

## 台灣實施不在籍投票的政治影響

林進生\*、初國華\*\*

### 摘要

選舉不但是公民參政權的一部分，也是人權的核心內涵。理論而言，「不在籍投票」制度的實施，有助於此一權利的落實。台灣已成功地從威權體制轉型為民主國家，若能進一步實施此一制度，應是一個深化、鞏固民主發展的重要里程碑。國民黨政府已表示，未來將逐步實施「不在籍投票」，而民進黨則視之為國民黨為 2012 年總統大選鋪路的策略而持反對態度。由於「不在籍投票」將擴大人民的政治參與，而台灣的不在籍選民超過兩百萬，一旦實施此一制度，對未來的政治系統、政黨、候選人勢將帶來重大的影響。本文旨在探討「不在籍投票」之意義，以及未來實施後對台灣民主發展的影響。

關鍵字：台灣、不在籍投票、政治參與、民主發展

---

\*美和科技大學通識教育中心助理教授

\*\*美和科技大學通識教育中心助理教授

## 壹、前言

所有的民主國家，都有某種形式的選舉制度(Tullock, 1998: 142)，而選舉所涉及的選擇則是公民參政權的一部分，也是人權的核心內涵。然而，由於政治多元化及受社會變遷或工業社會動態運作的影響，農業社會時期所設計的選舉制度，在當今的民主社會已有不足之處。其中最為顯著的問題就是許多選民因為特殊原因，無法在選舉日投票而喪失政治參與的機會。有鑒於此，許多先進民主國家已實施了「不在籍投票」(absentee voting)制度。

台灣在一九九零年代加速民主化後，已成功地轉型為一民主國家。然而，至今仍有一部分公民，因為無法在投票日親臨戶籍所在地行使投票權而喪失了政治參與的權利。因此，馬英九總統表示，在一個民主的國家內，「不在籍投票」是一定要實施的制度，因為這涉及憲法的人權保障等基本問題(〈馬英九：不在籍投票攸關人權勢在必行〉，2010年2月22日)。其實，就學理而論，「不在籍投票」也是提升民主發展、促進政治參與的重要制度與現代化措施。

馬英九政府自 2008 年執政以來，素以改革者及優良治理(good governance)者自居，其政府相關部門並已表示，「不在籍投票」將是政府未來重要的施政方向之一。針對此一議題，民進黨則持反對立場，認為是國民黨在為 2012 年的總統大選鋪路。由於台灣從未實施此一制度，而兩個主要政黨的立場卻有重大分歧，因此，本文將探討「不在籍投票」的意義、內涵及其對台灣未來政治發展的影響。在論文的結構上，本文首先探討不在籍投票的理論基礎。接著從「政治參與」及「民主發展」的角度來論述「不在籍投票」的意義。最後，本文從中央與地方這兩個層次來說明「不在籍投票」對台灣的選舉政治可能發生的影響。

## 貳、台灣不在籍投票及其理論基礎

「不在籍投票」制度是馬英九政府未來擬推動的重大政策，以下本文將先從官方的政策說明與相關學理進行探討：

### (一) 不在籍投票與台灣現況

「不在籍投票」是指，選民於投票日當天，因受特殊因素限制「不方便」或「不可能」到指定的投票所親自投票，而向戶籍所在地的選務機關申請，以其他方式行使投票權，國外亦稱「缺席投票」。「不在籍投票」制度之目的在方便選民行使投票權，因此學界也稱為「方便投票」或「便利投票」(張孟湧，2009)。目前，全世界已有美國、英國、法國、德國、日本、韓國等九十二個國家實施「不在籍投票」制。因此，可將它視為政府提供選民的一種基本服務，以便利選民履行投票權與參政權(李英明，2002；富權，2010)。內政部也表示，推動「不在籍投票」就是要擴大參政權並維護公民的投票權(〈蘇嘉全：不在籍投票若遭質疑國家不安〉，2010)。因此，「不在籍投票」也可視為台灣民主政治發展過程中，

繼實施總統直選、公民投票之後，再次擴大民主參與、保障公民權的重要里程碑（〈內政部長對不在籍投票做說明〉，2010）。內政部長江宜樺並表示，台灣的民主發展需要不斷深化與提升，選舉權則是憲法賦予每位公民的基本人權，不應因為特殊的職業、身份、工作環境或體能狀況而喪失權利，政府應有義務使有參政權的公民實現最基本的投票權利。因此推動「不在籍投票」是在保障人民的參政權（〈內政部長對不在籍投票做說明〉，2010）。

按目前台灣的選舉制度，每次的選舉都有幾款人士及患病住院的人，不能在投票日趕往指定的投票所投票而被迫放棄選舉權。從選舉權的總體公平性或其他效果來看，這是未能全面落實全體國民的基本政治權利(富權，2010)。根據行政院主計處的調查資料顯示，台灣地區大約有百分之十五的比例其戶籍所在地與現居地是不一致的(李英明，2002)。換言之，台灣地區的一千七百多萬合格選民中，至少就有二百五十萬左右的選民會面臨到「返回戶籍地投票」的困擾。許多選民長年或是選舉期間並未住在原籍：其一是到海外求學的台灣青年，畢業後留在當地工作而定居者；其二是從台灣移民海外的人士；其三是台灣當局派遣到境外工作的駐外人員及援外人員或其眷屬；其四是到中國大陸及東南亞國家投資、經商或工作的台商、台幹及其眷屬；其五是到海外旅遊、就讀的民眾。另外，還有前往大台北地區工作、就讀、依親的中南部地區選民，以及約數十萬的軍人和警察在投票當日因執行任務不能離開崗位。據估計，若推動不在籍投票，台灣約有逾二十萬的軍人、六萬警察以及百餘萬的外出學子及工作者可望受惠(〈江宜樺：不在籍投票 不排除擴及公投〉，2010)。整體而言，這些因特殊原因而被迫放棄選舉權的公民數目極為龐大。內政部表示，推動「不在籍投票」並非僅著眼於投票率的提升，主要是讓想投票的公民都有投票的機會。其實，內政部與中選會在1996年就開始研議「不在籍投票」，前行政院長游錫堃、蘇貞昌都曾公開支持「不在籍投票」的精神(〈江宜樺：不在籍投票 不排除擴及公投〉，2010)。內政部表示，「不在籍投票」涉及相關法規的修改，因此2010年底的「五都選舉」來不及推動，最可能的推動時程應是2012年的總統選舉(〈蘇嘉全：不在籍投票若遭質疑國家不安〉，2010)。

「不在籍投票」可分為「通訊投票」、「代理投票」、「提前投票」、「指定投票所投票」、「移轉投票」等五種。其中，「通訊投票」是世界各國最普遍採用的(李英明，2002)，已在美國、英國、日本、韓國、德國、澳洲等廿多個國家實施。不過，目前「通訊投票」在台灣仍有技術上的疑慮與爭議，因此內政部規劃中的「不在籍投票」制度，其初期階段並不考慮納入「通訊投票」。內政部優先推動的「不在籍投票」制度是「移轉投票」，也就是將「戶籍地移轉到工作所在地」的變通措施。這是將現行已實施選務人員在「工作地投票」的既有經驗進一步擴大適用於國內的軍人、警察、矯正機關收容人、學生及勞工等等。「移轉投票」僅需由選民事前提出申請，將選票由戶籍所在地移轉至工作地或求學地即可(〈內政部長對不在籍投票做說明〉，2010)。此種方式除少數國家採用外，一般而言並不常見(李英明，2002)。

2010年2月11日，內政部表示，對於「不在籍投票」的範圍、方式等的共識達成，將以國內為主。依擴大參與原則及政策合理性等優先順序來實施「移轉投票」（〈不在籍投票規畫 2012 大選實施〉，2010），且規劃「移轉投票」只在台灣、澎湖、金門與馬祖地區等地實施。因此若外出求學、工作或無法在投票當天於戶籍所在地投票的公民，可就近在工作地或求學地進行投票，由「甲地投而開出來的票，可記入乙地戶籍」。「不在籍投票」希望所有選民都能不用離開工作或求學地點太遠就可投票，或由選務人員到身心障礙機構或監獄讓身心障礙者與受刑人能親自投票（〈江宜樺：2012 總統選舉 擬推不在籍投票〉，2010）。此外，「不在籍投票」也會規劃一些權宜的作法，例如讓軍人在營區外投票，或由選務人員進入監獄與收容所執行，務必使投票全程都接受監票，以維護選舉的公平與秘密（〈江宜樺：不在籍投票 不排除擴及公投〉，2010）。

內政部並指出，「移轉投票」的八大優先順序依序是選務人員、警察、軍人、矯正機關受刑人、身障人士、在外工作者與在外學生、駐外人員，及在台設籍但在海外經商者。然而，上述八項順序在 2012 年總統大選時並非全部列入適用。初步規劃構想是先以選務人員、警察、軍人、矯正機關受刑人、身障人士及在外工作者與學生為適用對象。至於外交部、新聞局等駐外人員雖列入八大優先範圍，但初期若在海外開設投票所，實施起來會有困難，因此看法仍紛歧而有爭議。至於海外「通訊投票」與大陸台商的「通訊投票」，就目前的政治環境與兩岸關係的現狀，顯然國內仍欠缺共識，因此也都不可行。尤其是台商的「通訊投票」或「移轉投票」頗為敏感，已排除在八大優先範圍之外（〈不在籍投票規畫 2012 大選實施〉，2010）。內政部也指出，雖然初步的制度設計排除「通訊投票」，但這是最終目標，未來希望台灣也能像美、日、韓一樣實施「通訊投票」。內政部進一步指出，未來的「不在籍投票」並不排除將擴及「公投」的實施（〈江宜樺：不在籍投票 不排除擴及公投〉，2010）。

然而，在野的民進黨立委聲稱，「不在籍投票」將造成選舉不公，可能出現「作票」、「幽靈人口」與賄選、選民隱私難保等種種弊端，因而揚言反對到底（〈推不在籍投票此其時矣〉，2010）。民進黨強調，貿然實施「不在籍投票」只會增加選舉的不公與社會對立。民進黨立法院黨團幹事長李俊毅、中執委陳其邁、徐佳青、發言人蔡其昌均表示強力反對，甚至不排除流血衝突與抗爭。蔡其昌指出，「不在籍投票」已喊了多年，但適用範圍到哪？技術上是否可行？民眾接受度如何？都必須細致規劃。蔡其昌說，針對選舉制度變革，民進黨未來將從公平性、技術面的可行性與社會的接受度等層面進行考量（〈內政部規劃不在籍投票不適用海外台商或華僑〉，2010）。民進黨秘書長蘇嘉全也擔心「不在籍投票」的公平性而指出，「不在籍投票」對台灣影響很大，選舉結果若被社會質疑，則國家將難以安定（〈蘇嘉全：不在籍投票若遭質疑國家不安〉，2010）。民進黨立委邱議瑩、簡肇棟等人則質疑，台灣的投票率已高於其他民主國家，實施「不在籍投票」能再提高多少投票率？尤其是軍營、監獄、療養院都屬國民黨的「鐵票區」，在缺乏配套措施下貿然實施「不在籍投票」，只是增加國民黨操控

選舉的機會。次外，民進黨也質疑「不在籍投票」將使大陸台商選票有利於國民黨。關於此點，內政部則指出，民進黨質疑「不在籍投票」將使大量台商都可在中國大陸投票，而對選舉產生不公平結果。但目前規劃的「不在籍投票」僅限於國內，並不適用於海外的台商或華僑。因此，類似的批評可能誤導民眾對政府政策的立場與規劃(〈內政部長對不在籍投票做說明〉，2010)。

## (二)「不在籍投票」的理論基礎——政治參與及民主發展

不在籍投票是民主理論與實務的深層發展。基本上，民主意味著人民的權力(power of the people) (Sartori, 1987:7)。民主概念在今日世界的崇高性已接近難以妥協(non-negotiable)、不容置疑的地位(Shapiro, 2003: 1)，而民主的意義就是受統治者(the ruled)有權利與自由選擇其統治者(the ruler)(Touraine, 1997: 26)。其實，民主在人類文明已有悠久歷史，並在廿世紀晚期，發生全球性的民主復興運動(Weale, 1999: 1)。基本上，民主似乎應奠基於一個概念，即每位公民都應享有平等地位使其置身於集體政治權威(authority of collective politics)的系統中(Weale, 1999:54)。同時，民主也是一個政府的系統(Sartori, 1987:162)，且政府的統治正當性應建立在多數同意的基礎上。有關民主的概念，學者認為它可包含以下三個：自由民主(liberal democracy)、社會民主(social democracy)與人民民主(people's democracy)(Ball & Dagger, 2002: 39~40)。其中，自由民主強調個人的權利與自由，故政治系統應以保護個人權利為天職，雖然民主是多數統治(rule by majority)但多數也不應剝奪少數人的公民權利(Ball & Dagger, 2002: 39)。至於社會民主，則是連結於社會主義(socialism)的意識型態，在此一意義下，民主的關鍵性原則是平等(equality)，特別是社會的平等權利(Ball & Dagger, 2002: 39)。就投票的不平等性以及參與的擴大而言，「不在籍投票」都是社會平等的發揚與社會民主的實踐。

關於民主理論至少應有三個目標：(1)最終價值，例如自由與平等，此即政治結構的信仰系統(belief system)；(2)遊戲規則(rules of the game)或程序；(3)明確的政府以及政策(Sartori, 1987:89)等等，這三個目標都與民主發展或政治參與有重要關係，也是用來衡量民主發展或政治參與的參考指標。許多國家在衡量民主的程度(degree of democracy)時，總是用道爾(Dahl)所提出的多元民主(polyarchy)的概念，其中所應用的指標就是競爭(competition)與參與(participation)，而這兩者則可合稱為公民的政治權利；另一項常用的指標則是公民的自由等權利(Sorensen, 1993: 1)。基本上，不論競爭或參與所強調的民主價值或公民所應具有的自由而言，「不在籍投票」都是民主制度所不可或缺的。基本上，民主發展的核心目標，如人權與自由也應與公平對待等等，共同具有其等價性或互補性(Sorensen, 1993: .86~87)。因此，對於因工作及其他特殊原因而無法行使投票權的公民，「不在籍投票」是一種正當合理的制度設計，也是一種彌補性的公平措施。在羅爾斯(Rawls)的觀點中，社會公平或正義是國家或社會系統所不可或缺的要害，而社會正義(social justice)就是運用正確的方法以解決某些特定問題

(Lessnoff, 1999: 230)。就當前台灣的現況而言，有數十萬甚至百萬之眾的合格選民，因特殊原因而無法行使投票權，如何實施「不在籍投票」制度以解決此一問題，應是合理的努力方向。

就某種意義上言，反對「不在籍投票」就如同否定部份公民的政治權利，這是違反社會公平與正義。就像過去許多民主國家對婦女選舉權的限制，應是普選制在早期階段的不成熟現象。當選民的選擇自由被限制時，無異於對民主的傷害，也是對羅爾斯公平正義原則之摧殘。就微觀層面而言，個人必須感覺到自身以公民的資格，參與集體生活的建構與活動(Touraine, 1997: 26)，公民應是政治的積極參與者(active participant)，如此則民主的理想與價值才能付諸實現、發揚光大(Watson & Barber, 2000: 116; Whitehead, 2002: 6)。次就民主的詮釋途徑而言，還必需考慮民主的信條並將其視為目的，因在趨向民主化的過程中，這可扮演著重要角色(Whitehead, 2002: 240)。就此一角度言，「不在籍投票」不但是擴大公民參與的手段，這屬於工具理性；而其本身也應是民主的目的，這是屬於目的理性。

選舉與投票的爭論，還可能導致公眾權益或民意不同程度的扭曲。就多數原則(rule of majority)而言，只要是投票給多數陣營的選民就屬於贏的一方。相反的，投票給少數陣營就是輸的一方。在此，少數必須臣服於多數的意志，亦及少數相對於多數是沒有權利的一群，這多少也都隱含著多數暴政(majority tyranny)的意涵。就社會意義而言，多數即可視為多數暴政的意見表達或利益的顯現，這是對社會一致性(social conformity)的扭曲與極化。一旦如此，則多數與少數的關係已不再重要，而其結果所導致的問題性與爭議性將是更為嚴重的課題(Sartori, 1987: 133~134)。其實多數暴政還不只是多數對少數的霸凌，對於未能表達權利偏好與選擇意向的一群而言，他們更是民主社會的犧牲者。因此，不論就社會公平性、參與權擴大或民主價值的實質理性而言，「不在籍投票」都是對這些權利的「特別犧牲者」所作的補償措施。

### 參、「不在籍投票」對政治參與和民主發展的影響

公民是享有政治權利的人，凡是公民都有權去決定政府的領導者。台灣自執政當局提出「不在籍投票」的政策宣示後，不但引起社會輿論的廣大迴響，也遭受民進黨的強烈質疑與反對。可見，「不在籍投票」必會對台灣未來的政治風貌產生深遠的影響。以下僅從台灣政治的總體層面(macro-level)部分進行分析：

#### (一) 對政治平等的影響：

民主政治承認人人平等，不分種族、階級、宗教、職業、黨派，都具有其與生俱來的價值。平等也就是公平的精神，不歧視他人的態度(周隆山, 1979: 24)。政治平等是民主的核心內涵，其精義則是每位市民都有資格為其他人提供貢獻，並在型塑政治社群(political community)的決策與政策制定上，盡一份個人的心力。其實，民主社會的政治平等不僅是法律之前的人人平等，且政治權威當局對

每一個人都要給予平等與公平的待遇，這也意味每個人都有空間來行使個人所應擁有的政治權利，且此一權利是制度權利更甚於道德權利（Weale, 1999: 86）。

一個理想的民主政治所具備的條件之一，就是要有平等的投票權，讓每個成員都有平等且有效的機會來投票以行使權利(Dahl, 2009: 28)。平等選舉係相對於不平等選舉而言，凡有選舉權的人，地位平等，每人都有一票的權利(薄慶玖，2000: 390~391)。其實，政治上的平等對於治國是有利的(Dahl, 2009: 25)，因為民主政治是基於受統治者同意與「多數統治」的基礎。如今，台灣每次的選舉因不在籍而無法行使投票權的潛在人口已達百萬；因此，「不在籍投票」制度的建立，將是落實政治平等的一大突破，對台灣未來的選舉與政治發展自有重大的意義。

### (二) 對政治參與的影響：

公民參與(citizen participation)是公民的責任之一，參與(participation)則是公民參加公共政策的形成與實踐的過程(Weale, 1999: 84~85)。參與是個人的參加與自我實現(self-activated)，參與具有自我動機(self-motion)的屬性，與動員(mobilization)是相對立的(Sartori, 1987: 113~115)。民主政治的代議系統(representative system)包含不同的政治機會結構(political opportunity structure)，這種制度設計允許公眾成員能影響公共政策的決策形成(Weale, 1999: 86)。就現有的參與而言，是可透過新的制度與機制的設計而加以完善或補充(Weale, 1999: 88)，較大的參與將鼓勵某些政治原則與思想更加具體化而可取(desirable)(Weale, 1999: 89)。其實，主流的民主理論從不忽視參與的重要性，Sartori(1987: 113~115)就曾指出在提及參與民主(participatory democracy)時，必須區分其與民粹式民主(populist democracy)的不同。

民主政治要求「獲得人民同意的政府」提供一個開放的社會，讓社會的每一個人都有參與的機會與權利以盡其責任，從而共同建立一個開放的社會。因此，民主的開放社會有助於參與，也有賴於每一個人的參與(周隆山，1979: 25~26)。依此而論，反對「不在籍投票」的理由中難免存有「封閉社會」的痕跡，反面而言，「不在籍投票」的實施毋寧是是有利於台灣形成開放民主社會的條件與基礎。

### (三) 對政黨認同的影響：

政黨認同即是選民自認為屬於某一政黨的態度或心理現象，而選舉穩定(voting stability)的明顯指標就是政黨認同(party identification)。假如選民對某政黨有心理依附(psychological attachment)，這將使其投票行為產生一種特殊依附的傾向。在短期的分析上，有關選舉的投票決定，政黨認同也扮演著型塑政治態度的重要角色。雖然對候選人、政策或團體利益的態度，其實也並不完全決定於個人的政黨認同，也含有其他的內外因素；但某些人仍會強烈的認同於某一政黨。從理性選擇(rational choice)觀點視之，此種心理的依附現象關鍵性地決定了個人

的舉行為。因此，選民在投票時通常會依過去的習慣而忠於某一政黨，這是成本降低(cost-cutting)的理性行為，因為在投票前就不用再耗費時間與精力在資訊的收集與研判上。可是，這也可能會產生盲目選擇的風險。Jocelyn Evans 指出，有一派學者假設，堅強的政黨認同者有著意識型態的一致性(ideological consistency)以及政治資訊的既定類型(Evans, 2004 : 175)。基本上，政黨認同依政黨的依附強度可分四種：(1)黨的基本選民；(2)黨的忠貞份子；(3)黨的同情者，但不一定都投該黨的票；(4)無政黨意識，只投給認為是最好的候選人(周隆山，1979 : 24)。

由於政黨認同是一種集體的現象，亦即成員越多則認同的意識將越受到強化。目前因台灣未實施「不在籍投票」，有多達數百萬之眾的潛在選民未投入這個政治市場(political market)的運作，以致政黨認同的規模與基礎相對的小於全體合格選民的參與投票，也窄化了台灣民主選舉應有的規模。因此，未來若實施「不在籍投票」，國內的政黨認同現象將進一步的得到強化與擴大。

#### (四) 對「關鍵少數」形成的影響：

由於決定民主統治與選舉成敗的因素是「多數決」，而選民的整體結構則受到「政黨認同」或定型化投票的影響，因此而常使關鍵少數的選票被各政黨或候選人視為救命「仙丹」。例如，2008 年的總統大選，馬英九獲得七百多萬選票，而他領先對手的兩百多萬票中，就被認為是有一百萬選民在發揮「關鍵少數」的作用。以台灣目前的選民結構，各項的選舉中約有三成的選民未能履行公民義務，這就使他們成了可能會左右選舉結果的「關鍵少數」(富權，2010)。在各項選舉中未能履行投票的選民，主要有兩類：即自願放棄投票權而不投票的選民，以及因特殊原因被迫放棄投票的選民。「不在籍投票」等於是釋出「被迫放棄投票選民」的集體選擇能量，使「關鍵少數」這個變數的內涵更形複雜、動態與多元。基本上，「關鍵少數」這變數是中性的，很難論斷究竟是有利執政黨或在野黨。因此，相關候選人為擴大對「關鍵少數」的爭取，應會改變或調整各自的競選策略；這可能使政黨延伸其政治社會化(political socialization)的戰線範圍與縱深。

#### (五) 對社會共識的影響：

有關共識應可分為三個層次：(1)社區(community)層次的共識或稱基礎共識；(2)體制(regime)型的共識，也稱程序型共識(procedural consensus)；(3)政策層次的共識，亦即政策共識等。在定義上，基礎共識即一個既定社會分享其相同的價值信念與目標，此即奧爾蒙(Gabriel Almond)所謂的同質型政治文化(homogeneous political culture)。雖然在民主社會中，會同時包括同質型政治文化與異質型政治文化，但依證據顯示，除非一個社會能有效的建立基本共識，否則民主是脆弱與不穩定的。因此，成功的民主需要基本共識，而缺乏基本共識則為失敗的民主(Sartori, 1987:90)。至於程序型共識則與一國的憲法有關，其最核心的內容即是「衝突如何解決」。假如一個社會不具解決衝突的規則，則每次的衝

突都可能導致內戰。在民主社會中，一般的衝突解決規則是多數統治（Sartori, 1987: 91）。由於目前台灣因不在籍而無法投票的潛在人口達數十萬甚至百萬之眾，因此若讓這些人參與投票或參與有關政治人物之決定，將使社會共識更有廣大的穩固基礎與完整性。因此，「不在籍投票」制的實施也是成功的民主所應具有的措施。

(六)對政治社會或政治結構的影響：

相對於希臘的古典民主，現實世界的政治社會或多或少都會有一些獨特的特徵，例如共識與衝突、整合與離散、同質(homogeneous)與異質(heterogeneous)等等(Sartori, 1987: 89)。有關異質性特徵方面，台灣現階段比較凸出的議題則是國家認同。國家認同涉及人民對國家的情感歸屬取向，進而對政治社會或政治結構產生影響。在現實政治中，國家往往體現為具體的政府、族群集合體、專屬的土地、共同擁戴的領袖、獨有的語言文化或宗教信仰等等(劉國深，2002：101)。長期以來，台灣內部的政治文化(political culture)一直存在著「台灣意識」與「中國意識」的差異性。近年來許多官方與民間機構對台灣人民所做的意見調查顯示，在自我認同方面，大致可分為以下三類：(一)認為自己是中國人，(二)認為自己是台灣人，與(三)認為自己是既是中國人也是台灣人。由於台灣的幾個主要政黨在國家認同方面也有重大的分歧，因此，自一九九零年代以來此一議題就常成為各項重大選舉時政黨動員群眾的工具。隨著近年來台海兩岸的快速交流，此一議題未來將會如何發展，亦深值吾人觀察。

不論就理論上或實務上而言，一般咸認為同質的政治結構是有助於民主政治的運作，反之則否。政治社會或其結構之於民主政治，就好比土壤之於花朵。因此，政治結構可說是民主政治最基礎與深層的部分。「不在籍投票」的實施，對未來政治結構的影響雖然是中性，卻因具有「加速因子」的作用。換言之，「不在籍投票」並不直接改變台灣政治社會的異質化特性，但對於異質化的緩和或加速都有加乘的綜效。

(七)對民主鞏固的影響：

民主化包括三個連續性的階段，此即自由化(liberalization)、政治參與的擴大以及民主鞏固(democratic consolidation)等。基本上，民主鞏固須具備以下三個條件：首先，制度的運作需與憲政的規範一致；第二，精英(elites)與民眾必須有維護民主系統(democratic system)的決心；最後，精英與一般民眾不得以暴力手段解決政治衝突。對於民主鞏固也有較簡易的兩個衡量標準，亦即在結構層面上，制度與角色的運作與表現如何；以及文化層面上，精英與民眾的信念系統(belief system)如何(Ya-Li, 2009)。不論是上述的三個條件或兩項標準，其核心概念都指出，民主鞏固是在制度與信念這兩者之間的運作與成長。就現階段政府所規劃的「不在籍投票」而言，其對民主制度與民主信念應都會帶來正面的擴大效果。因為「不在籍投票」既是民主制度的深化，且將因擴大公民的參與

而進一步提升全體公民的滿足感。

#### 肆、對各項選舉的可能影響

定期選舉是落實主權在民的重要機制，欠缺此一機制，任何國家都不可能真正的民主。就台灣目前的狀況而言，中央層級的選舉有總統大選與立委選舉；而地方層級選舉則包含直轄市長選舉、縣市長選舉、縣市議員選舉與鄉鎮市長及鄉鎮代表選舉……等等。以下分就「不在籍投票」對中央層級與地方層級選舉的可能影響進行分析：

(一)對中央層次的影響：

- (1)對總統大選的影響：未來實施「不在籍投票」後，對於總統大選可能有以下數點影響：
  - (a)實施「不在籍投票」將使總統當選人的得票率提高，進而鞏固其執政的合法性與合理性。
  - (b)總統當選人的得票率提高，將進而增加總統當選人的責任心與榮譽感。
  - (c)總統當選人得票率的提高也象徵國家主權的發皇。
  - (d)總統當選人的得票率提高，也使得人民更易對總統當選人產生信賴感。
  - (e)因總統當選人的得票率提高所產生的外溢(spill-over)效果，將有利於總統當選人的同黨立委掌握立法院，進而使總統當選人所任命的行政院長更易於推動政務。
  - (f)有助於提升總統當選人在國際社會(international society)的正當性與合理性。
  - (g)由於選民基礎的增加，將使總統的競選更加規模化，因此而導致的良性競爭，例如其競選承諾，也將延伸至更大的範圍，或使其「競選支票」更為豐富、合理。

(2)對立法委員選舉的影響：

依據《中華民國憲法增修條文》第四條規定，自第七屆立法委員選舉起，實施「單一選區、比例代表投票制」。在此一新選制下，實施「不在籍投票」可能對未來的立委選舉產生以下幾點影響：

- (a)在「兩票制」之下，將因「不在籍投票」所增加的選票而提升當選人或有資格分配國會議席的政黨的政治地位。
- (b)由於「不在籍投票」的選民數量龐大，因此更有誘因使立委加強對這些選民的服務與立法工作。
- (c)由於選民基礎的增加，除有利於民主鞏固之外，立委也因受更多選民的監督而責任更重。

- (d)由於選民基礎的增加，可能使立委在議事能量、談判合作或建立「多數聯盟」更有活力與正當性。
- (e)立委具有公民的代表性，其選民基礎增加後，將更能提升民主政治的象徵意義。
- (f)由於選民基礎的增加，將使賄選更為困難，並使政見偏激化的程度降低。

(五) 對地方層次的影響：

《地方制度法》第十六條規定，直轄市民、縣市民、鄉鎮市民，對於地方公職人員有依法選舉、罷免之權。其實，地方選舉具有草根民主的意義(李台京，2008：109~111)，它並不牽扯到國家整體的政策問題。基本上，地方政府實施地方自治而其公職人員則有兩類，一類是由人民選舉的；一類是依法任用的。因此地方選舉不但在地方上有其重要性，且民主政治的推行也有賴地方選舉的成功與有效運作(薄慶玖，2000：363~364)。關於《不在籍投票》對地方選舉的影響可能有以下數點：

- (a) 地方公職人員因選民基礎的增加，提升其與中央政府「討價還價」的能力。
- (b) 選民的增加，代表地方事務的公眾參與提升，就政府而言，將能更完整的認知到人民的偏好而不致有太多盲點。
- (c) 因選民的增加，會激發地方上的居民關心地方事務的力量，也有助於社會資本 (social capital) 的良性發展。
- (d) 由於選民的增加，對於地方事務的監督與發展也將更為有利。
- (e) 由於選民的增加，將使地方居民產生公民不服從 (civic disobedience) 的現象也將降低。
- (f) 選舉具有民主政治的教育效果，「不在籍投票」所導致選民的增加，將是民主教育的成功示範。
- (g) 「不在籍投票」將使更多人產生「愛鄉愛國」的心理，從而有助於良性公民文化 (civic culture) 的發展。

## 伍、結論

「不在籍投票」制度在學理上可擴大、落實公民參與，也有助於民主政治的良善發展，因此在實務上已有許多先進民主國家實施此一制度。我國《公職人員選舉罷免法》第十四條規定：「中華民國國民，年滿廿歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有選舉權。」因此，對於非因法定原因之外的其他事由而不能投票者，予以便利而設立「不在籍投票」制度，應是深化、鞏固民主的重要措施，也是台灣繼一九九〇年代推動政治民主化以來持續民主發展的重要里程碑。就憲法的角度而言，「不在籍投票」是落實人民權利的保障，也是選舉制度隨工業化與資訊化社會的發展所作的改善；就個人的角度言而言，「不在籍投票」制度將使更多合格選民能參與投票，這是政治平等的落實與民主參與

的進一步擴大。

政府已初步規劃將來要實施「不在籍投票」制度，雖然在野的民進黨視之為國民黨為 2012 總統大選鋪路的策略，此制的實施似已成為難以逆轉的方向，未來勢必對台灣的選舉政治發生重大的影響。基於維護人權與政治參與平等的考量，各政黨皆不應阻擋這個大趨勢。然而，鑒於台灣社會所存在的國家認同紛歧，以及特殊的兩岸關係，規劃此一制度亦應特別審慎，以確保台灣的民主不致受到外力的操弄，而得以持續良性發展。展望未來，由於「不在籍投票」對現有的政治系統將帶來微妙與重要的影響，因此，一旦實施後，將對政治結構、政黨或各級候選人在策略運用與工作層面帶來不小的衝擊，或有調整現有運作模式的可能。面對此一新局，各政黨也唯有調整、改善政黨自身的策略與路線方能繼續贏得選民的支持。在選舉策略上，不在籍投票者可能成為「關鍵少數」，而使政黨或候選人的政見更顧及多數人的利益與意見表達，這將使民主社會更趨鞏固與完善。

### 參考文獻

- 李台京 (2008)。臺灣地方政府。台北：三民。
- 周隆山 (1979)。選民的心理基礎。台北：正中。
- 董翔飛 (1990)。地方自治與政府。台北：五南。
- 劉國深 (2002)。當代台灣政治分析。台北：博揚。
- 薄慶玖 (2000)。地方政府與自治。台北：五南。
- 〈不在籍投票規畫 2012 大選實施〉。聯合電子報。檢索於 2010 年 2 月 12 日，取自 <http://paper.udn.com/udnpaper/PID0001/168371/web/#7L-3024619L>
- 〈內政部長對不在籍投票做說明〉，內政部「我的 E 政府」網站，檢索於 2010 年 3 月 5 日，取自 [http://www.gov.tw/newscenter/pages/detail.aspx?page=1ce8e533-54c1-4f0e-a202-2800e69386df.aspx&ServiceCode=D&TranslateMenuName=36984\\_33289\\_21450\\_25237\\_31080\\_](http://www.gov.tw/newscenter/pages/detail.aspx?page=1ce8e533-54c1-4f0e-a202-2800e69386df.aspx&ServiceCode=D&TranslateMenuName=36984_33289_21450_25237_31080_)
- 〈內政部規劃不在籍投票不適用海外台商或華僑〉，華僑救國聯合總會，檢索於 2010 年 3 月 20 日，取自 <http://www.focat.org.tw/blog/?p=2438>
- 〈江宜樺:2012 總統選舉擬推不在籍投票〉，中央社，檢索於 2010 年 3 月 7 日，取自 <http://news.pchome.com.tw/politics/cna/20100307/index-12679503447320218001.html>
- 〈江宜樺：不在籍投票不排除擴及公投〉，自由時報電子報，檢索於 2010 年 3 月 10 日，取自 <http://www.taiwanus.net/news/news/2010/201003101454201135.htm>
- 〈推不在籍投票此其時矣〉，中正大學哲學與公共事務研究室，檢索於 2010 年 2 月 11 日，取自 <http://pparccu.pixnet.net/blog/post/4666988>
- 〈蘇嘉全：不在籍投票若遭質疑國家不安〉，中央社，檢索於 2010 年 3 月 7 日，取自 <http://tb.chinatimes.com/Forum1.asp?ArticleID=1377926>
- 〈馬英九：不在籍投票攸關人權勢在必行〉，中央社，檢索於 2010 年 2 月 22 日，取自 <http://times.hinet.net/times/article.do?newsid=2666584&option=politics>
- 李英明 (2002)，〈實施不在即投澳的可行性分析〉，國家政策研究基金會，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-030.htm>
- 張孟湧 (2009)，〈我國推動不在籍投票制度之評析〉，國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/post/1/6268>
- 張國書 Dahl, Robert, A. 譯 (2009)。On Political Equality (論政治平等)。台北：五南。
- 富權 (2010)，〈推動不在籍投票為馬英九連任爭取最大勝算〉，新華澳報，<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=39536>
- Ball, Terence & Richard Dagger (2002). *Political Ideologies and the Democratic*
-

- Ideal*, New York: Priscilla McGeehon Publish.
- Evans, Jocelyn (2004). *Voters & Voting*. London: SAGE Publications.
- Lessnoff, Michael (1999). *Political Philosophers of the Twentieth Century*. England: Blackwell Publishers.
- Lu, Ya-Li ( 呂亞力 ) (2009), “Democratic Consolidation on Taiwan: Process, Practices and Prospects,” paper presented in the conference of Democratic Consolidation and NGOs: A Global Perspective, held at Chinese Culture University, Taipei, May 21~22.
- Sorensen, Georg(1993). *Democracy and Democratization: Process and Prospects in a Changing World*. USA: Westview Press.
- Sartori, Giovanni (1987). *The Theory of Democracy Revisited/*. New Jersey, US: Chatham House Publishers.
- Shapiro, Ian (2003). *The State of Democratic Theory*. USA: Princeton University Press.
- Touraine, Alain (1997). *What Is Democracy*.USA: Westview Press.
- Watson, Patrick & Benjamin Barber(2000). *The Struggle for Democracy*. Canada: Key Porter Books.
- Weale, Albert (1999). *Democracy*. New York: ST. Martin’s Press, Inc.
- Whitehead, Laurence (2002). *Democratization: Theory and Experience*. Oxford, New York: Oxford University Press.

## The Political Influence of Absentee Voting in Taiwan

Chin-Sheng Lin \*, Gwo-Hua Chu \*\*

### Abstract

The right of election is not only part of citizens' political right, but is also the core of human rights. Theoretically, the implementation of absentee voting will help the fulfillment of this right. Taiwan has transformed from an authoritarian regime to a democratic country. Adopting this system would be a significant milestone in the democratic development of Taiwan. The KMT government has declared to gradually carry out this system in the future, while the DPP considers it as an electoral strategy for the KMT to win the 2012 presidential election and oppose it. As absentee voting would improve citizens' political participation, and there are about two million potential absentee ballots in Taiwan, once this system is implemented, it would have significant impact on the existing political system, political parties and candidates. This paper aims to explain the meaning of absentee voting, and to explore this system's possible influences upon Taiwan's democratic development in the future.

Keywords: Taiwan, absentee voting, political participation, democratic development

---

\* Assistant Professor, Center for General Education, Meiho University

\*\* Assistant Professor, Center for General Education, Meiho University