

研議全面實施不在籍投票可行性公聽會會議紀錄

壹、時間：107年5月25日（星期五）上午9時30分

貳、地點：中央聯合辦公大樓南棟8樓簡報室（臺北市徐州路5號）

參、主席：林常務次長慈玲

記錄：蔡岳軒

肆、出（列）席單位及人員：（如後附簽到單）

伍、主持人致詞：（略）

陸、與會人員發言摘要：

一、吳重禮教授：

（一）持平來講，目前總統選舉投票率大概都在7成左右，這跟世界各國投票率比起來，我們的投票率已經不算低了，這點我要先說明，如果要獲致憲法所保障人民的投票權，還有提高投票率的兩個效果，使執政合法性更為提升，相對來說，我們也要投入不少的成本。至於「籍在人不在」，也就是他戶籍在某一個地方，而人不在某一個地方，到底有多少人？其實這個很難確切，只能預估。我查了近20年我們所有的調查資料，情形大概是這樣，如果以全國2,300萬人口，合格選民人數大概是1,600萬人來預估，籍在人不在的比例約占28%到32%，我們抓個平均數，大約是30%，總共有480萬人。再扣除掉在中國大陸、港、澳、國外工作或比較長期居留的學生，我們一般預估大概是100萬到120萬人，這個數據也是不可考的。最後，再扣除掉7萬到8萬的受刑人，實際上，如果我們要辦理這種absentee voting，標的大約是352萬人。我們粗估，再扣除掉即使要辦移轉投票，也有人沒有投票意願，如果再扣除50萬人，事實上會有300萬人。

（二）因為選務人員我們已經實施移轉投票了，沒有問題，假

設我們的標的包括在營服役的軍人、警察、在外縣市求學的學生，而資料第5項，也就是在外縣市的工作者，其實是最複雜的，依照我們目前規劃，是不需要檢附任何文件，就可以辦理移轉投票。對於內政部及中選會，如果把這個業務承接下來，行政成本會非常非常的大，因為這350萬或300萬人，要把他原來戶籍地的選票移轉到居住地，這還只是後續的行政程序，不包括之前的宣傳，如果有人跑去登記，之後又回鄉去投票，然後又說他領不到票，沒辦法投票，再加上現在大家網路直播效果這麼好，他說我戶籍明明在這地方，你為何不讓我投票？我很擔心會衍生一些相關的效應。

(三) 我這裡完全沒談對於哪個政黨有利，但我認為這個東西目前來談，因為政治性太高，個人的感覺是，內政部尤其是中選會，對於政治信任，是很不容易建立起來，臺灣好不容易有少數幾個機關，是有高度的社會信任，即便先前的中選會，每次選舉發生，都還是被說中選會是國民黨開的，或是民進黨開的，或是做票等等，但整體來講，每次中選會或內政部辦完的選務工作，其實能夠受到社會的信任，風評及口碑是相當好的。社會的評價要建立起來，非常不容易，但要毀壞是很快的。個人建議如果真要辦理不在籍投票，可從全國性的總統選舉和公民投票開始，並先由金門、馬祖離島地區實施，雖然大概只有3%的選舉人，事實上，因為金門、馬祖地區易受到天候因素起霧，也曾經發生過在11、12月時因為大霧，使飛機無法起降，而影響到投票結果。

(四) 另外一個就是原住民，因為原住民相對來講是弱勢團體，

大概原住民的投票率也是最低的，所以如果我們今天真的要回到實施不在籍投票的目的，保障人民的投票權跟提高投票率，可以考量先從原住民開始，事實上，他的比例大概也只有3%的投票人口。

二、蘇子喬教授：

(一) 世界上非常多的民主國家實施不在籍投票，已行之有年，事實上，我們國家討論不在籍投票也非常久。過去政府部門，誠如林次長所提，曾開很多公聽會來討論這個問題，立法院也有政黨針對不在籍投票試圖提出專法。不在籍投票的宗旨值得肯定，是為了使人民的參政權能夠充分保障，而參政權也是一項憲法保障的基本人權，不因為特殊的職業身分、工作環境、體能狀況等等，而喪失行使參政權的機會，所以，不在籍投票制度的理念是絕大多數人肯定的。我想目前社會各界對於不在籍投票會有疑慮及反對意見，其實有很多是屬於政治的算計或是一些技術層面的疑慮，但我認為既然不在籍投票的理念是對全民有利的，是為了落實人民參政權，具有保障人權的基本精神，政府部門現在應就朝野有共識，比較沒有爭議部分，努力邁開第一步去實施這個制度，不要只是在紙上談兵的階段，而應先就有共識的部分來做，當然，目前就是在努力尋求這樣一個共識。

(二) 我認為目前實施不在籍的方式，各界比較有共識的是移轉投票，也就是選民事先申請，將選票由戶籍地移轉到現在的居住地，由選民本人、親自、於投票日當天、去投票所投票，在這種制度之下，不在籍投票當然就僅限臺、澎、金、馬或是中華民國自由地區，不會適用在中

國大陸或在海外的臺商跟本國民眾。目前如林次長剛所提，選務人員在工作地投票的制度也已實施，所以移轉投票，確實是我認為目前比較有共識，也比較可行的方式。又基於兩岸特殊的狀態，確實可能有外力干擾民眾投票意向的疑慮，因此把不在籍投票規劃限縮在臺、澎、金、馬地區，我認為是有其必要的。

- (三) 關於不在籍投票適用的選舉種類，我的看法是應該以全國為選舉區的公職人員選舉，全國性的公投也應該優先來實施。公職人員選舉部分則指總統選舉、原住民立委選舉還有不分區立委選舉，以總統選舉為例，既然全國的人民是要選出同一個總統，在國內的哪一個地方去行使投票權是沒有差別，實在沒理由因為不在戶籍地投票就喪失行使投票權的機會，原住民立委、全國不分區立委及全國性公民投票，也是一樣的道理。至於區域立委選舉，我認為採行移轉投票有其選務執行上的困難，而且在法理上也還有些爭議。先就技術面來說，我們有73個區域立委應選名額，所以有73個單一選區，如果實施不在籍投票，每一選區除了當地的區域立委選票之外，還要再準備另外72選區的選票，在進行計票作業中，這73張選票在不同選舉的計算跟移動，可能如林次長所說，不會移動只會在當地計票，可是在選票計算及選務作業上仍會比較複雜。如在地方公職人員選舉更是複雜，因為所涉及的選區是更多的。至於法理上，我提供一個思考點，如果一個選民長期不在戶籍地居住，譬如一個選民長年居住在臺北，戶籍一直在高雄，因為他長期不在高雄，他對高雄的在地事務其實是陌生的，這樣的選民

可以說是高雄的選民嗎？一個長期住在臺北的選民，他可以在臺北投票選高雄市長或高雄的區域立委，合理嗎？我覺得是可以思考。這樣的問題，如果放在離島地區來考慮，問題會更明顯，以連江縣也就是馬祖為例，就我了解，目前在馬祖當地約7,000人有投票權，特別的是，桃園市八德地區是馬祖人的第2個故鄉，估計約有5萬人左右，如果實施不在籍投票，在桃園市八德地區的馬祖人只要把戶籍遷回馬祖，也不用回馬祖投票，就可以左右馬祖的選舉，在這種情形下，參選連江縣的候選人，不只要在馬祖拉票，可能很大的份量是在桃園八德地區去競選拉票，這很詭異也很奇怪。簡單的說，戶籍在金門、連江、澎湖等離島地區，但是在本島居住的民眾人數，是有可能超過實際居住在離島的人數，如果實施不在籍投票，恐怕變成居住在本島的居民來決定離島地區候選人及公投的命運。所以，我認為不是以全國為選區的公職人員選舉，要實施不在籍投票，有待斟酌。

- (四) 個人認為2020年的總統選舉，是首度實施不在籍投票的最佳時機，過去馬政府時期，也確實在2012年的總統大選規劃實施不在籍投票，後來因為總統和立委合併選舉，唯恐選務會變複雜，才中止這個規劃。但我認為總統和立委合併選舉，不應該作為拖延實施不在籍投票的理由，因為區域立委選舉，在法理上可以是排除實施不在籍投票的範圍，即使2020年總統和立委還是合併選舉，其中總統選舉，不分區立委及原住民立委選舉，還是可以實施不在籍投票，我認為在技術上還是可行。事實上，總統和立委選舉是否要合併選舉，它是一個值得考慮的憲

政議題，2016年蔡英文總統當選後，有4個月的憲政空窗期，我想大家還記憶猶新，中選會是決定選舉時間的主管機關，如果它真的認為總統和立委合併選舉，又實施不在籍投票，會造成選務上的困難，我認為，基於避免憲政空窗期及首度實施不在籍投票便利的理由，2020年總統選舉及立委選舉，應該考慮分開選舉，也就是說，為了要能首度實施不在籍投票，但又怕合併選舉會造成一些困難，2020年的總統與立委選舉不妨考慮分開舉行。

(五) 我再補充兩點，因為題綱尚有提到日本、韓國也實施所謂電子投票，但目前我國若要實施不在籍投票，可能不是目前馬上要做的事情，不過我還是提出一個想法，題綱上提到韓國是電子投票，投票人有一個電子辨識系統可以辨識身分，辨識你是否有投票權，由機器去輸入電子投票卡，投票人再進行投票，這種投票方式不是由選務機關先印製選票，而是投票人到場之後再去印製選票，這種情況我覺得，這張選票是為投票人量身訂造的，看起來好像很先進便利，但也可能會違反秘密投票、不記名投票的問題，因為那張選票就是那一個人的選票，如果實施不在籍投票，用這種方式可能會違背憲法中無記名投票、秘密投票的疑慮，可能需要再去考慮。

(六) 另外不在籍投票適用的對象上，為了避免政黨的選票考量，跟所謂政治計算，應該盡可能不要去分特定的群體，題綱上列了8種可能的不在籍投票適用對象，應該盡可能不要去分，讓每一種選民都可以盡量去顧及、都可以納進來，但我認為誠如楊老師提到，在軍人、在營服務的軍人、跟矯正機關的收容人，是否真的能夠有效去行

使投票意志？會不會受到同儕或長官的壓力？疑慮還滿多的。不過，就大原則和理念上應該盡可能不要分群體，一旦分群體，讓有人先實施不在籍，就可能會出現獨厚哪個政黨或哪些政治團體的聲音，至於要如何去避免有些人是否真的在投票上能有效去行使投票意志，跟違反秘密投票這樣的疑慮，需要去克服跟考量。

- (七) 最後，我還是強調，我認為不在籍投票在實施上，確實還是應該盡可能以全國性的公職人員選舉來辦理，也就是總統選舉、不分區立委選舉，還有原住民選舉來辦理。如果是有個別選區的選舉，不在籍投票實施不僅是技術面的問題，在規範理念上，是否真的適合採行，都還是值得疑慮的。我覺得確實應該可以在首度實施不在籍投票時，先把這部分排除掉。

三、蘇彥圖教授：

- (一) 我大概提幾點意見，第一個就是說，我們使用不在籍投票的概念，因為概念有些歧異性，所以我們其實在討論2個層次，3種可能性的問題。所謂2個層次，是因為戶籍有2個意義，第一個就是說決定你的投票所在地，你在哪邊行使你的投票權，第二個層次是說，決定參與哪個地區的選舉。三種可能性，第一個就是說，如果是全國性一致的選舉，其實不會有district分區的問題，所以大家剛會提到說移轉投票在全國層級選舉問題是最小、最沒有爭議的。第二種可能性是說，就像剛蘇老師有講到，假設我今天是離島的居民，但我居住在本島，我希望用移轉投票的方式，參與我原來戶籍地的選舉，當然就會有一些爭議。第三種可能，其實第二種和第三種是一體

的兩面，你也可以想像說雖然我的戶籍地是在金門或馬祖，但我生活在桃園八德這麼久，我想要參與的是桃園八德的選舉，可不可以？我的意思是說，接下來如果進一步要討論到非中央層級的選舉，有分區的可能性的時候，就會有剛談到第二種、第三種的選擇。就是說你是希望讓桃園八德的人參與桃園八德的選舉，還是要讓他在桃園八德行使他在金門的選舉，這兩種可能性都可以，就需要考慮。大家確實都很有共識，就是所謂的移轉性投票在全國性的選舉，而且就像蘇老師所強調的，全國性的選舉不只有總統選舉，原住民立法委員選舉，還有立法委員的不分區選舉，那個也是全國性，移轉投票不管你在行政上還有到最後的開票作業都不會有問題。最後還有包括公民投票，因為我們公民投票法有一個規定說，你的不在籍投票需要另外以法律定之。因為全國性的選舉有4種不同的類型，我會建議在立法技術上可以考慮直接制定一個專法，讓全國性選舉的移轉投票成為可能，不限於現在選務人員才可以適用。也由於操作的可能性很高，我建議原住民選舉也要納入，但也不只限於原住民，有很多人可能會因為各種因素，沒有辦法回到預定的投票所投票，他都可以適用這個制度。

(二) 第二個想要談的是一個基本的原則，不在籍投票或便利投票，確實是滿普遍的一個潮流，但並不是大家都覺得非常好，而應該要勇往直前，要去爭取。因為他牽涉到可能不只是技術上的問題需要克服，在規範上是不是真的好，其實是有爭議的，而且那個爭議並不是純粹在於黨派利益的考量。這問題關鍵在於，我們選舉的制度設

計有一個基本原則，就是希望給予所有的選舉人都要有一個一致、平等的尊重equal respect，平等尊重的原則進一步衍生的規範要求叫做選舉的同時性electoral simultaneity，這是一個重要的民主理論學者Dennis Thompson所特別強調，理想上的選舉希望所有選民基本上是在同一個時間，用同樣的方式做出決定。所以很多強調審議民主的學者，或重要的選舉法學者，其實對於便利投票的發展是有顧慮的，因為它破壞選舉的同時性，而且你會希望說讓這個選舉日，大家一起共同投票這個electoral ritual，這是一個重要的民主儀式，我們不希望大家是各自投票polling alone，所以對於便利投票是有一些顧慮的。確實它有重要的價值，但我們不希望它只是為了讓選民投票更加便利，而是說可能確實有一些選民，受到各種因素的影響，以致於沒有辦法在傳統的投票日投票precinct place voting去實現他的權利。當你已經提升到權利right這個層次的時候，我們就會覺得開放便利投票，可能就是一個必要。我進一步建議，我們有很多可能會適用到便利投票模式不同類型的人，但他可能不是每個層次權利有到那麼強，如果要從權利這個角度去思考，那就可以進一步去想我們要設計什麼樣的方式，或哪些部分我們是一定要的，哪些不一定是優先，但最後在思考改革的時候要考慮到他們。在這個部分我要特別強調矯正機關的收容人prisoner voting，因為事實上他們之所以沒有辦法行使投票權，是系統性地被排除，不是他們自己的選擇，所以歐洲人權法院這幾年都有判決，要求歐洲國家提供受刑人投票

的機會。我認為至少在全國性層級選舉的移轉投票，在收容所提供投票所是沒有問題的，我建議如果社會有疑慮的話，政府部門要更進一步的說服。

- (三) 移轉投票在全國性選舉是最沒有問題，不只是在選票的領取及發放作業上，開票的時候一樣不會有問題，因為是當場開票，所以不會有因為開票而影響到選舉秘密的問題。假如採取e-voting，電子投票機可以幫助方便你的選票，因為不需要保存那麼多選票，在選票發放都沒有什麼問題，困難是在要怎麼開票。因為我們採取的是投票所開票on-site ballot counting，假設他所謂的移轉是我在A地行使B地的投票權，如果B地投票所的人很少，選舉秘密就會很難維持。更重要的我們為了避免電腦系統被駭，幾乎所有國家的電子系統是不連線的，你也不可能把結果用連線的方式傳到其他地方開票，這邊會有一些困難。除了移轉投票，我建議我們接下來繼續思考一個可能性，就是所謂的vote center投票中心。我們的投票率相對其他國家並沒有很低，而其他國家實施early voting或是absentee voting的結果，也發現對於投票率的增加效果是非常的小，沒有像支持者倡議的這麼大。但是大家還是會覺得early voting或是absentee voting有必要的原因是在於，對選舉還是會希望維持投票日當天大家一起出來投票election day voting，但我們現在選舉種類越來越多，尤其我們接下來會有越來越多公民投票是合併選舉舉行，讓整個選舉日的流程更加順暢，大家不用等久，這個部分確實需要大家再多討論。

(四) 我再補充兩點意見，第一個就是針對原住民立法委員選舉的部分，有一個疑慮是，就像陳其邁委員有提到，如果在投票所的人很少，不是說做記號，一旦人很少，而且需要在做移轉之前公告讓大家知道，對於投票秘密的保護，確實會有一些疑慮，但並不是不能解決，解決方法就是vote center的模式，而不是開放所有投票所都容許移轉。第二個就是不在籍投票或便利投票類型很多，碰到的問題也會不一樣，以通訊投票vote by mail為例，其實最大的質疑就是integrity，一般投票就是有個vote booth投票所，確保選民在秘密空間可自由行使他的權利及意志，不受到外界的影響，但通訊投票一般研究說會有選民詐欺，碰到問題、受到壓迫的可能性比較多，比如說現在投票所禁止帶手機，因為你不希望選民投票時還拍照上傳，破壞選舉秘密，但如果是通訊投票，就可能傳出去了，這是一種類型的問題，其實有辦法可以克服。早期美國的通訊投票，或是他們所謂的不在籍投票，要求的要件滿嚴格的，要去公證人前面投票，你的選票放進袋子寄回去之前，要有人公證，或是有兩個證人的簽名，但後來都簡化了。但問題疑慮其實是在的，另一個顧慮是選票本身的，如果寄到選民，選民要如何寄回來？要確保不寄丟，選票的security也是問題，進一步問題是，回來之後你要去驗證說這個選票真的是這個選舉人投的，不是別人代投、冒投的，需要有一個繁複的驗證程序。所以美國的研究，他們發現不在籍投票的錯誤或認定廢票的比率是高於一般的選票，在投開票所，不管是early voting，他們的廢票率是高出20%到

30%，它顯著的高。所以要如何去確保accuracy，這也是一個concern，所以美國2000年以後，這15年間，有關election administration選舉行政方面的研究，其實滿發達的，他們有一個基本的共識，就是不管是MIT或是加州理工學院，他們有個team，2015年左右，歐巴馬時代成立一個有關選舉行政的諮詢委員會，他們的建議都是說，如果要用便利投票，提早投票會比通訊投票來的好，因為提早投票模式還是有一個投票所你可以確保，現在的移轉投票其實跟提早投票有點類似，也是要在投票所，但沒有提早，是同一天投票，所以如果要進一步考慮下一步，就要去思考需不需要提早投票？提早到什麼時間？我會認為選舉還是要在同時間進行。

四、官大偉教授：

- (一) 基本上我不是選舉制度研究的專家，就從原住民社會狀況的部分給大家提供一些淺見。首先在原住民社會的狀況是這樣，大概有二分之一到三分之一其實戶籍都已經不在原鄉，這是一個現況。那當然二分之一到三分之一戶籍不在原鄉，已經不是我們在討論不在籍投票的對象。不過我要講的就是說，這個現象的產生其實是一個連續動態的過程，就是一開始可能戶籍還在原鄉，然後人搬出去或是在外面工作，或在那邊求學，慢慢在都市中可能生活在這邊，跟原鄉的關係就慢慢疏離，再加上公共事務的參與跟原鄉慢慢地切斷之後，他戶籍就整個遷過來了，這是一個狀況。我的意思就是說，跟原鄉之間的公共事務參與，其實是影響到原鄉跟都市之間原住民人口移動 pattern 的一個因素，這是第一個。第二個是一些關於臺灣的原住民族，甚至是南島地區原住民社會特

性的研究，可以看到在原住民的社會裡面，現居地點跟原鄉之間來來回回移動的特性非常的強，這點在太平洋地區我們都會看到，他不會覺得島跟島中間隔著海洋就是一個阻斷，海洋就是一個通路，只是在島嶼之間來來回回的移動。所以在臺灣的原住民社會，我們看到一些過去的社會學研究，從他在譬如說紅白帖、部落殺豬的時候，那個分豬肉參與的程度，都會看到說即使很長一段時間人都在都市，但他的社會網絡會連結到原鄉去，因為公共事務的制度讓他慢慢被切斷，其實是很可惜的。

(二) 如果我們回到不在籍投票這件事情，把原鄉人口跟戶籍的移動視為一種連續的過程，我認為不在籍投票能夠帶來的正面效益，其實是讓那個原住民跟原鄉之間連結的網絡是可以持續的存在，不管是原鄉地區公共事務的參與到後來的原鄉發展，在都市裡面工作或求學的人口能夠連接到原鄉發展，我覺得長遠來講是有一個正面的效益。不過也必須想一個負面的風險，我們討論的對象不只是鄉鎮市的代表，還包含鄉長或是區長的選舉，選舉的選舉人與被選舉人，代表身分限制不一定是原住民，可是鄉長和區長的身分限制是原住民，他是對原鄉原住民族自治的一種基本保障。不過我們也看到幽靈人口，在近幾年在原漢人口比例慢慢調整的地區的轉變，就是說他的身分是非原住民，但他戶籍在原住民鄉，他還是可以去投原住民的候選人。意思就是說我有大量的人口設籍在這個鄉，我甚至人不要在這個鄉裡面，就可以透過不在籍投票去影響原住民鄉選舉的結果，特別是以原鄉人口的數量母群體這麼小的情況之下，那我覺得這可能要去考量的一個問題。

(三) 第三個就是我剛提到南島民族的狀況，在國際之間是有

一些例子，因為在太平洋地區島嶼跟島嶼的人口移動跟工作，因為他們常常必須要到像紐西蘭、澳洲等等地方去工作，所以他們其實很早，就很有系統地進行不在籍投票的設計，即使他長期在異地工作，都可以對島嶼的公共事務有一定的參與。近年來在這樣的案例裡面我們就有看到幾種不同的聲音，一種就是說當這些人已經離開這麼久了，他已經不在這裡了，特別是針對年輕一輩的太平洋島民，就會覺得說他們已經不在這裡了，有什麼資格來參與我們的公共事務，應該是有生活在這邊的人來決定我們的未來，這是一種。但是有另外一種討論是說，其實這些人還是不斷有 contribution 到我們的社會裡，所以到目前為止在太平洋地區的討論就是說，大部分還是傾向認同說，他只要有 contribution，他人不一定要在這邊，所以他也是一個 social network 的概念，他雖然工作在外面，但他持續跟這個社會產生連結，然後他對這個社會有貢獻，他應該有參與到這個公共事務的機會，讓這個社會網絡不會斷掉，這是一個對社會網絡的支持。

- (四) 不在籍投票長遠來看，我認為正面效益是對於在臺灣像這樣一個小小島嶼，本來原住民就在都市及原鄉間移動很頻繁的情況下，他是能夠支持原鄉與都市間社會網絡的連結，也能夠對長遠原鄉發展所需要的人力、資源等，提供系統性及制度性支持。不過在制度設計方面，可能還要考量在不同文化裡怎麼去認定他對社會有沒有 contribution，以及我剛剛講的幽靈人口所影響投票的技術性負面風險問題，長遠來看，還可以跟原住民自治的制度結合在一起。
- (五) 我稍微補充一下，剛剛楊老師講的沒有錯，就是說現在

山地原住民不管你戶籍設在哪裡，都是投山地原住民，所以就有這樣職業團體的性質，但是中間還是有一塊就是說他是設籍在某個地方，特別是設籍在原鄉，但是因為工作就業的關係，他沒有辦法回到那個地方去投票，他連投票都不行，假設他戶籍遷到譬如說臺北或是哪裡來，那他投的就還是山地原住民，就有這個雙重的性質，如果有不在籍投票，確實是會增加投票，特別是我們看投票的比例來講，原住民的部分稍微偏低，推估大概也是學生、在外工作的年輕族群參與率是比較低的。所以如果是看到全國的部分，我剛才講說會有增加的效益應該就是投票率的增加，然後參與投票的族群那個年齡應該是會降低，就是從這個過去留在原鄉的中老年人會降低到年輕的族群。

五、楊泰順教授：

- (一) 我想大家都同意，任何一個公民或選民，都應該享有平等的參與權，但會有一個問題是，要怎麼去定義公民或是選民。在很多國家，要取得選舉投票權必須要在選舉投票日前的某個時間作選民登記，或者有一些國家是以有沒有在當地繳稅為取得投票權的依據，並不是說只要有戶籍在這裡，就可取得投票權。因為我們採取戶籍的方式，才會產生剛剛主持人所提到的一些現象，譬如戶籍不在這裡，但又有這裡的投票權，而戶籍不在這裡的人卻反而會影響到地方的選舉，我想這是很多人擔憂的現象。我個人認為，是不是也可以考慮不管是全國性或地方性選舉實施通訊投票，並在公民或選民上面，再加上一些條件上的限制。譬如說我們現在住在臺北市想進一個比較好的學區，在那要有房地產證明，而不是只有戶籍而已，還要有居住多少時間的規定。這樣的概念是

不是可以運用到通訊投票，考慮設定須在這個地區上要有房產，或者是有沒有繳稅，不過繳納這部分問題比較小，因為現在的綜合所得稅也是根據戶籍地繳稅。我們是否可以，以他在這裡有沒有房產作為通訊投票的依據，或者也可採取西方國家作法，就是必須先登記，表示你跟這個地方還是有某些關聯，就可以排除過去比較擔憂的幽靈人口問題，因為會讓想操作的人增加一些困難。

(二) 另外一個就是在實施的方法上，我認為也不必一次就全面實施不在籍投票，就會議資料上所列的幾種方式，可先挑選幾樣在經驗方面或是在行政能力方面，比較不容易有弊端的作法來做做看。我比較建議像日本採延長時間的做法，日本國會議員的投票時間甚至延長到1星期以上，在這一星期時間內選民隨時都可以去投票。像剛剛有提到同時投票的概念，什麼是同時？一天也是同時、一小時也是同時、一星期也是同時，所以我想對同時投票的民主概念，把投票時間拉長，我個人認為一方面可以減少大家返鄉的壓力，另一方面可讓選民有比較充分的時間來選擇，所以我認為延長投票的時間，似乎可以讓選民能有更多參與的機會。

(三) 另外，我認為通訊投票也是一個比較可以考慮的方向，像最近引起爭議的馬來西亞國會大選，他們跟民間外包的快遞公司所產生的爭議，就是我們值得去參考的問題。我認為通訊投票在汲取各個國家的經驗，把通訊投票的程序，再配合我剛所說在資格上的認定，加上一些外加條件來限縮，那我認為通訊投票的可行性，可能會比另外再設投票所或是在外地集中投票等是比較能讓大家接受的。顯然通訊投票的問題有譬如投票隱私受到傷害，但在兩害相權情形下，通訊投票有實施的必要。

- (四) 我再補充一下，因為剛剛大家把這個不在籍投票跟這個原住民投票都綁在一起，官教授在旁邊，我的看法不對的話再請你指教。我覺得這個原住民的投票不能視為一種不在籍投票，雖然它的實際上是一個不在籍投票的形式，它比較像香港那種職業團體的投票，就是特定族群可以選擇特定的這個投票方式，因為這個團體的會就散布在這個社會各部分，那他去表達、選他們的代表，他基本上是一種空間上聯邦主義的概念，不是地理上聯邦主義的概念，所以我覺得這可能要做個區分。如果說原住民不在籍投票已經牽扯到地理上行政區劃的時候，那這個其實是可以加上但書的，也就是原住民我可以選出我的立法委員代表我這個團體的利益，可是當我要選出譬如偏鄉的首長或議員的時候，恐怕就要再加上一些條件上的限制，所以我覺得這個觀念上面是不是可以做一些釐清，到底原住民不在籍投票他是一個團體性代表的概念呢，還是就是不在籍投票，這是我個人提出的一個請大家參考的看法。
- (五) 另外一個就是說任何制度的發生，一定是有利有弊，所以我剛剛在第一輪的發言也強調「兩害相權取其輕」，我們不要因為這個制度實施後會產生一些問題，我們就不去嘗試，我覺得這個不太妥當。剛剛主持人有提到說像日本有一些政治人物認為把整個投票時間拉長，那我到後面還到底要不要競選，日本政治人物之所以會產生這樣的疑慮，主要是因為做出口民調的關係，那以臺灣現在法令規定，出口民調很難做，以前也嘗試要做，結果後來警政單位也都不配合，那是不是可以在這方面做一些技術上的調整，可以避免掉這個疑慮，那這樣子這個拉長就至少可以增加選民的選擇。我對這個移轉投票

這個方法，是覺得比較疑慮的，就拿最近的一個新聞跟這個事情雖然是無關，但可以想到臺灣對很多議題都是很敏感，譬如像上次桃園有個高中因為申請到大陸就學的比例大幅地增加，然後就引起了意識型態團體提出一些質疑，你想這不過是一個學校，他不過是多了十幾個人要去大陸唸書，我們就可以在這個議題上面去做一些這個討論，那不要說監獄，在部隊、公家機關也一樣，你去做移轉投票，在臺灣目前的狀況，你說將來一定是絕對保密嗎？我想一般人民恐怕沒有那麼大的信心，到時候會不會又有各種的傳言說是主管的施壓或者是內部同儕的壓力，這個比較我剛剛所主張應該要先試驗的通訊投票，它也會有問題沒錯，可是如果兩害相權來比較的話，我倒覺得通訊投票你收到這個選票，譬如說你不讓你先生知道，你就自己晚上偷偷摸摸起來圈一圈，一早你先生知道已經太晚了，你有很多的避免，我想比較起移轉投票所可能產生的疑慮，我認為因為畢竟他是分散的，可能會好，所以我才建議通訊投票先來試試看，還有延長投票時間這個方式來試試看。

- (六) 至於收容人的投票，我剛剛講說如果我們要申請移轉投票或者通訊投票，你必須要有其他條件的限制，不是說你有這個戶籍、你是公民，就可以去做這一類的缺席投票。收容人要不然就是有反社會的傾向，要不然就是作姦犯科這些問題，我個人是覺得說他們如果要同樣享有參政權的話，應該要有我剛剛講的條件上的限制，就是他有繳稅的紀錄、有房地產所在的根據，讓我們相信他的投票行為跟他的利益、社區的利益可以結合在一起，也許會有民權人士覺得你這簡直是限縮老百姓平等的精神，可是我還是那個原則，就是兩害相權取其輕，我

們在開始實施的階段，大家在對政府、對主辦單位的信心在逐漸建構的過程當中，我覺得在初期的作業當中加上一點限制可能是必要的。

六、立法委員黃昭順：

我想謝謝內政部今天能夠舉辦這個公聽會，因為其實我們內政委員會鄭天財委員當時，擬具了原住民的投票可以用不在籍投票來處理，那事實上因為每一個票箱，尤其有一些偏遠地區的人口數真的是非常非常的少，而且如果就他們這個偏遠地區要去投票，其實對他們有一定程度的難度，所以當時原住民投票能夠不在籍投票的初審在內政委員會是已經通過，也因為這個原因，當時我提了一個案子，希望不在籍投票能夠全面展開。因為事實上全世界有許多先進國家都做不在籍投票，我記得尤其是 319 事件那一年，當時因為發生一些案子，也直接影響了一些包括軍警跟監票人員都不能投票，雖然中選會一直講是不是對單一舉行的選舉做不在籍投票，如果是複數選舉可能會有一定程度的難度，可是我覺得這是一個技術性的問題，我們應該可以克服，其他的國家都可以克服，我們為什麼不能克服？我還要回到立法院做協商的工作，所以我非常清楚地表達，希望在下一次的選舉，今年顯然是來不及，希望內政部能夠趕緊把我們可能遇到的困難跟一些狀況，把它做一些分類出來，我們希望法案能夠趕快送到我們立法院來做一個審查的工作，在下一次的選舉能夠有不在籍投票來實施，以上，謝謝。

七、立法委員鍾孔炤辦公室助理何桓奇：

- (一) 我是立法委員鍾孔炤的辦公室助理，我是代表委員身分，不是代表黨團身分。有關不在籍投票的討論當然也有好一陣子了，這邊我謹就這個公聽會的會議資料想進一步

的就教。首先是第4頁的一開始，會議資料這邊寫的是身心障礙者不在籍投票的可行性，談到的是通過通訊投票和特設投票所投票的方式。以通訊投票來說，可能會有投票秘密的問題，我大概想了一下就是說如果今天我是選務人員，然後我接到了電話我就知道投票人投票的選擇，那這個當然就是會有秘密的違反，那就這一點來看，我想問的是在這個科技的設計上面有沒有可能去作調整，也就是說現在會有電話語音自動化的服務，也就是說客服專員請按1，業務部門請按2，然後行銷部請按3，類似這樣的方式去設計通訊投票的制度，也就是說可能投票人我們一開始就先問他們戶籍地在哪裡，臺北市請按1，新北市請按2之類的，藉由這樣語音設定的機制來避免投票秘密的違反，我想問一下這個可行性如何。

- (二) 另外就是機構內的設置投票所，這個部分我覺得跟第4點實施收容人的部分可以一併討論，也就是說當我們認為特設投票所是可行的話，那其實不單是身心障礙者，我覺得收容人，因為坦白講剛剛蘇老師的意思，我們收容人也大概6萬左右，這個數字其實也說小不小，如果說我們肯認特設投票所是可行的話，那我認為是否也可來研議身心障礙者特設投票所和收容人特設投票所來一併試辦，也就是說在針對身心障礙跟收容人的部分，我看會議資料上面提到的是自由意志的展現可能會遭受影響，那這個我想我當然可以理解跟想像，但是我的想法會覺得是不是我們可以用一些外在的監督機制來避免自由意志無法展現呢？也就是說今天如果我讓身心障礙者來這個特設投票所進行投票的時候，我讓現場的

選務人員能夠用更高密度的監督方式，讓他的自由意志能夠自由展現，當然這是一個拋出來的淺見，就是讓大家可以參考一下。那最後我想每一個制度的施行背後都要有法源依據，未來不論是在現有的總統選舉罷免法或者是公職人員選舉罷免法進行修改，或是我們針對不在籍投票另訂專法，個人我都是樂觀其成的。希望藉由今天這個公聽會的進行，讓我們未來立法院審議的時候能夠有一個參考的依據。

八、立法委員黃昭順辦公室張正凱主任：

(一) 除委員剛剛發言以外，我在這邊另外表達以下幾點，我非常支持剛才法務部講的，不要去預先設定收容人或者是軍人團體，它就會受到某種控制而影響到他的選舉，現在資訊非常發達，這些事情幾乎都不存在，現在不管是軍中也好，或是講收容人，他們其實都有他們的一些機制在，而且都已經非常的公開，那我們這個不在籍投票主要的目的，我想最主要的是要保障人民投票選舉的權利跟便民，從這兩個點來看，其實是現在全世界的趨勢都已經這個樣子在朝著這個不在籍投票的便利性來講，所以是可以思考的。

(二) 我很同意剛才楊老師講的兩權相害取其輕，你沒有做怎麼知道，尤其通訊投票這個部分，是值得去試的，尤其現在科技這麼發達，你的配套措施可以降低很多猜疑性的東西。那我剛才講，今天的投票是為了人民的權利跟便民，不是為哪個政黨的私利，應該從這個角度來出發，不在籍投票其實是可以廣大的來思考，那麼對於說哪些特定對象，我倒不認為譬如像剛才講的我戶籍在高雄，那我在別的地方工作了很久，就不能夠去投，或者說我去投我自己在籍的這個地方，這個有失公平性，我覺得

這不是絕對的，大家可以思考，假設因為我的戶籍在高雄，我在臺北工作了10幾年，我就對我的地方不瞭解，這個不應該是等號，所以這邊提供意見，希望大家都能大力的支持不在籍投票，這可以方便很多在外工作的人，也是可以讓我們民主素質提高。可以讓它局部找哪一類先做，試行以後可行，慢慢就可以推廣了。

九、法務部矯正署吳純儀科員：

- (一) 各位專家於會議上對於矯正機關收容人不在籍投票或自由意志存有疑慮，以現在整個社會的氛圍之下，尤其最近司法院大法官的一些解釋，對於收容人接見、通信、閱讀、書報或是觀看電視、收音機，只要合乎相關規定其實都有對外通訊的自由，收容人對於機關處分或管理措施也都可以提出陳情，或是投書媒體，透過語言、文字來參與社會活動，沒有像外界所講自由意志受到主管機關所控制。另有關於外界對於矯正機關收容人選舉資訊的不對等或公平性存有疑慮，在現在很重視收容人人權的社會氛圍之下，這種疑慮已不復存在，假設未來要實施不在籍投票，矯正機關的立場是樂見其成，當然中選會及內政部要考量法律的規範及修正，如果矯正機關收容人未來納入不在籍投票的對象，建請能夠考量選務比較單純的總統、副總統選舉，以及全國性公民投票，優先納入實施不在籍投票，當這個政策實施成功了，也可以讓內政部在未來推動地方性不在籍投票，作為可行性的參考。
- (二) 未來不在籍投票實施對象如要納入收容人，對於投票處所的設置，請中選會統籌規劃處理，由中選會擔任選務人員，法務部矯正署將秉持中立、客觀、公正的原則，確保收容人在自由意志下能行使投票權，並配合政策決

定支援技術性跟戒護面等事宜，後續相關的會勘、投票處所或動線的設定，仍須由各地方選舉委員會跟各矯正機關協調後續相關作業，以上報告。

十、原住民族委員會董靜芬專門委員：

- (一) 基本上我們是贊成原住民的部分是可以實施不在籍投票，因為原住民分散在全國各地，戶籍有時候就沒有隨著遷移，若可以不在籍投票，確實可以增加投票的便利性，減少往返的成本，關於選舉適用的種類，考量到整個社會的信任、循序漸進跟行政成本的問題，我們原則也覺得由全國性選舉先做，應該是比較符合現在的現狀。
- (二) 至於不在籍投票的適用對象，基本上主辦單位列 8 類人員，如果考量到我們原住民是不是要先作為適用對象，當然在原住民立委選舉這邊我們覺得可以先投入，至於其他選舉的話，比如說總統、副總統的部分，由內政部跟中選會考量，因為這個是全國性選舉，不是單獨針對原住民，如果就原住民先作適用對象的話，可能一般民眾會有相對剝奪感問題存在。
- (三) 關於不在籍投票的行使方式，這個可能比較屬於技術性的問題，由專家學者或主辦單位參考外國案例做可行性探討，我們尊重目的事業主管機關的意見。

十一、中央選舉委員會高美莉處長：

- (一) 我是中選會的代表，剛剛聽到幾位學者對於實施不在籍投票的一些構想，以本會來說，實施不在籍投票能夠保障人民參政權，原則上本會樂觀其成，但坦白而言還是須考慮選務作業的可行性，實施不在籍投票還是要循序漸進。我的想法也跟剛剛先進們提到的相同，先以單一且全國性的選舉來辦理。至於公民投票的部分，不在籍投票要以法律定之，如有全國性選舉時，公民投票應同

日舉行，因此公民投票也要考慮此選舉是不是有不在籍投票。

- (二) 第2點有關不在籍投票的適用對象，整體來說，在選務的可行性下，還是建議採移轉投票作為我國初期實施不在籍投票的行使方式。剛有提到，國外有收容機關或矯正機關可以投票，也需要多瞭解一下國外是怎樣進行。按照現行選罷法規定，投票之後投票所要即刻改為開票所，關鍵為領、投票以及開票的過程要如何進行，會議資料也有提到，現役軍人、病患等因故未能返回戶籍地投票的選舉人，都要一併考量。
- (三) 第3點是關於不在籍的投票方式，剛剛主席有提到，之前在修總統副總統選罷法草案時，也是規劃用移轉投票，所以不在籍實施前提還是總統、副總統選舉單一舉行。
- (四) 至於電子投票的方式，很關鍵的問題還是社會的信任度，臺灣雖然是ICT大國，但之前中選會做過電子投票研究，也有做過民調，民眾對於電子投票的信任度、實施不在籍投票是否有公平性，以及可能會有哪些弊端等問題去調查。針對原住民選舉優先實施不在籍投票，本會覺得可以優先考量。另外會議資料中提到，如特定投票所申請人數過少時，若有選舉人在選票上面做記號時，是不是構成賄選？因為在選票上記號，是否屬無效票認定或是否構成賄選，此應由司法認定。
- (五) 謝謝桃園市副局長還有新北市提到他們實際的情形，在選務規劃投開票所還有招募工作人員都有勞地方政府同仁執行。幾位學者專家、政黨、委員的意見，其實還是回歸到一句話，保障民眾參政權是很重要的。臺灣的

選舉制度到目前為止，大部分民眾是還滿信任的，所以說採取不在籍方式還是要逐步的改變，本會希望維持大家對選舉制度的信任度，所以回歸到我最開始所提，要從比較單一的、全國性的選舉來開始實施，以便利性原則，我們還是比較傾向支持從移轉投票的方式來進行。

十二、桃園市政府民政局鄭詩鈿副局長：

- (一) 今天開會的背景一開始就是講為保障參政權，事實上臺灣是一個島國，現在投票都有放假，交通便利，一日生活圈都已經達到了，尤其我們現在這種投票制度，是國人所以可以接受信任度很高的一個方式，當然政府現在規劃不在籍投票，我們地方政府還是會配合來辦理，但是整個執行還是要考量到地方政府的執行量能，畢竟選務工作還是地方政府在執行。以我們現在來講，投票所工作人員的移轉投票，也只限於同一選舉區、同一縣市、同一種選票才有這樣做，以前不做不在籍投票，也是有他的困難。至於不在籍投票適用的選舉種類，我贊成剛剛幾位教授和內政部的規劃，以總統選舉，甚至包含這個政黨票，全國只有一種選舉票的時候來實施比較適當。目前公投門檻已經降低很多，我所知道這次投票大概有30幾個公投案通過，準備連署，投票所大概擺個4、5票匱都擺不下去，10幾個票匱擺下去，選舉的壓力負荷很大，所以中選會應該知道，現在找不到人擔任選務工作，這是一個現實的狀況，如果再增加投票複雜度的話，未來選務人員的招募會更雪上加霜。
- (二) 第2個不在籍投票的適用對象，我們尊重內政部的研擬意見，但是其中有一個人口要注意一下，就是設籍在戶政事務所的逕遷戶，這些都是行方不明的，如果還給他申請不在籍投票，我們整個戶籍制度根本就沒有意義了，

所以逕遷戶人口我們不同意他申請不在籍投票，希望他回戶籍地投票。另外不在籍投票的行使方式，我們贊成移轉投票，畢竟我們現在投票所工作人員在同一選區同一縣市還是有這樣做，但是我們還是建議，剛剛有幾位教授有提到電子式投票，應該要朝這個方向來進行，目前現在內政部在推動，等到確定發行晶片國民身分證以後來實施推動。另外就是公平性問題，剛剛有幾個教授有講，可能移轉到一個投票所以後，只有 2、3、4 票而已，開票以後，如果 3 票都投給同一個人，就知道你給誰了，這個有妨礙公平性的問題，執行方式應該是可以比照我們現在原住民的造冊，原住民的造冊統計出來對於個位數的，就是把他集中到同一個投票所統一投票，避免開票結果出來很明顯你是投給誰。

十三、新北市政府民政局黃彥凱科員：

- (一) 我也很贊成桃園市政府講法，不在籍投票實施後實務上不可行，假設你是都會區，我的人剛好都在這一塊工作，我全部都用不在籍投票，那我直接問這個都會區的投開票所工作人員會不會哭？
- (二) 第 2 個我們回歸到法規層面來講，戶籍法規定，如果要在這個地方居住或工作，就應該在這邊做戶籍登記，應該遷入，但是實務上很多都沒有，他可能要保有原本縣市政府的福利，所以他在原本縣市政府設籍，實務上我們就很尷尬，戶政人員也不會特別去查，這樣就牽扯到第 2 個問題，不在籍投票對於虛報遷徙有沒有法令規定，還有我們在抓投票的時候不是還有幽靈人口的問題嗎？這個都是法律層面問題，我是想問，不在籍投票會不會造成這些後續的效應，當然也誠如剛剛桃園市政府講的，如果說真的要實施的話，我比較建議電子投票才有可行

性，如果照現行的開票或是作業模式，原住民還有全國性的總統、副總統投票，或許還有可行性，因為他不會有虛報遷徙或籍在人不在這種法律上的問題，如果說他是這種情形的話，我覺得只限縮幾個選舉，目前還是有可行性的，但是如果擴大到全部，之後衍生的問題是滿多的。

十四、花蓮縣政府民政處田珍妮科員：

因為現在大家都在討論的是移轉投票的問題，我是站在投票人的身分立場去想這件事，這個是還要特別到戶籍地去申請，也不過就當天投票比較方便，可是還是要多一個回我原本的戶籍地申請移轉投票的手續，對選舉人真的有比較方便嗎？我是站在這樣的立場去想，我覺得這樣對選舉人並沒有比較方便。

柒、主席結語：

今天謝謝大家、謝謝幾位老師提供寶貴意見，也謝謝大家能夠來參加今天的公聽會，我們會把大家的意見詳細記錄，並登載在本部網站提供各界查詢，同時也會作為我們修法時的參考，謝謝大家，散會。

捌、散會（上午 12 時）。

研議全面實施不在籍投票可行性公聽會 會議簽到單

壹、時間：107年5月25日(星期五)上午9時30分

貳、地點：本部八樓簡報室

參、主持人：林常務次長慈玲

肆、出(列)席單位及人員

出 席 者	簽 名
吳教授重禮	吳重禮
官教授大偉	官大偉
楊教授泰順	楊泰順
蘇教授子喬	蘇子喬
蘇教授彥圖	蘇彥圖

出(列)席者	職稱	姓名
民主進步黨		
立法院黨團		
中國國民黨		黃昭順
立法院黨團		
時代力量		
立法院黨團		
親民黨		
立法院黨團		
無黨團結聯盟		
鍾孔炤委員	助理	何桓奇
國會辦公室		
黃昭順立法委員	國會辦公室主任	張正凱

出(列)席者	職稱	姓名
中央選舉 委員會	處長	高美莉
法務部	科長	高慧芬
	專門委員	林國學、劉維
原住民族 委員會	專任委員	董靜芬
臺北市政府	股長	紀雅玲
新北市政府	科員	黃嘉琳
桃園市政府	副局長	鄭詩翹
	專員	徐慧玲
臺中市政府	科長	洪靖敏

出(列)席者	職 稱	姓 名
高雄市政府	專員	陳添鈴
臺南市政府	專員	林育婷
基隆市政府	科長	龔 強
新竹市政府		
新竹縣政府 請假		
苗栗縣政府 請假		

出(列)席者	職稱	姓名
彰化縣政府		
	科員	羅純佑
南投縣政府 請假		
雲林縣政府 請假		
嘉義縣政府 請假		
嘉義市政府	科員	了之月如
屏東縣政府	科員	李月琴
宜蘭縣政府	科長	甄淑貞

出(列)席者	職 稱	姓 名
花蓮縣政府	科員	田修妃
臺東縣政府 請假		
金門縣政府	科長	呂世義
澎湖縣政府 請假		
連江縣政府 請假		

出(列)席者	職稱	姓名
本部民政司	司長	林清淇
	副司長	鄭英弘
	簡任視察	張玳綺
	科長	蔡明謙
	專員	林若喬
	科員	簡麗芸
	科員	程慧
	科員	林鏡宇
	科員	吳嘉純