

憲法法庭收文
113. 5. 17
憲A字第 897 號

專家諮詢意見書

案號：111年度憲民字第4196號；112年度憲民字第383號

專家學者、機關或團體

姓名或名稱：蘇彥圖

身分證明文件字號：

事務所：中央研究院法律學研究所

電話：

傳真：

電子郵件位址

送達代收人：謝孟庭

送達處所：中央研究院法律學研究所

機關/團體代表人

姓名：

身分證明文件字號：

稱謂/職業：

住所或居所：

電話： 傳真：

電子郵件位址：

1 為111年度憲民字第4196號、112年度憲民字第383號等聲請法規範及
2 裁判憲法審查案提出專家諮詢意見事：

3 應揭露事項

4 一、本人就本案所準備與提出之專業意見或資料，與當事人、關係人
5 或其代理人無分工或合作關係。

6 二、本人就本案所準備與提出之專業意見或資料，未受當事人、關係
7 人或其代理人之金錢報酬或資助。

8 三、本人就本案所準備與提出之專業意見或資料，未受其他人提供之
9 金錢報酬或資助。

10

11 專業意見或資料

12 請見第3頁以下。

13

14

15

16 附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	備註
附表一	民主世界中的選前民調公布禁止法：國家調查	

17

18

19 此致

20 憲法法庭 公鑒

21

22 中華民國 113 年 5 月 15 日

23

具狀人



24

撰狀人

1 111年度憲民字第4196號與112年度憲民字第383號等聲請案

2 專家諮詢意見書

3 蘇彥圖[□]

4 (中央研究院法律學研究所)

5 2024年5月

6
7 憲法法庭為審理111年度憲民字第4196號與112年度憲民字第383號等
8 聲請案（禁止選前公布民調案；以下簡稱本案），指定本人提出專家
9 諮詢意見書。由於本人能力之限制，並為使討論聚焦，本諮詢意見書
10 僅針對本案言詞辯論爭點題綱一、三、四所列之部分議題，從民主法
11 /選舉法的學術觀點，敬提意見如下：

12

13 一、選前民調公布禁止法：一個初步的比較考察

14 【1】2016年12月14日修正公布的《公職人員選舉罷免法》第53條第2
15 項規定：「政黨及任何人於投票日前十日起至投票時間截止前，不得
16 以任何方式，發布有關候選人、被罷免人或選舉、罷免之民意調查資
17 料，亦不得加以報導、散布、評論或引述。」這項本案系爭規定一所
18 採管制模式，可被歸類、界稱為「選前民調的公布禁止」（pre-
19 election polling ban; poll embargo; poll moratorium）。作為一種針對選
20 舉言論的管制措施，這類管制基本上是(i)在投票日當天以及投票日往
21 前推算出來的某段禁制期間（blackout period）內，(ii)針對意在推測、
22 度量選民的投票意向或者選民對於票決結果所為預測，並且是以一定
23 外觀形式呈現的民意調查資料（也就是一般簡稱之選前民調），(iii)
24 以禁止規範阻絕、封鎖受管制資訊在公開言論市場上的傳播或者流通。

[□] 作者感謝孟庭女士、林懋棋先生協助研究資料的收集與整理，另感謝王必芳副研究員提供諮詢意見。

1 本意見書主要試圖分析與檢討的，是在功能意義上具備上述這三項制
2 度特徵，而且是(iv)以制定法為其規範型式並得援引公權力裁罰違反
3 者的選前民調公布禁止法。這項制度定義有意識地排除了(a)民調專業
4 社群或新聞媒體產業具有類似管制效果的自律規範¹，以及(b)像是我
5 國現行《公職人員選舉罷免法》第56條第2款規定那樣並未明文規定
6 適用於選前民調的選舉靜默法（election silence law）²。為使討論聚焦
7 於一般所理解的「選前」民調管制，本意見書也不討論(c)單僅針對投
8 票日當天進行之出口民調（exit poll）所為管制。

9 **【2】**由於選前民調公布禁止法是一種特別針對選前民調的重度言論
10 管制，國際民調專業社群向來高度關切這類法制的採行與否及其制度
11 設計，也就此累積了一些跨國的法制調查資料³。主要根據但是部分修
12 正 European Society of Opinion and Market Research (ESOMAR) & World
13 Association for Public Opinion Research (WAPOR)這兩個組織在2023年
14 間共同出版的調查報告所列法制資訊，本意見書彙整了選前民調公布
15 禁止法在 V-Dem (2024)⁴這項民主指標所認定的91個民主國家（含32個

¹ 瑞士於投票日前10日起就不再公布選前民調的實務做法，即是出於專業社群的自我管制而非國家法的要求； see CH.CH, RULES FOR ELECTION CAMPAIGNS AND POPULAR VOTES, <https://www.ch.ch/en/political-system/political-parties/rules-for-election-campaigns-and-popular-votes/#> (last visited May 14, 2024). 關於民調專業社群對於選舉民調的自我管制， see also Thomas Petersen, *Regulation of Opinion Polls: A Comparative Perspective*, in OPINION POLLS AND THE MEDIA: REFLECTING AND SHAPING PUBLIC OPINION 47, 47-68 (Christina Holtz-Bacha & Jesper Strömbäck eds., 2012).

² 選舉靜默法是一種於鄰近投票日的法定靜默期間（silence period）禁止競選相關言論的選舉法規範；只有在一項選舉靜默法有明文規定適用於選前民調的場合，本意見書才會認定其亦屬一項選前民調公布禁止法。關於選舉靜默法的比較研究， see, e.g., Micaela Del Monte & Silvia Kotanidis, *Length of the Election Campaign and the Electoral Silence Period in European Parliament Elections*, EPRS (2023), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751463/EPRS_BRI\(2023\)751463_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751463/EPRS_BRI(2023)751463_EN.pdf); Davor Glavaš, *Political Advertising and Media Campaign during the Pre-election Period: A Comparative Study*, OSCE MISSION TO MONTENEGRO (2017), <https://www.osce.org/files/f/documents/2/d/346631.pdf>.

³ See generally Kathy Frankovic et al., *The Freedom to Conduct and Publish Opinion Polls: A 2022 Worldwide Update*, ESOMAR & WAPOR (2023), <https://wapor.org/wp-content/uploads/Freedom-to-Conduct-and-Publish-Opinion-Polls-v8-1.pdf>.

⁴ V-Dem, *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot* (2024),

- 1 自由民主國家以及59個選舉民主國家)的分布情形，詳見附表(一)，
 2 基本敘述統計資訊則摘要如表(一)。

3 表(一)：民主世界中的選前民調公布禁止法：統計概要

I. 選前民調公布禁止法之有無 (單位：國家數)			
	自由民主 (LD)	選舉民主 (ED)	LD+ED
無	20 (62.5%)	17 (28.81%)	37 (40.66%)
不明	2 (6.25%)	5 (8.47%)	7 (7.69%)
有	10 (31.25%)	37 (62.71%)	47 (51.65%)

II. 有立法國家的禁制期間長度 (單位：國家數；天數)			
	自由民主 (LD)	選舉民主 (ED)	LD+ED
≤2	3	14	17
3-7	4	15	19
>8	3	8	11
平均數	6.5	5.78	5.94
中位數	5.5	3	5

4

5 整體而言，在該項調查的時間點上(2022年間)，計有47個民主
 6 國家(占比51.65%)設有(本意見書所定義的)選前民調公布禁止法，
 7 有37個民主國家(占比40.66%)並無這項立法規制，其他7個民主國
 8 家的狀況則尚無資料。這項立法規制在選舉民主國家明顯比在自由民
 9 主國家來得普遍，不過這兩類民主國家在禁制期間長度這項選前民調
 10 公布禁止法的關鍵制度變數的分佈狀況上，則沒有特別顯著的差異。
 11 在設有選前民調公布禁止法的47個民主國家中，有占比三成六的國家
 12 所設選前禁制期間(通常不計入投票日當天)≤2天，而且有占比達
 13 七成六的國家，所設禁制期間是在7天以內。只有3個自由民主國家與

1 8個選舉民主國家，設置了超過7天的選前民調公布禁制期；它們分別
2 是智利（15天）、義大利（15天）、臺灣（10天）、斯洛伐克（15
3 天）、希臘（15天）、厄瓜多（10天）、蒙特內哥羅（15天）、多明
4 尼加（8天）、巴拉圭（15天）、宏都拉斯（30天）以及玻利維亞（9
5 天）。

6 【3】我國的選前民調公布禁止法，最早見於1995年制定公布之《總
7 統副總統選舉罷免法》，而於2007年後被納入《公職人員選舉罷免
8 法》，迄今已有將近三十載的歷史⁵。在此期間內，相關法律規定的文
9 字雖經數次修正，惟禁制期間的起算點一直維持在「投票日前十日」，
10 並無更易。相較之下，同時期有些國家的選前民調公布禁止法，則是
11 經歷有整個被廢棄或者禁制期間受到顯著縮減的重大轉變。司法審查
12 無疑是促成此種選前民調公布禁制之自由化的一大推力。根據 Orr &
13 Levy (2016)所做的整理，哥倫比亞、加拿大（從3天禁限期到解除禁
14 限）與菲律賓（從15天禁限期到解除禁限）等國就此經歷的法制變革，
15 均可歸因於其原本之選前民調公布禁止法，被它們各自的憲法法院或
16 最高法院認定違憲⁶。法國是另一個司法驅動管制自由化的案例。法國
17 制定於1977年的選前民調公布禁止法，其投票日前之禁制期間，原本
18 為期一週。可是在法國最高法院於2001年間做成一項判決認定該法有
19 不當侵犯表現自由的顧慮後，法國旋於2002年修法將該項禁制期間縮
20 減至投票日的前1天⁷。

⁵ 關於我國選前民調公布禁止法的文獻討論，主要參見李寧修，論選舉期間民調之行政管制界限，東海大學法學研究，54期，頁55-98（2018年）；陳淳文，表意自由與選前民調發布之禁止：總統副總統選舉罷免法第四十七條第二項評析，政大法學評論，69期，頁81-126（2002年）。

⁶ See Graeme Orr & Ron Levy, *Regulating Opinion Polling: A Deliberative Democratic Perspective*, 39 U.N.S.W.L.J. 318, 328-331 (2016).

⁷ See, *id.*, at 328-29. 關於法國選前民調公布禁止法的現行版本、立法沿革與版本比較，see also Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LE-GIARTI000032454547.

1 南韓與波蘭的經驗則似乎顯示，管制自由化的動力，也有可能來
2 自民主的自我反省（democratic self-revision）。南韓自1994年起施行
3 的選前民調公布禁止法，原本設置有比照法定競選期間（最長可達23
4 天）的選前禁制期間。這項管制於1999年間被南韓憲法法院認定合
5 憲；聯合國人權委員會於2005年間做成的一項審查意見，也認定其並
6 未抵觸《公民與政治權利國際公約》⁸。儘管如此，南韓於2017年間的
7 修法，已將該項禁制期間縮減至投票日的前6日⁹。波蘭則是首先於
8 1991年時仿效法國立法例，就國會選舉設下了為期7天的選前民調公
9 布禁制期，並於1993年將該項禁制期間延長至選前12天。然而，這兩
10 次並未廣徵各界意見亦未經充分討論的粗糙立、修法，很快就受到了
11 來自社會科學家、法學者與媒體界的強烈批判。在經過了比較嚴謹的
12 國會審議後，波蘭乃於2001年修法將選前民調公布禁限期縮減成2天
13 （含投票日當天）¹⁰。在過去三十年間選前民調公布禁止法之禁制期
14 間有顯著縮減甚或完全取消的案例，似乎另有南非（從21天禁限期到
15 解除禁限）、印尼、土耳其、盧森堡（禁限期從30日縮減至5日）、
16 義大利（禁限期從28日縮減至15日）等國家，不過相關法制資料的確
17 實性與其間法制變動的原委，還有待進一步的查證與研究¹¹。

18 **【4】** 在投票日之前公布的選舉民調結果，是否以及在何等程度上，
19 會對選民的投票行為（包含是否與如何投票的決策）產生何種影響—
20 特別例如「從眾／西瓜效應」（bandwagon effect）以及與之相反的
21 「哀兵／同情弱者效應」（underdog effect），又是否因而可能介入、

⁸ See Kim Jong-Cheol v. Republic of Korea, U.N. Hum. Rts. Committee, Comm. No. 968/2001, U.N. Doc. CCPR/C/84/D/968/2001 (2005).

⁹ 參見南韓《公職人員選舉法》第108條之規定及其修正沿革。

¹⁰ 關於波蘭的這段法制經驗，see Antoni Sułek, *The Struggle for the Freedom to Publish Pre-Election Poll Results: The Case of Poland*, 20 INT. J. PUBLIC OPIN. RES. 129 (2008).

¹¹ 關於一項較早期的比較考察，see Wolfgang Donsbach & Uwe Hartung, *The Legal Status of Public Opinion Research in the World*, in THE SAGE HANDBOOK OF PUBLIC OPINION RESEARCH 431, 437-38 (Wolfgang Donsbach & Michael W Traugott eds., 2007).

1 改變了其原本所要預測的選舉結果？這是選前民調於1930年代問世之
2 後，就時不時被提出來討論的問題，相關研究更已蔚為一個龐大的學
3 術產業¹²。由於所涉問題的複雜性以及因果推論與實證研究上的困難
4 與侷限，對於選前民調公布的政治效應，我們的所知迄今恐怕仍然非
5 常有限。面對既有文獻上分歧不一的相關研究發現，我們尤其需要做
6 謹慎、細膩的解讀，不可一概而論。

7 在沒有充分、確切的實證證據支持任一政策立場的情況底下，不
8 同國家對於是否採行選前民調的公布禁止這項管制措施，終究做了不
9 同的政治選擇，而就此形成的制度差異，也為政治學者提供了一個對
10 於選前民調公布與否之政治效應進行比較研究的機會。經由比較分析
11 46個民主國家在總體層次的選舉資料，Lago, Guinjoan & Bermúdez
12 (2015)這項研究就發現，在有效政黨數目較多的多黨體系國家，禁止
13 公布選前民調所造成的資訊赤字，會阻礙選民從事棄保投票所賴以成
14 功的策略協調，進而反映在被浪費選票（wasted votes）的增加¹³。此
15 等研究猶在起步階段，不過對於理解與析論選前民調公布與否作為一
16 種資訊狀態的政治效應，它們應有一定的啟發與參考價值。

17

18

¹² 這方面比較近期的文獻回顧與相關研究，see, e.g., Jean-François Daoust et al., *Are Pre-Election Polls More Helpful than Harmful? Evidence from the Canadian Case*, 46 CAN. PUB. POL. 175 (2020); Tom W. G. van der Meer et al., *Off the Fence, Onto the Bandwagon? A Large-Scale Survey Experiment on Effect of Real-Life Poll Outcomes on Subsequent Vote Intentions*, 28 INT. J. PUBLIC OPIN. RES. 46 (2016); Jens Großer & Arthur Schram, *Public Opinion Polls, Voter Turnout, and Welfare: An Experimental Study*, 54 AM. J. POLIT. SCI. 700 (2010).

¹³ See Ignacio Lago et al., *Regulating Disinformation: Poll Embargo and Electoral Coordination*, 79 PUBLIC OPIN. Q. 932 (2015). 在運用一項針對加拿大與西班牙選民所進行的網路調查資料進行個體層次的分析後，這項研究另發現，選前民調的公布禁止，主要影響到的會是低資訊量選民（low information voters），其從而會擴大不同社經地位選民間在資訊乃至政治影響力上的落差。

1 二、選前民調公布禁止的法規範憲法審查

2 【5】在比較民主法上，選前民調公布禁止法的合憲性爭議，主要環
3 繞在下述三項議題。第一項議題是關於這項法制的目的正當性。論者
4 就此所要論辯的問題，是國家究竟有沒有足夠強大的正當事由，可以
5 去正當化這項對於選前民調的重度管制？第二項議題是有關「不分真
6 偽或其他情節差異、一概禁止選前民調之公布」這項作法的合理性。
7 無差別地禁止一定禁制期間內之所有選前民調的公布與公開討論，是
8 否合乎必要性原則或管制手段緊密裁剪的規範要求，尤其備受這項法
9 制之反對與懷疑論者的質疑。第三項議題則是指向禁制期間長度設計
10 的合理性。由於禁制期間為期愈長，對於人民相關憲法權利的干預也
11 愈大，像是本案系爭規定一這種禁制期間相對較長的選前民調公布禁
12 止法，其期間設計能否通過狹義比例原則的檢驗，毋寧也有很大的議
13 論空間。這三項議題所開展出來的政策與憲法論辯，在很大的程度上
14 將會決定一個自由憲政民主國家，(i)是否認許選前民調公布禁止法的
15 存在，以及—如果這個問題的答案為「是」—(ii)她所認許的，是哪一
16 種類型的選前民調公布禁止法。不過，在依序檢討這三項議題以前，
17 我們還需要討論一個先決問題：在關於這三項議題的法規範憲法審查
18 上，憲法法院應該採用何種審查標準？

19 (一) 關於審查標準

20 【6】選前民調公布禁止法是一種言論內容 (content-based) 管制。它
21 所管制的言論—也就是在禁制期間內發布、報導、散布、評論或引述
22 (符合若干形式條件之) 選前民調的言論—是屬於一種政治言論／資
23 訊，而且它所採取的管制措施—也就是以行政罰貫徹之期間性禁止規
24 範—是對於言論、資訊之自由流通的一種重度政府干預。這項法制不
25 僅限制了相關表意人的言論自由，也連帶地限制了作為閱聽者的一般
26 選民獲取相關資訊的機會與權利。基於這樣的制度定性分析，許多論

1 者認為，憲法法院必須嚴格審查這項法制的合憲性，才能據以落實自
2 由憲政民主秩序對於政治言論自由的高度保障。一個著名的比較民主
3 法先例，是加拿大最高法院的 *Thomson Newspapers Co. v. Canada (AG)*
4 (1998)（以下簡稱 *Thomson Newspapers* 案）一案判決。在這件判決中，
5 加拿大最高法院就是對該國當時為期3日的選前民調公布禁止，進行
6 了嚴格的司法審查，進而判定其已違憲¹⁴。

7 【7】設若鈞院認為，針對系爭規定一的比例原則審查，應該採取嚴
8 格審查標準，則在此審查過程中，有兩件事情可能需要鈞院留意。首
9 先，儘管對於是否要在言論自由的法理論上肯認有某種「選舉例外主
10 義」（electoral exceptionalism）的存在與作用，美國的憲法與民主法
11 學界尚無確切共識，系爭言論管制所處制度脈絡—尤其是選舉程序與
12 競選期間相對於一般的公共論域或觀念市場而言所具備的特殊性，確
13 實需要審查法院予以認真審酌¹⁵。這種脈絡化、取向特定制度的言論
14 自由審查，至少有助於法院確切掌握系爭管制所訴諸的特殊管制事由，
15 進而得以具體檢證其是否有道理。

16 其次，有鑑於嚴格審查比較容易導致相關民主制度工程的憲法化，
17 司法審查決策是否會獨尊、強加了某種並非眾人皆服膺、認同的民主
18 觀（vision/conception of democracy），又是否會過度縮限了所屬憲政
19 社群的民主制度實驗空間，亟需憲法法院的謙卑自省¹⁶。以美國聯邦

¹⁴ See *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 877 (Can.).

¹⁵ 關於選舉例外主義的討論，see generally, Frederick Schauer & Richard H. Pildes, *Electoral Exceptionalism and the First Amendment*, 77 TEX. L. REV. 1803 (1999); Geoffrey R. Stone, *Electoral Exceptionalism and the First Amendment: A Road Paved with Good Intentions*, 35 NYU REV. L. & SOC. CHANGE 665 (2011). 關於競選期間的脈絡特殊性的討論，see, e.g., Saul Zipkin, *The Election Period and Regulation of the Democratic Process*, 18 WM. & MARY BILL RTS. J. 533 (2010); Kiel Brennan-Marquez & Douglas M. Spencer, *Temporal Buffer Zones: The Constitutional Case for Regulating Political Speech Immediately Prior to Elections*, 40 YALE L. & POL'Y REV. 465 (2022).

¹⁶ See generally, Richard H. Pildes, *The Constitutionalization of Democratic Politics*, 118 HARV. L. REV. 29 (2004).

1 最高法院為例，其在針對競選經費管制的嚴格審查上，往往強力貫徹
2 了某種自繇主義的（libertarian）民主觀，可是這麼做的結果對美國民
3 主的發展究竟是好是壞，毋寧是非常值得懷疑與檢討的¹⁷。

4 【8】Orr & Levy (2016) 對於不少憲法法院運用比例原則嚴格審查選前
5 民調禁止公布法的作法，提出了批判。他們認為，採取這項作法的法
6 院，大多過度強調個人的言論自由權，而未能適切慮及整個憲政社群
7 的民主審議¹⁸。設若這項批評是中肯的，則在沒有根本翻轉司法審查
8 取徑或者適度降低審查密度的情況下，法院該要如何避免做出輕重失
9 衡的審查決策呢？前美國聯邦最高法院大法官 Stephen Breyer 就競選
10 經費管制（乃至一般選舉法）之司法審查所提出的看法，或許值得鈞
11 院參考。Breyer 指出，該院於審查競選經費管制時所適用的
12 “heightened scrutiny”，其實並沒有通常會附隨於“strict scrutiny”的違憲
13 推定；在倡議法院運用比例原則進行細密權衡的同時，Breyer 也強調，
14 這麼做並不意謂法院就此必須全盤放棄司法的謙遜（judicial modesty）
15 ¹⁹。Breyer 之所以如此主張，是因為此等選舉／言論管制，不僅涉及
16 言論自由，也關乎積極自由（active liberty）——也就是社群公民參與作
17 成民主決策的政治自由；換句話說，在憲政方程式的左、右兩邊，其
18 實都有憲法所要保障的自由民主價值²⁰。這項洞見，無疑也適用於選
19 前民調公布禁止法的司法審查。

20 （二）選前民調公布禁止的目的正當性

¹⁷ 關於美國聯邦最高法院的競選經費法理論及其蘊含之民主觀的概略檢討，參見蘇彥圖，「民主不是一場遊戲」——Arizona Free Enterprise、公費競選與民主的公平，收於：黃昭元編，美國最高法院重要判決之研究 2010-2013，頁69-124（2015年）。

¹⁸ Orr and Levy, *supra* note 6, at 330.

¹⁹ See STEPHEN BREYER, ACTIVE LIBERTY: INTERPRETING OUR DEMOCRATIC CONSTITUTION 48-49 (2005).

²⁰ *Id.*, at 48.

1 【9】 Orr & Levy (2016) 認為，得以支持與正當化選前民調公布禁止法
2 的最有力理據，是將之定位成一種以確保選舉過程中之民主審議的品
3 質為目的的言論管制：藉由禁止選前民調之公布，這項法制試圖避免
4 這項資訊在競選期間鋪天蓋地的大幅放送，淹沒、掩蓋了關於選舉政
5 治的各種實質討論，甚至還讓選舉競爭的過程與氛圍，形同賽馬
6 (horse race)²¹。這項或可被簡稱為「審議民主維護論」的管制論理，
7 其所根據的立法事實主張，基本上並沒有什麼重大爭議。畢竟，選舉
8 民調在許多民主國家確實益趨頻繁，而且宛若賽馬即時轉播那般緊張、
9 刺激感十足的有關選舉民調數字之起伏變動的報導與評論，也確實極
10 易博取大眾之關注，每每成為選戰過程中的熱議焦點，進而讓其他選
11 舉議論相形失色²²。從審議民主的規範觀點來說，這樣的發展也著實
12 令人憂心；一旦任令強勢的選前民調資訊主導、支配了政治社群在競
13 選過程中的政治討論，現實選舉政治與審議民主理想之間的距離，只
14 會更加遙遠。

15 審議民主的維護是不是一個在嚴格審查標準下足以正當化選前民
16 調公布禁止法的重大政府利益呢？在美國聯邦最高法院有關言論自由
17 與競選經費管制的裁判法的影響底下，有些論者可能就此持否定論。
18 畢竟，該院在 *Buckley v. Valeo* (1976) 一案判決中曾經明白表示：「[...]」
19 政府得以為了強化我們社會中其他群體的相對聲音而去限制一些人的
20 言論—這樣的想法對憲法第一增補條文而言，是全然陌生的。²³」然
21 而，這套說法從來就不是憲政事理之必然，而是出於某種自繇主義的
22 價值偏好。由於逕以個人言論自由作為唯一的衡量尺度，它也輕忽了

²¹ Orr and Levy, *supra* note 6, at 323-24, 332-37.

²² 關於賽馬式選前民調與競選報導對於選舉民主的影響，*see also* Tom Rosenstiel, *Political Polling and the New Media Culture: A Case of More Being Less*, 69 PUBLIC OPIN. Q. 698 (2005); *but cf.* J. Scott Matthews et al., *The Mediated Horserace: Campaign Polls and Poll Reporting*, 45 CAN. J. POLITI. SCI. 261 (2012).

²³ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 48-49 (1976).

1 位於憲政方程式的另一邊、由政治社群成員共有共享的政治自由²⁴。
2 有鑑於否定論形同獨尊某種自繇主義的民主觀，並從而會嚴重限制政
3 治社群所得追尋與實踐的民主型態，本意見書認為，這種在目的正當
4 性審查之階段即否定或者貶抑審議民主維護論的看法，實屬不智。正
5 面而言，要讓選民在什麼樣的資訊環境中做成選舉決策—這對社群整
6 體政治自由的追尋與實踐而言，無疑至為重要；政治社群對於賽馬式
7 選舉文化的憂慮乃至對於競選期間之民主審議的殷切期待，也至少是
8 值得敬重與認真看待的一種規範主張，還往往獲有不分黨派的民意支
9 持²⁵。當然，憲法法院就此肯認審議民主維護論的目的正當性，只不
10 過是在系爭法規範的憲法審查上，給予這項立基於社群整體政治自由
11 的規範論理，一個比較公允的受審酌機會；至於它可否在最終的憲政
12 利益衡量中勝出，則仍有待憲法法院續行比例原則審查。

13 【10】比較民主法上另一項試圖正當化選前民調公布禁止法的主要論
14 述策略，是將這項法制的管制目的，解讀為是在確保選舉公正
15 (electoral integrity)—或者更確切地說，公眾對於選舉民主及其程序
16 公正性的基本信任。選舉公正及其公眾觀感的確保，確實是一項重大
17 的政府利益。不過，單僅祭出這個大旗，並不足以讓任何選舉法上的
18 言論管制通過此一階段的嚴格司法審查。我們還必須探問，系爭管制
19 是如何能夠助成、確保這項管制目的的達成，以及其就此所援引的管
20 制論理，是否具有足夠的說服力。進一步考察比較民主法上的相關論
21 述，我們在此可以而且應該區分討論兩項管制論理。

22 【11】第一項論理或可被界稱為「虛假民調危害防制論」。根據這項
23 論理，會對選舉公正及其公眾觀感造成嚴重危害而需要透過管制加以
24 防免的，是以公布不實的選前民調資訊為其手段的惡質選舉操控。這

²⁴ See BREYER, *supra* note 19; see also OWEN FISS, WHY WE VOTE (2024).

²⁵ 一項晚近的研究發現，加拿大公眾對於選前民調管制的看法，並未受到政黨偏好的影響； see Jean-François Daoust & Philippe Mongrain, *The Regulation of Pre-election Polls: A Citizen's Perspective*, 35 INT. J. PUBLIC OPIN. RES. 1 (2023).

1 種「不實的」選前民調是一種試圖混淆視聽、欺騙選民的虛假訊息
2 (disinformation)；即使操控者未必真能如願得逞，光是這類虛假訊
3 息的出現乃至出現可能，就會在相當程度上危及公眾對於選舉民主及
4 其公正性的基本信任—因為它們會讓一般選民認為，選舉政治就是如
5 此齷齪、無恥、甚至可被惡意操控的。關於政府是否（以及在何種條
6 件下）具有管制不實之競選／選舉言論（false campaign/election speech）
7 的正當性這件事，在美國民主法上尚有諸多爭論²⁶；不過，虛假民調
8 危害防制論作為支持選前民調公布禁止法的一項管制論理，其正當性
9 至少是被加拿大最高法院的 *Thomson Newspapers* 案判決所肯認的²⁷。

10 【12】第二項管制論理，則是著眼於選前民調的公布對於選民投票行
11 為、選舉結果乃至有關選舉信任之公眾觀感的實質或潛在影響—我們
12 或可稱之為「選前民調影響排除論」。採取這項論理的論者基本上認
13 為，(i)選前民調的公布，勢必在某種程度上會產生某種政治效應，而
14 且(ii)對選舉民主的適正運作來說，將選前民調公布的政治效應降至最
15 低，至少會是一件好事。在這項管制論理的思維脈絡下，對於公布選
16 前民調所可能產生的政治效應，不同論者的關注重心、所提因果詮釋
17 與所採規範評價觀點，往往不一而足。比如說，有的論者側重的是這
18 項資訊對於選民的投票心理／情緒所可能造成的種種幽微影響；有的
19 論者強調的是這項資訊的有無如何影響選民的理性投票決策—包括是
20 否投票的理性計算，以及在真誠投票（sincere voting）與策略投票之
21 間所做抉擇；還有論者憂心，選前民調預測與實際選舉結果間的落差，
22 恐會衝擊到公眾對於選舉民主及其公正性的信任。然而，不論是分開
23 來或是合在一起討論，這類取向於排除選前民調之政治效應的管制論
24 理，基本上都存在有相當高度的實證不確定性（empirical uncertainties）

²⁶ See generally RICHARD L. HASEN, CHEAP SPEECH: HOW DISINFORMATION POISONS OUR POLITICS—AND HOW TO CURE IT 109-115 (2022); David S. Ardia & Evan Ringel, *First Amendment Limits on State Laws Targeting Election Misinformation*, 20 FIRST AMEND. L. REV. 291 (2022).

²⁷ *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, 1 S.C.R. (Can.) at 879.

1 與規範異議（normative disagreements）²⁸。反映、承載了許多人對於
2 選前民調所持總體、一般性的疑慮甚或不滿，選前民調影響排除論在
3 現實上往往是選前民調公布禁止法的主要推手，可是它卻也是最有爭
4 議、實證論據也最為薄弱的一項管制論理。本意見書就此建議鈞院，
5 對於這類論理可否構成正當之重大政府利益，抱持懷疑與保留的態度。

6 （三）無差別公布禁止的必要性

7 【13】在檢驗管制手段是否必要且緊密合度的審查階層上，選前民調
8 公布禁止法向來主要受有兩重互有關連的質疑：(i)為何禁制期間內的
9 所有選前民調，不分真偽或其他情節差異，一概都不得公布？(ii)為何
10 政府不能採取對基本權干預較小的管制措施，而必須動用到公布禁止
11 如此嚴厲的管制手段？在審議民主維護論的管制論理脈絡下，合憲論
12 者並不難就「無差別」與「公布禁止」這兩重制度安排，提出一套可
13 望說服審查法院的有力說理。可是，在虛假民調危害防制論的管制論
14 理下，這兩重制度安排的合理性，恐怕就未必通得過司法的嚴格審查
15 了。加拿大最高法院 *Thomson Newspapers* 一案判決的多數、協同與不
16 同意見就此所做討論，可供鈞院參酌。

17 【14】如果說選前民調公布禁止法的目的，主要是為了防範虛假民調
18 的危害，那麼，基於管制手段應該緊密切合管制目的的規範要求，立
19 法者首先無疑必須將受到公布禁制的選前民調，儘量縮限在確有作假
20 或被惡意操控之虞者，以將這項管制所可能造成的附帶損害，降至最
21 低。考量到選前民調在外觀形式上往往真偽難辨，虛假民調極易魚目
22 混珠，立法者在此選擇僅劃設公布禁止的期間範圍，而未採「實質標
23 準、個案認定」這種在標準的制定與具體操作上都極為困難又極易引

²⁸ 關於選前民調的政治效應及其規範論辯，參見例如李寧修（註5）；Wolfgang Donsbach, *Who's Afraid of Election Polls?: Normative and Empirical Arguments for the Freedom of Pre-Election Surveys*, ESOMAR & WAPOR (2001), <https://wapor.org/wp-content/uploads/who-is-afraid-of-opinion-polls.pdf>.

1 發爭議的管制模式，容或有一定的合理性。不過，若要符合管制手段
2 必須緊密合度這項嚴格審查標準，此項禁制期間，顯然就不可以為期
3 過長。參酌加拿大最高法院 *Thomson Newspapers* 一案判決中的相關論
4 理，我們在此可以設想一個關於禁制期間是否過長的判斷標準：假設
5 在一般情況下，政治社群至少需要 n 天（且 $n > 0$ ）的時間進行驗證審
6 查後，方能對一項選前民調的真偽或可信度，做出一個有一定公信力
7 的評價判斷。當禁制期間的天數 $\leq n$ 時，要求大家共同承擔民調真偽
8 不明之不利益的範疇式公布禁限這項作法，或許還有機會被審查法院
9 判定為有其必要。可是，如果禁制期間的天數 $> n$ 的話，這項禁制就有
10 相當高的可能性，會及於某些已獲驗證屬實、並無造假嫌疑的正當選
11 前民調，而且從防範虛假民調的管制目的而言，我們也沒有理由禁止
12 它們的公布。倘若立法者對於 n 值為何，做有審慎、合理之考察與推
13 估，憲法法院自當予以尊重；反之，憲法法院應得徵詢相關專業意見
14 與參酌比較立法例，自行界定、操作此項判斷標準。

15 **【15】**即使禁制期間的長度設計可以通過上述的嚴格審查，要說服審
16 查法院接受、肯認動用公布禁止這項重度言論管制的必要性，政府至
17 少仍須證立一件事：面對投票日前 n 天內才出現的那些有真有假、有
18 虛有實的選前民調，一般的或者為數不少的選民，在相當程度上欠缺
19 鑑別、質疑民調可信度的基本判斷力，從而易受虛假民調的操控或影
20 響。這個事態的存在，一來會加劇虛假民調的危害嚴重程度，進而使
21 得防範此項危害的政府利益，更有機會在憲法法院所為憲政利益衡量
22 中勝出。再者，它也會弱化公布禁止之可能替代方案的管制效果—因
23 為像是資訊公開這類對相關基本權干預較小的管制措施，其成效往往
24 高度取決於選民的公民政治素養。對許多反對論者來說，這是一個家
25 長主義（paternalism）的色彩相當濃厚的主張，與相信人民、相信自
26 由的憲政價值預設，實不相容。可是就算我們在憲政義理上沒有根本、
27 完全排斥家長主義，這項主張的實證有效性，終究不是不證自明的。

1 加拿大最高法院的 *Thomson Newspapers* 一案判決之所以判定公布禁止
2 非屬必要，有部分即是因為加拿大政府未能提出充分之社會科學論據
3 成功說服該院，加拿大選民弱勢（vulnerable）到需要如此被保護²⁹。

4 一國選民的公民素養如何，又是否易受選前民調的影響，基本上
5 是因時因地而異的實證問題；這類國情差異，某個程度上或許也解釋
6 了選前民調公布禁止法在新興民主國家中較為常見這個比較制度現象
7 ³⁰。隨著民主趨於成熟，原本有其必要的重度管制是否還有繼續存在
8 的必要—就此展開與時俱進的動態檢討，無疑也是政治部門與憲法法
9 院無法推託的歷史責任。

10 （四）長禁制期間的合比例性

11 【16】相較於虛假民調危害防制論，審議民主維護論顯然更有機會證
12 成一個為期比較長的選前民調公布禁制期間；與其劃設一個跟一般選
13 舉靜默期相當或者僅略長一些的民調靜默期，Orr & Levy (2016)甚至
14 建議，這項禁制期間的長度，應該比照整個法定競選期間³¹。不過，
15 禁制期間愈長，這項管制對人民相關憲法權利的干預也愈大；選前民
16 調資訊對於選舉程序中的民主審議而言，更絕非一無是處。我們就此
17 無疑必須審慎權衡其間的利弊得失，方能在審議民主與資訊自由之間，
18 取得適當的憲政平衡。

19 【17】在審酌一項長禁制期間的設計是否符合狹義比例原則的時候，
20 我們尤其還需要考量到一個針對選前民調公布禁止法的有力批評。由
21 於這項法制僅禁止選前民調資訊的公布與公開流通，無從限制任何人
22 在禁制期間內從事選舉民調或經由非公開管道取得此等民調資訊，這
23 項法制的施行結果，勢必會產生一個存在於大多數選民與一小部分選

²⁹ *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, 1 S.C.R. (Can.) at 879-880.

³⁰ See Lago et al., *supra* note 13, at 947.

³¹ Orr and Levy, *supra* note 6, at 336.

1 民——特別是政治圈內人（political insiders）——之間的資訊落差：前者
2 不知道最新的選前民調結果，但是後者知之甚詳。這項選前民調公布
3 禁止法的副作用，是非常值得擔憂的，因為這種資訊落差往往會轉化
4 為某種政治權力落差，進而強化甚至惡化選舉民主中的政治不平等³²。
5 此外，由於任何人（特別是政治圈內人）不難以規避民調公布禁令的
6 方式議論最新選情發展，這項法制的施行，還有可能助長了關於選前
7 民調／選情態勢的虛假訊息——因為在此項禁令下，一項被論者隱約提
8 及的「內參民調」，其真實性與可信度如何，外界根本無從檢驗³³。
9 有鑑於禁制期間愈長，此等副作用也會愈加嚴重，立法者在決定禁制
10 期間的長度時，當然必須將之列入考慮，以免得不償失。

11 **【18】**倘若一項選前民調公布禁止法的立法者，是在經過周延的調查
12 與審議後，才做出關於禁制期間長度的立法決策，則縱使其所設定的
13 期間長度，已超出憲法法院所推估、設想的合理範圍，只要二者間的
14 差距尚屬有限，憲法法院仍宜予以尊重³⁴。相反地，如果立法者所為
15 期間決策，並非出於深思熟慮，則憲法法院自當本於憲法審查之權責，
16 判定其是否有違狹義比例原則的憲法規範要求。在對系爭規定一的立
17 法史進行初步考察後，本意見書認為，本案的情況恐怕比較接近後者
18 ——因為不論是在《總統副總統選舉罷免法》抑或是在《公職人員選舉
19 罷免法》的相關立法審議過程中，我們都找不到任何關於禁制期間設
20 計之利弊得失的實質討論紀錄。

21 **【19】**有別於本意見書第**【14】**段有關虛假民調危害防制論下之禁制
22 期間設計是否緊密合度的審查判斷，鈞院在此就取向於維護審議民主

³² *Id.*, at 331; *see also* Donsbach and Hartung, *supra* note 11, at 434; Donsbach, *supra* note 28, at 9.

³³ Orr & Levy (2016) 就此主張，這類隱約提及、透露內參民調結果的言論亦應受到禁止；*see* Orr and Levy, *supra* note 6, at 338. 不過禁止這類言論的憲法許容性及其實際成效如何，恐怕尚有很大的討論空間。

³⁴ *See Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, 1 S.C.R. (Can.) at 883 (Lamer C.J., L'Heureux-Dubé, and Gonthier JJ. dissenting).

1 的禁制期間設計是否合乎比例所需進行的憲政利益權衡，無疑更為複
2 雜，也更加困難。司法最小主義的憲政工法，就此有助於維持政治部
3 門與憲法法院之間的功能角色分際，值得鈞院積極考慮。倘若在充分
4 審酌相關事證後，鈞院未能獲致系爭規定一所設禁制期間長度已構成
5 違憲之確信，鈞院仍宜積極促成此項法制之民主改革進程的早日開啟
6 ³⁵。

7

8 三、期前民調「再」公布禁止的違憲法律解釋

9 【20】本案的聲請人，均係因為於禁制期間內公開散播了某個在禁制
10 期間開始前即已公諸於世的選前民調資料（以下簡稱為「期前民
11 調」），而被認定已違反系爭規定一。此等法律適用，是立基於下述
12 法律解釋：系爭規定一所禁止公布與公開流通的「有關候選人、被罷
13 免人或選舉、罷免之民意調查資料」，解釋上涵括了期前民調。這項
14 見解，顯然並不是系爭規定一在本案所涉原因案件中的唯一可能解釋，
15 而且它的合憲性，還極其有待商榷。然而，或許是由於本案聲請人所
16 列應受判決事項之聲明，均未直接就這項法律解釋爭議，明確提出裁
17 判憲法審查之聲請，本案的言詞辯論爭點題綱三，基本上是將這項本
18 屬法律解釋、適用上的憲法爭議，轉譯／重構為一個針對本案系爭規
19 定二（亦即2016年12月14日修正公布的《公職人員選舉罷免法》第
20 110條第5項規定）的法規範憲法審查問題。惟為了明確釐清立法、行
21 政與司法分別所應擔負的憲政職責，並確保系爭的抽象法律規範能夠
22 被合憲地解釋與適用，本意見書還是試圖在此檢討這項法律解釋本身
23 的憲法爭議。本意見書亦建議鈞院，積極考慮寬認本案之聲請人已就

³⁵ 關於司法憲政工程工法的建議，參見蘇彥圖，司法審查作為憲政工程—結構最小主義的提議，中研院法學期刊，22期，頁1-76（2018年）。

1 此提出裁判憲法審查之聲請並受理之，俾就這項深具憲法重要性的法
2 律解釋爭議，做出適切的裁決。

3 【21】本意見書認為，基於目的解釋與合憲法律解釋原則，系爭規定
4 一作為一項選前民調公布禁止法，至多僅得禁止公布與公開流通(i)於
5 禁制期間開始前做成但是還未及公布的，以及(ii)於禁制期間內做成的
6 應屆選前民調資訊；換句話說，系爭規定一所得禁止公布的應屆選前
7 民調，概念上根本就不包括也不應涵括(iii)在禁制期間開始前做成並
8 已公布的期前民調。為什麼呢？姑且假設系爭規定一兼負了維護審議
9 民主與防範虛假民調危害這兩項重大的合憲任務，而且其所劃設的禁
10 制期間長度亦尚屬合憲。在這樣的設想底下，系爭規定一有理由管制
11 (i)與(ii)，但是沒有理由管制(iii)—因為管制(iii)無助於管制目的的實現，
12 只是徒然限制了人民的言論與資訊自由。詳言之，一項期前／舊民調
13 的再次公布或流通，既無法反映、呈現最新的選舉競爭情勢，自然也
14 難以滿足或者助長賽馬式的競選想像；從維護審議民主的角度而言，
15 它既吸引不了多少公眾關注，也就沒有特別予以限制的必要。再說，
16 對於一項在禁制期間開始即已公布過的選前民調，政治社群理論上是
17 可以在投票日前，就對其真偽或可信度，做出一個有一定公信力的評
18 價判斷的；從防制虛假民調危害的觀點來說，這種期前民調的再公布
19 與公開流通，也不值得特別擔憂。容許期前民調的繼續流通（轉傳）
20 乃至再公布，並不是什麼法學上的新發現；在選前民調公布禁止法的
21 過往運作上，加拿大法與法國法就都曾明確指出，這項法制所禁止者，
22 僅及於新民調之公布，而不及於舊民調之繼續流通或者再公布³⁶。

³⁶ 關於加拿大法，see *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, 1 S.C.R. (Can.) at 884 (Lamer C.J., L'Heureux-Dubé, and Gonthier JJ. dissenting). 關於法國法，參見 *Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion*, art. 11.

1 【22】主張期前民調之再公布亦應予以禁止的論者基本上認為，這類
2 民調資訊仍為系爭規定一的文義所及，而且如果不予以禁止，系爭規
3 定一就會出現破口，進而減損、阻礙了它所追求之管制目的的實現。
4 即使假設多半被這些論者用來詮釋系爭規定一之管制論理的某種選前
5 民調影響排除論，已重大到足以正當化系爭的重度言論管制，期前民
6 調的再公布禁止是否有其必要，終究還是必須通過司法的嚴格審查。
7 論者就此必須證明，(i)於禁制期間內重行公布一項已存在於公開言論
8 市場的期前民調，其所可能產生的危害，一如公布一項尚未進入公開
9 言論市場的新民調，或者(ii)就算二者在政治效應上並非等價，一般選
10 民也難以辨別其間的差異。然而，選前民調資訊是有時效性的，而且
11 其作成時間愈接近投票日，一般而言，其所為預測也會愈加準確，從
12 而更具參考價值或者政治影響力；命題(i)無視這項差異，逕將早期的
13 （且其公布是法制所容許的）跟晚期、受有公布禁止的選前民調混為
14 一談，在事理上根本就很難說得過去。命題(ii)的問題則是，沒有任何
15 實證證據顯示，我國一般選民就是如此愚昧，會把一項期前民調資訊
16 的再公布，錯認為一項晚期民調的新公布。由於會導致人民的言論與
17 資訊自由受到不必要限制的違憲法律適用，這項容許期前民調之再公
18 布禁止的文義解釋可能，當然無法見容於合憲法律解釋原則，必須予
19 以排除。

20

21 四、結論

22 基於上述分析，本諮詢意見謹做成以下結論，敬供憲法法院參酌：

23 (I) 系爭規定一是一種選前民調公布禁止法。截至2022年，約有半數民
24 主國家採行這項法制，惟僅少數民主國家所設禁制期間>7天。在過去
25 三十年來，這項管制的自由化，似為民主國家的整體發展趨勢。

1 (II) 系爭規定一是針對政治言論／資訊的內容管制，應受司法嚴格審
2 查。惟鈞院就本案之審理，宜充分考量選舉程序與競選期間所具脈絡
3 特殊性，並應審慎權衡個人言論自由與社群整體政治自由之可能衝突，
4 務期避免此項民主制度工程的過度憲法化。

5 (III) 在目的正當性的審查階層上，鈞院宜肯認審議民主維護論與虛假
6 民調危害防制論這兩項管制論理，但是不宜為備受爭議的選前民調影
7 響排除論背書。

8 (IV) 系爭規定一所設為期長達10天的禁制期間，僅為審議民主之維護
9 而非虛假民調之危害防制所必要，且其是否合於狹義比例原則，猶有
10 相當疑義，有待鈞院對於此項長禁制期設計所可能產生的各種作用以
11 及副作用，做出審慎的權衡判斷。倘若未能獲致系爭規定一所設禁制
12 期間已然違憲之確信，鈞院仍宜積極促成民主的自我反省。

13 (V) 系爭規定一的法律解釋與適用，根本不應及於禁制期間開始前即
14 已公諸於世之應屆選前民調資訊於禁制期間的再公布／公開流通。依
15 據相反解釋做成之判決，均未恪遵合憲法律解釋之憲法義務，應受裁
16 判違憲之宣告。

17

18

19

20

21

22

23

1 附表一

2 民主世界中的選前民調公布禁止法：國家調查

I. 自由民主國家

V-Dem 排名	國家名 (禁制期間長度)	V-Dem 排名	國家名 (禁制期間長度)
1	Denmark (0)	17	Chile (15)
2	Sweden (0)	19	UK (0)
3	Estonia (0)	20	USA (0)
4	Switzerland (0*)	21	Uruguay (2)
5	Norway (0)	22	Latvia (0)
6	Ireland (0)	23	Spain (6)
7	New Zealand (0)	24	Italy (15)
8	Finland (0)	25	Canada (0)
9	Costa Rica (N/A)	27	Iceland (0)
10	Belgium (0*)	30	Japan (0)
11	Germany (0)	31	Taiwan (10)
12	France (1)	35	Barbados (0)
13	Czechia (3)	37	Seychelles (N/A)
14	Australia (0)	45	Suriname (0)
15	Netherlands (0)	47	South Korea (6)
16	Luxembourg (5)	71	Bhutan (2)

3 * 另依本研究之定義與調查有所修正者。

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

II. 選舉民主國家

V-Dem 排名	國家名 (禁制期間長度)	V-Dem 排名	國家名 (禁制期間長度)
18	Austria (0)	62	Kosovo (1)
26	Portugal (1)	63	Malawi (0)
28	Slovakia (15)	64	Solomon Islands (N/A)
29	Lithuania (1)	65	Georgia (2)
32	Brazil (0)	66	Ecuador (10)
33	Vanuatu (N/A)	67	Montenegro (15)
34	Argentina (2)	68	Senegal (0)
36	Jamaica (1)	69	Kenya (5)
38	Slovenia (1)	70	Maldives (0)
39	Cape Verde (7)	72	Poland (2)
40	Malta (0)	73	Dominican Rep. (8)
41	Croatia (2)	74	Liberia (0)
42	Cyprus (7)	75	Botswana (0)
43	Trinidad and Tobago (0)	76	Paraguay (15)
44	Israel (3)	77	Zambia (0)
46	Moldova (5)	78	Armenia (1)
48	Bulgaria (1)	79	Sri Lanka (5)
49	South Africa (0)	80	Fiji (7)
50	Greece (15)	81	Mongolia (0)
51	Peru (7)	82	Albania (1)
52	Panama (3)	83	Honduras (30)
53	Colombia (7)	87	Indonesia (3)
54	S. Tomé & P (N/A)	89	North Macedonia (5)
55	Ghana (0)	90	Malaysia (0)
56	Nepal (3)	91	Bolivia (9)
57	Namibia (N/A)	92	BiH (2)
58	Gambia (N/A)	93	Guyana (7)
59	Timor-Leste (0)	99	Guatemala (0)
60	Lesotho (0)	101	Mexico (3)
61	Romania (2)		

1

2 資料來源：Kathy Frankovic et al., *The Freedom to Conduct and Publish Opinion Polls:*

3 *A 2022 Worldwide Update*, ESOMAR & WAPOR (2023), [https://wapor.org/wp-](https://wapor.org/wp-content/uploads/Freedom-to-Conduct-and-Publish-Opinion-Polls-v8-1.pdf)
4 [content/uploads/Freedom-to-Conduct-and-Publish-Opinion-Polls-v8-1.pdf](https://wapor.org/wp-content/uploads/Freedom-to-Conduct-and-Publish-Opinion-Polls-v8-1.pdf).

5 V-Dem, *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot* (2024),

6 https://v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf.