

調 查 意 見

一、金門縣之人口社會增加率達 97.03%居全國之冠，復金門地檢署自 98 年 9 月中旬起清查異常設籍者達 3,215 人，其中前往投票占未按址實際居住人數的 10.5%，法務部及內政部應審慎研究虛偽遷徙戶籍之認定基準及妥謀防制對策，以有效淨化選風：

(一)憲法第 10 條規定：「人民有居住及遷徙之自由。

」第 17 條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」刑法第 146 條規定：「以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果或變造投票之結果者，處五年以下有期徒刑。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，亦同。前二項之未遂犯罰之。」然人民居住遷徙自由及選舉權，並非漫無限制，得任意行使，在為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者，仍得以法律限制之。此

即所謂法律保留原則。

(二)依據內政部統計 98 年全國各地區之人口社會增加率為 1.52%，然金門縣之人口社會增加率¹為 97.03%，居全國之冠²。復截至 98 年 8 月底止，金門地區設籍人口數為 91,261 人，選舉總人數為 72,524 人，較 97 年立法委員選舉總選舉人數 63,451 人，增加 9,073 人。另按金門地檢署 99 年 5 月 24 日「98 年度三合一選舉查察賄選工作報告」略以：

- 1、該署於 98 年 9 月中旬起清查異常設籍大戶結果，由外縣市遷入金門縣未按址實際居住人數共 2,838 人，該縣各鄉鎮間戶籍遷徙未按址實際居住人數共 377 人，總計 3,215 人，其中 338 人前往投票，占未按址實際居住人數 10.5%。
- 2、金門地區未按址實際居住人數之原因為：公職人員選舉罷免法規定之選舉人居住期間 4 個月過短，戶籍遷徙簡便，以致形成爭取選票之手段。又金門縣選舉區較小，候選人之間選票的差距有限，往往以區區數票之差，即可能決定勝負，導

¹ 社會增加率=(遷入人口數-遷出人口數)÷年中人口數×1000。人口總增加率=自然增加率+社會增加率。年中人口數：係指一年之平均人口數，以 7 月 1 日人口數為年中人口數。

² 98 年全國社會增加率平均值為 1.52%。

致選情激烈。另金酒公司之鉅額盈餘，金門地區福利經費充沛、重大工程興建與未來開放賭場等因素激盪影響所致。

由上觀之，金門縣之人口社會增加率，除受金門福利措施及政府小三通政策影響外，另異常設籍人口陡增，亦係金門縣之人口社會增加之重要原因之一。

(三)按人民有居住、遷徙自由及選舉權，惟憲法所列舉人民之自由權利，非漫無限制，依憲法第 23 條規定，仍得以法律限制之。又刑法第 146 條妨害投票正確罪，旨在防範以詐術或虛偽遷徙戶籍等非法方法，使投票發生不正確之結果，故 96 年 1 月 24 日增訂第 2 項³規定：「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，亦同。」經查刑法第 146 條立法理由為：「一、公職人員經由各選舉區選出，自應獲得各該選舉區居民多數之支持與認同，始具實質代表性，若以遷徙戶籍但未實際居住戶籍地之方式，取得投票權參與投票，其影

³ 原刑法第 146 條第 2 項未遂犯之規定，移列至同法第 3 項。

響戕害民主選舉之精神甚深。二、為導正選舉風氣，爰增訂第 2 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，亦同。』三、現未實際居住於戶籍地者有數百萬人，其因就業、就學、服兵役未實際居住於戶籍地，或為子女學區、農保、都會區福利給付優渥、保席次或其他因素而遷籍於未實際居住地，其原因不一。然此與意圖支持特定候選人當選，進而遷徙戶籍之情形不同，並非所有籍在人不在參與投票均須以刑罰相繩，是以第 2 項以意圖使特定候選人當選虛偽遷徙戶籍投票者，為處罰之對象」。據此而言，因求學、就業等因素，致「籍在人不在」者，與意圖使特定候選人當選而「虛偽遷徙戶籍」者不同。再者，遷入戶籍行為是否構成妨害投票罪嫌，端視主觀上是否有使某特定候選人當選之意圖，並以虛偽遷徙戶籍之非法方法取得投票權進而為投票之故意而定，而其是否具備意圖使特定候選人當選之主觀要件，依法係由檢察官負舉證責任。

(四)綜上所述，人民固有遷徙之自由，但並無虛偽戶籍

登記之自由與權利。如以虛偽遷徙戶籍，致使非實際居住於選舉區者，取得選舉權而參與投票，實與憲法所保障之遷徙自由有間。查金門縣之人口社會增加率達 97.03%居全國之冠。復金門地檢署自 98 年 9 月中旬起清查異常設籍及各鄉鎮間戶籍遷徙未按址實際居住人數，總計 3,215 人，其中投票人數占未按址實際居住人數達 10.5%。基於異常設籍者，如係虛報戶籍遷徙不僅嚴重危害選風，更影響選舉之公平性，惟如係求學、就業等因素致「籍在人不在」能否投票之問題，法務部及內政部等機關應審慎研究虛偽遷徙戶籍之認定基準及防制對策，以有效淨化選風。

二、法務部及金門地檢署雖進行本案反賄選宣導活動，惟 98 年與 94 年三合一選舉相較，幽靈人口妨害投票犯罪案件數大幅增加至 264 件，顯見反賄選教育宣導效果不彰，民主法治觀念淡薄，導致反賄選工作難以落實，允宜切實檢討改進，以杜絕賄選，端正選風：

(一)依據金門地檢署 98 年 12 月 25 日書面報告略以，該署於 98 年 4 月間辦理反賄選便利貼創意徵文比

賽之宣導活動、同年5月18日及9月16日邀請法務部部長王○○及最高法院檢察署前檢察總長陳○○至金門主持反賄選誓師大會及宣導活動，該署檢察長陳○○於同年9月21日接受金門名城電視台專訪，宣導反賄選，並於同11月4日、25日至金門縣金城鎮東門市場及山外等地進行反賄選宣導。復該署於98年4月間即開始規劃辦理反賄選宣導活動，透過反賄選徵文、誓師大會、便利貼、拜訪候選人及掃街等方式宣導候選人不買票、選民不賣票等反賄選相關理念。然查本案選舉之反賄選宣導並未針對不同對象（候選人、企業、一般公民、不同年齡層、不同職業別…等），依其所能理解之重點進行反賄選的教育宣傳。

(二)依據金門地檢署99年5月24日之「98年度三合一選舉查察賄選工作報告」略以，98年度三合一選舉至99年5月12日止共計起訴（含緩起訴）59件，98人，與94年三合一選舉起訴件數14件，起訴19人相較，增加起訴案件數及人數為45件及79人；98年度三合一選舉之分案件數為選他案90

件，選偵案件 290 件，合計 380 件，其中 267 件為幽靈人口（虛偽設籍）妨害投票正確案，與 94 年三合一選舉之選他案 39 件，選偵案件 15 件，其中 3 件為幽靈人口妨害投票案相較，增加件數高達 326 件，幽靈人口妨害投票案增加 264 件（表 1 至表 2）。復依金門縣議會 99 年 5 月 18 日以金議事字第 0990000998 號函略以：「98 年 12 月 5 日三合一選舉，多數設籍本縣之在台鄉親返鄉投票，竟遭福建金門地檢署以「幽靈人口」之認定，據以偵辦起訴，並經福建金門地方法院以刑法「妨害投票」論罪科刑。」顯見法務部及金門地檢署對本案選舉之反賄選教育宣導徒具形式，金門地區民眾仍未能了解「幽靈人口」之認定標準及「妨害投票」之犯罪構成要件，致幽靈人口妨害投票案件數較 94 年三合一選舉人數增加 264 件。

(三)據上論述，法務部及金門地檢署等機關於 98 年度三合一選舉雖進行反賄選宣導活動，惟從金門地檢署 94 年與 98 年三合一選舉分案件數分析：98 年度三合一選舉幽靈人口妨害投票犯罪案件數較 94

年大幅增加為 264 件。顯見法務部及金門地檢署對本案選舉之反賄選教育宣導徒具形式，且未針對不同對象進行反賄選宣導，金門地區民眾仍未瞭解賄選之法律責任，民主法治觀念及反賄選公民意識淡薄，致成效不彰，法務部及金門地檢署允宜切實檢討改進，以杜絕賄選，端正選風。

表 1. 金門地區 94 年與 98 年三合一選舉分案件數比較表

年度 類別	94 年度三合一選舉	98 年度三合一選舉	增減情形
選他案	39 件	90 件	較上屆增加 51 件
選偵案	15 件	290 件	較上屆增加 275 件
合計	54 件	380 件	較上屆增加 326 件

資料來源：依據金門地檢署 99 年 5 月 24 日提供資料予以彙整。

表 2. 金門地區 94 年與 98 年三合一選舉查察幽靈人口比較表

年度 類別	94 年度 三合一選舉	98 年度 三合一選舉	增減情形
過濾人數	1,613	3,215	較上屆增加 1,602 人
投票人數	223	338	較上屆增加 115 人
防堵比率	86.2%	89.5%	較上屆增加 3.3%
分案件數	他案	5	較上屆增加 264 件
	偵案	262	
起訴件數	0 件	45 件	較上屆增加 45 件 (含緩起訴 10 件)

資料來源：依據金門地檢署 99 年 5 月 24 日提供資料予以彙整。

三、98年三合一選舉之參選人、選舉人數均大幅增加，賄選情形暨幽靈人口亦較94年三合一選舉更為嚴重，然上屆起訴金門縣鄉鎮長參選人賄選案計4件5人，惟本屆卻無是類起訴案件，顯示金門地檢署及司法警察機關查察賄選計畫有欠縝密、諮詢部署未盡周延妥適，致此類案件偵辦績效不彰，應予檢討改進：

(一)按行政院98年9月22日院臺法字第0980059361號函核定「九十八年三合一選舉查察賄選工作綱領」，揭示「賄款無法送出，行賄必定落選」的目標，與強力查緝、正當程序、正確追訴三項原則，並為下列具體策略：以情資研析專責小組為中心，統合調度轄區偵查資源、建置選情資料庫，全面肅清賄選犯罪網、嚴格控管情資效度，避免虛耗偵查能量、以專組盯人為主，分區查察為輔、順應在地文化，採取因地制宜查賄模式、增修賄選犯行例舉、強化督導權責，落實評比考核、加強運用政風人力、協調戶政機關，加強行政查處、查緝現金賄選為主，送禮餐會旅遊為輔、有效清查可疑資金流向、強化調度與教育，精進查察賄選技能及善用各種法

律手段，循線上追行賄根源等。檢察機關要用嚴謹態度完成查賄工作並獲得民眾信心。

(二)依據金門地檢署「98年度三合一選舉查察賄選工作報告」略以，94年金門縣鄉鎮長參選人數為11人，選舉權人數5萬2千人，本案選舉鄉鎮長參選人為17人、選舉權人數為7萬2千人，二次選舉相較鄉鎮長候選人增加6人、選舉權人數增加2萬人（表3）。而98年三合一選舉，至99年5月12日止，共計起訴（含緩起訴）59件，98人，較94年三合一選舉起訴件數14件、19人，增加45件、79人。惟94年度三合一選舉之鄉鎮長部分，計起訴4件、5人，然本屆卻無是類起訴案件（表4）。復據金門地檢署檢察長陳○○表示略以，98年三合一選舉，參選人數高達54人，檢調所掌握的賄選行情，依不同候選人、不同型態，一票從新台幣（下同）2000元、5000元到1萬元不等，犯罪型態包括現金、送禮買票或走路工等⁴。又本屆金門縣鄉鎮長選舉參選人及選舉人數均大幅增加

⁴98年10月30日中央社記者倪國炎報導金門98年三合一選舉傳賄選一票一萬元。

，然檢警調卻無是類起訴案件，顯示金門地檢署及司法警察機關之查察賄選計畫有欠縝密、諮詢部署未盡周延妥適，致是類案件偵辦績效不彰，應予檢討改進。

表 3 . 金門地區 94 年與 98 年三合一選舉參選與選舉人數比較表

年度		94 年度 三合一選舉	98 年度 三合一選舉	增減
選舉權人數		5 萬 2 千人	7 萬 2 千人	增加 2 萬人
參選人數	縣長	3 人	7 人	增加 4 人
	鄉鎮長	11 人	17 人	增加 6 人
	縣議員	30 人	30 人	未增減
參選人數合計		44 人	54 人	

資料來源：依據金門地檢署 99 年 5 月 24 日提供資料予以彙整。

表 4 . 金門地區 94 年與 98 年三合一選舉起訴件數比較表

年度	94 年度 三合一選舉	98 年度 三合一選舉	備註
縣(市)長	0 件、0 人	4 件、7 人	增加 4 件、7 人
鄉鎮長	4 件、5 人	0 件、0 人	
縣議員	10 件、14 人	10 件、32 人	包含縣議員候選人 6 人 (其中 4 人為縣議員當選人)
幽靈人口	0 件、0 人	45 件、59 人	增加 45 件、59 人
合計	14 件、19 人	59 件、98 人	增加 45 件、79 人

資料來源：依據金門地檢署 99 年 5 月 24 日提供資料予以彙整。

四、法務部調查局及內政部警政署未落實推動檢警調人

員定期輪調機制與配套措施，致形成久任一地，在查察賄選工作上，存有人情包袱，影響查賄意願及成效，應予究責，並速謀改進：

- (一)依據高等法院以下各級法院及其分院檢察署檢察官通案調動原則第4點第2項規定：「有下列情事之一者，得不依其志願調動：…(三)有具體事證經認定不宜異動或不宜在原機關繼續服務者。…」
- ，又法務部調查局調查人員遷調實施要點第3點規定：「本局因業務需要，得對調查人員實施地區調動、經歷調任及職期調任。」同要點第9點規定：「單位主管對所屬非主管人員擔任同一業務或在同一轄區服務滿4年者，應調整其業務或轄區。」
- 復依警察人員陞遷辦法第15條規定：「警察機關、警察大學主管職務及有管轄區域人員在同一單位（管轄區）之任期為3年，期滿得連任1次。但警察機關首長、副首長、直轄市、縣（市）政府警察局分局長、刑事警察大隊（隊）大隊長（隊長）在同一機關（分局）之任期為3年。前項人員因業務需要或考核成績欠佳者，得隨時遷調。警察機關首

長任期期滿並應配合實施勤、業務交流歷練。」同辦法第 18 條規定：「同一陞遷序列職務人員，除有第 5 條第 4 項之情形外，權責機關得應勤、業務需要辦理職務遷調或定期業務輪調。」

(二)依據金門地檢署「98 年度三合一選舉查察賄選工作報告」內容略以，由於金門地區係以宗親血緣為人際關係主要特色，若檢警調人員久任一地，在蒐證與調查工作上，往往會因血緣、地緣關係，形成工作上之困擾，導致工作績效不彰；加諸部分司法警察長期在地方服務，在辦案蒐證上，難免人情包袱。又查金門地區司法警察人員，大部分因親緣、血緣關係密切，或因人事陞遷、家庭、子女教育等因素影響，復因法務部、調查局及內政部警政署長期未落實推動檢警調之輪調制度，致衍生部分檢警調人員長期在同一地區服務，受人情因素圍限，且無法有效擴展工作領域、激發潛能、達到培養人才之目的。

(三)綜上，法務部調查局及內政部警政署均未能落實推動定期輪調機制與配套措施，致金門地區部分司法

警察人員長期未實施地區調動、經歷調任及職期調任，形成久任一地之情形，在查察賄選工作上，難免有人情包袱，影響查賄意願及成效，上揭機關均應究責，並速謀改進，以杜選舉爭議與猜疑。

五、金門地檢署現有員額為 29 人，與地方法院或其分院檢察署員額表規定之 34 至 71 人嚴重不符，查察賄選工作出現人力不足困境，難以有效達成杜絕賄選、端正選風之目標，最高法院檢察署及行政院人事行政局允宜積極檢討改進：

- (一)按法院組織法第 73 條第 1 項規定：「地方法院或其分院檢察署之類別及員額，依附表之規定。」復依法院組織法第 73 條附表之地方法院或其分院檢察署員額表規定，地方法院或其分院檢察署每年受理案件未滿五千件者，為第 6 類。而第 6 類地方法院檢察署檢察官之法定員額為 2 至 6 人、檢察事務官 2 至 7 人、書記官 5 至 10 人…，合計員額為 34 至 71 人。
- (二)依據金門地檢署「98 年度三合一選舉查察賄選工作報告」略以，該署除主任檢察官 1 名外，僅檢察官

2 人、檢察事務官 1 人及書記官 4 人，檢察官除負責一般偵查及輪值內外勤工作外，尚須親自蒞庭執行公訴，每月蒞庭時間長達 2 週，平日例常事務已屬忙碌，查察賄選期間人力益顯不足，尤其是遇到必須檢察官親赴現場指揮偵搜之案件，不免捉襟見肘。該署檢察官與書記官均一人身兼數職，業務繁雜，造成幾乎需天天加班之處境，負荷至為沈重，若未增加人力，在可預見之將來金門地區之發展、打擊重大黑金案件之力度與效能，將不免有所影響。經查該署現有員額為 29 人，核與法院組織法第 73 條附表之地方法院或其分院檢察署員額表之規定，第 6 類法定員額規定之 34 至 71 人嚴重不符。

(三)綜上所述，金門地檢署現有員額為 29 人，與法院組織法第 73 條附表之地方法院或其分院檢察署員額表規定之 34 至 71 人嚴重不符，查察賄選工作出現人力不足之困境，難以有效達成杜絕賄選、端正選風之目標，最高法院檢察署及行政院人事行政局允宜積極檢討改進，儘速充實該署人力，補足編制缺額，以加強犯罪追訴，並提昇辦案績效，杜絕賄

選。

六、金門與大陸地區相鄰，人民往來頻繁，經貿交流日漸密切，衍生之跨境犯罪日趨猖獗，導致部分候選人利用小三通管道至大陸地區對選民行求、期約或交付賄款，並遊走兩岸，益增檢警調偵辦犯罪案件困難度，法務部應積極檢討並強化兩岸司法互助合作機制，以有效遏阻跨境犯罪現象：

(一)按「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」於 89 年 12 月 25 日施行及「試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航實施辦法」於 97 年 10 月 15 日施行迄今，依據內政部入出國及移民署統計，金門地區自 90 年至 99 年 6 月底止，小三通人數⁵，由 90 年之 21,377 人，至 98 年增加為 1,282,072 人（表 5），顯示臺灣地區與大陸地區入出境人數，均有逐年增加之趨勢，由於兩岸地處鄰近，無語言障礙，人民往來頻繁，經貿交流日漸密切，衍生之跨境犯罪日趨猖獗，導致刑事犯及刑事嫌疑犯遊走兩地，影響當地治安。依據金門地檢署「98 年度三合一選

⁵行政院院會於 97 年 6 月 9 日通過「小三通人員往來正常化實施方案」，全面解除我方人員經「小三通」往來兩岸之限制，並於同年 9 月 4 日通過「小三通正常化推動方案」，進一步推動「小三通」人員、航運、貿易往來正常化。

舉查察賄選工作報告」略以，90年至98年與小三通直接或間接關聯之刑事案件之總受理案件數依序為：45件、68件、95件、138件、138件、73件、91件、82件及137件，總計867件，依此統計數字，與小三通相關之犯罪案件確有增加之情形，又以偽造入出境許可證案件及電話詐欺平台案件為最多。又金門地檢署檢察長陳宏達於99年5月24日於本院約詢時表示略以，因金門地區兩岸人民來往便利，部分候選人或利用小三通管道至大陸地區，對有投票權人行求、期約與交付賄款或案發後逃亡大陸，益增加檢警調偵辦犯罪案件困難度，此有約詢筆錄附卷可稽。

(二)經查政府委託財團法人海峽交流基金會與大陸地區海峽兩岸關係協會於98年4月26日在南京簽訂「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」(下稱本協議)，並於同年6月25日生效，兩岸共同打擊犯罪與司法互助事項，我方以法務部為本協議「聯繫主體」，陸方聯繫窗口為「公安部、最高人民檢察院、最高人民法院、司法部」。而我方聯

繫機制係在各機關法定職掌與權責分工之原則下，配合實務需求運作。亦即涉兩岸共同打擊犯罪事項，由法務部、司法警察機關依實務運作。涉兩岸司法互助事項，由法務部向陸方提出請求協處。本協議自 98 年 6 月 25 日生效以來，依據法務部統計 98 年 6 月 25 日至 99 年 6 月 30 日，兩岸已合作偵破 20 案（其中詐欺犯罪 16 案 622 人、擄人勒贖 2 案 9 人、毒品 1 案 2 人、強盜 1 案 3 人），並逮捕犯罪嫌疑人 636 人（台灣地區人民 434 人、大陸地區人民 202 人）；其中包含 16 起電信詐欺案，逮捕犯罪嫌疑人 622 人（台灣地區人民 424 人、大陸地區人民 198 人）（表 6），對於維護兩岸人民權益與社會治安發揮一定之功效。惟查國內涉及兩岸共同打擊犯罪相關機關如：法務部、司法院、內政部警政署、內政部入出國及移民署、法務部調查局、行政院海岸巡防署、行政院大陸委員會等機關應如何落實執行相關措施、目前兩岸打擊犯罪運作機制與執行上面臨之困境及跨機關協調整合等問題，法務部允宜積極檢討，以建構跨國界、跨區域之

「安全聯防」及「共同打擊犯罪」合作機制，藉由
司法互助以有效遏阻賄選及跨境犯罪現象。

表 5 . 金門地區歷年小三通人數統計表

年度	入境人數	出境人數	合計
90 年	10,702	10,675	21,377
91 年	26,584	27,097	53,681
92 年	79,305	80,798	160,103
93 年	202,138	203,412	405,550
94 年	258,231	260,488	518,719
95 年	309,137	313,893	623,030
96 年	358,711	366,385	725,096
97 年	481,192	492,077	973,269
98 年	637,316	644,756	1282,072
99 年 1-6 月	352,378	364,207	716,585
合計	2,715,694	2,763,788	5,479,482

資料來源：99 年 6 月 30 日內政部入出國及移民署資訊組統計資料。

表 6. 「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」案件統計表（98 年
6 月 25 日至 99 年 6 月 30 日）

項次	協助事項	執行情形					
		我方（請 求、邀 請、主動 提供）	陸方回復		陸方（請 求、邀 請、主動 提供）	我方回復	
			完成	進行中 含瑕 疵、補正		完成	進行中 含瑕 疵、補正
1.	通緝犯緝捕遣返	203	52	151	3	2	1
2.	犯罪情資交換	537	329	208	153	136	17
3.	司法文書送達	6,398	3,662		287	287	
4.	調查取證	124	8	116	4	3	1
5.	罪犯接返	165	1	164			
6.	重要訊息通報(含 人道探視)	160	94	66	575	575	
7.	業務交流	35	35		14	14	
8.	其他	請陸方提供在臺藉觀光逃脫陸客之背景資料及調取與家屬 間之通聯紀錄（我方請求 40 件【48 人】，完成 8 件，32 件 進行中）					

資料來源：99 年 6 月 30 日內政部入出國及移民署資訊組統計資料。