

出國報告（出國類別：開會）

赴尼泊爾參加「2023 亞洲自由選舉  
網路（ANFREL）『第 6 屆亞洲選舉利  
害關係人論壇』」國際會議

服務機關：中央選舉委員會

姓名職稱：許雅芬委員、張乃文科長

派赴國家/地區：尼泊爾加德滿都

出國期間：2023 年 12 月 6 日至 12 月 7 日

報告日期：2024 年 2 月 16 日



## 摘要

亞洲自由選舉網路（ANFREL）和尼泊爾選舉委員會（ECN）共同主辦第 6 屆亞洲選舉利害關係人論壇（AESF VI），論壇於 112 年 12 月 6 日至 7 日舉行，有來自亞洲及其他地區的 300 多名選舉管理機構、地方和國際非政府組織、選舉專家、改革者、媒體和政府間組織的利害關係人參與。這次為期兩天之活動，以「建構永續民主：面對選舉之挑戰與機遇」為主題，活動包括關於 7 個關鍵問題的小組討論，其中包括透過選舉改革實現永續民主、在亞洲選舉過程中納入邊緣化社群、網路媒體、選舉和民主、選舉和公民空間以及金錢在選舉中的影響等主題。本會參與主題為第 3 組：「網路媒體、選舉和民主」，由本會委員許雅芬女士主講：中央選舉委員會打擊選舉假訊息的作法。會議的最後則由尼泊爾選舉委員會（ECN）主席 Dinesh Kumar Thapaliya 和亞洲自由選舉網路（ANFREL）主席 Rohana Hettiarachchi 及本次論壇所有參與者共同簽署《第 6 屆亞洲選舉利害關係人論壇有關透過選務革新以強化民主與促進選舉公正之加德滿都宣言》，更進一步確認了民主過程的承諾。

# 目錄

壹、緣起.....	5
貳、第6屆亞洲選舉利害關係人論壇.....	5
一、論壇簡介 .....	5
二、本會參與主題及小組報告內容.....	7
三、論壇主題：建構永續民主.....	11
四、加德滿都宣言.....	14
五、會後國際會談.....	16
參、心得及建議.....	17

## 壹、緣起

亞洲自由選舉網路 (ANFREL) 和尼泊爾選舉委員會 (ECN) 共同主辦第 6 屆亞洲選舉利害關係人論壇 (AESF VI)，論壇於 112 年 12 月 6 日至 7 日舉行，有來自亞洲及其他地區的 300 多名選舉管理機構、地方和國際非政府組織、選舉專家、改革者、媒體和政府間組織的利害關係人參與。這次為期兩天之活動，以「建構永續民主：面對選舉之挑戰與機遇」為主題，活動包括關於 7 個關鍵問題的小組討論，其中包括透過選舉改革實現永續民主、在亞洲選舉過程中納入邊緣化社群、網路媒體、選舉和民主、選舉和公民空間以及金錢在選舉中的影響等主題。本次會議由亞洲自由選舉網路 (ANFREL) 主席 Rohana Hettiarachchi 來函邀請本會李主任委員進勇與會，因會議時間距離第 16 任總統副總統及第 11 屆立法委員選舉舉辦日期僅 1 月時間，李主任委員無法親自與會，經徵詢意願後由本會許雅芬委員率同張乃文科長代表參加，並依會議之主題安排進行報告。

## 貳、第 6 屆亞洲選舉利害關係人論壇

### 一、論壇簡介

#### (一) 論壇背景說明

亞洲選舉利害關係人論壇 (AESF) 是一個平臺，匯聚來自亞洲各地的選務機關、公民團體和其他利害關係人，進行互動與交流。自 2012 年在泰國曼谷舉行的第 1 屆 AESF 以來，論壇共舉辦了 5 屆，包括東帝汶帝利 (2015 年)、印尼峇里島 (2016 年)、斯里蘭卡可倫坡 (2018 年) 和由於 COVID-19 疫情而線上舉辦的 2021 年論壇。

第 2 屆在東帝汶帝利舉行，獲東帝汶國家選舉委員會大力支持，吸引來自亞洲各地選務機關的關注，促成該次會議充分之意見交流與討論。第 3 屆由印尼選舉委員會聯合主辦，有來自世界各地近 250 名代表踴躍參與。

第 4 屆 AESF 由斯里蘭卡選舉委員會聯合主辦，匯聚來自世界各地致力促進民主和選舉公正約 350 名代表出席。第 5 屆 AESF 由於 COVID-19 疫情而採線上舉辦方式，並由世界選舉機構協會 (A-WEB) 聯合主辦，共有 200 多人參加。

第 1 屆 AESF 的「曼谷自由公正選舉宣言」，旨在促進亞洲民主和選務公開透明。此後各屆 AESF 均訂立了包括「帝利民主選舉指標」、「峇里島選舉誠信承諾」和「可倫坡促進和捍衛亞洲選舉民主承諾」等等。這些文件象徵與會者的民主期望，提供評估亞洲選舉進步的準則。部分公民團體和選務機關已將這些文件納入其年度計畫與評量指標，以進一步推展各該國家之民主化。

2022 年 7 月 4 日，亞洲自由選舉網路 (ANFREL) 和尼泊爾選舉委員會 (ECN) 簽署備忘錄，共同主辦第 6 屆 AESF (AESF VI)，預計於 2023 年最後一季在尼泊爾加德滿都舉行。論壇將匯聚來自亞洲及其他地區的約 300 名選務機關代表、本地和國際非政府組織、以及國際組織。

## (二) 論壇主題及目標

### 1. 論壇主題：



建構永續民主：面對選舉之挑戰與機遇，該主題聚焦於透過選舉改革，促進達成選舉公正之目的，實現永續民主。永續民主需要強有力之機關、可靠的社會結構和積極的公民。因此，選舉改革是民主發展的一部分，它提高了公眾對選舉過程的信心，提高了選舉結果的精確性，透過維護可信度、透明度和包容性等，來促進公民之選舉權。本論壇認為，持續檢討及改善選舉過程的法規範結構，為民主國家必經之歷程。

### 2. 論壇目標：

提供平臺，使來自亞洲的選舉利害關係人就當前或即將到來之選務挑戰進行密切且實質之討論，並提出可行之解決方案。鼓勵選舉利害關係人間互相交流與合作，增強民主發展。並透過各個討論主題或選務問題交流，促成確實可行的選務革興方案，並提供國家間合作機會，建立亞洲永續之民主發展。

本論壇匯聚來自亞洲及其他地區約 300 名選舉利害關係人，討論自由與公正之選舉挑戰，並制定對策方案。藉由關注選務辦理過程，追求成功選務改革案例或曾經創造出的選舉成功里程碑，無論是藉由政策推動或制定新法，這些改革方案都可做為其他國家執行之參考。

## (三) 論壇進程序

### 1. 小組組成和討論流程：

除開幕全體會議外，論壇係由 7 個主題小組進行討論，各小組將由一位主持人和每個主題的小組主講人所組成。主持人將在會議開始時介紹每位主講人。然後，主持人的任務是確保討論依序進行，並為每位主講人分配足夠時間來說明他們的主題內容，如有需要亦可與主講人分享某些觀點或想法，亦或是總結某段討論的主要論點，並在每位主講人完成演講後引導進入開放與現場與會者進行意見交流。

論壇設定以小組進行討論，並進一步分為子主題，可使討論更加聚焦，

著重某些得以汲取經驗的重要領域和最佳個案分享。主講人任務是以清晰而簡潔的方式討論及說明本次論壇分配給他們的主題，引用具體的案例與實務見解。每位主講人需要確定其子主題的問題關鍵及挑戰，提供解決這些問題和挑戰的方向和方法，提出一套解決方案（無論是政策、法律、執行行動或是相關努力作為），最後這些子主題的各個論點，均將納入「透過選務革新以強化民主與促進選舉公正之加德滿都宣言」之中。每位主講人需要提交他們演講的簡要摘要給 AESF 秘書處，而各論點將交給主持人和記錄員，以幫助他們整理這些論點，這些論點將被納入宣言之中。

## 2. 時間分配：

每個會議（全體或平行）的分配時間為 1 小時 30 分鐘至 1 小時 45 分鐘。每位主講人分配 15 至 20 分鐘的演講時間。在時間分配方面，主持人將確保至少有三分之一的時間用於主講人報告。小組討論將包括會議主題介紹、主講人介紹、每位主講人報告，以及與現場參與者分享見解和提問的開放論壇。主持人將與 AESF 秘書處和記錄員密切配合，以確保會議在分配的時間內進行完成。

## 二、本會參與主題及小組報告內容

### （一）本會參與主題

本會參與主題為第 3 組：「網路媒體、選舉和民主」，社群媒體、假訊息和人工智能（AI）對公共意見的影響是一個不斷提升的隱憂，尤其是在選務方面。與會者將主要討論社群媒體、假訊息和 AI 如何透過廣告媒體傳播假訊息，以及以影響公眾意見之操作方式來影響選舉，並探討克服這些問題之解決方案。

主持人：Sairah Zaidi，卡特中心民主項目副主任；報告子題 1：假訊息和影響力操作在選舉中的累積影響，主講人為菲律賓假訊息研究員 Rossine Fallorina 先生；報告子題 2：中央選舉委員會打擊選舉假訊息的作法，主講人為本會委員許雅芬女士；報告子題 3：打擊選舉期間的錯假訊息和仇恨性言論，主講人為尼泊爾研究員 Kiran Chapagain 先生。



### （二）小組報告內容

1. 第 1 子題：由主講人菲律賓假訊息研究員 Rossine Fallorina 先生報告：

假訊息和影響力操作在選舉中的累積影響：

多年來，菲律賓假訊息研究團隊一直嘗試研究兩個主要問題：菲律賓的假訊息自 2016 年以來如何變化？以及假訊息的主要特徵為何（戰術、行為者、背景和反應）？2016 年選舉杜特蒂總統獲得壓倒性勝利，並首次揭露廣告成為假訊息首要來源，到馬可仕家族以贏得 2022 年總統選舉方式回復名譽。由此了解到，政治影響力操作一直在不斷創新，涉及到的人物（包括受眾和網紅）、平臺（具黨派色彩傳播媒體和社群平臺如 TikTok）以及不斷創新，逐漸形成假訊息整體生態系。

假訊息非菲律賓獨有，但菲國民主特性使其更易受假訊息和影響力操弄威脅。首先，菲律賓對民主有愛恨交織的關係。它擁有全球最密集的公民社會網絡，但又有藉選舉打造王朝和強人的歷史。菲國對於民主有著矛盾的心態，對威權主義又有懷舊情懷，政治兩極化但卻不走意識形態路線。這些特徵使得菲律賓假訊息和影響力操弄在政治選戰中司空見慣，據報告統計，用於 2022 年菲律賓選舉所隱含影響力操弄約為 6 億到 15 億菲律賓披索（約合 1090 萬至 2700 萬美元）。

值得注意的是，菲律賓的民主缺陷也存在於其他南方國家，這些對威權仍具高度影響力或對民主懷疑的國家，如巴西。民主缺陷為假訊息和影響力操弄創造條件，影響菲律賓社會兩個方面：（1）對民主機制不信任，（2）創建二元對立的公共領域。政府支持者和反對方存在持續且逐漸加劇的對立運動，且對選務系統不信任。人們只參加與自己立場一致的政治或選舉活動。每個政治活動都是由他們自己的廣播頻道、名人、影響者、專家和娛樂媒體所打造的。選舉變成了一種品德宣揚和對候選人身份的認同行為，而不是了解候選人的政策立場，使得有建設性的公民對話幾乎無從產生。

在 2022 年選舉由於 Bongbong Marcos 拒絕參加總統辯論，或接受廣播媒體網路訪問，他的支持者不是轉向 Bongbong Marcos 的 YouTube 頻道，亦或是轉向只讚美他的新聞頻道。由於對主流媒體不信任，許多菲律賓人多偏後各自立場極端分裂的政治評論員和 Vlogger，以此作為每日新聞訊息的主要來源，政府和在野黨因此都各自招募了一批具公眾影響力的名人和網紅。對立的公共領域影響不僅限於選舉，因為在選戰後，破碎的友誼和家庭關係變得非常普遍，無論選前或選後，這種趨勢一直持續影響著。

菲律賓國內的對立情勢引發國際關注，因為菲國在假訊息方面擁有豐富的經驗，並推動全面性干預性措施，在法律和監管改革方面，在提高對發布假訊息的責任和認知，透過「政治公關和廣告實踐自律行為準則」來加強推動，並強化政治人物帳戶之透明，選舉委員會應更有效追蹤選舉活動支出，其中包括社群媒體廣告支出。

此外，選舉委員會可透過刪除假訊息內容、封鎖網站、罰款和威脅監

禁等方式來進行管制。但這也是一個令人擔憂的因素，因何者是假訊息，取決於現任掌權者。對菲律賓來說，這些管制有點諷刺，因政治人物自己就曾受益於管制訊息和操縱網路媒體。政府過去即有立法打擊批評者的歷史，尤其是新聞記者和政治運動者。

菲律賓需採取更有效的作法來處理假訊息，但在菲律賓的物質條件下，菲國反制假訊息往往歸咎「社群媒體洗腦窮人」，但是這種方式反使一般選民疏離，弱化了干預措施的效果。依巴西經驗，反假訊息需要更加多樣化與整合，應奠基於更加創新及吸引人的作法。

我們研究團隊主張應採社會各界共同參與的作法，即公、私部門和公民社會的利害關係人，建立共同目標來打擊假訊息。這意味著與立法者、公民社會組織、記者和民間團體相互合作，制定能夠抵抗國家掌控的監管干預的政策，其替代方案是透過召開地方和國家公民大會來商討民主方案，制定自下而上的政策，而不僅僅依靠檯面上政治人物來完成這項工作。

2. 第 2 子題：由主講人本會委員許雅芬女士報告：中央選舉委員會打擊選舉假訊息的作法：



臺灣在 2018 年舉辦地方公職人員選舉及全國性公民投票時，假訊息大幅興起，在該年選舉和公民投票期間，本會受到社群媒體內各類型選舉假訊息之攻擊。即使本會發表聲明澄清，但效果卻非常有限。本會與 Facebook 聯繫，但其表示這些貼文並未違反社群準則，故關於選務相關假訊息未下架而得以繼續傳播。

中央選舉委員會於 2018 年及公民投票選舉汲取的經驗教訓，主要有：

- (1) 快速及即時回應對遏制假訊息至關重要。
- (2) 中央選舉委員會無法獨自打擊選舉假訊息，必須與社群媒體、公民團體等共同合作。

因此，2018 年底本會著手邀請社群媒體建立更直接的舉報方法和合作機制。2020 年第 15 任總統副總統和第 10 屆立法委員選舉中選舉假訊息再度盛行，選前假訊息傳播變本加厲。部分假訊息來自國外，傳播大量未經驗證的選舉訊息或影片。其常見類型為：

- (1) 中央選舉委員會在投票所進行選舉作票。
- (2) 中央選舉委員會將額外的選票置入票箱。
- (3) 中央選舉委員會將部分選票改為無效票。
- (4) 中央選舉委員會透過電子計票系統改變投票結果。

而這些選舉假訊息，將產生誤導民眾，影響公眾觀點，及破壞選舉公平性和整體性的效果。中央選舉委員會旋即於 2019 年 8 月成立打擊選舉假訊息工作小組，並與社群媒體和非政府組織合作，並以三步驟打擊假訊息：

- (1) 當假訊息出現時，中央選舉委員會將盡快發布新聞稿澄清事實。
- (2) 與社群媒體合作，向社群媒體舉報與選舉事務相關的假訊息。由社群媒體立即處理並檢查內容是否違反其社群準則或選舉法規。
- (3) 加強宣傳工作，對抗假訊息（例如發布帶有圖片的新聞稿或製作圖卡），並教育公眾使用各種訊息驗證工具，例如 Cofacts、Mygopen、臺灣事實查核中心等網站。

然而，中央選舉委員會應對選舉假訊息仍有以下困難之處：一、現行法規範架構恐無法跟上我們所面臨的挑戰。二、中央選舉委員會人力和預算有限。三、社群媒體有其獨立的公司政策，並非中央選舉委員會報送的所有案例都會受理。四、境外勢力的威脅不斷變化，無法完全追蹤掌握。五、假訊息無法單靠單一機構對抗。故行政院已指示所有部會共同合作，對抗選舉假訊息，強化宣傳工作。

儘管面對如此變化多端且資源有限的艱難條件，本會李主任委員進勇於各次選舉前，持續勗勉並期許所有選舉委員會之選務工作同仁，應隨時提高警覺、審慎應對選舉假訊息，並採取以下處理原則，首先，要即時掌握，任何管道所發現的訊息、包括媒體、社群網站、民眾檢舉，一掌握到就立刻向中央報備；第二，要立即回應，錯假訊息回應有一定的管道，包含行政院澄清專區、中央選舉委員會澄清專區、line today 行政澄清專區等，速度務必要快且即時；第三，強力反制，澄清的強度應視錯假訊息案件的強度及渲染力而採取不同的因應方式。

為了更有效地應對選舉假訊息，中央選舉委員會總結以下幾點意見：

- (1) 改善法規範架構對打擊選舉假訊息具關鍵作用。
- (2) 中央選舉委員會應繼續與社群媒體、公民團體和其他利害關係人合作及協調。
- (3) 選民教育對打擊選舉假訊息及稀釋假訊息作用至關重要。

企盼藉由本主題報告與各參與成員分享我國打擊假訊息經驗，達成雙向經驗交流與資訊共享，甚至搭建未來共同合作打擊境外勢力之機制，以使各國均能成功遏制假訊息傳播，圓滿辦理各項選務工作，進而落實民主之發展與茁壯。

### 3. 第 3 子題：由主講人尼泊爾研究員 Kiran Chapagain 先生報告：打擊選舉

期間的錯假訊息和仇恨性言論：

隨著網路及社群媒體普及以及手機通訊的無所不在，我們正處於一個新的媒體和訊息生態系統中。這使得網路和社群媒體成為選舉事務管理的關鍵領域，既具優勢，同時也有種種挑戰。網路技術曾因在阿拉伯世界中對促進民主而受讚揚，然而，2016 年美國選舉卻成網路錯假訊息對於民主進展的警鐘。

選舉期間的錯誤訊息和誤導問題十分嚴重，具體表現在以下方面：

- (1) 可能透過混淆選舉議題而扭曲公共論述。
- (2) 危及做出正確決策的能力。
- (3) 破壞選舉結果的合法性。
- (4) 在選民間醞釀懷疑和失望情緒。

錯假訊息和仇恨性言論的相互作用，形成不利民主的選舉環境，阻礙了自由、公正和可信任選舉所需的健康、包容的公共領域，這直接影響了民主治理的基礎。

全球趨勢顯示，採取適當的管制措施是必須的，且在不斷發展中。2022 年尼泊爾選舉委員會首先引入針對錯假訊息和仇恨性言論的選舉政策，鑑於每個選舉管理機構面臨的獨特情境，尼泊爾需要一系列多樣性政策措施，而非採取一刀切的作法。

制定這些政策時，我們遵循以下原則：

- (1) 多樣性：針對每個選舉管理機構的特性，制定多樣化的政策。
- (2) 即時性：及時更新政策，以應對不斷變化的媒體和訊息環境。
- (3) 合作：促進跨部門和跨國合作，共同應對全球性挑戰。
- (4) 透明度：政策制定應該是透明的，讓公眾能夠理解及參與。

為打擊錯假訊息和仇恨性言論，我們可以採取以下方法：

- (1) 教育和培訓：提高公眾對錯假訊息的識別能力。
- (2) 科技方案：利用科技手段，檢測和防止錯假訊息的傳播。
- (3) 新聞倫理：加強媒體機構的新聞倫理標準，確保準確和客觀的報導。
- (4) 公共參與：鼓勵公民參與選舉過程，提高對真實訊息的需求。

透過其他國家的成功和失敗中獲取經驗與啟發，尼泊爾選務機構需要保持靈活，隨時調整方法及策略，以應對新的挑戰。雖然有許多政策和方法，但仍然面臨不斷的挑戰。包括科技技術的日新月異，社群媒體平臺的影響力遽增，以及應對全球性挑戰需要跨越國界的合作等等。

這條前進道路應該是透過不斷學習，不斷改進政策和方法。促進全球合作，建立一個更加開放、透明和包容的公共領域，以確保自由、公正和可信任的選舉。

### 三、論壇主題：建構永續民主

經過兩天小組討論，論壇順利的對於各項議題進行討論，予以總結並呼應論

壇主題，建構永續民主：面對選舉之挑戰與機遇。於全球民主化進程下，全球 192 個國家共有 167 個採取不同形式的民主政體，1975 年至 2016 年間民主國家比例由 30% 增至 68%，但全球民主素質卻下降。特別是有著 19 億人口的南亞區域合作聯盟（SAARC），佔全球人口四分之一，單單印度就擁有 14 億國民，佔全球人口的 20%，使其成為區域民主中的重要參與者。然而，據經濟學人資訊社公布 2020 年民主指數分析，SAARC 的民主素質卻面臨挑戰。南亞大多數國家，除不丹和尼泊爾外，被歸類為「混合政體」或「威權政體」。印度和斯里蘭卡則屬於「瑕疵民主」，印度民主指數自 2020 年以來下降了 14.6%。該地區沒有任何「完全民主」國家，南亞地區的民主素質正在下降。

民主指數評估多元化、公民自由、政治文化和選舉過程等方面，不丹和尼泊爾在訂立新憲法後民主化頗有進展，但印度、斯里蘭卡和巴基斯坦則陷入退步，這些國家應共同努力，扭轉落後局面，著重經驗分享與自我反省。然選舉和民主間並不同，一個國家可能有卓越的辦理選舉能力，但在總體民主素質仍顯不足。真正的民主包括一系列因素，如政府治理、國家完整性、識字率、醫療保健和婦女地位，選舉僅是其中的一個。

#### （一）健全的選舉監察機構

健全的選舉監察機構（EMB, Election Monitoring Body）應是獨立且完全中立的，該機構必須積極努力消除所有障礙，如法律、行政、政治、經濟和社會的，以實現普及和公平的政治參與。確保利益各方公平競爭，這是實現公正選舉過程的重中之重。此外，選舉監察機構應接受司法、類似國家帳務稽核單位的稽查、以及來自公民社會和媒體的監督，這可確保選舉監察機構能有效督促民主選舉的公正性。

#### （二）透過教育促進公民參與

民主參與取決於主、被動參與的全體公民，尤其是年輕人。為實現這一點，必須進行全面的選民教育，不僅投票行為，尚包括整個民主過程，從選民登記開始。印度的 SVEEP（系統性選民教育和選舉參與）計劃是一個不錯的模式。該計劃超越了傳統的選民教育，採用創新策略，利用技術，並與各方合作。研討會、宣傳活動和社群媒體的使用，確保在不同人口組成中廣泛傳播和引發共鳴。重點是灌輸公民責任感，鼓勵市民在投票時慎重考慮，不受誘惑或其他不道德因素影響。透過培養公民參與的文化，社會可以培養出經過理性思考的選民，他們在選舉期間能夠做出理性的決定。

#### （三）賦予公民社會追求責任政治的能力

公民社會組織在維護民主價值觀和追究政府官員責任方面，發揮著至關重要的角色。為實現這一目標，必須賦予公民社會組織所需資源，使其得以審視和質疑當權者。此外，促進公民社會、媒體和政府機構間的合作亦很重要，這創造了一個制衡系統，公民社會充當監察員，確保政治人物和官僚在道德和法律的領域內運作。獨立監察機制，如司法和類似國家帳務稽核單位的參與，進一步加強了課責制度。透過加強公民社會組織，可營造一種政治人物與官僚會認知其所為將

受檢視的氛圍，這不僅能遏制腐敗和不當行為，還有助於整體民主體制的健康及活力，使政府真正為人民的利益服務。

#### （四）在南亞民主國家提升婦女權力

確保婦女在決策中參與對社會平等至關重要，尼泊爾議會有 33.2% 女性代表樹立了積極的典範，而孟加拉則在 350 個議會席次中只有 64 名女性，形成鮮明的性別對比。斯里蘭卡女性識字率雖高，但在國民議會的女性代表中卻面臨最低的比例，儘管該國在近 50 年前曾選出了世界上第一位女性元首，印度在 2019 年女性選民人數已超過男性選民，但女性參政的代表人物缺乏仍是未來的一個挑戰。這種情勢下應有更適合當地民情的策略，以促進更加包容和平等的民主。

#### （五）南亞政府的地方治理

南亞政府體制應著重地區分權治理結構的重要性，保持聯邦制以避免重國家利益而忽略地區權益。為實現這一目標，保障各州的財政自治權並確保他們在立法上得到符合比例的代表是必要的。透過這些原則實踐，南亞國家政府治理框架下，地方政府在解決地區特定需求方面可發揮關鍵作用，對於中央與地方分權朝向更加包容和地方自主的治理體系轉變。

#### （六）加強公民社會能力

在複雜交織的民主國家社會體系中，公民社會能力應予強化。公民社會係由公民組織所組成，其主張變革也積極監督政府表現，特別是選舉的公正性。這些組織對選舉進行系統性的監督，成為確保該國民主的重要基礎，使人民的聲音能被聽見，進而培養責任政治的文化。

#### （七）保障獨立和非黨派的媒體

保障獨立和非黨派的媒體，涉及對這些網軍組織策劃的假訊息、仇恨言論和極端言論採取嚴格的措施，維護媒體獨立性不僅僅是維護第四權的問題；它是建立知情且負責任的民主對話的基礎。國家必須優先考慮的措施不僅僅是打擊新聞道德的惡化，還要加強媒體在維護透明、負責任和有彈性的民主環境方面的重要功能。透過正面應對這些問題，社會可以加強民主的支柱，維護形成包容性治理的理念。

#### （八）科技：民主的雙面刃

如果被誤用，科技既是一種強大的力量，也是民主過程的潛在威脅。因此，負責任和正確使用選舉科技，可擴大民主參與和加強選務公正性。在許多國家，電子郵寄選票系統（ETPBS）是海外選民參與選舉的一項重要利器，簡化了選舉過程。在印度，電子投票機（EVMs）的引入不僅改變了投票體驗，還消除了武裝分子搶票的威脅，及成功遏制選舉舞弊。然許多國家在檢視這種科技，仍受到政治挑戰及缺乏共識，其實施受到阻礙。

#### （九）環境：民主實踐的重要部分

印度選舉被譽為「綠色選舉」。電子投票機的引入有助於實現環境保護。每次選舉約可節省萬噸紙張，相當於保存近 30 萬棵樹、數十億加侖水和數百兆瓦的電力。印度獨特的行為守則進一步強化了環境意識。透過限塑規定、噪音及汽

車污染管制，這不僅在選舉期間減少了噪音和困擾，還見證了選民投票率的顯著增加。曾經與混亂相提並論的選舉已經轉變為一個民主節日，顯示出環境責任可以與堅實的民主實踐並存。選舉領域技術和環境意識的交匯展示了創新解決方案提升了民主價值觀，同時也保護地球生態健康。

#### 結論

本次論壇討論的各種問題正在得到不同組織的積極解決感到滿意。見證對已經深入討論的多方面挑戰進行協作的努力是令人振奮的。建議 IFES（國際選舉制度基金會）等組織積極主導蒐整各種論壇的優秀理念，這將可搭建一個從產生想法到實際落實之間的重要橋樑，確保所獲集體智慧被轉化為切實可行的行動。感謝您的關注和致力於將想法轉化為改善全球民主實踐的行動。

## 四、加德滿都宣言

會議的最後則由尼泊爾選舉委員會（ECN）主席 Dinesh Kumar Thapaliya 和亞洲自由選舉網路（ANFREL）主席 Rohana Hettiarachchi 參與者透過簽署《第 6 屆亞洲選舉利害關係人論壇有關透過選務革新以強化民主與促進選舉公正之加德滿都宣言》，更進一步確認了民主過程的承諾。簽署了該宣言。加德滿都宣言與國際選舉標準的原則一致，強調在民主過程中對公認規範和最佳實踐的承諾。



### 加德滿都宣言：亞洲選舉利害關係人論壇第 6 次會議

第 6 屆亞洲選舉利害關係人論壇的加德滿都宣言  
透過選務革新以強化民主與促進選舉公正

#### 前言

回顧關於過去五次亞洲選舉利害關係人論壇所做的重大貢獻，旨在透過交流資訊、經驗、互助、協作及與選舉管理機構、民間社會、媒體、政策制定者、學術界、研究人員及人民等間之夥伴關係等方式，促進亞洲的選舉民主

眾所公認，自 2012 年《曼谷宣言》透過自由公平的選舉以來的進展、帝利-

民主選舉指標（2015 年）、峇里島-對選舉透明度和誠信的承諾（2016 年），促進和捍衛亞洲選舉民主之《可倫坡承諾》（2018）和備忘錄：COVID-19 大流行之後的選舉前進之路（2021 年），明確表明團結一致，堅韌不拔，促進自由和公平的民主進程。考量自亞洲選舉利害關係人論壇建立以來，目前民主選舉的公民與選舉環境，我們鼓勵評估選舉狀況並實施這些宣言。

提倡建立自治的選舉管理機構，以實現民主理念，透過可行且及時的選舉改革來促進選舉的公正，納入具有不同身份、利益和能力的人們進行有意義的參與，並確保致力於參與式、包容性和技術友好的選舉流程。

我們，簽署此宣言的選舉管理機構、選舉利害關係人、政策制定者、捐助機構、研究人員、媒體以及來自亞洲及其他地區的民運人士，於 2023 年 12 月 6 日至 12 月 7 日在尼泊爾加德滿都進行了深入討論、觀點交流和經驗分享，特此宣布我們的共同承諾如下：

- 一、對現有選舉管理制度進行澈底審查，促進採用比例代表制、包容性選舉管理作法，負責任地進行選舉，以增強公眾對選舉過程的信任，並透過選舉管理機構或國會/議會/國民議會在選舉前進行選舉改革；
- 二、協助加強選舉的法律框架，以符合民主理想；
- 三、在社區和教育場所進行選舉教育活動，宣傳選舉對於提高各級政府民主素質的重要性；
- 四、採用當前可替代方案，例如電子投票機和海外或遠距投票方法以擴大選舉的參與；
- 五、利用先進的網路安全措施來保護以資訊通信科技為基礎的選舉技術，並交流專家觀點、先進技術的新知識和良好的選舉實務，以提高選舉程序的可信度；
- 六、推行平權運動，增加偏鄉社區在選務的代表性；
- 七、透過使國內選舉政策符合《世界人權宣言》、《公民權利和政治權利國際公約》和《世界民主宣言》，以確保公民參與選舉程序的權利；
- 八、發展多種語言的選民和選舉教育課程，以盡量減少資訊障礙，提高邊緣化群體/社會參與選舉程序；
- 九、投資於選舉基礎設施，使投票站、選舉用品和選舉資訊更加容易接觸，以滿足需要特殊協助的人士需求；
- 十、進行社群媒體宣導活動，教育大眾辨別可信賴資訊和錯誤訊息、虛假資訊或惡意訊息；
- 十一、與社群媒體公司合作，建立並執行透明的政治廣告規則，打擊虛假資訊和影響力操弄的傳播；
- 十二、利用人工智慧在選舉期間的優勢，促進公平的政治競爭，避免訊息封閉，辨識和解決虛假資訊、仇恨言論和資訊操控的情況；
- 十三、鼓勵和支持執法部門於選舉期間打擊不道德和腐敗行為；
- 十四、加強負責監督機構的能力和獨立性以監督和規範競選資金，並確保他們

擁有資源能有效執行選舉法規的權力；

- 十五、 制定環境永續選舉實踐指南，包括減少紙張使用、負責任的廢棄物管理、使用宣傳品使用環保資料，並提升公眾對選舉之環保意識；
- 十六、 加強法律保障，保護民權記者和公民自由意見表達不受干擾、恐嚇或報復；
- 十七、 監控組織或團體在選舉期間對一般民眾的報復行為，並適當提供保障民主及公民自主之措施；
- 十八、 進行研究選舉實務，尋求新知，以制定可行之政策；
- 十九、 制定標準和方案，進行有效的選務監察；
- 二十、 定期發布有關選舉改革措施報告，向公眾和國際利害關係人提供透明資訊；
- 二十一、 遵循《巴黎援助成效宣言》，增加國際合作，以確保提供充足之選務改革資金；

### 呼籲和執行

《加德滿都宣言》符合國際選舉標準的原則，強調對民主進程中公認的規範和最佳作法的承諾。

我們申明我們致力於在每個亞洲國家實現自由、公平、負責任、透明、包容性和平和民主的選舉。作為亞洲選舉界的積極參與者，我們致力於共同努力將這種信念轉化為具體實踐。

## 五、會後國際會談



於本次論壇舉辦的第一天收到尼泊爾選舉委員會致送之邀請函，邀請本會代表許雅芬委員及張乃文科長於論壇結束後再於另一會議室，與澳洲、印度、斯里蘭卡、斐濟、馬爾地夫、菲律賓、泰國、東帝汶及臺灣等 9 個國家共同參與討論，進一步分享各國與社群媒體合作打擊錯假訊息經驗。



會議採依序輪流發言方式，我國則由張乃文科長代表簡介，第 16 任總統副總統及第 11 屆立法委員選舉於選前，業由本會陳副主任委員朝建率領業務主管，與 Meta 臉書、Line 及 Tiktok 等社群媒體高層會議研商，致力建立雙方即時聯繫管道（綠色通道）之交涉經驗，並藉此方式以最快速、最即時方式下架並澄清錯假訊息，有效減少錯假訊息對於我國選務作業影響，以及對於選民信心之斫傷，其他與會國代表聆聽後均對此節表示讚揚，並羨慕我國得與社群媒體平等交涉，成果著實不易，均盼未來能有更多機會汲取臺灣經驗。

## 參、心得及建議

### 一、科技發展對永續民主的挑戰

隨著科技的日新月異發展，便利了我們日常生活，訊息傳播也隨之更加快速且即時，但科技的進展究竟對於永續民主以及選舉事務的未來發展，是助力亦或是某種程度的阻力？本次會議討論聚焦永續民主，但未來科技是否能夠協助民主永續？或是如同菲律賓於假訊息主題的報告，政治人物為求自己勝選或進一步掌控政治資源，利用科技及傳播媒體打擊異己，或是用以強化自己陣營認同操弄影響力，撕裂及分化社會造成對立，媒體及新科技卻造成菲律賓不同黨派的壁壘分明，使社會益趨分化之幫兇，反不利於民主的理性對話及公民社會之形成。

此外，選務作業如引入電子郵寄選票系統（不在籍投票），其雖是海外選民參與選舉的一項重要利器，不但擴大投票參與，也可簡化選舉過程，然是否能夠完全防止駭客入侵或其他利用電子技術漏洞進行舞弊機會，如無法有效防止，恐反成傷害民主的利器，而科技專家之高科技專業，用於選務上是否反造成信任度降低？一般民眾反較能相信一票票檢唱記整所得出之選舉結果？因此處在接受及擁抱新科技的現今，我們仍應思考，選舉事務究應亦步亦趨追隨新科技腳步，或是以傳統方式繼續辦理選務，何者較有利民主永續？是我們必續面對及學習的未來。

### 二、臺灣應對假訊息經驗殊值國際借鏡

本次會議本會主題報告我國如何應對假訊息的作法，在報告後澳洲選舉委員會副主任委員、斐濟及菲律賓選舉委員會委員等各該國家代表，均曾前來向本會許雅芬委員致意並表達欽許之意，認本會報告內容為實務處理假訊息的實際作法與經驗，具高度實務操作性質，非常值得各該國家參採，且臺灣面對境外勢力干預選舉經驗豐富，與各該國家情勢對比，亦多有值得借鏡之處，澳洲 Jeff Pope 副主任委員表示非常認同我國各項實務作法，並提供該國較特殊作法供我國參考，澳洲必要時會進行全面媒體 24 小時監控，用意即在有效阻絕境外勢力影響，掌握最即時訊息，並做出最快速之因應對策，實因該國亦長期深受境外勢力之嚴重干預及影響，故而採此方式。

### 三、社群媒體對於不同國家似採取不同的應對方式

依據本次會後與其他國家如澳洲、菲律賓、泰國等國家代表人士討論交流，社群媒體影響力與日俱增，面對錯假訊息充斥下，尤須借助社群媒體協助始得有效遏止該等訊息之快速傳布及影響選舉，然社群媒體於各國分支機構與當地政府合作方式卻似採取不同應對方式，菲律賓表示該國為處理錯假訊息及影響力操弄，亦常常與主流社群媒體等進行交涉，然各該媒體卻往往以公司已有既定政策為由，婉拒該國所提下架或協助澄清之請求，因吾等並未進一步探究該請求下架之事件為何，故無法進行具體案例比較，但由此似也可發現社群媒體於各國有採不同應對方式之可能。