

# 實施不在籍投票的利弊得失

林雍昇

任何公民不能只是因為其居住地點的不同，而被剝奪或被迫放棄其行使選舉投票的權利。保障每一個公民的平等參政權機會，是民主國家應有的責任。就此而言，內政部長江宜樺於今年2月3日表示，為維護公行使參政權，內政部研議不在籍投票，將修法採行「從戶籍地移轉到工作所在地」的移轉投票方式，也就是民眾因為工作或求學無法回到戶籍地投票，可申請在另一縣市投票，此點對保障公民平等參政權頗有進步。

實施不在籍投票制度的主要優點有二。第一、從憲法上對公民選舉權的保障出發，認為民主國家建立不在籍投票或缺席投票制度，應視為政府應提供給選民的一種基本服務，以方便選民履行其神聖的投票參政權利。單純就法論法，《中華民國憲法》第十七條賦予人民有選舉投票之權利，且《公職人員選舉罷免法》第十七條第一項亦規定「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。」不在籍投票制度的實施，本質上具有憲法及法律的正當性基礎。

第二，不在籍投票制度，可「方便」選民行使投票權，因此，學界亦稱之為「方便投票」或「便利投票」。其目的為提昇人民關心與參與政治之意願，並透過有效提高選民投票率的方式，使民選中央、地方首長或民意代表更具備民意基礎。就此二點而論，實施不在籍投票的制度在原則上是可資贊同的。

然而，10月30日內政部日召開研商總統副總統選舉罷免法修法會議，邀集各部會商討不在籍投票條文，會中討論通過的修法草案，將國內一般選民採跨縣市「移轉投票」；矯正機關收容人採「指定投票所投票」，亦即在矯正機關內投票；以及擴大實施選務人員可在「工作地投票」等三大制度內涵。另外，不在籍投票僅限於國內，並不適用於海外台商或華僑。然而，問題在於內政部應設法確實保障選民的選舉權與國民的參政權，但目前不在籍投票制度設計僅侷限於總統副總統選舉，特別是在幾次選舉失利和馬總統支持率持續低迷之時，更給人民「別具用心」的不公平制度設計的不良印象。

同時，如果基於「票票等值」的概念，不讓某些選民花費更大的代價來行使參政權，則此項平等參政權機會的保障，就不應只限於總統副總統選舉，而應遍及所有中央與地方選舉才算公允。在此前提下，目前另一個對人民選舉權最大的侵害，就屬立委選舉中票票嚴重不等值的情形。

依據現行區域立委名額及選區的劃分，馬祖僅僅九千多的人口就可以選出一席立法委員，但宜蘭縣及新竹縣各有四十多萬人口卻也只能擁有一位立法委員，這意味著馬祖的選舉權人其手中一票的價值，是新竹縣、宜蘭縣選民的五十倍，對選舉權的實質侵害莫此為甚，更何況還有原住民和婦女保障名額等規定，因

此若是基於「票票等值」的概念，則應全面檢討現行所有選舉制度，而不應僅將其侷限於總統副總統選舉否則會給人民具針對性的制度設計的不良觀感。

尤其甚者，由於選務機關之中立性尚未完全獲得此間社會各界之普遍信任，特別是通訊投票等更易被有心人士懷疑為鞏固執政當局利益的工具，再加上台灣社會對選舉結果相當重視，如果選務機關因制度設計不良或運作過程的疏失，導致任何差錯都將造成社會的重大動盪，這也是過去不在籍投票此一制度未能付諸實行的最主要原因。現在政府若無妥善規劃即貿然實施，而且若無法全面實施而只針對某些選舉或某些選民，如此將有可能破壞台灣民眾好不容易建立的對選舉結果的信賴，造成台灣長久以來建立的民主體制受到嚴重傷害。

單純就法論法，不在籍投票制度的實施，本質上具有憲法及法律的正當性基礎。只是當前台灣法制與實務上對人民選舉權最大的侵害之源，以及破壞公民參政權的主要憂慮，絕非在於未實施不在籍投票制度，內政部應設法確實保障選民的選舉權與國民的參政權，而不應對選制改革的先後次序與輕重緩急有所誤判，特別是在幾次選舉失利和馬總統支持率持續低迷之時，以別具用心的機關算計規劃不在籍投票。**BT**