

出國報告（出國類別：實習）

赴韓國參加世界選舉機關協會中階 選務官員能力建構課程出國報告

服務機關：中央選舉委員會

職稱姓名：林科長惠華

赴派國家：韓國

出國期間：105年4月7日至16日

報告日期：105年7月

目錄

壹、緣起	1
貳、出席訓練課程人員	1
參、訓練課程安排	1
肆、2016 首爾國際選舉論壇發表文章摘要	4
伍、韓國國會第 20 屆議員選舉概況.....	8
陸、心得與建議.....	12

壹、緣起

世界選舉機關協會（Association of World Election Bodies；簡稱 A-WEB）係一以強化世界選舉民主，及推動會員間經驗與專業知識適當交流為使命之國際性選舉組織，於 2013 年 10 月在韓國仁川成立，我國以「Central Election Commission, Taiwan, R.O.C」名義加入，成為創始會員國之一。

依據 A-WEB 會章，為達成強化世界選舉民主，及推動會員間經驗與專業知識適當的使命，協會鼓勵選舉管理機關間進行選務相關經驗、研究、科技及科技資訊的開放及分享，並積極籌辦各種選舉管理機關的能力發展計畫。

A-WEB 秘書處處長尹東斌（Yim, Do-Bin）前於本（105）年 2 月 4 日致函各會員國，邀請各會員國報名參加 2016 年上半年之「能力建構計畫」，其中包含中階選務官員能力建構及選舉資通訊科技能力提升等層面之課程，為表達對 A-WEB 秘書處辦理此類課程之支持，並加強與各國選務機關之交流，提升我國選務官員之專業知能，以促使我國選務品質更臻完善，爰由本會選務處林科長惠華前往 A-WEB 秘書處所在地-韓國仁川市參加中階選務官員能力建構課程。

貳、出席訓練課程人員

本次中階選務官員能力建構課程，計有來自白俄羅斯、不丹、巴西、多明尼加共和國、迦納、摩爾多瓦、蒙古國、泰國及我國，總計 20 名代表參加。

參、訓練課程安排

本次訓練課程期間為 105 年 4 月 7 日至 4 月 16 日，共計 10 日。有關課程安排概述如下：

一、105 年 4 月 7 日（星期四）

4 月 7 日下午搭乘大韓航空 KE-0692 班機，於當地時間下午 5 時抵達韓國仁川國際機場。A-WEB 秘書處指派專人接機，並由專車接送至訓練期間的住宿飯店。

二、105 年 4 月 8 日（星期五）

訓練課程於本日上午 9 時許，在 A-WEB 秘書處所在地-G Tower 正式揭幕，開幕典禮首先由尹東斌處長致詞，接著秘書處同仁



秘書處同仁向參訓人員介紹 A-WEB

就協會的成立背景、目標、計畫、現況，以及韓國國會議員選舉等，進行簡要說明，期使所有參訓人員對 A-WEB 及即將舉行的選舉，有概略性的認識。

本日下午則由參訓人員針對各國選務的現況及挑戰進行報告，使參訓人員對他國的選舉制度、選務運作等，有所瞭解。

三、105 年 4 月 9 日（星期六）

本日上午，A-WEB 秘書處安排參訓人員前往韓國當代歷史國家博物館（National Museum of Korean Contemporary History）參觀「當代韓國選舉歷史特展」，藉由展出的史料、文物等，參訓人員對韓國選舉歷史的演進有所認識。

下午則參觀韓國第 20 屆國會議員選舉提前投票之投票所，親身體驗提前投票的選務運作細節。接著並參觀由朝鮮王朝太祖時期下令新建、高宗時期重建，目前為韓國首爾五大宮闕中¹，規模最大、建築設計最美麗的宮闕-景福宮。

¹首爾的五大皇宮分別為景福宮、慶熙宮、德壽宮、昌慶宮及昌德宮，其中昌德宮為東闕、慶熙宮為西闕，相較之下景福宮位置較北，因此又被稱為「北闕」。

四、105 年 4 月 10 日（星期日）

本日為自由行程。



自由行程參訓人員前往首爾市參訪

五、105 年 4 月 11 日（星期一）

本日上午為研討會，A-WEB 秘書處選舉協助小組就吉爾吉斯

於國會議員選舉應用資通訊科技的相關經驗，進行說明與分享。

下午則分別前往韓國國會及韓國國家選舉委員會參訪，其中韓國國家選舉委員會係由副秘書長金大年（Kim,Dai-Nyeon）接見，金副秘



韓國國家選舉委員會金副秘書長(第 1 排中)與參訓人員合影

書長除歡迎參訓人員到會拜訪外，同時向參訓人員介紹韓國國家選舉委員會的地位、組織、功能職責等，使參訓人員對該會有基本認識。

六、105 年 4 月 12 日（星期二）

本日上午出發前往首爾市參加由 A-WEB 秘書處與韓國國家選舉委員會共同舉辦的「2016 首爾國際選舉論壇」，論壇的與會人員包括「中階選務官員能力建構計畫」的參訓人員，以及前來觀察此次韓國國會議員選舉的國際觀選團代表，規模相當龐大。論壇的討論主題為：資通訊科技對選舉的影響、提升婦女參政的途徑、公民於民主發展的角色。

七、105 年 4 月 13 日（星期三）

本日為韓國國會第 20 屆議員選舉的投票日，上午參訓人員於 9 時自住宿的 Incheon Holiday Inn 出發，前往設置於仁川市境內公立學校的投票所，參觀選舉人之投票情形。下午則在仁川市進行市區參訪，

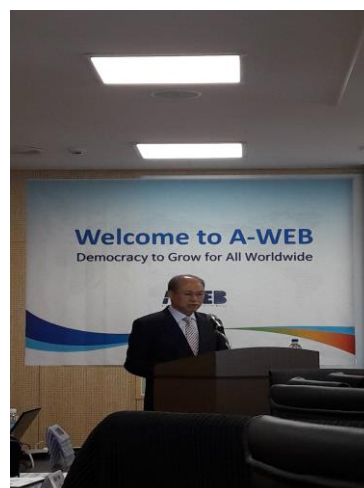
晚餐後，前往位於仁川市體育場的一處計票中心，參觀其開票情形。

八、105 年 4 月 14 日（星期四）

本日上午及下午各舉行 1 場研討會，上午係由韓國延世大學（Yonsei University）教授 Dr. Hans Schattle 就「促進邊緣化選舉人參與選舉的策略」議題，與參訓人員交換意見；下午則由 A-WEB 秘書處規劃及運作組組長李青煥（Lee, Ju-Hwan）透過簡報說明、小組討論及腦力激盪等方式，使參訓人員對「促進選舉管理邁向專業化的途徑」議題，提出有效的策略與實務操作時的訣竅。

九、105 年 4 月 15 日（星期五）

本日上午舉行研討會，由李青煥組長主持，研討會主要針對韓國此次國會議員選舉進行評估，並對改進各國選務品質進行討論，研討會後即進行閉幕儀式，尹東斌處長頒發結業證書予每位參訓人員，並且合影。



A-WEB 秘書處尹處長於閉幕式致詞

是日中午舉行惜別午宴，感謝各位參訓人員於訓練課程期間的參與付出，並預祝參訓人員返國旅途平安，A-WEB 秘書處相當用心，將訓練課程期間相關照片剪輯為影片，於席間播放，讓參訓人員又再次重溫記憶。

十、105 年 4 月 16 日（星期六）

4 月 16 日下午 1 時許出發前往機場搭機，搭乘大韓航空 KE-0693 班機，於下午 6 時返抵國門，完成本次訓練課程。

肆、2016 首爾國際選舉論壇發表文章摘要

本次論壇之場次及討論主題有三：資通訊科技對選舉的影響、公民於民主發展過程的角色、提升婦女政治參與的途徑，以下謹就前開

3 主題，分別選取 1 篇發表文章予以翻譯摘要。

一、A-WEB 秘書處規劃及運作組組長李胄煥：應用資通訊科技於選舉過程的發展趨勢

(一) 選舉過程應用資通訊科技的理由

在選舉過程中使用資通訊科技的頻率持續增加，主要係因為人們普遍地相信，透過改善選舉人投票方式、簡化



A-WEB 金秘書長於 2016 首爾國際選舉論壇開幕式致詞

選舉人驗證程序、減少無效票發生數字等途徑，能夠更正確地反映選舉結果，而使用資通訊科技，正可以達到前開目的。

(二) 發展趨勢之一：選舉人驗證查核系統

儘管世界各國研發出不同型態的投票或計票資通訊科技設備，但歷經長時間的發展後，電子化的「選舉人驗證查核系統」似乎成為發展的趨勢，主要是因為政治人物的不信任，以及該系統具有確保選舉人投票秘密、減少選舉舞弊發生等優點。

(三) 發展趨勢之二：選舉資通訊科技與國家政治經濟發展無關

值得注意的是，選舉資通訊科技設備使用的多寡，與國家政治經濟的發展程度，並無任何關聯。以韓國為例，雖然資通訊科技設備已普遍使用在各個領域，如銀行的自動提款機，但是，在公職人員選舉時仍無法全面停止使用紙本選票，以電子投票機取代。

二、國際民主與選舉協助機構 (International Institute for Democracy and Electoral Assistance; 簡稱 International IDEA) 資深專案經理 Annette

M. Fath-Lihic：公民於民主發展過程之角色及 International IDEA 的民主品質（State of Democracy；簡稱 SoD）評估

（一）公民參與政治的轉變

自歷史觀點來看，在過去 45 年來世界的民主發展已有相當之進程。儘管各地民主政體面對不斷的政治經濟挑戰，以及區域政治動態的快速變遷，但自 1970 年到 2014 年止，全球的民主政治體已從 35 個增加為 110 個。

當選舉在世界各地發生的頻率逐漸增加，越來越多人被納入民主國家之列的同時，持續降低的投票率、未見改善的低迷的婦女政治參與現況，以及資通訊科技發展對年輕世代所造成的政治參與方式的影響等，都是我們應當注意的公民參與政治發展趨勢。

（二）以公民為導向的民主品質評估

民主政府的本質是民有、民治、民享，儘管世界上有各種不同型式的民主，但公民皆是各民主國家政權移轉的關鍵



參訓人員於 2016 首爾國際選舉論壇場外合影

人物，因之，International IDEA 進行的民主品質評估，乃是以各國的公民為核心導向，相信公民本身是各國民主品質最好的評估者，同時將國家的民主、治理

及決策過程發展等，與人民日常生活的利益、需求、想法等，加以連結。

（三）民主品質評估之目的與功用

1. 促進公民在選舉以外對於政治的參與。
2. 協助確認政策或問題的解決途徑。

3. 刺激公民在政治決策過程的參與，以及針對特定的社會或政治議題，形成有力的聯盟。
4. 評估的過程及結果，可作為公民進一步發展與深化國家民主的參考。

(四) 民主品質評估的四大核心層面

1. 公民資格、法律及權利：如國家與公民資格、公民與政治權利平等的法令規範與途徑、經濟及社會權利。
2. 政府及其決策的代表性、可課責性：自由平等的選舉、政黨的民主角色、政府的效率與回應、國會的民主效能、公民對於軍隊及警察的控制。
3. 公民社會及大眾參與：民主社會的媒體、政治參與、權力分化情形。
4. 國家民主之外：外在環境對於該國民主的影響、該國民主對世界的影響。

(五) International IDEA 進行民主品質評估的成果²

以公民為中心的民主品質評估，已完成超過 35 個國家的評估作業，目前尚有部分國家規劃進行中，其中涵蓋有戰後持續紛亂的國家、暴力衝突不斷的地區、長期享有和平的民主政體等。而這些民主品質評估的報告，均已提供各個國家（或地區）探究問題、解決問題的參考。

三、羅馬尼亞選舉委員會（Permanent Electoral Authority of Romania）國會及立法文件連絡處主任 Marcu Denisa-Violeta：促進婦女政治參與的途徑

(一) 婦女參與政治的現況

² 相關評估報告可參考 International IDEA 網站資料，網址為 <http://www.idea.int>。

國際人權宣言發表迄今已逾 68 年，而距離千禧年發展目標的建立也有 16 年之久。如果我們檢視各國的選舉結果將會發現，在多數國家，婦女都是非常負責的公民，換言之，她們持續地參與選舉過程，作為選舉人；但是，婦女當選為國會議員或地方公職的數字，卻是截然不同。

（二）羅馬尼亞努力提升婦女對政治的參與

羅馬尼亞自法律、資訊、教育等層面著手，致力增加婦女參選及當選的可能性。就法律層面而言，該國於 2015 年進行選舉法規修正時，即將「競選活動期間公平使用大眾傳播媒體」及「競選辯論不得使用語言暴力及歧視」等修法目標納入，同年年底，「採用性別平等候選人名單」的立法提案，更獲得來自不同政黨國會議員的支持。

（三）選舉管理機關的責任

使社會對婦女政治參與議題持續關注，以創造一個更包容、更民主、更發展的社會為最終目標，應是各國選舉管理機關的責任。選舉管理機關應舉辦各種論壇，與非營利組織、學術界、相關的政府機關、政黨及公民等，進行討論與意見諮詢；另一方面，也要善用資訊和教育，此二者是最有效也最有力的工具，它們能夠引發自覺，進而改變觀點，在社會創造進步的重要需求。

伍、韓國國會第 20 屆議員選舉概況

一、選舉制度簡介

韓國國會議員共計 300 席，均係由韓國公民直接選舉產生，任期 4 年，其中由選區以相對多數制選出之議員計有 253 席，以政黨比例

代表制選出之全國不分區議員則有 47 席，凡是獲得 5 席以上選區議員或在獲得 3% 以上政黨選票者，可參與全國不分區議員席次之分配。

二、選舉人

韓國選舉人之投票年齡為 19 歲，但受禁治產宣告者、受禁錮以上之刑宣告，尚未執行完畢或尚未確定不執行者、觸犯選舉相關之罪者、或因法院判決或因其他法律致使選舉權終止或喪失者，則不具有選舉權。本次選舉，符合資格之選舉人總數為 4,210,398 人。

三、投票資訊及程序

(一) 投票日期及時間

本次選舉之投票日期為 2016 年 4 月 13 日，投票時間為上午 6 時至下午 6 時；至提前投票的選舉人，

其投票日期則為 2016 年 4 月 8 日至 9 日。



張貼於投票所外的投票流程圖

(二) 投票流程

1. 投票所入口處工作人員檢查選舉人之身分證，檢查後准其進入投票所。
2. 進入投票所後，按選舉人是否為該選舉區內之住民區分為 2 道不同之領投票路線，謹說明如下：
 - (1) 屬於該選舉區內住民者，投票所工作人員先以電子掃描選舉人身分證，以確認身分證資料與機器螢幕上所顯示之個人資料是否一致。經確認選舉人身分無誤後，投票所工作人員即以電腦列印出選票，發給選舉人。接著，選舉人領得選票後，前往圈票處，以圈選工具在選票上勾選。最後，選舉人將完成勾選的選票投入票匱，即完成整個投票流

程。

(2) 非屬於該選舉區內住民者(即不在籍投票者)，投票所工作人員先以電子掃描選舉人身分證，以確認身分證資料與機器螢幕上所顯示之個人資料是否一致。經確認選舉人身分無誤後，投票所工作人員即以電腦列印出選票及信封，發給選舉人。接著，選



設置於活動中心之投票所
(進入投票所後區分為2道動線)

舉人領得選票及信封後，前往圈票處，以圈選工具在選票上勾選，並將完成勾選的選票放入信封內後彌封。最後，選舉人將信封投入票匱，即完成整個投票流程。

(三) 投票所設置

投票當天，韓國境內共計設置約 13,000 多個投票所，每個投票所選舉人數不一，但最多不得超過 5,000 人。至提前投票之投票所設置數則為 3,511 所，其中包括為方便通勤族行使選舉權而設置於首爾車站及仁川國際機場等交通要點的投票所。

四、主要政黨及候選人

本次國會議員選舉，選區議員部分共計有 944 人登記參選，全國不分區議員部分則有 21 個政黨提出候選人名單參選，主要 4 大政黨之參選情形謹臚列如下：

1. 新世界黨：現任總統朴槿惠所屬政黨，選區議員提名 248 人、政黨候選人名單提名 44 人，共計 292 人。
2. 共同民主黨：選區議員提名 235 人、政黨候選人名單提名 34 人，共計 269 人。

3. 國民之黨：選區議員提名 173 人、政黨候選人名單提名 18 人，共計 191 人。



選委會統一張貼於投票所外的候選人海報

4. 正義黨：選區議員提名 53 人、政黨候選人名單提名 14 人，共計 67 人。

五、開票程序

韓國採行集中開票制，投票所結束投票後將票匭送回開票中心進行開票，投票所工作人員不負責開票作業。

韓國最基礎的自治團體為自治市（자치시）、郡（군）及自治區（자치구），開票中心係以自治市、郡及自治區為單位設置，每個自治市、郡及自治區至少設置 1 個開票中心，本次選舉，全國共設置 251 個開票中心。每個開票中心均區分為數個小組，負責數個投票所選票的開票工作，至於不在籍投票者的選票，開票中心內另有 1 小組專門負責。

開票作業開始時，工作人員先將票匭內所有選票倒在桌上³，工作人員將選票攤平整理後，放到計票機，計票機除快速掃描選票，將結果紀錄於電腦外，並依據選票上的圈選位置，將選票依候選人或政黨分類，及計算各該候選人或政黨的得票數，計票機掃描及計算完成後，最後再以人工複算，如複算無誤則計票程序即為完成，小組負責人即可填寫報告表。

六、選舉結果

本次選舉之投票率為 58.0%，較上 1 屆國會議員選舉的 54.2% 高出 3.8%。選舉結果於 14 日凌晨揭曉，在 253 個選區議員席次中，共同民

³ 至負責不在籍投票者選票開票作業者，須先將信封拆開，取出信封內之選票。

主黨獲得 110 席、新世界黨 105 席、國民之黨 25 席、正義黨 2 席、無黨籍 11 席；在 47 個全國不分區議員席次中，新世界黨獲得 17 席、共同民主黨和國民之黨分別獲得 13 席、正義黨 4 席。目前執政的新世界黨遭遇重挫，總計僅獲得 122 個席次，失去持續 16 年的國會多數優勢，最大在野黨共同民主黨總計獲得 123 席，在野陣營第二大黨國民之黨總計獲得 38 席、正義黨 6 席、無黨籍 11 席，在野的 3 個政黨加總獲得過半席次，韓國國會未來將面臨「朝小野大」的局勢。

陸、心得與建議

一、提前投票制度值得參考

為方便投票日當天因故無法前往投票所進行投票的選民，韓國實施提前投票制度，凡符合資格的選民，可在投票日前第 5 日起 2 天，前往設置於全國的任一個投票所投票，僅須出示個人身分證，經工作人員驗證身分，即列印出選票，提供選民圈選，不限於個人戶籍地之投票所，亦不需要事先申請。

本次國會議員選舉投票日是 4 月 13 日，提前投票為 4 月 8 日和 4 月 9 日 2 天，全國共設置 3,511 個提前投票所，包括設置於首爾車站及仁川國際機場等交通要點的投票所，選民投票相當便捷。而為促使選民善加利用提前投票的機制，踴躍行使投票權，韓國國家選舉委員會更拍攝短片進行宣導。

根據當地媒體韓國中央日報報導，本次選舉，由於劃分選區和各政黨確定推薦候選人名單時間的延遲，韓國國家選舉委員會官員原以為投票率會下降，不過，提前投票制度大約發揮了將投票率提升 5 個百分點的效果⁴。

⁴ 資料來源：韓國中央日報中文網 <http://cn. Joins.com/big5> (2016 年 4 月 14 日)。

韓國的提前投票制度，選民無需事先申請，亦未規定須於個人戶籍地投票，確可方便選民行使投票權，而本次訓練課程期間適逢韓國舉行第 20 屆國會議員選舉，有幸參觀提前投票所的投票程序，相關經驗可為我國爾後推動相關制度之經驗參考。

二、選民教育及宣導充滿創意

為使選民瞭解本次選舉的投票日期及時間、投票流程等，韓國國家選舉委員會邀請藝人雪炫及 Apink 等擔任公益大使，拍攝宣導短片或平面廣告，透過電視、報章媒體、街道看板、LED 跑馬燈、公車車體廣告等方式，積極進行宣導。



韓國國家選舉委員會利用建築物外牆進行宣導

此外，韓國國家選舉委員會為配合本次選舉投票日的宣導以及迎接 4 月份櫻花季節的來臨，將該會整棟建築物的外觀進行彩繪。首爾市選舉委員會為使選民認識本次選舉的候選人，更發揮創意，將 4 月 13 日投票日的標語、候選人照片等，製作為巨型燈籠，吊掛於人來人往的清溪川步道，形成一種特殊的「選舉裝置藝術」。投票日當天，選舉委員會並在各投票所外張貼周詳的候選人海報，提供選民參考。

韓國進行選民教育及宣導的過程可謂多元而充滿創意，我國日後再進行各項政策宣導或教育時，也可參考韓國經驗，研議採行更為生動活潑的方式，以提升其效果。

三、提升選務人員專業與促進國際選務交流

選務人員的專業化是一個動態的歷程，透過這個歷程，選務人員能夠獲得或持續累



清溪川沿岸的選舉宣導標語及候選人照片

積選務工作所需的系統性的知識與知能，據以設計及執行新策略、引進選舉新技術或新科技的應用、推動結構性的制度改革等，以提升選舉管理機關的效率與效能。

藉由國際選務經驗的交流，能夠建構選務人員交換知識及資訊的



與巴西選委會參訓人員合影

能力，汲取他人經驗以為參考，從而增進選務人員的專業能力，強化選舉管理機關的治理能力。因之，A-WEB 鼓勵選舉管理機關間進行選務相關經驗、研究、科技及科技

資訊的開放及分享，並積極籌辦各種選舉管理機關的能力發展計畫。

我國為 A-WEB 創始會員國之一，透過 A-WEB 各項研討會及訓練課程的參與，不僅可為我國選務人員提升專業化知能，亦可透過與他國選舉管理機關意見交換的過程，增加對他國選舉制度及實務運作的瞭解，以為我國爾後進行選務變革之參考。