

研究摘要

隨著社交媒體興起及資訊科技的迅速發展，每人都可以成為訊息的傳播者，在數碼平台上創造、傳遞和分享資訊。然而在資訊氾濫的時代，「假新聞¹」的傳播也日益頻繁，不但影響人的行為和決策，亦有機會造成社會恐慌²，激化社會對立和衝突，引致信任危機。

目前假新聞問題已成為世界各國所關注的議題，不少地方均制定措施遏止假新聞傳播，例如歐盟推出供網絡平台遵循的自我規管標準；新加坡和法國制訂相關法例，前者適用於個人及網上平台，後者只針對社交平台，旨在打擊干預選舉的資訊；有國家則提倡推行事實查證措施，透過公眾教育提高民眾的媒體素養³。

至於香港，「假新聞」一詞近年成為熱門名詞，不過官方仍未就假新聞有清晰定義，坊間對何謂假新聞亦有不同演繹，以致出現不少混淆情況。學術界普遍認為，「假新聞」一詞不足以解釋各種各樣的假訊息內容，往往令人容易感到混淆。

假新聞問題泛指虛假和錯誤訊息泛濫的現象。在香港，相關現象在2019年反修例事件和新冠疫情爆發期間尤為明顯。特區政府於去年的施政報告提出，在維護國家安全的層面上，須打擊假新聞和保障網絡安全，擬修訂法例規管假新聞，就問題展開立法研究，目標在2022年中完成報告。

然而立法規管之聲隨即引來社會對打壓新聞和言論自由的擔憂。縱觀世界各地，規管假新聞是極具爭議性的議題，當中涉及很多細節，要通盤仔細考量。目前特區政府未有實際方案和確實時間表，就如何界定假新聞、採取立法還是非立法措施、如何在管制和保障言論自由之間取得平衡，這些問題均需要廣泛的社會討論以尋求共識。

¹ 「假新聞」沒有一個清晰的定義，泛指虛假、錯誤、惡意操弄或具誤導性的資訊，涵蓋範圍不只是傳統意義下由新聞機構所發布的新聞，是次研究會交替使用「假新聞」、「假訊息」、「不實資訊」等概念。

² 疫情爆發初期香港曾瘋傳無廁紙、米糧供應的假消息，導致全人心惶惶，出現廁紙搶購潮。請參閱 <https://www.rfa.org/cantonese/features/hottopic/fear-02172020092046.html>

³ 立法會秘書處資料研究組曾就海外地方如何打擊網上虛假資訊作出研究，請參閱 <https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/2021in14-measures-to-tackle-disinformation-in-selected-places-20210623-c.pdf>

研究透過文獻參考、740 名 15 至 34 歲香港青年網上問卷調查、10 名較頻繁接觸到不實資訊的青年個案訪問，以及 5 位專家和學者的訪問資料，作出整理及分析，歸納值得討論的要點及建議。

主要討論

1. 「假新聞」為全球關注議題，惟「假新聞」一詞有多重演繹，過於抽象和模糊，無助聚焦討論實際問題；使用「不實資訊」一詞較為合適。

要進入「假新聞」問題的討論，首先須釐清基本概念和討論基礎。是項研究的受訪學者指出，「假新聞」在學術研究中指的是錯誤資訊（misinformation）或虛假資訊（disinformation）的現象，而「假新聞」一詞因涵蓋太多意義，甚至是一個指責用的詞彙，不少人會用以攻擊他們不喜歡的資訊，故學術界傾向棄用「假新聞」一詞來討論問題。

網上問卷調查發現，在 740 名受訪青年中，絕大部分（94.6%）表示有聽過「假新聞」，最多人認為「具誤導性的真實內容」屬於「假新聞」，可見受訪青年對何謂假新聞有著基本認知。與此同時，有受訪青年個案表示，社會上不少人把事實與評論混淆不清，以嬉笑怒罵形式諷刺時弊當作「事實」看待，並使用「假新聞」一詞來指責與其相反的觀點和角度。

由於「假新聞」一詞含糊不清，未能充分反映不實訊息問題的複雜性，無助社會聚焦討論實際的問題。政府在面向公眾和制定政策時宜避免使用「假新聞」一詞，在政策討論層面，以「不實資訊」或「虛假資訊」取代，相信會更直接和清晰。

2. 逾六成半受訪青年在過去半年內曾接觸過不實資訊，並最常在社交媒體和個人通訊平台接觸到不實資訊；與此同時逾六成半受訪青年同意香港的不實資訊問題嚴重。

網絡科技和社交媒體的急速發展，無疑為人們的溝通和資訊傳播帶來方便，但亦助長不實資訊的出現。就接觸不實資訊的情況，六成六（66.2%）受訪者在過去 6 個月內曾接觸過不實資訊，其中超過八成（83.9%）表示在社交媒體或個人通訊平台接觸不實資訊，其次則是互聯網（54.1%）和討論區（38.4%）。此外，逾四成（41.2%）表示每星期

至少一天都會接觸到不實資訊，另有近三成（29.2%）受訪者表示曾在不知情的情況下將不實資訊轉發給他人。

調查結果又顯示，六成七（67.6%）受訪者傾向認為不實資訊問題嚴重，有受訪個案亦表示，近年不斷接觸到不實資訊，認為不實資訊伴隨社交平台的崛起而出現，並呈現多樣化形態。

研究反映，不少受訪青年經常接觸到不實資訊，他們最常在社交媒體、個人通訊平台、互聯網、討論區等線上平台接觸到不實資訊，並認為有一定嚴重性，顯示他們已意識到不實資訊已侵擾個人生活和社會，各界應正視問題。

3. 「政治」和「疫情」資訊是受訪青年過去半年最常遇到的不實資訊，顯示不實資訊與當前社會脈絡不無關係；不實資訊在社會出現危機和動盪之時尤其嚴重，背後與民眾對社會制度的信任息息相關。

在曾接觸過不實資訊的受訪者中，「政治」（74.1%）和「疫情」（73.3%）資訊是受訪者最常遇到的不實資訊，而受訪個案談及自身經驗時，普遍都會舉出與疫情和 2019 年反修例事件相關的不實資訊例子。至於受訪青年對不實資訊現象成因的看法，最多受訪者認為「市民對政府的信任度低」（53.0%）為不實資訊問題主因，其次則是「社會對立嚴重」（50.9%）。

有受訪學者和專家分析指，不實資訊的出現與當前社會出現的重大挑戰有關，近年香港社會趨於兩極化，經歷社會事件及新冠疫情的雙重挑戰，進一步加劇社會的深層次矛盾。在兩極化的政治環境，人們會傾向以偏見和立場為先來決定資訊的真偽，甚至為鼓吹和鞏固同一立場的圈子，不惜製造假新聞、假資訊，助長不實訊息的傳播。

不實資訊問題背後反映社會出現尖銳矛盾和危機，而不實資訊現象與社會對立、民眾對制度的不信任等實際上是互為因果，社會撕裂的環境為不實資訊創造條件，不實資訊傳播進一步增加民眾對政府和制度不信任，亦會放大和加劇對立，形成惡性循環。如果能在一定程度上緩解社會矛盾，重建社會信任，將有助減少不實資訊的傳播。

4. 以立法手段應對不實資訊在不同地方都極具爭議。受訪專家和青年對立法存一定保留，擔心會進一步撕裂社會，在社會未就問題達一致共識前，特區政府須謹慎考慮每個立法細節。

有受訪學者和專家表示，以立法方式規管不實資訊是世界各地的趨勢，惟不同國家的目標、手法和規管對象都不同，需考慮每個地方的獨特社會脈絡。假新聞議題牽涉甚廣，也有一定的敏感性和複雜性，現時社會和各持分者對規管方向仍有很多顧慮。

調查結果顯示，**39.3%**受訪青年表示支持立法規管「假新聞」，**38.9%**受訪青年表示不支持立法規管，可見支持和反對的百分比相近，受訪青年對立法方向有分歧。超過七成受訪青年表示擔心立法限制言論自由（**71.8%**），六成六表示擔心立法限制新聞自由（**66.4%**），五成三表示擔心會出現濫用、濫權情況（**53.3%**）。

有支持立法的受訪個案擔心，無心之失發布和轉發亦需負上責任；有對立法持反對意見的個案則擔心立法對新聞自由影響以及執法界線會否有模糊和不透明的情況等。受訪學者和專家同樣就立法細節提出多方面考量，包括如何劃定違法範圍和界線、由誰判斷何謂假資訊、實際執行時會出現的爭議和困難等。

立法只是打擊「假新聞」的方案之一，外國立法後亦未能完全解決不實資訊的問題。雖然不少受訪青年經常接觸到不實資訊，並同意不實資訊問題有一定的嚴重性，但同時對立法方向存在保留，社會需謹慎處理。

5. 事實查核有助減低不實資訊傳播，近年雖然有不少新興的事實查核機構出現，但多數受訪者對其認知不足，事實查核風氣和社會機制有待進一步普及。

事實查核機制近十年在世界各地急速發展，香港現時有由民間自發或由學界推動的事實查核工作，例如香港大學和香港浸會大學各自成立其事實查核團隊；民間之中亦有獲國際事實查核網絡認證的事實查核實驗室作出嘗試。不過受訪學者和專家表示，現時在香港的事實查核團隊大多規模較小，人手查核的方式需時很久，在資源和人手不足的情況下令追蹤不實資訊的速度較慢，亦追不上網絡的變化。

調查顯示，七成受訪青年表示會主動查核和求證懷疑有問題的資訊，當中只有兩成一人曾向本地事實查核機構查核。在個案訪問方面，不少受訪個案表示沒有聽過或接觸過本地的事實查核機構，並提出不少疑問，包括機構如何運作、機構有多大的中立性、資金從何而來、有多大作用等。

事實查核的風氣開始盛行，青年普遍對事實查核有基本概念。不過新興的事實查核組織和機制仍在起步階段，青年對其的認知和參與不足，未來需繼續普及事實查核觀念和教育，加強支援、發展和推廣本地的事實查核組織。

6. 媒體和資訊素養教育的全民運動，是長遠和根本解決不實資訊泛濫的方法，本地的教育和推廣仍有不足，政府應加強工作。

近年許多國家和地區開始重視並推動「媒體和資訊素養（media and information literacy，簡稱 MIL）」，MIL 指的是一組處理資訊的能力，包括傳媒素養（media literacy）、資訊素養（information literacy）及資訊科技技巧（ICT skills），主張強化每一個網絡使用者判斷和分析訊息的能力，自行對資訊的真假把關。

至於本港，目前未有推動 MIL 的政策，只有在學校教育方面的工作。調查結果顯示，九成受訪青年認為媒體和資訊教育工作重要，不過大多受訪青年沒有接觸和參加過有關媒體和資訊教育工作的活動（67.6%）。受訪個案大多表示，教育是一個重要和必不可少的工作，另有受訪個案認為現時教育力度不足。

長遠而言要減少不實資訊的傳播，各受訪學者和專家均提到 MIL 教育的重要性，認為需加強教育，提升全社會的意識。有學者指現在中小學所提倡的數碼和資訊技能較多著眼於如編程等的技巧教育，而非針對如何使用和接收資訊等規範性的內容。

MIL 教育的目標是從源頭減少不實資訊的出現，政府應思考如何建構完整且有系統的 MIL 教育，並在社會不同領域推動成為全民運動。

建 議

不實資訊現象的成因複雜，打擊不實資訊並無捷徑。基於上述研究結果及討論要點，我們循促進社會發展和平衡各項社會因素的前提下，建議制定多方面策略，以多管齊下包括立法、加強平台的自我管理、壯大事實查核機構、推動媒體素養教育等方面，應對不實資訊的挑戰。

1. 建議以非刑事化和非針對個人的方式處理立法，加強對大型網路平台的監管。

立法需考慮多個具體上如何執行的元素，包括涵蓋範圍、誰擁有仲裁權、規管對象等等，在減少不實資訊傳播與表達和新聞自由的權利之間取得平衡。參考不同國家的立法經驗，研究就立法的原則和可行方向提出以下建議：

- (1) 針對有害或非法的公開事實陳述作規管，當中不包括意見、批評或諷刺內容，目標是保障公眾及互聯網用家免受傷害；
 - (2) 政府機關應避免成為資訊真假的裁斷者，由學者、專家或獨立事實查核機構組成裁定申訴委員會，並設立由法庭審議的上訴機制；
 - (3) 以非刑事化、非針對個人的立法方式作規管，以保障資訊流通、言論和新聞自由；
 - (4) 針對大型的網絡平台作規管，釐定網絡平台或科技公司就處理和移除有害不實資訊的法律責任；並可考慮設立獨立監管機構，建立恆常的監察機制，加強對平台的公開透明度，例如要求大型網絡平台每年提交報告，報告不實資訊的傳播情況、所作出的打擊措施和移除數字等。
2. 加強立法的解說和諮詢工作，在擬定方案前廣納重要持分者意見，並以「白紙草案」的形式諮詢，以醞釀社會對議題的討論和共識。

以立法手段應對不實資訊在不同地方都極具爭議，當中有成功立法的國家，亦有立法不成功的例子。是項研究顯示，受訪青年對立法方向存有分歧，專家學者亦對立法有保留，在目前社會未有共識下，特區政府不宜對立法操之過急，應先作充分解說和廣泛諮詢，為立法

釐定清晰的原則和定義，醞釀社會對議題的討論和了解，讓社會凝聚共識。

研究建議，政府在擬定方案前先廣納本地傳播學者、事實查核工作者、傳媒機構和新聞從業員、社交平台公司等重要持分者的意見，並以「白紙草案」（沒有既定立場，以擬稿形式諮詢）形式諮詢，給予充分的公眾諮詢時間，重視社會對立法的合理疑慮。

3. 改善政府機關的傳訊能力，成立公私營合作的事實查核項目，提升政府識別、查證和澄清失實消息的能力。

疫情期間政府的抗疫消息層出不窮，曾有議員批評政府的抗疫訊息混亂，解說不足，令市民無所適從。避免市民感覺政府訊息混亂，政府應在深思熟慮後始公布相關政策和措施，留意傳遞訊息時的統一性、完整性和準確性。研究建議政府建立更透明和方便使用的訊息發放平台，並善用科技增加對社會輿論和民情監測的敏感度。

針對謠言和不實資訊的澄清，不少亞洲國家的政府都會參與建立事實查核機制，研究建議成立事實查核項目，透過與具公信力的媒體或查核組織合作，成立關謠平台，加強監測及識別廣泛流傳的不實訊息，加快澄清速度。

4. 鼓勵和資助學術機構成立查核項目，推廣事實查核風氣，並積極開發大數據和人工智能等數碼工具，支援事實查核機構的發展。

事實查核運動正在全球興起，然而香港的事實查核項目剛剛起步，現時面對欠缺資金、人手不足、查核耗時、缺乏關注等問題。在維護查核機構獨立性的前提下，研究建議政府鼓勵和資助學術機構成立查核項目，加強推廣事實查核風氣；網絡平台亦應繼續開展與事實查核組織的合作模式，以喚起民眾認識不實訊息的風險與社會影響。

香港一直持續推動創科發展，政府可增加研發資源，例如鼓勵大學或創科企業開發大數據和人工智能工具，例如台灣就有由公營機構轄下研究院開發的不實訊息快篩平台「謠言捕手」，整合市民的申報，並支援查核人員監控、追蹤和篩選出可查核的可疑訊息，提升查核效率。

5. 制定培養全民媒體資訊素養策略，調撥資源並鼓勵社會各界在學校和社區開展教育項目。

現時香港沒有針對媒體和資訊素養 (**media and information literacy**，簡稱 **MIL**) 的策略，研究建議政府成立專責工作小組，統籌並制定提升全民 **MIL** 的策略，並與學術機構、傳媒機構、教育機構、非政府機構等積極合作。在學校教育方面，調撥資源加強在中小學和幼兒教育中推動 **MIL**，進一步完善 **MIL** 學習架構和發展教材，鼓勵學校開設 **MIL** 相關課程，並增加對教育工作者的相關培訓。

在公眾教育方面，**MIL** 策略的願景是培養有質素的公民，從而建構一個健康的媒體社會，持續教育大眾是不可忽視的一環。過去民間出現過不少 **MIL** 項目的嘗試，研究建議繼續鼓勵事實查核機構、非政府機構、網絡平台和傳媒機構宣導 **MIL** 觀念，在社區開展更多的教育項目，建立社會氛圍，推動 **MIL** 成為一項全民教育運動。