

國立政治大學法學院碩士在職專班
碩士學位論文

數位匯流下不實訊息之管制規範研究
A Study on the Regulation of disinformation in the Era of
Digital Convergence



指導教授：陳起行博士 劉定基博士

研究生：朱其慧 撰

中華民國一〇八年六月



謝辭

政大，是學生時代沒能參與的，在法碩專班圓滿了。

這本論文從 108 年 6 月口試到 110 年 10 月離校，期間因故間隔了 2 年，而能走到最後這一步，要感謝 2 位指導老師的鼓勵與協助，起行老師的溫暖勉勵與定基老師殷殷提醒，老師們的高度包容，總讓我滿心愧疚。特別是在那場歸責於己的災難般口試後，定基老師對論文內容補強的建議與逐字審閱的辛勞，讓論文嚴謹度大幅提升；同時感謝吳秦雯老師、柯舜智老師及黃銘輝老師等 3 位口試委員，在當時各界對不實訊息的規管方式尚處在渾沌未明的情境中，老師們提供的專業意見與相關參考資訊，使得這本論文更加完整。

這本論文的完成，要感謝的人實在太多，法碩專班期間，因為些許因素而使論文停擺，幸而在工作與生活中獲得許多人的幫助，方得以繼續；通傳會的何吉森前委員、黃金益參事與內容處長官及同仁們所給予的種種支持，都是激勵我繼續的動力。勞動部傅慧芝司長與衛福部國健署羅素英組長，2 位姊姊既是長官也是精神導師和正能量來源。以及師大大傳所的東泰老師與炳宏老師，自畢業至今 20 年，仍時常給予關心鼓勵；大傳所永遠的姊妹雅雯，長久以來的情義相挺與陪伴。而法碩專班的同學，建民、社維、君仔、思廷、國媚、靜文、Roger 等夥伴，一起共度許多週間夜晚與周末的上課時光，也難忘課餘的歡樂團聚；還有專班秘書竹君給予的行政協助；這一路的點點滴滴，得之於人者實在太多，衷心感謝。

最後，最要感恩爸媽及家人，爸媽永遠支持我的任何決定，是我最堅強的後盾，並讓我無後顧之憂，只是我為他們盡的心力總是太少，更需努力；而陪伴在身邊的家人，所有發生的一切都滋養了我們，使我們彼此成長相互包容，感謝。

人世間聚散離合，不如意的事難免，但歡樂的事更多，願好人一生平安，心願皆可成就。



摘要

科技的迅速發展，使得資訊藉由網路散布，所乘載的資訊量、傳播速度及影響力已非傳統媒體可比擬，同時也隱藏諸多問題，如當前廣受各界討論的不實訊息(Disinformation)，由於引發的問題層出不窮，輕則影響個人生活，重則危害國家安全，面對不实訊息產生的影響與威脅，各國多已提出諸多探討與行動，期遏止不实訊息的危害。

本研究以國內外因不实讯息引發的相關事件為起源，蒐整國外對不实訊息的討論與管制相關資料，以監理角度觀察各國作為，同時檢視台灣對不实訊息的處理模式與規範，並試圖釐清不实讯息管制與言論自由保障之衡平，以及不同媒體或訊息類型的管制差異及限制，進一步探討法律規範外之其他可行方案及措施，提出相關建議。

不实讯息為科技發展所衍生的新興議題，面對此一複雜難解的課題，本研究建議，政府以保障言論自由為前提，透過修法強化法律規範外，宜納入生態系概念，透過多方利害關係人共同協力，媒體及網路平臺業者的參與，並與第三方組織合作，及培養大眾正確的素養與思辨能力，期有效防制與降低不实讯息散布所造成的傷害。

關鍵字：假新聞、不实讯息、言論自由、網路平臺



ABSTRACT

With rapid advances in technology, information distribution via the Internet, which carries overloaded data and speedy propaganda, has unprecedentedly caused more impact than traditional media did. In the meantime, it also exposes many problems, such as one of widely discussed issues, Disinformation. Disinformation has brought about a series of problems; some might hinder personal life, while, for the worst scenario, some might endanger national security. When confronted with influence and threat brought by Disinformation, many countries have discussed and taken action toward the issue in the hope of stopping the threat of disinformation.

The initiation of the research is based on the relevant incidents caused by disinformation, to collect relevant overseas data of discussion and regulation toward disinformation, and to observe how different overseas countries deal with disinformation. Meanwhile, the research also inspects the patterns and regulations that Taiwan deals with disinformation, trying to strike the balance between message control of disinformation and freedom of speech, as well as to compare the differences of regulation and limitation of various media platforms and message types. Moreover, the research is to explore beyond regulations to find possible proposals and measures, and to propose practical suggestions.

Disinformation has been widely-debated derived from technological advances. Nowadays, we are faced with this complicated and perplexed issue, the research suggests that the government should act on the protection for freedom of speech, enforce the law through legal amendment, and include the idea of social ecology. The research expects to effectively prevent and limit the damage from the spread disinformation by the means of collaboration from different stakeholders, participation of different media and internet owners, and cooperation of the third party in order to cultivate the public with correct media literacy as well as the ability of critical thinking.

Keywords :

Fake news , Disinformation , Freedom of speech , Internet Platform



目次

第一章	緒論	1
第一節	研究動機	1
第二節	研究目的	3
第三節	研究方法與研究架構	4
第二章	數位匯流下的內容管制	8
第一節	不實訊息的界定與管制	9
第二節	言論自由與不實訊息	15
第三節	不實訊息對我國現行法規衝擊	23
第四節	小結	28
第三章	各國對不實訊息之規範	29
第一節	美國	29
第二節	德國	36
第三節	法國	41
第四節	歐盟	46
第五節	小結	55
第四章	我國對不實訊息之規管方式	56
第一節	行為人責任	56
第二節	媒體與中介平臺責任	80
第三節	法律規範外的協力機制	105
第四節	小結	110
第五章	結論與建議	112
第一節	結論	112
第二節	建議	116

參考文獻	118
附錄 1	我國涉及不實訊息相關法律修正草案條文彙整表	124
附錄 2	傳染病防治法 2019 修正通過後相關法院判決	137
附錄 3	新聞頻道引用網路訊息之自律規範相關內容	141
附錄 4	網路服務提供者涉侵權相關法院判決	146



表次

表 1	散布不實訊息或流言之現行條文·····	25
表 2	數位服務法服務者類型及義務彙整表·····	52
表 3	行政院針對不實訊息相關修法之重點整理·····	63
表 4	傳染病防治法相關判決·····	71
表 5	社會秩序維護法相關判決明細表 ·····	72
表 6	2020 年違反社會秩序維護法案件之謠言類別與散布管道統計·····	75
表 7	社會秩序維護法相同或相似案件判決結果不同摘要表·····	77
表 8	國家通訊傳播委員會受理民眾申訴廣電內容「不實不公」件數統計··	81
表 9	衛星廣播電視法及廣播電視法部分條文對照·····	82
表 10	違反衛星廣播電視法「事實查證致損害公共利益」核處情形統計表··	86
表 11	違反衛星廣播電視法「事實查證致損害公共利益」法院判決彙整····	91
表 12	馬尼拉中介者責任原則 ·····	97
表 13	各國管制不實訊息作為彙整表·····	113

圖次

圖 1	研究架構圖.....	6
圖 2	行政院防制假訊息危害的策略與目標	24
圖 3	國家通訊傳播委員會處理違反衛星廣播電視法事實查證案件流程.....	85
圖 4	服務提供者之責任及免責條款.....	103



第一章 緒論

第一節 研究動機

在數位匯流趨勢中，透過科技革新與網際網路基礎建設的高速發展，改變傳播及生活方式，媒體結合科技促使內容應用更為多元，媒體近用日益便利，其所提供的資訊成為大眾建構事實與認知世界的來源，並藉以建立社會關係。

特別是當資訊透過網際網路散布，所乘載的資訊量、速度及影響力已非傳統的平面或廣電媒體可比擬；然而，多元即時的資訊如刀之雙刃，除提供人們繽紛的娛樂生活外，亦可能隱藏著諸多不當內容而生的難解問題。

科技確實帶來了新的挑戰及不可知的影響，諸如當前全球假新聞 (Fake News)¹或不實訊息(disinformation)氾濫，各國在極短的時間內已深受其害，由於引發的問題層出不窮，輕則影響個人權利，重則危害民生經濟或國家安全，最具代表性的為 2016 年美國總統大選期間，經由社群媒體及網路平臺散布的假新聞，使得言論市場充斥真偽難辨的資訊而對選情造成影響；美國俄亥俄州立大學於選後針對該次大選調查結果顯示，在選舉前 3 個月所散布已知的假新聞中，115 個支持川普 (Donald John Trump) 的假新聞在 Facebook 被分享了 3000 萬次，而 41 個支持希拉蕊 (Hillary Diane Rodham Clinton) 的假新聞，則被分享 760 萬次²。此外，2016 年英國脫歐公投及 2017 年法國總統大選等公共議題，亦因假新聞而多有爭議，數起國際重大事件引發各界對假新聞威脅民主化過程和價值的高度關注。

2018 年科學雜誌(Science)刊載 Vosoughi, Roy and Aral 等人關於假新聞散布研究顯示，假新聞比真相流通的速度更快也更廣，相較於恐怖主義、天然災害或科學等的假新聞，政治性的假新聞影響更為明顯，且除了機器人的傳布外，使用者的

¹ 考量假新聞為社會慣用語，為利理解，於第二章名詞定義前，暫以假新聞(fake news)稱之，之後章節則以「不實訊息 (disinformation)」論述；我國行政院則定調以「假訊息」稱之。另因本文涉及國外資料，爰論及「年」均以西元年稱之。惟就相關司法判決，依判決書所載民國年為主。

² SOCIAL MEDIA AND FAKE NEWS IN THE 2016 ELECTION, NBER WORKING PAPER SERIES, Hunt Allcott, Matthew Gentzkow, Working Paper 23089, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, <http://www.nber.org/papers/w23089> (最後讀取日：2021/10/11)

主動傳播，使得假新聞散布的速度更快³。

瑞典哥德堡大學 2019 年 4 月公布的 Varieties of Democracy (V-Dem) 計劃，「數位社會」單元調查顯示⁴，台灣遭受外國假新聞攻擊的程度是世界第一。然而，在台灣，假新聞並非近年才發生，前於 2000 年「呂秀蓮控告新新聞報導案」、2002 年「涂醒哲烏龍舔耳事件」、2005 年「王育誠腳尾飯事件」、2006 年「瀝青鴨事件」等涉及政治與社會議題案件廣為各界所知；隨著近年國際間對假新聞的討論，2018 年也因為「衛生紙之亂」⁵、「旗山美濃香蕉棄置」⁶等涉及不正確資訊散布而影響市場交易秩序，造成民眾及蕉農怨聲載道，同年 7 月因燕子颱風侵襲日本造成「關西機場中國優先營救旅客事件」，繼而發生台灣駐大阪辦事處外交官輕生憾事⁷，使外界將假新聞與外交官之死連結⁸，而重新引燃各界對假新聞的注意，並使得國內檢討假新聞的聲量達到高峰。並有立委藉此提案修正「社會秩序維護法」，針對在網路散播假新聞者可拘留 3 日或罰款新臺幣 3 萬元⁹；亦有提出修正國家安全法阻止造謠等相關意見。而 2018 年底九合一大選，各式各樣的假新聞於社群媒體、網路平臺流傳或經廣電媒體報導，影響部分候選人選情，行政院公開指稱國家通訊傳播委員會未

³ The spread of true and false news online, Science, 09 Mar 2018: Vol. 359, Issue 6380, pp. 1146-1151 <https://science.sciencemag.org/content/359/6380/1146> (最後讀取日: 2021/03/10)

⁴ 菜市场經濟學，台灣「接收境外假資訊」嚴重程度被專家評為世界第一 + V-Dem 資料庫簡介，http://whogovernstw.org/2019/04/12/whogovernstw9/?fbclid=IwAR35BTaF03bEzUU_TZTYVDM94-JXWfVAZxF4Tg-rF4W1gao7c81-1DCe8I0 (最後讀取日: 2021/10/11)。鑑於此調查之研究方法是以每一個國家每一項指標由超過 5 位本國與外國的專家匿名作答，因此就專家判斷仍有其限制及測量誤差 (measurement error) 的可能。

⁵ 「衛生紙之亂」亂源找到了！公平會重罰大潤發 350 萬 業者：再作討論。ETtoday 新聞雲，<https://www.ettoday.net/news/20180314/1130367.htm> (最後讀取日: 2021/10/11)

⁶ 香蕉假新聞瘋傳，農委會痛批散播謠言，蕉價雪上加霜，揚言提告。上下遊 News & Market，<https://www.newsmarket.com.tw/blog/110005/> (最後讀取日: 2021/10/11)

⁷ NHK 報導假新聞奪外交官命 探討蘇啟誠之死，中央社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201903050003.aspx> (最後讀取日: 2021/10/11)

⁸ 有關外交官輕生一案，經監察院調查假新聞並非造成事件發生主因。調查報告指出：蘇處長輕生與外交部於事實未釐清前即強令大阪處針對燕子風災事件提出檢討報告具有重大關聯性，外交部迄今仍認為是假新聞壓力造成蘇處長輕生，卻仍未查明係何人強令蘇處長提出檢討報告並對其加諸羞辱性之言行，亦無任何人為此負責，核有違失。…蘇處長督導大阪處同仁對因燕子風災滯留日本之國人提供諸多服務，實屬「戮力職務」，卻仍受到外界許多批評和責難；蘇處長遺書「並未言及假新聞造成之壓力，而是在完成上級交代之檢討報告後，開會之前一天，表明『不想受到羞辱』之遺言，以死明志」，顯係承受外人所不知之上級壓力。詳請參閱監察院「駐大阪辦事處蘇處長自殺案，監院糾正外交部並還蘇處長及大阪處同仁公道 另就蘇處長因公撫卹部分請銓敘部參酌」新聞稿及調查報告，https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/Message/message_1t2.asp&ctNode=2394&mp=1&msg_id=7112 (最後讀取日: 2021/10/11)

⁹ 散播「網路假新聞」要被關 3 天？民眾批：太重了！三立新聞網，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=390228> (最後讀取日: 2021/10/11)

即時處理假新聞¹⁰，導致該會時任主委請辭。接續而來 2019 年起影響全世界的嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19），漫天鋪地的疫情訊息，使得假新聞的影響進入另一波高峰，至 2020 年我國的總統及立委選舉，涉及候選人與政黨的選情訊息激化社會對立，亦使假新聞成為持續不墜的討論重點，如何面對及處理假新聞已是刻不容緩亟待解決的課題。

第二節 研究目的

數位化已是不可逆轉的趨勢，藉由科技與網際網路應運而生的假新聞，已成為各個民主國家的極大威脅與隱憂，特別是自 2016 年美國大選凸顯出假新聞的問題後，假新聞議題經過不斷的醞釀發展，如以 Harold Lasswell 於 1948 年針對宣傳說服提出 SMCRE 模式¹¹（來源、訊息、管道、接收者、效果）檢視，對照現今假新聞的散布過程，從內容製作、散布途徑及產生影響，在在顯示假新聞已逐漸發展為具規模、組織化，且極具影響性的產業，已非原既存的法制架構所能因應。

假新聞的盛行及氾濫，除易使政府政策遭受到扭曲，同時影響社會信賴，不僅危害社會治安，更可能影響國家安全，蔡英文總統曾表示假新聞影響台灣民主發展，並強調資安就是國安，是政府積極推動的施政重點¹²。行政院隨即調整各部會應處系統，並建立訊息澄清機制，及研訂相關法制配套措施¹³。

觀諸各國對假新聞的管制作為，部分國家如德國、法國、新加坡透過設立專法規範，然各法所規範的內容略有差異，德國的網路執行法（Network Enforcement Law），著重於部分刑法禁止內容與仇恨言論、法國反資訊操縱法則限制選舉期間假新聞散布。鄰近台灣的新加坡，則於 2019 年 5 月通過防止網路錯誤資訊和操縱法

¹⁰ 假新聞滿天飛 蘇貞昌怒批 NCC 「誰都管不到 也什麼都不管」，自由時報，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2730085>（最後讀取日：2021/10/11）

¹¹ 學者 Harold Lasswell 1948 年針對宣傳說服提出 SMCRE 模式，S(source)傳播者：消息來源、M(message)訊息：訊息內容透過編碼成為接收者能夠理解的方式、C(channel)頻道：將訊息傳達給接收者的管道(ex：報紙、廣播、電視等)、R(receiver)接收者：對訊息做出解碼、E(effect)效果：接收者對訊息的反應。羅世宏譯（1992）。《傳播理論：起源、應用與方法》。台北：五南。

¹² 資安即國安 蔡總統：假消息影響台灣民主發展，中央社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201903190100.aspx>（最後讀取日：2021/10/11）

¹³ 政院：假訊息法制作為及行政措施將於 12 月 13 日行政院會中討論。行政院官網，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/20929cf5-51ef-4e0b-a54e-977b42ecb571>（最後讀取日：2021/10/11）

(Protection From Online Falsehoods and Manipulation Bill, POFMA)¹⁴，賦予政府要求網路平臺移除假新聞的權力，對於散布假新聞的個人與網路平臺均為裁罰對象。而歐盟則強調自律並加重網路平臺業者責任。各國作法不一，然考量社會發展與歷史脈絡，我國究竟應以何種作為較為妥適，需進一步探究。在台灣假新聞散布，近年多以網路平臺、社群媒體及廣電媒體為傳遞管道，然而相關法規規範多有不同。

本論文之研究目的係就現行法規下，對於假新聞的散布，究竟該如何管制？是否因傳輸方式(媒體類別)的不同而有差異？是否僅有立法管制一途？各國假新聞的發展背景、社會與政治情境等不同因素，國際經驗是否能夠為我國借鏡？相關論點將為本論文探究之方向，並試圖整理就國外與國內規管情形，提出相關建議。

第三節 研究方法與研究架構

一、研究方法

本論文將採取「文獻分析」及「比較研究」之研究方法，透過法規文獻與國外資料之蒐集與分析，檢視假新聞發展現況和法制困境，並擇定部分國家瞭解分析，以兼顧傳播現況與法制基礎二面向之均衡，並與國際趨勢同步。

(一) 文獻分析法：蒐整國內外有關假新聞規管原由及方式之書籍、期刊論文及研究報告等，加以統整分析，以瞭解研究議題涉及的面向，以及各國法制現況與應處方式。

(二) 比較研究法：本論文將借鏡美國、德國、法國、歐盟等國之經驗，藉此檢視我國現行規管方式是否合宜，進一步對我國因應假新聞之方向提出建議。

¹⁴ 新加坡防止網路錯誤資訊和操縱法，<https://sso.agc.gov.sg/Bills-Supp/10-2019/Published/20190401?DocDate=20190401> (最後讀取日：2021/10/11)，三讀資料 <https://sprs.parl.gov.sg/search/sprs3topic?reportid=bill-367> (最後讀取日：2021/10/11)

二、研究架構

本論文希冀透過針對不同國家於假新聞規管進行文獻蒐集與分析，並藉由適切之研究方法瞭解國內對假新聞與不實訊息管制之意見與建議，透過參酌國內外管制政策，據此提出研究結論與建議。

本文共分為五章，內容摘要如下：

第一章為緒論，說明研究動機、研究目的、研究方法與架構。

第二章首先說明數位匯流對傳播環境與媒體使用行為產生的影響及變化，使不實訊息的處理愈發困難；而後釐清不實訊息的定義，與言論自由保障及限制，同時簡要說明現行法規涉及不實訊息的修法討論。

第三章則檢視美國、德國、法國及歐盟等研究對象對不實訊息的規範方式，因各國文化歷史與社會環境的不同，所採取回應不實訊息的行動各有差異，部分國家透過立法管制，但也有以強化業者自律為主者；透過了解他國規管經驗，作為我國管制方式之參考。

第四章探討我國在不實訊息相關修法的規範差異，及初步執行情形所得的限制與困境；另外對行為人、媒體與中介平臺的責任討論，也因為網路平臺已具實際影響力，致引發各界更多關注及檢討其責任的意見；最後，提出法律外的第三方協力機制亦為處理不實訊息的重要因素。

第五章為結論與建議，歸納總結前述各章之研究發現。



圖1 研究架構圖

三、研究限制

就研究限制部分，本論文之外國文獻部分，囿限於語言關係，以美國、德國、法國、歐盟的英文文獻及我國中文文獻為主，並無檢閱德國及法國原文資料。另因假新聞相關議題之討論仍持續發展中，具時效性，參考的外國資料多透過網路資訊為主。

考量我國法律現無明文定義假新聞，爰將參考歐盟高階專家工作小組建議，就名詞定義部分，以「不實訊息」取代「假新聞」統稱之。另因假新聞涵蓋範圍過廣，有關消費、娛樂等領域之不實訊息，本論文暫不討論。



第二章 數位匯流下的內容管制

經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）1998年將匯流（Convergence）定義為「因科技發展及經濟規模之擴張，原本分別由不同事業提供之產品或服務因此得由同一事業提供之現象」，及提出產生匯流的主要原因為數位化、設備成本下降、頻寬取得成本下降及解除管制等；並認為數位匯流可能產生市場結構改變、競爭層次改變、對於現行管制體系之衝擊、新服務及新產品的出現等現象¹⁵。

在歷經二十餘年的科技發展後，數位匯流已明顯使媒體類型更加多元，並使不同產業界線愈發模糊，而視聽眾接收資訊的管道亦由平面、廣播、電視等單向線性的被動接收方式，轉為可透過多樣化平臺及社群媒體主動接收及散布訊息或服務，而又因使用便利、內容多元及提供即時資訊等因素，更迅速爭取到大眾關注及使用。

有調查顯示我國民眾觀看視訊內容方式，使用智慧型手機者由2017年的27.4%上升至2020年的54.5%，而一般電視（非連網）部分，則自2017年的34.1%下降至2020年的25.2%；媒體廣告產值部分，傳統的廣播、電視、報紙、雜誌及戶外媒體等5大媒體，2019年廣告產值為303.43億元，年成長率為-6.5%，而同年數位廣告量為458.41億元，成長率為17.6%，其中，社交媒體平臺的廣告量更達到168.63億元，占我國整體數位廣告量的36.8%¹⁶；此外，依國內調查機構視聽眾主要獲取新聞資訊管道，自2017年起連續4年雖以電視占比最高，惟占比已自2017年的63.7%逐年下降至2020年的56.2%；其次為新興媒體，則從2017年的23.7%成長至2020年的31.1%¹⁷。

綜合各項媒體使用行為、廣告收入的變化，整體呈現出傳播管道的重心逐漸由電視轉向網路，同時彰顯網路的影響力已然增加；並因為傳播管道的多元，也使得假新聞及不實訊息的處理愈發困難。

¹⁵ 黃淋君，通訊傳播規範於數位匯流下之困境與變革：以多合一服務（Triple-Play Service）為中心，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，2009年6月，頁2-3。

¹⁶ 整理自國家通訊傳播委員會2020年通訊傳播市場報告，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=5023&cate=0&keyword=&is_history=0&pages=0&sn_f=45725（最後讀取日：2021/03/17）

¹⁷ 財團法人台灣經濟研究院，國際通傳產業動態觀測暨我國通傳市場調查成果分享與座談會，2020年12月3日，地點：集思交通部國際會議中心國際會議廳

第一節 不實訊息的界定與管制

第一項 假新聞、不實訊息的演進¹⁸

有人認為假新聞散布的亂象是網路發展後才興起的，實際上，若要探究「假新聞戰爭」的歷史，早在西元前 44 年古羅馬時代，當時透過人際互動交流散布資訊，屋大維（Octavian）利用宣傳散布謠言中傷政敵安東尼，影響其聲譽，而成為第一位羅馬皇帝奧古斯都，即為利用假訊息，搭配宣傳手法藉此達成特定目的，而時至 21 世紀，因為創新的科技使得內容製作與訊息取得更為便利，而產生前所未有的變化。

綜觀傳播歷史，促成訊息快速傳遞的時間點為西元 15 世紀的古騰堡（Johannes Gutenberg）革命，印刷機的發明使得捏造的假新聞興起，並開始在歐洲廣為流傳。當時，新聞的真實性難以驗證，需透過讀者自行尋找真相。到了 19 世紀初，報紙為了增加發行量及廣告量，運用假新聞吸引閱聽眾關注。1835 年紐約太陽報的「大月亮騙局事件」，連續刊登六篇聲稱月球上有外星文明的文章，透過引人注意的議題賺取廣告收入，以彌補太陽報 1 美分的低價售價（其他報紙販售 6 美分）。這六篇嘩眾取寵未能查證的假新聞，比阿姆斯壯登陸月球早了 134 年，堪稱透過假新聞獲得商業利益的始祖。而後，假新聞多被用在政治傳播上，如後續的第一次世界大戰、第二次世界大戰或越戰。

回顧中國歷史事件，政治起義亦多以謠言為起手式，如秦末的「大楚興、陳勝王」，或西漢末王莽於天下散亂時，操弄讖緯假借符命用以篡位¹⁹，甚至史記提到的西周周幽王烽火戲諸侯之事，此類藉由宣傳內容影響輿論的情形，多可視為假新聞的前身。

觀諸上述歷史事件，假新聞的發生，多為具有權勢者利用資訊不對等的優勢地

¹⁸ 整理自 A short guide to the history of 'fake news' and disinformation, International Center for Journalists(ICFJ), Julie Posetti and Alice Matthews, https://www.icfj.org/sites/default/files/2018-07/A%20Short%20Guide%20to%20History%20of%20Fake%20News%20and%20Disinformation_ICFJ%20Final.pdf 最後讀取日：2021/10/11)

¹⁹ 讖緯是古代中國官方的儒家神學，讖書和緯書的合稱。讖是秦漢間儒家編造的預示吉凶的隱語。緯是漢代附會儒家經義衍生出來的一類書。讖緯之學也就是對未來的一種政治預言。它與當時人們對世界的認知是統一的。<https://kknews.cc/zh-tw/news/ye2ek2a.html>（最後讀取日：2021/10/11）

位，藉由假新聞達成有利於己的特定目的。而隨著科技發展與普及，除了將訊息散布的方式，由平面印刷媒體、廣電媒體轉換為透過網際網路平臺傳遞，內容已擴展為商業、政治、心理、社會和科技各類資訊的綜合體；2017年初，聯合國人權事務高級專員辦公室提出「言論自由、假新聞、不實訊息及宣傳聯合聲明」²⁰，認為假新聞影響了個人名譽、隱私，或進而煽動對社會中特定族群的暴力、歧視與仇恨，同時也承認假新聞對記者和新聞業的影響，與增加威脅及對記者的暴力行為，破壞大眾對新聞業的信任和信心，重申各國有義務為言論自由創造有利環境。

然而，「新聞」與「訊息」不同，傳統媒體刊播的「新聞」由專業人員的採訪、編輯、審核製作而成，嚴謹度相對較高；現今因為網路傳輸、製作成本低廉及使用便利性，任何人都可成為內容製作者及傳輸者，並可輕易的搜尋、查找及分享資訊，使想法相似的人創造出新的連結，強化流言「事實」的驗證「依據」，同時擴展了流言散播的途徑²¹；同時，新科技不斷的演化，發展出讓人更難辨識訊息真偽的技術，如「深假/深偽(Deep Fake)」即透過人工智慧(AI)不斷深化學習技術而生的偽造訊息，透過學習被偽造者的影像及聲音，而可偽造出以假亂真的影片；多元的傳播管道及新科技的配搭，使得查證、澄清方式更加困難，效果也愈發稀微。在這些真假難辨的資訊中，唯一一件事情是肯定的，那便是人們對於「真相」的理解將重新被形塑。

數位技術的普及，讓訊息製作成本變得低廉，再加上網路使訊息可跨國快速傳播，使得製作假新聞不再限於事件發生地，甚而發展出以製作假新聞為業的境外網軍，如北馬其頓共和國韋萊斯(Veles)小鎮的內容農場(content farm)²²新創者，已成為內容製造鏈的基礎，將假新聞內容製作全盤商業化²³。近年國際間幾項重大事

²⁰ UN/OSCE/OAS/ACHPR (2017). Joint Declaration on Freedom of Expression and “Fake News”, Disinformation, Propaganda. <https://www.osce.org/fom/302796?download=true> (最後讀取日：2021/10/11)

²¹ 林以庭譯(2019)。《流言效應:沒有謠言、八卦、小道消息，我們不會有朋友、人脈，甚至活不下去》，一起來出版，頁196-200。

²² 內容農場是指為了創造流量、賺取網路廣告分潤建立的網站，它們多以各種合法、非法手段大量生產文章，原創性少，內容的真實性難以確認。由於內容農場並不主動管理內容，許多文章是由侵權盜用、抄寫、改寫而來，常摻雜浮濫內容與不實訊息，形成漏洞。引自報導者，打不死的內容農場一揭開「密訊」背後操盤手和中國因素，<https://www.twreporter.org/a/information-warfare-business-content-farm-mission> (最後讀取日：2020/03/20)

²³ 深入全球假新聞之都，看「境外網軍」是如何煉成的？，報導者，<https://www.twreporter.org/a/cyberwarfare-units-disinformation-fake-news-north-macedonia>，「韋萊斯模式」(Veles Model)，北馬其頓的內容農場創業家，就像是代工廠一樣，負責內容的大量複製、生產及快

件，如 2016 年美國總統大選、英國脫歐及 2017 年法國總統選舉，亦多有受網軍操作的痕跡。

時至今日，在政治目的及經濟利益衍生出的權與錢推波助瀾下，更將原以內容農場文章散布的假新聞，進一步擴展為新型態的「輿論軍火商」，透過「內容農場自動採集系統」，以 AI 自動合成文章，跨國、跨產業的規模散布假新聞²⁴，將隱含特定目的及意識形態的「假新聞」，轉成為「無煙硝」資訊戰爭，從個人到國家都可能成為受害者。

因此各國均極力處理假新聞，德國、法國採取修專法予以限制，英國、澳洲均啟動專責委員會進行調查，瞭解假新聞的影響及治理方向，歐盟則成立專家諮詢工作小組，經由民意調查及專家諮詢後，提出具體建議並強化網路平臺業者自律措施。

第二項 假新聞、不實訊息的定義

自 2016 年美國大選時川普對與其意見相左媒體製造的新聞以「假新聞」稱之，使得假新聞開始成為眾所知曉並統稱特定傳播內容的名詞。國際間對假新聞多所討論，聯合國教科文組織發布之「新聞、假新聞與不實訊息—新聞教育及訓練手冊」²⁵亦指稱，「新聞」意味著符合公共利益的可驗證訊息，不符合此類標準的訊息不值得以新聞稱之。而「假新聞」本身就是一種矛盾，它破壞真實新聞強調的確實符合可證實性和公共利益的信息可信度，及助長新聞業的信任危機。

美國梅里馬克大學梅莉莎辛達 (Melissa Zimdars) 教授為了學術研究整理一份列明具「假新聞」、「不可靠」、「陰謀論」、「有偏見」的媒體清冊，並在其研究中將假新聞定義為「即新聞來源為完全造假的資訊、散布錯誤的內容或扭曲其他報導的內容。」²⁶。衛報就假新聞定義是「完全捏造事實，且試圖偽裝成真實新聞並吸引大

速投放，而在美國境內的政治人物、媒體，則像品牌商，負責下單、品管，靠著代工廠大量生產的內容，在美國市場上創造個人品牌、也為特定意識型態放大聲量。資料來源：報導者 及賽爾科斯基網站：<http://www.mirkoceskoski.me/>。(最後讀取日：2021/10/11)

²⁴ 寫手帶風向不稀奇：AI 產文、侵入私人 LINE 群，輿論軍火商已全面升級，報導者，<https://www.twreporter.org/a/information-warfare-business-weapons> (最後讀取日：2021/10/11)

²⁵ Journalism, 'Fake News' and Disinformation: A Handbook for Journalism Education and Training, UNESCO Series on Journalism Education, https://en.unesco.org/sites/default/files/journalism_fake_news_disinformation_print_friendly_0_0.pdf (最後讀取日：2021/10/11)

²⁶ Melissa Zimdars, False, Misleading, Clickbait-y, and/or Satirical "News" Sources, <https://www.mirkoceskoski.me/>

眾注意，最後賺取廣告效益。」²⁷。

英國媒體素養學者 David Buckingham 將假新聞定義為「造假、意圖誤導或欺騙他人的新聞」，認為訊息偽裝成新聞，雖可能被主流媒體轉發，但嘲諷式的訊息非屬新聞；並說明假新聞與政治和經濟利益息息相關，要對抗的除了假新聞外，還有在背後支撐的商業經濟與政治力量²⁸。

新加坡南洋理工大學 Tandoc 教授等人針對 2003 年至 2017 年間使用「假新聞」一詞的 34 篇學術文章進行研究²⁹，檢視後依「真實性(factuality)」與「欺騙意圖(intention to deceive)」將「假新聞」分為 6 類：1、**新聞嘲諷(news satire)**：以具幽默的動機及方式，表達真實新聞，諷刺時事。2、**新聞模仿(news parody)**：將時事納入幽默的元素呈現，與新聞嘲諷類的差別在於，內容包含訊息者傳遞者及接受者均瞭解杜撰的非事實部分。3、**虛構新聞(news fabrication)**：以正式的新聞呈現方式散布沒有事實基礎的內容，且多具故意。4、**圖像操縱(photo manipulation)**：將圖片或影片透過後製，製造不實內容誤導大眾。5、**廣告與公關(advertising and public relations)**：將訊息以專業的新聞形式包裝，透過媒體推銷特定商品或主張。6、**宣傳(propaganda)**：具政治意圖，編造具新聞性議題之內容，影響大眾觀感獲取政治利益。

衛報編輯 Paul Chadwick 則將假新聞進一步分為 6 類³⁰：1、**虛構 (fiction)**：具真實性但有被誇大的部分。2、**捏造 (fabricate)**：強調被訊息是被捏造的。3、**蓄意(flawed journalism)**：訊息具目的性，與一般新聞因為時效、粗心而導致的瑕疵不同。4、**非虛構方式呈現(presented as non-fiction)**：重點在於訊息散布者的

[//docs.google.com/document/d/10eA5-mCZLSS4MOY5QGb5ewC3VAL6pLkT53V_81ZyitM/preview](https://docs.google.com/document/d/10eA5-mCZLSS4MOY5QGb5ewC3VAL6pLkT53V_81ZyitM/preview)
(最後讀取日：2021/10/11)

²⁷ What is fake news? How to spot it and what you can do to stop it, The Guardian, [https :
//www.theguardian.com/media/2016/dec/18/what-is-fake-news-pizzagate](https://www.theguardian.com/media/2016/dec/18/what-is-fake-news-pizzagate) (最後讀取日：2021/10/11)

²⁸ David Buckingham, Fake news : is media literacy the answer? [https :
//davidbuckingham.net/2017/01/12/fake-news-is-media-literacy-the-answer/](https://davidbuckingham.net/2017/01/12/fake-news-is-media-literacy-the-answer/) (最後讀取日：2021/10/11)

²⁹ Edson C. Tandoc Jr., Zheng Wei Lin & Richarde Ling, Defining “Fake News”: A typology of scholarly definitions, digital journalism, [https :
//www.researchgate.net/publication/319383049_Defining_Fake_News_A_typology_of_scholarly_definition](https://www.researchgate.net/publication/319383049_Defining_Fake_News_A_typology_of_scholarly_definition)
s 最後讀取日：2021/10/11)

³⁰ Paul Chadwick, Defining fake news will help us expose it, THE GUARDIAN, [https :
//www.theguardian.com/media/commentisfree/2017/may/12/defining-fake-news-will-help-us-expose-it](https://www.theguardian.com/media/commentisfree/2017/may/12/defining-fake-news-will-help-us-expose-it) (最後讀取日：2021/10/11)

謀算，與單純不經意地傳播訊息不同。5、**誤導**(mislead)：訊息散布者的目的之嚴重性，且與其他學者分類之一般娛樂，惡作劇或諷刺等類別不同。6、**誤以虛構為真**(treating fiction as fact)及**質疑可驗事實**(doubting verifiable fact)：檢視假新聞散布的結果。

因此可知，假新聞態樣多元且無統一定義。美國學者 Claire Wardle³¹認為「假新聞」一詞不足以描述訊息的複雜度，而為了說明混亂的資訊，依使用傷害和虛假的程度將訊息分為3類：

- 1、**錯誤訊息**(Misinformation)：傳播者在不知訊息是虛假的情形下，所散布的錯誤訊息，非故意造成傷害。
- 2、**不實訊息**(Disinformation)：傳播者知道訊息為假仍進行傳播，而產生傷害。
- 3、**惡意訊息**(Malinformation)：內容雖然是事實，但散布會造成對個人、組織或國家的損害。

根據歐盟不實訊息獨立報告³²將「Disinformation」定義為「可驗證的錯誤或誤導性的訊息」，包括：

- 1、為了經濟利益而創造、表達和傳播，或故意欺騙公眾。
- 2、可能造成公共危害，意圖「對民主政治及決策過程，以及公共利益造成傷害」
- 3、「不實訊息」的概念不包括誤導性的廣告、錯誤的報導、諷刺和模仿作品，或明顯為政黨新聞和評論，且不妨礙有約束力的法律義務、廣告自律準則和誤導廣告的標準。

法國則將假新聞定義為「有毒的訊息」(infotox)，並於「反資訊操縱法」修正

³¹ Claire Wardle, Information Disorder : Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking, <https://shorensteincenter.org/information-disorder-framework-for-research-and-policymaking/> (最後讀取日：2021/10/11)

³² European Commission, A multi-dimensional approach to disinformation : Report of the High-Level Expert Group on Fake news and Disinformation, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6ef4df8b-4cea-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en> (最後讀取日：2021/10/11)

為「不確實的指責或指控、扭曲的事實，具有變更投票之真實性本質」³³。而英國³⁴及歐盟的調查報告則建議以「不實訊息」取代「假新聞」。

在台灣對「假新聞」的定義多有討論，有學者認為假新聞多指全部或部分不正確內容的新聞³⁵，或指刻意以傳統新聞媒體或社會化媒體傳播之錯誤資訊，以誤導大眾，帶來政治或商業上的利益。亦有學者則從通訊傳播監理角度，將假訊息區別分為假新聞（有政治或商業意圖的操縱式新聞）、未查證新聞、不實與不公新聞、廣告置入新聞、仇恨性言論等³⁶。另，相對於以「假新聞」指稱不確實的新聞報導，亦有部分學者在考量各類訊息不全然以「新聞」型態散布、「假」無法適用在所有的訊息種類（如因記者編輯錯誤而形成的資訊）、「假新聞」成為政治人物攻擊不同立場媒體的武器等因素下，而更偏向以「不實訊息」稱之³⁷。

而學者黃銘輝則引述 Tandoc 等人的研究，認為假新聞中「欺瞞的惡意」、「情節真實性」二個核心主、客觀判準，而使「假新聞」與「新聞」得以區別；並進一步解析 Paul Chadwick 的分類，認為他將 Tandoc 歸類的「惡意高而真實性低」的假新聞做了較精準的定義，並且參考美國憲法的歷史經驗，認為嘲諷戲謔類的內容，受言論自由的保障，而無法由法院檢證係屬真實或虛假。因此從法律規範的角度，假新聞應排除新聞嘲諷、戲謔等娛樂性質的內容³⁸。

行政院於 2018 年 12 月提出的防制假訊息危害專案報告，則以「假消息」稱之，並將「假消息」定義為：「行為人將自己或他人捏造、扭曲、篡改或虛構全部或部分可證明為不實的訊息（包括資訊、消息、資料、數據、廣告、報導、民調、事件等各種媒介形式或內容）。故意甚至是惡意地藉由媒體、網路或以其他使公眾得知之方

³³ 吳秦雯譯，Jean-Marie Pontier 著，假新聞之控制，月旦法學雜誌，第 292 期，2019 年 9 月，頁 30-41。

³⁴ House of Commons, Digital, Culture, Media & Sport Committee, Disinformation and 'fake news': Final Report, Eighth Report of Session 2017-19 <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcmds/1791/1791.pdf> (最後讀取日：2021/10/11)

³⁵ 羅世宏，關於「假新聞」的批辦思考：老問題、新挑戰與可能的多重解方，資訊社會研究，第 35 期，2018 年 7 月，頁 53。

³⁶ 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 4-9。

³⁷ 引自洪國鈞，假新聞種類分析和舉例說明，沃草公民學院，2018/10/04 <https://medium.com/watchout/fake-news-example-ec0959930e08> (最後讀取日：2021/10/11)

³⁸ 黃銘輝，從言論自由的觀點初論網路假新聞的管制，匯流、治理、通傳會論文集，風雲論壇，2018 年 8 月初版，頁 109-142。

法，以口語、文字或影音的形式傳播或散布於眾，引人陷入錯誤，甚至因而造成公眾或損害個人，即具有法律問責的必要性」³⁹。

本文認為現今數位環境中散布的多元訊息，就其類型、意涵及層次各有不同，實無法單以「假新聞」一詞解釋，此一名詞更與傳統傳播專業學理所稱透過採編播形式，具客觀中立、平衡報導的「新聞」有所不同。倘以「假新聞」稱之，確有未盡周延易引發誤解之疑慮；而歐盟的報告則將其稱為「不實訊息」，並定義為可驗證的錯誤或誤導性的訊息，且多以獲取經濟利益或傷害民主政制決策過程，而有損害公共利益；此一論點將行為、意圖、內容真實性及結果併同考量，與行政院假消息的定義相近，惟歐盟的不實訊息定義中，排除誤導性的廣告、諷刺和模仿作品等內容，於後續實務執行時，較為具體明確。

第二節 言論自由與不實訊息

言論自由是民主發展的基石，各民主國家多以憲法或相關國際公約保障言論自由，公民與政治權利國際公約⁴⁰第 19 條規範「人人有保持意見不受干預的權利」、及「人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。」並陳明前述發表自由權利之行使，附有特別責任及義務，並在尊重他人權利或名譽、保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化之必要情形下，經法律規定予以限制。

我國言論自由的基礎為憲法第 11 條「人民有言論、講學、著作及出版之自由」，司法院大法官對言論自由亦有部分解釋⁴¹，而不實訊息是否不論內容類型均受言論自由的保障，所涉及言論管制相關作為，究竟能否管制或如何管制，因觸及言論自由範疇，其規範及處置方式更應審慎為之。

³⁹ 行政院 2018 年 12 月 13 日第 3630 次院會「防制假訊息危害專案報告」及同日新聞稿。<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/f37cf11c-c243-49b3-88dd-f849591ddad3> / <https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/2f714812-1f2c-4a21-89ec-4064ba36e611>（最後讀取日：：2021/10/11）

⁴⁰ 公民與政治權利國際公約，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0000039>（最後讀取日：：2021/10/11）

⁴¹ 司法院大法官釋字第 364、613、678、689 號解釋

第一項 言論自由(freedom of speech)

一、基本權的保護

在討論言論自由前，宜先檢視我國對基本權的規範，憲法第二章明定人民的權利義務，對基本權利的保護有一定範圍，而保護基本權利的目的，不僅在避免使人民行為或法益遭受侵害，亦使各種權利有其界限，防免權利主體間相互影響致失去應有的作用。憲法相關條文已明載涉及人民自由的各項權利保障，因此，如欲限制基本權利，依憲法第23條，需在防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益等四個特定規範要件下，方得以法律限制。

此外，相關法律實質內涵更須符合比例原則，考量「手段」與「目的」的關聯性，避免國家過度侵害人民的自由與權利，在目的、手段與侵害面而言應遵守三原則：(一)適當性原則：就目的導向，行為應適合目的之達成，限制基本權的作為須能達成預期目的；(二)最小侵害原則：手段面而言，達到目的多種手段，應選擇對人民權侵害最小者；(三)狹義比例原則：損害面部分，侵害權利之程度與所欲達到的目的間，處於合理且適度的關係⁴²。

二、言論自由的保障

美國1791年通過的憲法第一增修條文(The First Amendment)明訂「國會不得制定關於下列事項之法律：設立宗教或禁止信教自由；限制或剝奪人民言論及出版之自由；剝奪人民和平集會及向政府請願救濟之權利」⁴³。日本憲法第21條規定言論自由應予保障，並不得為事前檢查。

我國憲法第11條規範「人民有言論、講學、著作及出版之自由」，本於基本權的保障，言論自由的價值在保障個人獨立自主的表現，並肯認個人自主存在的尊嚴，進而實現自我⁴⁴。司法院大法官釋字第509號解釋文載有「言論自由為人民之

⁴² 李建良，基本權利理論體系之構成及其思考層次，人文及社會科學集刊，第9卷第1期，1999年3月，第39-83頁。

⁴³ 司法院中譯外國法規-美利堅合眾國憲法，(原文 Amendment I (1791) Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition) <https://www.judicial.gov.tw/db/db04/美利堅合眾國憲法.pdf> (最後讀取日：2019/01/15)

⁴⁴ 林子儀，言論自由與新聞自由-言論自由之理論基礎，1999年，元照出版社。頁43。

基本權利，憲法第十一條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。」。

另學者林子儀將言論自由的基本理論分為三種：

- (一) 追求真理說(言論自由市場說, theory of marketplace of ideas): 言論思想的自由競爭, 有助追求真理, 加強對真理的信念。此說特點在於: 重視「真理」為言論自由的目的, 個人的言論自由只為他人追求真理之「工具」, 相信自由市場機能, 認為開放言論市場的自由競爭, 透過言論彼此間相互競逐, 而可突顯真理; 並且相信人有「理性」, 個人能明辨是非善惡, 而無須他人干預。然而, 此說遭受批評在於對人類的理性太過樂觀, 以及此說必須以完全競爭為前提, 然而目前的言論市場並非如此, 如媒體被少數人把持⁴⁵。
- (二) 健全民主程序說(democratic process theory): 此說主張言論自由的價值在於有助健全民主政治程序的運作, 此說提倡者Alexander Meiklejohn教授認為, 其前提為人民自治(self-government)的民主政治理論, 提供社會大眾參與民主政治進行政治決定時所需的資訊, 因此, 並非所有言論均受保障, 僅有涉及投票意見且與公益相關之公共問題的「政治性言論」才受憲法保障。此說遭受批評處在於, 雖然健全民主程序為憲法保障言論的主要價值, 但非唯一價值, 且聯邦最高法院所作的相關判決, 除「政治性言論」外, 亦有保障其他言論者。雖然Alexander Meiklejohn教授後續擴充「政治性言論」的定義, 將影響個人客觀判斷的能力納入, 如教育、科學、藝文創作及公共問題的討論, 但反使得保障範圍更難以理解⁴⁶。
- (三) 表現自我說(self-fulfillment theory): 言論自由之基本價值在於保障個人、發展自我、實現自我及完成自我。此說前提在於個人並非為為完成他人某種目的而存在的工具, 個人自身即為目的。尊重個人獨立存在的尊嚴及自由活動的自主權。個人有權自由決定有關自身的事宜, 包括自由表達自己意見而不受政府之干預。因此, 言論保護的價值, 在於對言論發表者本身具有

⁴⁵ 註 44, 第 16-24 頁。

⁴⁶ 註 44, 第 24-34 頁。

價值，而非對其他人具有功能。此說受批評處有二，一為所保障的言論過於寬泛，未有明顯的理論標準；二為個人自主行為尚非僅限於言論表現，此說未明示言論表現與其他其為有何不同，何以須受特別保護⁴⁷。

言論的保障範圍，透過前述三種理論可知相當寬泛，根據表現自我說，但凡個人自主發表的言論均為言論自由的保障範疇，而追求真理說與健全民主程序說則認為只有在言論能促使大眾追求真理，或有助參與民主政治者，才是言論自由保障的對象。而無論何種理論均呈現出個人自主的自我表現均享有言論自由。因此，僅在個人的言論自由與其他人的基本權發生衝突，或造成明顯且實質的重大危險，除了採取限制言論自由才可防免該等危險時，言論自由才可受到適當的限制。

過往言論自由的討論，依於傳播方式由平面媒體至廣電媒體為基礎而發展論述，然而，隨著廣電媒體影響力的式微，及網路媒體逐漸成為大眾接受訊息的重要管道，針對前開言論自由討論能否適用於網路媒體亦受關注。針對網路媒體中的言論自由是否應受保障，美國學者Cass R. Sunstein在Free Markets and Social Justice一書中，整理了三種見解：

- (一) 市場派 (Markets)：認為政府應維持「中立」，對人民獲得資訊與提供資訊之自由，應交由類似經濟學之市場自由競爭，視供需情形決定該言論是否應存在。意即，政府的干預應越少越好，人民享有決定資訊內容市場的權利⁴⁸。
- (二) 麥迪遜派 (Madisonian)：不應以公眾討論而決定言論存在與否，並以美國最高法院意見認為，為促進公共利益，政府應扮演監督者的角色，以適當管制危害公共利益的言論⁴⁹。
- (三) 特納派 (Turner)：綜合前二派說法認均有其必要性，並依據媒體特性的差異分為二類：傳統媒體與網路媒體。傳統媒體為單向傳播，可藉由控制頻道而引導政策或輿論，政府應扮演監督者；然若為網路媒體，因每個人都是內容創造

⁴⁷ 註 44，第 34-46 頁。

⁴⁸ 引自林承宇，網際網路有害內容管制之研究，廣播與電視，第 18 期，2002，頁 95-96。

⁴⁹ 同註 48。

者可於網路發表言論，因此政府不應干預⁵⁰。

三、言論自由的限制

聯合國2017年公布的聯合聲明中，認為國家對於言論自由的限制需以法律為之，但對於宣揚仇恨、煽動暴力、歧視或敵意者，則予以禁止⁵¹。言論自由保障的落實，需視政府立法或行政措施是否有所節制，減少及降低對言論自由的侵害。

美國聯邦最高法院為審理言論自由案件，發展出「雙軌理論(the two-track theory)」，將政府管制措施對言論自由所造成的限制效果，區分為「針對言論內容的管制(content-based regulations)」及「非針對言論內容的管制(content-neutral regulations)」，意即是否直接對訊息或觀點進行規制，以及是否與該訊息可能產生影響有關。

美國聯邦最高法院將涉及基本權案件的違憲審查標準區，以所追求的利益、手段、目的加以判斷，分為「合理關連性審查標準」、「中度審查標準」、「嚴格審查標準」；其中，合理關連性查標準是最寬鬆的審查標準，法院審查時僅判斷政府規範的目的是「合法的」利益即可，要求政府措施所施行的手段與目的達成有合理的關聯性，涉及經濟性基本權時，多採此種標準；而中度審查標準則是先審查政府立法或行政措施之目的所追求的利益是否為「實質重要」，再審查採取的手段與達成目的的實質關聯性，對於言論自由案中非針對言論內容的管制審查，多採中度審查標準；最後的嚴格審查標準，是審查管制目的與追求利益是否具相當急迫及非常重要的政府利益，其次為手段與目的是否採取侵害最小為手段，有關基本權利(如親權、婚姻自由、選舉權等)的立法均採嚴格審查標準。

雙軌理論以文義解釋為政府的管制措施對言論自由的造成的限制效果，並基於平等保障原則、言論自由與公共選擇理論，區分為「針對言論內容的管制」及「非

⁵⁰ 同註 48。

⁵¹ 同註 20，聯合國人權事務高級專員辦公室「言論自由、假新聞、不實訊息及宣傳聯合聲明」，總則 1(a):States may only impose restrictions on the right to freedom of expression in accordance with the test for such restrictions under international law, namely that they be provided for by law, serve one of the legitimate interests recognised under international law, and be necessary and proportionate to protect that interest. 1(b):Restrictions on freedom of expression may also be imposed, as long as they are consistent with the requirements noted in paragraph 1(a), to prohibit advocacy of hatred on protected grounds that constitutes incitement to violence, discrimination or hostility (in accordance with Article 20(2) of the International Covenant on Civil and Political Rights).

針對言論內容的管制」，進而在判斷言論是否違憲時，發展「雙階理論(two-level theory)」，將言論本身對社會的價值加以判斷，分為低價值言論(low value speech，如猥褻性、商業性、煽情性言論)與高價值言論(high value speech，如政治、學術或宗教言論)，認為低價值言論不涉及實質意見或觀念表達，與合乎民主憲政相關政治性言論屬高價值言論不同，倘為高價值言論者，以嚴格審查標準進行合憲性審查，在低價值言論者，則將以「類型化的利益衡量」方式，依個案呈現的不同類型的低價值言論內容判斷。

而我國實務上，司法院大法官亦對言論自由有諸多釋字，司法院大法官釋字第364號解釋認為「以廣播、電視表達意見，亦屬言論自由保護領域的範圍」。司法院大法官釋字第407號解釋處理猥褻性言論之例示性解釋。司法院大法官釋字第414號則認為言論依性質而有不同之保護範疇及限制之準則，首度承認藥物廣告之商業言論性質，屬憲法第11條保障言論自由範圍，並確認對言論自由審查的雙階理論，即將言論內容所涉及的價值作為基礎，再加以層級化區別為高價值或低價值的言論。

司法院大法官釋字第509號則闡述誹謗性言論之認定及採用真正惡意原則，言明「言論自由是『人民之基本權利』，該權利具有實現自我、溝通意見、追求真理及監督政治或社會活動的功能，國家應給予最大限度之維護。惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制。」

至於司法院大法官釋字第577號則進一步解釋「我國憲法第11條所保障者，包括積極的表意自由與消極的不表意自由，而保障內容包括主觀的意見表達與客觀的事實陳述」。釋字第617號解釋刑法第235條散布猥褻資訊或物品之相關規定，屬對性言論之表現與性資訊之流通，對人民言論及出版自由之限制尚屬合理，與憲法第23條之比例原則要無不符，未違背憲法第11條保障人民言論及出版自由；而釋字第644號則對主管機關於許可設立人民團體之前，得就人民「主張共產主義，或主張分裂國土」之政治上言論內容而為審查，並作為不予許可之理由，逾越必要程度而與保障人民結社自由與言論自由意旨不符。

而司法院大法官釋字第744號解釋「化粧品廣告之事前審查，係為防止人民生命、身體、健康遭受直接、立即及難以回復危害之特別重要之公共利益目的，其與

目的之達成間具直接及絕對必要關聯，且賦予人民獲立即司法救濟之機會，始符合憲法比例原則及保障言論自由之意旨。」認商業言論(化粧品廣告)所為之事前審查認屬限制化粧品廠商之言論自由，已逾越必要程度，不符憲法第23條比例原則，並與憲法第11條保障人民言論自由之意旨有違；且司法院大法官釋字第794號⁵²，則認商品廣告所提供之訊息，其內容須非虛偽不實或不致產生誤導作用，並以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經濟上之合理抉擇者，始受憲法第11條言論自由之保障。國家為保障消費者獲得真實而完整之資訊，避免商品廣告或標示內容造成誤導作用，或為增進其他重要公共利益目的（如保護國民健康），得立法採取與目的之達成間具有實質關聯之手段，限制商品廣告（司法院大法官釋字第414號、第577號及第744號解釋參照）；意即，限制手段與立法目的之達成間，確具實質關聯，方屬合憲。

承前討論，對於言論自由限制的類型與方式進一步說明。

(一) 言論類型限制

依美國法院實務見解，針對高價值言論採取嚴格審查標準，而針對低價值言論部分，美國聯邦最高法院則依不同類型採取不同的審查標準。如「煽動他人為違法行為的言論」，以煽動他人立即採取非法行為為目的，且該言論確實可能產生非法行為者，政府方得對此類言論加以限制。而「商業性言論」(commercial speech)，如為虛偽不實、引人錯誤、以非法交易為目的之廣告，政府得予以限制。「猥褻性言論」(obscenity)部分，政府對該類言論的限制，所採取的手段與限制目的的達成有合理的關連性，即不違反言論自由的保障⁵³。

然而，各國對言論類型的管制考量國情、文化、歷史等不同因素而有差別，如猥褻性言論，美國聯邦最高法院認為不屬於言論自由保障範圍，但加拿大、德國憲法法院認為其屬於言論自由保障範圍，於我國司法院大法官釋字第407號未採美國憲法實務觀點，認屬憲法第11條保障範圍；並於釋字第617號沿襲此論點，認為政府對性言論或出版品限制之立法，是否合憲，須就其規範之具

⁵² 引自司法院大法官釋字第794號解釋。

⁵³ 林子儀，言論自由與新聞自由-言論自由的限制與雙軌理論，1999年，元照出版社，頁135-195。

體情形，依其立法限制之目的、為達成該目的所選擇的性言論類型、及對該類型言論採取何種限制之措施或手段，依嚴格的審查標準，具體審查之⁵⁴。

承前，政府對言論內容的管制，於高價值言論者應採取嚴格的審查標準，需在追求急迫且重要的利益，採取之手段應為達成目的之必要且最小侵害者，才屬合憲。另，政府對非針對言論內容之管制，可採用中度審查標準，然倘政府對非針對言論內容管制的動機或目的，為排除特定言論，或此管制將造成社會不公平者，則應採嚴格審查標準⁵⁵。

(二)限制方式

言論自由既然屬基本權之一，針對言論自由的限制實應於基本權保障的前提下為之，落實法律保留、明確性原則與手段與目的均衡；一般而言，政府施予言論自由限制的方式分為「事前限制 (prior restraint)」及「事後追懲 (subsequent punishment)」，有多數學說及案例顯示，任何形式的事前限制可能多推定為違憲，僅有在適當程序保障及政府滿足舉證責任要求時，方會例外同意事前限制。而所謂的適當程序保障，須滿足三點：一、提供受事前限制者適當的司法救濟管道；二、政府須就事前限制的必要性負舉證責任；三、提供受事前限制者陳述意見的機會⁵⁶。目前我國實務，會影響言論自由的事前限制，並不一定即屬違憲，如僅對言論表達之時間、地點或方式之合理限制者，即有可能屬合憲之限制⁵⁷。

綜觀上述討論與相關司法院大法官對言論自由保障的解釋，可知我國對於保障言論自由的重點在於言論自由得以反映民意、強化民主及促進發展，強調保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會等，認為因言論的不同類型，應給予不同層級的保護與限制⁵⁸。並在法律保留、明確性原則的前提下，如言論自由保障之意義與價值，基於特定目的，或因言論的情境脈絡及性質不同，可予以相當程度的管制，如政府為維護其他權利或言論自由與其他社會價值產生衝突，在面臨高度威脅的

⁵⁴ 參見司法院大法官釋字第 617 號林子儀大法官部分不同意見書。

⁵⁵ 林子儀，同註 53。

⁵⁶ 劉靜怡，言論自由：第一講「言論自由」導讀，月旦法學教室，2004 年 12 月，第 26 期，頁 73-81

⁵⁷ 司法院大法官釋字第 445 號解釋、釋字第 644 號林子儀大法官協同意見書

⁵⁸ 參見司法院大法官釋字第 364 號、釋字第 414 號、釋字第 509 號

情況下，才有限制言論自由的可能性，重點在於政府所施以的限制是否符合憲法對言論自由的保障。

值得注意者，我國學者黃銘輝對網路言論自由管制規範，以美國聯邦最高法院2012年的Alvarez案⁵⁹為例，說明將假新聞作為「虛假的事實表述」(false statements of fact)的基礎下，予以分析：首先，虛假事實的表述仍受憲法言論自由的保障：部分大法官認為只要管制謊言不至於對真實的言論引發寒蟬效應(chilling effect)，政府即有立法管制的空間；另有部分大法官認為如認政府處罰人民錯誤陳述時，將開啟政府言論的審查大門，成為政府對付反對者的武器，是對人民表意自由的威脅，有違憲法保障言論自由的意旨。而以我國憲法於基本權上釋義，多從寬認定，則認為承認「錯誤的事實表述」亦屬言論自由的行使⁶⁰。其次，內容管制未必皆受到最嚴格的司法審查：然「錯誤的事實表述」受言論自由保障，並不表示政府不能管制，而法院在檢驗言論自由是否合憲時，多考量「針對言論內容的管制」是否須受較嚴格的司法審查，又「虛假的事實表述」又是否值得降低違憲審查密度部分，基於我國釋憲實務已承認基本權利具有「保護義務功能」，故此類管制如以嚴格審查將過分限縮政府管制權限，而認為對「虛假的事實表述」以採中度審查標準為宜⁶¹。

第三節 不實訊息對我國現行法規衝擊

第一項 我國對不實訊息管制的討論

行政院首次討論不實訊息為2017年2月行政院第3536次院會，由國家通訊傳播委員會進行「假新聞議題國際觀測與因應建議報告」，引起外界討論政府將介入監理假新聞，該會隨即澄清係為促請業者自律，建立「真實查核機制」⁶²。

而後，於2018年5月針對不實訊息提出立法管制提案，由民進黨籍立委提出社會秩序維護第63條修正草案，將現行條文增列「未經查證於網路散播、傳遞假新聞、

⁵⁹ 該案係當事人 Xavier Alvarez 在公開場合謊稱自己以退伍軍人身分獲頒國會勳章而被起訴。

⁶⁰ 整理自黃銘輝，假新聞、社群媒體與網路時代的言論自由，月旦法學雜誌，2019年9月，頁13

⁶¹ 黃銘輝，同註60，頁14。

⁶² 何吉森，同註36。

假消息」等文字，引發各界討論，被稱為「假新聞、關三天」條款⁶³，提案委員後出面澄清，表示該提案僅讓現行法條明確化⁶⁴，仍招致各界擔憂影響言論自由。有學者建議，若須立法管制假新聞需循三原則：一、法律須謹慎使用；二、避免抽象規定，可請公民媒體、專家學者研議共識性的規範及標準；三、強化媒體自律⁶⁵。

不實訊息涵蓋範圍過廣，行政院於2018年10月籌組專案小組，由羅秉成政務委員擔任召集人邀集各部會研議應處之道，經盤點及檢討國內現行法規，於2018年12月13日提出防制假訊息危害專案報告，提出識假、破假、抑假、懲假等四面向，分別訂出策略及目標(圖2)；並在「懲假」部分，以法治與科技並重為原則，確認不立專法，將全面修改法律。經統整刑事責任「不實訊息罪」有13部法律、行政罰有6部法律。另將所謂「影響重大類型」如涉及核能安全、災害、食品安全等議題，將一併修正。行政院將假新聞、不實訊息以「假訊息」稱之，並將假訊息定義為具有惡、假、害性質，意即「出於惡意、虛偽假造、造成危害」，始有法律規範問責的必要性⁶⁶。

	識假	破假	抑假	懲假
	識別 / 辨認 (警覺揪害)	查核 / 釐清 (澄清污染)	抑制 / 移除 (阻卻散播)	規管 / 究責 (溯源清理)
目標	提升公民識讀素養、 養成獨立判斷能力	提升澄清機制效率、 推廣第三方查核機制	強化媒體平台協作、 有效抑制危害擴散	追究違法責任、 公正獨立司法審查
原則	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

圖2 行政院防制假訊息危害的策略與目標 資料來源：行政院官網

⁶³ 「假新聞、關三天」是否將摧毀新聞自由？沃草公民學院，<https://medium.com/watchout/https-medium-com-uc-watchout-fakenewsversuspessfreedom-79c7d1ec2e3b> (最後讀取日：2021/10/11)

⁶⁴ 提案散播「假新聞」關3天 綠委喊冤：僅讓現行法條更明確化。風傳媒，<https://www.storm.mg/article/447666> (最後讀取日 2021/10/11)

⁶⁵ 假新聞爭議-立法管制假新聞？學者胡元輝提出三大原則，風傳媒，<https://www.storm.mg/article/517487> (最後讀取日：2021/10/11)

⁶⁶ 政院：不可傷害言論自由 三重機制防制「惡、假、害」不實訊息，行政院新聞稿，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/a87eb5ec-9466-438a-a6fe-a8570db6ab1a> (最後讀取日：2021/10/11)

行政院強調處理假訊息的基本原則是：「不可傷害言論自由，不可踩到言論自由紅線」，並聲明有三項機制可以擔保不影響言論自由：首先，言論上的違法行為類型，基於「法律保留原則」，需經立法院三讀通過，行政機關無法自己制定，不會做言論審查。其次是由獨立審判的法院判決，如「社會秩序維護法」的違法行為，仍由法院認定，由司法審查把關。最後，若國家有錯誤，則課予國家賠償責任。

表 1 散布不實訊息或流言之現行條文⁶⁷

刑事部分	民事部分	行政部分
①刑法第 251 條、第 310 條、第 313 條 ②信用合作社法第 38 條之 1 ③農業金融法第 38 條 ④保險法第 166 條之 1 ⑤銀行法第 125 條之 1 ⑥陸海空軍刑法第 72 條 ⑦民用航空法第 105 條 ⑧證券交易法第 155 條、第 17 條 ⑨期貨交易法第 63 條、第 106 條、第 112 條、第 116 條、第 118 條 ⑩總統副總統選舉罷免法第 90 條 ⑪公職人員選舉罷免法第 104 條 ⑫傳染病防治法第 63 條 ⑬公平交易法第 37 條、第 24 條	民法侵權行為相關請求權—第 18 條、第 184 條、第 195 條及第 216 條	①社會秩序維護法第 63 條 ②動物傳染病防制條例第 43 條 ③氣象法第 24 條 ④廣播電視法第 21 條、第 43 條、第 44 條 ⑤衛星廣播電視法第 27 條、第 53 條 ⑥公平交易法第 42 條、第 25 條

資料來源：本研究整理

第二項 配合研修相關法規⁶⁸

行政院為阻斷謠言或不實訊息散播造成的損害，認訊息須符合「惡(故意/意圖)」、「假(捏造/虛構)」、「害(損害/危害)」的要件下，始能處罰行為人，以追究違法責任與公正獨立司法審查為目標，兼顧安全與人權的原則，著手盤點相關法規並分批修正。

行政院將假訊息定義為「行為人將自己或他人捏造、扭曲、篡改或虛構全部或部分可證明為不實的訊息(包括資訊、消息、資料、數據、廣告、報導、民調、事件等各種媒介形式或內容)。故意甚至是惡意地藉由媒體、網路或以其他使公眾得知之

⁶⁷ 截至 2019 年 6 月口試日前。

⁶⁸ 整理自行政院防制假訊息專案報告及相關新聞稿，各法修正草案條文彙整表詳附錄 1。

方法，以口語、文字或影音的形式傳播或散布於眾，引人陷入錯誤，甚至因而造成公眾或損害個人，即具有法律問責的必要性。」(行政院第 3630 次會議)

一、 第一波修法：行政院於 2018 年 12 月 13 日第 3630 次院會通過數項修正草案。

(一) 有關散播謠言或不實訊息違法類型的法案，基於處罰要件明確化及責任合理化之原則，針對散播不實訊息加重其刑或罰鍰，包括災害防救法、糧食管理法、農產品市場交易法、傳染病防治法、食品安全衛生管理法、核子事故緊急應變法、廣播電視法等 7 法，並函請立法院審議。經立法院於 2019 年 7 月通過災害防救法、糧食管理法、農產品市場交易法、傳染病防治法、食品安全衛生管理法，而核子事故緊急應變法、廣播電視法則因立法院屆期不續審，草案已退回行政部門。

(二) 為強化防杜不實訊息及境外勢力介入選舉，使競選罷免廣告資金透明義務，以維護選舉、罷免活動公正性，通過總統副總統選舉罷免法部分條文修正草案及公職人員選舉罷免法部分草案；尚未經立法院通過。

二、 第二波修法：為遏止不實訊息對國家社會與公共利益造成負面影響，及考量傳播媒體及網際網路等傳播工具影響更鉅，於 2019 年 4 月 18 日進行第二波修法，經行政院第 3647 次院會通過刑法第 251 條與第 313 條、陸海空軍刑法 72 條、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 等 3 法，除修正現行有關散布不實訊息罪之構成要件及罰則外，增訂以傳播工具散布不實訊息之加重處罰；另增訂應揭露公民投票廣告之刊播者、出資者等資訊及其違反之罰則，避免不實廣告破壞公投之公正性，並函請立法院審議。經 2020 年 1 月通過刑法第 251 條與第 313 條、2019 年 11 月 20 日修正公布陸海空軍刑法第 72 條；而公民投票法則尚未經立法院通過。

三、 第三波修法：2019 年 5 月 16 日第 3651 次院會通過總統副總統選舉罷免法部分條文修正草案、公職人員選舉罷免法部分條文修正草案，以遏止抹黑文化，避免不實內容之競選或罷免廣告，影響選舉結果，另規範得向法院聲請緊急限制刊播令，期有助維護選舉罷免之公正及公平性；尚未經立法院通過。

從各項法案立法總說明及條文可見，我國為阻斷謠言或不實訊息散播造成無可回復之損害，認有予以處罰之必要，特別對能影響民眾生活（如市場糧食交易價格、農產品交易價格等）及社會秩序（如重大災害、核子事故、傳染病流行疫情等），進而嚴重傷害社會安定，將散播相關謠言或不實訊息的情形及其刑責納入規範（詳見附錄 1）。

此外，針對網路平臺責任部分，行政院通過數位通訊傳播法草案，要求業者公開揭露營業相關資訊，並課予其負擔不同程度的審查或監督責任；該法 2018 年送立法院審查，因立法院屆期不連續退回原機關。

另為避免境外勢力擴散及防制境外假訊息影響，針對涉及國安部分，亦提出相關法規修正：

- 一、公投法修正草案：明文禁止境外勢力在台灣刊播公投相關廣告，公投案廣告的出資者資訊亦須公開。另於 2019 年兩岸人民關係條例修正草案增訂「中共代理人」相關規定，規範台灣機構與人民不得與中國相關機構及代理人從事危害國家安全或社會安定的活動⁶⁹（此部分後轉由處理境外勢力專法的反滲透法處理）。
- 二、兩岸人民關係條例修正草案：2020 年 8 月的則增列「紅媒條款」，規定在中國、港澳享重大經濟利益，如在中國的資產佔公司資產超過 30%、在中國營業額超過總營業額 30%、曾受大陸政治機構補助超過一定金額者，皆不得直接或間接投資台灣廣電事業⁷⁰。
- 三、反滲透法：為防免境外勢力滲透與干預，於 2020 年 1 月 15 日施行，此法規定滲透來源指示、委託或資助等不法行為⁷¹，補充原政治獻金法、公民投票法、總統副總統選舉罷免法等相關法律之罰則規定⁷²，以因應境外勢力以提供金援

⁶⁹ 規範中共代理人 民進黨團提修兩岸人民關係條例，中央社：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201907050179.aspx>（最後讀取日 2021/10/11）。

⁷⁰ 防紅色滲透 媒體電信擋中資，蘋果新聞網：<https://tw.appledaily.com/headLINE/20200930/6SSLHAT2SFDTHG635QE3EYT5HA/>（最後讀取日 2021/10/11）。

⁷¹ 反滲透法，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030317>（最後讀取日 2021/10/11）。

⁷² 選前三讀通過《反滲透法》：接受滲透競選，最重關 5 年、罰千萬，關鍵評論網，<https://www.thenewslens.com/article/129483>（最後讀取日 2021/10/11）。

或散布不實訊息等方式，影響台灣社會輿論。

四、國安五法：2019 年立法院通過國家安全相關法規，如刑法、國家機密保護法、國家安全法、臺灣地區與大陸地區人民關係條例、國家機密保護法。

依前述國安相關法規而得知，台灣面對境外勢力仍存有相當的風險與威脅，從而以「國安五法」及反滲透法加以規定境外人士的滲透與洩密行為相關規定，透過明確的規範，防範境外勢力的影響，惟因偏重國家安全議題，非本文研究重點，爰不進一步討論。

第四節 小結

本章先說明數位匯流趨勢讓消費者的媒體使用行為發生改變，進而加快不實訊息散布速度，這舊議題(不實訊息)經由科技衍生的新發展其影響超乎各界想像；本章著重於釐清不實訊息定義，與言論自由之關聯，及說明我國政府處理不實訊息的立場與相關修法。

此外，數位匯流中的新科技應用，不實訊息的處理否能以傳統所稱「以更多言論(more speech)的出現，治療不當、錯誤或危險言論所引發的弊病(追求真理說、健全民主程序說及實現自我說)」因應；以及現行法規架構能否處置不實訊息的擴散及資訊操縱，均待釐清。

我國現行相關法規對於個人權益受侵害的權利救濟，於民法、刑法及行政法已列有規定，而考量不實訊息的影響愈趨嚴重，目前我國採取分散式立法，在統整了現行法規涉及資訊散布的規定後，加重相關罰則、補正缺漏並規範相關資訊透明化，然行政院就「假訊息」僅概要稱應符合「惡、假、害」三要件，或恐造加重後續執行與認事用法之疑慮與困難。

現行的管制方式是否能藉此降低或減少不實訊息的散布，以及管制作為的合宜性，容待後續章節討論。

第三章 各國對不實訊息之規範

不實訊息多為涉個人權益、種族仇恨、商業利益、選舉政治等議題之內容，經以多元傳播方式跨國散布，如2014年起，敘利亞內戰，大量難民湧入歐洲激化對立並造成社會震盪，以及2016年美國總統大選，事後分析指出選戰過程中的爭議議題與俄羅斯有關；「經濟學人」進一步指出，不實訊息是2019年網路治理的焦點，各國均持續關注不實訊息並積極應處。以下將分析美國、德國、法國等國及歐盟不實訊息相關管制作為。

第一節 美國

一、背景

美國 1791 年通過的憲法增修條文第 1 條明訂國會不得制定法律限制或剝奪人民言論及出版自由，是維護言論自由之基礎且使言論自由獲得極高的保障。藉由美國科技發展的盛行與普及，使得言論的傳播更為迅速便利，因而擴大了訊息的影響範圍。

特別是 2016 年美國總統大選時，川普對與其意見相左媒體製作的新聞以「假新聞」稱之以來，使得「假新聞」成為各界知曉並統稱特定訊息的名詞。而在該次總統選舉過程中，具有政治目的廣告或資訊，亦成為影響選民意向的關鍵，有消息指稱俄羅斯藉由社群媒體傳播假新聞引導民意與輿論發展影響該次選舉。美國最大的社群平臺隨後在 2017 年 9 月 6 日公開發布消息，稱在 2015 年 6 月至 2017 年 5 月間，俄羅斯透過假帳號，針對美國用戶投放 10 萬美元、約 3 千多則擴大及激化社會分裂或涉及政治訊息的廣告（如種族、移民等），試圖分化選民，也被質疑影響總統大選結果。另有調查顯示，2016 年線上廣告的經費為 14 億 1500 萬美元是 2012 年的 4 倍⁷³，也彰顯出網路媒體的影響力已逐年增加。

⁷³ H.R. 4077 (Honest Ads Act), <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1989/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Honest+Ads+act%22%5D%7D&r=1>, sec.3.FINDINGS. Congress makes the following findings: (4)On September 6, 2017, the Nation's largest social media platform disclosed that between June 2015 and May 2017, Russian entities purchased \$100,000 in political advertisements, publishing roughly 3,000 ads linked to fake accounts associated with the Internet

二、相關規範

(一) 廣電媒體⁷⁴

1、主管機關

美國廣播電視主管機關為聯邦通訊委員會 (Federal Communications Commission, FCC)，依 1934 年通訊傳播法 (Communication Act of 1934) 而成立，為委員會制，負責廣播、衛星電視、有線電視、電信等媒體，由媒體局 (Media Bureau) 負責產業政策與執照管理相關的管制政策；並分為無線廣播電視(如 ABC、CBS、NBC 等)及付費電視新聞頻道，及定期公布民眾申訴案件及處理結果。

2、內容監理相關規範

基於憲法增修條文第 1 條及通訊傳播法第 326 條禁止委員會審查廣電內容及限制表達自由。聯邦通訊委員會對內容監理有所規範，美國法制原則上禁止聯邦通訊委員會對新聞節目事前審查，然基於無線廣播電視的公共性，對其內容有較高度的管理措施，強調對惡作劇(Hoaxes)及新聞失真(News Distortion)二部分的監理，並認為無線廣播電視台應有義務避免報導錯誤新聞，亦不得故意操弄新聞違反公共利益，但如果業者在節目播出前以合理方式聲明內容為虛構、捏造者，則將視為不會對公眾造成可預見的傷害。

- (1) 惡作劇 (Hoaxes)：內容涉及散布有關犯罪或災難的假資訊(如明知該資訊為假訊息、或如傳播該訊息將造成重大公共損害)，則將被認定違法。
- (2) 新聞失真 (News Distortion)：不得故意扭曲新聞，操縱或扭曲新聞是嚴重違反公共利益的行為，聯邦通訊委員會若接獲相關申訴，將予以調查，否則不會干預媒體內容。

若民眾對於無線廣播電視播出之新聞內容有異議，可向聯邦通訊委員會反映，

Research Agency, a pro-Kremlin organization. According to the company, the ads purchased focused “on amplifying divisive social and political messages ……” (最後讀取日：2021/10/11)

⁷⁴ 整理自 FCC 官網，<https://www.fcc.gov/media/radio/public-and-broadcasting#JOURNALISM> (最後讀取日：2021/4/14)

將於接獲後啟動調查，一旦認定違法，則將給予罰鍰或其他行政處分。

(二)網路平臺業者

不實訊息散布方式現多以網路平臺為主，然部分不實訊息內容或有涉及侵權情形，而對社群媒體或網路平臺的不法侵權內容責任歸屬已多有討論；最廣為人知的為1996年通訊端正法(Communications Decency Act, CDA)第230條規定，該條可謂對網路平臺業者責任設有免責規定之代表，將網際網路的提供者或使用者，就非自製的資訊內容不應被視為出版人及發表人；此一規定被稱為「善良撒馬利亞人條款」的免責規範，並被而後諸多的網路侵權案件援引⁷⁵。然該條通過迄今已逾20年，網路生態與立法之時情境迥異，平臺業者的規模及影響力已然大幅提升，而通訊端正法第230條並未對平臺業者有相關透明度要求及問責機制規範，致使業者未能有效積極的處理不實訊息問題。

此外，亦因選舉議題備受關注，針對網路政治廣告，提出誠實廣告法草案以為因應。

1、誠實廣告法(Honest Ads Act)草案⁷⁶

由2016年選舉結果觀之，網路政治廣告被質疑為影響選情關鍵之一，致獲各界高度重視，然而，原先規範政治廣告的1971年聯邦選舉競選法(Federal Election Campaign Act of 1971)，僅規範廣電媒體或平面媒體等傳統媒體，並無法處理新興的網路廣告而成為管制漏洞，為了強化網路政治廣告的透明度與可信度，隨即於2017年10月由美國各黨議員共同提出誠實廣告法草案，規範應揭露政治廣告出資者相關訊息，防止外國金流以網路廣告的形式轉為捐款或政治獻金，並且揭露政治廣

⁷⁵ 郭戎晉，網路言論傳播中介者責任與其免責規範之研究，科技法律透析，23卷4期，2011年4月，頁20-44。

⁷⁶ 同註73。

告詳細資訊。

(1)主管機關

1971 年聯邦選舉競選法的主管機關為聯邦選舉委員會(Federal Election Commission, FEC)，而誠實廣告法草案的主管機關同為聯邦選舉委員會。

(2)規範內容

由於草案主要目的在補足網路政治廣告規範之不足，故以Facebook、Google等網路平臺為主要規範對象，在條文中特別定義「線上平臺(online platform)」為任何型式的公開網站(包含社群媒體或搜尋引擎)，該平臺上有銷售政治廣告，以及在過去12個月的多數月份中，每月超過5000萬位使用者。並認為「政治廣告」為由候選人、代表候選人提出的任何廣告，或傳達任何具國家重要性的政治議題相關訊息(如候選人、聯邦層級的選舉、對公眾具重要性的立法議題)。

其中，誠實廣告法草案要求揭露網路政治廣告相關資訊如下⁷⁷：

- ①調整競選傳播的定義：調修2002年兩黨競選改革法案(Bipartisan Campaign Reform Act of 2002)，將付費的網路及數位廣告納入規範。
- ②要求製作公開資料：針對每月使用者超過5000萬的網路平臺，如有個人或團體購買超過500美元的政治廣告，需製作公開資料，內容含廣告電子檔、廣告目標受眾、總點閱數、發布日期、收費及廣告主聯絡方式等資訊。
- ③網路平臺業者自我問責：要求網路平臺業者應努力確保國外的個人或團體無法藉由購買政治廣告，影響選情。

誠實廣告法草案目前仍在推動階段，但因受社會關注及不實訊息發展趨勢，已獲各大型網路平臺支持。Facebook明確表態支持誠實廣告法草案，如透過提升網路政治廣告的審查標準，或增加「paid for by」標籤，執行相關有利政治廣告透明度的措施，以降低或遏止外來訊息對選舉的干預。為了確保廣告資金來源，Twitter推

⁷⁷ Mark R. Warner, The Honest Ads Act, <https://www.warner.senate.gov/public/index.cfm/the-honest-ads-act> (最後讀取日：2021/10/11)

出「廣告透明中心」(Ads Transparency Center)，任何人均可藉此查得政治廣告的詳細資訊(如廣告支出、廣告目標受眾、廣告主等)。任何競選廣告將要經過身分認證方能刊登，此政策已在2018年美國期中大選實施。

2、通訊端正法第230條⁷⁸

通訊端正法第230條是1996年通過電信法案的一部分，立法目的在於網際網路商業化後，避免不當內容對兒少產生不良影響，該條文為保障網路服務提供者及使用者對其他用戶在網路平臺上發布的內容享有免責權⁷⁹。

該法第230條對網路服務提供者的免責條件，規範重點為：

- (1) 互動式電腦服務的提供者或使用者不應被視為其他資訊提供者的出版者或傳播者。
- (2) 互動式電腦服務的提供者或使用者，不因下列原因負責：① 基於自主及善意所採取的行動，限制提供者或使用者獲得淫穢、猥褻、邪惡、過度暴力、騷擾性或其他令人反感的內容，無論該等內容是否受憲法保護；② 利用或提供其他技術方式以限制獲得前述內容所採取的任何行動。

美國的通訊端正法第 230 條對於網路服務提供者是非常特別的存在，網際網路服務提供者除無須對非出於己的內容負責外；如依該條規定而對特定內容採取相關作為，仍可能適用免責規定⁸⁰，成為提供不實訊息或政治言論的避風港。特別是網路生態、業者營運方式及規模自該法通過迄今已有重大改變，對於網路違法內容，通訊端正法第 230 條未見相關問責規範，也因此 在 2016 年及 2020 年的二次美國總統大選期間均受諸多討論⁸¹。最受矚目的是美國前總統川普 2020 年 5 月發布「防止網路審查行政命令 (Executive Order on Preventing OnLINE Censorship)」，憲法增

⁷⁸ CDA230 原文：No provider or user of an interactive computer service shall be treated as the publisher or speaker of any information provided by another information content provider。 [https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:47%20section:230%20edition:prelim\)](https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:47%20section:230%20edition:prelim)) (最後讀取日：2021/04/14)

⁷⁹ 同註 78。

⁸⁰ 吳宜璇，網路跟追騷擾行為之管制及其憲法界限，國立政治大學法律研究所論文，2018 年 6 月，頁 80。

⁸¹ Section 230 of the Communications Decency Act, ELECTRONIC FRONTIER FOUNDATION, <https://www.eff.org/issues/cda230> 及 <https://www.eff.org/issues/cda230/legal> (最後讀取日：2021/04/14)

修條文第 1 條規定不得違反言論自由，而大型平臺業者卻可挾自身的影響力，以不一致、不合理及無根據的理由審查或限制言論，而影響或決定民眾所獲悉的內容，或可能經由散布來自外國的不實訊息進而獲利，要求美國政府應防範網路審查，並認為通訊端正法第 230 條是早期法院判決，在釐清業者免責條款的範圍與內涵，然時至今日，應澄清免責條款的範圍，不應該超越原規範目的⁸²。對於網路平臺業者來說，一旦該條經廢止，未來則將對用戶在其平臺所發表的言論負擔更大責任⁸³。

(三) 針對境外勢力

1、波特曼-墨菲反宣傳法 (Countering Foreign Propaganda and Disinformation Act)，簡稱「反宣傳法」⁸⁴

為了回應境外勢力透過政治宣傳手段對美國的影響，波特曼-墨菲反宣傳法授權國務院應成立相關單位，協調政府機構間共享外國政府資訊戰資訊，並將外國宣傳和不實訊息的資訊納入國家戰略，同時發展跨部門工作，以揭露和對抗影響美國國家安全利益的外國資訊操弄，並促進支持美國盟友和利益的論述；該法案由美國前總統歐巴馬 (Barack Obama) 於 2016 年 12 月 23 日簽署，並依此授權建立跨部會「全球作戰中心」(the Global Engagement Center)，負責對抗恐怖組織之國際宣傳及假訊息，其核心工作領域包含有四：(1) 協調各部門參與：定期協調聯絡國家安全部門(含國防部、國際發展署和廣播理事會及情報機構等)，確認反恐宣傳及打擊不實訊息的資訊及夥伴關係。(2) 合作夥伴培訓參與：積極拓展全球合作夥伴，進行實地培訓課程，促使合作夥伴得以開發並傳播反恐及對抗不實訊息。(3) 內容製作：與合作夥伴透過社群媒體、電視及平面媒體，以多種語言製作反恐及防制不實訊息的影音內容(如恐怖組織、婦女兒童暴力等主題)。(4) 科學與技術：全球作戰中心的團隊運用科學與技術，針對目標受眾進行研究，提高溝通的範圍和效率⁸⁵。

⁸² Preventing Online Censorship, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/02/2020-12030/preventing-online-censorship> (最後讀取日：2021/4/14)

⁸³ 川普推文被貼「事實核查」標籤 簽署行政令管制社交媒體，2020，BBC News 中文網：<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-52846379> (最後讀取日 2020/12/14)。

⁸⁴ Countering Foreign Propaganda and Disinformation Act, <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/3274> (最後讀取日：2019/03/10)

⁸⁵ Global Engagement Center, <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-public-diplomacy-and-public-affairs/global-engagement-center/> (最後讀取日：2021/08/10)

2、外國代理人登記法(Foreign Agents Registration Act)⁸⁶

對於境外勢力的影響，美國在二次大戰期間已有規範，1938 年通過的外國代理人登記法，目的在對抗德國於美國境內的宣傳。該法要求在美國境內代表境外勢力者均需向美國司法部門登記，並公布其與境外勢力的關係、相關活動及該等活動的資金收支等訊息，藉由資訊公開而有助於美國政府和人民評估外國代理人的聲明與活動。意即，該法並未禁止外國代理人從事活動，而是要求公開外國代理人身後的境外勢力，使得大眾知悉其傳遞訊息可能隱含特定目的，但該法要求的資源揭露，並未涉及言論自由的限制。同時對外國代理人若為境外勢力利益在美國從事的政治活動，應納入規範。

針對外國代理人的定義，美國司法部門於 2020 年 6 月提出判斷標準參考，包括具體確定要求採取行動的人、要求採取行動的明確性、倡議與個人觀點是否相符、個人與外國勢力關係之本質為何等多項標準⁸⁷。至於所謂的政治活動，主要泛指在美國境內為境外勢力之利益所為的各種行動：(1)進行公關、宣傳、提供資訊。(2)進行募款、分配捐款、貸款、金錢或其他有價物品。(3)在美國政府或官員前，代表境外勢力利益之行為。(4)無論是否簽訂契約，而同意以境外勢力代理人身分從事政治活動者。

此外，外國代理人如未遵守規定登記或登記不實，可處以一萬美元以下的罰金，得併科五年以下的有期徒刑。

美國對不實訊息管制在尊重言論自由的前提下，以涉及選舉事務為規範重點，因此誠實廣告法草案應運而生，期透過公布政治廣告資金來源及相關訊息，使在潛藏於網路的政治操弄者無所遁形。而針對不實訊息所造成的影響，如有侵害他人權利者，則視違法類型回歸所屬法規處理，至網路平臺業者責任，仍以現行通訊端正法第 230 條規範為主。

⁸⁶ U.S. Department of Justice, “Foreign Agents Registration Act” (FARA), <https://www.justice.gov/nsd-fara> (最後讀取日 2021/4/14)

⁸⁷ U.S. Department of Justice, “The Scope of Agency Under FARA.” <https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1279836> (最後讀取日：2021/4/14)

第二節 德國

一、背景

近年德國面對歐元危機、移民爭議等內政外交問題，造成社會紛擾不安，特別是媒體在報導部分議題時被質疑為立場偏頗，招致批評。德國總理梅克爾（Angela Merkel）在 2016 年 11 月尋求第四任連任時，曾表示社群媒體上的不實訊息正刺激民粹主義興起⁸⁸，透過假網站、機器人、大量洗版行為操弄輿論，藉由演算法自動再生、強化散布，是必須解決的問題。並由司法部長 Heiko Maas 組成仇恨言論特別工作小組，在 2016 年至 2017 年間與 Google、Facebook、Twitter 及民間社會代表召開多次會議⁸⁹，然而成效相當有限。

而因應國會大選，德國政府更積極的處理不實訊息，德國提出以網路平臺業者為規範主體的網路執行法草案⁹⁰，該草案於 2017 年 6 月 30 日三讀通過，並於 2018 年 1 月 1 日正式施行⁹¹。

考量不實訊息散布管道，除透過網路平臺或社群媒體散布外，傳統廣電媒體亦為可能途徑，而對於報導內容的真實正確，亦有相關規範。

二、相關規範

(一) 廣電媒體⁹²

1、主管機關

⁸⁸ 梅克爾：假新聞助長民粹主義，匯流新聞網，<https://cnews.com.tw/%E6%A2%85%E5%85%8B%E7%88%BE%EF%BC%9A%E5%81%87%E6%96%B0%E8%81%9E%E5%8A%A9%E9%95%B7%E6%B0%91%E7%B2%B9%E4%B8%BB%E7%BE%A9/>（最後讀取日：2021/10/11）

⁸⁹ Amar Toor, Facebook, Twitter, and Google Crack Down on Hate Speech in Germany, THE VERGE, <https://www.theverge.com/2015/12/16/10287498/Facebook-twitter-google-hate-speech-germany>（最後讀取日：2021/10/11）

⁹⁰ 網路執行法英譯版（Network Enforcement Law, NetzDG），<https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1245>（最後讀取日：2021/10/11）

⁹¹ 蘇慧婕，正當平台程序作為網路中介者的免責條件：德國網路執行法的合憲性評析，台大法學論叢，第 49 卷第 4 期，2020 年 12 月，頁 1915-1977

⁹² 囿限於德文翻譯，德國部分內容整理自國家通訊傳播委員會，109 年委託研究報告-數位匯流時代電視新聞頻道之現況與監理政策委託研究採購案

德國廣電媒體之監管權限分散於 14 個獨立邦政府媒體主管機關，而各邦政府都設有媒體管理局，負責監理當地廣播電視產業，為避免各邦管制標準差異過大，因此在各邦政府之上建立一套全國性的廣播電視監管架構，並設立德國聯邦媒體主管機關（die Medienanstalten，簡稱為 ALM GbR），以進行跨邦之間的統合，確保對全國性的廣播電視產業進行統一監管，並與歐盟整體監理政策保持一致。

在德國聯邦媒體主管機關下，德國政府依照不同的監理職掌，分別設置媒體許可及監督委員會、主任委員會議、防止媒體集中委員會、保護未成年人媒體委員會等 4 個執行委員會。

2、相關法規

目前，各邦所依循的媒體規範，係 2020 年 11 月 7 日正式施行的國家邦際媒體協約（Der Medienstaatsvertrag, MStV）。該協約是配合歐盟 2018 年修訂之視聽媒體服務指令（AVMSD），國家邦際媒體協約除延續原有的國家廣播電視媒體協約對廣播電媒體之監管政策外，亦因應數位匯流發展，新增影音分享平臺、中介媒體等新興服務的相關規範。

總體而言，德國對於傳統廣電媒體之監管強度較高，對規範電視內容部分著重內容多樣性及兒少保護等兩大面向，並透過相關監理制度確保內容品質。針對電視新聞內容監理，依德國基本法（Basic Law for the Federal Republic of Germany）第 5 章規定應保障人民言論表達及大眾媒體新聞自由，並明確禁止德國政府對於廣播電視、電影等媒體內容進行事前審查及監督。

然而，上述基本法所規範的言論及新聞自由，仍應符合相關法律規定，並在保障青少年及個人名譽的前提下有其限度。而新聞資訊類節目製播原則，需依國家邦際媒體協約第 6 條規定，製播新聞資訊類節目或評論，符合二大原則：一為新聞資訊類節目必須確保其報導獨立且客觀，且在播報前，應確實與新聞消息來源確認內容的真實及準確性。評論性內容應與新聞必須明顯區分，且新聞評論應引述作者名稱。其次為電視臺自行執行的民意調查，必須清楚說明調查對象。

二、網路執行法⁹³

網路執行法之適用範圍與刑法部分條文之構成要件相連結，規範內容係要求網路服務提供者對特定違法內容進行管理及賦予業者義務，並就違反義務者課予罰鍰。

(一) 主管機關：為聯邦司法及消費者保護部主導；裁罰部分屬聯邦司法部執掌。

(二) 規範對象：以電信服務供應商 (telemedia service provider) 為主，業者基於營利為目的所設之網路平臺，讓使用者能與其他人共享訊息或分享任何內容資訊，如 Google、Facebook、YouTube、Twitter 等，但不適用提供新聞或編輯內容的平臺。且該網路平臺在德國的註冊用戶數超過 200 萬⁹⁴。

(三) 規範內容

1、申訴機制及移除或阻擋處理程序

(1) 針對民眾之申訴，網路平臺業者就明顯違法的內容需於 24 小時內移除或阻擋，至違法但情事不明顯的內容，業者需於 7 日內處理；且為保留證據，在移除的情況下，該內容應存儲 10 週。未能指派授權人處理相關事宜者，最高可處 50 萬歐元罰鍰，違反其他規定者，最高可處 5000 萬歐元罰鍰⁹⁵。

(2) 違法內容認定部分，該法第 1 條第 3 項針對違法內容需該當刑法相關條文，且不得阻卻違法者。前述刑法相關條文如散布或使用違憲組織宣傳品、預備或指導顛覆國家之嚴重暴力行為、叛國之偽造罪、公然煽惑犯罪、恐嚇公眾罪、建立犯罪或恐怖組織、外國犯罪及恐怖組織、煽動仇恨、散布暴力言論、散布取得與持有兒童色情刊物、侮辱、誹謗、惡意誹謗、恐嚇安全罪等；限定於侵害他人法益或影響公共秩序者⁹⁶。

⁹³ 同註 90。

⁹⁴ 羅世宏，強化社群媒體平台責任立法 德國給全世界上了一課，信傳媒 <https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/13341> (最後讀取日：2021/10/11)

⁹⁵ 楊智傑，歐盟與德法網路平台假訊息責任立法比較與表意自由之保護-借鏡歐洲法院網路平台誹謗責任之判決，憲政時代季刊，第 45 卷第 1 期，頁 43-105。

⁹⁶ 楊智傑，同註 95，頁 54。

2、平臺業者的法定報告義務

該法第 2 條規定，單一年度接獲超過 100 件申訴案之網路平臺業者，必須每半年撰寫德文報告，說明該平臺之非法內容的投訴，包含業者處理不實訊息之機制及作為、移除或阻擋違法內容的標準、申訴量及類別、處理申訴案之人員專業培訓及處理時間等，並且需半年期限屆至後的一個月內於網站公布此份報告⁹⁷。

3、外部監督機制

為確保網路平臺業者依法落實法規範，建立申訴處理機制，該法授權主關機關得委託特定機構，監督檢核網路平臺業者就申訴案件處理方式。至網路平臺業者如考量營運成本，則可將違法內容之申訴案件，委託自律機構辦理。

(四)倉促立法致相關疑義未解

1、業者義務執行細節定義不明

該法施行前，德國各大網路平臺並未積極履行其義務，而此法將業者相關義務強制入法，要求網路平臺業者必須執行及加強查核，並提供處理流程的透明度。然法規所列納管的業者範疇，其網路平臺規模計算時點不明，僅載有被納管業者須達 200 萬以上用戶，然而計算時點未明指係以年、月、日何者為基準，而致認定疑慮。又此法將業者執行義務入法，係將社群治理模式轉為法律架構，執行細節全然交付業者自行處理，雖降低了對業者經營權的干預，但於實際運作時，業者在人力與經營成本的考量下所採行的方式及所生結果，能否符合立法原意，則未可知。

2、違憲爭議

德國仍有對此法恐涉違憲爭議的討論，認為該法賦予由平臺業者受理申訴、核查、判斷言論是否違法及移除，形同由平臺業者自行認定言論自由適用範圍與違法標準，被質疑為違反德國基本法第 5 條第 1 項所保障的言論及新聞自由，實務上恐亦使得業者為避免因提供違法內容而受罰，而大幅刪減或移除具爭議性或難區辨之

⁹⁷ 蘇慧婕，同註 91，頁 1928-1929。

內容，使得合法內容亦被波及遭刪除，產生過度封鎖效應（over-blocking）⁹⁸。如諷刺性言論或針貶時事的討論，因涉價值判斷，恐因被認定為具情緒或暴力傾向的仇恨性言論，遭到移除。更況乎，違法內容之移除或阻擋，其結果的認定及後續救濟方式，亦因網路平臺業者與使用者的權力地位不對等而恐使用人難主張其權利。

有學者對此法合憲性議題進行分析，認為該法雖課與網路平臺業者履行義務規範，但也可能經由網路平臺業者履行義務（移除或阻擋內容行為），而間接造成干預網路平臺使用者的言論自由；並指出德國實務上，聯邦憲法法院認為網路執行法未使網路平臺在法律效果決定上有不予移除或阻擋的裁量空間，甚至認為網路平臺的行為介入，並不影響網路執行法的干預「直接性」認定⁹⁹。另因該法第3條第2項第3款及第5款所規範之使用者意見陳述機會與網路平臺對使用者的告知義務，認屬立法者對使用者言論自由的保護；惟該法第2條規範之報告義務無法有效監督執行情形，倘業者一旦過度移除或阻擋合法內容時，如使用者無法事前陳述意見或向國家法院提出救濟時，因為該法將網路治理機制引入國家立法，即事實上容認網路平臺對使用者言論的過度限制，因此，如網路平臺的過度移除應歸責於國家，而網路執行法對使用者言論自由造成干預¹⁰⁰。

總體說來，以網路執行法的規範內容而論，所定之不法內容連結刑法部分條文，惟就不法內容之認定，仍含有諸多不確定法律概念，在個案的審酌與判斷與時仍將受價值判斷的影響；另所規範的不法內容類型，未將選舉議題或言論納入，亦為一重點。

又該法以公權力要求網路平臺業者履行法定查核義務，將法定要求明確化，透過報告內容要件、時間、內容與形式，與每半年公布報告，並具體呈現處理申訴及檢舉違法言論的處理情形，使得網路平臺處理流程更加透明，亦使行政機關如需裁罰時有所憑據。最後，該法所為人詬病的違憲爭議，藉由使用者程序參與的完整化及提升報告義務的細節規定與落實，期能將此法更趨於完整並符合原立法目的。

⁹⁸ 羅世宏，同註 94。

⁹⁹ 蘇慧婕，同註 91，頁 1915-1977。

¹⁰⁰ 蘇慧婕，同註 91，頁 1961。

第三節 法國

一、背景

法國總統馬克宏(Emmanuel Macron)在 2018 年 1 月 3 日記者會中公布 2018 年的重要計畫時，提及需處理選舉期間不實訊息及支持言論自由，他並決定改變法律制度，保護民主生活不受不實訊息影響。在選舉期間的規定將不再適用一致的規定，透過網路平臺將廣告資訊透明化，讓大眾瞭解廣告主¹⁰¹。不實訊息對法國總統選舉的影響，可回溯至 2017 年，馬克宏也曾因遭被對手指稱擁有海外帳戶的不實訊息而被干擾選情。因此，法國為了降低及遏止選舉期間受不實訊息影響選情，在 2018 年 12 月 22 日制定反資訊操縱法 (relative à la lutte contre la manipulation de l' information，分為作用法及組織法)，是第一個針對選前操弄輿論立法開罰的歐洲國家。雖然該法在研擬時，法國國內對制定專法之必要性有所討論¹⁰²，認為既有法規已有相關規範處理不實訊息，而法國憲法委員會已宣告反資訊操縱法合憲。

法國於 1789 年 8 月 26 日《人權宣言》具有規範性價值及憲法地位，第 11 條「……所有公民享有言論、著作、印刷的自由，但法律明定之權利濫用事由時除外」。意即，濫用自由是可被處罰的。傳統的表意自由原則，是以尊重他人為唯一必要的界線，而誹謗與侮辱是二種在法國最常見侵害人性尊嚴的行為，其中，對誹謗的指控存有二種對抗方式：善意與真實性；善意需該當表意的謹慎性、欠缺敵意或是人身攻擊、對審原則的尊重、調查的嚴肅性等 4 要件。至於侮辱的認定則須個案判斷。

對於選舉期間的言論，既有的選舉法典第 48 條及第 49 條已有禁止發表蘊含選舉的新因素及特定選舉期間的宣傳規範而影響選情之相關規定，同法典的第 52 條之 1 更禁止任何選舉宣傳為目的的商業廣告，違反者將核處 75,000 歐元。以及同法典第 97 條亦規範利用「假新聞、誹謗或其他詐騙手法」，造成選情改變或導致選舉人

¹⁰¹ Macron announces new law against 'fake news', euronews, [https :
//www.euronews.com/2018/01/03/macron-announces-new-law-against-fake-news-](https://www.euronews.com/2018/01/03/macron-announces-new-law-against-fake-news-) (最後讀取日：
2021/10/11)

¹⁰² 曾依璇，〈法國國會辯論反假新聞法 必要性引質疑〉，CAN 中央通訊社，2018/06/11，[http :
//www.cna.com.tw/news/aopl/201806110294-1.aspx](http://www.cna.com.tw/news/aopl/201806110294-1.aspx)。(最後讀取日：2021/10/11)

放棄投票等行為，處以一年有徒刑併科 15,000 歐元¹⁰³。

事實上，法國 1881 年 7 月 29 日所訂定的新聞自由法亦就不實訊息及仇恨言論有所規範，並禁止以任何方式散布具惡意、擾亂公共秩序或選舉意圖的假訊息、捏造或偽造不實訊息；以及以任何形式散布動搖國軍士氣及國防戰備的訊息，違反者可處罰款最高 4.5 萬歐元及 13.5 萬歐元¹⁰⁴。但因時代演進，媒體種類多元，該法並無法有效與即時處理現今因網路平臺或社群媒體盛行而擴散的不實訊息¹⁰⁵。

反資訊操縱法屬新創特定的緊急處分，援引 2004 年 6 月 21 日數位經濟信賴法的緊急處分，規範重點主要為修改選舉法典與通訊自由法的規定，及網路平臺業者的合作義務，希望藉此中止以「故意、人為、自動化與大量方式」散布的不實訊息對選舉真實性的影響。

二、法規

(一) 法規名稱：反資訊操縱法

(二) 主管機關：最高視聽委員會 (High Audiovisual Council, CSA)

最高視聽委員會基於 1986 年 9 月 30 日訂立的傳播法案，與 1989 年 1 月 17 日的修訂法案所成立，其宗旨係促進法國廣電媒體的開放與自由。由 9 名諮詢顧問組成，獨立監督廣播電視的機構，主要業務為管理及分配無線電波、發放廣播電視執照、監督節目內容及核處違法之媒體等，並未負責電信業務¹⁰⁶。

(三) 規範內容

反資訊操縱法為 5 節計 20 條，第 1 節係修正選舉法典、第 2 節則修正 1986 年的通訊自由法、第 3 節規範網路平臺經營者具協力對抗虛假訊息之義務、第 4 節為

¹⁰³ 吳秦雯，同註 33，頁 32。

¹⁰⁴ Une proposition de loi contre la manipulation de l'information, <https://www.gouvernement.fr/argumentaire/une-proposition-de-loi-contre-la-manipulation-de-l-information> (最後讀取日：2021/10/11)

¹⁰⁵ 羅世宏，防制假新聞不能走修國安法路徑 德法兩國經驗值得台灣借鏡，信傳媒 <https://www.cmmmedia.com.tw/home/articles/12950> (最後讀取日：2021/10/11)

¹⁰⁶ 馮建三、翁秀琪、羅世宏等，2008，〈數位匯流後之傳播內容監理政策研析〉，國家通訊傳播委員會委託報告，頁 77。

媒體識讀教育及第 5 節涉及海外領地條文。

1、規範對象

廣播、電視、網路平臺業者等，規範選舉日前三個月至開票日止。並將不實訊息分二部分處理：藉由傳統廣電媒體所播送或經由網路散布之不實訊息。

2、規範重點

(1) 全國性選舉投票的前三個月競選期間，如有不實訊息（當對一事實為欺騙或不精確的指控或引述，被刻意的以人為或自動方式大量散布而有影響選舉投票時），允許利害關係人向法院申請採取必要且合宜的行動停止該訊息散布。受理緊急審理申請的法官應在 48 小時內裁決¹⁰⁷。（第 1 條）

(2) 針對廣電媒體：廣電內容播送內容如有涉及嚴重危害人性尊嚴、他人自由與財產、兒少保護、公共秩序之維護、國防或國家利益等，最高視聽委員會可駁回播放合約之締結請求(下架)。本項規定亦適用外國公司。（第 5 條）

(3) 針對網路平臺：雖可在現有法律的基礎上尋求不實訊息製造者的民事和刑事責任，但無法快速刪除網路內容，防止其傳播或再現。

① 賦予業者合作義務：在法國點擊數超過一定數量之網路平臺業者，必須遵守相關義務，如要求將廣告主資料及相關內容資訊及演算法透明化（第 1 條）。

② 反資訊操縱法則可在選舉期間，避免不實訊息影響選情，可要求網路平臺業者（含境外業者）停止相關服務播放至投票結束為止。（第 6 條）

要求網路平臺業者應允許使用者標記其認為虛假的訊息，而後由平臺業者告知主管機關並公告後續行動。

整體而言，反資訊操縱法主要重點：修改選舉法典與通訊自由法的規定，及網路平臺業者的合作義務。在選舉法典部分，在公民在選舉期間資訊闡明與投票真實

¹⁰⁷ 楊智傑，同註 95，頁 60。

性的公共利益的基礎下，賦予網路平臺業者在特定期間(選舉當月之首日前 3 個月到投票日止)的相關義務，首先，於必要時提供用戶資訊，於網路平臺付費推廣公共利益辯論相關內容之自然人、公司、登記地和營業目的等資訊；其次，公開為推廣公共利益辯論相關內容而須使用之個人資料；第三，公布網路平臺因推廣公共利益辯論相關內容而獲得的報酬金額。前開資料須公開並於選舉期間頻繁更新。

若於選舉期間，以網路大規模的散布不實指控或扭曲事實，而可影響投票行為，緊急審理法官有權「採取所有合乎比例且必要之措施，以終止散布」，並於受理 48 小時期限內裁決。於上訴審，法院在受理 48 小時期限內裁決¹⁰⁸，以確保法院處理效率。

針對緊急審理部分，憲法委員會審查本法案之聲請時，再進一步界定緊急處分程序處理的客體，必須是訊息為具影響投票真實性的不精準或誤導的指控，且該等指控需具人為、大量且故意等要件，均完備時方可啟動。

另在通訊自由法部分，則賦予最高視聽委員會新的權限，針對侵害基本權之內容具有嚴重風險時，最高視聽委員會得拒絕締結播送協議，如涉及人性尊嚴、自由、未成年保護、公共秩序、國安或國家基本利益等。而針對境外勢力的影響，最高視聽委員會有權對總統、國民議會議員等選舉期間及公民投票期間，意圖改變投票行為而散布不實訊息，最高視聽委員會有權命令該網路平臺暫停服務，並請相關人員陳述意見，該等人員須於 48 小時內回覆說明。最高視聽委員會在正式通知後，宣布單方終止受境外勢力影響的網路平臺在法國服務¹⁰⁹。

至於網路平臺的協力義務，網路平臺經營者必須採取措施，對抗可能擾亂公共秩序，或改變選舉真實性的假訊息之傳播。網路平臺業者須執行相關措施：1. 演算法的透明、2. 由新聞或視聽傳播服務企業或公司宣傳的內容、3. 對抗散布大量不實訊息的帳號、4. 關於自然人或法人身分之資訊，如公司處所、法人公司目的、5. 了使用者散播內容之目的、源頭與方式之資訊、6. 媒體與資訊的教育。前述相關措施

¹⁰⁸ 吳秦雯，同註 33，頁 38。

¹⁰⁹ 楊智傑，同註 95，頁 62。

需讓公眾知悉，平臺經營者需每年向最高視聽委員會提出報告¹¹⁰。

然而，實務上，該法於執行時，因限制法院需於 48 小時內裁決，而因時間不夠充裕，使得不實訊息的認定及判斷結果遭受質疑，且法官無法符合法規範時並無罰則；亦打破法國在選舉期間對言論自由容忍度較高的傳統，並對於言論類型管制的區別化亦遭受挑戰，如選舉言論較嚴格，但健康或經濟議題則不適用¹¹¹。同樣的，有學者亦指出，法國既有 1881 年的新聞自由法，已針對散布不實訊息有所規範，立專法之必要性受質疑¹¹²。

反資訊操縱法要求單月內使用者數量超過 500 萬之網路平臺業者必須每年向法國最高視聽委員會提交報告 說明其為對抗不實訊息所採取之相關措施。最高視聽委員會於 2020 年 7 月首度公布 2019 的評估報告中，呼籲平臺應提供更多資訊，特別是關於為對抗不實訊息所投入之人力和財務，及演算法的可理解性和問責機制 以有效評估業者所採取之措施成效¹¹³。該報告的主要結論如下：

- 1、報告機制：缺乏專人處理內容審核及財務的數據，並鼓勵平臺改善審核政策，啟動緊急報告程序，並與外部事實檢查人員建立合作關係（如補救措施、事實查核夥伴關係等）的可及性和可理解性¹¹⁴。
- 2、演算法的透明度：平臺提供的資料缺乏可理解性和不完全，最高視聽委員會據此提醒業者與業務機密性有關的數據將不會公開發布，並請業者提供涉及演算法政策的更多資料，及提高使用者對參數的透明度¹¹⁵。
- 3、促進不同的媒體服務呈現：最高視聽委員會鼓勵平臺應清楚地確定內容來源並標示提供者、向用戶說明標示為“受信任”內容的規定¹¹⁶。

¹¹⁰ 吳秦雯，同註 33，頁 39。

¹¹¹ 吳秦雯，同註 33，頁 41。

¹¹² 曾依璇，法國國會辯論反假新聞法 必要性引質疑，CAN 中央通訊社，2018/06/11，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201806110294-1.aspx>。（最後讀取日：2021/10/11）

¹¹³ 業者第 1 次繳交報告的日期受 COVID-19 影響，調整至 2020 年 4 月 23 日，2020/9/17 公布英文版，https://www.epra.org/news_items/french-law-against-information-disorder-the-first-assessment（最後讀取日：2021/4/20）

¹¹⁴ 同註 113，頁 6-7。

¹¹⁵ 同註 113，頁 7-8。

¹¹⁶ 同註 113，頁 9-10。

- 4、處理大量散布不實訊息的帳戶：業者反應識別不實訊息帳戶的困難，但最高視聽委員會考量為更清楚地瞭解情況，仍請業者提供檢測機制及程序，以及不實訊息帳戶廣告收入的相關資訊¹¹⁷。
- 5、公布付費宣傳新聞內容者的身分資訊：業者應標示贊助內容並落實廣告政策。最高視聽委員會建議應建立清晰的內容標記系統、通知用戶廣告參數、以統一方法、公開發布具有高度透明性的廣告金流資訊(如金額、客戶名稱等)¹¹⁸。
- 6、鼓勵媒體素養的措施和工具：業者多贊助公民團體辦理相關計畫，最高視聽委員會建議可針對各個年齡層辦理更多元活動，並與學術界共享更多數據¹¹⁹。

第四節 歐盟

歐盟對媒體內容的管制，起於 1989 年電視無疆界指令 (television without frontiers directive)、2007 年視聽媒體服務指令 (Audiovisual Media Services Directive, AVMSD)，2017 年認為原有規範已不足因應，提出新版視聽媒體服務指令，將新興媒體內容服務納入管制，並於 2018 年 11 月修正內容著重於減少匯流媒體上的仇恨性言論、增加歐洲產製的內容。針對不實訊息的管制而言，歐盟以業者自律為主，採多元化的管制方式，透過專家工作小組提供建議後，與平臺業者協力及第三方合作，補強政府監理作為¹²⁰。

一、歐盟對不實訊息的因應之道

(一) 關注訊息發展及民意動向

歐盟認為公民社會的意見是形塑政策的重要基礎，在歷史及政治環境的影響下，對不實訊息及假新聞有較全面的行動。

初始，由歐洲議會於 2017 年 6 月通過決議，呼籲歐盟委員會應進一步瞭解「假

¹¹⁷ 同註 113，頁 10。

¹¹⁸ 同註 113，頁 11-12。

¹¹⁹ 同註 113，頁 12-13。

¹²⁰ 羅慧雯等人，新聞公平原則參考準據、處理程序與資訊揭露研究期末報告。國家通訊傳播委員會 108 年委託研究報告。

新聞」現況及法律規範，期限制其散布¹²¹。歐盟執委會隨即於 2017 年 11 月對假新聞和不實訊息啟動公開意見諮詢，期望能瞭解假新聞的定義及應處之道，並規劃未來行動方案¹²²。

而後，為了探討歐盟公民對於假新聞和不實訊息的認識及態度於 2018 年 2 月公布假新聞與不實訊息調查報告，該報告透過歐盟 28 個成員國的 TNS 政治社會網路中心 (the TNS Political and Social network) 於 2018 年 2 月，針對超過 2 萬 5 千餘位受訪者進行電話調查，調查報告顯示受訪者對媒體的不信任，對網路新聞的信任度更低，也認為假新聞會對國內政治、民主造成問題，並認為新聞界(記者及媒體組織)應該扮演重要角色，同時政府、網路社群媒體、公民也應肩負起責任，由相關利害關係人共同¹²³。

(二) 成立高階專家工作小組提供建議及公布報告

1、成立高階專家工作小組(high-level group of experts, HLEG)

為了降低及避免不實訊息散布對社會造成傷害，並對假新聞與不實訊息引發的問題向執委會提供建議，於 2017 年 11 月 12 日公告徵求各領域專家組成工作小組，該小組負責分析不實訊息與法律規範及潛在的政治社會風險，評估業者自律措施及確認指導原則於各國落實之可行性等。於 2018 年 1 月擇定 39 位來自學術界、新聞界、平面及廣電媒體、網路平臺與民間事實查核組織等不同背景的專家，成立高階專家工作小組¹²⁴。

2、「不實訊息獨立報告」建議方向

高階專家工作小組於 2018 年 3 月提出「不實訊息獨立報告(A multi-

¹²¹ European Commission adopts 2018 Work Programme, https://ec.europa.eu/commission/news/european-commission-adopts-2018-work-programme-2017-oct-24_en (最後讀取日：2018/07/10)

¹²² European Commission, Public Consultation on Fake News and Online Disinformation, https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_en (最後讀取日：2021/10/11)

¹²³ European Commission, Flash Eurobarometer 464, Fake news and disinformation online, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2183> (最後讀取日：2021/10/11)

¹²⁴ European Commission, Experts appointed to the High-Level Group on Fake News and online disinformation, <https://wayback.archive-it.org/12090/20201215232514/https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/experts-appointed-high-level-group-fake-news-and-online-disinformation> (最後讀取日：2021/10/11)

dimensional approach to disinformation: Report of the High-Level Expert Group on Fake news and Disinformation)」，為了有效防範不實訊息造成的影響，並符合保障言論自由，新聞自由和多元化社會的基本原則，避免造成公民社會傷害，HLEG 建議採取多元解決方案，並評估不同參與者所需採取具體有效的措施。專家認為，假新聞已被政治人物及支持者濫用作為駁斥或反擊不利於己的報導，且涉及的內容並非全然為假，在訊息與事實混淆捏造的過程中，形塑另類樣貌的新聞內容，因此建議避免使用「假新聞」一詞，而改以「不實訊息」稱之，並將不實訊息定義為「虛偽、不精確，或刻意引人錯誤的資訊，用以牟取私利、意圖影響或傷害公共利益。」¹²⁵

高階專家工作小組於報告中指出，歐盟內部面對不實訊息應確實掌握其散布方式與技術，同時避免降低民眾對媒體的信任，應加強支持具民主精神的專業媒體，並提升民眾媒體素養，以及強化網路平臺責任等問題。而針對相關利害關係人提出的對應措施，摘要如下：

- (1)提高數位訊息系統透明度：藉由強化消息來源的資金透明度、網路新聞來源及產製流程透明度、事實查核方法的透明與效率等面向，以及使用者獲悉消息真實性，避免真相壟斷¹²⁶。
- (2)增強公民媒體識讀減少不實訊息傷害：透過重新評估和調整媒體識讀教育政策，推廣所有年齡層公民的媒體識讀計劃，提升使用者媒體素養能力，對抗不實訊息及其他數位障礙¹²⁷。
- (3)強化開發使用者及記者查核能力的工具及技術：建議平臺業者加強現有線上工具或開發新功能，有利使用者辨識不實訊息，及使記者在接獲訊息時，能有效查詢訊息來源，有助報導內容正確¹²⁸。

¹²⁵ European Commission, A multi-dimensional approach to disinformation: Report of the High-Level Expert Group on Fake news and Disinformation, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation> (最後讀取日：2021/10/11)

¹²⁶ 同註 125，頁 22-25。

¹²⁷ 同註 125，頁 25-27。

¹²⁸ 同註 125，頁 27-28。

(4)維持媒體生態系統的多樣性和資金來源穩定性：媒體獨立和多元化是民主社會的基石，而穩定的經濟來源是媒體提供優質內容的基礎，高階專家工作小組建議宜提供資金支持媒體、培訓新聞專業人員、提昇數位媒體服務與編輯技術¹²⁹。

(5)建立多方利益關係人願意遵循的自律規範：藉由多方利益關係人共同成立獨立組織，研訂各方願意遵循的原則或標準，如平臺業者精進演算法篩選新聞及排序、媒體業者則遵守新聞倫理等¹³⁰。

高階專家工作小組認為歐盟處理不實訊息的核心原則是有責任保護公民在不受公權力和國家干涉下，接受、傳遞訊息和思想的權利。也因此，宜透過多方利益關係人參與，及減少法律干預，避免泛政治化的審查，透過多方協力，降低並遏止不實訊息傳遞與增進社會中對不實訊息的防禦力。

(三)業者落實自律並公布「不實訊息實踐準則(EU Code of Practice on Disinformation)」

在高階專家工作小組公布建議報告後，為回應及因應傳播不實訊息所帶來的挑戰，網路平臺業者、社群媒體及廣告主代表等(如 Facebook、Google、Twitter 及 YouTube 等)，隨即就自律規範達成共識，並於 2018 年 9 月公布「不實訊息實踐準則」¹³¹。是全球首次透過業者自訂規範對抗不實訊息的作為，希望確保 2019 年春季歐洲選舉前，建立透明、公平和值得信賴網路活動的重要步驟。

現階段歐盟並非採取立法形式強制業者自律，而以業者自律落實，但仍要求網路平臺或社群媒體須遵循「不實訊息實踐準則」所簽署的承諾，包括對廣告投放進行審查、政治性廣告需遵守成員國國內法規定、對假帳號應有明確處理規範、賦權閱聽眾媒體素養，強化研究單位對不實訊息相關議題的研究；並強調如果自律效果不佳，則考慮以立法介入，迫使業者處理不實訊息時，採取更高強度的防制作為。

¹²⁹ 同註 125，頁 29-30。

¹³⁰ 同註 125，頁 31-33。

¹³¹ European Commission, Code of Practice on Disinformation, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation> (最後讀取日：2021/10/11)

在實踐準則中載明，依歐盟執委會和高階專家工作小組在報告中將「Disinformation」定義為「可驗證的錯誤或誤導性的訊息」，包括「(a) 為了經濟利益而創造、表達和傳播，或故意欺騙公眾」、「(b) 可能造成公共危害，意圖對民主政治、決策過程及公共利益造成傷害」。「不實訊息」的概念不包括誤導性的廣告、錯誤的報導、諷刺和模仿作品，或明確為黨派新聞和評論，並且不妨礙有約束力的法律義務、自律廣告準則和誤導廣告的標準¹³²。

實踐準則同時指出，不實訊息的傳播涉及許多層面，受到生態系統中相關利害關係人的影響，故要求業者承諾應與多方利害關係人合作，建立評估查核機制，並提升民眾媒體素養，以及促進網絡平臺與社群媒體在地化，使多方參與者都可對遏止不實訊息發揮功能¹³³。

(四) 推出「因應不實訊息行動計畫」(Action Plan Against Disinformation)

歐盟於2018年12月5日公告「因應不實訊息行動計畫」(Action Plan Against Disinformation)，透過四個策略回應不實訊息：一、提高歐盟對不實訊息的監測、分析和揭露能力。二、強化對不實訊息的協調和反應及警示機制。三、動員民間協力處理不實訊息，定期檢視結果。四、提高認知與社會適應力¹³⁴。

在該計畫的四個策略中，包含10項行動方案，為處理不實訊息，因而需強化既有組織功能，及增加專業人力、預算及資源等(行動1、2)，以及歐盟及會員國間應建立快速預警系統(行動3)，加強會員國間的合作與訊息共享，以提高對訊息的反應力(行動4、5)。網路平臺、廣告主等代表是處理不實訊息的關鍵，應履行不實訊息實踐準則(行動6)，對政治廣告透明度、公開廣告主資訊、處理假帳號與提升人工智慧技術標記不實訊息等。另應提供教育訓練課程，提升公民媒體識讀能力，增加媒體與記者對不實訊息的研究，以辨識及抵禦層出不窮的不實訊息，並請會員國有效執行(行動7至10)¹³⁵。

¹³² 註131，頁1。

¹³³ 註131，頁2-8。

¹³⁴ European Commission, Action Plan Against Disinformation, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/action_plan_against_disinformation.pdf (最後讀取日：2021/10/11)

¹³⁵ 同註134，頁6-11。

歐盟執委會於 2020 年 9 月 10 日發布不實訊息實踐準則執行評估報告 (Assessment of the Code of Practice on Disinformation)¹³⁶指出，實踐準則確實為與平臺業者合作的好方式，用以確保透明度與問責機制，以及更安全的網路環境，但仍有數項重大缺失，如缺乏相關的關鍵績效指標 (KPI) 以評估平臺業者政策的有效性、缺乏更清晰的程序與定義，及缺乏獲取數據資料的機會，無法對新趨勢和網路不實訊息產生的威脅進行獨立評估；亦缺乏平臺與公民團體間的合作；最後是應評估相關利害關係人參與。

歐盟的不實訊息實踐準則已與 Google、Facebook、Twitter、Microsoft、Mozilla 與 TikTok 等 6 家業者達成自律協議。並依據平臺業者回報資訊及其中不足之處，於 2020 年底推出數位服務法案(Digital Services Act)與歐洲民主行動方案(European Democracy Action Plan)等兩項重要政策，促使各大型平臺業者遵循。

二、對網路平臺業者的規範

歐盟對不實訊息的管制重心多集中於網路內容，針對網路中介者的責任規範，起於 2000 年的電子商務指令(E-Commerce Directive)，網路中介者必須在知道有違法行為，且未採取行動阻止違法行為發生時，需就他人提供的違法內容負法律責任；而隨著時序與科技演進，原規範內容及服務對象已需調整，遂於 2020 年 12 月公布數位服務法(Digital Service Act, DSA)草案，新修並擴大電子商務指令的規管範圍，同時更名為數位服務法，該法主要目標在於更完善的保護消費者及其網路基本權利，及賦予網路平臺建立透明化及明確的問責機制架構，同時考量數位服務提供者的規模及影響力，訂定差別化的管制規則，以期讓民眾有更多選擇並減少接觸違法內容，對服務提供者有公平競爭的環境，終而對整體社會能強化對民主的控制與監督，減少系統性風險(如操弄或不實訊息)，保障更安全的數位空間¹³⁷。

¹³⁶ European Commission, Disinformation : EU assesses the Code of Practice and publishes platform reports on coronavirus related disinformation, [https : //ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1568](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1568) (最後讀取日：2021/03/20)

¹³⁷ 整理自歐盟數位服務法官方網站，European Commission, The Digital Services Act : ensuring a safe and accountable online environment , [https : //ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en) (最後讀取日：2021/5/15)

(一)數位服務法草案重點

數位服務法草案最為人關注的部分，將網路中介服務透過其角色、規模與影響，明確區分為中介服務、託管服務、網路平臺及超大型網路平臺等 4 種不同類型，並賦予其新義務及界定責任範圍(表 2)。在新增的各項義務中，4 類服務類型均需擔負透明度報告、服務條款應考量基本權利、依據命令與國家機關合作，以及聯絡人及必要時法定代表人等 4 項；而超大型平臺服務者部分，則加重其風險管理義務、稽核及公共問責、公開與分享相關資訊與訂定行為準則等¹³⁸。

表 2 數位服務法服務者類型及義務彙整表

服務類型	中介服務	託管服務	線上平臺	超大型平臺
義務(累加)				
透明度報告	○	○	○	○
服務條款應考量基本權利	○	○	○	○
依據命令與國家機關合作	○	○	○	○
聯絡人及必要時法定代表人	○	○	○	○
提供使用者相關通知、行動的資訊及義務		○	○	○
申訴、補救機制及庭外紛爭解決			○	○
信任舉報者制度			○	○
處理濫用通知及反通知的措施			○	○
審核第三方供應商的憑證(KYBC)			○	○
針對使用者之網路廣告透明度			○	○
通報刑事犯罪			○	○
風險管理義務及符合法遵				○
外部風險稽核及公共問責				○
推薦系統的透明度資訊及使用者存取訊息的選擇				○
與政府機關及研究人員共享資訊				○
行為準則				○
危機應變合作				○

中介服務
提供網路基礎設施的服務，如網路存取供應商、網域名稱註冊單位。

託管服務
如雲端和網路託管服務。

網路平臺
彙集買賣雙方的平臺，如線上市場、應用程式商店、協作平臺和網路平臺。

超大型網路平臺
在歐洲4.5億消費者中接觸超過10%，並在傳播非法內容和社會危害方面構成特殊風險。

資料來源：整理自歐盟數位服務法官網

¹³⁸ 同註 137。

而新增的各項義務所帶來的影響，除納入移除網路非法商品或服務與訊息內容，減少使用者接觸非法內容，及使用者對網路平臺刪除其內容的申訴及處理機制等規定外，同時課予網路平臺透明度、問責機制與加強公共監督，並使新創業者有更公平的商業環境利於競爭¹³⁹。整體修正重點：(1)打擊線上非法商品、服務或內容的措施，例如標記使用者或「信任舉報者」(trusted flagger)的機制等。(2)線上市場商業用戶可追溯性的新義務，以協助辨識非法商品的賣家。(3)對使用者提供有效的保護，包括有機會對平臺內容審查決定提出挑戰的可能。(4)網路平臺的透明度措施，如推薦的演算法。(5)超大型網路平臺有義務採取風險管理措施，如透過獨立稽核機制，以防止系統被濫用。(6)研究人員可接觸平臺的關鍵資料，以瞭解平臺的線上風險如何演變。(7)建立監督機制處理線上空間的複雜性：由各成員國進行監督，歐盟執委會對超大型網路平臺加強監督及執法¹⁴⁰。

進一步探究，草案在基本權利部分，認為因為非法內容和活動的散布，使得越來越多人面臨網路風險和傷害，為有效維護多方利害關係人的權利和合法利益，於基本權部分引入相關保障措施，於第 17 條規定，網路平臺處理投訴者申訴後，如認為申訴有理由且內容未違法或符合服務條款，或投訴者的行為不構成暫停或終止服務，則應立即撤銷依同條第 1 款所為的決定；網路平臺亦應及時告知投訴者平臺對內容的審查決定與第 18 條的庭外紛爭解決方式¹⁴¹。同時考量性別、種族、宗教、身心障礙、年齡或性取向等特定群體或個人，在使用線上服務時可能處於弱勢或不利地位，而納入降低歧視風險措施，並保護兒童權利和使用人的尊嚴權¹⁴²。

第 8 條規範對非法內容採取行動的命令，但僅限於「非法(illegal)」內容¹⁴³而非「有害(harmful)」內容，而非法內容係指涉及網路活動的資訊，包含銷售商品及提供服務等，不符合歐盟規範或成員國法規，而不論該法規範內容

¹³⁹ European Commission, Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC, EUROPEAN COMMISSION, P1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN> (最後讀取日：2021/10/11)

¹⁴⁰ 同註 137。

¹⁴¹ 同註 139，頁 53

¹⁴² 同註 139，頁 12-13

¹⁴³ 同註 139，頁 20。數位服務法草案中，認為「非法(illegal)內容」的概念應廣泛定義，涵蓋與非法內容、產品、服務和活動相關的訊息，如非法仇恨言論、恐怖主義內容、非法歧視性內容或與非法活動相關者，例如分享描繪兒童性虐待照片、未經授權使用侵權資料或涉及違反消費者保護法規定等。

與性質¹⁴⁴。草案中對於涉及非法內容的討論，亦提出應深入評估三類系統性風險。第一類為傳播非法內容（如傳播兒童性虐待內容或非法仇恨言論）及從事非法活動（如銷售被禁止的產品或服務），此類內容如透過大型網路平臺散布，在大量用戶數可觸及的情形下，可能成為重大的系統性風險。第二類為涉及《基本權利憲章》的基本權，如言論自由、隱私權、不受歧視權及兒童權。此類風險與大型網路平臺使用的演算法、提交濫用通知或妨礙競爭等服務有關。第三類風險則涉及平臺的故意操弄，如在健康、選舉、公共安全和未成年人保護等議題，透過虛假帳號、使用機器人或其他程式設計，導致非法內容或不符網路平臺服務條款的訊息快速傳播致產生影響¹⁴⁵。

另對透明度報告及罰則亦分別訂有規範，如第 13 條規範中介服務提供者應提出透明度報告義務，至少每年公布一次清楚易理解的報告，列明（1）接獲成員國收到命令的次及採取行動所需的平均時間（2）透過通知措施提出通知次數、採取行動及行動所需平均時間（3）業者自主進行內容審查的措施（4）申訴機制受理之件數、理由及處理結果等¹⁴⁶。第 24 條則為網路廣告透明化規範，網路平臺刊登廣告時應揭露特定廣告資訊（1）應標示為廣告（2）刊登廣告者的身分（3）廣告主要受眾的判斷依據¹⁴⁷。另就超大型平臺訂定違法罰則，如第 59 條規範如超大型平臺違法，最高可處年度營業額 6% 的罰鍰；另超大型平臺若因故意或過失提供「不正確、不完整或誤導性的資訊」，可處年度營業額 1% 罰鍰¹⁴⁸。

綜觀歐盟處理不實訊息，在徵詢高階專家工作小組之意見後，推動不實訊息實踐準則，由各網路平臺業者共同簽署，為強調自律的軟性措施；然由歐盟執委會 2020 年 9 月的評估報告可見，自律執行成效仍有待提升。而就網路平臺業者的責任，由數位服務法草案課予網路平臺業者更多的義務，視不同規模及性質的服務提供者訂定差別化的管制規則，藉由透明化與明確的問責機制及相關配套措施，提供正公平的競爭環境。

¹⁴⁴ 同註 139，頁 47-48。

¹⁴⁵ 同註 139，頁 31。

¹⁴⁶ 同註 139，頁 50-51。

¹⁴⁷ 同註 139，頁 58-59。

¹⁴⁸ 同註 139，頁 80。

第五節 小結

各國在觀察到不實訊息對於國內社會、經濟及政治等各層面產生的衝擊，並依自身歷史因素與社會環境採取回應行動。部分國家以訂定專法處理，然此「專法」並非僅限於處理不實訊息，另外歐盟則以自律共管方式因應。

各國的著重面相略有差異，美國誠實廣告法草案係針對選舉廣告，而境外勢力部分，則以反宣傳法與外國代理人登記法因應；德國的網路執行法則與刑法部分條文相連結，企圖降低仇恨言論的影響，法國的反資訊操縱法則偏重處理選舉期間的不實訊息。

美國面對不實訊息，除了在國務院層級成立跨部會的全球作戰中心，負責對抗恐怖組織之國際宣傳及不實訊息；並對於選情造成重大影響的政治廣告，透過研擬誠實廣告法草案賦予媒體責任，要求揭露廣告資金來源並對外公開，藉由資訊透明化，使外界知悉廣告主與廣告內容之關連。另網路平臺業者自律部分，採取精進演算法、與事實查核合作認證，並阻斷不實訊息金流，同時強化從業人員及民眾素養等措施。

德國聯邦司法部及聯邦消費者保護部訂有網路執行法，以網路平臺業者為規範對象，政府不直接介入內容審查，而由網路平臺業者在一定時限內審查與移除違法內容，若被通知應予移除，而仍不移除則由聯邦司法部進行核處。但引發外界對網路平臺業者因擔心受罰而過度移除，導致影響言論自由的疑慮。

法國則特別針對選舉期間（投票日前三個月）予以規範，選舉的當事人或利害關係人倘若發現不實訊息，可向法院裁決，同時要求網路平臺採取合宜措施，防止不實訊息擴散。

綜上，經國際觀測得知，本研究的對象就不實訊息採取的因應方式，多已由傳統平面與廣電媒體轉向網路，大幅加重網路平臺業者注意義務，藉由網路平臺業者提高訊息透明度、公布調查報告、建立評估查核機制及與相關利害關係人協力等積極作為，為處理不實訊息的重點措施。

第四章 我國對不實訊息之規管方式

資訊科技發展帶動各種訊息透過良莠不同平臺快速散布，尤其許多不實訊息未經查證，可能讓社會大眾誤解而生恐慌，在我國從日本關西機場案、衛生紙之亂、總統選舉及特殊嚴重傳染性肺炎疫情等事件產生的不良影響擴及到各層面，因此面對不實訊息規範，宜就不同面向予以檢視。

第一節 行為人責任

我國憲法第 11 條保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，且政治性言論、學術性言論、宗教性言論、商業性言論等，並依其性質而有不同之保護範疇及限制。

第一項 民事及刑事相關規定

一、民事部分

在民事部分，不實訊息散布所產生之結果，影響個人較為相關者多為名譽權之侵害（如散佈塗改之照片、不妥言論致損害名譽等）。而民法對於個人權利保護亦訂有相關條文，民法第 18 條規定：「人格權受侵害時，得請求法院除去其侵害，有受侵害之虞時，得請求防止之。前項情形，以法律有特別規定者為限，得請求損害賠償或慰撫金。」，同法第 184 條第 1 項規定：「因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任。故意以背於善良風俗之方法，加損害於他人者亦同。」，同法第 195 條第 1 項規定：「不法侵害他人名譽，或不法侵害其他人格法益而情節重大者，被害人雖無財產之損害亦得請求賠償相當之金額，其名譽被侵害者，並得請求回復名譽之適當處分。」

針對名譽權的侵害，民法及刑法均有規範，差別在於民法部分的侵權行為，採損害賠償或其他方式裁罰侵害名譽之言論，而刑法部分為誹謗罪，則以刑罰制裁誹謗言論，並透過公權力追究責任；兩者均可能限制言論自由，但在憲法評價上，以刑法論責的誹謗罪，罪責較重，更容易引發「寒蟬效應」，適用上更需審慎。

依我國學者許家馨整理最高法院對刑事誹謗罪及民事名譽侵權的案例，就實際判決的歸責成度區分為「嚴格(發言者自證)、中等(發言者應「合理查證」)、寬鬆(當事人需「合理懷疑」、極寬鬆」四個量度，並對應法律「故意／過失」，得知近年各級法院在「民事名譽侵權」認定上，對合理查證的要求越趨「嚴格」，而「刑事誹謗」部分，則對發言者責任認定越趨「寬鬆」¹⁴⁹。

細究民法涉及名譽權侵害，法院判決曾有不一致，民國 90 年 4 月 13 日最高法院 90 年臺上字第 646 號民事判決：「按名譽權之侵害非即與刑法之誹謗罪相同，名譽有無受損害，應以社會上對個人評價是否貶損作為判斷之依據，苟其行為足以使他人之社會上之評價受到貶損，不論其為故意或過失，均可構成侵權行為，其行為不以廣布於社會為必要，僅使第三人知悉其事，亦足當之。」此判決並無採用司法院在民國 89 年所做的釋字第 509 號解釋；而民國 93 年 9 月 29 日 93 年度台上字第 1979 號判決則明確引用司法院大法官釋字第 509 號解釋以及「真正惡意」原則：「行為人以善意發表言論，對於可受公評之事而為適當之評論，或行為人雖不能證明言論內容為真實，但所言為真實之舉證責任應有相當程度之減輕（證明強度不必至於客觀之真實），且不得完全加諸於行為人。倘依行為人所提證據資料，可認有相當理由確信其為真實，或對行為人乃出於明知不實故意捏造或因重大過失、輕率疏忽而不知其真偽等不利之情節未善盡舉證責任者，均不得謂行為人未盡注意義務而有過失。縱事後證明其言論內容與事實不符，亦不能令負侵權行為之損害賠償責任，庶幾與『真實惡意』(actual malice)原則所揭禁之旨趣無悖。」

至於民國 96 年 4 月 19 日最高法院 96 年臺上字第 793 號民事判決雖載有釋字第 509 號解釋，然卻同時指陳：「惟名譽權之侵害非即與刑法之誹謗罪相同，名譽為人格之社會評價，名譽有無受損害，應以社會上對個人評價是否貶損作為判斷之依據，苟其行為足以使他人之社會上之評價貶損，不論故意或過失均可構成侵權行為，與刑法誹謗罪之構成要件不同……倘行為人所述事實足以貶損他人之社會評價而侵害他人名譽，而行為人未能證明所陳述事實為真，縱令所述事實係轉述他人之陳述，如明知他人轉述之事實為虛偽或未經相當查證即公然轉述該虛偽之事實，而構成故

¹⁴⁹ 許家馨，2013，〈民刑誹謗二元體系之形成與分析：以「故意過失」為中心的實證研究〉，張永健編，《2011 司法制度實證研究》，頁 147-220，台北：中央研究院法律學研究所。

意或過失侵害他人之名譽，仍應負侵權行為損害賠償責任。」¹⁵⁰

民國 109 年 10 月 7 日最高法院 109 年台上字第 1675 號民事判決「按新聞自由攸關公共利益，國家固應給予最大限度之保障，然為兼顧個人名譽權、隱私權之保護，新聞媒體就所報導之事實仍應負查證義務，倘於報導前未經合理查證，或經查證所得資料，無相當理由確信其為真實，即率予報導，致報導內容與事實不符，使他人之社會評價受到貶損，仍不得阻卻違法，而可構成侵權行為。又上開攸關阻卻違法性之合理查證義務，應依個別事實所涉之『侵害之程度』、『與公共利益之關係』、『資料來源之可信度』、『報導事項之時效性』及『查證時間、費用成本』等因素，分別定其合理查證義務之高低，俾調和言論自由之落實與個人名譽、隱私之保護。」

而民法第 195 條第 1 項規定之「情節重大」，現行實務見解認為可從被害人是否為公眾人物、使用目的等因素綜合考量。如為公眾人物，因肖像權易衍生經濟效益，當屬情節重大。若非公眾人物，仍須考量使用目的，倘作為負面教材或使不特定人可能將照片轉載、剪輯或傳輸、修改，應屬情節重大，而得請求賠償相當之金額¹⁵¹。

因而，散布不實訊息造成當事人名譽損害，除請求精神慰撫金外，亦可要求行為人回復當事人名譽。

二、刑事部分

刑法以行為的社會損害性為連結點，如行為與人類和平共同生活的規則互不相容，則處罰特定行為，國家的任務在於保護個人免受他人攻擊，並保障個人自由，僅在必要的情況下國家才介入，意即「禁止社會損害行為」為刑法的一項重要前提；另一前提，則為如以其他較輕微的手段仍不足以抑制特定社會損害行為，也就是刑法的最後手段性原則¹⁵²。因此，刑法學以保護法益為前提，當訊息影響法益或造成法益危險性時，刑法方得介入管制；同時應與散布者的動機併同考量。學者許恆達將我國現行法以刑法規範不實訊息，依法益保護範疇可區分為(一)個人名譽、(二)

¹⁵⁰ 最高法院 96 年臺上字第 793 號民事判決參照

¹⁵¹ 臺灣臺北地方法院 97 年度勞簡上字第 6 號判決參照

¹⁵² 林鈺雄，新刑法總則，台北：元照出版社，2014 年 4 月，頁 7-13。

個人財務信用、(三)民生必需物品市場秩序、(四)公職選舉、(五)商業競爭秩序、(六)傳染病防治、(七)飛航安全等；並認為若須以刑法處罰，必須在「保護利益與公眾意見有關、公眾對於散布訊息者具備真實請求權，以及動用刑法制裁散布行為符合比例原則」等三要件下，才具備正當性¹⁵³。

依上開分類，現行法規與實務執行概要整理如下：

- (一)個人名譽：刑法第 310 條誹謗罪，係為保護個人名譽，不實訊息若需構成誹謗罪，則須達到侵犯個人名譽的程度。
- (二)個人財務信用：刑法第 313 條妨害信用罪，規範以散布流言或以詐術損害他人之信用者，故保護法益重在「經濟上之能力」，如非關於經濟上支付能力之事，則應屬侮辱或誹謗之範圍¹⁵⁴。「散布流言」成罪要件有三：捏造之語(其內容出於故意虛捏者)、行為人達到主觀上的明知程度及散布流言的對象¹⁵⁵。
- (三)民生必需物品市場秩序：刑法第 251 條，為處理意圖抬高交易價格而囤積生活必須物品，無正當理由不應市銷售者；其中物品除糧食、工業及民生必需品外，尚包括「行政院公告之生活必需用品」。如行政院於民國 109 年 1 月 31 日院臺經字第 1090162918 號公告「一般醫用口罩及外科手術口罩」為「中華民國刑法」第二百五十一條第一項第三款所定生活必需用品，並自中華民國一百零九年一月三十一日生效」。
- (四)公職選舉：總統副總統選舉罷免法第 90 條、公職人員選舉罷免法第 104 條，均以「意圖使候選人當選或不當選罪」為目的，散布謠言或傳播不實之事。民國 100 年 10 月 6 日最高法院 100 年台上字第 5544 刑事判決：「惟按公職人員選舉罷免法第一百零四條之意圖使候選人當選或不當選罪，係以行為人在主觀上有使候選人當選或不當選之犯意，在客觀上有以文字、圖畫、錄音、錄影、演講或他法，散布謠言或傳播不實之事，足以生損害於公眾或他人者，為構成要件。所謂『謠言』或『不實之事』，係指該『捏造之語』或『虛構之事』，其內容出

¹⁵³ 許恆達，論假訊息的刑法規制，月旦法學雜誌，第 303 期，2020 年 8 月，頁 226-246

¹⁵⁴ 110 年 5 月 18 日臺灣臺北地方法院 109 年度自更一字第 2 號刑事判決、95 年 01 月 05 日臺灣高等法院臺中分院 94 年上易字第 1464 號刑事判決

¹⁵⁵ 許恆達，同註 153。

於故意虛捏者而言；倘有合理之懷疑，致誤認有此事實而為散布或傳播時，因欠缺犯罪之故意，仍不成立本罪。」；然亦有判決指出，所謂損害公眾或他人，要件之該當不以實際損害發生為必要，如民國 110 年 2 月 4 日最高法院 110 年台上字第 392 號刑事判決「又按公職人員選舉罷免法第 104 條之罪，所謂足以生損害於公眾或他人者，自不以實際上已發生損害為必要，凡其傳播謠言或散播不實之事，有發生損害於公眾或他人之虞即為已足。」、民國 109 年 12 月 16 日臺灣嘉義地方法院 109 年訴字第 255 號刑事判決：「按選罷法第 104 條之罪，其所謂足以生損害於公眾或他人，係指凡因行為人之偽造行為而有惹起損害公眾或他人有可受法律保護之利益，因此遭受損害或有受損害之危險即已該當，並不以發生實際上損害為必要（最高法院 88 年度台上字第 3168 號判決亦同此旨）」。

- (五)商業競爭秩序：公平交易法第 24 條規範「事業不得為競爭之目的，而陳述或散布足以損害他人營業信譽之不實情事」，其立法理由為「事業為競爭之目的，而陳述或散布損害他人營業信譽之不實消息，以打擊競爭者，亦屬有害交易秩序，故明定禁止之。」係為保護事業在市場上從事競爭、交易之公平性、正當性，所保護的法益為「商業信譽」之個人法益，並兼有社會法益¹⁵⁶；並當以行為人具有真正惡意，陳述散布不實消息，以打擊競爭者為要件¹⁵⁷。
- (六)傳染病防治：傳染病防治法第 63 條規定「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，科新臺幣三百萬元以下罰金。」，該條違法效果僅處以罰金；而為因應特殊嚴重特殊傳染性肺炎疫情控制，於民國 109 年 2 月 25 日公布並於同年 2 月 27 日施行「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例(簡稱特別條例)」，其中第 14 條規範「散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三百萬元以下罰金」，增加刑事處罰，屬傳染病防治法第 63 條之特別法。

然而，在嚴重特殊傳染性肺炎初期法院裁定個案中，多以傳染病防治法第

¹⁵⁶ 110 年 3 月 22 日臺灣橋頭地方法院 106 年易字第 389 號刑事判決

¹⁵⁷ 109 年 5 月 12 日臺灣高等法院高雄分院 109 年上易字第 98 號刑事判決

63 條定罪¹⁵⁸，理由在於行為前、後之法律有所變更，而與傳染病防治法第 63 條規定相較，特別條例第 14 條之法定刑另定有有期徒刑、拘役等自由刑，且得併科新臺幣 300 萬元以下罰金，經比較新舊法後，認裁判時法即特別條例第 14 條並未較有利於被告，依刑法第 2 條第 1 項前段規定，適用行為時法即傳染病防治法第 63 條規定。

(七)飛航安全：民用航空法第 105 條，規定「未指定犯人向公務員、民用航空事業或活動團體之人員誣告犯危害飛航安全或設施，或散布危害飛航安全之不實訊息者，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣一百萬元以下罰金」立法理由係鑑於散布危害飛航安全之不實訊息，將造成相關人員恐慌，對社會秩序與飛航安全之維護將有不利之影響，為嚇阻類似行為發生，是增訂此規定。

查民國 107 年 2 月 27 日臺灣高等法院臺南分院 107 年上易字第 24 號刑事判決載有：「……其所稱『散布』，乃指散播傳布使不特定人或多數人得以知悉之行為，不以行為人直接向不特定人或多數人告知為必要，順勢借他人之口有進一步傳播之可能性時，縱僅對於特定少數人告知，亦為散布。」與其他法律中所強調向「不特定多數人」散布，始構成違法要件略顯差異。

三、行政罰部分

除前述民事、刑事相關規定外，亦有如社會秩序維護法第 63 條、傳染病防治法第 9 條、農產品市場交易法第 6 條、糧食管理法第 15 條之一、動物傳染病防治條例第 10 條之二等行政罰相關規範。

上述各法中，以社會秩序維護法受各界討論甚多，為處理不實訊息，曾有立委提案建議修正社會秩序維護法，鑑於社會秩序維護法之立法目的在於維護公共秩序、確保社會安寧，是以行為人之行為必須確已達妨害公共秩序、擾亂社會安寧之程度，方得以違反社會秩序維護法罰之；然因「公共秩序」、「社會安寧」皆屬不確定之法律概念，其定義尚難一概而論，需以保障公眾之安全與自由為主要核心，仍應就個

¹⁵⁸ 部分案件雖以傳染病防治法第 63 條裁處，惟於司法院查詢系統之裁判案由仍為「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」(如 109 年 09 月 28 日臺灣桃園地方法院 109 年易字第 739 號刑事判決)

案情形審視判斷。

以「關西機場中國優先營救旅客事件」為例，案經臺灣南投地方法院審酌事實證據，考量對當時人在中華民國領域內之民眾而言，既未身處日本大阪，該謠言自不足使民眾心生畏懼或恐慌，縱然係身處日本大阪之臺灣民眾，亦非生命已遭急迫之威脅，尚難認聽聞者即會因此而心生畏懼或產生恐慌，且移送機關亦未提出有任何聽聞者，因該謠言而產生畏懼或恐慌等負面心理，自難認被移送人之所為有何影響公共安寧之情，而與「足以影響公共之安寧者」要件不符¹⁵⁹。

第二項 配合不實訊息相關修法之規範差異

依行政院 2018 年起就不實訊息的三波修法觀之，在涉及行為人部分之法律規範，以內容訊息所涉的類型區分，為分散式立法，涵蓋刑罰及行政罰，且於違法構成要件中，均以散布不實訊息之行為，併同產生之結果論之；然而，各法間仍存有構成要件認定不一及管制規範具些微差異，詳見如表 3。

經檢視各法，與原條文相較修正條文已於形式上補足「不實訊息」等文字與規範，然似仍有用詞不清之疑慮，如以行為而言，分別有「散佈」、「散布」、「散播」、「傳播」等用詞不一情形，或法條文字分別採「謠言」、「不實訊息」、「流言」等不同。另在主觀要件部分，亦非各法條文均載有「意圖」、「故意」；就此而言，如條文未規範行為人主觀要件，使違法構成要件認定相對簡單，致使成立犯罪較不困難。

此外，罰則部分，各法均修正為加重處罰，並以傳染病防治法第 63 條加重至新臺幣三百萬元以下罰金為最高。而在修正條文中，僅有刑法第 313 條第 2 項、陸海空軍刑法第 72 條第 2 項，將不實訊息之傳播方式列為「以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具」等犯罪者，加重刑責規定。再者，有關選舉罷免相關修正條文，參考法國修法方向增列緊急限制刊播令之規定，為此次修法草案之重大變革。

如上所述，由於各法修正條文相關用詞或規範尚有不明處，於法案通過後實際執行時，能否達成原修法目的，仍有待評估。

¹⁵⁹ 107 年 11 月 26 日南投簡易庭(含埔里) 107 年埔秩字第 4 號刑事裁定。

表 3 行政院針對不實訊息相關修法之重點整理

法律名稱	修正條文	現行條文	修正條文重點	訊息內涵	行為		結果		罰則	法律性質	修法進度
				捏造/虛構 (假)	故意/意圖 (惡)	散播	影響	損害/危害 (害)	(新增/加重)		
「災害防救法」第41條修正草案	<p>第四十一條 乘災害之際而故犯竊盜、詐欺、恐嚇取財、搶奪、強盜之罪者，得依刑法之規定，加重其刑至二分之一。</p> <p>明知為有關災害之不實訊息而為第三十條第一項之通報者，科新臺幣三十萬元以上五十萬元以下罰金。</p> <p>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，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣一百萬元以下罰金。</p> <p>犯前項之罪，因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑。</p>	<p>第四十一條 乘災害之際而故犯竊盜、詐欺、恐嚇取財、搶奪、強盜之罪者，得依刑法之規定，加重其刑至二分之一。</p>	<p>1. 散播</p> <p>2. 謠言或不實訊息</p> <p>3. 足生損害公眾或他人者</p> <p>4. 新增罰則</p>	謠言或不實訊息		○		○	○	刑罰	通過
「糧食管理法」第15條之1、第18條之3修正草案	<p>第十五條之一 任何人不得故意散播影響市場糧食交易價格或主管機關執行糧食產銷、收購公糧計畫之謠言或不實訊息。</p>	/	<p>1. 故意散播</p> <p>2. 謠言或不實訊息</p> <p>3. 影響交易價格或主管機關計畫</p>	謠言或不實訊息	○	○	○	○	○	行政罰	通過
	<p>第十八條之三 違反第十五條之一規定，足生損害農民收益或消費者權益者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。</p>		<p>1. 足生損害農民收益或消費者權益者</p> <p>2. 新增罰則</p>								
「農產品市場交易法」第6條、第35條修正草案	<p>第六條 農產品之交易不得壟斷、操縱價格或故意變更質量，謀取不正當利益。</p> <p>任何人不得故意散播影響農產品交易價格之謠言或不實訊息。</p>	<p>第六條 農產品之交易不得壟斷、操縱價格或故意變更質量，謀取不正當利益。</p>	<p>1. 故意散播</p> <p>2. 謠言或不實訊息</p> <p>3. 影響價格</p>	謠言或不實訊息	○	○	○	○	○	行政罰	通過
	<p>第三十五條 違反第六條第一項、第十四條第一項規定者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰；其領有許可證者，並廢止許可證。</p> <p>違反第六條第二項規定，足生損害農產品運</p>	<p>第三十五條 違反第六條、第十四條第一項規定者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以</p>	<p>1. 足生損害農產運銷秩序</p> <p>2. 新增罰則</p>								

法律名稱	修正條文	現行條文	修正條文重點	訊息內涵	行為		結果		罰則 (新增/ 加重)	法律 性質	修法 進度
				捏造/虛構 (假)	故意/意圖 (惡)	散播	影響	損害/危害 (害)			
	銷秩序者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。	下罰鍰；其領有許可證者，並廢止許可證。									
「食品安全衛生管理法」第46條之1修正草案	第四十六條之一 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，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣一百萬元以下罰金。		1. 散播 2. 謠言或不實訊息 3. 損害於公眾或他人者 4. 新增罰則	謠言或不實訊息		○	○	○	刑罰	通過	
「核子事故緊急應變法」第31條之1修正草案	第三十一條之一 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，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣一百萬元以下罰金。 犯前項之罪，因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑。		1. 散播 2. 謠言或不實訊息 3. 損害於公眾或他人者 4. 新增罰則	謠言或不實訊息		○	○	○	刑罰	尚未通過	
「傳染病防治法」部分條文修正草案	第六十三條 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，科新臺幣三百萬元以下罰金。	第六十三條 散布有關傳染病流行疫情之謠言或傳播不實之流行疫情消息，足以生損害於公眾或他人者，科新臺幣五十萬元以下罰金。	1. 散播 2. 謠言或不實訊息 3. 損害公眾或他人者 4. 加重罰則	謠言或不實訊息		○	○	○	刑罰	通過	
「中華民國刑法」第251條、第313條修正草案	第二百五十一條 意圖抬高交易價格，囤積下列物品之一，無正當理由不應市銷售者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科三十萬元以下罰金： 一、糧食、農產品或其他民生必需之飲食物品。 二、種苗、肥料、原料或其他農業、工業必需之物品。	第二百五十一條 意圖抬高交易價格，囤積下列物品之一，無正當理由不應市銷售者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科三十萬元以下罰金：	1. 散佈 2. 不實資訊 3. 意圖影響 4. 交易價格 5. 散布管道加重罪責	不實資訊	○	○	○	○	○	刑罰	通過

法律名稱	修正條文	現行條文	修正條文重點	訊息內涵	行為		結果		罰則 (新增/ 加重)	法律 性質	修法 進度
				捏造/虛構 (假)	故意/意圖 (惡)	散播	影響	損害/危害 (害)			
	<p>三、前二款以外，經行政院公告之生活必需品。</p> <p>四、以強暴、脅迫妨害前項物品之販運者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科五十萬元以下罰金。</p> <p>五、意圖影響第一項物品之交易價格，而散佈不實資訊者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科二十萬元以下罰金。 以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具犯前項之罪者，得加重其刑至二分之一。 第二項之未遂犯罰之。</p>	<p>一、糧食、農產品或其他民生必需之飲食物品。</p> <p>二、種苗、肥料、原料或其他農業、工業必需之物品。 以強暴、脅迫妨害前項物品之販運者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科五十萬元以下罰金。 意圖影響第一項物品之交易價格，而散佈不實資訊者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科二十萬元以下罰金。 第二項之未遂犯罰之。</p>									
	<p>第三百十三條 散佈流言或以詐術損害他人之信用者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科二十萬元以下罰金。 以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具犯前項之罪者，得加重其刑至二分之一。</p>	<p>第三百十三條 散佈流言或以詐術損害他人之信用者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科一千元以下罰金。</p>	<p>1. 散佈 2. 流言 3. 損害他人信用 4. 散布管道加重罪責</p>	流言/以詐術		○	○	○	刑罰	通過	
「陸海空軍刑法」第72條修正草案	<p>第七十二條 意圖散布於眾，捏造或傳述關於軍事上之謠言或不實訊息者，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣三十萬元以下罰金。 以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具犯前項之罪者，得加重其刑至二分之一。</p>	<p>第七十二條 意圖散布於眾，捏造關於軍事上之謠言者，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣三十萬元以下罰金。</p>	<p>1. 散布 2. 意圖 3. 謠言或不實訊息 4. 散布管道加重罪責</p>	謠言或不實訊息	○	○		○	刑罰	通過	

法律名稱	修正條文	現行條文	修正條文重點	訊息內涵	行為		結果		罰則	法律性質	修法進度	
				捏造/虛構 (假)	故意/意圖 (惡)	散播	影響	損害/危害 (害)	(新增/加重)			
「總統副總統選舉罷免法」部分條文修正草案	<p>第四十七條之三 選舉公告發布或罷免案宣告成立之日起至投票日前一日止，報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者刊播之競選或罷免廣告，擬參選人、候選人、被罷免人或罷免案提議人認有散佈謠言或傳播不實訊息之情事，有侵害其權利或影響選舉罷免結果之虞者，得以書狀釋明事由並檢具能即時調查之相關證據，委任律師向管轄法院聲請移除內容、停止刊播或其他必要處置之緊急限制刊播令。</p> <p>法院應於收到前項聲請之日起三日內為裁定，並送達聲請人、已知悉之刊播者、出資者、報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者。</p> <p>法院為前項裁定前，得命已知悉之刊播者、出資者、報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者於二十四小時內提出說明。</p> <p>聲請人、已知悉之刊播者、出資者、報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他體業者不服第二項裁定者，得於裁定送達後三日之不變期間內委任律師提起抗告。抗告中不停止執行。</p> <p>(下略)</p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. 散佈、傳播 2. 謠言、不實訊息 3. 侵害權益 4. 影響選舉罷免結果 	謠言或不實訊息			○	○	○	○	刑罰	尚未通過

法律名稱	修正條文	現行條文	修正條文重點	訊息內涵	行為		結果		罰則 (新增/ 加重)	法律 性質	修法 進度
				捏造/虛構 (假)	故意/意圖 (惡)	散播	影響	損害/危害 (害)			
	第九十六條之一 不履行第四十七條之三緊急限制刊播令之裁定者，法院得裁定處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下怠金，並命限期履行。屆期仍未履行者，得按次處怠金至履行為止。 前項裁定，得為抗告，抗告中應停止執行。										
「公職人員選舉罷免法」部分條文修正草案	第五十一條之三 選舉公告發布或罷免案宣告成立之日起至投票日前一日止，報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者刊播之競選或罷免廣告，擬參選人、候選人、被罷免人或罷免案提議人認有 散佈謠言或傳播不實訊息 之情事，有侵害其權利或影響選舉罷免結果之虞者，得以書狀釋明事由並檢具能即時調查之相關證據，委任律師向管轄法院聲請移除內容、停止刊播或其他必要處置之 緊急限制刊播令 。 法院應於收到前項聲請之日起三日內為裁定，並送達聲請人、已知悉之刊播者、出資者、報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者。 法院為前項裁定前，得命已知悉之刊播者、出資者、報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者於 二十四小時 內提出說明。 (下略)		1. 散佈、傳播 2. 謠言、不實訊息 3. 侵害權益 4. 影響選舉罷免結果	謠言或不實訊息						刑罰	尚未通過
	第一百十條之一 不履行第五十一條之三緊急限制刊播令之裁定者，法院得裁定處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下怠金，並命限期										

法律名稱	修正條文	現行條文	修正條文重點	訊息內涵	行為		結果		罰則	法律性質	修法進度
				捏造/虛構 (假)	故意/意圖 (惡)	散播	影響	損害/危害 (害)	(新增/加重)		
	履行。屆期仍未履行者，得按次處怠金至履行為止。 前項裁定，得為抗告，抗告中應停止執行。										
「廣播電視法」部分條文修正草案	新增第二十一條廣電業者自律規範機制、事實查證規定及其罰則。			廣播電視法部分條文修正草案為規範電視業者事實查證之作為，公民投票法部分條文修正草案為規範公民投票廣告限制，爰不詳載。							尚未通過
「公民投票法」部分條文修正草案	新增第二十條之一至三 相關媒體應揭露公民投票廣告之刊播者、出資者等資訊，並於廣告刊播前進行查證，及第四十三條之一 罰則規定，避免不實廣告破壞公投之公正性。										尚未通過

資料來源：本研究整理

第三項 配合不實訊息修法後之執行情形

我國為因應不實訊息而修正的相關法律中，已通過立法院審議者分別有災害防救法第 41 條、糧食管理法第 15 條之 1 與第 18 條之 3、農產品市場交易法第 6 條與第 35 條、傳染病防治法第 63 條、食品安全衛生管理法第 46 條之 1、刑法第 251 條與第 313 條、陸海空軍刑法第 72 條等；經查司法院法學資料檢索系統，僅災害防救法及傳染病防治法查有判決紀錄。

一、災害防救法

災害防救法自 2019 年修正通過後，因違反災害防救法第 41 條「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，處 3 年以下有期徒刑、拘役或新臺幣 100 萬元以下罰金。」，僅有 1 案判決¹⁶⁰。係以 Facebook 公開發布「暴雨！台南市『淹黃水』有誰關心過」之不實訊息。經民國 109 年 4 月 9 日臺灣臺南地方法院 109 年簡字第 993 號刑事判決裁定，因截取根本非案發時颱風對臺南地區造成災害之圖片，以未連結該等圖片原始出處的方式，移花接木散播臺南地區大淹水的不實訊息，在短時間內該貼文被轉載達 707 次，顯然已造成臺南地區民眾陷入生命、身體以及財產安全之恐慌、憂懼中。並使臺南市政府於嚴備丹娜絲颱風來襲之刻，需額外浪費資源向廣大市民闢謠、澄清，因而認定違法。

二、傳染病防治法

傳染病防治法 2019 年修正通過後，適逢特殊嚴重傳染性肺炎疫情嚴峻之際，針對散布疫情不實訊息者，法院多考量該等不實訊息易引發群眾恐慌、增加民眾間因擔憂疾病傳染所導致之不信任、政府機關因而須另耗費資源闢謠，不利於相關單位防疫工作與政策推行、他人適足居住權等因素，而依傳染病防治法第 63 條或嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 14 條裁定違法，計裁罰 45 件¹⁶¹（詳見附錄 2），裁處金額多為新臺幣 2 萬至 3 萬不等，最高為新臺幣 30 萬；拘役部分則多為

¹⁶⁰ 於司法院法學資料檢索系統，搜尋起日為 2019 年 1 月 1 日，以「災害防救法第 41 條」為關鍵字。

¹⁶¹ 於司法院法學資料檢索系統，搜尋日期為 2020 年 1 月 1 日至 2021 年 5 月 15 日，以「傳染病防治法第 63 條&謠言」為關鍵字，及不列計居家隔离、哄抬物價、社會秩序維護法等案件。

20 日至 30 日不等，最高拘役 55 日；並有 1 件處有期徒刑參月(詳表 4)；僅 2 件裁定不罰。

(一)不罰案件說明

1、民國 110 年 1 月 18 日臺灣臺中地方法院 109 年易字第 2436 號刑事判決：於 LINE 群組傳送有關「彰化殯葬業者處理新型冠狀病毒肺炎患者遺體紕漏」傳染病流行疫情不實訊息；判決書略以「……衛生福利部疾病管制署制定『醫療機構因應 COVID-19(武漢肺炎)屍體處理感染管制建議』係民國 109 年 3 月 21 日公告，案發當時為民國 109 年 2 月 17 日，關於感染嚴重特殊傳染性肺炎大體之火化期限、屍體處理感染管制均尚未明文規定……被告身為一般社會民眾，尚難要求其確實瞭解該白牌車司機大體之實際火化時間及殯葬各環節處理情形，更難苛責其知曉感染嚴重特殊傳染性肺炎遺體之火化期限及正規處理方式，實無從對被告為不利之認定。……。本件公訴意旨認被告涉犯散播有關傳染病流行疫情不實訊息罪嫌所憑之證據，尚未達於通常一般之人均無合理懷疑，而可得確信被告確有公訴意旨所指犯行，本案既存有合理懷疑，而致本院無法形成被告有罪之確切心證，自不得對被告為有罪之認定……」。

2、民國 109 年 7 月 2 日臺灣彰化地方法院 109 年易字第 344 號刑事判決：於 Facebook 社群網站張貼「醫院不敢正面回應就是有鬼……二林基督教醫院就是有疑似病例被隔離的」傳染病流行疫情不實訊息；判決書略以「……案發時二林基督教醫院既然確實有 3 名疑似感染嚴重特殊傳染性肺炎而在該院之負壓隔離病房治療者，被告所張貼留言『二林基督教醫院就是有疑似病例被隔離的』之訊息，以一般社會通念而言，自難認有何『不實』，尚難以被告用語未臻精確，即率爾苛以刑事罪責。……被告因不諳該醫學定義精確用語，為表達上開客觀事實，遂張貼留言，亦難認被告主觀上有何散播『不實』疫情訊息之犯意，當不得以傳染病防治法第 63 條之散播有關傳染病流行疫情不實訊息之刑事罪責相繩。……。本件公訴意旨認被告涉犯散播有關傳染病流行疫情不實訊息罪嫌所憑之證據尚有未足，檢察官既不能舉證證明被告確有公訴意旨所指犯行，而使本院產生無庸置疑之明確心證，自不得對被告為有罪之認定……」。

(二)相似案件判決結果有別

針對前述臺灣彰化地方法院 109 年易字第 344 號刑事判決不罰案件，係以散布「○○個案送○○醫院，大家要小心/不要去」為重點，然查受裁處案件，亦有 3 案因散布相似情事而遭裁罰。

經查相關 3 案之判決書，與不罰案件之差異，在於不罰者散布訊息有「疑似」等字，且案發時該醫院確實有疑似確診個案；而受裁罰案件散布之訊息均有「確診」或「已確認」等字，但由該 3 案的判決書未能知悉法院是否審酌相關醫院於案發時有無確診個案，爰難與臺灣彰化地方法院 109 年易字第 344 號刑事判決相對照。

表 4 傳染病防治法相關判決

裁判日期／民國	裁判字號	事實	理由
109 年 08 月 17 日	臺灣高雄地方法院 109 年簡字第 2220 號刑事判決	於 LINE 通訊軟體，傳送不實訊息。內容為「剛剛接到消息黃興路 127 號 3 樓武漢肺炎個案 確診 送榮總仁武仁勇路 3 號內門有兩個疑似武漢肺炎請大家小心！」	以行為人之責任為基礎，審酌現今不實訊息層出不窮，政府機關因而須另耗費資源闢謠，於疫情仍未完全結束之狀況下，任何關於該疫情之不實訊息，均極可能引發群眾恐慌，增加民眾間因擔憂疾病傳染所導致之不信任，且不利於相關單位防疫政策之推行，被告未經查證即透過通訊軟體 LINE 公開貼文散播不實訊息，其影響自更為深遠，所為實屬不該……
109 年 06 月 30 日	臺灣嘉義地方法院 109 年嘉簡字第 692 號刑事判決	於以 FACEBOOK 社群網站（臉書）公開發布張貼內容為「嘉義的朋友請注意一、案由：嘉基隔離治療大陸武漢台商吳○正案二、時間：嘉基急診室於今（24）15 時 10 分通報。三、案情摘要：1、大陸武漢台商（吳○正，36 歲男性）返台，發現有發燒及肺炎情事，已進入嘉基急診室隔離治療…補充： 已經確認了 ，並已通報衛生局處理」等語之不實訊息。	以被告之責任為基礎，審酌被告未經查證任意散布傳染病流行疫情之不實消息，足以引起公眾恐慌，所為誠屬不該，……惟考量被告其動機及目的在於提醒周遭友人注意防疫，並自陳於接獲調查站通知後已立即刪除該貼文……
109 年 06 月 23 日	臺灣宜蘭地方法院 109 年易字第 264 號刑事判決	於通訊軟體 LINE 群組張貼不實訊息，內容為：「武漢病毒博愛醫院送去一個 確診 的到了！沒事不要去醫院」吳○○通訊軟體 LINE 群轉傳貼文：「武漢病毒博愛醫院送去一個 確診 的到了！沒事不要去醫院」。	被告○○多次散播有關傳染病流行疫情不實訊息之行為……然在被告行為當時，疫情正處於猛烈爆發之際，任何關於該疫情之不實訊息，均極可能引發群眾恐慌，增加民眾間因擔憂疾病傳染所導致之不信任，且不利於相關單位防疫政策之推行，被告透過通訊軟體 LINE 公開貼文散播不實訊息，其影響自更為深遠，所為實屬不該，應予非難……

三、社會秩序維護法

社會秩序維護法第 1 條明定「為維護公共秩序，確保社會安寧，特制定本法」，在研議不實訊息的相關修法時，各界對於社會秩序維護法多有討論，內政部已提出修正草案送行政院審查，然在立法未通過前，仍以現行法第 63 條第 1 項第 5 款「散佈謠言，足以影響公共之安寧者。」處理。

然以社會秩序維護法處理散布謠言案件，並非毫無疑義，監察院 2021 年曾就「台大教授 107 年貼文遭查水表」案進行調查並做成報告¹⁶²，報告中指出臺灣士林地方法院就該案以民國 109 年 1 月 6 日 109 年度湖秩字第 5 號裁定「不罰」，其中以（一）「有所本」即非謠言、（二）政府政策攸關公共利益可受公評、（三）個人意見表達與合理評論屬言論自由、（四）雖經不特定人瀏覽、分享等亦難認有影響公共安寧等 4 項理由做為審查原則。同時指出 2019 年間警察機關移送涉散佈謠言案件被法院裁定不罰率達 72%，以及涉違反社會秩序維護法第 63 條第 1 項第 5 款案件內容相同或相似者，因不同地方法院審理而產生不同結果，有違「法律明確性」要求。此外，針對社會秩序維護法的案件處理時間，依媒體報導統計「平均要 31 天才能抓到散布謠言的人、平均要 78 天法院才能判定是否為謠言」¹⁶³，亦使各界關切法院處理時效能否遏止不實訊息散布。

（一）2020 年度法院裁定結果

為瞭解社會秩序維護法執行情形，經統計 2020 年全年度違法案件，因時值特殊嚴重傳染性肺炎疫情盛行、總統及立法委員選舉，案件多聚焦於疫情與選舉相關事件，查得依違反社會秩序維護法第 63 條第 1 項第 5 款者，計 61 案¹⁶⁴（表 5）。

表 5 社會秩序維護法相關判決明細表

編號	裁判日期 / 民國	裁判字號	議題	管道
1	109 年 01 月 06 日	橋頭簡易庭 108 年橋秩字第 112 號刑事裁定	攻擊吳斯懷	Facebook
2	109 年 01 月 06 日	板橋簡易庭 108 年板秩字第 416 號刑事裁定	選舉訊息	LINE

¹⁶² 監察院調查報告，公布日期 2021 年 5 月 27 日 <https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=17224>

（最後讀取日：2021/05/30）

¹⁶³ 【謠言之島 1】假訊息氾濫成災 台灣成國際認證謠言大國，鏡 Mirror Media，https://www.mirrormedia.mg/story/disinformation_1/（最後讀取日：2021/10/11）

¹⁶⁴ 於司法院法學資料檢索系統，搜尋日期 2020 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日，以「社會秩序維護法第 63 條&謠言」為關鍵字，及排除攜帶刀械等案件。

編號	裁判日期 / 民國	裁判字號	議題	管道
3	109年01月15日	鳳山簡易庭 109年鳳秩字第7號刑事裁定	選舉訊息	Facebook
4	109年01月15日	竹北簡易庭(含竹東) 109年竹北秩字第6號刑事裁定	攻擊蔡英文	Facebook
5	109年01月16日	臺北簡易庭 109年北秩字第33號刑事裁定	選舉訊息	Facebook
6	109年01月17日	中壢簡易庭 109年壢秩字第15號刑事裁定	選舉訊息	Facebook
7	109年01月17日	中壢簡易庭 109年壢秩字第10號刑事裁定	謊稱戒嚴	Facebook
8	109年02月05日	板橋簡易庭 109年板秩字第6號刑事裁定	男男愛滋	Facebook
9	109年02月10日	板橋簡易庭 109年板秩字第58號刑事裁定	校園毒品	Facebook
10	109年02月13日	臺南簡易庭 109年南秩字第13號刑事裁定	攻擊吳斯懷	Facebook
11	109年02月24日	臺北簡易庭 109年北秩字第119號刑事裁定	愛河汙染	踢踢實業坊 Gossiping 看板
12	109年02月27日	臺灣彰化地方法院 109年秩字第24號刑事裁定	校園毒品	Facebook
13	109年02月27日	金城簡易庭 109年城秩字第1號刑事裁定	疫情訊息-確診或死亡數	Facebook
14	109年03月03日	臺南簡易庭 109年南秩字第28號刑事裁定	疫情成大疫區	Facebook
15	109年03月16日	新店簡易庭 109年店秩字第42號刑事裁定	疫情洗手無效	Facebook
16	109年03月20日	鳳山簡易庭 109年鳳秩字第28號刑事裁定	防疫囤物資	Facebook
17	109年03月20日	臺南簡易庭 109年南秩字第27號刑事裁定	防疫囤物資	Facebook
18	109年03月25日	岡山簡易庭 109年岡秩字第17號刑事裁定	攻擊吳斯懷	Facebook
19	109年03月27日	桃園簡易庭 109年桃秩字第99號刑事裁定	疫情訊息-口罩發放	Facebook
20	109年04月06日	新市簡易庭 109年新秩字第11號刑事裁定	疫情訊息-口罩稀缺	Facebook
21	109年04月08日	桃園簡易庭 109年桃秩字第103號刑事裁定	疫情吸K治療	社群軟體 Instagram
22	109年04月09日	鳳山簡易庭 109年鳳秩字第44號刑事裁定	疫情訊息-確診或死亡數	Facebook
23	109年04月09日	橋頭簡易庭 109年橋秩字第28號刑事裁定	防疫囤物資	Facebook
24	109年04月17日	南投簡易庭(含埔里) 109年投秩字第15號刑事裁定	疫情訊息-中國毒雲	LINE
25	109年04月20日	板橋簡易庭 109年板秩字第185號刑事裁定	疫情放假	LINE
26	109年04月20日	臺北簡易庭 109年北秩字第304號刑事裁定	疫情放假	LINE
27	109年04月22日	高雄簡易庭 109年雄秩字第7號刑事裁定	攻擊韓國瑜	Facebook
28	109年04月24日	中壢簡易庭 109年壢秩字第102號刑事裁定	遊民補貼	Facebook
29	109年04月24日	臺中簡易庭 109年中秩字第71號刑事裁定	疫情放假	Facebook
30	109年04月27日	三重簡易庭 109年重秩字第110號刑事裁定	疫情吸K治療	WeChat 通訊軟體
31	109年04月27日	豐原簡易庭 109年豐秩字第20號刑事裁定	疫情放假	LINE
32	109年04月29日	臺灣宜蘭地方法院 109年秩字第17號刑事裁定	疫情訊息-確診或死亡數	其他-自稱
	109年04月30日	鳳山簡易庭 109年鳳秩字第53號刑事裁定 109年07月08日鳳山簡易庭 109年鳳秩抗字第5號刑事裁定原裁定撤銷。	隧道啟用後封路	Facebook
33	109年04月30日	橋頭簡易庭 109年橋秩字第34號刑事裁定	疫情訊息-口罩捐贈	Facebook
34	109年04月30日	橋頭簡易庭 109年橋秩字第30號刑事裁定	防疫囤物資	Facebook

編號	裁判日期 / 民國	裁判字號	議題	管道
	109年04月30日	橋頭簡易庭 109年橋秩字第14號刑事裁定 109年06月08日橋頭簡易庭 109年橋秩抗字第4號 刑事裁定原裁定撤銷。	疫情訊息-確診或 死亡數	Facebook
35	109年04月30日	板橋簡易庭 109年板秩字第38號刑事裁定	校園毒品	Facebook
36	109年04月30日	板橋簡易庭 109年板秩字第11號刑事裁定	鮪魚不實交易價格	Facebook
	109年04月30日	嘉義簡易庭(含朴子) 109年嘉秩字第9號刑事裁定 109年05月27日臺灣嘉義地方法院 109年秩抗字第 1號刑事裁定原裁定撤銷。	防疫囤物資	Facebook
37	109年04月30日	臺中簡易庭 109年中秩字第37號刑事裁定	選舉訊息	Facebook
38	109年05月01日	中壢簡易庭 109年壢秩字第103號刑事裁定	疫情訊息	Facebook
39	109年05月05日	臺灣雲林地方法院 109年虎秩字第4號刑事裁定	疫情訊息-口罩使 用	Facebook
40	109年05月06日	豐原簡易庭 109年豐秩字第23號刑事裁定	疫情訊息-封城	Facebook
41	109年05月07日	桃園簡易庭 109年桃秩字第106號刑事裁定	個人紛爭	Facebook
42	109年05月11日	臺灣雲林地方法院 109年虎秩字第5號刑事裁定	個人紛爭	LINE
43	109年05月11日	臺灣宜蘭地方法院 109年秩字第22號刑事裁定	防疫囤物資	LINE
44	109年05月11日	臺北簡易庭 109年北秩字第376號刑事裁定	疫情訊息-口罩捐 贈	Facebook
45	109年05月12日	臺灣彰化地方法院 109年秩字第52號刑事裁定	防疫囤物資	Facebook
46	109年05月12日	桃園簡易庭 109年桃秩字第132號刑事裁定	疫情訊息-口罩被 搶	Facebook
47	109年05月18日	中壢簡易庭 109年壢秩字第121號刑事裁定	疫情訊息	Facebook
48	109年05月20日	屏東簡易庭 109年屏秩字第19號刑事裁定	疫情放假	網路論壇 Dcard
49	109年05月21日	士林簡易庭 109年士秩字第59號刑事裁定	防疫囤物資	LINE
50	109年06月02日	臺中簡易庭 109年中秩字第93號刑事裁定	疫情放假	LINE
51	109年06月04日	臺北簡易庭 109年北秩字第195號刑事裁定	炸計程車	Facebook
52	109年06月29日	板橋簡易庭 109年板秩字第138號刑事裁定	疫情訊息-確診或 死亡數	MOBILE01 論壇
53	109年06月29日	岡山簡易庭 109年岡秩字第19號刑事裁定	疫情放假	LINE
	109年07月20日	臺灣宜蘭地方法院 109年度秩字第26號刑事裁定 109年09月22日臺灣宜蘭地方法院 109年秩抗字第 4號刑事裁定原裁定撤銷。	未妥善安置收容人	其他-鏡周 刊
	109年07月31日	鳳山簡易庭 109年度鳳秩字第93號刑事裁定 109年10月06日鳳山簡易庭 109年鳳秩抗字第6號 刑事裁定原裁定撤銷。	選舉訊息	Facebook
54	109年07月31日	板橋簡易庭 109年板秩字第176號刑事裁定	疫情訊息-確診或 死亡數	Facebook
55	109年08月20日	臺灣士林地方法院 109年秩抗字第6號刑事裁定	防疫囤物資	LINE
56	109年08月24日	桃園簡易庭 109年桃秩字第186號刑事裁定	疫情訊息-確診或 死亡數	其他-手遊
57	109年08月26日	板橋簡易庭 109年板秩字第388號刑事裁定	選舉訊息	YouTube
58	109年09月23日	高雄簡易庭 109年雄秩字第240號刑事裁定	三倍卷	Facebook
59	109年10月12日	板橋簡易庭 109年板秩字第288號刑事裁定	宣稱總統被捕	Facebook
60	109年12月16日	竹北簡易庭(含竹東) 109年竹北秩字第42號刑事判決	謊稱放火	Facebook
61	109年12月23日	臺中簡易庭 109年中秩字第239號刑事裁定	中捷翻車	Facebook

違法案件與疫情及選舉相關者近乎八成，進一步分析訊息散布管道，則以 Facebook 佔約近七成最多、其次為 LINE 約佔近二成，整理如表 6。

而針對不罰個案之判決理由，多數與監察院報告所提 4 項理由(「有所本」、政府政策可受公評、個人意見表達與合理評論屬言論自由、經不特定人瀏覽、分享等難認有影響公共安寧)相近，另有部分案件增加考量相關機關澄清或新聞資料時間，以利判準。

表 6 2020 年違反社會秩序維護法案件之謠言類別與散布管道統計

謠言類別	件數	占比	散布管道	件數	占比
疫情相關	36	59.0%	Facebook	42	68.9%
選舉訊息	6	9.8%	LINE	11	18.0%
惡意攻擊特定人	5	8.2%	網路論壇 Dcard	1	1.6%
校園毒品	3	4.9%	MOBILE01 網路論壇	1	1.6%
個人紛爭	2	3.3%	YouTube	1	1.6%
一般個案(中捷翻車、鮪魚交易價格不實、謊報放火、戒嚴、愛河汙染、男男性交染愛滋等)	9	14.8%	WeChat 通訊軟體	1	1.6%
			社群軟體 Instagram	1	1.6%
			踢踢實業坊 Gossiping 看板	1	1.6%
			其他方式-自稱/手遊	2	3.3%
合計	61	100.0%	合計 61	61	100.0%

(二)相同或相似案件之不同結果

經檢視 2020 年法院裁定案件，確實有如監察院報告所載，案件內容相同或相似者，因不同法院審理而產生不同結果(詳見表 7)，而致有行為人得否理解及為其所得預見之法律明確性不足質疑，相關歧異點摘述如下：

1、「故意、過失」釋疑不足：雖然社會秩序維護法第 7 條已規定，不問出於故意或過失，均應處罰；惟檢視部分違法案之判決書，未見就「故意/過失」說明，或僅以「案發時值疫情嚴峻期」、「未經查證」、「影響公共安寧」等即認定違法，難細究其判定違法真意，亦難與相同案件之未裁罰案相較。

2、「主觀、客觀」難區辨：以「紙類製品挪做口罩案」為例，未裁罰案以不足推認

其主觀上確有「明知為不實」事實認定；而受裁罰案則以被移送人具查核能力，且客觀不具無法查核之障礙事由卻怠於查核，認定其主觀該當明知為不實訊息而散佈於公眾目的之要件，致相同內容由同一直銷公司不同人員散佈結果不同。

3、訊息散布及澄清時間(查證時間)：以「校園毒品」訊息為例，部分案件因散布時間與機關發布澄清時間相近，而作為不罰理由之一；然亦有相同訊息之受裁罰案件則否，甚而其判決書引用比系爭案件被移送人張貼時間更晚之訊息¹⁶⁵佐證，顯有待議之處。

4、「不確定多數人」基準不一：以「新冠病毒放假二周」案為例，未裁罰案之 LINE 群組為 115 人(臺灣苗栗地方法院 109 年苗秩字第 9 號刑事裁定)，而受裁罰案 LINE 群組人數則為 44 人(豐原簡易庭 109 年豐秩字第 20 號刑事裁定)，難單以不特定多數人為判斷準據。

5、「產生恐慌、畏懼」不具體：「新冠病毒放假二周」、「校園毒品」、「中國雲層帶病毒案」等案均有此疑義；未裁罰案認「內容應無使聽聞者心生畏懼與恐慌而有影響公共安寧之可能」；受裁罰案則認「訊息將使民眾擔憂，而心生畏懼與恐慌，自足以影響公共之安寧」。

6、使用同一澄清資料裁定結果不同：「男男性行為染愛滋案」同為板橋簡易庭案，並均引用衛生福利部疾病管制署新聞稿，惟未裁罰案認「經疾管署澄清說明，且並無足以影響公共安寧之具體事證，無從認其有影響公共安寧之故意」；而受裁罰案則認「衛生福利部疾病管制署於網路上予以澄清，並要求禁止轉傳類此不實訊息，是被移送人上開行為，乃係將未經查證之不實謠言散佈於公眾，足以引起社會公眾關注與恐慌」。

¹⁶⁵ 109 年 02 月 27 日臺灣彰化地方法院 109 年秩字第 24 號刑事裁定，該案被移送人張貼時間為 108 年 12 月 24 日 16 時 41 分，判決書所引有台灣事實查核中心事實查核報告、中央社所報有關法務部「吃毒品無罪是不實言論」之澄清報導，經查事實查核中心 108/12/25 發布 <https://tfc-taiwan.org.tw/articles/1670>、法務部：吃毒品無罪是不實言論 2019/12/24 17：29 <https://www.cna.com.tw/news/asoc/201912240155.aspx>、吃毒品無罪假訊息 法務部：勿任意轉傳以免觸法 2019/12/24 17：48 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201912240240.aspx>

表 7 社會秩序維護法相同或相似案件判決結果不同摘要表

1	訊息	「臺灣明天起實施 COVID-19 新型冠狀病毒假期兩個星期」	
	結果	未違法 4 件	違法 6 件
	法院	士林簡易庭 109 年士秩字第 57 號刑事裁定 臺灣基隆地方法院 109 年基秩字第 42 號刑事裁定 臺灣苗栗地方法院 109 年苗秩字第 9 號刑事裁定 新店簡易庭 109 年店秩字第 52 號刑事裁定	岡山簡易庭 109 年岡秩字第 19 號刑事裁定 臺中簡易庭 109 年中秩字第 93 號刑事裁定 屏東簡易庭 109 年屏秩字第 19 號刑事裁定 豐原簡易庭 109 年豐秩字第 20 號刑事裁定 板橋簡易庭 109 年板秩字第 185 號刑事裁定 臺北簡易庭 109 年北秩字第 304 號刑事裁定
裁定重點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 非基於誤導、欺瞞大眾之目的予以轉載，自不足推論被移送人主觀上有散佈謠言之故意而為上開行為。 2. 爭訊息內容，無任何與所謂「強制休假」有關之訊息，一般有正常智識程度之人均可輕易透過連結而發現此訊息並非為真實。 3. 不足以認定已使聽聞者產生畏懼或恐慌等負面心理而有影響公共安寧之情形。 4. 移送機關所提事證，尚屬不能證明被移送人有上開移送處罰之行為。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 有張貼系爭訊息之事實。 2. 在疫情亟需控制，率爾在多數人可輕易瀏覽之通訊軟體 LINE 群組、網路論壇 Dcard 發佈系爭訊息，將為不特定多數人所知悉，當屬散佈謠言。 3. 正值社會大眾對於冠狀病毒之傳染充滿驚懼之際，恣意發表上開謠言，造成民眾恐慌，當足以影響公共之安寧。 	
2	訊息	「民進黨已經通過了『毒品條例』，校園內可以合法擁有 50 克的毒品……」	
	結果	未違法 13 件	違法 3 件
	法院	板橋簡易庭 109 年板秩字第 31 號刑事裁定 臺中簡易庭 109 年中秩字第 24 號刑事裁定 沙鹿簡易庭 109 年沙秩字第 1 號刑事裁定 士林簡易庭 109 年士秩字第 22 號刑事裁定 臺南簡易庭 109 年南秩字第 2 號刑事裁定 臺南簡易庭 109 年南秩字第 4 號刑事裁定 臺灣苗栗地方法院 109 年苗秩字第 3 號刑事裁定 高雄簡易庭 109 年雄秩字第 39 號刑事裁定 中壢簡易庭 109 年壢秩字第 20 號刑事裁定 臺南簡易庭 109 年南秩字第 1 號刑事裁定 中壢簡易庭 109 年壢秩字第 22 號刑事裁定 嘉義簡易庭(含朴子)109 年嘉秩字第 3 號刑事裁定 中壢簡易庭 109 年壢秩字第 3 號刑事裁定	板橋簡易庭 109 年板秩字第 38 號刑事裁定 臺灣彰化地方法院 109 年秩字第 24 號刑事裁定 板橋簡易庭 109 年板秩字第 58 號刑事裁定
裁定重點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 轉貼留言時間於法務部發布澄清新聞稿之前或相距甚近，得否經由查證而及時獲悉上開新聞稿內容，藉以釐清事實真相，尚非無疑。 2. 係轉貼他人留言、載有原新聞、網址來源，而非自行編撰，已難遽認被移送人係憑空捏造虛構不實之謠言。 3. 系爭言論難認足使聽聞者產生畏懼或恐慌等負面心理，而達到影響公共安寧程度。 4. 為公共事務，屬對可受公評之事表示意見，為言論自由之範圍。 5. 移送機關復未舉證證明系爭言論有何其他不實或足以影響公共之安寧之情形。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 未經合理查證，分享錯誤文章，誤以為國家機關容認毒品於校園流竄，並減損執法機關查緝毒品之威信，復使群眾對於毒品流通、氾濫感到恐慌不安，或使閱覽者誤認法令已允許施用毒品，使施毒者更有恃無恐，認可大肆公然合法施用毒品，已嚴重破壞法秩序及社會公共安寧秩序，故該行為確足影響公共安寧。 2. 查被移送人張貼系爭訊息時並未查證其真實性，且系爭訊息並非事實，有台灣事實查核中心事實查核報告、中央社所報有關法務部「吃毒品無罪是不實言論」之澄清報導各 1 份，堪信其行為係散佈謠言無訛。 	
3	訊息	「經濟毒瘤三倍卷，一個大家想不到的後果～經過 5 天的觀察，從 7 月 20 日起萬物皆漲」	
	結果	未違法 4 件	違法 1 件
	法院	臺中簡易庭 109 年中秩字第 156 號刑事裁定 士林簡易庭 109 年士秩字第 122 號刑事裁定	高雄簡易庭 109 年雄秩字第 240 號刑事裁定

		橋頭簡易庭 109 年橋秩字第 70 號刑事裁定 桃園簡易庭 109 年桃秩字第 325 號刑事裁定	
	裁定重點	<ol style="list-style-type: none"> 屬公共政策為可受公評之事，仍應屬憲法所保障之言論自由，難認被移送人有何捏造不實謠言之故意。 經濟部中小企業處已於被移送人發佈系爭言論前之 109 年 7 月 22 日，發布新聞稿澄清「金融機構 7 月 23 日開始振興三倍券兌付便利再擴及攤商、農漁民、運將、民宿到自營業者皆可兌領」，新聞亦於 109 年 7 月 23 日報導全聯福利中心新聞，被移送人所為固然因而可能將增加相關單位須發佈訊息加以澄清說明之困擾，尚不足推認被移送人有捏造不實謠言之故意。 系爭言論貼文內容分享或討論，亦乏已足使見聞者產生畏懼或恐慌，致有影響公共安寧之具體事證。 移送機關復未提出有任何具體事證，實難認被移送人之貼文有影響公共安寧。 	<ol style="list-style-type: none"> 文章指稱物價起漲，自會造成民眾恐慌，影響公共安寧。 對政府政策發表評論批判以監督政府固可認屬言論自由，然言論自由非等同言論人可杜撰虛偽事實。零售業者促銷活動為公所周知之事，被移送人自可就近前往門市探詢。 網路早在被移送人貼文前數日即 109 年 7 月 22 日即有商家可收券當日入帳之新聞，被移送人將不明出處之文章隨意轉載，且該文章內容可在網路上搜尋即可查明真偽，被移送人仍捨棄輕易查證之方式，恣意在公網路轉貼發表上開文章，已違反社會秩序維護法第 63 條第 1 項第 5 款。
4	訊息	「『李進勇』叫印票廠商在『2 號』『韓』的蓋章處印上一層薄薄的，肉眼難以看出來的蠟或是油脂，讓蓋票章上的紅墨水乾不了，選票一折，很容易就花掉，變成廢票。」	
	結果	未違法 2 件	違法 3 件
	法院	豐原簡易庭 109 年豐秩字第 2 號刑事裁定 臺北簡易庭 109 年北秩字第 11 號刑事裁定	中壢簡易庭 109 年壠秩字第 15 號刑事裁定 臺北簡易庭 109 年北秩字第 33 號刑事裁定 板橋簡易庭 108 年板秩字第 416 號刑事裁定
	裁定重點	<ol style="list-style-type: none"> 貼文雖可能引發網站使用者之討論，然尚不足以認定已使聽聞者產生畏懼或恐慌等負面心理，而有影響公共安寧之情。 	<ol style="list-style-type: none"> 未經查證，亦無相關資料佐證張貼貼文，且貼文內容並非事實，有中央選舉委員新聞稿 2 份在卷可參，堪信其行為係散佈謠言無訛。 散佈上揭不實訊息於眾，將使中央選舉委員會喪失辦理選務之公信力，國家機關無法順利進行選務，而有有害於社會秩序及公眾利益，當足以引影響公共之安寧。
5	訊息	「建議各位夥伴：公司其他紙類製品，有缺的可以考慮買一些，衛生紙、衛生棉、廚房紙巾，估計都會短缺，因應原料都拿去做口罩了」	
	結果	未違法 1 件	違法 2 件
	法院	橋頭簡易庭 109 年橋秩字第 21 號刑事裁定	鳳山簡易庭 109 年鳳秩字第 28 號刑事裁定 臺南簡易庭 109 年南秩字第 27 號刑事裁定
	裁定重點	<ol style="list-style-type: none"> 被移送人雖曾以 LINE「艾○○○愛團隊」張貼不實謠言，然依卷內資料，尚無從證明被移送人行為時，係明知為不實事實而故意散發傳佈於公眾。被移送人亦於知悉該訊息有誤後，立刻於上開群組中更正將之刪除，尚不足推認其主觀上確有明知為不實事實之認知。 	<ol style="list-style-type: none"> 以臉書「M○○○」、「艾○○資訊」群組中發不實貼文，客觀行為上確有散佈不實訊息而成為謠言，且該謠言內容以足使閱聽者心生恐慌，而有影響公共安寧之情。 被移送人既具查核能力，且客觀不具無法查核之障礙事由，卻怠以查核而逕將不實訊息散佈於眾，其主觀即該當前揭所指明知為不實訊息而散佈於公眾目的之要件。 以未經查核之不實訊息，使閱聽者誤認防疫期間衛生紙類紙漿原料將被挪用製作防疫口罩，進而搶買囤積衛生紙類產品，藉此謀求個人私利，故被移送人所辯係好意提醒所屬直銷公司(艾○○)會員說法，難認可信。
6	訊息	「這次下雨的雲層帶是從中國內陸漂過來的，也就是重慶、湖北一帶過來的，雲層可能會挾帶細菌、病毒過來，請小心！」	

	結果	未違法 1 件	違法 1 件
	法院	中壢簡易庭 109 年壠秩字第 74 號刑事裁定	南投簡易庭(含埔里)109 年投秩字第 15 號刑事裁定
	裁定重點	被移送人固在未經查證下即散佈上開文字，然觀諸該文字內容，應無使聽聞者心生畏懼與恐慌而有影響公共安寧之可能，且一般民眾對於上開傳訊內容之判斷，本應依據相關認知及查詢相關報導後，加以判斷是否為真，尚無可能僅憑被移送人之上開文字，即認有造成公共安寧之影響。	被移送人未詳加查證上開訊息之真實性，即張貼在手機通訊軟體 LINE 群組，於當時新型冠狀病毒肺炎疫情傳染有愈發擴大之情時，上開訊息將使民眾擔憂疫情之傳染情況，進而擔心身體健康會遭受威脅，而心生畏懼與恐慌，自足以影響公共之安寧。
7	訊息	「台灣新增愛滋以每天約 6 人的速度持續增加中，其中近九成為男男性行為」	
	結果	未違法 1 件	違法 1 件
	法院	板橋簡易庭 108 年板秩字第 417 號刑事裁定	板橋簡易庭 109 年板秩字第 6 號刑事裁定
	裁定重點	1. 縱認該貼文為不實言論，仍可透過其他言論將其虛偽不實之錯誤予以揭發。 2. 貼文內容業經疾管署澄清說明，且並無足以影響公共安寧之具體事證，無從認其有影響公共安寧之故意。	所張貼之資訊，業經衛生福利部疾病管制署於網路上予以澄清，並要求禁止轉傳類此不實訊息，是被移送人上開行為，乃係將未經查證之不實謠言散佈於公眾，足以引起社會公眾關注與恐慌，該當於散佈謠言之要件，應依法論處。

資料來源：本研究自行整理

第四項 小結

行政院強調處理假訊息須符合「惡、假、害」三要件，經與三波修法相關法案對照，依其修正重點檢視，仍有部分條文於「惡(故意/意圖)」未符合行政院主張，另陸海空軍刑法第 72 條修正草案則未載有「害(損害/危害)」相關文字。(詳表 3)

由本節相關說明可知，我國對不實訊息之行為人責任相關規範散見於各法，雖分屬不同案件類型卻有相似的處理困境，須更謹慎面對及處理。

一、法令規範之構成要件不明確：現行規範無事前管理及事中制止規定，而多為事後處罰，並限於特定之人事時物(如選罷法、傳染病防治法等)，又因違法構成要件抽象不明(如「意圖使候選人當選或不當選」、「情節重大」、「影響公共安寧」)，致於法院審理時，恐因不同法院之認事用法有別，而對相同或相似個案有不同結果，除無法有效處理不實訊息，亦對人民保障不利。

二、相關調查或偵查，難以取證且耗時：現行不實訊息多以社群媒體或網路散布，消息來源確認困難，且不實訊息之真實性，亦難由警察或檢調機關可認定；再者，動輒以警察機關發動偵處作為，易生言論警察與限制言論之疑義，且難遏止不實訊息散布。縱經警察機關移送法院，亦獲裁判不罰，或處罰金額甚低，嚇阻效果不顯著。

另多數通訊軟體及網路服務業者多非受我國司法管轄，而使資料調閱不易或無法掌握調閱時間；或因調查資料須符合該國法規，需藉由司法互助協定協助調閱，縱耗時費力亦難獲得令人滿意的結果。

三、案件處理時效緩不濟急，難阻斷不實訊息散布：現行司法實務運作，以媒體統計法院判決社會秩序維護法違法案件處理時效為例，「平均要 31 天才能抓到散布謠言的人、平均要 78 天法院才能判定是否為謠言」，尚難即時阻斷不實訊息散布；而行政院通過的相關不實訊息法案中，針對影響公共利益重大的相關選舉罷免法修正草案，特別新增特定人如認不實訊息有侵害權益或影響選舉罷免結果，可向管轄法院聲請移除內容、停止刊播或其他必要處置之緊急限制刊播令，而法院應於收到聲請之日起三日內為裁定；此新增規範，明白賦予法院於一定期限內之作為，然就我國目前司法案件處理能量，此規範之執行，具極大考驗。

最後，不實訊息影響快速，倘須經司法機關裁定方能判定真偽，因曠日廢時，對澄清事實、釐清真相效果有限，是否宜輔以其他法律之外的作為，以更積極處理不實訊息。

第二節 媒體與中介平臺責任

對於不實訊息之媒體規範，廣電媒體部分在衛星廣播電視法已有限制，而網路部分，則於數位通訊傳播法草案賦予平臺業者責任；僅平面媒體自 1999 年廢止出版法後，除無單一監管平面媒體的機關，由各地方政府負責外，亦無原第 15 條¹⁶⁶更正答辯規定之適用，故本文暫不討論平面媒體。

第一項 廣電媒體

匯流使電視產業面臨更大的競爭壓力，電視新聞產業及新聞產製流程出現明顯的變化，在追求速度及效率的同時，也容易發生報導錯誤情形；然廣電媒體畢竟不

¹⁶⁶ 原出版法第 15 條規定為「新聞紙或雜誌登載事項，涉及之人或機關要求更正或登載辯駁書者，在日刊之新聞紙，應於接到要求後三日內更正，或登載辯駁書；在非日刊之新聞紙或雜誌，應於接到要求時之次期為之。但其更正或辯駁書之內容，顯違法令，或未記明要求人之姓名、住所或自原登載之日起，逾六個月而始行要求者，不在此限。更正或辯駁書之登載，其版面應與原文所載者相同。」

同於網路使用者原創內容(User Generated Content, UGC)，在執照特許的基礎上，廣電媒體適用較嚴謹的法規，於製播與公共事務相關之新聞或評論時，快速掌握資訊及提供正確報導，以降低不實訊息因媒體轉載擴大對社會的傷害，並維護視聽眾對廣電媒體之信任。

鑒於廣電媒體對輿論及民意仍具影響力，因此視聽眾對新聞媒體之表現有較高的期許與要求，針對視聽眾對廣電媒體內容表現滿意度，可從多方面調查得知¹⁶⁷，而申訴情形可視為其中一部分，如以國家通訊傳播委員會的民眾申訴廣電內容件數為基礎，可知自 2009 年至 2020 年的 12 年間，視聽眾申訴項目最多者為「內容不實、不公」，該項目申訴量為各年度第 1 名者佔 10 次，其中佔當年度申訴比率最高者 2016 年的 51.10%，其次為 2019 年的 34.4%，第三則為 2013 年的 37.4%，顯示視聽眾確實對內容不實不公有高度關切。

表 8：國家通訊傳播委員會受理民眾申訴廣電內容「內容不實、不公」件數統計¹⁶⁸

申訴	年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	不實	排名	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1
不公	件數	646	958	985	494	668	1315	678	2499	339	678	1078	439
全年申訴量		2417	3959	4518	2674	1787	9797	2243	4894	1704	2366	3132	2722
比率		26.7%	24.2%	21.8%	18.5%	37.4%	13.4%	30.2%	51.1%	19.9%	28.7%	34.4%	16.1%

資料來源：通傳會傳播監理報告，本研究自行整理

由表 8 可知，針對「內容不實、不公」項目之年度申訴量超過千件以上者，分別有 2014 年、2016 年及 2019 年，然或許考量申訴案件數量龐大，傳播監理報告公布「申訴 10 件以上」案件說明，而非所有個案申訴內容，在該 3 年報告所列「申訴 10 件以上」案件中，提及內容不實、不公者，如「香港爭取普選活動」報導、「立法院修繕費用」報導、「香港反送中活動」報導、政論節目評論偏頗不公及政治人物

¹⁶⁷ 國家通訊傳播委員會每 2 年進行電視使用行為及滿意度調查，調查結果均公布於該會網站。
https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=4007&sn_f=41451 (最後讀取日:2021/05/15)

¹⁶⁸ 整理自傳播監理報告，其中，申訴案不代表必然違法，亦有民眾意見表達、情緒抒發、申訴內容不具體等情形。歷年統計數量，2014 年中天電視台「新聞龍捲風」政論節目（共 5980 件申訴）與 2016 年「下一代幸福聯盟」的廣告（共 2660 件申訴）使當年度申訴量增加。
https://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site_content_sn=2606&is_history=0 (最後讀取日:2021/5/15)

相關報導¹⁶⁹等，似可見視聽眾對社會重大事件及政治議題等內容的正確與公平關注度較高。

一、法律規定

(一) 「事實查證」規定入法

有鑑於新聞媒體曾有不實報導或播出假新聞引發爭議¹⁷⁰，我國廣電媒體的主管機關國家通訊傳播委員會，考量事實查證為製播新聞之必要程序，為避免因未查證或查證不確實，使未查核資訊引發爭議，影響社會公益，於2016年1月6日修正公布的衛星廣播電視法將「製播新聞違反事實查證原則」納入法律規範，並與原法規定之更正權及答辯權等，作為配套措施(見表9)。另，製播新聞之衛星頻道須依衛星廣播電視法第22條建立自律規範機制¹⁷¹。

表9 衛星廣播電視法及廣播電視法部分條文對照¹⁷²

法規	衛星廣播電視法	廣播電視法	說明
規範重點 事實查證	第27條 第2項：「製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。」 第3項第4款：「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，不得有下列情形之一：... 四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」		NCC參考衛星廣播電視法規定，於107年12月修正廣播電視法，於廣播電視法第20條之一及第21條，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，及適時查證相關規定。立法院會期屆期不連續，退回。
更正權	第44條：「對於衛星廣播電視之節目或廣告，利害關係人認有錯誤，得於播送之日起，20日內要求更正；衛星廣播電視事業應於接到要求後20日內，在同一時間之節目或廣告中加以更正。衛星廣播電視事業認為節目或廣告無	第23條：「對於電台之報導，利害關係人認為錯誤，於播送之日起，15日內要求更正時，電台應於接到要求後7日內，在原節目或原節目同一時間之節目中，加	

¹⁶⁹ 同註167，參見詳103年傳播監理報告(第10-17頁)、105年傳播監理報告(第10-17頁)及108年傳播監理報告(第9-17頁)。

¹⁷⁰ 對於電視新聞報導不實內容，為各界所熟知的「腳尾飯事件」係2005年6月2日，由身兼東森新聞S台「社會追緝令」節目主持人及北市議員王育誠公布影片，指控餐飲業者回收殞葬用米飯出售，造成人心恐慌，影響商譽，事後追查發現影片為自導自演。該案發生後，東森新聞S台適逢屆期換照，經前行政院新聞局做出否准換照之行政處分；惟遭行政院訴願會撤銷，並限定2個月內另為處分。東森新聞S台後於2006年7月19日復播，更名為ETtoday財經生活台。

¹⁷¹ 衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業評鑑審查辦法、換照審查辦法，通傳會網站，https://www.ncc.gov.tw/chinese/law_detail.aspx?site_content_sn=3705&law_sn=2548&sn_f=2695&is_history=0 (最後讀取日:2021/5/15)

¹⁷² 衛星廣播電視法及廣播電視法，參見通傳會網站，https://www.ncc.gov.tw/chinese/law_detail.aspx?site_content_sn=185&law_sn=928&sn_f=2700&is_history=0 (最後讀取日:2021/5/15)

法規 規範重點	衛星廣播電視法	廣播電視法	說明
	誤時，應附具理由書面答覆請求人。」	以更正；或將其認為報導並無錯誤之理由，以書面答覆請求人。」	
權利主張	第 45 條：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業分公司或代理商播送之內容，致姓名、名譽、隱私、信用、肖像或其他人格權益受侵害者，被害人得向法院請求除去該部分之內容或為必要之修正。有侵害之虞者，並得請求防止之。衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業分公司或代理商因故意或過失不法侵害他人權利者，應依民法規定負損害賠償責任。」	第 23 條第 2 項：「前項錯誤報導，致利害關係人之權益受有實際損害時，電台及其負責人與有關人員應依法負民事或刑事責任。」	

上述衛星廣播電視法新增第 27 條「事實查證」相關規定，查其立法理由為：「參酌現行廣播電視法施行細則第二十二條第二項，增訂第二項，明定製播新聞及評論應注意事實查證及公平原則。……另考量事實查證為製播新聞之必要程序，為避免因未查證或查證不確實，致新聞製播發生被片斷取材、煽情、誇大、偏頗等失衡情事，致生損害於公共利益者，爰增訂第四款，至所定事實查證原則，參酌司法院釋字第五百零九號解釋意旨，係指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就其所提供之資訊來源及所提出之證據資料，雖不以能證明其真實為必要，惟仍應有相當理由確信其為真實……」。

依前述立法理由觀之，該條文所欲維護之法益及立法目的在於避免新聞製播因未查證或查證不確實而發生「被片斷取材、煽情、誇大、偏頗等失衡情事」。應係立法者考量電視媒體為民眾取得資訊的重要來源，藉由此條文明確規範衛星廣播電視事業所為新聞報導均須確實查證，其所播送之新聞內容必須為經查證確實之新聞內容，而非逕將任何訊息來源素材任意剪輯組合，或任將無所憑據之內容編排播出，致新聞內容發生被片斷取材、煽情、誇大、偏頗情事。

Tony Harcup 於「新聞學：原理與實務」(Journalism: Principles & Practice) 一書強調，查證事實有二步驟，一為從常識角度判斷所聞訊息之真假，另為對可能為真的訊息進行查證。查證方式則有核對已經媒體公開的資料、第一手觀察或相關人士的訪談等¹⁷³。

¹⁷³ 引自胡元輝，事實是正確報導的礎石：台灣事實查核中心的經驗與反思，NCC NEWS 第 14 卷第 4

因此，「事實查證」指的是能證實報導引用的資訊有消息來源，而非杜撰或憑空捏造，並著重新聞媒體所依據的訊息應有所本，或認為有相當理由確信為真。是以，新聞媒體需確保其報導內容經確實查證，至於何謂「確實」，則需視個案情形個別判斷。

至於「公共利益」，係基於社會大眾所共有的正面價值狀態，泛指社會全體的利益，亦即不特定多數人之利益，所涉範圍因應時空環境變遷常而異，為開放性及發展性的概念，具有高度的抽象性和概括性的利益¹⁷⁴，爰各國立法時多未對公共利益有明確定義，僅採取抽象概括的方式予以規定，使執法者在行使公權力時，可以衡酌社會現況予以維護，實現公平正義。McQuail 認為社會對大眾媒體公共利益的要求，為「多元媒介所有權、出版自由、公眾能夠獲得多樣性的資訊、意見表達的多樣性、普遍的傳布、使公眾能獲得資訊與文化品質、適當的支援民主政治體系、尊重司法體系、尊重個人和普遍的人權等」¹⁷⁵。

(二) 實際執行情形

衛星廣播電視法第 27 條第 3 項第 4 款之構成要件，分別為「違反事實查證」及「致損害公共利益」。其中，「損害公共利益」為判定違法之要件，依現行相關法規均未對公共利益有明確定義，且「公共利益」亦隨時空環境而轉化，爰於審酌個案時宜依影響層面綜合判斷。至於判斷媒體是否善盡事實查證部分，宜檢視業者於製播新聞是否進行事實查證，然若未經查證之內容對公共利益造成損害，如影響視聽眾獲取正確資訊的權利、誤導視聽眾對被報導之資訊(人、事、時、地、物)的認知與判斷、使被報導者的權利遭受侵害，或有其他具體對社會不當影響等，則恐將被認定為違法。該條文設定了媒體報導應負擔的責任(事實查證)，再與後續未落實此要件產生的不當結果(損害公共利益)連結；因此，需在報導未經查證、查證不確實的前提下，進而干擾了其他社會利益及發生損害，方屬適用。國家通訊傳播委員會

期，2020 年 8 月。

¹⁷⁴ 法務部，110 年 05 月 07 日法律字第 11003505230 號函釋。

<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?id=FE348967&type=E&keyword=&ctype=etype5> (最後讀取日：2021/5/15)

¹⁷⁵ 引自通傳會「新聞事實查證製播規範與標準」委託研究報告，周慶祥等，2011 年，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=1818&sn_f=19072 (最後讀取日：2021/5/15)

處理違反衛星廣播電視法事實查證之流程可見圖 3。

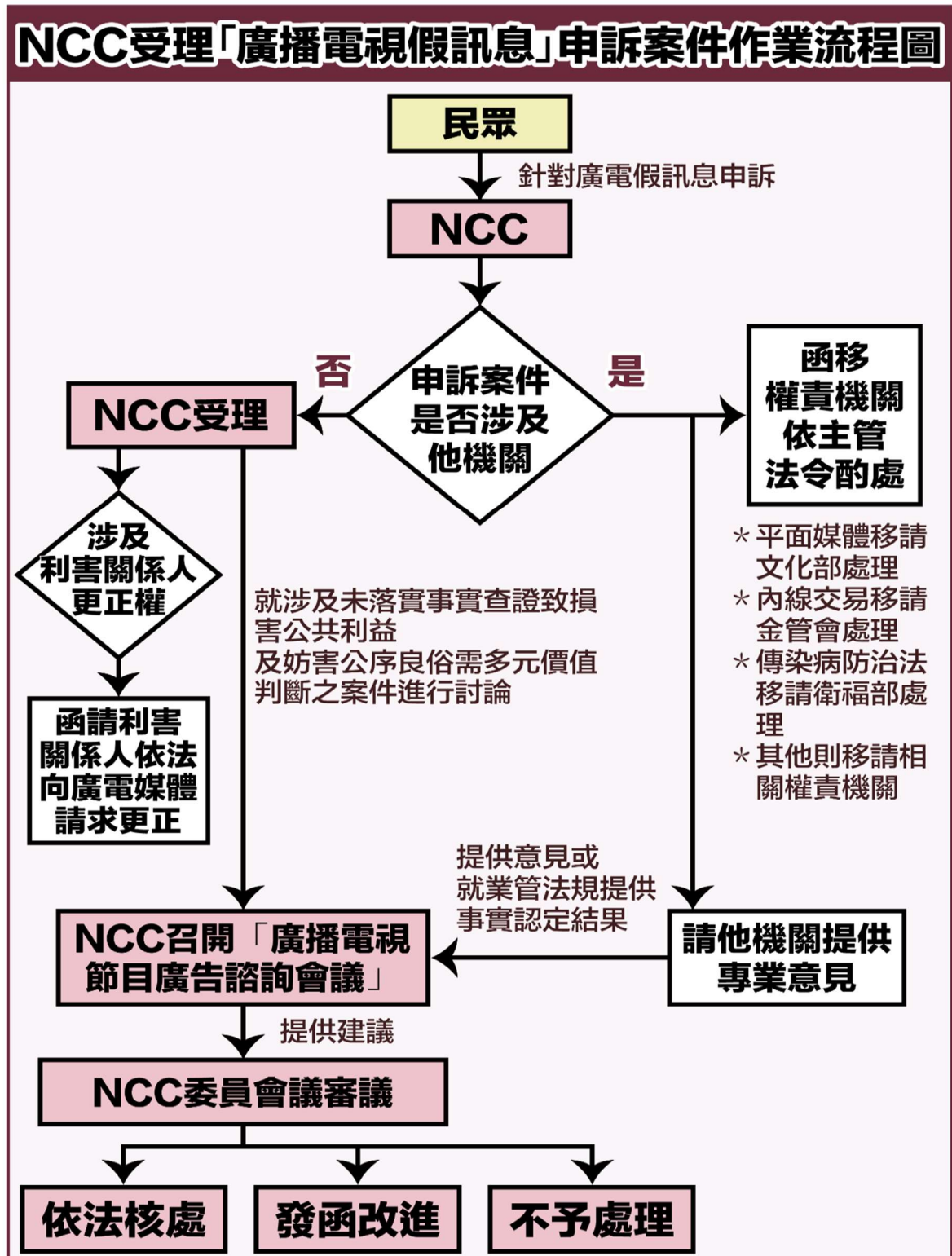


圖 3 國家通訊傳播委員會處理違反衛星廣播電視法事實查證之流程¹⁷⁶

¹⁷⁶ 國家通訊傳播委員會就廣電內容之不實訊息處置程序，依行政院論述以「假訊息」稱之，並公布受理假訊息申訴案件流程，https://www.ncc.gov.tw/chinese/news.aspx?site_content_sn=5448 (最後讀取

1、核處案件統計

衛星廣播電視法於 2017 年至 2020 年間，通傳會裁處新聞頻道內容違法案件計 76 件¹⁷⁷，其中違反第 27 條第 3 項第 4 款事實查證致損害公共利益規定者計 16 件(表 10)，佔核處件數的 21.1%，為第 2 名，違法內容類型多為涉及選舉、疫情等相關議題，因未落實事實查證致損害公共利益。

表 10 違反衛星廣播電視法「事實查證致損害公共利益」核處情形統計表

編號	處分日期	頻道名稱	受處分內容	罰鍰	裁處重點
1	2019/02/19	中天新聞台	「陳其邁回防大旗美，邱議瑩“大家麥離開”打悲情牌」新聞	20 萬	1. 選舉議題 2. 未經查證
2	2019/05/01	中天新聞台	「百美超商簽約險破局 靠李佳芬“一句話”神助攻」新聞	60 萬	1. 公共利益議題 2. 未經查證
3	2019/05/09	中天新聞台	「「異象?! 三市長合體 天空出現“鳳凰展翅”雲朵」新聞	40 萬	1. 選舉議題 2. 未經查證
4	2019/05/09	中天新聞台	「麻豆文旦滯銷：……柚農陳大哥：我告訴你，去年我們這些農民，丟在曾文水庫裡超過 200 萬噸。」相關內容	100 萬	1. 農產資訊 2. 未經查證
5	2019/08/15	TVBS 新聞台	「毀韓放大招 羅智強爆暗黑兵團作戰模式」新聞	20 萬	1. 選舉議題 2. 未經查證
6	2019/08/26	三立新聞台	「網路輿情分析花 280 萬 市民疑：養網軍？」新聞	20 萬	1. 選舉議題 2. 未經查證
7	2019/08/27	中天新聞台	「蘇貞昌開罵 10 天後……NCC 開罰中天 100 萬元」新聞	80 萬	未經查證
8	2019/08/28	中天新聞台	「NCC 開罰中天百萬 民眾怒批：公器私用」新聞	80 萬	未經查證
9	2020/02/24	中天新聞台	「管區敲門問”幾人去新竹造勢”龍介仙：韓家軍手機都被掌握」相關內容	60 萬	1. 選舉議題 2. 未經查證
10	2020/03/13	中天新聞台	「驚!登革熱拉警報 噴藥惡夢居民心驚 - 卡救命錢養蚊滅韓?」新聞	60 萬	1. 登革熱疫情 2. 未經查證
11	2020/03/23	中天新聞台	「拚外交、農漁產滯銷 綠色執政一千零一招：撒錢」相關內容	40 萬	1. 農產資訊 2. 未經查證
12	2020/03/23	中天新聞台	「蔡救印越登革熱年逾 8 百萬 韓嘆英雄人命不值錢?」新聞	60 萬	1. 登革熱疫情 2. 未經查證
13	2020/06/15	中天新聞台	「現代空城計? 籲唯一挺蔡布疑陣民調“假”到極致?」相關內容	60 萬	1. 選舉議題 2. 未經查證
14	2020/06/15	中天新聞台	「綠扭曲怕青年議題被韓殺到底? 強強滾：有網軍都要翻了!」相關內容	60 萬	1. 選舉議題 2. 未經查證
15	2020/10/22	民視新聞台	「發文炫耀得病? 確診高中生“熱舞社”接觸廣?」相關內容	60 萬	1. 嚴重特殊傳染性肺炎疫情 2. 未經查證
16	2020/10/30	東森新聞台	「東南亞淪陷!? 印尼窄巷運送”無防護衣” 確診者嚇壞 餐廳沒人，教堂大消毒!!」相關內容	20 萬	1. 嚴重特殊傳染性肺炎疫情 2. 未經查證

資料來源：通傳會網站資料，本研究自行整理，截至 2021 年 5 月 31 日止

日 2021/9/11)

¹⁷⁷ 整理自通傳會官網資料統計，自 2017 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日，針對新聞頻道共計核處 76 件，核處類別第 1 名為妨害公序良俗計 18 件(23.7%)、第 2 名為違反事實查證及妨害兒少身心健康同為 16 件(21.1%)，第 3 名則為違反節目分級處理辦法 8 件(10.5%)。前述新聞頻道僅列壹電視新聞台、年代新聞台、中天新聞台、三立新聞台、民視新聞台、TVBS 新聞台及寰宇新聞台灣台，綜合頻道製播新聞者不列計。https://www.ncc.gov.tw/chinese/gradation.aspx?site_content_sn=312 (最後讀取日:2021/3/10)

(三)法院判決案件分析

針對因違反事實查證致損害公共利益而受裁處的 16 件中，部分受裁罰業者認有疑義，依法提出行政訴訟，截至 2021 年 8 月 31 日法院公布的判決結果¹⁷⁸，彙整摘要如表 12。由法院判決結果觀之，第一審法院於目前已判決的 9 案，有 8 件判原告之訴駁回，1 件判原處分撤銷，多為支持原處分機關意見，然經判決的 9 件個案，均分別經原處分機關及受處分人上訴；而上訴案件中，已有 2 件公布判決結果，均為原判決廢棄並發回更審，其中 1 件，經更審改判原告之訴駁回¹⁷⁹；所有行政訴訟案件均仍進行司法程序中。

細究前述的裁罰案件中，受各界關注及行政訴訟時的重點多在於個案事實查證情形，以及是否致生損害公共利益。由一審已判決的個案得知，在司法院釋字第 509 號所闡明言論自由保障的前提下，為要求媒體報導與客觀事實相符；針對個案有無落實事實查證，除依實際播出內容檢視外，另對媒體有無多方查證消息來源、有無提出新聞查證流程、所提供資訊(照片、說明、數據)是否有所本；對所查得資訊是否有片面解讀、剪輯或錯誤連結；另是否引用或查證相關機關之新聞稿或澄清說明，與新聞內容是否滾動式修正及有否依循自訂節目製播準則，均為綜合判斷之依據。

至於公共利益部分，第一審法院則多認未查證訊息如涉疫情、人民對政府施政信賴等議題與公共利益有關，然對選舉議題事件則有不同看法，部分判決認為造勢活動人數多寡與造勢活動日天候變化，能否改變選民投票意願及投票行為均未有定數，難依此稱影響公共利益¹⁸⁰；然該案於上訴審時，審酌一審因未依職權調查證據、判決不備理由的違法情事等理由撤銷原處分，後於更一審時，因系爭新聞內容未符合造勢活動現場之客觀事實，而認定業者未符合事實查證程序，而遭駁回，維持原處分¹⁸¹。

上述法院判決見解，對涉及選舉議題案件尚未有定論，而於與疫情相關之案件，

¹⁷⁸ 查司法院法學資料檢索系統，搜尋起日設為 2019 年 1 月 1 日，並以行政案件及「衛廣法第 27 條第 3 項第 4 款」為關鍵字。

¹⁷⁹ 110 年 8 月 5 日臺灣臺北地方法院 109 年度簡更一字第 18 號。

¹⁸⁰ 臺灣臺北地方法院 108 年度簡字第 81 號、臺北高等行政法院 109 年度簡上字第 69 號。

¹⁸¹ 同註 180。

則因時值疫情嚴峻，面臨疫情散布高度威脅情境下，亦多判定違法，確保正確資訊得以在意見市場流通，避免影響或干擾防疫工作。

(四)裁處案遭質疑事實查證規定之適用範圍

觀諸違反衛星廣播電視法事實查證規定的個案，無論是主管機關公布處分或經法院公布判決結果時，多有招致外界對認事用法未明之意見，如事實查證程序究竟需查證至何種程度，以及裁罰主體除新聞報導外，亦有新聞節目，是否有逾越衛星廣播電視法規定之疑慮。

1、個案的事實查證與合理查證

由各個案件判決書所載可知，業者所持論點多為系爭新聞或節目之製作已盡事實查證義務，並列舉相關查證作為，如現場側拍畫面未為任何增刪修剪或扭曲側錄畫面(表 10 編號 2)、由記者口白說明網路取得(表 10 編號 3)、如實轉述柚農或市議員說法，及事後滾動式補充後續資訊或報導(表 10 編號 4 及編號 5)、節目製播前已向來賓確認強所述為真(表 10 編號 9)等。並持司法院釋字第 509 號、第 577 號、第 656 號解釋作為論證基礎¹⁸²，強調應參照司法院釋字第 509 號解釋「因媒體工作者無法如政府機關具有法律所賦予調查權，對於所傳述之事實自無法為實質真實之發現，對於媒體之注意義務更應從輕酌定，故新聞自由之行使，僅須具有公益性及非惡意性，即得免責，對於受公評之事，如提出合理之訪問查證，有相當理由確信其為真實，不問事實之真偽，在民事上即不構成侵權行為。至於判斷有無合理查證時，不得要求其報導之內容必須絕對正確，或要求達於無可置疑地步，自不待言。則對媒體注意義務之要求，媒體僅須證明報導之事實已經相當查證，欲令媒體負擔民事侵權行為損害賠償責任之被報導者，除應證明媒體之報導違背客觀之注意義務，更應

¹⁸² 司法院大法官釋字第 509 號解釋蘇俊雄大法官協同意見書：「在社會生活複雜、需求快速資訊的現代生活中，若要求行為人（尤其是新聞媒體）必須確認所發表資訊的真實性，其可能必須付出過高的成本，或因為這項要求而畏於發表言論，產生所謂的『寒蟬效果』（chilling effect）。無論何種情形，都會嚴重影響自由言論所能發揮的功能，違背了憲法保障言論自由的意旨」。司法院大法官釋字第 577 號解釋意旨參照：「憲法對新聞媒體的保障，除了一般人民的言論權外，尚有新聞自由保障的『加持』，而為後者所涵括。因此，其保障也享有了關涉國家民主憲政發展的高度法益，而邀得憲法最高度的保障」。司法院大法官釋字第 656 號解釋陳新民大法官部分協同、部分不同意見書：「對於媒體所肇致侵犯他人名譽的發生機率，一定比來自於個人言論自由的濫用來得頻繁。因此，為保障新聞自由，使媒體能夠履行其憲政秩序所賦予的任務，應當衡酌其『行業特色』所可能帶來的高度風險，而給予適度的『減壓』」。

就媒體主觀之惡意負舉證之責任」，同時主張相關法院判決佐證¹⁸³，認為業者已盡合理查證，而無違誤。

依業者所持前開相關司法院大法官釋字及法院判決，似可支持業者於媒體實務運作時，對事實查證作為之基本程序，而無須負有調查「如同鏡面真實」義務；然細繹法院判決內容可知(詳見表 11)，縱使業者堅稱於實務運作時已盡查證程序，然業者所列舉之相關舉措，是否符合「合理查證」法院仍持不同看法：如雖有側拍畫面，卻以「看圖說故事」節目手法，誤導視聽觀眾理解、認識事實，且未曾就報導內容向外交部進行查證(表 10 編號 2)；雖系爭新聞報導高雄地區，亦可透過電話、網路等方式，為新聞媒體記者聯繫、採訪所用，作為新聞專業頻道當不應有新聞查證費時或事實查證受限於地區幅員遼闊之認知(表 10 編號 3)；採訪者未能於訪問現場就文旦滯銷棄置數量是否合理立即注意，即於查證前即貿然於鏡面下標，後續製播相關新聞與系爭節目事實陳述無涉(表 10 編號 4)；對於爆料訊息縱使為真，亦應經確實查證後方予播出，而非僅獲一方說法即將訊息作為事實予以報導，淪為「傳聲筒」，以及後續滾動式報導亦不影響違反事實查證原則之事實(表 10 編號 5)、業者對節目來賓片面陳稱消息來源係來自未具名檢調單位友人告知等語焉不詳之詞，未切實查證(表 10 編號 9)等。

因上可知，縱依司法院釋字第 509 號解釋所指「合理查證」為判斷準據，而無要求課與媒體於報導之前，應以如鏡真實的反應客觀，但依實務見解，媒體仍應須證明其報導與客觀事實相符。

2、新聞報導與新聞節目

衛星廣播電視法規範之事實查證的規範主體究竟為何，按衛星廣播電視法第 2 項規定：「製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。」、同條第 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，

¹⁸³ 參照最高法院 106 年度台上字第 2652 號、105 年度台上字第 1661 號民事判決理由「為落實新聞言論自由之保障，媒體工作者就有關涉及公共利益事務之報導，如能證明為真實，或主要事實相符，不必責其陳述與真實分毫不差，或雖不能證明言論內容為真實，但依其所提證據資料，足認其有相當理由確信為真實者……又行為人就其陳述之事實是否已盡合理查證之義務，應依事件之特性，參酌行為人之身分、陳述事實之時地、查證事項之時效性及難易度、被害法益之輕重、與公共利益之關係、資料來源之可信度等因素加以綜合考量判斷，不以有無平衡報導為唯一判斷標準」。

不得有下列情形之一：……四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」為衛星廣播電視法對事實查證的規範條文。是以，媒體業者多認為衛星廣播電視法第 27 條第 3 項第 4 款規範主體，應僅限「製播『新聞』」，而以評論為主的新聞節目不應列為規範對象。

而「新聞報導」與「新聞節目」究竟如何區辨，或是否受事實查證規定限制，經查衛星廣播電視法第 2 條，確實並無對新聞報導或新聞節目有明確定義；然若整體檢視規範電視內容相關法規及子法規定，就新聞報導與新聞節目之認定，可參見廣播電視法施行細則第 13 條第 1 項規定：「新聞節目，係以事實為基礎之新聞報導、評論或其他形式之節目……。前項節目內容均應客觀、公正、確實、完整」；衛星廣播電視法之子法，電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法第 2 條第 5 款及第 6 款，亦分別規定：「新聞節目：指以事實為基礎之新聞報導、評論或其他形式之節目。」、「新聞報導：指各類型以時事報導為主之內容。」

因此，主管機關似以整體法律規範目的為基礎，將前述條文綜合考量後，採「製播以事實為基礎之新聞報導、評論、或其他形式之節目，以陳述或評論時事為節目主軸」的觀點，將「新聞報導」與「新聞節目」均列為衛星廣播電視法第 27 條第 3 項第 4 款所定「製播新聞」之範疇。

而進一步衍生出於媒體業者是否就其製播新聞節目之節目參與者言論負擔事實查證之責，就相關法院見解可知¹⁸⁴，節目參與者之評論若為「事實陳述」，涉及真實與否的問題，應進行合理查證；然若節目參與者或節目所提證據資料，客觀上無法認其有相當理由確信為真實者，即可視為不實內容。實務上，因新聞節目多以時值受社會關注之重大事件為討論主軸，節目參與者之言論或評論內容如所敘述之人、事、方法均具體而明確，似屬可被檢驗之「事實描述」，而非個人感受評價之意見

¹⁸⁴ 臺灣高等法院 102 年度上易字第 484 號刑事判決：「言論中事實陳述與意見表達在概念上本屬流動，有時難期其涇渭分明。是若意見係以某項事實為基礎或發言過程中夾論夾敘，將事實敘述與評論混為一談時，即應考慮事實之真偽問題。」臺灣高等法院 105 年度上字第 1062 號民事判決：「言論可分為事實陳述與意見表達，二者本未盡相同，前者具有可證明性，後者乃行為人表示自己之見解或立場，屬主觀價值判斷之範疇，無所謂真實與否，在民主多元社會，對於可受公評之事，即使施以尖酸刻薄之評論，固仍受憲法之保障，惟事實陳述本身涉及真實與否之問題，倘行為人就事實陳述之相當真實性，未盡合理查證之義務，依其所提證據資料，在客觀上不足認其有相當理由確信為真實者，該不實之言論，即足以貶損他人之社會評價而侵害他人之名譽，於此情形，縱令所述事實係出於其疑慮或推論，亦難謂有阻卻違法之事由，並應就其因故意或過失不法侵害他人之名譽，負侵權行為之損害賠償責任」。

表達，此與傳統新聞節目以採訪特定人士發言為報導內容，應無二致；在此要件下，電視業者似有證明其所製播之節目相關內容為真，或對節目內容事實之真偽盡合理查證義務。

然而，主管機關以目的性解釋，將新聞節目納入衛星廣播電視法第 27 條第 3 項第 4 款「製播新聞」規範對象，而認無逾越立法原意，與媒體業者所稱因未符法明確性不應適用，兩者論述大相逕庭，由於相關個案仍於司法審理中(表 11)，仍待法院判決結果，做為後續主管機關認定及行政處分之依據。

表 11 違反衛星廣播電視法「事實查證致損害公共利益」法院判決彙整

編號	訴訟案件歷程及判決摘要		
1	內容	「陳其邁回防大旗美，邱議瑩“大家麥離開”打悲情牌」新聞	
	法院結果	臺灣臺北地方法院 108 年度簡字第 81 號 判決：108/12/24，原處分撤銷	2 審 臺北高等行政法院 109 年度簡上字第 16 號 判決：109/9/11，原判決廢棄，發回臺灣臺北地方法院行政訴訟庭
	判決重點	<p>1. 原告並無違反事實查證原則：系爭新聞呈現造勢晚會台下觀眾走動離去現場以及台下留下不少空位暨堆疊多張紅色椅子情形，系爭新聞畫面當邱議瑩喊「大家嚙離開」時，下方字幕又顯示「大家不要離開」，核與當時系爭新聞客觀上所呈現製播之情節相符。邱議瑩所訴說之「大家嚙離開」，客觀上應有希望現場觀眾「大家不要離開」之意涵，核與「大家麥離開」之台語意相近。</p> <p>2. 原告之中天新聞台播出系爭新聞並無損害公共利益：本件之公共利益，就是新聞自由與民眾得以接近使用新聞資訊並判斷新聞真實性之權利或利益。本件系爭新聞既係選舉造勢活動之兩大黨競爭相關政治活動報導，所欲呈現支持人數多寡，藉由現場採訪畫面做綜合背景評論，核與「無中生有」之假新聞明顯不一致，被告就系爭新聞之裁罰，就有干預新聞報導所強調支持人數多寡之嫌，支持民眾與不支持民眾仍然可以透過不同電視頻道與其他傳播媒體提供之新聞素材，對</p>	<p>更 1 審 臺灣臺北地方法院 109 年度簡更一字第 18 號 判決：110/08/05，原告之訴駁回。</p> <p>1. 系爭新聞屬事實之報導，為可受公評之事項，具有事實真偽問題。</p> <p>2. 系爭新聞內容與被告所提供三立新聞台、台視新聞台等內容有所出入，並與系爭新聞所報導「台下的民眾已經走光光」情況顯不符合。系爭新聞將標題、旁白陳述與相關畫面予以連結，將拼湊剪輯之影音片段、畫面等訊息搭配新聞標題、文字及旁白陳述混淆視聽，使人誤會陳其邁之系爭造勢活動未結束，支持者皆已經離開，以致未能提供民眾正確客觀之報導，影響民眾獲取正確資訊的權利，進而可能使民眾向他人繼續傳播不正確的資訊，使民眾對於公眾事務產生不正確的認知判斷，足認原告有未盡事實查證義務損害公共利益之情事。</p> <p>3. 整體觀察可認系爭新聞並未本於事實作正確之呈現，而是以部分事實或剪</p>

編號	訴訟案件歷程及判決摘要		
	系爭新聞表彰之內容或立場做客觀判斷及評論，被告裁處書所言系爭新聞不當影響觀眾資訊接收權利、損及閱聽眾視聽權益、並以損及公共利益云云，即與事實不符，尚難採認。		輯影音片段，連結於其他事實畫面或陳述，而造成事實之扭曲，或誤導民眾之認知，原告報導系爭新聞當無「有相當理由確信其為真實」之可能。
2	內容	「「異象?! 三市長合體 天空出現“鳳凰展翅”雲朵」新」、「民俗專家：大吉現天 侯盧韓齊聚天顯“鳳凰雲“?!”新聞	
法院結果	臺灣臺北地方法院 108 年度簡字第 175 號 判決：109/3/16，原告之訴駁回	2 審 臺北高等行政法院 109 年度簡上字第 69 號 判決：110/5/26，原判決廢棄，發回臺灣臺北地方法院行政訴訟庭	
判決重點	新聞的正確性與真實性是民眾對於新聞節目的期待及要求，消息來源檢具是新聞查證最基本的原則，事實查證原則參酌司法院釋字第 509 號解釋意旨，有無違反事實查證原則是新聞內容有無經過查證程序，非內容有無錯誤。原告粉絲團基本是一個低密度管制，甚至依卷附資料未見任何管制網路平臺，前述雲朵照片來源單憑不知名網友片面答覆，非大眾共見聞或大氣科學紀錄，原告為專業新聞媒體，當知網路來源需審慎查證，原告忽略查證時要訪談多方消息來源，也未提出新聞事實查證流程，氣象資料亦不足證明雲朵照片拍攝時、地確如網友所陳，原告據此即主張其有相當理由確信網友提供之資訊為真實，顯未善盡查證責任及窮盡查證辦法。以民俗觀測天象角度與特定政治人物聯結，於競選期間內，對事實為不精確的引述或惡意詮釋，有意地以公眾傳播方式散布，實有害其後即將到來投票之可靠性，影響公共利益情事，應堪認定。		1. 查本件諮詢會議建議處理方式為「發函改進」，而原處分所引用上開諮詢會議之意見，片斷擷取該次諮詢會議少數委員之部分意見，對於多數委員認為系爭新聞並未違法之意見置之不論，更未說明不採取上開諮詢會議建議處理方式之理由，則何以未採取諮詢委員會之多數認定意見及建議處理方式，容有不明，原審應予釐清而未詳加查證，未盡職權調查義務。 2. 所稱「致損害公共利益」，自應以衛廣媒體播送之節目或廣告內容已造成公共利益損害之結果，始足當之。原審固認系爭新聞已有害即將到來投票之可靠性，而有影響公共利益之情事。然所謂「有害投票可靠性」，仍應以事證為基礎予以認定，但遍查原審卷內，並無任何有關系爭新聞已影響選民投票意願，而使投票發生不可靠結果之證據資料，且於製播系爭新聞時，已於畫面中標註「民俗信仰請勿盡信」等文字，並且以記者旁白說明系爭照片所示雲朵在氣象學上名稱及其成因，則系爭新聞是否仍能影響選民投票意願，而有有害投票可靠性，容有疑義。 3. 原審未經查證即以「氣象資料不足以證明雲朵照片拍攝時、地」為由，遽認中天公司主張不可採，不僅論理上稍嫌速斷，亦有未盡職權調查義務之違誤。
3	內容	「百美超商簽約險破局 靠李佳芬“一句話”神助攻」新聞	
法院結果	臺北高等行政法院 108 年度訴字第 1131 號 判決：109/9/30，原告之訴駁回	2 審：中天電視公司上訴中	
判決重點	1. 記者不應自行在旁拍攝不予查證，就以肯定語句稱「卻出現有人來盯場」及其後則進一步質疑「但是這樣的舉動也不禁讓外界多加聯想，到底是協助談生意，還是來盯場？」等報導內容。且編審臺也未發揮編審職責，此種未善盡事實查證之責，導向個人主觀對拍攝畫面內容之陳述，將手機畫面內容與盯場做連結，新聞媒體不宜以此種未經查證的看圖說故事方式進行報導或提出質疑，且也未於事後更正。外交部對此則新聞已表達嚴正抗議並予以嚴厲譴責。並鄭重聲明該則簡訊不僅不是梁大使所發，事實上亦無所謂「來自台灣的訓令」。 2. 原告未經查證，卻以來自台灣的訓令、盯場、忙低頭回報等不實報導內容製播系爭新聞，對於包括		

編號	訴訟案件歷程及判決摘要	
	<p>梁大使及駐處同仁依法正當執行公務的行為、梁大使及駐處同仁所代表的駐外人員形象、以及衛廣法第1條所規定保障公眾視聽權益在內的公共利益，都造成了損害，兩者之間有因果關係。</p> <p>3. 原告對於新聞節目設有事實查證機制，原告作為衛星廣播事業，對於衛廣法第27條第3項第4款規定，應能有所知悉，本件雖未能認定其有違規之故意，但按其情節仍屬應注意，並能注意，而不注意，以致違規。可知原告除有客觀違規事實外，主觀上亦有過失。原告製播系爭新聞違反事實查證原則，致損害公共利益之過失違規行為，甚為明確。</p>	
4	<p>「麻豆文旦滯銷 柚農陳大哥：前年還有賣大陸去年沒……丟在曾文水庫裡超過200萬噸。」</p>	
法院結果	<p>臺北高等行政法院108年度訴字第1131號 判決：109/9/30，原告之訴駁回</p>	<p>2審：中天電視公司上訴中</p>
判決重點	<p>1. 原告並未於事前進行查證，在節目直播過程之中，僅以受訪者之個人陳述就作成報導，於查證事實之前貿然於鏡面下標，未見任何交叉報導或平衡採訪據以求證，任令未經查證之報導內容以直播方式播送。事後也未再就「去年文旦滯銷棄置達200萬斤」於查證事實後進行平衡或查證報導。</p> <p>2. 農委會於系爭新聞播出後，亦以108年3月13日農授糧字第1081064557號函向原告澄清，經農委會接洽該陳情農民關於種植文旦柚200萬斤丟棄曾文溪案，該農友表示其107年栽培文旦及白柚品質佳，均已銷售完畢，並無丟入溪或水庫內情形中天新聞台對於「去年文旦滯銷棄置達200萬斤」的部分，未能持續滾動查證，對於包括使農民擔憂該訊息擴散傳播，影響農產品交易秩序損及收益而心生不安，並影響衛廣法第1條所規定保障公眾視聽權益在內的公共利益，都造成了損害，兩者之間有因果關係。</p> <p>3. 依中天新聞台103年6月9日換照計畫書所示對播出之新聞節目依新聞編審機制把關，本件有應能有所知悉，本件雖未能認定其有違規之故意，但按其情節仍屬應注意，並能注意，而不注意，以致違規。可知原告除有客觀違規事實外，主觀上亦有過失。</p>	
5	<p>「蘇貞昌開罵10天後……NCC開罰中天100萬元」、「NCC開罰中天百萬 民眾怒批：公器私用」2案</p>	
法院結果	<p>臺北高等行政法院108年度訴字第1737號 判決：109/11/11，原告之訴駁回</p>	<p>2審：中天電視公司上訴中</p>
判決重點	<p>1. 裁罰百萬的事由與必要之改正措施之事由，兩者之間有非常清楚的不同。原告於製播新聞時理應就遭裁罰百萬元的事實予以查證，卻不予查證，於製播此項涉已新聞時，未說明原告是因為鳳凰雲、駐星大使盯場兩則新聞違反公序良俗、事實查證原則規定，而分別遭裁處40萬元、60萬元罰鍰，合計100萬元，反而將與裁罰40萬元、60萬元罰鍰的事實無關的新聞連結，以錯誤訊息混淆視聽，事後也未予更正，以致一方面未能提供民眾正確客觀之報導，影響民眾獲取正確資訊的權利，進而可能使民眾向他人繼續傳播不正確的資訊，或使民眾因此產生不正確的認知判斷；另一方面以未經查證之錯誤不實報導，使得民眾對於被告作為客觀中立的獨立委員會的公正性、公信力、專業度有所誤會或質疑，足認有損害公共利益之情事，且原告製播系爭新聞違反事實查證原則，錯誤、扭曲、偏頗與不公平的報導，與損害公共利益之間，兩者有因果關係。</p> <p>2. 查無原告有任何不能就新聞稿關於遭裁罰事項進行查證之情形，竟仍疏未查證，以致製播系爭新聞，影響民眾接收正確資訊的權利，進而影響民眾認知與判斷，損及公共利益，足認原告主觀上是因過失而有此項違規行為。</p> <p>3. 整體觀察可認並未本於事實作正確之呈現，而是以部分事實或剪輯影音片段，連結於其他事件或陳述，而造成事實之扭曲，或誤導民眾認知，違反事實查證原則，對涉已事務如此扭曲報導，嚴重違反新聞專業。</p>	
6	<p>新聞龍捲風節目主持人及來賓稱參加選舉活動手機遭政府監控</p>	
法院結果	<p>臺北高等行政法院109年度訴字第448號 判決：109/12/2，原告之訴駁回</p>	<p>2審：中天電視公司上訴中</p>
判決重點	<p>1. 顯示節目之內容主要在於傳述、報導事實，與意見發表或評論容有不同，系爭節目內容所提及不論邱○○於個人臉書留言或謝龍介之「手機數位足跡」等言論，客觀上均係可受公評之事，應足堪事後檢證；原告於製播新聞時自應遵循其自行訂定之新聞性政論節目製播準則等規定，善盡其事實查證之責任。</p> <p>2. 然綜觀系爭節目主持人與謝龍介之對話譯文不僅無隻字片語為平衡報導，任令謝龍介發表前揭言</p>	

編號	訴訟案件歷程及判決摘要					
	<p>論，主持人並與之唱和，穿鑿附會指述台灣軍警情特都已經動員起來，透過蒐集民眾手機發話之基地台位置及申辦門號者之個資，嚴密掌控出席造勢大會民眾之人數與身分，並依此操弄選情，此等對話明顯指涉國家機關未嚴守行政中立，違法侵害人民自由，實屬對政府機關嚴厲指控，足以影響公眾對政府執行公權力信賴，及參與政治事務之認知或判斷，對公共利益顯已造成負面影響甚明。</p> <p>3. 針對謝龍介指控國家行政機關濫權違法蒐集民眾通信紀錄乙事，原告對於謝龍介所提供之資訊來源，雖不以能證明其真實為必要，惟仍應有相當理由確信其為真實，然原告自承系爭節目為預錄，對於謝龍介片面陳稱消息來源係來自未具名檢調單位友人告知等語焉不詳之詞，本有時間進行第三方查證，卻未切實查證，其確有違反事實查證義務甚明。</p>					
7	內容	「綠扭曲怕青年議題被韓殺到底？強強滾：有網軍都要翻了！」相關內容				
7	法院結果	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">臺北高等行政法院 109 年度訴字第 942 號</td> <td style="width: 50%;">2 審</td> </tr> <tr> <td colspan="2">判決：110/8/24，原告之訴駁回</td> </tr> </table>	臺北高等行政法院 109 年度訴字第 942 號	2 審	判決：110/8/24，原告之訴駁回	
臺北高等行政法院 109 年度訴字第 942 號	2 審					
判決：110/8/24，原告之訴駁回						
7	判決重點	<p>1. 系爭節目之內容縱然部分參雜有來賓張○○個人對民進黨之主觀評論，然主要論述之基礎仍在於傳述、報導前述民進黨透過網軍散佈不實選舉資訊之事實，與單純意見發表或評論容有不同……反觀系爭節目內容所提及民進黨透過網軍 1450 散佈不實訊息等言論，客觀上顯係可受公評之事，應足堪事後檢證……。是以，原告於製播新聞節目時，不論係以何種形式為之，均應受衛廣法第 27 條第 3 項第 4 款規定所揭示事實查證原則之拘束，此可參諸廣播電視法施行細則第 13 條第 1 項規定對於新聞節目之定義為：「以事實為基礎之新聞報導、評論或其他形式之節目。」</p> <p>2. 證人張○○於準備程序中證稱……足見系爭節目於錄製前原告即已擬妥詢問單供節目現場來賓參考……節目來賓發言之主旨及方向當已為原告所得掌握，張○○於系爭節目中發言涉及政治敏感話題，原告本應審慎查證，避免遭不當誤導，然綜觀系爭節目主持人與張○○之對話譯文不僅無隻字片語為平衡報導，主持人並與之唱和……指涉特定政黨濫用網路製造假訊息，原告徒以在系爭節目打上「風水民俗請勿盡信」等無關警語，即主張已盡編審把關責任，要難認有理。</p> <p>3. 張○○指控民進黨透過網軍散佈不實選舉資訊乙事，原告對於張○○所提供之資訊來源，雖不以能證明其真實為必要，仍應有相當理由確信其為真實。然系爭節目並非現場直播，對於片面陳稱消息來源係來自選舉造勢場合並非熟識之人所告知等語焉不詳之詞，原告本有時間進行第三方查證，卻未切實查證，其確有違反事實查證義務甚明。</p>				
8	內容	「現代空城計？籲唯一挺蔡布疑陣民調"假"到極致？」相關內容				
8	法院結果	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">臺北高等行政法院 109 年度訴字第 941 號</td> <td style="width: 50%;">2 審</td> </tr> <tr> <td colspan="2">判決：110/8/25，原告之訴駁回</td> </tr> </table>	臺北高等行政法院 109 年度訴字第 941 號	2 審	判決：110/8/25，原告之訴駁回	
臺北高等行政法院 109 年度訴字第 941 號	2 審					
判決：110/8/25，原告之訴駁回						
8	判決重點	<p>1. 衛廣法第 27 條第 3 項第 4 款所稱之「製播新聞」為製播新聞節目，而新聞節目係指以事實為基礎之新聞報導、評論或其他形式之節目，因此，製播以事實為基礎之新聞報導、新聞評論或其他形式之節目，俱屬製播新聞之範疇，均有衛廣法第 27 條第 3 項第 4 款規定之適用。系爭節目形式上雖為談話性節目（政論節目），然其內容係以當下發生之新聞事件即韓國瑜就民調之呼籲及相關「查水表」事件為基礎，所同步進行棚內現場來賓評論，及外景現場來賓與現場民眾陳述、互動為主軸之節目，符合前述新聞節目之定義，自屬新聞節目之一種。</p> <p>2. 來賓「強強滾」在系爭節目公然指稱散佈不利總統候選人韓國瑜訊息之人士，都有領取鄰里長發給之 5,000 元，已非意見表達，而屬事實陳述，且系爭節目具有直播、報導、採訪的特性……來賓於直播節目之陳述或非原告所得完全掌控，但原告仍得透過直播前之節目流程安排，瞭解來賓擬陳述之內容，亦得於直播中透過主持人之發問或言語穿插平衡來賓之陳述，並得於直播後播出政府單位之回應，以避免偏頗失衡，致生損害於公共利益。惟揆之前述系爭節目製播過程，原告就來賓「強強滾」所為系爭節目內容，無論是外景現場主持人或棚內現場現場主持人，均未於直播中透過發問或言語穿插平衡來賓「強強滾」之陳述，原告亦未製作提醒、警告之警語或為平衡說明，或進行事後查證，播出政府單位之回應，而為及時之更新或為必要之平衡報導，顯見原告就製播系爭節目內容並未落實事實查證原則，且系爭節目為總統大選前製播之節目，系爭節目內容會使民眾與社會對國家政治制度及秩序產生懷疑，進而可能影響選民之判斷及選舉之公平性，致生損害於公共利益。</p>				
9	內容	「毀韓放大招 羅智強爆暗黑兵團作戰模式」新聞				
9	法院	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">臺灣臺北地方法院 108 年度訴字第 253 號</td> <td style="width: 50%;">2 審</td> </tr> </table>	臺灣臺北地方法院 108 年度訴字第 253 號	2 審		
臺灣臺北地方法院 108 年度訴字第 253 號	2 審					

編號	訴訟案件歷程及判決摘要	
結果	判決：110/8/30，原告之訴駁回	
判決重點	<p>1. 衛廣法第 27 條第 3 項第 4 款所定「事實查證原則」，並非如原告所述乃採真實惡意原則，即須衛星廣播媒體明知該訊息虛偽仍為傳播或輕率、疏忽查證而傳播，方違反事實查證原則；而係要求衛星廣播媒體就其所提供之資訊來源及所提出之證據資料需有相當理由確信其為真實。</p> <p>2. 系爭新聞採訪民意代表爆料有社群營銷公司收費，提供影響網路民意之服務，原告於該民意代表受訪內容，應已明知該「爆料」之內容僅屬該民意代表「接獲網友爆料」之訊息，亦即為網路訊息，且未經查證，但原告系爭新聞旋即以肯定方式作成新聞加以播報，並以該新聞內容為基礎，接上候選人言詞，更加深收視系爭新聞之觀眾接收前述系爭新聞所欲傳達之新聞內容。原告僅從前開民意代表所稱網路爆料為消息來源，並無任何查證程序即為播出，其確有未盡事實查證責任無訛。</p> <p>3. 原告可於第 2 日針對相關發言製播後續報導，顯見原告於系爭報導播出前之查證並非不可為、亦非無法立即執行查證動作……對於政治人物爆料、實際消息來源不明之訊息，更應作為觀眾資訊來源之把關者，在可能範圍內進行查證，使系爭新聞具有事實查證之品質，而非淪為政治人物之「傳聲筒」。即便爆料內容為真，亦應經確實查證後方予播出，而非僅獲一方說法即將訊息作為事實予以報導。是以，原告主張系爭新聞係採訪臺北市議員、可令人產生合理信賴、系爭新聞播出受訪畫面內容連續完整且具體，或基於新聞之即時性與當時查證管道有限而有查證難度云云，概無可取。</p> <p>4. 原告主張其於系爭新聞播出之翌日之滾動式追蹤報導而有進行事實查證云云，不影響原告播送系爭新聞違反事實查證原則致損害公共利益之事實。</p>	

資料來源：司法院法學資料檢索系統，本研究自行整理

二、廣電業者自律及協力

「製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」之規定為衛星廣播電視法新增條文，且訂有罰則，業者在無前例可循的情況下，除參與主管機關修法會議瞭解立法原意及執法程序外，亦須依法於所屬新聞頻道設立新聞自律委員會、增修自律規範等均為必要程序。

中華民國衛星廣播電視商業同業公會及電視學會經參照國家通訊傳播委員會提供的「建立我國事實查證參考原則」，修訂納入各該會之自律綱要，進一步完善事實查證規範。

衛星電視業者部分，有壹電視、民視新聞台、三立新聞台、TVBS 新聞台、非凡新聞台、寰宇新聞台、東森新聞台、東森財經新聞台等業者，已將事實查證相關內容訂入自律規範，而無線電視台亦有中視、民視、華視、公視等業者為之¹⁸⁵；另對於引用網路新聞資訊，電視業者亦多訂有自律規範，透過引用有合作簽約之網路

¹⁸⁵ 整理各電視公司官方網站資料，截至 2021 年 9 月 22 日止。

平臺訊息作為報導來源，以確保訊息的正確性(附錄 3)。

而鑒於不實訊息及未經查證新聞的影響與危害，新聞媒體是否需進一步設置具專業知能與經驗的專責人員負責事實查核也多所討論，國外許多公共電視如英國 BBC 與 Channel4、德國 ZDF、法國 FTV 等頻道，已先後設立事實查核小組處理網路新聞內容；另在商業媒體部分，美國華盛頓郵報早於 2007 年已設置事實查核員負責專欄撰寫，ABC 電視台則於 2016 美國總統大選期間，先行設立一個臨時小組進行事實查核，大選後將該小組納為常態性正式編制¹⁸⁶。然因設置事實查核專責人員或小組，恐涉及媒體營運自主、人力配置與行政成本等因素，目前我國尚無新聞媒體設置，國外先例，或許可供國內電視業者借鏡。

基於廣電媒體編輯自主及憲法對言論自由之保障，其播出內容若未違反廣播電視法及衛星廣播電視法等相關規定，主管機關對於節目編排、內容規畫等應予以尊重，為有效促進管制效能，宜透過業者「自律」先行、其次為民眾輿論監督之「他律」，最後方為「法律」規範，提升節目與新聞品質，並兼顧言論自由與社會大眾視聽權益。

第二項 中介平臺規範及協力

網際網路內容已經從傳統由媒體為主導角色，轉為網路使用者自行創造內容透過網路平臺散布，也因為網路的匿名性與便利性，當網路散布的不當內容侵害他人權利時，網際網路平臺作為中介者，應當負擔何種角色、義務及責任，相關問題因涉及言論自由及管制規範，已獲各界關注。

依 OECD 和聯合國教科文組織對網路中介者的論述，可知網路中介者是蒐集網路上第三方資訊並促進交流的單位，同時提供存取服務，使他人能接觸到第三方製作、轉傳、標記的內容，及其產品與服務；提供以網路為基礎的服務給第三方。如以此定義，則網路中介者包含網路服務提供者、虛擬主機提供商、搜尋引擎、電子商務平臺、社群網路等¹⁸⁷。

¹⁸⁶ 胡元輝，同註 173。

¹⁸⁷ 鍾禎，論國家對於假消息之管制模式及其規範分析-國際宣言與比較法的觀點，國立交通大學科技法律研究所，2018 年 11 月。

一、網路中介者規範

(一) 中介者無須承擔第三人提供內容之責任：馬尼拉中介者責任原則 (Manila Principles on Intermediary Liability)¹⁸⁸

馬尼拉中介者責任原則是 2015 年由電子前哨基金會 (Electronic Frontier Foundation, EFF) 及網際網路與社會研究中心 (Center for Internet Security, CIS) 等非政府組織所倡議，核心架構為所有網路上的通訊，都是由網際網路服務提供者、社群網路和搜索引擎等中介者所組成，因而對中介者的相關責任規範，亦將影響使用者的權利，如表意自由、結社自由和隱私權等。但因嚴厲的管制措施且不符必要性與比例原則，以及政策缺乏一致性等因素，使得政府和民間機構得以進行內容審查及其他違反人權行為，並且限制個人自由及阻礙了網路創新。

馬尼拉中介者責任原則的目標是鼓勵建立可交互運作、和諧的責任制度，在促進創新時，亦能遵循世界人權宣言、公民及政治權利國際公約等，因此，希望在政府及中介者在制定及執行政策時，能參考此原則(表 12)。主要的精神於網路中介者對於第三方內容，除非由法律規定或法院命令，否則應免除中介者對該內容責任¹⁸⁹。原則內容涵蓋了一般法律原則，如司法保留(原則 2)、正當程序原則(原則 3、原則 5)、必要性與比例原則(原則 4)、明確性原則(原則 6)等，而與中介者責任最為關聯的為「網路中介者應無須承擔第三人提供網路內容之責任」原則；且於原則 3(a)規定中介者不得被要求對第三方內容的合法性進行實質性評估，同時於原則 3(d)規定對違法內容處理，採取「通知/通知(notice/notice)」模式。

表 12 馬尼拉中介者責任原則

原則	細項規範
原則 1：網路中介者應無須承擔第三人提供網路內容之責任。	a. 任何管理中介者責任的規定必須由法律制定，且務必做到準確、清晰和易懂。 b. 在中介者沒有參與修改內容的情況下，中介者應該免於對第三方內容承擔責任。 c. 中介者不得因沒有限制合法內容而被追究責任。 d. 中介者不得因託管違法的第三方內容被追究無過失責任，也不得在中介者責任制度中要求中介者對內容主動進行監控。
原則 2：無法法院命令，不得要求網路中介者對內容限制或移除。	a. 除非為獨立且公正司法機關認定並為命令該內違法，否則不得要求中介者對內容進行限制。 b. 對內容進行限制的命令必須 i. 認定該內容在其管轄區域內屬於非法。 ii. 指出網際網路識別元並對描述非法內容。 iii. 提供充分的證據證明命令的法律基礎。

¹⁸⁸ 馬尼拉中介者責任原則，整理自 <https://manilaprinciples.org/> (最後讀取日 2021/08/10)

¹⁸⁹ 葉志良，從網路治理概念尋找網路服務提供者之責任界線，「匯流、治理、通傳會」論文集，風雲論壇，2018 年，頁 217-250。

原則	細項規範
	<ul style="list-style-type: none"> iv. 在適用情況下，指出限制內容的時段。 c. 如果中介者沒有適當地遵守內容限制的命令，中介者所須承擔的一切責任必須與該不當行為合乎比例並直接相關。 d. 如果內容限制的命令不符合此項原則，中介者不得被要求對沒有遵守該命令負責。
<p>原則 3：限制內容的請求應清楚、明確、並遵循正當程序。依原則 2，無司法機關命令不得限制內容；如政府或個人請求限制內容，應適用相關原則。</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. 中介者不得被要求對第三方內容的合法性進行實質性評估。 b. 針對非法內容的內容限制請求至少必須包含下列項目： <ul style="list-style-type: none"> i. 主張該內容為非法的法律依據。 ii. 網際網路識別元及據稱非法內容的描述。 iii. 對使用者內容提供者提供適用的限制、例外，和抗辯判斷基準。 iv. 除法律禁止的情況外，請求發起方或其代理人的聯繫方式。 v. 足以證明該請求法律依據的證據。 vi. 所提供資訊正確無誤的善意聲明。 <ul style="list-style-type: none"> c. 屬於中介者內容限制政策之內容限制請求，至少必須包含下列項目： <ul style="list-style-type: none"> i. 爭議內容違反中介者內容限制政策的原因。 ii. 網際網路識別元及據稱違反內容限制政策情況的描述。 iii. 除法律禁止的情況外，請求發起方或其代理人的聯繫方式。 iv. 所提供資訊正確無誤的善意聲明。 d. 代管內容的中介者得依法規定對關於非法內容的內容限制請求作出回應，將該合法並符合條件的請求轉發給使用者內容提供者，或者通知投訴人不能這麼做的原因（「通知與通知」）。不得要求中介者確保其有能力識別使用者。 e. 在轉發請求時，中介者必須對使用者內容提供者的權利提供清晰易懂的解釋，包含一切狀況下法律強制中介者對內容進行限制時任何適用之反通知或上訴機制。 f. 如果中介者基於內容限制請求對他們代管的內容進行限制，他們必須遵守下方關於透明度和問責機制的第六條原則。 g. 濫用或惡意的內容限制請求應該受到處罰。
<p>原則 4：關於內容限制之執行必須符合必要性及比例性。</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. 所有內容限制必須侷限於特定之爭議內容。 b. 在對內容進行限制時，必須採用限制性最低的技術手段。 c. 如果內容是因為在特定地理區域屬於違法而被限制，而中介者針提供因地域而異的服務，那麼內容限制應侷限於該地理範圍內。 d. 如果內容是因為在一定期間內屬於非法而被限制，該限制不能持續超過該期間，並應定期檢視限制命令以確保其仍然有效。
<p>原則 5：內容限制之法律、政策及措施應遵守正當程序。</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. 除有特殊情況，否則基於命令或請求而對任何內容進行限制之前，中介者和使用者內容提供者必須被賦予有效的陳述權。在特殊情況下，必須盡快對該命令及其執行進行事後審查。 b. 任何規範中介者的法律必須賦予使用者內容提供者和中介者對內容限制命令的上訴權。 c. 使用者內容提供者違反中介者的內容限制政策，中介者應對其提供複查內容限制決定的機制。 d. 內容提供者在根據 (b) 上訴成功或根據 (c) 的複查否決內容限制，中介者應恢復內容。 e. 中介者不應於沒有司法機關命令時揭露關於使用者的個人識別資訊。中介者責任制度不得要求中介者在沒有司法機關命令時揭露任何個人識別之使用者資訊。 f. 中介者草擬和執行其內容限制政策時應該尊重人權。同樣地，政府也有義務確保中介者的內容限制政策尊重人權。
<p>原則 6：法律研訂、制(修)定內容限制政策及執行應採取透明化及問責機制。</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. 政府必須及時以易存取的格式在線上公布所有與中介者責任相關的法律、政策、決定及其他形式的規定。 b. 政府不得使用非司法措施對內容進行限制。這包括間接施壓強迫更改服務條款，推動或執行所謂「自律」的做法，以及達成限制交易或限制公開傳播內容的協議。 c. 中介者應該以清楚的語言和易存取的格式在線上公布其內容限制政策，在更動時及時更新，並將變動適時通知使用者。 d. 政府必須發布透明度報告，提供關於其發給中介者之所有內容命令和請求的特定資訊。 e. 中介者應該發布透明度報告，提供其所為之所有內容限制的特定資訊，包括對政府請求、法律命令和私人投訴請求採取的行動，以及內容限制政策的執行情況。 f. 如果中介者可以在其產品或服務上顯示通知，那麼當使用者試圖存取其中被限制的內容時，中介者必須顯示明確通知，以解釋什麼內容被限制以及這麼做的理由。 g. 政府、中介者和公民社會應該共同努力建立和維護獨立、透明、公正的監督機制，以確保可對內容限制政策與實務做法進行問責。 h. 應於中介者責任框架和法律中，要求就規定及指引進行定期、系統性檢視，以確保它們為最新、有效，且不過分繁瑣。這類定期檢視應納入有關其執行情形及影響的證據蒐集機制，並應制定規章，對它們的代價、實質利益，及人權影響進行獨立審查。

資料來源：引自馬尼拉中介者責任網站(<https://manilaprinciples.org>)

(二) 中介者負擔內容審查義務：德國網路執行法及歐盟數位服務法草案

本文第三章曾提及德國對於不實訊息以法律規範方式為之，以網路執行法對網路平臺業者課予責任，如針對具有一定使用量的網路平臺業者，需設置申訴及反應機制，以及將特定違法內容下架或移除，違反義務者可處罰鍰。在此規範下，中介者必須要擔負事後審查資訊內容之責任，或許可能因此減少違法訊息流通的機會，然亦可能因業者提高自我審查標準，而大幅限縮言論自由的可能。

至於歐盟發布的數位服務法草案，更明確對不同角色、規模及影響力的中介服務者，區分為 4 種服務類型及負擔責任，且進一步針對超大型平臺如提供不正確、不完整或誤導的資訊，可處年營業額 1% 的鉅額罰鍰。

(三) 網路中介者責任之討論及我國相關判決

網際網路內容的不當或違法內容多涉侵權行為，除行為人須負擔責任外，網路中介者責任亦多有討論，持否定說法者認為中介者非內容提供者、僅提供中立的公共平臺、中介者不該決定何者為真實及中介者對使用者言論不負審查權等觀點，而肯定說者則認社群網站及網路平臺透過演算法或人為機制決定使用者可觀看內容，實已非單純中立的平臺，而是介於平臺和出版者間的特殊存在¹⁹⁰。

目前，各國民事免責規定，多以美國通訊端正法第 230 條為準據，網路服務提供者無須對非出於己的內容負責，或於得知侵害通知後對特定內容(如淫穢、猥褻、過度暴力或令人反感等內容)採取相關措施(如限制接取或移除內容)，就有可能對侵害行為主張免除責任，而進入「避風港(Safe Harbor)」不負民事侵權責任。

而我國實務上，如當事人認網路服務提供者所刊載之內容涉及侵權，得否要求網路服務提供者限制接取或移除該內容，或主張網路服務提供者未盡管理之責而連帶負責。就網路服務提供者限制接取或移除之責任，摘要部分現行法院實務見解，說明如下(詳附錄 4)：

¹⁹⁰ 羅秉成，因應假訊息的修法策略與作為，月旦法學雜誌，2019 年 9 月，第 292 期，第 67 頁。

- 1、**不以網路服務提供者自行移除優先，不負連帶損害賠償責任**：網際網路服務提供者僅提供網路平臺，並無實質編輯使用者資訊之權限，若要求其必須審查所有刊登在網路平臺之資訊，並移除涉及侵害他人名譽之內容，不僅有礙資訊散布，更有箝制網路使用者言論自由之虞¹⁹¹。且網路服務提供者非司法機關，其管理人員亦難以判斷用戶之行為是否侵害他人權利¹⁹²。
- 2、**於知悉侵權行為後，採取必要防免措施範圍**：網路服務提供者刪除貼文之作為義務，應僅限於網路服務提供者明知或有相當理由足認於其提供之網路空間內確實存在侵權資料或發生侵權行為，其始有採取防止措施之作為義務，若網路服務提供者仍未為採取防免措施時，其始違反作為義務而應負責¹⁹³。
- 3、**與用戶簽訂之服務條款係保護網路資訊品質非保護個人權益**：經營網站入口之網路服務業者於用戶申請時，要求用戶簽訂其製作之服務條款，其內容含有其會員同意並保證不公布或傳送任何涉違法內容。足見服務條款之用意係在監督、防免用戶利用網路進行非法行為或侵害他人權利之行為，若經發現該等情事，該業者即有權暫停或終止其使用該網路服務，且為免損害繼續發生或擴大，有權將其在網路上發表之內容予以刪（移）除，故該服務條款係作為網站管理者及使用者遵循之依據，制訂宗旨係維持網路資訊品質，而非以保護個人權益為目的，非屬一般防止危害權益或禁止侵害權益之法律，且該服務條款係在規範業者與個別會員間之權利義務，被誹謗人自不得以該服務條款作為對業者請求損害賠償之依據¹⁹⁴。

（四）我國網路分工原則

鑑於網路內容多元，所衍生爭議多為網際網路內容提供者刊載違法或不當內容，我國現行對於網際網路內容管理與實體社會的管理方式相同，係由各法令之主管機關依權責處理。

為避免行政機關於網際網路內容之權責分工不明，於2012年11月22日行政院國家資通安全會報第23次委員會議，決議通過「網際網路內容管理基本規範及分工

¹⁹¹ 臺灣高等法院臺中分院 103 年度上易字第 54 號 民事判決

¹⁹² 臺灣高等法院 臺中分院 104 年度上字第 62 號民事判決

¹⁹³ 臺灣臺北地方法院 95 年度訴字第 12375 號民事判決

¹⁹⁴ 臺灣高等法院 100 年度上字第 752 號 民事判決

原則」，確認網際網路內容管理方式，及網際網路應用服務提供者（如 Google、入口網站等）之主管機關為相關權責機關。前開分工原則復經 2018 年 11 月 13 日行政院國家資通安全會報資通訊環境及網際內容安全組第 2 次會議修正，亦強調為加強政府機關間橫向連繫，共同處理不當網際網路內容成立跨部會機制，如「行政院國家資通安全會報網際犯罪偵防體系」跨部會協商平臺、「防制電信詐欺與網路犯罪工作小組」及「行政院國家資通安全會報資通訊環境及網際內容安全組」協調機制等。而如依該分工原則所載「……各主管機關如認定刊載內容或行為違反該管相關規定，應逕洽前揭提供者協助，以儘速移除不當內容，並取得刊載者個人資料」，我國並無單一專責的網路主管機關，且似以「通知/取下 (Notice and Take Down)」原則處理網路違法內容。

對不實訊息的因應作為，在行政院第 3630 次會議中，強調「識假、破假、抑假、懲假」四面向，針對「懲假」部分，特別強調將修訂相關法規，建立平臺責任，避免不實訊息的危害。

二、數位通訊傳播法草案

有關國家通訊傳播委員會擬定數位通訊傳播法草案¹⁹⁵，需先說明的是該法並非為處理不實訊息的專法，其立法目的在於建立網路世界所有參與者的共同行為指引，定位在介接一般法律(如刑法、民法等)，並適當分配各方參與者之責任。數位通訊傳播法草案於 2017 年 11 月 20 日由行政院函報請立法院審查，草案經 2018 年 5 月 24 日立法院交通委員會審查完畢，惟因第九屆委員任期屆滿仍未完成立法程序而退回主管機關，目前尚未經立法院通過。

數位通訊傳播法草案在強調跨境、跨產業、跨政府部門共同參與，並在網際網路治理之精神下，避免直接以行政管制手段介入管理，而提供低度規範及治理模式，並在法律定性上為民事責任。

(一)數位通訊傳播法草案針對數位通訊傳播服務提供者¹⁹⁶之責任，於草案總說明所

¹⁹⁵ 數位通訊傳播法草案，https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/17041/3861_37260_170418_1.pdf (最後讀取日:2021/10/20)

¹⁹⁶ 數位通訊傳播法草案第 2 條將「數位通訊傳播服務提供者」定義為指提供使用者數位通訊傳播服務之自然人、商號、法人或團體。包含：提供使用者接取網際網路服務之「接取服務提供者

載相關規範重點為：1、維護數位通訊傳播網路安全，訂定數位通訊傳播服務提供者應依法配合政府措施之責任。(草案第 5 條) 2、數位通訊傳播服務提供者公開揭露營業資訊。(草案第 10 條) 3、數位通訊傳播服務提供者依其服務之性質，以得清楚辨識之方式公告其服務使用條款。(草案第 11 條) 4、數位通訊傳播服務提供者對於自己提供使用之資訊，應依法律負其責任。(草案第 13 條) 5、數位通訊傳播服務提供者或提供接取服務者之限制責任。(草案第 14 條至第 18 條) 6、使用者就其與數位通訊傳播服務提供者間之紛爭，得向法院聲請定暫時狀態處分。(草案第 19 條)

(二) 數位通訊傳播服務提供者相關責任

1、民事責任

服務提供者之責任，係因與使用者所簽訂之契約衍生之責任，規範於草案第 10 條至第 12 條規定，要求資訊揭露義務、訂定公告各項服務條件、提供服務品質保證義務。其中，草案第 11 條第 4 款及第 5 款規定要求服務提供者的服務條款應包含「易於使用之檢舉通報管道，供檢舉違反法律或服務條款之不當內容或行為，並載明不當內容或行為之審查、移除、申訴及回覆機制。」

另對網路活動不法行為所生責任，列於草案第 13 條規定「數位通訊傳播服務提供者對其提供使用之資訊，應負法律責任」，及「數位通訊傳播服務提供者對其傳輸或儲存之他人資訊，不負審查或監督責任」。並於草案第 14 條(接取服務)、第 15 條(資訊儲存服務)至第 16 條(其他服務)分別訂有免責要件，業者得以自律或建立共管機制。另於草案第 13 條立法說明可見，認為數位通訊傳播服務提供者對於自己所提供使用的資訊，應負民事、刑事及行政責任，但對使用者的使用行為不負事前審查責任或事後監督責任。

(Internet Access Service Provider, IASP)」、提供第三人儲存供他人使用訊息的主機代管、雲端等等資訊儲存服務，以及各類提供網際網路內容應用的各類型服務。

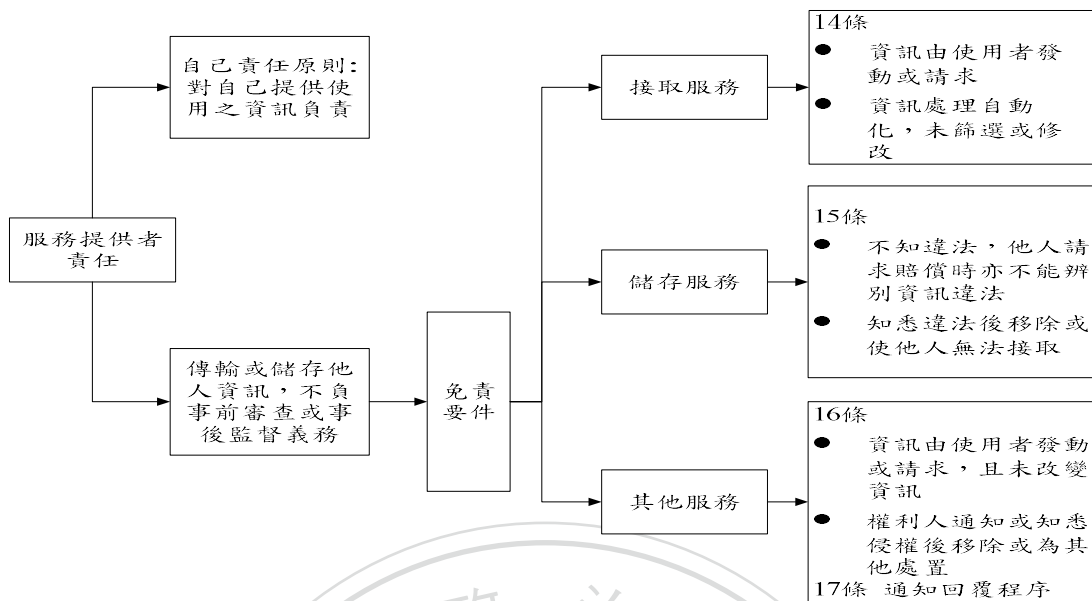


圖 4 服務提供者之責任及免責條款

2、行政責任

除民事責任外，考量網路上的行為仍受實體世界法律規範，可能涉及議題如兒童及少年福利與權益保障法、著作權法、消費者保護法等，相關行為人或數位通訊傳播服務提供者，仍應擔負其法律責任。

3、知悉或通知該行為或資訊違法，移除及使他人無法接取責任

對服務提供者的注意義務與免責條件，於草案第 13 條明定數位通訊傳播服務提供者之責任，並於第 15 條(資訊儲存服務，如主機代管服務、雲端服務等資訊儲存類之服務型態等，Google Drive、Dropbox、iCloud)採「知悉/移除/使他人無法接取」措施，而第 16 條(其他服務，如 Google、Facebook、Twitter、PTT、Dcard 等)採「通知(知悉)/移除、使他人無法接取或其他處置」措施。惟此等民事免責權利，在法律適用上，尚不能因此排除行政法上所課予以義務。

另為配合第 16 條第 3 款所列「通知(知悉)/移除、使他人無法接取或其他處

置」措施，於草案第 17 條規定處理程序，以及草案第 19 條規定如為防止發生重大之損害或避免急迫之危險或有其他相類之情形而有必要時，可聲請法院為定暫時狀態之處分。

如前所述，我國於規管網路違法內容之實務運作，係依各機關職掌辦理，然各機關對此規範不同，兒童及少年權益保障法第 46 條¹⁹⁷、兒童及少年性剝削防制條例第 8 條¹⁹⁸等，均載有「應先行移除該資訊」等文字，此馬尼拉中介者責任原則「無司法機關命令，不得要求網路中介者對內容進行限制」尚有出入。

數位通訊傳播法草案公布後獲多方提供諸多建議，有學者指出，該草案於立法理由稱循馬尼拉中介者責任原則規範平臺業者責任，然馬尼拉中介者責任原則係採「通知/通知」模式，與草案條文對網路平臺者採「知悉/移除/使他人無法接取（第 15 條）」或「通知(知悉)/移除、使他人無法接取或其他處置（第 16 條）」之規定似有不同，建議宜就適用對象與作為再予釐清¹⁹⁹。

另有學者對該法專文評析，認為該草案並無行政處罰規定而採民事責任，於執行時恐遇監理疑義；同時指明以服務類型(接取、儲存及其他)區分通訊傳播服務者的免責要件，對個別免責要件設計差異並無合理說明。而在近用權部分，雖然在草案第 11 條公告「服務使用條款」，然該條第 2 項所稱有變更時應清楚公告，或屬影響使用者重大權益應通知使用者，並未敘明服務提供者是否可「片面變更」，應有修正釐清之必要²⁰⁰。至於草案第 13 條第 2 項規定服務提供者對他人資訊「不負審查或監督責任」部分，後如續依草案第 16 條及第 17 條規定處理使用者之侵權行為，

¹⁹⁷ 兒少法第 46 條第 3 項 網際網路平臺提供者經目的事業主管機關告知網際網路內容有害兒童及少年身心健康或違反前項規定未採取明確可行防護措施者，應為限制兒童及少年接取、瀏覽之措施，或先行移除。

¹⁹⁸ 兒童及少年性剝削防制條例第 8 條 網際網路平臺提供者、網際網路應用服務提供者及電信事業知悉或透過網路內容防護機構、其他機關、主管機關而知有第四章之犯罪嫌疑情事，應先行移除該資訊，並通知警察機關且保留相關資料至少九十天，提供司法及警察機關調查。

¹⁹⁹ 楊智傑，網路平臺業者之責任與消費者保護之落實，台灣法學雜誌，387 期，2020/3/14，頁 89-123

²⁰⁰ 劉定基，試評「數位通訊傳播法草案」，「匯流、治理、通傳會」論文集，風雲論壇有限公司，第 283-309 頁

因採取「通知(知悉)/移除、使他人無法接取或其他處置」等措施，似仍有一定的事後監理義務²⁰¹。

至於該草案第 11 條所公告的「服務使用條款」中，雖訂有揭露提供檢舉違反法律或服務條款之不當內容或行為，以及不當內容或行為之申訴、通知、移除及回覆機制，然似未見罰則或如德國網路執行法、歐盟不實訊息報告等，要求平臺業者定期提出透明度報告以昭公信之措施，或可參考其他國家立法，於條文中明訂具影響力或一定規模或影響力的數位通訊傳播服務提供者應有每年提出透明度報告之義務，並對未公開報告或報告內容虛偽不實者訂定罰則，以加強該法對業者之效力。

第三節 法律規範外的協力機制

一、網路平臺業者及社群媒體協力作為

全球用戶最多使用者前五名社群媒體分別為 Facebook、YouTube、whatsApp、instagram 及 twitter，其中，Facebook 每月活躍用戶數為 22.7 億、每天新增發文數量為 80 億則，而 twitter 每天新增發文量則有 5 億則，網際網路與社群媒體具備發文數量多、散播速度快、觸及面積廣等特性²⁰²，對於不實訊息的散布，實具高度影響性。面對各界的建議與批評，網路平臺與社群媒體陸續宣布採取相關自律措施。

在維護言論自由的前提下，處理不實訊息不應忽略網路平臺業者與社群媒體責任，國家通訊傳播委員會曾於 2017 年起邀集網路平臺、通訊軟體、社群媒體及相關公民團體代表共同討論不實訊息相關機制，與會代表皆反對以立法方式管制，而後紛紛採取相關自律作為，避免政府直接立法管制²⁰³。

(一)Facebook

Facebook 為避免在選舉期間淪為不法人士操縱輿論的工具，影響選舉公信力，

²⁰¹ 劉定基，同註 200，頁 298-299。

²⁰² 張浩甯，AI 對抗假新聞之創新應用發展分析，財團法人資訊工業策進會，2020 年 06 月 01 日，<https://mic.iii.org.tw/AISP/ReportS.aspx?id=PPT1090611-6> (最後讀取日 2021/03/15)

²⁰³ 國家通訊傳播委員會，官方網站，2018 年 5 月 29 日 https://www.ncc.gov.tw/chinese/content_field_detail.aspx?site_content_sn=1609&is_history=0&pages=3&sn_f=1000 (最後讀取日：2021/10/11)

已針對美國、加拿大、巴西等國選舉成立「跨部門專案小組」，確保當地選舉公平與公正。亦於 2018 年台灣選舉期間成立「跨部門專案小組」，同時採取相關措施，包括減少虛假資訊傳散、刪除假帳號、增加廣告及粉絲專頁的透明度、加強對不正當廣告的執法，並與中央選舉委員會及警政署刑事調查局設置熱線，配有專人儘快處理來自公部門涉及違反法律的檢舉案²⁰⁴。針對 2020 的總統選舉，Facebook 於 2019 年 11 月宣布揭露政治選舉廣告出資者身分，提升政治選舉廣告資訊透明度。

Facebook 在技術方面，以加強系統偵測功能、簡化用戶檢舉程式、與公民團體合作協力廠商查核機制、提供不同角度訊息，降低不實訊息流通，以反制不實訊息。另針對內容農場若出現大量不實訊息，透過刪除頁面、給予警告，或取消藍勾勾。

在台灣執行 Facebook Journalism Project，與公民團體合作推播「不實報導的辨認訣竅」提示機制，將台灣列為臉書全球首發提示機制 12 國之一；贊助台灣媒體觀察教育基金會展開網路媒體可信度評價研究，另分別於 2019 年 6 月與台灣事實查核中心及 2020 年 3 月與 MyGoPen 合作。

大眾教育宣導部分，以購買各大報章整版廣告形式，宣傳不實訊息的辨別訣竅²⁰⁵，幫助社會大眾有意識的辨別新聞真實性與可信任度，進一步阻止不實新聞散播。

(二)Google

2019 年 2 月 Google 全球事務副總裁 Kent Walker 公開「假新聞」處理政策，表示針對 Google 的四大產品 (Google Search、Google News、YouTube、Google Advertising Products)，面對不實訊息的三大處理策略為 (1) 確認品質、(2) 抵制惡意行為者、(3) 提供使用者更多資訊。另也將結合外部合作，如高品質的新聞業及外部專家等；未來的執行重點之一，則為保護選舉²⁰⁶。

²⁰⁴ 臉書防止假新聞影響選舉 設跨部門專案小組，中央社，2018 年 10 月 25 日，<https://newtalk.tw/news/view/2018-10-25/157854> (最後讀取日 2021/10/11)。

²⁰⁵ Facebook 打擊假新聞，首次在台用全版廣告宣導，科技新報，2018 年 10 月 23 日 <https://technews.tw/2018/10/23/facebook-1st-full-page-ad-in-tw-about-telling-fake-news> (最後讀取日 2021/10/11)

²⁰⁶ Fighting disinformation across our products，Kristie Canegallo VP of Trust & Safety, Google，Published Feb 16, 2019 <https://blog.google/around-the-globe/google-europe/fighting-disinformation-across-our-products/> (最後讀取日 2021/10/11)

事實上，在台灣 Google 與國家通訊傳播委員會的協作會議中，亦表示面對不實訊息以透過演算法的精進，讓具權威的內容提高排序，進行源頭管理，刪除虛假新聞及不當廣告，藉由切斷金流減少不實訊息傳遞。另強化與生態系統合作，如成立公民實驗室(Citizen Lab)或與台灣公民團體合作，推動媒體數位素養。並支持新聞記者培訓及強化使用者對新科技的技術，於 2018 年 3 月推動新聞倡議計劃(Google News Initiative)、2019 年 2 月由 Google 台灣辦公室發表「Google 如何打擊不實資訊白皮書」。

整體觀之，Google 採行了 4R 原則「移除(Remove)、提高(Raise)、減少(Reduce)、獎勵(Reward)」，移除違反自律及相關政策規定內容外，對於未達移除標準的不妥內容則降低能見度，同時提高具權威資訊來源的可見性，及獎勵可信賴的內容發布者²⁰⁷。在受人注目的重大政治議題中，2020 年總統選舉，Google 調整了廣告政策，在特定期間(2019/11/15-2020/1/17)暫停接受候選人的競選廣告。

(三) LINE

台灣連線有限公司(LINE) 自詡為加密的通訊軟體性質，稱與 Facebook 為社群媒體及 Google 為搜尋引擎的特性不相同，而 LINE 在封閉的社群媒體環境下，每個群組的對話與訊息難以被公開檢驗，不實訊息更難以被澄清。

2019 年 3 月 LINE 參與行政院的「數位當責計畫」，對於打擊不實訊息提出三大方針：(1) 推出「訊息查證官方帳號」，計劃將「政院即時澄清專區」放入 LINE TODAY 分類話題中。(2) 具公信力的合作夥伴，與「Cofacts 真的假的」、「台灣事實查核中心」、「蘭姆酒吐司 Rumor & Truth」、「MyGoPen」等具有公信力的事實查核機構合作。(3) 加強媒體識讀教育²⁰⁸。

2019 年 7 月啟動「LINE 訊息查證」平臺與台灣事實查核相關組織合作，提供查核正確訊息。在 2020 總統選舉，LINE 推出候選人的認證帳號方案，經認證的候選人

²⁰⁷ 「台灣如何對抗不實資訊- 跨部門合作模式分析」報告發表會，洪貞玲、羅世宏、胡元輝等，優質新聞發展協會，2021 年 5 月 6 日，地點:臺北文創

²⁰⁸ 不只拉行政院助陣，LINE 打擊假消息還有 3 妙招，數位時代，2019 年 03 月 28 日 <https://www.bnnext.com.tw/article/52754/line-fake-news-strategy>(最後讀取日 2021/10/11)

帳號會以藍色盾牌呈現，避免使用者誤認或錯誤判別。

另外，觀察國際趨勢，多數業者在台灣係參考歐盟模式，將網路平臺自律方向採取強化查證、公布金流、提升媒體素養、及多方利害關係人參與治理模式進行，並於 2019 年 6 月 21 日由臺北市電腦公會及 Facebook、Google、LINE、Yahoo 奇摩及 PTT 實業坊等籌組成立網路自律平臺，採取的自律行動主要以「建立不實訊息機制與相關防護」、「提升廣告透明與管理」、「多方合作，建立可信賴的監督機制」及「提升民眾識別不實訊息的能力」四大方向，同時公布不實訊息防制業者自律實踐準則²⁰⁹。

然而，無論上開網路自律平臺是否為業者避免政府施以法律限制，遂先採「自律準則」以杜外界悠悠之口，經探究上述自律內容，似未見網路平臺業者應公開說明內容審查機制，或有內容審查機制具公信力的相關配套，恐易使外界有網路平臺業者為證明落實自律而有侵害言論自由風險之相關疑慮

二、第三方事實查核機制 (fact-checking)

民眾透過各種管道接收大量的不實訊息，恐影響生活品質及對事件的認知，然因政府考量不實訊息涉及言論自由而不宜過度介入、司法審理時間冗長及媒體與網路平臺業者人力或專業有限等因素下，尚難即時審核確認內容正確性，難嚇阻其散布，第三方事實查核機制應運而生。

第三方事實查核機制係由公民自主執行公共事務相關訊息的事實查核工作，而為維持查核結果的中立性，避免受外界（如政府、政黨或政治人物等）影響，而拒絕接受政府資助。全球查核組織數量，自 2016 年起，受美國總統大選與英國脫歐等事件影響，Facebook、Google 在其平臺增加查核功能並與查核組織合作，使得查核組織數量顯著增加，然至 2020 年成長數量已趨緩；依國際事實查核聯盟 (International Fact-Checking Network, IFCN) 的統計顯示，截至 2021 年 5 月 31 日，通過 IFCN 認證的查核組織共 109 家，範圍涵蓋 55 國；另美國杜克大學記者

²⁰⁹ 不實訊息防制業者自律實踐準則，

https://www.tahr.org.tw/sites/default/files/u87/190621_disinformation_code_of_practice_taiwan.pdf (最後讀取日 2021/10/20)

實驗室(Duke Reporters' Lab)的普查報告亦呈現，全球事實查核組織數量截至 2021 年 6 月共計 341 個²¹⁰。

台灣目前由公民團體所成立事實查核機制，查核方式為二類：一為透過群眾協力運作(如 g0v 零時政府等)，二為專家諮詢模式，如「台灣事實查核中心」。

(一) 群眾協力²¹¹

國內民間團體 g0v 零時政府建構「真的假的」專案，透過群眾協力方式，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。Cofacts 採維基百科的方法，群眾加入編輯，共同撰寫回覆，讓有意貢獻一己之力者不被阻擋在門外。如果編輯們對訊息有不同的意見，也可以分別提交回覆，因此一條待查證訊息，可能有多則回覆，聊天機器人在回覆查證者訊息時，會顯示全部的回覆資訊，讓查證者知道有不同的回覆可參考。Cofacts 目前有超過 3 萬人使用，累積 1 萬 3 千則以上的訊息，透過累積的資訊比對出假新聞的來源，藉大眾的力量在 Cofacts 官網查證 LINE 轉傳訊息、撰寫回覆，查核封閉式訊息平臺的訊息。另有 MyGoPen(麥擱騙)、蘭姆酒吐司及美玉姨(每遇疑)等訊息澄清網站及社群軟體，均為民間團體自發的協作資源。

(二) 專家諮詢：台灣事實查核中心²¹²

台灣事實查核中心係由媒體觀察教育基金會與優質新聞發展協會 2018 年 4 月共同成立，屬非營利性質，以公開、透明、嚴謹、負責為基本原則，執行公共事務相關訊息的事實查核，提昇台灣資訊生態與新聞品質為宗旨，為台灣第一個事實查核中心，並於同年 7 月底開始公布查核報告。

²¹⁰ 事實查核機構數量統計參見 Harrison Mantas, Factually: News was a potent cure for the infodemic, report says, June 3, 2021, <https://www.poynter.org/fact-checking/2021/factually-news-was-a-potent-cure-for-the-infodemic-report-says/> (最後讀取日:2021/8/1)；Mark Stencel & Joel Luther, Fact-checking census shows slower growth, June 2, 2021, <https://reporterslab.org/fact-checking-census-shows-slower-growth/> (最後讀取日:2021/8/1)。統計數量的差異在於認定方式的不同，杜克記者實驗室的計算範圍較廣，將所有執行團隊分別列計，而 IFCN 是認證採取高標準編採與道德標準的查核組織，並僅列計總公司。

²¹¹ 整理自真的假的 Cofacts 官網，<https://medium.com/cofacts>；另 MyGoPen(麥擱騙) <https://www.mygopen.com/>、蘭姆酒吐司(Rumor and Truth) <https://www.rumtoast.com/> (最後讀取日 2021/10/11)

²¹² 台灣事實查核中心，<http://tfc-taiwan.org.tw/> (最後讀取日 2021/10/11)

該中心的查核方式由查核會議決定每日查核項目，至少須經三位查核人員核校，並經總編審同意後方予公佈，查核包括網路與網路平臺受到檢舉的新聞或訊息，以及各媒體關注或爭議的要聞等，以重要公共事務相關之爭議或疑似錯誤訊息為優先查核對象，設有事實查核報告和申訴專區供外界核對並受理公眾對新聞內容申訴，台灣事實查核中心已於2018年11月成為國際事實查核聯盟IFCN的成員。該中心最初為外界所知悉為2018年9月15日公布的編號18查核報告(【錯誤】「媒體報導：日本關西機場因燕子颱風重創而關閉後，中國優先派巴士前往關西機場營救受困之中國旅客」)；另因編號第264號查核報告(【錯誤】網傳影片「票是這樣唱2號喊蔡英文得票」?)，獲得2020全球查核報告「最有影響力」獎(Global Fact Awards)。

第三方事實查核機制是不實訊息防制措施的重要一環，透過提供更正訊息或加註警語，讓「正確」的訊息得以流通並澄清不實訊息，然因第三方協作實務運作時，常受限於該組織原有人力或性質，缺乏足夠資源進行查核，或致查核時間增加，實難僅依靠該等民間自主組織即可防免。

第四節 小結

不實訊息管制與言論自由間的距離，是民主國家無可迴避的課題。經檢視我國現行法規及進行中的修正草案，對不實訊息之行為人責任採分散式立法，羅列於不同類型的法規中，然細究法案修正方向以加重罰則為主，而「治亂世用重典」是否能達成遏止不實訊息製造及散布，仍待持續觀察。

至於已立法通過之傳染病防治法或行之有年的社會秩序維護法，由法院近年判決結果得知，適逢嚴重特殊傳染性肺炎疫情與總統選舉等重大事件，不實訊息確實以疫情、經濟或政治目的為多，如囤購物資、確診人員、選舉資訊等。而法院判決結果，基於對防疫工作的維護，涉及疫情的不實訊息多判定違法，而選舉議題則給予較大的討論空間。又無論是社會秩序維護法或衛星廣播電視法，法院將是否知悉為事實或有否查證，作為阻卻違法事由之一。

另警察機關對網路或社群媒體散布之相關證物資料取得及調閱不易，且訊息真實性亦非警察可認定，使實務操作顯有難度；亦恐造成警察機關無差別移送法院，致成罪理由不足，而耗費司法資源；又或縱經警察機關移送法院，亦可能因不同法

院之認事用法有別，而對相同或相似個案有不同結果。且若由司法機關裁定方能認定真偽所需時間甚長，傷害既已造成而對澄清事實釐清真相實無幫助。

至各界關注的「總統副總統選舉罷免法」部分條文修正草案及「公職人員選舉罷免法」部分條文修正草案，新增當事人如認有侵害其權利或影響選舉罷免結果之虞者，得向法院聲請移除內容、停止刊播或其他必要處置之緊急限制刊播令；法院收到聲請之日起3日內需為裁定，在法院裁定前，得命已知悉之刊播者於24小時內提出說明；然實務操作時，法院能否有即時處理之能量，亦有待考驗；司法院即以此為由，大力反對上述修法內容，因此尚未經立法院通過；此二草案對於強調廣告資金來源透明部分，則與美國、德國等國修法方向一致。

而透過近來法院判決可知，不實訊息散布方式以網路平臺或社群媒體為主要管道，是否因此須加重相關網路中介者責任或義務，國際間各有討論，如以馬尼拉中介者責任原則，採尊重言論自由立場，中介者無須承擔第三人提供網路內容之責任，然亦可能因此而未能即時處理不實訊息而擴大負面影響；另德國的網路執行法則增加平臺業者對特定違法內容的審查及移除權，此舉是否導致業者自我審查及侵害言論自由，亦多有討論；目前數位通訊傳播法草案，對中介者責任之規範，則循民事的賠償責任，在義務與免責條件時，採「權利人通知(知悉)/取下」模式。

然法律應是最後管制手段，因科技進化使得不實訊息愈發真偽難辨，從靜態圖文到動態影音，如再加上深度造假變造影音技術，均使得大眾對真實之判斷更加艱難。因此，在處理不實訊息時，宜在執行法律之前，透過公民社團、事實查核組織與網路平臺業者等共同協作，運用各種防制不實訊息活動及措施，形塑大眾的辨識力，以及加強教育與澄清機制，都是抵禦不實訊息的重要作為。

第五章 結論與建議

第一節 結論

網路普及與科技盛興的帶動下，資訊散布速度愈加快速，而龐雜內容衍生諸多爭議，透過媒體與網路平臺的推播下，不實訊息涵蓋面向既多且廣，成為無法避免的存在，影響力不容小覷，近年已受各國關注並提出相關修法及措施因應。

各國對不實訊息的定義不一，從前四章的討論可得知，多以欺騙、誤導為基礎概念，惟觀諸各國規管方式，僅在不實訊息可能導致影響公共利益、社會治安、選舉結果之虞等情形時，方為各國規範範疇。

一、各國規範重點

(一) 因應數位匯流趨勢轉移規範重心

鑒於不實訊息散布管道多元，依媒體使用情形、產生影響及我國司法判決結果分析得知，其傳輸方式多以網路平臺或社群媒體為主，顯見網路中介者在散布不實訊息部分已具實際影響力，各國紛紛透過立法或要求業者自律以為因應；然我國現行廣電媒體的內容監理密度卻高於網路平臺，呈現出不同平臺的管制方式不一，規範之責任義務亦有差別，實宜適度強化網路平臺之責任與義務，以拉近二者間的管制落差。

(二) 不實訊息管制有其必要，因應作為不以立法管制為限

目前各國的規管方式依歷史背景及重大事件影響而有差別，有採立專法處理、自律共管及分散立法等不同方式(表 13)。

1、立專法

立專法處理者，其立法原意實非以處理不實訊息為目的，如德國的網路執行法連結刑法部分條文，處理涉及仇恨言論、誹謗恐嚇、社會秩序與國家安全等議題；而法國反資訊操縱法則關注選舉期間不實訊息的操弄並加強平臺業者的規範，對於意圖影響選舉的外國廣電業者，情節嚴重者可命其下架。美國相對採取開放尊重言

論市場的立場，對於選情造成重大影響的政治廣告為規範重點，要求揭露廣告資金來源並對外公開，透過資訊透明化，讓外界知悉廣告主與廣告內容之關連。

從而可得知，經立法而受規範的內容均涉及有影響社會秩序或損害公共利益之虞者，如仇恨言論、選舉、政治等議題，其保護利益均與公眾有關；另對網路平臺業者課予義務時，於考量目的與手段的均衡原則下，規範對象設定單月使用者超過一定數量者，或指定特定期間，為政府管制與考量業者實務經營運作間取得平衡。

2、強調業者自律

歐盟是自律共管的代表，採取鼓勵業主自律及多方協力共治，重視「多方利害關係人(multi-stakeholders process)」參與各項措施，要求網路平臺業者自律。然藉由初步執行報告可知，僅依賴業者自律而使得執行成效不彰，如各平臺缺乏一致性評估標準，亦欠缺平臺業者與公民團體間的合作，透明度亟待加強與改善等缺失，整體執行結果仍有待加強。惟如 2020 年所公布的數位服務法草案一旦通過，則可實際落實與強化網路中介者責任。

3、分散式立法

我國採分散式立法，在現有法律架構就涉及不實訊息之法律修正及補漏，避免去脈絡化的單一性管制，並依不同內容所相應之法規，視情形予以差別限制，如對選舉罷免相關法規，則參考法國立法例，欲新增緊急限制刊播令規定(尚未修正通過)，並以加重罰則為重要修正內容。

表 13 各國管制不實訊息作為彙整表

	美國	德國	法國	歐盟	我國
年度	2017	2017	2018	2017	2018 起
法規/規範	誠實廣告法草案	網路執行法	反資訊操縱法	不實訊息行為準則	分散相關法規
主管機關	聯邦選舉委員會	聯邦司法及消費者保護部	最高視聽委員會	業者自律	各法主管機關
規範對象	網路網路平臺	電信服務提供商	網路平臺及廣播電視等		行為人、媒體及網路平臺
業者規模	過去 12 個月中，單月使用者超過 5000 萬	在德國註冊人數超過 200 萬	單月使用者超過 500 萬		
關注面向	選舉及政治不實	連結刑法，如社	選舉訊息	脅民主政	含惡、假、害

	美國	德國	法國	歐盟	我國
	訊息	會秩序		治及公共 利益	之訊息
特定期間			選舉日前三個月 至開票日止		

(三)強化網路中介者責任為普遍共識

鑒於不實訊息散布方式以社群媒體或網路平臺為主，各國無論是以專法處理或自律共管，均以加強網路中介者責任為規範主軸，對中介者責任部分，容或有馬尼拉中介者責任原則，採無須承擔第三人提供網路內容責任，然如德國採立法管制不實訊息，增加平臺業者對申訴不妥內容的審查及移除等相關規範，此舉無可避免的引發侵害言論自由的討論與業者陷入自我審查疑義，故於實際執行時更需審慎對待。儘管如此，各國仍多鼓勵網路中介者與第三方機制或學術研究單位合作，透過提升民眾媒體素養與記者科技知能，強調多方協力共治，希望藉此將管制作為從事後依法懲處，提前為事前防免，使不實訊息防制措施更為周延完整。

二、我國修法檢討

(一)行為人責任

基於保障言論自由，在研議修法時，各界對於立法管制不實訊息認有限制言論自由的疑慮，爰行政院多次強調處理假訊息(不實訊息)須符合「惡、假、害」三要件，企圖在目的、手段及侵害間，免過度侵害人民權利；而歷經三波修法，檢視相關修正草案內容，仍有部分條文於「惡(故意/意圖)」、「害(損害/危害)」與行政院聲明有別；又因針對行為人部分，並無事前管制及事中制止規定，多為事後處罰，且部分規定以刑罰論處，實應為管制的最後手段，構成要件更需要清楚明確，務必於執行時秉持適當性原則、最小侵害原則及比例原則等。

此外，「事實」能否經由司法判定，也是另一個爭議的問題；再者，選舉罷免相關修正草案中新增的緊急限制刊播令，要求法院應在 3 日內裁定，與我國司法實務運作顯有歧異，招致各界反對而難以推動。如以行政院 2019 年通過的諸多修正法案而言，後續於 2020 年成罪案件不多，縱以現行社會秩序維護法違法案觀之，法院審理結果，亦呈現多數案件經裁判不罰或處罰金額甚低，嚇阻效果並不顯著。

(二) 媒體與中介平臺責任

1、廣電媒體

廣播電視法修正草案重點，係參考衛星廣播電視法將事實查證規定納入規範，然因尚未立法通過，使目前規範無線電視業者與衛星電視業者製作之內容存有管制差異，宜儘速拉齊管制，避免相同或類似內容之案件，因適用不同法規而有不同結果；如於無線電視頻道播出，目前似僅能以「妨害公序良俗」處理，然於衛星電視頻道播出則以「違反事實查證原則」處理。

另因違反衛星廣播電視法事實查證之案件後續提行政救濟比例偏高，反映出電視業者實務執行與主管機關認事用法二者認知顯有落差，尚待司法判決結果釐清雙方疑義；以目前法院判決而言，多數違法案件之電視業者現行的事實查證作為，尚未符合「合理查證」之要件。

2、網路中介者

網路平臺已具實際影響力，然數位通訊傳播法草案尚未通過，使得對網路平臺業者的責任與義務規範較為欠缺，台灣目前僅由業者籌組網路自律平臺，並循歐盟方式提出「業者自律實踐準則」，然透過歐盟經驗可知，縱使如歐盟業者所提「不實訊息實踐準則」已詳細羅列自律規範細節規定，然歐盟後續評估報告仍顯示，業者自律成效有諸多闕漏，何況乎網路平臺業者在台灣所提的自律規範似僅為宣示性條文，倘業者不作為、配合度不佳或不積極，政府相關行政部門無從處理；且亦無相關監督機制查核業者自律情形，業者所簽署的自律實踐準則恐流於形式，而毫無實益。

(三) 法規範外的協力機制

對於因應不實訊息策略的討論，第三方事實查核機制廣受各方討論，而無論是群眾自主協力或專家諮詢模式，多為使調查結果公正客觀，而拒絕政府資助，期與政府保持一臂之遙的距離，應予以肯定；然也因此組織的人力與資源上多受限制，進而對調查議題數量及回應時效支撐力不足，倘單以第三方查核機制認為是處理不

實訊息的解決方案，實為過度樂觀的期待，宜進一步思考如何促使初見成效的協力機制繼續穩定成長與持續營運。

第二節 建議

綜觀各國因應不實訊息作為及我國應處之道，在科技、經濟、政治等紛雜的影響因素下，不實訊息實難以單一作為防免，謹就後續可能採行的措施，試圖提出幾點意見如下：

一、配合修法調整相關配套及人力

針對行政院三波修法，時值國內外大選，因憂心受不實訊息影響而加速修法時程，整體觀之，相關修正條文似未考量檢警調及行政單位的執行能量及執法細節，而為避免檢警調因難判斷事實真偽而無差別移送法院的寬泛執法，使法院案件激增，建議應將違法構成要件具體化，建立明確可行的一致性規範或標準，以利執法者遵循；並應適時增加人力，以因應日益增加的違法案件。

二、數位通訊傳播法草案強化網路平臺業者義務

原草案已對網路平臺業者的權利義務有所規範，建議參考德國、法國及歐盟的執行經驗，進一步賦予平臺業者相對義務，要求用戶超過一定數量的網路平臺業者，應定期公告透明度報告，說明服務條款、申訴處理情形及相關通知移除與回覆機制等，並將報告送交客觀第三方檢驗，對未依規定辦理者予以裁罰。

三、鼓勵網路中介者將自律準則具體化及公布成效

考量網路平臺業者已於 2019 年籌組成立網路自律平臺，共同簽署「不實訊息防制業者自律實踐準則」，此舉雖值得鼓勵，然細究該準則內容卻多為概要宣示性說明，如「持續更新/建立/調整」、「盡力避免/防止」、「儘可能」等語，未見具體執行要件；以政治廣告透明化為例，歐盟業者自律所為的實踐準則，以強調應公開揭露廣告主身份及資金相關訊息，但台灣業者的實踐準則僅載列「合理努力確保政治和議題式廣告（issue-based advertising）之透明度」，尚難得知網路平臺業者

如何「合理努力」或「透明度」內容為何；另「同意定期檢討並公布自律成效」，亦未說明檢討項目。

對網路平臺業者普遍主張「自律優先法律」的觀點，應建立於業者有誠意並積極落實的前提，鼓勵業者除參考國外業者的自律「精神」外，宜併將國外業者的執行方式納入考量，將自律準則細緻化並確實公布執行成效，或可避免因業者自律成效不佳，而由法律直接介入的機會。

四、賦權第三方查核機制及提升民眾媒體素養

囿限於第三方查核機制的資源不足，建議鼓勵網路平臺業者與媒體與第三方查核機制合作，透過數據資料共享，有利於核查作業與研究活動，並提供新科技技術，使第三方查核機制查證過程更為順暢正確，創造多贏。另應積極提升民眾媒體素養，使其從認識媒體、了解資訊內容，進而協助判別真偽及運用資訊，增強民眾辨識不實訊息能力，從傳播端阻斷，方為降低不實訊息散布之有效解方。

近年不實訊息透過科技的推波助瀾中使其成為難以控制的怪獸，所產生的負面影響與傷害，讓各國戒慎恐懼，過往透過法律規管的方式已不足因應；因而，創造一個完整的內容管理生態系統，透過系統中訊息產製與傳播時各階段的參與者，有正確的素養與思辨能力，政府、媒體及網路平臺業者彼此協力，提供相關資源及工具，並與第三方查核機制、公民團體或研究單位合作，在多方利害關係人的協力共治下，才有機會遏止不實訊息散布，建立穩定發展的公民社會。

參考文獻

壹、中文文獻

一、書籍

林子儀，(1999)。言論自由與新聞自由。台北：元照出版社。

林以庭(譯)，(2019)。流言效應：沒有謠言、八卦、小道消息，我們不會有朋友、人脈，甚至活不下去。台北：一起來出版。

林鈺雄，(2014)。新刑法總則。台北：元照出版社。

林錫堯，(1999)。行政法要義。台北：三民書局。

黃銘輝，(2018)。從言論自由的觀點初論網路假新聞的管制，「匯流、治理、通傳會」論文集。台北：風雲論壇。

劉定基，(2018)。試評「數位通訊傳播法草案」，「匯流、治理、通傳會」論文集，台北：風雲論壇。

羅世宏(譯)，(1992)。傳播理論：起源、應用與方法。台北：五南。

二、期刊

林承宇，(2002)。網際網路有害內容管制之研究。廣播與電視，第18期，頁95-96。

吳秦雯(譯)，Jean-Marie Pontier 著，(2019)。假新聞之控制。月旦法學雜誌，第292期，頁30-41。

李治安，(2014)。網路服務者提供民事免責事由之要件分析，國際比較下我國著作權法之總檢討。中央研究院法學研究所，頁451-490。

李建良，(1999)。基本權利理論體系之構成及其思考層次。人文及社會科學集刊，第9卷第1期，第39-83頁。

何吉森，(2018)。假新聞之監理與治理探討。傳播研究與實踐，第8卷，第2期，頁4-9。

胡元輝，(2020)。事實是正確報導的礎石：台灣事實查核中心的經驗與反思。NCC NEWS 第14卷第4期。

許恆達，(2020)。論假訊息的刑法規制。月旦法學雜誌，第303期，頁P226-246。

- 許家馨，(2013)。民刑誹謗二元體系之形成與分析：以「故意過失」為中心的實證研究。張永健編，2011 司法制度實證研究，中央研究院法律學研究所，頁 147-220。
- 郭戎晉，(2011)。網路言論傳播中介者責任與其免責規範之研究。科技法律透析，23 卷 4 期，頁 20-44。
- 楊智傑，(2020)。網路平臺業者之責任與消費者保護之落實。台灣法學雜誌，387 期，頁 89-123。
- 楊智傑，(2019)。歐盟與德法網路平台假訊息責任立法比較與表意自由之保護-借鏡歐洲法院網路平台誹謗責任之判決。憲政時代季刊，第 45 卷第 1 期，頁 43-105。
- 黃銘輝，(2019)。假新聞、社群媒體與網路時代的言論自由。月旦法學雜誌，頁 5-29。
- 葉志良，(2012)。著作權法三振條款制度對著作權平衡保護的影響。資訊社會研究，第 22 期，頁 79-115。
- 劉靜怡，(2004)。言論自由：第一講「言論自由」導讀。月旦法學教室，第 26 期，頁 73-81。
- 羅世宏，(2018)。關於「假新聞」的批辦思考：老問題、新挑戰與可能的多重解方。資訊社會研究，第 35 期，頁 53。
- 羅秉成，(2019)。因應假訊息的修法策略與作為。月旦法學雜誌，第 292 期，頁 67。
- 蘇慧婕，(2020)。正當平台程序作為網路中介者的免責條件：德國網路執行法的合憲性評析。台大法學論叢，第 49 卷第 4 期，頁 1915-1977。

三、論文

- 吳宜璇(2018)。網路跟追騷擾行為之管制及其憲法界限。國立政治大學法律研究所論文，台北。
- 黃淋君(2009)。通訊傳播規範於數位匯流下之困境與變革：以多合一服務 (Triple-Play Service) 為中心。國立交通大學科技法律研究所碩士論文，新竹。
- 陳琮翰(2021)。假新聞管制體制之研究。國立中興大學法律學系碩士在職專班，台中。

鍾禎(2018)。論國家對於假消息之管制模式及其規範分析-國際宣言與比較法的觀點。國立交通大學科技法律研究所，新竹。

四、網路資料

孔德廉等，打不死的内容農場—揭開「密訊」背後操盤手和中國因素，<https://www.twreporter.org/a/information-warfare-business-content-farm-mission>（最後讀取日：2020/03/20）

孔德廉、劉致昕，手帶風向不稀奇：AI 產文、侵入私人 LINE 群，輿論軍火商已全面升級，報導者，<https://www.twreporter.org/a/information-warfare-business-weapons>（最後讀取日：2021/10/11）

朱冠諭，提案散播「假新聞」關 3 天綠委喊冤：僅讓現行法條更明確化。風傳媒，<https://www.storm.mg/article/447666>（最後讀取日 2021/10/11）。

吳家豪，臉書防止假新聞影響選舉 設跨部門專案小組，中央社，2018 年 10 月 25 日，<https://newtalk.tw/news/view/2018-10-25/157854>（最後讀取日 2021/10/11）。

呂晏慈，防紅色滲透 媒體電信擋中資，蘋果新聞網：<https://tw.appledaily.com/headLINE/20200930/6SSLHAT2SFDTHG635QE3EYT5HA>（最後讀取日 2021/10/11）。

李秉芳，選前三讀通過《反滲透法》：接受滲透競選，最重關 5 年、罰千萬，關鍵評論網，<https://www.thenewslens.com/article/129483>（最後讀取日 2021/10/11）。

周思宇，假新聞爭議-立法管制假新聞？學者胡元輝提出三大原則，風傳媒，<https://www.storm.mg/article/517487>（最後讀取日 2021/10/11）

張浩甯，AI 對抗假新聞之創新應用發展分析，財團法人資訊工業策進會，2020 年 6 月 1 日，<https://mic.iii.org.tw/AISP/ReportS.aspx?id=PPT1090611-6>（最後讀取日 2021/03/15）。

曾依璇，〈法國國會辯論反假新聞法 必要性引質疑〉，CAN 中央通訊社，2018 年 6 月 11 日，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201806110294-1.aspx>（最後讀取日：2021/10/11）。

楊凱翔，規範中共代理人 民進黨團提修兩岸人民關係條例，中央社：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201907050179.aspx>（最後讀取日：2021/01/23）。

劉致昕，深入全球假新聞之都，看「境外網軍」是如何煉成的？，報導者，<https://www.twreporter.org/a/cyberwarfare-units-disinformation-fake-news-north-macedonia>（最後讀取日 2021/10/11）。

羅世宏，防制假新聞不能走修國安法路徑 德法兩國經驗值得台灣借鏡，信傳媒 <https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/12950>（最後讀取日：2021/10/11）。

羅世宏，強化社群媒體平台責任立法 德國給全世界上了一課，信傳媒 <https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/13341>（最後讀取日：2021/10/11）

五、其他

監察院調查報告，109 內調 0078 號，公布日期 2021 年 5 月 27 日。

馮建三、翁秀琪、羅世宏等，2008 年。《數位匯流後之傳播內容監理政策研析》。台北：國家通訊傳播委員會。

周慶祥等，2011 年。《新聞事實查證製播規範與標準委託研究》。台北：國家通訊傳播委員會。

羅慧雯等，2019 年。《新聞公平原則參考準據、處理程序與資訊揭露委託研究》。台北：國家通訊傳播委員會。

曾筱媛等，2020 年。《數位匯流時代電視新聞頻道之現況與監理政策委託研究》。台北：國家通訊傳播委員會。

假新聞、國家安全與言論自由會議論文集，社團法人中華民國憲法學會，2019 年 12 月 21 日，地點：國立臺灣大學社會科學院。

國際通傳產業動態觀測暨我國通傳市場調查成果分享與座談會，財團法人台灣經濟研究院，2020 年 12 月 3 日，地點：集思交通部國際會議中心國際會議廳。

「台灣如何對抗不實資訊- 跨部門合作模式分析」報告發表會，洪貞玲、羅世宏、胡元輝等，優質新聞發展協會，2021 年 5 月 6 日，地點：臺北文創。

貳、外文文獻

一、法規

Communications Decency Act , ELECTRONIC FRONTIER FOUNDATION , [https :
//www.eff.org/issues/cda230](https://www.eff.org/issues/cda230) 、 [https :
//www.eff.org/issues/cda230/legal](https://www.eff.org/issues/cda230/legal) (last
visited : 2021/04/14)

Countering Foreign Propaganda and Disinformation Act , [https :
//www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/3274](https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/3274) (last visited : 2019/03/10)

Honest Ads Act, [https :
//www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-
bill/1989/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Honest+Ads+act%22%5D%7D&r
=1](https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1989/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Honest+Ads+act%22%5D%7D&r=1) (last visited : 2021/10/11)

Network Enforcement Law, [https :
//germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1245](https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1245) (last
visited : 2021/10/11)

The Digital Services Act : ensuring a safe and accountable online environment , [https :
//ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-
services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en) (last visited :
2021/5/15)

二、網路資料

A short guide to the history of 'fake news'and disinformation ,
[https://www.icfj.org/sites/default/files/2018-
07/A%20Short%20Guide%20to%20History%20of%20Fake%20News%20and%20Dis
information_ICFJ%20Final.pdf](https://www.icfj.org/sites/default/files/2018-07/A%20Short%20Guide%20to%20History%20of%20Fake%20News%20and%20Disinformation_ICFJ%20Final.pdf) (last visited : 2021/10/11)

David Buckingham, Fake news : is media literacy the answer? [https :
//davidbuckingham.net/2017/01/12/fake-news-is-media-literacy-the-answer/](https://davidbuckingham.net/2017/01/12/fake-news-is-media-literacy-the-answer/) (last
visited : 2021/10/11) European Commission, Code of Practice on Disinformation,
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation> (last
visited : 2021/10/11)

European Commission, A multi-dimensional approach to disinformation : Report of the
High-Level Expert Group on Fake news and Disinformation, [https :
//ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-
fake-news-and-online-disinformation](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation) (last visited : 2021/10/11)

- European Commission, Action Plan against Disinformation, [https :
//eeas.europa.eu/sites/eeas/files/action_plan_against_disinformation.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/action_plan_against_disinformation.pdf) (last visited : 2021/10/11)
- European Commission, Code of Practice on Disinformation, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation> (last visited : 2021/10/11)
- European Commission, Public Consultation on Fake News and Online Disinformation, https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_en (last visited : 2021/10/11)
- Edson C.Tandoc Jr.,Zheng Wei Lin & Richarde Ling,Defining “Fake News”, digital journalism,
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21670811.2017.1360143?scroll=top&needAccess=true> (last visited : 2021/10/11)
- House of Commons, Digital,Culture,Media & Sport Committee,Disinformation and ‘fake news’ : Final Report,Eighth Report of Session 2017–19
<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcmds/1791/1791.pdf>
(visited : 2021/10/11)
- Journalism, 'Fake News' and Disinformation: A Handbook for Journalism Education and Training , UNESCO Series on Journalism Education ,
https://en.unesco.org/sites/default/files/journalism_fake_news_disinformation_print_friendly_0_0.pdf (last visited : 2021/10/11)
- Melissa Zimdars,False, Misleading, Clickbait-y, and Satirical “News” Sources ,
https://docs.google.com/document/d/10eA5-mCZLSS4MQY5QGb5ewC3VAL6pLkT53V_81ZyitM/preview (last visited : 2021/10/11)
- UN/OSCE (2017). Joint Declaration on Freedom of Expression and “Fake News”, Disinformation, Propaganda . [https : //www.osce.org/fom/302796?download=true](https://www.osce.org/fom/302796?download=true)
(last visited : 2021/10/11)
- U.S.Department of State,Engagement Center,<https://www.state.gov/r/gec/> (last visited : 2021/10/11)

附錄 1 我國涉及不實訊息相關法律修正草案條文彙整表

法律名稱	草案總說明摘錄	修正條文	現行條文	說明
「災害防救法」第41條修正草案	考量謠言或不實訊息之流竄，已嚴重影響國人社交生活及社會安寧，而現今資訊流通的速度極快，謠言或不實訊息所產生之影響亦隨傳播速度等比層升。為阻絕謠言或不實訊息散播造成無可回復之損害，有予以處罰之必要。鑑於重大災害是否發生等資訊之正確性，影響民眾生活及公共安全甚鉅，若有針對災害之謠言或不實訊息而為通報或以任何方式散播，皆會造成民眾大規模之恐慌並危害公共安全，爰擬具本法第四十一條修正草案，增訂通報或散播有關災害之謠言或不實訊息之情形及其刑責，以資明確。	第四十一條 乘災害之際而故犯竊盜、詐欺、恐嚇取財、搶奪、強盜之罪者，得依刑法之規定，加重其刑至二分之一。 明知為有關災害之不實訊息而為第三十條第一項之通報者，科新臺幣三十萬元以上五十萬元以下罰金。 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，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣一百萬元以下罰金。 犯前項之罪，因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑。	第四十一條 乘災害之際而故犯竊盜、詐欺、恐嚇取財、搶奪、強盜之罪者，得依刑法之規定，加重其刑至二分之一。	新增散播謠言或不實訊息違法類型的法案
「糧食管理法」第15條之1、第18條之3修正草案	考量謠言或不實訊息之散播，已嚴重影響國人社交生活及社會安寧，而現今資訊流通速度極快，謠言或不實訊息所產生之影響亦隨傳播速度等比層升。為阻絕謠言或不實訊息散播造成無可回復之損害，有予以處罰之必要。鑑於市場糧食交易價格等資訊之正確性，影響民眾生活及市場糧食交易秩序甚鉅，若故意散播相關謠言或不實訊息，將造成民眾恐慌並危害市場糧食交易秩序，爰擬具本法第十五條之一、第十八條之三修正草案，增訂任何人不得故意散播影響市場糧食交易價格或主管機關執行糧食產銷、收購公糧計畫之謠言或不實訊息；違反該規定，足生損害農民收益或消費者權益者，應處罰鍰。	第十五條之一 任何人不得故意散播影響市場糧食交易價格或主管機關執行糧食產銷、收購公糧計畫之謠言或不實訊息。		
		第十八條之三 違反第十五條之一規定，足生損害農民收益或消費者權益者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。		
「農產品市場交易法」第6條、第35條修正草案	考量謠言或不實訊息之散播，已嚴重影響國人社交生活及社會安寧，而現今資訊流通速度極快，謠言或不實訊息所產生之影響亦隨傳播速度等比層升。為阻絕謠言或不實訊息散播造成無可回復之損害，有予以處罰之必要。鑑於有關農產品交	第六條 農產品之交易不得壟斷、操縱價格或故意變更質量，謀取不正當利益。 任何人不得故意散播影響農產品交易價格之謠言或不實訊息。	第六條 農產品之交易不得壟斷、操縱價格或故意變更質量，謀取不正當利益。	
		第三十五條 違反第六條第一項、第十四條第	第三十五條 違反第六條、第十四條	

法律名稱	草案總說明摘錄	修正條文	現行條文	說明
	易價格等資訊之正確性，影響民眾生活及農產品運銷秩序甚鉅，若有針對農產品交易價格之謠言或不實訊息為故意散播，將造成民眾之恐慌並危害農產品運銷秩序，爰擬具本法第六條、第三十五條修正草案，增訂任何人不得故意散播影響農產品交易價格之謠言或不實訊息之規定；違反該規定足生損害農產品運銷秩序者，應處罰鍰。	一項規定者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰；其領有許可證者，並廢止許可證。 <u>違反第六條第二項規定，足生損害農產品運銷秩序者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。</u>	第一項規定者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰；其領有許可證者，並廢止許可證。	
「食品安全衛生管理法」第46條之1修正草案	考量謠言或不實訊息之散播，已嚴重影響國人社交生活及社會安寧，而現今資訊流通速度極快，謠言或不實訊息所產生之影響亦隨傳播速度等比層升。為阻絕謠言或不實訊息散播造成無可回復之損害，有予以處罰之必要。鑑於食品安全之資訊乃民生重要議題，其正確性至為重要，若有針對食品安全之謠言或不實訊息以任何方式散播，皆會造成民眾大規模之恐慌並危害公共安全，爰擬具本法第四十六條之一修正草案，增訂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之刑罰，以資明確。	第四十六條之一 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，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣一百萬元以下罰金。		
「核子事故緊急應變法」第31條之1修正草案	考量謠言或不實訊息之散播，已嚴重影響國人社交生活及社會安寧，而現今資訊流通速度極快，謠言或不實訊息所產生之影響亦隨傳播速度等比層升。為阻絕謠言或不實訊息散播造成無可回復之損害，有予以處罰之必要。鑒於核子事故是否發生或有發生之虞等資訊之正確性，影響民眾生活及公共安全甚鉅，若散播核子事故之謠言或不實訊息，將造成大規模之民眾恐慌並危害公共安全，爰擬具本法第三十一條之一修正草案，增訂散播核子事故之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人及因而致人於死或重傷之刑責規定。	第三十一條之一 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，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣一百萬元以下罰金。 犯前項之罪，因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑。		
「傳染病防治法」部分條文修正草案	考量謠言或不實訊息之散播，已嚴重影響國人社交生活及社會安寧，而現今資訊流通速度極快，謠言或不實訊息所產生之影響亦隨傳播速度等比層升。鑑於傳染病流行疫情等資訊之正確性，影響民眾生活及公共安全甚鉅，若有針對傳染病流	第六十三條 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，科新臺幣三百萬元以下罰金。 第六十四條 有下列情事之一者，處新臺幣九萬	第六十三條 散布有關傳染病流行疫情之謠言或傳播不實之流行疫情消息，足以生損害於公眾或他人者，科新臺幣五十萬元以下罰金。 第六十四條 有下列情事之一者，處新	修正現行有關散播謠言或不實訊息罪的相關罰則

法律名稱	草案總說明摘錄	修正條文	現行條文	說明
	<p>行疫情之謠言或不實訊息為發表或以任何方式散播，皆會造成民眾大規模之恐慌並危害公共安全，爰擬具本法部分條文修正草案，就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，提高罰金額度上限；另違反本法第九條規定者，加重罰鍰額度，以收終止謠言或不實訊息傳播之效。</p>	<p>元以上四十五萬元以下罰鍰： 一、醫師違反第三十九條規定。 二、法醫師違反第三十九條規定。 三、醫師以外人員違反第四十條第一項規定。 四、醫事人員及其他因業務知悉傳染病或疑似傳染病病人有關資料之人違反第十條規定。 五、違反第三十四條第二項規定。</p>	<p>臺幣九萬元以上四十五萬元以下罰鍰： 一、醫師違反<u>第九條或第三十九條</u>規定。 二、法醫師違反第三十九條規定。 三、醫師以外人員違反<u>第九條或第四十條第一項</u>規定。 四、醫事人員及其他因業務知悉傳染病或疑似傳染病病人有關資料之人違反第十條規定。 五、違反第三十四條第二項規定。</p>	
		<p>第六十四條之一 <u>違反第九條規定者，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰。</u></p>	<p>第六十四條第一款及第三款 <u>有下列情事之一者，處新臺幣九萬元以上四十五萬元以下罰鍰：</u> 一、<u>醫師違反第九條或第三十九條</u>規定。 三、<u>醫師以外人員違反第九條或第四十條第一項</u>規定。</p>	
		<p>第六十五條 醫事機構有下列情事之一者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰： 一、所屬醫師或其他人員，經依第六十四條各款或前條規定之一處罰者，得併處之。 二、拒絕、規避或妨礙主管機關依第十四條第一項規定指示收治傳染病病人。 三、違反第二十九條第一項、第三十九條第四項、第五項規定。</p>	<p>第六十五條 醫事機構有下列情事之一者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰： 一、所屬醫師或其他人員，經依前條各款規定之一處罰者，得併處之。 二、拒絕、規避或妨礙主管機關依第十四條第一項規定指示收治傳染病病人。 三、違反第二十九條第一項、第三十九條第四項、第五項規定。</p>	
		<p>第六十六條 學術或研究機構所屬人員違反第九條規定，經依第六十四條之一規定處罰者，得併罰該機構新臺幣三十萬元以上一百五十</p>	<p>第六十六條 學術或研究機構所屬人員違反第九條規定，經依第六十四條第三款規定處罰者，併罰該機構新</p>	

法律名稱	草案總說明摘錄	修正條文	現行條文	說明
		萬元以下罰鍰。	臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。	
「廣播電視法」部分條文修正草案	<p>謠言或不實訊息之散播，已嚴重影響國人社交生活及社會安寧，而現今資訊流通速度極快，謠言或不實訊息所產生之影響亦隨傳播速度等比層升。鑑於廣電媒體提供經查證之新聞報導，是成熟民主社會面對謠言或不實訊息之關鍵利器，廣電業者落實事實查證及公平原則為媒體專業素養之展現，合理查證不僅是新聞報導之義務，更是新聞專業應矢志力奉行之專業倫理；透過搭配廣電專業建立之自律機制，使媒體內部對組織成員應有之規範與要求，期保障媒體言論自由及視聽眾權益，營造健全媒體問責機制。現行廣播電視法並無類似衛星廣播電視法第二十七條第二項所定「製播新聞違反事實查證原則致損害公共利益」之規範，為有效監理，納入事實查證相關條文，以強化業者新聞製播之內控機制，透過新聞專業維繫民眾對於廣電媒體信賴，維護我國民主及社會穩定。爰擬具本法部分條文修正草案，其修正要點如下：</p> <p>一、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。（修正條文第二十條之一及第二十一條）</p> <p>二、增訂廣播電視事業違反第二十條之一之處罰規定。（修正條文第四十二條之一）</p> <p>三、配合修正條文第二十一條第三項第四款，修正處罰規定。（修正條文第四十三條）</p>	<p>第二十條之一 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、平衡及品味之申訴。並應定期向主管機關提出具體報告，並將其列為公開資訊。</p> <p>前項自律規範機制應報主管機關備查。</p> <p>第二十一條 廣播、電視事業製播之節目及廣告內容應尊重多元文化、維護人性尊嚴及善盡社會責任。</p> <p><u>製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。</u></p> <p>廣播、電視節目內容，不得有下列情形之一：</p> <p>一、違反法律強制或禁止規定。</p> <p>二、妨害兒童或少年身心健康。</p> <p>三、妨害公共秩序或善良風俗。</p> <p>四、<u>製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。</u></p> <p><u>廣播、電視事業涉有前項第四款情事者，應由事業建置之自律規範機制調查後作成調查報告，提送主管機關審議。</u></p> <p>第四十二條之一 製播新聞之電視事業或其他經主管機關指定之廣播事業違反第二十條之一規定，電視事業予以警告或處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰；廣播事業予以警告或處新臺幣九千元以上九萬元以下罰鍰；並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰。</p>	<p>第二十一條 廣播、電視節目內容，不得有下列情形之一：</p> <p>一、違反法律強制或禁止規定。</p> <p>二、妨害兒童或少年身心健康。</p> <p>三、妨害公共秩序或善良風俗。</p>	<p>增訂廣電業者自律規範機制、事實查證規定及其罰則。</p>

法律名稱	草案總說明摘錄	修正條文	現行條文	說明
		<p>第四十三條 有下列情形之一者，電視事業處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰；廣播事業處新臺幣九千元以上九萬元以下罰鍰：</p> <p>一、經警告後不予改正，或在一年以內再有第四十二條情形者。</p> <p>二、播送節目或廣告，違反第二十一條第三項第二款至第四款規定或第三十二條準用第二十一條第三項第二款至第四款規定者。</p> <p>三、違反第二十二條、第二十七條至第二十九條、第三十四條或第三十四條之二規定者。</p> <p>四、違反第三十三條規定情節重大者。</p> <p>五、違反依第三十四條之三第二項所定辦法有關節目與其所插播廣告之明顯辨認與區隔、置入性行銷置入者與贊助者揭露訊息之方式、限制或其他應遵行事項之規定。</p> <p>六、未依第二十六條之一第二項或第三十二條準用第二十六條之一第二項指定之時段播送節目、廣告者。</p> <p>廣播、電視事業因播送節目或廣告受前項規定處分者，得停止該一節目或廣告之播送，或採取必要之更正措施。</p>	<p>第四十三條 有下列情形之一者，電視事業處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰；廣播事業處新臺幣九千元以上九萬元以下罰鍰：</p> <p>一、經警告後不予改正，或在一年以內再有前條情形者。</p> <p>二、播送節目或廣告，違反第二十一條第二款、第三款規定或第三十二條準用第二十一條第二款、第三款規定者。</p> <p>三、違反第二十二條、第二十七條至第二十九條、第三十四條或第三十四條之二規定者。</p> <p>四、違反第三十三條規定情節重大者。</p> <p>五、違反依第三十四條之三第二項所定辦法有關節目與其所插播廣告之明顯辨認與區隔、置入性行銷置入者與贊助者揭露訊息之方式、限制或其他應遵行事項之規定。</p> <p>六、未依第二十六條之一第二項或第三十二條準用第二十六條之一第二項指定之時段播送節目、廣告者。</p> <p>廣播、電視事業因播送節目或廣告受前項規定處分者，得停止該一節目或廣告之播送。</p>	
		<p>第四十四條 有下列情形之一者，電視事業除處新臺幣四十萬元以上二百萬元以下罰鍰；廣播事業除處新臺幣九萬元以上一百二十萬元以下罰鍰外，並得予以三日以上、三個月以下之停播處分：</p> <p>一、一年內經處罰二次，再有第四十二條或</p>	<p>第四十四條 有下列情形之一者，電視事業除處新臺幣四十萬元以上二百萬元以下罰鍰；廣播事業除處新臺幣九萬元以上一百二十萬元以下罰鍰外，並得予以三日以上、三個月以下之停播處分：</p>	

法律名稱	草案總說明摘錄	修正條文	現行條文	說明
		<p>前條情形者。</p> <p>二、播送節目或廣告，違反第二十一條<u>第三項第一款</u>規定者。</p> <p>三、播送節目或廣告，違反第二十一條<u>第三項第二款或第三款</u>，情節重大者。</p> <p>四、違反第三十條規定，擅播廣告者。</p> <p>五、違反第三十五條規定者。</p> <p>違反第五條第三項或第三十四條之一規定，處新臺幣四十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並令其限期改正，屆期不改正者，得按次處罰。</p>	<p>一、一年內經處罰二次，再有前二條情形者。</p> <p>二、播送節目或廣告，違反第二十一條第一款規定者。</p> <p>三、播送節目或廣告，違反第二十一條第二款或第三款，情節重大者。</p> <p>四、違反第三十條規定，擅播廣告者。</p> <p>五、違反第三十五條規定者。</p> <p>違反第五條第三項或第三十四條之一規定，處新臺幣四十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並令其限期改正，屆期不改正者，得按次處罰。</p>	
		<p>第四十五條 廣播、電視事業有下列情形之一者，吊銷其廣播或電視執照：</p> <p>一、播送節目或廣告，其內容觸犯或煽惑他人觸犯內亂罪、外患罪，經判決確定者。</p> <p>二、播送節目或廣告，其內容違反第二十一條<u>第三項第一款</u>規定，情節重大者。</p> <p>三、違反第四條第二項規定者。</p> <p>四、違反主管機關依第七條或第二十六條所為之規定者。</p> <p>五、被處分停播期間，擅自播送節目或廣告者。</p> <p>六、一年以內已受定期停播處分二次，再有違反本法規定情事者。</p> <p>前項第一款情形，在判決確定前，主管機關得先予停播。</p>	<p>第四十五條 廣播、電視事業有下列情形之一者，吊銷其廣播或電視執照：</p> <p>一、播送節目或廣告，其內容觸犯或煽惑他人觸犯內亂罪、外患罪，經判決確定者。</p> <p>二、播送節目或廣告，其內容違反第二十一條第一款規定，情節重大者。</p> <p>三、違反第四條第二項規定者。</p> <p>四、違反主管機關依第七條或第二十六條所為之規定者。</p> <p>五、被處分停播期間，擅自播送節目或廣告者。</p> <p>六、一年以內已受定期停播處分二次，再有違反本法規定情事者。</p> <p>前項第一款情形，在判決確定前，主管機關得先予停播。</p>	

法律名稱	草案總說明摘錄	修正條文	現行條文	說明
<p>「中華民國刑法」 第251條、第313條 修正草案</p>	<p>鑑於飲食物品以外，諸如涉及國民健康與衛生等之生活必需用品其供應倘遭人為操縱將影響國民生活安定並阻礙全體社會經濟之發展，嚴重影響人民權益，有擴大保護之必要。另考量現今以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具發送涉交易秩序或他人信用之不實訊息，該不實消息對交易秩序或他人信用之損害較一般散播方式所生影響更鉅。而以散佈不實消息為手段之相關犯罪之罰金金額亦不符時宜，實有檢討修正之必要，爰擬具本法第二百五十一條、第三百十三條修正草案 其修正要點如下： 一、擴大囤積物品之類型，並加重以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具傳送影響物價之不實資訊犯行之處罰。（修正條文第二百五十一條） 二、提高罰金刑，並加重以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具散佈之不實資訊，損害他人信用犯行之處罰。（修正條 第三百十三條）</p>	<p>第二百五十一條 意圖抬高交易價格，囤積下列物品之一，無正當理由不應市銷售者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科三十萬元以下罰金： 六、糧食、農產品或其他民生必需之飲食物品。 七、種苗、肥料、原料或其他農業、工業必需之物品。 八、前二款以外，<u>經行政院公告之生活必需品。</u> 九、以強暴、脅迫妨害前項物品之販運者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科五十萬元以下罰金。 十、意圖影響第一項物品之交易價格，而散佈不實資訊者，處二年以上有期徒刑、拘役或科或併科二十萬元以下罰金。 <u>以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具犯前項之罪者，得加重其刑至二分之一。</u> 第二項之未遂犯罰之。</p> <p>第三百十三條 散佈流言或以詐術損害他人之信用者，處二年以上有期徒刑、拘役或科或併科二十萬元以下罰金。 <u>以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具犯前項之罪者，得加重其刑至二分之一。</u></p>	<p>第二百五十一條 意圖抬高交易價格，囤積下列物品之一，無正當理由不應市銷售者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科三十萬元以下罰金： 一、糧食、農產品或其他民生必需之飲食物品。 二、種苗、肥料、原料或其他農業、工業必需之物品。 以強暴、脅迫妨害前項物品之販運者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科五十萬元以下罰金。 意圖影響第一項物品之交易價格，而散佈不實資訊者，處二年以上有期徒刑、拘役或科或併科二十萬元以下罰金。 第二項之未遂犯罰之。</p> <p>第三百十三條 散佈流言或以詐術損害他人之信用者，處二年以上有期徒刑、拘役或科或併科一千元以下罰金。</p>	<p>修正現行有關散佈不實訊息罪之構成要件及罰則外，增訂以傳播工具散佈不實訊息之加重處罰</p>
<p>「陸海空軍刑法」 第72條修正草案</p>	<p>鑒於本法第七十二條僅處罰意圖散佈於眾，捏造關於軍事上謠言之行為，未包含「傳述」行為，及以文字、圖畫、影像等方式散佈「不實訊息」，無法有效懲治或嚇阻假訊息之氾濫及危害，為有效防制對軍事安全所生之危害或不利益，有擴大保護之必要，以收遏阻之效。另考量現今以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具等傳播方式，同時或長期對社會多數之公眾發送不</p>	<p>第七十二條 意圖散佈於眾，捏造 或傳述關於軍事上之謠言或不實訊息者，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣三十萬元以下罰金。 以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具犯前項之罪者，得加重其刑至二分之一。</p>	<p>第七十二條 意圖散佈於眾，捏造關於軍事上之謠言者，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣三十萬元以下罰金。</p>	

法律名稱	草案總說明摘錄	修正條文	現行條文	說明
	實訊息，較一般散播方式所生影響更鉅，嚴重影響軍心士氣，有加重處罰之必要爰擬具本法第七十二條修正草案，增列捏造關於軍事上不實訊息及傳述關於軍事上之謠言或不實訊息之犯罪態樣，並加重以廣播電視、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之處罰。			
「公民投票法」部分條文修正草案	為遏止抹黑文化，避免因不實廣告影響公民投票結果，破壞公民投票公正性，爰擬具「公民投票法」部分條文修正草案，其修正要點如下： 一、因應利用網際網路等媒體從事公民投票宣傳活動之失序現象，爰就公民投票廣告之相關內容予以規範。（修正條文第二十條之一至第二十條之三） 二、配合修正條文第二十條之一至第二十條之三之增訂，明定違反者之處罰規定。（修正條文第四十三條之一）	<p>第二十條之一 報紙、雜誌、廣播電視、數位通訊、網際網路或其他媒體所刊登或播送之公民投票廣告，應於該廣告載明或敘明刊播者、出資者及其他相關資訊。 前項公民投票廣告應載明或敘明之事項、內容、格式及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。</p> <p>第二十條之二 報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者，刊播前條之廣告，應進行查證，不得接受第二十條第一項第一款至第三款所列之個人、法人、團體或機構直接或間接委託刊播公民投票廣告。 受他人委託向報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者</p> <p>第二十條之三 報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者應留存公民投票廣告委託刊播之廣告檔案、所設定放送之觀眾及條件、前條第二項切結書等完整紀錄；該紀錄自刊播公民投票廣告時起應留存四年。 前項所定留存紀錄應包括之事項、內容及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。</p> <p>第四十三條之一 違反第二十條之一第二項所定辦法中有關公民投票廣告應載明或敘明之事項、內容或格式之規定者，處新臺幣二十</p>		增訂應揭露公民投票廣告之刊播者、出資者等資訊及其違反之罰則，避免不實廣告破壞公投之公正性。

法律名稱	草案總說明摘錄	修正條文	現行條文	說明
		<p>萬元以上二百萬元以下或該廣告費二倍之罰鍰。</p> <p>違反第二十條之二規定未盡查證義務，或違反第二十條之三第一項所定留存年限或第二項所定辦法中有關留存紀錄應包括之事項或內容之規定者，處新臺幣二十萬元以上一千萬元以下或該廣告費二倍之罰鍰。</p> <p>違反第二十條之二第二項規定未出具切結書或為不實之切結者，處新臺幣二十萬元以上一千萬元以下或該廣告費二倍之罰鍰。政黨、法人或非法人團體違反者，併處罰其代表人及行為人。</p>		
<p>「總統副總統選舉罷免法」部分條文修正草案</p>	<p>為完備選舉罷免法制、保障選舉權、遏止抹黑文化，避免不實廣告影響選舉罷免結果，破壞選舉罷免之公平及公正性，爰擬具「總統副總統選舉罷免法」部分條文修正草案，其修正要點如下：</p> <p>一、總統、副總統選舉為國民直接民權之行使，為憲法所保障，爰明定投票日為應放假日。（修正條文第五條之一）</p> <p>二、選舉公告發布或罷免案宣告成立之日起至投票日前一日止，擬參選人、候選人、被罷免人或罷免案提議人對不實內容之競選或罷免廣告，得向法院聲請緊急限制刊播令。（修正條文第四十七條之三）</p> <p>三、緊急限制刊播令之聲請或抗告未具備程式合法要件，法院應逕以裁定駁回。（修正條文第四十七條之四）</p> <p>四、不履行法院緊急限制刊播令裁定之法律效果。（修正條文第九十六條之一）</p>	<p>第五條之一 總統、副總統選舉投票日為應放假日。</p> <p>第四十七條之三 選舉公告發布或罷免案宣告成立之日起至投票日前一日止，報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者刊播之競選或罷免廣告，擬參選人、候選人、被罷免人或罷免案提議人認有散佈謠言或傳播不實訊息之情事，有侵害其權利或影響選舉罷免結果之虞者，得以書狀釋明事由並檢具能即時調查之相關證據，委任律師向管轄法院聲請移除內容、停止刊播或其他必要處置之緊急限制刊播令。</p> <p>法院應於收到前項聲請之日起三日內為裁定，並送達聲請人、已知悉之刊播者、出資者、報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者。</p> <p>法院為前項裁定前，得命已知悉之刊播者、出資者、報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者於二十四小時內提出說明。</p>		<p>為遏止抹黑文化，避免不實廣告，影響選舉罷免結果，有助維護選舉罷免之公正及公平性</p>

法律名稱	草案總說明摘錄	修正條文	現行條文	說明
		<p>聲請人、已知悉之刊播者、出資者、報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他體業者不服第二項裁定者，得於裁定送達後三日之不變期間內委任律師提起抗告。抗告中不停止執行。</p> <p>前項抗告，原法院毋需審查，逕將卷宗送交抗告法院，法院應於收到抗告之日起三日內為裁定，認抗告有理由者，應自為裁定對於抗告法院之裁定不得再抗告。</p> <p>第一項聲請及第四項抗告之管轄法院，依下列之規定：</p> <p>一、緊急限制刊播令之聲請，由中央政府所在地之地方法院管轄，以獨任法官行之。</p> <p>二、抗告由前款地方法院以合議裁定之。</p> <p>第一項聲請及第四項抗告，徵收裁判費新臺幣三千元。</p> <p>第一項至第五項之裁定及抗告，除本法另有規定外，準用民事訴訟法之規定。</p> <p>第四十七條之四 前條緊急限制刊播令事件，有下列情形之一者，法院毋庸命其補正，逕以裁定駁回：</p> <p>一、聲請或抗告之提起未委任律師。</p> <p>二、未繳納裁判費。</p> <p>三、聲請標的非付費刊播之競選或罷免廣告。</p> <p>四、聲請人未釋明該競選或罷免廣告內容為謠言或不實。</p> <p>五、聲請人所為釋明不足以使人合理相信訊息內容為謠言或不實。</p> <p>六、聲請人所提釋明方法無法即時調查。</p>		

法律名稱	草案總說明摘錄	修正條文	現行條文	說明
		<p>第九十六條之一 不履行第四十七條之三緊急限制刊播令之裁定者，法院得裁定處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下怠金，並命限期履行。屆期仍未履行者，得按次處怠金至履行為止。</p> <p>前項裁定，得為抗告，抗告中應停止執行。</p>		
<p>「公職人員選舉罷免法」部分條文修正草案</p>	<p>為完備選舉罷免法制、保障選舉權、遏止抹黑文化，避免不實廣告影響選舉罷免結果，破壞選舉罷免之公平及公正性，爰擬具「公職人員選舉罷免法」部分條文修正草案，其修正要點如下：</p> <p>一、公職人員選舉為國民直接民權之行使，為憲法所保障，爰明定投票日為應放假日。（修正條文第五條之一）</p> <p>二、選舉公告發布或罷免案宣告成立之日起至投票日前一日止，擬參選人、候選人、被罷免人或罷免案提議人對不實內容之競選或罷免廣告，得向法院聲請緊急限制刊播令。（修正條文第五十一條之三）</p> <p>三、緊急限制刊播令之聲請或抗告未具備程式合法要件，法院應逕以裁定駁回。（修正條文第五十一條之四）</p> <p>四、調降於投票所內以攝影器材刺探選舉人圈選選舉票之刑度。（修正條文第一百零六條）</p> <p>五、不履行法院緊急限制刊播令裁定之法律效果。（修正條文第一百十條之一）</p>	<p>第五條之一 公職人員選舉投票日為應放假日。</p> <p>第五十一條之三 選舉公告發布或罷免案宣告成立之日起至投票日前一日止，報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者刊播之競選或罷免廣告，擬參選人、候選人、被罷免人或罷免案提議人認有散佈謠言或傳播不實訊息之情事，有侵害其權利或影響選舉罷免結果之虞者，得以書狀釋明事由並檢具能即時調查之相關證據，委任律師向管轄法院聲請移除內容、停止刊播或其他必要處置之緊急限制刊播令。</p> <p>法院應於收到前項聲請之日起三日內為裁定，並送達聲請人、已知悉之刊播者、出資者、報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者。</p> <p>法院為前項裁定前，得命已知悉之刊播者、出資者、報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者於二十四小時內提出說明。</p> <p>聲請人、已知悉之刊播者、出資者、報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者不服</p>		<p>為遏止抹黑文化，避免不實廣告，影響選舉罷免結果，有助維護選舉罷免之公正及公平性</p>

法律名稱	草案總說明摘錄	修正條文	現行條文	說明
		<p>第二項裁定者得於裁定送達後三日之不變期間內委任律師提起抗告。抗告中不停止執行。</p> <p>前項抗告，原法院毋需審查，逕將卷宗送交抗告法院，法院應於收到抗告之日起三日內為裁定，認抗告有理由者，應自為裁定對於抗告法院之裁定不得再抗告。</p> <p>第一項聲請及第四項抗告之管轄法院，依下列之規定：</p> <p>一、緊急限制刊播令之聲請，由選舉、罷免行為地之該管地方法院或其分院管轄，以獨任法官行之。其行為地跨連或散在數地方法院或分院管轄區域內者，各該管地方法院或分院俱有管轄權。</p> <p>二、抗告由前款地方法院以合議裁定之。</p> <p>第一項聲請及第四項抗告，徵收裁判費新臺幣三千元。</p> <p>第一項至第五項之裁定及抗告，除本法另有規定外，準用民事訴訟法之規定。</p> <p>第五十一條之四 前條緊急限制刊播令事件，有下列情形之一者，法院毋庸命其補正，逕以裁定駁回：</p> <p>一、聲請或抗告之提起未委任律師。</p> <p>二、未繳納裁判費。</p> <p>三、聲請標的非付費刊播之競選或罷免廣告。</p> <p>四、聲請人未釋明該競選或罷免廣告內容為謠言或不實。</p> <p>五、聲請人所為釋明不足以使人合理相信訊息內容為謠言或不實。</p> <p>六、聲請人所提釋明方法無法即時調查。</p> <p>第一百零六條 違反第六十五條第三項規定者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰。</p>		

法律名稱	草案總說明摘錄	修正條文	現行條文	說明
		違反第六十五條第四項規定者，處二年以下有期徒刑，併科新臺幣二十萬元以下罰金。		
		<p>第一百十條之一 不履行第五十一條之三緊急限制刊播令之裁定者，法院得裁定處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下息金，並命限期履行。屆期仍未履行者，得按次處息金至履行為止。</p> <p>前項裁定，得為抗告，抗告中應停止執行。</p>		

資料來源：本研究自行整理



附錄 2 傳染病防治法 2019 年修正通過後相關判決

序號	裁判日期	裁判字號	裁判案由	主文
1	109 年 02 月 25 日	金城簡易庭 109 年城簡字第 29 號刑事判決	傳染病防治法	韓○○犯傳染病防治法第六十三條之傳播不實消息罪，處罰金新臺幣壹拾萬元，罰金如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
2	109 年 03 月 17 日	臺灣彰化地方法院 109 年簡字第 350 號刑事判決	傳染病防治法	唐○○犯傳染病防治法第六十三條之散播不實訊息罪，處罰金新臺幣參萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
3	109 年 03 月 31 日	豐原簡易庭 109 年豐簡字第 185 號刑事判決	傳染病防治法	謝○○犯傳染病防治法第六十三條之傳播不實消息罪，科罰金新臺幣貳萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
4	109 年 04 月 17 日	臺灣新北地方法院 109 年簡字第 1393 號刑事判決	傳染病防治法	鐘○○犯傳染病防治法第六十三條之散播不實訊息罪，累犯，處罰金新臺幣肆萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
5	109 年 04 月 27 日	臺灣臺東地方法院 109 年東簡字第 107 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	陳○○犯嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第十四條之散播不實訊息罪，處罰金新臺幣壹萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。緩刑貳年。
6	109 年 04 月 28 日	臺灣彰化地方法院 109 年簡字第 694 號刑事判決	傳染病防治法	林○○犯傳染病防治法第六十三條之散播不實訊息罪，處罰金新臺幣參萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
7	109 年 04 月 30 日	臺灣新竹地方法院 109 年竹簡字第 444 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	謝○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，科罰金新臺幣貳萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。緩刑貳年。
8	109 年 05 月 05 日	臺灣臺中地方法院 109 年中簡字第 1024 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	馬○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處拘役貳拾日，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日。
9	109 年 05 月 11 日	臺灣臺南地方法院 109 年簡字第 1429 號刑事判決	傳染病防治法	何○○犯傳染病防治法第六十三條之散播不實訊息罪，處罰金新臺幣貳萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
10	109 年 05 月 19 日	臺灣嘉義地方法院 109 年嘉簡字第 609 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	王○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處罰金新臺幣肆萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
11	109 年 05 月 20 日	臺灣臺中地方法院 109 年中簡字第 1162 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	曹○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處拘役貳拾日，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日。
12	109 年 05 月 22 日	臺灣桃園地方法院 109 年易字第 223 號刑事判決	傳染病防治法	吳○○犯傳染病防治法第六十三條散播有關傳染病流行疫情之不實訊息罪，處罰金新臺幣貳拾萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
13	109 年 05 月 29 日	臺灣臺中地方法院 109 年中原簡字第 41 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	古○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，累犯，處拘役貳拾日，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日。
14	109 年 05 月 29 日	豐原簡易庭 109 年豐原簡字第 22 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	蔡○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，科罰金新臺幣參萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。

序號	裁判日期	裁判字號	裁判案由	主文
15	109年06月01日	沙鹿簡易庭 109年沙簡字第 292 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	王○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，科罰金新臺幣貳萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。 王○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，累犯，科罰金新臺幣參萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
16	109年06月11日	臺灣臺東地方法院 109年東簡字第 108 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	黃○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處罰金新臺幣貳萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
17	109年06月17日	臺灣臺南地方法院 109年簡字第 1915 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	歐○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處罰金新臺幣貳萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。緩刑貳年。
18	109年06月18日	臺灣臺中地方法院 109年中簡字第 915 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	劉○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處罰金新臺幣貳萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
19	109年06月23日	臺灣宜蘭地方法院 109年易字第 264 號刑事判決	傳染病防治法	陳○○犯傳染病防治法第六十三條散播有關傳染病流行疫情之不實訊息罪，科罰金新臺幣貳萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。 吳○○犯傳染病防治法第六十三條散播有關傳染病流行疫情之不實訊息罪，科罰金新臺幣貳萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
20	109年06月23日	臺灣臺中地方法院 109年中簡字第 888 號刑事判決	傳染病防治法	李○○犯傳染病防治法第六十三條之散播不實訊息罪，處罰金新臺幣參萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
21	109年06月30日	臺灣新北地方法院 109年簡字第 3302 號刑事判決	傳染病防治法	謝○○犯傳染病防治法第六十三條之散播不實訊息罪，處罰金新臺幣陸萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
22	109年06月30日	臺灣臺中地方法院 109年易字第 436 號刑事判決	傳染病防治法	王○○犯傳染病防治法第六十三條之散播有關傳染病流行疫情之不實訊息罪，處罰金新臺幣壹萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
23	109年06月30日	臺灣嘉義地方法院 109年嘉簡字第 692 號刑事判決	傳染病防治法	王○○犯傳染病防治法第六十三條之散播不實訊息罪，處罰金新臺幣參萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。緩刑貳年，並應自本判決確定之日起壹年內支付公庫新臺幣伍仟元。
24	109年06月30日	臺灣臺中地方法院 109年簡字第 677 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	江○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處拘役參拾伍日，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日。緩刑貳年。 劉○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處拘役貳拾伍日，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日。緩刑貳年。

序號	裁判日期	裁判字號	裁判案由	主文
25	109年07月02日	臺灣彰化地方法院 109年易字第344號 刑事判決	傳染病防治法	康○○無罪。
26	109年07月06日	臺灣嘉義地方法院 109年嘉簡字第 747號刑事判決	傳染病防治法	孫○○犯傳染病防治法第六十三條之散播不實訊息罪，處罰金新臺幣參萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。緩刑貳年。
27	109年07月10日	臺灣宜蘭地方法院 109年簡字第420號 刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	林○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處拘役肆拾日，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日。
28	109年07月17日	臺灣新竹地方法院 109年竹簡字第 703號刑事宣示筆 錄	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	游○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處拘役貳拾日，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日。緩刑貳年。
29	109年07月31日	臺灣嘉義地方法院 109年嘉簡字第 915號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	林○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處罰金新臺幣伍萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日
30	109年08月05日	臺灣桃園地方法院 109年易字第559號 刑事判決	傳染病防治法	許○○犯傳染病防治法第六十三條散播有關傳染病流行疫情之不實訊息罪，處罰金新臺幣陸萬伍仟元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。緩刑貳年，並應於本判決確定後陸個月內，向公庫支付新臺幣伍萬元。
31	109年08月17日	臺灣高雄地方法院 109年簡字第2220號 刑事判決	傳染病防治法	李○○犯傳染病防治法第六十三條之散播有關傳染病流行疫情之不實訊息罪，處罰金新臺幣伍萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。緩刑貳年，並應於本判決確定後陸個月內，向公庫支付新臺幣參萬元。
32	109年09月21日	臺灣桃園地方法院 109年壠簡字第 1888號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	黃○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處罰金新臺幣貳萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
33	109年09月28日	臺灣桃園地方法院 109年易字第739號 刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	邱○○犯如附表所示之罪，各處如附表「主文」欄所示之刑。應執行罰金新臺幣貳萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。緩刑貳年。
34	109年09月29日	臺灣宜蘭地方法院 109年易字第446號 刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	游○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處拘役貳拾日，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日。緩刑貳年，緩刑期間付保護管束，並應於本判決確定之日起壹年內，接受法治教育課程貳場次。
35	109年09月30日	臺灣宜蘭地方法院 109年易字第466號 刑事宣示筆錄	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	陳○○、楊○○散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之謠言及不實訊息，足生損害於公眾或他人，各科罰金新臺幣參萬元，如易服勞役均以新臺幣壹仟元折算壹日。
36	109年10月07日	豐原簡易庭109年 豐簡字第646號刑 事判決	傳染病防治法	楊○○犯傳染病防治法第六十三條之散播有關傳染病流行疫情之不實訊息罪，科罰金新臺幣貳萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。

序號	裁判日期	裁判字號	裁判案由	主文
37	109 年 10 月 30 日	臺灣基隆地方法院 109 年基簡字第 1267 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	賴○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處罰金新臺幣貳萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日
38	109 年 10 月 31 日	臺灣桃園地方法院 109 年審簡字第 579 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	陳○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處拘役伍拾伍日，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日。
39	110 年 01 月 05 日	豐原簡易庭 110 年 豐簡字第 6 號刑事 判決	傳染病防治法	張○○犯傳染病防治法第六十三條之散播有關傳染病流行疫情之不實訊息罪，科罰金新臺幣伍萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
40	110 年 01 月 18 日	臺灣臺中地方法院 109 年易字第 2436 號刑事判決	傳染病防治法	王○○無罪。
41	110 年 01 月 25 日	臺灣臺南地方法院 109 年簡字第 2884 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	吳○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，累犯，處有期徒刑參月，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日。
42	110 年 02 月 23 日	臺灣南投地方法院 110 年投原簡字第 4 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	全○○犯嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第十四條之散播不實訊息罪，處罰金新臺幣參萬元，如易服勞役以新臺幣壹仟元折算壹日。
43	110 年 02 月 24 日	臺灣臺北地方法院 109 年易字第 650 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	乙○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處罰金新臺幣參拾萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
44	110 年 03 月 30 日	臺灣臺北地方法院 109 年審易字第 1890 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	蕭○○犯嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第十四條之散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處罰金新臺幣參萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日。
45	110 年 05 月 03 日	臺灣新竹地方法院 110 年竹簡字第 154 號刑事判決	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	宋○○犯散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之不實訊息罪，處罰金新臺幣貳萬元，如易服勞役，以新臺幣壹仟元折算壹日

資料來源：整理 109 年 1 月 1 日起至 110 年 5 月 15 日於司法院檢索系統資料

附錄 3 新聞頻道引用網路訊息之自律規範相關內容

單位	頻道	引用網路訊息之自律規範相關內容
壹傳媒電視廣播股份有限公司	壹電視新聞台	<p>「壹電視新聞台製播準則」有規範網路消息引用之規定，文字摘要如下：(1) 對於各方消息來源、文件、事件都會經過詳加查證，特別是網路上的訊息，包括個人或各機構寄發的電子郵件，即使看來最權威的網路素材，也必須經過查證。(2) 民眾在線上提供的消息來源，同樣必須經過查證，對於提供消息者的專業背景，可以查核其證書，讓觀眾得以判斷專家身份背景。</p> <p>另該頻道特別訂有「壹電視新聞台處理線上新聞製播規範」，針對引用網路消息為新聞來源的新聞，列舉查證及製播程序，作為處理線上新聞之製播準則。</p>
年代網際事業股份有限公司	era news 年代新聞	<p>線上新聞製播規範</p> <p>(1) 網路線索：</p> <p>1) 網路提供豐富的新聞線索，但也可能包含錯誤消息及謠言，所以只能列為參考，不能據以報導。所以必須先加以求證：重回事件發生地瞭解發生原因，影響範圍及後續，目擊者及相關人及單位等說法，都再再加以求證並予以平衡。所以應還是努力以發展自己的新聞，發展不同角度觀點，讓本台的新聞可和別台有差異性，走出自己的風格。</p> <p>2) 引用網路影片，應尊重原創者或平臺，儘量取得同意，並於新聞畫面明確註明翻攝及資料來源。如：翻攝自 YouTube 等。</p> <p>3) 拍攝網路畫面時，個人詳細個人資料勿揭露，〈如部落格、臉書、ptt〉等(如姓名、相片、足以辨識等)，網友資訊請馬賽克，拍的時候，重點宜著重在內容，不要拍姓名照片，除非是特定的人事。</p> <p>4) 儘量少”資料畫面”整理的新聞：應多使用自家攝影機，好好發揮，做屬於自己的”新”新聞。</p>
東森電視事業股份有限公司	東森新聞台	<p>確實遵守落實「衛星電視新聞頻道自律公約」，取用網路素材，應尊重原創者之著作權及相關智慧財產權，網路素材如經註明不許轉載、公開播送者，不得使用，取用網路素材，應符合中華民國相關法令及電視節目分級處理辦法中有關普遍級之規範。且不得有下列情形之一：(1)違反法律強制或禁止規定。(2)妨害兒童或少年身心健康。(3)妨害公共秩序或善良風俗。取用網路影音素材之報導，應注意製播過程中之追蹤、延伸及編輯，避免全本引用，失去報導應有之原創性。考量網路平臺屬低度管制載具，引用網路資訊時，宜強化查證程序，依據衛星公會新聞自律執行綱要分則，善盡查證責任。</p>

單位	頻道	引用網路訊息之自律規範相關內容
中天電視股份有限公司	中天新聞台	<p>一、中天電視新聞自律實務操作規範： 網路新聞：網路提供豐富的新聞線索，但也可能包含錯誤消息及謠言，所以只能列為參考，不能據以報導。</p> <p>二、中天專業倫理規範：遵循衛星公會自律綱要的第十四項規定----</p> <p>「十四、電視媒體轉載網路新聞之相關製播處理：</p> <p>1. 製播網路來源新聞，應考量符合普級、闔家觀賞之原則。</p> <p>2. 考量網路平臺屬低度管制，引用網路資訊時，宜強化查證程序，依據衛星公會新聞自律執行綱要分則，善盡查證責任。</p> <p>3. 針對網路霸凌事件中之無辜受害者，報導時秉持保護原則，注意案件當中可能涉及之侵犯隱私權、兒少法、個資法、刑法等疑義，避免助長謠言傳遞，並提供專業諮詢資源，俾便受網路言語中傷導致心理產生負面思維之閱聽眾，及時尋求專業協助。警語例示如下：尊重網路人權 iWIN 網路內容防護機構 iWIN [反霸凌專區]網安專線：02-2577-5118 服務信箱： iwin@image.tca.org.tw 服務時間：週一～週五 09：00~12：00 13：00~18：00。</p> <p>4. 秉持一貫自律精神，針對遭受性侵害、性騷擾、家暴之受害者以及未成年兒少，編採製播時，提升自律標準、善盡保護責任。</p> <p>5. 考量網路平臺資訊流通迅速廣泛，並且難以完全消除之特性，製播網路來源新聞時，宜審慎處理，避免不當侵犯當事人隱私與名譽。</p> <p>6. 製播網路來源新聞宜註明出處，尊重原創作者之著作權。</p> <p>7. 製播網路來源新聞時，可參酌下列原則，審慎篩選網路資訊來源之網站： (1)查證該網站是否註明資料來源之時間與地點。 (2)查證該網站資料最後更新時間。 (3)查證該網站是否定期更新。 (4)查證該網站之所有人是否為具有公信力之專業人士。 (5)透過專業驗證網站，查證該網址之基本註冊資料及 URL 網域相關資料。」</p>
三立電視股份有限公司	三立新聞台	<p>「畫面編審準則」有規範網路引用之規定，文字摘要如下：(1)製播網路來源之新聞，應符合事實原則並涉及公共議題為要。(2)網路資訊的內容必須是該則新聞報導必要而不可或缺的元素才能使用。(3)引用網路資訊製播新聞時，應強化查證程序，善盡查證把關的責任。(4)製播網路新聞影片時，以【特有之鏡面】區隔網路新聞與電視臺專業拍攝之新聞畫面。</p>
聯利媒體股份有限公司	TVBS TVBS 新聞台	<p>網路 網路靜止圖片 / 照片 在無法取得網頁負責單位同意的況下，翻拍圖片 / 照片原則如下： 版主未對網頁圖 / 照片版權作出禁制聲明，否則不得翻拍。 該圖 / 照片屬網路轉載，但版主未註明出處，如有註明則需翻拍原始出處。 播出時相關畫面需全程以字幕註明引用出處。 翻拍圖 / 照片不能特寫。 翻拍後的內容可當 ROLL 帶，但不能以特效後製方式擷取部份畫面改作割裂。 ※ 如欲超越前述使用範圍，可向該平面媒體取得授權，並直接使用原始照片。 網路影片</p>

單位	頻道	引用網路訊息之自律規範相關內容
		<p>在無法取得網頁負責單位同意使用該影片的狀況下，翻拍影片原則如下： 拍攝網路影片時，不得滿格，必須留框、留邊，鏡頭應盡量拉遠。 翻拍的內容必須是該則新聞報導必要而不可或缺的元素。使用之網路素材，不超過素材全長的 1/3，使用於新聞 SOT 帶中亦不得超過該 SOT 帶的 1/3。 播出時相關畫面需全程以字幕註明引用出處。(不確定來源者：翻攝自網路) 翻拍後的內容可當 ROLL 帶，但不能以特效後製方式擷取部份畫面改作割裂。</p>
民間全民電視股份有限公司	民視新聞台	<p>新聞自律規範：參、執行分則二十二、線上新聞製播準則</p> <p>1. 引用網路消息來源應遵守下列原則：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 加強查證消息來源的正確性。 • 應注意消息來源提供訊息之動機。 • 報導內容與公眾利益有關。 • 確認消息來源提供之素材是否合乎著作權規範。 • 應進一步追蹤相關訊息以彰顯新聞價值，避免僅報導消息來源之資訊。 • 不可有揭人隱私與誹謗之動機。 <p>2. 引用網路影音著作時，應遵守著作權法之合理使用原則，避免觸法；相關規範細則如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 被引用的對象須為已經公開發表的著作。 • 被引用的對象是被保護的著作；例如監視器畫面、行車紀錄器等，並非著作，但仍應注意對其肖像權或隱私權之保護。 • 除著作權人要求不註明外，應全程以字幕標著引用來源與出處。 • 被引用之著作需與自己的報導有所關連，且有引用之必要；引用他人著作之篇幅比例不得為整則報導的全部，有建議在二分之一比例之下，實則必須在合理的比例之內，儘量降低不必要的使用範圍。 • 在畫面上處理上，被引用的他人著作應能明顯的與自己的著作報導區別。 <p>3. 在無法取得網頁負責單位同意的狀況，翻拍原則如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 應查核版主未對版權作出禁制聲明，否則不得翻拍。 • 翻拍圖、照片或影片時，不得滿格，必須留框、留邊，鏡頭應儘量拉遠。 • 翻拍後的內容可當 ROLL 帶，但為保護著作人格權，不能以特效後製方式擷取部份畫面改作割裂。

單位	頻道	引用網路訊息之自律規範相關內容
亞洲衛星電視股份有限公司	寰宇新聞台	<p>1. 製播網路來源新聞，應考量符合普級、闔家觀賞之原則。</p> <p>2. 爆料新聞報導：對於檢舉、揭發或公開譴責私人或機關團體之新聞，應與公共利益有關始得報導；且應查證，並在遵守平衡原則下進行採訪、報導。</p> <p>3. 凡以非常方法取得新聞資訊時，必須考量社會公益及新聞專業倫理。</p> <p>4. 新聞從業人員需具備「責任」、「新聞自由」、「倫理」、「精確與客觀」，以及「公正報導」。</p> <p>5. 新聞需仔細查證並落實新聞報導真實與平衡原則。</p> <p>6. 謹慎處理性侵害犯罪被害人、未滿十八歲之兒童或少年刑事案件之新聞，不可因周邊相關報導而公開其身分。</p> <p>7. 新聞製播不得妨害兒童或少年身心健康。</p> <p>8. 秉持以人為本的理念，尊重人性尊嚴。不以新聞自由為名，蓄意侵犯個人權，也應考量不同群體的不同觀感，避免帶來無謂的冒犯與傷害。</p> <p>9. 應尊重所有採訪對象的基本人權。對於兒童或不善於接受訪問的民眾，更要設身處地、主動為其設想報導可能帶來之傷害。</p> <p>10. 新聞首重查證，避免捕風捉影、道聽塗說，也絕不容許刻意曲解事實，若有錯誤，應立即更正。</p> <p>11. 引用網路資訊時，宜強化查證程序，依據衛星公會新聞自律執行綱要分則，善盡查證責任。</p> <p>12. 針對網路霸凌事件中之無辜受害者，報導時秉持保護原則，注意案件當中可能涉及之侵犯隱私權、兒少法、個資法、刑法等疑義，避免助長謠言傳遞，並提供專業諮商資源，俾便受網路言語中傷導致心理產生負面思維之閱聽眾，及時尋求專業協助。警語例示如下：尊重網路人權 iWIN 反霸凌專線：02-3393-1885。</p> <p>13. 秉持一貫自律精神，針對遭受性侵害、性騷擾、家暴之受害者以及未成年兒少，編採製播時，提升自律標準、善盡保護責任。</p> <p>14. 考量網路平臺資訊流通迅速廣泛，並且難以完全消除之特性，製播網路來源新聞時，宜審慎處理，避免不當侵犯當事人隱私與名譽。</p>
	寰宇新聞二台	<p>15. 製播網路來源新聞宜註明出處，尊重原創作者之著作權。</p> <p>16. 製播網路來源新聞時，可參酌下列原則，審慎篩選網路資訊來源之網站：</p> <p>(1) 查證該網站是否註明資料來源之時間與地點。</p> <p>(2) 查證該網站資料最後更新時間。</p> <p>(3) 查證該網站是否定期更新。</p> <p>(4) 查證該網站之所有人是否為具有公信力之專業人士。</p> <p>(5) 透過專業驗證網站，查證該網址之基本註冊資料及 URL 網域相關資料。</p>

單位	頻道	引用網路訊息之自律規範相關內容
中華民國電視學會		<p>新媒體新聞製播規範：新媒體指傳統媒體通路以外之其他媒體，含網路、手機、監視器、行車紀錄器等。製播新媒體消息來源新聞，應符合自律精神與本公約各項規定，如內容針對遭受性侵害、性騷擾、家暴之受害者、自殺事件以及未成年兒少，更應提升自律標準善盡保護責任。製播新媒體消息來源新聞，應遵守下列規範：1. 加強查證消息來源的正確性。2. 應注意消息來源提供訊息之動機。3. 報導內容與公眾利益有關。4. 確認消息來源提供之素材是否合乎著作權規範。5. 應進一步追蹤相關訊息以彰顯新聞價值，避免僅報導消息來源之資訊。6. 不可有揭人隱私與毀謗之動機。</p> <p>如引用著作應註明出處，且不得任意改制、割裂該著作，以維護著作人之著作人格權。引用之著作，除應注意合乎著作權規定外，仍應注意避免侵犯他人之隱私與肖像權。</p>
中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會		<p>電視媒體轉載網路新聞之相關製播處理：1. 製播網路來源新聞，應考量符合普級、闔家觀賞之原則。2. 考量網路平臺屬低度管制，引用網路資訊時，宜強化查證程序，依據衛星公會新聞自律執行綱要分則，善盡查證責任。3. 針對網路霸凌事件中之無辜受害者，報導時秉持保護原則，注意案件當中可能涉及之侵犯隱私權、兒少法、個資法、刑法等疑義，避免助長謠言傳遞，並提供專業諮商資源，俾便受網路言語中傷導致心理產生負面思維之閱聽眾，及時尋求專業協助。警語例示如下：尊重網路人權 iWIN 反霸凌專線：02-33931885。4. 秉持一貫自律精神，針對遭受性侵害、性騷擾、家暴之受害者以及未成年兒少，編採製播時，提升自律標準、善盡保護責任。5. 考量網路平臺資訊流通迅速廣泛，並且難以完全消除之特性，製播網路來源新聞時，宜審慎處理，避免不當侵犯當事人隱私與名譽。6. 製播網路來源新聞宜註明出處，尊重原創作者之著作權。7. 製播網路來源新聞時，可參酌下列原則，審慎篩選網路資訊來源之網站：(1) 查證該網站是否註明資料來源之時間與地點。(2) 查證該網站資料最後更新時間。(3) 查證該網站是否定期更新。(4) 查證該網站之所有人是否為具有公信力之專業人士。(5) 透過專業驗證網站，查證該網址之基本註冊資料及 URL 網域相關資料。</p>

附錄 4 網路服務提供者涉侵權之相關法院判決

日期	法院	判決重點摘要
96 年 09 月 18 日	臺灣臺北地方法院 95 年度訴字第 12375 號民事判決	網路服務提供者並非執司審判之法官，其對用戶之行為是否構成侵害他人權利極可能出現誤判之情形，再者，網際網路發展急速，由網路服務提供者自行判斷「是否侵害權利」之資訊數量與困難性亦日漸增加，故為兼顧用戶之表現自由及被害人之權利保護， 應僅限於網路服務提供者明知或有相當理由足認於其提供之網路空間內確實存在侵權資料或發生侵權行為，其始有採取防止措施之作為義務 ，若網路服務提供者仍未為採取防止措施時，其始違反作為義務而應負責。
101 年 03 月 20 日	臺灣高等法院 100 年度上字第 752 號 民事判決	經營網站入口之網路服務業者於用戶申請時，要求用戶簽訂其製作之 服務條款 ，其內容含有其會員同意並保證不公布或傳送任何毀謗、不實、威脅、不雅、猥褻、不法、攻擊性、毀謗性或侵害他人智慧財產權的文字於該網站。足見系爭服務條款之用意係在監督、防免用戶利用網路進行非法行為或侵害他人權利之行為，若經發現該等情事，該業者即有權暫停或終止其使用該網路服務，且為免損害繼續發生或擴大，有權將其在網路上發表之內容予以刪（移）除，故該服務條款係作為網站管理者及使用者遵循之依據， 制訂宗旨係維持網路資訊品質，而非以保護個人權益為目的，非屬一般防止危害權益或禁止侵害權益之法律 ，且該服務條款係在規範業者與個別會員間之權利義務，被誹謗人自不得以該服務條款作為對業者請求損害賠償之依據。
103 年 08 月 05 日	臺灣高等法院臺中分院 103 年度上易字第 54 號 民事判決	網際網路服務提供者僅提供網路平臺使網路使用者得以發表言論、流通資訊， 並無實質編輯使用者資訊之權限 ，若要求其必須審查所有刊登在網路平臺之資訊，並移除涉及侵害他人名譽之內容，不僅有礙網路資訊之傳布，更箝制其他網路使用者實現自我之言論自由。此外，意見陳述乃行為人表示自己之見解或立場，對於可受公評之仍受憲法之保障；而言論是否侵害他人名譽，尚必須由言論發表者具體陳述其言論根據及理由，始能判斷。因此， 網路服務

		<p>提供者對用戶行為是否構成侵害他人權利不具審查判斷權能，故其刪除貼文之作為義務，應僅限於明知或有相當理由足認於其提供之網路空間內確實存在侵權資料或發生侵權行為，始有採取防止措施之作為義務。</p>
104 年 03 月 17 日	臺灣高等法院 臺中分院 104 年度 上 字第 62 號 民事判決	<p>係基於 Yahoo! 奇摩屬入口網站之網路服務業者，提供公眾使用網路資料之通道，作為資訊傳播之媒介；而網路特性之一，即行為人有透過網路進行侵權或犯罪之濫用風險，網路服務業者參與網路運作，固可獲取廣告等收益，並可得知使用者之身分及行為，故其對於足以產生侵權結果之危險，具有一定程度之監督義務，惟此項義務之具體內容與界線，目前尚無規範可循。且在民主國家網路服務提供者對於使用者所刊載之文字內容，亦無事前審核之法律依據，現實能力及技術亦無法事前篩選，若要求網際網路服務業者須對於所有使用者之行為負損害賠償責任，不惟課予網路服務業者過重責任，亦將間接阻礙網際網路之發展，其結果將造成網際網路服務之限縮，反將不利於使用者。若認網路服務提供者接獲有侵權之虞之檢舉或通知，即須負有移除該資訊之作為義務，網路服務業者之移除行為，亦可能侵害使用者之言論自由。末查，依目前網際網路發展急速，使用網路平臺發表意見者眾多，意見內容亦極多元，網路服務業者之管理人員難以判斷使用者所發表內容是否在言論自由範疇或已侵害他人權利；況網路服務業者並非司法機關，對於用戶之行為是否侵害他人權利，亦無判斷之權力。故被上訴人審酌網路使用之特性，約定「有權利」拒絕或移除系爭網路平臺使用者之發表內容，但並「無義務」拒絕或移除系爭網路平臺使用者之發表內容，難認對消費者有何顯失公平而應歸無效之情形。</p>
109 年 12 月 10 日	最高法院 109 年台上字第 1015 號民事判決	<p>按侵權行為之成立，須有加害行為，所謂加害行為包括作為與不作為，其以不作為侵害他人之權益而成立侵權行為者，必以作為義務之存在為前提。在當事人間無一定之特殊關係之情形下，原則上固無防範損害發生之作為義務，惟如基於法令之規定，或依當事人契約之約定、服務關係（從事一定營業或專門職業之</p>

		<p>人)、自己危險之前行為、公序良俗而有該作為義務者，亦可成立不作為之侵權行為。次按名譽有無受損害，應以社會上對個人評價是否貶損作為判斷之依據，苟行為人之行為足以使他人之社會上之評價貶損，不論故意或過失均可構成侵權行為。網路平臺服務提供者，架設網站為一定營業之服務，平臺使用者發表文章及資料公布於其網路平臺上，得供他人點選，其行為自足以傳播文章作者之言論，倘經平臺使用者(被害人)檢舉或告知，網路平臺上存在侵害其名譽之言論，請求刪除該言論時，本於網路平臺服務提供者對於該平臺有管理及控制權限，並為兼顧平臺使用者之表現自由及被害人之權益保護，網路平臺服務提供者應有適當之審核作為義務，如有相當理由足認確屬侵害名譽之言論，更有採取防止措施之作為義務。倘網路平臺服務提供者未為任何審核，或已有相當理由足認屬侵害名譽之言論而未為任何防止措施，猶令該侵害名譽之言論繼續存在，自屬違反作為義務，亦可成立不作為侵權行為。……</p>
--	--	---