

# 假訊息防制工作坊

陶振超、劉靜怡\*

假訊息已經是世界各國現今面對的最重要議題。其影響擴及人們生活的所有領域，並且常常在最重要的面向，如政治、健康，造成極嚴重的負面影響。有鑑於此，科技部人文社會科學研究中心整合傳播學者、法律學者、及社群媒體平臺業者三方，並邀請牛津大學網際網路研究所（Oxford Internet Institute）主任、全球最早進行運算宣傳研究的 Philip Howard 教授進行專題演講。這次工作坊的目的有三：第一，從全球視野檢視假訊息及其延伸之資訊戰的起因與影響。瞭解目前的關鍵議題及研究成果，促使學術研究落實於解決社會面臨的挑戰，並為臺灣建立國際研究合作網絡。第二，促進傳播學者、法律學者、及社群平臺業者跨領域對話。從媒體與平臺自律、法律規範、開放資料、公民素養等視角，探討並提出遏制假訊息散布、更正假訊息誤導、及事先預防等可能的策略與合作方式。第三，推動高品質科學知識的傳播及以證據為基礎的政策制訂。透過舉辦大型演講與座談方式，提升民眾對假訊息及相關議題的素養，並瞭解以學術研究成果為基礎進行政策制訂的可能方式。以下簡介工作坊探討的議題與重要內容。

## 一、Philip Howard 教授主題演講：運算宣傳

第一場是 Philip Howard 教授以運算宣傳為題的演講。他在演講一開始首先點出，現今全球政治已經與資訊與傳播科技密不可分，甚至可以說全球政治的一部分透過資訊與傳播科技實現。運算宣傳就是其中最重要的例子之一。從政治人物到政黨、國家，在社群媒體上皆嘗試使用政治機器人（political bots），無論是全自動或半自動，進行輿論操弄，企圖影響選舉結果；政治人物、新聞記者、新聞媒體的社群媒體帳號，都被大量的政治機器人追蹤。在這項議題上，社會科學研究彰顯其至關重要的價值與對社會的貢獻：社會科學家在政府與大

\* 陶振超，國立交通大學傳播與科技學系教授；劉靜怡，國立臺灣大學國家發展研究所教授。

眾尚未驚覺運算宣傳的出現與嚴重時，發現並揭露此議題，並組織包含社會科學家、人文學者、與資訊學者的跨領域研究團隊，採取多研究方法取徑，探索問題的本質及其運作、呼籲全球重視與合作，持續不斷找尋與提供可能的解決辦法。總結來說，Philip Howard 教授的演講有以下三項重點。

第一，假訊息的目的在極化社會大眾、加深社會分裂。他先以產業界為例，指出全球租用最多臉書假帳號的是製藥業，其使用一半租來的假帳號表示自己患有偏頭痛、頭痛的困擾，再使用另一半分享自己使用新藥成功治癒的經驗。這種看似在社群媒體上的「自然互動」(natural interaction)，透過社會網絡不漏痕跡宣傳產品，是製藥業進行廣告宣傳的方式。這也是政治領域假訊息運作的模式。Philip Howard 教授指出，研究假訊息要從其背後的組織著手。這些組織在假訊息的主題上，針對社會既存分歧或爭議性議題。接著，並不是僅透過一個假訊息誤導大家，而是區分出多個不同的群體，散布互相衝突的不同假訊息給不同群體。這樣的方式，使得社會大眾與政府對如何回應難以形成共識，集體有效組織也不易，最終難以達成共享的協議與解決方案。他以美國 2016 總統大選為例，假訊息選擇特定群體，如極右派、極端保守人士、非裔美國人、拉丁裔美國人，散布不要去投票，去示威抗議、抵制選舉；或投票時間變更、投票不需要攜帶身分證件、或可以電話投票等錯誤資訊。馬來西亞客機在烏克蘭被擊落亦面對同樣狀況。當時 Philip Howard 教授正在布達佩斯，匈牙利的朋友對客機被擊落事件就收到許多不一致的訊息，有些甚至非常可笑、不合理。在假訊息的形式上，臉書上的政治廣告影響相對很小，需注意的是偽裝成有機、難以區分是否付費或贊助的內容，如新聞（特別是將評論包裝成新聞）、朋友之間的自然互動，影響力很大。

另外，他以臉書在一年多前提供給美國國會、同時也提供給牛津大學網際網路研究所約三千多個從俄羅斯聖彼得堡上線操作的臉書假帳號為例，說明被用來作為散布假訊息的假帳號大多已經存在很久（有些遠至 2012 年就出現）、潛伏多時，完全沒有與政治相關活動，突然張貼分享政治相關訊息；這些假帳號的活動量多寡，與政治事件（如川普與柯林頓獲得提名、美國總統大選辯論、俄羅斯間諜案爆發等）平行，當政治事件發生，活動量就遽增（俄羅斯可能發現這樣的策略有效，在 2016 美國總統大選後其政治機器人仍非常活躍）；除了臉書，Instagram 也出現相同模式，假訊息散布是一種橫跨各個社群媒體的運作（但目前研究以臉書為主，Instagram 與 Line 很少，抖音則一無所知、完全沒有。這些是年輕人主要使用的社群媒體，有迫切的研究需求）。



圖一：英國牛津大學網際網路研究所主任Philip Howard教授專題演講

第二，假訊息是全球議題，需要全球關注與合作。Philip Howard 教授指出，有組織的假訊息（organized misinformation）不單單發生在每個國家內，近年也出現在國家之間。假訊息早期是針對自己國家的民眾。在獨裁國家，常常是軍事單位或提供經費的組織與個人；在民主國家，則是政黨於選舉期間雇用傳播顧問公司，出現的國家數也從 2017 年的 28 個增加到 2019 年的 70 個。但今年的研究顯示，全球有七個國家（俄羅斯、中國、印度、巴基斯坦、伊朗、沙烏地阿拉伯、委內瑞拉），有專門組織與人員透過多社群媒體平臺、多語言的方式對其他國家散布假訊息。過去幾年俄羅斯對民主國家的選民散布假訊息，今年開始中國也成為假訊息的超級強權。研究顯示中國過去曾攻擊過臺灣總統、西藏流亡政府、及幾個與中國相關的議題，但未涉入國際輿論。但過去幾個月的香港反送中事件，中國也開始透過多社群媒體平臺、多語言，企圖影響國際輿論。

這些組織進行哪些工作？他們會使用真人、機器人、半機器人（cyborg）、或偷來的帳號、及駭客，使用假訊息誤導自己國家的選民（75%），攻擊政治異議分子及新聞記者（68%），利用井號（#）放大或沖淡訊息（73%），攻擊政治上的反對黨（89%），或散播經過設計的極化訊息（34%）。Philip Howard 教授提到女性知識分子、女性政治家、及女性新聞記者，常常成為假訊息的目標，很遺憾的是這些假訊息常常成功將這些女性趕出公共領域外。

第三，假訊息威脅民主與大眾對科學的信賴。Philip Howard 教授最後談到假訊息未來可能的演變、影響與因應建議。他提到相較於目前假訊息主要出現

在選舉期間，接下來在非選舉期間也會很活躍。無論政策法案、天災人禍、政治與社會議題，只要是全國性議題，都會有政治機器人、假訊息出現，以支持或反對特定立場、責難特定政黨或社群、或散布政治上具特定偏見詮釋 (political spin)。我們尚未看到真正的人工智慧 (Artificial Intelligence, AI) 出現在運算宣傳、假訊息散布上。未來人工智慧可以跨平臺、跨裝置分析人們的數位足跡、掌握人們的偏好，針對每個人發出高度個人化的假訊息以提高說服力。最後，假訊息最大的隱憂，是對民主的威脅。Philip Howard 教授認為若將民主定義為定期「選擇負責選擇的人」，這些被選出的人負責根據證據做出好的決策。假訊息破壞上述過程，使人們傾向接受依賴直覺作決策的政治人物。這類政治人物一旦被選上，在作公共決策時，質疑專家、不常相信證據，結果往往做出拙劣、糟糕的決定，讓問題更嚴重，導致惡性循環。更進一步，質疑專家、不常相信證據等將「專業性」從公共決策、公眾生活中移除，破壞大眾對科學在解決社會問題扮演關鍵角色的信賴，傷害民主社會的根基，不能輕忽。

面對這些挑戰，Philip Howard 教授強調大學與學術界扮演關鍵角色。假訊息企圖破壞大眾對科學的信賴，正是因為科學是對抗假訊息的有效力量，學術界能拯救世界。另外，在政策上，他建議任何蒐集人們資訊的產品，都需要說明誰是最終的受益者，並使其具可歸責性；使人們可以擁有與捐贈個人的資料給組織與學者進行研究，而非僅由特定組織掌握；擁有使用者資料的企業應將資料提供給如國家圖書館保存，允許經適當程序通過後的學者可以分析檢視；以及建立演算法的稽查制度。最後在結語中，Philip Howard 教授認為社群媒體不可能被移除、收回，重點應該是如何使其妥善運作以尊重民主價值，協助人們在選舉中做出好的決定。

## 二、專題座談：假新聞研究——臺灣與世界對話

在第二場中，沈伯洋教授的「中國對臺資訊攻擊鍊」的研究中，就明確指稱中國透過技術與資金協助其他威權國家、透過駭客行為及蒐集政府或私人的資訊 (例如駭客行為、微信、抖音等) 及利用資訊與科技傳布不實訊息 (例如透過國家媒體、LINE、微信、內容農場等)，均顯示了假新聞的影響途徑是去中心化的 (decentralization)，此處可能涉及的法律爭議包括我們是否真的能夠透過法律來減緩這種去中心化的不實訊息的負面影響，以及如何設計法律管制模式等問題。此外，沈教授也指出假新聞的戰術策略，也不再是僅過去所稱的「4D」 (dismiss, distort, distract and dismay)，而更有多元的策略應用。相對地，從主題

(topics)、策略 (strategies)、所欲影響或激起的情緒 (emotions) 到想要達成的偏見 (biases) 及使用的管道與節點 (nodes)，都已經超出過去的 4D 分析。

第二位講者林照真教授的「社群媒體的假新聞與政治宣傳：香港與臺灣的經驗研究」的研究，指出臺灣的假新聞播送，至少有四種模型，包含錯誤內容 (misleading narratives)、假的線上媒體或內容農場 (fake online media and content farm)、網路迷因 (memes) 及直接由中國發布 (China)。同時，林教授提出的分析模型，是將 X 軸上下分為科技性 (technological) 與制度性 (institutional)，Y 軸左右分為政治性 (political) 及商業性 (commercial)，劃分為四個象限，用來分析不同類型的假新聞來源，並且進一步強調這些假新聞透過網路迴音室效應 (online echo chambers)，影響深遠。林教授主張學界及政府應該要揚棄「假新聞」(fake news) 或「假訊息」(misinformation) 的分類方式或稱呼，而應該以「政治宣傳」(propaganda) 為名，正視中國對於臺灣的民主威脅。



圖二：第二場次專題研討「假新聞研究：臺灣與世界對話」(右起為主持人臺灣大學國家發展研究所劉靜怡教授、臺北大學犯罪學研究所沈伯洋助理教授、臺灣大學新聞研究所林照真教授、中山大學政治學研究所陳至潔副教授)

第三位講者陳至潔教授以「中國涉臺網路宣傳與其傳散效應」為題，分享其近期研究成果，在研究方法上，陳教授整合中臺關係的臺灣民意調查的結果，和網路親中媒體或意見領袖的發言表現，指出雖然中國多利用假訊息影響臺灣輿論，但由於其並不瞭解臺灣人的思維，故成效不佳。陳教授認為與其將注意力放在中國，臺灣更應該提防境內與中共配合者，因為他們瞭解臺灣人民的想法，而能使中國的假新聞攻擊更見成效。

從以上三位講者的發表內容中，不難發現：假新聞與假訊息的法律管制之所以困難，不僅是因為來源難以定位，模式多元而複雜，也是主因之一，所以，應該如何透過法律規範的文字適當的定義、劃定管制範圍，避免管制規範過寬或過窄，導致侵害人民基本權利的結果，影響到整體憲政秩序下國家合理權力的行使，就成了爭議所在。究諸實際，「法律能否解決這個問題」、「法律管制有無必要」、「管制密度高低」等相關的法學思考上，如何建構有效的管制框架，提出正確的解方，仍是法學界尚待解決的問題。

### 三、專題座談：社群媒體雙面刃？

第三場首先由胡元輝教授以「協同性資訊操弄」的角度，檢視假訊息所帶來的挑戰與可能的因應策略。胡教授由今年 8 月 Twitter、臉書與 YouTube 針對香港反送中事件，刪除、停權與關閉了散布假新聞與假訊息的帳號、粉絲專頁、社團與頻道切入，揭露目前在社群媒體上日益嚴重的協同性資訊操弄，企圖透過造假行為影響輿論，以達到政治上或經濟上的目的。在回顧社群媒體平臺面對協同性資訊操弄的處理歷史後，胡教授指出針對協同性資訊操弄，這些帳號在社群媒體平臺上的「行為」，而非內容，是判斷的關鍵。另外，臉書與 Twitter 皆強調結合人工與科技、跨領域專家，以及與政府、執法機構和同業合作，是偵測協同性資訊操弄的關鍵。最後，胡教授以社群媒體平臺的主動關注與投入為關鍵作結，並簡介臺灣事實查核中心。

第二位講者是鄭宇君教授，經由大數據探討「社群媒體與假訊息的擴散」。鄭教授指出社群媒體原本被視為是一個提供民眾討論公共事務的領域，可以透過大數據瞭解民意，但這樣的領域也提供了人們操弄民意的機會。她分三個面向檢視假訊息的操作策略。第一是假的內容，以兩個例子，過去諷刺作品放在現今的環境是否變成不實資訊，以及真實內容卻搭配假脈絡的假訊息，說明假訊息辨認的困難。第二是假的帳號，分為人工帳號、機器帳號、半機器人帳號、及假冒名人或盜帳號。鄭教授以 2015 年 11 月 11 日中國網友翻牆與臺灣網友在蔡英文臉書上的攻防為例，這些帳號被用來在短時間內留下大量留言，內容多為不雅文字，相同內容不斷複製貼上，目的在透過假留言抑制公共討論。第三是假的來源，有心人士在政治類粉絲專頁分享假來源的假訊息以誤導民眾。這些假來源包含假的新聞網站、政治內容農場、假的 BBS 論壇、諷刺網站錯置在真的脈絡、及 YouTube 演算法推進的極端政治影片。結語鄭教授指出假訊息實際上真假參半；一些政治類粉絲專頁設立者背景不明，是散布有問題連

結的溫床，助長政治極化；臉書上可分享各式各樣其他媒體內容，構築了「混合媒體生態」，成為運算宣傳的主要管道。

第三位講者魏均教授認為社群媒體在目前的傳播模式下，很難找到假新聞防制的解方，因此提出了一個大膽的建議，「假新聞防制？不可行與異想天開」。他指出假新聞防制目前可以說是全球共識，但要透過社群媒體管制假新聞成效可能有限。為什麼？因社群媒體上的傳播模式是現存所有傳播活動的綜合體，橫跨並模糊了公／私、理性／感性界線，使得在社群媒體上的接收與互動有更多的感性涉入：人們在社群媒體中在乎的是情緒表達與情感交流，資訊真假與品質反而不是優先考慮。換句話說，社群媒體不是傳統的新聞媒體，以傳統新聞媒體推論社群媒體應進行的管制，可能很難運作。魏教授認為，如果有兩個不同的社群媒體平臺區分公／私領域，可能可以避免有心人士透過情感交流偷渡假新聞。有趣的是，單純人與人之間私領域的互動，是臉書創辦人 Zuckerberg 最初建立臉書的目的，是「先天」的基礎，只是隨著成長擴大到公領域，成為「後天」的限制。魏教授最後提問 Zuckerberg：是否願意將臉書還原回其初始的想法？

第四與五場分別由臉書臺灣公共政策陳奕儒經理與 Line 臺灣公共事務部許蕙嵐總監，分別說明臉書近期在社群守則、政治廣告揭露，以及 Line 在事實查核方面的努力。

#### 四、專題研討：有法可管？當假新聞踩到法律紅線

第四場的「專題研討：有法可管？當假新聞踩到法律紅線」，三位學者就法國、美國及德國的法律制度加以介紹，透過比較法的角度，本場次的安排，希望提供我國學界與實務界關於規範設計更周全的借鏡。

首先吳秦雯教授介紹了「法國受爭議之假新聞控制法」，提供法國的立法架構。就法國立法背景而言，是將關注焦點從純粹虛假的新聞（fake news）移轉到有毒的訊息（infotox）上，並且強調不實的謠言因為現今科技下通訊手段的擴張，而有不同以往的特殊性，因此出現另立新法的主張。不過，在議會審議時，受到嚴厲的批判，認為並沒有另立新法的必要，只需要修正 1881 年的法律即可；雖然該法最後由國民議會單獨通過，但至今仍有立法必要性的爭議，反對者認為法國自身已有許多相關的管制法令，無須畫蛇添足、疊床架屋，但支持者則認為，雖然現行的制度（刑事法院及憲法委員會）對於選舉事件提供救濟管道，不過由於其審理程序過於冗長，而且刑事法院審理這類選舉案件，必須

證明「惡意」之存在，同時，憲法委員會之審理，對於選舉無效的認定，也只能在選舉後為之，顯然緩不濟急。

吳教授進一步指出：法國的反資訊操縱法包含組織法及作用法，在作用法方面，主要關注選舉及通訊傳播的影響與規範，並明確規定網路媒體平臺經營者對抗散布假新聞之合作義務。該法的重點主要有三：第一，在選舉法典中新增網路平臺負責人提供資訊之義務，業者必要時需忠實、清楚及透明地提供使用者為了公共利益辯論相關內容資訊而支付平臺報酬者之身分，並讓使用者瞭解個人資料如何被使用，並於超過一定金額時揭露平臺所收取之報酬，違者有徒刑、罰金或停業解散等裁罰。第二，於選舉期間授予法官緊急處分權，得採取合乎比例且必要的手段中止散布，而且法官須於 48 小時內裁決；第三，授予最高視聽委員會 CSA 新的管制權限，倘若造成侵害人性尊嚴、財產權、未成年保護、公共秩序、國安等之嚴重風險，得拒絕締結播送協議，倘該媒體受到外國控制或影響，CSA 亦得請求提供資訊；此外，CSA 倘若於選舉期間內認定受外國控制或位於外國影響的法人，具有改變投票真實性的故意，散布虛假訊息，得命令暫停電子傳播至投票結束。

本場次第二位講者劉定基教授以「假訊息的規範途徑及其挑戰」為題，分析了假訊息管制的背後潛在法律風險。首先，劉教授採取較為古典的傳播法學者的角度，認為假訊息定義困難、種類眾多，處理要謹慎小心，必須限縮打擊範圍，接著聚焦於廣播電視法修正草案（尤其第 21 條）加以評析，指出該條對於事實查證的標準尚未明確，且亦有國家高度介入媒體採編而導致寒蟬效應的疑慮，再者公平原則之意涵亦不明確，應該對於該草案的修正更加留意。第二個挑戰在於如何設計適當的管制模式，由誰管（NCC？法院？）、怎麼管（事前或事後限制？移除內容或限制換照？），都具有高度爭議。同時，平臺業者的責任應如何劃定（免責或有條件免責？），其應該採取如何的手段履行其職責（通知移除？），都仍待討論。劉教授主張我們仍應該要相信言論自由市場理論，透過更多的言論來治癒假訊息的惡害，呼籲要確認欲處理的問題（境外勢力或影響選舉？）、明確認定標準（事實查證義務？公平的內涵？），並且考量比例原則，處理程序也必須公開透明，處理程序要更嚴謹，理由更充分，以保障人民基本權利。

本場第三位講者蘇慧婕教授以「德國網路執行法簡介」為題，分析德國的立法背景、規範框架及適用範圍。德國網路執行法的立法背景，乃是刑法於網路執行不彰，電信媒體法可使平臺免責，因而有立法之呼聲。德國網路執行法的規範架構，包括定義違法內容及社群媒體來劃定適用範圍（第一條），違法內容

必須要符合特定的刑法構成要件，且不得阻卻違法時，方屬該當違法內容之意義，有意識地限縮適用範圍，而社群媒體之定義，則關注在第三人內容之提供及平臺營利之目的。此外，本法並賦予社群媒體向政府機關報告之義務（第二條），即社群平臺對於違法內容予以移除及阻擋，並定時向政府機關報告，違者將受罰鍰之處罰（第四條）。第三，給予使用者申訴之救濟管道（第三條），保障使用者之程序權。然而，蘇教授也指出，德國網路執行法並非毫無爭議，有論者認為該法牴觸歐盟法的來源國原則，並與電子商務指令的社群網路平臺免責的規定不相符合。其次，也有人主張該法也牴觸德國基本法中法治國原則下的法律明確性原則，同時，將基本權保障相關事務外包給私人，也違反法治國原則。甚至，批評者亦指出：平臺言論審查不透明、無救濟管道，也遭致侵害德國基本法所保障的言論自由的批判。不過，蘇教授認為化解這些爭議的關鍵所在，在於理解社群網路平臺的特殊危害性早已超過以往的想像，而且，就即時防止危害的角度來看，本法比民刑事責任其更能有效追究。透過社群網路平臺的妨害除去請求權可以避免過度刪除和浪費法院能量，針對平臺審查機制的行政監督與司法救濟，也提供人格權的兩階段保護義務。因此，蘇教授認為，斷言德國網路執行法可能不具有合憲性，恐怕略嫌速斷。

## 五、結語：綜合座談——舊瓶裝新酒，更烈？

假訊息防制需要跨國與跨領域研究合作，以及社群媒體平臺業者以更開放、更主動的態度與行動，並且是持續與長久的投入。如行政院政務委員羅秉成於開幕時提到，臺灣目前在這方面做的不夠、能力也不夠。期望透過這次工作坊，能為各方搭起對話的橋梁，並能有扎實的研究成果與提出可行的解決方案，如 Philip Howard 教授提到，實現社會科學研究對社會的貢獻。