

假訊息之案例分析 與行動策略

／ 行政院外交國防法務處處長 譚宗保

美國麻省理工大學媒體實驗室針對 Twitter 上超過 300 萬用戶進行研究，發現假訊息的傳播速度，竟是正確訊息的 6 倍。行政院為了防制假訊息流竄，已通過數項修正草案送立法院審議；立法院亦於 108 年 5 月 7 日三讀修正通過《災害防救法》第 41 條，未來散播災害不實訊息導致他人死亡者，最重將可處無期徒刑。

隨著網路科技及社群媒體推波助瀾，假訊息氾濫造成世界各國面臨國安、資安及民主法治的挑戰。行政院為因應此嚴峻課題，責由羅政務委員秉成邀集行政院外交國防法務處、資訊安全處、教育科學文化處、科技會報辦公室、內政部、法務部、教育部、通傳會等機關單位，組成專案小組，針對國外比較法制進行研究，並採取符應我國生態體制的行動策略。

防制假訊息危害（以下簡稱防假）的法制作為，最高指導原則就是秉持多元民主價值、維護言論自由，因此，在法律問責必要性的前提下，使相關法律規範的要件明確化、責任合理化。獨立審判法院是最後仲裁者，有法律保留原則及司法審查原則把關，將可避免侵犯言論自由的範疇。

本文將針對國內外案例及先進國家法制進展介紹，並說明政府提出的防假策略、法制作為及行政措施：

案例分析

一、國際案例

假訊息（disinformation）已成為「數位野火」（digital wildfire），從恐怖主義



川普無論在競選期間或當選後，皆經常指控媒體製造假新聞。

At some point the Fake News will be forced to discuss our great jobs numbers, strong economy, success with ISIS, the border & so much else!



Donald J. Trump
@realDonaldTrump

5:10 AM - 3 Jul 2017

蔓延到全球治理失敗，恐怖主義及暴力犯罪分子，利用網路平臺，散布假訊息，製造社會恐慌及對立，威脅自由民主發展之根基。

（一）美國

2016年美國總統大選遭外國勢力以假訊息影響傳言甚囂塵上，牛津大學電腦宣傳專案小組研究揭露，俄羅斯「網路研究局」（IRA）透過社群平臺，製造或轉載假新聞打擊民主黨候選人，暗助川普當選。另川普於競選期間，也數度指控與其意見相左媒體製造假新聞，並指稱為全民公敵。

（二）英國

愛丁堡大學研究指出，2016年英國脫歐公投期間，俄羅斯被控涉嫌利用419個虛假的推特（Twitter）帳號，發布與英國脫歐有關貼文、假訊息，試圖影響脫歐公投結果，干擾英國政治發展。

(三) 法國

2017年法國總統大選，俄羅斯駭客與美國極右派分子，試圖以散布大量假訊息方式操弄大選，如謠傳馬克宏在海外擁有祕密帳戶等。牛津大學研究指出，選前法國 Twitter 上政治相關貼文中，1/4 是假訊息，刻意散播「極端意識形態或陰謀論」消息。

(四) 瑞典

依牛津網路研究中心發布《Twitter 與瑞典 2018 年選舉》研究報告顯示，所有 Twitter 分享的選舉訊息，有高達 1/3 為假訊息，操作移民議題衝擊選舉結果，使兩大聯盟皆無法取得國會過半數席次，產生國會僵局。



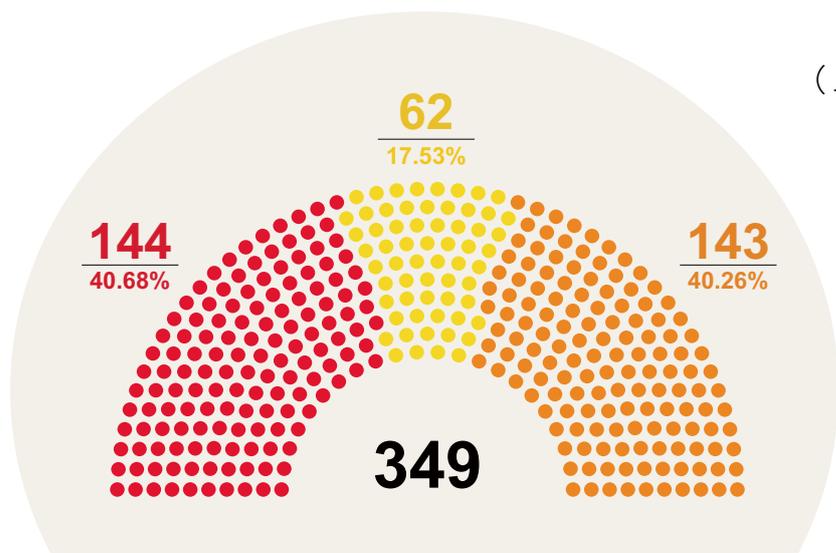
業者以衛生紙漲價的假訊息進行不實促銷，影響交易秩序與消費者權益。(圖片來源：小草，https://www.flickr.com/photos/in_future/40757186332/)

二、國內案例

(一) 2018年2月底爆發「衛生紙之亂」，業者藉由衛生紙漲價的假訊息，進行不實促銷，影響交易秩序與消費者權益，遭公平會裁罰。

(二) 2018年823南部豪雨成災，蔡總統搭乘雲豹裝甲車勘災，那姓男子於臉書張貼 LINE 截圖，假冒國軍雲豹裝甲車駕駛，稱陪同救災裝甲兵荷槍實彈。

★ 刑事局（偵查第九大隊）據報追查，依偽造文書及侮辱公署罪將那姓男子移送高雄地檢署偵辦。



因假訊息操作影響選舉結果，使瑞典的兩大聯盟皆無法取得國會過半數席次，產生國會僵局。(Source: https://en.wikipedia.org/wiki/2018_Swedish_general_election)



國防部針對謠言發布澄清稿，並依法提告散播者。（圖片來源：國防部發言人臉書粉絲專頁，<https://www.facebook.com/MilitarySpokesman/photos/a.457847624278561/1987988894597752/?type=3&theater>）



東森新聞因報導錯誤防疫資訊遭 NCC 裁罰，動植物防疫檢疫局事發後針對此案再次說明正確防疫資訊加強宣導。（圖片來源：動植物防疫檢疫局 - 防疫小尖兵臉書粉絲專頁，<https://www.facebook.com/baphiq.tw/photos/a.1528096367463980/2185898035017140/?type=3&theater>）

（三）2018 年 9 月燕子颱風肆虐日本，關西機場因水患關閉，臺北大學游姓學生在 PTT 發文，散布大陸領事館派車至機場內接送大陸遊客的假訊息，造成網路霸凌現象。

★ 游姓大學生遭警方認定散布謠言違反〈社維法〉，移送南投地方法院，但法官認為謠言內容未造成民眾生命威脅，不符〈社維法〉有影響公共安寧之情形的構成要件，裁定不罰。

（四）2018 年底高雄市長選舉造勢，邱姓立委擔任旗山場造勢晚會主持人，

拿麥克風喊「感謝大家嘸（沒有）離開」，但媒體報導邱喊「大家麥（不要）離開」。

★ 因媒體報導提供不正確資訊，違反事實查證義務，且未妥善更正，遭通傳會裁罰 20 萬元。

（五）非洲豬瘟疫情，政府宣導民眾收到疫區豬肉製品應送檢疫機關處理，媒體卻錯誤報導「網傳淘寶消費送豬肉腸，建議煮熟食用或丟棄」。

★ 因報導內容未正確傳達防疫資訊，恐造成防疫漏洞，形成公共秩序危害，遭通傳會裁罰 20 萬元。

外國法制趨勢

近年來歐美先進國家之防假策略，因傳統媒體的自律機制失靈，已改採取法律規範，避免民主法治的基礎潰堤。「他山之石，可以攻錯」，謹介紹如下：

一、修改相關法規

| 國家 | 美國 | 法國 | 英國 |
|------|---|---|--|
| 法規名稱 | 2017 年《誠實廣告法》草案 | 2018 年《反資訊操縱法》 | 2018 年下議院 DCMS 委員會提出假訊息管理之建議報告 |
| 主管機關 | 聯邦選舉委員會 (FEC) | 最高視聽委員會 (CSA) | 選舉委員會 (EC)、資料保護委員會 (ICO)、競爭及市場管理局 (CMA)、數位文化暨體育部 (DCMS)、通訊管轄局 (Ofcom) |
| 規範對象 | 社群媒體平臺 | 社群媒體平臺、廣播電視與報章雜誌的電子平臺 | 社群媒體平臺與科技公司、廣告業者、企業與個人捐贈之選舉政治獻金 |
| 規範內容 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 政治廣告資訊須公開揭露。 2. 不限於美國境內業者，只要數位平臺在過去 12 個月內的大多數月分，每月有超過 5 千萬位美國訪客或用戶即適用。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 僅規範選舉日前 3 個月，至開票日為止。 2. 候選人可要求法院 48 小時內決定是否刪除假訊息。 3. 應建置使用者舉報假訊息之系統。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 政府應召集專家小組，建立透明標準來評鑑網站。 2. 建議 ICO 加強個資保護，可針對平臺業者徵收規費。 3. 建議增加違反選舉法之罰款，並調整政治廣告費的限制規範。 |

二、訂定專法

| 國家 | 德國 | 馬來西亞 |
|------|---|---|
| 法規名稱 | 2018 年《社交網路強制法》(NetzDG) | 2018 年《反假新聞法》(實施半年後廢除) |
| 主管機關 | 聯邦司法及消費者保護部 (BMJV) | 經由一般司法訴訟程序 (警察機關逮捕、檢察官起訴) 處理 |
| 規範對象 | 以電信媒體服務提供商為主，不包含新聞編輯平臺 | 任何人，對其擁有、保管、控制之內容若涉及假訊息，知悉時需立即移除 |
| 規範內容 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 社群媒體具有雙重查核機制，一為 NetzDG，一為社群媒體平臺內規與共同商業服務條款。 2. 公然違法 (恐嚇、毀謗、宗教、種族歧視)，業者須 24 小時刪除或封鎖。 3. 非公然違法 (灰色地帶)，業者有 7 日處理時間。 4. 違反 NetzDG，最高可罰 5,000 萬歐元。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 散播者之責任擴及外國人、境外媒體。 2. 假若馬來西亞或其公民受到假訊息影響，無論散播者是否在境內，又或是否為馬來西亞公民，皆可對其加以處罰。 |

資料來源：行政院科技會報辦公室

我國防假法制作為

一、假訊息的性質

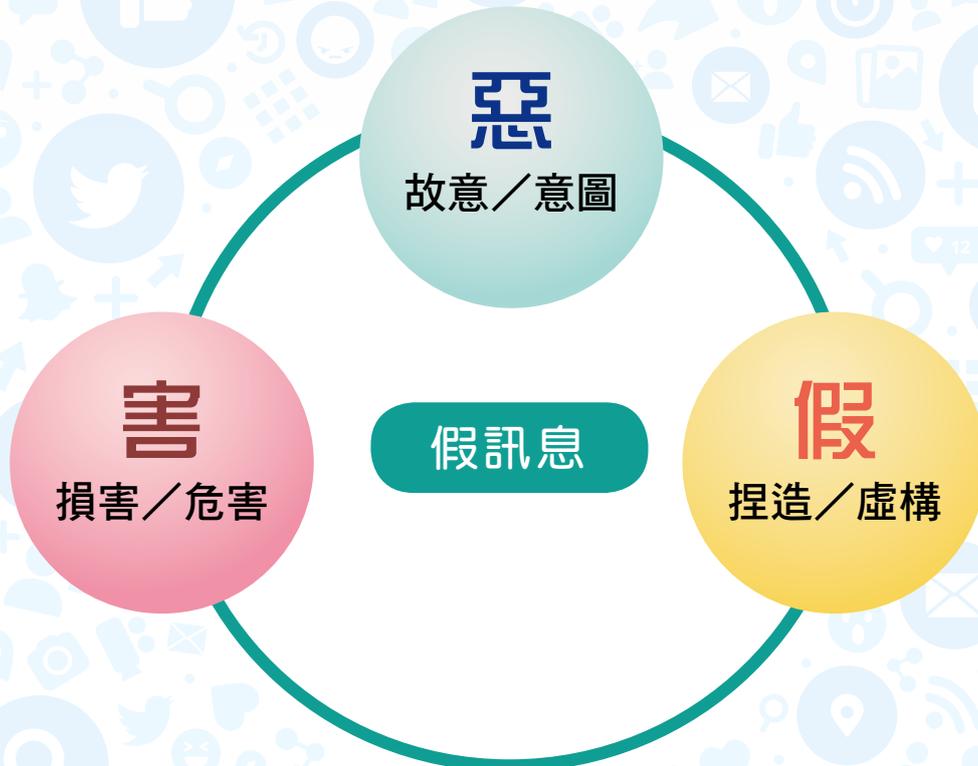
- (一) 傳遞快速：依據美國麻省理工大學媒體實驗室針對 Twitter 上超過 300 萬用戶進行研究，發現假訊息的傳播速度，竟是正確訊息的 6 倍。
- (二) 查證困難：很多假訊息複雜並涉及專業知識，查證、辨識難度高。
- (三) 虛實混雜：假訊息通常會真假訊息並存，讓人信以為真，造成判斷困難。

- (四) 惡意 VS 無意：惡意或無意傳遞假訊息，違法意識之認定不易。

二、法律定義

關於「散播謠言或不實訊息」，行政院專案小組參照法院判決歸納出惡、假、害三要素。以「【故意】散播【有關傳染病流行疫情／影響市場糧食交易價格…】之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者，處【罰鍰／罰金】」之參考模版檢討修正既有法律。

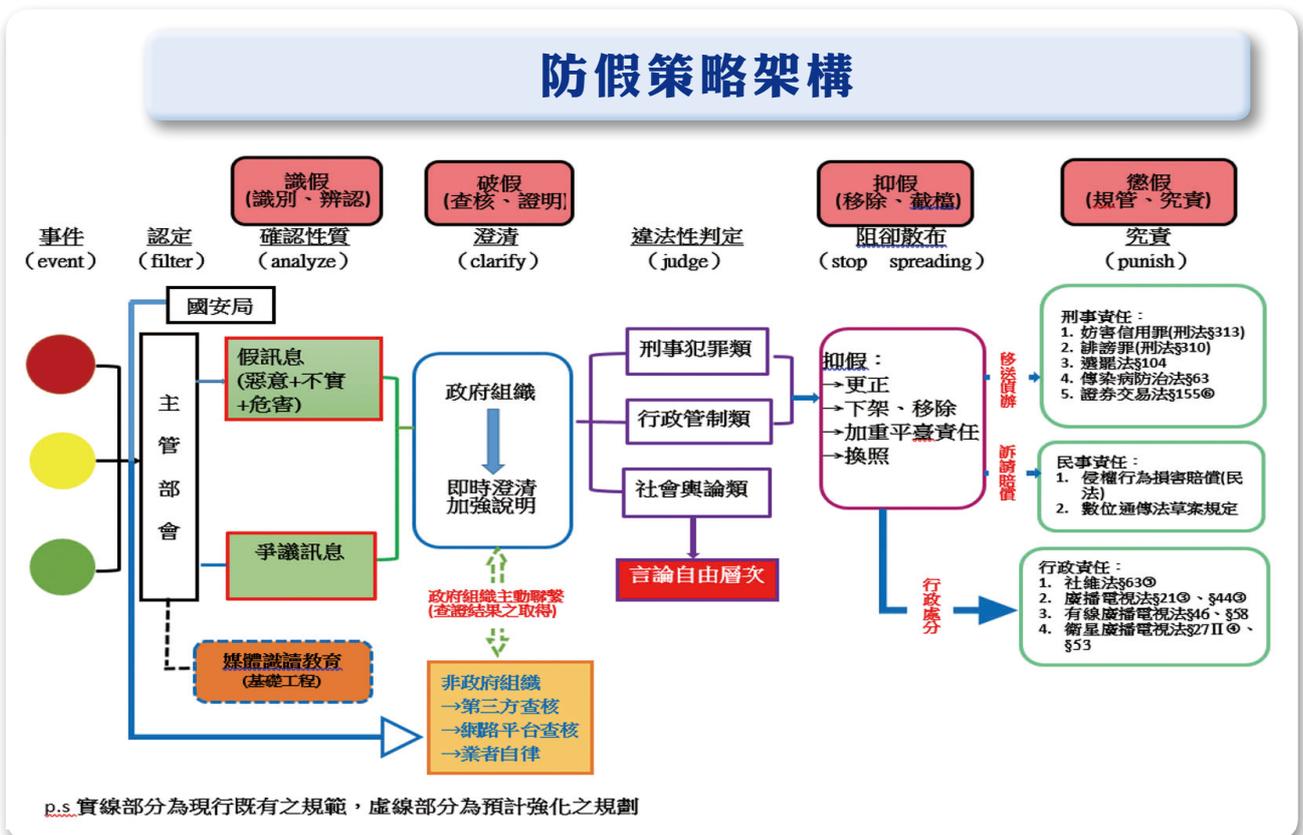
假訊息定義



三、目標與原則

防假策略從識假、破假、抑假、懲假四個構面著手，秉持「透明、公開、信賴」、「即時、正確、有效」、「法制與科技並重」、「安全與人權兼顧」之原則。

從以下防假策略架構圖中，可清楚瞭解面對假訊息事件發生、因應到結束，各權責機關在危機流程管理中必須扮演之角色定位及運作脈絡，並在不同階段中採取適切對應之行動策略。



資料來源：筆者自製

四、法律之盤點與修正

目前行政院已進行二波法案修正，主要針對法律構成要件及罰則合理性進行檢討，分別於去（2018）年 12 月及今年 4 月經院會通過送請立法院審議，並列為本會期最優先審議法案。

| 第一波修法條文 | 內容 |
|--|---|
| 《農產品市場交易法》第 6 條、第 35 條 | 故意散播影響農產品交易價格之謠言或不實訊息，足生損害農產品運銷秩序者。 |
| 《糧食管理法》第 15 條之 1、第 18 條之 3 | 故意散播影響市場糧食交易價格、主管機關執行糧食產銷或收購公糧計畫之謠言或不實訊息，足生損害農民收益或消費者權益者。 |
| 《傳染病防制法》第 63 條、第 64 條、第 64 條之 1、第 65 條、第 66 條 | 散播有關傳染病流行疫情之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者。 |
| 《核子事故緊急應變法》第 31 條之 1 | 散播有關核子事故之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者。 |
| 《食品安全衛生管理法》第 46 條之 1 | 散播有關食品安全之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者。 |
| 《災害防救法》第 41 條 | <ul style="list-style-type: none"> 明知為有關災害之不實訊息而通報。 散播有關災害之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者。 |
| 《廣播電視法》第 20 條之 1、第 21 條、第 42 條之 1、第 43 條、第 44 條、第 45 條 | <ul style="list-style-type: none"> 增訂製播新聞之電視事業或其他經主管機關指定之廣播事業應設置自律規範機制。 製播新聞如違反事實查證原則致損害公共利益，應將該新聞送請事業設置之自律規範機制調查後，再送請主管機關審議。 |
| 《公職人員選舉罷免法》第 51 條、第 51 條之 1、第 51 條之 2、第 110 條 《總統副總統選舉罷免法》第 47 條、第 47 條之 1、第 47 條之 2、第 96 條 | <ul style="list-style-type: none"> 競選、罷免廣告之刊播者、出資者姓名等資訊應公開。 禁止境外（外國、陸港澳）資金資助競選、罷免廣告，為他人向平台委託刊播者負資金來源合理查證、提出切結義務。 |
| 第二波修法條文 | 內容 |
| 《刑法》第 251 條、第 313 條 | 以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具犯罪傳送影響物價之不實資訊或損害他人信用者，加重其刑至 1/2。 |
| 《陸海空軍刑法》第 72 條 | <ul style="list-style-type: none"> 意圖散布於眾，捏造或傳述軍事上之謠言或不實訊息。 以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具傳播關於軍事上不實訊息者，加重其刑至 1/2。 |
| 《公民投票法》第 20 條之 1、第 20 條之 2、第 20 條之 3、第 43 條之 1 | <ul style="list-style-type: none"> 公投廣告刊播者、出資者姓名等資訊應公開。 禁止境外資金資助公投廣告，為他人向平台委託刊播者負資金來源合理查證、提出切結義務。 |

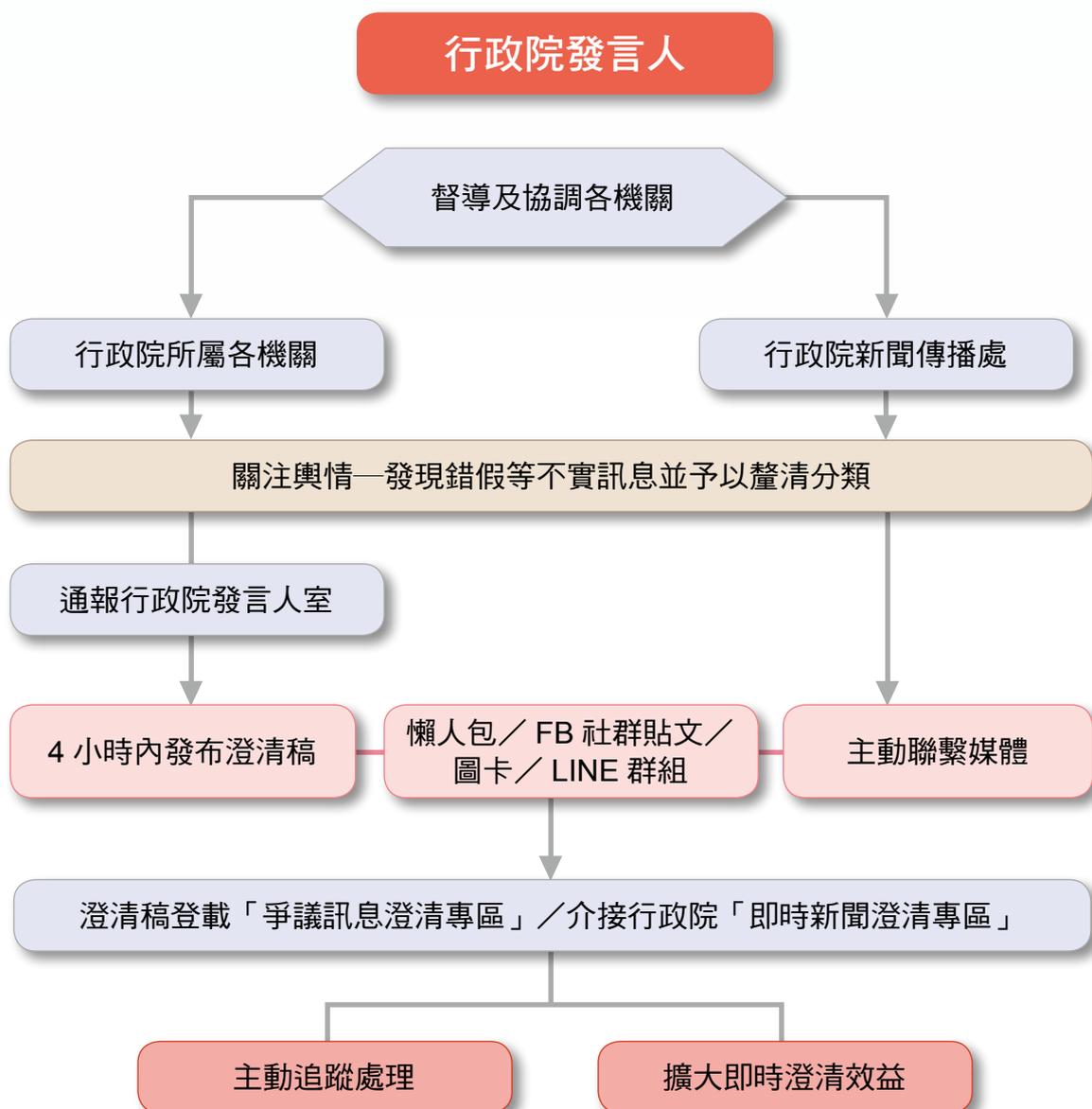
防假行政措施

一、媒體識讀教育提升免疫力

媒體識讀教育是最基礎的工程，必須培養公民對於媒體及網路資訊的識讀能力，讓每個人有獨立的判斷能力，建立自我的免疫系統。另也必須從學校教育、政府部門及公私協力方面，推動媒體素養的強化。

二、提升政府部門澄清機制的效率

政府應提升澄清說明的效率，由行政院設置單一窗口，作為民眾回報假訊息之受理管道。各部會成立專責組織，加強人力、專業、資源，提升因應假訊息的即時反應能力及有效澄清方法，與行政院的單一窗口形成防護網，區域聯防、多頭並進。強化即時新聞澄清機制之流程如下：



三、持續監理廣電媒體落實自律

通傳會未來將針對廣電媒體查證流程，就《衛星廣播電視法》第 27 條及《廣播電視法》草案第 20 條之 1 與第 21 條處理程序暨判定參考準據具體明確化，並掌握處理時效。另該會將積極強化監理廣電媒體落實內控機制及自律，並輔以資訊揭露及他律等機制，同時根據前揭具體明確化準據強化法遵落實。

四、公私協力推廣事實查核

目前臺灣已成立專業第三方的事實查核中心，民間也有「真的假的 Cofacts」專案、「美玉姨」的 LINE 帳號、「蘭姆酒吐司」、「MyGoPen」的闢謠帳號。政府各部會澄清資訊將採取結構化及開放格式，以利於第三方查核機構快速自動接取，達到即時自動澄清之目的。

結語

2019 年 3 月無國界記者組織發布「中國追求的世界傳媒新秩序」，指出中共近 10 年透過購買外媒公司、業配廣告及孔子學院宣傳等控制境外資訊的方式，侵蝕西方民主國家的基礎，成為「特洛伊木馬政策」。瑞典哥德堡大學研究計畫指出，在調查的 179 個國家中，臺灣遭受外國假訊息攻擊程度世界第一。

中共藉由散播假訊息模式對臺灣進行心理及輿論系統的認知作戰，因此，面對此種資訊戰和超限戰的國安議題，中央和地方政府必須攜手合作，透過建構識假、破假、抑假、懲假四面防護網，結合全民力量投入防假運動，形成防禦民主的陣線，才能在這場「無煙硝」戰爭中勝出，鞏固及深化我國民主制度。

