

立法院議案關係文書

(中華民國 41 年 9 月起編號)
中華民國 104 年 4 月 8 日印發

院總第 1607 號 委員提案第 17592 號

案由：本院委員吳育昇、費鴻泰、孔文吉、簡東明、江惠貞、林鴻池、楊瓊瓔、張嘉郡、詹凱臣、黃昭順、陳學聖等 33 人，為使國內、外之國民一體適用不在籍投票之便利，減省因返鄉、回國投票之交通往返成本之耗費，增加其等關心公眾事務、監督政府施政之意願，提升公民意識及投票率，順應國內長久以來有關投票制度之改革呼聲，並與國際民主先進國家接軌，俾達憲法保障人民參政權之規範意旨，擴大人民之政治參與，厚實政府之民意基礎，爰提出「中華民國憲法增修條文第二條及第四條之一條文修正草案」。是否有當，敬請公決。

| | | | | |
|---------|-----|-----|-----|-----|
| 提案人：吳育昇 | 費鴻泰 | 孔文吉 | 簡東明 | 江惠貞 |
| 林鴻池 | 楊瓊瓔 | 張嘉郡 | 詹凱臣 | 黃昭順 |
| 陳學聖 | | | | |
| 連署人：蘇清泉 | 廖國棟 | 顏寬恒 | 潘維剛 | 王育敏 |
| 李桐豪 | 江啟臣 | 吳育仁 | 林德福 | 陳鎮湘 |
| 邱文彥 | 呂學樟 | 羅明才 | 盧秀燕 | 蔡錦隆 |
| 徐少萍 | 鄭汝芬 | 丁守中 | 賴士葆 | 蔣乃辛 |
| 林滄敏 | 盧嘉辰 | | | |

中華民國憲法增修條文第二條及第四條之一條文修正草案總說明

- 一、本次憲法之修正，旨在促進「不在籍投票制度」之入憲，並修正刪除現行憲法增修條文第二條第一項後段之限制我國國外公民須回國行使對總統、副總統之選舉權之規定，俾國內、外之國民得以一體適用「不在籍投票制度」之便利，減少其等因必須返回戶籍所在地或國內原戶籍地，始能投票所致交通往返之勞力、時間及費用等社會成本之耗費，從而實質保障人民對參政權之行使。
- 二、所謂「不在籍投票制度」又稱為「缺席投票」(absentee voting)或稱為「方便投票」(accessible voting)，係立憲民主國家基於保障人民參政權行使之目的，對於選舉人於法定投票日當天因某些特殊原因而「不能」或「不方便」前往指定之投票所親自投票之情形，特別設計一套投票機制，使投票日當天不克前往投票所投票之選舉人，得以事先向選務機關申請以其他法定方法實施投票之制度。此種制度以「實施之地域」區分，可分為「國內不在籍投票」與「國外不在籍投票」，前者係指居住於國內之公民不在其戶籍所在地，就國內之選舉、罷免、公民投票等交由公民票決事項，實施投票者而言，後者則係指長期旅居國外或派駐國外工作之公民於國境外，就本國之選舉、罷免、公民投票等交由公民票決事項，實施投票者；又以「行使之方式」區分，復可細分為「通訊投票」(Posting Voting)、「代理投票」(Proxy Voting)、「特設投票所投票」(Special Polling Stations)、「提前投票」(Early Voting)、「移轉投票」(Constituency Voting)、「投票卡投票」(Voting Card)、「網路(電子)投票」(Internet Voting)等7種制度設計方式。
- 三、根據國內學者引述瑞典「國際民主及選舉協助研究所」(International Institute For Democracy and Electoral Assistance, International IDEA)之研究顯示，截至西元二〇〇六年為止，國際上已有九十二個國家施行不在籍投票制度，亞洲地區即有十六個國家施行此種制度，而民主先進國家如美國、英國、日本亦早已實施諸如通訊投票、代理投票及提前投票，甚至嘗試實施網路投票、電子投票等更為先進之不在籍投票方式。準此，足見不在籍投票制度之施行符合國際民主潮流，並為民主先進國家所採行。
- 四、復依據我國行政院主計總處(改制前為行政院主計處)最近一次於民國九十九年辦理人口及住宅普查所製作之普查總報告提要分析，其中就臺閩地區常住人口設戶籍於常住地之人口比例分析及「(臺閩地區民國九十九年底)常住人口與戶籍人口之分布概況」圖表顯示，臺灣地區約莫有百分之十九之本國籍民眾(近四百二十七萬四千二百五十七人)未設籍於常住地，亦即約有四百多萬之臺灣地區民眾，其常住地與戶籍所在地有不一致之情形。由是以觀，我國目前有大量人口居住於戶籍所在地以外之地區，若強令所有適格之選舉人必須於投票日返回戶籍地始能實施投票，勢必造成大量之人潮移動及交通壅塞，耗費相當程度之社會成本。

立法院第8屆第7會期第7次會議議案關係文書

尤其，每逢國人矚目之大型重要選舉，均有鐵路運輸單位為應付大規模返鄉投票之乘客而加開班次，以及高速公路管理單位為因應大量返鄉車潮而採行疏導措施之相關新聞報導，嚴重影響選民之投票意願。再者，由於我國現行憲法增修條文第一項後段之規定，亦未建立國外不在籍投票制度，在國外之我國公民為回國參與重要選舉之投票，往往須支出高額之航空運輸費用，使其等視回國投票為畏途，明顯妨礙其等參政權之行使。凡此，對於我國民主政治之鞏固與深化，乃至政府賴以存立之正當性基礎，均有所不利。

五、又我國自民國六十年起，政府即有針對不在籍投票制度進行相關研議，而中央選舉委員會於民國七十八年亦曾派員至日本考察不在籍投票制度，並於民國八十年提出有關縣市長以上選舉適用不在籍投票之修法草案報請行政院審議，惟因當時在野黨之反對而作罷。嗣監察院於民國八十五年曾就監獄受刑人實施不在籍投票問題，提案糾正中央選舉委員會，限其二年內修法保障受刑人之投票權，然迄今未見中央選舉委員會有就上開問題提案修法之動作。其後，民國九十一年、九十二年、九十四年及至一百零二年為止，均曾有立法委員提案要求進行「不在籍投票」之立法工作，而內政部亦於民國九十九年十月間就「不在籍投票」議題進行民調，其調查結果更顯示有近百分之七十八之民眾贊成政府規劃推動不在籍投票。據此，可知我國社會長久以來即有建立「不在籍投票制度」之改革呼聲。

六、兼之，我國自實施地方自治選舉以來，迄今已有多次進行各項地方及中央層級選舉之經驗，並針對選務工作之執行及監督，設有獨立之選務機關（即中央選舉委員會及所屬各級選舉委員會），而選務機關就管理選舉事務之中立性與公正性，亦已為社會大眾所信賴；加以近年來資訊科技之進步，我國選務機關應足以勝任因實施不在籍投票所可能增加之選務工作。

七、職是之故，為貫徹憲法保障人民參政權之規範意旨，確保國、內外公民之投票權益不致因地域之區隔而犧牲，促進人民對政府事務及公共政策之關心與意見表達，擴大其政治參與，堅實我國政府之民意基礎，並順應長久以來之社會改革呼聲，達成與國際民主發展趨勢之接軌，我國亟有建立並實施不在籍投票制度之必要。為此，爰提出本次憲法修正案。

八、條文修正要旨：

（一）修正憲法增修條文第二條第一項規定：

1. 鑒於現行憲法增修條文第二條第一項後段「在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權」之規定，乃因限制我國國外公民須回國始能行使其對總統、副總統之選舉權，增加其交通往返之勞費，減低其回國投票之意願，形同剝奪其選舉權，並與現行憲法增修條文第十條第十三項「國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障」之規範意旨有違，故特予修正刪除現行憲法增修條文第二條第一項後段文字。

（二）增訂憲法增修條文第四條之一規定：

立法院第 8 屆第 7 會期第 7 次會議議案關係文書

1. 有關國內及旅居國外之我國公民投票權之行使，可另行規範於「不在籍投票法」，以保障公民參政權不因地域、工作、就學或其他特殊因素而被剝奪或犧牲，減少奔波往返戶籍地之社會成本，俾利我國憲政民主之深化與鞏固。（第一項）
2. 基於兩岸目前分治現狀，並有鑒於兩岸近年來政治、軍事對立情勢雖有緩和，惟雙方潛在之敵對態勢迄今未解，且大陸地區政府多有影響我國人民政治意向之政策及談話，倘開放我國公民於大陸地區實施不在籍投票，勢難避免可能發生投票行為不自由、投票結果不正確之疑慮及爭議（例如：意圖影響我國投票結果之當地有力人士召集我在大陸地區公民統一為通訊選票之圈選、或派人監督、指示我在大陸地區公民於通訊選票或網路投票為特定之圈選或勾填、或大陸地區政府要求派員參與我於當地特設投票所之設置及選務執行等）。因此，為確保我國公民參政權行使之自由意志不受外力之不當干涉，避免激化國內不同政黨之對立與爭端，加速修憲進程，爰特別規定在大陸地區之我國公民須返台始能投票，行使其參政權，實施辦法則由「不在籍投票法」另定之。

中華民國憲法增修條文第二條及第四條之一條文修正草案對照表

| 修正條文 | 現行條文 | 說明 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>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。</p> <p>總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。</p> <p>總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。</p> <p>總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。</p> <p>總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。但總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院。立法院解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉，並於選舉結果確認後十日內自行集會，其任期重新起算。</p> <p>總統、副總統之任期為</p> | <p>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。<u>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。</u></p> <p>總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。</p> <p>總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。</p> <p>總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。</p> <p>總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。但總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院。立法院解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉，並於選舉結果確認後十日內自行集會，</p> | <p>一、刪除第一項後段「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」之文字。</p> <p>二、為配合本次憲法修正案之修正意旨，並期符合現行憲法增修條文第十條第十三項「國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障」之規範意旨，特予修正刪除限制我國國外公民須回國行使對總統、副總統之選舉權之規定。</p> |

四年，連選得連任一次，不適用憲法第四十七條規定。

副總統缺位時，總統應於三個月內提名候選人，由立法院補選，繼任至原任期屆滿為止。

總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止，不適用憲法第四十九條之有關規定。

總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。

立法院提出總統、副總統彈劾案，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。

其任期重新起算。

總統、副總統之任期為四年，連選得連任一次，不適用憲法第四十七條規定。

副總統缺位時，總統應於三個月內提名候選人，由立法院補選，繼任至原任期屆滿為止。

總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止，不適用憲法第四十九條之有關規定。

總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。

立法院提出總統、副總統彈劾案，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。

第四條之一 在國內、外之中華民國自由地區人民行使選舉、罷免總統、副總統及立法委員、全國性公民投票、憲法修正案之複決得不在籍投票之方法行之，其實施辦法以法律定之。

在大陸地區之中華民國自由地區人民，則需返國行使選舉、罷免總統、副總統及立法委員、全國性公民投票、憲法修正案之複決之權利者，不適用前項之規定。

一、本條新增。

二、為貫徹憲法保障公民參政權之規範意旨，順應現今國際民主潮流，落實擴大不在籍投票適用範圍之修憲意旨，爰明文規定有關國內、外之我國公民參政權之行使，均可立法施行「不在籍投票制度」，俾利我國憲政民主之深化與鞏固，強化我國政府之正當性基礎。

三、基於兩岸分治現狀及潛在敵對情勢至今未解，為免在大陸地區之我國公民，其行使參政權之自由意志受外力不當干涉，確保我國憲政民主

立法院第 8 屆第 7 會期第 7 次會議議案關係文書

| | | |
|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | <p>主制度不致破毀，並避免國內不同政治主張之對立及爭議，爰明文排除我在大陸地區公民之國外不在籍投票之實施。至我在大陸地區公民返國後，依法於國內實施不在籍投票，則不受影響。</p> |
|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------|

