

會台字第 9433 號胡靈智聲請釋憲案

2010/04/30

陳陸輝

(政治大學選舉研究中心研究員兼主任)

「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」

(刑法第 146 條第 1 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」

(刑法第 146 條第 2 項)

「人民有居住及遷徙之自由」

(憲法第 10 條)

「人民有言論，講學，著作及出版之自由。」

(憲法第 11 條)

「人民有選舉，罷免，創制及複決之權。」

(憲法第 17 條)

本案因當事人違反刑法第 146 條而遭判刑，本研究將整理過去政治大學選舉研究中心調查資料以及部分縣市的村里長投票結果，輔以過去歷年來重要選舉的投票率變化，說明本研究之主張。

一、「籍在人不在」與選舉權的爭議

基於子女升學學區的考量以及各縣市的社會福利差異，我國民眾為了爭取自身權益，往往必須寄籍於友人較好的學區或是縣市，以爭取家人或是自身最佳權益。從政治大學選舉研究中心自 1992 年立法委員選舉以來，針對台灣地區的調查多年從事全省性的調查訪問發現(參考表一)：民眾「籍在人不在」的比例不低，自 2004 年以來，約有 5% 到 7% 的比例是「籍在人不在」。此外，自 2000 年以來，也有 5% 以上到將近 10% 的民眾在訪問進行期間外出工作求學，更有一定比例的民眾出國。表一數據應屬於實際情況的低估，卻也顯示民眾也許為了最佳的社會福利或是較好的升學環境，設籍非居住地區，而民眾籍在人不在、外出工作求學甚至出國的比例不少。因此實務上需對「幽靈人口」或是「虛偽遷徙戶籍」做明確的定義，否則，日後類似相關的案件應該會層出不窮。

對照每次重要選舉中，經常耳聞各黨政治人物因為特殊需要，將戶籍遷往欲參選的縣市，

以及得被選舉資格，當然也會投下支持自己的一票時，是否也可解釋為「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」？若是特定政黨為號召群眾支持特定候選人當選，而動員支持者遷戶籍挺政黨，是否也違反刑法規定？特別在實務上，如果各類選舉並不同時舉行時，政黨或是候選人皆有機會動員候選人與其支持者遷移戶籍，以取得候選人資格以及選民資格。以年底的五都選舉為例，除了台北市、新北市、台中縣市、台南縣市與高雄縣市之外，有許多縣市並未舉辦選舉，如果鄰近縣市民眾為支持特定政黨候選人而遷徙戶籍，在實務上應該如何認定以及如何處理，也需思考。（由於現行法令規定申請遷徙的戶政資料需要付費，故本研究並經費取得，也無法說明）

表一 1992 年以來歷次全省性面訪調查結果表

| 訪問類型 | 籍在人不在 | 外出工作、求學 | 出國 | (樣本數) |
|--------|-------|---------|-----|---------|
| 1992L | 1.5 | 3.1 | 1.4 | (3,582) |
| 1994T | 1.8 | 0.2 | 0.4 | (6,485) |
| 1996P | 2.2 | 4.1 | 1.8 | (5,016) |
| 1998L | 3.2 | 2.4 | 1.0 | (3,485) |
| 2001L | 3.1 | 5.7 | 1.7 | (5,702) |
| 2004LA | 5.5 | 8.0 | 1.9 | (3,963) |
| 2004LB | 6.2 | 7.5 | 2.1 | (3,848) |
| 2004P | 6.1 | 9.2 | 2.5 | (6,698) |
| 2008L | 5.6 | 7.5 | 2.6 | (3,456) |
| 2008P | 7.2 | 8.6 | 2.8 | (5,981) |

資料來源：政治大學選研中心歷次全省性面訪結果表。
 說明：訪問類型以數字及英文字母代表選舉年度與類型。如：1992L 為 1992 年的立委選舉、1994T 為 1994 年的台灣省長與北高市長選舉、1996P 為 1996 年總統選舉。在 2004 年的立委選舉中，因為問卷題目過多而用 A 卷與 B 卷，故分別標示為 2004LA 與 2004LB。

正因我國民眾選舉權的獲得與否係以戶籍地為準，在全球化以及高度工業化的今天，民眾為了工作或是求學等因素，不在戶籍的情況所在多有。此外，目前內政部開始規劃不在籍投票的設計，即認知「戶籍地」與「居住地」不一致的情況，且尊重「不在籍」民眾的政治參與權益。如果此一制度精神得以確定，即認知「實際居住該戶籍地與否」，並不影響選民的選舉權。結合憲法第七條「人民有居住及遷徙之自由」，本案當事人因「遷徙自由」取得投票權，享受其「居住自由」，卻因此獲罪，頗有值得思考之處。

從另一個角度分析，民眾遷移戶籍以取得子女就學或是特定縣市較為優惠的社會福利，是否屬於「謀一己私利」？頗值得討論。不過，遷徙戶籍以取得特定選區的投票權並據以投票支持特定人選，如果無買票或是賄選的弊端，純屬個人表達對公職候選人的政治支持，出

發點是「為公共利益」，倘若因此獲罪，亦頗值得討論。

二、基層選舉的競爭情況

在基層的村里長選舉中，往往因為選區規模小，投票率低，因此，誰能夠動員更多選民參與投票，誰的勝算就大。本研究以花蓮縣、台東縣、澎湖縣以及金門縣四個東部以及離島縣市的統計資料，以當選者與落選第一高票的票數差異為計算對象，整理出 2002 年與 2006 年選舉的結果。從 2002 年的資料可以看出：花蓮縣的 177 個村里中，當選與否的選票差異在 20 票以內者有 30 個村里，約佔 16.9% 的總村里數，如果是在 50 票以內者合計共 67 個村里，約佔總村里數將近四成。台東縣的差異在 20 票以內的超過兩成，如果是在 50 票以內約有 38.1%，接近四成。至於澎湖縣可以發現：在 20 票之內約六分之一（17.5%），在 50 票之內約四成六，而金門縣在 20 票以內的僅有 5%，在 50 票之內約有三分之一（32.4%）。

表二、2002 年村里長選舉四個縣市村里長選舉當選與否票數差異統計

| | 20 票內 | (0 票) | 21-50 票 | 51-100 票 | (總村里數) |
|-----|-------|-------|---------|----------|--------|
| 花蓮縣 | 30 | (0) | 37 | 33 | (177) |
| 台東縣 | 31 | (0) | 25 | 29 | (147) |
| 澎湖縣 | 17 | (0) | 28 | 26 | (97) |
| 金門縣 | 2 | (0) | 10 | 9 | (37) |

資料來源：依照中選會選舉實錄計算而得。

說明：表中數字為村里數（總村里數為該縣市的村里數）。

到了 2006 年的選舉可以發現：花蓮縣、台東縣與金門縣都出現同票的現象，儘管，選舉票數的接近程度相較於 2002 年似乎較不激烈。花蓮縣票數差異在 20 票以內的約佔八分之一（12.4%），在 50 票以內的合計約佔三成（30.5%）。台東縣在 2006 年選舉結果得票差距在 20 票之內者約佔一成（10.9%）、在 50 票以內者合計超過三分之一（35.4%）。至於澎湖縣得票差距在 20 票之內者超過六分之一（17.5%）、至於在 50 票之內者約佔三分之一（33.0%）。在金門縣得票在 20 票之內佔 8.1%，在 50 票之內約佔四分之一（24.3%）。

表三、2006 年村里長選舉四個縣市票數差異統計

| | 20 票內 | (0 票) | 21-50 票 | 51-100 票 | (總村里數) |
|-----|-------|-------|---------|----------|--------|
| 花蓮縣 | 22 | (1) | 32 | 32 | (177) |
| 台東縣 | 16 | (2) | 36 | 29 | (147) |
| 澎湖縣 | 17 | (0) | 15 | 35 | (97) |
| 金門縣 | 3 | (1) | 6 | 6 | (37) |

資料來源：依照中選會選舉實錄計算而得。

說明：表中數字為村里數（總村里數為該縣市的村里數）。

綜合上述的統計，我們發現，在村里長選舉中，因為選區小、選區內選舉人數不多，讓每一票的價值變得非常重要。也因此，讓參選人有很大的動機動員其支持者參與選舉。不過，上述四個縣市人口本來較少，加上地處偏遠或是在離島，不在籍者欲返鄉投票需耗費相當的成本。民眾在考量返鄉的成本後，仍然願意返鄉投票，表示其頗希望透過個人神聖的一票表達其對候選人之支持，基於憲法第 11 條「人民有言論，講學，著作及出版之自由」之表意自由，以及憲法第 17 條「人民有選舉，罷免，創制及複決之權」之保障選權，自應予以尊重。

三、降低投票限制增加公民參與是民主國家努力方向

世界各國在降低公民投票的障礙以及努力促進公民參與的情況下，往往做出很大的努力，包括：採取較寬鬆的登記制度、推動不在籍投票、甚至採用強迫投票的手段。這些目的，都希望讓公民不會因為社會經濟程度不同，而有不同的投票參與情況。換言之，社會經濟地位較差者，往往因為著眼生計，而放棄自己的投票權利，在投票當天繼續賣力工作以圖溫飽。觀察台灣民主化過程也發現：當民眾對於民主選舉的熱情消退，選舉參與的情況出現重要的轉變。從表三中可以發現：在總統選舉方面，2000 年以來的投票率，雖曾在 2000 年達到近八成三的歷史高點，不過，2008 年下降到約七成六的比例。在立委選舉部分，也從 1992 年的七成二下降，2004 年跌到不及六成的比例，且持續下跌中。北高兩個直轄市長選舉也從 1998 年的八成，降到 2002 年的七成，至 2006 年不及七成的比例。縣市長選舉則從 1993 年的七成，下降到 2009 年的不及三分之二。因此，總體投票率在持續下降中，使得公職人員選舉的「代表性」問題，將漸漸浮現。

表三、近年重要選舉投票率統計表

| 總統選舉 | | 立委選舉 | | 直轄市長選舉 | | | 縣市長 | |
|--------|-------|--------|-------|--------|-------|-------|--------|-------|
| 年度 | % | 年度 | % | 年度 | % | % | 年度 | % |
| | | | | | 北市 | 高市 | | |
| 1996 年 | 76.04 | 1992 年 | 72.02 | 1994 年 | 78.53 | 80.58 | 1993 年 | 70.68 |
| 2000 年 | 82.69 | 1995 年 | 67.65 | 1998 年 | 80.89 | 80.41 | 1997 年 | 65.92 |
| 2004 年 | 80.28 | 1998 年 | 68.09 | 2002 年 | 70.61 | 71.38 | 2001 年 | 66.45 |
| 2008 年 | 76.33 | 2001 年 | 66.16 | 2006 年 | 64.52 | 67.93 | 2005 年 | 66.22 |
| | | 2004 年 | 59.16 | | | | 2009 年 | 63.39 |
| | | 2008 年 | 58.72 | | | | | |
| 歷年平均 | 78.84 | | 65.30 | | 73.64 | 75.08 | | 66.53 |

資料來源：政治大學選舉研究中心網站，「歷屆公職人員選舉資料」，網址為：
<http://esc.nccu.edu.tw/newchinese/data/election%20data.htm>。上網搜尋時間 2010 年 4 月 28 日。

民眾在自由競爭的選舉中，以合乎法定的程序取得投票權，並用選票表達他們對於特定政黨或是候選人的支持，本屬於民主政治的常態。本案例因為認定當事人為「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」，實與憲法保障「人民有居住及遷徙之自由」（憲法第10條）、「人民有言論，講學，著作及出版之自由」（憲法第11條）以及「人民有選舉，罷免，創制及複決之權」之意旨不符，更違逆當前各民主先進國家運用各種措施鼓勵民眾參與選舉的趨勢。本研究因此主張，現行法律賦予憲法對於民眾選舉權的行使、居住與遷徙之自由以及表意之自由有所衝突，宜予修正。

