發佈：2018-12-13, 週四 11:07
點擊數：21462

不只是美國總統川普，我國蔡英文總統近日也一直強調假新聞對我國社會與國安的嚴重威脅，更在國慶演說強調會依法嚴辦假新聞。世界各國在網際網路興起後，都一起面對了因自媒體興起而帶來的假新聞或爭議訊息問題，部分國家也因此制定相關法令以處理爭議訊息的問題。我國目前現行法對爭議訊息的處理，尚有許多不足之處，賴院長也明確指示羅政委近日將盤點相關法令，不排除制定相關法令處理爭議訊息的問題。一談到修法各界的意見就很紛歧了，不只是專業法律

Phoca PDF

問題的歧見，也有政治立場上的歧見。因此世界各國的立法例就顯得相當重要，不只可以了解世界各國目前的狀況，各國法制的優劣也可以做為我國立法的借鏡。因此本文嘗試簡介各國相關的法制，希望能拋磚引玉，為未來修法帶來更良性深度的討論。

假新聞一詞雖然是最通俗且常見的用法，但定義較模糊，部分學者也認為該詞已經被川普武裝化，因此建議細分為未能意識到錯誤的「誤報」(misinformation)
以及蓄意欺騙的「造謠」(disinformation)。而研究機構Data &
Society
也整理出三類常見的假新聞，一是不需要太過關注的真實事件，但以新聞方式大肆放送；二是利用讀者的信任而刻意武裝或設計的偏頗內容，三是試圖汙染新聞系統，故意擾亂理性討論的環境，使讀者越難相信任何訊息。可以知道的是，各方對假新聞的定義略有不同，也可以區分出各種不同的態樣，而且假新聞一詞不足以掌握各種不實資訊所涉及之複雜問題，因此以「爭議訊息」或「網路不實資訊」泛稱，可能較為妥適。但其中惡意性的內容，刻意的造假或擾亂的訊息，應是各方都肯認的公約數之一，而我國在特殊的國際地位下，也受此種爭議訊息影響極鉅。

壹、世界主要國家法制及政策

一、美國：主要採取業者自律與自主管理

美國身為網路資訊事業大國，也是數個跨國大型網路事業的輸出國，實際上對爭議訊息的立法管制甚少，主要都是採取業者自律或自
主管理的方來處理，以FB與GOOGLE

Phoca PDF

為例，兩家公司都透過技術的方式，精進演算法，將具權威性的內容提升搜尋排序；開發新式工具簡化用戶檢舉假資訊的流程，同時提供工具協助使用者判讀訊息來源的可信度；另外也將刪除具有爭議性訊息來源的廣告，切斷爭議性訊息來源金流。

另外，這些業者也與第三方事實查核機制與相關新聞精進機構或計畫合作，提供用戶爭議訊息的警示與澄清機制，並使使用者更容易獲取可信任的資訊。例如2017年啟動FJP(Facebook Journalism Project)，與媒體機構合作開發新工具，使使用者獲取可信任的資訊，提供媒體從業人員相關培訓以及大眾新聞素養的培訓計畫。另外Poynter是國際事實查核組織，屬於波因特研究所，而參加Poynter的組織必須提出相關承諾，例如無黨派、訊息來源透明度、資金組織透明度等。

但美國政府對此議題的法制工作相對較少，主要是2017年的誠實廣告法案，要求線上平台的政治廣告應遵循與電視、廣播等相同的訊息接露。除此之外就是美國國安單位的動作，會以現代技術監控破壞美國國安訊息傳播的情況，同時打擊外國宣傳及散布謠言的行為，必要時會提供第三方單位資金支援。

雖然美國針對爭議訊息的法制不多，但業者對美國政府絕對不敢小覷，2018年初，臉書遭政治顧問公司劍橋分析濫用個資，引發臉書個資外洩的重大危機，祖克伯還到國會

Phoca PDF

接受國會議員的拷問，稍有不慎，不只公司營利可能嚴重受影響，祖克伯也可能有牢獄之災。因此就算美國的法制工具不多，但美國企業對自律的落實還算努力，臉書上的社群守則或面對爭議訊息的處理機制，相較於其他國家，在美國應是落實的較徹底。但這也顯示出該制度在我國的困境，我國並沒有相關的工具可以要求臉書等網路事業自律，再多呼籲都容易淪為狗吠火車。

二、歐盟：建置網路資訊透明度原則標準，HLEG建議報告，以及AVMSD

2018年1月，歐盟執委會成立高階專家工作小組(High-level group of experts,HLEG)，就爭議訊息的相關政策提出建議，認為應有一套可供線上平台和社群網路承諾遵循的原則標準，並列出相關重要原則及建議，包括增加線上平台與事實查核機制的透明度、開發增強用戶參與及記者事實查核能力的工具、維護歐洲新聞媒體的多樣性和經濟穩定性、不斷研究歐洲不實訊息的影響及監測報告，提升因應對策的有效性。

另外，歐洲議會也在2017年通過視聽媒體服務指令(Audiovisual Media Services Directive, AVMSD)，將網路平台納管，針對仇恨性言論及對未成年有害內容，應有相關作為。

歐盟的提出的官方報告，面向非常廣泛，同時提出多元解決方案，對我國也有相當參考價值，甚至有學者預言，歐盟未來可能不排除基於此報告再提出相關立法或政策。但既有的AVMSD主要是針對視聽媒體服務，規範的行為也是針對仇恨性言論及兒少保護的內容，蓄意欺騙造謠的

Phoca PDF

政治性內容則不包括在此。

三、德國：社交網路強制法

如同美國與歐盟，德國也倡議業者

自律與第三方查核，但德國2017年6月，德國通過社交網路強制法(Network Enforcement

Law)

，要求一定規模以上的大型社群網站，必須移除明顯違反德國刑法的仇恨性言論、危害公共秩序的言論。但針對有爭議而沒有明

顯違法的內容，社群媒體公司有7

天的時間可以決定是否移除該貼文，而受規範的受群媒體公司有義務定時發布報告，說明其接受多少申訴，並說明其處理多少內容以及處理的原因為何。

但該法的主管機關是德國司法部及聯邦消費者保護部，帶有司法權色彩；其次，德國既有的刑法，其實已經針對相關仇恨性言論有相當的規範，社交網路強制法只是針對既有的法令，要求社群網路業者必須要有相關的下架或移除貼文機制，而非另外新設言論內容審查或限制的條文。至於非明顯違法內容的處理，雖然並未直接介入言論內容的審查，但也引發一定批評，認為社群網路業者為了保護自己，可能引發「防衛性移除貼文」，進而導致言論自由的侵害等。

德國是世界先進民主法治國家，其法制與政策自然有高度參考價值，但德國既有的刑法與各國略有不同，加上該法的主管機關等問題，都應謹慎處理。

Phoca PDF

四、法國：以選舉為中心的立法管制

法國於2018年7

月通過法案，主要內容有三，一是在全國性選舉的前三個月期間，政黨或候選人得向法院申請禁制令，禁止錯誤資訊的傳播；二是要求社群媒體平台與傳統媒體應公開廣告之贊助公司；三是法國高等視聽委員會可以將意圖介入法國選舉的外國廣電業者下架。

法國的法案主要是著眼於選舉，其中雖然可以行政權方式下架特定內容，但範圍僅止於外國廣電業者，確保了外國勢力介入選舉，同時不影響國內廣電業者的言論與新聞自由。

五、瑞典：減免媒體稅務，期許轉注資源提升媒體品質

瑞典自2018年1

月起，印刷媒體公司將獲得稅務減免，使日報及特定規模以上的期刊，無須支付廣告收益稅。新法案的目的在於協助媒體節省更多資源，期許媒體將該等資源轉注媒體投資，增加更多查證報導、聘用更多記者，以更多優質的報導來打擊爭議訊息。

六、其他國家

Phoca PDF

2018

年通過的反假新聞法案；然而前述國家並非民主法治國家，其立法例也有嚴重的問題，對我國立法較無參考之必要。

貳、我國現況

一般認為，爭議訊息的處理，NCC

應是責無旁

貸的機關，然而依照國

家通訊傳播委員會組織法，以及廣電三法等規

定，NCC

僅針對廣電事業有監理權限，對於網路內容，並無法源監理。因此，針對目前爭議訊息最大宗來源的網路訊息，我國目前並無高度主管的機關得處理。

而NCC

依照廣電三法對廣電事業進行規管，實際上對廣電內容的介入也非常有限，廣電三法的立法模式，主要是以「他律要求業者自律」，

例如衛星廣播電視法第22

條相關規定，要求製播新聞之衛星頻道事業，應建立自律規範機制，並將該機制報請主管機關備查、第40

條規定，衛星廣播電視事業播送之節目評論涉及他人或機關、團體，致損害其權益時，被評論者，如要求給予相當答辯之機會，不得拒絕、第44

Phoca PDF

條規定，衛星廣播電視之節目或廣告，利害關係人如認有錯誤，得要求更正，若衛星廣播電視業者認為無誤，應附具理由書面答覆請

求人。前述相關規定，NCC

均非直接涉入言論內容之審查，而是以要求業者自律，僅在業者自律無法運作時，方以他律的方式要求業者貫徹自律。

另外，衛星廣播電視法第27條第3

項規定，衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商播送之節目或廣告內容，不得在製播新聞時違反事實查證原則，以致損害公共利益。本條亦非直接介入言論內容之審查，實際上也僅要求業者應履行依定的查證義務，若業者已經履行相當的查證義務，縱使事後發現該新聞內容有誤，亦難以違反本條為由開罰。其次，本條尚包括一不確定性法律概念，即「損害公共利益」，現實上之操作亦屬困難。以大阪機場案為例，中國派遣巴士之訊息即便卻認為假，尚難認為此一訊息有何損害公共利益之處。

因此，NCC

NCC可以強勢針對爭議訊息執法，恐有困難。

但現實上，即便NCC

針對廣電事業之規管，採取「他律要求自律」，廣電事業在爭議訊息的表現上，仍有一定節制。近年來廣電事業因受網路即時新聞的影響，新聞查證品質雖有下降，但仍有一定內控機制，都不

Phoca PDF

至於製播出嚴

重違反事實查證的爭議訊息

內容。而且只要在重大事件發生後，只要NCC

行文或去電廣電業者，要求廣電業者遵循自訂之製播原則與自律機制，廣電業者都有一定程度的改善。顯示廣電三法的規管模式，仍有一定的他律效果。

參、未來修法方向與參考

針對網路內容的監理，過去網路如同「佛地魔」般，只要提及網路管制，彷彿滔天大罪，然而這種「政治正確」的觀念，近年來已經開始打破。撇除過去不理智且不當的封網規範，網路管制應該要有更多深入的討論空間，網路世界既然可以視為實體世界的延伸，那針對實體世界的規範，對網路世界應有一定的類比正當性。

而且，世界各國針對網路事業，也逐漸開始有一定的規範，例如針對網路平台業者的自律規範要求，明顯違法內容的下架要求等等，在在顯示網路事業納管的國際趨勢。

因此，未來我國的修法，針對網路事業的低度納管，應列入首要考量，例如將廣電三法中要求自律的條文加諸一定規模以上的網路媒體，或是要求平台業者應建立一定自律機制，並以法規或公權力要求該自律機制的落實等，都是可以列入參考的方向。

至於言論內容的實質介入與審查，世界主要先進國家均不採此方向，我國亦應審慎避免，不只現實上效益有限，更容易被批評為打擊政敵或箝制言論自由。

Phoca PDF

發佈：2018-12-13, 週四 11:07
點擊數：21462

其次，除了立法強制以外，各國亦可見各種軟性政策工具，例如扶植第三方查核機制、提升國民媒體識讀素養等，也都是我國必須要參考的方向。雖然這個方向說起來老掉牙，但我國政府實際作為實屬有限，以教育部為例，似乎未見提升媒體素養的具體政策以及預算增列等，在在顯示我國政府對軟性政策工具的利用還有很多進步的空間。

世界主要先進國家也早已體認到，爭議訊息的處理絕非一蹴可及，也不是一帖藥方即可見效，必須要綜整國家各機關與資源，方能有效降低爭議訊息的衝擊。總統既然多次提及假新聞的衝擊與強力執法，不只是立法的方向應該慎重研議，各機關也應該即刻檢討相關軟性政策工具，以免又淪為特定機關單打獨鬥，若無法有效降低爭議訊息的衝擊，受影響的不只是政府、單一政黨或政治人物，而是民主法治的永久存續。

作者　詹祖瑋　為政治工作者

Phoca PDF