

本人 李惠宗 受憲法法庭指定，就會台字第 9433 號幽靈人口案，提出專業意見，並出席憲法法庭於 112 年 4 月 11 日就本案所行之言詞辯論期日。謹依憲法訴訟法第 19 條第 3 項規定，就相關專業意見或資料之準備或提出，揭露相關資訊如下：

		是/否	如是，其情形
一	相關專業意見或資料之準備或提出，是否與當事人、關係人或其代理人有分工或合作關係。	否	
二	相關專業意見或資料之準備或提出，是否受當事人、關係人或其代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。	否	
三	其他提供金錢報酬或資助者之身分及其金額或價值。	否	

此 致

憲法法庭

陳報人：李惠宗 (簽章)
2023.3.10 (日期)

1 憲法法庭會台字第 9433 號胡靈智等聲請案

2 專家諮詢意見書

3 ——選舉幽靈人口案

4 國立中興大學法律學系教授 李惠宗

5 目次

6

7 壹、審查標的 2

8 貳、爭點題綱 2

9 參、有關爭點的意見論述 3

10 一、選舉幽靈人口之不法性與所涉及之基本權 3

11 二、選舉幽靈人口規範的正當性的憲法審查 5

12 (一) 選舉幽靈人口規範的正當性 5

13 (二) 戶籍住址與投票權之關係 5

14 1. 選舉權人選擇主義 5

15 2. 戶籍住址主義 6

16 3. 實際居住地主義 6

17 4. 我國選罷法規定的檢討 7

18 (三) 選舉幽靈人口刑罰主觀構成要件之規定在憲法上正當性 9

19 (四) 戶籍住址作為選舉權與被選舉權取得要件之商榷 9

20 (五) 「住、籍分離」之處罰規定與民主秩序 10

21 (六) 選舉幽靈人口有無更小侵害的處理方式 10

22 三、選舉幽靈人口規範的法明確性審查 12

23 四、使投票發生不正確結果罪的法明確性審查 13

24 五、使投票發生不正確結果罪與選舉幽靈人口規範的關係 15

25 六、選舉幽靈人口未遂犯的憲法審查 16

26 肆、結論 17

2 壹、審查標的

3 一、刑法第 146 條第 1 項：「以詐術或其他非法之方法，使投票發生不
4 正確之結果或變造投票之結果者，……。」(下稱系爭規定一)

5 二、刑法第 146 條第 2 項：「意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍
6 取得投票權而為投票者，……。」(下稱系爭規定二)

7 三、刑法第 146 條第 3 項：「前二項之未遂犯罰之。」(限於第 2 項規
8 定部分；下稱系爭規定三)

9 貳、爭點題綱

10 一、系爭規定二所處罰之不法行為為何？其是否涉及人民之選舉權、遷徙
11 自由、居住自由或其他憲法上權利？(以下標題稱「選舉幽靈人口之不
12 法性與所涉及之基本權」)

13 二、系爭規定二就上述憲法上權利，是否違反比例原則或平等原則？尤請
14 析論以下問題：(以下標題稱「選舉幽靈人口規範正當性的憲法審查」)

15 1.系爭規定二之立法目的及其憲法正當性為何？(以下標題稱「(一)
16 選舉幽靈人口規範的正當性」)

17 2.選舉公告日、候選人登記與取得選舉投票權之戶籍登記，其時序關
18 係對系爭規定二所處罰行為之「不法性」之構成有無影響？有何影
19 響？(背景說明：可取得公職人員選舉投票權之戶籍登記最終日，原
20 則上均早於選舉公告日；候選人登記與確定則更晚於選舉公告日)(以
21 下標題稱「(二)戶籍住址與投票權之關係」)

22 3.民主選舉制度下，以選民支持特定候選人當選之意向作為犯罪主觀
23 構成要件要素，是否具有憲法上之正當性？(以下標題稱「(三)選
24 舉幽靈人口刑罰主觀構成要件之規定在憲法上正當性」)

25 4.公職人員選舉之選舉人，其選舉投票權之取得要件、選舉人資格取

1 得之依據及其法律屬性為何？其與系爭規定二所處罰之不法行為之
2 關係為何？（以下標題稱「(四) 戶籍住址作為選舉權與被選舉權取
3 得要件之商榷」)

4 5.系爭規定二僅就特定態樣（即意圖使特定候選人當選而虛偽遷徙戶
5 籍）之選舉人「住、籍分離」情形而為處罰，其手段是否適於上開第
6 1 點所稱立法目的之實現？（以下標題稱「(五)「住、籍分離」之處
7 罰規定與民主秩序」)

8 6.系爭規定二之刑罰手段，就實現上開第 1 點所稱立法目的而言，是
9 否具有不可替代性？有無其他侵害較小之法律手段，如不予列入選舉
10 人名冊或選舉前撤銷選舉人資格等行政管制手段？（以下標題稱
11 「(六) 選舉幽靈人口有無更小侵害的處理方式」)

12 三、系爭規定二之處罰構成要件，是否有違刑罰法律明確性原則？（以
13 下標題稱「選舉幽靈人口規範的法明確性審查」)

14 四、系爭規定一之處罰構成要件，是否有違刑罰法律明確性原則？（以
15 下標題稱「使投票發生不正確結果罪的法明確性審查」)

16 五、系爭規定一及二之不法行為間之關係為何？系爭規定二之犯罪，
17 是否必然為系爭規定一所涵蓋？（以下標題稱「使投票發生不正確結果罪
18 與選舉幽靈人口規範的關係」)

19 六、系爭規定三所處罰之不法行為為何？其是否有不同於系爭規定二
20 之合憲或違憲理由？（以下標題稱「選舉幽靈人口未遂犯的憲法審查」)

21 參、有關爭點的意見論述

22 一、選舉幽靈人口之不法性與所涉及之基本權

23 系爭規定二，即刑法第 146 條第 2 項規定：「意圖使特定候選人當選，
24 以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票者，處……」，其不法性，「文義上」
25 係指應為以主觀要件：「意圖使特定候選人當選」，加上客觀要件之「虛偽
26 遷徙」，並結合「取得投票權」，以期避免「虛偽遷徙」取得「學籍、稅籍、

1 社會福利」等優惠的幽靈人口，此在民國 96 年增修本條規定之立法理由，
2 有明確說明¹。

3 上開規定與我國投票權採「戶籍住址主義」（如下述）有關，再加上戶
4 籍法之「戶籍住址」，戶籍法的立法目的「希望」與「實際居住」結合，故
5 戶籍法第 16 條第 1 項前段規定：「遷出原鄉（鎮、市、區）3 個月以上，應
6 為遷出登記。」同法第 17 條第 1 項規定：「由他鄉（鎮、市、區）遷入 3
7 個月以上，應為遷入登記。」第 23 條規定：「戶籍登記事項自始不存在或
8 自始無效時，應為撤銷之登記。」同法第 76 條規定：「申請人故意為不實
9 之申請或有關機關、學校、團體、公司、人民故意提供各級主管機關及戶
10 政事務所不實之資料者，處新臺幣 3,000 元以上 9,000 元以下罰鍰。」然實
11 務上，除本案的選舉幽靈人口係處以刑罰外，並未發生虛偽遷徙戶籍地址
12 而受到行政罰的案型

13 從實證法的規定來看，戶籍法上的戶籍住址只是「希望可以」表徵人
14 民實際居住的「所在地」，實際上並未產生強制作用。此在交通不發達的年
15 代並有極為嚴格的警察監管的時代，有可能落實，但於 21 世紀今天，顯然
16 係屬不切實際的規定。

17 民主國家的選舉權係屬人民政治權利的核心，沒有自由選舉權就沒有
18 民主秩序可言，而人民之具體的投票權，就是一種政治意見的表達，故系

¹ 刑法第 146 條增修（民國 96 年 1 月 24 日公布）第 2 項之立法理由：

一、公職人員經由各選舉區選出，自應獲得各該選舉區居民多數之支持與認同，始具實質代表性，若以遷徙戶籍但未實際居住戶籍地之方式，取得投票權參與投票，其影響戕害民主選舉之精神甚深。

二、為導正選舉風氣，爰增訂第二項：「意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票者，亦同。」

三、現未實際居住於戶籍地者有數百萬人，其因就業、就學、服兵役未實際居住於戶籍地，或為子女學區、農保、都會區福利給付優渥、保席次或其他因素而遷籍於未實際居住地，其原因不一。然此與意圖支持特定候選人當選，進而遷徙戶籍之情形不同，並非所有籍在人不在參與投票均須以刑罰相繩，是以第二項以意圖使特定候選人當選虛偽遷徙戶籍投票者，為處罰之對象。

四、原第二項改列為第三項，並將句首之「前項」修正為：「前二項」。

1 爭規定二會涉及人民之投票權、表意自由、遷徙自由及居住自由。

2 二、選舉幽靈人口規範的正當性的憲法審查

3 (一) 選舉幽靈人口規範的正當性

4 系爭規定二的立法目的，固然希望選民以實際居住地作為投票依據，
5 但實質上，因為憲法上並無要求人民必須把「實際生活所在地」登記為「戶
6 籍住址」之義務，戶籍法上的「戶籍住址」也僅在與其他法規連結時，才
7 會發生法律效果（例如稅籍、學籍、兵籍、車籍等）。以戶籍地址作為投票
8 地的依據，只是選務行政上的便宜措施，並無憲法上的依據。因為選舉投
9 票涉及政治言論表達自由，系爭規定二的結果，無異於要求，政治意見的
10 表現自由的實現，必須以戶籍地址為依據，從而欠缺民主正當性。但從選
11 舉行政上來看，此種規定不失其簡便，尚在立法裁量範圍。

12 (二) 戶籍住址與投票權之關係

13 選舉權與投票權略有不同。選舉權是抽象的投票權，係資格的問題；
14 投票權是具體的選舉權，涉及選舉行政的投票區技術性安排。幽靈人口屬
15 投票權如何具體行使的問題，而非選舉權取得與否的問題。

16 而如何具體投票，涉及到選舉投票法制如何設計的問題，亦即投票權
17 取得與戶籍住址之關係，在立法例上有三種不同的模式²：一為「選舉權人
18 選擇主義」；二為「戶籍住址主義」；三為「實際居住主義」。

19 1. 選舉權人選擇主義

20 「選舉權人選擇主義」係指具有選舉權之人，可依其登記，指定在何
21 一選區進行投票，甚或以通訊投票為之，此為德國法制所採。此說最尊重
22 選民的自由意志，但頗增加行政成本。如果選舉人未另行登記在何處投票，
23 則以其戶籍（Einmeldung）登記地推定為其投票處所。德國聯邦選舉法（有

² 引自李惠宗，論「選舉幽靈人口」的罪與罰——最高法院八十八年度台上字第五八九五號刑事判決及台南地檢署有關幽靈人口法律問題座談意見評釋，台灣本土法學雜誌，第9期，2000/4，頁40-42。

1 關全國性之之眾議院議員選舉) (Bundeswahlgesetz) 第 12 條規定選舉權的
2 要件，僅以滿十八歲之德國人在德國境內有三個月的住所或有三個月的通
3 常停留即為已足，不需另有在戶籍所在地有居住一定以上的期間為要件，
4 有選舉權之人(包括外國人)，因其他緣故，如客居異國或臨時旅行至國外，
5 尚可要求行使通訊投票 (Briefwahl)。其行政上之投票區，依同法第 14 條，
6 係由選舉人自行選擇而登記，只要在選舉名冊 (Wählerverzeichnis) 上已為
7 登記，即屬已取得選舉權，並無設籍久暫的問題。另在巴伐利亞邦 (Bayern)
8 方面亦同，該邦有關「鄉鎮代表會、鄉鎮長、縣議會及邦議會選舉法」(Gesetz
9 über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der
10 Landräte) 第 1 條第 1 項亦僅規定年滿 18 歲，在該邦有至少有三個月的住
11 所 (Wohnung) (不必是連續性的三個月)，或因生活關係的重點而居留
12 (aufhalten) 超過三個月以上者，即在該邦取得選舉權。且該條項第 2 款第
13 2 句更明文規定：「為戶籍登記者，推定為有此種居留。」(Dieser Aufenthalt
14 wird dort vermutet, wo die Person gemeldet ist.) 換言之，其地方選舉，並不
15 包括設戶籍的久暫。戶籍不是取得選舉權的根據，只是作為「居留事實」
16 的「推定」。故德國不至於發生幽靈人口的問題。

17 2. 戶籍住址主義

18 「戶籍住址主義」係以選舉權人之形式的戶籍登記為準。理論上，如
19 果完全「戶籍住址登記」為準，則一經戶籍登記之「形成行政處分」，即發
20 生選舉法上的效果，此種登記具有「無因性」，亦即不管原因如何，完全以
21 當事人申請登記為準，且戶政機關亦無審查其戶籍登記原因之權限，則理
22 論上亦不至於有「選舉幽靈人口」的問題。

23 3. 實際居住地主義

24 「實際居住地主義」係以選舉權人主要生活關係所在地為準，此之「實
25 際居住地」之意義與民法上之「住所」相同，可稱為「選舉住所」，但其與
26 「戶籍登記」不必相同，投票權之取得須由「選舉機關」另行製作「選舉
27 人名簿」之「確認處分」始能獲得確認，亦即，將某人列入某選舉區，係

1 另一行政處分，日本法採之。

2 日本公職選舉法第 9 條規定：「(第 1 項) 凡日本國民，年滿二十歲以
3 上，對眾議院議員及參議院議員有選舉權。(第 2 項) 凡日本國民，年滿二
4 十歲以上，連續三個月以上在市町村區域內有住所者，對屬該地區之地方
5 公共團體議會議員及行政首長有選舉權。」此之「選舉住所」係由「市町
6 村選舉管理委員會」加以認定。惟此之「選舉住所」，依其裁判所見解，與
7 民法上「住所」同義³，係指「生活重心之地」⁴，亦即採「實際居住說」，
8 是否設有戶籍不是唯一依據，在判斷是否屬「選舉住所」上，「私生活面」、
9 「事業活動面」與「政治活動面」有關的住所不能分離判斷⁵。故大學生在
10 學校居住之宿舍地，就選舉權而言，即屬「住所」，不能以其學費所仰賴的
11 父母之住所為選舉法上之住所⁶；又實務判決亦有此實例，丈夫離開婦女之
12 娘家（實家）之甲村，與妻在乙村租屋，妻經營理髮業，其本身約有二十
13 天在甲村從事農業，但已將家財道具運往乙村，每日睡覺及早餐係在乙村，
14 午餐在甲村，縱使工作係在甲村，配給之帳戶亦設在甲村，其選舉仍應以
15 與妻同住之乙村為選舉法上之住所⁷。故日本亦無所謂「幽靈人口」的問題。

16 4. 我國選罷法規定的檢討

17 我國公職人員選舉罷免法（以下簡稱「選罷法」）不採「選舉權人選擇
18 主義」頗為明顯，但究竟採「戶籍住址主義」或「實際居住地主義」？則

³ 昭和三五年九月三〇日福岡高裁判決，行裁集 11 卷 9 號 2536 頁，收於日本新判例體系，頁 112。

⁴ 昭和三五年一〇月六日福岡高裁宮崎支部判決，高裁民集 13 卷 8 號 747 頁，收於日本新判例體系，頁 146。

⁵ 昭和三五年三月二二日最高裁第三小法廷判決，最高裁民集 14 卷 4 號 551 頁，收於日本新判例體系，頁 111。；昭和二七年一〇月一六日名古屋高裁判決，行裁集 3 卷 7 號 1465 頁，收於日本新判例體系，頁 114。

⁶ 以昭和二九年一〇月二〇日最高裁大法廷判決，最高裁民集 8 卷 1 號 1907 頁，收於日本新判例體系，頁 121 為代表。

⁷ 昭和二七年七月一七日仙台高裁秋田支部判決，行裁集 3 卷 7 號 1378 頁，收於日本新判例體系，頁 135-136。

1 頗有商榷之餘地。因我國選罷法第 15 條第 1 項雖規定：「有選舉權人在各
2 該選舉區『繼續居住』四個月以上者，為公職人員選舉各該選舉區之選舉
3 人。」但同法第 4 條卻又明定：

4 「選舉人、候選人年齡及居住期間之計算，均以算至投票日前一
5 日為準，並以戶籍登記簿為依據。

6 前項居住期間之起算，以申報戶籍遷入登記之申請日期為準。」

7 此二種規定，在立法技術上前後意旨不一，前一規定要求「實際居住」，
8 但後一規定則要求「以戶籍登記簿為依據」。然不論在規範面上或實務上皆
9 未要求，戶籍住址與繼續居住事實「必須」同一。事實上從憲法及戶籍法
10 上，也無法導出人民有「將實際生活重心之住所」據實登記為「戶籍住址」
11 之法定義務。既然如此，在形式的「戶籍住址登記」與「繼續居住事實」
12 不相同的狀況下，即有必要探討，從立法目的上，我國選罷法究竟應以何
13 者為投票權行使之區域？亦即，投票權的取得，究竟是完全以「設戶籍四
14 個月以上」為準（戶籍住址主義）或「以繼續居住四個月以上」（實際居住
15 主義）為準？

16 本意見書認為，依選罷法第 4 條規定：「居住期間之計算，以戶籍登記
17 簿為依據」；此規定既然將「實際居住」的認定標準，規定為完全「以戶籍
18 登記簿為依據」，立法政策上即希望將「戶籍地址」擬制為「實際居住地」。
19 相對於戶籍法而言，就選舉事務，選罷法應屬特別法，有關投票權行使的
20 地區，應以選罷法所規定的「戶籍地址」優先適用。選罷法第 20 條並進一
21 步規定，選舉人名冊係由戶政事務所，而非選舉委員會編造，技術上完全
22 以「戶籍」為準，且「凡投票前二十日已登錄戶籍登記簿，依規定有選舉
23 人資格者，應一律編入名冊；投票日前二十日以後遷出之選舉人，仍應在
24 原選舉區行使選舉權。」同法第 23 條第 2 項並規定：「選舉人名冊經公告、
25 更正後即為確定，並由各直轄市、縣（市）選舉委員會公告選舉人人數。」
26 而戶政事務所並無就人民是否在該戶籍住址有「繼續居住」之事實另行認
27 定之餘地，故應可認為我國投票權之取得係採「戶籍地址主義」，而非日本
28 之「實際居住主義」。

1 而現行公職人員選舉罷免法第 38 條所規定之「選舉公告」，與系爭規
2 定二處罰行為之「不法性」的認定，應屬無涉。

3 (三) 選舉幽靈人口刑罰主觀構成要件之規定在憲法上正當性

4 選舉投票係人民政治表意自由最具體的方式，支持或反對特定候選人
5 或政黨，皆屬憲法所保障的基本權利，系爭規定二規定的結果，等於直接
6 處罰人民意見表達權，不具有憲法上的正當性。

7 而事實上，單純「遷徙戶籍」，縱使有「虛偽」，頂多只是未實際居住
8 該「戶籍住址」，只有行政罰之問題，證據法上完全無法證明遷徙戶籍之人，
9 會支持何特定之人，因為投票，依憲法及選罷法規定，皆屬秘密投票，證
10 據法上無法證明選舉人票投何人⁸。

11 (四) 戶籍住址作為選舉權與被選舉權取得要件之商榷

12 如前所述，我國公職人員選舉罷免法的規定，係採取「戶籍登記主義」，
13 係屬行政便宜措施，有行政上的簡便性，在立法例上的選擇上，應屬立法
14 裁量的範圍，本意見書認為，並無憲法疑慮。

15 但問題出在，戶籍法上「隱約」又希望「戶籍住址」是實際生活中心
16 所在地，惟此於今日交通發達的時代，已無可能；事實上，此亦非憲法所
17 要求之義務。法制上，人民有遷徙自由，人民固有將某一特定地點登記為
18 「戶籍住址」之義務，以作為各種法律關係之依據，且基於「戶籍住址單
19 一原則」，人民只要登記某處為其戶籍地址即可，並無把「實際住居所地」
20 登記為「戶籍住址」之法律上義務。實務上，「戶籍住址」的登記固然是一
21 種義務，但除了「選舉幽靈人口案型」外，實務上並無被認定為「虛偽登
22 記」而處罰之案例⁹。再者，人民「戶籍住址」之遷徙登記，戶政機關也無
23 從為實質的事前及事後的審查。事實上，「戶籍住址」之登記，只是一種行

⁸ 此在證據法上會涉及「證據能力」的問題，再論選舉幽靈人口的罪與罰—刑法第 146 條新增第 2 項虛偽遷徙戶籍立法技術之檢討，全國律師，第 12 卷第 6 期，2008 年 6 月，頁 42-43。

⁹ 利用「戶籍住址」與「虛偽登記」交集查詢司法院判決系統，僅出現刑法第 146 條的刑事判決，並無行政處罰案例。

1 政的措施，也不具有任何管制性，單純「戶籍住址」之登記，也就沒有不
2 法性可言。因此，所有的「戶籍住址」之登記，皆屬依法律規定所為，在
3 選舉法上即取得特定區域的投票權，無任何不法性可言。既然所有的「戶
4 籍住址」之登記皆屬合法，則系爭規定二，以戶籍地址登記作為刑事處罰
5 要件之一，前後價值秩序矛盾，違反體系正義¹⁰，本意見書認為，應屬違憲。

6 (五) 「住、籍分離」之處罰規定與民主秩序

7 實務上，「住、籍分離」情形（「籍在，人不在」）所在多有，例如學籍、
8 稅籍、車籍、兵籍等，但只有選舉法制上有處罰，而且是刑事處罰。本意
9 見書認為，系爭規定二或有嚇阻效果，但事實上卻會造成更多人的冤抑及
10 有前科的人口，此種立法完全不合乎法理。此種立法，係屬過早、同時也
11 是過度濫用刑罰的立法，違反比例原則所衍生的「刑罰謙抑原則」，應屬違
12 憲。

13 (六) 選舉幽靈人口有無更小侵害的處理方式

14 本意見書認為，本問題的產生，大部分不是法制問題，而是法律文
15 化的問題。

16 從本意見書附件二的拙著附表可以看出，選舉幽靈人口 95%以上都發
17 生在村里長、鄉鎮民代表會或小選區(福建省連江縣)的選舉上，因為此些選
18 舉只要極少票就可以當選，當選後又有龐大的「制度上」(例如事務補助費
19 甚豐)及「非制度上」(選舉時樁腳的身分所帶來)的利益，這些都會形成
20 一種「獎賞」，為了此些獎賞，人們無所不用其極的爭取獎賞，也在意料中
21 事。此乃古語所云：「賞者，所以勸忠能，亦所以生鄙爭」，亦即「一種獎賞
22 制度，固然可以產生激勵人心的作用，也可能造成人們為了追尋利益，而
23 採取卑鄙的手段，以致造成紛爭」的現象。選舉幽靈人口的問題，是小選
24 區選舉制度所「勾引」出來結果，如果把村里長實質上有給職（形式上，

¹⁰ 有關立法上體系正義的操作的問題，請參李惠宗，體系正義作為稅法違憲審查基準之研究——兼評憲法法庭憲判字第 5 號判決，台灣法律人雜誌，第 16 期，2022 年 10 月，頁 38-43。

1 村里長係無給職)，予以廢止，此問題自然消解。

2 因為村、里長的「薪水」，係以「事務補助費」名義發給（每月有新台
3 幣 5 萬元，不遜於高考三等及格之公務員之薪資）¹¹，該筆所得名義上是「消
4 耗性支出」，村里長也不需任何提出任何憑證或發票，該筆「事務補助費」
5 並非我國所得稅法第 14 條所規範的「所得」，因此也是「免稅」所得。加
6 上有為數不少的「福利」（出國、免費健檢等），故村里長之選舉，競爭都
7 相當激烈，而容易激起「鄙爭」的效應。

8 此從實務上發生選舉幽靈人口的案件，往往都是遷入同一個戶口，有
9 些戶口擠進許多人（甚或上百人者）。簡單又有效的防制方法應該是，內政
10 部制定出，「遷徙戶籍居住空間認定作業準則」的行政規則，規定同一戶籍
11 地址，依其面積，不得設定不符比例的人口數，例如該作業準則可以規定，
12 每一「戶籍住址」內之人，平均得享有之空間，不得低於 18M²(約 6 坪)¹²，
13 因為戶籍法的規定，「戶籍住址」須以有實際居住之事實為準，過低的生活
14 空間，當然無期待可能性可以作為起居生活的根據地。此種內部作業的行
15 政規則，由內政部頒佈即可發揮良好的效果。

16 當然，此又會碰到以行政規則限制遷徙自由（此時等於把戶籍遷徙登
17 記視為遷徙自由，是否正確，亦有討論空間）是否合乎法律保留原則的質

¹¹ 現行地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例第 7 條規定：

村（里）長由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，每村（里）每月新臺幣五萬元。

村（里）長因職務關係，應由鄉（鎮、市、區）公所編列預算，支應其保險費，並得編列預算，支應其健康檢查費，其標準均比照地方民意代表。

鄉（鎮、市、區）公所編列前項保險費預算，應包含投保保險金額新臺幣五百萬元以上傷害保險之保險費金額。

村（里）長除有正當理由未能投保或未足額投保傷害保險外，於當年度檢據支領保險費時，其單據應包含投保保險金額新臺幣五百萬元以上傷害保險之保險費。

¹² 參德國外國人法第 17 條規定，長期居留之外國人申請簽證，提出其有「充分居住空間」，而所謂「充分居住空間」之計算，依「社會住宅目標確保法」，第 5 條第 2 項之授權，各邦有不同的規定。「充分居住空間」需要考慮居住人個人及職業上的需要，每人需要十二平方公尺（約四坪），參李惠宗，論「選舉幽靈人口」的罪與罰，台灣本土法學雜誌，第 9 期，2000/4，頁 40，註 22。

1 疑？但本文認為，此一質疑並不成立，因為戶政事務所並未限制人民的實
2 質的遷徙自由，只是行政管理措施拒絕戶籍登記而已。

3 本意見書認為，解決選舉幽靈人口的問題，相當簡單，根本不必動用
4 刑罰，亦即在法制上，採取影響較少的手段，以直接上開居住空間標準，
5 並在特定選舉期間（地方性選舉），直接拒絕戶籍的遷入或不予列入選舉人
6 名冊或選舉前撤銷選舉人資格等行政管制手段，只需修正戶籍法規定或施
7 行細則即可，也不會產生剝奪人民投票權的問題，根本不需要增修系爭規
8 定二。

9 三、選舉幽靈人口規範的法明確性審查

10 法律明確性的要求，以三要素為標準，受規範相對人之「可理解性」、
11 「可預見性」及「司法可審查性」為準(參釋 491)，此三項標準必須累積適
12 用，此為司法院大法官經由釋憲所建構的基本原則。

13 系爭規定二在文義上，以遷徙「戶籍住址」的主觀意圖為犯罪構成要
14 件之一（意圖使特定候選人當選）。然以主觀意圖作為犯罪構成要件的立
15 法，雖散見於刑法中，例如刑法第 320 條之「意圖自己不法所有，……」，
16 刑法第 160 條規定：「意圖侮辱中華民國，……」等，但此種以主觀意思作
17 為刑罰構成要件之規定，其前提是，「該主觀要件」可以透過「客觀行為」
18 獲得證明，亦即，客觀行為外在的表徵，「足以」作為主觀意思的證據材料。
19 但系爭規定二的問題，在於證據法上「完全無從證明」遷徙戶籍之人，究
20 竟票投何人，亦即無法從客觀的投票行為，證明其主觀上有「使特定候選
21 人當選」的意圖，換言之，此種案型的「犯罪」的證據，完全缺乏「證據
22 證明力」，因為憲法及法律均規定「選舉秘密」，法制上要求人民對於投票
23 的結果必須保密，縱使投票人表示其投票予何人，亦不發生任何證據法之
24 效果。系爭規定二的結果，雖具有「可理解性」及「可預見性」，但卻欠缺
25 「司法的可審查性」，法院在此種案型，不可能判斷遷徙戶籍之人其「意圖」
26 投票予何人，亦即無法認定「證據的存在」及該證據與「構成要件事實的
27 關聯性」。本意見書認為，此規定明顯違反法明確原則。

1 四、使投票發生不正確結果罪的法明確性審查

2 系爭規定一，即刑法第 146 條第 1 項規定：「以詐術或其他非法之方法，
3 使投票發生不正確之結果或變造投票之結果者，……。」此一刑事法規定
4 原則上本應做限縮解釋¹³。在此脈絡下，系爭規定一的「以其他非法之方法」
5 的解釋，應採用「一般法律解釋方法」，在解釋上將「以其他非法之方法」
6 限縮為與「詐術」具有相類似的手段，例如竄改選舉人名冊或變造投票單
7 的選舉結果、或替換票匱，則「以其他非法之方法」的範圍，就不會過廣，
8 也就不至於欠缺明確性¹⁴。因為「以詐術或其他非法之方法」，係屬「例示
9 規定」，「其他非法之方法」係概括性規定，而概括性規定的範圍必須與列
10 舉(詐術)的項目，具有同質性與類似性，此乃一般法律解釋方法(釋 798、釋
11 751、釋 692、釋 607、釋 406 等)。

12 此外，透過「合憲解釋」的方法，亦可導出相同結果。合憲解釋方法
13 早為司法院釋字第 194、263、476、509、512、656 等號解釋所採用¹⁵。透
14 過「合憲解釋」，將「以其他非法之方法」的限縮概念，限縮為與「詐術」
15 具有相類似的手段，系爭規定一即可免於欠缺明確性的違憲指摘。

16 再者，從比較法的觀點亦可得出相同結論。蓋系爭規定一在民國 17 年
17 3 月 14 日制定時，其立法理由稱：

18 「查第二次修正案理由謂外國立法例，對於選舉之舞弊，可分兩
19 派：一為列舉規定，法國、比國、意大利、西班牙、匈牙利、英國、
20 美國等國是也。一為概括規定，德國、奧國、芬蘭等國是也。第一派
21 之選舉法，雖屢經更改然難臻嚴密，即如法國一千八百五十二年二月
22 二日之選舉法頒布後，至一千八百八十九年曾經六次更改，其列舉之
23 犯罪行為，幾及百種，仍有未盡，乃於一千九百零二年三月三十日頒

¹³ 法院判決實務上，認定選舉幽靈人口成立罪責者，多受到最高法院 89 年度台上字第 938 號判決之影響。各種判決，另請參李惠宗，再論選舉幽靈人口的罪與罰—刑法第 146 條新增第 2 項虛偽遷徙戶籍立法技術之檢討，全國律師，第 12 卷第 6 期，2008 年 6 月，頁 50-59。

¹⁴ 參柯耀程，適用幽靈人口的幽靈規範，全國律師，第 12 卷第 6 期，2008 年 6 月，頁 13。

¹⁵ 參李惠宗，憲法要義，第 9 版，2022 年 9 月，邊碼 0277。

1 布概括規定之條文，蓋以列舉終有遺漏也。原案第一百五十八條第一
2 項，係仿列舉式，其所注意者一為選舉名簿，一為無資格之投票，其
3 嚴密不如法國，且於投票後，選舉結果前一切弊端無明文處罰，故本
4 案擬從第二派為概括之規定。又原案關於選舉名簿一層，係本條之未
5 遂罪與偽造公文書罪為想像上之兩罪競合，仍依併合論罪，從重處斷，
6 故不另為規定。又原案本條第二項，本案於瀆職罪章第一百三十一條
7 已有規定，故刪。」

8 本條立法理由稱，引據德國刑法採用「概括之規定」。此之德國刑法，
9 諒係指德國刑法第 107a 條（選舉變造）而言。該條規定¹⁶：

10 「無選舉權或其他使選舉產生不正確之結果或變造(Verfälschung)
11 該選舉結果者，處五年以下有期徒刑，或併科罰金。

12 將選舉結果為不正確之公布或使之公布者，依前項規定罰之。

13 未遂犯，罰之。」

14 本規所保護的法益應屬國家法益，旨在保護合乎秩序的選舉
15 (Zweibrücken NStZ 86, 555; vgl. auch § 107 RN 1)，特別是旨在防止不正確
16 選舉結果的產生。不正確選舉結果的產各式各樣：例如透過在選票結果發
17 布上予以不正之影響、選票本身的變造、無效票的計入、選舉結果錯誤的
18 公布等。此些行為的類型均可透過「選舉變造」之構成要件而包含進來(vgl.
19 BGH 9, 340, Willms LK 1)。本條第 1 項係處罰在選舉行為結束前所產生
20 之錯誤的結果以及在該時點後之變造選舉結果行為。(以上係
21 Schönke/Schröder, StGB, 24. Aufl., 1991, § 107a 註釋，編碼 1；2)。

22 另法理上，「使投票發生不正確之結果」，其前提必須事先有一「正確
23 結果」可以被預見，例如人民投票後才能呈現出應有的「正確結果」，該正
24 確結果的應然狀態被改變，才符合「投票發生不正確之結果」的文義。除
25 非是預先偽造選舉人名冊，否則在投票之前，不可能預知何者為投票之正
26 確結果。單純只是遷徙「戶籍住址」，不會直接改變「投票正確結果」。

27 至於民國 96 年增修系爭規定二(第 2 項)的結果，相對於第 1 項而言，

¹⁶ 亦請參，何賴傑等譯，德國刑法典，初版，2017 年 6 月，頁 166。

1 會不會構成法律變更，其適用關係，在增修之後亦有諸多討論¹⁷。此與本案
2 題綱無涉，故不予討論。

3 五、使投票發生不正確結果罪與選舉幽靈人口規範的關係

4 在民國 96 年增修系爭規定二之前，選舉幽靈人口的案型是否適用刑法
5 第 146 條第 1 項規定，實務上曾有甚大之爭執，有罪無罪參差，實務傾向
6 不能適用較多。最後法務部乃提出修法建議¹⁸，系爭規定二係民國 96 年 1
7 月 24 日所增訂，其修正理由已如前引，主要是為「導正選舉風氣」。

8 雖然立法理由「看起來」冠冕堂皇，但以「戶籍住址」作為取得投票
9 權的依據，本來就只是一種行政便宜措施。事實上，如果以民主秩序的保
10 障來看，立法上根本不應以戶籍地址為投票地，反而應由投票權人選擇才
11 是，亦即應採「選舉權人選擇主義」，才符合「立法目的」中的「導正選舉
12 風氣」。因為民主的意義更在於「投票的自主性」，從政治意見自由表達的
13 觀點來看，此一立法理由相當脆弱¹⁹。

14 刑法第 146 條第 2 項增訂前，系爭規定一：「以詐術或其他非法之方法，
15 使投票發生不正確之結果或變造投票之結果者，……。」在特定案型，例
16 如變造選舉人名簿內容，固可能構成系爭規定一之罪，但只是單純遷徙戶
17 口並投票，縱使未有實際居住該地址，其手段與「詐術」並不相類，也不
18 應認為符合系爭規定一「使投票發生不正確之結果罪」，更非屬「變造投票
19 之結果」。

20 增修系爭規定二之後，應認為系爭規定二乃系爭規定一之罪的特別案
21 型，二者分別獨立，系爭規定一的構成要件事實，解釋上不會涵蓋系爭規
22 定二。

¹⁷ 參陳志祥，論「幽靈人口」之法律變遷，全國律師，第 12 卷第 6 期，2008 年 6 月，頁 75-76。

¹⁸ 參胡峰賓，刑法第一四六修正前後與幽靈人口適用問題，全國律師，第 12 卷第 6 期，2008 年 6 月，頁 2-8。

¹⁹ 參董武全，論選舉幽靈人口行使投票權之正當性——兼評刑法第一四六條第二項之增訂，全國律師，第 12 卷第 6 期，2008 年 6 月，頁 28。

1 六、選舉幽靈人口未遂犯的憲法審查

2 系爭規定三所處罰之不法行為乃「前二項之未遂犯」。本意見書認為，
3 系爭規定一可能有未遂犯的問題，但系爭規定二，如果「只是」運用「文
4 義解釋」，虛偽遷徙戶籍（未實際居住）並投票，即已符合構成要件，不會
5 發生未遂犯的問題。

6 因為從法條結構上來看，「意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取
7 得投票權而為投票者，亦同」，其中所謂的「亦同」，應指第 1 項的「處五
8 年以下有期徒刑」，而非「意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投
9 票權而為投票，使投票發生不正確之結果或變造投票之結果者」。因為在法
10 條結構上，第 2 項已經規定：「意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取
11 得投票權而為投票『者』」，「者」字代表著該項作為獨立的犯罪類型，構成
12 要件已經完整規定。

13 其次，「意圖使特定候選人當選」之主觀要件，其本身就是一項「幽靈
14 要件」，由於個人投票依法係秘密，從而該主觀要件即無從證明，所以也等
15 於檢察官也無庸舉證；無庸舉證的構成要件事實，就不是「實體要件」，而
16 是「虛擬的」。因為系爭規定二的「以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票」，
17 其規範的重點在於「投票」，該規定因此變成處罰「行為」的「抽象危險犯」，
18 亦即此規定乃「舉動犯」、「即成犯」之性質²⁰，換言之，未實際居住於該戶
19 籍住址之選舉人，「投票時」等於就是「現行犯」，此種解釋結果當然是荒

²⁰ 抽象危險犯的「人罪化」，完全是立法政策上「預防原則」的考量。所謂立法政策上「預防原則」的考量是，人類社會經驗上，該類客觀行為本身即具有「不法內涵」對於實害結果之發生，相距甚近，也就是具有發生實害的高可能性或係屬實害的前階行為，已與實害犯無甚差異。因為抽象危險犯係由立法者，依生活經驗的大量觀察，推定某一類型的行為對特定的保護客體（法益）帶有一般性危險，故預定該類型的行為具有高度危險，只要符合不法構成要件的事實，不待具體危險發生，即可認定犯罪。「抽象危險犯」在立法技術上係假定「行為本身客觀上即具有不法性」，不以發生實害為必要，故不必具有「實害故意」，故若非客觀行為本身具備高度不法性及危險性，實不應以抽象危險犯規定之。引自李惠宗，再論選舉幽靈人口的罪與罰—刑法第 146 條新增第 2 項虛偽遷徙戶籍立法技術之檢討，全國律師，第 12 卷第 6 期，2008 年 6 月，頁 41-42。

1 謬的，但事實上，判決有罪的案型，就是如此，只是實務上沒有以「現行
2 犯」立刻逮捕而已。

3 然從刑事立法政策來看，抽象危險犯的立法模式（例如刑法第 185 條
4 之 3 的「酒駕」處罰類型），須該行為具有潛在的危險。然縱使「虛偽遷徙
5 戶籍」，未「實際居住」在該住址，是否即會具有「危害選舉風氣」的危險，
6 其本身即值得懷疑？再者，選舉風氣是否屬於刑法第 146 條所擬保護的「法
7 益」？抑或個人政治意見表達自由才是選舉制度更應保護之法益？在此規
8 定下，遷徙戶籍者進而參加投票是否即應「視同」具有「危害選舉風氣」
9 之「知」與「欲」，從而具有抽象危險之故意²¹？在在都值得懷疑。

10 故系爭規定二以抽象危險犯的模式創造出「舉動犯」，本意見書認為其
11 缺乏刑事處罰的正當性。

12 肆、結論

13 選舉幽靈人口的成罪與否，民國 96 年以前，法院實務判決相當兩極，
14 等於有罪、無罪的結果繫乎運氣²²，也就是看法官的見解而定，這樣的司法
15 實務，當然不會獲得人民之信任。修法後，固然見解趨於一致，但立法者
16 迷信「刑罰的威嚇性」，其立法品質本身及刑事處罰的正當性卻禁不起憲法
17 及刑罰原理的檢驗。

18 此種選舉幽靈人口問題的發生，本意見書認為有兩個主要原因，第一、
19 人民的自主法意識過度欠缺，容易出賣自我的政治意志；第二，太多小選
20 區性的選舉，特別是村里長及鄉鎮市民代表的選舉，選舉輸贏往往幾十票
21 之間，而村里長及及鄉鎮市民代表又是一個「大肥缺」，容易產生「鄙爭」

²¹ 縱使是「抽象危險犯」、「舉動犯」、「行為犯」，亦必須具有「危險」之故意，參陳俊偉，從危險故意理論省思放火故意知實質內涵——以最高法院 105 年度台上字第 2179 號判決及其歷審判決爭點為出發點，興大法學，第 26 期，2019 年 11 月，頁 192-217。

²² 參陳志祥，論「幽靈人口」之法律變遷，全國律師，第 12 卷第 6 期，2008 年 6 月，頁 60-75。

1 的「懸賞效應」。此可以從時序上，選舉幽靈人口犯罪類型大量出現於 2000
2 年「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」公布以後，即
3 可知悉²³，

4 以上這兩個原因都不是「法制闕漏」的問題，但立法者卻異想天開，
5 想要用法律方法來解決，特別是，居然動用最後手段的「刑罰」想來解決
6 法律文化的問題。本意見書認為，這是一種「打擊錯誤」的現象。系爭規
7 定二是否有發揮「端正選風」的成效，本意見書無法評價，但系爭規定二
8 的確製造出一些「不必要」的前科人口，並有許多冤案²⁴，這是造成人民對
9 司法判決不信任的重要因素之一。

10 綜上所述，本意見書認為，系爭規定二應屬違反「法律明確性」中的
11 「司法可審查性」而違憲；系爭規定一，應透過「一般法律解釋方法」，限
12 縮「以其他非法之方法」的解釋範圍，將之限於使用與「詐術」相類似的
13 行為，例如偽造選票、變造投票結果等行為，始能免於違憲之宣告，此亦
14 為「合憲解釋」可以發揮的解釋模式。

15 系爭規定一有未遂犯的問題；系爭規定二並無未遂犯的問題。
16
17
18
19

²³ 我國地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例，公布於 2000 年(民國 89) 年 01 月 26 日。

²⁴ 參台灣苗栗地方法院 88 年度訴字第 422 號刑事判決；臺灣高等法院臺中分院 90 年 度上訴字第 739 號刑事判決。本案共有 88 位被告，本鑑定人曾擔任被告辯護人之一， 辯護過程中，令我印象深刻的是，有一位 80 餘歲的老媽媽，兒子直接幫她遷戶籍至 家中附近的戶籍，老媽媽於選舉日依例前去投票，於是就「犯罪了」。此種被遷徙戶 籍的案型，所在多有。在台灣會有「不知不覺」就「犯罪」的類型，寧非靈異？因 為戶籍法上，遷戶籍是簡單而可以代辦的；其中亦有人在軍中，被遷徙戶籍，回來 投票，也因此犯罪，寧非怪事？

1 附件名稱

文件編號	文件名稱
附件一	李惠宗，論「選舉幽靈人口」的罪與罰——最高法院八十八年度台上字第五八九五號刑事判決及台南地檢署有關幽靈人口法律問題座談意見評釋，台灣本土法學雜誌，第9期，2000/4，頁29-48。
附件二	李惠宗，再論選舉幽靈人口的罪與罰—刑法第146條新增第2項虛偽遷徙戶籍立法技術之檢討，全國律師，第12卷第6期，2008年6月，頁32-59。

2


3 此致

4 憲法法庭 公鑑

5

112年03月10日

6

李惠宗 

7

五、至若旅遊、合會、人事保證契約之增訂，可認係此次民法債編修正最為重要，且最值稱許之部分，本文逐一檢討其法條，徵諸外國立法例及國內既存法制之實然與應然，頗多批評，並認有待修正或補充，但對於增訂之法制，仍予以正面之

評價。

總而言之，本文以比較法之方法評述民法債編跨世紀修正案增訂之八個有名契約，提出不同之見解，可供批評，倘能促進此增訂八個有名契約之了解及發展，則亦非無些許價值矣。

論「選舉幽靈人口」的罪與罰

最高法院八十八年度台上字第五八九五號刑事判決
及台南地檢署有關幽靈人口法律問題座談意見評釋

李惠宗

(逢甲大學社會科學教學組主任)

目次

壹、問題的提出
貳、實務見解
一、行政法院
二、最高法院
三、下級法院
四、台南地檢署的法律問題座談見解
五、小結
參、「幽靈人口」的成因
一、福利給付因素
二、子女就學因素
三、稅制因素
四、農民健康保險
五、自願農身分之取得
六、選舉因素
肆、戶籍制度的意義與功能
一、戶籍登記在法律制度上之意義
二、戶籍住址與住所的異同
三、人民是否須「將實際生活重心之住所」據實登記為「戶籍住址」之法定義務？

伍、投票權取得與戶籍住址之關係
一、法例
(一)選舉權人選擇主義
(二)戶籍住址主義
(三)實際居住地主義
二、我國選罷法規定的檢討
陸、刑法「妨害投票正確結果罪」之成立要件
一、刑法的創制意義與功能
二、刑法第一百四十六條「妨害投票正確結果罪」的要件分析
(一)構成要件該當性
(二)行為之刑事違法性
(三)行為可罰性
三、刑法第一百四十六條「妨害投票正確結果罪」的比較法觀察
柒、結論——兼解決幽靈人口的對策
一、結論
二、解決幽靈人口的對策

壹、問題的提出

「選舉幽靈人口」是一個橫跨民法、刑法、憲法與行政法各領域的問題。

台灣地區的政治選舉風氣不佳，往往為求勝選而不擇手段，「幽靈人口」是其中一種手段。幽靈人口特別是在小地域的行政首長或民意代表選舉上有絕大的作用，因為勝敗選往往幾十票之差，特別是村、里長從一九九七年變成「有給職」，加上二〇〇〇年一月十一日立法院通過「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」，對地方民意代表及村里長大幅「加薪」¹，此後，村里長或鄉鎮民代一個月的薪水加上出國考察費，竟然高於大學、研究所畢業並經過高考試練過的專業人才²，且其似不受公務員服務法第十三、十四條「兼業、兼職」之限制。本文預計此一「加薪」將使選舉風氣更加不擇手段³。

某鄉鎮市民代表一九九九年六月選舉鄉民代表期間，甲候選人為求勝選，請其親友五十人於投票日前四個月將戶籍遷至甲候選人選舉區內，選舉結果，在同一選區內，甲候選人果然高票當選，同區競爭之對手，不滿甲以「幽靈人口」方式取得勝選，遂向法院提起「當選無效之訴」，另向檢察署告發「使公務員登載不實罪」（刑法第二一四條）與「妨害投票結果正確罪」（刑法第一四六條）。當事人則抗辯，選舉結果顯示，縱使未央請親友遷戶籍（

扣除被主張為幽靈人口者），其亦能當選。則類此以「幽靈人口」的方式當選之選舉，是否足以使當選無效？遷徙戶籍者，是否構成「使公務員登載不實」（刑法第二一四條）或「妨害投票結果正確罪」（刑法第一四六條）？在實務上已有許多個案出現，此涉及「住所、實際居住地與戶籍住址三個概念是否同一」、「刑事不法之功能」及「行政不法之制裁手段優先選擇」的問題，值得深入研究。由於選罷法第一百零三條第一項第三款所規定之「當選無效」，就本案而言，係以刑法第一百四十六條「妨害投票結果正確罪」成立為前提，故以上這些問題皆集中在「幽靈人口」是否構成「妨害投票結果正確罪」的問題上。本文亦以此解釋最高法院判決及台南地檢署法律問題座談意見為主，並兼論解決幽靈人口的對策。

貳、實務見解

各級法院就幽靈人口在法律上之評價⁴，幽靈人口究係行政不法或刑事不法，特別是與選舉有關之戶籍遷徙，有極為不同的評價，略引述如下。

一、行政法院

行政法院五十六年度判字第六〇號判例稱：「戶籍遷徙係事實行為，其遷徙登記自應依事實認定之。原告與謝某縱令果有夫妻關係，法律上規定妻之法定住所及夫妻之同居義務，並不能否定謝某實際上居住內湖鄉之事實。妻固得以夫之本籍為其本籍，亦不能因此而抹煞其他有關戶籍之事項。彰化市公所及溪湖鎮公所徒憑原告及謝某之父之聲請，即分別辦理謝某遷出原籍彰化市而遷入原告住所地同縣溪湖鎮之遷徙登記，無視該謝某遷住內湖鄉之

事實，其所為之遷徙登記既非依據實際遷徙之事實而為遷出及遷入之登記，自非合法。」此所稱之「自非合法」，從其所涉及之戶籍法條文而論，應僅有「行政不法」而已⁵。就此，行政法院將戶籍與住所視為同一，此種行政不法的基礎在於，人民有將其實際居住何地之事實據實申報之義務，故「積極虛報戶籍遷徙」具有行政不法性。但人民何以有此義務？此一義務之法律基礎為何，行政法院之判決並未說明。又「消極未申報真實住所」是否負相同責任，本判決則未置一詞。

二、最高法院

縱然承認此種「積極虛報戶籍遷徙」具有行政不法性，此舉是否進一步導致「使公務員登載不實」，並進而亦具有「妨害選舉結果正確」之刑事不法性，就此最高法院（刑事第八庭）八十八年度台上字第五八九五號判決⁶理由有頗為詳細之論證，茲照錄如下：

一、按公職人員選舉罷免法第十五條第一項規定，有選舉權人在各該選舉區繼續居住四個月以上者，為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。依其文義解釋，係以有選舉權人在各該選舉區繼續居住四個月以上，為取得各該選舉區選舉人資格之要件。按其立法意旨，無非以民選公職人員係代表人民行使公權力，其應由各該選舉區選出者，自應獲得各該選舉區居民多數之支持與認同，始具實質代表性，並符合選賢與能，及主權在民之精神。尤其地方公職人員選舉之結果，關係各該地區公共

行政管理、資源分配或公共事務之監督，與各該地區居民之生活及利益息息相關。且各該地區之實際需要如何？何項公共事務應興應革？以及各該選舉區候選人中何人適合擔任此項公職，而得以最妥善適當執行公權力？應屬實際居住於該地區已有一定時間以上之居民知之最詳，感受最切。因此，由具有該項資格之選舉權人投票選舉該選區之地方公職人員，較能達到選賢與能，造福鄉梓之目的。反之，如有選舉權人未曾於該選舉區內居住，或居住期間尚未達一定時間者，依上開意旨反面解釋，自不適於選舉該選舉區之公職人員。又同法雖於第二十三條前段及中段規定，選舉人名冊，由鄉（鎮、市、區）戶籍機關依戶籍登記簿編造；凡投票前二十日已登錄戶籍登記簿，依規定有選舉人資格者，應一律編入名冊。依此規定，凡編入選舉人名冊者，除於投票前二十日已登錄戶籍登記外，尚須「依規定有選舉人資格者」為限。又依同法施行細則第二條之一第一項規定，本法第四條居住期間之計算所依據之戶籍登記，應由戶籍機關切實查察，其遷入登記不實者，應依法處理。而戶籍法第二十四條規定，戶籍登記事項有錯誤或脫漏時，應為更正之登記；同法第二十五條規定，戶籍登記事項自始不存在或自始無效時，應為撤銷之登記。依上開規定觀之，如故意虛報遷入戶籍登記者，應屬戶籍法第二十五條所規定，戶籍登記事項自始不存在或自始無效而應為撤銷登記之範疇。則虛報遷入戶籍登記，既應由戶籍機關依規定為撤銷登記。於此情形，是否尚能以不實之遷入戶籍登記，而認為其具備該選舉區選舉人資格之適法要件？已值商榷。尤其候選人之親友以選舉某選舉區內特定候選人為目的，並無遷入及居住於該選舉區之事實，而於四個月前虛報遷入戶籍，使戶籍機關將其列入該選舉區選舉

¹ 一般認為，此舉係執政的國民黨因應 2000 年 3 月 18 日第十屆總統選舉所為之特別措施。但經費須由各地方政府自行編列，此在地方政府未有充分的自有財源的情況下，是另一個重大的財政問題。

² 參見聯合報 89.1.12 頭條新聞及其他同日報紙。

³ 擔任村里長，有形的薪水，固如法規所明訂，但在政治氣候上，村里長作為基層的動員力量，特別是大型的選舉旺季，其無形的「油水」，亦非有形的薪水所能比擬。

⁴ 參閱司法院網站：<http://www.judicial.gov.tw/> 輸入「幽靈人口」一詞，可查獲相關判決。

⁵ 此一判例係早期作成，司法院大法官釋字第 452 號解釋已宣告「妻以夫之住所為住所之規定」係違憲之規定。

⁶ 載於司法院公報，42 卷 2 期，2000/2，頁 95 以下；另同院 88 年度台上字第 3104 號判決；88 年度台上 4201 號判決同意旨。

人名冊內公告確定，而參加投票選舉，於選舉後又將戶籍辦理遷出者，如認其仍為合法之選舉人，無異任由與選舉區內利害無關之人代為行使選舉權，自與前述公職人員選舉罷免法第十五條第一項規定之立法意旨有悖。……

二、查行政罰之目的及性質與刑事處罰不同，並無代替刑法處罰犯罪之效力，違反行政法規之違法行為，如同時該當於刑法犯罪構成要件者，仍無礙於犯罪行為之成立，不因其應受行政處罰而解免其刑事責任。原判決理由第四段內謂，申請人故意為不實之戶籍登記申請，其構成要件即與刑法第二百四十四條所稱「明知為不實之事項，而使公務員登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾或他人者」相當，但依戶籍法之規定，僅科以行政罰，而不以刑罰手段制裁之。則行為人若實際上並未居住於遷入登記之住所，而故意為不實之申請者，應逕依戶籍法之規定科處罰鍰，而不罹於刑責云云。依上開說明，其見解亦有可議。且本件起訴之事實，係指被告等以虛報遷入戶籍登記之方式，使戶籍機關將原判決附表所示之人列入該選舉區選舉人名冊公告確定，並參與投票，而使投票發生不正確之結果。其行為態樣與單純故意為不實之戶籍登記申請，並不完全相同。原判決以戶籍法對申請人故意為不實之戶籍登記申請，已有科處罰鍰規定，而認為被告等所為不成立刑法第一百四十六條之妨害投票罪，其論斷亦有違誤。

三、依公職人員選舉罷免法第三十八條第三項、第四十五條之四、第四十五條之五、第六十五條規定，候選人保證金之發還、沒收，及競選經費之捐贈限制，與選舉經費之補助，暨有關全國不分區、僑居國外國民之國民大會代表、立法委員選舉當選人名額，均以投票得票率之多寡而為決定及分配。參照上開規定，投票得票

率之多寡，除關係候選人之當選與否外，猶與上開各項選舉結果攸關。因之，刑法第一百四十六條所謂「使投票發生不正確之結果」，除指使某候選人當選與否之選舉結果外，兼指使得票率等投票結果發生不正確結果之情形在內。按憲法第一百二十九條所規定之無記名投票方法，固有使投票內容隱密之效果；然如故意使非真正居住於各該選舉區之人以虛報遷入戶籍登記之手段，使戶籍機關將之列入該選舉區之選舉人名冊內而投票選舉，則顯足以使各該選舉區計算得票率基礎之選舉人之人數及投票之票數為不實之增加，且其虛報遷入登記之人數愈多，虛增之選舉人數及投票之票數亦相對增加。縱因查證困難，無法得知其等投票選舉之特定候選人為何人，然不論其投與何一候選人，其既已使選舉權人之人數及投票數為不實之增加，自足以使投票發生不正確之結果。其中尤以小型選舉區（如鄉、鎮、市、區、村、里長或代表選舉）之影響為顯著。本件被告等共同以虛報遷入戶籍之手段，使原不具備台南市第十六屆安平區平通里里長選舉權人資格之人，即原判決附表所示之林○○等多達一百二十二人被戶籍機關列入該選舉區之選舉人名冊內，並公告確定。起訴書並謂其中除十一人未投票外，其餘（一百一十一人）均前往投票選舉，而黃○○選舉結果獲得五百三十五票，並當選平通里里長。倘屬無誤，則上述前往投票之一百一十一人選票，已佔該里全部投票數將近百分之七。三（總投票數依選他卷第二十三頁統計表所示為一四八八票），亦佔黃順興得票數約百分之二十，難謂對選舉之結果無影響。乃原判決理由第四段竟謂，我國選舉係採取秘密投票方式為之，如以所謂「幽靈人口」方式遷移戶籍者，究竟投票予何人無法確認，無法以此認定必然使選舉發生不正確之結果云云，其論斷亦

與論理法則有違，自難謂適法。

四、按刑法第一百四十六條之妨害投票結果正確罪，係採概括規定，泛指以詐術或其他一切非法方法，使投票發生不正確之結果者，均屬之。此觀之該條立法理由記載：「查第二次修正案理由謂外國立法例，對於選舉之舞弊，可分兩派：一為列舉規定，法國、比國、義大利、西班牙、匈牙利、英國、美國等國是也。一為概括規定，德國、奧國、芬蘭等國是也。第一派之選舉法，雖屢經更改，然難臻嚴密，即如法國……曾經六次修改，其列舉之犯罪行為，幾及百種，仍有未盡，乃於一九〇二年三月三十日頒布概括規定之條文，蓋以列舉終有遺漏也。原案第一百五十八條第一項係仿列舉式。其所注意者，一為選舉名簿，一為無資格之投票，其嚴密不如法國，且於投票後，選舉結果前一切弊端無明文處罰，故本案擬從第二派為概括之規定。又原案關於選舉名簿一層，係本條之未遂罪與偽造公文書罪為想像上之兩罪競合，仍依併合論罪，從重處斷，故不另為規定。……」即明。足見無投票權人以不實方法使公務員登載於選舉名冊並公告確定，取得形式上之投票權以投票，致投票發生不正確之結果者，應屬該條所指非法方法之範疇。依憲法規定，人民固有遷徙之自由，但無為虛偽戶籍登記之自由與權利。本件原判決既認定被告等以不實遷入戶籍之方式，致使非實際居住於上開選舉區之人取得選舉權而參與投票。倘屬無誤，即係以虛報遷入戶籍取得投票權而參與投票（即俗稱「幽靈人口」），自屬該條所規定非法方法之範疇，與憲法所保障之遷徙自由無關。乃原判決理由竟謂，以「幽靈人口」虛報登記遷入戶籍，屬憲法所規定遷徙自由之範圍，非屬刑法第一百四十六條所規定非法方法云云，殊難謂無判決不適用法則及理由矛盾之違誤。

五、本件被告等所為除涉嫌觸犯刑法第一百四十六條之妨害投票正確罪外，渠等以虛報不實之方式向戶政機關申請辦理戶籍遷入登記，並使該管戶籍機關、選舉委員會將此不實事項登載於戶籍登記簿及選舉名冊上，並公告確定，自足以生損害於該等機關戶籍管理及辦理選舉事務之正確性。原判決亦認其等所為與刑法第二百四十四條之使公務員登載不實罪之構成要件該當。乃竟仍以戶籍法對申請人故意為不實之戶籍登記申請，已有科處罰鍰規定，而認為被告等所為不成立犯罪，其論斷已有違誤，業如前述。惟被告等與前述虛報遷入戶籍之「住戶」間是否有共同犯意之聯絡？渠等之間如何分擔實施本件行為？以及戶政機關何時將之編入該里選舉名冊？何時公告確定？事實未臻明確，本院尚無從為法律上之判斷，自應由事實審法院調查明白，以為適用法律之依據。上訴意旨執以指摘原判決不當，非無理由，應認原判決有撤銷發回之原因。

最高法院此一判決，似將僅具有「推定」為住所效力之「戶籍住址」，「擬制」為住所（實際居住地），從而認為「幽靈人口」之登記，已構成使公務員登載不實。而在是否成立「妨害投票正確結果罪」上，係依「立法理由」判決，而非「依「法」判決」，在解釋方法論上似採「主觀說」，而放棄通說之「客觀說」⁷，其結果自有可議之處。但其以「最高法院」之地位，已儼然成為實務上的主流見解，但此判決在法學邏輯上錯落頗多，不但未處刑罰的必要性，且對個別刑事責任的可歸責性，亦無置意；更未考慮妨害投票罪的係故意犯、結果犯的特性。綜觀此一判決，係依據政治上的理想，而非以法規上客觀的誠命要求，僅局

7 參李建良等著，行政法入門，月旦出版社，1998/1，頁92以下。

部地考慮到某些應予苛責的行為，不但在方法論上不夠精緻，即連其結論亦皆頗有商榷之餘地。

三、下級法院

下級法院就類此個案多判決無罪⁸。但問有因被最高法院廢棄發回更審，但事實上此類「選舉幽靈人口」案件，可罰違法性頗有可疑之處，故縱使將遷徙戶口並投票者判決有罪（刑期則自四個月至十個月不等），各法院仍以其情有可原，全部毫無例外地宣告二至三年不等的「緩刑」⁹。於是「緩刑」似乎變成了對法律見解不太有把握時的一種「折衷」。這會是一個正確的決定嗎？數學上的「負負得正」的原理，在法律制度上未必適用，因為兩個錯誤的決定，加起來不會變成一個正確的決定。蓋我國刑法有關緩刑之制度係採「附解除條件罪刑宣告主義」¹⁰。緩刑宣告的裁量要件之一須以「暫不執行為適當」，「暫不執行刑罰是否適當，法院應就行為人有無累犯之虞，以及能否由於刑罰之宣告而策其自新等一切情況，從事認定，與犯罪情節是否可原諒或行為人患病與否，並無關係」（最高法院二十九年度上字第二六號判例；四十九年台上二八一號判例）。

⁸ 台南高分院 88 年度上新字 224 號、同院 88 年度上新字 376 號、88 年度上新字 567 號、88 年度上新字 765 號、88 年度上新字 1021 號、88 年度上新字 841 號；台灣高等法院 87 年度重上更（三）字 175 號判決。以上判決得應司法院網站，在一、二審判決書部分查詢，以「幽靈人口」關鍵字面索得。

⁹ 台南高分院 88 年度上更（一）字 320 號、同院 88 年度上新字 1705 號。資料來源，同上註。

¹⁰ 緩刑之法制有「緩宣告制」（英美制）與「暫緩執行制」（大陸制），在暫緩執行制下又分為「附（解除）條件罪刑宣告主義」與「附條件特赦主義」兩種，我國刑法第八十四條係採「附條件罪刑宣告主義」。參謝瑞智刑法總則精義表解，1995/3，增訂五版，頁 395。

以「情有可原」作為表面理由，實際上不得不屈服於最高法院的錯誤見解，終究亦不合乎刑法的本質。

四、台南地檢署的法律問題座談見解¹¹

針對幽靈人口是否構成「妨害投票正確結果罪」，台南地檢署亦曾有過座談會探討，其正、反見解均頗值得參考。茲摘錄其要旨如下：

法律問題：以不實遷入戶籍之方式，致非實際居住於該地方之人取得選舉權（即所謂「幽靈人口」），使特定候選人取得地方選舉之優勢，影響選舉結果，是否構成刑法第一四六條第一項之妨害投票正確結果罪？

研究意見：

甲說：否定說

一、人民有遷徙自由，……認定住所之標準，……各種法律規範中常以戶籍之登記為住所之標準……。

二、……選罷法之規定，雖以實際上「繼續居住」在各該選舉區四個月以上，始為各該選舉區之選舉人，惟因認定國民是否實際上在各該選舉區繼續居住四個月以上，有其現實上之困難，故依同法第二十三條規定之意旨，顯然亦係以戶籍登記為認定之標準……。

三、復按遷入登記係戶籍登記中遷徙登記之一種，……申請人故意為不實之申請者，其構成要件即與刑法第二百四十四條所稱「明知為不實之事項，而使公務員登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾或他人者」相當，但依戶籍法之規定，僅科以行政罰，而不以刑罰手段制裁之，顯見立法者認為此種情形，尚無須以刑罰加諸行為人，則行為人若果實際上並未居住於遷入登記之住所，而故意為不實之申請者，經行政機關查核屬實後，應逕依

¹¹ 法務部公報，第 224 期，170-174 頁。

上開法條科罰罰鍰，而不罹於刑責。

四、未按刑法第一百四十六條第一項妨害投票罪之成立，係以詐術或其他非法方法，使投票發生不正確結果，始足當之，苟行為人所使用之方法並非詐術或非法方法，即難律以該罪。幽靈人口……縱其行為有所不當，戶籍法亦僅科以罰鍰，故尚非屬刑法第一百四十六條之非法方法。

五、國內政治生態，常有非選舉區居民，為在該地取得被候選人資格，方於選前遷入戶籍，國人並不質疑其正當性，何以獨對選舉人要求不得於選前遷入。

乙說：肯定說

一、憲法固保障居住及遷徙自由，唯限於不妨害社會秩序及公共利益之範圍內，憲法第二十二條及第二十三條亦定有明文。……戶籍法……對於未應行登記義務、為不實登記及拒絕接受戶籍資料調查之行為人，科處行政罰。此係依據公共利益所科予地區人民之公法上義務，……合乎憲法第二十三條之限制人民權利要件，實難認有侵害人民遷徙自由之違憲情形。戶籍法既為合憲之規範，則人民遷徙未依法登記，或為不實之遷徙登記，縱其有個人之困難，亦難認不具有不法性。

二、復按公職人員之選舉罷免，關係選舉區之政府即地區最重要資源分配者之組成，故選舉人之組成，必須是實際居住該地區之人民，蓋唯有將於未來實際承受地方發展利害得失之人，才有資格決定何人應是地區資源之分配者，故選罷法第十五條第一項規定，有選舉權人在各該選舉區「繼續居住」四個月以上者，為公職人員選舉各該選舉區之選舉人，依法得選舉公職人員，即著彙於此。……無遷徙事實而為遷徙登記者，屬同法第二十五條之自始不存在或自始無效之戶籍登記，戶政機關應為撤銷之登記，而原登記既為無效之登記，縱選舉人名冊依之製作，並依選罷

法第三十條公告確定，此名冊該部分亦屬無效，該登記人亦不因而取得選舉權。……

三、未按刑法第一百四十六條第一項妨害投票罪之成立，係以詐術或其他非法方法，使投票發生不正確結果。據上所陳，無遷入事實而為遷入登記，……此行為使特定候選人取得地方選舉之優勢，自足造成投票發生不正確結果。……刑法第一百四十六條第一項所謂「非法方法」並不侷限於違反刑法之行為，即如其例示「詐術」一節，若非詐欺取財或得利，亦不必然即為有刑責之行為。且戶籍法對於不實登記，固僅科處罰鍰，然此係單純不實戶籍登記之情形，至以不實登記造成投票發生不正確結果，因影響地方資源分配更大，自有較重之可責性，……幽靈人口案件，適用刑法第一百四十六條規定，於文義解釋、歷史解釋，乃至體系解釋，均屬理之當然，並無不妥。

四、持否定見解者，……似是而非，……虛偽選舉人，雖有遷入戶籍，惟選前未在该處居住，不了解地方事務，選後常即遷出，或縱未遷出，亦無居住事實，地方利害與之毫不相干，其遷入戶籍，單純只是讓特定候選人取得選舉優勢，自然違反民主運作、地方自治之精神。而特定候選人引他地方之人，以壯自己在地方上威勢，其嚴重性甚於賄選，蓋賄選雖為選罷法等法規所不許，但尚有地方選民喜選舉時發放賄款之人當選之民意表現，而幽靈人口投票所表達之民意，全然與地方人民之民意不相稱，此如吳三桂引清兵入關，直為該地方之叛徒，焉能不具不法性。

初步結論：擬採乙說。

臺高檢署研究意見：採甲說（即否定說）

理由：

一、遷入戶口，縱然無繼續居住四個月以上之事實，然刑法第一百四十六條第

一項之規定，以使投票產生不正確之結果或變造投票之結果為犯罪構成要件。茲行為人於遷入戶籍時，尚無特定候選人產生，不得以未來不確定之事實，令負刑事責任。

二、無居住之事實而辦理遷入戶籍，如有禁止之必要，應由戶籍規範。

三、又倘認「幽靈人口」足以影響選舉之結果，應由公職人員選舉罷免法制定防弊條文。

法務部研究意見：同意臺灣高等法院檢察署之研究意見，採否定說。惟補充理由如下：

一、依我憲法所規定之各種選舉以「無記名投票」之方法為之，我憲法第一百二十九條定有明文。足見我國選舉係採取秘密方式為之，以「幽靈人口」方式遷移戶籍者究竟投票支持何人，根本無從確認，若單純以「幽靈人口」即認定必然產生「使投票發生不正確之結果」，似乏根據。

五、小結

此類幽靈人口，早期曾被反對黨質疑執政黨曾經使用¹²，但早期的幽靈人口尚屬個案，且係被動遷徙，但自從村、里長變成「有給職」後，幽靈人口則變成主動而且頗有全面化之趨勢，此種事件陸陸續續變成鄉鎮間的政治上恩怨事件。

此一問題在實務上，因為最高法院持有罪的見解，可以預見各級法院皆會作有罪的認定。但本文擬從幽靈人口的成因，檢討戶籍住址在法律上的意義，並從比較法的觀點檢證投票權與戶籍的關連性，再進一步從刑法功能檢討「妨害投票結果正確罪」的構成要件，並評論最高法院的判

¹² 類此案件通常發生在「共同事業戶」的榮民之家之類的單位上，某地遷情告急，乃集體將榮民之家的戶籍遷至該地，但因當時戶警合一，反對黨往往查無實據。

決及台南地檢署有關幽靈人口法律問題座談會意見，最後提出解決幽靈人口的對策。

參、「幽靈人口」的成因

「幽靈人口」之發生，係以「戶籍住址、實際生活重心地及住所」同一，且人民有據實陳報其實際生活地之義務為前提。從而，某種法律效果之發生或某種權利之取得係以戶籍為要件之制度，亦必要求該人民必須設戶籍住址於該實際生活地。然則，我國法制上，不但在民法上之住所與戶籍法上並不要求同一，事實上二者殊異者所在多有。檢討現行發生幽靈人口之原因，或有六端：

一、福利給付因素

目前台北市有發給「兒童教育券」，能領取「兒童教育券」者，以設籍台北市一定期間以上者為限，故實際住於台北市以外之人民，會設法在台北市設籍，以便能領取「兒童教育券」¹³，此姑稱之為「福利性幽靈人口」。

二、子女就學因素

我國在義務教育的階段，兒童就學之學校亦以戶籍作為學區之依據，而且規定頗為嚴格。此乃因各校資源分配不均，師資容有個別差異，不但規定嚴格，執行上亦頗為嚴格，似深怕越雷池一步，即無死所。但眾所周知的事實，此種因子女就學考慮（或就父母工作方便或以學區優良），亦可以遷戶籍而獲得解決¹⁴，此種「學區幽靈人口」並不具有可罰違法性，則頗為明顯。

¹³ 但此一問題，將隨著教育部宣布全面發給教育券有而不再繼續成為一個問題。

¹⁴ 但實際上，學區之分配真的非必須以戶籍為根據不可嗎？

三、稅制因素

我國土地稅法（一九九七年十月二十九日修正）第六條規定：「為發展經濟，促進土地利用，增進社會福利，對於國防、政府機關、公共設施、騎樓走廊、研究機構、教育、交通、水利、給水、鹽業、宗教、醫療、衛生、公私墓、慈善或公益事業及合理之自用住宅等所使用之土地，及重劃、墾荒、改良土地者，得予適當之減免；其減免標準及程序，由行政院定之。」同法第九條規定：「本法所稱自用住宅用地，指土地所有權人或其配偶、直系親屬於該地辦竣戶籍登記，且無出租或供營業用之住宅用地。」換言之，因自用住宅稅率可以減免者，係以設有戶籍為前提¹⁵。又在司法院大法官作成釋字第四一五號解釋（一九九六年十一月八日）之前，所得稅的減除扶養親屬免稅額之規定，依當時所得稅法施行細則第十七條規定，應以與納稅義務人或其配偶「同一戶籍」為要件，故亦常發生稅法上「幽靈人口」的事件。但此規定被宣告為「限縮母法之適用，有違憲法第十九條租稅法律主義」後，此類「稅法上幽靈人口」的事件，應已不復見。

四、農民健康保險

農會法第十二條及農民健康保險條例第五條規定，農民健康保險之享有，以農民戶籍所在地所屬基層農會為投保單位。內政部並以行政釋示解釋¹⁶，若農民戶籍

¹⁵ 內政部為此訂有自用住宅用地地價稅書面審查作業要點（1991年2月4日修正），其第二點規定：「土地所有權人申請按自用住宅用地稅率課徵地價稅之案件，除有本要點第八點規定之特殊情形外，應依據納稅義務人所檢附之戶口名簿影本、建築改良物證明文件，與戶政機關及稽徵機關內部有關課稅資料，予以書面審查核定之，不再實地勘查。」故只要有設籍的資料，不管是否有實際自用（居住），稅捐稽徵機關可以瞞著眼睛不問。

¹⁶ 內政部七十二年八月二十六日台內社字第一〇六

遷出該地，即會喪失農保身分。故早期，某些人為取得農保之身分，亦有「農保幽靈人口」的問題。但自從司法院大法官釋字第三九八號解釋（一九九六年三月二十二日）將以戶籍為要件之農保要件宣告違憲後，此部分已不再有問題。

五、自耕農身分之取得

原土地法第三十條基於「農地農有」的政策，規定非自耕農不得買賣私有農地。而依據內政部頒「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」（一九九七年八月八日修正）第八項規定，承受農地與申請人之住所應在同一直轄市、縣（市）或不同直轄市、縣（市）毗鄰鄉（鎮、市、區）範圍內。其住所並應經戶籍登記六個月以上。故許多人為取得購買農地，乃至特定地設籍。但立法院於二〇〇〇年一月六日刪除該規定而放棄「農地農有」政策後，私有農地之買賣已不限於自耕農（僅受農地農用之管制），「假農民幽靈人口」應會自動消失。

六、選舉因素

選舉係民主聖事，透過選民真實的意志，可以形成國家或地方自治團體共同的意志。但公民應在何一選區投下神聖的選票，在台灣實務上幾乎完全以「戶籍」為準。於是「候選人」可以「盱衡情勢」選擇在投票日前四個月的前一天，以遷戶籍的方式，決定要在那一個選區投入選戰而成為候選人；相對的，選舉人也會以相同的方式，取得選舉權。此可稱為「選舉幽靈人口」。

肆、戶籍制度的意義與功能

一、戶籍登記在法律制度上之意義

戶籍法（民國八十六年五月二十一日修

正)第四條規定：「戶籍登記，指左列各項登記：一、身分登記：(一)出生登記；(二)認領登記；(三)收養、終止收養登記；(四)結婚、離婚登記；(五)監護登記；(六)死亡、死亡宣告登記。二、遷徙登記：(一)遷入登記；(二)遷出登記；(三)住址變更登記。」第三條亦明訂：「一人同時不得有兩戶籍。」

是以，「戶籍」不是「住所」之意，其重要的意義在於對國家人口動態與靜態基本資料的掌控，戶籍特別具有「人口統計上」之意義，同法第五十二條即規定：「各級地方戶政機關應分製各種統計表，按期層送該管上級機關；必要時得辦理其他戶口調查統計。前項戶口統計資料，得對外提供應用。」在此意義下，戶政機關必須擔保戶政資料的正確性。是以「無正當理由不於法定期間為登記之申請者」，戶政事務所可予以處罰（第五三條）。同法第五十四條進一步規定：「申請人故意為不實之申請或有關機關、學校、團體、人民故意提供戶政機關不實之資料者，處新台幣九千元以下罰鍰。」且「遷徙、出生、死亡、更正、撤銷或註銷登記，經催告仍不申請者，戶政事務所得逕為登記。」（第四七條），再「無正當理由拒絕接受戶口調查或有關機關、學校、團體、人民拒絕提供戶政機關查證戶籍登記事項之資料者」，更可處新台幣三千六百元以上三萬元以下罰鍰。

以上此些規定，在在顯示出戶籍登記對國家法律秩序有一定程度之重要性。但戶籍上住址登記（戶籍住址）畢竟僅屬戶籍登記的一小部分。

二、戶籍住址與住所的異同

戶籍上住址登記係憲法第十條所保障遷徙自由的範圍¹⁷。戶籍法之住址與民法

上之住所及人民實際的生活重心，事實上「是否同一」及法制上「應否同一」，係屬幽靈人口關鍵的問題。前引最高法院判決及台南地檢署肯定說之見解係以二者同一為前提。

然民法上之「住所」在主觀上須有「久住意思」，在客觀上須有「住於一定之地域」，而戶籍上之「住址登記」僅屬其他戶籍登記事項所附屬的登記事項而已。就此法務部民國七十年四月二十九日（七〇）法律字第五九二號函即稱：「依民法第二十條規定：『以久住之意思，住於一定之地域者，即為設定其住所於該地。』『一人同時不得有兩住所。』……來函附件所述某人係臺南人，因工作關係，戶籍遷住高雄，復返臺南工作，暫在臺南申報流動戶口乙節，似係依戶籍法第五條第三款規定所為之戶籍登記，與民法上住、居所之設定未盡一致。故某人居所何在，應視其究係久住抑或暫居之意而為判斷。」同部（八〇）民國八十年五月十一日法律字第〇七〇五〇號函亦謂：「一、關於住所之設定與廢止，依民法第二十條第一項規定：『依一定事實，足認以久住之意思，住於一定之地域者，即為設定其住所於該地。』……而所謂『一定事實』，例如戶籍登記、居住情形、家屬概況以及是否在當地工作等事實均屬之（參見施啓揚先生著，民法總則，第一〇六頁）。」換言之，戶籍住址與住所並非同一。最高法院八十五年度抗字第三四〇號判決亦稱：「當事人有無久住之意思，應依客觀之事實探求並認定之，並不以有長期居之事實為必要，而所謂『一定之事實』，尤以戶籍登記資料為主要之依據。」此稱以戶籍為主要依據，而非唯一依據，亦意味著住所與戶籍並不相同¹⁸。

¹⁷ 參施啟揚，民法總則，1985/9，增訂七版，頁104；洪遜欣，中國民法總則，1996/10，修訂五版，頁107；史尚寬，民法總則，1990/8，四版，頁114。

「住所」與「戶籍住址」固不相同，但二者之所以容易發生混淆者，係因戶籍法第三條有規定「一人同時不得有兩戶籍」，而民法第二十條第二項亦規定：「一人同時不得有兩住所」。但事實上，民法並未完全禁止一人有兩個住所，民法第二十三條即規定，因特定行為所選定的居所具有「擬制住所」的意義。是以「住所」並非不得有兩個，而是「就特定行為」而言，不得有兩個住所而已。但無論如何，民法上之住所並不同於戶籍法上之戶籍住址，則屬明確。又司法院大法官釋字三九八號解釋，亦灑脫完全以戶籍住址作為認定農民保險是否繼續存在之唯一依據¹⁹，亦認為戶籍住址與住所並非同一。

本文認為，實際生活重心之地應即為民法上所稱之住所。而戶籍住址並非與住所毫無關係。戶籍住址毋寧具有「推定」為住所之作用，亦即，如果沒有其他反證，戶籍住址即可認定為住所。蓋民法上之住所並不採取登記主義，而戶籍住址因登記而有較明確的憑據，且因經驗法則上，戶籍住址通常即為住所，故以戶籍住址「推定」為住所，並無問題。

但「推定」與「擬制」不同。推定係屬「事實的推定」，是證據方法的一種，尚不涉及到法律效果的賦予，被推定的事實，需符合經驗法則（參行政程序法第四三條），故如有反乎經驗的事實存在，即得提出「反證」，以推翻推定的事實。擬制係法律就某種與典型事實不同類型的行為，給予相同法律評價（法律效果）的一種立法決定。法律上的擬制用語為「視為」、「視同」、「以……論」、「……亦同」、「比照辦理」等²⁰。被擬制的事實，

¹⁹ 本號案後雖大法官不同意見書亦認為，戶籍與住所並非同一，農民健保不應完全以戶籍為依據。

²⁰ 參盧傳賢，立法程序與技術，1997/7，初版二刷，頁168以下。

不能舉反證推翻。但擬制既為法律效果的賦予，須以法律有明文規定為限，屬法律保留事項，不能透過法律解釋（例如當然解釋、反對解釋）而直接「擬制」。

之所以會發生幽靈人口的問題，其原因是實務上誤將僅有推定的功能，予以擬制化，必欲將戶籍住址「視為」住所之故。此或因行政機關人手不足，難於調查，或因避免紛爭而怠於實質調查。但這麼多類型的幽靈人口，那一類不是如此產生？換言之，前引最高法院判決亦有此種邏輯論理的錯誤。

三、人民是否有「將實際生活重心之住所」據實登記為「戶籍住址」之法定義務？

戶籍上之住址，除具有推定住所之意義外，尚為其他登記所附屬，而具有「歸戶」的意義，但吾人尚無法從戶籍法之規定導出人民有將「實際生活重心之住所」據實登記為「戶籍住址」之法定義務²¹。戶籍法雖有規定「人民故意提供戶政機關不實之資料者」，戶政機關得予處罰，此種得處罰之行為，包括故意使戶政機關故為錯誤之登記（作為）及未在適當時間內進行登記（不作為）。但本文認為，此些登記義務應限縮解釋限於戶籍法第四條第一項之各種身分登記而言，應不包括住址的遷徙登記。雖然戶籍法第二十條有規定：「遷出戶籍管轄區域三個月以上，應為遷出之登記。但因兵役、國內就學、監收容及隨本國籍遠洋漁船出海作業，得不為遷出之登記。」依「明示其一，排除其他」之解釋原則，未為遷徙登記之不作為，除此些列舉情況外，皆應處罰，故為了小孩就學方便所為之「學區遷徙」（作為），該罰；長年準備在外奮鬥工作（

²¹ 前引台南地檢署法律問題研究肯定說，即認為人民有此義務。

¹⁷ 參李惠宗，憲法要義，敦煌書局，第二版二刷，1998年8月，頁120。

即使是在鄉鎮)，或可預見的二、三年短期間的調職（例如法官之調職），未將戶籍住址遷至工作地點者（不作為），該罰；且依最高法院的見解，此種行為應成立「使公務員登載不實罪」，人民會因此而不知不覺地犯罪嗎？此種見解合理嗎？本文認為，強制人民將生活重心之地，登記為戶籍地址，並作為一種法定義務，係屬專制國家控制人民行動自由的制度，民主法治國家不必如共產國家以控制人民行止為務，不但制度上無此種必要，實務上亦非如是持續執行。如果要將戶籍住址視同住所，且人民有將住所登記的義務，除了需要大量的特務警察之外，則應該還要有一個最低程度的合理化前提，那就是登記為戶籍住址之住所法規上應有客觀上適當的空間，足以作為永久生活始足以當之，但台灣不像德國，並無法規規定作為戶籍登記之住所至少須有多少空間的規定²²。

是以本文認為，人民僅有戶籍地址的登記義務，並無「將實際生活重心之住所」據實登記為「戶籍住址」之法定義務。此不但沒有必要，亦不實際，蓋將戶籍住址「推定」（而非「擬制」）為住所，只是一種行政機關方便的作法而已，制度上並無理由將行政機關的便宜轉換為人民的義務。民法上，自然人之住所亦不採「登記主義」，是以，人民並無「將實際生活重心

²² 德國外國人法（Ausländergesetz）第十七條有規定，長期居留之外國人申請簽證，提出其有「充分居住空間」（ausreichender Wohnraum）之證明，而所謂「充分居住空間」之計算，依「社會住宅目標確保法」（Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnung, 簡稱 Wohnungsbindungsgesetz - WoBindG, BGBl. III 1994, 2330-14）第五條第二項之授權，各邦有不同的規定。「充分居住空間」需要考慮居住人個人（persönliche）及職業上（berufliche Bedürfnisse）的需要，六歲以上，每人需要十二平方公尺（約四坪），六歲以下需十平方公尺。

之住所」（況且亦經常改變或有多個生活重心）據實登記為「戶籍住址」之法定義務。假如據實登記戶籍住址係依法定基本義務，則長年工作在外，而與戶籍住址迥不相伴之情況，選舉時仍須返回「原籍地」投票者，亦屬此之「妨害投票正確結果罪」矣。

伍、投票權取得與戶籍住址之關係

選舉權與投票權略有不同。選舉權是抽象的投票權，以具有某種資格為標準，係資格的問題；投票權是具體的選舉權，涉及選舉行政的投票區技術性安排。幽靈人口屬投票權如何具體行使的問題，而非選舉權取得與否的問題²³。就此台南地檢署肯定說的見解，有所誤解。

一、法例

在某地是否取得投票權，法例上有三種：一為「選舉權人選擇主義」；二為「戶籍住址主義」；三為「實際居住主義」。

（一）選舉權人選擇主義

「選舉權人選擇主義」係指具有選舉權之人，可依其登記，指定在何一選區進行選舉，甚或以通訊投票為之，此為德國法制所採。此說最尊重選民之自由意志，但頗增加行政成本。如果選舉人未另行登記在何處投票，則以其戶籍（Einsmeldung）登記地推定為其投票處所。德國聯邦選舉法（有關全國性之眾議院議員選舉）（Bundeswahlgesetz）第十二條規定選舉權的要件，僅以滿十八歲之德國人在德國境內有三個月的住所或有三個月的通常停留即為已足，不需另有在戶籍所在地有居住一定期間以上為要件，如因其他緣故，如客居異

²³ 就此點言，前述台南地檢署法律問題座談會中，乙說（肯定說）有此誤會。

國，尚可要求行使通訊投票（Briefwahl）。其行政上之投票區，依同法第十四條，係由選舉人自行選擇而登記，只要在選舉名冊（Wahlverzeichnis）上已為登記，即屬已取得選舉權，並無設籍久暫的問題。另在巴伐利亞邦（Bayern）方面亦同，該邦有關「鄉鎮代表會、鄉鎮長、縣議會及邦議會選舉法」（Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte）第一條第一項亦僅規定年滿十八歲，在該邦有至少三個月的住所（Wohnung）（不必是連續性的三個月），或因生活關係的重點而居留（aufhalten）超過三個月以上者，即在該邦取得選舉權。且該條項第二款第二句更明文規定：「為戶籍登記者，推定為有此種居留。」（Dieser Aufenthalt wird dort vermutet, wo die Person gemeldet ist.）換言之，其地方選舉，並不包括設戶籍的久暫。戶籍不但不是取得選舉權的根據，反而只是作為「居留事實」的「推定」。故德國不至於發生幽靈人口的問題。

（二）戶籍住址主義

「戶籍住址主義」係以選舉權人之形式的戶籍登記為準。理論上，如果採「戶籍說」而以完全「戶籍住址登記」為準，則一經戶籍登記之「形成行政處分」，即發生選舉法上的效果，此種登記具有「無因性」，亦即不管原因如何，完全以當事人申請登記為準，且戶政機關亦無審查其戶籍登記原因之權限，則理論上亦不至於有「選舉幽靈人口」的問題。

（三）實際居住地主義

「實際居住地主義」係以選舉權人主要生活關係所在地為準，此之「實際居住地」之意義與民法上之「住所」相同，可稱為「選舉住所」，但其與「戶籍登記」不必相同，投票權之取得須由「選舉機關」

另行製作「選舉人名簿」之「確認處分」始能獲得確認，亦即，將某人列入某選舉區，係另一行政處分，日本法採之。

日本公職選舉法第九條規定：「凡日本國民，年滿二十歲以上，對眾議院議員及參議院議員有選舉權。（第二項）凡日本國民，年滿二十歲以上，連續三個月以上在市町村區域內有住所者，對屬該地區之地方公共團體議會議員及行政首長有選舉權。」此之「選舉住所」係由「市町村選舉管理委員會」加以認定。惟此之「選舉住所」，依其裁判所見解，與民法上「住所」同義²⁴，係指「生活重心之地」²⁵，亦即採「實際居住說」，是否設有戶籍不是唯一依據，在判斷是否屬「選舉住所」上，「私生活面」、「事業活動面」與「政治活動面」有關的住所不能分離判斷²⁶。故大學生在學校居住之宿舍地，就選舉權而言，即屬「住所」，不能以其學費所仰賴的父母之住所為選舉法上之住所²⁷；又，丈夫離開婦女之娘家（實家）之甲村，與妻在乙村租屋，妻經營理髮業，其本身約有二十天在甲村從事農業，但已將家財道具運往乙村，每日睡覺及早餐係在乙村，午餐在甲村，縱使工作係在甲村，配給之帳戶亦設在甲村，其選舉仍應以與妻同住

²⁴ 昭和三五九年九月三〇日福岡高裁判決，行政集 11 卷 9 號 2536 頁，收於日本新判例體系，頁 112。

²⁵ 昭和三五一年一〇月六日福岡高裁宮崎支部判決，高裁民集 13 卷 8 號 747 頁，收於日本新判例體系，頁 146。

²⁶ 昭和三五五年三月二日最高裁第三小法廷判決，最高裁民集 14 卷 4 號 551 頁，收於日本新判例體系，頁 111。昭和二七年一〇月一六日名古屋高裁判決，行政集 3 卷 7 號 1465 頁，收於日本新判例體系，頁 114。

²⁷ 以昭和二九年一〇月二〇日最高裁大法廷判決，最高裁民集 8 卷 1 號 1907 頁，收於日本新判例體系，頁 121 為代表。

之乙村為選舉法上之住所²⁸。故日本亦無所謂「幽靈人口」的問題。

二、我國選罷法規定的檢討

我國公職人員選舉罷免法（以下簡稱「選罷法」）不採「選舉權人選擇主義」顯為明顯，但究竟採「戶籍住址主義」或「實際居住地主義」？則頗有商榷之餘地。因我國選罷法第四條雖明文規定：「選舉人、候選人年齡及居住期間之計算，均以算至投票日前一日為準，並以戶籍登記簿為依據。（第二項）前項居住期間之計算，以申報戶籍遷入登記之申請日期為準。」但同法第十五條第一項卻規定：「有選舉權人在各該選舉區『繼續居住』四個月以上者，為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。」此二種規定，在立法技術上頗為拙劣，蓋不論在法制上或實務上，戶籍住址與繼續居住事實未必同一，並非難以理解，則此二規定必有矛盾之處應可預見。蓋如上所述，從戶籍法上，吾人尚無法導出人民有「將實際生活重心之住所」據實登記為「戶籍住址」之法定義務。既然如此，在形式的「戶籍住址登記」與「繼續居住事實」不相同的狀況下，吾人有必要探討，從立法目的上，我國選罷法究以何者為投票權行使之區域。亦即，投票權的取得，究竟是完全以「設戶籍四個月以上」為準（戶籍說）或「以繼續居住四個月以上」（實際居住說）為準？

本文認為，依選罷法第四條規定「居住期間之計算，以戶籍登記簿為依據」；同法第二十三條規定，選舉人名冊係由戶政事務所，而非選舉委員會編造，技術上完全以「戶籍」為準，且「凡投票前二十日已登錄戶籍登記簿，依規定有選舉人資

²⁸ 昭和二十七年七月一七日仙台高裁秋田支部判決，行政集3卷7號1378頁，收於日本新判例体系，頁135-136。

格者，應一律編入名冊；投票日前二十日以後遷出之選舉人，仍應在原選舉區行使選舉權。」是以戶政事務所毫無就「繼續居住」另外認定之餘地，故應可認為我國投票權之取得係採「戶籍說」，而非日本之「實際居住說」。

退一步言，縱然認為人民有「將實際生活重心之住所」據實登記為「戶籍住址」之法定義務，則應由選舉機關或戶政機關認定選舉人之「繼續居住」之事實，以定選舉權人投票區，亦屬實際上有困難之問題。再退一步而論，縱然可認為由戶政機關進行「繼續居住」事實之認定，亦即，在採「戶籍地址主義」的前提下，吾人僅將戶籍住址「推定」為「繼續居住」，且不排除戶政機關仍得依戶籍法規定（第四七條），將虛報住址註銷，逕為變更登記。但在戶政事務所未將戶籍登記註銷之前，該戶籍登記之行政處分雖屬違法，但並非無效（行政程序法第一一條）²⁹，從而戶政事務所再據以製成「選舉人名冊」之「確認性行政處分」，已符合選罷法以「戶籍登記簿為依據」之規定，此之「選舉人名冊」，除非戶政人員有偽造，變造或不實之登載，否則不但選舉機關應受該拘束，普通法院（刑事庭）若非就該選舉人名冊之「偽造，變造或不實之登載」本身進行審查，否則亦應受該行政處分之「構成要件效力」所拘束³⁰。亦即，刑事法院必須受該「選舉人名冊」之行政處分之拘束，而不是反過來審查該幽靈人口之戶口遷徙登記是否使「選舉人名冊」變成不實，因為戶政人員就選舉人之戶口遷徙尚有實質審查權限，故法理上，「選舉人名冊」即不

²⁹ 就台北南地檢署座談會中肯定說之第二點，認為該戶籍登記無效，屬屬錯誤之見解。

³⁰ 參吳庚，行政法之理論與實用，1999/6，增訂五版，頁347；許宗力，行政處分，翁岳生編，行政法（上），1998，頁574以下。

致於因選舉權人之戶口遷徙，即有使公務員登載不實³¹。

陸、刑法「妨害投票正確結果罪」之成立要件

一、刑法的制度意義與功能

刑罰手段是國家公權力中最嚴格的方式，故民主國家中，欲科人民以刑事處罰，在實體法上，須符合「罪刑法定主義」，在程序上，必經過一定嚴謹的程序，故被告雖有自白，尚不得作為有罪之唯一證據，仍須調查其他相關證據，以察其是否與事實相符（刑訴第一五六條第二項）。且「罪疑唯輕原則」：證據的採擇上必至無有合理之懷疑，而後可以定罪，是所謂「裁判證據主義」（最高法院八十六年度台上字第六七〇四號刑事判決），相對於民事法所採之「優勢證據主義」而言，刑事處罰乃採「嚴格證據主義」也。此些制度上之要求，無非因為刑事處罰係為維持社會秩序最後之手段之故。是以在立法政策上，苟以行政不法之制裁可達到目的時，即不必再施以刑事處罰。且從成本效益的要求上看，刑事處罰需要經過冗長之程序，在時效上往往已經失去該處罰所應具有的矯正或特別預防的功能。故對於輕微違反秩序之行為，理應以行政不法制裁較為妥適也。蓋行政不法與刑事不法縱然只有「量」而沒有「質」的不同³²，但其手段功

³¹ 最高法院73年度台上字第1710號判例即稱：「刑法第二百四條所謂使公務員登載不實事項於公文書罪，須一經他人之聲明或申報，公務員即有登載之義務，並依其所為之聲明或申報予以登載，而屬不實之事項者，始足構成，若其所為聲明或申報，公務員尚須為實質之審查，以判斷其真實與否，始得為一定之記載者，即非本罪所稱之使公務員登載不實。」

³² 參吳庚，行政法之理論與實用，1999/6，增訂五版，頁424。

能是不同的。行政不法制裁手段的採取，透過行政執行的方法，可以使維護公共利益的目的較諸採取刑事不法手段，更快速達成。

二、刑法第一百四十六條「妨害投票正確結果罪」的要件分析

刑法犯罪論上，判斷一個行為是否成立犯罪，通說上認為應符合三個要件：第一：構成要件該當性；第二：違法性；第三：有責性³³。茲就刑法第一百四十六條「妨害投票正確結果罪」成立的要素，論述如下：

（一）構成要件該當性

實體法上，通說上認為，構成要件係指立法者就各種犯罪行為之構成犯罪事實經過類型化、抽象化、與條文化而規定於刑法分則或其他具有刑罰法律效果之條款中，作為可罰行為之前提要件。由於構成要件乃用以描述各種犯罪行為之不法內涵。故構成要件應稱之為「不法構成要件」（Unrechtstatbestand）³⁴。不法構成要件係依據其所欲保護之公益而制訂，故構成要件之背後，必然有其所要保護的公益³⁵。而儘管「公益」的概念，會隨著時代而改變，但無論如何，作為刑事處罰的行為，必然在行為「質」的方面，至少具有「公益的侵害」則未曾稍變³⁶。所謂「公益」也者，係指「個人利益及使個人利益能夠自由發展的社會整體制度本身」³⁷。確定「

³³ 參蔡墩銘，刑法精義，1999/8，頁51；林山田，刑法通論，1995/9，修訂五版，頁78以下；褚劍鴻，刑法總論，1995/12，增訂十一版，頁104以下。

³⁴ 林山田，刑法通論，1995/9，修訂五版，頁130。

³⁵ 參黃榮堅，論行為犯，收於氏著，刑罰的極限，元照出版公司，1999/4，頁211/216。

³⁶ Vgl. Claus Roxin, Strafrecht - Allgemeiner Teil, Bd. I, 1992, § 2, Rn. 15.

³⁷ Vgl. Claus Roxin, Strafrecht - Allgemeiner Teil, Bd. I,

法益」的概念以後，才可以判斷(一)在立法上刑罰是否有必要性；(二)在司法上處刑是否具有合理性³⁸。換言之，故如果一種行為，不會對個人法益或社會整體制度造成侵害或危險，就不應成立犯罪³⁹。

刑法第一百四十六條「以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果或變造投票之結果」之規定，其所保護的法益，係「民主選舉的正確性」，此種正確性的維護，有助於民主政治的發展，對整體的社會制度是有助益，無庸置疑。故本條規定之誡命要求係使具有選舉權之公民，能依其「自由意志」及「政治偏好」作成自主性的決定。而「選舉幽靈人口」與其說涉及憲法所保障之遷徙自由（包括遷徙戶籍住址之自由），毋寧說是涉及到「選舉自由」來得更恰當。選舉，除了具有人民對統治權合法性的表示同意功能外，亦是民主國家提供人民對公共問題表達意見的機會⁴⁰。選舉自由雖未明白規定於憲法第一百二十九條各種選舉原則之中，但在比較法上，「選舉自由原則」亦屬法定選舉原則，並無爭議⁴¹。選舉自由，包括「是否投票」、「在那裡行使投票」及「投票給誰」的自由。選舉戶籍只不過是技術上的一種安排，人民應有依其自己意願選擇在何處行使其選舉權之自由。則「選舉

1992, § 2, Rn. 9. 原文為 "Rechtsgüter sind Interessen, die dem einzelnen und seiner freien Entfaltung im Rahmen eines auf dieser Zielvorstellung aufbauenden sozialen Gesamtsystems oder dem Funktionieren dieses Systems selbst nützlich sind."

³⁸ 參陳志龍，刑法的法益概念，收於氏著，法益與刑事立法，1997，頁 1/3。

³⁹ 同上註，頁 38。

⁴⁰ 參林水波、張世賢合著，公共政策，五南圖書，1991/12，三版，頁 455。

⁴¹ 參李惠宗，憲法要義，敦煌書局，第二版二刷，1998 年 8 月，頁 223。

幽靈人口」的問題，除非另有賄選的情事，應屬選舉自由的範疇。從選舉自由的角度來看，「選舉幽靈人口」尚不至對「民主選舉的正確性」造成傷害，亦無抽象危險之可言。

再從刑事訴訟法的觀點而論，「選舉幽靈人口」尚涉及到「證據證明力」的問題。一種證據，無從證明與事實是否相符者，該證據即無證據證明力矣。「選舉幽靈人口」案，縱然當事人已在審判上「自白」其投票與何人⁴²，此種自白尚須有「補強證據」⁴³，始具有證據證明力。投票既屬祕密，則此一自白根本無從調查其與事實是否相符（刑訴第一五六條第二項），自然更無法證明其對選舉之結果之正確性有如何之影響矣⁴⁴。就此，最高法院四十六年台上字八〇九號判例即稱：「被告之自白為證據之一種，須非出於強暴、脅迫、利誘、詐欺或其他不正之方法，且與事實相符者，方得採為證據，故被告雖經自白，仍應調查其他必要之證據，以察其與事實是否相符，苟無法證明其與事實相符，根本即失其證據之證明力，不得採為判斷事實之根據。」最高法院本案判決（理由三）在證據證明力上，疏未考慮自白「補強證據」的問題，亦有商榷餘地。

(二) 行為之刑事違法性

刑法上行爲之違法性 (Rechtswidrigkeit)，

⁴² 此種個人政治取向，亦屬「個人資訊自決權」的一部分，審判上法院是否可以詢問，並作為處罰之證據，屬另一問題，不在本文探討的範圍。有關「個人資訊自決權」的問題，請參閱，陳志忠，個人資訊自決權之研究，東海法研所碩士論文，2000/1。

⁴³ 參蔡墩銘，刑事證據法論，五南圖書公司，1997/12，初版，頁 58。

⁴⁴ 參林山田，刑事程序法，五南圖書公司，1998/9，初版，頁 270。

基於刑法目的的觀點而論，係指行為違反「當為規範」的判斷⁴⁵。刑法分則中所規定的各罪中，皆含有一種禁止 (Verboten) 或誡命 (Geboten)⁴⁶，違反此些禁止或誡命要求就是行為違法性的基礎。例如殺人、竊盜、詐欺等行為應處罰的規定，旨在保護他人之生命權、財產權及意思自主權，且皆可產生禁止殺人、禁止竊取他人物品、禁止欺騙的「誡命」。但刑法第一百四十六條「妨害投票正確結果罪」規定卻無法導出限制人民變更戶籍並進而投票的誡命效果。相反的，本條規定所產生的誡命僅是：不得「改變選舉正確的結果」或「使選舉結果產生不正確」而已。「妨害投票正確結果罪」應屬「結果犯」、「實害犯」，必須使選舉結果發生不正確，始足以當之。退一步言，縱使如最高法院本案判決認定此種「選舉幽靈人口」係行為犯、危險犯，至少行為人應具有「不法意志」和「實害認知」⁴⁷，始具有違法性。除非另有賄選情事，「選舉幽靈人口」，僅使「選舉局勢」發生改變而已，並非使得「選舉結果不正確」。此種行為的違法性不會比「賄選」作為抽象危險犯更嚴重。縱使肯定此種「選舉幽靈人口」具有違法性，亦只能認定各該進行戶口遷徙「登記」之人，始具有違反當為規範之違法性，而非所有遷徙戶口之人。

(三) 行為可歸責性

「責任」來自於「義務」的違反；無義務即無責任。違反何種義務當負何種責任，屬「立法政策裁量」的問題。刑事責任基本上是一種「意思責任」(Willensschuld)⁴⁸，

⁴⁵ 參黃榮堅，故意的定義與定位，收於氏著，刑罰的極限，元照出版公司，1999/4，頁 345/384。

⁴⁶ 參林山田，刑法通論，1995/9，修訂五版，頁 158。

⁴⁷ 參黃榮堅，論行為犯，收於氏著，刑罰的極限，元照出版公司，1999/4，頁 211/239；240。

⁴⁸ 參蔡墩銘，刑法精義，1999/8，頁 224；林山田，刑法通論，1995/9，修訂五版，頁 85。

其成立須行為人意志具有「正常決定可能性」而仍違反立法所明確課以之「義務」，亦即，行為人須就該行為有負責的期待可能性始能成立，此稱為「責任原則」(Schuldprinzip)⁴⁹。

「遷戶口」以取得投票權之辦理，並非「遷戶口」者所能全部左右者。戶籍法第四十二條即規定：「遷徙登記，以本人或戶長為申請人」。在司法院大法官釋字第四五二號解釋（一九九八年四月十日）公布之前，依民法第一〇〇二條規定，妻以夫之住所為住所（實際上以戶籍「擬制」為住所），故夫擬遷往何處，妻無從阻止；但妻卻不能單獨遷戶口。戶籍法上，子女縱已成年，只要未「分家」（民法第一千一百二十八條），對父（戶長）之遷戶口，亦無置喙之餘地，民法上有關成年有行為能力之規定，於此並不適用⁵⁰。

幽靈人口所涉及之有選舉權之人，只要非戶長，概屬此類「行政法上無行為能力者」，例如遠在外地工作、就學，甚或服役，其戶籍住址如何被遷徙，幾非其所能影響者，亦即在選舉法上，各選舉權人，能在何鄉何里投票，完全非其所能控制。則從刑事責任的「可歸責性」而論，此些選舉人根本無法決定其行為，焉能負擔刑事責任？此種妻與夫（戶長）、子女與父（戶長）負連帶「刑事責任」之怪現象，難道是我國刑法的特性？「行為非出於故意或過失者不罰，且過失之行為，以有特別規定者為限」，刑法第十二條載在甚明，如果僅因遷戶籍並投票，即認定購成本罪，將會發生一種不可思議的結果，戶籍不知不覺被戶長遷至他村者，將會「不知不覺犯了罪」或者「由別人替他犯罪」的情形。

⁴⁹ 參蔡墩銘，刑法精義，1999/8，頁 222 以下。

⁵⁰ 實務上有發生父母親（已非法定代理人）不同意女兒出嫁，因而拒絕讓女兒遷出戶口者，但通常戶長遷戶口，子女未有不同意者。

刑法第一百四十六條之「妨害投票正確結果罪」，其法定刑為五年以下有期徒刑，居然與「故意違法執行刑罰罪」（第一百二十七條）及「故意決潰隄防致生公共危險罪」（第一百八十一條）等價，何等嚴重！我國刑法之解釋當真應有如此之結果？

三、刑法第一百四十六條「妨害投票正確結果罪」的比較法觀察

刑法第一百四十六條所規定之「以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果或變造投票之結果者」，在民國十七年三月十四日的立法理由上稱：「查第二次修正案理由謂外國立法例，對於選舉之舞弊，可分兩派：一為列舉規定，法國、比國、意大利、西班牙、匈牙利、英國、美國等國是也。一為概括規定，德國、奧國、芬蘭等國是也。……」此之立法理由亦為最高法院八十八年度台上字第五八九五號刑事判決所引述。此種依「立法理由」，而不依「立法客觀意旨」的判決，是否得當，容有探討餘地。

本條立法稱引據德國刑法，諒係指德國刑法第一百零七條（選舉變造）而言。該條規定：

（第一項）無選舉權或其他使選舉產生不正確之結果或變造（Verfälschung）該選舉結果者，處五年以下有期徒刑，或併科罰金。

（第二項）將選舉結果為不正確之公布或使之公布者，依前項規定罰之。

（第三項）未違犯，罰之。

本條規定基於公共利益旨在保護合乎秩序的選舉（Zweibrücken NStZ 86, 555; vgl. auch § 107 RN 1），特別是旨在防止不正確選舉結果的產生。不正確選舉結果的產生有各式各樣的方式：例如透過在選票結果發布上予以不正之影響、選票本身的變造、無效票的計入、選舉結果錯誤的公布等。

這些行為的類型均可透過「選舉變造」之構成要件而包含進來，此種構成要件係此種犯罪行為類型的基本構成要件（vgl. BGH 9, 340, Wilms LK 1）⁵¹。本條第一項係處罰在選舉行為結束前所產生之錯誤的結果以及在該時點後之變造選舉結果行為⁵²。

從此一比較法的觀察可以得知，「選舉變造罪」在投票前係在防止選舉權非法取得；投票後旨在防止變造投票的結果。「選舉幽靈人口」自始有選舉權，其選舉結果亦未受到變造，則從比較法的觀點，亦難認為可以成立「選舉變造罪」。

柒、結論—兼論解決幽靈人口的對策

一、結論

選舉幽靈人口的問題，與其說是選從自由的問題，不如說是選舉自由的問題。從選舉自由的角度來看，選舉權人要在何處投票，應屬自由。單從戶籍法規定中，吾人尚難以導出人民有將生活重心之地登記為戶籍住址之義務。再者，住所與戶籍住址可以不相同，最高法院將戶籍住址原本僅具有「推定」為住所的意義誤為「擬制」，以致於認定「選舉幽靈人口」不但觸犯使公務員登載不實罪且亦該當「妨害選舉結果正確罪」，其論證似有商榷之餘地。蓋刑法第一百四十六條之規定並無禁止人民「為了選舉遷徙戶口」誠命規範效力，故不管是為了「候選」，或是為了「投票」所為的遷戶口，所影響的是「選舉局勢」（選不上即刻遷出該戶籍地），而不是使「選舉結果」產生不正確的結果。

本文認為，「幽靈人口」問題源自於

⁵¹ Vgl. Schönke/Schröder, StGB, 24. Aufl., 1991, § 107a, Rn. 1.

⁵² AaO., Rn. 2.

制度上設計的紊亂與我國人民重感情不重視制度的庶民文化（而非公民文化）的特色。從「幽靈人口」的產生及消失過程來看，「幽靈人口」，特別是「選舉幽靈人口」是一種制度上的動員偏差，也就是一種制度所衍生的負面效應，根本並非刑法上所擬處罰的行為類型。選舉幽靈人口應受唾棄、應予責罵，因其喪失「民主自主性」，但此種現象之應受「唾棄與責罵」的程度卻與執政者創造出容易產生「動員偏差」的制度同等，因執政者已喪失「制度理性」。事實上，「選舉幽靈人口」問題僅發生在地方性基層選舉上，當某種需經選舉之職務（村里長、鄉民代表）已蛻變成「高價位的有給職」後，即具有「有爭奪之價值」，且其成本耗費不甚巨時，在「成本效益」的考量下，自然易引起參選人姑妄一試的倖進心理。如果這樣的假設是正確的話，只要修正制度上易引起此種偏差的機制，即可解決問題。

法治國家的刑法，主要是在限制國家權力作用，特別是在防止刑罰的濫用。古人有謂：「治亂世，用重典」。但吾恐濫用或輕用刑罰是：「用重典，「致」亂世」也。事實上，國家權力的濫用比個人權利的濫用，更易導致社會的混亂，也恐怕就是「亂世」之源⁵³。在犯罪的理論上，不論是採「應報主義」也好，採「預防主義」也好，刑罰是國家權力最強烈的方式，基於「刑罰的必要性」（Notwendigkeit der Strafe），故非到萬不得已，絕對不輕用之。因為刑罰的意義在人類過咎於衡平（Ausgleich menschlicher Schuld），但國家並沒有任務，要將所有的過咎或義務的違反均透過刑罰予以應報。是以手段的選擇上，刑事不法、行政不法或民事不法等都是可以選擇的手段。很多法律上的過咎係以損害

⁵³ 人類歷史經驗上，亂世通常發生在國家權力濫用的時代，豈不然乎？

賠償義務，而非以刑罰的處罰作為結果⁵⁴。總之，國家不應輕用、濫用刑罰制度而作殘忍的示範⁵⁵。

二、解決幽靈人口的對策

本文認為，解決幽靈人口的對策如下：

第一：「選舉幽靈人口」係制度動員偏差的效應，此可以從何以在村里長「變成」有給職以前並無此種普遍性的幽靈人口問題，即可得證。如果制度上具有此種誘因，本文認為將村里長或鄉鎮民代表復變成「榮譽職」後⁵⁶，自無幽靈人口的問題。其他類型的「幽靈人口」的解決亦何嘗不是？學區的決定，真的非以戶籍住址為絕對的標準不可嗎？自用住宅稅率有什麼理由不以實際居住而改以戶籍住址為準？制度上錯把行政機關的便宜轉換成人民之義務，並不合乎民主國家行政機關為人民之利益而存在之本旨。

第二：投票權之行使，應改採德國「選舉權人選擇主義」，戶籍住址僅作為推定住所的作用。

第三：如果維持現制以「戶籍住址」為準，則依現行選罷法第二十三條規定，直至選舉日前二十日才有公告「選舉人名冊」，實嫌過於匆促。蓋「選舉人名冊」公告具有「確認性行政處分」之性質，亦即某人就何種選舉在何處具有選舉權，因公告而生確定之效果。但公告日已接近選舉日，戶政機關已無從再事調查確認矣。故在選舉行政上，公布選舉人名冊過慢，使得此一問題喪失事先可爭執的機會。故

⁵⁴ Vgl. Claus Roxin, Strafrechtliche Grundlagenprobleme, 1973, S. 3.

⁵⁵ 參黃榮堅，刑罰的極限，元照出版公司，1999/4，序言。

⁵⁶ 如果村里長或鄉鎮民代表仍屬有給職，法理上即應一體適用公務員服務法，有禁止兼職業業的要求。

立法上應將戶政機關公告「選舉人名冊」之時程提前至四個月時，並附具「失權效期間」的設計，使競爭之對手，可以檢證是否有「幽靈人口」的問題，而可事先提出異議。經過十天的「失權效」異議期間，未提出異議者，即不得再事爭執。

第四：行政不法制裁手段的採行。縱使通說傾向認為，行政不法與刑事不法的區別只是「量」，而非「質」的區別，最高法院見解：「行政罰之目的及性質與刑事處罰不同，並無代替刑法處罰犯罪之效力」，亦值得贊同。但從比例原則出發，基於「刑法謙抑原則」⁵⁷，在立法政策的考量下，假如事前用行政不法的制裁手段即可有效率地解決問題，何必事後動用到刑事處罰手段⁵⁸？因為行政不法的制裁手

段，包括行政秩序罰及其他不利益處分，非常多樣化，更具有直接「導正」違反義務人的行為的作用，亦即，行政不法行為，行政機關往往可以透過行政制裁手段逕行處罰，或透過行政執行手段逕為代履行，以回復合法之秩序。但施以刑事處罰之行為，已無此種可能。從數量來看及產生幽靈人口的時機來看，畢竟此種情況仍屬有跡可尋的案件。如果有事實足認為「選舉幽靈人口」的不實登記，事前處罰（新台幣九千元，不算輕）並逕行撤銷登記即可，何需事後動用刑事處罰手段，不但浪費司法資源，亦不合乎憲法上之比例原則。現制執行上捨行政不法手段不由，而必選擇法理上站不住腳的刑法手段，豈符合法治國家之精神？

⁵⁷ 參李震山，行政法導論，三民書局，1999/10，再修訂版，頁327。

⁵⁸ Vgl. Hans Schneider, Gesetzgebung, 2. Aufl., 1991, Rn. 64.

再論選舉幽靈人口的罪與罰

——刑法第一四六條新增第二項虛偽遷徙戶籍立法技術之檢討

李惠宗*

壹、問題的提出

台灣的公民在政治上似乎尚未受到啟蒙，對於政治的自主性，很容易受到非政策意向左右，對於候選人的公共政策意向或個人誠信問題，並不重視。由於選舉自主性的欠缺，導致賄選橫行，迄今難以根絕，選舉的買票、賣票、配票、「棄保」的問題一直存在，選舉幽靈人口的現象，也是其中一種。

選舉幽靈人口固然是不可取的現象，但是否係屬立法所可解決的問題，非無商榷餘地。立法委員似乎認為此種問題可以用「嚴刑峻法」解決，就透過立法的規定，故將「虛偽遷徙戶籍」的行為「擬制」為犯罪，刑法第一四六條第二項的增修規定於焉產生。

原刑法第一四六條僅規定：「以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果或變造投票之結果者，處五年以下有期徒刑。前項之未遂犯罰之。」此一規定係屬結果犯，實害犯，要件上必須有使用「詐術或其他非法之方法」，結果是「使投票發生不正確之結果或變

造投票之結果」，但二〇〇七年一月廿四日增加第二項規定：「意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票者，亦同。」（以下行文方便，簡稱「選舉幽靈人口」規定）

立法院本條增修的理由是：

「一、公職人員經由各選舉區選出，自應獲得各該選舉區居民多數之支持與認同，始具實質代表性，若以遷徙戶籍但未實際居住戶籍地之方式，取得投票權參與投票，其影響戕害民主選舉之精神甚深。

二、然行政機關若對此未加以剔除，進而列入選舉人名冊，選舉人名冊經公告更正後即告確定，行政機關所製成之「選舉人名冊」乃屬『確認性行政處分』，此生行政處分之『構成要件效力』，後若再通知選人前往投票，選人依照選舉機關之合法通知前往投票，並非屬刑法第一四六條之非法之方法。是以司法院九十一年四月二十二日幽靈人口適用刑法座談會之結論及法務部（八八）法檢字第〇〇四〇〇七號函，均認為不構成該條，但此種新型態行

為嚴重戕害選舉之民主性，實有必要對此種類型立法新增處罰之規定，以導正選舉風氣，爰增訂第二項。

三、現未實際居住於戶籍地者有數百萬人，其因就業、就學、服兵役未實際居住於戶籍地，或為子女學區、農保、都會區福利給付優渥、保席次或其他因素而遷籍於未實際居住地，其原因不一。然此與意圖支持特定候選人當選，進而遷徙戶籍之情形不同，並非所有籍在人不在參與投票均須以刑罰相繩，是以第二項以意圖使特定候選人當選虛偽遷徙戶籍投票者，為處罰之對象。」

本條增修理由雖然明言：「立法新增處罰之規定，以導正選舉風氣」，但是否能真正解決選舉幽靈人口的問題，或製造出更多的問題¹，非無商榷之餘地，本文擬從法學方法論探討此一立法技術的適當性及正確性。

貳、選舉幽靈人口問題的本質

所有法律問題，應可分為四個的層次，包括法本質論、立法論、法解釋論或法適用論²。選舉幽靈人口問題可能同時牽涉到此四個層次的問題，分述如下：

所謂「法本質論」係針對某特定規範或行為探究其在法規上「應有」（Sollen）的評價論述方法。與本文主題有關的問題是，首先是幽靈人口是否具有可罰性？進一步的問題是，為

了選舉的虛偽遷徙戶籍（未實際長期居住於該戶籍住址）的幽靈人口是否具有可罰性？

在「立法論」上，如果肯認選舉幽靈人口具有可罰性，立法者應選擇何種處罰方式的問題。此一層次的問題常常涉及「立法政策」的選擇問題。「選舉幽靈人口」應以刑事罰或行政罰對應。但基於「罪刑法定主義」或「行政罰法定主義」，如果法律沒有處罰明文，虛偽遷徙戶籍當然就不應處罰。新增第二項規定，是否符合立法的法理，亦屬立法論應檢討者。

至於「法解釋論」層面，旨在探討刑法第一四六條第一項的用語：「其他非法方法」如何正確解釋的問題，亦即虛偽遷徙戶籍並投票，是否屬於「其他非法方法」的射程範圍。

而「法適用論」則在處理個案上，何種證據能證明「虛偽遷徙戶籍」並「投票」，已構成妨害投票罪的問題，此涉及到「證據法則」（包括證據能力、證據證明力、舉證責任及調查證據的正當程序等）及「因果關係」論證的問題。亦即，選舉幽靈人口在法適用論上，另有「證據論」及「因果關係論」的問題。

選舉幽靈人口的問題，在法院審判實務上，自二〇〇〇年起，有增多之趨勢（請參附錄：選舉幽靈人口與選舉種類關係統計表（一九九七～二〇〇八年），以下簡稱統計表）³。實務上法院判決見解，究以法本質論、立法論、法解釋論或法適用論處理此一問題，亦多不一

註1：立法機關或法案的草擬者常會設想，透過法律規定，就可以解決問題（徒法自行）。事實上，人們在社會現實，會不會如同規範設定者（立法者）所預設的情形，容有商榷之餘地。

註2：此種法律問題層次論，請參李惠宗，〈總統刑事豁免權及機密特權之研究—大法官釋字第627號解釋評釋〉，月旦法學雜誌，第147期，2007/8，頁79/80以下。

註3：自2000年起，選舉幽靈人口所產生的刑事判決及選舉訴訟案件之大量增加，本文推測，與地方最基層的村里長、鄉鎮民代表的選舉有密切關聯。因為立法院制定了「地方民意代表費用支給及村里長

* 本文作者係國立中興大學財經法律系主任，兼科技法律研究所所長

致，茲就實務上所做過之判決，歸納如下，再做評論。

一、認為係屬法本質論者

此一見解認為，縱使是為了選舉而虛偽遷徙戶籍的幽靈人口，也屬憲法上居住遷徙自由的問題，係屬合法權利的行使，自始不具有可苛責性，根本不應構成犯罪。故在選舉訴訟上，也不應構成「選舉無效」的理由。

此種觀點較具有代表性的判決是台灣高雄地方法院九十四年訴字第一四七七號判決，該判決稱：「選舉權人之投票權應在何地取得，立法例上主要有下述三種：(1)『選舉權人選擇主義』……(2)『戶籍住址主義』……(3)『實際住居地主義』……於選罷法上，我國係採『戶籍住址主義』，要非採『實際住居地主義』，選舉權人一旦於某選區設有戶籍，依法即當然取得該選區之投票權，縱戶籍住址不同於住所，亦難認其因此取得投票權並加以行使有何不法。……民主政治關於主權在民之理念，公平選舉制度是極重要之根本支柱，但其如何實施與落實，方式非必一致，制度採擇上有三種立法體例，已如上述，而無論採用何種立法體例，只要人民依所規定方式，『依法』取得選舉權或被選舉權，即屬遵守制度設計上

所訂之『遊戲規則』，難認有何違法可言。……採『戶籍地址主義』者，人民自得為選舉某地區候選人或成為某地區選民，而『依法』遷移戶籍，以取得投票權，此即上述所謂選舉自由及政治意見表達之自由之具體內涵之一⁴。」

此一見解根本否認選舉幽靈人口的違法性，所以就不會有成立犯罪的問題。與此類似可資一提的案例是，台灣澎湖地方法院九十一年訴字第五十四號判決認為：「國民欲於可預見之將來在各該選舉區內選舉特定候選人（為支持自己關係緊密之兄弟），則其唯一可行之簡便方法，即是將其住所遷入各該選舉區所在之戶政機關內，此為法之所許。」本案法院認為，為支持自己兄弟當選，縱使是未實際居住於戶籍住址的虛偽遷徙戶籍並投票，亦不具有可罰性。但如果不是此種案型，又將如何，則不得而知。

二、認為係屬立法論者

法本質論上，如果認為「幽靈人口」，應予處罰，基於罪刑法定主義，就必須在法律上明文規定，法律如果欠缺明文，即不得加以處罰；或法律只是規定處以行政罰，亦不得以刑事罰相繩。亦即，認為選舉幽靈人口係屬立法論的問題者，如果法律無明文處罰「選舉幽靈

人口罪」，仍只是行政不法行為而已，並非刑法第一四六條妨害投票罪的問題。

例如台灣高等法院台南分院八十八年上訴字第一〇八二號判決認為：「若認幽靈人口足以影響選舉之結果而有禁止必要，亦以修正公職人員選舉罷免法直接規定禁止並科以刑罰規定為宜，並非以科處行為人應負犯罪構成要件不相當之刑法第一四六條刑責為必要方法。」

另台灣高雄地方法院九十二年訴緝字第二〇一號判決有更詳細的論證：「即便認為戶籍住址為遷移登記，但實際上未變更住所，係違反戶籍法第五十四條規定，屬於行政不法行為，而應課予行政罰，且如同最高法院向來之見解：行政罰之目的及性質與刑事處罰不同，並無代替刑法處罰犯罪之效力。然則，基於『刑法謙抑原則』，在立法政策的考量下，假如事前用行政不法之制裁手段即可有效解決問題，何必事後動用到刑事處罰手段？因為行政不法的制裁手段具有多樣性，包括行政秩序罰及其他不利益處分，更具有直接導正違反義務人的行為之作用。行政機關往往可以透過行政制裁手段逕行處罰，或透過行政執行手段逕為代履行，以回復合法之秩序。」⁵

此外苗栗地方法院九十一年易字第五〇二號判決從權力分立的理論出發，以立法論的觀點，有頗為精闢的剖析：「依我國法制，選民原即有投票或不投票之自由，是其遷出戶籍之動機固係因為選舉，從而有失選舉之純潔，然

衡之實際，其行為之結果尚未影響選舉之『公平性』，由刑法第一四六條為『結果犯』之立法意旨，自應將選舉期間之『遷出』戶籍與『遷入』戶籍，分別以觀，而不得比附援引，逕以其均係『虛偽申報戶籍』為方法，而逕泛論為『幽靈人口』，從而遽以刑法第一四六條罪相繩。若為貫徹民主政治，截止選舉歪風，確有於選舉期間加強戶政管理之必要，首應修正法令，加強法治教育，樹立人民正確之守法觀念，以杜絕『幽靈人口』現象，尚無庸由審判機關越俎代庖，逕以擴張解釋方法，將原屬行政罰之事項，更以刑事制裁，從而混淆行政、司法分際，動搖民主根基。蓋國家機關立法定制，本即各有所司，法令未備，應修正法令；行政有失，應加強行政之管理、監督。司法為民主政治之最後防線，若一旦有滯礙難行之處，即由司法機關遽以判決手段堵關防漏，無異助長立法之疏懶或行政之怠惰，且『法官造法』，亦易肇致司法權之逾越，影響法之公信，當非國家之福。」

本判決結論雖值得贊同，但以避免「法官造法」為理由，似有商榷餘地。蓋基於罪刑法定主義，犯罪之成立根本不容許「法官造法」。罪刑法定主義旨在限制國家權力濫用，如果在刑事犯罪的成立上可以「法官造法」，那不是「無異助長立法之疏懶或行政之怠惰」或「影響法之公信，當非國家之福」而已，而是違憲的問題。

事務補助費補助條例》(2000年1月11日公布施行)，村里長除了傳統擔任選舉格牌的好處外，搖身一變而具有類似公務員資格的有給職(月支比一般二級高考的薦任官還優渥)，並享有一般公務員沒有的福利，於是成為各方逐鹿的標的。本文認為該條例違反國家機關效能原則，過度給付而有違憲之嫌。李李惠宗，《行政法要義》，第3版，2007/9，頁163。

註4：其他類似判決，如臺灣基隆地方法院選舉法庭91年選字第2號判決、高等法院台中分院88年上訴字第1876號判決、高雄地方法院選舉法庭91年選字第7號判決、彰化地方法院選舉法庭87年度選字第6號判決、高等法院台南分院選舉法庭83年度選上字第3號判決、高等法院台南分院88年上訴字第1021號判決、板橋地方法院92年訴字第1029號判決、基隆地方法院92年訴字第24號判決、澎湖地方法院91年訴字第55號判決、高等法院台南分院88年上訴字第1373號判決、亦採相同見解。

註5：類似判決請參臺灣台北地方法院選舉法庭92年選字第2號、高等法院台中分院90年上更(一)字第62號判決、高等法院台中分院89年上更(一)字第398號判決、高等法院台中分院89年上訴字第88號判決、苗栗地方法院91年易字第502號判決、彰化地方法院88年訴字第107號判決、彰化地方法院88年訴字第563號判決、彰化地方法院88年訴字第564號判決、彰化地方法院88年訴字第426號判決、新竹地方法院92年訴字第25號判決、花蓮地方法院91年訴字第205號判決。

三、認為係屬法解釋論的問題

法解釋論是適用法律之機關，運用正確的法解釋方法，解讀法律客觀意旨的過程，有關不確定法律概念的判斷或例示規定中概括條款的涵攝，亦屬法解釋論的問題。於本文主題上，如何將基於選舉動機的虛偽遷徙戶籍，涵攝為「其他非法方法」，乃屬法解釋論的問題。至於是否造成「使投票發生不正確之結果」的判斷上，則屬法適用論的問題。

實務判決在此一論點上，爭議最大。認為選舉幽靈人口構成犯罪者，通常係以法解釋論出發，認為所謂「其他非法方法」不限於「違反刑事處罰」之方法，也包括行政不法行為（以下稱為肯定論者）；但持反對論者，認為刑法不得擴張解釋或比附援引，或應以「與詐術」相類似的方法為限，始可解為「其他非法方法」（以下稱為反對論者）。

最早對選舉幽靈人口肯定其成立「妨害投票罪」者，應屬最高法院八十八年度台上字五八九五號判決⁶。此外類似見解，例如最高法院九十六年台上字第五六八八號判決即稱：「所謂『其他非法之方法』，係指除詐術外，其他一切非法律所允許之方法均屬之，並不以構成刑事法上犯罪之非法行為為限。……是依上開修正增列第二項規定觀之，修正前之所謂『其他非法之方法』，固包括行為人以不實遷入戶

籍之方式，致未實際居住於選舉區取得投票權而為投票者，……」。

此種見解事實上為大部分下級法院所採用，故有關選舉幽靈人口的案件，以判有罪居多（詳附錄統計表）。

反對論的代表性案例是臺灣基隆地方法院九十六年度訴字第五〇八號判決亦可歸類係採此見解：「刑法第一條所揭櫫之罪刑法定主義，乃根基於法治國原則，並隱含刑法之保證功能，明確界定國家刑罰權之範圍……無論採取任何解釋方式，均不得溢出發文字義之最大可能範圍，亦不得藉維護民主政治制度等詞為由，甚至以此為出發點，誤用目的解釋、歷史解釋、體系解釋等解釋方法，乃至於以法所禁止之類推適用，創設刑罰而將該種行為予以處罰。蓋上述各種解釋方法，其功能僅在於具體化文義解釋之下仍顯模糊之灰色地帶，殊不得逾越刑法條文的可能文義而擅以該方法妄為解釋。而無論使用何種解釋方法，最終仍須進行合憲性解釋⁷，如無法通過憲法之檢驗，該解釋所得意義即因違背憲法意旨而不得採用。」

此外，台灣高等法院八十九年上更(一)字第五十八號判決亦認為：「條文所指之『非法方法』，應該與其例示之『詐術行為』相類似，具有『欺瞞』與『秘密』之特質，而且一定是要透過正當投票以外之手段，行為時地又與投

票流程緊接，足以『立即』且『直接』影響投票結果之行為。依國內目前之政治生態，常有非選舉區之居民，為在該地取得候選人資格，才在選前遷入戶籍，國人並不質疑其正當性，為何選舉人為支持某特定候選人而遷入戶籍，卻須依刑法來論罪。由此觀之，二者顯不相當。何況其取得選舉權之過程，客觀上完全依照法定之作業流程行事，這樣的行為即使不妥，但也是經過迂迴的手段，先取得特定區域之選舉人資格，再依法定之程序領取選票，再依正當方法進行投票，才能完成其主觀上之目的。其行為不具有『欺瞞』與『秘密』的特質，在時地上，也非與投票作業流程密接，而能『立即』且『直接』影響投票結果。」⁸

此外臺灣高等法院選舉法庭九十二年選上字第三號判決也認為，虛偽遷徙戶籍不至於導致選舉無效的結果：「刑法第一四六條第一項…所謂『詐術』係指以欺罔方法使人陷於錯誤而言，如作票、偽造選舉人名冊等是；至所謂『其他非法方法』係指除詐術外之其他非法所允許者，且須與『詐術』之行為相當，方足當之，如重複投票、虛數票數等是。……依戶政事務所之通知，參與投票等之行為，不該當於刑法第一四六條『以詐術或其他非法方法，使投票發生不正確之結果或變造投票之結果』規定之構成要件，據以依選罷法第一〇三條第一項第三款之規定，提起本件當選無效之訴，於法尚非有據，不應准許。」

選舉幽靈人口成立妨害投票罪乃基於法解釋論，將虛偽遷徙戶籍「視同」非法方法。但同樣基於法解釋論，也有直接否認成立犯罪者，其差距直如天地，法解釋者可不慎乎。而令人遺憾的是，從統計數據來看（請參附件統計表），對選舉幽靈人口的判決，仍以有罪判決居多。

四、認為係屬法適用論者

法適用論又有兩個層次，一個是「證據論」問題，另一項是「因果關係論」。證據論主要在處理那些證據可以證明何種犯罪事實的存在；因果關係論主要在處理行為人的行為是否為犯罪行為的起因；在結果犯（實害犯）上，對於結果之發生，具有支配力者，從而可以透過刑罰追究其責任。在本文主題上，吾人如何證明選舉幽靈人口有「使投票發生不正確之結果或變造投票之結果」的證據及因果關係的支配性。

(一) 證據論問題

在證據論上，大部分判決認為，無從證明虛偽遷徙戶籍之被告犯罪，例如台灣高等法院九十三年上訴字第四三七號判決：「以『幽靈人口』方式遷移戶籍者，究竟投票支持何人，根本無從確認，當然不生候選人當選與否之不正確結果可言。」另外，台灣高等法院八十八年上訴字第二六二〇號判決認為：「依憲法所規定之各種選舉以『無記名投票』之方法為之，

註6：對該判決之評論，詳參見李惠宗，〈論「選舉幽靈人口」的罪與罰〉，台灣本土法學，第9期，2000.4，頁29、33以下。

註7：但基隆地方法院96年度訴字第508號判決所使用的「合憲解釋」一語，在論述的脈絡上並非正確，蓋所謂的「合憲解釋」，係規範審查時，被審查的規範有同時作成合憲及違憲的可能時，應選擇作成合憲解釋，特別是如果限縮適用範圍，即可作合憲解釋，應選擇限縮適用範圍，而在結果上，採取認為合憲之解釋。故合憲解釋並非意指「(法律)如無法通過憲法之檢驗，該解釋所得意義即因違背憲法意旨而不得採用。」，合憲解釋的案例，例如釋字第509號解釋。

註8：類似判決如高雄地方法院92年訴字第1243號判決、高雄地方法院90年訴字第341號判決、基隆地方法院93年訴字第704號判決、基隆地方法院92年訴字第2號判決、基隆地方法院91年訴字第447號判決、彰化地方法院88年訴字第145號判決、花蓮地方法院91年訴字第219號判決，司法院依據立法院司法委員會決議，於91年4月22日召開「關於選舉之『幽靈人口問題』應如何適用刑法」座談會，法務部(88)法檢字第004007號函釋(李惠宗，〈論「選舉幽靈人口」的罪與罰〉，台灣本土法學，第9期，2000.4，頁29、34。)

憲法第一二九條定有明文。足見我國選舉係採取秘密方式為之，以「幽靈人口」方式遷移戶籍者究竟投票支持何人，根本無從確認，若單純以「幽靈人口」即認定必然產生「使投票發生不正確之結果」，似乏根據。」

(二) 因果關係論問題

從因果關係論出發，亦往往導出被告無罪的結果，例如台灣高等法院台中分院八十八年上訴字第一九二三號判決認為：「行為人為戶籍遷入登記後，縱然無繼續居住該戶籍登記處所四個月以上之事實，因行為人於遷入戶籍時，依公職人員選舉罷免法相關規定，應尚無特定候選人產生，自不得以未來不確定之事實，令負刑事責任；況依憲法第一二九條所規定，我國之各種選舉應以「無記名投票」之方法為之，足見我國選舉係採取秘密方式為之，則以所謂「幽靈人口」方式遷移戶籍者，究竟投票支持何人、或是否一定參與投票，根本無從確定，若單純以「幽靈人口」即認定必然產生使投票發生不正確之結果，顯乏根據。」⁹

值得重視的是，此一判決將證據論與因果關係論同時論述。

五、綜合論

有些判決會就各層次的問題，予以論究，例如台灣基隆地方法院九十一年訴字第四四六號判決認為，「(1)平等原則不但為立法原則……若將遷移戶籍之行為，評價為與詐術相當之非法方法，不但是將合法行為評價為非法方法，更是將非詐術而評價為詐術，顯然是將不

同之行為而為相同之評價，其對非法方法之解釋適用，違背平等原則，自非的論。(2)刑法第一四六條之法條結構，……屬於單行為犯，並非雙行為犯。惟最高法院將「遷移戶籍」之行為評價為非法之方法後，更將四月後之「投票」行為相結合，一併認為非法方法才能「使發生」投票不正確之結果。如此，一面將合法之投票行為再評價為非法之行為，一面又將本罪解釋為雙行為犯，顯然違背條文之結構，其解釋並非合理。(3)由「陷害教唆」之法理觀之。……若有虛偽登記戶籍之情形……公務員不但未進行實質之審核，再為撤銷之登記，更進而編造選舉人名冊，並發出選舉投票通知單，邀請被告前往投票；可見公務員可以防止被告取得投票權而不防止，甚至進而造冊公告被告為選舉人，公開陳列，公告閱覽，更發投票通知單通知被告去投票；如此，再由司法機關認定被告之投票行為屬於「非法之方法」，進而繩之以法，無異「陷害教唆」人民犯罪，並不合理。……(4)由「信賴保護原則」觀之，被告……信賴有審核權之公務員可資過濾，不致因違法投票進而觸犯刑章……惟公務員不但未進行實質之審核，再為撤銷之登記，更進而編造選舉人名冊，公開陳列，公告閱覽，並發出選舉投票通知單，邀請被告前往投票，已如前述；如此，再由司法機關認為被告之遷移戶籍行為屬於「非法之方法」，顯然破壞人民之信賴，自與信賴保護原則有違。」¹⁰

本件判決雖然論述甚詳，結論亦值得贊同，但選舉幽靈人口的認定，應與平等原則無關，

更與信賴保護原則無涉，恐怕亦非「陷害教唆」的問題，而是基於「自證己罪」所產生的證據能力問題。其中只有(2)係屬因果關係論的範疇，較值得贊同。

六、小結

綜觀上開所舉案件，如果判決係以法本質論或立法論為範疇，選舉幽靈人口多以無罪為結論。如果判決有罪，基本上係以「法解釋論」作為出發點。但同樣是法解釋論，解釋及涵攝方法不同，亦可導出無罪結果。如以法適用論來看，結論多為無罪判決。

參、選舉幽靈人口罪之本質

本文作者前於二〇〇〇年發表有關「論選舉幽靈人口之罪與罰」的論文¹¹，該文從法本質論上主張，幽靈人口本質上不具有可罰性，因為人民並無將實際生活所在地登記為戶籍住址之義務，從而各式各樣的「幽靈人口」，例如「福利性幽靈人口」、「學區幽靈人口」、「稅法上幽靈人口」、「農保幽靈人口」、「假農民幽靈人口」頂多只是行政不法行為而已，縱使是選舉幽靈人口，亦不應構成妨害投票。再從比例原則的角度出發，基於「刑法謙抑原則」，在立法政策的考量下，如果能用行政不法之制裁手段即可有效解決問題，應不必動用刑事處罰手段。

此一見解，本文繼續維持，對於新增選舉幽靈人口處罰的立法技術規定，本文有更高度的憂心。爰從立法技術層面，針對新增修條文的

適當性予以檢討。

肆、新增選舉幽靈人口處罰立法技術的問題

新增刑法第一四六條第二項選舉幽靈人口的規定：「意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票者，亦同。」（以下簡稱「選舉幽靈人口」規定）從立法技術上來看，此一規定具有「擬制」的結果；也是「抽象危險犯」模式；在證據法上也會產生由被告負擔舉證責任的問題，分述如下。

一、擬制的立法技術

擬制是立法者就非典型的事實，賦予典型法律效果的立法決定，被擬制的事實，不可舉反證推翻。擬制係屬命題的特殊型態，擬制的法律用語為「視為……」、「視同……」、「以……論」、「以……計」、「亦同」、「比照……」。例如民法第七條：「胎兒以將來非死產者為限，關於其個人利益之保護，視為既已出生。」人雖未出生，但法律效果還是「當作」已出生看待。擬制具有如下性質：

(一) 擬制係法律保留事項

擬制係屬法律保留事項，基於「無法律，無擬制」(Nunquam fictio sine lege)¹²。法律上之擬制以法規有明文並事先規定為限，否則將屬違反「明確性原則」(釋字第四四五號解釋參照)；法律上擬制，既屬法律效果之賦予，自應以抽象之規範事先定之，所謂「抽象之規範」，包括法律、法規命令、特別命令或

註9：其他類似判決如基隆地方法院92年訴字第386號判決、彰化地方法院88年訴字第107號判決。

註10：其他類似判決如基隆地方法院93年訴字第704號判決。

註11：請見李憲宗，同註6，頁29-48。

註12：參鄭玉波，《法學(二)》，三民，1988年12月，頁6。

自治規章。不能透過行政機關以行政函釋或認定事實的行政規則直接形成「擬制」的效果，亦不得由法院在個案上予以擬制，例如某種類型之行為如果應予處罰，法規漏未規定，僅能由法律或授權法規命令加以規定，不能透過解釋行政規則予以擬制。

選舉幽靈人口已經由形式的法律加以規定，符合法律保留原則。

(二) 擬制須符合常理

法律上之擬制，須符合常理，不能違反比例原則。法律上之擬制係將不同的類型行為，賦予相同法律效果的「立法決定」，故會涉及到規範審查的問題。擬制的法律效果，以能合理承受該法律效果為限，否則有違反比例原則的問題。所謂「能合理承受該法律效果」，係指非典型的事實，雖尚未發生典型法律效果，但實質上與典型事實相去不遠，可以透過法律予以擬制，例如「失蹤」與「死亡」雖不相同，但如果長期失蹤（七年），經驗上則與死亡頗為接近，故民法（§8）乃規定，失蹤七年得為死亡宣告，經死亡宣告後，儘管有可能並非真正死亡，法律上還是發生死亡的效果。

(三) 擬制不得違反不當聯結禁止原則

不當聯結禁止原則係要求公權力主體不得將與事物本質無關之要素納入考慮而制訂抽象規範或作成具體行政決定，此一原則係屬規範內容實質正當性的問題。故透過抽象規定擬將某種（非典型）事實賦予特殊法律效果時，須該

法律效果與該事實有適當的聯結關係，例如考試作弊該科目得以零分計，又未參與某科目之考試，試卷評閱人因無法評閱其答案，該科目固亦可以「零分」計算，但若因考生在考場睡覺流口水或流汗弄污試卷、攜帶行動電話、攜帶鬧鈴電子錶入場考試而「擬制」為零分¹³，則屬違反不當聯結禁止原則，因攜帶行動電話的行為與考試能力的評價無關，此種「恣意的擬制」，只是為了「方便管理試場」，屬為了達到目的而不擇手段的作法，應屬權力之濫用。

選舉幽靈人口的規定，目的在端正選風，目的非常正當，並無此問題。

(四) 擬制不得以主觀要素為標的

在擬制的事實中，應以客觀的事實（非典型事實）為限，不得以主觀意圖或意思作為擬制的標的。因為該客觀事實的存在，在法律價值上與典型事實無甚差異，且由於該客觀事實不得舉反證推翻，故無舉證責任的問題，如須另行舉證，則不應以擬制的立法技術處理。故在立法技術上，被擬制的事實，不得再以主觀的意思作為條件。如果以主觀要素作為擬制條件，必該主觀要素在經驗上本質上可經由客觀要素予以認定。例如法規如果規定，買賣標的只要當事人不滿意時，視為買賣契約無效，將導致法秩序的不安定，係屬錯誤的擬制。

選舉幽靈人口規定的問題，應在於此。

在刑法分則中，以擬制模式（……，亦同）規定者¹⁴，雖然有加上主觀要件者（例如刑§

135II意圖使公務員執行一定之職務；§160II意圖侮辱創立中華民國之孫先生；或§169II的意圖他人受刑事或懲戒處分，而偽造、變造證據，或使用偽造、變造之證據者，亦同。），但此些「行為本身」基本上皆具有「不法性」，且皆屬可從客觀事實反推獲得證明，但「意圖使特定候選人當選」根本無從證明，因為既然選舉依法應秘密，縱使被告有所供述係投票予何人，亦屬違反自證己罪原則，而不具有證據能力，從而「法律上」根本無法認定「意圖使特定候選人當選」（不是事實上不可能）。該項加上「意圖使特定候選人當選」的要件，主要是用以區別其他種類的幽靈人口，但此種立法技術，仍屬錯誤。

再者，「意圖使特定候選人當選」主觀構成要件，其本質係屬「動機」，但選舉幽靈人口的此種規定，已將「動機」當作主觀構成要件，會有過度擬制的問題。此外，法條既然規定為「構成要件」，就必須有證據。在一般的意圖犯規定中，可以透過客觀的行為反推為某人「具有主觀意圖」，例如在大賣場，將未經結帳之包裝食品，開封食用，經櫃臺不結帳（非常客觀化的事實，毋庸舉證），基本上可以擬制為「具有為自己所有之不法意圖」而可成立偷竊罪。但虛偽遷徙戶籍並投票，在證據法則上，其本身根本無法證明遷徙戶籍是「意圖

使特定候選人當選」，已如前述。

二、抽象危險犯的規範模式

刑法第一四六條第二項的新規定：「意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票者，亦同。」其中所謂「亦同」，是法律效果與第一項相同，因此不需要另有「使投票發生不正確結果」或「變造投票之結果」的結果，亦即「亦同」是同「處五年以下有期徒刑。」不問是否發生「使投票發生不正確結果」或「變造投票之結果」，此種擬制，相對於同條第一項係屬「結果犯」的模式而言，是一種「抽象危險犯」。

刑事法體系上，危險犯又分為「具體危險犯」（其本質為結果犯）¹⁵與「抽象危險犯」。危險犯在歸類上係屬「行為犯」、「舉動犯」¹⁶。抽象危險犯的「入罪化」，完全是立法政策上「預防原則」的考量。所謂立法政策上「預防原則」的考量是，人類社會經驗上，該類客觀行為本身即具有「不法內涵」（例如§169II之變造證據的準誣告罪¹⁷），對於實害結果之發生，相距甚近，也就是具有發生實害的高可能性或係屬實害的前階行為，已與實害犯無甚差異¹⁸。因為抽象危險犯係由立法者，依生活經驗的大量觀察，推定某一類型的行為對特定的保護客體（法益）帶有一般性危險，故預定該

239；§240II；§246II；§25EII；§288II；§306II；§315；§315-2II；§328II；§339II；§339-1II；§339-2II；§339-3II；§341II；§346II。

註15：李林東茂，《危險犯與經濟刑法》，五南圖書公司，1999.10，頁10。

註16：李林鈺雄，《新刑法總則》，初版，元照出版社，2006.9，頁96。

註17：學者林山田將準誣告罪視為「預備行為」的「正犯化」，參氏著，《刑法各罪論》，2004.1，頁267。

註18：同註15，頁11、21。

註13：參自由時報，2000.7.20，頁6，「（大學聯考）試場違規狀況，近140件」。

註14：刑法分則中，以此種擬制模式規定者有§129II；§135II；§140II；§146II；§158II；§160II；§164II；§169II；§171II；§174IV；§179IV；§189-1II；§189-2II；§191-1II；§192II；§202III；203；§217II；§218II；§220II；§231；§233；§235II；§237；§

類型的行為具有高度危險，只要符合不法構成要件的事實，不待具體危險發生，即可認定犯罪¹⁹。換言之，「抽象危險犯」在立法技術上係假定「行為本身客觀上即具有不法性」，不以發生實害為必要，不必具有「實害故意」²⁰，若非客觀行為本身具備高度不法性及危險性，實不應以抽象危險犯規定之。較為典型的抽象危險犯是刑法第一七四條第三項：「失火燒燬前項之物，致生公共危險者，亦同。」同法第一八九條之二（阻塞逃生通道之處罰）「阻塞戲院、商場、餐廳、旅店或其他公眾得出入之場所或公共場所之逃生通道，致生危險於他人生命、身體或健康者，處三年以下有期徒刑。阻塞集合住宅或共同使用大廈之逃生通道，致生危險於他人生命、身體或健康者，亦同。」此種擬制，亦單純以「客觀的事實」（失火燒毀自己所有之住宅等物；阻塞逃生通道）賦予「法律上評價」，而此種法律上評價，與典型的事實相去不遠，縱然沒有發生具體的實害（有人傷亡），仍可以獨立成罪。故刑法的第一八五條之三的「不能安全駕駛罪」，縱使行為人能證明其酒力、體力甚好，精神狀態甚佳，也不會發生車禍，仍可以加以處罰，立法上並不以「主觀上」駕駛人「有意圖使人受傷亡之故意」為要件²¹，係屬正確的立法技術。

但既然在選舉幽靈人口的規定上，立法上已經預見「虛偽遷徙戶籍」的「幽靈人口」的動

機是相當多樣的（立法理由提及現未實際居住於戶籍地者有數百萬人，其因就業、就學、服兵役未實際居住於戶籍地，或為子女學區、農保、都會區福利給付優渥、保席次或其他因素），在經驗上很難說服一般人，「虛偽遷徙戶籍」絕大部分可以推定某「為使特定候選人當選」，並且進一步與「使投票發生不正確結果」或「變造投票之結果」的實害極為接近。

故選舉幽靈人口的抽象危險犯的規定模式，在立法技術上，大有商榷餘地。

三、證據法上的難題——證據能力的考慮
刑事訴訟的證據能力的理論基礎，基本上是「保障人權」²²，故證據本身雖然具有關聯性，但如果有證據應予排除的情形，該證據仍不具有證據能力。證據能力係屬證據排除法則的問題。證據能力是「有」或「無」的問題。

證據能力積極面首先求諸於該證據具有「合理立證價值之事實」²³，所謂「合理立證價值之事實」係指任何證據須具有足以證明某些事實存在或不存在的價值。從此一原則，即可導出證據法的命題是：「無從證明之事實，證據無用。」；「法律上應秘密的事項，無從證明。」

證據能力的第二層次的要求是消極面的排除規則²⁴。排除規則基本上亦以保障人權為核心，故舉凡非法搜索、非法監聽、強迫取供或

強制驗血驗尿的措施，均可能被排除在外。猶有進者，基於「不自證己罪」原則²⁵，任何人不得被強迫供述不利於自己的證據。故違反「不自證己罪」原則的證據，亦屬欠缺證據能力。

民主選舉應秘密係憲法的要求，無可置疑。「亮票」應受到選舉罷免法上刑事處罰（公職人員選罷法§ 63II；§ 88II；§ 105二年以下有期徒刑）。「窺視他人投票」會受到更重的處罰（選罷法§ 65 IV；§ 106五年以下有期徒刑）。在秘密投票的要求下，不論選舉當事人或選舉行政人員，「理論上」皆無法證明何人票選了何人。縱使可以證明，由於當事人對於選舉投票內容供述證據，係屬違反「不自證己罪」原則，而不具有證據能力，應予排除²⁶。就此點而言，若干判決（前述貳、四、（一））認定「無法證明」選舉有何正確性或選舉結果有什麼變造之可能，其結論值得贊同，但論證依據似有不足。

四、舉證責任轉換

擬制規定係針對客觀事實賦予法律效果的立法決定，被擬制的事實無法舉反證予以推翻。雖然選舉幽靈人口增修規定在立法理由明示：「現未實際居住於戶籍地者有數百萬人，其因就業、就學、服兵役未實際居住於戶籍地，或為子女學區、農保、都會區福利給付優渥……」但此種立法理由並不具有拘束力。條文將「動機」視同「行為」，在操作上等同於將無刑

事實任事由的舉證責任，轉換由被告負擔，豈符合刑事訴訟法的法理？

可以想見的類型是，某人因子女就學需要、或因擬享有較優惠健保補助、或為了取得「自用住宅」證明，而於選舉前四個餘月，遷徙戶籍（但未實際居住該地址），但因恰逢選舉，也因接到投票通知單而進行投票，於是就可以「視同選舉幽靈人口」了。雖然其可以提出「反證」證明其遷徙戶籍有另外正當化的事由；但相反的，如果同時存在數種目的，其中一個附帶目的確實也是在於「參加選舉」，則是否可以「附帶動機」（例如為了取得自用住宅優惠）而否定「主要動機」（取得投票權）？「順便投票」可不可以涵攝為「意圖特定人當選」？也會成為問題。

五、幽靈人口與選舉結果的因果關係

迄至目前為止，大部分的選舉幽靈人口皆判處有罪（如附錄：統計表），實務的操作將選舉幽靈人口視同「使選舉發生不正確結果罪」，此種論證，在因果關係論上，頗不合邏輯。蓋選舉幽靈人口如果會「使選舉發生不正確結果」，其前提是，可以預見或可得確定「正確的選舉結果」是什麼樣態，如果無法預知或確定正確結果如何，焉知其後的狀態係屬不正確的狀態？

六、例示規定的解釋法則

刑法第一四六條第一項原有的規定：「以詐

註19：參林山田，《刑法通論（上）》，增訂10版，2008.1，頁254。

註20：李黃榮堅，《基礎刑法學（上）》，3版1刷，元照出版社，2006.9，頁464。

註21：有關刑法上不能安全駕駛罪的立法模式，參蔡蕙芳，《從危險理論論不能安全駕駛罪》，台大法研所博士論文，2000.6，頁109以下。

註22：李林輝煌，《論證據排除》，2版1刷，元照出版社，2006.4，頁17。

註23：李季學楨，《證據法比較研究》，五南圖書公司，1998.9，頁438。

註24：同註22，頁25以下。

註25：有關「不自證己罪原則」的論述，請參林鈺雄，《論不自證己罪原則》，台大法律論叢，35卷2期，2006.3，頁1以下。

註26：李林輝煌，《論證據排除》，2版1刷，元照出版社，2006.4，頁102以下；黃朝義，《刑事證據法之研究》，2版1刷，元照出版社，2000.4，頁39。

術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果或變造投票之結果者」，可否導出虛偽遷徙戶籍的選舉幽靈人口即屬「以其他非法方法」，單從解釋上亦難以作成此種解釋。蓋此種立法體例係屬「例示規定」，例示規定中概括條款的解釋，必須與列舉規定的事項中，具有類似性。此在大法官釋字第四〇六號解釋已有明示其解釋方法：「都市計畫法第十五條第一項第十款所稱『其他應加表明之事項』，係指同條項第一款至第九款以外與其『性質相類』（作者強調）而須表明於主要計畫書之事項，對於法律已另有明文規定之事項，自不得再依該款規定為限制或相反之表明或規定。」其中「其他應加表明之事項」亦屬例示規定中概括條款的規定，概括條款的解釋及涵攝，必須與前列的列舉規定具有「性質相類」的特性。

既然原刑法第一四六條第一項已經列舉「以詐術」，則「其他非法方法」必須與詐術具有相類性，而使用詐術（手段）旨在使「投票發生不正確之結果或變造投票之結果」。縱使是為了投票而「虛偽遷徙戶籍」，雖可能有違反戶籍法的規定²⁷，但因因果關係上，能夠改變何種「投票結果」？因為選舉幽靈人口必須是發生於選舉日前的四個月以上期間，吾人如何相信，某人四個多月前的遷徙戶籍已經改變了投

票的結果，或已使投票發生不正確結果？更何況證據法上亦無從證明。

此所以新增的選舉幽靈人口規定的由來。但其以「擬制」，又以「抽象危險犯」的形式立法，雖然避免了具體危害因果關係的舉證難題，但畢竟不符法理。

伍、發生於新增規定前的選舉幽靈人口之法律適用

儘管新增規定的規定，有許多不合立法技術與法理之處，但此種條款還是在「導正選舉風氣」的大帽子下，被制定出來了。

新增選舉幽靈人口罪（二〇〇七年一月廿四日），乃意味著為取得投票權的遷徙戶籍本來不應涵攝為「其他非法方法」，亦不構成「使選舉發生不正確結果」²⁸。但在法律適用上，如果虛偽遷徙戶籍並投票的事實，發生在新增規定前（二〇〇七年一月廿四日），而現於審判中，如何適用法律，在實務上亦頗有爭執，約有如下見解：

一、法條無變更說

此一見解認為，刑法第一四六條第一項的「以其他非法方法」，本來就包括「虛偽遷徙戶籍並投票」，但若被告能證明其有他事由（稅

註27：但戶籍法規定，強將個人實際生活重心地必須登記為戶籍住址，是否有違憲之虞，並非無討論餘地，特別是現代人民，同時擁有二個以上生活重心，並非不可想像，更無可苛責性可言，何以必須處以罰鍰，亦難令人索解。

註28：至於被判刑確定的當事人，雖然大部分判處徒刑，但畢竟留有前科。此種不名譽的紀錄，也只能說是「一種不幸」——一種源於法院誤解法律的結果。但可不可以請求「冤獄賠償」？答案是：除非原判決被廢棄改判無罪，是無從請求賠償的。再者要請求冤獄賠償須人身自由受到拘束，因為冤獄賠償係賠償人身自由受到損害始有適用。經由審判程序所造成的勞費、不名譽或精神壓力，並非冤獄賠償範圍（冤獄賠償法§）。實務上似亦無法請求註銷犯罪前科紀錄。本文認為，此屬冤獄賠償法的一大漏洞。

務或學區等），應限縮適用範圍，不得再繩之以刑法第一四六條第一項之罪。此一見解等同於在原規定中，增加公訴人的「證據負擔」，公訴人應證明「被告非基於其他因素的遷徙戶籍」，此種結果，等同於原規定之構成要件並未改變。但由於第二項的增訂，遷徙戶籍者應舉證其遷戶口正當化事由，被告如無法證明虛偽遷徙戶籍，係基於其他事由，就會被「擬制」為選舉幽靈人口。最高法院九十七年度台上字第四十五號判決採此說：「修正前之所謂『其他非法之方法』，固包括行為人以不實遷入戶籍之方式，致未實際居住於選舉區取得投票權而為投票者，但應以行為人在主觀上有為支持某特定候選人之意圖為限，並非謂凡以不實遷入戶籍之方式，致未實際居住於選舉區取得投票權而投票者，即該當修正前刑法第一四六條第一項之構成要件。……被告與馬祖東引地區具有親屬、兵役及特定福利政策（機票折扣）等社會事務之正當關聯，且其設籍後不能繼續居住於戶籍地，係因至台灣地區求學之故，復依其投票日前後進出馬祖之紀錄，係因兵役徵集之故，亦難認定係遣候選人或其支持者動員前往投票之所謂『幽靈人口』或『投票部隊』。則其本於公民之選舉權前往投票，係正當權利之行使，不能單純僅以其前後停留於馬祖地區之日數或遷入戶籍以使用特定政策之行為，即推定其有妨害投票正確之主觀犯意。」

此種見解認為新修正規定，只是證據上加重公訴人的證據負擔而已，原規定並無實質改變。

二、不成立犯罪說

此說認為，既然第二項另行規定「虛偽遷徙戶籍並投票的行為」，表示該行為本不屬於刑

法第一四六條第一項所規範的對象，既然不屬於刑法第一四六條第一項所規範的對象，則新增修規定又在二〇〇七年始生效，則生效日前之行為，依刑法第一條罪刑法定主義的精神，當然不成立犯罪。

就此高等法院台南分院九十六上訴二二九號判決稱：「刑法第一四六條，在九十六年一月廿四日經總統公布增訂第二項規定：『意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍，取得投票權而為投票者，處五年以下有期徒刑』。然此規定，係於九十四年十二月三日被告行為後，始於九十六年一月廿四日增訂，依刑法第一條『罪刑法定原則』，行為之處罰，以行為時法律有明文規定者為限。則上開規定，既係於被告行為後增訂，自難以行為後規定，溯及本件被告行為，以符刑法第一條罪刑法定原則之規定，併此敘明。」

三、法律變更說

此說認為，新增選舉幽靈人口規定，係屬法律有變更，應適用刑法第二條：「行為後法律有變更者，適用行為時之法律。但行為後之法律有利於行為人者，適用最有利於行為人之法律。」之規定。

最高法院九十六年度台上字第五六八八號判決採此見解：「所謂『其他非法之方法』，係指除詐術外，其他一切非法律所允許之方法均屬之，並不以構成刑事法上犯罪之非法行為為限。嗣九十六年一月二十四日修正增列第二項：『意圖使特定候選人當選，以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票者，亦同。』其立法理由係以：『三、現未實際居住於戶籍地者有數百萬人，其因就業、就學、服兵役未實際居住於戶籍地，或為子女學區、農保、都會區福利

給付優渥、保席次或其他因素而遷籍於未實際居住地，其原因不一。然此與意圖支持特定候選人當選，進而遷徙戶籍之情形不同，並非所有籍在人不在參與投票均須以刑罰相繩，是以第二項以意圖使特定候選人當選虛偽遷徙戶籍投票者，為處罰之對象。」是依上開修正增列第二項規定觀之，修正前之所謂『其他非法之方法』，固包括行為人以不實遷入戶籍之方式，致未實際居住於選舉區取得投票權而為投票者，但應以行為人在主觀上有為支持某特定候選人之意圖為限，並非謂凡以不實遷入戶籍之方式，致未實際居住於選舉區取得投票權而投票者，即該當修正前刑法第一四六條第一項之構成要件。……刑法第二條所謂法律有變更，係指除刑罰法律以外之法律有變更或單純之事實變更者外，凡刑罰法律有所變更者均屬之。修正前刑法第一四六條第一項僅規定……雖立法者將『其他非法之方法』中之『以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票』予以『列舉』（作者強調），而修正增列為第二項……，就該增列之第二項規定，乃屬刑罰之法律有所變更，自有刑法第二條第一項規定之適用。²⁹

本判決認為，新增選舉幽靈人口的規定，是第一項「其他非法方法」的列舉（應屬例示），且增加「意圖使特定人當選」的主觀構成要件，已實質改變構成要件，在適用上應較嚴格。亦即選舉幽靈人口本屬該罰，透過新增

規定更加明確，從而個案上應考慮被告的主觀意圖的證據。其結果與法條無變更說相當，只是增加調查證據的負擔而已。

四、管見

本文認為，應以「不成立犯罪說」在邏輯上較為可採。茲先評述法條無變更說及法律變更說，再就本文見解說明如下：

（一）法條無變更說的檢討

法條無變更說肯認刑法第一四六條第一項的「以其他非法方法」，亦可包括「虛偽遷徙戶籍並投票」，但如果遷徙戶籍，被告能舉證證明有其他合法化事由，應限縮適用範圍。此種見解固然可以緩和舊有規定的嚴格性，但原規定第一項是「結果犯」、「實害犯」（按原來規定，本應由公訴人舉證證明虛偽遷徙戶籍者，會產生使投票發生不正確結果，但實務操作上，由於舉證困難或不可能，逕予「推定」或「擬制」），第二項將選舉幽靈人口以抽象危險犯規定，並將「虛偽遷徙戶籍並投票」涵攝為「其他非法方法」，就變成只要有（虛偽）遷徙戶籍並投票，無其他事由，就成立犯罪的結果。其「立法結果」，其實更形嚴苛，而非放寬。因為依新增規定，只要意圖使特定人當選，而虛偽遷徙戶籍並投票，即成立犯罪，故被告反而必須證明自己有其他事由³⁰，否則就成立犯罪。故對於虛偽遷徙戶籍者，第一項

「立法上」的構成要件較嚴格（必使投票發生不正確結果，故對被告較有利），但「法適用」上，很寬鬆（很容易推定，反而對被告不利）；相反的，新增第二項，「立法上」的構成要件看起來較寬鬆（因為公訴人不必證明使投票發生不正確結果，對被告不利），但「法適用」上應較嚴格（理論上公訴人應證明被告有意圖使特定人當選）；但實際操作上恐怕等同於未修正或新增，一如往昔，因為最後都要被告自己舉證，否則就被「擬制」為犯罪。

然則，新增第二項規定，在某些案型上，亦將產生「隱藏性法律漏洞」（應除外而未除外）的問題³¹。例如遷徙戶籍者係為支持其父、母或兄弟之至親參加競選，此種情形很明顯可涵攝為「意圖使特定人當選」，但從人情上來看，難道這樣也屬法所不許？如果為使特定親屬當選係屬容許，則在多少親等內之親屬可以容許？再其次的問題是，為支持特定親屬容許之，何以為支持好友而遷徙戶籍可以不許之？

（二）法律變更說的檢討

最高法院九十六年度台上字第五六八八號判決理由（法律變更說）中稱：「按刑法第二條所謂法律有變更，係指除刑罰法律以外之法律有變更或單純之事實變更者外，凡刑罰法律有所變更者均屬之。」的論述，乃將被定義的事項作為定義內容，有邏輯上的謬誤，該判決稱：「所謂法律有變更，……，凡刑罰法律有

所變更者均屬之」。此種解釋似乎等於無解釋。本文認為，所謂「法律有變更」，應指「刑法變更可罰性的範圍或法律效果」³²，包括「變更為不處罰」、「變更為處罰較輕或較重」、「附加要件始行處罰」三種類型。將原非屬「非法方法」的手段，「新增」為獨立類型應予處罰，且以擬制方式為規定當然係屬增加處罰，並非法律「變更為不處罰」、「變更為處罰較輕或較重」、「附加要件始行處罰」，故應不屬刑法第二條所稱「法律變更」。

再其次，該第二項增加一主觀的「意圖要件」，與原先的妨害投票罪並不相同，因為第一項的妨害投票罪，不以「使特定人當選」為要件，只要變造選舉結果就成立犯罪，縱使是「使特定人落選」，亦成立第一項之罪。但第二項依文義解釋，僅限於「使特定人當選」，故第二項當然與第一項係屬不同類型。

再者，原判決認為：「立法者將『其他非法之方法』中之『以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票』予以列舉，而修正增列為第二項」，其中「列舉」二字似有商榷餘地。如果從立法理由來看，第二項的新增，只是把較易引起爭議的「虛偽遷徙戶籍並投票」的類型予以規定而已，應無排除其他類型之意，故縱使有此規定，亦非列舉規定。

另外，如果「以虛偽遷徙戶籍取得投票權而為投票」本屬「其他非法之方法」，則根本不必以擬制方式規定，只要將第一項「以詐術或

註29：本判決所針對的事實是馬祖居民，原設籍台北，因選舉而改設回馬祖，高等法院認為並無選舉幽靈人口的問題，最高法院予以維持。

註30：此之其他事由未必是「合法」或「正當化」事由，只要是可以避免被「視同」為選舉幽靈人口之事由即為已足。例如為取得自用住宅稅率的優惠，稅法上容許直接以戶籍遷入為準；但在戶籍法上並不許人未實際居住於該地，於是形成「戶籍」在不同法領域，會有完全相反的價值判斷。而此之事由，不必問在戶籍法上是否許可。

註31：所謂隱藏漏洞係指法律雖有規定，對於具體的個案，適用該規定的結果，反而產生一種不符合法規範目的的情況，簡言之，乃「規範過度」，法規範對具體事實規定得太多，應除外而未除外的情形。隱藏漏洞最容易發生在「毫無例外」，過於僵化的規定上。參楊仁善，法學方法論，2005/4，頁5以下。

註32：同註19，頁121。

其他非法之方法」，改為「以詐術、虛偽遷徙戶籍或其他非法之方法」即可，何須另行加第二項以「擬制」方式立法？所以法律變更說的論點，有自相矛盾之嫌。

(三) 不成立犯罪說的論點

首先必須確認的是，新增的選舉幽靈人口規定，係屬「擬制」規定。立法技術上，擬制是一種「對非典型事實」賦予「典型法律效果」的創設規定，刑法第一四六條第二項並非將「其他非法方法」予以例示而已，故該項並非單純法律變更，已屬新的犯罪類型，是一種「抽象危險犯」的類型，與妨害投票罪等價，稱之為「選舉幽靈人口罪」亦無妨。此在該條的立法理由即明白昭示：「選舉人依照選舉機關之合法通知前往投票並非屬刑法第一四六條之非法之方法。是以司法院……及法務部……，均認為不構成該條，但此種新型態行為嚴重戕害選舉之民主性，實有必要對此種類型立法「新增處罰」（作者強調）之規定」。此之立法理由已經明白文稱該項規定是「新增處罰」，還可以認為法律沒有任何改變嗎？雖然立法理由沒有絕對的拘束力，但在解釋該條項的性質時，似難視而不見。

而之所以應有此種擬制規定，立法者無非基於選舉幽靈人口係對民主程序的選舉自主性有所扭曲。立法者認為，此種結果在價值判斷上與「投票發生不正確之結果或變造投票之結果」等價，有必要創造出新的處罰類型。如果吾人不質疑該新增第二項規定的正當性，則在法適

用上應該該項係屬「新規定」，從而在新增規定施行前虛偽遷徙戶籍並投票者，依據刑法第一條規定的罪刑法定主義，當然不應構成本項犯罪。

陸、結論

一個目的正當——為「導正選舉風氣」，但立法技術錯誤的法律，其正當性仍然值得質疑。

正如刑法學者的觀察：「刑罰史之於人類的不名譽，不亞於犯罪史」³³，台灣的刑事立法，往往過度簡化事實的複雜性或過度依賴刑事處罰的手段，或迷信刑法萬能。立法者對於刑事立法的態度不夠慎重，一說得嚴重一點是，有些恣意（曾經存在過的票據刑罰即其著例）。立法者似乎把犯罪的成立，當作只是「文字遊戲」而已；而部分法官似乎也只能無奈地在「依法審判」的緊箍咒下「依文字審判」，而不是依「客觀文義」所彰顯的「規範意旨」審判；或為了解除積案壓力，只是當作簡單地解決了一個案件而已，故有些判決頗為欠缺同理心³⁴。立法者誤信法律提案者（可能是行政機關、可能是利益團體、可能是部分立法委員）輕率的思維（可能是媒體塑造出來的社會需求），濫用刑事立法；加上部分法官怠於認真探索「規範意旨」，常製造出不必要的「前科人口」。本文擔憂，長此以往，台灣人民有前科的人口有可能成為文明國家中比率最高者。而事實上，就選舉而言，台灣人民只是政

治敏銳度或自主性較低而已，其品行真有如惡劣嗎？

選舉犯罪³⁵一直是台灣公民文化發展的障礙，此種「文化現象」其來有自，是否可以透過法律直接新增選舉幽靈人口而能改正，本文不敢持樂觀的態度，但如果能從根源去除造成選舉幽靈人口的因素，自然可以逐漸消除喪失自主性的選舉風氣。

本文認為：「法律並非萬能，但沒有法律萬萬不能。」選舉風氣不佳，並非單純刑事處罰太輕的問題。事實上，一個人犯錯，除疾病因素外，不是因為「無知」，就是「缺德」。選舉幽靈人口多半是因為「無知」而肇致，但此些「無知犯罪」會比有權力者故意製造惡劣的機制，將公共資源轉換為自己利益的「缺德犯罪」更可惡嗎？

本文從實證的（附錄）統計上發現，選舉幽

靈人口是二〇〇〇年後大量出現，不是各種選舉都會出現，也僅出現在地區性、小選舉區域的小型或微型的選舉上，亦即當選票數不需要很多的選舉（通常多至數千票至數百票即可當選之村里長、或鄉鎮民代表之選舉）。所以選舉幽靈人口問題出在哪裡，並非難以索解。

只是當村里長、鄉鎮民代表仍然與選舉權腳具有緊密關聯性或者根本是具有同一性時，執政者願不願意廢除之，不只是法律問題，而是道德問題了。

後記

本文之寫作，要感謝全國律師雜誌編輯委員胡峰賓律師提供實務判決資料及中興大學財法系李苑如同學整理判決，並製作統計資料。

註35：李陳運財，〈論選舉犯罪之規範〉，收於甘添貴教授六秩祝壽論文集（四），學林出版社，2002年，頁231以下。

註33：見林鈺雄，〈新刑法總則〉，初版，元照出版社，2006年，封底。

註34：台灣的大部分法官是學業成績優秀的讀書人，可能大部分是過早被隔絕於「社會底層人民生活」的一群，很少的法官可以看到底層人民生活的真相，所以判決往往缺乏在被告社會地位的「同理心」。

附錄：

選舉幽靈人口與選舉種類關係統計表(一九九七~二〇〇八年)

地方法院名稱；件數	判決案號	選舉種類：縣議員、市議員、鄉、鎮、市長、村里長、鄉、鎮、市民代表……	判決結果	
			有罪	無罪
台北地院；十六	九七,簡,三九〇	臺北市第十屆里長	有罪	
	九六,訴,五六九	臺北縣烏來鄉第十八屆鄉民代表		無罪
	九六,訴,一五三二	臺北市第十屆市長暨市議員選舉		無罪
	九六,選易,二	第十屆臺北市議員		無罪
	九六,簡,四九一	台北縣「第十五屆縣長選舉」、「第十六屆縣議員選舉」、「第十五屆鄉鎮市長選舉」	有罪	
	九六,簡,一七五	「台北縣第十五屆縣長選舉」、「台北縣第十六屆縣議員選舉」、「台北縣第十五屆鄉鎮市長選舉」	有罪	
	九五,訴,四四九(二件)	台北縣「第十五屆縣長選舉」、「第十六屆縣議員選舉」、「第十五屆鄉鎮市長選舉」 ³⁶		無罪
	九五,訴,四四九	「台北縣第十五屆縣長選舉」、「台北縣第十六屆縣議員選舉」、「台北縣第十五屆鄉鎮市長選舉」	有罪	其餘無罪
	九五,訴,一四一七	臺北縣第十八屆鄉鎮市民代表暨村里長選舉		無罪
	九五,訴,一七〇三	台北縣第十五屆鄉鎮市長	有罪	
九五,簡上,五四	台北市松山區吉仁里第九屆里長	有罪		
九四,簡,三二五九	台北市松山區吉仁里第九屆里長	有罪		
九二,訴,一三二八	臺北縣坪林鄉第十七屆鄉鎮市民代表	部份有罪	部份無罪	
九二,訴,一三五〇	臺北縣坪林鄉第十七屆鄉民代表暨村長	有罪		
九二,訴,二四	烏來鄉第四選區鄉民代表	有罪		
士林地院；二	九六,選訴,二	臺北市第十屆內湖區湖興里里長	有罪	
	九五,選簡,二	臺北縣汐止市信望里里長	有罪	
板橋地院；一	九五,選易,一	臺北縣第十五屆縣長、第八屆市長、第十六屆縣議員	部份有罪	部份無罪
	九六,選訴,二(二件)	宜蘭縣南澳鄉第十八屆鄉民代表暨村長	有罪	
宜蘭地院；二十一	九六,選訴,二(二件)	宜蘭縣南澳鄉第十八屆鄉民代表暨村長	有罪	
	九一,訴,五二三	宜蘭市第十七屆鄉鎮市民代表暨村里長	有罪	

註36：2006年12月有所謂「三合一選舉」，包括縣市長選舉、縣議員、屆鄉鎮市長選舉。本統計上以3件計。

	九二,訴,六七	宜蘭縣宜蘭市第十七屆鄉鎮民代表、村里長	有罪	
	九二,選訴,五	冬山鄉第十七屆鄉鎮市民代表暨村里長	有罪	
	九二,選簡上,二	宜蘭市第十七屆鄉鎮市民代表暨村里長	有罪	
	九二,選簡上,一	宜蘭縣冬山鄉第十七屆鄉民代表、村里長	有罪	
	九二,選訴,三	宜蘭市市民代表、里長	有罪	
	九二,選訴,一	宜蘭縣宜蘭市第十七屆鄉鎮民代表、村里長	有罪	
	九二,訴,六七	宜蘭市第十七屆鄉鎮民代表、村里長	有罪	
	九二,簡上,三	宜蘭市南橋里里長	有罪	
	九一,訴,三七一	宜蘭縣三星鄉第十七屆鄉民代表、村長	有罪	
	九一,訴,四八二	宜蘭市南橋里里長		無罪
	九一,訴,四七七	頭城鎮第十七屆鄉鎮市民代表暨村里長	有罪	
	九一,訴,四九九	宜蘭縣員山鄉第十七屆鄉鎮市民代表暨村里長	有罪	
	九一,訴,四五八	蘇澳鎮第十七屆鄉鎮市民代表暨村里長	有罪	
	九一,訴,四五九	冬山鄉第十七屆鄉鎮市民代表暨村里長	有罪	
	九一,訴,四〇二	頭城鎮第十七屆鄉鎮民代表選舉暨村里長	有罪	
	九一,訴,三九三	宜蘭市七屆里長	有罪	
	九一,訴,四二〇	宜蘭三星鄉第十七屆鄉鎮市民代表暨村里長	部份有罪	部份無罪
	九一,訴,三一〇	村、里長及鄉鎮市代表	有罪	
基隆地院；五四	九六,訴,七四七(二件)	臺北縣雙溪鄉泰平村第十八屆村長	有罪	
	九六,訴,五〇八	臺北縣貢寮鄉第十八屆鄉民代表及福隆村長		無罪
	九六,訴,七四七	雙溪鄉泰平村第十八屆村長	有罪	
	九六,訴,七五一	基隆市第十八屆中山區仙洞里里長	有罪	
	九六,訴,五八四	基隆市市長、基隆市第十八屆里長		無罪
	九六,基簡,九七七	臺北縣貢寮鄉第十八屆鄉民代表暨村長	有罪	
	九六,訴,四四〇(二件)	平溪鄉第十八屆鄉民代表暨村長	有罪	
	九六,訴,三二三(十四件)	基隆市第十六屆市議員	有罪	
	九五,訴,九三四(七件)	平溪鄉第十五屆鄉長	有罪	
	九六,訴,四三八(四件)	平溪鄉第十五屆鄉長	有罪	
	九六,訴,四〇四	雙溪鄉泰平村第十八屆村長	有罪	
	九六,訴,二七一	安樂區內寮里里長	有罪	

	九六,訴,一九六	平溪鄉平溪村第十八屆村長	有罪	
	九六,訴,一九七	平溪鄉第十八屆鄉民代表暨村長		無罪
	九六,訴,二六四	基隆市第十六屆中正區市議員	有罪	
	九五,訴,八八八	基隆市第十八屆里長		無罪
	九五,簡,一一七一	台北縣第十五屆平溪鄉鄉長	有罪	
	九五,訴,八三七	基隆市第十八屆里長	有罪	
	九五,訴,六〇七	基隆市第十六屆市議員	有罪	
	九三,訴,七〇四	臺北縣第十七屆鄉民代表		無罪
	九二,訴,三九一	基隆市第十七屆里長	有罪	
	九二,訴,三八六	基隆市第十七屆育仁里里長		無罪
	九二,訴,三七八	基隆市第十七屆朝棟里里長	有罪	
	九二,訴,二四	基隆市中正區和德里第十七屆里長		無罪
	九一,訴,四四七 (二件)	臺北縣瑞芳鎮第十七屆碩仁里里長		無罪
	九二,訴,二	台北縣瑞芳鎮碩仁里里長		無罪
	九一,訴,四四六	台北縣貢寮鄉第十七屆鄉民代表		無罪
	九一,訴,四四四 (二件)	貢寮鄉第十七屆仁里村村長	部份有罪	部份無罪
桃園地院;九	九六,訴,一三三八	楊梅鎮東流里里長	有罪	
	九六,訴,七三	桃園縣龍潭鄉烏樹林村之村長選舉	有罪	
	九六,簡,一三五	桃園市市民代表	有罪	
	九五,訴,二二八六	桃園市埔子區市民代表		無罪
	九五,訴,二二二〇	桃園市第十屆市民代表	有罪	
	九三,簡,一九三	觀音鄉第十六屆保生村村長	有罪	
	九〇,訴,一五五〇	觀音鄉第十六屆保生村村長		無罪
	八七,訴,一四八一 (二件)	觀音鄉第十六屆保生村村長	有罪	
新竹地院;二三	九六,訴,七八七 (三件)	新竹市香山區南港里里長	有罪	
	九五,訴,六 (六件)	新竹市議會第七屆議員	有罪	
	九五,選訴,一七 (三件)	鄉鎮市民代表暨村里長	有罪	
	九五,訴,四	新竹市議會七屆議員	有罪	
	九四,訴,九七六	新竹市第七屆議員		無罪
	九五,訴,二	新竹市第七屆議員	有罪	
	九五,訴,三二 (二件)	新竹市第七屆議員	有罪	
	九三,簡,上八七	竹縣第十七屆村里長	有罪	

	九三,訴,三一 (三件)	尖石鄉第十七屆鄉民代表	有罪	
	九二,訴,二五	新竹縣竹北市麻園里里長		無罪
	九二,訴,一四〇	竹市議會第六屆市議員		無罪
苗栗地院;九	九七,訴,四三	苗栗縣三灣鄉內灣村第十八屆村長		無罪
	九六,選訴,二	鳳村村長及頭屋鄉鄉民代表		無罪
	九六,訴,二一一 (二件)	通霄鎮第十八屆白西里之里長	有罪	
	九五,苗簡,五七五	新隆村村長	有罪	
	九〇,訴,三六〇 (二件)	銅鑼鄉第十六屆鄉民代表	有罪	
	九〇,訴,二八二	銅鑼鄉第十六屆鄉民代表	有罪	
	八八,訴,四二二	銅鑼鄉第十六屆鄉民代表	有罪	
台中地院;二六	九六,訴,一八一六	台中市第十八屆里長		無罪
	九六,訴,一七〇四	台中市第十六屆里長	有罪	
	九五,選訴,四七	臺中縣和平鄉天輪村第十八屆村長	有罪	
	九五,訴,三五六〇	臺中市第十八屆里長	有罪	
	九五,訴,一七〇九	臺中市北區市議員	有罪	
	九三,選訴,二	台中市議員	有罪	
	九三,選訴,四	臺中縣和平鄉鄉民代表	有罪	
	九三,選訴,一	台中市西屯區龍潭里第十七屆里長	有罪	
	九二,訴,三一	臺中市議會第十五屆議員	有罪	
	九一,訴,八七〇 (二件)	臺中市議會第十五屆議員選舉平地原住民	有罪	
	九一,訴,八七〇	臺中市議會第十五屆議員選舉平地原住民	大多有罪	少數無罪
	九一,訴,九〇三	中市議會第十五屆議員	有罪	
	九二,訴,六五五	臺中市議會第十五屆議員	有罪	
	九二,訴,六五五	臺中市議會第十五屆議員	有罪	
	九一,訴,八一五	臺中市議會第十五屆議員	有罪	
	九一,訴,三六二	臺中市第十五屆市議員		無罪
	九一,訴,九〇三 (三件)	台中市市議員		皆無罪
	九一,訴,八七〇	臺中市議會第十五屆議員選舉平地原住民	大多有罪	少數無罪
	九一,訴,九〇三	臺中市市議員	有罪	
	九一,訴,四二七	臺中市議會第十五屆議員	有罪	
	九一,訴,七二一	臺中市議會第十五屆議員	有罪	
	九一,一,二八二	臺中市議會第十五屆議員選舉平地原住民	部份有罪	部份無罪
	九一,訴,九八五	臺中市議會第十五屆議員選舉平地原住民	有罪	
彰化地院;一三	九五,訴,九〇 (三件)	彰化縣議會第十六屆議員	有罪	

	九五,選易,三	彰化縣第十六屆縣議員		無罪
	九五,訴,四二	彰化縣和美鎮鎮長	有罪	
	九二,訴,六七三	福興鄉鎮平村村長	有罪	
	九二,訴,一五〇	彰化市快官里之里長	有罪	
	九二,訴,五九二	彰化鄉鎮市民代表暨村里長	有罪	
	九二,訴,五一五	彰化縣鄉鎮市民代表暨村里長	有罪	
	九一,訴,一〇六一	彰化縣溪洲鄉尾厝村之村長	部份有罪	一人無罪
	九二,訴,一八二	彰化市中庄里之里長	有罪	
	九一,訴,八七九	鹿港鎮龍山里里長		無罪
	八八,訴,一四五	員林鎮三多里里長		無罪
南投地院;一八	九六,選訴,五	南投縣鄉鎮市民代表暨村里長	部份有罪	部份無罪
	九五,選訴,三一	南投縣第十五屆縣長暨南投市市長及南投縣議會第十六屆議員	有罪	
	九五,選訴,二六	南投縣縣議員	有罪	
	九五,選易,一	中寮鄉第十五屆鄉長		無罪
	九一,簡上,七八	南投縣中寮鄉龍岩村村長	有罪	
	九一,訴,四九八	南投縣中寮鄉復興村村長	有罪	
	九一,訴,五一九	南投縣中寮鄉龍岩村村長	有罪	
	九一,簡上,一〇四	中寮鄉復興村村長	未遂免刑	
	九一,簡上,八四	南投縣中寮鄉復興村村長	有罪	
	九一,簡上,八九	南投縣竹山鎮福興里里長	有罪	
	九一,投刑簡,五一八	南投縣水里鄉新城村村長	有罪	
	九一,投刑簡,六一七	中寮鄉復興村村長	有罪	
	九一,投刑簡,五一八	南投縣水里鄉新城村村長	有罪	
	九一,訴,五四一	中寮鄉龍岩村村長		無罪
	九一,投刑簡,六九九	南投縣中寮鄉復興村村長	有罪	
	九一,投刑簡,六一八	南投縣中寮鄉復興村村長	未遂免刑	
	九一,訴,五七四	中寮鄉龍岩村第十七屆村長	有罪	
	九一,訴,六一〇	魚池鄉新城村村長	有罪	
雲林地院;六	九五,港簡,三六二	雲林縣第十五屆縣長、第十六屆縣議員暨第十五(八)屆鄉鎮(市)長	有罪	
	九六,訴,一九五	西螺鎮第十八屆中和里里長	部份有罪	部份無罪
	九六,簡,一〇〇	斗南鎮第十八屆靖興里里長	有罪	
	九六,訴,五二五	雲林縣第十五屆縣長、第十六屆縣議員暨第十五(八)屆鄉鎮(市)長		無罪

	九二,訴,三三〇	雲林縣元長鄉後湖村第十七屆村長	有罪	
	九二,訴,八三	水林鄉埤底村村長		無罪
嘉義地院;三	九六,訴,五三四	嘉義市第七屆里長選舉	有罪	
	九四,選易,一	第十五屆六腳鄉鄉長		無罪
	九三,選訴,一	水上鄉三和村第十七屆村長	大部分有罪	一人無罪
台南地院;十一	九六,訴,三六一	鹽水鎮第十八屆三生里里長	部份有罪	部份無罪
	九六,訴,一九八	臺南市議員	有罪	
	九五,選簡上,三	臺南縣白河鎮埤頭里里長		無罪
	九五,選訴更(一),一(三件)	臺南市議員	有罪	
	九四,選訴,三六	臺南市議員		無罪
	九五,簡,二五三二	臺南市北區市議員	有罪	
	九五,選簡,九	臺南市第十六屆市議員	有罪	
	九四,選訴,四一	台南市議員選舉	有罪	
	九二,訴,二二二	台南市善化鎮第十七屆鎮民代表	有罪	
高雄地院;三七	九六,訴,四〇九三	高雄市苓雅區意誠里第七屆里長	有罪	
	九七,訴,三三七	高雄縣鳳山市誠正里第十屆里長	有罪	
	九五,訴,二九八〇(四件)	高雄縣第十五屆縣長、第十六屆縣議員暨第十五屆鄉長	大部分有罪	少部份無罪
	九四,訴,一四七七	高雄縣烏松鄉大竹村村長		無罪
	九三,訴,二八八〇(二件)	前鎮區興化里第六屆里長		不受理
	九三,訴,二八八〇(七件)	前鎮區興化里第六屆里長	有罪	
	九三,訴,二八八〇	前鎮區興化里第六屆里長		無罪
	九三,訴,三四一三	苓雅區正大里里長	有罪	
	九三,訴,四〇五	高雄市第六屆里長	有罪	
	九三,訴,一五〇四	前鎮區興化里第六屆里長	有罪	
	九三,簡,四七六八	前鎮區興化里第六屆里長	有罪	
	九二,訴,一七二四	高雄市三民區安宜里第六屆里長	有罪	
	九三,訴,四〇五(四件)	前鎮區興仁里第六屆里長	有罪	
	九三,訴,四〇五	前鎮區興仁里第六屆里長		不受理
	九二,訴,五〇	高雄市苓雅區里長	有罪	
	九三,簡,三九八四	前鎮區興仁里第六屆里長	有罪	
	九三,簡,二九三三	前鎮區興仁里第六屆里長	有罪	
	九三,訴,二三五	橋頭鄉橋頭村第十七屆村長	有罪	
	九二,訴,一九八二	新興區第六屆蕉園里里	有罪	
	九三,簡,一六二九	苓雅區普天里第六屆里長	有罪	
	九三,訴,二八八〇(二件)	前鎮區興化里第六屆里長	有罪	

	九二,訴,五五	高雄市新興區成功里第六屆里長		無罪
	九二,訴,五六	高雄市第六屆里長	有罪	
花蓮地院;二	九六,選訴,三	鳳林鎮第三選舉區鎮民代表	大部分有罪	一次無罪
	九一,訴,二一九	第十七屆主義里里長		無罪
台東地院;三六	九六,訴,二一〇	臺東縣第十八屆康樂里里長	有罪	
	九六,選訴,三	臺東縣議會第十六屆議員	有罪	
	九六,選訴,二	臺東市第十八屆康樂里里長	有罪	
	九五,選訴,一七 (二件)	卑南鄉第十八屆村長	有罪	
	九五,選簡,五	台東縣議會副議長暨臺灣省臺東縣議會第十六屆議員(議長選舉部分不列入統計)	有罪	
	九五,選訴,七	臺東縣議會第十六屆議員	大部分有罪	
	九五,東選簡,九	綠島鄉第十七屆鄉鎮民代表選舉暨村里長	有罪	
	九五,東選簡,七	大武鄉第十七屆鄉鎮民代表選舉暨村里長	部份有罪	部份無罪
	九五,東選簡,五	鹿野鄉第十五屆鄉長	有罪	
	九五,訴,五	大武鄉村長與鄉民代表		無罪
	九五,訴,六	大武鄉村長與鄉民代表		無罪
	九五,東選簡,四	大武鄉第十七屆鄉鎮民代表選舉暨村里長	有罪	
	九二,訴,一一二 (四件)	大武鄉第十七屆鄉鎮民代表選舉暨村里長	部份有罪	部份無罪
	九二,訴,一一二 (二件)	大武鄉第十七屆鄉鎮民代表選舉暨村里長	有罪	
	九二,訴,一一二	大武鄉第十七屆鄉鎮民代表選舉暨村里長		無罪
	九四,簡,九八	大武鄉第十七屆鄉鎮民代表選舉暨村里長	有罪	
	九三,簡,一一八	綠島鄉第十七屆鄉鎮民代表選舉暨村里長	有罪	
	九三,簡,五六	綠島鄉第十七屆鄉鎮民代表選舉暨村里長	有罪	
	九二,訴,一六二	綠島鄉第十七屆鄉鎮民代表選舉暨村里長		不受理
	九二,簡,一三〇	綠島鄉第十七屆鄉鎮民代表選舉暨村里長	有罪	
	九二,簡,七二	綠島鄉第十七屆鄉鎮民代表選舉暨村里長	有罪	
	九三,簡,一五	綠島鄉第十七屆鄉鎮民代表選舉暨村里長	有罪	
	九二,訴,八八	綠島鄉第十七屆中寮村村長	有罪	
	九三,簡,一四	綠島鄉第十七屆鄉鎮民代表選舉暨村里長	有罪	
	九二,訴,一〇三	第十七屆大武鄉鄉民代表	部份有罪	部份無罪
	九三,簡,七	第十七屆綠島鄉鄉民代表	有罪	
	九二,訴,一五九	綠島鄉第十七屆鄉民代表暨村里長		無罪
	九三,簡,五	綠島鄉第十七屆鄉民代表暨村里長	有罪	
	九二,簡,一三一	綠島鄉第十七屆鄉民代表暨村里長	有罪	
	九二,訴,一四六	綠島鄉第十七屆鄉民代表暨村里長		無罪
	九二,訴,一一七	綠島鄉第十七屆鄉民代表暨村里長	有罪	
屏東地院;二	九一,訴,九二八	第十七屆屏東市萬年里里長	有罪	

	八八,訴,五六三	南州鄉第十六屆鄉民代表		有罪	
澎湖地院;二二	九五,訴,三六	澎湖縣第十五屆縣長、鄉長、第十六屆縣議員	大部分有罪	有罪	
	九五,訴,三六	澎湖縣第十五屆縣長、鄉長、第十六屆縣議員			無罪
	九五,選簡上,二	澎湖縣第十五屆縣長、鄉長、第十六屆縣議員		上訴駁回	
	九二,訴,一八	澎湖縣白沙鄉第十七屆鄉民代表及村長		有罪	
	九二,簡上,三	澎湖縣第十七屆白沙鄉鄉民代表		上訴駁回	
	九一,訴,七一	澎湖縣望安鄉鄉民代表及村長		有罪	
	九一,訴,七一	澎湖縣望安鄉鄉民代表及村長		一人有罪	一人免刑
	九一,訴,六六	澎湖縣白沙鄉鄉民代表及村長		有罪	
	九一,訴,四三	澎湖縣七美鄉第十五屆縣議員、第十四屆鄉長			無罪
	九一,訴,六五	澎湖縣十七屆鄉市民代表及村里長			無罪
	九二,簡,四	澎湖縣望安鄉西坪村村長		有罪	
	九二,簡,六	澎湖縣第十五屆縣議員		有罪	
	九一,訴,五四	澎湖縣蔴荖村第十七屆村長			無罪
	九一,訴,四三	澎湖縣七美鄉第十五屆縣議員、第十四屆鄉長			無罪
	九一,訴,六八	澎湖縣鎮海村第十七屆村長		兩人有罪	一人無罪
	九一,訴,七二	澎湖縣望安鄉西坪村鄉鎮市長、縣市議員		有罪	
	九一,訴,二九	澎湖縣望安鄉縣議員			無罪
	九一,訴,二九	澎湖縣望安鄉縣議員		有罪	
	九一,訴,三一	澎湖縣望安鄉將軍村村長			無罪
	九一,訴,三一	澎湖縣望安鄉將軍村村長		有罪	
	九一,訴,五五	澎湖縣鎮海村第十七屆村長			無罪
	九一,訴,五六	澎湖縣第十七屆鄉民代表及村長		有罪	
福建金門地院;一五	九五,選訴,八 (十二件)	烏坵鄉第七屆鄉長		有罪	
	九五,選訴,八 (二件)	烏坵鄉第七屆鄉長			無罪
	九一,選訴,一一	第三屆連江縣長、第五屆立法委員			無罪
福建連江地院;六一	九六,訴,二	連江縣第八屆南竿鄉鄉民代表暨第八屆南竿鄉村長			無罪
	九五,訴,二一 (二件)	北竿鄉第八屆鄉民代表		部份有罪	部份無罪
	九五,選訴,一 (四件)	連江縣第八屆宮光鄉鄉民代表暨第八屆宮光鄉村長			無罪

九五,訴,一五	連江縣第八屆南竿鄉鄉民代表暨第八屆南竿鄉村長		無罪
九五,訴,二一	北竿鄉鄉民代表暨第八屆北竿鄉村長		無罪
九五,訴,一八	連江縣第八屆南竿鄉鄉民代表暨第八屆南竿鄉村長		無罪
九五,訴,一六	連江縣第八屆南竿鄉鄉民代表暨第八屆南竿鄉村長	部份有罪	部份無罪
九五,訴,二二	南竿鄉鄉民代表暨第八屆南竿鄉村長	有罪	
九五,訴,二二 (二件)	南竿鄉鄉民代表暨第八屆南竿鄉村長	部份有罪	部份無罪
九五,訴,一九 (二件)	東引鄉鄉民代表暨第八屆東引鄉村長		無罪
九五,訴,一九	東引鄉鄉民代表暨第八屆東引鄉村長	部份有罪	部份無罪
九五,訴,一九	東引鄉鄉民代表暨第八屆東引鄉村長	有罪	
九五,訴,一八	四維村第八屆村長	部份有罪	部份無罪
九五,訴,一七	南竿鄉鄉民代表暨第八屆南竿鄉村長	部份有罪	部份無罪
九五,訴,一七 (二件)	南竿鄉鄉民代表暨第八屆南竿鄉村長	有罪	
九五,訴,一四	莒光鄉鄉民代表暨第八屆莒光鄉村長	有罪	
九五,訴,一四	莒光鄉鄉民代表暨第八屆莒光鄉村長		無罪
九五,訴,二〇	莒光鄉鄉民代表暨第八屆南竿鄉村長		無罪
九五,訴,一三	第四屆縣長、縣議員暨第八屆南竿鄉鄉長		有罪
九五,訴,緝,一	第四屆縣長、縣議員暨第八屆鄉長	有罪	
九五,簡,二四	連江縣第四屆縣長、縣議員暨第八屆鄉長	有罪	
九五,簡,二二	第四屆縣長、縣議員暨第八屆鄉長	有罪	
九五,訴,十	第三屆縣議員及第七屆鄉長	有罪	
九五,訴,二	第四屆縣長、縣議員暨第八屆鄉長	有罪	
九五,訴,二	第四屆縣長、縣議員暨第八屆鄉長	部份有罪	部份無罪
九五,訴,三	第四屆縣長、縣議員暨第八屆鄉長	部份有罪	部份無罪
九五,訴,四 (四件)	第四屆縣長、縣議員暨第八屆鄉長	有罪	
九五,訴,一	第四屆縣長、縣議員暨第八屆鄉長	有罪	
九五,訴,六	第四屆縣長、縣議員暨第八屆鄉長	有罪	
九三,簡上,三 (十二件)	縣長及第五屆立法委員第三屆議員	有罪	部份駁回 上訴
九三,簡上,三 (七件)	縣長及第五屆立法委員第三屆議員		無罪
九三,簡上,三 (三件)	縣長及第五屆立法委員第三屆議員	有罪, 上訴駁回	
總計:	五二八件		

說明:

1. 本統計表係經由司法院網站,在「裁判書查詢」項下(查詢期間請設定為民國八十六年一月一日~九十七年四月三十日),透過「幽靈人口」或「妨害投票」關鍵字查詢所得。(資料整理人:李苑如)
2. 本統計以案件數為準,不以被告人數為準,每一案件少至三人,多至百人。
3. 同一案件,同時涉及多種選舉,例如二〇〇五年有所謂三合一選舉(縣(市)長、縣議員及鄉鎮市長),統計上將各種選舉分別計算。
4. 本統計表包括因選舉幽靈人口所引起之選舉訴訟案件。
5. 各選舉種類涉及之案件統計如下:

總件數 五二八件	立法委員	直轄市、縣 (市)長	縣(市) 議員	鄉(鎮、市)長	村、里長	鄉鎮市代表
件數	廿三	四十九	一一五	六十一	一八一	九十九
比例%	四%	九%	廿二%	十二%	卅四%	十九%

6. 從上開統計可以發現以下事實:

- (1) 選舉幽靈人口絕大部分發生小型選舉(頂多到縣、市議員),很少立法委員的選舉,會發生選舉幽靈人口,但福建省金門縣、連江縣例外,因其屬於小型選舉。案件數最高(六十一件)發生在連江縣,因為選區最小。
- (2) 選舉幽靈人口以判有罪居多,但幾乎都宣告緩刑。同一種案型之被告,判決無罪或有罪,都適用同一法條,卻有完全兩歧的結果,似乎僅繫之於幸或不幸。
- (3) 選舉幽靈人口多半發生於非都會區,縱使發生於非都會區,都屬小型選舉。換言之,選區越小,越容易發生選舉幽靈人口之事件。
- (4) 五十四%(卅四%+十九%)以上案件,發生在村里長及鄉鎮市民代表選舉上,其次在縣市議員選舉上。
- (5) 二〇〇五年舉辦所謂「三合一選舉」(縣(市)長、縣(市)議員及鄉(鎮、市)長選舉),產生選舉幽靈人口比例極高。
- (6) 二〇〇〇年以前的案件,只有三件,佔全部五二八件的比例之〇.六%,且發生於村長及鄉民代表選舉上。