

假新聞的危害與因應

The Damages and Solutions of Fake News

楊惟任 (William Yang)

世新大學行政管理學系教授

摘要

假新聞並非是最近才出現的現象，只是過去這類操控訊息的行為，多數運用在商業行銷。隨著網路快速發展，新興媒體普遍應用，具有政治或商業目的之不實訊息在網路大肆散布，少數國家甚至透過網路干涉其他國家的內部事務，成為社會安定、國家安全及民主政治的威脅，假新聞因此受到各方重視。本文認為假新聞已經成為非傳統安全議題，從實務面探討假新聞，認為打擊假新聞應該從網路平臺的自我管理、立法行動、設立訊息查證機構、媒體自律、媒體素養教育等不同途徑多管齊下。

關鍵詞：假新聞、不實訊息、社群媒體、網路科技、媒體素養

壹、前言

假新聞並非是近幾年才有的現象，但假新聞受到重視和 2016 年美國總統選舉有密切關係。選舉期間，共和黨候選人川普（Donald Trump）使用「Fake News」一詞批評關於他的負面新聞，川普當選總統後，更經常以「假新聞」否認所有對他不利的新聞報導，自此「假新聞」成為熱門名詞。

假新聞的危害開始受到重視是在劍橋分析公司（Cambridge Analytica）事件發生後，這家網路科技公司以學術研究之名，從 Facebook 不當取得用戶數據，製造假新聞幫川普打贏總統選戰，劍橋分析公司也曾以相同手法介入 2016 年英國脫歐公投，以及歐洲和其他國家的選舉，這個消息令西方政壇、網路科技界及媒體感到震驚和憂心。¹

2019 年 6 月，法國易普索（Ipsos）民意機構，針對全球 25 個國家，二萬五千多名網路使用者，透過線上訪問進行調查，發現有 77% 的受訪者表示曾經接觸過假新聞，86% 網路使用者被假新聞至少騙過一次，受訪者提到最多假新聞來源是社群媒體。²

假新聞使得民眾對新聞報導失去信任，導致媒體無法發揮提供真相和監督政府的角色與責任，假新聞也影響社會安定和國家安全。蔡總統數度呼籲打擊假新聞，避免不實訊息破壞民眾對政府的信心，號召所有民主社會共同合作，捍衛民主自由的價值。

假新聞不只是新聞專業的問題，還涉及科技、媒體、法律、政治、非傳統安全等議題。換言之，假新聞是一個跨領域現象，打擊假新聞不能只從媒體著手，需要從不同途徑採取對策。本文並非從新聞學理論探討假新聞，而是從實務面探討假新聞的問題，提出打擊假新聞的建議，希冀提供政府、媒體、網路平臺、立法工作者等各方參考。

¹ Carole Cadwalladr, "The great British Brexit robbery: how our democracy was hijacked" (May 7, 2017), download on June 1, 2019, *the guardian*, <https://www.theguardian.com/technology/2017/may/07/the-great-british-brexit-robbery-hijacked-democracy>.

² 「全球 86% 網民曾被假新聞蒙騙 臉書是最大來源」(2019 年 6 月 12 日)，2019 年 6 月 18 日下載，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201906120342.aspx>。

貳、何謂假新聞？

雖然假新聞已是熱門議題，但迄今國內對「假新聞」還沒有一致的定義。王健壯認為，假新聞是指蓄意造假的消息，以新聞報導的形式呈現混淆事實。³ 何吉森提到，假新聞和真新聞並沒有清楚的界限，只有程度的區別，所謂的假新聞是指以傳統媒體的形式所傳播的不實訊息，藉此誤導消費者，獲得政治或商業利益。⁴

Elle Hunt 指出，假新聞包括幾種基本的型態：純屬虛構的訊息、只提供片面事實的訊息、品質低劣的真新聞、具有政治意圖的操控式新聞，以及假扮成新聞，但有廣告和行銷動機的報導。假新聞以容易引起讀者注意的標題，加上部分或完全假造的資訊內容，提供給讀者，以此誤導讀者，獲得商業利益（譬如廣告收入），或政治目的。⁵

黃俊儒以「假新聞的虛假程度」和「製造假新聞的意圖程度」作為界定假新聞的條件。⁶

前者依據嚴重性的差異，可以區分成 5 種類型：

- 一、完全虛構：內容無中生有。
- 二、明顯錯誤：內容顯然出錯，與事實不符或曲解事實。
- 三、似是而非：正確訊息與錯誤訊息互相參雜。
- 四、訊息不全：內容不夠精準、資料不齊或缺。
- 五、反映真實：正確訊息的陳述。

後者依照動機規模的不同，同樣可以區分成 5 種類型：

- 一、系統顛覆：為達到政治意圖，以機構的力量鏈結其他網絡製造議題。
- 二、塊狀入侵：基於議題發酵可能帶來的利益而製造議題。

³ 中華民國新聞媒體自律協會，「假新聞的反思座談會發言紀錄」（臺北：中華民國新聞媒體自律協會，2018 年 9 月 28 日）。

⁴ 何吉森，「假新聞之監理與治理探討」，《傳播研究與實踐》，第 8 卷第 2 期（2018 年 7 月），頁 3-4。

⁵ Elle Hunt, "What is fake news? How to spot it and what you can do to stop it" (December 17 2016), download on June 3, 2019, *theguardian*, <https://www.theguardian.com/media/2016/dec/18/what-is-fake-news-pizzagate>.

⁶ 黃俊儒，「繪製一張打假地圖：假新聞的類型與攻略」（2018 年 10 月 1 日），2019 年 6 月 4 日下載，《聯合新聞網》，<https://opinion.udn.com/opinion/story/6077/3396950?direct>。

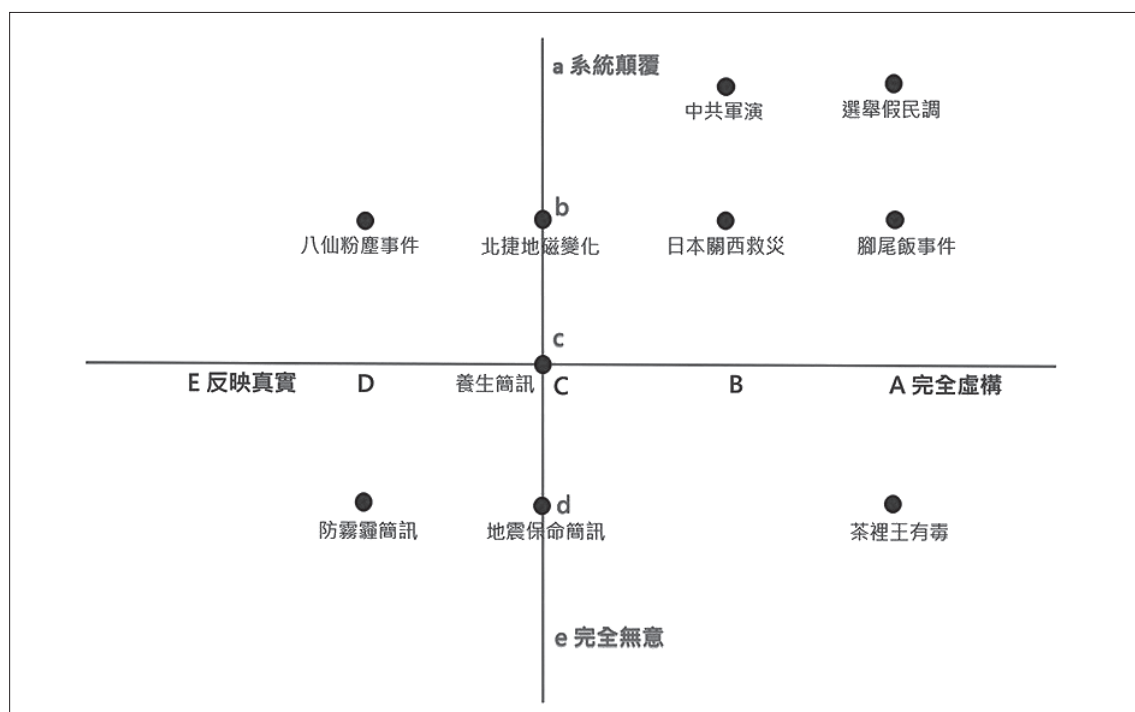
三、點狀推播：因為議題的趣味性而製造議題。

四、隨機發生：某些特定時事或事件的發生，隨機驅動的議題。

五、完全無意：日常生活自然醞釀的議題。

黃俊儒根據前述界定，進一步將假新聞分為 25 種不同的類型，如下圖所示：

圖 1 假新聞類型



資料來源：黃俊儒，「繪製一張打假地圖：假新聞的類型與攻略」（2018 年 10 月 1 日），2019 年 6 月 4 日下載，《聯合新聞網》，<https://opinion.udn.com/opinion/story/6077/3396950?direct>。

政治、經濟、社會及技術的變革使得傳播出現迥異以往的改變，假新聞氾濫引起各方對新聞質量和可信度的質疑。為了杜絕假新聞，聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）在 2018 年出版 *Journalism, Fake News & Disinformation: Handbook For Journalism Education And Training*，作為新聞教育的教材。

這本書認為假新聞包括「錯誤訊息」(misinformation)和「虛假訊息」(disinformation)，這兩者都是不實訊息，但前者雖然不是正確的訊息，傳播者卻信以為真，經由媒體平臺將不實訊息傳播出去，不具有惡意，後者是傳播者明知道訊息是假的，仍舊將訊息散布出去，企圖影響訊息接收者。第三種假新聞是指為了打擊特定的個人、組織或國家，經過惡意扭曲或編造真實訊息而成的假新聞，稱為「惡意訊息」(mal-information)。⁷

由於「假新聞」缺乏法律層面的界定，因此總統府和行政院等政府部門的新聞稿，通常使用「不實訊息」取代「假新聞」。儘管如此，不論是假新聞或不實訊息，都是經由網路和媒體散播的錯誤資訊。

假新聞的主要來源包括以取得網路流量，謀取廣告收入的網站發出的農場文，有的是接受業者委託，以新聞報導形式呈現，行銷產品或活動的業配文，也有蓄意以假標題或捏造事實的報導，以左右讀者對特定公共議題的立場，達到政治意圖。假新聞氾濫的結果，讓民眾無法看到真相，現實世界充斥刻意散布，且隱藏各種目的的不實訊息。

胡元輝指出，假新聞並非是最近才出現的現象，只是過去這類操控訊息的行為，多數運用在商業行銷，以經過美化的報導和影片，或創造事件吸引注意力，或優化網站 SEO 提高搜尋曝光率，或設法創造權威感。不過，當時網路平臺、社群媒體、通訊軟體並不發達，所以假新聞的散布和影響力相對有限。

然而，當前的假新聞不但有行銷動機，還有更多造假的方法，以不實訊息製造、操控或扭曲事實，達到改變訊息接收者認知的效果，而且不再侷限於傳統行銷，經常可以發現有政治目的的不實訊息，這類假新聞的傷害也最大。假新聞早已成為高度成熟的市場，加上網路科技越來越發達，假新聞來源更難以被追蹤和判斷。⁸

假新聞與社群媒體的興起息息相關。社群媒體是一個完全開放，幾乎

⁷ Cherilyn Ireton and Julie Posetti eds., *Journalism, Fake News & Disinformation: Handbook For Journalism Education And Training* (Paris: UNESCO, 2008), p. 44.

⁸ 王宏仁，「假新聞轉而進入政治圈，美國大選成指標事件」(2018年7月1日)，2019年6月7日下載，*iThome*，<https://www.ithome.com.tw/news/124044>。

沒有管制的網路平臺，缺乏傳統媒體的專業採訪、編輯及審查的團隊與機制，內容品質無法達到傳統媒體的水平，社群媒體傳遞的訊息沒有經過嚴謹的求證，多半是扭曲、編造，甚至無中生有的訊息，而社群媒體和通訊軟體的廣泛應用，則助長假新聞的擴散。

社群媒體的影響力在「阿拉伯之春運動」獲得關注，之後世界各地的激進團體和組織，利用社群媒體作為政治宣傳和吸收成員的媒介，各種公民團體和非政府組織也透過社群媒體宣揚理念。不少政治人物將社群媒體應用在個人行銷和選舉活動，美國前總統歐巴馬（Barack Obama）就是善用社群媒體的政治人物之一，只是假新聞的問題在當時還沒有成為議題。

2016 年美國總統選舉期間，兩大黨候選人運用社群媒體進行政治行銷，使得社群媒體的網路流量大幅增加，選舉前三個月內，Facebook 出現有關川普的訊息高達 3 千萬次，民主黨候選人希拉蕊（Hilary Clinton）則有 8 百萬次，內容多數是不實、捏造或是垃圾訊息，且具有明顯的候選人支持傾向。⁹

其中有一部分社群媒體訊息來自俄羅斯，目的在干擾美國總統選舉。俄羅斯當局有計畫地組織網軍，在網路平臺註冊大量的假帳號，散布不利希拉蕊的訊息，同時製造對川普有利的輿論，企圖經由網路影響投票結果。¹⁰

該年（2016 年），Facebook 的假新聞每個月約有二億則，Twitter 每個月的假新聞也有 2 千萬則。雖然在各方重視後，網路平臺採取行動減少假新聞，但 2018 年 Facebook 的假新聞每個月仍有 7 千萬則，Twitter 每個月的假新聞也有 6 百萬則，由此可見社群媒體假新聞的氾濫。¹¹

誠如臉書創辦人祖克柏（Mark Zuckerberg）出席國會聽證會，說明臉書在美國總統選舉的角色時表示，社群媒體從網路收集大量數據，以人工智慧運算，向用戶提供個性化的廣告和新聞推播等服務，它們對相同事件

⁹ Hunt Allcott and Matthew Gentzkow, "Social Media and Fake News in the 2016 Election," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 31, No. 2 (May 2017), pp. 211-236.

¹⁰ Alfred Ng, "How Russian Trolls Lie Their Way to the Top of Your News Feed", (October 30, 2017), download on June 4, 2019, *CNET*, <https://www.cnet.com/news/facebook-twitter-social-media-russian-troll-politics-chaos/>.

¹¹ Hunt Allcott, Matthew Gentzkow, and Chuan Yu, "Trends in the Diffusion of Misinformation on Social Media" (September 2018), download on June 6, 2019, *arXiv*, <https://arxiv.org/pdf/1809.05901.pdf>.

刻意作出不同的解釋，影響用戶的認知和政治選擇，可能改變選舉結果，傷害民主發展。¹²

再者，資訊科技和社群媒體的發達，讓有心人士和組織得藉由網路散布錯誤資訊，破壞國家、區域及全球秩序的穩定，譬如社會衝突、恐怖主義、跨國駭客攻擊、干涉他國內部事務等，因為假新聞具有跨國性風險，對各國構成安全威脅，成為非傳統安全議題。

參、假新聞的危害

2018年7月，在印度一位曾在英國受過高等教育的 Google 工程師和兩位友人在返家途中，將巧克力分送給小朋友，附近居民誤以為該名工程師等人是綁架兒童的集團分子，以通訊軟體通知其他居民，結果引來數百人包圍，把工程師活活打死，他的友人也受到重傷。

2017年期間，印度發生15件綁架兒童的網路假新聞，引起民眾動用私刑，有27人死亡，可見假新聞對社會秩序的危害，特別是在知識水平偏低的地區。國會議員呼籲政府採取行動打擊假新聞，並向民眾宣導不要輕信網路言論，更不能動用私刑。¹³

另件假新聞風波發生在歐洲。2015/2016年跨年慶祝活動，德國多個城市發生婦女被外地移民性侵的事件，其中以科隆的犯罪規模最大。當夜有將近1,000名的北非裔和阿拉伯裔男子聚集在中央火車站廣場，性侵和搶劫慶祝新年的德國女性，後來只有120名犯案者的身分被確認，其中超過一半是在2015年進入德國的難民。

原本媒體為了避免加深德國民眾對難民的敵意，製造社會對立，並未大肆報導此一事件，但經由社群媒體傳播，事情獲得重視。2016年1月6日，《法蘭克福匯報》（*Frankfurter Allgemeine Zeitung*）將事件揭露，其他媒體也跟進報導，民眾對政府大感不滿，並引發幾起攻擊難民事件。

¹² David Folkenflik, "Facebook Scrutinized Over Its Role In 2016's Presidential Election" (September 26, 2017), download on September 19, 2019, *NPR*, <https://www.npr.org/2017/09/26/553661942/facebook-scrutinized-over-its-role-in-2016s-presidential-election>.

¹³ 屈享平，「謠言指他是綁匪 印度 Google 工程師被暴民打死」（2018年7月17日），2019年6月8日下載，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201807170148.aspx>。

正當社會處於不安的局面，社群媒體突然傳出一名俄裔未成年少女在失蹤一天後，被難民綁架和性侵的假新聞，憤怒的民眾上街遊行，破壞難民住所，一時間整個社會人心惶惶。

經過求證，少女是自行離家出走，也沒有被綁架和性侵，這則假新聞背後有俄羅斯媒體煽風點火，德國因此公開譴責俄羅斯媒體，惡意加深德國民眾對難民的排斥，擴大社會分歧，要求俄羅斯當局約束媒體的不當行為。

假新聞不僅影響民眾對政府的信任和社會安定，更值得憂心的是，近年來假新聞接連介入各國選舉，影響公平性。俄羅斯利用社群媒體介入美國總統選舉之外，也不斷透過網路侵入美國政府部門和高科技公司的網站，影響國家安全和經濟利益，獲得安全單位重視。¹⁴

美國國家情報首長辦公室、國土安全部、司法部、聯邦調查局，在 2018 年 10 月 19 日發表聯合聲明，警示俄羅斯、中國大陸（以下簡稱大陸）、伊朗等外國勢力，利用社群媒體和購買媒體廣告，在移民、槍枝、貿易衝突等議題散播假新聞操控輿論，破壞國內團結。聲明指出，俄羅斯等國的舉動已經侵犯美國內政，也是民主政治的威脅，政府必須查明並防止這類干預行為，防制跨國網路犯罪。¹⁵

美國司法部在同一天（19 日）起訴俄籍女子 Elena Khusyaynova，她是俄羅斯政府資助主導的「拉赫塔計畫」的負責人之一，利用網路散布分化美國社會的不實訊息。Khusyaynova 成為第一位涉嫌以假新聞威脅國家利益，遭到聯邦檢察官控罪的俄國人。¹⁶

除了前述國家之外，我國也深受假新聞的困擾。一項跨國學術調查 V-Dem 顯示，我國是遭受境外假新聞攻擊，受害程度世界第一的國家，多

¹⁴ Jim Finkle and Doina Chiacu, "U.S., Britain blame Russia for global cyber attack", (April 17, 2018), download on June 8, 2019, *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-usa-britain-cyber/u-s-britain-blame-russia-for-global-cyber-attack-idUSKBN1HN2CK>.

¹⁵ "US intelligence officials are concerned about voter-influence efforts from Russia, China, and Iran" (October 19, 2018), download on June 10, 2019, *CNBC*, <https://www.cnbc.com/2018/10/19/us-worried-by-voter-influence-efforts-of-russia-china-iran.html>.

¹⁶ Katelyn Polantz, "Russian national charged with attempting to interfere in 2018 midterms" (October 19, 2018), download on 12 June, 2019, *CNN*, <https://edition.cnn.com/2018/10/19/politics/elena-alekseevna-khusyaynova-russia-charged/index.html>.

數假新聞來自大陸，成為國家安全的威脅。¹⁷

近幾年，中共仿效俄羅斯當局成立專責單位，利用我國的言論自由，在各知名社群媒體、主要媒體留言板、政治人物粉絲團，以洗版或假新聞的方式，不斷捏造不實訊息，誤導公眾視聽，這些動作在發生重大政治和社會事件，尤其選舉期間特別頻繁。¹⁸

我國防部指出，中共已將資訊戰結合輿論戰和心理戰，經由網路和媒體散布不實訊息，把假新聞武器化，對臺灣進行非傳統和非軍事性的攻擊，目的在分化臺灣社會，影響我國的社會安定和國家安全。最常見的手法就是透過內容農場，對臺灣當地新聞加油添醋，或更改標題後，再轉發到網路平臺，以及直接對親「中」媒體下達編採指示，捏造和散布符合北京當局利益的報導。¹⁹

國內部分媒體為了追求點閱率和網路流量，或少數名嘴為了製造話題，在未經查證的情況之下，刊登或轉述來自大陸的假新聞，更加速不實訊息的散布，擴大社會傷害。²⁰

2016年12月，大陸在微博張貼一張轟-6K飛行照片，背景疑似臺灣玉山，來自大陸的訊息指稱這是共機繞臺演訓時所拍攝，但隨即遭到國防部駁斥是不實訊息。不過，這則假新聞卻在傳統媒體和社群媒體大肆散布，引發民眾對國防安全的疑慮。

2018年4月19日，網路傳言共軍在18日晚上於東南沿海舉行海上實彈射擊演練，並轉載演習畫面，但經國防部查證後，當時共軍夜間演習只有機槍射擊，並無炮擊科目。

2018年5月，布吉納法索宣布與我國斷交之際，網路謠傳宏都拉斯外

¹⁷ 「跨國調查 臺灣遭假資訊攻擊世界第一」（2019年4月10日），2019年6月18日下載，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201904100232.aspx>。

¹⁸ Paul Huang, "Chinese Cyber-Operatives Boosted Taiwan's Insurgent Candidate," *Foreign Policy*, June 26, 2019, download on July 1, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/06/26/chinese-cyber-operatives-boosted-taiwans-insurgent-candidate/>.

¹⁹ 國防部政治作戰局文宣心戰處，「中共網軍襲臺的案例與效應」，2019年6月7日下載，《政戰資訊服務網》，https://gpwd.mnd.gov.tw/Download_File.ashx?id=2327；「外媒指臺媒受控制總統：盼對假訊息特別警覺」（2019年7月18日），2019年7月19日下載，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/project/20181024-election/article3-3.html>。

²⁰ 劉榮、丁國鈞，「內容農場成假新聞溫床 臺媒複製貼上成幫凶」（2018年10月24日），2019年6月19日下載，《鏡週刊》，<https://www.mirrormedia.mg/story/20181023inv020/>。

長正在北京訪問，將宣布與我國終止外交關係，後來發現這是一則來自大陸的農場文章，試圖打擊民眾對政府的信心。

2018 年 9 月，強颱燕子重創日本關西地區，國際機場關閉，不少臺灣旅客無法回臺，網路出現許多針對大阪辦事處處理不當的批評，並指稱大陸當地使館人員，安排遊覽車疏運大陸旅客，而且謠傳臺灣旅客只要願意承認是中國人，就能接受安排，部份臺灣旅客因此獲得協助，離開關西機場。

這則假新聞在沒有經過查證的情況下被大肆報導，讓民眾對駐外單位感到不滿，許多媒體和政論節目也以此批評外交部，最後臺北駐大阪經濟文化辦事處某官員因為壓力過大自殺，事後證實這是刻意打擊政府威信的假新聞。²¹

關西機場事件後，國家通訊傳播委員會隨即宣布，將根據《廣播電視法》規定，針對違反事實查證致損害公共利益，或妨害公共秩序，或善良風俗者的廣電業者，最高處 200 萬元罰鍰。國家通訊傳播委員會聲明，為了避免具特定目的訊息經由傳播擴大渲染，對公共利益造成危害，維護民眾對廣電媒體的信任，保障廣電媒體做為第四權的重要價值，必須採取積極作為打擊不實訊息。²²

蔡總統上任後，幾度發表公開談話，呼籲各方謹慎因應不實訊息的問題，避免大陸利用不實訊息混淆社會視聽，分化內部團結，影響國家安全和政府施政。2018 年 10 月 25 日，蔡總統接見華府智庫哈德遜研究所（Hudson Institute）訪問團時表示，不實訊息經常被用來破壞民眾對政府的信心，所有民主國家必須一起合作，讓民眾和媒體共同捍衛自由的價值。²³

11 月 2 日，特定媒體刻意把國安局長在立法院備詢時表示「國安單位會積極因應境外不實訊息」，誤導為政府將監控社群媒體內容。隔天蔡總統在 Facebook 貼文指出，來自境外的不實訊息介入臺灣內部事務，國安單位

²¹ 陳俊華，「國家安全 vs. 言論自由」（2018 年 10 月 25 日），2019 年 6 月 20 日下載，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/project/20181024-election/article3-3.html>。

²² 國家通訊傳播委員會，「新聞稿：維護言論自由與多元價值是國家通訊傳播委員會恪遵之精神」（2018 年 9 月 20 日），2019 年 6 月 18 日下載，《國家通訊傳播委員會》，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&is_history=0&pages=0&sn_f=40502。

²³ 「蔡總統：不實訊息常破壞人民對國家政府信心」（2018 年 10 月 24 日），2019 年 6 月 20 日下載，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/aip/201810240128.aspx>。

有責任採取必要的因應措施，捍衛國家安全，面對多元傳播管道的亂象，各民主國家的國安部門都在做同樣的努力。然而，民眾在社群媒體發表意見，誰都無權干涉，更不會受到監控，政府不會違法限制民眾的自由。²⁴

行政院前院長賴清德也曾公開表示打擊不實訊息的決心，提到有心人士和機構利用社群媒體與通訊軟體，散播政府施政的不實訊息，破壞民眾對政府的信任，影響社會安定和國家安全，政府應嚴肅處理不實訊息的問題。行政院於 2018 年 5 月在官網成立「即時新聞澄清專區」，希望將正確的施政內容，即時且精準地提供給民眾，同時建立可被信任和穩固的消息來源。²⁵

肆、如何打擊假新聞？

一、網路平臺的自我管理

由於網路的開放性，成為有心人士和團體散布對立和仇恨情緒的管道，這樣的情形不僅發生在民主發展程度較落後的國家，譬如緬甸軍政府以壟斷和管制資訊的手段，讓仇恨羅興亞人言論正常化，建構軍事暴力的正當性，在民主先進國家也是如此。事實上，高度的言論自由和更快速的行動通訊技術，網路對民主社會的挑戰更大。

網路興起之初，許多人認為網路的開放性有利民眾的公共參與，提高媒體自由和民主政治品質，但如今不少人擔心網路增加民主的脆弱度，戕害民主發展。2016 年劍橋分析公司事件，以及 2018 年 10 月 Facebook 爆發駭客入侵，超過 5,000 萬用戶的個人資訊被竊後，更加深各方對社群媒體的憂心。

要降低這樣的傷害，網路平臺扮演很重要的角色，這是因為網路平臺擁有大量用戶數據，可以透過分析用戶點擊和分享性質相似的新聞的習慣，掌握用戶對特定議題的立場，如果未能予以嚴格管理，將使得特定個

²⁴ 葉素萍，「蔡總統：在自己臉書公開發表意見 不會受到監控」（2018 年 11 月 2 日），2019 年 6 月 20 日下載，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201811020121.aspx>。

²⁵ 「賴清德指示建置新聞澄清專區 最快下午上線」（2018 年 5 月 10 日），2019 年 6 月 23 日下載，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201805100126.aspx>。

人或機構得以經由網路散布不實訊息。

假新聞主要透過社群媒體散布，社群媒體的朋友圈成員之間，處於一種不透明但具有某種程度的彼此信任，在這個網絡裡頭，訊息傳遞難以被檢測。如果成員對話僅限於一般生活議題，傷害或破壞不大，如果分享的資訊具有針對性和攻擊性，可能成為網路霸凌，如果成員之間就公共議題進行不理性的漫罵和批評，就會影響公共利益。基此，打擊假新聞最有效的方式就是從社群媒體著手。²⁶

美國選舉期間，兩大黨候選人利用社群媒體散布不實訊息，以川普和希拉蕊第一次辯論為例，當時 Twitter 出現 8.6 萬個應用程式註冊的假帳號，其中有一分之二支持川普，五分之一支持希拉蕊，這些假帳號在 Twitter 傳送有利於己方候選人的訊息，並攻擊競爭對手。²⁷

為了打擊假新聞，社群媒體以帳號行為而非內容判斷帳號的真偽，移除那些頻繁重覆張貼相同內容，或是傳送大量訊息的假帳號。2018 年第 1 季，Facebook 在全球移除將近 6 億個假帳號，其中有高達 98.5% 假帳號在用戶舉報前，就被內部程式偵測出來。

不同於 Facebook 和 Twitter 刪除假帳號的作法，微信對帳號註冊數量作出限制，機構註冊帳號數量上限由 50 個調整為 5 個，個人註冊帳號數量上限由 5 個減少為 2 個，避免有心人士註冊大量的假帳號，從微信發送不實訊息。

再者，Facebook 運用技術能力提高廣告和粉絲專頁的透明度，加強內容查證，撤除不正當新聞報導和廣告，移除誤導用戶的不良資訊，並提供用戶舉報假新聞的機制，Facebook 也和國際事實查證聯盟（International Fact-Checking Network, IFCN）等訊息查證機構合作，提高對新聞內容的審核力度。

其次，Facebook 在 2017 年 4 月宣布打造辨識假新聞的工具，幫助用戶以檢查新聞網站和搜索主題等方法查明新聞來源，同時在粉絲管理員轉

²⁶ 徐子軒，「逃離社群暴民時代？世界如何對抗「假新聞」仇恨軍團」（2018 年 10 月 8 日），2019 年 6 月 23 日下載，〈聯合新聞網〉，https://global.udn.com/global_vision/story/8664/3404442?direct。

²⁷ 王宏仁，「科技大廠紛紛合作，共同加入打擊假新聞的行列」（2018 年 7 月 1 日），2019 年 6 月 25 日下載，〈iThome〉，<https://www.ithome.com.tw/news/124044>。

貼文章之前，顯示這篇連結文章的事實查證提醒，提供文章在查證機構的相關查證結果，讓轉發者確認這則消息的正確性，減少轉貼假新聞的可能。

另外，為了避免用戶受到假新聞影響，Google 和經濟學人、華盛頓郵報、德國新聞社等八十多家傳統媒體，先後加入聖塔克拉拉大學應用倫理中心（Markkula Center for Applied Ethics, Santa Clara University）主持的「信賴專案」（*Trust Project*），這個專案旨在提供媒體可信賴的指標，便利讀者辨識新聞內容的品質。²⁸

接著，Google 於 2018 年推動「新聞計畫」（*Google News Initiative*），重新設計搜索引擎的演算法，更新搜尋排序機制，提高有信譽媒體的新聞影片的搜尋能見度，打擊以運算法發稿的應用程式。

此外，網路平臺擁有龐大的用戶數據，部份用來向用戶提供個性化的廣告和新聞推播等服務，部份以應用程式介面等形式，開放給學術單位或遊戲軟體公司。為保障用戶權益，避免假新聞氾濫，網路平臺必須對第三方機構的數據使用情況進行嚴謹和定期的審查，並藉由用戶資訊保密和演算法的重新設計，回應不同立場的用戶獲得和分享資訊的偏見。

值得一提的是，避免有心人士操控輿論，以假新聞影響選舉，Facebook 在主要國家選舉期間，於內部設立專案小組，納入網路安全、平臺管理、數據分析、法律，以及公共政策的專業人才，主動發現和解決不實訊息的問題，專案小組也會對候選人的帳號和粉絲專頁進行比對，刪除假帳號，以防止假新聞散播，確保選舉公平。

不同於 Facebook、Twitter 或 YouTube 等社群媒體，是為相對公開的資訊傳播管道，訊息的流動軌跡較容易被外界追蹤，通訊軟體譬如 Line 和 WhatsApp，訊息係經過加密，且為點對點的傳送，訊息傳播受到秘密通訊和隱私權的保障，網路平臺難以追查假新聞的出處和流向，很容易成為散播假新聞的途徑。

為了打擊假新聞，在臺灣用戶數最多的通訊軟體 Line，於 2019 年 4 月宣布啟動「數位當責計畫」，設立謠言查證平臺，讓用戶可以提報可疑

²⁸ “The Trust Project,” download date: June 25, 2019, 《*Markkula Center for Applied Ethics*》, <https://www.scu.edu/ethics/focus-areas/journalism-ethics/programs/the-trust-project/>.

訊息，由連結社群通訊平臺的訊息查證機構進行查核回報。另一市占率頗高的通訊軟體 WhatsApp 從 2019 年 1 月起，限制用戶轉傳每則訊息的上限為 5 次，藉以降低假新聞的影響。²⁹

二、各國制定法律進行反制

與其他西方民主國家相比，德國選民比較不受社群媒體的仇恨言論和假新聞影響，一來德國為了避免二戰時期屠殺猶太人的錯誤再度發生，法律嚴格限制公然煽動群眾、鼓動族群仇恨暴力威脅的言行，另則超過半數的德國人信任傳統媒體，相較之下美國只有三成的民眾相信傳統媒體，社群媒體新聞對德國民眾的影響程度較低。³⁰

然而，近幾年德國飽受假新聞困擾，特別是移民政策這類足以挑動政治敏感神經的議題，往往造成社會紛爭，更令人憂心的是，有心人士和團體，包括境外勢力，藉由假新聞干擾選舉，破壞民主發展。因此，德國政府對社群媒體抱持謹慎態度，決定以立法手段打擊假新聞。

2017 年 6 月，德國聯邦議院通過《社群網路強制法》，規定在境內擁有超過 200 萬用戶規模的社群媒體，必須在收到用戶舉報後的 24 小時內，撤除明顯違反德國刑法規範的仇恨言論或假新聞，對於「較不明顯」和「有爭議」，屬於有爭議，但尚非明顯違法的內容，最晚要在 7 天內處理，違反規定的社群媒體將處 500 萬歐元以上、5,000 萬歐元以下罰鍰，公司相關負責人最高將處 500 萬歐元罰款。

另外，《社群網路強制法》要求社群媒體建立簡單和明瞭的通報系統，方便用戶舉報仇恨言論和不實訊息，並規定社群媒體每半年公布報告，說明申報案件的數量和處理情況。

《社群網路強制法》於 2017 年 10 月正式生效。不過，這項法案引來爭議，主要在於言論自由保障，以及社群媒體判定新聞內容是否違法的課責。就前者而言，為了避免收到巨額罰款，社群媒體缺乏捍衛線上言論自由的動機，傾向將所有被投訴的言論都先撤除，這可能形成言論自由限

²⁹ 胡元輝，「通訊軟體「打假」之戰，LINE 怎麼做？」（2019 年 4 月 29 日），2019 年 6 月 26 日下載，〈聯合新聞網〉，<https://opinion.udn.com/opinion/story/12979/3782985>。

³⁰ 徐曉強，「德國社交網路強制法成功避免假新聞擴散 這些人卻不以為然」（2018 年 2 月 19 日），2019 年 6 月 24 日下載，〈關鍵評論〉，<https://www.thenewslens.com/article/89674>。

制。就後者來說，社群媒體反應立法手段無法解決假新聞的問題，批評這項法案是將部分的法律判定責任，從政府轉移到社群媒體，法律判定責任不應被私有化，社群媒體不該取代司法。

再者，社群媒體認為這項法案規定的不實訊息處理時限太短，希望有更多時間檢查被舉報的貼文是否違法，給予被舉報的貼文的作者有申訴的權利，並將新聞內容是否違法的審核工作交給公正第三方。³¹

由於法國在 2017 年總統選舉期間，遭到主要來自俄羅斯的假新聞滲透，引起社會對立和極端情緒，國會為了規範網路平臺匿名言論，於 2018 年 7 月通過《打擊資訊操作法案》，規定社群媒體接獲民眾檢舉後，有義務在 24 小時內撤除不實訊息，並通報廣電媒體主管機關。社群媒體必須建置檢舉假新聞機制，且承擔查核訊息的責任，否則主管機關可介入懲處。

接著，國會在 11 月通過《反資訊操縱法》和《反虛假訊息法》，允許法院裁定個人或媒體在選舉前 3 個月內發布的訊息，是否可信或應予以取消；允許法院在選舉前 3 個月內發布的訊息，起訴蓄意操控假新聞，意圖影響選舉結果的個人或機構；要求社群媒體揭露政治廣告和新聞贊助商的身份。法案亦規定，若受外國勢力控制或影響的媒體或網路平臺有傷害法國基本利益的行為，意圖影響選舉，主管機關有權力開罰、暫停或終止其之服務。³²

這三項法案在立法過程引發不少反彈，部分國會議員和媒體批評法案對打擊不實訊息沒有幫助，卻可能限制言論自由，如果言論自由失去保障，反而讓政府可能利用假新聞誤導民眾，遂行不公義的統治，最終出現一個不民主的政權。即使面對質疑，國會最後仍然在執政黨的席次優勢下，通過這三項法案。³³

除了西方民主國家之外，亞洲國家也紛紛採取立法行動防制假新聞。越南國會在 2018 年 6 月通過《網路安全法》，規範個人、組織及機構的網

³¹ 徐曉強，「德國社交網路強制法成功避免假新聞擴散 這些人卻不以為然」。

³² 廖家慧，「假新聞來勢洶洶，臺灣要如何面對？國際觀點下的假新聞防範機制」（2019 年 2 月 27 日），2019 年 6 月 25 日下載，〈卓越新聞獎基金會〉，<https://www.feja.org.tw/44812>。

³³ Zachary Young, "French Parliament passes law against 'fake news'" (July 4, 2018), download on June 21, 2019, *POLITICO*, <https://www.politico.eu/article/french-parliament-passes-law-against-fake-news/>.

路活動，目的在維護國家安全、社會秩序，以及網路使用者權益，這項法案自 2019 年元旦起實施。³⁴

馬來西亞國會於 2018 年 4 月通過《反假新聞法》，認定散布假新聞是犯罪行為，違法者將被罰款，最重面臨 6 年監禁的徒刑。然而，政府並未提出客觀的假新聞認定標準和審查程序，加上朝野政治惡鬥，這項法案招致箝制新聞自由和打壓異議人士的批評。同一年，國會選舉結束，執政黨敗選，國民陣線上臺後宣布廢除這項由舊政府頒布的法案。³⁵

2019 年 5 月，新加坡國會通過《防止網路虛假與操弄法案》，禁止在星國內外散布假新聞，以維護國家安全、社會和經濟穩定、外交關係，避免激化不同族群的仇恨，打擊國人對政府信心。該法賦予當局有權認定什麼是假新聞，並對散布假新聞的媒體和網路平臺，最高處 100 萬星幣，折合新臺幣超過 2,300 萬元的罰款，個人部分將面臨 10 年有期徒刑。

這項立法受到跨國科技業者與和公民團體批評，認為此舉賦予政府不受限制的權力，扼殺言論自由的空間，包括新加坡當地的學者和記者協會，以及 Facebook、Twitter、Google 等網路科技公司，都向新加坡政府表達關切，呼籲採取更多保障措施，確保透明度和問責機制。³⁶

在我國方面，雖然各界尚未就立法管制假新聞達成共識，為了避免不實訊息影響社會安定和國家安全，內政部在 2018 年 12 月 6 日部務會議通過《社會秩序維護法》修正草案、《災害防救法》第 41 條修正草案，以及《總統副總統選舉罷免法》修正草案，針對散布不實訊息，並對社會造成危害之情事課以罰則。

《社會秩序維護法》修正草案，規定經舉報意圖影響公共秩序，散布足以使公眾產生畏懼或恐慌之不實訊息，處 3 萬元以上、30 萬元以下罰鍰。《災害防救法》第 41 條修正草案，增訂明知為有關災害之不實訊息

³⁴ 陳永昌，「網路安全法明年生效 越南公布實施細則草案」（2018 年 11 月 5 日），2019 年 6 月 26 日下載，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201811050067.aspx>。

³⁵ Jessie Yeung, “Malaysia repeals controversial fake news law” (August 17, 2018), download on June 23, 2019, 《CNN》, <https://edition.cnn.com/2018/08/17/asia/malaysia-fake-news-law-repeal-intl/index.html>.

³⁶ 施慧中 編譯，「星國打擊假新聞 重罰百萬星幣判 10 年」（2019 年 5 月 9 日），2019 年 6 月 25 日下載，《公視新聞網》，<https://news.pts.org.tw/article/431254>。

而為通報者，科 30 萬以上、50 萬元以下罰金。另散布有關災害之不實訊息，足以損害公眾或他人，或有危害安全之虞者，處 3 年以下有期徒刑、拘役或科 100 萬元以下罰金，若因而致人員傷亡者，處無期徒刑或 5 年以上有期徒刑。《總統副總統選舉罷免法》修正草案，明文大眾傳播媒體平臺不得接受境外，包含大陸、港、澳等地區人士或團體委託刊播與選舉有關的競選或罷免廣告，以防範境外勢力介入選舉，違者最高可處 1,000 萬元罰鍰。

內政部強調，假新聞氾濫損害社會互信和政府公權力的執行，對民主發展也有相當程度的傷害，於是參考在立法院審議之《數位通訊傳播法》草案，以及其他民主國家的作法，並整合各方意見後，修正以上法案部分條文，相關修正草案將陳報行政院審查，通過後送請立法院審議。³⁷

2018 年底「九合一」選舉期間，假新聞影響選情成為爭議，根據行政院「防制假新聞危害專案小組」作成的建議，為了避免假新聞大量散布，造成社會不安，行政院於 12 月 13 日通過《數位通訊傳播法》修正草案，規定若有民眾檢舉有人在社群媒體散播不實訊息，可要求網路平臺進行查核，若查證屬實必須在 24 小時內將假新聞下架，否則將處以罰鍰。

這項修正草案引發質疑，反對者批評部分條文限制網路平臺的免責範圍，可能促使網路平臺積極移除內容，導致民眾的言論自由受到限制。行政院透過發言人回應，修法後的規定只是政府杜絕假訊息的部分方法，政府會全力維護民眾的言論自由和我國的民主制度。由於《數位通訊傳播法》修正草案的爭議性頗高，目前仍在立法院審議，尚未通過三讀。³⁸

此外，鑑於不實訊息之散播已嚴重影響國人生活和社會安寧，行政院在 2018 年底通過《廣播電視法》修正草案，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，受理閱聽眾申訴，並定期向主管機關提出報告，列為公開資訊，違法電視業者將處最低 40 萬、最高 200 萬罰鍰，廣播業者 9 萬至 120 萬罰鍰，或停播 3 天至 3 個月。

³⁷ 林麒瑋，「防制假訊息危害 內政部修正社會秩序維護法」（2018 年 12 月 6 日），2019 年 6 月 27 日下載，〈聯合新聞網〉，<https://udn.com/news/story/6656/3522516>。

³⁸ 「又轉彎？提案修法下架假訊息 政院：尊重立院審查」（2018 年 12 月 9 日），2019 年 6 月 30 日下載，〈蘋果新聞網〉，<https://tw.news.appledaily.com/politics/realtime/20181209/1480610/>。

電視和廣播事業製播新聞如違反事實查證原則致損害公共利益，最高將處 20 萬至 200 萬罰鍰，廣播業者將處 9 千元以上、9 萬元以下罰鍰，違法業者應將該新聞交由事業設置之自律規範機制調查後，再送請主管機關審議。³⁹

除此之外，我國為了防堵假新聞的立法行動包括《糧食管理法》修正草案，散播影響市場糧食交易價格、糧食產銷計畫、收購公糧計畫之不實訊息，損害農民收益或消費者權益，處 6 萬至 30 萬罰鍰；《農產品市場交易法》修正草案，散播不實訊息，影響農產品交易價格、破壞農產品運銷秩序，處 6 萬至 30 萬罰鍰；《傳染病防治法》修正草案，傳播不實疫情消息，嚴重影響防疫工作，損害公共利益，最高處 100 萬罰鍰；《食品安全衛生管理法》修正草案，散播有關食品安全之謠言，導致公眾或他人利益損害，最高處 3 年有期徒刑、拘役，或 100 萬罰鍰；《核子事故緊急應變法》修正草案，散播有關核子事故謠言，致使他人重傷，處 3 年至 10 年有期徒刑，導致他人死亡，最高處無期徒刑。

另《證券交易法》、《氣象法》、《保險法》、《農業金融法》等修正草案也正在行政部門討論。《證券交易法》修正草案，規定不得散布不實訊息，影響市場交易資訊價格；《氣象法》修正草案，禁止發布不實氣象預測，違者加重罰則；《保險法》修正草案，禁止散布不實訊息，損害國內和外國保險業的信用。《農業金融法》修正草案，禁止散布不實訊息，損害信用部或全國農業金庫的信用。

三、設立訊息查證機構

假新聞的傷害範圍，小至個人名譽，大到民眾對政府的信任、社會互信、選舉公平、外交活動與事務，影響包括社會安定、國家安全、民主發展、區域穩定。為了防堵不實訊息的散布，減少假新聞的危害，各國紛紛投入打擊假新聞的行動，成立新聞查證機構，檢核新聞內容是否為不實訊息。目前全球有超過 150 個新聞查證機構，且持續增加中。

³⁹ 「廣播電視法部分條文修正草案總說明」(2018 年 12 月 17 日)，2019 年 9 月 19 日下載，〈中華民國行政院官網〉，<https://www.ey.gov.tw/Page/AE106A22FAE592FD/88530441-1f6e-4f0e-b9d4-95309e204268>。

在快速傳播的即時新聞時代，媒體不自覺淪為傳播假新聞的幫兇，德國公共電視頻道電視一臺（Das Erste）在 2017 年初成立事實查證網站「尋找真相」（Faktenfinder），除了探究新聞報導的事實，查證揭露假新聞之外，也提供民眾判斷假新聞的方法。

該機構使用圖表製作教學影片，教導民眾認識統計數字，辨識假新聞和造假的合成照片，瞭解網軍運作社群媒體的手法。不僅媒體可以同樣方法，協助讀者辨識假新聞，學校也可採取這樣的方式，培養學生的媒體識讀能力。⁴⁰

2018 年 7 月，我國出現第一個新聞查證機構「臺灣事實查核中心」，這是由臺灣媒體觀察教育基金會和優質新聞發展協會共同成立的非營利組織，以公正第三方的立場，協助民眾辨明新聞真相。

針對假新聞的查證，臺灣事實查證中心提供民眾簡單的方法，包括確認新聞有無消息來源、新聞提供網站是否正確、使用 Google 圖片搜尋確認新聞內容使用的圖片，是否經過變造或時序錯誤、利用通訊軟體 Line 的查證謠言應用程式，檢核新聞內容的真偽。

此外，民眾可以向「臺灣事實查核中心」進行舉報，將有疑問的新聞傳送到網站的申訴專區，查證中心會直接向政府部門和相關單位聯繫，也會詢問專業人員的意見，透過多方管道進行查證，在網站將正確訊息回覆給舉報者，減少假新聞的散布。⁴¹

四、媒體自律與媒體素養教育

許多人士對於以立法途徑管理不實訊息的作法深感憂心，認為這可能妨礙言論自由，而且在言論受到限制的社會，假新聞更難以被遏制。因此，臺灣媒體觀察教育基金會董事長賴鼎銘敦促媒體和記者提昇道德要求，做好資訊查證的責任。⁴² 公視前總經理丘岳呼籲記者堅持新聞道德，

⁴⁰ “Faktenfinder - Nachrichten Und Themen,” download on June 25, 2019, *《tagesschau.de》*, <https://www.tagesschau.de/thema/faktenfinder/>.

⁴¹ 劉品希，「假新聞 / 專家教你 3 方法 簡單查證假訊息」（2018 年 9 月 19 日），2019 年 6 月 26 日下載，《中央廣播電臺新聞網》，<https://news.rti.org.tw/news/view/id/425456>。

⁴² 王宏仁，「臺灣媒體觀察教育基金會董事長賴鼎銘：打擊假新聞不能立法，讓媒體可信賴才是上策」（2018 年 7 月 1 日），2019 年 6 月 26 日下載，《iThome》，<https://www.ithome.com.tw/news/124044>。

致力公正報導，媒體經營者也要有新聞良知，而不是一昧地以商業利益為考量，如此才能重新建立民眾對媒體的信任。⁴³

然而，面對競爭激烈的媒體環境，能真正做到媒體自律的主流媒體屈指可數，所以要求媒體自律之外，行政院政務委員唐鳳主張將媒體素養教育納入學校的正式課程，從國中小起教導學生辨識假新聞，培養媒體識讀能力，降低假新聞的影響力。至於教材設計和教學實施，可以參考德國事實查證網站的作法，幫助學生辨識假新聞，瞭解社群媒體的特性和問題。⁴⁴

1986 年，聯合國教科文組織發表《媒體教育宣言》（*Declaration on Media Education*），呼籲從學齡階段推動媒體教育，教導學童分析和使用媒體的技巧與能力，包括閱讀、解讀資訊與照片，培養批判意識，讓媒體成為發揮創意和公民參與的管道。該組織自 2012 年起，每年辦理一場媒體與訊息素養論壇或活動，歐盟也從 2014 年起舉辦類似的活動，目的在推廣媒體素養教育，創造透明、開放、安全、包容的訊息環境。

《獨立評論》專欄作家曾婷瑄指出，推動媒體素養教育是打擊假新聞的重要工作，加強媒體識讀應從小做起。法國於 2006 年達成將媒體教育納入基本課綱的共識，2013 年媒體識讀正式寫入《校園重建法》，希冀學生在國中畢業前具備掌握基本媒體知識的能力。另外，法國公民團體「媒體與資訊教育中心」，30 年來在法國各地的國中小學和高中舉辦校園媒體工作坊，教導學生認識記者工作和媒體製作流程，並讓學生瞭解辨識假新聞的重要性的方法。⁴⁵

打擊假新聞有賴網路使用者共同努力。《聯合報》「轉角國際」專欄作家徐子軒提到，網路科技公司的把關和訊息查證機構的成立，雖然可以解決部份假新聞的問題，但真正的關鍵在於網路使用者對於知識和道德的把關。當網路使用者接觸可疑或是有重大影響的訊息時，第一步驟應該確認新聞來源和真實性，而不是立即在社群媒體分享，如此可以大大減少假新

⁴³ 「假新聞的反思座談會發言紀錄」。

⁴⁴ 楊昭瑾，「唐鳳：媒體素養納入國家課程 臺灣成亞洲先驅」（2017 年 4 月 22 日），2019 年 6 月 26 日下載，〈臺灣媒體觀察教育基金會網站〉，<http://www.mediawatch.org.tw/work/9108>。

⁴⁵ 曾婷瑄，「同樣面對假新聞威脅，法國怎麼大力開罰？從 NCC 與中國滲透看法國媒體的多重防線」（2019 年 3 月 28 日），2019 年 6 月 30 日下載，〈獨立評論〉，日，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/436/article/7887>。

聞的散布和危害。⁴⁶

伍、結論

隨著行動通訊技術的進步，社群媒體和通訊軟體的普遍應用，具有政治或商業目的之不實訊息在網路大肆散布，特定個人或機構以假新聞混淆公眾視聽，透過網路操控輿論，干涉其他國家的內部事務，影響選舉結果，成為社會安定、國家安全、民主發展的威脅。因此，假新聞的問題受到各國重視，採取各種對策打擊不實訊息。

假新聞主要經由網路傳遞，所以網路平臺的自我管理是打擊假新聞最直接的方式。儘管網路平臺願意配合打擊假新聞，但基於利益考量，仍會調整演算法，最大化新聞和廣告的曝光度和瀏覽量，或將平臺收集的各項數據，提供給不同背景的廣告商，在網路平臺繼續傳播不實新聞和資訊，這現象在選舉期間尤其顯著，散布有針對性的政治宣傳和不實訊息。

Dipayan Ghosh 和 Ben Scott 提到，商業利益是削弱網路平臺配合打擊假新聞意願的關鍵因素，社群媒體和廣告商之間的共生關係，使得網路的不實訊息非但不可能消失，還會因為網路流量的膨脹，加速不實訊息的傳播。因此，打擊假新聞不能只期望網路平臺的自我管理，必須以立法途徑管理社群媒體的使用。⁴⁷

不過，各國對於以立法手段打擊假新聞都有反對聲音，擔心這會破壞新聞報導的獨立性，限制言論自由，不利媒體和民主發展。然而，支持者認為真相和理性是民主的重要價值，利用人性弱點、社會矛盾，以政治和商業手法操作的假新聞，讓民主基礎變得脆弱，立法行動是為了保障言論自由、人權和民主價值的必要途徑。

國立中正大學傳播學系教授羅世宏認為，德國和法國的公民社會比我國更成熟，人權標準和保障也比我國更高，但這兩個國家對社群媒體和境外勢

⁴⁶ 徐子軒，「逃離社群暴民時代？世界如何對抗『假新聞』仇恨軍團」。

⁴⁷ Dipayan Ghosh and Ben Scott, "Disinformation Is Becoming Unstoppable" (January 24, 2018), download on June 28, 2019, *TIME*, <http://time.com/5112847/facebook-fake-news-unstoppable/>.

力蓄意操弄不實訊息操作的威脅都不敢輕忽，訴諸立法打擊假新聞。我國是全球遭受境外假新聞攻擊，受害最嚴重的國家，多數來自大陸，目的在破壞民眾對信府的信任和社會安定，早已成為國安問題，如果我國輕忽這樣威脅，將難以防衛得來不易的民主，所以有必要透過立法打擊假新聞。

不過，羅世宏強調，他向來反對修訂《國家安全法》打擊假新聞，因為一旦涉及國安層次立法，將模糊化新聞管理的討論，對言論自由和人權保障的潛在威脅也比較大。羅世宏建議，我國可以參考德國和法國的經驗，強化對社群媒體平臺透明度和問責性的監督，另則提供個人和媒體更周延和及時的行政與司法救濟機制。⁴⁸

假新聞已經全面滲透並操控社會，成為非傳統安全議題，影響社會安定和國家安全。假新聞是網路科技和新興媒體快速發展的產物，打擊假新聞必須從科技、法律、新聞、社會心理、教育等不同途徑採取對策，以建構穩固的民主社會。打擊假新聞的作為包括網路平臺的自我管理、立法行動、設立訊息查證機構、媒體自律、媒體素養教育等，其中又以立法行動最重要，這些工作有賴政府、新聞媒體、網路平臺、公民團體及民眾的共同努力。

⁴⁸ 羅世宏，「打擊假新聞常有「限制言論自由」爭議，為何德國、法國仍堅持立法？」（2019 年 3 月 1 日），2019 年 7 月 5 日下載，《報橘》，<https://buzzorange.com/2019/03/11/how-france-and-germany-defence-fake-news/>。