

幽靈人口、政治參與與民主

王金壽
成大政治系

*發表於司法院大法官會議幽靈人口釋憲案之專家學者說明會，2010/4/30，台北：
司法院。

一、前言

「胡靈智聲請釋憲法案」的主要爭執點在於，刑法第 146 條第二項「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」，是否違反憲法人民遷徙自由及選舉權行使自由之規定。

本文將首先透過實際的個案，來討論在選舉中幽靈人口。接著，再討論政治社群對於權利和義務的界定。最後，將討論本文最主要的論點，也是作者認為最被忽略的面向（包括這一次釋憲說明會的討論大綱）：司法在於維持民主政治公平的重要性。本文的基本論點是：基於維持民主運作的公平性，禁止選舉中有幽靈人口，是必要措施。禁止幽靈人口，不僅沒有違反憲法人民遷徙自由之規定。相反的，它能促使選舉過程與民主政治的正常與公平運作。

二、案例

在去年年底的縣市議員選舉中，筆者過去研究地方派系的田野地點「風芒縣」（此為假名），發生了一個幽靈人口的案例。筆者雖然已經沒有對該次選舉進行田野觀察，但因為過去田野研究的關係，仍與該地維持相當的熟悉度。

某位 A 選區的縣議員候選人，他在該次選舉的政治目標，不僅是要當選縣議員，更重要的是，他想把票數衝高，以增加競選縣議會議長寶座的聲勢（但是後來並沒有成功，應該與檢調查賄有關）。這位候選人從 B 選區，利用各種辦法，將部分選民（也就是幽靈人口）遷移到 A 選區。

這樣的運作過程，除了少數政治參與者知道之外，社會大眾或是該選區的選民都不知道這一件事。其影響的結果是，該位候選人高票當選該選區縣議員。除此之外，也因為這些幽靈人口的移動，導致 B 選區在該次選舉中的應選縣議員人數減少一名。

這個個案是相當具有代表性的一個個案。它顯示出幾點特點。第一、幽靈人口經常是特定候選人所發動，而不是由選民為了支持某特定候選人而主動遷徙戶

籍。第二、這樣的遷徙人經常是透過其他不當的利益來進行交換，也就是，候選人提供給這些幽靈人口不當的物質或金錢的利誘。第三、幽靈人口是發生在較小的選區或是較低層次選區，例如縣市議員、村里長等選舉，而較少發生在大選區或是大都會選區，例如縣市長或是立委選舉等。這理由相當明顯，因為後者選舉的選舉人數相當高，如果要動員幽靈人口來影響選舉結果，必須動員非常多的人，這在操作上，有相當的困難性。第四、幽靈人口的確可以影響選舉結果。而且在這個案例中，不僅影響到一個選區的選舉結果，也因為幽靈人口的遷徙，而導致另一個選區應當選名額的減少。第五、這些幽靈人口並沒有居住在該戶籍的事實。簡而言之，幽靈人口可以影響選舉結果，換句話說，幽靈人口影響了選舉的公平性。

三、政治社群

一個政治社群對於它的組成份子(member)，各有不同的規定。一個政治社群的成員在他取得政治社群身份的同時，也取得權利並負有相對義務責任，而且一個政治社群的成員才有對於這個政治社群事務的決定權。這是民主政治中的基本原則。唯有作為這個政治社群的一份子，才可以決定這個政治社群的日常事務。但是，必須強調一點的是，取得「形式上」或是「法律上」政治社群的會員資格(membership)，只是最基本的要求。

幽靈人口最大的問題是，這些人根本並未參與政治社群的各項事務。這些幽靈人口在意圖上，並不是真心有意要成為這個政治社群的一份子、進而參與整個政治社群的公共事務。實際上，不管是投票前或是投票後，他們都未真正成為這個政治社群的一份子、並參與公共事務。

簡而言之，幽靈人口所追求的並不是成為這個政治社群的一份子，所以他對於這個政治社群完全沒有任何參與感、也不熟悉這個社群的人文生態，更不用說會對這個政治社群有任何認同感。因此，幽靈人口單單只是被利用來影響選舉結

果的一個工具。

四、 選舉人與被選舉人

有論者認為候選人可以遷徙戶口進而競選該選區之公職，為何幽靈人口不可以單單為了支持候選人而遷徙戶口。此論點忽略了選舉的公開性與公平性在民主政治中的重要性。

一個人為了競選公職而遷徙戶籍，只是選舉中的第一步。接下來，他必須是作為此政治社群的一份子，積極參與該政治社群的公共事務、發現議題、提出解決之道、尋求其他政治社群成員的支持。這一切的過程都要公開，和其他參選人一樣，都必須經過選戰的考驗。簡而言之，因為參選而要遷徙戶口一事，並沒有因此扭曲了選戰中公平性問題，而且該參選人競選的過程幾乎都是公開，必須接受選民的檢驗才能贏得選戰。

相反的，幽靈人口的情形幾乎不是這樣。他並沒有實際參與政治社群的任何事物（除了投票之外），而且他的戶籍遷徙過程幾乎是不公開，且經常是與不當的動員手段（例如給予金錢）相結合使用。這些都違犯民主政治公平和公開的原則。

結論：司法在民主政治中的角色

禁止幽靈人口不等同於禁止人民的遷徙自由。人民可以基於各種理由來遷徙到他喜歡的地方。如果有一選民為了支持某特定候選人而遷移到該選區成為選民，並且實際居住在該地，刑法和選罷法是不會處罰這種行為。但今天刑法和選罷法處罰的是違反民主政治運作、扭曲操弄選舉過程的幽靈人口。

司法運作不應該遠離政治和社會現實。今天幽靈人口的案例，很少是由選民為了支持特定選人，而「主動」遷徙戶口，而是經常是被有資源的候選人所動員。這些動員幽靈人口的候選人，不願意光明正大的用正當手段競選、尋求選民的支

持。相反的，而是以偷偷摸摸的方式，動員幽靈人口來不當贏得選舉。這些幽靈人口除了動員他們的候選人之後，其他候選人並不知道他們的存在、以及居住於何處，更不用說要如何與這些幽靈人口互動。而該政治社群的其他成員也不知道這些幽靈人口的存在，更不用說，要如何與這些幽靈人口討論和共同決定公共事務。

司法在民主政治中，扮演著許多重要的功能。例如，維護人權、以及對於行政權和立法權給予適當的制衡(check and balance)，以防止這些權力的濫權。在臺灣司法界一個比較被疏忽和討論的議題是，司法在於維護民主政治正常運作的重要性。當民主政治無法正常運作或是自我矯正時，司法必須適當的介入，以保護和維持民主政治的公平性與正常運作。

如果今天的幽靈人口案是發生在大選區時，例如台北市長選舉。筆者相信，在臺灣媒體以及民主政治水準之下，台北市的選民將會對動員幽靈人口的候選人，用選票進行制裁。但是，在一些較小、較低層次的選舉中，因為媒體的關注力較小，無法讓一般選民知道幽靈人口的存在。在這樣的情況下，司法必須要介入以確保選舉的公平性。筆者認為司法必須在兩個方面介入。第一、必須在此釋憲案上，對於相關選罷法和刑法法條給予合憲的裁決；第二、作為司法一部份的檢調單位，必須更積極查察幽靈人口的案件。

如果今天大法官會議對於幽靈人口案給予違憲的釋憲，那無異是，鼓勵這些候選人動員更多的幽靈人口來影響選舉結果，而不是積極的參與政治社群內的公共事務。此舉不僅危害了民主政治中選舉的公平性和公開性，更嚴重的事，它將會阻礙一個政治社群的正常發展，因為它鼓勵候選人去動員此政治社群之外的人來投票，將導致政治社群內的成員對於公眾事務的冷漠。

