

# 捍衛自由民主 需打擊假新聞

●李西潭／國立政治大學國家發展研究所教授

「假新聞」(fake news) 是指刻意以新聞的型態來散布錯誤資訊。它已經迅速成為一個讓所有故事失去信譽的名詞，其源於2016年美國總統大選時，雙方陣營相互以媒體散布不實消息來攻擊對手陣營。<sup>1</sup>可以發現，假新聞為了獲得經濟利益或達到政治說服目標，以不正當的手段矇騙閱聽人來完成目標。那麼同樣面對假新聞危害的台灣，如何在充分保障新聞自由的前提下，來打擊假新聞以免民主政治的崩潰，是我們現在要思考並積極面對的問題。

## 出版自由維護思想、言論自由的重要性

在近代人類歷史上，自由於十八世紀美、法革命時期已確立作為一種核心價值。<sup>2</sup>自由主義集大成的人物即John Stuart Mill，其自由觀主要論述於他的《自由論》一書中，立論基礎就是在討論民主社會中的個人自由相關問題。<sup>3</sup>他所提出「自由原則」：「人類之所以有理由可以個別地或集體地干涉其成員中任何份子的行為自由，唯一的目的是自我防衛.....任何人在行為上須向社會負責的，只限於與別人有關係(Concern others)的那一部分，在只關係自己(Concern himself)的行為上，他的獨立，就權利講，是絕對的。」<sup>4</sup>簡單來說，就是將人的行為以「涉己／涉人」的方式區隔開來，涉己部分受到絕對保障、涉人部分則在影響到別人利益的時候就應該受到約束，甚至於處罰。<sup>5</sup>

在《自由論》的導論中，Mill首先就提到人類自由的適當領域，包括：(1)良心、思想、感情與意見的絕對自由；(2)只要不傷害他人，個人依自己的方式訂定計畫，作喜歡做的事之嗜好與追求的自由；(3)個人以不傷害他人為目的而自願結社的自由。<sup>6</sup>最後他則指出其想要討論的支題，就是思想自由，以及與他同源而不可分開的言論與寫作自由。<sup>7</sup>

Mill認為出版自由是防止腐敗或專制政府的一種保障，應該視為理所當然而無需再做辯護。<sup>8</sup>接著，他說出全人類也沒有權力壓制一人異見的名言，他說：「如果全人類除去一個人只有一個意見，而那一個人另有相反的意見，前者的不應該禁止後者發表其意見，也和後者在權力能及時不應禁止前者發表其意見一樣。」<sup>9</sup>因為「禁止一種意見發表的特殊罪惡，是它形成了對人類的劫奪行為；它所損害不限於這一代，還及於後世；而它對於不同意那種意見的人的損害，還要多於它對持有那種意見的人的損害。」<sup>10</sup>

他指出，所有限制言論自由的觀點，都是建立在一種「不會犯錯」（infallibility）的假設上面。<sup>11</sup>Mill另舉例：處死Socrates與Jesus在現在看來是個錯誤，但當時做出決定的那些人在各方面都不是壞人。<sup>12</sup>那是什麼驅使他們這麼做？恐怕正是因為他們自認這樣做才是「對的」，或者是合乎正義。然而，無論政府、國家或一般人都可能會犯錯，但是人類作為一個具有知識或精神的動物，能受尊敬的一種品質，就是他的錯誤是可以矯正的。<sup>13</sup>但前提是有思想與言論的自由，才能讓我們有察覺錯誤的可能性。就像Mill所說的，人類應該自由形成意見和毫無保留地發表意見，因為「人類並不是不會犯錯；他們的真理大都是半真理（Half-truth）。」<sup>14</sup>

因此，若一個民主國家要避免犯錯，或者在犯錯後予以改正、補救，那麼就需要保障言論自由，而其實踐於該國是否具有出版自由，使新聞得以自由報導。出版自由的濫觴始於1644年John Milton之著作《論出版自由》，他未以公開辯論之方式，而是以出版冊子之方式來表達他對當時英國內戰時，所實行的審查制度之不滿（當時英國對印刷業實行許可證制度的《出版管制法》）。之後出版自由被法律明文所規範，例如1647年英國John Lilburne訂定出的《人民協定》，1789年法國的《人權宣言》與1791年美國《美國憲法第一修正案》等法規，這些先進的民主國家因為這些法規而奠定民主基礎。

## 假新聞的危害

假新聞通常不會有記者、編輯或網站維護者的姓名，絕大多數是匿名資訊，這樣除了難以查證外，也很難對製造者課責。特別是以臉書所提供的服務，截至去年底它擁有二十七億多的用戶，<sup>15</sup>可見其具有相當的影響力。BuzzFeed的分析發現：在2016年的美國總統大選的最後三個月，藉由臉書所散布的假新聞吸引更多的選票和政治參與，而非來自《紐約時報》、《華盛頓郵報》和CNN的報導。<sup>16</sup>

另外，根據美國麻省理工學院的研究報告，研究員整理2006~2017年之間來自三百萬用戶的Twitter貼文，比較了錯誤消息與真實消息的傳播速度、廣度，從而得知：真新聞觸及到一千五百人所花的時間，是假新聞的六倍，在人際鏈條中抵達同樣深度所花的時間，更是假新聞的二十倍。<sup>17</sup>美國聯邦調查局指出，社群媒體至今仍是外國勢力影響美國選舉主要管道。<sup>18</sup>上述這些調查與研究突顯出假新聞傳播能力的強大，在現在網路科技發達的時代，假新聞藉由社群媒體的平台而更加泛濫。誠然，在社群媒體所流行的現代，因為人們轉傳分享資訊相當容易，這雖然使得弱勢或邊緣議題得以獲得眾人重視，但是，若不能在轉傳分享時先確定資訊來源與正確性，就很容易成為錯誤資訊的幫凶。

除了社群媒體，科技公司易於利用關鍵字或大量卻良莠不齊的文章，讓自己的網站在搜尋引擎上排得比較前面，以騙取點擊率並增加自身網站的曝光度，這也就是「內容農場」的形式，由於內容農場僅以取得網路流量為主要目標，完全不在乎內容的正確性，因此易於成為假新聞的溫床。

依據「史丹佛教育研究所」針對學生獲取資訊的能力進行研究，他們發現超過80%的學生連基本區分文章與廣告都沒有。<sup>19</sup>這並非表示閱聽人都是愚蠢的，但是我們要體認到新聞形式很容易被模仿。<sup>20</sup>因此，在社群媒體與內容農場轉傳的假新聞，吾人必須擔心普羅大眾對新聞與假新聞是難以區分的。

假新聞用以吸引注意力，以獲取隨之而來的廣告收益，一位藉此收益的人表示，他可以在一個月內獲取一至三萬元不等的利潤。<sup>21</sup>因此，假新聞之目的可以有個狹義的定義，即：被作成與設計來騙取閱聽人，以達到流量與利益極大化。但是這個定義常被擴展，包含：網站傳播扭曲、脫離語境或可疑的信息，例如未反映事實與未經聲明的偏見。<sup>22</sup>

## 台灣的自由程度與假新聞

2016年台灣在第三次行政權的政黨輪替，也是國會立法權第一次政黨輪替以後，2017到2019年連續三年被「自由之家」評為最高等級的自由民主國家，無論在「政治權利」(political rights)與「公民自由」(civil liberties)皆為第一等級。而在「公民自由」的評量指標中，表達與信仰自由包含三個言論與出版自由的項目：(1)是否有自由與獨立的媒體以及其他形式的文化表達？(2)是否有學術自由，以及教育制度是否能免於廣泛地政治教導？(3)是否有開放與自由的私人討論？<sup>23</sup>由此可見，基本上台灣人民已經擁有百分之百的思想、言論與出版自由。

那麼新聞自由呢？過去各國新聞自由度的揭露資料以「自由之家」公布的《世界新聞自由度報告》為主，<sup>24</sup>（公布年份內容為去年的調查結果）台灣的新聞自由度在2008年排名全球第三十二，更是亞洲第一名；馬英九執政後，2009年的報告就退居於全球第四十三名、亞洲第二名，只輸給日本；而2010年則跌到全球第四十七名、亞洲第八名，該年的報告解釋台灣新聞自由的狀況，包含台商在台灣併購報紙和電視台、中央社以及公共電視高層人事變動、政治和商業利益對媒體報導所產生的影響、金融海嘯之下媒體的「置入性行銷」增加等，也特別提到中國對台灣言論自由產生的影響。新聞自由度下降的原因，還包括某台商購買媒體後影響編輯政策，使其喪失獨立性，編輯部根據老闆的政治立場轉向，導致其新聞自由的程度受到懷疑。<sup>25</sup>

可惜《世界新聞自由度報告》到2017年後就沒有新的調查，不過我們可以從「無國界記者」組織所公布的「新聞自由指數」(World Press Freedom Index)<sup>26</sup>來追蹤後續狀況，該指數從2002年開始公布，惟可以追蹤到官方公布最久的名次資料為2005年，該年台灣的全球排名為五十一，在亞洲輸給韓國、日本與香港等；2007年上升為第三十二名，亞洲第一名；2008年為第三十六名，亞洲第二名，一樣只輸給日本；但是到2009年就跌落到五十九名。這個名次的變化大致與《世界新聞自由度報告》雷同，此後台灣的新聞自由程度均在四十至五十名左右（2015年資料官網未公布），最好的一次是在2018

年，排名上升至四十二位，重歸亞洲第一位。

然而，在新聞自由獲得完全保障後，台灣的媒體素質卻未有相對的提升，導致部分傳播媒體仍多充斥置人性行銷、政治意識形態、消費娛樂、色情、暴力等有害社會與公眾的新聞與節目，因而出現「台灣媒體觀察教育基金會」<sup>27</sup>與「新聞公害防治基金會」<sup>28</sup>等旨在監督媒體的公民組織，儘管這類組織的出現對台灣社會是件好事，但是這也突顯「媒體亂象」已經是政府與市場失靈而出現的狀況。

至今，媒體亂象依舊沒減少，反而因應世界潮流而有更多元的方式與管道散布，原先媒體亂象的危害僅止於傳播偏狹觀點或破壞社會和諧的層面上，但是假新聞的狀況導致2018年燕子颱風造成日本關西機場關閉，在有心人士的操作下，駐外單位協助國人返台、安置等事項遭到錯誤的批評，這可能是導致我國駐日外交官因為承受過度壓力而輕生的原因之一，2019年初日本NHK更將這次事件製作成紀錄片。<sup>29</sup>

假新聞與假資訊破壞人類溝通最為根本的真實原則，傷害民主運作最為基礎的信賴原則，必須加以遏止，以免斷喪公共生活的品質，特別是在數位時代的今天，錯誤資訊藉由新傳播科技不斷進化，更已成為人類追求理想社會的巨大障礙。

2016年美國總統大選給後世的最大震撼，就是俄羅斯利用網路等資訊科技來散布假新聞，資訊科技因為新聞自由的保障，而沒有成為民主國家防衛的利器，反而成為極權國家用以干擾政局的武器。台灣做為一個民主國家，處於抵抗中國威脅的最前線，面臨假新聞的危害程度不遜於任何民主國家。

然而，一個民主國家抵禦外在威脅有許多機制，例如軍警的情治系統、普及的公民教育與監管新聞的公務機關等。不過，目前來看「國家通訊傳播委員會」（NCC）對假新聞所持態度為「不告不理」的原則顯然已無法應付，<sup>30</sup>那麼台灣面臨這麼重大的威脅，這些機制為何失靈？原因之一是人謀不臧，「官僚怠惰」在民主國家以永業制保障公務員的前提下已非新聞，儘管永業制所保障的是公務員為了發揮其專業以抵抗政客的權力，但是當國家面臨危難之際，台灣的公務員卻因為永業制而合法進行怠工，這也是台灣面臨假新聞危害的困境之一。

## 假新聞防治與2020總統大選

美國總統選舉受他國散布假新聞所干擾仍殷鑑不遠，台灣2020總統大選即將到來，我們又該如何避免？可從民間與政府兩個層面來討論。

在民間方面，駐日外交官自殺事件後成立了「台灣事實查核中心」，參考國外具代表性的事實查核機制，執行公共事務相關訊息之事實查核。<sup>31</sup>查核中心也在2018年11月就被「國際事實查核聯盟」（International Fact-Checking Network，簡稱IFCN）所認可頒布認證標章。<sup>32</sup>這種防治假新聞的運動已有愈來愈多人與團體響應，除了「台灣事實查核中



心」這種較大型的組織，在地方上也有像「一六八豐原交流道」的草根性團體舉辦講座，防範假新聞以避免假消息帶來的誤導與傷害。<sup>33</sup>

然而，僅靠民間團體自發性查核新聞與舉辦講座，效力是緩不濟急的，假新聞防治仍有賴政府的積極作為。就立法面，目前最早實現立法的是法國，不過由於法國目前並無選舉，所以其效果仍有待觀察；<sup>34</sup> 2017年立法院第九屆第三會期時曾有立委提案修正《社會秩序維護法》來遏止假新聞，但是這勢必與言論自由的界線造成衝突。就執法面，NCC應以新聞台換照、公布新聞台股東結構與資金來源、要求有錯誤報導的媒體更正報導、向當事人道歉等方式來遏止假新聞。<sup>35</sup>

民主化理論學者Robert Dahl曾指出，一個國家要維持民主政體於不墜，有以下三個關鍵性條件：首先，軍隊和警察控制在由選舉產生的官員手裏；其次，民主的信念和政治文化；第三，不存在強大的敵視民主的外部勢力。眼下2020年台灣又有總統大選，如何避免過去美國的前車之鑑，尤其是避免Dahl所說外部的勢力以假新聞阻礙台灣的民主鞏固，這都是大家應該深思的問題。畢竟網路世界是否應該設立監管機制雖素有爭議，但若不正視在現實世界中，專制獨裁國家正利用安全監控的缺漏，對民主自由國家的網路社群進行不對等的駭客攻擊，則民主體系恐有崩潰之虞。<sup>36</sup>當然長遠之計，仍需透過公民與社會科教育中媒體識讀的部分，加強年輕人的媒體素養能力，提升公民的品質，才能對抗網路時代來臨，假新聞、假訊息無孔不入的滲透與攻擊。

#### 【註釋】

1. Elle Hunt, "What is fake news? How to spot it and what you can do to stop it," *The Guardian*, Dec. 17, 2016, <<https://ppt.cc/fcLMMx>>.
2. 李西潭，《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心價值》（台北：五南，2011年），頁i。
3. 同前註，頁3-4。
4. John Stuart Mill (1963-91), "The Collected Works of John Sturt Mill, Vol. 18," John M. Robson (ed.), *Essays on Politics and Society* (Toronto: University of Toronto Press), pp.223-224.
5. 李西潭，前揭書，頁17。
6. John Stuart Mill, *op. cit.*, pp.225-226.
7. John Stuart Mill, *op. cit.*, p.227.
8. John Stuart Mill, *op. cit.*, p.228.
9. John Stuart Mill, *op. cit.*, p.229.

10. John Stuart Mill, *op. cit.*, p.229.
11. John Stuart Mill, *op. cit.*, p.229.
12. John Stuart Mill, *op. cit.*, p.236.
13. John Stuart Mill, *op. cit.*, p.231.
14. John Stuart Mill, *op. cit.*, p.260.
15. Facebook, 2019, “Facebook Q4 2018 Earnings,” <<https://ppt.cc/fZ7gYx>>.
16. Craig Silverman, “This Analysis Shows How Viral Fake Election News Stories Outperformed Real News On Facebook,” *Buzz Feed News*, Nov. 16, 2016, <<https://ppt.cc/fBRX0x>>.
17. 張潔平，〈張潔平專欄：信息市場失靈之後〉，《蘋果日報》，2019年3月9日，<<https://ppt.cc/fp06Sx>>。
18. 張沛元，〈干預美 2020 大選 俄又變招〉，《自由時報》，2019年3月11日，<<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1273253>>。
19. Stanford’s Graduate School of Education, *Evaluating Information: The Cornerstone of Civic Online Reasoning*, November 22, 2016, <<https://ppt.cc/fyV3rx>>, p.10.
20. Elle Hunt, *op. cit.*
21. Laura Sydell, “We Tracked Down A Fake-News Creator in The Suburbs. Here's What We Learned,” *NPR*, November 23, 2016, <<https://ppt.cc/fLnphx>>.
22. Elle Hunt, *op. cit.*
23. Freedom House, “Methodology,” *Freedom in the World 2018*, <<https://ppt.cc/fLoqyx>>.
24. Freedom House, “About Freedom of the Press,” <<https://ppt.cc/fhQ2Fx>>.
25. 何清漣，〈紅色滲透：被中國買下的台灣新聞〉，《獨立評論》，2019年3月12日，<<https://ppt.cc/fXMAGx>>。
26. Reporters Without Borders, “2018 World Press Freedom Index,” <<https://ppt.cc/f0jCjx>>.
27. 台灣媒體觀察教育基金會，〈關於媒觀〉，《台灣媒體觀察教育基金會官方網站》，2017年，<<https://ppt.cc/fNMAAx>>。
28. 新聞公害防治基金會，〈基金會簡介〉，《財團法人新聞公害防治基金會官方網站》，<<https://ppt.cc/fvsbFx>>。

- 29.NHK，2019，〈“フェイクニュース”が外交官の命を奪った〉，《NHK 官方網站》，2019 年，〈<https://ppt.cc/fuMUJx>〉。
- 30.劉力仁、彭琬馨，〈防堵假新聞 學者籲 NCC 勿不告不理〉，《自由時報》，2019 年 3 月 13 日，〈<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1273691>〉。
- 31.台灣事實查核中心，〈成立宗旨〉，2018 年，《台灣事實查核中心官方網站》，〈<https://ppt.cc/fK0m4x>〉。
- 32.IFCN, “Verified signatories of the IFCN code of principles,” *IFCN Code of Principles*, 2019, 〈<https://ppt.cc/fvkIzx>〉.
- 33.假新聞清潔劑，〈作伙來打假新聞，保護善良你我他〉，《facebook》，2019 年，〈<https://ppt.cc/fgxxyx>〉。
- 34.周思宇，〈立法管制假新聞？學者胡元輝提出三大原則〉，《風傳媒》，2018 年 9 月 29 日，〈<https://ppt.cc/f63pXx>〉。
- 35.劉力仁、彭琬馨，前揭文。
- 36.社論，〈豈可坐視台灣民主敗於敵人的網路戰爭？〉，《自由時報》，2019 年 3 月 11 日，〈<https://ppt.cc/fx7cvx>〉。◆