

出國報告（出國類別：開會）

# 赴韓國參加「首爾 2019 年選舉國際研討會」 出國報告

服務機關：中央選舉委員會

職稱姓名：林委員瓊珠、蔡副處長金誥

赴派國家：韓國

出國期間：108 年 10 月 23 日至 10 月 26 日

報告日期：109 年 1 月

## 目錄

壹、緣起	1
貳、出席研討會人員	1
參、研討會議程及參訪活動	1
肆、研討會各議題主講人發言內容摘要	3
伍、心得與建議	13

## 壹、緣起

韓國國家選舉委員會（National Election Commission）於 108 年 10 月 24 日舉辦首爾 2019 年選舉國際研討會，同年 10 月 25 日並安排文化參訪及參加選舉人節活動。本次會議邀請世界各國高級選舉官員、國際組織工作人員及民主與選舉專家與會。韓國國家選舉委員會行政及國際事務處 108 年 9 月 17 日致函邀請本會參加，本會與韓國國家選舉委員會長期以來有密切交流，為表達對該會舉辦本次會議之支持，增進兩會間之互動，及促進與各國之選務交流，爰由本會林委員瓊珠及選務處蔡副處長金誥代表參加。

首爾選舉國際研討會舉辦目的，是為了讓與選舉領域相關的資深專家聚集一堂，討論與選舉管理相關的問題，分享想法並辯論如何使世界各地的選舉更加淨化、公平和更多的包容性。本次研討會是由韓國國家選舉委員會選擇主題。這些主題是根據選舉管理的趨勢，以及韓國國家選舉委員會各個部門和關聯組織的意見來選擇。

## 貳、出席研討會人員

本次研討會與會者，除了韓國國家選舉委員會主席、副秘書長及相關主管人員外，也邀請來自印度、菲律賓、英國、美國、德國、阿富汗、哈薩克、羅馬尼亞、加拿大、緬甸、布吉納法索、依索比亞、巴拉圭、牙買加、馬拉威、東加及我國等國家派員，另有國際組織、太平洋島國的相關專家學者和 A-WEB 訓練部門主管等人參與，出席人員計約 1 百人。

## 參、研討會議程及參訪活動

### 一、108 年 10 月 24 日(星期四)



韓國國家選舉委員會及與會者合影

本次研討會在首爾新羅酒店舉行，會議於上午 9 時 30 分舉行開幕式，由韓國國家選舉委員會主任委員權日煥（Kwon Soon-il）開場致詞外，也邀請前韓國駐聯合國代表吳頌恩（Joon Oh）致詞。嗣即進行 3 場次的研討會，研討會議程共有 3 個主題，內容包含：

（一）「競選活動：新媒體時代的自由與責任」，主題聚焦在新興科技傳播媒體下，如何應對假新聞對於選舉和民主政治的威脅；（二）「提高投票公正度與可信度之措施」，主題聚焦在選舉民調的治理和出口民調方法與應用的討論；（三）「提昇選舉人參與之措施之個案研究」，主題聚焦在如何促進和提高公民的政治參與。

研討會進行的方式為，每一個場次均有 3 位與談人，第 1 位與談人先針對場次主題的現況和相關規範與發展等進行背景和一般性介紹，第 2 位與談人援引西方國家個案進行分享，第 3 位與談人則針對韓國作為個案進行介紹與分享。在每個場次與談人結束後，也開放與會者進行提問與經驗分享。



研討會會場

## 二、108 年 10 月 25 日（星期五）

本日行程，安排文化參訪及參加選舉人節活動。上午文化參訪部分，由韓國國家選舉委員會工作人員陪同參觀景福宮，景福宮係位於韓國首爾，由朝鮮王朝太祖於 1394 年命令興建，是朝鮮王朝的正宮，也是朝鮮 5 大宮闕中規模最大的。景福宮名稱的由來，



景福宮

是取自《詩經·大雅·既醉》：「既醉以酒，既飽以德，君子萬年，介爾景福」。因位於漢城北部，也叫「北闕」。

下午則安排參加在水原市韓國公民民主教育學院（KOCEI）舉行的 2019 年選舉人節，加深各國與會者對韓國政治文化的了解。選舉人節活動為期兩天，主要是為了鼓勵和擴大韓國民眾對於選舉和民主的認識，今年為第 2 年舉辦。活動現場安排了許多與選舉事務有關的攤位，各攤位呈現的活動方式非常多樣活潑，而設立的攤位，是由主辦單位辦理甄選活動而來，各攤位透過互動式和遊戲式設計，增加民眾參與的興趣。在其中有一個



選舉人節活動現場

攤位是呈現和示範選票投票機、透過數位化方式的選舉人身分確認和領票流程，相當有趣，也加深民眾對選舉過程的理解。而這項選舉人節活動的舉辦，也是韓國選舉委員會近年在促進選民選舉參與的重要公民教育場合。在會場，也確實看到許多民眾的參與，同時也看到許多年輕人或學生來參加。

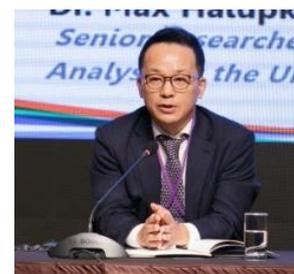
## 肆、研討會各議題主講人發言內容摘要

### 一、第 1 場：競選運動：新媒體時代的自由與責任

主持人：尹成義（Yun Seong-yi，慶熙大學政治  
經濟學院院長，政治學系教授）

主講人：凱爾·勒瑪吉（Kyle Lemargie，IFES 國  
際選舉系統基金會亞太顧問）

發言摘要：



主持人：尹成義教授

- ◆ 虛假信息污染了公眾言論，且侵蝕了選舉的可信度。
- ◆ 我們知道，虛假信息在社交媒體上的傳播速度要比真相傳播得更快，更遠。
- ◆ 注意了虛假信息傳播速度快於事實的問題，此對防止或糾正虛假信息造成了問題。
- ◆ 社交媒體是虛假信息的強大載體，因為它：利用人類心理學，收集針對我們偏見的信息，是人工和自動網絡的宿主，該網絡的建立是為了圍繞非真實內容發出嗡嗡聲的干擾。
- ◆ 我們如何開始解決這個問題，基於言論自由和政治參與權之間的權利框架處於緊張之中，因此，關於虛假信息的實際和潛在影響的研究目前仍處於早期階段，因此，解決方案可能會基於經驗實證結果而發展。
- ◆ 網路平台正在使用運算法來識別和刪除不適當的內容，但到目前為止並非沒有錯誤。
- ◆ 關於網路平台的技術部門，在自我監管的透明度問題如果要採取適當的自我監管模式，則需要從公共利益的角度充分分析和理解內部行為和數據。
- ◆ 對虛假訊息短、中、長期之目標：短期目標，暴露和揭穿虛假信息；中期目標，風險識別與緩解；長期目標，識讀教育與意識的提升，高質量的新聞。
- ◆ 支持公民社會進行事實檢查，和破壞神話；主動的選民信息可以縮小傳播範圍；通過獲取準確的信息來幫助其他人暴露虛假的敘述。
- ◆ 對虛假訊息的監管方式，包含：



主講人：凱爾·勒瑪吉顧問

- 開發新一代的媒體支援工具，以幫助行政管理部門識別不同形式的虛假信息案例。
- 與社群媒體公司合作及密切互動，以實現選舉的公正性。
- 支持民間社會在虛假信息領域進行選民教育。
- 增加對優質新聞的支持。

與談人：趙宗英（Soyoung Cho，釜山大學法學院教授）

發言摘要：

- ◆ 處理了韓國通過互聯網增加競選活動的案例，尤其是利弊，以及隨著競選方法的發展，規則如何改變。
- ◆ 描述了《公職人員選舉法》中有關在網路競選的現行法規，以及有關如何對其進行改革以改善自由和隱私的當前辯論。
- ◆ 引發了圍繞韓國在網路匿名性，從網路上消除虛假信息以及對韓國公務員的影響等問題。
- ◆ 利用 ICT 進行競選活動的優勢，在於得以較低的成本有效地向眾多選民進行自我推廣，並擴大了《公職人員選舉法》中規定的競選活動。
- ◆ 運用網路從事競選宣傳活動，採取刪除非法活動信息的措施、使用實名制驗證的義務及競選活動期間的限制。



與談人：趙宗英教授

與談人：Max Halupka 博士（坎培拉大學治理與政策分析研究所變革治理中心高級研究員）

發言摘要：

- ◆ 引入了有關澳大利亞民主中信任和滿意度下降，這意味著什麼以及如何改善它的信息和數據。
- ◆ 堪培拉大學和民主大學 2025 年就民主觀點進行的描述性研究。
  - 觀察年輕人對民主的參與和看法，對未來充滿希望。現在，年輕的選民關注真實性。
- ◆ 強調了信任對民主的重要性以及缺乏社會和民主信任的問題。
  - 值得慶幸的是，儘管信任度一直處於歷史低位，但人們仍然相信民主。
- ◆ 提出在研究中很受歡迎的改革，這將有助於改善民主制度和重建信任。



與談人：Max Halupka 博士

## 二、第 2 場：提高投票公正度與可信度之措施

主持人：金永元（Kim Young-Won 全國選舉調查審議委員會主席）

主講人：特雷弗·湯普森（Trevor Tompson，美聯社-NORC 公共事務研究中心公共事務研究副總裁）



主持人：金永元主席

發言摘要：

- ◆ NORC 是芝加哥大學的一個獨立研究機構，以關注投票區相關問題及公眾對民主和選舉的信心。並提供顧客可靠的數據和嚴謹的分析，以指導重要的計劃。（二）強



主講人：特雷弗·湯普森副總裁

調國家民意測驗大部分是準確的，但是國家民意測驗的資金不足並且沒有使用現代方法，從而降低了準確性。但是，如果執行得當並採用最佳實踐，則準確性將越來越高。

- ◆ 呼籲在投票媒體中加深了解，並指出一些對投票的不信任或不準確性是由於媒體組織對投票的了解不足所致。
- ◆ 由於政府對新聞業的監管趨於滑坡，因此認為在投票中制定的法規越少越好。但是，強調了透明度和開放性的必要性。
- ◆ 描述使用新的創新技術。還指出了越來越多的問題，即提前投票增加阻礙了傳統的出口民調。

與談人：尼克·穆恩 (Nick Moon) (月光研究總經理兼英國民意調查委員會秘書)

發言摘要：

- ◆ 概述了英國的選舉和投票。
- ◆ 強調指出，英國目前沒有選舉投票的規定，但英國投票委員會 (BPC) 的成立是為了鼓勵投票機構之間的自我監管和最佳作法。但是，該組織未正式監管投票。



與談人：尼克·穆恩秘書

- ◆ 描述了組織在 BPC 中遵守的法規，這些法規側重於良好的方法論，透明度和同行評審。這有助於提高公平性。
- ◆ 爭論了投票站投票的重要性，特別是在發展中國家，可以將其用於檢查任何欺詐或不良選舉管理。他們可以幫助增加信心和信任。例如，在佐治亞州，權力首次和平地改變，民意調查顯示投票過程產生了準確而公正的結果。
- ◆ BPC 如何幫助選舉公平
- ◆ BPC 並未規範民意調查的方式，但是通過要求方法的透明性，它可以幫助人們識別“不良民意調查”。例如：
  - 樣本量極小
  - 調查是很久以前進行的
  - 在很短的時間內進行調查
  - 自選樣品
  - 措辭不佳的問題
  - 加權數字與未加權數字有很大不同
  - 誤導結果
- ◆ 對出口民意調查的看法
  - 出口民意調查可以成為對結果的正式聲明產生懷疑的一種方式，特別是如果有多個出口民意調查結果都持同一說法
  - 出口民意調查必須由民主歷史悠久的國家的知名民意調查公司進行
- ◆ 對當前選舉的看法
  - 選舉在民主國家中起著至關重要的作用，但有被操縱甚至欺詐的風險
  - 透明過程是阻止人們試圖操縱甚至篡改結果的重要方法

與談人：Beom-hoon Kyeong（全國選舉調查審議委員會主任）

發言摘要：

- ◆ 概述了韓國大選的歷史，民選的發展和傳播方式以及現在的監管方式。
- ◆ 描述了韓國目前有關選舉民意的立法以及國家選舉調查審議委員會（NESDC）的作用。
- ◆ 突出顯示了當前的民意調查問題，將其分為外部，內部和體制因素，這些因素使民意測驗更加困難或導致民意測驗不公平或偏頗。
- ◆ 建議的措施，以提高投票的公信力和公平性，包括提高媒體和選民的調查素養，並加強 NESDC 的專業知識。



第 2 場次與會者

### 三、第 3 場：提昇選舉人參與之措施之個案研究

主持人：Shin Yul（明治大學政治學與外交學系教授）

主講人：克勞斯·霍夫曼博士  
（Dr Klaus Hofmann，  
伍珀塔爾大學直接民主  
導航員編輯）



第 3 場次與會者

發言摘要：

- ◆ 介紹了兩個在地方一級改善更直接民主的案例。  
在法倫（瑞典），他們正在鼓勵更多的地方公投，開設民主

中心並在網路顯示更多信息。  
在伍珀塔爾（德國），他們制定了公民預算，並成立了城市參與和諮詢委員會。  
兩者的目的都是讓人們更直接地參與其中。



主講人：克勞斯·霍夫曼博士

- ◆ 引入了兩個較大規模的案例：愛爾蘭（美國俄勒岡州）和歐盟。  
兩者都包括公民大會或諮詢委員會，目的是使更多的人參與決策。

與談人：Abdullah Ahmadzai（亞洲基金會阿富汗國家代表）

發言摘要：

- ◆ 描述了阿富汗的情況，阿富汗的國家和國際機構如何幫助發展民主和公眾參與政治。
- ◆ 強調了該國的困境，包括人們普遍對選舉和叛亂分子先前持有的部分土地不信任。此外，自塔利班會議以來（自 2004 年以來），主要選舉的投票率有所下降。這是由不安全感，信任不足和缺乏信心引起的。
- ◆ 儘管存在這些問題，技術和媒體以及公民教育仍在改善，並增加了公眾參與的方式。
- ◆ 建議的方法，以進一步發展阿富汗和其他國家的公眾參與，包括進行強有力的公民教育，提高選舉過程的透明度以及確保強大，有效和獨立的 EMB。



與談人：Abdullah Ahmadzai

◆ 另就有關公民參與的可能性提出以下意見：

- 鼓勵參與的基礎設施-必要的諮詢和支持-安排聯繫，提供場所等
- 無黨派的獨立機構
- 提供必要的能力
- 指導和組織選舉辯論（尤其是在成功的直接民主倡議的情況下）



提前投票所

與談人：張成勳（Seong-hoon Jang，韓國公民民主教育學院教授）  
發言摘要：

- ◆ NEC 和韓國公民民主教育學院（KOCEI）制定了措施，以提高投票率並進一步發展代議制民主。
- ◆ 強調了韓國阻礙選民投票率進一步增加的因素，包括對政治漠不關心，缺乏首選候選人和缺乏意識。
- ◆ 描述了 NEC 為增加投票率而對選舉管理進行的技術更改，以及 KOCEI 提供的旨在提高選民意識的教育計劃。
- ◆ 增加投票便利性措施
  - 郵寄投票
  - 海外投票（2012）
  - 艦上投票（2012）
  - 提前投票（2014）



張成勳教授

- 投票日放假（2014）
- ◆ 提供投票服務之特色：
  - 投票站指導
  - 投票站搜索服務
  - 投票站設置在建築物一樓
  - 身障者協助措施
  - 交通服務
- ◆ 改善海外選民投票措施
  - 在網路申請及結果通知
  - 建設永久海外選民名單
  - 設置其他投票站



投票站搜索系統

- ◆ 提前投票制度
  - 適用在選舉日無法投票者
  - 適用所有註冊選民，無需事先通知
  - 提前投票期間有 2 天，從選舉日前 5 天開始 2 天
  - 投票時間早上 6 點至下午 6 點
  - 全國任何投票站
- ◆ 候選人政見訊息服務
  - 檢驗政黨和候選人的政策和承諾並進行比較
  - 投票站搜索系統

- ◆ 提供投票時面臨不便的選民相關物品
  - 編印身障人士投票指南
  - 編印一般選舉人投票指南
  - 特殊圈印設備



投票指南

- 放大鏡
- ◆ 提高投票意願措施
  - 加強公民民主意識
  - 舉辦選舉人節
  - 政治參與培訓
- ◆ 政治信任和投票率的關聯性
  - 選舉是要求代表信任和問責的政治制度
  - 政治上的不信任意味著選民認為要求問責（選舉）的過程毫無意義。
  - 增加投票率的最實際方法是重新獲得政治信心，並使人感到通過選舉有可能進行改變。
- ◆ 投票不能保護民主。但是如果你不投票，民主將受到破壞。



政治參與培訓

## 伍、心得與建議

- 一、韓國國家選舉委員會自 2015 年開始舉辦該國際研討會，每 1 年大概有超過 1 百位選舉相關工作者、專家或學者等與會。透過該研討會，提供平台讓不同國家的選舉委員會人員、選舉研究之專家學者、關注民主品質的專家學者，能夠分享經驗或討論當前重要的議題。本次研討會聚焦在新傳播媒介下的選舉管理、選舉民調、選民參與的主題，都是當前相當重要的議題，也是各國在確保公平和公正的選舉所需要嚴肅面對的挑戰。透過本次研討會，參加者對於韓國在選舉民調管理和鼓勵選民參與之實際作法有具體的認識，也提供反思我國的情況。例如，韓國成立國家選舉調查審議委員會，任何要發布選舉民調的組織，須先向該委員會登記，並遵守公布選舉民調的相關規定，

才能發布選舉民調，是否能提高選舉民調品質或是改善民調亂象？又或是在確保公平的選舉和言論表達自由之間，選前民調距離投票日幾天就不能公布？韓國目前是 6 天，目前公民社會則有倡議要減少天數。

二、在促進公民參與方面，韓國實施海外投票和提前投票，從投票結果來看，確實發現投票率提高的趨勢。除了透過不同措施提升投票率外，與會的報告人和參與者，也都提及政治參與的高低和民眾對於政治與體制的信任有極高的關聯。要改善選舉參與情形，促進民主品質，提高選民的政治信任感是極為重要的工作。

三、韓國選舉民調審議委員會主任 Dr. Beom-hoon Kyeong，在報告中也提及政黨黨內初選運用民調來決定候選人提名。參與者在會後與 Dr. Kyeong 就選舉民調的規範與政黨採用民調進行候選人提名等議題進行意見交換。108 年民主進步黨及中國國民黨就提名第 15 任總統副總統選舉候選人，也都進行黨內初選，並採用民意調查方式決定候選人，而各該政黨進行民意調查時的規範為何，因屬政黨內部事務，由各政黨決定之。政黨以黨內初選決定提名之總統候選人，具有深化民主之意涵，提名作業的相關規範如能健全完備，初選過程應亦能擴大選民基礎，其結果也理應更具代表性，相信落敗者就不再具備脫黨參選的正當性。政黨黨內初選建構公平的制度，提供有志者公平的競爭機會，應能杜絕選舉爭議，並避免政黨因為提名不公而分裂。



身分驗證掃描機

四、電子領票制度得為借鏡

韓國公職人員選舉選舉人除於投票日親自至投票所投票外，亦採行郵寄投票、艦上投票、海外投票及提前投票等投票制度，其中提前投票制度之選舉人無需申請，並可至全國任一設置之提前投票站憑身分證投票，為因應此一投票制度，韓國採用電子領票設備供選舉人領票，其流程為以選舉人身分證透過機器掃描，經由網路連線選舉人名冊資料庫核對身分並確認具有何種選舉種類之選舉權，選舉人並於機器之螢幕掃描指紋記錄領票後印出選舉票，再由選舉人圈選後投入票匭，如選舉人在非戶籍地投票站領票，



開票機

則另由工作人員提供選舉票信封，選票裝入信封後再行投入票匭，舉票匭內之選舉票於投票日另行分類並集中開票。

由韓國電子領票制度經驗，可知電子領票制度有助於提前投票及不在籍投票制度之實施。我國公職人員選舉各界倡議不在籍投票制度已有多年，較具共識之不在籍投票制度為移轉投票，並以適用於總統、副總統選舉及原住民公職人員選舉認具可行性，惟因當前總統、副總統選舉及立法委員選舉投票日均在同一日投票，區域立法委員選舉因各區域選舉票種類計達 73 種，致立法委員選舉因無法全面與總統、副總統選舉同採移轉投票，故在政策上仍無法有進一步推展。

根據內政部規劃，數位身分識別證（New eID）預計自本（109）年 10 月起開始換發，並預計 112 年 3 月換發完畢。數位身分識別證結合國民身分證與自然人憑證，但暫未結合健保卡跟駕照功能。為應上開變革，本會於 108 年 10 月 1 日

召會研商因應數位身分識別證換發選舉人身分識別及領取選舉票作業配合檢討事宜會議，邀集學者專家、機關代表及所屬選舉委員會與會討論，與會學者有認未來 New eID 除可透過設備確認選舉人身分外，並可考慮增設替代現行人工查驗選舉人名冊、進行性別投票設計、各年齡層投票統計及取代現行領票以簽名、蓋章或按指印之功能。惟有與會代表認如何管控設備內留存紀錄、如何確實銷毀儲存之紀錄、採網路查對選舉人資格身分如何進行資安防護等有所質疑。

選舉權為憲法保障之權利，便利選舉人行使投票權利為保障選舉權重要核心之一。歷年來之選舉，選民經常陳情之事項，包含無法於投票日投票及須回戶籍地投票，投票所工作人員之工作地投票，如多種選舉同日舉行時，僅能在最小選舉區行使，凡此，均為亟待研求改善之重要課題。以韓國電子領票制度，可資解決不在籍投票制度選舉票種類繁多之問題，如用於提前投票制度，並可省卻選舉人事先申請、選舉人名冊編造等問題，採行提前投票，對於無法在投票日行使選舉權之選民及投票所工作人員選舉權之保障有相當之助益，並可提昇選民投票率。至實施電子領票所生之資安防護，係屬技術問題，自當努力克服，俾免因技術問題影響人民權利之行使。

五、由於該國際論壇邀請不同國家選舉機構或專家學者與會，並針對韓國的情況進行深度介紹，透過會議不僅提供與他國經驗交流的機會，也可更了解不同國家在選舉管理上的做法，因此，在未來預算經費許可情況下，宜持續參與該國際選舉管理研討會，甚至爭取在論壇中進行報告我國的情況。