

假新聞之監理與治理探討

何吉森*

國家通訊傳播委員會委員

摘要

本文從傳播公共政策的角度，探討假新聞（fake news）的管理議題。對受眾來說，假新聞和真實新聞並無明晰的界限，只有程度的區別，本文所稱假新聞，指刻意以傳統新聞媒體的形式來傳播錯誤資訊，目的在誤導大眾，帶來政治或是商業上的利益。

假新聞之管理模式，大致可分為美國治理與歐盟監理機制，前者交由業者自主管理。後者倡議社群網站應自行檢測是否為假新聞，否則依法進行核處監理。臺灣面對此議題的公共政策選擇，強調網路治理之實踐，政府不涉及新聞訊息真假的判斷，而是如何敦促業者建立新聞真實查核機制。

最後，抑制假新聞不能單單只談第三方團體的查核機制，還是要回到提升「新聞自律」與「媒體素養教育」，此或可成為假新聞管理議題治本之策。

關鍵詞：假新聞、治理、監理

* Email: jason@ncc.gov.tw

壹、前言

假新聞 (fake news) 議題，在川普使用「假新聞」一詞作為競選媒體策略後，於世界各國，無論是言論自由或受控制的國家，頓時成為各界討論焦點。對於川普政府和右派媒體人士來說，使用「假新聞」一詞，代表其對美國「主流媒體」（如 CNN、MSNBC、ABC News、紐約時報和華盛頓郵報等）的新聞來源，在思想上「偏向對抗右派」的批判。其認為主流媒體僅傳遞單一的意識形態，由具左派色彩的「自由派菁英」把持新聞議題設定及報導框架，形成政治上的偏見，與社群媒體所顯現的言論事實有別，屬虛假的訊息 (Caplan, Hanson, & Donovan, 2018 / 朱弘川摘譯, 2018 年 3 月 30 日)。然而社群媒體所呈現的社會真實，更不可靠。Facebook (FB) 於 2018 年 3 月被指控未管理好個資，被數據資料公司非法取得，並據此分析 FB 用戶政治傾向，於社群媒體散布造假之訊息，以操作民意，影響國家社會（如美國大選、英國脫歐公投）。前述後者之假新聞氾濫，不但削弱真實，甚至為國家社會帶來不可測的風險。處於「後真相」(post-truth) 時代的新舊媒體、科技公司、視聽眾與政府，如何避免假新聞可能造成的擴大效應，涉及假新聞管理之探討。

針對假新聞議題，傳統媒體、網路新媒體業者及傳播學者，分別從傳播現象及傳播學理提出批判觀點。如從後真相時代的出現，探討社群媒體如何被提升為新聞來源，並對傳統體制所提供的事實或真相予以翻轉，主流媒體報導的內容與真實世界的事實已出現嚴重的脫節，造成媒體不再被信任；或深入分析網路假新聞如何被傳播（病毒式散布）；及視聽眾如何辨別假新聞及再教育等。本文則擬從傳播公共政策的角度，探討假新聞的管理議題。畢竟，一個奠基於民主思潮的政治體制，有賴於知情的大眾。而一個失控或集權的政府體制，則可能藉著假新聞的操弄與茁壯，讓政客或投機者從中攫取政治或經濟上的利益 (Martinson, 2017 / 賴昀編譯, 2017a 年 8 月 31 日, 2017b 年 8 月 31 日)。且只要是以新聞型態散布訊息，媒體記者原即要善盡採訪職責，否則就是一種對新聞專業的怠惰；相關政府部門對於涉及公共議題之訊息，若不即時協助記者發揮傳播功能，任令涉及公共事務的虛假訊息於網路上傳布，亦會對社會或國家造成傷害 (呂一銘, 2017 年 9 月 14 日, 2017 年 9 月 28 日)。

面對假新聞的管理問題，在實定法國家中，首要解決的是，何謂「假新聞」？現行對假新聞的討論，多由跨國網路平臺企業、政策制定者或學者所主導，其概念模糊，因而出現濫用情形。然而在公民社會中，受眾對假新聞之範圍認知又為

何？涉及假新聞管理政策之制定，應先釐清。

其次，假新聞之管理模式，經過2017年各國之探討與辯論，大致可分為美國與歐盟機制。前者，以FB為首，主張交由業者及第三方機構自主管理。後者，則以德國為首，倡議社群網站應自行檢測是否為假新聞，若有被通知即應予下架，否則依法進行核處監理。此兩種模式不論為治理或監理，其共同與差異點又為何？

臺灣面對此議題的公共政策選擇又為何？行政院為避免造成管制言論之爭議，決定以網際網路治理模式定位，即跟隨美國跨國網路平臺企業，如FB、Google所提出之策略，從政府部門、網路平臺業者、第三方機構、傳統媒體、及廣告主等面向提出相關配套措施，然而此機制是否能有效解決假新聞傳布的機制？

最後，無論採治理或監理模式，均認為提升媒體資訊素養，才是假新聞管理議題治本之策。以上，均為本文探討之核心問題。

貳、規範一個模糊概念的潛在危險

假新聞與一時疏忽查證的「不實新聞」、「假資訊」(disinformation)或「置入宣傳」有別，在探討管理議題時，被要求應先釐清其核心概念，避免混淆。但對假新聞的討論，向來由跨國網路平臺企業、政策制定者、學者所主導，然而在公民社會中，受眾對假新聞之範圍認知又為何？是否需要一個自下而上的受眾觀點來補充。基於此，路透新聞研究院(Reuters Institute for the Study of Journalism)於2017年底發表重磅調查報告，通過分析普通讀者對假新聞的看法：一、對讀者來說，假新聞和真實新聞並無明晰的界限，只有程度的區別。二、受訪者心目中更多的假新聞是劣質新聞、宣傳(包括政客的謊言和極端黨派內容)和廣告，而不是偽裝成新聞報導的虛假信息。

RISJ認為假新聞的討論是在對媒體、政客和跨國網路平臺不信任的背景下進行的。在複雜的信息語境下，這也是對訊息主導者的普遍懷疑。該報告認為解決虛假新聞報導問題固然重要，但它無法從更廣泛的層面改變人們對新聞的看法，尤其是對於當前的網路環境而言，劣質的新聞、政治宣傳和誤導性廣告充斥其中，訊息環境更加複雜(藍鯨財經記者工作平臺，2017年11月20日)。

前述觀點，說明要想解決假新聞問題，必須重建人們對許多牽涉其中的機構的信心，殊足認同。畢竟何謂「真假」？尚沒有明確的共識，所以無法簡單的定

義。但面對假新聞的管理問題，在實定法國家中，首要解決的，仍應盡力釐清規管之標的「假新聞」。如此才能藉由較明確的標準要素、透明的驗證程序、問責與治理、監理等步驟，一併處理假新聞與「不實新聞」「假資訊」(disinformation)或「置入宣傳」之問題(Caplan et al., 2018 / 朱弘川摘譯, 2018年3月30日)。

本文旨在探討假新聞之管理，不論係治理或監理模式，均涉及義務的承擔(如課以管理網站之舉報、通知移除、協助建立查證之義務等)，因此需有操作性之定義。本文認為假新聞之核心概念，應關注在其意圖是否為「捏造」，據此，假新聞應指刻意以傳統新聞媒體或是社會化媒體形式來傳播的錯誤資訊，目的是為了誤導大眾，帶來政治或是商業上的利益，其與表1涉及錯誤報導(但常被受眾認為屬假新聞)之新聞訊息或新聞置入宣傳有別。更直白的說，假新聞多指稱那些貌似具公信力，且常以網路形式呈現的錯誤新聞，此類新聞目的是欺騙與混淆讀者(Fisher, July 5, 2017 / 陳仲豪編譯, 2017a年9月7日, 2017b年9月7日, 2017c年9月7日)。

2017年2月，臺灣通訊傳播監理機關國家通訊傳播委員會(National Communications Commission, NCC)在行政院第3,536次院會報告「假新聞議題國際觀測與因應建議報告」，引起外界對政府是否將介入監理假新聞之討論，

名詞	概念	治理	規範
假新聞	純屬虛構的消息，刻意傳播錯誤資訊，目的在誤導大眾	網路治理	強調媒體自律及資訊素養教育，但不排除其他法律責任
未查證新聞	製播新聞未注意事實查證原則致損害公共利益	依《衛星廣播電視法》得對衛星廣播電視媒體課以查證義務	《衛廣法》第27條
不實新聞	被報導者或利害關係人認報導訊息有錯誤	媒體接近使用權之落實，對錯誤訊息要求更正	《廣電法》第23條、衛廣法第44條
不公新聞	被評論者認為媒體評論有不公，致損害其權益	媒體接近使用權之落實，對不公訊息要求給予答辯	《廣電法》第24條、《衛廣法》第40條
廣告置入新聞	假扮成新聞的廣告	廣電媒體明文禁止新聞置入	《廣電法》第33條、《衛廣法》第31條
仇恨性言論	指有意去貶抑、威嚇，或煽動針對個別族群作出暴力及偏見的言論	在某些國家法律，仇恨言論被明文禁止。但在一些國家，仇恨言論不是法律用語，僅以名譽侵權尋求補救	強調媒體自律及資訊素養教育，但不排除其他法律責任

表1：假新聞與其他爭議新聞概念

資料來源：研究者自行整理。

NCC 第一時間對外釋疑，僅在敦促業者自律，建立「新聞真實查核機制」（避用「假新聞」一詞），而非判斷真假。當時負責協調此業務之政務委員唐鳳亦表示，因為「假新聞」一詞不夠精確，且容易產生誤解，對新聞媒體亦有「未審先判」之不公平，故其從不主動使用「假新聞」一詞。

以下對假新聞與其他錯誤訊息之概念，分別敘明。

一、假新聞

假新聞如同前述，其概念模糊，經常混雜幾種樣態，常是一種「有政治或商業意圖」的「操縱式新聞」，除了只提供片面事實，還有說服民眾的特別動機。假新聞固不以網路平臺業者之散布為限，Fisher（2017 / 陳仲豪編譯，2017a 年 9 月 7 日，2017b 年 9 月 7 日，2017c 年 9 月 7 日）在其前述論述中，直言假新聞在美國開國之初即存在，如常刊登誤導資訊或扭曲事實的 *Penny Presses* 即是，這些刻意被製造出來的故事，與真正的新聞搭配，並在主流媒體中散布擴散，讓假新聞之防制議題更顯模糊與複雜。單純的網路假訊息，透過網路跨國散布，除個人名譽權在管轄權可得執行之情況下，或得依民刑法及相關法律救濟外，但多數僅能循網路治理精神，透過如後述之網路媒體自律、資訊社群共管及資訊素養教育來防制。

依據牛津網路研究所（Oxford Internet Institute）一項「運算宣傳研究案」（Computational Propaganda Research Project）顯示，社群媒體已成為骯髒政治的國際戰場，傳統的「謊言、垃圾和錯誤訊息」等宣傳手法透過網路廣為流傳，並受到「臉書和推特演算法的支持」（中央通訊社，2017 年 6 月 20 日）。美國加州民主黨員不滿川普以此手法操弄民意當選美國總統，2017 年 3 月試圖提出《防制網路政治詐騙法案》（*California Political Cyberfraud Abatement Act*），將旨在影響政治選舉而刻意製造、傳播不實內容的行為視為違法行為，惟此舉一出，立即引起網路自由團體違憲之批判。假新聞對民主制度或將是一個威脅，但一涉入內容審查，並進而被要求做移除處理，甚至如 Google 搜尋引擎將有爭議之文章移到搜尋結果的最末端。這些鑑定者，或爭議查核機構（如 ABC News、PolitiFact.com），在查核過程中，亦難逃政治傾向的影響，Fisher 所擔心的「試圖禁止假新聞將比假新聞本身更糟」，並非過慮（Fisher, 2017 / 陳仲豪編譯，2017a 年 9 月 7 日，2017b 年 9 月 7 日，2017c 年 9 月 7 日）。

二、未查證新聞

現行《衛星廣播電視法》（以下簡稱《衛廣法》）第 27 條要求衛星廣播事業製播之節目及廣告內容應善盡社會責任，製播新聞及評論時，更應注意事實查證及公平原則。同條第 3 項第 4 款更明定衛星廣播事業製播新聞，如有違反事實查證原則，致損害公共利益時，依法得處罰鍰、停止播送節目、或採取必要之更正措施。

前述規定直接課以衛星頻道事業事實查證責任，但於其他平面媒體或無線廣播電媒體製播新聞，卻無相關規定。凸顯立法時缺乏整體之規範架構調適。又為避免主管機關直接介入新聞內容是否真實之查證，《衛廣法》第 22 條，要求製播新聞或其他經主管機關指定之衛星頻道節目供應事業，應建立自律規範機制，獨立受理視聽眾有關播送內容正確、平衡及品味申訴。並應定期向主管機關提出具體報告，將其列為公開資訊。在出現違反事實查證原則，致損害公共利益爭議個案時，《衛廣法》第 27 條第 4 項要求應先透過媒體事業建置之自律規範機制對個案進行事實查證之調查程序，並將相關報告及說明送主管機關審議，以落實內部控管及問責精神。

所謂「事實查證原則」，依據 NCC 委託之相關研究（周慶祥，2010），可從「內容查證」、「誰來查證」、「如何查證」、「事前／事後查證」等四大規範類目進行歸類分析，其相關指標如表 2。

新聞查證原則，是新聞媒體機構的自律規範，亦是管理實務專業標準，也是

查證規範類目	指標
內容查證	主觀錯誤（含記者主觀的遺漏、省略或誤解訊息） 真實報導 平衡報導 客觀／公正報導 寫作方法 客觀錯誤（含新聞畫面、指涉名稱、數字誤植，及捏造新聞）
誰來查證	記者、編輯、組織中的其他成員要承擔查證的責任
如何查證	查證程序（SOP）、網路新聞查證
事前／事後查證	事前查證 消息來源檢具 事後查證 事後更正或澄清 民眾參與

表 2：新聞事實查證檢視指標

資料來源：周慶祥（2010）。

媒體對社會的承諾，其規範邏輯建構在三項目的上：（一）維護新聞自由與獨立；（二）評估記者的道德行為；（三）以不損害公共利益為基石。以臺灣曾發生的新聞案例分析研究，顯示客觀錯誤率比主觀錯誤率高，發生錯誤的原因主要為：查證不確實、新聞搶快、新聞室內部溝通不良、無健全工作程序（含查證門檻）及技術性失誤。學者專家據此建議，媒體機構應從「提高記者專業知識與判斷能力」、「加強記者查證能力」、「重視網路新聞查證」及「制定新聞事實查證清單（checklist）」等面向改進（周慶祥，2010：122，134）。

本文旨在探討網路假新聞之管理，對主流媒體（尤其是被課以義務的衛星廣電媒體）常援引網路不實訊息，未經查證即再傳播，卻被指控為「假新聞」，如三立新聞臺於2017年10月報導「OLA 酒吧」相關新聞，對僅係未揭示模擬畫面之情節，自爆為「假新聞」；及中天媒體於2018年3月對《蘋果日報》報導其裁員事件未經查證，指控《蘋果日報》涉及假新聞。查前述案例僅為查證未周之錯誤報導，但卻被濫用成「假新聞」，讓假新聞議題益形複雜。除了從既有機制要求業者落實查證外，如何補強與自律等問題，是新聞媒體應積極面對的課題（黃泓瑜，2018年3月24日）。

三、不實與不公新聞

衛星頻道製播新聞，未經查證致損害公共利益，發生爭議時，如前述，得依《衛廣法》第27條規定處理。惟如僅屬被報導者或利害關係人認報導訊息有錯誤；或被評論者認為媒體評論有不公，致損害其權益時，依現行《廣電法》第23條、第24條，及《衛廣法》第44條或第40條規定得要求報導者更正或給予答辯之機會。違反更正答辯義務之媒體，依法得處警告或罰鍰。

依據NCC「傳播內容申訴網」所蒐集臺灣民眾對廣電媒體之申訴意見統計，最近五年有關電視新聞報導之申訴，以「內容不實不公」項目最多，如表3。其

年度	申訴新聞不公不實件數	申訴新聞類總件數	百分比
102	565	985	57.40%
103	1,023	2,361	43.30%
104	522	953	54.80%
105	694	1,304	53.20%
106	191	583	32.80%

表3：近五年申訴電視新聞報導不公不實件數

資料來源：統計自國家通訊傳播委員會（2016）。

餘項目為「新聞報導語言用字」、「違反新聞傳播倫理」及「內容與廣告未區分」等。惟申訴「內容不實不公」者雖多，但被報導（評論）者或利害關係人具體依據前述法律，要求媒體更正或答辯之案件自 NCC 成立（2006 年）以來估約三十餘件，相關之媒體因此而被 NCC 核處者，僅有四件警告處分。

更正與答辯權在歐洲媒體法，統稱為媒體回覆權（the right of reply），旨在平衡不受事前審查之新聞自由，及被新聞報導不實不公侵害之被報導者人格權益的必要配套措施。其中法國式回覆權，不以針對媒體報導的事實陳述為限，回覆文章可不受事實性陳述之限制，可以有意見表達之內容。德國式回覆權，則僅限制被報導者就系爭報導之事實陳述部分進行事實陳述性之回覆。英國式回覆權，則屬於美國之媒體接近使用權之落實，惟只限在廣電媒體之報導有此規定，於平面新聞紙報導則被認為是國家不當之干預，而不承認有此回覆權（張永明，2010）。

我國《廣電法》及《衛廣法》之更正與答辯權，仍屬媒體近用權概念，不受事實性陳述之限制，此在報導者與被報導者間固屬武器均衡，但是否能兼顧傳播媒體編輯自由權，大法官釋字第 364 號業予以提醒，未來有待法律做配套調整。

另更正與答辯權目前僅適用於廣電媒體，對以網路媒體平臺為主之假新聞氾濫固無法主張，但對主流廣電媒體援引不實所生之現象，被報導者仍可積極提出要求，如前述。

四、廣告置入新聞

廣告置入新聞假扮成新聞訊息，為廣電法及《衛廣法》所明文禁止。按媒體在民意輿論形成有公開諮詢、影響精英及社會大眾的角色，為重要之社會行銷媒介。置入性行銷（product placement）則是一種付費訊息，以「有計畫」和「不介入」的方式，把有品牌的產品放入電影或電視節目中，意圖影響閱聽眾。學界對於政府及廣告商進行新聞廣告化置入，認係屬不符合閱聽大眾利益且違反新聞倫理的欺騙行為，明顯違反新聞事業追求之獨立專業自主、守望社會之公共利益、對大眾負責等三個核心倫理價值。

在網路傳播盛行之今日，不只傳統媒體之新聞置入受到規範，部落客或直播主以一種「假分享真業配」的文章，介紹某一項單一產品或服務，演變成「業配文」再演變成「廣告文」，如有造成引人錯誤情形，不排除有涉及《公平交易法》第 21 條之情形。

五、仇恨性言論

仇恨性言論指有意去貶抑、威嚇，或煽動針對個別族群作出暴力及偏見的言論。在某些國家的法律中，仇恨言論被明文禁止。德國即被認為擁有世界上最嚴厲的仇恨言論法，涵蓋誹謗、公開煽動犯罪及暴力威脅等。起因於德國曾發生幾起假新聞及恐怖言論內容在 FB 和 YouTube 上傳播的事件，從而促發德國通過相關的新法規。2015 年，德國迫使 FB、Twitter 及 YouTube 簽署一項行為準則，其中包括在 24 小時內從各自的網站上刪除仇恨言論。理由是這些開放性極高的網路平臺原先被認為帶來民主革命，如今反而撕裂了社會結構，線上的錯誤資訊、仇恨言論與宣傳活動被視為反動性民粹主義高漲，威脅到自由民主（Chen, 2017 / 涂敏編譯，2017a 年 9 月 21 日，2017b 年 9 月 21 日，2017c 年 9 月 21 日，2017d 年 9 月 21 日）。

六、小結

綜上，由於假新聞之治理涉及真實落差之判斷，屬言論自由之審查。此外，真假新聞的混雜與互動，更加深此問題的複雜度，以全球最大的網路社群及搜尋平臺 FB、Google 為例，假新聞的互動及散布常高於真新聞，因此，最可怕的不是假新聞，而是「每七人就有一人」明知是假新聞，卻仍然分享。且其散布的速度比真實新聞更快上六倍。而造成此現象者，不是人工電腦智慧，是容易被假新聞牽引並進而分享的一般人（孫宇青譯，2018 年 3 月 10 日）。臺灣對此議題之定位一開始即謹慎自持，在假新聞涉及公共事務時，政府各部門要做的是及時回應，並主動提供各界查核政府訊息是否屬實，類似政府危機控管之處理流程。

假新聞、錯誤報導或不實訊息之散布，如係透過傳統廣電媒體，因廣電法令在內容之監理方面，各國多仍採高密度管理。在臺灣，如出現違反事實查證原則致損害公共利益之錯誤報導（misinformation）、報導不實與不公新聞或在新聞中置入廣告訊息之令人誤解訊息，依前述均有法律規範，在監理上較無問題，亦非各界對假新聞探討之重心。相對的，如出現在平面媒體或網路媒體，依其媒介屬性，向採低密度管理，尤其是網路社群媒體，更涉及跨國傳播之管轄權問題，如何面對，涉及網路治理與監理之探討。

參、新聞媒體與網路爭議訊息

新聞的生命在於真實，令人痛心的，正是由於新聞媒體對新聞真實標準的寬鬆化，才造成假新聞愈來愈多，傳媒的公信力也日下，成為傳聞事業，而非新聞事業。新聞媒體常以尊重「知情權」為由，作為未能真實查證的藉口，卻使新聞媒體更加坐實其成為傳聞事業之亂象。一項由中華民國群倫理促進會、信義文化基金會共同主辦的「2017 臺灣社會信任調查」，「新聞記者」竟成為臺灣民眾最不信任的角色，信任度只有 29%。

隨著網路社群媒體的無所不在，FB newsfeed 和散布網路爭議訊息有相當的關係。由於很難針對製造網路爭議訊息的作者起訴，一些沒有標示維護者或編輯者的匿名網站，也會成為網路爭議訊息的媒介之一。

社群網路訊息，依其性質，充滿著資訊碎片化；另有所謂同溫層現象，視聽眾想要看什麼，平臺就提供什麼訊息，媒體本身就是製造業怎麼可能自律？又在網路直播時代，訊息傳遞變化迅速，在訊息散布當下，無所謂真假，只是一種時態脈絡，而這也正是網路爭議訊息的溫床。

網路充斥著即時訊息，其中諸多查證不足，這些沒有查證過的訊息算不算新聞？只因為要追求點閱率，所以出現不可信的內容及內容農場化問題。此問題不只是傳統網路原生媒體問題，已影響到跨平臺新聞業，結果讓新聞業整體沉淪。

錯誤的網路資訊在第一時間大規模散布開來，事後被申訴抗議悄然下架，但已造成當事人實質傷害，卻沒有任何補救措施，任由錯誤資訊繼續流竄。歐洲在隱私權保護上，有所謂被遺忘權的概念，但同一網路平臺在臺灣面對同樣議題，卻不願承認臺灣民眾有此權力。

最近之實例，網路上流傳一段敘利亞內戰影片，一個約 8 歲的小男孩被狙擊手開槍打到，他當場倒下，可是沒多久又爬起來，逃跑去救一個小女孩，YouTube 點閱率破百萬，大家都說這個小男孩是大英雄，後來 BBC 有一個專門查新聞的團隊，調查發現那個新聞是假的，是一家類似傳播公司為了宣揚戰爭的可怕，造假這一段影片。BBC 後來做了一則報導，踢爆這個影片造假，結果發現沒有什麼人要看踢爆影片造假，大家還是繼續瘋傳那段小男孩被狙擊倒地的影片 (BBC Trending, November 14, 2014; ShaamNetwork, November 10, 2014)。

網路導致事實價值的貶抑，評論者認為，網路「過度民主」的力量已帶來「後真相的」世界，人們不以事實或理智作為主張的依據，而是激情和偏見 (Chen,

2017 / 涂敏編譯，2017a 年 9 月 21 日，2017b 年 9 月 21 日，2017c 年 9 月 21 日，2017d 年 9 月 21 日）。

肆、假新聞之治理與監理

假新聞之管理模式，經過 2017 年各國之探討與辯論，大致可分為美國之網際網路治理模式與歐盟以德國為首之監理機制，前者，以 FB 為首，主張交由業者及第三方事實查證機構自主管理。後者，則以德國為首，倡議社群網站應自行檢測，對未善盡管理義務者，處以罰則監理機制。

本文探討如何避免惡意假新聞之散布，為達成此目標，所採行的規劃、組織、協調等一切活動與方法，即為管理（management）。如涉及如何透過多方利益者共同參與，協調、決策的過程，則屬治理（governance）層面。治理依其組織型態，可分為公共治理（public governance）、公司治理（corporate governance）；如依其活動、產出類型，可分為環境治理（environmental governance）、網際網路治理（internet governance）等。如為達成目標，而需採行督察、監控、問責、裁罰等方法，則涉及監理（supervision）之層面。簡單的說，管理是如何去把事情做好，治理與監理則是如何做好事情，治理要求將多方利益觀點納入，避免歧見發生；監理透過問責機制，確保目標獲得實現。管理、治理與監理之意涵、目的與差異點如表 4。

以狹義之「公司治理」而言，旨在保護投資者利益，現實上，公司經理人往往因自利或投機行為等現象而產生與應為投資者最大利益而努力之精神偏離，對

	意涵	採行之目的	差異
管理	在公共政策或企業管理領域，係指有效的運用所能取得的資源以達成組織目標，而採行的活動及方法。	側重於如何運用計畫、組織、指揮、協調等方法，帶領組織實現目標。	與治理之差異：強調方法，偏向於管理者的利益，主體相對單一。
治理	1984 年，由英國牛津大學的管理學教授（Robert I. Tricker）提出，屬於「權力之最後歸屬與行使」問題。	與尋求行為規範、權力賦予、決策的過程相關。	與管理之差異：強調決策過程，需要多方共同參與，目標是協調多方利益。
監理	指一個執行機構或執行者，依據一項準則，對某一行為的有關主體進行督察、監控和評價，如有不盡規範義務者，依法追究。	代表政府依法加諸企業經營的外在干預或限制。	政府介入市場運作，主要在於市場失靈，該如何運作，對企業經營和產業發展，有極大的影響。

表 4：管理、治理與監理之意涵、目的與異同

資料來源：David Chuang（2014 年 8 月 2 日）、許士軍（2013 年 5 月 28 日）。

於此種現象，學者即嘗試以「代理理論」(agency theory)加以闡述，釐清關係，俾有助於資本市場和產業發展。其後治理之意涵，亦擴及到民主政治為求符合人民的意願和利益之代議制度。不管哪種組織，都面臨如何使組織的運作能符合其成員之意圖或利益的問題，此即屬於廣義的「治理」問題。

隨著全球化及網路資訊社會的發展，針對網際網路之去中心化、非政府性、開放性、全球性、無國界性、虛擬化、多媒體性、匿名性、隱私性及持續發展性(何吉森，2017：279)，如何規範虛擬世界發生之行為，已成為當代通訊傳播產業之重要公共政策與法律問題，論者認為此有賴現實世界建立完善體制或調節現有之規範來解決紛爭(賴來焜，2001：692)。

聯合國資訊社會高峰會(World Summit on the Information Society, WSIS)認為網路社會須透過多方利益關係人共同管理，沒有人有特權，也無法由任一特定族群來治理。揭橥對於網際網路演進與使用所需之原則、規範、規則及決定程序，應由政府、民間及社群共同參與制訂，此即為國際上普遍使用的「網際網路治理」(internet governance, IG)內涵。而網路治理運作機制的三大核心為互相合作(cooperative)、共識基礎(consensus-based)及決策程序(decision-making process)，強調以由下而上、透明作為政策制定過程。

NCC為因應數位匯流趨勢，於2017年提出《數位通訊傳播法》(草案)，並於總說明首次揭示將以網際網路治理機制來調適現有實體規範，以因應虛擬社會之發展：

「網際網路治理」強調多方利害關係人的多元、自由及平等，以自律為主的自我約束機制。因此在規範上應有必要納入網際網路治理的機制，賦予其基本框架及使用原則，同時也基於與既有規範的調適，強調跨境、跨產業、跨政府部門的共同參與、以及既有實體規範的有效適用。(國家通訊傳播委員會，2017年11月20日)

網際網路治理之目的在塑造任何可在網際網路上運作的應用所得以遵循的一種共通原則、規範、法則或程序(葉志良，2016：66)。其探討的議題範圍，有認為包括網路結構以外，其他與法律、經濟及社會文化有關之議題(Kurbalija, 2013)，如網路霸凌、著作權侵害、個資維護等(Lucchi, 2014)。網路使用行為之環境與秩序，隨著網路技術之發展與數位公民之興起，走向自律、共管而非無為放任的呼聲已不斷出現。

然而治理並非是什麼萬應藥方，「治理」屬於「權力之最後歸屬與行使」問題；而「監理」則強調透過監督，確保目標得以實現。一般所謂「人民有權，政府有能」，前者所指的即屬於「治理」，後者則屬於「監理」（許士軍，2013年5月28日）。前述《數位通訊傳播法》（草案），除以網路治理精神納入多元利害關係人意見外，亦強調網路平臺營運者，在被告知平臺所傳播之訊息違反法律規定後，如願積極採取移除之措施者，得免除其侵權責任，足見除企業治理以外，配合問責監理之措施，亦是現今政府重要的施政重點之一。惟政府干預私人之經濟與社會活動，會造成市場交易成本，應審慎為之。一般認為政府介入市場之充分理由，主要是市場失靈（market failure），即市場機制已無法發揮所謂自動調節功能，而需政府來干涉矯正。

以下針對美國及歐洲對假新聞議題之管理模式分別敘述。

一、美國

基於資訊服務輸出大國之立場，美國跨國資訊服平臺業審慎處理，甚至抗拒啟動查核機制，政府亦交由業者自主管理。FB 面對外界對其散布假新聞之指控，於 2016 年 12 月宣布簡化用戶檢舉假新聞的程序，當用戶看到假新聞時，可以通過點擊右上角的一個特殊位置來舉報。如果有許多人舉報同一則訊息，FB 則承諾將把該則新聞傳給第三方機構的人員查證，也就是非營利組織 Poynter 研究中心國際事實檢查網的成員。此外，ABC News、美聯社、FactCheck.org、Politifact.com 及 Snopes.com 五個事實查證和新聞機構也與 FB 合作，這些事實查證團隊未來會再擴張。FB 亦推廣其與第三方合作查核的機制至海外，例如在臺灣亦鼓勵臺灣民間團體加入其第三方查核機制中。

事實查證組織如果認為一則消息為假新聞，將把該則消息標記為有爭議，並將解釋為何該文章被認為造假。有爭議的新聞也可能在「新聞摘要」中排名較低，雖然用戶仍然能夠分享這些新聞，但他們會收到一個警告，強調這個新聞有爭議。一旦一則消息被標記為有爭議，就不能被製成廣告和進行推廣。

第三方事實查證機構中，FactCheck.org（International Fact-Checking Network, IFCN）是一個無黨派且非營利的組織，主要是針對美國政治人物在電視廣告、辯論、演說、訪談及新聞上所發表的言論進行事實查證。他們僅針對政治人物，包含總統、高級行政官員、國會及政黨領導者等，在選舉年度時也會特別關注候選人的言論。這些言論的來源包括談話節目、電視廣告、國會頻道、國會期刊、

官方競選網站、相關演說等，該機構會針對這些被鎖定的內容進行研究。一旦出現可能不正確或有誤導性的言論，該機構會要求相關當事人或機構提出證明真實的證據，如果無證據或無法證明其言論正確性，則該機構將自行研究，從相關第一手資料來源、無黨派政府機構或少數有權威的外部專家來蒐集資料，撰寫報告也會經過嚴謹的審稿程序。

二、德國

社群媒體打破傳統主流媒體的訊息霸權，削弱了主流媒體的影響力，導致大眾傳播分流，不相信訊息遭到編輯臺過濾的人趨向社群媒體，也因此讓未經證實的假消息有機可趁，在各國大選時引發極大爭議。但有一個國家對假新聞的抵抗力特別強，就是德國。FB 在德國擁有 2,900 萬個活躍用戶，超過德國總人口的三分之一，其在 2017 年 3 月正式祭出打擊假新聞的對策——推出「有爭議」標籤。Twitter 和 Google 也都在假新聞議題上下了不少功夫，只是和 FB 一樣成效並不顯著，根據德國政府於 2016 年公布的數據顯示，FB 刪除了 46% 違法內容、YouTube 刪除了 10%、Twitter 只刪除了 1%，這也促使德國政府加緊腳步，盼能透過法律與罰款讓社群媒體公司進一步認知到自身的社會責任。

2017 年，德國司法部起草網路執行法案 (*Network Enforcement Act, NetzDG*)，認為需要遏止假報告 (假新聞)，指稱假新聞係「基於仇恨犯罪」散布背後的元兇之一，主張無法只靠媒體公司的自律。該法案於同年 6 月通過，規定社群媒體平臺在收到通報或投訴後，24 小時內要撤除明顯違法的仇恨言論和其他貼文，並於 7 天內封鎖其他冒犯性內容，不符規定者最高將受罰 5 千萬歐元。此外，新法規還要求各公司改善網站，使得用戶更容易對攻擊性內容進行投訴。

美國法律學者 Fisher 認為前述所謂的違法內容可能涵蓋許多言論形式，包含定義廣泛的種族歧視，與猶太人屠殺否定說等，但此種言論內容在美國，卻可能是受憲法第一修正案所保障的言論自由。德國數位社會協會 (*Digital Society Association*) 則批評，要在每天超過 10 億則貼文的網路平臺上要求 24 小時內刪除違法內容是相當不實際的；該協會消費者部門負責人 Volker Tripp 更指要求社群媒體成為「內容審查警察」是錯誤的作法 (Fisher, 2017 / 陳仲豪編譯, 2017a 年 9 月 7 日)。

但德國美茵茲大學通訊研究所負責人 Birgit Stark 提出不同看法，他指出，

這法案不會讓互聯網因此變成不自由的空間，只是變得和現實生活一樣而已——在網路空間裡，你也不能隨意詆毀他人。並舉出世界人權公約第二十條也強調「反對任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨，並構成煽動歧視、敵視的主張」（藍立晴，2017年4月7日）。德國媒體《明鏡》亦分析此法案核心意旨在於督促社交媒體平臺，建立一個有效的內容舉報處理機制，而非專注於介入個案的審查。事實上，德國在事實查證上，亦不介入判定，仍鼓勵社群媒體與事實查核組織（如德國的 Correctiv 事實查證機構）合作（徐和謙，2017年4月6日）。惟許多平臺業者一再表示，他們不希望成為「真相的仲裁者」。正因如此，FB 或 Google 雖已採取行動，依靠外部的資源來分辨虛假或有問題的新聞。但面對極端勢力，如右翼民粹主義崛起，德國政府顯然仍不滿其成效，採取更積極的行動來要求社群媒體負起訊息傳播責任。

三、歐盟

歐盟執委會依據 2016 年 11 月一項民意調查顯示歐洲公民對媒體獨立性表示擔憂，且對媒體的信任度普遍較低。例如，55% 的歐洲人表示，他們失去了對社交媒體上發布的新聞的信任。

歐盟執委會副主席 Frans Timmermans 指出：歐盟「基本權利憲章」中約定接受並傳遞信息的自由與媒體多元化的自由 (European Commission, November 13, 2017)。人類生活在一個信息與錯誤信息流動強度異常強烈的時代，需要有相關工具來識別假新聞、改善線上信任度並管理其接收到的信息。而當前假新聞與網路虛假信息已經嚴重玷污到公眾人物與機構的聲譽，影響民主進程結果，甚至開始改變針對醫療、環境變化、移動等重要事項以及意識形態乃至恐怖主義活動的輿論立場。

歐盟制定相關對策，第一項應對步驟是開展公眾諮詢，歐洲邀請公眾、社交媒體平臺、新聞機構（包括廣播機構、平面媒體、新聞機構、網路媒體以及事實核查員）、研究人員以及公共機構在公眾諮詢方案當中分享自己的見解。此項諮詢於 2017 年 11 月 13 日至 2018 年 2 月 23 日舉行，對一系列選擇議題進行設定，且僅適用於內容本身並不違法的網路假新聞與虛假信息處理場景（若內容本身為非法，則適用於現有立法及自律行為約束條款）。諮詢的目的是幫助評估市場主體和其他利益相關方目前採取的行動的有效性，擴大這些行動的需求，並採取新的行動來解決不同類型的假消息。

其後，歐盟執委會邀請多位專家、線上平臺、新聞媒體以及民間社會組織的高級專家小組，就現象進行界定，明確各相關方的作用與責任，把握國際層面影響、確定立場並提出建議，總結報告已於 2018 年 3 月發布。並將在 2018 年春季提供給執委會，作為未來關於假新聞管制議題政策之依據。其預期結果如下：

- (一) 確定問題範圍：即公民與各相關者如何看待假新聞，怎樣發現網路上的虛假信息，或者對不同媒體抱有怎樣的信任程度。
- (二) 確立各利益方角色與責任：對平臺、新聞媒體企業以及民間社會組織已經採取的措施進行首輪評估，旨在應對網上虛假新聞的傳播。
- (三) 防止網上虛假信息的傳播：就今後政策需要得採取的行動提出建議，以加強公民獲取可靠且經核實信息的機會。

歐盟執委會認為其有權實施立法以產生更大的影響，進而制定其他機構無法實施的措施。具體包括：

- (一) 強制社交媒體關閉虛假帳戶。
- (二) 對利用線上虛假信息（甚至可能是點擊誘餌）吸引訪問者並獲取收入的網站進行索賠。
- (三) 建立組織機構以查找及標記虛假信息。
- (四) 與現有事實檢查機構合作，制定事實核查行為準則。
- (五) 為加快處理方法，未來希望將人工智慧（artificial intelligence, AI）提升虛假信息處理（篩查）效果。

為了降低虛假新聞的傳播速度，歐盟執委會迅速且準確地採取行動，以防止這種情況再次發生。但同時亦意識到採用此類方法所帶來的風險，審慎確保此制度不致令具體工作陷入過度審查的陷阱（E 安全，2017 年 11 月 24 日；European Commission, March 12, 2018）。

四、馬來西亞

馬來西亞於 2018 年向國會提出《2018 反假新聞法》（*Anti-Fake News bill 2018*）。未來散布假新聞將是犯罪行為，除了罰款之外，也將面臨最高 10 年的徒刑。由於其總理納吉（Najib Razak）涉及貪污醜聞，這項法案升高對馬來西亞新聞自由恐遭箝制的憂慮。

雖然馬來西亞政府指出，在憲法保障言論自由的同時，這項新法將保障大眾免於被假新聞滲透。但其對假新聞的認定，卻是取決於政府的批准或判定，已遭

質疑涉及新聞審查，其處理模式與歐盟治理監理並行之模式顯然有別（楊明娟，2018 年 3 月 26 日）。

伍、臺灣：假新聞治理的定位與實踐

針對假新聞之現象，行政院前院長林全於 2017 年 2 月 16 日第 3,536 次院會聽取 NCC 因應報告後，裁示：「網路假新聞有增加趨勢，雖各有其不同目的，或是惡作劇，或是基於商業利益，甚至是為達某種政治目的。即使是重視言論自由之歐美國家，也都意識到假新聞會對社會造成重大影響，因此，各部會務必特別注意並積極因應，深入瞭解假新聞來源及目的，適時澄清，始能有效遏止擴散。」（行政院，2017 年 2 月 16 日）

民意代表隨後加碼，提出制定《反滲透法》、修正《通訊傳播基本法》或仿效德國體制研訂專法等措施來遏止「假新聞」散布之議。惟隨即遭新聞媒體、傳播學者及媒體觀察等公民團體批評，提醒政府必須小心謹慎，以免跨越侵害言論自由之紅線。並認為抑制假新聞不能只談第三方團體的查核機制，還是要回到提升「新聞自律」與「媒體素養教育」。

為平息爭議，行政院於 3 月 16 日第 3,540 次院會再次裁示：「網路假新聞議題對於社會所造成的重大影響不能輕忽，政府會參酌國際作法，基於維護網際網路自由開放的前提，用網路治理的概念，由業者及第三方團體建立『事實查核機制』，期能有效遏制，而不會以立法或修法的方式來管理。」

至此，政府因應網路假新聞的立場確定，不會立法管制，將在維護網路自由開放前提下，用網路治理概念，由新聞媒體業者及第三方公正團體建立「真實查核機制」，並與網路平臺業者，包括 LINE、FB 等會商，鼓勵渠等建立合作共管機制。

一、假新聞治理有賴多方利害關係人共同合作

假新聞治理如前述應由政府、民間及社群網站、媒體共同參與合作，政府部門有其應扮演的協調角色，但應謹慎處理，避免涉及言論自由的限制。中長期作法是督促網路平臺業者、社群媒體、通訊軟體等業者自律，提供因應網路假新聞之作法，如受理不實新聞申訴；建立第三方協力健全查證機制，邀請關心本議題之民間團體參與，協助判定、通知下架，並定期公布檢測結果；提醒傳統廣電業

者強化援引網路新聞或消息之查證機制；最後是透過媒體識讀，強化資訊素養的養成。

為集思廣益尋求前述中長期作法之可行方案，NCC 於 2017 年 3 至 5 月舉辦三場「網路訊息事實查核機制」焦點座談會，第一、二場邀請網路平臺業者、社群媒體、通訊軟體、第三方協力之民間團體及學者專家等，討論假新聞認定、態樣、處理原則及作法；第三場邀請傳統廣電業者，討論如何強化援引網路新聞或消息之查證機制。本文作者亦擔任其中一場焦點座談主持人（參閱附錄一、二）。

以下分別從政府部門、網路平臺業者、第三方查核機制、傳播廣電媒體、視聽眾、及網路廣告主等面向，探討其等在假新聞治理上，各自可扮演的角色。並將作者參與焦點座談聽取各方意見融入。

二、政府部門

英國國會「文化、媒體和體育委員會」於 2017 年啟動一項針對假新聞增長現象的調查，以便準確地定義假新聞，誰會受影響、散布的動機、如何被運用在選舉中及對民主構成的威脅，另亦將檢視搜尋引擎和社群網站控管的責任。依據 NCC 所規劃之處理重點，政府部門之作法如下。

（一）各部會依網路治理精神共同協處

政府固不宜介入網路爭議訊息判讀，但網路可能引發議題如牽涉國家安全、資安等議題，應依跨部會協商機制即時因應。

假新聞的判讀，牽涉到箝制言論自由的疑慮，政府不適合介入。然而，政府不介入不代表不具制裁假新聞發布的約束力，因為被假新聞報導的受害者，可透過刑法及民法的途徑獲得保障，或者提出告訴，基本上仍有一個保障機制。（附錄一，NGO2）

（二）政府重大資訊發布窗口

政府各部門應以公開、快速和結構化三原則設置問答集，即時澄清不實謠言，提供正確訊息。

政府應該強化公務員媒體素養教育，加強言論素質，建立闢謠專區，加速開放政府資料（open data）腳步，協助民間團體建立網路內容的監督機制。（附錄一，NGO1）

作為記者，我常常在收政府單位的新聞稿，總覺得政府新聞發布的專業度和親民度嚴重不夠。……我覺得政府單位要好好加強公開發布新聞教育，放棄文官體制那種僵化，要符合民情，我覺得這方面要加強教育，因為那是人為的失誤，造成後面滾雪球效應，這完全是可以防範的。（附錄一，NGO2）

（三）重大網路假新聞依循之判斷原則

政府部門有其應扮演的協調角色，但應謹慎處理，避免涉及言論自由的限制。先判斷是否損害公共利益；再判定所涉公共利益之部會權責機關；進而判定公共利益影響之嚴重程度，係屬個人安全、社會安全或是國家安全層級；其中若屬重大社會安全及國家安全之假新聞，各權責機關即應妥慎處理。

三、網路平臺業者

國際網路平臺業者、社群媒體、通訊軟體等業者，在防制假新聞之議題上提出多項積極措施。例如 FB 在美國啟動「假新聞」查核機制，標示「有爭議」（disputed）的新聞，交由第三方機構查核事實。Google 則資助非營利組織 First Draft News 查核網路新聞，並與 FB 合作，加入 Crosscheck 組織，且合作阻斷假新聞網站金援，不能使用廣告聯播。英國 BBC 則成立核實小組，重點在打擊 FB、Instagram 及其他媒體的虛構性與有誤導性的新聞。

國際大型網路平臺業者與公民團體合作現況——以 FB 為例，其因應網路爭議訊息所建立之機制有四類型：FactCheck.org（透過第三方國際機構查核網路新聞真實性）、News Literacy（不實報導的辨識訣竅 10 點原則）、Informed Sharing（若發現文不對題的新聞或貼文，會降低其在 FB 訊息流上的排序）、Related Articles（閱讀一則新聞時，提供至少兩則相關新聞的連結）。

（一）FactCheck.org（事實查核的警示機制）：先從歐美少數國家展開試驗，與全球獨立的第三方組織 First Draft News 合作，該組織成員包含全球知名

新聞媒體、學者專家等，協助 FB 判斷有爭議的內容，並提供警示提示。

- (二) News Literacy (新聞媒體識讀)：即不實報導的辨識訣竅，這是媒體素養的第一步，我國是全球 12 個首發國家之一。FB 希望與國內三家非政府組織 (Non-Governmental Organization, NGO) 代表 (臺灣媒體觀察教育基金會、g0v 零時政府等) 有更多的合作。
- (三) Informed Sharing：指網路新聞常會用 sensational headline 吸引讀者眼球，例如常有貼文發現，標題與內文並不吻合，簡單來說就是文不對題，FB 會降低這篇貼文在其訊息流的出現排序。
- (四) Related Articles：目前僅國外有推行，當你看到一則新聞，同時會跳出另外兩則相關報導，幫助讀者判別不同觀點，完善讀者整個閱讀過程。

Google 希望透過平臺讓臺灣能跟全球各地的合作夥伴有更多的合作與交流，促進和提升各方面的品質，例如新聞或媒體素養。透過更多的資訊，讓搜尋者可以看到各式各樣不同的講法。

LINE 跟其他兩個平臺不太一樣 (FB、Google 是面對公眾平臺)，LINE 是很私密、很隱私、很即時性的團體。它是通訊軟體，要保護消費者通訊自由、隱私和言論自由。

依據 NCC 2017 年舉辦之「網路訊息事實查核機制」座談會，與會之網路平臺、社群媒體、通訊軟體等業者，提出渠等在假新聞認定、態樣、處理原則及作法之意見如下。

(一) 爭議性訊息態樣及形成緣由多元

如何定義虛假訊息，西方可能有些稱之為“fake news”、“misinformation”，基本上分成幾類：一、未必需要採取行動刪除者，例如：政治諷刺的內容涉及政治言論自由，應該非常小心處理；又或者整篇文章大背景中會涉及虛假或錯誤的連結、訊息，可能一篇文章中有百分之二十至三十是對的，但背景是錯的；還有一種情況是真有這個事件發生，但發布這個信息或者寫法上存在誤導性。二、有些稱之為“worst of the worst”，就是相當糟糕的，例如：假冒政府官員、散播虛假訊息牟利的內容農場，我們重點會放在那一方面。(附錄一，與談者 ISP1)

假新聞的定義是非常重要的，目前初步研究來看，各方眾說紛紜……假新聞的定義在客觀要件一定是不符事實，但不符事實這部分要怎麼去判定，由誰去判定。至於假新聞有沒有所謂的主觀要件，是故意捏造，還是非蓄意，亦可能是內容提供者（content provider）未盡查證義務所導致。（附錄一，與談者 ISP3）

（二）針對完全杜撰或明確違法的訊息予以移除

完全杜撰的，只要一經舉報，ISP 將採取嚴厲措施，直接找到源頭，把頁面和連結全部拿下來，如果發現是內容農場，基本上也是連根拔除，不會在平臺上存留頁面，甚至該頁面上其他網站連結也會列入黑名單中。（附錄一，與談者 ISP1）

（三）提供爭議訊息警示機制

某些網路平臺在部分國家已提供警示機制，但即便是美國也還在學習階段，我們不應匆忙為了啟動一個工具而啟動一個工具，這需要花一點時間，總結在美、法查核機制的經驗，再看如何把更完善的工具帶到臺灣。（附錄一，與談者 ISP1）

（四）國際網路平臺業者在臺灣之企業社會責任（Corporate Social Responsibility, CSR）

如前所述 FB 雖一再表示可協助臺灣 NGO 團體加入「新聞誠信計畫」（此計畫提供經費支持合作夥伴，其主要工作包含在全球不定期舉辦學術或實踐的研討會，邀請夥伴代表出席交流經驗，開放全球 NGO 申請，亞洲部分主要透過「亞洲出版人協會」（The Society of Publishers in Asia, SOPA）受理，但國內學界與 NGO 團體對此等網路平臺業者的作法仍有質疑，並提出期許。

1. 盼平臺業者落實在地化 (localize) 企業社會責任

所有社會責任履行都是被社會逼出來的，社群媒體、平臺就是一個賺錢的事業，平臺業者到底在臺灣投入多少社會責任？花了多少錢？平臺業者提到這些國外計畫與臺灣何干？為什麼不能在臺灣做？平臺業者必須接受公共社會的要求，政府不該介入，但請平臺業者說明，針對這個議題在臺灣投入多少資源，請面對臺灣社會的問題，提出具體行動。另，平臺業者剛剛提到與國際接軌，但回到國情論，平臺業者必須把 effort 放在 local，很多國際企業會做到國際在地化。（附錄一，與談者 Prof1）

對大平臺來說，國際很重要，但我們今天在談臺灣的問題，跨國公司對臺灣消費者到底重不重視？……臺灣 FB 使用率也是最高的，不能因放眼國際就比較不重視臺灣的 FB 使用者，我們才是網路自由的沃土。（附錄一，與談者 NGO2）

2. 呼籲平臺業者與臺灣公民社會更緊密合作

FB 在亞洲地區主要的夥伴是 SOPA，而臺灣也有一些公民團體性質與 SOPA 類似，那為什麼跟臺灣的 NGO 沒有類似的合作呢？（附錄一，與談者 NGO3）

對各大平臺來說臺灣是一個很好的實驗場地，值得平臺業者投入資源，這並未必是指金錢，而是希望平臺業者能提供 know how，像是人力資源等，和臺灣公民社會合作，我們有很好的社群力量可以提供協助。（附錄一，與談者 NGO5）

四、第三方機構協助進行事實查證

FB 與 Poynter NGO 研究中心、ABC News、美聯社、FactCheck.org、

Politifact.com、Snopes.com 等團隊合作進行事實查證，Poynter 會代替 FB 審核哪些 NGO 符合加入資訊審核網絡的資格。Poynter 有一套加入的準則，包括內控（internal governance）是不是符合國際標準，並非任意可加入。

法國 First Draft News NGO 組織集結世界報（*Le Monde*）和法國新聞社（L'Agence France-Presse, AFP）等 15 家法國媒體，一同查核網路新聞，成立網站公布查核結果。AFP、BFM TV、快訊週刊（*L'Express*）等 8 家法國新聞機構做事實查核，交由 Crosscheck 協助判定新聞真實性。Google 是該組織創始會員，FB 於 2016 年加入，成員還包括 Twitter、Yahoo 等平臺。

在國內，臺灣 NGO 組織 g0v 零時政府設立「新聞小幫手」及「真的假的 LINE BOT」事實查核機制，媒體觀察教育基金會提出「網路新聞媒體優質計畫」，為本土積極從事新聞事實查證之機構。

（一）第三方團體在健全網路訊息事實查核機制可扮演之角色

官方要協助 NGO 建構一個平臺，把平臺業者、g0v 發展出來那些查核的軟體，放在平臺上讓閱聽人可以自己去查核，不要由 NGO 來查核真偽。希望能促成合作的平臺趕快建立，把最佳的機制和資源端出來，但最重要的是官方一定要協助 NGO 團體。（附錄一，與談者 NGO1）

判讀假新聞在作法跟查證上，即使是第三方團體，也是需要具備公信力、專業、經費，還有查證時間的長短也可能影響結果。……這個平臺需要政府來協調建立，並促成雙方的對話。（附錄一，與談者 NGO2）

（二）現有可提供協作之團體、資源或平臺

g0v 零時政府「新聞小幫手」是開放原始碼，可以直接下載再加以利用。有幾個步驟，即回報新聞、貼一個新聞連結、寫個標題、你覺得這個訊息有什麼問題就寫個摘要，最後提供澄清文章的連結或內容。

這些證據都像呈堂證供一樣，列出來就像維基百科，提供查詢。

LINE BOT，可以讓使用 LINE 轉傳功能的人運用，當 BOT 收到人家轉傳的訊息時，BOT 就會把資料庫裡面針對該訊息的回答，自動傳回給他，讓他知道這則訊息有多少人認為含有不實資訊，又有多少人認為含有真實資訊，以及他們分別的理由和查證來源為何，都可以看到。這個系統的特色跟專家系統不一樣的地方是任何 LINE 的使用者都可以把想查證的訊息轉傳進來，任何人都可以當小編，瀏覽剛傳進來的待查證的消息，並且撰寫回應。（附錄一，與談者 NGO5）

（三）第三方查核機制——專家系統查核可能產生的問題

在專家查核部分，也許我們需要一些學術界或專業團體的評論和協助，我覺得這都可以思考，可是網路世界非常迅速，也許我們很難仰賴某個團體或某個人，可能還是要往群眾智慧這個方向去思考。（附錄一，與談者 NGO3）

（四）第三方查核機制——群眾協力的另一種可能

First Draft News 和 Poynter 本質上都是從專家系統來做真實性查核的角度切入，但其實大眾也很關注不實訊息的散布，不如開放讓大眾協作，一起標示訊息真實或虛假，達到所謂「前人 google、後人乘涼」的效果。但也不要太相信群眾外包，試著用群眾的力量，讓大家知道哪個東西有爭議、爭議在哪裡。（附錄一，與談者 NGO5）

假新聞跟假消息的釐清作法，以及事實查核要怎麼做？其實並不是查核，也不是二元對立（真或假），現在有非常多的工具，可以提供更多事實和資料讓民眾辨識及參考。平臺業者在技術和社會責任上應該要扮演一定的角色。民間已經有這麼多資源和工具，平臺業者可

以多跟他們合作，鼓勵民眾使用。（附錄一，與談者 NGO1）

（五）組成第三方機構進行事實查核之可行性

對於組成第三方機構進行事實查核之可行性，各方意見不一，有樂觀其成，有質疑其成效者，但基於網路治理精神，鼓勵多方合作及程序透明，仍應予以鼓勵。

對第三方的看法，不要用「公正」這兩個字，我們覺得用「第三方查核」這樣比較好，有一些組織來做一些事情，善盡社會責任，剩下交給民主社會的個體自行判斷。（附錄一，Prof1）

臺灣公民社會很強大，讓公民社會一起參與共同監督新聞；至於經費從哪來，我們認為業者要善盡社會責任，所以建議由平臺業者與新聞媒體，每年固定被徵收或出一些資金，作為運作資金。（附錄一，NGO1）

五、傳統廣電媒體引用網路訊息之查證

電視新聞使用網路素材成為常態，如何將網路資訊的查證落實在新聞工作流程中，確保提供給視聽眾正確可靠的資訊，亦是傳統廣電媒體防制網路假新聞氾濫，應具體參與互相合作的事項。

BBC 對網路訊息查證的原則是：必須查證，不管它是哪裡的素材，對於網路的訊息文件跟事實尤其必須小心查證，BBC 非常在意一件事，就是記者必須要親眼目擊，如果無法親眼目擊，必須要避免使用單一來源，在萬不得已的情況下，必須要標註引用名稱，跟我們現在的作法很像，可是 BBC 更精確，所有的鄉民跟網民提供的資訊不能夠理所當然的假設是正確的，仍然要經過一步一步合理的步驟查證，尤其特別要注意如果提供者是來自於遊說團體或相關利益團體時，絕對要非常的謹慎。

善盡查證，不能保證事實是百分之百被查證，因為事實的存在，牽涉到很多面向，有些是主觀認定的問題，有些是在截稿之前，大概就只能查到這個地步，因此做資料查證時，要窮盡一切的步驟到應有的正確性，所謂應有的正確性不見得是百分之百的正確性，而是你已經善盡那樣的責任。（附錄二，Prof1）

（一）網路媒體已經是所有廣電媒體要去追蹤新聞的重要平臺，問題不在引用網路媒體，而是如何落實新聞查核

面對新的傳播科技、新現象，媒體的角色一直在不斷學習，網路媒體已經是所有廣電媒體要去瞭解與追蹤新聞的重要平臺。衛星公會幾年前提出的新聞自律執行綱要，大致符合需求，我們比較要小心的是引用的網站是不是可信的網站，電視臺都不希望報導出假新聞，報導真實、確實、公正，是所有有品牌的電視臺一直努力的方向，電視臺必須避免不小心拿到錯誤資訊，這個錯誤的資訊可能來自於網路，來自任何地方，所以要落實事實查核，提醒記者，注意消息來源的正確性、可靠性。（附錄二，MS1）

媒體業者應有兩個共識：第一個共識，政府基本上在這件事情上不宜過度介入，透過業界自律來促進品質，應該是臺灣社會很不容易建立的共識，但反過來說如果自律做不好，很可能他律就會進來，所以也要相對有警覺；第二個共識，現在網路訊息的查證非常困難，要達所謂正確性的概念，並不是那麼容易，現在網路世界，造假也好、扭曲也好，是進化再進化，所以查證會變的更困難，但正因為我們新聞媒體存在的價值是表述事實、查詢真相，從這個角度來講，媒體責任就更大。（附錄二，P2）

(二) 傳統媒體分兩個部分，新媒體單位跟傳統電視臺新聞採訪中心應是分治的

媒體集團設社群新聞處做網路新聞，傳統新聞臺做的是電視新聞，分開製作，但召開新聞自律委員會時，社群新聞部門做的新聞也納入新聞自律委員會成為檢討的對象。(附錄二，SN2)

(三) 找到當事人或權責單位，證實訊息

除非找到當事人，確定為真、有訪問、知道來龍去脈，才有可能做成電視新聞。例如3月分自律委員會檢討來自Dcard網路平臺的一則新聞，有一個男孩子因為喜歡一個女孩子，填志願原本可以上臺大，卻為那個女孩子填了真理大學，社群新聞部門一再確認，這一篇怎麼來的，誰貼的？當事人是誰？要採訪時，當事人卻很害怕就自動下架了，只PO了一天，騙取很多點閱率後，證明那是一個虛偽不實的東西，但所有的網路新聞平臺幾乎都引用了。(附錄二，SN2)

公共的議題上，是以權責單位進行查證，避免可能因為商業競爭發布不實消息，對一些公司行號造成名譽損害。(附錄二，SN7)

(四) 慎選合作的網路平臺

要慎選合作的網路平臺，如果常出錯，表示這個平臺只在乎點閱率，而不在乎真實性。(附錄二，SN2)

(五) 新聞真實性的查核，困難度高

網路上的訊息是鋪天蓋地一天24小時在流動，處理模式，基本上

有兩種，一種是純訊息性的，除非找得到當事人證實，要不然幾乎不碰，另外一種是有很多的影像，除非找到有更深入可以檢討的部分再做。（附錄二，SN3）

（六）定時更新，延續追蹤

對網路新聞採取比較嚴格標準，一定會去查證，查證不清楚的話，寧願暫緩不播，所以我們網路新聞其實播的比較少，就是要不斷的查證、追蹤。（附錄二，SN4）

（七）媒體從業人員應加強自我教育，提升新聞品質

綜觀整個虛假訊息的生態系統，有三部分很重要，除了平臺業者與公民團體、政府部門共同合作健全資訊生態系統；另一方面須透過教育培養記者的新聞素養、民眾的公民素養；再者，內容生產者的角色也不可或缺。

在培訓新聞記者善用平臺工具以落實查證工作上，FB 於 2017 年 3 月推出 Facebook for Journalist 計畫，在網路上提供 Blueprint for Journalist 培訓課程，包括如何發布新聞、如何使用 360 全景模式發布新聞，如何做新聞推播等內容。Google 則推廣 Media Lab 計畫，目的是與新聞記者成為夥伴，分享更多線上工具，讓記者發表好的內容，也希望能把 First Draft News 網路線上查核的訓練帶入培訓課程中。

現在媒體普遍低薪化，年輕人基本上素養不足，錯別字多，沒有新聞專業，文稿也沒有新聞脈絡或起承轉合，造成新聞品質低落，是打擊民眾對媒體信任度低下的關鍵，媒體應加強自我教育，即時新聞不要那麼浮濫，要加強媒體從業人員的素質。（附錄一，NGO2）

內部教育訓練蠻重要的，要思考怎麼樣把對於社會公共利益的考量，新聞的價值，在內部教育灌輸給第一線的記者。（附錄二，MS2）

新聞記者要進行查證以及辨別技巧的教育訓練，查證要查證到什麼程度才叫有查證，都有一些基本原則，有一些辨別的技巧，均應納入準則規範裡及第一線記者的教育訓練中。（附錄二，Prof2）

（八）查證態度及檢視標準

網路媒體或新媒體跟他臺有些不一樣的地方，現在還依附在編輯臺下，我們相信很多素材來源需要共同的檢視和交叉比對，甚至連要上架的過程都需要一致的標準。此外，主管機關的引導或鼓勵，亦遠比嚇阻有效。（附錄二，WN3）

（九）平衡報導不是查證

內部核稿的制度要落實，雖然競爭非常激烈，在壓力之下，有時候來不及，這是現實，但還是應該要落實。有一些記者覺得平衡報導就是查證，但平衡報導不是查證，媒體應認真去驗證。（附錄二，NGO3）

（十）透過分級編輯程序落實審核

建議編輯臺將新聞分級，透過分級編輯的程序加以審核，讓比較有經驗的編輯或者主管來做第二道防線。每一則新聞要做很多道審核實務上有些困難，但至少針對比較敏感的、重要的，可以分級審核。（附錄二，Prof2）

六、廣告主減少在爭議內容多的網站投放廣告

假新聞為了增加讀者或透過網路分享，常會配合吸引人的標題或是完全假造

的新聞。某些假新聞類似標題黨，主要都是靠所產生的廣告收入，不管內容的正確與否。

對媒體產業最有制約力的，不是政府也不是第三方團體，最有效的是廣告主，因為廣告主對下廣告非常謹慎，如果下在爭議媒體會損傷企業形象，所以他們是有挑過的。請他們一起討論怎麼加入打擊假新聞的制衡力量。（附錄一，NGO2）

現在有很多的網站靠廣告做為主要盈利工具，Google Ads 不允許盜版網站放置 Google 廣告已行之有年，對於有爭議訊息的網站，希望積極推動不在使用爭議內容的網站投放廣告，使其無利可圖後漸漸消失。（附錄一，ISP2）

陸、媒體資訊素養

抑制假新聞不能只談第三方團體的查核機制，還是要回到提升「新聞自律」與「媒體素養教育」。短期我們確實可以透過業者自律、與第三方事實查證組織的協作方式，降低其影響性。長期來說，還是必須植基於教育，將媒體素養、公民資訊素養普及化、深耕化，才有可能發揮更大效果。有鑑於此，由 FB 等科技業領袖、學術單位和非營利組織組成的全球聯盟於 2017 年 4 月宣布，投資 1,400 萬美元啟動「新聞誠信倡議」（The News Integrity Initiative）計畫，攜手「增進新聞素養、增加全球對新聞的信任，並為公共對話提供更多資訊」，該計畫希望未來能向大眾提供必要的工具，幫助大眾識別在網路上看到資訊的真偽。

現在充斥的虛假、不實的訊息，其實存在非常多灰色地帶，而公民教育、公民素養這部分是最基本的問題，這也是最可以跟政府和公民團體合作的方向。（附錄一，ISP2）

FB 於 2017 年 4 月與臺灣三家 NGO 團體合作推播「不實報導的辨認訣竅」提示頁面，此頁面告知使用者 10 點關於網路不實報導的辨認訣竅，希望藉此幫助引導臺灣的使用者可以連結過去合作夥伴的網站，進一步瞭解目前臺灣打擊虛

假新聞的最新努力及相關成果。媒體教育觀察基金會認為民眾對網路爭議訊息的關注度確有提升，但亦有 NGO 表示不少民眾在收到推播頁面後，以為他們在網路的言論被 FB 監控。甚至有記者認為是否把假新聞的責任轉嫁到新聞記者身上，逼迫他們得供出消息來源。顯見網路治理議題，不是由上而下，而是需要不斷溝通。

關於「不實報導的辨識訣竅」第七點：「查核證據。檢查作者的資料來源，以確認報導內容的正確性。如果證據不足或找來匿名的專家背書，就有可能是不實報導」。這對於記者而言實在太沉重了，其實愈重要的新聞像是揭發重大弊案，記者愈必須要倚賴不具名的消息來源，也就是大家俗稱的深喉嚨，否則記者幾乎不可能拿到相關資料。我很擔心現在為了要打擊假新聞，像是第七點這樣的建議內容，會不會把假新聞的責任轉嫁到新聞記者身上，逼迫他們得供出消息來源。（附錄一，NGO2）

縱使在採監理模式之歐盟政策上，亦認為媒體資訊素養的提升才是假新聞處理議題的關鍵，在歐盟執委會負責與歐盟會員國代表以及第三國外部代表針對數位單一市場及假新聞議題辯論對話的負責人 Andrus Ansip 亦稱：我們必須透過媒體素養和批判思考，解決不實資訊的擴散。我們亦須以更良好的溝通方式，讓民眾瞭解為什麼民主、法律規定、兒少保護，以及基本人權，對每個人來說是很關鍵的利益 (Ansip, April 26, 2018)。

柒、結語

本文從傳播公共政策的角度，探討假新聞的管理議題。依據 RISJ 於 2017 年發布其從受眾的角度所進行之假新聞重磅調查報告，假新聞的問題並不侷限於「假的新聞」，它還涉及到低質量的新聞、政治宣傳和誤導性的廣告形式和贊助內容。本文在檢視臺灣媒體規範環境後，亦證實如果我們要在解決這個問題上取得進展，記者、新聞媒體和科技公司，均需要重建人們對牽涉其中各機構作為的信心。

在實定法國家中，首要解決的是，何謂「假新聞」？對受眾來說，假新聞和真實新聞並無明晰的界限，只有程度的區別。受眾心目中更多的假新聞是劣質新

聞、宣傳（包括政客的謊言和極端黨派內容）和廣告，而不一定是偽裝成新聞報導的虛假信息。在臺灣，如出現違反事實查證原則致損害公共利益、報導不實與不公新聞、在新聞中置入廣告訊息、或出現仇恨性言論，於廣電媒體方面均有法律規範，在監理上較無問題，亦非各界對假新聞探討之重心。相對的，如出現在平面媒體或網路媒體，依其媒介屬性，向採低密度管理，尤其是網路社群媒體，更涉及跨國傳播之管轄權問題，如何面對，正是網路治理探討重心之一。

假新聞之管理模式，經過 2017 年各國之探討與辯論，大致可分為美國與歐盟機制，前者基於資訊服務輸出大國之立場，其跨國資訊服平臺業審慎處理，甚至抗拒啟動查核機制，政府亦交由業者自主管理。後者則以德國為首，倡議社群網站應自行檢測是否為假新聞，若有被通知即應予下架，否則依法進行核處監理。

歐美的政治文化存在著差異。數位科技新貴，在政治上往往是放任的自由派。他們相信要解決社會的問題，透過創新和科技比政府更加有效，對政府則保持較為懷疑的態度。相較之下，德國人則相信規範的力量。德國人相信具備足夠智慧和能力的政府，可以透過有效的立法緩解社會的問題。所以他們願意採取懲罰式的行動，正面迎擊這些跨國科技巨頭。有人說這是箝制媒體自由，也有人認為這是歐洲政府和美國企業的正面對撞。

FB 雖在 2017 年 3 月陸續推出第三方事實查證機制、「有爭議」標籤等措施，也盡到社群媒體的部分責任。只是所謂事實查證機制仍無法徹底解決假新聞之散布，成效並不顯著，根據德國政府於 2016 年公布的數據顯示，FB 刪除了 46% 違法內容、YouTube 刪除了 10%、Twitter 只刪除了 1%，這也促使德國政府加緊立法腳步，期能透過法律與罰款讓社群媒體公司進一步認知到自身的社會責任。歐盟執委會依據 2016 年 11 月一項民意調查，顯示歐洲公民對媒體的信任度普遍較低。例如，55% 的歐洲人表示，他們失去了對社交媒體上發布的新聞的信任。

此兩種模式不論為治理或監理，其差異點在於歐盟監理為求假新聞獲得有效處理，課以跨國平臺業者責任，被證實為假新聞，收到通報或投訴後，24 小時內要撤除明顯違法的仇恨言論和其他貼文，並於 7 天內封鎖其他冒犯性內容，不符規定者最高將受罰 5 千萬歐元。看似嚴格，但其仍屬先自律後他律之管理模式，且對如何判斷假新聞，政府亦不介入，審慎交由第三方查證機構處理，此點則與治理之精神無異。

臺灣面對此議題的公共政策選擇為何？相較之下，臺灣在未經過由下而上之

思辨，行政院在不到半年的時間，為避免造成管制言論自由之爭議，快速決定以網際網路治理模式定位，跟隨美國跨國網路平臺企業，如 FB、Google 所提出之倡議，採取網路治理之模式。從政府部門、網路平臺業者、第三方機構、傳統媒體、及廣告主等面向所提出之相關配套措施，雖免於傷害網路言論自由之爭議，然亦有論者質疑第三方查證之績效、及 FB 等網路服務平臺業是否真心要處理假新聞問題？仍有待事後觀察。¹ 另我國在處理兒少上網安全問題方面，依據《兒童及少年福利與權益保障法》第 46 條、第 46 條之 1 及第 94 條規定，即屬監理機制。可見兩者並非不可並行。

臺灣在網路治理之實踐方面，基於對新聞自由的重視與尊重，認為一個民主自由國家的政府面對假新聞議題，從來就不是，也不應該涉及新聞訊息真假的判斷，而是如何建立機制，即如何敦促業者建立新聞真實查核機制，聚焦在傳統與網路社群媒體，如 FB、Google、LINE 和 Yahoo! 奇摩等跨國網路平臺和通訊軟體業者，如何強化查證措施，以及能在全世界各地提供的作法。此外，對常有援引網路不實訊息再傳播的廣電業者，除了從既有機制要求業者落實查證外，如何要求自律（問責）、訓練員工均是各界不斷呼籲的問題。

「查證為真」包括許多複雜思考和判斷，「真實」的魔鬼藏在細節裡，想只靠電腦演算式從網路得到「正確」答案，為時尚早。「打假是科技和哲學的複雜問題」，FB 認為查證需要專業，故須和公信力高的事實查核網站 Snopes.com、PolitiFact.com 以及 FactCheck.org 合作，才有成功可能。

政府部門，除不宜介入網路爭議訊息判讀外，如網路引發假新聞議題涉及國家安全、資訊安全等議題，應依跨部會協商機制即時因應。且政府應設置重大資訊發布窗口，以公開、快速和結構化三原則設置問答集，即時澄清不實謠言，提供正確訊息。

網路平臺業者與公民團體合作，其因應網路爭議訊息所建立之機制，表面上顯現合作，但在本地性仍有落差。且在多種面向上扮演管制者的角色，雖號稱是中立的平臺，根據精準的使用者偏好數據模型，將守門人角色讓渡給演算法系統，並非毫無爭議。對於組成第三方機構進行事實查核之可行性，目前各方意見仍分歧，惟基於網路治理精神，鼓勵多方合作及程序透明，仍應予以鼓勵。

傳統廣電媒體引用網路訊息之查證，問題不在引用網路媒體，而是如何落實

1 網際網路治理強調企業之社會責任，FB、Google 等網路平臺迫於市場壓力，對事實查證採取系列措施，但績效仍屬有限。以 2018 年 FB 之劍橋分析公司濫用個資事件，FB 被批未善盡管理個資之責為例，監理之合法性，正是由於市場之失靈所致。

新聞查核。媒體應慎選合作的網路平臺，定時更新，延續追蹤引用之新聞，且媒體從業人員亦應加強自我教育，提升新聞品質。

最後，抑制假新聞不能只談第三方團體的查核機制，還是要回到提升「新聞自律」與「媒體素養教育」，此或可成為假新聞管理議題治本之策

參考書目

David Chuang (2014年8月2日)。〈你瞭解治理(Governance)的定義及和你的關係嗎?〉。取自 <https://blog.uprofit-tw.com/?p=4576>

E安全(2017年11月24日)。〈歐盟如何打擊網絡假新聞?〉，《壹讀》。取自 <https://read01.com/xDKQ7E3.html#.W0GdG9IzbIW>

中央通訊社(2017年6月20日)。〈研究：社群媒體已成骯髒政治戰場〉。取自 <http://www.cna.com.tw/news/aopl/201706200443-1.aspx>

朱弘川摘譯(2018年3月30日)。〈假新聞的應變之道——查核機制與降低經濟誘因〉。取自 <https://www.feja.org.tw/33586> (原文 Caplan, R., Hanson, L., & Donovan, J. [2018, February 21]. Dead reckoning—Navigating content moderation after fake news. *Data&Society*. Retrieved from <https://datasociety.net/output/dead-reckoning>)

行政院(2017年2月16日)。〈行政院第3536次院會決議〉。取自 <https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/97195ee7-4ccb-46e2-8231-b8061cb1bf40>

呂一銘(2017年9月28日)。〈從北韓的核武 看臺灣媒體的怠惰!(下)〉。取自 <http://hosting.fejawebite.org/modules/news007/article.php?storyid=2280>

——(2017年9月14日)。〈從北韓的核武 看臺灣媒體的怠惰!(上)〉。取自 <http://hosting.fejawebite.org/modules/news007/article.php?storyid=2268>

何吉森(2017)。〈OTT TV之監理與境外侵權網站管制〉，劉幼琍(編)，《OTT TV的創新服務經營模式與政策法規》，頁271-308。臺北，臺灣：五南。

周慶祥(2010)。〈新聞事實查證製播規範與標準〉。(國家通訊傳播委員會委託研究報告)。臺北，臺灣：國家通訊傳播委員會。取自 https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/11021/1818_19072_110218_1.pdf

孫宇青譯(2018年3月10日)。〈假新聞傳播比真相快6倍〉，《自由時報》，A1版。

徐和謙（2017 年 4 月 6 日）。〈德國擬立法嚴懲假新聞 社交平臺不刪除挨罰〉，
《財新網》。取自 <http://international.caixin.com/2017-04-06/101075137.html>

涂敏編譯（2017a 年 9 月 21 日）。〈假新聞的謬誤：從廣播恐慌事件看現今網路
的極化現象（一）〉。取自 [http://hosting.fejawebsite.org/modules/news007/
article.php?storyid=2274](http://hosting.fejawebsite.org/modules/news007/article.php?storyid=2274)（原文 Chen, A. [2017, September 4]. The fake-news
fallacy: Old fights about radio have lessons for new fights about the internet. *The
New Yorker*. Retrieved from [https://www.newyorker.com/magazine/2017/09/04/
the-fake-news-fallacy?mbid=nl_TNY%20Template%20-%20With%20Photo%20
\(44\)&CNDID=48420061&spMailingID=11822173&spUserID=MTc1ODE4NDk
3MzY0S0&spJobID=1222846596&spReportId=MTIyMjg0NjU5NgS2](https://www.newyorker.com/magazine/2017/09/04/the-fake-news-fallacy?mbid=nl_TNY%20Template%20-%20With%20Photo%20(44)&CNDID=48420061&spMailingID=11822173&spUserID=MTc1ODE4NDk3MzY0S0&spJobID=1222846596&spReportId=MTIyMjg0NjU5NgS2)）

_____（2017b 年 9 月 21 日）。〈假新聞的謬誤：從廣播恐慌事件看現今網路
的極化現象（二）〉。取自 [http://hosting.fejawebsite.org/modules/news007/
article.php?storyid=2273](http://hosting.fejawebsite.org/modules/news007/article.php?storyid=2273)（原文 Chen, A. [2017, September 4]. The fake-news
fallacy: Old fights about radio have lessons for new fights about the internet. *The
New Yorker*. Retrieved from [https://www.newyorker.com/magazine/2017/09/04/
the-fake-news-fallacy?mbid=nl_TNY%20Template%20-%20With%20Photo%20
\(44\)&CNDID=48420061&spMailingID=11822173&spUserID=MTc1ODE4NDk
3MzY0S0&spJobID=1222846596&spReportId=MTIyMjg0NjU5NgS2](https://www.newyorker.com/magazine/2017/09/04/the-fake-news-fallacy?mbid=nl_TNY%20Template%20-%20With%20Photo%20(44)&CNDID=48420061&spMailingID=11822173&spUserID=MTc1ODE4NDk3MzY0S0&spJobID=1222846596&spReportId=MTIyMjg0NjU5NgS2)）

_____（2017c 年 9 月 21 日）。〈假新聞的謬誤：從廣播恐慌事件看現今網路
的極化現象（三）〉。取自 [http://hosting.fejawebsite.org/modules/news007/
article.php?storyid=2272](http://hosting.fejawebsite.org/modules/news007/article.php?storyid=2272)（原文 Chen, A. [2017, September 4]. The fake-news
fallacy: Old fights about radio have lessons for new fights about the internet. *The
New Yorker*. Retrieved from [https://www.newyorker.com/magazine/2017/09/04/
the-fake-news-fallacy?mbid=nl_TNY%20Template%20-%20With%20Photo%20
\(44\)&CNDID=48420061&spMailingID=11822173&spUserID=MTc1ODE4NDk
3MzY0S0&spJobID=1222846596&spReportId=MTIyMjg0NjU5NgS2](https://www.newyorker.com/magazine/2017/09/04/the-fake-news-fallacy?mbid=nl_TNY%20Template%20-%20With%20Photo%20(44)&CNDID=48420061&spMailingID=11822173&spUserID=MTc1ODE4NDk3MzY0S0&spJobID=1222846596&spReportId=MTIyMjg0NjU5NgS2)）

_____（2017d 年 9 月 21 日）。〈假新聞的謬誤：從廣播恐慌事件看現今網路
的極化現象（四）〉。取自 [http://hosting.fejawebsite.org/modules/news007/
article.php?storyid=2271](http://hosting.fejawebsite.org/modules/news007/article.php?storyid=2271)（原文 Chen, A. [2017, September 4]. The fake-news
fallacy: Old fights about radio have lessons for new fights about the internet. *The
New Yorker*. Retrieved from [https://www.newyorker.com/magazine/2017/09/04/
the-fake-news-fallacy?mbid=nl_TNY%20Template%20-%20With%20Photo%20
\(44\)&CNDID=48420061&spMailingID=11822173&spUserID=MTc1ODE4NDk
3MzY0S0&spJobID=1222846596&spReportId=MTIyMjg0NjU5NgS2](https://www.newyorker.com/magazine/2017/09/04/the-fake-news-fallacy?mbid=nl_TNY%20Template%20-%20With%20Photo%20(44)&CNDID=48420061&spMailingID=11822173&spUserID=MTc1ODE4NDk3MzY0S0&spJobID=1222846596&spReportId=MTIyMjg0NjU5NgS2)）

- (44)&CNDID=48420061&spMailingID=11822173&spUserID=MTc1ODE4NDk3MzY0S0&spJobID=1222846596&spReportId=MTIyMjg0NjU5NgS2)
- 許士軍 (2013 年 5 月 28 日)。〈「公司治理」不是什麼萬應藥方！〉，《遠見雜誌》。取自 <https://www.gvm.com.tw/article.html?id=24393>
- 陳仲豪編譯 (2017a 年 9 月 7 日)。〈試圖禁止假新聞將比假新聞本身更糟 (一)〉。取自 <http://hosting.fejawebsite.org/modules/news007/article.php?storyid=2258> (原文 Fisher, A. L. [2017, July 5]. Fake news is bad. Attempts to ban it are worse. *Vox*. Retrieved from <https://www.vox.com/the-big-idea/2017/7/5/15906382/fake-news-free-speech-facebook-google>)
- _____ (2017b 年 9 月 7 日)。〈試圖禁止假新聞將比假新聞本身更糟 (二)〉。取自 <http://hosting.fejawebsite.org/modules/news007/article.php?storyid=2257> (原文 Fisher, A. L. [2017, July 5]. Fake news is bad. Attempts to ban it are worse. *Vox*. Retrieved from <https://www.vox.com/the-big-idea/2017/7/5/15906382/fake-news-free-speech-facebook-google>)
- _____ (2017c 年 9 月 7 日)。〈試圖禁止假新聞將比假新聞本身更糟 (三)〉，《財團法人卓越新聞獎基金會》。取自 <http://hosting.fejawebsite.org/modules/news007/article.php?storyid=22586> (原文 Fisher, A. L. [2017, July 5]. Fake news is bad. Attempts to ban it are worse. *Vox*. Retrieved from <https://www.vox.com/the-big-idea/2017/7/5/15906382/fake-news-free-speech-facebook-google>)
- 張永明 (2010)。〈歐洲媒體法回覆權之研究〉，《高大法學論叢》，6 (1) : 19-58。doi:10.29887/NUKLJ.201009.0002
- 國家通訊傳播委員會 (2016)。〈106 年 NCC 傳播監理報告〉。取自 https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/18032/2606_38939_180416_1.pdf
- _____ (2017 年 11 月 20 日)。〈數位通訊傳播法草案總說明〉。取自 https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17041/3861_37260_170418_1.pdf
- 黃泓瑜 (2018 年 3 月 24 日)。〈臺灣媒觀：「假新聞」不應淪為媒體鬥爭的工具〉，《風傳媒》。取自 <http://www.storm.mg/article/415162>
- 葉志良 (2016 年 3 月)。〈我國 OTT 電視法制的濫觴？評釋電子通訊傳播法草案〉，「OTT 電視 (Over-The-Top TV) 的發展趨勢、法律規制暨改革方向研討會」論文。臺灣，臺北。
- 楊明娟 (2018 年 3 月 26 日)。〈馬來西亞提新法 散布假新聞最高處 10 年徒刑〉，《中央廣播電臺新聞網》。取自 <https://news.rti.org.tw/news/view/id/402307>

- 賴來焜 (2001)。〈當代國際私法學之構造論：建立以「連結因素」為中心之理論體系〉。臺北，臺灣：神州。
- 賴昀編譯 (2017a 年 8 月 31 日)。〈反烏托邦時代的提問：怎樣算是假新聞反烏托邦時代的提問：怎樣算是假新聞？(上)〉。取自 <http://hosting.fejawebsite.org/modules/news007/article.php?storyid=2252> (原文 Martinson, J. [2017, June 18]. A question for a dystopian age: What counts as fake news? *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/media/2017/jun/18/a-question-for-a-dystopian-age-what-counts-as-fake-news>)
- _____ (2017b 年 8 月 31 日)。〈反烏托邦時代的提問：怎樣算是假新聞反烏托邦時代的提問：怎樣算是假新聞？(下)〉。取自 <http://hosting.fejawebsite.org/modules/news007/article.php?storyid=2251> (原文 Martinson, J. [2017, June 18]. A question for a dystopian age: what counts as fake news? *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/media/2017/jun/18/a-question-for-a-dystopian-age-what-counts-as-fake-news>)
- 藍立晴 (2017 年 4 月 7 日)。〈德國批准了打擊仇恨言論與假新聞的法案，言論自由標準由誰定？〉，《匯流新聞網》。取自 <https://cnews.com.tw/> 德國內閣批准了打擊仇恨言論與假新聞的法案 %EF%BC%8C 但
- 藍鯨財經記者工作平臺 (2017 年 11 月 20 日)。〈路透重磅調查報告：讀者眼中的「假新聞」不只是「假的新聞」〉，《每日頭條》。取自 <https://kknews.cc/other/bk68pvo.html>
- Ansip. A. [Ansip_EU]. (2018, April 26). Disinformation is not new as instrument of political influence. New technologies have expanded its reach to undermine our democracy & society. Since online trust is easy to break but difficult to rebuild, industry needs to work together with us on [Twitter moment]. Retrieved from https://twitter.com/Ansip_EU/status/989435708065579008
- BBC Trending. (2014, November 14). #BBCTrending: Syrian 'hero boy' video faked by Norwegian director [Video file]. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/blogs-trending-30057401>
- European Commission. (2018, March 12). *Summary report of the public consultation on fake news and online disinformation*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>

- (2017, November 13). *Next steps against fake news: Commission sets up High-Level Expert Group and launches public consultation*. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4481_en.htm
- Kurbalija, J. (2013). *An introduction to internet governance* (5th ed.). Msida, Malta: Diplo Foundation.
- Lucchi, N. (2014). Internet content governance and human rights. *Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law*, 16, 809-856.
- ShaamNetwork. (2014, November 14). *Syria! Syrian hero boy rescue girl in shootout* [Video file]. Retrieved from https://www.youtube.com/watch?time_continue=66&v=mgwO6oni-wY&bpctr=1531454125

附錄一：網路訊息事實查核機制座談

時間：106 年 3 月 30 日（星期四）下午 2 時整（座談會一）

106 年 4 月 28 日（星期五）下午 2 時整（座談會二）

地點：交通通訊傳播大樓 2003 會議室

交通通訊傳播大樓 2002 會議室

主持人：NCC 委員

與談者：

1. 網路社群媒體業者（代碼 ISP1）
2. 網路平臺業者（代碼 ISP2）
3. 通訊軟體業者（代碼 ISP3）
4. 網路平臺業者（代碼 ISP3）
5. 媒體 NGO（代碼 NGO1）
6. 媒體 NGO（代碼 NGO2）
7. 媒體 NGO（代碼 NGO3）
8. 媒體 NGO（代碼 NGO4）
9. 網路第三方團體（代碼 NGO5）
10. 政府研究單位（代碼 GOV1）
11. 傳播學者（代碼 Prof1）
12. 傳播學者（代碼 Prof2）

附錄二：廣電媒體引用網路訊息如何落實新聞事實查核機制座談會

時間：106 年 5 月 25 日（星期四）9 時 30 分

地點：交通通訊傳播大樓 805 會議室（座談會三）

主持人：NCC 委員

與談者：

1. 媒體公會（代碼 MS1）
2. 衛星新聞頻道業者（代碼 SN1）
3. 衛星新聞頻道業者（代碼 SN2）
4. 衛星新聞頻道業者（代碼 SN3）
5. 衛星新聞頻道業者（代碼 SN4）
6. 衛星新聞頻道業者（代碼 SN5）
7. 衛星新聞頻道業者（代碼 SN6）
8. 衛星新聞頻道業者（代碼 SN7）
9. 衛星新聞頻道業者（代碼 SN8）
10. 媒體協會（代碼 MS2）
11. 無線新聞臺（代碼 WN1）
12. 無線新聞臺（代碼 WN2）
13. 無線新聞臺（代碼 WN3）
14. 媒體 NGO（代碼 NGO1）
15. 媒體 NGO（代碼 NGO2）
16. 媒體 NGO（代碼 NGO3）
17. 媒體 NGO（代碼 NGO4）
18. 傳播學者（代碼 Prof1）
19. 傳播學者（代碼 Prof2）

The Governance and Supervision of Fake News

Ho, Jason C. S.*

Commissioner, National Communications Commission

Abstract

This article discusses the issue of managing “fake news” from the perspective of public policy on the media. For audiences, no clear boundary exists between fake news and real news, with the difference merely being one of degree. The purpose of such dissemination of misinformation is to mislead the public while realizing political or commercial benefits.

Approaches to the management of fake news can be roughly divided into two types, adopted by the United States and the European Union, respectively. The former adopts a passive stance, handing over to the industry for self-regulation; whereas the latter advocates that social media should detect fake news or remove such material when notified, with failure to do this being penalized under law.

In Taiwan’s practice of Internet governance, given how highly Taiwan values and respects press freedom, it is believed that a democratic government in a free country should never be involved in the verification of news information. Instead, it is recommended that industry establish fact-checking systems.

Lastly, suppression of fake news cannot focus merely on verification of news by third parties. Rather the solution should involve enhancement of “press self-discipline,” “media licensing,” and “media literacy education.”

Keywords: fake news, governance, supervision

* Email: jason@ncc.gov.tw

