政治科學論叢／第五十九期／民國 103 年 3 月／頁 27-54

英國工黨政府推廣通訊投票之轉折（2000-2007）*

高　朗**

摘　要

1997 年英國工黨重新執政，隨即推動系列政治改革，改進投票方式不久成爲改革的重點之一，也是這篇論文探討的主題。

投票率走低的趨勢是西歐國家過去幾十年來共同的問題，工黨政府將提高投票率視爲健全民主發展的目標。布萊爾政府希望藉由增加投票的便利性，以提升投票率。工黨政府於 2000 年取消通訊投票的條件限制，允許申請式通訊投票（postal voting on demand），即選民不需附據理由即可申請，使通訊投票成爲投票方式的一種，同時也在地方選舉進行不同投票方法的測試。

本文從 2000 年工黨政府積極推動投票改革爲起點，探討其如何從申請式通訊投票，試圖逐步在地方選舉推動全面性通訊投票（all postal voting），後因 2004 年發生選舉舞弊事件，再轉回申請式通訊投票的過程。

本文同時分析英國選民日漸喜愛通訊投票，對英國選舉的影響。

關鍵詞：投票制度、通訊投票、申請式通訊投票、全面通訊投票、試辦、選舉舞弊

---

* DOI:10.6166/TJPS.59(27-54)。本文曾獲得國家科學委員會專案研究計畫（編號：NSC 95-2414-H002-044）之補助，後增補近年資料撰寫而成，在此對補助單位表示感謝。

**國立臺灣大學政治學系教授，E-mail: fabius@ntu.edu.tw。

收稿日期：102 年 4 月 15 日；通過日期：103 年 3 月 11 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、歷史沿革

2007 年執政長達 10 年的英國首相布萊爾（Tony Blair）因受伊拉克戰爭拖累，聲望耗損，在黨內壓力之下，不得不提前去職。1997 年英國工黨在野 18 年後，重新執政，當時布萊爾是工黨的英雄。在社會主義大退潮之際，工黨於紛亂中重新定位，改採新中間路線，贏得選民支持。

1997 年大選，工黨在競選宣言承諾執政將推動政治改革。回顧布萊爾上台後，主要變革包括：(1) 權力下放地方，同意威爾斯與蘇格蘭成立議會；(2) 推動投票方式現代化，藉由推展通訊投票與他種投票方式，提高投票率；(3) 改革上議院，廢除繼承貴族（heritage peers）擔任上議院議員；(4) 成立最高法院，上議院不再扮演終審法院的角色；(5) 通過人權法（Human Rights Act 1998）；(6) 透過北愛和平協議（Belfast Agreement），創造新的政治框架，促成北愛和解。

布萊爾上台後所推動之政治改革，實際超過競選宣言範疇，譬如競選宣言未提及擴大通訊投票，亦未提到建立獨立的最高法院（Labour Party, 1997），不過競選宣言倡議推動選舉制度改革，惟至布萊爾去職，始終未能兌現。

布萊爾推動改革時，並未召開憲法會議，亦未碰觸敏感的成文憲法神經，是以漸進方式，逐步推動，其效果不僅中央與地方的關係，也增添人民投票方式的多元選擇，並進一步實現權力分立。

這篇論文無意評析布萊爾首相之功過，而擬探討其任內憲政改革中的一項──推廣通訊投票（postal voting）。此項變革是工黨政府改革投票程序各種實驗方案之一，幾經轉折，卻是唯一留存，並全面實施，如今已成爲英國選民三種投票方式之一。[1]

英國於 1872 年制定投票法（Ballot Act 1872），建立秘密投票制度，目的在防範選民於投票時受到不當的壓力與威脅（Kennedy & Sherman, 2004: 4）。長期以來英國人將秘密投票視爲理所當然。每到選舉日，選民

[1] 英國三種投票方式是投票所投票、通訊投票與代理投票。

臺灣大學學術期刊資料庫

前往投票所領取選票，勾選屬意候選人，將選票投入票櫃，幾乎未曾改變。

19 世紀末，當時仍爲英國殖民地的澳洲與紐西蘭即已針對因病或服務軍旅者，允許通訊投票（Zvulun, 2010: 115-117）。英國本土通訊投票出現於 1918 年，當時係爲一次大戰後在海外軍人。其後 1945 年也對在海外軍人與爲國服務的人員，允許通訊投票或代理投票（proxy vote）。1948 年通訊投票範圍擴及一般人民，惟侷限於臥病、殘障或海外僑民（White & Coleman , 2011: 3-4）。

通訊投票實施方法是選務單位將選票郵遞給選民，選民勾選後寄回，相對於定時定點的投票所投票，通訊投票有益於無法親自到場投票的人。此種投票方式在很多民主國家，須透過申請，並有條件限制。

上世紀 80 年代，保守黨執政時，下議院曾評估缺席投票問題，分別在 1985 年與 1989 年人民代表法（Representation of People Act 1983 & 1985）修改規定，放寬通訊投票的限制，惟將通訊投票視爲特殊情況，並非正規的投票方式（Blackburn, 1995: 93-94）。

由此可知，布萊爾政府積極拓展之通訊投票，並非創舉，早在保守黨執政期間即已處理多回。不同的是以往通訊投票爲一種「例外」，現在工黨政府則試圖將之變爲投票的一種「選擇」或「替代方案」。所謂一種「選擇」，係指 2001 年後英國採行申請式通訊投票（postal voting on demand），選民不須附理由，即可向地方選務單位，申請通訊投票；如果作爲一項替代方案，係指工黨政府試圖逐步於地方選舉，將傳統投票所廢除，所有選民以通訊方式，進行投票。這項實驗後來因連串舞弊事件，被迫中止。

貳、投票改革與擴大通訊投票

1997 年大選工黨鼓吹選舉制度的改革，並非投票方式的改變。布萊爾當時表示勝選後將成立委員會，檢討評估現行選舉制度，提出改進方案，將之交付公投，隨後發展卻非如此。

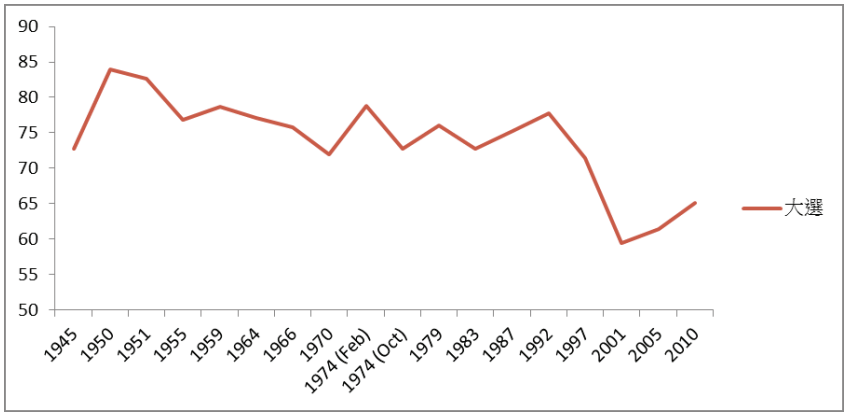
勝選之後，1997 年 12 月工黨政府成立獨立的 Jenkins Commission，檢討下議院選舉制度，隔年 9 月提出報告建議將現行單一選區多數決選制（first-past- the-post system），改爲改良式選擇投票制（AV Plus），即每

臺灣大學學術期刊資料庫

位選民投兩票，80%～85% 議員由單一選區選擇投票制選出；剩下議席採政黨比例代表制，以彌補小黨席次偏低問題。該報告也認爲選舉制度的改變應交付公投（Secretary of State of the Home Department, 1998）。Jenkins 報告原是工黨選前之競選承諾，惟報告出爐後，布萊爾因黨內反對，選制改革一再延宕，最後慢慢冷處理（Forman, 2002: 312；Brazier, 2008: 60-61）。直至布萊爾下台，甚至 2010 年工黨選敗下台，下議院議員選舉制度絲毫未變。

擴大通訊投票與電子化投票的改革，發動者不是 Jenkins Commission，而是同段期間英國內政部成立的一個工作組（Working Party）所提之建議。1998 年初英國內政部成立工作組檢討大選流程與相關法規，此原先是每次大選後之例行工作。不過，此次工黨政府要求工作組檢討投票率日漸下降問題（參考圖 1）。

圖 1　英國大選投票率一覽表（1945-2010）



資料來源：Datablog (2013)

工作組由內政事務部長（Minister of State）George Howarth 負責，邀集國會主要政黨推派成員參與，花費 1 年多時間，檢討英國投票流程與方式對投票率影響。工作組最後所提報告認爲，英國投票方式應配合社會變遷，予以現代化，使選民更容易行使投票權。該報告除檢討英國選民登記制度，並建議在地方選舉推動不同投票方式的測試計畫（pilot scheme），包括將投票日期改到週末、增加投票所設置地點、提前投票、全面通訊投

臺灣大學學術期刊資料庫

票、電子化投票（e-voting）等等，還建議成立獨立的選舉委員會，監督選舉與公投流程、宣導投票改革等（Howarth, 1999）。

Howarth 報告內容凝聚國會主要政黨的意見，在國會得到廣泛支持。不同於 Jenkins 報告影響政黨切身利益，爭議很大，Howarth 報告提出的選務改革建議，恰可作爲工黨政府推動選舉改革的起點。

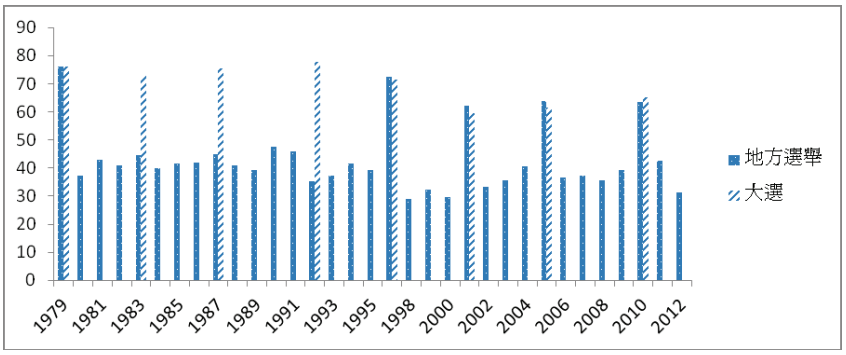
工黨政府推動投票改革計有二項重點：一方面 2000 年通過人民代表法（the Representation of the People Act 2000），除北愛爾蘭外，取消以往對通訊投票申請所需之條件限制，成爲投票所投票以外的另一項投票選擇。只要人民向地方選務單位提出申請，選票可以寄到家，勾選後寄回。另一方面依據 2000 年人民代表法，地方選舉可以進行各種測試計畫，偏重在電子化投票與全面性通訊投票。

布萊爾首相推展投票改革，而非選舉制度改革，有其策略性考量，就是選擇共識性強的項目，先行推動，選舉制度改革則有待凝聚共識後再議。英國推動投票改革，在其他歐美國家，也有類似嘗試。美國奧勒岡州於總統大選與國會議員選舉採取全面通訊投票。上世紀 90 年代以來，歐洲至少有 13 個國家推動電子化投票實驗，美國與加拿大也有類似計畫（Tiresias.org, 2013）。譬如 2007 年 3 月愛沙尼亞（Estonia）國會改選首次經由網路投票，其後於 2009 年歐洲議會選舉、2011 年國會選舉，繼續沿用，但愛沙尼亞的網路投票是輔助性質，絕大部份選民仍於投票所投票（Estonia.eu, 2013）。另外瑞士也在實驗網路投票，除在部份邦測試外，目前主要讓居住於歐盟地區的瑞士海外公民使用（Ch.ch, 2013）。

總的來說，藉由改變投票方式，讓選民更容易行使投票權，以提高投票率是先進民主國家努力的方向。對英國而言，選舉投票率逐漸走低是明確事實。1950 年英國大選投票率爲 83.9%；1983 年降至 72.7%；1997 年 71.4%；2001 年大選更降至 59.4%（Randall, 2005: 403）。地方選舉投票率情況更糟，通常只有國會大選投票率的一半（參考表 1）。民主制度的運行須仰賴公民參與。公民參與的時機主要是選舉與公投。實際上公投機會不多，民眾表達意見仍是倚賴選舉，故投票率逐漸走低，對民主政治健康發展不利（Howarth, 1999；James, 2010: 195）。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　英國大選投票率與地方選舉平均投票率（1979-2012）



資料來源：依據 the Guardian 提供之英國大選與地方選舉投票數據整理而成，參見 Datablog (2013)

選民不去投票的原因很多，其中之一，定時定點前往投票所投票，缺乏彈性，對一些人感覺麻煩，時間未必能配合。因此，嘗試發展一套簡單、容易的投票方式，讓選民願意、不會錯過投票，是工黨政府推動投票改革的立論基礎。

英國地方政府協會（Local Government Association）於 2001 年出版關於改革投票程序的說帖，明確表示更有彈性與符合現代人生活方式的投票程序，是其努力目標，希望藉此提高投票率（2001）。只是測試過程效果最明顯、爭議也最多的是全面通訊投票。

支持投票改革另一理由是減低選務成本。如果投票可以電子化或採全面通訊投票，可以省下開設投票所與雇用人力的費用。不過，有些實驗如攜帶投票箱至生病與行動不便者住處投票，必然會增加經費。在 Howarth 報告與以後測試報告都曾分析改變投票方式的成本問題，但始終不是支持投票改革的關鍵因素。

將英國投票率低迷歸咎於投票不便，希望以多元化的投票方式，提升投票率，似乎忽略選民的疏離感也可能是投票率走低的原因。英國大選制度採單一選區多數決，形成穩定二黨制結構，第三黨在國會席次比率遠低於得票率；二大黨在國會席次比率又高於得票率，致使選民失去政治的第三種選擇。如選民對工黨或保守黨不滿，又不能改變什麼，自然疏離，不願前往投票（Curtice, 2005: 784）。

臺灣大學學術期刊資料庫

是以，若試圖擴大選民參與，提升投票率，不能不考量選舉制度改革。然而工黨對於 Jenkins Commission 有關選制改革之建議，遲遲無法聚集共識，即使瞭解投票率下降不是單一因素造成，當時工黨政府在策略上，也只能就條件已成熟的投票改革先行測試。工黨政府並未表示投票方式不夠多元、不夠方便，是投票率走低的唯一原因。

2000 年人民代表法獲得國會空前支持，該法採納內政事務部長 George Howarth 報告建議，放寬通訊投票規定，允許選民不需附據理由即可申請，通訊投票正式成爲一種投票方式。此外，該法亦授權地方選舉進行測試計畫，項目計有電子計票（electronic counting）、電子投票（electronic voting）、互動式數位電視投票、電話投票、網路投票、提前投票、投票時間拉長、投票到府服務與全面通訊投票（all-postal voting）等等（Electoral Commission, 2002: 7-8）。每次選舉試辦地點由地方政府申請，測試內容並不一致。其中全面通訊投票係將傳統投票所投票廢掉，使通訊投票變成唯一選擇，衝擊最大，研究顯示對提高投票率也最有助益（Electoral Commission, 2002: 6-7）。

截至 2007 年，英國有關改進投票的測試計畫，總共進行 7 次，6 次地方選舉，1 次公投，分別爲：

1. 2000 年 5 月在 32 個地方選舉，進行 38 項試辦計畫，在部份地方議會選舉進行全面通訊投票；
2. 2002 年 5 月在英格蘭，進行 30 項試辦計畫，於部份地方議會選舉進行全面通訊投票；
3. 2003 年 5 月在 61 個地方選舉，進行 59 項試辦計畫，於部份地方議會進行全面通訊投票；
4. 2004 年 6 月合併歐洲議會與地方選舉，實施全面通訊投票地區包括英國東北和東米德蘭地區（North East and East Midlands regions）以及西北地區和約克夏及亨伯地區（North West and Yorkshire & the Humber），部份地方議會進行全面通訊投票；
5. 2004 年 11 月英國東北地區議會公投採用全面通訊投票（all-postal ballot for the referendum for a North East Regional Assembly）；
6. 2006 年 5 月在 21 個地方選舉，進行 15 項測試計畫；

臺灣大學學術期刊資料庫

7. 2007 年 5 月在 12 個地方選舉，進行 12 項測試計畫（參見表 2）。

綜合以上分析，大致看出工黨政府對選舉改革態度的變化，重心從選制改革，轉爲投票改革，通訊投票成爲焦點。工黨政府希望藉由投票方式的現代化，便利選民投票，以提升投票率，並以漸進方式實驗、推廣，以下分析幾次地方選舉測試概況。

表 2　英國投票測試計畫一覽表（2000-2007）

年　份	測　試　區　域	測試計劃
2000	32 地方選舉	38 項
2002	30 地方選舉	32 項
2003	59 地方選舉	61 項
2004	4 區域地方選舉、歐洲議會選舉及公投	1 項
2006	21 地方選舉	15 項
2007	12 地方選舉	12 項

資料來源：彙整自 Olivier-Wright & White (2008: 4-13)

參、推展地方選舉測試計畫（2000-2003）

第一次測試計畫實施時，英國選舉委員會（簡稱選委會，Electoral Commission）尚未成立，檢討報告係由地方政府協會完成。2001 年選委會成立後，即對隨後地方選舉測試，均提出評估建議，政府亦公開回應。[2] 雙方意見往還，得以看出改進選務與投票方法遭遇的問題。

2000 年 5 月，英國進行首次進行地方選舉測試，隨後地方政府協會

[2] 2000 年英國制訂政黨、選舉、公投法（Political Parties, Elections and Referendums Act 2000），依據該法成立選委會。英國選委會爲超越黨派之獨立機關，目前有 10 位委員，其中 1 名爲主委，有任期保障。主要負責政黨登記、監督政黨募款與選舉花費、審視選舉流程、檢討選舉法規，以及對選舉、公投提出評估建議等，惟不負責選務工作。2002 年第二次地方選舉測試開始至 2007 年最後一次選舉測試，均由選委會負責評估成效。

臺灣大學學術期刊資料庫

發表評估報告，認爲所嘗試各種投票安排，以通訊投票最能提高投票率。提前投票對投票率並無影響。此外，報告指出選民對新的電子化投票，適應並無困難；電子化記票也比較迅速與正確（Olivier-Wright & White, 2008: 4-5）。

2002 年選委會在測試地區完成選舉後，發表 Mondernising Election 報告指出，在接受測試地區多數投票率比沒有接受測試地區高。不過測試地區的投票結果顯示，採用新的科技對於提高投票率幫助不大，但爲選民提供更多的選擇與彈性，各方反應良好；e 化選舉的初步嘗試，十分成功（Electoral Commission, 2002: 7）。

選委會認爲獲選爲測試地區，事先得到跨黨認可，大部分的候選人歡迎新投票措施，然而一些候選人對選舉過程，喪失透明度感到擔憂。在大部分的測試地區，政黨未完全適應新型態的投票方式，隨著測試計畫的擴展，新的選舉策略發展變得相當重要，尤其投票變成一段期間，一些政黨候選人急得找登記的選民是否已投票，故關於相關資料的保護與立法是需要的（Electoral Commission, 2002: 6）。

全面通訊投票促使投票率大幅提升，有些地區提升一倍，有些地區並不顯著，主因是該地區是否已有申請式通訊投票的經驗。2002 年新的投票方法增加了投票的選擇、提高投票的效率，使選民得到更多資訊。這些新措施若想成功，須與傳統投票一樣具備安全性，民眾才有信心。

雖然外界對選舉舞弊（fraud）仍有疑慮，不過當時選委會認爲沒有直接證據顯示這些問題存在。選委會承認全面通訊投票與遠距投票會有喪失隱私與保密性的可能，與傳統投票所投票相較，更是如此。雖然傳統投票所投票，也有缺失，惟民眾對其有一定的信心，所以未來推展新的投票方式，須確保其安全性，使民眾瞭解並有信心（Electoral Commission, 2002: 5）。換句話說，提高投票安全的可靠性是必要的，惟亦須考慮人們對安全措施的感受，不然可能降低人們行使通訊投票的意願。

此外，選委會也提到全面通訊投票的身分陳述（declaration of identity）問題，質疑對防範做僞的效用，因爲簽名很少被檢查，該項措施卻造成一些選票因未完成此手續，而成無效票。身分陳述手續的簡化或取消，在不增加舞弊的前提下，是否有助提高投票率？亦應加以研究（Electoral

臺灣大學學術期刊資料庫

Commission, 2002: 6）。

2003 年 5 月於英格蘭 59 個地區舉行之投票測試，大約有 640 萬合格選民參加，此次測試項目繁多，包括網路投票、電話投票、互動式數位電視投票等。

英國選委會事後發表 The Shape of Elections to Come，評估此次測試情形。選委會認爲，全面通訊投票對投票率之提升相當有幫助，沒有關於全面通訊投票的弊案增加的證據。選委會因而認爲全面通訊投票可在英國地方選舉實施，並對此提供一些建議，俾使未來全國地方選舉採用全面通訊投票更爲健全（Electoral Commission, 2003: 6-7）。

選委會提出建議包括：

1. 身份陳述可由新的安全聲明取代，必須簽名，惟不須任何人見證。
2. 委員會應該發佈一份實踐通訊投票的規約（Code of Practice），使政黨自我約束。
3. 建議選民登記由家戶登記，改爲個人登記，以更能對當事人有所掌握。

以上措施，縱屬技術性改進，當通訊投票日漸普遍應用，進而可能影響選舉結果，亟需讓選民感到通訊投票的安全與可靠。選委會報告還呼籲政府提出未來電子化投票目標的路徑圖，但政府在回應選委會意見時，認爲現階段只是透過不斷測試創造條件，並非提出長期電子投票的規劃方案（Olivier-Wright & White, 2008: 6-8）。由此看出，政府與選委會對投票改革策略，見解不一致。

2003 年 9 月工黨政府提出於次年 6 月合併歐洲議會和地方選舉，並在部分地區實行全面通訊投票，同年 12 月工黨政府宣布於東北和東米德蘭地區實行測試。2004 年 1 月政府宣布另增加西北地區和約克夏及亨伯地區。保守黨與自由民主黨反對全面通訊投票由二個地區，擴增至四個地區，戰火延燒到上議院（Philip & Rozenberg, 2004: 10）。後於上議院附修改的「全面通訊投票須有證人簽署」的條件後，下議院才通過 2004 年歐州議會與地方選舉法（The European Parliamentary and Local Elections (Pilots) Act 2004）。

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、2004 年推展地方全面通訊投票的頓挫

2004 年是全面通訊投票頓挫的一年，也是通訊投票轉向的一年。在此之前，選委會極爲樂觀，經歷 2004 年地方選舉，爆發多起舞弊，選委會態度改變，認爲全面通訊投票不應取代申請式通訊投票。

2004 年 6 月 10 日歐洲議會和地方選舉，全面通訊投票於 4 個測試地區進行，分別爲東北區、西北區、約克夏、亨柏與東米德蘭。由於當時選委會對 6 月測試評估報告尚未發表，工黨政府認爲該年 11 月在地方公投是否採用全面通訊投票，需凝聚更多共識，遂決定那年不在西北地區、約克夏與亨柏實行，東北地區照舊，因爲該區全面通訊投票有相當好的成效，值得在舉行公投時持續追蹤，而且東北地區於 6 月舉行地方選舉時，未傳弊案，該區對於全面通訊投票也較有經驗，也獲選委會支持（White & Coleman, 2011: 7）。

惟受 6 月選舉弊案影響，11 月東北地區全面性通訊投票成爲最後一次試驗，往後選委會未再支持類似測試（Sherman & Editor, 2004）。在歐州議會選舉，全英國投票率爲 38.8%，通訊投票測試地區爲 42.42%，比非測試地區 37.11% 高出 5 個百分點（Electoral Commission, 2004: 6）。

值得注意的是，2004 年 6 月地方選舉測試地區，採全面性通訊投票，從開始就不順利，國會通過立法很晚，選前 10 周才通過，準備工作不夠完善（White and Coleman, 2011: 6）。2003 測試全面通訊投票計約 400 萬人參加，2004 年增加到 1,400 萬人，嚴重低估選務壓力，後來選票來不及印製，遞送延誤，並爆發多起舞弊事件，引起公眾對通訊投票是否安全的顧慮。不過，選委會仍認爲舞弊與威脅等事端，僅少數案例獲得證實，通訊投票依然值得推動（Electoral Commission, 2004: 6）。

不過，選委會卻提出一值得注意的觀點，認爲一些選民不去投票，是因爲對政治失去連結，若僅改變投票機制，並不能解決不投票的問題。這些疏離選民承認新的投票方法，提供了便利，但僅止於此，不會鼓勵他們去投票。提高投票率的最好辦法就是說服選民，選舉與其利害相關，這是政治人物、政黨以及媒體的責任，此爲治本之法（Electoral Commission, 2004:

臺灣大學學術期刊資料庫

12）。

選委會分析，民眾對全面通訊投票與申請式通訊投票，態度明顯不同。一般談及舞弊與選票濫用，易聯想到全面通訊投票。基本上，2004 年出現許多選舉不公的控訴，選委會評估報告出爐前，雖然只有幾件審判確定屬實，但許多案件正處調查階段，選委會無法對通訊投票的推廣，是否提高舞弊比率做出總結（Electoral Commission, 2004: 6）。

選委會報告也指出，民眾對全面通訊投票的滿意度甚高，主因是便利，惟不表示民眾對全面通訊投票毫無疑慮，持反對意見的人雖佔少數，比起前一年，比率確實升高（Electoral Commission, 2004: 6）。

報告也指出，許多選民感覺 2004 年選舉程序比過去麻煩，一方面選票的設計，另一方面幾個選舉同時舉行。選民希望有投票方式的選擇，以全面通訊投票取代申請式通訊投票，很多人不能認同（Times Online, 2004）。換句話說，申請式通訊投票仍有相當高的支持，只要在安全性與選務措施加以改進，此一投票方式具有持續推動的潛力。選委會也建議政府採取個人登記措施，以確保安全的遠距投票。[3] 最後選委會建議，全面通訊投票不該在英國往後的法定選舉舉行。惟此項建議在工黨政府回應裡，予以否決（Electoral Commission, 2004: 7）。

截至 2004 年測試經驗，選委會認爲未來投票方式應朝三個方向邁進：(1) 提供信心，對於非法影響投票的制裁與防範的立法工作持續進行；(2) 提供便利，選前的通知相當重要，並對身心障礙者提供服務與協助；(3) 提升處理選務的能力，所有的投票方式須有詳盡的立法配套，以因應所有可能出現的情形，特別是處理通訊投票的人手問題（Electoral Commission, 2004: 7-8）。

[3] 英國選舉採取登記制度，截至目前是以家户爲單位，由家庭一位成員填寫所有家户合格選民的資訊，從 2014 年夏季開始將採個人登記制，家户每一位合格選民必須填寫身分確認資訊。如果不完成此項登記程序，將不能行使通訊投票或代理投票。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、通訊投票改革的轉向（2005-2007）

2004 年通訊投票測試地區發生舞弊事件，使選委會集中力量保障遠距投票的安全性。同時 2005 年選委會公佈的報告，依然以爲投票方式不應限於一種，傳統投票所投票與申請式通訊投票，應該並存，讓民眾有多元選擇，傳統定點投票，民眾有充分信心，其他投票應該持續改善，以維繫選民的信賴。

從 2005 年以後，英國選委會仍多次建議，目前以家戶爲單位的選舉登記制應改爲個人登記制，建議登記投票時除姓名與地址，還須提供簽名與出生日期（Electoral Commission, 2005: 4）。

2005 年 5 月 25 日憲法事務部（Department of Constitutional Affairs, DCA）發表 Electoral Administration: A Policy Paper for Discussion。工黨政府相信普選和地方選舉依然當安全，結果公正公平，然而部份事件可能對選民信心產生影響，故政府力圖在 2006 年 5 月地方選舉前，對一些安全措施加以立法（Department of Constitutional Affairs, 2005: 6-7）。

2005 年 6 月國會開始討論選舉管理法（The Electoral Administration Bill 2005-06），試圖改進選舉的行政管理與提高投票的安全性，引進了防範通訊投票舞弊的措施。最後 2005 年底憲法事務部發表 2006 年 5 月選舉測試創辦計畫書，決定在測試地區舉辦創新投票的措施，同時決定 2006 年測試內容，不包含全面通訊投票及電子投票（North, 2005）。

2006 年選舉法（The Electoral Act 2006）進行連串的變革，以提高行政效能與選舉安全性，改變一般簽名陳述取代傳統的身分陳述；不需要見證人的簽名與住址；在通訊投票的陳述上與選票信封增添條碼，以加速自動掃瞄回寄選票的速率以及於選票加蓋官印和浮水印（Electoral Commission, 2006a: 1-2）。這些變革在試點的問卷調查，受到頗高肯定，故預備於 2007 年再測試。

另外，通訊選票若無法及時送回，可能損及選民權利，2006 年 5 月地方選舉，選民得向選舉監察官確認其選票是否收到，該追蹤系統是透過電子掃瞄，將資料與選票做交叉比對辨識，以取代傳統的身份陳述（Electoral

臺灣大學學術期刊資料庫

Commission, 2006b: 2）。測試結果發現，多數人認爲該設施增加了對通訊投票的信任，也有少數選民抱怨此系統更新不夠迅速。在使用此設施時，沒有發現舞弊或做票情事，多數人認爲可增加對通訊投票的信任（Electoral Commission, 2006b: 3）。

2007 年 5 月地方選舉，選委會再次試辦不同的投票改良方案，計有 12 個地方參與，測試重點在網路投票、電話投票、電子計票以及提前投票。選委會在事後評估時宣佈，在政府未提出現代化選舉體系的策略前，將不再做選舉測試。選委會認爲這種零星試辦，已獲得成果，如果政府沒有清楚的方向，測試繼續做下去，效益不大，並強烈建議政府建立個人登記系統，以強化投票過程的安全性（Electoral Commission, 2007: 5-7）。

由前述趨勢看出，2004 年之後，英國地方選舉的試辦措施逐漸以投票安全性及提升選民對投票過程的信心爲重點。亦即當申請式通訊投票成爲選民投票的選擇，如何讓選民信賴、願意採用通訊投票，是未來選務革新的重心。

陸、全面通訊投票的安全性疑慮

當初工黨政府推動投票方式的變革，目的爲了提高投票率，其次爲減少選務成本。

就提高投票率而言，採全面通訊投票在選戰競爭激烈地區，確實提高不少投票率，這在歷次選委會評估報告可以得知。譬如 2004 年地方議會選舉在四個地區實行的結果，平均投票率爲 35%～37%，比 1999 年 19%～22%，增加 10 到 15 個百分點（Sherman et al., 2004）。在 2005 年大選，雖沒有採行全面性通訊投票，申請式通訊投票也增加選民的方便，工黨過去擔心留在家中的選民，可能影響選舉結果，結果再度贏得大選（Kennedy, 2005b）。

次就節省選舉成本而言，早期推展全面通訊投票的論據之一，以爲可以節省投票的平均成本，包括不必設投票所與選務人員、也不須多印空白選票，也不必購置投票機器，不過卻需增加確認身分的成本，不論以人工方式確認或以電子機具檢測，都是成本的一部份。從美國奧勒岡州與紐西

臺灣大學學術期刊資料庫

蘭經驗看來，通訊投票確實可以節省經費（Qvortrup, 2005: 415）。不過，省錢僅是推動通訊投票的附帶理由，眞正的理由還是爲了提高投票率。

擴大政治參與爲民主的重要原則，既然全面或申請式通訊投票可以做到這點，假如沒有舞弊，這是任何人難以反對的。從民調看出，儘管有舞弊出現，多數民眾支持投票有更多元的選擇，當通訊投票變成選民的選擇之一，民眾感到一種方便與親切。

不過，擴大通訊投票的範圍是否最終取代投票所，變成投票的唯一方式？英國國內存在普遍疑慮。經過幾次舞弊事件的衝擊，批評通訊投票的論點集中在以下幾點：

通訊投票增加舞弊的機會，安全性有疑慮。如果投票所投票，選民儘管投票前受到各種影響，在投票的剎那，改變原先決定，不會有人知道。不過自 2000 年允許選民有權申請通訊投票後，秘密投票的機制遭到破壞（Monbiot, 2003）。在地方選舉測試中看出，通訊投票安全性脆弱，選民可能會有丟掉選票的風險或有人介入、竄改選票。總之，舞弊技巧繁多，譬如有人冒名申請通訊投票，寄到假地址，造成眞的選民至投票所投票，被告知已經投過票了，不能再投（Kennedy, 2005a）。有些黨工會說服選民申請通訊投票，在家等候勾選選票，之後黨工收回，代爲投遞（Ward, 2003: 4）。

2005 年 4 月六位伯明翰（Birmingham）的議員，因前一年選舉涉嫌通訊投票舞弊，判決有罪，法官指出通訊投票根本就是舞弊的邀請函（Kennedy & Sherman, 2005a）。選務人員指出，大部分舞弊選票是趕在期限最後一刻送到，選務人員沒有足夠時間檢查地址與簽名，增加舞弊成功機會（Sherman et al., 2005: 35）。地方選舉舞弊，英國至今沒有根絕。當選擇通訊投票的選民日漸增多，對選務體系形成巨大壓力。在地方選舉，極少票數可以翻轉選舉結果，舞弊作假誘因很大（Curtis, 2010）。

根據最高法院法官 Richard Mawrey 所言，英國的選舉制度太開放，易遭濫用，且調查過程花費昂貴、費時複雜。許多案例即使有作弊的事實，選務官等也沒那麼大權力和足夠資源，調查通訊投票是否眞有舞弊情事（Mason, 2005；Pinto-Duschinsky, 2007: 19）。

在 2005 年時，反對黨針對前一年舞弊事件，攻擊工黨政府想要蒙蔽

臺灣大學學術期刊資料庫

選舉弊案，而繼續實行通訊投票。自由民主黨地方政府的發言人 Ed Davey 甚而指出：「政府利用法律與選舉過程，操弄政治是相當惡劣的行爲（Kennedy & Sherman, 2005b）。」工黨政府則指出選舉舞弊只是個案，認爲通訊投票有助於選民行使民主的權利，現行體制尚能有效處理舞弊事件。由於過去幾年投票率不高，故應鼓勵更高的投票率。

反對黨看法不同，他們認爲若採全面通訊投票可能導致選舉被濫用，威脅和舞弊情事不斷，那投票率增加與否，根本不重要（Thatcher, 2005: 4）。政府需要保證選舉監察官、議會的參選人和警察都能意識到選舉舞弊的危險和嚴重性，另外選舉監察官應被賦予監督通訊投票的責任，但這需要有足夠的資源支撐。

通訊投票被批評的第二項缺點是，有關候選人的資訊未被充分瞭解之前，選票已寄出。選舉過程中，關於候選人的關鍵訊息，可能接近投票日才逐一浮現，若採投票所投票，選民有改變心意的機會。如採通訊投票，選民此時可能已將選票寄出，無法更改所做的選擇（Malhotra & Meredith, 2011: 1）。換言之，通訊投票可能造成選舉活動沒有結束前，選民已做出選擇，萬一出現戲劇性的變化，譬如候選人醜聞、辯論表現、媒體與公眾人物背書等，此時選民無法要求重新選擇，這是否公平呢？

第三項缺點是通訊選票如果處理不當，可能影響選民的投票權，此在 2004 年測試地區發生。當通訊投票的人數激增，選務最大的挑戰是時間，若大部分選票一起在期限前送達，選務人員須於最快時間內處理，任何延誤，可能造成嚴重後果（Sherman & Kennedy, 2005: 28）。譬如選票與投票通知送達時間、地點不正確，可能讓選民喪失投票權；如果選票發生錯誤再重印，恐怕會影響選民無法在期限前把票寄到。地址的正確性也是挑戰，郵差可能寄錯，也可能地址不正確，這些因素可能使選民收不到選票。

在 2004 年選舉，反對黨曾要求選票若未及時送達，有些地區及歐洲議會選舉應該重新舉行（Sherman & Sulaiman, 2004）。換句話說，定時定點投票，儘管選民須跑一趟投票所，但不會出現前述問題。實施全面通訊投票，當選票通過郵政系統，變數增多，有限時間內處理大量通訊投票的遞件，任何差錯，都影響選舉的結果，這是通訊投票須克服的問題。

第四項缺點採通訊投票容易破壞祕密投票之精神，也難以確保選民投

臺灣大學學術期刊資料庫

票是基於自由意志（Ward, 2003: 4）。倘若選票勾選非在投票所掩蔽空間內進行，祕密成爲大問題。投票者在何種情況下圈選？有無受到別人的壓力、威脅？別人是否代爲填寫？都處於不確定狀態（Kennedy, 2005b: 16）。這種不確定因素，倘若只限極少數人像殘障者或特殊因素無法親往投票的人，或可以接受。如果通訊投票變成投票的主要方式，票數足以左右選舉結果，眾多選民的自由意志又處於不確定狀態，選舉結果的正當性易受質疑。縱然英國選委會針對通訊投票的安全性與公正性，不斷改進，但祕密投票的原則，並沒有辦法徹底解決，這也是通訊投票無法取代投票所投票的眞正原因。

柒、通訊投票對選舉之影響

英國擴展通訊投票對選舉之影響，可從三部份觀察：第一，擴展通訊投票對投票率是否有影響？第二，使用通訊投票選民的背景爲何？第三，通訊投票對競選有何影響？

一、擴展通訊投票是否有助提升投票率？

歷次測試期間，選委會曾提出檢討報告，認爲全面通訊投票對於地方選舉投票率有明顯提升作用。不過，此項觀察只是短期於測試地區的經驗。一些研究顯示，採用全面通訊投票對提升投票率可能是短期的效用，剛開始時因爲新鮮及媒體大幅報導，吸引選民注意，但無法藉由通訊投票改變選民的態度。所以，當時間拉長之後，地方選舉的平均投票率並未顯著提升，有時還會下降（Wilks-Heeg, 2009: 104）。

從全國性選舉來看，2000 年取消通訊投票限制後，英國選民只要申請即可通訊投票，結果 2001 年國會大選的投票率爲 59.4%，遠低於 1997 年尚未擴展通訊投票前大選的投票率 71.4%。由此看出，當投票變得更方便，未必能動員不投票的選民前去投票。有學者指出，當選舉越激烈與投票結果難以預期，往往更能動員選民前去投票（Rallings & Thrasher, 2003: 707）。因而英國大選及地方選舉投票率的起伏，與該次選舉是否激烈有密切關係。

臺灣大學學術期刊資料庫

英國大選與地方選舉的投票率，一直存在落差，有時差距達到一半。地方選舉投票率較低原因，與選民對地方政治不關心有關。如果投票變得比較方便，相對容易動員那些在大選時投票、卻在地方選舉不在乎誰當選的選民前去投票（Rallings & Thrasher, 2007: 342）。

英國研究顯示，通訊投票對地方選舉投票率的影響大過全國性選舉，但仍有地區性差異，且不同研究，發現結果亦不同（Zvulun, 2010: 2；Rallings et al., 2010: 225）。不過，2000 年工黨政府擴展通訊投票後，英國選民使用通訊投票比率不斷上升，從 2000 年前 2%～3%，2001 年成長至 5%，2005 年更升高至 15%（Wilks-Heeg, 2009: 103）。可是同段期間投票率不升反降，說明一部份通訊投票的選民是從前在投票所投票的選民，而非動員到不投票的選民。

二、通訊投票選民的背景

通訊投票因爲方便，受英國選民喜愛（NOP World, 2002）。研究顯示越來越多選民使用通訊投票。年紀比較大、沒有車以及賃屋居住，越有可能選用通訊投票（Rallings et al., 2010: 228-230）。

其他通訊研究也發現，通訊投票容易動員原來就有可能投票的選民，如果完全疏離的選民，不會因投票變得方便，就前往投票。有可能投票的選民通常是對政治事務感興趣，卻因交通不便或太忙，或個人遭遇特殊狀況如不舒服、臨時有事，無法前往投票所，通訊投票變成他們的替代選擇（Southwell, 2010: 108-111）。

換言之，選民的投票行爲有慣性，社經背景也不會旦夕改變，通訊投票能夠催出的選票，不能涵括政治疏離感深，而不投票的選民，這也說明爲何一段期間後，英國不論大選或地方選舉的平均投票率，未因擴大實施通訊投票有所改善，甚至每下愈況。2010 年後地方選舉的投票率不及四成，2012 年警察與犯罪委員（Police and Crime Commissioners）選舉，投票率僅有 14.7%（BBC News, 2012）。

至於擴展通訊投票對政黨得票的衝擊，英國研究顯示，在 2005 年大選，若將選民分爲通訊投票與投票所投票二類，工黨在通訊投票選民類的得票率爲 42%；保守黨爲 34%；自由民主黨爲 19%。在投票所投票選民類

臺灣大學學術期刊資料庫

的得票率，工黨爲 39%；保守黨爲 31%；自由民主黨爲 23%（Rallings et al., 2010: 234-235）。由此看出，工黨在通訊投票類的選民裡佔有優勢。同項研究也發現，工黨在 65 歲以上體力勞動者，在前述二類選民都有絕對優勢。雖然有分析認爲工黨政府極力推動通訊投票，與其選民結構有關（James, 2010: 191-193）。但是擴展通訊投票是主要政黨共同支持的政策，很難說通訊投票一定對特定政黨有利。

通訊投票對政黨的選舉策略有相當影響，政黨必須設法動員通訊投票選民遞出選票，此涉及政黨在選區的組織與動員能力。因而政黨在通訊投票得票率高低，不見得是投票方法對哪一政黨特別有利或不利，而是與政黨組織及動員能力有關。

三、通訊投票對競選之影響

傳統選舉宣傳活動包括登門拉票、電話催票，都爲了投票日那天而努力（Hurst, 2004: 12）。通訊投票會改變候選人宣傳的模式，尤其在全面通訊投票地區，除須提早拉票外，候選人還會不斷追蹤選民是否已經投票，然後針對尚未投票者投寄大量的文宣廣告，可能促使選民提早把選票寄出（Hurst, 2004: 12）。助選員也須提早與選民溝通與聯繫，候選人須全力投入的時間達幾周之久，而非在選舉日之前，耗費金錢不少於傳統的選舉。

也就是說，採全面通訊投票或越來越多選民申請通訊投票，將影響政黨與候選人的競選策略，決戰不再是投票日前，高潮也不是投票前夕，而是一段區間，候選人必須適應選民斷斷續續投票的行爲，如何認定誰未投票，進行催票，將是競選的重點。不過政黨是否可以在投票期間取得已投票和未投票者名單，一直存在著爭議（Hurst, 2003）。

不過，也有人認爲，其實選民不集中一天投票，對選舉結果影響不大，因爲以往研究顯示，選民投票行爲有其慣性，選前一天做決定的選民很少，多半的選民在選前一兩週、甚至一、二個月，已心有所屬，是否集中於一天投票，非關鍵所在。當然，不能排除若選前揭露的訊息如爆發醜聞或震撼人心的事件，依然可能改變選民的心意，此時已投票者將無法迴轉，然此種情況出現之機率並不常見，所以競選策略的變化，主要環繞在動員策略，讓沒有投票的支持者，前往投票所投票。

臺灣大學學術期刊資料庫

當通訊投票日漸盛行後，越來越多研究將針對通訊投票與投票所投票二類選民的特性進行分析，譬如美國研究奧勒岡州選舉發現，投票所投票的選民通常比較年輕、教育程度較低、比較欠缺政黨傾向（Malhotra & Meredith, 2011: 2）。英國此類研究尚在起步，對政黨及候選人而言，此類資料的價值，除對選民行爲有深入了解外，據此可以研擬針對性的選舉策略，以獲取選票。

捌、通訊投票與民主政治

2000 至 2007 年間，工黨政府極力推展投票改革，效果最顯著的是通訊投票。在地方選舉試辦過程，電子化投票對提升投票幫助不大，全面通訊投票效果最爲顯著。雖然 2004 年全面採行通訊投票的實驗遭遇挫折，因而轉回多元方式投票，但申請通訊投票的選民卻大幅增加。2001 年大選只有4% 選民選擇通訊投票，2005 年提高到15%，說明通訊投票日漸爲民眾熟悉，並傾向使用（Electoral Commission, 2005）。

英國投票率日漸走低，原因很多，不是靠增添投票方式的選擇，就能解決問題。通訊投票對於有意願投票，卻受限於環境因素的選民，無疑可以發揮作用。對政治疏離感深的選民，卻難以改變態度，激起熱情。依據民調，即使可以通訊投票，不去投票的選民許多認爲投與不投沒有差別（Electoral Commission, 2002: 65-66）。換言之，僅增加投票方式的選擇與便利性，僅屬治標，不能解決民眾對政治的冷漠，所以英國投票率走低的長期趨勢，未因推廣通訊投票，有所扭轉。

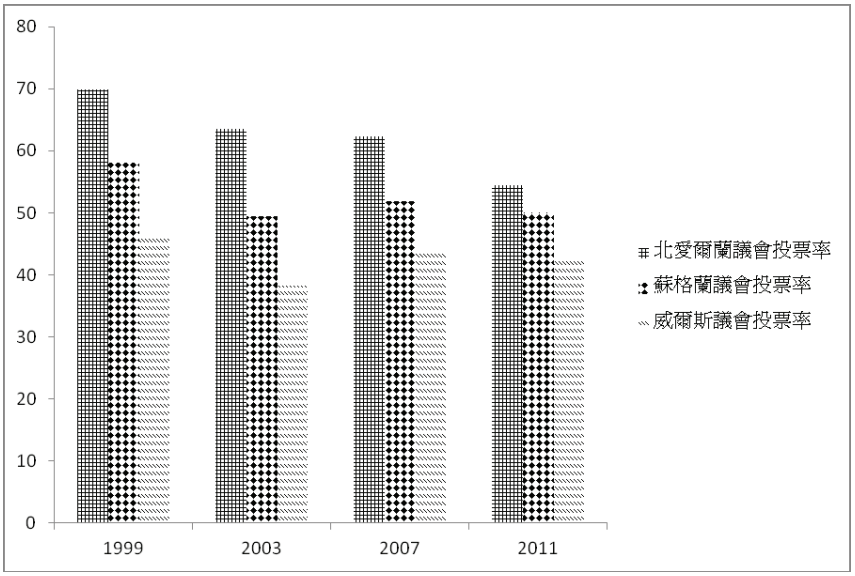
前曾提及，布萊爾首相曾試圖改革選舉制度，卻限於黨內反對，未能落實。隨後工黨配合地方分權，在蘇格蘭、威爾斯議與北愛爾蘭會採行不同於英國下議院的選舉制度。[4] 惟從過去四次議會選舉結果顯示，這些地區投票率介於全國大選與地方選舉之間，北愛爾蘭投票率最高，其次爲蘇格蘭，威爾斯最低，投票率只有四成上下（參考表 3）。因而改變選舉制

[4] 布萊爾首相實施地方分權，蘇格蘭議會、威爾斯議會採取附帶席位制（Additional Member System），北愛爾蘭議會則長期採單記可移轉投票制（Single Transferable Vote）。

臺灣大學學術期刊資料庫

度能否化解疏離，提升投票率？不無疑問，仍有待進一步研究。唯一可以確定的是，當選情越激烈，投票結果難以預料時，選民投票意願越高，投票率因而會走高，此在全國或地方選舉都可以明顯看出這樣的趨勢。

表 3　北愛爾蘭、威爾斯及蘇格蘭議會投票率



資料來源：Aliya Dar (2013: 8-9)

通訊投票雖未必能解決選民不投票的問題，卻受到有意願投票選民的偏愛，成爲他們少跑一趟投票所的替代方案。現代人非安居一地，移動性強，給予選民投票更多便利，對每日忙碌或因各種不同理由，無法親自投票的人，提供最好的誘因，促使他們前往投票。

如今人類已步入 e 化時代，支持投票改革的人認爲，爲何不能以更方便、安全的方法，讓民眾表達支持的候選人呢？工黨政府推動的投票改革，通訊投票只是一環，其他如電子記票、電子開票、提早投票等等，是希望將新科技融入投票過程，使民眾以最低成本，完成投票。

工黨政府推動英國通訊投票變革，被批評政出多門，未有長遠規劃與有效配套措施，此也反映在政府與選委會報告的歧異上。不過值得肯定的是，選委會有計畫地推動投票測試政策，以地方自願爲前提，在地方選舉

臺灣大學學術期刊資料庫

試辦不同類型的投票與選務改革，不斷檢討、革新。即使產生錯誤，影響不致太大，此充分反映英國漸進式改革的傳統。

從英國投票測試顯示，以通訊投票取代投票所投票，投票率雖然提升，惟選民疑慮安全性問題，故已遭排除。通訊投票作爲投票種類的一項選擇，則已確立。更明確地說，英國投票制度是以投票所投票爲原則，選民得申請通訊投票或代理投票，成爲並存三種投票方式。

目前對於投票改革的挑戰仍是安全性與選務負荷的問題，連帶影響民眾對這種制度的信賴感。建立對新制度的信心，不只是擴大宣傳，讓選民瞭解通訊投票實施必須注意的事項。更重要的是配套必須健全，整個投票過程的郵政體系能否負荷？能否準確執行選票遞送？如何檢覈選票的眞實性？所有這些問題如果產生系統性或連續性的錯誤，將讓投票結果產生爭議，進而影響民眾對通訊投票安全性的質疑。

任何制度運作的成效，存在一項前提，違規者係少數，即使少數違規，也可能被抓到，致使敢違規者少。投票所投票即使不便，卻不易舞弊。通訊投票像英國這樣大規模實施，前提是選民舞弊的少，如違規人數眾多，且不易抓到，通訊投票制度很快就瓦解。即使到現在英國地方選舉仍有零星舞弊事件，最近一樁發生在 2012 年 Tower Hemlets 地方選舉，影響社會對選舉過程的信賴（The Electoral Commission, 2013）。

從英國經驗看出，通訊投票是適應現代選民生活節奏所發展的一條途徑，但沒有必要全然取代投票所投票，實施過程應逐步、審愼前進，尤其必須不斷改進配套與支援設施，增強選民對變革的熟悉度與信賴感。所以，英國投票方式變革的過程與轉折，可以作爲我國未來選務革新與推動通訊投票的參考。

參考書目

BBC News. 2012. “PCC Results Breakdown.” in http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-203616262012. Latest update 31 December 2013.

Blackburn, Robert. 1995. *The Electoral System in Britain*. London: Macmillan Press Ltd.

Brazier, Rodney. 2008. *Constitutional Reform: Reshaping the British Political System*. Oxford: Oxford University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Ch.ch. 2013. “E-Voting.” in https://www.ch.ch/en/online-voting/. Latest update 31 December 2013.

Curtice, John. 2005. “Turnout: Electors Stay Home Again.” *Parliamentary Affairs* 58(4): 776-785.

Curtis, Polly. 2010. “Postal Voting Surge Brings Warnings of Electoral Fraud.” in http://www.theguardian.com/politics/2010/may/02/postal-voting-electoral-fraud. Latest update 23 January 2014.

Dar, Aliyah. 2013. *Elections: Turnout*. Social and General Statistics: House of Commons Library.

Datablog. 2013. “UK Election Historic Turnouts since 1918.” in http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/nov/16/uk-election-turnouts-historic#data. Latest update 23 March 2014.

Department of Constitutional Affairs (Great Britain). 2005. *Electoral Administration.* London: Department of Constitutional Affairs.

Electoral Commission (Great Britain). 2002. *Modernising Elections—A Strategic Evaluation of the 20*02 *Electoral Pilots Schemes.* in http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes1/Modernising_elections_6574-6170__E__N__S__W__.pdf. Latest update 13 April 2013.

Electoral Commission (Great Britain). 2003. *The Shape of Elections to Come—A Strategic Evaluation of the 20*03 *Electoral Pilots Schemes.* London: Electoral Commission.

Electoral Commission (Great Britain). 2004. *Delivering Democracy? The Future of Postal Voting*. London: Electoral Commission.

Electoral Commission (Great Britain). 2005. “New Research Findings About Rise in Non-Voting Habits and Postal Voting.” in http://www.electoralcommission.org.uk/news-and-media/news-releases/electoral-commission-media-centre/news-releases-reviews-and-research/new-research-findings-about-rise-in-non-voting-habit-and-postal-voting. Latest update 24 April 2013.

Electoral Commission (Great Britain). 2006a. *May 2006 Electoral Pilot Schemes: Changes to the Administration and Security of Elections.* in http://www. electoralcommission.org.uk/__data/assets/electoral_commission_pdf_file/0014/13190/FindingsSecurityandAdministrationChanges_22989-17176__E__N__S__W__.pdf. Latest update 13 April 2013.

Electoral Commission (Great Britain). 2006b. *May 2006 Electoral Pilot Schemes: Postal Vote Tracking.* London: Electoral Commission.

Electoral Commission (Great Britain). 2007. *May 2007 Electoral Pilot Scheme: Key Issues and Conclusions.* London: Electoral Commission.

Electoral Commission (Great Britain). 2013. “Police Investigations Show No Evidence of Widespread Electoral Fraud in 2012 Tower Hamlets Elections.” in http://www.electoralcommission.org.uk/news-and-media/news-releases/electoral-commission-

臺灣大學學術期刊資料庫

media-centre/news-releases-reviews-and-research/police-investigations-show-no-evidence-of-widespread-electoral-fraud-in-2012-tower-hamlets-elections,-but-action-needed-to-restore-trust-and-confidence,-says-electoral-commission. Latest update 20 April 2013.

Estonia.eu. 2013. "Estonian E-Voting System." in http://estonia.eu/about-estonia/economy-a-it/e-voting.html. Latest update 24 April 2013.

Forman, F.N. 2002. *Constitutional Change in the United Kingdom*. London: Routledge.

Howarth, George. 1999. *Final Report of Working Party on Electoral Procedures*. London: Home Office.

Hurst, Greg. 2003. "Postal Ballots Mean Doorstep Rethink." in http://www.thetimes.co.uk/tto/news/uk/article1956689.ece. Latest update 20 April 2013.

Hurst, Greg. 2004. "Parties Begin Their Postal Vote Battles." *The Times* May 25, sec. Home news, 12.

James, Toby S. 2010. "Electoral Modernization or Elite Statecraft: Electoral Administration in the United Kingdom 1997-2007." *British Politics* 5 (2): 179-201.

Kennedy, Dominic & Jill Sherman. 2004. "How Voters Saved Secret Ballot." *The Times* August 27, sec. Home news, 4.

Kennedy, Dominic & Jill Sherman. 2005a. "Postal Voting Is an Invitation to Fraud, Says Judge." in http://www.thetimes.co.uk/tto/news/politics/ elections/article1842319.ece. Latest update 20 April 2013.

Kennedy, Dominic & Jill Sherman. 2005b. "Labour Fails to Stall Trial on Postal Vote-Rigging Claims." in http://www.thetimes.co.uk/ tto/news/ uk/article1932542.ece. Latest update 20 April 2013.

Kennedy, Dominic. 2005a. "Poll Challenged over Postal Votes." *The Times* June 1, sec. Home news, 14.

Kennedy, Dominic. 2005b. "Postal Votes' Undermine Faith in Our Democracy." in http://www.thetimes.co.uk/tto/news/uk/article1936538.ece. Latest update 20 April 2013.

Labour Party (Great Britain). 1997. "Britian Will Be Better with New Labour." in http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml. Latest update 20 April 2013.

Local Government Association. 2001. *Electoral Processes for the 21st Century?* London: LGA Publications.

Malhotra, Neil & Marc Meredith. 2011. "Convenience Voting Can Affect Election Outcomes." *Election Law Journal* 10(3): 1-28.

Mason, Barnaby. 2005. "Voting Scandal Mars UK Election." in http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4410743.stm. Latest update 20 April 2013.

Monbiot, George. 2003. "Death of the Secret Ballot?" in http://www.guardian.co.uk/society/2003/apr/29/elections2003.comment. Latest update 20 April 2013.

臺灣大學學術期刊資料庫

NOP World. 2002. “Public Opinion in the Pilots.” in http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/electoral_commission_pdf_file/0004/16096/nop_6783-6267__E__N__S__W__.pdf. Latest update 23 March 2014.

North, Andrew. 2005. “Electoral Administration Bill and Electoral Modernisation Pilots at the May 2006 Local Elections.” Meeting Documents, Durham County County, November 2, in http://democracy.durham.gov.uk/CeListDocuments.aspx?MID=2934&RD=A4%20(b)%20Electoral%20Administration%20Bill%20and%20Electoral%20Modernisation%20Pilots%20at%20the%20May%202006%20Local%20Elections&DF=02%2F11%2F2005&A=1&R=0. Latest update 20 April 2013.

Olivier-Wright, Miranda & Isobel White. 2008. *Electoral Pilot Schemes*. London: Parliament and Constitution Center.

Philip, Webster & Gabriel Rozenberg. 2004. “Expanded Post Voting Criticized by Watchdog.” in http://www.thetimes.co.uk/tto/news/uk/ article1903709.ece. Latest update April 18 2013.

Pinto-Duschinsky, Michael. 2007. “Postal Voting Is a Giant Fiddle.” *Sunday Times* January 21, sec. Features, 19.

Qvortrup, Matt. 2005. “First Past the Postman: Voting by Mail in Comparative Perspective.” *Political Quarterly* 76(3): 414-419.

Rallings, Collin & Michael Thrasher. 2003. “Local Electoral Participation in Britain.” *Parliamentary Affairs* (76): 700-715

Rallings, Collin & Michael Thrasher. 2007. “The Turnout ‘Gap’ and the Costs of Voting: A Comparison of Participation at the 2001 General and 2002 Local Elections in England.” *Public Choice* 131(3/4): 333-344.

Rallings, Collin, Michael Thrasher & Galina Borisyuk. 2010. “Much Ado about Not Very Much: The Electoral Consequences of Postal Voting at the 2005 British General Election.” *The British Journal of Politics and International Relations* (12): 223-238.

Randall, Ed. 2005. “Carless with Our Democracy: Group Think and Voting System” *Political Quarterly* 76(3): 402-413.

Secretary of State of the Home Department. 1998. *The Report of the Independent Commission on the Voting System*. London: The Stationery Office.

Sherman, Jill & Tosin Sulaiman. 2004. “Postal Ballot Still Running Late Despite Desperate Rush” in http://www.thetimes.co.uk/tto/news/uk/article1924084.ece. Latest update 20 April 2013.

Sherman, Jill & Whitehall Editor. 2004. “Assembly Poll May Be the Last All-Postal Ballot.” in http://www.thetimes.co.uk/tto/news/uk/article1928377.ece. Latest update 20 April 2013.

Sherman, Jill & Dominic Kennedy. 2005. “Postal Vote Challenged in High Court.” *The Times* April 20, sec. Home news, 28.

Sherman, Jill, David Charter & Dominic Kennedy. 2004. “Postal Voting System Needs

臺灣大學學術期刊資料庫

Fraud Check, Officials Say." in http://www.thetimes.co.uk/tto/news/uk/article1924722.ece. Latest update 20 April 2013.

Sherman, Jill, Sam Coates & Lewis Smith. 2005. "Last-Minute Rush Leads to Big Surge in Postal Voters." *The Times* April 28, sec. Home news, 35.

Southwell, Priscilla L. 2010. "Voting Behavior in Vote-by-Mail Elections." *Analysis of Social Issues and Public Policy* 10 (1): 106-115.

Thatcher, Mike. 2005. "Check in the Post." *Public Finance* April (8-14): 4.

Times Online. 2004. "Government Backs Away from All-postal Voting." in http:// www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/article475230.ece. Latest update 23 March 2014.

Tiresias.org. 2013. "Countries with E-Voting Projects." in http://www/tiresias.org/research/guidelines/evoting_projects.htm. Latest update 23 December 2013.

Ward, Stephen. 2003. "Will Postal Voting End the Secret Ballot?" *The Times* July 1, sec. Features, 4.

White, Isobel and Charley Coleman. 2011. *Postal Voting & Electoral Fraud.* London: Parliamentary and Constitution Center.

Wilks-Heeg, Stuart. 2009. "Treating Voters as an Afterthought? The Legacies of a Decade of Electoral Modernisation in the United Kingdom." *Political Quarterly* 80(1): 101-110.

Zvulun, Jacky. 2010. "Postal Voting and Voter in Local Elections: Lessons from New Zealand and Australia." *Lex Locallis* 8(2): 115-131.

臺灣大學學術期刊資料庫

Postal Voting Reform under the Blair Government, 2000-2007*

*Lang Kao***

Abstract

After returning to power in 1997, the Blair government began to pursue a series of political reforms. Before long, improving the postal voting system became a key focus.

Voter turnouts had been falling throughout Western Europe for several decades, and the Labour government regarded the raising of turnouts as a way to develop a healthy democracy. The Blair government hoped to achieve this by making it easier to vote. In 2000, the Labour government eliminated various restrictions on postal voting by allowing postal voting on demand. From this time forward, postal voting became one of the possible ways to vote, and pilot schemes were carried out at the local level to test different voting methods.

The present article will focus on the Labour government's active efforts from the year 2000 to reform the voting system. I will examine how the government introduced postal voting on demand, and then attempted to gradually introduce all-postal voting in local elections before reverting to postal voting on demand after the occurrence of voting fraud in 2004.

The present paper also analyzes how increasing public support in the UK for postal voting is affecting elections there.

Keywords: Voting System, Postal Voting, Postal Voting on Demand, All-postal Voting, Pilot Schemes, Election Fraud

---

* DOI:10.6166/TJPS.59(27-54).

** Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.
E-mail: fabius@ntu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫