

## 調查意見

自民國 89 年以來，我國地方選舉及中央選舉頻繁，造成國家機器虛耗、社會資源浪費，致朝野皆呼籲合併各類選舉；另，公民參政權受憲法之保障，相關法規及行政措施，對該基本權利之實踐是否已足；均有深入瞭解之必要。茲向內政部及中央選舉委員會函詢，嗣於 99 年 6 月 2 日、8 月 31 日舉辦諮詢會，於 99 年 7 月 7 日、10 月 15 日約詢內政部常務次長林慈玲及中央選舉委員會副主任委員劉義周，於 100 年 1 月 28 日約詢中央選舉委員會主任委員張博雅，茲綜整調查意見如下：

- 一、自民國 89 年以來，我國中央及地方選舉次數頻繁，造成政府正常運作機制空轉，責任政治難以落實，社會資源虛耗；相關權責機關應積極推動選舉制度之簡併，以強化憲政民主體制之效能。

### (一)我國中央及地方歷年選舉概況表：

編號	年度	選舉種類	投票日期	投開票所工作人員數 (人)	選務經費(元)	備註
1	89	第 10 任總統副總統選舉	89 年 3 月 18 日	149,123	1,462,737,000	
2	90	第 5 屆立法委員選舉	90 年 12 月 1 日	148,225	1,323,905,000	與臺灣省各縣市第 14 屆(新竹市、嘉義市、金門縣、連江縣)第 6 屆(福建省連江縣)第 3 屆(市長選舉合併)舉投票

	90	臺灣省各縣市第14屆(新竹市、嘉義市第6屆)、福建省金門縣、連江縣第3屆縣(市)長選舉	90年12月1日	148,225	793,160,000	與第5屆立舉 法委員選舉 合併投票
3	91	臺灣省各縣市議會第15屆(新竹市、嘉義市第6屆)、福建省金門縣、連江縣第3屆縣(市)議員選舉	91年1月26日	143,441	1,042,807,000	
		臺灣省各縣市第14屆、福建省金門縣第8屆(烏坵鄉第6屆)、連江縣第7屆鄉(鎮、市)長選舉				
	臺灣省各縣市第17屆、福建省金門縣第8屆(烏坵鄉第6屆)、連江縣第7屆鄉(鎮、市)民代表及村(里)長選舉	91年6月8日			該會無資料	
	第9屆高雄市里長選舉					
	第3屆臺北市長、第3屆高雄市長選舉	91年12月7日	27,387	313,115,000		
	第9屆臺北市議員、第6屆高雄市議員選舉					
4	92	第9屆臺北市里長選舉	92年1月4日			該會無資料
5	93	第11任總統副總統選舉暨全國性公民投票第1	93年3月20日	191,525	1,763,759,000	

		案、第 2 案投票				
	93	第 6 屆立法委員選舉	93 年 12 月 11 日	164,551	1,219,000,000	
6	94	國民大會代表選舉	94 年 5 月 14 日	134,353	775,658,000	
	94	臺灣省各縣市第 15 屆(新竹市、嘉義市第 7 屆)、福建省金門縣、連江縣第 4 屆縣(市)長選舉	94 年 12 月 3 日	162,821	1,387,271,000	
		臺灣省各縣市議會第 16 屆(新竹市、嘉義市第 7 屆)、福建省金門縣、連江縣第 4 屆縣(市)議員選舉				
		臺灣省各縣市第 15 屆、福建省金門縣第 9 屆(烏坵鄉第 7 屆)、連江縣第 8 屆鄉(鎮、市)長選舉				
7	95	臺灣省各縣市第 17 屆、福建省金門縣第 8 屆(烏坵鄉第 6 屆)、連江縣第 7 屆鄉(鎮、市)民代表及村(里)長選舉	95 年 6 月 10 日 /17 日			該會無資料
		第 9 屆高雄市里長選舉				
		第 4 屆臺北市長、第 4 屆高雄市長選舉	95 年 12 月 9 日	26,186	285,046,000	
		第 10 屆臺北市議員、第 7 屆高雄市				

		議員選舉				
8	96					
9	97	第 7 屆立法委員選舉暨全國性公民投票第 3 案、第 4 案投票	97 年 1 月 12 日	204,239	1,621,162,000	
	97	第 12 任總統副總統選舉暨全國性公民投票第 5 案、第 6 案投票	97 年 3 月 22 日	201,771	1,575,828,000	
10	98	臺灣省各縣市第 16 屆(新竹市、嘉義市第 8 屆)、福建省金門縣、連江縣第 5 屆縣(市)長選舉	98 年 12 月 5 日	81,916	766,138,388 (不含鄉鎮市長選舉)	與第 7 屆立法委員南選區合併舉行
		臺灣省各縣市議會第 17 屆(新竹市、嘉義市第 8 屆)、福建省金門縣、連江縣第 5 屆縣(市)議員選舉				
		臺灣省各縣市第 16 屆、福建省金門縣第 10 屆(烏坵鄉第 8 屆)、連江縣第 8 屆鄉(鎮、市)長選舉				
11	99	99 年鄉(鎮、市)民代表及村(里)長選舉	99 年 6 月 12 日	75,716		依公職人員選舉罷免法第 13 條規定，各級選舉委員會辦理直轄市、直轄市議員、直轄市長、直轄市里長選舉由直轄市政府編列，鄉(鎮、市)民代表、村(里)長選舉由鄉(鎮、市)
		99 年直轄市長、直轄市議員及里長選舉投票日期	99 年 11 月 27 日	112,900		

						公所編列。費會，資 以上開經該會無 母需向該會 辦核銷 故該會 料。
--	--	--	--	--	--	---

註：資料來源係中央選舉委員會。

(二)從上表得知，自 89 年至 99 年間，除 96 年外，年年都有大大小小的選舉，共 18 次，27 種類之多，可謂選舉次數頻仍，選舉種類繁多；又投開票所動員工作人員人數及選務經費，均有增加的趨勢。有關選舉頻繁造成的負面效應，例如：頻繁選舉造成選民不便；社會過度動員過度激情對立，付出社會成本至鉅；加重政府財政負擔，妨礙地方自治發展；地方公職人員為參與選舉之故，無心問政；施政短視近利，欠缺中長期規劃，影響國家競爭力。

(三)合併中央及地方公職人員選舉，是朝野及人民之共識，相關權責機關，應積極推動合併及簡化選舉制度，以免造成國家機器虛耗、社會資源浪費。

二、依地方制度法第 83 條之 1 規定，預定 103 年 12 月 25 日，實施七合一地方公職人員合併選舉，若能落實，應可大幅度節約選務經費及社會成本，應予肯定；惟選務工作相對趨於複雜，相關權責機關宜提早規劃合併選舉之相關配套措施。

(一)內政部自 91 年來，即研議簡併公職人員選舉期程，至 97 年、98 年，馬英九總統就職後明確提出「以每 2 年選 1 次，其中 1 次選舉中央公職人員，另 1 次選舉地方公職人員」的政策，並指示在地方選舉方面，於 103 年採行 7 合 1 選舉。內政部遂於 98 年 9 月 18 日報經行政院核轉立法院審議之地方制度法部分條文修正草案，於 99 年 1 月 18 日修正通過地方制度法第 83 條之 1 規定，預計 103 年 12 月 25 日，實施七合一地方公職人員合併選舉。

(二)有關合併選舉推估因而節省之選舉經費及人力，依中央選舉委員會之評估意見略以，103年如採7合1選舉，以90年第14屆縣市長選舉預算計7億9,316萬元，91年縣市議員及第14屆鄉鎮市長選舉預算計10億4,280萬7,000元，95年鄉鎮市民代表及村里長選舉預算計12億2,260萬2,000元。如縣市長、縣市議員、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表、村里長選舉等5種選舉分別辦理，計需30億5,856萬9,000元。94年縣市長、縣市議員、鄉鎮市長3合1選舉預算計14億5,113萬7,000元，已較分二次選舉需18億3,596萬元，節省3億8,483萬元。如地方公職人員採縣市長、縣市議員、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表、村里長選舉等5合1選舉，預估可節約5億4千多萬元。

(三)地方制度法第83條之1修正通過後，直轄市長、直轄市議員、縣(市)長、縣(市)議員、鄉(鎮、市)長、鄉(鎮、市)民代表及村(里)長等7種地方公職人員任期將於103年12月25日歸於一致，即未來地方公職人員將每4年合併舉行1次選舉，推估有節省的選務經費、社會成本等效益，應予肯定；惟選務相對複雜，相關權責機關，宜提早規劃合併選舉之配套措施。

三、第13任總統及第8屆立法委員是否合併選舉，中央選舉委員會應尊重民意及朝野意見，及早確定；至於若予合併後之法律適用問題，宜依法治規範儘速予以解決並落實。

(一)依總統副總統選舉罷免法第35條規定，總統、副總統選舉，應於總統、副總統任期屆滿30日前完成選舉投票，至立法委員選舉，依公職人員選舉罷免法第39條第1項規定，應於立法委員任期屆滿10日

前完成選舉投票。依上開規定，第 13 任總統、副總統選舉依法應於 101 年 4 月 19 日前完成選舉投票，第 8 屆立法委員依法應於 101 年 1 月 21 日前完成選舉投票。在就職日期不變前提下，將下任總統、副總統選舉投票日提前至 1 月中旬前，與第 8 屆立法委員選舉合併舉行，依法並無不可，亦無需修法。

(二)茲據諮詢專家學者之意見，將第 13 任總統、副總統選舉與第 8 屆立法委員選舉，如果合併舉行投票之利弊綜整如下：

總統與立法委員合併選舉之利弊表

	合併	不合併
利	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 以第 12 任總統、副總統選舉為例，可減少動員 1 次投開票所工作人員約 20 萬人。</li> <li>2. 節省工作人員津貼，約 3 億餘元。</li> <li>3. 如立法委員及總統合併選舉，比較不會產生重大政策的中空化及空窗期。</li> <li>4. 立法委員候選人自費要花 1 億元，因此合併選舉，可節省經費。</li> <li>5. 總統、立法委員合併一次投票，便利選民。</li> <li>6. 可提高投票率。</li> <li>7. 降低社會成本、減少國家資源浪費。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 沒有看守內閣時間過長問題，亦沒有跛腳總統問題。</li> <li>2. 不合併選舉，選務單純，不容易出錯。</li> <li>3. 選舉規模較小，不易發生動亂。</li> <li>4. 部分首次投票族的投票權不受影響。</li> </ol>
弊	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 現任總統未連任時，可能</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 短時間內連續舉辦 2 次</li> </ol>

	<p>出現跛腳總統與 4 個月的看守內閣。</p> <p>2. 未來立法院若遭解散而改選，總統及立法委員選舉日程仍無法一致。</p> <p>3. 選務複雜，容易出錯。</p> <p>4. 合併選舉規模大，易發生動亂。</p>	<p>全國性選舉，競選活動期間可能長達半年。</p> <p>2. 造成社會、國家資源浪費。</p> <p>3. 未合併選舉，容易形成中央重大政策的中空及空窗期，半年的時間中央政府不會做重大的政策，國政處於停滯狀態，不能妥善應付緊急事件，例如金融危機不能立即處理。</p>
--	--	---

(三) 中央選舉委員會宜舉辦公聽會、傾聽朝野政黨意見、與意見領袖溝通、諮詢學者、尊重民意，並依專業判斷，儘早決定，第 13 任總統及第 8 屆立法委員是否合併選舉。

(四) 又第 13 任總統及第 8 屆立法委員如果合併選舉，總統副總統選舉罷免法與公職人員選舉罷免法共有 24 個地方規定不盡相同，包括選舉公告期間、監票人的產生、民眾進出票所的次數、民眾攜帶手機進入投票所之處罰等問題，係行政機關法律適用問題；至如對於民眾之處罰，究依公職人員選舉罷免法處以罰鍰或依總統副總統選舉罷免法處以刑罰、罰金，係行政救濟或司法救濟之法律競合問題；該等問題宜依法治規範儘速予以解決並落實。

四、立法委員及鄉（鎮、市）長補選頻繁，可否簡化成合併舉辦，相關權責機關，應予審慎研議。

(一) 公職人員選舉罷免法第 73 條第 1 項第 1 款規定，區域立法委員出缺時，仍應依同法辦理補選，本（第 7）屆區域立法委員選舉，改採單一選區制後，截至目前為止，中央選舉委員會已先後辦理 13 個選舉區



缺額補選，立法委員補選可謂頻繁。

第七屆立法委員出缺補選概況表

編號	年度	選舉種類	選舉日期	人力	選務經費 (千元)	備註
1	98	第7屆立法委員苗栗縣 第1選舉區缺額補選	98年3月14日	1,794人	14,218	
2	98	第7屆立法委員臺北市 第6選舉區缺額補選	98年3月28日	1,715人	13,949	
3	98	第7屆立法委員雲林縣 第2選舉區缺額補選	98年9月26日	2,445人	17,502	
4	98	第7屆立法委員南投縣 第1選舉區缺額補選	98年12月5日		12,388	與98年縣(市) 長、縣(市)議 員及鄉(鎮、市) 長選舉同日舉 行投票，並未特 別設置投開票 所工作人員。
5	99	第7屆立法委員桃園縣 第2選舉區缺額補選	99年1月9日	2,445人	12,286	
6	99	第7屆立法委員臺中縣 第3選舉區缺額補選	99年1月9日	1,839人	25,103	
7	99	第7屆立法委員臺東縣 選舉區缺額補選	99年1月9日	1,848人		
8	99	第7屆立法委員桃園縣 第3選舉區缺額補選	99年2月27日	1,714人	58,605	
9	99	第7屆立法委員新竹縣 選舉區缺額補選	99年2月27日	3,673人		
10	99	第7屆立法委員嘉義縣 第2選舉區缺額補選	99年2月27日	2,369人		
11	99	第7屆立法委員花蓮縣 選舉區缺額補選	99年2月27日	3,118人		
12	100	第7屆立法委員臺南市 第4選舉區缺額補選	100年3月5日	2,103人	29,894	
13	100	第7屆立法委員高雄市 第4選舉區缺額補選	100年3月5日	2,117人		

(二)依公職人員選舉罷免法第71條規定，當選人於就職前死亡或於就職前經判決當選無效確定者，依下列規定辦理……鄉(鎮、市)長應自死亡之日或選舉委員會收到法院確定判決證明書之日起3個月內完成重行選舉投票。鄉(鎮、市)長如果因賄選案或暴力介入選舉案，被判決當選無效確定後，應進行補選。地方鄉(鎮、市)長補選，與立法委員補選

一樣，相當頻繁；自 94 年底的三合一（縣市長、縣市議員、鄉鎮市長）選後，已有 15 個鄉（鎮、市）長進行補選：臺中縣三個（霧峰鄉、神岡鄉、清水鎮），桃園縣二個（觀音鄉與蘆竹鄉）、苗栗縣二個（苑裡鎮與頭份鎮）、臺北縣二個（鶯歌鎮與林口鎮）、南投縣一個（仁愛鄉）、臺東縣一個（成功鎮）、花蓮縣一個（壽豐鄉）、金門縣一個（烏坵鄉）、屏東縣一個（滿州鄉），彰化縣一個（線西鄉）。

（三）依公職人員選舉罷免法第 74 條第 2 項規定，地方民意代表當選人因同法第 120 條第 1 項第 3 款之情事，經法院判決當選無效確定者或當選人有褫奪公權尚未復權之情形時，其缺額由當選人依得票數之高低順序遞補，不適用重行選舉或缺額補選之規定，但遞補人員之得票數不得低於選舉委員會原公告該選舉區得票數最低之當選人得票數二分之一。98 年 12 月 5 日選出之縣（市）議員，迄目前止，中央選舉委員會辦理遞補當選者共有 16 人。

（四）查愛爾蘭之立法例，由行政長官任命遞補；日本之立法例，由落選人遞補；巴西之立法例，由候補議員遞補；韓國之立法例，係定期補選，即每年辦理 2 次補選；土耳其之立法例，每兩年進行一次。至我國區域立法委員或地方鄉（鎮市）長出缺，是否參考上開外國立法例，改採遞補制、或定期辦理補選、或其他方式以解決補選頻繁之問題，事涉公職人員選舉罷免法之修正，宜請內政部會同中央選舉委員會審慎研議。

五、公民參政權乃憲法保障之基本權利，不在籍投票制度則為落實此項權利之重要機制；目前不在籍投票制度，已在美、英、德、法、澳、日、韓、菲等 96 國實施

，而我國雖已研議多年，迄今卻仍處於研議階段，應予早日定案。第 13 任總統、副總統選舉與第 8 屆立法委員選舉，是否可實施不在籍投票或移轉投票，應予審慎評估，以落實對公民參政權之保障。

- (一)不在籍投票之制度，英、美、德、法、日、韓、澳等國家，均有採行。又依 ACE 選舉知識網絡 (ACE Electoral Knowledge Network) 的調查統計，全世界計有 96 個國家，允許現居住國外之公民得在國外行使投票權。
- (二)另鄰近的日本、韓國與菲律賓均已實行電子投票，而選民資訊、文化差異較大的印度已能實行電子投票，印度最近 2 次全國性選舉即採用電子投票，節省 8,000 噸選票用紙，非常環保，以前要 3 天時間計算選票，現在 3-3.5 小時，即可得知選舉結果，十分省時，且沒有無效票及相關選舉爭議。
- (三)至於「通訊投票」方式，美國多數州是一般民眾即可申請；有些國家則是限特定對象才可申請，如日本限持有身心障礙手冊、戰傷病手冊或照護保險手冊認定為 5 級以上者，又如韓國限執勤中之警察、在營區服役之軍人、重度殘障者等。
- (四)我國內政部自 84 年起，即研修總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法，均將不在籍投票列入討論，惟迄今仍處於研議階段，對於公民參政權之保障，不盡完備，應予早日定案。該部目前研擬的修正草案，不在籍投票僅限於國內選民使用，並不適用於海外台商或華僑；並僅限於總統副總統選舉之「移轉投票」，其重點為：國內一般選民採跨縣市「移轉投票」；矯正機關收容人「指定投票所投票」；並擴大實施選務人員可在「工作地投票」等。
- (五)我國中央選舉委員會評估，總統、副總統選舉實行

不在籍投票之移轉投票，因選票只有一種，選務作業最為單純，實行技術可行性較高。惟如在第 8 屆立法委員選舉實施宜轉投票，其選票共有 76 種（包括區域立委選票 73 種、原住民立委選票 2 種、全國不分區立委選票 1 種），即每個投票所都要準備 76 種選票，提供移轉投票的選民使用，投票所要準備的選票相當複雜，實行技術較困難。

- (六)我國第 13 任總統、副總統選舉與第 8 屆立法委員選舉是否實行不在籍投票或移轉投票制度，相關權責機關，均應予專業、審慎評估，以落實公民參政權之保障。