

監所收容人投票權行使之研究

邱瑞朝

摘 要

本研究探討監所收容人投票權之法律地位與實務執行困境。雖然我國憲法與選罷法明文保障人民選舉權，且現行法律並未剝奪監所收容人之投票權，但因其身處監所、受自由刑之約束，導致在事實上難以行使投票權。本研究透過分析臺北高等行政法院 112 年度全字第 50 號假處分裁定、112 年度訴字第 969 號判決，以及最高行政法院 113 年度上字第 515 號判決指出，選務機關並非故意不作為，而是受限於現行選舉法制缺乏明確授權，選務機關在依循憲法對於選舉制度所規範之公開性要求，以及監所安全與戒護制度之限制，有法律上困難，所以無法在監所內設置投票所。本研究進一步說明，監所收容人投票權問題的核心在於法律與制度設計不足，導致選舉權無法實質落實，而非權利本身被剝奪。本文最後提出對現行選舉法制、行政作為及制度調整之檢討與建議，以期能促進監所收容人投票權之可行與落實，並兼顧憲政價值與行政實務操作之平衡。

關鍵字： 監所收容人、投票權、選舉法制、公開、外出投票

壹、前言

國家對人民行使統治權之合法性，係奠基於人民的同意¹。而人民表達其對政府統治是否同意的最直接方式，即為透過選舉制度進行投票行為。選舉制度作為民主憲政運作的基礎，其主要關鍵在於人民能否自由、平等而真實地行使其投票權。故以投票為核心的選舉制度，不僅是民主憲政運作的基石，也是憲法賦予人民以政治參與方式監督政府的重要權利²。然而，在現實情況下，包含受刑人在內的所有監所收容人，因必須在監所執行自由刑的緣故，即使其與其他國民一樣擁有完整的選舉權，但實務上因監所收容人身處監所，所以無法外出行使其投票權。緣是之故，「監所收容人行使投票權」遂逐漸成為學界持續討論的重要議題。

長期以來，人權團體與學界皆對此議題保持高度關注，不僅多次舉辦論壇、研討會³，並推動成立義務律師團⁴，嘗試以現行法律架構，透過行政訴訟途徑為監所收容人行使投票權所面臨的困境，尋求可能的解方，並檢驗現行法制與行政機關對監所收容人選舉權之處理是否合憲合法。該團體透過監所收容人委任代理⁵提起訴願、行政訴訟等方式，使此議題正式進入法院審理程序。自西元（下同）2023年10月12日臺北高等行政法院112年度全字第50號假處分裁定以降，至今該團體與中央選舉委員會（下稱中選會）及各地方選舉委員會之間，迄今已累積多件訴願案、定暫時狀態假處分、本案訴訟，以及憲法法庭假處分裁定。各案目前仍在行政法院各體系中持續審理，雖司法見解不乏差異，然整體而言尚未形成一致性的確定判例，

《註1》Leonard Levy, (ed). Encyclopedia of the American Constitution (Nathan Tarcov), *Popular Sovereignty* (in Democratic Political Theory), Vol.3, 1986, p.1426.

《註2》W. L. Miller & Martin Harrop, *Elections and Voters: A Comparative Introduction*, London: Macmillan, 1987.

《註3》財團法人監所關注小組，曾分別於2023年4月8日舉辦「一張投不出去的票——收容人投票權訴訟怎麼打？」2023年監所專題論壇；2024年6月22日舉辦「大家一起去投票！司法訴訟作為人權行動」2024年收容人投票權論壇（與財團法人法律扶助基金會臺北分會合辦）；2025年11月15日舉辦「一張被消失了20年的選票」2025年收容人投票權研討會，詳參<https://www.prisonwatch-tw.org/>，最後瀏覽日期：2026年3月30日。

《註4》財團法人監所關注小組，曾於2024年3月22日舉辦「穿著囚服的國民不是永遠的異鄉人，我們是監所律師——受刑人在監訴訟怎麼（難）打」監所關注小組專案律師招募會，詳參<https://www.prisonwatch-tw.org/>，最後瀏覽日期：2026年3月30日。

《註5》財團法人監所關注小組，於2022年9月28日向中央選舉委員會遞交2,526份的投票請求書（其中408位係設籍於監所），並具體要求中央選舉委員會應在監所內設置投開票所，讓有投票權的收容人可在監所內投下選票，詳參<https://www.prisonwatch-tw.org/>，最後瀏覽日期：2026年3月30日。

顯示此一議題在司法實務上仍處於動態發展之中。

在既有的裁判中，涉及選務機關是否應於監所內設置投票所的核心案例，主要包括臺北高等行政法院「112 年度全字第 50 號假處分裁定」以及「112 年度訴字第 969 號判決」。前者曾以假處分方式要求選務機關應於監所內設置投票所，後者則於該案就法律義務關係進行實質討論，並具體論述其法制依據與行政可能性。早期筆者曾〈於監所設置受刑人專屬投票所之適法性研究——兼評臺北高等行政法院 112 年度全字第 50 號假處分裁定〉一文中⁶，初步探討監所內設置投票所的合法性及可行性。近年來，伴隨相關裁判數量增加，學界亦陸續出現更具深度之研究，尤以最新的最高行政法院 113 年度上字第 515 號判決為重要里程碑。該判決撤銷臺北高等行政法院 112 年度訴字第 969 號判決並發回更審，對於「行政機關是否負有積極作為義務」以及「監所內投票所設置之法源依據」提出更進一步的實質審查。此一判決不僅深化法律爭點，也提供學術進一步研究的重要素材，使「監所收容人行使投票權」更成為司法與學界亟須釐清的重大議題。

本文所稱「監所收容人」，係指因刑事程序或刑之執行，而受拘束於監獄或看守

所內之人，包含經法院判決確定入監執行之受刑人，以及於審判或偵查中受羈押之被告。至於假釋中之受刑人、外役監於返家探視期間之受刑人，或接受感化教育、保安處分等其他類型之人身自由限制者，因其法律性質與實際受拘束程度與典型監所收容人尚有差異，且多不處於監所內之持續性拘束狀態，故雖仍為受刑人或監所收容人，然不納入本文之討論範圍。

綜上所述，監所收容人行使投票權的議題，不僅體現憲法上基本權的保障，更涉及我國選舉制度運作的核心問題，同時亦關涉行政機關裁量界限、國家作為義務密度，以及人權保障與矯正機關安全管理維護之間的平衡。因此，本研究的動機即係源自於上述制度變遷、司法實務爭議與人權論述之交織，一方面是因現行法制已無排除監所收容人之選舉權，但是選舉制度實務操作上，卻仍停滯於「法律允許」與「行政未為」之間的實務落差；另一方面，雖近年來相關司法見解逐漸累積，惟整體上尚未形成穩定一致的法律判例，且憲法法庭迄今也尚未作成最後的判決，使得本議題相關爭點，仍處於法理論辯與實務操作之間的張力狀態。此一現況，刻正凸顯學理分析與實務需求對話之必要性，也啟發本研究所欲釐清之相關法理基礎、行政作為義務及憲政價值的研究目的。

《註 6》邱瑞朝，〈於監所設置受刑人專屬投票所之適法性研究——兼評臺北高等行政法院 112 年度全字第 50 號假處分裁定〉，《台日法政研究》，第 14 期，2025 年 12 月，頁 1-19。

本研究試圖透過上述重要的司法裁判與學術理論，以作為分析起點，描繪本議題全貌並定位本研究之問題意識，進一步呈現監所內收容人行使投票權在當前制度階段所面臨之法制障礙與實務挑戰。具體而言，本研究的目的是在，第一，釐清現行選舉法制下，監所收容人選舉權的法律地位，並說明其於憲法秩序與選舉法規架構中之保障範圍與限制基礎。第二，探討選務機關是否負有於監所內為收容人特設投票所之法律義務，並就行政程序、法律保留原則、比例原則與行政資源配置等面向加以檢視。第三，本研究亦探討近年司法實務之變動趨勢，尤其關注 112 年度全字第 50 號假處分裁定、112 年度訴字第 969 號判決及 113 年度上字第 515 號判決等關鍵裁判所揭示之法理解釋與行政界限。最終，本研究期許能從人權保障、平等原則與民主正當性之觀點，審視在監所內促成收容人行使投票權之可行性，並提出具有制度意義與政策參考價值之建議。

貳、監所收容人投票權之理論探討

一、監所收容人的定義與界定

臺北高等行政法院於 2025 年 7 月 25 日就前臺北市長柯文哲之假處分聲請案，作成「114 年度全字第 52 號裁定」。該案

聲請人柯文哲主張，其雖因刑事被另案羈押於臺北看守所，但其年滿 20 歲，且未被剝奪罷免投票權，依法仍屬第 11 屆立法委員（臺北市第 6 選舉區）羅智強罷免案之投票權人。臺北市選舉委員會亦確認，其已由戶籍所在地之戶政事務所編入選舉人名冊，並依法寄發投票通知單。惟可預見於 2025 年 7 月 26 日投票當日，柯文哲將會因另案羈押，致其人身自由受限，而無法親至投票所行使投票權。為維護其投票權之實質行使，聲請人主張國家應提供替代方式，並援引國外經驗，提出戒護至投票所投票、於監所設置投票所、或通訊投票等方案，其中並具體請求採行通訊投票制度。

然臺北市選舉委員會認為，公職選罷法第 17 條第 1 項所定之不在籍投票（例如通訊投票），須經立法者另為特別規定。現行立法尚未制定或授權主管機關訂定不在籍投票之相關具體制度，故難以同意其所請。最終，臺北高等行政法院裁定駁回柯文哲之聲請。至於本案裁定之法律見解與論述理由，將於後續實務分析章節詳加探討。惟本案所帶來之啟示在於，過往論述多著眼於「監所受刑人」投票權行使問題⁷，較少觸及更廣泛之「監所收容人」範疇。因此，本研究即以「監所收容人」為核心概念，以期完整檢視不同收容身分之投票

《註 7》同上註。

權保障。

職是之故，在探討監所收容人投票權的相關法理基礎之前，必須先界定「監所收容人」範圍，並區別「監所收容人」與「受刑人」。依據《監獄行刑法》第 5 條之規定，監獄對「收容之受刑人」，應按其性別嚴為分界。在該法中，似乎是將收容人與受刑人視為一體。然而，在監所管理的相關配套法規命令中⁸，卻明確將兩者予以區分。在這些法規命令中，將收容人明確定義，包含受刑人以及受羈押被告。換言之，「監所收容人」為概念性涵蓋範圍較廣的群體，包含經法院判決有罪確定，因為執行刑罰（如自由刑）而入監服刑的受刑人，以及被法院裁定羈押，在審判過程中尚未定罪的被告。而除了上述兩類主要對象，在現行實務上，監所收容人也包含其他因受刑法保安處分（如感化教育、監護、禁戒或強制治療等）而被收容之人。所以監所收容人是範圍較廣的群體，是依據各種法律規範而被收容於監所之人，然其共通性都是在監所內「行動自由受到限制」之個體，參照後頁表 1。

與此相對，依據《刑法》第 77 條第 1 項之規定，受徒刑之執行達一定期間，

若具有悛悔實據者，得准予假釋出獄。是故，受刑人雖仍處於刑之執行階段，但若於監所內表現良好，得依累進處遇措施取得假釋機會，於監所外執行剩餘刑期。惟假釋並非刑罰之免除，如違反相關法令或規範，其假釋處分仍可能遭撤銷，須重回監獄執行未執行之刑期。然而，受刑人在假釋期間，即使刑期尚未執行完畢，其人身自由並未受到實質限制，其社會上生活與一般民眾無異。因此，假釋中之受刑人行使投票權並無障礙，與一般選舉權人相同，得以親自前往投票所投票。

此外，監獄行刑制度中尚設有較具彈性的外役監制度。依《外役監條例》第 21 條第 1 項規定，受刑人在監內行狀善良，且無危害公共秩序或社會安全之虞者，得於例假日或紀念日返家探視。《外役監受刑人返家探視辦法》第 4 條並明定，所稱例假日或紀念日，包括星期六、星期日，以及各類依法應放假之日。是以，受刑人若符合條件而遴選至外役監執行刑期，於特定休假日得外出返家探親。再者，依，《總統副總統選舉罷免法》（下稱《總統選罷法》）及《公職人員選舉罷免法》（下稱《公職選罷法》）第 5-1 條規定，選舉及罷免投

《註 8》包含有依據監獄行刑法所授權訂定之「監獄及看守所收容人自費延醫診治實施辦法」、「監獄及看守所收容人金錢與物品保管及管理辦法」、「監獄及看守所收容人健康資料調查辦法，以及監獄及看守所收容人就醫經濟困難處理辦法」等法規命令。

票日均屬應放假之日。換言之，外役監受刑人如於投票日返家探視，並不受人身自由實質限制，自可親赴投票所投票，行使其投票權⁹。

綜合上述，可以得知，過往單純以所謂「監獄受刑人的投票權行使」為討論範圍，在研究對象上確實有疏漏之處，因為在實務操作中，並非所有監所內受限制者皆為受刑人，例如羈押中的被告、接受感化教育或保護管束者等，均有可能同樣受到自由限制，這些人同樣無法離開監獄，外出前往各地方選委會所設置之投票所進行投票。又即使是監所的受刑人，但如果在是假釋或是在外役監服刑的情況下，因為選務機關並不會查明其背後身分，選舉人名冊也不會載明其是否為受刑人身分，所以其投票權其實並不會因此受到限制。

惟上述情形涉及之人員，並非本文所稱持續受監所拘束之收容人，其投票權行使之可能性，與本文所關注之制度性障礙有所不同，故不予贅述。因此，基於研

究議題的完整性與適用性，本研究改採用「監所收容人」作為分析對象¹⁰，以監所內「實際行動自由受限」的群體作為研究對象。如此界定，不僅能涵蓋所有在監所內受拘束之個體，也更能反映現行制度運作與實務情境的全貌，有助於對投票權落實問題進行更全面性的學術探討。因此，在後續的法理分析與制度討論中，本研究將以「監所收容人」為核心研究對象，探討其選舉權之法律地位、行政義務及司法實務運作，並進一步檢視制度與人權保障之間的平衡，以作為整體研究的理論與實務基礎。

二、監所收容人之投票權

《憲法》第1條與第2條明定，我國為主權屬於國民全體之民主共和國；而第17條則保障人民享有選舉、罷免、創制及複決等政治參與權。由此可知，選舉權乃國民主權原理下之基本權利，係屬受憲法保障之民主國核心政治權能。雖然，有民間

《註9》雖然依據法務部矯正署所頒布之內部行政規則，包含有「法務部矯正署明德外役監獄受刑人返家探視應遵守事項」、「法務部矯正署臺中女子監獄（含外役分監）受刑人返家探視應遵守事項」、「法務部矯正署自強外役監獄受刑人返家探視應遵守事項」等，都有規範外役監受刑人如未經許可，不得從事與返家探視目的不符之活動。然而，一方面，這些事項的法律位階只是行政規則，無法拘束總統選罷法及公職選罷法上，保障所有人投票權的法律權利；另一方面，因為選舉人名冊上不會註記受刑資料，所以在投票所現場，選務機關根本無從得知該受刑人身分。因此，實務上選務機關根本不會限制該受刑人仍可以順利完成投票。最高法院113年度上字第515號判決亦同此見解。

《註10》依據法務部矯正署統計，截至2025年10月底矯正機關總收容人數為62,560人，其包含有監獄受刑人55,285人、等候執行491人、受羈押被告4,823人、受感化教育學生773人、收容少年350人、受戒治397人、受觀察勒戒491人等。法務部，法務統計資訊網，https://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWeb/common/WebList3_Report.aspx?list_id=1216，最後瀏覽日期：2026年3月30日。

表 1 監所收容人類型區分（作者整理）

對象類型	法律定位	行動自由限制	投票權能否行使	可能障礙
受刑人（一般監所）	有罪	高度限制	理論能，實務不能	無法戒護外出
受刑人（外役監）	有罪	部分限制	理論能，實務也行	須表現良好
受刑人（假釋中）	有罪	沒有限制	理論能，實務也行	沒有障礙
羈押被告	尚未定罪	高度限制	理論能，實務不能	無法戒護外出
其他收容人	保安處分	高度限制	理論能，實務不能	無法戒護外出

組織團體主張，於 2005 年 2 月 2 日《刑法》第 36 條第 2 項修正後，既已刪除褫奪公權之人不得行使選舉、罷免、創制與複決權之限制。其後，《總統選罷法》第 11 條及《公職選罷法》第 14 條亦於 2006 年 5 月 5 日配套修法，明確刪除受褫奪公權尚未復權者不得行使選舉權之規範。依據此一修法結果，該團體主張監所收容人不應再因被羈押或服刑而喪失選舉權，於是遂推動監所收容人投票權之行使，並以「一張被消失了 20 年的選票」作為其倡議論述之象徵¹¹。

然本研究認為，即便在《刑法》第 36 條第 2 項修正之前，立法雖明定受褫奪公權者不得行使選舉、罷免、創制及複決

權，然而依同法第 37 條第 5 項規定，褫奪公權之期間係自主刑執行完畢或赦免之日起算¹²。是故，即使受刑人因犯罪而被宣告褫奪公權，其政治權利之限制，亦係於服刑期滿出獄或赦免後始發生效力¹³。換言之，包含服刑期間內的受刑人在內的所有監所收容人，其無法行使投票權的原因，是在於其受限於人身自由之拘束，並非源自受褫奪公權之法律效果，故以既往褫奪公權制度之修正，作為推動監所收容人投票權之法理基礎，實非全然妥適；蓋受刑人之投票權自始即未受明確且合法之剝奪，其投票權長期未能行使之情形，並非僅「被消失了 20 年」，而是已存在更為久遠之制度性落差問題。

《註 11》財團法人監所關注小組，同《註 3》。

《註 12》郭世良，〈褫奪公權「生效」與「起算」之商榷——從刑法到公務員法之檢視〉，《公務人員月刊》，第 173 期，2010 年 11 月，頁 45-61。

《註 13》尤重道，〈褫奪公權之概念與同時受宣告之法律效果〉，《公務人員月刊》，第 170 期，2010 年 8 月，頁 36-43。

依據現行的總統及公職選罷法，我國國民只要年滿 20 歲，並於選舉區域設籍且連續居住滿法定期間（總統六個月、公職四個月），即可取得選舉權，並無其他資格條件之限制¹⁴，是以，法律並未因國民涉及犯罪或服刑而限制其投票權之行使。在此法制架構下，受刑人及其他監所收容人固因犯罪等事由而須執行自由刑，但其身分並不構成選舉權剝奪之法定要件，理論上應與一般國民同樣具備完整之選舉權。換言之，自選務機關之資格審查觀點觀之，所有收容人皆屬適格之投票權人。然而，於實務上，由於監所管理、戒護措施及空間限制，使收容人難以透過現行投票制度完成投票行為。此種因身體自由受拘束而產生的「事實上無法行使」選舉權之現象，遂構成法律規範與制度運作間的矛盾與爭議核心，即收容人之選舉

權雖獲法律保障，卻於現實中難以具體落實。

三、憲法規範下的選舉制度法理

所謂「基本權」(Fundamental Rights)，係指基於人性尊嚴而產生，具有放諸四海皆準的普遍適用性，以及不可侵犯性之核心權利。其內容不因國家疆界或制度差異而有所變動，即便憲法未明文規範，仍屬國家應予承認與保障之天賦權利，亦可稱為「人權」(Human Rights)。基本權係用以維護人民作為「人」之尊嚴的核心權利，其本質在於透過對抗國家公權力行使，確保個人免於國家不當干預，並得積極參與社會、政治與公共生活¹⁵。基本權雖依靠國家的行政作為保障，但是基本權並非國家所恩賜賦予，而是人民基於其人性固有尊嚴所應享有的天賦權利，國家對基本權

《註 14》原公職人員選舉罷免法第 14 條規定，選舉人如受監護宣告尚未撤銷者，不具有選舉權。該條文已於民國 112 年 6 月 9 日總統華總一義字第 11200050131 號令修正公布刪除限制。其立法理由為：「基於監護宣告之聲請，係依據民法第 14 條第 1 項規定，其目的在保護欠缺意思能力者於私法交易上之行為，與本法對於選舉權之規範目的，尚屬有別。為具體保障受監護宣告者享有公民權上之基本權利，並落實身心障礙者權利公約之精神，爰刪除受監護宣告尚未撤銷者無選舉權之規定。」換言之，現行公職人員選罷法對於選舉權資格只剩下年齡限制與設籍居住期間，對於人民的精神狀態已經不再予以規範。

《註 15》張淑中，〈臺灣獄政法制史之研究——從臺灣民主與保障人權角度分析〉，《犯罪、刑罰與矯正研究》，第 5 卷，第 1 期，2013 年 12 月，頁 24-51。

《註 16》司法院大法官釋字第 476 號解釋文意旨：「人民身體之自由與生存權應予保障，固為憲法第八條、第十五條所明定；惟國家刑罰權之實現，對於特定事項而以特別刑法規定特別之罪刑所為之規範，倘與憲法第二十三條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性符合，即無乖於比例原則，要不得僅以其關乎人民生命、身體之自由，遂執兩不相侔之普通刑法規定事項，而謂其係有違於前開憲法之意旨。」

僅負擔承認及保障之義務。是以，國家不得任意剝奪基本權，任何限制均應符合憲法正當性與比例原則要求¹⁶。

對於前述之基本權，學者依據其內容性質，將其分為「先國家而存在」，以及「後國家而存在」兩種¹⁷。所謂的先國家而存在的基本權，係指該權利是舉世共通，是作為人本應擁有，並非來自於國家的恩賜或給予，所以不論任何人，包含國民與非國民都能享有，國家不能恣意侵犯，例如憲法第 8 條所保障之人身自由權。而所謂後國家而存在的基本權，則是仰賴國家建立後，在國家規範的制度下，國民才能享有，至於非國民則無法享有該基本權。以我國憲法第二章第 7 條至第 24 條所列舉人民之權利義務為例，有些權利只限我國國民才能主張，例如應考試服公職之權利。也有些權利，例如受國民教育權，需要國家建立制度如興建各級學校，完善相關配套措施如制定大學法後，才能實現其內容。

依據憲法第 17 條之規定，人民有選舉、罷免、創制及複決之權。故選舉權自應屬人民受憲法保障之基本權利¹⁸。然所

謂之選舉，係人民藉由集中表達政治意志，進而參與公共決策，使國家統治權力正當化之核心機制。又依據憲法第 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。由此可知，我國人民是「依法」行使選舉權。因此，在臺灣要投票，除須具備「國民身分」外，亦受「依法行使」之原則所拘束。所以在總統選罷法及公職選罷法的規定下，有各種的選舉權行使之具體規範，例如年齡、設籍期間等條件限制。

選舉制度是民主憲政下所發展出的制度性產物，並非所有國家均具備選舉制度，且各國對於選舉權行使方式之設計亦不盡相同。有國家允許選民直接選舉國家元首；亦有國家採代議制，人民僅能透過選舉國會議員，再由國會間接選出行政首長；更有部分威權或非民主國家人民全無選舉權。從這個角度來看，多數國家對人民的投票權，均採行不同程度之規範與設計，而此種現實差異，往往反映該國對於公民權益的重視、理解與保障¹⁹。所以選舉權絕非人民與生俱來的自然權利，也不

《註 17》程明修，〈民主憲法國家中的基本權利〉，《中央警察大學法學論集》，第 5 卷，2000 年 3 月，頁 427-441。

《註 18》王曉麟，〈選舉機關之比較研究兼論我國選舉行政之現況與挑戰〉，《中國行政評論》，第 22 卷，第 4 期，2016 年 12 月，頁 30-60。

《註 19》Alec C. Ewald & Brandon Rottinghaus (eds.), *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, New York: Cambridge University Press, 2009, Cambridge University Press & Assessment.

是放諸四海皆準的共通標準，而是須仰賴國家建立法律制度、設定程序後，人民才可以行使享有的「制度性權利」。

參照憲法法庭 112 年憲判字第 11 號判決理由可知，憲法第 17 條所保障之選舉權，應由立法者透過立法程序，建立完整選舉法制後，憲法保障人民選舉權之內容才能具體明確，人民也才能藉此主張權利之行使。又憲法第 17 條對於選舉權只有概要規範，不若憲法第 8 條對於自由權之保障有詳細規範，依據司法院大法官釋字第 443 號解釋意旨，選舉權應屬於國會立法保留之範疇，亦即憲法對於立法者，就選舉制度的設計內容，有給予相當充分的立法形成空間，包括對於人民選舉權資格，及行使方式（如投票日期、地點、方法等）的合理限制與規範。只是，無論立法者要如何規範選舉制度，其憲法上所規定的核心精神不能違背。

依據憲法第 129 條之規定，各種選舉應以「普通、平等、直接及無記名投票」之方式為之；同時，憲法第 131 條亦明定，各種選舉之候選人均應「公開」競選。換言之，我國憲法對於選舉制度之核心基本精神，已明確強調「公平、公正、公開」。雖然立法機關在設計選舉制度時享有一定的立法形成空間，但其立法結果仍不得逸

脫憲法所欲保障的基本權利制度框架「公平、公正、公開」，亦不得侵害人民之選舉權。此一規範設計，不僅確保選舉程序之合法性與正當性，也彰顯選舉權作為民主政治核心權利的憲法保障地位。

四、選舉權行使是否是「主觀公權利」

所謂的「主觀公權利」(Subjective Public Rights)，亦稱公法上之權利，係指人民或特定人民在法律上，對於國家（行政機關）所能享有主張的直接權利。人民主張的方式，包含依據憲法或各類行政法規之規定，直接請求國家給付；在國家拒絕或是怠於給付時，可以依法提起訴願、行政訴訟；而在此公法上之權利遭到國家侵害時，可以請求國家賠償。相對於主觀公權利的概念，則是「反射利益」(Incidental Interests)，反射利益並非真正的權利，而係指不特定人民因行政主體作為或不作為而間接受益的權益。此類權益若受侵害，人民無法透過行政訴訟或其他替代爭訟獲得救濟，僅能依法提出請願或陳情²⁰。

雖然憲法保障人民各項權利，但能否構成主觀公權利，仍須依據權利的性質與內容加以區分。一般而言，可將憲法上

《註 20》司法院大法官釋字第 469 號解釋理由書：「……法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義。」

的基本權區分為先國家而存在之權利與後國家而存在之權利。所謂先國家而存在之權利，係指權利本身即在國家成立前即存在，人民即使未依賴國家制度，也得直接請求保障。例如生命權、自由權等基本人權，即屬此類。人民在此類權利受到侵害時，依法可直接請求救濟。相對地，後國家而存在之權利，其權利內容須依賴國家所設計之制度規範才能行使。

以憲法第 21 條規定人民享有「受國民教育之權利與義務」為例，憲法雖明文保障此權利，但對於如何受教育並未做具體規範，必須依據相關教育法規方能予以落實。舉例而言，《國民教育法》第 43 條規定，學校應為學生辦理團體保險，並在學生申請理賠時提供協助。依此規定，學生得請求學校辦理投保；若因學校疏失未辦理而造成損害，學校或國家應承擔相應的國家賠償責任。所以享受學生團保，即人民透過法律制度規範，得以行使之主觀公權利。

然而，同一部《國民教育法》中第 10 條規定，公立學校之設立與學區劃分，由直轄市、縣（市）主管機關依據學齡人口、交通狀況、社區發展、文化特色、環境條件及學校分布等因素分區設立。因此，對於學校設立及學區劃分，人民僅享有表達意見的權利，而政府是否採納，則屬行政裁量之權限範圍。人民因學校設立或學區

劃分而獲益或受損，僅為反射利益或不利利益，並不構成可直接請求之公法上權利。易言之，學校可能離特定人的家很遠，造成特定人上學很不方便，但是並不能因為這樣，特定人就可以要求國家在他家旁邊蓋一個學校。

由此可見，後國家而存在之權利，必須透過國家建立的具體制度規範方能落實保障；人民在制度規範之外所獲利益或遭受損害，均屬反射利益範疇，並不享有主觀公權利所賦予的救濟途徑。誠如前述，選舉制度即為典型的後國家而存在之權利。因此，對於人民是否對選舉制度享有請求權，其性質仍應依個別法律規範及人民所請求之內容加以判斷，而不可以概括性方式，將整個選舉制度一概認定為主觀公權利或反射利益。

舉例來說，總統選罷法第 13 條及公職選罷法第 17 條均規定，選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。而投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票。換言之，一樣是行使選舉權的投票行為，如果是一般人民，只能回到戶籍地投票，而擔任投票所的工作人員，則可以申請於工作地之投票所投票。對於工作人員請求於工作地投票，政府不得拒絕，必須將其名單移轉並編入工作地投票所的選舉人名冊。然而，如果是一般民眾，無論什麼理由都不能請求²¹。換言之，因為

《註 21》高雄高等行政法院 110 年 10 月 9 日，110 年度訴字第 1 號判決意旨參照。

有總統選罷法第 13 條及公職選罷法第 17 條的明文規定，工作地投票才能成為投票所工作人員的主觀公權利。

以歷年來監所收容人爭取在監獄行使投票權的第一個訴訟案，高雄高等行政法院 110 年度訴字第 1 號判決為例，在該案中，原告（有二人）請求被告即高雄市選舉委員會，於原告受矯正執行期間，如遇有辦理總統、副總統與各級公職人員選舉、罷免、全國性公民投票與地方性公民投票，所編製之投票人名冊及設置之投票所，不得使原告須離去所在矯正機關始得進行投票。但是因為該案原告戶籍所在地為高雄市前鎮區，而其現分別在法務部矯正署屏東監獄及高雄監獄執行中，其所請求已經涉及「移轉投票」議題。因此，在該案中法院認定：「……一般給付訴訟之要件，仍須以其對該行政機關享有公法上之請求權（主觀公權利）始得為之。行政機關表現於外部之事實行為，所據之行政法規意旨，倘未賦予人民公法上請求權者，則不能僅因該行政行為性質上屬事實行為，即謂人民得提起一般給付訴訟向行政機關請求應為該事實行為。……然目前相關法令僅於選罷法第 17 條第 2 項、總統副總統選舉罷免法第 13 條第 3 項就投票所工作人員設有不在籍投票之例外規定，立法機關尚未制定或授權主管機關訂定其他得辦理不在籍投票之具體規範。……」因此，駁回原告之請求。

綜上所述，人民若欲主張具有主觀公權利，並請求行政機關提供特定給付，其

前提在於該請求必須具有明確的行政法規依據，不能僅僅依據憲法上的抽象或概要性基本權利。例如，憲法第 15 條雖規定人民之工作權應受保障，但國家仍須透過制定《勞動基準法》等相關勞動法律，使人民得以實際維護其工作權益。然而，若某人失業，並無法直接援引憲法工作權的保障，要求國家提供其工作。因此，行政法上主觀公權利的成立，必須建立在明確的法律規範基礎之上，這也是人民主張給付權利的核心原理。由此觀之，若將此應用於我國現行選舉制度的檢視，則其運作模式與制度設計便可清楚呈現，一目瞭然。

五、小結

綜上所述，監所收容人無論其在監所之原因或法律身分為何，其個人所擁有之投票權，在法律上均未喪失。在歷次各級行政訴訟案例中顯示，各地方選舉委員會均明確將監所收容人，依其戶籍所在地納入選舉人名冊，依法印製選票、發放投票通知單及選舉公報，並未否定其投票資格，顯示選務機關對監所收容人投票權的肯認。換言之，監所收容人無法行使投票權的爭議，並非法律上被剝奪，亦非選務機關的不作為，而是在事實上因其本身受自由刑之執行而無法行使之緣故。在矯正處遇的實務運作中，係因監所對收容人的自由管束及空間限制，使其難以前往投票所完成投票。這一現象可從假釋或外役監服刑者的案例得到印證，只要收容人得以暫時離開監所，其投票權即能依法行使。

由此可見，監所收容人投票權爭議的核心，並非投票權本身是否存在，而是在於監所管理制度，如何在自由刑執行過程中，避免對憲法保障的參政權造成事實上的阻礙。因此，本研究認為，相關議題的討論，應聚焦於監所收容人在事實上無法行使投票權的原因，並探究可行的制度設計與補救措施。唯有將焦點與注意力置於事實執行障礙，而非投票權法律存在性問題，才能精準釐清問題本質，並提出有效解決方案，以保障監所收容人的投票權真正得以落實。

參、實務運作與學說見解

一、行政機關面臨之事實與法律困難

民間團體倡議保障監所收容人之投票權，使其得以順利行使憲法所賦予之參政權。然而，在監所內部推動設置投票所以供收容人實施投票，使矯正機關與選務機關於實務操作上皆面臨外界的高度檢視及壓力。從兩個機關之立場觀之，相關困境可概分為法律層面與事實層面兩部分，如下所述²²：

（一）矯正機關面臨之困境

於法律層面，依《監獄行刑法》第 29 條第 1 項之規定，受刑人執行逾三月且行

狀良好者，得報請核准外出。然而，依據《受刑人外出實施辦法》第 4 條所列之申請外出事由，僅包括就學、職業訓練、公益服務、社區矯治處遇以及其他經審酌之特殊情事，其中並未明文規定「外出投票」為合法事由。矯正機關因而認為，受刑人申請外出投票，欠缺明確之法源依據。

於事實層面，依《監獄行刑法》第 24 條規定，受刑人外出必要時得施用戒具。因此，若容許受刑人外出投票，不僅需耗費大量戒護人力（實務上常為二人戒護一人），若因安全考量施以腳鐐、手銬，更可能造成不當對待之疑義及損及國際人權形象。綜上，矯正機關基於安全、法令與形象等考量，多持保留態度。

（二）選務機關面臨之困境

因為監所並非一般選舉場所，所以於事實層面之操作上有執行困境。首先，選務人員主要仰賴自願性參與，而一般民眾或公教人員是否願意進入監獄執行選務任務，存有高度不確定性。其次，警察進入監所協助維安，須符合法定監所管制規範，其執法空間亦受限。再者，監所區域多設置監視設備，惟選務法規明文禁止以攝影方式刺探投票內容；同時矯正人員不得陪同進入投票所，恐造成投票所之安全管理風險，以上皆為實務上不易克服之

《註 22》詳參臺北高等行政法院 112 年 10 月 12 日，112 年度全字第 50 號假處分裁定，輔助參加人法務部以及相對人桃園市選舉委員會答辯理由意旨。

障礙。

於法律層面，我國選舉制度核心精神之一為「公平、公正、公開」。依《總統副總統選罷法施行細則》第 25 條第 1 項、《公職人員選罷法施行細則》第 31 條第 1 項之規定，投票前須由多方公開查驗並加封投票匣；又依《總統選罷法》第 53 條第 4 項、《公職選罷法》第 57 條第 5 項及第 6 項之規定，開票程序須於「當眾」唱名開票，並公開張貼投開票結果。由此可見，投開票程序，須全程置於不特定多數人得共見共聞之公開場域進行，方符合我國選舉制度所要求之公開、合法與正當。

惟監所係屬高度管制作業之行政機關，其性質殊異於一般機關。依據《監獄行刑法》第 8 條及相關施行細則，無論媒體或民眾皆須經書面審核方得入內參觀。而即使投開票當天，因為監所本身收容受刑人以及其他人的任務性質仍然存在，不可能改變管制措施。此一限制意味監所本身並非任何人得自由出入、公開透明之場所，顯與選務法規要求之「公開性」存有

本質性衝突。故選務機關認為監所內設置投票所，於現行法制下欠缺適法基礎與操作可能性。

二、文獻見解

近年來，國內對於監所收容人行使投票權議題的學術研究，已陸續有成果發表於期刊論文，其中包括：吳志光〈監獄受刑人無法行使選舉權之合憲性〉²³、盧映潔與李莉娟〈受刑人投票權之發展與實踐〉²⁴、黃怡禎〈從歐洲人權法院相關判決探討我國受刑人之投票爭議〉²⁵、朱群芳〈受刑人投票權——以世界各國經驗為借鑑〉²⁶等四篇具代表性之研究。此外，自 2023 年起，財團法人監所關注小組與財團法人法律扶助基金會，亦持續推動相關議題討論，連續三年舉辦本專題之學術研討會²⁷：包括 2023 年 4 月 8 日之「2023 年監所專題論壇：一張投不出去的票——收容人投票權訴訟怎麼打？」、2024 年 6 月 22 日之「2024 年收容人投票權論壇：大家一起去投票！司法訴訟作為人權行動」，以

《註 23》吳志光，〈監獄受刑人無法行使選舉權之合憲性〉，《月旦法學教室》，第 105 期，2011 年 7 月，頁 6-7。

《註 24》盧映潔、李莉娟，〈受刑人投票權之發展與實踐〉，《國立中正大學法學集刊》，第 80 期，2023 年 7 月，頁 175-240。

《註 25》黃怡禎，〈從歐洲人權法院相關判決探討我國受刑人之投票爭議〉，《臺北大學法學論叢》，第 129 期，2024 年 3 月，頁 1-57。

《註 26》朱群芳，〈受刑人投票權——以世界各國經驗為借鑑〉，《刑事政策與犯罪防治研究專刊》，第 33 期，2022 年 12 月，頁 233-266。

《註 27》同《註 3》。

及 2025 年 11 月 15 日之「2025 年收容人投票權研討會：一張被消失了 20 年的選票」。各場次皆有多位學者發表研究或參與評論，持續擴展相關議題討論的深度與廣度。綜上所述，學界對於監所收容人投票權之探討，已逐步形成實務與理論並進之研究脈絡，本文擬在既有文獻基礎上，進一步彙整與分析學界之核心論點。

目前國內現有學術研究，對於監所收容人投票權之行使，多數均採肯認且支持之態度，學界並一致認為國家，包含矯正機關與選務機關，應該排除萬難予以落實，方能真正保障監所收容人其憲法上之權利²⁸。對於學界主張，大致上可以歸納為以下四個面向來予以討論：首先，學界是從憲法保障與違憲疑慮的角度來談，多數學者均指出，我國並未明文剝奪受刑人投票權，但因為基於戶籍所在地之限制，以及未於監所內設投（開）票所緣故，致使受刑人「實質上」完全無法行使其選舉權。此種由立法與行政怠惰所造成之制度性剝奪，已構成對憲法保障國民參政權之重大侵害，亦難以通過比例原則之檢驗。學界因此普遍主張，現行制度已造成「形

式上享有權利，實質上被排除」之違憲狀態。

其次，從國際人權法與比較法的趨勢來看，監所收容人行使投票權已經是不可擋的國際趨勢，依據國際公約與歐洲人權法院的相關判決，均已將包含受刑人在內的所有監所收容人，行使投票權視為民主國家之基本權利保障²⁹。例如 *Hirst v. United Kingdom (No. 2)* 案中，即否定全面剝奪投票權之規定；加拿大與南非亦以違憲審查撤銷類似限制。目前世界包含美國部分州以及歐盟各國，已有多國採行於監所內設置投票所，或是以通訊投票方式³⁰來排除監所收容人行使投票權之阻礙。相較之下，我國現行制度已有明顯不足適應國際潮流之疑慮。

再來，學者認為，如果我國持續排除監所收容人行使投票權，不僅涉及對其個人政治權利之不當限縮，亦可能對民主憲政秩序構成重大危機。許宗力大法官於釋字第 755 號協同意見書中即明確指出，「受刑人只是穿囚服的國民，並非憲法基本權保障的棄民」。此一論述深刻揭示，對於受刑人憲法基本權之保障，是國家應忠實

《註 28》Hadar Aviram, Allyson Bragg & Chelsea Lewis, “Felon Disenfranchisement”, *Annual Review of Law and Social Science*, Vol.13, 2017, pp.295-311.

《註 29》Martine Herzog Evans & Jérôme Thomas (eds.), *Prisoners' Vote: A Multidisciplinary and Comparative Perspective*, London: Routledge, 2024.

《註 30》Bonnet, I., “Prisoners use mail-in voting for first time in a presidential election”, Euronews, 2022, <https://www.euronews.com/2022/04/08/prisoners-use-mail-in-voting-for-first-time-in-a-presidential-election>, last visited: 30 May, 2026.

履行，而且不得恣意妥協、棄守的憲法誠命³¹。所以當監所收容人因為制度缺陷，被刻意排除於政治共同體之外，其結果不僅為投票之政治權利剝奪，亦形成國家刻意二元區隔「公民」與「監所收容人」，以移動公民身分與權利邊界之現象，造成公民資格之階層化與排除化。此種排除效應，最終將侵蝕國家統治基礎之合法性與正當性，並對民主憲政體系造成重大衝擊。

最後，學者指出，依循國際標準（如聯合國《曼德拉規則》）與刑事政策之現代發展趨勢，國家應積極協助監所收容人更生，並促進其未來順利復歸社會生活。若以剝奪投票權等方式，使受刑人承受額外的污名化與排除效果，反而造成其社會孤立，損及其身分認同之重建，並對刑罰教化、再社會化的目的構成阻礙。換言之，政治權利的剝奪極可能使受刑人被迫處於「民主共同體之外」，造成與社會間的結構性斷裂³²。相對而言，容許受刑人參與公共事務，不僅強化其作為「公民」之自我認知，亦能提升其社會連結感與責任意識，有助於降低再犯風險。因此，監所收容人投票權制度之調整，不應僅被視為選務執行層面的技術問題，而應從人權保障與刑罰政策轉型之高度加以檢視。透過維

持其政治參與權，國家得以展現憲政體制包含性與民主正當性，更能避免形成「民主缺口」之侵蝕。

三、司法實務判決

（一）目前案件訴訟進度

本議題自 2023 年 10 月 12 日臺北高等行政法院作成「112 年度全字第 50 號裁定」開始，受到各界新聞輿論、學術以及司法關注。迄 2025 年 10 月底止，由民間團體代理監所收容人聲請，向中選會及各地地方選委會所提出之聲請在監所投票的相關救濟，累計有 4 件訴願、10 件定暫時狀態假處分、11 件本案行政訴訟，以及 1 件憲法法庭假處分裁定（詳表 2）。其中，4 件訴願、10 件假處分以及憲法法庭假處分均已確定。至於 11 件本案訴訟中，1 件因聲請人假釋出獄而撤回，剩餘的 10 件訴訟案中，目前也已有 5 件確定判決，其餘 5 件則仍在司法機關審理中，分別繫屬於臺北高等行政法院 2 件、最高行政法院 3 件。

（二）已確定之訴訟案

在目前已經確定之本案訴訟判決，分別是最高行政法院 114 年 4 月 16 日 113 年度上字第 221 號判決、114 年 9 月 26 日

《註 31》司法院大法官釋字第 755 號許宗力大法官協同意見書，「為何我們要關心受刑人的人權？」

《註 32》Behan, C., *Citizen Convicts: Prisoners, Politics and the Vote*, Manchester: Manchester University Press, 2014, <https://doi.org/10.7228/manchester/9780719088384.001.0001>, last visited: 30 May, 2026.

表 2 各縣市地方選委會收受聲請在監投票案件統計表（截至 115 年 3 月止）

編號	聲請人	選舉委員會	案件類型	歷審案號	法院裁定 / 判決
1	賴清和	花蓮縣	假處分	112 年度全字第 48 號 112 年度抗字第 437 號	最高行政法院裁定駁回確定
			訴訟	112 年度訴字第 954 號 目前上訴至最高行政法院	刻正由最高行政法院審理中
2	蕭仁俊	新北市	假處分	112 年度全字第 52 號 113 年度抗字第 11 號	最高行政法院裁定駁回確定
			訴訟	112 年度訴字第 924 號 114 年度上字第 411 號	最高行政法院判決駁回確定
			訴願	針對設置投票所之選舉公告 提起訴願	113 中選訴字第 10 號不受理
3	林祐良	桃園市	假處分	112 年度全字第 50 號 112 年度抗字第 397 號 112 年度憲裁字第 146 號	憲法法庭駁回聲請確定
			訴訟	112 年度訴字第 962 號 目前上訴至最高行政法院	刻正由最高行政法院審理中
4	康裕民	桃園市	假處分	112 年度全字第 47 號 112 年度抗字第 472 號	最高行政法院裁定駁回
			訴訟	112 年度訴字第 981 號 目前上訴至最高行政法院	刻正由最高行政法院審理中
5	余瑞弘	屏東縣	假處分	112 年度全字第 17 號 112 年度抗字第 460 號	最高行政法院裁定駁回確定
			訴訟	112 年度訴字第 295 號 113 年度上字第 149 號	最高行政法院判決駁回確定
6	王茂霖	桃園市	假處分	112 年度全字第 60 號 113 年度抗字第 10 號	最高行政法院裁定駁回確定
			訴訟	112 年度訴字第 969 號 113 年度上字第 515 號 目前廢棄發回高等行政法院	刻正由臺北高等行政法院審理中
			訴願	針對設置投票所之選舉公告 提起訴願	113 中選訴字第 7 號不受理
7	麥記豐	臺南市	假處分	112 年度全字第 18 號 112 年度抗字第 463 號	最高行政法院裁定駁回確定
			訴訟	112 年度訴字第 294 號 113 年度上字第 221 號	最高行政法院判決駁回確定

8	謝陳輝	宜蘭縣	假處分	112 年度全字第 42 號	因已出獄，臺北高等行政法院裁定駁回
			訴訟	112 年度訴字第 1015 號	因已出獄撤回聲請
9	廖敏貴	高雄市	假處分	112 年度全字第 23 號	高雄高等行政法院裁定駁回
			訴訟	112 年度訴字第 352 號 113 年度上字第 63 號	最高行政法院判決駁回確定
10	廖家麟	新北市	假處分	112 年度全字第 53 號 112 年度抗字第 461 號	最高行政法院裁定駁回確定
			訴訟	112 年度訴字第 926 號	刻正由臺北高等行政法院審理中
			訴願	針對設置投票所之選舉公告提起訴願	113 中選訴字第 9 號不受理
11	呂文昇	臺中市	訴訟	113 年度訴字第 5 號 113 年度上字第 386 號	最高行政法院判決駁回確定
			訴願	針對設置投票所之選舉公告提起訴願	113 中選訴字第 8 號不受理

資料來源：司法院判決書查詢系統，<https://judgment.judicial.gov.tw/FJUD/default.aspx>，最後瀏覽日期：2026 年 3 月 30 日。

113 年度上字第 63 號判決、114 年 10 月 3 日 113 年度上字第 149 號判決、114 年 10 月 15 日 113 年度上字第 386 號判決，以及 115 年 1 月 8 日 114 年度上字第 411 號判決等 5 個案件。在該 5 個已經確定的案件中，最高行政法院都是一致駁回聲請人之請求，並建構出一致性的司法立場與見解。

綜觀前述最高行政法院的判決理由大致如下：首先，最高行政法院肯認，選舉權為重要之憲法權利，惟其內容與行使方式則屬於立法者形成之範圍，立法者須以法律具體建構選舉制度，包括人民選舉權資格及行使方式（如投票日期、地點、方法等），以立法形成合於憲法第 129 條所明定之普通、平等、直接及無記名投票方式

之選舉法制，方能使憲法第 17 條人民之選舉權得以實現，並符合憲法第 130 條，國民「依法」選舉之意旨。

依據現行選舉法制，除投票所工作人員得於戶籍地或是工作地之投票所投票外，均一律要求選舉人須於戶籍地投票。此種戶籍地投票之制度設計，並未因個人身分或處遇差異而須個別調整。是以憲法第 17 條所保障之選舉權，除憲法明定事項外，並不具備特定之實體法保障內涵，而應由立法者透過立法，建立完整的選舉法制後，使憲法保障選舉權之要求得予以具體化。因此，對於投票所之設置，最高行政法院認為，聲請人並無主觀公權利存在。

又投票所之設置，係由選務機關視

選舉區廣、狹及選舉人分布情形，就機關（構）、學校、公共場所或其他適當處所分別設置。所稱「適當處所」雖未排除監所，然監所的環境以及實施戒護特性，致使收容人無法自由進出，且現行選舉制度之核心精神，在於確保選舉自由意志與程序公開性，包括投票、開票均須使不特定公眾得以共見共聞。是以，如何在兼顧監所管理及選舉公正之條件下實現收容人之投票權，仍須立法機關綜合評估，通盤考量監所收容人之設籍狀況、選舉類型、選區範圍等差異，並於程序上設計符合自由、平等、公正與公開要求之投票模式，方能確保收容人是自由投票且過程透明。

換言之，現階段監所投票制度尚須立法機關完善法制方能具體落實。至於《公民與政治權利國際公約》第 25 條所要求之選舉權保障³³，主要係國家政策義務之宣示，並未直接賦予個別收容人得據此請求設置監所投票所之主觀公權利。現階段亦不足以將其作為認定中選會或是各地方縣市選舉委員會，負有特定具體作為義務之法規依據。是以，在現行法制未完備之前，收容人不得主張其有請求國家於監所為其設置特定投票所之權利，所以聲請人之請求為無理由。

（三）臺北高等行政法院 112 年度訴字第 969 號判決

最高行政法院於 114 年 10 月 9 日作成 113 年度上字第 515 號判決，主文為「原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭」。換言之，最高行政法院認為臺北高等行政法院於 113 年 7 月 4 日所作之 112 年度訴字第 969 號判決，存有違背法令之情形，故予以廢棄並發回更審。

回顧臺北高等行政法院前揭 112 年度訴字第 969 號判決之主文，其內容係「確認被告（桃園市選舉委員會）關於原告（特定之監所收容人）設籍之投開票所，設置於龜山區第 119 號三信社區活動中心之處分違法」。該院認為，桃園市選舉委員會未將投開票所設置於臺北監獄內，致使特定之監所收容人無法行使投票權，構成違法之行政處分，其主要論證理由如下：

首先，法院再次明確肯認，監所收容人之投票權，係屬受憲法保障之基本權。惟收容人基於受監禁之身分，於事實上暨法律上均無法出監投票，致其投票權無從行使，已屬行政權之介入與限制。法院並指出，選罷法課予選務機關於適當處所設置投開票所之義務，其目的即在確保在籍選舉權人得以實際行使其投票權。其次，

《註 33》Shai Dothan, “Comparative Views on the Right to Vote in International Law: The Case of Prisoners’ Disenfranchisement”, in Anthea Roberts (ed.), *Comparative International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2018.

法院認為臺北監獄為政府機關，於監獄內設置投開票所並無障礙，且舉示同院 112 年度全字第 50 號裁定為例，指出包括美國與歐盟在內等多數國家已採行於監所內設置投票所，以保障收容人投票權之立法或實務經驗。

基於上述理由，該院認定於臺北監獄內設置投開票所，使收容人得以行使投票權，為選務機關依法應採行之義務措施。雖總統及公職選罷法賦予選務機關一定之裁量空間，惟以前述「基本權利得否實現」之標準觀察，該院認為本案選務機關之裁量權已趨近於零。故該院認為桃園市選舉委員會負有具體義務規劃監所收容人可實際投票之處所，而不得將投票所公告設置於監獄外。換言之，該院認為桃園市選舉委員會，應該在監所內規劃設置投票所。

前述判決業已於 114 年 10 月 9 日遭最高行政法院以 113 年度上字第 515 號判決廢棄並發回更審，其具體法律見解將留待後續章節再行分析。本研究此處先就臺北高等行政法院 112 年度訴字第 969 號判決提出初步評論。首先，該判決以同院 112 年度全字第 50 號假處分裁定為論據之一，然該裁定早已於 112 年 11 月 16 日即遭最高行政法院以 112 年度抗字第 397 號裁定廢棄，且憲法法庭亦於 112 年 12 月 15 日裁定不受理其憲法審查聲請，並駁回其暫時處分聲請而確定在案。該院卻仍援引已失其效力或參考價值之裁定，顯示法院僅因其法律見解與其立場相符，即執意採為論證依據，於方法論上恐難謂妥適。

其次，該院認為監所收容人無法行使投票權乃行政權限縮所致，惟其檢討焦點卻僅止於選務機關，而未從根本原因審視。如本文前段所述，致收容人無法出監投票之直接法源依據，乃矯正機關執行自由刑之本質與必要措施。該院僅責難選務機關而未檢視自由刑制度本身之限制，論證方向未臻全面，立場亦顯失衡。

再者，該院認為監所為政府機關所在地，即可視為適當之投票所設置地，然而現行投票制度要求投票過程之「公開性」與「不特定人共見共聞」之監督機制，旨在確保選舉自由與公正。與一般行政機關不同，監所作為高度管制之封閉空間，選務工作能否符合「公開」的制度性要求，尚處多重疑義。判決對此既未詳加論證，亦未審酌矯正機關安全、人力調度等現實執行面向，顯有論理缺漏。

最後值得注意者，該判決理由中多次使用「辯稱」、「卸責」、「恣意」、「託詞」、「怠惰」等道德性指摘語彙，對行政機關做價值評斷，已非司法審查所宜之中性法言。此外，法院並提出「臺灣為 AI 科技島，電子科技世界領先」等原告並未主張之論述，而以此型塑行政機關應採用科技性替代方案之義務，已逾越不告不理原則之界限，形同訴外裁判，值得深究。

（四）最高行政法院 113 年度上字第 515 號判決

最高行政法院於 114 年 10 月 9 日作成 113 年度上字第 515 號判決，就監所收

容人行使投票權之訴訟，明確指出三項核心法律爭點，以作為後續審析之基礎：其一，監所收容人是否具有請求國家於監內設置投票所之主觀公權利；其二，為使受刑人得以行使投票權，是否僅能透過於監所內設置投票所；其三，監所是否屬於選罷法所稱「適當」之投開票場所。

首先，關於第一爭點，監所收容人依法享有選舉權已屬不爭事實，然該選舉權是否可直接轉化為向國家請求特定作為之主觀公權利，則為爭點所在。最高行政法院在本件判決中，與既往多起判決見解一致（如 113 年度上字第 221 號、第 63 號、第 149 號及第 386 號判決），認為選舉權雖為重要之憲法基本權，但其內容與具體行使方式，均屬立法者形成之範圍，必須透過立法制度之建構始得落實³⁴。是以憲法第 17 條之權利保障，並未直接賦予人民就投票所設置之特定請求權。因此，監所收容人不得以此主張具體之主觀公權利存在。

其次，對於第二爭點，在 112 年度訴字第 969 號判決中，基於受刑人無法出監投票之事實，認為選務機關之裁量已縮減為零，唯有於監所內設置投票所方屬唯一的合法方式，因而宣告系爭公告違法。惟最高行政法院指出，依《監獄行刑法》及

《受刑人外出實施辦法》規定，受刑人在符合特定事由條件下得准予外出，而該等特別事由中，雖明列就學、職業訓練、公益服務、社區矯治處遇以及其他經審酌之特殊情事可以申請外出，但是所謂的其他並沒有排除行使投票權。矯正機關於個案情形中，亦得酌予無戒護外出或調配戒護人力，收容人也可於探親或其他許可外出之餘時，經准許其前往投票。因此，為使特定收容人完成投票，並非僅有於監所設置投票所一途；司法審查應依比例原則就可行替代方案（含無戒護或有限戒護外出、隨行戒護至鄰近投開票所、安排探親時段投票等）進行全面衡量，選擇對基本權侵害最小之手段，而非僅命令選務機關於監所設置投票所一途。

最後，關於第三爭點，選罷法對投票所設置之規範，係以選舉區廣狹及選舉人分布為基礎，就機關（構）、學校、公共場所或其他「適當」處所分設。此為羈束性授權³⁵，意即選務機關雖得依事實情況裁量選定地點，但選定之場所必須具備「適當性」。此適當性不僅指空間大小、動線規劃、無障礙設施等事實上之合宜性，更涉及憲法上選舉制度之核心要求，包含公平、公正與公開之原則，以及祕密投票、不記名投票與公眾監督唱票等制度

《註 34》憲法法庭 112 年憲判字第 18 號判決意旨參照。

《註 35》憲法法庭 113 年憲裁字第 7 號裁定意旨參照。

運作之保障。因此，投開票所雖為行政裁量事項，然不得違反憲法第 129 條所蘊含之選舉公開、公平、公正之制度精神，以確保每一選票均能真實呈現選民自由決定意志。

惟監所係屬刑事執行機關，基於戒護與收容安全，必然採行層級化管理與人員出入管制。一般民眾及媒體進入戒護區須事前申請並通過安全檢查，即使是律師、家屬或民眾，因洽公而進入非戒護區，仍須出示證件及登記，並於必要時接受檢查。是以若將投票所設置於戒護區內，雖有助於降低戒護風險，然難以達成「公眾得共見聞」之公開監督要求；即便設置於非戒護區，因監所特殊之機關性質與安全管制，不可能於投開票期間暫時解除。任何的管制措施皆可能限制外界監督，削弱選舉之公開性，進而與憲法上選舉制度之核心精神相牴觸。綜上所述，於監所內設置投票所，不論是設置於戒護區或是非戒護區內，皆存有侵蝕選舉公開性之制度性風險，並可能衍生選務瑕疵，乃至於選舉無效之爭議。故監所是否符合選罷法所稱之「適當處所」，仍屬高度存疑。

四、憲法法院觀點回顧與制度意涵

針對監所收容人投票權行使之爭議，司法院大法官解釋以及憲法法庭的相關裁定與判決，對本研究議題提供了清晰的法理脈絡，對於本研究所欲探討之監所收容人投票權行使之制度設計與政策建議具有重要參考價值。

首先，憲法法庭 112 年憲判字第 18 號判決及 113 年憲裁字第 7 號裁定，均明確指出，我國憲法對選舉制度之設計，包含投票方式、投票地點及程序安排，均屬立法者裁量範圍。憲法法庭強調，選舉制度雖涉及人民基本政治參與權，但其制度規範與實施細節，仍應由立法者經民主程序形成之法規加以確定，屬「立法形成空間」之範疇。由此可見，即便現行選舉制度可能對某些選舉人（如監所收容人）造成投票不便，亦非行政或司法機關能以個案裁量方式直接解決，制度設計的權責仍應回歸立法。此一立場，與本研究主張「短期權宜措施雖可行，但中長期應透過立法修正與制度更新」高度契合。

其次，憲法法庭 112 年憲裁字第 146 號裁定，更具體地釐清了監所收容人投票權個案救濟的限度。該裁定駁回受刑人聲請設置監所投票所或提供替代投票方式的請求，理由在於現行選舉制度本身未違憲，且單一受刑人個案無法改變整體制度安排。此裁定確認了兩個重要原則：一、個案勝訴僅能保障聲請人自身權益，無法普遍延伸至其他收容人；二、選舉制度設計的核心正當性與公開、公平、公正原則不可因個案利益而隨意調整。此意涵直接呼應本研究對「不宜僅依個案救濟或行政調整來解決收容人投票問題」的論點，凸顯制度修補的重要性。

再者，司法院大法官釋字第 755 號解釋，雖未針對受刑人投票權作出具體裁決，卻肯認受刑人在服刑期間，除人身自

由外的其他基本權利仍受憲法保障。該解釋提供了理論基礎，使得受刑人作為公民，理論上應享有選舉權之可能性。然而，如何在限制人身自由的環境中實現此權利，仍須透過制度設計加以落實，以符合憲法對選舉正當性的要求。此一保留空間，為本研究提出中期「制度修補」及長期「全面性改革」提供了憲法理論的支持。

綜上所述，憲法法庭裁判及大法官解釋所傳達的核心意涵，可概括為三點：其一，選舉制度內容與程序屬立法者權責，行政或司法機關不得逾越；其二，個案救濟無法成為普遍解決方案，監所收容人若欲保障投票權，必須回到制度層面進行修補與設計；其三，受刑人作為公民，其選舉權在憲法上存在理論保護空間，但必須透過合法且可監督之制度途徑落實，兼顧公開性與選舉正當性。

因此，本研究以憲法實務為依據，進一步提出制度設計之建議：在短期內，可由矯正機關將投票行為納入合法外出事由，保障個別收容人行使權利；中期則應透過立法修正選罷法，增訂「特設投票所」制度及公開性例外審查機制，建構合憲、可監督的投票程序；長期則應檢討通訊投票、不在籍投票及委託投票制度，使制度普及至所有受限制或障礙之選舉人，兼顧全民投票權之普遍性與民主制度正當性。憲法法庭裁判及大法官解釋，提供了制度更新的正當性基礎，也清楚界定了監所收容人投票權實施的制度性界限，為政策訂定提供了可操作的法理指南。

肆、結論與建議

一、結論

監所收容人投票權行使之爭議，其核心並非單一選務機關行政作為所致，其真正問題根源在於「自由刑之本質所生之行動限制」以及「法律體系欠缺具體授權與執行機制」。若能透過法制補正，使收容人得以合法出監行使投票權，則選舉制度保障可自然回歸常軌。換言之，保障投票權的正確方向，不應在不自由中尋求例外投票，而應是確保投票過程於自由之中完成，使每一張選票均能真實展現民主價值。因此，本研究以為，對於監所收容人投票權之制度調整，不應僅限於要求選務機關「在監所內附加一個投票所」。監所本質上以戒護安全與自由剝奪為核心，即使設置投票所亦難完全滿足公開監督、祕密投票等選舉制度核心要求。是以，政策方向不應使選務機關被迫於法制不備的環境中艱困運作，而應回歸立法途徑，建構一套合法、可監督且具憲法正當性之制度框架。

按現代憲法理論，基本權利不僅具備保障個人對抗國家之「主觀公權利」性質，同時亦具有作為整體法秩序價值基礎之「客觀法秩序功能」。前者強調人民得依基本權利向國家請求一定作為或不作為，以排除公權力之侵害；後者則要求國家於制度設計與法律形成過程中，積極建構一套足以實現基本權利之制度性保障機制，

使憲法所揭示之價值不致淪為空洞宣示。

就選舉權而言，其作為人民參與國家意思形成之核心政治基本權，除具有防禦國家不當干預之消極面向外，尤具有要求國家建構適足制度以確保其可實現性之積極面向。換言之，國家不僅不得任意剝奪或限制人民之投票權，尚負有透過選舉制度之設計與程序安排，使具有選舉權之人民得以實際行使其權利之義務。此種制度保障義務，至少包含投票機會之提供、投票程序之可及性，以及制度運作之實質有效性等面向。

在此意義下，倘若國家雖未以法律明文剝奪特定群體之選舉權，然因制度設計之欠缺或程序安排之不足，致使其在現實上無從行使投票權，則該等情形已非單純之事實上困難，而可能構成國家未履行基本權利保護義務之結果。特別是在監所收容人之情形，其人身自由固因刑事程序或刑罰執行而受限制，然選舉權本身並未因此當然喪失。若國家未能透過適當之制度設計（例如投票所設置、替代投票方式或其他可行機制），使其得以實質參與選舉，則無異於使其基本權利陷於「形式存在而實質剝奪」之狀態。

從基本權利之客觀功能觀點出發，上開制度性缺失即可能評價為對選舉權之過度限制，甚至構成違憲之基本權保障不足。於此情形下，人民自得透過具體個案之救濟途徑，聲請憲法審查，以檢驗現行法制是否已逾越立法形成自由之界限，而落入違反基本權利保障義務之範疇。是以，監所收容人投票權行使問題之核心，毋寧不僅在於個別收容人投票權利是否受侵害，更在於國家是否已履行其應有之基本權利保障之制度建構責任。

目前對於本議題的公共討論，學界經常從人權保障的角度出發，而將問題歸咎於選務機關，例如主張「選務機關怠於監所內設置投票所」³⁶。然而，本研究認為，這類主張忽略了兩個核心限制：首先，監所本質上以戒護安全、自由剝奪為核心，無法滿足保障祕密投票以及公開監督的選舉原則；其次，現行選罷法並未授權選務機關可在選舉基本制度原則下，例外排除「公開監督」規定，而於監所設置「特設投票所」，亦未建立相關程序與監督機制。因此，要求選務機關在一個法律未授權、機制未建構、公開性難滿足的環境中設置投票所，不僅不切實際，更可能破壞選舉

《註 36》相關討論亦見於財團法人監所關注小組，2025 年 11 月 15 日舉辦「一張被消失了 20 年的選票」【2025 年收容人投票權研討會】。其中部分發表文章結論：「本文對此認為在籍受刑人，在法律上沒有投票的限制，卻因為行政機關的不作為，與其他外部社會的選舉權人在投票權的落實上，明顯遭到排除。」「在政治部門與各級選舉委員會無心甚至抗拒改革的情況下，無法行使投票權的監所收容人，終究只能尋求司法的救濟。」

制度本身的正當性，甚至動搖民主憲政的基石。

因此，有學者認為，各國在受刑人投票制度上的差異，主要來自政治文化與法制傳統，而非行政上不可克服之困難³⁷。緣是之故，從制度運作現況可見，短期內最可行且具法律正當性者，仍係應由矯正機關允許外出投票。此途徑已獲最高行政法院判決肯認，亦是現行法制中唯一能兼顧自由行使投票權與公開程序監督的方式。雖然可能增加矯正機關戒護人力或是管理上的負擔，但是這種屬於行政機關事實上的困難，相對於收容人的權利保障而言，根本不是問題，所以應該由政府極力排除。而目前一再透過個別收容人爭取於監所內設置投票所以供其行使投票權的訴訟案，基於單一判決僅能使個案受益的限制（如過去特定受刑人爭取「留長髮事件」所揭示之相對性）³⁸，即使個別案件獲得勝訴判決，也只能由該案聲請人進行投票，無法惠及於他人，正凸顯此問題必須透過制度性立法補正，而非以零碎判決逐案補救。

此外，若於監所內設置投票所，即使供所有設籍於監所內的收容人投票，因依

據戶籍法第 50 條第 2 項之規定，矯正機關收容人之戶籍只有無處遷徙，方能由戶政事務所逕為遷至矯正機關，所以目前僅有少數收容人設籍於監所內。於監所內設置投票所，將造成只有極少數人得以投票，不僅無法落實普遍性原則，甚至可能在收容人之間引發「相對剝奪感」與新的不平等爭議。因此，在政策選項上，如果沒有辦法確保真正的投票自由，於「監所設置投票所」既不符憲法原則，也不具制度正當性，更無助於真正保障所有收容人之投票權。

如果從憲法上比例原則的標準來檢視，首先，就目的正當性而言，國家基於監所秩序維護、戒護安全以及選務行政之可行性考量，對於收容人之人身自由加以限制，並非全然欠缺正當性。特別是在投票日當日，大量人員之移動、戒護資源之配置，以及投票程序之保密與公正，均可能構成行政上之實際負擔。然而，在手段適合性與必要性之檢驗下，現行制度未設置相關投票機制，致使監所收容人無從行使投票權，是否確為達成前述目的之必要手段，實有疑問。如何在兼顧監所安全與選舉公開、公正之前提下，使收容人得以

《註 37》J. T. Iranzo & J. A. Blank, "Voting behind bars: Explaining variation in international enfranchisement practices", *Electoral Studies*, Vol. 26, No.3, 2007, pp.688-698.

《註 38》死囚蕭仁俊因為想捐髮給癌症病童，所以爭取留長髮，經司改會協助申訴，並提出行政訴訟，獲得臺北看守所同意，獲得蓄髮許可，成為全國唯一一位可以留長髮的受刑人。鏡周刊，2019 年 10 月 27 日，〈坐監性需求權遭否決，死囚破天荒獲准蓄長髮〉，<https://www.mirrormedia.mg/story/20191021inv010>，最後瀏覽日期：2026 年 3 月 30 日。

行使其投票權，方能符合「無較小侵害手段可資替代」之必要性要求。

進一步就狹義比例性而言，監所收容人雖因人身自由受限，而於行動上受有拘束，然選舉權作為民主憲政之核心基本權，其對個人政治參與及國家正當性之維繫，具有高度重要性。相對而言，行政機關於投票制度設計上所面臨之成本與不便，固屬應予考量之因素，惟尚難據以作為國家選擇以「制度缺位」之方式處理此一問題之理由，其對基本權利所造成之侵害程度，顯已逾越可容忍之範圍。

是以，從比例原則之觀點觀之，現行制度對監所收容人投票權之實質限制，難認符合必要性與狹義比例性之要求，進而可能構成對選舉權之過度限制。此一結論亦與前述基本權利客觀功能之要求相互呼應，即國家不得僅以形式上未予剝奪為由，即免除其建構權利實現條件之義務。從而，如何在兼顧監所管理與選舉權保障之間，建構一套合理且可行之制度設計，實為現行法制亟待回應之課題。

二、建議

本文認為，當國家未能建立使監所收容人得以實質行使投票權之制度與程序時，縱形式上未明文剝奪其選舉權，實質上亦已構成對基本權利之重大限制，甚至可能涉及國家對基本權利保護義務之違反。綜合上述研析意見，本研究提出以下，以短中長期分三階段推進之制度改革建議：

(一) 短期內（立法完成前之唯一可行途徑）：將外出投票納入合法事由

如果要檢視現有的制度運作來探討監所收容人之所以無法行使投票權的問題時，可以發現，監所收容人之投票權行使，涉及矯正機關與選務機關之行政定位與權限分工。兩者雖同樣面臨法律與實務層面之挑戰，惟行政上的困難，本屬行政機關應自行透過資源調度、程序改善予以克服之事項；監所收容人之投票權行使制度無法落實之真正障礙，仍在於法律規範欠缺完備之處。

就矯正機關而言，《受刑人外出實施辦法》第4條雖未明列「外出投票」為可申請事由，惟同條第5款允許「其他經權責機關認定之情形」，顯示主管機關具備裁量空間。最高行政法院於113年度上字第515號判決中亦具體指明，此途徑可作為保障監所收容人投票權之可行方式。再者，該實施辦法係依《監獄行刑法》所授權訂定之法規命令，其法律位階較低，主管機關得自為修正或增訂規範。

反觀選務機關，其限制則源自更高位階之規範，包含憲法以及總統、公職選罷法。現行選罷法並未授權於監所內設置投票所，且憲法第129條所蘊含「公開、公平、公正」之選舉制度精神，要求投票所必須具備公眾監督之公開性。此部分非行政裁量所能逾越，唯有透過立法補充授權，方得正當化制度設計。

因此，在短期內如欲保障監所收容人之投票權，先由矯正機關將投票行為納入作為申請外出理由，或從實務層面調整既有之矯正管理行政制度，並非不能克服之法律障礙，相較於選務機關之法律上困難，較為容易處理，亦可為權宜之計。

更重要者，目前僅約 3% 之監所收容人設籍於監所所在地，若於監所內設置投票所，只有設籍的少數收容人可以投票，不但難以普遍落實監所收容人之投票權，更可能加劇收容人之間的相對剝奪感，引發平等保障及資源分配之新爭議。

因此，在現行法律架構未完善前，唯有透過矯正機關核准外出，方能確保投票行為於自由狀態下完成，並符合憲法上保障祕密投票且公開監督之要求。所以本研究建議如下：明確於《受刑人外出實施辦法》增訂「外出投票」為合法事由，並由法務部統一建立審查標準，避免外出核准因各監所操作不一而產生新的不平等。另外，本研究也建議矯正機關應配合國際人權趨勢，適時增補戒護人力，提出相關配套方案，使收容人得以順利外出完成投票。

（二）中期（制度修補）：修正法律以建構合憲且可監督之機制

欲從根本上保障監所收容人之投票權，僅憑行政機關的政策調整並不足夠，關鍵仍在於透過立法補正，以補足法律制度之空缺。本研究建議立法院應於《選罷法》中增訂「特設投票所」制度，明確規

範選務機關可以例外設置「特設投票所」之適用範圍（如監所、長照醫療機構）、程序條件、公開性要求及監督機制。尤須重新檢討公開原則之適用模式，建立「公開性例外審查」制度，可類比民事訴訟法第 195-1 條與第 211-1 條對公開審理原則之修正，透過科技輔助監督、遠端影像紀錄、或外部公民監督者之入場程序等方式，以程序公開取代完全的物理公開，使得選舉核心原則與監所管理特性得以調和。

此外，本研究亦建議，立法院應就票匭保全、封緘、移送、監察程序等細部事項予以法律化或明文授權選務機關執行，以排除現行法規關於公開性、監督方式與投票所設置條件之制度衝突，以確保監所內投票行為得以在合憲、可監督且一致的法制框架下執行。此階段改革的核心理念在於，在不犧牲憲法所要求之選舉正當性的前提下，讓監所收容人之投票權能獲得實質而非形式上的保障。

當然，制度調整的最大挑戰在於立法遲滯或立法者欠缺動能。對此，一方面可透過民間力量促請立法委員正視法制缺漏，以符合大法官所強調之「選舉制度應由立法院匯集民意後形成」之憲法定位；另一方面，若立法機關持續怠於作為，亦可透過個案訴訟進入憲法法庭程序，由大法官審查現行法制是否構成違憲不作為，進而要求立法機關在一定期限內完成修法。例如，促成同性婚姻合法化的司法院大法官釋字第 748 號的立法命令模式即為重要先例，顯示司法院大法官解釋與憲法

法庭之裁判，具有促動立法、補救基本權保障落差之機能。

（三）長期（全面性改革）：推動不在籍投票或通訊投票制度

從長期視角觀之，監所收容人投票權之爭議，實為現行投票制度整體僵化的縮影。若能透過制度全面革新，使選舉人不受地理位置、身體限制或其他不可避免之原因而喪失投票機會，則監所收容人之特殊問題將自然獲得解決。故本研究建議，國家應從以下方向推動不在籍投票或通訊投票制度：

1. 系統性評估各種替代投票方式之合憲性與技術可行性

在憲法保障之「公平、公正、公開」投票精神，以及確保我國民主憲政基礎穩固的原則下，本研究認為，立法院可以適時審慎評估，採取包含通訊投票、不在籍投票等機制，並同步建置防弊措施、身分認證技術、票匭封緘及流向控管等技術要求，以確保選舉制度改革後，仍能維持人民信賴以及選舉的公平正當。

2. 使制度適用於所有受行動限制之選舉人

選舉制度長期的改革方向，不應僅以監所收容人為政策加惠對象，而應涵蓋所有因重病、身心障礙、長期臥床、偏遠居住、海外工作等原因無法親至投票所的選

舉人，使選舉參與更具普及性，讓國家統治更具民主合法性。此種選舉制度之擴大適用，也能避免因針對特定群體，制定例外制度而產生的平等疑慮。

3. 回應國際人權趨勢並強化憲政民主治理

多數成熟民主國家已逐步導入通訊投票、預先投票、不在籍投票等多元機制，使選舉制度保持彈性與包容性。臺灣若能順應此趨勢，除可提升投票便利性與政治參與率，亦有助於選舉制度回應長期治理需求，強化民主之合法性基礎。

最後，本研究以為，監所收容人投票權保障之政策目標，在於確保國民主權原則下之普遍性及平等性。唯有透過立法補正與行政制度同步調整，使投票過程符合選舉制度核心精神，方能避免選舉瑕疵與違憲疑慮之爭議，亦得真正達成以尊嚴對待受刑人並協助其回歸社會之矯正目的。緣是之故，監所收容人投票權的保障，不應局限於行政機關的技術性補洞，也不宜以壓縮公開性與監督性來換取表面上的「權利落實」。選舉制度是憲政民主的核心，其正當性來自每一張選票在自由、公開與可監督的環境中完成。唯有透過短期外出投票、中期立法修補、長期制度改革的三階段策略並行，方能真正落實憲法所保障的平等與普遍原則，使收容人在尊嚴中參與公共事務，並使民主正當性具體呈現每一張選票之上。

（作者邱瑞朝為國立中山大學中國與亞太區域研究所博士，現為中原大學通識教育中心助理教授，研究領域為憲法、行政法）

參考文獻

一、中文

(一) 書籍

王業立，《比較選舉制度》，五南，2021 年 9 月，臺北市，第 8 版。

(二) 期刊

王曉麟，〈選舉機關之比較研究兼論我國選舉行政之現況與挑戰〉，《中國行政評論》，第 22 卷，第 4 期，2016 年 12 月，頁 30-60。

尤重道，〈褫奪公權之概念與同時受宣告之法律效果〉，《公務人員月刊》，第 170 期，2010 年 8 月，頁 36-43。

朱群芳，〈受刑人投票權——以世界各國經驗為借鑑〉，《刑事政策與犯罪防治研究專刊》，第 33 期，2022 年 12 月，頁 233-266。

邱瑞朝，〈於監所設置受刑人專屬投票所之適法性研究——兼評臺北高等行政法院 112 年度全字第 50 號假處分裁定〉，《台日法政研究》，第 14 期，2025 年 12 月，頁 1-19。

吳志光，〈公民投票提案的合憲性審查——以比較法的觀察及我國法制的檢討為核心〉，《憲政時代》，第 45 卷第 1 期，2019 年 7 月，頁 1-42。

吳志光，〈監獄受刑人無法行使選舉權之合憲性〉，《月旦法學教室》，第 105 期，2011 年 7 月，頁 6-7。

郭世良，〈褫奪公權「生效」與「起算」之商榷——從刑法到公務員法之檢視〉，《公務人員月刊》，第 173 期，2010 年 11 月，頁 45-61。

張淑中，〈臺灣獄政法制史之研究——從臺灣民主與保障人權角度分析〉，《犯罪、刑罰與矯正研究》，第 5 卷，第 1 期，2013 年 12 月，頁 24-51。

盧映潔、李莉娟，〈受刑人投票權之發展與實踐〉，《國立中正大學法學集刊》，第 80 期，2023 年 7 月，頁 175-240。

程明修，〈民主憲法國家中的基本權利〉，《中央警察大學法學論集》，第 5 卷，2000 年 3 月，頁 427-441。

黃炎東，〈選舉制度與政黨制度對民主化影響之研究〉，《華人前瞻研究》，第 10 卷第 1 期，2014 年 5 月，頁 97-111。

黃怡禎，〈從歐洲人權法院相關判決探討我國受刑人之投票爭議〉，《臺北大學法學論叢》，第 129 期，2024 年 3 月，頁 1-57。

詹心馳，〈自投票方式論選舉權之保障〉，《臺灣法學雜誌》，第 394 期，2020 年 6 月，頁 135-150。

陳朝政，〈我國選舉訴訟之判決分析與制度檢討〉，《東吳政治學報》，第 33 卷第 4 期，2015 年 12 月，頁 73-131。

蕭怡靖，〈臺灣選民投票抉擇時間點的成因與影響：以 2020 年總統選舉為例〉，《東吳政治學報》，第 41 卷第 1 期，2023 年 6 月，頁 197-242。

（三）司法實務

臺北高等行政法院 112 年度全字第 42 號假處分裁定

臺北高等行政法院 112 年度全字第 47 號假處分裁定

臺北高等行政法院 112 年度全字第 48 號假處分裁定

臺北高等行政法院 112 年度全字第 50 號假處分裁定

臺北高等行政法院 112 年度全字第 52 號假處分裁定

臺北高等行政法院 112 年度全字第 53 號假處分裁定

臺北高等行政法院 112 年度全字第 60 號假處分裁定

高雄高等行政法院 112 年度全字第 17 號假處分裁定

高雄高等行政法院 112 年度全字第 18 號假處分裁定

高雄高等行政法院 112 年度全字第 23 號假處分裁定

臺北高等行政法院 112 年度訴字第 924 號判決

臺北高等行政法院 112 年度訴字第 926 號判決

臺北高等行政法院 112 年度訴字第 954 號判決

臺北高等行政法院 112 年度訴字第 962 號判決

臺北高等行政法院 112 年度訴字第 969 號判決

臺北高等行政法院 112 年度訴字第 981 號判決

臺北高等行政法院 112 年度訴字第 1015 號判決

臺中高等行政法院 113 年度訴字第 5 號判決

高雄高等行政法院 110 年度訴字第 1 號判決

高雄高等行政法院 112 年度訴字第 294 號判決

高雄高等行政法院 112 年度訴字第 295 號判決
高雄高等行政法院 112 年度訴字第 352 號判決
高雄高等行政法院 112 年度訴字第 391 號判決
最高行政法院 112 年度抗字 397 號裁定
最高行政法院 112 年度抗字第 437 號裁定
最高行政法院 112 年度抗字第 460 號裁定
最高行政法院 112 年度抗字 461 號裁定
最高行政法院 112 年度抗字第 463 號裁定
最高行政法院 112 年度抗字 472 號裁定
最高行政法院 113 年度抗字第 11 號裁定
最高行政法院 113 年度抗字第 10 號裁定
最高行政法院 113 年度上字第 63 號判決
最高行政法院 113 年度上字第 149 號判決
最高行政法院 113 年度上字第 221 號判決
最高行政法院 113 年度上字第 386 號判決
最高行政法院 113 年度上字第 515 號判決
最高行政法院 114 年度上字第 411 號判決
憲法法庭 112 年憲判字第 11 號判決
憲法法庭 112 年憲判字第 18 號判決
憲法法庭 112 年憲裁字第 146 號裁定
憲法法庭 113 年憲裁字第 7 號裁定
司法院大法官釋字第 755 號許宗力大法官協同意見書，「為何我們要關心受刑人的人權？」

二、外文

Alec C. Ewald & Brandon Rottinghaus (eds.), *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, New York: Cambridge University Press, 2009, Cambridge University Press & Assessment.

Nathan, Batto, “Geographical Voting Bases and the Stability of Candidates’ Voter Coalitions (1989-1998)”, *選舉研究*, Vol.8, No.1, 2001, pp.211-251.

Behan, C., *Citizen Convicts: Prisoners, Politics and the Vote*, Manchester: Manchester

- University Press, 2014, <https://doi.org/10.7228/manchester/9780719088384.001.0001>, last visited: 30 May, 2026.
- Bonnet, I., “Prisoners use mail-in voting for first time in a presidential election”, Euronews, 2022, <https://www.euronews.com/2022/04/08/prisoners-use-mail-in-voting-for-first-time-in-a-presidential-election>, last visited: 30 May, 2026.
- Hadar Aviram, Allyson Bragg & Chelsea Lewis, “Felon Disenfranchisement”, *Annual Review of Law and Social Science*, Vol.13, 2017, pp.295-311.
- J. T. Iranzo & J. A. Blank, “Voting behind bars: Explaining variation in international enfranchisement practices”, *Electoral Studies*, Vol.26, No.3, 2007, pp.688-698.
- Leonard Levy (ed.), *Encyclopedia of the American Constitution* (Nathan Tarcov), *Popular Sovereignty* (in Democratic Political Theory), Vol.3, 1986, p.1426.
- Martine Herzog Evans & Jérôme Thomas (eds.), *Prisoners’ Vote: A Multidisciplinary and Comparative Perspective*, London: Routledge, 2024.
- Shai Dothan, “Comparative Views on the Right to Vote in International Law: The Case of Prisoners’ Disenfranchisement”, in Anthea Roberts (ed.), *Comparative International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2018.
- W. L. Miller & Martin Harrop, *Elections and Voters: A Comparative Introduction*, London: Macmillan, 1987.

Research on the Exercise of Voting Rights by Inmates in Correctional Institutions

Ruei-Chau, Chiou*

Abstract

This study examines the legal status of the voting rights of inmates in correctional institutions and the practical difficulties encountered in exercising such rights. Although the Constitution of the Republic of China (Taiwan) and the Election and Recall Act expressly guarantee citizens' right to vote, and current laws do not deprive inmates of their voting rights, their incarceration and the restrictions imposed by custodial sentences make it difficult for them to exercise such rights in practice.

Through an analysis of the Taipei High Administrative Court's rulings on provisional injunctions, Case No. 50 of 2023 (112) and Judgment No. 969 of 2023 (112), as well as the Supreme Administrative Court's Judgment No. 515 of 2024 (113), this study argues that the electoral authorities have not intentionally failed to act. Rather, they face legal difficulties arising from the lack of explicit statutory authorization under the existing electoral system. In addition, the constitutional requirement of openness in the conduct of elections, together with restrictions

* PhD, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University

Assistant Professor at the Center for General Education, Chung Yuan Christian University (CYCU), Taiwan

arising from correctional security and custodial management, prevents electoral authorities from establishing polling stations within correctional institutions.

This study further demonstrates that the core issue concerning the voting rights of inmates lies in deficiencies in the existing legal and institutional framework. These deficiencies prevent the substantive realization of the right to vote, rather than constituting an actual deprivation of the right itself. Finally, this study provides an examination of and recommendations for the current electoral legal framework, administrative measures, and institutional reforms, with the aim of facilitating the feasible and effective exercise of inmates' voting rights while maintaining a balance between constitutional values and the practical requirements of administrative implementation.

Keywords: Inmates in correctional institutions; Voting rights; Electoral legal framework; Openness; Out-of-prison voting