發佈：2023-07-07, 週五 14:56
點擊數：7671

一、前言

國家通訊傳播委員會（以下稱「NCC」）在111年終推出數位中介服務法草案，旋即遭受各界嚴厲批判，也引來網路群體攻訐，最後在龐大輿論壓力下，行政院長蘇貞昌出面喊停，表示數位中介服務法欠缺社會共識等由，未來將停止推動立法。

然而，網際網路平台相關的立法，其實有其正當性與必要性，綜觀世界各國，也針對網際網路平台蓬勃發展發生的各項問題，有頻繁的討論與立法計畫。然而，我國在NCC推出數位中介服務法

Phoca PDF

，招致的政治風暴與輿論壓力後，似乎就停止了相關的立法程序與討論，使得我國網際網路平台的立法，又再不斷推延。

本文將簡要介紹網際網路平台在世界各國發生的主要問題，以及世界各國對此提出的相關法案或政策，最後並就我國的現況，提出立法拙見。

二、問題

大約從2000年以來，全球進入網際網路時代，也因為網際網路服務的蓬勃發展，大幅改變了民眾的生活與經濟活動，大量人類活動由線下實體化轉為線上數位化，網際網路服務也因此取代了許多實體服務，例如：電話通訊、廣電媒體等。

網際網路活動在不同的時代，或許有共同的問題，但也有些問題隨著時間與科技的發展，而自動解決。例如：在2010年以前，垃圾電子郵件的問題困擾網際網路使用者，我國也曾經就此推出相關法案，企圖解決企業濫發垃圾電子郵件的問題。然而，在2010年後，隨著科技的發展，技術上已經可以自動偵測、封鎖垃圾電子郵件，而大幅解決了困擾使用者許久的垃圾電子郵件問題，也因為垃圾電子郵件在技術上被自動偵測、封鎖，企業濫發垃圾電子郵件的商業效益更低，反過來使企業無意再透過大量垃圾電子郵件作為廣告、行銷的手段。因此，網際網路活動雖然會伴隨相關社會問題或技術問題，然而，並非所有問題都必須依賴強制的立法解決，某些問題可以透過技術或其他方式解決，也遠較立法解決的方式有效益。

以目前而言，網際網路活動的主要問題有：

Phoca PDF

(一) 網際網路平台壟斷、影響市場公平競爭：

以google為例，其目前在網路搜尋引擎之市占率已逾90%，已接近市場的獨占地位，甚至於透過與手機製造商、電信事業合作，持續鞏固其優勢市場地位，而排擠其他潛在競爭者進入市場。歐盟也因為google濫用市場優勢地位，而多次對google裁罰數十億歐元。

此問題除涉及市場公平競爭外，其實也隱含國際政治博弈、國際商業活動對抗甚至是地緣政治對抗的色彩，美國作為文化內容與科技技術之主要輸出國，其對於網際網路活動的市場公平競爭問題，就會採取相對寬鬆的立場。但歐盟為對抗美國的文化內容與科技技術，就會有比較積極的立法或政策。

(二) 網際網路平台的使用者規範

此問題牽涉範圍較廣泛，舉凡從網際網路平台使用者的內容限制（禁止色情、暴力內容）等，到網際網路平台的演算法，以及網際網路平台的申訴與受理機制；網際網路平台可能有爭議性內容，致侵害第三人權益或發生其他法律上風險等，例如網際網路平台使用者遭盜用姓名、侵害著作權、個人資料保護等，網際網路之使用者規範、申訴與受理機制，是否足以保障網際網路使用者之權益。

又因為網際網路平台的使用者規範多由網際網路平台業者單方面制定，其演算法、申訴與受理機制不見得透明，往往使網際網路平台使用者處於弱勢地位，亦無妥適管道主張其權益。

Phoca PDF

(三) 網際網路平台的商業活動

網際網路平台的商業活動固然帶來極高便利性，但因網際網路平台的可匿名性、以及無實體國境之限制，使的網際網路平台的商業活動，往往有不如出售者宣稱之規格，甚至透過跨國買賣或運送，使得消費者需要透過跨境訴訟始得主張其權益，消費者往往在救濟成本高昂的情況下，放棄權利救濟。

(四) 網際網路平台的犯罪活動

近年來，網際網路犯罪活動以詐騙犯罪最為猖獗，雖然各時代的詐騙犯罪均層出不窮，但因為網際網路平台帶來便利的聯繫，再加上網際網路活動的匿名性，以及跨國傳輸聯繫等特性，始得犯罪的成本低廉，犯罪追溯的成本高昂，都更助長了網際網路平台犯罪活動日益猖獗。

除此之外，網際網路平台上的販毒行為、媒介賣淫、甚至是恐怖攻擊等，亦是時有所聞，均是不可忽視之重要問題。

(五) 網際網路平台的政治性言論、不實言論等

網際網路平台打破過往傳統媒體為中心的集權式訊息傳播，加上其便利於訊息傳播之特性，使網際網路平台成為展現言論自由與傳遞訊息的重要管道。起初，傳播學者或網際網路使用者均高度讚賞此種以公民使用者為核心的去中心化訊息傳播，有助於展現公民意志，並彌補傳統媒體擷取

Phoca PDF

編輯訊息後的意識形態單一等問題。例如：2014年我國太陽花學運時期，透過臉書的訊息傳播，打破以傳統媒體為核心的訊息傳播方式。

然而，對網際網路平台的言論自由，也帶來相關副作用，無論是假訊息或不實訊息，有意或無意的操弄輿論影響政情等，也讓部分傳播學者與使用者的態度從高度讚揚到反思，更有呼籲對特定政治性言論或不實訊息的管制。

不實訊息或假訊息的問題，在民主國家中尤為嚴重，因為非民主國家沒有高度言論自由，自然可以透過非民主法治程序遏止言論傳播，但在美國及我國，無論是否為選舉期間，不實訊息或假訊息的問題均持續不斷發生，甚至有境外敵對勢力的介入參與。

在討論網際網路平台衍生的相關問題前，不可忽視的是網際網路平台的匿名性、以及跨境傳輸特性，在傳統法令適用至網際網路活動時，往往因為網際網路平台的匿名性以及跨境傳輸的特性，使得象徵國家主權的法律適用上發生困難，進而使網際網路平台衍生的問題難以解決。

三、國際立法例

歐盟對於網際網路管制的議題，有深入且長期的研究與投入，並且已見積極完整的立法與政策規劃。

以數位服務法為例，其旨在保護網際網路平台使用者之各項基本權利，要求網際網路平台應建立公開透明之制度，以及明確之問責制度。表現在網際網路平台使用者規範、申訴與受理機制，另

Phoca PDF

外也有相關的評鑑或是訊息揭露等。就網際網路平台之商業活動，則訂有溯源機制，要求網際網路平台對特定在網際網路平台從事商業活動的企業，應該有溯源機制，使網際網路平台或使用者可以明確、具體追溯實際從事商業活動的企業，以利網際網路平台或使用者在實體世界中，對其商業活動提起救濟或追訴行動。

至於數位市場法，主要是確保公開且開放的數位市場，以維護市場公平競爭，避免大型網際網路平台濫用市場地位，限制其他網際網路平台參進市場或參與競爭，也避免網際網路平台之使用者因不平等之地位而未能保障網際網路平台使用者之權益。

美國因其屬於文化內容與科技技術之主要輸出國，其對網際網路平台採取開放與鼓勵之立場，對於網際網路平台較少相關立法。但其他有關於防止恐怖活動或重大犯罪的法令，有部分對網際網路平台之限制或義務。

有關於不實訊息或假訊息的處理，與憲法保障的言論自由有高度衝突，因此在民主法治國家多無由政府機關認定不實訊息而直接管制或裁罰之立法例，至於非民主法治國家之立法例，對我國而言較無參考價值。但是，少部分國家（英國、德國）就不實訊息、假訊息等涉及重大犯罪、重大色情內容或恐怖攻擊時，則是以防止恐怖攻擊與重大犯罪的立場，訂定相關法令，也限縮了此類法制的適用範圍，以避免侵害言論自由。

四、台灣目前法令

NCC

Phoca PDF

提出之數位中介服務法草案，雖稱參考歐盟數位服務法、數位市場法，以及英國、澳洲等法制，然而，其重點卻放在網路媒體的管制，而非如數位服務法著重於網際網路平台使用者之權益維護與平台問題，或是數位市場法重視的市場公平競爭議題。因此，在討論NCC的數位中介服務法時，應辨明其在援引世界各國立法制的同時，實已混淆各立法制的立法目的，並以內容管制為核心，而有高度侵害言論自由之疑慮。

就網際網路平台涉及市場公平競爭的議題，公平交易委員會在111年間發布數位經濟政策白皮書，就市場界定、數位隱私與市場競爭、網路不實廣告等，提出執法立場與方向。未來應可期待公平交易委員會依循此白皮書提出相關政策或法案。但因市場公平競爭議題另外也涉及國際政治博弈、國際商業活動對抗甚至是地緣政治對抗，我國在網際網路平台的市場公平競爭議題上，是否有必要採取與歐盟接近的積極立場，應可值商榷。

另外，行政院近日為打擊詐騙活動，而推動相關立法，其立法模式應值讚許，其中主要包括幾個面向：

第一，就刑法、洗錢防制法等，因罪刑法定主義，而修正刑法、洗錢防制法對網路詐騙犯罪之相關規定，使刑法、洗錢防制法得有效追訴網路詐騙犯罪。

第二，網路詐騙犯罪往往藉金融事業之名，引誘網際網路平台使用者參與投資，進而對其詐騙。因此，行政院修正金融事業相關法令，限制非證券投資信託事業等，不得從事相關廣告；網際網路平台業者刊登或播送證券投資信託事業之相關廣告時，應落實廣告實名制。

Phoca PDF

第三，修正個人資料保護法規定，強化非公務機關之個人資料保護。

其中，限制特定事業之廣告投放，以及強化網際網路平台業者對廣告投放之審核，落實廣告實名制，實有隱含歐盟數位服務法之「溯源機制」之精神，避免犯罪行為人透過匿名、免洗之網路帳號，以廣告投放等方式進行後續的網路詐騙行

為。

雖然此部分立法目前僅限於特定事業類型，然而此原則之立法制仍值肯定，應持續落實，並擴大辦理。

五、未來建議

綜上所述，網際網路平台相關的立法，約略可以彙整成以下幾項建議：

(一) 以議題式立法，循序漸進解決各項問題：

我國網際網路平台相關的立法，除散落於其他法令之零星規定外，幾乎沒有任何立法成績。但是，網際網路平台牽涉的問題繁多，幾乎涉及實體世界的全部法令，因此，期待以一部法令一次全部解決網際網路平台的相關問題，不實際，工程也過於浩大，甚難取得立法成果。

因此，建議參考世界各國立法例，就世界各國立法例規劃處理的問題，以議題式的方式，循序漸進立法，可行性較高。

Phoca PDF

(二) 先處理商業性問題，避免處理政治性與內容管制議題

正因為網際網路平台的問題繁多，建議以爭議性較小的議題優先處理，例如涉及網路詐騙、網路商業行為等，不只實際有立法的急迫性與必要性，同時因較不涉及言論自由管制，也較少政治阻力。

但是，若涉及網際網路平台的內容管制，或是網路新聞媒體平台的管制，不只世界主要民主法治國家均無類似的規範，對網際網路平台以高於廣電三法的角度管制，其正當性與必要性亦值商榷。

(三) 技術手段優先於立法手段

例如前述說明的垃圾電子郵件問題，在科技與技術發展下，已經自動解決，就無須再透過立法解決問題。諸如網路詐騙行為固然有立法之必要性，若能以技術手段，揭露或追溯犯罪行為人的必要資訊，也可能從提醒的角度減少網路詐騙事件發生。

(四) 溯源機制是有效且低爭議的手段

從數位服務法及行政院近來對特定產業廣告實名制的立法例可知，溯源機制可以解決網際網路活動的匿名性與跨國活動所衍生的問題，透過可追溯網際網路使用者的方式，提升網際網路犯罪的成本，並落實有效犯罪追溯或司法救濟。同時，因不涉及言論內容管制，網際網路平台業者也沒

Phoca PDF

有實質認定的問題，可行性較高且爭議較少，未來應可持續擴大落實。

(五) 善用既有管制手段

多數網際網路活動，最終均會回歸實體世界的活動，例如商品物流、金流等。我國過往對實體世界的相關活動，均設有嚴格的管制手段，例如金流帳戶管制、電信門號管制等，建構完善的犯罪偵防體制。因此，針對網際網路活動的管制，若能依循或介接實體世界的既有管制手段，應可減少立法阻力，同時有豐富的執行經驗可供參考。

(六) 避免錯誤引用外國立法例的立法目的

我國為民主法治國家，非民主法治國家的立法體制恐難實質適用至我國，縱使是民主法治國家之立法體制，其立法目的與適用範圍，亦可能僅限縮於特定重大犯罪類型。特別是有關言論內容管制的議題，執政黨受不實訊息及假訊息之傷害頗深無疑，但若不當引用外國立法制而侵害言論自由，不僅立法無果，反而只是徒增困擾，就如同NCC的數位中介服務法，不可不慎。

Phoca PDF

發佈：2023-07-07, 週五 14:56
點擊數：7671

作者 李猶博　為智庫工作者

Phoca PDF