

一、詢問政治學者

(一) 民主理論

1. 從規範性民主理論之觀點，民主政體應如何界定選舉權人之範圍，其制度設計始具有民主正當性？

規範性民主理論強調的是透過具有高度政治興趣以及政治知識的民眾參與政治，藉以提高並實現所謂的民主政治；其背後的意涵強調極高的公民責任，如果是從規範性民主理論的觀點出發，則民主政體根本無須界定選舉權人之範圍，因為這些具有高度公民責任的群眾自然會運作出一套理想的機制。但實際上，在制度設計時必須要選擇面對政治現實，各種可能產生的情況皆會影響選舉。若要強調民主正當性，與其說要從規範性民主理論之觀點出發，不如說在制度設計時服膺民主原則，特定區域的民意代表由該地區的公民選出，藉以執行該區的權力，則首要問題就應該先清楚在什麼樣的條件下，可以具有該地區的公民身分；或是什麼樣的情況下會喪失公民身分，其中的尺度應仔細拿捏。

一般而言，各國的選舉法規會要求有選舉權之選民在選舉區居住一定的時間以上，方能行使選舉權。其主要理由為在該地居住相當時間，方能瞭解當地事務，以達選賢與能之目的。有些國家規定三個月，如英、日、德，有些則規定6個月，如：菲律賓、比利時、馬來西亞等。所以目前以我國現行選舉制度規定需於各該選舉區內居住四個月以上尚稱合理。

2. 以我國現行選舉制度為例，於各該選舉區內居住四個月以上者為選舉人，居住期間依法係以戶籍登記資料為準，從而人民一方面於非戶籍登記地，即使工作、就學、就醫等頻繁出入住居，就該地區之選舉亦無選舉權；他方面則容有產生所謂幽靈人口現象之可能性（即選前發生大規模戶籍登記變更，以取得選舉權，參與影響特定地區之選舉）；三方面倘人民於戶籍登記地，若無實際居住事實，行使選舉權仍有觸犯現行刑法第146條第2項之虞（是否違犯仍有待個案認定，司法實務原則上排除為就學、工作、學區、社會福利等因素而遷徙戶籍之原因）。上開制度設計，從民主理論之觀點，是否不當地排除或擴張選舉人範圍？

在談論選舉權的給予時，勢必要先了解兩個問題，也就是選舉區域的大小以及公民身分的訂立。就第一個問題而言，這當然涉及到選舉的層級。如果是全國

性的選舉像是總統選舉，則限縮選舉權人的範圍就顯得沒有必要，儘管在處理選舉業務時會顯得較為複雜，但不盡然無法排除這些問題；如果是地方層級的選舉，則決定選舉權的有無之前應該先界定該地區的成員身分，具有共同歷史記憶、地區生活經驗的人民共同選舉出代表該地區的代表，是最自然不過的事情。但因其他原因遷移戶籍或者是未更動戶籍但因無居住事實而喪失選舉權；或者是因為戶籍更動時間接近選舉，可能被視為有選舉目的的移入性人口，實際上都是難以清楚定義的範疇，無論是放寬或者緊縮現有的選舉制度，都可能造成選舉人範圍的擴張或排除，故在制度選擇上，應當更為謹慎，強調在該地居住的事實以盡可能減少選舉人範圍的變動為佳。

3. 從規範性民主理論之觀點，區別人民變更戶籍登記藉以行使選舉權之動機或理由，是否重要？例如因收受對價、因血緣聯繫、因政黨動員、因政治理念等而為表達對特定候選人強烈的支持，在評價上應否不同？是否隨幽靈人口成因或動機不同，而對選舉結果或制度之公正性有不同的評價？

無可否認的，若因收受對價、政黨動員等等因素而變更戶籍登記藉以行使選舉權以影響選舉結果，確實是違背了民主制度設計的初衷。但如前所述，若依照規範性民主理論之觀點，因為公民的理性參與，以及其公民責任，區別人民變更戶籍登記之動機與理由就顯得不太重要，因為這並不會影響到公民的政治參與以及對政治結果的產出，自然也無評價上的不同。但回歸到現實層面，若刻意以某種方便變更戶籍試圖影響選舉結果，自然會影響到選舉意義。但如何區別、如何評價此種涉及價值判斷層面的問題，仍需嚴謹的看待。

以現在制度設計來看，仍應該強調在該地的居住事實，也就是強調新移入居民與該地是否確實擁有共同的生活經驗，以居住事實的有無來決定該地區選舉權的有無，如此一來，其移動成因與動機就顯得不重要。此外，無論是何種理由，其遷入的動機最後都是為了達到影響選舉結果的目的，即使是因血源聯繫、政治理念相同等因素來遷籍，目的也與收受對價、政黨動員相同，因此更沒有必要去評價這些不同的動機理由，因為其最終目的是一樣的。更何況其中可能會牽涉到是否影響個人遷徙自由之問題。

（二）選舉制度

1. 大規模幽靈人口現象，對於何種類型、層級、地區之選舉最為常見？是否均涉及樁腳運作及賄選因素在內？

以選舉層級、地區之選舉來說，通常是選舉層級越低、選區小，特別是地方性的選舉越可能受到大規模移入性人口的影響。像是村、里長選舉最明顯，因為

只需要一定的移入人數，就能夠取得相當高的得票比例。因此，若是出現這種試圖影響選舉結果的大規模幽靈人口現象，自然也會隨著選舉層級的降低而較常出現。但這並不表示高層級的選舉就不會受到影響，畢竟隨著選舉層級增加，選區變大，自然也稀釋了幽靈人口移入的能見度。但若因此斷言大規模幽靈人口現在勢必涉及樁腳運作與賄選因素在內，未免過於武斷，畢竟這只是幽靈人口移動的其中一種可能性而已。

另外，就不同的選舉制度而言，一般所謂的相對多數或絕對多數的選舉，因其選區較小，有固定之選區，因此民眾是否為該選區選民便相對重要，因此候選人或樁腳有較強的動機動員選民；至於比例代表制，特別是以全國為一選區之比例代表制，以政黨為主要的訴求，相對就不會出現人口移入之動員。

2. 比較各國選舉制度，有無類似幽靈人口之問題，應否予以防制？有無類似我國刑法第146條第1項、第2項之規定？有何建議措施？

在美國在幽靈人口的問題上，其中一種情況指得是那些在原選區合法登記的選舉權人，這些人因為過世或者移居他地，選票清冊上並沒有把這些人的名字刪除，所以導致其他人可以藉這些早已不在原選區內者的名義進行投票。在這些情況中，地方選區的行政人員會發現有許多重複的名字，這些重覆投票的人往往也會使用假名。

另外，一種幽靈選民登記投票方式，是在登記投票時用不存在的地址來登記，像是不存在的地段以及公寓大樓中不存在的住戶等等方式，甚至是直接就在其戶籍內虛構一個假的人名。過去就有過許多這種以幽靈選民登記方式來重覆投票的例子，被行政機關發現。比方說，1905年在肯塔基州的Louisville市長選舉中就發生過這種情況，使得最後在1907年法院判決推翻原有的選舉結果。

在台灣「幽靈人口」是指籍在人不在的情況，特別是支持某特定候選人而遷戶口，但卻無實際居住在新戶籍地之事實，只是為於投票日行使投票權。此種情況的發生是因為我國有戶籍制度，可是又常因為各種原因，使得戶籍所在地與居住地不一致之情況。除非不採用戶籍制度，但是以居住地區則又有另外一個如何登記的問題。或是至少要思考如何讓居住地區與戶籍地盡量一致。

另外，在地公民概念在歐盟國家已逐漸興起：讓在一地區長期居留之非公民能在不需取得國籍之情況下在定居地取得有限政治權，特別是地方的選舉權。其理由為在地居民對當地社區問題，理當有參與和發言權。然而此一概念之推廣勢必要重新思考目前的戶籍政策。

2009年縣市長、縣市議員、鄉鎮市長選舉，由於五都並沒有選舉，使得樁腳更有機會動員，特別是人口較少的外島，成為幽靈人口最嚴重之地區。因此盡量讓各地選舉時間一致，是一種減少選舉「幽靈人口」之方式。另外，教育選民亦刻不容緩。

