

杜絕虛報遷徙，正確戶籍登記

壹、前言

「虛報遷徙」是籍在人不在之戶籍遷徙異常現象，犯濫於地方選舉期間，可視為選舉之「副產品」，而「虛報遷徙人口」俗稱為「幽靈人口」，往往出現於申請補助、結稅、農保、學童越區就學及選舉等時機，尤其選舉期間，最是猖獗，影響社會秩序至鉅，實不容忽視。

依憲法第十條規定，人民具有居住及遷徙之自由，但第二十三條亦有限制自由之明文規定，意即為防止妨礙他人自由，維持社會秩序者，得以法律限制之，且「公職人員選舉罷免法」有關連續居住四個月以上者，為各該選舉區選舉人之規定，其前提必須是有實際居住之事實。因此，人民固有遷徙之自由，但並無虛偽戶籍登記之自由與權利。

選舉期間，虛報戶籍遷徙，不僅影響戶籍登記的正確性，增添戶政、警察機關行政作業的負擔與困擾，更嚴重影響選舉的公平性與正確性，因此，「如何杜絕虛報遷徙，正確戶籍登記」是目前政府責無旁貸且刻不容緩的重要工作，爰謹針對此一議題研討如次。

貳、虛報遷徙之因素

一、民眾權益之主張

民眾為因應政府政策，以虛報戶籍，主張下列權益：

- 學童越區就學。
- 申報所得稅。
- 減輕房屋稅。
- 申領社會救助或福利補助。
- 申辦農民保險。
- 享受海、空交通費優惠。

二、民眾求取勝選之企圖

不正確的選舉觀念

公職人員選舉，人民經由選舉途徑參政或藉由選賢與能，為民服務，本是民主政治之特色。不過，如今部分選舉人或候選人，視選舉為圖利之工具，扭曲選舉之真諦，諸如：選舉人為支持親友或貪圖賄選之利益，不惜虛報戶籍，擾亂選舉秩序；又如某些候選人缺乏服務大眾的基本理念，視選舉為謀求權利之管道，竟然鋌而走險，提供資金，慫恿親友遷徙戶籍，企圖爭取選票，贏得勝選。因此，選舉期間，虛報遷徙現象湧現，尤其以地方選舉之小選舉區最為明顯。

承襲賄選之選舉文化（歪風）

賄選一向是選舉的不良惡習，由來已久，難以革除。部分候選人利用行賄的手段，提供現金、贈品、旅遊或車馬費，期約親友遷戶籍至其

選舉區，非法取得選票。

參、本縣虛報遷徙概況

一、戶籍遷徙異常現象

九十年立法委員、縣長選舉及九十一年縣議員、鄉市長選舉期間，出現戶籍遷徙異常現象，但選後，由於六月即將舉辦鄉市民代表及村里長選舉，仍有大量的人口遷徙情形，且不僅是縣市間及鄉市間之遷徙，村里間之遷徙（住址變更）亦不在少數，據戶、警機關查報疑似虛報遷徙人口高達 3,606 人之多，究其原因，無外乎下列三項：

「公職人員選舉罷免法」規定之選舉人居住期間「四個月」過短，戶籍遷徙簡便，以致形成爭取選票之手段。

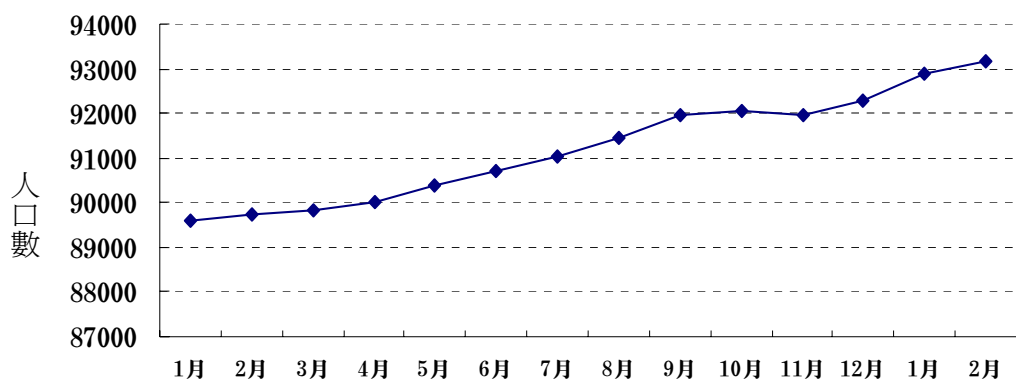
地方選舉之選舉區較小，候選人之間選票的差距有限，往往以區區數票之差，即可能決定勝負，導致選情激烈。例如：本縣村里長選舉，選舉人數不及 200 人者，就有 15 村，其中最少者為白沙鄉城前村的 88 人。

村里長乙職，自從事務費調整提高後，成為當前經濟不景氣，多人競相覬覦的肥缺，因此，往往以遷戶口爭取選票

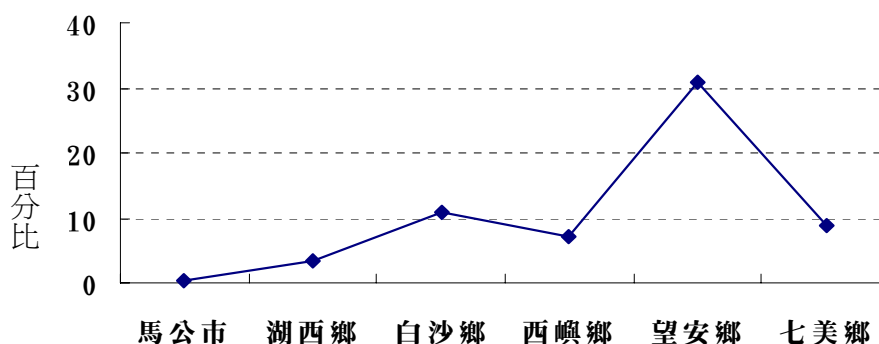
二、人口異常成長分析（詳如附表一、二）

九十年九月二十五日及九十一年二月七日分別是縣議員、鄉市長選舉及鄉市民代表、村里長選舉計算選舉人繼續居住四個月期間最後遷入截止日，此二次選舉期間人口成長明顯異常，茲說明如下：

本縣近三十年來，人口因外流而逐年遞減，惟自九十年一月起即開始正成長（如圖一）。據戶籍統計，八十九年年底人口為 89,496，九十年九月份人口為 91,965，一年不到的時間，增加了 2,469 人，其間以五至九月（縣議員、鄉市長選舉期間）最為明顯，平均每月增加 387 人；另九十年十月至九十一年二月（鄉市民代表、村里長選舉期間）增加人口 1,194，平均每月增加 239 人。由此觀之，選舉期間，本縣人口確實呈現異常成長，且其成長率為 4.09%，以望安鄉的 30.68% 最高，白沙鄉的 10.79% 次之（如圖二）。



圖一 澎湖縣 90.01-91.02 人口數



圖二 澎湖縣各鄉市 90.01-91.02 人口成長率

由統計數據顯示，年初之縣議員、鄉市長選舉過後的二月份人口仍居高不下，較九十年底繼續成長1%，可見村里長選舉亦仍是造成人口異常成長之主要因素，而且情況更為嚴重。

肆、虛報遷徙查處流程

「遷徙係事實行為，戶籍遷徙登記自應依事實認定」行政法院五十六年第六十號判例著有明文，故「虛報遷徙」端視其是否具有居住事實認定之。有關虛報遷徙之查處，應由戶政及警察機關本於職權共同辦理，戶政機關負責靜態之戶籍登記（遷入、撤銷登記及虛報遷徙之認定）；警察機關負責動態之複查（居住事實之查察），各有所司，權責分明，且處理過程嚴謹，一旦經查報確屬虛報遷徙者，則依戶籍法第二十五條規定應為撤銷登記，其作業程序略述如下：

一、戶政事務所辦理遷入登記及通報

戶政事務所依戶籍法等相關規定受理遷入登記，並於二日內通報分駐（派出）所；戶政事務所如遇遷徙異常現象時，應於遷入登記申請書副份加蓋「加強動態複查」章戳，請警勤區員警加強複查。

二、分駐（派出所）實施動態複查

分駐（派出所）接獲戶政事務所遷入登記通報後，應實施動態複查，並於一個月內（選舉期間縮短為七天）查復；如經查屬於虛報遷入者，應以戶口查察通報單通報戶政事務所處理，並副知當事人。

三、戶政事務所向原戶籍地查證

戶政事務所接獲分駐（派出所）虛報遷入之戶口查察通報單後，應設簿登記列管，並向原戶籍地戶政事務所查證其居住狀況；惟戶政事務所如確認無誤辦撤銷登記之虞者，可不經查證，逕予催告當事人辦理撤銷登記。

四、催告撤銷遷入登記

戶政事務所經查證確屬虛報遷入者，即依戶籍法第四十七條規定催告當事人限期（催告期間至少為七日）辦理撤銷遷入登記，催告期限內當事人不為撤銷登記者，戶政事務所得逕為登記。

五、科處罰鍰

虛報遷徙經催告撤銷遷入登記者，依戶籍法第五十四條規定應處新台幣九千元以下罰鍰，惟為顧及實務執行上之困難，經審慎研議，本縣對於經催告仍不申請撤銷遷入登記而由戶政事務所逕為撤銷者，依戶籍法第五十三條規定處新台幣六百元罰鍰。

伍、虛報遷徙因應措施

一、戶政課有鑑於選舉期間虛報遷徙之犯濫，恐造成選舉之不良影響，爰未雨綢繆，早自九十年四月起即展開下列防範措施：

召開研商「如何杜絕虛報遷徙」會議

於九十年四月十三日邀集本縣各戶政事務所主任及承辦人，召開研商會議，針對「如何杜絕虛報遷徙」進行廣泛討論，會中達成六項決議，其中二項報請內政部參採，但經核復因顧及民眾權益，仍維持原規定。換言之，戶政事務所不得拒絕受理證件齊全之人民遷入申請案件，如遇有遷徙異常現象，戶、警機關只有事後查報撤銷一途可循，徒增工作負擔與困擾，頗感無奈。

彙整編印虛報遷徙案件處理作業規定

彙整處理虛報遷徙案件之相關法令及作業規定，並編印成冊，發送各戶政事務所參辦。

加強宣導

印製宣傳單夾報廣為宣導，並交由各戶政事務所受理櫃台適時宣導。

利用各種傳播媒體宣導，包括地方報及有線電視等。

利用本府電子佈告欄加強宣導。

責成戶政事務所利用村里民大會及轄區集會場合加強宣導。

二、加強追蹤管制

戶政事務所設專簿登記列管，隨時掌握處理進度，並按週、按月填製查處報表送戶政課彙辦。

戶政課彙整各所週（月）報表，藉以管制各所之查處進度與績效，並視實際需要，實施實地輔導。

三、審慎處理人民陳情案

戶政事務所對於人民陳情案，為顧及人民權益及查察公信力，應會同警勤區員警進行複查，審慎處理。

戶政課對於人民陳情案，應深入瞭解，依相關法規分析及處理，婉轉函復陳情人，並盡宣導之能事，排解民眾之疑慮與不滿，做好協調溝通之角色，給予民眾滿意的服務。

蒐集相關之地方民情輿論，並及時妥適處理。

四、通報地檢署

戶政事務所配合地檢署偵辦賄選，提供相關資料，並主動依規定將虛報

遷徙資料通報查察賄選暴力執行小組參辦。

五、地檢署召開協調會

本縣地方法院檢察署分別於九十年九月四日及九十一年四月二日邀集澎湖縣政府（民政局）、澎湖縣選舉委員會、澎湖縣調查站、澎湖縣警察局（刑警隊、戶口課）及戶政事務所，召開「研商如何查處幽靈人口，以維護選舉公平及優質選風協調會」，並於四月三十日開始分四梯次約談一千一百四十四名疑似幽靈人口，實施規勸與教育，表示偵辦的決心，對有意以虛報戶口贏得勝選之候選人產生嚇阻作用。

陸、處理績效（詳如附表三）

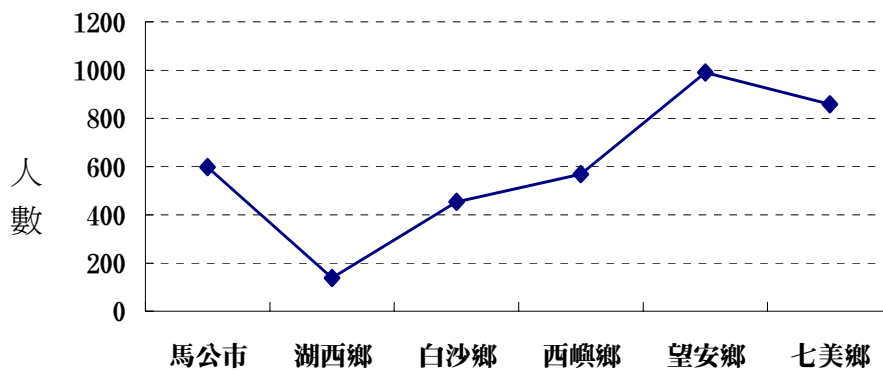
本縣九十、九十一年之三次選舉期間，計查處疑似虛報遷徙 3,606 人—馬公市 598 人、湖西鄉 138 人、白沙鄉 453 人、西嶼鄉 569 人、望安鄉 990 人、七美鄉 858 人，以望安鄉最多，七美鄉次之（如圖三）。其中經查證確屬虛報遷徙者 2,960 人，其處理情形如下：

一、撤銷登記 1,003 人。

二、遷回原戶籍地 1,870 人。

三、遷往現住地 87 人。

本縣各戶政事務所查處虛報遷徙案，均能掌握時效，於村里長選舉人名冊造冊基準日（ ）前，全部處理完畢，績效尚稱良好，對於消弭選舉弊端不無助益。



圖三 澎湖縣各鄉市查處虛報遷徙人數

柒、檢討與分析

茲以下列二段選舉期間分別說明之：

一、九十年立法委員、縣長選舉及九十一年縣議員、鄉市長選舉期間（90年9月~91年1月）

該段選舉期間，本縣計查報虛報遷徙 1,316 人（馬公市 87 人、湖西鄉 71 人、白沙鄉 29 人、西嶼鄉 53 人、望安鄉 504 人、七美鄉 572 人），虛報遷徙情形以望安、七美等二鄉較為嚴重，其查處得失互見，茲檢討分析如下：

優點：

本島馬公、湖西、白沙、西嶼等四鄉市查處虛報遷徙案件較少，處理情形尚稱良好，並未發現重大缺失。

七美鄉查報五七二人，居六鄉市之冠，且由於狀況較為嚴重，該所針對案情，隨時與本課保持聯繫，研商對策，查處過程主動積極，績效亦躍居六鄉市之首。

缺點：

望安鄉查報五〇四人，由於處理欠妥當，至造冊基準日（九十一年一月四日）前，尚餘二二〇人未及處理，經深入瞭解，彙整其延宕因素如下列七點：

戶籍遷入登記申請書副份通報後，警勤區員警未依限查復。

向原戶籍地查證或請警勤區員警再次複查案件，未積極跟催，以致未見查復而無成效。

經查證確實仍住原戶籍地者，未依規定隨即催告撤銷，而另行發通知書告知當事人，因而延誤處理時效。

經查未居住原戶籍地者，未及時依規定以「虛報遷徙」處理：

本課於九十年十二月二十一日，審查本縣各戶政事務所填送之「虛報遷徙」查處報表時，發現該所連續兩週之進度有落後情形，爰以電話查問狀況，並建議應處理方式，惟該所仍因故未及時處理。

民眾陳情案甚多，耽誤處理時程：

該轄警勤區員警未依規定將戶口查察通報單副知當事人或戶長，招致民怨，紛紛陳情，徒增戶政事務所困擾；又遷入該所轄內之民眾幾乎均為望安人，經查報而抗議者甚多，查處時，顧慮較多且較為謹慎。

望安地處離島又適值風季，郵件送達費時而延誤：

查處「虛報遷徙」中之「行文查證」及「催告」均係重要流程，尤其未完成催告程序者，不得撤銷，因此，該所受地理環境及天候之影響，其查詢及催告過程均較費時。

原戶籍地戶政事務所誤以「遷入未報」案件處理（催告期限較撤銷遷入者長），以致無法及時處理而延誤時效。

本局為因應六月選舉，針對上述之缺失，要求望安鄉戶政事務所檢討改進，另通函各戶政事務所切實依相關規定並比照七美戶政所之處理模式辦理。

二、九十一年鄉市民代表及村里長選舉期間（91年2~5月）

該段選舉期間，仍出現遷徙異常現象，但不比四年前（八十七年選舉）的大排長龍集中辦理來的嚴重，據瞭解也許是最近二次選舉地檢署偵辦

賄選及戶、警機關積極查處「虛報遷徙」的原故，民眾因而有所警覺而改採下列應變措施：提前遷入 分散遷入（企圖規避查報） 經查報後主動遷回。即便如此，凡未具居住事實者，仍依規定查報，不同的是，由於相關單位的重視及戶、警人員查處經驗與技巧之增進，其查處績效亦顯著提昇。該段選舉期間，本縣計查報虛報遷徙 2,290 人（馬公市 511 人、湖西鄉 67 人、白沙鄉 424 人、西嶼鄉 516 人、望安鄉 486 人、七美鄉 286 人），於五月十九日（選舉人名冊造冊基準日）前，各戶政事務所均能盡力處理完成而告一段落。

捌、興利除弊建議事項

一、修改相關法令：

建議修改「公職人員選舉罷免法」第十五條第一項為：「有選舉權人在各該選舉區繼續居住一年以上者，為公職人員選舉各該選舉區之選舉人。」，將原規定居住期間由四個月改為一年，減少民眾企圖以短期遷入戶籍，達到選舉之目的。（此點已於本縣選舉委員會舉辦九十年及九十一年地方公職人員選舉選務檢討會中建議，並於九十一年四月一日函請中央選舉委員會參採）

二、持續對民眾加強宣導：

應將戶籍法第二十五條：「戶籍登記事項自始不存在或自始無效時，應為撤銷之登記。」、同法第四十七條第三項：「撤銷登記，經催告仍不申請者，戶政事務所得逕為登記。」、同法第五十四條：「申請人故意為不實之申請者，處新台幣九千元以下罰鍰。」及刑法第二百十四條：「明知為不實之事項，而使公務員登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾或他人者，處三年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金」、同法第一百四十六條：「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。前項之未遂犯罰之。」等虛報遷徙之幽靈人口可能觸犯之法令規定，由中央及地方政府透過電視、報章等媒體廣為宣導，做政策性宣示，使民眾知道虛報遷徙戶籍的違法性與賄選相同，並瞭解將受何種處罰，進而能知法守法，將「法」置於「情」、「理」之上，擺脫人情或利誘，不以虛報戶口為爭取勝選的手段。

三、釐清戶政及警察人員之權責，依規嚴格執行，協力查處虛報遷徙：

查處虛報遷徙是戶、警人員之責任，戶政人員負責靜態的戶籍登記，警察人員負責動態的複查，各本權責，切實依據戶籍法、公職人員選罷法、戶警聯繫作業要點及戶口查察作業規定等相關法規，嚴格執行。戶政機關如發現一址多戶遷入之異常現象且未經查報者，亦應主動以會辦單，送請分駐（派出所），於七日內查復，以期有效查處虛報遷徙；此外，平時除加強戶、警人員法紀教育訓練，使能依法行事，不致為人情或利

益所誘惑，各級主管對所屬戶、警人員之品操、工作、家庭、經濟及交往情形，均應據實考核，如有異常則應立即輔導，以防範弊端發生。

四、檢調機關應將「幽靈人口」列入查察賄選重點工作，以收嚇阻之效：

依憲法規定，人民固有遷徙之自由，但並無虛偽戶籍登記之自由與權利，而戶籍遷徙登記應以具有居住事實為要件，如經查明確屬虛報遷徙之幽靈人口，即觸犯刑法第二百十四條的使公務人員登載不實之罪，若進而於投票日前往投票，又觸犯刑法第一百四十六條的妨礙投票正確罪嫌，檢調機關基於追訴犯罪的職責，應嚴密偵辦，將「幽靈人口」列為查賄重點之一，如此結合戶、警與檢調機關相互協調，通力合作，嚴密查察伸張公權力，使民眾知道政府反賄選決心，方能維護選舉的公平與公正。

五、合併辦理各項選舉：

我國各項選舉期間過於分散，幾乎每年都有選舉，不僅浪費人力、物力及財力，讓國家持續處於選戰爾虞我詐的惡劣氣氛中，實非人民之福，且每次選舉均有為選舉而虛報遷徙之情形，不僅戶籍登記不正確，人口管制不落實，治安也出現問題，故調整各項公職人員任期，儘可能合併舉行選舉，減少選舉次數，實有其必要。

六、鄉鎮市長及村里長改為官派：

從我國歷次選舉發現，虛報遷徙問題與選舉脫不了關係，且與選舉區之大小成反比，也就是說選舉區愈大，虛報遷徙問題愈小；選舉區愈小，虛報遷徙問題愈嚴重，其影響選舉結果也愈大。因此，鄉鎮市長及村里長如改為官派，一者減少政府支出及社會資源的耗損，二者對於憲政運作、地方自治及行政效能的提昇，都有極大的助益。

玖、結語

「虛報遷徙之幽靈人口」是選舉期間之常客，往往對選舉之結果產生決定性的不良影響，尤其小選舉區之地方選舉更為顯著。每逢選舉，戶、警人員為查處「虛報遷徙」，承受本身工作及外來的雙重壓力，倍感辛苦，時時面臨著有心人士之惡意中傷及民眾之無理埋怨，此起彼落，不勝其擾，幾乎陷於難以招架之窘境。不過，所幸承蒙 鈞長的支持及檢調機關的重視與協助，方才得以稍加釋懷，而查報工作也才能在坎坷中依序進行而有所成效。

總而言之，要有效杜絕虛報遷徙，除了戶、警及檢調機關查辦之治標方式之外，更重要的是持續地加強教育宣導，促使民眾明確認知「虛報遷徙」亦是賄選的另一種違法行為，並適時修改相關法規，雙管齊下，如此才能徹底防範虛報遷徙，消弭幽靈人口，進而維護戶籍登記之正確性及選舉之公平性。