

調 查 意 見

壹、案由：據訴，金門縣烏坵鄉地處福建湄洲灣外，距離臺灣及金馬地區十分遙遠，且交通不便；居民為求生活便利，被迫將戶籍遷移來臺，臨選舉前又遷回烏坵，致生幽靈人口爭議，被起訴、判刑者甚眾。究如何解決其投票適法性及選舉權保障等相關問題？認有深入瞭解之必要乙案。

一、行政院所屬各部、會多年來，未深究烏坵鄉區域之特殊性，鄉民離鄉背井、生活困窘等因素，為其建制合理、公平、公正之選舉機制，然受限於法治條件之不足，徒以刑法繩之，看似簡便亦合乎法制規範，卻悖乎其生存環境與人情倫常，最終之後果恐迫使該鄉結束地方自治，甚而廢鄉，在政策制定及執法任務上均有意惰。

(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。」第 130 條規定：「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權；除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權」另憲法增修條文第 10 條第 12 項規定，國家應保障澎湖、金門及馬祖地區人民之地位及政治參與。即人民之參政權為民主憲政之礎石，法治國家為保障人民之參政權，有義務建制合理、公平、公正之選舉機制，是對於選舉權與被選舉權之具體行使，於合理範圍內，並非完全不得定其條件，然應由立法機關為

合理之裁量，而以法律作適當之規定（司法院釋字第 290 號解釋理由參照），合先敘明。

(二)金門縣烏坵鄉之背景資料，略以：

1、烏坵鄉原係福建省莆田縣屬地，島上居民係從湄洲島播遷至此，38 年國軍撤退至臺灣時，部分參戰遊擊隊隨軍遷移至烏坵；民國 41 年該島於美軍援助下，整編遊擊隊為「反共救國軍」，其後部分駐防當地軍人選擇在此落地生根。43 年設立烏坵鄉公所，國防部頒布命令委請同屬福建省之金門縣政府「代管」，81 年戰地政務解除後，奉內政部函頒「福建省金門縣連江縣實施地方自治方案（核定本）」第 14 點明定莆田縣烏坵鄉由金門縣管轄。烏坵鄉計大坵、小坵兩個行政村，土地總面積 2.6 平方公里，東距新竹 81 海浬、東北距基隆 180 海浬、東南距澎湖 93 海浬、左營 145 海浬、高雄 182 海浬、西距湄洲島 20 海浬、西南距金門 72 海浬、北距南日島 12 海浬、馬祖 70 海浬，位處金門縣與連江縣（馬祖）中心點。

2、經統計金門縣烏坵鄉自 80 年起至 101 年年終人口數計如下表(年/人)：

80 年	81 年	82 年	83 年	84 年	85 年	86 年	87 年
98	85	105	98	90	93	126	383
88 年	89 年	90 年	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年
383	366	414	378	364	379	499	472
96 年	97 年	98 年	99 年	100 年	101 年		
432	457	506	538	564	608		

另據烏坵鄉公所資料，截至本（102）年 5 月為止，該鄉設籍人數為 612 人，固定常居人口約為 40 至 50 人，冬天紫菜採收及寒、暑假期間

則會略增至 80 至 90 人(視紫菜產量而定)。該島人口數，早年之遷出、遷入幅度不大，迨至 87 年，因「低放射線物料(核廢料)回饋金」議題之效益，又因解除戰地政務時期戶警合一之高強度管制，致使遷籍該鄉人口大幅增加；自此均維持三、四百人之數。茲因原籍烏坵鄉民於第二、三代婚配嫁娶後，其親戚緣屬相率遷籍，鄉民自設籍後即少有遷籍至外縣市者，此由近年人口數可知。設籍人口數雖有遷出、遷入現象，唯多係現設籍者因個人因素暫遷至臺灣後，嗣於原因消滅時，又回遷烏坵，其中遷籍至臺灣者，其人數難能精確統計。

- 3、烏坵鄉囿於島嶼面積褊狹，本係大陸地區漁民捕魚暫歇之處，緣於島嶼特性，除傳統漁業外，並無其他內需或外銷產業可供發展，生活條件不足，致居民適齡後，為就學、就業等因素，離鄉背井，遠赴臺灣，人口外流情形嚴重，實際居住人口不及設籍人口之十分之一，且以 60、70 歲以上老年人口為主。往來烏坵以往賴軍方運補船(目前委外經營)，10 天一航次運補船隻往來臺灣的臺中港，是烏坵對外主要的交通方式，每航次單向航程約 6 小時，交通不便使有意經常回烏坵之原居民，為之怯步。

(三)有關 94 年 12 月 3 日金門縣烏坵鄉鄉長選舉「幽靈人口」相關背景資料，略以：

- 1、金門縣第七屆烏坵鄉長選舉爆發的「幽靈人口」投票案，經查係桃園縣民林○○等 68 人分別於 94 年 4、5 月間起，經由朱○○等 17 人代辦戶籍遷移手續，陸續將戶籍遷移至烏坵鄉朱○○等 23 人的戶籍內，以便投票支持特定鄉長候選人。林

○○等人將戶籍遷入烏坵鄉後，並未實際住居於設籍處所，僅在 94 年 12 月 3 日投票日，分別由臺灣各縣市搭船至烏坵鄉投票，當天即又搭船返回臺灣。選舉結果，原任鄉長蔡○○以 157 票對 156 票，一票之差擊敗陳○○，連任成功。

2、金門地檢署檢察官調閱相關設籍資料、投票當日進出烏坵鄉的乘客資料、與當地兩個投開票所選舉人名冊，除一一比對之外，並就相關疑點親自或委請臺灣各地檢署就近傳訊相關被告及證人，查證完畢偵結後，將選前自臺灣各縣市遷戶籍到烏坵鄉並前往投票的「幽靈人口」、當地戶長及代辦戶籍遷移者共 108 人，依違反刑法妨害投票罪嫌提起公訴（金門地檢署 95 年度選偵字第 2 號），等於是參加鄉長選舉的投票人有三成四遭提起公訴，包括現任鄉長蔡○○、前鄉長楊○○、李○○、現任鄉民代表會副主席莊○○、前鄉民代表會副主席吳○○、現任大坵村長林○○等，甚至連蔡○○的對手陳○○也被起訴。嗣蔡○○因涉嫌引進「幽靈人口」影響選情，95 年 10 月 17 日被福建高等法院金門分院判決當選無效定讞。

3、95 年 12 月 23 日舉行烏坵鄉長重選，在 355 名選舉人中，烏坵鄉前鄉民代表會主席陳○○得 65 票當選，老鄉長李○○得 26 票落敗，但是李○○亦質疑「幽靈人口」造成他落選。

（四）烏坵鄉地處福建湄洲灣外，距離臺灣及金馬地區十分遙遠，且交通不便；居民為求生活便利，被迫將戶籍遷移來臺，臨選舉前又遷回烏坵，致生「幽靈人口」爭議，被起訴、判刑者甚眾，主管機關應解決其投票適法性及選舉權保障等相關問題：

1、詢據內政部、中央選舉委員會及法務部意見，略以：

就政治層面而言，由於不在籍之制，返鄉投票之成本降低，長住在外者必競相返鄉設籍，異地行使投票權，則大量外遷人口之鄉鎮或離島縣，勢將由旅居在外者決定現住者之政治決定，甚或由旅居在外者當選公職人員，亦有違民主政治之正常發展。不在籍投票制度之意旨在於保障選舉人之選舉權，便利選舉人投票，且於法制層面與政治層面均與刑法「幽靈人口」罪並不相當，故與解決類如烏坵鄉居民將戶籍遷移來臺，臨選舉前又遷回烏坵致生之「幽靈人口」問題，尚無直接關係。此外，在規模越小的選舉或區域選舉權人越少，選舉「幽靈人口」對選舉結果的影響愈大，當地候選人亦可能因無法獲知選民在何處及選民特性而無從掌握其選民，此均係不在籍之制於政治面所能造成之影響，目前規劃不在籍之制僅限於總統及全國性公投。

選舉「幽靈人口」係以「虛偽遷徙戶籍」為基本態樣，尤其在接近選舉時。行政管制上可從戶政事務所落實查對，民眾如遷入一地有居住事實，應辦理遷徙登記遷入登記，經戶政事務所查明未曾居住戶籍地，如可查悉現住地，戶政事務所應依戶籍法第46條、第48條規定，催告當事人限期辦理撤銷虛報遷徙登記，並依戶籍法第76條規定處以罰鍰。當事人逾期仍不申請者，戶政事務所得逕為撤銷遷入登記。即先用戶籍法做行政管制措施，刑法是最後手段性。

2、惟據金門縣政府及烏坵鄉長於本院約詢時表示：

烏坵鄉即是金門目前現況之縮影。有關選舉

「幽靈人口」遭起訴所在多有，是否應再研議「幽靈人口」之定義，且希望從寬解釋。另戶籍法之修正亦能考量離島現況。為保障憲法之選舉權及戶籍遷徙之自由，避免刑法動輒以「虛偽遷徙戶籍」相繩，建議修正公職人員選舉罷免法相關法條，此舉雖易造成未實際居住選舉權人決定選舉結果，然未雨綢繆，亦係兩害權取之策。

另烏坵鄉「幽靈人口」案多人遭到判刑，確有相當之委屈。因為位處偏遠離島，對外交通不便、就業困難，生活十分困苦，因此造成人口外流，這些人偶爾仍會回烏坵採集紫菜或探親，並非於選舉時才返回烏坵。烏坵鄉鄉民於投票前夕持選委會所發之投票通知前往投票，竟會犯下妨害投票之罪。反觀台商、華僑等常年不住國內，返國投票反而受到國人歡迎，實非公平。另金門地檢署傳訊烏坵鄉鄉民，該等均需到金門接受偵訊，往往要開庭數次，鄉民從烏坵坐船到臺中，再搭飛機到金門，往來就要 20 多天，加上高額的交通費及膳宿費，使鄉民身心俱疲，在財務上更造成不少負擔。因此最後都被檢察官說服而認罪協商，以減少金錢及時間之花費，其實他們均非不得已，並不是真正的「幽靈人口」云云。

(五)綜上，行政院所屬各部、會多年來，未深究烏坵鄉區域之特殊性，鄉民離鄉背井、生活困窘等因素，為其建制合理、公平、公正之選舉機制，然受限於法治條件之不足，徒以刑法繩之，看似簡便亦合乎法制規範，卻悖乎其生存環境與人情倫常，最終之後果恐迫使該鄉結束地方自治，甚而廢鄉，在政策制定及執法任務上均有怠惰。

二、103 年底 7 項地方公職人員合併選舉將至，烏坵鄉原

住之居民因生活之需要，將戶籍遷移來臺，臨選舉前若又遷回烏坵，恐將再生「幽靈人口」爭議，究如何解決其投票適法性及對選舉權之保障，主管機關應針對烏坵鄉區域之特殊性，研擬合理、公平、公正之選舉方式。

- (一)按 99 年 2 月 3 日修正公布的地方制度法第 83 條之 1 規定，配合直轄市長、直轄市議員的任期，本屆已經就任的縣（市）長、縣（市）議員、鄉（鎮、市）長、鄉（鎮、市）民代表及村（里）長，任期均調整至 103 年 12 月 25 日，即 103 年底開始，上開 7 項地方公職人員選舉將合併舉行。
- (二)據內政部、中央選舉委員會及法務部意見，不在籍投票制度之意旨在於保障選舉人之選舉權，便利選舉人投票，且於法制層面與政治層面均與刑法「幽靈人口」罪並不相當，故與解決類如烏坵鄉居民將戶籍遷移來臺，臨選舉前又遷回烏坵致生之「幽靈人口」問題，尚無直接關係。另據烏坵鄉公所資料，截至本（102）年 5 月為止，該鄉設籍人數為 612 人，固定常居人口約為 40 至 50 人，設籍人口數雖有遷出、遷入現象，唯多係現設籍者因個人因素暫遷至臺灣後，嗣於原因消滅時，又回遷烏坵，其中遷籍至臺灣者，其人數難能精確統計。
- (三)103 年底 7 項地方公職人員合併選舉將至，烏坵鄉原住之居民因生活之需要，將戶籍遷移來臺，臨選舉前若又遷回烏坵，恐將再生「幽靈人口」爭議，究如何解決其投票適法性及對選舉權之保障，修正公職人員選舉罷免法等相關法律恐緩不濟急，主管機關應針對烏坵鄉區域之特殊性，研擬合理、公平、公正之選舉方式。

三、有關機關於辦理選舉前發現有以虛偽遷徙戶籍之「幽

靈人口」現象，允宜先以行政管制為前置手段，予以化解，若當事人仍執意以該方式意圖使某特定候選人當選，始動用刑法予以制裁。

- (一)戶籍法第 17 條第 1 項規定：「由他鄉（鎮、市、區）遷入 3 個月以上，應為遷入登記。」、第 23 條規定：「戶籍登記事項自始不存在或自始無效時，應為撤銷之登記。」、第 46 條規定：「變更、更正、撤銷或廢止登記，以本人為申請人。本人不為或不能申請時，以原申請人或利害關係人為申請人，戶政事務所並應於登記後通知本人。」、第 48 條規定：「戶籍登記之申請，應於事件發生或確定後 30 日內為之。…（第 1 項）前項戶籍登記之申請逾期者，戶政事務所仍應受理。（第 2 項）戶政事務所查有不於法定期間申請者，應以書面催告應為申請之人。…（第 3 項）…遷徙…登記…經催告仍不申請者，戶政事務所應逕行為之。（第 4 項）」、第 71 條規定：「戶政事務所得派員查對校正戶籍登記事項。」、第 76 條規定：「申請人故意为不實之申請或有關機關、學校、團體、公司、人民故意提供各級主管機關及戶政事務所不實之資料者，處新臺幣 3 千元以上 9 千元以下罰鍰。」、第 79 條規定：「無正當理由，違反第 48 條第 1 項規定，未於法定期間為戶籍登記之申請者，處新臺幣 3 百元以上 9 百元以下罰鍰；經催告而仍不為申請者，處新臺幣 9 百元罰鍰。」。另按行政院 56 年判字第 60 號判例：「遷徙係事實行為，遷徙登記自應依事實認定之」。另依公職人員選舉罷免法第 4 條、第 14 條、第 15 條、第 17 條、第 20 條規定，有選舉權人在公職人員選舉各該選舉區繼續居住 4 個月以上者為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。上開選舉人

之年齡及居住期間以戶籍登記資料為依據，並由鄉（鎮、市、區）戶政機關於投票日前 20 日據以編造選舉人名冊。選舉人並應於投票日在戶籍所在地投票所投票。

(二) 詢據內政部、中央選舉委員會及法務部意見，如何杜絕選舉「幽靈人口」現象，具體解決方法及策進作為，略以：

1、戶政事務所落實查對依法處罰：

(1) 民眾如遷入一地有居住事實，應辦理遷徙登記。遷入登記後，經戶政事務所查明未曾居住戶籍地，如可查悉現住地，戶政事務所應依戶籍法第 46 條、第 48 條規定，催告當事人限期辦理撤銷虛報遷徙登記，並依戶籍法第 76 條規定處以罰鍰。當事人逾期仍不申請者，戶政事務所逕為撤銷遷入登記。如無法查悉現住地者，經房屋所有權人、管理機關或地方自治機關申請時，由戶政事務所將其戶籍遷至該所地址，俟當事人來所辦理戶籍登記事項時，即開立催告書請其將戶籍遷至現住地，並依戶籍法第 79 條規定處以罰鍰，防杜虛報遷徙情事。

(2) 戶政事務所為正確戶籍資料，得依戶籍法第 71 條規定，派員查對校正戶籍登記事項，並加強虛報遷徙登記之法律常識，以免受罰。

2、中央加強督導：

為避免民眾因選舉、地方政府特殊福利措施等事由辦理遷徙登記，卻未有實際居住事實，內政部歷年遇有重要選舉，配合最高法院檢察署及警政署函各直轄市、縣（市）政府加強虛報遷徙人口查察，以防犯虛報遷徙等不實申請情事。

(1) 戶政事務所於選舉前 4 個月至 6 個月內針對轄

內人口辦妥戶籍遷入登記後有疑義者，如一址多戶、一戶寄居多人或其他疑似無按址居住情事者，加強虛報遷徙人口查對。

(2) 依戶籍法相關規定加強戶口查對，並依戶警聯繫作業要點規定，戶政事務所遇有戶籍登記疑義事項，有會查必要時，得洽請相關警察所、分駐（派出）所派員協助查對。

(3) 各直轄市、縣(市)政府檢討戶政事務所人力之配置，充足人力資源，俾落實虛報遷徙之查對作業。

3、修正公職人員選舉罷免法，將選舉人居住期間由「4個月」延長為「6個月」：

鑑於戶政機關依規定辦理催告、撤銷遷徙登記，其所需期間約4個月，致選後始能依法撤銷登記，無法有效防止「幽靈人口」問題，故內政部89年12月8日、92年10月3日、94年10月31日3度報經行政院核轉立法院審議之公職人員選舉罷免法修正草案，均曾將選舉人居住期間修正為「6個月」，惟未能完成立法，內政部將於日後研修公職人員選舉罷免法時，賡續納入修正。

4、戶籍查對係經常性業務，如發現虛報遷徙情形，即應依戶籍法第23條規定：「戶籍登記事項自始不存在或自始無效時，應為撤銷之登記。」辦理並依第76條規定予以罰鍰。

(三) 按國家為維持社會秩序，對於國民違反法令行為之法律效果，視其涉及之權義關係、不法內涵與社會危險性之輕重，配合國民法意識之變動，委由立法者以制定私法、行政法及刑法分別處理之。而刑法須做為具有法益保護最後性質的補充性，只有在以

私法、行政法處理尚不足以維持社會公平正義時，才須動用刑法加以制裁，之所謂「刑法謙抑思想」或「刑法最後手段性」。目前有關機關於辦理選舉前，發現有以虛偽遷徙戶籍之「幽靈人口」現象，經查並非無其他行政管制手段，徒以刑法第 146 條第 2 項處罰之，看似簡便亦合乎法制規範，卻悖乎其生存環境與人情倫常，已如前述，恐亦凸顯政府有關機關未思慮事件之本質，並謀求損害最少之合理解決之道。

(四) 基此，有關機關於辦理選舉前發現有以虛偽遷徙戶籍之「幽靈人口」現象，允宜先以行政管制為前置手段，予以化解，若當事人仍執意以該方式意圖使某特定候選人當選，始動用刑法予以制裁。

四、行政、司法機關於辦理基層選舉，除依法進行不法行為之查察外，行政院應責成相關部、會，加強反「幽靈人口」之法令宣導，強化選民對於「幽靈人口」法律規範之認知，促進選風端正，並回歸民選政治之正常機制。

(一) 近年來，因「小三通效應」及「社會福利誘因」等，金門地區掀起吸引眾多外人前來設籍的風潮，而在參政風氣日熾，競爭日烈，選舉差距日小的情形下，一些金門鄉親遂誤以為他們費盡心思招來的「虛設戶籍以取得投票權」之「幽靈部隊」，僅以舉設籍人員係為「福利而移民」作為藉口，即可輕鬆脫卸「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」之責，顯示部分民眾的法治觀念，確屬薄弱。因之，每逢舉辦選舉，金門乃被封為「賄選島」或「幽靈島」等不雅封號，此實非金門縣籍鄉親之福，蓋這些外部移入人口，既侵蝕實際居住於金門鄉親之福利，更讓金門之民主政治蒙

塵。¹

- (二)惟據內政部及中央選舉委員會之資料，選舉「幽靈人口」之案件數量，雖於離島略多，但顯非離島特有之現象，除發生之地域外，從選舉種類檢視，可知其多發生於小型選舉(如村【里】長及鄉【鎮、市】民代表選舉)。蓋因小型選舉，其選區小，選民有限，勝敗之間其得失票數差距甚微，故以虛偽遷徙戶籍方式增加投票支持人口，所收實效更形顯著。既然投入選舉，欲求勝選乃人性使然，然若藉由賄選、暴力、「幽靈人口」等不正當手段，不但影響民主選舉之公正性，亦侵蝕民主憲政之本質。又少數人亦誤以為為了選舉目的而虛偽遷徙戶籍，在選舉投完票後，再慢慢遷回原來的戶籍地，並無不法；特別是刑法第 146 條妨害投票行為之犯罪構成要件，更非一般民眾所周知，乃至對於選舉「幽靈人口」不法性認識錯誤，而誤蹈法網。
- (三)因之，行政、司法機關於辦理基層選舉，除依法進行不法行為之查察外，行政院應責成相關部、會，加強對反「幽靈人口」之法令宣導，強化選民對於「幽靈人口」法律規範之正確認知，促進選風端正，並回歸民選政治之正常機制。

調查委員：周委員陽山

劉委員玉山