

網際網路傳播政策白皮書：
平臺自律、部會協力、共識治理

(初稿)

目錄

第一章 前言	1
一、網際網路特性	2
二、民眾使用行為與服務概況	5
第二章 當網際網路遇到傳播	15
一、問題現況與挑戰	15
二、我國立法現況	27
三、網際網路傳播治理價值	31
第三章 國際網際網路傳播政策觀測	34
一、時移勢轉趨向	34
二、當前主要地區、國家做法概要	38
第四章 本會網際網路傳播施政願景與執行策略	81
一、三大願景	82
二、四大理念	85
三、五大目標	89
四、執行規劃	93
第五章 結語與展望	103
一、科技巨輪推動的時代變化	103
二、結合多方利害關係人推動網路治理	107
三、結語-建立安全可信賴的網路環境	110

第一章 前言

1960年代以後的傳播媒介，以廣播電視、有線電視與衛星廣播電視為主，國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）2006年成立後，基於廣電特許制度進行監理。嗣因網際網路和數位匯流的發展，跨媒體、跨平臺的經營模式成為主流，不同媒體與平臺之間不再涇渭分明。為因應此變局，本會前於2020年2月發佈《傳播政策白皮書》，從基礎建設、視聽平臺、視聽內容、言論表意、傳播素養及公眾權益等面向，提出政策方向與解決方案，向各界宣達本會建構臺灣傳播環境之願景與方針。

傳播生態所需面對的問題日新月異，本會自不能守成不變，而須以動態調整的政策作為來引導傳播生態的正向發展。當今的網際網路世界，遍布百花齊放的新興媒體與應用服務型態，並成為傳播的主要管道。在去中心化的網際網路傳播環境中，任何人都可以成為內容提供者，也都有機會變成有影響力的媒體。又網際網路視聽服務（OTT TV）已成為臺灣民眾第二大收視來源，過往只能透過電視收看的影視節目，如今幾乎可在任何智慧型裝置上收看。隨著民眾生活越來越依賴網際網路上的各式應用與服務，這些新興應用服務也重塑既有的產業秩序及社會溝通模式。例如社群媒體和即時通訊等工具，使得人際溝通更加即時和便捷，提供個人和群體更多元的表達和交流空間，促進了資訊的流通和分享。

由於網際網路的開放本質，在網際網路傳遞的訊息不僅呈現爆炸性增長，內容也更加多樣化。於此同時，在網際網路傳遞之違法或有害內容，包括詐騙、侵權、性私密影像、霸凌、仇恨言論、錯假訊息、誹謗等種種違法或對兒少身心健康有害的內容或活動等，也快速增長，危害國人生命、身體、心理、名譽、

財產之安全，甚至威脅民主體制存續之根基。在堅守言論自由的民主價值下，如何促進網路傳播健全發展，以維護國民權利，保障消費者利益，成為當前極具挑戰性的任務。這些挑戰涉及技術、法律、產業、倫理、醫療等領域，使得對應之主管機關不易確定與分工，如此更有賴包括本會在內的相關部會及地方政府，在各自的職權範圍內，和相關網路業者密切合作，或進行立法規範，以求防止或減緩各種網際網路傳播所造成的問題與危害，進而建立安全可信賴的網路環境。

配合行政院組織改造，2022年8月27日修正施行之《國家通訊傳播委員會組織法》，新增網際網路傳播政策等職掌，掌理包括針對網際網路傳播的政策與法令之訂定與修正等事項。本會作為網際網路傳播政策之主管機關，於此時點，透過建立多方利害關係人參與機制，扮演國內各部會與相關業者間的溝通與協調角色，協助各部會可更順利依其權責處理上述問題。

延續2020年《傳播政策白皮書》闡述之核心價值：言論與表意自由、民主與公民參與，本網際網路傳播政策白皮書即就本會網際網路傳播政策願景與執行策略進行說明，除敘明網際網路治理模式在民主法治社會的重要意涵，亦藉此對外說明本會在網際網路傳播治理的角色定位。

一、網際網路特性

(一) 全球連結的開放本質

網際網路依據傳輸控制協定/網際網路協定 (Transmission Control Protocol/Internet Protocol, TCP/IP) 採封包交換來傳遞數據，與傳統電信的電路交換模式有別。在電路交換中，透過專用的通信連結來傳遞訊息，即便通信過程的雙邊處於無聲狀態，該連結仍維持直到通話結束為止；而

前者則將資料拆解成數個小型封包，並附上目標地點訊息，使每個封包各自選擇路徑抵達接收端後，再重新組合這些封包成為完整資訊。因為封包交換不占用通信連結，也因此具備更高的資源使用效率。此外，在連結出現故障之際，封包交換技術也可尋找不同路徑，持續將封包送出，韌性也相對高於電路交換。

傳統電信傳輸的通信連結與管理需仰賴中心交換機，相較之下，網際網路架構下，每個封包經不同路徑傳輸，直到抵達目的地為止。此核心技術開放的設計架構，讓網際網路得以誕生與運作：任何人都可以透過TCP/IP來傳輸資料，每個獨立網路營運者也循相同協定來分享路由連結，進而形成全球性網路；域名解析技術也開放任何人使用，讓每個輸入至瀏覽器的網址（URL）可轉換為網路位址（IP），並將使用者導引至其欲前往的網頁。

網際網路具備自由、開放的本質，發展初期政府干預程度不高。1996年，電子先鋒基金會（Electronic Frontier Foundation, EFF）創始人 Perry Barlow 曾發表過《網路獨立宣言》（A Declaration of the Independence of Cyberspace）¹，聲明網際網路沒有選舉產生的政府，政府無法、也不能治理網際網路，政府對網路空間沒有主權……網路世界由訊息傳輸、關係互動和思想本身組成……任何人都可以加入……網際網路不屬於任何國家，而網際網路正在制定自己的社會契約……。相關宣言內容從網路特性及1996年時代氛圍出發，展現了網路串連全球以及包容開放的特質。

¹ Perry Barlow (1996/02/08). A Declaration of the Independence of Cyberspace. Electronic Frontier Foundation. <https://www.eff.org/cyberspace-independence>

隨著網路使用人口的增長，各式各樣的應用服務在網際網路創新發展，此開放本質以及與全球連結的特性，加上技術、資訊與人類本能交互作用發展的結果，已對政府權力的實踐產生改變。進一步而言，網際網路與科技應用，大幅降低政府與民眾間的溝通成本，也加快資訊提供的速度與規模，使民眾可便利取得資料，增加大眾參與政治的機會，也平衡了過往僅優勢團體可參與政治的情形。

（二） 跨國服務帶來的治理挑戰

在網際網路持續發展過程中，社群媒體、搜尋引擎、電子商務等領域的跨國應用服務崛起，少數甚至已經在全球超過百個國家中營運，並且在諸多區域型市場中持續成長。這些服務透過第三方及合作夥伴的貢獻，創造出前所未見的經濟活動型態和巨大商機，例如社群媒體上轉貼的熱門新聞連結、影音分享平臺用戶上傳的寵物影片、應用服務市集上琳瑯滿目的遊戲，以及透過訂餐服務取得的熱騰騰美食。但和網際網路發展初期各式應用服務百花齊放情況不同的是，透過水平和垂直的整合，數位市場和產業日漸呈現集中化的現象。²

原本低度管制的網際網路，因為其中立性、多元性與流通性，創造了有利於資訊傳播多元發展、百家爭鳴的空間。但後來崛起的跨國超大型網路平臺和超大型網路搜尋引擎成為網路傳播守門者，雖一方面有助於促進資訊快速與大範圍地傳播，但一方面也透過演算法之運用，將使用者的注意力導引至特定領域。其開放、匿名及跨國界的特性，同時也開啟了有心人士利用網路從事違法活動、操縱輿情及打壓異己的方便之門。當網路產

² 公平交易委員會(2022/12)。數位經濟競爭政策白皮書。<https://www.ftc.gov.tw/upload/e864a976-bba1-4433-aeb6-6ff8c0811977.pdf>

業本身無法制定出有效的治理規章，網際網路早期被奉為圭臬的《網路獨立宣言》所宣稱「政府對網路空間沒有主權」的論述，逐漸受到挑戰。在保障言論自由並鼓勵科技創新的前提下，透過公私協力跨域整合專業與資源，形塑符合社會需求並能解決問題的網路治理模式，已然成為晚近重要課題。

二、民眾使用行為與服務概況

網際網路應用服務的發展，奠基在民眾接取網路之硬體基礎建設成熟度之上。臺灣作為高度網路與數位化之社會，依本會《112年通訊傳播市場報告》³，我國16歲以上民眾使用網路的比例為93.2%，使用手機上網的比例為95.8%，而這些民眾採用的行動上網流量方案以吃到飽為最多，占比約84.5%。

從網路使用行為觀察，多數臺灣民眾生活已經很難與網路脫離關係。人們的一天可能從打開通訊軟體接收長輩早安貼圖開始，通勤途中則瀏覽社群平臺，觀看朋友或追蹤對象的近況與貼文，或者開啟Podcast聆聽財經資訊，或接續前一天未結束的歷史故事；抵達辦公室或教室後利用搜尋引擎查找新聞與資料，完成工作或作業；中午透過外送取餐服務購買午餐；傍晚回家路上使用購物網站採買生活用品，順便再瀏覽確認一下影音平臺上已開啟小鈴鐺的頻道，是否有節目更新。一直到熄燈前的最後一個動作，或許都還是在回覆通訊軟體的訊息，或關閉一個有趣的短片。

³ 國家通訊傳播委員會（2023/12）。112年通訊傳播市場報告。

https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/23122/5023_49716_231228_1.pdf

以具體數據來觀察臺灣民眾的上網活動，民眾平均一週使用網際網路的總時數為35.7小時，而民眾在最近3個月內使用網路所從事的活動，以「撥打網路語音電話」的比例最高，其次是「下載圖片/電影/影片/音樂、玩或下載遊戲」和「參與社群網路」，比例分別為75.2%、44.7%、37.7%。

表1. 臺灣16歲以上之上網民眾最近3個月內使用網路所從事的活動

排名	活動名稱	比例
1	撥打網路語音電話	75.2%
2	下載圖片/電影/影片/音樂、玩或下載遊戲	44.7%
3	參與社群網路	37.7%
4	觀賞網路電視	36.0%
5	發送或接收電子郵件	35.8%
6	購買或預訂商品或服務	32.5%
7	網路銀行	31.0%
8	使用線上儲存空間存放文件/照片/音樂/影片或其他檔案	29.6%
9	取得商品或服務資訊	29.2%
10	造訪聊天網站、部落格、新聞群組或線上討論	28.5%

資料來源：本會112年通訊傳播市場報告

我國16歲以上民眾擁有仍在使用的社群媒體或即時通訊帳號，以LINE的比例最高（97.7%），其次為Facebook（包含Facebook Messenger）（71.2%）、YouTube（56.0%）、Instagram（32.8%）、WeChat

(15.5%)、TikTok (10.9)、X (前名Twitter) (10.2%)、WhatsApp (12.8%)、Telegram (4.5%)及Pinterst (2.6%)。使用率最高的前2名比例與其他品牌有相當大的差距。另依財團法人台灣網路資訊中心 (Taiwan Network Information Center, TWNIC) 《2023台灣網路報告》針對2023年臺灣18歲以上、近3個月有上網經驗的民眾的調查結果，有2.65%的民眾使用過TikTok。

觀察民眾過去一年使用網路的經驗及採取因應作為，16歲以上的民眾上民眾在觀看線上共享創作影音平臺時，看到反感或不適當的內容中，以「節目過多置入性行銷或贊助」比例最高 (23.3%)，其次為「暴力」 (22.2%)、「政治偏頗報導」 (21.6%)；在看到這些內容後曾採取的行動，詢問「112年通訊傳播市場報告」圖3.2.24中「觀賞網路電視」的數據「沒有採取任何行動」 (64%)為主，其次為「檢舉該內容」 (18.5%)、「停止使用該線上共享創作影音平臺」 (17.5%)。另外，16歲以上民眾在過去12個月內曾遇到的網路狀況，則是以遇到網路詐騙 (51.4%)占比最高，個資外洩 (24%)次之。

有80.2%的民眾透過搜尋引擎在網路上獲取資訊，而在網路上查找資訊時，確認其真實性之方式以「找其他網站的資訊比對」 (29.6%)占比最高，其次為「找尋訊息來源的可信度」 (29.2%)，但有更高比例 (39.1%)民眾不曾確認過網路資訊的真實性。

參考台灣事實查核中心發布的2023年假消息年度大調查報告⁴，過去一年中有83%的民眾收過假消息；調查結果也顯示假消息嚴重影響社會信

⁴ 台灣事實查核中心 (2023/05/19)。【2023假訊息年度大調查】愈闢謠反而「信者恆信」？政治澄清效力因政治傾向「打折扣」。 <https://tfc-taiwan.org.tw/articles/9154>

任，超過六成民眾因此降低對媒體工作者及政治人物的信任，也有超過一半的民眾降低了對政府施政之信任。最後，也有超過六成左右民眾認為政府、科技公司應限制假消息在網路流傳，即便可能因此損害人民的言論自由。

在社群媒體市場樣貌部分，國內社群媒體市場中居主導地位的業者是LINE、Facebook和Instagram，另也有越來越多年輕用戶使用TikTok、小紅書和Dcard等新興服務，且有大量的社群互動發生在其上。

表2整理在臺灣較常見的社群媒體與即時通訊服務的用戶規模，以及營運商在臺灣的稅籍登記情形等資訊。除納入國內調查研究報告中常見服務外，另也納入在臺灣市場內具一定影響力的本地社群服務，包括PTT、Dcard和巴哈姆特；以及逐漸形成趨勢的數個海外社群服務，如TikTok、小紅書等。值得注意的是，不同的資料來源會因為研究樣本、母體及研究方法不同而無法直接比較。表3呈現不同社群媒體與即時通訊服務在臺灣的概況。

表2. 臺灣常見社群媒體與即時通訊服務

序號	服務	營運商名稱	台灣用戶數 ⁵	稅籍登記情形	所營事業資料
1	LINE	LY Corporation	2,100萬	統編：24556886 登記名稱：台灣連線股份有限公司	I301020 資料處理服務業 I301030 電子資訊供應服務業 I401010 一般廣告服務業
2	Facebook	Meta	1,695萬	統編：24781069 登記名稱：台灣臉書有限公司	I103060 管理顧問業 I401010 一般廣告服務業 IZ15010 市場研究及民意調查業
3	Facebook Messenger	Meta	1,045萬	統編：24781069 登記名稱：台灣臉書有限公司	
4	Instagram	Meta	1,135萬	統編：24781069 登記名稱：台灣臉書有限公司	
5	WeChat	騰訊控股有限公 司	無公布數字	統編：53657595 登記名稱：香港商中霸有限公司	I301010 資訊軟體服務業 (限行 業標準分類6201、6202、 6209) F218010 資訊軟體零售業 (限行 業標準分類4831)

⁵ 用戶數統計時間為2024年初。

序號	服務	營運商名稱	台灣用戶數 ⁵	稅籍登記情形	所營事業資料
6	YouTube	Google	1,920萬	統編：27934855 登記名稱：美商科高國際有限公司	I301010 資訊軟體服務業 I301020 資料處理服務業 I301030 電子資訊供應服務業 I401010 一般廣告服務業
7	TikTok	無	565萬	無	
8	X (前名 Twitter)	X Corp.	464萬	無	
9	PTT	由國立臺灣大學 電子佈告欄系統 研究社管理	150萬	無	
10	小紅書	行吟信息科技 (上海)有限公司	無公布數字	無	
11	Dcard	狄卡科技股份有 限公司	800萬 ⁶	統編：42656367	I301010 資訊軟體服務業 I301020 資料處理服務業

⁶ 資料來源：dcard官網<https://about.dcard.tw/about>

序號	服務	營運商名稱	台灣用戶數 ⁵	稅籍登記情形	所營事業資料
					I301030 電子資訊供應服務業 I401010 一般廣告服務業
12	LinkedIn	Microsoft	330萬	統編：23525730 登記名稱：台灣微軟股份有限公司	I301010 資訊軟體服務業
13	巴哈姆特	旺普網路資訊股份有限公司	150萬 ⁷	統編：70481993	I301010 資訊軟體服務業 I301020 資料處理服務業 I301030 電子資訊供應服務業 I401010 一般廣告服務業

資料來源：Facebook、Facebook Messenger、Instagram、YouTube、TikTok、X（前名Twitter）、LinkedIn等的用戶數據來自DataReportal⁸，統計時間為2023年初；用戶數主要採用各家社群媒體公布的廣告可觸及用戶數量；業者的所營事業資料取自經濟部商工登記公示資料查詢服務，且僅列舉與網際網路傳播關聯度較高之業務。

⁷ 資料來源：<https://fc.bnext.com.tw/articles/view/2681>，資料日期為2022年

⁸ Simon Kemp (2024/02/23). DIGITAL 2023: TAIWAN. DataReportal.

<https://datareportal.com/reports/digital-2024-taiwan>

表3. 臺灣常見的社群平臺國內概況

名稱	概況
<p>LINE</p> 	<p>臺灣人每天透過LINE傳遞的訊息量高達 10 億則⁹，挾帶著全臺灣最多用戶之優勢，LINE近年也推出跨越文字聊天及影音通話以外之服務，從貼圖、影音分享（LINE VOOM）、遊戲平臺（LINE POD）、漫畫（LINE Webtoon）等內容服務，再跨足到金融支付（LINE Pay）、電子商務（LINE購物）、叫車服務（LINE Taxi）等。</p>
<p>Facebook</p> 	<p>Facebook為臺灣最受歡迎的社群平臺之一，其平臺上的內容類型以分享連結貼文占多數，其次是分享照片、分享影片內容；在Facebook的臺灣廣告受眾中，男女比例接近¹⁰。</p>
<p>Facebook Messenger</p> 	<p>Facebook Messenger提供訊息（含文字及圖像）傳送、影音通話、群組通話等功能，為臺灣民眾最常使用的即時通訊軟體第二名。截至2024年初，在Facebook Messenger的臺灣廣告受眾中，有51.2%是女性，而48.8%是男性。</p>
<p>Instagram</p> 	<p>截至2024年初，在Instagram的臺灣廣告受眾中，有56.5%是女性，43.5%是男性，也因此成為主打女性受眾如美妝、時尚等產業的宣傳平臺。在使用者的年齡分布上，以25~34歲族群最多，其次為18~24歲。</p>

⁹ 數位時代（2022/10/06）。台灣人每天傳10億則訊息，蘊藏多少商機？。 <https://www.bnnext.com.tw/article/72001/line-converge-2022-summary>

¹⁰ Simon Kemp (2023/02/13). DIGITAL 2023: TAIWAN. DtatReportal. <https://datareportal.com/reports/digital-2023-taiwan>

名稱	概況
WeChat 	2023年WeChat在全球用戶數為13.3億 ¹¹ ，但在臺灣的使用人數仍低於其他即時通訊軟體，使用者多是常往來於兩岸的臺商、臺幹、中配或學生。WeChat於2023年7月20日宣布其支付功能開放綁定境外信用卡，且不限定綁定中國手機門號，或有可能帶動WeChat使用率。
YouTube 	臺灣每人每週使用YouTube的時間約 5.1 到 5.2 天，每天平均使用 1.7 至 1.9 小時 ¹² 。截至2024年初，在YouTube的臺灣廣告受眾中，有50.6%是女性，而49.4%是男性。
TikTok 	TikTok在社群中的討論度高，也是最常被網紅標註的社群之一，未來可能成為更多品牌、網紅使用的平臺，帶動線上人流移動。截至2024年初，在TikTok的臺灣廣告受眾中，有45.7%是女性，而54.3%是男性。
X (前名 Twitter) 	X在臺灣的使用率雖不及其他社群平臺，但有不少政治人物使用。截至2024年初，在X的臺灣廣告受眾中，有32.9%是女性，而67.1%是男性，相較於其他社群平臺，比例明顯懸殊。
PTT 	PTT以學術性質為目的，而以電子佈告欄系統 (BBS) 為主的一系列服務，承諾永久學術中立。高峰期曾達到每日2萬篇新文章和50萬則推文、註冊人數超過150萬人的紀錄 ¹³ 。PTT最大特色在於具有分類詳盡的討論區 (板) 便於討論，也都設有管理規範 (板規) 與申訴制度，而各板的管理者 (板主) 為不支薪的自願者。

¹¹ Rohit Shewale (2023/12/12). 18+ WeChat Statistics For 2024 (Users, Revenue & More). Demandsage <https://www.demandsage.com/wechat-statistics/>

¹² 此為2023年2月統計數字，資料來源：IORG(2023/09/13)。台灣 YouTube 使用者習慣調查。 https://iorg.tw/_en/a/youtube-in-tw-232#h2-3

¹³ 今周刊 (2023/01/28)。PTT深夜把150萬鄉民全踢出去！。 <https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202301280003/>

名稱	概況
小紅書 	小紅書是中國知名的網路購物及社交APP，被喻為「中國版的Instagram」，使用者以女性為主，年齡主要分布在18~24歲 ¹⁴ 。對比Instagram的用戶多來自世界各國，小紅書則以中文用戶占大宗，分享的內容也幾乎都是中文，臺灣的企業也開始於此平臺製作社群內容。
Dcard 	Dcard號稱是全臺最大的年輕人社群平臺，擁有超過800萬用戶，其最大特色是匿名制，用戶可透過其平臺自由發表言論並交流意見，服務範圍也已擴展至香港及日本。Dcard旗下另有自製影音節目（Dcard Video）等。
LinkedIn 	LinkedIn在臺灣的影響力主要集中在求職市場，用戶中以24~39歲族群為最主要。截至2024年初，在LinkedIn的臺灣廣告受眾中，有47.9%是女性，而52.1%是男性。
巴哈姆特 	1996年以電玩遊戲討論起家的巴哈姆特，目前鎖定電玩動漫族群經營社群；每日活躍用戶數約150萬人，每日瀏覽量達2,260萬次。巴哈姆特用戶比例差異較大，其中女性占比40%、男性占比62% ¹⁵ 。

資料來源：Facebook、Facebook Messenger、Instagram、YouTube、X（前名Twitter）、TikTok、LinkedIn廣告受眾相關數據取自DataReportal 2024報告，統計時間為2024年初。

¹⁴ 岳士瑋（2023/09/09）。IG之外，為什麼台灣年輕世代還需要小紅書？。遠見 <https://www.gvm.com.tw/article/105917>

¹⁵ 資料來源為巴哈姆特官網：<https://www.oneup.com.tw/about.php>

第二章 當網際網路遇到傳播

一、問題現況與挑戰

臺灣民眾的整體上網率已經超過八成¹⁶，各式網路服務早與國人生活融合，大量經濟活動由實體轉換至線上，為民眾帶來更多便利。數位服務的興起，改變了人們的工作、社交與消費的方式，帶來了生產力、創新、民主化；但同時也帶來新的挑戰。跨國經營的超大型網路應用服務尤其扮演關鍵角色，影響範圍涵蓋政治、勞動關係、生產和消費及文化等不同層面。

儘管過去有部分的網路應用服務被描述為促進民主崛起、彰顯言論自由價值的工具，但在如劍橋分析醜聞事件爆發¹⁷、社群平臺向用戶推薦伊斯蘭國（ISIS）恐怖主義極端貼文、俄國對社群媒體言論的操弄可能造成2016年美國大選翻盤結果、社群媒體成為2017年反羅興亞同溫層聚集地，並助長了緬甸軍政府對羅興亞人的暴力行動¹⁸，以及社群媒體未能及時阻止紐西蘭基督城槍擊案直播影片廣受批評、多起使用者不堪網路霸凌與騷擾而選擇輕生等事件後，這些企業對公共參與政治的影響力也開始被重新評估。近年國際社會便持續就

¹⁶ 國家通訊傳播委員會（2022/12）。111年通訊傳播市場報告。

https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/23011/5023_48484_230116_1.pdf

¹⁷ 「劍橋分析」事件是什麼？一文搞懂免費心理測驗背後的故事。數位時代
<https://www.bnext.com.tw/article/55756/cambridge-analytica-election-taiwan-facebook?>

¹⁸ Facebook已成為緬甸人主要資訊來源，也成為號召對羅興亞人仇恨、進行種族清洗活動之平臺，轉貼相關仇恨性報導者之中，也包括緬甸實質領導人翁山蘇姬。

https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/fake-news-on-facebook-fans-the-flames-of-hate-against-the-rohingya-in-burma/2017/12/07/2c1fe830-ca1f-11e7-b506-8a10ed11ecf5_story.html

數位平臺對民主與人權造成傷害提出批判，甚至立法要求其負起責任，國內民眾也有出現類似看法¹⁹。

尤其當2019年底全球爆發新冠肺炎疫情，人們實體移動受到限制，因此更加重人們對網際網路的倚賴，從疫苗相關資訊、遠距學習與工作、遠距醫療，再到疫情監控工具的使用等，引發了大規模對隱私、人權之擔憂；新興技術及其應用迅速發展，如生成式人工智慧、區塊鏈、元宇宙等，使各國政府開始規劃不同治理措施。

隨著民眾使用的數位應用服務越來越多，各式爭議逐漸浮出水面，相關商業利益可能與產業自律衝突，因此越來越多的學者、政策制定者與公眾認知到其複雜影響力，呼籲相關業者應當負起更多責任。

於此，網際網路上的言論自由與問責間之衝突愈發明顯，此衝突源於兩種核心價值的對立，一是對於人們在網路上可自由表達意見與分享資訊的權利，另一則是為防止言論自由濫用造成個人或社會問題，因而要求建立問責制度；而對網際網路服務提供者的問責要求，也使其在網路訊息產生與散布的過程中，不再只是單純的「中介者」，還應扮演「調控者」角色。

為進一步提出如何在網際網路傳播治理中保障言論自由，同時避免言論自由被濫用，導致對社會與民主發展造成傷害，首應理解當今網路社會中複雜的治理關係與公共政策挑戰，作為進一步釐清如何透過治理機制，確保對最多人，而非對少數人產生益處的做法。

¹⁹台灣事實查核中心（2023/05/19）。【2023假訊息年度大調查】愈闢謠反而「信者恆信」？政治澄清效力因政治傾向「打折扣」。 <https://tfc-taiwan.org.tw/articles/9154>

美國哈佛大學甘迺迪學院內的肖倫斯坦媒體、政治、公共政策中心 (The Shorenstein Center) 和貝爾弗科學與國際事務中心 (The Belfer Center) ，在2021-2023年合作的「民主與網路治理倡議」計畫中提出一份研究²⁰，其分析了美國200多份法律提案進度與平臺業者的相關措施執行狀況，指出無論國會或平臺業者皆有所努力，但政黨間的歧見，以及僅著眼於特定個別議題的應對方式，使整體應對網路危害的相關措施進程緩慢。因此該研究試著以危害風險分類綜觀數位平臺帶來的負面衝擊，並針對處理這些風險時應納入考量之面向進行探索。

美國哈佛大學的報告中將數位平臺衍生的問題區分為七種風險類別，分別為：心理與健康安全、財務安全、隱私、社交與聲譽風險、職業風險、主權風險及公共利益，範圍廣泛而全面。研究中並強調隨著科技演變，這些類別項目可能增減，而類別內所討論的範疇也可能改變。

為聚焦當前網路平臺涉及之相關議題，釐清相關風險與未來治理之共識，以下參考前述從個人、產業到國家等不同層面之七種類別風險，說明網路平臺帶來的問題與挑戰，並以國內外近期案例具體化這些風險之內涵與衝擊，期望藉此網路風險藍圖，了解相關成因與可能之因應作為，據以作成治理政策方向之參考。

²⁰ The Shorenstein Center on Media, Politics and Public Policy & Belfer Center for Science and International Affairs. Towards Digital Platforms and Public Purpose: Final Report of the Democracy and Internet Governance Initiative. 2023/07/06 <https://shorensteincenter.org/towards-digital-platforms-and-public-purpose/>

（一）心理與生理安全風險

網路騷擾或霸凌、網路謠言等內容，包括網路上其他令人反感的內容以及重度或過度使用網路社群應用服務的行為，均有可能對生理和心理健​​康產生風險。例如追求按讚數、追蹤人數、和公開被認可的文化；持續不斷地觀看他人精心編排過所呈現出的理想、完美的影音照片等，可能導致負面的社交比較或自我認知扭曲，進而產生焦慮、抑鬱、孤獨感及自尊低落等情緒。

大腦發展關鍵階段的兒童與青春​​期少年族群更容易受到社群媒體的影響與傷害²¹；例如經常觀看媒體暴力內容的青少年更有可能表現出反社會行為，這些行為小至用玩具模仿暴力行為，大至實施犯罪暴力、接受暴力行為、乃至對暴力行為麻木不仁等²²。

再以網路霸凌為例，由於青少年花在網路上的時間增加，網路霸凌之發生機率升高，且網路霸凌行為人因為在網路空間中，不容易觀察和理解自己的霸凌行為對受害者的影響，其造成的負面效應也更加嚴重。美國國家衛生研究機構研究顯示²³，與未曾受過網路霸凌的人相比較，受過網路

²¹ Office of the Surgeon General (2023/05/23). Surgeon General Issues New Advisory About Effects Social Media Use Has on Youth Mental Health. The U.S. Department of Health & Human Services

<https://www.hhs.gov/about/news/2023/05/23/surgeon-general-issues-new-advisory-about-effects-social-media-use-has-youth-mental-health.html>

²² Cantor J (2000/8/27). Media violence.

<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10904203/>

²³ Sharon Reynolds (2022/07/12). Cyberbullying linked with suicidal thoughts and attempts in young adolescents. U.S. National Institutes of Health

<https://www.nih.gov/news-events/nih-research-matters/cyberbullying-linked-suicidal-thoughts-attempts-young-adolescents>

霸凌者更容易產生自殘的想法。根據董氏基金會發佈調查顯示²⁴，國內的國高中職學生中，約有2.5%（近3萬名學生）在過去一年「有」被網路霸凌的經驗；而這些曾受網路霸凌的學生，有半數表示這些經驗對自己的生活造成影響，也有近3成感到孤單或出現情緒不穩、易怒、躁動不安等症狀，更有18.8%的青少年有自我傷害的意圖。

網路上令人反感及違法內容不只是對青少年產生影響，對成年人亦是如此；在台灣、日本和韓國就曾發生過多起藝人、運動員，因不堪網路酸民謾罵與嘲諷而選擇自殺。暴力內容在社群平臺上的快速散布，對所有年齡族群的觀看者所造成的心理不適，也是另一個值得關注的網路不當或違法內容態樣。2019年的紐西蘭基督城槍擊案，兇嫌全程直播自己的襲擊過程，而該影片素材在各大社群平臺上迅速傳播，儘管平臺都迅速刪除相關影片，仍無法阻擋眾多用戶分享與轉傳相關圖片與影片²⁵。已有研究發現，經常性地曝露於憤怒、敵意或仇恨性言論的環境裡，確實可能強化偏見及厭惡情緒，當越過臨界點後，觀看者可能會將仇恨與歧視言論視為常態²⁶。

最末，過度使用3C產品也可能導致久坐或身體活動減少，對生理上造成不良影響。

²⁴ 董氏基金會（2023/10/12）。2022年-青少年網路使用行為、網路霸凌及憂鬱情緒現況調查。
https://www.etmh.org/Depression/show_more?id=233e107ec3bb48debae329ed83381b71

²⁵ BBC News中文網（2019/03/16）。基督城槍擊案：主嫌疑人細節、遇難者確認、新西蘭控槍及社交媒體角色反思。
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-47595032>

²⁶ Tom Jacobs (2017/12/04). How Hate Speech Boosts Bigotry and Intolerance. Pacific Magazine
<https://psmag.com/social-justice/how-hate-speech-boosts-bigotry-and-intolerance>

（二）財務風險

數位平臺衍生的財務風險源於網路詐騙以及個資竊取等事件所造成的個人財務損失。參考英國的國民西敏寺銀行（NatWest）發布的2023年最常見的金融詐騙統計²⁷，2023年英國前十大金融詐騙事件來源是數位平臺、社群媒體業者以及電信公司；美國聯邦貿易委員會發布的詐騙報告統計也顯示²⁸，自2021年以來，美國人因社群媒體詐騙損失27億美元，而這個數值可能只是冰山一角，因為大部分的詐騙案件都未通報。近年網際網路上大多數詐欺案件都源於用戶試圖購買衣服、電子產品等商品，卻始終未收到商品；另有一半的詐騙款項則流向了投資詐騙者。

根據我國刑事警察局統計，2023年4月份的單月網路詐欺案件達575件，造成財損達新臺幣3億2千萬元²⁹；而近年詐騙集團特別偏好冒用市場知名人士或權威專家，透過刊登廣告、或偽造名人帳號，以「保證獲利」、「高報酬」、「穩賺不賠」等話術，引誘民眾加入投資群組，大行「假投資、真詐騙」手法。

²⁷ NatWest Group(2023/10/17). Most common financial scams of 2023 revealed. <https://www.natwestgroup.com/news-and-insights/news-room/press-releases/financial-capability-and-earning/2023/oct/most-common-financial-scams-of-2023-revealed.html>

²⁸ U.S. Federal Trade Commission (2023/10/06). FTC Data Shows Consumers Report Losing \$2.7 Billion to Social Media Scams Since 2021. <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2023/10/ftc-data-shows-consumers-report-losing-27-billion-social-media-scams-2021>

²⁹ 刑事警察局（2023/05/15）。假冒名人鼓吹投資 刑事局提醒假投資廣告詐騙多。 <https://www.cib.npa.gov.tw/ch/app/news/view?module=news&id=1887&serno=4ded8e71-7932-4621-8009-d02ea347a5a0>

(三) 隱私風險

網路相關服務可能會蒐集與分析大量的使用者資料，造成隱私侵犯之疑慮。使用者的個人資料與線上活動等資訊可能在使用者不知情的情況下與第三方共享、被販售或做不當利用。不只侵犯個人隱私，還可能導致其他資料濫用問題，如監控、定向廣告，以及第三方的資料誤用。

美國非營利組織電子隱私資訊中心 (The Electronic Privacy Information Centre, Epic) 認為，資料的蒐集是社群媒體商業模式的核心，大量的個人資料可以讓業者對用戶進行精準廣告投放，吸引用戶延長停留在平臺的時間，增加廣告利潤，但此做法卻會對用戶隱私產生影響³⁰。大部分的情況中，用戶並不清楚也不曾閱讀過這些服務的隱私權政策，也不完全理解與自己有關的資料會在哪些情況下被蒐集、分析與利用。甚至，有些社群平臺會和其他合作夥伴分享、出售用戶提供的資訊，再加上其他資訊：如用戶與其他用戶間的互動情形、觀看某些類型內容的反應等，以用於更精準地投放廣告。

而業者所屬公司彼此間的併購，也可能對消費者隱私造成嚴重風險；美國曾發生社群平臺併購競爭對手，被併購的業者未能遵守先前尊重客戶隱私的承諾，讓母公司接手其客戶資料，最後遭歐盟開罰1.22億美金³¹。

³⁰ EPIC Social Media Privacy Page (資料擷取日期：2023/11/29)

<https://epic.org/issues/consumer-privacy/social-media-privacy/>

³¹ Mark Scott (2017/05/18). E.U. Fines Facebook \$122 Million Over Disclosures in WhatsApp Deal. The New York Times <https://www.nytimes.com/2017/05/18/technology/facebook-european-union-fine-whatsapp.html>

此外，蒐集並保留大量個人資料的網站，倘若未制定適當的資安管控措施，本身亦容易成為駭客攻擊與資料外洩的對象。

(四) 社交與聲譽風險

網際網路應用服務發展所帶來的社交與聲譽風險，可以從騷擾行為、霸凌言論，與不實謠言等網路言論，對個人甚至是整個社群造成負面影響，以及個人非自願分享在網路上的影像，或言論所衍伸問題等兩種情境來談。而這些可能會造成社交與聲譽風險的網路言論或內容，會因為部分平臺或網路服務採匿名或假名，使惡意行為本身更為猖獗，在網路訊息如病毒快速散布下，造成受害者在心理健康或自尊心等不同層面的不良影響。

特別是謠言、刻意引戰、流言攻擊、恐嚇、嘲笑謾罵等網路騷擾或霸凌等類型的網路言論，不只會對當事人個人，還有可能對更大範圍的特定社群造成危害。例如全球新冠肺炎爆發期間，在歐美國家發生大量針對亞裔社群「亞洲人帶來病毒」等歧視性言論，或是「冠狀病毒滾回去」等惡意中傷言論，不只帶來了恐慌，甚至還衍伸到實體世界中對亞裔人士的辱罵與攻擊，社群媒體的推波助瀾也被認為是罪魁禍首之一³²。

而個人非自願分享在網路上的影像或言論，最常見的是「未得同意散布性私密影像」，亦稱之為「復仇式色情」。這些影像隨著伴侶關係破裂後，遭一方以威脅或惡意散布方式公開，成為破壞受害者名譽及人際社交關係的犯罪手段。韓國與臺灣都存在的N號房事件，便是其中最引人注目

³² 曾婷瑄 (2020/02/27)。「冠狀病毒滾回去」？這份關於歧視的法國街訪，讓我們看見真實的自己。獨立評論@天下 <https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/436/article/9114>

的案件，這些受害者不只是名譽與社交關係受損，還面對著心理壓力、長期自殘意念及難以回歸社會等現實問題³³。

（五）職業風險

部分以共享經濟或零工經濟為號召的新創應用，雖然提供了新穎便捷的服務，但因其新創服務尚未規範於既有法令之中，可能因此影響勞動權益。

以國外發生的求職網站個案為例，2021年，該網站因系統演算法的偏見³⁴，認定男性較女性更積極地尋求新的機會，因此推薦男性求職者多於女性求職者，造成媒合偏差。儘管該網站的演算法排除了姓名、年齡、性別和種族等可能會導致自動化流程出現偏差的變因，該服務的演算法仍然可以檢測具有特定性別認同的群體所表現出的行為模式，進而促使該公司團隊投入演算法改良，以期產出更具代表性的推薦結果。

（六）主權風險

網路應用服務也可能構成國家主權和民主進程的風險。當用戶集中在少數業者時，相關資訊操弄可能會影響公眾輿論方向，甚至影響政治結果；包括來自境外勢力的干預、演算法的偏見，以及同溫層效應等，都有可能扭曲公眾意見，削弱對民主制度的信任，並侵蝕人民做出明智決策的能力。

³³ 許佳琦 (2021/01/11)。南韓「N號房事件」殘酷一年後？屠殺靈魂的現場直播間。轉角國際 https://global.udn.com/global_vision/story/8664/5158695

³⁴ Sheridan Wall & Hilke Schellmann (2021/06/23) LinkedIn's job-matching AI was biased. The company's solution? More AI. MIT Technology Review. <https://www.technologyreview.com/2021/06/23/1026825/linkedin-ai-bias-ziprecruiter-monster-artificial-intelligence/>

言論自由為民主社會中不可或缺的基本權利，也與現代化民主國家公民素養相關。但是在數位網路時代，各式違法及有害言論與內容在網路世界發酵，言論自由界線需更謹慎界定。被視為箭靶的少數科技巨頭在世界各地被指責未能盡責刪除這些具傷害性的言論，但當業者開始依所謂的「社群守則」實施內容審查、封鎖特定帳號時，大家也意識到其力量之強大，言論自由斷定之艱難。例如，曾獲普立茲獎的「燃燒的女孩」越戰經典照，被認定為兒童裸照而遭Facebook刪除³⁵；美國前任總統川普的社群帳號，於國會暴動事件中遭指「煽動暴力」等原因而被停權³⁶。在臺灣也常有網友們在社群媒體上展示自己莫名「被祖」（網友戲稱被Meta創辦人祖克柏刪文）的截圖。

除了跨國社群平臺握有得以判定言論性質、扼殺言論傳播的權力，某些國家也會利用巨量資源以及社群帳號創建的便利性，營造從眾效應，嘗試介入他國選舉、操縱輿論，以營造對自己有利的投票意向，因而危及他國的主權與民主體制運轉。³⁷根據調查局揭露，我國近年也同樣面臨來自境外大量註冊之假帳號散播假訊息，例如在COVID-19疫情期間，以大量

³⁵The Associated Press(2016/09/09), Facebook allows postings of 'napalm girl' photo after debate, <https://www.ap.org/ap-in-the-news/2016/facebook-allows-postings-of-napalm-girl-photo-after-debate>

³⁶ 王奕雅 (2021/01/22)，川普的帳號被各大社群媒體停權，號稱言論自由天堂的Parler被下架，<https://ai.iias.sinica.edu.tw/trump-suspended-by-social-media-parler-terminated-by-aws/>

³⁷ Danielle Wallace(2023/11/30), Meta officials warn China, Russia, Iran plan 'foreign covert influence operations' ahead of 2024 election, <https://www.foxbusiness.com/politics/meta-officials-warn-china-russia-iran-plan-foreign-covert-influence-operations-2024-election>

帳號散播影響我國防疫之假訊息，³⁸近期又配合AI技術之便，以虛擬人聲搭配影片，大量投放有關我國總統私人生活之負面謠言³⁹。

不同國家、文化、宗教與種族的多元價值觀會影響到對仇恨、歧視、甚至是色情的定義判斷。而仰賴私人企業或自動化的人工智慧工具來決定應當受管制或消失在網路上的內容與言論，也似非完美方案。如前段所述，當全球的網路服務用戶集中在少數的科技巨頭時，這些科技巨頭來源國的固有價值觀、跨國經營時面對不同政府的壓力，都是網路言論當前面臨的困境與難解問題；對於特定國家基於惡意，利用網路之便利性與新型科技介入他國民主程序，我國也必須持續追蹤、預防與對抗。

（七）危害公共利益的風險

網際網路傳播的不實、錯誤、或違法訊息，衍生對政府施政不信任、加劇不同社群間的對立衝突，與侵害個人隱私等問題；演算法決定用戶觀看內容，阻礙民眾獲取正確且多元資訊的機會；數位平臺的新聞聚合 (News Aggregation) 模式對傳統媒體的侵蝕；少數跨國網路應用服務濫用其市場支配地位，產生競爭不公平等；都是可能對公共利益造成危害的原因，以下分述之。

社群媒體已經被證實，可以放大具誤導性質內容的傳播效果，導致不實或錯誤訊息大規模散布。包括美國麻省理工學院 (MIT)⁴⁰在內的不少

³⁸ 菱傳媒 (2022/01/21)，防疫假消息滿天飛 境外敵對勢力操控400臉書人頭帳號作怪，<https://wnews.tw/article.php?news=2679>

³⁹ 蘇永耀 (2024/01/10)，中國介選鎖定蔡英文 虛擬主播散播抹黑「秘史」，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4547593>

⁴⁰ Souroush Vosoughi, Deb Roy & Sinan Aral (2018/03/09). The spread of true and false news online. Science Vol 359, Issue 6380 <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aap9559>

研究機構，透過長時間且大量的實際數據觀測得出的結論發現，假訊息比真相傳播得要更遠、更快、更深、更廣，有時候差異還會達到10倍。而造成此現象，可能與利用大量的社群機器人帳號，於短時間內散布假訊息以引發真人觸及內容，並透過論及具影響力人物而誘使使用者轉發有關，讓這些假訊息經真人層層轉發後，套上貌似真實的外衣。另外由國家所贊助的團體也可能透過散布不實訊息，濫用社群平臺的演算法來操縱公眾意見方向。我國也面臨錯假訊息大量充斥於網際網路的威脅，連續10年被國際評比為全球受境外假訊息影響最嚴重國家⁴¹。

演算法是網際網路平臺及應用服務提供者依用戶偏好與行為為基礎，進行服務內容個人化的技術，透過增強用戶體驗，以提升用戶之間的互動，增加用戶使用該服務的時間，最後再依照不同用戶的特性與習慣，投遞最符合其偏好的資訊，達到最終增加收益的目的。2019年曝光的劍橋分析事件 (Cambridge Analytica) 中，劍橋分析公司透過精準分析非正當管道取得的Facebook用戶個資，分析群眾的性格、政治立場等資訊，再利用社群平臺的廣告服務，透過演算法精準地將特定的不實資訊或具爭議性訊息投放到用戶眼前。2016年的美國總統大選，便是在此受精準掌控的大量廣告投放下，透過斷章取義的影片及煽動暴力的言論加劇了社會分裂，並成功操作民意⁴²。

演算法創造出信念相近的同溫層，並限制多元觀點接收的可能。類似訊息的反覆出現強化用戶原本所信任或信仰的價值觀，阻礙了批判思考，

⁴¹ 黃嫻涵、陳柏諭 (2023/04/02) 。瑞典研究：台灣境外假訊息全球最嚴重 連10年榜首。公視新聞網。 <https://news.pts.org.tw/article/630354>

⁴² 劉致昕 (2020/01/06) 。專訪前「劍橋分析」業務總監：只要臉書的生意繼續，民主就有危機。報導者 <https://www.twreporter.org/a/information-warfare-business-interview-cambridge-analytica-brittany-kaiser>

以及與不同族群間的互動理解。隨著演算法衍生問題受到重視後，包括Google在內的部分業者，開始提供用戶啟用或停用「個人化廣告」的選項，是一個好的開始。

此外，數位平臺因呈現新聞媒體產出的內容而取得的網路流量，其所獲得的廣告收益是否應分潤給新聞媒體等議題，也是近年在各個國家所熱烈討論的重點之一。

最後，有關數位服務的競爭課題也引起關注，例如搜尋引擎的搜尋結果偏好，優先排序搜尋自家產品等，對企業使用者及競爭對手採取不公平的交易手段，不僅影響企業用戶的創新服務，也會對消費者造成影響。

二、我國立法現況

面對前述不同類別網路爭議，許多國家嘗試透過立法來因應，我國亦不例外。鑑於網路議題涉及樣態多元，需仰賴跨部會協調與公私合作方能達到目的，近年我國政府針對不同法規推動修法，試圖透過法律強化網路業者應負擔義務，其中包括本會於2022年6月29日提出的《數位中介服務法》草案，試圖建立平臺問責法制架構並強化線上安全，惟該草案因高度社會爭議而暫緩推動；至於組織職掌面，2021年12月28日立法院三讀通過、2022年5月4日總統令修正公布、2022年8月27日施行之《國家通訊傳播委員會組織法》部分修正條文，第3條本會掌理事項新增網際網路傳播相關業務，包括網際網路傳播政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行等。

至於其他機關立法涉及網際網路傳播部分，請見以下說明：

2023年瑞典哥德堡大學報告指出，我國受到網路不實訊息攻擊程度連續十年蟬聯世界第一。除了既有內政部《社會秩序維護法》第63條規範不得散布足以影響公共安寧之謠言、金融監督管理委員會（簡稱金管會）《證券交易法》第155條則禁止散布流言影響證券價格外，我國政府在2018年啟動一系列修法，例如《農產品市場交易法》第6條規範故意散播影響農產品交易價格之謠言或不實訊息，足生損害農產品運銷秩序者；《傳染病防治法》第63條規範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；《災害防救法》第53條規範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。另外《糧食管理法》第15條之1、《食品安全衛生管理法》第46條之1、《中華民國刑法》第310條、《陸海空軍刑法》第72條等都包含相關規範。惟上開條文著重於訊息本身之不實性，並未明文指涉該訊息是否屬於網際網路傳播。

近年相關部會持續於其職掌範圍內修訂法令，並開始於條文中納入網際網路之規範。例如：內政部《平均地權條例》第47條之5規範任何人不得以電子通訊、網際網路傳播方式散布不實資訊，影響不動產交易價格；衛生福利部（簡稱衛福部）《營養及健康飲食促進法》第23條規定任何人不得利用廣告或包含網際網路在內之其他方法，傳播不實之營養及健康飲食消息。然而，相關人民團體對於前述法令執行是否與憲法保障之言論自由衝突，有不同意見⁴³。再者，上述法律雖已注意到網際網路傳播的問題，但對於使用者利用網際網路業者之服務所散布的不實資訊，是否課予網際網路業者一定之防制義務，仍缺乏相關規範。

⁴³ 台灣人權促進會【聲明】管制不實訊息，應兼顧言論自由<https://www.tahr.org.tw/news/2593>

對於使用者利用網際網路業者服務所傳輸的內容，《著作權法》第六章首開先河，針對不同類型的網際網路業者，分別訂定安全港免責原則⁴⁴，例如連線服務提供者之資訊傳輸、發送、連結或儲存，係經由自動化技術予以執行，且連線服務提供者未就使用者所發動或請求傳輸之資訊為任何篩選或修改，對其使用者侵害他人著作權或製版權之行為，不負賠償責任；快速存取服務提供者、資訊儲存服務提供者及搜尋服務提供者於收到著作權人或製版權人通知其使用者涉有侵權行為後，如立即移除或使他人無法存取該涉有侵權之內容或相關資訊時（Notice and Takedown），亦不負賠償責任等。

除了著作權法的安全港原則外，相關法令亦陸續對於網路業者課予一定義務。例如《菸酒管理法》第31條規範網際網路業者針對酒之廣告或促銷應標示警語；《菸害防制法》第12條規定菸品、指定菸品必要之組合元件之促銷或廣告，不得以電腦網路宣傳；《動物傳染病防治條例》第38條之3則有就網際網路內容涉及境外的檢疫物販賣至國內等情況，業者應加註必要警語、且有限制接取、瀏覽或移除相關網頁內容等規定；《自殺防治法》第16條規定網際網路或其他媒體不得報導或記載教導或描述自殺等事項。另外，《家庭暴力防治法》第50條之1、《兒童及少年福利與權益保障法》第69條、《人口販運防制法》第20條、《犯罪被害人權益保障法》第32條及《兒童及少年性剝削防制條例》第14條等，規定網際網路或其他媒體不得於網際網路上報導或記載足以識別兒少、被害人或其家屬身分資訊之內容等。

針對兒少身心健康議題，衛福部主管之《兒童及少年福利與權益保障法》要求業者須更進一步訂定自律措施，其中第46條第2及第3項規定，網際網路平

⁴⁴ 以著作權法為例，安全港原則（或稱「責任避風港」）是透過法律明確化網路服務提供商在第三人著作權侵害案件中的責任歸屬，並規範在哪些情形下，網路服務提供者可主張不負著作權侵害之民事責任。

臺提供者應依防護機制，訂定自律規範採取明確可行防護措施；未訂定自律規範者，應依相關公（協）會所定自律規範採取必要措施。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。教育部亦訂有校園霸凌防制準則，處理包括網路霸凌之事件。

面對數位性暴力、詐騙以及深度偽造影音等議題，我國政府在2023年推動性暴力犯罪防制四法⁴⁵、打詐五法⁴⁶、以及針對公職人員和總統副總統選舉罷免法之修正，建立了如網路業者性影像移除機制、強化網路平臺落實廣告實名制、要求網路平臺或應用服務提供者限制瀏覽或移除經確認過的深度偽造聲音、影像等措施。

前述不同法令雖已對網路上之違法內容訂有規範，但許多具體個案仍需要司法機關或行政機關進行認定，如《中華民國刑法》中的誹謗、公然侮辱；《社會秩序維護法》之散布謠言，以及《著作權法》中有關合理使用的認定等。

網路爭議從不會因法律存在就從此消失，不只因為法律有其侷限性，還因為數位環境不斷且快速地演進與變化。以性私密影像轉發與分享等數位性暴力事件為例，過往這類的事件僅能依刑法誹謗、妨害秘密或散布猥褻物品罪等輕

⁴⁵ 性暴力犯罪防制四法為《中華民國刑法》、《犯罪被害人權益保障法》、《性侵害犯罪防治法》及《兒童及少年性剝削防制條例》，主要以專章保護、加重罪責、提供被害人相關協助及性影像移除配套措施等為方向。參考資料：行政院性暴力犯罪防制四法新聞稿（2022/04/01）<https://www.ey.gov.tw/Page/5B2FC62D288F4DB7/465a0857-21be-4c66-be4b-3e8a9ae5b530>

⁴⁶ 「打詐五法」分別為《中華民國刑法》、《人口販運防制法》、《個人資料保護法》、《洗錢防制法》、《證券投資信託及顧問法》，以嚴懲深偽詐騙、私行拘禁及人口販運，並加重相關詐欺罰則，強化網路平臺落實廣告實名制等維修法方向。參考資料：行政院新世代打擊詐欺策略行動綱領1.5版新聞稿（2023/05/16）：<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/2e83d05a-2c9a-4dea-a4ad-18f6c6804e5a>

罪予以論處，對於被散布流通的影像的移除下架或受害者救濟措施亦付之闕如；為處理此爭議，我國也透過修法加重刑責、快速將影像移除、提供被害人相關保護，再輔以相關部會加強性別平等教育等措施，以及平臺業者的配合，期能夠架構出更完善的性別暴力防護網絡。

考量不同部會對於所涉網路業者提供之服務熟悉度高低有別，本會作為網際網路傳播政策主管機關，透過理解不同國家奠基於其歷史文化脈絡所提出的網際網路傳播治理政策，期望構思發展足以彰顯透明、問責等民主價值的網際網路傳播治理政策，並以符合必要及比例等原則之方式，與相關部會、業者、公民社會共同研議聯防，減少使用者在網路環境中遭受的傷害。

三、網際網路傳播治理價值

因應網路環境不斷變化所衍生的問題與挑戰，各國政府均持續進行研議並做出對應之法規調整。然而面對這些問題或爭議，企業、政府、及使用者從各自立場往往有不同期待與看法。有些業者認為制定這些網路規範的責任不應該只加諸在業者身上，期待政府有更積極的作為⁴⁷；有些政府單位譴責業者對自身的問題視若無睹；有些民眾則認為政府和業者都無所作為，面對以上爭議，「治理」便是由不同利害關係人所提出的方案。

⁴⁷ Mark Zuckerberg (2019/03). The Internet needs new rules. Let' s start in these four areas. The Washington Post.
https://www.washingtonpost.com/opinions/mark-zuckerberg-the-internet-needs-new-rules-lets-start-in-these-four-areas/2019/03/29/9e6f0504-521a-11e9-a3f7-78b7525a8d5f_story.html

聯合國全球治理委員會 (Commission on Global Governance) 在1995年發表的《我們的全球夥伴關係》報告提到⁴⁸，「治理」是各種「公共或私人的個體和機構」管理共同事務之諸多方式的總和。它調和相互衝突或不同的利益，既包括迫使人們服從的正式制度和規則，也包括各種人們自願遵守、或認為符合其利益的非正式制度安排。

隨著不同利害關係人更深入地了解網路傳播治理的本質與複雜度，此刻有賴政府、公民社會和私部門就不同價值協調可行方案以應對，例如有基於人權與公民權的價值；有針對演算法系統的公平、當責、透明等原則要求；或針對個人資料與隱私保護之訴求等。而這些不同的價值可透過政府法規、產業準則、企業自律措施與責任機制、技術標準等治理措施據以體現。

聯合國體系中提供多方利害關係人就網際網路公共政策進行對話的網路治理論壇 (Internet Governance Forum, IGF)，第18屆的年度盛會在2023年10月12日於日本京都圓滿落幕。在彙整當屆會議討論重點的京都IGF總結文件 (Kyoto Message)⁴⁹中，對於網際網路傳播有關網路犯罪活動、虐待兒童、仇恨言論、不實訊息及干預選舉等的論述，強調的是以符合國際人權規範的方法來執行政府監管，而數位技術治理框架也要以人權為核心。

本會認為的網際網路傳播治理價值是，對於網際網路上流通的違法及有害資訊應當加以限制，而限制的考量不只要符合國際人權標準，也應保障言論自由的權利；申言之，本會認為該治理價值體現在維護公共秩序、保護用戶權益、

⁴⁸ Commission on Global Governance (1995). Our Global Neighborhood. <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/>

⁴⁹ Kyoto Message. <https://intgovforum.org/en/content/kyoto-messages>
資料擷取日期：2023年11月20日

促進言論自由的基礎上。網際網路作為資訊的主要流通媒介，其良性發展與穩定運行需要有效的治理機制，以防範和制止可能對社會產生不良影響的資訊。首先，對於網際網路上流通的違法及有害資訊的限制，是為了保護公眾免受虛假、危險或違法資訊的侵害。這不僅有助於維護公共利益，還可保護特定群體，如未成年人，免受有害資訊之傷害。此類型之限制範圍應符合國際人權標準，並在保障言論自由權利的前提下進行，確保對這些有害資訊之管控不會侵犯公民的基本權利。

2022年4月28日我國與50餘個民主國家代表共同簽署「未來網際網路宣言」(A Declaration for the Future of the Internet)，承諾將共同促進與維持一個開放、自由、全球化、可互通性、可靠和安全的網際網路，在此願景推動的原則當中，包括保護及促進人權與基本自由、建立數位生態系中的信任等，與本會的網路傳播治理價值大致相近。

在此核心價值推動下，預期能促進網路傳播的多樣性與包容性，例如鼓勵不同觀點的表達，保障各種意見能在網路上流通。同時，這樣的治理理念也有望減緩利害關係人對於傳播內容審查或限制的疑慮。透過明確的法規和準則，使網路平臺在處理有爭議的內容時更具透明度和可預測性。這不僅有助於避免濫用權力，也能夠建立用戶對平臺的信任，進一步提升整個網路生態系統的健康運行。

第三章 國際網際網路傳播政策觀測

一、時移勢轉趨向

網際網路自40多年前開始運作，初始之際，僅限於擁有計算機設備與技術能力的國防與學術領域的專業人士使用，但其後續發展成一個去中心化的通訊網路，讓使用者自由運用，從網際網路上發展出來的應用與服務的速度也越來越快。

在過去20年期間，網路世界前所未有地進展，其中最重大發展之一即是各式應用服務的興起，範疇涵蓋交易市集、社群媒體、App商店、比價網、搜尋引擎、交通旅遊預約行程等，相關應用服務與民眾生活緊密相融，除了為消費者帶來了便利，更為全球企業和貿易商創造跨境銷售與交易的新機會。也因此，歐美國家為促進網路技術發展及市場成長，便賦予這些網路應用服務在符合特定要件下的法律責任豁免，尤其避免課予其積極審查內容之義務為政策方針。如歐盟《電子商務指令》⁵⁰ (E-Commerce Directive) 及美國《通信端正法》 (Communications Decency Act, CDA) 第230條⁵¹。

直到10年前，監管機關和人們相信這些應用服務實現某種可能，讓商家、程式開發人、司機、民宿等供應者，不必透過任何中介或經銷商，得以直接與消費者或客戶串接，為當時市場中被主流企業排擠的人或中小型商家提供了新

⁵⁰ "Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce')"

⁵¹ Communications Decency Act of 1996 (Title V of the Telecommunications Act of 1996)

的經濟機會；而社群媒體的興起也在某種程度上帶動了全球公民新聞和民主運動的黃金時代。

世界經濟論壇 (World Economic Forum) 認為⁵²，當今數位平臺已經演變成由少數企業控制著世界經濟活動和投資資本，部分平臺可能傳播破壞民主的陰謀論、仇恨言論和假新聞。網路平臺從新創事業成長至跨國集團，從乘載多元內容到助長社會對立、匯聚善惡於一身，不但掌握市場影響力及內容控制權，也成為當今被究責的主要對象。全球資訊網 (World Wide Web) 發明人 Tim Berners-Lee 對此感到擔憂⁵³，他認為有必要讓用戶自行控制自己的資料，而非讓科技巨頭肆無忌憚地運用，以解決網路上權力失衡的狀態。

全球各地開始呼籲透過公私協力共管機制以因應越來越多網路衍生的問題，期望可以平衡商業服務與公部門間的權力。過往數位應用服務普遍不需要受到監管以避免阻礙創新發展的想法，轉變成為應當限縮業者權力，各國政府因而開始感到管制的緊迫壓力。2021年自由之家的網路自由報告⁵⁴即指出，全球風氣已轉向由政府加大對數位市場管制與干預，並且至少有48個國家已針對科技公司展開或已採取了監管科技公司的立法或管理行動，以因應網路上逐漸加劇

⁵² Harold Feld (2019/05/08). To regulate digital platforms in the future, we should look to the past. World Economic Forum <https://www.weforum.org/agenda/2019/05/digital-platforms-act-regulation-ebook/>

⁵³ Sophie Webster (2022/01/19). World Wide Web Inventor Wants to Focus on Addressing the Imbalance of Power on the Web. Tech Times <https://www.techtimes.com/articles/270778/20220119/world-wide-web-inventor-focus-addressing-imbalance-power.htm>

⁵⁴ Adrian Shahbaz & Allie Funk(n.d).. Freedom on the Net 2021. Freedom House <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2021/global-drive-control-big-tech>

如騷擾、極端主義、網路詐騙等問題，部分措施則是讓這些科技巨頭對其營運模式承擔更多的責任。

英國上議院通訊委員會在2019年發布《Regulating the Digital World》報告⁵⁵提醒，若政府不干預，科技巨頭對於媒體內容傳播的控制力將越強，而整個網路也將按照這些企業的意願和利益發展。美國的前任總統川普及現任總統拜登，也都曾經表示希望能夠廢除被譽為業者免死金牌的《通信端正法》第230條；該法主要保障網際網路服務提供商與用戶，對於其他用戶發布的內容享有豁免權，且服務提供商不會因為移除或審核第三方內容而負法律責任。

受到關注的部分業者也開始提出自發性的、或因應不同國家法律之措施，例如建立社群規範、實施內容審查、與事實查核平臺合作、透過演算法降低特定議題曝光度⁵⁶、針對官方媒體與政府帳號加註標籤⁵⁷、或加註政治廣告等。不過，這些政策其實並不易執行，例如光是要區分仇恨言論和嘲諷批評，就會引發許多不同的見解⁵⁸；且社群平臺在刪除用戶所謂的「誤導性」或「不當」內容貼文時，也可能因為採用標準因人而異等，而遭受人權團體、政界人士等不同角度的批評，這些批評包括像是，平臺的廣告商業模式因高度仰賴用戶停留

⁵⁵ U.K. Authority of the House of Lords(2017). Regulating the Digital World.

<https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldcomuni/299/299.pdf>

⁵⁶ 王宏恩 (2022/09/01) 。演算法、短影音與社群：台灣選舉中的另一個戰場。思想坦克<https://voicetank.org/演算法短影音與社群選戰/>

⁵⁷ Twitter (2020/08/06). New labels for government and state-affiliated media accounts. https://blog.twitter.com/en_us/topics/product/2020/new-labels-for-government-and-state-affiliated-media-accounts

⁵⁸ Anshu Siripurapu and Will Merrow (2021/09). Social Media and Online Speech: How Should Countries Regulate Tech Giants?. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/in-brief/social-media-and-online-speech-how-should-countries-regulate-tech-giants>

時間，導致沒有高度意願去監督容易吸引眼球的仇恨或暴力言論；社群平臺為避免遭罰，反而過度刪文而犧牲了言論自由。

二、當前主要地區、國家做法概要

不同國家對於網路治理的做法會因其政體與產業樣貌各異。多數極權國家在網路空間仍維持其在實體世界中的強力管制模式，採取嚴格的審查制度；至於民主國家，如美國及日本，過去在治理上多仰賴產業自律措施及第三方通報機制，最近幾年也都逐漸出現越來越多強化監管的公開辯論與法律提案，針對網際網路傳遞的明顯「違法或侵權」資訊訂定規範，透過法律界定網路業者的責任範圍，並對傳輸這些資訊的網路業者加諸如內容審核、移除下架或限制接取等責任要求。而另外像是歐盟、英國、澳洲、德國及韓國等採取相對規範嚴格方向的國家，其規管強度較前述國家更高，係以法律訂定相關業者之責任。

以下將就美國、歐盟、英國、德國、法國、澳洲、韓國及日本等經濟體，因應網路發展所衍伸的各式網路傳播治理問題，敘明相關策略，並歸納出「各國限制傳播內容認定歧異」、「內容治理模式不只是移除」、「自律機制出現」及「加強平臺問責」等趨勢，作為我國規劃網路傳播治理之參考。

（一）各國治理觀察

1. 美國採低度管制，對兒少色情部分訂有規範

美國對於言論自由有著高度保障，對於網路傳播治理的模式也循此精神，在少數特殊領域以特別法方式，賦予有限的網路業者責任。特殊領域之外則是以1996年《通信端正法》第230條一般性地賦予網路業者對第三方內容的免責，保障網路業者對第三方的侵權內容享有豁免權，原則上確立了政府不介入規範網路業者責任的治理模式。除了煽動犯罪而有明顯且立即危險的言論，美國並不處罰恐怖主義或極端言論，因此，對於此類言論的處理，係仰賴私人平臺業者的自律。

即便賦予業者相當大的自律空間，然對於兒少色情、性販運等領域，美國係以特別法來保護特定群體並課予網路業者義務。例如，聯邦法律規定電子通訊服務提供者於明確知悉兒少色情內容之情事時，應儘速通報非營利組織「國家失蹤及被剝削兒童中心」(National Center for Missing and Exploited Children, NCMEC) 所設立之網路通報專線 (CyberTipline)⁵⁹；不過，平臺的通報義務並不代表業者有權監控其用戶的通訊內容。另2018年通過的《允許各州和受害者打擊線上性販賣法案》(Allow States and Victims to Fight Online Sex Trafficking Act, FOSTA)⁶⁰排除CDA第230條於違反聯邦與各州性販運法內容的免責適用，換言之，業者不得規避與性販運有關之民事或刑事責任。

然而，美國以CDA第230條為基礎的規範模式，近年遭受嚴峻挑戰，除在國會有諸多修正案之提案外，聯邦最高法院也正處理多個與業者責任有關案件，釐清演算法設計在內容呈現上所扮演的角色，以此確認政府對數位服務業者內容政策的管制是否危害言論自由，未來，CDA第230條是否會因此受到挑戰，值得持續關注。

此外，在州層級部分，目前德州、佛州、加州都已經有針對特定規模以上的大型社群平臺課予責任之法案，這些法案管制手段以要求資訊揭露，以及公布透明度報告為主⁶¹。資訊揭露的範圍如內容審查規範、內容申訴管道與處理程序等。

⁵⁹ 18 U.S.C. § 2258A(a).

⁶⁰ H.R.1865 - Allow States and Victims to Fight Online Sex Trafficking Act of 2017.

<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1865>

⁶¹ 如德州2021年9月通過之H.B. 20法案規定每月活躍使用者達5億以上之業者，應建立違法內容申訴機制，並公布透明度報告；加州於2018年9月通過之社群平臺揭露法規定業者應揭露政治廣告的出

美國的數位素養教育主要由州層級教育單位推動，但聯邦政府曾於2022年公布「數位素養設計手冊」(Digital Literacy Design Manual)⁶²，該手冊定義出4種數位素養模式及其課程設計建議，作為教學設計參考。州政府也積極推動數位素養教育，例如，加州於2018年通過Senate Bill No. 830 (對教育法的修正)⁶³，要求州教育部應於網站上整理並羅列有關媒體素養之資源，供各地區的學生和教師使用。

美國也有數個由民間機構發起的民眾數位素養推廣舉措，例如「數位技能圖書館」(Digital Skills Library)⁶⁴即結合了多個非政府組織，並匯集多種主題之數位素養線上教材，教導民眾網路資訊判讀與隱私保護。

2. 日本立法明定業者責任，強化民間通報機制

日本基於過去秘密警察監控對社會造成傷害，因此透過憲法落實通訊秘密的保護，屬網路自由度高的國家，政府的政策目標包含保障資訊流通、避免相關法律成為資訊化社會絆腳石，並鼓勵業者自律，其透過立法明確定義網路服務供應商損害賠償的範圍。2002年5月27日開始實施的《特定電氣通信服務提供者之損害賠償責任限制及資訊揭露法》⁶⁵ (簡稱《服務

資者，並於2022年9月通過A.B. 587法案，規定總收益達1億美元之業者，應公布服務使用條款及透明部報告。

⁶² State Department (2022/04). Digital Literacy Design Manual.

<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/08/Media-Literacy-Design-Manual-FINAL.pdf>

⁶³ An Act to Add Section 51206.4 to the Education Code, Relating to Pupil Instruction. S.B. No. 830 (2017-2018), Chapter 448 (Cal. Stat. 2018)

⁶⁴ Digital Skills Library 網站：<https://digitalskillslibrary.org/>

⁶⁵ 日本《服務供應商責任限制法》(日文：特定電氣通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律)。

全文連結：<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=413AC0000000137>

《服務供應商責任限制法》) 採安全港原則，規範服務供應商符合一定要件下，得自主採取防止侵權資訊擴散之措施，並免除賠償責任。該法規範之主體「特定電氣通信服務供應商」是指提供「以使不特定人收訊為目的所傳送之電信」服務的供應者，包括各式透過網頁或 App 網際網路服務等，例如電子布告欄管理者、資訊代管服務供應商或網際網路接取服務供應商 (Internet Access Service Provider, IASP) 等⁶⁶。

《服務供應商責任限制法》也創設了被害人向服務供應商請求提供發訊人資訊之權利，讓被害人可有效提起訴訟救濟程序；而為顧及隱私保護，該法也明確訂定可請求提供發訊人資料之要件，以及服務供應商未提供發訊人資料而造成被害人損失時的責任範圍。

雖然日本政府透過《服務供應商責任限制法》明定業者責任，但日本的網路仍充斥著大量包括兒童色情、違法藥品廣告、委託殺人等違法資訊，成為社會嚴重問題。日本警察廳自2006年開始委託日本網際網路協會成立並營運「網路熱線中心」，提供民眾諮詢與通報服務，由網路使用者通報涉及違法或有害的網路內容，並透過熱線中心要業者 (當時為電子布告欄) 採取使該違法資訊停止傳播之措施。此外，日本還有數個針對網路違法及有害內容的通報機制，包括由總務省成立的「違法及有害內容諮詢中心」，以及由民間機構社團法人Safer Internet協會所設立的「誹謗中傷熱線」及「Safe Line」等通報服務，協助因應網路上違法內容充斥的問題。

⁶⁶ 電信技術中心 (2021/03)。因應數位通訊傳播服務發展之規管趨勢與法制革新研析委託研究採購案期末報告。國家通訊傳播委員會委託計畫

日本政府目前也積極構思針對社群平臺透明度與問責制度建立起法律架構，惟相關規劃尚於建議階段，現行仍以業者自願性配合提供相關透明度報告等方式為主。

此外，日本在2021年通過《交易型數位平臺消費者權益保護法》，該法強化數位環境下對於消費者的保護，對業者課予之義務包含：應採行使消費者可便利聯繫網路賣家等措施；得依消費者請求暫停網路賣家利用數位平臺；以及依消費者請求披露網路賣家身分及所在資訊等重要義務，同時運作由利害關係人組成的「公私協議會議」，以期有效落實對數位型交易的消費者權益保障⁶⁷。

日本政府也非常重視民眾資訊素養之推動，日本總務省建置了「上手にネットと付き合おう！～安心・安全なインターネット利用ガイド～」（與網路共處～安全可靠的網路使用指引）推廣網站⁶⁸，透過動畫、漫畫、手冊等形式，向學齡前兒童及其家長、青少年及教職員，以及銀髮族等分眾設計專屬的學習資源。文部科學省⁶⁹的「資訊素養學習網站」（情報モラル学習サイト）⁷⁰則是以小學一年級至高中三年級學生為對象，透過圖文動畫教材搭配測驗題目，幫助學童提升資訊素養。

⁶⁷ 郭戎晉（2023/04）。消費者保護主管機關如何因應數位平臺管制趨勢 - 以日本「交易型數位平臺消費者權益保護法」為觀察對象。消費者保護研究第 27 輯

⁶⁸ 官方網站：https://www.soumu.go.jp/use_the_internet_wisely/

⁶⁹ 文部科學省為日本中央省廳之一，負責統籌日本的教育、科學、學術、文化與體育事務。

⁷⁰ 官方網站：<https://www.mext.go.jp/moral/>

3. 韓國就網路性暴力、霸凌等內容賦予業者義務，近期強化產業自律的推動

韓國基本具備開放、民主的治理體制、相對自由的媒體，以及活躍的公民社會，也是網路與資通訊科技高度發展的國家之一。韓國的網路審查制度與媒體審查制度，可追溯至二戰結束後即開始施行的《國家安全法》，為保護當時飽受戰爭蹂躪的國家，以及對可能危及政府的資訊，當時韓國媒體幾乎完全被禁止批評政府。隨著80年代末期的政治解放，大部分的媒體審查等禁令都解除，然而，即使韓國在1987年頒布了新憲法，其《國家安全法》仍然有效。

發展至今的韓國網際網路傳播治理機制結合了法律、他律與自律不同做法，其中，法律部分主要是《資通訊網路利用促進及資訊保護法》⁷¹（以下簡稱《資通訊網路法》），該法陸續於2008年、2011年、2016年及2018年修正並訂定違法之態樣，目前共計11種類型，涵蓋誹謗之虛偽不實內容、對特定人傳達致使心生恐懼之內容、有害青少年之內容、製造槍砲彈藥資訊、洩漏國家機密之內容、國家安全法所禁止之內容、教唆或幫助犯罪之內容等。該法亦要求資通訊服務提供者在韓國境內應設住所或營業據點，或指定之國內代理人；此外，該法也要求移除或阻斷接取違法資訊，或要求業者配合採取拒絕、停止或限制違法資訊之行動，若不配合將受到刑事處罰。

根據《資通訊網路法》，韓國於網路監理之各機關分工，由科學技術資訊通訊部（Ministry of Science and ICT, MSIT）擔任網際網路技術、設

⁷¹ 韓國《資通訊網路利用促進及資訊保護法》（韓文：정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률）

施、品質之輔導獎勵、資安政策、電信支付監理之主管機關；韓國通訊傳播委員會 (Korea Communications Commission, KCC) 負責兒少健全網路環境之政策與技術輔導獎勵、網路個資隱私及名譽權利保護、垃圾訊息與應用程式監理、網路違法內容裁處等工作之主管機關；而韓國通訊傳播審議委員會 (Korea Communications Standards Commission, KCSC) 則為網路違法內容審議之專責機關。該三個機關皆分別負責網路產業監理與法制政策之修訂，MSIT側重於網路技術政策之法令修訂與促進通訊傳播產業之發展、KCC著重產業監理與網路使用者保護，而KCSC則針對網路內容進行審議。

此外，韓國因應網路有害內容，2009年3月由各入口網站業者 (如NAVER、Kakao、SK Communications等15家業者) 共同成立的「韓國網路自律政策機構」⁷² (Korea Internet Self Governance Organization, KISO) ；除制定相關自我監理政策與自律規範，要求會員業者履行義務外，亦設有「綜合申訴中心」專責處理使用者之申訴，並由KISO會員企業合作處理相關申訴。受理申訴的內容包括新聞、有害貼文、名譽毀損貼文、關鍵字及不動產誠實銷售等類別。

韓國原就網路內容之監理採取強硬態度，不僅要求跨境業者落地，並可依法要求移除或阻斷接取違反韓國法令相關內容等等。但自尹錫悅政府上任後，考量當前韓國本土平臺與跨國平臺之間的不對稱競爭劣勢，為避免阻礙產業創新，產官學界對原有做法提出建言⁷³，於是相關立法暫緩，

⁷² 韓文：종합신고센터

⁷³ 배한님 (2022, June 27) 。 한국 플랫폼 규제, 자율로 해야하는 3가지 이유 。 Money Today News 。 <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022062315513316587>

開始採取最小限度管制立場，將業者自律訂為政策目標。未來政策推動方向也將轉向促成業者自律與推廣數位媒體素養之治理模式。

儘管如此，近年包括網路性暴力、霸凌等爭議頻傳，韓國仍保有對未履行義務之業者，予以處罰之規範，並透過要求繳交透明度報告與跨國平臺落地規範等方式，來擴大業者責任；而上述相關規定分別訂於《資通訊網路法》及《電信事業法》。針對侵害隱私或毀損名譽的侵權內容，《資通訊網路法》也賦予被侵權人要求移除與更正之權利，此外，該法也規範服務提供者應立即移除公開或展示於其平臺上的有害青少年之內容。

在數位素養推動部分，韓國政府因應民眾生活與數位環境密切結合，於2020年COVID-19疫情期間公布《加強數位媒體傳播能力規劃草案》⁷⁴，強化民眾數位媒體識讀能力，及推動數位化環境的基礎建設與能力為目標，要求韓國傳播委員會、文化體育觀光部、教育部、科學技術部等部會，在各自的領域內展開數位素養教育工作，未來也將成立數位媒體素養委員會，負責數位素養推動相關工作⁷⁵。

4. 德國以程序規範達成立法目的

德國因難民問題，處於社會、宗教與文化激化對立的社會氛圍，網路社群媒體充斥著大量具極右、仇恨與種族主義及不實言論。德國政府為因應這些問題，於2017年通過了《強化社群網站法律執行法》⁷⁶（下稱《網

⁷⁴ 韓文：디지털 미디어 소통역량 강화 종합계획

⁷⁵ FORME(n.d.)。미디어오늘]정부, 미디어리터러시 종합계획 내놨다。
<https://www.forme.or.kr/board/B0002.cs?act=read&bwrlid=2953>

⁷⁶ 德國《強化社群網站法律執行法》（德文：Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken · NetzDG）

路執行法》)，冀望業者承擔積極處理相關違法內容之任務；該法主管機關為設於德國聯邦司法及消費者保護部 (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, BMJ) 轄下之聯邦司法署 (Bundesamt für Justiz, BfJ)。隨著歐盟《數位服務法》⁷⁷ (Digital Service Act) 正式通過，德國配合制定本國法DDG-RefE (Digitale Dienste Gesetz) 取代《網路執行法》，由聯邦網路局 (bundesnetzagentur) 作為主管機關。

德國《網路執行法》作為透過強化企業履行義務方式來管理網路內容的案例，值得深究。首先，德國《網路執行法》是以德國用戶數超過200萬的社群網站為主要規範對象，該法並未直接課予服務提供者刪除或封鎖違法內容，亦非委託服務提供者行使公權力，而是強化責任，要求業者就自身服務的申訴處理程序建置系統性措施。簡言之，網路執行法是透過「強化社群網站中介者責任的管制手段」，達成「提升特定刑法條文在網路上執行成效」的立法目的⁷⁸。

概括來看，《網路執行法》規定社群網路服務提供者應提供用戶申訴違法內容的機制；在收到用戶申訴通報後的24小時內，應除去或封鎖「明顯」違法內容，而針對「非明顯」違法之內容，業者則應該在接獲申訴後7日內進行刪除或封鎖。上述兩項義務之履行，業者也應當向聯邦司法署提出報告，當違反規定，聯邦司法署有課與罰鍰之權限。屢屢失責的公司

全文連結：<https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html>

⁷⁷ European Commission(2022/10/19). Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065&qid=1666857835014>

⁷⁸ 蘇慧婕 (2020年12月)。正當平臺程序作為網路中介者的免責要件：德國網路執行法的合憲性評析。台大法學論叢。

最高將會面臨5千萬歐元的罰款，公司相關負責人則處以最高5百萬歐元的罰款。在處理「非明顯」違法內容的處理流程上，《網路執行法》也導入了第三方協力機制，可將案件移交受聯邦司法署認可之「受監督自律機構」，期能減少社群網站恣意判斷違法內容之風險。

除了立法時程緊促外，德國《網路執行法》在實施面上面臨的最大疑慮是，社群網站業者是否會為避免受罰，而傾向刪除所有受申訴的違法內容，導致言論自由受限？舉例而言，社群網站針對特定言論違法性判斷的失當，並不會成為罰鍰發動的條件，因此引發由私人機構審查言論的爭議。

有數個早期展開的研究調查結果指出，在《網路執行法》施行的一年半期間裡，德國並未出現批判者事前最擔憂的過度刪除言論之現象，但規範上的缺陷也不會因惡果尚未發生而代表證實可用。另也有研究⁷⁹發現，《網路執行法》確實減少了社群平臺上極右政黨有關難民的發言與影響；惟目前尚未有大範圍的數據探討該法之施行成效好壞。

除前述各種法制措施外，德國亦透過與司法和教育合作，將數位素養深入基本教育層次。舉例而言，德國教育廳會整理社群媒體言行相關的刑法風險資訊進行整理，以協助教師跨域教學，同時強化學生與家長對於社群媒體平臺使用的風險敏感度⁸⁰。

⁷⁹ Karsten Müller, Carlo Schwarz & Rafael Jiménez-Durán(2022/11/23). The effect of content moderation on online and offline hate.

<https://cepr.org/voxeu/columns/effect-content-moderation-online-and-offline-hate>

⁸⁰ 彭致翎 (2022/9/28) , 英國、德國如何因應社群媒體對青少年之影響? 教育家。 <https://teacher.sblog.edu.tw/info/1679>

5. 歐盟依不同類型服務強化平臺問責

因應傳播媒體科技變遷，歐盟持續調整規管框架。針對視聽媒體服務，從1989年《電視無疆界指令》（Television without frontiers, TVWF Directive）的開展，到2007年納入隨選視訊（Video on Demand）並更名為《視聽媒體服務指令》（Audiovisual Media Services Directives, AVMSD），其經歷2017年的修正，將視訊分享平臺（Video Sharing Platform）納管，進一步討論相關指令是否適用社群媒體。針對整體資訊社會服務，歐盟早於2000年便以《電子商務指令》之網路中介服務提供者責任安全港規範，鼓勵網路產業創新發展，復為改善各會員國適法問題與回應平臺問責趨勢，於2020年12月提出《數位服務法》草案，藉以修正《電子商務指令》並完善數位單一市場的平臺義務架構。直到《數位服務法》在2022年11月16日生效，針對業者的透明度義務、違法內容處理、認證舉報機制、危機處理機制等規範均有完整之擘劃，並以重罰為後盾敦促業者法遵。

歐盟有關《數位服務法》的修法討論，部分源於對抗美國在網路經濟世界的霸主地位，歐盟期望利用歐洲單一市場優勢，引領全球在數位經濟上的法制發展⁸¹。《數位服務法》承襲了《電子商務指令》的平臺責任機制，鼓勵網路中介服務提供者自願對不法內容採取行動，使其進入安全港範疇，降低營運風險；惟為避免業者恣意認定或限制言論自由等情事，因此透過建構網路中介服務提供者之「獨立責任」，並考量數位服務多元且

⁸¹ 賴文智（2022/08/23）。台灣《數位中介服務法》借鏡歐盟《數位服務法》，卻失其精神。公民報橋<https://buzzorange.com/citiorange/2022/08/23/ncc-tiea/>

跨境特性，以及因網路效應與數據積累形成之規模型態，擴張傳統對責任安全港之規範，並賦予平臺更高義務。

《數位服務法》規範的網路中介服務提供者又可細分為「連線服務」、「快速存取服務」、「資訊儲存服務」、「線上平臺」及「線上搜尋引擎」；其中最末兩種類型又依服務提供商的用戶數（指歐盟境內月平均實際服務接收者達4,500萬人），再區分出「非常大型線上平臺」與「非常大型線上搜尋引擎」。之所以再細分是因為該法針對不同適用對象訂定了不同程度之義務，以逐級累加義務之模式，要求擁有大量使用者、影響公共事務討論或經濟活動之非常大型線上平臺負起更多責任，此亦為歐盟《數位服務法》對平臺治理之要求最大特色。更具體而言，此逐級累加義務整理如下表。

表4. 歐盟《數位服務法》依服務提供者類型規劃之逐級累加義務

義務	網路中介服務提供者	資訊儲存服務提供者	線上平臺	非常大型線上平臺	非常大型線上搜尋引擎
配合國家主管機關命令	◎	◎	◎	◎	◎
建立主管機關與使用者之聯絡窗口	◎	◎	◎	◎	◎
指定法定代表人	◎	◎	◎	◎	◎
揭露服務使用條款	◎	◎	◎	◎	◎
定期公布透明度報告	◎	◎	◎	◎	◎
落實「通知及行動」機制		◎	◎	◎	
犯罪嫌疑通報		◎	◎	◎	
建立內部異議、訴外爭端解決機制及防止濫用措施			◎	◎	
建立認證舉報者機制			◎	◎	
線上介面不得扭曲、操縱使用者之自由決定			◎	◎	
線上廣告及推薦系統透明性			◎	◎	
保障弱勢族群			◎	◎	
溯源賣家 ⁸²			◎	◎	
使用者介面設計要求			◎	◎	
提供使用者違法商品知悉權			◎	◎	
風險管理義務				◎	◎
危機處理機制				◎	◎
外部獨立查核機制				◎	◎
資訊推薦系統之透明性				◎	◎
線上廣告之特別透明性				◎	◎
與主管機關分享資料				◎	◎
設置獨立法遵單位				◎	◎
繳交監管費				◎	◎

資料來源：本會研究整理

⁸² 有關溯源賣家、使用者介面設計要求，以及提供使用者違法商品知悉權之義務，適用於使用者與賣家締結通訊交易契約之線上平臺。

除逐級累加義務模式外，《數位服務法》之規範大抵還包括：中介服務提供者之責任豁免框架、要求特定類型之中介服務提供者負擔具體盡職調查 (due diligence) 之義務規範，以及政府機關之間對於施行本法之合作與協調。條文亦清楚劃定網路中介服務提供者責任歸責之範圍，並明確界定安全港之要件，強化「通知及行動」程序，再透過數位服務協調官之監督與執法，完善本法相關事務之監理。

《數位服務法》上路後首波行動是歐盟執委會於2023年4月25日將每月活躍用戶數超過4,500萬的19家業者⁸³指定為「非常大型線上平臺」及「非常大型搜尋引擎」，這些業者必須在4個月的緩衝期限 (2023年8月25日) 內符合《數位服務法》要求，並繳交首個年度風險評鑑報告。歐盟期望能藉由實施風險評鑑及提供健全內容審查工具等要求，來達成對用戶賦權、保護用戶等目的，非常大型線上平臺及非常大型搜尋引擎所提出的風險緩解計畫也會受歐盟執委會的獨立審查與監督。而巴勒斯坦激進組織哈瑪斯在2023年10月對以色列發動突襲後，與事件有關的錯誤訊息與違法內容在網路上大量傳播，歐盟執委會也因此去信要求幾家大型社群平臺對此現象採取緊急行動，並以《數位服務法》為工具，要求這些業者遵守法律規範之措施⁸⁴。

⁸³ 該19家業者分別為：Alibaba AliExpress (全球速賣通)、Amazon Store、Apple AppStore、Booking.com、Facebook、Google Play、Google Maps、Google Shopping、Instagram、LinkedIn、Pinterest、Snapchat、TikTok、Twitter (現已更名 X)、Wikipedia、YouTube及Zalando (德國時尚電子商務公司)、微軟Bing及Google Search。

資料來源：https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2413

⁸⁴ Fighting disinformation and dissemination of illegal content in the context of the Digital Services Act and in times of conflict - Speech by Commissioner Breton
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_5126

此外，針對網路傳遞的特定類型資訊部分，鑑於恐怖主義一直高居歐盟內部與外部安全威脅首位，因此歐盟特別著重網路恐怖主義內容的散布，透過訂定強力拘束性之規章，嚴厲管制恐怖主義之網路招募、宣傳、煽動或指導等活動。歐盟在2021年4月29日通過《打擊線上恐怖主義內容規章》(Regulation (EU) 2021/784)，以資訊儲存服務提供者為對象，要求其必須在1小時內刪除有關恐怖主義內容。排除不可抗力或事實上不能等客觀合理之技術原因影響等情況外，服務提供者也有配合主管機關要求移除或阻斷接取恐怖主義內容之命令的義務，且須附理由說明何以移除或阻斷接取該內容。若業者違反規定未移除或阻斷接取，恐面臨高達其全球營業額4%之罰鍰。不過，該規章並未加諸監控或過濾內容之一般義務，換言之，只要資訊儲存服務提供者不知情，便不應對其究責。另外，業者或主管機關應發布年度透明度報告，說明執法情形。

至於網路不實訊息部分，歐盟透過介於自律與他律層次之「因應不實訊息實踐準則」，交由業者自行決定簽署與履行。2015年開始，歐盟執委會採取一連串打擊線上不實訊息之行動，包括成立「假新聞高階專家工作小組」；續於2018年9月發布《因應不實訊息之實踐準則》(EU Code of Practice on Disinformation)，提供業者自行選擇是否簽署與履行該實踐準則，歐盟也會每年定期檢討業者義務之履行與準則之施行狀況。經過約四年之實踐，歐盟於2022年中又推出《強化版不實訊息實踐準則》(2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation)，納入新形態之操弄行為，諸如散布假訊息的假帳號、機器人帳號、或惡意的深偽，共同因應新技術帶來的使用危害，而其他相應義務亦包含確保事實查核工作獲得公平的報酬，以及提供研究者有關業者之執行資料以利研究評估執行成效。除此之外，業者也應建立透明度中心和任務小組，以簡化和透明的方式審查行為準則落實狀況。

歐盟與數位素養有關之政策為數位教育行動計畫 (Digital Education Action Plan 2021-2027)⁸⁵，其中關聯度最高的是「行動計畫七：建立教育工作者進行媒體素養教學和應對假訊息的共同指導方針」，2022年10月亦發布《數位素養教育指南》⁸⁶，期盼透過教育力量確保當今數位素養的健全發展，並建立民眾應對假訊息之能力。

6. 澳洲設立專責機構打造自律、共管及法律架構

澳洲對於言論自由的保障係以其他法制或司法實務見解為依據，因此澳洲政府監管體系在對網路內容及言論保護上具較強的拘束力。在90年代前，針對國內產製以及國外進口的出版品審查制度包含了聯邦海關法規、出版分類條例，以及大量的州與地方法律。隨著網際網路普及，透過網際網路傳輸至電腦或網路服務中的不當色情內容，在90年代中期開始被納入規管範疇，而相關法規也持續發展與演進。

隨著澳洲持續發生社會矚目的兒少網路傷害事件，大眾開始要求社群平臺善盡保護兒少的責任，2015年澳洲政府依法成立電子安全委員辦公室 (eSafety Commissioner)，以兒少霸凌與性剝削等兒少網安議題為其主責範圍⁸⁷。2018年至2019年間，因基督城恐攻案之直播影像流出，這類令人厭惡不適的內容也隨即立法納入 eSafety Commissioner 監管權責內；

⁸⁵ European Commission. (n.d.). Digital Education Action Plan (2021-2027). <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan?>

⁸⁶ European Commission (2022). Guidelines for teachers and educators on tackling disinformation and promoting digital literacy through education and training. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a224c235-4843-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-en>

⁸⁷ eSafety Commissioner: We must all Step Up to Support Young Australians to Combat Cyberbullying (and Seek Help), <https://theparentswebsite.com.au/esafety-commissioner-we-must-all-step-up-to-support-young-australians-to-combat-cyberbullying-and-seek-help/>

同一期間eSafety Commissioner透過一系列調查，確認成年人亦受到一定程度的網路霸凌，因此修法將成人遭受網路霸凌納入監管範疇。

整體而言，澳洲以2022年1月23日生效的《線上安全法》(Online Safety Act) 為治理架構，其法律架構是透過公私協力與產業協力打造網路安全的政策圖像，從軟性的網路安全政策期待到產業共管，層層節升至最終具有強制性的內容移除規範。

在政策期待部分，《線上安全法》⁸⁸以「基礎線上安全期望」(Basic Online Safety Expectation, BOSE) 框架呈現針對業者的問責和透明度要求，該框架描述了澳洲政府對業者可採取預防性措施之期待。例如，保護兒童避開如色情等不適合其年齡的內容、採取合理措施預防有害使用匿名和加密服務的情形、採取合理措施主動減少違法或有害素材或活動等。雖然這些期待並非強制實施，也未列出可達到期望之具體方法，但法律也授予eSafety Commissioner執法權力，包括：民事處罰、正式警告、侵權通知、可強制執行的承諾和禁令、要求業者提供使用匿名帳號的用戶個人資料、調查並傳喚個人回答相關問題。舉例而言，eSafety Commissioner得要求業者定期或不定期提供報告說明其符合情形，倘若業者未提出報告，可能會受到一定金額的民事處罰。

至於內容移除規範則以「通知及移除」為主要核心策略，而受管制的內容類型包括，對兒少的網路霸凌、對成年人的網路虐待、未經同意分享私密影像、描述仇恨暴力行為，以及有害的線上內容等。針對這些網路內容的限制、預防和協助補救的監管方案稍有差異，大致步驟為：由

⁸⁸ Online Safety Act 2021. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2022C00052>

eSafety Commissioner受理民眾申訴、展開調查、發出移除通知，以及未遵循時的強制執行等。

由上述步驟可發現，作為獨立專責機構的eSafety Commissioner在澳洲網路內容治理具有關鍵地位。

此外，在產業自律部分，澳洲產業協會 (Digital Industry Group Inc., DIGI) 於2021年推出《澳洲不實訊息和錯誤訊息產業準則》 (Australian Code of Practice on Disinformation and Misinformation)⁸⁹，業者可依實際需求自行決定應全部或部分遵循，並定期提供依循該準則的透明度報告；此外DIGI也經常與「澳洲通訊及媒體局」 (Australian Communications and Media Authority, ACMA) 及相關主責機關保持溝通管道，針對準則實施上的雙方立場及疑問進行溝通與討論。

DIGI雖對不實訊息訂有自律規範，但與選舉有關的不實訊息部分，澳洲選舉委員會 (Australian Electoral Commission, AEC) 在2017年透過成立跨部會工作小組提供專業建議的方式作為預防性因應；到了2018年則以《國家安全立法修正案 (間諜和外國干預法) 》 (National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference Act 2018))⁹⁰，將外國干預罪名納入聯邦刑法中。該修正案懲罰的對象為，以假新聞作為武器，代表外國政府影響澳洲聯邦或地方政治及政府進程，或影響澳洲行使民主或政治權利義務之人士。另外鑒於假訊息危害影響越來

⁸⁹ DIGI (2021, Oct 11). Australian Code of Practice on Disinformation and Misinformation. <https://digi.org.au/wp-content/uploads/2021/10/Australian-Code-of-Practice-on-Disinformation-and-Misinformation-FINAL-WORD-UPDATED-OCTOBER-11-2021.pdf>

⁹⁰ National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act 2018. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00506>

越大，澳洲政府在2023年提出《通訊法（打擊不實訊息與錯誤訊息）修正草案（Communications Legislation Amendment）(Combating Misinformation and Disinformation) Bill 2023）草案，惟涉及言論自由，目前雖已完成公開諮詢，但仍待調修後提送國會⁹¹。

在數位素養推動方面，澳洲政府所支持的Be Connected倡議⁹²以長者為主要對象，目標是提高長者使用網路之信心、技能與安全，為相對少見針對長者的案例；ThinkUKnow⁹³則是由澳洲聯邦警察所主導的全國性教育計畫，由警方和產業（如澳洲銀行、微軟澳洲分公司）合作，目的是防止線上兒少性剝削。來自於民間的推動力量以澳洲數位素養聯盟（Australia Media Literacy Alliance, AMLA）⁹⁴為代表，其成員包括多家媒體與大學，該聯盟所發展出的媒體素養框架也己成為澳洲學校媒體素養教育的重要參考指標。

7. 英國由自律邁向法律

英國自1996年就已開始針對網路上氾濫的未成年人色情圖片，啟動自律性網路治理模式，透過通知、取下方式作為第一道防護網；而1996年成立的「網際網路監視基金會」（Internet Watch Foundation, IWF），即是發展最早且最為著名的自律機制。經過多年的演進，對於各式各類的網路侵權或不當內容皆能有相對應的通報處理機制。惟單純的自律機制仍不

⁹¹ Parliament of Australia (2024/03/25). Media regulation - what to expect in 2024. https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2024/March/Media_regulation_2024

⁹² Be Connected 官方網站：<https://beconnected.esafety.gov.au/>

⁹³ ThinkUKnow 官方網站：<https://www.thinkuknow.org.au/>

⁹⁴ AMLA 官方網站：<https://medialiteracy.org.au/>

足以有效管理日益氾濫的網路內容問題，英國陸續有提出各類法制政策，並將管制密度從自律或產業共律，提升至他律的問責制度。

英國文化媒體暨體育部 (Department for Culture, Media & Sport, DCMS) 的《線上安全法》 (Online Safety Act) 於2023年10月26日正式通過，新法課予網路服務提供者對網路違法及有害內容的管理責任。在此之前，英國在2017年便已經透過「數位經濟法」 (Digital Economy Act 2017) 要求在英國境內的商業服務提供者必須就線上色情內容實施年齡驗證控制；DCMS也在2018年5月提出自律性質的「線上社群平臺行為準則」 (Code of Practice for online social media platform) 草案⁹⁵，建議業者應採行的良好管理政策。

英國政府在2019年提出《網路危害白皮書》 (Online Harms White Paper) ⁹⁶，目的在於處理及改善恐怖主義、仇恨言論與兒童性剝削、虐待、網路霸凌等網路有害內容快速傳遞與日益嚴重之現象，白皮書也定調立法提升管制密度，取代自律性網路治理模式。

依據《網路危害白皮書》的結論，英國推出《線上安全法》，其核心在於建構網路業者對違法、有害內容之處理機制，該法指定英國通訊管理局 (Ofcom) 為主責機關，賦予Ofcom相關權限督促業者落實法遵。上述

⁹⁵ DCMS (2018/05). Code of Practice for online social media platforms.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/973938/Social_Media_Code_of_Practice_Easy_Read_V2.pdf

⁹⁶ Online Harms White Paper. <https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper>

違法內容是指涉及恐怖主義、兒少性剝削與暴力者，以及其他於法律中已明文規範之非法行為。

英國《線上安全法》納管的網路服務區分為「搜尋服務」與「使用者對使用者服務」兩類，課予寬嚴不等的法定義務。該法課予兩種服務提供者處理違法內容之義務，以求減少違法內容的呈現，或降低其排序優先性，減輕該等內容可能造成傷害之風險。

對於有害兒少內容，所有納管之服務提供者均須執行兒少族群服務使用評估，以及有害兒少內容風險評估，以釐清兒少族群接觸、使用其服務之情形，同時評估其服務呈現有害兒少內容之風險。除此之外，「使用者對使用者服務」須針對不同年齡層之使用者進行風險管理，以避免兒少族群接觸有關內容；搜尋服務亦須採取相應之措施。最後，較為特別的是有害成人內容之管理，僅針對使用者規模與內容傳播風險較為高的「使用者對使用者服務」，課予特別義務，執行有害成人內容風險評估，並於服務使用條款中，載明處理有害成人內容對策。

為保障新聞自由，《線上安全法》另要求風險較高的業者應在面對具民主政治重要性內容時，負擔額外特別義務。換言之，條文規範風險較高的業者，應在決定是否將特定新聞內容下架，或對使用者接取該新聞之權限做出限制時，訂定相關措施，評估是否侵犯言論自由。

為避免服務提供者未能落實相關法遵工作，《線上安全法》授予主管機關Ofcom針對違反法遵義務之業者進行調查、命令違法業者關閉網站、裁處罰鍰等措施，以促使其積極處理網路違法或有害內容，並藉此降低違法內容的與傳播。Ofcom強調其角色在於監理業者建置適當的系統和流

程，以保護其使用者免於接觸違法或有害內容，至於個別違法內容的申訴處理，或命業者下架個別違法內容，則非其職責範圍⁹⁷。《線上安全法》施行後，Ofcom續行訂定相關實踐準則，確保業者履行相關義務並保障終端使用者。

而為強化政府部會間的數位協力，英國透過數位管制合作論壇 (Digital Regulation Cooperation Forum, DRCF)⁹⁸促進跨部門的橫向溝通以因應數位挑戰。DRCF成員包含Ofcom、競爭與市場管理局 (Competition and Markets Authority, CMA)、資訊委員辦公室 (Information Commissioner' s Office, ICO)、金融行為監理總署 (Financial Conduct Authority, FCA)，其核心目標係為促進管制一致性，處理共同或相關領域的複雜議題，並提升管制能量。

在政府推動媒體素養方面，DCMS曾於2021年7月公布網路媒體素養戰略 (Online Media Literacy Strategy)⁹⁹作為全國政策推動的指引，目標是支持不同組織以更加協調、廣泛與高品質的方式，推動媒體素養活動。該戰略列出了8個策略性優先推動事項，除跨部門合作、促進政治素養等事項外，也訴諸網路業者的責任承擔，要求業者以更大幅度的投資來促進使用者的媒體素養。

⁹⁷ Online safety – what is Ofcom' s role, and what does it mean for you? <https://www.ofcom.org.uk/news-centre/2023/online-safety-ofcom-role-and-what-it-means-for-you>

⁹⁸ DRCF. <https://www.drcf.org.uk/home>

⁹⁹ DCMS (2021/07/14). Online Media Literacy Strategy. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1004233/DCMS_Media_Literacy_Report_Roll_Out_Accessible_PDF.pdf

另外，英國境內有許多推動數位素養的非營利組織，例如成立於2018年的英國新聞素養網路（News Literacy Network）¹⁰⁰，以建立新聞素養為主要訴求；由親子教育組織發起的韌性家庭（Resilient Families）則提供多樣媒體素養教育工具；而廣告業發起的Media Smart教育計畫¹⁰¹則是以確保英國7歲至16歲的兒少能識別、解釋和批判性地評估所有形式的廣告為目標。

8. 法國透過多元權責機關共同維護網路安全

法國被認為是現代民主的發源地，對言論自由有嚴格標準，由於該國龐大的網路人口廣泛使用社群媒體，法國的社群媒體環境擁有相對高的言論自由。然自2010年代以來，法國政府面對恐怖主義威脅，逐漸增加內容審查力道，因此也不斷試圖平衡言論自由與公共安全之間的關係。

法國在言論自由與公共安全間之取捨，還可追溯到幾個世紀前，包括1789年《人權和公民權利宣言》和1881年《新聞自由法》等關鍵文件，其可見法國政府在保障言論自由的同時，也承認在特定情況下施加某些限制的必要。在18至19世紀時，這些限制包括禁止歧視、毀謗及侮辱他人；而當今的限制重點則是兒童性剝削影像、資訊操弄與仇恨言論。

法國是西歐穆斯林移民人口比例最大的國家，部分極右派政客甚至以歧視性的反穆斯林立場聞名，國內也盛行著反穆斯林和反移民情緒。特別是2015年11月13日法國巴黎遭受連續恐怖攻擊，此堪稱二戰以來法國本

¹⁰⁰ News Literacy Network. <https://literacytrust.org.uk/policy-and-campaigns/all-party-parliamentary-group-literacy/fakenews/newsliteracy/>

¹⁰¹ Media Smart UK官方網站：<https://mediasmart.uk.com/>

土發生最血腥的襲擊事件，其後法國政府再度面臨嚴峻的網路內容審查挑戰：一方面是面對主要社群平台中廣泛傳播慶祝恐攻、宣揚極端主義等煽動暴力內容，另一方面則是人民對網路言論自由和基本個人自由的擔憂。

法國的網路傳播治理模式以法律為主，設立多元權責機關，各司專門領域之分析、調查、起訴等任務，並制定特別法律，對於恐怖主義、仇恨言論、兒少保護、智慧財產權、不實資訊等方面積極補足規範。法國憲法委員會甚至認為，移除網路上疑似違法的內容須遵循「司法審查先行」原則，並認為僅透過「行政機關命令移除」或「使用者舉報移除」就逕行移除，係屬違憲，違反「法律保留原則」。

法國對網路傳播內容的立法及修法動作十分頻繁，涉及網路平臺者包括有《1986通訊自由法》¹⁰²、《2004數位經濟信任法》¹⁰³、《2014對抗恐怖主義法》¹⁰⁴、《2016促進數位共和法》¹⁰⁵、《2018反資訊操縱法》¹⁰⁶、《2020針對透過網路傳佈具有仇恨性內容言論制定予以刑罰化之法

¹⁰² 《第86-1067號通訊自由法》（法文：Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication，或稱Loi Léotard）

全文連結：<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000512205>

¹⁰³ 《第2004-575號數位經濟信任法》（法文：Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique，或稱Loi LCEN）

全文連結：<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000801164>

¹⁰⁴ 《第2014-1353號對抗恐怖主義法》（法文：Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme）

全文連結：<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000029754374>

¹⁰⁵ 《第2016-1321號促進數位共和法》（法文：Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique，或稱Loi Lemaire）

全文連結：<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033202746>

¹⁰⁶ 《第2018-1202號反資訊操縱法》（法文：LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information）

全文連結：<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037847559>

律》¹⁰⁷、《2022強化尊重共和國原則法》¹⁰⁸、《2021數位時代近用文化作品之管制與保護法》¹⁰⁹等。而在2022至2023年期間的新興立法及草案還有《2022打擊校園霸凌法》¹¹⁰、《2022年介接歐盟防止網路恐怖主義內容傳播法》¹¹¹、《2023社群媒體網紅法》¹¹²，以及《建立數位成年及打擊網路仇恨法》草案¹¹³。綜整這些法規可歸納三個變化方向：一是逐步加重業者義務，二是數位應用服務分類細緻化，以及第三是就特定違法樣態訂定專法。

¹⁰⁷ 《第2020-766號針對透過網路傳佈具有仇恨性內容言論制定予以刑罰化之法律》（法文：LOI n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet）

全文連結：<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042031970>

¹⁰⁸ 《第2021-1109號強化尊重共和國原則法》（法文：LOI n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République，或稱CRPR）

全文連結：<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043964778>）

¹⁰⁹ 《第2021-1382號數位時代近用文化作品之管制與保護法》（法文：LOI n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique，或稱RPAOCEN），全文連結：<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044245615>

¹¹⁰ 《第2022-299號打擊校園霸凌法》（法文：LOI n° 2022-299 du 2 mars 2022 visant à combattre le harcèlement scolaire），全文連結：<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045287658/>。

¹¹¹ 《第2022-1159號介接歐盟防止網路恐怖主義內容傳播法》（法文：LOI n° 2022-1159 du 16 août 2022 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne）

全文連結：<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046186784>。

¹¹² 《第2023-451號規範商業影響力並打擊社群網路影響者濫用行為》（法文：LOI n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux）

全文連結：<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047663185>

¹¹³ 《建立數位成年及打擊網路仇恨法》（法文：Proposition de loi visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne）

全文連結：https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/majorite_haine_ligne

為回應整體產業受到數位變革的挑戰，並將歐盟《2018新視聽媒體服務指令》(Directive (EU) 2018/1808, New Audiovisual Media Services Directive, New AVMSD) 轉換為內國法，因此法國文化部提出《2021數位時代近用文化作品之管制與保護法》，該法以著作權為基礎強化法國文化主權，並修訂《1986通訊自由法》，其主軸包含支持視聽發展與創作，並全面改革產業監管模式¹¹⁴。

法國「視聽與數位通訊監管機關」(Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, ARCOM) 便是在此脈絡下成立，該機構主要整併「高等視聽委員會」(Conseil supérieur de l'audiovisuel, CSA) 及「網路著作散布及權利保護高等署」(Haute Autorité pour la Diffusion des Œuvres et la Protection des Droits sur Internet, Hadopi)，是具有法人資格的獨立行政機關，授予財務自主、提起告訴、簽訂合約等權力，受司法權之監督，並需依法公開施政報告。

依據《通訊自由法》賦予ARCOM的職責，ARCOM須建立法國管轄範圍內的視訊分享平臺名冊，並透過法國政府向歐盟執委會通報該名冊，此外，ARCOM須確保視訊分享平臺遵守《通訊自由法》第60條的規定，確保不論是節目、用戶生成影音或廣告皆不涉及違法內容；最後依第三章「網路平臺打擊仇恨內容相關條文」規定，ARCOM須監督用戶人數達門檻以上的網路平臺，一旦知悉用戶上傳之內容涉及《數位經濟信任法》第6條第 I 項第7款所述各類型違法言論，須立即通報並提供必要資訊予主管

¹¹⁴ 法國公布修法草案，啟動《2018年新視聽媒體服務指令》內國法化作業。<https://www.ttc.org.tw/News/more?id=2044157894>

機關。此處所列的一定門檻是指，在法國境內前一年度每月平均獨立訪客達1500萬以上，以及1000萬以上、未達1500萬等2種門檻¹¹⁵。

2018年法國總統馬克宏鑑於假訊息在國際重大事件的影響力，為避免極端組織與俄羅斯政府持續透過社群媒體之操控，左右法國民眾之決策，規劃提出相關法案以打擊於選舉期間在網路上散布假消息之現象¹¹⁶。

雖然法國既有法規對散布假消息已有規範，如1881年7月29日訂定的新聞自由法 (Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) 第27條即明定，惡意以任何方式散布假消息而有危害公共秩序之虞者將處4.5萬歐元的罰金¹¹⁷；又如選舉法 (Code électoral) 第97條指出，任何以假消息或其他欺罔行為，而影響選民投票者，將處以一年徒刑併科1.5萬歐元的罰金¹¹⁸。然相關規範並未見允許有關單位能要求迅速刪除或取下假消息之規

¹¹⁵ 《2022年1月14日命令第2022-32號》 (法文：Décret n° 2022-32 du 14 janvier 2022 pris pour l'application de l'article 42 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et relatif à la fixation d'un seuil de connexions à partir duquel les opérateurs de plateformes en ligne concourent à la lutte contre la diffusion publique des contenus illicites)

全文連結：<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044993663>

¹¹⁶ Macron Veut Une Loi Contre les Fausses Informations en Période Électorale, LE MONDE, 2018/01/03, https://www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2018/01/03/emmanuel-macron-souhaite-une-loi-pour-lutter-contre-la-diffusion-de-fausses-informations-pendant-les-campagnes-electorales_5237279_3236.html (last visited Oct. 25, 2018).

¹¹⁷ 法條原文為：La publication, la diffusion ou la reproduction, par quelque moyen que ce soit, de nouvelles fausses, de pièces fabriquées, falsifiées ou mensongèrement attribuées à des tiers lorsque, faite de mauvaise foi, elle aura troublé la paix publique, ou aura été susceptible de la troubler, sera punie d'une amende de 45 000 euros.

¹¹⁸ 法條原文為：Ceux qui, à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manoeuvres frauduleuses, auront surpris ou détourné des suffrages, déterminé un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter, seront punis d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 euros.

定，為避免法國民主受假消息與不實政治宣傳所左右，馬克宏遂著手推動相關立法。

2018年《反資訊操縱法》通過，其規範包含：於國民議會、參議院與歐洲議會議員選舉等重要選舉的前3個月，在法國地區流量超過一定數量之業者，有義務向公眾揭露選舉廣告之廣告主身分以及如何使用個人資料來推廣前述資訊，並公開高於一定門檻之選舉廣告推廣費用等資訊。違反前開規定者，可處一年以下有期徒刑併科7.5萬歐元罰金。

此外，《反資訊操縱法》也提到了法官的緊急處分權，但僅限於重要選舉前3個月到投票日止期間，若網路上出現大規模不實指控，或扭曲事實資訊，且可能會改變選舉真實性，任何一個有利害關係的候選人、政黨、政治團體或個人，都可以向法院提出申請，要求中止散布該訊息，且法官須在48小時內裁決。

另依《通訊自由法》第四篇第一章「選舉法第L163-1條網路平臺相關條文」，ARCOM須監督網路業者是否遵循《反資訊操縱法》第11條的規定，打擊選舉期間之不實言論，提高演算法透明度，公開企業、新聞機構及視聽傳播媒體的推播內容，對抗製造大量不實訊息的帳號，公開有對價關係的推播內容，為用戶提供內容性質、來源和傳播方法等資訊等，且ARCOM將定期發布評估報告。

綜觀《反資訊操縱法》不僅涉及平臺規管，亦涉及選舉、通訊、教育等諸多面向，故除指定ARCOM監督業者回報虛假訊息，另以指定《選舉法》、《歐洲議會代表選舉法》《教育法》等特定條款應修改之方式，由政府建立一套整體制度，以應對假訊息。

整體而言，法國設有專責機關ARCOM，但其他單位如資訊自由委員會 (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, CNIL)、內政部(Ministre de l'Intérieur)、競爭管理局 (Autorité de la concurrence, ADLC) 等也同樣扮演舉足輕重的角色。例如《數位成年法案》規定15歲以下兒童須由監護人同意方能使用社群媒體，一方面法國資訊自由委員會負責確保年齡認證系統所蒐集之資訊符合歐盟《一般資料保護規則》 (General Data Protection Regulation, GDPR) 規範，另一方面ARCOM將同時監督業者是否有違規情事，如因未設置年齡辨識而使兒童接觸不當內容致違反《刑法典》，將由ARCOM向法院提起告訴。另隸屬法國內政部的國家警察 (Police nationale) 亦設置PHAROS專責受理各項網路違法內容的申訴案件。

在資訊與媒體素養推動方面，成立於1983年的媒體和訊息教育中心 (Centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information, CLEMI) 隸屬於教育部，負責推動法國的媒體教育；其任務不僅是提供課程綱領及培訓教師，亦會定期舉辦教育活動和競賽，讓社會大眾參與，促進各年齡層的數位素養學習；在校園之外，CLEMI也與媒體產業共同辦理教育推廣活動。

(二) 各國比較

以上提到的8個國家 / 經濟體就不同類型的網路傳播內容管理方式，以及其針對社群媒體服務、搜尋引擎服務等兩大平臺所課以不同形式的法定義務項目整理如下表5。納入表中的規管內容類型包括有害兒少 (如兒少色情、兒少性剝削)、錯假訊息、外國政治干預、隱私保護 (含個資、性私密影像)，以及仇恨性言論或種族歧視言論；而法定義務則包含是否要求業者對上述各式內

容主動進行風險評估、移除下架、公開發布者身分、建立違法內容申訴機制、標示廣告投放者身分、提出透明度報告等。

解讀本表時，應注意本表目的係為呈現不同國家 / 經濟體在網路傳播內容治理法規之整體概況，而為便利讀者閱讀，爰採非常簡化之方式呈現；然不同國家的法規設計與實施方式之間仍有相當大的差異，且各國法規體系龐雜，法規也隨時間可能會有變化。

表5. 不同國家 / 經濟體對社群媒體服務及搜尋引擎服務之義務比較表

○有法規 △存在其他相關，但強度較低之法規範 ★存在民間自律機制

對象	法律訂有之業者義務	受規管內容類別	日本	英國	澳洲	美國	德國	法國	歐盟	韓國	
社群媒體服務	主動審查平台使用者所張貼內容	有害兒少 (兒少色情、兒少性剝削)				△					
		錯假訊息									
		外國政治干預									
		隱私保護 (含個資、性私密影像等)									
		仇恨性言論或種族歧視				★					
	保障業者於知悉違法內容並移除後，免除法律責任		○				○	○	○	○	
	配合主管機關命令移除違法內容	有害兒少 (兒少色情、兒少性剝削)	△	○	○			○	○	○	○
		錯假訊息						○		○	○
		外國政治干預						○		○	○

對象	法律訂有之業者義務	受規管內容類別	日本	英國	澳洲	美國	德國	法國	歐盟	韓國	
	經法院判決或裁定後始有移除違法內容之義務	隱私保護 (含個資、性私密影像、被遺忘權等)	○	○	○		○		○	○	
		仇恨性言論或種族歧視	○	○	○		○		○	○	
		有害兒少 (兒少色情、兒少性剝削)									
		錯假訊息						○			
		外國政治干預						○			
		隱私保護 (含個資、性私密影像、被遺忘權等)						○			
		仇恨性言論或種族歧視						○			
	針對內容遭移除設有使用者異議程序	有害兒少 (兒少色情、兒少性剝削)			○			○	○	○	
		錯假訊息			○			○	○	○	
		外國政治干預			○			○	○	○	
		隱私保護 (含個資、性私密影	○	○				○	○	○	

對象	法律訂有之業者義務	受規管內容類別	日本	英國	澳洲	美國	德國	法國	歐盟	韓國
		像、被遺忘權等)								
		仇恨性言論或種族歧視	○	○			○	○	○	
	對有害內容有實施減緩風險 (mitigation) 措施義務相關規定			○	○	○	○	○	○	○
	配合機關調查特定內容發布者身分		△	○	○		○		○	
	針對違法內容建立使用者申訴系統		★	○	○	○	○	○	○	
	簡化前開申訴系統之使用方式			○	○	○	○		○	
	標示廣告投放者身分			○	★	○	○	○	○	
	提出透明度報告			○	○	○		○	○	○
	提出風險評估報告			○				○	○	

對象	法律訂有之業者義務	受規管內容類別	日本	英國	澳洲	美國	德國	法國	歐盟	韓國	
搜尋引擎服務	就特定內容主動移除、隱藏搜尋結果	有害兒少 (兒少色情、兒少性剝削)									
		錯假訊息									
		外國政治干預									
		隱私保護 (含個資、性私密影像等)									
		仇恨性言論或種族歧視									
	配合主管機關命令或用戶申訴移除或隱藏搜尋結果	有害兒少 (兒少色情、兒少性剝削)		○	○						○
		錯假訊息		○							○
		外國政治干預		○							○
		隱私保護 (含個資、性私密影像、被遺忘權等)		○	○		○	○	○	○	○
		仇恨性言論或種族歧視		○							○
對有害內容有實施減緩風險 (mi			○	○		○	○	○	○		

對象	法律訂有之業者義務	受規管內容類別	日本	英國	澳洲	美國	德國	法國	歐盟	韓國
	igation) 措施									
	義務相關規定									
	經法院判決或裁定後始有移除違法內容之義務									
	提出透明度報告			○	○			○	○	○
	提出風險評估報告			○				○	○	

資料來源：本會整理，資料彙整時間點為2023年12月。

特殊註記之註解（由左至右）：

1. 日本

- A. △《兒童色情相關行為等的規制與處罰暨兒童保護等相關之法律》第十六條第三項，僅規定網際網路服務提供者擁有阻止兒童色情製品傳送出去的義務，但無詳述義務內容，亦無設置罰則。
- B. △《服務供應商責任限制法》第5條，主要規範業者向被害人揭露發訊人資料。
- C. ★「供應商責任限制法準則指引研究協會」針對《服務供應商責任限制法》提出實作準則：《供應商責任限制法誹謗和隱私相關準則》

2. 澳洲

- A. ★《不實訊息產業準則》訂有提高公眾對數位平臺政治廣告來源認知之原則。

3. 美國

- A. △針對網路兒少色情內容，聯邦法律規定電子通訊服務提供者於明確知悉兒少色情內容之情事起，應儘速通報非營利組織「國家失蹤及被剝削兒童中心」(National Center for Missing and Exploited Children, NCMEC)所設立之網路通報專線(CyberTipline)。若平臺業者明知且有意違反通報義務，將遭受行政罰款(初次違反罰\$150000；第二次及多次違反則罰\$300000)。不過，該法也特別指出，平臺的通報義務並不代表業者有權監控(monitor)平臺上的使用者及其通訊內容。

- B. ★2017年，Facebook、Microsoft、X及YouTube共同成立全球網路反恐論壇(Global Internet Forum to Counter Terrorism, GIFCT)，並於2020年將其法人化，成為非營利組織，期望透過GIFCT，平臺得以相互合作以預防及應處恐怖主義言論。在預防部分，組織成員將共享偵測並阻斷恐怖主義內容之科技工具，例如組織成員共同建置Hash-Sharing Database (HSDB)，此企業共享資料庫將對平臺上的恐怖主義和極端主義暴力內容發出示警，並留存其數位指紋(hashes)，供組織成員共同應處。針對平臺上有關謀殺或意圖謀殺情境之直播，GIFCT將會啟動內容事件機制(Content Incident Protocol, CIP)，除了通知成員企業，並留存數位指紋，CIP機制也會將情況通報受影響的政府，以及參與GIFCT的民間組織成員。

(三) 綜合分析

1. 各國對內容限制認定歧異，限制有害兒少身心健康之內容類型為公約數

不同國家對於應當移除的違法或有害網路傳播內容認定，會因不同文化脈絡發展而有歧異，但大部分國家對於有害兒少身心健康類型內容之限制是有共識的。

例如，日本《兒童色情相關行為等的規制與處罰暨兒童保護等相關之法律》¹¹⁹規定網際網路服務提供者負有阻止兒童色情內容傳送出去的義務；澳洲《線上安全法》針對兒童色情或兒童性剝削等不得發布的內容，賦予專責機構在收到申訴且調查後，要求社群媒體移除該內容之權力；韓國《資通訊網路法》也要求資通訊服務提供者應立即移除有害青少年之內容。即便是對網路言論自由有高度保障的美國，對於兒童色情及性販運等內容，亦有聯邦法律規範電子通訊服務提供者於明確知悉兒少色情內容之情事起，有儘速通報之義務。

2. 全球面對錯假訊息巨大挑戰，採取自律措施與規範因應

錯假訊息為當前網路傳播治理一大挑戰，全球新冠肺炎大流行期間，大量捏造出來的疫苗效果、病毒來源、治療處方等訊息，已對人們的生命與健康，以及整體社會造成重大影響。國家選舉中的錯假訊息則削弱公眾對民主及程序的信任，從而破壞參與政治的權利。針對女性、少數族群的

¹¹⁹ 《兒童色情相關行為等的規制與處罰暨兒童保護等相關之法律》（日文：児童買春、児童ポルノに係る行為等の規制及び処罰並びに児童の保護等に関する法律）

全文連結：<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=411AC0100000052>

偏見和仇恨類型錯假訊息，也直接威脅社會的包容性與凝聚力；在危機與衝突期間更可能加劇緊張與分裂。各國都已體認到錯誤及虛假訊息帶來的威脅與危害，聯合國秘書長也在2022年8月依聯合國大會決議發布「打擊虛假資訊報告」，對政府與科技業者提出建議。

處理錯誤及虛假訊息問題因涉及言論自由之拿捏，而具一定程度的難度與敏感性，因此，面對此問題多以企業自律因應為主，部分國家也嘗試透過規範工具要求平臺增加營運透明度，而非審查特定類型內容。

澳洲數位產業協會 (Digital Industry Group, DIGI) 由多家澳洲本土即跨國大型科技公司組成，其訂定的《澳洲不實訊息和錯誤訊息產業準則》 (Australian Code of Practice on Disinformation and Misinformation)，期望達到包括保護用戶隱私、讓用戶可判斷資料來源、禁止或偵測散播錯假訊息之帳號、支持錯假訊息相關獨立研究等目標。然而在自律之外，澳洲政府亦規劃透過《通訊法 (打擊不實訊息與錯誤訊息) 修正草案 (Communications Legislation Amendment) (Combating Misinformation and Disinformation) Bill 2023)，賦予ACMA強化落實準則的職權，惟該草案公開諮詢後意見眾多，後續推動方向仍值得關注。

歐盟執委會早在2018年制定的《歐盟不實資訊行為準則》 (the EU Code of Practice on Disinformation) 則是首部自律型立法，該準則鼓勵企業合作解決不實資訊問題；當時亦有21家業者同意遵守，且確實產生效果。例如包括Facebook、Google 和X (前名Twitter) 已經將政治廣告加以區隔，部分業者也開始公開其內容移除或帳號停用等紀錄，亦有多家

業者增加了事實查核功能等¹²⁰。2022年6月歐盟再發布的《2022年不實資訊行為守則》強化版 (2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation) ，則是由企業、產業協會、國際組織等多達34個多方利害關係團體共同修訂，新的準則仍維持業者自願性簽署加入的運作方式，但是內容增加了更多的承諾項目與具體實踐措施，並提供簽署者6個月的實踐期與7個月向歐盟執委會提交報告的時間。

這一類型透明度規範的重點通常在於業者所實施涉及處理錯假資訊的社群守則或標準、增加廣告資金來源的清晰度、用戶個資的處理及定向內容投放的透明性、擴大研究人員對業者握有資料的取得權限以用來分析錯假資訊動態等¹²¹。

3. 建構安全可信賴之網路環境不只仰賴法律，還有自律、他律及教育等不同方式

除兒童色情內容外，其他受到各國政府關注且認定應限制流通的網路內容類型，還包括霸凌、錯假訊息、外國政治干預、仇恨或歧視言論、性私密影像等。不同國家有不同的因應措施，有的國家以移除網路上具傷害性內容為目標，期能降低傷害；有的國家則強調對加害者的究責；從法規中亦可觀察到各國對治理之期待不同，也因此對網路平臺提出不同的要求條件。

¹²⁰ Brooke Tanner (2022/08/05).EU Code of Practice on Disinformation. The Brookings Institution <https://www.brookings.edu/articles/eu-code-of-practice-on-disinformation/>

¹²¹ UNESCO (2021). Letting the sun shine in: transparency and accountability in the digital age. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377231?posInSet=1&queryId=e067a514-30a4-4240-b7d4-a3e651a4d78c>

以網路霸凌類型訊息為例，澳洲《線上安全法》就孩童霸凌及成年人網路虐待內容素材做出詳細定義，且授予專責機構在接受民眾申訴後進行調查、並請求業者移除相關內容之權限；而日本則是透過加重刑法中有關「侮辱罪」的罰則，並透過《服務供應商責任限制法》，簡化權益受侵害人向業者取得發訊人資訊之程序，也加諸業者保存訊息的責任¹²²。

而法律也不是唯一的因應工具，其他治理措施還包括由民間發起或公私部門合作的通報處理機制、由產業形成的自我約束共識、由各個業者創建的社群守則與自律準則，以及由公民社會團體、企業及政府所推動的各式媒體素養教育與宣導等。

例如成立於2019年12月、由非營利機構SWGfL維運的有害內容通報網 (Report Harmful Content)，會受理英國境內的合法但有害內容之檢舉，包含網路濫用、性騷擾、暴力內容等；對於違法行為或活動，SWGfL會盡速轉介予執法單位或有權單位處理，並協助在事件中的受害者。雖然不具備自動審查或強制刪除的權限，但是SWGfL可以從旁監督業者是否做到其社群守則承諾之管理標準。

歐洲大學研究所與Calouste Gulbenkian基金會也在2021年共同成立歐洲媒體與訊息基金 (European Media and Information Fund, EMIF)，用以協助假訊息相關研究，並以獨立角色擴大大事實查核工作，提供歐洲事實查核組織與工作者相關協助。

¹²² Toko Sekiguchi (2020/06). Comment: Japan weighs social media privacy against disclosure after high-profile suicide. MLEX.

https://content.mlex.com/#/content/1200516?referrer=content_seehereview

4. 加強平臺問責為網路傳播治理法規發展趨勢

歐盟2022年11月實施的歐盟《數位服務法》以強化業者問責為目標，該法針對具有特定社會和經濟影響力的業者強制實施多項義務。《數位服務法》主要以鼓勵之方式，促進業者自願發展維護網路安全之內容審查機制，並禁止業者向用戶實施一般性監控，避免過度審查，以保護用戶的言論自由。

當前也已經看到大型科技公司及社群媒體採取新措施以符合新法規，例如搜尋引擎巨頭Google允許YouTube影片作者對其被刪除或限制的影片提出申訴，此外同時改進其透明度報告、宣布擴大廣告透明度中心所揭露資訊的規劃；其也開始提供研究人員有關Google 搜尋、YouTube、Google 地圖、Google Play 和購物等服務運作方式的資訊。

Facebook 和 Instagram 母公司 Meta 規劃將對外公開，並保存所有針對歐盟用戶的廣告、用於定位廣告服務的參數等資訊。在2023年中，Meta甚至發布長篇報告介紹Facebook 和 Instagram演算法的運作原理，並允許歐洲用戶可在不受個人化設定的影響下瀏覽內容。而TikTok和Snapchat兩個社群服務也停止對 13 至 17 歲的歐洲用戶顯示個人化廣告¹²³。

與歐盟的《數位服務法》相同，2023年10月26日通過的英國《線上安全法》也對網路業者提出更多的責任要求，課予業者建置適當處理違法、

¹²³Joe Porter (2023/08/22). Instagram is adding a chronological feed for Reels and Stories in Europe. The Verge <https://www.theverge.com/2023/8/22/23841173/instagram-facebook-meta-chronological-feed-stories-reels-european-union-digital-services-act>

危害內容之系統化機制。有專家認為，英國《線上安全法》的監管架構可透過強制業者揭露其內容規則、透明度報告、風險評估以及有害內容緩解措施等方式，減少網路上有害但仍合法的內容素材，同時也可保有言論自由空間¹²⁴。

在做法上，英國《線上安全法》雖也指定傳統廣電權責機關Ofcom為網路主管機關，但其對網路業者卻有不同的監理方式。其未要求網路業者應取得營業執照，也不以審查廣播電視節目的方式來審查平臺上的個別內容，更沒有強制業者刪除可能會對其他用戶造成傷害的內容，但關注業者處理這些有害內容的機制與流程之有效性。儘管Ofcom看似缺乏如發照或內容審核的權力，但其擁有強大的執法權力，例如對未履行義務的業者處以高額罰款，向法院聲請服務限制令等¹²⁵，當受監管業者的服務行為造成用戶或言論自由等面向的重大損害時，受認證的單位可向Ofcom提出申訴。

英國政府在2021年5月發布《線上安全法》草案時，Ofcom便發布新聞稿¹²⁶表示，儘管知道新職責既複雜又廣泛，但樂於接受該新責任，並已開始加強組織在相關領域的能力，包括招募近300個專業人員，以有效監

¹²⁴ Mark MacCarthy (2022/05/19). What U.S. policymakers can learn from the U.K.' s Online Safety Bill. The Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/articles/what-u-s-policymakers-can-learn-from-the-u-k-s-online-safety-bill/>

¹²⁵ Debbie Heywood (2023/10/30). Ofcom's powers and duties under the Online Safety Act. Taylor Wessing. <https://www.taylorwessing.com/en/interface/2023/the-uks-online-safety-act/ofcoms-powers-and-duties-under-the-online-safety-act>

¹²⁶ Ofcom (2021/05/12). Ofcom to gain new online safety powers as Government bill published today. <https://www.ofcom.org.uk/news-centre/2021/new-online-safety-powers-government-bill-published>

理受規管之網路業者；由此可知，足夠量能的專業人才也是此法規機制順利運作的重要關鍵。

第四章 本會網際網路傳播施政願景與執行策略

鑑於網際網路生態系統的快速發展，同時考量當前業者的特殊性與服務變化多端所帶來的社會外部性，傳統監理模式有其侷限。學者Nooren等人曾論¹²⁷，平臺治理需要採用更具功能性的方法，而非市場普遍存在的過於細節的監管；可能需要的是「基於原則的監管」(principles-based regulation) 而非「基於規則的監管」(rule-based regulation)。網路治理不只是一要尋求解決當今我們所面對的公共政策挑戰，還要考量到如何讓更多民眾，而非少數人自網路發展中獲得益處。

本會以人權為基礎，考量平臺問責、公私協力等國際趨勢，同時呼應《國家通訊傳播委員會組織法》第1條所列之成立目的，擬定本會網際網路傳播治理三大願景，分別為：保障言論自由、維護使用者權益，以及建立安全可信賴環境；並以此三大願景為方向，透過公眾參與、透明治理、權利救濟、公私協力等四大理念，來達到所設定之五個目標：透過對話共識治理模式、促進網路平臺業者自律、協力部會守護網路秩序、掌握網際網路傳播趨勢、提升公民網路傳播素養。以下分述願景、理念及目標之內涵。

¹²⁷ Pieter Nooren, Nicolai van Gorp, Nico van Eijk, Ronan Ó Fathaigh(2018/08). Should We Regulate Digital Platforms? A New Framework for Evaluating Policy Options. <https://doi.org/10.1002/poi3.177>

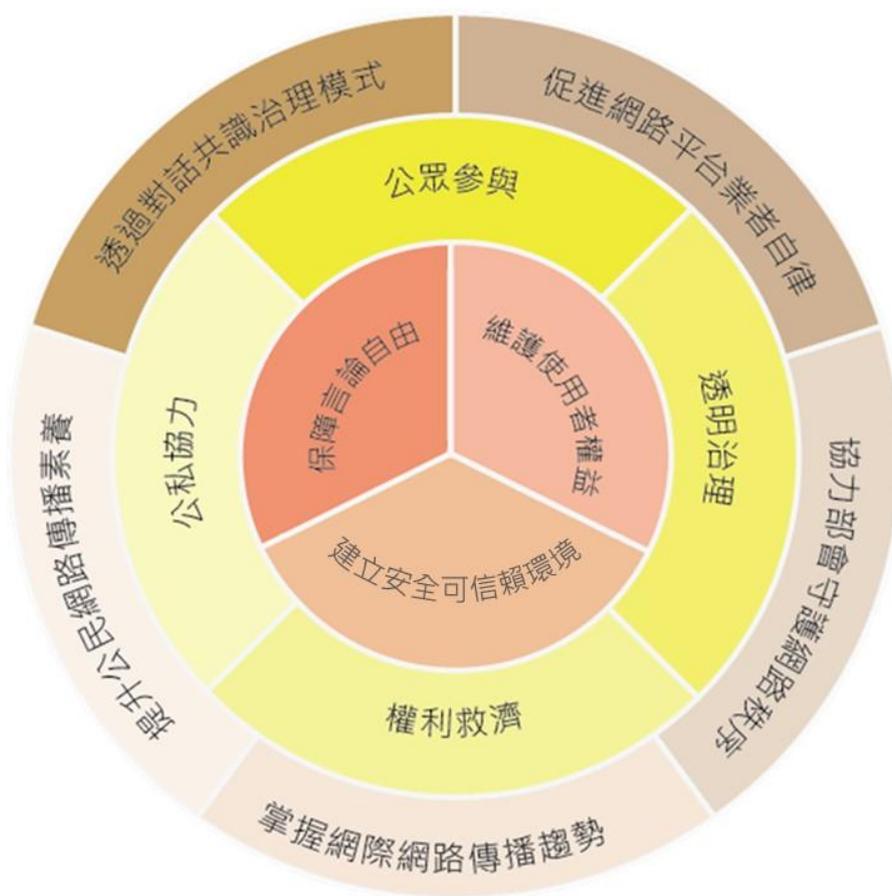


圖1. 本會網際網路傳播治理施政願景、理念與目標

資料來源：本會繪製

一、三大願景

本會推動網際網路傳播施政三大願景分別為：保障言論自由、維護使用者權益，以及建立安全可信賴環境；此三大願景相互關聯，各自有不同重點和措施，主要描繪民眾在言論自由與自身權益均獲得保障下，享有自由、安全、可信賴的數位生活環境。以下分述此三大願景。

（一）願景一：保障言論自由

言論自由是現代民主社會的核心價值觀，人們因此得以表達己意，參與公共討論，促進社會進步。此一價值在數位時代的重要意義在於網際網路已成為言論與資訊交換的最主要場域，且傳播迅速與廣泛，具有相當影響力。在言論自由為基本人權之前提下，對言論自由之保障不應造成他人自由及其他法益的傷害，因此，本會在網際網路傳播治理有關言論自由保障部分，是要打造出一個確保表意自由可充分實現，但不致傷害個人名譽、隱私等法益及公共利益的衡平狀態。

為達到此平衡，有必要限縮對特定類型言論自由之保護，例如詐欺、毀謗、猥褻色情等言論。有學者認為¹²⁸，規管言論自由的四項正當依據是：保護公共秩序、保護他人信譽、保護道德，以及推動知識與真理。即使有此看似合宜無爭議的依據，每個人認定的公共秩序樣貌、信譽是否受損、道德範圍、又或者對「真理」的解讀，均不相同。因為並非所有的價值觀都是普遍認可，不受阻礙的言論自由與保護特定價值觀的限縮自由之間的取捨，以及誰有權力來決定網路平臺上的言論限制，成為許多國家在制定相關規範時的艱難任務。

在此挑戰下，應考量人權，同時維護民主價值觀，以及確保負責任的技術運用等因素。更具體描繪本會推動保障言論自由的網際網路傳播環境願景是，在不傷害他人法益及公共利益前提下，網際網路傳遞的言論多元性與多樣性應受到保障，不同立場的意見可在網路上自由表達，同時令使用者理解政府或網路平臺業者對於網路言論進行正當干預的原因及程序。

¹²⁸ Marie-Andrée Weiss(2021). Regulating Freedom of Speech on Social Media: Comparing the EU and the US Approach. TTLF Working Papers No. 73. Stanford-Vienna Transatlantic Technology Law Forum. https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2021/02/weiss_wp73.pdf

對於侵害言論自由或是不當審查的行為，政府可與平臺及公民社會共同合作，透過申訴與異議等處理機制減緩風險及傷害，同時防止濫權的發生。

(二) 願景二：維護使用者權益

當代民眾生活除在實體社會運作，網路亦扮演愈發重要的角色，因此本會推動網路傳播治理過程中，以維護使用者權益作為願景之二，其係考量網路社會與實體社會相同，可能發生爭議損及使用者權益的議題牽涉不同專業，爰本會將協力相關部會將不同權益納入保護範疇，包含個人隱私與資料安全、不受他人騷擾或歧視，以及兒少或弱勢族群權益等。

具體而言，本會將與相關部會共同敦促網路平臺加強保護使用者，包含在合法範圍之內依法律程序蒐集、處理與利用網路使用者的個人資料；共同協力推動網路業者實施適當的管控措施，保護使用者免受資料洩漏，或因其種族、性別、年齡、性取向等個人特性而受到其他人的騷擾或歧視，並與公民社會、業者共同強化申訴處理機制，以利使用者透過相關機制與程序解決爭議。

(三) 願景三：建立安全可信賴環境

安全可信賴的網路傳播環境，指政府、業者與公民社會能通力合作，創造令使用者安心的網路環境。在這樣的環境裡，使用者不用費心查找相關網路服務措施的說明，有權控制自己在網際網路平臺或相關應用服務的個人隱私資料，且可透過健全的申訴通報機制處理爭議。網路應用服務相關決策與政策公開透明，存在清楚的可歸責機制，開放公民社會及相關利害關係人可共同理性參與，並持續因應科技變化而調整。

本會將與相關部會、業者、公民社會共同合作，強化民眾數位資訊素養、提升整體社會知能，確保使用者權益獲得妥適維護，人們可以自由表達意見的安全、可信賴網路環境。

二、四大理念

網路業者在科技發展下，已成為具有影響力的政治、商業或文化行為者，且其商業本質背負了維持股東利益及追求市場主導地位之天性，爰為達前述網際網路傳播治理三大願景，需透過強化問責之治理形式實踐，為此，本會將循公眾參與、透明治理、權利救濟、公私協力等四大理念循序漸進。以下分述此四大理念。

（一）理念一：公眾參與

先進國家的網際網路治理模式從自律逐漸轉向更複雜的協作框架，而參與治理過程中的利害關係成員類別包含：公共機構、業者、公民社會組織、公民 / 使用者，以及產業聯盟組織等¹²⁹。由本會推動網路傳播治理政策所採取的首要理念，即是以此多方利害關係成員形成的公眾參與政策討論。進一步定義這些利害關係成員如下：

- 公共機構：如政府機構、具公權力之國際組織等，具有制定法規、政策與立法等權力的公共行為者。若延伸至國際合作場域，也可以是由國家代表組成的國際組織。

¹²⁹ Charilaos Papaevangelou (2021/03/31). The Existential Stakes of Platform Governance: A Critical Literature Review. Open Research Europe. <https://open-research-europe.ec.europa.eu/articles/1-31>

- 業者：透過服務提供使一般消費者、企業、組織等客戶得以彼此互動之業者。
- 公民社會組織：致力於倡議公民和用戶數位權利，並試圖追究公共機構與數位平臺責任的組織。
- 公民 / 用戶：公民或用戶可能是透過公民社會組織作為代表參與政策討論，但也可以個人的方式參與，例如公眾諮詢機制。
- 產業聯盟組織：主要著力點為自身所屬產業或行業利益之產業協會/公會等組織。

由於一般網路服務用戶相對不易參與公共事務，透過建立公民社會組織間的合作機制，將有助於公眾參與理念之實現。更具體而言的合作機制例如，定期工作會議、提供充分的政策背景或調查統計數據、辦理公開座談活動等。

(二) 理念二：透明治理

經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 認為，透明治理是促進信任、減少利益衝突和限制新的社會衝突出現可能的要素之一¹³⁰。

¹³⁰ OECD (2020), "Transparent governance", in Regulatory Enforcement and Inspections in the Environmental Sector of Peru, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fa389c36-en>.

國際治理創新中心 (Centre for International Governance Innovation, CIGI) 在2022年發布的數位平臺監管制度透明度建議¹³¹提到，許多國家政策制定者已開始調整其對業者的監管措施。而透明度措施是此波監管改革的重要手段，也是少數有共識的監管手段。

強化透明度的做法，包括要求業者揭露其內容政策、執行流程、因應用戶申訴與救濟程序的做法，或要求業者報告其控制有害內容的情形、說明其如何因應、緩解問題，也可能要求由受認可的研究人員存取這些業者的內部資訊；而這些揭露給公眾的資訊，有賴政府機構透過協調與監督功能來確保其正確與完整性。此外，透明度也同時適用於政府行政，例如重要決策會議的會議紀錄公開，或機關向平臺業者調取用戶資料的紀錄保存與公開等，除可促成公民監督的可及性，亦有助於維持民眾對政府的信賴¹³²。無論是產業或行政部門的透明強化，均呼應到前一理念，適當的資訊揭露有助於包含不同利害關係方的公眾，擁有充分資訊來評估與參與相關治理政策的討論與共識形成。

有些國家已採取了類似的監管措施，例如澳洲加重了eSafety Commissioner的權力，使其得以監督社群媒體、App商店等網路業者的透明度；英國則是選擇將此重任委由傳統的媒體與電信監管單位Ofcom。

¹³¹ Mark MacCarthy (2022/03/08). Transparency Recommendations for Regulatory Regimes of Digital Platforms. <https://www.cigionline.org/publications/transparency-recommendations-for-regulatory-regimes-of-digital-platforms/>

¹³² 劉廣基 (2016/08)。機關如何運用內部控制達成行政透明。主計月刊第728期。
<http://www.bas-association.org.tw/catalog/arts/010508070.pdf>

國際合作也是透明度推動上的重要關鍵，因為大多數具影響力的網路業者為跨國企業，儘管這些企業針對不同市場提供在地化內容，但不同法律管轄區有不同的因應做法，因此資訊揭露更有其重要性。

（三）理念三：權利救濟

網路業者有必要建立救濟措施，此權利救濟措施亦須明確且易於識別，以確保言論自由和保護使用者權益，使用戶在認為自己權益受損之際，有機會主張自己的權益，並要求恢復受損之部分。

權利救濟與透明治理相呼應，有效運作且公開之權利救濟機制，即可呈現用戶提出申訴或救濟時的處理程序與處理結果，有助於建立用戶對業者之信任度，且在確保言論自由、避免不當審查及保障用戶權益的前提下，使產業發展成為一個開放且多元的資訊空間¹³³。

（四）理念四：公私協力

現行部分政府部會已與網路業者建立聯繫管道，透過建立不同的聯繫管道等方式，處理詐欺等違法或有害之網路行為¹³⁴，這是以公私協力（Public-Private Partnership, PPP）模式來達到處理網際網路上有害資訊的實際案例，且也達到相當效果。

¹³³ OHCHR Accountability and Remedy Project III (2019/12). al Partners Digital Submission. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/ARP/ARPIIIGlobalPartnersDigitalSubmission.pdf>

¹³⁴ 行政院（2023/05/4）。新世代打擊詐欺策略行動綱領 1.5版。 <https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/072991e0-2072-4546-8225-77ad8f3a8945>

未來針對不同網路行為爭議，亦可透過公私協力方式來嘗試處理，以降低危害。其他可參考應用的公私協力模式或方法包含：

- **建立資訊分享機制**：建立使政府和業者可共享相關趨勢、問題與方案的機制，此有助雙邊更能掌握當前問題的進展與應對方法。
- **強化資訊公開**：透過第三方監督或發布報告等方式，與各界共同檢視執行現況。
- **推廣公眾意識與認知**：公、私部門可以合作推廣教育宣導活動，包括如何識別不實資訊、保護個人隱私和確保網路安全等，提高公眾對網路使用的意識。
- **建立危機應變機制**：針對突發重大事件，建立由政府與業者共同因應之機制，以此快速與有效緩解衝擊。

透過公私協力方式，政府、業者和其他相關利害關係方都可共同努力，更有效地共管網際網路上各式問題，同時確保網際網路環境健康發展；此也有賴不間斷的合作、協調和適應，才能順利地應對網路環境中的新挑戰和問題。

三、五大目標

本會網際網路傳播治理的五大目標分別為：透過對話共識治理模式、促進網路平臺業者自律、協力部會守護網路秩序、掌握網際網路傳播趨勢，以及提升公民網路傳播素養。以下分述此五大目標之內涵。

(一) 目標一：透過對話共識治理模式

透過對話共識治理模式指與不同利害關係人間建立共識，以解決與國際網路傳播治理有關問題或制定相關政策；該模式強調了參與、對話、協作、以及共識形成的重要性，以確保決策的全面與完整。

參考 CSR Asia 報告¹³⁵ 中有關成功多方利害關係人活動 (Multi-Stakeholder Initiatives, MSI)，應包括的三個重要因素：

- 廣泛納入具參與正當性的利害關係人 (legitimate stakeholders)。
- 確保討論不受特定利害關係團體的影響。
- 設計良好、特別是保障弱勢的參與機制。

此外，多方治理模式的實踐也須建構在一個開放、合作與尊重的文化中，以確保各方都有機會參與和表達自己的觀點。因此，有必要創建一個專門負責協調和促進對話共識治理的平臺，該平臺還能提供共識形成所需的資源、支持和組織等功能，包括提供培力及教育訓練，使各方可更有意義地參與對話與協商，並減少衝突。

(二) 目標二：促進網路平臺業者自律

為確保網路服務合法、公平、安全且符合道德，由業者自律通常更為迅速且具靈活性，可快速因應新的挑戰與變化，無須經過冗長的法律訂定

¹³⁵ CSR Asia Ltd. (2015). Multi-Stakeholder initiatives: Cooperating to achieve responsible and inclusive business. <https://s3-ap-southeast-1.amazonaws.com/elevatelimited-com/wp-content/uploads/publication/MSI+Paper+Final.pdf>

程序，故政府應鼓勵相關業者於營運過程中自行設計且遵守規範、準則或標準。此外，業者也通常擁有該產業特定領域的專業知識，使其能理解和應對其產業別的挑戰，以制定出最適用的自律規則，並減輕政府制定相關法律的負擔。這些自律準則也可能透過產業內的多業業者共同制定，並且透過發布透明度報告的形式來使公眾理解。

推動業者自律也應注意其侷限性，部分情況下也恐無法完全替代法律制度。例如，自律準則通常缺乏法律約束力，對於未遵守的情況也可能出現無計可施之窘境。此外，自律機制亦可能受到產業利益影響，內容可能不夠公平或客觀，或無法有效處理不當行為。

(三) 目標三：協力部會守護網路秩序

網際網路上不同應用與服務涉及各部會主管業務，當出現違法或不當內容時，需要跨部會的協調與協力來解決。本會作為網際網路傳播政策的主管機關，將扮演協調不同部會與網路服務提供者之間溝通問題與找出解方的橋樑角色，共同守護網路秩序，並確保網路世界的健康與安全。

(四) 目標四：掌握網際網路傳播趨勢

網際網路應用及技術發展迅速，新的內容形成與傳播方式不斷推陳出新，爰了解網路傳播治理的國際趨勢、實踐案例，以及新興科技對用戶的可能衝擊等，將有助於監管者在符合科技發展現況的基礎下因應新興問題、推動自律或構思法律，進而保障使用者權益。

(五) 目標五：提升公民網路傳播素養

網際網路傳播環境不斷變化，新技術和平臺不斷湧現，網路資訊也以文字、照片、影音、懶人包、短影音等不同形式出現，因此，提升公民的網路傳播素養有助於個人適應這些變化，避免受新挑戰之衝擊。

透過素養培力與推廣，具備網路傳播素養的公民除能理解網路內容產製流程，具備批判性思考能力；亦能重視自身的數位足跡，發現隱私風險並採取行動保護自己；此外，也期望透過提升網路傳播素養，使公民能充分表達自己的觀點、更有效地參與網路公共事務的討論，利用各式數位工具或社群媒體來與他人做出良好互動，積極維護自身權益。

四、執行規劃

為實現網際網路傳播治理推動的三大願景、四大理念及五大目標，本會參酌世界民主國家做法，聯手相關部會發展防護機制，推動數位素養培力計畫，輔助業者落實自律作為，實踐多方利害關係人治理模式，同時執行相關研究與調查，並因應網路跨國的特性，持續進行國際交流。以下分述之。

(一) 聯手相關部會發展防護機制

1. 與相關部會合力建構網際網路傳播防護機制

本會以公私協力、機關協作方式，與相關部會合力，依不同部會權責與職掌，強化網路防護機制。

近來，詐騙集團偽冒名人於各大社群平臺投放廣告，吸引民眾加入「投資群組」後騙取金錢之案例層出不窮，為維護民眾權益，本會透過機關協作與公私協力，於2023年邀請數位發展部數位產業署、內政部警政署刑事警察局、法務部臺灣高等檢察署、調查局及相關政府機關，與主要社群、通訊網路平臺業者合作，建立識別偽冒名人詐騙廣告，並由前端防堵跨平臺詐騙之聯防機制。本機制期望整合各方資源與專業，在降低行政成本的同時，逐步調整政府之堵詐策略與提高成效，進一步保障民眾上網安全。

另鑑於網路報導自殺事件可能涉及違法或助長自殺情事，本會於2023年與衛福部合作，就自殺防治法有關網際網路不得報導或記載事項，完備申訴處理之第三方認證檢舉機制，避免不當之報導或訊息可能引發之模仿行為或群聚效應，導致自殺事件發生。

此外，本會以保障網路使用者與民眾權益為出發點，規劃建置申訴系統，藉由與相關部會合作，就兒少不妥內容以外的特定類型，提供民眾申訴管道，並將申訴內容依《網際網路內容管理基本規範及分工原則》轉請相關權責機關，或請網路平臺業者妥善處理，以保護民眾使用網路權益。未來隨著系統運作數據資料的累積，亦將就申訴案件類型、態樣、數量及處理結果等進行統計分析，作為網際網路傳播政策規劃之參考。

2. 協力相關部會修訂涉及網際網路傳播之法令並完備執法

網際網路傳播爭議議題廣泛，不同主管機關期望達成的政策目標，與實務技術可行性常有相當落差。為避免相關落差導致政策期望落空，甚至損害民眾權益，本會積極透過多方利害人關係模式，協助不同主管機關與業者及公民社會進行溝通，與英國透過數位管制合作論壇促進跨政府部門的橫向溝通具異曲同工之效。

目前我國包括衛福部、法務部、內政部、金管會等機關已陸續就本身權責所管，進行有關網際網路之立法與修法。本會持續參與我國相關部會法令修訂及策進執行之研商討論，協助提供網際網路服務提供者之實務觀點，相關法令包括衛福部《性侵害犯罪防治法》及其施行細則、《兒童及少年性剝削防制條例》及其施行細則、《家庭暴力防治法》、《菸害防制法》、法務部《犯罪被害人權益保障法》、內政部《公職人員選舉罷免法》及《總統副總統選舉罷免法》、金管會《證券投資信託及顧問法》、司法院《少年事件處理法》、農業部《動物保護法》等。

除在法令修訂時須了解產業現況外，隨著科技進展，業者的法遵配合仍需動態調整。未來本會將持續提供業者實務觀點，就網際網路存取服務提供者、平臺提供者、內容提供者及應用服務提供者涉及之業務進行說明，提供保障人權價值與國際相關立法例等意見，並就法令執行涉及內容移除下架、網站限制存取、停止刊播、停止播送、限制瀏覽及各項技術之實際達成效果與所受限制等部分進行釋疑，協力相關部會完備執法，以求法令執行更加符合實務情境，確實保障民眾權益。

3. 依據兒童及少年權益保障法與相關部會合力辦理兒少網際網路內容防護業務

世界主要國家對於網路違法或有害內容之認定，因不同國情與文化脈絡而存有歧異，但大多對於兒少有害內容之限制具有共識。本會依據兒童及少年福利與權益保障法第46條規定，召集相關目的事業主管機關共同委託民間成立「iWIN網路內容防護機構」（以下稱iWIN），辦理包含兒童及少年使用網際網路行為觀察、申訴機制之建立與執行、內容分級制度之推動與檢討、過濾軟體之建立與推動、兒童及少年上網安全教育宣導，以及其他防護機制之建立與推動等法定事項，與相關目的事業主管機關、民間團體、專家學者與網路平臺業者合作，期打造兒少可安心上網的健康網路環境。

iWIN設有「不當網路內容申訴網站（含信箱）」與「諮詢熱線」接受民眾檢舉及通報有害兒少身心健康之網路內容，另輔以各界共同討論制定的「網路有害兒少身心健康內容防護層級例示框架」（下稱例示框架）作為網路平臺業者自律之參考準則，及判斷民眾申訴案件

是否為有害兒少身心健康內容之依據。惟iWIN並未受託行使公權力，而係扮演重要的中介單位角色，視案件狀況聯繫民眾確認案情或轉知平臺業者啟動自律機制處理，必要時轉知權責機關依法查處。

（二）網際網路傳播素養培力與權益促進

媒體素養已成為現代公民核心素養，歐盟、英國、法國、美國、澳洲、韓國等國家地區皆已投入數位素養相關計畫推動，藉以提升國人因應瞬息萬變數位環境的能力，目前政府部門中，除教育部將科技資訊及媒體素養納入12年國教課綱，各部會並於職權範圍內強化素養能力。本會除既有廣電媒體素養教育推動外，面對數位科技快速發展所致社會影響與變革，亦以強化使用者數位識讀能力、增進業者維護使用者權益之意識、以及強化政府知能為目標，規劃網際網路傳播素養培力計畫。

針對民眾部分，鑑於教育部於2023年發布數位時代媒體素養教育白皮書，並納入不同教育階段辦理，爰本會針對「容忍不同意見 保障言論自由」、「遵循法令規範 防止網路濫用」、「認識網路風險 採取防護措施」、「善用申訴機制 守護網路安全」、「推廣網路治理 凝聚全民共識」等目標，以離開校園教育體系之成年民眾為對象，規劃共通課程。除了針對上述目標規劃共通性課程外，並將加強關懷如偏鄉學童、銀髮族、新住民或身心障礙者等數位弱勢群體的網路傳播知能及危害免疫力，使其在資訊快速變化的數位時代，能有足夠的知能應變，進而落實《兒童權利公約》、《身心障礙者權利公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》及《消除一切形式種族歧視公約》等國際公約對數位人權之實質保障。

另鑒於數位平臺業者對網路的影響力甚劇，故除提升民眾的網路傳播素養外，也須加強對數位平臺業者的相關訓練，避免從業人員在不知法、不知情下做出不當行為，爰本會規劃諸如「性別平權」、「防制假訊息」、「兒少權益維護」、「消費者保護」、「個資與隱私保護」、「身心障礙者權益維護」及「網際網路治理」、「網路新興議題」等課程，協助數位平臺業者及相關從業人員接收新知、強化社群守則與自律規範，同時落實使用者權益維護，以達到知識共享與經驗交流的效益。相關課程影片也規劃置於公部門數位學習資源整合平臺，同步增進政府機關之整體數位素養。

此外，iWIN為提升兒童及少年上網安全素養，每年選擇北、中、南、東四區具代表性且人潮眾多、民眾易於參與之場域，結合教育部、衛福部、數位發展部、當地警政和社政單位及防護軟體業者等一同擺設攤位，透過互動遊戲及闖關活動，強化兒少網路安全素養；iWIN每年亦深入全國高中及國中、小辦理校園宣導活動，並與相關機關、團體辦理合作宣導，對學生、老師及家長等分享兒少網路安全知識，使其瞭解網路的本質、避開網路陷阱、熟悉求助管道與建立尊重他人的網路使用觀念，同時提醒親師重視、關心孩子上網情形的重要性。

(三) 積極推動業者落實自律作為

如前所述，本會於2023年與相關機關合作，聯合各主要社群、通訊網路平臺業者透過自律與聯防機制，共同打擊偽冒名人投資詐騙，透過持續溝通，強化社群以及通訊網路平臺業者自律作為，期望降低民眾接觸此類詐騙訊息之機會。

針對兒少不妥內容部分，iWIN之法定工作事項亦包含推動網際網路平臺提供者建立自律機制。付諸具體實踐，iWIN針對入口網站、購物網站、社群網站、影音網站、新聞網站及遊戲網站等六種類型網站，每年選取30家以上之網路平臺業者，依其網站內容屬性與服務特性，協助其透過增加防護機制、減少管理漏洞、與iWIN建立友善連結等方式，有效管理自身平臺，以減少兒少接取不宜內容，及被有心人士留下不當內容的機會。

(四) 實踐多方利害關係人治理模式

2023年3月以來，本會與各部會合作，陸續與境內及境外的網路業者、學術研究單位、產業協會等，就詐騙、資訊操縱、人工智慧、私密影像處理、民眾權益維護及數位廣告等議題進行20餘場交流，如：因應《證券投資信託及顧問法》增訂，本會與Yahoo、趨勢科技及相關媒體代表，針對新法施行對數位廣告產業之影響進行討論；就性影像防護及網路有害內容管理議題，偕同衛福部、內政部刑事警察局等權責機關與韓國KCSC商討；因應地方機關Facebook粉絲專頁盜用問題，邀請Meta、Whoscall等業者共同舉辦防護機制講座，藉以提升各機關對社群媒體防護觀念等，未來也將持續透過與不同利害關係人之溝通，凝聚共識，探討既有規範與機制如何因應網路新興議題。

以上實踐多方利害關係人之治理模式，體現本會建立與設計多方利害關係人可共同參與，以平等、包容與透明對話為基礎的溝通機制。政府各部會依不同議題的特性，可能扮演多方利害關係人機制的發動者、參與者、協助者、遵循者或旁觀者等不同角色。

不論多方利害關係人平臺是由政府部門、民營業者或公民社會所發起，為促進治理效能與問責，宜設定以下目標：

- 制定參與平臺運作原則：參考如網際網路名稱與位址分配機構 (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN) 等國內外機構確保透明與真正參與之精神與經驗¹³⁶，制定多方利害關係人參與平臺運作章程，確立議題界定方式、平臺工作小組運行、多方關係人參與流程、後續決議執行與推動等內容。
- 創造各界協作與對話機制：針對議題特性，依循運作原則，透過座談、線上討論和實體會議等各種形式，創造各方對話與合作之機會。各方利害關係人可自由提出議案及共同討論，尋求實務上的解決方案。
- 定期檢視推動成效：追蹤各項議題後續處理狀況，定期或依需求召開工作小組會議，以檢視多方利害關係人參與平臺的運作成效與回饋意見，並作為修正前述參與平臺運作方式之參考。

(五) 網際網路傳播研究與調查

1. 掌握網際網路治理國際發展趨勢

網際網路具有自由、開放及跨越國界之本質，發展至今，各國政府皆嘗試透過不同手段強化業者責任，其中如澳洲的《線上安全法》、英國的《線上安全法》，以及歐盟的《數位服務法》，相關規範及作為對網路業者及產業造成之衝擊，以及對使用者及消費者的正向或負

¹³⁶ 實施步驟說明。 <https://www.twNIC.tw/mps/page28.html>。

面影響都將有所改變。透過了解國際間政府法制規劃與公私協力作為，有助本會推動網際網路傳播政策。

因此，本會蒐集包含美國、英國、澳洲、歐盟、德國、法國、愛沙尼亞、日本、韓國、新加坡等區域之網際網路治理模式、業者營運、自律與公私協力模式等資訊，以期探究數位環境下的政府、業者與公民社會，如何透過法制規劃與相關整備作為，因應平臺社會與網路治理的趨勢，並盼從中淬鍊出網際網路傳播政策相關可行性建議。

2. 執行我國網際網路傳播社會調查

即便網際網路提供的服務跨越國境，然其帶給不同國家社會的影響仍有所差異，因此網際網路傳播政策應以一國社會民情為基礎。2023年起本會辦理網際網路傳播社會調查，結合文獻分析、量化與質性調查，針對民眾、公民團體、專家學者及業者進行問卷調查及實地訪問，除初步瞭解一般民眾之平臺服務使用習慣及涉及網際網路傳播之社會問題意向，同時探悉公民團體、業者及學者對網際網路傳播治理機制之看法等。

鑑於網際網路傳播發展持續快速變化，相關調查在2024年持續進行，藉以瞭解民眾網際網路傳播使用行為，對網際網路傳播爭議問題認知之變化，以及公民團體、業者面對不同爭議下維護使用者權益之作為與期待。同時透過諮詢專家學者、業者及公民團體等利害關係人之看法，客觀呈現民眾使用樣態、意向及業者實務執行現況，盼透過相關調查資料讓各方可站在充分理解 (well informed) 現況的基礎上，

勾勒出網際網路治理跨界協力聯盟的協作模式，作為形成網路治理框架性規範的初步回應。

(六) 網際網路傳播國際合作交流

網際網路相關業者在國際間不同市場提供服務，不同地區之法律規範存在落差，各國在地化的公私協力作為亦有所不同，因此，本會透過線上及實體參與的方式，與境內外網際網路相關業者、組織與政府機關，針對不同網路議題的規範與實務經驗交換意見，進而實質輔助法規研擬與比較研析等工作。

鑑於線上參與有利於獲悉各國立法、執法及民間參與等層面的第一手資訊，本會自2022年起，與澳洲eSafety Commissioner、ACMA、民間智庫Reset、法國監理機關ARCOM、法遵顧問公司Tremau、英國官方機關Ofcom、民間網路自律組織SWGfL、德國民間自律組織FSM、美國非營利兒福組織Common Sense Media等政府或非政府組織進行視訊會議。

至實體參與則能提升於國際社群能見度及貢獻價值。本會自2023年起，赴澳洲、英國、德國、美國及新加坡，參加網路治理相關論壇、工作坊及研討會，並拜會當地政府機關與非政府組織，就線上安全執法、新聞議價、媒體素養策略、平臺自律與治理機制、打擊詐欺與假訊息防治等議題進行討論與交流。

此外，本會亦於2023年9月14日至9月15日辦理網際網路傳播治理論壇，邀請韓國KCSC、澳洲民間組織Purpose與Reset、紐西蘭線上安全產

業協會Netsafe、法國ARCOM及英國Ofcom、Google與Meta亞太地區主管，與我國公民團體、專家學者及政府相關部會共同交流，討論主題包含「網路傳播治理的挑戰」、「線上平臺問責」、「言論自由的界線」、「使用者權益維護」及「網際網路素養培力」，並搭配「打造安全可信賴的網路環境」綜合論壇聆聽各方意見，藉此就網際網路傳播治理面對的問題及可能做法進行交流。

第五章 結語與展望

一、科技巨輪推動的時代變化

從輪子的發明到網際網路的出現，科技一直以微妙但深刻的方式型塑社會，並在人類歷史扮演重要角色。世界經濟論壇（World Economic Forum，WEF）於2023年6月發布的《2023年十大新興科技報告》¹³⁷選出未來3~5年可能顛覆產業、促進經濟增長、改善人類生活且保護地球的科技中，也包括了當前最熱門的生成式人工智慧，其他新興科技還包括可彎曲的軟式電池、讓植物穿戴的感測器等，以及用於改善人類健康、對抗疾病、發展複雜疾病新療法與永續發展等目的之突破性科技。

再參考皮尤研究中心（Pew Research Center）和美國伊隆大學（Elon University）最新公布之研究¹³⁸，其向政府、非營利組織、科技產業、智庫、創新企業家、學者等不同領域超過300位專業人提問，就人類數位生活改變之最有害與最有利的變化預測，專家們認為2025年的數位生活中，具威脅性的改變可能來自於經濟利潤與政治利益之驅動，如數位工具或系統設計持續忽略倫理面考量，將加劇不平等且威脅民主體系。而對於最有益的發展預測中，則有專家認為，未來數位工具將使人類得以更自由發聲、捍衛自己的權利，不斷進步的數位工具將使人們更容易取得所需資源、並能更有效溝通和學習。

¹³⁷ World Economic Forum (2023/06). Top 10 Emerging Technologies of 2023 Flagship Report. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Top_10_Emerging_Technologies_of_2023.pdf

¹³⁸ Janna Anderson & Lee Rainie (2023/06/21). As AI Spreads, Experts Predict the Best and Worst Changes in Digital Life by 2035. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/internet/2023/06/21/as-ai-spreads-experts-predict-the-best-and-worst-changes-in-digital-life-by-2035/>

當網際網路持續發展並加入人工智慧交互作用，可預期未來網際網路生態樣貌將隨之改變，人們與網路科技間的關係也將不同。從網際網路傳播角度觀察，相關影響包含：

（一）網路服務演進帶來新型態使用者權益問題

全球網路業者在其服務中運用人工智慧比例逐漸增加，相關技術提供更精準與客製化的搜尋結果，擁有大量客戶資料的網路業者可因此提供更好的客戶個人化資訊與使用體驗，並從此波發展中獲得最大好處，但對一般網站經營者或商家而言，因相關運用的資訊不透明，不確定性無疑增加。

而隨人們更加仰賴網路服務，過去功能單一的網路服務也逐步開發出更多功能。通訊軟體可同時提供支付、影音、購物、集點、叫車甚或視訊等多元功能；穿戴式裝置在健康量測及運動紀錄之外也同時具有社交等功能。網際網路傳播科技應用發展固然激盪出更新穎、更優質的使用者體驗，使業者步上成功致勝道路，但個人隱私保護等用戶權益受到侵害之可能也同時增加。因此如何維護使用者權益，避免濫用資訊優勢造成系統性風險或形成所謂黑箱社會，進而確保使用者獲得服務使用上的安定性，以及權利保障與救濟的可預見性，將成為未來治理之重點面向。

（二）自動化內容審查工具模糊言論自由界線

科技發展讓包括藝術、音樂或甚至遊戲等內容創造更為容易，未來在網際網路上流通的內容量將較過往更為豐富，但欺騙與濫用情形亦隨之增加。即便機器學習（Machine Learning）模型可以經過訓練來識別從圖形到仇恨言論、網路霸凌與騷擾言論及錯假訊息等不適當的內容，但特定的

上下文脈絡仍然是一個複雜且高度專業的領域，相關技術的侷限性，便在於如何模擬出一把尺，來標記每個人心中對於言論自由的界線。

(三) 操弄、極化仍將存在威脅民主政治發展

當代民眾透過網路服務接收資訊時可能會驚覺，相關內容係透過網路業者篩選建議而成。在皮尤研究中心的調查中，有專家認為，透過演算法呈現到用戶眼前的內容，到了2035年可能仍將存在著大量錯誤訊息及陰謀論，而背後更大的威脅是，此機制會持續受到有心人士的濫用，侵蝕整體社會與政府的信任度。例如，全球新冠肺炎大流行期間，在歐洲出現部分政黨操弄難民的負面形象，在網路上散布「難民都是具暴力傾向的確診者，在隔離期間還試圖逃脫等，而政府卻無計可施」¹³⁹等不實訊息，提高民眾對政府的不信任感，以奪取政治利益。

數位工具或系統設計持續存在人權與倫理面的挑戰，如保護隱私將越來越困難，而新的監控技術、深偽技術與錯假訊息傳播也難以辨識、更先進的人臉識別系統等都成為潛在威脅，針對性的操控言論也將充斥，加劇原本就存在的極端化現象。面對這些改變，包括技術標準、相關的規範或準則和法規也可能都不足以應付。

(四) 因應未來發展與挑戰的機會

網路名人堂2013年的入選者David Clark博士認為，未來有助於克服重大問題的潛在發展包括：未來10年包括社群媒體在內的幾個重大網路科

¹³⁹ 趙崇任 (2020/03/31)。德國極右勢力借題發揮，新冠肺炎下的歐洲難民危機。換日線<https://crossing.cw.com.tw/article/13191>

技應用將更為成熟與穩定，而用戶因為具備更佳的數位素養，因此更有能力應對數位服務帶來的風險；未來新一代的網路服務不再為賣更多廣告而專注用戶資料的蒐集與分析，病毒式傳播不再是行銷所標榜的手段，業者將會更重視用戶與用戶之間的探索與互連；當用戶付費制模式逐漸成為主流，當今「免費」網路體驗所衍生出的問題也將迎刃而解。

創新的商業模式、創新的地方 / 國家 / 全球標準和管制法規，以及創新的社會規範出現，受信任的新聞與資訊來源也將慢慢復原。而整個社會也更能接受並採納符合親社會 (pro-social) 或減少反社會數位行動的新標準和法規，而在最理想情況下，這些變化將推動人類能動性 (human agency)¹⁴⁰、安全、隱私和資料保護。

未來科技發展可預見的挑戰議題與當今所面對的類似：隱私保護、社會極端化、偽造資訊、監控疑慮，惟在程度上有差異。無論是持積極或消極主張的專家都認同，科技與應用的治理政策與規範扮演了重要角色。面對新興科技與應用進展，監管機構也需要被賦予足夠能力與工具來面對新的風險。以英國為例，2024年2月，英國政府對外宣布因應人工智慧快速發展，將投入超過1億英鎊（約新臺幣40億元）在人工智慧應用研發與監管，其中約一成（新臺幣4億元）投入在監管機構進行新興科技的相關培訓，以及發展輔助監管風險的工具¹⁴¹。但治理絕對不會只有法律單一個途

¹⁴⁰ 能動性是人們在特定環境中，表達想法和行動的能力。

¹⁴¹ Reuters (2024/02/06). Britain invests 100 million pounds in AI research and regulation. <https://www.reuters.com/technology/britain-invests-100-million-pounds-ai-research-regulation-2024-02-06/>

徑，本會將持續透過溝通與理解，結合跨領域多方利害關係人能量，推動網際網路傳播治理。

二、結合多方利害關係人推動網路治理

(一) 介接產業能量尋求使用者最佳利益

本會多年來將「自律、他律、法律」之三律共管 (co-regulation) 精神納入通傳匯流法制政策方向¹⁴²，強調產業自律為先，並輔以公民社會監督力量與國家法律管制作為。共管機制的良好運作有助於增進產業自律品質、公民實質參與以及政府執法效能。在涉及眾多利害關係人的網際網路中，尤需延伸並倚重他律的參與成分，擴大第三方群體共同維護安全可靠信賴的數位場域，並深化治理價值。

在自律部分，鑒於本會受理有關網際網路申訴中，網路新聞過當呈現與淺碟化等申訴內容占相當比例，本會未來將規劃邀請產、官、學、研等多方利害關係人，就健全網路新聞媒體生態、強化可信賴的資訊流通，以推動業者自律議題之可行做法進行討論，依循公眾參與及公私協力之精神凝聚治理共識。

在他律部分，本會將持續強化諸如認證舉報者等第三方協力角色，促成業者優先處理來自客觀且專業之第三方所舉報內容，如此，除可以整體社會資源共同因應有害或違法內容，避免政府過度干預之疑慮，同時亦可加速處理程序，減少可能造成的傷害。事實上，現行Google的優先檢舉

¹⁴² 何吉森 (2013)，〈參考各國機制 實踐三律共管之「民主參與式」共同管制政策的落實〉，《NCC News》，6卷11期。；彭芸 (2012)，《NCC 與媒介政策, 公共利益, 規管哲學與實務》，風雲論壇。

人計畫 (Priority Flagger program)¹⁴³及Meta的信任的合作夥伴計畫 (Trusted Partner program) 計畫¹⁴⁴皆為相關範例。這種將第三方角色導入平臺治理以強化線上安全的做法，可視為一種責任分釋與權力共享，能為特定領域利益族群伸張權益，亦能務實為業者補強內容調控效能，同時，也盼集結不同領域專業能量，進一步優化業者的內容政策，而提升服務之資訊品質。

本會同時期盼強化提升涉及網際網路傳播議題之透明度。現行部分業者已透過定期出版透明度報告，公開企業內部配合法遵或是營運相關資訊；惟相關資訊對使用者而言是否易於查找及具可讀性，甚或報告內容是否回應各界期待，尚需進一步討論。另一方面，不同機關基於職權涉及之法益維護，亦對業者提出不同類型之內容調控要求，然相關要求是否涉及不同法益的衝突，亦須各界透過溝通討論進行確認。本會將持續以組織法賦予之保障言論自由及維護使用者權益為目標，與不同利害關係人共同努力。

(二) 強化網際網路平臺責任法制

從前述不同國家經驗可見，相關國家對於網際網路傳播問題之因應態度多已出現規管轉向的趨勢，即認為自由開放、任由產業發展創新，並自我形成規約的機制，已不足因應快速變遷的網路環境與層出不窮的網路爭議，從業者自律轉向強化法律問責之做法已屬必然。

¹⁴³ Google 資訊公開中心。合作夥伴計畫。 <https://transparency.google/tools-programs/partner-programs/>

¹⁴⁴ Meta Transparency Center. 在全球通用的守則中考量當地背景。 <https://transparency.meta.com/zh-tw/policies/improving/bringing-local-context/>

本會肯認網際網路自由價值應建立在適度與必要的規範基礎上，方能兼顧使用安全，故未來將持續關注國際間及我國相關部會網際網路立法與執法實務情形。以近來我國民眾所涉迫切議題，如詐欺、性犯罪等為例，其中包含涉及網路使用者權益事項、業者第一線踐行法遵可能面臨之困難，以及公民社會實質參與等面向，本會將積極透過多方利害關係人溝通協調，納入相關議題可能參與的不同單位代表，效仿英國數位管制合作論壇跨部會合作之精神，協力相關部會增進法令之可執行性。

此外，強化業者與相關機關之法遵透明度、賦予業者安全港之免責條款、並以訂定行為準則或要求業者規劃風險減緩措施之做法，亦可見於其他民主國家之網際網路傳播治理手段當中。如歐盟以業者自律執行作為風險減緩措施、澳洲以基本期望政策作為訂定行為準則之基礎等法制誘因，所建立符合多方共識、可實際落實並具正當程序的制度，皆以維護使用者權益為目標，納入公民社會實質參與，適度提供業者依其屬性或技術變遷之調適空間。相關做法均奠基在不同國家區域之歷史文化及科技發展之上，爰從我國國情出發，思考建構符合透明、問責、可信賴之網際網路傳播政策規範，宜拓展多方利益群體溝通之深度與廣度，尋求更全面的集體共識，以進一步就通則性平臺問責規範進行研議。

(三) 深化國際合作交流

跨境協力、區域合作等全球視角下的互動參與，是在認識到網際網路特性與多方利害關係人可能決策的背景條件下，尋求雙贏或多贏、互惠與尊重的理性交流。現行ICANN及聯合國網路治理論壇 (Internet Governance Forum, IGF) 亦強調利害關係人參與及透明，此等精神彰顯在國際間，包括政府在內的各種角色，都持續透過辦理主題性國際論壇、

形成跨境組織或網絡，或者是線上線下交流等雙邊或多邊特色的參與形式，積極在網際網路傳播事務上與各界搭建聯繫網路。2022年11月正式成立的全 球 線 上 安 全 管 制 者 網 路 (Global Online Safety Regulators Network, GOSRN)，透過與國際線上安全管制者成員的廣泛合作，分享實務經驗與專業知識，協調並盡可能調和國與國之間的線上安全措施，亦為另一案例。

國人常使用的網際網路服務中，其服務提供者之母公司有相當比例設於境外，常見相同服務在不同國家受到寬嚴不等之規範。為保障國人權益，持續暢通與國際行動者的對話、建立互信互賴基礎，並鞏固網際網路治理的國際參與及話語機會，尋求跨境合作與交流機會勢在必行。本會將持續推動跨境合作，積極增進跨境資訊交流與包容，並期許成為國際間網際網路傳播政策上具有貢獻價值的要角。

三、結語-建立安全可信賴的網路環境

觀察不同國家採行之治理措施及預測未來科技發展，可知網際網路傳播治理涉及面向廣泛，仰賴命令、控制、約束的傳統監管模式，在需要大量合作以促進有效競爭，和維持網路開放互通的數位環境中將注定失敗。唯有透過跨領域及跨部會協力，以及多方利害關係人的諮詢與商議，方能制訂出周延的規劃與行動，以因應當前問題並迎接未來挑戰。多方利害關係人模式之所以重要，並非因為它可以達到扭轉情勢的結果，而是讓不同的利害關係團體，在無需事先取得政府許可前提下，也能發揮關鍵作用。正如聯合國教科文組織《數位平臺治理指南》所建議，治理過程中，政府、業者、政府間組織、公民社會團體、媒體、學術界、科技界等利害關係方，都有其義務、責任和角色，共同創造以言論和資訊自由為核心的數位平臺治理環境。

因應違法或有害資訊或針對網路業者予以管制，並非只是消極地降低對社會的傷害，或要求業者負起監督審查的責任；更積極的意義在於建構健康的市場運作機制及良善的人權保護空間，此為本會撰述《網際網路傳播政策白皮書》的初衷所在。

本會深刻理解政府在推動網際網路傳播治理方面要以人權保護為核心價值，並確立網路傳播政策治理的三大願景、四大理念與五大具體目標，期望在快速變遷的網際網路生態中，掌握當代數位時代中涉及網路業者的複雜問題，另也透過觀察國際民主國家對網路傳播監管方向、曾面臨困境及不同治理措施的實施成效，持續與國內的相關利害關係方團體溝通與協商，共同面對網際網路傳播的當前課題與未來挑戰。

在本白皮書中，本會訂出網際網路傳播施政願景包括保障言論自由、維護使用者權益，以及建立安全可信賴環境；在此願景下的具體方案分短期與中長期兩階段訂定。其中短期內以推動產業自律為優先，具體事項包括網際網路傳播研究與調查、國際合作、素養培力計畫、與相關部會合作，以及實踐多方利害關係人治理模式等五個行動方案。而中長期則規劃強化他律及法律之三律共管，具體措施如推動第三方共治機制；促成網路新聞業者成立自律組織，制定共識的網路新聞倫理自律公約，同時呼籲國際合作，以應對跨境流通和全球性的網際網路挑戰。

這本《網際網路傳播政策白皮書》是本會與多方利害關係人共同討論與思索的成果，反映出不同的觀點與主張的折衝。在此同時，本白皮書亦作為國內各個主管機關及不同領域利害關係人共同討論與凝聚共識的起始。唯有透過持續的溝通、反思、回顧與前瞻，我國的網路傳播治理環境、法規、制度等方能

日趨健全，並穩健邁向言論自由受到保障，使用者權益受到妥善保護，且達成建構安全可信賴網路環境之願景。