

立法院議案關係文書

(中華民國41年9月起編號)
中華民國102年5月1日印發

院總第 1044 號 委員提案第 14925 號

案由：本院委員丁守中、潘維剛、詹凱臣、謝國樑、盧秀燕等 26 人，為保障憲法對於人民選舉、罷免、創制、複決之公民權的行使、提高選民之投票率、增加政府統治的正當性、順應現代政治發展趨勢、滿足社會發展需求、與國際潮流接軌，復因當今選務技術已趨成熟，選務機關早已達成辦理選舉公平公正的客觀性與中立性，特擬具「不在籍投票法」草案。是否有當？敬請公決。

提案人：丁守中	潘維剛	詹凱臣	謝國樑	盧秀燕
連署人：盧嘉辰	楊瓊瓊	蔣乃辛	邱文彥	呂學樟
廖國棟	李桐豪	林正二	李慶華	李鴻鈞
簡東明	王育敏	林德福	陳根德	林明濤
江惠貞	呂玉玲	吳育仁	蘇清泉	廖正井
羅明才				

不在籍投票法草案總說明

- 一、現行「總統副總統選舉罷免法」及「公職人員選舉罷免法」皆規定「選舉人，除另有規定外，應於戶籍所在地投票」，但也另規定投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票。顯示我國現今選舉制度基本雖採取「戶籍制」，但已有不在籍投票之相關精神。因此，為保障人民憲法賦予之選舉權，擴大不在籍投票之適用對象及投票方式，實為當務之急。
- 二、根據「2010 年臺閩地區常住人口與戶籍人口之分布概況」主計處之調查資料顯示，台灣地區至少有百分之二十一之民眾，近三百八十萬公民數，其戶籍所在地與現居地是不一致的。不管是舟車勞頓浪費社會成本，或是降低投票誘因而放棄投票，對於我國民主政治的鞏固與深化皆有所不利。
- 三、現今全球已有八十餘國實施各種方式的不在籍投票制度，從社會發展需求、順應政治發展趨勢、成熟之選務技術、與國際潮流接軌、增加政府統治的正當性方面，台灣此時已達實施不在籍投票之適當時機：
 1. 符合社會發展現況：從我國當前社會狀況而言，一般民眾因工作、旅遊、求學而在國際及台灣內部不停流動，因此民眾面臨選舉投票在特定地點及時間點配合上的困難，台灣有儘速建立方便人民行使選舉權、罷免權、以及創制權與複決權之公民投票權的不在籍投票的迫切需求。
 2. 順應政治發展趨勢：四十多年以來台灣全面民主化的改革，無論是在集會、結社、思想、言論等方面的發展，我國早已是一個自由開放的民主社會。不在籍投票可以大幅提高人民的參政意願，提高投票率。
 3. 配合成熟選務經驗：我國自從實施地方自治以來，舉辦了數十年的選舉，對於選務工作的規劃與執行，都有獨立的選務機關組織和人員編制。選務機關的超然性、中立性與公正性，已為社會大多數民眾所信賴。加上近年來資訊科技的進步，為實施不在籍投票所增加的繁複選務工作，選務機關仍然足以勝任。
 4. 與國際潮流接軌：目前世界上實施不在籍投票的國家有八十多國，包括澳洲、丹麥、加拿大、芬蘭、德國、愛爾蘭、以色列、義大利、日本、荷蘭、紐西蘭、挪威、瑞典、瑞士、英國、美國、韓國、馬來西亞等。各國普遍實施的不在籍投票方式可分為「通訊投票」、「特設投票所投票」、「提早投票」、「移轉投票」、「網路（電子）投票」等。現今瑞士或北歐國家於投票日當天前往投票所投票者，已佔選民中之少數，對比於先進國家做法，台灣此刻採行不在籍投票制度，已落後其他國家甚多。本法所採行的不在籍投票，亦以前述五種做規範。
 5. 增加政府統治的正當性：觀察民主國家指標之一，便是有否競爭性的選舉制度，而選舉權

立法院第 8 屆第 3 會期第 11 次會議議案關係文書

、罷免權、與創制權、複決權等公民投票權之行使，本身即具有組成執政政府、影響政府決策、提高公民政治參與的功能，最重要的是增加政府統治的正當性及合法性。實施各種形式的不在籍投票對於提高選民政治參與意願及投票率，都有絕對正面幫助。

四、立法內容要旨：

1. 明訂本法之立法宗旨。（第一條）
2. 明訂本法之主管機關。（第二條）
3. 明訂本法之實施地區。（第三條）
4. 明定本法之投票方式及適用選舉類別。（第四條）
5. 明訂本法之適用對象。（第五條）
6. 明訂不在籍投票之申請程序。（第六條）
7. 明定不在籍投票之申請表格印製格式。（第七條）
8. 明訂不在籍投票之審查程序。（第八條）
9. 明訂不在籍投票名冊之編製。（第九條）
10. 明訂不在籍投票各投票方式選票之印製與送達。（第十條）
11. 明訂不在籍投票之通訊投票。（第十一條）
12. 明定不在籍投票之特設投票所投票。（第十二條）
13. 明訂不在籍投票之提早投票。（第十三條）
14. 明訂不在籍投票之移轉投票。（第十四條）
15. 明訂不在籍投票之網路或電子投票。（第十五條）
16. 明訂不在籍投票之計票方式。（第十六條）
17. 明訂不在籍投票之複查。（第十七條）
18. 明訂本法施行細則訂定事項。（第十八條）
19. 明訂本法之施行日。（第十九條）

不在籍投票法草案

條 文	說 明
<p>第一條 (立法意旨)</p> <p>依憲法第十七條、第一百二十九條、第一百三十條、第一百三十六條、及憲法增修條文第二條，為保障並落實我國國民選舉、罷免、創制、複決之公民權行使，特制定本法。</p> <p>本法未規定者，適用總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法、公民投票法及其他有關法律之規定。</p>	<p>一、本條標明立法之宗旨與目的。</p> <p>二、民主國家對於人民行使投票權應積極給予保障。</p> <p>三、憲法第十七條：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權」；第一百二十九條：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之」、第一百三十條：「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權」、第一百三十六條：「創制複決兩權之行使，以法律定之」。</p> <p>四、公職人員選舉罷免法第十七條第一項：「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票」、總統副總統選舉罷免法第二條：「總統、副總統選舉、罷免，除另有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票方法行之」。</p> <p>五、公民投票法第一條：「依據憲法主權在民之原則，為確保國民直接民權之行使，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定」。</p> <p>六、憲法增修條文第二條：「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。」</p>
<p>第二條 (主管機關)</p> <p>不在籍投票，由中央選舉委員會主管，並指揮、監督直轄市、縣(市)選舉委員會辦理之。</p>	<p>本條規定各層級公職人員選舉之不在籍投票主管機關及辦理機關。</p>
<p>第三條 (實施地區與投票人資格)</p> <p>投票人於投票日前設籍於中華民國自由地區，依法有選舉權及公民投票權並符合適用對象之規定者，均得依本法申請不在籍投票。</p>	<p>規定本法之實施地區。</p>

立法院第 8 屆第 3 會期第 11 次會議議案關係文書

<p>第四條（投票方式及適用選舉類別）</p> <p>不在籍投票方式得以通訊投票、特設投票所投票、提早投票、移轉投票、或網路（電子）投票等方式為之。</p> <p>前項不在籍投票方式適用於總統副總統、立法委員、直轄市長、縣（市）長及全國性公民投票。</p> <p>第一項不在籍投票方式及適用選舉類別，得由中央選舉委員會依國情及行政資源逐步推動，其辦法由中央選舉委員會定之。</p>	<p>一、本條規定不在籍投票方式。</p> <p>二、因投票方式及適用類別複雜，允許中央選舉委員會另訂辦法漸次推動。</p>
<p>第五條（適用對象）</p> <p>下列人員得申請不在籍投票：</p> <p>一、投票日擔任選務工作者。</p> <p>二、在營服役之軍人。</p> <p>三、執行勤務之警察。</p> <p>四、在戶籍地以外工作者。</p> <p>五、在戶籍地以外求學者。</p> <p>六、因疾病、身心障礙、生產或受傷而不良於行者。</p> <p>七、在監服刑但未褫奪公權者。</p>	<p>一、規定本法之適用對象。</p> <p>二、世界各國，無論是民主先進之美英德日等國均早已實施不在籍投票制度，即便是發展中國家如馬來西亞對軍人和警察亦已採用通訊投票；甚至若干低度開發國家如羅得西亞，也在多年前實施通訊投票。我國無論在社會經濟與民主政治等各方面的發展，實施不在籍投票之需求條件應已成熟。</p>
<p>第六條（申請程序）</p> <p>申請人具備本法第三條所定之資格身分者，可於中央、直轄市、縣（市）選舉委員會公告選舉投票日後，檢附本人國民身分證正反面影本、申請書及相關證明文件，向戶籍所在地之直轄市、縣（市）選舉委員會提出申請。</p> <p>申請人應於投票日起算前九十日至投票日前六十日之期間，提出不在籍投票之書面申請，以雙掛號郵寄送達戶籍所在地之直轄市、縣（市）選舉委員會。</p>	<p>有關不在籍投票申請期限之規定，係參照「總統、副總統選舉罷免法」及其他相關作業流程標準訂定。</p>
<p>第七條（不在籍投票之申請表格印製格式）</p> <p>中央選舉委員會應印製不在籍投票申請表之統一格式，所有不在籍投票之申請應使用此統一格式辦理。</p> <p>不在籍投票之申請書面表格，應包含以下各欄目以填寫下列資料：</p> <p>一、選舉人或公民投票權人姓名、身分證字號、戶籍地址與通訊地址。</p> <p>二、選舉人或公民投票權人之親筆簽名。</p> <p>三、不在籍投票方式。</p>	<p>本條規定本法之申請表格印製格式。</p>

立法院第 8 屆第 3 會期第 11 次會議議案關係文書

<p>第八條（審查程序）</p> <p>不在籍投票申請截止後，直轄市、縣（市）選舉委員會對於申請者應進行資格認定審查，並應將審查結果，於十日內以書面通知申請人。申請人如有疑義，可於收到通知書後七日內，向各該選舉委員會提出異議，各該選舉委員會對於異議案件，應召開該級選舉委員會議決之。</p>	<p>一、不在籍投票係為方便選舉人因特殊條件所設的投票方式。為避免申請浮濫，故對於申請案件有進行審查的必要，且亦應將審查結果書面通知申請人，以免影響其投票權的行使。</p> <p>二、由各該級選舉委員會議決申請疑義之案件，係欲借重立場超然之選舉委員，做出較為公正的合議決定，以防選務人員因偏執的決定而影響選舉人的投票權益。</p>
<p>第九條（名冊編製）</p> <p>中央、直轄市、縣（市）選舉委員會應將合格之不在籍投票選舉人或公民投票權人名單，編造不在籍選舉人或公民投票權人名冊，名冊備註欄應載明投票方式及處所，併同一般選舉人或公民投票權人名冊公開陳列，公告閱覽。如有錯誤或遺漏時，準用公職人員選舉罷免法第二十二條、第二十三條之規定處理。</p> <p>直轄市、縣（市）選舉委員會應將所屬公告確定之特設投票所投票、提早投票、移轉投票之不在籍選舉人或公民投票權人名冊，分送至各投票所之直轄市、縣（市）選舉委員會，供特設投票所、提早投票、移轉投票使用。</p>	<p>一、為因應不在籍投票較複雜之選務程序，除比照選罷法編造選舉人名冊及將名冊公開陳列及閱覽外，並應在備註欄內註明每位選舉人或公民投票權人的投票方式和處所，以利選務程序之處理與爭議查核之根據。</p> <p>二、特設投票所投票之選舉人或公民投票權人，均屬跨越選區投票，各有不同之選區候選人，故其戶籍所在地之直轄市、縣（市）選舉委員會，必須將所屬之不在籍選舉人或公民投票權人名冊，於投票日前分送至各特設投票所所在地之直轄市、縣（市）選舉委員會備用。</p>
<p>第十條（各投票方式選票之印製與送達）</p> <p>直轄市、縣（市）選舉委員會應就通訊投票、特設投票所投票、提早投票、移轉投票，分別印製不同之不在籍投票選票，供不在籍選舉人或公民投票權人使用。選擇網路（電子）投票之選舉人或公民投票權人則需事前向內政部完成自然人憑證之申請。</p> <p>通訊投票之選票，應於候選人號次決定後三日內印製完成，特設投票所投票、提早投票選票應於投票日前七日內印製完成，並於各該投票日前一日送達各該投票所。</p>	<p>一、參酌美國缺席選票另外印製的做法，與一般選票有所區隔，以備將來之查核。</p> <p>二、由於不在籍投票之程序較為複雜，故選票之完成印製日期亦必須配合不同投票方式之需要，責成選務機關設置特設投票所和專用票櫃，以利不在籍投票選舉人行使投票之用。</p>
<p>第十一條（通訊投票）</p> <p>通訊投票，直轄市、縣（市）選舉委員會應設置專用信箱，統一印製附信箱號碼之內外信封，供選舉人或公民投票權人寄回選票使用。</p> <p>有關總統副總統選舉之通訊投票，限在</p>	<p>一、參酌美國由聯邦設置專用郵政信箱，統一印製信封，提供不在籍選舉人或公民投票權人使用的做法。直轄市、縣（市）選舉委員會應設置專用信箱，便利集中收受通訊投票郵件；印製專用內外信封，則在保障候選人的秘密投票。</p>

立法院第 8 屆第 3 會期第 11 次會議議案關係文書

<p>中華民國自由地區境內寄達選舉人，並限在境內寄回選票。</p> <p>直轄市、縣（市）選舉委員會應於候選人號次決定後七日內，將通訊選票寄達選舉人或公民投票權人。</p> <p>選舉人或公民投票權人應將所圈選完竣之選票裝入內信封密封，再裝入外信封，外信封正面應由選舉人或公民投票權人填入戶籍地址，於選舉日前寄達所屬直轄市、縣（市）選舉委員會，逾時不予計票。</p> <p>直轄市、縣（市）選舉委員會應指定專人，收受通訊選票，統一保管，於投票日截止投票時，單獨開票，與投票所合併計票。</p> <p>通訊投票，開票後之選舉票應單獨裝袋，封存備查。</p> <p>有關前項通訊投票是否有效之認定辦法，由中央選舉委員會另訂辦法規定之。</p>	<p>二、通訊投票，無論在投遞時間與地點都不一，遞送過程亦難掌握，基於安全與事後備查之考量因此應指定專人收件保管，單獨開票，單獨封票。</p> <p>三、受限於憲法增修條文第二條之規定，有關總統副總統之選舉，通訊投票限在中華民國自由地區境內實施。</p>
<p>第十二條（特設投票所投票）</p> <p>直轄市、縣（市）選舉委員會，應於符合第四條資格之選舉人或公民投票權人聚集與方便之處所，特別設置投票所，供不在籍選舉人或公民投票權人投票使用。</p> <p>有關特設投票所投票之場域及優先適用對象，由中央選舉委員會另訂辦法規定之。</p>	<p>一、特設投票所投票係由直轄市、縣（市）選舉委員會針對符合第五條規定之特定身分之選民，在其工作或生活場域設置之投票所，其目的在方便該等公民行使選舉權、罷免權、創制與複決公民投票等公民權。依國外經驗，最常設置在醫院、老人院、軍營、監獄及國外使領館等處所。</p> <p>二、有關特設投票所設置場域及優先適用對象，應依國情及民眾接受度，由中央選舉委員會另訂辦法規定之。</p>
<p>第十三條（提早投票）</p> <p>符合第五條第一項第一、二、三、四、五款之選舉人或公民投票權人，得申請於投票日前五日先行投票。</p> <p>前項投票日期及地點由直轄市、縣（市）選舉委員會依第九條之規定公告，提早投票期間，直轄市、縣（市）選舉委員會應對提早投票之票箱指定專人管理及監督，並於開票時間一併開票與計票。</p> <p>前項提早投票之辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>為提高投票率，允許投票人及公民投票權人較大時間彈性投票，准許正式投票日不在原選區之選舉人或公民投票權人，均可申請提早投票。現在已採行此種投票之國家有加拿大、美國、日本、挪威、芬蘭、瑞典、紐西蘭、以色列……。但各國規定日期長短有異。</p>
<p>第十四條（移轉投票）</p> <p>符合第五條第一項第一、二、三、四、五款之選舉人或公民投票權人，得向直</p>	<p>一、符合資格之選舉人或公民投票權人得向直轄市、縣（市）選舉委員會申請登記在不同投票所或選舉區投票。目前有美國、澳</p>

立法院第 8 屆第 3 會期第 11 次會議議案關係文書

<p>轄市、縣（市）選舉委員會申請登記在不同投票所或選舉區投票。</p> <p>前項移轉投票之辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>洲、紐西蘭、奧地利、義大利等國採行此制度，但各國寬嚴方式不一。</p> <p>二、此種投票方式優點為便民，但因跨選區名冊之編造、申請查核通報、選票移轉與發放、開票與計票等選務作業複雜，造成行政成本增加。</p>
<p>第十五條（網路或電子投票）</p> <p>申請網路（電子）投票，應由選舉人或公民投票權人，依內政部所頒之自然人憑證進入中央選舉委員會所設之投票所或網站投票，但網路或電子投票設計應由中央選舉委員會確保符合憲法第一百二十九條所定之普通、平等、直接及無記名投票之原則。</p> <p>前項網路或電子投票施行時間、投票方式與辦法，由中央選舉委員會定之。</p>	<p>一、各國人民在網路上可處理股票投資與銀行轉帳等高度私密與關係自我重大權益之事項，自亦可建立一套安全可行的網路與電子投票程式，提供選舉人與公民投票權人。</p> <p>二、美國、英國、瑞士都曾在政治選舉中採行網路投票、日本在地方選舉中也以票卡投票以提高投票率或縮短計票時間。</p> <p>三、以美國亞利桑那州的 1996 年與 2000 年民主黨黨內初選投票率比較，2000 年施行網路投票之後，相較於 1996 年的選舉成長了達 600%，投票率更高達 93%，尤其 18 歲到 20 歲投票人口更是大幅增加。</p>
<p>第十六條（不在籍投票之計票方式）</p> <p>直轄市、縣（市）選舉委員會應將不在籍選票與一般選票共同合併計算候選人或公民投票之得票數，並依合併後的得票數高低，公告之。</p>	<p>一、本條規定本法之計票。</p> <p>二、不在籍選票與一般選票應共同合併計算為候選人或公民投票之得票。</p>
<p>第十七條（不在籍選票之複查）</p> <p>落選人之得票差距，如少於不在籍投票有效選票總數的十分之一時，得於公告當選人名單之日起十五日內，向管轄法院提出不在籍選票複查之聲請。但僅對選票之有效性進行複查，不得妨害選舉人秘密投票之權利。</p>	<p>為因應不在籍投票所可能引致的選舉糾紛，乃有本條複查之申請主體與要件以及但書之規定。</p>
<p>第十八條（施行細則）</p> <p>本法施行細則，應由中央選舉委員會於本法公布後一個月內完成。</p>	<p>一、規定不在籍投票之後續配合事項。</p> <p>二、規定選務機關訂定施行細則之期限。</p>
<p>第十九條 本法自公布日施行。</p>	<p>規定本法施行日期。</p>