

高雄地區 99 年地方公職人員選舉偵辦幽靈人口之檢討與策進

葉淑文¹、謝長夏²、葉容芳²、陳永盛²

第一篇 幽靈人口在戶籍法上之防制

壹、前言

貳、幽靈人口不在憲法保障範圍

參、法條構成要件

肆、選舉權人

伍、幽靈人口特徵

陸、行政措施

柒、結語

第二篇 刑法關於妨害投票之實務偵查

壹、前言

貳、刑法第 146 條之新修正

參、刑法第 146 條之實務見解

肆、查緝幽靈人口措施

伍、結語

第三篇 當選無效之訴——由幽靈人口談起

壹、幽靈人口之民、刑事法律規定

貳、臺灣高雄地方法院關於「幽靈人口」之當選無效之訴判決分析

參、結論

第四篇 高雄地檢署偵辦 99 年三合一選舉幽靈人口妨害投票案件之概況及檢討

壹、分案及偵結情形

貳、偵辦中面臨之問題

參、檢討與策進

第一篇 幽靈人口在戶籍法上之防制措施

壹、前言

幽靈人口案件在選舉查察賄選中，係屬於最需要下基本工（詳下述）的工作，但是也是一個最容易見到成效的工作，在選舉案件中，可以說是只要耕耘就會有收穫的工作，甚且，可以說戶政機關在此扮演舉足輕重的角色，如果戶政機關可以發揮第一道過濾的功能，幾乎可以說不會有幽靈人口的出現。所謂幽靈人口，簡言之：係指虛偽設置戶籍者。但是臺灣目前現未實際居住於戶籍地者有數百萬人，其有因就業、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，而未實際居住在戶籍地，其原因不一，這些行為在上開定義上雖然也是屬於幽靈人口，惟在選舉查察案件的考量來看，依刑法第 146 條條文及目前法院的判決來解釋，若要賦於幽靈人口法律上意義，幽靈人口應限縮解釋為：遷移戶籍之人，主觀上有意圖使特定候選人當選，客觀上為虛偽遷移戶籍。因為罪刑法定原則，所以，在選舉賄選查察上，當然也要限縮在這一方面；例如：甲於民國 90 年間為

1. 作者 2011 年撰文時任臺灣高雄地方檢察署主任檢察官。

2. 作者 2011 年撰文時任臺灣高雄地方檢察署檢察官。

就學之目的遷入實際上並未居住之 A 址為戶籍，是以其遷移戶籍時，主觀上並無意圖使特定候選人當選」，嗣於 95 年間畢業後（此時已有投票權），已無繼續設籍 A 址之必要，卻仍不將戶籍遷出，並於 96 年度第 18 屆里長選舉時，意圖使特定候選人當選，而前往 A 址所在之選區投票，某甲之行為因不符主觀構成要件，仍不成立刑法第 146 條第 2 項之罪。

貳、幽靈人口不在憲法保障範圍

憲法賦予人民有遷徙自由，然人民有居住、遷徙之自由，及有選舉、罷免、創制、複決之權，固為憲法第 10 條、第 17 條所明定，惟所謂居住遷徙自由及選舉權，並非漫無限制，得任意行使，在為防止妨害他人自由、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，憲法第 23 條亦定有明文，此即所謂法律保留原則。戶籍法第 16 條、17 條規定之遷出、遷入登記及戶籍法第 76 條對故意為不實申請者之處罰；及公職人員選舉罷免法第 15 條第 1 項有選舉權人在各該選舉區繼續居住滿 4 個月以上，為取得各該選舉區選舉人資格之要件。其規範目的在於戶籍管理、維護社會秩序及選舉之公平性，均係為維護社會秩序之必要，而對人民遷徙自由及選舉權附加之限制。從而，人民固有遷徙之自由，但並無為虛偽戶籍登記之自由與權利。以不實遷入戶籍之方式，致使非實際居住於選舉區之人取得選舉權而參與投票，即係以虛報遷入戶籍取得投票權而參與投票，自屬刑法第 146 條所規定非法方法之範疇，與憲法所保障之遷徙自由無關」（最高法院 91 年 9 月 5 日（91）台文字第 00575 號函及所附之法律問題研究結論可資參照）。

參、法條構成要件

一、刑法：第 146 條³

依照民國 96 年 1 月 24 日修正之立法理由：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，是以第二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。是依照該法解釋，虛偽遷移戶籍，在法律上構成處罰，必須遷移之時，主觀上有意圖使特定候選人當選，客觀上為虛偽遷移戶籍取得投票權進而為投票。

而主觀要件屬於行為人內心真意，必須藉由客觀行為來證明行為人內心真意。而客觀行為是否足以認定行為人內心真意是在意圖使特定候選人當選，包括可能設籍於老舊、隨時可能傾倒、無人住居之危屋，惟仍須因時因地視各種不同情況來認定。以下簡述之。

肆、選舉權人

公職人員選舉罷免法第 4 條規定：「選舉人、候選人年齡及居住期間之計算，均以算至投票日前一日為準，並以戶籍登記資料為依據。前項居住期間之計算，自戶籍遷入登記之日起算。重行投票者，仍依原投票日計算」。同法第 15 條第 1 項規定：有選舉權人在各該選舉區繼續居住四個月以上者，為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。因此，選舉權人係指實際「繼續居住」該選舉區內 4 個月以上者。

伍、幽靈人口特徵

公職人員選舉罷免法第 15 條第 1 項規定，有選舉權人在各該選舉區「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。其立法理由以「現

3. 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。

代社會工商發達，人民遷徙頻繁，爰參照各國選舉法規，刪除『本籍』而改以『居住期間』為取得選舉人資格之要件」（參考80年8月2日修正理由一）。考其立法意旨，在於公職人員必須獲得該選舉區內多數選民之支持與認同，始具實質之代表性，而何人最適宜擔任該職務，則屬實際「繼續居住」該選舉區內一定時間以上者，知之最詳。倘選舉人未居住該選舉區內，或僅偶居該處，而未「繼續居住」一定時間以上者，即無從達到選賢與能之目的（最高法院98年度台上字第6451號判決），從上開立法說明，已可窺探何謂虛偽遷移戶籍，以下列舉常見態樣：

一、一戶多人

（一）無親屬或租賃關係者。

一戶多人，除了親屬或有租賃關係外，少有一戶內設有多人者，因此，如具備該特徵者，可列為虛偽遷移戶籍人口。

（二）代辦者同一。

遷移戶口依照戶籍法第41條、第47條規定，以本人或戶長為申請人，例外得委託他人，而遷移戶籍通常是由候選人樁腳或支持者出面統籌，因此，通常會出現代辦人同一的情形。

（三）信用卡、行動電話等帳單寄送地址。

戶籍通常為居住者生活重心，而信用卡、行動電話等等為現今社會一般人基本的生活必需，如果信用卡等帳單寄送地址並非戶籍地，可以懷疑該戶籍地並非設籍者生活重心。

（四）行動電話基地台位置。

（五）租金是否有繳納？這涉及到所得稅申報問題。

（六）虛設公司並將戶籍遷入營業地址，但根本未營業。

（七）戶籍地址空間明顯不可能容納這麼多人、或為荒廢屋。

虛偽遷移戶籍人口會因都市跟鄉村

出現不同的情形，都市通常發現是設籍在公寓、套房等。例如：虛偽遷移戶口者，均將身分證、印章、戶口名簿交於同一人，再由該人持上開身分資料前往高雄市某戶政事務所，將謝○○等34人自原戶籍地遷往黃○○所提供其經營之○○公司名下之高雄市某套房內，辦畢後，黃○○則持戶政規費收據向候選人秘書兼會計請款；鄉村地區甚至會出現設籍在無人居住的房屋、極度交通不便地區，例如：桃芝颱風過後房屋損毀，目前無法居住，所以無人住於該址、黃○○等人均無實際住居之事實，且所遷徙之地址大部分均屬廢墟或空屋等情，其所遷入地址之房屋以木棍由外橫門大門，顯無人居住，既有遷入戶籍申請書、催告書、警察機關戶口查察通報表、現場勘查附表及房屋照片等附卷可稽，足認其等均屬虛偽遷移戶口者（臺灣高等法院高雄分院92年度選上訴字第33號判決）。

（八）公司行號設籍多人

遷入戶並無就學中子女一併遷入，及其住屋空間也無法容納上開人口，且實際上亦未有上開遷入戶居住，且建築工人要集中管理，重點在居住一起，非遷戶口在一起，況遷入戶中有多戶係一戶多人，多為同姓，顯為同一家人，此與一般工人都各別工作之情形大異（臺灣高等法院臺南分院95年度重上更（六）字第351號）。

雖具有上述特徵，但如在同一里內遷移戶籍、長期在設於遷移戶籍之地工作、其因離婚不能再將戶籍設於夫家，將戶籍遷回娘家、太早遷移戶籍，不能認定為虛偽遷移戶籍。

二、一址多戶

（一）遷入單獨立戶必為房屋所有權人所明知且同意。

遷入他戶為戶內人口，需戶長同意並持憑欲遷入之該戶戶口名簿、身分證及印章辦理，而遷入單獨立戶，則需憑房屋所有權狀或最近一期之房屋稅單或

最近六個月內之買賣契約書或其他足資證明所有權之文件辦理。

衡諸常理，一般人遷移戶籍必然係基於某種之原因與需要，而遷入他戶為戶內人口，既需經戶長同意且持憑欲遷入之該戶戶口名簿辦理，則同意遷入之戶長必然知道該遷入者欲遷入之原因，甚而贊同，否則即不會將戶口名簿交付其辦理，又遷入單獨立戶者之條件更嚴，需持有房屋所有權狀、房屋稅單、買賣契約書或其他足資證明所有權之文件辦理，則房屋所有人若非與遷入單獨立戶者具有相當之關係或達成某種之協議，顯難相信房屋所有人會輕易將房屋所有權狀等足資證明所有權之重要文件交付與他人辦理遷入單獨立戶。可見上開人等遷入單獨立戶必為房屋所有權人所明知且同意。因此如不具備上開特徵，可懷疑為虛偽遷移戶籍。

(二) 承租人以承租名義單獨立戶，卻由所有權人申辦，不合常理。

有關戶籍遷入規定，當事人以房屋租賃名義辦理戶籍遷入單獨立戶，需提憑經法院公證之租賃契約書、遷入者戶口名簿、國民身分證、印章辦理，若租賃契約未經法院公證，應同時檢附遷入地房屋所有權狀或最近一期房屋稅單、…；至於遷入他人戶籍內者，則僅需檢附當事人遷出入地戶口名簿、國民身分證、印章辦理即可，另戶籍遷徙登記可委託他人辦理，受委託人需繳附委託書，惟86年間之戶籍登記作業規定，委託人將國民身分證、印章及戶口名簿交予受委託人至戶政事務所辦理遷徙登記，可於該登記申請書申請人及受委託人欄位用章，以示委託及受委託關係。其次當事人戶籍遷出之後復再行遷入同址，仍須提憑符合遷徙登記所需證明文件始可辦理，此經本院前審函詢高雄市三民區第二戶政事務所，經該所於92年8月21日以高市民二戶字第0920007555號函覆本院前審，並檢附陳○○等人之戶籍遷入登記申請書等資料（見本院更

一卷第166至179頁）。而觀之上開戶籍遷入申請書，其中陳○○、徐○○之戶籍遷入登記係由被告持房屋稅單前往辦理，謝○○、謝○○、陳○○則係由本人持被告之稅單或房屋所有權狀影本前往辦理。被告於前審辯稱非其本人前往辦理云云，自不足採。再者，設若被告所稱其與陳○○係租賃關係，何以由屋主即被告親自前往辦理，而非由承租人陳○○自行辦理？此亦與常情相悖，益徵，被告所辯並非真實（臺灣高等法院高雄分院92年度上更(一)字第96號判決）。

(三) 實際居住的認定

最高法院98年度台上字第6451號判決指出：約20坪左右，僅有2房（或3房）1廳之房屋，如何容納A、B；C、D；E及其夫F；G、H共4對夫婦，及I與J？上訴人等所辯，有實際搬入居住之事實，亦與常理不合。94年度台上字第1696號判決亦指出：合計約為50餘坪且僅有7個房間，而參酌上開房屋設籍情形之戶籍謄本，其是否能容納23人在上址居住，顯非無疑。

依照上開判決意旨，可以認定房間數不合居住的戶數、坪數1人使用面積在2坪以下，幾可認定為虛偽遷移戶籍。惟認定是否實際居住在該遷入戶籍地，並無一定之標準，仍須綜合上情判斷之。

三、變更登記

戶籍法第18條規定：同一鄉（鎮、市、區）內變更住址三個月以上，應為住址變更登記。選舉區的劃分因選舉項目不同並不一定完全依照行政區的劃分，例如三民區共有80幾個里，在里之間遷移戶籍，僅需申辦變更登記，當然戶籍變動選舉權人也跟著變動，所以，變更登記仍有虛偽遷移戶籍的問題。

陸、行政措施

一、法規依據

(一) 戶籍法及其相關規定

1、戶籍法第70條：各級主管機關

及戶政事務所為辦理戶籍登記，得先清查戶口。

2、戶籍法第71條：戶政事務所得派員查對校正戶籍登記事項。

3、戶籍法第16條：遷出原鄉（鎮、市、區）3個月以上，應為遷出登記。

4、戶籍法第17條：由他鄉（鎮、市、區）遷入3個月以上，應為遷入登記。

5、戶籍法第18條：同一鄉（鎮、市、區）內變更住址3個月以上，應為住址變更登記。

6、戶籍法第41條：遷徙登記以本人或戶長為申請人。

7、戶籍法第23條：戶籍登記事項自始不存在或自始無效時，應為撤銷之登記。

8、戶籍法第48條第1項及第3項：戶籍登記之申請，應於事件發生或確定後30日內為之；戶政所查有不於法定期間申請者，應以書面催告應為申請之人。

9、戶籍法第48條第4項：遷徙、撤銷登記經催告仍不申請者，戶政所應逕行為之。

10、戶籍法第76條：申請人故意為不實之申請者，處新臺幣3,000元以上9,000元以下罰鍰。

11、戶籍法第79條：無正當理由，未於法定期間為戶籍登記之申請者，處新臺幣300元以上900元以下罰鍰；經催告而仍不為申請者，處新臺幣900元罰鍰。

12、戶警聯繫作業要點第4點：戶政事務所（以下簡稱戶政所）遇有戶籍登記疑義事項，有會查必要時，得洽請相關警察分駐（派出）所協助。

遷徙係事實行為，遷徙自應依事實認定之（行政法院56年判字第60號判例），從上述法條中可以得知戶籍遷徙登記處分係屬確認性行政處分，悉以遷徙之事實為依據。若虛偽遷移戶籍，戶政機關可以撤銷登記，戶政機關擁有實

際調查權存在，甚至得會同警方確認遷移戶籍者是否居住在該地，故可知戶籍法第70條、第71條是賦予戶政機關法律上義務，戶政機關必須實地去調查遷移戶籍者是否實際居住在該地。

（二）作業規定

1、受理及通報

（1）戶政所依據民眾提憑之相關證明文件作書面審查後，據以辦理遷徙登記，並非需以居住滿3個月始能辦理。（內政部92年5月6日台內戶字第0920066902號函）

（2）戶政所受理遷徙登記後，應於2日內將申請書副本通報轄內警察分駐（派出）所，惟自本(98)年1月起警勤區查察處理系統建置完成後，即與戶役政資訊系統連結取得戶籍資料。（戶警聯繫作業要點第2點）

（3）警勤區員警執行勤區訪查，發現轄內居民戶口狀況與戶籍登記事項顯不符時，應通報戶政所處理。（戶警聯繫作業要點第3點）

（4）戶政所受理遷徙登記，如發現有遷徙異常或一址多戶遷入之情形時，除依相關規定處理外，得依「戶警聯繫作業要點」第4點規定，洽請轄內警察分駐（派出）所協查；另於選舉期間，得將虛報遷徙登記資料通報當地檢察機關。（政部87年7月17日台內戶字第879695號函）

2、查證及複查

（1）戶政所接獲分駐（派出）所虛報遷徙之通報後，應設簿列管，並得函請原戶籍地戶政所查明處理。（內政部83年4月28日台內戶字第8302342號函）

（2）虛報遷徙當事人向戶政所陳情有爭議案件或戶政所對遷徙登記有疑義時，可洽請警勤區員警協查或由戶政、警政人員會同實地辦理複查。（戶警聯繫作業要點第4點、內政部91年6月10日台內戶字第0910066163號函、內政部92年5月6日台內戶字第

0920066902 號函)

3、催告及撤銷

(1) 現戶籍地戶政所如確實查明虛報遷徙人口未曾居住現戶籍地址，且無誤辦撤銷登記之虞者，可不經原戶籍地戶政所之查證，逕予催告當事人辦理撤銷登記。(戶籍法第 23 條、內政部 87 年 4 月 20 日台內戶字第 8703975 號函)

(2) 關於虛報遷徙人口，由現戶籍地戶政所製發催告書，催告申請人撤銷遷徙登記，如經 1 次催告逾期仍不申請者，由現戶籍地戶政所逕予撤銷其遷入登記。(戶籍法第 48 條第 4 項、內政部 83 年 12 月 9 日台內戶字第 8305262 號函及內政部 90 年 10 月 23 日台(90)內戶字第 9070104 號令)

二、訂定查察基準日

如前所述，幽靈人口的查察，基於法條解釋及實際人力考量必須有所限縮，因此一定要有所取捨，必須事先訂定一個基準日，僅就該基準日期間的幽靈人口來過濾是否屬於有疑慮的對象，例如今年年底五都選舉，訂在 11 月 27 日投票，則其選舉人名冊以 99 年 7 月 26 日為準，則大略往前推至上次選舉日後之 98 年 12 月 26 日起遷徙戶籍者，始列入查察範圍。基準日之訂定，本無一定之標準，事實上，訂定基準日之目的，乃在便於檢警調及戶政機關畫定起始日在該日之後遷入者均列入查察，如此一來，範圍大幅縮小。

三、排除就學等原因者

民眾遷徙戶籍之原因不一，真正因實際居住而遷徙戶籍者，固為其憲法賦予之基本人權。縱使是因獲取機票折扣、生育補助、機場噪音回饋金、掩埋場回饋金、公務員到本地服務、學生越區就學、房屋租金較市區便宜……等因素而遷徙戶籍者，亦因與選舉無關，而無須列入查察。此等人員可先經由戶政人員事先刪除。

四、戶政機關彙送基準日後各月疑似

幽靈人口之遷入戶籍資料

查察虛設戶籍人口之基準日訂定後，應請戶政機關將基準日以後迄 99 年 7 月 26 日止前之新遷入人口資料彙送地檢署；會議日後 10 內彙送資料至地檢署。

五、實地訪查

在確定疑慮人員之後，戶政機關應進行實地訪查，確認該疑慮人口是否確實居住在該地，戶籍申請登記如有不實情形，依據戶籍法第 25 條、第 54 條、第 56 條規定，戶政機關除科以行政罰鍰外，並得催告後逕行撤銷其遷入登記。

如經戶政人員實地訪查，過濾之後，該虛偽遷移戶籍者仍不聽勸誡，此時可依上述法條依據，偕同員警至少 2 次以上的進行訪視，並做成訪查紀錄，此時員警幾乎已經是以嫌疑人身分進行訊問及勸導，通常在這階段，其等會打退堂鼓。如若，仍有打死不退者，就可以幾乎百分百肯定，其等已經涉犯刑法第 146 條第 2 項罪嫌。

柒、結語

虛設戶籍人口通常足以影響小選舉區之選舉，但規模大者可能影響本次市長選舉，惟查察工作重點理應在於事先的防制，而非事後的刑法手段，此時，戶政機關扮演舉足輕重的角色，如果前期階段能有效執行，使絕大多數之為選舉而遷徙之虛設戶籍人口自行知難而退，即可百分百阻卻虛偽遷移戶籍者，來影響選舉成果，使理性選民不至於受到候選人或樁腳之操弄而陷於犯罪，而虛偽遷移戶籍者，在明知犯法情形下仍執意投票者，則繩之以法，亦無怨言可言。

第二篇 刑法關於妨害投票之實務偵查

壹、前言

以遷徙幽靈人口影響選舉結果，通常出現在少數選票足以左右選舉結果之選舉，如村里長選舉或有投票權人數較少之選區。虛設戶籍人口既足以影響選舉結果，而新修正刑法第 146 條第 2 項

對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，又設有處罰之規定，自應從嚴偵辦。

貳、刑法第 146 條之新修正

刑法第 146 條妨害投票罪舊法原規定「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」。而關於此一法條之解釋，是否包含幽靈人口的問題，素有爭論，而 96 年 1 月下旬，立法院乃針對此議題對此法條做出修正，增加「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」之字眼，準此，現在選舉時，常見的為了使某個候選人當選，而以虛偽遷徙戶籍之方式取得投票權來投票之人民，未來將會受到刑法第 146 條妨害投票罪之制裁。其立法理由係以：「為使『其他非法之方法』之不確定法律概念明確化，且考量臺灣地區選舉文化之特性（地域性、宗族性），以及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（或特定地區）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，是以第二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」。依上所述，被告遷入戶籍行為是否構成妨害投票罪嫌疑，端視被告在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；而被告是否具備意圖使特定候選人當選之主觀要件，依法應由檢察官負舉證責任。可見檢察官起訴虛設戶籍人口案件，必須（一）有證據證明被告係為支持某特定候選人而遷徙戶籍以取得投票權，（二）未因就業、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（或特定地區）福利

給付優渥，保席次或其他因素而遷籍於未實際居住地。

參、刑法第 146 條之實務見解

關於刑法第 146 條妨害投票罪，歷來之法院判決皆強調只要滿足二個客觀構成要件，就成立此罪。九十二年台上字第六一二五號判決即表示，該罪之客觀構成要件有二：（一）須以詐術或其他非法之方法；（二）須使投票發生不正確之結果或變造投票之結果；而所謂的「詐術」，指的是使用欺罔手段，使人陷於錯誤而言，所謂「其他非法之方法」，指的是除詐術外，其他一切非法律所允許之方法，均屬之；所謂「使投票發生不正確之結果」，應指的是以非法之方法，使投票之結果，與事實不符，即為足夠，而不一定非要達到影響當選之票數，才可成立此罪。該號判決進而表示，如人民實際上並未居住該選舉區，為支持某特定候選人，而虛報遷入戶籍者，則為所謂的「幽靈人口」，或是「投票部隊」，而以此種虛報戶籍遷入之手段進而投票，達妨害投票之目的，當然不是法律所允許之方法，因此，乃該當於刑法第 146 條所規定之「其他非法之方法」之要件，而成立妨害投票罪。再者，九十一年台上字第六二六〇號判決亦表示，戶籍法對於虛偽不實之戶籍遷徙登記雖另有行政罰之處罰規定，但不得因此而認為該規定可排除刑法妨害投票罪規定之適用，簡單的說，對於虛偽不實之戶籍遷徙登記處以行政罰後，又處以刑罰，並不違反一行為不二罰原則。因法院實務之見解而促成修正刑法 146 條第 2 項之規定。是修正前刑法第 146 條第 1 項所謂以其他非法之方法，使投票發生不正確之結果或變造投票之結果者之規定，與修正後增列同條第 2 項所稱以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規定，並無有利不利之情形可言，祇是法律概念明確化，非屬法律之變更。

肆、查緝幽靈人口措施

公職人員選舉罷免法第 15 條第 1 項規定，有選舉權人在各該選舉區「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。其立法理由以「現代社會工商發達，人民遷徙頻繁，爰參照各國選舉法規，刪除『本籍』而改以『居住期間』為取得選舉人資格之要件」（參考八十年八月二日修正理由一）。考其立法意旨，在於公職人員必須獲得該選舉區內多數選民之支持與認同，始具實質之代表性，而何人最適宜擔任該職務，則屬實際「繼續居住」該選舉區內一定時間以上者，知之最詳。倘選舉人未居住該選舉區內，或僅偶居該處，而未「繼續居住」一定時間以上者，即無從達到選賢與能之目的（最高法院 98 年度台上字第 6451 號判決），因此重點是在於遷移戶籍之人是否實際居住。

一、請遷入戶籍地之刑責區司法警察實地訪查

訪查主要之目的在於查明：遷入者與戶長間之關係（附件一：○○○政府警察局○○分局初次查訪紀錄表），其無親屬或租賃關係者，較可能與選舉有關，否則即與選舉無關，而無庸再做進一步之調查。

二、請司法警察實地勘查（附件二：○○○市政府警察局○○分局清查疑似幽靈人口__次查訪紀錄表）⁴

（一）經司法警察實地訪查後，就可疑為妨害投票正確罪之犯罪嫌疑人時，實地勘驗該設籍處之設備，如傢俱、冰箱、床褥等，用以證明，並非供嫌疑人使用。

（二）查明代辦遷徙戶籍者與戶長及遷入者之關係：由於戶籍法第 41 條規定遷徙戶籍，以本人或戶長為申請人，但操縱選舉而賄賂選民虛設戶籍者，大多為候選人或樁腳，因此，大多數由候選人或樁腳付辦戶籍遷入，此為「支持某特定候選人」之重要證據，故為司法警察訪查時之重點。

（三）無親屬或僱傭關係卻一戶多人之原因。

此等情形，雖可能為選舉而遷徙戶籍，但事實上可能另有原因，如有數百人設籍在學生宿舍。

（四）遷入戶籍之刑責區司法警察在虛設戶籍地址查明選民確實未居住該地，則應至其原居住地址查明選民是否仍實際居住原址，因為此時選民可能已涉及妨害投票罪之刑罰。

三、請司法警察先行勸導幽靈人口並將名冊陳報檢察官

司法警察查明可疑為妨害投票正確罪之犯罪嫌疑人時，應先予以勸導遷出戶籍，告知妨害投票之刑責，並將拒絕遷移戶口之幽靈人口名冊陳報檢察官。

4. 警察勤務區家戶訪查辦法【民國 96 年 12 月 13 日修正】

第 13 條 警勤區員警實施訪查時，應經訪查之住居人、事業負責人或可為事業代表之人同意並引導，始得進入其適當處所辦理。

第 14 條 警勤區員警實施家戶訪查，應至受訪查對象生活、營業之場所，實地個別訪查。但警察所、分駐（派出）所所長，就家戶訪查事項，認為有必要時，得聯合所屬數警勤區，以聯合訪查或座談會方式實施。

前項訪查，以座談會方式實施者，應將訪查時間及地點，於訪查日七日前，以書面通知受訪查對象。

第 15 條 警勤區員警為執行家戶訪查，所建立之各類簿冊，得記錄訪查家戶之姓名、住居所、職業、國民身分證統一編號、聯絡方式及其他執行公務所必要事項。

前項紀錄，僅供警察機關內部使用。

第 16 條 警勤區員警於家戶訪查所作成之資料，僅供警察機關內部執行犯罪預防、為民服務或維護社會治安使用。

前項資料，有關個人隱私、職業上秘密或個人、法人或團體營業上秘密、經營事業有關之資訊或犯罪偵查應秘密事項者，應限制公開或不予提供使用。

以預防重於治療之觀念，在選舉投票日前，勸導可疑幽靈人口勿前往投票，避免觸犯刑法及影響選舉投票之正確性。勸導書應寄往選民原實際居住地，始能達到勸導效果。為避免民眾觸法，對於「有可能」是幽靈人口而觸犯妨害投票罪之鄉親，採以舉辦「說明會」之方式，在疑似幽靈人口較多之各鄉鎮辦理「說明會」詳細說明，目的就是避免民眾觸法。由本署檢察長具名寄發勸導信函，提醒可疑幽靈人口勿以不實遷設戶籍方式違法妨害投票（如附件三）。若勸導無效時，由本署檢察官對疑似幽靈人口簽分他案，予以傳喚勸導其將戶口遷回實際居住地。

四、檢察官偵查期間之作為

查辦幽靈人口，不以選後偵辦選民違反刑法妨害投票罪為滿足，應積極佈線、佈樁追查動員幽靈人口的源頭（候選人或其大樁腳）列為首功。並針對「一址多戶」及「一戶多人」虛設戶籍異常最為嚴重者，作為「指標性」列管追蹤調查對象，強力追查其動員幽靈人口返鄉投票，所涉及妨害投票正確罪與「期約賄選」。

（一）通訊監察

一般單純涉犯刑法第 146 條之情形並不能依通訊保障及監察法向法院聲請監聽，但通常幽靈人口案件往往伴隨買票賄選，如果發現代辦者係樁腳，且有掌握有買票之線索，可依通訊保障及監察法第 5 條第 9 款向法院聲請上線監聽，

有時可以聽出候選人或樁腳以現金買票，或提供選民返鄉之車票、機票。在向法院聲請監聽時可能須提醒法官公職人員選舉罷免法修正之前後條文⁵。

〔案例〕

98 年底某地三合一選舉傳出「掙客」包攬「幽靈人口」向候選人兜售！某地民眾張某涉嫌以每人三千元的付價唆使約百人遷籍，打算「賣」給鄉長及縣議員候選人，幸檢警及時掌握情資及遷戶名冊，其中廿四人經傳喚後坦承收錢遷籍，張嫌訊後以三萬元交保。據了解，張嫌在七月間，開始以每人三千元付價，在某地區招攬百名家境困窘、失業人士及涉世未深青年，遷移戶籍，以符合設籍滿四個月才能投票的規定。這項「投資」，花了張嫌近四十萬元。張嫌日前向選情較為低迷，或處於當選、落選邊緣的候選人，開出高價兜售幽靈人口，結果被某地檢警監聽掌握，雙方交易還未達成，檢方即發出傳票，將張嫌及其他涉嫌人傳喚到案說明，眾人全都坦承不諱。檢方訊後除將張嫌移送法院，法官諭令三萬元交保，其他涉嫌人釋回。

（二）發動搜索

掌握有選民之身分證、投票通知書及現金在某樁腳處情資時，已有賄選買票之嫌，檢警調單位即時發動搜索，避免影響選舉投票正確性，及檢察官日後須提當選無效之訴。

5. 公職人員選舉罷免法【民國 97 年 11 月 26 日修正】

第 99 條第 1 項

對於有投票權之人，行求期約或交付賄賂或其他不正利益，而約其不行使投票權或為一定之行使者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以上一千萬元以下罰金。

通訊保障及監察法【民國 96 年 7 月 11 日修正】

第 5 條

九、公職人員選舉罷免法第八十八條第一項、第八十九條第一項、第二項、第九十條之一第一項、第九十一條第一項第一款或第九十一條之一第一項之罪。

公職人員選舉罷免法修正前之舊法條文

第 90-1 條第 1 項

對於有投票權之人，行求期約或交付賄賂或其他不正利益，而約其不行使投票權或為一定之行使者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以上一千萬元以下罰金。

〔案例一〕

94年12月某地檢署持續追查該市某區市議員選舉幽靈人口案，發現竟有20多位選民戶籍遷到該候選人的競選總部，檢方再傳訊58位前往投票的選民，有選民坦言支持此候選人、主動遷戶口，是候選人秘書幫他們辦妥遷戶口手續，案情可能往上發展。檢方發現，該候選人陣營涉在選前遷入70多名幽靈人口，其中有58位選民在投票日前往投票，這2天傳訊後，有56人到案說明。到案選民中，有人告訴檢方確是支持該候選人，主動遷戶口到該區，投對方1票；檢方也查出，許多幽靈人口的遷戶口作業，是該候選人的1名秘書替他們辦的，竟然有20多位遷到候選人競選總部，投票通知書也是向總部領取，妨害投票意圖實在明顯。為此，檢方日前又搜索該候選人的競選總部，同時對傳訊到案的選民，給予釋回或交保幾萬元的強制處分。

〔案例二〕

熊某於民國94年間係屏東縣滿州鄉選舉之候選人，竟於選前自94年3月間起至94年8月2日止，引入李某等30名俗稱之「幽靈人口」，檢警調近百人，於選前兵分三十幾路，搜索鄉公所、戶政所、候選人競選總部、住處等地，在樁腳住處，扣得集中保管之選舉通知書八十張、戶口名簿、催告通知書及選民名冊等，於選舉94年12月3日進行投票時，上開未實際居住在滿州鄉李某等16人，竟均前往領票並投票，進而使得該選舉發生不正確之結果，嗣熊某取得2,881票，經屏東縣選舉委員會於同年12月9日公告熊某當選。熊某與李某等人顯係共犯刑法第146條第1項之非法方法，使投票發生不正確結果之妨害投票罪，經檢察官提出當選無效訴訟，由法院宣告熊某之當選應屬無效而解職。當時媒體誤會將由其對手最高票落選的陳○○直接遞補，但鄉鎮市長選舉與縣議員選舉不同，若法院判決當選無效確定，而任期還有2年，並非由

高票遞補，必須辦理補選。最後於96年2月間依地方制度法第79條辦理補選，由熊某之子代父參選而當選。

五、勘驗選舉人名冊

妨害投票正確罪之成立，以虛設戶籍者投票為要件，故應於投票日後，勘驗選舉人名冊，以查明確有投票，列為妨害投票正確罪之犯罪嫌疑人，並認定既未遂。

六、傳喚虛設戶籍又投票者

傳喚以上查明之妨害投票正確罪之犯罪嫌疑人，訊問與構成要件相關之犯罪事實，據以查明是否構成妨害投票正確罪。司法警察在就幽靈人口造冊時，應將未成年人排除，不要列入清冊，避免往例曾有6歲小朋友以幽靈人口之嫌疑犯遭傳喚，造成民怨。

七、刑法第146條既遂與未遂之區別

過去實務見解認為行為人須以詐術或其他非法之方法，使投票發生不正確之結果，始能以該罪相繩，如未經列入選舉人名冊或雖列入選舉人名冊，但未領取選票參與投票，則無法論以投票發生不正確之結果，亦不能以該罪相繩。所謂「使投票發生不正確之結果」，乃指行為人使投票所得之結果，與真實之結果不符合之意，亦即指因行為人之妨害投票行為而導致投票結果為不正確之「票數」而言，此與以該選舉區內有選舉權人數及投票人數為比例之投票率，或以投票人數及各候選人得票數為比例之得票率無關，亦不以使落選者當選或使當選者落選為必要。即因行為人之妨害投票行為使各候選人所得「票數」發生不正確者，始構成上開之妨害投票結果正確罪。故有選舉權人即有投票權人（含虛報遷入戶籍取得投票權之人）於投票日未參與投票時，即無從影響各候選人之得票數，應無由導致投票結果有不正確「票數」之情形發生。是上開妨害投票結果正確罪之既、未遂區分，應以行為人已否使投票票數發生不正確

結果為斷。而遷入戶籍時僅屬取得各該選舉區選舉人資格之準備動作，尚非得視為已著手於妨害投票結果正確罪之構成要件行為之實行，故遷入戶籍者，縱已取得投票權，但於投票日並未實行投票，則根本無從使投票發生正確與否之可能，尚無所謂既、未遂之問題，應不屬於已達著手程度。

然而以行為人已否使投票票數發生不正確結果認定妨害投票之既未遂，實上非常難以舉證，以致於妨害投票之未遂犯幾乎不可能成立。因此修法後增定刑法第146條第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。」，該罪本質上係以使該次選舉之特定候選人當選結果為目的，故如能證明遷入戶籍之選民主觀上有使特定候選人當選之意圖，而客觀上也有虛偽遷徙戶籍取得投票權且去投票，則構成刑法第146條第2項之妨害投票罪既遂犯，若入戶籍之選民主觀上有使特定候選人當選之意圖，而客觀上也有虛偽遷徙戶籍取得投票權，但最後沒有去投票，則會構成第3項妨害投票罪未遂犯。

八、緩起訴處分之運用

檢察官對於坦承有虛偽遷徙戶籍取得投票權但沒有去投票之選民，因其坦承犯行，犯罪後態度佳，且未去投票並未影響投票之正確率，惡性情節較輕，可處以附條件緩起訴處分，讓選民接受法治教育，以利選民有正確之選舉觀念及自新之機會。但對於否認有虛偽遷徙戶籍取得投票權但沒有去投票之選民，仍應予以起訴，因該等選民心存僥倖，在先取得有投票權資格後，端視檢警調人員是否積極查察幽靈人口投票之狀況，如認為自己並未被鎖定偵辦，隨時可能去投票，影響投票之正確性，故其惡性較重且犯後態度不佳，應予以起訴，以遏止不正之選風。

伍、結語

地檢署處理幽靈人口妨害投票的主要策略是回歸戶籍法之規定，以勸導及行政處分為主軸，並讓選民充分瞭解要行使選舉權，就應該依法繼續居住選舉區四個月以上，及新增訂妨害投票罪的構成要件，最後才對不聽勸導，又符合刑法妨害投票罪要件之選民，和教唆幽靈人口選民妨害投票正確之候選人依法偵辦到底，絕不手軟。

第三篇 當選無效之訴——由幽靈人口談起

除刑法、戶籍法之上述規定外，公職人員選舉罷免法第120條亦定有相關規定，若候選人有虛偽遷徙戶籍情事並當選，選舉委員會、檢察官或同一選舉區之候選人得以當選人為被告，向該管轄法院提起當選無效之訴，亦為嚇止候選人虛偽遷徙戶籍之重要手段。以下本文就相關規定予以介紹，並就臺灣高雄地方法院有關「幽靈人口」之當選無效之訴判決予以介紹、分析。

壹、幽靈人口之民、刑事法律規定

刑法上關於「幽靈人口」規定在刑法第146條妨害投票結果正確罪，而該條原僅「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」及未遂犯之規定，然因實務上屢屢發生候選人虛偽遷徙幽靈人口之案件，故96年1月24日修正公布刑法第146條第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」，以彌補原本之「以詐術或其他非法之方法」概括規定。然上開規定於修法前，實務上亦係按刑法第146條第1項前段處罰，認屬「其他非法之方法」之一種，故該次修法一般認為僅係法律之明文化，並非法律變更。而依上開刑法第146條第2項規定，該構成要件有下三項：(1)意圖使特定候選人當選；(2)以虛偽遷徙戶籍取得投票權；(3)投票。

公職人員選舉罷免法第 120 條規定：「當選人有下列情事之一者，選舉委員會、檢察官或同一選舉區之候選人得以當選人為被告，自公告當選人名單之日起三十日內，向該管轄法院提起當選無效之訴：一、當選票數不實，足認有影響選舉結果之虞。二、對於候選人、有投票權人或選務人員，以強暴、脅迫或其他非法之方法，妨害他人競選、自由行使投票權或執行職務。三、有第九十七條、第九十九條第一項、第一百零一條第一項、第一百零二條第一項第一款、刑法第一百四十六條第一項、第二項之行為。全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之當選人，因政黨得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞，或有前項第二款、第三款所列情事之一者，其他申請登記之政黨得依前項規定提起當選無效之訴。前二項當選無效之訴經判決確定者，不因同一事由經刑事判決無罪而受影響。」而若當選人有虛偽遷徙戶籍之行為者，依公職人員選舉罷免法第 120 條第 1 項第 3 款規定，選舉委員會、檢察官或同一選舉區之候選人得以當選人為被告，向該管轄法院提起當選無效之訴，而當選無效之訴其法律效果規定在同法第 122 條「當選無效之訴經判決無效確定者，當選人之當選，無效；已就職者，並應自判決確定之日起，解除職務。」是一旦當選人敗訴確定，其當選非但無效，縱已就職亦解除職務，其法律效果相當顯著，應對候選人有相當之嚇阻力。且依同法 128 條前段規定「選舉、罷免訴訟程序，除本法規定者外，準用民事訴訟法之規定。」，故當選無效之訴非但不適用刑事訴訟法上嚴苛之證據能力規定限制，而依上開規定準用民事訴訟法第 277 條以下舉證責任之相關規定，且民事訴訟法採取所謂「優勢證據」或「高度蓋然性」法則，只要原告所舉證據優於被告所舉證據，原告即可獲得勝訴判決（一般認為原告僅需證明 51% 即可）；相較之下，刑

事訴訟法中有無罪推定原則等規定，僅在無合理懷疑之情況下，方能判決被告有罪（一般認為檢察官需證明至 99%。「犯罪應依證據認定之，無證據不得認定犯罪事實。被告未經審判證明有罪確定前，推定其為無罪，此為我刑事訴訟之基本原則。又公訴案件犯罪證據之蒐集，及提起公訴後，對犯罪事實之舉證責任及指出證明之方法，均屬公訴人之職責，原則上法院僅於當事人之主張及舉證範圍內進行調查證據，其經法定程序調查證據之結果，認已足以證明犯罪事實時，始得為犯罪事實之認定。若其為訴訟上之證明，於通常一般人仍有合理之懷疑存在，尚未達於可確信其真實之程度者，在該合理懷疑尚未剔除前，自不能為有罪之認定。」最高法院 91 年度台上 7469 號、94 年度台上字第 2033 號判決可供參照。）。是當選無效之訴，較諸刑事訴訟上欲使被告定罪而言，檢察官在證據能力、舉證責任上均有優勢。

然當選無效之訴亦有其有限性，首先若敗選之候選人虛偽遷徙戶籍，則不能依上開規定提起訴訟，且依公職人員選舉罷免法第 120 條規定，僅當選人「本人」有虛偽遷徙戶籍之行為，方可提起當選無效之訴。因此，若係當選人家人、椿腳之行為，依法便不能對當選人提起當選無效之訴。但相較之下，因上述民事、刑事訴訟中關於證據能力、舉證責任之規定不同，故縱於刑事訴訟中法院認定當選人非虛偽遷徙戶口之共犯或根本非虛偽遷徙戶口，在舉證責任較輕之民事訴訟中，檢察官仍有取得勝訴之機會。是以下就臺灣高雄地方法院之相關判決予以介紹、分析。

貳、臺灣高雄地方法院關於「幽靈人口」之當選無效之訴判決分析

一、虛偽遷徙戶口

（一）成立部分（接下頁）

編號	1-1
判決案號	91 年度選字第 16 號
判決要旨	<ol style="list-style-type: none"> 1. 高雄縣警察局仁武分局大社分駐所派員於九十一年十二月十八日實地查訪之結果，該屋現為空屋，並無人使用居住。且依照片所示，上述房屋鐵門深鎖，其鐵門與大門中間，可見夾有多張本屆大社鄉鄉民代表第三選區候選人莊○○及中里村村長候選人柳○○之競選傳單並未取下，顯見該屋於本次選舉期間根本未曾開啟供人使用居住。 2. 選舉人平日之生活重心均在高雄縣大寮鄉中正路自宅，縱認周○○有至大社鄉學習美髮技術有必要，衡情亦屬暫居性質，實無費事委託被告辦理戶籍遷移之需要。況大社鄉上開房屋距其大寮鄉住所並非遙遠，通勤即可到達，豈有僅為學習美髮技術即離開丈夫，攜子改變生活地點，遷居大社鄉之理。 3. 證人即選舉人、屋主所述戶籍地房屋租金金額不符。 4. 選舉人已自陳並未實際居住該大社鄉房屋，其戶籍登記顯然虛偽。且選舉人曾經參與本屆村長投票，若其戶籍遷移目的僅為取得工作機會，則大社鄉中里村之村長何人，實非其所需關心，何以自鳳山市住處趕往參與投票，更屬有疑。 5. 選舉人更已陳○○現在國立嘉義大學園藝系就讀，根本無法每日通勤上學，更無遷移戶籍至大社鄉之理由。
編號	1-2
判決案號	91 年度選字第 10 號
判決要旨	<ol style="list-style-type: none"> 1. 余○○、余○○是兄妹關係，均聲稱已在該處所居住一年多之久，如其二人確有長期居住之事實，則對於彼此住於那間房屋，理應知悉甚詳，然證人竟對彼此究竟居住那間房屋，均稱毫不知情，顯與常理不符。況上開證人果真因其家庭或子女因素遷移戶籍，亦是依其個人實際狀況而先後遷入，豈有集中於系爭選舉期日前約四個月左右遷入之理。 2. 余○○係因沒有房屋居住、余○○因媳婦不孝才遷入，柯○○、柯○○均於婚後因生產而遷入，則其遷移背景既不相同，余○○、余○○為何會於九十一年二月一日同時遷入，而柯○○、柯○○均已結婚，並遷出戶籍，僅因生產即將戶籍遷回，亦均有違常情，顯見其用意應係為能符合選罷法第十五條第一項「繼續居住四個月以上」規定，始集中於上開時間遷入甚明。
編號	1-3
判決案號	91 年度選字第 6 號
判決要旨	<ol style="list-style-type: none"> 1. 附表所示洪○○等 29 人於被告為其代辦移轉設籍後，實際上均未住在附表所示遷入地址之事實，由於選前遭里民張○○舉發，已經高雄縣警察局鳳山分局鳳崗派出所員警實地前往遷入之設籍地址探訪複查明確。

	<p>2. 該 29 人前已因未實際居住於附表遷入地址，曾經高雄縣鳳山市第一戶政事務所，依戶籍法催告辦理遷徙登記後，其中曾○○等人，竟不改其意，復遷移至同一選區之他戶籍地。</p> <p>3. 該 29 人原設籍地址，多屬高雄市及其緊鄰之鳳山市區，與遷入本件鳳山市新興里彼此間之距離，以現今交通發達之程度，實無需僅因「工作場所」之因素，即捨棄原有住處而遷移戶籍。</p> <p>4. 王○○等戶籍卻仍留存於該選舉區內達數月，直至九十一年六月八日投票後，始將戶籍又遷回原設籍地址，足徵前開領救助金，並非其等於投票前遷移戶籍之主要因素。</p> <p>5. 修繕房屋與戶籍遷移間，顯無必然關係，其如確有修繕房屋達不能居住之情形，尚可以申報流動戶口或變更通訊處所等方式確保對外之聯絡，無須先將戶籍遷移至該選舉區內，而於投票後一個月即將戶籍又遷回原設籍地址。</p> <p>6. 現今社會人際往來之聯絡方式已趨多樣化，若為收信方便，只需變更通訊處所即可，豈有任意委由里長即被告逕將戶籍遷入市場內隔間或他人房屋處所，且僅於選前將戶籍遷入數個月，又於選後遷回原設籍地址。</p> <p>7. 王○○等人雖各以小孩就學作為遷戶籍理由，但若因就讀學區問題而遷移戶籍，豈有突於確定選舉區投票人資格前數個月始辦理遷移戶籍，卻於投票後則再將戶籍遷移之理，並未顧及學期之起始與終了。</p>
編號	1-4
判決案號	93 年度選字第 1 號
判決要旨	<p>1. 澄清湖每人入園費 100 元，汽車每部入園費 40 元，因此進入澄清湖風景區旅遊之費用，於社會通念尚可謂低廉。巴○○等人前往澄清湖旅遊僅有約 3 次至 10 餘次不等，從而巴○○等人有無必要僅為享受微薄的福利，遷離實際住所，將自身法律關係之中心，移至與己可謂毫無關連之處，徒增遷籍後可能造成之不便及聯繫上困難。</p> <p>2. 吾人生活上人際溝通方式，依目前社會發展現況可謂至為多樣化，傳統藉由書面信件傳遞意思表示之情形，已較罕見。且若為顧及實際所在地與住所不同時之收信事宜，僅以變更通訊地址之方式即可，實無僅為少數信件收受之目的，即大費周章以遷移戶籍之方式實現。</p>
編號	1-5
判決案號	95 年度選字第 8 號
判決要旨	<p>1. 按工作地點與個人住處或戶籍，分屬兩地，乃吾人社會中司空見慣之現象。故社會一般人，斷不可能因為某人戶籍不在其工作地點，即質疑其工作熱忱，或要求某人應將戶籍遷入工作地點，已徵許○○證稱遷移戶籍之動機，核與社會常情悖離甚遠，難予採信。況許○○是否將戶籍遷入服務處，亦與其擔任被告助理，服務里民，並不相干。</p>

2. 許○○除擔任被告助理工作之外，仍須與其先生共同照顧小孩。而按小孩既均住居於林園鄉，衡之常情，許○○自不可能因為偶爾住在服務處之事由，即率爾將戶籍遷至戶籍地，並作長期居住之打算。
3. 莊○○固證稱當時係為了唸書原因，才借住戶籍地，並將戶籍遷入云云，惟按莊○○居住於彰化縣自己的家，投票時，正在雲林縣虎尾大學唸書，現仍就讀於該大學乙節。又彰化縣距離雲林縣，較諸高雄市與雲林縣之距離短，莊○○苟係為了就學方便，始遷移戶籍，衡情，自不可能捨近距離之彰化縣，而反求遠距離之高雄市。
4. 王○○、王○○及邵○○均未居住於戶籍地，而王○○及王○○固證稱為了小孩王○○將來可以在中正國小唸書問題，所以才將戶籍遷入戶籍地云云。惟按王○○等遷入戶籍時，王○○約已5歲，始遷移彼等及王○○之戶籍，是否可達其目的，已難遽信。況王○○係將王○○之戶籍遷入其舅舅即被告之處所，並非另租他處，設立新戶，衡情，王○○等於並未實際居住戶籍地之情形下，有無隨同王○○遷移戶籍之必要。王○○係王○○之祖父，依常情，亦無跟隨遷移戶籍之必要。
5. 蘇○○等原設籍處，早於94年7月4日之前，即已遭拍賣。被告自94年2月1日起，即向徐○○承租上開戶籍地。則蘇○○等若確實欲遷移至現戶籍地居住，衡情，自可於94年7月4日之前，即將戶籍遷入現戶籍地，並前往居住，洵不至於淪為變更住址為苓雅區戶政事務所所在地。
6. 況蘇○○等人分別為被告關係親近之親屬，而許○○等人，除與被告有親屬關係外，餘者或為被告之助理，或為被告友人之小孩及其朋友，遠不如蘇○○等與被告之關係近親，乃被告竟不提供本身及配偶之房屋，予蘇○○等設立戶籍及居住，反將之提供予助理或友人設籍。且被告自95年4月間起，即將所有澄清路○號房委由東森房屋加盟店對外招租，卻不提供予至親之蘇○○等設籍及居住，顯與常情悖離甚遠。
7. 吳○○既自69年間起到現在，一直於楠梓區上班，顯見其已慣於屏東縣與高雄市間通車，若非有特殊目的或其他變故發生，衡情，自不可能為了上班，而突然遷移至高雄市居住。
8. 又邱○○及周○○固證述，因彼等結婚十幾年，均未生育小孩，為容易生小孩，所以才搬到戶籍地云云。惟按彼等所述，倘若屬實，亦堪認屬短暫居住性質無訛，衡情，要無遷移戶籍之必要。況邱○○及周○○係於前鎮區草衙經營建材行，販售建材。彼等住所地原係設於小港區，未送貨的大部分時間都是待在草衙。

(二) 不成立部分

編號	2-1
判決案號	91 年度選字第 7 號
判決要旨	<p>按有選舉權人在各該選舉區繼續居住四個月以上者，為公職人員選舉各該選舉區之選舉人，而選舉人年滿二十三歲，得於其行使選舉權之選舉區登記為公職人員候選人，公職人員選舉罷免法第十五條第一項、第三十一條定有明文，是候選人因須先具選舉人之資格而須在各該選舉區繼續居住四個月以上者始得為之，惟該法對此所謂「繼續居住」者並未加以明定，然參同法第四條第一、二項及第二十三條所定之「選舉人、候選人年齡及居住期間之計算，均以算至投票日前一日為準，並以戶籍登記簿為依據」、「前項居住期間之起算，以申報戶籍遷入登記之申請日期為準。」、「選舉人名冊，由鄉（鎮、市、區）戶籍機關依據戶籍登記簿編造，凡投票前二十日已登錄戶籍登記簿，依規定有選舉人資格者，應一律編入名冊」之語，此公職人員選舉罷免法上所稱之「居住」，顯係以戶籍法上之住址為其公法上效力發生之依據，與民法上所謂「住所」之概念上並非一致，況民法第二十條住所之規定，觀乎民法第二十三條尚有選定居所之規定，自不以必需居住於該地為必要（六十年判字第五〇〇號判決參照），是此所謂「繼續居住」者，自僅須依戶籍法而為之登記即足，並無須有足認以久住之意思，且住於一定之地域者為限自明。而被告乃於八十二年十月二十九日遷入門牌編號「高雄市新興區文昌里中東街〇號」該址而創立新戶，嗣則至九十一年六月十四日遷出至同里中東街〇號乙節，此有戶籍謄本等件在卷可稽，而被告係為參選文昌里里長始經〇號屋主即訴外人陳〇〇之同意而自該址對戶遷入，嗣被告自當選該里第四屆里長起即均於該處辦公乙節，亦經證人陳〇〇、林〇〇到場具結證述在卷，是被告既自八十二年間起即依戶籍法之規定設籍於文昌里該處，且其歷任里長職務亦均於該處辦公，其於參選該里第六屆里長時，自己符合公職人員選舉罷免法第三十一條所定之資格無誤。</p>
編號	2-2
判決案號	91 年度選字第 19 號
判決要旨	<ol style="list-style-type: none">1. 石〇〇、石〇〇均為石〇〇與陳〇〇之子，石〇〇於八十八年二月二十三日遷入，雖石〇〇於九十年四月十七日始遷入，然遷入父母同戶籍內，並不能認為係專為此次選舉而遷入之幽靈人口。2. 設籍被告同戶內之人，均為被告之至親，且由其等遷入或設籍之日期多均已久之情形以觀，並非為高雄市第六屆里長選舉而遷入甚明，縱其等實際並未居住各該戶內，亦與本件選舉無關。
編號	2-3
判決案號	94 年度選字第 6 號
判決要旨	<ol style="list-style-type: none">1. 三民鄉因屬山地管制區而地緣特殊，而台 21 線為該鄉對外聯絡之唯一通道，如在此唯一道路 50 公尺以外處工作時即須辦理入山證，則在該鄉任何坡地從事工作或為任何活動，除經警勤區佐警實地查訪並確認為設籍人士屬實者外，餘之任何人士即均須為入山證之申請始得

	<p>活動，且該分駐所每日平均既均實施機動盤查3班次，如有未依規定為入山證之申請，其恐經常會在警攔盤查時即遭查出，故外地人士如欲在該鄉為經常性工作或出入活動，衡情確以遷入設籍於該地始為便利，此與平地遷籍情況確有不同，而證人柯○○等因受僱而遷籍之原因，均核與其僱主即證人陳○○相符，且經核對卷附戶籍資料所載其等亦均迄未遷出，如所陳應與事實相符而堪採信。今證人均係因工作之正當原因而為遷籍，其等之遷居行為與選舉事項自無關連。</p> <p>2. 證人俞○○既任職於高雄海洋科技大學而在三民鄉從事生態平衡研究工作，以其職位及與兩造之關係，衡情其應無為之甘冒妨害投票及偽證之罪而虛偽陳述之理，而依上述之入山證及盤查問題，其為研究工作而與其妻賴○○共同遷籍至該管制地區以從事活動，衡情應屬正當。</p> <p>3. 證人孫○○之本籍既原即係在其兄孫○○位三民鄉之住處，且為其老家所在，應認該處仍為其住所，其將戶籍遷回原設籍之老家而縱認係與選舉有關，惟其與被告原屬堂兄妹，其支持堂兄在其家鄉競選原屬合理正當，此與外來人口之違主權在民原則而操弄與之無關之行政區域政權行使本即不同，其之遷回原住民本籍自不得以「幽靈人口」視之。</p>
編號	2-4
判決案號	95年度選字第10號
判決要旨	<p>1. 張○○等人係為收信方便而為遷籍之語固與現今郵務方式（有夜間送達、信箱、掛號留置等）及郵件愈見稀少等情相違，惟遷籍原因除為選舉外本即甚多（如就學、工作、財產原因等），且上開45號址原即登記為證人方○○之夫等人名下，則共同遷籍至其所有不動產之處所，姪女藍○○、藍○○共同移籍至其父與叔所合夥經營之事業處衡情尚為正常，且亦為其等之自由。</p> <p>2. 且渠等自遷籍後迄今亦均尚未移出，此與為選舉之一時原因而為者已有不同，且於該時期遷入而亦同時取得系爭里長選舉之投票權者另有與其等應無親屬關係而更有可能為「幽靈人口」之蔡○○等7人，然渠等於選舉時因未曾領票投票而不可能為「幽靈人口」。</p>

二、支持特定候選人

（一）成立部分

編號	3-1
判決案號	91年度選字第16號
判決要旨	<p>1. 被告身為陳○○、蔡○○之叔叔，竟不知渠二人係為照顧祖母始行遷入大社鄉，悖於常理，足證陳○○、蔡○○虛捏其照顧祖母之證詞，至為明確。況陳○○、陳○○及蔡○○恰於本次村長選舉後，於九十一年十一月十三日又已將戶籍遷回其三民區或屏東市住處，益徵渠三人無非係為選舉之目的，虛報戶籍遷入甚明。</p> <p>2. 許施○○等十二人仍以其原戶籍地為生活重心，並未實際居住於上述大社鄉中里村之房屋，在生活上並無遷移戶籍之需要，已如上述，渠</p>

	等竟均委託參選本屆村長之被告辦理戶籍遷移登記，將戶籍遷入中里村；且因許施○○等十二人之生活重心並非在大社鄉中里村，實無關心中里村村長何人之理由，其十二人竟均於九十一年五月十九日大社鄉中里村村長選舉時分別自原住地趕往行使投票權，顯見渠等委託被告之遷移戶籍，實為本屆中里村村長之選舉目的。
編號	3-2
判決案號	91 年度選字第 10 號
判決要旨	<ol style="list-style-type: none"> 1. 余○○等選舉人均係於本件選舉日（九十一年六月八日）四個月前，才陸續遷入戶籍。且余○○等人均是被告之至親及摯友，與被告之交情非比尋常。 2. 余○○等人既未實際居住於橋頭村，且又係被告至親，其辦理遷移戶籍後，經該管選務機關編入橋頭村選舉人名冊公告確定，並領得投票通知單，於村長選舉日領取選票並投票，衡之常情，當係支持被告競選村長而投票予被告。
編號	3-3
判決案號	93 年度選字第 1 號
判決要旨	<ol style="list-style-type: none"> 1. 被告之配偶陳○○本為高雄縣烏松鄉大竹村現任村長，值違反選罷法案件經法院判處徒刑褫奪公權上訴期間，王○○等 7 人利用此一時間，集體遷入與被告相同之戶籍地址，進而取得選舉投票資格，是其等遷籍地址，自難排除係為被告部署選舉之可能。 2. 劉蔡○○等人所遷入之高雄縣烏松鄉大竹村大竹路○號，係被告競選服務處地址。 3. 巴○○等人遷入高雄縣烏松鄉大竹村大竹路○號，寄居在戶長施○○之戶籍內。施○○係系爭選舉被告陣營所推舉之監察員。 4. 而代辦遷入戶籍登記者，除王○○等人外，其餘均不相識，竟由與被告具有至親配偶身分之利害關係人陳○○代辦戶籍登記，益證受託辦理戶籍登記者，與委託人間通常應具有之信任關係有別。其次王○○等 16 人集體、集中遷移戶籍取得選舉人資格，且均行使投票權，共犯刑法第 146 條第 1 項之妨害投票結果罪之終局利益，理應歸屬於被告，因此其自難對此謂毫無所悉。
編號	3-4
判決案號	95 年度選字第 8 號
判決要旨	許○○等遷移戶籍，均係由許○○本人或委由許○○去辦理。而許○○於系爭選舉投票前，一直擔任被告之助理長達 2 年。許○○等均同意遷移戶籍，以取得系爭選舉之投票權，並相繼前往投開票所投票乙節相互以觀，顯見許○○為其本身及受託為上述其他投票權人辦理戶籍遷入，係為被告所明知，並予指示辦理，且為上述其他投票權人所明知，並予配合。

(二) 不成立部分

編號	4-1
判決案號	95 年度選字第 5 號
判決要旨	證人蔡○○等人之證詞，亦無法證明其等之遷移戶口與被告間有何犯意聯絡，或其等遷移戶口係基於被告之唆使，並為意圖使本件系爭選舉產生不正確之結果。從而，在原告未能舉證證明陳○○等人遷移戶口之目的係為支持被告當選、且其與被告間有犯意聯絡及行為分擔之情形。
編號	4-2
判決案號	99 年度選字第 26 號
判決要旨	依上開證人之證詞，其等遷移戶籍至系爭選區，或係基於信仰，或為養病、或無屋可住、或為請領社會救助及獎學金等諸因素，均非基於系爭選舉之因素，且上開證詞均未陳述係被告要求其等遷移戶籍，或為取得投票權之目的。

三、上開判決分析

綜上，依上開判決而言，刑法第 146 條第 2 項規定「意圖使特定候選人當選」、「以虛偽遷徙戶籍取得投票權」、「投票」等 3 要件中，「投票」部分最為明確，僅需調閱相關選舉名冊即可查知。而「意圖使特定候選人當選」、「以虛偽遷徙戶籍取得投票權」2 要件中，以後者較為重要，一旦後者經證明後，只需再證明該虛偽遷徙戶籍之人其本身、遷入處所、代為遷徙戶籍之人等與當選人間有親屬、輔選人員等關係，一般均認定與當選人本人有共犯關係。

就「以虛偽遷徙戶籍取得投票權」而言，一般多仰仗戶政、警政機關實地前往查訪，並視該遷徙戶口之人其遷徙之理由是否正當、合理，一旦其遷徙之理由不正當、不合理，多會認有虛偽遷徙戶口之事實。

而其中部分判決討論到「幽靈人口人數是否影響選舉結果」乙事，因現今法律條文已有明文規定，且前言所述之實務判決亦以「以該選舉區之整體投票結果發生不正確之結果為已足，而不以發生行為人所支持之特定候選人是否當選為必要」，是在現行法律、實務見解下已不成問題。

參、結論

憲法第 10 條雖賦予人民有遷徙之自由，但按諸主權在民原則，理應由該行政區域之人民行使，且僅能由該區域之人民行使，非能由其他地區之人所能越俎付庖，是刑法第 146 條第 2 項亦定有「虛偽遷徙戶籍」之相關處罰規定，公職人員選舉罷免法第 120 條亦規定得對當選人提起當選無效之訴，均為嚇阻候選人虛偽遷徙戶籍之有效規定。

但公職人員選舉罷免法第 120 條之規定仍有所不足，例如對於落選之候選人、當選人之親屬、樁腳之虛偽遷徙戶籍之行為，均不能依上開規定處理。且選舉之結果瞬息萬變，候選人是否當選，有時僅差距數十票，亦可能因選前之突發事件而改變當選與否，是不論候選人是否當選，對於其虛偽遷徙戶口之行為，在選前、選後均應嚴格加以查察，若在選前查知，戶政機關可依戶籍法之相關規定強制遷出，此可避免該候選人之行為影響選舉結果，縱在選前查察而未有所獲，或不及強制遷出，戶政、警察單位查得之資料，亦可作為檢察官在選舉後提起當選無效訴訟之證據，故相關單位在選舉前之查察，實為重要、必要之措施。如何能夠確實、落實相關單位之查察，並即時嚇止候選人、選舉人之虛偽遷徙戶籍之行為，至少能使選舉人不

前往投票，以免影響選舉結果，此方應為查察幽靈人口之重點。

第四篇 高雄地檢署偵辦 99 年三合一選舉幽靈人口妨害投票案件之概況及檢討 壹、分案之偵結情形

情資件數	分案件數		選他案		選偵案						
			簽結	未結	起訴		緩起訴		不起訴		未結
	選偵	選他	36	17	件數	人數	件數	人數	件數	人數	
83	17	53					9	63	5	61	1

備註：
 1. 本數據統計時間為 100 年 3 月 25 日。
 2. 選偵案中有 8 件由選他案簽分。
 3. 起訴案件另有緩起訴者，只列起訴案件數，不再列入緩起訴案件數，惟人數仍列緩起訴人數。
 4. 另因幽靈人口而提民事當選無效之訴共有 4 件，惟 4 件均尚未判決。

貳、偵辦中面臨之問題

一、戶政與警政機關之溝通及配合不盡理想

依本署預訂之查緝策略及進度，在本署召開聯繫會議後，戶政單位須於會後一定期限內，將民國 98 年 12 月 26 日至 99 年 7 月 26 日之期間內，轄區中異常遷入疑似幽靈人口者，以 EXCEL 檔造冊陳報本署，並同時將造冊之資料送轄區分局，由轄區分局與戶政人員配合，前往疑似幽靈人口之戶籍住址進行初次查訪，並制作初次查訪紀錄表報署，之後由本署將「勸導書」交由各分局，由各分局將勸導書發送至幽靈人口之戶籍住址進行勸導，並製作第二查訪紀錄表。惟過程中戶政與警政人員相互抱怨無法配合（聯合查訪之時間無法調配或是意願不高），以致本署必須在 99 年 9 月 17 日再發函高雄市政府警察局、高雄縣政府警察局、高雄立政府民政局及高雄縣政府民政處，重申請警察機關與戶政單位必須互相配合查訪，並必須落實 99 年 8 月 18 日所召開會議之決議事項（雄檢泰文字第 0991000260 號函）。事實上，警政與戶政配合成效之良好與否，關係到幽靈人口案件辦理之成敗，一旦此處成效不彰，絕對成為之後幽靈人口妨害

投票案件能否成立之關鍵（後詳述），而此部分之協調，將成為程序上之重點。

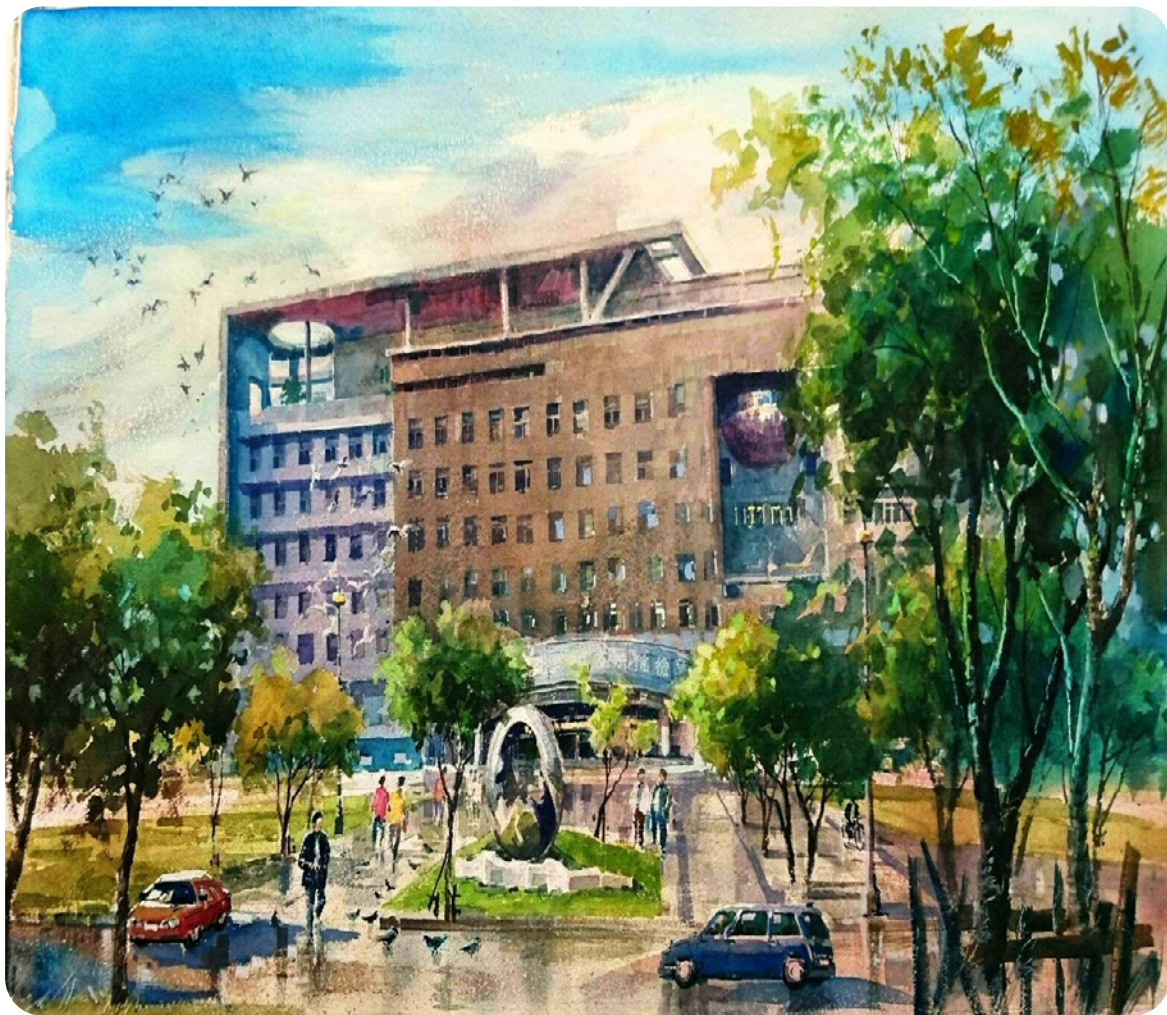
二、刑法第 146 條主觀犯意之認定不易

刑法第 146 條「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。」現未實際居住於戶籍地者有數百萬人，其原因不一，並非所有籍在人不在參與投票均須以刑罰相繩，是以第二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。是依照該法解釋，虛偽遷移戶籍，在法律上構成處罰，必須遷移之時，主觀上有意圖使特定候選人當選，客觀上為虛偽遷移戶籍取得投票權進而為投票（詳如本文第一篇、參）。而主觀要件屬於行為人內心真意，認定不易，必須藉由客觀行為來證明行為人內心真意。而客觀行為是否足以認定行為人內心真意是在意圖使特定候選人當選，仍須因時因地視各種不同情況來認定，除非是有大量未實際居住之人口遷入候選人戶內，否則判斷著實不易。

三、刑法第 146 條客觀事實之查證不易如前所述，刑法第 146 條之主觀要件常常必須藉由客觀行為來證明。而客觀行為是否足以認定行為人內心真意是在意圖使特定候選人當選，仍須因時因地視各種不同情況來認定，惟不只主觀犯意難認定，客觀事實亦查證不易，遷入之人與原戶內之人究竟有何關連性？當事人在被分案偵辦之後，總有一套說詞，而且往往能自圓其說，難以查獲積極證據證明其有妨害投票之犯行，此為偵辦此類案件之另一困境。

參、檢討與策進

前述偵辦中面臨之問題，終其解決之道，就是落實第一階段戶政與警政查訪之確實性，只有在第一時間在第一線直接接觸當事人之戶政人員，以及到戶稽查之轄區員警，才能真實瞭解究竟有無幽靈人口之情形存在，且必須詳實填寫附件之訪查紀錄表，才能在日後案件偵辦幽靈人口妨害投票案件時，成為強而有力之證據，突破主觀與客觀構成要件認定上之困難。



2021 / 橋頭地檢署

附件一：初次查訪紀錄表

高雄○政府警察局○○分局初次查訪紀錄表			
查訪人： 查訪日期： 年 月 日 時 分 查訪地址：			
遷入者姓名	遷入地址（A 址）	遷入地所有權人	遷入日期
王大明	高雄市中正路 400 號		年月日
王小明	原戶籍地（B 址）		
	實際居住地		
清查項目		清查結果	
1. 職業			
2. 公司或就學地點及名稱			
3. B 址家庭結構		1、 2、 3、 4、	
4. 上列同居之人現是否仍居住該址（B 址）			
5. 若未居住（B 址），現居住何處，遷出日期		現住： 遷出日期：	
6. B 址外有無停放車輛		無： 有：車牌號碼： 車主： 關係： 車牌號碼： 車主： 關係：	
7. B 址外觀（有無人居住痕跡，例如：置放盆栽、寵物等）		詳述並檢附照片	
8. 信件收件人及地址			
9. 信用卡、電話帳單、水、電費寄帳地			
10. 查訪左鄰右舍		B 址現居住人姓名或綽號 周遭是否為親戚聚集地：	
備註			

附件二：查訪紀錄表

高雄○政府警察局○○分局清查疑似幽靈人口 次查訪紀錄表		
查訪人：		
查訪日期： 年 月 日 時 分		
查訪地址：		
清查背景	清查項目	結果
一、遷入者背景	1. 姓名	
	2. 出生年月日	
	3. 身分證統一編號	
	4. 職業？工作地點？	
	5. 遷入時間	
	6. 遷入動機	
	7. 遷入目的	
	8. 何人介紹遷移戶籍	
	9. 由誰代辦	
	10. 遷移戶籍之戶政文件資料	1. 2.
	11. 代辦者身分	
	12. 有無實際居住遷入地址	
	13. 行動電話	
	14. 行動電話帳單地址	
二、遷入戶之背景	1. 戶長姓名、身分證字號	
	2. 戶長職業、工作地點	
	3. 戶長與候選人關係	
	4. 戶長與遷入者關係	
	5. 遷入戶內部空間	
	6. 權狀面積	
	7. 遷入戶實際居住人口	
	8. 遷入戶內使用車輛車牌號碼、停放位置照片	1. 2.
	9. 管理室登記居住人口	
	10. 領用磁卡人數	
備註：		
1. 每戶必須清查 6 次（年月日前清查完畢）		
2. 查訪左右鄰居，該址居住情形：		

附件三：預防選舉幽靈人口勸導書

親愛的鄉親（ ）您好：

根據我們的調查資料顯示，您雖然設籍在高雄市（縣），但實際上並未居住在此地址，按中華民國刑法第 146 條第 2 項規定：「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，處 5 年以下有期徒刑。」，高雄地檢署籲請民眾勿以身試法。

一、為了支持特定候選人而遷徙戶籍，並於 99 年 11 月 27 日三合一選舉時去投票，可能觸犯妨害投票罪，意圖使投票結果不正確，可判處 5 年以下有期徒刑。

二、如果您有以上之情形，請速將戶籍遷回實際居住地，避免觸法。另外，請您代言為我們宣導下列口號：「一機、一相、一袋、壹仟萬」，利用手機、相片、夾鏈袋來蒐證，最高可獲得壹仟萬元檢舉獎金，讓口號耳語散佈，遍佈地雷，讓想賄選的人知難而退。

法務部檢舉賄選專線：0800-024099 按 4

高雄地檢署檢舉賄選專線：07-2519538

高雄市（縣）政府警察局檢舉專線：110

最後，祝福闔家平安、社會祥和、人民幸福

臺灣高雄地方法院檢察署

高雄市（縣）政府警察局敬上