刻，不在籍投票觀察人不在場時，應請最先投票之不在者申報人觀察。

不在籍投票人應於選舉日下午六時止，送達管轄區（市、郡）選舉管理委員會。

### 5、不在籍投票觀察

設置並運作不在籍投票所之選舉管理委員會，應使不在籍投票觀察人觀察不在籍投票狀況。

政黨、候選人、選舉事務長或選舉聯絡所長，就每位候選人、於每一個不在籍投票所選定二位不在籍投票觀察人，於選舉日前九日，向該區（市、郡）選舉管理委員會或投票區選舉管理委員會書面申報，在必要時得隨時申報替換，不在籍投票期間中得在不在籍投票所申報替換。

無不在籍投票人之選定時，或僅有候選人選定之不在籍投票觀察人時，該區（市、郡）選舉管理委員會或投票區選舉管理委員會得於選舉人中得到本人同意，補足四人為不在籍投票觀察人。

## 第三節 投票後程序

有關各國不在籍投票制度投票後的程序，主要包括：送回不在籍選票之查證、不在籍選票之計算。

## 一、送回不在籍選票之查證

### (一) 美國

#### 1、不在籍選票之查證

查證程序的規定大致包括：(1) 查證程序的第一項步驟，就是在送進來之不在籍選票信封上蓋上日期／時間的戳記。(2) 進一步查證是否所有必要的誓詞或證明都已填寫妥當，且是否投票者具有合法資格。(3) 有一些州規定要做某種簽名比對的工作。簽名比對通常是比較缺席選票信封上的投票者簽名，和不在籍選票申請書上的簽名。有十四個州規定要做這種查證的工作，另外一州則是自行決定，有十一個州規定要比對選票上的簽名和投票者註冊表格上的簽名。(4) 查證缺席選票的最後一個步驟，通常是在確定選票本身是否妥當的黏封於秘密信封或選票封套之內。

德拉瓦州便規定，寄件信封收到之後，選務部門及負責人只能打開寄件信封，然後把回郵掛號信封(內含選票)取出，核對確定寄件人之住址，不在籍所投之票需送達的正確的選區，或選務部門指定該票需送達的場所。任何人(包括該選務部門工作人員或行政長官等)皆不許打開或試圖打開回郵掛號信封(內含選票)，或者在該信封上圖寫，或註記任何東西。在以下各種情況時，即：不在籍投票者的誓詞不完整，不在籍投票者在其所屬選區不是合格登記的選民，回郵信封沒有密封，或者被打開，或者打開後重新再封口，或者很明顯地回郵信封內已被篡改，或者不在籍的選票是由他人送達投票所，而不是由郡政府部門送達，這些選票都不應被接受而被計算。基於上述的種種列舉理由，當不在籍選票為選務人員所拒絕時，若選票信箱尚未打開，也絕對不可以啟封，選務人員必須在信封上蓋上“拒絕”(REJECTED)，敘明理由；不過，應該把裝有選票的回郵信封，一起放入政府官方信封內。同樣地，選務人員也必須在回郵

信封上，蓋上“拒絕”兩個字，同時，註明理由。任何時間，任何人如果像檢警單位或選監司法人員檢舉，而且以具體證據證明，不在籍投票人已死亡，但他已經簽選選票，並且寄或送出，這時，該張選票仍存放在回郵信封中，不應開拆封，在回郵信封上則蓋上「拒絕，死亡」等字眼，這種選票應該和其他被拒絕的選票，擺放並保存在一起。不論基於何種原因，被拒絕接受的選票，不被列為有效票加以計算，選務官員必須在選票上附貼紙張，註明原因、選票號碼。<sup>20</sup>

### 2、查証後對選票之駁回與通知

對那些不在籍的投票者提出異議，會造成特別的問題，因此傾向投票者對不在籍選票之有效性可以提出辯駁。加州便規定「因為不在籍投票者並不在，所以異議者在提出異議時，應負擔建立該異議有效性之高度證明」。

德拉瓦州規定，不在籍選票被圈選並寄回，但是寄錯了選舉區，選民不是該區的居民，也不在該區進行選舉登記；不過，即使如此，該張選票，不能被判訂為廢票。該張選舉票，仍然屬於有效票，只要該張選票是用的事那次整個選舉的選票。任何人申請不在籍投票，將信封或不在籍選票，寄到州務卿或申請人所居住地以外郡政府中的任何官員；那麼州務卿及接到申請信或選票的官員，應立即將申請信及選票轉交給該居民所在郡的選務部門官員，或者轉交該各地依據本法所成立的專門處理的部門。<sup>21</sup>

以平等原則來看，一位不在籍投票者所填寫的不在籍投票資料，若有某方面瑕疵的話，應該被通知有該問題存在，並且在合理截止日期的限制範圍內給予改正瑕疵之機會。但投票者之所以採取不在籍方式投票的理由，很可能使他無法對異議或瑕疵提出及時的辯駁。康乃迪克州法律規定，要提供所有被提出異議的不在籍投票

<sup>20</sup> <http://www.delcode.state.de.us/title15/c055/index.htm#TopOfPage>

<sup>21</sup> <http://www.delcode.state.de.us/title15/c055/index.htm#TopOfPage>

者，一份州紀錄官員的決定書之複印本，並在選舉後五天內給一份該個人之不在籍選票處理經過的聲明。麻薩諸塞州的法律規定，只有不在籍選票是因瑕疵而遭駁回時才通知投票者。佛羅里達州和印第安那州的法律並沒有通知的條文，而且選務官員通常並不通知受到異議的不在籍投票者。

## (二) 德國

### 1、查證送回之缺席選票

為確定通訊選舉之結果，在德國個別或若干行政區，或於單選區之內每一縣，設置選舉總幹事及選舉委員會；其規定由邦政府獲其指定機關定之。邦政府或其指定機構做出上述指令時，其單選區選舉主任委員，由核發選舉證之行政區域機關或其所屬之縣政府行政機關替代。

通訊選舉總幹事指定通訊選舉幹事一名逐一啟封選舉信函，取出選舉證及選票封。選舉證有疑問或已被列入無效選舉證名冊內，則將選舉信函連同內容交給選舉總幹事特別保管，其餘從選舉信函取出知選票封一律原封不動投入票匣，選舉證另行收妥。

針對有疑問之選舉信函，則由通訊選舉總幹事會決議是否有效或無效。有疑問之選舉信函、經議決後是為有效之選舉信函及宣告無效之選舉信函，其數字應列入選舉紀錄內。無效之選舉信函連同內容另歸一類，附上決議理由，重新封妥，依序編號。其寄件人不計入投票人數內，且視為未參加投票。

### 2、選票有下列情形之一者，視同無效：

- (1) 未裝載於官方之選舉封套投遞者；
- (2) 裝置於顯然有妨害選舉秘密原則之選舉封套投遞，或載有可感覺之物件者；
- (3) 非官方所印製者，或其他單選區之選票；

- (4) 未有圈選誌樣之空白選票；
- (5) 無法明白辨認選舉人之意者；
- (6) 有附記或保留記載者。
- (7) 多張選票裝於同一選舉封套時，如其所載內容皆相同，或其中僅有一張曾經圈選，則視為一張選票；否則，則視為一份具有無效之選票。
- (8) 投遞空選舉封套者，二張選票均視為無效。選票內僅投一張者，未投之另一張，視為無效。但，已參加通訊選舉之投票人，不因其於選舉日前，或選舉日當日死亡，或依第十三條喪失其選舉權，而使其投票歸於無效。
- (9) 持有選舉證之選舉人，其姓名若自選舉人名冊中刪除，其選舉證亦隨之無效。行政區機關應為選舉證作廢之選舉人編造名冊，列出選舉人姓名及無效之選舉證號碼，並更正選舉證名冊。行政區機關應通知單選區選舉主任委員，以便其知會單選區內所有選舉幹事會選舉證無效一事。本法第三十九條第五項之情況，應在選舉證名冊及無效選舉證名冊以合宜方式註明，已參加通訊選舉之選舉人，其選票仍屬有效。

### 3、退回缺席選票之方式

有下列情形之一者，其通訊選舉信函，應予退回：

- (1) 選舉信函逾期送達者；
- (2) 選舉信函為附選舉證或附有效之選舉證者；
- (3) 選舉信函內無選舉封套者；
- (4) 選舉信函及選舉封套均未密封者；
- (5) 選舉信函內裝有多份選舉封套，但未依規定附同數有效之「具結保證」之選舉證者；
- (6) 選舉人或其信託人為在選舉證上按規定為「具結保證」之簽署者；

## 不在籍投票制度之研究

- (7) 未使用官方之選舉封套者；
- (8) 使用妨害選舉秘密原則之選舉封套，或載有可感覺之物品者；

選舉信函受退回之寄信人，不列入投票人數計算，其所寄選票，視同未投。

### 二、不在籍選票之計算

#### (一) 美國

##### 1、計算方式

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。但也有少數幾州要等到選舉日之後才開始計算不在籍選票。

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。

##### (1) 集中計算不在籍選票

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。在那些准許不在籍選票遲至選舉日送達的選區，這優點顯得特別重要。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。最後，集中計票很能夠讓對不在籍選票的異議有秩序、有系統的處理。它最主要的缺點是因為集中控制，也導致大量舞弊的機會集中化，或者是說明或解釋上的一個小錯誤有可能影響到許多的不在籍選票。

##### (2) 各投票所計算不在籍選票

從一個投票所到另一個投票所查證選票時，可能採用不同的標準，因而相同的問題可能會受到不同的待遇。而且在投票所中計算不在籍選票也需要招募、訓練、補償更多的投票所工作人員。

德拉瓦州規定，寄來的選票，集中後送達郡選舉委員會。超過上述時間，但是是在投票日上午 8:00 以前收到的選票，將不送往郡選委會，不過，會集中送到選委會所指定的某一個投開票所。這些逾時選票，可依聯邦法律提出延長時間之申請，才予以計算。選務部門超過投票日前 12 點所收到的票，必須註明收到的時間。另外，在投票日當天早上 8:00 以後收到的選票，也不得開封，全部留存。直到投票日之後的星期二那天，或者是當局所決定的日期為止。不在籍投票人所投的票，送到那個投開票所，在申請時已由被申請單位加以指定。不過，超過選舉票日前一天正午 12:00 以後，到投票日當天上午 8 時以前，寄達選務部門的選票，必須根據聯邦法律請求准予計算，才會被列入票數統計中。投票日前一天正午 12:00 之前寄達的選票，負責的部門或官員必須將這些票裝置到送件信封中，在信封封面編號，以及註明該袋選票要送達的選舉區，而且，時間必須是在投票截止四小時之前送到。不過，超過投票日前一天正午 12:00 以後，截至投票日當天早上 8:00 之前，寄達的不在籍投票，全部集中，送至選務部門所指定的一個投開票所，靜待聯邦法規定，申請延時許可後，才可將之計為有效選票。<sup>22</sup>

### 2、不在籍選票之記錄及報告

美國新墨西哥州規定，每一次的選舉，每一個郡秘書應製作“不在籍選票之登記”，每一個選民的登記，應包含下列事項：

- (1) 每一位申請人的姓名、住址；
- (2) 申請表收到的時間、日期；
- (3) 申請是否被接受或拒絕；

<sup>22</sup> <http://www.delcode.state.de.us/title15/c055/index.htm#TopOfPage>

- (4) 郡秘書辦公室核准不在籍投票的日期，核定投票的地點，或核定給予通訊投票權；
- (5) 申請者的里鄰區別；
- (6) 申請人是一般選民，聯邦選民，聯邦合格選民或海外公民；
- (7) 申請人是否需依 1978 年的法律規定，繳交證明文件；
- (8) 郡秘書收到完整的不在籍投票的日期、時間，或者是不在籍投票是屬於來郡秘書辦公室提早投票的時間、日期，或至其他投開票所進行提早投票的時間、日期。

德拉瓦州規定，每一個選務部門都應該保留不在籍投票的所有紀錄，以避免舞弊，並且允許可能的追蹤與偵察。這些記錄應包含下列各項資料：選舉人姓名、選名登記時所留下的地址、選票將寄往何處的地址、選務部門收到宣誓書的日期、選舉區、回封信封號碼、選票寄出之日期，或選票送達選民手中的日期、選票寄回的日期；任何醫師或基督教科學會開業醫師的姓名，他們能證實申請人因病或殘疾無法於投票日親往投開票所投票；以及所有誓詞被收到時負責檢查的監誓官的姓名。選務部門應該將不在籍投票選民的名單、住址列表，同時將複印本免費送給各政黨，並附上在該次選舉中所有候選人的名單。名單必須在投票日前兩個星期送達；同時，該名單也必須同實際達給參加這次選舉的所有政黨負責人。與不在籍投票、選舉人有關的相關資訊，亦可在選務部門的辦公室，供各政黨所指定的代表人閱覽。政府選務部門工作人員對於政黨代表人探詢不在籍投票選舉人每日資訊的變化，必須給予合作與協助。<sup>23</sup>

不在籍選票的總數應否單獨報告，或應與投票所之結果相結合以後再發表。單獨報告不在籍選票的優點，是讓政黨和候選人能夠更清楚的看看選舉中究竟發生了什麼。這些資料不但對於計劃選戰有用，也可以由任何明顯的不正常或誤失的不在籍投票結果，來決

<sup>23</sup> <http://www.delcode.state.de.us/title15/c055/index.htm#TopOfPage>

定是否提起選舉訴訟。但是從另外一方面來說，分別報告不在籍投票有可能在不經意情況下，違反了某些選票的idential性。例如在一個區只有一位投票者投不在籍票，如果是分別報告的話，那麼那張票投什麼便很清楚了。

就此而論，值得思考的地方在於，確保不在籍選票秘密性的價值，與政黨和候選人取得詳細結果的價值，何者為高。

### (二) 德國

德國規定：

- 1、特別投票區之選舉，應再投票結束後，立即將上鎖之票區內選票與投票區一般票區內選票混合，一併計算。全部過程均應登記在選舉紀錄中。
- 2、聯邦選舉主任若確認，基於自然災害或類似不可抗力事件，造成通訊選舉信函不能如期運達時，以該批信件於投票日前一天投遞之郵戳為準，視為及時寄交選舉信函。若發生此類情況，而延遲之事由排除排除後，該批選舉信函即應另行處理，且最遲應於投票日起二十天內，交由通訊選舉幹事會補行計票處理完畢。

### (三) 韓國

韓國規定：

#### 1、不在籍投票之開票

區（市、郡）選舉管理委員會於收到以郵便寄達之不在籍投票時，在該區（市、郡）選舉管理委員會之政黨推薦委員參與下，確認次郵外封套之確認印或居所投票者之私印捺印，之後應即投入郵便投票箱保管之。

郵便投票箱開票觀察人之觀察下，於選舉日下午六時移至開票所得先行開票。

## 2、無效投票

有下列各款情事之一時，該投票視為無效：

- (1) 不使用正式之選舉票者。
- (2) 任何欄內均無圈選者。
- (3) 於兩欄以上圈選者。
- (4) 無法辨識圈在何欄內者。
- (5) 不加「○」印而以文字或記載其他圖形者。
- (6) 除圈「○」印以外並記載其他事項者。
- (7) 使用非選舉管理委員會之圈選工具者。

不在籍投票，除依第一項規定外，有以下各款情事之一，視同投票無效：

- (1) 不使用正式之次郵信封者。
- (2) 無內信封或外信封未封妥者，此時，即使有內信封但選舉票不在信封內者，視同無內信封。
- (3) 次郵信封外之封印確認印或居所投票者之私人捺印均遺漏者。
- (4) 已申請於不在籍投票所投票而在居所投票者。

3、區、市、郡選舉管理委員會收到通訊投票之選舉票，應立即投入通訊投票用投票箱保管，於投票日下午六時起，在候選人、選舉事務長或開票觀察人面前，確認為各該選舉人投寄之選舉票後，撕開回郵選舉票外封套，與普通選舉票投票箱之選舉票混合後，開始開票。

## 第三章 不在籍投票所涉及各項因素及影響分析

本章將依據各國實施不在籍投票的經驗，以及參酌我國環境，提出不在籍投票所涉及各項因素及影響分析。分析如後：

### 第一節 實施不在籍投票所涉及的因素分析

由於我國除了允許選務人員進行不在籍投票之外，並未正式且全面性地實施不在籍投票，因此，有必要對於影響不在籍投票之各項因素進行分析。

依據各國實施不在籍投票的經驗，有關實施不在籍投票所涉及之各項因素，包含：選民信任度、選務行政能力（選務機關、郵務機關）、社會需求性，以及改變選舉結果的可能性。

#### 一、選民信任度

選民信任度是實施不在籍投票的重要因素，因為不在籍投票制度在許多國家實施的經驗中出現了許多的舞弊事件，以及選民可能會擔心破壞了秘密投票的原則。所以，如果，選民信任度高，實施不在籍投票便較容易成功；反之，選民信任度低，排斥感高，便容易產生許多糾紛，甚或造成嚴重選舉衝突，引起政治上的不穩定；<sup>24</sup>亦可能會有不服者提出選舉訴訟。

<sup>24</sup>根據劉義周於民國 92 年所進行的「民眾對不在籍投票看法」的調查，民眾對不在籍投票沒有信心者佔 39.5%，有信心者佔 39.1%，沒有信心者略高於有信心者。但問及是否認為目前適合實施不在籍投票，認為適合者達 45.1%，較不適合者 38.1%，多出 7 個百分點。顯示，民眾也認為應該實施不在籍投票，但信心有點不足。（劉義周，民國九十二年）

## 二、選務行政能力

選務行政能力嚴重影響不在籍投票的實施。有關選務行政能力包括兩個層面：一是選務機關能力；另一是郵務機關能力。根據各國實施不在籍投票的經驗，以通訊投票為例，不在籍投票所必須進行的行政程序，大致可規劃成十三項程序，包括：

- 1、公告不在籍投票的申請
- 2、接受不在籍投票的申請
- 3、查証不在籍投票的申請
- 4、回覆不在籍投票的申請
- 5、若選務機關拒絕，民眾提出再申請
- 6、登錄不在籍投票者名冊
- 7、提供不在籍投票者選票
- 8、進行不在籍投票者的投票
- 9、查証不在籍投票者的投票
- 10、回覆不在籍投票者的投票
- 11、若選務機關拒絕，重新提供選票給民眾
- 12、計算不在籍選票
- 13、覆查或保存不在籍選票

這些程序都須要選務機關增加人力以及訂定詳細執行規則才能負荷。更重要的是，不在籍投票制度在部分程序上，有賴於選務機關維持行政中立，才能避免舞弊事件的發生。另一是郵務機關的能力，此係指若實施不在籍投票中的通訊投票時，必須衡量該國的郵務機關處理郵寄的程序、速度與能力。因為一旦開放通訊投票，將會產生大量的選票郵件。因此，選務機關與郵務機關行政能力攸關不在籍投票實施的品質。

#### 三、社會需求性

不在籍投票制度是一項積極保障人民投票權的作為，所以，一般而言民主國家都會運用不在籍投票的方式來協助選民投票。相對的，選民也會要求政府實施不在籍投票，或將不在籍投票制度修正的更完美。譬如，美國便發生有選舉人其身份可能是一般教徒或是神職人員，因在投票當天必須參加宗教活動，以致無法參與投票。所以美國有許多州特別標明選民可因宗教理由，申請不在籍投票資格。又如，美國亦曾出現被拘禁者控告選舉單位拒絕其申請不在籍投票的機會<sup>25</sup>。這些都顯現社會的需求性將會影響不在籍投票制度的產生及制度的改變。

#### 四、造成選舉結果改變的可能性

實施不在籍投票，將可使原本無法投票者有了投票機會，這些選票可能造成選舉結果的改變。本研究即以馬紹爾共和國實施不在籍投票結果的案例，來說明不在籍投票改變選舉結果的可能性。

馬紹爾群島共和國（The Republic of the Marshall Islands），是一個擁有 180 平方公里的無數珊瑚礁島所構成的國家，這些島嶼散佈在太平洋上約 200 萬平方公里的海面上。國土以主要的兩個島嶼區為主，一個是以 Majuro 島為主的 Majuro 島嶼區；另一個則是以 Ebeye 島為主的 Kwajalein 島嶼區。

馬紹爾群島自 1949 年舉行選舉以來，島國的政治主要由在 Kwajalein 島嶼區居於主控地位的 Kabua 家族的政治人物所掌控，一直到 1999 年 11 月 15 日，首次出現了政黨輪替。由聯合民主黨 (the

<sup>25</sup> 以麻薩諸塞州的法院為例，該州法院已判定被拘禁之人犯具有不在籍投票之權利。

United Democratic Party, UDP) 執政。

影響政黨輪替的因素很多，但是，最主要的還是 1979 年修憲條文的通過，該條文主要要求國會議員必須約略地代表相同數目的選民。

馬紹爾群島居民的分布極不平均，在 1999 年時，人口總數是 50,840，但 2/3 人口居住在首都所在地的 Majuro 島和 Ebeye。如果，居民都在居住地投票，每一個參議員所代表的選民數極不平均，【表一】是 1999 年該國各島嶼人口比率，國會議員席次比，登記的選民百分比，以及上述這些百分比之間的百分比差：

【表一】馬紹爾共和國各島人口、席次、登記選民百分比表

島名及國會議員席次 數	(1) 人口百 分比	(2) 席次百 分比	(3) 登記選民佔 百分比	(4) (2)-(1)	(5) (2)-(3)
Majuro 5 席	46.6	15.2	18.0	-31.4	-2.8
Kwajalein 3 席	21.4	9.1	6.3	-12.4	2.8
Arno 2 席	4.1	6.1	6.6	2.0	-0.6
Ailinglaplap 2 席	3.9	6.1	6.0	2.2	0.1
Jaluit 2 席	3.3	6.1	8.9	2.8	-2.8
Mili 1 席	2.0	3.0	4.8	1.0	-1.7
Ebon 1 席	1.8	3.0	5.6	1.3	-2.5
Namu 1 席	1.8	3.0	2.6	1.3	0.4
Enewetak 1 席	1.7	3.0	2.2	1.4	0.8
Maloelap 1 席	1.7	3.0	3.0	1.3	0.0
Wotje 1 席	1.7	3.0	1.5	1.3	1.5
Kili/Bikini 1 席	1.5	3.0	2.3	1.5	0.7
Namdrik 1 席	1.5	3.0	3.5	1.5	-0.5
Aur 1 席	1.1	3.0	3.5	2.0	-0.5
Likiep 1 席	1.0	3.0	4.4	2.0	-1.3
Ailuk 1 席	1.0	3.0	3.2	2.0	-0.1
Utrik 1 席	0.9	3.0	2.8	2.2	0.2
Ujae 1 席	0.9	3.0	1.6	2.2	1.5
Mejit 1 席	0.8	3.0	3.6	2.2	-0.6
Lae 1 席	0.6	3.0	3.2	2.4	-0.2

### 第三章 不在籍投票所涉及各項因素及影響分析

Lib 1席	0.3	3.0	1.0	2.7	2.0
Wotho 1席	0.3	3.0	1.1	2.7	2.0
Jabat 1席	0.2	3.0	0.5	2.8	2.6
Rongelap/Mejatto 席	0.0	3.0	3.9	3.0	-0.8
Total 33席					

資料來源：Jon Fraenkel, “Strategic Registration from Metropolis to Periphery in the Republic of the Marshall Islands,” the Journal of Pacific History, Vol. 37, No. 3, 2002, p. 306, Table2.

從上表可以看出，如果按照居民所居住地來投票，那麼人口數佔全人口 46.6% 的 Majuro 島嶼區只能產生 5 名國會議員，而 Arno、Ailinglaplap 和 Jaluit 三個島各應選 2 名，總數是 6 名國會議員，人口數三島總百分比是 11.3%，顯然極不公平。

因此，依據 1979 年憲法修正案，該國選舉法規也跟著修訂，允許不在籍投票，也就是讓居住在不同島嶼的人，能根據他們的土地所有權所屬的島嶼，登記為該島嶼的選民。因此，人群集中地的 Majuro 和 Ebeye 兩個地方的居民，可以根據他們在其他島擁有土地，而登記為這些島的選民。

因此，1999 年居住在 Majuro 和 Kwajalein 兩大島嶼區，卻登記他的選票要算在其他 23 個島嶼上，這種不在籍的選民數，佔所有登記的選民數的 37.5% (Majuro 和 Kwajalein 不算在內)。<sup>26</sup>

尤其，各選區的當選者，勝選所依靠的是主要的兩大都會島嶼區所給予的選票。例如在 Mejit 島勝選者所獲在地居民的選票佔在地居民票的 19%，而在籍選票部分，囊括了 62%，在地票只拿了 19%。除了少數例外如 Likiep、Namu 和 Wotje 等島外，絕大部分勝選者都是靠不在籍選票而當選。

<sup>26</sup> 參看 Jon Fraenkel, “Strategic Registration from Metropolis to Periphery in the Republic of the Marshall Islands,” the Journal of Pacific History, Vol. 37, No. 3, 2002, p. 306, Table3.

馬紹爾群島共和國實施不在籍投票的結果，造成政治生態的改變，不僅在 1999 年 11 月造成政黨輪替，也使得國會議員的政治或政策責任歸屬不明確，因為，他們究竟是代表選區的島嶼呢？還是代表大多數居住在兩大都會島嶼區的選民？

不在籍投票制度所涉及的因素，因為各國環境不同而有所差別。就我國而言，除上述因素外，尚必須考量到：兩岸關係與邦交關係。因為我國實施不在籍投票，將會面臨一個重要考量，即廣大台商可能在選舉日時無法回台，因此要求實施不在籍投票。目前赴大陸投資的台商人數頗多，而長期滯留中國大陸經商者數量亦多。然而此關係到的中共的兩岸關係政策，與中國大陸郵務機關的行政能力。尤其是中共想要影響台灣選舉的心態，是否有可能藉此試圖扭轉、改變台灣的選舉結果，值得深思。

而在邦交關係上，海外僑民進行投票，因係政治性活動，在帝國政府都會予以高度關切，是否會影響我國與這些國家的關係？值得仔細研究。依據曾在台灣地區設籍，但現居海外的人數，扣除未成年及死亡人口推估，目前在海外有選舉資格者大約是 26 萬人左右。而根據僑委會的民意調查，有資格的選舉人，約有四成會回國投票，因此僑委會粗估應在十萬人左右。但真正回國者少之又少，造成「有意願、無行動」的原因是花費問題<sup>27</sup>。因此若提供不在籍投票，將可減少回國投票的支出，有可能因此投票率會增加，而影響選舉結果。

海外僑民進行不在籍投票，涉及兩國之間是否有邦交；若屬邦交國，在施行上可能較易獲得便利性；但也可能適得其反，使兩國之間的邦交，出現負面的變數。以台灣為例，目前與我國有正式邦交關係的國家甚少，在沒有邦交關係下，必須依賴僑社或相關之團體組織來進行各種投票活動，其公信力似有不足；加上，我國海外

<sup>27</sup> <http://www.sinorma.com.tw>

僑民又有派系之別，更因移民時間先後而有新僑、老僑之爭。若在海外部分實行通訊投票或特設投票所投票，也有可能在僑社之間，引起很大的政治紛爭。

#### 第二節 實施不在籍投票所造成之影響

實施不在籍投票可能會造成下列影響：一、政治參與、投票率的增加；二、社會成本減少；三、選務行政量的增加；四、選舉舞弊的可能性增加；五、選舉訴訟的可能性增加；六、選舉衝突的可能性增加。

##### 一、政治參與、投票率的增加

實施不在籍投票將會明顯提高公民的政治參與，從投票率的增加就可以看出來。依據各國實施經驗，原本許多未能參與投票者，包括：醫療上的殘障者、宗教團體、旅行者、學生、選務工作者、被拘禁者、軍人、其眷屬、海外公民等，都可以投票，投票率會增加。譬如，依據今（民國 93）年國防部戰備規定，國軍在大選當天在本島留守九分之一兵力，經統計有三萬七千餘人（其中包含在二個小時內可往返戶籍地投票的一萬三千多人）<sup>28</sup>。因此實施不在籍投票將會明顯提高投票率。

##### 二、社會成本減少

社會成本減少意指，若實施不在籍投票，可便利民眾、公民不必回到戶籍地，節省返鄉的經費與時間成本。整體而言社會因選舉

<sup>28</sup> 中國時報，93.3.23.

投入的減少。

### 三、選務行政量的增加

不在籍投票的施行雖然可以減少社會成本，但卻會增加選務行政量。根據各國的實施經驗而言，有幾個程序會增加高度的業務量。茲說明如下：

#### 1、有關若實施「監護投票」部分：

投票中的「監督」通常包括，不同政黨的紀錄員或選務辦公室的官員來到這些機構之中，散發並幫忙填寫申請單和不在籍投票。在美國，這種服務可以在家人或機構行政者的要求下提供，或可由選務官員自行判斷。因此，選務機關必須要有一批受過訓練者進行此項工作。

#### 2、提供申請書部分：

選務機關必須提供不在籍投票的申請書給民眾。而提供申請書就會面臨許多狀況，譬如在美國幾個州規定，雇主可替其雇員要求不在籍選票申請書。常常有一些老闆會在選舉日或包含選舉日在內的一段時間內，辦理公司的活動。如肯薩斯州的塞基維克郡，地方選務官員便會要求該公司，將受到活動影響的公司職員名單交給選務辦公室，然後再將申請表寄給這些個人。

有些國家實施不在籍投票制度中，允許選民可以連續申請。例如美國有些州規定，每次選舉都要重新申請不在籍選票。這種規定的好處是，能確定每一位不在籍投票者，上一次申請選票之後，仍然住在同一地址；而這種規定的壞處是增加了一些申請者的負擔（例如軍人、海外公民、及嚴重的殘障者），並且造成選務辦公室在處理這些人每次申請時的額外行政負擔。為此，許多州採取申請具「連續性」效力的方式。申請具連續性效力，通常有三種形式：（1）第

一種是限制最嚴的一種，就是同一張不在籍選票之申請，對初選和大選兩種都有效，這種方式特別適合軍人及海外公民。(2) 第二種形式使用於佛羅里達州，它比較寬鬆，允許申請者申請某一個年度中所有選舉都可以投不在籍選票，除非申請者在申請之時另外註明。(3) 第三種，是允許投票者長期或永久疾病或殘障只要申請獲得核准，便可以在往後的所有選舉中收到不在籍選票，如紐約州。

而目前美國各州的大致趨向，允許一次申請後具連續性效力的不在籍投票資格。

#### 3、申請之查証部分：

當一個人親自去申請不在籍投票，選務官員通常必須要求檢查身份證明，例如駕駛執照或其他身份文件。但是大部分的不在籍投票者都是以郵寄方式申請，因此選務官員沒有機會去詳細檢查身份證明。所以，美國的選務官員必須去比對簽名。只有加州、密西根州、蒙大拿州、奧勒岡州、羅得島、田納西州、和華盛頓州等七個州規定，要比對不在籍選票申請書的簽名，和申請者原來註冊投票文件上之簽名。有十四個州規定，比對不在籍選票信封和不在籍選票申請書的簽名，另外還有一個州讓各機關自行決定是否比對。但是簽名的比對，並非每個人都認可這種做法。例如康乃迪克州的州民大會在 1978 年討論不在籍投票簽名比對規定的問題時，有幾個社團便反對比對。選務官員認為，沒有一位辦事員是筆跡專家；而且，有一大部分的投票者是老年人或殘障者，因此可能必須比對隔離三十年或更久前的簽名；而且許多人簽名的方式不斷改變，這使得判斷簽名的工作成為不可能。

#### 4、保障郵寄選票之措施部分：

就各國為保障不在籍選票的秘密性所採取的措施是雙層信封的設計：其中一只信封是用來裝不在籍選票，而另外一只信封是用來裝前述含有選票的信封，以及其它資料如公證或證明等。

此外，也有些州如馬里蘭是只用一只信封來裝逕選票以及規定的證明文件。

一般認為，雙層信封的措施對保障選票的秘密性比較有效。只有一只信封既要裝蓋好的選票，又要裝投票者證明，很容易讓開信者看到個人在選票上如何圈選。單一信封也較容易讓選票意外受損，因為信封打開之後選票便沒有任何保護了。單一信封的秘密保障性低，使圈選好的選票暴露在潛在的可能舞弊之下，工作人員有可能改變圈選項目，或故意損毀選票使其無法被計算。內層秘密信封並不一定要是標準的白色商用信封，內層信封的尺寸通常它不需要折摺，可以裝進回信用的外層信封之中。有一些選區在內層信封的封面印上特殊的圖案，就好像銀行用來寄存款紀錄給存款人的信封。郵送或快遞人員以及選務工作人員，很難窺探其內容。

當然，對選票保障一分，業務量就增加一分。

#### 5、選票若未及時收到之處理：

美國大部份的州都給選務行政人員自行決定，是否要通知那些因為遲收到申請書而遭駁回的不在籍投票申請者。麻薩諸塞州的法律規定，辦事員必須按照州務卿之指示做成之表格，對每張被駁回的不在籍選票之投票者發出通知。

有些州允許不在籍選票申請者，在遭到駁回時，可以申訴。如此一來，行政工作量自然大量增加。

#### 四、選舉舞弊的可能性增加

從直覺上來看；除親至投票所投票外，其他如代理投票、通訊投票等，讓人很容易和選舉舞弊聯想在一起。不在籍投票進行的全部過程中，有幾個環節特別容易有舞弊的機會：

##### 1、選票的申請過程：

民眾申請不在籍選票的原因，常常是因為親身投票有一些困難，正因如此，這一類選民在申請不在籍選票時往往也有困難，譬如殘障者；或者投票人長期無法居住在選區或國內，因此必須委由第三者代為申請，選舉舞弊便有機會出現。美國准許第三者為申請人填寫不在籍選票申請書的州裡，便規定必須使用選務官員事先准許的表格。有些州規定不在籍選票申請書上，以及不在籍選票本身，都印有序列的號碼，以讓選務官員對這些文件的真實性更容易辨識，並可以在日後覆查或檢查。有些州在不在籍選票申請書上留下空白處，作為內部作業使用，空白處可以讓處理某一任務的選務人員留下名字縮寫，或填上日期號碼；行政人員可以寫出所查過的記錄以決定申請人是否合乎資格，而辦事人員也可以據以追查。

各國發現不在籍選票濫用的情況，通常是當第三者取得多份的不在籍選票申請表，找出那些較脆弱的或較易動搖的投票者（例如那些被限制在老人院中的人），幫他們填寫申請表，並將之送回選務辦公室。在某些地方，如老人院等專職照料機構的負責人，具有特別授權來替他們的病人接受、轉交及送回申請書。美國曾有案例發現，一位居民有一大堆來訪的親戚在其轄區中註冊，而且要求超過二十張選票，全數寄到他的住址。因此，關於這些行為的條例通常都應規定得非常嚴格，以降低投票過程中對投票者的不當影響力。

美國有些州立法禁止個人打電話至選務辦公室去取消另一人的申請，例如美國加州規定，如果個人想要取消他的不在籍選票申請，一定要以書面方式行之。

其次，對於申請者姓名之公開，也是個值得討論的問題。通常在大多數的選舉資料中，申請不在籍選票者的名單是公開的，但為避免：（1）投不在籍選票者被騷擾；（2）避免提供閭空門的人一份不在家者的名單；（3）不在籍選票申請者的名單，被賣給候選人或政黨，不在籍投票者會收到候選人寄來的郵件，或是拜訪。（4）申

## 不在籍投票制度之研究

請人名單公開有可能導致不在籍投票者被騷擾或被脅迫外，這些選票有可能遭攔截。為此，有些州為保護隱私，延遲或拒絕這種資料的公開。但是，為了取信大眾，也有必要在合法的情況下，容許政黨和候選人知道不在籍投票者，以便政黨和候選人可以和後者溝通或進行選舉宣傳與動員。

在肯薩斯州，申請不在籍選票者的名單雖然備妥，但並不公佈。當有人提出要求時可以拿到，開始時間是選舉日前的星期五，要求的人要提出妥善的身份證件，並在名冊書上簽下姓名、日期、時間，或者在申請書簽名交由郡的選務官員保存。佛羅里達州的選舉法則是要求，不在籍選票申請人的名字是一公開記錄，任何人都可以加以檢視，但不能複印。目前，各州已經轉向只對有限種類之人士提供不在籍選票申請者名單，規定要有身份證明，並記錄誰欲接觸名單資料，而且只在選舉前短時間內將申請者名單公佈。

### 2、選務機關提供不在籍選票的過程：

選務機關提供不在籍選票信封之上，是否應該清楚註明內袋正式選舉資料，以使投票者能區別他收到的其它信件能相區別。有一些州不在信封上標明，因為以前有選票因此遭竊，並以該住址者的名義寄回的。但也有相反的經驗，有些轄區則發現如果清楚標明的話可以加快運轉的速度，因為投票者可以知道該信件的重要性。

### 3、民眾郵寄或送回不在籍選票部分：

誰可以送回不在籍選票？這問題的爭議點是，第三者影響不在籍投票者或篡改選票的機會。更有甚者，第三者有可能意外或故意的不將選票即時寄回，甚至不寄。或者他們也可能累積許多不在籍選票，要到最後一刻才將之送回，因而造成處理和計算上的行政問題。

### 五、選舉訴訟的可能性增加

不在籍投票可能大量增加選務工作，因此極有可能因為選務單位疏失，或民眾不滿意選務單位的處理方式，而引起選舉訴訟。就各國經驗，在以下幾個程序裡特別容易引起選舉訴訟：

#### 1、申請不在籍投票者資格的認定：

有些宗教團體成員有正當理由（如宗教節日等）無法在選舉日親至投票所投票；或被拘禁犯人原有投票資格，卻因為遭拘禁之故，若拒絕其不在籍投票，都有可能會造成訴訟。麻薩諸塞州法院，便曾判定這些人犯享有不在籍投票的權利。

#### 2、選務單位不在籍選票的提供：

為避免因有人無法即時獲得選務單位所提供之不在籍選票，致無法順利投票而有可能提起訴訟，特別用遞送服務不在籍選票信封袋。1984年亞歷桑那州的土桑市，當選務官員發現大選前30天才能把不在籍選票印好，他們只好去找國際航空公司的快遞服務，來將這些不在籍選票寄送到海外，官員們寄送約400份的不在籍選票的袋子，每份的花費是12美金至33美金，申請這是避免選務單位被告的昂貴作法。

#### 3、選務單位查証後對選票之駁回與通知：

如果不在此投票者之申請資料有可糾正的錯誤時，而與資格認定之規定有明顯不符；或有人對其不在籍選票申請者提出異議，應對該申請人發出通知，以避免訴訟。

## 六、選舉衝突的可能性增加

不在籍投票制度，若採取通訊投票，常因較晚開票，導致改變候選人最初在投開票所開票的結果，進而影響選舉結果。因此，極有可能產生選舉衝突或政治衝突。不在籍投票的百分比愈高，影響

選舉結果的機會也愈高。

### 第三節 實施不在籍投票的優點與缺點

從第一節與第二節的分析，可以瞭解到不在籍投票雖是民主國家對選民投票權的一種積極保障，但採行及實施的過程中，卻會產生諸多問題。針對這些問題的分析，相當值得欲採行此種投票方法的國家在選擇制度、修正、或訂定法律規範時的參考。

不在籍投票在美國是以通訊投票為主，另外則採取提早投票或網路投票。嚴格來說在美國所謂的不在籍投票就只是只通訊投票。目前美國各州全部採行通訊投票。但通訊投票在採行之初，仍有一些爭論。這些爭論原則上有以下三點：

- 1、投票的秘密性喪失；
- 2、有可能增加舞弊的可能性；
- 3、對重大事件可能會有不當的影響。

至少有二個州的最高法院判定不在籍投票的合法性(legality)，而沒有一個州最高法院做出反對此類選舉的判決。加州州憲法規定選舉必須以秘密投票為主，但聖地牙哥(San Diego)採行之初曾被質疑<sup>29</sup>。在 Peterson 對聖地牙哥市一案中，最高法院判定州憲法並沒有排除通訊投票，法院的判定認為：

「投票權的基本重要性說服我們，立法部門合理的努力，以促進或增加投票權的運用，所採取的舉措是可以的。越來越多的公民，面對時間的壓力，以及其他種種的不便，以致無法親自前往投開票所投票，而不得不放棄行使投票權。減少甚至於消除投票的負擔和不便，因而增加選民的參與，此不僅僅是立法的適當主題，而且更是維持代議政府的根本。我們對於憲法規定投票的秘密性十分滿意，但並不意謂著這個規定永遠想要排除採取合理措施去促進和增加投票權的行使，諸如採取不在籍投票或通訊投票。」

<sup>29</sup> 34 Cal. 3d 225(1983)以及 666 2d 975(1983)，見 Hamilton, 1988: 866.

肯薩斯州也是個例子，肯薩斯州憲法並沒有在第 4 條中規定秘密投票，但在州憲第 1 章中提到：「人民以投票方式進行選舉」，不過在通訊投票法的補充條文中則有規定，郡選舉官員應採取適當措施，確保選民投票的安全性和秘密性。肯薩斯州最高法院在 Sawyer V. Chapman 一案中判決如下：

「立法部門衡量通訊投票下，所增加的可能的舞弊，以及投票秘密性的喪失，為了追求選舉過程參與的增加，不得不對抗原先州的規定，但結果證明這個冒險是值得的。」<sup>30</sup>

但 Randy H. Hamilton 對不在籍投票制度的研究，認為實施不在籍投票，至少有三個好處：

- 1、 對那些不能親自去投票的人或殘障者，提供投票的便利，使得參與率提升。
- 2、 對每一個合格選民，整個的投票行政成本降低。
- 3、 增加投票過程整體上的完整性。(Integrity)

以下試分別加以探討。

#### (1) 選民的參與及便利性：

普遍來說，實施不在籍投票的每一個郡或州，投票的參與率都提高不少。例如 Nebraska 在 1987 年實施全面通訊投票。1982 年到 1986 年以 Sautary District 為例，期間所有選舉的平均投票率是 20.3%，1987 年實施全面通訊投票，該年 4 次選舉的投票率是 43%，59%，69% 以及 80%。<sup>31</sup>

【表二】是奧勒岡州的 Multnomah 郡，1984 年和 1986 年教育學區的投票率及增加的百分比情形，1984 年是必須親自去投票，而 1986 年則施行全面的通訊投票。

【表二】Multnomah 郡 1984 與 1986 投票率比較表

教育學區	1984 年	1986 年
------	--------	--------

<sup>30</sup> Randy H. Hamilton, American All-mail Balloting: A decade's Experience, *Public Administration Review*, 48:866, 1988.

<sup>31</sup> Hamilton, 1988:862.

## 不在籍投票制度之研究

School District (S. D.)	本人親自投票 投票率 (%)	全面通訊投票 (%)	增加的百分比 (%)
Centennial S. D.	11.4	24.4	112
Corbett S. D.	35.6	64.2	80
David Douglas S. D.	13.5	64.2	86
Gresham S. D.	17.3	31.6	82
Mt. Hood Comm. College District	14.5	30.5	110
Orient S. D.	23.5	43.1	83
Parkrose S. D.	15.1	35.6	135
Reynolds S. D.	11.8	31.5	166
Gresham High S. D.	17.8	32.4	82
Riverdale S. D.	21.6	43.3	100
Sauvie Island S. D.	24.9	51.0	105
Washington Country S. D.	4.3	21.3	395
Beaverton S. D.	4.3	21.3	395
Clackama County S. D.	1.6	21.4	1237
Lake Oswego S. D.	1.6	21.4	1237
Columbia County S. D.	6.5	40.3	520
Scappoose S. D.	6.5	40.3	520
Averages	27.6	36.3	320

資料來源：本表取自 R. H. Hamilton (1988), America All-Mail Ballotting: A Decade's Experience, p. 862, Table1.

### (2) 減少選務行政成本：

不在籍投票，以通訊投票為例，似乎會增加郵件處理的相關費用，但整體來講，卻造成選務經費在每個選民身上所花費的成本下降。

在奧勒岡州 1984 年只允許選民親自投票，但 1986 年允許全民通訊投票，前後共有 17 次的選舉，在允許全民通訊投票下，選務經費節省了 30%。<sup>32</sup>

【表三】是 San Diego 有關選舉成本的比較：

<sup>32</sup> Hamilton, (1988:863).

【表三】San Diego 傳統選舉與通訊投票選舉成本比較表

1983年9月初選	傳統選舉(\$)	通訊投票(\$)	可能節省經費(\$)
沒有附帶議題投票	210,000	125,000	85,000(40%)
一個附加議題投票	435,000	325,000	110,000(25%)
二個附加議題投票	600,000	415,0100	185,000(31%)
三個附加議題投票	670,000	475,000	195,000(29%)

1983年11月大選	傳統選舉(\$)	通訊投票(\$)	可能節省經費(\$)
沒有附帶議題投票	350,000	215,000	135,000(40%)
一個附加議題投票	440,000	215,000	140,000(32%)
二個附加議題投票	515,000	260,000	155,000(30%)
三個附加議題投票	575,000	410,000	165,000(29%)

資料來源：Charles G. Abdelnour, Report to Councilman Leon Williams, "Mail Ballot Election"(July 13, 1981)轉載自 Hamilton (1988: 864, Table3)

### (3) 強化選舉的整體性：

對美國而言，通訊投票最大的好處，是透過通訊投票，能夠查核那些選民不在他們居住的處所，那些選民在上次選舉到現在，已經搬遷或死亡，而不再具有選民的資格。

一般認為，美國所採的選民登記制度，其選民手冊約有 20% 的不正確性。因此，透過通訊投票，可以省去每十年一次的全國大普查。全國大普查廢時耗日，也花費金錢。通訊投票可以說每一次的申請，都是對選民資格的查核，減少錯誤和舞弊的機會。

紐約市的 Nassau 郡，曾有一個選民在 5 個不同地方登記為選民，而且，都去投票，投了五張票。

此外，從廢票的比率也可以知道通訊投票的好處，就 Kansas, Oregon 和 Washington 三個州實施通訊投票的情形來看，大約會減 5 到 8 個百分比點的廢票比率。

當然，還有一個很重要的就是降低”出口民調”所產生的困擾。

就實施通訊投票的地方來看，出口民調就不會有人去做。

相對的，Larry Sabato 和 Glenn R. Simpson 則提出美國實施不在籍投票後，有不少弊病。以下提出三個研究個案來加以說明。

### 一、1993 年的費城個案

1993 年 5 月，費城第二選舉區原選出來的參議員民主黨的 Francis Lynch 去世，因而進行補選。

1990 年時當時和 Lynch 競爭 的是共和黨的 Bruce Marks，Marks 和 Lynch 的票數相當接近，Lynch 過世，Marks 決定捲土重來。而代表民主黨的是 William Stiuron.

Stiuron 曾擔任費城副市長，1991 年在民主黨市議員初選落敗。

費城此次補選，引起全州關切，此因 Marks 和 Stiuron 勢均力敵。而且，賓州參議院此時民主黨與共和黨的議席，恰好是 24 對 24。所以，Stiuron 和 Marks 任何人贏了選舉，意味該黨在參議院成為多數黨。

投票日選舉結果，投開票所出來的票是 Marks 19691 票，Stiuron 19127 票。可是 Stiuron 的不在籍選票拿了 1396 張，Marks 只有 371 張，以致於 Marks 的總得票數是 20062 張，而 Stiuron 反而得到較多的票數 20523 張，費城的選委會只得宣布 Stiuron 當選。

州參議院的民主黨人立即安排 Stiuron 宣誓就職。

不過，賓州東岸美國地區法官 Clarence Newcomer 宣布郡選舉委員會，逕自宣布 Stiuron 當選，違反州選舉法。而且，Stiuron 已被控告在不在籍投票上，從事舞弊的行為。

本案 Marks vs Stiuron，創下先例，聯邦地區法官介入州選舉中，不僅宣布郡選舉委員會之宣布 Stiuron 當選無效，且裁定不在籍選票不予計入兩人的得票總數中，而逕以投開票所親自投票之票數為基礎，判定 Marks 當選。

賓州法律嚴格規範不在籍投票之申請、填寫及投寄，但 Stiuron 陣營做了相當多的違法情事：

- 1、有系統的收集選票；
- 2、違法申請不在籍選票，一些人被當作人頭，有些人甚至於被冒用姓名申請；
- 3、Stiulson 陣營的樁腳 Robert O'Brien 用不實的資料申請到空白選票，交由支持民主黨的選民填寫選票，然後集中這些選票後寄出；
- 4、利用少數族裔的選民來爭取不在籍選票；
- 5、法院發現有 600 張票是沒有申請登記為不在籍選民，就發給他們的票，而且郵寄投票的日期超過限期。

#### 二、1994 年阿拉巴馬州個案

1994 年阿拉巴馬州最高法院首席法官改選，現任的民主黨 Sonny Hornsby 輸給了共和黨的 Perry Hooper Sr.，在 120 萬人去投票中，兩人相差只有 300 張票。

Hornsby 是阿拉巴馬州律師協會前主席，該會律師們共捐助 19 萬 8 千 5 百 19 元給 Hornsby；不過 Hooper 則得到很多商人及商業團體的支持和捐款。雙方競爭非常激烈。

Hooper 為了確保選舉的勝利，提起訴訟，要求禁止對 1700 張有問題的不在籍投票，進行驗票。這些不在籍投票分佈不是很平均，但大體來自支持民主黨的郡。

Hooper 的法律行動奏效，1995 年 10 月 20 日，Hooper 宣誓就職，不過，此時已距選舉達 11 個月之久。

有關此次選舉，在不在籍投票上所發生的弊端如下：

在綠郡 (Green Country)，此郡是屬於民主黨支持者的大本營，幾乎有 1/3 的人是不在籍投票人，其他地方平均大約是 10%。但是，多數的選票是被要求寄往一些，經事後查證根本不存在的郵政信箱。其中，又有相當多的票，是寄給二個民主黨黨工；而該郡黨主席的家，被很多的不在籍申請人駐記為“永久地址”。有些申請人早搬出 Green Country，而有些申請人已過世。

阿拉巴馬州最大的問題是選務官員、警長、法官等參與選務工

作的政府官員，很多是同屬一個政黨。

### 三、加州個案

加州實施不在籍投票，最大的弱點是，沒有選舉人登記名冊，隨時做更正與調整。以至於加州在不在籍投票上，常常出現以下弊端：

- 1、選民重複投票。先投不在籍選票，投票當天又親自去投票。
- 2、領了兩張不在籍選票，也投了兩張。
- 3、在選舉日當天，於兩個不同投票所投票。

由於造假登記為不在籍選民的人實在太多，估計加州 1400 萬選民中，大約是 14% 到 24% 有問題。換句話說，約 200 萬到 340 萬的不在籍選民登記是有問題的。

早在 1986 年，共和黨在加州就雇用了 2000 個人，專門為選民進行登記的工作，他們只要找到一個選民，幫他們辦好登記，就可以獲得美金 1 元到 4 元不等的報酬；而民主黨也有樣學樣。舉例來說，有一個郡，雇用了 250 個人，從事此項工作，而申請時所登記的住址，竟然就是墓園的地址。

不過，美國的不在籍投票，或提早投票，弊端甚多，但問題不在於不在籍投票或提早投票本身，而在於美國的選民登記制度。

根據 1933 年 5 月通過的聯邦“Motor-Voter Law”規定，選民登記採取“便利”原則。該法要求各州允許選民在領取駕照，或者在申請任何政府部門為民服務的工作時，可以順便進行選民登記。有些州甚至允許選民以信件申請登記，因此，親自投票時，核對相片以及登記的簽名比對，這些安全防弊機制就此消失無蹤。選舉官員及工作人員，也被刻意要求禁止隨意地去懷疑選民。所以，很不容易在選民名冊上，發現那些人已死或者已搬遷，而禁止他們投票。因此，美國投票實際中的“死木”(dead wood) 很難消除，有些州允許選民在搬遷後，仍可回到老地址所屬地去投票。因此，有些選民在新遷入地投票後，又回到過去住的舊住所所在地投票。

再加上以下因素：

- 1、美國的選民登記的有關工作人員及經費沒有給予完善的配置，以致於登記查核工作，十分馬虎。
- 2、沒有法律規範，對於假登記，或資料填寫錯誤，給予嚴厲的懲罰。
- 3、有關防止作弊，或對於查察作弊的法律規章，不夠完整，也沒有列為優先工作。
- 4、傳媒也沒有把投票作弊，列為重要議題，並且追蹤事實。因此加州的不在籍投票問題重重。

#### 第四節 美國 2000 年總統大選佛州選票爭議分析

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，不在籍選票是其中一個因素。

美國的總統選舉，是由總統選舉人團投票決定，人民在大選日，選舉各州之總統選舉人團候選人。各州選舉人團之數額，係該州參議員與眾議員之總和。小州人口不滿一百萬，僅有眾議員一人，再加上該州參議員兩人，總額為三人。大州則因為眾議員人數眾多，總統選舉人數亦相對增加。美參議院有參議員一百人，眾議院眾議員有四百三十五人，共五百三十五人，再加哥倫比亞特區有三名總統選舉人，因此全國總共有五百三十八名總統選舉人，過半數為兩百七十人，始能當選。因為大州的選舉人人數相差懸殊，而有些州法律又規定「勝者全數當選」，故有可能在大州小勝，卻獲得大量總統選舉人的票。小州大輸，卻只損失了三、四票，這就是為何總統選舉人多半集中精力在大州之原因。2000 年的高爾與小布希對決中，高爾在選民投票中，實際獲得多數，但在總統選舉人票數中卻

「輸」給小布希。

以下僅整理佛州 2000 年總統大選之爭議過程，藉以初步了解不在籍選票在爭議過程中，所具有的影響<sup>33</sup>。此案分為 31 個階段來說明：

#### 1、【2000 年 11 月 7 日】

選舉日，到了很晚的時候，布希和高爾的得票，都很接近總統選舉人團的半數。

#### 2、【2000 年 11 月 8 日】

凌晨 2 點，佛州主要電視頻道網報導，先前高爾已打電話給布希，承認敗選，但稍後，高爾又撤回此項聲明。

凌晨 4 點 15 分，佛州主要電視頻道網，紛紛撤回上述這項報導。在棕櫚海灘郡 (Palm Beach County)，第三黨候選人莫名其妙飛來很多的”蝴蝶票” (butterfly ballot)，引起大家的質疑。

#### 3、【2000 年 11 月 9 日】

尚未完全統計完的計算，在佛州布希在 600 萬張選票中，領先 1,784 張票，由於選票太過接近，依佛州法律規定，所有 67 個郡必須自動重新計算票數。賈克遜牧師 (Jesse Jackson) 要求司法部調查傳聞中的不法情事，包括在佛州發生的阻止少數族裔前往投票。

#### 4、【2000 年 11 月 10 日】

民主黨提出要求，在 Miami-Dade, Palm Beach 和 Volusia 等三個郡，進行人工重新計票。

#### 5、【2000 年 11 月 11 日】

棕櫚海灘郡宣佈該郡將以人工方式重新計票。

<sup>33</sup>本文所根據的爭議過程，主要係參考 C Lori Perez 所撰 ”The 2000 Presidential Election, Post Election Contest : A Chronology”, The Journal of American History, (Bloomington : September 2001, Vol. 88, Iss. 2), pp. 453-454.

### 第三章 不在籍投票所涉及各項因素及影響分析

#### 6、【2000 年 11 月 13 日】

邁阿密聯邦區域法庭法官拒絕布希所提要求停止人工計票。

#### 7、【2000 年 11 月 14 日】

重新計票截止期限。在 Volusia 採人工計票，以及其他採機器重新計票總計布希仍贏 300 張票。佛州共和黨的秘書 Katherine Harris 給所有郡一天的時間，確認重新計票結果，各郡可以採取更進一步的重新計票行動。

#### 8、【2000 年 11 月 15 日】

Harris 拒絕了 Broward 和棕櫚海灘兩個郡用手工重新計票的請求，該兩郡已重新計票並被確認。

#### 9、【2000 年 11 月 16 日】

佛羅里達最高法院允許 Broward 和棕櫚灘郡採人工重新計票。同時，授權 Leon 郡巡迴法官來決定，在 Harris 所確認的重新計算過的選票，哪些算，哪些不算。

#### 10、【2000 年 11 月 17 日】

Leon 郡法官同意 Harris 可以確認選舉結果，宣佈誰當選，不管人工重新計票結果。但佛州最高法院宣佈停止確認誰當選，等待高爾提出申訴。在 Atlanta 美國聯邦第 11 巡迴訴願法庭拒絕布希所請，終止所有人工重新計票。但 Miami-Dade 郡仍繼續進行人工重新計票。

#### 11、【2000 年 11 月 18 日】

由於海外不在籍投票開完，布希在全州領先 930 票。

#### 12、【2000 年 11 月 21 日】

佛州最高法院無異議通過，人工重新計票繼續進行。選舉結果必須包括人工重新計票這一部份。最高法院阻止 Harris，要求他在 11

## 不在籍投票制度之研究

月 26 日之前不可以確定選舉結果。

### 13、【2000 年 11 月 22 日】

布希向聯邦最高法院遞狀訴稱佛州最高法院在選後實質改寫佛州選舉法規。

### 14、【2000 年 11 月 23 日】

Miami-Dade 郡官員停止人工重計選票，宣稱他們無法在 11 月 26 日之前完成人工重新計票。佛州最高法院拒絕高爾所請，繼續人工重計票。

### 15、【2000 年 11 月 24 日】

美國聯邦最高法院同意布希在 11 月 22 日所遞之狀。

### 16、【2000 年 11 月 26 日】

本日是佛州最高法院所定下的選舉結果確認日，Harris 正式宣示布希在佛州以 537 票，贏得佛州的選舉。

### 17、【2000 年 11 月 27 日】

高爾以 Harris 所宣佈的結果，錯誤地排除了數以千張的選票，不表同意，遞狀控訴。

### 18、【2000 年 11 月 30 日】

佛州州議會由共和黨主導的一個委員會建議籌組一個特別會，指派 25 名州眾議員為總統選舉人團。

### 19、【2000 年 12 月 1 日】

佛州最高法院拒絕高爾的請求，高爾要求在 Leon 郡巡迴法庭討論本案之前，立即完成所有驗票，同時使得所有“蝴蝶票”合憲。民主黨佛州地方資料室指控 Martin 郡錯誤地處理不在籍投票的申請。

### 20、【2000 年 12 月 3 日】

### 第三章 不在籍投票所涉及各項因素及影響分析

華盛頓郵報，就佛州每一個郡的選票加以分析，黑人選民越多的地區，被拒絕投票的比例越高。

#### 21、【2000 年 12 月 4 日】

Leon 郡法庭 N. Sanders Sauls 法官，在經過審理後，拒絕高爾所主張的對已經確認的票不予承認。美國最高法院將布希的案子交到佛州最高法院，布希遞送的狀子質疑佛州最高法院對重新計票的展延。

#### 22、【2000 年 12 月 8 日】

佛州最高法院以 4 比 3 投票結果，否決了 Sauls 法官所做的決定。最高法院要求在 Miami-Dade 郡和其他郡人工重新計票繼續。二位 Leon 郡巡迴法庭的法官駁回了民主黨對 Martin 和 Seminole 兩郡不在籍投票的指控。佛州國會集會開始擇定選舉人團人選。美國聯邦人權委員會一致通過在佛州舉行聽證會，以及可能會包括其他州，以確定少數族裔的投票數是否被剝奪。

#### 23、【2000 年 12 月 9 日】

Atlanta 美國聯邦第十一巡迴上訴法庭拒絕了布希所要求的採取緊急行動制止重新計算選票。美國聯邦法院最高法院下令停止人工重新計票，等待舉行聽證會。

#### 24、【2000 年 12 月 12 日】

美國聯邦最高法院以 5 對 4 的投票結果，反對更進一步重新計算選票，接受 Bush 所說的主張計算選票，違反美國憲法平等保護的保障 (Constitution's guarantee of equal protection)。在 Miami 發生群眾抗議示威，對最高法院決定表示不滿。

#### 25、【2000 年 12 月 13 日】

高爾讓步，布希宣布當選。

26、【2000 年 12 月 18 日】

最後統計大選結果，高爾贏得大選選民票，得票率 48.39%，而布希得到 47.88% 的選票。總統選舉人團集聚各州首府，布希得到 271 張選舉人票，高爾卻是 266 張。Jackson 牧師等人對於佛州剝奪數千人的投票數，大罵此乃“道德上的粗暴和令人憤怒”(moral outrage and indignation)。

27、【2000 年 12 月 27 日】

華盛頓郵報報導，在芝加哥很多非裔美人，約 1/6 的選票被丟掉，反而芝加哥郊區的每張選票都有被計算到。

28、【2001 年 1 月 20 日】一美國總統宣誓就職日。

29、【2001 年 1 月 29 日】

“2000 年電視選情之夜：CNN 的報導”節目播出「選舉過程中不當干擾的專題」的報導與分析。

30、【2001 年 4 月 5 日】

佛州眾議院以 114 比 3 的懸殊比數，廢除了佛州選舉時所使用的打孔系統。

31、【2001 年 6 月 8 日】

美國聯邦人權委員會公布正式調查報告，描述佛州地方政府官員，未能全力護衛選民投票權，致不少人投票權被剝奪。該委員會敦促司法部門進行調查。

就以上的資料可知，高爾與小布希到開票的最後一刻，僅差佛羅里達州的選舉人票，就可以宣布當選。當開票結果出爐，小布希贏高爾一千多票，因此拿到佛州二十五張選舉人票，過半當選美國總統。因此高爾在得知這一個消息後，發表第一次聲明，恭賀小布希當選。但是，隨即高爾陣營發現，有許多問題選票，因此便立即申請重新計票；而小布希在得知高爾反悔時，亦立即向佛州的地方

法院請求，反對讓高爾進行重新計票。

據佛羅里達州的選舉法規，總統候選人的普選票差距在 0.5% 之內，可以申請行政驗票，進行重新計票。根據佛羅里達州選舉委員會的初步計算，小布希與高爾的票數差距僅有 1784 票，正落在在 0.5% 之內，因此重新計票勢在必行。另外在佛州，尚有約兩千三百張海外公民不在籍選票並未計算，因此，重新計票所需時間無法確定。

佛羅里達州的海外公民，以郵寄方式來寄送不在籍選票，只要郵戳在七日以前均屬有效票，由於選票分散於世界各地，可能要再過十天以上才能全部寄抵佛州；加上在佛羅里達州 67 個郡中，有 20 個郡「尚未自動進行機器驗票」，因此，更加重了重新計票的困難度。高爾認為最主要的就是要把「問題票」檢驗出來，所謂的問題票，可以分為兩個部分，第一是在外地的不在籍投票，另外是廢票認定的問題。

在佛羅里達州有些地方採用了光學掃描器來計算選票，遇到填寫不正確的選票時，投票者可以再選一次，但是選務機關為了節省時間與金錢，直接就把這些票視為無效票；在選舉的過程中，選務機關為了加速計票速度，無視計票機故障，使得有 5400 張選票因而成為無效票。此外，高爾陣營也發現了許多郵寄缺席選票的問題，如選票沒有加蓋郵戳、選票是在投票截止日之後才寄出、或是一人投兩次票的情況發生等，這些都影響了選票的計算。另外在美國，對於監獄服刑的罪犯，亦賦予投票的權力，但是在此次的選舉中，有大約四千名罪犯，被誤認為是重罪犯，因而喪失投票的權利。由於，佛州的計票方式和不在籍選票的申請和查證方式過於寬鬆，導致了問題票不斷發現，直到後來約發現了共四萬兩千票的問題票。

在高爾陣營要求重新驗票一事進入司法程序後，共耗費了 35 天。這 35 天之內，美國經濟與股市相當不穩定。最後，最高法院以

## 不在籍投票制度之研究

五比四些微多數通過，禁止佛州重新驗票。高爾本來可以再上訴，但是他選擇放棄，並寫下「高爾承認敗選聲明」，使得此次風波得以暫平。

## 第四章 我國實施不在籍投票可行性及行使方式之 探討

本研究在上述各章中詳述了各國採取的不在籍投票方式，其施行時所考慮的各項因素，以及所可能產生的影響。在綜合評估這些內容後，本章擬就我國實施不在籍投票之可行性及行使方式做一探討。

### 第一節 我國實施不在籍投票可能性分析

由於世界上已經有相當多的國家，甚至於是先進國家，已實施不在籍投票。因此，從最單純的理由來看，即順應先進民主國家的潮流，我國似也有採不在籍投票之必要。但是，從採行不在籍投票的國家，所宣稱的採行理由基本上是提高政治參與中的投票率來看，卻不符合台灣的實際狀況。特別是先進民主國家，選舉投票率都偏低，地方選舉尤其如此。因此，採行不在籍投票國家，確實在選舉中明顯地提高了投票率，前已述明。但台灣中央層級的選舉，如總統大選，投票率都在八成以上；立委及縣市長的選舉，投票率也在七成以上。當然，台灣地區越是基層的選舉，投票率越低。因此，若從政治參與投票率來看，台灣地區採行不在籍投票，應從地方到中央。換句話說，可以先從最基層的選舉如村里長、鄉鎮長及鄉鎮民代表選舉實施，再推廣及於縣市長及縣市議員的選舉。最後，才推展到中央層級的選舉。

在劉義周所作的「民眾對不在籍投票看法」民意調查報告書，其中問卷第 15 題：「請問您覺得目前如果要執行『不在籍投票』這個制度，是應該先選擇地方選舉來辦理，還是先選擇全國性選舉來

辦理？」主張在地方選舉辦理約佔 47.3%，而主張在全國性選舉辦理的佔 34%；另外，主張全國性與地方同時辦理約只佔 0.1%。這種調查結果，應該和我國地方選舉越基層，投票率越低的實情有關。

不過，越基層的選舉，民眾不願意去投票，還是不方便去投票，才造成投票率的降低？如果是民眾不願意去投票，而不是因為不方便才不去投票，那麼，即便實施不在籍投票，如採行通訊投票或提早投票，恐怕投票率不一定會提高，反而增加了舞弊或賄選的機會。從對台灣選舉的一般看法及理解來看，越是中央層級的選舉，民眾越覺得重要；而越是基層的選舉，民眾反而覺得因為影響層面沒有那麼重大，比較傾向不去投票。

因此，在這種狀況之下，政治參與中投票率的因素，只能列為台灣地區是否可行使不在籍投票的一個參考，而不是一個一定要採取不在籍投票的重要理由。

相反地，如果從選舉的重要性來看，越是中央層級的選舉，民眾覺得影響深遠，茲事體大，越會參與，以致於投票率甚高，例如總統大選。從 2000 年政黨輪替的經驗顯示，我國總統大選的結果，已有發展成總統由那一黨贏取，即有可能產生「贏者通吃」的趨勢。因此，中央層級的選舉，似乎有必要施行不在籍投票。此種看法，雖與劉義周所做民調之結果不同，但證諸一般政治學之民主理論，卻十分合乎邏輯。民主國家在重要事情的票決上，如修憲、重要官員人事同意案、彈劾及覆議上，常需要特別多數決，如 2/3, 3/4 或 4/5，意在要求絕大多數人，甚至於全體成員表達意見。而所謂的「共識決」(consensus resolution)，甚至於要求成員在具有集體共識下才做決定，幾乎等於全數通過。因此，越是重要事項，全體參與，共同決策 (collective decision) 成為必需。準此，在中央層級的選舉上，以不在籍投票方式，促成全民的參與，盡可能地提高投票率，似是必然的推論。

其次，傳統觀念中，人權指的是基本人權（Human rights），諸如生存權、工作權及財產權；而在十八世紀以來，現代立憲國家出現，憲法中有關基本人權的規定，概在保障人的基本人身自由權，如宗教信仰，不受非法之逮捕、拘禁等。但第二次世界大戰之後，人權觀念逐漸改變，二十世紀末，人權觀念不斷擴大，以政治權利而論，在第二次世界大戰之前，視之為政治自由（political freedom），是在基本人權獲得保障如平等、自由等權，爾後才得以享有的政治權利如選舉、罷免、創制、複決等四權。但隨著先進民主國家的民主深化，以及新興民主國家的大量出現，如普遍選舉權已被視為理所當然；因此，政治權利（選舉等四權），也有逐漸被認為係基本人權。所以，若吾人接受選舉等權為基本人權，則政治參與如人人得以方便投票，衍生而出的不在籍投票之舉措，亦可視為人權之保障。當前政府呼籲「以人權立國」，推動不在籍投票制度，似亦有推廣及更進一步保障人權之重大意義。

當然，不在籍投票之是否可行，必須看主觀的感受、認可或接受的程度；其次，則為客觀環境的許可或客觀的執行能力。若主客觀的條件都成熟，沒有理由不採取不在籍投票之制度。

以下即試著探討台灣實行不在籍投票可行性的主客觀因素或條件：

首先，是關於主觀的因素。主觀因素包括：1.一般民眾對不在籍投票的認知程度。理論上，認知程度越高，越有助於採行不在籍投票制度；2.民眾對政府辦理不在籍投票的信心。理論上，信心越高，越有採行此制的可能；3.由於實施不在籍投票，必然增加選務工作量，因此，對於選務機關的中立性，以及辦理能力有無信心的主觀感覺非常重要；如果，主觀感覺或評價認為信心越高，中立性愈高，那麼實施不在籍投票的可行性也就越高。

根據前引劉義周所從事之問卷調查，在問及：請問您有沒有聽

說過「不在籍投票」？時，答「沒有」的佔 78.3%，顯然，民眾在初次聽聞此制時，並不知道此種舉措的相關情形。雖不能就此認定我國在人民的認知不夠之下，似不宜採行不在籍投票。但是，如果要採行此制，務必要從事大量的說明工作，不宜貿然行事<sup>34</sup>。不過，當問及：如果實施「不在籍投票」，一般的方式有兩種，第一種是通訊投票，就是選民經過登記之後，選務機關會把選票寄到家裡，選民選好以後再把選票寄回去；第二種則是親自到指定的投票所投票。我說的這兩種投票方式，請問您了解了嗎？回答第一次就了解的達 86.6%。顯然，民眾在經過說明之後，高達 86.6% 的人很容易就知道不在籍投票制度。<sup>35</sup>

由上述調查結果可知，民眾在尚未倡議（advocate）這項政策之前，認知自然不夠。但一旦決定進行不在籍投票的政策擬定階段（policy initiative）時，稍加說明，民眾即能了解。準此，似能推論，在我國因民眾有充分及長時期的選舉經驗，不在籍投票制度，若採取簡易的方式，稍加宣導，民眾即能瞭解，會有助於採行此制之推動。

此外，對政府辦理不在籍投票的信心上，劉義周的調查中，問到：請問您對我們政府實施「不在籍投票」這個制度有沒有信心？回答「有點信心」和「非常有信心」的佔 39.1%；但回答「非常沒有信心」及「不太有信心」的佔 39.5%，後者略多於前者<sup>36</sup>。劉義周的解釋是「顯示民眾對此問題的態度呈現相當程度的保留」<sup>37</sup>。而另外一個問題是：照我國現階段的環境與條件，您認為目前適不適合實施「不在籍投票」？回答「有點適合」和「非常適合」的佔 45.1%，但回答「非常不適合」及「不太適合」的佔 38.1%，相較

<sup>34</sup> 劉義周，民國九十二年，頁 5。

<sup>35</sup> 劉義周，民國九十二年，頁 7。

<sup>36</sup> 劉義周，民國九十二年，頁 29。

<sup>37</sup> 劉義周，民國九十二年，頁 34。

之下，適合的仍佔多數。上述兩道問題測試的結果，顯現出民眾的矛盾心態。可以理解的是被問測的民眾對於一個看起來是提昇民眾投票權益的制度，基本上呈現歡迎採用的心態，但對於政府施行的信心又有些不夠。我們也許可以這樣的解釋，那就是民眾基本上同意你去辦理這種投票方式，但又覺得你應該十分小心謹慎、注意。

最後，在民眾的主觀認知上，我們再看同一份調查報告中，另一個問題，問道：整體來說，請問您覺得我們的政府在執行選務工作時，立場是中立還是不中立？回答「有點中立」、「非常中立」的佔 40.3%，而回答「非常不中立」及「不太中立」的佔 31.1%，可見，基本上民眾相信選務機關的中立性還是大過「不中立性」。如果，選務機關的中立性是不在籍投票實施的先決條件之一，那麼，台灣是具有實施此制的前提。

第二，從客觀的因素來看台灣是否可以採行不在籍投票。

首先，不在籍投票方式有五種，其中有所謂的「移轉投票」，移轉投票是指選舉人可以申請非戶籍地所在的投票所投票。移轉投票仍是親自投票，一般是賦予選務工作人員或在投票所維持秩序的警察與工作人員。依我國「選罷法」第二十條第二項的規定，投票所之工作人員可自由地選擇在戶籍地或工作地之投票所行使投票權。因此，台灣地區早已施行不在籍投票方式之一的移轉投票。由於移轉投票施行至今並沒有傳出任何重大的舞弊或疏失，因此，如果台灣所要採行的不在籍投票，如以移轉投票為主，應該不會有什麼大問題。從技術層面上來看，移轉投票只是將選舉人的投票場所做一移轉，仍然是親自投票（*in-person voting*），因此舞弊的可能性較低。

第二，根據行政院主計處的調查資料顯示，台灣地區大約有百分之十五到二十的比例是屬於「籍在人不在」的情況，也就是說，至少有百分之十五的民眾，其戶籍所在地與現居地是不一致的。如

果允許這些人進行不在籍投票，對這些人的政治參與權益的提昇，以及投票權的保障，極富意義。同時，也節省了這些人在投票日前趕回戶籍所在地所需的花費。前述有關不在籍投票的民調，當問道：在選舉的時候，有些人因為種種原因無法在投票日當天親自到戶籍所在地投票，如果實行「不在籍投票」的制度（不須到戶口所在地也可以投票），讓這些選民也能夠去投票，請問您贊不贊成實施這種制度？回答「有點贊成」及「非常贊成」的高達 64.7%，而回答「非常不贊成」及「不太贊成」的僅佔 19.5%。從此項台灣客觀環境的因素來看，施行不在籍投票制，也有其客觀需要性。

第三，實施不在籍投票制度，政府機關的辦事能力，是不在籍投票能否有效落實，及辦理的好或壞的依據。有關公共機關的能力評估，晚近對於「國家競爭力」的研究，「世界經濟論壇」(The World Economic Forum, WEF)，都為人所引用。WEF 對國家競爭力的調查，其中一項就是公共機關的能力。本研究發現競爭力強的國家，多數均實施不在籍投票。固然，國家競爭力與不在籍投票之施行，未必有因果關係。但是，這種巧合，頗令人驚奇。依 WEF2002 到 2003 年的衡量，在公共機關指標的評估分數中，台灣是第 27 名。而前 26 名的國家中，實施不在籍投票的國家便有 18 個，他們分別是：芬蘭、丹麥、紐西蘭、澳大利亞、英國、瑞士、加拿大、荷蘭、奧地利、挪威、德國、瑞典、美國、以色列、愛爾蘭、比利時、日本、西班牙。因此，如果公共機關的能力，是施行不在籍投票的一個必要條件，台灣也擁有這樣的前提。

總之，從主客觀條件上來看，不在籍投票制度之採行，其可能性、需要性似乎都頗高。當然，台灣要採取不在籍投票，不論在主客觀因素上，似乎也有一些障礙。比方說，選風敗壞，暴力與賄選介入選舉的程度，頗為普遍。很難相信，採取不在籍投票，一旦候選人知道哪些選民手中握有不在籍選票，會不去想方設法，代替不

在籍投票人申請，圈選或寄出選票，如果不在籍投票是採通訊投票或代理投票的話。這是為何在上述的不在籍投票調查報告中，受調民眾在比較「通訊投票」及「指定投票所」投票兩種方式時，傾向通訊投票者的百分比只有 19.3%，而傾向採指定投票所的民眾，則高達 69.3%<sup>38</sup>。不過，在問及：有人擔心如果實施通訊投票，將增加賄選的機會，請問您擔不擔心這個問題。傾向是擔心的（含「非常」和「有點」擔心兩部分）佔 45%；傾向不擔心的則佔 48.8%。相較之下，傾向不擔心的稍佔多數。不過，值得注意的是擔心和不擔心，兩者的差距有限。事實上，還是有不少民眾擔心採取通訊投票會增加賄選的機會。在這種情形，採取不在籍投票制度，確實需要加以精心設計，盡量避免暴力、金錢及舞弊介入的機會。因此，在方式的設計上，就必須更費盡心思，但求周延。

### 第二節 我國實施不在籍投票行使方式

根據上節本研究所討論的各項因素，本節擬針對我國不在籍投票的行使方式進行探討。其中包括究竟不在籍投票可以適用在那些選舉的項目上；其次則是究竟不在籍投票的各種方式中，有那幾種或那一種較適合我們現階段先予採行；第三，在考慮實施的選舉項目及不在籍投票的方式兩者的前提要件下，究竟選民中那幾類的對象，可以被列為不在籍投票的投票人？

#### 一、 不在籍投票適用的選舉項目

台灣地區的公職人員選舉項目，共有以下九項：1. 總統、副總統 2. 立法委員 3. 北、高兩直轄市市長 4. 北、高直轄市市議員 5.

<sup>38</sup> 劉義周，民國九十二年，頁 58。

縣（市）長 6. 縣（市）議員 7. 鄉（鎮市）長 8. 鄉（鎮市）市民代表 9. 村、里長。

本章第一節曾提到有關民調，比較傾向由地方選舉先辦理不在籍投票。但是，本研究從「重要性選舉」的邏輯，論証宜從中央層級的選舉，先辦理不在籍投票，累積較豐厚之經驗，並改正制度缺失後，再推廣及於地方性選舉、立委及國大代表的選舉。但國民大會代表選舉，因現今（即 93 年 11 月）立法院已通過修憲提案，未來將廢除國民大會之制度。一般估算，此修憲案通過的可能性頗高，因此，國民大會代表的選舉，可不予考慮。

其次，就立委選舉來看，現行立委選舉，是採複數選舉區制，在選區的劃分上，以縣市行政區域為主，每一個縣市原則上是一個選舉區，但較大的縣市則劃分成一個以上之選舉區，例如北、高兩市則再分成南、北兩個選舉區；而台北縣則分成 3 個選舉區。在當前這種選區劃分下，採行不在籍投票，勢必造成相當大的選務工作量，以通訊投票為例，若允許在外縣市求學及工作之投票人，可以申請通訊投票，中央選舉委員會很難一肩承擔此項工作，但若委由各縣市選委會來處理，一方面恐怕也難以承受；另一方面恐將引起混亂，增加各種舞弊機會。而且，無論是通訊投票、特設投票所投票，在計票、驗票上都充滿著困難，很有可能會延遲開票結果。而且，複數選舉區相對多數當選制之下，候選人在勝選與敗選之間，差距可以小到 1 票，即分勝負。在原先本地縣市開票結果，初步勝選的候選人，可能因通訊投票或在外縣市投票，這些不在籍投票結果計算出來之後，改變本縣市在地投票所開票結果。此不僅可能引發政治衝突、支持者抗爭，更可能在選後，候選人之間大興訴訟，不在籍投票恐成混亂之源。因此，若以目前立委選舉複數選舉區相對多數當選制，實不合適採行不在籍投票。

但現今立法院所通過之修憲提案，包括立委選舉方法改成單一

選舉區，在加上立委總數減半，未來立委總人數為 113 席，而由全國劃出 113 個單一選舉區選出。立委選舉若由 113 個單一選舉區選舉產生，是否合適施行不在籍投票？當立委選舉改成 113 個單一選舉區之後，比現今以 23 個縣市為選區劃分的基本原則下，所劃出來的選區總數，多出將近 90 個選舉區單位，如果都允許不在籍投票，勢必是 113 個選舉區的選舉委員會都要來處理區內選民對不在籍投票的申請、寄票、投票結果的計算，工作量將比在原先以縣市為主的複數選舉區下採行不在籍投票，還要多出好幾倍，各地方選委會及地方政府是否有能力承擔此項工作，令人不得不有所保留。移轉投票亦復如此。這是何以台灣過去允許選務工作人員，可以進行移轉投票，但在選罷法中卻規定，必須在同一選舉區，並在同一直轄市或同一縣（市）之故。因此，為妥善計，立委選舉不論是現今之選舉區，或未來改成單一選舉區，現階段似都不宜採不在籍投票制度。

然而，總統、副總統選舉則有所不同。此因總統、副總統選舉，係以全國為選舉區。不論居於任何縣市，其候選人都相同。假設甲人住於高雄市，但投票日在台北市，如果允許行使不在籍投票，投票日當天可以在台北市行使投票權，其選票亦在台北市開出，就全國總選票之計算，不會有任何不當之影響。正因如此，總統大選，亦不必施行通訊投票，如果只允許人在台灣投票（憲法修正案規定海外僑民返國投票，其行使投票權之要件之一，也是海外僑民必須返台），則以不在籍投票方式中之「移轉投票」即可。換句話說，所有在外地工作、求學者，只要人在台灣，可以就地行使投票權，而不必受到「必須返回戶籍地投票」之限制。

因此，從選舉項目上來看，行使不在籍投票，會造成的行政負擔、政治紛擾等最少的選舉項目，應該是總統大選。因此，本研究建議不在籍投票制度先施行在總統大選上，在累積豐厚經驗後，再

考慮是否擴及於其它選舉項目。

## 二、不在籍投票的投票方式

前已述及不在籍投票方式有五種，以美國為例，各州的規定並不一致，上述五種投票方式都有，甚至也有同時採行數種不在籍投票方式。英國採行通訊投票與代理投票。法國則完全採行代理投票。德國以通訊投票為主，兼採行設置特別投票所投票及移轉投票。日本則上述五種投票方式都有採行。韓國則以通訊投票為主，兼採事先投票與設置特別投票所投票。David Bulter 曾將各國實施不在籍投票的各類方式做一綜整（見附表二），經本研究重新檢視各國最新選舉法規後，整理如附表三。然而此五種行使方式各存有其優缺點，茲將其優缺點整理如【表四】：

【表四】投票制度優缺點比較表

江珮靚製

	優點	缺點
通訊投票	社會成本減少	<ol style="list-style-type: none"><li>各國郵政效率不同，選票送達時間過長。</li><li>投票秘密性遭受質疑。</li><li>選務行政量及成本增加。</li><li>選舉舞弊的可能性增加。</li></ol>
代理投票	<ol style="list-style-type: none"><li>選務行政量較其他不在籍投票方式少。</li><li>可以委託他人，不必親自投票，社會成本可以減少。</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>選舉舞弊的可能性增加。</li><li>投票秘密性會遭受質疑。</li><li>不能充分表答各人意見。</li></ol>
事先投票	<ol style="list-style-type: none"><li>可以保證投票行為皆在投票者自由意志下進行。</li><li>社會成本減少。</li></ol>	選務行政量及成本增加。

設置特別投票所投票	行動不便者，如病患、傷殘等，可以就近投票。	1. 選務行政量及成本增加。 2. 投票所設置地點容易遭到其它外力介入干涉。
移轉投票	1. 投票者不用回到自己選區進行投票，可以就近投票，藉以節省時間。 2. 可以保證投票行為皆在投票者意志下進行。	選務行政量及成本增加。

資料來源：整理自 Hamilton, 1988；郎裕憲，民國八十年；郎裕憲、吳釗燮，民國八十年；高永光，民國八十年。

第一，社會成本而言，基本上不在籍投票的各類行使方式，都可以減少或免除為投票而特別返回選舉區所耗費的時間成本與金錢成本，但相對的，也會增加行使不在籍投票的成本。不過，初步看來，移轉投票及設置特別投票所投票需負擔的額外成本，並不鉅大。

第二，就不在籍投票方式與投票人自由意志表現的關係而言，以事先投票與移轉投票最能充分表現投票人自由意志。通訊投票若出現舞弊事件，如不在籍投票申請人資料被濫用，或受到誘騙、或脅迫，對自由意志的表現當然有所妨害。設置特別投票所則須視設置地點是否有外力介入，如醫院院方、部隊長官，可能監督或指引投票。而代理投票係委託他人進行投票行為，則是最不能保障自由意志的表現。

第三，就選務行政量而言，各類投票方式都無可避免地會造成選務行政量的增加，但其中卻以代理投票造成選務機關的負擔為最少，因為只需審查委託書即可。其次是事先投票，選務機關必須事先設置投票所，供選民投票；但選務機關尚必須保障投票櫃無被竊取、更換或偷窺選票的可能，直到開票時。再者是移轉投票，選務機關必須建立方便選民於戶籍地之外的地區投票的程序或機制，將投票通知寄到申請人的實際居住處所，指明於何地投票。特設投票所投票則須先設定應投開票所之地區及位置，並與該單位，如醫療

## 不在籍投票制度之研究

院所、部隊，進行協商及合作程序，共同完成投票程序。通訊投票則牽涉頗多申請登記、郵寄、駁回、複查等程序。因此，對選務行政量負擔最大。尤其是如何判別郵寄選票者是否真為通訊投票申請人，是選務機關在執行上頗有困難之處。

第四，就可能造成的選舉舞弊而言，以事先投票、設置特別投票所投票以及移轉投票的舞弊機會較少，通訊投票及代理投票的舞弊可能性較高。通訊投票最複雜，極易引起舞弊糾紛，與民眾不信任感。其爭議焦點在於，較難查證是否真的是由申請人圈選這張選票、郵寄選票，或是在自由意志下圈選。且這些可能造成舞弊的問題，各國亦尚未有更適當的解決辦法。代理投票則是要當場查證代理人屬實與否頗為困難。尤其是選舉競爭激烈的選區，極有可能出現冒充代理的情況。

其次，行使方式亦與不在籍投票的實施對象有關，譬如，在國外的工作者與求學者便無法實施移轉投票，也不可能實施設置特別投票所投票。茲將不在籍投票實施對象與實施方式的相關性如【表五】：

【表五】不在籍投票制度實施對象與實施方式比較表

實施對象	實 施 方 式				
	通訊投票	代理投票	設置特別投票所投票	移轉投票	事先投票
在營服役軍人	∨	∨	※(1)	※(5)	※(6)
執行勤務之警察	∨	∨	※(2)	∨	∨
投票所擔任 選務工作人員	∨	∨	×	∨	∨
在戶籍地以外之 工作者(仍在國內)	∨	∨	×	∨	∨
在戶籍地以外之 工作者(在國外)	∨	∨	×	×	※(7)
在戶籍地以外之 求學者(仍在國內)	∨	∨	×	∨	∨

#### 第四章 我國實施不在籍投票可行性及行使方式之探討

在戶籍地以外之求學者(在國外)	✓	✓	✗	✗	※(8)
殘疾者	✓	✓	※(3)	✗	✗
服刑者	✓	✓	※(4)	✗	✗

資料來源：整理自 Hamilton, 1988；王曉麟，民國九十二年；郎裕憲，民國八十年；郎裕憲、吳劍燮，民國八十年；高永光，民國八十年。

附註：「✓」者表示可行

「✗」者表示不可行、無法實施。

「※」表示在某些條件下可行。

【表五】係各國採行不在籍投票之實施對象及施行方式之比較。現說明如下：

- (一) 各國在實施不在籍投票的適用對象上，大體如【表五】，共有在營服役之軍人等共九類對象。
- (二) 各國在實施不在籍投票的方式上，都採用通訊投票方式，但亦兼採它類不在籍投票方式，相互配合。
- (三) ※(1)在部隊營區設置投票所，需軍方配合辦理。
- (四) ※(2)警察在外值勤，於警局內設置投票所，行使不在籍投票，但功能較少。
- (五) ※(3)傷害殘病住院療養者，於醫療院所設置投票所，行使不在籍投票，可配合進行移轉投票，此係為住院但戶籍不在院所在地之縣市或選舉區之公民而做之安排。
- (六) ※(4)在監獄看守所，設置投票所，以保障犯輕刑或被羈押者之投票權。
- (七) ※(5)在營之軍人，除於營區內設置投票所外，亦可移轉至營區附近之投票所投票。
- (八) ※(6)允許在營之軍人，於事前回到戶籍地，先進行事先投票。

(九) ※(7)在戶籍地以外之工作者，但人在國外，可於事前回到戶籍地，進行事先投票。

(十) ※(8)在戶籍地以外求學者，但人在國外，可於事前回戶籍地，從事事先投票。

然而，表五所列之實施方式，未必適用於我國，現依我國之環境，討論如下：

(一) 於營區或警局內設置投票所，以我國之國情而言，軍警在威權統治時代，常被解讀為統治者鎮壓民主之工具，且因其服從性高，極易受長官意志之影響，恐怕在選舉的公平性上，不易為民眾所接受；投票結果，易引起紛爭，造成政治衝突。因此，軍警之於營區或局內設投票所，十分不宜，也不合適施行提早投票（Early voting）或事先投票。若要施行特設投票所投票，仍應以營區外，由各縣市選委會安排之投票所為主。但此舉不如採行移轉投票，於事前在同一營區或同一警勤區內工作者編冊，而將其全部人員，移轉其投票權，至其最方便之或距離最近之一般投票所，進行投票。如此，即可擺脫長官意志控制之範圍。

(二) 台灣地區由於醫療資源分配極不平均，因此重病或傷殘住院者，集中在少數都會區內之區域醫院或教學醫院。似可考慮於此等醫療院所設置投票所，方便住院者投票。戶籍地在外地者，可考慮配合施行移轉投票。當然，住院者仍易受院方、醫師、護士及看護之影響而投票。但其投票之自由意志程度，仍比軍、警人員在營區或警局內投票者要高。

(三) 監獄看守所內服刑者之輕罪犯者，以及被羈押之涉嫌人，其人權或投票權之保障，為擁護人權者所不斷呼籲。美國多數州即允許此類公民行使投票權。但在我國，似有其困難，此因在監所者極易受到監所管理人員之影響或脅迫，其投票是

#### 第四章 我國實施不在籍投票可行性及行使方式之探討

否在自由意志之下施行，外界的信任度恐有極端不足之處。

因此，本研究建議暫不採行。

前述劉義周所做民調，在各種不同適用對象上的民調反映如何，本研究加以綜合整理如下表：

【表六】不同類適用對象不在籍投票方式之民調統計表

適用對象	贊成通訊投票	贊成移轉投票(指定投票所投票)	兩者皆可及無反應
選務人員、警察	23.8%	70.7%	5.5%
軍人	27.4%	67.9%	4.7%
在監所者	37.8%	56.6%	5.6%
外縣市工作者	25.1%	67.1%	7.8%
外縣市就學者	26.0%	68.4%	5.6%
在大陸居住、經商、工作、求學者	73.0%	22.3%	4.7%
海外政府工作人員	68.1%	25.7%	6.2%
海外民間工作人員	69.3%	25.1%	5.6%
殘障及重大傷病者	58.9%	33.4%	7.7%※

資料來源：劉義周，民國九十二年。

從上表可以得知：

- (一) 在通訊投票上，適用對象為選務人員、警察、軍人、在監所者、外縣市工作及求學者，民眾持贊成意見者，都居於少數；反之，多數受訪民眾皆持上述這些人員以指定投票所去投票，即移轉投票的不在籍投票方式，較為適宜。
- (二) 相反的，在大陸旅居者，以及海外工作人員（含公、私部門）及殘障及重大傷病者，受訪民眾皆贊成他們

以通訊投票方式行使不在籍投票。

對照民調反應，本研究因此主張現階段我國若採行不在籍投票，應以移轉投票為行使方式。不過，本研究與此民調反應所不同者，仍主張若不在籍投票要包含住院之殘障及重大傷病者，仍可施行在醫療院所設置投票所之方式，行使不在籍投票。概考察本份民調所設計之題目，在詢問殘障及重大病患的問題時，並沒有告知受訪者，是指這些人住院治療或居家護理的條件。推論一般受訪者大概是認為身心障礙及重大疾病者，指的是居家的這些人員，外出投票自是不易，故主張採取通訊投票，以便利其行使投票權。若以醫療院所為中心，則特設投票所將比通訊投票要來得公正及減少舞弊的可能，應該會受到民眾的支持才是。

### 三、不在籍投票的適用者

依照各國允許不在籍投票的公民類別，從最嚴格到最寬鬆的限制，大致可分成下列九類：

- 1、 選舉日當天的選務工作者
- 2、 選舉日當天執勤的警察
- 3、 殘疾者
- 4、 在營服役的軍人
- 5、 派駐海外之外交使節、工作人員及其眷屬
- 6、 被拘禁者
- 7、 在戶籍地以外之求學者
- 8、 在戶籍地以外之工作者
- 9、 任何選舉人

基本上，允許任何人都可以行使不在籍選票投票，是確保所有選舉人公平運用投票權利。在美國有部分的州實施全面性、無資格條件限制的不在籍投票。對不在籍選票限制資格較嚴格的州，也並

不是在限制這類選舉的資格，而是不在籍投票的程序。

民國 93 年 5 月立法院內政委員會的朝野協商中，立委黃德福主張，軍人、警察、投開票所工作人員、在戶籍地以外工作者、在戶籍地以外求學者、交付羈押或在監服刑者，以及在海外地區經商、工作、求學、居住者等七類選舉人，作為戶籍地以外投票的適用對象。其中，海外投票部分，建議採通訊投票；國內不在籍投票部分，建議以設置特別投票所投票。至於，交付羈押或在監服刑者，以及在海外地區經商、工作、求學、居住者等二類選舉人則被排除。

以下謹就上述各類人員實施不在籍投票的適當性，予以說明：

(一)「選務工作者與執勤警察」部分，因我國選罷法第 20 條及總統副總統選舉罷免法第 13 條，已規範這二類人員於工作地之投票所投票。既行之有年，因此自當維持此制，毋須另行更改，徒增困擾。

(二)有關「殘疾者」部分，所謂「殘疾者」是指因傷殘、疾病或懷孕等，而致不堪於行者，導致未能行走至投票所投票。此類人員可能居於家中或醫療院所。「不在籍投票」制度的設計，其中一項宗旨即為行動不方便的人所設計。因此，可考慮納入「不在籍投票」選舉資格當中。

(三)「在營服役的軍人」是各國不在籍投票最主要的需求者，美國初期設計，即為協助軍人能夠在外地也擁有參與投票的機會。

就此而論，亦應納入「不在籍投票」選舉資格當中。而軍人進行「不在籍投票」，較為複雜的是海外軍人投票，必須考量到國際郵件所需要的時間，以及郵件處理的程序問題。然而我國軍人服役地區最遠係至東沙及烏坵等地，尚在我國國土範圍內，郵寄問題較小。而依據本研究對實施投票方式的建議，即採「移轉投票」方式實施不在籍投票。

(四)「派駐海外之外交使節、工作人員及其眷屬」部分，因為

無法實施「設置特別投票所投票」與「移轉投票」，因此建議保留到實施通訊投票時再納入。同樣的情況也出現在「僑胞」，以及「在海外的工作者與求學者」。

(五) 較易引起爭議的是「被拘禁者」的不在籍投票。法務部矯正單位表示，若要開放人犯逐一回到戶籍地投票，得耗費十分龐大的人力資源進行各項戒護，在實務上根本不可能。因此影響全國四萬五千八百名監所受刑人無法行使投票權<sup>39</sup>。假若在監人員要施行不在籍投票，每屆選舉監所須要為合格選民造冊，再報給選務機關。但中選會指出，選舉單位不為「特定人士」設立投開票所，而且投票票櫃必須是設立在不特定第三人可以自由進出，共聞共見的公開場所。這項原則不只是針對受刑人，包括精神病患、服役軍人等，都面臨同樣問題。據了解，過去中選會曾經特別將投票所從「榮民之家」撤出，而且堅持不為在營軍人設投票所，當然也不會特別到監所設置投票所。<sup>40</sup>

但是，我國刑法規定的「褫奪公權」是從有期徒刑執行完畢才開始起算，自由權的限制並不及於參政權<sup>41</sup>。我國監察院早在民國85年即提案糾正中央選舉委員會，限期2年內要修法保障監所受刑人的投票權。當時的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，可在管理人員之戒護下，於監院所內行使投票權。倘若有受刑人認為權利受損提起告訴，將會是上綱到憲法層次的問題。因此，未來在各方條件成立之下，仍應將此類人員納入不在籍投票行使之適用對象。

前述劉義周所做之調查，在適用對象上，本研究加以綜合整理

<sup>39</sup> 中時晚報，93.3.16。

<sup>40</sup> 聯合晚報，83.9.20，二版。

<sup>41</sup> 另，依司法院院字第二四九四號函（民國三十二年四月九日司法院致行政院函）所示，經宣告褫奪公權者，自裁判確定時起，不得行使選舉罷免創制複決之權。但因是否可以因此取消公民資格，法無規定；且此函係於憲法制訂之前，抗戰軍興之時，是否適用於憲法制定之後，尚有疑問。

如【表七】

【表七】不在籍投票各類適用對象民調統計表

適用對象	合適(贊成)	不合適(反對)	無反應
選務人員、警察	57.5%	26.2%	16.3%
軍人	56.1%	29.3%	14.7%
在監所者	42.1%	45.1%	12.8%
外縣市工作者	69.2%	22.1%	8.8%
外縣市就學者	66.0%	23.2%	10.9%
在大陸居住、經商、工作、求學者	28.3%	55.8%	15.9%
海外政府工作人員	47.1%	37.7%	15.3%
海外民間工作人員	41.8%	42.4%	15.8%
殘障及重大傷病	60.6%	26.6%	12.8%

資料來源：劉義周，民國九十二年。

從上表中得知選務人員、警察（指在選舉時維持秩序之警察人員），軍人，在外縣市工作者及就學者，以及殘障及重大傷害者，民眾比較傾向對他們開放不在籍投票。

至於在監所者反對者仍略多於贊成者；而旅居大陸者，則反對者居絕大多數。海外工作人員屬政府者，贊成者多於反對者；不過，民間的海外工作人員反對者仍略多於贊成者。由此可見，旅居大陸者，明顯地，民眾並不贊成開放不在籍投票；而在監者，海外工作人員（公、私部門），基本上，仍屬爭議。

因此，本研究建議：在投開票所之工作人員及維持秩序者，軍人及在外縣市工作者及求學者，以及殘障及重大傷病者，應該優先考慮給予他們不在籍投票權。

有關不在籍投票權之行使適用對象，尚有一些爭議，以下謹再加以分析：

第一，在適用對象上，關於旅居大陸之在學、工作及經商之我國公民。由於工作或求學之需要，據估計，在選舉日時，停留於中國大陸之我國公民，少則在 50 萬人左右，多則當在 100 萬人之譜。此 50 至 100 萬人之公民，若能行使投票權，勢必強烈影響選舉之結果。但此類人士之行使投票權，產生舞弊的情形，可能非常難以防患。就不在籍之投票方式來加以考量，施行特設投票所或移轉投票，因大陸、港、澳地區，不在我政府之治權轄區內，投票又屬政治性活動，因此，此種方式之不在籍投票的可能性幾乎是零；其次，代理投票非本人投票，以台灣之選風而言，代理投票的賄選情形及舞弊狀況，必然會十分嚴重，因此，不宜採代理投票，其理至明。至於通訊投票，則因大陸郵務系統在中共威權統治之下，其中立性、秘密性，不受政治干擾性如何，恐怕不易引起民眾的信賴。因此，旅居大陸者只剩唯一的可考慮方式乃事先投票（或提早投票）。事先投票及提早投票，有一些技術上的困難，例如投票場所的設置，投票箱及所投選票的安全保管問題，都必須花費額外人力、物力，加以處理。而事先投票的缺點，在於必須於候選人登記確定之後為之，否則候選人不確定，即無法加以投票。因此，選務工作人員能夠進行的時間相當有限。因此，龐大的旅居大陸之工、商、學人士，其投票權自應加以保障，但可待先施行移轉投票及指定投票所投票等不在籍投票方式，行使數次之後，當朝野對不在籍投票制度有高度信心及信賴之後，可以採行事先投票或提早投票，讓旅居大陸甚至於海外之國人，有機會投下神聖的一票。

第二，我國因自國民政府遷台以來，即施行選舉不斷，即如中央之民意代表，亦有增額選舉。因此，選務機關辦理選舉之能力無庸置疑。而民眾對於選舉投票亦十分娴熟，原本是採行不在籍投票

的最佳依據。然而 2000 年政黨輪替之後，執政長達 50 年之國民黨淪為在野黨，民進黨執政之後，朝野關係十分緊張。2004 年復因總統大選綁公民投票，選務機關在投票過程的設計上，引起外界諸多疑慮，因此，長達 50 年努力往行政中立邁進的選務機關的客觀性，目前蒙上一層陰影。此時此刻，施行不在籍投票，除非採取本人親自投票，以及至投票所，一個可供眾人公開監督的公共場所去進行投票，才有取得公信的可能。以至於像通訊投票、代理投票、甚至於事先投票，都成為有可能失去公信的不在籍投票的方式。此所以本研究初步建議，若要採行不在籍投票，此時此刻，似乎只有移轉投票及特設投票所投票的方式，才能取信於社會及人民。

第三，2004 年總統大選，因為三月十九日，總統副總統候選人陳水扁及呂秀蓮在台南遊街拜票時，受到二顆子彈的槍擊，致先前之民調完全改變，進而導致陳呂此一組候選人以不到三萬票的領先，被宣告當選。此後，因另一組候選人提出當選無效及選舉無效之訴，至今 2004 年總統大選的一切尚在是非非之間。而導致選舉結果與民調預測相左的一個可能因素，是當投票日前夕發生槍擊事件後，軍事單位有所謂「戰備留守」的說法。在正常狀態下，一般選舉投票日時，戰備留守之軍職人員可能在 3 萬多人之數；但是，在總統遭槍擊的特殊狀況下，一般認為戰備留守的軍方人員人數應不止於此，高估者謂人數當在 30 萬人左右。不論是 3 萬人或 30 萬人，若能有一可昭信天下之不在籍投票方式，供這些戰備留守人員進行公平、公正、公開的投票，對弭平爭議、降低及減緩朝野緊張，以及讓當選人，特別是總統當選人，能獲得更多的正當性、合法性，相信對國家政局的穩定及安定，應有極大的助益。因此，本研究特別強調，至少應在 2008 年的總統大選，對軍警施行不在籍投票中的移轉投票或指定投票所投票。必然會有助於消弭當前朝野之緊張，同時，也讓軍方人士有一公平機會，以他們的選票，選擇國家領導

## 第五章 我國實施不在籍投票制度規劃及法制建議 條文

根據以上各章分析討論結果，本章擬提出我國不在籍投票制度規劃及法制建議條文。為了方便委託單位，一旦決定推動不在籍投票制度，本研究對不在籍投票制度之規劃，採取一次性的規劃及研擬法制建議條文。此即適用對象、施行方式及選舉項目先予確定。在制度及條文之草擬上，並不細分第一階段或第二階段。採一次性之規劃及研擬，若委託單位認為在項目、方式、對象，必須有所增刪，直接予以增刪相關條文即可。

### 第一節 我國實施不在籍投票制度規劃

我國實施不在籍投票制度之規劃，本研究主張依以下之原則進行：

- 一、先緊後寬：我國不在籍投票制度分階段實施，有關選舉項目、行使方式與選舉資格，將採逐步放寬的作法。
- 二、先中央後地方，先單一選舉區後複數選舉區；實施不在籍投票之選舉項目，先侷限於總統、副總統選舉。
- 三、先簡單，後複雜：實施不在籍投票之行使方式，以後遺症較少之「設置特別投票所投票」、「移轉投票」為主。日後可考慮實施通訊投票，或直接採網路投票。

準此，我國實施不在籍投票之投票人，共有下列人員：

- 1、 選舉日當天的選務工作者
- 2、 選舉日當天執勤的警察

### 3、在營服役的軍人

上列人員分別搭配不同投票方式：

- 1、選舉日當天的選務工作者，採移轉投票，即於工作地點之投票所投票。
- 2、選舉日當天執勤的警察，採移轉投票，亦於工作地點之投票所投票。
- 3、在營服役的軍人，由選務機關於營區外附近地區之最近的投開票所，進行移轉投票。

基於上述規劃，我國「不在籍投票」制度流程圖，請詳見附圖一。

## 第二節 我國不在籍投票制度法制建議條文

本研究所蒐集到各國不在籍投票制度的法律規範，大多是直接規範於該國選舉法中，但就我國而言，可以就兩種方式加以選擇，一是將不在籍投票制度規範於我國「公職人員選舉罷免法」及「總統、副總統選舉罷免法」中；另一是將不在籍投票制度單獨立法，成為「不在籍投票法」。依據上述各章研究所得及本章第一節之規劃，本節擬提出「不在籍投票法」草案作為我國將「不在籍投票」法制化之參考。

### 不在籍投票法草案

#### 壹、草案總說明：

一、所謂不在籍投票，係指選民於投票日受到某些特殊因素的限制，「不方便」或「不可能」到指定之投票所親自投票，而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利的一種制度。基本上，不在籍投票的行使方式大致可分為五種：「通訊投票」、「代理投票」「特設投票所投票」、「移轉投票」及「事先投票」。

二、不在籍投票係保障基本政治權利的投票制度。立憲民主國家，人民之投票權，係人民的基本政治權利。我國憲法第十七條規定人民有選舉、罷免、創制、複決之權；第一百三十條更進一步賦予年滿二十歲之中華民國國民，有依法選舉之權。因此，投票權乃是我國憲法賦予人民之政治權利。政府應有積極協助其實現的義務，政府有必要提供資源，幫助人民履行神聖的投票權利，此乃立憲民主國家政府的基本職責。

三、不在籍投票係符合世界潮流的投票制度。不在籍投票制度之實施，已經是一個普遍性的世界趨勢。目前世界上實施不在籍投票的國家已有二十多國，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、羅德西亞與馬來西亞等國。其中，包括較早實施民主政治的國家，如：英國、法國、美國等；也包括經濟發展較我國落後的國家，如：馬來西亞、辛巴威等；而與我國同為東亞政治文化傳統的日本與韓國等，也已在多年前開始實施不在籍投票。

四、不在籍投票係節省社會成本的投票制度。公職人員選舉罷免法第二十條第一項規定「選舉人，除另有規定外，應於戶籍所在地投票所投票」。然而根據行政院主計處的調查資料顯示，台灣地區至少有百分之十五的民眾，其戶籍所在地與現居地並不一致，選民必須耗時費財返回戶籍地投票，浪費許多無謂的社會成本。因此，我國實有必要實施不在籍投票。

五、不在籍投票係已於我國部分實施的投票制度。現行選罷法其實亦有不在籍投票制度的部分精神，如選罷法第二十條第二項就規定：「投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票」，此項條文在實質上就是一項「移轉投票」之不在籍投票制度的體現，

只是僅限於選務工作人員而已。因此，從法律規範的觀點而言，不在籍投票有其本質上的正當性。

六、不在籍投票係符合主流民意的投票制度。根據根據劉義周於民國九十二年所進行的「民眾對不在籍投票看法」的調查，民眾對目前我國現階段實施「不在籍投票」的意見，在受訪者中，非常不贊成與不太贊成的比例只有 19.5%，尚不及受訪民眾的兩成。而非常贊成與有點贊成的比例合計佔 64.7%，整體而言，贊成顯然居多數。顯見不在籍投票制度之建立，已是國內多數民眾的主流民意。

## 貳、立法要點及立法內容：

本草案主張先於總統、副總統選舉，進行不在籍投票，並以「特設投票所投票」與「移轉投票」作為不在籍投票的主要行使方式，本法草案全文共計二十一條，內容要旨如下（條文如附）：

- 第一條（不在籍投票之立法意旨）
- 第二條（不在籍投票之立法依據）
- 第三條（不在籍投票之適用選舉類別）
- 第四條（不在籍投票之選務主管機關）
- 第五條（不在籍投票之實施地區）
- 第六條（不在籍投票之適用對象）
- 第七條（不在籍投票之公告）
- 第八條（不在籍投票之申請）
- 第九條（不在籍投票之申請表格印製格式）
- 第十條（不在籍投票之審查）
- 第十一條（不在籍投票之審查異議之提出）
- 第十二條（不在籍投票申請表填寫不完整之處理）
- 第十三條（不在籍選舉人名單之公開）
- 第十四條（不在籍投票之行使方式）

第十五條（不在籍投票申請人返回戶籍地之處理）

第十六條（不在籍投票之開票）

第十七條（不在籍投票之計票）

第十八條（不在籍選票之保管）

第十九條（本法通過後之施行細則訂定事項）

第二十條（有關本法施行後之相關法律規範）

第二十一條（本法施行日期）

條 文	說 明
第一條(不在籍投票之立法意旨)  為保障我國憲法賦予人民行使政治權利之投票權，使無法在投票日當天至戶籍所在地投票所投票者得行使投票權，特制定本法。	一、本條規定本法之立法意旨。 二、民主國家對人民行使政治權利之投票權，應予積極保障以及協助。有關不在籍投票之法制制度，應加以落實。
第二條(不在籍投票之立法依據)  本法依據憲法第十七條、第一百三十條暨公職人員選舉罷免法第二十條第一項規定訂定之。	一、本條規定本法之法源依據。 二、憲法第十七條：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權」；第一百三十條：「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權」。 三、公職人員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」。依本項條文之精神，如另有相關法律規定，選舉人亦應可在所屬戶籍地以外之投票所投票。基此，研擬「不在籍投票法」。

第三條（不在籍投票之適用選舉類別）  本法適用於總統、副總統之選舉、罷免。	一、本條規定本法之適用選舉類別。  二、我國實施不在籍投票，宜以總統、副總統之全國性選舉，及單一選舉作為第一階段之選舉類別。
第四條（不在籍投票之選務主管機關）  不在籍投票事項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。	本條規定本法之選務主管機關。
第五條(不在籍投票之實施地區)  投票人於投票日前設籍於中華民國自由地區者，均得依本法之相關規定申請行使不在籍投票。	本條規定本法之實施地區。

<p><b>第六條(不在籍投票之適用對象)</b></p> <p>本法所稱之選舉人，係指公職人員選舉罷免法、總統副總統選舉罷免法所稱之選舉人。</p> <p>選舉人，除不在籍投票外，應於戶籍所在地投票所投票。</p> <p>下列居住於中華民國自由地區之選舉人，得申請不在籍投票：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一 投開票所擔任選務工作人員者。</li> <li>二 執行勤務之警察。</li> <li>三 在營服役之軍人。</li> <li>四 在戶籍地以外工作者。</li> <li>五 在戶籍地以外求學者。</li> <li>六 因疾病、受傷、生產、年老體衰、身體殘障、懷孕或傷殘而不堪於行，並就醫於醫療院所者。</li> <li>七 在監服刑但未受褫奪公權者。</li> </ul> <p>有關前述適用對象之身份資格認定，由選務主管機關另訂施行細則辦法規範之。</p>	<p>一、 本條規定本法之適用對象。</p> <p>二、 本法對「不在籍選舉人」之定義。</p> <p>三、 為減少選務負擔及降低政治風險，適用對象之四、五、六、七人員可以先不賦予不在籍投票權。</p>
<p><b>第七條(不在籍投票之公告)</b></p> <p>中央選舉委員會應於發布投票公告時，一併公告不在籍投票之程序與日程表，及索取不在籍</p>	<p>本條規定本法之公告時間及公告方式。</p>

投票申請表格之地點。	
<p>第八條（不在籍投票之申請）</p> <p>選舉人應於投票日前六十日起至投票日前四十五日下午五時止，檢附本人國民身分證正反面影本、申請書及相關證明文件，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。</p> <p>表件不合規定或未於規定期間內寄達或送達者，不予受理。</p> <p>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>一、 本條規定本法之申請程序。</p> <p>二、 規定不在籍投票之申請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，及應檢附之證明文件。</p> <p>三、 有關不在籍投票申請期限之時間天數規定，係依「總統、副總統選舉罷免法」及實際作業流程所訂定之參考標準。</p>
<p>第九條（不在籍投票之申請表格印製格式）</p> <p>中央選舉委員會應印製不在籍投票申請表之統一格式，所有不在籍投票之申請應使用此統一格式辦理。</p> <p>不在籍投票之申請書面表格，應包含以下各欄目以填寫下列資料：</p> <p>一 選舉人姓名與戶籍地址。</p> <p>二 選舉人之親筆簽名。</p>	本條規定本法之申請表格印製格式。

<p><b>第十條（不在籍投票之審查）</b></p> <p>直轄市、縣（市）選舉委員會於接受選舉人不在籍投票之申請後，應對選舉人之不在籍投票資格進行認定，直轄市、縣（市）選舉委員會並應於投票日二十五日前，將查核結果通知書掛號寄發申請人。經查符合規定者，應於投票人名冊上註記後，將不在籍投票說明書掛號寄發申請人。</p> <p>經查，不符合資格者，應統一函附表格，以掛號信件通知申請人。</p>	<p>一、 本條規定本法之審查。</p> <p>二、 審查結果不論符合資格與否，皆應通知申請人。</p>
<p><b>第十一條（不在籍投票之審查異議之提出）</b></p> <p>選舉人對於不在籍投票之申請結果，如有疑義，可於收到審查結果通知後五日內，向直轄市、縣（市）選舉委員會提出異議。直轄市、縣（市）選舉委員會若仍維持原審查結果，應於收到異議書後 5 日內通知申請人，並告知申請人仍可於戶籍所在地進行投票。</p>	<p>本條規定本法之審查異議提出方式。</p>
<p><b>第十二條（不在籍投票申請表填寫不完整之處理）</b></p> <p>不在籍選舉人之申請表如有填寫不完整，直轄市、縣（市）選舉委員會於登記後，應即退回</p>	<p>本條規定本法之申請表填寫不完整處理方式。</p>

## 不在籍投票制度之研究

該申請表，並於申請表信封正面註明「填寫不完整，退回」及退回日期，並限期補正。	
第十三條（不在籍選舉人名單之公開）  直轄市、縣（市）選舉委員會應將符合不在籍投票資格之選舉人名單編製成冊，配合選舉人名冊公開予外界閱覽。	本條規定本法之不在籍選舉人名單應予公開。

<p>第十四條（不在籍投票之行使方式）</p> <p>申請不在籍投票者之投票方式規定如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、投開票所擔任選務工作人員者，採移轉投票。</li> <li>二、執行勤務之警察，採移轉投票。</li> <li>三、在營服役之軍人，採移轉投票。</li> <li>四、在戶籍地以外工作者，採移轉投票。</li> <li>五、在戶籍地以外求學者，採移轉投票。</li> <li>六、因疾病、受傷、生產、年老體衰、身體殘障、懷孕或傷殘而不堪於行，並就醫於醫療院所者，採設置特別投票所投票。</li> <li>七、羈押或在監服刑，但未受褫奪公權者，採設置特別投票所投票。</li> </ol>	<p>一、本條規定本法之不在籍投票方式。</p> <p>二、投開票所擔任選務工作人員、執行勤務之警察、在營服役之軍人、在戶籍地以外工作者、求學者，可申請於居住地或工作地投票。</p> <p>三、不堪於行，並就醫於醫療院所者、羈押或在監服刑，但未受褫奪公權者，採設置特別投票所投票。</p> <p>四、第四款、第五款、第六款、第七款人員得暫不施行不在籍投票制度。</p>
<p>第十五條（不在籍投票申請人返回戶籍地之處理）</p> <p>不在籍投票人於收到直轄市、縣（市）選舉委員會寄送之申請同意通知書，而在投票日當日或投票日之前，返回戶籍地，</p>	<p>本條規定本法之不在籍投票人雖於投票日當日或投票日之前，返回戶籍地，仍須依本法實施不在籍投票。</p>

## 不在籍投票制度之研究

不得向直轄市、縣（市）選舉委員會申請至投票所親自投票。	
第十六條（不在籍投票之開票） 不在籍選票應與一般選票同時進行開票與計票。	一、 本條規定本法之投票紀錄。 二、 規定不在籍選票開票、計票之場所。
第十七條（不在籍投票之計票） 直轄市、縣（市）選舉委員會應將不在籍選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，公告之。	一、 本條規定本法之計票。 二、 不在籍選票與一般選票應共同合併計算為候選人之得票。
第十八條（不在籍選票之保管） 開票完畢後，密封裝置之所有設置特別投票所不在籍選票，應由直轄市、縣（市）選舉委員會保管，除檢察官或法院依法行使職權外，不得開拆。  前項選舉票，自開票完畢後，其保管期間均為六個月，保管期間，發生訴訟時，其與訴訟有關部分，應延長保管至訴訟程序終結。	本條規定本法之選票保管方式及期限。
第十九條（本法通過後之施行細則訂定事項） 本法實行細則應由選務主管機關訂定。	一、 本條規定不在籍投票之後續配合事項。 二、 規定選務機關訂定施行細則之期限。
第二十條（有關本法施行後之相關法律規範） 有關不在籍投票事項，本法	本法不足部分，準用「公職人員選舉罷免法」相關規定。

## 第五章 我國實施不在籍投票制度規劃及法制建議條文

未規定者，準用「公職人員選舉罷免法」及相關法規。	
第二十一條（本法施行日期） 本法自公布之日起施行。	本條規定本法之施行日期。

## 第六章 結論與建議

### 第一節 研究結論

本節研究結論依本研究計畫之主題，區分為以下四大部分論述：

#### 一、各國不在籍投票制度內容

首先，各國不在籍投票方式差異頗大，依據各國實施經驗，不在籍投票的方式有下列五種：(1) 通訊投票；(2) 代理投票；(3) 事先投票；(4) 設置特別投票所投票；(5) 移轉投票。

美國由於是聯邦制，各州的規定並不一致，上述五種投票方式都有，甚至也有同時採行數種不在籍投票方式。英國採行通訊投票與代理投票。法國則完全採行代理投票。德國以通訊投票為主，兼採行設置特別投票所投票及移轉投票。日本則上述五種投票方式都有採行，甚至允許船員以傳真方式投票。韓國則以通訊投票為主，兼採事先投票與設置特別投票所投票。

而在不在籍投票的實施對象上，大致而論，各國係採較為寬廣的規範。在美國部分，本研究提供了美國五十州投票資格（對象）的整理表，從對象資格限制最嚴格的紐約州、北卡羅萊納州、達科塔州北部，以及猶他州，係只開放殘障者與因司法審判暫時不在戶籍地者二類；到包括亞歷桑那、加州等共十一個州，是完全不限制資格。

英國規範四類人員有不在籍投票資格：

- 1、 選舉人已登記或將登記為服役之選舉人；
- 2、 選舉人因眼盲或其他身體上之能力障礙，而無法合理預期

能親自投票；

- 3、選舉人因其本人之職業、工作或受僱用，或其配偶之職業、工作或受僱用之一般性質所使然，而無法合理預期其本人能夠親自至投票所；
- 4、選舉人非經空中或海上旅程，無法從其確定住址親自至投票所。

法國則規定得相當細膩，共有三十一項資格條件，從商船船員、軍人、到離開居所外出渡假的公民，皆可申請不在籍投票，範圍可謂相當廣泛。

德國所規定的資格也共有七項標準，從在國外工作的勞工、軍人，到「基於重要理由無法於所屬投票區內投票者」，皆可申請不在籍投票。

日本則是規定五類人員有不在籍投票資格：

- 1、選舉人從事職務或業務或總務省令指定之任務者。
- 2、選舉人因任務（前款之總務省指定者除外）或事故，在其所屬投票區之區域外旅行或滯留者。
- 3、選舉人因疾病、負傷、妊娠、衰老、身體殘廢或分娩致步行困難或被收容於監獄、少年院或婦女輔導院者。
- 4、選舉人在交通極為困難之島嶼或其他經總務省令指定之地區居住或滯留者。
- 5、選舉人在其所屬投票區之市町村區域外之住所居住者。

但不同的不在籍投票者的投票方式又各有不同，譬如，選舉人係身體重度殘障者：(1) 身心障礙者福祇法規定之身心障礙者；或(2) 戰傷病者特別援護法規定之戰傷病患，得郵寄選票。

韓國規定的也相當廣泛：

- 1、名冊編造期間屆滿日之前即離開戶籍所在區（市、郡），且至選舉日無法回來者。

- 2、依法令長期寄居軍營、艦艇內之軍人或警察公務員。
- 3、長期寄居在醫院、療養所、收容所、矯正所、拘留所或船上者。
- 4、身體有重大傷殘而無法行動者。
- 5、於選舉日當天因距離投票所太遠，依中央選舉委員會規定居住於孤島之居民。
- 6、各級選舉管理委員會委員、職員、被派遣或委囑之公務員等其他在選舉當天預定至非自己投票區投票所執勤之投票事務員及負責投票所警備之警察公務員。

從以上可知，各國對不在籍投票的實施對象大都採取寬廣的條件，而非限縮的條件。

### 二、不在籍投票所涉及各項因素及影響分析

(一) 本研究依據各國實施不在籍投票的經驗，提出有關不在籍投票所涉及之各項因素進行分析，包含：選民信任度、選務行政能力(選務機關、郵務機關)、社會需求性，以及改變選舉結果的可能性。如果選民信任度低，排斥感高，便容易產生許多糾紛，甚或造成嚴重選舉衝突，引起政治上的不穩定。而選民信任度部分著基於國家的選務行政能力。國家的選務行政能力，係指選務機關能否訂定詳細執行規則、是否具有充份的人力與素質執行選務，以及選務機關是否維持行政中立原則；其次，是郵務機關處理郵寄的程序、速度與能力。社會需求性是指社會對「不在籍投票」制度的要求，尤其因為某些非自身原因，造成投票日當天未能投票者，會對國家提出「不在籍投票」需求。而實施「不在籍投票」更可能會對選舉結果造成改變。本研究提出兩個個案，其一是美國 2000 年總統大選在佛羅里達州的選票爭議，以及另一個是馬紹爾共和國實施不在籍

投票結果的案例，來說明不在籍投票改變選舉結果的可能性。

(二) 本研究發現，實施不在籍投票將會造成下列影響：1、政治參與之投票率的增加；2、社會成本減少；3、選務行政量的增加；4、選舉舞弊的可能性增加；5、選舉訴訟的可能性增加；6、選舉衝突的可能性增加。亦即，實施不在籍投票既有多項優點，但也有許多必須積極加以防治的缺點存在。這些問題在各國的實施經驗中，通常便涉及到政策選擇、制度修正，與司法解決。

(三) 實施不在籍投票的優點與缺點部分，本研究認為，實施不在籍投票可以有三項優點：1、選民的參與及便利性；2、減少選舉行政的成本；3、增加選舉的完整性。但相對的，也會造成：1、投票的秘密性喪失；2、有可能增加舞弊的可能性；3、對重大事件可能會有不當的影響。本研究針對此提出三個個案來加以說明：一是費城，二是阿拉巴馬州，三是加州，以說明不在籍投票的舞弊問題。

### 三、 國實施不在籍投票之可行性

就我國實施不在籍投票的可行性而言，從最單純的理由來看，即順應先進民主國的潮流，我國似也有採不在籍投票之必要。但是，從採行不在籍投票的國家，所宣稱的採行理由基本上是提高政治參與中的投票率來看，卻不符合台灣的實際狀況。採行不在籍投票國家，確實在選舉中明顯地提高了投票率，但台灣中央層級的選舉，如總統大選，投票率都在八成以上；立委及縣市長的選舉，投票率也在七成以上。不過台灣地區越是基層的選舉，投票率越低。如果是民眾不願意去投票，而不是因為不方便才不去投票，那麼，即使實施不在籍投票，如採行通訊投票或提早投票，恐怕投票率不一定會提高，反而增加了舞弊或賄選的機會。從對台灣選舉的一般看法

及理解來看，越具中央層級的選舉，民眾越覺重要；而越具基層的選舉，民眾反而覺得因為影響層面沒有那麼大，比較傾向不去投票。

因此，在這種狀況之下，政治參與中投票率的因素，只能列為台灣地區是否可行使不在籍投票的一個參考，而不是一個一定採取不在籍投票的重要理由。

相反地，如果從選舉的重要性來看，中央層級的選舉，似乎反而有必要施行不在籍投票。民主國家在重要事情的票決上，如修憲、重要官員人事同意案、彈劾及覆議上，常需要特別多數決，甚至於全體成員表達意見。因此，越是重要事項，全體參與，共同決策 (collective decision) 成為必需。準此，在中央層級的選舉上，以不在籍投票方式，促成全民的參與，盡可能地提高投票率，似是必然的推論。

其次，不在籍投票之舉措，亦可視為人權之保障。當前政府呼籲「以人權立國」，推動不在籍之投票制度，似乎有推廣及更進一步保障人權之重大意義。

本研究從客觀因素分別探討台灣實行不在籍投票可行性。其中，主觀因素包括：1、一般民眾對不在籍投票的認知程度；2、民眾對政府辦理不在籍投票的信心；3、對於選務機關的中立性，以及辦理能力。

客觀因素是指：

1. 依我國「選罷法」第二十條第二項的規定，投票所之工作人員可自由地選擇在戶籍地或工作地之投票所行使投票權。因此，台灣地區早已施行不在籍投票方式之一的移轉投票。由於移轉投票施行至今並沒有傳出任何重大的舞弊或疏失，因此，如果台灣所要採行的不在籍投票，如以移轉投票為主，應該不會有什麼重大問題。從技術層面上來看，移轉投票只是將選舉人的投票場所，做一轉移，仍然是親自投票 (in-person voting)，因此，舞弊的

可能性較低。

2. 根據行政院主計處的調查資料顯示，台灣地區大約有百分之十五到二十的比例是屬於「籍在人不在」的情況，也就是說，至少有百分之十五的民眾，其戶籍所在地與現居地是不一致的。如果允許這些人進行不在籍投票，對這些人的政治參與權益的提昇，以及投票權的保障，極富意義。
3. 實施不在籍投票制度，政府機關的辦事能力，是不在籍投票能否有效落實及辦理的好或壞的依據。依 WFF2002 到 2003 的衡量，在公共機關指標的評估分數中，台灣是第 27 名。而前 26 名的國家中，實施不在籍投票的國家便有 18 個。因此，如果公共機關的能力，是施行不在籍投票的一個必要條件，台灣也擁有這樣的前提。

總之，從主客觀條件上來看，不在籍投票制度之採行，其可能性、需要性，似乎都頗高。當然，台灣要採取不在籍投票，不論在主客觀因素上，似乎也有一些障礙。比方說，選風敗壞，暴力與賄選介入選舉的程度，頗為普遍。很難相信，採取不在籍投票，一旦候選人知道那些選民手中握有不在籍投票，會不去想方設法，代替不在籍投票人申請圈選或寄出選票，如果不在籍投票是採通訊投票或代理投票的話。因此，在方式上的設計上，就必須更費盡心思，但求周延。

### 四、我國實施不在籍投票之行使方式

#### （一）不在籍投票的選舉項目：

本研究案提出漸進式的看法，主張不在籍投票分階段實施，先實施全國性單一選舉：總統大選。實施情況良好，再進而推動直轄市、縣（市）長選舉實施不在籍投票。本研究從「重要性選舉」的

邏輯，論証宜從中央層級的選舉，先辦理不在籍投票，俟累積較豐厚之經驗，並改正制度缺失後，再推廣及於地方性選舉。從選舉項目上來看，行使不在籍投票，會造成的行政負擔，政治紛擾等最少的選舉項目，應該是總統大選。因此，本研究建議不在籍投票制度先施行在總統大選上，在累積豐厚經驗後，再考慮是否擴及於其他選舉項目。

### （二）不在籍投票的投票方式：

不在籍投票的投票方式包括：通訊投票、代理投票、事先投票、設置特別投票所投票、移轉投票。本研究提出了此五種投票方式的優點與缺點。而行使方式亦與不在籍投票的實施對象有關，亦即不一樣的實施對象其行使方式可能也有所限制，本研究皆已製表說明。本研究分別從社會成本、不在籍投票方式與投票人自由意志的關係、選務行政量、以及可能造成的選舉舞弊等四個方向來分析，認為在實施不在籍投票制度的初期階段，為避免投票方式太過複雜，及舞弊可能性，使民眾對不在籍投票造成不信任感，及避免選務機關太大的負擔，因此建議行使方式先採「設置特別投票所投票」與「移轉投票」，實施經驗較為豐富後，再兼採他法。

### （三）不在籍投票的選舉資格：

本研究依據各國不在籍投票的經驗，對於不在籍投票的資格限制，從最嚴格到最寬鬆的規範，提出共有以下九類的人員可能需要實施不在籍投票：選舉日當天的選務工作者、選舉日當天執勤的警察、殘疾者、在營服役的軍人、派駐海外之外交使節與工作人員及其眷屬、被拘禁者、在戶籍地以外之求學者、在戶籍地以外之工作者、任何選舉人。

但是，就我國的情況而論，本研究認為可能無法將實施對象設定得如此寬廣。其次，行使方式亦與不在籍投票的實施對象有關，譬如，在國外的工作者與求學者便無法實施移轉投票，也不可能實施設置特別投票所投票，就此而論，本研究建議，第一階段先實施

選務工作者、選舉執勤的警察、及在營服役的軍人等三類，先予實施不在籍投票的權利；第二階段再擴及其他對象。

## 第二節 研究建議

我國實施不在籍投票的行使方式，本研究依實施不在籍投票的選舉項目、不在籍投票的選舉資格、不在籍投票的投票方式三部分，提出建議如下：

(一) 不在籍投票的選舉項目：本研究案提出漸進式的看法，主張不在籍投票分階段實施，先實施全國性單一選舉：總統大選此為第一階段；實施情況良好，第二階段再進而推動直轄市、縣（市）長選舉實施不在籍投票。

(二) 不在籍投票的投票方式：本研究建議，第一階段實施「設置特別投票所投票」與「移轉投票」，由投票人選擇居住地或工作地區投票。待實施經驗豐富之後，第二階段再考慮實施其他投票方式的可能性。其他投票方式，除了「通訊投票」、「代理投票」、「事先投票」外，其實已有國家開始實施 e-mail 投票、手機簡訊投票等，而台灣目前正推動「自然人憑証」制度，其他人無法透過網路，代替別人進行各種活動；屆時也許可以跳過通訊投票，直接進行網路投票，避免通訊投票可能的弊端。

(三) 不在籍投票的實施對象：本研究依據各國不在籍投票的經驗，若施行於我國，下列居住於中華民國自由地區之選舉人，應列入實施不在籍投票對象：

- (1) 投開票所擔任選務工作人員者。
- (2) 執行勤務之警察。
- (3) 在營服役之軍人。
- (4) 在戶籍地以外工作者。
- (5) 在戶籍地以外求學者。

(6) 因疾病、受傷、生產、年老體衰、身體殘障、懷孕或傷殘而不堪於行，並就醫於醫療院所者。

(7) 在監服刑但未受褫奪公權者。

但在考慮國內特殊的政治生態後，本研究亦建議上述(1)、(2)、(3)項人員，於第一階段施行；第(4)、(5)、(6)、(7)類人員，則於第二階段施行。

根據上述，本研究提出立即可行與中長期建議事項如後：

(一) 立即可行建議：

主辦機關：內政部

協辦機關：中央選舉委員會、國防部、法務部、警政署

1、建議內政部與中央選舉委員會協議會商，實施不在籍投票。不在籍投票相關法條之制訂，就採單獨立法或於選舉罷免法中設專章，可再參酌各方意見後，再行決定。

2、第一階段不在籍投票法條應規範：(1) 我國實施不在籍投票之選舉項目為，總統、副總統選舉；(2) 選舉人可採行不在籍投票者為：正在服役中之軍人，及於軍事單位工作之文職人員；服役之軍人；執行勤務之警察；投票所擔任選務工作人員者。(3) 不在籍投票的投票方式採「設置特別投票所投票」與「移轉投票」。

3、建議由內政部邀集國防部、法務部、警政署、各縣市政府研擬移轉投票及特設投開票所投票之相關程序，及實際執行上必須面對的技術問題、物質條件及財務支出等問題。

4、建議由中央選舉委員會邀集各縣市選舉委員會，提供實施不在籍投票之相關流程設計，與注意事項，作為立法或修法之參考。

5、不論單獨立法或修法，「總統副總統選舉罷免法」與「公職人員選舉罷免法」之相關規定，均應配合進行修法。

(二) 中長期建議：

主辦機關：內政部

協辦機關：中央選舉委員會、國防部、僑委會、法務部、陸委會、

外交部、警政署、衛生署

(1) 建議在實施第一次總統大選實施不在籍投票過程後，對於不在籍投票之程序進行研討與修正。其次，對於不在籍投票所產生的弊端，進行討論與政策上的修正。

(2) 建議行使不在籍投票之選舉人，擴及於；在戶籍地以外工作者；在戶籍地以外求學者；因疾病、受傷、生產、年老體衰、身體殘障、懷孕或傷殘而不堪於行者；在監服刑但未受褫奪公權者。擴大不在籍投票之選舉項目於直轄市及縣（市）長的選舉。在投票方式上，除設置特別投票所投票與移轉投票外，可斟酌兼採他法，如通訊投票。

(3) 建議若立法委員選舉改採單一選舉制，亦可考慮實施不在籍投票。

(4) 有關不在籍投票制度，多國已有經驗，建議由中央選舉委員會會同外交部等涉外單位遴選合適之專家學者陪同，進行考察。

附表一 各國不在籍投票制度行使方式統計表

國家	投票所開放日數	平日或假日	通訊投票	代理投票	特置投票所投票	轉移投票	事先投票
澳洲	1	假日	出外、生病、懷孕	無	大使館	需在一州之內	無
奧地利	1	假日	無	無	醫院、老年人	需事先申請	無
比利時	1	假日	出外者、醫院病患、公職人員	限於在國外或巡迴工作的人	無	無	無
加拿大	1	平日	無	學生、病患、海員、探礦者	無	無	老年人、體弱者、孕婦、武裝部隊、醫院病患、因工作缺席者，在修到院者。
哥倫比亞	1	平日		無資料	無資料	無資料	無資料

不在籍投票制度之研究

丹麥	1	平日	罪犯、醫院病患，有外交任務者，在孤立小島上的人，船上、燈塔，在國際註冊的公司	無	無	無	無
芬蘭	2	星期日和星期一	無	無	在外的外交團體，船、醫院 (在事前)	無	是
印度	5	兩者都有	高級聯邦和州政府官員，武裝部隊，在他州服務的警察，選務人員，罪犯，政府駐外人員	無	無	無	無
愛爾蘭	1	平日	義務的武裝部隊和警察	無	無	無	無

附表一

以色列	1	平日	無	無	軍人	游牧 流浪者	軍人
義大利	2	星期日和星期一	無	無	無	只對武裝部隊	是
日本	1	假日	無	不識字者和病患由選務人員指定二個代理人	有	無	因工作離開者
荷蘭	1	平日	政府駐外人員	有嚴格限制	無	需事先申請	無
紐西蘭	1	假日	有	無	無	有	所有缺席人病患，體弱者、孕婦、燈塔管理者
挪威	1	星期日、一	有	無	船上和在外的外交團體	無	醫院病患和因工作缺席者
葡萄牙	1	假日	有	無資料	無資料	有	無資料
西班牙	1	平日	無資料	無資料	無資料	無資料	
斯里	1	平日	選務人	無	無	無	無

不在籍投票制度之研究

國卡			員，因工作缺席者				
瑞典	1	假日	有	在證實之前由配偶或親戚傳遞消息	醫院、船上、老年人的住所、大使館、監獄	選舉當天在郵局通訊投票，不需事先通知或特別登記	任何選舉人
瑞士	2(或3)	兩者都有	武裝部隊自動投票或在投票前4天申請，因州而異	因州而異	無	無	無
土耳其	1	假日	無資料	無資料	無資料	無資料	無資料
美國	1	平日	武裝部隊，在大部分州內的政府人員，需申請	失明與無投票能力	無	無	無
委內	1	假日	無	無，但幫助	監獄、醫	無	無

附表一

瑞拉				失明與無 投票能力 者投票	院、老年人 的住所		
英國	1	平日	無投票能 力者遷移 到另一選 區者、隱 居的居 民，候選 人、警 察、復位 官員，宗 教理由， 因工作缺 席者，需 申請	武裝部 隊，皇室駐 外人員，因 耕作出外 人原（及其 配偶），需 申請	無	無	無

資料來源：譯自：David Butler. Howarrd R. Panniman and Austin Ranney edited. Democracy at the Polls(Washing and London: American Enterprise for Public Policy Research. 1981). pp. 242-247.

附表二 1992年美國各州缺席投票資格與比例差異  
表

	不在籍投票資格 a	不在籍投票比例 b
第一類群 - 具基本標準資格限制的州		
阿拉巴馬州	B, D, S, T	2.0
阿肯色州	B, D, S, T	5.9
肯乃迪克州	B, D, E, R, S, T	5.4
德拉瓦州	B, D, E, R, S, T	3.9
佛羅里達州	B, D, E, R, S, T	6.4
喬治亞州	D, E, R, (75)	3.7
愛達荷州	B, D, E, R, S, T	6.4
伊利諾州	B, D, R, S, T	3.4
印地安那州	B, D, E, S, T	6.3
堪薩斯州	D, R, T	4.4
肯塔基州	B, D, S, T	1.9
路易斯安那州	B, D, E, R, S, T	4.2
馬里蘭州	B, D, E, R, S, T	4.4
麻薩諸塞州	B, D, R, S, T	3.7
明尼蘇達州	B, D, R, S, T	4.8
密西西比州	B, D, S	2.9
密蘇里州	B, D, E, R, S, T	3.8
內布拉斯加州	B, D, E, R, S, T	5.7
新罕布夏州	B, D, R, S, T	6.3
紐澤西州	B, D, E, R, S, T	3.9
紐約州	D, T	2.9
北卡州	D, T	3.7

不在籍投票制度之研究

達科塔州北部	D, T	6. 0
賓州	D, R, T	3. 1
羅德島州	B, D, R, S, T	2. 5
南卡羅萊那州	B, D, E, S, T	4. 6
達科塔州南部	B, D, E, R, S, T	7. 4
田納西州	B, D, R, S, T	5. 2
猶他州	D, T	3. 1
維吉尼亞州	B, D, E, R, S, T	5. 6
維吉尼亞州西部	B, D, R, S, T	4. 3
威斯康辛州	B, D, R, S, T	5. 4
Overall Mean for Restrictive		4. 3
第二類群—採較實務資格限制的州		
阿拉斯加州	D, I, T	8. 6
科羅拉多州	B, D, E, R, S, T, (65)	13. 9
哥倫比亞	B, D, E, R, S, T, (65)	8. 6
緬因州	B, D, E, R, S, T, (60)	8. 3
密西根州	R, T, (60)	15. 4
新墨西哥州	B, D, E, R, S, T, (65)	11. 9
俄亥俄州	B, D, R, S, T, (60)	7. 1
Mean for State with Moderate Restrictions		10. 8
第三類群—完全不限制資格的州		
亞歷桑那州	*	11. 2
加州	*	16. 8
夏威夷州	*	11. 6
愛荷華州	*	8. 6
蒙大納州	*	9. 2
內華達州	*	7. 8

附表二

俄克拉荷馬州	* , **	5.9
奧勒岡州	*	14.0
德克薩斯州	**	21.9
華盛頓州	*	18.3
懷俄明州	*	9.3
Mean for States with Liberal Restrictions		14.8

B—因公缺席； D—殘障者； E—受僱者； I—距離投票地點遠； R—宗教因素者； S—學生； T—因司法審判暫時不在戶籍地； \*—全體缺席投票； \*\*—事先投票；

( ) 內數字為有缺席投票資格的最低年齡限制

資料來源：a：1992 年婦女投票人聯盟，自行驗算。

B：依 1992 年人口調查估計值，11 月所補充資料。

資料來源：J. Eric Oliver, The Effects of Eligibility  
Restrictions and Party Activity on Absentee Voting  
and Overall Turnout, 1996, p. 501.

附表三 韓國、法國、德國、英國、西班牙、加拿大、  
日本實施不在籍投票的各類方式

國家	通訊投票	代理投票	特製投票 所投票	移轉投票	事先投票
韓國	選舉名冊編造 屆滿日期之前 離開戶籍地 者；軍人、 警察；居住於 醫院、療養 所；收容所、 矯正所、拘留 所或船舶上 者；重大傷 殘；居住於孤 島；選務工作 人員。	無	不在籍投 票期間， 不在籍投 票申報人 所屬機關 或設施 (船舶除 外)內設 置投票 所。	無	轄區(市、郡) 選舉管理委 員會自選舉 前七日起三 日之間在事 務所所在地 設置投票 所。
法國	1975年廢止	船員、軍 人、因工作 缺席者海 員及其家 屬、待產中 之婦人、病 患、宗教理 由、因戰爭 缺席者、度 假者等。 (請參照)	無	無	無

不在籍投票制度之研究

		選舉法第 七十一條)			
德國	來自本國或選區的缺席者，生病和體弱者。	無	醫院、養老院、老人院、安養院、修養院、即有相當數量選舉人之類似設施或機構。	依規定申請選舉證者，得在該選區任一投票區投票。	無
英國	以登記或將登記服役之選舉人；眼盲或其他身體上之能力障礙；因工作缺席者；非經空中或海上旅程，無法確定住址親自至投票所者。	有	無	無	無
西班牙	投票當天無法預料無法返回投票地點話無法親身行使投票權的選民。	無	無	無	無

附表三

加 拿 大	無	因工作、疾 病或失去 行動能 力、被加拿 大承認之 教育機構 中合法的 專任正式 學生。	無	無	充分理由證 明在選舉當 日不在選區 內的選民；因 疾病、年紀、 分娩者；因宗 教理由無法 在一般投票 日投票者。
日 本	身體重度殘障 者	身心障礙 或文盲，經 由本人同 意，選任輔 助投票者 兩人代理 投票。	船員	無	島嶼或其他 交通不便



## 附錄一 「不在籍投票制度之研究」委託研究案期中

### 報告審查會議紀錄

壹、 時間：九十三年七月十六日（星期五）上午九時三十分

貳、 地點：中央聯合辦公大樓（南棟）十八樓第一會議室（台北市徐州路五號）

參、 主持人：黃司長麗馨 記錄：張玳綺

肆、 出（列）席單位及人員：（如簽到單）

伍、 主持人致詞：（略）

陸、 委託團隊報告：（略）

柒、 發言摘要：

一、陳教授銘祥：

（一）當報告進度進行到提出草案版本時，研究團隊目前提到的重要變數，包括投票方法、對象範圍、選舉的項目等，和政治及社會影響有很密切的關係，因此研究團隊研擬草案時，必須要和現在的公職人員選舉罷免法、總統副總統選舉罷免法連結，立法體例不論是另立新法或是直接修改選罷法，我認為都不是大問題；另外，目前期中報告所附的法條草案參考版本，並未提到選票如何印製、怎麼寄送的問題，可能有所不足。

（二）建議在第九十一頁、第九十二頁加入實施後的困難、實施程序的細節、一些需要在政策上做抉擇的部分，以及研究團隊的抉擇理由，這樣製作出來的表格可以一目了然，研究團隊對於這些非解決不可的問題立場為何？為什麼？都必須說明。

（三）委託單位希望從報告中得到對外國法制的了解，一般研究外國制度上，通常篩選的標準是類型化，例如美國很多州採用的制度是哪一種類型，我們就把這種類型的取一個代表，類型化有一個好處，最後當研究團隊做政策建議時，就可以直

接採用當作說明。

(四) 當設計選舉制度時，有一些基本要達到的目的或原則，建議可以從這些目的或原則，作為政策抉擇的判斷或標準，例如確保秘密投票、確保投票的正確性（也就是投出來票不會背離本人的意思）、弊病的查核等，這些都是選舉制度設計的基本原則，在制度的選擇上，一定會有某些原則必須要妥協，哪些缺點無論如何是無法接受的？這些都是政策抉擇上一定要做出的判斷。

## 二、呂教授亞力：

- (一) 前幾章所附的各國資料非常豐富，但是我建議各國的資料應該加以比較，並分析哪種國家的制度比較適合台灣，而不是只有蒐集。有些部分不用寫得太細。
- (二) 至於影響因素分析，目前提出的觀察點不錯，但是我認為還需要更深入的探討，例如外國的制度如果在台灣實施，可能發生哪些問題，哪些糾紛，而又該如何處理與防範，這些都應該思考。最好可以訪問實際從事選務的人員，如果時間經費允許，建議可以訪問韓國、日本的選務人員，請外交單位協助或是用通信方式尋求協助，相信可以得到很好的資訊。
- (三) 報告中引用民調數據說有百分之四十的人不信任制度，應該要進一步探討不信任的原因是什麼，信任是合理的還是不合理的，該怎麼樣提高人民的信任，這些都應該討論。
- (四) 報告中初步建議要「漸進」實施不在籍投票，報告中建議從從本國民眾開始實施，台商最後，總統大選最後實施等，但是該如何漸進？速度要多慢？可能是十年還是二十年，這些應該要具體。

## 三、黃教授秀端

- (一) 報告前面的部分做了很多各國資料的蒐集，如同呂教授說的，我也認為應該要做進一步的比較和分析，例如法國實施

代理投票，為何實施？實施的後果如何？是否適合台灣？每個國家的重點不同，建議應該加以比較，從這些經驗作為我國的借鏡。

- (二) 不在籍投票主要是要保障投票日當日不能參與投票者的權益，從這點來看，所有類型的選舉都應該實施不在籍投票，但是因為各種選舉的複雜度差異性很大，所以我覺得從總統選舉開始實施反而比較簡單，因為不牽涉到戶籍移轉的問題，全國是一個選區。假設實施通訊投票，我申請立法委員選舉通訊投票期間中搬家，搬離了原來的選區，實際上已經喪失選舉權，這個情況下，是否還可以投票？因為戶籍的規定，使得除了總統選舉外，在這方面變得很複雜。對政府而言，也許會降低社會成本，但是選務工作相對會增加得非常多、選舉的費用也增加。某些國家有一些懲罰的措施，針對某些已經申請投票卻又不去投的人，因為為這些人花費的成本相當高，這些都是需要考量的。
- (三) 不在籍投票的方式有很多，研究單位把報告的重點放在通訊投票，事實上每種方式都有其問題，必須要評估不同的方式在我們國家實施的可行性，報告中僅一筆帶過說通訊投票比較可行，例如軍人也不一定要實施通訊投票，也許可以採用軍營外設置特別投票所的方式，應該對不同層級的選舉、不同的對象加以思考。
- (四) 公信力的問題非常重要，這次總統選舉把我國選舉的公信力破壞了，如何重建全民的信心，這是非常重要的，連一般選舉的計票方式都有人質疑，更何況採取不在籍投票的方式，更會有人質疑，所以報告中應該要加強如何探討如何建立信任度。
- (五) 不在籍投票實施的過程要相當慎重，也許可以從某種選舉、

某種特殊的身分開始試辦，來建立公信力。尤其是國外實施不在籍投票也發生過選舉舞弊的情形，如果台灣實施通訊投票會不會有收買選票的問題？事先投票作業時間要多久？這些問題都需要好好思考。

(六) 南非的總統大選有採取海外投票，而且是利用投票箱的方式，也許可以參考他們的實施方式。

#### 四、國防部代表：

為了保障軍人的投票權益，基本上我們支持用不在籍投票的方式辦理，如果完成立法後，我們當然會全力配合。就軍人來看，在地方上的選舉，我們可以讓軍人放假回戶籍所在地投票，唯一有困難的是總統選舉，所以我們認為在中央層級的選舉上，如果能在營區外設置特別投票所投票，可能是比較適當的，畢竟大家對通訊投票信任感不夠。

#### 五、外交部代表：

(一) 期中報告的整個篇幅是著重在美國的制度研究，甚至細分到各州的制度，我們建議，美國的部分集中成一個單位來研究就可以了，然後再加入其他各國制度作深入的研究。就世界各國來說，有完整的戶籍制度只有我國、日本及韓國，其他有些國家甚至沒有戶籍制度，因此日本和韓國這兩國國家很值得研究，我們同時建議把類似國家的制度加以類型化。

(二) 憲法增修條文第二條規定，海外國民一定要返國投票，在修憲之前，實行的可能性不高，但因為這是一篇研究報告，這個部分也可以加入探討。至於針對海外投票的部分，我不知道外國立法例是否有針對駐外館人員海外投票的規定？我們認為可以加強對駐外管區人員角色扮演問題的討論。

(三) 第三章有針對兩岸關係和邦交關係做很淺顯的敘述，我看不懂這部分的敘述，如果採通訊投票，我認為和有無邦交沒有

太大關係，但是如果在駐外館或是海外特定地點投票，涉及高度政治性，所考量的因素並不是研究團隊所敘述的。例如外籍人士要在我國實施不在籍投票，不論有沒有邦交，通常我國都會考慮到社會秩序、投票行為是高度政治性等因素而予以拒絕，同樣他國對我國實施海外投票也會有類似的考量。如果研究團隊對於海外投票的研究不夠深入，我建議研究團隊可以不要提到邦交關係這個章節。

- (四) 第三章各國實施不在籍投票的經驗和因素分析，和第四章內容重疊性很高，建議第三章可以多著墨在各國實施不在籍投票的發生因素、產生的影響及弊端，建議可以將我國的部分合併原有的可行性分析放在第四章。
- (五) 假設為蒐集資料，向日本和韓國的外館尋求資訊上的協助，必須要考慮到時效的問題，因為各有其作業時間，也許直接和當地的選務人員接觸，比透過外館再接觸的方式快，當然如果有必要，我們也會盡量配合。

## 六、中央選舉委員會

- (一) 我國不在籍投票相關討論的起源，最早是台東有一個囚犯向監察院陳情，所以才引發一連串的探討。關於不在籍投票的研究，本會一直很慎重，分別在民國八十八年及九十二年的自行研究案都做過相關的研究，報告書中有一套條文是本會九十一年度在公職人員選舉罷免法提出不在籍投票的條文草案，當初採行通訊投票，可能是前幾年本會長官到日本考察，看到通訊投票制度，所以整個條文擬定思考才會以通訊投票為方向。本會九十二年度的自行研究案叫做「不在籍投票實務作業之研究」，裡面寫了七個國家，是摘錄本會出版的幾個選舉罷免法中不在籍投票實施的方法，非常雜，我想如果不是實地和各國當地的選務人員接觸，光看條文可能無

法了解制度運作的詳情。除了九十一年度的條文草案，我們也做了一套「不在籍投票實務作業規範」，有關郵寄的方面，我們在九十年曾經和郵政總局研商過，關於郵寄選票的時程，草案的實施時程比現行選罷法的時程提早，這些都是和郵政總局研商後的結果。

- (二) 本會條文草案對於寄發選票是採手寫的方式，依照選務流程，寄發選票一定是在號次抽籤之前，所以選舉人收到選票時，並不知道候選人的號次，我們只能提供候選人來登記的學歷等資料，投票人用手寫方式寄回，並且提供內外兩個信封，用來保障秘密投票。現在在投開票所當場投開票都有人質疑，如果選票離開投票所，而且是用手寫的方式，民眾自然會質疑究竟選票究竟是誰寫的？有長官建議在信封上註明本人保證都是在自由意志下完成投票行使的字樣，但事實上意義不大，如果是文盲該如何解決。本會草案不在籍投票的適用對象最大宗是軍人，一般來說軍人的通訊地址就是軍隊，如何保證軍人的圈投票都是在其自由意志下完成？這也是很大的問題。似乎本會草案條文的可行性不高。本會認為選舉的實施項目也是認為漸進採行，從總統選舉開始，是因為選舉區劃分和選舉人居住期間，可行性比較大，事實上層級越低的選舉實施越困難，本會的版本是不包括村里長選舉。假設村里長投票也可以採行不在籍投票，有關選票的印製與分送等問題，困難度都很高，期中報告提到要和選委會選務人員座談，這方面可能可以得到選委會實務上之見解。
- (三) 至於增加選務人員工作困難度方面，造冊目前是用戶役政系統由戶政人員造冊，實務上戶政人員是上午做本身的工作，下午專門加班來造冊，實施不在籍投票會不會增加戶政人員的負擔，這部分戶政司的代表最清楚；至於選票印製，依政

府採購法必須上網公告，很多廠商未必有選票印製的能力，時程上不一定能配合選委會的需求，但是依法他們都可以來投標，標到之後問題就很大。如果實施不在籍投票，選票印製就會有兩種，和一般選票不同，印製問題可能會發生。

(四) 海外僑民回國選舉，我國有返國行使選舉權辦法，但事實上真正回來投票的人並不多，至於大陸台商，並不被定位為僑胞，大陸地區也不定義為外國，所以目前台商無法回國行使投票權。很多人認為中選會遲遲不實施不在籍投票是因為擔心工作困難，事實上我們考量到實施的對象、方式、實施的項目等，都必須到社會有共識時，然後修改選罷法，這樣才是比較合適的方式。未來如果民眾能克服信任的問題，中選會和地方選委會執行不在籍投票這個任務，其他問題應該都可以克服的。

## 七、僑務委員會：

中選會剛剛提到回國行使投票權的人數不多，依我個人在外館的服務經驗顯示，僑胞很想回國投票，但牽涉到請假、機票的問題，非常不方便。僑胞對於總統副總統選舉特別有興趣，一再詢問外館人員究竟政府何時開放海外投票，僑胞常常舉例說，美國軍人在外國也可以投票，為何我們要回到國內才能投票？至於僑胞的定義，我們是採狹義的定義，也就是拿中華民國護照的人才可以投，不是用血源來定義，有護照而且在國內設過籍的人才可以投票。台灣是海外僑胞重要的僑鄉，他們對於總統副總統選舉不在籍投票特別盼望，但是我們駐外務實的經驗指出，困難重重。第一、假設在海外辦理總統副總統選舉投票，在美國洛杉磯辦事處辦理選民登記，然後辦理投票，雖然是我國政府公權力的所在，即使我們和美國邦交這麼好，我認為都會有困難，因為這是公開的政治性活動，而且是辦理中華民國總統副總統之選舉，中共一定會透過美方代表給我們

很多壓力，不可能在洛杉磯辦事處辦理中華民國總統副總統選舉投票，在美國都辦不通的，在日本更困難。其次，有關選舉技術上的問題，各辦事處是否有能力、人力接下中選會委託的任務，選票的處理、保管、公開投票、運送等技術上問題，我能想到的都不容易完成，建議在此研究報告中加上一段，增加海外僑胞針對總統副總統選舉不在籍投票的章節，說明海外僑胞對國內選舉非常關心，但是將目前做不到的原因列舉出來，這個東西可以做為外館對海外僑胞的說帖。

#### 八、台北市政府

- (一) 我們建議不在籍投票的實施應該從總統選舉開始，假設從地方性行政首長選舉開始，我們建議從縣（市）長開始，太小的選舉我們認為不宜，因為票數差距很小，用不在籍投票糾紛可能會層出不窮，付出的社會成本可能更高。
- (二) 至於資格的部分，涉及到查證，查證的困難度很高，假設民眾在外求學、工作，是不是要報臨時戶口，依戶籍法規定，理論上人實際所在的地方應該要和戶籍登記的地方一樣，但是實際上並不是如此，查證困難度增加，所需的時間也需要拉長。另外，有關選舉資格的認定，現行選舉法規的認定大部分是以設籍為主，係以戶政機關的查核為準，所以研究團隊草擬選舉法規，恐怕不應該以選務單位的思考做概括性的寫法。選舉涉及到選務單位、戶政機關和區公所，這三個是不同的體系，雖然都是在選務機關下面運作，但是戶政、區政做出來的東西是不一樣的，所涉及的技術面也不同，將來研究團隊邀集相關單位召開座談會時，應該要包括北、高兩市的代表，縣市和鄉鎮的隸屬也不同，所以也應該邀請。
- (三) 研究報告所附的草案條文幾乎直接設定在通訊投票，通訊投票的申請會把原來的造冊基準日重新調整，實務上的執行會

產生很大的變化。目前審核上，有不在籍投票概念的是工作地投票和海外投票，工作地投票的條文雖然只有一條，實務上我知道很多縣市沒有實施工作地投票，台北市有做，但是有很多問題，海外投票的部分時間整個提前，而且是另外造冊。實務上的執行，哪個機構做審核，報告上有時候說是選委會，有時候說是選務機關，選務機關指的是區公所還是戶政機關，在那個時間點上名冊在哪裡？造冊了沒？牽涉到很多細節，所以建議研究團隊不要在一開始的時候就先設定是通訊投票，其他的方式，例如代理投票是不是成本比較低，執行是否有可能性等等，建議可以一併評估考量。

#### 九、中華郵政股份有限公司

- (一) 未來如果確定要實施通訊投票，我們中華郵政公司一定會盡全力配合。
- (二) 報告書中第四十一頁提到，在其他的地方，送達的選票在信箱中便遭攔截，在此說明中華郵政公司的作業方式，是採按址投遞，平信是直接投遞到信箱，掛號郵件則是具有一定資格的人才可以簽收，所以這裡所提到的情形，就我國國內的投遞作業情形及規定，應當不會發生。
- (三) 第五十一頁有關美國實施通訊投票的情形，發生支付郵寄選票的郵資問題。實際上本公司已經有相當多便民的措施，所以這方面的問題應該不會發生。所以未來如果實施通訊投票，不管在安全保障及時效方面，我們都一定會盡力配合。

#### 十、戶政司

- (一) 對於不在籍投票實施的對象、行使方式及項目，戶政司沒有特別的意見。戶政機關主要是配合選舉造冊。
- (二) 第八十九頁第六行對於監所、受刑人部分，提到刑期長的受刑人將戶籍遷到監所地，從字義上看來好像刑期長的受刑人

一定要將戶籍遷到監所，但實務上並不是如此。民國八十三年的監所人犯戶籍登記辦法廢止之前，不論刑期長短，都要遷到監所；但是八十三年後，原則上不遷入監所，只有很少數的個案才會遷到監所，因此這個部分應該要配合實務加以修正，請參考。

#### 十一、莊科長國祥：

各國不在籍投票制度內容及比較分析，是我們委託研究的重點之一，我們看到高教授率領的研究團隊已經蒐集不少資料，我們希望資料的分析歸納、各國制度的差異性、及制度選擇的理由等方面，能夠再加強。

各國不在籍投票制度所涉及的各項因素及影響，各種方式，通訊、移轉或設置特別投票所投票各種方式涉及的因素不同，實施的結果，例如影響投票結果等影響，希望能一併予以評估。

我國實施不在籍投票制度方式之探討，目前期中報告幾乎把不在籍投票等同於通訊投票，所附的法制建議條文也都是通訊投票，我們顧慮是，期中報告中關於通訊投票在於舞弊、賄選、秘密投票等項目的分析不足，如果這些條件無法克服，實施通訊投票變成不可行的，後面附上通訊投票的條文可能就不具基礎。所以我們希望各種實施方式應該與實施對象搭配考量，例如監所人犯就不可能實施移轉投票，那實施通訊投票或設置特別投票所投票的可行性為何？軍人、學生、警察及選務人員實施移轉投票可能比通訊投票單純，總統選舉沒有地域的問題，但是如果北高兩市市長選舉，台灣省各地可能沒有辦選舉，是否只為了北高兩市選舉而在各地設置特別投票所投票？成本效益的評估為何？各種方式的考量為何，涉及因素都不同，我們希望期末報告都能夠討論到。

我國不在籍投票制度之制度規劃及法制建議條文，如同陳教授所提，最後方式確定後，可能會有立法體例上合併立法或單獨立法的問題，如果要分開立法，公職選罷法和總統選罷法分別要增訂，但是這樣立法就比較不經濟；所以如果選擇是總統和其他公職選舉

實施不在籍投票，我們傾向單獨立法，甚至我們也考慮這次立法委員屆期不續審後，總統和公職兩法可以合併成為一個法，通訊投票的部分設置專章，也有可能。當然高教授已經說明，目前期中報告所附的中選會及立法委員提出的條文版本只是參考，研究團隊自己的法制建議條文還在思考當中，目前參考條文只侷限在通訊投票，因此我們拜託研究團隊最後能提出一個適合我國國情以及選舉文化的不在籍投票條文，作深入的研究。

關於日本實施不在籍投票的制度，就我對相關法規的整理，只有身體中度殘障對象實施通訊投票，其他則採用缺席投票所管理員的方式投票，例如船員在船上投票，在船長面前投票，然後在傳真回國。純粹採通訊投票是相當少的，不過如果研究團隊有蒐集日本資料的需要，我們可以透過外交部、或將來透過出國考察的方式，加強收集日本的資訊。

海外投票可以分為兩部分，一個是返國行使投票權，這部分在憲法中規定的很清楚，所以在修憲之前，這部分是無法實施通訊投票的。但另外一種是戶籍在台灣，而是短期出國觀光、讀書或工作，戶籍沒有被遷出的人，這些人本來就有投票權，所以關於海外投票的探討可以分為以上兩部分。

不在籍投票的實施對象、範圍和方式之探討，對我們業務單位非常重要，所以我們希望研究團隊能針對這些部分做深入的探討。

本部委託研究案的格式有一些細節上的要求，這部分請研究團隊要注意，也請業務承辦人將這部分的要求提供給研究團隊。

有關各類可以實施不在籍投票的人數，建議研究團隊應該加以預估，以便了解如果發生問題時，影響的層面有多大，各類人數目前我們沒有精準的數字，不過就海外投票的人數，本部在八十四年制訂總統副總統選舉罷免法的時候，曾經會同外交部和僑委會做評估，當時預估有十八萬多人有返國行使投票權，經過這幾年，我想人數大概不脫這些；軍人大概三十萬，警察大概七、八萬，學生人數大概多一點。

## 十二、劉教授佩怡

剛剛各位教授建議我們將蒐集的各國資料加以類型化後比較說明，這部分我們同意會加以改進。我們重視美國各州的原因，因為每一州實施的方式不同，事實上美國對於維護投票權和秘密投票兩者之間很難權衡，的確有些地方真正使用通訊投票的人數非常少，所以政府能夠掌握。所以一開票就知道誰投了哪些票，至於名冊是否要公開，各州的做法也不同，有些適拒絕公開、遲緩公開、或經過申請才可公開。我們想和在座專家請教，到底現在有海外投票權人數究竟有多少？感覺上好像有權的人很多，真正回來投票的人很少，究竟影響的層面有多大？還有軍人的部分，這次總統大選我們知道引發一些問題，究竟國防部是否有做過類似的統計？我們只能從媒體上得知。還有要請教中華郵政公司，從東引或南沙投票到台灣，需要多少時間？這些實務上的問題，這部分要請教各位。

## 十三、高教授永光

(十一) 感謝各位的意見，我都接受，有些問題我在這裡就可以馬上提供答案，在秘密性上，如果不在籍投票申請以及投回的數字不足以影響選舉結果時候，不在籍投票的部分就不開票了，這是一種方式，美國各地的方法不同，美國投開票所是以一種接近「鄰」的區域來作業，有些郡只有一個政黨提出候選人，這種情況下不在籍投票的秘密性就可以保護，但是每個州的狀況不同。回應呂老師的建議，其實很多資料，特別歐洲以及日本韓國的資料，詳細的資料幾乎都找不到，歐洲大抵都是選罷法上一些籠統的規定，美國的資料比較找得到細節，這是我們側重在美國資料的原因。美國各州因為實施了一百多年，很多資料我們都有。

(十二) 不在籍投票大家關心的是秘密投票和基本人權的關係，就我所掌握的資料，秘密投票的 priority 可能要比基

本人權低，兩者違背的話，寧取基本人權，美國沒有因為這個打憲法官司。要維持選舉的公正性，勢必秘密性要拿掉一些，幾乎各州對於不在籍的選票都有編號，所以要查很容易，只是用了程序規範誰可以拿到選票、誰可以看到選票，洩漏的話判很重的罪。

(十三) 我們在接觸實務的時候，發現這個委託研究案沒有想像中簡單，可能無法符合全盤各位老師的期待。不在籍投票開票出來的結果可能讓選舉結果翻盤，我特別把二千年佛羅里達州有關選票的爭議資料整理出來，從二千年十一月七日到十二月底每天發生的事件逐一列表，沒有附在報告書中，裡面牽涉到三個郡不在籍投票的計算，聯邦巡迴法官、州最高法官、地方法官、上訴法庭，這四組人經常在一天內做出不同的決定，假定我國實施不在籍投票如果發生爭議，主辦單位希望我們能夠端出一些辦法解決問題，很不容易，我只能說這些問題非常複雜。各位老師的建議，我們會盡量去做，蒐集更多資料。我們開完座談會、蒐集分析更多資料後，到期末報告時候，我們會做出實施的範圍、實施項目、實施的方法，再回頭設計出一套東西，侷限在某部分的時候該怎麼做，而不是從全世界不在籍投票的案例做通則化的整理，這部分我們能力不夠、經費也不足。

#### 捌、徐研究員永明書面意見

這是一個重要的制度改革探討，提供幾點建議以供後續研究補強之用：

(一) 「不在籍投票」適用對象的範圍，宜透過經驗資料的研究來加以定義，台灣全國性選舉的投票率相當高，二千年、二〇〇四年總統選舉投票率均高達八成以上，顯示選民投票意願高，因此「不在籍投票」應是用來彌補選民的權益，而非用

來提高選民的參與，加上台灣幅原狹小，交通便利，選舉日多為公定假日，所以「不在籍投票」適用對象必須加以縮限。

(二) 而透過實證資料可以得知，實際投票過程中被排除的對象有以下幾類：

- 1、 在國外的人。
- 2、 在大陸、港澳地區的人。
- 3、 在監獄裡的人、被褫奪公權的人。
- 4、 在醫療院所、療養院、安養院的人及其照護者。
- 5、 軍、警、或公務值勤者。
- 6、 其他私部門值勤者。

合計約一千六百五十萬合格選民，其中以第五類「軍、警、或公務值勤者」最具不在籍投票的資格，而又以第二類「在大陸、港澳地區的人」的不在籍投票使用，最引起爭議，因為是否具備「平等、直接、不具名」等秘密投票條件的存在，進而影響選票的效力。

(三) 因此，建議後續研究，根據前面投票過程被排除的群體，分別探討其「不在籍投票」的資格、使用的方式與施行的時間順序，以免因一個制度的創新改革引起新的爭議。

#### 玖、主席結語：

- (一) 與會委員、機關代表們提出的意見，十分中肯，相信對研究報告的充實有很大的助益，所有意見我們都會完整列入會議紀錄，並請研究團隊在期末報告時，針對本次委員所提出的意見製作回應表，列為期末報告之附件。
  - (二) 有關於我國不在籍投票的行使對象、行使方式及各種方式的實施時機，這三方面的探討對於業務單位相當重要，請研究團隊務必在期末報告中加強。
  - (三) 非常感謝今天各位來賓出席，也期望期末報告時，各位學者專家及機關代表能夠出席指導。
- 拾、散會（中午十二時）。

## 附錄二 期中報告審查委員意見與研究團隊回應對

照表

審查委員	審查意見	回應說明
陳銘祥教授	<p>當報告進度進行到提出草案版本時，研究團隊目前提到的重要變數，包括投票方法、對象範圍、選舉的項目等，和政治及社會影響有很密切的關係，因此研究團隊研擬草案時，必須要和現在的公職人員選舉罷免法、總統副總統選舉罷免法連結，立法體例不論是另立新法或是直接修改選罷法，我認為都不是大問題；另外，目前期中報告所附的法條草案參考版本，並未提到選票如何印製、怎麼寄送的問題，可能有所不足。</p>	<p>相關建議已納入研究參考，並回應於本研究所擬「不在籍投票法」草案當中。</p>
	<p>建議在第九十一頁、第九十二頁加入實施後的困難、實施程序的細節、一些需要在政策上做抉擇的部分，以及研究團隊的抉擇理由，這樣製作出來的表格可以一目了然，研究團隊對於這些非解決不可的問題立場為何？為什麼？都必須說明。</p>	<p>相關建議已納入本研究第五章。</p>

	<p>委託單位希望從報告中得到對外國法制的了解，一般研究外國制度上，通常篩選的標準是類型化，例如美國很多州採用的制度是哪一種類型，我們就把這種類型的取一個代表，類型化有一個好處，最後當研究團隊做政策建議時，就可以直接採用當作說明。</p>	相關建議已納入研究參考。
	<p>當設計選舉制度時，有一些基本要達到的目的或原則，建議可以從這些目的或原則，作為政策抉擇的判斷或標準，例如確保秘密投票、確保投票的正確性（也就是投出來票不會背離本人的意思）、弊病的查核等，這些都是選舉制度設計的基本原則，在制度的選擇上，一定會有某些原則必須要妥協，哪些缺點無論如何是無法接受的？這些都是政策抉擇上一定要做出的判斷。</p>	已回應於本研究第四章當中，各投票方式的優缺點並已製表論述之。
呂亞力教授	<p>前幾章所附的各國資料非常豐富，但是我建議各國的資料應該加以比較，並分析哪種國家的制度比較適合台灣，而不是只有蒐集。有些部分不用寫得太細。</p>	相關建議已納入研究參考，並回應於本研究第二章當中。

<p>至於影響因素分析，目前提出的觀察點不錯，但是我認為還需要更深入的探討，例如外國的制度如果在台灣實施，可能發生哪些問題，哪些糾紛，而又該如何處理與防範，這些都應該思考。最好可以訪問實際從事選務的人員，如果時間經費允許，建議可以訪問韓國、日本的選務人員，請外交單位協助或是用通信方式尋求協助，相信可以得到很好的資訊。</p>	<p>相關建議已納入研究參考，並回應於本研究第三章當中。</p>
<p>報告中引用民調數據說有百分之四十的人不信任制度，應該要進一步探討不信任的原因是什麼，信任是合理的還是不合理的，該怎麼樣提高人民的信任，這些都應該討論。</p>	<p>對於提高人民的信任，主要途徑在於如何提昇選務機關的行政能力與選務中立性。本研究第三章已有論述。</p>
<p>報告中初步建議要「漸進」實施不在籍投票，報告中建議從從本國民眾開始實施，台商最後，總統大選最後實施等，但是該如何漸進？速度要多慢？可能是十年還是二十年，這些應該要具體。</p>	<p>本研究建議漸進實施須視選務機關的實施經驗，以及國人對不在籍投票的信任程度。原則上在第一次總統、副總統選舉與縣市長選舉實施不在籍投票過後，即可思考擴大舉辦的可行性。</p>

黃秀端教授	<p>報告前面的部分做了很多各國資料的蒐集，如同呂教授說的，我也認為應該要做進一步的比較和分析，例如法國實施代理投票，為何實施？實施的後果如何？是否適合台灣？每個國家的重點不同，建議應該加以比較，從這些經驗作為我國的借鏡。</p> <p>不在籍投票主要是要保障投票日當日不能參與投票者的權益，從這點來看，所有類型的選舉都應該實施不在籍投票，但是因為各種選舉的複雜度差異性很大，所以我覺得從總統選舉開始實施反而比較簡單，因為不牽涉到戶籍移轉的問題，全國是一個選區。假設實施通訊投票，我申請立法委員選舉通訊投票期間中搬家，搬離了原來的選區，實際上已經喪失選舉權，這個情況下，是否還可以投票？因為戶籍的規定，使得除了總統選舉外，在這方面變得很複雜。對政府而言，也許會降低社會成本，但是選務工作相對會增加得非常多、選舉的費用也增加。某些國家有一些懲罰的措施，針對某些已經申請投票卻又不去投的人，因為為這些人花費的成本相當高，這些都是需要考量的。</p>	<p>相關建議已納入研究參考，並在本研究的第三章第三節中加以回應。</p> <p>相關建議已納入研究參考，且本研究建議採行漸進方式，先以總統大選開始辦理不在籍投票，待實施過後將其缺點修正，在進行到其他類型的選舉。</p>
-------	--	--

<p>不在籍投票的方式有很多，研究單位把報告的重點放在通訊投票，事實上每種方式都有其問題，必須要評估不同的方式在我們國家實施的可行性，報告中僅一筆帶過說通訊投票比較可行，例如軍人也不一定要實施通訊投票，也許可以採用軍營外特置投票所的方式，應該對不同層級的選舉、不同的對象加以思考。</p>	<p>相關建議已納入研究參考。</p>
<p>公信力的問題非常重要，這次總統選舉把我國選舉的公信力破壞了，如何重建全民的信心，這是非常重要的，連一般選舉的計票方式都有人質疑，更何況採取不在籍投票的方式，更會有人質疑，所以報告中應該要加強如何探討如何建立信任度。</p> <p>不在籍投票實施的過程要相當慎重，也許可以從某種選舉、某種特殊的身分開始試辦，來建立公信力。尤其是國外實施不在籍投票也發生過選舉舞弊的情形，如果台灣實施通訊投票會不會有收買選票的問題？事先投票作業時間要多久？這些問題都需要好好思考。</p>	<p>如同一般選舉會有選舉舞弊的情形，不在籍投票亦同，這主要是與選舉風氣與選舉文化有關。</p> <p>有關不在籍投票的事前作業時間規劃，本研究已於第五章提出建議討論。</p>
<p>南非的總統大選有採取海外投票，而且是利用投票箱的方式，也許可以參考他們的實施方式。</p>	<p>相關建議已納入研究參考。</p>

國防部	<p>為了保障軍人的投票權益，基本上我們支持用不在籍投票的方式辦理，如果完成立法後，我們當然會全力配合。就軍人來看，在地方上的選舉，我們可以讓軍人放假回戶籍所在地投票，唯一有困難的是總統選舉，所以我們認為在中央層級的選舉上，如果能在營區外特設投票所，可能是比較適當的，畢竟大家對通訊投票信任感不夠。</p>	<p>在營區外特設投票所，所面臨的問題在於，若部隊長官取消休假，或在營休假，軍人即無法到特設投票所進行投票。</p>
外交部	<p>期中報告的整個篇幅是著重在美國的制度研究，甚至細分到各州的制度，我們建議，美國的部分集中成一個單位來研究就可以了，然後再加入其他各國制度作深入的研究。就世界各國來說，有完整的戶籍制度只有我國、日本及韓國，其他有些國家甚至沒有戶籍制度，因此日本和韓國這兩國國家很值得研究，我們同時建議把類似國家的制度加以類型化。</p> <p>假設為蒐集資料，向日本和韓國的外館尋求資訊上的協助，必須要考慮到時效的問題，因為各有其作業時間，也許直接和當地的選務人員接觸，比透過外館再接觸的方式快，當然如果有必要，我們也會盡量配合。</p>	<p>日本與韓國最新不在籍投票制度已納入研究範疇。</p>

<p>憲法增修條文第二條規定，海外國民一定要返國投票，在修憲之前，實行的可能性不高，但因為這是一篇研究報告，這個部分也可以加入探討。至於針對海外投票的部分，我不知道外國立法例是否有針對駐外館人員海外投票的規定？我們認為可以加強對駐外管區人員角色扮演問題的討論。</p>	<p>相關建議已納入研究參考，且本研究建議在適用類別上，先以居住在中華民國自由地區之選舉人為主，待實行後再擴展至其他適用對象。。</p>
<p>第三章有針對兩岸關係和邦交關係做很淺顯的敘述，我看不懂這部分的敘述，如果採通訊投票，我認為和有無邦交沒有太大關係，但是如果在駐外館或是海外特定地點投票，涉及高度政治性，所考量的因素並不是研究團隊所敘述的。例如外籍人士要在我國實施不在籍投票，不論有沒有邦交，通常我國都會考慮到社會秩序、投票行為是高度政治性等因素而予以拒絕，同樣他國對我國實施海外投票也會有類似的考量。如果研究團隊對於海外投票的研究不夠深入，我建議研究團隊可以不要提到邦交關係這個章節。</p>	<p>相關建議已納入研究參考，且本研究建議先以居住在中華民國自由地區者為適用對象，待不在籍投票法實行過並更正其缺點後，再採漸進開放至海外選舉人的部分。</p>

## 不在籍投票制度之研究

	<p>第三章各國實施不在籍投票的經驗和因素分析，和第四章內容重疊性很高，建議第三章可以多著墨在各國實施不在籍投票的發生因素、產生的影響及弊端，建議可以將我國的部分合併原有的可行性分析放在第四章。</p>	<p>相關建議已納入研究參考，並回應於本研究第三章與第四章當中。</p>
--	---	--------------------------------------

中央選舉委員會	<p>我國不在籍投票相關討論的起源，最早是台東有一個囚犯向監察院陳情，所以才引發一連串的探討。關於不在籍投票的研究，本會一直很慎重，分別在民國八十八年及九十二年的自行研究案都做過相關的研究，報告書中有一套條文是本會九十一年度在公職人員選舉罷免法提出不在籍投票的條文草案，當初採行通訊投票，可能是前幾年本會長官到日本考察，看到通訊投票制度，所以整個條文擬定思考才會以通訊投票為方向。本會九十二年度的自行研究案叫做「不在籍投票實務作業之研究」，裡面寫了七個國家，是摘錄本會出版的幾個選舉罷免法中不在籍投票實施的方法，非常雜，我想如果不是實地和各國當地的選務人員接觸，光看條文可能無法了解制度運作的詳情。除了九十一年度的條文草案，我們也做了一套「不在籍投票實務作業規範」，有關郵寄的方面，我們在九十年曾經和郵政總局研商過，關於郵寄選票的時程，草案的實施時程比現行選罷法的時程提早，這些都是和郵政總局研商後的結果。</p>	<p>中央選舉委員會所進行研究案「不在籍投票實務作業之研究」已納入文獻探討，並詳加參考。</p>
---------	---	--

--	--

本會條文草案對於寄發選票是採手寫的方式，依照選務流程，寄發選票一定是在號次抽籤之前，所以選舉人收並不知道候選人的號次，我們只能提供候選人的基本資料，投票人用手寫方式寄回，並且提供內外兩個信封，用來保障秘密投票。現在在投開票所當場投開票都有人質疑，如果選票離開投票所，而且用手寫的方式，民眾自然會質疑究竟選票究竟是誰寫的？有長官建議在信封上註明本人保證都是在自由意志下完成投票行使的字樣，但如果是以文盲該如何解決。本會草案不在籍投票的適用對象最大宗是軍人，一般來說軍人的通訊地址就是軍隊，如何保證軍人的投票都是在其自由意志下完成？似乎本會草案條文的可行性不高。本會認為選舉的實施項目也是採漸進進行，從總統選舉開始，是因為選舉區劃分和選舉人居住期間，可行性比較大，事實上層級越低的選舉實施越困難，本會的版本是不包括村里長選舉。假設村里長投票也可以採行不在籍投票，有關選票的印製與分送等問題，困難度都很高，期中報告提到要和選委會選務人員座談，這方面可能可以得到選委會實務上之見解。

為了解不在籍投票制度在實施過程中，所可能出現的實務上的問題，本研究已舉辦座談會，邀請中選會與各縣市選委會代表，進行座談。

	<p>至於增加選務人員工作困難度方面，造冊目前是用戶役政系統由戶政人員造冊，實務上戶政人員是上午做本身的工作，下午專門加班來造冊，實施不在籍投票會不會增加戶政人員的負擔，這部分戶政司的代表最清楚；至於選票印製，依政府採購法必須上網公告，很多廠商未必有選票印製的能力，時程上不一定能配合選委會的需求，但是依法他們都可以來投標，標到之後問題就很大。如果實施不在籍投票，選票印製就會有兩種，和一般選票不同，印製問題可能會發生。</p>	<p>相關建議已納入研究參考。</p>
	<p>海外僑民回國選舉，我國有返國行使選舉權辦法，但事實上真正回來投票的人並不多，至於大陸台商，並不被定位為僑胞，大陸地區也不定義為外國，所以目前台商無法回國行使投票權。很多人認為中選會遲遲不實施不在籍投票是因為擔心工作困難，事實上我們考量到實施的對象、方式、實施的項目等，都必須到社會有共識時，然後修改選罷法，這樣才是比較合適的方式。未來如果民眾能克服信任的問題，中選會和地方選委會執行不在籍投票這個任務，其他問題應該都可以克服的。</p>	<p>就現有民調顯示，民眾對於不在籍投票制度，認為已可實施，但信心仍有不足。若實施不在籍投票，各級選委會的工作負擔顯將增加，所以在任務編組上應有所調整。</p>

僑務委員會	中選會剛剛提到回國行使投票權的人數不多，依我個人在外館的服務經驗顯示，僑胞很想回國投票，但牽涉到請假、機票的問題，非常不方便。僑胞對於總統副總統選舉特別有興趣，一再詢問外館人員究竟政府何時開放海外投票，僑胞常常舉例說，美國軍人在外國也可以投票，為何我們要回到國內才能投票？至於僑胞的定義，我們是採狹義的定義，也就是拿中華民國護照的人才可以投，不是用血源來定義，有護照而且在國內設過籍的人才可以投票。台灣是海外僑胞重要的僑鄉，他們對於總統副總統選舉不在籍投票特別盼望，但是我們駐外務實的經驗指出，困難重重。第一、假設在海外辦理總統副總統選舉投票，在美國洛杉磯辦事處辦理選民登記，然後辦理投票，雖然是我國政府公權力的所在，即使我們和美國邦交這麼好，我認為都會有困難，因為這是公開的政治性活動，而且是辦理中華民國總統副總統之選舉，中共一定會透過美方代表給我們很多壓力，不可能在洛杉磯辦事處辦理中華民國總統副總統選舉投票，在美國都辦不通的，在日本更困難。其次，有關選舉技	相關建議已納入研究參考，但本研究建議在有關適用對象上，先以中華民國自由地區內的選舉人為主，待實行過後，在漸進至其他適用對象。
-------	---	--

	<p>術上的問題，各辦事處是否有能力、人力接下中選會委託的任務，選票的處理、保管、公開投票、運送等技術上問題，我想到的都不容易完成，建議在此研究報告中加上一段，增加海外僑胞針對總統副總統選舉不在籍投票的章節，說明海外僑胞對國內選舉非常關心，但是將目前做不到的原因列舉出來，這個東西可以做為外館對海外僑胞的說帖。</p>	
台北市政 府	<p>我們建議不在籍投票的實施應該從總統選舉開始，假設從地方性行政首長選舉開始，我們建議從縣（市）長開始，太小的選舉我們認為不宜，因為票數差距很小，用不在籍投票糾紛可能會層出不窮，付出的社會成本可能更高。</p>	<p>相關建議已納入研究參考，且本研究建議先以較為單純之總統副總統選舉為施行類別，帶實行並改正其問題後再適用於其他選舉類別。</p>

	<p>至於資格的部分，涉及到查證，查證的困難度很高，假設民眾在外求學、工作，是不是要報臨時戶口，依戶籍法規定，理論上人實際所在的地方應該要和戶籍登記的地方一樣，但是實際上並不是如此，查證困難度增加，所需的時間也需要拉長。另外，有關選舉資格的認定，現行選舉法規的認定大部分是以設籍為主，係以戶政機關的查核為準，所以研究團隊草擬選舉法規，恐怕不應該以選務單位的思考做概括性的寫法。選舉涉及到選務單位、戶政機關和區公所，這三個是不同的體系，雖然都是在選務機關下面運作，但是戶政、區政做出來的東西是不一樣的，所涉及的技術面也不同，將來研究團隊邀集相關單位召開座談會時，應該要包括北、高兩市的代表，縣市和鄉鎮的隸屬也不同，所以也應該邀請。</p> <p>相關建議已納入研究參考。有關出席座談會的代表，本研究亦邀請北高兩市，以及人口數最多的台北縣派代表出席討論。</p>
--	---

	<p>研究報告所附的草案條文幾乎直接設定在通訊投票，通訊投票的申請會把原來的造冊基準日重新調整，實務上的執行會產生很大的變化。目前審核上，有不在籍投票概念的是工作地投票和海外投票，工作地投票的條文雖然只有一條，實務上我知道很多縣市沒有實施工作地投票，台北市有做，但是有很多問題，海外投票的部分時間整個提前，而且是另外造冊。實務上的執行，哪個機構做審核，報告上有時候說是選委會，有時候說是選務機關，選務機關指的是區公所還是戶政機關，在那個時間點上名冊在哪裡？造冊了沒？牽涉到很多細節，所以建議研究團隊不要在一開始的時候就先設定是通訊投票，其他的方式，例如代理投票是不是成本比較低，執行是否有可能性等等，建議可以一併評估考量。</p>	<p>相關建議已納入研究參考。 代理投票的成本的確比較低，但代理投票表現原投票人的自由意志程度卻最低。</p>
中華郵政股份有限公司	未來如果確定要實施通訊投票，我們中華郵政公司一定會盡全力配合。	

	<p>報告書中第四十一頁提到，在其他的地方，送達的選票在信箱中便遭擋截，在此說明中華郵政公司的作業方式，是採按址投遞，平信是直接投遞到信箱，掛號郵件則是具有一定資格的人才可以簽收，所以這裡所提到的情形，就我國國內的投遞作業情形及規定，應當不會發生。</p>	相關建議已納入研究參考。
	<p>第五十一頁有關美國實施通訊投票的情形，發生支付郵寄選票的郵資問題。實際上本公司已經有相當多便民的措施，所以這方面的問題應該不會發生。所以未來如果實施通訊投票，不管在安全保障及時效方面，我們都一定會盡力配合。</p>	我國若實施通訊投票，郵寄選票的郵資應由國家支付。

戶政司	<p>對於不在籍投票實施的對象、行使方式及項目，戶政司沒有特別的意見。戶政機關主要是配合選舉造冊。</p> <p>第八十九頁第六行對於監所、受刑人部分，提到刑期長的受刑人將戶籍遷到監所地，從字義上看來好像刑期長的受刑人一定要將戶籍遷到監所，但實務上並不是如此。民國八十三年的監所人犯戶籍登記辦法廢止之前，不論刑期長短，都要遷到監所；但是八十三年後，原則上不遷入監所，只有很少數的個案才會遷到監所，因此這個部分應該要配合實務加以修正，請參考。</p>	相關建議已納入研究參考。
莊國祥科長	<p>各國不在籍投票制度內容及比較分析，是我們委託研究的重點之一，我們看到高教授率領的研究團隊已經蒐集不少資料，我們希望資料的分析歸納、各國制度的差異性、及制度選擇的理由等方面，能夠再加強。</p>	相關建議已納入研究參考。
	<p>各國不在籍投票制度所涉及的各項因素及影響，各種方式，通訊、移轉或特設投票所各種方式涉及的因素不同，實施的結果，例如影響投票結果等影響，希望能一併予以評估。</p>	相關建議已納入研究參考。

## 不在籍投票制度之研究

	<p>我國實施不在籍投票制度方式之探討，目前期中報告幾乎把不在籍投票等同於通訊投票，所附的法制建議條文也都是通訊投票，我們顧慮是，期中報告中關於通訊投票在於舞弊、賄選、秘密投票等項目的分析不足，如果這些條件無法克服，實施通訊投票變成不可行的，後面附上通訊投票的條文可能就不具基礎。所以我們希望各種實施方式應該與實施對象搭配考量，例如監所人犯就不可能實施移轉投票，那實施通訊投票或特設投票所投票的可行性為何？軍人、學生、警察及選務人員實施移轉投票可能比通訊投票單純，總統選舉沒有地域的問題，但是如果北高兩市市長選舉，台灣省各地可能沒有辦選舉，是否只為了北高兩市選舉而在各地特設投票所？成本效益的評估為何？各種方式的考量為何，涉及因素都不同，我們希望期末報告都能夠討論到。</p> <p>不在籍投票的各種方式，與實施對象有關係，並非所有人都可適用各種投票方式。已納入本研究第四章討論。</p>
--	--

<p>我國不在籍投票制度之制度規劃及法制建議條文，如同陳教授所提，最後方式確定後，可能會有立法體例上合併立法或單獨立法的問題，如果要分開立法，公職選罷法和總統選罷法分別要增訂，但是這樣立法就比較不經濟；所以如果選擇是總統和其他公職選舉實施不在籍投票，我們傾向單獨立法，甚至我們也考慮這次立法委員屆期不續審後，總統和公職兩法可以合併成為一個法，通訊投票的部分設置專章，也有可能。當然高教授已經說明，目前期中報告所附的中選會及立法委員提出的條文版本只是參考，研究團隊自己的法制建議條文還在思考當中，目前參考條文只侷限在通訊投票，因此我們拜託研究團隊最後能提出一個適合我國國情以及選舉文化的不在籍投票條文，作深入的研究。</p>	<p>有關日本最新的不在籍投票修正條文，已納入本研究第二章的討論當中。</p>
---	---

<p>關於日本實施不在籍投票的制度，就我對相關法規的整理，只有身體中度殘障對象實施通訊投票，其他則採用缺席投票所管理員的方式投票，例如船員在船上投票，在船長面前投票，然後在傳真回國。純粹採通訊投票是相當少的，不過如果研究團隊有蒐集日本資料的需要，我們可以透過外交部、或將來透過出國考察的方式，加強收集日本的資訊。</p>	
<p>海外投票可以分為兩部分，一個是返國行使投票權，這部分在憲法中規定的很清楚，所以在修憲之前，這部分是無法實施通訊投票的。但另外一種是戶籍在台灣，而是短期出國觀光、讀書或工作，戶籍沒有被遷出的人，這些人本來就有投票權，所以關於海外投票的探討可以分為以上兩部分。</p>	<p>本研究建議先以中華民國自由地區內之選舉人為實施對象，其他類型則待試行定改正缺點過後再加以適用。</p>
<p>不在籍投票的實施對象、範圍和方式之探討，對我們業務單位非常重要，所以我們希望研究團隊能針對這些部分做深入的探討。</p>	<p>本研究將於第五章提出相關建議。</p>
<p>本部委託研究案的格式有一些細節上的要求，這部分請研究團隊要注意，也請業務承辦人將這部分的要求提供給研究團隊。</p>	<p>本研究將注意格式的要求。</p>

	<p>有關各類可以實施不在籍投票的人數，建議研究團隊應該加以預估，以便了解如果發生問題時，影響的層面有多大，各類人數目前我們沒有精準的數字，不過就海外投票的人數，本部在八十四年制訂總統副總統選舉罷免法的時候，曾經會同外交部和僑委會做評估，當時預估有十八萬多人有返國行使投票權，經過這幾年，我想人數大概不脫這些；軍人大概三十萬，警察大概七、八萬，學生人數大概多一點。</p>	<p>相關建議已納入研究參考。</p>
徐永明研究員	<p>「不在籍投票」適用對象的範圍，宜透過經驗資料的研究來加以定義，台灣全國性選舉的投票率相當高，二千年、二〇〇四年總統選舉投票率均高達八成以上，顯示選民投票意願高，因此「不在籍投票」應是用來彌補選民的權益，而非用來提高選民的參與，加上台灣幅員狹小，交通便利，選舉日多為公定假日，所以「不在籍投票」適用對象必須加以縮限。</p>	<p>幅員問題是實施不在籍投票的考量因素之一，但工作性質可能更為重要，譬軍人、警察等。</p>

	<p>而透過實證資料可以得知，實際投票過程中被排除的對象有以下幾類：</p> <ul style="list-style-type: none"><li>1、 在國外的人。</li><li>2、 在大陸、港澳地區的人。</li><li>3、 在監獄裡的人、被褫奪公權的人。</li><li>4、 在醫療院所、療養院、安養院的人及其照護者。</li><li>5、 軍、警、或公務值勤者。</li><li>6、 其他私部門值勤者。</li></ul> <p>合計約一千六百五十萬合格選民，其中以第五類「軍、警、或公務值勤者」最具不在籍投票的資格，而又以第二類「在大陸、港澳地區的人」的不在籍投票使用，最引起爭議，因為是否具備「平等、直接、不具名」等秘密投票條件的存在，進而影響選票的效力。</p> <p>因此，建議後續研究，根據前面投票過程被排除的群體，分別探討其「不在籍投票」的資格、使用的方式與施行的時間順序，以免因一個制度的創新改革引起新的爭議。</p>	<p>相關建議已納入研究參考。</p>
--	--	---------------------

### 附錄三 期末報告審查會議記錄

壹、時間：九十三年十月十九日（星期二）上午十時

貳、地點：中央聯合辦公大樓（南棟）十八樓第一會議室（台北市徐州路五號）

參、主持人：黃司長麗馨 記錄：張玳綺

肆、出（列）席單位及人員：（如簽到單）

伍、主持人致詞：（略）

陸、委託團隊報告：（略）

柒、發言摘要：

一、徐研究員永明：

（一）最近剛好有個機會去瑞士看到他們的公民投票，期末報告書沒有涵蓋這個瑞士經驗，所以可以作一個補充。瑞士實施通訊投票是相當知名的，以這次公民投票為例，他們的投票率，有 60% 是靠通訊投票得出，有 30% 是電子投票（e-voting），就是透過網路投票，真的到投票所投票僅有 3%，我們剛好有機會去參觀瑞士的投開票所，大概 10~12 點投票，中午就開票，所以我覺得投開票所對他們的選舉制度而言像「盲腸」，就快被割掉，可是還是維持在那裡。因為要讓前一天沒有把通訊投票寄出來的人，或不會用網路投票的人，還有投開票所可以投票。不過我認為瑞士的通訊投票制度是相當先進的，因為瑞士已經在網路投票上開始作發展。我們同行的有法律界學者，還有實務界行政院的參議，我們跟當地的專家討論，思考到底秘密投票在整個政治參與的過程裡有多重要。瑞士也很重視這一個問題，所以他們有很多檢查的機制。我認為在他們的政治文化裡面，全民對政府的信任、郵政系統的信任或者是對網路的信任，其實是有一定程度。也就是，整個投票參與過

程不會成為一個爭議。例如我們的導遊，他雖然是瑞士的公民，卻住在瑞典，所以他是從瑞典把選票寄回瑞士，因為在歐洲整合的狀態，有很多瑞士公民在其他國家工作的，甚至有不居住在瑞士，還是保有公民權的人，所以台灣的政治文化是不是可以接受秘密投票？值得思考，特別我們對投票選舉這方面那麼重視。

(二) 瑞士投票率相當的低，但這次公民投票主題是外來移民是否可以成為瑞士公民的公投，所以算是他們公民投票最高的一次投票，有 55%，他們推廣電子投票，主要想提高投票率，以前的投票率很低，所以透過電子投票或通訊投票可以提高他們的投票率。可是台灣的政治參與狀況是不一樣的，有八成的投票率，瑞士選舉投票率太低，民意代表的投票率會降到四成，反而他們的公民投票投票率還比較高，所以瑞士和我國採取通訊投票或不在籍投票的理由是不太一樣的，他們是投票率太低需要去 Promote，我國則不存在這個問題。

(三) 投票秘密為什麼在台灣相當的重要？其實研究者在前面有提到，第一個就是台灣有賄選的問題，我認為通訊投票可能會強化賄選的有效性，因為是留一個 Copy，可以跟買票的人說有一個收據給你看，至於台商的問題，我覺得境內境外都是一樣，對台灣很多人而言，他要去中國大陸經商，如果能有一個政治表態的工具，可能對他在那邊是比較有效的工具，第二個比較有趣的是，在選舉過程裡面，如果某一方，假設是中國大陸，可能會要求台商作一些表態，所以在整個選舉的操作過程裡，投票秘密是整個不在籍投票的可信問題。因此我認為推動不在籍投票過程中，必須考慮怎樣可以把投票秘密先掌握，如果採通訊投票或

是網路投票方式，我從研究者的草案裡面，裡面有訂罰則去作要求，可是怎麼去作確認？投票結果產生，選票還是匿名的嗎？我們得要擔心誰違逆了這個，所以我覺得投票秘密是最重要因素。因此一開始不在籍投票時，還是沒有辦法立刻廢掉投開票所，因為就台灣的發展而言，投開票所的存在似乎是確定投票秘密保存很重要的前題。研究者一開始就跳到通訊投票，可能太快了，我認為移轉投票或者設置特別的投開票所可能是第一步可以作的，至少我們作移轉投票，在其他縣市，可以在不同戶籍地方投你的縣（市）首長，總統選舉可能沒有這個問題。投票秘密在移轉投票的制度中，參選雙方都可以派監督員到投開票所監督，投開票所是保證參選雙方的投票秘密，設置特別的投開票所也可以達到這個效果。如果一開始就把投票所拿掉，整個投票秘密並沒有辦法被保證，投票秘密如果不能被保證，賄選的爭議、對中國大陸表態的爭議一定會存在，而且只要在選後有一兩個爭議案例出來，整個選舉的公平性及正當性一定會被質疑。研究者說在總統大選或縣市首長可以實施通訊投票，我認為這會是一個災難，所以整個不在籍投票設計裡面一開始就把投開票所拿走，可能不是第一步，可能要先保留投開票所。

（四）第二，就台灣的政治文化而言，很多選民會覺得去投票會是一個儀式性的行為，因為有動員參與，開票當天就變得非常的重要，我認為這個政治文化，就像前面兩個負面的政治文化，譬如說，賄選跟短期不可能移除的，可能是政治爭議上很重要的焦點，同樣，選民認為投票這個政治參與的動作對台灣政治民主的發展可能也很重要，這是比較正面的政治文化，我們有可能把這個部份慢慢的消除掉。

我在瑞士的經驗中得出啟示，如果整個選舉，不論是公民投票或者是政治人物候選人的競爭，能發展成那樣是相當的好，因為他們一年可以辦四、五次公民投票，選民參與的成本不會那麼的高，他對他們政府的系統有一定的信任，在那個情況下，那樣的民主是滿成熟，政治的競爭也不會那樣的激烈，但在台灣現在的狀況下，如果一下子就到通訊投票的地步，會有信任的問題，然後投票秘密的問題如果不能解決，整個不在籍投票的基礎就會非常的脆弱。要解決投票秘密的問題，一開始就要保留投開票所，透過投開票所保存投票的秘密，當然就變成只有二種選擇，就是轉移投票，或設立特別投開票所。我建議內政部可以推動這個東西，但不是在政治選舉去推動，譬如說一些社團法人，台灣政治協會，或者是中國政治協會等協會，其實本來就會有這種需求，有很多成員在大會的當天沒有辦法到，也沒有必要要求這些成員大會當天到才有投開票權，也許內政部可以把通訊投票作一個長遠的目標，然後在一些社團法人的團體去推動，甚至提供一些誘因鼓勵，當我們在這些操作裡慢慢會遇到一些問題，作一些修正後，再擴大到比較基層的選舉去推動，這樣子的政治阻力會比較小，而且民眾會慢慢會覺得這是個可採行的政治方式，否則一開始就推行到總統選舉去，賄選以及政治表態的問題一定會存在，這個就算在軍警中也會存在這些問題，只要有一個 Case 出來，整個系統就會被質疑。另外，內政部可以補助作一些實地考察，去了解很多國家在實行不在籍或通訊投票有相當特殊的政治文化，這些條件是跟台灣有很大的差距，那這樣子在未來提規劃案以及實際執行建議的時候可能會更可行。

## 二、呂教授亞力

- (一) 其實我認為有兩個主要的問題，第一是台灣要不要實施不在籍投票？第二則是要用何種方式？我們看到研究團隊認為要採取通訊投票，但是對於通訊投票可能產生的賄選、買票等疑慮卻沒有提出解決方案，而如果有訴訟的問題該如何處理？這是不夠周延的。研究報告第三章中列出實施通訊投票所造成之影響，認為可能會增加政治參與、增加投票率、減少社會成本、舞弊的可能性增加。但究竟投票率會增加到哪個數字？是哪種成本可以減少？舞弊的可能性會增加，會增加到哪種程度？種種問題不能僅用邏輯去推論，應該有比較詳細的分析。
- (二) 誰有權行使通訊投票？關於台商是否有權行使通訊投票問題，我想他們可能會問，同樣是中華民國的國民，為何我得要花幾個小時的時間坐飛機回來投票，這個會引起很大的爭議。研究團隊如果不把台商納入實施不在籍投票的對象，對於不納入的原因必須要有很好的交代和說明。如果把兩岸關係當作不納入的理由，也必須說明兩岸關係到何種關係時才可以納入。

## 三、紀教授俊臣

- (一) 我主張制度的改革不要割裂式來設計制度，我們現在訂了一個不在籍投票法，應該在選罷法裡面加進去，這樣子才能達到一本主義，法律太多亂成一團，現在選罷法才一百多條，這樣子幾十條加一加就一千多條對不對，我建議不要單獨再訂不在籍投票法，總統副總統選罷法與公職人員選罷法應該合併在一起，然後把不在籍投票法加進去，這樣子比較完整，公民投票法再配合不在籍投票的設計加進來，這樣可以達到一本主義。

(二) 報告書中有一點錯誤，第一百頁的部份有提到褫奪公權，褫奪公權是從判刑開始，就我在民政司任職了解，最高法院和法務部都有來函過，判刑確定就開始褫奪公權，而不是執行完畢才褫奪公權，只要是褫奪公權就都不能夠有投票權。有些人判刑卻沒有褫奪公權，有些則有，因此研究團隊在部份說明要改一改。

(三) 我主張既有制度要維持，所謂通訊投票是不能親自去投票的人才使用，如果是在國內的人還是要去投票所投票，在文字上要說明通訊投票是個例外，而不是如徐教授剛剛在前面所認為的。通訊投票要全面實施是不可能的，在文字上要說明在何種情況之下作通訊投票。我認為如果我們真的有魄力要全面實施通訊投票，其他的制度不要同時實施，現在有五種選擇，若同時實施，印選票就不好印，通訊投票的選票要不同的，不能跟一般選票一樣，這樣子才有所區隔，所以我覺得通信投票難以實施。剛剛呂老師有提到，如果實施對象排除境外的、尤其是台商，但還做什麼通訊投票，乾脆不用實施算了，今天我們就是考量要維護那麼多的選民利益，所以才推動通訊投票。我們在制定政策時需要考量是為了什麼，考量制度公平不公平，假設公平的話，縱使得罪某一些人也要作，所以可想像不在籍投票要在立法院要過關是滿困難的，但是我們做研究時，建議不要排除境外的人，我反而認為境外的人才是實施對象。我認為單單軍警、選務人員，這些還是可以排除的，選務人員還是可以去投票的，只是軍人有留守的問題，因此可能會有一點困難，但畢竟人數並不是那麼的多，再加上很多人並不只到大陸去，還有些人在印尼、在歐洲，這些人是不是也要排除在外？因此建議初期以通訊投票為

原則，最好在總統、副總統選舉中實施，這樣準備期還有三年，在縣（市）長的選舉實施已經來不及。

#### 四、劉教授義周

(一) 對這個計畫採取比較保守的看法，台灣在制度的設計需考量人民對整個制度，包括選舉的制度，還有郵務.... 等等，人民對整個制度的信任度到底有多高，個人認為台灣在過去幾十年來在選務行政上面的公信力是很高的，但一次總統選舉就將給破壞了，這個要恢復並不是一件容易的事情，所以要建立一個不在籍投票制度的話，保守是一個方向。但在保守的過程中，剛剛徐教授有提到的幾個問題，譬如，秘密在投票是台灣民眾腦子裡重要的核心概念，另外投票是一個儀式，所以要集中在當天，我覺得這兩點在台灣短期內要克服不太容易，秘密這個問題是可以容易理解，當天投票、當天揭曉結果這一點，徐研究員有些資料是和我一樣，美國最近幾個媒體也在討論不在籍投票所產生弊病的問題，他們有提到提前投票(early voting)，有幾個團體一直在推動，要大家不要提前投票，因為選舉過程有很多辯論，不到選舉的那一天並不知道，所以他們一直在推動，他們會作這樣子的東西，顯然的是對不在籍投票的運作質疑。若我們也考慮到這樣子的問題，考慮到秘密投票，當天投票當天揭曉的儀式性的要求，我覺得就現階段應該是要保守。此外，我覺得通訊投票的這一個作法要先排除，特設投票所的作法在現階段比較容易實施，當然在中長期的做法可以對通訊投票作一些規劃。有一點我跟徐永明教授有不同的看法是，因為要把選民對選舉制度的信任建立起來需要長的時間，我認為當這個時間過了後，台灣可完全跳過通訊投票，直接實施網路投票。以後

網路投票，包括公信力，以及現在內政部在推動的自然人憑證，如果普遍了後，假定我可以透過個人認證制度跟所有的金融機構來往，為什麼不能夠投票？所以經過一段時間後，通訊投票可以完全剔除，我覺得有必要跳過。假設通訊投票是透過中華郵政，中華郵政是公司，可以參加這一個工作，那很多快遞公司為什麼不能參加？現在很多人透過快遞的比率比透過郵政公司還要多，既然都是民間單位，所以我覺得通訊投票是可以不用考慮的。我覺得可以考慮的是呂老師剛才所提到的問題，為什麼台商不行？台商是因為假設有些其他政治考量，那我會提出來為什麼駐外單位人員不行？要政府單位認證可以，你的護照可以來蓋章，投票當然也可以，政府可以派駐在各個地方投票蓋章，駐外人員的數量當然沒有台商那麼的龐大，但是為數應該也不少，她們為什麼不行？所以把境外人員完全的排除的作法，很難讓台商服氣，除非政府單位在當地辦，不過內政部沒有駐外單位，其他單位願意派員協助嗎？外交部會認為這是個大麻煩，外交部的事情已經多的不得了，還捲入這個政治紛爭，所以中長期規劃的話，我認為可以跳過通訊投票。短期來講應該保守，先採特設投票所，開放的投票對象要盡量保守。至於特設投票所是不是推展到只要政府的公權力可以管轄的範圍內，包括境外，這個當然是可以考量的，但是在制度的設計上還是應該以保守為主。

(二) 整個研究報告中提出一些建議，剛剛有提到我曾經作過不在籍投票的調查，我想我的報告中有很多可以支持研究報告的論點，可以好好運用。徐教授出國考察的經驗也有很多資料可以參考，建議也可以加入研究報告中。此外，我

對於研究團隊邀請選務人員所召開的座談會很有興趣，可惜報告書附的會議紀錄不夠完整，裝訂有點問題。另外，我認為報告中的概念及用語上需要更準確一點，例如投票人、選民、選舉人，應該要釐清，因為最終要提出的是法律條文建議。又譬如，電子投票與網路投票是兩回事，電子投票是在投開票所用機器投票，跟網路投票是不一樣的。美國電子投票是沒有問題的，這跟他們的制度有關，美國是個聯邦國家，容許各黨各州所設計的不一樣。至於我們是不是在投票的技術上需要用到機器投票，我覺得並不是一個很大的問題，但是電子投票與網路投票是不一樣的。另外有些問語，例如美國的州務卿其實是州秘書，這類的用語要比較精確。

#### 五、陳教授銘祥

- (一) 這個研究案當初在招標的時候我沒有參與，我猜想期末報告所呈現的應該就是委託單位所想要的東西，包括可行性的分析、外國制度介紹、再加上最後一個草案，這個研究所涵蓋的範圍以及所牽涉的領域很廣，因此在處理上有些部分不夠完善。我在此作評論，就是來講一些缺點，並不是要抹煞研究者的努力。
- (二) 此研究在用哪一種投票方式，也就是可行性分析中，說理的部份沒有很好，如剛剛呂亞力老師所講的成本考量問題，需要談進來，除此之外，在第四章第一節中，法律規範的問題比較小，只要再加強說明一下即可有交代。倒是政治社會接受度的這部份，應該再深入的說明。剛剛主持人所說的對政黨政治的衝擊以及對社會資源的影響，我不是指政府來辦選舉的成本而言，而是就社會而言，因為採用了這樣的方式，會不會有些人傾向用這樣的方式，另外

有些人傾用不同的方式所引起的紛爭等社會資源的轉移，這都可以在這裡作說明，強化我們的社會政治對實施不在籍投票是沒有問題的。另外一個最麻煩的就是選務機關，就是公共機關這個地方，這個說理有欠缺，用競爭力排名在我們之後的國家都已實施不在籍投票，我們競爭力在他們之前就更沒有問題，不能這樣講，應該回歸到選務行政這方面。從我們國家的選務行政機關到底是那一些機關？這一些機關在組織上的配備是不是有足夠的人力、資源來承擔不在籍投票選務工作？應該從這個方向來提出論點說明，論述我們的選務機關都已經準備好了，可以來承擔這種事。假設都得到了滿意的答案，就可以說我們國家的可行性沒有問題，要來採取不在籍投票。接著還要把幾個國外實施不在籍投票的方式，剛剛有幾個學者也有提出了建議，至於五種模式要選擇那一種，我沒有辦法決定，我覺得每一種都覺得不對勁，所以我沒有一個固定的結語，我只提供一些思考的方向。我在期中報告審查會議曾提出，我認為選務行政要確保這三個彼此之間互相有衝突的理想，就是匿名投票要確保，還有要真實性，我們一定要確定那個票是那個選舉人所投的，第三個是可查核性，萬一發生糾紛的時候我們還可以在事後查核那一個環節出了問題，偏偏這三個原則會互相衝突。有時為了要顧及真實性，會跟匿名性衝突；有時候匿名性會跟可查核性衝突，所以才會設計出外行人覺得不符需要的選舉制度。某一個很偉大的立法委員這麼講，這個考試作弊的分數怎麼能算，問題是差別在考試的試卷是記名的，選票是不記名的，你怎麼會知道舞弊的那一張票在那裡，所以假設選舉有舞弊的時候，我們不會去說選舉人的那一票無效，我

們會用另外一個方向去處理，而是當選無效，原因在這一個地方，因為這三個會互相的衝突，所以我們才會用另外迂迴的方式來處理這三個沒有辦法委協的地方，用這三種方式來採取那一種模式才比較好。如果是為了顧及了真實性，通訊投票實在是不好，因為沒有辦法證明寄出來的那一票真的是選舉人自己的意思；匿名性，則沒有真實性那麼的嚴重，這部份我跟徐永明的觀點不一樣，匿名性會出現的問題是你去影印這一張給別人看，去證明你的投票，這樣會侵害到選舉的匿名性。其實選民也可以掃描，甚至在電腦上修改都可以，其實這個問題也不大，真正有問題的是在郵寄時的外信封還是記名的，在這個地方會被妥協，外信封一定會有辦法被拆開，事後再回封，這在技術上可以作得到，其實秘密投票有問題的就是在這個地方，但是我並不覺得這個問題嚴重，因為現在沒有郵寄從業人員願意去作那樣子的事，我不覺得投票匿名性是個很大的爭議，就通訊投票而言，真實性才是個問題，所以要選民到投開票所去投票其實是為了確保真實性。我建議由這三個原則來判斷那一個方式是最合適的。

(三) 研究團隊提出草案條文時，應該符合行政院法制作業的規格，包括草案的總說明，各條文說明，所有定義都應該條列出來，另外在用語上或語意的安排上必須和現行的兩個選舉罷免法能夠搭配，研究團隊所提的草案對目前現有的兩個法是特別法，所以在語意上要有相當的一致性，同時還要再說明為何是採取特別單一的立法，我能想出來的正當性原因為，因為選舉罷免法不只一個，所以我們訂定了一個不在籍投票的特別法，這樣不用再去修改兩個選舉罷免法，因此不在籍的規定就可以優先適用，利用這個原因

來作說明。

## 六、國防部

對於投票的方式，國防部並沒有預設的立場，只要能夠確保公信力又能夠兼顧國家安全、維護軍人投票的權益，國防部樂觀其成，並且會積極配合辦理。軍中是一個封閉性的團體，如果是要採取特設投票所的方式，是不是應該考量到選務行政工作不要由軍人來兼辦？現在選務工作都是由公職人員來兼辦，如果說由軍職人員來兼辦的話，有球員兼裁判的質疑，設置的地點也應該避免在軍隊中，可能在軍營附近設置投開票所，國防部應該是可以配合辦理的，這對部隊留守的影響應該不會太大。另外報告書中所提出來的條文，在營軍人與在監服刑在投票細節上需作詳細規範，因為所謂在營軍人包含國防部駐外人員、在遠洋軍艦上的軍人，是否都是在營服役的軍人？這個在定義上也需要再加強，另外在監服刑的軍人，國防部也有一些軍艦服刑的人，在軍艦服刑的人員是不是有包含？以上說明。

## 七、外交部

基本上我們比較關心的是駐外人員投票問題，在期中審查會議時我們有提到一些顧慮，通訊投票方式在我們境外的部份可行性會比對特定場所設置投開票所可行性要來得高一點，因為就我們上次所提過的，在境外設置投開票所時，需顧慮到對方國家的主權顧慮，畢竟投開票是高度政治性的行為，對他們可能會有政治上的考量，我們雖然還沒有境外投票的行為，但是至少有些國家也詢問過要在我們國家設置投開票所的問題，但是我們與警政署的立場一樣，都是認為這是一個高度政治性的問題，要在境外設置投開票所其實不是單純的選務問題，境外投票，如果要採取特定投開票所的方式的

話，這部份一定要考慮進去，如果要解決駐外人員投開票的問題，也許只有通訊投票是一個比較快的方式。

#### 八、中央選舉委員會

第一點，如果說不在籍投票要實施的話，希望可以與中選會保持很密切的互動。第二點提到的就是不在籍投票的設計，原先中選會設計的是通訊投票，通訊投票在使用上是最方便的，但問題卻是最大的，因為是不是可以保持他的投票秘密？是不是真的是他本人所投的？還有認證等都是問題，那這個部份可能還是要再研究。第三點、剛剛陳教授剛剛提了很多對選委會支持性看法，外界對選舉的過程可能還不是很了解，一般都認為中選會是一個很大的機關，下面有二十五個縣市選委會，二十五個縣市選委會的規模很小，譬如說金門線與連江線的各只有一個專任人員而已，一般選舉辦理時都是在鄉鎮成立鄉（鎮、市、區）選務作業中心，那這些選務作業中心抽調人員是依據選罷法，抽調的是各縣市政府或公立學校的教職員，這些人沒有權利說我不參加，雖然說選罷法沒有規定罰則，像這次總統與公投選舉，很多在地方擔任選務人員跟我們反應他們不想參加卻又怕處份，經過這次選舉的爭議選舉訴訟還在進行，很多選務人員被叫到法庭作證，我們地方選委會都擔心往後選舉找不到選務工作人員，在這一點上因為選務作業中心是由鄉鎮市區的公務人員所組成，當然平常也有他們自己的公務，而且各地區的人事也都很精簡，兼辦性質對他們在工作上是不是能夠負荷是一個問題，第四點是關於投票範圍的問題，現在通訊投票我們目前可以掌握的是郵件郵遞的過程，時效上我們只能說台、澎、金、馬是沒有問題。我們以前跟中華郵政協商過，在東沙島有天候上因素，可能在這個部份會有點問題，那如果寄到國

外，這個可能就不是選委會可能掌握的。最後一點是有關於選舉經費方面，在這個報告沒有提到，但據我了解每一次選舉如果是全國性的，不論是總統、立委選舉或全國性都在辦鄉里長選舉的時候，選舉經費是以億為單位，如果是實施不在籍投票的話，可能在經費上是兩倍的或者是三倍以上，這方面可能還需要再作考量。

#### 九、僑務委員會

不在籍投票如果能夠實施的話，對我們選舉史上是一個很大的突破，在政治上也有很大宣示的意義，不過裡面的困難度非常高，那麼剛才各位教授有提到境外部份，因為我們僑委會的工作都在外面，境外的部份有台商，可是大家不要忘記了境外還有僑胞，隨著環境時代的演變我們現在有很多新的僑胞移民到國外，那麼這一個在境外的國人也有投票權，這一部份不能把他們忘掉，對他們行使公民權，我們有必要替他們爭取，當然在這裡面會有很多的問題，因為每一個僑胞在各個不同的僑居國，國情的不同，政治環境的不同，還有是否有邦交等等所有問題當然會影響投票的方式的進行，因此我認為除了要有完整性、公平性還需要有相互的配套措施，所有相關的法令修改才有辦法實施，因此教授提到這個案子時，我個人是傾向保守，最可能是在境內先實施後，再想辦法推廣到境外，在境外的部份的話，可能就落實在剛剛研究小組所說的在遠程方面推動。我可以提供一點很簡單的數據供給各位參考，在二千年的時候有很多海外的華僑，總統方面的選舉，我們配合中選會是採用登記制，登記制是他們在要離境時，他必需要在最後的戶政事務所登記，經過審核以後才有投票權，才能夠回來。二千年時總共有 8636 個人登記，合格的 5065 人，當然這個方面當然是很少，這牽扯到

幾個問題。第一個問題他必需要自己買機票回來，而且他必需要經過一個申請手續，這個造成很多的困擾，誠如剛才各位所說的，很多台商在大陸。那麼我剛才所說的除了大陸以外的自由地區是我們僑委會在負責的，這裡面的確是有很大的問題，剛才國防部以及外交部的代表有提到，二千年的時候我派到亞特蘭大去服務，當初是總統選舉，我們的公假僅有二天，機票要自己出，為了投這一票我們必需要回來，投完票我們要馬上的回去，這造成很多困擾，因此在這裡面我相信有很多國內派出去的，譬如說駐外人員，在船上的軍人他們都具備了投票權，因此我想至少用通訊投票是一個很好的方法，我想這必需要必一個審慎考慮，因為這裡面所牽扯到的問題真得是太多了，如果稍微不慎的話會造成很大的困擾，這個選舉已經結束了，現在海外包括美國洛杉磯、波士頓等地方產生的困擾到現在還在漫延，我想如果採不在籍投票，研究團隊可能要稍微考慮一下，先作小的不要一下子作很大，等這個作完後再逐步逐步的向外推廣，這是我個人粗淺的建議。那麼有關於這個研究的部份還有一些稍微錯誤的資料要修改，例如，第 211 頁與第 212 頁可能有一個地方重覆了，需要刪改。

## 十、台北市政府

(一) 關於這個案子，在附錄編頁的部份有問題，就是選委會的座談的書面資料的部分，需要修改。其實選委會的資料我會那麼的重視，因為這是實務上他們執行的問題，法條所訂的就是政策，可是能不能落實執行那這種困難，選務人員執行時候就很重要，舉例來講，第十一條，第十一條裡面有規範一些時間，什麼時候要查核完畢，包括第十二條查核完畢之後會有一個異議，但就時間的處理來講，其實

我們去算一算就是說，那個查核的時間在選委會的時間大概只有十天的時間可以查核，然後在投票的前五天還可以異議，可是異議之後該怎樣就不見了，後面這個地方沒有再作說明，其實選委會的部份剛剛中選會有提到，就是他們平常是一組人員，在選舉的時候會抽調各戶政事務所人員來作一些造冊工作，所以這個部份選委會是不是能有足夠的人力在短短的十天內把這些事情作完，要看各選務機關到時候的處理執行狀況，我們建議的是採取比較保守的方式。我們跟其他世界各國有一個地方比較不太相同性，我們採取戶籍制度，所以不是有中華民國國籍的就可以投票，需要有戶籍為前提，也就說當你出國滿一定的時間住在國外的時候，是不能夠投票的，所以包括台商或海外僑民的話，如果戶籍被遷出國外，只有一種情況是可以回來投票就是總統選舉，而且也是事先去登記，當然戶籍沒有被遷出國外的話，你人在國外，也會被當作國內人口，必須自己回來投。

(二)研究報告有提到一些他原來在條文裡面有設計的人，譬如說軍警，傷殘，選務人員，在外求學或者是工作，但是在戶籍法裡面，像工作這件事本身是不被允許可以不去遷戶籍的，所以我覺得就實務的觀點，是不是可以針對目前比較大爭議的，像選務人員其實可採工作地投票，已經處理了選務人員的部份，但傷殘人員會有執行的替代方案，如果你是眼盲的話，其實你是可以陪同進去的，那軍警的部份，其實這一次比較爭議大的是在軍警，因為臨時發生事故，他們不能去投票。很多國家例如瑞士，是為了要提高投票率，其實我們投票率是蠻高的，我們今天討論這個政策目的是什麼？如果今天因為某種緣故而導致於某些人

不能夠參與的話，我們的制度是不是要保障這些人去設計符合他們的制度來作處理？世界各國採取的方式不一，我覺得我國投票率其實相對比外國高一點，這也是因為我們在秘密與真實這部份以往讓民眾信任，所以包括在軍警這個部份，不管在移轉或是特設的方式，在設計的制度上面是可以作落實的時候，確保秘密跟真實的話，我覺得在這個部份可以逐步來作。剛剛有老師有提到考察的部份，日本與韓國也是有戶籍制度，所以在考察的部份這兩個國家也許在經費許可的範圍之內也許可以列為優先的考量。

(三) 在法條的部份，我們的建議是，因為以團隊的立場不可能把總統選舉罷免法與公職人員罷免法拿來修，一定是自己拿一個法條出來，但是內政部修法的時候，我們建議把不在籍投票併入選舉法，因為總統選罷法與公職選罷法因為修法次序不一，在實務執行時有很大的爭議，因為我們常在修法之前就宣導以前舊法的東西，我們建議是說，如果可以的話，把相關的選舉法規併在一起。此外，工作地投票這件事情，其實原來的法條很簡單，只有說選務人員可以工作地投票，在執行的時候，在上有政策下有對策的情況下，有些縣市就不辦，有些縣市是自己規劃細節，我覺得可以利用這個機會規範一個比較完整的內容，以上內容提供參考。

#### 十一、中華郵政公司

(一) 我就中華郵政業務部份提出說明，要說明的是說中華郵政公司的前身是郵政總局，自九十二年一月一日起配合國家政策，改成中華郵政股份有限公司，是國營事業。另外我們要澄清，依郵政法規定，雖然中華郵政公司改為國營事業，但對於具通訊性質信函及名信片的專營權還是屬於中華郵政股

份有限公司，本公司之外，其他任何人、任何企業不得經營這方面的事業。所以如果像剛才教授提到，如果以後要開會協商的話，除了我們之外，可以找其他的來協商，但是如果以後真的要實施通訊投票，因為選票設計是有對特定的意思表示，基本上是一個通訊性質的信函，如果到時候他交給一般民營業者，不是交給中華郵政股份有限公司，和現在的法律規定不符，所以在這裡請主管單位支持中華郵政股份有限公司。

(二) 另外，研究報告、以及滿多代表提出，以後實施通訊投票的話，安全性、時效、實務作業的部分，我作一個簡單的說明，第一個安全性，依郵政法第十以及第十一條的規定，中華郵政股份公司及其他的人員不得開拆所寄的郵件，另外一方面，如果是因為職務的方面得需信函內容的話，不得洩露，離職的人員亦同，所以在安全性的方面我們目前都是依照兩個法律條文在處理，安全性方面應該不用顧慮。另外一方面，關於時效方面，最近幾年我們在服務的方面作大幅度的改革，所以時效方面，在本島地區除了非常偏遠的地區之外，時效都是定在交寄後第三天。依照我們內部的統計，大部份的郵寄都在第二天可以到，至於離島，像剛才中選會提到的東沙以及東引，受限於交通狀況，我們現在普通郵件是用船運過去，船運像現在這種天候，東北季風強的話，往往會受到影響，所以這方面比較沒有把握，實際上時間也不會相差很多，但是這一方面可以克服，可以改變交遞的方式，譬如說限時或快捷，這部份我們是用飛機走，飛機受天候的影響是比較小一點，所以在時效方面應該不是什麼大問題。那其他實務的方面，我們非常懇切期望中選會或者是其他的機關，如果要實施通訊投票的話，我們事先會去作業務規劃，

也期望各機關對中華郵政公司多多支持。

## 十二、高教授永光

(一) 首先謝謝各位學者給我的指教，我虛心接受，關於網路上的資料以及民主基金會考察的資料我們會盡量去參考。呂老師剛剛所提在成本的估算上面，不在籍投票這部分資料，在網路上搜尋大概有四、五千筆討論議題，但大部份都是報章雜誌的那些東西，我們在第八十頁、九十頁提供了幾個州的成本計算，這部份提供東西不足夠，也許每一個國家計算都不相同，台灣真正要去實施的話，需要增加多少人手？我們在與各選舉委員會代表座談時，他們也提到這一點，假定按照我們原先的設定採用通訊投票，所有的費用怎麼計算？我想不是我們團隊能作出來的，必須一樣一樣的去算、設計整個流程，整個流程包括要去 Check 特別印製這些選票要多少錢、三層信封要多少錢、郵票要多少錢，再加上快遞業進去要多少錢、增加人手等等要多少錢，這個要去算，可能另外一個委託案比較合適。我們這裡只提供簡單的成本計算。剛剛呂老師也有提到，實施不在籍投票有好處也有壞處，即使在成本上面，我們能夠節省社會成本，但這個社會成本究竟是什麼的計算方式？譬如說一百五十個台商，假定要投票，我們把他們的來回機票算進去，這個就是他可以省下的成本，假定是這樣子的，或者在外工作者，假定我們以旅美同鄉會回到戶籍地去投票，旅美同鄉會將近有二百萬到二百五十萬人，用飛機票來算，成本計算滿複雜的，這個也只能提供一個表格來給各位參考。另外呂老師提到訴訟案件，訴訟案件在法律規範裡面，並沒有特別對不在籍投票所引起問題做歸類，我想這個工作也蠻複雜的，我們能夠找到的是呈現第九十頁、九十三頁，我提供了幾個案例，例如加州實施不

在籍投票有很多的問題存在，單單以美國人的例子，實施通訊投票是引起很多的紛爭，但在於美國民眾對司法體系的信任感強過於他們去擔憂這些訴訟案件，這就是剛剛劉老師及徐老師所提到的，我們對這個體系的信心夠不夠？這是一個先決的條件，沒有這個條件的話，我們會跟劉老師的作法一樣，傾向比較保守的作法，我們基本上經過這一番研究後，我們的態度轉趨保守，原先我們在剛開始接受委託時，覺得通訊投票是可以相當推展的東西，後來比較轉趨保守，剛剛的這些問題，我們謝謝各位提供了很多的看法。

(二) 有關台商部份，我們考量了境內、境外的原因是，假設我們考慮境外的話範圍非常的大，就不僅是台商，這個時候就包括到全世界。紀老師特別提到，短期旅行的人，剛好在投票日的那天在外面，包括一些漁業的工作者，甚至根據戶籍法，我們也去查核戶籍法的規定，在兩年之內沒有喪失戶籍，事實上都具備投票資格。換句話就是說大量留學生也有投票資格，如果是這個樣子的話，我們保守一點，就大家所提到的，在法案設計上面把通訊投票先跳過去不要提，從移轉投票及特設投票所著手，這樣也會讓整個建議趨向單純化。如果大家的看法都是比較傾向這方面的話，我們就會往這方面去思考。呂老師和紀老師是傾向把台商納入，我們團隊所能作的，是站在公平性來思考，站在把投票是積極基本人權來思考，我們覺得不應該排除在外，這是剛開始研究的動機，當然政治性問題我們也覺得需要提出來，這一部份我們會把大家的意見試著放到期末報告中。

(三) 單獨立法或是納入選罷法裡面，有關一本主義的問題。同樣的問題，到底在當時總統副總統選舉罷免法在制定時，是不是要把總統副總統選舉放到選罷法裡面，很多立論各有利

弊。我個人贊同紀老師的看法，法律規範不要放在有麼多的特別條例，我想在技術上可以處理的，我們雖然說叫不在籍投票法，到時候變成選罷法裡面的一章，也可以，問題不大。另關於內政部委劉老師調查的部份，我們確實參考很多，對我們非常具有啟發性的作用，這個我們回去後會放進去。另外特別是陳老師所提到的有關於可行性分析的深入性說明部份，以及呂老師所說的，我剛剛有提到，相關的案例上面我們僅提供一點點，確實是不夠的。假如我沒有記錯的話，在網頁上搜尋到有四千多筆，四千多筆很多是評論式的東西，沒有一些綜整。確實有更進一步研究的需要，就學術研究有必要長時期深入收集資料，因為全世界這麼多的國家在作這個東西，相關研究一定很多，關於日本經驗我們收集了一些資料，但大多是作一些題目性的測試，跟我們要的內容相關性不大，所以後來都沒有用到。

(四) 另外就是有關選務機關以及公務行政機關等名詞確實是一個區隔，我想我們參照陳老師的意見我們作一些修改。匿名性的問題我們會參考，這一部份台灣確實沒有實施的經驗，如果根據美國在實施的經驗上面，事實上是有連串複雜的設計，我們還附了一個資料，這個資料就是奧勒岡州實施不在籍投票的操作手冊，操作手冊原文就一百多頁，裡面細到郵票貼在什麼地方等都規範到，尤其是在選票圈選上提供了一些範本，那些是列為有效票，那些是列為無效票等都有，但是要翻成中文，我自己翻了一半，一百多頁的東西，其實負荷量滿重的，因為每一部份國外的規定我們都要把他直接翻譯過來，所以我們提供了美國四個州的規定，這也是逐字翻譯出來參考，所以有些在名詞上在翻譯上並沒有那麼的講究，請各位多多包含，事實上這個工作量是滿重的。

(五) 有關條例的草案上的格式，我們有，總說明我們附進去，關於法律用詞的問題，事實上我們有請一個法律系的教授看，另外請了內政部的一個學生幫我看，我只是想把不籍投票制度確實設計到缺點最少，也許這個研究只是一個初步，可能還要投入更多的人力與心力去作，如果是這樣子的話，初期研究要謹慎保守一點，盡量範圍小一點。在 Early voting 以及電子投票，e-voting 以及 electronics voting，這個部份在原先我們的整個委託案上面也分別考慮在裡面，收集了滿多資料，如果在這個投票裡面再去考慮 early voting 與 electronics voting、網路投票 e-voting 範圍與內容也大，所以我們有做區隔。我個人非常贊成劉老師的看法，在研究過程中我們也看了電子投票、通訊投票與機器投票等相關情形，如果我們把制度的信心建立起來的話，台灣是不是可以直接進入 e-voting？這是一個嘗試，我個人相當的贊同，初步還我覺得目前對台灣影響比較大一點的是軍警投票這一塊，如果可以得到某種程度的解決，也許對整個社會會有正面的好處，當然我們掉排除過去在軍營設置投開票所那種擴大性選舉作票的那種情形。假定我們能夠用一些設計，讓他們可以到附近的投開票所，只要是政府機關所設的投開票所，從營區出去投票，也許這個戰備留守的問題就解決掉了，下次總統選舉的時候就不會出現這個問題了，這個對整個社會方面是有正面的貢獻的，如果把軍警這一塊問題解決掉，那台商這一塊稍微往後再移一下，也許到 e-voting 這個時候，社會已經成熟了。

(六) 最後，謝謝大家的指教，我們從研究案中學到很多，不論在學術上、在實務上面，對我們衝擊滿大的，在座各位所提建議，我們會參考，感謝大家，我們會把大家的意見納入。

捌、主席結語：

- (一) 綜合各位教授及機關代表的意見，考量我國的狀況，實施不在籍投票，應優先考量移轉投票、特設投票所投票，通訊投票可能列入中長程的實施規劃比較好。另外，劉教授建議提出未來可以跳過通訊投票階段，直接到網路投票，配合本部自然人憑證的規劃方向，我想這是未來一個很好的思考方向。
- (二) 與會來賓們提出的意見，我們都會完整列入會議紀錄，並請研究團隊在會議結束一個月內彙整修改完成，提出期末報告送部。

玖、散會（中午十二時十五分）。

## 附錄四 期末報告審查委員意見與研究團隊回應對照表

審查委員	審查意見	回應說明
徐研究員永明	<p>瑞士選舉投票率太低，我國則不然，瑞士和我國採取通訊投票或不在籍投票的理由是不太一樣的，我們還有必須要推動不在籍投票嗎？</p>	<p>就台灣而言，實施不在籍投票的原因，並非因為要提高投票率，而是基於選舉项目的重要性，在中央層級的選舉上，以不在籍投票的方式，促成全民的參與；以及，不在籍投票可視為人權之保障，呼應政府「人權立國」的理念；有推廣更進一步保障人權的重大意義。</p>
	<p>投票秘密為什麼在台灣相當的重要？投票結果產生，選票還是匿名的嗎？</p> <p>我覺得投票秘密是最重要因素。因此一開始不在籍投票時，還是沒有辦法立刻廢掉投開票所，因為就台灣的發展而言，投開票所的存在似乎是確定投票秘密保存很重要的前提。</p>	<p>有關台灣秘密投票相關部分已於第四章中加以研究討論。</p> <p>在結案報告中本研究將建議採用設置特別投票所投票，以及移轉投票為未來不在籍投票行使的方式，若以此兩種方式來進行不在籍投票，就可以維持秘密投票的原則。</p>
	<p>透過投開票所保存投票的秘密，當然就變成只有二</p>	<p>在本研究結案報告中，將採用設置特別投票所以及</p>

	<p>種選擇，就是轉移投票，或設立特別投開票所。我建議內政部可以推動這個東西，但不是在政治選舉去推動，也許內政部可以把通訊投票作一個長遠的目標，然後在一些社團法人的團體去推動，甚至提供一些誘因鼓勵，當我們在這些操作裡慢慢會遇到一些問題，作一些修正後，再擴大到比較基層的選舉去推動，這樣子的政治阻力會比較小，而且民眾會慢慢會覺得這是個可採行的政治方式，否則一開始就推行到總統選舉去，賄選以及政治表態的問題一定會存在，這個就算在軍警中也會存在這些問題，只要有一個 Case 出來，整個系統就會被質疑。</p> <p>移轉投票為未來建議不在籍投票行使的方式。</p>
--	--

呂教授亞力	<p>其實我認為有兩個主要的問題，第一是台灣要不要實施不在籍投票？第二則是要用何種方式？我們看到研究團隊認為要採取通訊投票，但是對於通訊投票可能產生的賄選、買票等疑慮卻沒有提出解決方案，而如果有訴訟的問題該如何處理？這是不夠周延的。</p>	<p>為了提升普通參政權，落實政府人權治國的理念，台灣有實施不在籍投票的必要。而有關不在籍投票的行使方式，本研究在結案報告中將建議採行設置特別投票所與移轉投票的方式來進行不在籍投票。</p>
	<p>研究報告第三章中列出實施通訊投票所造成之影響，認為可能會增加政治參與、增加投票率、減少社會成本、舞弊的可能性增加。但究竟投票率會增加到哪個數字？是哪種成本可以減少？舞弊的可能性會增加，會增加到哪種程度？種種問題不能僅用邏輯去推論，應該有比較詳細的分析。</p>	<p>本章所指係為「不在籍投票」所可能造成的影響，非專指「通訊投票」。不在籍投票可減少的社會成本，主要係指往返戶籍地投票時所耗費的時間成本金錢成本。而舞弊的可能性增加，主要是基於各國實施的經驗以及我國政治文化的觀察，但似乎難以量化的方式，精確推測舞弊的程度。</p>
	<p>究竟誰有權行使通訊投票？關於台商是否有權行使通訊投票問題，我想他們可能會問，同樣是中華</p>	<p>本研究建議採行「漸進」的方式來進行不在籍投票，首先先以居住於中華民國自由地區者為實施對</p>

	<p>民國的國民，為何我得要花幾個小時的時間坐飛機回來投票，這個會引起很大的爭議。研究團隊如果不把台商納入實施不在籍投票的對象，對於不納入的原因必須要有很好的交代和說明。如果把兩岸關係當作不納入的理由，也必須說明兩岸關係到何種關係時才可以納入。</p>	<p>象，待實施並改正其缺點之後，再開放至其他對象。</p> <p>台商部分暫不實施的原因，主要係因舞弊情形可能難以防患；而大陸地區不在我國政府治權轄區內，無法實施移轉投票或特設投票所投票。</p> <p>因此，可在朝野對不在籍投票制度有高度信心及信賴之後，採行提前投票。</p>
紀教授俊臣	<p>我主張制度的改革不要割裂式來設計制度，我們現在訂了一個不在籍投票法，應該在選罷法裡面加進去，這樣子才能達到一本主義，我建議不要單獨再訂不在籍投票法，總統副總統選罷法與公職人員選罷法應該合併在一起，然後把不在籍投票法加進去，這樣子比較完整，公民投票法再配合不在籍投票的設計加進來，這樣可以達到一本主義。</p>	<p>在草案設計上，本研究先設計出一個單獨的法案，如果要與選罷法合併，亦可併入為選罷法的一章。</p>
	報告書中有一點錯誤，第	有關褫奪公權從何開始。

	<p>一百頁的部份有提到褫奪公權，褫奪公權是從判刑開始，就我在民政司任職了解，最高法院和法務部都有來函過，判刑確定就開始褫奪公權，而不是執行完畢才褫奪公權，只要是褫奪公權就都不能夠有投票權。有些人判刑卻沒有褫奪公權，有些則有，因此研究團隊在部份說明要改一改。</p>	<p>因司法院民國三十二年二四九四號函，係指判決確定時。此點，將於第四章中論述。然而此一爭議又出現在民國八十五年監察院對中選會的糾舉案上。因此本研究建議，在此一爭議尚未確定前，監所受刑犯暫不實施不在籍投票。</p>
	<p>通訊投票要全面實施是不可能的，在文字上要說明在何種情況之下作通訊投票。我認為如果我們真的有魄力要全面實施通訊投票，其他的制度不要同時實施，現在有五種選擇，若同時實施，印選票就不好印，通訊投票的選票要不同的，不能跟一般選票一樣，這樣子才有所區隔，所以我覺得通信投票難以實施。</p>	<p>有關實施不在籍投票的適用選舉，本研究建議以總統、副總統選舉為第一實施類別，以漸進式的方式擴及他類型的選舉。並在本研究之結案報告中建議採以設置特別投票所與移轉投票為不在籍投票的實施方式，待實行並改正其缺點後再合併採用其他配套方式。</p>
	<p>如果實施對象排除境外的、尤其是台商，但還做</p>	<p>有關實施對象上，本研究建議採用漸進的方式，首</p>

	<p>什麼通訊投票，乾脆不用實施算了。做研究時，建議不要排除境外的人，境外的人才是實施對象。我認為單單軍警、選務人員，這些還是可以排除的，選務人員還是可以去投票的，只是軍人有留守的問題，因此可能會有一點困難，但畢竟人數並不是那麼的多，再加上很多人並不只到大陸去，還有些人在印尼、在歐洲，這些人是不是也要排除在外？因此建議初期以通訊投票為原則，最好在總統、副總統選舉中實施，這樣準備期還有三年，在縣（市）長的選舉實施已經來不及。</p>	<p>先以居住於中華民國自由地區者為首先實施對象。而在適用選舉類別本研究建議以總統副總統選舉為第一實施類別，待實行改正其缺點過後，再於其他選舉類別上採用。至於境外者，由於無法實施移轉票及特設投票所投票，因此，本研究建議，可在我國有實施不在籍投票的經驗後，在針對境外者實施不在籍投票。</p>
--	---	---

劉教授義周	<p>我對這個計畫採取比較保守的看法，所以要建立一個不在籍投票制度的話，保守是一個方向。此外，我覺得通訊投票的這一個作法要先排除，特設投票所的作法在現階段比較容易實施，當然在中長期的做法可以對通訊投票作一些規劃。要把選民對選舉制度的信任建立起來需要長的時間，我認為當這個時間過了後，台灣可完全跳過通訊投票，直接實施網路投票。以後網路投票，包括公信力，以及現在內政部在推動的自然人憑證，如果普遍了後，假定我可以透過個人認證制度跟所有的金融機構來往，為什麼不能夠投票？</p>	<p>本研究在結案報告中，建議以設置特別投票所與移轉投票為不在籍投票實施的方式，並配合在對象上、適用選舉類別上採用漸進的方法，來逐步實施不在籍投票。如果在實施的過程中，網路投票以及內政部所推動的自然人憑證制度已臻成熟完整，自可納為不在籍投票方式之參考。</p>
-------	--	--

	<p>假設通訊投票是透過中華郵政，中華郵政是公司，可以參加這一個工作，那很多快遞公司為什麼不能參加？</p>	<p>在郵政法第七條中規定：無論何人，不得以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為營業。運送機關或運送業者，除附送與貨物有關之通知外，不得為前項郵件之遞送。所以，若採行不在籍投票，應該交由中華郵政股份有限公司來承辦。</p>
	<p>為什麼台商不行參與不在籍投票？若是因為政治考量，那我會提出來為什麼駐外單位人員不行？要政府單位認證可以，你的護照可以來蓋章，投票當然也可以，政府可以派駐在各個地方投票蓋章，駐外人員的數量當然沒有台商那麼的龐大，但是為數應該也不少，她們為什麼不行？所以把境外人員完全的排除的作法，很難讓台商服氣，除非政府單位在當地辦，不過內政部沒有駐外單位，其他單位願意派員協助嗎？所以中長期</p>	<p>有關適用對象上，本研究建議採行漸進的方式，首先先以居住於中華民國自由地區內的選舉人為主，待實行過後再擴展至其他對象。另外，有關不在籍投票的實施方式，本研究之結案報告中建議以設置特別投票所以以及移轉投票為實施方式。待台灣有實施經驗之後；以事先投票方式行之。此見第四章中說明。</p>

	<p>規劃的話，我認為可以跳過通訊投票。短期來講應該保守，先採特設投票所，開放的投票對象要盡量保守。至於特設投票所是不是推展到只要政府的公權力可以管轄的範圍內，包括境外，這個當然是可以考量的，但是在制度的設計上還是應該以保守為主。</p>	
	<p>在整個研究報告中提出一些建議，剛剛有提到我曾經作過不在籍投票的調查，我想我的報告中有很 多可以支持研究報告的論點，可以好好運用。</p>	<p>劉義周教授之「民眾對不在籍投票看法」民意調查報告書，已納入文獻探討，以及本研究第四章中詳加綜整參考。</p>
	<p>徐教授出國考察的經驗也 有很多資料可以參考，建議也可以加入研究報告中。此外，我對於研究團隊邀請選務人員所召開的座談會很有興趣，可惜報告書附的會議紀錄不夠完整，裝訂有點問題。</p>	<p>本研究團隊會對瑞士部分進行資料蒐集，並參考其制度。有關座談會會議紀錄的內容部分已做修正，完整內容會完全呈現於結案報告中。</p>

	<p>我認為報告中的概念及用語上需要更準確一點，例如投票人、選民、選舉人，應該要釐清，因為最終要提出的是法律條文建議。</p> <p>又譬如，電子投票與網路投票是兩回事，電子投票是在投開票所用機器投票，跟網路投票是不一樣的。我們是不是在投票的技術上需要用到機器投票，我覺得並不是一個很大的問題，但是電子投票與網路投票是不一樣的。</p>	<p>本研究為了讓法條更加明確清楚化，已統一採用「選舉人」為不在籍投票的實施對象的統稱。</p>
	<p>有些問語，例如美國的州務卿其實是州秘書，這類的用語要比較精確。</p>	<p>已將州務卿更正為州秘書。</p>
陳教授銘祥	<p>此研究在用哪一種投票方式，也就是可行性分析中，說理的部份沒有很好，如社會成本考量等重要問題，需要談進來，除此之外，在第四章第一節中，法律規範的問題比較小，只要再加強說明一下即可有交代。倒是政治社會接受度的這部份，應該</p>	<p>說明部分將在第四章中強調。</p>

	再深入的說明。	
	<p>另外一個最麻煩的就是選務機關，就是公共機關這個地方，這個說理有欠缺，用競爭力排名在我們之後的國家都已實施不在籍投票，我們競爭力在他們之前就更沒有問題，不能這樣講，應該回歸到選務行政這方面。從我們國家的選務行政機關到底是那一些機關？這一些機關在組織上的配備是不是有足夠的人力、資源來承擔不在籍投票選務工作？應該從這個方向來提出論點說明，論述我們的選務機關都已經準備好了，可以來承擔這種事。假設都得到了滿意的答案，就可以說我們國家的可行性沒有問題，要來採取不在籍投票。</p>	<p>國家競爭力與選舉雖未具有直接關係，但國家競爭力中有關公共機關能力卻是實施不在籍投票的一個必要條件，因此，在客觀條件的討論上，可以當作一個前提來說明。</p>
	<p>我在期中報告審查會議曾提出，我認為選務行政要確保這三個彼此之間互相有衝突的理想，就是匿名</p>	<p>本研究在結案報告中建議採用設置特別投票所投票與移轉投票，即此為親自投票（in-person</p>

	<p>投票要確保，還有要真實性，我們一定要確定那個票是那個選舉人所投的，第三個是可查核性，萬一發生糾紛的時候我們還可以在事後查核那一個環節出了問題，偏偏這三個原則會互相衝突。有時為了要顧及真實性，會跟匿名性衝突；有時候匿名性會跟可查核性衝突，所以才會設計出外行人覺得不需要的選舉制度。我不覺得投票匿名性是個很大的爭議，就通訊投票而言，真實性才是個問題，所以要選民到投開票所去投票其實是為了確保真實性。我建議由這三個原則來判斷那一個方式是最合適的。</p>
	<p>研究團隊提出草案條文時，應該符合行政院法制作業的規格，包括草案的總說明，各條文說明，所有定義都應該條列出來，另外在用語上或語意的安</p> <p>有關草案訂定部分，本研究團隊將於結案報告中做完整補充。</p>

	<p>排上必須和現行的兩個選舉罷免法能夠搭配，研究團隊所提的草案對目前現有的兩個法是特別法，所以在語意上要有相當的一致性，同時還要再說明為何是採取特別單一的立法，我能想出來的正當性原因為，因為選舉罷免法不只一個，所以我們訂定了一個不在籍投票的特別法，這樣不用再去修改兩個選舉罷免法，因此不在籍的規定就可以優先適用，利用這個原因來作說明。</p>	
國防部	<p>軍中是一個封閉性的團體，如果是要採取特設投票所的方式，是不是應該考量到選務行政工作不要由軍人來兼辦？現在選務工作都是由公職人員來兼辦，如果說由軍職人員來兼辦的話，有球員兼裁判的質疑，設置的地點也應該避免在軍隊中，可能在軍營附近設置投開票所，</p>	<p>有關軍人不在籍投票制度的設計，係採移轉投票。在投票日前部隊將名冊送交中選會造冊，移轉投票地點到離軍營最近的投開票所，而非在軍營中設置投票所。此將於本研究第四章中說明。</p>

	國防部應該是可以配合辦理的，這對部隊留守的影響應該不會太大。	
	另外報告書中所提出來的條文，在營軍人與在監服刑在投票細節上需作詳細規範，因為所謂在營軍人包含國防部駐外人員、在遠洋軍艦上的軍人，是否都是在營服役的軍人？這個在定義上也需要再加強，另外在監服刑的軍人，國防部也有一些軍艦服刑的人，在軍艦服刑的人員是不是有包含？	由於第一階段中，我國在營區中軍人係採行移轉投票，並不適合在軍艦中，或國外地區設置投票所，因此，因此建議將於第二階段中，可考慮實施國外人員（含軍艦上軍人、國防部駐外人員）之事先投票制度。
外交部	基本上我們比較關心的是駐外人員投票問題，如果要解決駐外人員投開票的問題，也許只有通訊投票是一個比較快的方式。	有關適用對象上與適用選舉類別上，本研究建議採用漸進的方式先以居住於中華民國自由地區者，並配合以設置特別投票所投票以及移轉投票來實施不在籍投票。在第二階段中，再實施駐外人員的不在籍投票。而由於國外地區非我國政府所能管轄，因此似可實施事先投票。
中央選舉委員	不在籍投票的設計，原先	有關不在籍投票的實施方

會	<p>中選會設計的是通訊投票，通訊投票在使用上是最方便的，但問題卻是最大的，因為是不是可以保持他的投票秘密？是不是真的是他本人所投的？還有認證等都是問題，那這個部份可能還是要再研究。</p>	<p>式，本研究在結案報告中建議採用設置特別投票所以及移轉投票為實施方式。通訊投票的秘密性，以及舞弊的可能性，就各國的經驗而論，並不容易克服，因此本研究亦建議暫不實施。</p>
	<p>關於投票範圍的問題，現在通訊投票我們目前可以掌握的是郵件郵遞的過程，時效上我們只能說台、澎、金、馬是沒有問題。我們以前跟中華郵政協商過，在東沙島有天候上因素，可能在這個部份會有點問題，那如果寄到國外，這個可能就不是選委會可能掌握的。</p>	<p>有關不在籍投票實施方式，本研究建議先以設置特別投票所與移轉投票為首先實施方式。台澎金馬之外的其他地區，實施通訊投票將可能出現時程上的重大問題。就美國的經驗，是規劃約45天的郵務期程。而在通訊投票尚有諸多質疑的情況下，本研究建議日後在思考其可行性。</p>
	<p>有關於選舉經費方面，在這個報告沒有提到，但據我了解每一次選舉如果是全國性的，不論是總統、立委選舉或全國性都在辦鄉里長選舉的時候，選舉</p>	<p>有關實施不在籍投票所可能造成的選務成本，於本研究第三章中已提出討論。</p>

	<p>經費是以億為單位，如果是實施不在籍投票的話，可能在經費上是兩倍的或者三倍以上，這方面可能還需要再作考量。</p>	
僑務委員會	<p>我個人是傾向保守，最可能是在境內先實施後，再想辦法推廣到境外，在境外的部份的話，可能就落實在剛剛研究小組所說的在遠程方面推動。我想至少用通訊投票是一個很好的方法，我想這必需要必一個審慎考慮，因為這裡面所牽扯到的問題真得是太多了，如果稍微不慎的話會造成很大的困擾，我想如果採不在籍投票，研究團隊可能要稍微考慮一下，先作小的不要一下子作很大，等這個作完後再逐步逐步的向外推廣，這是我個人粗淺的建議。</p>	<p>本研究建議為來實施不在籍投票時，可採用漸進的方式，先以居住於中華民國自由地區者為實施對象，再慢慢擴展至其他地區。但不一定必須實施通訊投票，或實施事先投票可能引發的問題較少。</p>
	<p>關於這個研究的部份還有 一些稍微錯誤的資料要修 改，例如，第 211 頁與第 212 頁可能有一個地方重</p>	<p>有關資料編排錯誤的地方 已做修正。</p>

	覆了，需要刪改。	
台北市政府	<p>關於這個案子，在附錄編頁的部份有問題，就是選委會的座談的書面資料的部分，需要修改。其實選委會的資料我會那麼的重視，因為這是實務上他們執行的問題，法條所訂的就是政策，可是能不能落實執行那這種困難，選務人員執行時候就很重要，舉例來講，第十一條，第十一條裡面有規範一些時間，什麼時候要查核完畢，包括第十二條查核完畢之後會有一個異議，但就時間的處理來講，其實我們去算一算就是說，那個查核的時間在選委會的時間大概只有十天的時間可以查核，然後在投票的前五天還可以異議，可是異議之後該怎樣就不見了，後面這個地方沒有再作說明，其實選委會的部份剛剛中選會有提到，就是他們平常是一組人員，</p>	有關頁碼錯誤以及座談會會議紀錄疏忽之處，已做修正。有關不在投票的實施流程、日程規劃已於第五章中重新調整。

## 不在籍投票制度之研究

	<p>在選舉的時候會抽調各戶政事務所人員來作一些造冊工作，所以這個部份選委會是不是能有足夠的人力在短短的十天內把這些事情作完，要看各選務機關到時候的處理執行狀況，我們建議的是採取比較保守的方式。</p>	
	<p>研究報告有提到一些他原本來在條文裡面有設計的人，譬如說軍警，傷殘，選務人員，在外求學或者是工作，但是在戶籍法裡面，像工作這件事本身是不被允許可以不去遷戶籍的，所以我覺得就實務的觀點，是不是可以針對目前比較大爭議的，像選務人員其實可採工作地投票，已經處理了選務人員的部份，但傷殘人員會有執行的替代方案，如果你是眼盲的話，其實你是可以陪同進去的，那軍警的部份，其實這一次比較爭議大的是在軍警，因為臨</p>	<p>本研究在結案報告中建議未來實施不在籍投票時，先以設置特別投票所以及移轉投票為首先實施方式，若採用此法，即可免除有關遷移戶籍的問題。在台灣除選務工作人員之外，並未採行「不在籍投票」，為了提升普通參政權，我們必須要詳細規劃「不在籍投票」，因此，最重要的的確便是應先給予軍警人員不在籍投票的權利。</p>

	時發生事故，他們不能去投票。	
	工作地投票這件事情，其實原來的法條很簡單，只有說選務人員可以工作地投票，在執行的時候，在上有政策下有對策的情況下，有些縣市就不辦，有些縣市是自己規劃細節，我覺得可以利用這個機會規範一個比較完整的內容。	工作地投票即本研究指稱的移轉投票。選罷法中尚有規定選務工作人員必須在同一選區中才能實施，而移轉投票自無此限制。若「不在籍投票法」實施後，則選務工作人員的投票方式便有法律規範的強制性。
中華郵政公司	中華郵政公司的前身是郵政總局，自九十二年一月一日起配合國家政策，改成中華郵政股份有限公司，是國營事業。另外我們要澄清，依郵政法規定，雖然中華郵政公司改為國營事業，但對於具通訊性質信函及名信片的專營權還是屬於中華郵政股份有限公司，本公司之外，其他任何人、任何企業不得經營這方面的事業。所以如果像剛才教授提到，如果以後要開會協	本研究內容已做更正，修正為「中華郵政股份有限公司」。雖本研究並不建議先實施通訊投票，但若日後擴及實施通訊投票，則依據郵政法規定，則應交與中華郵政公司處理。

	<p>商的話，除了我們之外，可以找其他的來協商，但是如果以後真的要實施通訊投票，因為選票設計是有對特定的意思表示，基本上是一個通訊性質的信函，如果到時候他交給一般民營業者，不是交給中華郵政股份有限公司，和現在的法律規定不符，所以在這裡請主管單位支持中華郵政股份有限公司。</p>	
--	---	--

## 附錄五「不在籍投票制度之研究」座談會會議紀錄

壹、時間：九十三年九月二十一日（星期五）下午二時

貳、地點：中央聯合辦公大樓（南棟）十八樓第十六會議室（台北市徐州路五號）

參、主持人：高教授永光 記錄：江珮靄

肆、出（列）席單位及人員：

伍、主持人致詞：（略）

陸、委託團隊報告：（略）

柒、發言摘要：

一、內政部民政司莊科長國祥

1、不在籍投票草案採通訊方式仍有疑慮，建議採用多元方式，如學生、軍警可採移轉投票方式。

2、不在籍投票法投票法無論採合併立法或是單獨立法，均應先做事前規劃，使其法制完備。

3、建議不在籍投票法的實施對象採逐步實施的方式，而如果要逐步實施，可在各選舉相關法規中以專章規定。

4、台灣是採行「罪行法定主義」，若不在籍投票以單獨立法方式訂定，建議訂定不在籍投票相關罰則。

5、若要採行軍人不在籍投票，建議與國防部協商細節。

二、屏東縣選舉委員會洪副總幹事恒珠

1、建議第六條第三項第六款之適用對象能有明確規定，以免增加選務人員作業程序。

2、建議刪除第六條第三項第七款中在監服刑者的不在籍投票權，因就法理而言，其本身就已經被剝奪人權，所以當然褫奪公權，無須給予不在籍投票權。

3、建議刪除第九條中規定投票要簽名寄回，以免去妨礙秘密投票之虞。

4、應明確規範有關不在籍投票法中（第十一條）有關郵資負擔的方式。

## 不在籍投票制度之研究

- 5、建議取消第二十條規定中有關永久不在籍選民取消資格之限制。
  - 6、在適用選舉類別上，建議設定在立委選舉此類多席次的選舉上，以減少爭議。
  - 7、有關移轉投票中的選舉人造冊等問題建議明確規範。
  - 8、建議不在籍投票之適用類別能明確規範，使不在籍投票能同時適用在兩種以上的合併選舉。
  - 9、有關代理投票的檢附證明，建議其查證方式能明確規定。
- 三、花蓮縣選舉委員會陳總幹事政宏
- 1、移轉投票，在台北市的學生過多，會讓選務單位無法負擔，建議能訂定配套辦法。
  - 2、現用的選票用複印技術後與一般選票幾乎沒有差異，有關選票的設計，建議要謹慎設計，以防止選票偽造。
- 四、基隆市選委會代表楊組長志淇
- 1、有關在監服刑者的不在籍投票方式，應審慎規範。
  - 2、建議選舉應單純化，中選會既為獨立機關，就不應該區分選務、選政。
  - 3、有關不在籍選票的有效票、無效票認定圖例，建議能事先規劃好，將會引起很大的爭議。
  - 4、選務單位、選民、政府之間的互信程度不夠，若改變現行的投票方式，容易產生爭議。
  - 5、建議把第六條所提及的不在籍投票「投票人」，修改為「選舉人」。
  - 6、針對第六條第三項第六款的部分，應該要納入實行細則，將疾病、年老體衰、懷孕、不良於行等等的定義作詳細規範。並且建議應該要從嚴規定。
  - 7、現在選委會的工作人員，因為選務工作過於繁多，人力嚴重不足，使得選委會的同仁工作情緒低落，建議能設法改善，以免未來實行不在籍投票時問題叢生。
  - 8、在選舉人審查、通知、異議、更正之郵遞過程所需時間過長，

建議能詳細規劃時程。

- 9、有關偽證處罰的舉證問題必須加以規範，且在選務實務上，「親筆」簽名難以認定，建議能更改此項規定。
- 10、建議不在籍的適用對象應縮小範圍，並且配合分階段實施法。
- 11、監獄受刑人在受刑期間會有移監等情況發生，若要納入不在籍投票法的適用對象中，勢必造成嚴重的問題產生，建議刪除此適用對象的規定。
- 12、建議提前不在籍投票的申請時間，以增加選委會的辦理不在籍投票手續的時間。

#### 五、台北市選舉委員會黃組長細明

- 1、建議單純化實行第一次不在籍投票，並將類別範圍縮小，待試行後再擴大其適用範圍。
- 2、建議將第六條中滿「一年」修正為「四個月」或是「六個月」，並得於公告起始之日起即可開始申請不再籍投票。
- 3、建議刪除有關第九條親筆簽名部分，因為喪失一肢，或某些特殊人士根本無法簽名。
- 4、建議刪除第十條永久不在籍的相關規定，因投票者的情況會改變，且老人居住在安養之家等地方，無法查證戶籍。
- 5、有關不在籍選票費用負擔的部分，建議將此類支出編列預算。
- 6、建議從公投開始實施不在籍投票，以減少爭議，待實施並改善其問題後，再適用於其他類別的選舉上。

#### 六、高雄縣選舉委員會代表

- 1、建議詳細規劃有關大陸台商實施不在籍投票的相關流程。
- 2、建議在一個指定的投開票所投票，使不在籍投票能夠單純化。
- 3、建議在投票前先計算開票所需時間，防止延誤公佈投票結果。

#### 七、中央選舉委員會王專員曉麟

- 1、選票的郵寄過程、時效掌握有其問題，建議排除台澎金馬以外的地區實行不在籍投票。
- 2、通訊投票有其利弊，建議能詳加規範。

## 不在籍投票制度之研究

3、建議不在籍投票的適用類別能以總統選舉開始辦起，雖其爭議會最大，但亦是最為單純。

八、台中縣選舉委員會劉副總幹事祥俊、呂組長春燕

1、有關第九條規定中的親筆簽名部分，選委會無法認定其是否為親筆簽名，且選委會是辦理選舉的單位，而非公證單位，建議能刪除此項規定。

2、第八條規定中的可以「撤回申請」建議刪除，以減少選務的工作量。

3、外籍配偶以及不識字者等，根本無法簽名，建議刪除第九條中的親筆簽名部分。

九、高雄市王專員有岐

1、建議先研商有關不在籍草案、公職人員選舉罷免法與總統副總統選舉罷免法相抵觸之處。

2、有關北高兩地龐大的在外工作者，建議能有其配套辦法，以免使選委會無法負擔作業。

3、建議可將軍中人士納入選務工作人員。

4、有關在營投票的適用類別上，建議以總統副總統選舉為先。

5、建議從公投開始實施不在籍投票，以減少爭議，等實施且改善問題後，再適用於其他類別的選舉。

十、臺南市選舉委員會楊代表國、張代表玉瓊；台南縣選舉委員會蘇代表：不在籍選票勢必將選票流出，建議訂定防止有關選票偽造的辦法。

捌、屏東縣選委會代表書面資料

### 實施不在籍投票之利弊分析

#### 一、前言

選舉制度之建立，乃係選舉公正、公平唯一的保證，因此一項選舉制度的改變，均應審慎規劃，因為選舉制度若不能保障少數透過公平競爭條件的選舉有成為多數的可能性，民主選舉的意義便在根柢上受到傷害。

近來或因保障憲法賦於每一位公民的基本權利，或因應世界潮

流趨勢，各界及立法委員紛有實施不在籍投票之提議，且申央選舉委員會亦已擬具修正條文將其列入選罷法修正草案，然對於不在籍投票制度之採行，中選會曾於民國八十年擬具修正條文草案選定縣市長以上之選舉得適用，適用對象分為於戶籍地外就學或在營服役之選舉人報送行政院審查，惟當時之在野黨立委對於實施該制存有疑慮，紛提案表示反對，以（一）未具迫切性。（二）軍申資訊未能開放。（三）將導致軍方內部權力衝突及軍民對立之惡果。等理由未採行。

## 二、不在籍投票制度之概述

### 1、不在籍投票之定義

不在籍投票，在國外或稱為缺席投票（absentee voting），係指選舉人於投票日因故「不能」或「不方便」親自到指定之投票所投票，而向戶籍所在地之選務機關申請以其他合法方式行使選舉權之一種制度。

### 2、不在籍投票之行使方式

不在籍投票制在公職人員選舉中，目前尚無單獨採用之國家，亦即其是一種輔助投票制度，以補出席投票之不足，現行最常行使之方式有下列五種：

- (1) 選舉證交付制：此為德國採用之方式，選舉人若預計選舉日因事不在戶籍地，可向選務機關領取選舉證，以此證為證據，向任何投票所投票所投票。
- (2) 委任投票(代理投票)：選舉人於投票日因故不能到達指定之投票所投票，委託他人代表投票。
- (3) 特別投票所制：選務機關針對某些特定身分之選民，在其工作或生活場所設置特別投票所，以方便其行使投票權，此種方式較常使用於醫療院所及監獄等機構。
- (4) 提前投票：選舉人預期投票當日無法前往投票，於投票日前，相互即所在地之選務機關申請提前投票，於選務人員監督下，完成投票並予以封存，屆投票日一併開票。
- (5) 通訊投票：選舉人因故於投票日不能親自前往指定之投票

## 不在籍投票制度之研究

所投票，可預先向選務機關陳述理由，經認為具有法定理由，准其所請後，選務機關於事前將選舉票寄送選舉人，選舉人圈選後，將之寄回原戶籍地之選務機關，於投票日一併開票，此制亦為最多國家採用。

### 三、利之於實施不在籍投票

#### 1、保障人民基本權利

我國憲法賦予年滿二十歲之中華民國國民，有依法選舉之權，符合選舉權資格者，均有公平的機會行使公民參政權。

#### 2、符合世界潮流

目前世界上約有數十個國家採行不在籍投票制度，此已是一普遍性的世界潮流，從國際看台灣，在我國民主政治發展過程中，始終逐步引進合乎世界潮流的民主參與制度，因此，對於當今已蔚成世界民主潮流的不在籍投票制度。（但值得討論的是：外國民眾對於政治熱度，不若台灣如此熱烈，他們的投票率都相當低，故為了有足夠的代表性及提高投票率，而實施不在籍投票。反觀台灣選舉，大選舉投票率近七成、小選舉更達八、九成，是否，尚需實施不在籍投票？值得深思）

#### 3、節省社會成本

根據相關統計資料顯示，全國約有百分之十五的人，其「現行居所」與「戶籍所在地」不符，為返回戶籍地投票，選民不僅要支出其交通成本更有時間成本的支出，整體社會亦因此而產生龐大的社會成本。

### 四、實施不在籍投票之弊

#### 1、公正性易引起選務糾紛，造成社會不安

實施不在籍投票，理論上有可能發生甲候選人比乙候選人多出些微選票，而預期可能當選時，卻因通訊投票部分開票後，產生不一致之結果，亦即高票變低票，低票者反變成高票而當選。眾所皆知，西元二〇〇〇年的美國總統選舉，決定選舉勝敗的關鍵，不在於美國一般公民的上億選票，而是在於佛羅里達州的二千多張海外通訊選票，這二千多張通訊投票左右了選舉結

果，其所產生之選票爭議，連美國前總統福特及卡特都聯名撰文要求競選制度應改革，文中亦提出缺席投票是否發生缺失，選民登記是否發生問題而引發司法爭議，在美國行之有年的通訊投票，尚會產生司法爭議，設若這樣的情形發生在台灣，其所引起之爭議及社會將付出多大的成本，均非個人可評估或預期的。

## 2、非單純選務技術可完成

不在籍投票制度之實施，牽涉到戶籍、郵政、妨害秘密投票及賄選等問題，而非單純選務機關獨立可完成，設若寄送過程發生問題，無法如期送達選務機關，其責任之歸屬？近年來由於司法機關之加強防制賄選，選舉風氣稍有改善，惟仍時有所聞，且選罷法規定選票不得有任何記號及不得將選票圈選內容出示他人，旨在避免期約賄選，然通訊投票係在毫無任何人監督下完成圈選，如何能杜絕賄選行為的發生？

## 3、守法者的權利是否受到保障

實施不在籍投票後，除非將現行依戶籍登記選舉權制修正為現住地與戶籍地雙軌並行之選舉權制，於選舉前一定時間開放供選民自由登記，否則將會產出在現住地未報戶籍者不受居住期間之限制，而依法辦理遷入登記者，反因未滿規定之居住期間而無選舉權，勢必造成另一不公平之現象。

## 4、行政中立之立場將受質疑

軍人、在監服刑之受刑人若為不在籍投票之適用對象且以「特別投票所制」為之，則選舉人是否能取得充分且真實之選舉資訊及候選人政見，以自由意志投票？而候選人為爭取選票，要求至營區或監獄發表政見、散發競選之宣傳品，在維護區內安寧及行政申立下如何與候選人進行競選活動的權利取得平衡點？現行選舉之選區過多，但適用對象之人數不多且來自全國各地，可能造成區內其有相同選舉權者僅有一至二人，很容易判斷投票情形，無法保障秘密投票之進行。

## 5、海外國民左右台灣選情問題之憂慮

台灣是一個全世界僅有的具有政治實體，但又非一個受國際社會所承認的國家，最大的困境是中國大陸不斷施壓打擊，甚至不放棄武力犯台，造成台灣的政情不穩定，人們產生媚美懼共的心態，中國大陸亦不斷使用各種統戰手段，企圖癱瘓台灣，目前台灣在大陸人民數，數以萬計，若這群人能左右台灣選情，那他就不必在大陸南部沿岸佈署飛彈、總統選舉實做演習，來威嚇台灣、企圖左右選局，他只要對這些台商「人在屋簷下不得不低頭下」略施壓力，台商豈能不就範？那離統一真的不遠了，但這是居住在台灣大部分人的願望嗎？值得憂慮！

#### 五、結論

就保障人民基本權利而言，每一人之基本參政權均應受到保障，但如果選舉權的保障僅只是投票而已，政府毋須付出龐大的人力、物力辦理選舉，只要辦理投票即可，但是選舉之意義不應僅止於投票，而是應使其認識行使投票權的真正意義，每一個投票者如何能擁有充分的資訊，並且以自由意志投票，才可以讓保障投票權有其意義，民主政治之本旨得以落實。

實施不在籍投票會產生公正性、公平性的疑慮，尤其是重大的選舉。人民必須願意相信國家公權力可以保持中立，人民對選務機關必須產生足夠的信任，台灣選舉風氣能確保不賄選、不被暴力所脅迫、沒有上級壓力等，不在籍投票才有其實施之可能性。雖然台灣地區經過數十年的民主政治發展，政治文化已臻成熟，選務機關行政申立與選舉公正之施政原則在社會上已具有其公信力，但不管選務單位如何努力於選舉的公正、公平，只要選舉中，有與預期值產生落差之現象發生，單純的選務問題即可變成複雜的政治問題及社會問題，其可造成的社會成本及政治風暴均非國人可承擔。

#### 玖、基隆市選委會代表書面資料

第六條 第一項	投票人	<p>一、投票人投票之對象為選舉總統、縣市長。其雖無法親自至投票所投票，但其本質上仍因選舉而為乃係針對候選人之選舉，本質又與罷免、公投本質上相異，投票人仍具有選舉人身份，故應恢復為選舉人。回歸選罷法之稱謂，以為法律上之一致性；應稱其為不在籍投票之選舉人。故第二條第一項刪除；第二項之投票人宜改為選舉人。</p> <p>二、公職選罷法第二十條及總統選罷法第十三條，予以修正並增列但規定不在籍投票。</p> <p>三、於總統選罷法與公職選罷法增列不在籍投票章節或相關冊籍與作業則可列入有關章節中。</p>
第六條 第四項	設籍時間一年以上	<p>應與總統選罷法規定四個月以上，公職選罷法六個月以上，始與選罷法時間一致，其投票權不因其已取得選舉人身份特別例外規定，一、二、三、四、五、七款之規定係選舉人因工作、求學、服刑，不得已而受時空影響而無法前往戶籍地投票，第七款因受制於生理病痛殘疾不堪行動而無法投票與並未喪失其選舉人資格，其與總統選舉時海外橋民申請國投票者取得選舉人身分有所不同，但仍然以曾在國內繼續居住六個月以上，可申請選舉人登記。</p>
第六條 第三項	生產、懷孕	<p>生產情形依我國習俗婦女生產後須坐月子一個月。坐月子期間，不能外出，恐影響產婦之健康（須作體質調養），其情尚有可憫；而懷孕期平均約三十二至三十九週；在懷孕前期與懷後其有相當的差異。懷孕期間若不堪行對因視醫生診斷比照疾病處理為宜。然疾病亦有急、慢性、傳染性，較重視而可行動或不良行動或無法行動不同亦有所區別。如係殘、病致不良於行者，實物應指投票所設有多層梯階或無電梯之層樓、坡地，選舉人使用輪椅或其</p>

		他步行輔助器難以到達之場所，或因外出不利其疾病，或不具行動能力者。類似第十條規定列舉者。
第八條	申請期間	申請人於投票前六十日起至投票前二十五日下午五時止，申請時間為三十五日，故選務作業期間僅有二十四日，時間非常緊迫，通知書需十五日前寄出。
第十一條	申請人資格查核期間	選委會應於投票前十五日通知合於規定或不符規定者。查核時間僅有九日。
第十二條	申請人提出異議期間	申請人如有異議於接獲選委會通知後十日內，選委會查核資料後付郵遞送最快需四日時間，選委會將不在籍投票選舉人名冊須在投票前二日送鄉鎮公所，前一日須將選票及名冊點交主監人員；選委會更正資料僅有三日，實無法期限內完成作業。
第九條 第一項	統一印製申請表格	增列印製願為偽證罪處罰具結聲明書（表）。
第九條 第二項 第三款	親筆簽	無法簽名者是否由家屬或他人代簽（代簽者如何正名為真）。
第九條 第三項 第一款	投票類別	應加入選舉人類別
第九條 第四項	印製說明	說明應為「申請資類別及其依據證明書申請程序，使以選舉人明瞭」。
第十條 第一款	一肢或雙肢	此謂喪失一肢或雙肢，應指下肢（腿部）。喪失一肢或雙肢或身體一肢或雙肢，應改為「下之一隻或雙隻」，或身體一肢或雙肢應予刪除。
第十條	或身體	與前句重覆予以刪除。

第二款	單手或雙手	
第十六條	偽證處罰具結書表	應加入第五款：願為偽證罪具結聲明書（表）。
第十八條第一項	補寄通知選票	應改為「申請人於申請期間截止十五日後，應於願受偽證罪處罰下表明為收到，或遺失、或選票正毀損，應請（丞）縣市選舉委員會補寄或補送一份選舉說明書，申請表格給不在籍投票選舉人。」
第十九條	永久不在籍投票人名單	應予刪除
第二十條	永久不在籍投票人名單	刪除永久不在籍投票人名單。

拾、主席結語：略。

拾壹、散會（下午五時三十分）。

## 參考書目

### 中文部分

#### 一、 政府出版品

余明賢、林秋山、周振章。韓國選舉法規彙編。台北市：中央選舉委員會出版，民國八十三年。

吳釗燮。紐西蘭選舉法。台北市：中央選舉委員會出版，民國八十八年。

吳釗燮。菲律賓選舉法規。台北市：中央選舉委員會出版，民國八十五年。

吳釗燮。新加坡總統選舉法。台北市：中央選舉委員會出版，民國八十三年。

郎裕憲、吳釗燮。加拿大選舉法。台北市：中央選舉委員會出版，民國八十二年。

郎裕憲、吳釗燮。美國缺席投票制度問題與選擇。台北市：中央選舉委員會，民國八十年。

郎裕憲。通訊投票可行性之研究。台北市：中央選舉委員會出版，民國八十年。

張台麟。法國選舉法規釋義。台北市：中央選舉委員會出版，民國八十五年。

黃朝順、雷孟篤。西班牙普選制度組織法。台北市：中央選舉委員會出版，民國八十二年。

董保城、周從郁。德國選舉法規彙編。台北市：中央選舉委員會出版，民國八十三年。

劉好山。日本缺席投票事務手冊。台北市：中央選舉委員會出版，

## 不在籍投票制度之研究

民國八十一年。

劉義周。「民眾對不在籍投票看法」民意調查報告書。台北市：行政院內政部出版，民國九十二年。

### 二、專書及論文

林鐘沂。「軍人不在籍投票」政策辯論之分析。政治作戰學校政治研究所碩士論文。民國八十一年。

### 三、報章期刊

中央日報。符合當前政治環境與制度需要的決定。中央日報，民國八十年六月六日。

中國時報。不在籍投票制宜從長計議暫緩實施。中國時報，民國八十年六月二日。

中國時報。民間憲政會議。中國時報，民國八十年五月二十七日，第四版。

中國時報。選罷法修正草案平議。中國時報，民國八十年三月二十八日。

包宗和。在營軍人投票權應予維護，不能欲存立場執意反對通訊投票的實施。台灣日報，民國八十年一月十二日，第二版。

台灣日報。不能因少數人反對就剝奪軍人的投票權。台灣日報，民國八十年一月二十六日。

台灣日報。制定「不在戶籍地投票制度」不容遲疑。台灣日報，民國八十年四月六日。

台灣日報。軍人納入缺席投票制才合乎民主選舉。台灣日報，民國八十年一月三十一日，第二版。

台灣時報。軍人在營或通訊投票不可貿然實行。台灣時報，民國七十九年七月二十六日。

台灣時報。選罷法修正的應有原則。台灣時報，民國八十年三月三十日。

民眾日報。實施軍人「離籍投票」宜從長計議。民眾日報，民國八十年二月二日。

江大樹。「滋補劑」更勝「解毒丸」？評選罷法修訂之爭端。民眾日報，民國八十年五月二日，第四版。

自由時報。台灣辦選舉適合採通訊投票嗎？。自由時報，民國七十九年十一月十七日，第三版。

自由時報。通訊投票弊多利少—貿然實施破壞選舉公信加劇朝野猜忌。自由時報，民國七十九年十一月十七日。

自由時報。集體作票的黑鍋？--「通訊投票」或「缺席投票」均需立法。自由時報，民國八十年一月二十六日。

自立早報。中選會與選罷法公信力瀕臨破產。自立早報。民國八十年二月七日。

自立早報。有效造就選舉公信力—請吳伯雄部長敬謹規劃即將來臨的選務。自立早報，民國八十年六月六日。

自立晚報。選罷法莫橫柴入灶。自立晚報，民國八十年四月二十九日。

吳文程。國內選務已不斷進步，嚴密監督建立公信力。台灣日報，民國八十年一月三十一日，第二版。

杭之。推動通訊投票還不到時候。自立早報，民國八十年一月十日，第四版。

林秋山。技術難題應可克服，選務機關宜加宣導。青年日報，民國八十年一月二十八日，第二版。

林嘉誠。軍人投票三種方案利弊互見，通訊投票方式風險成本最低。

- 自立晚報，民國七十九年七月二十五日，第五版。
- 林嘉誠。選舉法制訂應有政黨共識。自立晚報，民國八十年四月二十九日 8，第三版。
- 青年日報，民國八十年二月二日，第二版。
- 青年日報。敞開心胸，放遠視野，修正選罷法。青年日報，民國八十年五月二十五日。
- 芮和蒸。落實選舉參政權利，作業需樹立公信力。青年日報，民國八十年一月二十八日，第二版。
- 胡佛。軍隊目前受黨控制，其投票自由備受爭議。自立早報，民國八十年四月二十八日，第三版。
- 郎裕憲。不在籍投票軍人最有資格。青年日報，民國八十年二月三日，第二版。
- 郎裕憲。應儘速實施以趕上潮流，先由軍人通訊投票做起。台灣日報，民國八十年一月三十日，第二版。
- 孫慶餘。軍人不在籍投票後患無窮。自由時報，民國八十年四月五日，第四版。
- 荊知仁。勿藉口阻撓軍人權利，應克服技術上的困難。台灣日報，民國八十年一月三十日，第二版。
- 荊知仁。國內亟需研擬「缺席者投票制度」。台灣日報，民國八十年一月二十五日，第二版。
- 高永光。論不在籍投票與政治平等。青年日報，民國八十年五月十一日 80，第四版。
- 高崇雲。缺席投票與全民政治。台灣日報，民國八十年二月四日，第二版。
- 高崇雲。通訊投票制度立意善良，民主先進國家早已實施。青年日報，民國八十年一月二十八日，第二版。
- 高崇雲。通訊投票制度面面觀。自立時報，民國八十年一月九日，

第四版。

高崇雲。通訊投票制度應儘速實施。青年日報，民國八十年一月二十五日，第二版。

許陽明。軍人在營或通訊投票不可行。民眾日報，民國七十九年八月五日，第三版。

陳新一。政治參與人人平等，軍人應適用「不在戶籍地投票」制。

青年日報，民國八十年二月六日，第二版。

陳新一。軍人納入缺席投票體系符合世界潮流。台灣日報，民國八十年一月二十九日，第二版。

陳新民。軍人通訊投票的憲政意義。青年日報，民國八十年一月二十四日，第二版。

陳德禹。軍人參加投票，不應妄加反對。青年日報，民國八十年二月一日，第二版。

黃光國。防範通訊投票弊端，美日韓制度可參考。台灣日報，民國八十年一月三十一日，第二版。

黃光國。政工制度與軍人通訊投票。自由時報，民國八十年一月十日，第四版。

楊逢泰。為軍人創建公平、公開、公正的投票制度。自由時報，民國八十年二月六日，第二版。

鄭興弟。缺席者投票制值的推廣，建立共識消弭反對聲浪。青年日報，民國八十年一月二十八日，第二版。

繆全吉。「不在戶籍地投票」源自保障公民投票權，軍人保家衛國應優先適用。

聯合報。選罷法兩大決議應做進一步溝通。聯合報，民國八十年六月八日。

薄慶玖。在營或通訊投票是尊重軍人投票權，技術層面若能克服，可行。自立晚報，民國七十九年七月二十五日，第五版。

## 不在籍投票制度之研究

薛化元。通訊投票平議。自由時報，民國八十年一月二十六日，第四版。

謝正雄。軍人缺席投票不宜貿然實施。自由時報，民國八十年二月十日，第十七版。

謝嘉祥。選舉權不是投票而已一從不在籍投票談起。民眾日報，民國八十年五月十二日，第五版。

簡政昌。通訊投票只會便利作弊。自由時報，民國八十年一月八日，第四版。

## 西文部分

### 一、 西文專書

Alvarez, R. Michael and Jonathan Nagler (2000), "The Likely Consequences of Internet Voting for Political Representation," paper presented at *The Symposium on Internet Voting and Democracy*. Los Angeles.

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.

Miller, George F. (1948), *Absentee Voters and Suffrage Laws*. Washington, D. C. : Daylion.

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.
- Smolka, Richard G. (1982), "Election Legislation," *In The Book of the State 1982-1983.* Lexington, Ky., Council of State Governments.
- Southwell, Priscilla (2000), "From Experiment to Status Quo: The Adoption of Vote-by-Mail in Oregon," paper presented at *The Annual Conference of The American Political Science Association.* Washington, D. C.
- Southwell, Priscilla L. and Justin Burchett (1996), "Does Changing the Rules Change the Players ? The Effect of All-Mail Elections on Voter Turnout," paper presented at *The Annual Meeting of The American Political Science Association.* San Francisco.
- Traugott, Michael W. and Robert G. Mason (1996), *Report on the Characteristics of the Oregon Electorate Participation in the Special General Election for the U. S. Senate on January 20, 1996.* report prepared for The Conference on Voting-By-Mail, Millbrae, CA.

二、 西文期刊

Berinsky , Adam J. and Nancy Burns and Michael W. Traugott, "Who

- Votes By Mail ? A Dynamic Model of the Individual Level Consequences of Voting-By-Mail Systems," *Public Opinion Quarterly*, 2001, 9 (2): 178-197.
- Calderira, Gregory A. and Samuel C. Patterson , "Bringing Home the Voters: Electoral Outcomes in State Legislative Races," *Political Behavior*, 1982, 4(1):33-67.
- David, Hagleby "Participation in Mail Ballot Elections," *Western Political Quarterly*, 1987, 40 : 79-93
- Dudley Robert L. , "The Contemparary Presidency : The Presidential Election of 2000 : A Great Civics Lesson ?" *Presidential Studies Quarterly*, 2001, 31(3):505-514.
- Franklin, Daniel P. and Eric E. Grier, "Effects of Motor Voter Legislation: Voter Turnout, " *American Politics Quarterly*, 1997, 25(1): 104-17.
- Hamilton, Randy H. , "American All-mail Balloting : A Decade's Experience," *Public Administration Review*, 48 : 860-866
- Karp , Jeffrey A. and Susan A. Banducci "Absentee Voting, Mobilization, and Participation," *American Politics Research*, 2001, 29(2):183-195.
- Kettleborough, Charles, "Absent Voting," *American Political Science Review*, 1917, 11 (May) : 320-322.
- Knack, Stephen and James White, "Did States 'Motor Voter' Programs Help the Democrats? " *American Politics Quarterly*, 1998, 26(3):344-65.
- Knack, Stephen, " Does 'Motor Voter'Work ? Evidence from State-Level Data," *Journal of Politics*, 1995, 57(3):796-811.
- Lapp, John A., "Absent Voting," *The American Political Science Review*, 1916, 10(1):114-115.

- Mutch, Robert E. "Voting by Mail," *State Legislatures*, 1992, 18(10):29-31.
- Oliver, J Eric, "The Effects of Eligibility Restrictions and Party Activity on Absentee Voting and Overall Turnout," *The American Journal of Political Science*, 1996, 40(2): 498-450.
- Pollock, James K. "Absent Voting with Particular Reference to Ohio's Experience," *National Municipal Review*, 1926, 15(May): 282-92.
- Priscilla Southwell L., and Vustin N. Burchett, "The Effect of All-Mail Elections on Voter Turnout," *American Political Quarterly*, 1996, 28:72-79
- Quinn, Tony, "How Governor Won in the Mailbox, not the Ballot Box," *California Journal*, 1983, 14(April):148-150.
- Ray , P. O. "Absent Voters," *The American Political Science Review*, 1914, 8(3):442-445.
- Ray, P. O. "Absent-Voting Laws," *The American Political Science Review*, 1924, 18(2):321-325.
- Ray, P. Orman "Absent Voters," *American Political Science Review*, 1914, 8(August): 442-45.
- Ray, P. Orman "Absent Voting," *American Political Science Review*, 1916, 10(Feb. ): 114-15.
- Ray, P. Orman "Absent Voting," *American Political Science Review*, 1917, 11 (Feb. ): 116-17.
- Ray, P. Orman "Absent-Voting Laws," *American Political Science Review*, 1924, 18(May): 321-25.
- Smolka, Richard, "Clark County, Nevada Reports All Mail Election Expensive, Confusing," *Election Administration*

- Report*, 1996 (May), 27:3.
- Stein, Robert M. "Early Voting," *Public Opinion Quarterly*, 1998, 62:57-69.
- Stein, Robert M. "Introduction: Early Voting," *Public Opinion Quarterly*, 1998, 62(1):57-69.
- Stein, Robert M. and Patricia A. Garcia-Monet, "Voting Early, but Not Often," *Social Science Quarterly*, 1997, 78:657-671.
- Steinbicker, Paul G. "Absentee Voting in the United States," *American Political Science Review*, 1938, Oct., 32.
- Stemmler, Hal "Absentee Ballots, a New Frontier in California Electoral Politics," *California Journal*, 1983, 14(Aug.): 296-98.
- Waste, Robert J. and Glen W. Sparrow, "Democracy through the Mail," *Social Policy*, 1985, 15(4):58-59.