網路治理議題支援平臺建置案
政府網路治理議題政策建議報告

計畫補助機關：國家通訊傳播委員會
中華民國 107 年 12 月

107 年補助研究報告

PG10704-0220

網路治理議題支援平臺建置案
政府網路治理議題政策建議報告

受補助單位

財團法人資訊工業策進會

計畫主持人

顧振豪

研究人員

鄭嘉逸、吳采薇、陳俊文、陳芊儒

本報告不必然代表國家通訊傳播委員會意見

中華民國 107 年 12 月

目錄

提要 1
緒論 4
第一章　網際網路與基本建設 8
第一節　電信基礎設施 8
壹、 議題概覽 8
貳、 近期議題觀測 10
第二節　技術與網頁標準（Technical & Web Standard） 14
壹、 議題概覽 14
貳、 近期議題觀測 17
第三節　網路接取提供者（Internet Access Provider） 18
第四節　網域名稱系統（Domain Name System） 19
壹、 議題概覽 19
貳、 近期議題觀測 20
第五節　根區與根服務器（Root Zone and root server） 23
壹、 議題概覽 23
貳、 近期議題觀測 24
第六節　網路中立性（network Neutrality） 24
壹、 議題概覽 24
貳、 近期議題觀測 25
第七節　雲端運算（Cloud computing） 30
壹、 議題概覽 30
貳、 近期議題觀測 31
第八節　物聯網 （Internet of Things） 32
壹、 議題概覽 32
貳、 近期議題觀測 34
第九節　匯流（Convergence） 35
壹、 議題概覽 35
貳、 近期議題觀測 37
第二章　網際網路與安全 41
第一節　網路安全（Cybersecurity） 41
壹、 議題概覽 41
貳、 近期議題觀測 44
第二節　網路犯罪（Cybercrime） 53
壹、 議題概覽 53

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

貳、 近期議題觀測 54
第三節 關鍵基礎設施（Critical Infrastructure: CI） 55
壹、 議題概覽 55
貳、 近期議題觀測 59
第四節 網路恐怖主義（Cyberterrorism） 61
壹、 議題概覽 61
貳、 近期議題觀測 61
第五節 網路衝突和戰爭（Cyberconflict and warfare） 62
壹、 議題概覽 62
第六節 加密（Encryption） 64
壹、 議題概覽 64
貳、 近期議題觀測 65
第七節 垃圾郵件（Spam） 66
壹、 議題概覽 66
貳、 近期議題觀測 67
第八節 數位簽章（Digital signatures） 69
壹、 議題概覽 69
貳、 近期議題觀測 70
第九節 兒童線上安全（Child Safety Online） 71
壹、 議題概覽 71
貳、 近期議題觀測 72
第三章 網際網路與法規 74
第一節 管轄權（Jurisdiction） 74
壹、 議題概覽 74
貳、 近期議題觀測 75
第二節 替代爭端解決機制（Alternative Dispute Resolution） 78
壹、 議題概覽 78
貳、 近期議題觀測 79
第三節 智慧財產權（Intellectual property rights） 81
壹、 議題概述 81
貳、 近期議題觀測 82
第四節 勞工法（Labour law） 84
壹、 議題概覽 84
貳、 近期議題觀測 84
第五節 網路中介者（intermediaries） 87
壹、 議題概覽 87
貳、 近期議題觀測 88

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第四章　網際網路與經濟 90
第一節　電子商務（E-commerce） 90
壹、 議題總覽 90
貳、 近期議題觀測 91
第二節　網際網路資料（DATA）經濟 94
壹、 議題總覽 94
貳、 近期議題觀測 96
第三節　新興趨勢：共享經濟 98
壹、 議題總覽 98
貳、 近期議題觀測 99
第四節　電子銀行、電子貨幣和虛擬貨幣 103
壹、 議題總覽 103
貳、 近期議題觀測 105
第五節　消費者保護（Consumer protection） 111
壹、 議題總覽 111
貳、 近期議題觀測 112
第六節　稅收（Taxation） 117
壹、 議題總覽 117
貳、 近期議題觀測 118
第五章　網際網路與社會發展 124
第一節　數位落差（Digital Divide） 124
壹、 議題總覽 124
貳、 近期議題觀測 125
第二節　能力發展（Capacity Development） 130
壹、 議題總覽 130
貳、 近期議題觀測 131
第三節　網路接取（Interenet Access） 135
壹、 議題概覽 135
貳、 近期議題觀測 136
第六章　網際網路與社會文化 139
第一節　內容政策（Content Policy） 139
壹、 議題概覽 139
貳、 近期議題觀測 140
第二節　線上教育（Online education） 143
壹、 議題概覽 143
貳、 近期議題觀測 145
第三節　多元文化（Cultural diversity） 146

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

壹、 議題概覽 146
貳、 近期議題觀測 148
第四節 多種語言（Multilingualism） 151
壹、 議題概覽 151
貳、 近期議題觀測 152
第五節 全球公共財（Global public goods） 155
壹、 議題概覽 155
貳、 近期議題觀測 157
第七章 網際網路與基本人權 159
第一節 線上與線下人權（Online & offline human rights） 159
壹、 議題概覽 159
貳、 近期議題觀測 160
第二節 技術和人權（Technology and human rights） 162
壹、 議題概覽 162
貳、 近期議題觀測 163
第三節 言論自由（Freedom of expression） 165
壹、 議題概覽 165
貳、 近期議題觀測 167
第四節 資訊蒐集、接收與給予權（Right to Seek, Receive, and Impart Information） 170
壹、 議題概覽 170
貳、 近期議題觀測 170
第五節 隱私和資料保護（Privacy and data protection ） 172
壹、 議題概覽 172
貳、 近期議題觀測 173
第六節 身心障礙者權利（Rights of persons with disabilities） 176
壹、 議題總覽 176
貳、 近期議題觀測 177
第七節 性別和線上人權（Gender and human rights online） 180
壹、 議題總覽 180
貳、 近期議題觀測 181
第八章 網路不實資訊之治理建議 185
第一節 網路不實資訊之發展脈絡 186
壹、 何謂網路不實資訊 187
貳、 網路不實資訊之產生機制 190
一、 生成與來源 190
二、 市場影響力與民眾之權衡 193

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

三、 國內外重大事件 196
第二節 網路不實資訊之國際趨勢 214
壹、 與網路不實資訊有關之法案 215
一、 美國誠實廣告法草案 215
二、 德國社交網路強制法 218
三、 法國反假消息法草案 223
四、 馬來西亞反假新聞法 226
五、 我國相關之法律提案 231
六、 小結 238
貳、 歐盟與我國對應網路不實資訊之策略 240
一、 歐盟針對網路不實資訊之公眾徵詢報告 241
二、 HLEG 之建議措施與我國現況 245
三、 小結 267
第三節 網路不實資訊涉及之法律議題 270
壹、 不實資訊與言論自由之權衡與拉扯 271
一、 美國言論自由之保障初探 271
二、 歐盟言論自由之保障初探 275
三、 憲法保障言論自由之範疇探討 279
四、 小結 287
貳、 管轄權之確立 288
第四節 結論與建議 291
壹、 網路不實資訊處理機制之建立 293
一、 分析方案一：社群媒體平臺擔負移除不實資訊之責任 294
二、 分析方案二：建立事實調查與行政處分分離之機制 295
三、 分析方案三：政府建置公共事務有關之爭議資訊統合中心 298
四、 建議方案與執行模式 299
貳、 媒體識讀能力之長期培養 304
一、 媒體產業新聞專業之提升 305
二、 學童媒體識讀能力之培養 306
三、 媒體識讀能力之終身學習必要性 307
第九章 邊境封鎖與網路治理 309
第一節 問題提出與釐清 309
壹、 近期網路封鎖爭議 309
貳、 我國相關法律與修法草案 311
一、 電信法 311
二、 著作權法 313
參、 小結 315

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第二節　國際趨勢 316
壹、 早期法制政策 316
一、 美國 316
二、 英國 324
三、 南韓 328
貳、 近期法制政策 338
一、 加拿大 338
二、 澳洲 353
參、 小結 363
第三節　結論與建議 367
壹、 網站封鎖管制之分析 367
一、 封鎖措施之有效性不明 367
二、 網站封鎖宜兼顧公益與私益 369
三、 比例原則與正當法律程序 370
四、 權利侵害審查及管轄權爭議 371
五、 ISP 業者的中立地位與成本負擔 373
貳、 建議政策方案 374
一、 須經法院判決之私益或公益侵害事項 374
二、 所保護法益可由行政處分保障之事項 376
INDEX 380
略縮語(Abbrivation)及專有名詞 384
附件一、APrIGF 出國報告 392
附件二、ICANN63 出國報告 408
附件三、歐盟大數據價值論壇(BDVF)出國報告 426
附件四、網路治理議題平台建置說明 430

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

圖目錄

圖 1 民眾接觸到網路不實資訊之頻率 191
圖 2 臉書上與美國總統大選有關的散播率前五名網路不實資訊 200
圖 3 脫歐公投後英國公民搜尋之熱門關鍵字 205
圖 4 頭部受傷的網路不實資訊 207
圖 5 兒童受傷的網路不實資訊 208
圖 6 加泰隆尼亞警方行動之網路不實資訊 208
圖 7 攻擊身障人士的網路不實資訊 209
圖 8 與警察及消防人員衝突之網路不實資訊 209
圖 9 虛假旗幟的網路不實資訊 210
圖 10 衛生紙之亂網路聲量趨勢 211
圖 11 我國獲取網路不實資訊之媒介圓餅圖 214
圖 12 社維法「關三天」之討論聲量折線圖 236
圖 13 社維法「關三天」之網路正負情緒比 238
圖 14 台灣事實查核中心建立之網路正負情緒比 254
圖 15 爭議資訊統合中心之不實資訊查核流程 304
圖 16 事件處理流程圖 378

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

表目錄

表 1 網路治理議題分類.....4
表 2 2017-18 網路治理分項議題數量統計表.....7
表 3 2012 年至 2014 年英國被封鎖網站列表.....328
表 4 2014 年至 2015 年南韓被封鎖網站列表.....329
表 5 各國境外侵權網站規範之比較.....364

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

提要

現代意義的網路治理，為 2003 年在日內瓦 （Geneva）及 2005 年在突尼斯(Tunis)所舉行的 WSIS（World Summit on the Information Society）大會，將網路治理列為外交議題（diplomatic agenda）之一，並在聯合國下設立網路治理論壇（Internet governance Forum, IGF），作為網際網路治理上的公共政策討論平臺，網際網路之國際管理（management）應是多邊的（multilateral）、透明的和民主的，並在政府、私人部門（private sector）、民間社會（civil society）和國際組織的充分參與下形成，同時，網際網路的管理應確保資源能夠有效地公平分配，以促使所有的人都能夠接取網際網路，及確保網際網路的穩定和安全運行。

行政院於 2016 年 11 月 24 日核定數位國家創新經濟發展方案，以「數位國家、智慧島嶼」為總政策綱領，並以「發展活躍網路社會、推進高值創新經濟、開拓富裕數位國土」為發展願景，秉持卓越國家、創新經濟與智慧治理核心理念，打造堅實數位基磐，發展建立民眾有感數位政府，實現保障數位人權之網路社會。數位經濟涵蓋層面多元多樣，目的事業不易定義，主管機關不易透過強制性法律規範處理數位經濟所涉之議題，宜多方納入民間社群討論，了解數位時代下重要

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

議題的諸多辯論，以掌握並形成政府施政方向與措施。

本研究於第一章至第七章，依據非政府組織 DiPLO 對網路治理議題之分類，整合為七大類 44 個子議題進行議題觀測，先對各議題進行全面式的概覽，再針對各議題整理一年內之重要新聞議題觀測，並配合我國時事的發展，嘗試尋找我國當下重要的關鍵網路治理議題。本研究於第八章及第九章，分別針對網路不實資訊的治理、網路邊境管制封鎖等兩個議題，提出政策建議報告。

有關網路不實資訊的治理，本研究從國際立法例的研析、我國相關利害關係人之訪談、聯合國 IGF 會議之討論。我們認為我國政府有必要成立一個整合性的爭議資訊統合中心，在該中心進行政府部門有關公共事務的澄清與說明，並配合信任度評分機制，當該則爭議訊息達到一定程度的不信任評分，即應轉由第三方公正事實查核機構進行查核，並出具查核報告書，以昭公信。另一方面，應由媒體識讀教育著手，培養人民對於資訊能有獨立判斷、初步查證的能力，方能由本質上有效制止不實資訊的流竄。

有關網路邊境管制封鎖，一則來自長久以來對於境外侵權網站的辯論，一則來自於各種新興跨國數位新興服務對於本國既有法規的衝擊。本研究認為網站的封鎖並不全然等同於對言論自由的限制，只要是透過公開透明的程序。以境外著作權侵害之私權事件而言，著作權

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

法或數位通訊傳播法草案，皆有明確的程序規範，網路服務提供者可以藉由通知取下的機制免除侵權責任，當事人亦得藉由向法院提起訴訟，以定暫時狀態假處分要求封鎖特定網站，此亦與馬尼拉原則相符。如為國家法益或社會法益之侵權，事業主管機關亦可與服務提供者及多方利害關係人經過一定之公開程序後，將封鎖網站做為最後的手段，以維護國家與社會之利益。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

緒論

依據非政府組織 DiPLO 對網路治理議題之分類，可概分為基礎建設、法規、社會、經濟、發展、人權、安全等 7 大類，並可再細分為數十個子議題[1]（如表 1）。有一些議題在實體世界已充分發展出相關的治理原則，但可能因為跨國管轄權的因素，如智慧財產權、網路安全事件、假新聞等，將現有的法規命令套用在網際網路上產生疑難；又或者是因為創新網路經濟，例如共享經濟的 Uber、Airbnb，而衝擊現有的勞工法、旅宿相關法規，而有必要針對這些特定的網路經濟類型之行為進行研析，甚至提出特定的政策進行治理，而無法套用現行法規直接管理。是以，網路治理之議題多元，時常必須由個案的累積，而逐漸形成通案的政策，或適用現行的法規加以處理，或另外訂定特別治理原則。

表 1 網路治理議題分類

基礎建設	法規
● 電信基礎設施（Telecoms infrastructure） ● 技術與網頁標準（Technical and web standards） ● 網路接取提供者（Internet access providers）	● 管轄權（Jurisdiction） ● 替代爭端解決機制（Alternative dispute resolution） ● 智慧財產權（Intellectual property rights） ● 勞工法（Labor law）

[1] Jovan Kurbalija, Introduction to Internet Governance, 7th Edition （2016）. See also GIP Platform, https://dig.watch/, （last visited Feb. 22, 2018）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

● 網域名稱系統（The Domain Name System） ● 根伺服器（Root Server） ● 網路中立性（Net neutrality） ● 雲端運算（Cloud computing） ● 匯流（Convergence） ● 物聯網（Internet of things）	● 網路中介者（Intermediaries）
社會文化	**經濟**
● 內容政策（Content policy） ● 文化多樣性（Cultural diversity） ● 多語言主義（Multilingualism） ● 線上教育（Online education） ● 全球公共資產（Global public goods）	● 電子商務（E-commerce） ● 網路資料經濟（Internet data economy） ● 網路接取經濟（Internet access economy） ● 人工智慧（artificial intelligence） ● 分享經濟（sharing economy） ● 電子銀行（E-banking） ● 虛擬貨幣（virtual currencies） ● 消費者保護（Consumer protection） ● 稅捐（Taxation）
安全	**人權**
● 網路安全（Cybersecurity） ● 網路犯罪（Cybercrime） ● 關鍵基礎設施（Critical infrastructure） ● 網路恐怖主義（Cyber-terrorism） ● 網路爭端與戰爭（Cyber-conflict and warfare） ● 加密（Encryption） ● 垃圾訊息（Spam） ● 數位簽章（Digital signatures） ● 兒童線上安全（Child safety online）	● 線上與線下人權（Online vs offline human rights） ● 科技與人權（Technology and human rights） ● 言論自由（Freedom of expression） ● 資訊蒐集、接收與給予權（Right to seek, receive, and impart information） ● 隱私與資料保護（Privacy and data protection） ● 身心障礙人士之權利（Rights of persons with disabilities） ● 性別與線上人權（Gender and

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

	human rights online）
發展	
● 數位落差（Digital divide） ● 網路接取（Access） ● 問題解決能力（Capacity development）	

資料來源：本研究自製

本研究就上表之議題，先進行廣泛的議題觀測，特別是各議題在2018年的新聞，其內容包括政府政策、法院判決、產業動態等不同來源。各議題之間雖為獨立議題，但各議題之間仍有一定的相關性。例如有許多國家在近年來都推出其網路安全策略，但其中監控通訊之規定則可能涉及言論自由或隱私保護法規；又以近年來之假新聞相關的政策，非但涉及言論自由，也涉及平臺中介者、內容政策等議題。

本研究針對2017年七月至2018年七月間DiPLO所收錄之國際觀測資訊進行分析（如表 2），當中可看出超過100則以上新聞包括匯流、網路安全、內容政策、言論自由、隱私與資料保護等分項，網路安全可能因為近來許多資安事件的影響；內容政策與言論自由則可能與網路上假新聞與虛假資訊有關；受到歐盟GDPR正式生效，加上包括Facebook、Twitter、Google等重要的社群服務業者紛紛傳出資料外洩的新聞，因此亦導致隱私與資料保護之資訊量暴增。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

表 2 2017-18 網路治理分項議題數量統計表

電信基礎設施	技術標準	網路標準	IP數	DNS	根伺服器	網路中立性	雲端運算	匯流	物聯網
32	4	4	8	50	5	49	12	131	46
網路安全	網路犯罪	關鍵基礎設施	網路衝突	兒童線上安全	加密	垃圾郵件	數位簽章		
175	45	24	40	23	19	8	1		
管轄權	仲裁	著作權	商標權	勞工法	中介者				
25	2	26	10	17	23				
電子商務	虛擬貨幣	消費者保護	課稅	其他經濟議題					
57	30	32	46	40					
接取	數位落差	能力發展	其他發展議題						
64	10	9	18						
內容政策	文化多元性	多語言主義	線上教育	全球公共資產					
107	3	12	4	1					
言論自由	隱私與資料保護	殘疾者權利	線上性別議題	其他人權議題					
104	113	12	29	65					

資料來源：本研究整理

整體而言，觀測近一年網路治理相關議題之國際趨勢，在大分類上以基本人權的議題最受關注，其次則為網路安全，網路經濟與網路基本建設隨著 5G 及相關產業的發展，在網路治理議題的數量上，亦占有相當的比例。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第一章　網際網路與基本建設

第一節　電信基礎設施

壹、議題概覽

網際網路必須依賴電信基礎設施作為流量傳輸的媒介，其區分為有線與無線兩種方式，前者包括銅絞線或光纖等陸纜或海纜；後者為利用無線電頻譜如衛星、行動網路或微波鏈路等。隨著網際網路的發展，現有的基礎設施都被做為傳遞網路封包的載具，同時也包括如電網也開始被利用為傳輸媒介[2]。許多的創新技術與設施，其目的就在於擴大封包傳輸的能量，如 5G、海底電纜等，此外也包含如 Google 的空飄氣球[3]或 White Space 的測試，使寬頻網路可以擴大其涵蓋範圍。目前主流電信基礎設施包括如下。

1. 有線電信基礎設施：

(1) 數位用戶線路（DSL）：使用傳統的銅絞電話線傳輸數據和語音流量。

(2) 電視有線網路 （Television cable networks）：透過有線電

[2] Palet J, *Addressing the Digital Divide with IPv6 -enabled Broadband Power Line Communication*, Internet Society, ISOC Member Briefing No. 13, 2003.

[3] https://loon.co/, project loon of Google

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

視基礎設施接取網際網路。

(3) 光纖 （Fibre optics）：光纖網路是目前的首選骨幹基礎設施，因為其不僅可以承載大量資料，且不會因距離而造成明顯的訊號惡化。

(4) 電力線網路 （Internet over power lines）：藉由將設備插入電源插座，以獲取高速寬頻網路服務。

2. 無線電信基礎設施：

(1) 衛星：透過宇宙衛星強化地表涵蓋率，使偏遠地區或山區等較難建置接取網路的地區，可以輕易的上網。

(2) Wi-Fi：允許設備透過免執照頻段接取無線區域網路。

(3) 行動寬頻：透過行動網路技術接取寬頻網路，目前最泛用的為 3G 與 4G 網路，在全球約有數十億的使用者，2020 年之後則會漸漸發展 5G。

電信事業的監理方式可能會影響網路治理，一般較常被關注的為國內的監理措施，但是國際的監理上對於電信基礎設施亦有重大的影響，包含 ITU 所制定的國際電信規則（International telecommunication Regulations, ITR）、每四年舉行一次的世界無線電大會（ WRC）、制

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

定市場競爭架構以促進電信自由化競爭的世界貿易組織（ WTO）[4]。

ITU 在 1988 制定 ITR 以促進電信服務的國際化與價格制定，使得網際網路開使蓬勃發展。2012 年，發展中國家主導了 ITR 的修正，但包含美國在內的 55 個國家則未簽署 2012 年的 ITR 修正，因此目前實際上有兩套 ITR 在實施（1988 年版本與 2012 年版本），所幸 2012 年的版本對於全球通訊體系的運作並未產生重大影響，但這種情況在未來仍需要解決。事實上，ITU 包含了無線電部門（ITU-R）、技術標準部門（ITU-T）與發展部門（ITU-D），其制定相關的國際規定，並提供開發中國家必要的協助，其中的一些議題可能涉及電信基層設施與網際網路間的政策議題，例如 VoIP、頻譜需求規劃、行動寬頻技術標準等。至於 WTO 比較著重在商務面，因此會涉及更多電子商務、資訊安全、個資保護等方面的議題，在內國法則可能涉及執照制度與外資開放等問題。

貳、**近期議題觀測**

1. 網際網路骨幹電纜（Internet backbone cables）

大多數國際電子通信業務都是透過海底電纜傳輸，其中的幾個主要樞紐點包括美國邁阿密（拉丁美洲）、新加坡與香港（亞

[4] WTO, Fourth protocol to the General Agreement on Trade in Services, available https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/4prote_e.htm, （last visited Aug. 29th, 2018）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

洲）、阿姆斯特丹（歐洲）、紐約與舊金山（美洲），這些是海底電纜傳統的樞紐點，其他包括菲律賓呂宋島、馬來西亞的麻六甲海峽、埃及的蘇伊士運河等，都是海纜布建的戰略要點。此外，目前國際上也有推動陸纜的建置做為分散流量的方案，如聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會（UNESCAP）和亞洲開發銀行（Asian Development Bank）所推動橫跨 14 萬公里的的亞太資訊高速公路合作框架協議[5]、或歐亞資訊超級高速公路（Trans-Eurasian Information Super Highway, TASIM），其目的均在提升網路連線速度與推動區域合作。此外，中國力推的一帶一路，則是延鐵路鋪設光纖線纜、管道，以將大量的訊務由海底轉至陸地[6]。

近年我們可以看到一些與骨幹網路相關的新聞，例如 Google 在年初表示其將主導興建三條海底電纜（洛杉磯至智利、美國到丹麥、香港到關島）以擴充其雲端運算的業務需求，其中丹麥與亞洲的建設，將會尋求投資夥伴的加入。又西非因為海底電纜的意外，導致包括甘比亞、利比亞等國家網路中

[5] UNESCAP, Problems and Challenges in Transit Connectivity Routes and International Gateways in Asia. Discussion paper series, 2014/1.（2014）

[6] Jia L and Shuang G, Digital Silk Road to span Eurasia, China Daily Europe, （2015）, available http://europe.chinadaily.com.cn/epaper/2015-07/10/content_21241323.htm. （Aug. 29th, 2018, last visited）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

斷。

2. 用戶迴路（local loop）與電信自由化

「用戶迴路」是 ISP 業者與其用戶之間的實體連線，在許多國家，因為早期政府管制的背景下，用戶迴路多為單一業者壟斷，造成業者之間競爭的障礙。無線通信雖然可視為是用戶迴路的一種解決方式，但是因為無線電波傳遞可能受到物理阻礙，仍未能完美的解決家戶室內電波傳遞的問題。Google 曾嘗試由空飄氣球提供無線行動網路接取，Facebook 亦曾致力於透過無人機（drone）的方式，但在 2018 年，Google 與 Facebook 先後宣布中止相關的計畫。僅管各國政府在近幾年亦致力於相關的政策，如開放接取等政策。

過去 20 年來，全球迎來電信自由化的風潮，期盼透過競爭，推動基礎建設的普及與發展，此所謂設施型競爭（facility based competition）。而由壟斷過渡到競爭的期間，新進業者通常可以被允許以成本價格或受管制的合理價格接取既有業者的接取網路，此為不對稱管制措施。另一方面，由於網際網路的盛行，使基礎設施建設產生大量的需求，但是因基礎建設必須投入大量的成本，因此在修改 ITR 時，也考量向網際網路業者收費以加速基礎建設回收及建設的誘因。例如歐

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

盟在 2018 年宣布修改電子通訊規則（Electronic Communications Code），當中主要部分即為強化基礎建設誘因與促進市場競爭之措施，如確保偏遠地區建設之投資回報，及鼓勵既有業者與新進業者共同投資建設，以免除其市場主導者之責任等[7]。

3. 頻譜管理（Spectrum Management）

行動通信一向被認為是取代有線網路布建的替代方案，然而其具有許多的限制。首先，無線電頻譜為稀有之電信資源，雖然理論上可以切分成許多小區塊，但是有意義的寬頻網路卻需要連續的大區塊，例如 4G 需要連續 20MHz 或 5G 需要連續 100MHz 才能真正發揮其頻譜使用效率。其次，無線電頻譜有相互干擾的問題，會影響頻譜使用效率，並使網際網路的傳輸受到影響。因此，在大多數的國家都是由主管機關來進行頻譜的規劃與分配，透過拍賣或審議方式將頻譜指配給業者使用。

除國家監管，頻譜的規劃與分配亦受制於 ITU、業者機構或區域型協議達成，例如歐盟的無線電頻譜政策小組（RSPG）、

[7] 資策會，《從傳統管制轉型下世代監理機制先期研究》，頁 22-24，國家通訊傳播委員會 106 年度委託研究計畫。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

3GPP 等。以歐盟為例，透過 CEPT 與 ECC，使各會員國可以導入一致性的頻譜配置與使用規範，使頻譜的使用效率可以進一步的提升。此外，政府也可以引入一些新的技術與規範，使無線電頻譜可以和諧的讓許多業者共用及分享，例如歐盟的 LSA，然而目前這些政策仍沒有成熟的商業模式可以支撐。

3GPP 在 2017 年年底已經完成了 5G 商用的初步規格，預料將會在今年或明年提出 5G 的技術標準；同時，歐洲的許多國家在今年都有進行 3.4GHz-3.6GHz 的頻譜拍賣活動，以推動 5G 行動寬頻的發展，南韓也在 6 月完成了 5G 頻譜拍賣的首次釋出，成為全球第一個釋出毫米波頻段的國家。美國近年來推動公民寬頻無線電服務（Citizen Broadband Radio Services, CBRS），是全球推動無線電頻譜共享最積極的國家，其在今年年底亦規劃釋出高頻段的頻譜以做為 5G 之用。

第二節　**技術與網頁標準（Technical & Web Standard）**

壹、議題概覽

1. 技術標準的建立

所謂技術標準係指建立一個可以確保不同設備製造商所開發

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

的硬體或軟體,可以不互相牴觸的運作,並與網際網路連結。因此，所有的製造商與技術社群可以利用此一標準開發可互連操作的硬體或軟體，其中，TCP/IP 就是網際網路中最主要的技術標準。TCP / IP 有三個基本原則：

(1) 封包交換（packet-switching）：將原始資訊切分為小塊（block），並透過不同的路由個別發送，再於接收端組合成原始資訊。

(2) 點對點網路（End-to-end Networking）：各種通信服務應只在發送端與接收端發生（originating and receiving ends），而傳輸的網路應該保持中立。（此涉及網路中立性問題）

(3) 健全性（Roubtness）：數據封包的發送應該符合規範，接收時應當有一定程度的容錯率，可接收不合格的數據封包。

標準化的過程通常牽涉到重大的商業利益，特別是資訊服務業者常常提出新的技術以強化其競爭力或提高效率，因此包括 ITU、3GPP、IEEE 等國際組織，都必須盡可能將技術標準化的工作簡化，但相關的技術標準由提出至成熟，通常須要數年的時間，例如 5G 的標準從 2016 年提出，預計在 2020 年才會完成 ITU 標準的制定。基本上，如 IEEE、WiFi Alliance

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

等機構，必須在快速發展的通信市場中制定相關標準，使其具有一定的影響力。另一方面，開放網際網路標準（Open-Internet Standards）則是可以在不經過專利授權許可的情況下，利用相關的技術標準提供服務，例如 WWW 等網路協議。進程都是很漫長的。鑑於 ICT 公司以快速的方式實施新技術，ITU 必須適應及時條件，並將其標準化工作流程簡化為幾個月。然而，一些重要標準可能需要幾年才能被採納。例如，ITU 期望到 2020 年將所謂的 5G 網路標準化[8]。由於標準制定具有相當的影響力，會產生經濟影響，促進產業發展，也會改變企業競爭，甚至是國家競爭的平衡，例如中國極力想推定 TD-SCDMA 成為 3G 的主流標準，但全球最流行的 3G 標準是 WCDMA，類似這樣的例子，使許多國家與企業投入很大的資源在追求標準制定的主導權。

2. 網頁標準的建立與演進

Web 是一套完整的標準和技術規範，以確保相關的內容在各種設備上的可接取性，並成為網站開發與網路應用程式的核心規則，其包含 HTML、XML、CSS 等各種程式語言與資料

[8] ITU, ITU towards 'IMT for 2020 and beyond', （2020） available http://www.itu.int/en/ITU-R/study-groups/rsg5/rwp5d/imt-2020/Pages/default.aspx. （Aug. 29th, 2018 last visited）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

結構。其源由來自於 80 年代末期，雖然 TCP/IP 已經成為主要網路協議，但在 TCP/IP 的架構上仍然缺乏相關的應用標準。WWW 的發明者 Tim Berners-Lee 爵士與位於日內瓦的研究組織 CERN （Conseil Européen pour la Recherche Nucléair）開發了一套解決方案[9]，以 HTML 為 WWW 上的基礎（即任何內容都需要以 HTML 編寫才能在網路上呈現），其後包括網頁瀏覽器公司都曾經利用爭取 HTML 標準的修改，強化其市場力量。WWW 的標準以建議書的方式提出，並經由相關開發人員的體驗與交流後，採取一套共通的標準[10]。

貳、近期議題觀測

近年來與網路標準最相關的議題，首推有關 IP 位址（IP Address）的分配。IP 位址是每個設備連接到網路所必須具備的一組數字地址，使資料可以透過路由系統連接發信端與接收端，因此，如果多部設備共用一個 IP 位址，就會產生衝突。網路位址的分配是由 IANA（目前由 ICANN 執行）向全球 5 個區域型組織發放 IP 位址，再由層級式的下放到各營運商與使用者[11]。

在 1983 年引入的 IPv4，其 IP 數量約有 40 億個，隨著網路的發

[9] https://home.cern/topics/birth-web
[10] https://www.rfc-editor.org/standards.
[11] About IANA, https://www.iana.org/about.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

展與各種資通訊的需求，IANA 在 2011 年便宣布不再有可用的 IP 位址可供分配。因為 IP 位址的快速消耗，而可能對網際網路發展的阻礙，技術社群立刻透過引入網路位址轉換（Network Address Transform, NAT）使多個設備可共用同一個 IP 位址位池（pool），並透過 CIDR（Classless Inter-Domain Routing）及尋址方案，優化 IP 位址的分配及使用效率。最後提出 IPv6，以提供更多的 IP 位址。在去年（2017）的 7 月，IETF （Internet Engineering Task Force）也正式的公告 RFC 8200 文件[12]，使 IPv6 成為正式的網路標準。

IPv6 在 1996 年即被引入，但直至去年才由 IETF 的 RFC 8200 文件宣布為正式的網路標準，目前網際網路的技術允許 IPv4 與 IPv6 的共存，但是仍然需要技術上的規範，IETF 的規範已經包含相關的過渡機制與工具。另一個問題是，IPv6 意味著更多 IP 位址資源的分配，應當如何公平且有效率的分配，可能是不遠的未來需要重點關注的議題。

第三節　**網路接取提供者（Internet Access Provider）**

網際網路接取的架構共分為三層，第一層為跨國網路骨幹頻寬提供者（Intenet Backbone Provier），第二層則為國內骨幹網路提供者，

[12] https://www.internetsociety.org/blog/2017/07/rfc-8200-ipv6-has-been-standardized/

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第三層則為網路接取服務提供者，但是第二層的業者通常也兼營國內網路接取服務提供者。網際網路接取者所涉及的議題可能包括中介者、電信基礎設施、網路中立性等，源此本研究將在其他個別議題說明。

第四節　網域名稱系統（Domain Name System）

壹、議題概覽

網域名稱（Domain Name System, DNS）是使用容易記憶與方便使用的名稱，做為 IP 位址的轉換，使網路上的設備可用來識別特定的網路資源，如網站或資料庫。DNS 的組成包括根伺服器（Root Server）、頂級網域名稱系統（TLD）[13]及散布於全球的 DNS 伺服器。有關根伺服器的問題，本研究將於次節說明，本節主要聚焦於 TLD 之上。

TLD 是網域名稱系統中最高的等級，包括兩種類型，一種是通用頂級網域名稱（gTLD），即傳統上所認知的.com、.edu、.net、.gov 等，在 2014 年又引入如.pub、.ngo 等；另一種是國家或地區代碼的頂級網域名稱（ccTLD），例如.tw、.jp、.uk 等。大多數的通用頂級網域名稱都開放給公眾註冊，但是有某些頂級網域名稱保留給特定的社群，例如.aero 限定航空運輸業、.bank 則限定銀行金融機構。

[13] IETF, the governance structure of DNS （1994）, RFC 1591, available http://www.ietf.org/rfc/rfc1591.txt. （last visited Aug. 29th, 2018）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

網域名稱的管理由註冊機構負責，其主要工作是為維護與管理該網域名稱的資料庫。DNS 由 ICANN 進行協調工作，包括 DNS 根伺服器區域中名稱的分配與指配、協調 gTLD 二級網域名稱註冊的政策與實施、DNS 根伺服器系統的運作與維護。惟 ICANN 只對 gTLD 的管理機構有制定相關的規則，至於 ccTLD 因為有國家主權的考量，在必要的情況下，ccTLD 註冊管理機構可以跟與 ICANN 締結相關協議。

貳、近期議題觀測

1. 商標爭議

由於網域名稱有識別性、實用性與排他性的特點，許多的企業或法人組織都會利用其團體名稱、商標或縮寫作為網域名稱，再加上網域名稱的註冊原則上採取先到先得的機制，維持網域名稱有效的成本亦不高，因此會有俗稱網域名稱蟑螂的業者，以搶先註冊特定網域名稱，再轉售勒索企業的行為，因此網域名稱與商標之間可謂息息相關。不過隨著 ICANN 與世界智慧財產權組織（WIPO）制定的統一爭議解決政策（UDRP）後，建立了爭議解決的實體法與程序法，由 ICANN 所批准的機構進行爭議裁決。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

2. 隱私和資料保護

近年來，與網域名稱最相關的重點議題莫過於隱私和個人資料保護的爭議。由於註冊管理機構必須維護 WHOIS 資料庫，該資料庫中包含註冊網域名稱的相關資訊，包括註冊人的個人資料資料（姓名、電子郵件地址、郵政地址等）。在 2018 年 3 月，ICANN 社群在波多黎各的聖胡安召開 ICANN 第 61 屆會議，著重在討論臨時性的 GDPR 法遵模式，使註冊者可以從 WHOIS 的資料庫，自動撤回其個人資料，直到 ICANN 完成相關認證機制與新的 WHOIS 系統設計。但 ICANN 目前仍然未能解決此一問題，這也包括歐盟 WP29 小組對 ICANN 蒐集註冊者資訊的目的等，有諸多的質疑。今年 6 月 ICANN 已經在德國的法院進行上訴，就 WHOIS 與 GDPR 的爭議要求法院重新進行審判。

3. 通用頂級網域名稱的設立

2012 年，ICANN 就 gTLD 的新設制定了新政策，只要符合「new gTLD 申請人指南」中的標準，任何人或組織皆可申請擔任新的 gTLD 註冊管理機構。這個政策引入新的管理機構，可以提升在網域名稱市場的競爭與增加選擇的機會，但同時可能面臨越來越多的商標侵害的情形，以及必須進行防禦性

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

註冊以避免搶先註冊的情況發生，迄今共有 1232 個新的 gTLD 獲得授權[14]。此外，對於地理名稱（geographical names）與指標（indicators）的保護，是近年來受到關切的議題，例如拉丁美洲國家強烈反對 ICANN 將.amazon 授權給美國亞馬遜公司，同時包括瑞士與法國都要球 ICANN 應該慎重考慮.wine 的授權，以免被其他代表酒類名稱的網域名稱使用。此外，過往網域名稱必須以拉丁文作為語言，隨著對於多語言的要求，ICANN 已開始嘗試允許以非拉丁語文字做為 gTLD，然而此一部分目前仍有技術上的障礙，需要後續進行相關的觀察及障礙排除。

4. 國家頂級網域名稱之管理

ccTLD 的管理涉及三個近期議題觀測，簡要說明如下：

(1) 首先，當特定國國家或實體可能有國際地位之爭議時，其網域名稱之註冊國碼為何？涉及此類國際政治爭議時，IANA 將會按照 ISO 3166 標準進行分配。

(2) 其次，ccTLD 的管理模式為何？由於目前 ccTLD 的註冊管理並沒有強制性的規範，因此可能是國家機關，或是

[14] Statistics about the new gTLDs, available https://newgtlds.icann.org/en/program-status/statistics. （last visited Aug. 29th, 2018）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

由私人公司管理 ccTLD，亦有由多方利害關係人共同組織進行相關的管理。一般而言，由於 ccTLD 涉及國家網域名稱，ICANN 目前所採取的準則是，只有該國沒有任何利害關係人反對的情況下，才可以允許該國 ccTLD 註冊管理機構的轉變。

(3) 最後，由於 ICANN 原則上不會規定 ccTLD 應由何組織管理，以及如何管理，因此，ICANN 必須在該國多方利害關係人的支持下，才能授權或重新授權 ccTLD 的管理者。

第五節 根區與根服務器（Root Zone and root server）

壹、議題概覽

根區域是 DNS 結構中的最重要的構成部分，因為根區域有 DNS 中所有 TLD 的名稱與 IP 位址列表，並由 ICANN 及 VeriSign 進行維護。DNS 根區域由根服務器所組成，在全球共有數百個根伺服器，但是只有 13 個不同的主機[15]，其中 12 個實體組織包括 6 個學術/公共機構、3 個商業公司、3 個政府機構，每一個機構的主機中都有所有根伺服器裡的檔案複本。事實上，即使 13 個根伺服器主機都當機，

[15] The list of the 13 named authorities in the DNS root zone, available http://www.iana.org/domains/root/servers. （last visited Aug. 29th, 2018）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

散布於全球各地根伺服器依然可以正常提供服務。

貳、近期議題觀測

目前全球網域名稱解析，仍然由 ICANN 所控制，即使已經有一些替代的根伺服器（alternative root），但是這些根伺服器的用戶占比極低，無法成功的替代 ICANN 的機制。事實上，單根伺服器在相關社群的討論中，可以避免政府對使用 DNS 進行審查，如果政府可以啟用替代根伺服器，並要求該國的人民使用，就形同擁有監控人民使用網路的能力[16]。另一個論點則是認為，由於不同的根伺服器之間的網路配置不同，因此如果存在許多不同配置的根伺服器，則可能造成網際網路的解體，因為不同的命名與解析技術，可能會造成位址解析的錯誤。根伺服器本身的討論議題，大多與 DNS 有關。

第六節　網路中立性（network Neutrality）

壹、議題概覽

由於數據傳輸量快速增長，尤其是影視流量大幅增加，一些網路營運商考慮提供某些網路流量優先之傳輸服務，以滿足網路建設資金之需求。為了防止上述差異化的服務影響網路言論與服務之多元性，

[16] Bertola V, *Oversight and multiple root server systems*, available http://wgig.org/docs/book/Vittorio_Bertola.html. （last visited Aug. 29th, 2018）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

「網路中立」原則開始受到重視。

網路中立是指所有網路流量應該被平等對待，小型的網路業者不需要與大企業競逐流量之傳輸，以使其創新服務或內容供終端使用者接取，以維護開放網路之創新生態。

除此之外，零費率（zero-rating）為網路中立議題裡最熱門的討論項目之一。所謂的零費率係指網路服務提供者針對特定網路內容或應用服務所生之數據傳輸以零費率計價[17]。於此等模式下，用戶不須支付費用即可以取得應用或服務。但是，仍有一些隱憂，如：網路使用者所消費之內容或應用將受到無形的限制或操控；網路服務提供者為了遂行其零費率政策可能因此檢查網路所傳輸之封包，如此將會對網路使用者之隱私保護造成衝擊；此外，有些具有創新應用或內容之中小型企業未必有能力支付費用予網路服務提供者以取得優先曝光機會，進而變相形成一種網路流量傳輸的歧視等。目前全球在零費率的政策上，仍多採取個案認定的方式，而非一概允許或禁止。

貳、**近期議題觀測**

1. 美國聯邦網路中立新規定上路

2017 年 4 月 26 日，新任 FCC 主席 Ajit Pai 在上任百日的公

[17] BEREC, *What is zero-rating?*, https://berec.europa.eu/eng/netneutrality/zero_rating/ （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

開演說中，表示 FCC 將撤回 2015 年的網際網路開放命令，並提出新法加以取代。FCC 隨即在次日公告相關的法規命令草案（Restoring Internet Freedom）[18]，其主要內容包括：（1）將寬頻網路服務（包含固網與行動通訊）再重新分類為資訊服務，同時將行動寬頻網路服務自商業行動通訊服務（commercial mobile services）中剔除；（2）刪除以個案判斷之一般處理原則；（3）對於不封鎖、不減速、無優先付費之三項原則，尋求公眾意見以評估是否繼續維持此三原則，或進行適當之修正；（4）重新評估未來 FCC 是否有需要進行事前管制干預（ex ante regulatory intervention）；（5）針對網路中立管制，進行成本效益分析。

FCC 主席 Ajit Pai 認為，輕度的管制可以使業者更勇於投資基礎建設，但是目前已有許多評論認為，與其說是輕度管制，不如說 FCC 目前的草案是零管制（no-touch）。

2. 華盛頓州通過網路中立法案

在 FCC 完成公布開放網際網路法規（Restoring Internet Freedom）後，除了面臨 21 個州政府（不含 DC）提出訴訟

[18] F.C.C., I*n the Matter of Restoring Internet Freedom*, WC Docket No. 17-108, http://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2017/db0427/DOC-344614A1.pdf, （last visited May 17, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

（protective petition for review）的威脅，華盛頓州更在 2018 年 2 月 28 日成為第一個立法反制的州政府，明文規定 ISP 不得封鎖、降速 及涉及付費優先權之行為[19]。此外，目前包括佛蒙特州（Vermont）、夏威夷州（Hawaii）、蒙大拿州（Montana）、紐澤西州（New Jersey）及紐約州（New York）則透過行政命令要求 ISP 業者應遵守網路中立，但僅限於提供州政府機關網際網路服務的 ISP[20]。

然而，電信業者 CenturyLink 已表明將對華盛頓州之立法提出訴訟，訴訟的爭點將在於聯邦法是否構成先占（pre-emption）。所謂先占，就是當州法與聯邦法有牴觸時，何者可優先適用。一般而言，如不涉及州際（interstate）的事務，原則上州法優先於聯邦法，然而對於寬頻服務之監理是否為州際事務，則容有模糊的空間。因此州政府自行通過網路中立之管制是否合憲，則待觀察法院進一步的裁判[21]。

3. 美國加州網路中立之立法草案

---

[19] JON BRODKIN, *Defying Pai's FCC, Washington state passes law protecting net neutrality*, https://arstechnica.com/tech-policy/2018/02/fccs-attempt-to-kill-net-neutrality-challenged-by-new-washington-state-law/ （last visited Mar. 5, 2018）

[20] NCSL, *NET NEUTRALITY LEGISLATION IN STATES*, http://www.ncsl.org/research/telecommunications-and-information-technology/net-neutrality-legislation-in-states.aspx （last visited May 5, 2018）.

[21] JON BRODKIN, *Why states might win the net neutrality war against the FCC*, https://arstechnica.com/tech-policy/2018/02/why-ajit-pai-might-fail-in-quest-to-block-state-net-neutrality-laws/ （last visited Mar. 5, 2018）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

在 FCC 廢止歐巴馬時代的網路中立條款後，加州於 2018 年響應了紐約州、華盛頓州等州之網路中立立法行動，但該草案在加州議會多方意見下進行調整。加州網路中立法原本採取較嚴格規定，禁止網路網服務提供商在加州地區內，對於網路傳輸採取阻擋或降速之行為，也禁止付費優先權之措施。但經過加州議會（State Assembly Committee）熱烈討論後，同意些許放寬[22]。

修正後的網路中立法草案原則上仍禁止網路服務提供商阻擋、降速之措施，但允許網站或網路應用能採取付費優先，此外網路服務提供商亦可基於維持網路互連點（network interconnection points）足夠的寬頻，而免除前述限制。然而，加州地區公民團體對此草案的放寬感到不滿。加州網路中立法草案必須於 2018 年 8 月 31 日前完成立法程序，並經過州長的簽署始可生效。

4. 加拿大眾議院支持網路中立

加拿大眾議院（Canadian House of Commons）於 2018 年 5 月 23 日表決通過 M-168 議案（a private member's motion），

[22] Emily Price, California votes on its own net neutrality rules today, https://www.fastcompany.com/40578626/california-votes-on-its-own-net-neutrality-rules-today （last visited Jun. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

表達支持網路中立之推動。加拿大目前雖沒有網路中立的明確法規，但立法者通常引用加拿大電信法第 27 章及第 36 章（Section 27 （2） and Section 36 of the Telecommunications Act），作為支持網路中立之規定。M-168 議案不具有實質的法律拘束力，加拿大仍需要制定明確的條文，才能確保網路中立原則確實被實踐與遵守，但 M-168 議案可作為加拿大推動網路中立之起點，未來將督促加拿大通傳主管機關 CRTC 進行修法之檢視[23]。

5. BEREC 與印度 TRAI 針對網路中立開啟合作

歐洲電子通傳監管機構 BEREC 於 2018 年 6 月 14 日與印度電信管理機構（TRAI）簽署合作意向書，宣示將為了促進市場競爭、科技創新及創造消費者價值，進行雙邊合作[24]。

BEREC 和 TRAI 還通過一個開放網路的聯合聲明（a Joint Statement for an Open Internet），說明歐洲與印度網路中立框架的基本範圍及理由，作為各方對區域內開放網路的監管及

---

[23] Sameer Chhabra, *CANADA'S HOUSE OF COMMONS ADOPTS MOTION TO FORMALLY ENSHRINE NET NEUTRALITY INTO LAW,* May 28, 2018, https://betakit.com/canadas-house-of-commons-adopts-motion-to-formally-enshrine-net-neutrality-into-law/ （last visited Aug. 28, 2018）.

[24] BEREC, *Joint statement for an open internet - BEREC and the Telecom Regulatory Authority of India （TRAI） announce their intention to collaborate closely and expose their common understanding of net neutrality*, Jun. 14, 2018, https://berec.europa.eu/eng/news_and_publications/whats_new/4976-joint-statement-for-an-open-internet-berec-and-the-telecom-regulatory-authority-of-india-trai-announce-their-intention-to-collaborate-closely-and-expose-their-common-understanding-of-net-neutrality （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

執法之準則。雙方表示將進行區域間合作與經驗交流，致力施行網路中立之最佳作法。

第七節　**雲端運算（Cloud computing）**

壹、**議題概覽**

所謂雲端運算是指將電腦中所儲存的資料，轉存到網際網路上的儲存空間，而使用者可以在任何地點用不同的設備進行資料存取與處理。最早的雲端運算起始於線上電子郵件系統，如 Gmail，事實上有許多的商業軟體，都可以提供雲端運算的功能，如微軟、Google、Amazon 等都已經計劃開發大型的伺服器以提供雲端運算的功能。雲端運算的需求，一方面來自於因為智慧型手機與平板設備的處理能力不足，必須仰賴功能強大的雲端伺服器。雲端運算有三種不同的類型：

軟體即服務（Software as a Service, SaaS）：雲端服務提供者向其用戶提供軟體應用程式，使用戶可以利用任何設備接取其所提供的軟體，用戶僅能使用應用程式，但是無法控制任何雲端上的資源。

平臺即服務（Platform as a Service, PaaS）：用戶自行開發可在該雲端平臺上運行的程式，使其可以決定所利用的硬體資源，但是仍有所限制。此種類型的核心在於平臺標準化，使軟體開發者可以設計泛

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

用的應用程式，並提供其他使用者利用。

基礎架構即服務（Infrastructure as a Service, IaaS）：雲端廠商僅提供基礎設施，由用戶自行設計平臺與應用程式，給予其使用硬體資源的自由度。

貳、近期議題觀測

雲端服務的提供，以具備網際網路接取為前提，因此如雲端服務提供大量用戶執行特定的應用，即須避免發生斷線等資安事故，因此可能被視為關鍵基礎設施，而受到保護。因此，其資訊安全與加密是首要的考量，例如對特定資料的接取權限、雲端與用戶之間資料傳輸與儲存的安全性。

與其相關連的議題是雲端上隱私與資料保護，例如雲端營運商是否可以在未經用戶的允許下存取相關的資料，在今年發生有關 Gmail 可被第三方機關所讀取，正是我們所關切的隱私議題。此外，隨著跨國資料傳輸的需求，如歐盟與美國之間的隱私盾協議，試圖解決在不同隱私保護密度下，個人資料傳輸的爭議。

此外，隨著資料數位化程度的提高，許多國家要求雲端業者應當將特定的資料置於國內，以實施資料在地化規則。資料是網際網路經濟的關鍵資源，各國正試圖透過資料處理和管理以促進經濟的發展；

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

同時，資料在地化也兼有資料保護和國家安全的考量，使政府要求某些資料僅在國內進行處理和儲存，例如我們可以看到蘋果公司將中國大陸用戶使用 iCloud 服務的資料，全數以中國的伺服器進行儲存，而引發一些政府監控的疑慮。

第八節　物聯網 （Internet of Things）

壹、議題概覽

物聯網（IoT）是由 Kevin Ashton 於 1999 年提出[25]，但相關的概念在 1990 年代初期已被提出，其係指使實體物品具備與網際網路相連接的能力，並將可被辨識、感測或通訊的晶片植入該物體中，透過網際網路控制這些實體的物品。這些物品具有至少一位使用者可辨識的名稱及機器可辨識的位址；具備通訊的功能，可以接收訊息並回應，以及具備基本的運算能力，可以將其所接收的訊息與其他裝置配對及管理，形成可分享資訊的智慧裝置[26]。

網路及無線傳輸技術是物聯網中連結虛擬與實體空間的橋樑，可在任何時間、地點與相關的人、物、服務相連接[27]。除此之外，物聯

[25] Kevin Ashton, *RFID Journal*, June 22, 2009, http://www.rfidjournal.com/articles/view?4986（last visited April 12, 2017）.

[26] Daniele Miorandi et al., *Internet of Things: Vision, applications and research challenges*, 10 AD HOC NETWORKS1497, 1497-98 （2012）.

[27] S. M. R. Islam et al., *The Internet of Things for Health Care: A Comprehensive Survey*, 3 IEEEACCESS678, 678 （2015）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

網也展現了其作為資料蒐集與應用的創新模式，因為智慧裝置可以蒐集實體環境的資料，並藉由雲端運算等方式，將相關的結果反饋給使用者。具體而言，可將物聯網之架構區分為實體層、感知層、網路層與應用層[28]。

1. 實體層：依照使用者的需求，包含任何可嵌入辨識、感測等模組，並透過無線傳輸相連之實體物品。
2. 感知層：區分為感知技術與辨識技術，前者用以感測環境變化或物體移動位置，依感測器的種類差異，可進行環境、速度等不同之情境感知。後者則可依照裝置性能，針對影像、條碼、文字、射頻等進行辨識。
3. 網路層：電信基礎建設在物聯網中扮演重要角色，特別是行動網路的建設，藉由無線傳輸，使感知層收集的資訊可以上傳至雲端。
4. 應用層：物聯網受到矚目的原因，重點仍在於透過資料分析所產生的各種新的商業模式，目前物聯網蒐集到的資料大部分尚未被完全運用。例如海上鑽油平臺大約只有 1%的資料被用以偵測和控制異常情況，如果可以進一步利用資料，用

[28]張志勇、陳正昌，物物相聯的龐大網路──物聯網，科學月刊，534 期，頁 422，2014 年 6 月。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

於提升平臺的運作效率，則能產生更高的價值。

貳、近期議題觀測

物聯網所蒐集的巨量資料，可能引發與隱私和資料保護的關切，一些 IoT 設備可以蒐集和傳輸屬於個人性質的資料（如醫療用 IoT 設備），並引發設備本身的安全性議題。一般而言，資料的蒐集、處理與分析，未必會有隱私的顧慮，但如果是來自多個設備所進行的大數據分析，則有可能導致敏感性的資訊被揭露。今年 5 月，Amazon 公司所開發的智慧管家系統 Echo，被發現將家庭中的對話進行錄音，並傳送給不特定的聯絡人，引發美國參議員對於物聯網裝置隱私的疑慮。因此，所蒐集的資料應該如何監督與處理，將是未來必須要面對的問題，如果物聯網進一步引進了人工智慧，而能產生決策，進而可能出現倫理的議題，包括歐盟與日本等政府，在近年都非常關注道德準則的議題，並思考如何將這些準則納入物聯網與人工智慧之中。事實上，道德議題不僅與隱私及安全有關，更關乎機器的決策倫理。例如 Google 所開發的網路治理工具，可以偵測網路上的騷擾或霸凌，但是機器如合決定何種情況下是可被容忍的？

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第九節　**匯流（Convergence）**

壹、**議題概覽**

傳統上，電信、網路、廣播電視與其他相關領域由於所採用之技術不同，因此分屬於不同的產業領域，然在網際網路的技術發展下，直接間接地導致通訊、傳播與資訊傳輸等平臺之技術整合與匯流，且匯流之內容更包含了法令、營運平臺、傳輸平臺、多元內容、數位終端，以及應用服務等各個面向[29]。時至今日，人們已可透過手邊的連網裝置撥打電話、觀看影片，抑或分享音樂與檔案，與過往手機僅能撥打電話、傳送簡訊之時代已大不相同。美國科技網站 PCMag.com 總編輯 Dan Costa 在比較大數據未來應用的七大趨勢後表示，在 IoT、智慧城市、擴增實境（Augmented Reality, AR）與虛擬實境（Virtual Reality, VR）、區塊鏈（Block Chain）、語音辨識、A.I.）與數位匯流等七大趨勢中，因數位匯流具有將前六項趨勢合併之效果，如物聯網裝置可透過區塊鏈技術加強安全性；智慧城市可藉由物聯網產生海量資料，並利用 A.I.進行分析；AR、VR 以及語音辨識則需透過 A.I.不斷學習等，透過此些技術的相輔相成，生活才會越趨便利，是以，將

[29] David，〈數位匯流或數位融合？談數位融合產業〉，科技產業資訊室，2008/01/09，http://cdnet.stpi.narl.org.tw/techroom/analysis/2008/pat_08_A001.htm（最後瀏覽日：2018/05/25）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

所有技術結合起來的數位匯流即為最重要的一項趨勢[30]。

數位匯流亦涉及共享經濟（sharing economy）等新興商業模式，如 Uber 與 AirBnB[31]。隨著 IoT 及 A.I.領域的進步，將此些新技術整合進既有的產品、服務或業務流程中，亦漸漸變為數位匯流的一環。然數位匯流除了引申出許多與過往不同的商業模式，亦對法制面的規管帶來考驗，以下將分別自經濟面與法制面討論其與數位匯流之關聯與影響。

於經濟層面上，數位匯流使原先在不同傳統產業發展之公司，轉變為直接競爭。此外，由於新商業模式的興起，既存產業亦面臨了相當威脅，舉例而言，傳統電信業者受到 OTT 產業之威脅、消費者之影片觀看來源不再限於電視、電子書逐漸取代實體書與實體書店業者等，皆為傳統產業之生存空間受到壓縮，且逐漸被取代之顯著案例。其中，由於 OTT 業者所受到的管制程度較有線電視業者與電信業者為輕，因此對於如何規管 OTT，以及規管之程度應為何，至今仍然引起相當多的爭議。傳統產業在面對 OTT 的競爭壓力下，部分業者為了尋求生存空間，會選擇與 OTT 業者合併或進行收購，較常見的案例為 OTT 業者與電信業者合併。因電信業者於 OTT 市場將更具競

[30] 顧荃，〈大數據七大趨勢 數位匯流影響最大〉，中央社，2017/10/20，http://www.cna.com.tw/news/ahel/201710200340-1.aspx（最後瀏覽日：2018/06/04）。

[31] Jovan Kurbalija, *supra* note 1,at 70.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

爭力，對 OTT 業者而言，消費者則能更易於接取與使用其服務，是以，電信業者與 OTT 業者合併是一個對雙方皆有利的雙贏方式。然而如此卻可能與網路中立性之原則有違，因電信業者可能會圖利旗下 OTT 業者，針對旗下 OTT 服務推出無流量限制之方案，以鼓勵消費者使用。

於法律層面上，通訊、傳播與資訊傳輸雖各自受到不同的法令規範，然由於法制模式的轉換涉及數個政府機關，難以與時俱進之情況下，各國主管機關應留意數位匯流於法制面上所帶來之下列問題[32]：

1. 在電信與傳播領域內既存的國家或國際制度會因數位匯流而有何改變。
2. 是否有建立數位匯流相關管制措施之必要性，又或是以傳統電子通訊服務領域之規範架構管制即可。
3. 若涉及競爭與消費者保護之議題，應如何管制數位匯流服務。
4. 應透過他律（國家或國際組織）或自律之方式規範。

貳、近期議題觀測

1. 歐盟執行委員會主持 A.I.與道德的高等會議

[32] *Id*. at 71.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

2018 年 6 月 18 日，歐盟執行委員會（European Commission，下稱執委會）及歐洲哲學與非懺悔性組織（European philosophical and non-confessional organisations）的代表，舉行了一個針對「人工智慧：解決道德與社會挑戰」（Artificial intelligence （AI）: addressing ethical and social challenges）之高等會議。該會議討論了 A.I.對隱私、尊嚴、消費者保護，以及反歧視等基本權利的潛在影響性，亦探尋了 A.I.在社會包容以及未來工作機會的影響。執委會副主席 Andrus Ansip 作為會議的主持人，於會中提醒所有參與者，執委會正在草擬「促進 AI 發展的道德準則」（ethical guidelines for the development of AI for good and for all），因此需要針對多樣性與 AI 中的性別平衡進行公開討論，以避免做出偏頗的決定[33]。此份道德準則預計於 2018 年底完成。

2. IBM 研發可與人類辯論的 A.I.系統

2018 年 6 月 18 日，IBM 在一場於美國舊金山（San Francisco）舉行的活動中，呈現了一個可在複雜的主題上，與人類進行

[33] European Commission, *Artificial Intelligence: Commission discusses ethical and social impact with philosophical and non-confessional organisations* （June 18, 2018）, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4160_en.htm （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

論證的 AI 系統[34]。此被命名為「Project Debater」的系統，可針對預先訂定的大約 100 個主題中進行辯論，辯論過程是以一個四分鐘的介紹性演講，對對手的論點進行四分鐘的反駁，以及兩分鐘的終結辯論所組成[35]。IBM 雖會事先對「Project Debater」系統就辯論方法進行訓練，但並不會針對辯論的細節，僅由「Project Debater」系統依靠所收集的 300 億篇新聞文章與學術論文，自行構建案例[36]。雖然有觀察人士指出，該系統所提出之觀點僅是直接引用來源，或是重複使用部分文章，但不可否認，Project Debater 還是試圖對人類對手提出之觀點進行幾乎即時的辯論。IBM 於其網站上表示，「Project Debater」系統吸收大量的文章，以在特定主題上組織出結構良好的演說，並清楚且具目的性的傳達出來，以對人類對手進行反駁[37]。以達到「透過引人注意，且以證據為基礎的論證，來限制情緒、偏見以及模糊等因素的影響力，來幫助人

[34] Dieter Bohn, *What it's Like to Watch an IBM AI Successfully Debate Humans*, THE VERGE（June 18, 2018）, https://www.theverge.com/2018/6/18/17477686/ibm-project-debater-ai（last visited Aug. 29, 2018）.

[35] Cade Metz & Steve Lohr, *IBM Unveils System That 'Debates' With Humans*, NEW YORK TIMES（June 18, 2018）, https://www.nytimes.com/2018/06/18/technology/ibm-debater-artificial-intelligence.html （last visted Aug. 29, 2018）.

[36] Stephen Shankland, *An IBM Computer Debates Humans, and Wins , in a New, Nuanced Competition*, C|NET （June 18, 2018）, https://www.cnet.com/news/an-ibm-computer-debates-humans-and-wins-in-a-new-nuanced-competition/#ftag=CAD590a51e （last visited Aug. 29, 2018）.

[37] IBM, *Can Artificial Intelligence Expand a Human Mind*, http://www.research.ibm.com/artificial-intelligence/project-debater/ （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

們推理」之目標。

3. Uber 於倫敦獲取「試用」執照

2018 年 6 月 25 日，英國倫敦法院授予 Uber 15 個月的「試用」（probationary）執照使其得以在倫敦營運[38]。該執照除了被加諸數項嚴格的條件，還短於 Uber 去年所申請的 5 年執照，因 5 年執照已被倫敦交通局（Transport for London, TfL）所駁回[39]。TfL 要求 Uber 應採行新的公司治理架構，向 TfL 告知 Uber 所關注領域之營運，以及每六個月提交一份獨立的審計報告。此外，Uber 還須證明其已改變了其政策以及應運之方式，作為在倫敦營運之條件。

[38] Sadiq Khan, *Statement from Mayor of London on Uber Hearing*, MAYOR OF LONDON AND LONDON ASSEMBLY （June 26, 2018）, https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/statement-from-mayor-of-london-on-uber-hearing （last visited Aug. 29, 2018）.

[39] Alistair Smout, *Put on Probation, Uber Wins London License to Avoid Ban*, REUTERS（June26, 2018）, https://www.reuters.com/article/us-uber-britain/put-on-probation-uber-wins-london-license-to-avoid-ban-idUSKBN1JL31G （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第二章　網際網路與安全

第一節　網路安全（Cybersecurity）

壹、議題概覽

網際網路起源於美國國防部 APARNET，本質上是一個封閉的網路系統，因此沒有資訊安全的疑慮。隨著網際網路的擴張，當網網互連已經成為現實的情況，網路安全立即突顯其重要性。特別是當今社會對於網際網路的依賴日深，網路的安全更顯重要，一旦網路中斷，可能將會嚴重影響我們的日常生活。

網路安全涵蓋三種不同的類別：第一是網路犯罪（cybercrime），是指透過網路或資訊系統之犯罪行為，此類犯罪並不限於對於資訊系統的攻擊，同時也包含一些傳統的犯罪，如網路詐欺等。第二類稱之為網路衝突（cyberconflict），又稱之為網路戰爭，可能涉及網路間諜活動以洩漏政府機密文件，以及接近戰爭程度的網路破壞行為。第三，恐怖分子透過網路進行行動規劃，亦稱之為網路恐怖主義（cyberterrorism）。

分析網路安全事件，可以從三個面向進行分類，一是網路安全威脅的類型，例如間諜軟體、阻斷式攻擊、資料攔截等。第二個面向是

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

威脅者的類型，包括罪犯、革命者、恐怖分子或甚至是政府機關。第三個分析面向是目標的類型，亦即攻擊的對象，如公司、關鍵基礎設施等。在對個人進行攻擊時，攻擊者通常是尋求網路接取裝置的接取資訊和使用者的個人資料，以獲得金錢或其他資產，而電腦病毒或間諜軟體、網路釣魚和電子詐騙等惡意軟體，是最常見的威脅。至於針對企業或政府的網路安全威脅，則是以更複雜的攻擊滲透安全度較高的資訊系統，並可能組合多種不同的工具進行攻擊，影響系統的機密性、完整性與可用性。

一般常見的網路安全威脅工具，大致包括惡意軟體（malware）、殭屍網路（botnet）、分散式阻斷式攻擊等三種主要類型。

1. 惡意軟體（malware）包括未經許可而安裝在接取設備上的病毒、間諜軟體和其他不需要的軟體。這些程式用於損壞設備、竊取使用者之個人資訊、監控及控制線上活動、甚至作為感染網路上的其他設備。病毒、特洛伊木馬、廣告軟體和間諜軟體都是惡意軟體。病毒可以在後臺自我複製並傳播到其他設備，通常在初期不會對系統有任何影響，因而難以發現，但其最後通常會影響設備的性能與資料，如格式化硬碟、大量耗用電腦記憶體等。特洛伊木馬則是包含惡意或有害內容的程式，通常用於允許攻擊者可以使用後門程式以滲透設

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

備並執行遠端操作。攻擊者通常利用不同形式的社交工程，欺騙用戶在其系統上安裝和執行木馬，使攻擊者可以窺探用戶的使用行為、竊取敏感資料，並接取其資訊系統。廣告軟體（Adware）是在用戶不知悉的情況下，收集行銷資料和其他資訊，並採取綁架瀏覽器或將用戶的網頁導向特定的廣告網站。間諜軟體主要用於監視用戶，收集相關的使用資訊，並轉售給其他團體圖利。

2. 殭屍網路（Botnets） 泛指一群被惡意軟體劫持的設備，在後臺執行遠端程式命令。殭屍網路通常用於各式各樣的網路犯罪和資安攻擊，例如散佈垃圾郵件、將惡意軟體感染擴展到更多設備、或執行分散式阻斷攻擊（DDoS）。事實上，殭屍網路正成為最大的網際網路安全威脅，因為受到感染的設備越多，就會增加病毒和其他惡意程式的影響。例如在 2015 年 4 月，Simda 殭屍網路在 5 個國家使用 14 個指揮控制伺服器（command-and-control servers），影響全球超過 190 個國家的電腦系統[40]。

3. 分散式阻斷攻擊（DDoS）涉及到同時對電腦或網站的大量

[40] Goodin D, Botnet that enslaved 770,000 PCs worldwide comes crashing down. Arstechnica, available http://arstechnica.com/security/2015/04/botnet-that-enslaved-770000-pcs-worldwide-comes-crashing-down/. （last visited Aug. 29, 2018））

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

請求資訊,使該系統無法正常工作。DDoS 攻擊以消耗網路、應用程式或網站的可用資源，使其他用戶無法使用其服務，其通常針對企業或政府組織。雖然 DDoS 攻擊通常不會導致竊取資訊或其他安全損失，但可能因為影響系統的可用性，而造成受影響的組織的財務或時間損失。

貳、近期議題觀測

1. 網路安全政策法規

(1) OECD

OECD 於 1992 年即針對資訊系統發佈安全指南，後來隨著網際網路的興起，在 2002 年加入了網路安全，通過資訊系統與網路安全指南（OECD Guidelines for the Security of Information Systems and Networks: Towards a Culture of Security），並成為全球各經濟體提出國家資安政策之依據。該指南之主要目的是建立一套適用於所有「參與者」的架構，以促進資訊系統和網路之安全，指南中的參與者被定義為「開發、擁有、提供及執行資訊系統與網路服務之政府、企業、其它組織及個人」，換言之，執行資訊系統或網路服務之相關利害關係人，皆包含於其中。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

此一指南旨在促進資訊安全文化的發展，亦即在一個演進的過程中，重視發展資訊系統和網路過程中可能產生的安全問題，並採用新的思維和行為方式，用於資訊系統和網際網路之間的利用和相互作用過程，使參與者可以對不斷變化的安全環境做出迅速反應。由於資訊安全文化的發展過程中，不但需要領導角色，也需要其他利害關係人的廣泛參與，該指南提出擴大對資安問題的認識與發展「安全文化」的必要性，重點在於要求在過程中對變化的環境迅速應對，重視資安問題，而非在資安事件發生後，才重視網路系統安全。

OECD 數位經濟策略委員會（Committee on Digital Economy Policy, CDEP）在 2013 年 12 月同意對 2002 年之綱領進行修正，OECD 認為在修正該指南時，應考量資訊、通信科技及網際網路已成為創新、成長的新興資源及社會發展的主要平臺。同時，資通科技、網路與關鍵基礎設施相互支撐，是現代社會經濟中不可或缺的角色。另外，各種資安威脅的幅度與強度都與日俱增，網路攻擊、網路間諜（Cyberespionage）日益複雜，惡意的網路活動對我們日常社會中的經濟活動產生很大的威脅。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

再加上創新的應用發展，包括雲端、自攜設備（Bring your own device, BYOD）、社群網路及物聯網等新興科技趨勢，模糊過往的資訊系統的界限；為了回應這些新興趨勢所產生的問題，OECD 將資訊安全的重點，從保護數位環境（Digital environment）轉換為保護倚靠數位環境之社會經濟活動（Economic and social activities which rely on it），同時也加強闡明 2002 年所介紹之資訊安全風險管理方式，並提出應強化國際合作，共同維護資訊網路之安全。

(2) 歐盟

過去資訊安全通常被列為歐盟相關安全策略文件中的一部分，但歐盟網路安全策略是歐盟在資安領域中之第一份單一政策文件[41]，其主軸為「開放、安全及可靠網路空間」，從網路空間角度，描述相關的國內市場、司法、內政及外交政策。除了說明歐盟在資安領域的願景，並闡明角色和責任的分配，包括國家層級、歐盟層級及國際層級之資訊安全主管機關及資安緊急應變小組之合作，

[41] EC, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU Internal Security Strategy in Action: Five Steps Toward a More Secure Europe, COM（2010） 673 final, 2010.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

並要求歐盟應協助會員國面對重大資安事件與攻擊。歐盟執委會於 2013 年 2 月提出網路與資訊安全指令（NISD），屬於 2013 年歐盟網路安全策略（Cyber security strategy）的一部分。其目的在於提升歐盟會員國在國家層級的資安能量，增加歐盟會員國之間的合作，並創設必要服務營運者與數位服務提供者的風險管理義務與事件回報機制。因此，指令中要求市場營運者（Market operators）及公務機關應有最低限度的資安義務，以協調和加強歐盟境內的網路安全，該指令並在 2016 年 7 月 6 日於歐洲議會通過。

歐盟於 2015 年公佈「歐盟安全綱領」[42]之五年行動計畫，此一計畫著重於資訊交換、強化機構互信，並提供必要的協助資源，以強化並整合歐盟對於恐怖主義、組織犯罪、與網路犯罪之能力。

(3) 英國

最早在 2003 年，英國內閣推出「國家資訊保障策略（National Information Assurance Strategy）[43]」，並在內閣

[42] EU, The European Agenda on Security, COM（2015） 185 final, 2015.

[43] CSIA, A National Information Assurance Strategy, 2003, http://old.culture.gov.uk/images/working_with_us/nia_strategy.pdf. （last visited Aug.24, 2017）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

下成立一個統一的窗口 CSIA（Central Sponsor for Information Assurance），對政府之資訊進行有關的風險控制與管理。所謂資訊保障（Information Assurance, IA）就是建立資訊系統的信任度，以保護所取用資料之正確性，因此 CSIA 之職責就在於協助政府以提升 IA。因此，良好的資訊保障制度，可以使政府透過資訊科技提供公共服務，強化英國政府之國家安全，使民眾信任數位科技之益處，而強化數位經濟。

2009 年 6 月，英國公佈第一次網路安全策略[44]，其重點在於英國應整合各方網路安全力量，追求在網路安全領域的優勢地位，在政府部門、企業、國際合作夥伴和民眾的共同努力下，提高相關部門之網路安全知識、能力以及決策水準，以減少網路安全風險。2011 年，英國再度發佈新一期的網路安全策略規劃[45]，此計畫是前述 2009 年網路安全策略的繼承和發展，其主要內容包括四個部分，「網路驅動經濟增長和加強社會穩定」、「變化中的網路威脅」、「2015 年網路安全願景」和「行動計畫」

[44] Cabinet Office, Cyber Security Strategy of the United Kingdom - safety, security and resilience in cyber space, 2009.

[45] Cabinet Office, The UK Cyber Security Strategy - Protecting and promoting the UK in a digital world, 2011.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

等四個部分。描述英國對於網路安全之策略背景及動機，並提出未來的展望及相關行動規劃方案，並希望透過安全的網路環境推動經濟成長、國家安全以及社會穩定。整體而言，該策略除注重自身網路安全的維護，重視增強其網路安全產業的競爭力，更特別關注創造網路安全領域的商業機會，以保障英國在網路安全領域的國際領先地位。

(4) 法國

法國雖然是歐盟之重要國家，但法國在網路安全之相關政策發展卻嚴重落後於歐盟之發展。從公開可得之資料，法國一直到 2008 年之「法國國防與國家安全白皮書（2008 French White Paper on Defence and National Security）」才將網路安全提升至國家安全之層次[46]。在該白皮書的第 2 章中論述網際網路之資安挑戰，將重大網路攻擊(major cyber attack)與恐怖主義及飛彈威脅並列，當中，並特別強調法國應發展網路中的作戰能力，並對法國應進行之相關準備進行初步描述；此外，在白皮書

[46] 2008 French White Paper on Defence and National Security , http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/ZSD/French%20White%20Paper%20on%20Defence%20and%20National%20Security%202008.pdf. （last visited Aug. 24, 2017）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

中亦建議應成立主要專責部門。因此在 2009 年，法國成立直接隸屬於總理之資安機構─國家安全與資訊安全局（ANSSI）。2011 年，ANSSI 公佈法國第一份國家網路資安報告「資訊系統防禦與安全：法國策略（Information systems defence and security: France's strategy）」，這份策略報告訂定四項策略目標與七項行動計畫。四項策略目標依序為「成為網路安全強國」、「藉由資訊保護確保法國之決策能力」、「強化國家關鍵基礎設施之保護」、及「確保安全的網路空間」法國在 2015 年又公佈「法國國家數位安全策略（French National Digital Security Strategy）[47]」，其開宗明義指出法國正在經歷數位化轉型階段，但網路犯罪、間諜活動、破壞和不當利用個人資料的行為，將威脅民眾之數位信任和安全。在本策略報告中所規劃的五項目標，是反映法國對網路空間與數位安全在當前和未來之核心主張和策略規劃。

2. 網路治理論壇（Internet Governance Forum）

網路治理論壇自 2006 年第一次會議以來，網路安全一直是受到關注的議題。近年來，資安議題更是重中之重，如，2015

[47] French National Digital Security Strategy, 2015.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

年 11 月在巴西舉行的 IGF 會議上，主要會議和幾個研討會主題中，重點都圍繞在安全、加密和信任等議題，該次會議的議程有近 20%，均與網路安全相關。2016 年，網路安全更被選為 IGF 最佳實務論壇的主題，以解決多方利害關係人在網路安全領域的協力與合作。雖然網路治理論壇並未有任何決定與建議，但其提供多方利害關係人建立公開對話和夥伴關係，並進行資訊交流的機會。

3. 全球網路空間會議（Global Conference on CyberSpace）

GCCS 的主題是討論與「網路空間管理行為」相關的原則的會議，其主題則以網路安全、網路人權等議題為主軸。2011 年倫敦舉行第一次會議，並於每年在其他城市舉辦，最近的一次是 2017 年在印度新德里舉行。GCCS 的參與者為政府部門與民間社群的高層，藉由對話進行討論，並尋求合作機會。2015 年，其建立全球網路專家論壇（GFCE），藉以分享經驗，其成員包含政府機構、國際組織和民間企業，並進行技術與學術的國際合作。

4. 雙邊協商

各國越來越多地使用雙軌來解決網路安全議題。他們的範圍從雙邊條約、協調會議到非正式磋商。美國利用 20 多個國家

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

簽署的互助法律協助條約（Mutual Legal Assistance Treaties: MLATs），在網路犯罪方面進行合作。許多國家簽署了安排資訊交流和協調活動的網路安全合作協議。今年年中，因為調取企業海外資料的原故，美國國會通過雲端法案（the CLOUD Act）[48]，其規定「無論通訊、記錄或其他訊息是否儲存在美國境內，服務提供者均應按 CLOUD 之規定，保存、備份、揭露通訊內容、記錄或其他訊息，只要上述通訊內容、記錄或其他訊息為該服務提供者所擁有、監管或控制。據此微軟屬於監管該資料的服務提供者，應有揭露通訊內容的義務，配合美國政府提供境外資料。」而該法案因涉及個人資料之處理，歐盟日前亦表示可能對此重新評估其與美國之間隱私盾協議有效性的問題。

5. 網路安全和人權

網路安全與人權之間有緊密的關聯，特別是近年來因強調網路安全的重要性，一些國家推動了網路監控計畫，例如美國的稜鏡計畫（PRISM）或是英國 2014 年資料保存和調查權法，都被認為是在民主國家，政府對民眾進行「大規模的、不加

[48] The CLOUD Act, available https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5343/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22H+R+5343%22%5D%7D&r=1. （last visited Aug., 29th, 2018）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

區分的監控」。

不可否認，一般網路用戶是網路安全中最薄弱的部分，原因來自於一般人民對於網路安全知識及技術的不足，以及缺乏網路安全意識。而這些用戶對於保障自己的隱私，更甚於維護網路安全，因此其可能拒絕部分安全防護的措施，反而造成其可能變成網路安全攻擊的目標。更多的網路安全意味著更高的人權保障，兩者之間如何權衡，仍是未來應該關注的議題。

第二節　網路犯罪（Cybercrime）

壹、議題概覽

有關網路犯罪，在實體的法律領域中，線上的犯罪與線下的犯罪是相同的，只是犯罪的工具不同。但就網路治理領域中，則特別強化在執法與犯罪預防的層次。2004 年生效的網路犯罪公約[49]（Convention on Cybercrime）僅強調利用 ICT 技術作為犯罪手段，在其他的部分則與一般刑事法無異。

「網路犯罪公約」強化網路安全與人權之間的平衡，民間社群對

[49] Convention on Cybercrime, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/7_conv_budapest_/7_conv_budapest_en.pdf. （last visited Aug., 29th, 2018）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

於為預防電腦犯罪，授與國家廣泛的權力，包括檢查私人電腦、對通訊進行監察等，可能會對人權與隱私造成侵害。因此，公約理事會愛2014 年通過一項有關網路用戶人權保障的建議書，其中指明「任何人在使用網際網路時，成員國不應以不合法之行為，使其人權與基本自由受到不必要或不合比例的干涉。」

貳、近期議題觀測

歐盟執委會提出針對網路犯罪，應建立有效與重罰之法則，並提升各國執法單位針對網路犯罪的偵查與解決能量，包括設備與執法人員專業能力的提升；最後是強化歐盟各國執法機構的協調合作機制。因此，執委會希望尚未通過歐洲布達佩斯網路犯罪公約之會員國儘早完成批准，以完備相關法規。其次，透過技術協助會員國之執法單位辨識資安漏洞，強化其調查及對抗網路犯罪之能力，以增進其偵辦案件之能量。第三，支持成立歐盟網路犯罪中心，並將其定位為歐盟打擊網路犯罪的重點機構。此外，歐盟及非歐盟國更共同推出反線上兒童性侵害聯盟，以求有效防制兒童性侵害。

基於保存犯罪證據的需求，「網路犯罪公約」規定了保留網際網路流量資料的義務，同時歐盟更進一步採取資料保留指令（Data Retention Directive），要求網際網路服務提供商保留流量和位置資料，

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

以便對嚴重犯罪進行調查、偵查和起訴。惟該指令在 2014 年已被歐盟法院認為侵害隱私權，並與 CFREU 不符而取消[50]。

第三節　關鍵基礎設施（Critical Infrastructure: CI）

壹、議題概覽

關鍵基礎設施（Critical Infrastructures, CI）是指「一個國家中為維持國家安全、民生、經濟而提供的基本產品或服務，包含維持國家最起碼的經濟、民生、政府運作與國家安全息息相關的實體和以資訊電子為基礎的運作系統」[51]。歐盟執委會亦指出，CI 是由「實體和資訊技術設施、網路、服務和資產」組成，其破壞或摧毀可能危及公民的健康、安全、保障、經濟福利或政府的有效運作，具體的例子包括能源、運輸和水力、通訊、金融和醫療服務。CI 之管理對於國家安全與經濟發展具有重要意義，因此許多重要的國際組織皆對於如何維護資訊安全，提出建議並落實於各國之國家政策之上。各國依據其國情，以確定納入 CI 的項目，目前大多數已開發國家已經採取了此一步驟並確定 CI 的項目，但許多發展中國家來說則尚未進行。

由於越來越多的 CI 依賴數位化控制系統，並透過 IP 網路連接，

[50] Library of Congress, European Union: ECJ Invalidates Data Retention Directive, available https://www.loc.gov/law/help/eu-data-retention-directive/eu.php. （last visited Aug., 29th 2018）

[51] 方鴻春，我國關鍵基礎建設安全防護，http://law.kcg.gov.tw/safe/safe1.pdf （最後瀏覽日 2017 年 8 月 24 日）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

因而使 CI 面臨網路攻擊的風險。這種攻擊可能涉及 DDoS 攻擊、遠端工業控制系統、收集敏感資訊，或通過更改控制和命令參數來中斷 CI 的正常運作。

1. G8

早在 1997 年，G8 即成立高科技犯罪工作小組（Subgroup of High-Tech Crime），同年在美國華盛頓的會議中，採納了十項對抗網路犯罪的準則，其目標在於確保網際網路之安全。在 2003 年，G8 當時公佈保護關鍵資訊基礎設施準則（G8 Principles for Protecting Critical Information Infrastructures），提出 11 項策略與建議。2016 年在日本伊勢志摩（Ise-Shima）舉辦的高峰會談中，提出網際網路的行動與準則（G7 Principles and Actions on Cyber）[52]，則是一再的提及對於對抗網路犯罪需要密切的國際合作與技術發展。而今年 4 月在義大利舉行的會談中，再次明確表達關鍵資訊基礎設施之重要性，並達成共同維護網路安全之共識[53]。

2. 歐盟

2004 年，歐盟推出關鍵基礎設施防護計畫[54]（European

[52] G7, G7 Principles and Actions on Cyber, 2016,
[53] G7, G7 Taormina Leaders' Communiqué, 2017.
[54] EC, European Programme for Critical Infrastructure Protection, 2004.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

Programme for Critical Infrastructure Protection, EPCIP），這份報告也是歐盟在關鍵基礎設施防護的基礎概念，當中對關鍵基礎設施提出基本說明、認定條件與基本管理措施，但該報告的論述基礎是以歐盟整體為出發，而非會員國所可採行之策略。至 2006 年，歐盟又公佈 EPCIP 的說明文件，提供各會員國可資參照的關鍵基礎設施防護策略[55]，並開始著手制定關鍵基礎設施防護指令（Directive 2008/114）[56]，訂定指定關鍵基礎設施之程序與規則，要求各會員國及相關設施營運者遵循；例如在該指令中即要求營運者應訂定防護計畫與持續營運計畫（business continuity plan），並應指定負責人與該會員國之主管機關聯繫，各會員國應在 2011 年 1 月 12 日前採取必要措施以符合該指令之要求。同時，關鍵基礎設施防護在 2010 年正式納入歐盟 2010～2014 年之斯德哥爾摩計畫（Stockholm Programme）[57]與歐盟安全內部行動策略[58]，這兩個計畫是歐盟當時推出一系列保障社會安全之策略。2013 年

[55] E, Communication form the Commission on EPCIP, COM（2006） 786, 2006.

[56] EU, Directive 2008/114 to identify and designate European critical infrastructure and evaluate the need to protect them, 2008.

[57] EU, The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizen, 2010/C115/01, 2010.

[58] EC, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU Internal Security Strategy in Action: Five Steps Toward a More Secure Europe, COM（2010） 673 final, 2010.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

公佈「歐盟網路安全策略」（Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace）中，其重點在於推動公私部門的合作與聯繫，即政府與私有企業間應建立資安聯防機制（Cybersecurity Public Private Partnership）與有效互助合作，包括（1）建立網路安全要求之基本準則，（2）建置網路安全的預防、偵測、處理及回應機制，（3）建置網路安全資訊分享與互助合作方式，與（4）提升整體網路安全認知能量。為實現網路防護，執委會認為共同研究機構、會員國主管機關、關鍵基礎設施所有人和營運者應密切合作，實現網路防護。例如，執委會於 2013 年即推出一個歐盟資助的試驗計畫以對抗殭屍網路和惡意軟體，提供歐盟會員國、私有企業（例如網路服務提供者）及國際合作夥伴之間的合作框架。執委會並請歐洲網路暨資訊安全局（ENISA）協助成員國建立強而有力的網路防護能力，由各會員國和歐盟機構進行定期泛歐網路事件演習，此亦為歐盟參與國際網路安全演習的基礎。

3. 日本

日本於 2005 年發佈「重要關鍵資訊基礎設施資訊安全對策

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

行動計畫[59]」，並在 2006 年公佈第一版之關鍵基礎設施防護基本政策，以指導政府、關鍵資訊基礎設施營運單位、以及其他利害關係人，開展關鍵資訊基礎設施保護工作。為配合相關計畫的實施。2009 年，第二版行動計畫公佈[60]，在這次行動計畫中，確定關鍵資訊基礎設施保護的基本措施、建立並強化公私資訊分享的框架、分析不同基礎設施的共通威脅、進行相關的演習，並確立對環境變化的回應政策（即推廣與國際合作），以應對不斷變化的社會和技術環境。2015 年 5 月 25 日，日本公佈「關鍵資訊基礎設施保護基本政策第三版（下稱基本政策）」[61]，其內容反映了為適應不斷變化的社會和技術環境以及日益精密和複雜的網路攻擊，而必須做出的適當反應。

貳、近期議題觀測

國際間對於關鍵資訊基礎設施防護及相關資通安全政策的推動與發展，可歸納為以下幾點。

---

[59]内閣サイバーセキュリティセンター，重要インフラの情報セキュリティ対策に係る行動計画，2005。

[60]内閣サイバーセキュリティセンター，重要インフラの情報セキュリティ対策に係る第２次行動計画，2009。

[61] 内閣サイバーセキュリティセンター，重要インフラにおける情報セキュリティ確保に係る「安全基準等」策定にあたっての指針（第３版），2014。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

1. 建立主政權責機關，在此一領域的權責機關方面，多數國家的關鍵基礎設施防護的權責機關與資安主管機關相同，不僅負責國家網路安全政策擬訂、資源統籌協調與資安業務執行，也負責關鍵基礎設施的資安防護。但亦有將各種關鍵基礎設施之安全維護委由相關目的事業主管機關負責之模式。
2. 關鍵基礎設施資安資訊之即時分享機制，包括建立公、私合作夥伴關係，並設置資安資訊分享架構的規範，對於分享資訊的機密性、對象、格式、分類等，建立完整的分享機制指南，以利公、私合作夥伴進行分享。
3. 跨領域關鍵基礎設施資安事件的聯合演練，由於關鍵基礎設施之間具有相依性，因此，就資安事件演練不應僅侷限在個別業者與單一領域的演練。多數國家對於關鍵基礎設施之資安事件演練均採跨領域，甚至跨國的聯合演練，或由公、私協力夥伴進行各種類型的共同演練，以達到資安聯防的目的。此外，亦須進行相關國際合作，除了國家層級的政策交流外，亦可在區域聯盟或經濟體內交流關鍵基礎設施防護政策，並與其他國家的資安事件應變中心或資訊中心等合作，交流各種資安情資或應變處理作法。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第四節　網路恐怖主義（Cyberterrorism）

壹、議題概覽

網路恐怖主義的定義。大多是將實體世界的定義，直接的套用到網路世界，例如英國等。在學術的討論上，有學者認為網路恐怖主義是「利用資訊技術手段進行攻擊的恐怖主義集團及其代理人[62]」。另有學者認為，網路恐怖主義包括「對電腦、網路及儲存資訊的非法攻擊和威脅，以助長其政治及社會目標中對政府或人民的恐嚇或脅迫[63]」。因此，凡是利用網際網路，進行恐怖組織的攻擊（如 DDoS）、準備及組織恐攻、或宣傳招募參與恐攻份子，都符合網路恐怖主義的定義。

貳、近期議題觀測

恐怖主義透過網際網路宣傳其暴力極端主義的資訊，已然成為目前最重要的問題。特別是，網路恐怖分子能夠熟練的利用社群媒體，以觸及全球各地的網路使用者，其可能造成的威脅，已經是許多政府組織密切關注的議題。2016 年 4 月，中國、印度、俄羅斯等國發表

[62] Krasavin S （2009） What is Cyber terrorism? Computer Crime Research Center. available http://www.crime-research.org/library/Cyber-terrorism.htm. （last visited Jul. 22, 2018）

[63] Denning D（2000）Statement. available http://fas.org/irp/congress/2000_hr/00-05-23denning.htm.（last visited Jul. 22, 2018）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

「打擊線上恐怖主義內容興起」的聯合聲明[64]，聯合國安全理事會亦就打擊恐怖主義的宣傳活動，進行公開辯論[65]。在 2016 年 5 月，微軟公佈了與線上恐怖分子內容有關的政策，Google 透過其技術孵化器公司「Jigsaw」，嘗試改變 YouTube 視訊搜索引擎的演算法，若用戶在網路上搜尋與恐怖主義宣傳的主題時，會自動將其導向反恐的內容[66]。然而，網路反恐的運作，亦須顧及言論自由的平衡，當中如何權衡仍操之在政府的手上。聯合國言論自由議題的調查員 David Kaye 在報告中指稱，所謂網路上極端暴力主義，可能會被政府有心的利用為限制言論自由的藉口[67]，因此如何確切的執行，必須有更多的對話與討論。

第五節　網路衝突和戰爭（Cyberconflict and warfare）

壹、議題概覽

現存的國際法中，對於傳統武裝衝突與兩國或多國交戰的行為有

---

[64] Joint Communique of the 14th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China, 18 April 2016. available http://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26628/Joint_Communiqu_of_the_14th_Meeting_of_the_Foreign_Ministers_of_the_Russian_Federation_the_Republic_of_India_and_the_Peoples_Republic_of_China. （last visited Jul. 22, 2018）

[65] UN News Centre （2016） Security Council requests UN panel to propose global framework on countering terrorist propaganda. 11 May. available http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53909#.WAszjTeZIqZ. （last visited Jul. 22, 2018）

[66] Greenberg A（2016）Google's clever plan to stop aspiring ISIS recruits. *Wired*, 17 September. available https://www.wired.com/2016/09/googles-clever-plan-stop-aspiring-isis-recruits/. （last visited Jul. 22, 2018）

[67] UN News Centre （2016） UN expert warns combat against violent extremism could be used as 'excuse' to curb free speech. 3 May. available http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53841#. （last visited Jul. 22, 2018）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

所規範，然而這些實體法上的法規框架是否適用於網路上的衝突或戰爭，則未有定論。首先，何謂網路戰爭，有學者嘗試提出定義為「民族國家為了造成損害或破壞，而滲透到另一個國家的電腦的行動」[68]，在此定義之下，全球可能天天都是網路戰爭。網路攻擊與實體的飛機大砲不同，其可能涉及非常細緻的技術安排，甚至包括殭屍網路進行 DDoS 攻擊，要找出攻擊者已是十分困難，遑論將其歸責於特定的國家；此外，殭屍網路可能是來自於其他國家的電腦，因此網路戰爭可能不單純是兩個國家之間的戰爭，因為雙方可能使用了其他國家的電腦資源。另有研究顯示，為進行國家規模等級的 DDoS 攻擊，而進行相關的設備投資，不用 1 萬歐元即可完成，但是其攻擊所造成的損失，如塞爾維亞這樣的開發中國家將達每天 1000 萬歐元不等，而若是如瑞士這樣的已開發國家，每天可超過五億歐元[69]。

過去曾經發生過許多次大規模的網路攻擊，如 2007 年 4 月在愛沙尼亞，其網際網路基礎設施、外交和國防部門、主要報紙和銀行遭受 DDoS 攻擊；2008 年俄羅斯與喬治亞共和國衝突期間，喬治亞的政府伺服器與媒體都遭受網路攻擊。近期如美國在 6 月指稱俄羅斯的 5 家公司涉嫌與俄羅斯 FSB 合作，向美國發動網路攻擊。2015 年在

[68] Berenger RD （2012） Cyber Warfare. In Yan Z [ed] *Encyclopedia of Cyber Behavior*. Hershey, PA: Information Science Reference, pp. 1074–1087.

[69] Radunović V （2013） DDoS – Available Weapon of Mass Disruption. *Proceedings of the 21st Telecommunications Forum （TELFOR）*, 26–28 November, Belgrade, Serbia, pp. 5–9

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

德國慕尼黑舉行的安全會議提及，和平時期的網路行動，通常只是為了傷害對手的穩定與成長，並不會引發實際的戰爭[70]。

第六節　加密（Encryption）

壹、議題概覽

加密（encryption）係指擾動（scrambling）電子檔與通訊之編碼為不可讀格式，僅於解碼後才可存取，隨著網路資料大量且頻繁的流通，為傳輸資訊進行加密已相當普遍，網路更不乏有免費專業加密工具，使得加密所費成本越來越低。許多企業提供之服務涵蓋雲端儲存或通信服務，而這些服務由於涉及用戶提供之大量資訊，使得用戶對於所使用服務之隱密性有一定程度的重視，因此越來越多公司認為將其提供服務予以加密視為吸引客戶之方式。

不過，當人們擁抱網路傳輸資訊經加密而受隱私權益保障的同時，網路資訊加密卻也隱含了非法或犯罪情事，同樣透過該等服務而得免於訊號攔截或降低暴露的風險，加密工具的易得性與加密行為的普遍性已形成安全與人權議題之隱憂，同時，也引發尊重網路用戶隱私與政府監督暨國家安全問題的爭論[71]。

---

[70] Munich Security Conference （2015） Collapsing Order, Reluctant Guardians? Munich Security Report 2015. Munich Security Conference. available https://www.securityconference.de/en/activities/munich‐security‐report/. （last visited Jul. 22, 2018）

[71] Jovan Kurbalija, *supra* note 1, at 100.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

貳、近期議題觀測

1. 根據報導指出，早在 2016 年，思科的 Talos 安全團隊即發現一種名為 VPNFilter 的複雜惡意軟體，其已感染了至少 54 個國家超過 70 多萬的路由器，影響業者包括：華碩、華為、中興、友訊等國際大廠[72]。

2. 該惡意軟體與其他新興的物聯網威脅不同之處在於其後門（backdoor）甚至在受感染設備重啟後仍然存在。美國聯邦調查局認為該惡意軟件是由駭客組織 Sofacy 所開發，並辨識出其贊助者為俄國[73]。

3. 今年 5 月，Twitter 表示他們發現一個允許一些密碼以未加密形式儲存在其內部伺服器上的程式漏洞。根據 Twitter 官方推文，其已修復該漏洞，並沒有跡象指出可能存在的濫用或違規行為，儘管如此，其仍建議用戶在他們使用過的所有服務上更改密碼[74]。據路透社指出，因該漏洞而暫時可讀之密碼

---

[72] Dan Goodin, *VPNFilter malware infecting 500,000 devices is worse than we thought*, ARS TECHNICA, Jun. 6, 2018, https://arstechnica.com/information-technology/2018/06/vpnfilter-malware-infecting-50000-devices-is-worse-than-we-thought/ （last visited, Aug. 28, 2018）.

[73] Justice Department Announces Actions to Disrupt Advanced Persistent Threat 28 Botnet of Infected Routers and Network Storage Devices, the United States Department of Justice, https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-announces-actions-disrupt-advanced-persistent-threat-28-botnet-infected （last visited Aug. 28, 2018）.

[74] Parag Agrawal, *Keeping your account secure*, Twitter Blog, （May 3, 2018）, https://blog.twitter.com/official/en_us/topics/company/2018/keeping-your-account-secure.html （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

真實存在，並且已暴露了好幾個月，然而 Twitter 對於該漏洞被發現的時點、其以這種形式儲存密碼達多長時間，及多少密碼受影響的問題拒絕回應[75]。

4. 隸屬美國商務部的國家標準與技術研究院（National Institute of Standards and Technology, NIST）於今年 4 月推出了一項輕量級加密計畫[76]，旨在開發加密演算法標準以保護小型網路設備（例如物聯網）所產生的數據。在今年年中之前，NIST 預計發布正式的加密演算法提案，這些提案經過審核，並可能被考慮用於未來的標準化作業[77]。

第七節　**垃圾郵件（Spam）**

壹、**議題概覽**

垃圾郵件通常被定義為不請自來（unsolicited）而發送給廣大網路用戶的電子郵件，主要多用於商業促銷，其他用途還包括：社會活動、政治運動、散布色情資訊與惡意軟體。垃圾郵件除有擾人的特質

[75] Heather Kelly, *Twitter says all 336 million users should change their passwords*, CNNtech, May 3, 2018, https://money.cnn.com/2018/05/03/technology/twitter-password-bug/index.html （last visited Aug. 29, 2018）.

[76] NIST Issues First Call for 'Lightweight Cryptography' to Protect Small Electronics, NIST, https://www.nist.gov/news-events/news/2018/04/nist-issues-first-call-lightweight-cryptography-protect-small-electronics （last visited Aug. 29, 2018）.

[77] US standards institute in search of cryptographic standards for IoT, GIP Digital Watch, https://dig.watch/updates/us-standards-institute-search-cryptographic-standards-iot （last visited Jul. 25,2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

外，其更能藉由夾帶惡意軟體盜取被害人敏感資訊而造成經濟損失。

打擊垃圾郵件可循技術或法律途徑，例如歐盟於 2003 年實施之隱私與電子通訊指令（Directive on Privacy and Electronic Communications）即包含反垃圾郵件法、美國也於同年實施反垃圾郵件法（Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography and Marketing Act, Can-Spam Law）。然而打擊垃圾郵件之措施也引發諸多爭議，包括：透過技術解決方案打擊垃圾郵件的過濾系統無法準確分辨合法郵件與垃圾郵件，而有造成使用者困擾之疑慮；各國法規對於垃圾郵件定義的不一，已影響引入國際有效反垃圾郵件機制的機會等，在在凸顯垃圾郵件所引發之爭議為一個需要全球性解決方案的議題[78]。

貳、**近期議題觀測**

1. 垃圾郵件自 1978 年由 Gary Thuerk 透過高等研究計畫署網路（Advanced Research Projects Agency NETwork, ARPANET）發布後已過了 40 個年頭，當時該封郵件約發送給了 400 名收件人[79]。根據思科安全研究團隊 Talos 指出，截至 2018 年

[78] Jovan Kurbalija, *supra* note1, at 103.
[79] National Public Radio, At 30, Spam Going Nowhere Soon, May 3, 2008, https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=90160617 （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

7 月，垃圾郵件的日均發送量已達 3059 億[80]。

2. 卡巴斯基實驗室（Kaspersky Lab）於今年 2 月發布了 2017 年垃圾郵件及網路釣魚的報告。報告指出，垃圾郵件在電子郵件流量的占比自 2016 年以來下降了 1.68%，來到了 56.63%。其中，美國仍然是垃圾郵件的最大來源（13.21%），其次是中國（11.25%）。然而，反網路釣魚系統已識別出增加了近 58%的網路釣魚嘗試（phishing attempts）。報告亦顯示轉移到 HTTPS 的詐騙頁面明顯增加，使得用戶更難以揭露詐欺行為[81]。

3. 據 BleepingComputer 的報導指出，Necurs，已知的最大垃圾郵件機器人之一，透過發送垃圾郵件宣傳名為 Swisscoin 的惡意加密貨幣，該通常用於操縱公司股票的哄抬股價策略（pump &dump strategy）首次被大規模應用於加密貨幣環境。由於第一封垃圾郵件是在 Swisscoin 在超過 50 天的暫停期後發布交易的同日所發送，因此難以衡量該郵件造成的影響[82]。

---

[80] Email and Spam Data-Cisco Talos, https://www.talosintelligence.com/reputation_center/email_rep#tab=0 （last visited Aug. 29, 2018）.

[81] Spam and phishing in 2017, https://securelist.com/spam-and-phishing-in-2017/83833/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[82] Catalin Cimpanu, *World's Largest Spam Botnet Is Pumping and Dumping an Obscure Cryptocurrency*, BleepingComputer,

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第八節　**數位簽章（Digital signatures）**

壹、**議題概覽**

一般來說，數位簽章（digital signatures）與網路上個人身份的認證有關，同時，其在管轄權、網路犯罪與電子商務領域也有舉足輕重的地位。電子簽章之使用應於建立網路世界的信任有所助益。由於透過簽署電子契約促進電子商務交易為數位簽章之目的，因此數位簽章通常也被視為電子商務框架的一部份。惟透過電子契約所為之電子商務交易是否具有拘束力？數位簽章是否符合法律要求的合約構成要件？諸如此類的問題，為數位簽章應用於電子商務環境所面臨的困境之一。為確立數位簽章之法律效力，各國已陸續通過數位簽章相關立法。

目前各國有關數位簽章的管理方法大致有三種[83]。而在國際規範層面，聯合國國際貿易法委員會（UNCITRAL）之電子簽章模範法（Model Law on Electronic Signatures）亦對數位簽章有相關規範，同時， ITU 與 IETF 也參與和數位簽帳密切相關的公要基礎設施標準之制定。目前數位簽章所面臨的議題尚包括用戶身分驗證、具體之實施

---

https://www.bleepingcomputer.com/news/cryptocurrency/worlds-largest-spam-botnet-is-pumping-and-dumping-an-obscure-cryptocurrency/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[83] Jovan Kurbalija, *supra* note1, at 107.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

標準、技術中立及系統相容性的風險等。

貳、近期議題觀測

1. 印度最高法院裁定隱私權是一項基本權利，由於印度政府日前正在尋求推出生物識別資料庫，將個人細節與虹膜掃描和指紋聯繫起來，該判決結果的出爐將影響超過 13.4 億印度人的生活[84]。

2. 儘管區塊鏈技術主要和電子商務、電子貨幣和虛擬貨幣領域相關，線上加密貨幣期刊 The Merkel 已發現一項使區塊鏈更為接近數位身分的趨勢。該期刊報導指稱，許多區塊鏈新創公司都在關注使用創造數位身分，並看好此一市場領域的發展前景[85]。

3. 自 2016 年 7 月起，歐盟一項關於電子簽章、印章、時間戳記、電子傳送服務、網站認證及電子文件的新規則已開始適用於各成員國。該法規旨在確保全歐盟的統一，並允許用戶、企業和公部門得合法有效地展開跨境電子交易，如此一來提

[84] India's Supreme Court declares right to privacy a fundamental right, GIP Digital Watch, https://dig.watch/updates/india%E2%80%99s-supreme-court-declares-right-privacy-fundamental-right（last visited Jul. 25, 2018）.

[85] JP Buntinx, *4 Blockchain Companies Focusing On Secure Digital Identity Solutions*, NullTX, https://nulltx.com/4-blockchain-companies-focusing-on-secure-digital-identity-solutions/ （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

交國內稅申報表、註冊國外大學或網路購物將更形便利[86]。

第九節　兒童線上安全（Child Safety Online）

壹、議題概覽

技術的進步與網路的普及使得兒童近用網路的門檻大幅降低。網路帶給了兒童自主學習、自我表達及與他人互動的機會，但也為他們大開非其心智年齡適宜接受資訊的風險之門，因此，兒童數位權利之保障遂成為各方關切的議題。

兒童於發展過程中接觸網路可能面臨的風險包括：

1. 不當內容：例如成人內容或暴力內容。
2. 不當接觸：例如言語霸凌或騷擾等，於網路社群交友軟體或平臺，特別容易受到此類接觸。
3. 不當行為：例如發表不當言論或透露敏感資訊。
4. 與消費者相關議題：或稱商業風險，身為廣告的接收者，其中可能隱含不當資訊，甚至接收垃圾郵件及其背後隱藏之種種風險。

面對這些兒童接觸網路可能遭受的權益侵害，幾個應對方向包括：

---

[86] European Commission, Building online trust and confidence: the role of eIDAS and digital identity, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/ansip/blog/building-online-trust-and-confidence-role-eidas-and-digital-identity_en （last visited Aug. 29,2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

訂定立法措施、形成業者自律或政府與私人機構組成共同監管措施、技術措施、提高人民對網路使用的認識與教育，以及各方組織之協作[87]。

貳、近期議題觀測

1. 英國數位內閣大臣 Matt Hancock 宣布制定新的監管計畫以確保英國是世界上最安全的線上國家[88]。英國政府指出，由於科技公司缺乏足夠的監督或透明度不足，導致網路上充斥不當或有害的內容，包括網路霸凌、恐嚇和線上兒童性剝削等。有鑑於此，英國政府預計擬定一份白皮書，針對數位危害進行`相關立法[89]。
2. 經美國眾議院批准後，參議院也已於今年五月批准一項具爭議的打擊線上性交易法案[90]。許多人認為該法案是打擊青少年網路性犯罪的重要一步，然而也有另一派團體表示，由於該法案的通過將使網路公司必須對其平臺上的內容負法律

[87] Jovan Kurbalija, *supra* note1, at 108.
[88] New laws to make social media safer, GOV.UK, https://www.gov.uk/government/news/new-laws-to-make-social-media-safer （last visited Aug. 29, 2018）.
[89] Internet Safety Strategy green paper, GOV.UK, https://www.gov.uk/government/consultations/internet-safety-strategy-green-paper （last visited Aug. 29, 2018）.
[90] Tom Jackman, *Bill enabling prosecutors, victims to pursue websites that host sex traffickers heads to White House*, The Washington Post, https://www.washingtonpost.com/news/true-crime/wp/2018/03/21/bill-enabling-prosecutors-to-pursue-websites-that-host-sex-traffickers-heads-to-white-house/?noredirect=on&utm_term=.d71474ca7e03 （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

責任，甚至導致言論審查而備受爭議[91]。

3. 在度過 2018 年 2 月 9 日網路安全日之際，聯合國兒童基金會（UNICEF）呼籲各國政府、民間社會、聯合國機構和私部門間再次緊密合作，將兒童放在推動數位政策的核心，以保護他們免於性剝削、網路霸凌及濫用其私人訊息。每天每隔半秒鐘就有兒童首次接觸網路，他們接觸網路提供的機會，同時也面臨諸多風險。UNICEF 呼籲利害關係人協調全國性、地區性與國家性的回應，保障兒童上網權益[92]。

[91] Elliot Harmon, How Congress Censored the Internet, Electronic Frontier Foundation, https://www.eff.org/deeplinks/2018/03/how-congress-censored-internet （last visited Aug. 29, 2018）.

[92] United Nations, 'Protect children and their digital footprint,' urges UNICEF on Safer Internet Day, https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2018/02/protect-children-digital-footprint-urges-unicef-safer-internet-day/ （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第三章　網際網路與法規

第一節　管轄權（Jurisdiction）

壹、議題概覽

由於網際網路具有打破時間與空間限制之特性，這對於傳統既有之管轄權概念造成了衝擊，因其仍停留在以地理位置劃分國家領域之思維，每個國家對其領土具有行使管轄權之主權，惟網際網路打破疆域限制，其促進了大量的跨境交換，如果僅透過傳統的政府監控雖非不可能但有其困難性。因此，網際網路的管轄權議題凸顯了網路治理主要困境之一：如何將網際網路套用在既有之法律以及政治地理上。

而法院在面臨判斷管轄權之歸屬時，需考量以下三項重要因素：一、程序管轄權（procedural jurisdiction）：哪個法院或是國家機構具有正確適切之權力？二、實體管轄權（substantive jurisdiction）：應適用何種法規？三、執法管轄權（enforcement jurisdiction）：法院裁決如何執行[93]？

而以下三項原則可以在特定情況下確立管轄權：一、屬地主義（Territorial Principle）：一國對於其領域內所發生的案件具有管轄權。

[93] Jovan Kurbalija, *supra* note 1, at 128.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

二、屬人主義（Personality Principle）：若一案件非發生在一國領域之內，但由於所涉加害人或被害人為一國國民，則該國據以主張具有管轄權，又稱為國籍原則。三、效果主義（Effects Principle）：倘若某一行為在一國領域外發生，而其在領域內產生實質之效果（substantial effect），或行為人之目的在於使其效果產生於該國領域之內，則該國可以對之行使立法管轄權。此外，另一項重要原則即是在現代國際法引入下之普遍管轄權（universal jurisdiction），亦即某些犯罪已嚴重危及整個國際社會獲多數國家之重大利益時，如海盜罪、戰爭罪、滅絕種族罪等，此時任何國家皆被賦予某些權利或是義務對於犯罪人透過刑事程序加以追訴、處罰，不論犯罪之處所、犯罪人或被害人之國籍為何[94]。

貳、**近期議題觀測**

1. 美國聯邦最高法院於今（2018）年 1 月份表示其將回頭審視 1992 年的稅務規則[95]，依該規則所示，政府僅得於零售業者具實體據點之州收取稅收，這也是使得網路於美國形同免稅區的根本原因。時至電子商務發達的今日，該條規則顯得過

[94] *Id.*

[95] Greg Stohr, *U.S. Supreme Court to Review Bid to Collect Internet Sales Tax*, Bloomberg, https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-01-12/bid-to-collect-internet-sales-tax-gets-u-s-high-court-review （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

時，美國聯邦法院遂欲啟動重審程序。

2. 馬來西亞政府於今年（2018）4 月份通過反假新聞法案，其刑罰最高可處 6 年徒刑[96]。馬來西亞政府表示該法不會侵犯人民的言論自由，並且將透過獨立法庭程序處理涉及該法的案件。有論者以為政府於此時點通過該法係為即將到來的大選限制異議，甚至引用國際特赦組織東南亞及太平洋區總監 James Gomez 的說法，稱此「含糊其辭、一網打盡的法案，可以，也將會被用來打擊那些和平的政府批評者」。

3. 有媒體表示假新聞雖是個問題，但有專家表示馬來西亞該部新法案較之於假新聞更為危險，具體對於該法案的疑慮包括：假新聞定義得過於廣泛形同政府得判定何者為假新聞，更重要的是，該法效力及於海外的馬來西亞公民，甚至外國或境外媒體來訪馬來西亞所撰或分享之情事都可能落入該法假新聞的適用範疇[97]。目前該法案已於 8 月份遭表決廢除[98]。

4. 目前，美國和加拿大以外的 Facebook 用戶適用與 Facebook

---

[96] *Malaysia outlaws 'fake news'; sets jail of up to six years*, Reuters, https://www.reuters.com/article/us-malaysia-election-fakenews/malaysia-outlaws-fake-news-sets-jail-of-up-to-six-years-idUSKCN1H90Y9 （last visited, Aug. 29, 2018）.

[97] Daniel Van Boom, *Malaysia is crushing free speech with a new fake-news law*, https://www.cnet.com/news/malaysian-government-passing-fake-news-laws/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[98] Jessie Yeung, *Malaysia repeals controversial fake news law*, CNN, https://edition.cnn.com/2018/08/17/asia/malaysia-fake-news-law-repeal-intl/index.html （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

位於愛爾蘭國際總部達成協議的服務條款，亦即全球約有 19 億的 Facebook 用戶，在今年 5 月 GDPR 生效後即受 GDPR 保障。然而 Facebook 卻亦欲進行相關調整降低受保障人數，以避免因應 GDPR 生效後受歐盟懲罰的風險[99]。

5. Facebook 執行長 Mark Zuckerberg 表示，公司將會一體「精神上」適用歐盟法，但並未承諾其將作為 Facebook 全球的標準。實際上即意味著 Facebook 調整政策所影響的約 15 億用戶們將無法於個人資料受侵害時，向愛爾蘭資料保護專員或愛爾蘭法院投訴，而須適用更為寬鬆的美國隱私權法之管轄[100]。

6. 美國 FBI 要求 Microsoft 提供用戶個資之爭議

2016 年 7 月，美國第二巡迴上訴法院推翻一審法院之判決，認定微軟不需要為了一宗毒品案的調查，而將儲存於愛爾蘭都柏林伺服器的資料交出來，且法院今年一月拒絕重審此案。因為法院認為，本案所引用的 SCA，其效力僅及於美國本土，

[99] David Ingram, *Exclusive: Facebook to put 1.5 billion users out of reach of new EU privacy law*, Reuters, https://www.reuters.com/article/us-facebook-privacy-eu-exclusive/exclusive-facebook-to-put-1-5-billion-users-out-of-reach-of-new-eu-privacy-law-idUSKBN1HQ00P?il=0 （last visited Aug. 29, 2018）.

[100] David Ingram, Joseph Menn, *Mark Zuckerberg: Facebook will apply EU privacy rules globally 'in spirit'*, https://amp.businessinsider.com/zuckerberg-facebook-will-apply-eu-privacy-rules-globally-in-spirit-2018-4 （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

而不及於美國國境外儲存的資料；但 Dennis Jacobs 法官的不同意見書中則認為資料的儲存地並非重點，重點在於微軟公司可依法院核發的搜索令取得資料。

有趣的是，Google 在今年二月的訴訟卻被判決敗訴，Google 必須依據 FBI 申請的搜索令，交出儲存於國外伺服器上的用戶通訊內容。法院的理由是，SCA 只看業者是否在該搜索令的管轄權範圍，而不論資料確實的儲存地點為何。

此外，美國司法部目前亦尋求國會立法的協助，希望在 SCA 中加入若美國與該國政府訂有 MLAT，則法院核發搜索令的範圍將及於該國。

第二節　**替代爭端解決機制（Alternative Dispute Resolution）**

壹、**議題概覽**

傳統上，爭端之排解依賴法庭進行調處，而 ADR 即避免訴諸法院體制處理爭端之替代方案，包括仲裁和調解（arbitration and mediation）。隨著網路的興起伴隨數位經濟時代的來臨，許多社會行為多虧網路無遠弗屆與便捷的特性，也日漸蓬勃發展，乃至於時至今日已成為現代人的生活日常，傳統社會行為衍生爭議之情事，同樣也因此而頻繁充斥在網路上。為有效解決發生於網路世界之紛爭，國際

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

上遂發展 ODR，即於爭端解決過程中導入網路與技術之運用，在 ADR 當中又以仲裁被廣為運用以處理現階段徒司法無法有效消化大量線上爭端之情況[101]。

仲裁相較於傳統法院體制具有更靈活的空間、經濟的時效與費用，並具備克服潛在的管轄權衝突之優勢，國際上透過「紐約承認和執行外國仲裁裁決公約（The New York Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards）[102]」之制度執行仲裁較之於循法院途徑更為容易即為一例。惟對於需要國家法院進行調處的議題，如人權保護，仲裁仍有其適用上之限制[103]。

貳、近期議題觀測

1. 根據管理統一域名爭議解決政策 UDRP 案件的 WIPO 所發布的資料顯示，商標所有人在 2016 年就提交了 3036 份的 UDRP 案件，相較於前一年增加了 10%的案件量；有關新 gTLDs 搶註的爭議，在 2016 年 WIPO 處理的案件量占比來到了 16%，涉及 5374 筆域名數量；此外，最備受爭議的 gTLDs 域名包括：.xyz，.top，.club；而國碼頂級域名的申訴案在 WIPO 處

[101] Jovan Kurbalija, *supra* note 1, at 131.

[102] UNCITRAL （1958） The New York Convention. Available at http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/arbitration/NYConvention.html（last visited Aug. 29, 2018）.

[103] *Id.*, at 132.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

理案件量的占比也來到了約 14%[104]。

2. 自 2017 年 6 月起，隸屬於 WIPO 的 AMC 已成為.eu 和. ею 此二 TLDs 的 ADR 服務提供者。根據 EURid 所示，兩個 TLDs 的註冊管理機構、商標所有人、商號所有人、公司名所有人或其他權力所有人，將能利用 AMC 提供之服務來調處可能投機或濫用.eu 和.ею 兩域名註冊的爭議。AMC 為除現有的捷克仲裁法院（Czech Arbitration Court）外的第二個 ADR 服務提供者[105]。

3. 在與消費者有關的所有類型契約中，特別是在銀行業，強制性仲裁條款有越來越普遍出現其中的趨勢，這也是 CFPB 開始著手研究其影響的原因。歷經多年審查，他們提出一禁止公司透過同意仲裁條款而剝奪消費者提出集體訴訟權利的規則提案。鑒於爭議雙方的不平等地位、爭議價值、仲裁成本與許多其他面向的考量，集體訴訟在消費者爭議處理機制中仍扮演相當重要的角色[106]。惟目前該提案已遭參議院廢止

---

[104] WIPO, WIPO Cybersquatting Cases Hit Record in 2016, Driven by New Top-Level Domain Names, http://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2017/article_0003.html （last visited Aug. 29, 2018）.

[105] The World Intellectual Property Organization（WIPO）Added as a .eu and .ею ADR Provider, https://eurid.eu/en/news/the-world-intellectual-property-organization-wipo-added-as-a-eu-and-eiu-adr-provider/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[106] Richard Cordray, Let Consumers Sue Companies, The New York Times, https://www.nytimes.com/2017/08/22/opinion/let-consumers-sue-companies.html?rref=collection%2Ftimestopic%2FConsumer%20Protection （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

[107]。

第三節 智慧財產權（Intellectual property rights）

壹、議題概述

知識（knowledge）與思想（ideas）之表達是智慧財產權欲保護之標的，受網際網路發展的影響，這些數位化的智慧財產更具有相當重大的影響力，如何保障這些珍貴財產也成為網路治理所討論的近期議題觀測之一。智慧財產權包括：

1. 著作權（copyright）：創作者擁有其原創作品之權利，著作權之保護僅及於思想之表達，思想本身非受著作權保護之標的。
2. 商標（trademarks）：商標乃一代表公司或產品之合法註冊或建立的符號或單詞。其與網路之關聯主要係與域名之註冊有關。
3. 專利（patents）：專利授權了專利所有權人一段時間內得以排除他人製造、使用或銷售其發明之專屬權利，包括技術或生

[107] Ian McKendry, *Senate Votes to Repeal CFPB Arbitration Rule in Win for Financial Institutions*, AMERICAN BANKER, Oct. 24, 2017 https://www.americanbanker.com/news/senate-repeals-cfpb-arbitration-rule-in-win-for-financial-institutions （last visited Aug. 29,2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

產性質的新程序或產品，甚至是軟體[108]。

貳、近期議題觀測

1. 今年 7 月，歐洲議會以 318 反對票駁回著作權改革法案的提案。這項改革提案中最具爭議的條款是第 11 條和第 13 條，要求網路平臺提供某種「過濾措施」以及所謂的鏈結稅（snippet tax 或 link tax）。反對者認為，這對支持與反對草案的正反兩造是絕佳的情況，因為此階段過後將會針對未來著作權改革展開公開辯論，接著，新提案將重新起草，並於 9 月進行投票[109]。
2. 在布魯塞爾舉辦的歐盟區塊鏈黑克松（Blockathon）旨在透過以區塊鏈技術為基礎的解決方案來解決盜版和仿冒問題，計有 28 家公司行號與組織簽署關於線上廣告與智慧財產權的諒解備忘錄。
3. 該備忘錄為歐盟執委會努力的成果，目的在於建立著作權所有人和廣告商、廣告中介者與其他參與者的合作，以有效打

[108] Jovan Kurbalija, *supra* note1, at 133.

[109] Ugie Standeford, European Parliament Rejects Starting Negotiations On Copyright Reform Proposal, Intellectual Property Watch, http://www.ip-watch.org/2018/07/05/european-parliament-rejects-starting-negotiations-copyright-reform-proposal/ （last visited Aug, 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

擊侵害著作權的行為[110]。

4. 歐盟執委會為各會員國和網路產業推薦一系列的營運措施，以努力改善非法線上內容的氾濫，包括：恐怖主義內容、仇恨與暴力的煽動、兒童性虐待資訊、仿冒產品與著作權侵害等[111]。根據歐盟數位單一市場副總裁 Andrus Ansip 的說法，非法內容代表對歐洲公民安全與基本權利的嚴重威脅，其中對於恐怖主義內容建議採取「一小時規則」，即有害的恐怖主義內容須於被標記後一小時內刪除。

5. 相關單位可針對歐盟執委會所提出的建議提出意見，執委會將視情況採取立法或其他措施。其中，網路產業已表達他們未先被徵求意見的不滿，並主張一小時規則可能不可行；EDRi 認為，歐盟執委會可能迫使網路巨頭負起審查歐洲非法內容的風險[112]。

---

[110] European Commission, Advertising sector joins forces to fight against counterfeiting and piracy, https://ec.europa.eu/growth/content/advertising-sector-joins-forces-fight-against-counterfeiting-and-piracy_en （last visited Aug. 29, 2018）.

[111] European Commission, A Europe that protects: Commission reinforces EU response to illegal content online, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1169_en.htm （last visited, Aug. 29, 2018）.

[112] EU issues recommendation to combat illegal content more swiftly and effectively, GIP Digital Watch, https://dig.watch/updates/eu-issues-recommendation-combat-illegal-content-more-swiftly-and-effectively （last visited Jul. 25, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第四節　勞工法（Labour law）

壹、議題概覽

網際網路的出現改變了傳統的工作模式，新興勞動模式包括按需勞動（on-demand labour）和獨立勞工（independent worker），而這些新興勞動模式的發展與 Uber、Amazon 及其他網路公司的商業模式有關。

在勞工法領域中，新興勞動模式引起相關議題，例如：Uber 駕駛身分究屬承包商（contractors）還是員工（employees）於相關法律之適用、勞工於工作場所之隱私議題（雇主是否可監看員工使用網路之情況）等。此外，網路與全球化的發展也使得勞工法由國家層面躍然成為國際層面之議題，而須受更多國際監管機制的規範[113]。

貳、近期議題觀測

1. 英國政府於今年 2 月發布一項「良好工作計畫（Good Work Plan）」[114]，其內容包括該國如何因應不斷變化世界中現代經濟工作的挑戰，並提到，雖然基於網路平臺的工作機會應予

[113] Jovan Kurbalija, *supra* note1, at 138.
[114] UK, Good Work Plan , https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/679767/180206_BEIS_Good_Work_Report__Accessible_A4_.pdf （last visited, Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

保障，但那些透過網路平臺求職的工作者及網路平臺競爭者也應受到公平對待。

2. 部分計畫執行要點包括：(1)為那些零工經濟(gig economy)的工作者重新定義依賴承包商（dependent contractors）的地位；(2) 為彈性工作者界定工時以便他們能了解最低工資的適用情況、調整立法以確保在零工經濟的工作者在享有最大的靈活性的同時有能獲得最低工資；(3) 使就業狀況的框架與稅制一致以最小化差異；(4) 開發一個線上工具以允許個人和雇主能確定就業狀況[115]。

3. 今年 3 月，七大工業國組織（Group of 7, G7）就業與創新部長在蒙特婁舉行會議，期間並就新經濟如何影響產業與勞工、政府得採取哪些措施在新工作世界中支持其公民進行討論。部長們一致認為，對於促進性別平等與賦予女性權利應付出更多努力，此外，會議亦言及公私合作確保勞動力適應與過渡到新經濟、投資數位識讀（social literacy）、與設計適當的社會保護體系之重要性。

4. 部長們也透過就業工作小組的建立，對前述議題提出建議，

[115] Millions to benefit from enhanced rights as government responds to Taylor review of modern working practices, GOV.UK, https://www.gov.uk/government/news/millions-to-benefit-from-enhanced-rights-as-government-responds-to-taylor-review-of-modern-working-practices （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

並且啟動未來工作論壇以支持工作小組的運作。人工智慧、機器人技術與大數據等新數位技術對整個社會的影響亦在討論之列。部長們強調了以人為本、多方利害關係人參與人工智慧開發與合作的重要性。未來也預計在今年秋季，於加拿大召開有關人工智慧的多方利害關係人會議[116]。

5. 美國聯邦上訴法院發布一項決定指出，西雅圖市於 2015 年通過的一項允許優步（Uber）和來福（Lyft）加入工會組織的規定是不合法的。該決定是由 COC 提出的一起訴訟中所發布。西雅圖一名聯邦法官最初裁定駁回 COC 的指控，其表示華盛頓州法已授權市政當局得監管叫車行業。但第九巡迴上訴法院裁定，華盛頓州法允許市政當局規範公司向乘客收取的費用，但此卻不包括司機向其所屬公司支付的費用，因此該案駁回西雅圖法院重審。支持西雅圖法規者認為，允許司機加入工會會改善他們的工作條件，不過業者則認為上訴法院的決定將保持司機選擇何時、何地與工作多長時間的彈性[117]。

---

[116] Chairs' Summary: G7 Ministerial Meeting On Preparing For Jobs Of The Future, https://g7.gc.ca/en/g7-presidency/themes/preparing-jobs-future/g7-ministerial-meeting/chairs-summary/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[117] Daniel Wiessner, U.S. court revives challenge to Seattle's Uber, Lyft union law, https://www.reuters.com/article/us-uber-seattle-unions/u-s-court-revives-challenge-to-seattles-uber-lyft-union-law-idUSKBN1IC27C （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第五節　網路中介者（intermediaries）

壹、議題概覽

網路中介者在網際網路功能之確保扮演相當重要之角色，在一些網路管理領域中，例如在侵害智慧財產權、垃圾郵件， ISP 被視為關鍵之網路中介者。在其他領域，像是誹謗或是被遺忘權，網路中介者是否應將所負責任延伸至線上內容或是搜尋引擎，亦引起廣泛討論。

有關網路中介者之責任係指網路中介者對其用戶於使用其所提供之服務時出現非法、侵權等行為時所應負擔之法律責任，而這也代表著網路中介者有其義務防止其用戶做出非法、侵權等行為。也因此近年來，網路中介者基於各種網路管制之理由，針對網路的內容、資訊採取種過濾及篩選之措施，惟此是否會造成用戶之言論自由受到過度之限制及影響？馬尼拉中介者責任原則（Manila Principles On Intermediary Liability）即是主要處理網路中介者責任之主要依據準則，申言之，基於保護網路言論自由、維護網路隱私權，以及確保網路使用者能夠最大限度地從事自由、合法的網路表達，同時建立起網路中介者的安全港，若網路中介者在未參與內容修改的情況下，原則上應無需為第三方內容而承擔責任。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

再者，網路中介者主要責任類型之一即是有關智慧財產權之侵權責任問題，有關智慧財產權領域之國際執法機制目前已經進一步強化網路中介者之責任，即若當被通知有侵權之虞而未移除相關之資料、素材時，網路中介者則須承擔違反託管之責任[118]。

貳、近期議題觀測

1. 根據 Slate 雜誌對一項新研究的評論指出，主要的歐洲電信公司相較於歐洲市場，向非洲國家提供較低水平的數位權利，例如：透明度與消費者保護[119]。法國國際廣播電台的 Daniel Finnan 指出研究報告評估了對言論自由和隱私的尊重，並得出歐洲用戶與撒哈拉以南的非洲用戶受不同待遇的結論[120]。

2. 網路無國界執行董事 Julie Owono 在接受 Finnan 採訪時詳述該份研究的具體訊息，並從中得知 Safaricom 和 Orange 如何在歐洲與非洲進行不同維運方式，訪談內容包括服務條款、斷網與隱私考量的要點。

---

[118] Jovan Kurbalija, *supra* note1, at 139.

[119] Netizen Report: In Leaked Docs, European Commission Says Internet Companies Should Self-Regulate on Harmful Speech, Slate, https://slate.com/technology/2018/02/netizen-report-european-commission-says-in-leaked-document-internet-companies-should-self-regulate-on-speech.html （last visited Aug.29, 2018）.

[120] Daniel Finnan, Telecom firms giving Africans less digital rights than Europeans, RFI, http://en.rfi.fr/africa/20180206-telecom-firms-giving-africans-less-digital-rights-rather-europeans（last visited Aug.29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

3. 國際特赦組織於今年2月發布了2017/18世界人權狀況報告，共涵蓋了159個國家[121]。報告指出，在2017年，全球人權倒退，部分國家加強網路控制，其中的網路議題包括（以下摘錄自該報告）：

(1) 喀麥隆和多哥阻斷網路以避免媒體展開工作。

(2) 阿富汗通過一項新的網路犯罪法將言論自由定為犯罪行為，而其擁有亞太地區最低的網路滲透率。

(3) 懲罰恐怖主義的模糊法律被用來起訴於網路及社群媒體發表意見的社運家及民間社會團體，包括法國、西班牙及英國[122]。

4. 今年6月，莫斯科市法院的判決指出因通訊軟體Telegram不配合提供解密用戶間的通訊記錄，而遭俄羅斯當局阻止該通訊軟體在俄羅斯境內使用，相關機關並無違法[123]。有媒體指出，Telegram的律師還表示如有必要，其將向俄羅斯最高法院提起訴訟[124]。

---

[121] You Said No To Hate. You Said No To Fear, Amnesty International, https://www.amnesty.org/en/latest/research/2018/02/annual-report-201718/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[122] Amnesty International releases 2017/2018 human rights report, GIP Digital Watch, https://dig.watch/updates/amnesty-international-releases-20172018-human-rights-report （last visited Jul.25, 2018）.

[123] Moscow City Court recognizes ban of Telegram in Russia as legal, TASS, http://tass.com/economy/1009445 （last visited Aug. 29, 2018）.

[124] Telegram files appeal against Russia's ban with European Court of Human Rights, TASS,

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第四章　網際網路與經濟

第一節　電子商務（E-commerce）

壹、議題總覽

電子商務伴隨著網際網路發展而興起，電子商務為消費者帶來了眾多的優勢，如網路購物的便利性、靈活性和易於接取不同市場，以及減少時間耗費的網路銀行和電子支付業務。從商業角度看，電子商務已經影響了供應鏈管理，並透過線上廣告和市場行銷等途徑，使公司更容易接觸客戶。然而，在網路的市場上，企業面臨著更激烈的競爭，也增加了複雜性。

電子商務的定義十分多元。以美國為例，將傳統商業與電子商務區分開來的關鍵要素，就是線上承諾（online commitment）銷售商品或服務。這意味著任何線上完成的商業交易都應被視為電子商務交易，即使交易的實現涉及實體交付[125]。例如，通過 Amazon.com 購買書籍即使是通過傳統郵件傳遞，也被認為是電子商務交易。歐盟的電子商務方法則涉及「資訊社會服務」，強調透過電子設備進行處理（包括

---

http://tass.com/economy/1009983 （last visited Aug. 29, 2018）.

[125] Martketing-School.org, *E-Commerce Marketing*, http://www.marketing-schools.org/types-of-marketing/e-commerce-marketing.html （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

數位壓縮）和資料存儲的任何服務。

為了保障電子商務之健全運作，許多國家訂有相關規範，如數位簽名、線上爭端解決、網路犯罪、消費者保護和電子服務稅收等。在國際層面上，亦有提出一些與電子商務有關之制度與合作機制。

貳、近期議題觀測

1. Amazon 和 Walmart 在印度市場競爭激烈

沃爾瑪（Walmart）及亞馬遜（Amazon）做為全球零售業的領頭羊，除了在美國本土進行激烈競爭之外，更進一步積極搶佔海外市場。例如，亞馬遜宣布將投資印度 50 億美金擴展亞馬遜的服務，而沃爾瑪於 2018 年 4 月 23 日確定以 120 億美金，買下印度最大電商平臺 Flipkart 77%股權，為日後進軍印度市場發展打下根基[126]。

在 2016 年離開中國市場之後，沃爾瑪選擇聚焦發展印度市場。同樣地，亞馬遜亦已進入中國市場多年，卻未能動搖中國阿里巴巴的電商地位，因此改向印度發展。目前亞馬遜與 Flipkart 搶占印度電商市場龍頭地位，而 Flipkart 略為勝出，因為其採用更為本土化的消費模式，包括現金交易、使用印

[126] 陳曉莉，〈Walmart 取得印度本土電商龍頭 Flipkart 控制權，成 Amazon 在當地最大競爭對手〉，iThome, 2018/05/10，https://www.ithome.com.tw/news/123064（最後瀏覽日：2018/08/28）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

度當地語言，而非用線上刷卡或英語介面來購物。

2. 不願與阿里巴巴簽署獨賣合約的廠商被懲罰

多家美國服飾公司於 2018 年 4 月 23 日揭露中國電商巨擘阿里巴巴，威脅外國品牌業者簽訂獨賣合約。若廠商不從，阿里巴巴就使出手段打壓客流，迫使商家低頭。阿里巴巴是中國網購龍頭，許多國際大廠在阿里巴巴旗下的天貓網開設網路旗艦店，向中國民眾販賣商品。據傳阿里巴巴為了打壓另一電商─京東商城，要求外國品牌廠商簽訂專賣合約。五家美國大型消費品牌主管向美聯社透露，他們拒絕簽署之後，天貓旗艦店的客流量一夕驟降，業績嚴重受創。阿里巴巴則否認指控，稱脅迫之說並非事實。

根據合約顯示，阿里巴巴要求品牌業者不得在未經天貓同意下，於其他平臺經營店面；也不許品牌商在未經天貓同意下，於其他平臺促銷產品。這些規定違反中國反壟斷法，部分國際大廠不願簽字，之後就遭報復。國際品牌主管說，拒絕之後，他們原本在天貓網頁上醒目的品牌標誌，一夕消失。搜尋商品時，也找不到自家產品。AAFA 表示，許多會員抱怨阿里巴巴的不公平競爭手段，呼籲美國當局盡快介入調查，

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

採取行動阻絕不當作法[127]。

3. 印度手機協會指控電子商務巨頭

ICA 向印度商業部遞交抗議文件，表示電子商務巨頭包括亞馬遜及 Flipkart 在網路商店對手機商品提供大幅折扣，損害實體商店的手機銷售。印度政府已會同有關部會著手進行調查。

4. 法國及澳洲朝雙邊自由貿易前進

法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）於 2018 年 5 月參訪雪梨（Sydney）期間，與澳洲當局討論區域與雙邊合作，議題包含貿易、氣候變遷、安全等。在討論強化法國與澳洲雙邊關係時，希望化解法國對簽署歐盟與澳洲自由貿易協定（Australia-EU Free Trade Agreement）的抵制，增進雙邊貿易並提升消費者福利[128]。

[127]〈貿易戰新熱點？阿里巴巴遭控逼迫國際廠商簽訂專賣合約〉，MoneyDJ，2018/04/23，http://finance.technews.tw/2018/04/23/brands-say-alibaba-punished-them-for-refusing-exclusivity/（最後瀏覽日：2018/08/28）。

[128] Xinhua, *France supports Australia-EU FTA: Macron*, May 02, 2018, http://usa.chinadaily.com.cn/a/201805/02/WS5ae95774a3105cdcf651b8ee.html （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第二節　網際網路資料（DATA）經濟

壹、議題總覽

近年來，許多國家倡議及推動「開放資料（Open Data）」做為國家發展之重要策略，並逐漸形成資料應用革新的新浪潮。透過先進的分析工具，將政府或私企業所釋出的各種資料，產生新的價值，以創造資料為導向的數位經濟（Digital Economy）。由於資料的種類並非是非黑即白，往往兼有許多性質，可能開放某種利用方式，亦限制特定的處理方法，相關的法規在不同國家因為不同的考量而有所不同。

美國的開放資料概念源自於開放政府，期盼藉由開放政府資料達成施政透明化與提升行政效能的目標，其後才推展到民間業者的開放資料應用。相對於多數國家，美國政府對於民間的開放資料應用並未採取主動推動的態度，而是在隱私、公平競爭的框架下任其自由發展。例如，FCC 的一些政策傾向是作為政府推動其智慧城市資料應用計畫的一環所配合的措施，並沒有實際投入推動通訊傳播產業開放資料。以美國 AT&T 為例，其與 IBM 合作，將其物聯網資料轉化為機器可分析之型式，以發掘工業物聯網資料的價值，並將資料回饋給合作業者；此外，AT&T 亦加入 Facebook 所主導的開放運算計畫；三方面則針對有意購買全國電視廣告的廣告商推出 Addressable Plus 服務，

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

對收視族群進行逐秒分析，優化廣告推送。法制方面，美國對於個人資料保護並無統一適用的專法，而是依照各個領域制定相關個資保護規則。

英國是數位資料應用的大國，其開放資料程度在世界上名列前茅。其對於資料應用除了透過政府大量開放資料，也透過開放資料研究所（Open Data Institute, ODI）這類輔導資料應用產業的組織，協助資料應用的發展。例如，英國的電信比價網 Billmonitor 就是將電信業者和 Ofcom 關於費率的資料加值與創新應用進行分析，甚至還可以幫助政府制訂相關的價格管制政策。此外，英國數位經濟法案中，關於線上著作權的規定，對於通訊傳播業者釋出手上有著作權的資料時能提供相當的保障，可提升民間業者投入資料應用的誘因。

日本雖然在資料開放較為落後，但因為安倍政權十分重視資料經濟，因此在政策與法規面都有所突破。政策面上，其指示總務省與經產省提供業界資料分享的協助，包括提供契約範本與民間業者合作等等皆有進展，例如經產省訂定推動資料交易為目的之契約指導方針（データに関する取引の推進を目的とした契約ガイドライン），將資料交換時所締結契約的要點提示其中，以降低業者進行資料應用所面對的風險。法律面上，日本近年對於個人資料保護、或是資料應用的法制都有大幅度的修正，其修法方向以促進資料流通，減少因為保

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

護而造成的阻礙。此外，日本訂有「官民資料活用推進基本法」，推動由各級政府分層負責進行資料的運用，加速「第 4 次產業革命」核心的人工智慧產業，同時整備能驅使企業各式各樣資訊的環境。

貳、近期議題觀測

1. 去識別化

大數據應用下，資料即資源，故資料得以充分流通，是促成大數據應用的最重要基礎。特別是針對個人推出客製化、訂製化服務的領域，業者對於將個人資料為更進一步之利用都表現出相當強烈的意願。然而各方研究及實例指出，大數據應用匯集多方資料，升高資料當事人被重行識別（re-identify）之可能，也因此導致公眾對於個人資料去識別化與否的檢視益發嚴格。然而，去識別化的要求越高，被要求移除的資訊細項越多，資料的可用性相形也就越加降低。

2. 資料分析歧視

對於大數據分析可能導致的歧視性問題，FTC2016 年的報告中建議，在進行分析之前，首先要確保資料具有代表性；企業必須防止資料模型中隱藏的偏差，釐清統計關聯性和因果性之間的區別；同時企業也需要詳盡審視相關模型所依賴的

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

因子，把握好預測分析與公平性之間的平衡關係；在流程建構上，允許消費者能檢視自身資料並就錯誤或遺漏提出異議。白宮則建議研究機構和業界一起開展演算法審計和對大數據系統的外部測試以保證人們被公平對待。

歐盟則在 2018 年 5 月 25 日正式生效的 GDPR 中，明定不管是直接或間接蒐集個人資料，當使用這些個人資料進行側寫、分析時，都必須要讓個人資料被蒐集者得知自己的資料受到側寫、分析，同時也要告知進行這些活動的目的，同時必須具有法定依據或者獲得用戶明確同意，即用戶是在充分知情下做出同意授權；此外，亦規定不得針對敏感議題進行剖析。GDPR 進一步賦予反對個人資料被側寫（Profiling）的權利，也規定對於僅僅以自動化方式（包括側寫）做出的、對個人能夠產生法律效果的或其他類似的顯著影響的決定，個人有權免受這樣決定的制約。違反上開規定的，將會課處最高 2000 萬歐元，或是公司前一年度全球 4%的營業額。

3. 資料跨國傳輸

資料在地化（data localization）方面，凡是阻礙跨境資料流通之措施，如要求服務提供者於國境內設置伺服器，資料傳輸或儲存皆需透過國內伺服器，或是透過法令，規範資料進行

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

跨境流通前需經過一定程序等皆屬之，因此資料在地化亦可被視為「資料保護主義」（data protectionism）之一。而各國會實施資料在地化措施之因素通常為商業需求、政策取向、操作需求、個人偏好與個人考量等。流通之程度則會依各國之規範而互不相同，歸範之程度依立場之不同大體可分成二種：（1）自由立場：為促進國際之間的貿易自由化，為免限制資料跨境傳輸而阻礙產業之發展，基於自由之立場鼓勵個人資料跨境傳輸與分享；（2）限制立場：為保護資料當事人之隱私權、保障經濟利益、防止外國文化大肆侵入，以及維護當事人對資訊之自主權，而對資料跨境傳輸附加限制[129]。

第三節　新興趨勢：共享經濟

壹、議題總覽

分享經濟是一種新興的商業模式，透過共享平臺作為公開市場，使得那些通常由私人用以短暫利用之商品或服務更便利流通[130]。分享經濟通常不變動所有權，並且獲利（profit）與否在所不論，在運作過程中主要涉及三種角色：（1）服務提供者，其分享資產、資源、時

[129] 陳榮傳，〈再論資料跨境通〉，《月旦法學雜誌》，第 78 期，頁 166（2001）。

[130] 徐瑞廷，〈Uber、Airbnb 用「共享」撼動市場！給傳統企業的 7 個生存建議〉，經理人，2017/11/14，https://www.managertoday.com.tw/columns/view/55314 （最後瀏覽日：2018 年 8 月 28 日）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

間和技術，性質可以是個人業餘或專業人士提供；(2) 服務使用者，對於分享經濟提供服務之接收者；(3) 聯繫中介者，透過線上平臺串聯服務提供者和使用者，便利其交易。

目前分享經濟活動如共享住宿、共享交通等如火如荼在全世界展開，涉及公共安全、課稅、市場競爭、職業登記等爭議，各國主管機關因應此類創新商業應用模式所帶來之法規衝擊，亦有所討論，甚至訂定規範加以管理之。

貳、近期議題觀測

1. 法國法院判決 Uber 司機屬於自雇者

Uber 以開發行動應用程式連結乘客與司機，提供載客車輛租賃及即時共乘的分享經濟服務。乘客可以透過 APP 叫車或預約這些載客的車輛，並可以追蹤車輛的位子。Uber 並招攬欲兼職司機的 Uber 用戶，並透過 APP 配對乘客及有閒置車輛的司機。但 Uber 強調其僅為資訊服務公司，並未實際提供乘車服務，所以未依據各國出租汽車相關規定進行註冊，此外，對於 Uber 公司亦不承認司機為 Uber 員工，也不用承擔司機責任或營運車輛相關保險。

因為不滿 Uber 相關政策，一名 Uber 司機向法國巴黎地方法

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

院進行控告，表示其與 Uber 應屬於雇傭關係，因此 Uber 公司的政策違反法國勞動法的相關規定。2018 年 2 月法國巴黎地方法院一審判決 Uber 的業務是仲介而非交通業者，因此司機是自雇者（self-employed），而非 Uber 的員工。法院否決了司機要求 Uber 支付休假時間薪資及遣散費的要求，但原告仍可提起上訴[131]。

2. 美國法院判決 Uber 司機並非員工

在美國同樣有一群不滿 Uber 政策的司機，於 2016 年 2 年向美國費城（Philadelphia）法院提告，指控 Uber 違反當地勞工法規支付最低工資並給予加班費。2018 年 4 月費城法院判決這些 UberBlack 禮車載客服務的司機應是獨立的承包商（independent contractors），而非 Uber 雇用的員工。法官認為相較於員工，承包商享有較多的彈性，並且 Uber 對於司機並未施加控制權，因此在法律上不算是雇主[132]。

3. Airbnb 同意向馬來西亞政府繳稅

Airbnb 算是分享經濟的典型代表，Airbnb 是一個讓大眾出租

[131] Aliya Ram, *Uber wins French employment case* , Feb. 08, 2018, https://www.ft.com/content/240b1da0-0cbd-11e8-8eb7-42f857ea9f09 （last visited Aug. 28, 2018）.

[132] Daniel Wiessner, U.S. judge says Uber drivers are not company's employees, REUTERS, Apr. 13, 2018, https://www.reuters.com/article/us-uber-lawsuit/u-s-judge-says-uber-drivers-are-not-companys-employees-idUSKBN1HJ31I （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

住宿民宿的網站，提供短期出租房屋或房間的服務。讓旅行者可以通過網站或手機、發掘和預訂世界各地的各種獨特房源。網站的使用者必須註冊並建立網路帳號。每一個住宿物件皆與一位房東連結，並可公開取得房東的個人檔案，包括其他使用者的推薦、住宿過的顧客評價，以及回覆評等和私人訊息系統等。

然而，Airbnb 短期出租服務在各國遇到許多法律問題，例如在日本民宿或民泊必須依據「住宅宿泊事業法」取得執照，Airbnb 亦開始將未取得執照之日本民宿或民泊下架，因非法民泊上架後可能隨時被下架，房客在訂房前應多留意，以免蒙受不確定之旅遊風險。

為了要深耕當地市場合法經營，2018 年 3 月 Airbnb 同意與馬來西亞政府合作，調整經營政策，遵守馬來西亞稅務規範，也就是說，未來使用者承租馬來西亞當地房間，若承租超過 5 間房間者，必須支付每晚約 2.55 美金的旅遊稅（tourism tax）。同時，馬來西亞政府亦必須調整既有消費稅（GST）的規定，以將 Airbnb 營運模式的態樣納入適用範圍[133]。

[133] *Airbnb collaboration with Malaysia previews taxes on Internet economy*, BLOOMBERG, Mar. 21, 2018, https://www.nst.com.my/business/2018/03/347650/airbnb-collaboration-malaysia-previews-taxes-inter

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

4. 歐洲法院判法國可禁止叫車服務

近年來 Uber 在全球各地的營運遇到或多或少的阻撓，Uber 在法國推出 UberPop 廉價叫車服務，由於該叫車程式不要求旗下司機必須具備相關執照，因此遭法國政府提起刑事訴訟。法國里爾（Lille）法院判決 UberPop 服務違反計程車產業相關法規，因此對 2 名 Uber 法國主管進行裁罰。

然而，Uber 反駁表示其僅為資訊服務平臺，而非計程車公司。為了推翻法國法院的判決，Uber 向歐盟法院提起告訴，表示法國計程車法規違反了歐盟法規，也就是說，依據歐盟指令，當會員國要對資訊社會服務（information society services）施加限制之前，必須先取得歐盟執委會的同意，而法國政府的法規並未事先取得歐盟的同意，因此無法拘束 Uber。

歐盟法院於 2018 年 4 月 10 日判決 Uber 敗訴，歐盟的成員國皆有權力針對不法的載客行為進行開罰，表示無論 Uber 被視為計程車公司或者是資訊服務公司，會員國皆無須徵求歐盟同意。除此之外，根據先前西班牙 2017 年 12 月的判決，其認定 Uber 為交通服務，而非資訊社會服務[134]。

---

net-economy （last visited Aug. 28, 2018）.

[134] Julia Fioretti, New EU court blow to Uber over French taxi case, REUTERS, Jul. 04, 2017, https://www.reuters.com/article/us-uber-court-eu/new-eu-court-blow-to-uber-over-french-taxi-case-idU

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第四節　電子銀行、電子貨幣和虛擬貨幣

壹、議題總覽

1. 電子銀行

電子銀行是從網際網路時代開始出現的銀行服務的新管道，由商業銀行等金融機構，透過網際網路等向其客戶提供各種金融服務，如帳戶查詢或資金轉帳等。基本上，電子銀行服務只是使用媒介不同，與傳統銀行業務仍保持一致[135]。

電子銀行透過提供網路接取和無紙化選項，以及降低交易成本來為客戶提供優勢。例如，估計傳統銀行的成本為 4 美元的客戶交易，在電子銀行業務中的成本僅為 0.17 美元。現今，部分銀行對於使用網路銀行的客戶提供更高的存款年息率，或是減免手續費。電子銀行強調加密傳輸與資安防護，使用安全較高等級的電子憑證方式來進行用戶身分認證。

2. 電子貨幣和虛擬貨幣

「虛擬貨幣」又稱數位貨幣，由非國家政府之開發者發行及管控，通常不包含國家發行之電子貨幣（信用卡幣、悠遊卡

SKBN19P0RH （last visited Aug. 28, 2018）.

[135] 〈網路銀行〉，維基百科，https://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%B6%B2%E8%B7%AF%E9%8A%80%E8%A1%8C （最後瀏覽日：2018/08/28）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

幣）。傳統的電子貨幣視同法定貨幣（如歐元和美元），而不改變其價值，數位貨幣則不等於任何法定貨幣（不是國家金融體系的一部分，因此不受國家當局管制）。

數位貨幣可以集中或分散。在一個集中的模式中，發行貨幣的操作，以及建制和執行貨幣使用和流通規則的機制由中央方管理。在分散模式中，這種操作由網路中的各方管理。此外，使用加密技術安全的數位貨幣，使其難以偽造，例如比特幣（Bitcoin）是分散式加密的一個例子。與傳統銀行系統相比，加密貨幣的主要優點是費用低廉，支付快速透明，可以行動使用。這些優勢可以促進初創企業的活動，幫助發展中國家與發達國家在全球市場上保持平等的地位。

為了促進電子商務的發展，全球各國政府不免需要鼓勵任何形式的非現金支付（cash‑free payments），包括信用卡和電子貨幣。與虛擬貨幣有關的主要國際倡議，已在 FATF 中進行了處理，涉及洗錢和資助恐怖主義議題。美國已在 FATF 中，討論如何在虛擬貨幣領域中，應用防制洗錢和恐怖主義融資之規則[136]。

[136] FATF, Money Laundering Using New Payment Methods, Oct. 2010, http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20using%20New%20Payment%20Methods.pdf （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

虛擬貨幣的風險在 2014 年 2 月，於最大的比特幣線上交易市場之一 Mt Gox 結束之後，變得更為清晰。許多投資者在用戶帳戶憑據遭盜竊的情況下，損失近 5 億美元[137]。因此，有許多警告，虛擬貨幣可能被濫用於非法貨物和服務、欺詐和洗錢。加密比特幣交易的匿名性增加了可能被誤用的潛力。職是之故，各地區快速引進電子貨幣之時，將需要額外的政府監管活動，以確保金融體系的穩健運行。

貳、近期議題觀測

1. 世界銀行(WB)：普及金融服務 2020 計畫

WB 提出「普及金融服務 2020 計畫」（Universal Financial Access by 2020），其目標是使全世界成年人擁有交易帳戶。自 2013 年以來，30 多個金融行業合作夥伴簽署該項計畫，幫助實現這一目標。根據 2017 年公布的「全球金融包容性指數」（2017 Global Findex）數據顯示，全世界未開立銀行帳戶的成年人數量已降至 17 億[138]。

技術快速變革和創新，特別是手機的普及，持續推動了金融

[137] Robert McMillan, *THE INSIDE STORY OF MT. GOX, BITCOIN'S $460 MILLION DISASTER*, Mar. 03, 2014, https://www.wired.com/2014/03/bitcoin-exchange/ （last visited Aug. 28, 2018）.

[138] World Bank, *UFA2020 Overview: Universal Financial Access by 2020*, Apr. 20, 2017, http://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/brief/achieving-universal-financial-access-by-2020 （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

普及和金融包容性。手機和其它各類上網工具使人們足不出戶即可享受到金融服務，使其無需到離家較遠的實體銀行辦理業務。目前，一些新興市場國家的金融服務普及率達 80%以上，如中國、印度、肯尼亞、泰國等國。隨著各國不斷提升銀行帳戶普及率，它們需要注重提高銀行帳戶使用率。「全球金融包容性指數」顯示，全球有五分之一的銀行帳戶為「殭屍帳戶」，即在近 12 月中既沒有存款交易，也沒有取款交易。各國在重視提高銀行帳戶使用率的同時，也要重視把金融服務延伸至更難以獲得此類服務的人群，如女性、貧困人口和農村居民。

2. 全球新設金融帳戶人數暴增

世界銀行 2018 年 4 月 19 日公布最新「全球金融包容性指數」（Global Findex）顯示，隨著網路與手機日益普及，越來越多偏遠地區的民眾得以開始使用全球金融服務。從 2011 年至 2017 年，全球成年人擁有金融帳戶的人數新增約 12 億人[139]。該調查指出，全球成年人開設實體銀行或數位行動帳戶的比例，從 2011 年的 51%成長至 2014 年的 62%，2017 年更高

[139] 鄭勝得，〈全球新設帳戶人口 7 年狂增 12 億〉，工商時報，2018/04/21，http://www.chinatimes.com/newspapers/20180421000239-260203 （最後瀏覽日：2018/08/28）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

達 69%。各國政策制定者普遍認為，若能讓更多民眾使用到銀行帳戶等金融服務，讓他們存提款、轉帳、借貸、買賣交易變得更加簡便，有助於對抗貧窮與社會不公的問題。相關單位亦指出，可追蹤金錢流向的數位交易逐漸取代現金使用，可望協助打擊洗錢等非法活動。

此分調查顯示，南亞地區的銀行開戶人數新增最多。印度自 2011 年以來開設銀行戶頭的人數高達數億。研究人員認為，由於印度政府推動生物辨識身分證計畫，約 13 億的印度民眾使用指紋與眼球掃描等生物特徵製作證件，連帶推升開設數位銀行帳戶的人數。

而非洲地區的手機普及率極高，令行動支付人口大增。許多非洲民眾在家利用手機便能輕鬆執行金融交易，根本不必出門。從 2011 年至 2017 年，肯亞的成年人銀行開戶比例接近翻倍成長至 82%。但奈及利亞、南非與墨西哥成年人銀行開戶比例卻呈現下降趨勢，其中墨西哥僅有 37%的成人開立帳戶，在拉丁美洲國家中敬陪末座。

整體來看，開設銀行帳戶的人口比例與該國經濟發展間的關聯性不大，有許多開發中國家的銀行開戶比例相當高。

3. 泰國發布加密貨幣稅收框架

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

2018 年 3 月泰國政府發布加密貨幣稅收框架，將對加密貨幣資產和 ICO 制定管理和課稅法規，以確保消費者能夠享有公平交易。新法將對加密貨幣交易徵收 7%的增值稅（VAT），並對加密貨幣收入徵收 15%的資本利得稅[140]。

泰國加密貨幣稅收框架推出後，泰國被認為是最嚴格的監管國家之一。當地加密貨幣的發行者與擁護者呼籲泰國政府應再次思考稅收框架的執行，因為這會形成嚴格的監管和雙重徵稅，很有可能使得當地投資者轉移陣地，選擇在免稅國進行交易，不利泰國新創事業的發展。

4. 南韓加密貨幣交易所提升交易安全及透明度

南韓十分重視加密貨幣與區塊鏈技術的推行，南韓區塊鏈產業協會於 2017 年 12 月制定多項促進數位貨幣交易透明化的規則，並獲得南韓 14 家交易所的認可，其中包括全球最繁忙的虛擬貨幣交易所 Bitthumb，希望藉此提升比特幣交易透明度。新的透明化規則包括最低股權為 50 億韓圜（約 1800 萬美金），並且需要定期發布審計和財務報告。

南韓區塊鏈產業協會制定的自律性規則將自 2018 年 1 月 1

[140] Danielys Bluetower, *Thailand Regulator Publishes ICO Regulations; 7 Cryptocurrencies Approved*, Jul. 05, 2018, https://elevenews.com/2018/07/05/thailand-regulator-publishes-ico-regulations-7-cryptocurrencies-approved/ （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

日起施行，該自律性規則雖不具有強制力，但南韓虛擬貨幣交易所皆答應配合執行，以確保消費者的安全和交易的透明度[141]。

5. 委內瑞拉推行用石油幣買油將提供折扣

為了拯救國內經濟，委內瑞拉政府於 2017 年底發行以該國石油作為儲備，價值高達台幣 1.8 兆的加密貨幣「石油幣」（Petro），其目標希望能幫政府度過經濟危機，包含還清債務、增加必需品和原物料進口，也能繞過美國政府向委內瑞拉祭出的經濟制裁，讓美國個人和委內瑞拉企業恢復生意往來[142]。

為了強化 Petro 石油幣的使用，委內瑞拉政府進一步推出用石油幣買油將提供折扣，報導指出印度有意用石油幣向委內瑞拉採買石油，以獲得 30%的折扣。同時，委內瑞拉加密貨幣專家進一步訪問印度主要的加密貨幣交易所 CoinSecure，研擬開啟石油幣的交易。

6. Facebook 解除加密貨幣廣告禁令

---

[141] South Korea *blockchain association plans to change how people trade*, REUTERS, Dec. 14, 2017, https://www.cnbc.com/2017/12/14/bitcoin-south-korea-bitthumb-plans-cryptocurrency-trading-changes.html （last visited Aug. 28, 2018）.

[142] Roger Aitken, *Does Venezuela's Oil-Backed 'Petro' Have The Power To Showcase National Cryptocurrencies?*, FORBES, May 31, 2018, https://www.forbes.com/sites/rogeraitken/2018/05/31/does-venezuelas-oil-backed-petro-have-the-power-to-showcase-national-cryptocurrencies/#70ad52817b43 （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

全球最大的社群平臺 Facebook 以「避免詐欺事件及產品誤導消費者」為由，於 2018 年 1 月全面禁止平臺的加密貨幣、ICO 廣告，但嗣後於同年 6 月宣布有條件的解禁加密貨幣的廣告，改用「先審後上」的形式把關廣告，不過 ICO 廣告仍舊在禁止名單[143]。

根據 FTC 數據，光是 2018 年前兩個月，與加密貨幣相關的詐騙事件，已經讓顧客損失了 5.32 億美元，加密貨幣市場的確有許多不確定因素，高風險態勢下，市場需要一些規範來確保秩序。因此，Facebook 選擇全面禁止有關加密貨幣、ICO 等類型的廣告刊登。但此舉也影響到正規、合法註冊經營的 ICO、甚至加密貨幣錢包這類的周邊產品，全部都不能在 Facebook 投放廣告。

禁令頒布 5 個月後，Facebook 宣布解除加密貨幣廣告禁令，未來業者投放加密貨幣相關知識、加密貨幣產業最新消息、加密貨幣產品和服務相關的其他內容的廣告前，必須提交申請文件，得附上執照、是否在公開市場交易等訊息，與一般商業廣告不同，會採取「先審後上」模式，至於這些資訊的

[143] Kurt Wagner, *Facebook is reversing its ban on some cryptocurrency ads*, recode, Jun. 26, 2018, https://www.recode.net/2018/6/26/17505876/facebook-cryptocurrency-ads-bitcoin-ico-ban-reversed（last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

事實查核有多嚴謹，目前並不清楚，而 ICO 廣告確定仍舊在禁止名單上。

第五節　消費者保護（Consumer protection）

壹、議題總覽

由於數位科技的應用，許多新型的商業模式陸續出現，如何建構一個安心且安全之商業環境，讓消費者可以透過網際網路從事各種經濟活動，將有助於電子商務之活絡發展。針對電子商務之消費者保護，依其消費過程之進行，討論面向包含：

1. 是否提供消費者正確足夠的資訊；
2. 交易支付過程的安全性；
3. 糾紛解決與補償相關的機制及落實等。

一般而言，企業基於其經營考量，通常會建立內部的自律規範，保障消費者權益。但是當消費者權益可能嚴重受損時，則需要他律的介入，以讓市場能有效運作並保障消費者的權益。近年來，消費者保護的國際化越來越受到重視，隨著電子商務之盛行，越來越多的交易發生在跨國界。電子商務的未來發展將協調國家法律或新的國際電子商務客戶保護制度。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

貳、近期議題觀測

1. Facebook 因遲延訊務被 KCC 裁處 3.96 億韓圜

KCC 因 Facebook 涉及將訊務藉由繞道香港及美國的方式，取代藉由南韓 KT、SKB （SK Broadband）、LGU+等當地業者之線路，Facebook 的行為造成其網路速度下降達 4.5 倍，對使用者之權益造成不利影響。KCC 除對 Facebook 處以罰鍰，並要求其儘速改正其行為。

根據 KCC 的新聞稿指出，Facebook 將部分 SKB 使用者的訊務交換至香港處理，使其服務的遲延由原先平均 29ms 增長至 130ms，LGU+的用戶則由平均 43ms 增加至 105ms，不僅使 SKB 與 LGU+必須擴增其海外互連的頻寬，而增加成本，也使消費者使用部分相關服務受到影響[144]。

過往 Facebook 係透過 KT 的網路與 SKB、LGU+等業者網路互連，但自 2016 年起，SKB 與 LGU+要求 Facebook 必須直接與其網路互連，雙方因而展開相關的談判。有南韓媒體指稱，本案背後原因可能是因為 Facebook 與 SKB 及 LGU+在

[144] KCC, 방통위, 페이스북의 접속 경로 임의변경으로 인한 이용자 이익저해 행위 제재, http://www.kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05030000&dc=K05030000&boardId=1113&cp=1&boardSeq=45601 （last visited Mar. 26, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

網路互連的費用上談判不順，因此故意以繞道降速的方式，間接施壓 SKB 與 LGU+。

KCC 認為 Facebook 的行為已然涉及無正當理由中斷或限制電信服務的提供，依電信事業法進行裁罰。Facebook 則認為其屬於內容供應商，無法確保網路服務的品質，而且其與使用者的約定條款（Terms of Use）中亦約定 Facebook 不保證其服務不受干擾或遲延 ，惟 KCC 認為 Facebook 應重新檢討涉及單方面對使用者不利的使用條款。

KCC 的主席 Lee Hyo-Sung 表示：「在此一情況下，一個全球電信運營商單方面改變進入外國的通道，而不與國內電信運營商進行協商，侵犯了國內使用者的利益。未來 KCC 將明確化此種網際網路平臺市場上的禁止行為，並主動進行處理。」

2. 歐盟擬針對消費者保護規範進行修法，加強數位服務領域之保護

對於免費的數位服務是否適用傳統消費者權益法之保護，近年來廣受爭議。為了順應數位環境的變革，提供歐洲消費者周全的保護，歐盟執委會主席 Jean-Claude Juncker 於 2017 年 9 月提出將修正既有的消費者保護規範，涉及之法規包括消費者保護指令（Consumer Rights Directive 2011/83/EU）、不公

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

平商業行為指令（Unfair Commercial Practices Directive 2005/29/EC），以及不公平契約條款指令（Unfair Contract Terms Directive 93/13/EEC）及參考價格指令（Price Indication Directive 98/6/EC）[145]。

歐盟執委會認為，許多數位服務如電子郵件、社群媒體、雲端儲存或線上訂閱平臺等，雖然是以免費的方式提供其服務，但其經營模式係為取得用戶的數據資料以作分析運用。考量到個人資料的經濟價值逐漸增加，是故該等數位服務非屬免費，宜納入消費者保護範疇。執委會提出的消費者保護規範草案之修正重點包括：

(1) 明定數位服務納入消費者保護規範

現行之消費者保護立法僅包含有償服務，但執委會認為應將免費的數位服務納入適用範圍。申言之，蒐集個人資料的數位服務，且該資料之蒐集非屬提供數位內容或服務之特別必要者（exclusively necessary），將必須遵守消費者保護規範。但排除僅蒐集中繼資料（metadata）之業者，如裝置的 IP 位置，且其並未蒐集更多個人資料。

[145] Catherine Stupp, *EU plans to pull 'free' digital services under consumer protection rules*, EURACTIV, https://www.euractiv.com/section/digital/news/eu-plans-to-pull-free-digital-services-under-consumer-protection-rules （last visited May 25, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

此外，業者服務係為符合安全法相關規定而蒐集特定資料，亦排除本規範適用範圍。

(2) 範圍應涵蓋這些所謂的“免費”服務。排除的例外應該是僅收集原數據的服務，以及那些需要根據安全法收集數據的服務。

(3) 提高侵權行為之罰款：對於違反消費者保護規範之企業，罰則提高至公司營業額（company’s turnover）的 4%。

(4) 加強網路商場（online marketplace）的透明性：現今消費者至網路平臺消費時，皆會觸及第三方商品/服務供應者（非平臺本身）的資訊，使得消費者難以區分實際賣家為何者，因此草案要求網路商場應清楚標示出第三方賣家之商品或服務，以便消費者做區隔。此外，草案亦要求網路商場應公開揭露其商場之搜尋結果排序（ranking）標準，以讓消費者知悉。

3. Facebook 將 15 億用戶資料移至 GDPR 保護範圍之外

面對 GDPR 於 2018 年 5 月 25 日生效之嚴格規定，Facebook 逐步調整其資料儲存中心之配置，原先美國及加拿大以外，亦即非洲、亞洲、澳洲及拉丁美洲之使用者資料，主要存放於愛爾蘭資料中心，為了減少適法上的風險，Facebook 將 15

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

億用戶資料移至 GDPR 適用範圍之外，也就是說，若該 15 億用戶與 Facebook 之間發生隱私爭議，則不受歐盟 GDPR 之管轄，僅可向相對寬鬆的美國隱私法尋求救濟[146]。

劍橋分析濫用 Facebook 用戶個資事件爆發後，為了控制輿情損傷，Facebook 執行長祖克柏（Mark Zuckerberg）於 2018 年 4 月親自參加美國參、眾議院之聽證會。祖克柏曾表示 Facebook 將「全面遵守」GDPR 的規範，Facebook 將推出多項新功能，包括特別的「清除歷史」（clear history）鈕，允許用戶刪除所有儲存的 cookie 或瀏覽歷史[147]。但將用戶資料移至 GDPR 保護範圍之外的行為，無疑將動搖民眾對 Facebook 捍衛個資隱私之信心。

4. 歐盟對於修改電信法規達成一致見解

歐盟執委會於 2016 年 6 月 6 日宣布歐盟議會（European Parliament）及歐盟理事會（the Council of the European Union）達成一致共識，將更新歐盟的電信規範。歐盟現行的電子通訊法規最後修正時點為 2009 年，因此有必要進行調整。新的

[146] 〈臉書擬挪 15 億用戶資料 避歐盟隱私新法〉，中央通訊社，2018/04/20，http://www.cna.com.tw/news/ait/201804200284-1.aspx （最後瀏覽日：2018/08/28）。

[147] 〈Facebook 保護個資不力，馬克祖克柏：我很抱歉〉，中央社，2018/05/23，https://technews.tw/2018/05/23/fb-protection-is-ineffective-zuckerberg-said-sorry/ （最後瀏覽日：2018/08/28）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

歐洲電子通訊規則研擬的修正方向包括：

(1) 提升 5G 網路的部署，確保至 2020 年底歐盟區域 5G 無線電頻譜之可及性，並在頻譜執照方面能延伸至 20 年以上，為運營商提供可預測性。

(2) 制定共同投資（co-investment）規則，促進永續競爭以及針對僅批發運營商的特別監管制度，促進新光纖網路的推廣。

(3) 無論終端用戶是透過傳統服務還是基於 Web 的服務進行通訊，皆應保護所有消費者。新法將包括增加關稅透明度、歐盟內部國際電話的價格上限，以及更容易變更服務提供商等。

然而， ETNO 對於修法則有不同看法，認為初步的草案可能會限制頻譜政策的發展，甚至弱化光纖投資意願[148]。

第六節 稅收（Taxation）

壹、議題總覽

網際網路的發展及應用已成為目前社會的主要趨勢，而利用網際

[148] ENTO, *ETNO believes the Electronic Communications Code is a missed opportunity*, Jun. 06, 2018, https://etno.eu/news/etno/2018/982 （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

網路從事商業經濟活動，背後所代表的乃是龐大的經濟利益，惟網際網路經濟活動通常並不存在有實體店面，而係透過與其他同業或異業商家合作之方式，在網路上提供有形或是無形之商品或服務，且因網際網路不受地理限制之特性，也容易產生跨境交易之問題，另外亦缺乏具體客觀之金流給付、物流交付或是相關紀錄資訊證明文件，而這莫不對於世界各國的現行稅制及稽徵實務造成衝擊。對於網際網路治理的困境而言，究竟是否該將網路議題與現實生活議題為差別對待，這個爭議尤其在稅制問題上明顯地被反映出來。

在網際網路的背景下，稅收不僅是作為修訂立法的對象，而且在大型網際網路公司避稅的背景下進行討論。2016 年 1 月，歐盟委員會提出了一項反避稅計劃（Anti Tax Avoidance Package），旨在防止歐盟的企業將利潤轉移到低稅率的國家。同時，一些國家，如印度、中國及英國，正在為網際網路基礎設施提供商或應用服務提供商引入稅收減免，目的是鼓勵對基礎設施的部署進行投資，並推動當地的電子商務公司[149]。

貳、近期議題觀測

1. 以色列同意免徵與外國科技公司交易之增值稅

[149] European Commission, *Anti Tax Avoidance Package*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

以色列稅務機關（ITA）與一些以色列通訊公司經過 8 年的衝突後，政府決定同意免徵國際科技公司的增值稅（value added tax, VAT）。本案始於 2010 年，當時以色列通訊公司發函給 ITA 要求免除其與 Google 交易的課稅，因為 Google 並未在以色列支付增值稅。然而，ITA 於 2013 年拒絕通訊公司的要求，堅持以通訊公司提供 Google 服務所以需課徵加值稅[150]。

但此案引發以色列境內許多企業的不滿，外國大公司如 Google 及 Facebook 都不用繳交加值稅，而本國公司卻因為與他們交易要被課稅，認為受到不公平的對待。最後，以色列政府願意變更原本的見解，同意這些與外國公司進行商業往來的公司，免徵其與外國公司交易所產生的增值稅。

2. 歐盟擬徵收數位稅

歐盟執委會於 2018 年 3 月 21 日公布數位化經濟的課稅提案，希望改革數位化企業的課稅方式，也就是說，歐盟要課稅的對象不必在歐盟設有永久實體公司，只要有「應稅數位存在」事實就會被課稅。

該提案包括短期及長期的執行方案，長期性修法方案將確立

[150] Ela Levi-Weinrib, *Tax Authority can't make Google pay VAT in Israel*, GLOBES, May 10, 2018, https://en.globes.co.il/en/article-tax-authority-cant-make-google-pay-vat-in-israel-1001235564（last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

應稅數位存在的條件，若三項條件有一項符合即可向其徵稅：在單一應稅年度期間，（1） 於某一成員國的使用者人數超過 10 萬人，（2）在某一成員國的年度營收超過 700 萬歐元，或是（3）與用戶締結的數位服務商業合約超過 3,000 筆。

另一個短期過渡作法是，對一定規模以上的數位化企業在歐盟所取得的數位化收入，如網路廣告收入、數位平臺收入或出售用戶資料的收入，徵收 3%「數位稅」（Digital Tax）。此提案計畫將針對在全球年收入逾 7.5 億歐元，且在歐洲年收入逾 5,000 萬歐元的數位化企業[151]。

歐盟希望藉由這兩項方案，讓數位化企業支付公平稅賦，現階段的數位稅是歐盟制訂正式稅法前的短期過渡方案，影響範圍除了 Google、Facebook，也可能包括亞馬遜、Uber 及 Airbnb 等受矚目的美國企業。執委會的提案須取得歐盟 28 個國家支持才能完成立法，但歐盟各國間意見高度分歧。反對者認為數位稅可能引發歐盟與美國之間的對立，甚至可能造成經濟扭曲。

3. 亞馬遜因新稅法阻擋澳洲使用者使用美國網站

[151] European Commission, *Fair Taxation of the Digital Economy*, Mar. 21, 2018, https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy_en （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

美國大型電商亞馬遜（Amazon）宣布因應澳洲新稅法實施，自 2018 年 7 月 1 日起澳洲用戶將被強制導向澳洲網站，無法在美國網站下訂。依據澳洲新的商品及服務稅規定，所有電商將被課徵 10%的商品及服務稅並直接含於售價內，海外商品亦不例外。

亞馬遜澳洲網站於 2017 年底上線，但許多澳洲用戶仍選擇使用亞馬遜美國網站，除了因為美國網站的商品較為豐富之外，舊的商品及服務稅僅附加於大部分的澳洲商品和 1 千澳幣以上的商品，因此會產生一些進口商品會比當地便宜的現象。新法實行後，為了符合澳洲法規的規定，亞馬遜強制澳洲用戶使用亞馬遜澳洲網站，並限制不能從美國網站訂購商品進口澳洲[152]。

4. 烏干達通過社群媒體稅法

烏干達政府宣布將於 2019 年 7 月施行社群媒體稅法，也就是說新法施行後，使用者每日得繳交烏干達貨幣 200 先令（約新台幣 1.5 元）的稅金，才能使用 Facebook、Twitter、Instagram 或 LinkedIn 等社群媒體。徵收方式將透過電信服務商進行徵

[152] Naaman Zhou , *Amazon to block Australians from using US store after new GST rules*, The Guardian, May 31, 2018, https://www.theguardian.com/australia-news/2018/may/31/amazon-to-block-australians-from-using-us-store-after-new-gst-rules （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

收社群媒體稅[153]。

社群媒體稅是由烏干達的總統 Yoweri Museveni 提出，他指稱網路上八卦流傳，批評社群媒體助長小道消息，要求財政部徵稅來「處理網路流言造成的結果」。烏干達資訊通訊技術（ICT）部長 Frank Tumwebaze 也捍衛這項政策，表示社群媒體稅金將用來「投資更多寬頻基礎建設」。

該法引發強烈反彈聲浪，批評者認為這項措施目的在防阻人民批評政府，讓言論自由受到限制。國際特赦組織也敦促烏干達當局停徵社群媒體稅，稱此舉「顯然是意圖削弱人民自由表達意見的權力」。國際特赦組織代表 Joan Nyanyuki 透過聲明稿表示：「人民付費才能使用社群平臺，社群媒體稅將讓低所得者無法使用這些溝通管道，剝奪人民自由表達意見的權利，並對其他方面的人權產生寒蟬效應。」

5. 歐盟著作權修法新增連結稅

歐盟執委會宣布進行著作權法現代化之修法工作，JURI 並於 2018 年 6 月 20 日通過新的著作權指令草案（Copyright

[153] Elias Biryabarema, *Uganda imposes tax on social media use*, REUTERS, Jun. 01, 2018, https://www.reuters.com/article/us-uganda-internet/uganda-imposes-tax-on-social-media-use-idUSKCN1IW2IK （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

Directive），將提交至歐洲議會進行立法程序[154]。

然而，著作權指令草案有許多受到反對的條款，包括第 13 條的網路平臺責任，要求網路平臺必須過濾使用者上傳的內容，以確認所上傳的內容未侵犯著作權。外界擔心該規定將讓網路從一個分享與創新的平臺變成可自動監控與控制用戶的工具，連開源程式碼分享平臺 GitHub 都跳出來號召開發人員向歐盟陳情，宣稱 Article 13 侵犯使用者隱私也危及言論自由。

除此之外，草案第 11 條的連結稅（snippet tax）也引起眾多爭議。該條款要求網路平臺在連結與摘錄新聞內容時必須支付授權費予新聞出版商。儘管它看起來是個合理的規定，然而 Article 11 並未定義「連結」的構成，同時外界也擔心只有 Google 或臉書等大型平臺才付得起授權費，還可能因此而降低新聞網站的流量並影響收入，違背了 Article 11 期望優化媒體生態的初衷[155]。

---

[154] European Commission, *Modernisation of the EU copyright rules*, https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/modernisation-eu-copyright-rules （last visited Aug. 28, 2018）.

[155] EFF, *Article 13 of the EU Copyright Directive Threatens the Internet* , https://www.eff.org/files/2018/06/13/article13letter.pdf （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第五章　網際網路與社會發展

第一節　數位落差（Digital Divide）

壹、議題總覽

在數位社會中，部分民眾可能因為教育程度、性別、年齡、種族以及居住地區之不同，導致接觸與使用資訊的機會有所落差，使其無法享受到數位科技帶來的學習、生活、就業的便利與機會。

數位落差本身並非獨立的現象，其通常係反映出社會經濟上既有的不均衡現況，若未採取適當的資訊協助措施，則數位落差可能造成擁有資訊設備者與沒有資訊設備者之間，生涯發展的巨大落差，進而影響社會整體的發展[156]。

聯合國、OECD 及歐盟、美國皆十分重視數位包容之議題，長期以來致力於縮短數位落差之情況，包括透過國際援助減少已開發國家與開發中國家之差距、利用補貼或獎勵計畫消除城市與鄉村之間的數位落差，以及強化教育程度較低者、女性或老人等弱勢者之數位參與能力；除此之外，利用數位科技幫助弱勢者融入社會的運作，亦為數位包容政策之一環。

---

[156] 劉燕青，〈數位落差〉，http://mail.nhu.edu.tw/~society/e-j/27/social/27-06.htm （最後瀏覽日：2018/08/28）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

以歐盟為例，歐盟執委會的數位包容政策（Digital Inclusion for a better EU society），希望建立歐洲數位包容社會，其執行作法包括[157]：

1. 讓所有民眾更容易取得與使用資通訊科技，並促進科技的新興發展；
2. 運用輔助性科技（Assistive technologies）幫助身心障礙者執行先前無法達成的活動，以及透過科技的應用更能融入社會活動；
3. 實施相關教育活動，使個人具備數位社會應有的能力，不至於被邊緣化；
4. 透過社會包容計畫，增加弱勢者參與社會與經濟活動之機會。

貳、近期議題觀測

1. 美國 FCC 縮減低收入戶的寬頻補貼政策

   2017 年 11 月 16 日， FCC 以 3:2 投票通過，決議改革其於 2016 年 3 月，為了協助美國當地的低收入戶取得網路資源，提高教育與就業機會，並縮減數位落差（digital divide）[158]，

[157] European Commission, *Digital Inclusion for a better EU society,* https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-inclusion-better-eu-society （last visited Aug. 28, 2018）.

[158] Jon Brodkin, *Sorry, poor people: The FCC is coming after your broadband plans*, Nov. 17, 2017,

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

並通過將「生命線計畫」（Lifeline Program）擴張至寬頻服務之範圍的美國低收入戶寬頻補貼政策。1985 年提出的「生命線計畫」是 USF 中之子項目，使低收入戶每戶每月可取得 9.25 美元的政府補貼，原本只適用於家用電話及行動電話服務，但隨著寬頻服務的普及，網路已成為全面參與美國現代經濟社會不可或缺的重要元素，有鑑於經濟是低收入戶存取網路的最大阻礙，因此 FCC 於 2016 年將「生命線計畫」擴大到寬頻服務，並額外給予部落地區包括 25 美元的折扣，以履行 FCC 的「使所有人皆能存取先進通訊服務」之責任。

此項計畫使符合資格的低收入戶得以選擇將補貼使用在家用電話、行動電話、固網寬頻服務，抑或行動寬頻服務。FCC 做此決策之原因爲，根據 FCC 所做之統計，至該計畫推出為止，美國尚有至少 1300 萬低收入戶無法使用網路服務。FCC 還規定 ISP 業者必須提供至少下載 10Mbps、上傳 1Mbps 的固網寬頻予「生命線計畫」之用戶；行動寬頻方面，對 ISP 業者所要求的最低流量標準則會逐年成長，自推出年度 2016 年的 500MBytes，計畫於 2017 年增加至 1GBytes，2018 年更

---

https://arstechnica.com/tech-policy/2017/11/sorry-poor-people-the-fcc-is-coming-after-your-broadband-plans/ （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

增至 2 GBytes。

然而，FCC 主席 Ajit Pai 根據 GAO 於 2017 年中發佈之報告，發現有 1,234,929 位「生命線計畫」用戶明顯的不符合申請資格，更有 6,378 位被發現明明已過世卻仍申請，而此些情況已造成單年度 1.37 億美元之浪費。此外，Ajit Pai 表示，由於此些補助款是由電信業者所負擔，考量部落地區之額外補助款所費不貲，以及寬頻建設之迫切性，假若收回 25 美元之補助款，將能提升電信業者投資建設之意願，因此通過限制部落區域「生命線計畫」之決定。

然而， 投下反對票的委員 Mignon L. Clyburn 認為，「生命線計畫」的宗旨是縮減數位落差，使人人皆能擁有接取網路世界之能力，也許濫用之情形時而有之，但仍不可忽視真正需要此項計畫之用戶。Mignon L. Clyburn 還強調，「生命線計畫」不應該是一個促進基礎建設的計劃，而僅是一個用來使低收入戶得以負擔相關服務之計畫。因此，是否應先釐清到底政府所欲達成的目的為何[159]。

2. 瑞典保障基本人權之寬頻速率

[159] FCC, *Dissenting Statement of Commissioner Mignon Clyburn*, FCC 17-155, at 4, https://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2017/db1214/DOC-348256A1.pdf （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

瑞典於 2018 年 1 月立法，將自同年 3 月 1 日起實行 10Mbps 基本寬頻速率，也就是說，境內普遍網路傳輸的下載速度不得低於 10Mbps。該法亦同時訂定網路費用上限為 5000 瑞典幣（約 50 歐元），換句話說，瑞典每家戶或企業能有機會享有足夠的網路接取服務，以讓瑞典民眾參與社會活動[160]。

在多元化社會獲取最新資訊，網路數位寬頻是重要管道，也是每個人的基本人權，應快速建立寬頻，在網路世界開創一片天地。歐洲部分國家已明白揭示寬頻為基本人權之概念，芬蘭早於 2009 年立法保障民眾應享有寬頻上網權利，也就是說，網路服務提供者（Internet Service Provider）提供給民眾的上網速度，不得低於每秒 1 Mbps，並進一步於 2015 年提高至 2Mbps，預計於 2021 年時，提升至 10 Mbps[161]。

3. 聯合國寬頻委員會公布 2025 年連接目標

聯合國寬頻委員會（UN Broadband Commission for Sustainable Development）於 2018 年 1 月 24 日在達沃斯（Davos）辦理的世界經濟論壇上，公布 2025 年的具體目標（2025

[160] *Swedish govt guarantees universal internet access at 10 Mbps*, telecompaper, Jan. 21, 2018, https://www.telecompaper.com/news/swedish-govt-guarantees-universal-internet-access-at-10-mbps--1228458 （last visited May 29, 2018）.

[161] *Finland: Legal Right to Broadband for All Citizens*, THE LIBRARY OF CONGRESS, July 6, 2010, http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/finland-legal-right-to-broadband-for-all-citizens/ （last visited May 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

Targets: connecting the other half）。在此份主題為「連接另一半人口」之文件中，預測到 2019 年底，全球實現網際網路連接人口將達到 50%。這意味著約有 38 億的另一半人口依然未能連接網際網路，不能享受到日益擴大的數位世界帶來的福祉。

因此，為了改善各國的國計民生並促進經濟增長，2025 年具體目標為[162]：

(1) 所有國家均應具備得到資金支持的國家寬頻計畫或戰略，或將寬頻納入其普遍接入和服務的定義中；

(2) 發展中國家的入門級寬頻服務應有負擔得起的價格─不超過每月人均國民總收入的 2%；

(3) 寬頻/網際網路使用普及率應分別為全球 75%、開發中國家 65%、最低程度開發中國家 35%；

(4) 全球 60%的青年和成年人應至少在數位技能方面達到基本熟練度；

(5) 全球應有 40%的人口在使用數位金融服務；

(6) 各行業未實現連接網路的微型和中小型企業數量應減少

[162] *UN Broadband Commission Sets Global Broadband Goal for 2025, Targets "Connecting the Other Half,"* CircleID, Jan. 24, 2018, http://www.circleid.com/posts/20180124_un_broadband_commission_sets_global_broadband_goal_for_2025/ （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

50%；

(7) 所有具體目標均應實現性別平等。

4. Google 發布低網速瀏覽 APP

Google 發布新的 APP 降低瀏覽網路所需的流量，讓搜尋結果最佳化並節省 40%的數據。此 Google Go APP 服務將提供給 26 個撒哈拉以南非洲國家，該服務針對低儲存容量、2G 網速較慢且連結不穩定之行動裝置，進行客製化設計，同時可用語音辨識進行搜尋(不用打字)，讓一些非洲少數語言民族，如斯瓦希里語族（Swahili），可便利地使用網際網路。

此 APP 的開發目的是，因為一些非洲地區人民由於數據傳輸成本高、基礎設施部署不足、地理限制及使用少數民族語言，而無法連結網際網路之情況，進而想出的解決方案[163]。

第二節 能力發展（Capacity Development）

壹、議題總覽

網路治理的有效性和合法性取決於國家、組織和個人充分參與網路治理政策流程的能力。能力是指他們用來界定和解決議題的能力，

[163] Abdi L. Dahir, *Google wants to bypass Africa's slow internet speeds with a faster search app*, QUARTZ AFRICA, Apr. 16, 2018, https://qz.com/africa/1253313/google-go-app-for-africas-slow-expensive-internet-connections/ （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

能做出明智的選擇、排定優先事項、規劃他們的未來，並實施計畫和專案來維持永續發展。有關能力的類型主要分為硬能力與軟能力。

1. 硬能力（Hard Capacities）包括技術和專業知識以及技術（know how）（如工程知識）。
2. 軟能力（Soft Capacities）通常分為兩種：（1）業務能力：跨文化交流、領導、組織文化和價值觀，及解決議題的能力；（2）適應能力：分析和適應能力、改變準備、管理和信心[164]。

雖然網際網路是全球性的，但網際網路政策通常是非常本地化的。它是由當地的文化和社會特徵（例如，內容的文化敏感性、隱私保護性）塑造的。因此，能力發展應該遵循當地的動態，考慮到當地的政治、社會、文化和其他具體條件發展和執行能力，以發展計畫和活動。

貳、**近期議題觀測**

1. 英國數位策略政策提升國民數位技能

DCMS 於 2017 年 3 月 1 日公布「數位策略」（Digital Strategy）政策，目標將打造世界級的數位基礎建設、加強民眾數位技能，以及讓英國成為全世界最適合數位企業創業與發展的國家。英國數位策略中涵蓋多項有關數位包容之項目，概述如

[164] Swiss Agency for Development and Cooperation, *Capacity Development in SDC*, 2006, https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/en/documents/die-deza/strategie/202114-capacity-development-sdc_EN.pdf （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

下[165]：

(1) 數位基礎建設之普及與建設：英國將實踐「普及服務義務」（Universal Service Obligation），亦即讓英國民眾及企業皆能獲得可負擔的高速網路（至少 10Mbps）之服務。此外，由於地方社區較熟悉其網路需求，因此該政策將鼓勵地方社區與社區網路業者合作，共同討論數位基礎建設的鋪設，以及納入地方居民及組織之意見，研擬社區的寬頻網路解決方案。

(2) 提升數位技能（digital skills）：英國政府將提供缺乏數位基礎技能的成年民眾，能夠免費學習數位基礎技能，以及協助民眾調適並取得數位相關工作。執行策略包括透過產業或社會團體，幫助遭到數位摒除（digital exclusion）的民眾，提升其數位能力；運用圖書館發揮數位包容的功能；成立數位包容委員會（Council for Digital Inclusion），邀集民間部門共同研擬相關策略；於中小學教育加入程式撰寫（coding）課程。

(3) 確保女性、殘疾人士、少數族裔、社經地位較低者擁有

[165] DCMS, *Department for Digital, Culture, Media and Sport single departmental plan*, https://www.gov.uk/government/publications/department-for-digital-culture-media-and-sport-single-departmental-plan/department-for-digital-culture-media-and-sport-single-departmental-plan-2018 （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

發展數位職能的機會：透過公、私部門的創新方案協助更多女性投入科技產業，並且由企業雇主、中央及地方政府提供培訓數位技能的管道。

2. G7 部長會議討論提升勞工數位技能，以因應未來工作需求

2018 年於加拿大蒙特羅召開之 G7 部長會議，針對順應未來數位經濟的發展，探討如何協助各地勞工習得必要數位技能，以因應產業人才核心素養與技術能力的轉變[166]。

各國與會的官員皆同意必須提供必要的協助，維持性別機會平等及促進女性的社會參與，例如提供必要的工具避免工作場域的暴力及騷擾，以及鼓勵參與科學、科技、資工及數學等理工領域。此外，本次 G7 部長會議亦討論公私協力合作的可能性，鼓勵民間的工作場域能順應新經濟型態，並且能投資於數位訓練及設計適當的社會保護系統。

G7 國家間將建立就業任務小組（Employment Task Force），提供就業數位技能政策相關的建議，以及作為各國分享其執行經驗之平臺，後續將配合 OECD 辦理未來工作論壇。有鑑於人工智慧、機器人及大數據等數位科技帶來的巨幅影響，

[166] *CHAIRS' SUMMARY: G7 MINISTERIAL MEETING ON PREPARING FOR JOBS OF THE FUTURE*, https://g7.gc.ca/en/g7-presidency/themes/preparing-jobs-future/g7-ministerial-meeting/chairs-summary/ （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

亟需納入各界之利害關係人進行對話與合作，是故加拿大亦將於 2018 年秋季召開 AI 利害關係人會議，希望透過各領域的參與及對話，作為未來策略規劃之參考。

3. 歐盟提出 AI 能力提升計畫

歐盟執委會於 2018 年 4 月 25 日針對人工智慧(AI)的發展，提出相關因應規劃，期望提升歐洲在 AI 發展的競爭力。AI 能力提升計畫主要分為三大重點[167]：

(1) 執委會預計在 2020 年之前將投資 15 億歐元在 AI 的研究及創新，並刺激更多私部門在 AI 領域的投資。為了促進 AI 科技的發展，特別是資料的運用，執委會將提案立法增加資料的取得、再次使用（re-use）以及資料分享。

(2) 將因應 AI 對社會經濟的衝擊，展開一系列關於教育、訓練、企業培訓勞工之促進措施，包括技職教育、先進數位技能的能力發展計畫等。

針對 AI 發展的道德問題，由執行機關建立相關倫理準則，預計將於 2018 年底提出。同時將發布產品責任規則，提供消費者及生產者對於新技術應用之參考。

---

[167] European Commission, *Artificial intelligence: Commission outlines a European approach to boost investment and set ethical guidelines*, Apr. 25, 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3362_en.htm （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第三節　網路接取（Interenet Access）

壹、議題概覽

網路接取正逐日增長，但全世界仍有許多人沒有連接到網路。截至 2015 年，約有 43%的可以上網（在開發中國家只有 34%）。獲取資通訊技術為聯合國永續發展議程（Sustainable Development Agenda）的一部分，並期望至 2020 年之前提供最低發展國家普遍且負擔得起的網路接取[168]。

網路接取仰賴 ISP 的提供，為了連接網路，使用者需要向 ISP 支付網路服務費用。網路接取業務因政府的監管要求（如數據保留等）而變得複雜、提高成本，這些費用將可能傳遞給網路用戶吸收，或是減少 ISP 的利潤。此外，由於網際網路之連接必須透過網路交換點（IXP）進行對接，但許多開發中國家境內還沒有 IXP 的建置，這意味著相當一部分的網路流量需要透過另一個國家傳輸，十分地不便利。

國家發展與經濟問題也會影響到網路接取，其中包括網路產生的收入在分配問題。一方面，電信營運商的目標是希望獲得更高的收入，

[168] Peter Micek, *We can't reach the U.N. goals for sustainable development without the internet*, Jun. 22, 2017, accessnow.org , https://www.accessnow.org/cant-reach-u-n-goals-sustainable-development-without-internet/ （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

需要投資於電信基礎設施的升級。另一方面，內容應用服務公司，主要為數位時代的受益者，則希望開放網路接取，讓網路內容和服務能公平地傳輸。這也挑戰著國家監管機關如何取捨、制定良善的網路治理規範。

貳、近期議題觀測

1. 衣索比亞重啟網路連線

2017 年 5 月衣索比亞（Ethiopia）當局無預警地關閉全國行動網路，政府及國營電信公司 Ethio Telecom 皆未說明事發原因，且這已是衣索比亞近期第 2 次中斷行動網路，不僅影響國內商業活動，也波及位於衣索比亞的非洲聯盟及聯合國辦事處[169]。

衣索比亞斷線問題顯示政府可以控制境內網路的接取，甚至可基於不同理由暫時停止網路連線。除此之外，衣索比亞政府亦會透過封鎖網站以干預言論，其於 2018 年 6 月宣布重啟網路連線，重新連接 264 個受到封鎖的網站、部落格、衛星廣播及電視等，其舉動象徵對言論自由的肯定。

2. 委內瑞拉阻擋 Tor 網路瀏覽之接取

[169] *Ethiopia reconnects Internet* , World Bulletin , Jun. 23, 2018, http://www.worldbulletin.net/internet/203351/ethiopia-reconnects-internet （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

人權倡議組織 Access Now 表示自 2018 年 6 月起，委內瑞拉人民不論瀏覽網路新聞、色情網站或洋蔥瀏覽器（Tor） 都遭到封鎖，被視為一連串國家限制大眾取得資訊的最新手段[170]。在自由之家報告（Freedom House report）中，委內瑞拉在網路自由上為 63 分（滿分為 100 分），相較之下，中國得分為 87 分、伊朗為 85 分、土耳其為 66 分[171]。

3. Facebook 終止無人機傳遞網路計畫

為了將網路資源帶到缺乏基礎建設的偏遠地區，Facebook 於 2014 年展開「Aquila 計畫」，透過研發太陽能無人機，讓網路資源飛遍全球。不過在歷經多次的試飛以及嘗試後，2018 年 6 月 Facebook 宣布將停止打造無人機的計畫[172]。

Facebook 曾說過上網是基本人權，於是提出利用無人機傳送網路資源的構想，希望能讓身處偏遠地區的居民也能享受到同樣品質的網路資源，執行長馬克·祖克柏（Mark Zuckerberg）當時更寄予厚望，要讓無人機在未來幾年內飛遍全球。

---

[170] *Venezuela blocks access to the Tor network*, accessnow.org, Jun. 25, 2018, https://www.accessnow.org/venezuela-blocks-tor/ （last visited Aug. 28, 2018）.

[171] Freedom House, *Venezuela*, https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2017/venezuela （last visited Aug. 28, 2018）.

[172] Tim Collins, *Facebook will launch a constellation of satellites in early 2019 to beam 5G internet access down to remote areas*, http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-5981829/Facebook-launch-satellite-early-2019-beam-internet-access-remote-areas.html （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

但太陽能無人機之開發有所受阻，因此 Facebook 終止該計畫之執行，不過 Facebook 並非完全放棄「傳送網路資源」的理想，現階段只是暫停實體無人機的開發，未來將轉向研發特定的組件，像是飛機電池、控制飛行器的電腦、網路底層技術等等。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第六章　網際網路與社會文化

第一節　內容政策（Content Policy）

壹、議題概覽

內容政策之討論通常與人權（言論自由與溝通權利）、政府（內容控制），以及技術（進行內容控制的工作）有關，且可進一步將可能會受到控制的內容分成三大類[173]：

1. 對該等內容之控制具有全球性共識，包含兒童色情、種族滅絕之合理化、煽動或組織恐怖行動；
2. 因特定的宗教或文化價值，而對特定國家、宗教、少數族群較為敏感之內容。由於各個地區的風土民情各不相同，全球化帶來的線上交流可能會對某些社會的當地文化與宗教等價值觀造成衝突；
3. 政治意圖上的審查亦為內容控制之一種。政府為了遏制政治異議，或是為了維護國家安全與穩定，而對特定內容加以抑制或防免[174]。

---

[173] Jovan Kurbalija, *supra* note 1, at 189.

[174] *Content Policy*, DIGITAL WATCH, https://dig.watch/issues/content-policy （last visited May 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

在內容政策的執行上,除了政府可能會以要求電信業者封鎖 IP、域名劫持（DNS redirection）等方式進行外，各家社群媒體網站亦會公告自己網站的內容政策。以 Google 為例，基於重視多元性與對他人尊重的原則，且為避免令使用者反感，Google 不允許廣告或使用者所接取的網頁顯示駭人聽聞的內容，或是宣傳仇恨、歧視、偏見或暴力的內容[175]。由此可知，內容政策通常是由社群媒體基於自身網站情形所訂定，但政府為了杜絕不當內容恣意散播於網路世界，亦會採取相當之行動。

貳、近期議題觀測

1. 烏克蘭以國家安全的名義提出網路限制

2018 年 6 月 25 日，根據烏克蘭獨立新聞社（Ukrainian Independent Information Agency）之報導，烏克蘭議會以國家安全之名義，授予了烏克蘭國家安全局（Security Service of Ukraine）在無法院授權之情況下，封鎖網站之權利[176]。實際上，烏克蘭於 2017 年時即嘗試將該法案列入議會的議程，但

[175] Google，〈使用者內容與行為政策〉，https://www.google.com/intl/zh-TW/+/policy/content.html（最後瀏覽日：2018/08/29）。

[176] *Ukrainian Lawmakers Propose Russian-style Internet Restrictions in Name of National Security*, UNIAN （June 25, 2018）, https://www.unian.info/society/10164116-ukrainian-lawmakers-propose-russian-style-internet-restrictions-in-name-of-national-security.html （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

最後失敗了。反對者擔憂該法案將給予政府當局決定禁止特定訊息之權利，從而導致特定網頁被封鎖或是被處以罰款。人權團體表示該法案侵害了烏克蘭憲法所保障的言論自由，假若法案通過，網路上的國家審查制度將因此產生，任何旨在影響政府決策的線上討論，皆可能被視為「技術恐怖主義」（technological terrorism）。

2. 歐洲人權法院允許在被遺忘權下繼續進行線上訪問

2018 年 7 月 2 日，歐洲人權法院（European Court of Human Rights）支持德國聯邦法院之決定，允許三家媒體繼續提供與兩個謀殺犯有關之資訊。這兩個同父異母的兄弟於 1993 年被定罪，並於 2007 年與 2008 年的緩刑期間獲釋，其認為在「被遺忘權」（right-to-be-forgotten）之下，媒體應對他們進行匿名報導。然而，由於法院認為媒體自由以及民眾知情權對此案件相當重要，且該二人早在被遺忘權提出前即被定罪，並非公眾所不知的個人，因此決定媒體可繼續報導有關該二人之後續新聞[177]。

3. 維基百科與電子前哨基金會反對新的著作權法

[177] PA Media Lawyer, *Pair Lose 'Right to be Forgotten' over Murder Conviction as Human Rights Court Rules in favor of Public's Right to Access Archived News*, PRESS GAZETTE（July 2, 2018）, https://www.pressgazette.co.uk/pair-lose-right-to-be-forgotten-over-murder-conviction-as-human-rights-court-rules-in-favour-of-publics-right-to-access-archived-news/ （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

2018 年 7 月 4 日，維基百科（Wikipedia）上的波蘭語、西班牙語[178]，以及義大利語的頁面被關閉，以抗議歐洲議會法律事務委員會（European Parliament's Committee on Legal Affairs）投票贊成著作權法第 11 條及第 13 條[179]。第 13 條要求線上平臺應過濾內容以避免觸犯著作權法；第 11 條則引進「鏈結稅」（link tax）制度，迫使網站向新聞發布者支付特殊著作權費用，以換取使用內文片段作為鏈結引文的權利[180]。反對者警告，此提案將抑制資訊的自由流通，而資訊的自由流通對民主的發展至關重要[181]。EFF 的 Cory Doctorow 則表示，歐盟的著作權提案對任何人都是一個非常糟糕的消息，尤其是維基百科[182]。

4. 歐洲議會阻擋爭議性著作權法案之訂定

2018 年 7 月 6 日，歐盟媒體 EURACTIV 報導指出，由於歐

---

[178] *Wikipedia:Comunicado del 4 de julio de 2018*, WIKIPEDIA, https://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Comunicado_del_4_de_julio_de_2018 （last visited Aug. 29, 2018）.

[179] James Farrell, *Italian, Spanish and Polish Wikipedia Pages Shut Down Ahead of Controversial Copyright Law*, SILICON ANGLE （July 4, 2018）, https://siliconangle.com/2018/07/04/italian-spanish-polish-wikipedia-pages-shut-down-ahead-controversial-copyright-law/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[180] 李建興，〈EFF 批歐盟著作權修法越改越爛，分享新聞小心被抽鏈結稅〉，iThome，2018/04/16，https://www.ithome.com.tw/news/122467（最後瀏覽日：2018/07/25）。

[181] *Academics Against Press Publishers' Right: 169 European Academics Warn Against It*, IVIR （Apr. 24, 2018）, https://www.ivir.nl/academics-against-press-publishers-right/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[182] Cory Doctorow, *The EU's Copyright Proposal is Extremely Bad News for Everyone, Even （Especially!） Wikipedia*, EFF （June 7, 2018）, https://www.eff.org/deeplinks/2018/06/eus-copyright-proposal-extremely-bad-news-everyone-even-especially-wikipedia （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

洲議會（European Parliament）上個月推翻了法律事務委員會批准著作權法案之決定，因此引發了相關的動盪[183]。TechChurch 的 Natasha Loma 指出，這也意味著歐洲議會議員將有機會修改此爭議性的提案[184]。

第二節　線上教育（Online education）

壹、議題概覽

網際網路為全球開闢了新的教育機會，無論是電子學習計畫、線上教學，抑或是遠距教學，皆以網路作為課程傳遞的媒介。即使無法取代傳統教育，但線上教育為教學體制提供新的可能性，尤其是受限於時間或空間而無法前往學校接受教育之人。傳統上，教育受到國家機構之管轄，透過教育機構認證、資格認定，與品質保證進行管理，但隨著線上教育的出現，跨境教育也應運而生，然跨境也牽涉到管轄之問題，因此許多國家開始採取相關措施，以填補缺口，特別是在品質保證，以及學位承認等方面[185]。

---

[183] Catherine Stupp, *Dramatic Parliament Vote Triggers Upheaval of Divisive Copyright Bill*, EU RACTIV （July 5, 2018）, https://www.euractiv.com/section/digital/news/dramatic-parliament-vote-starts-upheaval-of-controversial-copyright-bill/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[184] Natasha Lomas, *MEPs Vote to Reopen Copyright Debate over 'Censorship' Controversy*, TECH CHURCH （July 5, 2018）, https://techcrunch.com/2018/07/05/european-meps-vote-to-reopen-copyright-debate-over-censorship-controversy/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[185] Jovan Kurbalija, *supra* note 1, at 194.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

與線上教育有關之議題還可進一步分為（1）品質保證；（2）學位承認與學分轉移；（3）線上學習標準化[186]。

1. 品質保證

由於線上教育無法如傳統學校般要求教育機構認證，以及學校與教師等資格之認定，因此也帶來品質上之疑慮。且若過度關注線上教育的技術層面問題，也可能會忽略教材與教學品質之重要性。此外，若僅是將既有的紙本教材轉移至線上媒體，並無法充分發揮新媒介的教學潛力。而此些問題也促使教育機構開始制定相關標準以及指導方針，以對線上課程的設計與內容進行評估。

2. 學位承認與學位轉移

在線上教學的環境中，學位的承認尤具重要性，但也面臨了於地區或全球範圍取得認可之挑戰。歐盟已發展一套「歐洲學分轉移與累積系統」（European Credit Transfer and Accumulation System, ECTS）的規管架構；亞太區域則發展出「亞太大學交流會」（the University Mobility in Asia and the Pacific, UMAP）計畫，以建立交換學生與相關的學分制度。大規模網路免費公開課程（Massive Open Online Courses,

[186] *Id.* at 195.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

MOOCs）也仍在發展中，以在傳統或是混合式教學系統中，提供更好的個人互動學習機會。

3. 線上學習標準化

線上學習發展的早期階段主要是以平臺、內容，以及教材的多樣化為主，然而，共同標準的訂定有其必要性，因如此才能確保最低的品質，並促進學分的認可與其他相關的資格。

貳、近期議題觀測

1. 英國啟動新措施以吸引學童中的頂級網路安全人才

2017 年 11 月 24 日，英國政府為了令學齡兒童對網路安全產生興趣，因此決定啟動 20 英鎊的計畫。此「網路探索計畫」（The Cyber Discovery programme）將以 14 至 18 歲的青少年為對象，透過與駭客鬥爭來挑戰他們。有興趣的青少年將在通過線上評估後才得以報名，以選出最優秀的網路安全人才[187]。

2. 開放大學將專注於線上教學

2018 年 1 月 9 日，於 1960 年代設立，透過遠距教學以擴大高等教育機會的英國開放大學（Open University），正在著手

[187] The Cyber Discovery Programme, https://www.joincyberdiscovery.com/（last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

轉型為以線上教育為主之大學。根據該大學的新任副校長 Peter Horrocks 於英國衛報之文章，做此轉變之動機是由於其擔憂開放大學能否持續保持競爭力，以及在數位時代下，大學所面臨的革命將與紙本報紙相同[188]。但批評者卻擔心，此將使開放大學的角色自學術提供者，轉變為媒體平臺。

3. 高等教育的大數據分析

2018 年 1 月 10 日，英國伯明罕大學（University of Birmingham）教育企業主任 Ian Myatt 認為大數據分析對改善高等教育具有重大意義[189]。期望透過提升數據分析的使用，使學生的學習更有效率。

第三節　多元文化（Cultural diversity）

壹、議題概覽

以網路世界而言，全球 75%的人口雖不是以英語為母語，但 56%的網路內容卻是由英文來呈現，為了推廣自身文化，並鼓勵網路世界

[188] Peter Wilby, *A Visionary to Save the Open University – or the Man Who Will Run it into the Ground*, THE GUARDIAN （Jan. 9, 2018）, https://www.theguardian.com/education/2018/jan/09/save-open-university-peter-horrocks-changing （last visited July 25, 2018）.

[189] Marco De Novellis, *EdTech: Big Data Analytics to Revolutionize Online Learning*, BUSINESS BECAUSE （Jan. 10, 2018）, https://www.businessbecause.com/news/mba-distance-learning/4993/edtech-big-data-analytics-online-learning （last visited July 25, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

的文化多樣性，許多國家皆著手促進網路上的多重語言以保護文化多樣性。

實際上，文化多樣性是一個相當廣泛的概念，包含了語言多樣性、民族認同、傳統與宗教。而網路與文化多樣性的關聯是雙重的，一方面，網路可促進不同文化背景之間的人互相交流，接取大量資訊與知識的能力，還有助於在全球層級達到文化多樣性。網路還為個人提供了新的機會，以反映其國家和文化認同之方式表達自己，因此，用戶生成內容（user-generated content）成為一種新的形態，透過此種形式，將更易於在世界各地促進與推行文化多樣性[190]。鼓勵用戶生成內容，並在當地提升數位素養為實現文化多樣性之方式之一，當地居民一旦具有接取網際網路的能力，即可自行創造內容以推廣自身的文化與身分。另一方面，就如聯合國資訊社會高峰會（World Summit on the Information Society）所強調，文化多樣性對於以對話與尊重為基礎的資訊包容社會至關重要。

網路環境中，藉由鼓勵當地內容之發展，可達到保留、提升與推廣文化多樣性之目的。由於各地的當地內容具有反映民族認同與文化特色之潛力，將此些當地內容放上網路世界後，將可使網路成為更具

[190] Jovan Kurbalija, *surpa* note 1, at 196.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

多樣性與包容性的空間，還能向全球推廣確切的身分與特色[191]。

此外，翻譯、改編，以及線上散播既有的當地內容，或是通過數位方式保存，以反映本土知識（indigenous knowledge）與傳統的各種資訊，亦為促進文化多樣性的方式。數位檔案（Digital archives）也有助於加強當地社區紀錄與保存當地之遺產，對於孤立或是游牧的民族而言，數位檔案保存更顯重要，然為完整記錄其相關資訊，應以本地語言為基礎開發軟體，如此除了能妥善記錄重要的文化遺產，還能提升整體網路的採用率[192]。

貳、近期議題觀測

1. 土耳其計畫推出符合國家文化的國內網路服務

2017 年 1 月 6 日，土耳其通訊傳播部長 Ahmet Arslan 於電視訪談上宣布，土耳其將建立一個符合國家文化與價值觀的國內搜尋引擎，以及電子郵件服務[193]。之所以採此措施，是為了因應土耳其境內存儲用戶資料所需，並確保可於國內對所有資料進行全面的分析。然而，對於土耳其政府之計畫，社會運動者擔憂土耳其將因此完全孤立於國際社會，因為如

[191] *Id.*
[192] *Id.*
[193] *Turkey to Launch Domestic Google, Gmail Replacements Aligned with Local Culture and Values*, TURKEY BLOCKS （Jan. 6, 2017）, https://turkeyblocks.org/2017/01/06/turkey-building-domestic-search-engine-and-email/ （last visited July 24, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

Paypal、Amazon 與 eBay 等數家全球網路公司已於土耳其境內被封鎖，其他網路公司如 Twitter、Facebook 以及 Youtube 則時常因為政治上之事件與攻擊，而不時受到土耳其政府之封鎖。

2. 加拿大與 Netflix 達成協議以促進當地之內容

2017 年 9 月 28 日，加拿大政府與美國影音串流平臺 Netflix 達成協議，同意投資 5 億加幣（約合 3.8 億美元）以製作加拿大本土內容[194]。Netflix 將在加拿大建立一個永久的多用途電影與電視製作公司，且還是 Netflix 首次在美國以外的地方設立。然而，由於加拿大政府同意 Netflix 不須繳稅，且不需遵守與加拿大廣播公司相同的規管規則，因此也引發了不公平競爭之疑慮。此外，魁北克文化與通訊傳播部長（Quebec's Minister of Culture and Communications）亦對協議內容表示憤怒與無話可說，因該協議並未明確指出專用於法語內容的資金比例[195]。

---

[194] Leah Schnurr, *Canada Unveils Vision for the Arts; Netflix Makes Investment*, REUTERS （Sept. 29, 2017）, https://www.reuters.com/article/us-canada-media/canada-unveils-vision-for-the-arts-netflix-makes-investment-idUSKCN1C32HY?il=0 （last visited Aug. 29, 2018）.

[195] CBC News, *Ottawa 'Abdicated' Responsibility to Protect French in Netflix Deal, Says Quebec Minister*, CBC （Sept. 28, 2017）, http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/ottawa-abdicated-responsibility-to-protect-french-in-netflix-deal-says-quebec-minister-1.4312451 （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

3. 國際化網域名稱占全球網域名稱的 3%

2018 年 1 月 10 日，歐洲 EURid 與 UNESCO 發布了一份 IDNs 的世界報告，根據該份報告，IDNs 已占全球域名的 3%，且截至 2016 年 12 月，IDNs 總數則達到 870 萬個，較前一年增長 28%[196]。該數字包含了 gTLDs 與 ccTLDs 中的第一級與第二級 IDNs。大部分的 IDNs 則是登記在亞太區域，該份報告並指出，IDNs 除了有助於增強網路空間的語言多樣性，還能準確預測網路內容所使用的語言。

4. 加拿大與法國於文化多樣性與數位空間的聯合聲明

2018 年 4 月 20 日，加拿大政府與法國政府針對文化多樣性與數位空間發布一份聯合聲明[197]，聲明中重申政府將採取相關政策措施，保護與促進數位空間中文化表現形式的多樣性，回顧文化多樣性的保護與促進與人權及基本自由密不可分之原則，確認對網路中立性與普遍性原則之支持和多利害關係人的網路治理模式，並強調其於數位空間中支持法語文化內容之意願。基於多利害關係人模式之精神，政府、數位平臺、民間社會團體，應共同支持與推動線上文化表現形式的多樣

[196] *IDN World Report*, https://idnworldreport.eu/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[197] Joint Declaration on Cultural Diversity and the Digital Space （Apr. 16, 2018）, https://pm.gc.ca/eng/news/2018/04/16/joint-declaration-cultural-diversity-and-digital-space?platform=hootsuite （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

性，尊重智慧財產權以促進內容創作者的經濟持續性，並提升演算法的品質與資訊透明化，並根據排名、建議與接取本地內容等原則實行與排序。

此外，加拿大政府與法國政府還決定，就 UNESCO 在數位環境中所保護與促進的文化表現多樣性，進行合作。並提倡國家、私人企業、數位平臺，以及民間社會團體之間直接與開放的談話，以在數位空間保護與促進文化多樣性。

第四節　多種語言（Multilingualism）

壹、議題概覽

多語言主義在網路文化多樣性的提升與發展相當重要，惟有提供越多的語言，才能鼓勵越多的人接取網路。根據 2015 年聯合國寬頻委員會（Broadband Commission）所發布之報告，目前全球約有 7100 種語言，但網路上所涵蓋的語言數量卻只有 5%[198]。

語言多樣性與當地內容息息相關，線上內容若以當地語言呈現，將會大幅提升該地居民使用網路之動機。同樣的，民眾若擁有以其當地語言發聲之線上空間，也會鼓勵當地內容之生成。透過當地用戶與內容生成者數量之增加，除了使網路更具包容性，還可達到消弭數位

[198] Jovan Kurbalija, *surpa* note 1, at 196.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

落差之效果[199]。

貳、近期議題觀測

1. 冰島語言與「數位滅絕」之間的抗爭

2018 年 2 月 26 日，根據英國衛報（The Guardian）Jon Henley 之報導，「冰島母語與其文化認同已淹沒在網路上的英語海洋中[200]」。Henley 指出，目前僅大約 35 萬人會講冰島語，且並未因應社會新現象而注入新的單詞，即使有新單詞也是來自挪威的詞彙，僅是將其表現得像是冰島語的新詞。然而，即使冰島透過挪威詞元作為自身的新詞，但 Siri 與 Alexa 卻無法將其理解為冰島語。此外，由於網路世界已是現代日常生活必不可少之部分，然線上資料卻多是由英文所組成，長此以往，將使兒童失去使用冰島母語之機會。冰島大學冰島語言與語言學教授 Eiríkur Rögnvaldsson 即表示，英語並不是冰島語的敵人—原則上，多語言主義是一件具正向意義的事—但英語在網路世界帶來的效果卻難以抵擋。實際上，根據多語種歐洲科技聯盟（Multilingual Europe Technology Alliance,

[199] *Id.*

[200] Jon Henley, *Icelandic Language Battles Threat of ' Digital Extinction'*, THE GUARDIAN（Feb. 26, 2018）, https://www.theguardian.com/world/2018/feb/26/icelandic-language-battles-threat-of-digital-extinction（last visited July 25, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

META）之統計，冰島語並不是唯一面臨此困境之語言，多達21種歐洲語言同樣也面對了「數位滅絕」（digital extinction）之威脅[201]。

2. 微軟宣布機器翻譯將進入新的里程碑

2018年3月14日微軟研究人員宣布，他們創造了他們認為的第一套機器翻譯系統，該系統可將中文新聞文章中的句子翻譯成英文，且品質與精確度將如同真實人類的語法[202]。為了發展這套翻譯系統，研究人員使用了數個訓練人工智慧系統的模型，如對偶式學習（dual learning）[203]、推敲網路（deliberation networks）[204]、聯合培訓（joint training）[205]，以及一致性規範（agreement regularization）。而根據微軟AI

---

[201] *At Least 21 European Languages in Danger of Digital Extinction*, MULTILINGUAL EUROPE TECHNOLOGY ALLIANCE, http://www.meta-net.eu/whitepapers/press-release （last visited Aug. 29, 2018）.

[202] Allison Linn, *Microsofr Reaches a Historic Milestone Using AI to Match Human Performance in Translating News from Chinese to English*, MICROSOFT THE AI BLOG（Mar. 14. 2018）, https://blogs.microsoft.com/ai/machine-translation-news-test-set-human-parity/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[203] *Dual Learning for Machine Translation*, MICROSOFT （Dec. 5, 2016）, https://www.microsoft.com/en-us/research/publication/dual-learning-machine-translation/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[204] *Deliberation Networks: Sequence Generation Beyond One-Pass Decoding*, MICROSOFT（Dec. 4, 2017）, https://www.microsoft.com/en-us/research/publication/deliberation-networks-sequence-generation-beyond-one-pass-decoding/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[205] *Joint Training for Neural Machine Translation Models with Monolingual Data*, Microsoft（Mar. 1, 2018）, https://www.microsoft.com/en-us/research/publication/joint-training-neural-machine-translation-models-monolingual-data/ （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

研究院（Microsoft AI & Research）之研究[206]，微軟的翻譯系統已達到足以「與人類媲美」（human parity）的程度。因翻譯結果在與兩個獨立製作的人類參考翻譯進行比較後，顯示機器翻譯的結果與人類翻譯之結果相同。然而，雖然研究人員熱衷於實現「與人類媲美」之里程碑，但仍表示此成就並不意味著研究的終止，其將進一步於實時新聞報導（real-time news stories）上進行相關的測試。

3. ICANN 公布修訂後 IDNs 指南的最終版本

2018 年 5 月 10 日， ICANN 發布了 IDNs 實行指南修正版本的最終版[207]。該文件是自 2015 年開始的工作結果，旨在更新 2011 年時發行的最新版本。此份新指南試圖處理頂級域名登記，以及提供或是計畫提供 IDNs 註冊的登記商等問題。此外，該份指南還包含了有關 IDNs 註冊與實行的指導，以最大限度地降低域名搶注（cybersquatting），以及消費者混淆之風險。

---

[206] Hany Hassan, Anthony Aue, Chang Chen, Vishal Chowdhary, Jonathan Clark, Christian Federmann, Xuedong Huang, Marcin Junczys-Dowmunt, William Lewis, Mu Li, Shujie Liu, Tie-Yan Liu, Renqian Luo, Arul Menezes, Tao Qin, Frank Seide, Xu Tan, Fei Tian, Lijun Wu, Shuangzhi Wu, Yingce Xia, Dongdong Zhang, Zhirui Zhang, and Ming Zhou, *Achieving Human Parity on Automatic Chinese to English News Translation*, https://www.microsoft.com/en-us/research/uploads/prod/2018/03/final-achieving-human.pdf （last visited July 24, 2018）.

[207] ICANN, *Final Proposed Draft v. 4.0 of the IDN Guidelines* （May 10, 2018）, https://www.icann.org/news/announcement-2018-05-10-en （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

4. Google 使用 AI 進行離線翻譯

2018 年 6 月 12 日，Google 宣布其加強了神經機器翻譯（neural machine translation, NMT）技術，使用戶可於離線模式下運作 Google 翻譯應用程式。透過該技術，即使用戶未連接網路，仍可獲得高品質的翻譯結果。該人工智慧系統除了具有翻譯整個句子的能力，且透過使用更廣泛的資料，使機器得以確定最相關之翻譯，並重新排列及調整，使其更符合真實人類之語法[208]。

第五節　全球公共財（Global public goods）

壹、議題概覽

全球公共財可與許多面向的網路治理連結，如網路基礎建設的接取、網路的知識保護、公共技術標準的保護，以及線上教育的接取。將全球公共財與知識共享相結合，除了能保護當前的網路創作環境，還能為後代保留網路生成知識的解決方案。網路的一個關鍵特稱是透過全球用戶的互動，產生新的知識與資訊。

然而，目前網路上的相關基礎建設，多是由私人企業所營運，因

[208] Julie Cattiau, *Offline Translations are now a lot Better Thanks to On-device AI*, Google （June 12, 2018）, https://blog.google/products/translate/offline-translations-are-now-lot-better-thanks-device-ai/ （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

此也面臨了如何調和網路基礎建設私有，與網路作為全球公共財之問題。

1. 公共利益與私人利益間的平衡

網路未來發展的根本挑戰之一，是在公共利益與私人利益之間取得平衡，即如何在為私人企業提供適當商業環境的情況下，同時確保網路的全球公共財角色[209]。在許多情況下，這並不是零和遊戲，（zero-sum game），而是一個雙贏的局面（win-win situation）。許多網路 2.0 的公司皆試圖開發能提高收入，又能實現網路創意發展的商業模式。

2. 保障網路的全球公共財角色

為保障網路的全球公共財角色，可基於現有的經濟與法律概念開發出相關的解決方案。舉例而言，全球公共財可基於兩個經濟上特徵來認定：非競爭性（non-rivalrous）與非排他性（non-excludability）。前者係指一種消費並不會減損另一種消費，後者則是指即使不是不可能，將個人排除在外是很困難的，而網路同時具備了上述二個特徵。

[209] Jovan Kurbalija, *supra* note 1, at 200.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

貳、近期議題觀測

1. 微軟發布了以形成提案公約的新文書

2017 年 4 月 14 日，微軟 CEO Brad Smith 提出三份新文件以促進數位日內瓦公約（Digital Geneva Convention）之形成[210]。第一份文件載有關鍵條款，並指出此些條款應構成公約的一部分；第二份文件概述了科技產業協助保障網路民眾的一套共同原則與行為；第三份文件則倡議應建立一個獨立仲裁機關以識別不法之行為。2017 年 2 月，微軟即呼籲，要求政府應承諾避免針對私人企業或關鍵基礎設施的網路攻擊，或是利用駭客竊取智慧財產權之行為[211]。

2. 微軟再次呼籲訂定數位日內瓦公約

2017 年 5 月 14 日，微軟 CEO Brad Smith 再次呼籲政府應盡速訂定數位日內瓦公約，以回應 2017 年 5 月 12 日發生的 Wanna Cry 勒索病毒攻擊事件（WannaCry ransomware cyber attack）。各國政府應將此事件視為警鐘，並採取不同的方法，

---

[210] Brad Smith, *Growing Consensus on the Need for an International Treaty on Nation State Attacks*, MICROSOFT （Apr. 13, 2017）, https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2017/04/13/growing-consensus-need-international-treaty-nation-state-attacks/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[211] Brad Smith, *The Need for a Digital Geneva Conventionm*, MICROSOFT （Feb. 14, 2017）, https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2017/02/14/need-digital-geneva-convention/#sm.001vmxlx4fckfcd11ci132tpwpta8 （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

使網路空間所受到的攻擊，其處理方式能與現實世界中被武器攻擊相同。所提案的公約條款中，還包括了要求政府向供應商報告相關之漏洞[212]。

3. 白宮顧問表示關鍵技術平臺應如公共事業般受規管

白宮（White House）顧問 Steve Bannon 主張，關鍵技術平臺（如 Facebook、Google）所受到的管制程度應與公共事業相同。根據 The Intercept 的報導，Steve Bannon 認為 Facebook 與 Google 已成為現代生活的必需品，將其規管程度拉高至公共事業等級，往後 Facebook 與 Google 所收取之價格，以及能夠採取之行動，將受到更嚴格的監管[213]。此計畫類似於 FCC 所頒發之命令，該命令將 ISP 亦視為公共事業。

---

[212] Brad Smith, *The Need for Urgent Collective Action to Keep People Safe Online: Lessons from Last Week's Cyberattack*, MICROSOFT （May 14, 2017）, https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2017/05/14/need-urgent-collective-action-keep-people-safe-online-lessons-last-weeks-cyberattack/#sm.0000bj44fogfveq0u991sbk3p9zel （last visited Aug. 29, 2018）.

[213] Ryan Grim, *Steve Bannon Wants Facebook and Google Regulated like Utilities*, THE INTERCEPT （July 28, 2017）, https://theintercept.com/2017/07/27/steve-bannon-wants-facebook-and-google-regulated-like-utilities/ （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第七章　網際網路與基本人權

第一節　線上與線下人權（Online & offline human rights）

壹、議題概覽

聯合國大會（General Assembly of the United Nations, UNGA）與UNHRC，以及歐洲理事會（Council of Europe, CoE）與歐盟皆通過類似的文件，以保障人民在線上之人權與離線時相同。進步通訊協會（Association for Progressive Communications, APC）在「網際網路權利憲章」（Internet Rights Charter）中強調，基於 UDHR 與其他相關文件，應將線上人權納入聯合國人權制度中[214]。

然而，線下與線上人權的議題雖已解決，但如何在線下監管線上空間卻也面臨相當大的困難。其中，仇恨言論的問題並不在於是否建立規管措施，而是在仇恨言論於網際網路上迅速分享與傳播之下，已產生了另一個法律問題。而隨著越來越多的人被暴露於仇恨言論，也提升了透過現行法打擊仇恨言論之難度。因此，即使現行法仍適用於當今社會，然網路還是帶來了執法相關的挑戰[215]。

---

[214] Jovan Kurbalija, *supra* note 1, at 207.
[215] *Id.*

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

貳、近期議題觀測

1. 聯合國譴責故意阻礙公民接取網際網路之國家

2016 年 7 月，聯合國人權理事會通過一項「於網路上促進、保護，與享受人權」之決議，並透過此份決議譴責任何試圖擾亂其公民接取網路之國家。決議中也強調，線上人民應享有與線下同等之權利。以捍衛言論自由為主旨的非營利團體「Article 19」執行長 Thomas Hughes 表示，該決議是對世界各地日益增長的線上言論自由壓力做出的緊急回應，對於從殺害部落格主但卻未處以刑責，至將社群媒體上的合法異議視為犯罪，基本人權已完全被忽視，因此應盡快採許相對應之行動[216]。

2. 國際特赦組織揭示令人震驚的線上虐待女性情形

2017 年 11 月 20 日，國際特赦組織（Amnesty International ）之研究指出，社群媒體上的虐待與騷擾對女性造成的驚人影響，世界各地的女性皆因這些具傷害性的線上體驗，陷入壓力、憂慮，以及恐慌。國際特赦組織的研究也引發一場關於

[216] Emma Boyle, UN Declares Online Freedom to be a Human Right That Must be Protected, Independent （July 5, 2016）, https://www.independent.co.uk/life-style/gadgets-and-tech/un-declares-online-freedom-to-be-a-human-right-that-must-be-protected-a7120186.html （last visited July 25, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

社群媒體平臺是否應採取相當措施之全球論辯，以解決民眾透過網路虐待或騷擾女性之行為。根據國際特赦組織於丹麥、義大利、紐西蘭、波蘭、西班牙、瑞典、英國，以及美國等八個國家所做之統計，將近四分之一（23%）的女性表示有經歷過線上虐待或是騷擾。技術與人權研究員 Azmina Dhrodia 則指出，線上虐待的危險性在於其擴散速度相當快，一條具侮辱性的推文可能會在數分鐘之內，形成一個具針對性的仇恨情緒[217]。

3. 加拿大主辦 2018 RightsCon 世界數位人權大會

2018 年 5 月，加拿大多倫多主辦 2018 年 RightsCon 世界數位人權大會，此次大會將討論殭屍網路（botnet）如何影響線上公民自由與人權，以及可採取何措施來減輕傷害。殭屍網路可用來打擊社會運動活動者、反對意見者、獨立記者、人權團體以及民間社會團體。提供此些團體相關的工具與服務，可保護他們的網站免受殭屍網路的攻擊，並持續向公眾提供服務[218]。

---

[217] *Amnesty Reveals Alarming Impact of Online Abuse Against Women*, AMNESTY INTERNATIONAL（Nov. 20, 2017）, https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/11/amnesty-reveals-alarming-impact-of-online-abuse-against-women/ （last visited July 25, 2018）.

[218] *RightsCon Toroto 2018*, https://rightscon2018.sched.com/event/EHoN/human-rights-versus-the-botnets （last visited July 25,

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第二節　技術和人權（Technology and human rights）

壹、議題概覽

技術標準與協議影響了人權的行使，基礎設施提供者、設備製造者，以及標準機構，具有在網路技術層中發揮相當影響力。「Do Not Track」等加密機制與協議，皆能被設定為預設模式，以保障隱私與言論自由[219]。

在 DNS 上，隨著 ICANN 於 2015 年 2 月批准的.suck 頂級域名的發布，即出現了相關爭議。有人批評此具有勒索的潛力（extortionary potential），然其他人認為此係言論自由的行使。此也引發了作為技術組織的 ICANN 等類似機構，是否需負擔人權相關義務之爭議。2016 年，ICANN 章程將人權納入其核心價值，以作為 ICANN 決策與行動的指引，其並表示會尊重「所適用法律所要求的國際人權」。然而，ICANN 也強調，此核心價值並不會為 ICANN 創造在其使命外的任何義務（即確保網路獨立辨識系統的穩定性與安全性），或任何超出所適用法律所規定之義務[220]。

2018）.

[219] Jovan Kurbalija, *supra* note 1, at 207.

[220] *Id.*

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

貳、近期議題觀測

1. 英國監控技術協助杜特蒂打擊人權

2018 年 3 月 10 日，英國衛報指出，菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）所發布的 600 多名受尊敬的人權奮鬥者與領袖名單，並將該名單稱為「共產主義恐怖份子」（communist terrorists），其中甚至還包括聯合國原住民權利特別報告員（UN's special rapporteur on the rights of indigenous peoples）。由於杜特蒂允許菲律賓警方在未取得足夠證據之情況下處決嫌疑人，因此受到國際輿論之撻伐，杜特蒂是以威脅要殺害收集其虐待證據的人權工作者，還尋求法院之批准，以使其有能力持續監控名單上人權之行動。為此，菲律賓政府一直試圖購買最先進的電子監控設備，而儘管杜特蒂不斷褻瀆人權，英國政府仍向其出售 15 萬英鎊的監控技術，包括用於竊聽電話談話內容的國際移動用戶識別碼擷取器（IMSI catchers），以及用於監控網路活動的監控工具[221]。

2. Amazon 股東對臉部辨識技術表示擔憂

[221] Kaleb Lloyd, *UK Surveillance Technology Helping Duterte's Human Rights Crackdown*, THE GUARDIAN （Mar. 13, 2018）, https://www.theguardian.com/world/2018/mar/13/uk-surveillance-technology-helping-dutertes-human-rights-crackdown （last visited July 25, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

2018 年 5 月，超過 30 個美國公民社會團體共同寄一封公開信予 Amazon，要求 Amazon 應停止向美國政府提供臉部辨識系統（facial recognition system）Rekognition[222]。2018 年 6 月，許多 Amazon 的股東亦向其 CEO Jeff Bezos 表示對 Rekognition，以及向美國執法機構販售相關技術表示擔憂[223]。該些股東憂心 Rekognition 最終可能會侵犯公民權與人權，還可能會不公平、不合比例原則的針對與監視有色人種、移民，以及民間社會團體。信中也概述了對外國政府出售該技術之擔憂，如獨裁政權可能會利用該技術來辨識與拘留民主倡導者。Amazon 更被要求，除非相關人權的保障措施到位，否則應立即停止進一步開發，並向所有政府銷售 Rekognition 之行為。

3. 澳洲啟動人權與科技的大型計劃

2018 年 7 月 24 日，澳洲人權委員會舉行一場「人權與科技」的國際研討會，並於會中宣布由人權委員會所主導的大型三年期計劃。該人權委員會委員 Edward Santow 表示，該計畫

[222] AR Coalition Letter （May 22, 2018）, https://www.aclunc.org/docs/20180522_AR_Coalition_Letter.pdf （last visited Aug. 29, 2018）.

[223] *Letter from Shareholders to Amazon CEO Jeff Bezos Regarding Rekognition*, ACLU（June 15, 2018）, https://www.aclu.org/letter/letter-shareholders-amazon-ceo-jeff-bezos-regarding-rekognition （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

將創造一個可負責且具包容性的創新藍圖，以為澳洲政府提供一個在數位時代下保護權利與自由之框架。即使人工智慧能幫助治療威脅生命的疾病，但就如劍橋分析公司（Cambridge Analytica）具爭議性的聲明中所表示，類似的技術也可能會威脅到隱私與其他的權利，因此科技與人權之間的權衡至關重要[224]。

第三節　言論自由（Freedom of expression）

壹、議題概覽

言論自由是一種基本人權，指一國公民可透過個人意願表達意見和想法的法定權利，且此些意見不受政府「事前」的審查及限制，亦無須擔心政府事後的報復。我國憲法第 11 條明文，人民有言論、講學、著作及出版之自由，聯合國世界人權宣言（Universal Declaration of Human Rights）第 19 條亦提及，人人有權享受主張、發表意見的自由；此項權利包括持有主張而不受干涉的自由，和通過任何媒介和國界尋求、接受和傳遞消息和思想的自由[225]。然而，並非所有國家的

[224] *Major Project to Focus on Human Rights and Technology*, AUSTRALIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION （May 22, 2018）, https://www.humanrights.gov.au/news/stories/major-project-focus-human-rights-and-technology （last visited July 25, 20180.

[225] Universal Declaration of Human Rights §19.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

人民都享有言論自由的基本權利，某些國家常基於各自的國家政策或法律，對人民的言論自由進行監控或管制。言論自由除了可能會因所處國家而受到不同程度的限制外，還可能因時代或地區而有所不同。過往傳播媒體並不發達，人民接取新聞的消息來源僅有報紙，然隨著網際網路的漸趨普及，在如今可輕易透過終端裝置接取網路世界的時代，人民之思想與行為受到網路言論影響之可能性亦日益增大。

即使人民享有言論自由的基本權利，並非所有言論皆當然理解為合法，我國刑法、性侵害犯罪防治法、兒童福利法、兒童及少年性交易防治條例即有對公然侮辱、誹謗、網路色情，以及恐嚇等言論做出限制。除了此些由法律明文規定的非法言論外，若言論是否違法仍有待商榷者，即落入言論自由灰色地帶（有害內容）[226]之範圍。通常會被納入有害內容之言論有不雅、不當、危害公共安全，或是可能侵害他人感情及價值觀的資訊。而在資訊傳遞如此迅捷的時代，為明確化有害內容是否應納入管制，以及網路上言論自由之範圍究係為何，Cass R. Sunstein教授根據網路上言論是否應受言論自由保障之問題，整理出三個學說的見解：

1. 市場學派（Markets）：此學派認為政府應保持「中立」，對於人民獲得資訊與提供資訊之自由，應交由類似經濟學之市場

[226] 林承宇，〈網際網路有害內容管制之研究〉，《廣播與電視》，18 期，頁 92（2002）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

自由競爭，以供需情況決定該言論是否應存在。換言之，政府干預程度越少越好，人民具有自行決定資訊內容市場之權利，政府只要尊重市場決定即可。

2. 麥迪遜學派（Madisonian）：此學派主張不應完全放任人民決定某言論之存歿，美國最高法院認為，為了促進公共利益，政府須扮演監督者的角色，以對危害公共利益的言論做出適當管制。

3. 特納學派（Turner）：此學派綜合前二學派之見解，認為傳統市場說與政府機能說應兼備，該學派更進一步根據媒體特性的不同分成二類：傳統媒體與網路媒體。若為傳統媒體，因該等媒體是單向傳播訊息，為避免媒體藉著控制頻道而主導政策或輿論方向,政府應扮演監督者的角色;若是網路媒體，因每個人皆可於網路世界發言，每個人皆可控制網路，因此政府不應干涉[227]。

貳、近期議題觀測

1. 坦尚尼亞命令未登記的部落格主應關閉其網站

2018 年 6 月 11 日，坦尚尼亞當局要脅將對未經許可的網站

[227] 同前註，頁 95-96。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

採取法律行動，並已下令所有未註冊的坦尚尼亞部落格以及線上論壇應關閉其平臺，若未遵循將會面臨罰款或是監禁[228]。坦尚尼亞當局於 2018 年 3 月通過一項法案，該規定要求線上內容提供者（如部落格或 Youtube 頻道），應向政府註冊並支付許可之費用。坦尚尼亞政府雖表示其僅會利用該法律處理網路犯罪，如仇恨言論、網路霸凌，以及網路色情。但批評者擔憂，該法律將賦予政府打擊異議與言論自由之權利。

2. 越南新的網路安全法影響資料與言論自由

2018 年 6 月 11 日，越南批准了一項將對數據、言論自由、隱私，以及其他權力產生影響的新的網路安全法，並將於 2019 年 1 月 1 日生效[229]。該法律要求 Facebook 與 Google 等全球科技公司應在越南本地進行資料的存取，還要求在當局提出要求後的一天之內，刪除違規之內容。著名科技新聞媒體 CNET 指出，越南目前已有相關法律，可懲罰任何反對國家政策之宣傳行為[230]。非營利組織「保護記者委員會」（The

---

[228] *Tanzania Orders All Unregistered Bloggers to Shut Down Their Sites*, AFRICAN NEWS （June 11, 2018）, http://www.africanews.com/2018/06/11/tanzania-orders-all-unregistered-bloggers-to-shut-down-their-sites/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[229] Mai Nguyen, *Vietnam Lawmakers Approve Cyber Law Clamping Down on Tech Firms, Dissent*, REUTERS （June 12, 2018）, https://www.reuters.com/article/us-vietnam-socialmedia/vietnam-legislators-back-cyber-law-clamping-down-on-tech-firms-dissent-idUSKBN1J80AE （last visited Aug. 29, 2018）.

[230] Dara Kerr, *Vietnam: Criticize Government on Social Media and Go to Jail*, C|NET （Nov. 29,

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

Committee to Protect Journalists, CPJ）亦譴責該法律，CPJ 的東南亞代表 Shawn Crispin 表示，越南新的網路安全法將對在線上工作的記者，或部落格主構成嚴重威脅，因此應立即廢除[231]。全球之聲（Global Voices Online）則認為，該新法律除了會減損越南民眾的言論自由之外，還可能會阻礙商業行為[232]。

3. 衣索比亞重新連接至網際網路

2018 年 6 月 23 日，衣索比亞宣布其已重新連接至網際網路，使民眾可利用技術與思想自由的融合，並重新開放 264 個被封鎖的網站與部落格[233]。衣索比亞總理的參謀長還於其 Twitter 上表示，這對於該國家而言，是言論自由進步的一大步。

4. 聯合國教科文組織贊同人權理事會之決議

2018 年 7 月 9 日， UNESCO 對 UNHCR 針對網路上的人權

2013）, https://www.cnet.com/news/vietnam-criticize-government-on-social-media-and-go-to-jail/（last visited Aug. 29, 2018）.

[231] *New Cybersecurity Law Threatens Press Freedom in Vietnam*, CPJ （June 12, 2018）, https://cpj.org/2018/06/new-cybersecurity-law-threatens-press-freedom-in-v.php （last visited Aug. 29, 2018）.

[232] Mong Palatino, *Vietnam's New Cybersecurity Law Could Further Undermine Free Speech and Disrupt Businesses*, ADVOX GLOBAL VOICES （June 25, 2018）, https://advox.globalvoices.org/2018/06/25/vietnams-new-cybersecurity-law-could-further-undermine-free-speech-and-disrupt-businesses/ （last visited Aug. 29, 2018）.

[233] *Ethiopia Reconnects Internet*, WORLD BULLETIN （June 23, 2018）, http://www.worldbulletin.net/internet/203351/ethiopia-reconnects-internet （last visited Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

促進與保護的第 A/HRC/38/L.10/Rev.1 號決議，表示贊同，特別是在重申線上人權，尤其是線上言論自由與線下言論自由相同之部分[234]。該決議嚴重譴責了侵犯人權的行為，諸如攻擊記者與婦女等。

第四節　資訊蒐集、接收與給予權（Right to Seek, Receive, and Impart Information）

壹、議題概覽

世界人權宣言第 19 條所闡述之言論自由中，除了言論自由之基本權利外，還包含了資訊蒐集、接收與給予權，尤其是，該權利含有獲得政府所控制訊息之積極權利之意涵。然而，接收訊息的權利卻不是絕對的，因可能會受到客觀、合比例原則，以及其他合理之限制。此外，資訊蒐集、接收與給予權還可能受到加密技術、匿名化、網路中立性，以及智慧財產權之影響。

貳、近期議題觀測

1. 印度修正資訊公開法卻可能損害人民資訊接取權

[234] UNESCO, *UNESCO Welcomes New UNHRC Resolution Highlighting Online Freedom of Expression and Noting UNESCO Internet Universality Indicator Framework* （July 9, 2018）, https://en.unesco.org/news/unesco-welcomes-new-unhrc-resolution-highlighting-online-freedom-expression-and-noting-unesco （last vistied Aug. 29, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

2017 年，印度決議修正 2005 年所施行的「資訊公開法」（Right To Information Act, RTI Act）。RTI Act 自 2005 年實施後已於 2012 年進行第一次修正，此次第二次修正是意欲取代 2012 年之版本。但此次修正卻也引來爭議，因在新法下，已有超過 60 名訊息搜索者（information seeker）因搜尋至關重要、具爭議性，且敏感的訊息，而受到殺害。然一旦訊息搜索者死亡，相關消息即會受到壓制，而影響人民接受相關資訊之權利[235]。

2. 新聞界與 Facebook 及 Google 之爭議

2017 年 7 月 9 日，在紙本報紙的銷售量逐漸萎縮之當下，各家新聞媒體爭相於 Facebook 與 Google 在新聞爭取能見度，然也在此情況下，Facebook 與 Google 因此擁有決定內容之權利。久而久之，也引起新聞媒體組織的不滿，也可能影響民眾接收訊息之權利。新聞媒體組織因此決定互相合作，以爭取與大型網路平臺談判之權利[236]。

3. 基於歐洲人權公約所發行的新手冊以保障言論自由

---

[235] Shruti Kedia, *Proposed Changed to RTI Act Invite Attacks on Activists*, YOUR STORY （Sept. 28, 2017）, https://yourstory.com/2017/09/rti-activists-attack/ （last visited July 25, 2018）.

[236] Jim Rutenberg, *News Outlets to Seek Bargaining Rights Against Google and Facebook*, NEW YORK TIMES （July 9, 2017）, https://www.nytimes.com/2017/07/09/business/media/google-facebook-news-media-alliance.html （last visited July 25, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

2017 年 7 月 21 日，波蘭、中歐及東歐的人權律師 Dominika Bychawska-Siniarska 撰寫了一本有關言論自由之手冊，該手冊檢視了歐洲人權公約第 10 條，與歐洲人權法院之判例法中，所解釋之言論自由的範圍與內容。

第五節　隱私和資料保護（Privacy and data protection ）

壹、議題概覽

隱私和資料保護同時是數個網路治理議題的核心，例如人權、DNS、資料經濟等。隱私是一項基本人權，是人民控制自己個人資訊，擁有是否揭露的權利。至於個人資料保護則是保護隱私的法律機制。如果媒體所公開的是杜撰的資訊，當事人可以依據名譽權遭受侵害以請求救濟；但是，如果媒體所公開者為事實，但卻是當事人不欲人知的資訊，對於這類未經當事人同意而揭露之私領域，如果當事人無法有任何救濟管道，對其甚不公平，因此，隱私權的概念即出於制止他人任意公開當事人私領域的事務，以免受到侵擾[237]。是以，傳統隱私權之核心意義即在於「生活不受干擾之權利」，性質上屬於被動消極的權利。

[237]黃三榮，論網際網路上之個人資料及其保護－以電腦處理個人資料保護法而論，資訊法務透析，頁 30-31，1996 年 9 月。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

所謂「資訊隱私權」，是指「在沒有獲得當事人同意之前，資料持有者不可以將當事人為某特定目的所提供之資料用在另一個目的上」，換言之，資訊隱私權與傳統概念隱私權不受干擾之消極性質不同，更強調個人對其資料的控制權與決定權。具體可分為以下幾種權利：

1. 知悉權：指個資主體有權得知其將被蒐集何種資料，並用於何種目的。
2. 選擇權：指個資主體應有權決定其個資應如何被使用。
3. 控制權：指個資主體具有檢視其個人資料的權利，並得對其進行維護，以確保資訊的正確性與完整性。

貳、近期議題觀測

近年來隱私的議題可從個人、政府與企業之間的關係進行分析。

1. 個人和政府

各國政府一直擁有國民的個人資料，例如出生紀錄、稅務資料等，且個人沒有權利拒絕向國家提供個人資料，如果政府各部門之間的資料相互流通，任何人在政府面前都是赤裸的。電子化政府的推動過程中，政府的職能與公民隱私權必須取得平衡，不但資訊的蒐集應當節制，乃至於對個人資料的處

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

理亦必須合理。近年來如 Amazon 提供美國警方有關高精確度人臉辨視的系統，如果用以去對監控特定人士，可能會產生寒蟬效應，更會對個人許多基本權利造成侵害。至少就目前為止，個人與政府之間隱私及資料保護的爭議仍是少數。

2. 個人和企業

隨著網路服務的普及，越來越多人利用電子商務進行交易，也因此在企業的手上留有大量的個人資料。另一方面，社群媒體的普及，許多人在社群媒體上所揭露的資料，可能超過其在實體生活中洩漏給旁人的還多。為確保個人資料的安全，許多大型網際網路公司都有其隱私權政策，亦有相當的網路安全機制以保護其持有的個人資料。然而 2018 年卻履履發生重大的個資事件，例如 Facebook 的劍橋分析事件，洩露高達 5000 萬筆個人資料，並被用於選舉方面的分析；又如 Google 亦被指稱窺探 Gmail 用戶的電子郵件，甚至有許多違法蒐集個人資訊的判決，這些相關的案例顯示出個人與企業之間隱私保護的議題是應該被仔細檢視的。

此外，另一項重大的爭議是被遺忘權，因應資料經濟的時代而生，因為人們過去無法記憶的資訊，因為網路而被永久記憶，其中可能包括一些對於自己不利的資訊，例如過去不良

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

的個人生活記錄、不成熟的偏激的言論、不雅的圖片或被他人惡意散發的謠言等。而當社會大眾透過網路搜尋查看到這些相關資訊，從而對這些資訊對應的主體產生一個負面的評價，也包括近年來火紅的人肉搜尋議題，並對資訊主體造成某種程度的隱私與人格權的侵害。雖然被遺忘權在全球仍有許多不同意見，但隨著歐盟 GDPR 上路，被遺忘權勢必成為必須解決的問題。

3. 政府和企業

政府與企業之間的隱私議題是最隱晦也是最重要的。由於政府和企業都收集了大量關於個人的資料。各國對網際網路商業公司（例如 Facebook、Google）施加了很大的壓力，希望可以取得企業的資料以進行反恐或相關的犯罪偵查。事業上，政府強化對企業個資的監控，也是近年來的近期議題觀測，例如美國政府要求 Twitter 提供批評政府的用戶個資、或是要求 Google 與 Microsoft 提供電子郵件用戶的個人資料進行犯罪偵查，乃至於英國等國家立法擴大政府資料調查權，以保障國家之名而要求網路服務業者提供政府數據資料，如果遭到濫用，可能會危害民主國家之根基。

同樣地，我國政府向 Facebook 要求資料的次數亦有增加趨勢，

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

根據 Facebook 透明度報告的統計[238]，我國政府 2018 年上半年共計提出 674 次的資料要求，取得了 1265 筆帳號資料，較去年上半年提出 493 次（取得 851 筆資料）及下半年提出 483 次（取得 778 筆資料）明顯增加[239]。

第六節　身心障礙者權利（Rights of persons with disabilities）

壹、議題總覽

根據 WHO 的統計，世界上約有 10 億人身處於身心障礙。由於人口老化、新疾病的出現、慢性健康狀況、武裝衝突和暴力、貧窮和不健康的生活條件以及缺乏關於身心障礙之原因、預防和治療的知識，身心障礙者人數正在增加中。

網際網路為社會融入身心障礙者提供了新的可能性。為了最大限度地發揮身心障礙者的潛在能力，有必要發展相關的網路治理和政策框架。聯合國於 2006 年通過的「身心障礙者權利公約」（Rights of Persons with Disabilities, UNCRPD），並進一步納入國家立法，並使這些權利能夠執行[240]。

---

[238] Facebook, *Government Requests for User Data*, https://transparency.facebook.com/government-data-requests (last visited Dec. 06, 2018).

[239] 林妍溱，〈臉書報告顯示政府要求的用戶資料大量增加，臺灣政府今年上半也申請了 493 次〉，iThome，2018/11/16，https://www.ithome.com.tw/news/127098 (最後瀏覽日：2018/12/06)。

[240] UN, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities （CRPD）*, https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

身心障礙者的無障礙挑戰來自於使用硬體、軟體和內容所需的能力，與身心障礙者的可用資源和能力之間的差距。為縮小差距，政策行動採取兩個方向：

1. 在設備、軟體和線上內容的設計和開發要求中包括無障礙標準。
2. 促進增加或替代身心障礙者功能的硬體和軟體配件的可用性。

在網路治理領域，主要關注線上內容和應用，以及適用於身心障礙者被接取和使用的因素。Web 可接取性（web accessibility）的國際標準由 W3C 在其 Web 可接取性計畫中開發。儘管存在這樣的標準，但是由於各種原因，例如缺乏意識或認為複雜性和高成本，許多線上應用仍然不符合這些標準[241]。

貳、**近期議題觀測**

1. 無障礙網站的推動備受重視

如何讓身心障礙者能無障礙地瀏覽網站，也就是優化網站的可訪問性（Website accessibility）持續受到關注。近年來美國與印度皆有推廣無障礙網站，在印度網站可訪問性計畫

.html （last visited Aug. 28, 2018）.

[241] UN, *Better UN websites for everyone*, http://www.un.org/en/webaccessibility/index.shtml （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

（India's Web Accessibility Project）中，逐步修正政府網站成為無障礙網站，並符合全球資訊網協會（World Wide Web Consortium）訂定的無障礙網站標準[242]。

美國已訂有身心障礙者保護法（Americans with Disabilities Act），一份民間法律組織 Lexology 文件：「您公司網站符合美國身心障礙保護法的規定嗎？」（Does Your Company Website Comply with Title III of the ADA? （link is external），呼籲各家公司應該注意自家網站是否符合身心障礙者保護法的規定，以免遭受訴訟，促進企業官網調整為無障礙網站[243]。

除此之外，對於無障礙網站的改版也有一些好消息傳出，根據「地方政府九大數位趨勢」（Top 9 Digital Trends in Local Government）報告指出，其中第九大趨勢即是多數地方政府開始實施無障礙網站，這個過往不受重視的細節已經開始調整了[244]。

2. 社群媒體是身心障礙人士的生命線

---

[242] W3C, *Web Content Accessibility Guidelines （WCAG） 2.1*, https://www.w3.org/TR/WCAG21/ （last visited Aug. 28, 2018）.

[243] *Does Your Company Website Comply with Title III of the ADA?*, https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=80539292-5912-46fc-9be4-20c2b5858432 （last visited Aug. 28, 2018）.

[244] *Top 9 Digital Trends in Local Government*, Jan. 24, 2018, https://www.prnewswire.com/news-releases/top-9-digital-trends-in-local-government-300587284.html （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

2018 年 4 月 4 日一則 Guardian 報導：「為何身心障礙人士不願刪除臉書」（The missing link: why disabled people can't afford to #DeleteFacebook），闡述儘管社群媒體會帶來潛在的危害，或者社群媒體公司對平臺的管理多漫不經心，社群媒體仍然是身心障礙者重要的生命線。報導提到一個案例，Phillip Green 是一個有多重健康問題人士且足不出戶，若沒有社群媒體，則他的生活會更艱難[245]。

因此，作者建議政府在管制社群媒體時，應平衡考量人民對於社群媒體的需求及其風險，尤其是身心障礙者難以離開社群媒體的使用。除此之外，英國應加強網路服務的普及與使用，英國超過 20%的身心障礙人士從未使用過網際網路，相較之下，只有 10%的成年人口沒使用過網際網路。英國貧困和農村地區仍缺乏高速寬頻[246]。

3. 蘋果公司推出身心障礙者表情符號

蘋果公司（Apple）於 2018 年 3 月 24 日推出 13 款新的身體障礙表情符號（emojis），包括視障、聽障和行動不便者，甚

[245] Frances Ryan , *The missing link: why disabled people can't afford to #DeleteFacebook*, The Guardian, Apr. 04, 2018, https://www.theguardian.com/media/2018/apr/04/missing-link-why-disabled-people-cant-afford-delete-facebook-social-media （last visited Aug. 28, 2018）.

[246] *Internet users in the UK: 2017*, https://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/itandinternetindustry/bulletins/internetusers/2017 （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

至還有導盲犬的表情符號，希望打造對身障人士更加友善的環境。

蘋果公司表示，他們向美國視障者協會（American Council of the Blind）、腦性麻痺基金會（Cerebral Palsy Foundation）以及美國國家聽障協會(National Association of the Deaf)諮詢，新增這 13 款表情符號：「目前的表情符號已有廣泛選擇，但仍未考量到身心障礙者的人生經驗。」蘋果表示，藉由多樣化的表情選擇，幫助消弭大眾彼此之間的隔閡，打造更包容的社會[247]。

第七節　性別和線上人權（Gender and human rights online）

壹、議題總覽

性別與線上人權之探討通常著重於婦女的網路權利，包括接取網際網路所衍生的議題，例如網路暴力，以及缺乏接取權限的議題，例如在接取資訊、教育、商業和政治活動方面失去機會等。歷史上，女

[247] Ace Ratcliff, Disabled People （Might） Finally Get Emojis That Represent Us, HUFFPOST, Apr. 09, 2018, https://www.huffingtonpost.com/entry/opinion-ratcliff-disability-emoji_us_5ac63d03e4b056a8f5992a67?utm_medium=email&utm_campaign=__TheMorningEmail__041118&utm_content=__TheMorningEmail__041118+CID_bb501e1e5c205a509724bf69c48b5018&utm_source=Email%20marketing%20software&utm_term=may%20finally&ncid=newsltushpmgnews__TheMorningEmail__041118 （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

童和婦女（girls and women）在教育（包括 ICT 技術專業）、衛生、社會福利、政治參與和司法方面，面臨歧視和重大的不平等。另外，暴力、移民、衝突和危機也影響了婦女的福祉，以及她們無法接觸網路和無法發揮使用網路的能力。

根據網路基金會的一項研究，增加智慧手機的取得還不足以讓婦女上網。研究顯示，雖然大多數男女手中擁有電話，但只有 37%的女性可能接取網際網路（約占同一社區男性人數的一半），也降低了透過網際網路參與經濟或政治的機會[248]。

除了加強婦女的線上參與之外，透過網際網路侵害婦女的行為，亦需要加以解決。利用線上方式進行的暴力行為，包括網路干擾（cyberstalking）、監視和隱私侵犯、性騷擾以及未經授權的使用和操縱個人資訊，包括圖像和視訊。在無處不在的連接時代，與網際網路中介機構合作建立更安全的網路空間，成為全面實現婦女人權與發展的第一步。

貳、**近期議題觀測**

1. 非洲利用技術為婦女找尋解決方案

婦女進步協會（Women's Advancement Deeply）代表 Jacky

[248] Web Foundation, *Women's Rights Online: Translating Access into Empowerment*, 2015, http://webfoundation.org/about/research/womens-rights-online-2015/ （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

Habib 展示，肯亞（Kenyan）應用程式開發者設計出一項消除性別差距的 APP，利用科技解決方案幫助婦女瞭解並爭取自身權益。此外，一項名為 Sophie Bot 的機器人可以讓使用者以匿名方式進行性議題相關之諮詢，該服務由肯亞愛滋病控制中心及聯合國人口基金所贊助。現今，Sophie Bot 的服務以不限於肯亞境內，在 4500 名 Sophie Bot 使用者中約有 30%來自肯亞境內，甚至 18%使用者位於美國[249]。

烏干達（Uganda）也有類似的 APP，叫做「盡量問」（Ask Without Shame），該 APP 與 Whatsapp、簡訊及電話亭合作，由醫療專業人士提供與性相關問題的解答。該 APP 上線 3 年後，目前註冊人數約 5 萬人，主要來自東非地區[250]。為了縮減非洲地區性別落差，在肯亞發起一項名為「婦女與網路聯盟」（Women and the Web Alliance）的公私協力計畫，旨在肯亞偏遠地區教導女性數位能力，減少男女之間的科技能力差距，讓更多婦女取得數位與網路科技的機會[251]。

---

[249] Jacky Habib, *Kenyan App Developers Harness Technology to Take on Gender Gaps*, Apr. 16, 2018, https://www.newsdeeply.com/womensadvancement/articles/2018/04/16/kenyan-app-developers-harness-technology-to-take-on-gender-gaps （last visited Aug. 28, 2018）.

[250] *The Ask Without Shame Android Application Makes It Possible For Teens And Young Adults To Access Through Their Mobile Phones Accurate Information About Sex*,, http://askwithoutshame.com/ （last visited Aug. 28, 2018）.

[251] *The 160 Girls Project*, http://160girls.org/ （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

2. 網路騷擾指南

美國自由言論與新聞人員網站 PEN America 編制一份「網路騷擾指南」（Online Harassment Field Manual），挑戰言論自由下必須忍受網路騷擾的迷思。該指南作為一項嚇阻工具，鼓勵受到網路騷擾者應該勇於揭發，不應該保持沉默，並且透過指南的幫助減少網路使用者受到損傷。

3. 聯合國代表譴責網路暴力對婦女的侵害

聯合國代表 Dubravka Šimonović 於 2018 年 6 月 21 日在第 38 屆人權理事會發表報告時指出，針對網路上侵害婦女權益的暴力行為，應該積極瞭解如何有效防止並打擊之。她認為對於婦女暴力的定義應該要涵蓋所有針對婦女和女童的基於性別的暴力行為，其可能透過通訊技術加劇此類行為的威脅。Šimonović 呼籲政府應制定新的監管框架，回歸人權基礎，禁止透過網路對婦女施暴，並宜有清楚的定義、符合法律必要性及比例原則等。

4. 聯合國教科文組織歡迎婦女保護決議

UNESCO 對於 UNHRC 決議「關於網路對人權的促進、保護與享受」（Resolution A/HRC/38/L.10/Rev.1），特別是重申網路人權，特別是與言論自由有關的人權，與線下（offline）人

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

權應受同等保護。該決議同時譴責嚴重侵犯人權的行為，例如襲擊記者和婦女[252]。

UNESCO 表示對於「網路普遍性指標項目」（Internet Universality Indicators）的界定有了一些進展，將有助於協助各國或利害關係人確定網路普遍性的落差，並在政策與執行上提供適當的建議[253]。

[252] UNESCO, *UNESCO welcomes new UNHRC Resolution highlighting online freedom of expression and noting UNESCO Internet Universality Indicator Framework*, Jul. 09, 2018, https://en.unesco.org/news/unesco-welcomes-new-unhrc-resolution-highlighting-online-freedom-expression-and-noting-unesco （last visited Aug. 28, 2018）.

[253] UNESCO, *Internet Universality Indicators*, https://en.unesco.org/internetuniversality （last visited Aug. 28, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第八章　網路不實資訊之治理建議

目次

第一節　網路不實資訊之發展脈絡

壹、何謂網路不實資訊

貳、網路不實資訊之產生機制

一、生成與來源

二、市場影響力與民眾之權衡

三、國內外重大事件

第二節　網路不實資訊之國際趨勢

壹、與網路不實資訊有關之法案

一、美國誠實廣告法草案

二、德國社交網路強制法

三、法國反假消息法草案

四、馬來西亞反假新聞法

五、我國相關之法律提案

六、小結

貳、歐盟與我國對應網路不實資訊之策略

一、歐盟針對網路不實資訊之公眾徵詢報告

二、HLEG 建議措施與我國現況

三、小結

第三節　網路不實資訊涉及之法律議題

壹、不實資訊與言論自由之權衡與拉扯

一、美國言論自由之保障初探

二、歐盟言論自由之保障初探

三、憲法保障言論自由之範疇探討

四、小結

貳、管轄權之確立

第四節　結論與建議

壹、網路不實資訊處理機制之建立

一、分析方案一

二、分析方案二

三、分析方案三

四、建議方案三與執行模式

貳、媒體識讀能力之長期培養

一、媒體產業新聞專業之提升

二、學童媒體識讀能力之培養

三、媒體識讀能力之終身學習必要性

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第一節　網路不實資訊之發展脈絡

早在 19 世紀，在印刷機的不斷改進，以及新聞紙的售價越趨低廉之情況下，具有政黨傾向的報紙大幅度的擴大其影響範圍，當時即有人指出，若放任這些消息充斥報紙版面，新聞做為事實查核機關的有效性將受到嚴重損害。進入 20 世紀後，廣播與電視相繼出現並成為民眾接收訊息的主要來源，但這些新平臺卻可能減低實質上的政策異論，因富有領袖魅力的候選人可能會藉此凌駕於實際上更具領導能力的候選人。隨著網際網路於 2000 年代興起，民眾接收消息之來源再一次轉變，但線上新聞的訊息量持續增長卻也引發一連串的隱憂。人民雖能透過網際網路發表見解與想法，但在觀點過度多樣化之下，志趣相投的民眾將更易於隔絕相反觀點，並形成「回音室效應」（echo chambers）[254]與「言論濾泡」（filter bubbles），又可稱為「同溫層」。

在 Facebook、Twitter、Google 等社群媒體網站普及後，其透過演算法之方式推薦用戶可能有興趣之內容，使得人民選擇與自己觀點

[254] 回音室效應（echo chamber effect）係指，在網際網路社群平臺中，某一用戶接觸到的訊息與觀點往往與自己本身所持的立場極為相似，因此可被視作自己言論的「迴音」。但身處其中的用戶往往將其視之為「真實世界」的全部，並相信自己的意見與主流觀點及事實相符，以進一步堅定自己的既有立場，亦可稱為「言論濾泡」。參見沈旭暉，〈「迴音室效應」：全球選舉的新常態〉，國際學海迷津 104，2017/05/08，http://www.ir-basilica.com/104%E3%80%8C%E8%BF%B4%E9%9F%B3%E5%AE%A4%E6%95%88%E6%87%89%E3%80%8D%EF%BC%9A%E5%85%A8%E7%90%83%E9%81%B8%E8%88%89%E7%9A%84%E6%96%B0%E5%B8%B8%E6%85%8B/（最後瀏覽日：2018/07/02）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

相近之人進行對話的趨勢越演越烈。此外，由於人人皆可在社群網站發聲，使得資訊內容可在無第三方過濾、事實查核，抑或編輯判斷的情況下進行傳播，也因此成為了有心人士操縱他人思想與言行的溫床[255]。2018 年 7 月，印度便發生一名 Google 工程師 Mohammad Azam 受網路不實資訊所累，竟被網民誤當成兒童綁架犯，而被 2000 人活活毆打致死之事件[256]。由此可知，在訊息的傳遞益加迅捷的今日，網路不實資訊對社會帶來之影響十分巨大，還可能成為可怕的武器，是以，各國政府、媒體工作者、社群媒體平臺，以及一般大眾皆應加以重視，並一同防免與減低網路不實資訊所可能造成之危害。

壹、何謂網路不實資訊

「網路不實資訊」（disinformation）又可稱為「假消息」，是一個不確定的法律概念，因此在判斷特定訊息是否為網路不實資訊時，主管機關須先針對何謂「網路不實資訊」進行定義。一般而言，網路不實資訊係指故意傳遞錯誤或虛假之訊息，以誤導讀者的新聞文章，並包含意圖偽造新聞，或是源自於諷刺類網站或文章，但卻可能誤導讀

[255] Hunt Allcott & Matthew Gentzkow, *Social Media and Fake News in the 2016 Election*, JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES, Vol. 31 No. 2, at 211 （2017）, https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf （last visited July 2, 2018）.

[256] 施旖婕，〈【Google】工程師遭 2 千鄉民打死 被假新聞所害〉，蘋果日報，2018/07/17，https://tw.news.appledaily.com/international/realtime/20180717/1392819（最後瀏覽日：2018/07/19）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

者，尤其是僅節錄部分內容於 Facebook 或 Twitter 上，以斷章取義的方式誘使讀者確信為真實之情形[257]。根據美國學者 Hunt Allcott 與 Matthew Gentzkow 之定義，網路不實資訊之界定範圍應排除非故意的錯誤報導、並非來自特定新聞文章的謠言、陰謀論（因陰謀論難以驗證真偽，且通常是由相信該消息為真的民眾所發起）、不可能被曲解為事實的諷刺性言論，以及政客所做的虛假言論等[258]。

歐盟 2018 年 1 月成立的假新聞與網路不實資訊的高階顧問小組 HLEG，其於「多面向的網路不實資訊處理方式」（A Multi-dimensional Approach to Disinformation）[259]中指出，「假新聞」（fake news）同時包含了風險相對較高以及較低的形式，以風險相對較低之情形而言，通常是指報導者的無心之過（honest mistake）、具黨派傾向的政治言論，以及網路誘餌式標題（click bait headline）。風險相對較高之形式則指外國或國內團體透過惡意捏造、草根團體的滲透（infiltration of grassroots groups），與自動放大技術（automated amplification techniques）等方式，削弱國家的政治進程[260]。

---

[257] *Id.* at 213.
[258] *Id.* at 214.
[259] European Commission, *A Multi-dimensional Approach to Disinformation: Report of the Independent High Level Group on Fake News and Online Disinformation* （2018）, https://blog.wan-ifra.org/sites/default/files/field_blog_entry_file/HLEGReportonFakeNewsandOnlineDisinformation.pdf （last visited July 2, 2018）.
[260] *Id.* at 10.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

值得注意的是，HLEG 與一般學者專家皆表示，網路不實資訊並不全然等同於假新聞，原因有二：其一，「假新聞」這個詞彙無法完全傳達出「網路不實資訊」所牽涉的複雜問題。因「網路不實資訊」所涉及的內容可能並非全為「虛假」(fake)，而是將捏造的訊息與事實互相混合，例如網路上的虛假跟隨者(networks of fake followers)、捏造或操縱視頻影音之內容、有針對性的廣告等。其二，在政客或其支持者利用「網路不實資訊」消除其認為不適當，或對其不利的報導時，若採「假新聞」這個詞彙，將無法明確表達相關意涵，還具有誤導性。除此之外，歐盟所定義的網路不實資訊，亦包含了屬於灰色地帶形式的言論，特別誹謗是仇恨言論、煽動暴力等有害但又不一定非法的內容[261]。

因此，歐盟所指涉的「網路不實資訊」，包含了所有形式的虛偽、不精確，或是具誤導性的訊息，且這些訊息的設計、呈現或推廣均是意圖藉此牟利或是造成公共損害，但並不包含於網路上創造或散播已受歐盟法或成員國之內國法所規管之非法內容，誠如 Hunt Allcott 與 Matthew Gentzkow 所提出之排除事項，不具誤導性的諷刺或模仿之內容亦非屬網路不實資訊的範圍[262]。

---

[261] *Id.*
[262] *Id.* at 11.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

綜上所述，歐盟切割網路不實資訊與假新聞，將並非全為虛假內容之不實資訊納入討論範疇，可認其定義之範圍較為精確，是以，以下之討論將會以歐盟所定義與使用之「網路不實資訊」（即假消息）為主。

貳、**網路不實資訊之產生機制**

一、生成與來源

在社群媒體平臺的盛行，以及訊息傳遞越趨迅速之下，網路不實資訊充斥了網際網路，依據歐盟於 2017 年 11 月 13 日至 2018 年 2 月 23 日，針對假新聞與網路不實資訊所做的公眾徵詢文件，高達 97% 的受訪者表示曾接觸過網路不實資訊，其中更有 38%的受訪者指出其每日皆會接觸到網路不實資訊[263]（下**錯誤! 找不到參照來源。**）。而網路不實資訊之成因主要是基於影響民眾對特定事務的理解與思考，根據統計，較容易受到網路不實資訊操縱之領域為民眾對於投票選舉之決策及移民政策，其可能會削弱或破壞公共機構之執行力，並影響環境與健康政策、公共財政與安全[264]。

---

[263] European Commission, *Synopsis Report of the Public Consultation on Fake News and Online Disinformation*, at 7 （2018）, https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20180509/verslag_van_de_openbare_3/document3/f=/vko7nuk9f6k1.pdf （last visited July 2, 2018）.

[264] European Commission, *Summary Report of the Public Consultation on Fake News and Online*

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

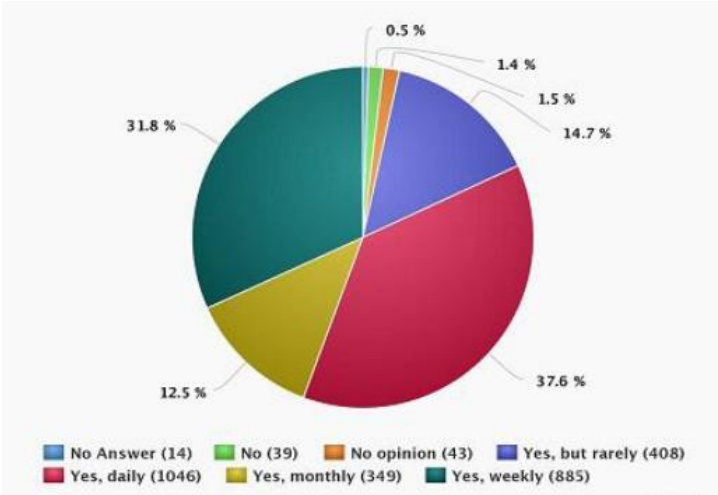


圖 1 民眾接觸到網路不實資訊之頻率

資料來源：European Commission, Synopsis report of the public consultation on fake news and online disinformation.

若放任網路不實資訊於網路世界流竄，除了可能影響民眾對特定議題之決策，還可能進一步導致言行與思考受到相當程度的浸染。為減低民眾「知的權利」遭受網路不實資訊損害之程度，應通透瞭解該等訊息所可能產生之問題，然網路不實資訊之議題涉及多個面向，於社群媒體盛行的時代，除了政治行為者、新聞媒體與公民運動行為者外，平臺業者亦可能與網路不實資訊之傳播有關。而網路不實資訊之生成來源則可歸納為以下四項：

1. 特定政治行為者：舉例來說，外國政府與國內團體可能會透

Disinformation, http://www.spir.cz/sites/default/files/prilohy/Summaryreportofthepublicconsultationonfakenewsandonlinedisinformation-pdf.pdf （last visited July 3, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

過該等消息,削弱國家媒體系統與政治進程的完整性。再者，即使是在國內，也並非所有的政治家與公權力皆對媒體自由與獨立性有著同等尊重，因此不可避免的，會使得部分公民對政治行為者與有關當局抱持懷疑之態度。

2. 新聞媒體：並非所有新聞媒體業者皆保有相同的專業性和編輯獨立性，因此即使新聞媒體可在打擊網路不實資訊和提高社會韌性（societal resilience）發揮重要影響力，但部分新聞媒體卻可能是助長網路不實資訊之原因，從而導致整個國家公民對新聞媒體之信賴度減弱。

3. 公民運動者：公民運動者雖在許多領域發揮重要的監督作用，包括非營利新聞、事實查核（fact-checking）、驗證、消費者保護、媒體素養培養,以及要求相關主管機關對其行為負責，卻也可能是網路不實資訊的問題來源。由公民個人或共同發布的虛假與誤導性內容，可能會促使相關訊息的流通更為迅速，並更加分化信任度較低的社會，為整體社會添加高度不穩定性。

4. 社群媒體平臺：隨著越來越多人民轉向社群媒體平臺臺獲取訊息，並接觸公共事務，平臺業者作為訊息推動者與守門員的角色益趨重要。為了減低接觸網路不實資訊之可能性，平

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

臺業者紛紛推出相關工具，使民眾能接取來自各個不同來源的多樣化訊息與觀點，然而，這些工具亦可能遭到有心人士之利用。換言之，許多用於現代數位生態系統之工具雖是基於合法目的而向公眾提供，例如行為資料收集、分析、廣告交易平臺（advertising exchanges）、用於群集偵測（cluster detection）與追蹤社群媒體觀點的工具，以及各種形式的 AI 與機器學習（machine learning），卻可能被網路不實資訊提供者或散播者所濫用[265]。

總結上述四項問題，可以發現無論是何種型態來源的網路不實資訊，其所帶來的威脅皆牽涉到龐大、複雜且不斷發展的社群媒體生態系統，且該生態系統通常並不透明，也使得公民權益進一步受到剝削[266]。尤其是當網路不實資訊帶來之威脅可能影響選舉或公民投票時，更可能因民眾無法取得精確資訊，而影響其投票之決策，最終使得國家重大政策難以推動或執行。是以，惟有提供精確且透明的資訊，才能有機會達成向民眾呈現與傳達這些重要的事項與立場。

二、市場影響力與民眾之權衡

在社群媒體逐漸成為民眾接收訊息的主要來源之下，網路不實資

[265] European Commission, *supra* note 259, at 11-12.
[266] *Id.* at 12.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

訊對市場的影響力亦日益攀升。首先，媒體產業的進入壁壘急遽下降，因自行建立網站容易，且易於透過廣告收益將網站內容商業化。第二，誠如前述，社群媒體十分適合用於各種資訊的傳播，而社群媒體網站近幾年的使用量大幅上升，以臉書（Facebook）為例，2016 年時的活躍用戶已達到 18 億，截至 2017 年 6 月，更已突破 20 億[267]，由此可知網路資訊之傳遞越趨容易。第三，由於近幾年網路不實資訊影響人民決策之情形有增長之趨勢，也進而降低民眾對大眾傳播媒體的整體信任度，而對主流媒體的信任度下降，可能同時是網路不實資訊造成的原因與結果。最後，網路不實資訊將造成政治兩極化，並使得政治光譜的任一方對另一方的想法更加負面[268]。

製造或協助散播網路不實資訊之人，通常是基於金錢或意識形態而進行；金錢動機是大部分網路不實資訊製造者參與散播之主要原因，因為社群媒體網站傳播的文章，可以透過用戶點擊原始網站來獲得顯著的廣告收入。至於意識形態的動機，則可能是為了拉抬特定政策或特定候選人之民眾支持率，藉由大量散播網路不實資訊之手段達成目的[269]。

---

[267] 36Kr，〈Facebook 月活躍用戶破 20 億，將近世界人口四分之一〉，科技新報，2017/06/28，http://technews.tw/2017/06/28/two-billion-people-coming-together-on-facebook/（最後瀏覽日：2018/07/03）。

[268] Hunt Allcott, *supra* note 255, at 215-17.

[269] *Id.* at 217.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

由成本面觀之，產製網路不實資訊所需負擔的成本較傳遞真實的訊息為低，而消費者若不願付出任何成本，亦難以推斷該訊息之真實性[270]。換言之，由於網路不實資訊不需花費大量時間、人力或金錢成本尋找新聞題材，更不需歷經查證之過程，因此發布成本相對較低，再加上消費者多半處於被動接收資訊的狀態，若欲探究訊息真實性則需額外花費成本，因此在最終供需平衡的情況下，自然產生出市場上充斥網路不實資訊之結果。

網路不實資訊雖可能為消費者帶來效用，但卻可能導致消費者更難以推斷真實世界的情況，從而使社會成本增加[271]。消費者可自網路不實資訊帶來之效用有二：其一，消費者期望知悉事件真相之程度。以選舉為例，在消費者選擇對任一個候選人表態支持時，通常是因其完全瞭解能自該候選人獲取特定的私人福利。若特定候選人當選能使消費者得到大量利益，縱使訊息並非真實，使消費者犧牲獲悉真相的機會成本，但實質上的利益卻仍可能對消費者具有吸引力。其二，消費者會為了極大化預期效用，而選擇自與其想法較近的新聞媒體公司獲取訊息，並在該特定新聞媒體公司所發布之新聞報導中，形成自己對現實社會的理解，無論社會之真實情況為何。而在真相與消費者個

[270] *Id.* at 212.
[271] *Id.*

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

人的心理效用之作用下，消費者則須面臨接取精確無偏頗的訊息，或是依循個人偏好瀏覽特定訊息的權衡[272]。

在民眾各自偏好的催化下，網路不實資訊倚賴社群媒體平臺的崛起，成為民眾最容易接觸到的訊息之一，也直接或間接的影響人民之決策，其中，選舉、公投，以及國家重大政策的發布，即為相對容易受到有心人士操弄，以左右民眾思想的重要案例。

三、國內外重大事件

根據美國人權機構「自由之家」（Freedom House）於 2017 年 11 月發表的「2017 年網路自由度報告書」（Freedom on the Net 2017）[273]，其調查 65 個國家後發現，至少有 30 個國家有暗中操控和引導網路輿論之情況，較 2016 年的 23 個為多，可推論透過網路不實資訊操控線上言論之發展已是一種值得注意的趨勢。該報告指出，如今網路不實資訊之提供者並不僅限於一般民眾，政府機關亦可能藉此宣揚對其有利之資訊，以達到特定政治目的。針對政府與有心人士透過網路不實資訊操縱輿論之手段，則通常是透過下列五種：（1）雇用走路工操縱輿論（paid progovernment commentators）；（2）使用機器人帳號參與

[272] *Id.* at 218.

[273] Freedom House, *Freedom on the Net 2017: Manipulating Social Media to Undermine Democracy* （Nov. 2017）, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN_2017_Final.pdf （last visited July 3, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

討論（political bots）；（3）盜用媒體網站或異議者帳號（hijacked accounts）;（4）選舉時期發布假新聞（fake news around elections）;（5）收買媒體，左右報導內容（progovernment media and propaganda）[274]。包括委內瑞拉、菲律賓與土耳其在內的 30 個國家政府，就被發現雇用「觀點塑造者」（opinion shapers）傳播政府觀點、推動特定議案，或是在社群媒體網站上反對批評政府之言論[275]。

而自 2016 年的美國總統大選以來，網路不實資訊的陰影即壟罩了各大公投選舉，2016 年的英國脫歐公投（Brexit referendum）以及 2017 年的西班牙加泰隆尼亞獨立公投（Catalan independence referendum）皆被懷疑有網路不實資訊介入，可能影響民眾決策[276]。

1. 2016 年美國總統大選

2016 年的美國總統大選期間，民眾對於兩位候選人 Donald Trump 與 Hillary Clinton 之支持度，分別受到了網路不實資訊之影響，更傳出俄羅斯介入選情，以提升較親俄的 Donald Trump 支持率之謠言，該事件又被稱為「通俄門事件」（Russiagate）。根據 BuzzFeed [277]與衛報（the Guardian）[278]之

[274] *Id.* at 11.
[275] *Id.* at 2.
[276] Nikolaj Nielsen, *EU Commission to Target Fake News*, EU OBSERVER （Nov. 13, 2017）, https://euobserver.com/justice/139850 （last visited July 4, 2018）.
[277] Craig Silverman, *How Teens in the Balkans are Duping Trump Supporters with Fake News*,

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

報導，超過 100 個支持 Donald Trump 的網站被發現是登記在前南斯拉夫馬其頓共和國（former Yugoslav Republic of Macedonia）的小鎮 Veles，其以向年輕人（大部分為青少年）提供金錢報酬，吸引年輕人協助散播網路不實資訊。該小鎮人口雖僅 45,000 人，卻建立至少 150 個美國政治網站，獲取大量錢財，並被懷疑與美國總統大選有關，係因其位處歐洲，所登記之網路域名卻與美國有相當關聯，且網站皆發布了支持 Donald Trump 之言論，譬如 WorldPpoliticus.com、TrumpVision365.com、USConservativeToday.com、DonaldTrumpNews.co 與 USADailyPolitics.com 等[279]。

誠如前述，製造或協助網路不實資訊散播之人通常可能是基於金錢上之理由，Veles 小鎮的年輕人之所以願意投入相關不實訊息之傳播，亦與該原因有關。該小鎮的年輕人自主流媒體獲取消息後，會重新改寫內容並賦予網路釣餌式標題，最後再將消息放置於 Facebook，藉由全球最大的社群媒體平臺

BUZZFEED （Nov. 4, 2016）, https://www.buzzfeed.com/craigsilverman/how-macedonia-became-a-global-hub-for-pro-trump-misinfo?utm_term=.mwk8LKEOq#.oyBXpvKLx （last visited July 4, 2018）.

[278] Dan Tynan, *How Facebook Powers Money Machines for Obscure Political 'News' Sites*, THE GUARDIAN （Aug. 24, 2016）, https://www.theguardian.com/technology/2016/aug/24/facebook-clickbait-political-news-sites-us-election-trump （last visited July 4, 2018）.

[279] Craig Silverman, *supra* note 277.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

來迅速傳播，因與其他平臺相比，透過臉書傳遞能取得的「點擊率」（clicks）更多[280]。

此外，美國舊金山灣區亦被發現一個由兩個人經營的小網站 Liberty Writers News 有相同的情形。該網站經營人 Paris Wade 與 Ben Goldman 表示，其平均每日瀏覽人次約為 700,000 人，透過瀏覽人數的點擊率，每月可取得的廣告收入達到 10,000 至 40,000 美元。即使其臉書專頁僅具 150,000 個讚，但經過意識形態類似的網頁傳播後，大概有 700 至 800 萬人能接收到其所發布的網路不實資訊[281]。美國媒體人 Paul Horner 亦建立了一個專門寫網路不實資訊的網站，更於大選結束後表示 Donald Trump 之所以能勝選，有一部分原因應歸功於他所散播的網路不實資訊[282]。

針對美國競選期間所散播的網路不實資訊，根據俄亥俄州立大學（Ohio State University）之調查， Hillary Clinton 的健康狀況不佳、Hillary Clinton 批准向伊斯蘭聖戰分子（Islamic

---

[280] *Id.*

[281] Dan Tynan, *supra* note 278.

[282] Maria L La Ganga, Paul Horner: How the Fake-news Kingpin's Life and Death Blurred Fact and Fiction, The Guardian （Sept. 30, 2017）, https://www.theguardian.com/us-news/2017/sep/30/paul-horner-how-the-fake-news-kingpins-life-and-death-blurred-fact-and-fiction ;亦參見陳君毅，〈假新聞之王：因為有我，川普才能當選美國總統〉，TechOrange 科技報橘，2016/11/29，https://buzzorange.com/techorange/2016/11/29/fake-news-makes-isa-president/（最後瀏覽日：2018/07/04）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

jihadists）出售武器（包括伊斯蘭國（ISIS）在內），以及教宗方濟各（Pope Francis）支持 Donald Trump 等三項網路不實言論，較受到民眾所採信。也由於該等消息的大肆散布，使得 2012 年時投票支持 Barack Obama 的選民，有 4%因相信網路不實資訊為真，而選擇不再支持同樣出身民主黨（Democratic Party）的 Hillary Clinton[283]（下**錯誤! 找不到參照來源。**）。

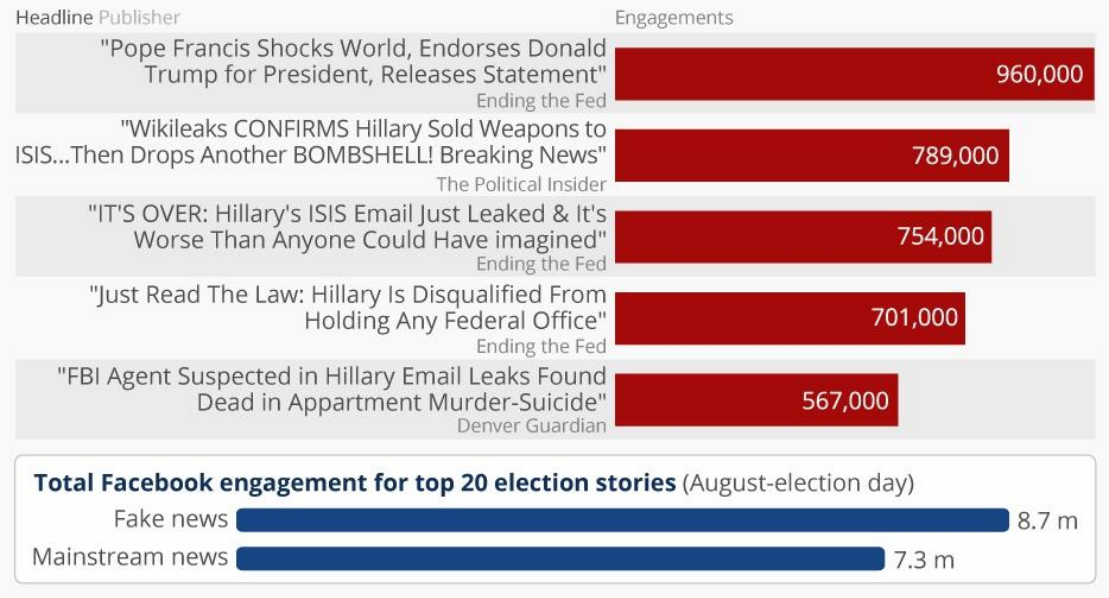


圖 2 臉書上與美國總統大選有關的散播率前五名網路不實資訊

資料來源：Statista

2. 2016 年英國脫歐公投

[283] Aaron Blake, *A New Study Suggests Fake News Might Have Won Donald Trump the 2016 Election*, THE WASHINGTON POST （Apr. 3, 2018）, https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2018/04/03/a-new-study-suggests-fake-news-might-have-won-donald-trump-the-2016-election/?utm_term=.a8e6355e3af9 （last visited July 4, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

2016 年 6 月 23 日，英國國內就其歐盟成員國資格去留問題舉行「英國去留歐盟公投」（The United Kingdom European Union membership referendum），通稱「英國脫歐公投」（Brexit vote），英國國內則簡稱為「歐盟公投」（EU referendum）。對於公投的投票結果，支持留歐的得票率為 48.1%，支持脫歐的得票率則為 51.9%，由脫歐派勝出[284]。然而，如同 2016 年的美國總統大選，英國脫歐公投亦被懷疑有網路不實資訊介入之情形。

根據英國反種族歧視團體「希望而非仇恨」（Hope not hate）所發表的「社群媒體上的機器人、假新聞與反穆斯林訊息」（Bots, Fake News and the Anti-Muslim Message on Social Media）文章，以及上述「2017 年網路自由度報告書」所歸納的五點輿論主要操縱方式，於社群媒體平臺上透過機器人帳號（或殭屍軍隊 bot armies）傳播、轉貼相關文章，可達到特定消息之散播程度受到強化之效果[285]。於 2016 年 6 月 10 日至 7 月 10 日的英國脫歐公投前後，被發現有超過 1,000

[284] 中央銀行，〈英國脫離歐盟之可能影響〉，頁 19（2016），https://www.cbc.gov.tw/public/Attachment/671114162571.pdf（最後瀏覽日：2018/07/05）。

[285] Hope Not Hate, Bots, *Fake News And the Anti-Muslim Message on Social Media*, https://www.hopenothate.org.uk/bots-fake-news-anti-muslim-message-social-media/ （last visited July 5, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

萬則的 Twitter 貼文使用與公投相關的標籤（hashtag），還有 13,493 個 Twitter 虛擬帳號組成的殭屍軍隊，張貼多達 65,000 次的公投相關訊息，但在公投結束後不久即消失無蹤，還有 26,538 個帳戶迅速變更名稱。除了機器人之外，參與網路不實資訊散播的 794,949 名用戶中，僅 3.7%（30,122 人）的用戶位於英國，因此也引發了外國可能參與輿論控制之問題[286]。

無論是否贊成脫歐或留歐，公投過程所散播的網路不實資訊中，以下述六項最為惡名昭彰[287]：

(1) 絕對沒有人可以威脅英國於歐盟單一市場中的地位：由於英國首相 Theresa May 已承諾英國將脫離歐盟單一市場，因此也證實該消息為不實資訊。

(2) 英國若與歐盟結清帳戶，每周將可取回 3.5 億英鎊：然實際上，此金額的計算並未考慮到英國自歐盟獲取的資金與回扣。

---

[286] Dr. Joe Mulhall, *Bots, Fake News and Russian Influence on the Brexit Referendum: A Look at the Evidence*, HOPE NOT HATE （Feb. 2, 2018）, https://hopenothate.com/2018/02/02/bots-fake-news-russian-influence-brexit-referendum-look-evidence/ （last visited July 5, 2018）.

[287] Jon Stone, *Brexit Lies: The Demonstrably False Claims of the EU Referendum Campaign*, INDEPENDENT.CO （Dec. 17, 2017）, https://www.independent.co.uk/infact/brexit-second-referendum-false-claims-eu-referendum-campaign-lies-fake-news-a8113381.html （last visited July 5, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

(3) 英國需緊急預算才得以恢復公共財政上的穩定：在英國於 2019 年 3 月脫離歐盟前，英國並未有提高關稅或削減開銷之計畫，且發表該言論之大臣 George Osborne 由於已被 Philip Hammond 所取代，因此並未具有實施緊急預算案之機會。

(4) 由於其他成員國贊成高度監管與保護主義經濟因此導致了英國的失敗：1999 年時，英國在歐盟理事會（European Council）中的 57 個法案制定中雖占少數，但卻在其後的 2,474 個法案制定中占多數。根據 VoteWatch 的調查，英國在 87%的時間是處於勝利的一方，且與被孤立之情形有相當大的距離。

(5) 三分之二的製造業工作機會取決於歐洲的需求：此係源於英國經濟顧問公司（Centre of Economics and Business Research, CEBR）的一項過時數據，且該顧問公司其後修正了該筆資料，並指僅 17%左右之製造業工作機會取決於歐洲。

(6) 土耳其將加入歐盟：一般認為此項目對於英國民眾投票決策之改變最具影響力，因其十分擔憂若土耳其成功加入歐盟，將會有大量土耳其移民進入英國境內，而威脅

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

到國家安全。但實際上，土耳其雖在 1999 年即成為歐盟的官方候選人，並於 2005 年展開談判，但因談判過程困難重重，是以依據現時的進度，土耳其並無正式加入歐盟之可能[288]。

在網路不實資訊的影響下，英國脫歐公投最終得到脫離歐盟之結果，然卻有投票支持脫歐的民眾在看到結果後表示驚嚇，並提到其從未想過公投真的會通過。而根據 Google Trends 之統計，在通過脫歐「之後」，英國人民搜尋下列問題之數據急速飆升：（1）脫離歐盟意味著什麼？（2）什麼是歐盟？（3）歐盟內有哪些國家？（4）脫離歐盟會發生什麼事？（5）歐盟成員數有多少[289]（下**錯誤! 找不到參照來源。**）？然即使此些問題之搜尋頻率上升，仍只能推斷出大部分人可能是想要進一步瞭解離開歐盟所可能帶來的影響。

---

[288] 甄梓鈴，〈英脫歐陣營靠嚇 利用土耳其隨時入歐作宣傳爭支持〉，香港 01，2016/05/25，https://www.hk01.com/%E5%8D%B3%E6%99%82%E5%9C%8B%E9%9A%9B/22700/%E8%8B%B1%E8%84%AB%E6%AD%90%E9%99%A3%E7%87%9F%E9%9D%A0%E5%9A%87-%E5%88%A9%E7%94%A8%E5%9C%9F%E8%80%B3%E5%85%B6%E9%9A%A8%E6%99%82%E5%85%A5%E6%AD%90%E4%BD%9C%E5%AE%A3%E5%82%B3%E7%88%AD%E6%94%AF%E6%8C%81（最後瀏覽日：2018/07/05）。

[289] Google Trends, *EU Referendum* （Feb. 18, 2016）, https://trends.google.com/trends/story/GB_cu_EoBj9FIBAAAj9M_en ;亦參見 Mia，〈脫歐之後，英國人開始瘋狂 Google「什麼是歐盟？」〉，Inside 硬塞的網路趨勢觀察，2016/06/25，https://www.inside.com.tw/2016/06/25/uk-reassuringly-asks-google-what-is-the-eu-after-voting-to-leave-the-eu（最後瀏覽日：2018/07/05）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

圖 3 脫歐公投後英國公民搜尋之熱門關鍵字

資料來源：Google Trends

3. 2017 年西班牙加泰隆尼亞獨立公投

加泰隆尼亞自治區作為西班牙國內經濟較發達，且最富庶的地區，有自己的語言以及獨特的民族文化，人口雖僅占西班牙全國 10%，經濟收入卻達到 20%，負擔的國家整體稅收亦多於 20%。而隨著西班牙整體經濟環境的衰弱，連帶使加泰隆尼亞地區的失業率飆漲，久而久之也引起當地民眾的不滿。再加上憲法法庭於 2010 年撤銷加泰隆尼亞絕大部分的自治權，造成政治層面上的衝突後，當地民眾對於獨立的情緒即開始醞釀，並最終於 2017 年 10 月 1 日舉行脫離西班牙的獨

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

立公投[290]。

在獨立公投的活動期間，美國喬治華盛頓大學（George Washington University）教授 Javier Lesaca 卻發現，於 2017 年 9 月 29 日至 10 月 5 日的選舉期間，有超過 500 萬則社群媒體訊息是由俄羅斯克里姆林宮（Kremlin）支持的新聞平臺 Russia Today（RT）與 Sputnik 所發布，該教授還發現了一整套規劃完善的殭屍帳戶，其中有 30%是匿名的，僅 3%可追溯至真實的個人資料。為了吸引民眾之注意，RT 與 Sputnik 透過情緒化的標題與語言煽動選民，如大篇幅報導西班牙警察對試圖進行投票的公民所作的暴力行為[291]。

此外，西班牙的外交部長與國防部長則將幕後黑手指向維基解密（Wikileaks）的創辦人 Julian Assange 以及委內瑞拉（Venezuela）的部分團體，懷疑其受到俄羅斯之控制，透過 Twitter 和 Facebook 向加泰隆尼亞民眾鼓吹分離主義[292]。但巴塞隆納（Barcelona）龐培法布拉大學（Pompeu Fabra University）的教授 Klaus-Jurgen Nagel 則指出，俄羅斯的角色實際上被誇

---

[290] 大頭，〈加泰隆尼亞獨立原因與隱憂分析〉，Pocket Money 口袋財經，2017/10/10，http://pocketmoney.tw/catalunya/（最後瀏覽日：2018/07/05）。

[291] Ellis Palmer, *Spain Catalonia: Did Russian 'Fake News' Stir Things Up*, BBC （Nov. 18, 2017）, https://www.bbc.com/news/world-europe-41981539 （last visited July 5, 2018）.

[292] 洪翠蓮，〈西班牙控俄羅斯 黑手伸入加泰獨立公投〉，Newtalk 新頭殼，2017/11/14，http://newtalk.tw/news/view/2017-11-14/103738（最後瀏覽日：2018/07/05）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

大了，因為部分支持獨立的人民在社群媒體上表示，他們並不需要俄羅斯來提醒其對西班牙政府的不滿。

無論俄羅斯是否有介入加泰隆尼亞地區的獨立公投，涉及網路不實資訊的照片與影片仍於歐洲與美國大量擴散，最受到流傳的訊息則多與加泰隆尼亞警方對群眾施予暴力有關[293]：

(1) 頭部受傷的照片（2012）：實際上是攝於採礦示威所引發的騷亂。

圖 4 頭部受傷的網路不實資訊

資料來源：EL PAIS

(2) 兒童受傷的照片（2012）：攝於東北海岸城市 Tarragona 的 El Corte Inglés，當時 4 名兒童被加泰隆尼亞警方控告涉嫌引起社會騷亂。

[293] Debora Almeida, *Fake Images from the Catalan Referendum Shared on Social Media*, EL PAIS （Oct. 6, 2017）, https://elpais.com/elpais/2017/10/06/inenglish/1507278297_702753.html （last visited July 5, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

圖 5 兒童受傷的網路不實資訊

資料來源：EL PAIS

(3) 加泰隆尼亞警方之行動（2012）：加泰隆尼亞警方在街上追逐民眾。

圖 6 加泰隆尼亞警方行動之網路不實資訊

資料來源：EL PAIS

(4) 攻擊身障人士（2011）：該照片廣泛流傳於西班牙以外的國家，但其實該警方並未攻擊身障人士。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

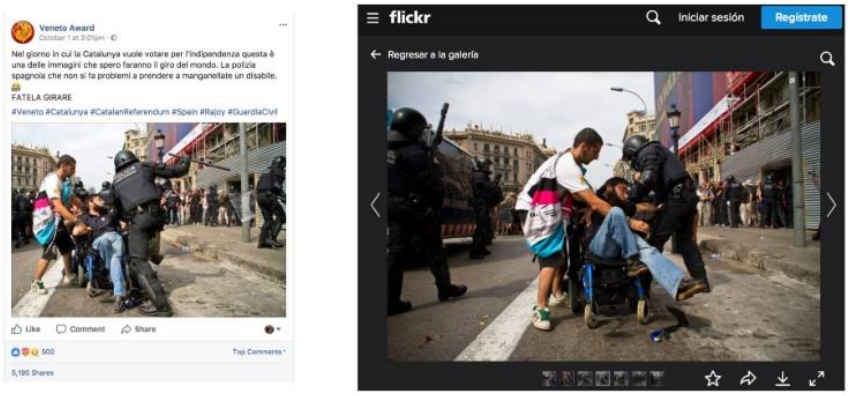


圖 7 攻擊身障人士的網路不實資訊

資料來源：EL PAIS

(5) 與警察及消防人員之衝突（2013）：實際上是攝於巴塞隆納當時的反緊縮抗議運動（anti-austerity protest）。

圖 8 與警察及消防人員衝突之網路不實資訊

資料來源：EL PAIS

(6) 虛假的旗幟：該貼文作者於照片中加上加泰隆尼亞獨立旗幟，以煽動民眾與警方對立之情緒。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

圖 9 虛假旗幟的網路不實資訊

資料來源：EL PAIS

4. 我國涉及網路不實資訊之事件

除了美國、英國與西班牙，網路不實資訊對民眾行為決策帶來之改變，亦在我國產生相當影響力，如發生於 2018 年，在我國網路造成龐大討論聲量的「衛生紙之亂」事件。

分析「衛生紙之亂」之風波源頭，可追溯至 2018 年 2 月 22 日的報導，內容指涉國際紙漿價格上揚，但因家庭用紙的市場競爭激烈，國人衛生紙用量龐大[294]，但對於衛生紙品牌的忠誠度低，因此並無業者敢輕易調漲。但事隔不到一天，2 月 23 日便同時有多家新聞媒體大幅報導，稱量販通路大潤發接獲各家用衛生紙大廠的正式通知，衛生紙價格「確定」將

[294] 洪彩綸，〈1 人 1 週 2 包衛生紙！疊 8149 棟 101〉，TVBS NEWS，2014/03/20，https://news.tvbs.com.tw/life/525114（最後瀏覽日：2018/07/04）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

於下月調漲一至三成。在該消息於網路與媒體上迅速流竄之情況下，討論聲量飆漲百倍，也引發群眾恐慌，造成搶購衛生紙的熱潮，更被網友戲稱為「安屎之亂」[295]（下圖 10 衛生紙之亂網路聲量趨勢）。

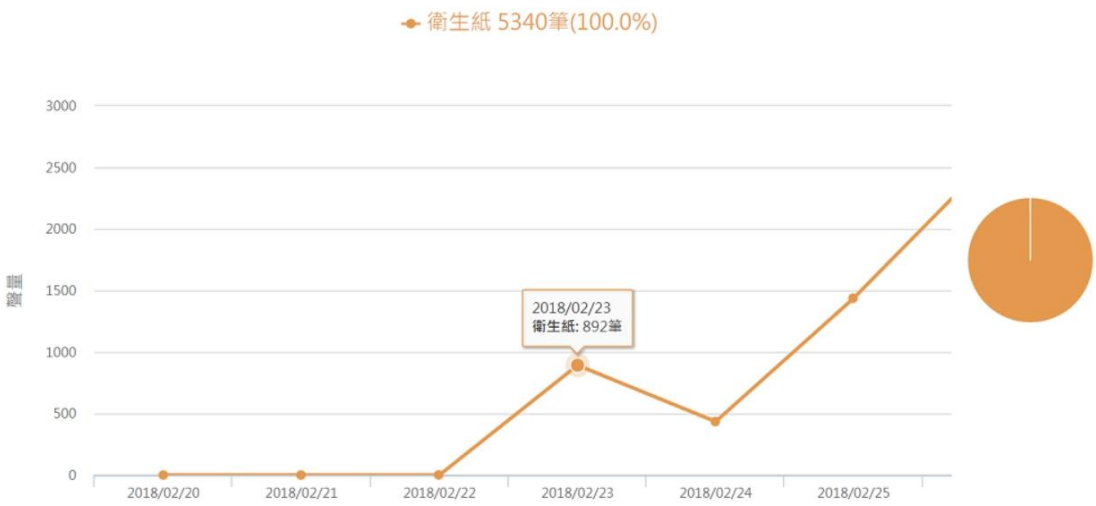


圖 10 衛生紙之亂網路聲量趨勢

資料來源：網路溫度計

自 2 月 23 日開始，在「衛生紙之亂」的作用下，實體賣場被搬空、網購平臺大缺貨，以 PChome24h 購物為例，消費者於 3 日內橫掃近五百萬包，銷量暴增 22 倍，平均每三秒就賣出一箱。也由於消費者的大量訂購，使得物流業者、郵局被衛生紙塞爆，比平時加派了 10 倍人力以消化訂單[296]。英國媒體

[295] 網路溫度計，〈衛生紙漲價是業者聯合哄抬？一張圖顯示消息由這來！〉，2018/02/26，https://dailyview.tw/Popular/Detail/1564（最後瀏覽日：2018/07/04）。

[296] 黃韻文，〈衛生紙之亂！買多沒省到 反而大失血〉，蘋果日報，2018/02/26，

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

BBC 對於我國搶購衛生紙的奇景亦撰文「台灣衛生紙恐慌：為何島國會缺紙」[297]之報導。

然而，是否搶購衛生紙，也在網路上引起正反兩面的討論。有人提出台灣人搶衛生紙的基本根源，在於並不了解時間成本、機會成本，以及隱形成本等概念，僅計較帳目上的成本，而花費更大量的時間成本去搶購衛生紙。除了時間成本之外，民眾更需在自家內清出相當空間，才得以容納大量購買的衛生紙，實際上，將多付出的時間成本與空間成本相加，有極大機率會高於衛生紙調漲後的價格[298]。

面對全民瘋搶衛生紙之行為，公平交易委員會（下稱公平會）介入調查衛生紙業者同時調漲是否涉及聯合行為。但經過調查後，公平會卻發現衛生紙之亂的起因，竟是大潤發為推銷自家衛生紙促銷檔期，而主動向各大媒體發布衛生紙將要調漲的新聞稿，以趁機拉抬消費者之購買意願。此外，大潤發的新聞稿中不僅明確指出調漲幅度，更表示漲價時間最快在三月中，但上游廠商其實尚未與其進行價格協商，因此大潤發所稱的調漲時間與幅度並無根據。再加上過年後一般為衛

---

https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180226/1304199/（最後瀏覽日：2018/07/04）。

[297] BBC, *Taiwan Toilet Paper Panic: Why is Island Caught Short* （Feb. 26, 2018）, https://www.bbc.com/news/business-43195467 （last visited July 4, 2018）.

[298] 同前註。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

生紙的銷售淡季，大潤發卻針對該段時間發布未經證實的消息做為促銷手段，可認有破壞機制之嫌疑。是以，針對大潤發故意散播不實資訊之行為，導致衛生紙市場突發性供需失衡之現象，公平會最後依據公平交易法第 25 條「...事業...不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為」予以處分[299]。

透過衛生紙之亂，即可發現網路不實資訊於我國造成之影響亦十分劇烈，根據 OpView 社群媒體觀測平臺之報告，民眾於 2018 年 4 月 1 日至 6 月 30 日所獲取之網路不實資訊中，有高達 68.8%是來自社群網站與討論區（下**錯誤! 找不到參照來源。**）。由此可知，網路不實資訊在我國亦是一個須受到政府與各界關注之重要議題。

[299] 曾婉婷，〈「衛生紙之亂」亂源找到了！公平會重罰大潤發 350 萬 業者：再作討論〉，ETtoday 新聞雲，2018/03/14，https://www.ettoday.net/news/20180314/1130367.htm（最後瀏覽日：2018/07/04）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

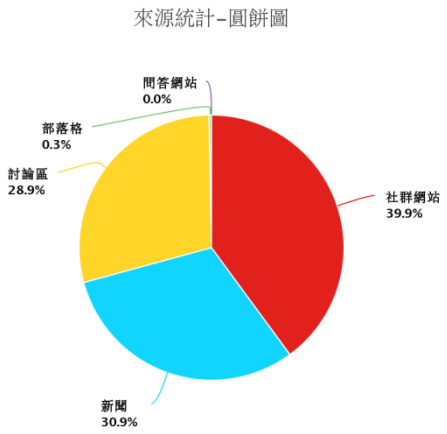


圖 11 我國獲取網路不實資訊之媒介圓餅圖

資料來源：OpView 社群媒體觀測平臺

無論是美國、英國、西班牙或是我國，網路不實資訊在社群媒體平臺的協助下大肆渲染，也導致民眾決策受到影響。其中，美國總統大選、英國脫歐公投、西班牙加泰隆尼亞獨立公投更是能影響全球整體秩序的重大事件。是以，為解決網路不實資訊之問題，各國紛紛開始研議相關法規政策，以達成阻嚇之效果。

第二節 **網路不實資訊之國際趨勢**

網路不實資訊之產生與其後的散播牽連甚廣，在訊息提供者製造出一則網路不實資訊後，為了使盡可能多的民眾近用該則訊息，會透過社群媒體平臺上的其他意識形態類似的使用者廣泛散布。是以，除了不實資訊提供者外，散播者與平臺中介者（即社群媒體平臺）亦牽

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

連其中，然是否應負擔相關責任，則以各國所訂定之法規為主。以下將自美國、德國、法國、馬來西亞與我國發布之法案與草案，討論各國所著重之部份，以研析提供者、散播者與平臺中介者於各個法規內應負擔之責任究係為何。

壹、與網路不實資訊有關之法案

一、美國誠實廣告法草案

2016 年美國總統大選過後，即傳出有俄羅斯介入選情，透過社群媒體網站散播假消息，影響民眾決策之傳言，還有相關學術文獻深入研究社群媒體與假消息影響 2016 年總統大選之程度[300]。根據一份社群媒體平臺所揭露之報告，在 2015 年 6 月至 2017 年 5 月間，俄羅斯購買了高達 10 萬美元的政治廣告，並透過大約 3000 個與俄羅斯相關的虛假帳戶發布，所散布之訊息則多與擴大社會分裂與政治訊息相關[301]。

付費政治廣告若欲於電視、報章雜誌或是廣播電台播送，皆須基於《1971 年聯邦選舉競選法》（Federal Election Campaign Act of 1971）之規定，但網際網路上的政治廣告並不包含在內。因為透過社群媒體

[300] *Id.* at 211.
[301] H.R. 4077 （Honest Ads Act）, https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1989?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Honest+Ads+act%22%5D%7D&r=1 （last visited Oct. 24, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

散播之消息，可能是影響 2016 年美國總統大選的重要因素，是以在選舉結束後，美國政府開始思考推動相關立法之可行性。

2017 年 10 月，美國共和黨與民主黨之參議員 Amy Klobuchar、Mark Warner、John McCain 共同提出《誠實廣告法》（Honest Ads Act）草案，該法要求購買或張貼政治廣告之人，應向公眾揭露相關訊息，以加強線上政治廣告的透明度與可靠度。

誠實廣告法案之規範客體是以 Google、Facebook、Twitter 等社群媒體平臺為主。根據本草案第 8 條之規定，網路線上平臺（online platform）包含社群網路、搜尋引擎等，其標準為該平上有販售政治廣告，並且在過去 12 個月內，在大多數月份中，每個月有超過 5000 萬個美國訪客或用戶。

誠實廣告法草案藉由以下三種方式，要求線上政治廣告之資訊揭露[302]：

1. 擴大《2002 年兩黨競選改革法》（Bipartisan Campaign Reform Act of 2002）對競選通訊之定義，使其包含付費網路與數位廣告在內；
2. 針對每月至少有 5000 萬觀看人數的數位平臺，要求須定期

[302] Mark R. Warner, *The Honest Ads Act*, https://www.warner.senate.gov/public/index.cfm/the-honest-ads-act （last visited Oct. 24, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

維護一份公開檔案，其中應包含在其平臺上花費超過 500 美元廣告金額的個人，或是團體所購買的所有競選通訊。該份檔案尚需涵蓋刊登廣告的電子版本、廣告之目標群眾、帶來的觀看數量、發布的日期與時間、收取的費率，以及廣告購買者的連絡資訊；

3. 數位平臺應盡合理努力，確保其他國家之民眾或團體並未購買政治廣告，以影響美國選舉之結果。

誠實廣告法草案雖仍處於推動階段，尚未完成立法，但已獲 Facebook 與 Twitter 等社群媒體平臺之支持。Facebook 自 2018 年 3 月爆出劍橋分析公司（Cambridge Analytica）非法自 Facebook 竊取超過 5000 萬用戶的個資後，Facebook 為加強平臺透明度，表態支持誠實廣告法案，以提升線上政治廣告的審查標準[303]。其後，Facebook 於 2018 年 5 月 24 日上線一項名為「paid for by」標籤的新功能，透過該功能，除了政治廣告外，與政治話題相關的內容也被劃歸於政治廣告之範疇，要求媒體公司同樣需認證身分，且公布廣告投放數額、目標用戶群體人口統計等資料，Facebook 則會將該等資料歸檔，並保

[303] Taylor Hatmaker, *Twitter Endorsed the Honest Ads Act, a Bill Promoting Political Ad Transparency*, TECHCHURCH （Apr. 10, 2018）, https://techcrunch.com/2018/04/10/twitter-honest-ads-act/ （last visited Oct. 24, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

存 7 年時間，方便民眾查看[304]。Twitter 則推出「廣告透明中心」（Ads Transparency Center），公布 7 天內所有品牌，以及政治機構贊助的廣告訊息，以提升政治廣告之透明度[305]。

二、德國社交網路強制法

2015 年 12 月，德國政府為了打擊網路不實與不當言論，與 Facebook、Twitter 與 Google 達成協議，要求該等社群媒體平臺必須在 24 小時內刪除網站上的不實或不當言論[306]。但根據 Jugendschutz.net 所公布之數據，除了 Google 旗下的 Youtube 每周可刪除高達 90%的網路不實或不當言論外，Facebook 僅刪除了 39%，Twitter 更只刪除了 1%[307]。由於社群媒體平臺的自我管理成效不彰，促使德國政府開始思索在業者自律之外，必須另外制定法律與罰則，使該等平臺更積極管理使用者的不實或不當言論[308]。總理梅克爾

---

[304] Josh Constine, *Facebook and Instagram Launch US Political Ad Labelling and Archive*, TECHCHURCH （May 24, 2018）, https://techcrunch.com/2018/05/24/facebook-political-ad-archive/ （last visited Oct. 24, 2018）.

[305] Rob LeFebvre, *Twitter's Ad Transparency Center Shows You Who Pays for Ads*, ENGADGET （June 28, 2018）, https://www.engadget.com/2018/06/28/twitter-ad-transparency-center-pays/ （last visited Oct. 24, 2018）.

[306] Amar Toor, *Facebook, Twitter, and Google Crack Down on Hate Speech in Germany*, THE VERGE （Dec. 16, 2015）, https://www.theverge.com/2015/12/16/10287498/facebook-twitter-google-hate-speech-germany （last visited July 6, 2018）.

[307] Eric Auchard & Hans-Edzard Busemann, *Germany Plans to Fine Social Media Sites Over Hate Speech*, REUTERS （Mar, 14, 2017）, https://www.reuters.com/article/us-germany-fakenews/germany-plans-to-fine-social-media-sites-over-hate-speech-idUSKBN16L14G （last visited July 6, 2018）.

[308] 吳采薇，〈社群媒體發展網路不當言論管理機制之趨勢觀察〉，科技法律透析，29 卷 10 期，頁 39（2017）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

（Angela Merkel）於國會發表之演說中，亦提到社群媒體上的網路不實資訊刺激了民粹主義的興起，網路上的輿論方向亦可能輕易受到控制，因此，為了壓制正在西方民主國家中增長的民粹主義與政治極端行為，相關的網路不實或不當言論應受到禁止或限制。

基於上述緣由，德國於 2017 年 4 月 5 日通過以社群媒體業者為規範主體的社交網路強制法(NetzDG）草案，於同年 6 月 30 日於德國聯邦議院通過完成立法，訂於 10 月 1 日生效，並在給予相關業者 3 個月的準備期以設置通報系統後，於 2018 年 1 月 1 日正式上路，該法也成為西方國家中，最嚴格處置網路不實與不當言論之法律[309]。

NetzDG 之適用範圍以電信媒體服務提供商（telemedia service provider）為主，且該提供商之網路平臺係意圖供使用者與其他使用者共享訊息，或是向大眾分享任何資訊，但新聞編輯平臺並不包含在內。換言之，Facebook、Twitter、Google、Youtube、Snapchat 與 Instgram 等社群媒體平臺，為了方便民眾檢舉問題言論，應設置可輕易辨識、近用，且永久有效的通報程序，Reddit、Tumblr、VKontakte（VK）、Vimeo 與 Flickr 則可能成為德國政府下一個規管之目標，惟 Linkedln、Xing 及 WhatsApp 等通訊軟體則不在法規範圍之內。此外，對於在德

[309] Philip Oltermann, *Tough New German Law Puts Tech Firms and Free Speech in Spotlight*, THE GUARDIAN （Jan. 5, 2018）, https://www.theguardian.com/world/2018/jan/05/tough-new-german-law-puts-tech-firms-and-free-speech-in-spotlight （last visited July 6, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

國境內註冊人數未超過 200 萬的小規模社群媒體業者，亦可免除建立管理機制之義務[310]。然在規範客體上，NetzDG 並不僅限網路不實資訊，對於仇恨言論等同樣可能影響人民思想決策之不當言論，NetzDG 亦將其列入規管之範疇。

針對民眾之舉報，社群媒體平臺需在接獲通報的 24 小時內刪除牽涉到暴力威脅、毀謗，或是批評宗教、工作與意識形態之明顯不實或不當之言論。然在案件較為複雜，或是涉及事實上指控之情況下，審核期間則可例外延長為一個星期，且須通知舉發人處理之結果。假若社群媒體平臺超過 24 小時未處理，則可能面臨高達 5,000 萬歐元的天價罰款，民眾還可進一步向 BFJ 舉報[311]。除此之外，對於單年度受理超過 100 份以上舉發案件之社群媒體業者，NetzDG 要求其需提交以德文形式書寫的年度報告，報告內容應包括業者防止平臺上不實或不當言論之作為、不實或不當言論之刪除標準與處理機制、受理舉發數量與種類、處理舉發案件之人員的培訓，與處理時效等[312]。

在德國政府透過 NetzDG 大動作規管社群媒體平臺之下，Facebook、Twitter 與 Google 紛紛展開相對應之行動，以維持社群網

[310] Ben Knight, *Germany Implements New Internet Hate Speech Crackdown*, DW（Jan. 1, 2018）, https://www.dw.com/en/germany-implements-new-internet-hate-speech-crackdown/a-41991590 （last visited July 6, 2018）.

[311] *Id.*

[312] 吳采薇，前揭註 308，頁 40-41。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

站上之資料正確性與穩定性。其中，Facebook 作為在德國境內擁有 2,800 萬用戶的網路社群平臺，被認為具有操縱輿論方向之能力，因此也受到德國政府相當大的關注，也因此 NetzDG 又被稱為「臉書法」（Facebook Law）[313]。為了避免成為 5,000 萬罰款之對象，Facebook 表示其在法案施行前，已開始雇用德語相關人員，且設置在柏林（Berlin）與埃森（Essen）的刪除中心（deletion centres）中，更有 1,200 人負責審視受到舉發之內容，而此數量已占了 Facebook 於全球審核團隊中的六分之一[314]。又早在 2017 年 1 月，Facebook 即與德國第三方事實查核中心（third-party fact-checking organization）Correcctiv 建立合作關係，承諾在數週內更新其在德國的社群媒體平臺，以減少網路不實資訊之傳播[315]。Twitter 則是雇用了更多具有法律背景的德語相關人員，但仍是在其位於都柏林（Dublin）的總部處理相關業務[316]。

此外，社群媒體平臺亦針對 NetzDG 啟動雙重查核機制，若被檢舉的訊息違反社群平臺本身的規範（社群守則），該則訊息將自該平臺上完全移除，無論用戶是否位在德國境內皆無法近用。但若該訊息不違反社群守則，但違反 NetzDG 列舉之構成要件，社群媒體平臺會

[313] Linda Kinstler, *Can Germany Fix Facebook*, THE ATLANTIC （Nov. 2, 2017）, https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/11/germany-facebook/543258/ （last visited July 6, 2018）.

[314] Philip Oltermann, *supra* note 309.

[315] Eric Auchard, *supra* note 307.

[316] Philip Oltermann, *supra* note 309.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

透過地區性屏障，將該則訊息在德國被封鎖，但在德國境外之用戶則仍可接取。

NetzDG 要求社群媒體平臺主動刪除評論之行為，因為可能侵害人民之言論自由而引起相當大的爭議。因 NetzDG 僅要求須刪除或封鎖不實或不當言論，對於可能被誤刪或誤封鎖的合法言論，卻未提出任何預防措施[317]。除此之外，權利團體、律師與在野黨還表示，NetzDG 可能對社群媒體等科技公司附加過大的責任，另一方面，該等網站可能因此享有左右民眾輿論方向之力量。

德國綠黨（Green party）議員 Konstantin von Notz 提出，網路不實與不當言論雖有處理之必要，然匆匆通過的 NetzDG 卻存有相當大的缺陷[318]。德國最大的報紙「圖片報」（Bild）更譴責 NetzDG，稱針對網路不實與不當言論之法律將在施行的第一天就面臨失敗[319]。德國數位社會協會（Digital Society Association）則呼籲，要求每日貼文成千上萬的社群媒體網站刪除言論並不適當，該協會之消費者部門負責人 Volker Tripp 更指出，NetzDG 將使社群媒體網站成為「內容審查警

---

[317] Mathias Hong, *The German Network Enforcement Act and the Presumption in Favour of Freedom of Speech*, VERFASSUNGS BLOG （Jan. 22, 2018）, https://verfassungsblog.de/the-german-network-enforcement-act-and-the-presumption-in-favour-of-freedom-of-speech/ （last visited July 6, 2018）.

[318] Philip Oltermann, *supra* note 309.

[319] Michelle Martin, *Top-selling German Newspaper Says New Online Hate Speech law Must be Scrapped*, REUTERS （Jan. 4, 2018）, https://www.reuters.com/article/us-germany-hatecrime/top-selling-german-newspaper-says-new-online-hate-speech-law-must-be-scrapped-idUSKBN1ET180 （last visited July 6, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

察」（content police），然內容審查應為法院之職責[320]。對於各方之批評與指責，作為 NetzDG 主要推動者的司法部長 Heiko Maas 則抗辯，煽動謀殺、威脅、侮辱並不屬於表意自由所保護之範圍，因其係在攻擊他人的言論自由[321]。

三、法國反假消息法草案

2018 年 1 月，法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）宣布，有鑑於網路不實資訊在國際重大事件上所具有的影響力，為避免極端組織與俄羅斯政府所擁有的新聞媒體公司對法國民眾之決策造成影響，決定著手推動相關立法，透過賦予當局更大的權力，打擊散播網路不實資訊之媒體[322]。法國雖已於 1881 年 7 月 29 日訂定「新聞自由法」（Law on the Freedom of the Press of 29 July 1881），但隨著科技的快速變遷，已無法依據一百多年制訂的法律，迅速刪除或取下網路不實資訊，以阻止其流通或不斷重現[323]。

---

[320] Sam Shead, *Germany has Approved €50 Million Fake News Fines that Could Target Facebook and Google*, BUSINESS INSIDER （June 30, 2017）, http://uk.businessinsider.com/germany-has-approved-50-million-fake-news-fines-for-facebook-and-google-2017-6 （last visited July 6, 2018）.

[321] Philip Oltermann, *supra* note 309.

[322] 陳奕謙，〈法國總統馬克龍推「打假法」 取締假新聞傳媒〉，香港 01，2018/01/04，https://www.hk01.com/%E5%8D%B3%E6%99%82%E5%9C%8B%E9%9A%9B/146445/%E6%B3%95%E5%9C%8B%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E9%A6%AC%E5%85%8B%E9%BE%8D%E6%8E%A8-%E6%89%93%E5%81%87%E6%B3%95-%E5%8F%96%E7%B7%A0%E5%81%87%E6%96%B0%E8%81%9E%E5%82%B3%E5%AA%92 （最後瀏覽日：2018/07/09）。

[323] Clara Nugent, *France is Voting on a Law Banning Fake News. Here's How It Could Work*, TIME （June 7, 2018）, http://time.com/5304611/france-fake-news-law-macron/ （last visited July 10, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

在新法案的內容上，社群媒體平臺應允許使用者標記其認為虛假的訊息，其後社群媒體平臺應告知有關當局並公告其所採取之行動。為了避免網路不實資訊影響選舉之結果，候選人一旦發現不實資訊之存在，可要求法院在 48 小時內決定是否刪除。根據草案的其他內容，社群媒體平臺除了應建置使用者舉報網路不實資訊之系統，還應公開收受匯款的金額，使演算法更為透明，並接受廣播與電視的主管機關 CSA 之監督[324]。此外，若電視台的廣播電視服務受到外國政府之控制或影響，而有害法國之國家基本權益時，CSA 有權封鎖或暫停播放外國國家廣播公司所發布的不實資訊[325]。

然而，法國的反假消息草案內容與立法意圖本身，卻也引起不小的爭議。首先，在定義方面，草案指涉網路不實資訊是指「對於事實的不完整或欺騙式的斷言或非難」，文化部長 Francoise Nyssen 即表示該定義可能過於廣泛[326]。其次，法院僅有 48 小時的時間可決定訊息中的任何指控或歸責事項，是否可經證實而得以採信，其中，僅有出於「惡意」所製造的訊息才會受到法院之阻止。然而，批評者表示，48 小時過於短暫，可能不足以使法院做出適當的判斷[327]。最後，草

[324] 曾依璇，〈法國國會辯論反假新聞法 必要性引質疑〉，CAN 中央通訊社，2018/06/11，http://www.cna.com.tw/news/aopl/201806110294-1.aspx（最後瀏覽日：2018/07/10）。

[325] Clara Nugent, *supra* note 323.

[326] 曾依璇，前揭註 324。

[327] Adam Nossiter, *Macron Pushes Bill Aimed at 'Fake News' as Critics Warn of Dangers*, THE NEW YORK TIMES （June 6, 2018）,

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

案之實用性也受到了大眾的質疑，社會主義者 Boris Vallaud 與巴黎政治學院（Sciences Po）教授 Dominique Reynie 表示，基於法國是一個普遍尊重新聞自由的國家，且 1881 年新聞自由法已規定，以任何方式出版、傳播或複製不實資訊，皆會受到相應的懲罰，且記者的工作本就是釐清不實資訊，是以法國實際上已有足夠的法律處理網路不實資訊之議題。極右派領袖 Marine Le Pen 亦認為，草案可能會扼殺新聞自由與言論自由，雖可達到打擊謾罵、造謠與謊言之目的，然以現階段之法律應對已綽綽有餘[328]。

除此之外，許多人十分擔憂草案帶來的效果可能會適得其反，因政府可能會為了隱瞞特定事件的真相，而謊稱其為網路不實資訊並要求法院刪除。巴黎政治學院的教授 Fabrice Epelboin 指出，其已可預料該立法所帶來的「災難性後果」（catastrophic consequences），因政府將可透過草案取得新聞審查的權力[329]。而面對社會大眾之反對聲浪，草案作者 Bruno Studer 則表示，草案是為了保護整個新聞媒體產業，而非規管新聞產業[330]。

---

https://www.nytimes.com/2018/06/06/world/europe/macron-france-fake-news.html （last visited July 10, 2018）.

[328] 曾依璇，前揭註 324。

[329] George Martin & AFP, *France Proposes 'Fake News' Law that would Immediately Ban the Reporting of any Information Deemed to be False Ahead of Elections*, MAIL ONLINE （June 4, 2018）, http://www.dailymail.co.uk/news/article-5804999/France-proposes-new-fake-news-law-ahead-elections.html （last visited July 10, 2018）.

[330] Adam Nossiter, *supra* note 327.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

由於反假消息法草案備受爭議，在國會懸宕已久後，兩法律草案於 2018 年 7 月 26 日被參議院於一讀階段否決[331]。其後國民議會對退回之兩草案予以修改，於 10 月 9 日將通過修正後之兩草案，提交參議院各委員會進行審查[332]，並已於 11 月 20 日正式通過[333]。

四、馬來西亞反假新聞法

2018 年 4 月 2 日，馬來西亞下議院通過「2018 年反假新聞法」（Anti-Fake News Act 2018）[334]，並於 4 月 11 日刊登於總檢察署憲報（Federal Gazette）正式施行[335]。然而，當地媒體指出，該法案對印刷、社群媒體與言論自由影響深遠，馬來西亞政府卻只花費 2 天時間進行辯論，再加上通過與施行日期之間間隔不過數天，可見法案實行之倉促。因此「2018 年反假新聞法」也被懷疑與馬來西亞首相納吉（Najib Razak）期望藉此打壓反對政府之報紙與言論有關[336]。

---

[331] *France: Senate Rejects 'Fake News Ban' Bills*, THE LAW LIBRARY （Sept. 24, 2018）, http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/france-senate-rejects-fake-news-ban-bills/ （last visited Oct. 24, 2018）.

[332] http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/fausses_informations_lutte.

[333] Michael-Ross Fiorentino, *France Passes Controversial 'Fake News' Law*, EURONEWS (Nov. 22, 2018), https://www.euronews.com/2018/11/22/france-passes-controversial-fake-news-law (last visited Dec. 6, 2018).

[334] Anti-Fake News Act 2018, http://www.federalgazette.agc.gov.my/outputaktap/20180411_803_BI_WJW010830%20BI.pdf （last visited July 9, 2018）.

[335] Kelly Buchanan, *Malaysia: Anti-Fake News Act Comes into Force*, LIBRARY OF CONGRESS （Apr. 19, 2018）, http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/malaysia-anti-fake-news-act-comes-into-force/ （last visited July 9, 2018）.

[336] 周慧儀，〈大馬推「反假新聞法」：遏止的是假新聞還是「異議分子」？〉，The News Lens 關鍵評論，2018/03/28，https://asean.thenewslens.com/article/92450（最後瀏覽日：2018/07/09）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

2015 年，馬來西亞時任首相納吉被指控自政府管理的「一馬發展公司」（1Malaysia Development Berhad, 1MDB）向其個人銀行帳戶輸送超過 26.7 億令吉（約合 7 億美元），1MDB 醜聞事件因此爆發。而在醜聞事件如滾雪球般越演越烈之下，納吉首相為了自貪污醜聞中脫身，以在 2018 年 5 月的大選中爭取連任，決定透過「2018 年反假新聞法」之立法，使得未受到政府批准的內容得被視為網路不實資訊[337]。

根據「2018 年反假新聞法」第 2 條之規定，任何新聞、資訊、數據或報導若含有全部或部份的虛假成分，且無論是以平面、聲音抑或是影像之形式傳播，皆可能構成假新聞。第 4 條又規定，任何人惡意製造、提供、出版、印刷、發布、轉發或散播假新聞，即有觸犯法規之虞。且假若馬來西亞或其公民受到假新聞之影響，無論散播之人是否在境內，又或是否為馬來西亞公民，馬來西亞皆可根據該法案對其加以處罰。由此可知，「2018 年反假新聞法」之規範主體是以網路不實資訊之提供者與散播者為主，且更將散播者之責任擴大至外國人及境外媒體，違法者則可能會被處以 50 萬令吉的罰款或 6 年以下的有期徒刑。

[337] 林妍溱，〈新加坡、馬來西亞推動反假新聞法，遭質疑藉機打壓言論自由〉，iThome，2018/03/23，https://www.ithome.com.tw/news/122029（最後瀏覽日：2018/07/09）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

由納吉首相訂定法案之意圖，可想見必會引發相當多的負面討論聲量，對此，Channel Newsasia 引述馬來西亞內閣部長 Azalina Othman 對外界之反駁[338]，表示該法案之訂定是以公眾利益為出發點，並不會藉此限制人民之言論自由，且是否為網路不實資訊仍會透過正當法律程序，交由法院判斷，但卻未進一步說明如何判斷，因此引起相當大的詬病[339]。以保護言論自由與資訊自由為宗旨的英國人權團體「第 19 條」（Article 19）指出，對於製造、散播網路不實資訊之人，馬來西亞政府可在未取得法院判決之下，通知該訊息提供者或散播者取下，假若未立即取下，即可能該當「2018 年反假新聞法」。此外，法院可基於用戶或行政機關之要求，命令當事人移除包含網路不實資訊在內的整個出版物，並對其行為課以嚴厲罰款之龐大權力。此些單方面訴訟程序可不將人權考慮在內，且在許多情況下，個人所發布之內容可能會在未受到通知，或未獲取任何機會陳述之下遭到刪除[340]。

除了法律正當程序受到質疑，國際特赦組織（AI）東南亞與太平洋區域總監 James Gomez 與馬來西亞律師界皆認為，馬來西亞政府對

---

[338] Sumisha Naidu, *Ahead of Polls, Malaysian Cabinet Approves Fake News Bill*, CHANNEL NEWSASIA （Mar. 21, 2018）, https://www.channelnewsasia.com/news/asia/malaysia-cabinet-ahead-of-election-approve-fake-news-bill-10063918 （last visited July 9, 2018）.

[339] 周慧儀，前揭註 336。

[340] Article 19, *Malaysia: Anti-Fake News Act* （Apr. 24, 2018）, https://www.article19.org/resources/malaysia-anti-fake-news-act/ （last visited July 9, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

於假新聞之定義含糊不清[341]，因法條中無論是對於「全部或部分虛假」（wholly or partially false）之資訊都會加以處罰，但卻未詳細定義何謂「虛假」，而不明確的定義就有了擴大解釋空間的可能性，因政府官員可能會透過該法案，辯稱特定言論屬於網路不實言論之範圍，而刪除對其不利之言論，民眾之言論自由即可能因此受到莫大損害[342]。James Gomez 另提到，該法案對違反者所處之罰則相當重，且除了給予警方相當大的逮捕權限之外，逮捕範圍還擴及其他國家，允許對其他國家之公民提出指控[343]。聯合國意見與表達自由特別報告員（U.N. Special Rapporteur on freedom of opinion and expression）David Kaye 則呼籲馬來西亞政府在做出相關行動前，應重新審視法案之內容，並尋求公眾之監督，以免侵犯社會大眾之言論自由基本權利。網友則批評馬來西亞將因為該法案之訂定，成為類似《1984》小說中所描述的國家，無論所言是否屬實皆取決於政府之判決[344]。

馬來西亞著名人權律師兼社運分子 Ambiga Sreenevasan 則於談

---

[341] Amnesty International, *Malaysia: 'Fake News' Bill Hastily Approved Amid Outcry* （Apr. 2, 2018）, http://www.amnesty.my/malaysia-fake-news-bill-hastily-approved-amid-outcry/#link=%7B%22role%22:%22standard%22,%22href%22:%22http://www.amnesty.my/malaysia-fake-news-bill-hastily-approved-amid-outcry/%22,%22target%22:%22%22,%22absolute%22:%22%22,%22linkText%22:%22in%20a%20statement%22%7D （last visited July 9, 2018）.

[342] Gulizar Haciyakupoglu, *Malaysia's Election and the Anti-Fake News Act*, THE DIPLOMAT （Apr. 26, 2018）, https://thediplomat.com/2018/04/malaysias-elections-and-the-anti-fake-news-act/ （last visited July 9, 2018）.

[343] Amnesty International, *supra* note 341.

[344] 林妍溱，前揭註 337。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

話中對馬來西亞政府提出質疑，其譏諷政府推動該項法案背後的目的，即是為了阻止人民繼續討論 1MDB 弊案，並表示政府何不直接將該法案命名為「別談 1MDB 法」（Don't Talk About 1MDB Act）。Ambiga Sreenevasan 指責，政府此舉是為了在人民與媒體中掀起「寒蟬效應」，因媒體在 2018 年 5 月的大選中扮演積極的角色，因此政府須確保推動法案的官員皆能受到保護[345]。

事實上，馬來西亞並不缺乏遏止不實資訊之法令，「1984 年印刷與出版法」（Printing Presses and Publications Act 1984）與「1998 年通訊與多媒體法」（Communications and Multimedia Act 1998）已將不實資訊與散播不實資訊之行為歸類於刑事罪，而此 2 部法律即已時常被納吉首相用來調查與審查網路上之異議。而對於各方傳達是否有訂定新法必要性之質疑，馬來西亞政府僅回應當時制定的法令已無法解決當今技術所可能衍伸的複雜罪刑。但馬來西亞律師公會主席 George Varughese 認為，此些冠冕堂皇之說法並無法掩飾該法案「治標不治本」的問題，其並提出網路不實資訊的真正問題為，某機構在特定方面接受資金，設立虛假的媒體帳號，並根據用戶在網路上的傾向，向其發布量身訂做的訊息，以進而影響選舉之結果[346]，但新法案並不能

[345] 周慧儀，前揭註 336。
[346] 同前註。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

有效解決此問題。

值得注意的是，在 2018 年 5 月的大選中，納吉首相並未成功爭取到連任，反對黨領袖馬哈迪（Mahathir Mohamad）在勝選後，對於受到國內外媒體詬病的「2018 年反假新聞法」，其表態人民的言論自由與媒體自由應有一定的界線，但承諾會妥善處理該法案所造成的問題，並給予網路不實資訊更明確且清楚的定義[347]。其後，馬來西亞正式於 2018 年 8 月廢除反假新聞法案[348]。

五、我國相關之法律提案

有鑑於網路不實資訊的氾濫，我國為防免該等訊息於網路上放肆流竄，導致民眾之決策受到影響之結果，立法委員除了呼籲政府訂定《反滲透法》外，還提案修正《社會秩序維護法》（下稱社維法）。

2017 年 3 月，我國爆發「陸生共諜案」，一名來自中國遼寧省本溪市的學生涉嫌以發展組織為由，收集我國機密情報，被依「國家安全法」判刑 1 年 2 個月後，我國民進黨立委即表示應針對共諜的反情報、反滲透之問題，訂定「反滲透法[349]」。陳明文立委指出，根據調

[347] BBC, *Malaysia to Review not Revoke Fake News Law, Says Mahathir* （May 14, 2018）, https://www.bbc.com/news/world-asia-44104879 （last visited July 9, 2018）.

[348] Hemananthani Sivanandam, Martin Carvalho, Rahimy Rahim, Loshana K. Shagar, *Parliament Passes Bill to Repeal Anti-Fake News Law*, THE STAR ONLINE （Aug. 16, 2018）, https://www.thestar.com.my/news/nation/2018/08/16/parliament-passes-bill-to-repeal-anti-fake-news-law/ （last visited Oct. 24, 2018）.

[349] 陳虹瑾，〈獨家調查：台灣首宗「陸生共諜」周泓旭案，所為何來？〉，端傳媒，2017/11/01，

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

查局之統計，2008 年至 2016 年共偵破 55 件共諜案，且無論是部隊、企業或是政府部門皆有被滲透之虞，此外，近年來網路不實資訊嚴重影響政府施政，因此亦應納入反滲透法之規範標的[350]。

對於民眾與媒體提出修改《國家安全法》即可達成同樣目的之質疑，民進黨立委羅致政表示，《國家安全法》位階較高，屬於原則性、宣示之性質，其下雖有《國家情報工作法》，但情報與反情報一體兩面，適用範圍與對象皆不同，以同一部法律規範有其困難[351]。然而，國民黨立委則批評，反滲透法僅是更名後的《保防工作法》（下稱保防法）草案，以再次推動已遭行政院退回的保防法條文。保防法不僅授權保防員進駐各單位，條文更明定只要經機關首長書面同意，就可查訪可疑對象並向各機關團體或個人，調閱相關文件或資料，保防員還具「臨檢權」，緊急時可查扣相關人或物[352]。若使針對共諜與網路不實資訊的反滲透法通過，可能會有影響新聞自由，白色恐怖再起之疑慮。且根據民眾對保防法與反滲透法進行的民意調查顯示，有 52.3%的民眾認為保防法有侵害人員、人二復辟的疑慮，但也有 28.6%

---

https://theinitium.com/article/20171101-taiwan-zhou-hong-xu/（最後瀏覽日：2018/07/11）。

[350] 吳宛縈，〈反滲透法規範假新聞？學者：效果很有限〉，NOW NEWS 今日新聞，2017/03/13，https://www.nownews.com/news/20170313/2439421（最後瀏覽日：2018/07/11）。

[351] 郭建坤、崔慈悌、呂雪慧，〈綠委提反滲透法 竟為管制假新聞〉，中時電子報，2017/03/14，http://www.chinatimes.com/newspapers/20170314000327-260118（最後瀏覽日：2018/07/11）。

[352] 余艾苔，〈保防法草案獨家曝光！人權嚴重大倒退〉，蘋果日報，2017/03/09，https://tw.appledaily.com/new/realtime/20170309/1072620/（最後瀏覽日：2018/07/11）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

的民眾不認同。而對於透過反滲透法保密防諜、規範網路不實資訊，則有 44.5%的民眾認為恐有侵害人權、干預新聞自由之虞，亦有 30%的民眾不認同[353]。

對於反滲透法對於網路不實資訊可能造成之影響，文化大學新聞系教授莊伯仲表示，在網路無遠弗屆的特性下，管制新聞與網路言論的效果其實相當有限[354]。尚有媒體指出，與其一味防堵，不如徹底落實媒體素養教育，讓人民學會如何正確解讀媒體訊息。另外，網路不實資訊的傳遞不僅只在社群媒體之間，也不僅只是國家安全的問題，是以應檢討如何健全媒體產業與經營的整體結構，如此才不致因同業競爭而傷害媒體價值，並避免界定或判定網路不實資訊之行為，成為變相的現代「文字獄[355]」。

除了反滲透法之外，我國 17 位民進黨立委於 2018 年 6 月提案修正社維法第 63 條第 1 項第 5 款，將原先「散佈謠言，足以影響公共之安寧者」變更為「未經查證於網路散播、傳遞假新聞、假消息或散佈謠言，足以影響公共之安寧秩序者」，違反者將被處以 3 日以下拘留或新台幣 3 萬元以下之罰鍰[356]。民進黨立委邱志偉指出，現今藉著

---

[353] 鄭煒，〈國民黨最新民調 6 成 5 民眾不滿蔡英文施政〉，好房網，2017/03/26，https://news.housefun.com.tw/news/article/122428157738.html（最後瀏覽日：2018/07/11）。

[354] 吳宛縈，前揭註 350。

[355] 盧映慈，〈反滲透法是「當代文字獄」 媒觀：政府在箝制言論自由〉，ETtoday 新聞雲，2017/03/15，https://www.ettoday.net/news/20170315/884920.htm（最後瀏覽日：2018/07/11）。

[356] 立法院議案關係文書，院總第 1409 號 委員提案第 22076 號（2018），

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

網際網路的便利性，使得未經查證就散播、傳送的網路不實資訊現象日益猖狂，如此不僅讓民眾無所適從，也實質影響公共秩序與社會安寧，因此其期望透過修法，立定明確有效的規範，並能依法處罰網路不實資訊的散播者，並進而達到杜絕之效果[357]。

然而，就如同德國、法國與馬來西亞推動相關立法之過程中，接收到許多可能侵犯言論自由基本權利之質疑，我國立委提案社維法之修法，也同樣激起社會大眾的反對聲浪。首先，網路不實資訊雖充斥生活版面，令人眼花撩亂，但現有法制已可加以處罰。除了刑法第310條誹謗罪規定意圖散播於眾，而指摘或傳述足以毀損他人名譽之事者，可被處以1年以下有期徒刑、拘役或500元以下罰金，社維法第63條原先即規定「散播謠言，足以影響公共之安寧者」應被處以相應之罰責。是以，在網路不實資訊於我國並非無法可罰之情況下，是否又有修法之必要性[358]。

第二，社維法的主管機關為內政部，因此在條文通過後，內政部自應負擔判別網路不實資訊之責任。但民進黨政府在2018年6月香蕉價格崩盤時，表示果菜市場的成交價呈現平穩，因此價格崩跌為網

---

https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/05/13/LCEWA01_090513_00022.pdf（最後瀏覽日：2018/07/10）。

[357] 〈社會秩序維護法修惡？網友批：替電視上造謠的名嘴解套〉，自由時報，2018/06/11，http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2454251（最後瀏覽日：2018/07/10）。

[358] 林河名，〈聯合筆記/假新聞與假消息〉，聯合新聞網，2018/06/13，https://udn.com/news/story/11321/3197569（最後瀏覽日：2018/07/11）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

路不實資訊，然實際上原產地的收購價的確大幅下滑。再者，行政院公告 2017 年國民平均薪資達每月 49,989 元[359]，其後更指出 2018 年第一季勞工平均薪資為 59,852 元[360]，但其實是將經常性薪資及非經常性薪資（如年終獎金、年節獎金、紅利、績效獎金及加班費等）加總計算，再除以 12 個月而得，乃部分事實的陳述，與民眾事實上取得的薪水有相當落差。是以，假若政府本身即是片面事實陳述的源頭，又如何相信其能公正判斷何者為網路不實資訊，社維法是否反而會變成牽制言論自由與限制公民監督政府之工具[361]。

第三，即使政府委託第三方協助查核網路不實資訊，然自過往案例如電影/電視分級制度中，雖由民間機構掛名審核，但卻受政府補助，漸漸由親政府人士入主並主導。還有財團法人新聞公害防治基金會也曾受新聞局委託，負責評鑑當時的六家報紙，但優良媒體冠軍卻總是與政府立場相近者[362]。因此，如何確保事實查核中心的客觀中立，亦為政府須審慎思量之問題。

最後，社維法原先的規定範圍並不限於網路言論，然草案卻擬修

---

[359] 行政院，〈政院：每人每月總薪資 49,989 元係全年總薪資換算成每月薪資結果〉，2018/05/04，https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/c2f04ce5-ed2a-46b9-9374-3c5c098e7282（最後瀏覽日：2018/07/11）。

[360] 梁家瑋，〈拉低平均薪資 青年勞工到行政院「道歉」〉，焦點事件，2018/05/24，http://www.eventsinfocus.org/news/2387（最後瀏覽日：2018/07/11）。

[361] 周韻采，〈假新聞與假民調〉，NOW NEWS 今日新聞，2018/06/17，https://www.nownews.com/news/20180617/2772809（最後瀏覽日：2018/07/11）。

[362] 同前註。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

正為只針對網路謠言，因此也被質疑是為名嘴解套。因原先法規尚能規範到時常於電視或廣播搬弄是非的名嘴或政客，草案卻將打擊目標鎖定於網路族群，使得規範客體反而變相縮小，因此也引來網友的批評[363]。

除此之外，由於提案修正之條文中，規定散播網路不實資訊之人將被處以 3 日以下的居留，因此只要牽涉到網路不實資訊之散播者，即被網友戲稱應「關三天」。根據 OpView 觀測報告，自社維法修法之提案於 2018 年 6 月初公告以來，社群網站之討論聲量即快速增長，尤其是「關三天」之字眼頻繁在社群媒體網站出現，直至 7 月仍有相當高的討論度（下**錯誤! 找不到參照來源。**）。

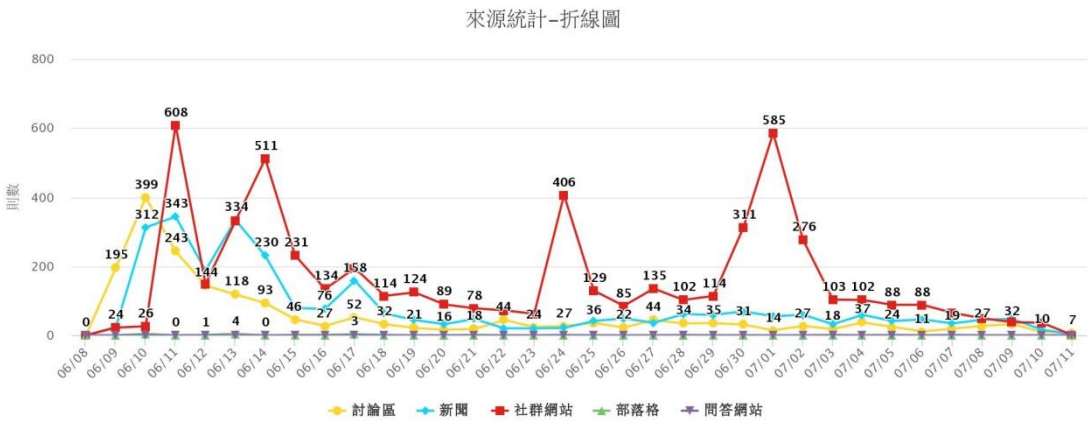


圖 12 社維法「關三天」之討論聲量折線圖

資料來源：OpView 社群媒體觀測平臺

[363] 〈社會秩序維護法修惡？網友批：替電視上造謠的名嘴解套〉，前揭註 357。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

然而，涉及網路不實資訊「關三天」之言論，卻是以負面情緒占了絕大部分，可知社會大眾對於社維法修法之政策並不認同（下**錯誤! 找不到參照來源。**）。除了我國最大的社群網路交流平臺 PTT 鄉民表示「離暴動不遠了[364]！」民進黨祕書長洪耀福亦指出修法與罰責是過度簡化網路不實資訊的問題複雜度，面對該等訊息，應該有全面性的處理，而不是以「關三天」解決[365]。東華大學施正鋒教授則認為，「假新聞關三天」可能造成人心惶惶，以為戒嚴重啟、警總復辟，就如同法西斯主義以及日本殖民時代之作法[366]。然社維法修法目前僅是部分立委的個別提案，並未提到黨團或平臺上討論，因此往後會如何發展尚未可知，但政府若欲針對網路不實資訊訂定相關法律，應通盤考量所有相關因素，以不致侵害新聞自由與人民之言論自由。

---

[364] 黃麗蓉，〈綠委提案散播假新聞關 3 天 PTT 鄉民：離暴動不遠了！〉，中時電子報，2018/06/10，http://www.chinatimes.com/realtimenews/20180610002619-260407（最後瀏覽日：2018/07/11）。

[365] 林敬殷，〈假新聞關三天 洪耀福反對「簡化問題複雜程度」〉，聯合新聞網，2018/06/14，https://udn.com/news/story/7314/3199090（最後瀏覽日：2018/07/11）。

[366] 黃麗蓉，前揭註 364；亦參見洪孟楷，〈洪孟楷/假新聞要關三天 那假敵人呢？〉，NOW NEWS 今日新聞，2018/07/07，https://www.nownews.com/news/20180707/2784827（最後瀏覽日：2018/07/11）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

圖 13 社維法「關三天」之網路正負情緒比

資料來源：OpView 社群媒體觀測平臺

六、小結

綜觀國際相關法案與我國的反滲透法及社會秩序維護法，由於可能牽涉到言論自由基本權利，因此紛紛引起國內外媒體與學界的大幅回響。由於聯合國世界人權宣言(UDHR)第 19 條[367]明文，人人有權享受主張、發表意見的自由；此項權利包括持有主張而不受干涉的自由，和通過任何媒介和國界尋求、接受和傳遞消息和思想的自由，因此任何可能侵犯新聞自由與言論自由之法規，不免會引起各界的負面聲浪。此外，網路不實資訊由於難以明確定義，因此也引起相當多的討論。

美國「誠實廣告法」草案有鑑於付費政治廣告於選舉結果造成之影響，是以特別針對該類型廣告對社群媒體平臺附加義務，要求受法

[367] Universal Declaration of Human Rights §19.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

案規範之社群媒體平臺，應定期維護一份包含付費競選通訊在內的公開檔案，使民眾得以查閱特定政治廣告是否收受個人或團體之資金挹注，並協助辨識資訊之真偽。

德國「社交網路強制法」主要以社群媒體網站等平臺中介者為規範主體，規範客體除了網路不實資訊以外，亦將仇恨言論等不當訊息包含在內，且已立法施行，假若社群媒體網站未於 24 小時內處理，將可能處以高達 5,000 萬歐元的天價罰款。但由於社群媒體網站上的貼文與訊息成千上萬，若要求其負責管理其上之言論，除了附加的負擔過大外，還有成為「內容審查警察」的嫌疑。

法國的反假消息法雖尚在草案之階段，卻因草案內容要求法院須於 48 小時內判定是否屬網路不實資訊，而有規範時間是否過短之疑慮。且法國現階段已有 1881 年訂定的「新聞自由法」處理不實資訊，因此是否有必要訂定新法仍有討論的空間。

馬來西亞方面，為了打擊國內對 1MDB 事件的不滿聲浪，馬來西亞政府試圖透過「2018 年反假新聞法」消弭境內的網路不實資訊與對其不利之言論。該法案是以網路不實資訊之散播者為規範主體，除了給予警察相當大的逮捕權限，還將管轄權擴及至其他國家之人民與境外媒體業者，允許對其提出指控。且對於故意散播網路不實資訊之人，馬來西亞將可對其處以最高 6 年的有期徒刑。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

我國自 2017 年以來，立委分別提案了「反滲透法」與「社會秩序維護法」修法，期望透過法規管制網路不實資訊之亂象，卻也引起了言論自由與新聞自由可能受到侵害之質疑。其中，社維法原先即規定「散播謠言，足以影響公共之安寧者」應被處以相應之罰責，修法草案卻將規範客體限縮於「網路謠言」，然社群媒體雖是不實資訊傳遞的主要來源，卻非絕對的來源，即使對網路不實資訊之散播者處以「關 3 天」，又是否能徹底解決問題。

貳、歐盟與我國對應網路不實資訊之策略

根據歐盟公眾徵詢文件，絕大部分的新聞組織與記者認為政府應採取更多的行動，以有效減低網路不實資訊之數量。採取之作法可進一步區分為立法他律或是平臺自律。美國、德國、法國、馬來西亞與我國透過訂定新法，或是修改現行條文之方式，即是期望以罰責所帶有的威嚇力，打壓網路不實資訊提供者與散播者發佈訊息之動機。然而，誠如前述，政府一旦決定以立法之方式處理網路不實資訊之議題，就會引發外界對言論自由與新聞自由可能受到損害之疑慮。因此，政府似可自培養民眾媒體素養、提升新聞與社群媒體平臺運算機制之透明度、發展處理網路不實資訊之相關工具，以及維護新聞媒體產業的永續性等自律面著手，並適時的介入，以維繫新聞媒體產業的公平競

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

爭環境，以及民眾「知的權利」。

對於網路不實資訊之應對與處理方式，歐盟公眾徵詢報告整理了歐洲公民與新聞媒體相關產業，對網路不實資訊之理解與看法，此外，歐盟另成立的高階專家工作小組(HLEG)亦提出數個可能採取之方式，期望透過多面向的思量與解決方式，達到網路不實資訊於網路世界上絕跡之目標。

一、歐盟針對網路不實資訊之公眾徵詢報告

2017 年 11 月 13 日，歐盟為了解決網路不實資訊影響民眾思想言行之問題，決定發布公眾徵詢文件，徵詢期間自 2017 年 11 月 13 日至 2018 年 2 月 28 日為止，並於 2018 年 3 月 12 日公布徵詢文件之結果報告。發布此徵詢文件之目的係為了確認現有法律與 Facebook 等社群媒體網路的自我審查機制，是否足以抵擋網路不實資訊之亂象。

針對公眾徵詢，歐盟考量網路不實資訊之處理程序，決定向歐洲公民、社群媒體平臺、新聞組織（廣播、印刷、新聞機構、線上媒體與事實查核員）、學者專家及民間社會團體收集有關下列 3 個問題之資訊：

1. 定義何謂網路不實資訊；

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

2. 向平臺、新聞媒體、研究機構與民間社會團體詢問其面對網路不實資訊時，是如何應對及處理；

3. 規劃出未來行動之方向，以加強訊息之品質，並避免網路不實資訊的持續散播[368]。

對於公眾徵詢之結果，在獨立新聞媒體與民間社會團體中建立事實查核機制，被認為可有效解決網路不實資訊之問題，因有 70%的公民認為，社群媒體在用戶分享資訊前，並未提供足夠的事實查核協助。而在未來可採取之行動上，84%的組織同意政府應採取更多措施以減少網路不實資訊的傳播，然無論採取何種行動，受訪者一致認為政府應尊重及保障言論自由等基本權利。也由於擔憂政府直接介入網路不實資訊之處理，可能有過度擴張審查權，導致言論自由受到侵害之結果，因此大部分的受訪者期望是以多利害關係人、多面向、自律之方式解決[369]。惟有在相關產業未遵守自律規範，或自律機制無法發揮作用之情況下，政府再介入即可[370]。此外，尚有社群媒體平臺、新聞組織與民間社會團體提到，政府只要能給予網路不實資訊充分且客觀的定義，即是避免該等風險之先決條件。

---

[368] European Commission, *Public Consultation on Fake News and Online Disinformation*（2017）, https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_en（last visited July 10, 2018）.

[369] European Commission, *supra* note 263, at 1.

[370] *Id.* at 20-21.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

事實查核被認為是自律機制中，較能有效在短期內消弭網路不實資訊之方式。為使通過事實查核機制之訊息具有正確、公平、客觀等特性，事實查核機制建議由媒體、網路平臺、NGO 組織與專家學者共同組成，並發展「公信力指標」（credibility index）或「風箏標記」（kite-marking）[371]。透過事實查核系統，將有助於風箏標記的新聞提供者在消息來源或是搜尋結果中更加突出，且更容易被讀者發現，而不會被網路不實資訊所淹沒[372]。然而，由於網路上之資訊量過於龐大，若全依賴人力查核，恐有效率上之困難，因此歐盟認為 AI 與區塊鏈（block-chain）亦為可採納之技術之一。因能藉由 AI 改進對訊息來源與事實之驗證方式，還能避免他人透過機器人快速且大量的產製網路不實資訊，區塊鏈技術則能記錄關於新聞內容的驗證過程。但在使用該等技術協助查核網路訊息時，須留意可能會導致由「機器」決定何者為網路不實資訊，而妨礙或侵害言論自由之結果[373]。

除此之外，歐盟公眾徵詢報告尚整理出三點規範社群媒體平臺之方式[374]：

1. 為了使媒體服務提供者與平臺營運商之間有一個公平競爭

[371] 風箏標記為英國產品與服務品質的規格標章，且適用於優質商品上之標章，由英國標準協會（British Standards Institution）所規管，此處可引伸為發展較高品質的訊息或新聞。

[372] European Commission, *supra* note 263, at 21.

[373] *Id.*

[374] *Id.*

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

的環境，社群媒體平臺應負擔網路不實資訊散播的部分責任。根據目前的歐盟法與各國國內法，出版商對其出版之內容有法律上之責任，但作為訊息提供者的平臺中介者與搜尋引擎，對於發佈於其網站上之訊息，卻基於電子商務指令（E-commerce Directive）內的安全港原則（safe harbour provisions）[375]，而不需負擔相應之法律責任。然而，由於網站上之內容是經由平臺業者之運算法決定其排序，是以產生了平臺業者亦應負擔編輯責任之聲量。

2. 促進社群媒體平臺運算機制的透明性。若政府訂定促進運算機制透明的法規，將可有效防免社群媒體平臺提供之服務不公平或歧視性的爭議，還有助於優質內容的創造、散播，且訊息較能溯源。此外，若能將演算法機制更透明化，將可使用戶瞭解係何因素，使其優先瀏覽目前網站上的內容。

3. 由控制廣告收益達到減少網路不實資訊之效果。由於網際網路平臺在注重能否極大化流量與點閱率以帶來收益，而不是考量資訊的品質，這是因為其廣告收益的計算基礎是用戶點擊數與觀看數。因此如果可以從限制廣告收益出發，或可要

[375] 根據歐盟電子商務指令內之安全港原則，禁止對網路服務提供者課以一般性的監督義務。*See* E-commerce Directive, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0031&from=EN （last visited July 12, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

求社群媒體平臺建立良好的機制，並監督其廣告與資金之使用。

除了歐盟針對公眾徵詢報告所做之對策整理外，歐盟為徹底解決網路不實資訊之問題，以免類似訊息再次影響國際重大政策之形成，另成立了 HLEG 專案處置。

二、HLEG 之建議措施與我國現況

歐盟數位經濟與數位化社會（the European Commission for the Digital Economy and Society）委員 Mariya Gabriel 因擔憂網路不實資訊可能會對民主社會之根基帶來直接威脅，因此於 2018 年 1 月成立 HLEG[376]。

為了盡可能減低網路不實資訊對現實社會帶來的影響，HLEG 針對政府可採取之對應策略，提出五項重點方向，分別是（1）提升數位生態系統的透明度；（2）提升媒體與資訊之素養以對抗網路不實資訊，並建立良好的媒體環境；（3）為因應快速發展的資訊技術，應開發工具以增強用戶與記者之相關能力；（4）保障新聞媒體生態系統的多樣性與永續性；（5）持續研究網路不實資訊對國家與社會帶來的影

[376] Nikolaj Nielsen, *supra* note 276.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

響，並評估處理措施之有效性[377]。

1. 提升新聞透明度

透明化是應對網路不實資訊的關鍵要素之一，在整個數位媒體價值鏈（value chain）的跨領域議題上，為了提升新聞製作與散播的透明度，使用戶得以區分高品質的新聞內容與不實資訊，政府與新聞媒體組織應致力於提升新聞透明度，藉此可提供更多事實面向的資訊，使用戶可更易於評估其所接取與近用的新聞真實性、了解訊息於網路上傳遞的背後過程，並知悉公開該訊息之人的動機與其資金來源。

為了提升媒體生態系統的透明度，政府、媒體組織、社群媒體平臺、專家學者、事實查核員、廣告業者與公民社會團體等多方利害關係人應共同合作，以打造一個能確保公眾監督與平衡的透明化標準。而針對合作之項目，則可自以下三項著手：(1) 資金來源的透明化；(2) 訊息來源與新聞處理過程的透明化；(3) 事實查核機制之建立[378]。

(1) 資金來源的透明化

所有的數位媒體皆應提供必要的資金來源資訊，以使讀

[377] European Commission, *supra* note 259, at 22.
[378] *Id.*

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

者識別出特定訊息背後的人或團體，其中，受贊助的內容與政治廣告連結者，更應清楚揭露，因廣告並不會無意的為不實資訊提供資金，是以，「跟隨金流」（follow-the-money）似為可採行之機制，以確保廣告係投放於可信賴的訊息網站上。此外，對走路工支付費用之相關資訊，以及使用機器人宣傳特定訊息之情形亦須透明化，以便用戶了解特定訊息在網站上的瀏覽數與受歡迎程度，以及是否有人為刻意放大訊息影響力的情形[379]。

(2) 訊息來源與新聞處理過程的透明化

基於專業行為準則與用戶對可信賴內容之期望，建立來源透明度指標（source transparency indicator），並根據線上新聞之實行情形進行調整。由於部分專業媒體組織認知到讀者與觀眾對其角色之期望，即是提供正確的訊息，因此，媒體組織應盡可能投資並培養更多的記者，以及建立專門辨別不實資訊的跨學科領域事實查核小組與驗證小組。媒體組織藉由不斷培訓記者，使其能在不斷變化的（技術）環境中，持續保有驗證訊息之能力。此外，

[379] *Id.* at 22-23.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

媒體組織應採取措施使報導錯誤新聞之風險降至最低，並應建立透明的系統，以便根據相關標準與道德準則進行網路不實資訊是否存在之調查。為建立此系統，值得信任的媒體組織應一同合作，使用戶認為其提供之訊息足以信賴。

為使用戶得以判斷內容可信度，對於與特定內容有關之所有訊息，平臺業者應將其放置於該內容附近，以便用戶在不同的訊息來源間進行評估。平臺亦須將來源透明度指標併入演算法，以更好的自搜尋引擎結果與社群媒體動態消息（news feed）發佈可信賴且可識別的訊息。另外，媒體組織尚可藉由提供高品質資訊，以稀釋不實資訊所帶來之效果。加強高品質訊息的能見度不僅能減少用戶暴露於不實資訊之風險，還有助於新聞媒體之收益，因高品質內容的露出可提升用戶對其品牌之印象，而對廣告收益帶來正向溢出（positive spillover）之效果。除此之外，社群媒體平臺應透明化其選擇與呈現特定訊息的運算法則，然此部分已於前述章節論及，是以不再

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

多加贅述[380]。

(3) 建立事實查核機制

於事實查核機制上，事實查核員、驗證組織與專業新聞編輯室應以跨界與跨部門之型態共同合作，並採用最先進的技術以提升工作效能，以確保事實查核機制之執行確實，最終目的則是建立一個事實查核的公開市場。為此，歐盟著手建立事實查核中心，即「歐洲中心」（European Centres），以對不實資訊進行跨學科領域與獨立的循證研究，且為了確保事實查核過程的適當與正確性，須不斷審查問題，並評估所有有關行為所採取的具體措施有效性。

事實查核中心之目的有：（1）不斷監測網路不實資訊在社會的規模、技術、工具、確切性質與（潛在）影響；（2）評估新聞與訊息的真實性（如公共事務、政治、健康、科學、教育、金融等領域）；（3）識別和觀測可能有助於網路不實資訊被放大的來源與機制；（4）提供能更好的評估與分析平臺資料及演算法的安全空間；（5）發展公平、客觀、可靠的來源透明度指標；（6）與新聞媒體與

[380] *Id.* at 23-24.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

平臺業者分享資訊，以提高公眾對網路不實資訊之認識。

由平臺業者自行建立事實查核機制亦為提升新聞透明度之方式，Facebook 與 Google 已嘗試標記可能屬不實資訊的產品與服務。為了評估平臺自律機制的有效性，平臺業者應揭露被標記之不實資訊數量，以計算於所有內容中所占之百分比，並允許獨立第三方（包括事實查核員與研究人員）評估不實資訊對其他數據帶來之影響[381]。

基於外界對社群媒體平臺處理網路不實資訊之期待，Facebook 與 Google 分別於 2016 年 12 月與 2017 年 4 月啟用「第三方事實查核機制」（third-party fact-checkers）。為了使用戶易於辨識不實資訊，Facebook 新增了標示不實資訊之功能，一旦用戶質疑平臺上訊息之真實性，可向 Facebook 舉報，Facebook 工作小組即會啟動來源檢查，若消息來自虛假網站，有極大可能為不實資訊。然假若 Facebook 工作小組無法確認是否為不實資訊，則會交由第三方事實查核機關進行內容審查，並由該機關回報。此些第三方事實查核機關主要是以無償之方式與

[381] *Id.* at 24-25.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

Facebook 合作，主要有 Snopes、ABC News 等，且須符合新聞組織 Poynter 旗下的非營利 IFCN 所訂定之「國際事實查核準則」（International Fact Checking Code of Principles），以確保獨立性與公正性[382]。

Google 則是針對搜尋引擎與新聞平臺之搜尋與瀏覽過程，於訊息旁附註事實查核的標記與評論，一旦確認屬不實資訊，Google 有權將其移除。相對於 Facebook，Google 合作的事實查核組織較為多元，並不限於新聞媒體產業，AP、BBC 與 NPR 等 100 多家新聞媒體組織與事實查核組織皆有與 Google 合作。假若不同機構審查之結果有所差異，Google 將全部呈現以供用戶自行判斷[383]。

除了 Facebook 與 Google 建立的事實查核機制，根據統計，截至 2018 年 4 月為止，在全球活躍的事實查核計畫總共有 149 個，其中有 22 個來自亞洲，日本、中國、菲律賓與南韓都有，但台灣並未設立相關組織。但面對網路不實資訊之問題，不能僅依賴政府，是以，我國媒體

[382] 吳采薇，前揭註 308，頁 38-39；*See also* Alex Heath, *Facebook is Going to Use Snopes and Other Fact-checkers to Combat and Bury 'Fake News'*, BUSINESS INSIDER （Dec. 15, 2016）, http://www.businessinsider.com/facebook-will-fact-check-label-fake-news-in-news-feed-2016-12（last visited July 17, 2018）.

[383] 吳采薇，同前註；*See also* Anick Jesdanun, *Google Expands Fact Checking in News Searches*, AP NEWS （Apr. 7, 2017）, https://www.apnews.com/8af39d8b7c404e1bbeb9cdcc3e4475d4 （last visited July 17, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

觀察教育基金會（簡稱媒觀）與優質新聞發展協會共同成立「台灣事實查核中心」(下稱查核中心)，並於 2018 年 7 月 1 日正式上線[384]。

我國查核中心是由中正大學傳播系教授胡元輝所發起，並以政治、民生、健康保健、醫療等與公共事務相關的訊息或新聞，作為主要的查核範圍。查核中心的主要工作項目有三：第一，先建立組織架構，由 6 名來自學界、法界與教育界的專家學者組成諮議委員會，以作為最高決策機制。成立顧問團，邀請業界具豐富經驗之人在日常作業諮詢上提供意見。另設立一個實際執行的工作團隊，由執教於台灣大學新聞所的黃兆徽教授擔任總編審。第二，建立查核作業的方法論，包括查核新聞的作業程序、完成查核中心網站，以及建立查核報告形式。第三，與社群媒體平臺建立合作關係，以擴大查核報告的傳播途徑。查核中心並與 Facabook 達成共識，在取得 IFCN 之認證後，由 Facabook 將其查核報告加入到 Facebook 的相關文章機制中，以提醒分享者，使用戶在分享前能

[384] 林良齊，〈打擊假新聞！台灣事實查核中心成立〉，聯合新聞網，2018/04/20，https://udn.com/news/story/7266/3098283（最後瀏覽日：2018/07/17）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

再度確認訊息的正確性[385]。

針對查核中心的查核來源，其一是來自社群媒體平臺的檢舉與申訴，查核中心將針對提報的頻率與重要性，決定查核的優先順序；其二為與其合作的平臺與媒體，如 Facebook 會將用戶檢舉之不實資訊提報予查核中心，查核中心將依據檢舉頻率與內容挑選優先查核標的；其三，查核中心亦會主動檢視，尤其是涉及重大公共事務或政策者，查核中心將主動出擊查核[386]。

對於查核中心的設立，雖有網友質疑有政黨介入之可能性，依據 OpView 於 2018 年 4 月 19 日至同年 7 月 17 日之觀測，可發現網友對此議題之情緒，是以負面情緒占比較大，然亦有民眾認同網路不實資訊之處理勢在必行（下圖 14）。是以，在查核中心建立之當下，該機構亦須致力於提高民眾對其之信任度，如此一來，才能使其對不實資訊之處理更具有公信力。

[385] 王宏仁，〈台灣第一個事實查核中心網站 7 月上線〉，iThome，2018/07/01，https://www.ithome.com.tw/news/124113（最後瀏覽日：2018/07/17）。

[386] 同前註。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

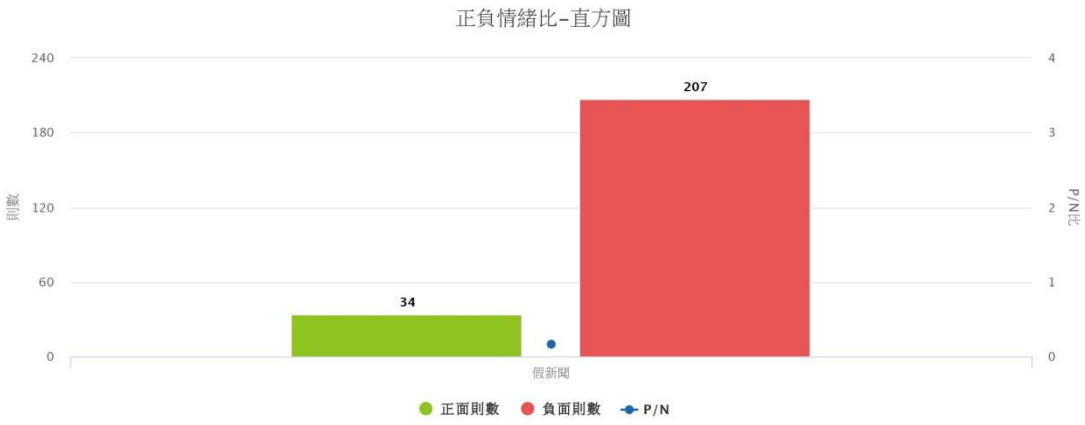


圖 14 台灣事實查核中心建立之網路正負情緒比

資料來源：OpView 社群媒體觀測平臺

2. 培養媒體與資訊素養

在現代資訊時代之下，為了在充斥不實資訊之網路上搜尋中正確、客觀且公平之消息，媒體與資訊素養之具備已成為一項重要能力，惟有具備良好的媒體與資訊素養，才能產生自身的觀點與具備批判性思考之能力，也才能在網路上龐大的資訊量中，有機會辨別出何為不實資訊，以及何為真實之訊息。但由於社會變遷的速度相當迅捷，因此媒體與資訊素養之培養應以終身學習為目標，且不僅限於年輕人，無論是成人、老師或是專業媒體工作者皆應順應資訊社會的改變一同學習，以跟上數位化轉型之腳步[387]。

[387] European Commission, *supra* note 259, at 25.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

除此之外，媒體與資訊素養還能確保數位生態系統更值得信賴，因具有相關素養的讀者可能會給予媒體組織正向或負向的回饋，無論回饋為何，媒體組織皆會因讀者之意見而不斷改進其產品與服務。而對於媒體與資訊素養之養成，可進一步自以下二面向著手：

(1) 教育政策的再評估與調整

HLEG 認為媒體與資訊素養對於抵禦網路不實資訊至關重要，應明確列入「歐盟終身學習關鍵能力」（EU key competence for lifelong learning）清單，且預計此些關鍵能力將成為國家在評估未來教育政策，與課程改革的長期參考。除此之外，教師於媒體與資訊素養方面之訓練亦相當重要，國家應授權教師培訓學院（teacher training college）將媒體素養納入課程，並鼓勵終身學習。HLEG 進一步建議，專業媒體人與事實查核員應承諾在媒體素養教育中發揮積極的作用，將其實務經驗與技術專長添加至經測試與驗證的媒體素養教育方法中[388]。

(2) 支持所有年齡層公民的媒體與資訊素養行動

欲使媒體與資訊素養能在快速變化的領域中發揮作用，

[388] *Id.* at 26-27.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

應不斷進行評估並採取最佳之作法，此外，目前正在實踐媒體素養教育之所有組織，皆應與民間社會團體、專家學者、教育當局，以及相關政府機構進行合作，且教育對象應不分年齡或是群體。

義大利政府為了提升民眾的媒體與資訊素養，以減低網路不實資訊在 2018 年 3 月大選的影響力，決定自教育出發，針對全國 8000 所高中積極推動媒體識讀課程，並自 2017 年 10 月 31 日開始推行[389]。該媒體識讀課程是由義大利公共媒體 RAI 的記者設計學習清單，教導學生如何辨別網路不實資訊，更設計「媒體使用新十誡」，如尋求新聞的消息來源與證據，以及知悉網路與社群網站有受到他人監控之可能等。義大利眾議院議長 Laura Boldrini 與教育部共同推動該課程，期望讓社群網站世代的學生能辨別網路上的不實資訊與陰謀論，其表示「網路不實資訊如同滴入網路飲食裡的毒藥，在尚未意識之前就已吃進肚子裡，只有教導孩子辨別謊言，孩子們才會懂得

[389] Jason Horowitz, *In Italian Schools, Reading, Writing and Recognizing Fake News*, NEW YORK TIMES （Oct. 18, 2017）, https://www.nytimes.com/2017/10/18/world/europe/italy-fake-news.html （last visited July 18, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

保護自己、遠離謊言[390]。」

我國教育部也注意到資訊科技與媒體素養教育之重要性，是以，為了提升孩子的媒體與資訊識讀能力，教育部自2003年的「媒體素養白皮書」[391]政策開始，於2009年公布的國中小課綱微調中，正式納入媒體素養議題，並於100學年度落實於教科書中。此外，除了教育部啟動十二年國民基本教育課綱研修所列的9大核心素養[392]，將科技資訊與媒體素養納入之外，由於兒童與青少年之教師亦為媒體與資訊素養教育之重要一環，因此亦針對教師開展「資訊科技與媒體素養教育師資培育實施計畫」，以及「探究資訊科技與媒體素養教育如何具體融入各領域教科書」工作坊，期望自師資培育做起[393]。

---

[390] 蔡亦寧，〈俄羅斯「假新聞」攻勢再起，義大利三管齊下防治，捍衛歐美民主體制〉，風傳媒，2018/02/21，http://www.storm.mg/article/401128（最後瀏覽日：2018/07/18）。

[391] 教育部，媒體素養教育政策白皮書（2002），http://homepage.ntu.edu.tw/~floratien/gen_whitepaper.files/mediaequipment.pdf（最後瀏覽日：2018/07/19）。

[392] 十二年國民基本教育之核心素養是強調培養以人為本的「終身學習者」，包括「自主行動」、「溝通互動」、「社會參與」三大面向，以及「身心素質與自我精進」、「系統思考與解決問題」、「規劃執行與創新應變」、「符號運用與溝通表達」、「科技資訊與媒體素養」、「藝術涵養與美感素養」、「道德實踐與公民意識」、「人際關係與團隊合作」、「多元文化與國際理解」等九大項目。參見國家教育研究院課程及教學研究中心核心素養工作圈，〈十二年國民基本教育領域課程綱要：核心素養發展手冊〉，頁2（2015），https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/23/relfile/8006/51358/9df0910c-56e0-433a-8f80-05a50efeca72.pdf（最後瀏覽日：2018/07/19）。

[393] 國家教育研究院、財團法人台灣媒體觀察教育基金會，〈十二年國民基本教育105年度資訊科技與媒體速樣教育實施計畫：資訊科技與媒體素養教育計劃〉，頁1（2016），http://www.chps.tp.edu.tw/uploads/55/58b0bb073610eec3a62e7cd5d28cb8d6_35199500A00_ATTCH3.pdf（最後瀏覽日：2018/07/19）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

另外，2015 年時，世新大學亦推行了「世新大學媒體識讀扎根計畫」，在獲得「教育部補助大專院系辦理品德教育推廣與深耕學校計畫」後，前往台北市新德國小及台北市和平國小辦理「媒體識不識半日營」，教導孩童從小就認識媒體，並能做出明確的判讀，避免受到媒體不當的影響[394]。台中市則針對教師自身媒體素養與教學知能之部分，於 2017 年推動「106 年度台中市高中職暨國民中小學《校園媒體素養與媒體互動》工作坊」，期望培養教育現場行政人員及教師在面對媒體，尤其是涉及校園事件的報導時，能確保消息的正確性而不影響校園事件的後續處理[395]。

3. 發展用戶與記者處理網路不實資訊之工具

賦予公民與專業媒體人與平臺服務相關之權利，是提供社會處理各種形式不實資訊的關鍵因素，為此，有必要發展如來源透明度指標與驗證內容標籤等工具，並透過個性化內容過濾系統之開發，提高用戶對搜索或線上推薦內容之控制，以

[394] 教育部，〈品德教育深耕學校─世新大學媒體識讀扎根計畫〉，2016/05/24，https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=E54275F4CE0E30CE（最後瀏覽日：2018/07/19）。

[395] 台灣媒體觀察教育基金會，〈106 年度臺中市高中職暨國民中小學《校園媒體素養與媒體互動》工作坊〉，2017/08/05，http://www.mediawatch.org.tw/work/8970（最後瀏覽日：2018/07/19）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

促進線上平臺向用戶展示最廣泛的相關新聞與資訊[396]。

(1) 用戶應具有的處理網路不實資訊之工具

社群媒體平臺應設計以客戶為導向的介面，如為瀏覽器或智慧型手機所設計的內建工具或應用程式，以使用戶能更易於接取網路資訊。平臺業者應給予用戶選擇搜尋結果與動態訊息之能力，並讓用戶擇取認為適合的工具，內容推薦系統亦應向用戶顯示不同的來源與觀點。再者，應鼓勵平臺業者加強既有線上工具之功能，又或是發展新的線上工具，並允許用戶向其糾正錯誤，惟有不斷改善舉報系統，才能更有系統且更有效率地刪除不正確的訊息[397]。

(2) 記者應具有的處理網路不實資訊之工具

為了保持自己的品牌商譽並留住消費者之信任，新聞媒體組織應於線上影音或文本內容上，配備專業的自動內容驗證工具。基於創建專用於辨識不實資訊的跨學術領域事實查核與驗證小組之目的，相關工具的投資也是必要的。此外，應鼓勵新聞媒體組織與社群媒體平臺，或

[396] European Commission, *supra* note 259, at 27.
[397] *Id.* at 28.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

是外部事實查核組織之合作，以互相交流知識與工作、共同分擔投資成本，並極大化事實查核之影響力。來源檢查工具（source checking tool）同樣為記者應具備之工具，新聞編輯室尤其需要更強大的工具，以便瞭解網路不實資訊是如何被製造、散播以及放大。當評估特定訊息的可信度時，記者可自最初是何人所創建，以及何人所分享，做為判斷是否虛假之證據[398]。

2017 年 4 月 25 日，維基百科共同創辦人 Jimmy Wales 在 Twitter 上宣布，將推出仿造維基百科模式的新聞平臺「維基論壇報」（Wikitribune），期待結合專業記者與群眾事實調查共同打擊網路不實資訊，以提供「由群眾撰寫、給群眾閱讀」的內容。維基論壇報雖是由 Jimmy Wales 所建立，但並不隸屬於維基百科或是維基媒體基金會（Wikimedia Foundation）。維基論壇報的概念是由專業的記者撰寫新聞文章，並在完成後由其他志工協助事實查核，確保報導內容的真實與中立，同時開放報導內容中所使用的資料、影像、音檔、採訪紀錄等，讓讀者不再

[398] *Id.*

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

僅能瀏覽及留言，還能像維基百科一樣參與內容編修[399]。然而，維基論壇報交由志工進行事實查核卻也引來批評，由無償之人負責審稿之工作，是否是對群眾智慧的過分樂觀。對此，Jimmy Wales 則表示，網路上的黑色地帶，並不能抹滅光明與歡笑的存在（the existence of dark places on the internet doesn't disprove the existence of places of great light and joy），維基百科在很大程度上已經證明還是有很多優秀的人願意幫助並嘗試做一些有用的事[400]。

除此之外，香港團隊 Collaction 同樣於 2017 年 4 月上架一款手機「內容農場檢查器」，使用者只要打開內容農場的相關文章，系統即會主動發出提示[401]。內容農場（content farm）一般是指，以取得網路流量為主要目標，圖謀網路廣告等商業利益的專業公司，該等公司會透過合法或非法之手段大量、快速的生產品質多半低劣，且

[399] 高敬原，〈維基百科創辦人宣布將成立新媒體平臺《維基論壇報》，要用群眾智慧修好「壞掉的新聞」！〉，數位時代 Business Next，2017/04/26，https://www.bnext.com.tw/article/44231/wikipedia-founder-jimmy-wales-launches-wikitribune-news-by-the-people-and-for-the-people（最後瀏覽日：2018/07/19）。

[400] *Jimmy Wales: Fake News, WikiTribune and the Future of Journalism*, AL JAZEERA （Apr. 13, 2018）, https://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/2018/04/jimmy-wales-fake-news-wikitribune-future-journalism-180413132106568.html （last visited July 19, 2018）.

[401] 趙安平，〈謊言年代，如何對假新聞展開逆襲〉，端傳媒，2017/05/12，https://theinitium.com/article/20170512-taiwan-fake-news/（最後瀏覽日：2018/07/19）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

不具參考價值的危言聳聽、誇張失實、毫無根據，甚至是錯漏百出的網路文章，此外，還會摻雜許多廣告式的連結。舉例而言，內容農場可能會透過「X 億人都震驚了」、「知道事實後，我的下巴嚇到掉下來了」等聳動的標題，吸引用戶的注意力，並賺得無數的點擊。經常在社群網站平臺上出現的 BuzzHand、teepr.com、life.com.tw 即是較著名的內容農場網站[402]。為了避免用戶無意間點擊內容農場文章，使得該等網站能透過點擊數賺取廣告收益，Collaction 因此研發「內容農場檢查器」，用戶只要將「內容農場檢查器」設定為預設瀏覽器，就會在開啟任何連結前進行檢查，以避免用戶浪費時間觀看不實資訊或是品質低劣的文章[403]。

2017 年，我國公民社群「g0v 零時政府」亦製作偵查網路不實資訊的 LINE bot「真的假的—查證 Line 轉傳訊息」。Line 在我國的月活躍用戶數已達到 1900 萬，每天平均有 20 次的開啟率，也可由此推論我國大部分民眾不論年紀，

[402] Joe，〈Bullshit!內容農場可恥之處，並不在於發佈假文章〉，The News Lens 關鍵評論，2017/01/19，https://www.thenewslens.com/article/59750（最後瀏覽日：2018/07/19）。

[403] CoreYi，〈別再相信沒有根據的文章了！「內容農場檢查器」幫你輕鬆閃避！（Android）〉，重灌狂人，2017/04/14，https://briian.com/43122/（最後瀏覽日：2018/07/19）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

皆有使用過 Line 之經驗[404]。然相對於網路原生世代，許多不熟悉網路生態圈的長輩並沒有「擷選關鍵字」，或是「使用 Google 查證」的習慣，因此也容易聽信 Line 上的不實傳聞，並造成不少民眾感到困擾並深受不實資訊所害[405]。「g0v 零時政府」因此設計 Line bot，在使用者將 Line bot 加入好友後，當對資訊有疑義時，只要回傳予 Line bot，Line bot 即會藉由與資料庫訊息的查核，主動推送闢謠文章幫助分辨資訊之真假[406]。

為協助用戶與記者分辨網路不實資訊，無論是境內或境外之業者，皆持續開發相關之網路平臺或是應用程式，以減低錯誤訊息滿天飛，影響民眾決策之情形。

4. 維護新聞媒體產業的多樣性與永續性

獨立和多元化的媒體產業是民主社會的基石，新聞產業的永續性則是持續為消費者提供高品質內容的關鍵。為形塑一個具多樣性與永續性的新聞媒體產業，相關當局的支持，並一同捍衛言論自由、新聞自由與媒體多元化等基本權利至關重

[404] 蘇文彬，〈Line 國內月活躍用戶數成長至 1900 萬，各項服務數據大揭密！〉，iThome，2018/03/09，https://www.ithome.com.tw/news/121717（最後瀏覽日：2018/07/19）。

[405] 章凱閎，〈打假新聞！新創團隊造 Line bot 幫你查證消息〉，聯合新聞網，2017/07/15，https://udn.com/news/story/6649/2585096（最後瀏覽日：2018/07/19）。

[406] 高敬原，〈還不能用！「真的假的一查證 Line 轉傳訊息」開發者澄清：仍在開發中〉，Business Next 數位時代，2017/01/11，https://www.bnext.com.tw/article/42725/line-fake-news-check（最後瀏覽日：2018/07/19）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

要。此外，為保障民眾知悉事件真相之權利，公共當局不應干涉編輯獨立性，因於網路不實資訊之猖獗下，民眾十分擔憂政府對部分訊息可能有過度控制之情形。是以，記者、媒體與合法的新聞來源應受到適當之保護，以免遭受到國家或是政治之干預。

然而，相對於生產成本較低的不實資訊，真實且高品質的新聞產製投資報酬率有下降之趨勢，為了鼓勵新聞媒體產業持續提供正確、客觀與公平之新聞內容，政府可將公共資金用於提高多元新聞媒體之格局，且不損害既有的國家補助（State Aid）。而不論是何類型的國家補助，皆應基於尊重新聞自由、新聞獨立、媒體多元化以及自由競爭之原則。惟有如此才能維護新聞媒體產業的獨立性、多樣性，以及永續性[407]。

5. 評估與不斷調整網路不實資訊之相關處理措施

為確保前述所採取之行動能確實解決網路不實資訊之問題，政府應建立一個結構化的實行與評估流程，並透過不斷的研究以提高「實行準則」（Code of Practices）的有效性。針對實行準則之範圍，除了須建立多利害關係人制度，尚須（1）明確化目標利害關係人，並力求在整個歐盟範圍皆能被廣泛地

[407] *Id.* at 29-30.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

採用；(2) 為各個利害關係人制定明確的規則；(3) 建立一個能對各方所採措施進行永久獨立評估的機制，並確保該機制確實實行；(4) 確保與歐洲中心進行網路不實資訊方面之研究合作；(5) 總結所有利害關係人既有的內容，並透過平臺填補利害關係人之間的差距；(6) 不取代既有的自我監管系統；(7)考量既有的實行機制，如信賴度與透明度指標等，並與之同步。

針對實行準則之主要原則制定，HLEG 則提出十大點[408]：

(1) 平臺業者應調整包括「跟隨金流」原則在內的廣告政策，同時須防免網路不實資訊所可能帶來之效果，如阻止不實資訊之傳播或是擴大以藉此獲取利潤。且該等政策須基於明確、透明與非歧視性之原則。

(2) 在處理與客戶資料有關的廣告投放（advertisement placement）時，平臺業者應確保其處理過程的透明性並負擔公共責任，且須尊重隱私、言論自由，以及媒體多元性。

(3) 對於贊助內容（包含政治廣告），平臺業者應適當的與其他內容進行區分。

[408] *Id.* at 32-33.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

(4) 平臺業者應採取必要措施，以使進行事實查核與研究活動的資料符合隱私之規範。

(5) 平臺業者應向其用戶提供設定與控制之權利，使其能客製化自身的在線體驗。

(6) 平臺業者應與公私營的新聞機構合作，採取有效的措施，以提高可靠度、信賴度，以及新聞能見度。

(7) 在適當且技術上可行之情況下，新聞文章旁應附隨相關的新聞建議。

(8) 平臺業者應酌情提供方便使用的工具，使用戶能與可信賴的事實查核來源連接，且應允許用戶行使回覆權（right to reply）。

(9) 對於具有標籤與信任系統的平臺業者而言，應設計防止用戶濫用的保護措施。

(10) 平臺業者應提供與服務運作有關之資料，包括學術研究人員進行獨立調查之數據，以及演算法下的一般資料，以便找出一種共同的方法來處理網路不實資訊之散播與放大之問題。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

三、小結

為了減低網路不實資訊再次於國際重要事件發揮左右最終結果之情形，歐盟除了發布公眾徵詢文件以尋求可能的解決方式，還成立HLEG 專案處理相關問題。相對於徵詢報告中所提之由平臺業者負擔部分責任、平臺業者透明化運算機制，以及限制廣告收益等三種較著重於短期之解決方式，HLEG 同樣關注資金來源，與訊息來源及記者處理過程等較短期的透明化目標，亦鼓勵建立事實查核組織，期望透過平臺業者之自律規制以長期解決網路不實資訊之散播。除了前述兩項短期的透明化目標，由於網路不實資訊之影響深遠，HLEG 亦相當重視民眾相關知識的長期培養，是以，HLEG 分別自媒體與資訊素養教育、發展用戶與記者處理相關議題之工具、維護新聞媒體產業的多樣性與永續性，以及評估與不斷調整相關處理措施著手。

其後，歐盟為了避免強行立法規範，因此於於 2018 年 9 月 26 日發布多方利害關係人自發性發起的「歐盟不實資訊實行準則」（EU Code of Practice on Disinformation），由線上平臺、社群網路、廣告商，以及廣告產業共同自願簽署承諾，以解決網路不實資訊所涉之多面向問題[409]。一旦簽署實行準則，即表示簽署方承諾其採取之行動，會完

[409] 羅苑韶、嚴思祺，〈臉書 Google 打擊假新聞行為準則 遭批不夠具體〉，中央通訊社，2018/09/26，https://www.cna.com.tw/news/ait/201809260383.aspx（最後瀏覽日：2018/12/07）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

全遵循歐盟與各國之競爭法，然若是由產業協會簽署實行準則，並未代表其協會成員當然承擔義務，僅係產業協會承諾會令其成員充分了解實行準則，並鼓勵加入與遵守[410]。實行準則之目的係確保簽署方採取之行動得以資對應與不實資訊相關之挑戰，且簽署方須致力於：

1. 防止不實資訊的保障措施；
2. 改善廣告投放審查，以減少不實資訊傳播者之收益；
3. 確保政治廣告的透明度，同時使用戶能夠理解為何其係特定廣告之投放標的；
4. 實施與促進打擊不實陳述之合理政策；
5. 加強並證明關閉虛假帳戶之有效性，並為機器人建立明確的標記系統與規則，以確保其活動不會與人類互動混淆；
6. 根據歐洲人權公約第 8 條，在符合比例原則之情況下，加強服務完整性；
7. 根據歐洲人權公約第 10 條以及意見自由原則，網路搜尋結果之自動排序應優先考量相關的、真實的、準確的，以極具權威性的資訊；
8. 確保透明度以便用戶能了解其為何係特定政治與議題廣告

[410] European Commission, *Code of Practice on Disinformation* (Sept. 26, 2018), https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation (last visited Dec. 7, 2018).

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

之投放標的，同時透過內容來源、媒體所有權，與經過驗證之身分建立可信度指標；

9. 透過提高可信度內容之可查找性，淡化不實資訊的可見度；
10. 考量為用戶提供客製化與互動式的線上體驗工具，以促使其近用來自不同新聞來源之內容，同時提供易於接取的工具以回報不實資訊；
11. 採取合理措施使事實查核與相關研究行動符合隱私規定，並透過提供相關服務運作資料，與學術研究人員進行的獨立調查，以及演算法互相合作。

簽署方須承諾以第三方可審查之公開報告形式，發布年度報告以打擊不實資訊，報告內需包含所採取措施之細節，以及簽署方為提高透明度所取得之進展。此實行準則將進入 12 個月的評估期，在此期間，簽署方將定期舉行會議，以分析其進展、實施與運作情形。評估期結束後，簽署方亦會每年審查實行準則，以在必要時採取進一步之措施。此外，簽署方同意與歐盟執委會合作，共同評估實行準則之運作報告。惟實行準則的任何更動，皆須取得所有簽署方之同意。

除了歐盟提出的解決方式外，由於網路不實資訊已是全球議題，社群媒體平臺的處理模式更是站在輿論的風口浪尖，因此除了歐盟，各國政府與平臺業者紛紛透過第三方事實查核機構之設立、提供內容

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

農場檢測等相關工具，以及培養民眾（尤其是學童與教師）媒體識讀能力之方式，以長遠解決網路不實資訊之問題。

然而，必須注意的是，相對於前述透過立法減少網路不實資訊散播之國家，歐盟較著重於短長期的平臺自律方式處理之原因，是因大部分民眾與專家學者並不希望政府主動且過度的介入，惟有在平臺自律機制無法發揮效用，或是有特定平臺業者未遵循相關自律規範之情況下，政府再行介入即可，以免發生言論自由與新聞自由受到干預，民眾之基本權利遭受損害之情形。

第三節　**網路不實資訊涉及之法律議題**

在涉及網路不實資訊之相關法律議題探討中，常見的包含誹謗（defamation）、與誹謗類似的「蓄意造成他人情緒困擾」（intentional infliction of emotional distress, IIED）等與言論本身所造成相關的侵權行為[411]，以及管轄權的爭議。以下即將不實資訊衍生之法律議題分為兩類：由不實資訊或言論所衍生相關法律議題整合為「不實資訊與言論自由之權衡與拉扯」，另一議題則為「管轄權之確立」分別進行探討。由於泰半網路不實資訊爭議係肇因於言論本身，故此部分大部分之篇幅係以「不實資訊與言論自由之權衡與拉扯」為主。

[411] David O. Klein & Joshua R. Wueller, *Fake News: A Legal Perspectuve*, TJOURNAL OF INTERNET LAW, 20（10）, 6, 6-9 （2017）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

壹、不實資訊與言論自由之權衡與拉扯

我國憲法第 11 條即揭櫫人民有言論、講學、著作及出版之自由，因此人民的言論自由理應不受政府的侵犯。但憲法為什麼要保護言論自由？言論自由的範圍為何？對於言論自由的保護是否有其限制？又，憲法對言論自由的保護屬於絕對性，意即所有類型的言論都在憲法言論自由的保護範疇內，任何情況下皆不得透過制定法律侵犯來人民的言論自由；還是憲法對言論自由的保護為相對性，並非人民的所有言論在任何情況下都受到憲法保護？在進入不實資訊與憲法言論自由權利的討論之前，有必要先就憲法保護言論自由之理論基礎進行探討，以釐清言論自由保障的範圍。

一、美國言論自由之保障初探

雖然美國當前的司法判決及學理論證迄今尚未有統一準則界定言論自由的保障範疇，但各家學說近來已有研究上的共識，即「憲法何以要保障言論自由？」此一大哉問之核心問題，乃在於了解言論自由的「價值」。因為憲法保障言論自由自有其「目的」，而釐清具有何種「價值」的言論方符合憲法保障言論自由的範疇，就是解決此一問

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

題之關鍵所在[412]。

目前言論自由之價值的有關法院判決、學說理論尚無一致見地，惟較廣為大眾接受的憲法保障言論自由理論基礎大致可分為以下三種：

1. 追求真理說（truth seeking theory）[413]

該理論將多個彼此競逐、互有差異的意見或並立的見解類比為一個觀念市場（marketplace of ideas），將何種意見或見解之內涵才接近真理的判斷交由市場競爭法則進行檢驗，出線者即屬接近真理的意見或見解。但此機制須以「任何意見或見解無市場進入障礙（entry barriers）」為前提，市場才得以健全運作不致影響競爭的過程與導出的結論。

由此可知，該理論以追求真理為其終極目的，為達此一目的必須確保言論市場得以健全運作，因此言論自由應當受到保護。是故於此理論下，言論自由之保障係屬為達追求真理目的之手段。此外，言論之保障與民主政治運作良窳亦關係密切，對於公部門之監督、公共政策議題之針砭等，皆有賴辯論、溝通與說服進行意見交換與激盪，而良好之民主政治決

[412] 同前註，頁 6。
[413] 同前註，頁 7，或稱為言論自由市場說（theory of marketplace of ideas）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

策共識之形成乃以任何形式的辯論、溝通與說服等言論得不受限制地暢行於言論市場，並於民主程序中接受討論與公評為前提。因此，由該理論強調言論市場健全運作的理念觀之，亦可將言論自由的保障視為追求民主政治健全運作的手段之一[414]。

2. 健全民主程序說（democratic process theory）[415]

此一理論源於「人民自治（self-government）」的民主政治理論，也就是統治者進行統治的合法權力基礎係源於被統治者之賦權。因此，政府（統治者）須建立各種直接和間接的方式，讓人民（被統治者）得以行使同意權以參與民主政治之決策過程。同時，民主政治之運作往往涉及多元的政治理念、互異的政治勢力彼此間之競合。為使民主程序能健全運作，盡可能使選民能獲得充分的資訊，如此透過民主程序形成決策時，較能避免因有限、不夠全面的評判依據而做出未臻完善的判斷。因此，使不同政治勢力間的言論能自由提出，讓各方勢力的言論能在不受箝制的情況下進行公平競爭，以利選民參與民主政治決策，在健全民主程序理論上便有其必要

[414] 劉靜怡，〈言論自由：第一講「言論自由導論」〉，《月旦法學教室》，第 26 期，頁 75（2004）。
[415] 林子儀，前揭註**錯誤！尚未定義書籤。**，頁 7。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

性。

如同真理追求說一樣，言論自由在健全民主程序說之所以同樣受到保障，就諸實際其實乃為了達到健全民主政治程序運作該終極目之手段，追求言論自由保護本身非此二理論之目的[416]。

3. 表現自我說（self-expression theory）[417]

該理論相較於前兩種理論，屬於晚近興起的理論，其發展背景係與工業革命後，人們在各種組織龐大的現代社會機構(如政府、企業體）之運作下，個人的獨特性與自主性皆受到社會氛圍的規範與囿限，進而使得個人表達與人格尊嚴的發展受到壓抑的現象有關。因此，該理論即以個人存在的尊嚴（dignity）及活動自主性（autonomy）為終極目的。個人既為獨立自主的個體，即有權決定與自身有關的一切事物，其得以不受干涉、自由地表達個人意念，亦即個人之言論自由應受到保障，否則個人的存在意義無異於受到威脅。

迥異於前兩種理論將言論自由的保障視為達成特定目的之手段的論點，在表現自我理論中，言論自由應受保障的理由不

[416] 劉靜怡，前揭註 414。

[417] 林子儀，前揭註**錯誤! 尚未定義書籤。**，頁 7，或稱實現自我說（self-fulfillment or self-realization theory）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

再是因對他人、整體社會或國家有手段層面的意義而應受到保障，而是個人有獨立自主、自我實現的基本需求，因此言論自由對個人有不假外求的價值，為一不依附於任何其他目的的基本權利[418]。

二、歐盟言論自由之保障初探

歐盟視言論自由為民主社會的基石，其對於言論自由此類基本人權保障的理念可見於 1948 年簽署的聯合國 UDHR，及 2009 年隨著里斯本條約（Treaty of Lisbon）生效而隨之生效的歐盟基本權利憲章(CFREU)[419]。

其後歐盟理事會於 2014 年通過「歐盟線上與線下言論自由人權指南」，闡明如何在全球歐盟夥伴國家中將基本原則與民主結合[420]。以下茲就三者對於言論自由保障之理念簡單說明。

1. UDHR 之言論自由保障

UDHR 第 19 條敘明「人人有權享受主張和發表意見的自由；此項權利包括持有主張而不受干涉的自由，和通過任何媒介

---

[418] 劉靜怡，前揭註 414，頁 76。

[419] 陳顯武、連雋偉，〈從『歐盟憲法』至『里斯本條約』的歐盟人權保障初探—以『歐盟基本權利憲章』為重點〉，《台灣國際研究季刊》，第 4 卷第 1 期，頁 27（2008）。

[420] Freedom of expression – European Commission, https://ec.europa.eu/europeaid/freedom-expression_en （last visited Jul. 20. 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

及不論國界尋求、接受、傳遞消息與思想的自由[421]」。該條即體現 UDHR 呼籲並尊重人民享有言論自由權利之主要精神。

2. CFREU 之言論自由保障

CFREU 共分 7 章，其中，與言論自由相關的條文主要見於的 2 章第 11 條的表現自由[422]，條文明示：

(1) 任何人皆有表現之自由，此權利包括了持有意見、接收及傳播資訊與思想的自由，無論國界而不受公權力干預。

(2) 媒體之自由與多元性應受尊重[423]。

3. 歐盟線上與線下言論自由人權指南之言論自由保障

該指南闡述人們具有持有意見而不受干擾的保障內容有兩點，其一為：人們有持有意見而不受任何形式干預的權利。此權利包括一個人可以自由選擇隨時，並以任何原因改變意見的權利。任何人不得因其實際、感知或假設的意見而受到任何權利的損害。並禁止以任何形式或費心盡力強迫他人持有或不持有意見。其二為：任何形式的意見都受到保障，包括對

---

[421] UNITED NATIONS [UN], *Universal Declaration of Human Rights*, （1948）, http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/ （last visited Jul. 20, 2018）.

[422] 前揭註 419，頁 35。

[423] Charter of Fundamental Rights of the European Union （2000/C 364/01）, *available at* http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf （last visited Jul. 20,2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

社會、政治、科學、歷史、道德和宗教性質的觀點。各國不得對意見自由施加任何例外或限制，亦不得將持有意見一事定罪[424]。

而對於言論自由的保障可分為以下兩個部分。

(1) 尋求與接受資訊的權利：該權利為組成民主治理的一個關鍵要件，因為缺乏對資訊的充分接觸，就無法促進參與式的決策過程。

而在言論自由的背景下，考量資料保護是有相關性的，因此每個人都有權以可理解的形式確知其個人資料是否被儲存及用於何種目的，同時也包括確知哪些公私個人或團體有控制或透過決策，影響儲存於電子或人工檔案上的個人資料的權利，並且在是類檔案包含不正確個人資料或係以不當法律途徑蒐集或處理時，具有要求糾正及於特定情況得要求予以刪除的權利。

此外，由於網路與數位科技擴展了個人與媒體行使言論自由與自由接觸線上資訊的權利，因此任何阻卻線上或線下資訊流通的限制都必須符合國際人權法所載之許可

[424] Council of the European Union, EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline 3, *available at* https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_human_rights_guidelines_on_freedom_of_expression_online_and_offline_en.pdf （last visited Jul. 20, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

限制[425]。

(2) 不論國界透過任何媒體傳播任何資訊與思想的權利：更進一步來看言論與表達自由，其包括了不論以何種媒體，以任何形式將資訊與思想表達及傳播給他人的權利。此部分所指之任一表達形式不論是口述、文字或圖像，皆為言論自由受保障之對象。

該份指南同時也提到一項限制符合嚴格的三階段測試的情況下，是得以對言論自由予以限制的，即：(1)其必須由法律所規定，且需明確並可及於所有人（法律確定性、可預測性與透明性原則）；(2)其必須遵守「公民權利和政治權利國際公約」（International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR）第 19.3 條規定的目的之一，即為保護他人權利或名聲、為保護國家安全、公共秩序或公共衛生或道德（合法性原則）；(3)其必須被證明為必要，並且與所聲稱目的相稱所需要之最少限制舉措（必要性和相稱性原則）[426]。

從「歐盟線上與線下言論自由人權指南」對於言論自由

[425] *Id.*
[426] *Id.*, at 4.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

的保障可知，其對言論自由的保障理念大抵脫胎於UDHR 及 CFREU 兩個國際層次指導文件有關言論自由此一基本人權應受保障之中心思想。而本章欲探討之議題則以不實資訊與言論自由之拉扯為主，非特別針對言論自由保障於歐盟發展過程中，與其獨有之雙軌歐洲人權保護機制衍生之競合議題進行探討[427]。故以下即以前文所建立之美國、歐盟言論自由保障之背景知識為基礎，另以獨立段落進一步探究言論自由與不實資訊之議題。

三、憲法保障言論自由之範疇探討

觀察前述三種言論自由保護理論，不論是基於功利主義所發展出的追求真理說及健全民主程序說，抑或是源於基本權利論所推演之表現自我說，三種理論學說對於言論自由的保障皆有理論盲區，同時，也無法自理論的推演歸結出言論自由之保障為絕對性的結論。雖說以上三種言論自由保護理論無法對何種言論應否屬於憲法保障之範疇劃下涇渭分明的判斷標準，但也為此一棘手難題之解答提供足資參考之邏輯論述架構。

1. 禁止政府為事前審查或為事前限制

[427] 林鈺雄，〈歐洲人權保障機制之發展與挑戰〉，《台灣本土法學雜誌》，第 69 期，頁 75（2005）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

首先，憲法為保障言論自由而禁止「事前審查」或為「事前限制（prior restraint）」之基本原則即為脫胎於學理而得適用於實務判斷之顯例。「事前審查」或「事前限制」制度之態樣包括：進行言論的發表及出版品的出版前，應經政府或管制者許可，或政府機關於言論發表及出版品出版前，就其內容進行查核，通過查核者始能發表或出版的一種限制言論及出版自由的制度。以當前學理與實務判決趨勢而言，凡屬事前限制之制度，不論其以何種形式為之，皆屬違憲，除非政府能證明其事前限制之行為，係為了重大公益之維護而不得不為之最後必要手段，才有可能有被法院判定並未違憲的空間[428]。

有關此一基本原則，吾人可自「追求真理說」與「健全民主程序說」之理論架構找到立論基礎，而「表現自我說」則為此一基本原則之輔助理論基礎。政府對於言論之表達、出版品或新聞之出版進行事前限制之所以違憲，主要可歸納出以下幾點理由[429]：

(1) 避免政府恣意濫權：不論何種言論或意見，即便對於該

[428] 前揭註 414，頁 77。
[429] 同前註，頁 78。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

言論或意見欲評論的標的，甚至言論發表者之意識形態或立場有所認知，任何人於該言論或意見發表前，其實並無法得知其內容，更無從判斷其內容將對社會產生何種影響。為免政府於未知言論或意見內容之情況下即以預設立場或既定印象，做成對言論或意見為事前限制如此不盡合理之情事、並使政府不致陷入恣意濫權、專斷妄為的風險中，故而不允許政府對言論或意見之表達為事前限制（追求真理說）。

(2) 避免與民主憲政國家之人民自主原則相悖：人民之言論或意見如需事先經由政府代為決定是否得以發表或散佈，不論政府的出發點是基於善意的家長主義（paternalism），抑或站在蓄意操縱人民思想的立場而對人民之意見進行箝制的集權主義，此等行為皆與民主憲政體制國家強調人民自主決定之原則背道而馳（追求真理說和健全民主程序說）[430]。

(3) 避免影響民主程序之健全：由於資訊接受數量之多寡與類型之多元具有影響人們為判斷的潛在可能，為免政府

[430] *See e.g.*, Kathleen M. Sullivan, *Two Concepts of Freedom of Speech*, 124 Harv. L. Rev. 143, 160-161 （2010）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

對言論所為之事前限制箝制人民接受資訊之質與量，並進一步達到左右人民判斷的結果而實質影響民主政治之健全運作，因此不允許政府為事前限制（實現自我說和健全民主程序說）。

(4) 多元言論有助導正不當言論之弊病：考量政府如若濫權，或社會發聲管道之擁有者對言論市場產生過高影響，進而使人民之自主判斷產生偏誤，或致言論市場運作失衡，越多元的言論能於言論市場中通透流通即屬避免此一情況發生之適當防患手段之一，因此鼓勵更多言論（more speech），降低言論市場進入障礙，有助於導正受政府或言論市場優勢者形塑之不當、錯誤或危險等的言論可能引發的弊病（追求真理說、健全民主程序說和實現自我說）。

(5) 值得注意的是，並非任何事前的審查或限制措施皆會被認定為違反憲法言論自由之保障而不得為之的疑慮。例如：猥褻言論、誹謗言論。

2. 猥褻言論不受憲法言論自由保障

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

個人持有、製造、散布猥褻言論之行為屬於道德問題[431]，對於猥褻言論之管制和言論表達自由間如何區分，一直以來都是難解的議題，其關鍵在於對於猥褻言論實難有確鑿定義，原因有以下四點：

(1) 性之關係摻雜許多非理性因素：法律強調邏輯思維，所有規範皆有其脈絡可循。而猥褻言論涉及性之成分，摻雜情感問題，非單純理性邏輯所能涵蓋解釋。

(2) 道德標準因人因地而異：法所定者，為國家共通之統一標準，然猥褻言論系與道德觀念有涉，而道德觀乃因人因地，甚至隨時推移而有所不同，故難以有一體適用之統一標準。

(3) 猥褻為一複雜之概念：猥褻言論所隱含之負面內涵（公然侮辱、不當觀念、刺激性慾或產生不潔之思想）恐產生不良之行為。如前面所述，非理性因素與道德標準攙和猥褻言論其中，除公然侮辱外，斷難判定上述負面內涵為肯定之損害，致使相關規範難以界定。

(4) 閱聽眾多元：猥褻言論之閱聽眾不以普通人為限，未成年人，或有精神、心理方面障礙者之心智發展與一般成

[431] 法治斌，〈論出版自由與猥褻出版品之管制〉，《政大法學評論》，第 29 期，頁 194（1984）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

年人無法等量齊觀，促使法律規範上遭遇是類情勢而需例外處理，增加問題之複雜度[432]。

雖說客觀條件上，難以就猥褻言論界定出一經各界肯認之定義，然基於防止違法情事及維護道德之立場，目前多數國家之政府皆可對其進行管制[433]。

在我國，人民曾對昔時出版法第 32 條第 3 款涉及猥褻言論的之規定，提出應有不同詮釋之異議，自司法院大法官作出釋字第 407 號解釋後，終於有較為普世社會能接受之判斷見解。解釋文中指出：「...惟猥褻出版品，乃指一切在客觀上，足以刺激或滿足性慾，並引起普通一般人羞恥或厭惡感而侵害性的道德感情，有礙於社會風化之出版品而言。猥褻出版品與藝術性、醫學性、教育性等出版品之區別，應就出版品整體之特性及其目的而為觀察，並依當時之社會一般觀念定之。又有關風化之觀念，常隨社會發展、風俗變異而有所不同，主管機關所為釋示，自不能一成不變，應基於尊重憲法保障人民言論出版自由之本旨，兼顧善良風俗及青少年身心健康之維護，隨時檢討改進。至於個別案件是否已達猥褻程度，

[432] 同前註，頁 160。

[433] 劉靜怡，〈言論自由：第四講猥褻性言論與表現自由〉，《月旦法學教室》，第 32 期，頁 52（2005）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

法官於審判時應就具體案情，依其獨立確信之判斷，認定事實，適用法律，不受行政機關函釋之拘束，乃屬當然。」其中，解釋文提到「引起普通一般人羞恥或厭惡感而侵害性的道德感情」之概念，似有借鏡美國聯邦最高法院見解之處[434]。

3. 誹謗言論不受憲法言論自由保障

處理誹謗言論會面臨的難處之一在於如何區分系爭言論屬於「意見表達」抑或「事實陳述」，因為言論若是涉及他人行為或公共事務而造成他人名譽或權利之損害時，憲法是否保障此類型言論即有討論空間。

傳統上，各國對於妨害名譽有由民事制裁角度切入者，亦有從刑事制裁角度課予刑責者。然而從美國處理妨害名譽爭議之實務運作觀之，其實有以民事賠償取代刑事刑罰，甚至將之「憲法化」的趨勢，此即與係爭議題涉及言論自由有關，須於憲法層次進行相關問題界定與探討[435]。

我國大法官釋字第 509 號解釋即為處理刑法誹謗罪是否違憲之爭點，解釋文如下：「言論自由為人民之基本權利，憲法第十一條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現

[434] 同前註，頁 54。

[435] 劉靜怡，〈言論自由：第五講言論自由、誹謗罪與名譽權之保障〉，《月旦法學教室》，第 37 期，頁 36（2005）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制。刑法第三百十條第一項及第二項誹謗罪即係保護個人法益而設，為防止妨礙他人之自由權利所必要，符合憲法第二十三條規定之意旨。至刑法同條第三項前段以對誹謗之事，能證明其為真實者不罰，係針對言論內容與事實相符者之保障，並藉以限定刑罰權之範圍，非謂指摘或傳述誹謗事項之行為人，必須自行證明其言論內容確屬真實，始能免於刑責。惟行為人雖不能證明言論內容為真實，但依其所提證據資料，認為行為人有相當理由確信其為真實者，即不能以誹謗罪之刑責相繩，亦不得以此項規定而免除檢察官或自訴人於訴訟程序中，依法應負行為人故意毀損他人名譽之舉證責任，或法院發現其為真實之義務。就此而言，刑法第三百十條第三項與憲法保障言論自由之旨趣並無牴觸。」

前述解釋文處理誹謗言論之概念與美國聯邦最高法院於 New York Times v. Sullivan 一案所建立之真正惡意原則（actual

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

malice）相仿[436]，該原則於美國係就言論內容損及他人名譽，且該言論乃不實資訊才適用[437]。

不過，對於公眾人物提出之誹謗訴訟，徒不實資訊而原告本身無法舉證誹謗者有意傳播不實資訊之真正惡意，則殊難構成誹謗之要件，此係美國所發展出之判決趨勢。這是為避免公眾人物通常因握有相對充沛之社會資源，而相對壓縮社會弱勢者言論表達空間（寒蟬效應）之制度設計，適度限縮公眾人物名譽權之保障，以達到維護言論市場資訊流通與健全運作之效果，與前面提到的三種憲法言論自由保障理論相呼應。

回頭檢視釋字第 509 號，解釋文中並未如美國般針對公眾人物提出誹謗訴訟恐影響言論自由之可能，而予以此類型誹謗事由相關合憲性之說明與分析，對於美國真正惡意原則內涵之體現仍有相當調整空間[438]。

四、小結

整體而言， 言論自由固然需要保障，其主要考量無非是理解言論自由對於整體社會、乃至於個人之自我表現有極其重要之意義，未

[436] New York Times, 376 U.S. at 279-280.
[437] 前揭註 435，頁 42。
[438] 同前註，頁 44。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

免此得來不易之權利因任一不當管制或政府之濫權而無故犧牲，因此不冒然否定任何言論之憲法保障，充分給予人民應有之表達自由。但對於特定言論（如猥褻言論、誹謗言論）、品質堪慮、不實或虛假言論是否同樣受到保障，從前述各類型言論整理可觀察出其實並非肯定。以猥褻言論而言，基於防止違法情事及維護道德之立場，該類言論即不受憲法言論自由之保障，誹謗言論則考量個案涉及個人名譽、隱私與公共利益之保護等因素，而有予以相關言論合理限制的空間。，在近年假新聞議題發酵的時代，這類品質堪慮、不實或虛假之言論由此觀之似非受絕對之言論自由保障，對言論自由保障之相關理論學說之發展脈絡，相當值得於討論不實資訊與言論自由爭議時以為法治研析之借鑑。

貳、**管轄權之確立**

另一因網路不實資訊而衍生的法律問題與管轄權（jurisdiction）有關，該法律爭議主要實例可見於美國、德國、法國、馬來西亞之相關規範，各國相關規範有關管轄權之說明簡述如後。

1. 美國誠實廣告法草案

該草案規範客體是以 Google、Facebook、Twitter 等社群媒體平臺為主，依規定，數位平臺係指販售政治廣告，在過去 12

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

個月內的大多數月份，每個月有超過 5000 萬位美國訪客或用戶者屬之，亦即符合上述規範之數位平臺即落入該草案之管轄範圍，不限於美國境內業者。

2. 德國社交網路強制法

一般社群媒體平臺有其內規與共同商業服務條款，一旦於平臺上所發布之訊息違反社群規範，平臺會將其完全移除。而 NetzDG 則提供另一種針對電信媒體服務供應商（不包含新聞編輯平臺）之查核機制，其規範客體係指電信媒體服務供應商所提供之網路平臺係供使用者與其他使用者共享訊息，或是向大眾分享任何資訊者，一旦所發布訊息違反 NetzDG，則該訊息會在德國境內被封鎖。

3. 法國反假消息法草案

其規範對象為社群媒體平臺、廣播電視與報章雜誌之電子平臺，其中較為特別的是，該草案僅規範選舉日前三個月至開票日為止，以打擊選舉期間的網路假消息，草案要求散播該消息之平臺暫停相關服務至選舉結束，無論該平臺是否有境外業者提供，換言之，該草案之管轄範圍亦不限於該國境內。

4. 馬來西亞反假新聞法

馬來西亞於今（2018）年 4 月份通過的反假新聞法（Anti-Fake

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

News Act 2018）[439]，該法第 3 條所提即涉及管轄權議題。其中第 3 條第 1 項條文提到：若任何人在馬來西亞境外之任何地方犯下該法所規定的任何犯行，此將視同肇事於馬來西亞境內而可能使其因該行為受處分。第 3 條第 2 項題條文提到：如相關犯行之假新聞涉及馬來西亞，或受該犯行影響之人為馬國公民，則適用該法[440]。

惟於該法案通過後四個月左右，馬來西亞下議院（Dewan Rakyat）三讀通過廢除這項極具爭議法案的提案。掌管法律事務的總理署副部長 Mohamed Hanipa Maidin 表示現行法已足以處理假新聞相關爭議，若有現行法無法處理的情況，也應是透過修正現行法的方式來處理，而非以另訂新法的方式達到目的[441]。域外管轄的法律概念並非是全新的思維，例如該國刑法中早已有將域外管轄的法律概念訴諸法條的實例。惟一般會動用到域外管轄權的案例通常以極其嚴重的刑事犯

[439] *Supra* note 340.

[440] 馬來西亞反假新聞法第 3 條條文原文如下：3. （1） If any offence under this Act is committed by any person, whatever his nationality or citizenship, in any place outside Malaysia, he may be dealt with in respect of such offence as if the offence was committed in any place within Malaysia.（2）For the purposes of subsection（1）, this Act shall apply if, for the offence in question, the fake news concerns Malaysia or the person affected by the commission of the offence is a Malaysian citizen.

[441] *Anti-Fake News Act repealed*, MALAYSIAKINI Aug. 16, 2018, https://www.malaysiakini.com/news/439219 （last visited Oct. 15, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

罪，例如恐怖主義（terrorism）為主[442]。於網路散布不實資訊、或假新聞爭議案例是否涉及相關法條或法律概念的援引仍須視個案而定。

第四節　**結論與建議**

隨著社群媒體平臺滲透進社會大眾之日常生活，在同溫層效應持續發作下，特定訊息的傳遞益發迅捷，不實資訊的影響力也在此背景下與日俱增，並在 2016 年的美國總統大選爆發，成為近年來備受矚目之議題。由於法律對民眾行為帶來之強制性，是以各國相繼透過相關法規，對不實資訊之製造與傳播附加義務與責任。美國誠實廣告法草案、德國社交網路強制法，與法國反假消息法草案皆是針對社群媒體平臺，要求該等平臺須將不實資訊下架或移除，馬來西亞反假新聞法之規範對象則為任何人。然而，誠如前述，大部分的法案在推動與施行的過程中，由於牽涉到政府可能藉此操控輿論方向，是以受到相當多來自民眾與學者專家的非議。

除了立法管制不實資訊，Facebook 與 Google 等社群媒體平臺則與第三方事實查核組織合作，由第三方事實查核組織協助查核爭議訊

[442] Ida Lim & A. Ruban, *Is 'fake news' as serious a crime as kidnapping or waging war? Lawyers ask*, MALAYMAIL, Mar. 27, 2018, https://www.malaymail.com/s/1608035/is-fake-news-as-serious-a-crime-as-kidnapping-or-waging-war-lawyers-ask （last visited Oct. 15, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

息，以免由單一社群媒體平臺負擔審查言論之責任。歐盟於 2018 年針對網路不實資訊發布之公眾徵詢報告中，亦提及第三方事實查核組織之建立為短期內可有效解決不實資訊問題之方式，且第三方事實查核組織應與搜尋引擎業者、新聞媒體業者等合作，以將事實查核結果於搜尋排序中更為突出，提升用戶近用之機率。且由於網路資訊的龐雜新聞量，為減輕相關查核組織負擔，可透過先進科技之協助，由 AI 與區塊鏈進行訊息初步的篩選，惟須避免由機器人扮演判斷訊息真偽之角色。

除了建立事實查核組織的短期解決方案，歐盟還成立假新聞與網路不實資訊的高階顧問小組，期望透過新聞透明度之提升、媒體與資訊素養之培養、用戶與記者處理不實資訊工具之發展、新聞媒體產業多樣性與永續性之維護，以及不斷調整相關處理措施等方式，達到徹底減低不實資訊影響力的長期目標。

由於各國立法管制不實資訊後所造成之反對聲浪，以及言論自由是由憲法所保障之人民基本權利，本研究並不建議我國政府透過立法之方式防免不實資訊，而可參考歐盟公眾徵詢之結果，不由政府直接介入不實資訊之處理，並與第三方事實查核組織合作，以在不實資訊與言論自由之間取得平衡。另外，民眾媒體素養的培養亦為不可忽略之關鍵，惟有具備媒體素養能力，才得以明確判斷訊息之真偽。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

壹、網路不實資訊處理機制之建立

觀諸網路不實資訊之國際處理趨勢，由於擔憂不實資訊左右民眾之決策與行為，而影響可能動搖民主根基的公投或選舉，美國、德國、法國與馬來西亞皆試圖以立法他律的方式，解決不實資訊引發之問題。然而，選舉或公投所牽涉到的政治性言論，依據憲法對言論自由限制之審查基準，為雙階理論中的高價值言論，屬於憲法保障之範圍，除非達明顯且立即的危險程度，否則不得立法限制。由於各國立法處理不實資訊之主要緣由，大都起因於政治性言論可能受到有心人士之操控，惟由政府透過立法之方式解決，卻極有可能引來社會大眾對言論自由可能受到限制的擔憂。

然而，自 2018 年 9 月 14 日，燕子颱風導致日本關西機場淹水，輿論導致我國駐大阪辦事處處長蘇啟誠輕生之消息，可知不實資訊對社會之影響力小則輕如鴻毛，大則人命關天，是以不實資訊之處理的確有其必要性[443]。為在不實資訊防免及減緩，與言論自由保障之間取得平衡，本研究綜合考量訪談與座談會中學者專家之建議，提出三個可能的解決方案：第一、仿效德國社交網路強制法，由社群媒體平臺擔負移除不實資訊之責任；第二、將行政裁決與事實真偽之判斷分離；

[443] 潘彥瑞，〈逼蘇啟誠自殺的並非是日本強颱！這件事才是壓垮這名資深外交官的最後一根稻草〉，風傳媒，2018/09/19，https://www.storm.mg/article/503049（最後瀏覽日：2018/11/19）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第三、政府建置不實資訊統合中心，並與第三方事實查核組織合作，望能有效解決網路不實資訊所引發之問題與爭議。

一、分析方案一：社群媒體平臺擔負移除不實資訊之責任

傳播學四大規範理論之一的社會責任論（social responsibility theory）所傳達的理念或可為此解決方案提供合適的註腳，該理論主張媒體除應享有免受政府干預的自由外，更應肩負某種社會責任：提供閱聽眾經必要分析並提供明確說明的解釋性報導（interpretative reporting），甚至有論者主張政府有義務敦促媒體落實前述媒體的社會責任[444]。面對不實資訊的氾濫可能有操縱輿論的疑慮，德國鑒於國內相關社群媒體平臺的自我管理成效不彰，進而訂定專法要求提供網路平臺供使用者與其他使用者共享訊息的「電信媒體服務提供商」，有責任建立通報程序並為相關處置。

我國「數位通訊傳播法」草案已具備與德國 NetzDG 相仿之精神與作法，如「數位通訊傳播法」草案第 11 條[445]第一項第四款及第五

[444] 黃兆年，〈什麼是媒體的社會責任？為菁英服務，還是為公眾服務？〉，菜市場政治學，2015/01/16，https://whogovernstw.org/2015/01/16/jaw-nian-huang-3/#fnref-1123-1（最後瀏覽日：2018/11/20）。

[445] 數位通訊傳播法草案第十一條　數位通訊傳播服務提供者應依其服務之性質，以得清楚辨識之方式公告其服務使用條款；其條款應包括下列事項：
一、隱私權及資訊政策：
（一）適用之範圍及例外。
（二）蒐集之資訊類型及目的。
（三）使用資訊之方式。
（四）提供使用者存取、使用及更新資訊之服務方式。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

款即揭示數位通訊傳播服務提供者應提供易於使用之檢舉通報管道，以供檢舉違反法律或服務條款之不當內容或行為，以及相關申訴、通知、移除及回覆機制，並於相關條文中敘明數位通訊傳播服務提供者於特定情況下得免除賠償責任之條款，如「於知悉行為或資訊為違法後，移除資訊或使他人無法接取之（第 15 條第 2 款）」，或「經權利人通知或知悉其使用者涉有侵權行為後，移除或使他人無法接取涉有侵權之內容或相關資訊，或為其他適當之處置（第 16 條第 2 款）」。

又如「數位通訊傳播法」草案第 19 條規定，如為防止發生重大之損害或避免急迫之危險或有其他相類之情形而有必要時，數位通訊傳播服務提供者、其使用者或第三人得依民事訴訟法之規定，聲請法院為定暫時狀態之處分。我國「數位通訊傳播法」草案在法律定性上為民事責任，故無以行政管制手段介入管理，此為我國與德國法制之主要差異。

二、分析方案二：建立事實調查與行政處分分離之機制

南韓於 2016 年 6 月施行之《促進資通訊網路使用與資料保護法》

二、資訊安全政策。
三、即時、便利及有效之聯繫方式。
四、易於使用之檢舉通報管道，供檢舉違反法律或服務條款之不當內容或行為。
五、前款不當內容或行為之申訴、通知、移除及回覆機制。
六、揭示使用者不得有侵害智慧財產權、違反兒童及少年保護或其他違法行為。
前項服務使用條款有變更時，數位通訊傳播服務提供者應以得清楚辨識之方式公告之；屬影響使用者重大權益之變更者，並應依使用者提供之聯繫資訊通知之。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

（The Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Data Protection, etc.）[446]（以下簡稱為網路法）主要係針對資通訊網路上之個人資料使用進行規範，惟其法條牽涉領域廣泛，故須視所規範客體決定主管機關為何者。而南韓資通訊領域主管機關有三， MSIT 專管頻譜、網路、數位匯流；KCC 負責電台許可、通訊費、個人資料；KCSC 則為管理廣播電視內容、網路內容。其中，《網路法》第 44-7 條係規範「非法訊息之傳播」，由於不法資訊牽涉到網路言論，因此主管機關為 KCSC[447]。

該法規範對象為資通訊服務提供者[448]，依同法第 44-7 條第一項之規定，「非法訊息」共可區分為九款，其中與不實資訊直接相關者為第二款「故意且公開的洩露事實或虛假資訊，貶低他人之名譽以達到誹謗目的之訊息」。而可能與不實資訊有關者則包括下列二款，第三款「以代碼、文字、聲音、影像或是影片之形式傳遞予他人，且可能引起恐懼或不安之訊息」；及第六款「訊息內容違反現有法律或命令」。

---

[446] The Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Data Protection, etc, http://www.kisa.or.kr/eng/usefulreport/ictLaws_View.jsp （last visited Nov. 21, 2018）.

[447] Freedom House, *Freedom on the Net 2017: South Korea*, https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2017/south-korea （last visited Nov. 21, 2018）.

[448] 依據同法第 2 條第 1 項第 3 款對資通訊服務提供者之定義，係指符合電信事業法第 2 條第 8 款「電信服務營運者」及利用電信服務營運者提供資訊之人皆屬之。
上揭電信事業法第 2 條第 8 款係指依據該法取得執照、完成登記或負有報告義務之業者。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

此外，同法第 44-7 條第二項規定，經由 KCSC 審議後，KCC 得要求資通訊服務提供者或留言板之管理者拒絕、暫停，或是限制張貼與接取。然而，依據第四項之規定，除非符合下列三種情況之一，否則 KCC 應給予服務提供者或留言板管理者說明之機會：(1) 基於急迫之公共安全或利益;(2)難以辦理相關聽證或不必要辦理聽證;(3) 服務提供者或留言板管理者已明確放棄說明之機會。

檢視我國現行或相關立法草案，概念接近者包括電信法第 22 條[449]及《數位通訊傳播法》草案，惟如欲仿南韓網路法處理不實資訊之相關法制，即事實調查與行政處分之程序分離機制，則務須釐清主管機關之爭議，以及有關於不實資訊認定之執行程序，理由如下：

依電信法與廣電三法之規定，國家通訊傳播委員會(下稱通傳會) 之職權僅及於電信事業及廣播電視事業;有關其他資通訊服務提供者，如社群媒體、網路留言板等，尚非屬通傳會所管轄之產業，應速釐清其主管機關，始得以行政處分命其為必要之措施。其次，不實資訊所涉及之面向甚廣，並非單一機關有能力處理與認定。此外，如涉及誹謗性言論等私權，若由行政機關直接認定，恐招致行政架空司法之批評。再者，由於事實之查核可能涉及不同之行政機關，因此不實資訊

[449] 電信事業非依法律，不得拒絕電信之接受及傳遞。但對於電信之內容顯有危害國家安全或妨害治安者，得拒絕或停止其傳遞。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

之認定宜以不涉及私權之公共事務為主。

綜合上述，由於「數位通訊傳播法」草案與電信法均有相關處理機制，現行體制下所缺者為不實資訊事實調查機制，基此，或可考量在行政院下設立特別工作小組，召集各部會及其他多方利害關係人共同組成，依個案進行審查及認定，建立事實調查與行政處分分離之機制，主管機關並得將其認定結果向服務提供者請求為必要之處置。

三、分析方案三：政府建置公共事務有關之爭議資訊統合中心

若由政府擔任判斷不實資訊真偽之角色，可能會引發政府藉此控制輿論，成為言論守門員之負面議論，然為減低社會大眾接取不實資訊之頻率，政府似可透過建立不實資訊統合中心，來統整並發布與公共事務有關之不實資訊，並與第三方事實查核組織合作，以確保判斷結果之公正與中立。

目前而言，除了行政院的「即時新聞澄清」專區[450]，文化部、交通部、經濟部、財政部、內政部、外交部、教育部、勞動部、國家發展委員會、大陸委員會等各部會，以及台北市等地方政府皆各自設立澄清專區，然澄清專區散見於各部會，對於無法完善了解政府部會分工之民眾，並不利於及時辨識不實資訊之存在。是以，本研究建議改

[450] 行政院，〈即時新聞澄清〉，https://www.ey.gov.tw/Page/5519E969E8931E4E（最後瀏覽日：2018/11/19）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

善既有散見於各部會網站之情形，整合各個部會的即時澄清專區，統一由行政院建置「爭議資訊統合中心」平臺，負責統整來自政府主動提出，或是民眾檢舉之爭議資訊，並在判斷資訊真偽後，進行統一的澄清說明。

四、建議方案與執行模式

上述三種方案中，方案一主要是仿效德國 NetzDG 之方式，由社群媒體平臺擔負判斷資訊是否有明顯不實或不當情形之角色，然如此也對社群媒體平臺附加過多責任，使其成為「內容審查警察」，而遭致諸多不平聲浪。此外，以 Facebook 為例，由於德國 NetzDG 之罰則相當重，為避免觸法，Facebook 會傾向將可疑的言論先行下架或屏蔽，且有過度下架的情形，如此可能造成文字獄或是寒蟬效應之情形，而影響社會整體言論之豐富性。

方案二則是仿效南韓 KCSC 之模式，將事實判斷與行政裁決分離，另設立一個由多方利害關係人共同組成的委員會，並由與該特定不實資訊相關之政府部會負責向該委員會提供資料，委員會僅負責事實查核。該方案雖能有效避免由政府操控輿論之方向，卻須釐清主管機關各自之權責。此外，不實資訊涉及之訊息領域相當廣泛，難以由單一主管機關全權負責資訊判斷與審理，因此該方案亦有實行上之困難。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

方案三則是整合各個部會的即時新聞澄清專區，由行政院統一設置爭議資訊統合中心，負責整合爭議資訊，並由政府與第三方事實查核組織合作。該方案由於僅是改善現有機制，且亦能將事實判斷交由第三方客觀中立之組織負責，是以較有執行上之可能性。因此本研究建議可採行方案三之模式。

針對方案三中爭議資訊統合中心（下稱資訊統合中心）之運作機制，可進一步分成二個階段：第一階段為資訊統合與政府部門澄清，第二階段第三方事實查核組織協助判斷訊息真偽，並將查核結果公開。首先，於資訊統合階段，除了由政府主動提出可能的爭議資訊，民眾亦可向資訊統合中心檢舉有疑慮之訊息。然為避免民眾濫用檢舉機制，導致資訊統合中心無法發揮功能，建議採實名制，民眾在檢舉前，須提供姓名與聯絡資訊，惟實名制牽涉到民眾的個人資料，政府須確保不會將相關資訊用在其他與資訊統合中心無關之用途，亦不得透過該資料而對民眾造成任何不利。

資訊統合中心在收集民眾檢舉後，資訊統合中心需通知與該資訊相關之政府部會，由該政府部會進行第一階段的澄清說明。須注意的是，為盡可能避免不實資訊之影響力持續擴大，相關部會應立即且主動澄清，以消弭社會大眾之不安與疑慮。有鑑於政府部門分工細緻，各部會有其應負擔之權責，為有效資訊統合中心之運作，資訊統合中

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

心可設置於行政院下的發言人單位，由資訊統合中心進行爭議資訊統整，並通知與特定爭議資訊相關之權責單位。且目前各部會所設置之澄清專區亦可予以保留，僅需與資訊統合中心建立雙向處理機制。申言之，各部會在其網站上做出之澄清說明，應同步至資訊統合中心，於資訊統合中心所澄清之訊息，也會同步至各部會的澄清專區上；資訊統合中心在接收到民眾檢舉後，須同步告知相關政府部會，由特定政府部會處理。如此一來，民眾在與特定爭議資訊有關之政府部會，以及資訊統合中心，皆可知悉該特定爭議資訊之處理進度與政府部門所作之澄清說明。

為確保澄清說明的公正客觀，應設置民眾信任平等機制，由民眾對政府部會之澄清說明，或是政府部門主動提出的爭議資訊澄清，進行信任度評分。信任度評分共有 0～10 分 11 個級距，若該則澄清稿在相當時間內未能達到一定的信任度評等，則應送交由第三方公正查核機關進行真相查核。例如在 3 天內，有 5 萬人以上評分，且平均分數低於5分，或是該不實訊息不斷延燒，政府部會已出面澄清多次時，則應進入第二階段，交由第三方事實查核組織協助查核事實真偽。須注意的是，第三方事實查核組織需先審視該資訊是否為有查證之可能，若僅為意識形態之問題，因涉及價值判斷，非為可查證之事實，第三方事實查核組織亦可不予處理。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

與資訊統合中心合作之第三方事實查核組織，須符合 IFCN 所訂定的「國際事實查核準則」，因為要取得 IFCN 之認證，該查核組織之必要條件為不得自政府部門取得任何資金的補助，以維護其客觀公正性。迄今為止，參與 IFCN 事實查核守則（code of principles）簽署的第三方事實查核組織共有 57 個[451]，我國的台灣事實查核中心亦於 2018 年 11 月 1 日正式取得 IFCN 標章[452]。只要取得 IFCN 認證標章的第三方事實查核組織，皆能與資訊統合中心合作，以維持資訊判斷之公正性。然基於 IFCN 對於第三方事實查核組織獲取之基金有相當嚴格之規範，要求取得其標章之查核組織皆不得有來自政府、政黨、政治人物的捐助，因此建議可採「論件計酬」之模式，或是仿效 Facebook，以「無償」之形式合作。

再者，參考台灣事實查核中心查核關西機場淹水之模式，在 2018 年 9 月 4 日發生關西機場淹水事件，9 月 6 日傳出中國領事館派車接送中國旅客之傳言後，台灣事實查核中心係於 9 月 15 日公布查核報告，並於報告中詳述事件背景、各家媒體之報導、向關西機場查證之內容，且羅列出七個爭點，以確實釐清事件脈絡。相對於政府部會應

[451] IFCN, *Verified Signatories of the IFCN Code of Principles*, https://ifcncodeofprinciples.poynter.org/signatories （last visited Nov. 20, 2018）.

[452] 台灣事實查核中心，〈台灣事實查核中心獲得國際認證 成為 IFCN 國際事實查核聯盟第 53 個合作夥伴 為台灣串起打擊錯誤訊息的全球網絡〉，2018/11/02，https://tfc-taiwan.org.tw/articles/219（最後瀏覽日：2018/11/20）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

在不實資訊爆發時，立即的澄清說明，由於落入第二階段審查的不實資訊已延燒一段時日，其中亦可能會引發其他事件，因此第三方事實查核組織之查核應著重於完整事件的事實釐清，不須立即發布查核報告。

由於不實資訊時常牽涉到與政府相關之資訊，然關鍵核心之資訊若無法取得，恐對事實查核之過程造成不便，因此為使資訊統合中心發揮作用，對於由第三方事實查核組織查核之資訊，應可依據《政府資訊公開法》第 6 條之規定「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之」，相關政府部會應主動向第三方事實查核組織提供關鍵核心之資訊，且對於第三方事實查核組織對於補充資料之要求亦不得拒絕。惟涉及《政府資訊公開法》第 18 條之資訊，則可限制公開或不予提供。

第三方事實查核組織在判斷資訊真偽後，則會交由資訊統合中心進行統一的澄清說明，且為盡可能使民眾知悉查核結果，應廣泛散佈查核報告，除了新聞媒體與社群媒體平臺應主動發布查核報告，對於單日造訪人次達到 50 萬以上之社群媒體平臺或是新聞媒體，亦需建置連結至資訊統合中心的機制，以擴大民眾對資訊統合中心的認知度，並進一步提升人民的信任度。

總結而言，資訊統合中心之部分資訊來源是由民眾檢舉而來，對

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

於政府部會於第一階段之澄清報告，民眾可進行信任度評分，且社群媒體平臺應主動公布事實查核報告，使民眾得以接取。在此正向循環下，可達到鼓勵民眾參與公共事務之效果，並形成一個由社會大眾共同主動參與，使整體社會更為進步的社會運動。

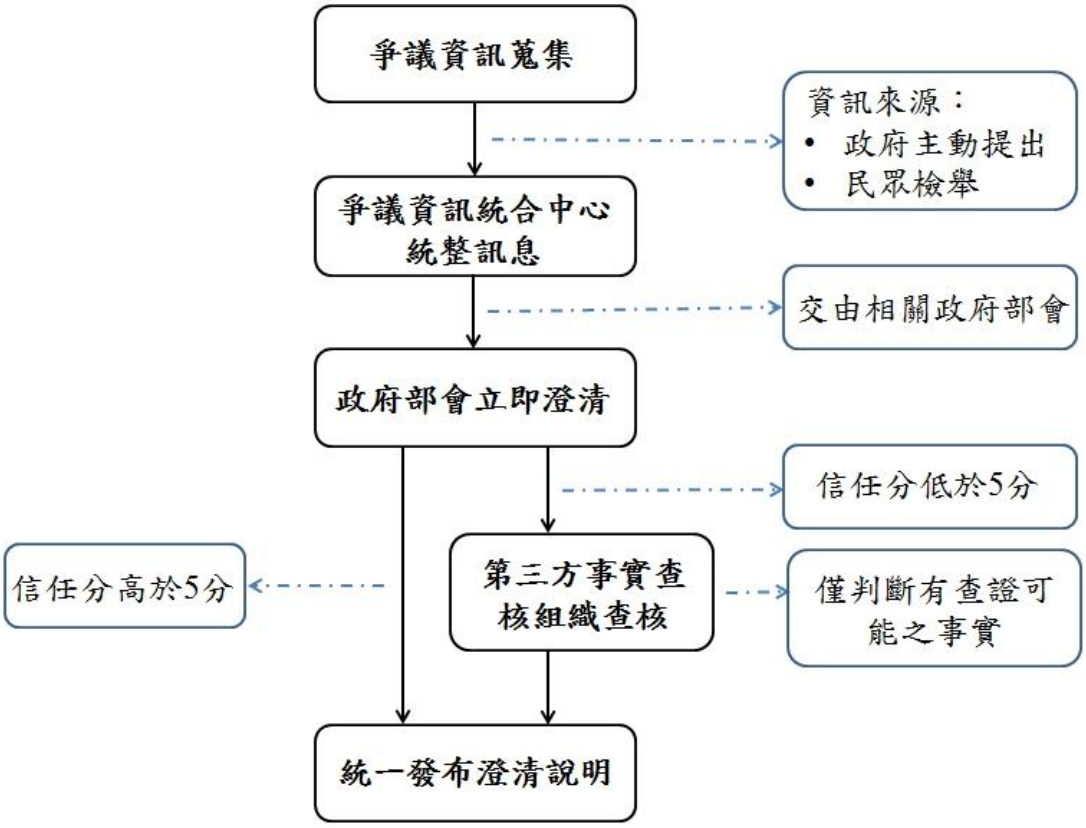


圖 15 爭議資訊統合中心之不實資訊查核流程

資料來源：本研究整理

貳、媒體識讀能力之長期培養

資訊統合中心雖能解決立即性的不實資訊對社會造成之影響，以消弭民眾之不安與疑慮，然若欲根本解決不實資訊之問題，則須培養

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

媒體識讀能力，使民眾具有判斷資訊真偽之能力，以不致受到不實資訊之左右。媒體識讀能力之培養可進一步分成媒體產業自身新聞專業的提升、將媒體識讀能力納入課綱，培養學童辨別事實真偽之能力，以及針對長輩之媒體識讀教育。

一、媒體產業新聞專業之提升

新聞傳播媒體身負提供資訊予社會大眾、幫助人民追求真理、協助參與民主程序、監督政府施政、防治政府濫權之第四權功能[453]。是以，新聞工作者之報導應具有公平、公正、公開、平衡、獨立超然，以及不偏不倚等特性，惟實際上，記者所反映在報導中的「現實」，是經過記者根據自身既定的意識形態、知識結構、偏好等經過取捨和加工之後，甫呈現的現實。在諸多影響記者建構新聞的因素中，還包括了來自國家或政府政策，以及新聞組織內部條規的影響，是以真正客觀的新聞是幾乎不可能呈現的[454]。

此外，在現今資訊速食的時代，新聞媒體為了吸引大眾眼球，逐漸將報導重點放在盡可能快速進行播報，而忽略了事實查核的階段。然新聞工作者即使無法做到完全客觀的新聞，相關的事實查核卻是必

[453] 顏幸如，〈新聞自由與公眾人物隱私權之衝突與平衡〉，國立中正大學法律學系碩士論文，頁 6（2015）。

[454] 郝志東，〈媒體的專業主義和新聞工作者的角色—以 2008 年海峽兩岸媒體對台灣立法委員選舉的評論、報導為例〉，新聞學研究，第 101 期，頁 315（2009）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

不可少的。因此，各家新聞媒體業者在進行新聞播報之前，應針對相聞事件進行調查，以播報優質新聞為首要目標。

二、學童媒體識讀能力之培養

自我國教育部於 2002 年發布「媒體素養教育政策白皮書」，內容包含瞭解媒體訊息內容、思辨媒體再現、反思閱聽人的意義、分析媒體組織、影響和接近使用媒體，可見教育部已開始重視大眾媒體識讀的能力，2014 年頒布的「十二年國民教育總綱」中，亦包含了「科技資訊與媒體素養」之核心素養[455]。不可否認，具備使用科技產品的能力與媒體識讀能力有一定的關聯，惟教育部對該核心素養卻較偏重於「技術」層面，而忽略了媒體識讀應具備的「獨立思考」能力培養。

本研究建議可因應時事教育學童，即使是涉及種族、宗教複雜性的問題，亦能成為機會教育的素材，並配合實作課程。舉例而言，可由學生學習扮演記者，學生將在媒體實作的過程中認知到資訊的合法性，並能藉此學習蒐集資料、發展批判性思考、團隊合作、學習表述意見與論辯，以及實作新聞寫作，讓學生不再是被動的接受資訊，而

[455] 王錦雀，〈媒體識讀與通識教育—《媒體識讀完全教學手冊》一書簡介〉，通識在線，第 24 期（2009），http://www.chinesege.org.tw/geonline/html/page4/publish_pub.php?Pub_Sn=45&Sn=824（最後瀏覽日：2018/11/21）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

是主動扛起「知」的權利與責任[456]。

三、媒體識讀能力之終身學習必要性

英國傳播學者 Jawitz 指出，媒體識讀教育的主要目的在於，讓公民瞭解媒體在人們累積知識的過程中所扮演的角色，如此才能進一步具有分析、評估，乃至批判各種媒體訊息的能力，最終目標就是鼓勵公民近用媒體，以健全整體傳播環境[457]。媒體識讀教育除了由年輕世代做起，銀髮族由於對廣電與電視等各媒體十分依賴，因而較容易成為各種媒體廣告及詐騙的受害者。此外，相較於網路原生世代，較不熟悉網路生態圈的長輩因無使用搜尋引擎查證之習慣，是以也較容易聽信來自社群媒體的不實傳聞。

是以，應使長輩與銀髮族瞭解媒體的運作具有價值與意識形態，且媒體訊息通常帶有一定的經濟與權力意涵，不可輕信所有來自網路或社群媒體之消息[458]。g0v 零時政府也有社群團隊針對國人最常使用的社群媒體 LINE 亦設計了「真的假的」，協助查核 LINE 上的不實資訊。因此，似可教育長輩與銀髮族，在收到來自 LINE 上的傳聞時，

[456] 曾柔，〈如何「讀新聞」？法國學校這樣教！媒體教育的可能做法〉，天下獨立評論，2018/04/11，https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/6773（最後瀏覽日：2018/11/21）。

[457] 王錦雀，前揭註 455。

[458] 中投有線電視股份公司，〈104 年度補助廣播電視事業辦理銀髮族媒體識讀社區推廣計畫—研習手冊〉，頁 8-9（2015），https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/15123/2719_34758_151231_4.pdf（最後瀏覽日：2018/11/21）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

不應立即轉發予他人，而是透過相關應用程式做相關查證，如此除了能達到媒體識讀終身學習之目標，亦能藉此促進民眾共同監看不實資訊，使社會更為進步健全。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第九章　邊境封鎖與網路治理

目次

第一節　問題提出與釐清
　壹、近期網路封鎖爭議
　貳、我國相關法律與修法草案
　　一、電信法
　　二、著作權法
　參、小結
第二節　國際趨勢
　壹、早期法制政策
　　一、美國
　　二、英國
　　三、南韓
　貳、近期法制政策
　　一、加拿大
　　二、澳洲
　參、小結
第三節　結論與建議
　壹、網站封鎖管制之分析
　　一、封鎖措施之有效性不明
　　二、網站封鎖宜兼顧公益與私益
　　三、比例原則與正當法律程序
　　四、權利侵害審查及管轄權爭議
　　五、ISP 業者的中立地位與成本負擔
　貳、建議政策方案
　　一、須經法院判決之私益或公益侵害事項
　　二、所保護法益可由行政處分保障之事項

第一節　問題提出與釐清

壹、近期網路封鎖爭議

隨著網際網路的發展，人們的生活與網際網路相連，許多日常所必須的服務，也透過網際網路達成，因此引發許多爭議，這些爭議一部分來自於法規的調適趕不上服務創新的速度，例如 Uber；一部分

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

則來自於該行為本身就可能違反相關的法律規定，如盜版、非法日租套房等。這個問題並非台灣所獨有，在全球各地都有類似情況，而每個國家所採取的方法也或有不同。

以 Uber 為例，其在許多國家都面臨政府的禁令，例如在歐洲的保加利亞，政府要求 Uber 必須註冊為計程車服務，並符合相關的法律規範；在丹麥，Uber 如不安裝計程車計費表，則視為非法；在匈牙利，Uber 不符合計程車公司的相關法規，甚至立法封鎖 Uber 的 APP[459]。同樣在亞洲的印尼，雅加達在 2014 年也曾要求政府的 ICT 部門封鎖 Uber APP 在當地的使用與接取[460]；2015 年，印度政府下令 ISP 封鎖 Uber APP 及其網站[461]。

今（2018）年在「行政院長與商業領袖座談會」中，中華民國全國商業總會與中華民國旅館商業同業公會全國聯合會提案，要求行政院、交通部、交通部觀光局等中央政府機關，落實公權力，嚴格掃蕩非法日租，保障合法旅館經營生機。其中，針對建議執行方案中，包括通傳會應執行網路封鎖、交通部觀光局發文至網站平臺業者要求下

[459] Anna Rhodes, *UBER: WHICH COUNTRIES HAVE BANNED THE CONTROVERSIAL TAXI APP*, available https://www.independent.co.uk/travel/news-and-advice/uber-ban-countries-where-world-taxi-app-europe-taxi-us-states-china-asia-legal-a7707436.html. （last visited Nov.19, 2018）

[460] Enricko Lukman, Indonesian government wants to ban Uber, available https://www.techinasia.com/uber-jakarta-local-law-trouble. （last visited Nov.19, 2018）

[461] Pragya Kaushika, *Block Uber, Ola and Taxiforsure websites immediately: DoT to ISPs*, The Indian Express, available https://indianexpress.com/article/cities/delhi/telecom-ministry-wants-uber-ola-websites-blocked/ （last visited Nov.19, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

架等。而後在 8 月，交通部觀光局擬修正「發展觀光條例」第 55-1 條，將以高額罰鍰處罰刊登非法日租套房的網站，並得要求將該訊息下架，如網站不予移除，可連續處罰，甚至切斷網路 IP，而此一修法條款則被稱為是「Airbnb 條款」。

從 2013 年經濟部智慧財產局擬封鎖境外侵權網站，而制定相關法律使其得命令 ISP 業者封鎖「一望即知重大侵權境外網站」，引發外界批評，直至近日的 Airbnb 條款，核心爭議均在於「網站封鎖」的行為，而進一步衍生限制人民上網權[462]或言論自由的爭議。

貳、**我國相關法律與修法草案**

一、電信法

我國目前可能涉及網站封鎖的法律條文，主要在於電信法第 8 條第 2 項：「以提供妨害公共秩序及善良風俗之電信內容為營業者，電信事業得停止其使用。」此外，電信法第 22 條亦規定：「電信事業非依法律，不得拒絕電信之接受與傳遞。但對於電信之內容顯有危害國家安全或妨害治安者，得拒絕或停止其傳遞。」目前行政院函請立法院審議之電信管理法草案中，已無前述電信法之規定，取而代之者草

[462] 科技島讀，為旅館業封鎖 Airbnb — 小國禁不起的草率，available https://daodu.tech/08-07-2018-block-airbnb-for-hotel-industry-small-nation-cannot-afford-sloppy-decision.（最後瀏覽日：2018 年 11 月 19 日）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

案第 8 條第 2 項：「電信事業無正當理由，不得拒絕電信服務之請求及通信傳遞。」有趣的是，目前電信法第 8 條或第 22 條並無相關之罰則，而電信管理法草案中，則可處 20 萬元以上 200 萬元以下罰鍰，並得按次處罰或廢止其網路設置許可。

在 2012 年通傳會所提出的電信法修正草案第 9 條，其第 2 項至第 4 項規定如下：

第 2 項：「使用人或其他人利用電信網路向不特定多數人，提供違反法律強制或禁止規定之內容，電信事業於技術可行下，應依各該法律所定主管機關之行政處分通知，停止其使用網路、移除內容或為其他適當措施。但第三章或其他法律另有規定者，依其規定辦理。」

第 3 項：「使用人或其他人利用電信網路向不特定多數人，提供妨害公共秩序、善良風俗之內容，電信事業於技術可行下，得停止其使用網路、移除內容或為其他適當措施。但第三章或其他法律另有規定者，依其規定辦理。」

第 4 項：「使用人或其他人利用電信網路向不特定多數人提供之內容，違反法律強制或禁止規定者，由各該法律主管機關依法處置。」

具體而言，2012 年的修正草案將現有電信法第 8 條第 2 項更加具體化，規範電信網路的使用人或第三人向不特定多數人提供之內容，

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

如有違反法律強制或禁止規定、或妨害公共秩序、善良風俗，由各該法律主管機關依法處置，此外，電信事業於技術可行下，應依各該法律所定主管機關之行政處分通知，停止其使用網路、移除內容或為其他適當措施。

二、著作權法

從國際趨勢而言，涉及著作權侵害的網路封鎖立法頗為常見，本研究於後亦有針對美國、英國、南韓、加拿大與澳洲進行相關立法例的分析。我國最近一次有關著作權侵權網路封鎖的法案為立法委員鄭運鵬所提出之著作權法修正草案，其草案主要內容為增訂著作權法第84條之1，其條文如下：

「中華民國境外之網站如有侵害著作權之情事，著作權人依民事訴訟法提起保全程序者，適用以下規定：

一、依民事訴訟法第五百二十五條第一項聲請應表明之當事人及法定代理人事項，倘不知該中華民國境外網站所有人之年籍資料者，得僅列該中華民國境外之網站之 IP 位置或網域名稱。

二、著作權人依民事訴訟法第五百二十六條第二項及第三項所提供之擔保，中華民國境外之網站所有人於法院准予假處分或

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

定暫時狀態後六十日內，未依民事訴訟法第五百二十九條第一項聲請法院命著作權人於一定期間起訴，著作權人得取回所提供之擔保。

三、如無法知悉該侵權境外網站之地址時，前開依民事訴訟法保全程序所為之裁定及執行命令，得以電子方式傳遞至網站上所戴之電郵地址，如未載電郵地址者，聲請人可逕依民事訴訟法第一百四十九條聲請公示送達。

四、該境外網站所有人如依民事訴訟法之規定令聲請人限期起訴者，其聲請狀應依民事訴訟法第一百十六條規定記載所列事項。

五、著作權人得聲請法院令網際網路服務業者封鎖該 IP 位址或網域，並令臺灣網際網路中心（TWNIC）不得解析該網頁。

六、第一款、二款、三款及第四款之規定於假處分及定暫時狀態時準用之。

七、聲請人依法院令其限期起訴後，該民事訴訟即適用民事訴訟之規定。」

其立法理由為考慮數位科技推動經濟發展，許多創新的交易模式，使得著作權侵害更為頻繁及容易，尤其是境外侵權網站。因為涉及司

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

法管轄問題，訴訟成本較高且執法不易。為保障國內著作權人之權益，對於著作權人依民事訴訟法提起保全程序者給予前述相關權宜措施。

本案在網路上同樣引發爭議，有提議者 Jason Wang 在國發會的公共政策網路參與平臺發起撤案的提議，其理由為「因著作權所有人之請求，而法院審核後，令 ISP 封鎖該網站，治標不治本；今天因封鎖侵權網站，只有在台灣境內看不到而已，在國外還是看的到，營造一個假象也沒有用，侵權網站實質上並不會消滅，封鎖該 IP 或網域連不上，但是侵權網站並不會因此而消失，並且違反了憲法所保障人民之通訊及言論自由[463]。」此外，亦有科技社群人士 Irvin Chen 在 Medium 上撰文表達反對，認為此一法案未來可能會衍生為政府審查網路言論的可能性，侵害秘密通訊與言論自由[464]。

參、小結

我國從 2013 年迄今，曾有數次提出以封鎖網站防制侵權的提議，

[463] Jason Wang, 反對著作權法令 ISP 封鎖網路草案, available https://join.gov.tw/idea/detail/15f16ff8-76d7-403a-873f-74439e0a3036. （最後瀏覽日：2018 年 11 月 19 日）

[464] Irvin Chen, 以保護智財之名一直來一直來的意圖—論鄭運鵬封網草案, available https://medium.com/@irvinfly/%E4%BB%A5%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%99%BA%E8%B2%A1%E4%B9%8B%E5%90%8D%E4%B8%80%E7%9B%B4%E4%BE%86%E4%B8%80%E7%9B%B4%E4%BE%86%E7%9A%84%E6%84%8F%E5%9C%96-%E8%AB%96%E9%84%AD%E9%81%8B%E9%B5%AC%E5%B0%81%E7%B6%B2%E8%8D%89%E6%A1%88-3261e96a2917. （最後瀏覽日：2018 年 11 月 19 日）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

但皆受到巨大的輿論挾言論自由與秘密通訊的理由反對，由於網站封鎖如無法僅針對違法的部分處理，阻礙合法內容的接取，當然涉及侵害人民觸及言論的自由，因此必須謹慎的處理。但是，網路封鎖亦非唯一的手段，仍有其他可行的方法，例如搜尋引擎或雲端平臺業者，將侵權網站之搜尋連結移除或將平臺上侵權內容下架等，皆為網路封鎖以外其他利害關係人可以配合採取的行動。

本研究以下蒐集美國、英國、南韓、加拿大與澳洲等五個國家在網路封鎖的相關立法、行政、產業的例子，其中美、英、韓三國是在2012 年左右，屬於較早期的案例，而加拿大與澳洲則是近期的案例，加拿大為今年討論行政機關介入網路封鎖的可行性，澳洲則是在法院判決進行網路封鎖後，探討網路封鎖的成效，相關的討論應值本研究做為借鑑。

第二節　**國際趨勢**

壹、**早期法制政策**

一、美國

美國對於著作權的保護主要規範於 1998 年數位千禧年著作權法（Digital Millennium Copyright Act, DMCA），其間針對網路侵權封鎖，

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

DMCA 特別提供網路服務提供者「避風港」（Safe Habor）之免責保障。2011 年禁止網路盜版法案之提案希望賦予行政機關封鎖盜版網站之權限，受到國際重視與熱烈討論，但最後遭到總統否決而無法通過。

1. 美國著作權法 DMCA

DMCA 立法背景為網際網路興起之際，網路上出現大量且重複之侵權內容，再加上網路無國界之特性，權利人難以維護自身權益。其次，網路服務提供者可能在提供服務之過程，因為自身的行為或是用戶之行為而直接或間接侵害著作權，這使得著作權人開始向各類網路服務提供者提出訴訟[465]。

DMCA 第 512 條明定網路服務提供者必須履行兩項義務，一為對於重複侵權的使用者必須終止對其提供網路服務，並通知該使用者；另一為必須遵守且不干預「標準科技措施」（Standard Technical Measures）[466]。同時，DMCA 讓符合上述義務之網路服務提供者可以不必對其使用者之侵權行為負責。也就是說，只要網路服務提供者對於侵害的內容無所知

[465] 洪爾謙，《著作權法下管制侵權內容之法律研究 ─以封鎖境外網站為中心》，國立清華大學科技法律研究所碩士論文，頁 13（2014）。

[466] 「標準科技措施」係指著作權人用來辨識或保護其著作之科技措施，且著作權人與網路服務提供者基於公開、公正、自願、多重產業標準程序下的共識發展所得，且任何人均得在合理且平等情況下取得，不會增加網路服務提供者可觀成本或在其網路系統造成重大負擔。參考自洪爾謙，《著作權法下管制侵權內容之法律研究 ─以封鎖境外網站為中心》，國立清華大學科技法律研究所碩士論文，頁 15（2014）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

悉，未從侵害行為獲有收益、於接獲侵害通知後，立即遵守「通知及取下（Notice and takedown）」程序規定，就可以對於他人使用其服務侵害著作權之行為免責[467]。

此外，能主張 DMCA 避風港條款之網路服務提供者包括四種類型，分別為：暫時性數位化網路通訊（Digital Network Communications）服務提供者、系統儲存（System Caching）服務提供者、網路或系統存取資料（Information Residing on System or Networks at Direction of Users）服務提供者以及資料搜尋（Information Location Tools）服務提供者。

DMCA 避風港條款之立法目的有二，一為由於網路服務提供者於實務上研發新產品及服務的同時，還要承擔遭到訴訟的風險，將不利網際網路發展的速度，因此透過法律明文規範責任避風港，可使網路服務提供者之責任明確化，繼而開創網路新服務之誘因；另一為，責任避風港非傳統的法律模式，而是政策利益平衡下之產物，期望兼顧著作權人及網路服務提供者之利益[468]。

然美國於 1998 年已制定 DMCA，並且在實務上亦累積不少

[467] 章忠信，〈網路服務提供者著作權侵害責任限制之立法思考與方向〉，《律師雜誌》，347 期，頁 36（2008）。

[468] 沈宗倫，〈對於我國著作權法關於網路服務提供者民事責任豁免立法之初步評析〉，《中正財經法學》，創刊號，頁 264-265（2010）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

訴訟案例，但著作權團體仍認為對於數位文創內容的保護有所不足，因此持續遊說禁止網路盜版的立法，試圖課予網路服務中介者更多的監控義務或是透過封鎖境外侵權網站之方式，保障其商業利益免於遭受侵害。

2. 美國禁止網路盜版法案（SOPA & PIPA）

2011 年 10 月 26 日，美國共和黨議員 Lamar Smith 以「保護著作財產權法案」(Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property Act，簡稱 PROTECT IP Act 或 PIPA）為基礎，提出具爭議性之「禁止網路盜版草案」(Stop Online Piracy Act, SOPA）[469]，擬進一步擴大美國主管機關與著作權擁有者處理網路上盜版產品時之權利。假若法案通過，主管機關將更便於取得法院禁制令以應對相關問題，向法院申請之禁制令包含禁止廣告業者於侵權網站刊登廣告、禁止網路支付業者向侵權網站提供支付服務、要求搜尋引擎業者，使用戶無法透過搜尋引擎服務搜尋出侵權網站，還可要求 ISP 拒絕用戶存取侵權網站等，透過限制金流以及禁止存取之方式，達到阻嚇非法網站存續之

[469] Stop Online Piracy Act, H.R. 3261, https://www.congress.gov/112/bills/hr3261/BILLS-112hr3261ih.pdf （last visited Feb. 5, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

效果[470]。

(1) SOPA 之草案內容

SOPA 草案分為兩大章節，一為「打擊線上盜版」（Title Ⅰ─Combating Online Piracy）；另一為「加強打擊剽竊財產權」（Title Ⅱ─Additional Enhancement to Combating Intellectual Property Theft）。前者著重解決境外侵權網站之管轄權問題；後者則規範如何有效打擊侵害著作權之手段，包含對於用線上串流方式侵害他人著作權時，課予刑事責任等[471]。

SOPA 為了解決境外侵權網站之管轄權問題，特別擴張著作權屬地主義之限制。SOPA 第 101 條第 23 項以「可連結至美國境內網站」（U.S. Directed Sites）作為拘束範圍，因此當境外網站全部或部分內容是直接與美國居民進行商業行為，或該網站符合最低接觸原則（Minimum Contacts），美國司法機關得對該網站所有人或經營者施行管轄權[472]。

---

[470] GovTrack, *H.R. 3261 （112th）: Stop Online Piracy Act*, https://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr3261/summary#oursummary（last visited Feb. 2, 2018）.

[471] H.R.3261 - Stop Online Piracy Act, https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/3261/text （last visited Nov. 2, 2018）.

[472] *Id.*

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

SOPA 賦予檢察總長、著作權人及網路服務提供者多種制裁境外侵權網站之途徑[473]：

I. 由檢察總長發動

SOPA 第 102 條規定，當境外網站符合侵害著作權之法定要件時，美國司法部檢察總長（Attorney General）得對該網域名稱註冊者或境外侵權網站之所有人、經營者提起訴訟。同時，檢察總長可依據美國聯邦民事訴訟程序法第 65 條規定，向法院聲請對侵權網站核發禁制令。

法院於核發禁制令後，應送達副本予網路中介者（包括 ISP 業者、搜尋引擎服務提供者、網路金流業者、網路廣告服務提供者），而 ISP 業者在收到禁制令之五日內，應採取技術上可行且合理之措施，阻斷連線至境外侵權網站；搜尋引擎服務提供者應移除網址連結；網路金流業者應阻斷或延遲該網站與美國境內消費者之線上金錢往來；網路廣告服務提供者則應停止提供廣告服務或廣告報酬給該被控侵權之境外網站

[473] 洪爾謙，《著作權法下管制侵權內容之法律研究 ─以封鎖境外網站為中心》，國立清華大學科技法律研究所碩士論文，頁 40-41（2014）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

等。

上述網路中介者在接獲通知後，若故意拒絕配合履行該項義務，則必須負擔舉證義務，證明採行技術阻斷將產生不合理之支出，以進行抗辯。

II. 由著作權人發動

SOPA 第 103 條規定，權利人可向法院聲請核發境外侵權網站之禁制令，法院於核發禁制令後，亦將副本送達予網路中介者，並課予網路中介者採取相關封鎖行為之義務。

III. 由網路服務提供者發動

SOPA 第 104 條規定，網路中介者得不待法院之禁制令或權利人之通知，自行發動封鎖程序。只要網路中介者合理相信某一網站是國外侵權網站，則網路中介者可採行相關封鎖行為，不必賠償任何人因此所遭受之損失。

(2) 對於 SOPA 之討論意見

SOPA 草案之支持者認為，該法案將可保障智慧財產權市場與相關產業之就業機會與收益，還可加強對境外侵

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

權網站之管制力道。但 Google、Facebook 與 EFF 等反對者表示，此法案之立意雖是為了保護數位內容產業之智慧財產權，但卻賦予政府過大權力，使人民之言論自由與所提供的創新行為或服務受到威脅[474]。

EFF 還提出，由於法案之用詞定義模糊，網站可以因任何人的投訴而因此遭到封鎖，且舉證責任完全落在被檢舉的一方，如此可能導致 Dropbox、MediaFire 等網站的消失，長此以往還可能使 Youtube 因此關閉[475]。由於 SOPA 草案所引起的爭議持續延燒，時任美國總統 Obama 出面表示其並不支持 SOPA，表示若該法案通過，可能會產生創新商業活動受到抑制的結果，而該法案也因總統的否決因此胎死腹中[476]。

---

[474] *SOPA（Stop Online Piracy Act） Debate: Why Are Google and Facebook Against It*, THE WASHINGTON POST （Nov. 17, 2011）, https://www.washingtonpost.com/business/sopa-stop-online-piracy-act-debate-why-are-google-and-facebook-against-it/2011/11/17/gIQAvLubVN_story.html?utm_term=.c47ca6a3c0bf （last visited Feb. 6, 2018）.

[475] *SOPA/PIPA: Internet Blacklist Legislation*, ELECTRONIC FRONTIER FOUNDATION, https://www.eff.org/issues/coica-internet-censorship-and-copyright-bill （last visited Feb. 6, 2018）.

[476] Macon Phillips, Victoria Espinel, Aneesh Chopra & Howard A. Schmidt, *Obama Administration Responds to We the People Petitions on SOPA and Online Piracy*, THE WHITE HOUSE （Jan. 14, 2012, 8:09 a.m.）, https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2012/01/14/obama-administration-responds-we-people-petitions-sopa-and-online-piracy （last visited Feb. 6, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

二、 英國

為有效解決網路發展對著作權產生之重大損害，英國在 2010 年 4 月 9 日通過「數位經濟法 （The Digital Economy Act, DEA）」，規範 ISP 業者對網路侵害著作權責任議題時，必須採取相關的保護措施。

1. 立法背景

2009 年 6 月，英國商業、創新及技能部（Department for Business Innovation and Skills, BIS）與英國 DCMS 發布「數位英國報告」（Digital Britain Report）[477]，揭示在全球邁向數位知識經濟的時代下，英國所欲採取之相關對策。該報告建議應立法要求 ISP 業者承擔「初步義務（initial obligations）」，使其依著作權人所送查證資料，對被指控涉有侵害著作權行為之訂戶，提出警告通知，並對於再犯者建立「黑名單」，必要時在法院裁定下，將侵害者資料提供給著作權人[478]。

2010 年 4 月 9 日，英國政府即根據「數位英國報告」內之政策目標，頒布「2010 年數位經濟法[479]」，以進一步解決線上

---

[477] Department for Culture, Media and Sport & Department for Business, Innovation and Skills, *Digital Britain: Final Report* （2009）, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228844/7650.pdf （last visited Feb. 6, 2018）.

[478] 章忠信，〈英國「數位經濟法案」（The Digital Economy Act）有關網路服務業者責任條款評析〉，檢察新論，第 10 期，頁 55（2011）。

[479] Digital Economy Act 2010, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/24/pdfs/ukpga_20100024_en.pdf （last visited Feb. 6,

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

著作權侵權之問題。

2. 數位經濟法之侵權網站封鎖措施

DEA 法案包含了 11 個議題與 48 項條文，其中第二項議題（第 3 條至第 18 條）可分成兩個部分，第 3 條至第 16 條主要是討論 ISP 對網路侵害著作權之責任，第 17 條及第 18 條則是由法院命令 ISP 封鎖具侵權行為之網站，以下討論將以第 17 條與第 18 條之部分為主[480]。

(1) 第 17 條：法院核發封鎖禁制令

DEA 第 17 條主要是授權主管機關制定關於法院核發「封鎖禁制令」（blocking injunction）之規定，使法院可要求 ISP 封鎖特定網站，使用戶無法接取。但在法院核發封鎖禁制令之前，主管機關應檢視該網站對著作權之侵害，已可能對商業活動與消費者造成重大負面影響時，才得以為之，且主管機關之處理方式亦須符合比例原則。

(2) 第 18 條：徵詢相關意見程序

DEA 第 18 條則是規定主管機關在依據第 17 條申請封鎖禁制令前，應先詢問法院與相關利害關係人之意見。

2018）.

[480] 同前註，頁 56。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

然而，對於主管機關是否具有權力要求 ISP 封鎖網站卻引起相當大之爭議，且著作財產權人已可透過「1988 年著作權設計專利法」（Copyright Designs and Patents Act 1988）第 97A 條[481]之規定聲張權利，英國政府因此於 2011 年 8 月 3 日表示，「2010 年數位經濟法」的第 17 條與第 18 條將不會付諸實行[482]。

3. 法院封鎖網站之判決

1. 即使英國政府決議不使第 17 條與第 18 條生效，高等法院（High Court）於 2011 年 7 月 28 日時，仍依據「1988 年著作權設計專利法」第 97A 條所賦予法院核發禁制令之規定，要求英國電信（British Telecom, BT）封鎖充斥盜版產品的 Newzbin 2 網站，使用戶無法再透過該網站取得侵害著作權

[481] 該條文原文摘要如下：

1. The High Court （in Scotland, the Court of Session） shall have power to grant an injunction against a service provider, where that service provider has actual knowledge of another person using their service to infringe copyright.

2. In determining whether a service provider has actual knowledge for the purpose of this section, a court shall take into account all matters which appear to it in the particular circumstances to be relevant and, amongst other things, shall have regard to—

(a) whether a service provider has received a notice through a means of contact made available in accordance with regulation 6（1）（c） of the Electronic Commerce （EC Directive） Regulations 2002 （SI 2002/2013）; and

(b) the extent to which any notice includes—

(i) the full name and address of the sender of the notice;

(ii) details of the infringement in question.

3. In this section " service provider " has the meaning given to it by regulation 2 of the Electronic Commerce （ EC Directive） Regulations 2002.

[482] Digital Economy Act, UCISA, https://www.ucisa.ac.uk/representation/consultations/digital_economy （last visited Feb. 7, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

之產品[483]。且此份判決並不因第 17 條與第 18 條的不生效力而受到影響，2011 年 10 月 26 日時，BT 即被法院要求須在 14 天之內封鎖 Newzbin 2 網站[484]。

2. 其後，2012 年 4 月，英國高等法院又要求 Sky、Virgin Media、TalkTalk、O2 與 Everything Everywhere 等五家 ISP 封鎖全世界最大的侵權網站─海盜灣（The Pirate Bay）網站，法院決定對海盜灣開鍘之原因為，該網站於 2011 年 10 月的廣告收入即高達 300 萬美元，其上更擁有多達 370 萬的英國用戶[485]。儘管海盜灣的運作模式與搜尋引擎類似，自身並不儲存著作權內容，但法院認為其管理者實際上鼓勵了著作權侵權，因此判決英國六大 ISP 業者對海盜灣進行封鎖[486]。

3. 2013 年與 2014 年時，英國法院亦持續要求主要 ISP 封鎖侵權網站，以維護著作財產權人之權益[487]。（如下表 3 2012

---

[483] Luke Westaway, *Newzbin Filesharing Site Has to be Blocked by BT, Court Orders*, CNET（July 28, 2011, 3:45 a.m.）, https://www.cnet.com/news/newzbin-filesharing-site-has-to-be-blocked-by-bt-court-orders/ （last visited Feb. 7, 2018）.

[484] *BT Given 14Days to Block Access to Newzbin*, BBC （Oct. 26, 2011）, http://www.bbc.com/news/technology-15459005 （last visited Feb. 7, 2018）.

[485] Josh Halliday, *British ISPs Will Block The Pirate Bay within Weeks*, THE GUARDIAN（Apr. 30, 2012, 4:41 p.m.）, https://www.theguardian.com/technology/2012/apr/30/british-isps-block-pirate-bay（last visited Feb. 8, 2018）.

[486] META MORPHOSIS, *UK High Court orders ISPs to block The Pirate Bay*, May 14, 2012, http://metamorphosis.org.mk/en/arhiva_arhiva/uk-high-court-orders-isps-to-block-the-pirate-bay/（last visited Nov. 13, 2018）.

[487] Brett Danaher, Michael D. Smith & Rahul Telang, *Website Blocking Revisited: The Effect of the UK November 2014 Blocks on Consumer Behavior*, at 4 （2016）, https://techpolicyinstitute.org/wp-content/uploads/2016/04/UK-Blocking-2-0-2016-04-06-mds.pdf

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

年至 2014 年英國被封鎖網站列表）

表 3 2012 年至 2014 年英國被封鎖網站列表

年份	封鎖網站
2012	The Pirate Bay
2013	Fenopy, H33T, KAT, Kickass Torrents websites, EZTV, First Row Sports, Movie2K, Download4All, 1337x, BitSnoop, ExtraTorrent, Monova, TorrentCrazy, TorrentDownloads, TorrentHound, Torrentreactor, Torrentz, Abmp3, BeeMp3, Bomb-Mp3, eMp3World, Filecrop, FilesTube, Mp3Juices, Mp3lemon, Mp3Riad, Mp3skull, NewAlbumReleases, Rapidlibrary, Project-Free TV （PFTV）, YIFY-Torrents, Primewire, Vodly, Watchfreemovies, SolarMovie, Tube+
2014	Megashare website, Viooz website, Watch32 website, zMovie website, Bittorrent.am, BTDigg, Btloft, Bit Torrent Scene, Limetorrents, NowTorrents, Picktorrent, Seedpeer, Torlock, Torrentbit, Torrentdb, Torrentdownload, Torrentexpress, TorrentFunk, Torrentproject, TorrentRoom, Torrents, TorrentUs, Torrentz, Torrentzap, Vitorrent, Watchseries.lt, Stream TV, Watchseries-online.eu, Watchseries.to, Cucirca, Movie25, Iwannawatch.at, Warez BB, Icefilms, Tehparadox, Heroturko, Iwatchonline, Scene Source, Rapid Moviez, Los Movies, Isohunt, TorrentButler, Sumotorrent, Torrentbytes, Seventorrents, Rar BG, Torrenzpro, torrent.cd, BitSoup, IPtorrents, Tor Movies, Demonoid, Torrenting, Vertor, Yourbittorrent, torrents.fm, Torrentday, CartierLove2U, IWCWatchTop, ReplicaWatchesIWC, 1IWC, MontBlancPensOnlineUK, MontBlancOutletOnline, CartierLoveOnline

資料來源：TalkTalk 網站[488]

三、 南韓

南韓對於打擊盜版網站不遺餘力，據統計 2012 年封鎖了 39,296

（last visited Feb. 8, 2018）.

[488] Blocked Websites, TALKTALK, https://help2.talktalk.co.uk/blocked-websites （last visited Feb. 8, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

個境外侵權網站／網頁，而 2013 年封鎖了 104,400 個網站／網頁[489]；2014 年 8 月至 2015 年 6 月期間亦發動三波大規模的侵權網站封鎖（如下表 4 2014 年至 2015 年南韓被封鎖網站列表）。

表 4 2014 年至 2015 年南韓被封鎖網站列表

年份	封鎖網站
2014 年 8 月	4shared.com, btmoa.com, funshion.com/fun.tv, playzoa.com, tcafe.net, tnori.us, togoon.com, tohaja.net, tonawa.net, torinee.net, torrent777.com, torrentbada.com, torrentgun.net, torrentkg.com, torrentmr.com, totorg.com, ttox.net, tv0u.com
2014 年 11 月	4shared-china.com, bamizoa.com, bitsnoop.com, cloudzoa.net, hi-bogo.net, mp30u.com, mytcafe.com, sudazoa.com, sudazoa.net, tcafez.com, tfreeca.com, tnori.kr, tnori.org, togoons.com, tohari.com, torenzoa.info, torinee.org, torrentbom.com, torrentby.net, torrentby.us, torrentcup.net, torrentdown.net, torrentoa.com, totosky.com, tvday.net, tvzil.co.kr
2015 年 6 月	abctb.net, bamizoa.net, bananatb.com, bananatb.net, bbtb.kr, chakantv.co.kr, chakantv.net, chakhantv.co.kr, chakhantv.com, chosuntv.net, cloudzoa.info, ftb.kr, gongwon.net, gwtorrent.com, happitv.co.kr, kgbtv.net, kgtv.co.kr, liveday.net, mblaq.net, tcafe.info, tcafev.com, tcafex.com, tcafez.net, tfreeca.org, tfreeca.us, thepiratebay.org, thepiratebay.se, thepiratebay.to, tmong.info, tnori.net, tobogo.net, togle.info, togoon.org, togoonz.com, torinee.info, torrent82.com, torrentdada.com, torrentdada.net, torrentdn.com, torrenters.com, torrentgogo.com, torrentgogo.net, torrentman.net, torrentme.net, torrentmr.net, torrentred.com, torrentred.net, torters.com, tosarang.net, tozoa.info, tvzil.com, tvzil.kr, tvzil.us, tzoa.info, ubtoz.com, uptv.co.kr, wmovie.net, wonzoh.com, xdm.co.kr, xkm.kr, ychannel.net, yumdisk.com

資料來源：Motion Picture Association, *MPAA Impact of Site*

[489] Open Net Korea, *Administrative Internet Censorship by KCSC*, http://opennetkorea.org/en/wp/administrative-censorship （last visited Nov. 14, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

Blocking in South Korea 2016, Jan. 2018, https://www.mpa-i.org/research-docs/mpaa-impact-of-site-blocking-in-south-korea-2016/ （last visited Nov. 16, 2018）.

其間，較為特別的是南韓主要係以行政管制模式，建立一套封鎖侵權網站之跨部會合作機制，以加強執法效率以及保護南韓流行文化內容[490]。

1. 反網路盜版之行政管制模式

南韓執行反網路盜版之主管機關包括 MCST、南韓著作權委員會（Korean Copyright Commission）與 KCSC[491]，其依據著作權法(Copyright Act)、促進資通訊網路使用與資料保護法，以及電信事業法(Telecommunications Business Act)等規定，賦予行政機關透過行政程序要求 ISP 業者終止違法網站的接取權限或對侵權網站停權，防止數位內容之著作權遭受侵害[492]。相關職掌分工說明如下：

(1) MCST

MCST 為發展及推廣南韓文化與娛樂之主管機關，其負

[490] 洪爾謙，《著作權法下管制侵權內容之法律研究 ─以封鎖境外網站為中心》，國立清華大學科技法律研究所碩士論文，頁 48-49（2014）。

[491] Heesob Nam & Maira Sutton, *South Korea Officials Enact De Facto SOPA Regime to Block Foreign Websites*, Electronic Frontier Foundation, May 04, 2014, https://www.eff.org/deeplinks/2014/05/south-korea-officials-enact-de-facto-sopa-regime-block-foreign-websites （last visited Nov. 14, 2018）.

[492] Open Net Korea, *Administrative Internet Censorship by KCSC*, http://opennetkorea.org/en/wp/administrative-censorship （last visited Nov. 14, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

責制定著作權政策，並可以下令要求 ISP 業者逕行刪除或停止傳送盜版物，以及對於著作權委員會要求 ISP 業者進行自律規範行使同意權[493]。

(2) 南韓著作權委員會

著作權委員會係著作權相關資訊之處理中心，其業務包括著作權之相關研究、著作權登記及著作權相關之糾紛調解。在打擊網路盜版上，著作權委員會主要負責受理著作權人之舉發與證據調查，再向 MCST 提出糾正命令之申請，以下令刪除或停止傳送盜版物等[494]。

(3) KCSC

KCSC 為一獨立行政法人，依據促進資通訊網路使用與資料保護法第 44-7 條具有審查網路內容之權限，包括廣播電視內容、網路內容、網路誹謗爭議調解，侵犯隱私/誹謗、媒體素養教育，以及推廣過濾軟體等。KCSC 除內部主動監督外，亦得受理政府及相關組織、以及民眾之申訴。

KCSC 之內容審查必要時可徵詢特殊諮詢委員會，並呈

[493] 中華民國全球工業總會，〈韓國修訂著作權法加強網路監管〉，《智慧財產季刊》，第 76 期，頁 8-11（2011）。

[494] 同上註。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

報申訴內容至小型委員會，而針對重大案件則進一步呈報至 KCSC 委員會。KCSC 可提出建議要求管理者進行改正，例如刪除內容、封鎖、暫停或終止服務，以及標註適當標示等。但若違法事實明確，而管理者又未執行前項改正要求時，KCSC 得請求著作權委員會發出正式的行政命令，若業者收到命令後仍未改正將進行裁罰[495]。

除了前述機關之外，南韓政府亦在海外南韓流行文化盛行之地區設置「著作權中心」，加上配置特使警察與 24 小時的監控系統，希望能大幅降低盜版的侵害[496]。

2. 封鎖侵權網站之相關規範

在實務運作上，南韓對於境外盜版網站封鎖，主要係依據 2009 年通過之著作權法修正案，以及促進資通訊網路使用與資料保護法第 44-7 條規定，以阻斷境外侵權網站，但後者授權 KCSC 之行政審查卻備受爭議。

(1) 南韓著作權法

南韓著作權法雖然賦予著作權人可針對網路盜版內容向

[495] KCSC, 인터넷피해구제, http://remedy.kocsc.or.kr/ddmsIndex.do （last visited Nov. 14, 2018）.

[496] 郭秋雯，《韓國文創產業政策與動向》台北：遠流，頁 222-223（2012）。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

法院申請禁制令，但禁制令僅能針對個別、特定之非法檔案進行封鎖，無法一次全面性地阻斷某一特定行為人之非法行為，因此南韓於 2009 年修法增加「三振條款」，要求 ISP 業者採取積極的必要措施，以防止侵害的擴大[497]。

南韓著作權法的三振條款於 2009 年 7 月生效，該法第 133-2 條允許 MCST 在經過著作權委員會審議後，得對 ISP 業者下達糾正命令，包括：對非法重製或傳輸之使用者進行警告、刪除非法檔案或停止其傳輸。然而，在 MCST 正式下令停權之前，MCST 必須發出三次要求侵權人糾正之通知書，並且 ISP 業者及帳戶持有者可以提出異議[498]。

上述 MCST 之糾正命令係透過 ISP 對侵權人、傳送者傳達警告，ISP 必須在 5 日以內通知相關刪除、停止傳輸之糾正命令，在 10 日以內通知帳號停權之命令，在 15 日以內於佈告欄上刊登停止服務命令之通知[499]。

---

[497] 章忠信，〈南韓著作權法增訂網路侵權三振條款〉，著作權筆記，2009/04/10，http://www.copyrightnote.org/ArticleContent.aspx?ID=54&aid=2208 （最後瀏覽日：2018/11/14）。

[498] 方俊明，《打擊網路盜版之著作權研究—以韓國電影產業為中心》，國立臺北科技大學智慧財產權研究所，碩士論文，頁 64-65（2014）。

[499] 同上註。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

(2) 促進資通訊網路使用與資料保護法第 44-7 條

為了更有效地封鎖境外侵權網站，南韓政府將 KCSC 執行促進資通訊網路使用與資料保護法第 44-7 條之網路內容審查範圍，納入著作侵權之行為。

該法第 44-7 條規定不得進行網路傳輸之非法內容為涉及：（1）猥褻；（2）誹謗；（3）騷擾；（4）干擾網路、數據或程式；（5）青少年不宜內容；（6）賭博；（7）機密訊息；（8）影響國家安全；（9）任何意圖幫助或教唆犯罪之資訊。上述第 1 至 6 款在經過 KCSC 審查後，KCC 得限制該非法內容之傳輸；而第 7-9 款則在經過 KCSC 審查後，南韓通訊委員會應（must）限制該非法內容之傳輸。

在執行上，KCSC 將通常將網路上侵害著作權的態樣認定為上述第 9 款所禁止之範圍，進而透過 ISP 業者通知網站管理者改善；之後，若侵權行為仍然持續，KCSC 會提供給 ISP 業者一份黑名單（Blacklist），建議封鎖一些侵權網站如音樂串流網站 Grooveshark 等，而此封鎖程

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

序是否妥適仍受到質疑[500]。

3. 阻斷 Grooveshark 網站之爭議

根據數位權利組織 OpenNet Korea 之揭露，KCSC 實際上已如美國 SOPA 法案一般，讓權利人能恣意要求 ISP 業者封鎖境外網站[501]。OpenNet Korea 特別以 Grooveshark 被封鎖的情況為例子，突顯該網站封鎖的程序有嚴重瑕疵。

2013 年 11 月 KCSC 建議 ISP 業者應阻斷一些侵權網站，其中包含境外音樂串流網站 Grooveshark。雖然 KCSC 的建議僅是「糾正要求」（corrective request），並不具有法律拘束力，但實務上 ISP 業者通常會依照 KCSC 的要求對名單進行封鎖。值得一提的是，依據南韓著作權法之「避風港」規定，ISP 業者只要有對於侵權網站給予通知，即可享有民事免責[502]。Grooveshark 對於其平臺已在南韓受到封鎖一無所知，Grooveshark 表示平臺皆會依照通知而移除涉有侵權之內容，無法理解其網站仍被南韓 ISP 業者封鎖。因此，OpenNet Korea

---

[500] Heesob Nam & Maira Sutton, *South Korea Officials Enact De Facto SOPA Regime to Block Foreign Websites*, Electronic Frontier Foundation, May 04, 2014, https://www.eff.org/deeplinks/2014/05/south-korea-officials-enact-de-facto-sopa-regime-block-foreign-websites （last visited Nov. 14, 2018）.

[501] Heesob Nam & Maira Sutton, *South Korea Officials Enact De Facto SOPA Regime to Block Foreign Websites*, Electronic Frontier Foundation, May 04, 2014, https://www.eff.org/deeplinks/2014/05/south-korea-officials-enact-de-facto-sopa-regime-block-foreign-websites （last visited Nov. 14, 2018）.

[502] OpenNet Korea, *Administrative Internet Censorship by KCSC*, http://opennetkorea.org/en/wp/administrative-censorship?ckattempt=1 （last visited Nov. 15, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

協助 Grooveshark 進行行政訴訟。

Grooveshark 與 OpenNet 主張阻斷程序的公平性有問題，Grooveshark 在受到阻斷之前並未收到任何通知，而是等到 OpenNet 告知後才知悉受到封鎖。KCSC 聲稱其為美國網站而無法通知。OpenNet 則認為程序上僅透過 ISP 轉達侵權人，KCSC 並未盡力通知即逕行採取封鎖措施，實有瑕疵。

Grooveshark 網站因為著作侵權問題，在美國境內亦遭到訴訟，目前已關閉網站停止服務[503]。但南韓封鎖境外網站之問題亦影響其國際網路自由度之評價[504]。

4. 南韓法院判決對 4shared.com 之封鎖措施違法

除了封鎖前的告知程序問題之外，針對 KCSC 是否得依據促進資通訊網路使用與資料保護法第 44-7 條進行盜版網站封鎖，南韓法院則持否定態度。

2016 年 1 月 28 日南韓法院判決 KCSC 對 4shared.com 之封鎖措施違法[505]。4shared.com 為檔案分享平臺，其提供資料儲存

---

[503] Ben Sisario, *Grooveshark Shuts Down to Settle Copyright Infringement Suit*, The New York Times, Apr. 30, 2015, https://www.nytimes.com/2015/05/01/business/media/grooveshark-shuts-down-to-settle-copyright-infringement-suit.html （last visited Nov. 15, 2018）.

[504] Freedom House, *Freedom on the Net 2016: South Korea*, https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2016/south-korea （last visited Nov. 15, 2018）.

[505] KOREA INTERNET TRANSPARENCY REPORT, *Korean court finds KCSC's blocking of "4shared.com" unlawful*, Feb. 03, 2016, http://transparency.kr/case/285 （last visited Nov. 15, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

及串流服務，並有許多南韓使用者。2014 年 10 月 16 日 KCSC 在經過委員會審查後，決定以 4shared.com 網站之內容侵害著作權，通知 ISP 業者「糾正要求」並建議阻斷其網路接取[506]。4shared.com 不滿其網站受到封鎖，因此與 OpenNet Korea 合作向法院提告要求 KCSC 廢止其決定。

南韓法院認為促進資通訊網路使用與資料保護法第 44-7 條之非法內容條款，應該以嚴格且狹義的標準進行解釋，同樣地第 9 款的幫助犯，亦即幫助網路侵權內容（aiding illegal content），也應以狹義的標準來進行檢視，不宜將所有協助非法內容下載之行為，即認為符合構成要件[507]。

法院認為要構成第 9 款幫助網路侵權內容之行為，則該網站營運之目的在於匯聚相關侵權內容。但查 4shared.com 網站之營運狀況，其有通知／下架侵權內容之機制，並非意圖助長侵權內容。其次，即便 4shared.com 網站留有部分侵權內容，封鎖整個網站之行為則不符合比例原則[508]。

南韓法院的判決將限縮 KCSC 對於網路侵權內容之封鎖範圍，

---

[506] KOREA INTERNET TRANSPARENCY REPORT, *Blocking Access for 4shared.com （19th standing committee, Oct 16 2014）*, Oct. 26, 2015, http://transparency.kr/case/258?ckattempt=1 （last visited Nov. 15, 2018）.

[507] KOREA INTERNET TRANSPARENCY REPORT, *Korean court finds KCSC's blocking of "4shared.com" unlawful*, Feb. 03, 2016, http://transparency.kr/case/285 （last visited Nov. 15, 2018）.

[508] *Id.*

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

未來 KCSC 對於網站封鎖的標準可能將會更為嚴謹，以維護網路使用者之權益。

貳、近期法制政策

一、加拿大

加拿大對於盜版網站所造成之侵權行為，主要係依據加拿大著作權法（Copyright Act）提起司法救濟。2012 年新修正之著作權法規定，當權利人發現侵權網站時，可循兩種途徑尋求救濟，一為「通知/通知」程序（“notice and notice” regime），先由著作權人寄發侵權通知給 ISP 業者，再由 ISP 轉通知涉嫌侵權的用戶。另一則為權利人向法院提起侵權訴訟。惟前者「通知/通知」程序不具有法律拘束力，若盜版網站所有者或營運者經通知後不願主動改善，權利人仍須循司法程序始得維護自身權益。

鑑於消費者透過侵權網站接取影音內容之情形益趨頻仍，2018 年 1 月 29 日，包含加拿大最大的通信業者 BCE、Roger Communications 與 Quebecor 在內等超過 25 家業者與機構[509]，共同成立 Fair Play Canada 聯盟（以下簡稱 Fair Play 聯盟），一同向 CRTC 提案加強網路

[509] Emily Jackson, *Coalition Asks CRTC to Block Websites with Pirated Content in Bid to Fight Illegal Streaming*, FINANCIAL POST （Jan. 29, 2018）, http://business.financialpost.com/telecom/coalition-asks-crtc-to-block-websites-with-pirated-content-in-bid-to-fight-illegal-streaming （last visited Feb, 26, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

盜版之取締，特別是透過網路內容封鎖技術補足司法審查之不足。

1. Fair Play 聯盟向 CRTC 提案採行網站封鎖

Fair Play 聯盟認為依據加拿大現行電信法（Telecommunications Act）之條文，CRTC 可以建立一套盜版網站封鎖機制，以促進網路著作權之保護，說明如下[510]：

(1) 建立並公布網站封鎖名單

依據加拿大電信法第 24 及 24.1 條[511]之授權，CRTC 可以隨時要求所有的 ISP 業者阻斷盜版網站連結（disable access to the piracy websites），並形成一份集中名單（centralized list）。

此外，依據電信法第 36 條規定，CRTC 亦可授權 ISP 業者針對名單上的網站，逕行阻斷其連結。

(2) 封鎖名單列入標準

---

[510] APPLICATION PURSUANT TO SECTIONS 24, 24.1, 36, and 70（1）（a） OF THE TELECOMMUNICATIONS ACT, 1993 TO DISABLE ON-LINE ACCESS TO PIRACY SITES, https://assets.corusent.com/wp-content/uploads/2018/02/FairPlay_Canada_CRTC_Report_2018.pdf（last visited Nov. 06, 2018）.

[511] Section 24: The offering and provision of any telecommunications service by a Canadian carrier are subject to any conditions imposed by the Commission or included in a tariff approved by the Commission.

Section 24.1: The offering and provision of any telecommunications service by any person other than a Canadian carrier are subject to any conditions imposed by the Commission, including those relating to

（a） service terms and conditions in contracts with users of telecommunications services;
（b） protection of the privacy of those users;
（c） access to emergency services; and
（d） access to telecommunications services by persons with disabilities.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

CRTC 應該建立相關標準，以決定可疑的盜版網站是否將列入封鎖名單，例如該網站公然、明顯、嚴重地侵害著作權。封鎖標準可以包含該盜版網站活動（website's piracy activities）之侵權程度、影響範圍、是否眾人皆知等；該網站所有人是否漠視著作權法之規範；該網站是否將其侵權用作行銷；以及其他防止侵權活動之有效標準。

(3) 設立「獨立盜版審查機構」（IPRA）

Fair Play 聯盟請求 CRTC 依據電信法第 70 條成立一個「獨立盜版審查機構」（Independent Piracy Review Agency, IPRA），CRTC 可透過該機構，要求 ISP 封鎖該等公然促進侵權產品流通之網站，使用戶無法接取[512]。IPRA 將仿既有受理通訊及電視服務申訴的機構（Commission for Complaints for Telecom-television Services, CCTS），為獨立的非營利組織，專門受理著作權人或相關權利人檢舉的盜版網站，並將該網站列為可疑名單。

[512] Christine Dobby & Susan Krashinsky Robertson, *Anti-piracy Group Urges CRTC to Create Website-blocking System*, THE GOBLE AND MAIL （Jan. 29, 2018）, https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/anti-piracy-group-urges-crtc-to-create-website-blocking-system/article37766686/ （last visited Feb. 26, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

(4) IPRA 運作方式

IPRA 在接獲可疑網站後，會進一步檢視並公開被檢舉網站，此設計係希望讓盜版網站營運者有機會知悉且自行改善。接著，IPRA 認為網站有侵權行為時，將提交給通信主管機關 CRTC，並由 CRTC 決定是否應列入封鎖名單，以快速處理盜版網站避免其將網站搬遷。

(5) 救濟機制

認為 CRTC 的封鎖決定有爭議者，可以循電信法第 62 條救濟機制，請求 CRTC 變更其決定，若遭到拒絕後可進一步至聯邦上訴法院提起行政訴訟。

由於封鎖網路易導致政治干預之疑慮，並且可能損害技術及商業模式之創新，甚至違反網路中立性原則而對網路流量進行差別對待，因此 CRTC 針對 Fair Play 聯盟之提案，公開徵求各利害關係人之意見，包括著作權團體、網路相關社群以及 ISP 業者等。

2. 各界意見與 CRTC 之最終決定

針對 Fair Play 聯盟的提案，CRTC 約計收到 15 萬份的回應文件，在經過彙整與分析後，CRTC 於 2018 年 10 月 2 日公布

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

最後決定書，並正式否決了 Fair Play 聯盟的提案[513]。

在上述回應文件中，約有 100 份明確表示贊成、6 份持中立立場、3 個大型團體強烈反對 Fair Play 聯盟的提案[514]，並有 1 萬個個別自然人回應表示反對[515]。對於提案之贊成及反對意見簡述如下：

(1) 贊成提案意見

Fair Play 聯盟提案的支持者多數為著作權團體以及有線電視業者，其主張盜版會對加拿大娛樂產業的財務收入造成重大打擊，以及阻礙高品質內容之創造。因此，支持 CRTC 在符合網路中立及加拿大權利憲章之規範下，具有網站封鎖的管轄權，以有效打擊網路盜版。

值得一提的是，加拿大有線電視系統聯盟（Canadian Cable Systems Alliance Inc., CCSA）表示支持 Fair Play 聯盟的提案，以快速封鎖侵權網站，但前提是該機制不得要求小型 ISP 業者負擔任何成本。也就是說，封鎖侵權網站雖然立意良好，惟一旦增加小型 ISP 業者的成本負

[513] CRTC, *Telecom Decision CRTC 2018-384*, Oct. 02, 2018, https://crtc.gc.ca/eng/archive/2018/2018-384.htm （last visited Nov. 06, 2018）.

[514] 倡議社會正義的 Leadnow 號召 23,000 個民眾提交反對意見；Open Media 與加拿大網路政策及公共利益團體（the Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic, CIPPIC）合作提交 83,000 份反對意見書；反對企業權力集中的 SumOfUs 亦提交 35,000 份反對意見。

[515] *Id.*

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

擔，將損害該些業者的經營，進而使偏鄉的消費者無法享受其網路服務，將有違加拿大公共政策的目標[516]。

CCSA 的會員都遵守著作權法的規定，每年支付高達百萬加幣的版權費用，以提供合法且優質的服務給消費者。因此，CCSA 認為盜版網站的侵權行為不應該受到言論自由與網路中立的保護，宜透過新的機制封鎖侵權網站，包括：（1）由專家及受委託的第三方組織來執行；（2）限縮封鎖標的，僅限於明顯侵權的網站；（3）有防衛設計避免過度封鎖的產生；（4）以公平、穩健且可上訴的程序管理，而 Fair Play 聯盟的提案皆滿足上述標準。

申言之，CCSA 認為在此機制下，ISP 業者唯一的角色就是聽從 CRTC 的決定並進行網站封鎖，對於侵權網站的審查將交由法律授權的第三方組織進行，ISP 業者仍維持中立立場，不涉及內容的審查，是故不會違反網路中立原則。

最後，CCSA 提醒新的封鎖機制雖然可以降低網路侵權的危害，但該機制增加的技術及行政成本不應該由 ISP

[516] The intervention of Canadian Cable Systems Alliance Inc., Mar. 29, 2018, https://services.crtc.gc.ca/pub/ListeInterventionList/Documents.aspx?ID=272700&en=2018-0046-7&dt=i&lang=e （last visited Nov. 07, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

業者承擔。若新機制提高 ISP 業者營運成本，將進一步反映至網路零售價格，並且使得 ISP 業者減少寬頻基礎建設的投資，以支付網站封鎖需要的技術費用，對小型 ISP 業者的影響將更為嚴重。其次，新機制亦不宜增加 ISP 業者任何義務，例如蒐集資料、監督、回報或其他配合封鎖所產生的要求。

(2) 反對提案意見

Fair Play 聯盟提案的反對者認為此機制涉及網路審查並影響網路中立，在缺乏司法對網路封鎖令的監督下，可能會被企業所掌控並威脅言論自由。本研究以加拿大主要的網路社群之意見，整理如下：

I. EFF

EFF 提出五大反對理由，說明如下[517]：

A. 缺乏封鎖網站之有效技術

EFF 認為 Fair Play 聯盟的提案並未明確交代將技術細節，而目前既有的封鎖技術係無法有效封鎖侵權網站。首先、EFF 分析目前普遍使用的 DNS 之

[517] The intervention of Electronic Frontier Foundation, Mar. 02, 2018, https://services.crtc.gc.ca/pub/ListeInterventionList/Documents.aspx?ID=270189&en=2018-0046-7&dt=i&lang=e （last visited Nov. 07, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

封鎖技術，侵權網站所有人及終端用戶皆可以容易地繞過該技術封鎖。第二、若採取 IP 位址封鎖技術，則可能造成封鎖範圍過於廣泛，使得與侵權網站相同 IP 位址的合法內容一併受到封鎖。第三、當 DNS 及 IP 位址技術皆無法達到封鎖效果時，勢必將進一步思考深度封包檢測（deep packet inspection）之可行性，但深度封包檢測將可能違反加拿大隱私法之規定。此外，ISP 業者採取深度封包檢測以進行封鎖，亦可能形成對網路特定內容或服務有不同的傳輸對待，而違反加拿大電信法第 27（2）條網路中立之規定。

EFF 表示加拿大電信法的網路中立原則並未區分合法或非法內容，新機制若要求 ISP 業者在未有法院封鎖令之下，擅自封鎖特定網路內容或服務，無疑將違反網路中立之原則。

最後，EFF 認為無論採用何種封鎖技術，使用者皆可以有繞過封鎖的方式，例如 VPN 軟體。EFF 特別以澳洲施行網路封鎖之成效為例，澳洲在執行侵權網站封鎖之後，僅降低 5-10%盜版內容之接取，

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

而盜版電腦遊戲卻不減反增；而盜版內容觀看的減少可能不是網站封鎖執行之效果，而是因為電視、音樂及影片的網路訂閱服務更為便利。是故，若以成本效益進行評估，新機制似乎不是最佳的方法。

B. 侵權網站封鎖政策過於複雜，不宜交由私人機構負責

儘管 Fair Play 聯盟的提案強調只有非法內容才會受到封鎖，但實際上「盜版」（piracy）的範圍究竟為何，尚未有明確定義。提案中甚至將「連結（linking）至盜版網站」列入非法範圍，似乎與加拿大法院見解[518]有違。

C. 缺乏法院的封鎖令將無法與國際接軌

國際上主要皆仰賴法院核發的封鎖令來進行著作權保護，同時由法院來審查是否違法，較能符合「馬尼拉原則」（Manila Principles）第 2 點所揭示的：「除非一個獨立且公正的司法機關發布命令認定爭議內容為非法，否則不得要求中間人對內容進行

[518] Warman v. Fournier, 2012 FC 803, https://www.canlii.org/en/ca/fct/doc/2012/2012fc803/2012fc803.html （last visited Nov. 07, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

限制[519]」。

D. IPRA 容易被綁架而偏頗

提案中表示 IPRA 將處於中立的地位，但未說明在實際運作上如何確保其中立，僅提到將由權利團體資助成立該組織，而工作人員則由具相關經驗者兼職（part-time），該組織結構似乎無法滿足在政治、社會及文化上居於中立地位，相關課責與透明度亦不明確。

從過往案例可以發現，一些標榜中立的私人組織實際上仍受到產業綁架，例如隱私保護組織 TRUSTe 之前身 TrustArc，為非營利的自律組織，但被發現在年度隱私查核時對特定企業放水；網域名稱組織（Domain Name Association）作為國際上中立的自律組織，被發現在撰擬醫藥相關網域規則時，受到醫藥團體的遊說；以及由草根起家的多方利害關係人組織 ICANN，在工作人員參與上也傾向企業利益。

[519] Intermediaries must not be required to restrict content unless an order has been issued by an independent and impartial judicial authority that has determined that the material at issue is unlawful.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

相較之下，加拿大的法院體系則較能維持中立立場，不致於受到娛樂產業等之遊說。

E. 網站封鎖容易過度

一旦網站封鎖施行，不可避免地會將該技術擴大使用，而壓縮網路內容空間，例如英國原本僅封鎖兒童色情（child pornography），但擴展成著作侵權之封鎖。若今天討論由非司法機構審查著作侵權，明天則可能討論再由非司法機構審查其他形式的言論，恐將動搖加拿大民主根基。

II. 加拿大網路註冊機構

加拿大網路註冊機構（Canadian Internet Registration Authority, CIRA）反對 Fair Play 聯盟的提案，認為與 CIRA「開放網路」（open internet）之宗旨相左。有關 CIRA 的意見整理如下：

A. 盜版問題與執法

CIRA 認為盜版的問題被過度渲染，盜版問題雖然存在，但對國內數位及電視產業造成的影響不大。此外，既有的著作權法以及相關工具與救濟制度，

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

已能提供有效且充分的保護。

B. 技術挑戰

CIRA 列舉出可行的網站封鎖技術，包括：(1) 以 IP／網路協定為基礎的封鎖、(2) 以深度封包為基礎的封鎖、(3) 以 URL 為基礎的封鎖、(4) 以平臺為基礎的封鎖 (特別是搜尋引擎)、以及 (5) 以 DNS 為基礎的封鎖。然而，若使用者意圖接取盜版網站，則各種網站封鎖措施將難以產生阻擋效果。

C. 網站封鎖會產生不利益的後果

CIRA 提醒網站封鎖將可能產生難以預期的不利益後果，例如小型企業的網站可能會因為分享軟體而受影響，甚至當使用 DNS 或 IP 位址進行封鎖時，一些用戶將無法接收電子郵件，以及影響企業的日常營運。假想一些小型企業無預警的被封網，網站一時之間難以恢復正常，也找不出原因且求助無門，這將對社會造成嚴重的不利益後果。

III. 創用 CC

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

創用 CC（Creative Commons）的主要宗旨是使得著作物能更廣為流通與改作，可使其他人據以創作及共用，並以所提供的授權方式確保上述理念。創用 CC 的權利人希望他們的創作能夠在網路上被分享，而不會被過濾掉、移除或阻擋[520]。

A. 既有的著作權法保護已足夠

創用 CC 認為對於網路侵權不必然要以電信手段來處理，才能保護著作權，目前加拿大著作權法已經有一些措施能有效阻止盜版網站的侵權行為。

B. 只有在特殊情況下才封鎖網站

Fair Play 聯盟的提案認為 CRTC 具有保護著作權而封鎖網站的權限，但電信法規定 CRTC 只能在特殊情況（exceptional circumstances）下，並符合電信法規範的目標，始可進行網站封鎖。

C. 不宜封鎖公共分享站點

許多創用 CC 的電影、書籍、音樂會透過公共站點（public torrent site）進行分享，一旦 IPRA 因為部

[520] The intervention of Creative Commons, Mar. 29, 2018, https://services.crtc.gc.ca/pub/ListeInterventionList/Documents.aspx?ID=272728&en=2018-0046-7&dt=i&lang=e

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

分侵權而對該站點進行全面封鎖，將影響許多創作人分享其作品，以及創意及知識的傳遞與再製等。

3. CRTC 之最終裁決理由

在蒐集各界意見之後，CRTC 進而從電信法及著作權法之立法目標與條文予以解釋，表示 CRTC 並未有執行侵權網站封鎖之權限[521]。

(1) 電信法擴張解釋將與著作權法產生衝突

Fair Play 聯盟認為 CRTC 可以依據加拿大電信法第 24 及 24.1 條規定，要求 ISP 業者封鎖盜版網站，但 CRTC 認為不應僅從狹義的條文進行解釋，而是應該從整體的電信法架構來作法律解釋。

CRTC 表示加拿大最高法院（The Supreme Court of Canada）曾解釋各個聯邦法規只針對各特定領域進行規範（dealing with related subject matter），因此除了電信法之外，尚有廣播法（Broadcasting Act）、無線電通信法（Radiocommunication Act）以及著作權法[522]。該些法律

[521] CRTC, *Telecom Decision CRTC 2018-384*, Oct. 02, 2018, https://crtc.gc.ca/eng/archive/2018/2018-384.htm （last visited Nov. 06, 2018）.

[522] Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168, [2010] 3 SCR 489, at paragragh 34, https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/12767/index.do?r=AAAAAQATQ2FuYWRhIEV2aWRlbmNlIEFjdAE&alternatelocale=en （last visited Nov. 08, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

之間相互連結（coherent）並對於實務態樣形成一致的規範。

其次，加拿大著作權法之立法創設了一套詳盡的著作權制度，因此當其他法律涉及著作權之範疇時，必須先行檢視著作權法之規定，不應該與其衝突。

申言之，電信法中對於著作權保護並無明確條文，因此在解釋電信法第 24 及 24.1 條的規定時，必須從著作權法之脈絡來進行輔助性解釋。2012 年著作權法立法時已揚棄「通知／取下機制」，而選擇「通知／通知機制」，若電信法貿然採取提案之侵權網站封鎖機制，將與著作權法有所衝突。

此外，著作權法讓 ISP 業者單純傳輸之行為免於侵權之究責，則電信法則不宜再針對著作權保護而施加 ISP 業者相關義務與責任。

綜整而言，電信法第 24 及 24.1 條應該限縮解釋為電信範疇之管理如費率、條款等，不宜將著作權保護納入，導致與著作權法衝突。

(2) 電信法的立法宗旨與政策目標

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

根據電信法第 7 條所闡述之政策目標[523]，其在促進加拿大電信基礎設施與服務能有序、穩定、可負擔且有效率地發展，以造福批發與零售之消費者。CRTC 可以基於社會與經濟之需要彈性解釋電信法之授權，但不得逾越電信法之政策目標，是故，CRTC 最後否決了 Fair Play 聯盟建議的提案。

二、 澳洲

澳洲於 2015 年 6 月 27 日修正著作權法之規定[524]，該法第 115A 條創設對境外侵權網站進行假處分之規定[525]，其間第 1 項、第 2 項及

---

[523] Section 7: It is hereby affirmed that telecommunications performs an essential role in the maintenance of Canada's identity and sovereignty and that the Canadian telecommunications policy has as its objectives

（a） to facilitate the orderly development throughout Canada of a telecommunications system that serves to safeguard, enrich and strengthen the social and economic fabric of Canada and its regions;

（b） to render reliable and affordable telecommunications services of high quality accessible to Canadians in both urban and rural areas in all regions of Canada;

（c） to enhance the efficiency and competitiveness, at the national and international levels, of Canadian telecommunications;

（d） to promote the ownership and control of Canadian carriers by Canadians;

（e） to promote the use of Canadian transmission facilities for telecommunications within Canada and between Canada and points outside Canada;

（f） to foster increased reliance on market forces for the provision of telecommunications services and to ensure that regulation, where required, is efficient and effective;

（g） to stimulate research and development in Canada in the field of telecommunications and to encourage innovation in the provision of telecommunications services;

（h） to respond to the economic and social requirements of users of telecommunications services; and

（i） to contribute to the protection of the privacy of persons

[524] The Copyright Amendment （Online Infringement） Act 2015, https://www.legislation.gov.au/Details/C2015A00080 （last visited Nov. 08, 2018）.

[525] Injunctions against carriage service providers providing access to online locations outside Australia

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

第 4 項規定，如境外網站以侵害著作權或促進著作權侵害為主要目的（primary purpose），而 CSP 提供接取服務使境外網站得侵害著作權或促進著作權之侵害，著作權人經向 CSP 及境外網站營運者為通知後，得向法院聲請網站封鎖之假處分。

法院經審查符合要件，得命 CSP 對境外網路之禁止使用採行合理措施。但對境外網站營運者之通知，經法院認著作權人已盡合理努力仍無法確認營運者之身分或地址，或無法寄送通知至該營運者之情形，如符合其他要件，法院仍得為假處分之裁定。

2017 年 8 月 18 日，澳洲聯邦法院（Federal Court of Australia）公布兩份針對網站封鎖之判決，分別依據著作權法第 115A 條[526]，要求主要電信業者與 ISP 封鎖 59 個侵犯著作權之網站。於 Village Roadshow 之判決[527]，法院要求包含 Telstra、Optus 與 TPG 在內之電信業者封鎖 42 個侵權網站。而在 Foxtel 之判決[528]中，法院則要求 ISP

[526] 115A Injunctions against carriage service provider providing access to online locations outside Australia 之條文原文摘要如下：
(1) The Federal Court of Australia may, on application by the owner of a copyright, grant an injunction referred to in subsection （2） if the Court is satisfied that:
(a) a carriage service provider provides access to an online location outside Australia; and
(b) the online location infringes, or facilitates an infringement of, the copyright; and
(c) the primary purpose of the online location is to infringe, or to facilitate the infringement of, copyright （whether or not in Australia）.
(2) The injunction is to require the carriage service provider to take reasonable steps to disable access to the online location.

[527] Roadshow Films Pty Ltd v Telstra Corporation Limited, NSD 269 of 2017 （2017）, http://www.judgments.fedcourt.gov.au/judgments/Judgments/fca/single/2017/2017fca0965 （last visited Feb. 23, 2018）.

[528] Foxtel Management Pty Ltd v. TPG Internet Pty Ltd, NSD 663/2017 （2017）, https://www.comcourts.gov.au/file/Federal/P/NSD663/2017/3787886/event/29056799/document/10183

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

在 15 天之內封鎖 59 個侵權網站，以及 127 個域名[529]。此次封鎖之侵權網站包含 PrimeWire、MegaShare、EZTV、Limetorrents、Project Free TV、Watch Series、KissCartoon、PutLocker、GoMovies、EYNY 與 Kinogo 等，使澳洲法院判決封鎖之網站達到 65 個，域名則達到 340 個。Village Roadshow 之聯席主管 Graeme Burke 更表示，侵權網站並未雇傭澳洲人民，無益於澳洲之財稅收入，無論其收益龐大與否，皆不會回饋於原始創作者，因此對該等網站之封鎖有其必要性[530]。

澳洲境外網站封鎖機制施行至今已滿 3 年，因此澳洲通訊及藝術部（Department of Communications and the Arts）於 2018 年 2 月發起成效檢視[531]，並邀請利害關係人提供建議意見。澳洲通訊及藝術部拋出三大問題，包括：(1) 著作法修正案的境外侵權網站封鎖機制之效果及效率如何；(2) 封鎖相關申請程序以及封鎖令核發後是否運作良好；(3) 有關著作法修正案的封鎖機制，是否有改善空間。

本次的意見徵詢共計獲得了 20 個單位回應，包括著作權團體、

---

39 （last visited Feb. 23, 2018）.

[529] Patrick Frater, *Australian Courts Order Blocking of 59 Piracy Sites*, VARIETY （Aug. 18, 2017）, http://variety.com/2017/digital/asia/australia-courts-order-piracy-sites-blocked-1202532452/ （last visited Feb. 23, 2018）.

[530] *Id.*

[531] 根據 Kantar Public（受澳洲通訊及藝術部所委託）研究發現，著作法修正案的境外侵權網站封鎖機制施行後，自 2012 年至 2017 年期間，消費者觀看電視及電影的盜版內容降低了約 5-10%，但盜版電腦遊戲之近用卻不減反增。Kantar Public, Consumer Survey on Online Copyright Infringement 2017, https://www.communications.gov.au/file/29171/download?token=JbncTHQp （ last visited Nov. 09, 2018）, p.4.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

有線電視、網路服務提供者及網路社群等[532]。其間，重點正、反面意見整理如下：

1. 正面：肯定封鎖機制的效果

封鎖境外侵權網站的支持者普遍肯定該機制的運作，並認為對於打擊盜版有正面助益。

(1) 澳洲電影及電視組織

澳洲電影及電視組織（Australian Film & TV Bodies）首先針對第一題封鎖機制的效果表示肯定，並指出英國研究機構 INCOPRO 於 2018 年 2 月提出的報告顯示，截至 2017 年 11 月底，從澳洲境內裝置連結至境外盜版網站之情況，已大幅下降 53%，同時相較於前一年，澳洲境內整體盜版狀況已下降 25%[533]。是故，足以彰顯著作權法第 115A 條施行後所帶來的效果。

除此之外，權利團體也與網路服務提供者合作，使用教育性跳出視窗（educational landing page）警示消費者正在連結盜版網站，以降低澳洲人民對於盜版內容之使

[532] Review of the Copyright Online Infringement Amendment, *Review of the Copyright Online Infringement Amendment*, https://www.communications.gov.au/have-your-say/review-copyright-online-infringement-amendment（last visited Nov. 09, 2018）.

[533] INCOPRO, *Site Blocking Efficacy- Key Findings, Creative Content Australia*, Feb. 2018, https://www.creativecontentaustralia.org.au/_literature_210629/2018_Research_-_Incopro_Study（last visited Nov. 09, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

用。

針對侵權網站封鎖程序的改善，澳洲電影及電視組織的建議包括：

i. 為了爭取時效，建議可明文規定在提出聲請後，能先針對侵權網站位址採取過渡性保護措施；

ii. 可推行橫向通知系統，建議能與其他國家合作，一旦發現盜版網站的網域／IP 位址／URL，可以立即相互通知，以達到最佳的效果，同時，若任何網址已不再提供盜版內容時，亦可透過該通知系統解除網站封鎖；

iii. 有鑑於相關封鎖成本皆由權利人承擔，澳洲電影及電視組織希望網路服務提供者能負擔部分成本，而且目前小型網路服務提供者因為規模小，無需配合網站封鎖要求，這將導致漏洞出現，成為盜版的避風港。

iv. 建議著作權法第 115A 條對於侵權網站定義，由著作權侵害為營運的「主要目的」，改為「實質目的或效果」（substantial purpose or effect），以擴大範圍。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

v. 建議將拘束範圍擴大至所有網路中介者（intermediary service provider），而不侷限在網路傳輸業者（carriage）。

vi. 除了拘束境外盜版網站之外，應將本國盜版網站納入本法適用範圍，避免境內盜版孳生。

(2) 電信業者 Telstra 及 Optus

對於境外盜版網站封鎖之運作，澳洲前二大電信業者 Telstra 及 Optus 皆有提交意見書，對封鎖機制表示肯定，但提出一些執行上之建議。

第一，著作權法第 115A 條之效果及效率：境外封鎖機制使得著作權利人與 CSP 業者密切合作，例如 Optus 至 2018 年 3 月已協助封鎖了 380 個網域（domains），而 Telstra 協助了 5 個申請人擴大既有的法院封鎖令，以因應盜版網站變更網域位置。

整體而言，著作權法第 115A 條之新增能聚焦掃除侵權網站，法院能以明確條文持續精進解釋，而利害關係人也能對此機制之運作更為熟悉。

同時，還搭配相關配套機制如使用者連結至被法院封鎖

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

的盜版網站時，會看到跳出的視窗告知其該網站因侵權已被法院封鎖；或是將連結導向至權利人的合法網站，降低使用者近用盜版網站之內容。

第二，申請程序與封鎖令之核發，Telstra 肯認隨著法院建立更多具參考價值的先例，可以降低著作權法第 115A 條程序的複雜性及成本，但法院認定封鎖一個網域名稱的遵循成本為 50 元澳幣，不符合 CSP 業者的實際支出。Optus 表示法院核發封鎖令後，CSP 業者即可以明確地採行實際的封鎖行為。Optus 也已經發展出相關的封鎖技術，能有效地針對法院封鎖令之對象施行阻擋，目前封鎖的執行結果也暫時未對 Optus 用戶產生負面影響。

第三，Telstra 及 Optus 皆認為 CSP 業者在封鎖機制的角色為法院裁定後之執行角色，因此建議在前階段的法院審理程序，CSP 業者毋需每案都出席說明技術細節與影響，而徒增 CSP 業者的成本。

2. 反面：封鎖機制無效且非重點

網站封鎖的反對者認為澳洲著作權法第 115A 條建立的機制無法有效打擊盜版網站，甚至應該廢除該規定。以下以澳洲數位權利之社群意見，說明之。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

(1) 數位權利監測

數位權利監測（Digital Rights Watch, DRW）為關注數位權利的非營利組織。DRW 認為由於幾乎無法證實著作權法第 115A 條之效果，建議政府應該將封鎖機制廢除，改以全力發展數位內容的新市場，創造更公平且有效競爭的數位內容市場。

i. 著作權法第 115A 條之效果及效率

DRW 認為盜版網站的封鎖效果很難進行評估，因為使用者很輕易地繞過而接取盜版網站內容。為了促進數位內容市場的發展，應該是鼓勵合法途徑之數位內容能更便利及便宜，提升其市場競爭力。

若仔細檢視 Kansar 及 INCOPRO 的研究，可以發現具有嚴重瑕疵，無法正確顯示封鎖盜版網站之效益，例如 Kansar 僅訪問 31 受試者，無法作為有效樣本；而 INCOPRO 研究結果顯示澳洲使用者連結至境外盜版網站的流量降低，但其並未檢視澳洲用戶使用 VPN 或其他方式近用非法內容，是否反而增加。

事實上，目前未有解決數位侵權之有效技術，而網域

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

或 IP 位址的封鎖，對於盜版網站使用者實屬小事。然而，若追求更有效的網路封鎖手段，反而將損害言論自由及網路創新。

ii. 申請程序與封鎖令之核發

DRW 重申網站封鎖將損害公共利益，特別是在此程序中無法參與的使用者及受檢舉的目標網站。DRW 亦強調 2014 年 Microsoft、2008 年巴基斯坦、2013 年澳洲的封鎖網站措施皆導致部分網路使用受到影響，恐損害言論自由及其他基本人權。

DRW 認為著作權法第 115A 條之封鎖機制有結構上的缺失，其缺少了反駁方的意見，僅以著作權人之片面申請而進行網站封鎖。除此之外，該機制亦惡化網路服務提供者的處境，使其承擔成本責任。

iii. 未來修正建議

DRW 認為治本之方式應為提供閱聽人負擔得起且方便的合法內容途徑。根據 2017 年報告顯示，很多美國用戶可以觀看的內容，澳洲用戶仍無法有合法觀看途徑；而在電視與電影方面，澳洲本土的製片僅占極小

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

部分，這將不利澳洲內容業者與國際競爭並使得澳洲閱聽人的選擇減少。

是故，DRW 建議澳洲政府應該從數位內容競爭政策介入，澳洲生產力委員會（Productivity Commission）應該修改澳洲競爭法第 51（3）條[534]之規定，並確保澳洲 ACCC 有權管理數位媒體市場的競爭。

(2) 澳洲海盜黨

澳洲海盜黨（Pirate Party Australia）是以資訊及文化自由、公民及數位自由、隱私及匿名、政府透明，以及參與式民主為核心的政黨。

i.著作權法第 115A 條之效果及效率

海盜黨認同評估結果顯示此侵權網站封鎖機制並非有效，也未有證據顯示封鎖令與盜版網站之流量降低之間的因果關係。然而，政府應謹慎考量此機制對既有合法內容的公開取得、創意內容的被動授權，以及公共網域的作品產生的嚴重影響。

此外，著作權法第 115A 條未賦予法院進行衡平審查的

[534] Section 51（3） of the Competition and Consumer Act 2010

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

標準，也就是說此機制讓法院角色消失或降級了，僅能依照權利人的申請進行核准，難相容於國際人權法之規範。

ii.申請程序與封鎖令之核發

海盜黨表示其非此機制之直接利害關係人，也未曾提出申請，但據其瞭解，CSP 業者及澳洲網路在此機制下必須承受管理的負擔，因此建議能廢除此封鎖機制。

iii.未來修正建議

若此機制將繼續存在，建議能修改成法院封鎖令在經過 6 個月後將自動屆期，除非申請人進行展延並確認封鎖的維持是正確、準確的。

此外，封鎖令屆期的設計亦能讓 CSP 業者降低負擔，也就是說，當封鎖令期滿後，CSP 業者可以自動地清除網路阻斷，讓侵權網站移除後之合法網域能進行使用。

參、小結

隨著寬頻網路發展之成熟，使用者透過網路觀看數位內容之機會大幅增加，然而，網路無國界的特性讓網路侵權盜版的問題更趨嚴重。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

國際間對於跨境侵權網站之管制多有討論，美國及英國在 2009 年至 2011 年間曾嘗試立法要求行政機關積極掃蕩侵權盜版網站，但未能通過施行；南韓率先採取行政審查方式，透過 KCC 下轄獨立行政法人 KCSC 進行審查，並以非拘束力之方式建議 ISP 業者採行封鎖措施；加拿大權利團體亦於 2018 年提案希望在獨立單位審查後，交由電信主管機關命 ISP 業者進行封鎖；澳洲則係以司法審查模式核發禁制令，對境外侵權網站施行封鎖之假處分（如下表 5 各國境外侵權網站規範之比較）。

表 5 各國境外侵權網站規範之比較

國家	境外侵權網站管制法令	發動／檢舉之人	核發禁制令之單位	特色或爭議
美國	禁止網路盜版草案（Stop Online Piracy Act, SOPA）（未施行）	檢察總長、著作權人及網路服務提供者得對該境外侵權網站之所有	司法模式：訴訟過程中，再依民事訴訟程序，向法院聲請核發禁制令，並送達副本予網路	SOPA 法案之用詞定義模糊，網站可以因權利人的濫訴而遭到封鎖，且舉證責任完全

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

		人、經營者提起侵權訴訟	中介者進行封鎖	落在被檢舉的一方，將不利網路創新活動發展
英國	1988 年著作權設計專利法第 97A 條	著作權人向法院提起訴訟	司法模式：法院得核發禁制令，要求 ISP 業者封鎖境外侵權網站	2010 年數位經濟法第 17 及 18 條嘗試賦予主管機關在發現侵權網站後，能向法院聲請核發禁制令（但未能通過）
南韓	1. 著作權法第 133-2 條 2. 促進資通訊網路使用與資	著作權利人或任何人	行政模式： 1. MCST 在經過著作權委員會審議後，得要求 ISP 業者對非法重製或傳輸之使	KCSC 的建議僅為「糾正要求」（corrective request），並不具有法律拘束力；

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

	料保護法第 44-7 條		用者進行警告、刪除非法檔案或停止其傳輸 2. KCSC 審查後，可建議 ISP 業者應阻斷特定侵權網站	但數位權利組織舉發 KCSC 的告知程序有瑕疵。另外，2016 年遭法院判決違法封鎖境外網站
加拿大	2012 年新修正之著作法	「通知／通知」程序讓侵權人知悉；著作權利人再向法院提起訴訟	司法模式：法院得核發禁制令	2018 年 Fair Play 聯盟提案建議由 CRTC 建立一套盜版網站封鎖機制，但恐與著作權法規範衝突，遭 CRTC 否絕
澳洲	2015 年新修正之著作法第	著作權人經通知侵權人後，得向法院	司法模式：法院認為無法確認侵權網站營運者之	澳洲境外侵權網站封鎖機制至今已實行 3

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

	115A 條	聲請網站封鎖之假處分	身分或地址，或無法寄送通知者，得為假處分之裁定，以封鎖網站	年，但是否有所成效仍廣受爭議

資料來源：本研究自行製作

第三節　結論與建議

壹、網站封鎖管制之分析

有關各國對於侵權網站封鎖機制之考量重點，整理如下：

一、封鎖措施之有效性不明

對於境外網站封鎖之有效性，首先從技術層面進行探討，資訊科技及創新基金會（Information Technology & Innovation Foundation, ITIF）[535]與 EFF 從 ISP 業者可以執行的方式進行分析，包括網域、IP 位址、URL 封鎖，以及深度封包檢測；前者侵權網站所有人及終端用戶皆可以輕易地繞過封鎖措施，而連上境外盜版網站，而後者深度

[535] Nigel Cory, *How Website Blocking Is Curbing Digital Piracy Without "Breaking the Internet*," Information Technology & Innovation Foundation , Aug. 2016, https://itif.org/publications/2016/08/22/how-website-blocking-curbing-digital-piracy-without-breaking-internet （last visited Nov. 16, 2018）.

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

封包檢測則會侵害通訊秘密，通常傾向不予施行該技術。因此，在實務上 ISP 業者的封鎖措施似乎僅能對境外盜版網站之接取造成輕度阻礙，此外，不當的封鎖可能造成其他合法內容無法接取，恐侵害言論自由。

其次，觀察近期加拿大與澳洲對侵權網站封鎖之討論，贊同者與反對者之解讀方向大相逕庭；贊同者表示封鎖機制確實能影響消費者的行為，並且降低侵權網站的流量，美國卡內基美隆大學的研究指出，封鎖有助於讓使用者選擇合法的內容[536]，我國在實務上亦有在封鎖網站後，合法網站的流量在短期內快速增加的例子，如著名盜版網站 123KUBO 酷播於 2017 年 5 月關站後，線上影視 LiTV 的流量即增加了兩成[537] 。然而，反對者則認為相關研究未能支持封鎖與流量降低之間的因果關係，甚至忽略了消費者以 VPN 或其他方式繞過封鎖措施之流量，導致盜版網站流量降低的關鍵因素可能並非封鎖措施，而是近年內容業者的營運模式轉變，使得閱聽人能直接在線上觀看內容，而不再尋求盜版網站提供的內容。

[536] Josh Halliday, British ISPs Will Block The Pirate Bay within Weeks, THE GUARDIAN（Apr. 30, 2012, 4:41 p.m.）, https://www.theguardian.com/technology/2012/apr/30/british-isps-block-pirate-bay （last visited Nov. 19, 2018）.

[537] 〈搶救台劇　OTT 協會：先鎖定 10 盜版業者開鍘〉，蘋果日報，2017/11/05，https://tw.appledaily.com/new/realtime/20171105/1235427/ (最後瀏覽日：2018/12/06)。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

二、網站封鎖宜兼顧公益與私益

網站封鎖通常是保護一方當事人之利益，其可能為私人利益，如著作權人、既有法規下的從業人員(如計程車司機、合法旅宿業者等)；但採行封鎖措施亦可能對社會與經濟的運作或新創的發展，帶來負面影響，包括執行封鎖措施時導致的潛在外部性，例如封鎖特定 IP 可能影響其他合法用戶，封鎖 Airbnb 可能對於網路新創造成寒蟬效應；此外，甚至可能損害一般人民得使用著作之公共利益、言論自由及網路中立原則等。

有鑑於此，執行網路封鎖可能必須考量以下幾項原則，包括：

(1) 封鎖的必要性，應由專家及公正的第三方來審查是否應進行封鎖，如法院或是獨立的專家委員會，同時考量是否有其他的方法可以取得同等的效果。例如在 Airbnb 的案例中，透過平臺業者協調將違法的日租套房下架，顯然應該是被優先考量的方式，若 Airbnb 所說樂意與政府合作，從法規到稅務等合作關係達成政府、民眾、業者多贏的局面[538]，這也呼應網路治理中的多方利害關係人

[538] 林厚勳，【台灣『先禁』事件簿】封鎖 Airbnb IP 事件證明：台灣是「先禁」國家，看到黑影就開槍，available https://buzzorange.com/techorange/2018/08/06/airbnb-banned-ip-is-a-bad-choice-for-now/. （最後瀏覽日：2018 年 11 月 19 日）

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

機制。

(2) 封鎖標的最小化，即封鎖的對象理論上應僅限於侵權的部分，惟這個部分可能同時涉及技術的發展程度，但仍應避免過度封鎖的產生：進行相關的封鎖時，資訊亦應公開透明，例如封鎖哪個網站的哪些部分，封鎖的原因為何，曾踐行哪些相關的程序，如通知取下或公開聽證等。

(3) 不論網站封鎖是基於法院的裁判或是獨立專家委員會之處分，皆應提供被封鎖網站或其他利害關係人進行申訴或上訴，以確保利害關係人有充分的程序保障。

三、比例原則與正當法律程序

任何影響人民權益情事，皆須以法律規範為前提，並應符合公共利益及比例原則為基礎。例如要阻斷電商網站或其他平臺服務之內容，應有明確的法律規範，或法院裁判為前提，且其內容在程度上與「顯有危害國家安全或妨害治安者」相當者，亦及應符合公共利益及比例原則。

南韓的 KCSC 在比例原則與正當程序上，受到許多學者與社群的詬病，原因在於 KCSC 常在執法時引用「培養良好通訊道德（necessary

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

for nurturing sound communications ethics）」的抽象法律標準，刪除許多合法內容，且 KCC 甚至無權撤銷其要求更正（request for correction）的行政處分。此外，KCSC 大量的利用「要求更正」而非「刪除」，以規避正當程序的進行，因為 KCSC 如果要給與刪除的行政處分，必須要通知當事人及召開聽證會，且進行封鎖前，KCC 也必須要再進行一次的通知與聽證。

在 4shared.com/KCSC 一案，南韓法院認為 4shared.com 網站有通知／下架侵權內容之機制，並非意圖助長侵權內容，即便 4shared.com 網站留有部分侵權內容，封鎖整個網站之行為則不符合比例原則。此外，Grooveshark 在南韓境內被封鎖一案，因為 KCSC 僅透過 ISP 業者向境外侵權網站傳達糾正訊息，由於傳送上的落差使得境外網站 Grooveshark 在受到阻斷之前，並未收到任何正式通知，其程序上的瑕疵影響了國際間對於南韓網路自由度之評價。

四、權利侵害審查及管轄權爭議

以智慧財產權為例，其具有強烈的屬地主義色彩，因此對於著作侵權的認定及封鎖令的核發通常係由境內法院來進行審查，例如美國、英國、加拿大及澳洲等。因此，許多侵權盜版網站多架設於境外，以規避該國政府的管轄權。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

從前述的案例中，不外可分為司法及行政兩大模式。首先，採取司法模式核發封鎖令者如英國、澳洲。英國法院依據著作權法進行公益及私益之衡平審查，認定一些侵權網站在實質上鼓勵了侵權行為，因此不應該受到言論自由及網路中立的保護，最後判決要求 ISP 業者對侵權網站進行封鎖。又如澳洲法院依據著作權法，當確認境外網站是以侵害著作權為主要目的後，又無法寄送通知使其改善，則澳洲法院可直接對境外侵權網站進行封鎖之假處分。

另一種採行政模式進行封鎖者如南韓及加拿大 Fair Play 聯盟之提案。南韓主要是由 KCC 下轄之獨立行政法人 KCSC，依據促進資通訊網路使用與資料保護法第 44-7 條，由網路通訊審查局（Internet Communications Censorship Bureau）進行審查與認定，並且提供黑名單建議 ISP 業者進行網路封鎖。加拿大 Fair Play 聯盟的提案則是希望成立一個第三方的「獨立盜版審查機構」來進行審理，並列出侵權的可疑名單，接著提交給加拿大通信主管機關 CRTC，最後由 CRTC 決定是否應列入封鎖名單並要求 ISP 業者施行封鎖[539]。

一般而言，法院的審查雖然較慢，但是具有較高的信賴度。馬尼拉原則中亦提及「沒有司法機關命令，不得要求對內容進行限制。」且該命令必須符合四項要件，包括（1）認定該內容在其管轄區域內

[539] CRTC 最後並未採取此方案，請參照前述國際趨勢有關加拿大法制之章節。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

屬於非法；(2) 指出網際網路識別符並對描述非法內容；(3) 提供充分的證據證明命令的法律基礎；(4) 在適用情況下，指出限制內容的時段。

如果不是經由法院進行審查，一般而言容易產生政府行政控制言論的聲音，如何組成一個由多方利害關係人組成的公正獨立的內容審查單位，以衡量是否應將該網站列為封鎖名單。此一審查單位的預算及組成應有一定的獨立性，同時也須要以法律明確授權其運作。

五、ISP 業者的中立地位與成本負擔

不論是美國 DMCA 或我國著作權法，皆有相關的避風港條款確立網路中介者在特定條件下可免除侵權責任，因此網路中介者也傾向採取中立的立場，基於法院或行政機關之決定以進行網路內容的刪除或阻斷。然而，從澳洲施行網站封鎖的經驗可以發現，相關機關可能低估中介者進行網路封鎖的成本考量，這也就是為什麼 Telstra 認為法院估算的網路封鎖成本低於業者的實際支出；此外，電信業者也認為如果是相同的技術細節，應避免多次傳喚業者作證。另外一個可以考量的重點在於中介者的規模，加拿大的討論中，有線電視系統聯盟特別提醒封鎖機制應盡量避免要求小型 ISP 業者負擔成本，以避免損害業者的經營。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

貳、建議政策方案

一、須經法院判決之私益或公益侵害事項

一般涉及私人間之侵權行為，本研究認為應由當事人間就特定爭端以民事法律及程序處理。以著作權受侵害為例，現行著作權法已有相關的規定，著作權人即得向搜尋引擎業者為通知，要求立即移除或使他人無法進入該涉有侵權之內容或相關資訊(著作權法第 90-8 條)，或向快速存取服務提供者（著作權法第 90-6 條）、資訊儲存服務提供者（著作權法第 90-7 條）或其他網路服務提供者（著作權法第 90-10 條）等為相同之要求；惟如著作權的侵害亦有非告訴乃論之罪，可見其亦可能具有公益的性質。是以，如其法益侵害需經法院判決為之者，理論上當然應經由法院判決為之，例外如法規並未明確規範之事項，以免除行政權架空司法權之爭議。

由於現行電信法第 8 條第 2 項與第 22 條，並無相對應之法律效果，亦無罰則，就網際網路上之電子商務網站或其他平臺服務，「電信之接受與傳遞」是電信事業服務之本質，依憲法第 12 條對秘密通訊之保障，電信事業不應刺探或了解在網路上接受及傳遞之內容。是以，既然電信法第 22 條規定電信事業非依法律，不得拒絕電信之接受與傳遞，要封鎖特定網站或屏蔽其他平臺服務之內容，除應有明確

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

的法律規範，亦應以法院裁判為前提，且應符合第 22 條但書「顯有危害國家安全或妨害治安者」相當者為限。

有鑑於現行電信法與電信管理法草案規範未明，本研究建議應在電信管理法尚未通過前予以修正草案第 8 條之相關條問，建議法條內容如下：「未經法院裁定或判決確定前，電信事業不得拒絕電信服務之請求及通信傳遞。」明確規範電信事業在法院下達定暫時狀態假處分之裁定或判決確定之前，不得有任何封鎖網站或平臺服務之行為，以保障人民通訊之言論自由；如有違反，則依電信管理法草案第 76 條予以 20 萬元以上 200 萬元以下罰鍰，並得按次處罰或廢止其網路設置核准。

此外，在數位通訊傳播法草案第 19 條，亦有規定：「數位通訊傳播服務提供者與其使用者或第三人間，因數位通訊傳播服務之使用行為發生爭執，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險或有其他相類之情形而有必要時，數位通訊傳播服務提供者、其使用者或第三人得依民事訴訟法之規定，聲請法院為定暫時狀態之處分。」此主要是利用民事訴訟之保全程序，在案件尚未裁判之前，以定暫時狀態假處分之方式，防止保全程序的聲請人遭受重大的損害或急迫危險。嚴格來說，保全程序的裁定與訴訟案件的裁判當然不可一概而論，外國立法例中的法院禁制令大多屬於前者，保全程序本質上僅為暫時性的處分，

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

而最終的結果仍應依照裁判之結果決定，同時，為避免產生重大損害，保全程序大多未經言詞辯論，當然也沒有詳細審酌雙方證據的機會，因此法院的保全程序的裁定可能會與最終審判結果不同。

二、所保護法益可由行政處分保障之事項

電信法第 22 條第一項規定：「電信事業非依法律，不得拒絕電信之接受及傳遞。」就網際網路上之各種服務，「接受與傳遞」是電信事業服務之本質，且依法不應去刺探或了解在網路上接受及傳遞之內容。誠如前述，固然應以法院裁判為前提，然而，在許多法律規範中，事業主管機關如依職權可命相關利害關係人改正，為避免整體國家或社會法益受到侵害，必要時應得依法律要求 ISP 業者阻斷特定 IP 位址、或命 TWNIC 停止解析特定網域名稱。例如在兒童及少年福利與權益保障法第 103 條第 2 項規定：「宣傳品、出版品、網際網路或其他媒體違反第六十九條第一項規定，由目的事業主管機關處負責人新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並得沒入第六十九條第一項規定之物品、命其限期移除內容、下架或其他必要之處置；屆期不履行者，得按次處罰至履行為止。」主管機關自有其權限命特定網站下架特定內容，當網站經營者位處境外而不顧主管機關之行政處分，主管機關自得另為處分，命 ISP 業者阻斷其網站之接取，以保護兒少

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

之權益。

質言之，阻斷特定網站或網路服務平臺，必須是最終手段，而非恣意為之。例如網路上之服務侵害國家或社會法益，如網路賭博、利用網路販售藥物或受管制之射頻器材、廣告非法日租套房等，這些行為受到國家公權力的管制，不論在網路或實體世界均應受到相同之管制。以 Airbnb 上非法日租套房為例，其違反發展觀光條例之相關規範，交通部觀光局（事業主管機關）即應以公權力要求房東改善或裁處，並要求其下架，如果房東拒不下架，則應可進一步要求 Airbnb 將違法的房源下架，正如同當日本通過民泊新法的時候，Airbnb 配合將不符合規範的房源下架一樣，如果 Airbnb 仍不配合，才是應該考慮如何將其封鎖。

因此，本研究認為所謂的網路封鎖請求權，應在於各目的事業主管機關，而非電信法之主管機關，因為電信法之主管機關並無權能審查網路上之各種資訊是否違反我國相關之法律。第二，由於網路的封鎖對於言論自由傳遞有極大的傷害，因此在程序上必須要公開透明，且儘可能與多方利害關係人協商，茲以前述 Airbnb 之案例說明下圖：

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

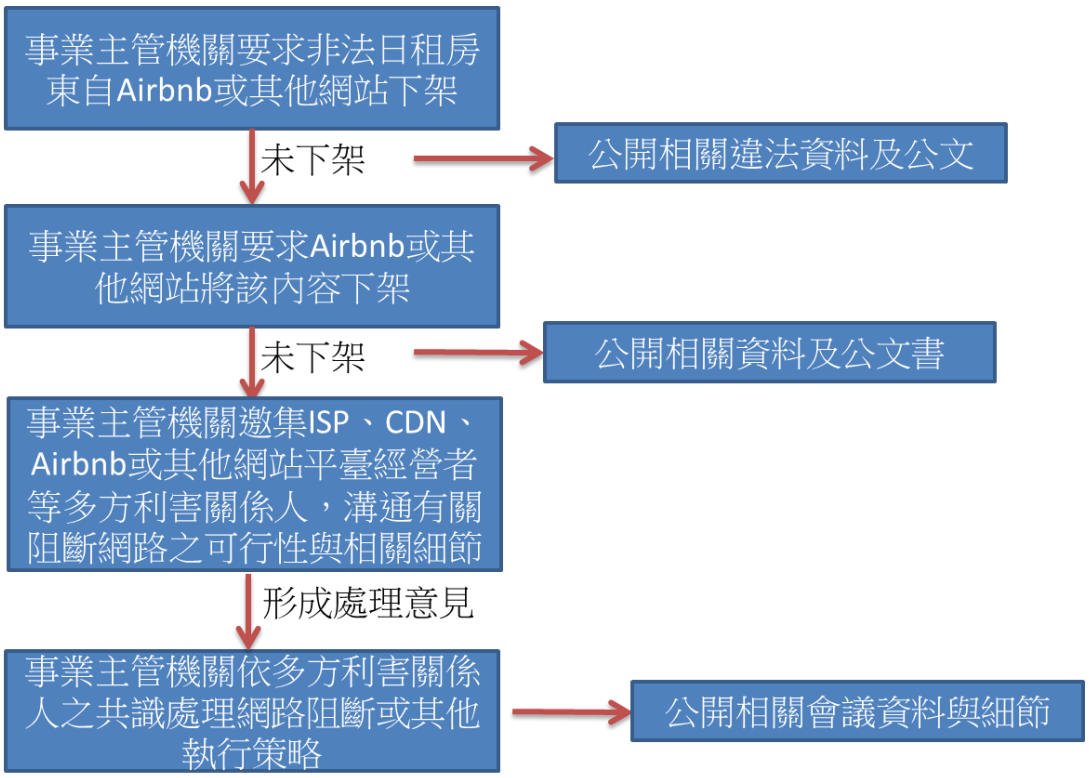


圖 16 事件處理流程圖

資料來源：本研究自製

網路治理的核心精神在於以多方利害關係人的溝通，取代傳統政府高權行政的特性，但是並不代表事業主管機關就失去權能，因為政府相關行政規範或法規命令，具有預防風險或控制風險的功能，任何在網路業者，其雖然面向全球提供服務，但是在各國仍然須要遵守當地的法律，如果業者不願意配合國家的法令，政府應該適當的施展公權力，正如同 Uber 在許多國家面臨取締或封鎖 APP、網站一般，當阻斷網路成為惟一可行的方式時，主管機關即應依職權執行之。

如業者在封鎖網路後，願意配合改善，或是政府完成相關法規的

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

修正而可以開放，即應依當事人請求或主動解除網站的封鎖。惟有履行正當程序，並將相關文件公開，才能讓人民信任政府沒有侵害言論自由，對於網站平臺經營者而言，正當程序會使其更願意與政府單位配合，而不是成為網路犯罪的幫助者。

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

INDEX

AI, 35, 36, 37, 38, 39, 134, 153, 154, 155, 160, 193, 228, 243, 292
Airbnb, 4, 98, 100, 101, 120, 312, 370, 371, 378, 379
DMCA, 317, 318, 319, 374
Facebook, 6, 12, 76, 77, 94, 109, 110, 112, 113, 115, 116, 119, 120, 121, 137, 138, 149, 158, 168, 171, 174, 175, 176, 186, 188, 194, 198, 206, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 223, 241, 250, 251, 252, 253, 288, 291, 300, 303, 324
Fair Play, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 349, 351, 352, 354, 367, 373
GDPR, 6, 21, 77, 97, 115, 116, 175
Google, 6, 8, 11, 12, 30, 34, 62, 78, 119, 120, 123, 130, 140, 148, 155, 158, 168, 171, 174, 175, 186, 187, 204, 205, 216, 218, 219, 220, 223, 250, 251, 263, 267, 288, 291, 324
IP, 15, 17, 18, 19, 23, 38, 55, 83, 114, 134, 140, 312, 314, 315, 316, 320, 346, 350, 358, 362, 369, 370, 371, 378
IPRA, 341, 342, 348, 352
KCSC, 297, 298, 300, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 365, 366, 367, 372, 373
SOPA, 320, 321, 322, 323, 324, 331, 336, 365
人工智慧, 5, 34, 38, 86, 96, 133, 134, 153, 155, 165
內容政策, VI, 5, 6, 139, 140
內容審查警察, 223, 239, 300
公私協力, 133, 182
反滲透法, 231, 232, 233, 238, 240
文化多樣性, 5, 147, 148, 150, 151
加密, III, 5, 31, 51, 64, 65, 66, 68, 70, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 162, 170
加密貨幣, 68, 70, 104, 107, 108, 109, 110
台灣事實查核中心, XII, 252, 253, 254, 303
市場競爭, 10, 13, 29, 91, 99, 210, 272, 361
平台自律, 240, 250, 270
立法他律, 240, 293
全球公共財, VII, 155, 156
共享經濟, V, 4, 36, 98

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

多方利害關係人, 3, 23, 51, 86, 246, 267, 299, 300, 349, 371, 374, 379
西班牙加泰隆尼亞獨立公投, 197, 205, 214
技術標準, 10, 14, 15, 155, 162
言論自由, VII, IX, 2, 5, 6, 62, 76, 87, 88, 89, 122, 123, 136, 139, 141, 160, 162, 165, 166, 168, 169, 170, 171, 172, 183, 185, 222, 223, 225, 226, 227, 228, 229, 231, 233, 234, 235, 237, 238, 240, 242, 243, 263, 265, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 282, 284, 285, 287, 292, 293, 296, 312, 316, 317, 324, 344, 345, 362, 369, 370, 373, 376, 379, 380
來源透明度指標, 247, 248, 249, 258
垃圾郵件, III, 43, 66, 67, 68, 71, 87
法國反假消息法草案, IX, 185, 223, 289, 291
爭議資訊統合中心, X, XII, 2, 294, 299, 300, 301, 305
物聯網, II, 4, 32, 33, 34, 35, 46, 65, 66, 94
社會秩序維護法, 231, 234, 236, 238, 240
社群媒體平台, 161, 187, 190, 192, 196, 199, 201, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 224, 238, 240, 241, 242, 243, 244, 246, 248, 250, 252, 253, 259, 269, 291, 293, 294, 300, 304, 305
促進資通訊網路使用與資料保護法, 297, 331, 332, 333, 335, 337, 338, 366, 373
南韓著作權法, 334, 336
政府資訊公開法, 304
美國著作權法 DMCA, 318
美國誠實廣告法草案, IX, 185, 215, 288, 291
美國總統大選, XII, 197, 200, 201, 214, 215, 216, 291
英國脫歐公投, 197, 201, 202, 204, 214
英國數位經濟法, 95
個資, 10, 77, 95, 116, 173, 174, 175, 217
恐怖主義, III, 5, 41, 47, 49, 61, 83, 89, 104, 141, 291
消費者保護, V, 5, 37, 38, 88, 91, 111, 113, 114, 115, 192
馬尼拉原則, 3, 348, 374

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

馬來西亞反假新聞法, IX, 185, 226, 289, 290, 291
假新聞, IX, 4, 6, 76, 185, 187, 188, 189, 190, 197, 199, 201, 223, 224, 226, 227, 228, 229, 231, 232, 233, 234, 235, 237, 239, 252, 257, 261, 263, 267, 288, 289, 290, 291, 292
區塊鏈, 35, 70, 82, 108, 243, 292
國家安全, 32, 48, 49, 55, 64, 139, 140, 204, 231, 232, 233, 278, 298, 312, 335, 372, 376
國際事實查核準則, 251, 303
國際事實查核聯盟（IFCN）, 303
基本人權, VII, 7, 127, 128, 137, 159, 160, 165, 172, 275, 279, 362
第三方事實查核機制, 250
通知及取下, 319
媒體識讀能力, X, 185, 270, 306, 307, 308
智慧財產權, IV, 4, 20, 81, 82, 87, 88, 151, 157, 170, 295, 323, 334, 373
著作權法, X, 3, 122, 141, 142, 143, 310, 314, 316, 317, 318, 319, 322, 331, 332, 333, 334, 336, 339, 341, 344, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 366, 367, 373, 374, 375
虛擬貨幣, V, 5, 70, 103, 104, 105, 108, 109
雲端運算, II, 4, 11, 30, 33
資料保護, VIII, 5, 6, 21, 31, 32, 34, 77, 95, 98, 172, 174, 277, 297, 331, 332, 333, 335, 337, 338, 366, 373
資料經濟, 5, 95, 172, 174
資訊安全, 10, 31, 41, 45, 46, 50, 55, 58, 295
資訊社會服務, 90, 102
資通安全政策, 59
電信法, X, 29, 116, 298, 299, 310, 312, 313, 340, 341, 342, 346, 351, 352, 353, 354, 376, 377, 379
境外侵權網站, XIII, 2, 312, 315, 320, 321, 322, 323, 324, 330, 333, 335, 355, 356, 357, 365, 366, 368, 372, 373
管轄權, IV, IX, XI, 4, 69, 74, 78, 79, 185, 239, 270, 288, 290, 310, 321, 343, 373
網域名稱, I, 4, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 150, 314, 322, 348, 360, 378
網路中介者, IV, 5, 87, 88, 322, 323,

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

359, 365, 374

網路中立性, I, 4, 15, 19, 24, 37, 150, 170, 342

網路犯罪, II, 5, 41, 43, 47, 50, 52, 53, 54, 56, 69, 89, 91, 168, 380

網路安全, II, 4, 5, 6, 7, 41, 42, 43, 44, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 56, 58, 60, 73, 145, 168, 174

網路治理, 1, 2, X, XIII, 1, 2, 4, 7, 9, 34, 50, 53, 74, 81, 118, 130, 136, 150, 155, 172, 176, 177, 310, 371, 379

網路封鎖, X, 310, 311, 314, 317, 345, 347, 362, 370, 374, 375, 379

網路接取, I, VI, 4, 5, 6, 12, 18, 31, 42, 103, 128, 135, 338

網路經濟, 4, 7, 31, 118

德國社交網路強制法, IX, 185, 218, 289, 291, 293

數位包容, 124, 125, 131, 132

數位通訊傳播法, 3, 294, 295, 296, 298, 299, 377

數位匯流, 35, 36, 37, 297

數位經濟, 1, 45, 48, 78, 94, 95, 133, 245, 325, 326, 327, 366

數位落差, V, 6, 124, 125, 127, 152

數位簽章, III, 5, 69

標準科技措施, 318

線上人權, VIII, 5, 159, 170, 180

衛生紙之亂, XII, 210, 211, 212, 213

澳洲著作權法, 361

隱私權, 55, 64, 70, 77, 87, 98, 172, 173, 174, 294, 306

關三天, XII, 236, 237, 238

關鍵基礎設施, II, 5, 31, 42, 45, 50, 55, 56, 59, 60, 157

關鍵資訊基礎設施, 56, 58, 59

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

略縮語(Abbrivation)及專有名詞

縮寫	全名	中文翻譯
1MDB	1 Malaysia Development Berhad	一馬發展公司
3GPP	3rd Generation Partnership Project	第三代合作夥伴計劃
AAFA	The American Apparel & Footwear Association	美國服裝鞋類協會
ACCC	Australian Competition and Consumer Commission	澳洲競爭及消費者委員會
ADR	Alternative Dispute Resolution	替代爭端解決機制
A.I.	Artificial Intelligence	人工智慧
AMC	Arbitration and Mediation Centre	仲裁與調解中心
ANSSI	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information	法國國家安全與資訊安全局
AP	Associated Press	美聯社
APC	Association for Progressive Communications	進步通訊協會
ARPARNET	Advanced Research Projects Agency Network	高等研究計畫署網路
BBC	British Broadcasting Corporation	英國國家廣播公司
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications	歐洲電子通傳監管機構
BFJ	Bundesamt für Justiz	德國聯邦司法局
BIS	Department for Business Innovation and Skills	英國商業、創新及技能部
BT	British Telecom	英國電信

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

CBRS	Citizen Broadband Radio Services	公民寬頻無線電服務
CCSA	Canadian Cable Systems Alliance Inc.	加拿大有線電視系統聯盟
ccTLD	Country code Top-Level-Domain	國家代碼頂級網域名稱
CEPT	European Conference of Postal and Telecommunications Administrations	歐洲郵政暨電信行政會議
CFPB	U.S. Consumer Financial Protection Bureau	美國消費者金融保護局
CFREU	Charter of Fundamental Rights of the European Union	歐盟基本權利憲章
CI	Critical Intrastructure	關鍵基礎設施
CIRA	Canadian Internet Registration Authority	加拿大網路註冊機構
COC	US Chamber of Commerce	美國商會
CoE	Council of Europe	歐洲理事會
CPJ	The Committee to Protect Journalists	保護記者委員會
CRTC	Canadian Radio-television and Telecommunications Commission	加拿大廣播電視暨電信委員會
CSA	High Audiovisual Council	法國最高視聽委員會
CSP	Carriage Service Providers	傳輸服務業者
DCMS	Department for Digital, Culture, Media & Sport	英國數位、文化、媒體暨體育部
DEA	The Digital Economy Act	數位經濟法
DMCA	Digital Millennium Copyright Act	數位千禧年著作權法
DNS	Domain Name System	網域名稱系統

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

ECC	European Communications Committee	歐洲電子通訊委員會
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System	歐洲學分轉移與累積系統
EDRi	European Digital Rights	歐洲數位權利組織
EFF	Electronic Frontier Foundation	電子前線基金會
ENISA	European Network and Information Security Agency	歐洲網路暨資訊安全局
ETNO	European Telecommunications Network Operators' Association	歐盟電信網路營運商協會
EURid	European Registry for Internet Domains	歐洲域名註冊管理機構
FATF	Financial Action Task Force	金融行動特別工作組
FCC	Federal Communications Commission	聯邦通訊傳播委員會
FTC	Federal Trade Commission	美國聯邦貿易委員會
G7	Group of 7	七大工業國組織
GAO	Government Accountability Office	美國政府審計辦公室
GCCS	Global Conference on CyberSpace	全球網路空間會議
GDPR	General Data Protection Regulation	歐盟通用個人資料保護規則
GFCE	Global Forum on Cyber Expertise	全球網路專家論壇
gTLD	Generic Top-Level-Domain	通用頂級網域名稱
HLEG	High-level Group of Experts	歐盟高階顧問小組
IANA	Internet Assigned Numbers Authority	網際網路號碼分配授權機構

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

ICA	Indian Cellular Association	印度手機協會
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers	網際網路名稱與位址分配機構
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights	公民權利和政治權利國際公約
ICO	issuers of initial coin offerings	首次代幣發行
ICT	nformation and Communication Technology	資訊通信科技
IDNs	International Domain Names	國際化域名
IEEE	Institute of Electrical and Electronics Engineers	電機電子工程師學會
IETF	Internet Engineering Task Force	網際網路工程工作小組
IFCN	International Fact-Checking Network	國際事實查核聯盟
IGF	Internet Governance Forum	網路治理論壇
IIED	intentional infliction of emotional distress	蓄意造成他人情緒困擾
IP	Internet protocol	網際網路協定
ITIF	Information Technology & Innovation Foundation	資訊科技及創新基金會
ITU	International Telecommunications Union	國際電信聯盟
JURI	European Parliament's Committee on Legal Affairs	歐盟法規委員會
KCC	Korean Communications Commission	南韓通訊委員會
KCSC	Korea Communications Standards Commission	南韓放送通信審議委員會
MCST	The Ministry of Culture, Sports, and Tourism	韓國文化體育觀光部

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

META	Multilingual Europe Technology Alliance	多語種歐洲科技聯盟
MLAT	Mutual Legal Assistance Treaties	司法互助協議
NetzDG	Network Enfrocement Law	德國社交網路強制法
NISD	Directive on Network and Information Security	網路與資訊安全指令
NMT	neural machine translation	神經機器翻譯
NPR	National Public Radio	全國公共電台
ODI	Open Data Institute	開放資料研究所
ODR	Online Dispute Resolution	線上爭端解決
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	經濟合作暨發展組織
RAI	Radiotelevisione Italiana	義大利廣播電視公司
RSPG	Radio Spectrum Policy Group	無線電頻譜政策小組
RTI Act	Right To Information Act	印度資訊公開法
SCA	Stored Communications Act	儲存通訊法
SOPA	Stop Online Piracy Act	美國禁止網路盜版草案
TLD	Top Level Domain	頂級網域名稱系統
TRAI	Telecom Regulatory Authority of India	印度電信管理局
TWNIC	Taiwan Network Information Center	台灣網路資訊中心
UDHR	Universal Declaration of Human Rights	聯合國世界人權宣言

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

UDRP	Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy	統一域名爭議解決政策
UMAP	the University Mobility in Asia and the Pacific	亞太大學交流會
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law	聯合國國際貿易法委員會
UNCRPD	Rights of Persons with Disabilities	身心障礙人權公約
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	聯合國教科文組織
UNGA	General Assembly of the United Nations	聯合國大會
UNHRC	United Nations Human Rights Council	聯合國人權理事會
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund	聯合國兒童基金會
URL	Uniform Resource Locator	統一資源定位符
USF	Universal Service Fund	美國普及服務基金
VPN	Virtual Private Network	虛擬私人網路
WB	World Bank	世界銀行
WHO	World Health Organization	世界衛生組織
WIPO	World Intellectual Property Organization	世界智慧財產權組織
WRC	World Radio Conference	世界無線電大會
WTO	World Trade Organization	世界貿易組織

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

	Federal Election Campaign Act of 1971	美國 1971 年聯邦選舉競選法
	Honest Ads Act	誠實廣告法
	Bipartisn Campaign Refrom Act of 2002	美國 2002 年兩黨競選改革法
	Manila Principles On Intermediary Liability	馬尼拉中介者責任原則
	Australia-EU Free Trade Agreement	歐盟與澳洲自由貿易協定
	Universal Financial Access by 2020	普及金融服務 2020 計畫
	Global Findex	全球金融包容性指數
	Consumer Rights Directive 2011/83/EU	消費者保護指令
	Unfair Commercial Practices Directive 2005/29/EC	不公平商業行為指令
	Unfair Contract Terms Directive 93/13/EEC	不公平契約條款指令
	Price Indication Directive 98/6/EC	參考價格指令
	European Parliament	歐盟議會
	the Council of the European Union	歐盟理事會
	Copyright Directive	著作權指令草案
	Treaty of Lisbon	里斯本條約
	Anti-Fake News Act 2018	馬來西亞反假新聞法
	Digital Geneva Convention	數位日內瓦公約
	Internet Rights Charter	網際網路權利憲章

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

	Amnesty International	國際特赦組織
	facial recognition system	臉部辨識系統
	American Council of the Blind	美國視障者協會
	Cerebral Palsy Foundation	腦性麻痺基金會
	National Association of the Deaf	美國國家聽障協會
	Copyright Designs and Patents Act 1988	英國 1988 年著作權設計專利法
	Korean Copyright Commission	韓國著作權委員會
	The Supreme Court of Canada	加拿大最高法院
	Federal Court of Australia	澳洲聯邦法院
	Department of Communications and the Arts	澳洲通訊及藝術部
	Australian Film & TV Bodies	澳洲電影及電視組織
	Internet Communications Censorship Bureau	韓國網路通訊審查局

本文智慧財產權歸屬於財團法人資訊工業策進會

附件一、 APrIGF 出國報告

出國報告（出國類別：考察）

網路治理議題支援平臺建置計畫

出國報告

姓名職稱；鄭嘉逸 法律研究員

派赴國家：萬那杜

出國期間：107 年 8 月 11 日至 18 日

報告日期：107 年 9 月 日

目錄

一、APrIGF 之背景與議題.....395

（一）亞太區網路治理論壇.....395

（二）2018 年度會議主題.....395

二、會議主題與討論.....399

（一）WS.4 Sharing Best Practices and Concerns of NRIs in Asia Pacific Region

……39
9

（二）WS.47 Community Networks – Internet access for the community by the community 400

（三）WS.44 Putting digital accessibility policy into practice – Case studies from Vanuatu and Asian countries 401

（四）WS. 85 Preparing for Natural Disasters.....403

（五）WS. 28 Youth Participation Fills in Gaps, Niches Too 404

（六）Merger 2.　Case Studies of Censorship, Surveillance, and Transparency Reporting in Asia.....405

（七）Merger 6. Internet Restrictions in Asia Pacific Region and How to Mitigate　405

三、心得與建議.....406

一、 APrIGF 之背景與議題

（一） 亞太區網路治理論壇

「亞太區網路治理論壇(Asia-Pacific region Internet Governance Forum, 下稱APrIGF)」自 2010 年在香港舉辦，先後在新加坡、東京、首爾、新德里、澳門、台北、曼谷舉辦，本次首度離開亞洲地區，而在大洋洲的萬那度舉行。

聯合國自 1999 年以來，已就網際網路治理（Internet Governance）議題召開「世界資訊社會高峰會（World Summit on the Information Society, WSIS）」、「網路治理論壇(Internet Governance Forum, IGF)」等會議 ，由於網路治理議題具有跨國界、跨議題的特性，許多利害相關團體均積極參與，同時區域型 IGF 及國家型 IGF 也在進幾年陸續展開，探討網路治理相關的各項重要政策議題。

APrIGF 會議型態比照聯合國 IGF 模式，由多方利害關係人諮議委員會（Multi-stakeholder Steering Group, MSG）籌辦會議的進行，會議中所有的議程，均是由亞太地區各個社群組織(包含產業、學術、公民團體、民間非營利機構)提案及邀請研討會主持人、與談人及規劃進行的方式，再由 MSG 進行評選與安排議程。

（二） 2018 年度會議主題

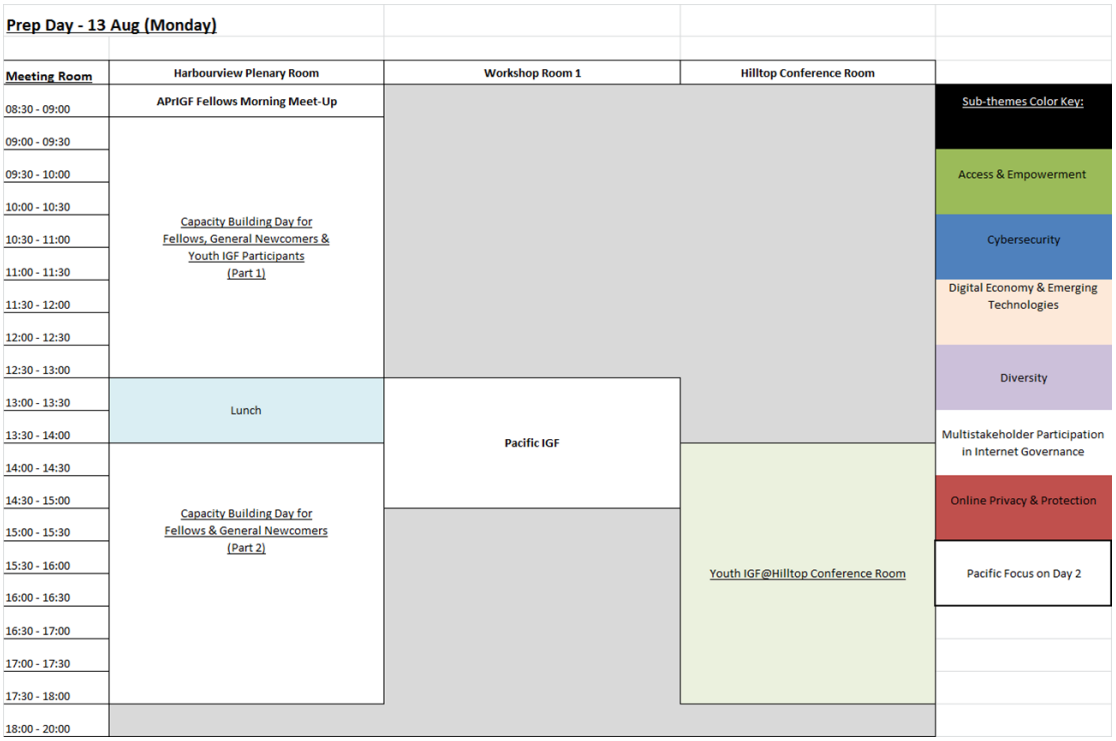
今年(2018)度 APrIGF 的主題為：「協助亞太國家建構可負擔、包容、開放及安全之網際網路」(Empowering Communities in Asia Pacific to Build an Affordable, Inclusive, Open and Secure Internet)，並分為六個彼此之間是具有關連性、而且難以獨立分割的子議題：

1. 網路安全（Cybersecurity）
2. 線上隱私和保護（Online Privacy and Protection）
3. 近用和賦權（Access and Empowerment）
4. 數位經濟和新興網路科技（Digital Economy and Emerging Internet Technologies）

5. 多樣性（Diversity）

6. 多方利害關係人參與網路治理（Multi-stakeholder Participation in Internet Governance）

如果由本次議程最後入選的議題而論，最受關注的仍是近用與賦權，共有 9 個場次的座談，其次為線上隱私與保護，有 5 個場次的座談，多方利害關係人參與和網路治理有 4 個場次，網路安全 3 場次，多樣性與數位經濟則各為 1 場次。與 2017 年較為平衡的議題安排相比，本年度論壇議題分配或許與主辦國位於大洋洲，屬於資通訊與網路接取較為落後的國家有關。具體的日程表如下圖，紅色方格為線上隱私與保護，綠色方格為近用與賦權，藍色方格為網路安全、紫色方格為多樣性，白色方格為多方利害關係人參與網路治理。



Day 1 - 14 Aug (Tuesday)

Meeting Room	Harbourview Plenary Room	Workshop Room 1	Workshop Room 2	Hilltop Conference Room
08:30 - 09:00	Registration			Youth IGF
09:00 - 09:30	Opening Ceremony			
09:30 - 10:00				
10:00 - 10:30				
10:30 - 11:00	Coffee Break			
11:00 - 11:30	Pacific ICT Plenary: Challenges and Opportunities of Connectivity in Small Island States			
11:30 - 12:00				
12:00 - 12:30				
12:30 - 13:00	Lunch			
13:00 - 13:30				
13:30 - 14:00	WS.4 Sharing Best Practices and Concerns of NRIs in Asia Pacific Region	WS.105 Digital Trade and Development	WS14. "Whois" collected, disclosed and protected: How we care about protecting data privacy?	Youth IGF
14:00 - 14:30				
14:30 - 15:00				
15:00 - 15:30	Coffee Break			
15:30 - 16:00	WS.30 Responsibilities of Internet Platforms for Tackling Online Abuse Against Women & Other Marginalized Groups	WS. 94 Empowering Change with Data: Measuring Youth Digital Mobility	WS47. Community Networks – Internet access for the community by the community	
16:00 - 16:30				
16:30 - 17:00	Synthesis Document Townhall Session			
17:00 - 17:30				
17:30 - 18:00				
18:00 - 18:30	**Welcome Dinner@Iririki Island**			

Day 2 - 15 Aug (Wednesday)

Meeting Room	Harbourview Plenary Room	Workshop Room 1	Workshop Room 2	Hilltop Conference Room
08:30 - 09:00	Registration			Youth IGF
09:00 - 09:30	WS.44 Putting digital accessibility policy into practice – Case studies from Vanuatu and Asian countries	Merger 5. Cybersecurity capacity for nations in the Asia-Pacific	WS.6 Biomedical Big Data in Asia Pacific Region - Privacy, Public Medical Policy Development and its future for the community	
09:30 - 10:00				Introducing the UN High Level Panel on Digital Cooperation: Mapping Digital Cooperation in the Asia Pacific Region
10:00 - 10:30				
10:30 - 11:00	Coffee Break			
11:00 - 11:30	WS. 85 Preparing for Natural Disasters			
11:30 - 12:00				
12:00 - 12:30				
12:30 - 13:00	Lunch		MSG Meeting	
13:00 - 13:30				
13:30 - 14:00		Merger 1. Cross-border Data & Contents Regulation in Asia Pacifc Region	WS. 83 Digital literacy, libraries and information services: supporting the community on the platform of the Internet'	Youth IGF@ Hilltop Conference Room
14:00 - 14:30	WS. 9 AP* 2018 Community Update			
14:30 - 15:00				
15:00 - 15:30	Coffee Break			
15:30 - 16:00	WS. 28 Youth Participation Fills in Gaps, Niches Too	Merger 7. Know Your Net - Enabling A-Z competences with Net Tech in the Pacific	WS.8 Effective eGovernment for empowering Pacific Citizens	Youth IGF@ Hilltop Conference Room
16:00 - 16:30				
16:30 - 17:00				
17:00 - 17:30	Synthesis Document Townhall Session			
17:30 - 18:00				
18:00 - 20:00				

Day 3 - 16 Aug (Thursday)

Meeting Room	Harbourview Plenary Room	Workshop Room 1	Workshop Room 2	Hilltop Conference Room
08:30 - 09:00	Registration			Youth IGF
09:00 - 09:30	Merger 2. Case Studies of Censorship, Surveillance, and Transparency Reporting in Asia	Merger 4. Taking Internet Governance to the Masses: Through Communication, Engagement and Capacity Building		
09:30 - 10:00				
10:00 - 10:30				
10:30 - 11:00	Coffee Break			
11:00 - 11:30	WS. 38 How can we enhance the collaboration between Tech and IGF communities in APAC?	WS76. Least Developed Countries and Issues of Access: A Land Locked or Island Country Perspective	WS91. Privacy in the Digital Age & the Rule of Law: Mapping Privacy/Data protection and ICT Legal Frameworks in the Global South	
11:30 - 12:00				
12:00 - 12:30				
12:30 - 13:00	Pacific IGF	Lunch		
13:00 - 13:30				
13:30 - 14:00		Merger 6. Internet Restrictions in Asia Pacific Region and How to Mitigate	WS43. Securing continuity and availability of your IOT, beyond malicious hacking	Youth IGF
14:00 - 14:30				
14:30 - 15:00				
15:00 - 15:30	Coffee Break			
15:30 - 16:00	Closing Plenary & Ceremony			
16:00 - 16:30				
16:30 - 17:00				
17:00 - 17:30				
17:30 - 18:00				
18:00 - 20:00				

本屆會議有超過 40 個經濟體、500 多人共同參與，包含阿富汗、澳洲、孟加拉、中國大陸、香港、印度、印尼、日本、馬來西亞、尼泊爾、巴基斯坦、菲律賓、新加坡、南韓、斯里蘭卡、泰國、美國及臺灣等多個地區的產、官、學界代表共聚一堂，透過論壇使參與者進行經驗分享、討論，創造跨國的區域合作與發展。同時，今年共有超過十位來自台灣政府部門、企業、研究智庫、公民社群等代表參與，並在多場議程中擔綱講者與主持。

二、 會議主題與討論

由前述議程表可知，APRIGF 會議的進行方式，是同時在三個會議室進行，因此僅能在同一時段中參與一場座談議題。考量到本研究未來的核心將置於網路治理平臺的經營、及網際網路封鎖等議題之研究。因此在會議的議題選擇上，則以優先參加近用與賦權、多方利害關係人參與網路治理兩個議題為主。

（一） WS.4 Sharing Best Practices and Concerns of NRIs in Asia Pacific Region

本場次之研討會是有 TWIGF 提案，並邀請包含俄羅斯、印度、馬來西亞、尼泊爾、印尼、日本、南韓、及亞美尼亞等國為分享者，分享該國多方利害關係人參與網路治理議題的辦理情形，主要為區域性網路治理論壇(Internet Governance Forum, IGF)辦理情形之分享，詢問的問題如下：

1. 是否有國家/區域/地方性的 IGF？
2. IGF 辦理相關活動的頻率為何？
3. MSG 成員之間的溝通聯繫方法為何？
4. 是否有面對面(face to face)之會議？多久舉行一次？
5. 是否有舉辦一天或多天的課程或活動？
6. IGF 有多少人參與，包含線上與實際參與者？
7. 近年 IGF 的熱門議題為何？
8. 政府部門對於 IGF 的支持度？是否 100%來自於政府經費的補助？
9. 政府部門以何種角色參與 IGF 的會議，與其他多方利害關係人溝通？
10. 與其他國家 IGF 如何產生聯繫？

大多數的國家都是在 2010 年之後才開始參與國際性的 IGF 會議，並在這幾

年才開始有國家型的 IGF，如印尼、尼泊爾等，但是也有國家目前仍未能組織國家型 IGF 會議，如巴基斯坦。有關辦理活動的頻率，IGF 的大型會議通常一年一次到兩次，但 IGF 仍會舉辦小型的活動，大部分是一個月至二個月一次。IGF 的聯繫方法上，有些國家致力於發展自己的線上平臺，使參與者能相互溝通，但大多數的分享者認為透過 Email List 是良好的方式，這也符合目前聯合國 IGF 以 mailing list 的方式作為溝通的方法。

有關近年來熱門的網路治理議題，大多與數位經濟、人權、網路接取等相關，有些國家則關注線上侵權(online piracy)的議題，每個國家都面臨其特殊的議題，例如有些國家正專注在數位轉型的議題上，有些國家則更強調經濟性的議題。最後有關政府部門的參與，在日本，政府部門對 IGF 的涉入較深(但並非干預)，主導性較強，大多數國家則多半有經費的支持，有些國家如巴基斯坦正在籌劃的 IGF 組織，則拒絕政府部門成為 MSG 的成員之一。

整體而言，亞太區域近年來正開始有越來越多的國家型 IGF，同時也有很多的活動在舉行，但是如果要訴求更多的有識之士加入，除了 IGF 定期的大型活動或小型活動，我們需要更多的機制來促進群眾之間對於網路治理議題的交流與辯論。

（二） WS.47 Community Networks – Internet access for the community by the community

本場活動是由 Internet Society (ISOC)所規劃舉行，其主軸在於探討網際網路的可接取性，目前全球仍有 48%的人無法接取網際網路，完全依賴電信商等主流的通訊服務，可能仍未能有效解決此一問題，因此 ISOC 提出以社區網路作為解決偏遠或無人活動地區的網路接取方式。所謂社區網路(community network)是指由當地居民部署和營運的通信基礎設施，也是農村/偏遠社區接取網際網路的替代品，可提供聯繫與健康，教育和經濟服務相關的事務；這種方式可以相當程度解決電信業者因不經濟而不願投入的問題。

該研討會由 Vinton Cerf[1]先進行摘要介紹，他認為早期的網際網路一個資金

[1] Vinton Gray Cerf 是美國網際網路先驅，與 TCP/IP 共同發明者羅伯特·卡恩被共認為被公

充足的項目，而社區網路也需要相同的支持。在美國，政策的支持是社區網路能否成功的關鍵要素，否則，其可能很難與私部門相互競爭。

來自於印度的 Gayatri Khandhadai 則強調社區網路的社交議題，如果社區網路複製現有的不平等，那麼其將無助於解決無法接取網路的問題。此外，在社區網路中必須要能提供當地的內容，如此才能對該社區有所助益，目前在烏干達、南非及墨西哥等地，都已有實驗中的社區網路。

來自菲律賓的 Benjz Gerard M. Sevilla 表示，菲律賓政府的資通訊部門，正致力於邦助社區建立社區網路，並透過國家寬頻計畫、公共場所的網際網路接取、政府的入口網站等三項行動推動。

論壇主持人 Naveed Haq 提出，社區網路的成敗有賴於各種新興技術的應用，例如利用廣播電視的 White Space 就是近來熱門的議題。此外，另一個問題仍在於最後一哩的接取，而這正是因為社區網路的經濟規模與效益不足，而使得接取最後一哩產生問題。

整體而言，提高農村和偏遠地區網際網路普及的主要障礙之一是最後一哩的接取，缺乏商業可行性以及重大的網路成本使電信業者不願意進行投資。 雖然行動寬頻可以成為解決固網最後一哩的替代方案，但是其經濟效益仍然不足以使業者投入建設，因此社區網路經成為解決這些地區缺乏最後一哩而接取網際網路的有效方式。普及服務基金是政府可以幫助支持社區網路的一種方式，亞太地區仍有許多國家普及服務基金不足或未被利用，在規劃社區網路時，也必須思考如何長久的持續經營，有許多社區網路因缺乏長期營運的可行性而導致失敗，這必須針對不同的社區型態進行適當的規劃。社區網路在太平洋島國展示了連接偏遠社區的巨大潛力，但政策制定者和監管機構仍須提供更多政策的支持，例如頻譜或是資金，如此社區網路將可對於商業服務所不及的地區提供可負擔的網際網路服務。

（三） WS.44 Putting digital accessibility policy into practice – Case studies from Vanuatu and Asian

---

認為「網際網路之父」。

countries

本場活動是由 ISOC 負責殘疾人士通訊服務的部門(ISOC Disability Chapter)所提案，旨在討論如何接取一個可負擔且具包容性的網際網路。根據聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會(UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific , UNESCAP)的統計，該地區約有 6.9 億的殘疾人士，網際網路作為賦權(Empowerment)的工具，只要其價格合理且容易取得，並對殘疾人士進行適當的培訓，將可增強其透過網際網路解決問題的能力。但根據 ISOC 的調查，殘疾人士卻常常被邊緣化，因此提案討論此一問題。

此一議程共有三位講者，第一位是來自於 ISOC 的 Raul Echeberria，他認為網際網路應當是所有人都可以使用，包含全球超過 10 億的殘疾人士，適當的網際網路工具可使其對於經濟與社會發展做出實質的貢獻，現階段，大多注重在網頁的可使用性，但應在此一基礎上，思考其他網際網路產品與服務的可用性。第二位是來自澳洲的 Gunela Astbrink，她提出一些全球政策驅動的因素，如「聯合國殘疾人權利公約」、「馬拉喀什條約(Marrakech Treaty)」、「可持續發展目標」以及 W3C 網站內容無障礙指南等國際準則，並討論如何真的實踐在實務之上，例如閱讀障礙學生可以使用無障礙電子書，孟加拉政府的線上網站等。第三位為來自萬納度殘疾人促進和宣傳協會的 Nelly Caleb，說明萬納度政府為網路開發人員所設計的一項無障礙指南，並以此用以評估萬納度政府網站是否符合標準。

整體而言，ISOC 愛過去兩年與各國政府、產業界和民間社會合作，提升其對於此一議題的重視，展開一系列計畫以落實數位無障礙之接取，並制定一份關於數位無障礙空間的文件，包括對軟體或網站開發人員的指南，以改善殘疾人士接取網際網路的機會。同時他們也辦理一系列活動，邀請殘疾人士出席研討會講述自己的故事時，以討論無障礙接取的做法。例如，斯里蘭卡盲人女性如何使用電腦，並透過她的螢幕閱讀軟體接取網站，以及她面臨無法接取網站時的障礙。

一切的起源來自於政府和民間社會利益相關者之間的良好協商，以及瞭解殘疾人的需求。使用電腦和學習如何使用電子郵件和瀏覽網站的訓練是必要的，相關的設施也應包括滿足滿足特定殘疾需求的軟體和硬體，公共圖書館或大學電算中心或許是適合進行的場所。其次，如 W3C 的 Web 內容可接取性指南（WCAG 2.0），其適用於絕大多數的資通訊開發人員，政府作為 ICT 服務的主要購買者，應當在公共採購中要求符合特定的無障礙標準，以刺激廠商開發並提供無障礙的

網路產品或服務。包容性設計的概念適用於網路世界，意味著開發可供大多數社區（包括殘疾人）使用的產品和服務。最後，對於殘疾人士的服務設計不應該被視為是一項特別的成本支出，而是作為更廣泛應用的解決方案，政府應該在刺激或補貼這些應用上，扮演主要的角色，而新科技如人工智慧在目前的早期開發階段，就應該要考慮到此一問題。

（四） WS. 85 Preparing for Natural Disasters

亞太地區的國家極易遭受自然災害，在 2016 年聯合國大學 EHS 世界風險報告中，10 個自然災害風險最高的國家中，有 8 個來自亞太地區。 特別是太平洋地區的島嶼國家，其中又以萬納度的排名最高。每個國家都有其應對災害的經驗與策略，本場活動旨在分享其他國家的經驗，以便每個國家的利害關係人了解如何應對。

1. 萬納度：萬納度每年受到颱風及火山地震的影響很大，目前萬納度已經建立了災害監控的部門，共有七個專案會議位於萬納度的七個省進行日常監控，11 個氣象站隨時觀測颱風與火山造成的地震。監測站所蒐集的資訊與數據都會進行自動化處理，並將部分訊息公告在網站上(www.pmgd.gov/video)。同時，每一年在不同省份都有相關的宣傳活動，以提升人民的防災意識，並幫助可能受到影響的地區做好防災準備。當災害發生時，將會有國家級的災害管理辦公室協調中央與地方的救災活動。

2. 紐西蘭：ETUATE COCKER 表示，在太平洋島嶼國家遇到天然災害時，一個問題是即使已經有一套利用衛星傳輸的網路，但是在災害經過之後，當地人通常可能不具備回復網路運作的能力，因此人員的培訓與大量金錢的投入是不可避免的。其次，在紐西蘭有建立一套網路基礎設施的監控系統，當故障或災難發生時就會立即的發送通知，然後透過硬體的更換來解決問題，但是如果發生停電的時候，即使是先進國家也無法解決可能發生的障礙。

3. 日本：來自於日本 ccTLD 管理單位的 Hiro Hotta，他們要求網路營運商應該替他們的工程人員準備口袋手冊，以確保其人生

身安全，以及在災難發生時如何疏散或排除特定的問題。此外就是每個員工應該要同時持有多個不同網域的電子郵件位址，如果日本發生災難而無法用.jp 的網域聯繫，也可以用.com 的位址進行溝通，另外也要預先準備遠端連線的設備與環境，當災難造成員工無法至工作地點時，仍可以透過通訊工作的方式維持網路的正常運作。

整體而言，隨著社群媒體的發達，有許多分享者都提到透過社群媒體是一項良好的聯繫方式，並不一定要限於傳統的方法。

（五） WS. 28 Youth Participation Fills in Gaps, Niches Too

過去幾年中，青少年在在網路治理領域具有重要的代表性，因此有必要提出幾個關於青年參與專業人士主導的互聯網生態系統發展現狀的案例研究和最佳實踐。最主要的問題在於，青年人在參與的過程沒有得到足夠的重視，但實際上，一些青年人在各自的社群及專業領域有重大的影響，並引導議題的走向。因此本場次議程在於討論如何賦與青年參與網路治理的機會，使其可以利用自己的工具、方法與策略，在網路治理的生態系中占據有利的地位。基於本場發言人的背景，議題的設定將著重在青年參與及領導(1)線上隱私與保護、(2)接取與賦權、(3)多方利害關係人參與網路治理等三項主要議題，並嘗試喚起青年的問責感，關注青年參與如何填補空白，並推動亞太地區數位經濟的發展。

本場活動討論中包括以下問題：（1）阻礙青年參與的挑戰是什麼 ？（2）為什麼現在是引入青年參與討論的最佳時機 ？（3）有哪些可能的促成因素促進青年討論？其中一個重要的回應是，應該將網路治理的主題和討論納入課程，透過這種方式及各種活動，繼續開展青年人認識網路治理議題的工作，並為各種學生和青年組織開放場所、區域和國家網際網路治理活動。

在會議討論的其中一項建議是：「如果你對影響你和其他人使用網際網路的方式的問題（任何問題，例如審查，監視，隱私，安全）足夠關注，那麼你必須保持好奇才能理解為什麼會出現這些問題、這些問題來自何處、以及這些問題的發展方向。」事實上，大多數的政策環境並沒有對青年提供公平參與的環境，因此，在多方利害關係人參與的過程中，最好可以將青年觀點納入生態系統發展的框架中。

（六） Merger 2. Case Studies of Censorship, Surveillance, and Transparency Reporting in Asia

本次會議是 2016 年在台灣舉行 APrIGF 時，有關「區域透明度報告和線上權利保護措施」研討會的更新。今年會議將重點關注網際網路的審查和監控，這些都直接影響線上隱私和保護以及言論自由，討論的內容包括政府監督和審查計劃的統計和分析，以及多方利害關係人之間的進一步合作。出席的演講者是在一些亞洲司法管轄區記錄監督和審查項目的作者及研究人員，涵蓋中國，韓國，馬來西亞，台灣和香港，並在論壇中進行介紹和討論。

網路空間的審查和監督對公民的隱私和言論權利影響愈來愈大，為解決這一問題，許多企業、民間社團和學術界發起了多項計劃，截至 2017 年，已有 70 家公司（主要是 ICT 公司）公佈了政府要求審查和/或監督的透明度報告；其中香港、韓國和台灣的民間社會，一直倡議推動當局發布有關此類要求個資的資訊。

香港透明度報告（HKTR）對香港，韓國，台灣，澳洲，英國和美國的監管法律進行了調查，並發現香港的監管法律沒有規範政府要求提供用戶數據和雲端儲存空間的通信，同時，電子通信監督缺乏透明度，其既不向執法機構提供指導，也不向公眾進行公開。 因此，HKTR 建議香港當局應引入立法或修訂監管法規。

過去 4 年在韓國進行的政府審查和監督統計數據顯示，政府在處理一些個人資料的審查及監督，存在有透明度不足與扭曲的問題。韓國的演講者認為韓國當局應該採用協作方式設計監管機制與處理機構，以滿足公眾對此的需求。

中國的審查和監控系統可以最有效地應用大數據。 該演講探討了中國如何結合線下和線上活動來監控國內外的持不同政見者。 同時也包含中國監控產品市場的討論。中國政府已經花費了數百億美元用於監控技術，及未來的發展計畫，例如利用大數據在 2020 年之前為每個成年人分配信用分數；此外，政府也與私企業合作，如果網際網路內容提供者（ICP）未能遵守審查準則，將會被罰款或關閉網站，為此有些 ICP 雇用了數千個審查員，以避免發生錯誤。

（七） Merger 6. Internet Restrictions in Asia Pacific

Region and How to Mitigate

網際網路封鎖現在是特定政府的共同行動，這些國家似乎相信網際網路是一個可被限制與控制的實體。但實際上，網際網路自由和開放的特性，使得它很難被控制。聯合國人權理事會第 32/13 號決議譴責有意違反國際人權法與有意防止或破壞線上獲取或傳播資訊的措施，並呼籲所有成員國不要採取種措施。「網際網路賦權的能力非常高，其可成為實現永續發展目標(Substantial Development Goal, SDG)大部分目標的工具。

有人認為網際網路的本質是匿名的守門員，用以揭露各種非法行為以及防止非法行為發生的工具，但是也有一些組織濫用網際網路，進行促進暴力、騷擾、誹謗、傳播假新聞等。因此，我們必須透過網路治理的程序以處理這些惡意的行為，但是我們也不希望是透過限制網際網路的方式，傷害使用網路的自由。

Tripti Jain 分享了印度封鎖網際網路的經驗，她強調，印度履次無理由的封鎖網際網路，其所屬的組織從 2012 年以來，一直在記錄網際網路封鎖的相關事件(https://internetshutdowns.in/)。

Waqas Hassan 說明巴基斯坦關於網際網路封鎖或限制使用的情況，其指出，近年來巴基斯坦封鎖網際網路的次數已經大幅減少。為降低錯誤資訊傳播的影響，Youtube Block 協助巴基斯坦建立了一個當地的版本，並有效阻止一些可能導致暴力的結果，而這或許是網路封鎖下的正面助益？

整體而言，與政府合作以提高透明度和法律模式，讓政府與網際網路業者可以共同參與網路治理。未來仍然需要密切的關注網路的封鎖或限制，並且將相關的案例推廣，使更多人可關注此事。

三、 心得與建議

1. 日新月異的網路科技發展，使用者依然是「人」，許多的問題只是披上了網際網路科技的外觀，本質上依然是「老問題」，舉凡言論自由、個人隱私的保護，其治理原則依舊不變。在 APrIGF 會議上，許多議題的觀點，大致反映發言者其國內社會經濟文化的背景不同，因此我們在處理國內相關的爭議時，必須以我國之法律、政策與制度文化，推動多方利害關係人共同參與討論。

2. IGF 做為一年一度的盛大活動，多少有些大拜拜的觀感。在本次會議結束後,當天主辦單位變將所有參與者都納入同一個 mailing list，期盼可以將一年一度的活動，深化成為每個成員日常的討論。本研究為建構一個網際網路的溝通平臺，在功能上，應該要補足 TWIGF 的不足，使平臺成為多方利害關係人共同討論與辯論的場所。

附件二、ICANN63 出國報告

出國報告（出國類別：考察）

網路治理議題支援平臺建置計畫

出國報告

姓名職稱；鄭嘉逸 法律研究員

派赴國家：西班牙(巴塞隆納)

出國期間：107 年 10 月 18 日至 27 日

報告日期：107 年 11 月 日

目錄

一、 ICANN 63 之背景及參與策略.....410

二、 ALAC 會議議程與討論.....411

（一） ALAC 之議程安排.....411

（二） ALAC 會議重點議題.....420

三、 心得與建議.....425

一、 ICANN 63 之背景及參與策略

「網際網路名稱與號碼指配機構(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN)」每年度舉辦三次會議，年初為社群論壇(Community Forum)、年中為政策論壇(Policy Forum)、年底則為年度會議(Annual General Meeting, AGM)。三次會議並無具體的區分，一般而言，年中所舉行的政策論壇聚焦於 ICANN 及其他網路治理議題，會議最為精簡，而 AGM 則因為要舉行董事會、各支援組織(Support Organization, SO)與諮詢委員會(Advisory Committee, AC)之間的交流、及 SO/AC 與董事會的會議，因此會議的時間最長。本次會議在西班牙巴塞隆納國際商務中心(Centre de Convencions Internacional de Barcelona, CCIB)舉辦，主辦單位為西班牙經濟暨商業部(Ministry of Economy and Business)。

我國政府部門均會組團參加 ICANN 年度之會議，主要參與政府諮詢委員會（Governmental Advisory Committee, GAC）之會議、ICANN 大會及公眾論壇及跨社群議題各項議程，也會依照其業務參與網路安全及穩定諮詢委員會(Security and Stability Advisory Committee, SSAC)、同屬性名稱支援組織(Generic Names Supporting Organization, GNSO)、根伺服器諮詢委員會(Root Server System Advisory Committee, RSSAC)、國碼頂級域名支援組織(Country Code Names Supporting Organization, ccNSO)等相關會議。

消費者諮詢委員會(At-Large Advisory Committee, ALAC)是一般公民社群主要組成對象，在會議中與 ccNSO、GNSO、GAC 並列為四個最主要的支援組織與諮詢委員會，擁有獨立的大型會議室，及英語、西班牙語、法語之同步口譯。At-Large 下分別有 5 個地區組織(Regional At-Large Organization, RALO)，分別為亞太區(APRALO)、歐洲區(EURALO)、非洲區(AFRALO)、拉丁美洲區(LACRALO)、及北美區(NARALO)。過往我國參與 ALAC 並不積極，因此本次 ICANN63 會議，本研究特別將重心放在參加 ALAC 的會議為主，並以參加其他網路治理相關的政策研討會為輔，特別是與鼓勵參與性質的會議，例如 NextGen Presentation，此為 ICANN 針對 30 歲以下仍在學的學生，可以申請參加為 NextGen 的代表，並針對自己感興趣的網路治理議題進行研究，在 ICANN 會議中發表與交流。

二、 ALAC 會議議程與討論

（一）ALAC 之議程安排

今年(2018)度 ALAC 的議程主要安排在 10 月 20 日至 10 月 24 日。相關的議程規劃如下表：

10 月 20 日(Day 1)

表 1 10 月 20 日議程表

Time/ Meeting Room	Session / Issue
08:30-10:15 Room 116	ALAC & Regional Leaders Working Session Part 1 Agenda: 1. 致歡迎詞與參與成員介紹 2. ICANN63 主要討論議題與目標溝通 3. ICANN63 議程與活動安排
10:30-12:00 Room 116	ALAC & Regional Leaders Working Session Part 2 Agenda: 1. 邀請 ICANN 財務委員會針對 2018-2020 年財報與財測進行報告與詢問。 2. 邀請 ICANN 申訴處理官 Krista Papac 進行討論。
13:30-15:00 Room 116	At-Large Regional Leaders Meeting Agenda: 1. RALO 熱門議題與工作架構 2. 各 RALO 間維基百科頁面的重整與架構討論 3. 2020 年預算要求討論 4. 討論與全球利害關係人參與(Global Stakeholder Engagement, GSE)部門之合作
15:15-16:45	ALAC & Regional Leaders Working Session Part 3

Room 116	Agenda: 1. 檢視 At-Large 過往相關的推廣與參與活動 2. 與 GSE 對話 a. 推廣與參與活動的合作 i. 確定 ICANN 可能組織的活動 ii. At-Large 如何在 ICANN 組織的活動中，推廣 At-Large 對於政策制定程序(Policy Development Process, PDP)的參與及貢獻 3. ICANN At-Large 在 2018 年聯合國 IGF 的活動 4. 多方利害關係人工具的展示，可協助規劃推廣的活動，並作為未來選擇 ICANN Fellow 的分析工具之一。 5. 各 RALO 代表報告區域推廣活動的情況 i. AFRALO (Fatimata) ii. APRALO (Ali Meshal) iii. EURALO (Matthias) iv. LACRALO (Maritza) v. NARALO (Glenn) 6. ATLAS III 的推廣與參與
17:00-18:30 Room 116	ALAC & Regional Leaders Working Session Part 4 Agenda: 1. 培力活動(Capacity Building)報告 2. 與 ICANN GSE 部門資深副總 Sally Costerton 對話 3. 由公共責任支援部門的 Ergys Ramaj 與 Elizabeth Andrews 報告未來選取 ICANN Fellow 的方式及相關的活動

資料來源：本研究整理

10 月 21 日(Day 2)

表 2 10 月 21 日議程表

Time/	Session / Issue

Meeting Room	
08:30-10:15 Room 116	ALAC & Regional Leaders Working Session Part 5 Agenda: 1. 活動執行檢討工作組(At-Large Review Implementation Working Group, ARIWG)報告與未來規劃 a. 有關活動執行檢討工作組的概要與目標 b. 檢討概要與時程 c. 各議題小組之工作時程討論 d. 未來規劃與活動項目 2. 與 ccNSO 聯席會議之討論 3. 推廣與參與委員會(Sub-Committee on Outreach and Engagement)主席 Daniel Nanghaka 報告目前最新進度
10:30-12:00 Room 116	ALAC & Regional Leaders Working Session Part 6 Agenda: 1. ALAC 程序規則(Rule of Procedure)討論 2. 邀請網路安全及穩定諮詢委員會主席 Rod Rasmussen 與副主席 Julie Hammer 演講
12:15-13:15 Room 116	ALAC & Regional Leaders Working Session Part 7 Agenda: 1. 團隊建立活動(Team Building Activities) (1) ALAC 是否將網路治理（IG）視為 ICANN 使命的一部分和策略重點？及 ALAC 認為與國家、區域和全球網

	路治理的適當互動為何？ (2) ALAC 對 ICANN 內不同團體的看法是什麼？（如董事會，員工）？ (3) 您認為適合網路普通用戶(at-Large)的適當策略是什麼，又 ICANN 可以在其新策略計劃中包含哪些內容？ (4) 為節省資金，ICANN 應如何最佳化其預算支出？
13:30-15:00 Room 116	ALAC & Regional Leaders Working Session Part 8 Agenda: 1. ALAC 程序規則續行討論 2. 綜合政策工作小組討論 a. 公眾評論之工作流程 b. 專家表 (Expertise Table) 3. 政策討論 a. 單一接取模式(Unified Access Model) b. 現行開放之公眾評論
15:15-16:45 Room 116	ALAC & Regional Leaders Working Session Part 9 Agenda: 1. 邀請根伺服器諮詢委員會主席 Brad Verd 演講 2. 邀請 ICANN 註冊工作組專案經理 Brian Gutterman 演講 3. 邀請 GAC 聯絡人 Ana Neves 討論 ALAC 與 GAC 發表聯合聲明
17:00-17:50 Room 116	ALAC 與 ccNSO 聯席會議 Agenda:

	1. ccNSO 所提出的議題: a. ALAC 是否將網路治理領域的活動視為 ICANN 的使命和策略重點的一部分？ ALAC 對 ICANN 中的不同團體的角色有何看法？ ALAC 是否考慮過整合與協調所有不同活動的可能性？ ALAC 如何看待全球、區域和國家網路治理相關活動之間的相互作用？ b. ALAC 對 ICANN 即將推出的新策略計劃的策略戰略重點有何看法？ c. ALAC 認為最佳化 ICANN 預算支出的方法為何？

資料來源：本研究整理

10 月 22 日 (Day 3)

表 3 10 月 22 日議程表

Time/ Meeting Room	Session / Issue
08:30-09:30 Room 111/112	ICANN63 開幕儀式
10:30-11:45 Room 116 (ALAC)	中東地區論壇 Middle East Space 討論主題：申請成立新的 gTLD 的支援計劃
10:30-12:00 Room 113	ALAC 與 NCUC 聯合推廣活動：ICANN 架構介紹 (Part 1) Agenda: 1. 開場介紹─為什麼我們在這裡？ 2. NCUC 與 At-Large 之介紹 a. NCUC

	b. At-Large c. NCUC 與 At-Large 的相同與相異點 d. NCUC 與 At-Large 的共同行動 3. 基於 ICANN 多方利害關係人架構下，ICANN 在做什麼？(議題討論 Part 1)
12:15-13:15 Room 113	ALAC 與 NCUC 聯合推廣活動：ICANN 架構介紹 (Part 2) Agenda: 1. 基於 ICANN 多方利害關係人架構下，ICANN 在做什麼？(議題討論 Part 2) 2. 我參與 ICANN 的足跡─如何參與 ICANN 活動？My ICANN Blueprint - Your ICANN Blueprint: ways to get involved (40 minutes) a. 如何參與政策制定程序(PDP) i. NCUC：Farzaneh Badii ii. At-Large：Tijani Ben Jemaa b. 如何撰寫或發表公共評論 c. 如何與其他團體互動 d. 如何成為下一個 ICANN 領袖
12:15-13:15 Room 116 (ALAC)	亞太區域論壇 (APAC Space)
13:30-15:00 Room 116	非洲 At-Large 組織(AFRALO)與非洲 ICANN (AfrICANN)聯合會議 Agenda: 1. 開場致詞

	2. 議題介紹 (Tijani Ben Jemaa) 3. 聯合聲明簡報 (Abdelkarim) 4. 聯合聲明的討論與修正 5. 閉幕致詞
15:15-16:45 Room 116 (ALAC)	拉丁美洲論壇 (LAC Space)
17:00-18:30 Room 111/112	ICANN 公共論壇 (Public Forum 1)

資料來源：本研究整理

10 月 23 日 (Day 4)

表 4 10 月 23 日議程表

Time/ Meeting Room	Session / Issue
08:30-10:15 Room 116	ALAC & Regional Leaders Working Session Part 10 Agenda: 1. ALAC 與 ICANN 董事會聯合會議前準備 2. ALAC 與 GAC 聯合會議前準備 3. 邀請 ICANN 數位學習平臺(ICANN Learn)負責人 Betsy Andrews 演講 4. ATLAS III 規畫與討論
10:30-12:00	ALAC & Regional Leaders Working Session Part 11

Room 116	Agenda: 1. 討論快速政策制定程序(Expedited Policy Development Process, EPDP) 2. ALAC 的溝通機制 a. 社群平台 Slack 的介紹 b. ICANN 多方利害關係人分析工具 c. 利用 Email-list d. 利用 Google Office 平台
12:15-13:15 Room 116	ALAC & Regional Leaders Working Session Part 12 Agenda: 1. ATLAS III 的規劃與討論
14:15-15:00 Room 117 (GAC)	ALAC 與 GAC 聯席會議 Agenda: 1. 新 gTLD 的需求報告 2. 討論 GAC 與 ALAC 的聯合聲明
17:00-18:30 Room 116	ALAC & Regional Leaders Working Session Part 13 Agenda: 1. 邀請 ICANN Academy 的 Sandra Hoferichter 進行介紹 2. ALAC 與 NCSG 聯席會議之準備 3. ALAC & NCSG 聯席會議 a. ALAC /NCSG 就近期政策議題的立場 b. 是否有合作的可能性？Where collaboration is possible

	c. 雙方共同點與岐異點

資料來源：本研究整理

10 月 24 日

表 5 10 月 24 日議程表

Time/ Meeting Room	Session / Issue
08:30-09:30 Room 111/112	ALAC 與 ICANN 董事會聯合會議 Agenda: 1. ALAC 對 ICANN 董事會的提問： a. 董事會在 2019 年的優先目標為何？ b. ICANN 的多方利害關係人治理模型和政策制定流程(PDP)模式應如何發展及有效利用 ICANN 的資源，以強化對包容性，問責制和透明度日益增長的需求，更有效及及時的完成工作和制定政策？ 2. ICANN 董事會向 ALAC 的提問: 社群正投入大量的時間與資源以進行新一輪 gTLD 的程序制定工作，顯而易見的，這次的投入獲得顯著的利益，是否可由此證明後續繼續實施的合理性？社群是否應從對網際網路社群有益的方面學習，而非僅是批判？ 從 ICANN 的角度而言，決定如何或是否發布新的 gTLD 或將影響 ICANN 的財務分析，但由 ICANN 實際的營運成本來看，新的 TLD 似乎無法成為大規模財務收入的來源，而且相對的簽約方也考慮降低成本(相等於降低 ICANN 營收)，PDP 也認為該計畫應立基於成本回收，而非擴大營收？ 這樣的思維是否應繼續持續？

13:30-15:00 Room 116	ALAC & Regional Leaders Wrap Up Part 1 Agenda: 1. 討論 ALAC 與 GAC 的聯合聲明 2. 各 RALO 及其他社群聯絡人報告 3. 邀請董事會主席 Cherine Chalaby 參與討論
15:15-16:45 Room 116	ALAC & Regional Leaders Wrap Up Part 2 Agenda: 1. 討論 ALAC 的行動 2. 報告單一接取模型(Unified Access Model)
17:00-18:30 Room 116	EURALO 會議 A. Standing issues (20 minutes) B. Proposed agenda items (70 minutes) 1. 討論 2017-2018 EURALO 年度報告 2. EURALO 的法規工作小組簡報 3. EURALO 參與 At-Large 工作小組 4. EURALO 2019 年社群區域推廣活動(Community Regional Outreach Program, CROP)報 告 5. EURARO 2019 年推廣策略討論 6. EURALO 熱門議題討論

資料來源：本研究整理

（二）ALAC 會議重點議題

1. ATLAS III

ATLAS(At-Large Summit)是 ALAC 所舉辦的高峰會，其邀請參加的皆為

一般公民社群的代表，每 5 年舉辦一次。第一次的 ALTAS 是在 2009 年舉行，第二次則在 2014 年，於 2019 年加拿大所舉行的 ICANN 66，ALAC 將舉辦第三次 ATLAS 峰會。

ATLAS 的目的有三，第一是強化一般用戶(非屬 ICANN 其他社群)之間的連結，建構參加者參與 ICANN 政策與流程制定的能力，使一般的用戶可以更加積極的參與 ICANN。第二是使參與者可以獲取更多有關 ICANN 的知識，並成為資訊的傳播者，將這些知識帶回自己的社群。第三是使 ALAC 成為在 ICANN 中更強大的社群，在 ICANN 的多方利害關係人模型中形成更好的平衡。

2009 年在墨西哥城舉行的第一次 ATLAS 催生了目前許多 ALAC 和區域領導者，這些代表第一次聚集在一起，了解 ICANN 的主題，ALAC 的結構，以及終端使用者的意見成為政策建議的過程。在 ATLAS 的第二次峰會中，ATLAS 就五項議題進行交流與尋求共識，包括(1)多方利害關係人主義的未來，(2) ICANN 的全球化，(3)全球網際網路的用戶視角，(4) ICANN 透明度和問責制，及(5) ICANN 中網路普通用戶群體參與。

本次的會議提及第三次 ATLAS 會議的討論，SEBASTIEN BACHOLLET 認為明年神戶的會議是一個培訓未來代表 ALAC 社群的決佳機會。亦有代表認為，特別是應該要對談判能力進行相關的訓練，而這有賴於對於 ICANN 組織架構及相關流程的了解，此外在 GNSO 社群中，的確有進行過有關談判技巧的培訓，因此 ALAC 也應該考慮進行，使 ALAC 在全球的範圍內有更強的發言權。

此外，在會議中也討論到如何遴選 ATLAS 的參加者，例如參加者是否應該積極的參與地區 RALO 的會議，完成前置 ICANN Learn 的線上課程。同時在參與資格上，是否應該開放給一些不屬於 ALAC 的成員，有些人認為應該將參與者侷限在 ALAC 內，但亦有人表示應該讓其他的社群成員有機會了解 ALAC 在做什麼，以及傳遞 ALAC 的訊息給他原來的社群。

2. ICANN Learn

ICANN Learn 是 ICANN 所成立的一個線上學習平臺，上面共提供

七種語言，目前團隊仍在努力的完成各種項目的多語言化，以滿足會議的參加者在參與會議前學習相關的基礎知識。此外，各 ICANN 社群如果有進行任得的網路研討會(Webinar)，都可以將相關的內容上傳到 ICANN Learn 平臺，使其成為教學的內容之一。

不過團隊的成員也發現，冗長的視訊節目並不受歡迎，因此他們也希望社群可以協助將會議的重點或亮點標記出來，讓參與者可以更有效的在平臺上學習。團隊也可以幫助社群製作專屬的課程，歡迎社群與團隊討論有關課程製作的問題。

3. ALAC 與董事會會議

在 10 月 24 日上午，ALAC 的領袖與 ICANN 董事會進行一場公開的會議，這是每年董事會與所有 SO/AC 例行會議的其中一場，因此董事會希望知道 ALAC 在 2019 年的工作重點，以不斷完善 ICANN 多方利害關係人的模型，滿足相關的需求與提高效率。

誠如前面所述，2019 年 ALAC 的重點工作之一就是舉辦 ATLAS 峰會，以強化 ALAC 社群參與其他 SO/AC 的工作。ALAC 的新任主席特別組織了一個政策工作組，以擴大參與 ICANN 的政策參與強度。此外，ALAC 在 2019 年也將投入 ICANN Learn 的工作，因為 ALAC 必須建立相關的資源以提高社群參與者認識 ICANN 的工作內容，以及與其他社群的合作。相較於其他社群可能有具體的工作清單，ALAC 的主要工作應該是在其他社群如 GAC、ccNSO、GNSO 等制定相關政策時，參與並表達終端使用者社群的意見，因此 ALAC 並沒有具體的清單，因為 ALAC 的成員大部份都不適專職於 ICANN 的工作，而是在自身職業以外的時間投入。ICANN 董事會也認可 ALAC 社群，同時也建議未來 ALAC 社群應該可以在政策工作組的協調下，儘可能在各區域 RALO 舉行會議。

董事會的第二個問題是，「ICANN 的多方利害關係人治理模式與政策制定流程應該如何發展，才能滿足對包容性、問責和透明度日益增長的需求，使 ICANN 可以更有效、及時地完成工作和制定政策，同時確保 ICANN 資源得到高效率的利用。」現任主席 Alan Greenberg 認為為了促進效率的提升，相當程度上將會犧牲多方平等

利害關係人的運作，這將是一個兩難。其次，我們經常會因為成本問題而忽略面對面會議的優勢，任何的溝通都不如面對面會議的效率。第三，當我們希望透過面對面的會議來解決問題時，例如 ATLAS III，資金的問題總是成為障礙，而目前 ALAC 還不知道如何解決這個問題。第四，ALAC 社群可以理解 GNSO 希望可以增加效率，但是伴隨的風險是我們沒辦法與自己社群的成員充分溝通。董事會目前已預定將於 2019 年 5 月或 6 月徵求相關的意見，以改善 ICANN 的多方利害關係人溝通模型，因為 ICANN 正逐漸面臨志願參加者的短缺，以及技術社群無法有效的參與，這都使得 ICANN 的會議時程越來越長，所耗費的經費也相對增加。

4. ALAC 與 GAC 聯合會議

ALAC 與 GAC 的聯合會議在 10 月 23 日下午舉行，這次的會議主要討論新 gTLD 的問題，同時也將就 ALAC 與 GAC 共同發表聯合聲明進行討論。

有關 gTLD 的問題，過去很長的時間都在討論技術的議題，直到最近，才開始討論到 gTLD 的需求問題及消費者保護的問題，從目前所看到的消費者競爭與需求報告中，新的 gTLD(NgTLD)促進了競爭與選擇，但是對消費者信任的影響卻幾乎沒有改變。ALAC 與 GAC 應該要思考三個問題，第一，誰真正需要 NgTLD？第二，NgTLD 讓使用者的日常生活發生甚麼變化？第三，如何確保 NgTLD 的公平性與公正性？

ALAC 主席 Alan Greenberg 認為我們並不需要再增加幾千個 NgTLD。我承認，某些領域需要 NgTLD，而且 NgTLD 也確實極大地造福了整個社群，例如城市 TLD、社群 TLD 和品牌 TLD 等等，但是 NgTLD 對公共利益並沒有產生顯著的積極影響或負面影響。或許企業確實需要 NgTLD，但是，對於是否還需要再增加幾千個 gTLD，其持懷疑態度。

比利時政府代表認為，gTLD 授權和申請是一個可盈利的流程，是在商業模型下運行的，政府所關心的是為授權確立明確的規則，以避免遇到過去所發生的問題，因此，第一個問題或許應該是個經濟

問題，需要明確名稱授權和申請是否涉及盈利。其次是費用問題，其認為費用或許應考慮三到四年後的投資回報，這個部分或許應由產業界來回答；至於消費者，其從未看到過有任何有關 NgTLD 消費者信任方面的研究，但是比利時曾進行過 ccTLD 的消費者信任的研究，但從未見過旨在探索 NgTLD 是利還是弊的研究。

誰真正需要新的 gTLD？從政府的角度而言，這個問題其實問的是政府部門應該如何做？政府應不應該授權更多的 gTLD？這個商業模型還與消費者有關，因為任何商業模型都需要考慮消費者，否則將無利可圖。作為消費者，當我們在網際網路上搜尋相關內容時，gTLD 是否有任何影響？

印尼代表認為，現在已經有大量的 gTLD 在使用，當然也不可能每天都開放 1,000 個 gTLD，但 gTLD 領域的確發生很多有趣的變化。gTLD 可能與我們很多人都是利益相關的，我們已經對地理名稱和其他名稱展開了多次討論，或許我們現在有必要對 gTLD 展開更多、更深入的討論。其中一個問題應該是收益共用的問題，收益共用指的是企業如果使用了某個地理名稱，則應該與該地理名稱所對應的地區共用收益。ALAC 成員則認為，所謂共用收益不應當只是政府取得收益，終端消費者也應該取得相對應的收益才合理。

有關聯合聲明的部分，ALAC 與 GAC 在去年阿布達比的會議上曾發表聯合聲明，主要是就 ALAC 與 GAC 需要 ICANN 就各個主題提供更充分的資料，因為 ALAC 的成員常常對正在討論中的事項一無所知。ALAC 認為，在現有的基礎上，希望可以獲取清楚的資訊、言簡意賅的表述、合理的標題等等。ALAC 希望大家重視這件事，而不是把注意力只放在長期項目上，雖然長期項目很重要，但是它們無法滿足我們短期的需求。在聲明中，將會具體的陳述「ALAC 和 GAC 現在請求 ICANN 做出同樣的努力，向社群提供同樣的服務，即向社群及時提供有關所有其他相關問題的易於理解的資訊。」

三、 心得與建議

作為第一次參加 ICANN 的會議，即便在出發之前已經透過 ICANN Learn 對相關的議題及背景進行了解，但實際參與會議時，仍然感覺非常吃力。特別是 AGM 會議的重點比較著重在於年度工作計畫的檢討與規劃，如果沒有參加過 RALO 或之前 ICANN 相關的工作會議，事實上比較難以融入會議的討論。

就本次參加的觀察，ALAC 應該是我國目前比較少參與的一個區塊，相對於 GNSO 與 ccNSO 可能有 TWNIC 或網路中文公司的參加，本研究未來在網路治理的國際連結上，將會先以參加 APRALO 的相關工作為主，建立在 ICANN 之內的連結，並在明年爭取參與 ATLAS III 的機會。

本研究也規劃在未來參加 ICANN Academy 的相關活動，並爭取成為 ICANN Fellow 的機會，以增強更多的國際連結，同時，我們也建議通傳會或交通部，應該成立 NextGen 相關的補助計畫，促使我國 30 歲以下的學生可以參與 NextGen 的徵選活動，培養我國未來參與或領導 ICANN 的人才。

附件三、BDVF 出國報告

出國報告（出國類別：考察）

網路治理議題支援平臺建置計畫

出國報告

姓名職稱：顧振豪副所長

派赴國家：奧地利

出國期間：107 年 11 月 11 日至 15 日

報告日期：107 年 11 月 21 日

目錄

一、 歐洲巨量資料加值論壇之背景與議題.....428

（一） 歐洲巨量資料價值論壇.....428

（二） 2018 年度會議主題.....428

二、 會議主題與討論.....431

（一） Day 1 Parallel Sessions 1.2: Explainable AI.....431

（二） Day 1 Parallel Sessions 2.4: Healthcare 432

（三） Day 1 Parallel Sessions 3.3: Data Literacy & Data Science Skills for Society 433

（四） Day 2 Keynote 2.1: The Business of Platforms - Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power 434

（五） Day 2 Keynote 2.2: Making The World Run Better - a Holistic Approach to Enabling the Intelligent Enterprise 435

（六） Day 2 Parallel Sessions 4.3: Technical Solutions for GDPR Compliance 435

（七） Day 2 Parallel Sessions 5.2: Artificial Intelligence in Cyber Security 436

（八） Day 3 BDVA Workshops 437

三、 心得與建議.....438

一、 歐洲巨量資料加值論壇之背景與議題

（一） 歐洲巨量資料價值論壇

人工智慧（Artificial Intelligence, AI）近年來的快速發展，一方面顯現了深度學習的電腦科學技術的純熟，另方面亦表徵了資料驅動的數位經濟的模式與典範正快速的建立。申言之，實體空間與網際網路虛擬空間的整合，加速促成資通訊技術、人工智慧和大數據的運用，使創新者得以通過不同技術、方法相互結合後進入新興產業，打造各種跨領域前瞻科技應用，如自動駕駛車輛、智慧機器人等。這種網路技術加上新興科技的快速演進，讓往昔技術及產業間的界限漸趨模糊，恰証例 Thomas Samuel Kuhn 在《科學革命結構》（The Structure of Scientific Revolutions）中所說的「典範轉移」（paradigm shift）。而以資料驅動所進行的跨領域前瞻科技發展，亦可證明大數據是技術進步和相關經濟發展的基礎，也是在人工智慧發展下我們不得不重視的議題。

歐洲巨量資料價值論壇（European Big Data Value Forum, EBDVF）集結了數據服務與人智智慧相關產業的專家，包括企業的研究開發人員、學術研究者與政策制定者，共同就歐洲資料經濟之發展與資料驅動之創新挑戰進行討論。會議濫觴於 2018 年 7 月 1 日奧地利以會員國的身份接任歐盟理事會主席。而近年來無論是大數據的發展或是人工智慧，都是歐盟內部不斷討論的重點，不外乎希望藉由技術的提升與服務的創新保持歐洲的競爭力。作為 2018 年歐盟理事會主席，奧地利舉辦了第二屆歐洲巨量資料價值論壇。本次活動於 11 月 12 日至 14 日假維也納舉行，主題演講和各不同場次的討論將包括大數據技術的尖端工業應用、人工智慧，與數位經濟的創新商業案例。期能激發未來願景，以及歐盟政策制定和特定技術領域的研發方向。歐洲巨量資料價值論壇希望能藉由不同議題的討論與意見的交換，提供歐盟成員國內各層面的未來研究和創新計劃的規劃，同時將擬定相關的政策規劃，以進一步推動數據驅動型創新，加強歐洲數位經濟之整合並提升其在全球的定位。

（二） 2018 年度會議主題

今年（2018）度歐洲巨量資料價值論壇的主題為：「資料驅動下之人工智慧發展」（Data-driven artificial intelligence: Elements of the European strategy），在三

天內安排不同的討論場次，以串接整體的討論主題。第一天由奧地利交通、創新與科技部部長 Norbert Hofer 及歐盟執委會數位經濟與社會部的 Carl-Christian Buhr 副主席就資料經濟與人工智慧的發展進行討論，第一天的議程內容包括了不同產業形態的運用與策略，如生技產業與健康照護產業之運用。第二天則從平台經濟的發展與歐盟發展人工智慧的發展進行討論，包括人工智慧的安全與規範等。第三天則是採取工作坊（workshop）的討論方式進行，包括了歐盟所採取的資料開放的政策及資料運用生態系之建立等。

基本上，本次的論壇仍是以產業需求與創新技術發展為主軸，但仍有一定的場次仍著重於法制與政策的規劃，具體的議題表如下圖。

#EBDVF2018
ebdvf.eu

BIG DATA VALUE FORUM
2018 NOV 12-14. Vienna, Austria

DAY ONE - MONDAY, 12TH
AUSTRIA CENTER VIENNA
All plenary sessions take place in "Plenary Room D"

07:15 **Registration and Networking**
09:00 **Welcome**
09:10 **Opening**
09:35 **European Commission Keynote**
"Data-driven artificial intelligence: Elements of the European strategy"
09:50 **Horizon Prize Big Data Technologies**
10:00 **Keynote 1.1**
"Operational excellence in the age of AI"
10:45 **Panel Challenges in Data-Driven AI for Europe**
11:45 LUNCH
13:00 **Parallel Sessions**

Room B1
Parallel Session 1.1
"European Data Flow"

Room B2
Parallel Session 1.3
"Transforming Transport"

Plenary Room D
Parallel Session 1.2
"Explainable AI"

Room B3
Parallel Session 1.4
"Smart Factories"

14:30 COFFEE BREAK
15:00 **Parallel Sessions**

Room B1
Parallel Session 2.1
"Startups and Entrepreneurs Boosting Big Data Corporate Innovation"

Room B2
Parallel Session 2.3
"Data-Driven Bioeconomy"

Plenary Room D
Parallel Session 2.2
"AI Standards"

Room B3
Parallel Session 2.4
"Healthcare"

16:30 COFFEE BREAK
17:00 **Parallel Sessions**

Plenary Room D
Parallel Session 3.1
"Big Data & Machine Learning in the Company Strategy"

Room B2
Parallel Session 3.3
"Data Literacy and Skills"

Room B1
Parallel Session 3.2
"Benchmarking Big Data"

Room B3
Parallel Session 3.4
"Getting your Data-Driven Ideas Investor-Ready"

18:30 END OF DAY 1
20:00 SOCIAL DINNER
Palais Liechtenstein
20:30 PRESENTATION OF PRIZES
Palais Liechtenstein
- Data Science Challenge Award
- EU Publications Press Office Open Data Prize

PALAIS LIECHTENSTEIN - GARDEN PALACE
Fürstengasse 1. 1090 Vienna

Tram
Line D, alighting at Seegasse or Bauernfeldplatz

Underground
- **U2:** Schottentor, then take the 40A bus, alighting at Bauernfeldplatz
- **U4:** Rossauer Lände, then proceed on foot 600 metres to the entrance on Fürstengasse

Bus
- **40A:** alighting at Bauernfeldplatz

Bus stopping bays
- At the corner of Liechtensteinstrasse / Fürstengasse
- Access via the historic gardens

Parking
Underground carpark on Bauernfeldplatz

DAY TWO - TUESDAY, 13TH
AUSTRIA CENTER VIENNA
All plenary sessions take place in "Plenary Room D"

08:00 **Registration and Networking**
09:00 **Keynote 2.1**
"The Business of Platforms: Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power"
09:45 **BDVA i-Spaces labels hand-out ceremony**
10:00 **Keynote 2.2**
"Making The World Run Better - a Holistic Approach to Enabling the Intelligent Enterprise"
10:45 COFFEE BREAK
11:15 **Parallel Sessions**

Plenary Room D
Parallel Session 4.1
"Responsible AI of the Future"

Room B1
Parallel Session 4.2
"Big Data on Big Clusters - High Performance Analytics"

Room B2
Parallel Session 4.3
"Technical Solutions for GDPR Compliance"

12:45 LUNCH
14:15 **Parallel Sessions**

Plenary Room D
Parallel Session 5.1
"Data-Driven Business Model Innovation in Smart Industries"

Press Room
Parallel Session 5.2
"Artificial Intelligence in Cyber Security"

15:45 COFFEE BREAK
16:15 **Keynote 2.3**
"Big Data - Shaping Future Vehicles"
17:00 **Presentation of the Data Intelligence Offensive**
17:40 **EBDVF Conference closing / EBDVF Workshops kick-off**
18:00 END OF DAY 2

DAY THREE - WEDNESDAY, 14TH
SIEMENS CONFERENCE CENTER VIENNA
Siemensstraße 90, 1210 Wien, Österreich

08:00 WELCOME COFFEE
08:30 **BDVA General Assembly** (for BDVA members only)
10:00 COFFEE BREAK
10:30 **BDVA Workshops**
Workshop 1.1 - *"Scaling Industrial Cooperation for AI"*
Workshop 1.2 - *"Big Vehicle Data to Digital Services"*
Workshop 1.3 - *"Shaping the European Big Data landscape: from i-Spaces and Centers of Excellence to Big Data Digital Innovation Hubs"*
Workshop 1.4 - *"From data protection and privacy to fairness and trust: the way forward"*
Workshop 1.5 - *"Using big data to fight internet-organized crime"*
12:30 NETWORKING LUNCH
13:30 **BDVA Workshops**
Workshop 2.1 - *"Is there a single vision for Big Data and AI in Europe?"*
Workshop 2.2 - *"Data-Driven Collaborative Intelligence in SM and Robotics"*
Workshop 2.3 - *"Policy issues, opportunities and barriers in big data-driven transport"*
Workshop 2.4 - *"Data4AI: technical challenges to make it possible"*
15:00 COFFEE BREAK
15:30 **BDVA Workshops**
Workshop 3.1 - *"European Data Space - Connecting Data Ecosystems"*
Workshop 3.2 - *"Fighting Giants: How to evolve to Media 2.0"*
Workshop 3.3 - *"Defining the Future of Decision and Policy Making through Big Data"*
Workshop 3.4 - *"Advances in AI technologies and data analytics in Big Observation Data Assets"*
17:30 END OF DAY 3

THURSDAY, 15TH | SIEMENS CONFERENCE CENTER VIENNA
9:00 – 17:30 Data-Driven Business Workshop

Get ypur personal #EBDVF2018 Conference Assistant
Search for "EBDVF" in the App Store
ANDROID APP ON Google play | Available on the App Store

如前述對於本論壇的背景介紹，本次會議的參與者除新創業者、企業的研發人員外，另有一定的研究智庫與專家學者的參與。

二、 會議主題與討論

本次論壇的進行方式，分別會在早上進行專題的演講，而在專題演講之後係以分組討論的模式進行，由於分組討論會議多半於同時間進行不同議題的討論，第一天下午的討論議題包括：European Data Flow、Explainable AI、Transforming Transport 及 Smart Factories。第二場次則為：Startups and Entrepreneurs Boosting Big Data Corporate Innovation、AI Standards、Data-Driven Bioeconomy，及 Healthcare。第三場次則為：Big Data & Machine Learning in the Company Strategy、Benchmarking Big Data、Data Literacy and Skills，及 Getting your Data-Driven Ideas Investor-Ready。第二天的第一場次為：Responsible AI of the Future、Big Data on Big Clusters - High Performance Analytics，及 Technical Solutions for GDPR Compliance。第二場次為：Data-Driven Business Model Innovation in Smart Industries，與 Artificial Intelligence in Cyber Security。

由於分組座談會議採同時間進行，因此參與者僅能在同一時段中參與一場座談議題。考量到計畫研究的屬性，故參與的會議主題選擇，則以法制政策、標準與產業推動為主。

（一） Day 1 Parallel Sessions 1.2: Explainable AI

本場次之主題以可理解的人工智慧對於技術解決方案的幫助，也就是對於演算法的理解性應在技術發展上處於怎麼樣的地位。隨著電腦的計算能力、新的演算法的廣泛應用，人工智慧的技術運用已成為資料管理中的重要議題。收集大量數據並將其運用於人工智慧的認知與計算中，並且進行分析，進而形成預測的模式已是現今許多科技服務運用的基礎。但通常所遇到的問題係這些計算的基礎，或者是演算法，包括機器學習還是處於一種「黑盒子」的態度。再者，輸入的數據是否真確，或是其選擇上的依據是否有客觀的依據是否被服務的模式或預設的想像所侷限，也會對於人工智慧運作是否能達成最大的效益產生影響。因為這些數據或是「取樣」上的差異將會導致以人工智慧為基礎的解決方案可能會發生無法提供有「意義」或「可信賴」的結果，甚充無法滿足資訊服務提供所必要的基礎。這也使得很難以合理的方式解釋導致某種結果或決定的過程。

可解釋的人工智慧或者以具透明度的人工智慧的其應用與判斷可由人類進行理解和解釋。其與使用複雜不透明演算法的「黑盒子」將會在效益上有一定的

差異，如果連程式設計師都無法解釋為什麼人工智慧所做的具體判斷依據為何，除了在道德上可能產生危險外，亦對於原本所欲借用技術能力所解決的問題反而更顯複雜。因此可解釋的人工智慧可用應該具備一定的可被要求的解釋權。這也許也是一種技術上的挑戰，畢竟可解釋的因果關係是否存在於大數據中，也是另一個問題。

不過為了實現可解釋的人工智慧模式，語義分析技術或許是一種可提供協助的手段，也就是提供更好的資料品質，提供使用知識分析的可能性，幫助人工智慧理解語言，從而確保上下文及含義的判斷，而精確的依據較為可信與可信賴的資料所驅動的應用程式。

本次會議中的討論介紹了可解釋人工智慧的概念，及其重要性。藉由參與人的討論，亦對於此類人工智慧對於產業運用的好處。在座談會議討論的過程中，不但討論「黑盒子人工智慧」的風險和可解釋人工智慧的發展機會、挑戰和瓶頸。重要是透明度的要求在過往確實很難以強制性的要求進行補充，這也提供我們對於人工智慧究竟是如何「智慧」這件事上進行反思，相關可能的缺陷必須藉由透明程度的要求進行權衡。隨著人工智慧系統的複雜程度，這些權衡的設計將會愈來愈重要。也是必須透過相關業者、研究人員、倫理與法律的專家共同討論。

（二） Day 1 Parallel Sessions 2.4: Healthcare

完善的醫療與健康照護服務的提供，有賴於精確的個人醫療健康照護資訊，準確的醫療健康照護資訊，除了可減少醫療資源的重覆浪費，減少診療延遲、用藥安全，與減低危急病人的健康與生命的風險，以達真正照護連續性，與實現以病人為中心之的需求。然而，健康醫療照護服務產業因其服務特性，包括高度的倫理道德期待、知識密集度高、服務可能具有人體侵入性、醫事人員與病患之間可能存有資訊不充分的問題…等，受到高度的管制，諸如醫事服務機構需符合一定的資格與要件、需定期接受評鑑、醫事人員需接受一定的教育訓練並取得證照，同時，必須於法律所明定的場所方能執業…等。

除了規範上的考量外，從經濟因素觀察醫療照護在經營成本上一直居高不下，目前佔歐盟 GDP 的 10%。2014 年，歐盟 28 國的醫療保健支出總額為 1.39 萬億歐元，預計到 2060 年這一數字將增加到 30%。醫療保健成本的增加主要是由於人口迅速老齡化。事實上，慢性病導致潛在的生產年限損失 340 萬。這相當於歐

盟經濟體每年損失 1150 億歐元。這些數字清楚地表明，醫療照護的支出將成為歐盟未來所必須關注意的重點，而相關產業的扶助也成為後續所應著重的政策方向。

本場座談會議邀請了不同領域的公共衛生、醫學研究及人工智慧專家進行討論，內容上涵蓋三個主題：人口健康，腫瘤學和醫療保健產業化。參與的來賓亦有大致的介紹在人口健康和腫瘤醫學主題下正在執行的一些試驗。臨床的專家學者描述他們面臨的問題以及為什麼需要大數據的方法，而技術專家亦針對各種前期開發的大數據解決方案進行說明。同時，因應歐盟一般個人資料保護規則（General Data Protection Regulation, GDPR），會議中有特別針對為處理病患敏感的個人資料所進行的分析，同時亦提供如何確保相關行業從大數據分析中得到一定的助益，但同時又能兼顧保護個人隱私所應採取的措施。從本次座談會中可以看出 GDPR 對醫療照護產業的衝擊與影響。個人也會在第二天時再安排一定的場次參與討論。

（三） Day 1 Parallel Sessions 3.3: Data Literacy & Data Science Skills for Society

因應大數據的興起，對於數據分析科學家及相關技術服務研發工程師師的需求是與日俱增，隨著人工智慧浪潮從終端市場轉變為從企業到消費者平台，從網絡安全到機器人，數據科學家或數據分析的專門人員的需求呈倍數級的增長。世界各地的研究機構，包括大學都正在通過新的學位和課程來滿足這種需求。然而，對數據科學人才的前所未有的需求正在數據科學家的需求和供應之間產生相當大的差距。根據「紐約時報」時近的統計分析，全球僅有 10,000 人擁有對嚴肅的人工智慧研究所需的技能。這樣的差距讓人驚訝，也對我們對於大數據的發展有另一層的考量，就是我們究竟要什麼樣的專門技術人員去進行數據的分析。在座談會議當中，分別邀請了學術界、企業組織及研究機構的人員，以不同的角度分析。有趣的這場次的討論，係由互動辯論的方式進行，主持人將參與來賓分為：軟體工程師、企業經營者與資料科學家三種不同的身份，嚐試對於二個問題進行討論，包括：(1) 在人工智慧發展下，是否代表了數據分析科學家的角色消逝；(2) 歐洲社會是否對於人工智慧所驅動的創新已做好完善的準備。透過不同角色的扮演，可以發現企業需求或是學研機構對於相關職能需求的不同支持程度，在本場次的討論中，一般參與者也樂於提出評估與見解。在參與的過程當中，可以

發現議題的設定原本是為了處理大數據和人工智能技術所需的數據科學技能的不斷變化的本質，但由於不同利害關係人的共同參與討論，包括了跨學科的大數據使用者與人工智慧技術發展的專家進行討論，問題的面向除了討論歐洲在數據科學方面的挑戰與機會外，另外也對公部門是否得以運用其它政策工具亦有些許著墨，包括創新採購的公私協力模式。

本場次的討論最有實益的便是藉由多方利害關係人的參與，將數據科學家的角色與功能重新的界定，同時對於未來的數據應用與人工智慧在社會需求方面的導入，有更多實際案例的援引。除了探索與 AI 驅動相關的創新技能外，研究與政策的需求也是未來在實踐人工智慧服務所應一併注意的。最後主持人再次重申，多方不同角色的討論與公私協力的模式，以有助於數據分析研究與人工智慧所需人才培育方向的確定。第一天最後一場會談也在這樣的共識討論中結束。

（四） Day 2 Keynote 2.1: The Business of Platforms - Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power

第二天的會議由二場的 keynote 開始，第一場的演講是由英國薩里大學（University of Surrey）的 Annabelle Gawer 教授所進行，題目為：「平台經營：數位時代下的發展競爭與創新戰略」。其演講的重點從數位經濟的發展出發，論述數位經濟正在改變我們的工作及企業經營，包括組織的方式、企業間競爭的方式與內部的創新方式。Gawer 教授指出，目前世界上最強大的公司都在按照新的組織原則運作，即數位平台的模式。無論是 Google、Facebook，蘋果，亞馬遜是最資本化和最強大的公司，都是「平台企業」。

平台係為合作參與者與客戶提供一個合作和交易的軟硬體相結合的場所或環境。而所謂的「平台企業」所指公司或企業的主要核心業務係擔任一種虛擬或真實的交易場所，其本身可能不生產產品，或僅生產為其所提供之服候的戴具或設備。平台的經濟模式係以促成市場上不同的雙方或多方之間的供給與需求，而收取恰當的費用或賺取差價而獲得收益。平台經營模式顛覆了多數企業所採行的傳統線性生產模式。在既有的線性生產模式中，價值創造是單向的，整個過程始於生產者、終於消費者。平台世界的價值創造則是雙向的過程，生產者與消費者

兩種角色可隨時互換，並透過交易共創價值。無論是 Facebook 的媒體（產製原創內容）與閱聽人、Google Android 系統的應用程式開發者與使用者，生產者與消費者的角色並非永遠不變，而是不斷的因應需求及經濟需求而變化。

在她的演講中簡要的解釋了數位平台的定義與其操作，並對於未來於平台經濟的發展下，就尚未進展到數位經濟模式的企業經營者應如何的應對與轉型提出了一定的建議。當然，其也在會場中提出了幾個問題，包括：平台經濟的運作限制會是什麼？數位經濟平台是否比較容易存在著「不公平競爭」的問題？最後他也是針對歐洲，就目前由美國及中國企業主導的數位經濟發展過程，歐洲能否趕上並創造成功的平台必須深思與策略性的規劃。

（五） Day 2 Keynote 2.2: Making The World Run Better - a Holistic Approach to Enabling the Intelligent Enterprise

第二場的 Keynote 是由 SAP 的銷售、平台與資料管理部門的主管 Ifan Khan 所進行，他所帶來的題目是：「讓世界更美好 - 實現智慧企業的整體方法」。透過企業發展的角度，觀察歐洲整體的數位化程度，其提供了在商業環境中如何有效的運用人工智慧與數據管理的建議。人工智慧整體上將會有效的提升企業運作的能力，但誠如他在演講中所強調的，愈大的力量將會帶來愈大的責任。企業在創新與技術的提升也同時帶來更大的挑戰與機會。而人工智慧不但將改變我們的工作型態，同時也會會我們工作的方式帶來重新的思考，進一步而言，數據將會持續的推動產業發展的變化，它不但是企業的戰略性資產，也是數位轉型的基礎。這些新技術的運用將會改變大多數人的社會生活方式，及未來企業的業務開展。

Irfan Khan 在演講中，運用其對於企業如何發展其數位能力的觀察，並建議企業通過內部創新的程度將數位化的能力轉化到另一個階段。也期望藉由人工智慧與大數據的導入，能夠協助企業提供更好的社會生活的解決方案，讓整體歐盟的發展能夠朝向一個更好的方向前進。

（六） Day 2 Parallel Sessions 4.3: Technical Solutions for

GDPR Compliance

接上來的分組座談會議，由於還是以網路治理計畫所著重的法制政策為主，故選擇參加了 Parallel Session 4.3 的場次，主要是討論如何以科技措施來符合 GDPR 的規範。由於歐盟一般個人資料保護規則於今年度正式施行，其試圖整合過往的資料保護指令，並透過管制層級的提升成為各會員國國民皆可直接適用的規則，以協調舊往在指令時期下各國分歧不一的見解與作法。同時間，亦因應新科技的使用，無論是大數據、人工智慧或是物連網等，都會因為資料的大量取得，而對個人隱私產生一定的風險。

而也由於 GDPR 提高了保護的規範密度，在資訊安全措施與組織管理行為上課以企業（個人資料的控管者）較高的作為義務，故 GDPR 的正式實行其實正是敦促企業重新審查其數據處理流程或規範的重要推力，本場次的座談會議即是透過一定的技術解決商所提供的建議，另外再徵求參與者的建議，檢視是否能從技術的角度確保處理個人資料的安全處理流程。主持人（Malte Beyer-Katzenberger）身為歐盟執委會的官員，也認為不可能有單一的工具或是解決方案。不同的個案需要以不同的方式處理個人資料，以保護個人的隱私。資料的匿名化處理與數據的整合運用必須依據其可適用的範圍或目的而作區隔，資料是否會因為上述的程序而失去價值，也是在大數據運用下必須思考的。回歸到 GDPR 最重要的精神，其實就是有時候個人的同意是必要的。在許多情況下，當事人的同意取得乃為利用個人資料的最好方式，但企業也可以在經營成本考量下，以假名化配合特定的處理方法來符合法規的要求。本場次參與的來賓也代表了不同的產業，除了技術服務商外，法規遵循的顧問，及德國電信（Deutsche Telekom）的技術與服務副總裁亦提供了許多產業實務運用上的例子。

（七） Day 2 Parallel Sessions 5.2: Artificial Intelligence in Cyber Security

在現代科技生活上，數位化與網路化使企業經營或政府機關都面對了資訊系統，包括關鍵基礎設施的複雜度。不可諱言的是因為資通訊設備與服務的日益普及，我們愈來愈依賴於基礎的資通訊設施。而系統的日益複雜，導致越來越多的漏洞被利用，常見的電腦惡意活動，如駭客，都對資訊服務或是科技發展造成一

定的衝擊與影響。除此之外，此類的惡意活動或是網絡攻擊的動機都已從樂趣與名聲的取得轉變為不當經濟利益的獲取。存在於現代資通訊環境下的威脅特點在於不斷增強的自動化手段，透過大量的存取及大量數據對系統的弱點及一般人為的疏失所產生的漏洞進行滲透。傳統的網絡安全手段，如防毒軟體、電子郵件掃描系統與垃圾郵件過濾系統雖然在大多數網絡與資訊系統中仍然佔有一定的色色，但這些防禦系統通常只能識別所有惡意攻擊的一部分，對於越來越多試圖繞過這些防禦的變化以及全新類型的自動化攻擊，往往都是以事後的方式進行防補。

在這場次的討論中，有大多數都集中在 AI 是否能有效的協助技術手段的更新，開發新的方法與判別工具已經是未來運用機器學習與人工智慧的新顯學。不過技術專家也提出，人工智慧或許只是被炒作的一個概念，新技術的成熟度只怕仍必須不斷的追趕層出不窮的攻擊模式。而且最可怕的狀況是 AI 技術也會被這些駭客所運用。這部份可能是在發展人工智慧的過程中我們所必須不斷提醒自己注意的。

（八） Day 3 BDVA Workshops

最後一天的活動是一個工作坊的模式，會議的地點也選在維也納的 Siemens Conference Center。工作坊的目的是希望以大數據的運用為出發，藉由參與者的腦力激盪，對於商業策略或科技應用等不同議題徵求可能的解決方案或是策略上的建議。工作坊所討論的議題非常的多，除了會議的參與者外，也會有歐盟目前所推行的幾個公私協力的計畫。個人所選擇的場次依序為：

1. 從隱私與資料保護到公平與信任機制的建立

藉由幾個實作案例的經驗，工作坊想要就幾個問題進行討論，包括：

- 如何將大數據的技術問題（可能侵犯隱私）轉變為解決方案
- 在數據處理和分析過程中，不違反社會價值（如信任和公平）的大數據解決方案與最佳實踐是什麼
- 在研究領域之外實施隱私保護技術的主要障礙是什麼？我們如何克服這些障礙
- 我們如何在保護隱私和資料效用間找到適當的平衡

- 應用隱私保護的技術是否對商業或經濟模式有邏輯上的問題

其實這樣的討論並沒有標準答案，但是與會者多半都能認知資料所驅動的創新正在改變我的社會與經濟模式，雖然有許多潛在的經濟和社會效益，但大數據分析也可能產生負面影響。這些影響不僅限於隱私和數據保護問題，還包括對人類尊嚴，公正，公平和信任的歧視或損害。透過這樣的對談鼓勵大家思考可能的實現方式，不僅要符合 GDPR 的規範，同時還要考慮對消費者的道德態度，希望能在隱私與資料保護之下維持資料的可用性及可能經濟效益的保護。會議不會有特定的結論，但目標就是希望能分享大家對於成功與失敗的一些見解，而朝向以人為本的技術運用的公平社會。

2. 運用大數據之運輸科技的政策問題與障礙

大都市交通運輸系統的可持續性和效率成為公部門所關切的重要問題。然而，隨著技術的發展，運輸系統的關注問題已經發生變化。為了促進討論所表達的積極的交通政策和立法問題，本場次就一些政策議題進行討論。

- 現代社會中運輸部門運用大數據的可能與挑戰
- 運輸系統中大數據蒐集的可能問題
- 不同單位間對於交通運輸系統的資料共享或利用可能產生的問題

運輸系統與數據資料有一定的密切關連，而物流亦是現代社會中所不可或缺的商業服務，如何運用數據協助路線或商業模式的精進，也讓本場次有各種解決方案的討論與提出。

三、 心得與建議

本次研討的相當成功的地方是邀請了一定的實作參與者與技術服務提供的廠商參與，藉由他們的意見提供，在許多大數據及人工智慧發展的議題上，提供了技術可行的解決方案。同時也因為本研討會議提供了目前歐盟所在執行的各項公共建設與研究計畫的實例，使得討論能有所根據，而且據參與會議的人員表示，相關的意見都會被列入後續計畫執行的重要意見。整體而言，以法制政策參與者的立場參與本次會議，非常大的收獲在於可以確認歐盟對於資訊隱私、資訊取用的價值與道德間的平衡看法，藉由案例與幾場討論的重點歸納下來，略可提出後續網路治理所應關注的議題。

1. 演算法的透明與倫理準則

人工智慧結合大數據的發展漸趨成熟，惟針對人工智慧的技術研發以及應用過程中可能涉及的倫理議題也逐漸引起重視。像是如何確保人類研發的機器不會產生並且放大人類的偏見或是人類該如何定義倫理道德以及價值觀並且將之植入人工智慧之中等問題，技術開發者、制度規範建立者，或終端的使用者都仍有不同的意見。針對大量數據所進行的人工智慧演算法可能會錯誤與濫用將是未來服務應用的一大挑戰，如何釐清該等技術在性別、年齡、種族或經濟階層所做的差界性判斷，甚而影響公共政策的決定，這必須要有一定公平、公正、透明並具可責性的要求。

如何最佳地設計整合倫理論述的人工智慧系統的架構，或是要求其按照一定的倫理準則，或許也是下一階段在技術應用領域中所應公開徵求意見以建立共識。

2. 歐盟一般個人資料保護規則的合規義務遵守

面對人工智慧、大數據等融合技術的創新應用，固然將資料從個人資產轉換為社會可利用資源的步驟，是推動跨領域前瞻技術成功的要素之一，然而此部分與個人資料保護息息相關。尤其是將人工智慧背後演算法所使用的資料，將如何影響個人資料自主權以及保障個人資料安全等，都將是關注的焦點。歐盟的GDPR 具有規範介入資料運用的重要指標意義，商業或經濟的成長需求固然為政府機關所必須加以扶助，但可責性的要求及責任承擔仍會為一般消費者所重視，所以技術的發展還是得回到以人為本的基礎。只是在法規遵循方面，可以透過技術的手段來加以輔助而完成。

3. 平台經濟發展的未來與挑戰

以資料為基礎平台服務多半仰賴大數據的分析作為經營模式的決策基礎。而資訊的取得在現代社會中也愈形便捷，不過也由於資訊的取得將會成為企業強弱或經營實力的展現，使得資料成為一個愈來愈重要的「競爭資產」。因而資料的取得是否合於公平或個人資料保護的論述，將不再侷限於以終端使用者或資料提供者之保護立場視之，必須以整體經濟效益與市場公平進行衡酌。未來是否會發生所謂的資料壟斷或是資料的濫用情事，可能也是政府機關在後續資料運用推動上所必須斟酌與考量的。

附件四 網路治理議題支援平臺建置概況

一、平臺建置構想

網路治理支援議題平臺(Internet Governance @ TW, TWIP)之網域名稱為 https://twip.org.tw，TWIP 建置的構想是來自於瑞士外交部與通訊傳播委員會補助外交基金會(DiploFoundation)所成立的日內瓦網路平臺(Geneva Internet Platform (GIP), https://www.giplatform.org)。

由於在本研究案啟動前，我國已經由政府部門成立「虛擬世界法規調適交流平臺(vTaiwan)」及「眾開講—公共政策參與平臺(國發會)」，這兩個平臺相當程度上應可作為政府與民間的治理政策交流溝通平臺。然而，本研究進一步觀察平臺上的動態，若非該議題缺乏交流互動，不然就是交流的層面不深入。因此，研究團隊認為當前的要務，應該由擴充議題的資訊面著手，讓民眾在進入討論之前，就可以先對該議題的脈絡、國際趨勢等有一定程度的了解。因此，在國家通訊傳播委員會於 107 年度提出此補助案的時候，本研究團隊就決定要按照 GIP 的架構，打造屬於我國的網路治理議題平臺。

GIP 網站的基本架構是網路治理政策的資訊匯聚點，其一是全球網路治理議題的觀測，共分類為七大類、43 個子議題，提供從 2015 年中開始的各種網路治理政策的短文(每則長度不超過 200 英文字)。其二是針對特定議題的摘要介紹，包含議題的始末、國際趨勢整理等；

其三是各種國際活動的資訊。

二、網站架構與功能介紹

(一) 國際觀測

網路治理支援議題平臺(TWIP)的三項核心要素為資訊、活動、與空間。所謂「資訊」就是網路治理議題國際觀測，本團隊針對 12 項網路治理主題(如圖 1)，蒐集其他國家法規政策或產業動態(如圖 2)，並改寫為約 800 字的摘要(如圖 3)。此外，雖然今年度僅針對 12 個議題進行廣泛的蒐集網路治理議題觀測，但其主題亦包含 AI、機器學習或其他新興科技領域的治理問題。

圖 1 首頁圖

首頁 > 國際觀測 > 網路中立性
網路中立性
① 觀測主題
關鍵字: 請輸入關鍵字
由於數據傳輸量快速增長，尤其是影視流量大幅增加，一些網路營運商考慮提供某些網路流量優先之傳輸服務，以滿足網路建設資金之需求。為了防止上述差異化的服務影響網路言論與服務之多元性，「網路中立」原則開始受到重視。
網路中立是指所有網路流量應該被平等對待，小型的網路業者不需要與大企業競逐流量之傳輸，以使其創新服務或內容供終端使用者接取，以維護開放網路之創新生態。
② 觀測主題概要
more
共有 5 筆
文章標題
文章上架日期
事件發生日期
FCC發布5G快速布建計畫及相關規範
③ 國際觀測資訊(事件、發生日)
2018-12-04
2018-09-28
Facebook因遲延訊務被KCC裁處3.96億韓圜
2018-08-22
2018-08-22
印度競爭委員會對GOOGLE搜尋偏見進行裁罰
2018-08-22
2018-08-22
德國聯邦最高法院判決廣告過濾軟體AdBlock Plus未違反德國的競爭法
2018-08-22
2018-04-19

圖 2 國際觀測頁面

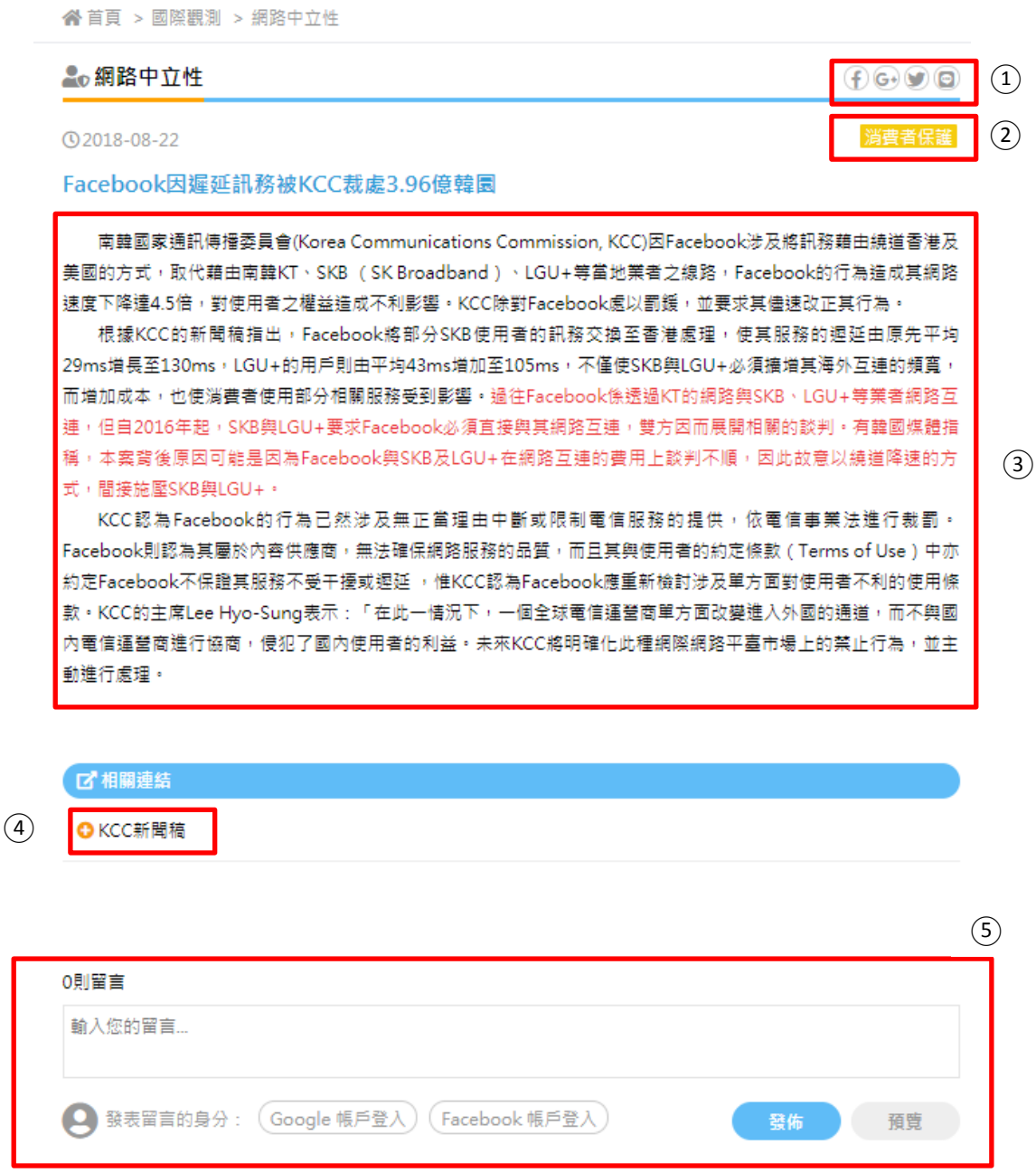


圖 3 國際觀測內頁

說明：

① 社群媒體分享功能(FB, Google+, Twitter, Line)

② 其他關聯觀測主題

③ 國際觀測內文

④ 參考資料

⑤ 留言討論區(須 Google 帳號或 Facebook 帳號登入)

(二)活動資訊

雖然網路已經很發達，TWIP 仍然相信面對面的實體聚會，可以帶動更多的討論，因此 TWIP 舉辦網路治理議題的分享會、交流會、工作坊等，使關心網路治理的多方利害關係人，能有共同討論與交流的時間。此外，為了使 TWIP 具有資訊匯聚點的功能，TWIP 除了在活動訊息公布自行辦理的活動之外，也會將其他外部的活動資訊連結張貼在網站上，使多方利害關係人可透過 TWIP 得知其他活動的資訊。

圖 4 活動訊息列表

(三)共享空間

多數的社群並不是一個正式的組織，也沒有固定的聚會場所，有鑑於此，在本研究計畫的經費支持下，TWIP 提供兩間可合併及分隔的會議空間，同時考量社群聚會時間的需求，亦提供夜間與週末的時間借用，使社群可利用來舉辦小型的會議或交流活動之用。本年度已有數位外交協會及臺灣開放資料計劃向本團隊借用。

圖 5 共享空間申請系統

三、TWIP 經營與展望

(一)經營概況

TWIP 之建置於 107 年度採兩階段上線，於 7/31 先行將國際觀測的部分開放使用，並於 10/1 完成全站功能。自 8 月部分上線至 107 年 11 月 30 日止，總瀏覽人次約 2300 人次(平均 575 人次/月)，但 10 月之後平均月瀏覽人次皆已突破 700 人次/月，相較於上線初期，每月觸及率已提升 80%~100%。此外，本平臺自 8 月起共提供 75 則國際觀測資訊(平均每月 15-20 則)。雖然目前仍未有參與者針對個別觀測訊息進行討論，但隨著本平臺內容豐富度的提升，關心網路治理的社群或網路住民，應會有更多的接觸及交流之可能。

(二)未來展望

TWIP 作為一個資訊流通與溝通交流的平臺，政府與社群治理團體或人民之間的交流，有賴於政府機關更積極的投入，一則來自於議題的投入，使研究團隊可以針對特定的議題，進行專題式的分析及國際觀測資訊的蒐集與產出；二則來自於溝通的投入，激盪平臺上的溝通與交流。本平臺既已完成建置，未來如何媒合政府與社群之間的關係，仍需要雙方積極的投入，特別是政府相關機關，始能建立網路治理之生態系。