

南華大學
非營利事業管理學系
碩士論文

我國選舉投開票所人力資源之研究

A Study of Human Resources at Polling Stations in Taiwan

指導教授：王振軒 博士

研究生：蔡穎哲

中華民國 97 年 6 月 19 日

南 華 大 學
非 營 利 事 業 管 理 學 系
碩 士 學 位 論 文

我國選舉投開票所人力資源之研究

研究生：蔡穎哲

經考試合格特此證明

口試委員：陳定銘
傅馬誠
李振乾

指導教授：李振乾

系主任(所長)：李振乾

口試日期：中華民國九十七年六月十九日

謝誌

終於交卷了。一年學分班，三年研究所，前後四年，當做大學唸了。這段期間，大家都在問，為什麼從台北跑到嘉義縣去念？每週六清晨四點半起床，五點前出發，偶爾有大軒、雅萍、羅哥或肅賢兄陪伴，到學校剛好八點多，三不五時比老師晚一步進教室。夏天還好，冬天實在不想起床，想想幹嘛自找苦吃。40多歲啦，要學歷升官發財？機率不大。喜歡念書？看多了頭昏眼花。充實自己？陳義過高；就當做「興趣」以及逃避一對可愛的兒女—汶樺及鈞霖甜蜜的疲勞轟炸，還可以有藉口跟好朋友，從台中傑哥、彰化水哥、炳哥到嘉義銘陸兄和永宏兄的相聚機會吧！

從小到大，不喜歡被迫念書，對讀書不求甚解，雖然小學曾把國語字典當故事書翻閱，但稍懶的個性，國中小上課總會做白日夢，大了上課會打瞌睡，很幸運的經過一階段又一階段。緣份吧！如果不是趙博士家民的叮囑及王所長振軒的鼓勵，真的沒想到會再進學校拿學位。認識趙博士快10年，一直如老大哥般的照顧與鼓勵，至於跟指導教授王所長更是一見如故，是師亦友。

本研究內容採用許多本人的服務機關—中央選舉委員會內部文件及方案，感謝長官及同仁所提供的資料，特別是張主委提供許多寶貴的意見。另外，在這段求學期間對個人有所啟發的傅老師篤誠，還有認識許多好同學、好朋友，一併致謝並期待再相會。最後要感謝的當然是家人，爸媽及內人的叮嚀，尤其是當二個學齡前的小孩一起吵鬧抓狂時，想一想能去學校上課還是不錯的啦。

摘要

我國選舉被人形容為幾年一次的大拜拜，選完後「勝者為王，敗者為寇」、「當選過關，落選被關」，整個選舉過程總是充滿驚奇與一些光怪陸離的現象。然而，選舉委員會累積數十年實務經驗，努力為扮演好執行者的角色而奮鬥，但卻動輒得咎，該罵的還是會被罵。究其根源，畢竟選舉委員會是行政體系的一份子，有其限制與弱點。

近年來，非營利組織、志願性服務組織以及志工等逐漸為政府機構及民間企業所重視，並以「第三部門」稱之，在其有別於僵化且一切必須「依法行政」的政府部門及以「營利」為最高指導原則的商業性部門等官僚體系，可以兼顧「效率」的需求及「公益」的角色達成其社會責任與目標，並以強調「願景」、「責信」的功能性組織，彌補「政府失靈」之現象。

民主制度之可貴在強調「公民參與」，選舉為公民參與的管道之一，民眾則透過「投票」來完成個人意思表示。在我國選務歷程中，不可諱言有其歷史包袱，不僅民眾在摸索，選務機關亦在學習，形成各種選務措施設計以安全及防弊為優先考量，在此一過程中，民眾則因為各種嚴格限制，喪失應有的便利及參與的樂趣。

選舉是現代民主國家眾人之事重要的一環，是與「人」有關又必須特別強調「法治」的業務。因為不涉及立即性的資源分配，具有季節性的運作特性，當候選人與政黨在爭取「選民」支持的時候，選舉委員會則須無條件營造一個公平、公正的情境，端賴平時的耕耘。現代選務機關已不是以逸待勞、養兵千日用在一朝的組織，而是必須更加積極以民主教育代替政策宣導，以招募志願服務人員代替指派特定工作人力的運作模式。

本研究以民主化、公民參與公共事務等理論為基礎，運用非營利組織核心價值，標榜「服務」、「公益」、「志願」的精神，以及人力資源發展之「激勵」手段，形成選務機關之鐵三角，建立選務服務之平台。同時期盼藉由擴大選務人力的參

與面，提昇我國選務品質及民眾民主素養，使各項選務作為在充分開放資訊下，以完整而正確的理念與願景，獲得各界的肯定、支持與讚賞。

關鍵字：民主化、選舉、投開票所、非營利組織、人力資源

Abstract

The election process in Taiwan has always been one filled with surprises. It's been described locally as the big "worship" that takes place every few years, and no doubt one with strangely high stakes. After the election, colloquialism sums up the ante with the phrase "winner rules all, loser is ruled." The Central Election Commission (CEC) has taken on the executive responsibility in elections for the past decade and has received many criticisms. As a result of being part of the government administration under the executive branch, the commission has unique limitations and weaknesses.

Governments and private business have gradually drawn more attention to non-governmental organizations (NGOs), voluntary services and volunteers, which are usually referred to as "the third sector". The third sector is different from the rigid and protocol-driven government system and it's different from the business sector that aims for profitability. The purpose of the third sector is to strike the balance between efficiency and public interest, and consequently to achieve social responsibilities and goals. In addition, it stresses the functions of "vision" and "accountability" in the event that it may compensate for the phenomena of "government failure".

"Public participation" is essential to any democratic system and election is one of the mediums of public participation since it provides the public with a means to express their opinions through casting votes. The fact that elections in Taiwan have had their faults is evident throughout Taiwanese history. Therefore, the public and the election institutes have been learning and finding methods to ensure better security and fraud-prevention together. As a result of this process, the public has somehow lost the pleasure of convenience due to all the different kinds of strict limits to the simple act of voting.

Election is the key to the public in modern democratic countries; it is not only related to "human beings" but also "the rule of law". The Central Election Commission provides a fair and just environment with candidates and parties to fight for the support from the voters. Modern election institution should play a proactive role in educating the public about democracy, rather than retroactively propagandizing policies. In achieving this, it would be possible then to replace the operational method of "recruiting" volunteers to appointed workforce.

The election service platform in this research was established by the "Iron Triangle": the theories relating to democracy and public participation in public policies, the core values of NGOs (services, public interests, voluntary, and inspiration methods used by human resource development). It will enhance the quality of elections and democracy in Taiwan by extending the participation of workforce in election practice. Consequently, by adapting open information and using holistic and

correct concepts and visions, the commission wishes to receive confirmation, support, and appreciation from different sectors.

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究目的與動機	4
第三節 研究方法	9
第四節 研究範圍與限制、研究架構	13
第二章 文獻探討	14
第一節 民主化、公民參與公共事務與選舉	14
第二節 公民社會組織勞動力及政府與非政府組織關係模式	24
第三節 我國選舉投開票所工作人員實務作業重點	30
第四節 人力資源管理與選務人力	38
第三章 我國選舉投開票所人力之遴選	43
第一節 中華民國選舉簡介	43
第二節 投開票所工作人員	56
第三節 我國選舉投開票所工作人員工作分析	63
第四節 志工與我國選務	65
第四章 我國選舉投開票所工作人員之訓練	70
第一節 選務人力供需因素分析與標準作業程序	70
第二節 我國選舉投開票所工作人員之儲訓	73

第三節 我國選舉投開票所工作人員資料庫之建立·····	76
第四節 我國選舉投開票所工作人員訓練課程·····	77
第五章 我國選舉投開票所工作人員之運用與激勵·····	78
第一節 影響我國選舉投開票所作業主要問題及因素·····	79
第二節 選務機關之績效考核·····	84
第三節 投開票所工作人員之獎懲與激勵·····	87
第六章 結論與建議·····	89
第一節 研究發現·····	89
第二節 政策建議·····	93
第三節 未來研究方向·····	96
參考文獻·····	97
附錄一：公職人員選舉投開票所工作人員及推薦機關學校負責人獎懲 標準表·····	102
附錄二：鄉鎮市區選務工作人員考核獎懲要點·····	103

第一章 緒論

第一節 研究背景

一、我國社會與民眾投票行為

行為是個體面對環境所作的反應（沙依仁，1986：1）。人類行為除天生的本能，是一種與他人互動和學習的過程。在此一過程中，個人家庭和其所接觸的團體（包括：學校、社團、政黨等）以及所處社會環境均扮演重要角色，形塑個人的觀念與行為。

在台灣歷史發展過程中，有人形容為「殖民地」的社會，最早地處中國大陸「蠻荒之地」，天高皇帝遠，不受干擾與拘束，民性淳樸。甲午戰爭割給日本，遭受日本人高壓而殘酷的統治，塑造了溫和服從的個性。到國民政府遷台，致力發展經濟與民權初步，在一切以經濟掛帥的體制下，對所謂的政黨、公民社會、非營利組織等議題與團體，實質上並未受到重視。此一社會背景下，雖然有幸追隨 70 年代世界民主改革潮流的變遷行列，逐步結束威權統治，但對於占多數並為主流的傳統社會而言，相較於經濟、社會發展等議題，有關結社、公民參與等政治性活動仍被視為禁忌，不受到鼓勵。

早期台灣的選舉，在政黨、派閥乃至基層的地方派系把持下，重視淵源與關係，交織了許多複雜而多元化的變數。因此，選舉之相關研究難以嚴謹的科學方法予以「量化」，而在社會科學中許多行為模式的研究，「對於投票行為的研究確是相當晚的事」（陳義彥、黃麗秋，1992：13-14）。中央選舉委員會為瞭解有關選舉之民眾投票行為與對選務之期待，委託胡佛等人於 1987 年、2001 年針對選民的投票行為抽樣研究，發現影響選民去投票的主要原因¹，經分析歸納為以下二種原因：客觀事實的不能去投票（例如：身體健康、自然環境、社會環境）與主觀心理的不願意去投票（例如：政治不信任、政治疏離、功效意識低），究其原因，當然受到個人與環境影響（胡佛等人，1987：1-4，2001：20-23）。至於投票取向的類型，經分析這些影響選民投票的議題略分為三類：1. 關係取向（包括私人及社會關係）、2. 候選人取向、3. 群體取向（包括政黨取向）（胡佛等人，2001：85）。由以上研究分析可以發現，正因為我國是一個如此注重「關係」的社會，政府機關在許多行政事務的規劃與處置，更應加速促進公民社會的發展與成熟，得以藉力使力，增進社會發展。

¹ 影響選民去投票的主要原因：1. 公民責任感、2. 政治效能感 3. 工具性投票取向、4. 政黨動員（如：黨團組織的交代）、5. 初級團體的影響（如：家人或親戚的囑託）、6. 次級團體的影響（如：鄰里長的囑託）、7. 候選人的囑託。主要建構為三種類型：個人態度投票、人際關係投票與政黨動員投票。而不去投票最主要原因有：1. 工作太忙，沒有時間去投票、2. 不在戶籍所在地、3. 對選舉沒興趣、4. 候選人都差不多，選不選都一樣、5. 覺的選舉沒有意思、6. 候選人都為自己的利益與前途著想、7. 覺得選舉沒有作用。

二、我國選舉制度之演進

我國於民國 36 年憲法公布後，為施行「民有、民治、民享」之民主共和國體制，爰據以制定各種中央民意代表選舉法規，辦理各項選舉。歷經國民政府遷台、國會全面改選、各級地方首長及民意代表選舉、總統直接民選等多項變革，建立今日強調自由及深化民主的選舉制度。雖然經過數十年的民主淬練及實施法制，但與西方民主先進國家比較，仍屬短淺；也因為如此，國民對民主社會之「公民」角色的認知與素養，尚未具有相當共識。陳義彥、黃麗秋（1992：18）研究指出，根據 25 年來的研究發現，選民的政治知識還不算高（對選罷法及立委職權所知有限）。即使歷經政黨輪替及多次大小選舉的今日，選民與候選人對本身之權利義務的角色認知，尚無法符合民主社會的運作模式及多數民眾「選賢與能」的真正期待。為解決實際辦理選務所遭遇的問題，相關選舉法規仍然必須隨時代的需求，配合社會民主進程，於每次中央層級大選前後，廣續予以修法。

在歷年選舉中，有所謂「二合一」、「三合一」的選舉，指的是中央與地方層級（例如：民國 90 年第 5 屆立法委員暨台北縣第 14 屆縣長選舉）或中央（例如：民國 85 年第 9 任總統副總統暨第 3 屆國大代表選舉）、地方（例如：民國 94 年台北縣第 15 屆縣長、第 16 屆縣議員暨第 15 屆鄉鎮市長選舉）等不同種類之選舉的合併辦理。近年更隨著公民投票法的制定以及簡化選舉次數的朝野共識，要求各種選舉予以合併辦理的呼聲愈來愈高，對各項選務的挑戰也越來越艱鉅，相關選務人員的壓力也就越來越大。

隨著選舉活動的多元化，競爭日益激烈，除使選務日漸繁雜，各界對選舉委員會公平、公正、公開的要求更是日益嚴謹。每到選舉，各類選舉新聞躍居頭版頭條，充斥各主要版面，也使選務機關頓時又成為眾所矚目的重要機構，一舉一動突然間成為政府的重要政策與施政目標，對國家未來的發展影響深遠且關係密切；而過度矚目的結果，造成選務機關「公親變事主」的怪異現象，使原本應該充滿期待、歡樂氣氛及選完就該回歸平靜的社會，屢屢因政黨、候選人等競選策略的操作，造成社會族群撕裂等議題餘波蕩漾，揮之不去。誤導民眾質疑選舉對社會民主化與進步的功能；甚至對龐大社會資源的投入產生疑慮，弱化了原有民主國家選舉制度設計的必要性；間接造成各級選務工作人員之挫折感，使得選務人力的招募日漸困難。

三、非營利組織蓬勃發展

由於政府財政惡化及要求「小而美」的改造潮流，政府機關組織編制不可能過於龐大，服務層面與效能卻不能縮減；因此，政府處理各項公共事務在不涉及公權力的範圍內，儘量

採取委外經營策略，使得「非營利組織」、「非政府組織」等有別於政府、企業的「第三部門」²應運而生，以求彌補「政府失靈」的現象。

基於我國選務的敏感性與民眾對政府機關「公權力」、「公正性」的信任，「選舉」事務無法完全以委外方式辦理。但就部份選務事項，例如：選務宣導、電視政見發表會、電腦計票作業等，仍然必須透過電視公司、報社、廣播電台及資訊廠商等機構的配合，亦即與其他政府機關一樣，部份事務必須採委外方式辦理，以藉重專業並善用各界資源，達成預定施政目標，順利完成選舉。

選舉權是依據憲法所賦予國民的權利之一，「公權力」及「公信力」是選務機關必備的條件，選舉委員會也因此被定位為「獨立機關」³。嚴格依法行政，公平、公正、公開辦理選務，更是選舉委員會的最高指導原則；不容「政黨」或「政治力」等不當因素的介入。究其本質，與非營利組織具有獨立運作、不受單一組織操控、促進社會公益、公民志願加入等屬性相符。因此，選務機關在基層選務人力之運用上，如何加強公民社會的理論基礎及參照非營利組織人力資源管理的激勵措施，以確保績效，實有研究之必要。

²江明修，2001：『自 1990 年以降，各國民間自發性非營利組織的日益蓬勃發展，已逐漸形成政府部門、私人企業等機構外，而以公益為先的「第三部門」。第三部門績效管理兼顧效能與效率，不但以公益使命之完成為主旨，較政府機構更有效率，在公民對政府普遍抱持不信任感的時代，更積極擔負起彌補社會需求和政府供給間落差的角色』。

³中央行政機關組織基準法第 1 項第 2 款所規定之獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。

第二節 研究目的與動機

一、研究目的

(一) 鑑往知來，妥善規劃選務人力

我國選務之辦理歷經數十年改進與變革，逐漸獲得全民及國際間肯定，除相關法制完備，工作人員的素質與效率，更是重要的一環。其中投開票所為選務組織中最基礎的單位，直接面對群眾，對整體選務而言，也是最為關鍵的部分。投開票作業方式基於安全及公開之原則的考量，以最原始的人工作業方式，當場將選舉票一票一票開出，逐張清點、登錄統計表由專人遞送鄉（鎮、市、區）選務作業中心，彙集輸入電腦。此一作業方式，在第一階段由「各別」投開票所採人工開票，第二階段於鄉（鎮、市、區）選務作業中心以「集中」方式計票，並透過虛擬私有網路（VPN）以專線方式與中央電腦主機連線傳輸彙集統計資料，除可以公開作業取信於民，接受一般民眾直接監督並兼顧時效之作業流程與模式，在短期內，勢必無法改變。因此，相關選務工作人員對法令及作業流程熟悉的程度，乃至於對本身所從事之工作的重視及榮譽感，與選舉整體表現關係甚鉅，更是不能稍有疏忽。

近年有關選務人力的規劃，除民國 87 年各級選舉委員會組織編制由派用機關改為任用機關，完成機關改制，規定選舉委員會專任職員必須具備公務人員任用資格；以及民國 97 年配合公職人員選舉罷免法修正，將二個省選舉委員會裁撤等小規模改革。其餘選務人力，尤其是最基層、短期且人數最多的投開票所人力，由各級政府機關及公立學校遴派工作人員的慣例，尚無法突破。然而由於選務日益繁雜及選舉競爭的日益激烈，選務人員稍有不慎，動輒得咎，使原有的中堅份子—公教人員參與意願日漸低落。

為未雨綢繆，在民國 96 年新修正的公職人員選舉罷免法第 58 條及第 59 條規定，主任管理員與主任監察員須為現任公教人員，並規定受洽請之政府機關、公立學校及受遴派之政府機關職員、學校教職員，不得拒絕；亦即我國選務在歷經數十年的施行與教育，對相關選務人力的規劃及招募，仍然無法與公民社會⁴相連結，規劃採取更開放而有效的制度，使這些選務人力紮根在社會各階層，強化民間基層對民主選舉變革之體認，讓選舉活動成為社會民主化的盛事，融入一般人民的生活中。

(二) 民主法制，有效發揮選舉功能

觀諸世界各國之民主社會，人民透過選舉為國舉才，選出代議之士及民選首長，為民眾謀福利，已成常軌。在以民為主的現代社會中，政府中的工作人員稱為「公僕」，尤其是民選

⁴王振軒，2006，非政府組織的議題、發展與能力建構：31-41〈…強調公民社會是民主的必要條件，可補強政府民主功能的不足，形塑國家的民主政治，另外也監督國家…〉。

首長，以政見爭取支持，以民意為依歸，強調「親民」、「顧客滿意」為政府施政重點。然而，民主制度之可貴在透過「群智」的運作，避免「寡頭」的偏頗與為所欲為，衍生對公益的傷害。歷史也告訴我們，制度是需要人為的設計與嘗試，沒有所謂一簇可及的完美「烏托邦」。選舉即是選民透過「投票」對政府施政所做之整體表現的績效考核；但即使在民主政治的先進國家，如：美國，也有選民「不負責」的廣泛證據（陳義彥、黃麗秋，1992：202）。

在我國歷次選舉，雖有政見發表會、選舉公報等政府公辦的選舉措施，提供選民必要資訊。但選舉所展現的結果，選民並非以「政見取向」為首要考量（陳義彥、黃麗秋 1992：18）。導致選舉時，候選人無所不用其極的運用各種手段，只為爭取選票，以求勝出。而在一般民主先進國家中尚有被視為「第四權」的媒體形成輿論，充分發揮制衡力量，將事實告知民眾，由民眾做選擇；反觀我國這些被稱為「第四權」的傳播媒體，不但無法取得公眾信賴，甚者被視為突顯個人或黨派的傳聲筒，未能保持中立客觀的立場，以脫離黨派色彩的負面報導，間接對選務機關基於專業考量的某些選務措施，在選舉期間遭到渲染、誤解，影響選務之進行。

對選務機關而言，平時被視為「冷衙門」，只有在規劃重大選制改革或辦理選舉，例如：選區劃分、單一選區二票制等被各政黨、候選人認為「攸關生死」的大事，方受重視。反而對民主制度基礎的「選務人力」、「民主教育」等選舉事務，則相對不被重視，甚至不認為應該是選舉委員會的任務之一。但一到選舉，卻又被有心之士以訴諸媒體或民眾的方式「造勢」，認為選務機關差別待遇或怠忽職守，未能善盡宣導教育之責。

因此，吾人認為選舉的重要功能之一，係提供民眾一個政治參與的機會。除政治人物可以藉由參選的過程，闡述其對國家社會及政治發展等重要理念，同時也是引導民眾的過程；選民則依個人喜好或對事理判斷，將手中寶貴一票投給他所欣賞的政治人物。選務機關既然被設定為常設獨立機關，就必須發揮其應有的功能，編列充足的預算辦理經常性的教育宣導業務，而非僅是處理季節性的臨時任務。

（三）結合民間，有效提昇選務效能

我國政治體制之規劃與發展由於長期的以經濟掛帥，對公民社會、志工、非營利組織等公共政策類議題的倡導，相較於工商經濟等議題的發展，僅能算是剛在籌備起步階段；相關研究及數據，亦比較少見，更遑論有明確的官方統計數字。另由於長期政治發展，脫離不了地方派系與家族政治，使地方性社團等組織蒙上政治色彩，形成公民社會組織發展的障礙。而從歐美先進國家發展的歷史中，可以發現當社會經濟進步到某一階段，財閥與政治強權為求服務層次之提昇及社會大眾之認同，所必須倚賴的正是非營利組織的公益形象，即所謂助

人助己的組織模式。

江明修（2003b：4）指出，社會的同質性（homogeneous）愈高，其公民的偏好就愈相似，則對非營利組織的需求就愈少。現今民主社會的優勢，在透過各種公民社會組織⁵的發展，使各項議題均能夠受到重視，也讓「群智」得以充分發展，避免偏頗，促進社會均衡發展，提昇競爭力。對政府機關而言，此類組織正可輔助其在經費與人力的不足，督促相關單位及人員重視盲點所在，有利於公務的進行與推展。而此類組織不僅對單一國家形成影響，也在全球成為國家競爭力的重要指標。例如：國際透明組織⁶每年定期的評估報告。

選務人力在我國體制上，屬於公務人力之一種，不可否認的其同時具有政治性及行政體系的特殊性。就選舉業務而言，此一臨時性且季節性的人力運用為短暫支援性質，動員之質與量均不可等閒視之。究其人力本質，以志工概念分析，較符合選務機關的組織與運作。另外由於業務之工作性質依選罷法規定，屬於公權力之執行，也具有極高的政治敏感性，不若一般志工不受法令嚴格約束。因而在運用上更具挑戰性與積極性，在相關人力資源之遴選、訓練、考核必須比一般志工更為嚴謹。

本研究目的在思考每一次選舉，必須招募大量的人力資源，除可以運用於投開票之短暫而主要的功能性任務外，其附加價值應是充分運用這些人力做為建立長期而全面性公民社會的最佳途徑。以各項公民社會的特徵（個人主義、多元主義、公開性與開放性、公共參與、法治、社會自治）（王振軒，2006：38-39），透過選務人力的選用與訓練，形塑民主社會之公民「願景」，提昇個別工作人員參與意願與榮譽感，進而「志願」作為我國基層選務的「種子」，提昇我國社會之民主文化。

二、研究動機

民主體制強調「人人平等、票票等值」，雖有所謂「天賦人權」的說法，但選舉仍是百年

⁵江明修 2003a：344）Young, Dennis, Hollister, Robert M., Hodgkinson, Virginia A.及其合著者(1993：324)認為，公民社會組織包含企業、志願協會、教育機構、俱樂部、工會、大眾媒體、慈善團體、教會等；P. Dekker & A. Broek (1998：11-12)認為，志願組織是公民社會組織的核心要素；K. Naidoo(2001：82)認為，公民社會組織通常指非營利、志願或非政府組織；公民社會組織也經常被認知為「第三部門」，其係指介於市場和國家之間的機構(Salamon, 2001：27; Brown & Kalegaonkar, 2001:291);而對許多國家而言，非政府組織是公民社會組織最核心的要素(Brown & Kalegaonkar, 2001：291)；B. Conell(2000：472-475)的研究指出，一般人誤解公民社會組織等同於志願組織或獨立部門，事實上，公民社會組織範疇更廣，公民社會組織的構成要素包括：(1)個人(individual);(2)社區(community);(3)政府(government);(4)企業(business);(5)志願(voluntary)、非營利(nonprofit)或獨立部門(independent sector)等「第三部門」。

⁶國際透明組織(Transparency International)成立於1993年是國際上唯一專門致力於抑制貪污腐敗的國際性非政府組織(N.G.O.)，該組織發起人彼得·艾根(Peter Eigen)試圖結合公民社會、民間企業與政府機關組成強大聯盟，從行賄、收賄兩大方向打擊貪腐，藉由國際社會的集體力量，激發帶動各國民間社會的反貪腐能量。

來，經過無數人的血淚與智慧所爭取的權利。因此，吾人認為與其提倡民主選舉之重要性，不如教育民眾對公民社會之體認，亦即加強民眾自發性的對民主體制中私領域與公共領域的尊重，對於各種社會組織與活動的自願參與，方能提昇民主選舉的品質。同時藉由曾經參與選務之眾多的工作人員，以其多年選務工作經驗，做為選務機關的後盾更進而願意背書，配合政府及各界的民主教育，成為選舉業務與民主體制理念的傳播者與監督者，對我國發展民主社會的改革與堅持，將有莫大助益。

投開票所工作人員之選任，隨著政黨的競選及地方派系相互監督，原本簡單而且具有榮譽感的公民參與活動變為「吃力不討好」的苦差事。為確保選務順利進行，不致因政治角力，影響選務的公正性，在民國 96 年新修正之公職人員選舉罷免法第 59 條第 3 項規定，立法委員、直轄市長及縣（市）長選舉，由推薦候選人，且其最近一次全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之得票率達百分之 5 以上之政黨，於各投開票所推薦監察員一人。其他地方公職人員選舉則由候選人就所需人數平均推薦，但經政黨推薦之候選人，由其所屬政黨推薦。如指定之監察員超過該投開票所規定名額時，抽籤決定，明確規定選舉委員會徵求投開票所工作人員，應包括政黨及候選人指派之監察員。

此一公職人員選舉罷免法新的規定，與中央選舉委員會民國 90 年 6 月協同台北市、新竹市、台中市、南投縣、嘉義縣、台南縣等選舉委員會所作之投開票所工作人員訓練之研究，調查統計第四屆立法委員選舉投開票所工作人員之種類及分配比例（中央選舉委員會，2001：5-10）：

（一）主任管理員以鄉（鎮、市、區）公所人員比例最高，佔 41.56%，村（里）幹事 28.83%，國小教職員 15.1%，國中教職員 6.48%，高中教職員 0.7%，縣（市）政府人員 4.9%，其他機關團體人員 2.7%，其他 0.17%，大專院校成年學生 0.07%。

（二）主任監察員以國小教職員比例最高，佔 50.66%，國中教職員 20.53%，鄉（鎮、市、區）公所人員 10.04%，縣（市）政府人員 8.1%，其他機關團體人員 4.32%，高中教職員 4.20%，村（里）幹事 1.34%，其他 0.7%，大專院校成年學生 0.1%，政黨或候選人推薦人員 0.01%。

（三）管理員以國小教職員比例最高，佔 39.54%，國中教職員 14.72%，鄉（鎮、市、區）公所人員 14.39%，其他機關團體人員 9.54%，大專院校成年學生 9.16%，縣（市）政府人員 6.64%，其他 2.15%，高中教職員 2.06%，村（里）幹事 1.19%。

（四）監察員以政黨或候選人推薦人員比例最高，佔 31.58%，國小教職員 24.01%，國中教職員 10.96%，大專院校成年學生 9.69%，其他機關團體人員 5.01%，鄉（鎮、市、區）公所人員 4.85%，其他 2.28%，縣（市）政府人員 1.27%，高中教職員 1.22%，村（里）幹事 1.21%。

以上統計分析，發現主任管理員以鄉（鎮、市、區）公所人員為主，併同村（里）幹事，其比例高達七成。主任監察員以國中小教職員為主，比例亦高達七成。管理員則以國小教職員為主，其次為國中教職員及鄉（鎮、市、區）公所人員，佔約七成人力。監察員雖以政黨或候選人推薦比例最高，但亦僅有 31.58%，推薦不足額之監察員，仍以國中小教職員為主，其比例達 34.97%，超出政黨或候選人之推薦比例。在新規定後，是否可以喚起政黨及候選人對推薦人選之重視，以督導選務之公正性，同時這些較具色彩的工作人員，對選務工作的影響是為正面或負面，均值得觀察。

另隨公民投票法的制定，每次中央層級選舉合併舉行公投，或地方選舉亦可能與地方性公投合併辦理。合併辦理對選務人力及工作人員意願與效能是否造成影響，又在選舉安全與社會資源運用考量下，投開票所選務人力的配置及各種配套措施如何取得平衡，亦值得探討。

第三節 研究方法

本人任職中央選舉委員會時間已 16 年，從行政室承辦人（編審、專員）、科長到主任。身為選務人員的一份子，長期以來經常被詢問的問題是：「沒有選舉時，你在做啥？」。而記憶中不論何種職務，限於人力編制及業務特性，尤其是總務工作，必須時時備戰，但與軍方後勤部隊不同的是要在作戰前完成一切規劃，需用品一次到位，因為選務不能重來，所以即使你是主管，亦須時時小心、處處注意，心甘情願的做承辦人。

本研究採用之研究方法，為對選務機關提供個人服務經驗，採參與觀察法（participant observation）、文獻分析法（document analysis）、比較研究法（comparative method）。

一、參與觀察法（Participant Observation Method）⁷

「觀察」是科學研究最基本的方法之一，英國社會學家 C.A.Moser 曾說：「觀察可稱為科學研究的第一等方法」（楊國樞等，1986：131）。參與觀察的方法論幾乎適用於所有與人類存在之有關的研究，也是人類學家最常用的田野工作方法。吾人藉由參與觀察，對所發生的事件（What）、參與事件的人或物（Who）、事件發生的時間地點（Where、When）、事件發生的歷程以及事件在特殊情境下發生的原因（How）；至少是以圈內之參與者的觀點及所瞭解的原因來進行描述。對於整個事件的過程、關係人及來龍去脈、組織、長時間的連續現象、模式以及人類存在空間的短期性社會文化環境研究而言，參與觀察是獲取第一手資料的方式之一。

以下這些情形特別適用參與觀察法：

（一）對該現象所知極微時（例如：新近形成的族群或行動、情緒運作、基督教基本教義派之教會學校、即興行為）；

（二）圈內人和圈外人的觀點有重大差異時（例如：民族、工會、管理階層、次文化族群，如神祕主義者、撲克玩家或天體海灘客，甚至包括某些職業，如外科醫生、牧師、新聞播報員或科學家）；

（三）該現象對圈外人為晦澀不明時（例如：私密之互動關係及族群，如生理及心智疾患、青少年性行為、家庭生活或宗教儀式）；

（四）該現象非為公眾可見時（例如：犯罪及偏差行為，或是祕密族群或組織，例如吸毒及販毒者、教派性宗教）。

⁷參考 Strauss A. & Corbin J. (1990) 質性研究概論，徐宗國譯，台北：巨流圖書公司。

然而，參與觀察的方法論並不適用於所有的學術研究。對於有關大型族群的問題、有限變數中具明確的因果關係、以及可進行檢驗的數值問題，則可採用其他方法，如調查法或實驗法，提供更佳的說明。另外，具有下列基本條件者，最適合使用參與觀察法進行研究；例如：欲研究的問題和研究者具有密切的人文和互動關係；欲探索的現象可在日常生活的情境或環境中隨機觀察；具有研究者可適當融入的情境；當研究的現象有確切的規模及定位，則可使用案例形式進行研究；可以用案例方式研究的問題；其他適合以田野環境或可直接自觀察法獲得屬性資料說明的研究。

參與觀察法特別適用探索性研究、敘述性研究以及目的在取得理論性解釋的一般性研究。儘管參與觀察法對於理論的驗證較無用處，但由此種研究方法取得的發現卻適合用來檢驗理論及其他知識性的主張。參與觀察法的方法論是由研究的原則、策略、步驟、方法及技術構成。在此，我們用下列七項基本特徵定義參與觀察法：

(一) 研究者參與特定的情境和環境，並為圈內人的角色，對相關的人文和互動關係表現特別關心；

(二) 以日常生活的情境和環境，作為研究本身和研究方法的基礎；

(三) 強調解釋和理解人類存在的理論及理論衍生的形式；

(四) 具有開放性、彈性、隨機。同時需要持續依照現實，重新定義問題的研究邏輯和方法；

(五) 深入、屬性、案例式的研究方法及設計；

(六) 參與者角色的表現，包括在田野研究中，建立並維繫與當地民眾間的關係；

(七) 直接觀察法以及其他資訊蒐集方法的使用。

在本研究中，由於本人長期參與相關選務制度與作業方式之規劃，雖非業務主管，除跟每位國民一樣具有投票權，可以前往投票並藉機實地觀察工作人員作業情形。投開票當天由於中央選舉委員會行政室主任職務關係，亦可藉由本會發給之督導證，實地前往投開票所督導投票情形，具有比一般人較深入觀察與瞭解的機會。

二、文獻分析法 (document analysis)⁸

文獻分析法主要指蒐集、鑑別以及文獻整理，並通過對文獻的研究，形成對事實科學的

⁸ 參考Thomas D.R. (2000) Qualitative Data Analysis: Using A General Inductive Approach Health Research Methods Advisory Service, Department of Community Health University of Auckland, New Zealand.

實際認識。內容分析法則藉由對文獻的定量分析，以統計描述方式實現對事實科學認識。這兩種方法有共同的特性，都不與文獻中記載的人與事直接接觸，因此又稱為非接觸性研究方法。二者的區別是在分析的重點與分析的手段上有所不同。

(一) 文獻的概念：文獻的現代定義為「已發表過的、或雖然未經發表但已被整理、報導過的那些記有知識的一切載體」。所謂「一切載體」，不僅包括圖書、期刊、學位論文、科學報告、檔案等常見的紙面印刷品，也包括有實物形態在內的各種材料，例如：錄音帶、影片、光碟等。

(二) 文獻的種類

1. 零次文獻：零次文獻就是由曾經經歷過特別事件或行為的人所撰寫的目擊描述或以其他方式的實況紀錄，是未經故意修飾的最原始的資料，即第一手資料(primary documents)。

2. 一次文獻：直接記載事件的經過、研究成果、新知識、新技術的專著、論文、調查報告等文獻。

3. 二次文獻：檢索性文獻。

4. 三次文獻：利用二次文獻檢索的基礎上，對一次文獻進行系統的整理並概括論述的文獻。

(三) 文獻綜述的基本要求：對文獻綜述的品質要求主要有六；

1. 搜集文獻應當客觀、全面。

2. 材料與評論要協調、一致。

3. 針對性強。

4. 提綱挈領，突出重點。

5. 適當使用統計圖表。

6. 不能混淆文獻中的觀點和作者個人的思想。

(四) 文獻綜述的步驟與方式：第一步，確定綜述的選題。第二步，收集相關的文獻資料。第三步，整理文獻。第四步，撰寫綜述初稿。第五步，修改綜述初稿，並完成文獻綜述。

在本研究中，由於中央選舉委員會為全國最高選務機關，為規劃選舉制度，必須蒐集各類研究報告、選務民意調查、各國選罷法之翻譯、選舉實錄資料等，均頗具參考價值，同時提供許多豐富之研究素材。因此，本研究以文獻分析法為最基本之研究方法。

三、比較研究法 (comparative method)

比較研究法係指在現代社會事件中，找出兩個相類似的模型，就研究者時感興趣的變項，

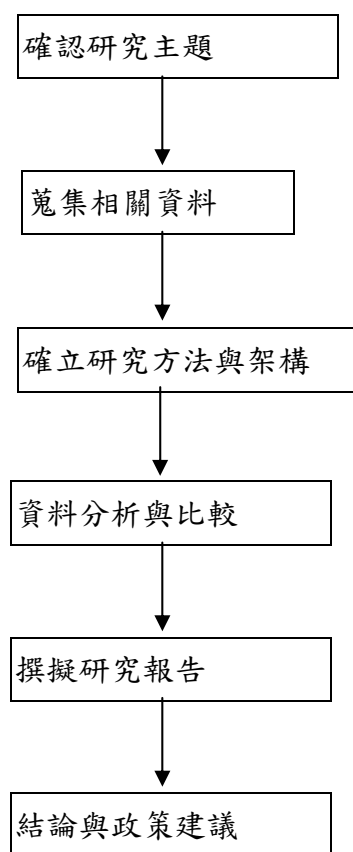
進行系統的比較，提出有價值的發現的改革建議⁹。我國選舉係參考、觀摩世界各個民主國家辦理選舉之情形並融合本國辦理之現況，擬訂改進相關規定，形成現有規模。在投開票所工作人員之招募、運用，有所謂「選監合一」，即選務行政部份為「主任管理員、管理員」，監察系統則為「主任監察員、監察員」。此一制度與其他國家之規劃與作業情形，有必要做一比較並分析彼此差異與優劣，以做為改進之參考。

⁹ <http://www.mdu.edu.tw/~kuoch/project-evaluation.htm>

第四節 研究範圍與限制、研究架構

由於國內對選舉人力資源之研究，並不多見。至於在參考派赴相關國家觀選之研究報告中，亦較無系統化的介紹各國選務人力的部份，概因各國選舉文化、實務作業方式的不同，且由於觀選活動所注重的在是否循民主化公平、公開的選舉制度，較少相互觀摩與注意作業細節。至於相關文獻分析，亦僅有概略介紹，因此本研究以我國選舉實務資訊為主。另受限於語文因素，多只能透過英文書籍中譯後參考，且各種選務在各國實際上亦有依年代及現況做制度改革之情形，致分析比較研究上，難免有隔靴搔癢之感。

基於本研究之範圍與限制，研究架構如下：



第二章 文獻探討

第一節 民主化理論、公民參與公共事務與選舉

一、民主化理論¹⁰、公民參與公共事務

近年來世界各國在當代民主化浪潮影響之下，對於民主化的前提、條件或原因的研究成為西方政治學界最熱門的話題；「現代民主政治是一種管理體制，其中統治者在公共領域中的行為要對公眾負責，公民則藉由選出之代表的競爭與合作來間接地行動。」（Philippe C. Schmitter、Terry Lynn Karl, 1993）而當代民主化研究一般不解釋古典民主，在大衛·波特（David Potter）等人看來，民主化是指一種政治變革的過程，亦即「由較少負責任的政府到較多負責任的政府；由較少競爭（或乾脆沒有競爭）的選舉到較為自由和公正的競爭性選舉；由嚴厲的限制人權和政治權利到比較好的保障這些權利；由公民社會只有微弱的（或乾脆沒有）自治團體到享有較充分自治和較多數量的自治團體」。（David Potter、David Goldblatt、Margaret Kiloh & Paul Lewis, 1997）。

波特認為詮釋民主化研究的主要議題為：民主的產生原因或條件是什麼？為什麼有的國家能夠走上民主的道路而有的國家卻不能？對此，相關學者提出了以下許多不同的假說：

（一）當代以前的解釋

由於民主之產生的原因或條件是十分嚴肅的研究課題，從古到今，亞里斯多德、孟德斯鳩、盧梭、托克維爾都曾經認真研究過，並提出了至今仍然值得重視的見解。（Tatu Vanhanen, 1990）在亞里斯多德《政治學》一書中認為，財富的分配狀況、社會階級（富人、窮人和中間階級）的相對力量是構成不同政體的主要原因，而窮人的統治將導致民主。孟德斯鳩《論法的精神》認為對「財富分配的相對平等」及「節儉的熱愛」有利於民主。他還強調地理和自然環境的影響，其主要假說是，寒冷的氣候有利於自由，而炙熱和潮濕的氣候導致專制政府和奴役。盧梭《論人類不平等的起源與基礎》一書則認為，在一個十分小的國家才有可能實現民主。托克維爾在《論美國的民主》一文中，特別重視民主與平等的關聯，同時，他也強調適合的法律和制度的重要性。

（二）以某種客觀、決定性的變數解釋民主化的理論

1. 現代化解釋

此類以李普塞特為代表，強調系統性的社會和經濟條件，或與現存的自由主義民主相關，

¹⁰ Philippe C. Schmitter and Terry Lynn Karl, "What Democracy Is...and Is Not", In *The Global Resurgence of Democracy*, edited by Larry Diamond and Marc F. Plattner, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1993, p.40

或為成功的民主化所必需。李普塞特的主要論點是：「民主」關係到經濟發展的狀況；亦即一個國家越富裕，民主的可能性就越多。(Seymour Martin Lipset, 1997)

2. 結構解釋

以巴林頓·摩爾 (Moore, Barrington) 及 1966 年出版的《民主和獨裁的社會起源》為代表，強調有利於民主化之權力結構的變遷。摩爾的結論認為，民主發展的主要條件有五個；第一必須建立某種均勢，避免王權或者土地貴族獨霸的局面出現；第二建立邁向合宜的農業商品經濟模式；第三為削弱土地貴族；第四防止與工農對立的地主資產階級聯盟；第五以革命手段粉碎過去，形成一場邁向現代化的大型社會運動。(Moore, Barrington, 1987)

3. 進化論解釋

這一類解釋的代表人物為芬蘭學者塔圖·溫漢南 (Tatu Vanhanen)，引用達爾文的進化論原則來解釋政治和政治結構的演進，其認為達爾文物競天擇的自然進化理論，在於大自然所能夠提供的資源是有限而且定量的。因此，為生存而進行的鬥爭不可避免，政治就是人類競爭獲取稀有資源的特殊方式，奪取權力的目的是為了利用權力獲取生存資源。

在權力與資源分配的關係方面，因為資源分配的獨立性強，並具有吸引力的性質，權力分配必須依賴於資源分配，是一個因變數。生存資源同時是權力的來源，如果集中將導致獨裁的政治結構，而資源的廣泛分配導致權力的分享和民主的可能性。(Tatu Vanhanen, 1997) 他並具體提出兩個假說：第一是經濟、智力和其他權力資源分配在不同人口間，是民主化變數的基本因素；第二是權力資源廣泛分配，使任何集團不能夠以壓制其它競爭者來維持其霸權，民主才會產生。其假說與卡爾 (Karl A. Wittfogel) 的結論比較，後者把民主與多元化社會結合，而東方獨裁主義起源於國家對生產的策略手段；特別是可耕地和水利灌溉機構的高度集中。(Karl A. Wittfogel, 1957) 溫漢南認為民主化假說能夠為一些其他假說提供理論解釋。(Tatu Vanhanen, 1997) 例如：解釋經濟發展與民主化的關係、教育與民主化的關係等。經濟發展或教育發展能夠促進民主化，是因為使資源更加廣泛的分配，隱藏在經濟發展或教育發展與民主化的正向關係之背後因素，仍是資源分配與民主化間的關係。不過，溫漢南最終仍回到現代化取向，認為技術的發明和發展是民主化潮流的主要驅動力來源，其導致經濟和技術資源做更大範圍的分配，進而推動民主。所以，只要技術不斷發展，民主化的過程就會繼續下去。

(三) 以某種主觀的、非決定性的變數解釋民主化的理論

1. 轉型解釋

以羅斯托、奧唐內爾 (O'Donnell Guillermo) 及其同僚林茨 (Juan Linz) 等為代表，強

調政治過程、精英的首創性與選擇。轉型研究把焦點集中於以社會衝突為特徵的歷史政治過程，包括政治精英的選擇，即權威主義中的強硬派以及溫和派、反對派陣營中的機會主義者、溫和派以及激進派所扮演的角色。政治精英的信念和行動成為最重要的解釋性變項。在其發表於 1970 年的一篇論文中，羅斯托宣稱，民主的產生有四個必不可少的條件。第一必須存在著民族認同；第二必須經過重大的鬥爭；第三必須有意識地採用民主的規則；第四政治家和選民必須習慣於這些規則。(Rustow, Dankwart A., 1970)

2. 以政治文化作為主要解釋變數的文化解釋

彭洛克 (J. Roland Pennock) 認為，政治文化因素是產生民主的必要甚至是充分條件。(J. Roland Pennock, 1979) 蓋茨梯爾 (Raymond D. Gastil) 捨棄對民主的社會經濟解釋，認為民主化主要依賴民主觀念的擴散。其認為適宜的社會經濟條件對民主制度的成功是有幫助的，但是對照民主觀念擴散的更長遠過程而言，其仍是次要因素。因此他的結論是，在某些特定國家民主的存在與否或缺失，「首先是民主及其概念傳播支持者間相互對應效果的產物」。(Raymond D. Gastil, 1995)

(四) 民主化理論與公民公共參與

以上解釋都是用某一個(類)單一的因素來解釋民主化，然而 80、90 年代以來，更多學者傾向以綜合考慮的多元因素作用，包括經濟發展、社會政治經濟結構、公民社會的發展、政治精英的策略、政治文化、種族關係、政治制度和政黨體制、殖民地遺產、外來影響、國際關係等，來解釋民主的產生。為了簡便，將這一類解釋稱為綜合解釋。

亨廷頓 (Samuel P. Huntington) 是綜合多元因素作用來解釋民主化的代表，其認為民主化的原因，因地因時而異，企圖尋找一個共同的、普遍存在的自變項，並設定這一自變項也許在解釋所有民主化中具有重要作用，幾乎是註定不會成功的，他並認為每一波民主化浪潮的原因都不相同。導致第一波民主化浪潮的主要因素似乎是經濟和社會發展，包括：英國殖民地國家的經濟和社會環境以及西方同盟國在第一次世界大戰中獲勝和主要大陸帝國的相應解體。第二波民主化浪潮，在很大程度上，是由西方盟國在第二次世界大戰中的勝利和這些民主國家在戰後所進行的非殖民化統治所造成。而導致第三波民主化的五個因素是：合法性問題、經濟發展、天主教內部的變革以及因而引發教會針對威權主義所採取的行動、外國政府或機構 (梵蒂岡、歐洲共同體、美國和 80 年代末的蘇聯等) 的行動、示範或滾雪球效應。(Samuel P. Huntington, 1991)

哈佛大學政治學教授杭廷頓在他的名著《第三波》(The Third Wave) 中，將世界民主政治的發展分成三個歷史浪潮；第一波是 1828 年至 1926 年間，以西歐及美國為主；第二波是

第二次世界大戰至 1960 年代初期，包括戰敗國日本、西德、義大利，以及南歐、拉丁美洲與亞洲等一些國家；而第三波則開始於 1974 年葡萄牙軍事政變，推翻獨裁政體之後，在南歐、拉丁美洲、東亞、俄羅斯、以及東歐出現的轉型政體。這一波民主浪潮迄今已蔓延 40 多個國家，其發展的速度與涵蓋之地理與人口範圍，都是空前的。(Diamond, 1996) 杭廷頓認為在同一歷史階段進行政治民主化的國家，均有一些特徵。同時在每一波民主化浪潮達到巔峰後，民主化的進展也會遭遇到瓶頸，甚至在部份國家因而導向獨裁或政治渾沌不穩定的局面。這些現象在前二波民主化國家中，尚有例可循。第三波國家中有多少能順利邁向民主鞏固之路，乃當前學者討論的重點。

在第三波民主化浪潮中，每一個國家的政體轉型經驗均有其特殊性，沒有一個國家的轉型過程是完全類似的，導致威權政體危機或共產黨專制體制崩潰的內在因素也不盡相同。不過，絕大多數的第三波民主化經驗，絕對不是獨立、孤單或彼此互不相關的歷史事件。在此一歷史階段出現的民主化經驗，有一些共同特徵，尤其是在同一區域內，不但外部因素會影響周邊鄰近國家，甚至具有感染效用引發連鎖反應。

基於上述論點，第三波新興民主國家或多或少需要以下四項有利於民主發展的特定國際環境因素；(Huntington, 1991) 第一在此一歷史時期，自由民主體制在全球意識形態領域中獲得獨占的地位。從 1970 年代起，除中東地區回教基本教義派思想外，幾乎沒有任何足以與民主思想抗衡的意識形態仍舊活躍；民主幾乎成為建構政府正當性來源的唯一價值標準，這是在人類歷史經驗中，不曾出現的現象。第二為在國際政治中，最具有影響力的國家與組織，從 1970 年代起開始調整其政策，積極扮演推動民主的角色，包括：基督教及天主教的綱領，美國卡特總統的人權外交，歐洲共同市場以民主體制作為加盟資格的新會員政策，戈巴契夫放棄蘇聯長期以來對華沙公約組織國家所實施的「布里茲涅夫主義」。第三是傳播與資訊科技的發達，癱瘓了許多威權政府管制資訊的能力，現今傳播技術可以讓單一國家的民主改革經驗在鄰近地區產生前所未有的示範與擴散作用，同時使威權政體下的異議份子更容易讓外界得知其國內政治抗爭的實況，並得以現場轉播方式，直接讓西方民主國家的民眾知道，使「支援民主」成為各國政府領袖必須積極主動回應的外交政策議題¹¹。第四經濟自由化潮流對第三波民主化也產生直接助力，1980 年代興起的自由經濟主義思想，除使社會主義經濟制度破產並直接導致共產主義政權的正當性危機，而在眾多前社會主義國家中，政治體制的改革亦被視為經濟體制的改革（如：自由市場與財產私有化）的先決條件，即使非社會主義國家，在

¹¹有關國際環境因素的討論，詳見殷海光基金會主編，民主、轉型？台灣現象？，台北市，桂冠出版社，1998 年 8 月，頁 26-28

美國的貿易制裁壓力之下，許多威權體制被迫進行國內經濟秩序自由化的改革，放棄管制主義色彩的發展策略，這些改革措施削弱威權政體支配經濟資源的能力，並進而削弱其權力基礎。

綜觀上述有利於民主政治發展的國際環境因素四項條件，幾乎同時出現，構成了第三波民主化的特殊歷史條件。儘管第三波民主化浪潮的出現，得力於許多有利的國際因素與條件，但在 1990 年代初期已經出現明顯的衰退，誠如杭廷頓教授所言，歷史往往是一個動態的辨證過程，任何一個往單方面前進的社會實質運動，終究喪失原有動能並產生反作用力的傾向。因為前二波的民主化浪潮都曾有過逆流現象的產生，使得部份新興民主國家又走向原先威權主義的路線，至今有許多跡象顯示，一股可能會侵蝕到第三波民主化成果的逆流正在匯集，而我們為保有這些成果可能必須付出更多的代價。

杭廷頓教授特別提出三種令人擔憂的趨勢：第一是族群對立激化的問題，選舉制度的引進使得政治領袖必須競逐選票，在諸多因素下政治領袖贏得選票最簡單的方法，就是訴諸於部落、族群、種族以及宗教的支持者，但此一競選策略連帶的也升高了族群的對立與衝突。此一階段，幾乎沒有任何新興民主國家，可以透過政治制度的精心設計，降低政治領袖訴諸上述誘因，也因為如此，全球民主化並沒有為世界帶來更穩定的秩序。第二則是反民主勢力班師回朝的問題，目前許多第三波民主國家的主要威脅，並非來自敵視民主的軍事將領或武裝革命份子等這些自始不願參與民主過程的力量，而是來自願意參與民主化過程的反民主份子。換言之，主要的潛在威脅來自贏得選舉、掌握政權，並藉由民主機制來削弱或摧毀民主的政治領袖和團體。第三種更嚴重的威脅是行政部門的擅權，在許多採用總統制或內閣制的國家，民選的行政首長傾向於將整個權力集中在自己一人身上，並規避立法部門的監督與制衡，而以行政命令進行統治，此一所謂的「委任式民主」，即指稱行政部門擅權的現象。

此外羅伯特（Robert A.Dahl）也提出綜合的解釋，其列舉一個國家能否實現民主的五個重要關係條件：（Robert A.Dahl，1989）

1. 民主的關鍵條件：

- （1）軍隊和員警控制在由選舉產生的官員手裏；
- （2）民主的信念和社會有公共參與的政治文化；
- （3）不存在強大的敵視民主與選舉的外部勢力；

2. 有利於民主的條件：

- （1）現代的市場經濟和社會；
- （2）弱小的亞文化多元主義。

事實上，民主具有多重目標，民主化也有多條路徑。依著名民主理論家薩托利的觀點，民主建設可以從以下兩個層面展開；一是努力且完善的「人民的統治」（亦即公民對公共事務的完全參與），落實人民的民主權利（亦即以選舉投票的方式產生國家領導人）；二是努力保護公民的權利，盡可能杜絕使公民個人自由權利遭受到來自他人、社會、甚至國家和政府的侵害。亦即在對一個國家的民主化進程做出評價的時候，不能只看到或認定第一個層面的工作成就而忽略或漠視其在第二個層面所做之努力的意義。（Giovanni Sartori、雷飛龍譯，1998：73-79）

另外，民主通常也被看作是一個過程，意即從不完善、不成熟到較完善、較成熟，不同的時段會有程度上的差異。每一個環節的進展又有一個從不成熟到成熟發展的過程。在整個過程中，確實很難定義從哪個點開始進入了民主階段。因此有人說，自由選舉應該是民主的一項最重要的指標，應該成為衡量的起點。（Arend Lijphart、陳坤森譯，1993：161-179）

綜合以上觀點到目前為止，民主已經演變成一個具有多重目標、需要多重制度保障的複合概念。或許吾人可以區分民主的強標準和弱標準，例如，選舉以及與選舉相關的政黨政治可以被視為民主的強標準；而其他，例如：法律制度、公民訴求之表達機制、民主協商機制，以及公民監督體系等則可以被視為次強標準或弱標準。由於在不同的國家基於歷史和現實的原因，可能會在這些不同的目標和標準中，對其先後順序做出選擇和安排；但無論如何，民主化的公民參與絕對是當代民主國家中最直接也是最為重要的一件公共事務。

二、民主化與公民社會

（一）民主與民主化

如前所述，民主與民主化在當今許多政治學家與思想家中引發廣泛的探討與研究。民主一詞在 Blackwell 政治思想百科全書¹²中之定義為；民主乃是一個古老的政治名詞，指民治政府（Government by the people），源於古希臘「人民」（demos）的統治。現代的用法中，可以指民治政府、人民主權、代議政府或直接參與政府（張子揚，2005：201-202）。即現代民主最重要的部分，強調以民為主，政府施政須以民意為依歸，注重人民主權及民眾的參與。而實施民主的主要方式為選舉，人民選出代議之士監督政府，民選首長依其任期、施政績效由民眾以定期選舉來考核，實現人民統治的理想。民主化近年來隨著全球經濟與文明的發展進步，並在美國推波助瀾之下，逐漸擴張到其他國家。美國基於民主和平理論（張子揚，2005，212）對其他國家進行各種民主制度的鼓吹與支援，其認定民主化國家的首要觀察指標即為定

¹² The Blackwell Encyclopedia of Political Thought

期而公平的選舉。

(二) 公民社會

Adam Ferguson 在 1767 年出版 *Essay on the History of Civil Society* 一書中，首先提出「Civil Society」一詞，討論人類心靈從野蠻進入文明的歷程。洛克則認為公民社會的內涵，一方面與「自然狀態」相對立，指具有公共政治權力和法律的社會，即「自然狀態」是無政府的社會，「公民社會」是有政府的社會。另一方面，「公民社會」與政府相對照，「公民社會」是社會共同體本身，而政府是掌握其政治權力的機構（王振軒，2006：32-33）。公民社會概念源自蘇格蘭文明，經 Hegel、A. Gramsci，到中歐自蘇維埃統治下的獨立運動，其概念的轉變由一切國有共產到私有經濟活動、家庭生活乃至脫離國家控制的公開政治活動。

基此，公民社會的定義為¹³：

1. 正式、非正式組織或民間的結構關係
2. 私人的而非國家的一部份
3. 非利益分配的
4. 自我管理的
5. 自願的組合並相互支援

在此一定義內，包含依法設置的組織及非正式團體，社交俱樂部和專業協會、人權協會和社區組織、社會服務及倡議團體等所有可能的型式。焦點雖著重在有具體定義的組織形式，但所包含的種類亦有其他相當程度的實質組合。義即非正式組織與正式組織是共同存在的，志工動員與努力的重要性不亞於職工。

就以上分析，公民社會概念之核心，涵括一個社會基本的私人結社生活，而這些私人的結社與組織運作，多多少少不受國家及企業限制，正如一個家庭。譬如；一個社團就像社會的黏合劑，使人們無需經由官方援助可一同參與活動。另一方面，德國哲學家 Hegel 是第一個把公民社會解釋成介於私人範圍與公共範圍之間的公民活動空間的學者。他將公民社會與政治社會做相對的概念分析，即公民社會介於「家庭」與「國家」間的領域，與自然社會（家庭）及政治社會（國家）是不同的概念。A. Gramsci 則認為公民社會的活動涉及政治、經濟、思想、文化等各個社會生活層面，不具備強制的「法律的」力量，只有「領導的」、「協定的」力量。成功的統治階級，主要統治手段不是暴力，而是公民社會的「同意」或「意見一致」。Habermas 更將原來公民社會概念分為「經濟領域」和「公共領域」，此一「公共領域」的核心機制「是由非國家和非經濟組織基於自願的基礎上組成」（王振軒，2006：32-36）。

¹³ Lester M. Salamon、S. Wojciech Sokolowski、and Associates，2004：61-92

現代化的公民社會，其具體表現有下列五個層面：

1. 個人私域充分自由並受法律保障。
2. 志願性的社會組織，包括：非政府組織、志願性社團、非營利組織，提高公民參與公共事務的意願。
3. 非官方的公共領域可以對政府、政策和所共同關心的議題，加以討論和批判。
4. 社會運動可以將不滿的社會現實和理想社會的期望付諸行動。
5. 公民社會已成為全球性的活動模式。

至於公民社會的典型特徵。包括：個人主義、多元主義、公開性和開放性、公共參與、法治、社會自治、多元化與尊重個人主義的特性（王振軒，2006：36-41），其有別於講究紀律的官僚政治體系與一切追求利益的市場經濟體系，此類組織如未經有效組合、強調「願景」及有志一同，難免猶如一盤散沙，難以發揮功能。而非營利組織係提供機會，號召理念相同的人士，從理念的傳播中獲取支持，同時也使服從多數、尊重少數的民主精神得以發揮。

三、治理（Governance）、非營利組織（NPO、NGO）

長久以來，統治（Government）被認為是國家的權力，是一種特殊權力關係，國家為達到所需要的目標，可以遂行一切必要的手段。但隨著民主化與企業化政府等強調以效能為主的國家政府觀念，治理（Governance）一詞被用來與之相提並論。治理指的是一種由共同的目標支持的活動，這些管理活動的主體未必是政府，也無需依靠國家的強制力量來實現。也由於新公共管理的治理概念，將市場激勵機制和私人部門管理手段引入政府的公共服務；強調效率、法制、責任的公共服務體系；做為社會控制體系的治理，指的是政府與民間、公共部門與私人部門之間的合作與互動（俞可平，2003：130-131）。簡而言之，新公共管理的概念，已不再是政府萬能，而是強調民眾、民間社團與組織的參與。

現今政府機構基於治理的需要，須以民主化及公民社會為重要施政考量，二者亦形成現代政治思潮中，不可分割的概念。因為，公民社會是培育關心公共事務公民的場域；民主化意味著公民社會的力量應與國家政府並駕齊驅，以產生權力制衡的平衡狀態；而公民社會中人民自發、積極參與公共事務，是補強政府民主功能重要機制之一（王振軒，2006：36-37）。雖然如此，但在歐美等西方民主先進國家由於各種民主機制已上軌道，選民因對政治事務沒有興趣或不瞭解而不去投票，並非民主的病態，而是民主的常態（胡佛等人，2001：34）。因此，如何激發民眾之參與感，使民主制度得以良性循環，亦屬重要課題之一。

非營利組織並非新的概念，在我國早期的所謂「義倉」、「冬令救濟」、「慈善會」、「家長

會」、「廟會」等均已有了類似的組織與功能。非營利組織（江明修，2001：5）指具有法人地位，不以營利為目標，盈餘不做分配，標榜「服務」、「公益」、「志願」的精神，並享有免稅優待及其捐助人享有減稅優惠，強調「使命」或「願景」的組織或團體。其具有私立、非政府、非營利、獨立運作、不受單一國家或組織操控、促進社會公益、公民志願加入、財務自主、免稅、盈餘不作分配等屬性（王振軒，2005：8）。

非營利組織在近年來，不斷被政界、企業界重要人士提及，例如：美國柯林頓總統來台演講，就提及有關 NGO 之相關議題。微軟創辦人比爾·蓋茲（Bill Gates）及其夫人梅林達·蓋茲（Melinda French Gates），在公元 2000 年將兩家人慈善信託基金合併成立蓋茲基金會，2001 年上半年捐 20 億美金到基金會，使得該基金會的總資產成為 235 億美元。當微軟公司在 2004 年 7 月決定將 750 億美元現金發還股東，身為公司創辦人兼最大持股人的蓋茲當即表示願意把自己可分得的大約 30 億美元捐給他設立的慈善基金會，使基金會總資產更高達 290 億美元以上（民國 94 年 12 月）。由此可見，在近代民主思潮的推波助瀾及公民社會組織蓬勃發展，強調公民參與政策制定的治理概念下，非營利組織將成為政府與民間企業間之運作平台。

四、公民文化與選舉

在 G.A.Almond「公民文化」一書中，將政治文化的類型，分為「村民的」（例如：非洲部落社會）、「臣民的」（例如：法國的保皇黨）及「參與的」，而所謂的「公民」是這三種型式取向的特定混合，「公民文化是公民、臣民、村民的特定混合」、「是一種混合的政治文化」、「是一種忠誠的參與型文化」（張明澍，1996：11-29）。該書亦檢視兩個比較穩定而且成功的民主制度之政治文化：美國和英國，認為這兩個國家的政治文化最接近於公民文化（張明澍，1996：371）。同時該書亦比較分析將不同國家的模式，歸納如下：義大利是疏離的政治文化；墨西哥是疏離與激情；西德是超然的政治態度和臣民能力；美國是參與的公民文化；英國是恭順的公民文化（張明澍譯，1996：340-346）。

以上對各國公民文化所做的分析，約略可以從各該國家民主發展的歷程，發現端倪，例如：美國建國之初，為廣納人才經過各族融和，歷盡多種移民文化薰陶，使來到美洲的居民，同化這些來自各洲不同的文化，必須鼓勵參與，以減少衝突。英國則在傳統皇室領導下，形成對皇室尊崇與相敬如賓的公民文化，維持其所謂的「程序民主」。德國則歷經納粹統治，在蓋世太保的壓抑下，採取所謂明哲保身的政治態度。

至於我國要塑造何種的公民文化？從台灣社會發展的過程來看，以高等教育為例，早期

的菁英份子前往美國接受高等教育與學術訓練，相較其他國家與區域是比較多的，這些學人歸國貢獻所學，同時也影響政府制定政策的結果，並以此為依據，所謂的民主難脫美式民主，亦即以選舉定勝負，由勝選的一方執政，制定政策並決定國家未來所要發展的方向。從陳義彥、黃麗秋所提選舉功能¹⁴分析，選舉是透過人民的投票或不投票，自主性的參與或不參與，表達對現行社會體制的意向。但美式選舉依資本主義的基本原則，有人形容是在燒鈔票，亦即所比較的是個人魅力與募款能力，但與我國強調關係及注重節儉的民族性，仍有格格不入的感覺。為免選舉不公的現象，我國選罷法所定以防弊為宗旨，相對造成所謂國民的公民教育、鼓勵參與等重要功能，反在其次。

從以上分析，可以發現由於各國社會演變模式的不同，各有其不同的公民文化及性格，不過就各方的看法，均強調「參與」的重要。而選舉正是鼓勵公民透過積極的參與，教育及蒐集、反映民眾的意願，對政府施政的績效考核，同時降低政府對社會的控制力，增加民間團體的影響力，確保國家社會的永續發展。

¹⁴ 1992：63-94 選舉功能；支持的建立和系統維持（包括合法性、政治穩定、整合、認同、同化、委任、忠誠維護、忠誠再肯定和動員），四、聯結的形態和功能（包括保護、教育、甄選和信任、社會化、溝通、政治化、世俗化、共識與衝突的解決、公民投票、複決投票與委任、儀式和象徵功能、投票本身即是目的、投票是一種被動的反應、投票是一種義務、選舉與疏離）。

第二節 公民社會組織勞動力及政府與非政府組織關係模式

一、公民社會組織勞動力

依 Lester M. Salamon 自 1991 年開始針對全球 8 個主要的已開發國家、5 個開發中國家，研究公民社會組織勞動力佔經濟活動人口比例，其研究對象陸續擴展至超過 40 個國家。根據 2003 年所調查的資料，依國家群組分析¹⁵，公民社會組織勞動力佔經濟活動人口比例為：盎格魯薩克斯(Anglo-Saxon)群組比例為 8.2%，其中職工 5.2%，志工 3%；北歐福利國家(Welfare partnership) 比例為 7.8%，其中職工 5.4%，志工 2.3%；歐洲共同福利(Nordic) 體系比例為 6.5%，其中職工 2.3%，志工 4.1%；亞洲工業國家(Asian industrialized) 比例為 3.3%，其中職工 2.5%，志工 0.8%；非洲(Africa) 的比例為 2.5%，其中職工 1.2%，志工 1.3%；拉美(Latin America) 模式的比為 2.3%，其中職工 1.6%，志工 0.7%；其他發展中(Other developing) 包括埃及、摩洛哥、巴基斯坦、菲律賓國家的比例為 1.8%，其中職工 1.2%，志工 0.6%；中歐及東歐(Eastern Europe) 的比例為 1.1%，其中職工 0.8%，志工 0.4%。

該研究分析 36 個國家公民社會部門的範圍、結構、財務與角色，有下列五個主要發現¹⁶：

(一) 公民社會部門已成為一種主要的經濟力量

公民社會部門之經濟能量已達 1.3 兆的產值，佔這些國家 GDP (國民生產毛額) 的 5.4 %。以總規模而言，相當於世界第七大經濟體；領先義大利，巴西，俄羅斯，西班牙和加拿大，並緊跟法國和英國，並成為當今社會主要雇主；如果包含宗教信仰組織的人員，總勞動力已相當於 4,550 萬人的等同全職工作者，包括：2,530 萬個職工、2,020 萬個等同全職志工，1 億 3200 萬人的志工(每 1 千個成人中，就有 98 個志工)；平均佔 4.4% 的經濟活動人口，亦即幾乎平均每 20 個經濟活動人口中，就有一位是受雇於公民社會組織。雇用人數約較公營事業(水、電力之供應者約 600 萬人) 多出 8 倍，約與建築業人數(4,430 萬人) 相同，約製造業(1 億 580 萬人) 的一半。

(二) 志工的投入

在這 4,550 萬個等同全時工作者中，志工 2,020 萬人約佔 44%，職工 2,530 萬人約佔 56%，證明公民社會組織可動員相當數量志工的能力。實際上，大多數志工工作時數遠低於職工。

¹⁵Lester M. Salamon, S.Wojciech Sokolowski, and Associates, 2004: 6, 依社政現況分類，已開發國家分成盎格魯薩克斯群組的有澳洲、英國、美國。北歐福利國家的有芬蘭、挪威、瑞典。歐洲共同福利體系的有奧地利、比利時、法國、德國、愛爾蘭、以色列、義大利、荷蘭、西班牙。亞洲工業國家的有日本、南韓。開發中及過渡國家有拉美模式的阿根廷、巴西、哥倫比亞、墨西哥、秘魯。非洲的有肯亞、南非、坦薩尼亞、烏干達。中歐及東歐的有捷克共和國、匈牙利、波蘭、羅馬尼亞、斯洛伐克。其他開發中國家的有埃及、印度、摩洛哥、巴基斯坦、菲律賓等。

¹⁶ Lester M. Salamon, S.Wojciech Sokolowski, and Associates, 2004: 15-56

因此，公民社會部門志工的人數應遠超過此一數量。在本研究的 36 個國家中，公民社會組織志工至少 1 億 3200 萬人，即約佔這些國家成年人口的 10%。

（三）國家間巨大差異

公民社會組織勞動力佔經濟活動人口比例，從最高的荷蘭 14.4%到最低的墨西哥 0.4%；在 36 個國家平均 4.4%，其中職工 2.7%，志工 1.6%；已開發國家平均 7.4%，其中職工 4.7%，志工 2.7%；開發中和過渡國家平均 1.9%，其中職工佔 1.2%，志工 0.7%。如僅分析志工佔公民社會組織勞動力比例，最高為瑞典 75.9%，最低為埃及 2.8%。

（四）多重服務供給者

該研究將「國際非營利組織分類」中的 12 種組織¹⁷，主要分為服務性及倡議性等二種功能，分析其比例如下：服務性功能領域，教育 23%（其中職工 31%、志工 8%）、社會服務 20%（其中職工 18%、志工 28%）、健康醫療 14%（其中職工 17%、志工 8%）、發展/居家服務 7%（其中職工 7%、志工 8%）共 64%（其中職工 73%、志工 53%）；倡議性功能領域，文化休閒 19%（其中職工 13%、志工 25%）、專業/聯合會 7%（其中職工 7%、志工 6%）、公民倡議 4%（其中職工 2%、志工 7%）、環境 2%（其中職工 2%、志工 3%）佔 32%（其中職工 24%、志工 41%）。除以上主要二種，基金會、國際性及其他之功能領域僅佔 4%。如果以公民社會組織勞動力在服務性與倡議性功能角色分析，33 個國家與已開發國家平均服務性 64%，倡議性 32%；開發中及過渡國家平均服務性 63%，倡議性 32%。服務性取向的以秘魯 95%最高，波蘭 49%最低。倡議性取向的以瑞典 73%最高，捷克 54%最低。

（五）非取代政府功能者

在這些組織中，以服務性收費（Fees）為主要收入來源者，佔全部收入的 53%。以公部門為主要支援者；佔全部收入的 34%。接受有限的私人慈善捐助者；佔全部收入的 12%。多數領域以服務性收入為主；特別是在八個以服務性收費為主的領域中，佔最大收入來源，如：專業/聯合會，其收費與政府及慈善收入比例分別為 89%：6%：5%。公部門則在健康醫療及社會服務領域佔較大收入來源，在健康醫療上其收費與政府及慈善收入比例分別為 36%：50%：14%。慈善捐助則在宗教及國際性領域佔較大收入來源，在宗教上其收費與政府及慈善收入比例分別為 33%：14%：53%。平均 34 個國家中收費與政府及慈善收入比例分別為 53%：34%：12%；平均已開發國家收費與政府及慈善收入比例分別為 45%：48%：7%；平均開發中及過渡國家收費與政府及慈善收入比例分別為 61%：22%：17%；服務性收費取向的以菲律賓 92%最高，捷克

¹⁷同前註，依約翰霍普金斯大學之國際非營利組織分類計有：1.文化休閒 2.教育研究 3.衛生保健 4.社會服務 5.環境 6.發展 7.公民與倡導 8.慈善組織 9.國際 10.宗教 11.商會、專技等聯合會 12.其他。

47%最低；政府供給取向的以愛爾蘭 77%最高，南非 44%最低。

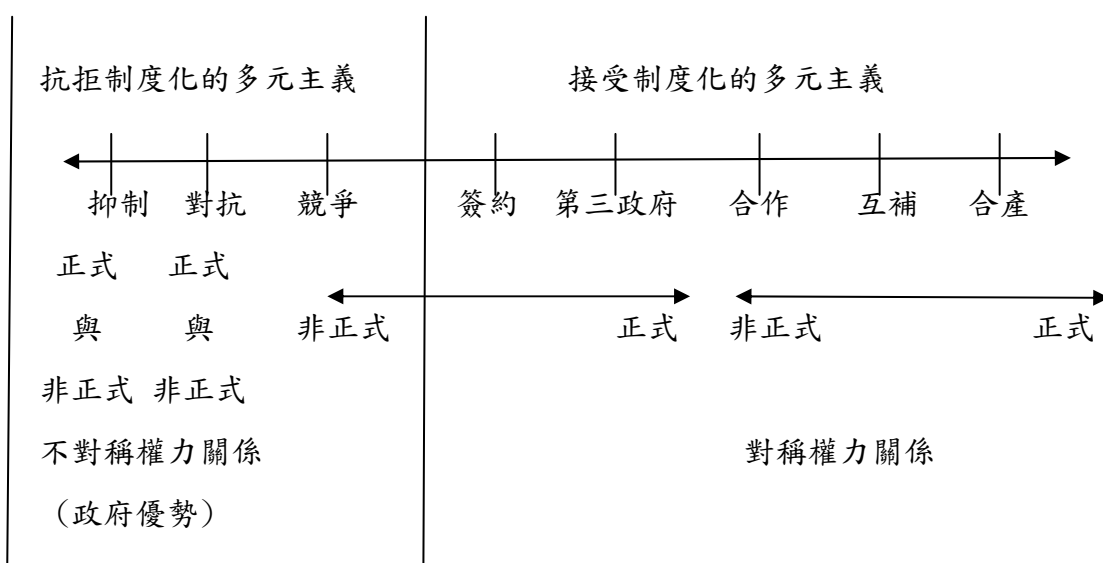
由以上統計數據分析發現，公民社會部門已成為全世界社會、經濟的主要力量，曾被視為僅是出現在少數國家的組織，實際上在世界各國及區域已形成一種巨大的影響力。同時這些重要的變化亦出現在國與國機構間規模、組成、財務，而這些變化也影響不同地方的獨特文化、傳統和政治歷史。同時可以發現越先進民主國家的公民社會組織勞動力比率有愈高的現象，正是國家的自制力與社會活動力間平衡關係的表徵。

二、政府與非政府組織關係模式

依江明修（2000：30-33）指出，學者 Jennifer M. Coston 認為，非政府組織與政府之間的關係可藉由一些指標而約分成八類，這些指標為：

- （一） 政府對制度化多元主義的接受度
- （二） 政府與非政府組織間的連結性
- （三） 兩者間的權力關係
- （四） 兩者間互動的正式性
- （五） 政府對非政府組織發展政策的有利與否等。

針對這些指標歸納出的兩者關係計有：抑制（Repression）、對抗（Rivalry）、競爭（Competition）、簽約（Contracting）、第三政府（Third-party government）、合作（Cooperation）、互補（Complementary）、合產等。依上述指標，政府與非政府組織關係模式圖示如下：



（一）依上述關係模式分析選務機關與非營利組織關係，就其所列指標：

1. 政府對制度化多元主義的接受度：選務單位必須考量社會需求，站在方便選民安

全選舉的角度，接受好的建議，辦好選舉。

2. 政府與非政府組織間的連結性：選務機關由於具有特殊性與政治敏感性，每到選舉極可能成為各候選人造勢之對象，其餘最常接觸的除了媒體，可能就是一般政治議題之非營利組織，譬如：柴松林教授所領導之乾淨選舉委員會，以推動「反黑金、反賄選」及促候選人公佈捐獻明細之理念，將政黨政治導向正軌，希望透過相關法律的規範，建立國內政黨競爭的公平規範。而選舉委員會為表示鼓勵，向來對此類組織亦站在「有利協助宣導」之立場，盡量配合。

3. 兩者間的權力關係：選舉委員會雖為公務機關，但基於辦好選務廣結善緣之考量，對各種非營利組織並無所謂特別權力關係，二者是對等的。

4. 兩者間互動的正式性：非營利組織可以針對所訴諸之主題，要求選務機關予以正式或非正式回應，以求改善；例如：投票所盲胞輔助器及有聲公報，即是對殘障連盟之要求所設置。

5. 政府對非政府組織發展政策的有利與否分析：長久以來，選舉機關由於經費有限，除選舉期間可以對非營利組織訴求回應，其他則較少機會互動。

（二）選務機關與非營利組織合作關係

1. 人力面向之合作關係：如前所述，選舉委員會一向本諸精簡組織原則運作，如以專任選務人員服務選民及候選人之人數比例，實不足道矣。但如能借重國內乃至國際專業人士之協助，對我國選務品質之提升，將有莫大助益。

2. 財務面向之合作關係：選舉經費依選罷法規定，中央層級之選舉，如：總統副總統、立法委員選舉經費由中央編列。地方性選舉，如：縣市長、縣市議員則由縣市政府編列。由於各級政府財務日益困窘，各項經費亦日漸縮減，而所編經費多花費於委辦，亦即編列在「人」的項目下，如：政黨補助經費、投開票所工作費，戶政人員工作費。必須考量往後萬一經費確實不足之情況，如何順利完成選務而不致停頓，必須思考透過非營利組織之特性，以較少之經費完成較大之效益。

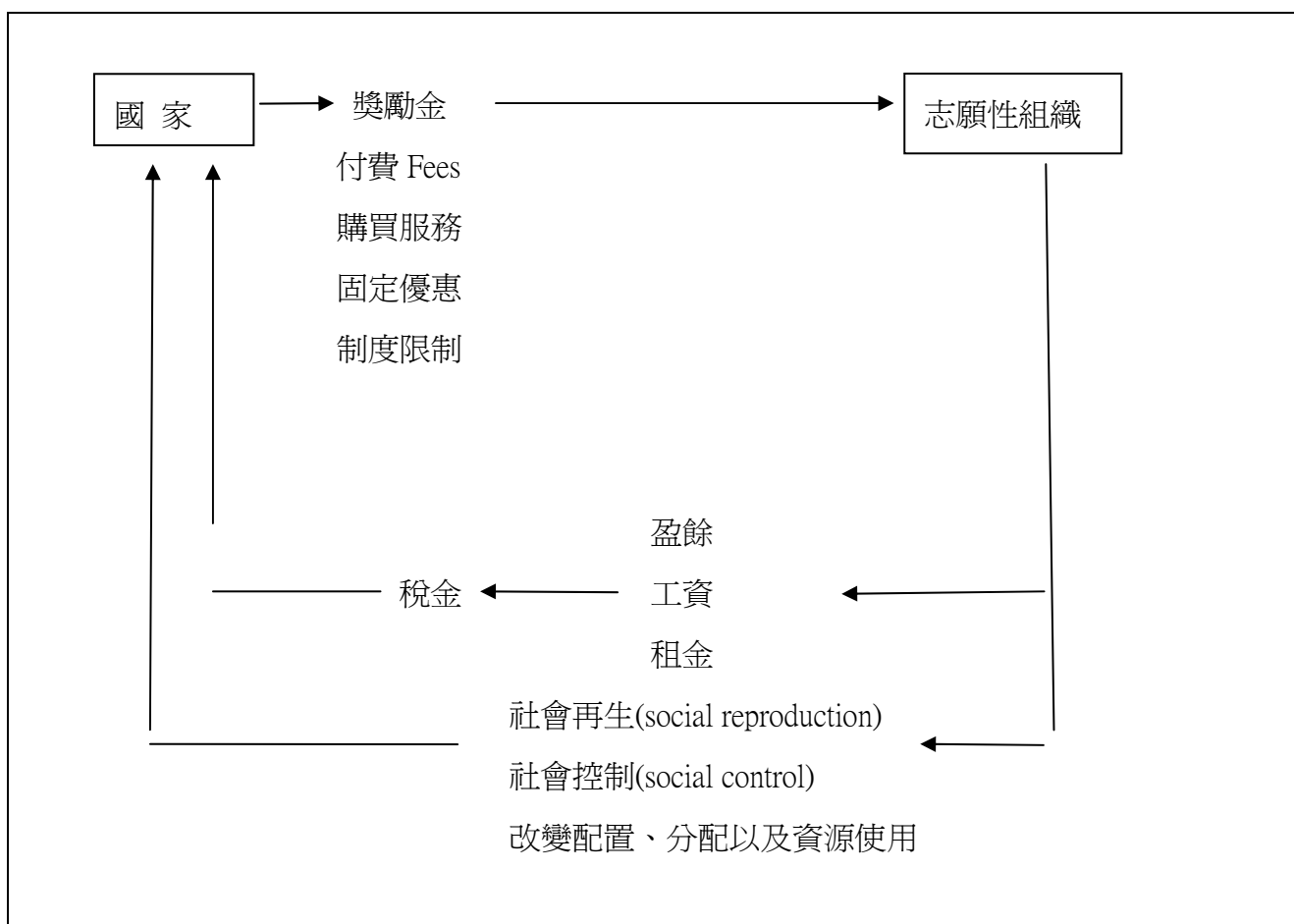
3. 選務面向之合作關係：選務機關必須透過公開透明的選務過程，票票等值的民主信仰，方能圓滿達任務，並藉由非營利組織的提醒與監督，才能夠「好還要更好」。

茲以世界各國觀選實務為例，本人於2006年3月奉派至薩爾瓦多觀選，除基於台薩二國雙邊交流原則互派參訪，另一重要原因係該國將此次國會議員選舉視為民主化成果的展現，除特別邀請友邦國家派員前往觀選，亦邀請多位國際專業選務人員交換辦理選務經驗，如：美洲人權協會（IIDH）、IFES及國際性政治期刊負責人前往觀選，對該國之民主制度的發展

及國際能見度，多所助益。又如，亞洲選舉官署協會（AAEA）目前係由我國擔任主席國，透過此一組織使我國得以深入各會員國互訪，對我國深受打壓之外交空間，得以提供另一管道，拓展我國之國際關係。

（三）志願性服務組織與國家間之關係模式並非無償

國家－志願部門關係模式（江明修，2000：34）



上述圖示志願性服務組織可由政府部門提供資源（如：獎勵金），志願性服務組織則運用這些資源產出有形（如：盈餘、稅金）或無形；如：社會再生(social reproduction)等回饋政府部門。同樣道理，我國選務一向以機關學校、政黨為接觸對象，而這些機構畢竟是較為封閉系統，不脫「菁英主義」的影響，當然無法擴大教育的層面。為落實真正的民主，鼓勵民眾公共參與，以投票為工具，加強民眾體認對社會所需負的責任與貢獻，讓其充分享有參與決策及規劃未來的機會，以自己本身的能力或專業，透過志工體系轉換興趣或專長，同時可以瞭解、監督政府的作為，促進社會健全發展。

近年由於政府財政困難，各項選舉經費日漸窘困，在編列相關經費時，或有認為政黨推薦之監察員，經費應由各該政黨負責之看法。但對政黨而言，此一開支被認為不合理，但在

其他國家不乏其例，惟仍必須有明確法令依據，方得順利執行。

從以上分析，基於投開票所工作以單純、公開透明作業為要，工作人員遴選、運用，如有完善規劃的配套措施，相關之非營利組織與志工亦可成為管道之一。

第三節 我國選舉投開票所工作人員實務作業重點¹⁸

一、投票所工作人員職務

(一) 主任管理員之職務

1. 點領選舉票、公投票及投開票所之需用物品：投開票所主任管理員應會同主任監察員於投票日前一日，按照各該鄉（鎮、市、區）公所之通知時間，前往指定地點點領選舉票、公投票及投開票所物品。主任管理員及主任監察員依據投票所選舉票數量表於領得選舉票後，當場核對下列事項：

- (1) 選舉人名冊、選舉人統計數與冊內選舉人數是否相符；
- (2) 投票所選舉票數量表所載選舉票數量，是否與選舉人名冊統計選舉人數相符；
- (3) 選舉票與選舉公報之候選人號次、相片、姓名及登記方式欄內容是否相符。

並於核對後即用牛皮紙重行包封妥當，接縫處加蓋主任管理員及主任監察員騎縫章，交由鄉（鎮、市、區）公所集中保管，如情況特殊得由主任管理員領回負責保管，於次日（投票日）由警衛護送攜往投票所。

2. 佈置投票所：投票日前1日主任管理員應會同主任監察員及部分工作人員，依投票所佈置之有關規定，將投票所佈置完妥。

3. 辦理工作人員報到及分發工作證件：投開票所工作人員，應於投票開始前半小時到達指定之投開票所執行職務，由主任管理員負責工作人員簽到，並分發工作人員證件，供執行職務時佩帶。管理員如於投票開始時，不到場執行職務者，主任管理員應即通報鄉（鎮、市、區）公所轉報各該直轄市、縣（市）選舉委員會儘速派員遞補。

4. 分配管理員職務：包括查驗國民身分證管理員、領票處管理員、選舉人名冊管理員、選舉票發票管理員、圈票處管理員、投票處管理員。其工作人員之分配，由主任管理員視人力多寡分配。

5. 點交選舉票與公投票：投票開始前會同主任監察員將選舉票與公投票當眾啟封，一次點交領票處管理員。

6. 發交選舉人名冊與投票權人名冊：主任管理員投票開始前將選舉人名冊與投票權人名冊發交發票管理員。主任管理員應依發票管理員所負責之選舉或公投發票工作，分別發交選舉人名冊或投票權人名冊，注意避免錯置名冊。

7. 對時及宣布開始投票：主任管理員應會同主任監察員於投票開始前，告知各工作

¹⁸ 參考資料來源：中央選舉委員會，2008，第12任總統副總統選舉及全國性公民投票投開票所工作人員手冊

人員對準其所帶之手錶時間，以資一致，並宣布開始投票。

8. 啟驗投票匱：投票所投票匱，應由主任管理員會同主任監察員於投票開始前公開查驗後加封。

9. 督導投票作業之進行：主任管理員應督飭各管理員工作情形，並隨時處理各種突發狀況。

10. 維持投開票所秩序。

11. 投票時間截止，宣布停止投票：投票時間截止，主任管理員應即宣布投票截止，但對於投票時間截止前到場之選舉人或（公投）投票權人仍應准其投票至投票完畢為止。為防止在投票時間截止後到場者插隊，應指派警衛或其他工作人員站於隊末（截止前已到場者仍准其投票完畢）。

12. 封鎖投票匱：投票時間截止，選舉人或投票權人投票完畢後，主任管理員應會同主任監察員將投票匱密封上鎖，貼上封條。

13. 填具投（開）票報告表：主任管理員應會同主任監察員查核已投票人數及未投票人數，與發出票數及用餘票數量是否相符，填具投（開）票報告表投票部分，並將選舉人名冊與（公投）投票權人名冊及用餘之選舉票與公投票分別包封，於封口處共同蓋章，待開票完畢後，一併送交鄉（鎮、市、區）公所轉送直轄市、縣（市）選舉委員會保管，除檢察官或法院依法行使職權外，不得開拆。

14. 投票所投票完畢，除依規定封鎖票匱，主任管理員會同主任監察員督導領票處管理員，點算選舉人名冊、投票權人名冊上之領票人數與未領票人數，並點數用餘票數，包封用餘票數，於用餘票袋記上張數，填寫投開票報告表「發出票數」（即選舉人名冊、投票權人名冊之領票人數）、「用餘票數」外，並應即向觀眾席民眾宣布，「投票完畢，經清點結果，選舉（公投）領票人數○○人」。

15. 督導領票處管理員清點選舉人名冊投票之男女選舉人數，填具性別投票統計表，於開票完畢後送鄉（鎮、市、區）公所彙計。

16. 投票通知單應包封後，一併送交鄉（鎮、市、區）公所轉送縣（市）選舉委員會。

17. 發生天災或其他不可抗力情事之處理：投票時遇有天災或其他不可抗力情事，致不能投票時，應由投開票所主任管理員報經直轄市、縣（市）選舉委員會核准，改定投票或開票日期或場所。

（二）查驗身分證管理員之職務：

1. 查驗身分證管理員應於投票所入口處外執行職務，應告知選舉人（投票權人）及

依規定陪同之家屬不得攜帶手機及其他攝影器材進入投票所投票，如有攜帶手機或其他攝影器材者，請選舉人（投票權人）或其陪同家屬將手機或攝影器材暫請他人代管，或交由投票所工作人員（查驗身分證管理員）代為保管後進入投票所。由投票所保管時以投票所準備之標籤紙，依上開物品所有人之身分證，填上所有人姓名，並黏貼於上開物品後，置於放置籃保管，於選舉人（投票權人）或其陪同家屬投票完畢走出投票所驗明身分後發還。

2. 選舉人持舊式國民身分證或其他證件如駕照、健保卡或戶口名簿等，應予委婉說明，拒絕其進入投票所。

3. 核對前來投票選舉人（投票權人）容貌與其國民身分證所貼相片是否相符，年齡是否已滿 20 歲。

4. 檢查國民身分證反面鄰、里別，是否屬於該投票所所轄範圍，不屬於所轄範圍者，應予委婉說明。

5. 請選舉人（投票權人）排隊，依序查驗，視領票處選舉人或投票權人多寡陸續准其入場，以免影響投票所內之秩序。

6. 選舉人（投票權人）吸煙、嚼食檳榔或口香糖，應請其先熄滅煙火或吐掉檳榔、口香糖，再准其進入投票所投票，若有不從，應請警衛人員處理。

7. 投票所除選舉人（投票權人）及因身心障礙不能自行圈投而能表示其意思之陪同家屬外，非佩帶各級選舉委員會製發證件之人員不得進入。但檢察官依法執行職務者，不在此限。其他人員欲進入投票所時，應予以制止。

（三）領票處管理員之職務：

1. 發票管理員點收選舉票（公投票）：於投票開始前，分別點收主任管理員會同主任監察員點交之選舉票、公投票。

2. 選舉人名冊管理員與投票權人名冊管理員應分別檢查主任管理員發交之名冊是否與所負責之選舉、公投發票工作相符，確認無誤後始開始分別進行選舉人、投票權人之身分核對等工作。

3. 核對選舉人（投票權人）容貌

4. 查對選舉人名冊（投票權人名冊）

5. 指導選舉人（投票權人）簽章

6. 發選舉票（公投票）

7. 填發選舉人（投票權人）到達投票所證明書

8. 選舉人（投票權人）應一次進入投票所投票，離開投票所後不得再次進入投票所

投票。

9. 於投票結束後開票前，清點總統副總統選舉人名冊內領票之男、女選舉人數，填具性別投票統計表，交由主任管理員於開票結束後，送交鄉（鎮、市、區）公所彙計。

（四）圈票處管理員之職務

1. 維持圈票處秩序
2. 照顧身心障礙及老弱
3. 檢查圈選工具
4. 嚴防選舉人（投票權人）調換圈選工具及圈票用紅色印台。如發現有被調換情事，應即行補換。

5. 圈票處應絕對禁止任何人近前窺視或刺探選舉人（投票權人）之圈選。

（五）投票處管理員之職務

1. 指導選舉人（投票權人）摺疊選票投入票匱內，注意防止選舉人（投票權人）將選舉票（公投票）誤投指定之投票匱。投畢後告知由出口處離去，不可任其停留投票所內。
2. 注意選舉人（投票權人）圈選後不得將圈選內容出示他人。
3. 嚴防選舉票（公投票）攜出：如有不投票之情事，即應會同監察員勸導其投入投票匱後始准離去。
4. 注意防範選舉人或投票權人將選舉票（公投票）以外之物品，故意或錯誤投入投票匱。
5. 嚴守投票匱：注意保管投票匱及其放置位置，不准任何人移動。維護投票匱上封條、鎖鑰之完整。不得離開投票匱，直至投票完畢，投票所改為開票所為止。
6. 投票完畢後，配合主任管理員、主任監察員將投票匱密封上鎖，貼上封條。

（六）主任監察員之職務

1. 綜理投票之監察事務，並監督監察員執行下列任務：監察投票所管理人員辦理投票有無違法情事、監察選舉人（投票權人）投票有無違法情事。有違法情事時，主任監察員應迅即通報直轄市、縣（市）選舉委員會監察小組依法處理。
2. 分配監察員職務：領票處監察員、圈票處監察員、投票處監察員。
3. 會同主任管理員辦理點領選舉票或公投票、置投票所、點交選舉票或公投票、啟驗投票匱、處理各種突發狀況、維持投票所秩序、封鎖投票匱、填具投（開）票報告表投票部分、包封選舉人名冊或投票權人名冊及用餘票。
4. 監察員於投票開始時不到場執行職務者，主任監察員應迅即通報鄉（鎮、市、區）

公所轉報各該直轄市、縣（市）選舉委員會派員遞補，原監察員視為放棄擔任。

5. 選舉人或投票權人將選舉票或公投票圈選內容出示他人者，主任監察員應當場檢舉，予以紀錄，仍准其將選舉票或公投票投入投票區，並迅即通報直轄市、縣（市）選舉委員會監察小組依法處理。

（七）領票處監察員之職務

1. 監察選舉人（投票權人）領票、管理員發票，有無違法情事。

2. 選舉人（投票權人）領取選舉票或公投票，在選舉人名冊（投票權人名冊）上按指印者，監察員及管理員各 1 人在選舉人名冊（投票權人名冊）「證明人蓋章」欄內共同蓋章證明。

（八）圈票處監察員之職務

1. 注意選舉人、投票權人或其陪同家屬，在圈票處有無持用手機或攝影器材，如有上開情形，應即由主任管理員會同主任監察員作成紀錄，並請警衛聯絡警察單位派員處理，同時電話通報直轄市、縣（市）選舉委員會監察小組。

2. 監察選舉人或投票權人圈票有無違法情事。

3. 身心障礙無法自行圈投而能表示其意思者，請求協助或代為圈投時，應由管理員及監察員各 1 人依據本人意思眼同協助或代為圈投。

（九）投票處監察員之職務：監察選舉人（投票權人）投票有無違法情事。

二、開票所作業與職務分配

（一）主任管理員職務

1. 分配管理員工作，每一開票組分配原則如下：檢票員 1 人、唱票員 1 人、記票員 1 人、整票計票員 1 人。工作之分配，主任管理員得視人力多寡分配。

2. 佈置開票所：主任管理員會同主任監察員督導各工作人員於最短期間內，將開票所佈置完妥。開票所應設置參觀席，供民眾參觀，非開票完畢，開票所門戶不得關閉。

3. 督導管理員將記票紙粘貼在牆壁上或另備之板架上，以備開票。

4. 宣布開票：主任管理員於開票前會同主任監察員驗明封條及鎖鑰完好後，即向參觀民眾宣布開票，隨後拆封開鎖，啟開投票區內外蓋，正式開票。

5. 電燈失明開啟輔助照明設備：開票時萬一電燈失明，主任管理員應督飭各工作人員嚴守崗位，立即將預先置備之照明設備打開，並注意保管物件，不得離開。主任管理員應迅速通知參觀席參觀民眾靜待，並督飭警衛人員注意糾察，維持秩序。

6. 督導開票作業之進行：督導管理員進行檢票、唱票、記票及整票計票作業。每一投票區開票完畢，向參觀席參觀民眾展示空票匱。

7. 認定無效票：選舉票或公投票有無效情事者，主任管理員應會同主任監察員，依法認定並應當場為之。不得於其他選舉票或公投票全部唱票完畢後始一併予以認定。

8. 填具投（開）票報告表開票部分：一式 3 份，將其中各 1 份先派管理員 1 人送至鄉（鎮、市、區）公所彙計。投開票所編號、投開票日期、開票起止時間應確實填寫。候選人得票數及無效票數，依記票管理員與整票計票管理員相互核對正確無誤後，填入各候選人得票數及無效票數。

9. 宣布開票結果：依投（開）票報告表當眾宣布開票結果。

10. 張貼投（開）票報告表：會同主任監察員將投（開）票所報告表一份張貼於開票所門口，在不妨礙選舉人或投票權人閱覽之情況下，允許任何人拍攝。

11. 選舉之投（開）票報告表副本交付推薦候選人之政黨所指派之人員，交付時間自投（開）票報告表張貼後，至投開票所工作人員全部離開投開票所前。

12. 包封有效票、無效票、已領未投票及計票紙：選舉之有效票以每一候選人為單位，以 100 張為一疊，分為若干疊，合併包封裝入有效票袋（注意應註明開票所編號類別及票數），無效票以 100 張為一疊，分為若干疊，包封裝入無效票袋，已領未投票裝入已領未投票袋，用餘票、計票紙裝入計票紙袋，有效票票袋、無效票袋、已領未投票袋及計票紙袋裝入總投票袋，每一紙袋均應由主任管理員會同主任監察員於封口處加蓋印章，至於性別投票統計表切勿併同包封。

13. 整理場地，檢查物品：督導全體工作人員整理場地回復原狀，檢查有無投開票物品遺漏。

14. 辦理工作人員簽退。

15. 護送選舉票（公投票）等至鄉（鎮、市、區）公所：會同主任監察員將已包封完畢之相關物品，在警衛人員護送下送至鄉（鎮、市、區）公所，俟鄉（鎮、市、區）公所清點核算無誤後，始得離去。

（二）檢票管理員職務：投票匱啟封後，將選舉票（公投票）逐張檢取，立即轉交唱票管理員唱票。

（三）唱票管理員職務

1. 唱票管理員接到選舉票時，應即逐張將選舉票中所圈候選人之號次、姓名，用國語高聲唱出「○號○○○1 票」，唱票之快慢，以達到記票與唱呼之配合為度。

2. 唱票管理員接到公投票時，用國語高聲唱出「第○案同意票 1 票」、「第○案不同意票 1 票」、「第○案無效票 1 票」。

3. 唱完票後將選舉票（公投票）交與整票計票員。選舉同額競選時，其開票亦應逐張唱名開票。選舉票（公投票）有無效情事時，應即交由主任管理員會同主任監察員當場認定後唱票。

（四）記票管理員職務

1. 記票管理員在唱票管理員每唱 1 票時，應即在選舉（公投）記票紙上候選人號次及姓名、無效票下方格內，或公民投票記票紙各公民投票案同意票、不同意票、無效票下方格內，按「正」字筆劃順序記錄，每票劃 1 筆，每一「正」字 5 票。

2. 記票時每記 1 票應配合唱票員之唱呼，複唱 1 次。

3. 每張選舉記票紙上端應註明該候選人號次及姓名、無效票及記票紙張數，公民投票記票紙應註明公民投票案編號、同意票、不同意票、無效票及記票紙張數。

4. 選舉票與公投票均開票完畢，候選人與無效票最後 1 張之記票紙最後一個「正」字下方，應記載該候選人得票之總票數，在記載總票數之前，應詳加計算並與整票計票員清點該候選人有效票複核無誤後再行記入。

（五）整票計票管理員職務

1. 接到唱過之選舉票時，即按候選人別及無效票等分類放置。

2. 選舉票（公投票）分類放置後，即利用時間，將各類選舉票或公投票隨時清點，以每 100 張為 1 疊，以便複算。

3. 全部計票完畢，會同監察員分別複算，並與計票管理員核對無誤後，交由主任管理員會同主任監察員包封。

（六）主任監察員職務

1. 綜理開票之監察事務，監察開票所管理人員辦理開票有無違法情事。

2. 分配監察員職務：檢票唱票監察員、記票監察員、整票計票監察員。工作之分配，主任監察員得視人力多寡分配。

3. 會同主任管理員辦理事項：佈置開票所、認定無效票、填具投（開）票報告表開票部分、張貼投（開）票報告表、填發選舉投（開）票報告表副本、包封有效票、無效票、已領未投票及計票紙，於封口處加蓋印章、整理場地，檢查物品、護送選舉票或公投票等至鄉（鎮、市、區）公所。

（七）監察員職務：監察管理員辦理檢票、唱票、記票、整票計票，有無違法情事。

(八) 警衛人員，由直轄市、縣（市）選舉委員會洽請當地警察機關調派，負責投開票所安全之維護及秩序之維持，並受投開票所主任管理員之指導監督及主任監察員之監察辦理下列事項：

1. 選舉人（投票權人）如有擁擠或不守秩序之勸導事項。

2. 協助禁止選舉人（投票權人）及其陪同家屬攜帶手機或其他攝影器材進入投票所，及協助禁止非選舉人或投票權人或不屬於因身心障礙不能自行圈投而能表示其意思者之陪同家屬，或未佩帶各級選舉委員會製發證件者，進入投票所。

3. 選舉人（投票權人）在投票所、開票所有在場喧嚷或干擾勸誘他人投票或不投票，不服制止者；攜帶武器或危險物品入場者；有其他不正當行為，不服制止者。經投開票所主任管理員會同主任監察員令其退出投開票所之執行事項。

4. 經投開票所主任管理員指示糾正或制止事項。

5. 投開票所四周 30 公尺內，有民眾喧嚷、干擾或勸誘他人投票或不投票，應予以制止，經制止後仍繼續為之者，應聯絡分局派員處理。

6. 開票完畢後，應與主任管理員及主任監察員會同護送選舉票（公投票）至鄉（鎮、市、區）公所。

7. 主任管理員其他交辦事項。

第四節 人力資源管理與選務人力

一、人力資源之意義

人力 (manpower) 最初是 1940 年代的軍方用語，用以說明兵力，至 1960 年代始被廣泛採用，以可用的勞動人數來說明國家的經濟力量。(劉克智，1995：724)。不論任何公部門、私人企業、非營利組織，「人事」與「財務」為組織二大支柱。而近代對「人事」的觀念，已從個人付出「勞力」及「時間」換取企業組織金錢、酬勞等概念，轉變為將個人視為企業組織重要「資源」之一，亦即組織與個人一體的概念，不論是對於有形的「產出」(如：公司產品)或無形的(如：工作上獲取的經驗與知識)等，均被視為企業組織的一部份。

所謂人力資源(Human Resources)就是企業內所有與員工有關的資源，包括員工的能力、知識、技術、態度和激勵(何永福、楊國安，1998：4)；就是組織內所有與人員有關的資源，包括人員的能力、知識、技術、態度與激勵等(王士峰，2002：181)。人力資源為生產要素之一，只有能與其他資源密切配合，始有意義(劉克智，1995：728)。人力資源管理就是對組織內所有人力資源的取得，運用和維護等一切管理活動之程序(王士峰，2002：181)。

影響人力資源的因素，概略可分為外在環境與組織內部二種。外在環境包括政治、經濟、社會、科技等，組織內部則包括工作環境與內容、組織財務、組織氣候、專長技術等(吳美連、林俊毅，1999：23-39)。近年來，人力資源一詞被廣泛的使用，除更新公務機關與企業傳統慣用「人事」一詞，付與新的方式與內涵，同時更將人力與資金、物料、機器設備等同樣視為組織的重要資源，與組織具有更積極而密切不可分的意義。

二、人力資源管理

人力資源管理(Human Resources Management)基本上就是指組織內人力資源的管理。亦即：「人力資源管理就是對組織內所有人力資源的取得，運用和維護等一切管理活動之程序」(王士峰，2002：181)。人事管理(Personnel Management)與人力資源管理並無重大區別(何永福、楊國安，1998：5)。傳統「人事官」被視為機關首長的親信，以掌握「人事權」為榮，故「人事管理」的重點在任免、考績等與個人升遷發展息息相關的業務。但隨著時代的進步與組織氣候的變遷，現代企業人才所重視的是如何招募適用的員工，讓員工充分發揮潛能，注重績效，留住該留的人。人事單位處理的已不是單純「人」所發生的事，而應以更積極有效的方式，分析組織未來發展的需要，規劃人力資源，以利組織永續經營。

三、我國選務人力發展三階段

我國選務人力之演進，依選舉機關之設置、統籌與選舉種類分析；併隨時代與政治情勢變遷，有不同的組成與選舉方式。以總統副總統選舉為例，早期總統、副總統係由國民大會代表選出之間接民權，以國民大會主席團的名義辦理總統副總統的選舉工作，其他庶務及行政工作則由國民大會秘書處辦理，投開票監察員則由抽籤選出之代表擔任。到由人民直選，以中央選舉委員會為主管機關，全民普選選出總統副總統（袁頌西等人，1985：227-257）。相關選務人力之運用與組成，隨政治之開放與選罷法之訂立，吾人將其依我國國情發展分為三階段：

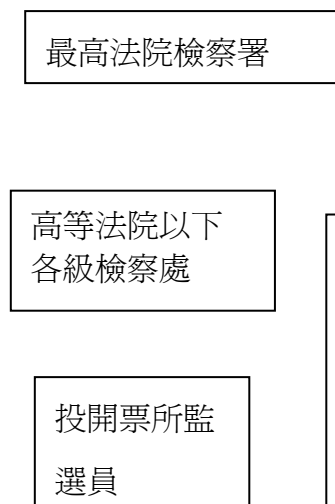
（一）動員戡亂時期

我國自國民政府遷台以後之各種中央民意代表增補選，主要係依據民國 53 年第一屆國民大會第四次會議所增訂之「動員戡亂時期臨時條款」第 5 項，授權總統增選或補選自由地區中央公職人員。為辦理國民大會代表增補選及立法委員、監察委員增選，總統於民國 58 年 3 月 27 日公布「動員戡亂時期自由地區中央公職人員增補選辦法」。依該增補選辦法規定設置中央總選舉事務所、省（市）選舉事務所、區選舉事務所及縣市選舉事務所四級，皆採委員制。其中中央總選舉事務所並為監察委員增選之選舉監督，區選舉事務所則限於立法委員增選。各級選舉事務所非常設機構，增補選工作後即定期裁撤。另依增補選辦法規定，增補選之各種選舉，由最高法院檢察署檢察長督率各級檢察官執行監察職務。各投開票所則由各該地方法院首席檢察官於每一投票所聘任監選員 2 至 5 人，並指定一人為主任監選官，承檢察官之命監察投開票事宜。

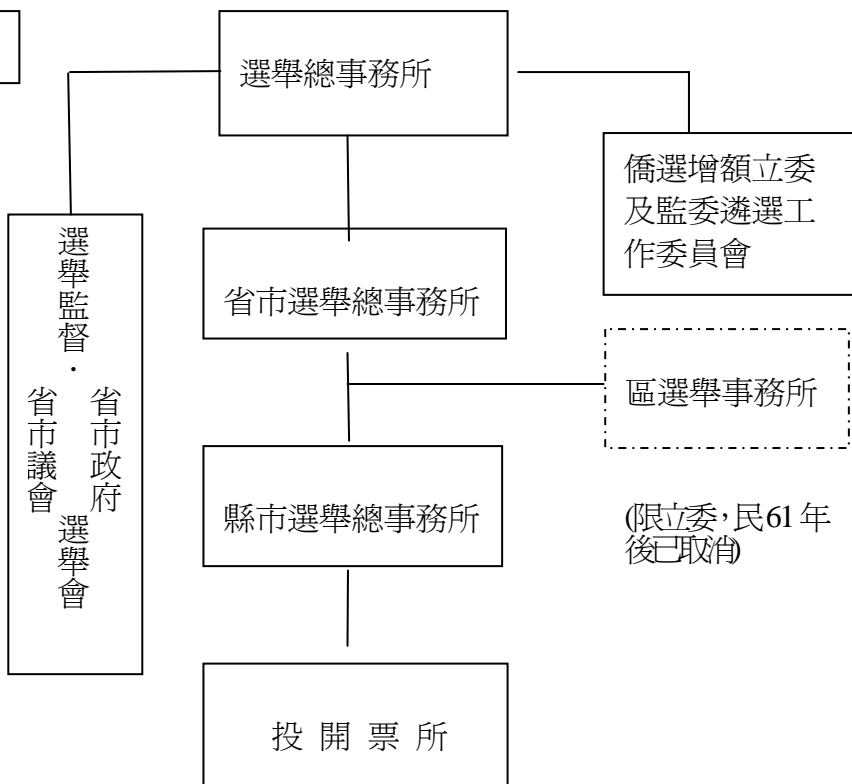
直到民國 61 年第一屆國民大會第五次會議為充實中央民意代表機構，修正「動員戡亂時期臨時條款」第 6 項，授權總統訂頒「動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法」，訂期選舉增額國民大會代表，每 6 年改選，立法委員每 3 年改選，監察委員每 6 年改選。依該選舉辦法規定，選舉機關分設中央、省市、縣市三級選舉事務所，採委員制。二種以上選舉同時辦理時，選舉機關合併設置並委由地方選舉之縣市選舉事務所合併辦理，以求精簡。增補選之選舉監察則由檢察系統辦理，各選舉機關皆為臨時性編組，選舉時調派相關人員組成，選舉結束即予裁撤。

有關增補選及增額中央民意代表選舉機關（民國 58-67 年）圖示如下：（袁頌西等人，1985：232）

選舉監察體系

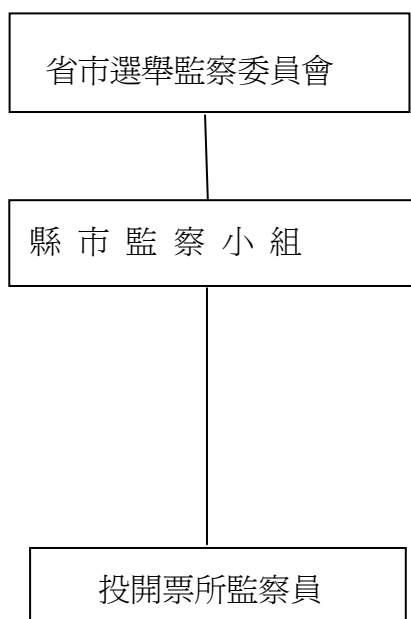


選舉行政體系

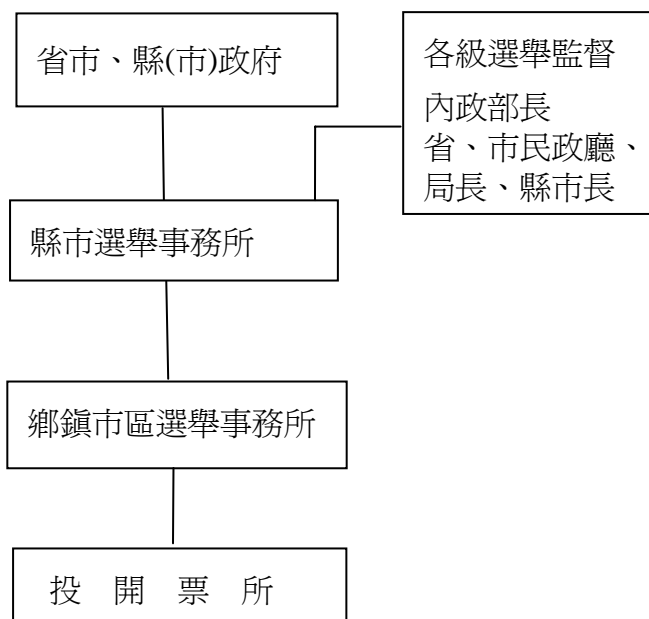


台灣省地方公職人員選舉主要依據民國 39 年「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，規定縣市、鄉鎮市民意代表及各該地方行政首長皆由公民直選。主要特色採選監分立，選舉行政為選舉監督與委員混合制，(民國 69 年前) 選舉機關圖示如下：(袁頌西等人，1985：236)

選舉監察體系

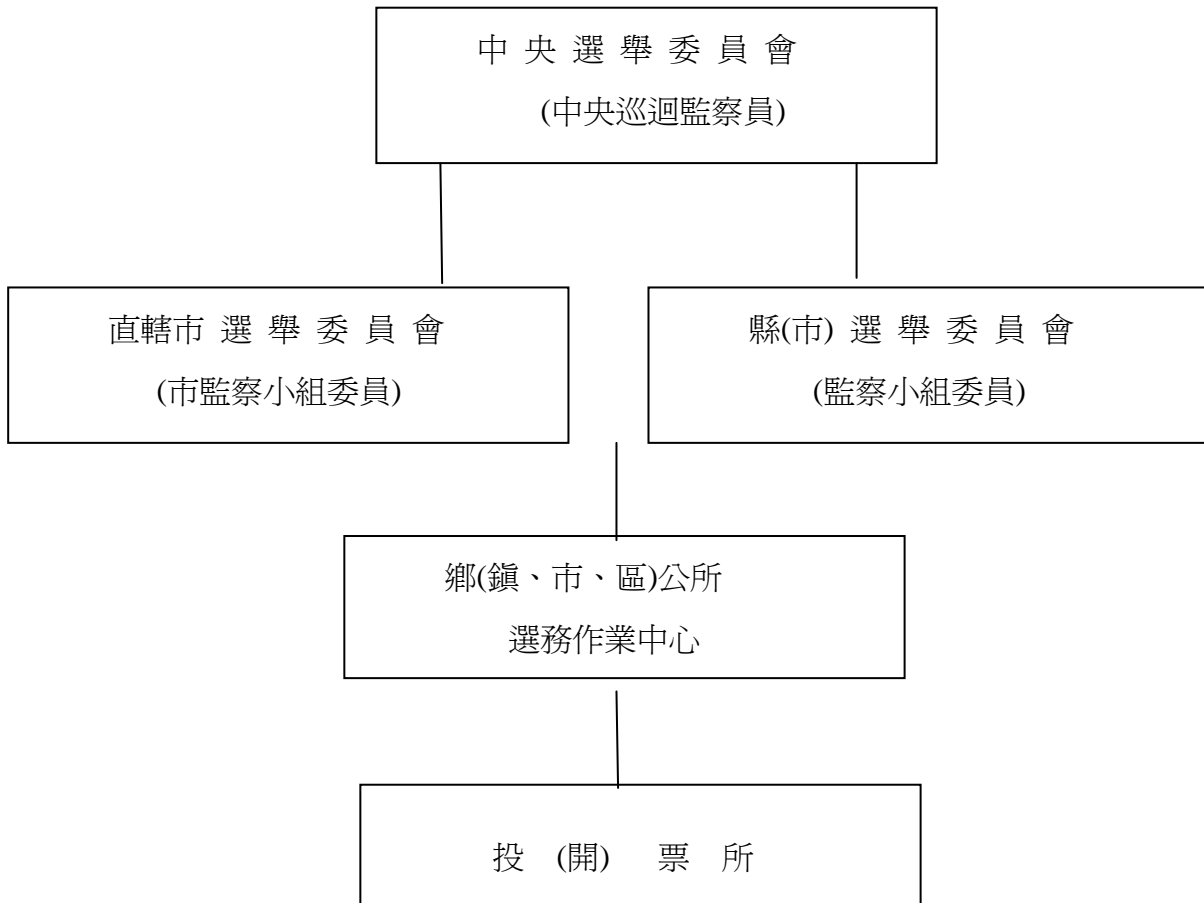


選舉行政體系



(二) 選罷法訂定後

我國現行之選務制度，主要係依據「公職人員選舉罷免法」，各級選舉委員會為常設機構，採委員制及選監合一，人員編制仍依精簡原則，平時僅設第一組、法制組（地方為第四組）、行政室。選舉期間依需要增設組室，調派相關機關人員辦事，另鄉鎮市區設選務作業中心及投開票所。圖示如下：（依現行選罷法修正，袁頌西等人，1985：251）



(三) 選舉與公投併行

在許多歷史悠久的民主國家，如瑞士、法國、英國、美國、德國等，都曾舉辦多次全國性或地方性的公民投票。而新興的民主國家，如東歐各國及波羅的海三國為爭取自由、民主，如北愛爾蘭的和解方案，均由公民投票獲得全民的支持，終能獲致和解、和平與自由。

我國在民國 92 年 12 月 31 日完成公民投票法之立法並經 總統公布，雖以行政院為公民投票法之主管機關，但相關選務基於業務權責及實際需要，行政院係以委任方式透過中央選舉委員會辦理。例如 2004 年辦理之公投為例，總統陳水扁在 2004 年 1 月公佈 2 個公投題目辦理公民投票，經中央選舉委員會決議與總統選舉合併辦理，對選務機關除必須依年度計劃辦理已訂定計劃之一般選舉，尚需依公民投票法規定，精算各項期程密切配合，更是一項能

力之考驗。對選務機關而言，在有限的人力及期間內全力以赴，不論數種選舉或與各式公投合併辦理，均須本於權責妥善規劃完成選舉，以實現人民當家做主的基本權利，並決定國家未來的發展方向。同時由於公投案的提出，已不若一般定期選舉有既定之年度與期程，對選舉機關人力運用之考驗，進入一個更新的階段。

第三章 我國選舉投開票所工作人員之遴選

第一節 中華民國選舉簡介

我國辦理之各種選舉在民國 69 年 5 月 14 日動員戡亂時期公職人員選舉罷免法公布實施前，相關規定散見於各種法規，例如：民國 58 年以後辦理之中央民意代表增補選及增額選舉，在法規上係依據「動員戡亂時期臨時條款」授權 總統訂頒之「動員戡亂時期自由地區中央公職人員增選補選辦法」、「動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法」等命令辦理，雖亦具與法律同樣之地位（袁頌西等人，1985：238）；但地方性之選舉，例如：「台灣省各縣市公職人員選舉罷免規程」、「台灣省妨害選舉罷免取締辦法」，因尚屬行政命令性質，在執行效力上常受到質疑，在處理選舉糾紛也多困擾（劉明堅，1988：1）。

由於各種法規內容未盡一致，在中央與地方合併選舉時，造成工作人員在法令適用與執行、解釋上之困擾：為期建立選舉法制基礎，考量地方選舉法規中涉及候選人及選舉人權利義務之規定者頗多，諸如：有關候選人最高年齡、積極資格、消極資格、候選人競選活動之範圍及違法活動之取締等，應以法律規定較為適宜。經參酌各方面反映意見，詳加研究，制定動員戡亂時期公職人員選舉罷免法，統一適用於動員戡亂時期中央及地方公職人員之各類選舉（邱創煥講述，1981：2），並在民國 69 年 5 月 14 日奉 總統令公布全文 113 條，其間歷經民國 72 年、78 年、80 年、81 年、83 年 6 月 10 日、7 月 23 日、10 月 18 日、10 月 22 日、86 年、89 年 7 月 19 日、11 月 1 日、91 年、92 年、93 年、94 年 2 月 5 日、6 月 22 日、11 月 30 日、95 年 2 月日、5 月 30 日、96 年等多年多次的部份條文修正與實際辦理選舉的考驗，終於獲得國際及國內各界肯定。

一、現行選舉種類及選舉機關

我國現行選舉種類，在民國 80 年 5 月 1 日 總統令制定公布中華民國憲法增修條文中（以下簡稱憲法增修條文）規定，包括；憲法第 25 條至第 34 條、第 135 條及第 91 條至第 93 條等之停止適用，國民大會代表及監察委員選舉正式走入歷史。又依憲法增修條文第 2 條第 1 項規定，總統、副總統自民國 85 年第九任總統副總統選舉開始，由自由地區全體人民直接選舉等多次的修憲與改革，奠定現行之中央與地方公職人員選舉種類，分述如下：

（一）中央公職人員選舉種類與任期

依憲法增修條文規定自民國 85 年 9 任總統副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉，任期四年，連選得連任一次；立法院立法委員選舉，自第七屆起任期四年，連選得連任。

（二）地方公職人員選舉種類與任期

依地方制度法規定，直轄市議會議員、縣（市）議會議員、鄉（鎮、市）民代表會代表分別由直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民依法選舉，任期四年，連選得連任。又直轄市政府置市長 1 人，由市民依法選舉，任期四年，連選得連任一次。縣（市）政府置縣（市）長 1 人，由縣（市）民依法選舉，任期四年，連選得連任一次。鄉（鎮、市）公所置鄉（鎮、市）長 1 人，由鄉（鎮、市）民依法選舉，任期四年，連選得連任一次。村（里）置村（里）長 1 人，由村（里）民依法選舉，任期四年，連選得連任。

（三）選舉機關

我國現行之選舉罷免機關，依總統副總統選舉罷免法規定，總統副總統選舉、罷免，由中央選舉委員會主管，並指揮、監督省¹⁹（市）、縣（市）選舉委員會辦理。另外公職人員選舉罷免法規定，公職人員選舉，中央、直轄市、縣（市）各設選舉委員會辦理。辦理選舉期間，直轄市、縣市選舉委員會並於鄉（鎮、市、區）設辦理選務單位。其中，台灣省、福建省選舉委員會配合公職人員選舉罷免法第 8 條修正，已於民國 97 年 3 月 1 日正式裁撤，二個省選舉委員會部份員額併入中央選舉委員會。

二、選舉程序

選舉程序係指選務機關，依選罷法相關規定之期間與期日，嚴守時限，不分例假日，於每次選舉籌劃時，訂立選舉工作進程序表，將整個選舉工作過程，按其性質內容、法定期限、辦理日期、辦理機關等予以表列（孔緘三，1981：33），概略分之，包括：選舉公告、候選人登記、抽籤決定號次、競選活動期間、公辦政見發表會、選舉人名冊公開陳列供民眾閱覽、選舉公報印發、投票開票、公告當選人名單、致送當選證書等完整的選務過程。茲分述如下：

（一）發布選舉公告

依二種選罷法規定，選舉委員會應發布下列各種公告；

1. 選舉公告，須載明選舉種類、名額、選舉區（公職人員選舉為選舉區之劃分）、投票日期及投票起、止時間，並應於總統、副總統任期屆滿 120 日、公職人員任期或規定之日日期屆滿 40 日前發布。但重行選舉、重行投票或補選之公告日期，不在此限。

2. 候選人登記公告，總統、副總統選舉應於投票日 50 日、公職人員選舉應於投票日 20 日前公告。但總統、副總統補選或重行選舉之候選人登記，應於投票日 35 日前公告。

3. 選舉人名冊公告，應於投票日 15 日前公告，公告期間不得少於 3 日。

¹⁹ 總統副總統選舉罷免法第六條尚未及修正，致與公職人員選舉罷免法不同，仍有省選舉委員會之規定。

4. 候選人名單公告，應於競選活動開始前一日公告。

5. 選舉人人數公告，應於投票日 3 日前公告。

6. 當選人名單應於投票日後 7 日內公告。

(二) 受理候選人登記

總統、副總統選舉候選人登記期間，不得少於 5 日，但總統、副總統補選或重行選舉之候選人登記期間不得少於 3 日。公職人員選舉除鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長、村（里）長不得少於 3 日，其他不得少於 5 日，如有選舉區無人登記，得就無人登記之選舉區，公告辦理第 2 次登記，期間不得少於 2 日。

(三) 候選人抽籤決定號次

(四) 候選人競選活動

候選人競選活動期間，總統、副總統選舉為 28 日，直轄市長為 15 天，除鄉（鎮、市）民代表、村（里）長 5 天，立法委員、直轄市會議議員、縣（市）會議議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）長均為 10 天。每日競選活動期間，現行規定為上午 7 時至下午 10 時。

(五) 公辦政見發表會

依二種選罷法規定，選舉委員會應辦理下列政見發表會或辯論會：

1. 總統副總統選舉罷免法規定，中央選舉委員會應以公費，在全國性無線電視頻道提供時段，供候選人發表政見，同一組候選人每次時間不得少於 30 分鐘，受指定之電視台，不得拒絕。經 2 組以上候選人同意，個人或團體得舉辦全國性無線電視辯論會，電視台應予受理，並得向中央選舉委員會申請經費補助。總統候選人電視辯論會以三場為限，每場每人限 30 分鐘，副總統候選人電視辯論會得比照辦理，但以一場為限。

2. 公職人員選舉罷免法規定公職人員選舉除全國不分區、僑居國外國民立法委員選舉外，選舉委員會應於競選活動期間內舉辦公辦政見發表會，候選人應親自到場發表政見，每場每人以不少於 15 分鐘為原則。

3. 全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉，中央選舉委員會應以公費，在全國性無線電視頻道，供登記之政黨從事競選宣傳，每次時間不得少於 1 小時，受指定之電視台不得拒絕。

(六) 選舉人名冊公開陳列供民眾閱覽

依二種選罷法規定，選舉人名冊經戶政機關編造完成後，應送由鄉（鎮、市、區）公所函報直轄市、縣（市）選舉委員會備查；並依規定由鄉（鎮、市、區）公所公開陳列，公告閱覽。

（七）選舉公報印發

選舉委員會應依規定彙編相關資料與規定印製選舉公報，並得錄製有聲公報於投票日2日前送達選舉區內各戶，及分別張貼適當地點。

（八）投票、開票

投票、開票包括投開票作業程序、投開票所之設置、工作人員及講習、選舉票印製與清點、投票方法、有效票無效票、投開票所秩序之維護等。

（九）當選

依總統副總統選舉罷免法規定係採相對多數原則，即候選人得票數最多之一組為當選，但候選人僅有一組時，得票數須達選舉人總數百分之二十以上，使得當選。公職人員選舉罷免法則規定，一般區域選舉公職候選人按各選舉區應選出之名額，以得票數比較多數者為當選；票數相同，以抽籤決定。同時另有全國不分區、僑居國外國民選舉、婦女當選名額及最低得票率，始為當選之規定。

（十）致送當選證書

依總統副總統選舉罷免法規定，總統副總統之當選證書，由中央選舉委員會製發。副總統缺位時補選之當選證書，由立法院製發。除依公職人員選舉罷免法施行細則規定，現行包括立法委員、直轄市長、市議員當選證書由中央選舉委員會製發。但自二個省選舉委員會裁撤後，縣市議員及縣市長當選證書亦由中央選舉委員會製發。其他選舉之當選證書由各該主管之直轄市或縣市選舉委員會製發。

三、選舉特色

我國選舉特色，從早期依憲法所訂普通、平等、直接、無記名投票、公開競選、嚴禁威脅利誘、對婦女及內地生活習慣特殊地區國民代表等選舉設有特別保障、兼採地域代表制與職業代表制、兼採小選舉區與大選區制、戡亂時期的特殊規範等基本特色（袁頌西等人，1985：83-84），亦隨時代演進及歷年選舉經驗，逐漸蛻變進化具有以下選舉特色²⁰：

（一）選舉名冊由政府機關依職權編造

選舉人名冊之編造，向可分為國家責任制及個人責任制（袁頌西等人，1985：196）。我國由於戶政制度完善，個別戶籍登記紀錄完整，每次選舉均可藉戶政機關資料由政府依職權編造選舉人名冊，除總統、副總統選舉依總統、副總統選舉罷免法規定；海外返國行使選舉權之選舉人應提出申請由最後遷出國外時之原戶籍地戶政機關編造。選舉人均無需特別提出

²⁰ 參考中央選舉委員會製作之宣導影片與資料—「中華民國選舉簡介」

申請，並規定一定期間及地點公告，供選舉人核閱、錯誤更正，以確保其投票權利。名冊編造方式亦由早期人工抄錄，進步到以電腦下載列印，節省人工與時間。

（二）自由登記參選的權利

除總統、副總統選舉候選人須經政黨推薦或公民連署，立法委員全國不分區及僑居國外國民選舉候選人，須由政黨推薦登記候選人，只要符合積極資格之規定者（如：國籍、年齡等）及無消極資格之限制者（如：曾犯內亂、外患、貪污、褫奪公權、禁治產宣告等），不論任何黨籍或無黨籍之候選人，均可以個人身分自由登記參選。

（三）公費選舉的制度

為鼓勵選賢與能，使一般有志於服務民眾者亦能參選，特別規定由政府提供公費選舉之項目有：辦理公辦政見發表會及向電視台購買時段辦理電視政見發表會或辯論會、政黨電視競選宣傳、印製選舉公報、得票數達到規定票數之候選人及政黨，由政府給予競選經費補助、個人或企業對政黨或候選人之捐助及候選人競選經費之花費在一定額度內，均可享有稅賦之優惠等。

（四）少數族群及婦女保障

從早期依憲法對婦女及內地生活習慣特殊地區國民大會代表（如：蒙藏代表）等選舉設有特別保障、兼採地域代表制與職業代表制之保障名額，隨著時代及政治現實之演進，為確保少數族群及婦女的參政權，各級民意代表選舉均有原住民及女性候選人最低當選名額之限制。

（五）公平公正公開的投開票監察員制度

我國最初的選舉制度，對於選務和監察並無明顯的界線劃分。其間亦有地方自治公職人員選舉，監察職務由超然於選務行政以外之選舉監察機構執行，而中央公職人員選舉監察職務，則由司法系統的檢察機構執行。直到選罷法規定選舉委員會為常設而超然的機構，選監已無分立之必要，即選務行政與選舉監察全部納入選舉委員會職掌，排除司法的檢察系統介入選舉行政，即所謂「選監合一」（袁頌西等人，1985：429-431）。在此一制度運作下，依二種選罷法規定，有關投開票所監察員之遴派由候選人或政黨平均推薦，其不足額，則由選舉委員會就地方公正人士、各機關（構）、團體、學校人員、大專校院成年學生遴派，實地監察投開票作業的進行。

（六）多元的競選活動

競選活動是指選舉過程中的各項活動，包括候選人自辦與政府公辦的活動（袁頌西等人，1985：276-280）。各項競選活動隨時代進步、物資豐富與通訊科技的發達，已由早期設競選

辦事處，置助選員、自辦政見發表會、印發名片或傳單、使用宣傳車輛及擴音器、訪問選區內選民等傳統方式。到委託專業公關公司包裝從旗幟、帽子、背心、戶外看板、海報、公車廣告、報紙廣告、電視廣告、造勢晚會、網際網路、電話簡訊乃至與電視台或電台合作採所謂「置入性行銷」等，無不費盡心思，爭取民眾支持。

（七）便利身心障礙選舉人投票

為便利身心障礙選舉人之投票措施包括：錄製有聲選舉公報、候選人政見發表會配置手語翻譯人員、投票所設置無障礙設施及適合乘坐輪椅選舉人使用之圈票處遮屏、提供盲胞投票輔助器以及由工作人員適時的協助等。

（八）快速的投開票過程

投票日投票時間一向為早上 8 點到下午 4 點。投票完畢，投票所改為開票所。開票方式，依各民主國家的選舉制度，歸納為各投開票所單獨開票或若干投開票所集中開票二種方式。我國累積過去在大陸選舉經驗，一向採各投開票所單獨開票方式（袁頌西等人，1985：342-343）。開票分成二階段，第一階段在各別開票所採人工開票、計票，完成統計並填妥投開票報告表，建立選舉結果之最原始書面資料後，立即指派專人送至各鄉（鎮、市、區）選務作業中心。第二階段在鄉（鎮、市、區）選務作業中心集中輸入由電腦統計開票作業，其結果多在開票結束後 4 小時內完成全部作業並即刻宣布投開票結果。

（九）快速便捷的選舉資訊

隨著科技發展，電腦資訊無遠弗屆，不論在國內或國外，隨時可以透過網際網路得知選舉開票結果，在中央計票中心之計票系統亦設計提供媒體及一般民眾下載或查詢功能，期能在最短時間內提供各界獲得最新訊息之多重管道。

四、我國選舉實務

制度常導源於思想。近代選舉制度與民主思想之發生與發揚，有著密切的關係。我國選舉制度的建立，除直接源於國父遺教者，基本上是直接或間接受到西方思想制度的影響。如：在人民的選舉權利方面國父主張普通選舉。又在五權憲法中主張總統、國民大會代表、立法院代議士、縣長、議員由人民直接選舉產生。另就爭取選舉權的普及與平等、講究公平的選舉方法、防制選舉違規事件、重視選務的公正等落實在憲法與選罷法相關條文中，均可發現參考西洋選舉思想或制度的部份（袁頌西等人，1985：13-40）。

所謂「徒法不足以自行」，法律終究只是原則性與普遍性的通案規範，尤其我國實施民主選舉歷史不長，許多選舉制度尚處實驗性質，這從每次辦完選舉，就有許多法令條文必須伴

隨修正，可窺一二。然而，法令可依實際需要透過政治與立法協商過程，獲得共識，督促選務行政機關切實「依法行政」，確保公平、公正、公開的選舉。但要透過民主的政治制度，使一般公民合法控制精英的社會體制，其基本原則與素養則應舉國上下建立共識並形成文化，即「公民文化」²¹的形塑，必須隨社會的進步而逐漸為人們所重視。

中央選舉委員會及所屬選舉委員會職司全國（含地方）選務，限於組織編制與業務特性，為因地制宜及依選罷法規定主辦各項選舉，在有限總員額下又必須分設各直轄市、縣市選舉委員會，每一選舉委員會之專任人員少，但一到選舉必須動員較本身員額數千倍之人力，因此對各項重要選務作業標準化，必須特別重視。且由於選務工作的性質特殊，程序要求嚴謹，選務工作人員辦理選務，必須要有共同的認識，一致的作法，才能順利完成各項選務作業。然而，我國各項選務絕非一夕之間完備，是累積數十年執行的心得加以檢討，並參考世界各國的經驗累積及演進的軌跡，逐漸成形。茲就重要選舉實務概述如下：

（一）選務工作原則

民主國家選舉制度之發展，係由限制選舉進步為普通選舉，等差選舉進步為平等選舉，間接選舉進步為直接選舉，公開選舉進步為秘密選舉（孔緘三，1981：2）。中央選舉委員會在民國 69 年 5 月 14 日動員戡亂時期公職人員選舉罷免法公布實施後，於同年 12 月 6 日辦理增額中央民意代表之選舉。為檢討選罷法與辦理選務之利弊得失，經委託李瞻等人進行全國性之意見調查，其中社會各界對改進選舉之建議，採開放題，讓受訪者自由表示意見。問題是：「您對改進今後選舉，有何具體建議？」從社會各界所提出之 1,155 項建議意見，經分析整理歸納，予以分成七類，計有 171 種意見類別，其中排行榜首之意見為「選舉應力求公平、公正、公開」，共有各項職業類別人士，合計 117 人認為應是今後選舉改進之首要任務（李瞻等人，1981：66-76），該研究同時獲得結論，絕大多數選民認為中央選舉委員會在選舉中已做到公平、公正、公開。

復依胡佛等人於民國 76 年受中央選舉委員會委託探討民國 72 年增額立法委員選舉後，臺灣地區選民的投票行為，經對臺灣地區 1 千餘萬名的選民抽取 1,775 個樣本加以訪問調查結果，發現選民對選舉開票結果的可靠程度評價，答及格的有 95.2%（6 分以上），答滿分的有 24.3%，平均是 8.2 分。對選舉事務的處理公平程度評價，答及格的有 95.1%（6 分以上），答滿分的有 15.6%，平均是 7.93 分。投票時的各種程序，對投票者方便的程度，答及格的有

²¹張明澍譯，Gabriel A. Almond 及 Sidney Verba 原著「公民文化」一書中認為，公民文化在英國的發展可以被認為是現代化與傳統主義之間一連串接觸的結果。它是以溝通和說服為基礎的多元主義文化，是一致性與多樣性相結合的文化，是允許變革但要漸進性變革的文化。

96.4% (6分以上), 答滿分的有 31.8%, 平均是 8.43 分。覺得這一次選舉對未來民主政治發展的影響程度, 以分數愈高表示影響愈良好來計算, 評定及格的有 87.7% (6分以上), 給予滿分 (非常良好) 的有 4.9%, 平均是 6.94 分 (胡佛等人, 1987: 1-13)。從以上二次不同年代, 針對選民調查研究結果發現, 選務的公平性是毋庸置疑的, 但選舉對我國民主政治發展的影響相對低分, 是民眾的殷切期待, 也是政府施政必須努力的目標。

選舉並非只是選出該次參選的「人」, 隨著政黨的開放與候選人數量的激增、選舉活動的競爭激烈、民智與資訊的開放進步, 選舉的結果將代表著國家「未來」的希望。所以, 社會各界對選務的要求更加嚴謹, 在選舉實務上對公平、公正、公開原則更是不能稍有疏忽, 以下就此三項原則加以闡述 (孔緘三, 1981: 3-7):

1. 公平原則

從歷年選舉來看, 選舉過程隨政黨及候選人競爭之激烈而更加敏感, 選務機關動輒得咎, 惟有確實依法行政, 堅守遊戲規則, 秉公處理, 方能取得社會大眾之信賴, 為國舉才。現行法令為確保選舉委員會公平執行之相關規定如下:

(1) 選舉權與被選舉權之取得平等

依憲法規定, 選舉權與被選舉權, 除有憲法及法律之其他規定, 一律平等。選務機關必須嚴格依法行政, 非有法定原因不得剝奪其權利。

(2) 競選機會均等

為維護各候選人競選之公平性, 二種選罷法有專章規範競選活動之行為, 對違反相關規定以致妨害選舉罷免之行為加以處罰。除以上消極防弊, 亦採積極公費選舉的制度, 例如: 政府公辦電視政見發表會 (辯論會)、政黨電視競選宣傳、印製選舉公報、得票數達到規定票數之候選人及政黨, 由政府給予競選經費補助、個人或企業對政黨或候選人之捐助及候選人競選經費之花費在一定額度內, 享有稅賦之優惠等措施, 藉以鼓勵弱勢之參選人, 得以平等而清廉參政。

(3) 選舉違法之爭端, 由司法機關裁決

我國選罷法係採選監合一制度, 各級選舉委員會於競選活動期間, 得召集相關機關辦理「選、監、檢、警聯繫會報」, 即時妥適處理各項有害選務之危安事件。但依憲法規定, 選舉訴訟, 須由法院審判。另外二種選罷法對總統副總統、各種公職人員選舉無效、當選無效、罷免無效等之提起與判決, 選舉委員會應依法院之確定判決, 辦理遞補或補選。

2. 公正原則

(1) 選務機關具超然公正性

依選罷法規定，中央選舉委員會隸屬行政院，並依中央機關組織標準法規定為獨立機關，各級選舉委員會均採委員制，任期三年，同一黨籍者，在中央不得超過五分之二，在地方不得超過二分之一，並須有無黨籍人士，確保其公正與超然。

(2) 選監人員依法公正執行職務

依二種選罷法規定，總統副總統選舉投開票所主任監察員由選舉委員會就地方公正人士、各機關（構）、團體、學校人員、大專校院成年學生遴派，監察員由各組候選人各自推薦一人。公職人員選舉投開票所主任監察員須為公教人員，監察員之遴派除由候選人、政黨推薦，不足額時，由選舉委員會就地方公正人士、各機關（構）、團體、學校人員、大專校院成年學生遴派，且同一投票所，不得均屬同一政黨實地監察投開票作業的進行，依法超然公正執行監察職務。

(3) 社會人士參與基層選務

選舉委員會雖為常設機關，但全國選舉委員會專任職員僅 2 百餘人，而投開票所工作人員，動輒十餘萬人。因此多數選務工作必須依賴社會公正人士及其他公教人員，選務機關雖有督導辦理選務之權，但實際上並未採取強制方式以達拘束效果或形成影響力，更無任何職務上的利害關係，如此多元化的工作人力方能取信於社會大眾。

(4) 特定身分人員不得為候選人及助選人

依二種選罷法規定，各級選舉委員會委員、監察人員、職員、鄉（鎮、市、區）辦理選舉事務人員均不得參選或助選，以維持辦理選務之人員的公正性。

(5) 已登記為候選人之公務人員利用職權競選

依公職人員選舉罷免法規定，已登記為候選人之現任公務人員，如有無正當理由拒絕選舉委員會請協辦事項或請派人員、干涉選舉委員會人事或業務、藉名動用或挪用公款作競選之費用、要求有部屬或有指揮、監督關係之團體暨各該團體負責人作競選之支持、利用職權無故調動人員，對競選預作人事安排等情形之一者，經選舉委員會查明屬實後，通知各該人員之主管機關先行停止其職務，並依法處理，以維護公務機關辦理選務之公正性。

3. 公開原則

各種選舉程序及選務作為須依相關規定公開辦理，作法如下；

(1) 訂定選舉工作進程序表，公開各項選務日程及作業事項

選務機關在規劃辦理各種公職人員選舉，首先必須訂立選務工作進程序表，使社會各界及有意參選之人士，了解各項選務工作重要的指標時間，除有利選務機關管制各項工作進度，亦令社會各界儘早充分準備，確實有效的公開競選。

(2) 重要選務事項以公告發布

隨著社會與各項資訊科技的進步與發展，民眾對知的權利要求日益高漲，選務機關除依選罷法規定，發布各種公告：包括選舉公告、候選人登記公告、選舉人名冊公告、候選人名單公告、選舉人數公告、當選人名單公告、開票所設置地點公告等，並依實際需要即時發布各項新聞訊息，避免民眾疑慮，確保各項選務順利進行。

(3) 投開票作業程序之公開

為確保選務作業為選舉人、各政黨、候選人所信賴，最基層選務工作規定一致化作業流程，確保選務公開與透明。除在各開票所設參觀席，供民眾參觀，開票完畢，將開票報告表副本交由政黨或候選人推薦之人員攜回運用以及張貼門首。選舉委員會除選後將各項選舉資訊公佈於網站，並應在當選人名單公告後 10 天內，由選舉委員會將各候選人之每一開票所得票情形，列表寄給各候選人等措施，以多重管道確保投開票資訊之公開。

(二) 選舉權之認定與選舉人名冊之編造

1. 選舉權之認定

選舉權的性質，大約有以下三種學說：一為固有權力說，即選舉權為人民的固有權利；二為社會職務說，以選舉權係國家為社會利益而賦與選舉人的一種職務，因此，國家自可從社會利益的觀點，限制選舉人的資格，而選舉人則負有履行其職務的義務；三為權利兼職務說，此說一方以選舉為權利，他方又視為一種職務，因此，選舉人的選舉權如受侵犯，選舉人自可主張其權利，要求國家救濟；另外國家亦得強制選舉人履行職務。在這三說中，近來學者多承認第三說較為合理（袁頌西等人，1985：50）。

我國對選舉權之認定，依二種選罷法規定，積極要件有國籍、年齡及居住期間三種，消極要件為褫奪公權及受禁治產之宣告二種，必須具備積極要件而無消極要件之人民，才具有選舉權。其中二種選罷法對居住期間之規定不同，總統副總統選舉為 6 個月，公職人員選舉為 4 個月，另外總統副總統選舉則有海外僑胞返國行使選舉權之規定。

2. 選舉人名冊

由於我國戶政作業資料詳細確實，有關選舉人名冊之編造，一向由鄉（鎮、市、區）戶籍機關依職權編造，選舉人無需提出申請，相關機關須二種選罷法規定編造。選舉人名冊，除另有規定外，鄉（鎮、市、區）戶政機關依據戶籍登記資料，載明編號、姓名、性別、出生年月日及戶籍地址；凡在選舉投票日前 20 日已登錄戶籍登記資料，依規定具有選舉權人資格者，一律編入名冊。投票日 20 日以後遷出仍具選舉權者，則仍在原選舉區行使選舉權。

選舉人名冊經戶政機關編造完成後，依二種選罷法規定，送由鄉（鎮、市、區）公所函

報直轄市、縣（市）選舉委員會備查。總統副總統選舉應依規定由鄉（鎮、市、區）公所於15日前公開陳列、公告閱覽；其他公職人員選舉由村（里）辦公處分鄰公開陳列、公告閱覽，其中公職人員選舉所規定公告閱覽之期間為5天。

（三）選舉投票與開票

1. 分設投開票所

依二種選罷法規定，各種選舉應視選舉人分布情形，就機關、學校、公共場所或其他適當處所，分設投票所。二種以上選舉合併辦理，依實際情形合併設置。實務上，投開票所多設置於公立學校內為優先，因學校教室場地合宜，且現行一般公務機關之無障礙設施完善，有利於身心障礙人士投票，同時對各該學校教職員參與投開票工作具有地利之便，可以發揮鼓勵參與作用。其他諸如寺廟、活動中心等亦屬較為適合且經常利用之場所，極少部分因多年延用或不得已借用民宅之情形，亦注意其公正與便利性。

2. 領票規定

前往投票之民眾應由本人憑國民身分證領票，如為返國行使總統副總統投票權之選舉人應憑本人有效之中華民國護照領取選票。實務上領票時，亦包括須攜帶印章及投票通知單，未帶印章可以簽名或按指印，按指印者應有管理員及監察員各一人蓋章證明。選舉人於領票後應自行圈選投票，但如為身心障礙人士無法自行圈投，可由家屬或投開票所管理員及監察員各一人，依其本人意思表示，眼同協助或代為圈投。

3. 投開票程序

依二種選罷法施行細則規定，投開票所票匱於投票前及投票後之公開查驗加封、密封與開票均須由主任管理員會同主任監察員辦理。選舉人於領票後，應於各投票所之選舉用遮屏內，以選舉委員會置備之圈選工具圈選一人（總統副總統選舉為一組），圈選後並不得將圈選內容出示他人。

投票所於投票截止後，即改為開票所，當眾唱名開票。開票完畢，由主任管理員與主任監察員以書面宣佈開票結果，並將投開票結果報告表張貼門口及副本簽名交付政黨及候選人推薦代表。為加速計票作業，中央選舉委員會並規定各投開票所須指定專人將投開票結果報告表，優先送至各選務作業中心輸入電腦。其餘人員則將選舉票按照用餘票、有效票、無效票及選舉人名冊分別包封、簽名或蓋章，一併送交鄉（鎮、市、區）公所轉送直轄市、縣市選舉委員會保管。

4. 選舉票有效與無效之認定

依二種選罷法規定，選舉票有下列情事之一者，無效：不用選舉委員會製發之選舉票、

總統副總統選舉未依規定圈選一組（公職人員選舉圈選 2 人以上或空白）、圈選後加以塗改、選票上簽名、蓋章、按指印、加入任何文字或符號、選舉票撕破致不完整、選舉票污染致不能辨別所圈選為何組（人）、不用選舉委員會製備之圈選工具等。無效票應由開票所主任管理員會同主任監察員認定；認定有爭議時，由全體監察員表決，表決結果正反意見同數者，該選舉票應為有效。

由於選舉票之有效與無效認定，關係候選人之當選與否得票數，向為候選人及其支持者所關心。以民國 95 年 12 月 9 日辦理之台北市、高雄市長選舉為例；國民黨黃俊英以 1,114 票落敗，國民黨陣營質疑市長選舉無效票比率過高，無效票認定過嚴，以此為聲請驗票理由之一；但檢視近三屆高雄市長選舉無效票比率，分為第二屆 1.46%、第三屆 0.99%、第四屆 0.85%，95 年則為最低的一屆，並沒特別高的傾向。因選民教育程度提高、政府大力宣導等等，歷屆選舉無效票都有逐年降低趨勢，台北市長選舉也是一樣；另依台北市選舉委員會統計，第二屆市長選舉無效票率為 0.84%，第三屆雖然小幅上升為 0.94%，本屆選舉又降為 0.74%，也是歷來最低²²。

復以民國 91 年 6 月 8 日台中縣外埔鄉水美村村長選舉為例，候選人陳○及李○二人參選該項選舉之結果，李○得票數 1,063 票，陳○得票數 1,062 票。陳○以 1 票之差落選後提起當選無效訴訟，經第一審台灣台中地方法院於民國 91 年 7 月 10 日在台中縣外埔鄉公所（即外埔鄉選務作業中心）實施勘驗結果，陳訴人之得票數少算一票，兩造係屬同票。當場成立協議，僅就編號 1 至 33 選票之效力為爭執。台中地院則依據公職人員選舉罷免法第 62 條及中央選舉委員會發布之公職人員選舉選票有效與無效認定圖例、函釋等相關法令規定審理，結果認定原告之得票數比被告（當選人李○）多 1 票，判決被告當選無效（台中地院九十一年度選字第六號）。被告不服提起上訴，台灣高等法院台中分院請中選會派員到庭鑑定選票之效力，惟台中高分院並未採認其鑑定結果。經該院自行認定結果，上訴人之得票數比被上訴人（陳訴人）之得票數多出 5 票，爰撤銷原判決，改判陳訴人敗訴確定（九十一年度選上字第三號）²³。由上述例子，選舉票有效與無效之認定在選舉實務上，對候選人之當選與否具有決定性之影響力。雖然司法為最終裁判，但唯有當事人具備高尚民主素養，對地方發展才有助益。

5. 當選名額之計算與選舉結果統計之發布

（1）當選名額之計算

²² <http://www.epochtimes.com/b5/6/12/11/n1552525.htm> 2006/12/16

²³ http://www.cy.gov.tw/XMLPost/xml_di/attach/0932600780-1.DOC

選舉當選制度有絕對多數當選制、比較多數當選制、保障當選制（孔緘三，1981：73），我國係採比較多數當選制（得票數較多者當選）、保障當選制（婦女保障名額）。當選名額之計算，除依規定應選名額以得票數多寡決定當選與否，立法院立法委員尚有全國不分區、僑居國外國民制度之設計，在當選名額計算上須依政黨得票比率計算當選名額。現行相關之統計作業及計算比例由電腦程式處理，依據彙整之各政黨得票數計算名額，有效提升效率及準確度。

（2）選舉結果統計之發布

選舉委員會依法規所定背負最後選舉結果確認之責，在歷次選舉中，隨著電子科技與傳播媒體發達、民眾對選情的殷切期待，各家電視、廣播公司無不絞盡腦汁及投入無數人力，只為比其他人早一步得到更新消息。以第十任總統副總統選舉為例，某家電視公司為講求快速的投開票資訊，以「灌票」方式發布各組候選人得票數，選後造成各方困擾，經檢討，除被同業責難，亦遭大眾對其「公信力」產生質疑，促成往後各媒體自律措施，紛紛表示最終仍應以選委會發布之結果為準，建立選舉委員會之公信力。然而，選舉委員會不應以現行之制度與方式自滿，除正確性不容有任何疏失，更應在時效性上更加努力以赴，提升選舉服務之品質。

第二節 投開票所工作人員

本研究之研究對象為我國選舉「投開票所」工作人員，投票所、開票所在我國基層選務組織中，二者合而為一，為直接面對民眾的作業單位，為確保其確實公平、公正、公開辦理選務，保障民眾投票權益，各級選舉委員會無不再三叮嚀務必依照中央選舉委員會所定作業規範，減少誤差，避免困擾。依我國現行投開票所場地、人力作業規模，每一投票所約 1,200 個選舉人，以不超過 1,500 個選舉人為原則，超過 1,800 人則須分設投開票所。

世界各國所謂的投票所，美國以投票區（precinct）為最基層之選務單位，一般由縣書記（County Clerk）或縣稽核員（County Auditor）就民主黨與共和黨所推薦之各投票區選舉人名單，遴選聘任為各該投票區之裁判（judge）或書記（Clerk），組成各該投票區之選舉委員會。此選舉委員會成員即為該投票區投票所之工作人員，負責辦理投票所之投開票工作（陳正雄等人，1988：11）。在中美洲部份國家，其選務基礎單位為「table」，數個「table」成立一個集中投票中心。在英國，英格蘭每一個教區就是一個投票區；在威爾斯每一個社區就是一個投票區，在蘇格蘭每一選舉區需分成二個或以上的投票區域，所有選區的每一個投票區域都會指派一個投票場所（內政部，2007a：壹--396-397）。在法國則規定選舉人須在市政府所在地舉行投票，每一投票所約為 1,800 名選舉人，一旦超出某一上限，則須區分為若干投票所（張台麟，1986：140）。由於投票所之設置在各國的實際情況仍有因地制宜之考量，同時屬於技術性細節，在資料蒐集時，可參考之相關選舉法律或觀選報告，不若選舉制度等受重視與紀錄，也因此較少被提及。

一、 世界各國選舉投開票所工作人員

（一）美國

美國聯邦競選法規主要多針對各種競選經費之規範，對各種競選活動及相關程序之規定與我國等亞洲國家比較，相對不若詳盡。但在選舉監察辦法中，各投票所除管理員、書記及助理人員外，還有觀察員（watcher）制度。每一投票所，可派觀察員 1 至 5 人。此項觀察員由政黨派遣或無黨派之獨立候選人亦可派遣。（袁頌西等人，1985：425）選舉投開票作業，各州、縣作法雖不一致，但大致上仍相差無幾，在整個作業中，其工作人員區分幾個工作小組，其中地方選區小組即為投票所工作人員，成員至少 3 人組成（陳正雄等人，1988：30）。如：加利佛尼亞州選舉法第 22050 條規定，投票區委員會，其成員包括一位管理員、一位監察員、二位書記（余明賢，1989：511）。各投票所投票完畢並不負責開票統計工作，而由州協調各縣擇定若干地點設置開票中心（陳正雄等人，1988：34）。

（二）英國

英國在 2000 年制定政黨、選舉暨公民投票法前由於法律並無明定政黨的地位，所以也未規定政黨相互監察的制度。在選舉時，各投票所准許候選人委派代理人（Candidate agent），實行候選人相互監察的制度（袁頌西等人，1985：426）。而在 2000 年制定政黨、選舉暨公民投票法，第 25 條規定在登記政黨中，個人可登記註冊為政黨之選舉事務人員。至於相關工作人員包括選舉註冊官、投票站主任及監票官、警衛、所聘請之選舉代理、選舉其他程序之選務官、公投其他程序之計數官及年滿 16 歲得申請為觀察員之個人及合格組織申請之觀察員（內政部，2007a：壹-29）。

（三）日本

日本公職選舉法第 37 條規定各種選舉，分別設置投票管理員。第 38 條規定投票監察員由市町村選舉管理委員會於每次選舉時，應自各投票區選舉名冊中，取得本人同意，選任二人以上五人以下之投票監察員，並於投票日之三日以前，通知本人。（施嘉明，2002：40-41）其特色在投票開票分立，且由於民眾的信任，集中分組開票，由管理者（主任管理員）及立會者（監察員）監督。

（四）法國

法國投票所的組成人員，依據選舉法第 42 條規定，每一投票所應設有主任一位，至少四位助理人員以及由渠等自該選區中選出之一位秘書（張台麟，1996：169）。

（五）西班牙

西班牙人民代表權組織法第 23 條規定，每個選區需劃分為若干投票所。每個投票所限定選舉人範圍為 500 人到 2000 人。每個投票所需有一個投票辦事處。第 25 條規定各投票辦事處需具有 1 名主事官和 2 名成員。第 26 條規定辦事處之主事官及成員需從登記為選舉人中選出。另需有 2 名替補人員。為義務職，候選人不得擔任。在投票及計票過程設有監票官及監察投票代表人、用以確保秘密投票之公證人、監察官要求之警官、管理機關指派取得計票結果之人員（第 91 條）。

（六）南韓

依南韓公職選舉與選舉違法防止法第 147 條規定，投票所應設置投票事務員，補助投票事務。第 148 條規定，設置不在籍投票事務員。第 161 條及第 162 條規定投票觀察人以 12 人為限，及不在籍投票觀察規定。第 174 條規定，區（市、郡）選舉管理委員會為補助開票事務，應設置開票事務員。其中相關行政機關之公務員，不得超過開票事務員總數二分之一。但僅有相關行政機關之公務員以外者未達開票事務員總數二分之一時，不在此限。區（市、

郡)選舉管理委員會委員長應由前項規定之法院公務員及教職員與金融機關職員中,指定擔任計票事務員。第 181 條規定;區(市、郡)選舉管理委員會應使開票觀察人觀察開票狀況。前述開票觀察人,由政黨選定 8 人、自治區、市、郡議員選舉之候選人及無黨籍候選人 4 人。(楊人從,2003:33-42)。

(七) 新加坡

新加坡總統選舉法第 19 條規定,票務官應任命並可撤銷任命,一位或數位「主持官」主持每一個投票站。投票站有超出一位主持官,可任命其中一位資深主持官以對其餘主持官及對投票站之舉行安排行使一般監督(吳釗燮,1984b:11)。又第 22 條規定當任何一選區的選民被聘為主持官、警官或其他於投票站工作的官方人員,可至票務官同意之其他投票站投票,主持官為維護投票站秩序,規範同一時間內可被允許進入投票的人數,並將候選人、每一候選人的投票幹事、票務官、票務官書面授權之人士、執勤警官及其他受僱於投票站的官方人員排除在投票站外。第 32 條規定每一候選人可任命 1 計票幹事,除票務官及其助理、辦事員、候選人及其計票幹事及票務官允許人士外,任何人不可出席計票。

(八) 宏都拉斯

依宏都拉斯共和國選舉法暨政治組織法規定其選舉機關依層級分為全國選舉委員會、省選舉委員會、地方選舉委員會及受理選舉指導委員會。其中受理選舉指導委員會為基層之選務機關。設立基準為每 300 名選舉人或超過 100 人者即可設置一個受理選舉指導委員會。但不足 100 人之部份則併入同一轄區內最後之受理選舉指導委員會。受理選舉指導委員會委員由地方選舉委員會委任,由各合法登記政黨或無黨派候選人指派正式及候補委員各一名。組織包括推選主席一名、秘書一名、計票員一名,其他之委員則為成員。其選民另依全國人員登記法向全國人員登記處取得身分證並列入全國選舉人名冊即保障其投票權利,並有參與投票選舉之義務。(羅淑貞、張清柏,1989:21-67)

(九) 巴拉圭

依巴拉圭共和國選舉法規定,每一投票所包括一名主席、一名書記及一名所員,由各區選舉委員會指派。主席與所員屬於選舉委員會之多數黨,而書記則選自少數黨,參加選舉之政黨可指派一名監票員至投票所。其構成人員條件為能讀寫,且非現職警察或現役軍人。其選舉人資格為 18 歲以上之公民,經登記取得。(羅淑貞,1988:9-30)

(十) 紐西蘭

紐西蘭選舉法第 164 條規定,除下列人士外,不實際參與投票者不得滯留於投票所中;
1. 票務官、2. 副票務官、3. 投票所辦事員、4. 接待員、5. 監票員及 6. 翻譯員。(吳釗燮,1999:

125)

另實務上依中央選舉委員會實際觀摩選務報告所述，一般投票所之工作人員為主任管理員(Polling Place Manager)、諮詢管理員(Enquiry Officer)及發票管理員(Issuing Officer)。一般投票所設有一般選舉人投票領票處、毛利選舉人領票處、特殊投票領票處、特殊投票箱、圈票遮屏區、輪椅或行動不便者投票遮屏、投票箱放置處等，自出入口以順時針方向排列。開票所主任管理員(Polling Place Manager)開啟票箱，指揮所有管理員依序計算該區域選舉區候選人得票、毛利選舉區候選人得票，再計算各政黨得票。特別投票計算其信封袋數，須按各選區別分開包封，送至區選務作業中心留待正式計票時計票。開票計算完成後，以電話通報選區票務官計票結果，開票分初步開票計票結果與正式計票(Official Count)一般投票選舉票之計票，於投票日後第5天(星期四)上午9時於區選務作業中心進行，須於投票日後第9天(隔週星期一)中午前完成。特別投票之選舉票正式計票，須於聲明書經查對確認選舉人身分後開始進行，惟開始時間不得晚於投票日後第9天(隔週星期一)中午，各項選舉票之正式計票須於投票日後第11天(隔週星期三)完成，計票時均須有政黨或候選人指派之監察人員執行監察。投開票監察，監察員由該選區候選人以書面親自署名(傳真本亦可)指派。但該選區該政黨未有單一選區候選人參選時，或行政驗票查驗政黨票時，政黨可指派監察員。投開票所監察工作之進行，於監察員到達投開票所，應即將候選人(或政黨)推薦其擔任監察員之指定書交主任管理員。選舉總署、票務官或選舉人註冊辦公室不支付任何津貼給監票員。任何時段投票所之監察員總數，不得超過投票所工作人員之總數。特別投票所之見證人(Special Voting Witnesses)候選人亦可推薦人員給票務官認可後擔任特別投票所之見證人。票務官可檢具理由拒絕；同意認可後亦可以上開人員不遵守規定為由，撤回其認可²⁴。

(十一) 薩爾瓦多

薩國選舉投開票所每一組圈票處配置5位工作人員(小型為3人)，1位負責監視投票箱，1位負責核對身分證，1位負責於大拇指作記號避免重複領票，1位負責讓選民於名冊上簽名，1位負責發給選票。

(十二) 菲律賓

菲律賓選舉法第150條規定每一選區人數儘可能在300人以下。第164條規定每一選舉區組成一選舉監委會，包括一名主席及一名投票辦事員，二者均須為學校老師。另外二名委員，分別代表二個官方認可的政黨。第178條並有政黨、政黨聯盟、獨立候選人所指定監票

²⁴ http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp/sysId=C09500223&fileNo=001

人之規定。計票則分省、市、大馬尼拉地區、自治市、心設立的政治分區計票委員會（吳釗燮，1986：66-110）

（十三）斯里蘭卡

斯里蘭卡之投開票所設置 Senior Preciding Officer(SPO)主任管理員一名，Junior Preciding Officer 投票所工作人員若干名，SPO 須負責維持投票所內秩序，並派有武裝警察 2 名以確保投票作業順利進行，另候選人得於每處投票所遴派 2 名監察員。區計票中心內含數個開票所，各開票所至少負責 10~15 個投票箱之開票工作，選舉人總數不得少於 10,000 人，每開票所有開票主任管理員一人，主持開票作業之進行及爭議票之認定，開票所工作人員 15~20 餘人，候選人於每處開票所遴派監察人員 5 名，投票結束後郵遞投票之開票工作即開始進行，各地送達之一般選票於晚間 9 時起統一進行，開票工作至隔日下午 1 時完成²⁵。

從以上世界各國投開票所人力分析，大概可分為四大類：一、負責人：負責綜合協調整個投票開票事宜。二、行政（秘書）人員：有關領票、投票、計票事宜。三、監察人：負責監視行政事務人員公平、公正處理選務事宜，包括觀選、監察。四、警衛：保安人員。與我國現行工作人員相似，惟依各國選務慣例及民主發展程度，所重視以及管制、作業程序等略有差異。如：我國規定選舉投票當天，投票所 30 公尺內不得有候選人旗幟等助選行為，投票所內除工作人員及必要並持有選舉委員會發給之證件者外，均不得進入，以避免干擾，防止暴力情形發生之可能性。但依本人 2006 年奉派赴薩爾瓦多觀選，發現該國集中投票中心（CENTRO DE TRANSMISIÓN 簡稱 CDT，一個 CDT 設數個 JUNTAS RECEPTORAS DE VOTOS 簡稱 JRV），包括政黨候選人、議員及親屬之拜票行為，猶如我國傳統菜市場般熱鬧，令人印象深刻。又如我國選票在選舉完畢，必須保存一定之年限，但在部分國家開票統計結束，如經雙方同意，選票可以立即銷毀等等不同的做法，相關工作人員也承受不同的壓力。

二、我國選舉投開票所工作人員

（一）我國選務人員意義與範圍

我國選務人員依總統副總統選舉罷免法施行細則(民國 92 年 12 月 11 日修正)第 13 條規定；本法第 27 條第 1 項第 2 款所定辦理選舉事務人員，指各級選舉委員會之委員、監察人員、職員及鄉（鎮、市、區）公所辦理選舉事務人員及投票所、開票所工作人員。依上述規定，

²⁵http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp/sysId=C09500608&fileNo=001

選務人員包括各級選舉委員會及地方政府、民間人士受總統府、行政院及選舉委員會所派之專任及兼任職工，不論是否具有公務人員任用資格，或選舉期間臨時約聘人員等均屬之。

（二）我國選舉投開票所工作人員種類與人數之相關規定

我國選舉投開票所工作人員，依選舉委員會所定投票所及開票所工作人員實務作業手冊定義範圍；投票所及開票所工作人員，係指各投開票所主任管理員、主任監察員、管理員、監察員及警衛人員。在所有選務人員中，投開票所為最基層的選務單位，工作人員為依法執行職務之廣義公務員。

歷年基於社會一般民眾觀念與選務機關實際需要，主任管理員、管理員一向以遴派公教人員擔任為優先考量，對選務機關而言，透過公務體系運作，動員召募工作人員簡便且具有公信力，公教人員本職的身分特殊，有利於行政體系指揮監督，較一般社會人士或學生，專業而敬業，較無困擾。主任監察員及監察員依中央選舉委員會所定「投票所開票所監察員推薦及服務規則」由候選人或政黨推薦，送由直轄市、縣（市）選舉委員會審查合格後派充。依上述規定，我國投開票所工作人員以公務系統動員為主，近年隨選舉競爭與開放，引發對投開票所監察員遴選方式的重視，應政黨及候選人要求，並配合總統副總統選舉罷免法之修正，增列總統、副總統選舉每一投票所、開票所由各組候選人推薦監察員一人，送由直轄市、縣（市）選舉委員會審查合格後派充。候選人或政黨未推薦監察員或推薦不足額部分，視為放棄，方可由選舉委員會遴派。此一引進更多民間公正人士擔任監察員的做法，若能有效的運用及施以訓練，亦可藉以落實公民自治精神。

每一投開票所工作人力需求，是在追求「安全」與「效率」的雙重目標下，隨選舉種類或與公投、其他選舉合併辦理的共識下，有依實際情況提升基層選務人力的必要。以最近所辦理之選舉為例，民國 97 年第七屆立法委員選舉，由於與公投合併舉行，引發「一階段領票，二階段投票」與「二階段領票，二階段投票」的爭議，在高度維安的緊張情況下，所動員的工作人員數量，平均每一投開票所達 14.3 人，尚不包括義警及政黨動員之人數在內。另外，第 12 任總統、副總統選舉及全國性公民投票第 5 案「台灣入聯合國」、第 6 案「務實返聯公投」，全國共設置投開票所 14,401 所，參與投開票所的工作人員共計 195,387 人，整個投開票作業並於當日晚間 7 時 45 分完成，比預估時間提早約二個小時。顯示事前完善的規劃與高度重視，使得選舉過程與結束出乎意料的平順，展現我國選務及民主的進步。

（三）我國選舉投開票所工作人員資格限制

依二種選罷法有關投開票所工作人員遴選之規定，我國對相關工作人員資格之限制，可分為下列幾類：

1. 主任管理員：須為現任公教人員，並經選舉委員會舉辦之講習或訓儲合格。
2. 管理員：須半數以上為現任公教人員，並經選舉委員會舉辦之講習或訓儲合格。
3. 主任監察員：須為現任公教人員，並接受選舉委員會舉辦之講習。
4. 監察員：總統副總統選舉由各組候選人於每一投開票所推薦監察員 1 人。立法委員、直轄市長及縣（市）長選舉，僅由推薦候選人且其最近一次全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉得票率達百分之 5 以上之政黨於每一投開票所推薦監察員 1 人。其他地方公職人員選舉則由候選人就所需人數平均推薦，但經政黨推薦之候選人，由其所屬政黨推薦。除候選人僅 1 組或 1 人時，置監察員 1 人外，每一投開票所至少應置監察員 2 人。
5. 其他：如警衛由直轄市、縣（市）選舉委員會洽請當地警察機關調派，及應實際需要之預備人員亦須具備前 4 項工作人員之資格。

以上投開票所管理員之遴派在 96 年立法院最近一次修改選罷法時，認為公教人員受領國家薪俸，且有退休金考量，從事選務應該最為謹守法制，因此規定主任管理員全部及管理員半數應為公教人員，其在遴選上已有政府機關人事系統把關，較無疑義無須特殊規範。惟監察員之推薦涉及政黨與候選人切身利害關係，雖由政黨或候選人推薦，其資格條件必須依中央選舉委員會所定之「投票所開票所監察員推薦及服務規則」第 3 條規定；須有選舉權而無公職人員選罷法第 26 條各款或第 27 條第一項各款情事之 1 者²⁶，得擔任投票所、開票所監察員，且候選人不得擔任投票所、開票所監察員，以示公正。

²⁶ 公職人員選罷法第 26 條：有下列情事之一者，不得登記為候選人：

- 一、動員戡亂時期終止後，曾犯內亂、外患罪，經判刑確定。
- 二、曾犯貪污罪，經判刑確定。
- 三、曾犯刑法第一百四十二條或第一百四十四條之罪，經判刑確定。
- 四、曾犯前三款以外之罪，判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢。但受緩刑宣告者，不在此限。
- 五、受保安處分或感訓處分之裁判確定，尚未執行或執行未畢。
- 六、受破產宣告確定，尚未復權。
- 七、依法停止任用或受休職處分，尚未期滿。
- 八、褫奪公權，尚未復權。
- 九、受禁治產宣告，尚未撤銷。

公職人員選罷法第 27 條：下列人員不得登記為候選人：

- 一、現役軍人。
- 二、服替代役之現役役男。
- 三、軍事學校學生。
- 四、各級選舉委員會之委員、監察人員、職員、鄉（鎮、市、區）公所辦理選舉事務人員及投票所、開票所工作人員。
- 五、依其他法律規定不得登記為候選人。

第三節 我國選舉投開票所工作人員工作分析

一、工作分析意義

工作分析(Job Analysis)是工作規範的基礎，是調查研究工作指派主體事項的一種方法。工作分析包括一連串有系統的步驟，仔細的觀察工作，也包括工作分析與機構中有關人員之資料的取得與相互核對、及工作環境與條件的查證。就是確定工作內容(What)標明負責人(Who)指定工作崗位(Where)及工作時間(When)，分析工作方法及程序(how)，說明何以必須這樣做(Why)(王國書，1975：57)工作分析的目的，在瞭解每個職位所該做的工作，除有利垂直報告與督導，亦有利橫向協調與溝通，建立標準作業程序，有助工作的順利完成及釐清責任。

工作分析在選務的應用上，除可以建立標準化作業程序，避免因人因地不同的作業方式，影響選務公正性，使得有心人製造糾紛，亦可提昇投票、開票效能。例如：我國最近一次選舉；第12任總統副總統選舉併第5、6案公民投票，中央選舉委員會參照以往開票經驗，預估完成時間為晚上9時30分，但全部作業時間不到晚間7點45分即作業完畢，除事前妥善規劃充足人力，相關工作人員不久前才完成第7屆立法委員選舉，對各項工作記憶猶新，亦即對各項工作分析充分瞭解並予以改進，方能快速有效達成任務。

二、我國選舉投開票所工作人員工作內容

依二種選罷法施行細則規定，我國選舉投開票所工作人員以主任管理員為首，綜理投票、開票事宜，包括：選舉票依鄉(鎮、市、區)公所並按選舉人名冊所載人數，由主任管理員會同主任監察員領取，當眾清點密封領取、由主任管理員負責保管。並於投票前會同主任監察員當眾啟封點交管理員發票、投開票所佈置(包括：票匭會同主任監察員的加封與啟封)以及管理員之工作任務分派、爭議票會同主任監察員認定。

主任監察員綜理投票、開票之監察事務，會同主任管理員辦理以確保投開票工作之公平性，並監督監察員執行各項監察投開票作業有無違法事項，以達制衡與監視之功能。其他事項例如：有重大違法情事，應由主任監察員迅即報告直轄市或縣(市)選舉委員會監察小組依法處理。開票所工作人員，如有違法行為，選舉人得予檢舉，經查明屬實者，除依法處理外，由直轄市、縣(市)選舉委員會立即免除其職務，另行派員接替。其工作內容以投票日前後分析如下：

(一) 投票日前一日之作業

相關人員分別領取投開票所需用物品、點領選舉票與公投票、檢查投開票所門窗、電線

線路及開關等，並佈置投票所、關閉投票所。

(二) 投票日之作業：投開票當天，主要辦理下列事務；

1. 投票：投票日當天作業，包括：工作人員報到、分配職務、點交選舉票與公投票，發交選舉人名冊與投票權人名冊、投票開始前對時、投票開始時，宣布開始投票、公開查驗投票匭及加封、選舉人或投票權人領票、圈票、投票、投票時間截止時宣布停止投票、投票時間截止前到場之選舉人或投票權人繼續領票、圈票、投票、選舉人或投票權人全部投完票後封鎖投票匭、清點選舉人名冊與投票權人名冊領票人數及用餘票數，填寫投（開）票報告表投票部分，並宣布領票人數、清點總統副總統選舉人名冊上前來投票之男女選舉人數，填寫「總統副總統選舉投票所性別投票統計表」、包封用餘票及選舉人名冊與投票權人名冊。

2. 開票：投票完畢後，將投票所改設開票所、佈置開票所、分配職務、宣布開始開票、查驗投票匭及開封、檢票、唱票、記票、整票計票、每一投票匭開票完畢，向參觀席參觀民眾展示空票匭、選舉票與公投票全部開完後，核對各候選人得票數與各公民投票案同意或不同意票數、填寫投（開）票報告表開票部分、宣布開票結果，張貼投（開）票所報告表、將投（開）票所報告表一份指派專人速送鄉（鎮、市、區）公所、包封有效票、無效票、已領未投票及計票紙、交付選舉投（開）票所報告表副本、整理場地回復原狀，檢查有無投開票物品遺漏、工作人員簽退、將選舉票與公投票等護送至鄉（鎮、市、區）公所。

第四節 志工與選務

一、志工的意義與運用

隨著社會的多元開放，人民的需求日益增多，然而政府與企業部門卻無餘力應付社會所需，於是針對各類議題所組成的基金會與社團紛紛成立，一些經常被政府和企業忽視的事務，例如：弱勢族群的照護、文化藝術的保存、自然環境的保育等，幸賴來自民間公民的力量，積極發揮議題倡導、政策遊說、資源整合與公共服務的功能，適時補足政府與企業部門所遺留的缺憾，成為社會改造的重要力量。

近年來，由於民間力量的蓬勃成長，讓公民對公共事務能夠進行更多樣化、更廣泛，與更深入的參與，得以實現「公共利益」，建立「公民社會」。民間「公共參與」的重要性，乃是由下而上，自發、自主性草根力量的來源，他們代表了公民對公共事務與改善生活環境品質的關心，積極體現社會監督政府施政的主要力量；這些積極的民間力量，主要乃是由具熱心、草根性的本土志工所組成²⁷。而民間志工參與公共事務的積極性公民行為，對照直接民主的選舉事務行為，「志工」在選舉事務上不僅具有人力資源運用的實質意義，也具有公民參與、監督政府的代表性意義。

一般而言，志工之全稱為志願服務工作者；顧名思義，志工就是替人群服務又不收取任何酬勞費用的自願性工作，也是發自內心想去替人群服務的一種工作。聯合國指出志工是：「有組織、有目的、有方法的調整與增進個人對環境適應的工作稱為社會服務，參與者個人因志趣相近，而不計酬勞收入者稱為志願服務人員。」美國全國社工協會則認為志工是：「一群人追求公共利益，本著自我意願與自由選擇而結合，稱為志願團體，參與這種工作者稱為志願服務人員。」我國路竹會則說：「以服務為志願，並落實於行動者。志工將付出、服務人群當作志向，只求奉獻，不計名利，在休假或工作休閒的空餘時間，去做不支薪的義務性服務工作者。」（Malaysian Chinese Association, 2007）慈濟基金會認為，志工就是志願從事這項服務工作的人，以這項服務工作為志願的人，他們是將付出、服務人群當作志向，出錢又出力，有責任心、使命感，不計較時間、代價、體力的付出，能克服艱難，完成任務，並且做得滿心歡喜（慈濟華府分會，2003）。

依據民國 90 年 1 月 20 日 總統公布實施之志願服務法，其中第 3 條所稱志願服務者（志工）指對社會提出志願服務者。有關志願服務之定義，係指民眾出於自由意志，非基於個人義務或法律責任，秉誠心以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等貢獻社會，不以獲取報

²⁷<http://bbs.nsysu.edu.tw/txtVersion/treasure/tmm/M.872870915.A/M.889727642.A/M.1035136095.A/M.1046975652.A/M.1046975705.E.html>

酬為目的，以提高公共事務效能及增進社會公益所為之各項輔助性服務。另外運用志願服務單位，指運用志工之機關、機構、學校、法人或經政府立案之團體²⁸。綜合以上各界之定義，並依志願服務法第3條分析志工之要件如下：

(一) 自願對社會提出服務：非被強迫或義務性質。例如：非替代役或保護管束被判從事勞役者。

(二) 提供個人知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等：以個人特殊專長或興趣提供機關團體服務。例如：行政院衛生署台南醫院之耕心志工隊。(行政院人事行政局，2005：67)

(三) 無給職，不以獲取報酬為目的：依 A.H.Maslow 的需求理論，一般從事志願服務者，已超脫基本的生理需求，其所追求的或只是被團體認同的歸屬感或期待獲得他人的肯定、讚賞，甚或是自己對人生的願望與實現，有形的報酬或物質已不再能夠滿足他們。例如：世界首富微軟公司 Bill Gates 及其夫人 M. F. Gates，將其個人所得捐助成立基金會對弱勢族群所提供的協助。

(四) 以促進公益為目標：可以提高公共事務之效能，補政府之人力、物力失衡的現象。例如：行政院消保會之消保志工 (行政院人事行政局，2005：72)。

(五) 屬於輔助性服務：提供機關團體協助性質，而非被視為政府逃避責任的手段 (江明修，2003a：49)。例如：台北市政府消防局鳳凰志工隊 (行政院人事行政局，2005：75)。

有鑑於政府機關在運用志工之範圍日漸廣泛，所發揮之功能有目共睹，行政院人事行政局編印「各機關運用公教志工作業參考手冊」，收錄許多政府機關運用志工之案例，供各界參考；其中運用較為廣泛者，屬社會服務機構、醫療院所、觀光旅遊、生態保護等。而本研究則是探討將之運用於直接性的政治行為——「選舉事務」上之可能性。

二、選舉與志工

依據胡佛等人分析第四屆立法委員選舉研究中，認為階級投票 (class voting) 在許多先進的工業與後工業社會一直是顯著的現象。在台灣的社會與政治脈絡下，社會階級的形成是必然的趨勢 (胡佛等人，2001：17)。另外，修正的民主理論中受到「菁英主義」的影響，民眾參與公共事務的管道與範圍逐漸窄化，結果導致政府機關機能癱瘓，統治菁英對民眾的要求缺乏回應及民眾對政治漸漸疏離冷漠而背叛民主政治精神。因此，主張公共參與論者認為，

²⁸將志工結合起來之團隊，概稱之為志願服務組織。依江明修 (2003：41-44)，志工團體之形塑，其重要性質在於：(一) 使命的驅使、(二) 強調互信的組織文化、(三) 培養互補的關係、(四) 強調分享、(五) 發揮綜效、(六) 淡化階級差異、(七) 高度彈性。

唯有恢復讓民眾能積極參與公共事務的規劃與執行，才能解決菁英主義下產生的問題（江明修，2000：51），而選舉正是民眾參與的主要選項之一。

美國府際關係諮詢委員會在1980年的調查中，將公民參與的方式分成四類31種，包括組織方式、個別方式、消息傳播方式、資訊收集方式（江明修，2000：54）。依陳義彥、黃麗秋研究，認為選舉的主要功能在提供政治參與的機會與管道（1992：65-67）。現代選舉制度的施行，主要目的已不是揭限在追求平等或對抗威權、強權等基本人權的訴求，而是以擴大民眾參與的方式，建立社會體制的支持，維持國家正當性、合法性及政治的穩定。另外，由於志願服務組織與志工因彼此興趣與理念相投，可以淡化階級差異，健全社會發展。在我國民主選舉發展的同時應參考其他國家及國內近年運用志工的經驗與做法，以志工對國家及公共利益等運作之重要性與輔助性，充分考量選務志工的服務運用層面，使其成為必然的趨勢。

長久以來，我國選舉事務受限於國情及政黨、派系「互信」的基礎不足，選舉委員會內部分工為「第一組」主管選務，「法制組」（地方選舉委員會為第四組）主管選舉監察，運作依法規制度及政府部門分工需求，制度設計以防弊為主。同樣的，研究亦發現在多數社會中，政府與非營利組織間的信賴感普遍低落（江明修，2000：99）。類似情況，選務機關在運用志工的同時，可謂既期待，又怕受傷害，期待的是希望建立志工體系，可以發揮協助選務與促進民主教育的功能，害怕的是如果運用不當，將使數十年來所建立之信譽，毀於一旦。

因此，為避免上述原因對選務機關所可能產生的負面效應，必須研究選務上所需要招募的是那一類的志工²⁹以及如何透過以法令的規範，其他機關運用志工的經驗，培養互信互助的條件，思考如何落實擴大參與層面，協助推展選務。

三、歷次選舉投開票所主任監察員與監察員人數分析

我國選舉投開票所工作人員，監察員部份，依選罷法規定由政黨或候選人推薦。但由於候選人與政黨普遍對於推薦投開票所監察員不太熱衷，推薦比例約達三分之一，其所推薦之人員素質良莠不齊，甚至經主辦選舉委員會講習、分派工作後於投票當天又無故不到場執行職務，造成選務作業困擾（中央選舉委員會1994：438）。以下從歷次立法委員選舉及總統副總統選舉投開票主任監察員與監察員人數分析：

（一）第2屆立法委員選舉主任監察員共11,271人，其中地方公正人士1,139人，機關團體學校人員10,132人，大專院校成年學生0人。監察員中候選人推薦1,632人，中國國民

²⁹江明修（2003a：301）依P.J.Ilsley將志工參與的動機分類包括：（一）社會服務志工、（二）目標取向志工、（三）完美或自我表現志工、（四）職業或經濟上自我利益志工、（五）慈善或基金志工。

黨推薦 4,402 人，民主進步黨推薦 4,576 人，其他政黨推薦 277 人，經選舉委員會遴派之地方公正人士 194 人，機關團體學校人員 17,245 人，大專院校成年學生 2,484 人（中央選舉委員會，1994：442）。

（二）第 3 屆立法委員選舉主任監察員共 12,200 人，其中地方公正人士 336 人，機關團體學校人員 11,864 人，大專院校成年學生 0 人。監察員中候選人推薦 369 人，中國國民黨推薦 4,971 人，民主進步黨推薦 5,084 人，新黨 794 人，其他政黨推薦 23 人，經選委會遴派之地方公正人士 243 人，機關團體學校人員 17,318 人，大專院校成年學生 2,682 人（中央選舉委員會，1996：187-188）。

（三）第 4 屆立法委員選舉主任監察員共 15,512 人，其中地方公正人士 56 人，機關團體學校人員 15,456 人，大專院校成年學生 0 人。監察員中候選人推薦 821 人，中國國民黨推薦 7,285 人，民主進步黨推薦 4,951 人，新黨 554 人，其他政黨推薦 523 人，經選舉委員會遴派之地方公正人士 526 人，機關團體學校人員 19,010 人，大專院校成年學生 3,691 人（中央選舉委員會，1999：276-277）。

（四）第 5 屆立法委員選舉主任監察員共 13,511 人，其中地方公正人士 200 人，機關團體學校人員 13,311 人，大專院校成年學生 0 人。監察員中候選人推薦 1,805 人，中國國民黨推薦 6,723 人，民主進步黨推薦 5,993 人，親民黨 2,183 人，台聯 884 人，其他政黨推薦 2,379 人，經選舉委員會遴派之地方公正人士 2,492 人，機關團體學校人員 13,799 人，大專院校成年學生 1,737 人（中央選舉委員會，2002：182）。

（五）第 6 屆立法委員選舉主任監察員共 13,935 人，其中地方公正人士 587 人，機關團體學校人員 13,348 人，大專院校成年學生 0 人。監察員中候選人推薦 845 人，中國國民黨推薦 6,888 人，民主進步黨推薦 7,144 人，親民黨 2,646 人，台聯 1,729 人，其他政黨推薦 1,336 人，經選舉委員會遴派之地方公正人士 1,915 人，機關團體學校人員 11,991 人，大專院校成年學生 963 人（中央選舉委員會，2005：97）。

（六）第九任總統副總統暨第三屆國民大會代表選舉主任監察員共 12,497 人，其中地方公正人士 362 人，機關團體學校人員 12,098 人，大專院校成年學生 37 人。監察員中候選人推薦 747 人，中國國民黨推薦 6,169 人，民主進步黨推薦 4,444 人，新黨推薦 1,153 人，其他政黨推薦 203 人，經選舉委員會遴派之地方公正人士 409 人，機關團體學校人員 17,221 人，大專院校成年學生 2,690 人（中央選舉委員會，1997：598）。

（七）第 10 任總統副總統選舉主任監察員共 13,305 人，其中地方公正人士 438 人，機關團體學校人員 12,729 人，大專院校成年學生 138 人。監察員中候選人推薦 3,862 人，中國

國民黨推薦 6,290 人，民主進步黨推薦 6,737 人，新黨推薦 592 人，經選舉委員會遴派之地方公正人士 482 人，機關團體學校人員 15,076 人，大專院校成年學生 2,706 人（中央選舉委員會，2000：147）。

（八）第 11 任總統副總統選舉主任監察員共 13,749 人，其中地方公正人士 365 人，機關團體學校人員 13,394 人，大專院校成年學生 0 人。監察員中中國國民黨推薦 13,266 人，民主進步黨推薦 10,494 人，經選舉委員會遴派之地方公正人士 4,641 人，機關團體學校人員 7,196 人，大專院校成年學生 765 人（中央選舉委員會，2004：155）。

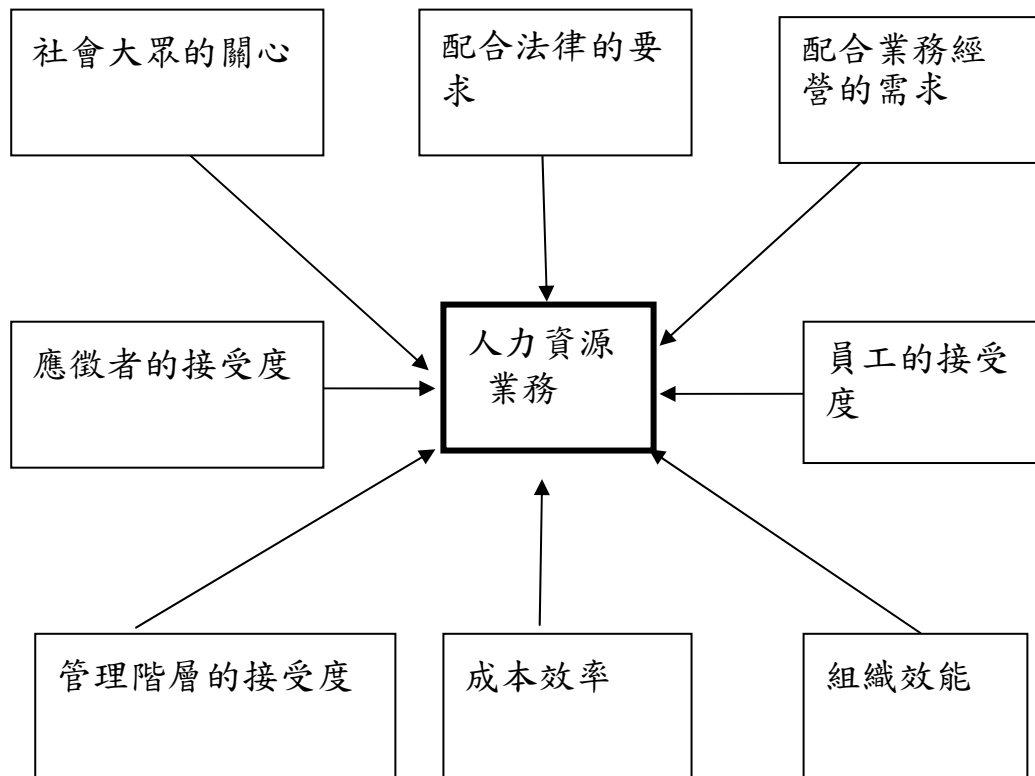
從以上數字分析，發現政黨推薦人數比例隨選情緊張而有增長之情形，至於地方公正人士之參與，或與參與管道有關，並無明顯趨勢。但此類人員之參與度，必須透過適合之組合與教育訓練，提昇對自身公民角色的認知與熱忱，方對選務之長期發展有所助益。

第四章 我國選舉投開票所工作人員之訓練

第一節 選務人力供需因素分析與標準作業程序

一、影響選務人力供需因素

本研究擬以 Hodgetts 原著，歐遠東、張耀宗（1998：161）圖來解釋影響選務人力之供需因素；



（一）社會大眾的關心

隨著選舉競爭日益激烈，一般社會大眾對選務的關注卻有二極化的趨勢，這從選舉投票率可窺一二。愈是地方性選舉，例如：鄉鎮市長選舉、村里長選舉，當選人與落選人之得票率相差極少，但投票率越低。以新竹市第十八屆東區里長選舉為例，平均投票率僅 32.21%³⁰。但如果是縣市長選舉、立法委員選舉平均投票率則達 60% 以上。例如：第 15 屆縣市長選舉，全台灣省平均投票率達 66.23%³¹。因而選務機關須隨選舉之層級與種類，民眾所關心的程度，預估投票可能發生之各種狀況，配合相關選務人力之需求，做不同的規劃與布署。

（二）配合法律要求及業務經營的需求

我國選務人力之需求，從未定統一選舉法規到選務機關法制化，乃至公投法制定完成，

³⁰ <http://www.cynet.com.tw/hc/employeex.exe/report/htm=rp5.htm>

³¹ <http://210.69.23.140/vote421.asp/pass1=F2005A0000000000aaa>

為確保各項選務之順利進行，從中央專兼任人力到投開票當日之工作人力均須嚴肅以對、密切配合與調整。選舉委員會在一般人印象中，認為如果沒有選舉「應該」就沒有業務，但中央選舉委員會及所屬選舉委員會同列行政院所屬機關，亦有經常性及必須與各部會配合之業務需要處理。由於長期精簡組織要求下的人力配置，內部缺乏充分平衡機制，擺脫不了「專案式」的業務處理模式，同時為保「萬無一失」的選務要求，一切以選務為重。平時由於人力及經費缺乏，無法推展包括：選舉法制、民主教育、選務宣導等深耕民主業務，且各項措施以穩健為第一考量，也使得每次選舉總會遭到其他不同聲音的批評。

（三）應徵者及管理階層的接受度

在本研究之應徵者定義為投開票所之工作人員。選務所涉及層面之廣泛與嚴謹為各項政務之首要，其動員之資源龐大與耗費，讓它無法重來。因此，對選務工作人員必須確實秉持如臨深淵、如履薄冰的態度從事相關工作。在選務人力資源的運用，是否可以「輔助性」人力支援，或必須完全以專職人員專辦，涉及管理階層之理念與格局。以現代政府治理之哲學，要求「小而美」及「開放鬆綁」，除了涉及公權力之維持，儘量採用「委外」或運用「志工」來達成各項行政作為，但不論其結果為何，各機關仍須概括承受，因此必須謹慎評估，審慎以對。

（四）員工的接受度、成本效率、組織效能

由於現代通訊科技的發達及以「服務業」、「知識經濟」為主的產業經濟，傳統勞力被機器取代，一般自動化工廠所需人力已微乎其微，現代職工不必在固定場所朝九晚五，部分工時人力逐漸發展，使多出來的人力可以成為志工來源，影響到組織對人力資源的規劃與運用。而此一類之人力，具專業及理念，僅需稍事訓練，對我國民主化及選務之協助，將是一大主力。

從以上述模式分析，投開票所工作人員為「輔助性」、「短暫性」之臨時重要政事，雖有「法」可管但確不宜強制的要求下，唯有透過選前以臨時「惡補」併同平時加強法制觀念為主之「常訓」，增加作業之精密度與效能。

二、投開票所工作人員標準作業程序

投開票作業，工作人員如果確實依照規劃作業程序及工作手冊辦理，並不複雜。訓練講習的目的，與其說加強專業能力，不如說提醒工作重點，避免人為疏失。我國自民國 69 年公職人員選罷法完成立法，成立專責選舉機構—中央選舉委員會，將原有於選舉期間臨時調派各機關人員組成之任務編組，予以常態化，以提升選務效能，促進民主制度發展。

為應選務實際需要，中央選舉委員會即曾於民國 72 年 10 月編印重要選務作業標準化研究手冊，就各級選舉委員會之各項選務作業，包括投、開票所各細項的選舉工作，如：各級選務工作人員工作要項、業務分配、編組，作業流程及應備之書件表冊及開票統計之標準化作業方式，投、開票所之設置、作業等均有詳細的標準作業流程。茲以該手冊中投、開票作業為例，分成以下階段：

(一) 籌備工作：包括

1. 投、開票所工作人員之推薦、遴派及講習。
2. 準備各項應用物品及文具表冊。
3. 選舉票發交主任管理員。

(二) 實施作業：

1. 投票之步驟與要領。
2. 開票工作之步驟與要領。
3. 製作用品袋。

4. 用品袋使用與保管等。足見選舉委員會對各項選務作業之重視，對相關作業流程規定之鉅細靡遺，唯恐疏漏。

數十年來，隨著民主的深化，社會各界對選舉的重視，促使各項選務措施務求標準化及制式作業。由於相關作業程序並不複雜，資深的工作人員均「熟能生巧」，但也由於具有多次經驗之選務工作人員可能隨著對業務的熟悉而逐漸降低戒心；而新進人員則對各種標準作業流程之原由及意旨不甚了解，便宜行事結果使選務工作容易遭受質疑。且由於近年辦理之選舉競爭日益激烈，各選舉陣營，包括政黨、候選人、後援會對選務人員的每一個動作，均採高度謹慎的觀察與監視，動輒得咎反而使各項選務易受干擾變相繁雜，造成問題及突發狀況層出不窮。因此，相關工作人員如對法令乃至各項作業流程稍有疏忽，輕則造成選舉結果延宕，重則造成社會動亂。因此，為使選務順利進行，相關之教育訓練與工作人員資料庫的建立，成為選舉委員會重要施政項目之一。

第二節 我國選舉投開票所工作人員之儲訓

一、沿革

為使各項選務作業不致因人而異，同時加強選務工作人員對法令的瞭解與認識，最早於每次選舉時，由各直轄市、縣(市)選舉委員會依民國 69 年 6 月 5 日行政院台 69 內字第 6466 號函核定之動員戡亂時期公職人員選舉罷免法施行細則第 70 條，辦理投票所開票所之工作人員講習，以提昇人員素質與工作效能。高雄市選舉委員會民國 71 年選舉業務報告研究中，亦提出「投開票作業，雖然任務艱鉅，但任務單純，理論上，毋需每次均施以講習」的看法。該研究報告亦建議；建立投開票所工作人員儲訓制度，以求一勞永逸。由此可見，建立選務人員之常年訓練制度，自早至今，從地方到中央，具有相當共識。

鑒於選務人力需求特殊性，投開票所之工作人員講習對選務之重要不言可喻，於制定總統副總統選舉罷免法時，第 56 條明定投開票所工作人員應參加選舉委員會辦理之講習。民國 92 年 7 月 9 日將原規定於公職人員選舉罷免法施行細則的投票所開票所工作人員應參加選舉委員會舉辦之講習規定，納入公職人員選舉罷免法第 59 條之 1，使選務人員之講習與訓練有了更明確法源依據。避免部份投開票所監察人員無故不參加講習，增加選務作業之困擾。

為依法行政，中央選舉委員會將原有基於職權訂定，性質上屬行政規則，並無法律授權之「公職人員選舉投票所開票所工作人員訓儲辦法」廢止。另依中央法規標準法第 3 條，命令得依其性質稱「規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」；及行政程序法第 150 條規定，訂定「公職人員選舉投票所開票所工作人員訓儲作業要點」，據以辦理投票所開票所工作人員訓儲，以符規定。

二、公職人員選舉投票所開票所工作人員訓儲作業要點

本要點規定，投票所開票所工作人員訓儲人選由直轄市、縣(市)選舉委員會就下列人員遴選之：

- (一) 鄉(鎮、市、區)公所職員。
- (二) 鄉(鎮、市)民代表會職員。
- (三) 戶政事務所職員。
- (四) 其他機關人員。
- (五) 學校人員。
- (六) 團體人員。
- (七) 地方公正人士。

(八) 大專院校成年學生。

其他係為投開票所工作人員實務需要所定，主要內容包括：規定中央選舉委員會、直轄市、縣（市）選舉委員會辦理訓儲之職務分工，建立參加訓儲人員資料卡及選舉委員會應編造訓儲人員名冊，訓儲講習方式，訓儲講習教材之編撰，訓儲人員參加講習後應發給結業證書，參加講習後之訓儲人員，視同已參加投開票所工作人員講習，參加訓儲講習後建立儲備人員名冊並予以列管，投開票所工作人員由儲備人員中優先遴選派充，儲備人員擔任投開票所工作之獎勵，訓儲人員登記資料卡格式，訓儲人員名冊格式，訓儲人員講習結業證書格式，儲備人員名冊格式，儲備人員異動名冊格式等。

該要點並規定中央選舉委員會負責投開票所工作人員訓儲之策劃，講習教材之編訂，講師之訓練，督導直轄市、縣（市）選舉委員會辦理訓儲人員之遴選、訓練及管理。經遴選參加訓儲之人員，應填具投開票所工作訓儲人員資料卡 1 份，交由直轄市、縣（市）選舉委員會編造訓儲人員名冊。訓儲人員由直轄市、縣（市）選舉委員會採集中或分區方式辦理講習，以講解、討論、測驗及實務演練等方式為之，並配合播放電化教材。講習訓練教材，由中央選舉委員會成立教材編撰小組，統一編訂。參加講習之訓儲人員，視同已參加二種選罷法施行細則及投開票所監察員推薦及服務規則所規定之講習。但直轄市、縣（市）選舉委員會得視工作需要，於辦理選舉時再召集訓儲人員舉行講習。訓儲人員講習結訓後，由直轄市、縣（市）選舉委員會編造儲備人員名冊列管，並於每年六月底清查一次。如有異動，直轄市、縣（市）選舉委員會應將異動人員列冊移轉其戶籍所在地之直轄市、縣（市）選舉委員會登錄，遇有無法查詢之儲備人員，應予註銷。公職人員選舉時，投開票所工作人員，由直轄市、縣（市）選舉委員會就儲備人員中優先遴選派充，其中主任管理員、主任監察員應就儲備人員中具有選務經驗者優先遴選派充。儲備人員擔任投開票所工作，表現良好，圓滿達成任務，屬機關、學校人員，予以行政獎勵，由直轄市、縣（市）選舉委員會函請機關、學校依規定程序辦理敘獎；機關、學校以外人員，由直轄市、縣（市）選舉委員會發給獎狀。擔任投票所開票所工作累計達 15 次以上者，由中央選舉委員會公開表揚。

三、現況

中央選舉委員會自民國 91 年起開始將訓儲作業正式納入選委會經常性業務，歷年訓練人數如下：民國 91 年辦理主任管理員 5,350 人、民國 92 年辦理主任管理員 4,670 人、民國 93 年辦理主任管理員 6,518 人、民國 94 年辦理主任管理員 1,881 人及管理員 999 人、民國 95 年辦理主任管理員 1,779 人及管理員 4,780 人。

每場講習費用受限於經費預算，一場以 50 人計，包括講師鐘點費 800 元×4 小時=3,200 元，訓儲人員交通費 200 元×50 人=10,000 元，文具費 20 元×50 人=1,000 元，訓儲人員結業證書費 25 元×50 人=1,250 元，場地佈置及茶水費 3,000 元，總計 18,450 元。由於訓儲計畫在中央選舉委員會屬於列管之中程計畫，於民國 97 年度將屆期滿，亦可藉此機會，檢討辦理情形，做為續辦或辦理模式的依據。

第三節 我國選舉投開票所工作人員資料庫之建立

近年來為配合政府 e 化政策的推動，中央選舉委員會亦擬定各種公職人員選舉及計票作業電腦化計畫報請行政院核定。其中與投開票所工作人員有關的二個子系統分別為：投開票所工作人員推薦、遴派、講習、獎懲系統及投開票所工作人員訓儲系統。

一、投開票所工作人員推薦、遴派、講習、獎懲系統

投開票所工作人員推薦、遴派、講習、獎懲系統建置後，可供直轄市、縣市選舉委員會、鄉（鎮、市、區）公所使用。其作業流程係於每次選舉時，就儲備人員名冊優先遴選並請各機關團體學校、候選人或政黨推薦投開票所工作人員，然後將相關資料建檔，提供列印各單位擔任工作人員名冊及列印候選人或政黨推薦監察員及備補監察員名冊之功能。名冊建立後，指派工作之投開票所及職務、通知辦理投開票所工作人員講習並可提供列印講習名冊、通知單、交通費印領清冊、主任管理員、管理員、主任監察員、監察員及備補監察員等名冊功能、投票、開票階段則提供列印投開票所工作人員、預備工作人員、警衛人員名冊、派令、簽到（退）簿、津貼印領清冊、扣繳憑單等功能。選舉完畢可提供辦理投開票所工作人員獎懲名冊功能。此系統並可供中央選舉委員會彙計全國投開票所工作人員配置情形。

二、投開票所工作人員訓儲作業系統

投開票所工作人員訓儲作業系統之建置，提供直轄市、縣市選舉委員會自行或委請鄉（鎮、市、區）公所函請機關學校團體遴選適當人員或公開徵求地方人士參加。將參加人員登錄訓儲人員資料卡並提供列印訓儲人員名冊功能、辦理訓儲人員講習，提供列印訓儲人員講習通知單、簽到簿、交通費印領清冊等功能，建立儲備人員名冊、清查及更新儲備人員提供列印新儲備人員名冊及列印儲備人員異動名冊功能，如有外調其他縣市者並可將其資料移轉，收到異動人員名冊之直轄市、縣市選舉委員會應將名冊併入該會儲備人員名冊。

第四節 我國選舉投開票所工作人員訓練課程

投開票所工作人員訓練講習教材係由中央選舉委員會統一印發各直轄市、縣(市)選舉委員會。講師則多由中央選舉委員會或各地方選舉委員會第一組熟悉選舉實務作業人員擔任，講授內容以各直轄市、縣(市)選舉委員會遴選熟悉選舉法令之承辦人講解、討論、測驗及實務操作等方式，配合播放電化教材。辦理訓練之前並請各直轄市、縣(市)選舉委員會應於該年度五月底前訂定各該訓練講習實施計畫函報中央選舉委員會，計畫除詳列講習辦理日期、地點及講師人選外，餘由各選舉委員會視實際需要訂定之。講習經費由中央選舉委員會統一撥付各直轄市、縣(市)選舉委員會，各選舉委員會於辦理講習完畢後，於一個月內檢據報銷。訓練講習辦理成果，並列入年度各直轄市、縣(市)選舉委員會績效項目考核。

附表：民國 96 年投開票所工作人員訓練講習課程及時間分配表

程序	時間分配
報到	20 分鐘
投開票所工作人員應有的認識與工作態度	30 分鐘
投開票實務作業與投開票所可能發生之狀況處理要領 (含單一選區兩票制選務說明)	50 分鐘
休息	10 分鐘
投開票實務作業與投開票所可能發生之狀況處理要領	50 分鐘
投開票實務作業與投開票所可能發生之狀況處理要領 (含投票匱、圈票處遮屏實務操作)	50 分鐘
休息	10 分鐘
測驗、講習與意見交換	20 分鐘

從以上課程設計，可以發現主要訓練內容在加強選務工作人員對可能發生之狀況處理，雖符合需要亦節省時間，但仍有充實之必要。依中央選舉委員會民國 95 年度所作投開票所工作人員訓練講習顧客滿意調查問卷分析，總共回收問卷 1,159 份，很滿意計 217 份、滿意計 653 份、還可以計 272 份、不滿意計 17 份。

第五章 我國選舉投開票所工作人員之運用與激勵

現今民主國家政治體系之運作，一般以政務官（political executives）及事務官（career civil servants）分類。政務官受民選長官指派，擔負並貫徹實踐對選民之競選承諾，事務官則需通過國家合法任命，依法行政以維持官僚體制之持久性、專業性及無黨派私心的特性（陳坤森，1998：122-123）。然而，選舉之目的在決定由何者當家，進而掌握國家機器，發揮其理念，為國家民眾謀福利。在民主選舉行之有年的國家中，選民及候選人對勝選敗選均能本諸平常心，縱有爭議，亦透過權力分立制度以和平方式解決，對選舉之參與感與狂熱，相較於新興民主國家，各有不同的選舉文化。

我國選舉猶如辦理嘉年華會般熱鬧的各項競選活動，對前來觀選之各國組織或個人，均留下深刻印象。而選舉務委員會之重要職責係依選罷法及相關法令所訂遊戲規則，嚴格依法行政，避免行政裁量，對各種選務的重要決策則採「委員制」，以應朝野各界對選務單位應該公平、公正、公開行使「獨立機關」權責之期待與要求。選罷法之研究與擬定為選舉委員會重要任務之一，然而所擬草案亦需依一般法制原則，送請選政機關—內政部轉陳行政院核定，依法送請立法院三讀通過。然而，即使在西方高度民主的國家，經研究採用各種選舉制度行之有年，在各項選制、選區仍無法做到令各方都完全滿意的程度。縱使如此，但對選舉投票開票過程之公正性，即所謂的「程序正義」卻是不能遭受一絲質疑的。

我國選舉投開票作業經多年歷練與改革，效率與準確度在世界各國已可名列前茅，所倚賴的正是完善的作業規劃與優秀的工作人員。各級選舉委員會除對相關作業要求「零缺點」，在開票作業及提供社會大眾正確選舉結果的速度亦希望日新月異，思考如何配合資訊及傳播科技軟硬體技術的進步，逐漸縮短時間。但隨著各界對選務作業要求日漸嚴峻，壓力日漸增大，相關待遇及激勵措施卻未隨之提高，形成人力資源日漸流失之現象。在選舉機關體制上，由早期內政部長兼任中央選舉委員會主任委員，到中央選舉委員會主任委員專任，比照各部會首長為政務官，雖名為政務官，但各界對中央選舉委員會主任委員公平公正角色之期待，卻是無庸置疑。對國家整體及選務機關而言，希望透過選舉之辦理，強調我國對邁向現代民主國家之堅持，以完善的制度規劃提倡為國舉才的重要與貢獻，均須借助於找回選務工作人員的榮譽感，並以有效的績效考核及激勵制度讓參與選務工作之人員，以奉獻己力提昇國家民主發展為榮。對多數選務工作人員而言，選務工作是臨時性的工作，有著相關法令的規範及莫名的壓力，付出早已超乎區區一、二千元的待遇，若非強調「願景」與「民主改革」的體認，攸關國家未來數年之發展，實難招募足夠工作人員。

第一節 影響我國選舉投開票所作業主要問題及因素

一、相關案例

我國選舉從無到有，歷經數十載，從激情暴力到理性合諧，雖不滿意但亦可接受，經台灣省選舉委員會於民國 84 年間透過各縣市選舉委員會調查，分析 78 年起歷次各種選舉投開票作業，所發生之投票作業重大紛爭或造成延誤開票時間之具體案例，略述如下：(李文龍，1985：43-96)

(一) 傳聞作票：台南縣第十一屆縣長選舉，由於係民國 78 年增額立法委員、省議員、縣市長等三種選舉同時舉行，限於開票所空間及人力限制，僅能由二組人員同時先開二種選票，另一種須在前二種完成後再行開票。由於該次選舉是民主開放後第一次選舉，不僅參選人數眾多且投票率提高，競爭激烈。同時又是第一次採電腦連線計票，相關工作人員為求謹慎，在輸入電腦前以人工反覆複算，造成開票時間倍增。直到晚間 9 時，外界傳言選務人員作票，以致延宕，並開始聚眾滋擾，使選委會、縣政府、開票中心均遭到侵入及破壞。直到凌晨，方透過備援作業由中央計票中心完成統計。紛亂延續至選後數日，經選委會與候選人協商，由檢察官會同監察小組委員進行驗票，計依法查扣新營市等八個鄉鎮市之選舉票共 276,950 張，其中有效票 203,195 張，無效票 6,648 張，已領未投票 10 張，用餘票 67,097 張。驗票結果，除編號 19 投開票所，誤將李雅樵得票數少數 3 張，李宗藩多 3 張，蔡四結少 1 張，其餘均無異象。

(二) 傳聞集中開票及賄選：南投縣第十一屆縣長選舉某候選人聽獲傳聞，全縣選舉票將集中該縣計票中心開票。於獲知落選後，指責選舉「賄選」，要求重行選舉，聚眾至選委會及縣政府抗議破壞，藉機聚眾滋事。

(三) 投開票所用餘票短少：新竹市民國 78 年三種選舉合併舉行，由於某投開票所之省議員用餘票短少 200 張，經警察局通報，選委會監察小組委員會同檢察官清查並查扣選票，認為主任管理員與主任監察員涉嫌隱匿選票，諭令 10 萬元交保。

(四) 聚眾包圍蓄意干擾：民國 78 年選舉台北縣三重市於投開票當晚，有心人士蓄意散播謠言，稱尚有一個開票所未開票完成，有作票之嫌，聚眾包圍開票統計中心企圖干擾。

(五) 多種選舉併辦，延後開票時間：民國 78 年選舉由於選舉種類過多（立委尚有職業團體），全台灣省 21 縣市，有 17 個延至凌晨完成開票，僅苗栗縣、澎湖縣、基隆市、台南市在投票日 12 時前完成，最早完成之基隆市為 21 時 50 分。

(六) 電腦統計及相關報表格式新措施：民國 78 年選舉第一次採電腦連線傳輸統計作業，工作人員先以人工統計再行輸入電腦，相關 S.O.P.未臻熟練，造成時間延宕。又民國 83

年選舉由於省選舉委員會為求資料完整，在未以電腦連線匯報情況下，耗費大量人力與時間，延宕開票結果之發布。民國 89 年總統大選，原規劃電腦連線計票延伸至鄉（鎮、市）公所選務作業中心，但經多次演練，無法達成預估績效，幸賴多年選務經驗，替代措施得宜，順利完成統計作業及資料發布。

（七）候選人自行估算得票與選務機關不符：民國 79 年彰化縣某鄉長選舉，當選與落選僅相差 85 票。由於係落選人自行統計之得票數、無效票數量與選委會公布之數字有異，向法院訴請驗票並提當選無效之訴，雖經判決駁回，未影響選舉結果，但法院判決變更有效票、無效票張數 34 張。爭議在手指沾染印泥污染選票，類似情況在民國 93 年總統大選，亦曾發生。

（八）選舉日投票開始，發現選票印錯：民國 79 年台中縣石岡鄉民代表選舉，投票開始發現選票印錯，經選委會決定該選區停止投票，由監察小組召集人會同相關人員前往處理，隨即封存。並就錯誤之選舉區及選舉種類，另行印製選票於次日（星期日）重行投票。

（九）冒名投票經法院判決選舉無效：民國 79 年南投縣竹山鎮里長選舉當選與落選相差 1 票，落選人指證某人持其弟之身分證、印章冒名投票，以南投縣選舉委員會為被告，提起選舉無效之訴，經法院審理派員會驗，判決選舉無效，依規定擇期重選。

（十）主任管理員與主任監查員對選舉票有效無效認定變更，影響選舉結果：民國 79 彰化縣芬園鄉某村長選舉，於開票過程中，對有效、無效票認定，經人異議，二度變更認定結果，並因用餘票多一張（內有一張應為無效票），由於選舉結果為當選與落選相差 1 票，經落選人提請選舉無效之訴，經台灣高等法院台中分院民事判決該村長選舉無效確定。

（十一）選委會僱用專業錄影人員在投開票所錄影蒐證引發暴力行為：民國 80 年國大代表選舉彰化縣選委會接獲檢舉將有人在投票時亮票之不法行為，為期蒐證，經選監檢警聯席會報決議，於部分投開票所僱用專業人員錄影蒐證，不料遭受民眾毆打。

（十二）發出票數與實際開票數量有重大差異影響選舉結果：民國 81 年立法委員選舉，花蓮縣 6 號候選人黃信介與 5 號候選人魏木村，選舉結果相差 62 票。因黃候選人之得票數與自行統計之得票數，尚勝出魏員 839 票不符，於開票後即向花蓮地方法院檢察署按鈴申告，該署受理後並查封花蓮市 54 個投開票所選舉票，驗票後發現有 12 個投開票所實際開票數量比發出票數共計多出 738 張，足以影響部分候選人之當選與落選。經檢察官查明確定 8 個投開票所違法作票 729 票，其中 534 票做給 5 號候選人，自其得票數 26,667 票中扣除，其得票數 26,133 票少於 6 號候選人之得票數 26,605 票，經花蓮縣選舉委員會函送更正選舉結果，由中央選舉會委員會補行公告由黃信介以 26,605 票當選。

(十三) 投開票所管理員未攜帶身分證領票圈投被監察員舉發：民國 82 年台東縣縣長選舉，某投開票所管理員未憑身分證領票，經舉發後雖返家取得身分證補驗，但已逾投票時間。引發民眾不滿，決議將該票所票匱封存至選務作業中心門前開票，並經民眾見證，其開票結果發出票數與實際開票數量相符，證實無異，但以延誤開票時間 3 個多小時。

(十四) 民眾檢獲 2 張投票通知單，聚眾滋事：民國 82 年台中市市長選舉，依民眾檢獲 2 張投票通知單釘在一起，懷疑有人領取二張選票重複投票，集結一百多人企圖干擾開票，經檢察官及警察局分局長明確處置，化解紛爭。

(十五) 開票計票條與實際得票數不符，引發爭議：民國 83 年台南市里長選舉，計票條之票數與清點後之候選人實際有效得票數不符，撕走張貼門口之投開票報告表，並圍住出口不准工作人員離開。後經協調簽封票匱，由台南地方法院開箱驗票與投開票報告表均符合，駁回當選無效之訴。

(十六) 所領選票沾污引發爭議：民國 83 年宜蘭縣省長省議員選舉，選舉人領取選票進入圈選處後，聲稱所領省長選票遭沾污，引發爭執，為免妨礙其他人投票，工作人員同意更換其選票。不料該選舉人於下午至投開票所要求出示其所沾污之選票，主任管理員回復由於該選票並無問題，已由其他工作人員領投，該選舉人隨即糾眾滋事干擾開票。經警力戒護在下午 7 時 20 分進行開票，並全程錄影，直到下午 9 時完成開票。

(十七) 落選人要求選委會交出投開票報告表正本查驗：民國 83 年嘉義市省議員選舉，落人僅差 15 票要求選委會提供各投開票所投開票報告表正本查驗，並糾集民眾鼓譟，事件延續數日，惟經檢調詳察並未發現任何不法情事。

(十八) 投開票報告表票數不符：部分投開票所主任管理員經驗不足，在未確認已領未投票情況下，由於投開票報告表投票數與發出數不符，一再重覆點算選票，延誤整體統計時間，亦有將投開票報告表票數誤植之情況，到公所開票統計中心初核時才予以發現更正，均造成選舉結果延宕發布之情況。

(十九) 領票圈選，因選舉人選舉票圈錯，不願投票將選票置於領票處：選舉人於領取選舉票後，不論已否圈選，如置於領票處，視為已領未投並於選舉人名冊加註，由主任管理員會同主任監察員蓋章證明發生之情況。

二、問題因素分析

從以上歷年之重大事件分析發現，影響投開票作業效率之因素，概可從下列層面分析：

(一) 制度

我國選舉開票作業方式於第二章我國選舉特色中已有詳述，係採二階段辦理，在投票結束後，第一階段為求迅速確實及掌握原始資料，以人工作業方式，投票完畢現場開票，取信民眾。在一般民眾及候選人對選舉結果之殷切期盼與監督下，使我國選舉結果之發佈速度睥睨全球。實施此一制度的強力後盾為完善的戶政資料，準確且有公信力的選舉人名冊，有效的規劃及能力強的工作人員。早期由於交通、電信系統不發達，在投開票所完成開票作業，將投開票報告表及選票等送往鄉鎮市選務作業中心途中，耗時又易出狀況。近年則隨科技資訊及交通建設與發展，民間跟選委會在統計作業速度競賽且不相上下，各類資訊之散播與澄清更加公開化，也使選舉更理性與透明。從前述案例發現，早期因資訊傳播不夠快速，容易在有心人士鼓動下，釀成脫序行為。現階段則隨著資訊科技進步及公開透明的共識，確在各界「搶快」心態下，又形成資訊不確實的另一種謬誤，不僅對選務機關造成壓力，也對一般大眾形成困擾。因此，選舉機關必須與時俱進，隨時代發展規劃不同的制度與處置模式，避免各種不利因素干擾。

（二）人員

選舉是以「人」為主的政治活動。選舉人、候選人、助選員均為主角，隨著民主開放及深化的結果，選民自主性日益提昇，對候選人與政黨不再言聽計從，相關人員對自身之權益日益重視並積極爭取，依前述案例分析，可分下列人員因素分析：

1. 選舉人：為保障我國憲法所定之基本人權，確保選舉人投票權益，相關機關及人員從選舉的規劃籌備、執行、選後檢討，對各項選務細節，無不費盡心思，務求縝密。但「人」的行為本就難以預測，依選舉委員會例年所發現選舉人對選務所造成困擾之因素（李文龍，1985：96-105），包括：選舉人名冊漏列、以指印代替印章領票又蓋錯位置，引發爭議、選舉人惡意干擾等。

2. 候選人、助選員：該等為求勝選及提早獲悉選舉結果，使出各種手段，甚者明知落敗，糾眾滋事均能造成開票工作人員困擾，進而影響開票作業及進度。

3. 選務人員：選務人員對選務作業效率之影響為最直接，且負有多半責任，除制度設計，避免人為疏失，但重要的是選務人員對自身角色的重視與認真而確實的執行職務。

4. 機關單位：包括政黨、媒體、司法及維安機關。政黨為求勝選，往往藉由各種管道，企圖影響可能具有影響力的人與事，間接亦會對選務造成干擾。至於媒體被稱為當今「第四權」，但部分媒體介入選舉及政經社會，已引起若干社會大眾的負面印象，甚至對部分候選人及機關團體造成困擾。司法檢調在單位在處理選務糾紛，是否本著公正、迅速原則處理，都會影響作業效率。

近年來衝突隨著時代及民眾民主素養的提昇與進步，相關機關亦累積多年經驗，檢討出處理模式，大規模聚眾糾紛已不多見。但在第 11 任總統副總統選舉，由於得票率接近產生的脫序行為；「中選會昨天召開委員會議確認 320 總統大選開票結果，並張貼陳水扁、呂秀蓮為正副總統當選名單的公告。親民黨立委邱毅、李慶華等人率領群眾前往抗議，並企圖衝進中選會，因而與警方爆發多次激烈衝突。」(聯合晚報，2004-03-27)「中央選舉委員會昨天依照既定議程召開委員會議，審定第 11 任總統、副總統選舉當選人為陳水扁、呂秀蓮。不過，因為泛藍支持民眾在中選會外抗爭，攻陷中央聯合辦公大樓一樓，一度無法順利張貼當選公告，經出動鎮暴警察驅離民眾後，下午 7 時 40 分才完成張貼動作，但不久又被撕毀。昨天下午聚集中央聯合辦公大樓的民眾，是由立委沈智慧、邱毅、馮定國、林惠官等人帶領，先是破壞大樓公告欄，後來是丟擲雞蛋、石塊砸破玻璃，闖入 1 樓辦公大廳。」(民生報，2004-03-27)³²可見不管有關機關如何防範，在某些特殊狀況下，衝突難免，也因為如此，才要透過培養「勝不驕，敗不餒」的民主文化與精神，才能透過選舉建立長治久安的社會。

³² http://ts.yam.org.tw/ts_old/document/041201_2.doc

第二節 選務機關之績效考核

對當代組織而言，無論屬於公部門、私部門抑或第三部門，人力資源皆可謂重要資產。缺乏有效的人力支援，則組織無法運作，任務難以達成（江明修，2003：173）。選舉委員會與非營利組織之人力，多數須要向外求援，必須仰賴其他機關單位或個人協助，為獲取支援，往往避免對提供協助者施以壓力。近年政府組織持續精簡，各機關除強調業務核心價值，對橫向的分工亦趨明確，選舉委員會必須擔負起更多的責任。因此，對各項業務的籌備、人力的管理、經費的運用必須更加精密的規劃，亦即必須建立更好的機制因應。

一、績效管理於選務機關之運用

績效管理的目的在針對所設定的目標，經由有效的規劃與執行，不斷的檢討與改進，以評估確認目標的達成。選舉係屬國家重要政事，歷年來選舉委員會在行政院年度績效考核成績優異，所仰賴的正是各機關學校團體與各界人士的協助，提供這些協助的不僅是看到的財力與物力，更多的是精神上的支持。

對參與選務工作的同仁而言，早期學校教師願意參與選務，多與記功嘉獎等行政獎勵有關。近年來學校教師不願參與選務，則與「怕麻煩」有密切關係。前者為公務體系獎懲制度之配套措施，後者則須激勵辦法。長久以來，為鼓勵參與選務相關同仁，避免「有功無賞、打破要賠」的負面效應，除因情節重大依法移送法辦或懲處者外，多以獎勵代替懲罰，僅有獎多或獎少的差別。但隨著選務的改革與共識，依法行政的要求及民眾嚴格的監督，選務除原本公平、公正、公開原則必須遵守，更須再接再厲，隨時反應輿論，及時澄清，加強危機處理，以完成選務。

對選務機關而言，績效評估制度的建立，能有效提供選務回饋機制，健全選務發展。但對投開票所工作人員而言，除國家發展與進步，人人有責等民主大義，選務機關必須採取更有效的激勵措施，才是切實際的做法。

二、選務之績效評估

績效評估本身具有改善員工工作態度和能力的效用，藉由上司或其他同僚的訊息反饋，員工可更了解其優點及缺點，以致更醒覺地改善其本身的態度、行為及績效（何永福、楊國安，1998：95）。我國投開票所工作，各項工作內容，歷經多年檢討改進，以便民、簡單、快速原則方便選民投票，但隨著每次選舉情勢之變異，仍須建立良好績效評估機制，以利選務進行。

（一）選舉督導

為確認各投開票所工作同仁確實依規定執行選務，中央選舉委員會訂有「各級選舉委員會執行監察職務準則」，並遴聘巡迴監察員於辦理選舉期間分區巡迴監察各級選舉委員會執行監察職務。直轄市、縣（市）選舉委員會並設有監察小組，由監察小組委員分別執行監察職務。如有發現辦理選舉罷免事務人員違法者，應通知其所屬選舉委員會依法處理，有犯罪嫌疑者，應提請為急速之處分，並送請檢察機關偵辦。違法人員如為主任委員時，應報請上級選舉委員會或主管機關依法處理。

（二）投開票所主任管理員執行任務確認表

本確認表主要針對投開票主任管理員，由於主任管理員為每一投開票所靈魂人物，而投開票作業為整體選務規劃最重要的一環，所謂「養兵千日，用在一朝」，更何況辦理一次選舉動員十餘萬人，占最多人數的僅以一或二次講習就要上戰場，而且不能重來。為使每一投開票所主任管理員確實核對確認已辦理事項，中央選舉委員會張主任委員政雄特別要求製作「投開票所主任管理員執行任務確認表」，提供自我檢驗的機會。該確認表分為七段檢查時程，包括：

1. 投票前一天作業
2. 投票日投票前作業
3. 投票日 8 時起至 16 時止之作業
4. 開票前作業
5. 開票作業程序
6. 報告表張貼及快遞
7. 包封及離場

以上每一段的工作內容實際已包括詳細的主任管理員工作分析項目，由於本項任務確認表，主要係提醒主任管理員辦理投開票所工作時能按確認表七段檢查時程，確認已辦理事項，避免主任管理員因疏失或其他因素，影響選舉投開票作業，避免疏忽遺漏。

為瞭解確認表之執行情形，中央選舉委員會曾針對民國 95 年辦理鄉（鎮、市）民代表暨村（里）長選舉，有關投開票所主任管理員執行任務確認表經清點實際收回 12,680 張，收回比例 100%。交由各直轄市、縣（市）選舉委員會檢查後，其中 1. 逐項檢查並簽署己「姓」及辦理完成後簽名符合規定者計 12,003 件，佔總比例 94.66%；2. 逐項檢查以打√代替簽署己「姓」，且於辦理完成後一次簽名者計 285 件，佔總比例 2.25%；3. 未逐項檢查簽署己「姓」，而僅於辦理完成後一次簽名者計 345 件，佔總比例 2.72%；4. 未逐項檢查簽署己「姓」，辦

理完成後亦未一次簽名者計 47 件，佔總比例 0.37%。經統計該次鄉（鎮、市）民代表暨村（里）長選舉，縣（市）選舉委員會檢查投開票所主任管理員執行任務確認表結果，仍有部分投開票所之主任管理員未按作業程序辦理，應加以改進。並由各直轄市、縣（市）選舉委員會辦理主任管理員講習或投開票所工作人員講習時，務必加強對此項工作講解及說明，並對未依規定辦理者，於辦理敘獎工作時，予以檢討敘獎額度。

（三）選務工作檢討

為檢討選務工作得失，做為研修相關法規及改進選務工作參考，中央選舉委員會於每次辦理中央層級之選舉後，均予以召集中央選舉委員會委員（自由參加）、中央巡迴監察員召集人、巡迴監察員（自由參加）、秘書長、副秘書長、組長、主任、科長及直轄市、縣市選舉委員會監察小組召集人、總幹事、副總幹事、組長、主任參加，會中就有關提案討論如有涉及法規修訂者，留供修法參考，涉及其他機關權責亦函請參考辦理，如為事務性事宜，交中央選舉委員會相關單位辦理。

第三節 投開票所工作人員之獎懲與激勵

一、投開票所工作人員之獎懲

我國選舉投開票所工作人員，多數為公教人員，透過機關學校招募並施以短期講習，選舉完成，亦照一般公務人員考績法及相關規定辦理敘獎。但由於人數眾多，且其敘獎業務在地方多由選舉委員會以外之機關人事人員兼辦，在處理時效多所延宕，使工作人員迭有要求「獎懲及時」之反應，以最近一次於民國 97 年 3 月 22 日辦理之第 12 任總統副總統選舉，直到 5 月 16 日才併同 1 月辦理之第 7 屆立法委員選舉辦理敘獎，在時效上似有改進之空間。至於獎懲標準及比例則視每次選舉規模、實際辦理優劣，依分層負責之規定由選舉委員會建議各該服務機關辦理敘獎。

二、投開票所工作人員之激勵

(一) 先進國家政府部門激勵制度及我國公務員激勵措施³³

1. 英國

英國政府為激勵公務員，訂有績效獎金、勳章、公務員傑出貢獻獎 (Whitehall & Westminster World Civil Service Awards)、公務員多類性及平等性獎 (The Civil Service Diversity and Equality Awards) 與公務員心理輔導等制度。

2. 美國

美國政府依 1954 年頒行之「聯邦文官激勵法」(Incentive Awards) 明定績優者的獎金激勵方式。聯邦政府目前有三大類法定獎金，分別是傑出成就獎 (Awards for Superior Accomplishments)、節約成本獎 (Awards for Cost Savings Disclosures)、執法官外語能力獎 (Awards for Law Enforcement Officers for Foreign Language Capabilities)。其他尚包括工作簡化制與工作調整制，力求適才適所及增加工作興趣；功績升遷制依「文官改革法」確立升遷須基於功績表現原則；加強訓練及人力發展措施，實施「才能實施發展計畫」，以激勵主管人才。此外，尚有選拔優秀主管、促進意見交換、舉辦員工態度調查、鼓勵員工參與、主管主動與屬員面談等。

3. 德國

德國政府激勵公務員的作法，主要有三種機制：職務晉升(如學校老師晉升主管或校長)、薪級晉升或獎金制度(年終獎金或每月獎金分配)、職等調整(逐年晉級)。另外運用「工作豐富化」、「工作擴大化」、「工作輪調」等發覺每一成員優勢，「以面談溝通提升士氣」，適時

³³行政院人事行政局，激勵，激力，2007：146-160

提供訓練進修機會等激勵措施。

4. 丹麥

丹麥激勵公務員作法主要特色有三：良好福利措施；包括休假、產假制度健全、工作時間、環境、內容及步調具有相當彈性及自主性；主管與員工定期坦承會談；以問卷調查蒐集意見進行檢討改善、建構公務員能力（包括生涯發展及訓練計畫）。

5. 日本

日本以實施考績評核、致贈勳章、獎章、頒發人事院總裁賞、推行員工身心健康照護計畫及辦理文康活動等實施。

6. 我國現行公務員激勵措施，包括實施考績制度、核頒獎章、表揚模範公務人員、推行參與及建議制度、舉辦文康活動、休假制度等。

（二）我國選舉投開票工作人員激勵措施

1. 工作費：投開票所工作人員講習，每人次 200 元，每次選舉主任管理員 2,700 元、主任監察員 2,400 元，管理員（警衛）1,800 元，監察員 1,700 元。另參加講習可領 200 元之交通費。

2. 休假：由於投開票日均訂於假日，投開票所工作人員得擇期休假一日。

3. 獎勵：記功、嘉獎等行政獎勵，相關辦法詳如附錄一：公職人員選舉投開票所工作人員及推薦機關學校負責人獎懲標準表及附錄二：鄉鎮市區選務工作人員考核獎懲要點。

。

第六章 結論與建議

第一節 研究發現

一、選務人力與控制幅度 (span of control)

聯合晚報 2008 年 2 月 5 日 A5 版報導：「美國 5 日「超級星期二」的 24 個州初選，由於準備倉促，規模大而問題多，人龍，投票所人員短缺……選務根本是急就章，混亂可期。……選務工作人員臨時急徵，仍然嚴重不足，因為工作人員大多來自志工……」。從以上報導，可以發現即使在美國如此民主先進國家，選務人力的招募在選舉整體過程中，仍然無法有效的掌控。另一方面，根據非正式的統計，台灣目前願意擔任志工的總人數在 4 百萬人左右。因此，近年來志工之招募與運用，已逐漸成為政府機構之重要課題。

我國選務人力前些章節已有介紹，在此不予贅述。以選舉委員會全國 2 百多個專任職員，分布包括中央、台北、高雄二個直轄市及 23 個縣市選舉委員會，到縣市層級的各選舉委員會職員人數各在 10 人以下。但一到選舉，所動員之人力，以台北縣辦理第 12 任總統副總統選舉及公民投票之投開票工作為例，設置 2,254 個投開票所，動員之人數包括主任管理員 2,254 人、管理員 20,286 人、主任監察員 2,131 人、監察員 4,508 人、警衛 2,131 人、預備管理員 350 人、預備監察員 150 人，共計 32,056 人。至於縣轄市（鄉、鎮）公所層級，所有選務人員則完全以調派人力方式兼辦，以屏東縣屏東市辦理第 12 任總統副總統選舉及全國性公民投票投開票工作為例，計設置 118 個投開票所，動員之人數包括主任管理員 118 人、管理員 989 人、主任監察員 118 人、監察員 354 人（其中政黨推薦 232 人、選舉委員會遴派 4 人）、警衛 118 人，計 1,554 人（含預備人員 93 人）。以規模而言，專任及兼任人力之比例懸殊不可謂之不大，且以國內而言，類此規模所動員之人力模式並不多見。

由於選務工作必須仰賴自身以外的龐大人力，與非營利組織必須發展的能力建構模式以增加控制幅度相似，研究同時發現，非營利組織的控制幅度在於志工對組織使命的認同度。即對於組織認同度越高，則控制幅度越大。因此選務機關如果不師法非營利組織之核心價值，以「服務」、「公益」、「志願」的精神進行人力之招募與運用，而僅期待公權力數年一次的動員，就能充分發揮效能，對我國民主發展與公民社會的體現，終非長久之計；必須透過政府與民間對真正「民主」與「公民參與」的重視，才是提昇國家競爭力的充分必要途徑。

二、就選務的性質而論，具有嚴格的時效性與特殊性，在人力之規劃運用及管理的程序，可以分成下列三階段：

（一）選務人力資源取得階段

基層選務人力自動員戡亂時期以來，公教人員一向為不二人選，選務機關透過民政、教育系統徵募基層投開票所工作人員，由直轄市、縣市選舉委員會於投票前辦理工作人員講習，使各工作人員熟悉相關法令及作業程序。由於一般公教人員對各項公務措施耳熟能詳，僅需稍事提醒即可進入狀況，多年來一直可以駕輕就熟，尤其各學校教師視行政獎勵為遷調之利基，早期對參與選務工作向來是樂於參與。因此選務機關僅針對各項投開票所工作人員訂立規範，而對相關之人力資源預測及甄選並未多所研究。但為應社會民主多元化的要求，選舉委員會必須採取必要的因應及備援措施，以免措手不及。

（二）選務人力資源運用階段

人力資源運用包括訓練及績效評估等，選務機關對基層選務人力之訓練，向來限於經費及慣例，僅施以短期（約四小時）之講習。惟近年由於各項選舉活動日漸激烈，動輒訴諸司法途徑，造成工作人員稍有不慎或必須依司法調查需要，前往司法檢警調機關約談、作證，影響選務工作人員意願，也因如此，選務機關必須更加強相關選務工作人員訓練，教導對相關選舉法令之瞭解，避免產生困擾。

（三）選務人力資源維護階段

此階段包括對選務工作人員之獎勵及績優人力之留用等。早期由於行政獎勵對部分擔任教職之選務工作人員遷調，具有誘因，且由於選務單純，基於公私兩便考量，工作人員繼續擔任意願較高，並無維護問題。但近年由於公教人員退休年齡提早，新進人員對行之有年的選務較不熟悉，或各機關基於某些考量，對參與選務工作之同仁之敘獎，未能依照選舉委員會建議之獎勵額度敘獎；例如：依中央選舉委員會所定之「公職人員選舉投開票所工作人員及推薦機關學校負責人獎懲標準表」第二點規定，擔任投開票所主任管理員工作認真負責，開票統計工作迅速確實，正確無誤，圓滿達成任務，成績良好者，應予記功，但對參與選務工作之同仁的各該服務機關，卻未能確實依照規定予以記功，亦即許多由於機關學校與選舉委員會間必須溝通協調一致做法的事項，均會影響其參與意願，選務機關勢必需要研擬對策因應。

三、選務機關與非營利組織之比較

在動員戡亂時期，由於選舉制度尚在嘗試階段，認為僅在選舉時將選舉順利完成，達成「階段性任務」即可以功成身退。體制上屬於派用機關，成為機關首長安插親信等不需考試資格即可進用之人員，並藉以取得公務人員資格。但隨著公務機關人事制度的改進與選務機關的法制化，選舉委員會亦要求所進用之人員，必須通過國家考試，取得任用資格，以符考

試用人之精神。概因一般事務官依其職務分類，及特殊官僚組織，逐級升遷之制度必須遵守。從考試、任用、考績、退休等均訂有法令規範，一般公務人員非依法不得受到不利之處分，以保障其身分與工作及支領退休俸權利，也就是俗稱之「鐵飯碗」，對選務機關要求「公平、公正、公開」之依法行政原則，更具意義。

觀諸世界各國人事制度，均為確保國家體制之穩定，對文官之保障，雖有程度上之差異，但本質上卻是大同小異。然而選務機關運作方式，由於任務特殊與單純，不若一般公務機關具有多項公權力的執行，除預算由政府編列，業務性質依據選罷法規範辦理相關選務，大部分僅有單項選舉業務涉及一般民眾權利義務，較接近非營利組織多以「願景」單項訴求，獲取支持。

本研究茲就下列面向予以比較：

（一）人力面之比較

選舉委員會之服務對象為全國選民，以 2008 年第十二任總統副總統選舉為例，選舉人數高達 17,321,622 人，但全國辦理選務之專任職員在中央僅 35 人，地方合計 238 人（分屬 25 個直轄市、縣市選舉委員會，各縣市選舉委員會平均員額均各在 10 人以下，金門縣、連江縣選舉委員會甚至僅有 1 名職員），在嚴格控管出缺不補的情況下，部份選舉委員會實際員額並未補實。如此有限人力，須倚賴常兼員額³⁴（在中央及地方包含委員、中央巡迴監察員、地方監察小組委員及行政人員約 450 人），雖然在選舉期間可依規定增聘部份人員，但與全國性選舉必須動員之人數達 19 萬餘人比較，較一般非營利組織人力比例不遑多讓。

（二）經費面之比較

選舉委員會由於被定位為業務性質特殊機關，除一般人事費及必要之維持經費，在行政院各部會中之預算經費編列被視為「模範生」，除屆期應辦之選舉，概無其他名目可供編列專案預算。又限於人員之流動率低及行政院、立法院預算統刪的模式下，相關人事經費與業務費逐年吃緊。與非營利組織必須依賴議題及專案募款，爭取組織經費情況類似。只不過非營利組織可以多方爭取經費獲得肯定，選舉委員會卻必須倚賴唯一金主—「政府」，其包括人事費等經常性預算支出係由中央統籌編列，另依選罷法規定主辦之選舉經費則依規定由各該級直轄市、縣市政府或鄉鎮市公所編列。

（三）業務面之比較

非營利組織以組織願景及使命，號召社會大眾及訴求對象支持，由辦理活動或以「議題

³⁴ 選舉委員會之組織設置由於業務性質特殊，編制採精簡員額方式，並未設置專任人事、會計、政風主任，其平常性業務由內政部人事處長、會計長及政風處長兼任，並調兼部份承辦人，分辦業務，稱為常兼人員。

倡導」為經常性的業務重點，作為組織發展與生存之命脈。選舉委員會本諸「公平、公正、公開」為國舉才之組織使命，結合國家社會各界資源，實現國家遠景，就業務面比較，均為建立公民社會，促進公益而努力。

在我國公民參與部份相對於民主先進國家，一般民眾對公共參與部份有其法定責任（例如：陪審團制度）依法必須參加，其他正如西諺所云，選舉只不過是從一堆爛蘋果挑出比較不爛者，可能造成其對選舉採冷漠的態度。反觀國內，每到選舉，社會各階層猶如「起乩」，每個人都有其看法與立場。但分析近年選舉種類與投票率，越基層選舉之投票率卻越低，雖然可以視為我國社會基層民主之逐漸成熟³⁵，但也顯示一般民眾在選賢與能方面，對切身的服務對象反而不重視。印證了前述我國民眾對選舉投票的取向與態度，似乎仍然難以脫離政黨與他人的影響。因此，選務機關在此一過渡時期，必須採取更積極有效的態度與措施，配合社會各界及各類組織以培養國人獨立思考判斷的能力，力求增強能夠真正扮演民主社會「公民」角色之能力，強化我國民主社會體制。

³⁵依胡佛等人研究，選民因對政治事務沒有興趣或不瞭解而不去投票，並非民主的病態，而是民主的常態。

第二節 政策建議

一、民主選務、擴大參與

選舉是民眾參與國家政策制定與政治運作的基礎。投票率的高低，也反應出民眾對政府的期許與評量，選務機關的首要任務，在依據現有的遊戲規則，以最簡便、公平的方式，提供民眾安全無虞的投票環境，讓民眾以手中的選票表達自己的意願，共同規劃自己的未來。我國各項選務規劃，基於安全及秘密投票之考量，正如許多其他政策及法制規範以「防弊」為主，除增加工作人員許多無形的壓力，也造成民眾投票的不便，例如：必須攜帶身分證驗明正身，乃至身分證投票註記是否需要，都成為政治角力的焦點。又如，不在籍投票制度只聞樓梯響，未能法制化確實執行，除為避免「賄選」及其他國家或政治力介入之考量，亦有可能因兩岸逐漸開放交流且人數眾多之不確定關係之猶豫。

近年來，選舉之所以更為一般人所重視，係因民主制度遭到行政部門擅權的嚴重威脅，例如：在美國等三權分立的國家，民選總統以布希為首，其被稱為「Bush Administration」，其意義在提醒雖是全民選出的總統，但「立法」與「司法」非你所轄，可以扮演監督與制衡的角色。在我國前述三種現象，都曾逐一浮現，由於選舉策略，社會形成「藍綠對決」又有「紅潮來犯」等現象，均造成社會一定的騷動與不安。「絕對的權力，使人絕對的腐化」也造成民眾對政府部門的施政究以「公益」或「私益」考量的爭議，畢竟政治在資源分配的同時，「你」、「我」均有監督的權利與責任，決不允許少數人的一念之間，決定大多數人的未來。

80、90年代以來，為避免民主體制的不正常現象，許多學者開始傾向以綜合考慮的多元因素作用，包括經濟發展、社會政治經濟結構、公民社會的發展、政治精英的戰略、政治文化、種族關係、政治制度和政黨體制、殖民地遺產、外來影響、國際關係等，來解釋民主的產生。其中「公民社會的發展」被視為重要因素，也使「非營利組織」、「志工管理」逐步成為顯學。因為這些「草根大使」正是深耕地方的基層組織，也是鞏固政權的基礎。「樁腳」在我國選舉中，一直扮演著重要的角色，而其所憑藉的正是地方的人脈與資源。本研究投開票所人力資源，並非著眼在一般組織內部的人力，畢竟這些來自各機關組織或民間的支援人力，非選舉機關可以充分掌控，因此必須以非營利組織、志工管理的概念加以分析運用，讓這些優秀的工作人力，成為選舉委員會在地方的「樁腳」，發揮影響力，擴大參與層面，為選舉委員會發聲，並即時提醒、反應選務問題，健全民主選務。

二、善用資源、結合民間

民主國家之可以永續發展的優勢在於資訊公開，任何人無法獨占，使資源得以為公眾所

有，促進機會平等。然而，不論資訊如何公開，社會總是有陰暗的角落與弱勢的團體，非營利組織正是扮演結合資源提供協助的角色。

我國向來採低稅賦制度，藏富於民，政府施政亦以均富為目標，但隨時代潮流與知識經濟的發展，所謂 M 型社會已不可避免。在此一強調「跨」世紀的時代³⁶，選務要順利完成並為國家民主化主要指標，除「一人一票，票票等值」，每個人不論聖賢才智平庸愚劣，均可參加投票，藉以表達意見，尊重每一票，使其不致有人微言輕的感覺，並讓所謂的菁英份子必須時時警惕與重視資源平均分配的基本理念。

由於選舉被認為是一種資源的重新分配，在現今注重知識經濟的時代中所謂的資源，已不局限在有形的財力、物力，亦包括人力、知識與文化精神。每一次選舉都會造成政治版圖的變化，以往政府做為資源分配者的角色所憑藉的是掌握的權力與資源，但在龐大的公共資源無法持續投入下，分配者的角色已變的逐漸式微。這可由許多富可敵國的跨國企業經濟規模的一舉一動，均可能促使政府必須在全球化與本土化的二端取得平衡，看出端倪。因此政府與民間的協調合作模式，必須逐步建立，民間必須學習擔任「整合」的角色，這也是非營利組織逐漸受到重視的原因。唯有公私合作，方能使資源充分運用，並可避免不當干涉造成資源的浪費。而選舉委員會所獨占的資源，乃是對選舉法令的知識，亦應在平時與學校公民教育相結合，增加莘莘學子的學習興趣，自小養成對「公民社會」、「投票」的正確參與觀念。另外，亦可與社會教育相結合，加強一般民眾正確的選舉理念及法制觀念，提昇民主素養，促進社會和諧。

三、堅持傳統、開創未來

我國選舉投開票作業效率與精確度，乃至相關選務作為，係參考世界各國實際選務作業並加以改進，已成為許多國家觀摩學習的對象。然而在這麼優秀的體制與作業模式、人力支援下，卻未得到應有的掌聲，吾人認為在機關內部未建立良好的「激勵制度」與外部社會未具備良好的「民主文化」交互影響所造成。試問國內有任何一項大型活動，可以在短期內動員近 20 萬人，雖不敢說零缺點，但也如期妥善完成任務！因為選務機關被視為「專案型」的組織，平時沒有辦選舉，連一般基本維持的行政事務費都不足，更何況推展業務的經費。然而，一到選舉，必須動員大量人力，並即時尋求其他機關學校協助，所謂平時不燒香，臨時

³⁶ 江明修，2003a：97<所謂「跨域」之概念，係指橫向或縱向功能性整合，跳脫部會、文化、行政區域、層級與業務範疇、公私本位主義之限制，並運用「跨」的整合模式建立溝通管道，進而協同共識，才能有效統合資源。>

抱佛腳的惡性循環模式下，對參與選務的同仁，認為只是被指派的應付心態，如何期待其為選務站出來說話。至於我國民眾的民主素養，一般社會大眾與學界，多有看法不必贅述。

公平、公正、公開辦理選務，是選舉委員會成立以來的最高指導原則，也是應該堅持的傳統。但在作業模式與人力招募，仍有隨時代與科技進步的討論空間，例如：電子投票開票在部分國家已有辦理的經驗，如美國、韓國、印度，以我國科技的實力，軟硬體開發並非問題，重點在民眾是否信任。又如公辦政黨初選，涉及法令規定與經費人力的問題。至於本研究主題投開票所人力資源，雖說動員公教人員是最安全穩健的做法，且短期內也無法改變，但從擴大公民參與的角度下，透過非營利組織辦理教育訓練以及建立選務志工的模式，進行民主教育，再逐步使其實際參與選務工作，應是可以努力的目標。

從以上政策建議，有關投開票所人力資源之具體措施研擬如下：

(一) 師法非營利組織：獨立運作、強調「願景」、鼓勵參與、重視及有效運用資源。除因應短暫季節性的業務，亦必須充分發揮行政機關「分職設事」的功能，勇敢走出去，爭取社會大眾的支持與認同。另外公民社會組織勞動力的提昇對國家整體發展具有正面的效應，選舉委員會亦可提供此一就業機會，教育社會大眾。

(二) 激勵措施

1. 寬列經費辦理經常性業務：如前一直強調，選舉委員會因被視為業務性質特殊機關，非選舉期間一般經常性經費限於預算額度，無法編列辦理與各機關或組織、團體互動經費，但一到選舉又必須請求協助，對常設之選舉機關並非益事。另就國家整體資源分配而言，有效而無爭議之選舉過程與結果，對國家之長治久安具有關鍵性之影響，絕非金錢所能衡量。

2. 待遇福利：在合理範圍內，伴隨薪資調整，提高待遇，依工作內容職責輕重分別支酬、另採異業結盟方式，尋求資源提供福利。

3. 榮譽獎章制度：設置選務獎章，對參與選務一定次數與年限，表現優異者，發給獎章，以彰顯其貢獻，表揚其專業。

4. 識別標誌：仿倣一般民間組織，例如：獅子會等，製作選務徽章，提昇曾經參與選務工作人員之認同感，以及我們是一家人；毀譽與共之一體的感覺。

(三) 擴大訓儲層面，充實訓練內容：結合相關機關與性質相近之非營利組織，加強民主法制教育及公民教育之宣導。除選前急就章式的講習訓練，平時亦應結合政府相關單位或教育機構、非營利組織，對一般莘莘學子或長青社團之年長者，提供不同需求的「投票」資訊與「民主法制」、「公民社會」、「公共參與」等課程，提昇全民之民主素養。

第三節 未來研究方向

「選舉」在我國行政機關體系之各類政事中，被視為優先且神聖的任務。各機關對之具有矛盾的情結，因為選舉不得不辦，不得不配合。這從選舉委員會在籌設辦公廳舍的過程中，可以發現一般行政機關十分不願意與選舉委員會為鄰，因為怕被抗議、被丟雞蛋。但隨社會及選務的進步與制度化，負面情緒已不容易衝動。但隨著選務機關「衙門化」的同時，前往泡茶聊天的民眾變少了，選舉委員會同時也減少教育與「談笑用兵」的機會，取而代之的是公事公辦，也因此必須面臨更嚴格的考驗。

選務人力的規劃，在追求政府改造與強調精簡的氛圍中，勢必不可能予以擴編；但其所面臨的挑戰與變化卻更加繁複。所謂法令是死的，人是活的，選務機關絕對不可「以不變應萬變」的態度一招半式行天下。唯有在中央加強研究規劃之人才，在地方建立協調執行的人力，才能保平安，圓滿達成政府合法性基礎政事之任務。

「一階段、二階段」的爭議，造成社會的不安，歷歷在目；投開票所找不到工作人員的驚險，餘悸猶存；選舉委員會真的必須「靠天吃飯」嗎？也不盡然。選舉委員會靠的是「天時、地利、人和」，所謂「天時」是在全球化的民主潮流中，「選舉」是不可免的國家首要政事，是建立政府合法性的必要程序及手段，不可偏廢，更不可因一時的挫折因噎廢食。「地利」是台灣在中華民國成立亞洲第一個民主共和國之遷建後，對照中國大陸的極權（威權），可以完全不受歷史包袱及制度干擾，以其所恃之天然屏障，得以傾全力發展建設，成為大中華地區的模範與驕傲。至於「人和」是本研究所要提及的重點，「選舉」及「民主」的真義，在透過「投票」過程進行徵詢民意，決定由何方政策及理念獲取勝利，少數服從多數，多數尊重少數。長久以來，選舉委員會自比為「接生婆」，孩子生出來以後，爸媽總要自己抱回去養吧！但隨著時代的進步，現代接生婆不多了，因為產婦都到婦產科就醫，進行產前檢查、產後衛教的一系列服務。因此選舉委員會亦必須追隨時代的潮流，平時對民眾進行「民主與選舉」的機會教育，同時為民眾把關，研擬合乎時宜及需要的選舉制度進行規劃，確實達到選賢與能的功能。

「民主理論」對「選舉」的重點應在「公民社會」及「公共參與」的部分；「人力資源管理」的應用對選舉「投開票所人力」而言，其著重點應在「激勵」。對選務機關而言，「要錢」、「要人」？一句話；都沒有。在什麼都沒有的情形下，「以德服人」？終究只是空話。因此選務機關唯有透過採行非營利組織運作模式並參考其在志工管理與運用層面上，以民主選舉的願景，訴諸民眾，憑藉公平、公正、公開之核心價值，爭取支持，有關之具體的做法與配套措施應為未來的研究方向。

參考文獻

中文部分

- 丁志達，2003，「績效管理」，揚智文化事業股份有限公司
- 孔緘三，1981，「選舉實務」，中央選舉委員會
- 王國書（譯），1975，「人力管理學」，黎明文化事業股份有限公司
- 王士峰，2002，「管理學」，新文京開發出版有限公司
- 王振軒，2005，「非政府組織議題與發展」，鼎茂圖書出版股份有限公司
- 王振軒，2006，「非政府組織的議題、發展與能力建構」，鼎茂圖書出版股份有限公司
- 中央選舉委員會、高雄市選舉委員會，1983，「重要選務作業標準化之研究」
- 中央選舉委員會，1994，「第二屆立法委員選舉實錄」
- 中央選舉委員會，1996，「第三屆立法委員選舉實錄」
- 中央選舉委員會，1999，「第四屆立法委員選舉實錄」
- 中央選舉委員會，2002，「第五屆立法委員選舉實錄」
- 中央選舉委員會，2005，「第六屆立法委員選舉實錄」
- 中央選舉委員會，1997，「第九任總統副總統暨第三屆國民大會代表選舉實錄」
- 中央選舉委員會，2000，「第十任總統副總統選舉實錄」
- 中央選舉委員會，2004，「第十一任總統副總統選舉實錄」
- 中央選舉委員會，2001，「投開票所工作人員訓練之研究」
- 內政部，2007a，「英國政黨、選舉暨公民投票法法令彙編」
- 內政部，2007b，「西班牙人民代表權組織法、政黨組織法暨公民投票法法令彙編」
- 江明修，2000，「政治與非營利組織關係之理論辯正與實務析探（1）」，行政院國科會89年度專題研究計畫成果報告
- 江明修，2001，「第三部門經營策略與社會參與」，智勝文化事業有限公司
- 江明修，2003a，「志工管理」，智勝文化事業有限公司
- 江明修，2003b，「非營利產業」，智勝文化事業有限公司
- 行政院人事行政局，2005，各機關運用公教志工作業參考手冊
- 行政院人事行政局，2007，激勵，激力
- 沙依仁，1986，「人類行為與社會環境」，五南圖書出版公司
- 余明賢（譯），1989，「美國加利佛尼亞州選舉法」，中央選舉委員會
- 李瞻等人，1981，「社會各界對69年度增額中央民意代表選舉反映意見之調查研究」

- 專題研究報告，中央選舉委員會
- 李文龍，1985，「如何改進投開票所作業防止爭端之研究」，台灣省選舉委員會
- 吳釗燮（譯），1984a，「紐西蘭選舉法規彙編」，中央選舉委員會
- 吳釗燮（譯），1984b，「新加坡總統選舉法」，中央選舉委員會
- 吳釗燮（譯），1986，「菲律賓選舉法規」，中央選舉委員會
- 吳釗燮（譯），1999，「紐西蘭選舉法」，中央選舉委員會
- 吳美連、林俊毅，1999，「人力資源管理理論與實務」，智勝文化事業有限公司
- 邱創煥講述，1981，「選舉罷免法立法要點與選務行政」，中央選舉委員會
- 何永福、楊國安，1998，「人力資源策略管理」，三民書局
- 林秋山、周振章（譯），1980，「韓國選舉法規輯要」，中央選舉委員會
- 俞可平，2004，「權利政治與公益政治」，社會科學文獻出版社
- 施嘉明（譯），2002，「日本公職選舉法令彙編」，內政部
- 胡佛等人，1987，「選民的投票行為」，中央選舉委員會
- 胡佛等人，2001，「投票行為與選舉實務的評估」，中央選舉委員會
- 徐宗國（譯），1990，Strauss A. & Corbin J.，「質性研究概論」，巨流圖書公司
- 袁頌西等人，1985，「中華民國選舉罷免制度」，中央選舉委員會
- 張世賢（譯），1980，「美國聯邦競選法規彙編」，中央選舉委員會
- 張台麟（譯），1986，「法國選舉法規釋義」，中央選舉委員會
- 張明澍（譯），1996，Gabriel A. Almond 及 Sidney Verba 原著，「公民文化」，五南圖書出版公司
- 張子揚，2005，「21 世紀國際關係」，文英堂出版社
- 劉明堅，1988，「我國選務機關組織與功能之研究」，金榜圖書公司
- 羅淑貞（譯），1988，「巴拉圭共和國選舉法」，中央選舉委員會
- 羅淑貞、張清柏（譯），1989，「宏都拉斯共和國選舉法暨政治組織法」，中央選舉委員會
- 楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園，1986，「社會及行為科學研究法（上冊）」，台灣東華書局股份有限公司
- 陳正雄等人，1988，美國選務行政考察報告，中央選舉委員會
- 陳義彥、黃麗秋，1992，「選舉行為與政治發展」，黎明文化事業股份有限公司
- 陳坤森（譯），1998，B. Guy Peters 原著，「公共組織與管理~比較的觀點」，桂冠圖

書股份有限公司

歐遠東、張耀宗等人（譯），1998，Hodgetts 原著，「人事人力資源管理」，天一圖書有限公司

楊人從（譯），2003，「韓國公職選舉與選舉違法防止法」，中央選舉委員會
黃昭元等人，2006，「綜合小六法」，新學林出版股份有限公司

劉克智，1995，「台灣人力資源論文集」聯經出版事業公司

殷海光基金會，1998，「民主、轉型？台灣現象？」，桂冠出版社

傅篤誠，2002，「非營利事業管理」，新文京開發出版有限公司

傅篤誠，2003，「非營利事業行銷管理」，中華非營利組織管理學會

傅篤顯，2004，「人力資源管理」，必中出版社

英文部分

- Lester M. Salamon、S.Wojciech Sokolowski、and Associates、2004、「Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two」, U.S.A. Kumarian Press.
- Thomas D.R.、2000、「Qualitative Data Analysis: Using A General Inductive Approach Health Research Methods Advisory Service」, Department of Community Health University of Auckland、New Zealand.
- Philippe C. Schmitter and Terry Lynn Karl、1993、「What Democracy Is...and Is Not」, In The Global Resurgence of Democracy、edited by Larry Diamond and Marc F. Plattner、Baltimore and London、The Johns Hopkins University Press
- Bacon, D. (2002). Revitalising civil society through social capital formation in faith based organisations: Research findings from North Ireland. Paper presented at the Fifth Conference of the International Society for Third Sector Research, University of Cape Town.
- Bellab, R. N. (2000). The good society: We live through our institutions. In D. E. Eberly (Ed.), The essential civil society reader: Classic essays in the American civil society debate. (pp. 69-93). Lanham: Rowman & Littlefield Publisher, Inc.
- Blunkett, D. (2003). Active citizen, strong communities: Progressing civil renewal. London: Home Office.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. American Journal of Sociology, 94 Supplement(S95-S120).
- Coleman, J. S. (1990). Foundations of social theory. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Etzinoi, A. (2000). Communitarianism and the moral dimension. In D. E. Eberly (Ed.), The essential civil society reader: Classic essays in the American civil society debate. Lanham: Rowman & Littlefield Publisher, Inc.
- Fukuyama, F. (1995). Trust: The social virtues and the creation of prosperity. New Yoek: The Free Press.
- Giddens, A. (2000). The role of the third sector in the Third Way. Paper presented at the Third Way - Third Sector, London School of Economics and Political Science.
- Home_Office. Volunteering: A code of good practice: London: Home Office.
- Hooghe, M., & Stolle, D. (2003). Introduction: Generating social capital. In M. S. Hooghe, D. (Ed.),

Generating social capital: Civil society and institutions in comparative perspective. (pp. 1-18). New York: Palgrave Macmillan.

Johnson, D., Heady, B., & Jensen, B. (2005). Communities, social capital and public policy: Literature review. (No. Policy Research Paper No. 26). Canberra: Australian Government Department of Family and Community Services.

Nisbet, R. (2000). "The quest for community": A study in the ethics of order and freedom. In D. E. Eberly (Ed.), *The essential civil society reader: Classic essays in the American civil society debate*. (pp. 33-49). Lanham: Rowman & Littlefield Publisher, Inc.

Norton, A. (2000). Social capital and civil society: Some definitional issues. *Social Capital*, 1-6.

Productivity-Commission. (2003). *Social capital: Reviewing the concept and its policy implications*. Canberra: Productivity Commission.

Putnam, R. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.

Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.

Salamon, L. M., Anheier, H.K., List, R., Toepler, S., Sokolowski, S.W., and Associates. (1999). *Global civil society: Dimensions of the nonprofit sector*. Baltimore: The Johns Hopkins University.

Skocpol, T. (2003). *Diminished democracy: from membership to management in American civic life*. Norman: University of Oklahoma.

Smidt, C. (Ed.). (2003). *Religion as social capital*. Waco, TX: Baylor University Press.

Wuthnow, R. (2004). *Saving America Faith-based services and the future of civil society*. Princeton: Princeton University Press.

附錄一

公職人員選舉投開票所工作人員及推薦機關學校負責人獎懲標準表

一、有下列情形之一者，嘉獎：

- (一) 擔任投開票所主任監察員、管理員、監察員，工作認真負責，圓滿達成任務者，其中主任監察員嘉獎二次。
- (二) 各機關、學校推薦之投開票所工作人員均能圓滿達成任務，且對選務單位所提出主任管理員、主任監察員、管理員（含監察員）之個別需求數達百分之九十以上、達現有員額百分之五十以上或推薦人數達七十人以上之首長、人事主管及承辦人員。

二、擔任投開票所主任管理員工作認真負責，開票統計工作迅速確實，正確無誤，圓滿達成任務，成績良好者，記功。

三、有下列情形之一者，申誡：

- (一) 辦理投開票所工作，工作不力，延誤開票計票者。
- (二) 奉派擔任投開票所工作，未經核准拒不參加講習者。
- (三) 擔任投開票所工作，無正當理由擅離工作崗位或遲到、早退者。
- (四) 各機關、學校辦理投開票所工作人員推薦作業不力，經協調拒不配合之首長、人事主管及承辦人員。

四、有下列情形之一者，記過：

- (一) 辦理投開票所工作，工作不力，投開票結果統計有誤者。
- (二) 辦理投開票所工作，怠忽職責者。
- (三) 辦理投開票工作，違背法令者。
- (四) 各機關、學校無正當理由拒不推薦投開票所工作人員之首長、人事主管及承辦人員。

五、本表所列記功、嘉獎、記過、申誡之標準，均得視事實發生之原因、動機及影響程度等，分別核予一次或二次之獎懲。

附錄二

鄉鎮市區選務工作人員考核獎懲要點

一、為激勵選務工作人員努力工作，切實辦好選務，特訂定本要點。

二、考核對象：

- (一) 各鄉（鎮、市、區）選務作業中心辦理選務工作人員。
- (二) 各鄉（鎮、市、區）戶政事務所辦理選務工作人員。

三、考核項目及配分（如附件）

（一）鄉（鎮、市、區）選務作業中心辦理選務人員依下列工作事項考核之：

(一) 辦理選務工作之計畫及協調聯繫、處理。	8 分
(二) 投開票所工作人員之遴派及講習。	16 分
(三) 投開票所設置。	12 分
(四) 選舉票點領分發保管作業。	12 分
(五) 投票及開票作業。	25 分
(六) 選舉人名冊公告閱覽。	4 分
(七) 選舉公報及投票通知單之送達。	6 分
(八) 選舉法令宣導及鼓勵選舉人投票。	6 分
(九) 其他事項。	11 分
(十) 辦理鄉鎮市長、代表及村里長選舉時，增列本考核項目，配分為 20 分，其他（一）至（九）項總分應調整為 80 分。	20 分

（二）鄉（鎮、市、區）戶政事務所辦理選務人員，依下列工作事項考核之：

(一) 選舉人名冊編造工作及投票通知單列印之策劃。	20 分
(二) 選舉人名冊、投票通知單之列印及彙送。	25 分
(三) 選舉人名冊編造核對及人數統計陳報。	40 分
(四) 投票日之處理。	15 分

四、獎懲標準

(一) 各鄉(鎮、市、區)選務作業中心如下：

獎度 評分	記一大功	記功二次	記功一次	嘉獎二次	嘉獎一次
九十分以上	二人	三人	賸餘人數之 40%	賸餘人數之 40%	賸餘人數之 20%
八十五分以上 未滿九十分	一人	二人	賸餘人數之 30%	賸餘人數之 40%	賸餘人數之 30%
八十分以上未 滿八十五分		二人	賸餘人數之 20%	賸餘人數之 40%	賸餘人數之 40%
七十五分以上 未滿八十分				二人	二人
未滿七十五分	不予獎勵，有重大缺失者視情節輕重予以懲處				
備註	1. 上列獎勵人數以各鄉(鎮、市、區)選務作業中心辦理選務工作人員為限，記功一次以下之獎勵比例係以扣除記功二次以上者之賸餘人數為基準。 2. 上開獎懲標準係獎勵額度上限，非全鄉(鎮、市、區)補選或重行選舉，應按前開標準酌減。 3. 辦理選務工作有明顯疏失者不予獎勵，有重大缺失者視情節輕重予以懲處，不列入獎勵人數、比例之計算。				

(二) 各鄉(鎮、市、區)戶政事務所獎懲標準如下：

獎度 評分	記一大功	記功二次	記功一次	嘉獎二次	嘉獎一次
九十分以上		二人	三人	賸餘人數之 60%	賸餘人數之 40%
八十五分以上 未滿九十分		一人	二人	賸餘人數之 50%	賸餘人數之 40%

八十分以上未 滿八十五分			一人	賸餘人數之 40%	賸餘人數之 40%
七十五分以上 未滿八十分				二人	二人
未滿七十五分	不予獎勵，有重大缺失者視情節輕重予以懲處				
備註	<p>1. 上列獎勵人數以各鄉（鎮、市、區）戶政事務所實際辦理選務工作人員為限，嘉獎二次以下之獎勵比例係以扣除記功一次以上者之賸餘人數為基準。</p> <p>2. 上開獎懲標準係獎勵額度上限，非全鄉（鎮、市、區）補選或重行選舉，不予獎勵。</p> <p>3. 辦理選務工作有明顯疏失者不予獎勵，有重大缺失者視情節輕重予以懲處，不列入獎勵人數、比例限制。</p>				

五、各鄉（鎮、市、區）選務作業中心、戶政事務所辦理選舉成績評分由各直轄市、縣（市）選舉委員會評核之，評核結果之獎懲，依有關獎懲案件處理規定建請權責機關辦理。

附件

鄉鎮市區選務工作人員考核項目及配分表		
一、鄉（鎮、市、區）公所選務工作人員：		
（一）辦理選務工作之計畫及協調、聯繫、處理。		8分
1. 各項工作計畫如期訂定、內容周詳完整。	3分	
2. 各項工作計畫表報如期填報。	3分	
3. 與有關機關協調聯繫並與選舉委員會密切配合，圓滿達成任務	2分	
（二）投開票所工作人員之遴派及講習。		16分
1. 主動聯繫有關單位多方遴選工作人員。	6分	
2. 工作人員遴薦作業配合良好順利完成。	5分	
3. 工作人員講習配合辦理認真順利完成。	5分	
（三）投開票所設置。		12分
1. 設置地點均實地履勘，選擇適當。	5分	
2. 投票所設置未造成身體障礙選舉人投票之障礙。	5分	
3. 投票所內部佈置妥善。	2分	
（四）選舉票點領分發保管作業。		12分
1. 選舉票點領分發正確無誤。	6分	
2. 選舉票運送保管作業嚴密安全。	6分	
（五）投票及開票作業。		25分
1. 投開票所工作人員分配允當。	2分	
2. 工作人員認真負責堅守崗位。	3分	
3. 開票統計作業正確無誤。	10分	
4. 各項表報填送確實無誤。	5分	

5. 投開票所各項狀況處理得宜。	5分	
(六) 選舉人名冊公告閱覽。		4分
1. 公告閱覽期間均專人在場受理詢問及申請更正。	2分	
2. 加強宣導鼓勵選舉人前往閱覽。	2分	
(七) 選舉公報及投票通知單之送達。		6分
1. 選舉公報、投票通知單送達迅速確實。	4分	
2. 投票通知單核校無誤。	2分	
(八) 選舉法令宣導及鼓勵選舉人投票。		6分
1. 選舉法令宣導認真負責。	3分	
2. 利用各種機會宣導淨化選風。	3分	
(九) 其他事項。		11分
1. 突發狀況之協調與處理得宜。	2分	
2. 投開票所應用物品之分發保管繳回確實。	4分	
3. 查報適宜供候選人競選活動之場所地點。	1分	
4. 各項經費支用及結報符合規定及報銷手續迅速完備。	4分	
(十) 辦理鄉鎮市長、代表及村里長選舉時，增列本考核項目，配分為20分，其他(一)至(九)項總分應調整為80分。		20分
二、鄉(鎮、市、區)戶政事務所選務工作人員：		
(一) 選舉人名冊編造工作、投票通知單列印之策劃及協調聯繫。		20分
1. 選冊編造相關作業計畫擬定及管制情形妥善。	10分	
2. 與區公所、選舉委員會之協調聯繫配合良好。	10分	
(二) 選舉人名冊、投票通知單之列印及彙送。		25分
1. 選冊及投票通知單編造正確無誤。	10分	

2. 選冊及投票通知單依限列印、彙送（含區公所）。	10分	
3. 選冊裝訂正確整齊。	5分	
（三）選舉人名冊編造核對及人數統計陳報。		40分
1. 選冊申請更正處理妥善。	5分	
2. 工作地投票名冊編造通報正確無誤。	15分	
3. 選舉人人數計算正確無誤。	15分	
4. 選舉人人數初步及確定統計表按時陳報。	5分	
（四）投票日之處理。		15分
1. 投票日指派適當人員留守。	7分	
2. 投票日即時妥善處理相關問題。	8分	