

# 探討我國政府機關如何處理爭議訊息

林芷芸<sup>1</sup>

## 摘 要

資訊革命帶來了新的傳播管道，現今民眾接收訊息的主要來源是透過社群媒體，不過由於資訊量過於龐大，審核資料真實性的機制也尚未建立完善，具有爭議的訊息可能會引發負面的輿論，初步研究發現處理爭議訊息的作法可分為三類，分別是立法、成立工作小組與業者自主管理，而我國現階段僅透過院會處理爭議訊息，並無針對爭議訊息成立工作小組如歐盟執委會成立了一個高階專家工作小組(high-level group of experts, HLEG1)。因此本研究目的旨在提供一個較適當的作法來建議政府機關處理爭議訊息，整理各國處理的現況與回應及建議有關的文獻。研究方法則是透過文獻分析法，用以探討現行各國政府機關處理爭議訊息作法的差異，最後再選擇參考一個符合現今趨勢的作法。結論提及台灣透過院會來處理爭議訊息，其實不足以應付現今多變的環境，因此本研究認為有設立常設新組織的必要性，然而爭議訊息的議題所涉及的範圍很廣，絕非靠修法就能解決根本的問題，加上任務編組的結構在橫向上並沒有產生連結，所以本文決定採用跨部門協力網絡觀點，預期透過跨部門協力網絡的組織會產出爭議訊息防制的四個面向，再分析構成此跨部門協力網絡的三大要素，分別為教育、科技及傳播，最後與台灣現行各中央機關所推行的計畫進行搭配，藉此說明跨部門協力網絡如何運作。

關鍵字: 爭議訊息、網絡、跨部門協力、數位素養、資訊革命

---

<sup>1</sup>國立政治大學公共行政研究所碩士生，Email:lll5820@gmail.com

## 壹、 前言

資訊革命帶來了新的傳播管道，大部分人接受訊息的來源主要是透過社群媒體，(創市際市場研究顧問公司, 2018)其根據源自創市際市場研究顧問公司的調查，由數據可知 71.9%者會「看即時通訊軟體訊息」，其次是「開 Facebook」(45.5%)及「看是否有未接來電」(43.5%)。

生活在網際網路發達的時代裡，資訊可以快速的流通，使人們能即時掌握最新的情況與進度，但由於資訊量過於龐大，沒有辦法謹慎的檢查全部資料來源的真實性，如有心人士利用此漏洞，來誤導民眾，而不知情的民眾如果沒有經過深思熟慮的判斷就轉發，加上同溫層效應<sup>2</sup>的蔓延，使得爭議訊息在網路平台或通訊軟體中快速地流傳，而新聞媒體記者為求快速便利，報導也採用了不少網路訊息，即使事後再澄清說明，卻已造成不小的傷害，而此目標不在乎其真實性，也不在乎它將引起什麼負面效果，只是貪圖其成本低廉且可以快速地大量傳播，並藉由此手段來達成其政治或經濟利益上的目的。

美國的川普總統、英國脫離歐盟，甚至近年來中國也挾其「銳實力<sup>3</sup>」，透過網路作戰的策略，對台灣進行分化與滲透，各國皆飽受爭議訊息的影響所苦，因此各國不得不重視處理爭議訊息的議題，倘若處理不當，可能會產生不利於國家的輿論，造成社會的動盪不安，將影響到國家的整體發展。

由於網路的普及率提升使得訊息能快速地傳遞到世界的每一個角落，因此需高度重視爭議訊息的議題，故探討政府機關採用何種做法處理爭議訊息的議題較適當，引發本研究的動機。

---

<sup>2</sup>同溫層效應，在媒體上是指在一個相對封閉的環境中，一些意見相近的聲音不斷重複，並以誇張或其他扭曲形式重複，令處於相對封閉環境中的大多數人認為這些扭曲的故事就是事實的全部。

<sup>3</sup>銳實力 (sharp power) 是一個國家透過操縱性外交政策，企圖影響及控制另一國家政治制度的行為。銳實力包括一個國家試圖操縱及管理另一個國家新聞媒體以及教育系統中的資訊，目的是在分化或是誤導目標國家的公眾意見，或是遮蓋或是轉移大眾對該國家負面資訊的注意力。

## 貳、 研究方法

### 一、 研究問題

面對爭議訊息，究竟要採用何種方式來解決，目前各國作法不一，像是透過立法、由業者自主管理、成立高階專家工作小組等等…，有些國家甚至還沒有任何的作為，而目前各國所採用的方式，也不能完全有效地遏止爭議訊息，因此本研究旨在提供一個較適當的做法來建議政府機關處理爭議訊息。

### 二、 預期目標

- (一)整理各國處理爭議訊息的現況與建議
- (二)分析現行處理爭議訊息作法的優劣
- (三)提供一個較適合台灣來處理爭議訊息議題的作法

### 三、 分析方法

本研究採用文獻分析法探討各國的政策現況以及其所提出的建議，透過文獻檢閱能使我們更了解各國面對爭議訊息的作法，並分析其優劣，最後選擇一個最適當的做法來提供政府機關處理爭議訊息的議題，並透過「地方政府跨部門協力網絡的運作分析—以臺北市與新北市雙城共飲翡翠水為例」此個案中所提到中央機關的跨部門協力網絡連結的模型，應用在本研究建立處理爭議訊息議題的組織結構，使跨部門協力網絡所成立的組織用更與時漸進的做法來處理台灣所面臨有關爭議訊息的議題。

## 參、 文獻檢閱

### 一、 爭議訊息的定義

本研究的爭議訊息英文是指 Disinformation，《初稿》研究中心主任 Claire Wardle 以「是否有惡意」為標準，將「內容不正確」分成了「不實訊息」（Disinformation）和「錯誤訊息」（Misinformation）。

錯誤訊息（Misinformation）：內容有錯誤，但並沒有惡意。

不實訊息（Disinformation）：內容有錯誤，並且是故意為了傷害特定對象。

除了「錯誤訊息」和「不實訊息」這兩種分法，在 Claire Wardle 研究中，又將不正確的訊息做出更細的七種分類：

(一) 揶揄模仿：無惡意但有可能誤導讀者

例：利用設計對白調侃公眾人物

(二) 錯誤連結：標題、影像或圖說與內容不相符

例：為了吸引讀者點閱，使用聳動甚至失真的標題

(三) 誤導內容：對報導對象的資料誤用

例：民調調查結果顯示某候選人民調 35%，媒體詮釋為「有 65% 不支持該候選人」

(四) 錯誤情境：真實事件被放在錯誤情境

例：以舊的水果棄置照片，放在新的農業新聞事件中

(五) 偽裝新聞：偽裝成媒體或公眾人物（內容農場、假裝其他身份發言

例：為求提高影響力，假裝以匿名外交官身份發言

(六) 操弄內容：真實事件但被惡意操弄以達到欺騙讀者效果

例：謠傳「蔡英文在軍人節忠烈祠活動吐口水」影片

(七) 造假內容：100% 造假內容（就是徹底的造假）

例：謠傳「林飛帆是李登輝的私生子」



圖 1: 「假新聞」可以被分為七種

資料來源: Claire Wardle 的研究

此外因本文以台灣為分析的主體，故也參考行政院在院會議案的防制假訊息危害專案報告中的定義，分為以下兩點：

- (一)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）。
- (二)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。

由上述的定義可得知，行政院所要處理的假訊息主要是處理不實訊息（Disinformation）。

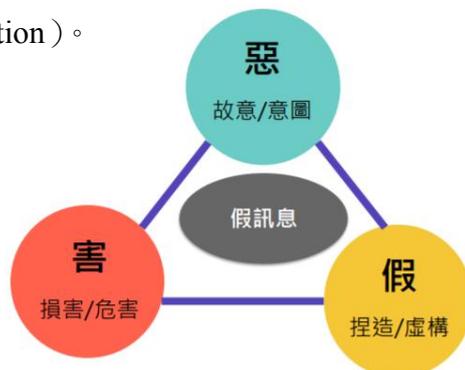


圖 2: 什麼是假新聞

資料來源: 防制假訊息危害專案報告

## 一、 各國現況處理的作法及建議

### (一) 台灣

以下將介紹各政府單位的作法，並介紹民間如何與政府合作，一起打擊假訊息

#### 1. 政府

(1) 行政院:設立即時新聞澄清專區，各部會也都有成立澄清的平台，以對假訊息做出回應。

(2) 法務部調查局:辦理國內安全調查，係依據「法務部調查局組織法」第 2 條第 10 款掌理「國內安全調查事項」規定，以確保國家安全，維護國家利益及保障民眾福祉為目的，並以「依法行政」原則進行有關國家安全狀況情資之蒐集、鑑研、整編與運用。

(3) NCC:根據行政院第 3536 次院會國家通訊傳播委員會對假新聞議題國際觀測與因應建議報告中，NCC 內容處處長黃金益表示:因應網路假新聞配套及補強機制包括 4 項：

一，部會依網路治理精神共同協處，例如「數位通訊傳播法草案」連接實體社會與虛擬世界；二，第三方協力健全查證機制；三，強化政府重大資訊發布窗口；四，依循重大網路假新聞的判斷原則。

此 4 項配套及補強機制是依網路治理精神，搭配跨部會協調機制，並協同網際網路業者、公民團體、第三方查證單位等健全查證機制。各政府機關應廣設問答集，並推動媒體識讀，宣導大眾反制假新聞。經由「判斷是否損害公共利益」、「判定所涉公共利益的部會權責機關」、「判定公共利益影響的嚴重程度」等原則，若為重大社安及國安假新聞，各權責機關應妥慎處理，以有效推動政策。

#### 2. 民間

(1) 零時政府 g0v :曾發起「新聞小幫手」專案，標示出 Facebook 上存在

疑問的新聞，同時還藉由網友協作的方式匯報、甄別假新聞及闢謠。近日 g0v 零時政府還在開發 LINE 上的類似功能「真的假的—查證 LINE 轉傳消息」，用戶只要將有疑問的新聞回傳至 LINE 機器人(bot)，資料庫在經查核後就會回推闢謠文章。

- (2) 事實查核中心:由台灣媒體觀察教育基金會與優質新聞發展協會共同支持成立。台灣事實查核中心希望藉由專業且嚴謹的團隊來查核不實資訊，重建大眾對於新聞品質的信任，且台灣新聞專業文化尚屬薄弱，公民傳播素養未臻成熟，加上政治對立嚴重，整個社會往往在重大議題上形成嚴重分裂，對於混淆事實、扭曲人心的假新聞課題，其實比歐美國家更具處理上的迫切性。本中心參考國外具代表性的事實查核機制，並輔以我國的傳播生態需求，依循專業、透明、公正的原則，執行公共事務相關訊息之事實查核。期能抑制不實資訊的負面影響，提升公眾的資訊素養，裨益台灣的民主發展。（關於我們:台灣事實查核中心，2018）
- (3) 臉書:在 2017 年推動 Facebook Journalism Project，在臺灣與公民團體合作推播「不實報導的辨認訣竅」提示機制，臺灣列為臉書全球首發提示機制 12 國之一；另臉書也邀請我國公民團體參與國際媒體素養教育訓練工作坊及座談會，並贊助臺灣媒體觀察教育基金會(媒觀)展開網路媒體可信度評價研究。另針對內容農場若出現大量爭議訊息，則會透過刪除頁面、給予警告，或取消藍勾勾，希望使用者在臉書的時間都是有意義的，而非被動消費新聞。
- (4) Google:透過使用演算法的精進，讓具權威的內容提高排序，並進行源頭管理，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，並積極的支持新聞記者培訓及強化使用者對新科技的技術，特別在 2018 年 3 月公布將針對全球新聞媒體，於未來 3 年半投資 3 億美金，提升新聞工作者的數位技能。Google 新聞實驗室 (Google News Lab)去

年則在臺灣首度推出實體訓練活動，分享「人工智慧在新聞編輯室的應用」、「打擊假新聞和事實查核」等實用主題，協助新聞從業人員和傳播學院師生面對數位時代的挑戰。

## (二) 歐盟

(High level Group, 2018)2018年1月，歐盟執委會成立了一個高階專家工作小組(high-level group of experts，HLEG)針對假新聞與不實或爭議訊息引發的問題向執委會提出建言 (A multi-dimensional approach to disinformation: Report of the High-Level Expert Group on Fake news and Disinformation)，並對歐盟政策制定提供建議。歐洲聯盟及其成員國處理不實訊息的原則應在「歐盟基本權利憲章」保障言論自由的框架內，維護公民不受公共權力和國家干涉的情況下得以接受、傳遞訊息和思想的權利。基於此 HLEG 認為應該清楚地建立一套透明的多方利益關係者參與原則，最好是由多方利益關係團體合作推動，最大限度減少法律監管干預，並且避免泛政治化的取締與審查制度。

HLEG 指出歐盟內部面對不實訊息需處理的問題包括以下四個方面：

1. 須適時更新對於不實訊息傳播方式技術層面的掌握，了解不實訊息問題的規模、範圍和影響，以便做出適當的對策。
2. 有些不具獨立專業精神的媒體助長不實訊息問題，從而弱化歐洲公民對媒體的整體信任，因此要加強支持具民主精神之專業獨立媒體。
3. 公民媒體識讀素養不足，使得部份公民單獨或共同分享不實和誤導性內容，以及低度的社會信任，在在都成為了不實訊息製造及傳播的肥沃土壤。
4. 數位媒體的興起，部份使用者利用合法的數位工具，例如：使用者行為數據收集、分析、廣告交流以及各種人工智能/機器學習的形式，擴大不實訊息傳播並操縱激化使用者情緒，而這些行為對於地方、國家或歐

盟民主活動造成很大的威脅，建議採取多方利害關係團體於歐盟為降低不實訊息傷害所採取的應對措施。

在 HLEG 的報告中提出五點工作方向來防治不實訊息的傳播與影響：

- (1) 提升數位網路環境的透明度：包括數位媒體資金來源與擁有者，網路新聞來源以及新聞處理過程、提升事實查核效率及其透明度。
- (2) 利用媒體與資訊宣導，提升使用者辨識不實消息的能力：包括檢討與調整教育內容，以及規劃各年齡層的宣導內容。
- (3) 開發線上工具技術給使用者與記者掌握最新消息發展
- (4) 維護新聞媒體環境的多樣性與永續性：包括支持新聞媒體自由與多元性，增加經費提升新聞機構與網路媒體品質，保護公民權益與新聞編輯之獨立性。
- (5) 持續進行假消息的影響評估與防治研究：包括建立推動架構、建立防治假消息的標準規範、多方參與機制、訂定推動規範時程。

歐盟透過建立多方利害關係者參與原則，及減少法律干預與避免泛政治化的取締與審查，同時培養公民媒體素養、維護數位公民權，增加歐洲社會對於爭議訊息的抵禦能力。

### (三) 德國

德國聯邦議院通過《社交網路強制法》(Netzwerkdurchsetzungsgesetz, 簡稱 NetzDG)

1. 超過 2 百萬德國人註冊的社群網站，如臉書、推特，在使用者通報後 24 內，必須撤除明顯違反德國刑法的仇恨言論。
2. 對於假新聞，則有 7 天期限，決定是否要移除該貼文，且納粹的符號 swastika 亦禁止在社群媒體使用。如公司多次失責將面臨 5 千萬歐元的罰款。

### (四) 埃及

埃及在 2018 年 8 月由政府成立的媒體管理委員會，近日兩項新法規定當局可以「假新聞」為由，在未取得法院令狀的情況下，關閉 5000 名以上追隨者的社群媒體帳戶，還可以「威脅國家安全」為由，封鎖網站內容。批評者直言，這是鎮壓異己，讓新聞報導噤聲。

## (五) 美國

多數美國人拒絕政府採取限制網路假新聞的作法，但對科技公司採取行動則持比較開放的態度。

此項由美國皮優研究中心(Pew Research Center)於 2018 年 2 月下旬至 3 月上旬所進行的調查，共成功訪問了 4734 位美國成年人。

1. 調查發現，近六成(58%)美國人表示，即使錯誤資訊有可能被傳布，他們寧可維護公眾近用網路與發表資訊的自由。相對的，近四成(39%)的受訪者則指出，即使可能限制自由，但他們願意讓政府採取限制錯誤資訊的行動。
2. 如果將同樣的問題換成網路與社群媒體所屬的科技公司，結果出現改變。相對多數的美國人(56%)贊成科技公司採取限制錯誤資訊的行動，即使此種行動可能限縮了大眾近用與發表訊息的自由。相對的，只有 42%的美國人將保障自由置於優位，反對科技公司採取行動。(胡元輝, 2018)

## 二、 網絡(network )

(一) 定義:是一群組織的叢集，組織的行動是透過契約或協議來相互協調，

而非依據正式化的職權層級來指導成員的行動，通常起因於某個組織為尋找增進組織效能的方法。(Jones, 2016)

(二) 優點:

1. 組織能找到可以信賴且生產成本較低的網絡夥伴，協助執行特定的功能

活動，以降低生產成本。

2. 組織與其他組織簽約完成特定價值創造活動，可避免因管理複雜組織結構所產生的高額科層成本。
3. 網絡式結構讓組織以有機的方式行動，才能快速改變以因應環境變化。
4. 假如合作夥伴的執行績效不能符合預期的標準，就會被其他人取代。

(三) 缺點：

1. 軟體與硬體間，在外包過程中可能會有不相容的問題。
2. 個別公司缺乏誘因去投資學習建立內部核心競能，結果可能失去許多降低成本與增進品質的機會。
3. 如果有新的供應商取代舊有的，舊有的供應商可能將專利外流給競爭者。

## 肆、 初步研究發現

將現況處理爭議訊息的做法整理一個表格來加以分析，由表(一)可得知目前大多數主要還是由政府來推動，除了美國是因為其文化背景的緣故，加上實際調查的結果可得知美國民眾較希望由企業主動來管理爭議訊息。

國家	由誰主導	處理作法
台灣	政府	各部會設立即時新聞澄清專區、依照現有的法規進行修法
馬來西亞	政府	設立專法《反假新聞法令》，但於 2018 年 08 月 16 號廢除
越南	政府	設立專法《網路安全法》
歐盟	政府	成立高階專家工作小組(High-level group of experts, HLEG)、通過視聽媒體服務指令(Audiovisual Media Services Directive, AVMSD)
德國	政府	設立專法《社交網路強制法》
英國	政府	英國文化媒體暨體育部(Department for Culture, Media and Sport, DCMS) 於 2018 年 6 月 7 日發布網路安全戰略綠皮書(Internet Safety Strategy green paper) 的公眾諮詢報告
法國	政府	以選舉為中心的立法管制、平台管理，此外針對 Facebook 和

		Twitter 等社群媒體，法國政府也要求必須載明廣告內容背後的金主。
美國	民間	業者自主管理(如:FB 將調整新聞演算法，以減少鏈接到低質量內容的廣告和貼文的數量。)、第三方事實查證機構(如:FactCheck.org)

而根據目前各國的作法，主要可以分為三類，並將比較其優劣：

- 一、立法，又可以細分為設專法或以現有的法律來修法
- 二、成立工作小組
- 三、由業者自主管理

處理作法	優點	缺點
立法	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 法律條文的明文規定較有遏阻的效果，如此次研擬《災害防救法》的修法，最嚴重可處無期徒刑。</li> <li>2. 有公權力的介入下，較有執行力。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 可能有危害言論自由、新聞自由的疑慮。</li> <li>2. 引發的爭議較其他兩者大，像馬來西亞曾因爭議太大而終止該法。</li> </ol>
成立工作小組	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 相較於立法較彈性，可因應不同爭議訊息的種類做及時的調整，</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在提倡小政府的時代裡，成立一個組織可能會有組織科層化的風險。</li> <li>2. 組織被寄望要有彈性，但</li> </ol>

	<p>來快速回應。</p> <p>2. 可依照組織的需求在各領域中來挑選人才，組織團隊。</p> <p>3. 對外有統一的窗口來處理相關的業務。</p>	<p>礙於政府的規範，可能導致其效果打折扣。</p>
業者自主管理	<p>1. 較不會有國家侵害人民言論自由的疑慮。</p> <p>2. 業者為了維持自己的地位，而持續投入研究最有效的解決辦法，將有助於國家整體的發展。</p>	<p>1. 缺乏公權力，可能會有效率不佳的問題。</p> <p>2. 業者的審核標準是否會受到自身利益的影響而有所不同。</p>

## 伍、 結論

行政院目前任命政務委員羅秉成作為跨部會的溝通的橋樑，並成立「防制假訊息危害專案小組」全面的檢討行政院各部會有關處罰假訊息的法規，現階段行政院會已通過修正《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 項的法條，修法內容主要是針對散播相關假訊息加重其刑期或罰鍰有關，已送立法院審查，但因為草案的內容還有些疑慮仍待協商，是故尚未完成二讀、三讀。

然而本研究認為，現今因為科技的進步，使得假訊息傳遞的速度更快，不能只透過久久一次的院會來討論，此議題有迫切的需要定期來檢視，因此本研究建議較適當的做法為透過使用跨部門協力網絡在行政院成立一個新組織，透過常設性的組織才能快速的解決假訊息所帶來的災難。

上述有提及院會無法因應現今多變的環境，因此有設立新組織的必要，然而假訊息的議題涉及的面向很廣，絕不單單只靠修法就能解決問題，這無庸置疑是一個跨部會的議題，本研究認為用任務編組不適當的原因，像是此次《災害防救法》修法就有參考民用航空法的法規，最嚴重可處無期徒刑，如果沒有經過兩個制定該法的部門互相交流、分享經驗，將可能會造成法案在立法院有無法通過的危機，但任務編組橫向之間並沒有連結，所以本文決定採用跨部門協力網絡觀點較適當。

### 一、新成立的跨部門協力網絡預組織所預期的產出

本組織期望可透過科技、教育、傳播等三方面，經由跨部門協力網絡連結，來達成防制假訊息危害專案報告中所提及防治假訊息的四個面向，分別是識假、破假、抑假、懲假，即為本組織所預期的產出，可參考圖三的介绍。

## 防制假訊息危害的策略與目標

	識假 識別 / 辨認 ( 警覺揪害 )	破假 查核 / 釐清 ( 澄清污染 )	抑假 抑制 / 移除 ( 阻卻散播 )	懲假 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	強化媒體平台協力、 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 3：防制假訊息危害的策略與目標

資料來源：防制假訊息危害專案報告

## 二、新成立的跨部門協力網絡組織的運作分析

因為現今公共問題與屬性迫使公共管理者在處理能力上捉襟見肘，進而需要創造能夠共享資源、資訊、技術的功能性組織，而該型態的組織經常具備多重組織（multiorganizational）與跨區（cross-jurisdictional）的特質，因此產生跨部門協力的協力網絡（collaborative network）途徑（Weber, 2003）。而網絡結構的形成則更重視協調、協力與共識的建立，行動者將藉由相互合作來達成共同目標，且不會過度侵害網絡中的個人與團體利益（Keast, Mandell, Brown, & Woolcock, 2004: 364）。

本研究認為構成此跨部門協力網絡的三大要素分別為教育、科技、傳播，要防治假訊息，如要靠法規來達成完全杜絕，是不太可能的事，因此根據台灣現行各中央機關所推行的計畫，來產生彼此的連結性，以下將分別詳述圖 4：

（一） 國家通訊傳播委員會、教育部、國家發展委員會以及科技部四個中央機關透過政務委員協調後，將打擊假訊息的議題列入年度計畫，而各單位透過協調後分配任務，各自負責自己擅長的部份，齊心協力打擊假訊息。

（二） 教育部的「資訊科技融入教學計畫」可以提供建議給國家通訊傳播委員會：

教育部的資訊科技融入教學計畫中提到：

因應網路雲端技術及行動科技發展趨勢，鼓勵學校善用資訊設備發展以「學習者為中心」多元創新教學模式並強化教師運用資訊科技於教學，培養學生正確使用資訊科技的態度與行為及善用數位科技提升其學科知識和 21 世紀的關鍵能力，包含批判思考、創意思考、問題解決、溝通表達、合作學習等能力建議給國家通訊傳播委員會在 107 年度施政計畫中提到：提升社會大眾媒體識讀素養，現今社會大眾對於傳統和新興媒體的使用時間與依賴程度逐漸升高，考量媒體影響無遠弗屆，面對數位匯流媒體環境，媒體素養教育更顯重要。為推動媒體素養課程，提升社會大眾通傳近用觀念及媒體素養意識，以本會監理之廣播電視事業及與傳播相關之大專校院、財團法人、社團法人或其他人民團體為補助對象，辦理視聽大眾媒體識讀教育研習活動補助計畫，藉由媒體參訪、媒體素養課程及相關活動，體驗廣播電視產製過程，提供媒體識讀知識，除培育社會大眾成為耳聰目明的資訊接收者，進而瞭解媒體、善用媒體並督促媒體改善內容，亦可使廣電媒體發揮守望及教育的功能，以建構一個更健全更健康的媒體環境。而其中「培養學生正確使用資訊科技的態度與行為及善用數位科技提升其學科知識和 21 世紀的關鍵能力」這點的實施方案將可提供給國家通訊傳播委員會在提升社會大眾媒體識讀素養一些建議，並藉由教育部培育相關的人才及提供有關的教育課程與師資來搭配，才能建立一個健全的媒體環境。

(三) 科技部建置「雲端服務及高速運算平台」可配合國家委員會的「服務型智慧政府推動計畫」：政府如要打擊假訊息，除了需提供一致操作方式之政府服務入口，才能方便民眾快速接收各部門的最新訊息，尚須仰賴科技部的大數據的統整分析及高效能運算系統的支援，當假訊息開始散播時，能快速地蒐集相關資料，並做輿情分析，接著再評估分析後的結果，適合用什麼方式解決問題。最後在召開會議時，得視其需要，邀請相關機關首長或專家、學者列席，因此整併各

機關的人才為優位，此時可以運用指數型組織<sup>4</sup>中提到的「介面」<sup>5</sup>與「儀錶板」<sup>6</sup>的理念，透過介面我們可以得到大量相關人才的資料及了解民眾的需求，並在儀錶板設立一些選擇的條件，應對不同議題的假訊息時，及時挑選適當的人才，來做後續的處置，是本研究認為較適當的安排。

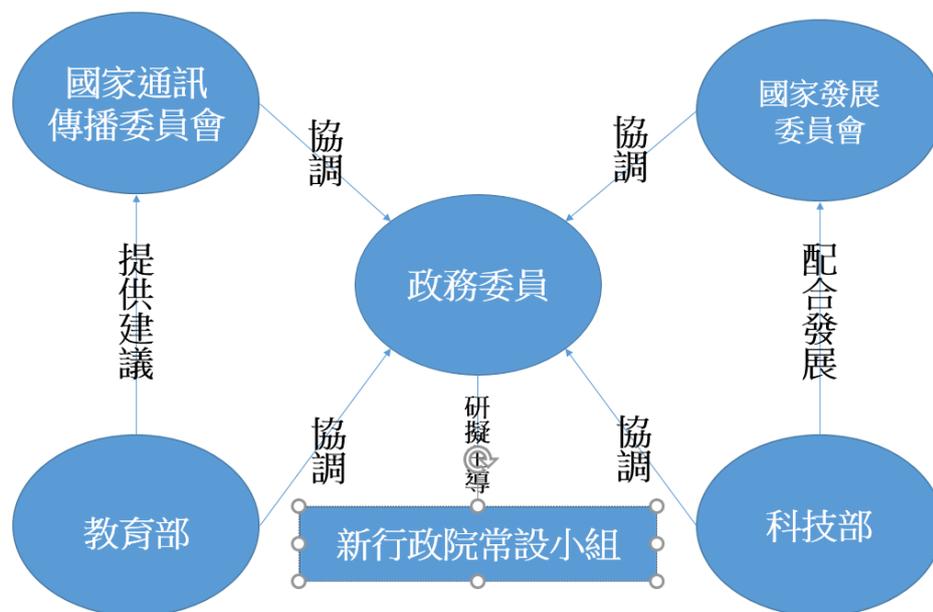


圖 4: 中央機關的跨部門協力網絡連結

資料來源: 作者自製

<sup>4</sup>指數型組織：企業在績效、速度、成本上勝出 10 倍的關鍵，原文作者： Salim Ismail, Michael S. Malone, Yuri van Geest，譯者： 林麗冠，謝靜攻，出版社：商周出版，出版日期：2017/10/07

<sup>5</sup>介面：以系統化和自動化的方式，將來自外部屬性的產出加以篩選和處理。

<sup>6</sup>儀錶板：衡量和管理組織的新方法，裡面包含人人都能取用且必要的公司和員工衡量標準。

## 陸、 討論

### 一、 爭議訊息最主要散播的管道事來自於網路，那麼台灣是否需要主管機關來規範網路的言論自由？

現今人們接收訊息主要來源是透過網路，然而台灣目前並沒有相關單位是專責處理有關網路的爭議訊息，而平面媒體跟廣播電視已經有負責的單位，像平面媒體主管單位是文化部，廣播電視主管單位則是國家通訊傳播委員會，有關網路的主管機關至今尚未明確，德國雖然已有專法管制網路訊息的規定但較針對於有關種族上的言論，法國則是較針對於選舉有關的言論，關於台灣未來是否跟進管制網路言論目前仍有很大的爭議，且也不宜貿然行事，否則可能會像馬來西亞一樣，最終導致法案失效。

### 二、 透過法案來處理爭議訊息是否會有侵害新聞自由以及言論自由的疑慮？

台灣現行的規劃，如 2018 年 5 月 24 日「數位通訊傳播法草案」初審通過，針對網路平台上的假消息、假新聞，如果平台業者對使用者的侵權行為不知情，或是發現內容有問題後立即移除，就不須負賠償責任。但究竟「假新聞」、「假消息」的判斷標準是什麼？誰是審查的人？這些仍引起不少人的疑慮，因此涉及新聞自由和言論自由等有關法律的問題，非本研究範圍能力所及，故為本研究之限制。

## 柒、 建議

因應每個地方的文化背景、種族的不同，且需考量到其經濟發展程度、教育普及程度以及網路使用率等等，因此本研究認為關於各國如何處理爭議訊息並沒有一套可以適用於全世界的通則，下列提供的建議僅以台灣為考量基準，他國不一定適用。

### 一、 組織方面

政府並非萬能的，在人力與資源有限的情況下政府要處理的業務太繁雜，再者有時候企業所擁有的核心競能是政府比不上的，此時政府可以透過公開競標的方式，將製造與服務的相關價值創造活動外包，本文將以網絡觀點來看，其優點如下：

- (一)政府能透過網絡式結構找到可以信賴的合作夥伴，像是政府可以跟零時政府 g0v 合作，因為它曾發起「新聞小幫手」、LINE 機器人，已經有相關的經驗，故值得信賴。接著政府再把這類型的開發軟體技術層面透過公開招標來外包，找到生產成本較低的網絡夥伴，這樣既能省下召募相關技術人才的成本，還能省下購買相關配備，並確保人力的精簡，使組織能快速回應。
- (二)組織與其他組織簽約完成特定價值創造活動，如國家發展委員會與電子治理研究中心簽約，透過循證式數位治理以及溝通策略研析，這些計畫案預期達成的成果主要包括（電子治理研究中心，2018）：
  1. 探討現有網路社會中議題傳遞現象所可能造成的變化與因應策略，探討如網路上的同溫層效應，對公共政策溝通與互動的影響，是否有年齡、職業、或議題的發展差異，並研提相對的因應策略。
  2. 探討機關應用網路輿情工具，搭配領域專家、人機互動或人工智慧等方式進行民意蒐集精確度加值的作法與策略。
  3. 研析資料連結應用策略（Big and Open Linked Data, BOLD），透過數位資料加值驅動，整合多元的實證資料，研析產生新洞見的做法策略與推動策

略建議。其所得到的特定價值如輿情分析，應用在處理假訊息的議題上，將有利於政府在未來能推展創新公私協作，研擬具參考之轉變現階段的作法與流程之策略，包括有關政策制定、服務提供，尋求公私協作共創資料增值方式。

(三) 網絡式結構讓組織以有機的方式行動，才能快速改變以因應環境變化。

如同 D. Osborne 和 T. Gaebler 出版「新政府運動：如何將企業精神轉換至公務部門」(Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Service) 一書，網絡式結構與二氏提出政府再造的以下這幾點有關聯，其目的都是為了快速回應環境的變化：(1992；林鍾沂：163)

1. 導航式政府：即政府的主要職能在於導航，而非親自操槳。
2. 競爭性政府：競爭機制是紓解官僚體制運作失靈的良方，政府應將競爭的觀念注入行政運作與產出之中，以取代政府獨占所造成的保守、浪費和無效率。
3. 任務導向的政府：政府應以目標和任務為導向，而非以法規命令為驅力，並注重任務的優先次序，以便集中精力於有效的運應資源。
4. 顧客導向的政府：政府的服務要以滿足顧客的需求為優先，政府的施政績效與品質應由顧客的滿意度決定。
5. 市場導向的政府：政府面對不同的公共問題，可透過市場機能的自律調理，以紓緩政府機構官僚化的現象。

(四) 假如合作夥伴的執行績效不能符合政府的標準，那麼等合約到期時，將會被其他人取代，因此較不會產生公務人員受終生僱用，所導致效率不佳的問題，此外透過各方的競爭，政府也能享受到最新的技術，並應用在治理爭議訊息的議題上。

## 二、 政策方面

(一)有關國安議題的假新聞最應該優先並迅速的處理，像日本燕子颱風，使台灣外交官輕生的事件，原先應可以避免的，本研究建議的做法是應請第三方如事實查核中心與網際網路業者合作，盡快進入審核階段，經由查證後發現新聞非屬實，政府除了由行政院發言人立即發布澄清稿之外，應可要求各家媒體配合報導正確訊息、網路新聞放頭版、通訊媒體的新聞放頭條，強而有力地注入正確的訊息，使其快速散播正確資訊，此外目前已有手機的災防告警訊息，是由中央部會及地方政府所發布，依國家災害防救科技中心規劃，未來也可以考量應用在假訊息澄清，將可達到立即遏止假訊息持續散播的效果。

(二)預防勝於治療，法律不是萬能的，面對快速變遷的環境，最重要還是從根本才能防治，本研究認為波萊茲所提出的「批判性數位素養」(Critical Digital Literacy)有助於遏止假訊息的傳播，他在原本的媒體素養概念中，加入了「數位」和「批判性」二字，指的就是針對網路的閱聽內容，具備評判、思辨的能力。除了能夠反思網路文章的內容之外，還需要對整個廣泛的數位環境有所理解。「舉例來說，有批判性數位素養的讀者，會知道網路並不是一個中立的科技，裡面有很多不同的權力關係」他說，網路媒體老闆與記者的權力關係、廣告商與社群平台的權力關係，都會對內容產生程度不等的作用。波萊茲建議，尤其台灣社會依賴臉書與 Line，有四分之三的人使用這兩個媒體，對於它們可以要求多一些，「這些企業有責任要讓經營更透明化，至少要讓使用者清楚自己的資料會被怎麼運用。」

## 捌、 參考文獻

- 林鍾沂(2001)。行政學。臺北市：三民書局。
- 林煥笙、喬憲新（2015）。地方政府跨部門協力網絡的運作分析—以臺北市與新北市雙城共飲翡翠水為例。文官制度季刊，7（4），73-119。
- 國家通訊傳播委員會（2017）。假新聞議題國際觀測與因應建議報告。臺北市：國家通訊傳播委員會。
- 林上祚（2017年2月16日）。防範假新聞 NCC 提 4 大配套 但只能靠業者自律。擷取自風傳媒：<https://www.storm.mg/article/224270>
- 國家通訊傳播委員會（2018）。公告訊息。擷取自國家通訊傳播委員會：[https://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=8&sn\\_f=39295](https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&sn_f=39295)
- 何吉森（2018）。假新聞之監理與治理探討。傳播研究與實踐，8（2），1-41。
- 國家通訊傳播委員會（2018年5月23日）。公告訊息。擷取自國家通訊傳播委員會：[https://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=8&sn\\_f=39223](https://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=8&sn_f=39223)
- 黃彥鈞（2018年7月24日）。埃及新法打擊假新聞，矛頭對準網路和社群媒體。擷取自科技新報：<https://technews.tw/2018/07/24/egypt-new-law-fake-news-against-freedom-of-speech/>
- 胡元輝（2018年7月25日）。【新聞】遏制假新聞多數美國人不要政府介入。擷取自台灣事實查核中心：<https://tfc-taiwan.org.tw/articles/60>
- 陳彥廷（2018年7月26日）。【全球我最有 Guts】德國立法約束假新聞，要用 17 億 懲 罰 散 布 者 與 網 路 平 台 。 擷 取 自 報 橘：<https://buzzorange.com/2018/07/26/we-need-to-talk-about-how-we-define-responsibility-online-and-how-we-enforce-it/>

劉文斌 (2018)。中共「銳實力」運用中的假新聞防制。清流雙月刊，9 (No.17)，  
10-15。

洪國鈞 (2018 年 10 月 4 日)。假新聞種類分析和舉例說明。擷取自沃草：  
<https://medium.com/watchout/fake-news-example-ec0959930e08>

李中生 (2018 年 11 月)。為何需要重視「假消息」議題。清流雙月刊，11(No.18)，  
32-35。

創市際市場研究顧問公司。(2018 年 12 月 06 日)。擷取自創市際：  
[https://www.ixresearch.com/news/news\\_12\\_06\\_18](https://www.ixresearch.com/news/news_12_06_18)

Osborne, D.& T. Gaebler. (1992) Reinventing Government : How the  
Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Service. M.A. : Addison-Wesley  
Publishing Company.

Gareth R. Jones. (2016). Organizational Theory, Design and Change(6<sup>th</sup> Ed.). Taiwan,  
R.O.C.: Pearson

Lion Gu, Vladimir Kropotov, and Fyodor Yarochkin (2017). The Fake News Machine:  
How Propagandists Abuse the Internet and Manipulate the Public, from  
[https://www.trendmicro.tw/cloud-content/tw/pdfs/security-  
intelligence/reports/the\\_fake\\_news\\_machine.pdf](https://www.trendmicro.tw/cloud-content/tw/pdfs/security-intelligence/reports/the_fake_news_machine.pdf)

AMY MITCHELL, ELIZABETH GRIECO AND NAMI SUMIDA(2018). Americans  
Favor Protecting Information Freedoms Over Government Steps to Restrict False  
News Online. Retrieved APRIL 19, 2018, from  
[http://www.journalism.org/2018/04/19/americans-favor-protecting-information-  
freedoms-over-government-steps-to-restrict-false-news-online/](http://www.journalism.org/2018/04/19/americans-favor-protecting-information-freedoms-over-government-steps-to-restrict-false-news-online/)

Robyn Caplan, Lauren Hanson, and Joan Donovan. (2018). Dead Reckoning. Retrieved  
February 21, 2018, from  
<https://datasociety.net/output/dead-reckoning/>

DANIEL FRIED AND ALINA POLYAKOVA(2018). Democratic Defense Against

Disinformation. Retrieved March 5, 2018, from

<https://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/democratic-defense-against-disinformation>

Florian Drücke(2018). We need to talk about how we define responsibility online - and how we enforce it. Retrieved June 19, 2018, from <https://www.weforum.org/agenda/2018/06/we-need-to-talk-about-how-we-define-responsibility-online-and-how-we-enforce-it>

High level Group. (2018). A multi-dimensional approach to disinformation. Belgium: European Commission.