

計畫編號：PG11106-0233

# 疫情期間民主先進國家投開票方式變革 與選舉權保障之研究

## 期末報告

受委託單位：東海大學

負責人：張國恩 校長

研究主持人：邱師儀 教授

協同主持人：林奕孜 助理教授

兼任助理：洪庭妤 碩士生

中央選舉委員會委託研究

中華民國 111 年 11 月

(本報告內容，純屬研究小組意見，不應引申為本會意見)



## 摘要

期末報告書為執行中選會「疫情期間民主先進國家投開票方式變革與選舉權保障之研究」委託案，旨在藉由環顧幾個重要的國家，包括美國、德國、日本、韓國、新加坡與澳洲，調查他們在疫情期間如何辦理選務？也希望從這些國家好的或者是壞的疫情選務經驗，獲得我國將來若在新冠肺炎變異株再起，或者其他的大型流行傳染病發生時的可以如何因應的對策。

本計劃書的研究架構有兩個大的目標，第一個是希望選民安全，第二個則是希望選民在選後有較高的滿意度，這兩個目標需要藉由疫情期間較佳的投票效率作為途徑進行串聯。也因此計畫在執行過程中，研究團隊會盡量在文獻探究與案例研究的時候緊扣著這兩個目標與一個途徑的方向來進行。就研究的方法而言，本計畫採取質性的內容分析法，藉由蒐集國內外報章雜誌進行梳理，並以量化的內容分析法作為輔助。另外，我們訪談澳洲駐臺代表處的官員，最後也於8月31日一連舉辦兩場閉門座談，邀請德國與韓國選務專家與會，並與計畫主持人及協同主持人互動，就我們關注的選務議題進行討論，也請他們提供發言稿，最後整合進此計畫。

就研究發現而言，先進民主國家中比較願意接受疫情管制者，非澳洲莫屬。而以亞洲人為主的國家，人民比較願意接受政府疫情管制者，則當屬新加坡。就（1）允許確診者郵寄投票與不在籍投票、（2）允許確診者實體投票、（3）延長投票時間與（4）提前投票四個面向而言，只有韓國這四個面向均有開放；日本、澳洲、德國都是開放（1）與（4）；新加坡看似較嚴格，但開放（2）與（3）。同時，本報告也引用科學研究，爬梳出在疫情期間如果要讓染疫或密切接觸者也親自投票，該採取哪些流程與方式才能避免疫情擴大並且加速投票速度。最後我們根據美、德、日、韓、新與澳的經驗給予有關單位建議，也提出綜合討論。本計畫建議在不對母法與既有辦法進行大幅修正的前提下，以小幅度的革新來極大化疫情下的選舉效率。



## 圖 次

圖 1 政體的類型.....	5
圖 2 2020 年間受影響的選舉.....	7
圖 3 2020 年美國疫情嚴峻時的投票流程圖.....	14
圖 4 2020 年新加坡新增確診數.....	65

## 表 次

表 1 研究架構：法制面與政策面兼顧之研究.....	33
表 2 比較日本、新加坡、韓國、德國、澳洲疫情時期選務措施..	45
表 3 2015 年與 2020 年選後新加坡民眾關心新冠疫情程度.....	65
表 4 2015 年與 2020 年選後新加坡民眾對 PAP 的信任度.....	66
表 5 比較日本、新加坡、韓國、德國、澳洲疫情時期選務措施..	75



# 目次

第一章 緒論 .....	1
第一節 研究緣起.....	1
第二節 研究主題.....	2
第三節 研究流程.....	3
第二章 相關文獻檢閱 .....	5
第一節 投票的民主意義.....	5
第二節 阻礙選民不去投票的因素.....	8
第三節 各國如何保障選民的投票權.....	10
第四節 從非疫情投票到疫情投票：投票效率與選民安全.....	12
第五節 投票效率與選民滿意度.....	21
第三章 研究架構與方法 .....	31
第一節 法制面與政策面.....	31
第二節 架構與建議.....	34
第三節 研究方法.....	35
第四節 研究步驟.....	37
第五節 執行要點.....	43
第四章 各國投開票方式變革產生之問題與挑戰 .....	45

第一節 德國疫情期間對於投票權之保障.....	46
第二節 韓國針對疫情修法與相關應對.....	52
第三節 日本疫情下實施郵寄投票之優缺點.....	56
第四節 新加坡疫情下延長投票時間的細部情況.....	63
第五節 澳洲修改電話投票規則以因應疫情.....	66
第六節 臺灣於現有制度下面對疫情之挑戰.....	71
第五章 結論與建議.....	74
第一節 比較各國.....	75
第二節 整體建議.....	80
參考資料.....	84
附錄.....	90



# 第一章 緒論

## 第一節 研究緣起

2019 年年底爆發的新冠肺炎，從中國武漢開始，疫情延燒到全世界，至 2022 年後半年度，已經演化為不同變種病毒，不僅讓染疫者經歷痛苦，甚至奪取無數人民的生命。根據世界衛生組織統計，截至 2022 年 7 月底，全球已有 5.67 億人染疫，死亡人數已經來到 638 萬，許多小型國家的總人口數也不過如此而已。在另一方面，投票是任何民主國家運作的重要元素之一，在當代民主政體當中，普選的人口適用範圍、制度周全性、公平性，與選前政黨與候選人資訊的透明度、公告周知的落實程度，到選後開票的透明、正確與速度，這些都是影響一個民主政體運作效率的因素。但新冠肺炎在技術層次上讓這些因素都受到了影響，病毒肆虐不但降低了民主國家的投票率，也讓選民與選務人員深陷染疫的風險當中。

由於選舉本來就是高度政治性的活動，因此因為疫情辦或不辦選舉？是否延後舉辦？是否要限縮染疫選民的投票方式？是否在投開票所實施嚴格的社交距離？是否採取郵寄或者網路投票？這些因為疫情才衍生出來的制度變革，就會引發各種爭議。對於疫情有疑慮者也許希望在選務上多加限制，但這同時又影響到某些選民，尤其是染疫選民與被隔離選民的投票權。而且在原本投票率就不高的國家，例如美國，這些加嚴的舉措會增加投票成本，讓低迷的投票率雪上加霜。

根據 International Idea Supporting Democracy Worldwide (IDEA) 的調查，截至 2022 年的 2 月 21 日為止，全球至少有 80 個國家因為新冠肺炎延後全國性與地方性選舉，當中又有 42 國延後公民投票。然而，儘管在新冠的威脅之下，也有 130 個國家如常舉辦選舉與公投；這當中有 65 國原本因為新冠肺炎打算將選舉延期，但到最後仍舊如期舉辦選舉。這些延期選舉的國家當中有 18.8% 在非洲、22.5% 在亞洲，當中絕大多數是新興民主國家，很多都有民主運作不穩定甚至可能有民主倒退的問題。因此，一場新冠疫情不僅是對民主國家選務衝擊很大，在更高層次來說，對於民主的發展更是不利。但疫情不可能永遠

持續，人類社會勢必要為疫情的結束做準備，甚至可能讓人類體悟到新冠病毒不可能完全消失來做準備。此外，過去 3 年來，各國也因為疫情紛紛提出並試行了各種選制變革，包括郵寄投票（postal voting）、代理投票（proxy voting）、提前投票（advanced voting）、移動式投票（mobile voting）、指定投票時段等。本計畫就各國的選制變革經驗進行探索。

隨著新冠肺炎疫情已經進入第 3 個年頭，「與病毒共存」的聲音逐漸出現。這是因為選民已經接種疫苗，有些甚至已經接種第四劑，在即使容易染疫但死亡率極低也能有效控制的情況下，如果因為新型變種病毒的肆虐就要再回復到全面封城，並且停止大部分的經濟活動，則勢必會影響人民的生計。也就是經濟損失與社會動能下降等成本將大於變種病毒所造成的衝擊。因此在這樣的背景之下，民主國家紛紛解封，嘗試回歸正常生活，其中正常生活的環節之一就是選舉。另一方面也有國家例如澳洲，無法接受共存狀態，就在 2022 年 7 月當 BA.4、BA.5 變異株造成新一波疫情時，由政府出面敦促企業讓員工居家辦公，等於又往趨嚴的方向走了回頭路。

## 第二節 研究主題

就臺灣而言，從 2022 年 4 月開始爆發的新冠肺炎變異株 Omicron 已經入侵社區，至 5 月 27 日的染疫高峰為 94,855 例，爾後緩步下降。到了 7 月下旬染疫已經掉到三萬例以下，死亡率大幅下降，絕大部分是輕症甚至無症狀感染。如果後面的變種病毒不再構成死亡威脅，則臺灣人生活回歸常軌是可以預期的。又 2022 年年底就要九合一大選，依此趨勢觀察，年底選舉應能順利舉行。然而，針對各國與臺灣疫情選務的事後檢討是很重要的，回想 2003 年的「嚴重急性呼吸道症候群」（SARS）給亞洲國家的衝擊，如果當時能記取教訓並建立更多配套措施，也許後來在應對新冠肺炎對於選務的衝擊時就能更得心應手。

據此，本計劃主旨在於：藉由檢視幾個具有代表性的國家，包括美、德、澳、日、韓、新。這些國家在崇尚自由主義的程度上有別，美國選民最崇尚自由，德國與澳洲次之。至於日韓與臺灣相近都是亞洲國家，亞洲選民對於政府

的管制相對於歐美選民接受程度較高。我們希望就這些國家對抗疫情時的選務舉措與變革進行探究，希望計畫產出能對臺灣將來的選務防疫有幫助。就防疫選務最終目標而言，包括「選民安全」與「選民滿意度」兩項，前者為降低因為選務所造成的染疫甚至死亡人數的增加；後者包括選民順利完成投票的程度與選務變革所剝奪掉的選民權益能夠有效彌補並產生配套。於此目標之下，本計畫所關注的措施包括「延遲投票」、「代理投票」、「指定時段投票」、「選民清冊編列」、「投票通知單發送」、「投開票所檢驗證件」、「選務人員與選民投票護照」等。當然這些措施的施行必須要有母法作為依據，甚至因為疫情涉及到立法與修法，又在法律之下有施行細則。同時我們探討各國在推動這些防疫措施的同時，所遭遇到的各項困難，包括制度限制、政府組織文化、文官態度與政治因素等面向。在討論完這些面向之後，我們會依據各國經驗提出政策建議，聚焦在「強化既有與開發新的投票系統」與「有關單位對選民共體時艱與權利義務的呼籲」等兩個面向。

總之，美、德、澳、日、韓、新這幾個國家有不同憲政運作、選舉制度、選務措施與疫情嚴峻程度，因此在選務上應對疫情有不同做法。但所謂知己知彼、百戰百勝，臺灣在疫情尚未能完全克服的情況之下，也許可以從這些國家的選務防疫經驗中得到一些寶貴的啟示，並且在即將到來的選舉當中依照我國的實際情況修改之後實施。最終將各國的防疫選務經驗內化為我國中長期的政策。

### 第三節 研究流程

本計畫執行期限為 2022 年 5 月 27 日至 11 月 27 日，計畫期間團隊每星期開會一次，並且廣泛蒐集新聞報導、學術論文等資料，尤著重在西文第一手資料的蒐集。如果是韓文或者德文等非英語資料，我們會責請該語系的學者協助判讀所蒐集的資料。同時我們在 8 月 31 日一連舉辦兩場的德、韓疫情選舉專家座談，也獲取了許多寶貴的第一手資料，並將與會者的發言稿中的說法與描述，整合進期末報告當中。

在此簡述計畫的理論基礎與研究設計：學理上將以各種民主理論文獻作為基礎，並且聚焦在近 3 年來有關於各國在疫情中的投票制度設計之文獻，並在計畫執行之初即聽取審查委員的意見，在討論互動後決定將本計畫的目標訂定在「選民安全」與「選民滿意度」兩方面，前者以降低選民在投票過程中因而染疫的風險，後者在疫情嚴峻之下，仍能實踐民主制度下選民的投票權益。這兩個目標，藉由良好的投票設計所提升的投票效率將兩者串聯。在這樣的理論架構之下，本計畫也考慮各種疫情下推展疫情投票的困難，包括制度限制、組織文化、文官態度與政治因素。並且細緻地就各國在「延遲投票」、「代理投票」、「指定時段」、「選民列冊」、「投票通知單」、「投票所驗證件」與「選務人員與選民投票護照」等方面的作為進行探究。

在研究設計的部分，本計畫以系統性的研究方法，蒐集各種免費與付費的外國媒體（報紙與雜誌）資料，針對疫情投票進行地毯式搜索，而這部分屬於二手資料的蒐集。同時進一步蒐集第一手資料，主要是針對駐臺的美、德、日、韓、澳與新辦事處代表或者專家學者進行訪談，而計畫結束時，我們成功訪談了澳洲駐臺代表處經濟暨政策處處長（Radomir Kipic）柯瑞德、副處長宋洛若（Laura Salt）與政策組經理許華芬（Kathryn Hsu）。在區域專家的部分，我們訪問了德國專家、東吳大學德文系助理教授-許友芳與韓裔專家、中山大學政治學研究所助理教授-張晉赫。雖然我們沒有訪談到計畫所設定的每一個國家的官員或者專家，但配合針對二手資料的梳理，我們一一把各國的防疫投票情形做了一個完整梳理。在此結案報告中，不但有美、德、澳、日、韓、新選制的政治制度的介紹，也會以國家為單位，分別呈現選務防疫的經驗與措施，最終提出可行的選務防疫政策建議。

## 第二章 相關文獻檢閱

文獻探究共計有五個部分，包括投票的民主意義、阻礙選民不去投票的因素、各國如何保障選舉權、選民安全與投票效率，與選民滿意度與投票效率。本質上，疫情的爆發與蔓延最直接影響到的就是人民的投票權，尤其是因染疫或者因密切接觸染疫而遭居家隔离者，這些人可能無法在投票日投票。然而，在另一方面，當不限制已染疫者或者可能染疫者的投票權利時，這些人出現在投開票所，又可能導致疫情傳染，不利於管控疫情。簡言之，這當中涉及到民主權利與公共衛生兩者間價值折衝的問題。我們先從投票的民主意義開始談起。

### 第一節 投票的民主意義

在民主國家當中，舉辦選舉選出國家領導人、國會議員以及各級地方政府官員是最重要的事情。但是，並不是有舉辦選舉的國家就可以被稱作民主國家。Robert Dahl（1971）就對此提出了兩個相當重要的指標來將國家政體做分類，從圖一的橫軸與縱軸來看，這兩個指標分別是開放的程度（liberalization, contestation）與參與的程度（Inclusiveness, participation）。

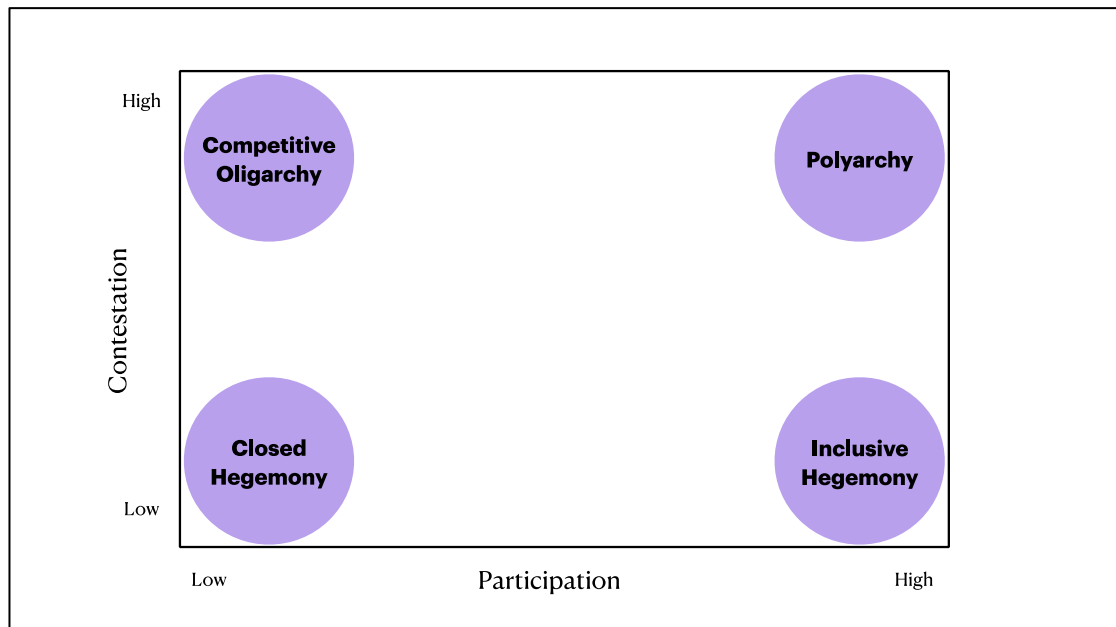


圖 1 政體的類型

資料來源：由計畫團隊自行繪製

如果一個國家具備了低度的參與程度以及低度的競爭程度，那麼這個國家被稱作封閉式的霸權國家（closed hegemony），例如北韓等獨裁國家。當一個國家具備高度的競爭但是低度的參與程度的話，這一類國家被稱作競爭性寡頭政體（competitive oligarchy），不過這類國家在現代社會裡已經較少出現，典型的例子是十八世紀的美國以及英國，這兩個國家在當時政黨之間的競爭非常的激烈，不過能夠參與選舉或者是去投票的公民僅佔全體國民的少數，例如貴族或是有財產權的白人男性。而當一個國家的競爭程度非常低，但是參與程度非常高，這一類國家被稱作為囊括型霸權（inclusive hegemony），學者 Levitsky 以及 Way（2002）則把這一類國家另外稱作「競爭性威權政體」（competitive authoritarian regime），Larry Diamond（2002）則把這類國家稱為「選舉式的威權政體」（electoral authoritarian regime）。這一類國家最大的特色就是雖然有選舉，人民參與投票的比例也非常高，但是政黨之間的競爭卻受到了限制，導致威權政府能夠長期透過選舉維持其統治的正當性與合法性，典型的代表國家有新加坡、俄羅斯與馬來西亞等。

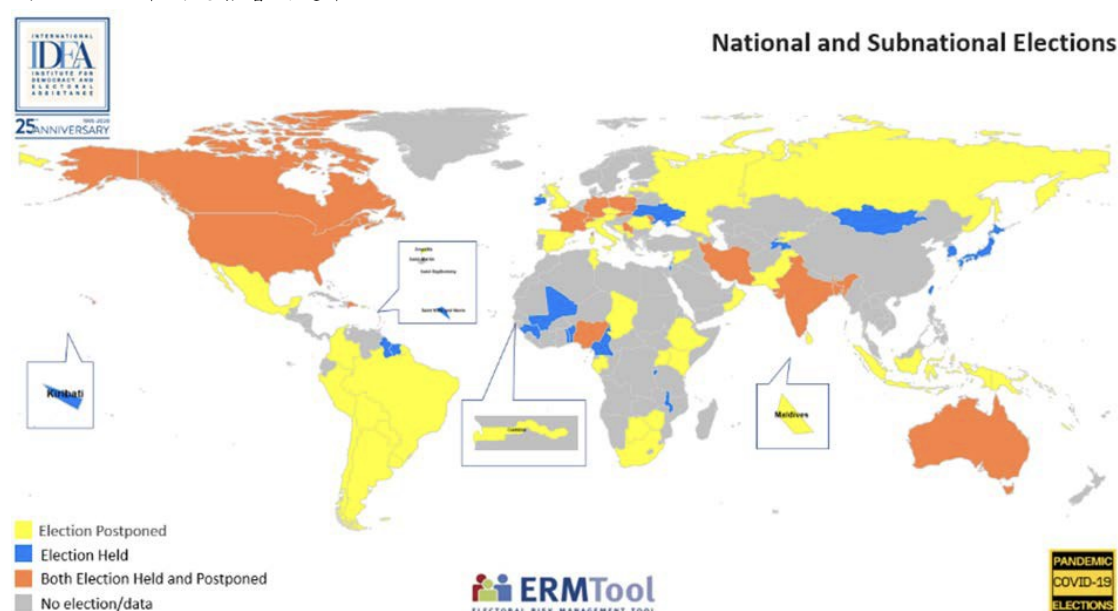
最後，當一個國家具備高度的競爭程度以及高度的參與程度，Robert Dahl（1971）稱之為多元政體（polyarchy）。現今大多數的民主國家都無法符合這樣的標準，但是這些國家基本上都具備相對高程度的參與程度與競爭程度，例如美國、日本、英國、以及許多西歐國家。從以上討論可以得知，不是有選舉就可以被稱作民主國家，而是要去滿足高度競爭程度與高度參與程度這兩個要件才可以。

Cheibub、Gandhi 以及 Vreeland（2010）依據多元政體的論點進一步將競爭性選舉做更詳細的定義：

1. 選舉的結果不能被預先知道。
2. 選舉的贏家確實能夠組織政府。
3. 符合以上兩點特色的競爭性選舉，必須要定期的舉辦。

換句話說，定期舉辦公平、公正、公開的競爭性選舉，是維持一個民主國家運作非常重要的一個機制。然而，新冠肺炎在全球的大流行，除了讓民主處理危機的能力受到質疑之外，也同時讓原來該定期舉辦的民主選舉受到阻礙（Youngs and Panchulidze 2020）。舉例來說，The International Institute for Democracy and Electoral Assistance（International IDEA）整理了從 2019 年至 2020 年之間的 61 個國家內，發現大約有 106 種全國性與地方性選舉都受到影響（Youngs and Panchulidze 2020）。從圖二來看，受到影響程度包含了完全暫停選舉（黃色）以及部分暫停部分舉辦（橘色）兩種。

圖 2 2020 年間受影響的選舉



資料來源：International IDEA

至於藍色的部分是沒有延遲舉辦選舉的國家，這當中包含了臺灣、南韓、日本、蒙古等防疫表現較為突出的國家，其中臺灣在 2020 年初順利舉辦了總統選舉以及立法委員選舉。從圖二來看，我們可以發現就連傳統老牌民主國家，像是美國、加拿大、英國以及其他西歐國家，都因為新冠疫情流行的關係，推遲了原本該舉辦的選舉。就連原本是屬於「競爭性威權體制」的國家，也利用此次機會推遲選舉，讓原本的威權政府合理的不用透過選舉能夠繼續執政下去。

其實除了因為新冠疫情造成了選舉的舉辦被推遲之外，縱使有國家舉辦了選舉，選民也會擔心因為新冠病毒的傳染，而降低了參與選舉過程的意願。Youngs 以及 Panchulidze（2020）替 International IDEA 所撰寫的報告就指

出許多選舉的投票率，因為疫情的關係變得下降許多。例如本來比較積極參與選舉的年長選民，因本身在疫情之下是屬於高風險族群，會導致年長選民不太願意出門投票。此外，對於收入較低以及偏鄉的選民，有可能受到疫情的衝擊而失去了工作，使得他們無心關注於選舉。更有甚者，許多政府以疫情為藉口打擊反對勢力，例如禁止集會、散播疫情相關訊息等方式，讓民主原本該有的特色漸漸地失去光芒（Young and Panchulidze 2020）。而這樣的現象一直延續到 2022 年依舊存在，也有更多國家與選舉受到了影響，甚至出現了民主衰退且威權復甦的情形（International IDEA 2022）。

據此，臺灣一路走來也經歷了疫情嚴峻與和緩的不同階段，儘管新冠病毒不可能完全消滅，但是新冠疫情也不可能永無止境的限制人民生活。換言之，如何將正常選舉與新冠病毒共存，應該是我們要努力的目標。以下討論在什麼情況之下，可能會造成民眾不願意投票的因素。

## 第二節 阻礙選民不去投票的因素

在民主國家內，參與選舉不僅僅是公民的義務，也是選民參與政治決策的一個過程，同時，定期選舉為公民檢視政府執政好壞的機會，因此許多研究指出，當一個國家的經濟表現好的時候，選民會在投票的時候獎勵執政黨；反之，選民則傾向投票給反對黨來懲罰執政黨（Fiorina 1978）。不過，並不是每一個選民都願意在投票日當天至投開票所投下自己神聖的一票。學者 Riker 以及 Odeshook（1968）指出，投票是一個理性計算的過程，當自己投票的利益，像是喜愛的候選人當選的時候，大於投票成本的時候，這個時候選民才會去投票。但是眾所皆知的，每個人的投票成本都很高，包括投票所需的時間、精力與金錢，加上搭便車的效應（Olson 1965），也造成許多人不願意去投票，這樣的情況在新冠疫情之下可能會更嚴重。

還有許多因素會影響到理性的投票計算，例如，投票日當天的天氣好壞一直是政治人物與媒體所在意的，一般來說，如果天氣好的時候，選民出門投票的意願就可能比較高；反之，則可能會因為天氣冷或是下雨，就不太願出門



投票。楊百岳（2012）在其研究中發現，天氣越好投票率越高，但是只有民進黨的支持者會增加投票率，國民黨支持者的投票率則會下降，獨立選民則會因為天氣不好傾向不去投票。雖然過去的研究發現，特別是密西根學派的研究發現了政黨認同者比較會去投票（Campbell et al. 1960），但是天氣的好壞也確實會有著制約的作用。

另外像是選舉制度的設計也可能會帶來負面的影響。對於支持小黨的選民來說，在單一選區相對多數決之下，因為預期所支持的小黨候選人沒有當選的機會，這些選民可能會選擇缺席不去投票，畢竟去投票給小黨候選人等於是浪費一張選票（王業立 2021）。參加選舉是否要事先登記也是影響投票意願的可能因素，例如在美國的許多州，如果選民想要去投票則需要在選舉之前的規定時間內先向相關單位登記，倘若沒有先登記則沒有辦法去投票，雖然有些州提供投票當天可以登記的制度設計，但是這樣一個事先登記的規定，對於選民來說等於是提高了投票的成本（Hershey 2021）。

此外，例如教育程度、年齡、或是種族遺緒都有可能影響選民的投票意願。一般來說，相對於教育程度較高的選民，教育程度較低的選民，比較不願意去參與投票（Sondheimer and Green 2010）。從年齡來看，年紀較低的選民比較不願意去投票，因為年輕選民需要上學或工作，故投票成本高於年長選民，因此年輕選民投票意願較低（Hershey 2021）。

最後，種族的背景也有可能是一個不利的因素，例如美國的非裔美國人相對白人來說比較不願意去投票，這部分有可能是與收入有密切的關係。另外像是在美國民權運動之前的美國南方州，非裔美國人想要參與投票，則是需要先參加識字測驗通過之後才能去投票。這樣一個弱勢的背景可能是長年累積下來的，也對於非裔美國人來說是相當不利的（Hershey 2021）。最後，當個人感覺到與周遭家人、朋友與同事與自己的政治立場不一致的時候，也較無意願參與投票，對於這種情形，西方學界稱之為「交叉壓力」（cross-cutting pressure）或者「交叉網絡」（cross-cutting network）（Pool, Abslson and Popkin 1965; Horan 1971; Jackson and Curtis 1972; Davis 1982; Knoke

1990; Mutz 2002)，國內學者亦有人稱其為「人際網絡異質性」 (network heterogeneity) (Liu and Chiu, 2011)。吳重禮、鄭文智和崔曉倩 (2006:600) 具體說明交叉網絡的特質：個體與所處團體構成一張社會網絡，當此個體處於這個「矛盾、對立、衝突的社會網絡之下」，個體傾向不參與政治，這種不參與，源於個體顧慮自己政治立場太突兀，為避免衝突、顧慮群體和諧而選擇不參與。換言之，當個人身處於交叉壓力也會因而放棄投票。

### 第三節 各國如何保障選民的投票權

前段已提及，投票是很花費成本的，也受到許多人為的因素與天然的因素所影響，導致許多人不願意去投票。不過各國在新冠疫情爆發之前，就有不少做法試圖提升該國選民去投票的意願。首先以美國為例子，預先登記制以及其他的投票的成本，經常與低投票率息息相關 (Dudley and Gitelson 2002: 7-15)，因此，我們常常看到美國總統選舉與國會選舉的投票率都低於西歐民主國家。不過，近年來美國各州為了促進選民的投票意願也做了不少努力，縱使這些努力不一定能增加太多的投票率 (Wolfinger and Hoffman 2001)。

許多州為了因應提前登記制度，也同時提出了選舉當日登記制度 (Election Day Registration, EDR 或是 Same Day Registration)，因此，許多原本對於選舉不太有興趣的選民，可以在最後一刻去登記去投下神聖的一票 (Hersey 2021)。此外，許多州會利用選民在換領汽車駕照的同時，提供選民登記投票的機會，當然選民可以選擇拒絕，這種制度稱作「汽車投票法」 (Motor Voter Law)。奧勒岡州、加州以及阿拉斯加州在近年來廢除了事先登記制度，而改採自動投票登記制度 (Automatic Voter Registration, AVR)，同樣也是利用選民在領取新駕照或是更新駕照的時候，自動幫選民登記。不過有研究顯示出，無論是汽車投票法或者是自動登記制度，目前來看成效都不佳 (Hersey 2021)。

另外美國各州也有提早投票制 (vote early) 與郵寄投票制度 (mail voting)。研究指出，全郵寄投票制度可以增加 2%-4%的投票率，也可以避開新

冠肺炎疫情的威脅。不過這樣的制度在 2020 年成為美國兩黨爭論的議題，也確實許多選票無法在截止日之前寄達指定地點（Hersey 2021）。此外，郵寄投票在臺灣目前沒有法源的依據，實行起來應該會有相當程度的困難。

德國則是與其他西歐國家一樣，大選投票率平均起來仍較美國高。不過從梅克爾擔任總理以來，由於少子化與老年化問題，德國的選民變得更老也更少了，儘管近年來有許多的移民加入德國的行列，不過在這些選民當中，有很多由於語言與適應問題選擇不去投票，德國的選務單位也針對投票率下降的問題正在努力當中（DW 2019）。至於日本，在 2021 年 10 月 30 日所舉辦的眾議院選舉投票率僅有 55.93%，是日本在戰後第三低的投票率，問題主要出在日本年輕人不願意投票，整體來說，日本人有很普遍的政治冷感問題（Nippon.com 2021）。而在韓國的部分，在 2022 年 3 月所舉辦的總統大選的投票率與上一屆的投票率相仿，都在 7 成 7 左右，韓國政府希望選民藉由提早投票制度踴躍投票，而投票率的確也因此而維持在一個高度，並未因為新冠疫情而受到太大的影響（The Korea Herald 2022）。

此外，在澳洲的部分，由於其特殊的強制投票規定（mandate voting），大選的投票率一直都維持在九成以上。對於強制投票，贊成與反對者各有不同理由，贊成者主要認為強制幾乎是所有的選民都參與投票，極高投票率所產生出來的政府即享有極高的正當性。反之，如果一個執政不力的政府也能被幾乎是全部的投票人口投下反對票。但反對者認為強制投票制違反了選民的意願，因為不投票常常也是表意的一種方式，另外，遭到強制投票者也可能無意識的亂投一通，選舉結果將不具任何意義。不管如何，澳洲從 1924 年之後實行強制投票制，選民除非有正當理由可以請假之外，無故不投票是會被處以罰鍰的。因此一直以來澳洲大選的投票率都極高，儘管如此，2022 年的新冠疫情讓澳洲的投票率也顯著地下降，眾院選舉的部分甚至掉到九成以下（89.82%），從 1925 年以來前所未見。澳洲政府在 2022 年的大選中，採取了可以讓染疫者以電話投票的方式，當中也經歷了一波三折（ABC News 2022），於案例研究的部分詳細說明。

最後，新加坡選舉儘管算是普選國家，但不具有公平選舉的實質內涵，屬於我們前面所說的「競爭性」或「選舉式威權政體」。1988 年時新加坡政府引入集選區制度，並以此制取代大部分單一選區。所謂的集選區指的是多議席選區，在選區內參與選舉的都是三到六人團隊，每個集選區的勝選團隊確保至少有一人為少數族群成員。儘管可能立意良好，但新加坡的反對黨在單一選區舊制之下本來就很難出頭，轉換成集選區新制，反對黨要找到符合資格的候選人更是難上加難（陳思賢 2020）。2020 年 6 月舉辦的大選中，儘管當時新加坡的染疫人數在東南亞排名第二，新加坡仍舊如常舉辦選舉，與韓國一樣。但當時新加坡政府祭出較為嚴格的「選戰防疫準則」，規定政黨不能集會、握手與抱小孩（關鍵新聞網 2020），也通過特別法，開放「特殊投票時間」，以不接觸的投票方式等來協助染疫選民完成投票。

#### **第四節 從非疫情投票到疫情投票：投票效率與選民安全**

本計畫目標中，第一個目標就是確保選民在疫情肆虐下能夠避免染疫，甚至衍生成後面的重症與死亡。因此，以下文獻聚焦在疫情之下何種的「親自投票」設計（in-person vote），可以讓選民避免因投票而染疫之外，同時又能順利完成投票。此部分對於我國有關機關在不變動既有投票方式下「微幅調整」選舉方式，能產生一定的啟示。首先，我們確立疫情之下辦理選務有兩個目標：選民安全與選民滿意度，同時連結這兩個目標後面的機制就是「投票效率」。所謂的投票效率，本計畫定義為「選民能迅速且順利完成投票，同時又不會影響選舉的公正性」。過去文獻探索「投票過程」，大至可以分為兩大類，「投票方法」與「後續效應」。在投票方法的部分，有許多指標用來評估一個親自投票方法良窳（MIT election data 2018），最主要的指標是投票過程中選民的排隊時間（Charles and Ansolabehere 2015）。譬如在 2012 年美國總統大選時估計有 20 萬選民因為大排長龍因而延遲投票。Stein 等人則是在 2016 年各國大選時進行跨國研究，他們發現不同的投票流程設計的確會顯著影響到選民的投票時間。

Spencer 與 Markovits (2010) 則研究加州三個郡的選舉，關注投票隊伍的中離率 (attrition rate)、報到率、投票時間與選務人員特質之間的關係。

另外，有一系列的研究調查投票所內投票機的設置位置與方式，在美國選舉中使用投票機已經被認為是拉長投票時間的主因之一了 (Yang et al. 2009)。因此有許多來自於政治學或者電腦模擬的研究，鎖定在如何讓進票區投票或者使用投票機的等待時間能夠縮短。這些研究依賴電腦模擬 simulation (Muer el al. 2009)、排隊理論 queueing theory (Theodore and Mikhail 2006)、電腦模擬最適化 simulation optimization (Muer el al. 2013)、整數規劃 integer programming (Muer el al. 2015)、排隊理論與模擬混合法 (Muer el al. 2014)、韌性最適法 robust optimization (Muer el al. 2015)。

在這些方法論的耕耘下有許多有用的發現。Li 等人 (2013) 發現妥適分配投票區位置與數量的確有益於簡短整個投票過程。Wang 等人 (2015) 則關注投票方法中平等與效率兩個原則的折衝，並以整數規劃法計算出放置投票機的數量與方式。Yang 等人 (2015) 則依賴韌性最適法來解決「最慘的排隊情況」。另一些研究倒不關注投票所資源分配的問題 (譬如投票機分配幾台)，而是比較不同投票方式的優缺點。Edelstein (2006) 就比較用槓桿投票機 (The Lever Voting Machine)、直接紀錄器 (Direct Recording Electronic or DRE voting machines) 或紙票掃描系統 (paper ballot scan systems)，三種投票方式的投票時間與優缺點。Edelstein 與 Edelstein (2010) 則比較 DRE 與紙票投票哪一種最能夠減少投票時間與避免有色人種的投票權受到剝削。

在使用不同投票方法的效應部分，Highton (2006) 調查使用投票機是否在 2004 年的俄亥俄地區的大選投票會導致較低的投票率，與投票率的改變是否也改變了選舉結果。Buell 等人 (2011) 以 2010 年民主黨黨內在南卡羅萊納州的初選為例，拉出 DRE 機的投票紀錄，計算是否有某些選票被漏記？Buell (2013) 又關注 2012 年在南卡大選中選民要排隊好幾個小時才能進到投票所的問題，並以電腦模擬的方式驗證是否當時的媒體對於此現象的批評有道理？Allen 與 Bernshteyn (2006) 則以排隊理論來檢驗 2004 年時俄亥俄州的

Franklin 郡的部分選民疑似因為使用投票機而被拒於投票所的問題。以上這些文獻幾乎是一網打盡了針對投票技術問題的研究，但幾乎沒有文獻處理「設計選舉流程」的議題，這裡有三個重點（Schmidt and Albert 2022, 2）：第一、減少來到任一投票所的選民數目；第二、增加服務據點，包括報到台、投票區、紙票掃描機等；第三、減少選民在投票所內的「平均辦事時間」（transaction time）。Stein 等人（2020）認為改變投票設計，包括選民身分辨識，是可以影響到投票時間的。Bernardo 等人（2020）使用「離散事件仿真法」（discrete event simulation），發現選務人員不在報到台受理「選民身分未確定的選民」（provisional voters），而是另開窗口處理，這個設計本身就會影響選民在該投票所的總投票時間。

2020 年新冠肺炎爆發以來，研究投票技術的學者們，一時之間還無法釐清疫情對投票行為的影響，至今尚未有任何一篇文獻，是在討論何種投票流程設計，可以避免病毒傳染與盡到照顧選民健康與安全？目前本研究團隊找到一篇直接相關的文獻是由 Schmidt 與 Albert（2022）所發表的。他們將 2020 年總統大選時威斯康辛州密爾瓦基的選民數據，投入電腦模擬程式中（離散事件仿真法）。在說明他們的發現之前，先談一下 Schmidt 與 Albert 文章中首度將疫情因素摻入投票流程的示意圖，我們重製並呈現他們的圖。

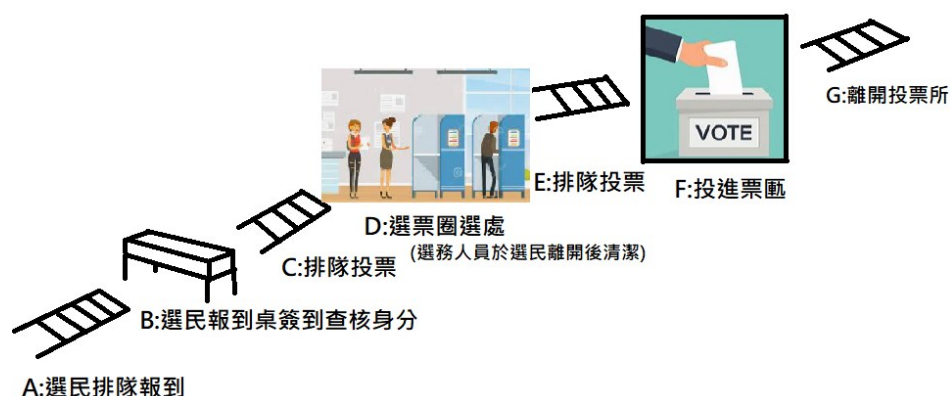


圖 3 2020 年美國疫情嚴峻時的投票流程圖  
資料來源：研究團隊改寫自 Schmidt 與 Albert（2022, 3）

以一個投票所為例，每一個投開票所通常會被分成好幾個區塊（voting precincts 或 wards），每個投票所的投票程序可能多少會有一些不同，但大體上是依據上圖進行。首先，(A) 選民抵達投開票所後，要先排隊報到。(B) 到了報到桌，查驗身分與在美國有些州未登記選民還要先登記；然後領取選票。(C) 選民排隊到選票圈選處，直到有人出來空出位置才能進入。(D) 在選票圈選處劃記屬意的候選人或者議題立場。(E) 選民排隊前進至票匱。(F) 將已劃記好的選票投入票匱或者將紙本票掃描。(G) 選民離開投票所。在疫情嚴峻時，D 的階段選務人員待選民離開之後，必須逐次清潔與消毒選票圈選桌與投票用具等。下一個進入選票圈選處的選民必須要等到清消完之後才能進入，這一個部分在沒有疫情時是不需要的。此外，選民在 A、C、E 階段時通常採先到先處理（first-come, first-served）。

每一個投票所會有三個基本設備：報到桌、選票圈選桌與票匱（紙票掃描器）。又每一個投票所內都有最大人數容量（選民與選務人員），最大人數容量適用在 B、C、D、E 與 F。如果最大人數容量已到，則要等投票所內的選民從 G 離開，離開一個補一個。以美國的總統大選為例，雖說上圖的邏輯在每個投票所皆同，但每個投票所在 D 的階段可能會擁有不同數目的圈選桌。而在報到桌 B 的階段，有些投票所會以電腦電子查核身份，另一些可能還是停留在紙本階段。此外，在 D 與 F 這兩個階段，如果有投票所採投票機投票，則這兩個步驟就合而為一，但如果是紙本票，仍要走完這兩個步驟。如果是合併的話，則 E 的排隊階段就不存在了。最後，在美國 F 的階段如果採用紙票掃描機，則不同的紙票掃描機有不同的功能、作業時間與故障率。如果認為紙票掃描機不可靠，則就要在記票階段以人工唱名記票了。

在無疫情時期，有不同的標準可以來評斷一個親自投票系統的良窳。而且這些標準彼此之間難免有衝突，也必須尋求一個平衡點。這些標準包括選民等待進入投票所的時間 (A) 選民在投票所內逗留的時間、(B) 投票率、選民排隊的長度、無法順利完成投票的比率（有人慌張、鬧事或者拒絕投票），甚至有許多研究會期待讓投票的成本低一點，譬如投票所不能距離選民家太遠。事實

上，美國各州的選委會不希望選民進入投票所的時間大於 30 分鐘，也就是 A 的階段不能大於 30 分鐘。有一些州比較嚴格，甚至希望低於 15 分鐘。一般來說，花在 A 的等待時間會比花在 C 或 E 的等待時間來的長，但如果選舉流程很凌亂，則 C 與 E 的等待時間也會拉的很長。

在疫情時期，親自投票系統的良窳更需要建構在健康相關的指標 (Schmidt and Albert 2022, 4)，包括選民需要待在投票所內的時間 (尤其是已經染疫或者可能染疫的選民)，以及投票所內的所有人數 (選民與選務人員)，這兩項直接關係到一場選舉辦下來之後的病毒傳染率。其他指標可以放在「疫情相關中介手段」 (Pandemic-related disruption) 的概念下來談，包括「個人防護措施與清潔要求」 (Personal protective equipment and sanitation requirement or PPE)、「社交安全距離」 (social distancing or SD) 與「選務人員短缺」 (Poll-worker shortage or PWS)。以下一一說明：

#### (一) 個人防護措施與清潔要求 (PPE)

在沒有疫情的時候，這個部分的需求是極低甚至不存在的，但 2020 年的美國大選時，疫情指揮中心 CDC 就有很明確的要求。個人防護措施與清潔要求在兩方面影響投票：

1. 選民至上圖 B 的時間拉長了，選務人員要確認進到投票所的選民都符合個人防護要求，主要是要求配戴口罩與戴好口罩 (不是如露出鼻子)，又選民戴著口罩時，在 B 的階段也會增加選務人員查核身分的困難，或者選務人員要確認選民排隊至 B 的時候能夠維持一定空間。
2. 在 D 階段，當選民圈選完選票離開後，選務人員勢必要進行清潔消毒，這需要花費一點時間。

#### (二) 社交安全距離 (SD)

美國疫情指揮中心針對投票所的建議是每位選民在與其他人擁有「六步半徑」的距離。就此而言，社交安全距離之於投票的意義在兩方面：

1. 為了要維持選民間的距離，則每一個投票所內能容納的選民數就會減



少。

2. 為了要維持選民間的距離，則每一個投票所內的投票區就會減少。學者藉用容量因子（capacity factor）的概念來計算。假設一個投票所有 9 個投票區，則該投票所可以容納的最大選民數為 31 人，這時候的容量因子為 100%；此時，如果這個投票所的投票區數量因為社交距離的需求而降到了 5 個，這時候可以容納的最大選民數就會掉到約 16 人，我們會說這時候對這個投票所來說容量因子降到 50%（Schmidt and Albert 2022, 4）。

### （三）選務人員短缺（PWS）

最後，如果因為疫情關係，不管選務人員是因為支援其他單位（如醫療機構）或者不願意因為染疫風險大增而不願意承擔選務，皆會產生選務人員短缺的問題。這個時候，上圖 B 的選民報到桌的數量就會減少，這是因為缺乏選務人員照顧報到桌。但有趣的是，如果報到桌與選務人員都減少，反而會增加這時候投票所內所能容納的最大選民數。這個部分 Schmidt and Albert（2022）也考慮在他們的模型當中。

Schmidt 與 Albert（2022）比較在密爾瓦基的 2016 年總統大選、2020 年春季選舉與 2020 年總統大選，等於是從無疫情走到有疫情時期，並以電腦模擬的方式比較：如果選舉受到 PPE、SE 與 PWS 影響的話，要增加多少投票時間？發現上面三項全部都會顯著增加選民投票的時間，個別的比較基準為「一個投票所不實施 PWS、PPE 與 SD 的情況」。為了解決這些因疫情而採取必要措施而延宕的選舉流程。詳細結果如下：

- （一）PWS 會增加選民進入上圖 B 階段有 54.5 分鐘之多；增加選民在投票所內 0.1 分鐘；會增加 0.39 個為期 15 分鐘的等待；會增加 0.4 個為期 30 分鐘的等待；會增加 53.9 人排隊；會增加投票所內 7.4 位選民。PWS 是因為疫情而施行的措施中，使得「選民進入 B 時間」與「排隊人數」增加最多的一個措施。

- （二）PPE 會增加選民進入上圖 B 階段有 15.1 分鐘；增加選民在投票所內 0.2

分鐘；會增加 0.20 個為期 15 分鐘的等待；會增加 0.19 個為期 30 分鐘的等待；會增加 17.9 人排隊；會增加投票所內 0.8 位選民。PPE 是因為疫情而施行的措施中，使得「選民進入 B 時間」與「排隊人數」增加次多的一個措施。

(三) SD 會增加選民進入上圖 B 階段達 6.5 分鐘；增加選民在投票所內 0.8 分鐘；會增加 0.18 個為期 15 分鐘的等待；會增加 0.11 個為期 30 分鐘的等待；會增加 8 人排隊；會增加投票所內 1 位選民。SD 是因為疫情而施行的措施中，使得「選民進入 B 時間」與「排隊人數」增加最少的一個措施。

(四) 如果 PWS、PPE 與 SD 全部實施，會增加選民進入上圖 B 階段達 105.8 分鐘；增加選民在投票所內 1 分鐘；會增加 0.61 個為期 15 分鐘的等待；會增加 0.63 個為期 30 分鐘的等待；會增加 96.9 人排隊；會增加投票所內 0.8 位選民。顯見所有的措施都使用的話，影響最大的是在上圖 A 的階段。

為了減緩上述因疫情所必須採取的投票所措施而導致投票速度變慢，Schmidt 與 Albert (2022) 設定幾個流程項目上的調整，並且在模型當中測試其效果。以下分項說明：

(一) 增加提前投票的選項 (Early voting or EV) - 效果顯著

以 2020 年美國大選與 2020 年春季選舉為例，分別有 54% 與 74.4% 的選民選擇了提前投票，但每一個州對於提前投票的規定不同，因此所產生舒緩投票所壅塞的效果也不同。不過，提前投票的比例越高，從 29.6% 到 75%，可以減少選民進入上圖 B 階段達 114 分鐘，也會減少將近 108 人的排隊長度。平均在投票所內的選民數降低了 5.6 人，在投票所內的時間、15 分鐘等待數、30 分鐘等待數都顯著下降了。

(二) 招募選務人員 (Increase poll worker recruitment or PWR) - 效果有限

儘管疫情期間會降低民眾進行公共服務的意願，但仍能夠透過訴求招募選務志工，或者請求國民兵（national guard）的協助，在臺灣可能可以是後備軍人。Schmidt 與 Albert（2022, 9）無法直接測量招募選務人員的實際情況，他們以每個投票所的報到桌增加來代替選務人員的增加。結果他們發現報到桌的增加的確降低了選民進入上圖 B 階段的時間（減少 90.1 分鐘），也減少了 15 分鐘與 30 分鐘的等待數。但這是有代價的，隨著投票所內報到桌的增加（也代表選務人員增加），投票所就無法容納更多的選民，因為投票所內人人需保持社交距離，因此需要更多空間。結論就是，招募更多選務人員對於提升投票效率是有限的。

### （三）紙票掃描機（Number of optical ballot scanners or OBS）-效果有限

原先一個投票所就是一台紙票掃描機，Schmidt 與 Albert（2022, 9）在每個投票所各加一台，但跟報到桌一樣，每增加一台紙票掃描機，就會降低投票所內的選民容量。增加紙票掃描機的確會些微減少投票所內的人數，與選民在投票內的時間，但均未達統計顯著程度。整體而言，增加紙票掃描機效果有限。

### （四）擴大投票所空間（Expand physical footprint or EPF）-效果顯著

前面提到美國疫情指揮中心要求投票所內人人之間應該保持六步的社交安全距離，這讓每一間投票所的人員容量從 100%降至 25%。在美國地大物博的優勢下，擴大投票所空間，包括含括投票所外室外空間，可以把人員容量再拉上來。Schmidt 與 Albert（2022, 9）發現：當容量從 25%提升到 50%時，選民進入 B 階段的時間少了 3.4 分鐘；選民待在投票所內的時間少了 0.7 分鐘；15 分鐘等待數與 30 分鐘等待數都各自少了 0.06 個。而且排隊長度也少了將近 5 人。總之是很有趣的一種方式。

### （五）排隊方式（Queuing style or QS）-效果顯著

由於美國選民在投票所的排隊方式，一直以來就是「先到先處理」（First come first served or FCFS），也就是在上圖 A、C、E 階段時，

會有已經染疫、可能染疫與未染疫的選民交叉排隊而增加染疫風險的問題。同時如果已染疫選民來的較晚排在隊伍較後面，則因為排隊時間長，也大大的增加了病毒傳染的機率。

因此，Schmidt 與 Albert（2022, 9）建議應當改採用「優先排隊制」（Priority Queuing）。如果政府要讓染疫者也可以現身親自投票，則染疫者在報到之後應該都排在「隊伍最前端」，「隊伍中段」則由評估自己具有高染疫風險的選民（如染疫者家人、醫護人員）來自行插隊排列。「隊伍最後端」才是未染疫選民。結果發現「優先排隊制」比起「先到先處理」對於整體的投票速度影響不大，但真正影響最大的是染疫高風險者（含已染疫者）可以快速投完快速離開。在 FCFS 系統中，染疫高風險者在投票所內停留了 7.5 分鐘，但在 QS 系統中，他們只停留 6.8 分鐘。但 Schmidt 與 Albert 也提醒採用優先排隊制可能會引發未染疫選民心理的不滿，可以視該投票所是否位於高染疫風險區？如果是，再採用 QS，若不是，仍能維持 FCFS。

#### （六）合併投票所（Consolidate polling locations or CPL）-效果負面

最後，疫情期間為了降低選務人員與選民的接觸，或者由於選務人員短缺，因此合併投票變成一個權宜之計，儘管合併投票所，但為了消化更多選民，所內的報到桌與紙票掃描機數卻可以增加。結果顯示：Schmidt 與 Albert（2022, 11）發現合併投票所能夠減少選民平均的等待時間與選民在投票所內的時間，但很大的問題是模擬顯示合併投票所會產生投票所外 A 階段大排長龍的問題；然後投票所內也停留較多的選民。A 階段大排長龍會讓本來想要投票的選民望之生卻，等於降低投票率；然後所內停留較多選民，也會增加病毒傳染機會。

更不用說如果合併投票所但每一個所內的報到桌數與紙票掃描機數維持一樣的話，那等於整體講起來可以服務選民的報到桌與紙票掃描機就會大幅減少。在這種情況下，平均排隊人數、平均等待時間、投票所

內人數等指標都會大增。總之，在疫情嚴峻時刻，合併投票所對於順利舉辦選務，會產生負面效果。

整體而言，Schmidt 與 Albert（2022）的研究，值得臺灣後續應對疫情時的投票設計時具有相當大的啟示，他們還提出以下四點建議：

第一、親自投票的設計改善與投票率無關，但由於讓選舉更為流暢了，因此會對選民事後的滿意度產生正面影響。

第二、社交距離的實施增加了排隊長度，就有可能讓潛在選民看了之後想要放棄投票，最後降低投票率。

第三、選務人員檢查選民進入投票所前是否佩戴好口罩，可能會增加一點排隊時間，但整體來說影響應該不大。

第四、最主要的關鍵還是投票所的選民容量與投票區的數目要能夠與防疫需求一起配套，並發揮最佳效果。

## 第五節 投票效率與選民滿意度

本計畫的第二個目標，即疫情下各國政府舉辦選舉後選民的滿意度。儘管這類文獻非常稀少，但其實這一塊在選舉民主衝突嚴峻疫情之時，其實是評斷政府治理成敗的一個關鍵。因此，以下就我們蒐集到的文獻一一呈現與解釋。

### 美國的例子

Charles Stewart II（2022）在今年1月麻省理工學院的研討會中，探討美國選民在2020年投票與COVID-19影響人民滿意度經驗，透過該次選舉之投票率、不投票的原因、投票站的防疫措施，以及選民對於投票站防疫措施的滿意度來進行分析。主要可以發現：

1. 確診死亡率較高的州投票率較低。
2. 基於死亡率，民主黨的投票率較低。
3. 身體狀況不佳的、對新聞媒體沒興趣以及受過高等教育的選民，透過郵件投票的意願較高。

4. 高度政治參與政治的民主黨選民，透過郵件投票的意願較高。
5. 選民對於投票地點的動線及防疫措施是否有信心能夠減少疫情的傳播。

在這份研究中，以 2016 年總統選舉為基礎，比較 2020 年疫情下的選舉投票率。可以了解到：

6. 染疫死亡的人數與投票率呈現負相關。
7. 部分未投票的選民，將不投票的原因歸咎於對病毒的恐懼。
8. 政黨傾向為民主黨的選民有較高的比例將透過郵寄投票，降低傳染風險。
9. 部分選民認為投票站的防疫並未落實，例如：投票所人員未戴口罩、沒有酒精提供消毒，以及沒有社交距離的標示等，進而影響其滿意度。
10. 政黨傾向為共和黨、較年輕或有關注新聞媒體關注的選民，對於投票所的防疫措施較有信心。

換言之，對於疫情期間的投票措施滿意度，其實與選民的意識形態、是否為執政黨支持者息息相關。保守派的選民較不畏懼新冠肺炎，同時較願意到場投票，而非採取郵寄投票，這當然導致許多川普選民不相信郵寄投票的結果。

再者，針對「郵寄投票」分析之，在這次的選舉中，許多選民透過郵寄投票的方式，減少與人群的接觸，進而導致郵寄投票業務大幅提升，不過透過先前的經驗，在此次選舉沒有出現嚴重的問題。同時，在「投票率」中，需要觀察降低投票率的原因，可以發現在 2020 年的選舉中，COVID-19 的染疫風險會導致整體投票率下降。綜言之，在疫情下以經濟學供給需求的概念譬喻，由於疫情傳染疾病所帶來的危險，會影響選舉的投票率。就需求面而言，感染疾病的風險將添加至投票的成本；另針對供給面而言，候選人及選民群聚的風險，增加中選會辦理選務的複雜性，且在投票處設置新的公共衛生措施，也會增加選舉管理的成本。

由於針對新冠肺炎選民滿意度的文獻在目前這個階段並不多，因此進一步系統性的報告 Stewart II (2022) 文章的細部發現，對於了解選民滿意度這個子題會有幫助。

首先，Stewart II (2022) 文章中，透過投票率及死亡人數的統計發現，

可以得知其相關性  $r=.303$ ，因此透過變量分析，可以了解投票率較低的影響可能因為政黨因素，而導致選民對於投票的態度有所不同。例如：民主黨選民會因為確診導致死亡人數變多，而降低其投票意願；反之，共和黨選民不會因為確診死亡人數增加，而影響其投票意願。

再者，研究也發現：投票率與染疫死亡人數為「負相關」，當染疫人數越多，投票率會下降。此外，了解到民主黨選民認為選舉是黨派之爭，透過民主黨與共和黨選民對於疫情的敏感度了解到，民主黨較為敏感。故可推論出，若要提高選舉投票率，就要壓低確診死亡的人數。另外，針對「投票方式」的選擇，也會影響黨派分裂進而影響選舉結果。例如：親自投票或提前投票，年長選民及共和黨選民較容易透過親自投票；有較多民主黨及身體狀況不良選民的透過郵件投票；針對教育程度較高的選民會選擇在選舉日前投票；而經濟程度較高的選民會透過提前親自投票，而非郵寄投票。

另外，了解到死亡率較高的州會透過郵寄投票的方式，而不會提前或選舉當天親自投票。另外針對選民的社會結構不同，將影響選舉投票率，因此統計資料顯示，在選舉當天親自投票的人，大部分為年輕選民、共和黨選民、低收入戶及教育程度低的選民。可以了解到不同政黨支持，因為疫情的關係會影響選舉的投票率，也會因為投票方式的不同而導致選舉的結果不同。選民也會評估是否接受不同投票方式，與採取特定投票方式可以彰顯他（她）認為政府是否應該對於疫情這麼緊張看法。

此外，只有少部分選民是因為擔憂染疫而不投票。故可得知，多數未投票選民不是因為疫情的擴散而不投票。在該文的其中一個表，了解到對於收視新聞及關注公共事務的選民，較有意願出來投票，數據顯示，年齡較大及健康狀況較差的選民，對於新聞媒體有較高的興趣。另外，針對投票所的防疫措施，在疫情期間政府有關單位做出許多防疫措施來確保選民健康安全，在這過程中擴大管理選舉支出包含：防疫隔板、購買防護用品設備、維持社交距離設施，以及提供投票所工作人員「危險津貼」等。最後，工作人員也需要承擔暴露在病毒中的風險，故整體防疫成本，相較於非疫情時期高出許多。

就選民針對投票所防疫措施滿意度的發現，包含：投票所工作人員戴口罩、酒精消毒劑、社交距離標記等，皆是選民所關注的。另外，有部分郵寄投票選民在投回選票時，聲稱看到投票所工作人員未攜帶口罩。因此針對投票所防疫措施需要謹慎把關，以確保選民之健康安全。故此篇論文提出三種發現：

1. 應該考慮統一中央政府的指令以及防疫資源，以確保選民較高的投票滿意度
2. 各州的政治因素及受疫情影響程度，皆會導致投票率的差異；此外，選民會因為地方政府防疫的積極程度而有所支持或反對。故導致各縣市「地方因素」的差異，包含：人口密度與 COVID-19 的社區風險等因素。
3. 選民會因為防疫措施的配置，而有不同的支持度，也可能會因為政黨傾向而影響投票的結果。

再者，可以了解民主黨的選民對於投票所的防疫措施較為重視，此文獻透過九種防疫措施的因素，分析親自投票及郵寄投票的變量。由此得知，不論政黨因素，所有選民都認同在投票所強制佩戴口罩能夠保護人民健康安全，降低疫情的擴散。故從分析中了解多數選民針對投票所的防疫措施有信心。作者發現無論是親自投票，抑或是郵寄投票的選民，皆會擔心身邊周圍的朋友染疫。故投票所設置的防疫措施對於選民的滿意度極為重要。

一般而言，選民最擔心家人感染 COVID-19。故從統計中可以了解，年長選民對於親自投票及郵寄投票之防疫皆有信心；而共和黨選民則對於親自投票較有信心。相較於這兩者，民主黨選民對於投票所的防疫措施沒有太大的信心。另外，作者認為關於投票的民調皆會有選民「誤報投票」的行為，為了校正這項偏誤，可以透過了解選民投票給誰，能深入了解選民的投票經驗，進而了解選誰是真正有去過投票所的人。換言之，透過這些校正，受訪者高報或低報確實去投過票的行為，多少可以被調整到比較真切的實際情況。

最後，選民投票與否，都可能受到許多因素引響，包括：近期事件、選務期待、政府設立的投票所遠近與疫情的擴散等，因此選民的「實際經驗」可能不是導致選民最後有沒有投票的結果，而是還有其他許多因素需要考慮。

總之，以疫情下美國選民在 2020 年的選舉經驗而言，選民不會因為疫情死



亡人數的增加而不去投票，反而會增加郵寄投票的投票率。然而，在郵寄投票的議題中，變成黨派意見分歧的爭議，因為不同的選舉方式會吸引不同的選民，進而導致選舉結果的不同。另一方面，選民的滿意度受到投票所防疫措施的配置而有所影響，其中包含：投票所工作人員配戴口罩、洗手乳及酒精等消毒措施，以及社交距離的標記，皆為選民所關注的項目。綜言之，中央政府應統一縣市防疫措施規定，以確保選民的健康安全，降低傳染 COVID-19 的風險。

## 加拿大的例子

第二篇研究是有關於加拿大的例子，由 Bordeleau、Harell 與 Stephenson (2021) 於 2021 年 12 月發表，此研究屬於政策報告，並且發表在 Electoral Management.com，資助單位是 Economic and Social Research Council。案例研究是加拿大疫情期間省級的選舉。

2020 年疫情衝擊加拿大時，加拿大才剛在去年 10 月完成選舉。然而，面對即將到來的省級選舉，如何在疫情下順利舉行也是一大挑戰。從 2020 年 9 月到 2021 年 3 月之間，共有四個省（New Brunswick, British Columbia, Saskatchewan, and Newfoundland and Labrador）舉行了選舉。此研究中分別分析個案舉行選舉的方式與原因，以及省政府單位是如何管理其選務。雖然無法從中直接得到加拿大選民對於政府辦理選務的滿意度，但能多能直接或間接，藉由種種研究發現抽絲剝繭來推敲加拿大選民在疫情之下參與選舉的反應。

就選舉制度而言，加拿大屬於聯邦議會君主立憲制（Federal parliamentary constitutional monarchy），1867 年憲法確立了加拿大政府分為聯邦與省級政府。這意味著選民必須分別進行兩種不同層級的投票，此研究集中在研究省級政府選舉的施行。每個省有自己獨立的選舉委員會（EMB），除了聯邦選舉由中央 EMB 負責相關事宜，省的選舉由各自選舉委員會辦理。以下分析各省作法：

New Brunswick：選舉令於 2020 年 8 月 17 日發布，正式啟動在 2020 年 9 月 14 日選舉日之前進行為期 28 天的競選活動。但選委會發現一個問題：公民是否

有權利在疫情持續升溫的條件下要求推遲選舉？對此，總理表示其具有判斷疫情是否達到危險級別而採取選舉延期的權力。不過最終 New Brunswick 的選舉委員會並未決定推遲選舉日程，對人民來說也無法確定當疫情飆升時，選委會將採取何種決定。除此之外，也出現另一些問題，現任總理表示所有候選人應避免面對面的競選活動，因此候選人競選方式受到限制，將無法面對面進行拉票活動。

British Columbia：為期 33 天的競選活動於 2020 年 9 月 21 日正式啟動，同一周，7 日平均染疫人數打破以往紀錄。中選會禁止候選人進行面對面接觸性質的競選活動，對於新候選人來說，這個限制使得這些候選人在選舉中處於劣勢。

Saskatchewan：選舉令於 2020 年 9 月 29 日正式發布，10 月 26 日舉行選舉。在競選的初期，該省每天只有少數染疫病例；選舉當日以來 7 天平均值為 11 例。但該省並未對候選人的競選活動設立限制，比如親自參與拉票活動等。

Newfoundland and Labrador：選舉日為 2021 年 2 月 13 日，該省中選會發布幾項限制措施。包括禁止挨家挨戶拉票、大型競選活動。但在 2021 年 2 月 11 日開始染疫人數急遽上升之後，中選會祭出了禁止親自投票的規定，並將投票日延期到 3 月 25 日。

總結這四省的疫情之下的選舉情況，尤其在選民意見的部分，有四點發現：

第一點、根據統計發現大部分公民反對在疫情期間舉行任何選舉，但現任政府也並未因為沒能推遲選舉而遭受抗議。這四個省的現任政府（黨）都在新一輪的選舉中反而獲得更多席次。這裡暗示著當疫情混亂時，儘管選民會有紛雜的想法，但其實多能夠體諒並且遵守政府因為防疫措施所推動或者部推動的措施。

第二點、四個個案中的郵寄投票與替代性投票選民比例明顯上升。調查 Newfoundland and Labrador 選民後發現超過 70%選民認為郵寄投票與親自投票具有相同的信任度。此部分對應稍早美國的選民例子，也就是如果較為自由的選民，教育程度較高的選民，認為政

府如果可以有包括郵寄投票的權宜措施，只要能有效降低因投票產生的人際接觸，其實也未嘗不可。

第三點、三個案例經過研究後發現，郵寄選票使得公布結果時長增加（公布時常因省不同而異）。New Brunswick 在當晚就公布結果，但 Saskatchewan 就延遲兩日才公布。這裡涉及到不同選區不同複雜程度的選舉管理，當然拖延越久的開票過程可能引起更多人感染，也可能降低選民的滿意度。

第四點、四個省份的選委會在此次新一輪選舉表現良好，值得選民信賴。民調顯示 90%以上的選民都認為在各自區域投票「非常安全」。同時也得出另一項結論，當緊急情況超出中選會負荷時，可能導致選民對投票意願產生負面影響。當然在這樣的情況之下，就是政府失靈或者系統崩潰（system breakdown）的徵兆。所幸加拿大並沒有經歷到那個程度，疫苗開始施打，同時疫情已經獲得控制。

## 西班牙的例子

最後是西班牙的例子，在 2021 年 9 月，由 Tania Fernandez-Navia、Eduardo Polo-Muro 與 David Tercero-Lucas 發表在 *European Journal of Political Economy* 的研究 *Too Afraid to Vote? The Effects of COVID-19 on Voting Behavior*。西班牙在 2020 年 7 月舉辦地方選舉，作者們針對 Basque Country 來做研究。作者首先發現都會地區（超過十萬人口）與投票率呈現負相關，但是為了要證明兩者的因果關係，作者將都會區分類成實驗組與對照組，在這當中實驗組（treatment group）為都會區在疫情爆發之後有出現確診病例的選區，而對照組則是都會區沒有出現病例的選區。

作者針對 Basque Country 內的四個省份做研究：Álava, Bizkaia, and Guipuzkoa，每一個選區選出 25 位議員。最後於 2020 年的 7 月十二日投票，投票率為 50.78%，是自 1984 年來以來最低的投票率，並且與 2016 年的選舉下降

了 9.24 個百分點。不過執政黨 Basque Nationalist Party (PNV) 依舊獲得選舉的勝利，得票率為 39.06% 並且取得 75 席當中的 31 個席位，這也是 PNV 從 1984 年以來表現最好的一次。

作者首先搜集了 Basque Country 的在都會層級的 COVID-19 的資料，並且搜集過去六次選舉的得票率並且控制了許多社會經濟方面的變數。在 COVID-19 的資料方面，作者搜集了每一日的確診數以及死亡數，最後除以 100000 來得到比例。

最後的統計結果顯示出再有確診病例的選區內，投票率會顯著減少，對於執政黨的支持會增加，並且也會更加支持民族主義式的政黨 (nationalist party)。舉例來說，投票率在有確診病例的選區中，會減少 2.6 到 5.1 個百分點。不過這也隱含著在疫情之下，除了對執政黨支持上升之外，對於病毒比較抱持懷疑態度的選民，例如保守意識形態的，對於民族主義式的支持也會增加。綜合前面美國的例子與這裡西班牙的例子來看，暗喻著其實在疫情期間舉辦選舉，保守意識形態的選民偏好如期投票與現場投票，同時也不認為疫情應該影響人民的日常生活與各種自由；但自由意識形態的選民則喜歡採取替代方案，如郵寄投票或提前投票，對於各種防疫措施也比較在乎，也比較容易因為疫情而放棄投票。

總之，我們在文獻探究的部分，先從最廣泛的投票之於民主意義談起，再說明即使在非疫情時期各種阻礙選民投票的因素。以及各民主國家如何致力於保障選民的投票權。直至第四點與第五點就是本計畫的核心目標，分別是投票效率與選民安全，還有投票效率與選民滿意度。也就是說選民安全與選民滿意度其實是藉由提高投票效率，包括對於疫情期間投票流程與投開票所設置的特定設計，來減短選民在投開票所內密閉空間駐留的時間等。文獻探究的部分為下一章的研究架構做一個鋪陳。當然，除了在兩個核心目標之外，其實各國在疫情之下的投票情況的文獻探究，也讓我們看到研究架構中同樣關注的許多細節，包括各國制度上的限制、公務機關的組織文化、文官是否願意配合防疫（譬如疫情嚴峻時徵招不到選務人員），還有更重要的意識形態等政治或政黨因素。就本計畫所被賦予的目的而言，我們希望在這些背景限制之下，能夠探究

各國數項措施的經驗，包括延遲投票、代理投票、指定時段投票、選民列冊、投票通知單、投票所驗證件、選務人員與選民投票護照或類似措施。這些部分的資料絕大部分很難在文獻中獲得，但可以藉由我們實際的訪談獲得，尤其是藉由我們的德國與韓國專家的口中得知。

最後，文獻所鋪陳的是，在防疫的情況下投票，民主法治國家看的當然是各國的母法與各項規定，本計畫雖然無法在這裡找到更多的文獻，不過也將他們列為是研究架構中很重要的一部分，藉由後面第一手訪談與第二手網路資料的搜尋，希望能找到一個世界各國處理的方式，並供給臺灣有關單位參考。



### 第三章 研究架構與方法

根據上述的文獻探究，研究團隊提出計畫研究架構，見表 1。本計畫的目標是提出一個法制面與政策面兼顧的研究，在不針對臺灣現行法規進行大幅度變動的情況下，提供有關單位在防疫選務、法律適用性的具體建議。而且這些建議有很大一部分是來自於各國防疫經驗；另一方面則是來自於學術研究的成果。目的在使政策建議有法制依據，同時參考各國成功或失敗的經驗，俾使在防疫需求下順利推動選務。

#### 第一節 法制面與政策面

在表 1 的部分，先從最底部的母法暨規定來說明。不管是民主法治國家還是威權國家，想要在疫情時期推動選務改革，都需要有法源依據，因此本計畫會在探究各國在疫情期間的投票行為時，盡可能地蒐集這一塊的資訊。以韓國為例，其在 2022 年修法讓染疫者也能夠出門在 3 月的大選中親自投票。

再者，有了法源依據之後，幾項各國在疫情期間採用的革新方式，包含延遲投票、代理投票、指定時段、選民列冊、投票通知單、投票所驗證件、選務人員與選民投票護照等。有些面向如選民列冊或投票所驗證件等，前面在文獻探究部分有關於美國威斯康辛州密爾瓦基的例子，已經說明的十分詳細，我們會在各國所採的這些措施上持續蒐集資料。

當然，每一件措施的實施，預期效果很難盡如人意，往往要面臨各種困難，包括原先制度上的限制、行政部門的組織文化、選務人員對於執行這些措施的想法（譬如不想在疫情下擔任第一線選務人員）與政黨競爭等因素。而不管如何，本計畫所調查各國在疫情期間的投開票情形，以及最後給有關單位的政策建議，都要緊扣著兩個大的目標。

第一個是**選民安全**，儘管將來若疫情再起，我們都不希望因為疫情而停辦或者延辦選舉，因為這樣對於選舉權的影響甚鉅。因此在選務推動上就需要格外謹慎與細心，確保不會因為選務的推動而造成選民染疫，引起更多的重症與死亡數。事實上，2022 年 3 月 9 日是韓國總統暨國會議員選舉，當時韓國無畏

疫情如期舉辦大選。韓國政府為了確保選民都能投票，將現行法定投票截止時間，從晚上六點延至七點半，多出來的一個半小時，開放讓確診者與隔離者投票。當時韓國每日的染疫數高達數萬，甚至數十萬，反對這樣做的韓國選民，譏諷這是所謂的「放生式防疫」。這樣的譏諷不是沒有道理的，在3月9日前兩日的提前投票，韓國選務部門由於缺乏準備，導致更多人染疫，甚至需要送醫急救，官員事後被迫出來向大眾道歉。因此選民安全是本計畫的第一個目標。



表 1 研究架構：法制面與政策面兼顧之研究

檢討與預判	各國經驗與政策建議：	投票方式調整 與法律授權	強化與開發投票系統	對選民共體時艱 與權利義務的呼籲			
目標	選民安全 << 投票效率 >>	選民滿意度					
困難	制度限制	組織文化	文官態度	政治因素			
措施	延遲投票	代理投票	指定時段	選民列冊	投票通知單	投票所驗證件	選務人員與選民投票護照
母法暨規定	母法	立法	修法	施行細則			

製表：本研究團隊

第二個目標是選民滿意度，這裡有兩個意涵。第一個是如果如期舉辦選舉，但因為謹慎的投票流程設計，而讓疫情不擴大，所以選民滿意度較高。第二個是若疫情下投票流程安排得宜，不但能夠兼顧防疫，也能讓選舉流程進行順暢，選民等待時間不因防疫措施而拉長，則這時候選民滿意度也會提高。正如文獻探究時討論 Schmidt 與 Albert（2022）的研究，一個設想周到的選舉流程能同時確保選民安全與選民滿意度。為了同時達到這兩個目標，提高投票效率（縮短投票時間、減少在投票所的選民數等）可以作為達到這兩個目標的機制。因此，我們聚焦調查各國在疫情時期投票的效率。

## 第二節 架構與建議

最終，本計畫的研究架構有學理做為基礎，以這套架構研究美、德、韓、日、新、澳各國在疫情時期如何舉辦選舉。計畫團隊在各國的案例研究上盡可能地呈現以下三個部分：「制度基礎」、「投開票方式變革」與「投開票方式變革產生之問題與挑戰」。這三個部分也對應表一的研究架構，也就是如果這三方面的資訊都能夠充實，則我們可以了解各國法制面、投票措施及所遇困難等情形，最終檢視這些國家在選民安全與選民滿意度兩個目標上的達成程度如何。

再者，計畫依照各國經驗所撰寫的政策建議，設定在三個方向，並在不變動現有制度之下提供給有關單位建議：

- 第一、依照美國的經驗，郵寄投票也許是一個將來面對疫情時可以考慮的選項，惟國內不在籍投票的法源尚未完備，許多配套仍待建構。另像韓國的特設投票所，也導致染疫擴大，引起不少民怨，也許不是現階段臺灣應該採取的方向。
- 第二、強化既有的投票系統，但也可能建議開發新的投票系統。
- 第三、有關機關在疫情嚴峻時應該要有對選民「共體時艱」與「應盡、應享的義務權利」的呼籲，不管是透過媒體廣告或者政務官宣示，要讓選民了解在選務中的防疫作為與後面的精神內涵。

最後，以下五點是本計畫在執行時由中選會所規範的方向，研究團隊也盡

可能的將他們含括進來，除了觀察各國在這些面向上的經驗，本計畫結論與研究建議皆觸及這些面向。

- (一) 疫情期間民主先進國家投開票方式變革及其實施方式。
- (二) 投開票方式變革對於確保選務公正、透明、公開採行之配套措施（例如：維護選民投票秘密、強化選務監察制度、防範選民重複投票、加強選舉票之防偽）
- (三) 投開票方式變革產生之問題與挑戰（例如：通訊投票選民未收到選舉票、因投票所防疫措施或如確診者投票動線安排造成投票所外排隊問題等相關解決方案）
- (四) 疫情期間我國投開票方式調整之建議方案。
- (五) 總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法及公民投票法配合修法建議。

### 第三節 研究方法

在研究方法的部分，在結案報告中，我們詳細交代本計畫的研究設計、研究方法與這些研究方法最後蒐集資料的成效。本計畫所採用適切的研究方法對於我國了解各國在疫情之下投票情形的各種問題有直接的助益。本計畫的研究方法主要在兩個面向上展開，第一種為質性的內容分析法，主要在各種免費與收費的外國媒體上蒐集資料，並且盡可能的蒐集到美、德、日、韓、新有關於選務部分的作法。不過由於選務常常過於繁瑣細微，可能不是媒體會喜歡報導的內容，所以有許多細部而具體的資料將無法獲得。因此第二種研究方法就可以補強第一種研究方法的缺漏：申請至美、德、日、韓、新、澳駐臺辦事處，針對選務防疫訪談他們的外交官。由於關於「如何在選舉中進行各種防疫措施」的問題並不會很敏感，與臺灣人更常關切的臺灣外交議題不同，也不涉及到中共立場的問題，因此預期並不會很難約訪到各辦事處的外交官。如果外交官們過於忙碌或者仍有疑慮，退而求其次有一個補救方式，即訪談在臺灣工作並了解美、德、澳、日、韓、新的記者或者教授。同時，計畫團隊的兼任助理

已於 9 月初赴韓國交換，她在那裡蒐集當地第一手韓文資料（她約略懂韓文），甚至訪談當地的民眾與官員。總之，第二種研究方法是為本計畫的亮點，也極具參考價值。

值得特別說明的是，所謂的內容分析法（content analysis），即針對文字資料的內容進行閱讀、理解與分析，本土政治學教育的用詞常常喜歡以「文獻分析法」來表示，但由於文獻（literature）特指理論性論文，包括期刊與專書的蒐集，是故內容分析法與文獻探究法並非同一個東西。就研究方法而言，內容分析法是比較精確的說法。又內容分析法分為質性的內容分析法（qualitative）與量化的內容分析法（quantitative），前者針對文字內容的傾向、意象、強度與描述性資訊進行蒐集，內容分析法的結果除了可以以敘事的方式來書寫，也可以以分類學的方式來呈現，很適合用來理解一個國家的選制與變革，與一個國家在疫情發生時有哪些應變。而量化的內容分析，通常針對文字資料進行數量的處理，也就是近年來流行的文字探勘（text mining）等大數據分析，可以用來進行統計模型的建構與檢證，但由於這不是本計畫所使用的方法，因此不另外說明。總而言之，本計畫採取質性的內容分析法。

另外，計畫採取訪談法（interviewing）。訪談法有分為「結構式」（structure）、「半結構式」（semi-structure）與「開放式」（open-ended）三種。所謂的結構式訪談，其實就是問卷調查的另一種說法，而且是提供問題，並且給與固定勾選選項的訪談方式，頂多在固定選項的最後一題提供一個「其他」的自填選項。而所謂的半結構式，則是指一份問卷中，除了封閉選項式問題，另外也提供問答題的選項，可以讓受訪者像寫隨筆一樣的寫下她（他）的回應。而所謂的開放式訪談，就比較像是新聞記者的採訪，也就是在選定的主題規範下，分出想要了解的要點進行訪問，訪問者並沒有辦法事先限制受訪者的答題形式，這種方法並不像是結構式問題能夠給四個或五個固定答題選項。

就本計畫的研究方法來說，會以開放式研究方法為主，但也在計畫團隊討論後，看看是否也可以放入幾題可以勾選的選項，譬如各國代表對於本國的選舉防疫措施的評斷是「運作順暢」、「仍有改進空間」或「處理得並不好」等選

項。儘管我們無法針對這些代表所給予的結構式回應進行量化分析（因為樣本數太少），但像類似的結構式回應可以讓計畫成員具體感受到這些國家在選務防疫的表現如何。簡言之，在訪談法的部分我們採用的途徑介於開放與半結構之間。而不管是質性的內容分析法，或者開放與半結構的訪談法，我們在蒐集資料時會訂立一些與計畫相關的主題或問題方向，包括但不僅止於以下面向：

- （一）各國政府在防疫上的基本態度，是完全共存，還是共存之下仍堅持一些限制（譬如選民戴口罩、量體溫等）？為什麼這樣做？
- （二）各國在過去兩年的選舉延期與選務變革的經驗，與成功或失敗的經驗，當中又採用了哪些解決方案？
- （三）各國怎麼看郵寄投票（postal voting）、代理投票（proxy voting）、提前投票（advanced voting）、移動式投票（mobile voting）、指定投票時段等投開票方式的變革？
- （四）各國是否因為投開票方式的變革面臨了新的問題與挑戰，例如郵寄投票選民未收到選舉票、因投票所防疫措施或如確診者投票動線安排造成投票所外排隊問題等？針對這些問題的解決方案為何？
- （五）各國在投票流程上有針對防疫做了哪些準備？效果如何？社會輿論的反應如何？
- （六）各國在開票方式上是否有所變革？尤其是在維護選民投票秘密、強化選務監察制度、防範選民重複投票、加強選舉票之防偽有沒有相關作為？

#### **第四節 研究步驟**

在研究步驟的部分，質性的研究方法與各辦事處的訪談是並肩進行的，但計畫團隊也會盡量在至辦事處進行訪談前就先把該國的選制、防疫情形與選舉防疫措施等資訊蒐集完成，務必使受訪代表感覺受到尊重，並且感覺研究團隊是有備而來的。此外，在計畫執行中期，計畫主持人與協同主持人舉辦了兩場針對德國與韓國「疫情投票主題」的閉門座談會。以下就我們的研究步驟與研究進度逐一說明。

### (一) 質性的內容分析法

在質性的內容分析法的部分，我們蒐集新聞的資訊來源包括：紐約時報 (New York Times)、華爾街日報 (The Wall Street Journal)、泰晤士報 (The Times)、日本經濟新聞 (Japan Nikkei)、CNN、MSNBC、FOX、BBC 與半島電視台 (Al Jazeera)。在雜誌的部分包括時代雜誌 (Times)、經濟學人 (The Economist)。另外我們也蒐集美國保守派雜誌 National Review。我們意識到在歐美國家，自由派的聲音常常是被高估的，因此也盡量考量到保守派媒體的聲音，包括 FOX 與 National Review。畢竟保守派在防疫措施上，通常會主張越少管制越好，以美國為例，如果一州是共和黨執政，則該州通常會很快解封。這些都是典型選民意識形態影響到施政的例子，也值得臺灣參考。

其他包括新加坡當地華文、英文報紙或雜誌與德國當地英文報紙或雜誌也都列入搜尋範圍。在研究分工的部分，兼任助理會是蒐集各國選制與疫情選制改革的負責窗口，我們另外也聘用了一位東海政治系的大學部學生協助她做好這份工作。計畫主持人與協同主持人會需要兼任助理每個星期將資料上傳到我們的工作 Line 群組，並且以表格方式呈現每個國家在每一分項的資訊。基本上計畫團隊每一星期開一次約一小時的會，會後再由計畫主持人與協同主持人分配所負責的國家，就研究方法那 6 個主題進行研究發現的撰寫，並且逐步的將資訊整合進研究成果當中。

### (二) 訪談各國駐臺代表

由於我們針對美、德、韓、日、新、澳五個國家進行案例研究，考量計畫總執行長度為 6 個月，所以排定 1 個月安排一國代表處的約訪。約訪的流程如下：

1. 聯絡約訪事宜
2. 與代表處敲定約訪時間與地點
3. 由東海大學發文

4. 由研究主持人或協同主持人帶領兼任助理進行訪談
5. 經允許後，對訪談內容進行錄音
6. 合照與贈送禮物
7. 回來整理逐字稿
8. 整合進計畫成果

計畫的研究問題將包含研究方法最後所提到的六大方向，計畫團隊也會在給辦事處的公文中就將這些問題或主題扼要說明。如果有涉及到各代表處認為比較敏感或者不願意回答的問題，計畫團隊也會尊重受訪者意見。頂多就是在正式訪談時，以非紀錄的方式（off record）聊一下這些問題，到了最後研究報告撰寫的階段，還是可以用統整的方式約略的帶過。美德韓日新澳的確在臺灣都設立辦事處，甚至有些辦事處的分處還設在第二個縣市，以下將這些辦事處的地址與電話列出。

1. 美國在台協會-台北辦事處 11461 台北市內湖區金湖路 100 號。電話：02 2162-2000
2. 德國在台協會-台北市信義區信義路五段 7 號。電話：02 8722 2800
3. 駐臺北韓國代表部-台北市基隆路一段 333 號 1506 室。電話：02-2758-8320~5（6 號）
4. 公益財團法人日本臺灣交流協會-台北市慶城街 28 號通泰商業大樓。電話：02-2713-8000
5. 新加坡駐臺北商務辦事處-106 台北市大安區仁愛路四段 85 號 9 樓。電話：02-2772-1940
6. 澳洲駐臺北辦事處-統一國際大樓。台北市松高路 9 - 11 號 27 - 28 樓。電話：02-8725-4100

由於研究主持人多年來從事臺灣對美與對其他國家外交關係的研究與評論，已建立與不少外國記者或外交官的友誼，計畫主持人善用此優勢。最後，在計畫結束之時，在外交官約訪的部分，我們成功的訪問了澳洲辦事處經濟暨政策處重要官員：

1. 約訪澳洲辦事處經濟暨政策處處長柯瑞德先生 (Mr Radomir Kipic, Director, Economic and Policy Section, Australian Office in Taipei)
2. 約訪澳洲辦事處經濟暨政策處副處長宋洛若女士 (Ms Laura Salt, Deputy Director, Economic and Policy Section, Australian Office in Taipei) 另外，我們也訪談隨行同處的政策組經理 (Manager, Policy Unit) 許華芬 (Kathryn Hsu) 女士。這些官員的簡歷如附錄。

### (三) 舉辦閉門會談

除了質性資料蒐集與訪談各國代表，第三個研究方法與進度說明為舉辦一場閉門座談。研究團隊已經選定兩位學者，一位是德國專家許友芳，另外一為是韓國專家張晉赫。許友芳是臺灣人，在德國波昂大學政治暨社會學系拿到的博士學位，對於選制非常有研究，已有許多著作。

至於張晉赫老師，本身就是韓國人，他的慣用語是英語與韓文，因為他的緣故，所以我們的座談設定在以英語進行。他目前任教於中山大學政治學研究所，他也參與我們的座談。而研究主持人與協同主持人也會參與這場座談與兩位學者互動。以下為與會者名單與座談會地點與時間等資訊。

#### 專家學者名單

東吳大學德文系專任助理教授 許友芳

中山大學政治學研究所專任助理教授 張晉赫

東海大學政治系教授 邱師儀

東海大學政治系助理教授 林奕孜

舉辦地點：中央選舉委員會、東海大學政治系

舉辦時間：2022年8月31日與9月1日



我們在邀約兩位學者時，都已經很詳細地解釋我們有興趣的研究面向，並且以書面資料提供給他們，本次會議的語言介面為英語，會議大綱暨問題如下：

#### Questionnaire

Your evaluation of your government' s handling of COVID-19 in the most recent election in your country.

#### 1. Voters' opinion (ask their students in Taiwan)

(1) Were your voters satisfied with the election process with regard to the policy of pandemic prevention? 5 means very satisfied and 1 means not satisfied at all.

i. Definition of satisfaction: the voter feels no difficulty in the electoral procedure in voting for the candidate he or she supports. There were no extra steps the voter had to go through to vote.

(2) Were your voters worried about speeding up the pandemic spread because of the election held?

i. Definition of the worry: there was an evident surge in infection and death due to COVID-19 in the aftermath of the election. The voters were panicked about the increase. Alternatively, there was a social expectation among voters that the next election would increase the infection and death due to COVID-19; the voters worried about that.

(3) Did more voters get infected with the COVID-19 virus because of the election? 比較選舉前與選舉後而染疫

i. Definition of the increased infection: the statistical report released by the government showed that there was an infection and death increase due to COVID-19 after the election.

#### 2. Central Election Committee' s policy

(1) Does your Central/Federal Election Committee have any protocol with specific criteria for adjusting voting procedure in your voting booth? For example, an increased daily count of infected cases would strengthen the pandemic prevention policy. Could you talk a bit about those protocols?

i. Definition of the pandemic prevention policy: the policy is government created and has a legal binding that contains the way of punishment if voters do not abide by it and reward to encourage voters to abide by it. The pandemic prevention policy can be enacted before the outbreak of the COVID-19 or during the COVID-19.

- (2) Did your government create what I call a “self-reflection mechanism,” or the like, to adjust or fix your elections’ pandemic prevention policy afterward?
  - i. Definition of the self-reflection mechanism: there was an official policy conclusion or suggestion in response to the previous election experience in the pandemic. The policy may be legally enforceable or serves as instruction. It serves as a prevention approach for the future outbreak of a new COVID-19 variant.
- (3) Who were the key actors (NGO, government officials, business) in making the election’ s pandemic prevention policy?
  - i. Definition of the key actors: key actors mean social actors (individuals or organizations) involved in the policymaking of a pandemic prevention policy at the invitation of the government or included in the government.
- (4) Did those actors encounter difficulties in coordinating with each other? What are those difficulties? How were the difficulties resolved in the end?
  - i. Definition of the difficulties: when it comes to pandemic prevention measures in the previous election, the social actors had drastically different opinions about them or lacked the necessary resources for their coordination in combating the pandemic.
- (5) Was there any legal foundation for your election’ s prevention policy? Did your government make new laws or revise existing laws for the policy?
  - i. Definition of the legal foundation: there was fundamental law in support of the government creating new laws or statutes aimed at containing the spread of the pandemic in the previous election.
- (6) At the post-COVID stage, postponing the election date is inappropriate anymore, mainly because doing so deprives voters of regular input into the political system. So what other alternatives of voting method do you think is possible if the next wave of COVID-19 variant becomes strong enough to discourage voters from going out to vote?
  - i. Definition of other alternatives: any approach other than the one currently used, such as Internet voting, proxy voting, distant voting, and so on.

### 3. Factual information

- (1) Did the election turnout decrease because of the election held?

- (2) Did you see election related rule violation cases (e.g. not wearing masks, tear down election ballot) in the election because of the pandemic influence? What are they?

## 第五節 執行要點

計畫執行重點與目標如下：

- (一) 積極約訪駐臺代表處官員，或者至少能夠找到了解該國的專家學者。如果有在海外的專家學者，可以善用視訊通話甚至視訊會議的管道。
- (二) 8月31日與9月1日舉辦兩場閉門座談。與會的韓國專家與德國專家也撰寫發言稿，藉由他們在各國的專業，勢必能夠增添本計畫在理解相關案例上的厚實度。我們會在會前多次的與兩位學者溝通協調，期盼他們能夠針對本計畫很特定的面向-在疫情之下的選務作為-來提供真知灼見。
- (三) 有關於選民滿意度的部分，我們蒐集到有關於新加坡的民調資料，也盡可能地蒐集到了美國、德國、日本、韓國、澳洲的選民滿意度資料。我們會以手上有的量化資料，佐以質性訪談的資料來呈現各國選民滿意度。
- (四) 期中計畫時已經蒐集了許多有關於在疫情期間選民投票的資訊，在期末報告中充實了疫情期間關於選務人員如何開票的資訊。這一塊涉及到保障選務人員的健康與安全。印尼於2019年4月17日舉行五合一大選，在選前招募600萬名志工，然而持續30多個小時的開票作業，竟然造成119位選務人員過勞死，還有超過500人身體不適，也傳出有15名員警也因過勞而殉職。印尼的例子當然是發生在疫情之前，選務人員的傷亡與疫情無關。不過也顯示出疏於規劃的開票作業對於選務人員的傷害可以有多大？如果印尼這樣的選務運作是發生在疫情當下，選務人員因染疫所造成的傷亡是否有可能更多？因此，計畫執行中後段我們關注疫情下的開票作業。
- (五) 此外，期中計畫後的資料蒐集或者訪談專家學者的重心，聚焦在兩個

地方：第一、疫情下細部選舉流程的推動，並且評估其效應，這部分的重心在文獻探究處有關於Schmidt與Albert（2022）的研究即交代的頗為詳細，我們需要針對各國進行到如此程度的檢視，由此所產出的政策建議才會更具體務實。第二、我們更需要在法制面加強了解各國在疫情時期針對選務的執行或者革新，是否涉及到立法、修法或者施行細則變更的問題？目前的資料蒐集多少有觸及到這一塊，不過大多就是簡單顯示有立法、修法等（如韓國），還無法看出細部上法制面的訂定情況，尤其是當時的社會阻力與正反意見等樣貌。

（六）我們徹底檢視有關於我國選務的法規，並且以此為本找尋各國的對應經驗，而非天馬行空與不考慮各國特定情況下，將他國在疫情下的選務革新原封不動做成對臺灣的政策建議。換言之，將國外經驗轉化為本土政策需要一個「裁縫」的過程。

（七）最後，我們在所編列預算的執行上達到完整執行率，譬如人事費用可以多聘用一些外語能力優越的東海大學政治系的工讀生來協助蒐集西文資料。由於本計畫執行期限不能算長，因此在計畫執行上需要多費心。

在說明完研究步驟與進度之後，我們進到下一章，將研究團隊目前初步的資料蒐集與研究發現做一個整理。

## 第四章 各國投開票方式變革產生之問題與挑戰

研究發現的部分，我們依序呈現德、韓、日、新與澳五個國家在疫情期間的選舉概況。我們不另外討論美國的情況，原因是我們在結案報告中，將美國的例子定位為一個理論基礎。畢竟針對美國在疫情期間的研究相當豐碩，如文獻探究時所討論。又美國有 50 個州，每個州的情形也不盡相同，所以計畫將美國設定為一個可以做為理論基礎的案例研究，事實上這個案例研究中的許多概念，如疫情中的選務的目標為「選民健康」與「選民滿意度」已經整合進計畫的研究架構。然而，即使我們不為美國開一個章節，我們其實也蒐集了美國 50 個州在 2020 年疫情時期的投票防疫措施，並呈現在附錄當中。

首先，我們觀察這五個國家的投票率與疫情爆發之前是否出現差異。下表整理出各國 2019 年之前與之後的選舉投票率，以及投票日後兩週內最高確診數與投票日確診數的差：

國家	年份	投票率	選舉日兩週內確診數增加數
德國	2017	76.1%	---
	2021	48.0%	+12,150
新加坡	2015	93.56%	---
	2020	95.81%	+354
日本	2017	53.68%	---
	2021	55.93%	+36
韓國	2017	75.3%	---
	2022	71.6%	+293,785
澳洲	2019	91.89%	---
	2022	89.82%	+46,028

表 2 比較日本、新加坡、韓國、德國、澳洲疫情時期選務措施

其實，從各個國家來看，德國的投票率是下降最多，這有可能是因為 2021 年正好是疫情的高峰期，且疫苗在當時尚未施打，導致民眾投票的意願也大幅下降。其他國家雖然有小幅下降，但是投票率差異並不大，例如韓國與澳洲，有可能會是因為 2022 年已經開始施打疫苗，民眾對於染疫與重症的恐慌程度開始下降。另外，由於澳洲是強制性投票，因此投票率依舊維持相當不錯的程度。新加坡與日本的投票率有增加，新加坡在 2020 年的選舉投票率反而比起 2015 年還要高。總而言之，除了德國投票率有下降之外，其他國家的投票率仍維持一定的水準。

從確診數來看，上表所計算的數目指的是投票日後兩週內確診數的最高峰與投票當日確診數的差，我們可以看到無論是哪一個國家，選舉過後確診數都有顯著的增加。當然，我們不能就此推論出確診數的增加是因為選民參與投票的關係，但是確診數的增加依舊是一個事實，因此以下將針對德國、澳洲、日本、新加坡、韓國這五個國家，在選舉日當天對於整個選務的安排，是否具備防疫的措施以及保障投票權的概念來進行，首先，我們從德國開始談起：

### **第一節 德國疫情期間對於投票權之保障**

德國於 2021 年的 9 月 26 日舉行聯邦議會的選舉。從既有的規定來看，德國選民在新冠疫情爆發之前，本來就可以透過郵寄投票行使其公民權。以下是針對既有的規定所做的介紹：

- (一) 郵寄投票：登記冊的選民可以透過缺席投票（Briefwahl）行使投票權，而無需提供特殊理由。選民必須向主要居住地的市政府申請投票卡，而郵寄選票會自動附在投票卡上。選票信必須及時郵寄或直接交給選票信封上註明的辦公室。必須最遲在選舉的星期日下午 6:00 之前提交給負責辦公室。
- (二) 船員與士兵投票：長途航行的船員和執行外國任務的士兵應儘早申請郵寄投票文件。船員應將郵寄投票文件通過各自的船運公司通過船舶郵寄給他們。部署在國外的男女軍人必須在他們登記為主要居住地的市鎮申請郵寄

投票。男女軍人在提出申請時，應向聯邦國防軍提供交接點的特遣隊地址，後由德國聯邦國防軍負責將郵件運送到作戰區域並送回德國。

- (三) 特殊需求人士：盲人和視障人士可以使用放置選票的投票模板來參加選舉。選票上會附有觸覺辨識特徵，以供模板使用。為此，有的選票在右上角上會被剪掉，有的選票會被設置一個 5 毫米的孔。此功能僅作為盲人和視障者在選票模板中正確插入選票的指南。（僅在布蘭登堡邦實施）

不過在新冠疫情爆發之後，郵寄投票的更顯得重要。由於德國民眾對於在公共場合是否需要配戴口罩並沒有很明確的共識，因此，德國聯邦政府便作出以下的規定，以確保所有德國公民的投票權利不會因為是否戴口罩而受損害。

- (一) 相關規定：德國的聯邦選舉委員會表示，參與投票的時候除了必須在選舉大樓內佩戴 FFP2 口罩或是醫用口罩之外、還必須要遵守社交安全距離、以及遵守 3G 法規（疫苗接種證明、康復證明或檢測證明），其餘部分由每個邦選舉委員會各自決定。

- (二) 法規的修正：德國聯邦選舉官 Georg Thiel 表示，每個人都可以行使投票權，這是基本的善，因此不會排除未接種疫苗的選民。為了確保選民和選舉工作人員的安全，採用統一的防疫概念。根據現行的新冠病毒法規，所有邦的投票站都必須戴口罩，並且建議戴上 FFP2 口罩。

- (三) 不願戴口罩的民眾：由於進入德國的投開票所必需要配戴口罩，但是為了要兼顧不願意佩戴口罩民眾的公民權利，任何拒絕戴口罩的人便可以透過郵寄選票的方式去參與選舉，但還是有例外，那就是除非該成年人能夠出示證明，他們出於健康原因無法戴口罩。

由以上的配套措施來看，德國聯邦政府在投開票所內所做有關於新冠疫情的防範，是相當即時以及非常必要的。此外，我們也可以看到，德國聯邦政府也尊重每一個人是否戴口罩的選擇，雖然到投開票所不配戴口罩，會增加所有人的染疫的風險，但德國政府依舊積極的去保障每一位德國公民的投票權利，不會因為選擇是否配戴口罩而有所差異。更重要的是，德國政府認為投票是人民的「最高的善」，不應因為疫情而有所剝奪，所儘管染疫者在隔離期間是不能

外出投票的，但可以藉由郵寄投票來達到投票目的。若染疫時已過了郵寄投票的時限，可以改採代理投票的方式-也就是委託旁人協助將選票拿至投票所投票。

就代理投票具體的內容而言，根據本計畫所訪談的德國專家許友芳老師的調查，當時因為染疫而在醫院接受治療的選民，他們因為無法前往投票所，依據選舉條例 (§§ 13, 61 BW0) 要求市政當局 (Gemeinde) 組建特殊投票區使選民得以順利投票 (Sonderwahlbezirk)，並由各邦政府組建合適的投票站。此外選務人員與兩位助理也可以到病房針對個別病人進行協助 (攜帶上鎖且密封的投票箱與投票相關所需物品)。躺在病床上的選民在秘密投票的原則下標記與摺疊選票。投票結束後，密封的投票箱立即被帶到特別投票區的投票所完成投遞。

此外，由於德國是採取聯邦制度，所以每一個邦都有其權力來針對投開票所以及投票方式做修正，特別是對確診者的投票權利的保證之相關規定。以下將依照德國每一個邦所制定的規則做一一的介紹：

(一) 巴登-符騰堡邦 (Baden-Württemberg)：為了防止新冠病毒感染，只有配戴 FFP2 口罩/醫用口罩的選民才能在投票站投票。除非有醫療證明或不可抗之因素才可能例外。手部消毒與保持社交距離也是強制的。任何在選舉日的星期天表現出 COVID-19 感染症狀的人，例如發燒、乾咳或味覺或嗅覺障礙，或在選舉前的最後 14 天內與感染者有過接觸，不允許至現場投票，依規定須在選舉當天下午 3 點之前申請郵寄投票。

(二) 巴伐利亞邦 (Bavaria)：該邦的面積是德國第一大，人口數全國第二。在巴伐利亞邦，3G 法規並不適用於聯邦選舉，沒有接種疫苗或 pcr 測試的人，也可以親自進行投票。根據〈巴伐利亞感染保護措施條例〉(14th BayIfSMV) 第十四條第一項規定：

1. 盡可能與他人保持至少 1.5 m 的距離，並確保手部的衛生。
2. 在封閉的房間內必須保證足夠的通風。
3. 如果無法與他人保持至少 1.5 m 的距離，建議在不影響第 2 條的情況下佩戴醫用面罩。



4. 另外，慕尼黑針對投票站工作人員的特殊規定：由於將近 3,500 人聚集在市中心進行投票，因此工作人員必須遵守 3G 規定。

(三) 柏林：在投票站和選民聚集的建築物中，必須佩戴外科口罩或 FFP2 口罩。

符合條件的選民需攜帶合規的口罩和筆前往投票站。投票站設有防疫相關配置，例如防吐痰牆、消毒劑以及充足的口罩和筆。選民在投票站入口和等候區，必須保持至少 1.5 米的距離。已接種疫苗或已康復的投票站工作人員，以在投票過程中摘下口罩。

(四) 布蘭登堡：

1. 進入投票大樓以及在票所逗留期間，必須佩戴隨身攜帶的醫用防護口罩（出示醫療證明例外）。
2. 選民排隊等候期間，與他人保持 1.5 米社交距離。
3. 每個投票站都將配備足夠的手部消毒劑供選舉委員會和選民使用。
4. 進入投票站前，必須使用提供的消毒劑對雙手進行消毒。
5. 投票站人數有上限。

(五) 布萊梅邦：投票不適用 3G 規則；但必須遵守一般性衛生規則：

1. 必須佩戴醫用口罩或 FFP2 口罩。
2. 必須保持至少 1.5 米的距離。

(六) 漢堡：無接種疫苗、無康復證明或 PCR 檢測的選民都可進行投票，但工作人員與選民均須配戴口罩，並且遵守至少 1.50 米的社交距離。投票站每 20 分鐘進行一次通風，檢查投票資格與發放選票的桌子前設置了透明隔板，另外在投票所也提供手部消毒劑，選民應攜帶並使用自己的筆進行投票，投票所將不提供鋼筆。拒絕配戴口罩選民將不得進入投票所，但可利用郵寄選票方式進行。

(七) 黑森：提供選舉工作人員兩個 FFP2 防護口罩；選民一定要遵守在投票站戴口罩的義務。除此之外，黑森州的市政將採取必要的預防措施避免感染。包括：寬敞的投票站、預定路線、定期通風和徹底消毒投票站和投票箱。

- (八) 梅克倫堡-西波美拉尼亞：無接種疫苗、無康復證明或 PCR 檢測的選民都可進行投票，而拒絕戴口罩的通過郵寄投票進行-戴口罩為義務。
- (九) 下薩克森：無接種疫苗、無康復證明或 PCR 檢測的選民都可進行投票，所有拒絕戴口罩的人也可以投票——但只能通過郵寄投票方式進行。例外：有權投票的人可以通過證明證明因健康原因無法戴口罩。郵寄投票（感染者或被隔離的人可以參加選舉。他們都可以選擇在選舉日（即 9 月 12 日）下午 3 點之前從負責郵寄投票的辦公室領取郵寄投票文件。最遲必須在計票日下午 6 點之前將密封的選票寄回。
- (十) 北萊茵-西發利亞：投票站必須戴口罩。但是，許多城市希望給那些拒絕戴口罩的人行使投票權的機會，例如，科隆市在選舉大樓外設置了移動投票所。一般來說，口罩義務不適用於因醫療原因不能戴口罩的人（須出示醫療證明）。\*3G 規則不適用於聯邦選舉：選民不必證明已接種疫苗、測試或康復證明。
- (十一) 萊茵蘭-普法茲：盡可能大型的投票站。進入投票站和進入投票站時必須保持至少 1.5 的距離，並且必須戴上口罩。規劃單向路線-出入口不交錯。
- (十二) 薩爾蘭：聯邦選舉期間，必須戴上口罩，出於健康原因免於佩戴口罩義務並且可以通過醫療證明證明的選民才可能例外。作為替代方案，選民也可以選擇通過郵寄投票-完全非接觸式投票。
- (十三) 薩克森：選舉大樓內，每個人都必須佩戴醫用口罩，六歲以下的兒童以及聾啞人，以及可以通過醫療證明證明他們因健康原因無法佩戴醫用口罩選民除外。並提到依據《聯邦選舉法》第 31 條：選舉委員會可以將擾亂投票站秩序與和平的人驅逐出投票所。
- (十四) 薩克森-安哈特：選舉委員會公告，選民必須遵守以下規則：配戴醫用口罩、保持社交距離、手部消毒、自行攜帶筆。大約 20,000 名選舉工作人員將優先接種疫苗，在投票站開放之前，還讓投票站工作人員有機會進行 COVID 自檢。

(十五) 什勒斯維希-霍爾斯坦：無接種疫苗、無康復證明或 PCR 檢測的選民都可進行投票，但工作人員與選民均須配戴口罩，並且遵守至少 1.50 米的社交距離。投票站每 20 分鐘進行一次通風，檢查投票資格與發放選票的桌子前設置了透明隔板，另外在投票所也提供手部消毒劑，選民應攜帶並使用自己的筆進行投票，票所將不提供鋼筆。拒絕配戴口罩選民將不得進入投票所，但可利用郵寄選票方式進行。

(十六) 圖林根：根據當前防疫法規，選民在投票站和投票站進行投票時，均有義務配戴口罩。除了選民，也適用於投票站工作人員。

根據經濟學人雜誌 (The Economist) 引用 Forschungsgruppe Wahlen 的報導，在 2021 年的選舉當中，有 38% 的受訪者認為新冠疫情是政府目前最重要處理的議題，可以想見德國政府如何處理新冠疫情會直接影響民眾的滿意度。而投開票所的防疫措施，不僅僅只是公共衛生方面的議題，更是如何去保障公民基本權利的問題。

除此之外，我們根據德國在防疫期間整體投票制度的調整與運用，訪談了德國政治專家、東吳德文系助理教授許友芳，她提供非常鉅細靡遺關於選舉過程資訊，她所提供的發言稿全文請見附錄。本計畫依照研究架構的部分，凸顯許教授所提及有關於疫情時該如何投票的母法與相關的規定：

(一) 就郵寄投票的部分，選舉的原則，包括普遍、直接、自由、平等與秘密原則都能較容易的達成。聯邦憲法法院曾將此模式稱為憲法模式，也就是以直接投票會最優先。話雖如此，自 1957 年以來德國也開放郵寄投票的方式。

(二) 至於新冠肺炎染疫的病人是否能夠參與投票，其實在選舉條例 (BWO) 中已經有包括因病而無法前往投票的相關規定，比如規定使用郵寄方式投票或者在特別投票區投票。

(三) BWO 第二條規定特別適用於在醫院接受治療的選民。對於在醫院、療養院和相似設施而無法前往設施投票站的大量選民，依據現行選舉條例 (§§ 13, 61 BWO) 要求市政當局 (Gemeinde) 組建特殊投票區使選民得以順利

投票 (Sonderwahlbezirk)。政府部門與管理相關部門商議後由個邦政府組建合適的投票站，此外選務部門人員與兩位助理也可以到病房針對個別病人進行協助（攜帶上鎖且密封的投票箱與投票相關所需物品）。

(四) 由於憲法對於選舉權的保障，「排他性的郵寄投票」被視為最終手段，只有在該地區公共生活陷入困頓情況下才能使用。以疫情爆發後第一個舉辦選舉的邦「萊茵蘭-普法爾茨邦」為例，儘管於衛生和社交距離的規定，萊茵蘭-普法爾茨邦在選舉日仍可以進行正常生活，因此選舉前的十三份申請郵寄投票全數被邦選舉官員拒絕。被視為是特殊救濟，非常情況才能使用。關於所謂的 2G 與 3G 法規。德國政府將投票視為是最高的善，投票站也有義務提供口罩給選民。如果選民仍拒絕配戴口罩，則投票所可以根據〈聯邦選舉法第三十一條〉拒絕這些選民進入投票所。在疫情期間適用了所謂的 3G 和 2G 法規，3G 代表未接種疫苗或者被檢測呈陽性的人將被排除在某些公共領域之外，2G 則是指接種過疫苗與康復的人群，但以上兩種規定都不適用於選舉投票期間。既然選舉是最基本的善，則 2G 和 3G 的規定明顯違反了公民基本權利的原則。比如：拜仁 (Bayern) 的投票防疫規定明顯將 3G 規則排除在外。

(六) 就德國現行法律的內涵而言，相對延期投票來說，郵寄投票似乎顯得較為容易。同時德國政府認為疫情期間，許多公共事務仍舊要推動，所以延期投票不在考慮之列。

## 第二節 韓國針對疫情修法與相關應對

韓國在新冠疫情爆發後進行了兩次全國性選舉，第一次是 2020 年的國會選舉，第二次是 2022 年的總統選舉。韓國在新冠疫情爆發之前，除了現場投票的傳統方式之外，另外還有提前投票的方式，本研究整理出四個種類，並且以 2022 年的總統選舉當作例子來說明：

(一) 海外投票：居住於海外地區的選民，可以前往在外交使館所設置的海外投票站投票，以 2022 年總大選為例，投票時間是 2022 年 2 月 23 日到 2 月

28 日，一共六天。每天開放的時間是上午八點到下午五點。但是這個投票必須要事先向有關單位做申請。

(二) 船上投票：無法在提前投票所或選舉日投票所投票的船員可以在船上投票。

而船上投票又可以分成普通傳真與電子傳真兩種方式：

1. 普通傳真：(1) 必須要有證人出席，且至少一名公正中立的韓國公民。

(2) 船長和船上選民攜帶的選票背面附上的船名、通訊電話號碼和選民姓名交連同信封付給選民。(3) 選民必須在選民的複選框上簽名，並將選票傳真至投票箱。(4) 將選票放入選票袋內，提交給船長。(5) 投票結束後，由船長填寫船上投票管理記錄，並於選舉委員會鎖定投票日前一天傳真給市/省選舉委員會。

2. 電子傳真：前三個步驟與一般傳真方式相同。(4) 選民在投票箱中創建掃描文件 (PDF、JPEG、TIF)。(5) 上傳到船上投票網站並點擊發送。投票結束後，船長填寫船上投票管理記錄，創建掃描文件上傳到船上投票網站並發送。

(三) 住所投票：行動不便或者身障人士，可於自己的家中、醫院或療養院通過郵件進行投票。對象範圍：住在醫院、療養院、監獄和拘留中心的選民、由全國選舉委員會等規定確定的偏遠島嶼上之選民。

(四) 提前投票：投票時間：3 月 4 日 (週五) 至 5 日 (週六) 每天早上 6 點到下午 6 點，至全國各地安裝的提前投票站。

根據彭博新聞社 (Bloomberg) 的報導，這次 2022 年的總統選舉預計有 37% 左右的選民，大約一千六萬人選擇了使用提前投票，比起五年前的總統選舉多出了 11% 的選民選擇了提前投票，很大的原因可能是因為選民為了要避免新冠病毒的傳染。其實針對這一次的總統選舉，韓國政府也有準備必要的措施，試圖去保護公眾的健康，以及保障公民投票的權利。以下是針對 2022 總統選舉，韓國政府對於投票規則所做出的調整：

(一) 疫情期間，一般民眾還是可以正常到投票所投票，投票時間是 3 月 9 日上午 6:00 至下午 6:00。然而在下午六點到七點半之間，因為新冠疫情確

診者必須在保健所指定之投票所進行投票。確診者必須戴口罩、進行手部消毒，並戴上一次性塑膠手套投票。

(二) 除此之外，在投票日之前已經確診的選民，可以在 3/5 (週六) 和 3/9 (週三) 的下午 6:00 至晚上 7:30 進行投票。

1. 確診者與隔離者必須先從公共衛生中心收到的投票指南短信，由保健所通知允許外出時間。
2. 確診者與隔離者事前投票方式：(1) 告知投票員您是確診或隔離人員，並出示保健所通知投票短信、陽性 PCR 證明、住院和隔離通知。(2) 手部消毒後戴上塑料手套。(3) 短暫摘下口罩，用以證驗證身份，填寫並提交"身份確認表"。(4) 投票員拿著被確認人的「身份確認」等，前往提前投票站的身份核對座位進行核對，領取選票並等待投票。

針對韓國在疫情期間的投票舉措，我們邀請了中山大學政治學研究所專任助理教授張晉赫進行相當詳細的講解。他也為了本計畫的諸多問題，寫了一份詳盡的發言稿，稿件於附錄呈現。除此之外，計畫主持人與協同主持人也希望凸顯幾個張教授比較重要的發現。

從張晉赫教授的報告可以得知，韓國政府的選舉法規是允許選舉因天災或不可抗力之因素而延期，不過韓國自 2020 年來的選舉皆如期舉辦並未延期，這也是有賴於社會遵守防疫措施而選舉得以進行。

首先，投票站有規劃了必要的防疫物品與應對，例如溫度計、口罩、醫用手套、面罩提供給選務人員使用。選民也會拿到一次性塑膠手套和手部消毒劑，投票過程所使用的工具也會定期消毒。除此之外，韓國的中央選舉委員會也規劃了三種投票方式，以因應確診與可能確診新冠病毒的公行使其投票權利。

- (一) 對於在選舉前已經確診的選民，韓國政府允許以居住投票的形式或者郵寄方式投票。若是超過規定時間申請郵寄投票且在醫療院所治療的選民，韓國政府則是在醫療院所設立投票所。
- (二) 在進入投票所之前，如果有經過量體溫並超過 37.5 度 C 的選民，韓國則在投票所外另外設置獨立投票所給予發燒選民投票。

(三) 最後如果是與確診者的同住者或者是密切接觸者，則是在沒有症狀之下可以前往投票。不過只可以在所有選民完成投票後，才允許投票。

張晉赫教授在閉門會議中也有提到兩點值得注意的事情。首先，是投票所的臨時投票站。雖然能積極保障選民的投票權，但是這樣的投票的過程是否受到秘密投票的保障，是受到質疑的，這是因為在臨時投票站投完票的選票，還需要選務人員將該選票攜入投票所內，放置原先的投票箱內，因此可能會有造成妨礙秘密投票的可能性，未來臺灣的選務如需要做特殊投票站的安排，則要特別的小心這問題。

另外則是關於法源上的修改。韓國國會在 2022 年的 2 月 16 日修改了公職選罷法保障了傳染病患者的投票權，其中第 6 之 3 條規定：正在接受住院治療、家庭治療或設施治療的人，或在家庭或設施中被隔離的人可行使投票權。根據這項法源，韓國選舉委員會才得以施行以上一系列關於確診者的投票方式。因此張教授也認為，雖然疫情期間選務單位要積極推動選民參與投票，但是這也要參酌是否有合適的法源作依據。舉例來說，韓國的《公職選罷法》第 155 條明確規範了延長投票的起迄時間，方便對於確診者投票的時間做安排。但若臺灣想要參考採用延長投票制，我們在法律甚至相關投票規範中，卻無明定延長投票的起迄時間，則在施行上會有困難。

最後，研究團隊直接搜尋韓文媒體相關報導，發現韓國選民在疫情下投票的確遇到不少張教授所提到疑似妨礙秘密投票的爭議，條列如下：

1. 釜山：出現選民的選票未能直接放入投票箱，而是先放在一個信封中再由選務人員立即投投票箱的情形，部分選民認為這有妨礙親自投票的問題。
2. 大邱廣域市：信封內裝有已被標記的選票送至選民手中的情形，心沙洞也出現相似案例，甚至出動警察。民眾認為有選舉舞弊的嫌疑。
3. 光州：選民必須經由選務人員將其選票分別放置購物袋或塑膠籃中，因此爆發群眾抗議。位於光州西區的學生教育文化中心的投票亭為確診者設立單獨投票所，但選務人員檢查選票時，卻在一般選民與確診者之間來回穿梭。
4. 全羅北道：確診者投票箱為一般紙箱或信封，這些紙箱和信封被隨意放置在

地上或者作為垃圾袋使用，最後這些紙箱中的選票再由選務人員轉投置內部投票集中箱，選民對於無法親自投入投票箱一事充滿指責。

5. 忠清南道：選民由於確診而無法進入投票所感到不滿。擔心選舉舞弊情形發生。
6. 江原道：發生選民被要求將選票放在選務人員口袋(甚至非紙箱中)的情形。
7. 京畿道：京畿道水源市的提前投票所確認選票丟失，發生選民數與選票數不匹配的情況，投票所管理不善問題頻出。
8. 仁川廣域市：選民必須在寒風中等待 23-30 分鐘才能投票。
9. 首爾：發生交給選民的信封中已經有被標記好的選票。蠶市社區中心的投票所也出現確診者/未確診者投票路線重疊的情形(路線管理問題)。

### **第三節 日本疫情下實施郵寄投票之優缺點**

自 2019 年起，新型冠狀病毒肺炎襲捲全球，殃及超過 100 多個國家，世界衛生組織於 2020 年 3 月 11 日宣佈新型冠狀病毒肺炎全球大流行。截至 2022 年 7 月依據 Worldometer 資料庫統計，全球目前累計確診案例 572,836,962 例，累



計死亡案例有 6,398,503 例，每百萬人口案例有 73,490 例。而日本在確診人數累計至 2022 年 7 月已有一千多萬人確診。

在防疫方面，日本在疫情爆發初期，政府有限制商店營業時間及聚會人數，但從未強制人民施打疫苗。同時考量「平等權」與歧視問題，因此沒有採取疫苗護照等相關措施。而在投票方面，依照總務省規定實施不在籍投票，如郵政投票等，以保障選民投票的權利。

以下透過選舉機關與法規命令、投票方式、投開票方式之變革與挑戰，以及疫情下日本選舉相關經驗與選民態度等四部分加以說明。

### （一）選舉機關及選舉法規命令

下列介紹日本選舉機構及相關法規命令。首先，「中央選舉管理會」為管理參眾議院的比例代表選出的議員選舉。委員人數五名，任期三年，為透過國會參議員互相推派人選，再經由總理任命。為附屬於總務省的機關。

再者，「公職選舉法」為統一參眾議員及地方選舉之相關規定，其中包含：統一委員人數、選舉日期、投票方法及各項選舉規則等。根據 1997 年的修正案，從寬認定不在籍投票的資格，將休閒活動、購物等私人行為認可為不在籍投票成立的條件。其中包含：

1. 因執行職務、業務，或是自治省分指定的任務。
2. 因任務或事故而離開所屬投票區。
3. 因疾病、受傷、懷孕、老人或身體行動不便，或因產後行動困難，或被收容於監獄、少年院、婦女輔導院等處。
4. 居住或停留於交通困難的地區。
5. 居住在所屬市町村以外的地區。
6. 身體重度殘障，或因進行休閒、購物等私人活動而不在登錄的投票所在地。

同時，特別的是「代理投票」，代理投票為選民因為生病、受傷或文盲等因素，無法於投票時書寫候選人或政黨名稱，則可向中選會提出

登記，由第三者依照選民意識，代為書寫投票對象。該制度為自書主義及秘密投票主義之例外。根據 2003 年修正公職選舉法，透過郵件投票之不在籍投票者，若是本人無法自行書寫，也能夠依據該法行使代理投票。另外，根據「任意投票」制度，日本公職選舉中，將選民投票的行為定位為權力而非義務，因此是否參與投票為根據選民意志，故日本屬於「任意投票制」，將期建立於自由投票的原理上，而非強制投票。但近年來伴隨民主意志的興起，「任意投票制」出現投票率降低的問題。

## （二）投票方式及種類

根據日本政府在疫情下對於投票措施的安排，以下分為非疫情時期及疫情時期兩部分。首先，根據「非疫情時期」，日本實施多種不在籍投票的形式，在選舉當天不用親自到場也能享有投票權。以下分別以提前投票、缺席投票及海外投票加以論述。

其一，就「提前投票」而言，為選舉當天無法到戶籍地的民眾，可從公告開始後至選前一天，到指定地點投票。投票地點依照各縣市公告，需設置至少一處，投票時間為上午八時至下午八時，而投票程序則依照日本的《公職選舉法》進行。

其二，就「缺席投票」而言，包含六種形式：

1. 不在戶籍地者：可透過直接或郵寄的方式，向該區選委會索取選票、投票信封及缺席選票證明，並在投票日前一天至所在地投票。
2. 住院病患：經由醫院院長申請投票，申請通過者可在該指定醫院進行投票。
3. 行動不便者：持有身心殘障等相關證明文件，可到該區指定的選委會申請相關文件，填寫選民資訊後可郵寄至中央選舉委員會。
4. 海外投票：為根據法律規定到海外組織之派遣人員，可經由該組織負責人協助進行投票。
5. 離岸投票：為航行區域的船舶工作者，透過申請在船上通過傳真獲得選票，並回傳選票給中選會。

6. 南極投票：為國家派駐在南極地區進行科學研究工作之選民，可透過傳真進行投票，以確保其投票權。

另外，就「海外投票」而言，為登記於海外選舉人名單，且為 18 歲以上並於駐外使領館管轄範圍內居住 3 個月以上之日本公民。可於海外公民館投票或透過郵寄的方式進行投票。投票時間為上午九時至下午五時。

此外，根據「疫情時期」，日本於 2021 年 6 月 28 日，頒布《特定患者使用郵件等投票方法的特殊例外情況法》，以確保因冠狀病毒感染而留在家中，及在家接受治療的選民之投票權，符合條件者，將收到中選會的「特殊郵件投票」，以保障選民的平等投票權。選民可於投票前四日，將申請表郵寄至該區選委會，接著選委會會將投票資料寄送至隔離飯店或選民家中，透過郵寄選票投票，根據日本 2021 年的選舉中，「特殊郵件投票」中內含議會選舉投票、比例代表投票以及對最高法院大法官的審查投票等，確保隔離者及確診者之投票權。

最後，確診者的投票方式也有明確規範。主要在以下兩點：

1. 符合《傳染病預防及傳染病患者醫療法》或《檢疫法》標準之感染者與隔離者。
2. 程序概要：附上《請示不外出的文件》或與隔離和拘留措施相關的文件。密切接觸者不受特殊郵件等投票的約束，因此外出投票不屬於「不必要且緊急的外出」，可直接於投票所進行投票。

### （三）投開票方式之變革與挑戰

另外，針對日本在疫情中投開票方式變革所產生之問題與挑戰，以郵寄投票系統而言，具有系統未普及、郵寄的即時性等問題。首先，根據資料顯示，日本 2021 年透過「特殊郵件選票」所進行的投票，在 7 月的東京議會選舉中，2,088 名合格選民中只有 110 人使用了該系統。而在疫情嚴峻的 8 月所舉辦的橫濱市長選舉，7,883 名合格選民中只有 47 人利用了該系統。因此可以看到郵寄投票系統的普及度不高，民眾

對於系統的操作及能見度還不甚熟悉，故在選舉期間提升大眾對於郵寄投票系統的認識及使用是極為重要的。另一方面，也出現另一項問題，倘若確診人數不斷攀升，導致過多的 COVID-19 患者需要他人協助寄送、領取選票，則選委會須視當地疫情採取適當措施，進而造成行政人員作業量過大，因此，若確診或隔離人數過多，就很難採取這項措施。根據東北大學政治系副教授河村和典指出：「透過『特別郵政投票』是做為緊急措施所制定，為郵寄投票制度的延伸，因此在冠狀病毒大流行的期間，是否要透過討論，將電子投票的方式引入。」

再者，郵寄投票需要考量時間的問題，倘若寄送時間延遲，將會影響選民全力及選舉結果。日本在 2021 年眾議院選舉中的「海外投票」，由於機構延遲寄送海外人士的選票，造成嚴重的問題。海外日本人，經由登記可以直接前往大使館或郵寄選票的方式進行投票。而地方機構須於眾議院議員結束任期前 60 天寄出選票，然而有些地方機構不瞭解這項規則，因此延遲寄送選票。另外，國際郵件也受到冠狀病毒的傳播而延遲，因此，許多海外人士無法按時收到選票而侵害其投票權。這項爭議出現後，日本引發各種爭論，有些學者認為引入網路投票即能解決時間上的問題，但各種安全、隱私等因素可能會受到影響，故日本近年來不斷討論如何解決網路投票可能造成的影響。

而針對網路電子投票，日本在 20 年前就有相關立法。何謂「電子投票」？電子投票為選民利用電子系統進行投票，而票數計算由電子系統統計。其優點為大幅縮短開票時間，短時間內即能確定當選人，但電子投票若用在國會選舉，則競相宣布當選的情形與投票所出口調查將會消失。另一方面，也會增加駭客入侵或管理者竊改資料的風險存在，同時長者及弱勢族群皆不善於操作電腦。就法律面而言，一旦發生選舉訴訟，則須重新計票，此時資料磁碟片也面臨被竊改的風險，因此需保留書面紀錄。而針對秘密投票原則，選民投票時所進行的身分確認與投票結果就必須加以區隔。

另外根據 2001 年所成立的法案，將電子投票法之正式名稱訂定為「地方公共團體之議會議員及其首長選舉採行電磁式紀錄投票機進行投票的方法等特例相關法律」。由此可知，在資訊化社會發展下，除了國家層級選舉外，已經可在地方首長及地方議會議員選舉時採用效率化、快速化的電子投票系統。例如 2002 年日本岡山縣舉行的首長及議員選舉，為首次成功地採用電子投票，僅 25 分鐘便完成開票，順利完成選舉。

#### (四) 日本選舉介紹與選民態度

最後，針對疫情下日本所舉辦的兩次選舉作為案例討論，分別為 2021 年 10 月 31 日的眾議院議員選舉以及 2022 年 7 月 10 日的參議院議員選舉。前者，為第四十九屆眾議院議員總選舉，其選舉制度為「日本並立制」，即區域席次與不分區席次各自計算，加總後為該黨所得總席次。目前眾議院有 465 席，每四年改選一次。同時設有「中途解散制度」，內閣總理大臣擁有向天皇提請解散眾議院的權力，即為內閣制國家中「權力融合、責任政治」的特色。而後者，為第二十六屆參議院議員通常選舉，其選舉制度採用「比例代表制」，透過封閉式名單選出一百名議員。目前參議院有 245 席，議員任期六年，每三年改選議會半數五十名。

根據 2021 年 10 月所舉辦的眾議院議員選舉，因為選民對於政府處理 COVID-19 的措施感到不滿，因此投票率跌落谷底。依據日本總務省所發布的消息，眾議院小選區的投票率為 55.93%，處於戰後第三低的水平。此因政府對新冠疫情等的防疫舉措，曾期待日本民眾對政治提高關注度，但投票率並未上升，可以看到日本民眾逐漸對政治產生冷感。此次的投票率僅比 2017 年的上屆眾議院選舉增加了 2.25 個百分點。比例代表的投票率為 55.92%。從眾議院解散到進行投計票，時間只有 17 天，為二戰後最短，執政黨和在野黨的政策爭論焦點不明確等，也被認為是投票率低的主要原因。另外，日本神戶大學政治系教授品田裕表示，

「此次選舉缺乏高潮，對疫情防控的不滿也沒有轉向執政黨」。至於此次選舉與投票率高的選舉有何不同，品田裕分析：「選民沒有『將會改變現狀』的感覺」，故造成投票率低。

因此可以看到選民對於政府處理疫情的關注是相當重要的。不過自民黨的支持者認為，雖然政府在疫情初期有所延誤，但政府確保全日本70%人口完全接種疫苗，而感染率也在本周降到低點。但批評者認為，若自民黨反應更快，可以減少更多死亡人數。自民黨自1955年創黨後，長期位居眾議院第一大黨，歷史上只有2次敗選成為在野黨。一次是1993年，由新生黨與其他黨派組成八黨聯合政府，另一次是2009年，執政的自民黨與公明黨敗給民主黨。2012年自民黨從民主黨手中拿回政權，至今已連續執政9年。根據訪問，86歲的鈴木玲子支持共產黨，她認為這次的選舉會讓民眾轉而支持不同政黨。她也認為自民黨一黨獨大的地位將被改變。而64歲的企業主梅本滿則認為，不管投給哪個政黨都一樣，他們提出的政策沒有變化，也不能鼓舞人心。另外，60歲的加藤睦美表示，她認為自民黨仍會取得勝利，但在野黨席次可能增加，不過如果席次趨於平衡，執政黨將會進行適當的改革。

另外，於2022年7月所舉辦的第26屆參議院議員選舉，在選舉期間疫情肆虐，但候選人並沒有將政見著重在疫情，同時也反映出選民對於疫情的關注逐漸下降。根據資料顯示，日本執政黨自民黨及反對黨民主黨之候選人，皆認為不需要費心治理COVID-19問題。從訪談中可以得知，一位自民黨官員表示：「COVID-19不是和候選人發表競選演講，因為疫情不再是選民在意的議題。」而另一位民主黨官員也認同：「由於確診人數沒有超越過去的巔峰，因此這項話題將不會引起選民的共鳴。」同時，也認為選民更關心的是，政府對於物價通貨膨脹問題的相關措施，以及國家安全等。另外，根據《朝日新聞》於2022年6月22日至23日所進行的全國民調中發現，僅有5%的選民會根據候選人處理COVID-19問題的方式投票；選民最關心的是經濟問題占43%；其次為社

會保障問題占 33%；最後是外交和國家安全問題占 15%。因此這一趨勢，迫使執政黨岸田文雄計畫通過各項旅遊補助計畫，來吸引選民。

#### 第四節 新加坡疫情下延長投票時間的細部情況

新加坡的國會選舉採用集體選舉區制度與單一選區相對多數決制。新加坡的國會大選為每五年舉行一次，最近兩次的選舉則是在 2015 年與 2020 年舉行。雖然執政黨的人民行動黨（People's Action Party, PAP）在 2020 年的選舉在 93 個席次中獲得了 83 的席次，佔整體席次的 89.2%。然而其得票率從 2015 年的 70% 下降到 61%，這是人民行動黨在 2011 選舉後第二差的得票率。

##### （一）新加坡的投票規定

從新加坡的選舉規定來看，目前並沒有郵寄投票的方式，僅僅只有給予居住海外選民投票的不在籍投票方式。如果海外選民想要在大選中投票，又無法返回新加坡的話，則必須要先在 Singpass 上登記為海外的選民，登記成功之後就可以利用新加坡設立在海外的投票站進行投票。一般來說，海外投票於投票日各城市當地時間上午 8 時至晚上 8 時開放 12 小時。此外，海外投票必須在新加坡投票結束前結束，因此某些地點的投票時間必須在新加坡投票前一天舉行，若居住的國家沒有指定的投票站，則選民只能在新加坡投票。最後，選票將會被密封於選票箱中帶回新加坡進行開票。

##### （二）疫情期間的投票方式

然而，新加坡在 2020 的國會選舉剛好遇上了新冠疫情的全球大流行，在這個情況之下，新加坡政府並沒有因為新冠疫情而延遲選舉的舉辦，相對來說，新加坡政府則必須要在投開票所作出合適的安排，以緩和新冠疫情的擴散，以下是新加坡政府針對疫情與順利舉辦選舉所做出的必要措施：

1. 設立了大約 1,100 個投票站，選民將按照被分配的時間段至投票站進行投票，到投票所後將獲得一次性手套，選民也可以攜帶自己的筆

進行投票。

2. 選民可以透過 [VoteQ.gowhere.gov.sg](http://VoteQ.gowhere.gov.sg) 網站查詢各投票所排隊情形，以避免大量人群聚集的情況。
3. 維持社交距離 1 公尺，投票站入口處有測量體溫儀器，以篩選出有發燒或呼吸道症狀的人。
4. 身分查證則以電子掃描進行，減少接觸證件等物品的機會，降低病毒傳播。
5. 根據法律規定，所有選民、候選人和選舉官員都必須戴上口罩。唯一允許摘下口罩的情況是選務人員核對選民的臉和身份證上的照片來驗證其身份。選務人員也依規定須穿著必要的防護裝。
6. 投票所每 30 分鐘進行一次消毒，針對接觸過的物品，如：桌椅、筆等等，選民與選務人員也必須配戴口罩與一次性手套。當日投票完成後也會進行大規模徹底消毒。
7. 針對染疫的選民，新加坡政府表示不能使用郵寄投票，基於身分證明的考量。因此將針對染疫群體設立單獨投票所，供其投票。但當時這樣的設置，是因為疫情剛開始發生，染疫人數不多比較好掌握。

總結來說，新加坡在 2020 年選舉有兩個比較創新的作法，第一、將每個選民的投票時間做分配，可以避免投開票所過度擁擠，增加群聚感染的風險，而且選民又同時可以上網觀看投開票所擁擠的程度。不過，從另一個角度來看，這樣的安排反而是限縮了選民可以自由去投票的時間，似乎是超過了安排的時間，就不能夠再去投票了。第二、針對已經染疫尚未康復的選民，並未極端的限縮其投票權，而是另外設立單獨的投票所。不過這個情況必須事先提出申請，並不適用投票當日或是前幾天染疫的選民。如果染疫選民前往投票，是可能會觸犯傳染病的相關法律。畢竟在新加坡並沒有郵寄投票的規定，如果染疫又無法及時提出至集中投票所投票，這時候選民就只能被迫放棄這次投票的機會。

雖然從新加坡為了因應新冠疫情所制定的新規定來看，可能會有部分的選民因而喪失了其投票的權利。不過從控制疫情的角度來看，在 2020 年 7 月十日



投票之後，每日新增加的染疫人數到 8 月之前都不超過 600 人。從圖一來看，確診數增加最多是在 7 月二十五日，不過也已經距離投票日超過 15 日以上了。



圖 4 2020 年新加坡新增確診數

資料來源：計畫團隊自製

表 3 2015 年與 2020 年選後新加坡民眾關心新冠疫情程度

	Very Important	Important	Not so Important	Not Important At All	Other
COVID-concern	44.72%	43.25%	3%	1%	8.03%

資料來源：Institute of Policy Studies, National Singapore University

從選後民調數據來看，新冠疫情的問題一直都是新加坡民眾最關心的議題之一，認為該議題非常重要的受訪者就有 44.72%，而認為重要的有 43.25%，兩者相加就將近 90%。所以進一步來看民眾對於人民行動黨的信任（credibility）是不是在選後有什麼樣的變化，結果來看雖然有下降，但是似乎下降的並不是很明顯。從表二來看，民調詢問受訪者是否同意“人民行動黨為一個可信賴的政黨”，其實從兩個年度的資料來看，PAP 的信賴度還是維持一個很高的水準，這兩年的差別並不是很明顯。也就是說縱使新加坡政府在選舉過程中針對新冠

疫情的措施，可能使得部分民眾喪失投票權利，然而這樣的做法並沒有顯著的影響人民對執政黨的信賴程度。

表 4 2015 年與 2020 年選後新加坡民眾對 PAP 的信任度

	Strongly agree	Agree	Disagree	Strongly Disagree	Other
2015	11.91%	62.33%	2.7%	0.6%	22.46%
2020	27.98%	54.38%	3.7%	1.1%	12.84%

資料來源：Institute of Policy Studies, National Singapore University

## 第五節 澳洲修改電話投票規則以因應疫情

根據澳洲政府在疫情下對於投票措施的安排，分為中央採取不在籍投票措施、各州地方政府針對民眾施打疫苗之政策，以及疫情下澳洲政府投票相關經驗等三部分進行說明。

### （一）投票方式

首先，針對「不在籍投票措施」，為選民於投票日前，事先在澳洲選舉委員會網站登記，符合資格者，該單位將選票等資料郵寄至選民名冊所提供的郵寄地址，供選民實施「郵寄投票」，確保其投票權益。

根據澳洲選舉委員會，針對郵寄投票之相關規定與限制，其中包含：

1. 在距投票站二十公里以外的地址。
2. 醫院或療養院的病人。
3. 因身體虛弱無法離開住所。
4. 照顧病情嚴重患者。
5. 服刑三年以下。
6. 登記為沈默的者。「沈默選民」是指因自身或家人的安全受到威脅，而申請將其地址不出現在選民名冊上的選民，例如：曾受家庭暴力的家庭，可以透過不公開居住地址，以確保其人身安全。

7. 由於宗教信仰而無法前往投票站。
8. 由於身體失能而無法簽署選票。
9. 海外選民。
10. 國防軍成員，或在澳大利亞境外服役的國防文職人員。
11. 在澳大利亞境外服務的澳大利亞聯邦警察或工作人員。

## (二) 各州政府對於疫情之政策

再者，針對各州政府對於民眾施打疫苗之政策加以討論。昆士蘭州於 2022 年 1 月 21 日，宣布相關疫苗規定，強烈建議 5 歲及以上的嚴重免疫功能低下者在第二劑疫苗 2 個月後接種第三劑疫苗；以及 16 歲及以上的昆士蘭居民接種第二劑疫苗滿 3 個月，都應盡速接種第三劑疫苗。同時建議 50 歲以上風險較高的疾病患者在第一次加強劑量後 3 個月接種第二次加強劑（第四劑）。另也開放 30~49 歲的民眾施打第四劑疫苗，以及 5~15 歲的兒童須接種第二劑疫苗。

首都坎培拉於 2022 年 7 月 7 日，宣布 16 歲以上打滿第二劑疫苗的民眾，應盡速接種第三劑疫苗。而 50 歲以上的人老年護理或殘疾護理設施的居民、嚴重免疫功能低下的人（這將是他們的第五劑）、年齡在 16 歲或以上且具有感染 COVID-19 疾病風險的青少年、年齡在 16 歲或以上的殘疾人，具有重大或複雜的健康需求或多種合併症患者。最近感染過 COVID-19 的人仍應在感染後等待 3 個月，然後再接種下一劑。南澳洲於 2022 年 7 月 18 日，宣布 18 歲以上的民眾應接種基本兩劑疫苗。建議 50 歲以上民眾可打第四劑疫苗；而 30~49 歲的民眾可選擇是否施打第四劑疫苗。

維多利亞州於 2022 年 1 月開放輝瑞疫苗給 5~11 歲孩童接種，以預防 COVID-19 疾病；2 月開放 Novavax 給所有 18 歲以上符合條件的民眾施打；3 月 4 日開放施打阿斯利康疫苗，給所有 18 歲以上符合條件的人；及 9 月開放莫德納疫苗，給 12 歲以上符合條件的民眾施打。

斯南威爾斯州於 2022 年 7 月 18 日，建議建議 50 歲以上以及因 COVID-19 患上嚴重疾病風險較高的人群接種加強劑，其中包含：老年人、住在養老院的人、殘疾護理人士、原住民、托雷斯海峽島民和太平洋島民、或由醫生或臨床醫生定義的免疫功能低下的人群、30~49 歲的孕婦，以及 16 歲以上，並且已接種完整三劑疫苗，應盡速施打加強劑。

塔斯馬尼亞州於 2022 年 6 月 10 日，根據澳大利亞免疫技術諮詢小組的建議，於 6 月 14 日起，重症風險的族群開始接種加強疫苗；以及提供 12~15 歲嚴重免疫功能低下、殘疾或具有高疾病風險的年輕人加強劑量。且符合條件的民眾最快能夠在初次接種疫苗後 3 個月內接種輝瑞疫苗作為加強劑。

西澳州於 2022 年 7 月 18 日，鼓勵 30 歲以上的人在接種後 3 個月接種第四劑疫苗。第四劑的建議適用於：所有 65 歲以上的老年群體、養老中心或殘疾護理設施的居民、50 歲或以上的原住民和托雷斯海峽島民、嚴重免疫功能低下的人群（第五劑）、年齡在 16 歲或以上患有嚴重感染風險者、16 歲或以上有殘疾、重大或複雜的健康需求或多種合併症的人。符合資格者可直接進入診所接種第四劑疫苗無須預約。

首都坎培拉於 2022 年 7 月 7 日，宣布 16 歲以上打滿第二劑疫苗的民眾，應盡速接種第三劑疫苗。而 50 歲以上的人老年護理或殘疾護理設施的居民、嚴重免疫功能低下的人（這將是他們的第五劑）、年齡在 16 歲或以上且具有感染 COVID-19 疾病風險的青少年、年齡在 16 歲或以上的殘疾人，具有重大或複雜的健康需求或多種合併症患者。最近感染過 COVID-19 的人仍應在感染後等待 3 個月，應接種下一劑。

北領地宣布，第四劑疫苗現提供給因 COVID-19 患上重病風險最高的族群。而加強劑，僅適用於：第一次加強劑量後 4 個月，65 歲及以上的成年人、50 歲及以上的原住民和托雷斯海峽島民、老年護理或殘疾護理設施的居民，以及 16 歲及以上嚴重免疫功能低下的人。

### （三）疫情下澳洲選舉

最後，針對疫情下澳洲所舉辦的作為案例討論。於 2022 年 5 月 21 日，澳洲舉辦聯邦大選，分為參眾兩院。其眾議院議員，由 151 個選區透過「排序複選制」，每區選出一名議員，共選出 151 名眾議員；而參議院議員，則透過「比例代表制」的方式產生，共選出 76 名參議員。

根據 2020 年所做的民調，澳洲人民對於「是否強制佩戴口罩」的政策普遍支持。資料顯示，澳洲人有 81% 的民眾支持在商店及搭乘大眾交通工具時強制佩戴口罩；僅一成的民眾反對這項政策。這意味著澳洲人民相信佩戴口罩可以降低染疫風險。

在疫情嚴峻的情況下，澳洲選舉委員會推出影片，呈現政府將做好防疫、消毒措施，讓民眾安心投票，影片中包含：排隊及投票時須保持社交距離、進入投票所需透過 QR code 進行實名登記。同時工作人員會攜帶口罩，幫民眾噴酒精消毒。最後，也會將使用過後的文具進行消毒，以確保每位選民的健康安全以及投票權益。

然而，在 2022 年 5 月 21 日的這一場大選，本來染疫的選民就是不被允許親自投票的，但如果他們早一點知道自己染疫的話，他們還能申請郵寄投票。但問題在於，有些人是在 5 月 20 日（五）下午六點之後才得知自己染疫，但這個時間點已經超過申請郵寄投票的期限（5 月 18 日），而這些染疫者又不具有電話投票的資格，電話投票在過去主要是給盲人與視力嚴重障礙者使用的措施。當時即有澳洲眾議員參選人莫妮克·萊恩（Monique Ryan）揚言提起聯邦官司控告當局，要確保這些在 5 月 20 日下午六點後的染疫者都可以使用電話投票，甚至要確保往前延伸至 5 月 13 日星期五下午六點之後染疫的選民，都能夠使用電話投票，雖然他們當中還是有些人來的及申請郵寄投票。因此，當時澳洲政壇浮現應該要讓染疫者-尤其是來不及申請郵寄投票的染疫者-以電話投票的方式來投票的聲音。最後當局讓步了，讓很接近大選日的染疫者都能夠

以電話投票。由於澳洲採取強迫投票制，因此根據相關人員跟我們表示，因為這場疫情，澳洲許多強迫投票的規定都做了許多的放鬆。

值得強調的是，由於我們答應澳洲辦事處的官員，這部分整個關於澳洲防疫選舉的資訊或者說法，只要是從他們親口說出的，都應該匿名處理，因此這部分我們混合了訪談資料與媒體的書面資料，讓這部分的内容沒有特定人說了什麼的辨識可能。

#### (四) 疫情下澳州投開票所措施

根據我們訪談澳洲官員與和澳洲中選會的信件往來的資訊，我們將澳洲在疫期期間在投開票所的具體防疫作為陳述如下，該信件內容於附錄呈現。當澳洲選務人員在處理面對面型態的投票事務時，所有的選務人員必須要完整接種疫苗，或者有免接種疫苗的醫生證明，但後者將不被派往高風險區域（例如養老院）執行選務。同時，選務人員在投開票所一律配戴口罩。澳洲官員表示，中選會並沒有制定防疫措施的能力，一切遵守澳洲衛生單位規範。以下是在投開票所設置工作人員所負責的各種事項：

1. 每一個投開票所設置一個「衛生官員」(hygiene officer)。
2. 設置排隊協調工作人員，確保選民都保持社交安全距離。
3. 工作人員關注並確認投票排隊長度，減少排隊時間。
4. 工作人員督促選民做好手部清潔，並且「鼓勵」（並非強迫）選民自帶原子筆，或者使用投票所的筆之前先用所內清潔劑先消毒過。
5. 電子投票相關插卡以塑膠製造，比較可以承受多次的酒精消毒。
6. 投開票所設立告示，提醒選民保持社交距離、注重清潔消毒與不舒服者不應該投票。
7. 提供個人護具給每一位選務人員，高風險區域甚至提供手套。
8. 丟棄個人護具的垃圾桶，最後一律以兩層塑膠袋包裹並謹慎丟棄。

對於巡迴各處協助的移動選務人員，當他們到高風險區域時，包括接觸年長、生病、未接種疫苗、免疫脆弱的選民時，必須採取額外的防疫舉措，包括每日快篩、配戴 N-95 口罩、手套與面罩。這些人員也可能被限制一天只能造訪一個投開票所。

在疫情期間，染疫者必須要隔離七天，這七天如果遇到選舉日是無法外出投票的，但鑒於澳洲的強迫投票制，選民若沒有投票是要受罰的，因此當局也提供了許多讓染疫選民方便投票的替代選項，包括郵寄投票或者提前投票。2022 年的大選澳洲有非常多的選民善用郵寄與提前投票措施。郵寄投票的截止時間是星期六投票日之前星期三的下午六點。至於在星期六投票日前八天的星期五下午六點之後才知道自己染疫的選民，可以採取安全、不需與人接觸的「電話投票」，設定為前八天是因為染疫者有七天強制隔離的規定，他們這七天內也無法走出來進行郵寄投票。若染疫者第七天篩陰，則他們可以在第八天外出投票。不過至少七天內都有可以採電話投票的選項。當時電話投票讓七萬五千名染疫者得以完成投票，在投票前一天電話投票的對象更是廣泛認定，讓更多染疫或者疑似染疫的選民都能使用，減少了許多民怨。電話投票原先是給視障、視力耗弱或在南極洲工作的澳洲選民使用的，但因為疫情緊急開放給染疫選民使用，確保這一群人的投票權獲得保障。

## 第六節 臺灣於現有制度下面對疫情之挑戰

在探索完各國在疫情之下各種投票措施之後，我們花一些篇幅來討論臺灣的選舉防疫。從疫情爆發到 2022 年的 11 月，臺灣的疫情有兩階段屬於染疫及死亡高原期，而本計畫僅討論本土案例。第一波是在民國 110 年（2021 年）6 月，在那之前臺灣的月平均染疫數幾乎都是個位數，但在當年五月開始有增加跡象。第二波是染疫數開始破萬例，而死亡數也隨之攀高，是在民國 111 年（2022 年）三月開始、四月然後五月衝到一個高峰，五月下旬左右 7 天的平均染疫數都有破八萬例的規模。儘管臺灣的染疫與死亡數，就國際的比較而言，

不能說是最嚴重的，但臺灣的防疫政策一直都在較嚴的那一端。

就防疫投票的舉措而言，染疫者都是不能投票的。2021年12月18日舉行四大公投案時—重啟核四、反萊豬、公投綁大選、珍愛藻礁，已經在疫情當中，不過確診數又降到十位數甚至個位數，事實上，整個十二月連每日確診案例破20例都很少見，十二月僅有四天是破20例。然而當時的四大公投中選會依照疫情指揮中心的規範，染疫者、居家隔離者、居家檢疫者是不能出門投票的。當時由於隔離人數佔總選民比例還不是太多，因此染疫者、居家隔離者、居家檢疫者不能出門投票對於選舉結果應不至於有很大的影響。又因臺灣不在籍投票尚無法律依據，無法比照日本或韓國實施不在籍投票或特設投票所，如果允許確診者親自投票，仍需要與選務人員、未染疫選民的安全與防疫政策做整體配套的平衡思考。由於臺灣的選民都必須要在戶籍地投票，因此如果是在外縣市就學或工作因染疫而居隔中的選民，就沒有辦法像是在韓國或德國一樣，出門至比較近的特設投票站投票。如果染疫選民要大舉返家，則在搭乘運輸系統的過程當中，造成擴大染疫的風險就必須考量進來。

參考各國在面對疫情之下賦予染疫者甚至居隔者投票的替代方案，不管是 不在籍投票、郵寄投票、代理投票、電話投票，或者針對染疫選民延長投票時間或特設投票所，這些對於臺灣現有的選舉罷免法律而言，都面臨到沒有法源依據的問題。由於臺灣是在戶籍地投票，因此許多的選項像是特設投票所就可能無法使用了。跟選民數幾千萬的大國比起來，臺灣的選民數不算多，但又比新加坡來的多，屬於中型選民數國家。因此，臺灣在防疫投票的各項舉措來說，雖然還是有討論空間，但偏向嚴謹的防疫措施，除了是遵守中央流行疫情指揮中心的防疫政策，也是受到現行法律的限制，無法開放不同投票方式。

就2022年11月26日所舉行的九合一大選而言，是台灣自疫情期間以來面對的第一場“疫情期間的選舉”，對全國民眾與舉辦選舉的中選會均屬一大



挑戰。然根據中央流行疫情指揮中心(21日)表示，11月14日起確診者的隔離期將會縮短至 $[5+n]$ ，但確診者在居家隔離的五天之內依然無法投票。不過五天居家照護期過後，無論被隔離者是否是陽性，依然可以出門進行投票。

根據指揮中心發言人表示，若在隔離期間被民眾檢舉且經地方衛生單位查核，確認應居家隔離者私自偷跑至投票所投票，居家隔離者可能將面臨新台幣二十萬至最高一百萬的罰款。這項新措施引起社會廣泛討論，認為此項舉措違反憲法保證人民投票的基本權利。這是因為當居家隔離者私自外出投票將面臨重罰，但政府同時也並未提供確診者其他可以投票的方式。不過此次2022年的九合一大選乃是台灣在每日確診平均數值約為一萬左右的情況下舉辦選舉，面對如此艱難的困境，中選會必須在沒有任何經驗的條件下舉辦選舉實已屬不易。考慮到台灣民眾的健康同時又可以兼顧避免大規模群聚造成感染的情況，中選會決定此次選舉將按照衛生福利部指示，以衛服部準則為主、中選會為輔的方式舉辦此次選舉。

簡單來說，從結果上來看似乎是中選會禁止確診者外出投票。實際上這是由於此次選舉是按照衛服部 $[n+5]$ 的指示作為基礎。換言之，中選會僅依照衛服部的防疫措施告知民眾此次投票規定，實質上訂定確診者無法投票的單位乃是衛服部，由此觀之，中選會並未剝奪民眾投票權。台灣目前在防疫方面仍是採取相當保守且謹慎的態度，希望能透過較嚴格的防疫措施保護台灣民眾的健康，再者也可以避免因疫情疑慮所產生的社會不安。即使社會上仍有部分不滿的聲音，但在此次九合一大選投票中，確診民眾也確實表現良好。中選會表示未接到任何違規的舉報電話，民眾配合度均相當高。這也說明了台灣在最初疫情爆發時，為何能夠有效控制疫情的原因。

反觀2020年美國總統大選在第一波疫情最嚴重的期間舉行，因此美國許多州大量放寬郵寄投票的限制，使用提早投票與郵寄選票的選民數大增。然而這

種郵寄投票方式雖然使得確診民眾得以行使投票權，也同時防止部分群眾擔憂被感染而不願出門投票的情況。但這種郵寄投票的方式依然造成社會混亂。譬如郵寄系統超載、延遲開票以及確診者不便出門至郵箱投票的問題。奧勒岡州在美國長期以來都屬於郵寄選票發達的地區，但在 2020 年大選時依然出現選票無法準時抵達、選票塞車的情形。根據華盛頓郵報指出 “In all, 12 of the 17 mailing districts recorded on-time ballot delivery rates below 95 percent, and seven came in under 90 percent.” 再郵寄選票的共 17 個選區中就有高達 12 個選區至少 95% 的選票沒有準時抵達。川普敗選後表示郵寄選票的過程出現許多問題，包括重複郵寄、假選票等，認為有選舉舞弊的情形引起社會不少紛爭。質言之，每個國家的選務辦理方式各有優劣，除了上述美國，譬如德國、韓國、日本、新加坡都是以中選會為主的方式進行，澳洲則是相對規定較為嚴格，亦即，假設選民在未申請郵寄投票但鄰近投票日才確診，可以電話投票方式進行。

各國選務基於各自條件與優先順序考量而制定政策。台灣截至目前以來，在第一波、第二波甚至第三波中相對其他國家疫情控制較為穩定，這也是台灣一直以來的目標，與設立中央疫情指揮中心的目的之一致。因此在此次九合一大選面臨該以中選會為主還是衛服部為主的選擇時，台灣採取了一貫的立場。以人民健康為第一考量，在相對安全的投票環境之下，與現行台灣並無郵寄投票制度，讓選務以儘管謹慎保守卻也順利的方式進行。

## 第五章 結論與建議

在結論與建議的部分，研究團隊針對各國研究的初步發現，先進民主國家卻比較願意接受疫情管制的國家，非澳洲莫屬。而以亞洲人為主的國家，人民比較願意（或不得不）接受政府疫情管制的國家，則當屬新加坡。應該說一場

持續三年以上的新冠肺炎疫情，其對於各國選務的衝擊，與各國選務單位的應變暨選民反應，涉及到許多層面。如前面的研究架構所示，各國民情與防疫中心思想（清零或共存）作為背景，所顯現的制度限制與行政作為各有不同。如果我們就四項具體防疫措施，包括「允許確診者郵寄投票或不在籍投票」、「允許確診者實體投票」、「延長時間投票」與「提前投票」來看，日、新、韓、德、澳的比較情況羅列如下：

表 5 比較日本、新加坡、韓國、德國、澳洲疫情時期選務措施

	允許確診者郵寄投票或不在籍投票	允許確診者實體投票	延長時間投票	提前投票
日本	√			√
新加坡		√	√	
韓國	√	√	√	√
德國	√			√
澳洲	√			√

資料來源：研究團隊整理製表

## 第一節 比較各國

首先在日本的部分，可以允許確診者郵寄投票與不在籍投票，但未允許確診者實體投票；此外，日本有提前投票制度。在新加坡的部分，儘管較為嚴格，但在海外的選民可以選擇在當地國的新加坡使館投票，這一點則是臺灣外僑未享有的；同時新加坡在疫情開始初期，由於染疫人數不多，因此也採取一般的投票所延長投票時間(Special Voting Hour 或 SVH)，讓染疫者或發燒者可以在晚上七點到八點前往投票<sup>1</sup>，等於是一種延長時間投票與允許確診者投票的概念。韓國的部分採取最為寬鬆的疫情投票管制，雖然後來也因為過於寬鬆而導致染疫擴大，但韓國允許確診者郵寄投票、不在籍投票、實體投票、延長投

<sup>1</sup> <https://sg.news.yahoo.com/ge-2020-voting-hours-extended-to-10-pm-eld-112654224.html>

票時間與提前投票。德國的部分，由於關注選民投票權不因為疫情而被剝奪的原則，在確診者不能親自投票的前提下，有郵寄投票、不在籍投票與提前投票作為救濟。

最後，澳洲算是一個防疫較為嚴謹的西方國家，她採取的投票防疫措施禁止染疫者實體投票，但是允許郵寄投票、不在籍投票、提前投票，甚至在最後在 2022 年還開放電話投票。最近新型變種病毒株 BA.4 與 BA.5 入侵各國，包括澳洲的染疫數又再起，政府開始呼籲民間企業讓員工在家辦公，比較有趣的是，如果這樣的政府呼籲發生在德國或韓國，一定招致批評；更不用說個人主義盛行的美國。但民調顯示澳洲人普遍能夠接受，也顯示出不同的西方國家對於個人自由 vs. 疫情管制的不同看法。不管如何，各國在疫情期間的投票措施都有值得臺灣學習之處，以下我們分為不同國家給臺灣的啟示，最後再綜整提出全方位的建議。

## 一、德國

(一) 德國的經驗顯示，因地制宜施行選務並釋放一定程度的裁量權給地方選務機關是很重要的。尤其各地的人口密度、地形限制、地形優勢、停車空間等因素都不同，在疫情期間這些因不同狀況所需要進行的調整都應該加大，尤其在投票所內部設備的配置上。

(二) 未來不管疫情是否再起？染疫人數是否飆升？選務單位都不應該排除未接種疫苗與染疫選民投票的權力。如果有關單位無法接受染疫選民投票，則應該考慮提供郵寄投票的選項。德國本身在疫情嚴重時，染疫者隔離期間是無法親自投票的，但可以藉由郵寄投票或者代理投票來達到投票目的。

另外，我們關注德國之前在選舉的時候，染疫選民不能親自到選舉站投票。當時的德國社會或是政府的內部，是否有正反意見的爭論呢？是否有對各種聲音的考量或政策上的分析討論呢？我們的研究發現如下：

整體而言，德國內部對於染疫的選民不能親自到選舉站投票的討論並不多，這是因為德國的選舉制度原本就已經對於不能親自到選舉站投票的選民作出許多保障。不論是因為入獄、病人或居住於選區以外等而無法親自至投票所投票的選民，皆可利用特設的選區（如醫院開設特別選區提供給移動困難的病患）或通訊投票的方式實踐個人的選舉權。另一方面也是因為德國的政府、各邦政府以及選務機構在保障個人選舉權上態度謹慎，在選前一再藉由公共電視、媒體的傳播，提醒選民若染疫無法親自前往投票所可以做的即時處置。在選前因此媒體上時常出現相關 Q&A 的文章，告訴選民若臨時染疫來不及申請通訊投票亦可在當天的特定時間前，授權某人幫忙領取選票並且回傳選票至規定地點。

唯一一個較為相關的討論，是在疫情高溫期間於 Rheinland-Pfalz 邦所做的處置。如同在報告中所提，Rheinland-Pfalz 曾經修法通過讓該邦內的選區可依該區染疫程度申請全面性的通訊投票。也就是在這些選區不另外設置投票所、不提供親自投票的可能性。這個處置有幾點值得關注的地方。第一、該邦顯然相當擔心這個處置可能對民主造成的影響、對於選舉權實踐可能造成的限縮，因此在一開始就確定以修改法律的方式賦予這個處置必要的民主正當性。第二、該邦儘管提供這個可能性，但在執行上非常謹慎，並非單純依法行政。如同報告內所提，儘管選舉前有 13 個區域申請全面性的通訊投票，但沒有一個最後被批准。未被批准的理由，是因為選務機構並不認為當時疫情嚴重到讓一般生活停擺。若民眾還是可以出門購買日常生活用品，且遵守防疫規定，沒有理由無法至投票所投票。

綜觀上述所說，由於個人選舉權的完整保障及政府、選務機構的態度謹慎，德國內部對於染疫人士不能親自至投票所投票並未有太多的反彈。在德國，不能親自至投票所投票因此不被視為是選舉權的限縮，只是選民必須藉由其他的方式進行。

## 二、韓國

韓國的提前投票本來就是一個不錯的設計，如果從 Schmidt 與 Albert (2022) 的研究來看，提前投票能夠有效降低疫情期間投票所內的人員密度，進而避免染疫擴大。只是縱使有提前投票的設計，在疫情嚴峻時期的提前投票中的排隊分流還是要做好。Schmidt 與 Albert 建議「優先制」(Priority Queuing)，而非先到先處理的方式來排隊。優先制乃將已染疫者放在最前面，染疫高風險選民在中間，最後面才是未染疫選民。

接下來就韓國疫情投票，提出進一步分析與省思。韓國在 2022 年的選舉當中，雖然針對發燒者設立了特別投票站，以及針對染疫者設立了延長投票的規定，然而在執行當中仍有不盡理想的地方，因而招致不少的批評。首先在特別投票站設立的部分，選舉人如在投票站外測量體溫時高於 37.5 度，可能有染疫的疑慮，該選舉人則需要在投票站外的空間等待，由選務人員查驗身份，查驗完成後由選務人員從投票所內代為領取選票，並拿到投票所外給予選舉人圈選選票，待選舉人圈選完畢，最後由選務人員將選票放進專用的 L 夾當中，然後由選務人員攜入投票所內後，從 L 夾中取出選票並放置選票箱內。

雖然這個過程能除了能夠順利將潛在染疫者隔離在投票所之外，也能讓潛在的染疫者順利行使公民權。然而這個過程卻有關於妨礙秘密投票的疑慮，首先，縱使投票所外另設立有特別投票站，但是選務人員需要將選票攜出投票所外，如選票因攜出投票所外而遺失或被他人不當使用，則會對選舉的公平性造成很大的影響。另外，在特別投票站完成圈選的選舉人，其選票需交由選務人員代為投下票匱，因選務人員需要將選票從 L 夾中取出放入，此時該選舉人在選票上的選擇，就很有可能因而透露給投票所內任何人，因此秘密投票可能會因此被妨礙。臺灣的選務如考慮設置特別投票站，則韓國的負面經驗是值得我們去思考與反省的。

此外，韓國也針對染疫者設置了特別投票時間，然而，這方面可能會造成實務上以及執行面會面對許多困難。例如在開放特別投票時間的時候，如非染疫的選民也想在這時段來投票，選務人員是否能夠放行呢？如非染疫選民也能在特別投票時間來投票的話，那麼除了會增加非染疫選民染疫的風險之外，選

務人員在執行上也會面臨更大生理與心理上的負擔。最後，韓國在許多針對疫情於選務執行上的修正，皆根據韓國選罷法在 2022 年修正後的法規來進行，如臺灣的選罷法在法規上尚無法做出修改，那麼要與韓國進行類似的做法也會面臨到許多困難與挑戰。

### 三、日本

- (一) 在日本的部分，雖然不允許染疫者親自投票，但允許染疫者郵寄投票、不在籍投票或提前投票。值得注意的是日本的代理投票制度。代理投票為選民因為生病、受傷或文盲等因素，無法於投票時書寫候選人或政黨名稱，則可向中選會提出登記，由第三者依照選民意識，代為書寫投票對象。該制度雖違反秘密投票的原則，不過不失為在疫情期間染疫者可以由未染疫的家人代為投票的一個權宜之計。但對臺灣來說，此舉措涉及到的改變較為廣泛，包括需要修法與行政配套等，可能目前還不是一個成熟的選項。
- (二) 就日本的經驗而言，雖然當時允許染疫者郵寄投票，但由於郵寄投票系統未普及、此革新少有人知道或者選民不習慣使用，與郵寄的即時性問題等，所以日本國內有批評這些變革的聲音出現。因此，臺灣如果要循此措施的話（染疫者可以郵寄投票），除了涉及賦予法源依據外，有關單位應該加強在媒體的宣導或公開推廣。

### 四、新加坡

- (一) 新加坡雖然對於染疫者的限制不少，但也有一些值得省思的措施。新加坡與德國、澳洲一樣，都允許選民在投票所帶自己的筆進去。尤其在當時疫情嚴峻，疫苗接種率又很低的時候，這樣的小動作往往是阻斷疫情傳播的大關鍵。
- (二) 選民可以上網觀看投票所的擁擠程度。疫情下對於選務辦得好不好的指標之一，就是投票所內是否駐留過多的選民？因此，選民如果能透過網

路，即時的看到投票所內的人潮狀況，也能有效疏散投票人潮。不過，需要注意的是，此措施如果過度強調的話，可能讓選民一直等待到最後一刻再去投票，反而容易造成低投票率的結果。我國有關單位也許可以研發一套投票所人潮系統，並由工程師設計 APP，由 AI 計算每一個選民適合去投票的時機點。

- (三) 另外，新加坡也針對染疫選民開放「特殊投票時間」。這樣分流的效果應該是在染疫人數還不是太多的情況下會最好。但當更致命的病毒開始流行、一時之間又沒有疫苗可以施打之際，開放特殊投票時間可能還是會增加選民或者選務人員的染疫風險。
- (四) 新加坡允許外僑在外館可以投票，降低因為返國投票而提高染疫的風險。民主理論都會建議讓想投票的人盡量都投的到，哪怕他們住在海外。在過去無疫情時代，外僑可以搭飛機回台投票，但疫情時期讓這個跨洋的交通成本變得極高（搭機時可能染疫），甚至國境間可能就已經封鎖，對於投票率不利，也容易剝奪僑民的投票權。

## 五、澳洲

在澳洲的部分，我們訪談了澳洲代表處處長與副處長，不過在爬梳相關資料時也發現有可取之處。主要是在避免弱勢族群在疫情之下因為忙於生計而不願意投票，因此澳洲政府提供原住民、離島人士與身心障礙護理人士等接種追加劑，以提高其投票安全性與投票意願。

### 第二節 整體建議

在整體建議的部分，綜整目前的案例研究提出以下各點：

- 一、鑒於計畫的兩大目標為「選民安全」與「選民滿意度」，又這兩者由「投票效率」作為連結機制，因此建議針對 2022 年的「縣市長暨縣市議員選舉」與「18 歲公民權憲法修正案公民複決」進行民調，以「選民投票後滿意度」為主題來設計題目，並參考本報告的諸多研究發現作為提問的核心。



二、同時，也可以針對2022年在臺灣的選舉，按照Schmidt與Albert（2022）的方法，設計一組研究方法，計算全國選民平均排隊時間、投票所內平均人數、投票所內平均駐留時間（含選務人員清潔消毒時間）。第一點與第二點可以說是相當系統且完整的科學研究計畫，如果能夠產生有用的政策發現，臺灣將成為繼美國之後在疫情中針對選務做徹底梳理與檢討的第二個國家，不但可以供臺灣有關單位參考。臺灣的經驗甚至可以輸出到各民主國家的選務辦理之上。

三、臺灣由於地狹人稠，在疫情期間舉辦選舉，如果要擴大選舉空間讓保持社交距離成為可能，建議將戶外空間視為投票所的延伸。善用臺灣各縣市的體育場、中小學禮堂、果菜市場、農漁會、里民活動中心、佛堂廟宇，甚至是搭棚架的河堤旁。由於臺灣的投票日往往在冬季，所以開闊的投票場地並不會有過於炎熱的問題。

四、根據美國的經驗，電子投票機雖然有利於選舉完成後的計票速度，但是對於投票時的阻礙在於選民不熟悉操作、排除故障需要時間、資訊安全疑慮等。尤其在疫情嚴峻時，電子投票機會佔據不少投票所空間，導致投票所內人員密度增高，反而增加染疫風險。因此臺灣在推動投票電子化時，電子投票機的引用也許可以再等一下，讓這項技術更成熟之後，與臺灣原有的選務作業流程都相容之後再引進。

五、韓國在投票所外設定特殊投票站，讓現場量測超過37.5度的人可以去投票，這些人並非預先被判定為染疫者。然而，安排發燒選民在特殊投票站投票，可能還是要面臨到選務人員被染疫的問題，以及這部分選票如何運送至開票場所的問題。就臺灣而言，去年公投未設類似韓國的特殊投票所。

- 六、韓國經驗顯示：特殊投票所的設置，會有選務人員轉移選票的過程會有違反秘密投票原則的可能性。提醒有關單位在施行類似措施時，應該注意這個違反秘密投票原則的情事。
- 七、臺灣宜以現場投票為主，畢竟已有法源基礎。韓國則是有海外、郵寄投票之類的舉措。但臺灣要走到這一步，可能成本較大。臺灣目前維持只能現場投票的做法，相對於韓國來說，選民染疫的風險可能較低。
- 八、選民滿意度不見得反映實際染疫的情況，但是民主社會仍應多加考量選民的主觀感受。
- 九、在澳洲，極右派論述認為戴口罩是違反言論自由，戴口罩造成說話困難，同理，戴口罩可能造成投開票所內呼吸困難等。因此，如果要能夠讓某些因為心理或生理因素無法戴口罩的選民也能夠親自投票，是否另設開闊場域的投開票所，讓這類選民戴或不戴口罩投票，也許會比較有彈性處理的空間。
- 十、有關於確診黑數的問題。選民可能在進入投票所前體溫沒有問題，因此最後完成投票，但這些人當中可能也許多無症狀感染的黑數。因此，選務人員防疫一定要做好，口罩要戴好。
- 十一、建議學習不少國家的投票設置，也就是在外面的等待區與內部的等待區，都設有選務人員協助維持一定的社交距離，確保室內空間的人流密度不會太高。同時，也可以開發像新加坡投開票所社交距離的 APP，讓選民即時知道投開票所內的人數，方便他們選擇人潮較少時前往投票。
- 十二、德國與韓國經驗：重病與老人，即使在他們染疫的狀況之下，可以由選

務人員穿著防護衣，至病床與病房讓他們投票。若選民或者家屬可以協助申請，也可以在醫院外設置投票站。同理，可以考慮選務人員到染疫旅館外設置投票箱，讓染疫者可以投票，盡可能讓他們滿足投票的公民權益。不過這一些措施都還是需要經過中央流行疫情單位評估，判斷怎樣的情況下可以讓染疫者投票？與怎樣的情況下可以縮短隔離天數？盡量讓防疫與投票權益之間達到一個平衡。

在本研究報告當中，研究團隊整理了疫情期間世界主要各國在舉辦全國性與地方性選舉的經驗，佐以學術期刊論文的討論，並在目前不修改相關法律條文以及維護選民健康的雙重考量之下，本研究團隊也提出了相關政策建議以供中選會在未來舉辦選舉時候做參考。除此之外，未來如有需要修改相關法律條文來因應各種急難狀況下的選舉，本研究所整理的各國經驗，也能作為中選會相當重要的參考資料。

## 參考資料

內田滿 (2008)。《現代日本政治事典》。徐興慶、蔡啟清編校。國立臺灣大學出版中心。

王業立 (2021)。《比較選舉制度》，台北：五南。

吳重禮、鄭文智、崔曉倩 (2006)。〈交叉網絡與政治參與：2001年縣市長與立法委員選舉的實證研究〉，《人文及社會科學集刊》，18 (4)，599-638。

陳思賢 (2020)。《新加坡模式：城邦國家建構簡史》，季風帶文化有限公司。

楊百岳 (2012)。〈天氣對投票的影響---總體與個體的分析〉，國立政治大學政治學研究所碩士論文。

Buell, Duncan A., Hare E, Heindel F, Moore C, Zia B. 2011. "Auditing a DRE-based election in South Carolina." In: Proceedings of the 2011 Conference on Electronic Voting Technology/Workshop on Trustworthy Elections, EVT/WOTE' 11. USA: USENIX Association.

Buell, Duncan A. 2013. "An analysis of long lines in Richland county, South Carolina." In: Proceedings of the 2013 Conference on Electronic Voting Technology/Workshop on Trustworthy Elections, EVT/WOTE' 13. USA: USENIX Association.

Bernardo, Nicholas, Macht Gretchen A and Lather Jennifer. 2020. "Analysis of layout impacts on resource allocation for voting: a Los Angeles vote center." In: 2020 winter simulation conference (WSC). Orlando, FL, USA: IEEE.

Charles, Stewart III and Stephen Ansolabehere. 2015. "Waiting to Vote." Election Law 14 (1) : 47-53.

Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes. 1960. The American Voter. University of Chicago Press.

Cheibub José Antonio, Jennifer Gandhi, and James Raymond Vreeland. 2010. "Democracy and dictatorship revisited." Public Choice 143: 67-101.

Dahl, Robert A. 1971. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press

Davis, James A. 1982. "Achievement Variables and Class Cultures." American Sociological Review 47 (5) :569-586.

Dudley, Robert and Alan Gitelson. 2002. American Elections: The Rules Matter. New York: Longman.

Diamond, Larry. 2002. "Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes." *Journal of Democracy* 13 (2) : 21-35.

DW Made for Minds. 2019. "German election demographics: Facts and figures." <https://www.dw.com/en/german-election-demographics-facts-and-figures/a-59143207>

Edelstein, William. 2006. "New Voting Systems for NY—Long Lines and High Cost." In: *New Yorkers for Verified Voting*.

Edelstein, William A, Edelstein Arthur D. 2010. "Queuing and elections: long lines," dres and paper ballots. In: *Proceedings of the 2010 Conference on Electronic Voting Technology/Workshop on Trustworthy Elections, EVT/WOTE' 10*. USA: USENIX Association.

Fernandez-Navia, T., Polo-Muro, E., & Tercero-Lucas, D. 2021. "Too afraid to vote? The effects of COVID-19 on voting behaviour." *European Journal of Political Economy* 69.

Fiorina, Morris P. 1978. "Economic Retrospective Voting in American National Elections: A Micro-Analysis." *American Journal of Political Science* 22 (2) : 426-443.

Hershey, Marjorie Randon. "Party Politics in America," 2021. <https://doi.org/10.4324/9781003034452>.

Horan, Patrick M. 1971. "Social Positions and Political Cross-Pressures: A Re-Examination." *American Sociological Review* 36: 650-660.

Highton, Bnjamin. 2006. "Long Lines, Voting Machine Availability, and Turnout: The Case of Franklin County, Ohio in the 2004 Presidential Election." *PS: Political Science and Politics*, 39 (1) , 65 - 68.

Hershey, Marjorie Randon. 2021. *Party Politics in America*, 18th edition. Routledge Press.

Holly Ann Garnett, Jean-Nicolas Bordeleau, Allison Harell and Laura Stephenson. 2021. "Canadian Provincial Elections during the COVID-19 Pandemic" Newcastle University. International Institute for Democracy and Electoral Assistance

International IDEA. 2022. "The Global State of Democracy in Focus." <https://www.idea.int/our-work/what-we-do/global-state-democracy>

Jackson, Elton E, and Richard F. Curtis. 1972. "Effects of Vertical

Mobility and Status Inconsistency: A Body of Negative Evidence." *American Sociological Review* 37 (6) :701-713.

Knoke, David. 1990. *Political Networks: The Structuralist Perspective*. New York: Cambridge University Press.

Levitsky, Steven and Lucan Ahmad Way. 2002. "Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy* 13 (2) :51-65.

Liu, Frank Cheng-shan and Albert Shihyi Chiu. 2011. "Network Heterogeneity, Partisan Defection, and Voter Turnout: Examine Theory with Empirical Data from Taiwan." *International Journal of Business and Social Science* 2 (19) :258-272.

Li, Jingsheng, Theodore Allen and Kimiebi Akah. 2013. "Could simulation optimization have prevented 2012 central Florida election lines?" In: *2013 Winter Simulations Conference (WSC)*. IEEE.

MIT election data + science lab. 2018. Elections performance index. Accessed on: Aug. 6 2020. [Online]. Available: <https://elections.mit.edu>.

Mutz, Diana C. 2002. "Cross-Cutting Social Networks: Testing Democratic Theory in Practice." *American Political Science Review* 96 (March) :111-26.

Nippon.com. 2021. "Japan' s Election Turnout Third Lowest in Postwar Era." <https://www.nippon.com/en/japan-data/h01156/>

Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.

Pool, Ithiel de Sola, Robert P. Abelson and Samuel Popkin. 1965. *Candidates, Issues and Strategies*. Cambridge: MIT Press.

Paradis, Heather, Julie Katrichis, Michael Stevenson, Nicholas Tomaro, Rachel Mukai, Griselle Torres, Sanjib Bhattacharyya, Jeanette Kowalik, Karen Schlanger, Eva Leidman. 2020. Public health efforts to mitigate COVID-19 transmission during the April 7, 2020, election — city of milwaukee, Wisconsin, march 13 - may 5, 2020. Technical Report. Vol. 69. Atlanta, GA 30333: US Department of Health and Human Services/Centers for Disease Control and Prevention, 1600 Clifton Rd.

Riker, William H. and Peter C. Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *The American Political Science Review* 62 (1) : 25-42.

Sondheimer, Rachel MilF and Donald Green. 2010. "Using Experiments to Estimate the Effects Olson of Education on Voter Turnout." *American Journal of Political Science* 54: 174-189.

Spencer, Douglas M. and Markovits, Zachary S. 2010. "Long Lines at Polling Stations? Observations from an Election Day Field Study." *Election Law Journal*, 9 (1) : 3-17.

Sondheimer, Rachel Milstein, and Donald P. Green. "Using Experiments to Estimate the Effects of Education on Voter Turnout." *American Journal of Political Science* 54, no. 1 (2010) : 174 - 89. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2009.00425.x>.

Stein, Robert M., Christopher Mann, Charles Stewart, III, Zachary Birenbaum, Anson Fung, Jed Greenberg, Farhan Kawsar, Gayle Alberda, R. Michael Alvarez, Lonna Atkeson, Emily Beaulieu, Nathaniel A. Birkhead, Frederick J. Boehmke, Joshua Boston, Barry C. Burden, Francisco Cantu, Rachael Cobb, David Darmofal, Thomas C. Ellington, Terri Susan Fine, Charles J. Finocchiaro, Michael D. Gilbert, Victor Haynes, Brian Janssen, David Kimball, Charles Kromkowski, Elena Llaudet, Kenneth R. Mayer, Matthew R. Miles, David Miller, Lindsay Nielson, Yu Ouyang, Costas Panagopoulos, Andrew Reeves, Min Hee Seo, Haley Simmons, Corwin Smidt, Farrah M. Stone, Rachel VanSickle-Ward, Jennifer Nicoll Victor, Abby Wood, Julie Wronski. 2020.

"Waiting to vote in the 2016 presidential election: Evidence from a multi-county study." *Political Research Quarterly* 73 (2) :439 - 53

Schmidt, Adam and Laura A. Albert. 2022. "Designing pandemic-resilient voting systems." *Socio-Economic Planning Sciences*. On-line publication.

Stewart III, C. 2021. "Voting amid COVID: The response of voters to voting during the pandemic." Available at SSRN 3931936.

Theodore, Allen and Bernshteyn Mikhail. 2006. "Mitigating Voter Waiting Times." *Chance*. August 19:25 - 34

The Korea Herald. 2022. "Voter turnout falls short of last election' s record." <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20220309000447>

Wolfinger, Raymond E., and Jonathan Hoffman. 2001. "Registering and Voting with Motor Voter." *PS: Political Science and Poltiics* 34:85-92.

Wang, Xinfang, Muer Yang, Michael Fry. 2015. "Efficiency and equity

tradeoffs in voting machine allocation problems.” Journal of the Operational Research Society 66 (8) :1363-1369.

Yang, Muer, Michael Fry, David Kelton. 2009. “Are all voting queues created equal?” In: Proceedings of the 2009 winter simulation conference (WSC). IEEE.

Yang, Muer, Theodore Allen, Michael Fry and David Kelton. 2013. “The call for equity: simulation optimization models to minimize the range of waiting times.” IIE Transactions 45 (7) :781-95.

Yang, Muer, Michael Fry, David Kelton, Theodore Allen. 2014. “Improving voting systems through service-operations management.” Production and Operations Management 23 (7) :1083-97.

Yang, Muer, Xinfang Wang, Nuo Xu. 2015. “A robust voting machine allocation model to reduce extreme waiting.” Omega 57:230-7.

Youngs, Richard and Elene Panchulidze. 2020. “Global Democracy and COVID-19: Upgrading International Support” European Endowment for Democracy. <https://www.idea.int/publications/catalogue/global-democracy-COVID-19-upgrading-international-support>

#### 網路資料

德國選民在新冠肺炎爆發之前的既有規定，檢自德國聯邦選舉委員會：

<https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/mitteilungen.html>

彭博新聞社 (Bloomberg) 的報導：

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-06/south-korea-election-early-voting-hits-record-as-COVID-surges>

新冠疫情確診者投票時間，檢自韓國中央選舉管理委員會：

<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1102&bcIdx=9214>

2022 年總統大選資訊，檢自：<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-06/south-korea-election-early-voting-hits-record-as-COVID-surges>

投開票所內確診內規範 ( 確診者必須戴口罩、進行手部消毒，並戴上一次性塑膠手套投票)：

<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1102&bcIdx=9214>

口袋日本 (2020 年 11 月 4 日)。日本文化大不同 選舉時人在南極也能投！甚至還可以提前投票。檢自：

<https://www.japaholic.com/tw/article/detail/832849>

日本總務省投票制度網頁 (2009 年)。檢自：

[https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/naruhodo/naruhodo05.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/naruhodo05.html)



NHK 2022 參議院選舉網頁 (2022 年)。檢自：

<https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/sangiin/knowledge-02/>

Masashi Yomogida (October 22, 2021)。Postal voting system for COVID-19 patients not so widespread ahead of Japan election. 檢自：

<https://mainichi.jp/english/articles/20211022/p2a/00m/0na/028000c>

Japan Daily News - The Mainichi (November 23, 2021)。Editorial: Japan should seriously consider online voting system for nationals overseas. 檢自：<https://mainichi.jp/english/articles/20211123/p2a/00m/0op/012000c>

政策研究指標資料庫 (2022 年 7 月 22 日)。各國疫情統計。檢自：

<https://pride.stpi.narl.org.tw/index/graph-world/detail/4b1141ad70bfda5f0170e64424db3fa3>

東京都新冠病毒防疫對策網站 (2022 年 7 月 23 日)。確診人數走勢。檢自：

<https://stopCOVID19.metro.tokyo.lg.jp/zh-tw/cards/number-of-confirmed-cases/>

COVID-19 全球疫情地圖 (2022 年 7 月 22 日)。七日平均確診數。檢自：

[https://COVID-19.nchc.org.tw/dt\\_005-COVIDTable\\_7day\\_confirmed.php](https://COVID-19.nchc.org.tw/dt_005-COVIDTable_7day_confirmed.php)

日本經濟新聞 (2021 年 11 月 2 日)。日本此次眾議院選舉投票率為戰後第三低。檢自：

<https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/46542-2021-11-02-10-18-28.html>

日本總務省〈特殊投票規定〉。檢自：

[https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/news/tokurei\\_yuubin.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/tokurei_yuubin.html)

上報 Up Media (2022 年 7 月)。日本眾議院大選周日投票 40% 中間選民仍搖擺。檢自：

[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?Type=3&SerialNo=128491](https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=3&SerialNo=128491)

The Asahi Shimbun (July 3, 2022)。Political parties caught off-guard by COVID-19 rise as election looms. 檢自：

<https://www.asahi.com/ajw/articles/14660049>

新加坡海外選民投票辦法。檢自：<https://www.singpass.gov.sg/main>

新加坡海外選民投票規定。檢自：[https://www.eld.gov.sg/faq\\_voters.html](https://www.eld.gov.sg/faq_voters.html)

澳洲選舉委員會網頁 (2022 年)。檢自：

<https://www.aec.gov.au/elections/candidates/third-party-pva.htm>

澳洲財經時事 (2022 年 5 月 14 日)。擔憂家庭住址被曝光 澳洲大選可申請沉默投票。檢自：

<https://afndaily.com/%E6%8B%85%E5%BF%A7%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E4%BD%8F%E5%9D%80%E8%A2%AB%E6%9B%9D%E5%85%89-%E6%BE%B3%E6%B4%B2%E5%A4%A7%E9%80%89%E5%8F%AF%E7%94%B3%E8%AF%B7%E6%B2%89%E9%BB%98%E6%8A%95%E7%A5%A8/> (2022 年 7 月)

澳洲選委會官方影片 (2022 年)。檢自：<https://aec.gov.au/election/COVID19-safety-measures.htm>

Barbara Prainsack (2020)。The Coronation of Austria, Part 9: Postal Votes, Polarisation, and Protecting Others. 檢自：<https://bprainsack.medium.com/the-coronation-of-austria-part-9-the-p-edition-71ea4c70c952>

## 附錄

### 一、針對各國專家學者選舉防疫問卷

受訪者就最近選舉防疫制度在各面向上的評比，5 分代表完美，1 代表糟糕。

選舉防疫的法源：interrater reliability；座談會我們希望看到這些東西

1. 母法有無
2. 母法適用性
3. 為防疫選舉立法的程度（受訪者有否有印象，若不知道，不用免強，不知為不知）
4. 為防疫選舉修法的程度
5. 防疫選舉法律轉換為法規的程度
6. 防疫法規的落實程度

選舉防疫的運作：

1. 周全性（面面俱到）
2. 流暢性（未有突發事件/選民衝突/選務人員衝突）
3. 事前演練的程度
4. 預警機制建立
5. 預警機制有效性

6. 事後檢討機制的有無
7. 事後檢討結果的具體性（政策報告、修法共識）
8. 事後檢討結果的未來適用性

選舉防疫滿意度：

1. 防疫選務直屬長官的滿意度
2. 防疫選務人員的滿意度
3. 未染疫選民對於防疫選務流程的滿意度
4. 染疫選民對於防疫選務的滿意度
5. 媒體對於防疫選務的滿意度

受訪者身份擇一勾選：

1. 該國學者專家
2. 該國駐外人員
3. 該國選務官員
4. 該國記者
5. 研究該國的學者專家
6. 該國民眾

## 二、澳洲辦事處經濟暨政策處處長與副處長簡歷

Radomir Kipic

Executive Director

Australian Office, Taipei

### Biography

Radomir took up his position in Taipei in January 2022. In his role, Radomir works on political and regional issues in the Economic and Policy Section in the Australian Office.

In Canberra, most recently Radomir served as Assistant Director of the Hong Kong, Macau and Taiwan Section (2019–2021). His previous roles in Canberra include Assistant Director of the Japan, Korea and Taiwan Section and Senior Policy Officer in the Middle East Section at the Department of Agriculture, Water and the Environment.

Overseas, Radomir has undertaken short-term posting assignments to Seoul (2018) and Taipei (2017).

Radomir holds a Bachelor of Arts from the University of Sydney, as well as a Graduate Certificate of Public Administration from the University of Canberra, Australia.

## 澳洲辦事處副處長簡歷

### **CURRICULUM VITAE** **LAURA SALT 宋洛若**

#### **EDUCATION**

- 2021** Intensive Mandarin language training, National Taipei University of Education and DFAT Canberra
- 2009** Bachelor of Criminology, University of New England, Australia

#### **CAREER**

- 2021 - present** Deputy Director, Economic and Policy Section, Australian Office Taipei, Taiwan
- 2019 – 2021** Intensive Chinese language training, including at National Taiwan University and DFAT Canberra
- 2017 - 2019** Policy Officer, Hong Kong, Macau and Taiwan Desk, DFAT Canberra
- 2017** Policy Officer, Human Rights Council Campaign Taskforce, DFAT
- 2014-2017** Policy Officer, Counter-Terrorism Engagement Asia Pacific, DFAT
- 2012-2014** Graduate Trainee; Polynesia and Micronesia Section, Pacific Women Shaping Pacific Development Taskforce, Business Engagement Section, Child Protection Unit, AusAID
- 2011-2012** Policy Officer, Employee Policy and Support Section, AusAID
- 2011** Indigenous Workforce and RAP Project Officer, Australian Institute of Health and Welfare

### 三、澳洲中選會對於本計畫問題的信件回覆

#### 1. Polling booth arrangements and any specific covid-safety measures that electoral workers had to abide by (as much technical/logistical detail as possible)

##### COVID-19 measures in polling places

The AEC implemented a range of COVID-19 safety measures for the 2022 federal election, consistent with advice from government health authorities.

The following overarching measures reflected the high level of face-to-face contact many roles had with the public:

- All AEC workers were required to be fully vaccinated against COVID-19 or have a medical exemption (with exemptions not permitted in some high-risk environments such as aged care facilities).
- All workers were required to wear a mask while working in polling places (and counting centres) – with no exemptions permitted.

Note: The AEC could not mandate vaccination status or mask wearing for visitors, voters, third party providers, scrutineers, or other visitors to AEC sites.

The AEC had a range of safety measures in place for election day and the weeks following within polling and counting locations, to ensure the safety of both the voting public and our staff. These included:

- Dedicated ‘Hygiene Officers’ at each AEC location (polling places and counting centres) responsible for frequently cleaning high-use touch points during the day
- Additional queue monitoring staff to maintain physical distancing inside and outside polling places
- Additional polling staff to minimise wait times and manage the movement of electors within polling places
- Provision of and access to hand sanitising products at all AEC locations at the entry, exit and at vote issuing points
- Encouraging voters to bring their own pencil/pen and individually sanitising pencils in AEC locations before use for all voters
- Plastic inserts in voting screens to allow for regular sanitisation (so cardboard voting privacy screens would not get damaged from constant sanitising spray during the day)
- COVID-19 safety posters were displayed in polling places reminding voters and staff of the need to distance, sanitise their hands and not attend if unwell

- Personal protective equipment (PPE) masks and gloves were available for staff. Gowns were also available in high-risk environments
- Double bagged PPE disposal bins were provided for disposal of all PPE, such as masks

Dedicated training packages addressing COVID-19 safety measures for all staff working at the election were required to be undertaken prior to polling day. Guidance was also provided to staff to assist in managing a range of COVID-19 scenarios (such as a voter was displaying COVID-19 symptoms or advised that they were COVID-19 positive). In the event a voter was displaying COVID-19 symptoms and had no other voting option, they were offered the option of a mask requested to rigorously maintain physical distancing through all voting steps.

For our mobile polling team who were operating in 'higher-risk' locations (where there were high volumes of potentially vulnerable populations (the aged, sick, large groups of unvaccinated people or immunocompromised people), additional COVID-19 safety measures were implemented including daily Rapid Antigen Testing, making higher order PPE available (such as N95 masks, gowns and face shields) and limitations on visiting only one facility/community per day, to provide additional protection for the people they were servicing.

## **2. Were COVID positive cases allowed to vote 'in-person'?**

COVID-19 positive electors were required to isolate at the time of the election (May 2022). Alternative mechanisms to vote are outlined below.

### Voting options for COVID-19 positive electors

Contingency approaches were developed for enabling Australians to vote who were in COVID-19 quarantine or isolation on polling day and to make voting as safe as possible for COVID-19 positive voters:

- Increased resources to facilitate an increase in postal and early pre-poll voting. Australia saw significant increases in postal and pre-poll voting for the 2022 event, as people took precautions to ensure that they could vote in the event that they contracted COVID-19 in election week.
- Voters (including people in COVID-19 quarantine or isolation) were able to register for a postal vote up to 6pm on the Wednesday before (the Saturday) polling day.

- People in COVID-19 quarantine or isolation after 6pm on the Friday (eight days before) polling day were eligible to use a secure telephone voting service, to take into account the 7 day mandatory quarantine period that was in place for COVID-19 positive people at the time of the election. This secure telephone voting service is usually only reserved for eligible voters who are blind or have low vision or staff working in Antarctica. The expansion of this service to make COVID-19 positive voter eligible, was an emergency measure and was rapidly developed and deployed to ensure all voters had a chance to vote. This service took approximately 75,000 votes across a three day period.
  - There was a shift in eligibility setting for the service on the day before polling day allowing for more COVID-19 positive voters to use the service. In the planning stages, we had designed the service to handle the highest threshold of potential cases at the time, so actual demand was able to be managed without any level of civil unrest or complaint.

#### 四、2020 年美國 50 州各州投票防疫措施

##### 美國大選各州投票防疫措施相關規定

Guidance under COVID-19 during the presidential election, 2020.

State:	COVID-19election info.
1. Alabama	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 認為由個人親自前往投票是不合理或不可能的民眾，可於 10 月 19 日前線上申請缺席投票（absentee ballot）。</li> <li>➤ 投票地點將提供防疫口罩與相關防疫用具。</li> </ul>
2. Alaska	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 六大指揮要點               <ul style="list-style-type: none"> <li>(1)公眾健康問題緊急聲明（Public Health Disaster Emergency Declaration）</li> <li>(2)新冠肺炎爆發之處理準則（COVID-19 Outbreak Health Orders）：如旅遊、遊客人數、交通等限制。</li> <li>(3)公衛警報（Health alerts）</li> <li>(4)公衛準則（Health guidance）</li> <li>(5)緊急情況基本應對守則（Critical infrastructure guidance）</li> <li>(6)美國疾病管制與預防中心之公共守則（CDC guidance for the general public）</li> </ul> </li> </ul>
3. Arizona	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 全州設有 20 處投票所。</li> <li>➤ 使用過一次的投票所於關閉後，將進行全面性消毒。</li> <li>➤ 建議避免群聚，或避開人潮壅擠時刻投票。</li> </ul>



<p>4. Arkansas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 強烈建議“提前投票 (early voting)”或郵寄選票。</li> <li>➤ 親自投票者:須配戴醫療級口罩 (surgical mask)。</li> <li>➤ 保持社交距離 6 尺以上。</li> <li>➤ 咳嗽時須以紙巾或手帕遮住口鼻。</li> <li>➤ 建議非人潮高峰時至投票所進行投票。</li> <li>➤ 多洗手，並以手部清潔劑消毒。</li> </ul> <p>FAQ. 身體不舒服者是否可以親自到場投票?可以。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 民眾對於要求配戴口罩與體溫測量之規則並無應盡之義務。</li> <li>➤ 不配戴口罩與拒絕測量體溫之民眾仍可進入投票所，但應盡可能於投票後直接離場，並減少接觸或在現場逗留。</li> </ul> <p>(Yes, the 26th Amendment to the United States Constitution prohibits federal and state governments from denying the right to vote to someone who is qualified to vote. Therefore, ill persons will be allowed to vote. However, the public health practices outlined above will be necessary to prevent the spread of illness. Some polling sites are within facilities that require screening and/or masks. Voters are not required to comply with these requirements but must proceed directly to the voting area and depart promptly without using other areas within the facility)</p>
<p>5. California</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 檢測結果如呈現陽性，則十天後依然可返回工作/ (A worker without symptoms who was diagnosed with COVID-19 can return to work only if 10 days have passed since the date of the first positive COVID- 19 test.)。</li> </ul> <p>建議:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 勤洗手，且每次至少 20 秒。</li> <li>➤ 多使用手部消毒劑 (至少含 60%丙醇或 70%異丙醇 /60% ethyl alcohol (preferred) or at least 70% isopropyl alcohol)</li> <li>➤ 戴口罩/任何可遮住臉部物品。</li> <li>➤ 維持社交距離 6 尺 (6 feet/約 180 公分)。</li> <li>➤ 每班輪班人員工作開始前必須先測量體溫。</li> <li>➤ 在家應先測量體溫，到會場後再由其他監督人員測量第二次。</li> <li>➤ 投票所將提供:口罩/面具/手套等接觸工具。</li> <li>➤ 投票所出入口分開，另外盡量維持門窗通風。</li> <li>➤ 投票所將不提供飲水機的使用。</li> </ul>
<p>6. Colorado</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 戴口罩, 保持安全社交距離。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 在家體溫檢測，若有發燒則不該前往投票所；現場體溫檢測 （體溫高於攝氏 38 度以上，應立即檢測是否已出現症狀，並將其送回住所；體溫在攝氏 37 度到 38 度之間則該工作人員須一日檢測兩次，若體溫下降則可返回工作，若無則須返回住所）</li> <li>➤ 保持室內通風良好。</li> </ul>
7. Connecticut	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 宣布進入緊急情況，除非提前宣布終止，否則將持續至 2021 年 2 月 9 號。</li> </ul>
8. Delaware	
9. Florida	
10. Georgia	<p>以 CDC (Centers for Disease Control) 指示為主。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 戴口罩。</li> <li>➤ 保持安全社交距離 6 尺。</li> <li>➤ 洗手並已消毒液消毒手部。</li> <li>➤ 盡量減少與人群接觸。</li> <li>➤ 不舒服者應在家休息。</li> </ul>
11. Hawaii	
12. Idaho	
13. Illinois	
14. Indiana	
15. Iowa	
16. Kansas	
17. Kentucky	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 保持社交距離 6 尺。</li> <li>➤ 以 CDC (Centers for Disease Control) 指示為主。</li> </ul>
18. Louisiana	
19. Maine	
20. Maryland	
21. Massachusetts	
22. Michigan	
23. Minnesota	<p>以 CDC (Centers for Disease Control) 指示為主。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 使用消毒劑清潔。</li> <li>➤ 維持社交距離 6 尺以上。</li> <li>➤ 必須配戴口罩。</li> <li>➤ 強烈建議選民路邊投票 (Curbside Voting)。</li> </ul>
24. Mississippi	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 提供防護工具 (PPE): 口罩, 面罩, 手套。</li> <li>➤ 各個投票所提供手部消毒記。</li> <li>➤ 選民可拒絕戴口罩投票 (其投票權不可因不戴口罩被影響)。</li> <li>➤ 選民可將使用過的鉛筆等，於消毒後帶走。</li> <li>➤ 盡量使出入口分開。</li> <li>➤ 拒絕戴口罩的選民，可能因為州的規定不同而被要求離開投票所。</li> </ul> <p>* Personal protective equipment (PPE).</p>

25. Missouri	
26. Montana	
27. Nebraska	
28. Nevada	
29. New Hampshire	
30. New Jersey	
31. New Mexico	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 建議透過郵寄選票或提早投票的方式進行。</li> <li>➤ 選票申請日為10月20號。</li> </ul>
32. New York	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 所有人於公眾場合均須配戴口罩，進入投票所也要。</li> <li>➤ 保持6尺以上社交距離。</li> <li>➤ 所有投票物品（包括平板，桌子等）於使用後均消毒。</li> <li>➤ 所有選務人員於手套脫下後均需洗手並使用至少60%含量的酒精消毒。</li> <li>➤ 禁止任何食物帶入投票所。</li> <li>➤ 投票所內設有獨立區域提供工作人員享用食物。</li> <li>➤ 建議有發燒症狀或呼吸困難狀況之工作人員在家休息。</li> <li>➤ 可選擇使用熱水清洗布口罩，或者將一次性使用口罩使用後丟棄。</li> <li>➤ 每個州都必須定期更新其選務人員訓練情形以及COVID-19訊息（包括：防疫情形，手部消毒及衛生，社交距離是否嚴格執行等）。</li> </ul>
33. North Carolina	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 強烈建議透過郵寄投票，提早投票等方式替代。</li> <li>➤ 強制執行6尺社交安全距離。</li> <li>➤ 提供消毒液，手套，口罩。</li> <li>➤ 安置隔離版於選務人員及選民之間。</li> <li>➤ 鉛筆將於一次性使用後銷毀。</li> <li>➤ 經常性地消毒用具表面。</li> </ul>
34. North Dakota	
35. Ohio	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 進入投票所選民必須配戴口罩。</li> <li>➤ 拒絕戴口罩之選民將配合提供路邊投票，但假使選民拒絕路邊投票，則依然允許選民親自投票（However, if the voter refuses curbside voting, the voter must still be permitted to vote in-person）。</li> <li>➤ 選委會應張貼標語，教導民眾如何正確穿戴防護衣用品。</li> <li>➤ 不特別要求配戴醫療等級或N95等級的口罩。</li> </ul>
36. Oklahoma	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 選務人員須依規定著裝（口罩與其他隔離物）。</li> <li>➤ 強力執行社交安全距離6尺。</li> <li>➤ 強烈建議投票民眾配戴口罩。</li> </ul>
37. Oregon	
38. Pennsylvania	
39. Rhode Island	

40. South Carolina	<p>選務人員：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 提供口罩, 防護面具, 手套。</li> <li>➤ 症狀檢測, 如打噴嚏等。</li> <li>➤ 使用消毒劑清潔。</li> <li>➤ 維持社交距離 6 尺以上。</li> <li>➤ 提供選民一次性棉籤, 避免親自觸碰螢幕。</li> <li>➤ 現場提供大量酒精消毒液。</li> </ul> <p>投票民眾：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 可選擇郵寄投票。</li> <li>➤ 親自到場者必須配戴口罩並遵守社交距離 6 尺以上。</li> </ul>
41. South Dakota	
42. Tennessee	
43. Texas	
44. Utah	
45. Vermont	
46. Virginia	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 建議於人潮稀少時刻投票。</li> <li>➤ 口罩配戴。</li> <li>➤ 手部消毒。</li> <li>➤ 保持社交距離 6 尺以上。</li> <li>➤ 隔離中病患建議以其他方式代替親自到場投票。</li> </ul>
47. Washington	
48. West Virginia	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 選務人員間禁止分享食物與飲料。</li> <li>➤ 選務人員著裝應符合保護措施。</li> <li>➤ 保持社交距離 6 尺以上。</li> <li>➤ 若有不舒服症狀應待在家。</li> <li>➤ 勤洗手與使用消毒劑消毒。</li> <li>➤ 投票所於出入口提供消毒相關工具。</li> <li>➤ 洗手間應提供肥皂。</li> <li>➤ 所有 9 歲以上孩童及大人, 於室內時均須配戴口罩。</li> <li>➤ 投票所每日結束後將全面消毒。</li> </ul>
49. Wisconsin	
50. Wyoming	

資料來源: <https://www.vote.org/COVID-19/>

## 五、東吳大學德語與文化系專任助理教授許友芳發言稿

### COVID-19 大流行期間的德國選舉

許友芳 東吳大學德語與文化系

#### 壹、疫情相關規定

##### 一、黨內提名相關規定

德國的聯邦選舉實施條例（Bundeswahlgesetz）是由聯邦內政部負責發布，疫情期間經由聯邦議會同意，內政部對候選人提名程序進行部分修改。根據協會（Verein）條例規定，所有成員在會議中都須以面對面方式（face-to-face）進行，經過修改之後黨內初選可以透過虛擬方式進行。<sup>2</sup>

##### 二、電子投票的問題

德國的政黨過去若不曾在議會中有議員擔任代表，則必須有選民的簽名支持才得以參加選舉，這項規定也同樣適用於地區候選人（Wahlkreiskandidaten）。疫情爆發之前，候選人若想進到全國候選人名單（Landesliste）之中，則必須獲得至少 200 位合格選民的簽名，一個政黨則必須提供該邦合格選民中至少千分之一且不少於 2000 位合格選民的簽名。疫情期間，一些小黨或鮮為人知的政黨對於這項規定的限制表示擔心，認為標準難以達成。這些政黨認為此規則剝奪了爭取選舉的平等機會，因此向憲法法院提出申訴。在憲法法院裁定下，最終 2021 年的聯邦選舉簽名標準降低至原本的 75%。不過政黨是否得以參加全國選舉依然有其他因素影響著。但從結果來看，疫情並沒有影響小黨參與 2021 年聯邦大選的競選。事實上，在 2021

---

<sup>2</sup> Merten, Heike. 2021. „Wählen in Zeiten der Pandemie. Herausforderungen und Probleme.“ In *Aus Politik und Zeitgeschichte*. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/343504/waehlen-in-zeiten-der-pandemie/#footnote-target-24>

年參與競爭的政黨共有 54 個，比 2017 年的 42 個政黨多出 12 個政黨。

### 三、投票程序

3-1 各邦郵寄投票與投票特別措施、特殊投票區（聯邦層級未修訂）

和臺灣相同，德國也更偏向投票箱式（ballot box elections）的投票方式。依照這種投票方式，選舉的原則（普遍、直接、自由、平等與秘密原則）都能較容易的達成。因此聯邦憲法法院曾將此模式稱為憲法模式。<sup>3</sup>話雖如此，自 1957 年以來德國也開放郵寄投票的方式。一方面也是為了增加投票率。郵寄投票的比例不斷增加，而在疫情期間的聯邦大選，幾乎過半的選民都選擇郵寄投票方式。與上次 2017 年 28.6% 相比，2021 年選舉（47.3%）增加約 20%，這是我們在此次選舉中所觀察到的。<sup>4</sup>選舉條例（BWO）中已經有包括因病而無法前往投票的相關規定，比如規定使用郵寄方式投票或者在特別投票區投票。這些相關規定也在疫情期間成為相關投票方式的基礎，下列將依序介紹。自 2008 年開始，選民即便選擇郵寄投票方式也無須說明原因。郵寄選票將寄往選民填寫之住址，這表示即使是在疫情期間受到隔離的選民，其選票依然能夠被送達。任何因為染疫而無法外出的選民都可以在選前的周五 18:00 以前申請郵寄選票。特殊情形，甚至可以在選舉當日的 15:00 以前提出申請。所有在選舉前檢測出陽性的選民都適用此項規定。<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Wissenschaftliche Dienste（Deutscher Bundestag）. 2021. „3G bzw. 2G-Regelungen in Wahllokalen sowie quantitative Grenzen für die Bundestagswahl.“ <https://www.bundestag.de/resource/blob/859850/9533c166e2d8c5ee7bd8629c8612ae88/WD-3-155-21-pdf-data.pdf>.

<sup>4</sup> Bundeswahlleiter. 2022. „Postal ballo.“ <https://www.bundeswahlleiter.de/en/service/glossar/b/briefwahl.html>

<sup>5</sup> Klein, Oliver. 2021. „Wählen trotz Quarantäne. Was tun, wenn ich am Sonntag Corona bekommen?“ <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/briefwahl-krankheit-bundestagswahl-102.html>.

第二條規定特別適用於在醫院接受治療的選民。<sup>6</sup>對於在醫院、療養院和相似設施而無法前往設施投票站的大量選民，依據現行選舉條例 (§§ 13, 61 BWO) 要求市政當局 (Gemeinde) 組建特殊投票區使選民得以順利投票 (Sonderwahlbezirk)。政府部門與管理相關部門商議後由各邦政府組建合適的投票站，此外選務部門人員與兩位助理也可以到病房針對個別病人進行協助 (攜帶上鎖且密封的投票箱與投票相關所需物品)。躺在病床上的選民在秘密投票的原則下標記與摺疊選票。投票結束後，密封的投票箱將被立即帶到特別投票區的投票站。

### 3-2 2021 年萊茵蘭-普法爾茨 (Rheinland-Pfalz' s) 邦選舉的郵寄選票

萊茵蘭-普法爾茨邦是疫情爆發以後第一個舉行選舉的邦。此次選舉對之後的選舉有相當標誌性的作用，為因應此次疫情萊茵蘭-普法爾茨邦的邦誼會對邦的選舉法進行修改。<sup>7</sup>萊茵蘭-普法爾茨邦也是第一個將候選人簽名標準降至 75% 的邦。另外，修正案也允許個別地區暫停親自投票，甚至也可以完全通過郵寄投票進行。相應選區的選舉官員 (Kreiswahlleiter) 可以申請在他/她區域內進行郵寄投票 (exclusive postal voting)。聯邦選舉官 (Landeswahlleiter)，可以在與內政部達成協議後在該地區進行郵寄投票。由於憲法對於選舉權的要求，排他性的郵寄投票被視為最後手段，只有在該地區公共生活陷入停頓情況下才能使用。受限於衛生和社交距離的規定萊茵蘭-普法爾茨邦在選舉日仍可以進行正常生活，因此選舉前的十三份申請郵寄投票全數被邦選舉官員拒絕。<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Bundeswahlleiter. 2022. "Polling

<sup>7</sup> <https://www.wahlen.rlp.de/de/ltw/info/>.

<sup>8</sup> Rheinland-Pfalz. 2021. „Landeswahlleiter Marcel Hürter: Ausschließliche Briefwahl derzeit ausgeschlossen.“ <https://www.wahlen.rlp.de/de/ergebnisse/news/detail/News/127/>

### 3-3 投票站的規定

關於投票站的防疫措施，選民必須配戴口罩並保持社交距離（對於即將到來的下薩克森邦選舉）。這些規則在政府的防疫規定內容中被指出。選務官員和聯邦政府表示配戴口至投票所投票是義務性的，而選擇不配戴口罩的選民可以透過郵寄方式投票。至於有些具有醫療證明的選民可以免除戴口罩的義務，此外既然投票是最高的善，則投票站也有義務提供口罩給選民。如果選民仍拒絕配戴口罩，則投票所可以根據〈聯邦選舉法第三十一條〉拒絕這些選民進入投票所。在疫情期間適用了所謂的 3G 和 2G 法規，3G 代表未接種疫苗或者被檢測呈陽性的人將被排除在某些公共領域之外，2G 則是指接種過疫苗與康復的人群，但以上兩種規定都不適用於選舉投票期間。這是由於選舉是最基本的善，而 2G 和 3G 的規定明顯違反了公民基本權利的原則。比如：拜仁（Bayern）的投票防疫規定明顯將 3G 規則排除在外。

貳、德國與各邦是否因為疫情而延遲選舉？

無。2020 年 3 月至 2022 年 8 月期間沒有任何一場選舉被推遲。這期間共有 9 場聯邦與地方層級的選舉。<sup>9</sup>最早的兩場選舉是在萊茵蘭-普法爾茨邦與巴登-符騰堡邦，這兩個邦均未推遲選舉日期。由於德國憲法對於選舉日期的規定相當精確，因此通常不會有太大的彈性空間。在萊茵蘭-普法爾茨的情況下，延期將與立法期限的規定相衝突，反而會面臨需要修改憲法的困境，而巴登-符騰堡州甚至沒有考慮延期。德國內政部長表示，即便在疫情期間，也應該要能做出決策（decision-making），<sup>10</sup>其他邦也表明相同立場。相對延期投票來說，郵寄投票似乎顯得較為容易。因為若是選民不願冒著到現場投票的風險，也能採

---

<sup>9</sup> The 2020 Hamburg state election was held on February 23th, 2020 – days before Germany became aware of the pandemic. Originally, the state Thüringen was supposed to have a new election in April 2021 due to the government crisis (Last election in 2019). The coalition government decided to postpone the election to September because of the pandemic. But this election was cancelled after the government crisis ended.

<sup>10</sup> Musch, Roland. 2021. „Landtagswahl in baden-Württemberg soll wie geplant stattfinden.“<https://www.badische-zeitung.de/landtagswahl-in-baden-wuerttemberg-soll-wie-geplant-stattfinden--199507854.html>



取郵寄投票。邦層級選舉日的延遲需要經過議會的同意，比如：薩克森-安哈爾特、漢堡、薩克森、不來梅。而在聯邦層級，由內政部長將先在聯邦議院與各邦及政黨協商，再由聯邦內閣部長提出日期。聯邦內閣會向總統呈報新的日期，聯邦總統再依據〈聯邦選舉法第十六條〉正式確定新的選舉日期（總統意見仍以內閣為主）。

## 疫情期間選務管理-以韓國為例

Jinhyeok Jang\*

(National Sun Yat-sen University)

### 1. 簡介

本文重點關注韓國政府在選舉期間針對 COVID-19 所採取的應對措施進行探討。本文欲了解的問題如下：疫情期間選舉法律或法規是否產生變化？政黨對相關議題的反應與議案的通過原因。為了防止疫情的傳播，投票站是否設有新的防疫措施？社會對防疫措施的接受度？

疫情期間的選舉時常被延期舉行，與之相對的是南韓在疫情期間選舉的如期舉行。韓國《選舉法規》（Public Office Election Act）中第 34 條詳訂了選舉日期，此外第 196 條也表示若因自然災害等不可預測之因素，選舉得以延期舉行。在國會選舉與總統大選前，中央選舉委員會就曾表示兩次選舉應可以被延期舉行。2020 年以來，韓國舉行了三大選舉（2020 年 4 月 15 日第 21 屆的國會選舉、2022 年 3 月 9 日第 20 屆總統選舉、以及 2022 年 6 月 1 日的第 8 次地方選舉）。另外在 2021 年 4 月 7 日還進行了一系列的補選，主要由全國選舉委員會（以下簡稱 National Election Commission；NEC）負責相關事宜，這個單位相當於臺灣中央選舉委員會。總之，選舉的延期是可被考慮的選項之一。政治菁英也對選舉延期有些許討論（Lee, 2021），但政府卻保留了選舉日期，因為政府認為，如果社會遵守政府的隔離措施，選舉是能夠如期舉行且被控制的（NEC, 2020a）。接下來的部分，將會簡要介紹韓國的選舉實施，並且解釋疫情期間韓國選舉管理方式能對臺灣選務產生何種啟發。

### 2. 2020 年國會選舉

疫情爆發以來，韓國舉行了世界上的首場選舉。NEC 制定了一套指導方針

以防止 COVID-19 的傳播，確保公民的健康使其有信心前往投票，其中也包括因確診而被隔離病人。NEC 在選舉期間為防止 COVID-19 傳播，前置準備工作包括三個方面：隔離設備安裝、投票站消毒、COVID-19 資訊傳播、候選人登記與預防違規行為、選舉費用和政治資金調查。幾項措施適用於中間的準備過程，包括：電視商業電影、社交媒體的 COVID 影片、圖表、新聞、網絡漫畫和橫幅等。再者，為了防止病毒的傳播；下列為幾項為染疫者所做的準備措施：NEC 為前往投票站須被隔離者準備相關物品，比如溫度測量計、口罩、醫用手套、面罩都將提供給選務人員使用。另外，選民也會拿到一次性塑膠手套和手部消毒劑，投票中使用的工具也會定期消毒。值得一提的是，體溫測量超過 37.5 度或者有相似症狀的選民將被隔離在臨時投票所進行投票。共有四種方式確保選民得以行使投票的基本權利。（1）因染疫而被隔離或住院的選民，如果在 3 月 24 日至 28 日之間提交申請，將被允許以居住投票的形式或者郵寄方式投票。（2）若有些選民因為在 3/28 後染疫而無法前往投票站，則 NEC 將在社區的醫療中心設置特別投票站，全國大約設有 30 個社區投票所。（3）提前投票日與常規投票日，有發燒或呼吸道症狀的選民將在單獨的臨時投票亭進行投票。（4）與確診者有接觸的選民，政府有特別措施取消限制外出的規定。自我隔離的選民只有在沒有發燒或呼吸道症狀的情況下才被允許從隔離地點到投票站（過程時間需少於 30 分鐘），並在所有選民完成投票後，才允許投票。最終，所有選票都會被移送到同一個計票所開票。所有 NEC 選務人員會把蒐集的所有選票分門別類，通過這種“集體計票”方式，可以確保無法區分出特定選民的投票結果。而人員進入計票站前也必須測量體溫、配戴口罩並進行消毒。任何人只要發燒都將被禁止進入計票中心。強烈建議溫度過高者回家休息，若需治療則將其送往福利中心或醫療機構的治療中心。活動中任何寄送郵寄選票的人員若出現發燒與症狀，也將被引導至醫療中心。

### 3. 2021 年補選

今年（2021 年）補選規模龐大，約有 1200 萬市民參與，四分之一的韓國

選民將補選出韓國兩個最大城市（首爾和釜山），以及其他地方政府官員、地方議會。主要的防疫方法大致上與上屆選舉的措施一致（NEC，2021）。

#### 4. 2022 年總統大選

為了因應本屆（2022 年）總統大選，國會根據前兩次的選舉經驗提前於 2 月初進行修法。2 月之初，政改特別委員會主席提交一份公職選舉法修正案第 2114763 號。該法案在第 393 屆全體會議中獲得一致通過。本次修正案的通過，乃是因為選民對提前投票與選舉日之間，呈現 COVID 陽性與被隔離者無法根據現行公職人員選舉法進行投票一事感到不滿的抗議結果。原本計畫於午後六點到九點間讓染疫選民投票，但由於 NEC 的反對（認為會對經濟造成嚴重負擔），因此表決通過投票僅能延後 1.5 小時（Hankyoreh, 2022）。這項法案也同樣適用於老年人、行動不便者、孕婦、偏遠地區的居民，或無法使用大眾交通工具或處於隔離狀態的選民，都可以在下午六點之前到投票站進行投票。其他規定則依據地區公共衛生中心而定（詳細內容參見 Tamang and Spinelli, 2022）。

#### 5. 2022 年地方選舉

此次選舉的目標希望達到在新總統的帶領下，omicron 肆虐時期能實現隔離與經濟共存的兩大目標。與此前的選舉規定相比，本次地方選舉的防疫規定顯然有所放寬。舉例來說，NEC 在此次選舉中並未提供臨時投票所給確診者，只將確診者與未確診者分開進行。兩邊選民投票方式並無差異。確診者在取得外出許可證明後便可以前往投票所投票。在一般投票時間結束後，確診選民可以在六點半到八點間提前投票期間投票，或者在選舉當天的六點半到七點半到現場投票。普通選民的投票時間則是從早上六點到下午六點（NEC, 2022）。

#### 6. 議題

武漢肺炎是一個意外事件，在流行期間的選舉必須依靠選務管理方能施

行。2020 年韓國國會選舉就是一個相當成功的例子（Spinelli and Butcher, 2022），然而在這背後卻是付出相當巨大的成本，包括：大量公職人員配合。為了解決這個問題，在 2022 年總統選舉中，NEC 安排了對投票官員和辦事員的特殊獎勵。花費金額 13,000 新台幣（572,000 韓元）給選務官員，另外斥資約 10,000 新台幣（452,000 韓元）給予兩天內的所有選務人員。選舉當日，選舉官員會得到約 7500 台幣（331000 韓元）、選務人員獲得約 6100 台幣（271,000 韓元）的補助金。然而，只有獎金的激勵是不夠的，特別是在疫情嚴重時期。根據《公職選舉法》第 146-2 條和《公職選舉管理辦法》第六十七條規定，NEC 應該任命地方政府人員作為選務官員。一般而言，選務官員應在凌晨四點鐘起床前往投票站直到晚上七點結束行程。但在疫情期間，他們承受了額外的工作內容（消毒場所等）。因此，全國工會和韓國公共服務工會組織了一場運動，以避免來自全國各地擔任選舉人員的成員在選舉期間承受過高的工作壓力（Hankyoreh, 2021）。而後，在 2022 年總統選舉中出現了最嚴重的問題。從上所述，NEC 提供了相當多元的方式以確保選舉的安全和便利（Tamang and Spinelli, 2022）。不過選務是相當難以在疫情下進行的。特別是在 3 月初，每天約有 20 萬確診者出現的情況下。是以，約有超過一百萬選民在居家隔離，而 NEC 也必須保障這群選民投票權的行使。在提前投票的過程中，並未成功執行。在第 20 屆總統大選的提前投票率達到 36.93%，創下 2014 年所有選舉以來，提前投票中最高的投票率。提前投票中，規定被隔離或確診的選民可以在當天下午五點開始進行投票，投票過程與為確診選民分開進行。話雖如此，但準備作業的不完善以及程序的過度複雜，導致投票站現場的混亂。投票時間延遲大約四個小時。根據報導表示，程序中出現的問題包括：投票過程太慢、投票站沒有確診者的專屬投票箱等。甚至在一些投票所還出現確診者與為確診者投票路線重疊的情形。部分選務人員對於同時出現 200 名以上確診者在投票所的情形感到憤怒。選舉委員會也因為對選務提前準備的缺乏而備受批評（韓聯社，2022a；2022b）。

## 7. 影響

普選、平等選舉權和無記名投票等選舉原則在各國普遍適用任何民主國家，然而在疫情時代卻備受挑戰。NEC 必須要確保所有選民能在安全的環境下行使他們的投票權。多重方式進行，其中包括：提前投票、居家投票，以達到實現保障所有選民投票權的完整，但這些複雜的選務措施也使得不易管理。鑑於地方選舉與全國公投的到來，希望此前的經驗能夠讓 2024 年的總統選舉得以順利進行。筆者相信以上韓國的經驗能夠對臺灣的選舉有所啟示，特別是對於被隔離與確診者的處理措施方面。以臺灣投票方式來說，目前只採取最簡單的方式，沒有提前投票或郵寄投票等。所有投票者都必須親自到戶籍地址上的投票所進行投票。這種投票方式一方面能夠讓政府更好控制疫情相關措施，不必像韓國情況一般準備多重且複雜的計劃。但另一方面對於中央選舉委員會（CEC）來說，卻也難以在短時間內能讓選民透過較多元的方式投票。然，筆者相信臺灣的政府機構與投票人員都正在努力籌備即將舉行的地方選舉和全國公投，亦相信臺灣人民會在其間確實遵守政府頒布的防疫規定。即便如此，但在面臨隔離選民投票權的施行，筆者認為應有進一步討論的空間。目前有臺灣約有 16,000 個投票站，如果政府允許選民行使其憲法權利，中央選舉委員會應對所有投票站制定一套嚴格的消毒政策，似乎不是一件容易的事。回顧了韓國的例子，本筆者認為臺灣對於即將舉行選舉所應考慮的事情如下。第一點，無論是否有染疫者或被居家隔离的選民，選舉委員會應盡可能推動所有選民參與投票。理想的情況下，（1）染疫選民會被帶到分隔的投票所投票、（2）由工作人員帶他們到投票處，避免等待太久時間、（3）選票混合的相當好，使所有選票都發揮相同效力。第二點，可以考慮是否設置臨時投票所。但筆者不確定這樣的措施是否涉及到法律和法規的修改。此外，臺灣以目前的計票方式來說成本太高。第三點，應區分地方選舉與全國投票的選舉管理方式，這方面韓國似乎是一個值得借鑑的例子。韓國自 2000 年始設立了海外投票，但僅限全國層級的選舉。憲法是代議民主中最重要的文書，因此臺灣應全體共同決定是否修改現行制度。筆者認為本次公投應實行，無論是否有疫情的發生。不論是否難以同時舉行地方選舉與公投，臺灣政府若能讓那些被隔離者離開居所前往投票那就再好不過了。

## Reference

### In Korean

[Public Office Election Act] 공직선거법 <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B3%B5%EC%A7%81%EC%84%A0%EA%B1%B0%EB%B2%95>

[Public Office Election Management Rules] 공직선거관리규칙 <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B3%B5%EC%A7%81%EC%84%A0%EA%B1%B0%EA%B4%80%EB%A6%AC%EA%B7%9C%EC%B9%99>

[No 2114763] 공직선거법 일부개정법률안 (대안) (정치개혁 특별위원장)  
[https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_X2G2V0A2F1P0D1C5S5C7G2K8M2Z9G4](https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_X2G2V0A2F1P0D1C5S5C7G2K8M2Z9G4)

[Yonhap, 2022a] 연합뉴스 2022-03-05 보도  
[https://www.yna.co.kr/view/AKR20220305073052001?site=mapping\\_related](https://www.yna.co.kr/view/AKR20220305073052001?site=mapping_related)

[Yonhap, 2022b] 연합뉴스 2022-03-06 보도  
[https://www.yna.co.kr/view/AKR20220306019851001?site=mapping\\_related](https://www.yna.co.kr/view/AKR20220306019851001?site=mapping_related)

[Lee, 2021] 이재목. 2021. 코로나 시대의 민주적 정치 참여 활성화 방안. 국회입법조사처 정책연구용역보고서. A study on measures to promote democratic political participation in the COVID-19 era [https://www.nars.go.kr/fileDownload2.do?doc\\_id=1NoH3FgBNTw&fileName=%EC%BD%94%EB%A1%9C%EB%82%98%20%EC%8B%9C%EB%8C%80%EC%9D%98%20%EB%AF%BC%EC%A3%BC%EC%A0%81%20%EC%A0%95%EC%B9%98%EC%B0%B8%EC%97%AC%20%ED%99%9C%EC%84%B1%ED%99%94%20%EB%B0%A9%EC%95%88.pdf](https://www.nars.go.kr/fileDownload2.do?doc_id=1NoH3FgBNTw&fileName=%EC%BD%94%EB%A1%9C%EB%82%98%20%EC%8B%9C%EB%8C%80%EC%9D%98%20%EB%AF%BC%EC%A3%BC%EC%A0%81%20%EC%A0%95%EC%B9%98%EC%B0%B8%EC%97%AC%20%ED%99%9C%EC%84%B1%ED%99%94%20%EB%B0%A9%EC%95%88.pdf)

[NEC, 2020a] 중앙선거관리위원회. 2020. 제 21 대 국회의원선거 총람. <http://elecinfo.nec.go.kr/epdata/epdata/EP20/EBM2020/01/EBM0120200147/index.html>

[NEC, 2020b] 중앙선거관리위원회. 2020. 코로나 19, 국민의 신뢰와 안전을 지켜낸 K-선거: 대한민국 제 21 대 국회의원선거 코로나 19 대응 매뉴얼  
[http://elecinfo.nec.go.kr/neweps/common/download.do?svc\\_path\\_nm=/epdata/EP20/MON20](http://elecinfo.nec.go.kr/neweps/common/download.do?svc_path_nm=/epdata/EP20/MON20)

20/01/MON0120200022&epid=MON0120200022&start\_file\_sn=0001

[NEC, 2021] 중앙선거관리위원회. 2021. 4.7 재·보궐선거 특별 방역 대책 발표 보도자료

<https://nec.go.kr/cmm/dozen/view.do?cbIdx=1090&bcIdx=144269&fileNo=1>

[NEC, 2022] 중앙선거관리위원회. 2022. 5. 20. 보도자료

<https://m.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1090&bcIdx=181840>

[Hankyoreh, 2021] 한겨레신문. 2021-12-08 보도

<https://www.hani.co.kr/arti/area/gangwon/1022398.html>

[Hankyoreh, 2022] 한겨레신문. 2022-02-14 보도

[https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1031071.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1031071.html)

In English

Spinelli, A. and Butcher, L., 2022. Managing Elections During COVID-19: The Republic Of Korea' s First Crucial Test. IDEA Technical Paper

<https://www.idea.int/sites/default/files/news/news-images/managing-elections-during-COVID19-the-republic-of-koreas-first-crucial-test-en.pdf>

Tamang, L.R. and Spinelli, A., 2022. Managing the 20th Presidential Elections under the Omicron Variant in the Republic of Korea. IDEA Technical Paper. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/managing-20th-presidential-electionunder-omicron.pdf>

[NEC, 2020c] National Election Commission. 2020. Election Management in Response to COVID-19 and the 21st National Assembly Elections in the Republic of Korea. <https://drive.google.com/open?id=1qDS1kX1Y2XK42NbKdnaur90r8yTiim80>

## 七、張晉赫老師提案 PowerPoint 檔

由於張老師在提案時提供了第一手非常寶貴的圖與表，所以我們也在此將他的提案檔放在附錄當中。

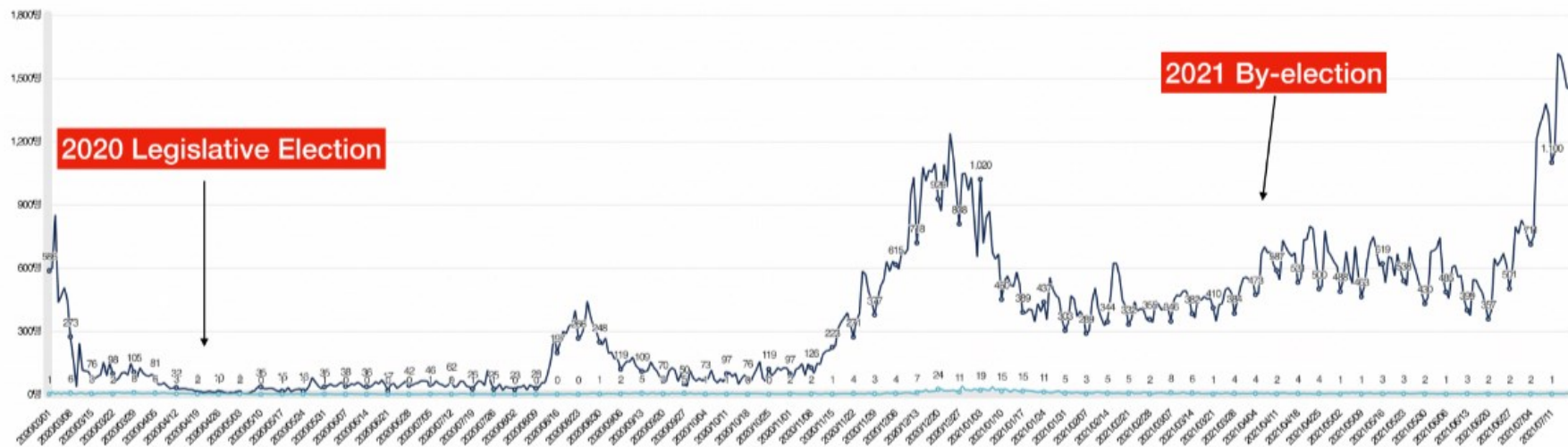


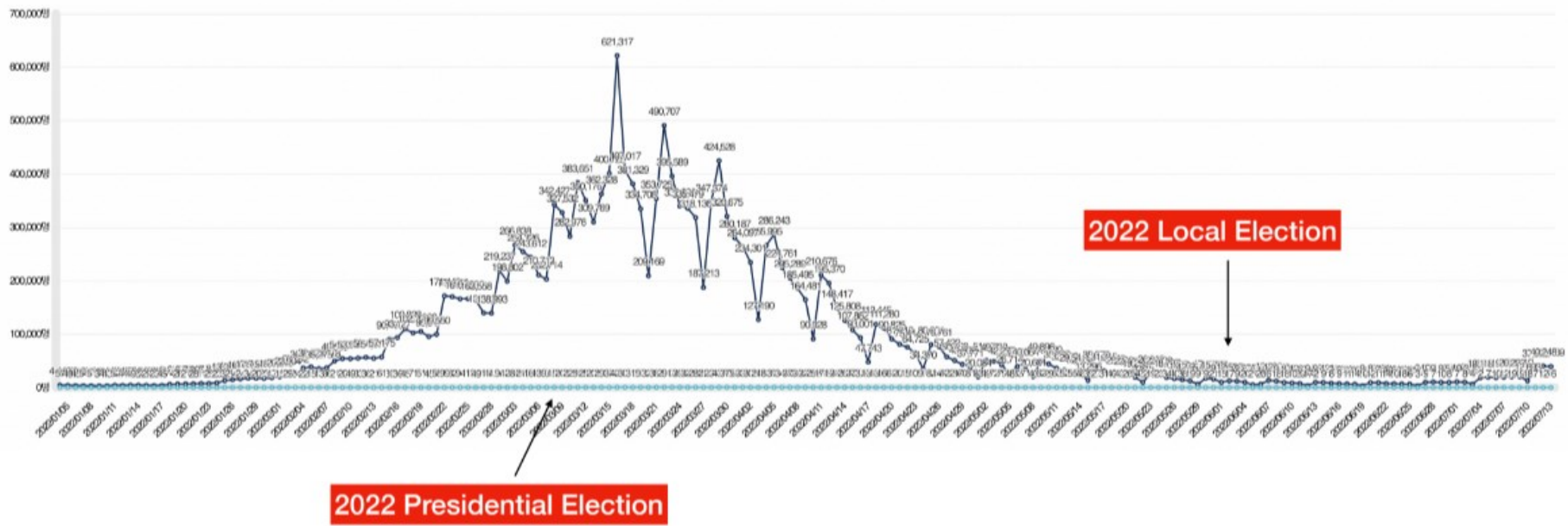
# **Managing Elections during the Pandemic in South Korea**

**Jinhyeok Jang (National Sun Yat-sen University)**

# The four major elections during the pandemic

- 2020 **Legislative Election** (early April)
- 2021 By-election (early April)
- 2022 **Presidential Election** (early March)
- 2022 Local Election (early June)





# Multiple ways of voting

- **Residence** voting
- Oversea voting (national election-only)
- Shipboard voting (national election-only)
- **Early** voting
- General election day voting

# Laws and regulations

## Public Office Election Act 公職選舉法

- Article 38-4
  - Any of the following persons may vote at his or her place of residence ...
    - A person who has been admitted for a long time in a hospital, sanatorium, asylum, prison, or detention center
- Article 6-3 [2022-2-16] 제6조의3(감염병환자 등의 선거권 보장) 傳染病患者等的投票權保障
  - ① ... 입원치료, 자가치료 또는 시설치료 중이거나 ... 자가 또는 시설에 격리 중인 사람...은 선거권 행사를 위하여 활동할 수 있다.
  - A person who is in hospital, in facility treatment, under quarantine at home or in a facility shall exercise their right to vote.
  - 正在接受住院治療、家庭治療或設施治療的人，或在家庭或設施中被隔離的人可行使投票權。

# Postponement is possible

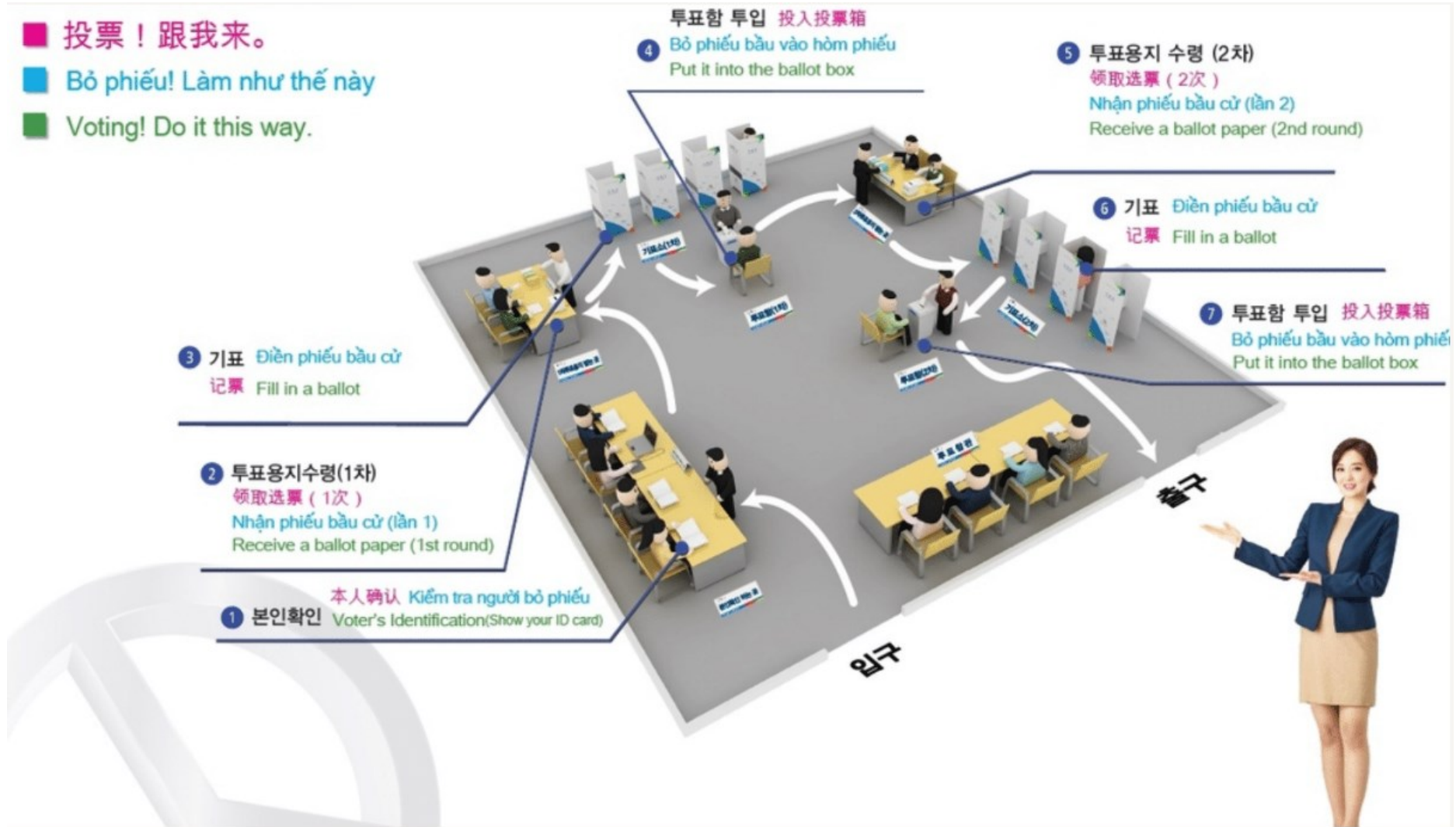
(but never done)

- All the election dates are fixed by the Public Office Election Act (Article 34)
- The Public Office Election Act (Article 196)
  - For national election, the President can decide to postpone
  - For local election, the head of the election commission of the corresponding electoral district
  - If natural disasters or other unavoidable circumstances

■ 投票！跟我来。

■ Bỏ phiếu! Làm như thế này

■ Voting! Do it this way.





# Counting

From polling booth to counting station

- 15k+ polling booth
- About 250 counting station



# Voting for patients or under quarantine

- Residence voting
  - Polling booth in hospitals and treatment centers
  - Sent to the according counting station
- Early voting / general election day voting
  - Different time zone and/or polling booth



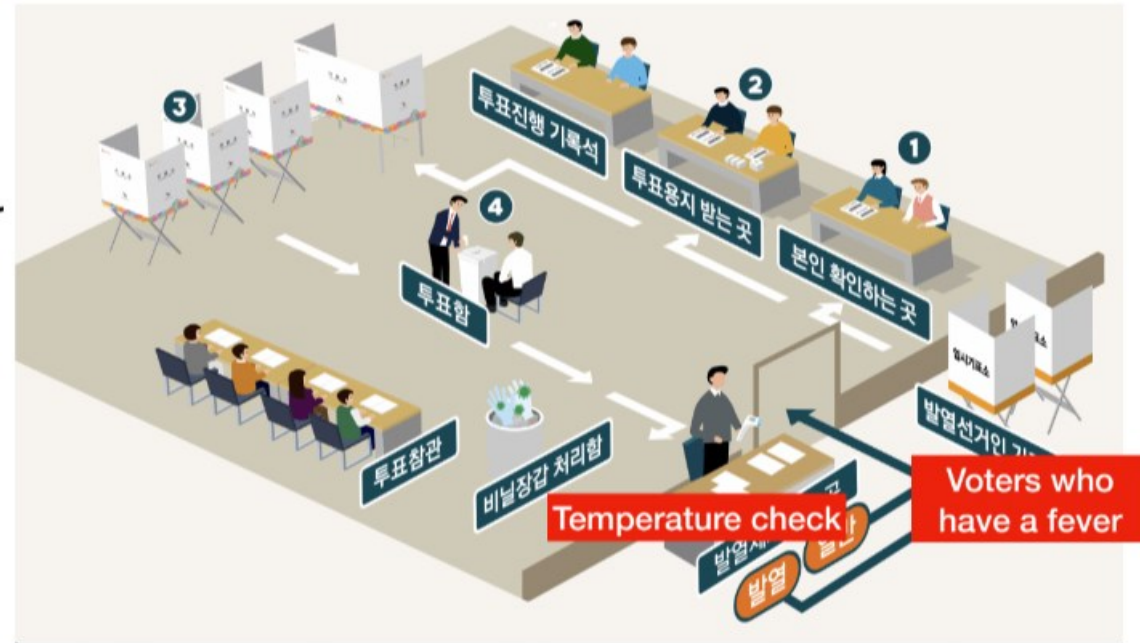


The staff sanitize those envelopes on the polling station in hospital and treatment center.

Issue: who want to do this?

# Early/general voting

- Temperature check
- Separate a polling booth for voters who have a fever



# Process



If the voter has a fever (37.5+) 발열체크(37.5도 이상)



① 손 소독, 일회용 비닐장갑



② 본인확인



③ 투표용지 등 전달 Use a special envelope

The voter (1) go into the special temporary booth, (2) grab the ballot from the envelope, (3) mark his/her choice, and (4) put it back to the envelope



④ 임시기표소 기표



⑤ 임시기표소 봉투 전달

▶ Then, the voter tosses the envelope to the staff

Some staffs help putting the ballot into the box.

Issue: help vs. principal of direct voting



⑦ 투표지 투입



⑧ 소독, 환기

- Outsourcing disinfection company
- The company issued a certificate for disinfection
- After 6 hour, it can be used



- The staffs caring for Covid-19-infected voter required to wear the D level one.













# Implications for Taiwan

- Some principles in election can be contradictory in practice
  - Allow all voters to vote vs. direct voting, secret voting, ...
  - Voting hours are fixed, while no one can make it sure those special voters finish to vote by the time