

國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master's Thesis



言論自由下之網路平台責任與行政管制——以美國、
歐盟與台灣之制度模式比較為核心

The Responsibility and Administrative Regulation of Online Platforms
under Freedom of Expression: A Comparative Study of Legal
Frameworks in the United States, the European Union, and Taiwan

戚雲琹

Yun-Ting Chi

指導教授：林明鏘 博士

Advisor: Ming-Chiang Lin, Dr. iur.

中華民國 114 年 7 月

July 2025

謝辭



寫到這裡，也代表我在台大的最後一項任務即將告一段落了。我即將離開這所陪伴我從 18 歲到 25 歲、承載我青春與成長記憶的校園。因此，在碩士論文的此部分，我想花一點篇幅，感謝一路上幫助我、支持我的每一位貴人。

首先，最想感謝的是我的指導教授林明鏘老師。還記得第一次走進老師的研究室，是因為有機會擔任研究助理，協助研究計畫的撰寫。那是我人生第一次真正接觸到「研究」這件事，也從中成長了很多。後來能夠請到老師擔任我的指導教授，更是我研究生涯中一段難得又寶貴的經驗。在論文初期最茫然、最不知道從何下筆的階段，老師總是耐心聆聽我的困惑，並適時指點我方向。從最初的構想到如今論文的完成，都深深感謝老師一路以來的陪伴與指引。

另外，也誠摯感謝兩位口試委員—劉定基教授與張陳弘教授。我的論文當然還有許多不足之處，但兩位教授以非常親切的態度，給予我許多中肯而實用的建議，特別是教授們精準地點出我長期以來苦思不解的幾個問題，那些我反覆思索卻始終無解的地方，竟然在教授幾句話的提醒下就豁然開朗。對我而言，那天的口試不僅是一場學術檢視，更像是一場深刻的啟發，因此，衷心感謝兩位教授的指教與鼓勵。

接下來想感謝我從大學時期就認識、一路走到現在的兩位好朋友—書緯和星緯。我們不只一起打系籃、一起熬過備考研究所的辛苦時光、一起上榜，還剛好都進了公法組，之後又一起準備國考、一起當研究生、一起開始寫論文，然後時間一下子就快轉到了我即將真正從台大畢業的現在。回頭看，真的覺得這是一段非常奇妙、也讓我非常珍惜的緣分。一路上有你們相伴，許多原本覺得難熬的時刻都變得不那麼辛苦，也多了很多動力和美好的回憶。雖然這次論文這關好像是我先完成、先畢業了，但我相信你們很快就會追上，接著我們又能一起當律師，繼續人生的下一個階段。

再來，我想感謝我從大學到研究所期間，最重要的兩個團體—法籃以及院辦的大家。在法籃，我認識了許多非常要好的朋友，像是品彥、明寬、淳安、聰毅、峙錡、則正、承翰、律揚、威翰等等。我們不僅一起為比賽奮戰，平時生活中也總是會互相關心、一起玩樂，是我在台大生活中最重要的支撐之一。至於院辦，原本只是我為了賺生活費而去打工的地方，沒想到卻在那裡遇見了許多溫暖的人，每天的噓寒問暖、閒聊談天，讓院辦成為一個我會深深懷念的地方。謝謝這群人，讓我的求學生涯不只是充滿課業與論文，還多了很多陪伴與笑聲。

此外，我想特別感謝我的女友亦婷。從碩一認識妳之後，妳幾乎陪伴了我整個研究所的生活。在寫論文的日子裡，每天最大的動力，就是希望能快點把進度完成，這樣就能早點跟妳一起去吃好吃的、到處走走。有妳在身邊，原本那些枯燥煩悶的日子，也因為妳而變得充滿期待。現在論文終於寫完了，我也即將邁入人生的下一個階段，雖然未來的模樣還無法完全預料，但我期待接下來的每一步，我們都能繼續陪伴彼此，給對方最需要的支持與溫暖。

最後，我要感謝我的家人，尤其是爸爸和媽媽。我最感謝的是，你們總是默默地在背後支持我，讓我可以無後顧之憂地完成從小到研究所的學業。你們給了我最好的資源，讓我能全心投入課業，不必擔心其他生活上的事情。我很幸運，能在這樣穩定而溫暖的環境中長大，也才能一步一步完成我現階段的目標。謝謝你們一直以來的付出和成全，我會繼續努力，讓你們為我感到驕傲。

中文摘要



21 世紀隨著數位科技的快速發展，網路平台在現代社會中扮演了日益重要的中介角色。然而，網路平台的興起亦對傳統的言論自由構成重大挑戰。平台業者對用戶言論的篩選、推薦及刪除等行為，常引發關於言論自由保護範疇、平台責任與國家介入管制的違憲討論。尤其是，平台的內容管理方式未經充分公開透明，可能損害公共討論的多元性，甚至導致對異見（少數人）言論的箝制。這些變化促使我們反思，傳統由國家確保的言論自由保障體系，是否能夠有效應對數位時代帶來的新挑戰。

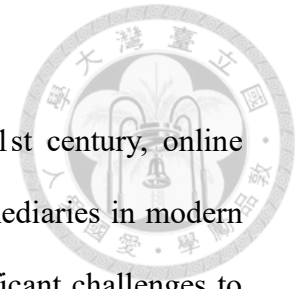
本研究聚焦於現代數位時代下的網路平台業者責任與行政管制問題，並特別評析台灣「數位中介服務法草案」。研究的核心問題是如何在保障言論自由的前提下，對網路平台業者進行有效的法律管制，並確保平台在促進公共利益與維護網路秩序方面承擔應有的責任。在此背景下，本研究採取比較法的視角，對美國、歐盟與台灣的網路平台管制法律架構進行深入分析，並將焦點放在平台對使用者發布內容的責任與國家如何介入管制的問題上。

在分析各國法制的過程中，本文詳細比較美國聯邦「通訊端正法」（Communications Decency Act, CDA）第 230 條的免責規定、歐盟「數位服務法」（Digital Services Act, DSA）的責任架構及台灣數位中介服務法草案的立法設計。美國的「免責規定」雖為網路平台的發展提供有利條件，卻也引發平台在處理「違法內容」時的規範困境，例如由於免責範圍過於寬廣，使平台業者得以迴避對使用者內容的監管義務，導致誹謗言論與誤導性資訊常未能及時處理。相對而言，歐盟在強調平台責任的同時，設計了更為精細的管制措施，強調平台應在保障言論自由的前提下，負有對內容的監督與管理義務。相比之下，台灣的數位中介服務法草案在平台自律與國家介入管制之間仍存在不小的規範模糊空間，尤其是在如何確定平台在處理第三方內容時的責任，以及國家在此過程中應有的角色和權限爭點問題上。

基於上述分析，本文建議台灣應採取相較於現行草案設計更為平衡的管制模式，並借鑒歐盟的經驗，透過僅在平台未實際知悉或未合理應知其服務上存在違法內容時，方得免責之「條件式免責制度」來規範平台責任，從而在保障言論自由的前提下，促使平台對「違法內容」進行即時管理。此外，台灣應該明確限制國家在平台內容管理中的介入權限，確保國家干預不會過度影響公共討論的自由，違反比例原則。針對這些發現與建議，本研究目的在為台灣未來的數位中介服務法立法設計提供理論支持與實務條文修正建議，協助台灣在保障言論自由的基礎上，更即時有效地規範網路平台行為，從而維護言論自由與公共利益間的平衡，促進民主社會的健全發展。

關鍵詞：言論自由、數位中介服務法草案、通訊端正法第 230 條、數位服務法、網路平台責任、網路平台自律。

英文摘要



With the rapid advancement of digital technology in the 21st century, online platforms have come to play an increasingly pivotal role as intermediaries in modern society. However, the rise of such platforms has also posed significant challenges to traditional conceptions of freedom of speech. Actions taken by platform operators—such as filtering, recommending, or deleting user-generated content—frequently provoke constitutional debates concerning the scope of free speech protection, platform liability, and the legitimacy of state intervention. In particular, the lack of transparency in content moderation practices risks undermining the pluralism of public discourse and may even suppress dissenting or minority views. These developments compel us to reconsider whether the traditional state-centered framework for safeguarding freedom of expression remains adequate in the digital age.

This study focuses on the issue of platform liability and administrative regulation in the contemporary digital era, with particular emphasis on Taiwan's draft Digital Intermediary Services Act. The core question addressed herein is how to legally regulate online platforms in a manner that protects freedom of expression, while also ensuring that platforms fulfill their responsibilities in upholding public interest and maintaining online order. Against this backdrop, the research adopts a comparative law approach to examine the regulatory frameworks of the United States, the European Union, and Taiwan, with specific attention to the question of platform responsibility for user content and the permissible scope of state intervention.

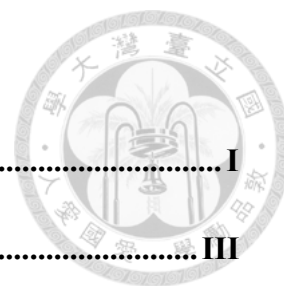
Through this comparative analysis, the study closely examines Section 230 of the U.S. Communications Decency Act, the liability structure under the EU Digital Services Act, and the legislative design of Taiwan's draft law. While the U.S. immunity provision has fostered favorable conditions for platform growth, it has also created

regulatory dilemmas concerning the handling of “illegal content.” For instance, the overly broad scope of immunity allows platforms to avoid obligations to monitor or remove defamatory speech and misleading information in a timely manner. In contrast, the EU has adopted a more refined regulatory approach that imposes content oversight duties on platforms while affirming freedom of expression as a foundational value. Taiwan’s draft legislation, by comparison, still suffers from considerable ambiguity, particularly in delineating platform liability for third-party content and clarifying the appropriate scope of governmental authority in content regulation.

Based on these findings, this study recommends that Taiwan adopt a more balanced regulatory model than the current draft, drawing on the EU’s experience. In particular, platform liability should be governed by a “conditional immunity” regime, under which platforms may only claim exemption from liability if they have neither actual knowledge nor reasonable awareness of illegal content on their services. Such a framework can incentivize timely and effective responses to illegal content while preserving freedom of speech. Furthermore, Taiwan should clearly limit the government’s power to intervene in platform content moderation to prevent undue encroachment on public discourse and to uphold the constitutional principle of proportionality. The ultimate aim of this research is to provide theoretical support and practical legislative recommendations for the future development of Taiwan’s digital intermediary laws, thereby enabling a regulatory framework that ensures both the protection of free expression and the promotion of the public interest in a healthy democratic society.

Keywords: Freedom of Expression, Draft Digital Intermediary Services Act, Section 230 of the Communications Decency Act (CDA), Digital Services Act (DSA), Online Platform Liability, Online Platform Self-Regulation.

簡目



謝辭.....	I
中文摘要.....	III
英文摘要.....	V
簡目.....	VII
詳目.....	IX
圖次.....	XIV
表次.....	XIV
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與研究目的.....	1
第二節 研究範圍與研究方法.....	3
第三節 研究架構.....	5
第四節 文獻回顧.....	6
第二章 傳統言論自由保障架構.....	8
第一節 言論自由之憲法基礎.....	8
第二節 美國言論自由之保障架構.....	20
第三節 歐盟言論自由之保障架構.....	27
第四節 台灣言論自由之保障架構.....	37
第五節 小結.....	47
第三章 網路時代的言論自由挑戰與演進	50
第一節 網路時代對傳統言論自由保障架構之挑戰.....	50
第二節 美國言論自由保障架構於網路時代之適用.....	55

第三節 歐盟言論自由保障架構於網路時代之適用.....	62
第四節 台灣言論自由保障架構於網路時代之適用.....	68
第五節 小結.....	71
第四章 網路平台之具體管制規範	75
第一節 美國：通訊端正法（COMMUNICATIONS DECENCY ACT, CDA）	75
第二節 歐盟：數位服務法（DIGITAL SERVICES ACT, DSA）	94
第三節 台灣：數位中介服務法草案.....	106
第四節 小結.....	111
第五章 數位中介服務法草案之評析	116
第一節 國家介入管制之正當性基礎.....	116
第二節 國家介入的制度模式.....	121
第三節 我國具體管制措施問題.....	134
第四節 小結.....	139
第六章 結論及立法建議.....	141
第一節 結論.....	141
第二節 立法建議.....	144
參考文獻.....	150

詳目



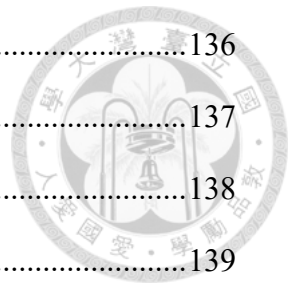
謝辭.....	I
中文摘要.....	III
英文摘要.....	V
簡目.....	VII
詳目.....	IX
圖次.....	XIV
表次.....	XIV
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與研究目的.....	1
第一項 研究動機.....	1
第二項 研究目的.....	2
第二節 研究範圍與研究方法.....	3
第一項 研究範圍.....	3
第二項 研究方法.....	4
第三節 研究架構.....	5
第四節 文獻回顧.....	6
第二章 傳統言論自由保障架構.....	8
第一節 言論自由之憲法基礎.....	8
第一項 言論自由之定義.....	8
第二項 言論自由之價值.....	10
第三項 言論自由之分類.....	14
第一款 言論之形式分類.....	14

第二款 言論之價值分類.....	16
第二節 美國言論自由之保障架構.....	20
第一項 美國憲法與言論自由之保障.....	20
第二項 美國判例法上之言論自由審查原則.....	21
第一款 言論自由的事前審查.....	21
第二款 言論自由的事後審查.....	22
第三節 歐盟言論自由之保障架構.....	27
第一項 歐盟法律體系與言論自由.....	29
第一款 歐洲共同體條約.....	29
第二款 歐洲聯盟條約.....	30
第三款 歐洲聯盟基本權利憲章.....	32
第二項 歐盟法院對言論自由之解釋.....	33
第一款 言論自由與公共利益.....	34
第二款 言論自由與其他私人權利.....	35
第四節 台灣言論自由之保障架構.....	37
第一項 台灣憲法與言論自由保障.....	37
第二項 威權時期的言論自由管制與法制變遷.....	37
第一款 威權時期的言論管制措施.....	38
第二款 言論自由的法制轉折與解禁.....	38
第三項 台灣民主化後的言論自由發展.....	39
第一款 言論自由核心價值的確立.....	39
第二款 言論類型的擴展.....	40
第四項 台灣言論自由審查限制.....	42
第一款 言論自由的事前審查.....	43
第二款 言論自由的事後審查.....	44

第五節 小結.....	47
第三章 網路時代的言論自由挑戰與演進	50
第一節 網路時代對傳統言論自由保障架構之挑戰.....	50
第一項 資訊傳遞條件轉變對言論自由假設之動搖.....	51
第二項 平台角色的出現與言論權力關係之轉變.....	54
第二節 美國言論自由保障架構於網路時代之適用.....	55
第一項 網路平台定性之憲法基礎.....	55
第二項 美國法院對網路言論案件之判決發展.....	58
第三節 歐盟言論自由保障架構於網路時代之適用.....	62
第一項 政府對網路平台之管制立場.....	62
第二項 歐盟法院對網路言論案件之判決發展.....	64
第四節 台灣言論自由保障架構於網路時代之適用.....	68
第一項 台灣政府對網路平台的管制立場.....	68
第二項 台灣法院對網路言論案件之判決發展.....	70
第五節 小結.....	71
第四章 網路平台之具體管制規範	75
第一節 美國：通訊端正法（COMMUNICATIONS DECENCY ACT, CDA）	75
第一項 資訊傳播者之責任與免責原則之擴張.....	76
第一款 資訊傳播者類型及法律定位.....	76
第二款 「散布者」之責任範圍與數位時代之演進.....	77
第二項 通訊端正法第 230 條立法脈絡.....	82
第一款 立法背景.....	82
第二款 立法目的.....	84
第三項 通訊端正法第 230 條之條文架構.....	86

第一款 主要條文解析.....	86
第二款 重要案例分析.....	87
第四項 通訊端正法 230 條之改革倡議.....	91
第二節 歐盟：數位服務法（DIGITAL SERVICES ACT, DSA）.....	94
第一款 數位服務法前身－歐盟電子商務指令.....	94
第二款 歐盟數位服務法簡介.....	96
第一款 立法背景.....	96
第二款 立法目的.....	97
第三款 規範內容簡介.....	97
第三節 台灣：數位中介服務法草案.....	106
第一款 數位中介服務法草案簡介.....	107
第一款 立法目的.....	107
第二款 規範內容簡介.....	107
第四節 小結.....	111
第五章 數位中介服務法草案之評析	116
第一節 國家介入管制之正當性基礎.....	116
第二節 國家介入的制度模式.....	121
第一項 司法咎責模式.....	122
第一款 法院作為言論爭議處理機制之侷限.....	122
第二款 司法咎責模式下之網路平台責任定位.....	123
第二項 行政干預模式.....	130
第三項 平台義務模式.....	132
第三節 我國具體管制措施問題.....	134
第一項 資訊限制令.....	134
第一款 憲法原則審查.....	135

第二款 法院量能.....	136
第二項 暫時加註警示.....	137
第三項 「違法內容」定義不明.....	138
第四節 小結.....	139
第六章 結論及立法建議.....	141
第一節 結論.....	141
第二節 立法建議.....	144
參考文獻.....	150



圖次

【圖 1】 平台管制模式之免責強度比較圖.....	125
---------------------------	-----



表次

【表格 1】 言論自由憲法保障之三大核心理論比較.....	13
【表格 2】 言論價值分類與各國憲法保障比較.....	19
【表格 3】 「數位通訊傳播法草案」與「數位中介服務法草案」之比較.....	70
【表格 4】 網路時代對傳統言論自由理論之挑戰.....	74
【表格 5】 美國、歐盟與台灣對網路平台之制度回應比較.....	74
【表格 6】 歐盟「數位服務法」之規範結構與主要義務整理.....	112
【表格 7】 台灣「數位中介服務法草案」之規範結構與主要義務整理.....	114

第一章 緒論

本章旨在說明本文的研究背景與問題意識，並進一步界定研究範圍與方法，藉以奠定後續章節討論之基礎。首先，本文將從近年爭議事件出發，指出網路平台對言論流通所產生之影響，並探討其對傳統憲法言論自由保障體系所造成之挑戰，說明本文之研究動機與欲回應之核心問題。其次，本文將進一步界定研究的範圍與重點，並說明所擬採取之分析方法與制度比較對象，最後簡要介紹各章架構安排與討論脈絡。

第一節 研究動機與研究目的

第一項 研究動機

21 世紀隨著網路科技迅速發展，網路平台已成為現代社會資訊流通與公共討論的重要場域。平台對言論的流通與呈現所產生的影響，不僅改變了傳統輿論形成的方式，更挑戰既有憲法言論自由之保障體系。例如，網路平台之演算法會根據用戶偏好推薦特定類型的內容，使部分觀點獲得大量曝光，另一些言論則被邊緣化；又如，平台對「違反平台守則」之內容進行下架，可能影響某些公共議題的討論空間，進而重塑網路上的發言權力結構。

此種由私人平台主導言論流通的現象，在近年多起事件中日益顯著。例如，2021 年 1 月美國國會暴動事件發生後，時任總統川普在社群媒體上發文，將暴力示威者稱為「愛國者」，Twitter 和 Facebook 隨即刪除相關貼文，並封鎖其帳號，Twitter 封鎖 12 小時，Facebook 則封鎖 24 小時¹。此後，川普再次發布違反 Twitter「禁止美化暴力政策」的貼文，最終遭該平台永久停權。此舉引發兩極爭議，支持者認為，封鎖川普帳號有助於防止社會動盪，並展現科技公司的責任感，

¹ Katie Benner, Maggie Haberman & Michael S. Schmidt (2021), *Live Updates: Pro-Trump Mob Storms Capitol, Halting Vote Certification*, N.Y. Times, <https://www.nytimes.com/2021/01/06/us/politics/trump-protesters.html> (last visited 2025/3/11); Brian Manzullo (2021), *Twitter Blocks Donald Trump's Account for 12 Hours, Threatens Permanent Suspension*, Detroit Free Press, <https://www.freep.com/story/news/politics/2021/01/06/donald-trump-twitter-ban/6574182002/> (last visited 2025/3/11).

確保社群媒體不被用作煽動暴力的工具。然而，反對者則認為，選擇性封鎖特定政治人物可能影響公共討論的自由，使社群平台成為操控言論的裁判者，進一步加劇政治對立，甚至影響民主社會的言論環境²。

在台灣，網路平台的內容管理方式同樣引發爭議。例如，2021 年，一名網友在 Dcard 上整理並公開政府防疫期間的爭議事件，然而不久後，該文章遭到平台下架，發文帳號亦被停權。對此，Dcard 平台僅回應，因當事人認為內容涉及名譽影響，經審查後刪除，此舉隨即引發熱議。批評者認為，該文章內容涉及公眾人物的言行紀錄，屬於公共討論範圍，Dcard 的刪文決定恐影響社群媒體的言論開放性與透明度，甚至可能形成箝制異議觀點的先例。此外，這起事件也凸顯社群平台在內容管理上的不透明性，若未建立明確的審查標準，可能導致輿論環境受到不當干預，進一步影響網路空間的言論自由³。

這些爭議事件反映出一個重要問題：當言論的流通日益受到私人平台之設計邏輯與內容審查機制所左右時，傳統憲法上以「國家為主要言論干預者」為假設基礎之言論自由保障體系，是否仍足以因應當代資訊環境之轉變？在此背景下，如何調整原本以國家為主要干預對象之憲法保障結構，使其得以回應網路平台所產生之影響，遂成為憲法理論與實務均須正視的重要課題。本文之研究動機，即根源於此一問題意識，並擬透過比較法觀察與平台管制模式之分析，探尋言論自由與平台責任在網路時代中的重新定位與可能出路。

第二項 研究目的

面對上述轉變，台灣雖推動「數位中介服務法」草案，試圖建構網路時代的言論治理架構，然就現行草案內容觀察，對於平台在言論管理中所扮演之角色尚缺乏明確定位；國家應有之介入權限與責任亦未臻清晰，而如何於國家—平台—

² Brian Fung (2021), *Twitter Bans President Trump Permanently*, CNN Business, <https://edition.cnn.com/2021/01/08/tech/trump-twitter-ban/index.html> (last visited 2025/3/11) .

³ ETtoday (2021), 〈「警專姐」批這 6 人遭刪文 趙少康：蔡政府髒手伸入社群媒體〉, <https://www.ettoday.net/news/20210712/2028491.htm> (最後瀏覽日：2021/3/12)。

個人三方關係中落實憲法基本權保障，更是一項艱鉅挑戰，顯示我國在回應當代網路空間管制所涉之法律結構上，尚有待進一步釐清與建構。

本文遂擬以此為出發點，檢視不同法域（美國、歐盟與台灣）在平台責任、國家干預與言論自由之間所採取之制度回應，藉由比較與評析，尋求一套得以在網路時代兼顧言論自由與網路秩序之規範架構，作為台灣未來立法方向之參考依據。

第二節 研究範圍與研究方法

第一項 研究範圍

當代網路平台之管制問題具有高度跨領域性，涵蓋憲法基本權保障、民事與刑事責任歸屬、競爭規範與智慧財產權保護等多重層面。為聚焦論述，本文之研究範圍將限縮於言論自由與平台責任之交錯議題，特別關注於平台作為資訊中介者時，其是否應就第三人內容承擔法律責任，以及國家是否得透過法律課予平台內容治理義務，所衍生之憲法衡平與制度建構問題。此一交錯議題不僅涉及平台應否負責的判斷標準與免責制度之設計，亦涵蓋國家透過行政機關介入資訊治理所形成之新型監管架構。本文將綜合分析各種管制模式之正當性與界限，探討國家—平台—個人之間如何形塑出新的權利與義務配置。

在地域範圍上，本文以美國、歐盟及台灣三地法制為主要觀察對象：美國作為最早發展平台責任制度之法域，其「通訊端正法」(Communications Decency Act, CDA)第 230 條所建構之廣泛免責制度與其憲法保障結構具重要參考價值；歐盟則透過「電子商務指令」(E-Commerce Directive, 2000/31/EC)與「數位服務法」(Digital Services Act, DSA)建立層級化之平台責任架構，強調基本權保護與程序正義；台灣方面，則以 2022 年公布之「數位中介服務法草案」為分析重點，評估其對既有言論自由保障體系可能產生之衝擊與發展潛力。

此外，網路平台之管制問題，實際上涉及「國家—平台—使用者」之三面關係。從國家可採取之管制手段觀之，當國家意圖介入資訊內容之流通時，既可能

直接規範使用者言論，亦可能轉而要求平台履行一定之內容管理義務。惟前者即屬於傳統言論自由理論所探討之「國家—人民」對抗結構，其所引發之憲法問題，已有較為成熟之理論與審查架構可資應對；相對而言，當國家以平台作為規制對象時，則不僅可能間接影響使用者言論自由，更進一步引發關於平台本身言論自由之相關爭議。基於本文題旨為「言論自由下之網路平台責任與行政管制」，故以下將聚焦於國家對平台所為之規範行為，即「國家—平台」關係所引發之法律責任與制度設計問題，而不另行探討國家對個別使用者言論之直接管制。

第二項 研究方法

本文屬於一篇以憲法理論與比較法制為基礎之制度評析研究，所採研究方法如下：首先，本文將採取「文獻分析法」，透過蒐集與整理憲法理論、平台責任制度及網路管制架構等領域之相關學術著作、期刊論文與各國官方資料，釐清傳統言論自由保障體系之理論基礎與核心預設，並分析其在網路平台治理場域中所面臨之挑戰。

其次，本文運用「比較法方法」，選取美國、歐盟與台灣為主要觀察對象，探討各國如何面對平台責任與言論自由之衝突，並分析其法律制度對國家干預範圍與平台義務內涵之界定差異。美國不僅是全球最早面對大型網路平台治理問題之國家，其「通訊端正法」第 230 條更係提供平台免責制度的重要典範；同時，美國亦為眾多大型網路平台企業之設立地，其國內法對全球平台行為具有重要且實質的規範效果。歐盟方面，則以「數位服務法」為代表，發展出一套以風險導向與平台義務為核心的創新規範體系，不僅在制度設計上具高度系統性，亦引領其他國家仿效，展現其在全球網路治理領域的引領地位。相較之下，台灣目前正處於數位平台法制建構的關鍵階段，面對美歐兩大模式之取捨與整合，尤須審慎評估其適用可行性與潛在影響，故本文選取美國與歐盟為主要比較對象，以提供台灣立法設計之制度參照。

再者，本文使用「管制理論分析法」，借鏡德國新行政法學之方法論，從「管制主體、管制客體、管制目的、管制機制、管制效力」等核心要素出發⁴，觀察平台責任法制中法律作為政策工具之功能，進一步分析法律規範如何在不同權利與利益之間進行調和，並評估其作為國家干預手段的正當性與實效性，進而檢驗整體網路平台管制制度在基本權保障與政策目標實現上的規範能力。

第三節 研究架構

本文共分為六章，各章內容安排如下：

第一章為緒論，說明本文之研究動機與問題意識、研究範圍、研究方法與研究架構，並以近年具代表性之爭議事件作為問題導入，指出當代網路平台在言論流通中所扮演角色之轉變，已對傳統以國家為唯一干預主體之憲法保障體系造成挑戰，進而提出本文欲探討之核心問題。

第二章回顧傳統言論自由理論，探討其在憲法體系中的正當性基礎與演變歷程，並分析各理論（如思想市場理論、健全民主程序理論與自我實現理論）所建構之基本假設，作為後續評估平台責任模式是否與憲法價值相容之理論依據。

第三章分析網路時代下言論自由所面臨之挑戰，聚焦於平台高度集中、演算法之不透明性與內容審查權力擴張等重大轉變，並以具體案例說明現行制度於保障多元言論與抑制資訊濫用之困境。

第四章則比較美國、歐盟與台灣三法域對於平台責任之制度設計，說明其在免責條件、審查義務與國家干預範圍等面向之異同，並評析各法制在回應數位治理挑戰時所採取之憲法解釋與實務發展。

第五章進一步評析我國「數位中介服務法」草案，檢視其制度架構是否足以平衡言論自由保障與公共秩序維護，並評估該草案於制度選擇上對國家、平台與用戶三方角色之定位是否清晰，進而提出具體修正建議與規範路徑。

⁴ 林明鏘（2019），《德國新行政法》，二版，五南，頁 60-65。

第六章為結論，統整全文論述成果，回應本文所提出之問題意識，並試圖建構一套在網路時代中能夠兼顧言論自由與平台治理的制度架構。

第四節 文獻回顧

近年學界逐漸意識到，傳統言論自由理論在面對網路平台興起所帶來的言論環境變遷時，可能已難以充分回應當代挑戰。美國法學學者 Tim Wu 於〈Is the First Amendment Obsolete?〉一文中即開宗明義指出，現今影響言論傳遞效果的主因已與過往迥異，網路資訊的過度氾濫、假訊息的操縱，以及匿名言論等現象，反而使網路成為言論難以有效傳遞的主要障礙⁵。此一觀點提醒本文，有必要重新思考憲法上言論自由的理論基礎，是否應因應網路技術與資訊流通結構之變遷而加以調整。

而針對上述問題，學界對網路平台責任與言論自由之關係雖已有初步討論，惟多侷限於特定制度或條文之分析，對不同制度類型與規範模式的比較與評價則尚有發展空間。在美國法制面向，學者郭戎晉於〈網路言論傳播中介者責任與其免責規範之研究－以美國通訊端正法實務發展為中心〉一文中，梳理了美國「通訊端正法」第 230 條的發展脈絡，指出該條在 Zeran 案確立之後，實已形成近乎絕對性之平台免責標準，背離了原初欲鼓勵網路平台自律的立法目的，並導致受害者難以尋求有效法律救濟⁶。本文即以該文所揭示之制度困境為切入點，進一步引入歐陸責任模式進行比較，試圖補足美國模式之不足。

延伸至美國各州層級之立法趨勢，學者許育典與其學生李霽恆於〈以美國佛羅里達州參議院第 7072 號法案為核心——從公共論壇理論與憲法適用對象論評析我國「數位中介服務法草案」之合憲性〉一文中，即針對州立法所採之具體管制手段進行評析。該文探討國家是否得以公共論壇理論，要求私人平台不得任意刪除用戶言論，並指出在美國憲法體系下，即便平台掌握龐大內容審查權限，仍

⁵ Tim Wu, *Is the first Amendment Obsolete?*, 117 MICH. L. REV. 547, 551-554(2018).

⁶ 郭戎晉(2011)，〈網路言論傳播中介者責任與其免責規範之研究－以美國通訊端正法實務發展為中心〉，《科技法律透析》，23 卷 4 期，頁 27-31。

屬私人主體，依法享有編輯控制權，難以將其定位為承擔公共義務之憲法拘束對象⁷。此一分析對我國未來立法設計具有重要啟示，亦即在思考平台規範架構時，應審慎界定其憲法地位與法律責任範圍，避免將平台一律視為公權力之延伸，而忽略其本身亦受基本權保障之事實。

歐陸法制方面，學者蘇慧婕於〈正當平台程序作為網路中介者的免責要件：德國網路執行法的合憲性評析〉一文中，強調在面對違法內容大量湧現、司法資源有限之條件下，德國選擇課予平台法律義務與罰鍰，藉由強化平台治理機制以落實基本權保障，並認為國家介入乃合憲且必要之手段⁸。此一觀察促使本文進一步思考，在我國目前針對網路平台內容管制之立法仍顯不足的情況下，應如何透過制度設計引導平台建立正當程序、明確責任基準，以彌補自律不足所造成之基本權保障落差。

最後，在台灣法制面向，學者林家暘於〈2022 年數位中介服務法草案爭議評析〉一文中，詳細指出草案在條文邏輯、平台義務界定與行政權限配置等層面均存重大爭議，尤以資訊限制令與加註警示制度涉及憲法疑義⁹。該文作為草案實務問題之初步整理，為本文後續針對該草案進行規範正當性與制度定位分析提供基礎，本文將嘗試更進一步釐清其與言論自由保障間之潛在衝突與調和可能。

⁷ 許育典、李霽恆（2023），〈政府監管大型社交網路平台審查言論的合憲性探討－以美國佛羅里達州參議院第 7072 號法案為核心〉，《國立中正大學法學集刊》，80 期，頁 24-35。

⁸ 蘇慧婕（2020），〈正當平台程序作為網路中介者的免責要件：德國網路執行法的合憲性評析〉，《臺大法學論叢》，49 卷 4 期，頁 1949-1950。

⁹ 林家暘（2022），〈2022 年數位中介服務法草案爭議評析〉，《教育暨資訊科技法學評論》，9 期，頁 132-143。

第二章 傳統言論自由保障架構

本章旨在建構後續討論網路平台規範議題所依據之理論基礎，透過梳理傳統言論自由之憲法內涵與各主要法制之保障方式，釐清言論自由作為憲法基本權之正當性基礎與制度邏輯。全章共分為四節，首先，第一節說明言論自由之憲法基礎，探討其在民主憲政體系中所承擔之功能與制度意義；第二節至第四節則依序介紹美國、歐盟與台灣三種法制中對言論自由之傳統保障架構，分析其憲法條文、學理基礎與實務判決所反映之制度特徵與解釋取向，作為第三章進一步比較數位時代下各法制回應當代言論自由挑戰之基礎；最後，第五節將統整前述各節之重點觀察，指出傳統理論下所建構之言論自由保障模式，隨著數位時代的來臨，已面臨諸多挑戰，並為第三章進一步分析網路時代下的言論自由問題奠定基礎。

第一節 言論自由之憲法基礎

本節旨在釐清言論自由於憲法保障體系中的基本內涵與正當性基礎。為達成此一目的，本文將分為三項進行說明。首先，說明言論自由的基本定義與其在國際人權法與各國憲法中的地位；其次，進一步從理論層面探討言論自由應予憲法保障的價值理由，依據現行學說與判例見解，歸納出三種主要理論基礎，分別強調其促進真理發現、健全民主程序與個人自我實現的功能；最後，聚焦於言論自由之分類問題，說明在不同言論形式與內容價值的脈絡下，何者構成憲法所保障之「言論」，藉此釐清言論自由在具體適用時之保障範圍與界線。

第一項 言論自由之定義

言論自由作為民主社會的重要基石，確保人們得以透過言論將內心的信念與價值觀外化，形塑個人認同並與社會互動，因此在全球廣受重視，並獲得諸多國際公約的廣泛承認與保障；例如「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)第 19 條、「公民與政治權利國際公約」(International Covenant on Civil and Political Rights)第 19 條，及「歐洲人權公約」(European Convention on Human Rights)皆明文賦予言論自由保障。「世界人權宣言」第 19 條規定，人人享有不

受干涉的持有意見自由，並可透過任何媒介、不受國界限制地尋求、接受及傳播資訊與思想，確立言論自由作為普世人權的核心價值，雖然該宣言本身不具法律拘束力，但對後續人權公約的制定影響深遠¹⁰。「公民與政治權利國際公約」第 19 條則進一步給予言論自由法律層面的保障，明文保障個人有持有意見與表達自由的權利，並涵蓋尋求、接受及傳播資訊的自由；然而，該條款亦規定，政府可在「符合法律規定」的前提下，基於國家安全、公共秩序、公眾健康或道德等特定目的對言論自由進行適當限制，確保民主社會的整體利益¹¹。相較之下，「歐洲人權公約」第 10 條在承襲相同精神的同時，進一步強調表達自由對民主社會的重要性，保障個人持有意見、接收與傳播資訊的權利，並明確指出政府在行使權力時，不得濫用干預措施以壓制言論自由，唯有在符合法律規定且符合民主社會所必要的情況下，才可對言論自由進行適當限制¹²。

世界各國的憲法亦承襲了國際公約的精神，普遍在內國憲法中明確保障言論自由，然而各國憲法對言論自由的規定通常相當簡潔，未對其具體適用範圍與限制條件加以詳述，例如「美國聯邦憲法」(Constitution of the United States) 第一修正條款僅規定，政府不得立法侵害言論與出版自由¹³；「歐洲聯盟基本權利憲

¹⁰ Universal Declaration of Human Rights (1948), Article 19: “Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.”

¹¹ International Covenant on Civil and Political Rights (1996), Article 19: 1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference. 2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice. 3. The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary: (a) For respect of the rights or reputations of others; (b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.

¹² Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950), Article 10: 1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises. 2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

¹³ U.S. Const. amend. I: “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of

章」(Charter of Fundamental Rights of the European Union)第11條則明定，人人享有言論自由，此權利包括持有意見，以及不受公權力干涉地獲取及傳遞資訊與思想¹⁴；而我國憲法則於第十一條保障「人民有言論、講學、著作及出版之自由」¹⁵。由於憲法條文多以簡要方式表述其原則，導致在適用與解釋上存在一定的模糊空間，使學界與司法實務必須透過補充解釋與個案判斷來釐清具體範圍，這既帶來法律適用的挑戰，也為因應社會變遷提供了一定的彈性¹⁶。

第二項 言論自由之價值

憲法保障特定權利的理由，往往根植於這些權利對於個人與社會的核心價值，而言論自由亦是如此，其並非孤立於社會結構與法治體系之外的抽象權利，它的正當性來自於其對於個人、社會乃至國家運作的深遠影響；此外，從價值層面切入，還能幫助我們理解言論自由的適用範圍與限制理由，易言之，言論自由的保障並非絕對，它與其他權利或公共利益可能發生衝突，例如隱私權、名譽權或其他公共利益，而在面對這些矛盾時，理解言論自由的價值能提供權衡的理論依據；甚者，從言論自由的價值出發，也能幫助吾人回應社會對言論自由的質疑，例如為何需要保護某些可能會對公益造成負面效應的言論？從言論自由價值的角度來看，這些言論或許短期內會引發爭議，但長遠來看，它們對於促進多元意見與防止意見壟斷具有重要作用。因此，若要探討憲法為何要保障言論自由，從言論自由的價值切入是一個具說服力的觀點；而從現行學說與實務判決的角度來看，憲法保障言論自由的理論基礎，主要可以通過三種理論來加以解釋。

(一) 追求真理：「思想市場理論」(The classic marketplace of ideas model)
是美國法律中用以解釋和支持憲法第一修正條款保障言論自由的一個經典比喻，

the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.”

¹⁴ Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012), Article 11: 1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. 2. The freedom and pluralism of the media shall be respected.

¹⁵ 中華民國憲法第11條。

¹⁶ Daneil A. Farber (2010), THE FIRST AMENDMENT. Foundation Press, 1-2；劉靜怡(2004)，〈言論自由：第一講「言論自由」導論〉，《月旦法學教室》，26期，頁73。

最早可追溯至英國哲學家 John Milton。不過在法律領域中，該理論是由美國大法官 Holmes 於 1919 年在 *Abrams v. United States* 案件的反對意見引入美國法理；他在意見中指出：「檢驗真理的最佳方式，在於思想能否在市場競爭中被廣泛接受¹⁷。」這一理論的核心假設是：只要不受政府干預，透過激烈且自由的辯論，人們便能發現真理，或至少尋找到解決社會問題的最佳觀點或方案；對 Holmes 大法官而言，一個運作良好的思想市場，無論其進展方向如何，最終都能確保社會朝向正確的軌跡發展¹⁸。支持此一理論的學者提出三種可能的情境：首先，如果異端意見中包含真理，而我們對其加以壓制，就會失去以真理取代錯誤的機會；其次，如果既有觀點與相反意見各自擁有部分真理，則透過公開討論的激盪，有助於真理的發現；最後，即使相反觀點完全錯誤，且多數觀點包含完整的真理，若不經過辯論或受到其他觀點的挑戰，此一真理也可能演變成為偏見或陳腐的思想，最終未能發揮其應有的正向效果。因此，此一學說的支持者認為，言論自由的價值不在於保護個別言論對發表言論之人本身的利益，而是在於通過不受阻礙的討論，促進整體社會對真理的發現；這樣的社會利益是十分龐大，反之，因保障言論自由所可能造成的危害卻微乎其微，因此社會應避免對言論活動施加不必要的限制¹⁹。

繼 Holmes 大法官之後，美國最高法院在決定哪些言論應受到保護時，也時常依賴「思想市場理論」，例如著名的「明顯而立即的危險」標準，便是在重申思想市場理論的結論。具體來說，危險必須是「明顯的」，以防止因非理性的恐懼而壓制言論；而危險也必須是「立即的」，因為如果有充分討論的機會，或有時間通過討論揭露虛假與錯誤，則應採取的補救措施是增加「更多的言論」，即

¹⁷ *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919).

¹⁸ Stanley Ingber, *The Marketplace of Ideas: A Legitimizing Myth*, 1984 DUKE L.J. 1, 2-3 (1984).

¹⁹ C. Edwin Baker, *Scope of the First Amendment Freedom of Speech*, 25 UCLA L. REV. 964, 964-966 (1978).

便有害的後果可能發生，基於相信理性與討論的立場，也應接受這樣的結果，因為此為經過雙方辯論後，人們所做出的選擇²⁰。

然而，要使言論市場能夠有效運作，首要條件是確保各種觀點都能夠順利進入市場，任何形式的障礙都須先被排除，否則那些本應在市場中脫穎而出的觀點，可能會在尚未充分表達前就被排除在外，這種情況不僅會削弱市場的競爭活力，還會使言論市場無法實現其應有的功能，即無從充分促進真理的發現和多元觀點的交流²¹。

（二）健全民主程序：民主制度的基石是民眾對公共議題的充分討論與自由決策，使民眾得以在各種觀點和資訊之間進行比較，從而達成明智的決定，而言論自由正是實現此一理想的必要條件；申言之，言論自由要求所有與公共議題相關的觀點和資訊都能夠被自由表達²²，無論其被視為是正確或錯誤的、明智或不明智的，民主政治的精髓便是在於民眾自身必須對意見的明智與否進行判斷，而不是由外部權威代為決定，因此，任何試圖基於「觀點」的對錯來限制言論的行為，都必定會損害民主制度的核心。

世界各國憲法言論自由之規定，正是為了防止社會中，針對重要觀點討論的權利被剝奪，進而導致公共利益規劃的不平衡與缺陷；言論自由保障的不僅僅是個體表達的權利，更是民主社會在面對多元觀點時的包容，促進民眾對重大公共議題的充分理解與自由選擇，而非為了維護抽象的個人權利²³。

（三）追求自我實現：從社會契約理論的視角來看，若期望個人能夠遵守社會的集體決定，亦即遵守法律規則，那麼國家就必須尊重每位個體的尊嚴（dignity）與自主性（autonomy）；換言之，國家的每項決策都應該將個人視為目的，而非僅僅將其當作達成某些政策或目標的手段。若國家缺乏此種對個體的尊

²⁰ *Id.*, at 967-969.

²¹ Farber, *supra* note 16, at 3-5.

²² Alexander Meiklejohn (1948), FREE SPEECH AND ITS RELATION TO SELF-GOVERNMENT. Harper, 22-27.

²³ *Id.*

重，人民很輕易的便會淪為他人理想或欲望的工具，或成為被權力操控的對象，進而喪失其作為權利個體的基本尊嚴和價值，此種情況不僅剝奪了個人的自主性，也削弱了人類作為負有理性、選擇能力而存在的意義²⁴。

這一觀點若套用於言論自由的情境下，我們可以看出，言論自由的價值正是在於讓人類個體能夠在無外界干預的環境中，充分運用其天生具備的能力，進一步實現自我尊重與追求自我實現；換句話說，言論自由不僅僅是讓個體能夠表達自我觀點與想法，它還是一種保障，讓每個人能夠不受限制地創造和表達自己內心的思想，無論是通過語言、文字、藝術還是音樂等多樣化的形式進行表達，這些創作和表達的過程，既是為了與他人進行交流和溝通，也是一個人根據自身理性與價值觀所做出的選擇和決定²⁵。

綜上所述，學界常以「思想市場」、「民主程序」與「自我實現」三種理論作為言論自由正當性之理論基礎，以下表格即歸納各理論之核心概念與相關學說依據，以利進一步比較與分析：

【表格 1】言論自由憲法保障之三大核心理論比較

理論名稱	核心概念	應用及影響
思想市場理論	透過不受政府干預的公開辯論，促進真理發現與多元觀點交流	經由 Holmes 大法官於 Abrams 案引入美國法制中，影響「明顯而立即危險」標準的形成，重視言論市場之開放性
健全民主程序理論	保障公共議題中意見自由表達，使民眾可自主參與民主決策	建基於民主制度運作需求，強調資訊流通與意見競爭的必要性，被各國憲法用以正當化公共討論之保障，及防止言論壟斷
自我實現理論	實現個體尊嚴與自主性，使個人得以自由表達與創造思想	源自社會契約論，主張國家應視個人為目的，保障其表達自由，支撐對創作、藝術、音樂等多元表達形式之憲法保障

²⁴ Baker, *supra* note 19, at 990-992.

²⁵ David A. J. Richards, *Free Speech and Obscenity Law: Toward a Moral Theory of the First Amendment*, 123 U. PA. L. REV. 45, 62 (1974).

※資料來源：本文自製。

第三項 言論自由之分類

若要深入討論言論自由議題，理解「言論」的內涵是不可或缺的起點。言論自由的核心問題並非僅止於判斷某段表達是否應受到憲法保障，而是首先確定該表達是否符合憲法中「言論」的定義²⁶；換言之，並非所有形式的表達都能被視為憲法意義上的「言論」，若言論自由承載著特定的目標與價值，那麼「言論」的範疇就必須設有界限，以免概念模糊化，影響其應有的保障功能。因此，在此種角度下，每一個言論自由案件都必然涉及兩個基本問題；其一，是判定某項表達是否屬於憲法保護的「言論」範疇，這是最根本且最優先的問題，唯有在確認該表達構成「言論」後，方能進一步討論第二個問題，也就是其應享有的憲法保護程度，包括保護的強度、適用範圍，以及如何在具體情境中平衡與其他權益間的衝突。總結來說，釐清「言論」的定義，不僅是對案件分析的必要準備，更關乎對憲法原意的忠實體現，若未能明確界定何為「言論」，將可能導致對言論自由價值的侵蝕²⁷。

第一款 言論之形式分類

一般而言，言論自由所保障的「言論」，從字面意義來看，主要指透過口語表達或書面文字傳遞意見的言詞，亦即所謂的「純言論」(pure speech)。此種理解與多數立憲者在制定憲法時之初衷相符，其核心關注即在保障思想與意見的表達自由²⁸。然而，言論自由條款雖提供一套基本分類架構，其適用範圍的界定卻屢屢引發爭議，特別是在是否將特定「行為」納入保障對象時，如何劃定清晰且具操作性的界線，實屬一項長期且持續的挑戰。儘管條文本嘗試提供某種規範指引，其語義上的模糊性仍使司法實務面臨解釋困境，而這些困難可能源於言論自由內在之複雜性、條文本身之不確定性，亦與其作為憲法權利在面對社會變遷

²⁶ Tim Wu, *Machine Speech*, 161 U. PA. L. REV. 1495, 1500 (2013).

²⁷ R. George Wright, *What Counts as Speech in the First Place: Determining the Scope of the Free Speech Clause*, 37 PEPP. L. REV. 1217, 1218-1219 (2010).

²⁸ 林世宗 (1996)，《美國憲法言論自由之理論與闡釋》，初版，師大出版社，頁 53。

時所展現出的適應性密切相關。面對此一難題，學界與實務界遂發展出多元分析途徑，包括語義學、哲學思辨與歷史探究等方法，以期釐清憲法上「言論」概念的外延與內涵²⁹。

以美國判例法為例，聯邦最高法院於 1931 年的 *Stromberg v. California* 一案中，首次將「象徵性言論」納入憲法第一修正條款言論自由的保障範圍。法院認為，象徵性行為亦能構成意見表達，因此公然展示旗幟的行為，應可被視為言論的一種形式，並受到憲法保障³⁰。此案之後，聯邦最高法院陸續於 *Brown v. Louisiana* (1966)³¹、*United States v. O' Brien* (1968)³²及 *Texas v. Johnson* (1989)³³等判決中，確認靜坐抗議、焚毀徵兵證、焚燒國旗等行為均屬於象徵性言論，應受憲法保障。透過這一系列判決，聯邦最高法院實質上擴展了言論自由的保障範圍，從傳統言語形式延伸至各種非語言的表達方式，反映出其對「言論」之本質理解，已不再侷限於形式，而轉向實質內容與功能之判斷。

此一發展亦與當代學說之重新界定互相呼應。有學者主張，憲法所稱「言論」，之所以構成一項應受保障的基本權利，關鍵不在於其形式為語言、文字抑或行為，而在於該表達是否具有「意義傳遞」之功能。從憲法解釋論的視角觀之，言論自由所保障者，應為表意人與閱聽人之間，透過各種符碼與媒介所進行之溝通與意義交流。依此見解，只要一項表達具有「表意性」(expressiveness)與「社會性」或「主體間性」(intersubjectivity)，即能構成憲法上的言論。前者要求該行為能

²⁹ 許炳華 (2021)，〈新興溝通科技與言論自由－可能之定位暨思維〉，《國立中正大學法學集刊》，70 期，頁 8。

³⁰ *Stromberg v. California*, 283 U.S. 359 (1931). 聯邦最高法院首次將象徵性言論納入第一修正條款保障範圍。被告 Yetta Stromberg 因在夏令營帶領兒童向蘇聯旗幟宣誓，被控違反加州禁止展示紅旗的法條，法院認為該法條模糊不明，可能壓抑正當的政治表達，違反言論自由。

³¹ *Brown v. Louisiana*, 383 U.S. 131 (1966). 幾名非裔美國人學生進入位於路易斯安那州的一間公共圖書館，並通過靜坐的方式進行抗議，要求該圖書館不分種族對所有人開放；聯邦最高法院認定，靜坐抗議行為屬於憲法第一修正條款所保障的言論，並強調這種表達方式應該受到保護。

³² *U.S. v. O'Brien*, 391 U.S. 367 (1968). 聯邦最高法院認為美國人民公開燒毀自己的徵兵登記證行為，亦屬於言論之一種。

³³ *Texas v. Johnson*, 491 U.S. 397 (1989). 被告在德克薩斯州達拉斯市的共和黨全國大會前，公開焚燒美國國旗，藉此表達對美國外交政策的抗議，而聯邦最高法院同樣認為焚燒國旗構成受憲法保護的言論。

夠外顯並傳遞特定意涵，後者則強調其須存於主體間之社會互動脈絡中，而非孤立自足之獨白。無論其表現為文字、聲音、圖像、肢體動作、象徵符號，抑或其他形式，只要符合上述特質，皆應納入憲法保障之「言論」範圍³⁴。

基於此一「以意義為核心」的理解，言論之形式分類應不以外在表現為唯一依據，而應回歸其所承載的社會功能與表達價值加以判斷。公開演說、撰寫文章、出版書籍等傳統言論形式，自屬保障範圍，但凡能有效傳達思想、價值或意圖，並具有溝通功能之表現型態，亦應一體納入保護領域。是故，所謂「純粹言論」與「象徵性行為」之區分，在此脈絡下僅屬技術性分類，實不影響其受保障之本質。簡言之，言論自由之所以為民主憲政不可或缺的基石，關鍵不在於其形式之豐富性，而在於其作為社會意義流通機制所發揮的功能。釐清此一概念內涵，實不僅為劃定基本權保障範圍所不可或缺之前提，更是理解當代憲法下言論自由保障體系之基礎³⁵。

第二款 言論之價值分類

另一個值得思考的問題在於，憲法上「言論」的範疇是否應包括那些本身具有爭議性，甚至可能危害公共利益的言論形式，例如猥褻性言論、誹謗性言論等；換言之，此類言論是否應該因其性質而自始被排除於憲法所保障的言論自由之外？針對此問題，美國判例法之答案係肯定的，蓋不將某些價值較低之言論，納入憲法言論自由或表現自由的保護範疇，並允許政府得對此種言論進行管制，早已成為現今多數國家立法與司法實踐的普遍原則³⁶。

具體而言，在美國聯邦憲法的脈絡下，第一修正條款所保障的言論自由並非絕對性之權利，言論必須符合一定條件與情狀始會受到憲法之保障。詳言之，基於言論的內容與性質，通常可以將其劃分為以下二種類型，並分別受到不同密度

³⁴ 蘇慧婕（2017），〈言論管制的中立性－美國雙軌理論和德國一般法律理論的言語行為觀點分析〉，收於：李建良（編），《憲法解釋之理論與實務（第九輯）－憲政主義與人權理論的移植與深耕》，頁 209-212，中央研究院法律學研究所。

³⁵ 同前註，頁 210。

³⁶ 法治斌（1984），〈論出版自由與猥褻出版品之管制〉，《政大法學評論》，29 期，頁 166-177；劉靜怡（2005），〈言論自由：第四講 猥褻性言論與表現自由〉，《月旦法學教室》，32 期，頁 52。

之保護：第一類為政治性、宗教性、科學性等言論，屬於高價值言論，原則上受到憲法的全面保障，僅在特定例外情況下，方可能受到限制，例如言論的發表可能會產生明顯而立即的危險；第二類則涵蓋誹謗性、猥褻性等言論，屬於低價值言論，原則上不在憲法保障範圍內，僅在少數例外情況下才可能獲得允許³⁷。

以猥褻性言論為例，美國聯邦最高法院在 *Roth v. U.S.* 的案件中，指出猥褻的表達並不受到第一修正條款對言論和出版自由的保障；多數意見認為，第一修正條款的主要目的是在確保自由交流思想，從而促進政治與科學領域的真理追求、知識進步、及個人福祉，惟猥褻性言論與此等高尚目標無關，且猥褻之不當性已普遍被立法、法院與社會觀念所承認，因此不應受到第一修正條款的保護；法院更進一步指出，所有即使僅具有「最微小社會現實重要性」(the slightest redeeming social importance) 的思想，包括非正統的思想、具爭議的思想，甚至是與主流意見格格不入的思想，都應受到第一修正條款的全面保護，除非這些思想因侵犯更重要的利益而被排除；然而，猥褻性言論完全缺乏任何社會現實重要性，故而被憲法拒斥 (Obscenity is not within the area of constitutionally protected freedom of speech or press)³⁸。此項見解在 *Miller v. California* 一案中再次被重申，美國聯邦最高法院強調「淫穢內容不受第一修正條款的保護；一部作品若符合以下條件，則可經由州法律進行規制：其整體內容迎合性慾的低級興趣；以明顯冒犯的方式描述州法律具體定義的性行為；且整體而言不具有實質的文學、藝術、政治或科學價值³⁹。」

與上述判決類似的見解不僅止於出現在涉及猥褻性言論之案件，亦常見於其他有關低層級言論的相關爭議中。例如在 *Beauharnais v. Illinois* 案中，美國聯邦最高法院就誹謗性言論的爭議，認為「由於誹謗性言論並不屬於憲法保障的言論範疇，本院無需審視上訴人主張的相關爭議」、「由於誹謗性言論並不屬於憲法

³⁷ 林世宗 (1996)，同前註 28，頁 85。

³⁸ *Roth v. United States*, 354 U.S. 476 (1957).

³⁹ *Miller v. California*, 413 U.S. 15 (1973).

保障的言論範疇，因此無論是對我們還是對州法院而言，都無需考慮『明顯而立即的危險』這一理論背後的相關問題；顯然，沒有人會主張，例如猥褻性言論只有在證明存在此類情境時才能受到懲罰，而誹謗與此類言論同屬一類⁴⁰。」又或係針對「爭鬥性言論」(fighting words)，美國聯邦最高法院在 *Chaplinsky v. New Hampshire* 一案中認為「縱使對憲法保障的語言與其目的給予最廣泛的解釋，言論自由的權利並非在所有時間及情況下均為絕對，某些定義明確且範圍狹窄的言論類型，其預防與處罰從未被認為涉及任何憲法問題。這些類型包括猥褻與淫穢言論、褻瀆性言論、誹謗性言論，以及侮辱性或所謂的「爭鬥性言論」(fighting words)；這些言論因其本身的表達，即造成傷害或傾向於引發立即的和平破壞，並非思想闡述的必要部分，其對於追求真理的社會價值極為微小，以至於其所可能帶來的任何利益，明顯低於社會對於秩序與道德的利益⁴¹。」

相較於美國判例法，歐洲普遍採取不同的解釋途徑。例如在 *Handyside v. United Kingdom* 案中，歐洲人權法院首先指出，「言論自由不僅適用於社會普遍接受的資訊與觀點，也適用於可能冒犯、震撼或擾亂國家或社會某些群體的資訊與觀點」，法院需要做的是進一步對政府言論自由限制措施的「目的」與「必要性」進行監督。在本案中，法院認同英國法律的立法目的具正當性，即維護民主社會的道德標準，並確保未成年人的身心發展不受不良影響；至於必要性方面，法院認為，英國當局在適用法律時，確實考量了青少年讀者的影響，並判斷該書可能對其道德觀產生負面影響，因此法院認定英國政府對 *Handyside* 的處分並未違反「歐洲人權公約」第 10 條⁴²。換言之，歐洲人權法院並未以「高價值」與「低

⁴⁰ *Beauharnais v. Illinois*, 343 U.S. 250, 266 (1952).

⁴¹ *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U.S. 568 (1942).

⁴² *Handyside v. United Kingdom*, App. No. 5493/72, 1 Eur. H.R. Rep. 737 (1976). 涉及英國出版商 Richard Handyside 先生，其經營的出版社於 1971 年計畫發行「小紅學校手冊」(*The Little Red Schoolbook*)，該書因涵蓋性知識內容而引發爭議；此後，Handyside 先生被指控持有淫穢出版物以供銷售，並遭英國法院判處有罪；上訴未果後，他最終向歐洲人權法院(European Court of Human Rights)提起訴訟，指控英國政府的處分違反「歐洲人權公約」第 10 條之言論自由。

價值」言論作為區分是否受言論自由保障的標準，而是一律將所有言論納入言論自由的保障範圍，再透過比例原則來審查政府對言論的限制是否合理。

至於台灣則較傾向歐盟的做法，例如在釋字第 407 號解釋中，大法官並未將猥褻出版品直接排除在言論自由的保障範圍之外，而是指出：「出版品係人民表達思想與言論之重要媒介，……為憲法第十一條所保障」，但若其「內容妨害善良風俗、破壞社會安寧或影響公共秩序，國家仍得依法律加以限制」；釋字第 617 號解釋亦採取相同立場，大法官認為：「性言論之表現與性資訊之流通，不論是否出於營利目的，皆應受憲法對言論及出版自由的保障」，但國家仍得在符合憲法第 23 條規定的範圍內，以法律明確規定適當限制；這顯示台灣在言論自由的保障上，並未預先排除特定類型的言論，而是透過法律保留與比例原則來判斷其限制的正當性與必要性。

總結來說，針對低價值言論是否受憲法言論自由保障，各國的態度有所不同。美國採取排除保護的模式，認為這些言論本質上缺乏社會價值，因而不在此憲法第一修正條款的保障範圍內，政府可直接加以規範；歐洲則採取納入保護的模式，將所有言論先納入保障範圍，但允許政府基於維護社會秩序、公共道德等理由進行管制，法院再透過必要性測試來審查管制是否合理；相較之下，台灣的做法較接近歐洲模式，大法官並未將低價值言論直接排除在言論自由之外，而是透過法律保留與比例原則，確立國家在符合憲法限制條件下，得對特定類型的言論進行適當管制。

為更清楚比較不同法系對言論內容之價值分類與憲法保障範圍之界定，本文整理如下表，綜合整理美國、歐洲與台灣三者對於高、中、低價值言論之分類方式、法律評價與實務見解，藉以凸顯各國制度間之異同與交集：

【表格 2】言論價值分類與各國憲法保障比較

分類方式	定義或內容	美國立場	歐洲立場	台灣立場
------	-------	------	------	------

高價值言論	涉及政治、宗教、學術等公共議題，具有重大社會價值	全面保障，僅在極例外情況下可限制，例如言論構成明顯而立即的危險	納入保障，若欲限制，須視限制措施目的與必要性而定	憲法保障，受法律保留與比例原則約束
低價值言論	如猥褻、誹謗、爭鬥性言論，常被視為缺乏社會價值，甚至可能危害社會秩序	原則上排除在憲法保護之外	仍納入保障，視限制措施目的與必要性而定	仍納入保障，受法律保留與比例原則約束

※資料來源：本文自製。

第二節 美國言論自由之保障架構

第一項 美國憲法與言論自由之保障

如同前一節所述，美國聯邦憲法有關言論自由保障之規定，並非直接規定於憲法本文之中，而是另行制定於其後增訂的第一修正條款，條文內容為「國會不得制定有關下列事項的法律：確立一種宗教或禁止宗教信仰自由；剝奪人民言論及出版的自由；剝奪人民和平集會及向政府申訴請求補救損害之權利⁴³。」此乃因在美國憲法最初制定的七條條文中，並未包含任何明確保障言論自由的條款；此一情形可追溯至 1789 年制憲之時，當時的立憲者基於「列舉權」(enumerated powers) 的理論⁴⁴，認為聯邦政府之權力僅限於憲法所明確列舉的事項，而在憲法本文中，既未賦予聯邦政府得以限制或剝奪人民言論自由的權力，自然也不需特別設置條文以保障此項自由，不過此一立場在制憲過程中引發了廣泛的社會爭議。

⁴³ *Supra* note 13.

⁴⁴ 美國聯邦政府的權限係由各州透過聯邦憲法以明文列舉的方式予以授權；例如聯邦憲法第一條第八款詳細規定的各項事務，即為聯邦政府所享有的權限範疇；反之，凡未在憲法中明確列舉之事項，均不屬於聯邦政府的管轄範圍，而是保留給州政府，藉此維持州與聯邦之間的權力平衡。請參照林世宗（1996），同前註 28，頁 10。

民眾普遍要求在憲法中增修具體條文，以更明確地保護個人權利，免於受到聯邦政府侵害之可能；多個州更進一步以拒絕簽署聯邦憲法為籌碼，藉此促使國會採納明確的權利保障條款；而為了平息此些爭議，1789 年首次國會開議時，便迅速提出了被稱為「權利法案」(Bill of Rights) 的修正案草案，其中包括保障言論自由的第一修正條款，最終第一修正條款得以成為聯邦憲法的一部分，並從該時起與憲法本文一同發揮重要的憲政功能⁴⁵。

第二項 美國判例法上之言論自由審查原則

第一款 言論自由的事前審查

美國憲法第一修正條款雖未明文禁止政府在言論在進入思想自由市場前，進行事先審查，但隨著法院判決的發展，事先審查通常被視為應予以原則性禁止之措施；例如在 *Near v. Minnesota* 案，一家報社指控明尼蘇達州的地方官員與黑幫有所牽連，遭該州根據「公共妨害法」對報紙發布永久禁令，而最高法院認為該法律構成對言論的事前審查，違反美國憲法第一修正條款⁴⁶；此種看法也被後續美國法院判決沿用，確立了「除少數情況（如淫穢內容、煽動暴力或洩露軍事機密）外，政府不得進行事先審查或禁止出版」之原則⁴⁷，例如在 *New York Times Co. v. U.S.* 案，法院認為在極少的情況下，第一修正條款對事前審查的禁令可以被超越，例如當國家處於戰爭狀態時；不過，政府需證明該言論的發佈會「不可避免、直接且立即」導致嚴重危害的發生，且如果行政部門希望透過司法程序阻止言論發佈，則必須要負更重的舉證責任，接受法院的嚴格審查⁴⁸。換言之，即使言論的事前審查是基於上述少數特殊情況，美國法院仍然採取極為嚴格的審查標準，或可說其始終堅持事前審查在原則上違憲的立場⁴⁹。

⁴⁵ 林世宗（1996），同前註 28，頁 10-15。

⁴⁶ *Near v. Minnesota*, 283 U.S. 697 (1931).

⁴⁷ 吳庚、陳淳文（2013），《憲法理論與政府體制》，初版，作者自刊，頁 195-196。

⁴⁸ *New York Times Co. v. United States*, 403 U.S. 713 (1971).

⁴⁹ 劉靜怡（2004），同前註 16，頁 78。

另外，即便符合上述之特殊情況，仍須符合正當程序的要求，即提供言論受限制之人民適當的程序保障，才能被視為係合憲的事前審查。而所謂的適當程序保障，應包括三者要件：一、迅速且有效的司法救濟途徑與機會；二、政府需承擔證明事前審查必要性的舉證責任；三、作成事前審查決定前，給予言論受限制者陳述意見的機會，並進行言詞辯論⁵⁰。

第二款 言論自由的事後審查

（一）明顯而立即危險法則

1919 年的 *Schenck v. U.S.* 案，被告因分發傳單，認為徵兵制違反美國憲法第十三修正條款所禁止的強迫勞役，呼籲人們抵制徵兵制度，因而被控違反 1917 年的「間諜法」，理由是他的行為試圖妨礙軍事募兵。Holmes 大法官代表一致意見的法院指出：「每個行為的性質取決於其所發生的環境，……對言論自由最嚴格的保護，也不能保護一個人在劇院中虛假地喊『失火』並引發恐慌。同樣地，也無法保護某人免於因發表可能產生與武力等效效果的言論而被禁止。在每個案件中，關鍵問題是這些言論是否在特定環境下使用，且具有引發『明顯而立即危險』（clear and present danger）的本質。」最終，法院認為在美國處於戰爭時期，被告的言論將會構成對國家安全的明顯而立即的危險，因此政府對其提起訴訟並未違反憲法對言論自由的保障⁵¹。

然而，Holmes 大法官在本案中進一步指出，是否構成明顯而立即的危險，不僅僅取決於言論的內容，還需考慮言論發表時的客觀環境而定⁵²；其謂「當一個國家處於戰爭時，許多在和平時期可能被提及的言論，由於會對國家的努力造成阻礙，因此不會被容忍，法院也無法將其視為任何受到憲法保護的權利⁵³。」此也正是本案被告之敗訴原因，因為當時的戰爭背景使得對影響國家軍事力量的

⁵⁰ See *Freedman v. Maryland*, 380 U.S. 51 (1965)；劉靜怡（2004），同前註 16，頁 78-79。

⁵¹ *Schenck v. United States*, 249 U.S. 47 (1919).

⁵² 林子儀（1999），〈言論自由與內亂罪－「明顯而立即危險原則」之闡釋〉，收於：氏著，《言論自由與新聞自由》，頁 210，元照。

⁵³ *Freedman*, 380 U.S. 51.

言論容忍度較低，這些言論被認為對公共利益造成了明顯而立即的危險，因此得以對其進行管制。

在 Holmes 大法官提出「明顯而立即危險法則」(clear and present danger test)後的數年間，該法則雖迅速成為憲法言論自由領域中的一項重要原則，但其實際應用卻顯得不盡完善；許多判例在表面上似乎採納了該法則，但在實際裁判中，法庭並未提及「明顯而立即危險」之用詞，也未根據危險性的具體情狀進行事證分析⁵⁴；相反地，這一法則對於多數法官而言，僅被視為一種輔助工具，主要用於支持將被告定罪入獄的正當性；然而，Holmes 大法官本人對「明顯而立即危險法則」的維護態度尤為鮮明，他的論述不僅在理論上具有深刻的影響力，還吸引了 Brandeis 大法官的支持，兩位大法官透過六次協同意見書或不同意見書，攜手推動該法則的進一步發展與適用⁵⁵。

Brandeis 大法官在 *Whitney v. California* 案中，於協同意見書裡為「明顯而立即危險法則」賦予了更深層次的理論內涵。他指出：「那些通過革命贏得獨立的人並非懦夫，他們並不畏懼政治變革，也從未以犧牲自由為代價來推崇秩序。對於那些勇敢且自信的人而言，他們相信透過民眾主導的程序，得以展現自由無畏的理性推理，因此，任何因言論而產生的危險，都不應被視為『明顯而立即』的，除非所擔憂的危害迫在眉睫，以至於在全面討論之前便可能發生。若尚有時間能透過討論揭露虛假與謬誤，並藉由教育過程避免危害的發生，應採取的對策是更多的言論，而非強制的沉默。……僅僅因為對嚴重傷害的恐懼，並不足以成為壓制言論與集會自由的理由。過去，人們曾因害怕女巫而焚燒無辜婦女。然而，言論的功能正是要解放人們，讓他們擺脫非理性恐懼的束縛。若要正當化對言論自由的壓制，必須有合理的理由相信，允許言論自由將導致嚴重危險的發生；此外，還必須有合理的依據證明，所擔憂的危險是迫在眉睫且無法忽視的，同時也

⁵⁴ See *Gitlow v. New York*, 268 U.S. 652 (1925).

⁵⁵ Wallace Mendelson, *Clear and Present Danger—From Schenck to Dennis*, 52 COLUM. L. REV. 313, 314-315 (1952).

必須證明，所試圖防止的危害確實是極為嚴重的⁵⁶。」簡而言之，Brandeis 大法官認為，若要對人民的言論自由進行限制，必須滿足以下三項要件：第一，必須有危險存在；第二，該危險具有現時性；第三，危險須存在造成嚴重後果的可能性⁵⁷。

時至 1950 年代，受美國與蘇聯冷戰氛圍的影響，法院對言論自由的保障大幅縮減，呈現出較為保守的立場，其中最著名的案例為 *Dennis v. United States*，在該案中，首席大法官 Vinson 對「明顯而立即危險法則」的內涵進行了修正。判決認為，推翻政府的行為無論成功與否，對國家構成的危害都足以正當化政府限制相關言論的措施；大法官認為，「明顯而立即危險」的標準並不要求政府必須等到政變計劃完全成熟或即將執行時才採取行動。只要政府察覺到有團體試圖透過灌輸理念與策劃行動來推翻政府，就有必要提前干預，革命是否可能成功或其即時性，並非判斷是否應採取行動的標準，因為即使注定失敗的革命行動，仍可能對國家造成重大物質與政治上的損害⁵⁸。這種解釋實際上放寬了「明顯而立即危險法則」的適用標準，放棄了危險必須具有「現時性」的要件，轉而將其轉變為一種「衡量性」的法則⁵⁹；換言之，政府在決定是否對特定言論進行限制時，必須權衡言論可能引發的危險嚴重性與保障言論自由所帶來的社會利益，當某一言論可能導致的危害越嚴重時，政府所需證明的「明顯而立即危險」程度便可相應降低，在這種情況下，即使危險尚未迫在眉睫，政府仍然可以基於防範重大危害的必要性而介入進行管制。

然而，這樣的原則可能導致政府權力的過度擴張，特別是在對危害嚴重性的評估缺乏明確標準或帶有高度主觀性的情況下。為了回應這一問題，美國聯邦最高法院於 1969 年的 *Brandenburg v. Ohio* 案中，對「明顯而立即危險法則」進行了重新詮釋。本案中，被告 Brandenburg 為三 K 黨的領袖，他在一次三 K 黨集

⁵⁶ *Whitney v. California*, 274 U.S. 357, 375 (1927) (Brandeis, J., concurring).

⁵⁷ 林子儀 (1999)，同前註 52，頁 214。

⁵⁸ *Dennis v. United States*, 341 U.S. 494 (1951).

⁵⁹ 林子儀 (1999)，同前註 52，頁 214-217。

會上發表了一篇演說，隨後被俄亥俄州以「犯罪聯合主義法」起訴。該法律禁止「以犯罪、破壞活動、暴力或非法恐怖主義手段來實現工業或政治改革」的主張，也禁止「參與任何教導或倡導犯罪聯合主義教義的團體、組織或集會」。針對系爭法律，法院指出：「由於該法律的條文及其適用方式旨在懲罰單純的主張，並以刑事懲罰為手段，禁止僅僅為倡導所描述行動類型而進行的集會，因此該法律違反了憲法第一修正條款與第十四修正條款的保障。言論與出版自由不允許各州禁止使用武力或違反法律的主張，除非這種主張旨在煽動或引發即時非法行為，且有可能真正煽動或引發此類行為⁶⁰。」基於此判決，法院確立了被稱為「*Brandenburg* 之煽動立即非法行為法則」，並確立了該法則的三項具體要件：一、主觀上具有煽動非法行為的意圖；二、言論客觀上足以產生煽動效果；三、言論可能造成「立即」的非法行為⁶¹。此標準成為美國後續保障言論自由的司法準則，顯著提高了政府對言論進行限制的門檻，並更充分平衡了言論自由與公共利益之間的關係。

（二）雙軌理論

雙軌理論是美國實務界與學術界長期努力的成果，旨在提供一個具操作性的框架，用於判斷政府立法和行政管制措施是否符合憲法保障言論自由之要求，其發展起源可追溯至 1972 年 *Police Department of Chicago v. Mosley* 一案，當時 *Marshall* 大法官指出「憲法第一修正條款的核心在於，政府不得基於表達的訊息、觀點、主題或內容對其進行限制⁶²」，這一觀點成為雙軌理論形成的重要理論基礎⁶³。

在實際操作上，該理論需先判斷政府措施是屬於「針對言論內容的管制」還是「非針對言論內容的管制」，並根據這一區分採取不同的違憲審查標準，然而，

⁶⁰ *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969).

⁶¹ 林世宗（1996），同前註 28，頁 39。

⁶² *Police Dept. of City of Chicago v. Mosley*, 408 U.S. 92 (1972).

⁶³ 林子儀（1997），〈言論自由的限制與雙軌理論〉，收於：氏著，《言論自由與新聞自由》，頁 154，元照。；劉靜怡（2005），〈言論自由：第二講 言論自由的雙軌理論與雙階理論〉，《月旦法學教室》，28 期，頁 43。

該理論的挑戰便在於如何準確區分這兩種類型的管制。從文義解釋的角度來看，若政府的規範措施，直接針對言論所傳達的訊息或觀點內容，即屬於針對言論內容的管制；相反地，若規範措施並未直接涉及言論所傳達的訊息或觀點內容，例如僅是針對言論發表之「時間、方式、地點」的管制，則屬於非針對言論內容的管制；不過，儘管此類分類標準清晰明確，卻忽略了某些表面上非針對言論內容的管制，實際上卻可能對言論造成重大壓制效果的情況；此外，政府也可能採取間接方式規避審查，例如透過不明確提及內容的手段實現對特定觀點的壓制，進一步模糊了管制的性質，削弱文義解釋作為判斷依據的可靠性。

因此，除了文義解釋外，學者進一步提出以政府的「管制目的」作為判斷標準的方法。如果政府的管制目的在於影響言論的「傳播效果」，例如名義上針對言論發表的「時間、方式或地點」進行限制，但實質上是為了避免公眾接收到特定訊息內容並受到影響，則可認定為是「針對言論內容的管制」；相對而言，若管制目的與言論的「傳播效果」無關，則屬於「非針對言論內容的管制」⁶⁴。

關於兩類管制所適用的司法審查基準，對於「言論內容的限制」，通常進一步遵循雙階理論，將受限制的言論區分為高價值言論與低價值言論，高價值言論需接受嚴格審查基準，而低價值言論則以類型化的利益衡量進行評估（詳見下部分論述）；相較之下，對於「非針對言論內容的限制」，適用的審查基準則相對寬鬆⁶⁵。

（三）雙階理論

雙階理論源自美國最高法院 *Murphy* 大法官在 *Chaplinsky v. New Hampshire* 案中的旁論，認為言論自由的保障並非絕對，而是可以根據言論的性質進行區分與限制。*Murphy* 大法官指出，有些類型的言論，因其缺乏社會價值且可能對公共秩序造成威脅，即使加以限制或處罰，也不會引發憲法上的爭議，例如淫穢、猥褻性言論、粗俗言論、誹謗性言論及挑釁性言論，這些言論既不涉及思想或價

⁶⁴ 同前註。

⁶⁵ 林子儀（1997），同前註 63，頁 140；許育典（2024），《憲法》，十四版，元照，頁 238。

值的表達，也未能在追求真理的過程中帶來實質利益，其可能的社會價值遠低於限制它們所能帶來的利益。

根據雙階理論，言論可分為「高價值言論」與「低價值言論」兩大類型。高價值言論，例如政治性言論，對民主社會的運作和公共利益具有核心意義，因此受到嚴格的憲法保障；而針對低價值言論的限制，美國法院通常採取「類型化的利益衡量」方法，即根據該言論的類型，平衡其可能的社會價值與公共利益，來界定在什麼情況下得以對低價值言論進行限制，例如在煽動性言論的情形下，只有當該言論旨在鼓動他人立即實施非法行為，或其目的是引發即刻的非法行為，並且該言論確實具有導致此種行為即時發生的可能性時，政府便得加以限制；相較之下，對於高價值言論的限制，則適用更為嚴格的審查標準，例如要求政府之管制措施必須通過「明顯而立即危險法則」之測試⁶⁶。

第三節 歐盟言論自由之保障架構

歐盟國家均為聯合國之會員國，並簽署了多項聯合國及歐洲區域性的人權公約，例如 1945 年的「聯合國憲章」、1948 年的「世界人權宣言」、1950 年的「歐洲人權公約」等；換言之，歐盟早期階段的人權保障，並非直接以條文或成文法的形式明確規定於歐盟的創設性條約或其他立法中，而是透過成員國的承諾、歐盟法院的司法解釋等間接方式融入歐盟法律體系⁶⁷。

如同上述，至 1957 年歐洲經濟共同體成立後，其創設性條約—「歐洲共同體條約」中並未具體規定人權保障，其原因在於歐洲共同體基於經濟因素的考量，將推動共同市場作為主要目標；此外，創始成員國認為國內法已經提供了足夠的人權保障，因此無需在该條約中另行規定⁶⁸。因此，歐盟有關基本權利之保障，長期以來主要是透過歐盟法院之努力，例如在 1969 年 *Stauder v. City of Ulm* 一案中，歐洲法院（Court of Justice of the European Union）認為即使當時「歐洲經

⁶⁶ 同前註，頁 233-234。

⁶⁷ 洪德欽（2006），〈緒論：歐洲聯盟人權保障之理念與建構〉，氏（編），《歐洲聯盟人權保障》，中央研究院歐美研究所，頁 1。

⁶⁸ 同前註，頁 2。

濟共同體條約」並未明確保障人民的基本權利，歐盟法律仍應遵循基本權利的原則⁶⁹，確立了歐盟法中人權保障方面的一個重要開端。此後，歐洲共同體或歐盟在多個公開場合均曾發表過與人權有關之宣言，例如部長理事會、歐洲議會及執委會，在 1977 年共同發表「在行使其權力並追求歐洲共同體目標的過程中，他們將重視並繼續尊重從成員國憲法與歐洲人權公約中獲得的基本權利之保護⁷⁰」、為推動歐洲內部市場的整合和促進成員國的進一步發展，歐洲共同體提出「單一歐洲法」(Single European Act, SEA)，並提到「歐洲人權公約」，強調人權保障是歐洲共同體發展中的一個基石⁷¹、1989 年歐洲議會決議作成「基本權利及自由宣言」、1998 年適逢「世界人權宣言」五十週年，再次發表與人權有關之宣言等⁷²。

1993 年歐洲聯盟成立後，「歐洲聯盟條約」將歐盟法院長久以來努力建立的人權保障原則納入，明確針對人權保障作成相關規定，強調尊重基本權利，進一步鞏固了歐盟在推進人權保護方面的法律基礎⁷³；在此基礎之上，歐洲聯盟於 2004 年 6 月，在政府間之首長會議上，就「歐洲憲法條約草案」達成共識，並於同年 10 月正式簽署「歐洲憲法條約」(Treaty establishing a Constitution for Europe)⁷⁴，將「歐盟基本權利憲章」納入並合併相關人權文件，創建一部超越條約的單一「歐洲憲法」法典；「歐盟基本權利憲章」的主要貢獻在於對過去數十年歐盟法院判例法的系統化與成文化，將權利的範圍予以明確界定，而非完全依賴司法機關以司法造法的方式進行解釋，其整合了歐洲五十年來的人權發展成果，將各

⁶⁹ Case 29/69, *Erich Stauder v. City of Ulm*, 17 November 1969.

⁷⁰ Joint declaration by the European Parliament, Council, and the Commission concerning the protection of fundamental rights and the ECHR(1977).

⁷¹ Single European Act (1987), Preamble: “Determined to transform relations as a whole among their States into a European Union, by establishing a single European market and strengthening political cooperation, thereby laying the foundations for an ever closer union among the peoples of Europe.”

⁷² 廖福特 (2006)，〈從人權宣言邁向人權法典－「歐洲聯盟基本權利憲章」之實踐〉，收於：洪德欽 (編)，《歐洲聯盟人權保障》，中央研究院歐美研究所，頁 13-15。

⁷³ 洪德欽 (2006)，同前註 67，頁 2。

⁷⁴ 李毓峰、劉書彬 (2006)，〈歐洲憲法條約建構下的歐盟政體〉，《人文及社會科學集刊》，19 卷第 1 期，頁 129。

類型人權集結於單一文件之中，其完備性在國際法領域中十分罕見⁷⁵；這部「歐洲憲法」法典的提出，雖然最終因為在法國、荷蘭的公投中遭到反對，而未被正式採納⁷⁶，但其中的「歐盟基本權利憲章」仍然被 2009 年生效的「里斯本條約」納入，進而被賦予法律效力，對人權保障發揮顯著的作用⁷⁷。

第一項 歐盟法律體系與言論自由

第一款 歐洲共同體條約

1957 年，「歐洲共同體條約」(Treaty Establishing the European Community, TEC)，又稱為「羅馬條約」，由比利時、德國、法國、義大利、盧森堡和荷蘭共同簽署，旨在設立一個共同市場，促進成員國之間的經濟整合與成長。具體而言，依據該條約第 2 條：「共同體的任務是通過建立共同市場和經濟及貨幣聯盟，並實施第 3 條和第 3a 條中提到的共同政策或活動，在共同體範圍內促進經濟活動的和諧、平衡與可持續發展，實現高水平的就業和社會保障、男女平等、可持續和非通脹性的增長、高度的競爭力與經濟表現的趨同、高水平的環境保護與質量提升、提高生活水準與生活品質，以及促進成員國之間的經濟和社會凝聚力與團結⁷⁸。」以及同條約第 38 至 47 條的共同農業政策、第 74 至第 84 條的交通政策、第 110 至第 116 條的共同貿易政策等⁷⁹，吾人不難看出「歐洲共同體條約」將主要焦點放在經濟層面，期盼建立了一個使商品、人民、服務和貨幣得以自由流通的市場，並且透過此種經濟合作，建立一個更緊密的歐洲共同體；因此，有關人權保障之部分，似乎並未特別著墨，僅有少數條文提及性別平等問題，例如第 119 條第 3 項的性別薪資平等原則⁸⁰、141 條第 4 項規定各國應儘可能實現男女在待

⁷⁵ 廖福特 (2006)，同前註 72，頁 11。

⁷⁶ European Parliament, DRAFT TREATY ESTABLISHING A CONSTITUTION FOR EUROPE, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/draft-treaty-establishing-a-constitution-for-europe> (last visited 2024/12/20)。

⁷⁷ Nicola-Ann Hardwick (2011)，*The Treaty of Lisbon: An Analysis*, E-International Relations, <https://www.e-ir.info/2011/02/22/the-treaty-of-lisbon-an-analysis/> (last visited 2024/12/11)。

⁷⁸ Treaty establishing the European Community (1957), Article 2.

⁷⁹ Treaty of Rome (1957), Article 38-47, 74-84, 110-116.

⁸⁰ *Supra* note 78, Article 119(3): “The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 251, and after consulting the Economic and Social Committee, shall adopt measures to ensure the application of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters

遇上完全平等，並須採取必要措施消除任何形式的性別歧視⁸¹。至於本文主要探討的言論自由，甚或是其他基本人權，均未在「歐洲共同體條約」中作為單獨條文被明確規定，對除性別以外之人權保障相對不足，需待後續「歐洲聯盟條約」的簽訂，相關權利及言論自由的保障才逐漸得到進一步的發展與強化。

第二款 歐洲聯盟條約

「歐洲聯盟條約」(Treaty on European Union, TEU)起源於 1992 年的「馬斯垂克條約」，透過明確闡述歐盟的成立宗旨及中央機構的治理架構，奠定了歐盟法律的核心基礎；該條約標誌著歐洲統合的重要轉折，從以經濟發展為主要目標的階段，轉向會員國間的政治整合，確立了歐洲聯盟(EU)作為歐洲經濟共同體(EEC)的繼任者。「歐洲聯盟條約」引入了三大支柱結構：首先是歐洲共同體，包括 EEC、歐洲煤鋼共同體(ECSC)和歐洲原子能共同體(EURATOM)；其次是共同外交與安全政策(CFSP)；最後是刑事事務領域的警察與司法合作(PJCC)；此外，條約還開啟了經濟與貨幣聯盟(EMU)，擴展了社會政策的範疇，並引入了歐盟公民身份，賦予公民在國家公民身份之外的權利⁸²。

隨著時間的推移，「歐洲聯盟條約」經歷了多次修訂以應對時代變遷和歐盟擴大帶來的挑戰。例如，1997 年的「阿姆斯特丹條約」強化了歐盟與公民的聯繫，並擴大了共同決策程序和多數決的適用範圍；2001 年的「尼斯條約」則著重解決機構改革的問題；2007 年的「里斯本條約」進一步整合歐盟法律架構，廢止了原有的三大支柱體系，並強化歐盟的民主正當性與政策效能，從其功能與地位的角度而言，現今的「歐洲聯盟條約」可以被視為如同歐盟的憲法，為歐盟的法律與政治框架提供了穩固基礎⁸³。

of employment and occupation, including the principle of equal pay for equal work or work of equal value.”

⁸¹ *Supra* note 78, Article 141(4): “With a view to ensuring full equality in practice between men and women in working life, the principle of equal treatment shall not prevent any Member State from maintaining or adopting measures providing for specific advantages in order to make it easier for the underrepresented sex to pursue a vocational activity or to prevent or compensate for disadvantages in professional careers.”

⁸² Treaty on European Union.

⁸³ *Id.*

具體條文中，「歐洲聯盟條約」的前言確認了保障人權與自由之原則，「從歐洲文化、宗教與人文主義遺產汲取靈感，從中孕育出不可侵犯且不可剝奪的人類權利、自由、民主、平等及法治等普世價值⁸⁴」；此外，第 2 條宣示歐盟將「尊重人類尊嚴、自由、民主、平等、法治與人權⁸⁵」，同時第 6 條第 3 項規定「歐盟應遵循歐盟法律系統內的基本價值，尤其是民主、法治、人權與基本自由，這些價值應該在所有成員國內得到保護和尊重⁸⁶。」至於有關言論自由之保障，「歐洲聯盟條約」第 11 條第 1 項規定「應透過適當的方式，提供公民或代表組織機會，讓他們能在歐盟的所有區域內，表達並公開交流意見⁸⁷。」且依該條約第 19 條第 1 項，當前述原則並未被遵守時，將交由歐盟法院解決相關爭議，藉此使歐盟公民之權利得到維護⁸⁸。

總結來說，「歐洲聯盟條約」對言論自由及人權保障的重要性在於，首次設有明確、單獨的權利保障條文，並對成員國均有法律拘束力；透過前言對基本權利與自由的承諾、第 2 條對核心價值的確認，以及第 6 條、7 條和 11 條等相關規定，歐盟確立了言論自由作為其基本價值的重要地位。此外，歐盟法律制度，尤其是法律體系內對言論自由保障落實的監督機制，確保了成員國在行使言論自由權利時的透明性與合法性，並提供了有效的司法救濟途徑，進一步強化了言論

⁸⁴ *Supra* note 82, Preamble: “Drawing inspiration from the cultural, religious and humanist inheritance of Europe, from which have developed the universal values of the inviolable and inalienable rights of the human person, freedom, democracy, equality and the rule of law...”

⁸⁵ *Supra* note 82, Article 2: “The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.”

⁸⁶ *Supra* note 82, Article 6(3): “Fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, shall constitute general principles of the Union’s law.”

⁸⁷ *Supra* note 82, Article 11(1): “The institutions shall, by appropriate means, give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly exchange their views in all areas of Union action.”

⁸⁸ *Supra* note 82, Article 19(1): “The Court of Justice of the European Union shall include the Court of Justice, the General Court and specialised courts. It shall ensure that in the interpretation and application of the Treaties the law is observed. Member States shall provide remedies sufficient to ensure effective legal protection in the fields covered by Union law.”

自由的保障，這些措施促使成員國之間在言論自由方面須統一標準，並為公民在歐盟內部的自由表達提供了充分保障。

第三款 歐洲聯盟基本權利憲章

言論自由之相關權利規定於歐盟「基本權利憲章」中的第 11 條，具體內容為「一、每個人都享有言論自由的權利，此權利包括持有意見的自由，以及在不受公權力干預和不受國界限制的情況下，接收和傳遞訊息及思想的自由。二、媒體的自由和多元性應受到尊重⁸⁹。」其關於言論自由權利的意涵及範疇，大致上承襲了「歐洲人權公約」第 10 條的相關規定⁹⁰。

另一方面，「基本權利憲章」第 52 條第 3 項規定該憲章第 11 條所保障的權利和自由，其含義和範圍應與「歐洲人權公約」第 10 條所保障的權利相同⁹¹；同時「基本權利憲章」第 53 條亦規定：「本憲章的任何條款均不得被解釋為限制或損害在人權和自由領域內受到以下法律承認的權利：歐盟法律和國際法，在其各自的適用範圍內，以及歐盟或所有成員國作為締約方所簽署的國際協議（包括歐洲人權公約）以及各成員國的憲法⁹²。」

簡言之，歐盟「基本權利憲章」第 11 條明確保障言論自由，涵蓋個人持有意見、接收與傳遞訊息和思想的權利，並強調媒體的自由與多元性應受到尊重。

⁸⁹ Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012), Article 11: 1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. 2. The freedom and pluralism of the media shall be respected.

⁹⁰ 「歐洲人權公約」第 10 條明確保障了每個人享有言論自由的權利，包括表達意見、接收和傳遞訊息與思想的自由，並排除政府機關的干涉，且這些自由無論在國界內外都受到保護；不過，雖然言論自由受到保障，但它並非絕對；因此，同公約第 10 條第 2 款允許在特定情況下對言論自由施加限制，這些限制必須符合法律規定，且為民主社會所必須，理由包括：國家安全、領土完整、公共安全、防止犯罪或混亂、保護健康或道德、保護他人名譽或權利、防止洩露保密訊息、維護司法機關的權威和公正性。詳見前註 12。

⁹¹ *Surpa* note 89, Article 52(3): “In so far as this Charter contains rights which correspond to rights guaranteed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the meaning and scope of those rights shall be the same as those laid down by the said Convention. This provision shall not prevent Union law providing more extensive protection.”

⁹² *Surpa* note 89, Article 53: “Nothing in this Charter shall be interpreted as restricting or adversely affecting human rights and fundamental freedoms as recognised, in their respective fields of application, by Union law and international law and by international agreements to which the Union, the Community or all the Member States are party, including the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and by the Member States’ constitutions.”

該條款的意涵與範圍大致與「歐洲人權公約」第 10 條相符，並在規範上承襲其對言論自由的保護精神；同時，「基本權利憲章」第 52 條第 3 項進一步確認這些權利的解釋應與「歐洲人權公約」保持一致，而第 53 條則確保「基本權利憲章」的條款不會限制或損害已由歐盟法律、國際法及成員國憲法設立的更高標準的人權保護。

第二項 歐盟法院對言論自由之解釋

根據「歐盟條約」第 19 條第 1 項的規定，歐盟法院涵蓋了歐洲法院（Court of Justice of the European Union）、普通法院（General Court of the European Union）以及專業法院（Specialised Courts of the European Union）；歐盟法律則包括基礎法、由歐盟機關制定的派生法、一般法律原則以及歐盟締結的國際條約等；法院在解釋與適用前述歐盟法律時，應確保法律的一致性與完整性；而前項第三款討論的「歐盟基本權利憲章」，屬於歐盟基礎法的重要組成部分，故歐洲法院需在相關判決中予以充分考量⁹³。

執此，自 2009 年歐盟基本權利憲章生效以來，當個案涉及言論自由之爭議時，歐盟法院勢必需考量憲章第 11 條保障言論自由之意旨；然而，儘管言論自由受到高度重視，但在實踐中，相關權利的行使可能面臨一定程度的限制。因此，根據本文檢索之結果，歐盟法院至今針對「歐盟基本權利憲章」第 11 條言論自由，雖尚未作成大量的判決，不過可以觀察出至今的相關判決，法院主要藉由憲章第 52 條第 1 項「法律保留原則」及「比例原則」的規定，來調和個案中的權益衝突，亦即要求任何對言論自由之限制，都應該要有法律依據，且唯有於具備必要性，並確實符合歐盟承認之利益或保護他人自由權利之必要者，始得為之⁹⁴。

⁹³ 陳靜慧（2015），〈歐盟法院之組織與功能〉，洪德欽、陳淳文（編），《歐盟法之基礎原則與實務發展（上）》，臺大出版中心，頁 103-105。

⁹⁴ *Surpa* note 89, Article 52(1): “Any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by this Charter must be provided for by law and respect the essence of those rights and freedoms. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest recognised by the Union or the need to protect the rights and freedoms of others.”

第一款 言論自由與公共利益

(一) Case C-547/14

2014 年時，Philip Morris Brands SARL 等公司提起針對英國衛生大臣根據歐盟指令 2014/40/EU（煙草產品指令）所採取措施的訴訟。該指令旨在規範煙草產品的生產、銷售和標籤，並試圖透過統一措施（例如煙草包裝上標明健康警語、限制煙草產品的廣告、促銷活動等），藉此減少煙草消費對健康的影響。Philip Morris Brands 等公司主張，該指令對其企業運營構成了過度限制，特別是對其受「歐盟基本權利憲章」第 11 條保障的言論自由及第 17 條保障的財產權方面造成干涉；同時，該等公司質疑該指令在比例原則上的妥適性，認為其過於嚴苛，不符合歐盟內部市場的需求。

本案法院認為禁止在煙草包裝的標籤、外部包裝以及香煙本身上，標示特定的元素及特徵，確實構成了一種對企業言論自由的干預。然而，法院認為這一干預未影響企業的言論自由，因為該條文對產品標籤進行了十分明確的控制，也就是僅禁止包含某些特定的元素及特徵；此外，本案中對言論自由的干預，目的在實現歐盟公認的重要公共利益—健康保護；詳言之，吸煙和暴露於煙霧已被證明是死亡、疾病和傷殘的主要原因，而「煙草產品指令」的規定，有助於防止促進煙草產品的流通及減少使用這些產品的誘因；最終，法院認為，「煙草產品指令」的有效性，應與各種基本權利的保護需求，以及社會中其他公共利益相互權衡；而本案法院傾向保護後者，即在吸煙已被證實有害且煙草易於成癮的背景下，人類健康的需求超越了案件中原告之言論自由保護⁹⁵。

(二) Case C-157/14

Neptune Distribution 公司銷售名為「Saint-Yorre」和「Vichy Célestins」的天然氣泡礦泉水。該公司在產品標籤和廣告中強調其產品的「低鹽」或「低鈉」的

⁹⁵ Case C-547/14, *Philip Morris Brands Sàrl v. Council of the European Union*, 8 March 2016.

特性，聲稱其鈉主要來源於碳酸氫鈉，而非氯化鈉（即食鹽），並以與牛奶鈉含量對比的方式進行宣傳，例如「St-Yorre 中的鈉主要是碳酸氫鈉，St-Yorre 每公升僅含 0.53 克鹽（或氯化鈉），比一公升牛奶還少！」2009 年，被法國競爭、消費與反欺詐管理局認為這些描述可能誤導消費者，因為即使產品氯化鈉含量低，其總鈉含量仍可能較高，因此要求該公司從標籤和廣告中移除相關描述；該公司不服系爭決定，故向法院提起訴訟。

歐洲法院（Court of Justice）認為，法國當局的決定乃係根據第 1924/2006 號規則（營養與健康訴求規則）及第 2009/54 號指令（天然礦泉水開採與行銷指令）作成，禁止天然礦泉水及其他水使用「非常低鈉/低鹽」或其他具有相同含義的聲稱，除非鈉含量不超過每 100 毫升 2 毫克或每升 20 毫克的限制，此二規定是在維護市場有效運行的同時，提供高水準的消費者保護；不過，既然企業以廣告口號傳遞商業資訊的情況，同樣受到「歐盟基本權利憲章」第 11 條的保護，則對其的限制便應符合同憲章第 52 條第 1 項比例原則的規定，而本案法院認為系爭二規定得以通過比例原則的審查，因其並未影響經營者的表達與資訊自由的實質內容，它們僅僅將有關天然礦泉水鈉或鹽含量的資訊，置於特定條件之下，且該規定所追求的高水平的人類健康保護和消費者保護，乃是歐盟肯認的正當一般利益，故判決 Neptune Distribution 公司敗訴⁹⁶。

第二款 言論自由與其他私人權利

除上述與公共利益攸關之判決外，歐盟法院至今關於言論自由之判決，並不僅限於審查政府機關對言論自由的限制措施，也涵蓋了一些由私人間爭議引發的案件；在這類案件中，爭議的核心通常不再是政府權力與個體權利之間的平衡，而是考驗法院如何妥善處理私人之間不同權利的競合與衝突，在各種不同具體情境下，審慎考量各方權利的重要性及影響，維護歐盟基本權利體系的動態平衡。

⁹⁶ Case C-157/14, *Société Neptune Distribution v. Ministre de l'Économie et des Finances*, 17 December 2015.

(一) Case C-516/17

本案涉及與德國聯邦議會成員 **Bech** 有關的著作權爭議，其主張 1988 年他以筆名發表了一篇手稿，該手稿的標題在未經其同意的情況下被出版社竄改，並且內文中一個重要的句子被刪減；此後，**Bech** 一直對該出版的內容存有疑義，認為文章的修改影響了原本應該傳達的訊息。多年來，為了證明自己的觀點，他曾向多家報社提供手稿副本，試圖展示其原創作品與經過篡改的版本之間的差異；此後，爭議在 2013 年進一步升級，當時一家經營網路新聞網站的公司 **Spiegel Online** 發表了一篇文章，不僅聲稱 **Bech** 的手稿內容並未被篡改，還公開了該手稿的原始版本以及相關文章的內容細節；更讓 **Bech** 不滿的是，**Spiegel Online** 在該文章中提供了手稿的下載超連結，允許用戶自行獲取這些資料。**Bech** 認為，**Spiegel Online** 的這一行為不僅損害了他的聲譽，還侵犯了他的著作權，進而向法院提起訴訟。

本案的核心法律爭點之一，即在於被告 **Spiegel Online** 所主張的言論自由是否能夠作為限制原告 **Bech** 著作權利的合法依據；具體而言，**Bech** 的著作權利包括重製作品的權利以及向公眾傳播作品的權利，這是著作權法所賦予作者的基本保護，而 **Spiegel Online** 的行為，包括將手稿的完整內容公開以及提供下載鏈接，無疑對原告的權利構成直接影響；該行為是否能以言論自由作為合理使用他人著作的正當依據，特別是其作為新聞媒體履行公共監督職責的一部分，乃此案件法律分析的關鍵。

本案法院援引 2001/29/EC（歐盟著作權指令）第 5 條第 3 項 c 款及 d 款，認為為促進受憲章第 11 條保障的言論自由及媒體自由，應允許平台向公眾提供資訊，而無需過度限制，故在合理可能的情況下，無需尋求著作權利持有人的事前許可；不過，前提是著作的使用符合訊息性目的（**informative purpose**），例如為了報導當前事件、教育與學術研究、公共利益等；且除非無法做到，還需標明來源及作者姓名。回到本案之討論，**Spiegel Online** 未指明 **Bech** 對該文獻內容的否

認，並沒有完整的報導當前事件，且未標明來源及作者姓名，故最終法院傾向保護原告之著作權，判決 *Bech* 勝訴⁹⁷。



第四節 台灣言論自由之保障架構

第一項 台灣憲法與言論自由保障

台灣憲法對於言論自由的保障，主要規定在憲法第十一條，該條明定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」此條文確立了人民享有自由表達意見的基本權利，並確保國家不得任意限制或干預個人言論；然而，言論自由並非絕對，依據憲法第 23 條的規定，國家在符合「法律保留原則」及「比例原則」的前提下，得對言論自由施加適當限制，藉此維護公共利益。

第二項 威權時期的言論自由管制與法制變遷

台灣言論自由的發展歷程，與歐美國家相比，有著不甚相同的歷史背景與演進脈絡。許多歐美國家自 18 至 20 世紀，即逐步將自由與民主作為憲政體制的核心價值，並透過憲法、權利法案及人權公約奠定穩固的言論自由保障體系；相較之下，台灣的民主化進程大幅落後，並歷經長達 38 年的戒嚴時期（1949-1987），政府以國家安全為由，透過法律對言論施加嚴格限制，例如「違警罰法」、「電影檢查法」、「出版法」等，其中最具影響力的規範則為「刑法」第 100 條與「懲治叛亂條例」第 2 條第 1 項，導致民眾的言論自由受到嚴重壓抑，異議聲音難以公開表達。然而，隨著台灣於 1980 年代末期，逐步邁入解嚴時代及終止動員戡亂，政治環境的變遷為言論自由的復甦帶來了契機；在憲政秩序轉型和公民意識抬頭的雙重推動下，台灣開始加速民主化進程，逐步建立較為完整的言論自由保障體系，使個人表達權利得以受到更有效的保護。

因此，當我們檢視台灣言論自由的發展時，必須認識到其在威權與民主兩個時代之間的動態交替，戒嚴時期對言論自由的壓抑如何影響了今日台灣的憲政設計，民主化過程中的社會抗爭與法律改革又如何塑造了現代言論自由的面貌，這

⁹⁷ Case C-516/17, *Spiegel Online GmbH v. Volker Bech*, 29 July 2019.

些問題不僅關乎台灣自身的法治經驗，也為我們理解不同政治體制下言論自由的多樣化表現提供了重要視角。

第一款 威權時期的言論管制措施

戰後施行於台灣的「刑法」，係由國民政府於 1934 年訂定，其中與言論自由有關之法條，規定於其第 100 條第 1 項之言論叛亂罪，具體內容為「意圖破壞國體、竊據國土或以非法之方法變更國憲、顛覆政府，而著手實行者，處七年以上有期徒刑；首謀者，處無期徒刑。」、第 2 項規定「預備或陰謀犯前項之罪者，處六月以上五年以下有期徒刑。」使得當時許多政治犯僅因發表反對政府的言論或參與相關活動，就被指控係屬叛亂行為，而面臨嚴峻的刑罰制裁；同時，條文使用許多不明確的構成要件描述，例如「意圖」、「預備」、「陰謀」等，使得執政者可以根據政治需要，隨意羅織罪名，靈活運用法律來打壓異議人士與政治上的反對者，為政府打壓異己提供了充分的法律依據⁹⁸。

另外，於 1949 年施行的「懲治叛亂條例」，其第 2 條第 1 項，即俗稱的「二條一」，規定「犯刑法第一百條第一項、第一百零一條第一項、第一百零三條第一項、第一百零四條第一項之罪者，處死刑。」第 3 項規定「預備或陰謀犯第一項之罪者，處十年以上有期徒刑。」更進一步提升法定刑，最重甚至可以處以死刑，藉由極度嚴苛的刑罰措施來遏制任何形式的反抗與表達異議的言論，使得當時政治恐怖氣氛更加壓抑⁹⁹。

第二款 言論自由的法制轉折與解禁

在上述威權統治的環境下，台灣發生了多起著名的政治案件，如雷震案、美麗島事件等，這些事件對台灣民主發展產生深遠影響，然而，與本文主要探討的言論自由議題相比，其關聯性較為間接，因此不再贅述¹⁰⁰。至於台灣言論自由的

⁹⁸ 薛化元（等著）（2021），《台灣言論自由的過去與現在－我國言論自由發展及制度變革》，初版，允晨文化，頁 16-23。

⁹⁹ 薛化元（等著）（2021），同前註 98，頁 16-23。

¹⁰⁰ 詳見沈伯洋（等著）（2011），《與 100% 的距離：台灣言論自由之進程》，初版，國家人權委員會，頁 37-41。

關鍵轉折點，仍在於法制層面的變革，特別是在 1991 年「獨立台灣會案」爆發後¹⁰¹，立法院迅速廢除「懲治叛亂條例」，並認為「刑法 100 條」欠缺對「構成要件行為」的明確規範，可能導致尚未付諸具體行動的思想被羅織入罪，因此決定修正該條，正式解除政府對政治性言論的刑事懲罰，標誌著台灣從壓制異議走向保障言論自由的重大突破，言論叛亂罪也徹底走入歷史¹⁰²。

第三項 台灣民主化後的言論自由發展

第一款 言論自由核心價值的確立

臺灣司法實務上對言論自由的價值認定，深受美國判例法的啟發，體現了多重面向的意義，包括「追求真理」、「健全民主程序」以及「促進自我實現」；其中，最具代表性的是釋字第 509 號解釋，明確指出：「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¹⁰³。」不過，我國與美國在言論自由理論的實踐上，不同之處在於美國對言論自由價值的認定，以往存在不同理論間的擁護者，支持「追求真理」、「健全民主程序」或「促進自我實現」理論的學者和實務見解各有側重；然而，我國則採取三說兼容的方式，將這些價值視為言論自由不可分割的一部分，並予以整體保障；申言之，無論某種言論是基於個人層面，表達思想、追求自我實現，還是基於公共領域，透過意見

¹⁰¹ 此案源於調查局在缺乏確鑿證據的情況下逮捕四名學生，指控他們在臺灣成立台獨組織並意圖叛亂，涉嫌違反「懲治叛亂條例」；然而，此舉並未達成政府預期的威懾效果，反而激起學界強烈反彈；隨著輿論壓力增強，立法院在同月 17 日迅速廢止該條例。儘管如此，檢察機關仍依「刑法」第 100 條起訴被告，控以叛亂罪，引發社會對該條文適用正當性的討論，輿論矛頭轉向刑法第 100 條的模糊性與濫用問題，進一步推動修法討論。詳見薛化元（等著）（2021），同前註 98，頁 142-149。

¹⁰² 薛化元（等著）（2021），同前註 98，頁 142-149。

¹⁰³ 釋字第 509 號解釋。本號解釋的主要爭議在於以刑法誹謗罪處罰涉及公共事務之評論性言論，是否違反憲法第 11 條保障之言論自由。大法官認為，國家雖應對言論自由給予最大限度之維護，然而，為保護他人名譽與公共利益，法律得依傳播方式對言論自由為合理限制。大法官進一步指出，刑法第 310 條雖設有誹謗罪，但「對於所誹謗之事，能證明其為真實者，不罰」，且行為人雖未能證明內容為真實，惟倘有相當理由確信其為真實者，亦不應負誹謗刑責。解釋並強調，在現行社會條件下，尚無逕行除罪化誹謗罪之必要，刑法相關規定與憲法保障言論自由之旨趣「並無抵觸」。

交流與監督功能促進公共政策的透明性與合理性，以及防止權力濫用，均受到我國憲法第十一條的保障。

第二款 言論類型的擴展

除了憲法第 11 條明文列舉的「言論、講學、著作及出版之自由」外，我國大法官亦在相關解釋中認定，言論的類型還包括以下幾種：

（一）傳播媒體接近使用權：1994 年的釋字第 364 號解釋，無疑是臺灣言論自由體系發展的里程碑之一。該解釋針對「憲法第 11 條所保障的言論自由具體涵義為何」這一爭點進行闡釋，大法官指出：「言論自由為民主憲政之基礎，廣播電視作為人民表達思想與言論的重要媒體，不僅能反映公意、強化民主，亦可啟迪新知，並促進文化、道德及經濟等各方面之發展。以廣播及電視方式表達言論之自由，屬於憲法第 11 條所保障之範圍¹⁰⁴。」換言之，釋字第 364 號將人民「接近使用傳播媒體」的權利納入憲法第 11 條的保障範圍。

（二）商業性言論：1996 年的釋字第 414 號解釋，再度擴大了言論自由的內涵，大法官認為：「藥物廣告係利用傳播方法宣傳醫療效能，以達招徠銷售之目的，屬於以獲取財產為目標的經濟活動，並具商業性意見表達之性質，應受憲法第 15 條及第 11 條保障¹⁰⁵。」此解釋係大法官首次將「商業性言論」納入憲法第 11 條的保障範圍，並為後續的釋字所承襲，例如釋字第 577 號解釋認為「商品標示為提供商品客觀資訊之方式，為商業言論之一種，有助於消費大眾之合理經濟抉擇。是以商品標示如係為促進合法交易活動，其內容又非虛偽不實或不致

¹⁰⁴ 釋字第 364 號解釋。大法官指出，以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第十一條所保障之言論自由範圍。大法官認為，廣播電視為影響深遠的重要傳播工具，國家應對電波頻率之使用作公平合理之分配，避免壟斷，並保障人民平等「接近使用傳播媒體」之權利。同時強調該權利應兼顧媒體編輯自由原則，並應以法律明確規範之，始符憲法意旨。

¹⁰⁵ 釋字第 414 號解釋。本號解釋的主要爭議在於：藥事法關於藥物廣告須經主管機關事前核准之規定，是否違反憲法第十一條所保障之言論自由及第十五條所保障之財產權。大法官認為，藥物廣告係為獲利而為之經濟活動，雖具商業言論性質，理應受憲法第十一條與第十五條保障，惟因其與國民健康密切相關，基於公共利益可依法施以較嚴格規範。藥事法第 66 條關於事前審查制度，係以保障廣告內容真實、維護健康為目的，其限制尚符比例原則，並未牴觸憲法。至於施行細則中針對廣告內容涉及獎勵性行為予以限制之規定，亦未逾越母法授權範圍，亦屬合憲。

產生誤導作用者，其所具有資訊提供、意見形成進而自我實現之功能，與其他事務領域之言論並無二致，應屬憲法第十一條言論自由保障之範圍¹⁰⁶。」

（三）不表意自由：釋字第 577 號同時承認了「不表意自由」，其謂：「憲法第十一條保障人民有積極表意之自由，及消極不表意之自由，其保障之內容包括主觀意見之表達及客觀事實之陳述¹⁰⁷。」而此見解又於嗣後的釋字 656 號解釋及 111 年憲判字第 2 號被提及。

（四）通訊傳播自由：在我國制憲之初，由於通訊傳播媒體尚不發達，制憲者並未在憲法第 11 條的文字中明確提及通訊傳播自由。然而，有學者主張，通訊傳播媒體作為言論表達的重要媒介，具有特殊性與重要性，因此應視為言論自由的延伸，納入廣義的言論自由範疇，從而受到憲法第 11 條的保障¹⁰⁸；而大法官也抱持類似看法，於釋字第 613 號解釋中提及：「憲法第十一條所保障之言論自由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由¹⁰⁹。」

（五）新聞自由：釋字第 689 號解釋指出：「為確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，新聞自由乃不可或缺之機制，應受憲

¹⁰⁶ 釋字第 577 號解釋。本解釋的主要爭議在於：菸害防制法要求業者於菸品容器上標示尼古丁與焦油含量之規定，是否違反憲法第十一條保障之不表意自由及第十五條保障之財產權。大法官指出，商品標示為傳遞客觀資訊之商業言論，原屬言論自由保障範圍，惟為重大公共利益所必要，國家得以法律適度限制。菸害防制法第八條第一項與第二十一條規定，係為維護國民健康、提供消費者必要資訊，屬於促進公益之手段，限制亦屬輕微，未逾越比例原則及社會義務容忍範圍，與憲法並無牴觸。解釋亦強調，相關規定已提供六個月施行期，足資業者因應，並未違反法律不溯及既往原則或信賴保護原則。

¹⁰⁷ 同前註。

¹⁰⁸ 許育典（2024），同前註 65，頁 241。

¹⁰⁹ 釋字第 613 號解釋。本號解釋的主要爭議在於：「國家通訊傳播委員會組織法」關於委員產生程序之規定，是否違反憲法上之責任政治與權力分立原則，並影響通訊傳播自由之保障。大法官指出，行政院為憲法所定國家最高行政機關，應對所屬機關之施政成效負責，通傳會雖為獨立機關，然行政院仍應保有一定人事決定權，以貫徹行政一體與責任政治。該組織法第 4 條中將通傳會委員提名權大幅移轉至立法院政黨比例所組成之審查會，實質剝奪行政院人事決定權，導致行政與立法間權力失衡，違反憲法之責任政治與權力分立原則。解釋並進一步確認，通訊傳播自由為憲法第十一條保障之言論自由之一環，立法者設置通傳會為獨立機關，目的係在排除政治干預，保障社會多元意見傳播之空間，與憲法保障通訊傳播自由之意旨相符；但提升其獨立性之設計，不得以犧牲憲政原則為代價。

法第十一條所保障¹¹⁰。」此解釋明確肯認新聞自由在民主憲政秩序中所具有之功能，不僅保障新聞從業人員之表意權利，亦強調其對公共利益與人民知的權利所發揮之中介角色，故應受憲法第十一條之全面保障。

（六）藝術表現自由：釋字第 806 號解釋明確指出：「藝術表現自由屬人民表現自由之一環，亦受憲法第十一條之保障」。大法官強調，藝術為個人能力之展現，亦為人類文明之重要指標；街頭藝人透過表演活動表達創作理念、實現自我，尋求與觀眾於知性與感性層面之溝通與共鳴，故人民得充分表現藝術之自由，不僅屬於憲法第十一條所保障之言論自由範疇，更屬於具有高度價值之言論，應受憲法高度之保障¹¹¹。此解釋首度將藝術創作納入言論自由之保護領域，並肯認其與政治、學術言論具有同等憲法地位。

總結來說，透過憲法解釋的發展，我國言論自由的保障範圍逐漸擴展且日益完善。從媒體使用權的納入，到商業性言論與不表意自由的承認，再到集會結社自由及通訊傳播自由，後續更可能涵蓋其他新興之言論類型，我國言論自由的內涵不斷隨著社會與科技的進步而調適，形成了更為完整的保障體系。

第四項 台灣言論自由審查限制

¹¹⁰ 釋字第 689 號解釋。本號解釋的主要爭議在於：社會秩序維護法第 89 條第 2 款是否違憲。聲請人為新聞從業人員，主張該條對新聞採訪行為之限制，侵害其新聞自由及工作權，並違反法律明確性、比例原則與正當法律程序原則。大法官肯認新聞自由包括採訪行為，並不限於職業記者，凡基於公共利益進行資訊蒐集者皆屬保障主體。然而，新聞採訪自由並非絕對，對於他人身體權、行動自由與私密領域之侵擾，國家得依法加以限制。系爭規定構成要件明確，所處罰者限於無正當理由、經勸阻不聽之跟追行為，限制亦屬輕微，整體尚符比例原則與正當法律程序，故未違憲。

¹¹¹ 釋字第 806 號解釋。本號解釋的主要爭議在於：聲請人因違反「臺北市街頭藝人從事藝文活動許可辦法」而遭記點及廢止許可證，主張該許可制度相關規定違憲。大法官首先指出，系爭規定對街頭藝人從事藝文活動設有申請許可及內容審查制度，實質上已對人民之職業自由與藝術表現自由構成限制，依法治國原則，應遵守法律保留原則，須經地方立法機關制定自治條例，或獲明確授權始得為之，惟該許可辦法僅屬行政機關發布之自治規則，並無適當法律依據，因此違憲。進一步言之，大法官認為藝術表現自由為憲法第十一條所保障之表現自由之一環，且具有高度憲法價值。若對藝文活動內容進行實質審查，應適用嚴格審查標準，須以追求特別重要公共利益為目的，並符合最小侵害與必要性原則，始得合憲。然系爭規定對藝文內容與表演品質之審查，僅以提升表演水準為由，難謂符合特別重要公共利益之要求，與憲法第十一條之保障意旨有違。至於針對表演之時間、地點、方式等無涉內容之限制，係為維護公共空間秩序與安全，尚屬正當目的，亦未逾越比例原則之範圍。

依據我國憲法第 23 條的規定，任何基本權的保障均非絕對，言論自由的保障亦不例外，在特定情況下，政府得對言論自由進行適當的限制。至於政府管制與言論自由保障的界線如何劃定，我國大致承襲了美國判例法的觀點，並透過司法實務逐步深化相關理論的運用；例如，在言論規範的判斷上，我國參考了美國對「事前審查」的立場，並引入「明顯而立即危險」法則、雙階理論及雙軌理論等概念。以下將分別進行說明：

第一款 言論自由的事前審查

學說上認為，從釋字第 509 號解釋的角度出發，我國言論自由保障的價值在於「追求真理」、「健全民主程序」以及「促進自我實現」，因此，事前審查之所以被視為違憲，主要是基於以下理由：在言論尚未發表前，難以客觀判斷其內容與影響，若憑主觀臆測加以限制，易導致武斷決策並助長政府濫權（追求真理說）、事前審查減少人民獲取資訊的可能性，特別是對批評政府或主流意見的言論進行箝制，會削弱人民的自主選擇能力與民主程序的正常運作（自我實現說與健全民主程序說）、為防止政府濫權及優勢者壟斷言論，應以鼓勵更多言論的出現來對抗不當或錯誤言論，而非以事前審查抑制多元觀點的交流（追求真理說、健全民主程序說與自我實現說）等¹¹²。

在我國釋憲實務中，首次出現有關言論自由事前審查的爭議，應為釋字第 414 號解釋，該案涉及主管機關對藥品廣告進行事前審查，然而，當時大法官僅聚焦於藥品廣告屬於商業性言論，因此採取了較為寬鬆的審查標準¹¹³；隨後在釋字第 445 號解釋中，針對集會遊行許可制度的爭議，明顯屬於事前審查之一種，然大法官同樣僅關注該制度涉及時間、地點與方式等非內容限制之層面，因此亦採取了較寬鬆的審查標準¹¹⁴；至於針對言論事前審查的最完整論述，則需等到釋字第 744 號解釋。

¹¹² 劉靜怡（2004），同前註 16，頁 77-78。

¹¹³ 同前註 105。

¹¹⁴ 同前註 **Error! Bookmark not defined.**。

釋字第 744 號解釋指出：「化妝品廣告之事前審查乃對言論自由之重大干預，原則上應為違憲。系爭規定之立法資料須足以支持對化妝品廣告之事前審查，係為避免人民生命、身體、健康遭受直接、立即及難以回復危害之特別重要之公共利益目的，其與目的之達成間具直接及絕對必要關聯，且賦予人民獲立即司法救濟之機會，始符合憲法比例原則及保障言論自由之意旨¹¹⁵。」此種解釋基本上與美國判例法採取類似途徑，即認為言論自由之事前審查原則上違憲，僅在少數例外情況下被允許，且需嚴格控制例外情況之要件，同時搭配正當程序之要求，始構成合憲的事前審查。然而，與美國法相比，我國釋憲實務在如何確保正當程序中的司法救濟迅速性與有效性方面，仍缺乏明確的操作指引；此外，我國亦未明確規範事前審查措施作出前是否應賦予受限制者充分陳述意見的機會，顯示我國在此領域的實務操作仍有進一步完善的空間。

第二款 言論自由的事後審查

（一）明顯而立即危險法則

誠如本章第二節第二款所述，美國法上所謂「明顯而立即危險原則」，係為判斷特定言論在發表後，政府是否得以對其加以限制，而發展出之憲法審查基準。換言之，此一原則之歷史演進與判準設計，乃是建立於對言論進行「事後審查」之架構之上，旨在衡量特定表達行為是否已構成對公共利益之實質危害，從而正當化政府對該言論為事後限制。

然我國大法官首次於解釋中引介「明顯而立即危險原則」，係見於釋字第 445 號，其適用場域卻為「集會遊行法」之許可制度。惟依該法體制，我國採取事前許可制，主管機關於人民尚未實際從事集會或表意行為前，即基於預防性理由審

¹¹⁵ 釋字第 744 號解釋。本號解釋的主要爭議在於：「化粧品衛生管理條例」第 24 條第 2 項規定化粧品廣告須事前申請核准，是否違反憲法第十一條保障之言論自由及第二十三條比例原則。大法官認為，化粧品廣告屬於商業言論的一環，應受憲法第十一條保障。系爭條文採取事前審查制，對化粧品業者言論自由及消費者資訊接收自由均構成重大限制，僅於達成特別重要之公共利益、並具直接且絕對必要關聯時方屬合憲。惟化粧品多屬日常用品，縱使為含藥化粧品，現行制度亦已設有製造許可、標示義務與事後罰則等保障措施，難認其廣告對人民生命健康構成直接與難以回復之危害。是故，事前審查手段逾越必要程度，違反比例原則，與憲法第十一條不符。

查其正當性，其本質上屬於事前審查機制。此時倘以「明顯而立即危險」作為准駁依據，實有誤置該原則憲法功能與適用條件之虞，蓋該原則原係用於事後判斷表意行為是否可被限制，並不適合用作預防性審查之標準。是以，該解釋所援引之審查基準，恐與美國法上該原則之核心精神有所牴觸。

進一步觀察釋字第 445 號解釋之內容，其對「明顯而立即危險」標準本身之界定亦未臻明確。該解釋針對「主張共產主義或分裂國土」之集會遊行申請許可問題，雖指出：「倘於申請集會、遊行之始，僅有此主張而於社會秩序、公共利益並無明顯而立即危害之事實，即不予許可或逕行撤銷許可，則無異僅因主張共產主義或分裂國土，即禁止集會、遊行，不僅干預集會、遊行參與者之政治上意見表達之自由，且逾越憲法第二十三條所定之必要性¹¹⁶。」然其所稱之「明顯而立即危害之事實」，究竟係指實際可預見之迫切危險，抑或僅為抽象危害之可能性，解釋並未加以說明。

從其文字觀察，釋字第 445 號所謂「明顯而立即之危險」，較接近 Brandeis 大法官於 *Whitney v. California* 案中所主張之風險權衡思維，惟仍欠缺「立即性」（imminence）要件之具體界定。若對此予以補充，大法官或可參考 *Dennis v. United States* 案所揭示之權衡模式，將言論可能造成之危害嚴重性與保障言論自由之利益加以比較，若前者超過國家可承受之限度，即使其發生機率不高，仍得不予憲法保障；或亦可進一步參考 *Brandenburg v. Ohio* 案中「明顯而立即危險原則」的適用，只要主張國土分裂或共產主義者，主觀上具有煽動非法行為的意圖，且該言論客觀上足以產生煽動效果，並可能導致「立即」的非法行為，則該言論即符合「明顯而立即危險」的標準，並可作為限制的正當依據¹¹⁷。

綜上可知，釋字第 445 號雖提及「明顯而立即之危險」作為判斷基準，但此標準顯然並未真正符合美國法上「明顯而立即危險原則」的任何版本。主要原因

¹¹⁶ 同前註 **Error! Bookmark not defined.**。

¹¹⁷ 謝佳穎（2014），〈明顯而立即危險原則之回顧與前瞻〉，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁 213-215。

即在於該原則本質上是事後審查的基準，而集會遊行法採取許可制，屬於事前審查，原則上並不適用此基準，蓋在集會遊行之發生尚屬遙遠的情況下，主管機關無法預測或確認未來行為是否會產生此類危害，即使某些表現行為可能符合明顯且立即危險的表徵，也不足以正當化事前審查的許可制¹¹⁸。退萬步言，即便我國大法官基於台灣社會現況，期望發展出具有本土特色的「明顯而立即危險法則」，該解釋卻未明確界定「明顯」與「立即」的危險具體指涉為何，其適用範圍與效果亦未說明清楚，導致該標準在具體操作上缺乏明確指引；此外，自釋字第 445 號解釋後，司法院大法官在後續解釋中亦未對該法則進一步發展，留下許多爭議與不確定性。

（二）雙軌理論

釋字第 445 號解釋的背景雖係涉及對集會遊行的「事前審查」，但其內容通常被視為引入了美國判例法中的「雙軌理論」¹¹⁹。具體而言，該解釋指出：「於事前審查集會、遊行之申請時，若僅著重於時間、地點及方式等形式要件，並以法律為明確之規定，而不涉及集會、遊行之目的或內容，則不構成對表現自由之侵害。主管機關為維護交通安全或社會安寧等重要公益，亦得於事前採行必要措施，妥為因應。」換言之，若政府的管制措施僅針對集會遊行的「時間、地點及方式」等形式要件，而不涉及其「內容」，則不構成對表現自由的干預。這種形式規範與內容規範的區分，與雙軌理論中「針對言論內容」與「非針對言論內容」的分類原則相契合。

（三）雙階理論

釋字第 414 號解釋雖同樣是涉及對藥物廣告的「事前審查」，但其內容明確指出：「言論自由旨在保障意見之自由流通，使人民能取得充分資訊並實現自我，包括政治、學術、宗教及商業言論等，且依言論性質的不同，享有不同範疇的保護與限制準則。其中，非關公意形成、真理發現或信仰表達之商業言論，不能與

¹¹⁸ 同前註 117。

¹¹⁹ 許育典（2024），同前註 65，頁 238。

其他言論自由的保障等量齊觀。藥物廣告屬商業言論，因涉及國民健康重大利益，基於公共利益維護，應接受較為嚴格的規範¹²⁰。」該解釋依言論內容的不同，區分出與「公意形成」、「真理發現」或「信仰表達」相關的高價值言論，以及與之無關的低價值言論，故可認為是採納了美國判例法上的「雙階理論」。

此後，大法官在解釋中以此為基礎，陸續將不同內容的言論類型化為高價值或低價值言論；例如，針對商業性言論，大法官認為：「國家為保障消費者獲得真實而完整之資訊，避免商品標示內容造成誤導，或為增進其他重大公益目的，自得立法採取與目的達成有實質關聯之手段，明定業者應提供與商品有關聯性之重要商品資訊¹²¹。」由此可見，商業性言論被劃歸為低價值言論；此外，針對猥褻性言論，釋字第 617 號解釋指出：「不論是否出於營利目的，均應受憲法對言論及出版自由之保障¹²²。」雖然我國未如美國判例法般直接將猥褻性言論視為「不受憲法保障」的言論，但該解釋同時指出：「為維持性道德感情與社會風化，立法機關如制定法律加以規範，釋憲機關原則上應尊重立法者對社會多數共通價值的判斷。」此表明猥褻性言論在大法官的判斷中屬於低價值言論，大法官對立法者針對此類言論所作成之規範採取了寬鬆審查的態度。

第五節 小結

言論自由作為現代憲政秩序之核心價值，其保障基礎雖源於各國憲法條文之明文規定，然實際之適用與發展，仍須藉由理論建構與司法實踐不斷累積、調整與深化。就理論基礎而言，無論係出於對「追求真理」、「健全民主程序」或「個體自我實現」等不同價值之重視，各國制度均已形成共識，肯認言論自由係憲政

¹²⁰ 同前註 105。

¹²¹ 同前註 106。

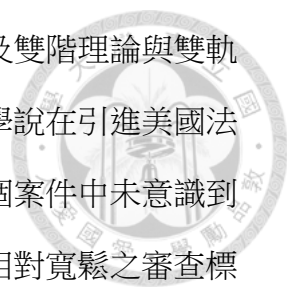
¹²² 釋字第 617 號解釋。本號解釋的主要爭議在於：刑法第 235 條對於猥褻物品的製造、散布與持有行為加以刑罰處罰，是否違反憲法第十一條保障之言論及出版自由。大法官指出，性言論與性資訊屬於言論自由保障之範疇，不因其具有營利性即受排除。惟若言論內容客觀上足以刺激或滿足性慾，並引起一般人羞恥或厭惡感而侵害性道德感情，有礙社會風化者，則屬可受法律限制之猥褻言論。釋憲者尊重立法機關就社會多數性價值所為之評價與判斷，並認為刑法第 235 條所稱之猥褻資訊，其構成要件明確可預見，限制亦符合比例原則，故無違憲之疑慮。

秩序不可或缺之基本權利；惟此項自由並非絕對，其範圍與限制仍需藉由理性原則加以界定與調和。

於制度面觀察，美國法制係透過多層次架構處理言論自由問題，其核心運作包含三項環節。首先，最高法院依言論類型判斷其是否屬於憲法保障之範圍。部分被認定為「低價值言論」者（如誹謗、猥褻言論），自始即被排除於第一修正條款之保護外。其次，即使屬於受憲法保障之言論，仍須就國家干預是否合憲進行審查。此時，美國法制即結合「雙軌理論」與「雙階理論」作為審查架構：雙軌理論首先辨別管制措施是否針對言論內容本身，以決定啟動不同審查密度之門檻；若屬內容中立之限制（如針對時間、地點或方式之規範），通常僅須通過寬鬆審查標準；反之，若係內容導向之規範，則進一步適用雙階理論，根據言論價值層級採取不同之審查強度。在此一脈絡下，對於屬於高價值言論之內容限制，法院通常適用嚴格審查標準，其中，「明顯而立即危險法則」為該標準下之一項重要原則，作為判斷國家是否得以介入言論管制之憲法工具。依該法則，政府必須提出具體且可信之證據，證明該言論所造成之危害不僅確實存在，且具有迫切與即時性，否則不得以前置性之手段予以干預。此一原則之設計，旨在保障憲法所欲維護之思想市場與民主討論空間，並防杜國家權力過早或過度之介入。

歐盟法則採取不同邏輯，其並不預設言論之價值層級，而係將一切表達行為一律納入基本權保障之範疇。國家對言論所為之限制，須符合法律保留原則，並受比例原則之拘束。在此審查體系中，法院並不依據言論類型決定審查強度，而是依個案具體情境，就所涉基本權益與多元公共利益之間進行價值衡平。整體而言，歐盟法制提供一個開放且具彈性的審查框架，賦予法院較高裁量空間，以因應多變且複雜之言論場域。

至於在台灣法部分，言論自由之發展深受特殊歷史背景所形塑。解嚴前，言論自由長期受到壓抑，威權體制下的高度管制成為台灣憲政發展中不可忽視的重要一環。解嚴後，隨著民主化進程推進，實務上開始引介美國法相關理論作為憲



法審查之依據，包括事前審查原則、明顯而立即危險法則，以及雙階理論與雙軌理論等，試圖建構一套具體可操作之審查架構。然而，實務與學說在引進美國法理論之過程中，亦時有誤用或混淆之情形。例如，大法官於數個案件中未意識到個案情節涉及對言論自由侵害最為嚴重之事前審查，卻仍採取相對寬鬆之審查標準；又如「明顯而立即危險法則」經常僅被形式性地援引為判斷依據，卻未細緻說明其具體適用標準，甚至將該法則適用於事前管制之案件，致使「危險性」之判準難以具體評價。此類現象顯示，台灣在吸收外國理論資源之際，尚未充分建立一套於本國法制中具邏輯一致性的憲法審查體系，未來仍有待進一步釐清比較法脈絡並加深本土化之實踐。

綜合來看，雖然美國、歐盟與台灣在憲政背景與制度設計上各有差異，但三者言論自由的基本理念上，已逐漸形成一項共識：也就是在充分肯認言論自由對個人發展與民主政治的重要性之後，仍容許國家基於明確且正當的理由，在手段符合比例的前提下，對言論進行適度的限制。不過，這套保障架構大多建構於「傳統言論環境」之下，也就是在過去，言論的發表者、內容、傳播方式與影響範圍都相對清楚，國家也通常是唯一可能對言論造成限制的主體；然而，隨著數位科技快速發展，網路平台逐漸取代傳統媒體成為主要的言論載體，平台業者藉由演算法排序與社群規則，實質上主導了哪些言論能被看見、哪些會被壓制，出現了私人企業實際影響公共討論空間的全新現象。這樣的轉變打破了傳統言論自由理論的許多前提，也促使當代法制發展須重新審視言論自由之保障對象、規範義務之承擔主體，以及憲法審查基準之調整方向。

第三章 網路時代的言論自由挑戰與演進

第二章所探討之傳統言論自由保障架構，已釐清美國、歐盟與台灣三種法制在憲法層次上對言論自由所採取之基本立場與制度設計，並奠定本論文分析平台責任問題之理論基礎。惟進入數位時代以來，言論環境已發生劇變，因此第三章將進一步探討網路平台興起對言論自由保障所造成之衝擊，並比較各主要法制在面對此一挑戰時所採取之立場。

全章共分為五節：第一節從宏觀視角出發，指出網路時代所帶來之資訊傳播條件變遷，已對傳統言論自由理論之三大核心假設—資訊稀缺、聽眾得以理性思考、政府為主要威脅者—構成根本動搖；同時，社群平台的崛起，使得原先聚焦於「國家—人民」對抗構造之理論模式，已難充分回應「國家—平台—使用者」三方權力關係下之規範問題，亟需重思傳統保障邏輯之適用條件與調整方向；第二節與第三節則分別探討美國與歐盟憲法體系中，對言論自由之保障及其於網路時代所面臨之調整挑戰。在美國部分，本文回顧雙軌與雙階審查體系之適用轉變；相對地，歐盟法制則始終以比例原則為審查核心，並於人民權利保護領域展現積極干預平台管理之趨向，體現其於人民基本權利保障與公共利益實現間所維持之一貫邏輯。第四節則回歸我國法制脈絡，分析行政與立法機關在網路平台管制議題上之政策演進，並進一步檢視實務判決面對網路時代挑戰時，對言論自由保障體系之討論與回應尚屬不足之處；最後，第五節將統整本章討論，作為下一章深入分析具體規範制度之重要背景基礎。

第一節 網路時代對傳統言論自由保障架構之挑戰

隨著科技日新月異與網際網路的全面普及，人類社會已邁入一個前所未有的數位時代。在此一新興環境中，資訊流通快速且高度去中心化，使個體得以突破地域與媒介限制，於全球範圍內即時傳播自身聲音。然而，網路言論的蓬勃發展亦對傳統言論自由理論構成前所未見的挑戰，不僅導致言論真偽難辨、匿名氾濫，更進一步加劇言論場域的情緒化與極化趨勢。面對此等變遷，法學界開始反思：

傳統奠基於印刷媒體與廣播電視時代之言論自由保障架構與理論基礎，是否仍足以因應當前網路時代的風險與規範需求？

具體來說，傳統言論自由理論之發展，係建立於若干基本假設之上。首先，過去能夠公開發表意見之人數相對有限，資訊來源亦屬稀缺，言論市場中的參與者多為具影響力之少數媒體或特定發言人，例如 1920 年代以降，報紙、雜誌與小冊子為政治意見傳達之主要載體，掌握言論發表權力者，多為少數特權群體；其次，聽眾被預設有足夠時間接收並消化公開觀點，資訊傳播雖然較為緩慢，卻可保有一定的深度與反思空間；最後，政府被視為「思想市場」中主要且唯一之威脅，故傳統理論多以避免國家干預作為核心命題，認為只要排除來自國家之壓力，言論市場即可自我修正並維持多元與理性。然而，隨著網路平台的興起與發展，上述三項假設正逐步受到挑戰，進而引發對傳統言論自由保障理論之反思¹²³。

第一項 資訊傳遞條件轉變對言論自由假設之動搖

（一）資訊流通的速度、範圍及數量暴增

在傳統憲法教科書的論述中，對於「言論自由」的原始想像，常被描述為一個人在公園裡站上肥皂箱，向聚集的民眾發表激昂的政治演說，或是以焚燒國旗的象徵性方式，在政府機關前表達其抗議立場¹²⁴；然而在網路時代，資訊能夠以秒為單位迅速傳遞至世界各地，任何人只需連接上網路，輸入關鍵字，便能輕鬆獲取成千上萬筆相關資料；此外，許多網路平台為了創新和吸引用戶，創造了許多前所未有的表達管道，使得資訊可以通過網路使用者的「主動」或「被動」行為實現；在主動層面，平台的使用者可以輕鬆分享其所看到的內容，例如，在 Twitter 上，用戶可以透過「分享」功能，將某則推文快速分享給自己的追蹤者，形成多層次的傳播效應；同樣地，在 Facebook 上，用戶可以利用「分享」功能，將他人發布的內容直接展示在自己的動態牆上，讓其觸及更多新的受眾群體。在

¹²³ Wu, *supra* note 5, at 551-554.

¹²⁴ 蘇慧婕（2012），〈淺論社群網路時代中的言論自由爭議：以臉書「按讚」為例〉，《台灣法學雜誌》，214 期，頁 28。

被動層面，即使使用者未主動搜尋，網路平台的演算法仍會根據用戶的瀏覽紀錄、互動行為和偏好，主動推薦可能吸引用戶注意的內容，例如先前曾點擊過的同類型資訊或具爭議性的熱門話題；這種演算法驅動的傳播機制，讓資訊的擴散範圍和速度不再僅取決於使用者的主動行為，而是受到平台設計邏輯的推動，使得網路時代的資訊傳播效率與廣度遠超傳統言論形式。

（二）匿名性

在網路世界中，通常難以準確判斷使用者的真實身份，因此使用者在網路上之行為模式往往與現實世界有所不同；雖然使用者的名稱或電子郵件地址可能會被顯示，但這些資訊通常無法提供具體的個人身份線索，特別是當使用者名稱是虛構的，或電子郵件是來自大型網路服務平台主動提供的；即便掌握相關技術且存有動機的用戶得以追蹤到其他人之 IP 位址，但在大多數情況下，使用者的個人資訊仍然僅限於他們選擇公開的部分，甚至可以完全隱藏或改變自己的身份；而這種匿名性使得網路空間成為一個獨特的場域，人們在這裡的表現往往與其現實生活中的行為大相逕庭¹²⁵。

心理學家指出，這種匿名性和身份可塑性促使人們在網路空間中變得更加放鬆、更少受到約束，並以更自由的方式表達自己，這種現象被稱為「網路去抑制效應」(Online Disinhibition Effect)。去抑制效應可能朝著兩個截然不同的方向發展；一方面，良性去抑制可以促使人們分享內心深處的情感、恐懼或期許，展現出與平時不同的善意與慷慨，甚至願意不惜代價幫助他人，這通常被視為是一種自我實現的過程；此種良性表現有助於個人內在成長，甚至有助於解決長期困擾之心理問題。另一方面，有毒去抑制則表現出網路空間的另一面，其可能激發出人們在現實中壓抑的負面情緒，從而導致粗魯的語言、仇恨、威脅性的言論等，甚至涉足犯罪、暴力或色情等在現實生活中難以想像的領域；這些負面的行為不僅對其他人造成傷害，也可能對個人心理健康和人際關係產生負面影響¹²⁶。

¹²⁵ John Suler, *The Online Disinhibition Effect*, 7 CYBER PSYCHOLOGY & BEHAV. 321, 321-323(2004).

¹²⁶ *Id.*

（三）演算法及相關問題

現今網路平台上的資訊多由演算法推薦，然而根據美國國家科學院的研究，由於用戶的注意力有限，推薦演算法會透過推送相似內容來影響用戶的選擇過程，使其更傾向於接收符合自身信念的資訊，並逐漸加入特定敘事框架下的群體，進而形成回音室效應（Echo Chamber Effect）；這種效應使用戶對特定議題的觀點、政治立場或信念，因長期與持相同立場的群體互動而不斷強化，進一步加劇確認偏誤。以 Facebook 為例，透過分析用戶的「按讚」與「留言」行為，可以發現資訊傳播主要集中在與用戶自身立場相符的群體內部，此乃因為 Facebook 的新聞動態演算法強化了同質性群體之間的資訊流動，影響社會認知建構與公共討論框架，最終影響政策制定、政治溝通與社會輿論；此外，這樣的演算法機制也導致平台內的用戶族群出現極化現象，進一步加劇不同群體之間的對立，影響民主社會中的理性討論與多元觀點的流通¹²⁷。

上述網路平台的特性對於傳統言論自由的前二個基本假設—資訊稀缺、聽眾擁有足夠的時間來接收並消化觀點—帶來了嚴峻挑戰。首先，資訊流通速度與數量的爆炸性增長，使得資訊稀缺的假設不再成立；傳統上，言論市場的資訊來源有限，受限於報紙、廣播與電視等媒介，發言者必須經過專業媒體的篩選與編輯，而在當今的網路時代，任何人都可以透過網路平台發表意見，資訊不僅不再稀缺，反而因過量導致「資訊過載」，使得受眾難以判斷資訊的真偽與價值，甚至可能導致有價值的觀點被淹沒於大量資訊之中。

其次，演算法的即時推送機制與資訊的快速更新，直接影響聽眾是否能夠擁有足夠的時間來接收並消化觀點；相較於傳統媒體較長的資訊更新週期，讀者或觀眾通常能夠有充分時間閱讀、反思，甚至進行公共討論，但在網路環境下，資訊流動迅速且時效極短，新聞與輿論焦點可能在短時間內被新的話題取代，導致聽眾對資訊的理解變得片面化，甚至只能依賴網路平台的演算法來決定是否閱讀

¹²⁷ Cinelli, Matteo et al. *The Echo Chamber Effect on Social Media*, 118 PROC. NAT'L ACAD. SCI. e2023301118 (2021).

或轉發某則訊息；此外，網路平台透過演算法驅動資訊傳播，依據用戶的興趣與行為進行個人化推薦，使得受眾接收的資訊高度集中於與其既有立場相符的內容，進一步降低了接觸不同觀點的機會，削弱公共討論的多元性。

最後，網路空間中的「匿名性」特質，使得使用者可在不揭露真實身份的情況下發表意見，進一步加劇上述挑戰。在匿名狀態下，個體更容易展現出現實中所不敢表現的極端意見或情緒性言論，此種「去抑制效應」雖可能促進某些壓抑聲音的釋放，但整體而言卻也削弱了公共討論的品質與可追溯性，使得理性反思與事實查證在大量資訊中更加困難，進一步衝擊受眾對資訊的辨識與消化能力。

第二項 平台角色的出現與言論權力關係之轉變

傳統言論自由理論的基本架構，係建立在一種對抗式的二面關係之上，即「國家—人民」的權力配置：人民作為言論自由的主體，國家則被視為主要壓抑言論的潛在威脅者。此種假設反映於多數憲政國家的制度設計中，無論是美國憲法第一修正條款所揭示之「不得制定剝奪人民言論及出版自由之法律」，抑或我國憲法第十一條所揭櫫之保障意旨，均以防止國家權力干預言論市場為主要目標。

然而，隨著網際網路的興起與網路平台的發展，上述言論權力的二面結構已無法完整反映現代言論環境的實貌。在現今的網路生態中，社群媒體、影音平台與搜尋引擎等私人企業，掌握了龐大網路空間的言論入口與傳遞機制，逐漸成為決定意見能否曝光或遭受壓制的關鍵角色。此一現象導致在網路環境中，言論管理權限從傳統的國家機關移轉至私人平台，形成「國家—平台—使用者」之三面權力關係。

在此三面架構下，平台不再僅是中立的技術中介者，而是具備實質「編輯控制權」的資訊守門人。平台可藉由演算法設計、社群守則、內容審查政策等，決定特定言論是否違規、是否被移除，甚至是否能被演算法推薦，其對言論自由之影響，已遠超國家之行為。這種新型態的言論管制結構，使得過往「政府為主要威脅者」的理論假設面臨根本挑戰：在實務層面，使用者所承受之言論限制，往

往並非來自政府法令，而是源自私人平台依據其內部政策所為之決策；而在制度層面，國家是否仍應被排除於此新興言論場域，或是否應介入規制平台行為，亦引發廣泛討論。

不過，值得進一步釐清的是，在「國家—平台—使用者」的三面結構中，國家作為具有公權力之主體，確實可能透過不同方式介入言論場域，例如直接規範使用者的言論內容或處罰違法言論，此類情境實質仍屬傳統言論自由所處理的範疇，與「國家—人民」的基本關係並無二致；因此，本文不擬將其納入分析範圍。本文所欲關注的面向在於，當國家並非直接規範人民的言論，而是藉由法律設計對網路平台施加一定之義務或限制，要求其對使用者言論進行管理與篩選時，這樣的制度安排將如何影響平台本身的言論自由（即編輯控制權），並間接對使用者的言論自由產生何種效果？例如以美國判例法為例，傳統憲法理論中如雙軌理論與雙階理論等標準雖仍具參考價值，但其適用對象與運作條件多建立於「國家—人民」之直接管制架構中，對於當前國家藉由「平台」作為主要管制對象的情境，究竟應如何加以適用，尚有進一步釐清之必要。

第二節 美國言論自由保障架構於網路時代之適用

第一項 網路平台定性之憲法基礎

美國公共論壇理論（Public Forum Doctrine）的起源可追溯至 1939 年 *Hague v. Committee for Industrial Organization* 案，該案確認政府不得像私人財產擁有者般管制公共財產，人民在公共場所發表言論的權利受到憲法保護¹²⁸。不過，「公共論壇」一詞直到 1972 年 *Police Dept. of City of Chicago v. Mosley* 案才首次在與美國憲法第一修正條款相關的判決中出現，該案強調當政府開放一個交流平台供「公眾無差別使用」時，即創造了一個公共論壇，例如街道、公園等公共場所，屬於公民進行公共討論與政治參與的重要場域，即係典型之公共論壇，其使用程度反映了社會自由程度¹²⁹；自此案之後，「公共論壇」理論成為美國法院判決中

¹²⁸ *Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496 (1939).

¹²⁹ *Mosley*, 408 U.S. 92.

的核心原則，並逐步建構起理論內涵，認為「當政府提供一個公共論壇時，政府便會受到憲法第一修正條款的約束，代表著政府不得基於「觀點」排除該論壇中的言論或發言者¹³⁰。」

至於審查基準問題上認為，若政府欲針對言論內容進行管制，則必須證明該規範是為了實現「迫切的公共利益」，並且採用之手段必須與該目的有必要關聯（Serve a compelling state interest and that it is narrowly drawn to achieve that），也就是採較嚴格的審查基準；反之，政府可以對言論發表的時間、地點和方式進行規範，但前提是這些規範必須與內容無關，並且須係出於「重要公共利益」目的，且手段與目的間有緊密剪裁（Narrowly tailored to serve a significant governmental interest），也就是採取中度審查基準；同時，還需保留足夠的替代溝通管道，以確保表達權利的實現¹³¹。

而有關網路平台之性質，近期亦有法院指出，其屬於「公共論壇」之一種。2008 年，北卡羅來納州頒布一項法律，將已註冊的性犯罪者使用「允許未成年人成為會員」的商業社交媒體平台（包括 Facebook 和 Twitter 這樣的常見社交媒體網站）之行為定為重罪；聯邦最高法院認為：「街道與公園長期以來被視為行使憲法第一修正條款權利的典型場域，即使在現代社會，這些場所依然是舉行公共集會的重要場所，無論是為某些觀點慶祝、抗議不同意見，或是進行學習與交流；雖然過去可能難以確定哪些場域在交換觀點的過程中最為重要，但如今答案已非常清楚，即網路空間，特別是各類社交媒體。」因此，針對本案的審查基準，法院進一步認為：「即使本案中的法規被認定為內容中立，並適用中度審查基準，該條款仍無法成立；根據中度審查的標準，一項法律必須是為了實現『重大政府利益』，同時法律不得對言論施加過度限制，其限制的範圍不得超出為實現政府正當利益所必要的程度。」最終將該標準涵攝於本案情形，認為「北卡羅來納州

¹³⁰ *Manhattan Community Access Corp. v. Halleck*, 587 U.S. ____ (2019).

¹³¹ *Perry Educ. Ass'n v. Perry Educators' Ass'n*, 460 U.S. 37 (1983); *McCullen v. Coakley*, 573 U.S. 464 (2014); 陳怡卉（2017），《公共論壇與言論自由—以美國法制為中心》，東吳大學法學院法律學系碩士班碩士論文，頁 42-43。

的法律旨在禁止性犯罪者從事可能預示犯罪的行為，例如聯繫未成年人或利用網站收集未成年人資訊，這無疑是重大政府利益；然而，通過全面禁止性犯罪者使用社交媒體的方式，剝奪了他們正當行使憲法第一修正條款權利的機會，這種做法令人擔憂；因為即便是被定罪的犯罪者，也可能透過這些通往思想世界的工具獲得正當的利益，特別是在他們試圖改過自新，並追求合法且有意義的生活時；總結來說，州政府未能證明這項全面性的法律對實現該目的是必要或正當的¹³²。」

至於，針對廣大的網路空間中，是否所有網站都具有公共論壇的性質，美國法院亦有作出回應。在 *Knight First Amendment Institute v. Trump* 案中，關於美國總統 Trump 在其個人 Twitter 帳戶上封鎖批評者的行為是否違憲之問題，第二巡迴法院之推理脈絡為：首先，須先釐清 Trump 總統的推特帳號具有公共性質或私人性質，而諸多證據均指出，本案很明顯屬於前者，例如根據國家檔案和記錄管理局，該帳號的推文被認為必須根據「總統記錄法」保存的官方記錄、Trump 還利用白宮工作人員發布推文、維護該帳號，並使用該帳號宣布與政府官方事務有關的事項，包括高層白宮與內閣成員的人事變動以及重大國家政策的調整等，因此帳號並非屬私人性質，Trump 總統在封鎖與其意見相左的人時，也是以官方身份行事；其次，當 Trump 總統上任後，他反覆使用該帳號作為官方的宣傳工具，並向公眾開放其互動功能，且未設置任何限制，由此可見，該帳號被有意設立為公共討論的場所，因此法院認為這種行為創造了一個公共論壇；執此，Trump 總統既然將其帳號的互動功能全面向公眾開放，就無權因特定用戶表達與其意見相左的觀點便對其進行審查或封鎖，然而，他卻封鎖本案原告，並阻止他們查看、分享、回覆或按讚其推文，實質上將原告排除於公共論壇之外，而這種行為正是憲法第一修正條款所明確禁止的觀點歧視¹³³。

¹³² *Packingham v. North Carolina*, 582 U.S. ____ (2017).

¹³³ *Knight First Amendment Institute at Columbia University v. Trump*, No. 18-1691-cv (2d Cir. Jul. 9, 2019).

簡言之，當提供言論交流平台者為「政府」時，便可能會受到公共論壇理論及憲法第一修正條款之約束；相比之下，聯邦最高法院在其 1976 年的 *Hudgens v. NLRB* 判決中指出，當私人實體提供一個言論交流平台時，該私人實體通常不會受到憲法第一修正條款的約束，因為其並非「國家行為者」(State Actor)，因此私人實體得對平台中的言論和演講者進行編輯控制¹³⁴。而這也可以進一步推論美國法院的一項原則：提供言論交流平台並非傳統上僅由政府執行的行為，私人實體亦得為之；僅僅因為允許他人表達言論，並不足以使私人實體成為受憲法第一修正條款中公共論壇理論約束的國家行為者，畢竟私人實體也經常開放其財產作為言論發表的場域，例如雜貨店設置社區公告板、喜劇俱樂部舉辦脫口秀之夜等¹³⁵。這種觀點也被應用在網路領域，例如在 *Prager University v. Google LLC* 案中，原告 PragerU 時常在 YouTube 上發布影片，探討保守觀點與社會政治議題，但某些影片被 YouTube 標記為不適合低年齡使用者觀看，並取消盈利功能，而被原告指控違反憲法第一修正條款；不過，作成本案判決的第九巡迴法院重申前述看法：「儘管 YouTube 具有無處不在的影響力，且作為向大眾開放的平台，它仍然是一個私人論壇，而非受憲法第一修正條款審查的公共論壇¹³⁶。」

綜上所述，並非所有網路上的言論交流平台都應被視為公共論壇。根據美國法院近年的見解，平台的性質須視其提供者的身份及提供該平台的目的而定；當平台係由政府或代表政府之人設立或運作，且其無差別地開放供大眾討論，該平台始可能構成公共論壇，並受憲法第一修正條款的約束，原則上不得基於觀點、內容排除言論或言論發表者；反之，若平台係由私人實體設立並運營，即使其向大眾開放且具有公共討論之功能，仍然不會被視為是公共論壇，私人實體因此對平台上之內容有較廣泛之裁量權。

第二項 美國法院對網路言論案件之判決發展

¹³⁴ *Hudgens v. NLRB*, 424 U.S. 507 (1976).

¹³⁵ *Manhattan Cmty. Access Corp. v. Halleck*, 587 U.S. ____ (2019).

¹³⁶ *Prager University v. Google LLC*, 951 F.3d 991 (9th Cir. 2020).

在網際網路興起的時代，人民之言論自由雖然受到高度重視，但其保障仍然並非絕對，例如美國政府便於 1996 年通過了「通訊端正法」(Communications Decency Act, CDA)，首次嘗試規範人民於網際網路上發表之內容；惟該法頒布之初，部分條文即引發爭議。

在 *Reno v. ACLU* 案中，CDA 的兩條條文被認為違反憲法第一修正條款，具體規定包括：「明知對象為未滿 18 歲者，卻傳送『淫穢或猥褻』訊息者構成犯罪」，以及「明知收件人為未成年，卻傳送任何『在上下文中以當代社區標準衡量，明顯冒犯、描述或描繪性行為及排泄活動與器官』的內容，將受到刑事處罰。」針對前述二項刑事規定，CDA 另設一項抗辯機制，容許網路平台主張其已採取特定年齡驗證措施，以限制未成年用戶存取該等內容，從而得以免除刑事責任；惟美國聯邦最高法院仍認為，該等抗辯設計無法充分修正條文本身過度擴張之規範效果。具體而言，法院認為這些條文的適用範圍幾乎涵蓋整個網際網路，而不僅僅針對某些特定行為或領域；此外，其核心目的是防止未成年人接觸「不雅」或「明顯冒犯性」的內容，然而，由於這種規範直接針對言論的主要影響，並非中立性的「時間、地點與方式」限制，因此必須接受最嚴格的憲法審查，以確保不會過度限制言論自由。最終，法院在嚴格審查基準下，認為 CDA 的條文因使用了「不雅」與「明顯冒犯性」等模糊不清的用語，導致執法時可能出現選擇性執法或引發使用者的自我審查，反而會抑制大量合法言論；同時，CDA 雖旨在保護未成年人，但由於技術限制，無法僅針對未成年人進行過濾，反而對成年人的合法資訊接觸權利造成了不必要的限制，故認為系爭二條文違憲¹³⁷。

在 *Reno v. ACLU* 一案判決 CDA 部分條文違憲後，美國國會於 1998 年另行制定「兒童線上隱私保護法」(Children's Online Privacy Protection Act, 以下簡稱 COPA)，試圖避免未成年人接觸不當網路內容。該法規定，任何人若係基於營利目的，於網路上發布對未成年人有害之內容，即構成違法行為。同時，COPA 亦

¹³⁷ *Reno v. ACLU*, 521 U.S. 844 (1997)；Douglas W. Vick, *The Internet and the First Amendment*, 61 MOD. L. REV. 414, 416-420 (1998).

設計若干抗辯機制，允許網站透過信用卡、數位憑證等方式進行年齡驗證，以阻止未成年人接觸有害內容。惟該法甫施行即遭聯邦地方法院核發初步禁制令，理由係其內容可能違反憲法第一修正條款所保障之言論自由。案件上訴至聯邦最高法院後，最高法院進一步指出，COPA 之規範實質壓抑大量成年人依法享有之表意權利，故應適用嚴格審查基準。法院認為，政府未能舉證證明，諸如鼓勵家長安裝內容過濾軟體等較為溫和之替代手段，並不足以達成保護未成年人之目的。此外，法院亦指出，COPA 雖設有年齡驗證機制作為抗辯依據，惟該機制並非法條構成要件之一部分，而僅屬事後排除責任之防禦手段，使網站經營者即便已履行驗證義務，仍須面臨訴訟風險。此種制度設計可能產生寒蟬效應，進而壓抑合法言論之流通。是故，最高法院延續 Reno 案所確立之見解，認為即便規範目的正當，若所採取手段未具充分窄化，仍可能構成違憲¹³⁸。

在此後近二十年間，前述見解即成為聯邦最高法院對於國家是否得限制兒童接觸網路色情內容問題之穩定立場。然而，期間內網路技術迅速發展，智慧型手機與即時串流服務日益普及，使得青少年得以隨時隨地接觸大量影音內容，此種資訊傳播環境之變化，已遠遠超出 Reno 與 Ashcroft 案作成判決時所能預見之情境。是故，該二案所確立之見解，是否仍能妥適適用於當前之網路時代，實有進一步檢討之必要。

在此背景下，美國聯邦最高法院於 2025 年 6 月作成 Free Speech Coalition v. Paxton 判決。該案源於德州制定 H.B. 1181 法案，適用對象為「明知並有意於網站上發布或散布內容，其中三分之一以上為對未成年人有害性內容之商業實體」。該法要求此類網站「採取合理之年齡驗證措施，以確認造訪者是否已滿十八歲」，並規定其驗證方式應包括：使用「政府核發之身分證件」或「基於公共或私人交易資料所建立，具有商業合理性之年齡驗證系統」。美國聯邦最高法院於本案中調整以往之見解，認為 H.B. 1181 並未禁止成年人接觸相關內容，而僅係要求其

¹³⁸ *Ashcroft v. American Civil Liberties Union*, 542 U.S. 656 (2004).

於進入特定網站前完成年齡驗證，此一規範可合理解釋為旨在限制未成年人接觸猥褻內容之手段，成年用戶因此所承受之限制，僅屬國家對得合法規範之行為所生之附隨性負擔，故應適用中度審查。依此標準，該法並未直接禁止任何言論內容，而僅就接觸對未成年人猥褻之內容設置事前驗證程序，並未造成實質之言論壓制；再者，年齡驗證在網路情境下尤具必要性，而 H.B. 1181 所採行之驗證方式，亦為酒類、菸品、彩券等行業所普遍採用，對成年用戶僅構成輕微之負擔。綜上，最高法院認定該法符合中度審查標準，並未違反憲法第一修正條款保障之言論自由。

綜觀美國聯邦最高法院針對限制未成年人接觸網路猥褻內容之系列判決，可見其在網路發展初期仍延續傳統言論自由保障架構下之「雙軌理論」，亦即透過區分國家措施是否涉及針對「言論內容」之言論管制，據以決定應適用之憲法審查強度。直到二十年後 *Free Speech Coalition v. Paxton* 一案，面對智慧型手機普及、串流色情內容橫行等全然不同的網路環境，最高法院遂於此案中調整立場，首度明確承認前案所依據的技術假設與社會情境，已不足以應對現實中未成年族群大量接觸網路色情內容的風險；因此，法院在本案中不僅考量規範形式上是否構成「內容限制」，作為選擇審查標準之依據，更進一步從制度設計的「實質效果」出發，認為年齡驗證機制僅對成年用戶構成附隨性的輕微負擔，尚不足以造成對受憲法保障言論之實質壓抑，據此改採中度審查，並認定 H.B. 1181 並未違憲。此一轉變不僅象徵美國言論自由保障架構正逐步由傳統標準邁向科技與社會條件變化下的動態調整，亦體現出最高法院在網路時代中，如何嘗試在保障言論自由與維護其他重要利益之間，尋求更為妥適的平衡。

然而，在探討雙軌理論於網路時代的轉變後，美國法院是否進一步適用雙階理論，將言論區分為高價值與低價值，並針對高價值言論之限制要求符合「明顯而立即危險」的標準，目前仍未有明確說明；同時，「明顯而立即危險」法則在當代環境中的適用內涵亦仍不清楚；而根據本文的觀察，造成此種現象的原因在

於，美國長期以來對言論自由保障的高度重視，尤其是當代各地州政府對此價值的意識逐漸提升，使得政府通常不會對人民在網路上發表的高價值言論進行干預或管制，因此甚少引發與高價值言論有關之爭議，法院便難以進一步在個案中適用「明顯而立即危險」法則，及確認該法則於當代的適用內涵；反之，政府對言論內容進行管制的情況，通常發生在該等言論可能對公共利益造成危害時，因此相關爭議多圍繞於這些特定的低價值或具潛在危險性的言論；例如聯邦最高法院在 *Packingham v. North Carolina* 案中，認為為了預防性犯罪，第一修正條款容許各州制定針對性更強且更為精確的法律，例如禁止性犯罪者進行可能預示性犯罪的行為，如聯繫未成年人或利用網站蒐集未成年人相關資訊，此類具體法律應當作為各州優先採取的措施，以有效防範性犯罪可能對社會帶來的重大危害¹³⁹；換言之，針對網路平台上涉及低價值言論的情形，法院傾向賦予政府更多的裁量空間，容許其在危險尚未迫在眉睫，甚至仍處於相對遙遠的情況下進行管制。

第三節 歐盟言論自由保障架構於網路時代之適用

第一項 政府對網路平台之管制立場

以未成年人保護領域為例，歐盟於 1996 年提出的一份政策文件－「保護未成年人及人類尊嚴於視聽與資訊服務中的綠皮書」（*Protection of minors and human dignity in audiovisual and information services: Green Paper*），作為歐盟於國際網路上保護未成年人免於接觸到暴力、色情或其他不適宜內容的政策起點，明白指出「去中心化服務（尤其是網際網路）在保護未成年人與人性尊嚴方面，無疑需要受到高度關注並優先處理。隨著純粹依賴國家層面解決方案的侷限性逐漸顯現，以及設計和實施全球性解決方案的困難日益凸顯，歐盟在這一領域扮演著至關重要的角色；由於去中心化服務具備強大的跨國發展潛力，在歐盟範圍內尋求共同的或至少相容的解決方案，不僅必要，更是值得努力的方向¹⁴⁰」；申言之，

¹³⁹ *Packingham*, 582 U.S.

¹⁴⁰ European Union (1996), *PROTECTION OF MINORS AND HUMAN DIGNITY IN AUDIOVISUAL AND INFORMATION SERVICES: GREEN PAPER*, at 25-26, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/protection-of-minors-and-human-dignity-in-audiovisual-and-information-services-green-paper.htm>

歐盟認識到網路具有高度全球化和去中心化的特性，其所引發的問題往往超出國界，無法僅依賴單一國家的立法及執行解決，因此只能藉由更高層級的歐盟進行協調與統一管制，藉此建立具有一致性的法律框架；另一方面，歐盟認為特定公共利益需要受到「高度關注並優先處理」，顯示其對相關議題的重視程度，以及通過法律和政策干預網路平台的意圖¹⁴¹；這一點從歐盟在發表綠皮書後，陸續基於其框架提出多項政策與法案即可看出，例如「1999 年 12 月 17 日關於數位視聽服務發展背景下保護未成年人的理事會結論¹⁴²」(Council Conclusions of 17 December 1999 on the protection of minors in the light of the development of digital audiovisual services)及「2000 年 5 月 29 日理事會關於打擊網路兒童色情的決定¹⁴³」(Council Decision of 29 May 2000 to combat child pornography on the Internet)等。

儘管綠皮書內一再強調網路帶來的危害及針對網路管制的重要性，其仍然有意識到此一爭議中涉及的基本權利意涵；綠皮書的第二章即指出，「在討論適用於未成年人保護與人類尊嚴的規則和執行措施之前，必須強調，這些規則均受制於任何民主社會中固有的兩項基本原則一言論自由與隱私權尊重」；具體來說，就言論自由部分，其認為「歐洲人權公約」第 10 條所確立的言論自由原則，乃是不可或缺的基本權利，不過在特定情況下仍可因保障健康、道德及犯罪預防等目標而受到限制，而這種限制的正當性須經過比例原則的檢驗，以確保在保障公共利益的同時，不過度侵害基本權利；而比例原則的具體內涵，綠皮書亦明確地指出「管制該措施必須被視為民主社會中的必要措施，應滿足真實的社會需求，且在其限制影響方面不得過度」；至於隱私權之部分，綠皮書認為對隱私權尊重的原則與言論自由保障同等重要，該原則由「歐洲人權公約」第 8 條予以保障，

[l?fromSummary=05](#).

¹⁴¹ 高玉泉 (2001)，〈歐盟有關網路內容管制之政策及原則〉，《傳播與管理研究》，1 期，頁 3-7。

¹⁴² European Union (1999), COUNCIL CONCLUSIONS OF 17 DECEMBER 1999 ON THE PROTECTION OF MINORS IN THE LIGHT OF THE DEVELOPMENT OF DIGITAL AUDIOVISUAL SERVICES, <https://merlin.obs.coe.int/article/1556>.

¹⁴³ European Union (2000), COUNCIL DECISION OF 29 MAY 2000 TO COMBAT CHILD PORNOGRAPHY ON THE INTERNET, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0375>.

並被視為民主社會中的一項基本權利；然而，綠皮書也指出，與言論自由相似，隱私權並非絕對，在特定情況下仍可能受到限制，特別是為了識別與懲治犯罪目的有關的私人通訊管制手段，即可被認為符合前述比例原則之標準¹⁴⁴。此外，該文件還探討了具體的技術管制手段，例如內容分級標籤系統，這種「自下而上」的模式避免了事前審查的過度干預，提供了更靈活且有效的解決方案；申言之，綠皮書在強調管制必要性的同時，也確保了相關政策和措施符合歐盟基本權利框架¹⁴⁵。

綜上所述，可見歐盟在網路平台的治理上，展現出對公共利益維護的高度重视，即便特定政策或法規可能與保障言論自由或其他基本權利（無論是平台業者對內容的編輯控制權、一般人民在網路上自由發表言論的權利及隱私權）產生衝突，歐盟仍更傾向優先處理未成年人保護、預防犯罪等公共議題；而綠皮書作為歐盟早期針對網路平台進行規範的政策起點，不僅提出了言論自由與公共利益之間的權衡原則，還為後續歐盟相關法規與政策的制定提供了重要指引，惟具體的歐盟未來十數年的管制政策如何進一步發展，將留待第四章詳加說明。

第二項 歐盟法院對網路言論案件之判決發展

除了在「歐洲人權公約」與「歐盟基本權利憲章」中有明確規定的基本權利外，法院透過判決擴充了人民權利的內涵，同時也在一定程度上影響了網路平台業者對於內容管理的編輯控制權。

例如 2010 年的 *Google Spain v. AEPD and Mario Costeja González* 案，起因於一名西班牙公民向西班牙資料保護局（AEPD）申訴，要求一家日報出版商及 Google Spain、Google Inc. 刪除或隱藏其個人資料；該資料涉及 1998 年刊登於日報上的兩則拍賣公告，內容提及該名西班牙公民的名字與社會保障債務追收程序；其認為此程序已結案多年，公佈相關資訊已無意義；AEPD 裁定日報上的資訊乃係依法進行發布，故駁回對日報商的申訴；但 AEPD 肯定了針對 Google 的

¹⁴⁴ *Supra* note 140, at 12.

¹⁴⁵ *Supra* note 140, at 3；高玉泉（2001），同前註 141，頁 10-12。

申訴，認為其作為搜尋引擎運營商，有責任刪除可能損害基本權利的內容；惟 Google Spain 和 Google Inc. 不服該該裁定，故向法院提起訴訟，法院將二案件合併審理。

此案上訴至歐洲法院後，法院認為根據「數據保護指令」第 12 條第 b 項和第 14 條第 1 款第 a 項，當資料當事人有理由認為某些資訊已不適合、不相關或超出必要性時，即便該資訊的存在並未對其造成損害，亦有權要求移除搜尋結果中的相關連結；此權利通常優先於搜尋引擎運營商的經濟利益及公眾對資訊獲取的權利，但若存在充分的公共利益，例如資料當事人身為公眾人物，則可作為例外¹⁴⁶。簡言之，法院肯認在符合「數據保護指令」的情況下，人民對網路上之個人資料享有請求刪除之權利¹⁴⁷。

此外，歐盟法院另一則重要判決為 Google v. CNIL 案。該爭議源於 2015 年 5 月，法國國家資訊自由委員會（CNIL）決定要求 Google，當其接受使用者請求移除某個與其姓名相關的搜尋結果時，該移除應適用於 Google 的所有版本的搜尋引擎，而不僅限於特定國家或地區的 Google 域名，亦即不論搜尋是在歐盟內或歐盟外進行，相關連結皆不得顯示；然而，Google 並未完全遵守該命令，而是僅限於移除歐盟成員國所對應的搜尋引擎域名（如 google.fr）中的相關搜尋結果，而未對全球所有域名（如 google.com）進行相關內容的移除措施；不過，Google 提出了一個「地理封鎖」（geo-blocking）的替代方案，根據使用者的 IP 位址來限制存取，如果某位使用者的 IP 地址顯示其來自資料主體（即提出刪除請求的人）的居住國，則他無法在 Google 搜尋結果中看到被要求移除的連結。不論該使用者是使用當地的 Google 版本，還是國際版，都會被限制顯示這些搜尋結果，惟

¹⁴⁶ Case C-131/12, *Google Spain SL v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)*, May 13, 2014.

¹⁴⁷ 本文在此不使用「被遺忘權」一詞，原因除了該案法院並未使用相關用語外，更重要者為該案法院認為，搜尋引擎業者移除特定連結的義務，並不是根據該資訊是否對個人造成損害，而是基於資料處理是否符合「數據保護指令」的規範，因此將其稱為「被遺忘權」可能會導致誤解，不符合法院的判決精神；See Orla Lynskey, *Control over Personal Data in a Digital Age: Google Spain v. AEPD and Mario Costeja Gonzalez*, 78 MOD. L. REV. 522, 528 (2015).

CNIL 認為這種做法仍然不夠，Google 的做法沒有充分保障資料主體的權利，最終對 Google 開罰 10 萬歐元¹⁴⁸。

本案爭議主要在於「被遺忘權」(Right to be Forgotten)的適用範圍，亦即網路平台業者是否應在全球範圍內執行去連結 (de-referencing)，還是僅限於歐盟境內。法院首先確認，根據「2016/679 號規則」(GDPR)，當個人資料處理已不再必要，或資料主體撤回同意時，資料控管者 (如 Google) 必須在無「不當延遲」的情況下刪除個人資料，但若該資料的保留涉及資訊自由的行使，或基於公共利益 (如新聞報導、學術研究、法律義務等)，則「被遺忘權」的適用將受到限制，資料控管者可依據法律規定拒絕刪除該資料¹⁴⁹；因此，本案法院也強調，被遺忘權並非絕對權利，且不同國家對被遺忘權的接受程度不同，部分國家甚至不承認此權利，故歐盟法律亦未要求網路平台業者在全球範圍執行去連結，而是僅限於歐盟境內的搜尋結果；總結來說，歐盟對「被遺忘權」的保障主要適用於歐盟內部，且在確保資料主體能夠透過被遺忘權維護自身隱私的同時，也應尊重各國在其他公共利益方面的不同立場¹⁵⁰。

Google Spain 案與 Google CNIL 案共同奠定了歐盟法院針對搜尋引擎業者責任與個人資料保護權利之基本架構，展現法院在隱私保障與資訊自由之間所進行的細緻權衡。其後，歐盟法院更進一步擴展對網路言論自由與非法資訊管制之制度界線，採取積極的立場，使公權力在網路平台管理中扮演更為主動的角色，同時強化對人民基本權利的保障；相對地，平台自身對內容管理之編輯控制權則呈現出逐步退讓的趨勢。其中，最具代表性的判決為 *Eva Glawischnig-Piesczek v. Facebook Ireland Limited* 案，其裁判結果不僅深刻影響歐盟成員國，也對其他國家的司法政策產生重大波及。

¹⁴⁸ Case C-507/17, *Google LLC v. Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)*, Sept. 24, 2019.

¹⁴⁹ Regulation 2016/679 (2016), Article 17.

¹⁵⁰ *Google LLC*, Case C-507/17.

該案件涉及奧地利國會議員 Eva Glawischnig-Piesczek 對 Facebook 提起的訴訟，起源於一位 Facebook 用戶在該平台上公開分享了一篇關於她的文章，並附加具有冒犯性和誹謗性的評論，Glawischnig-Piesczek 多次要求 Facebook 刪除相關內容，但 Facebook 均未能達到其要求，因此她向奧地利商業法院提起訴訟；該法院裁定 Facebook 必須立即停止發布或散播該內容，但 Facebook 僅在奧地利境內隱藏了相關內容，並未在全球範圍執行，因此 Glawischnig-Piesczek 決定上訴至歐洲法院¹⁵¹。

在該案的判決中，歐洲法院明確規定各國的內國法院有權要求社交網路平台（如 Facebook）在全球範圍內刪除被認為非法的內容，這項義務不僅限於移除原始內容，還包括隱藏或刪除實質相同，僅文字略有不同的「等效內容」（equivalent content）；法院同時強調，此義務並未構成「電子商務指令」第 15 條所禁止的普遍監控行為，而僅是針對特定內容進行的檢查；此外，法院要求網路服務提供者主動搜尋相似的非法內容，避免受害者必須逐案提出申訴，這不僅增強了個人權利的保護，也能減少了司法系統的負擔¹⁵²。

與 Google Spain 案及 Google CNIL 案相比，Facebook 案呈現出不同的側重點。Google Spain 案探討了個人對搜尋結果中其資料的刪除權，但該權利僅限於移除搜尋結果，而非從網際網路上徹底刪除內容；Google CNIL 案則限制了「被遺忘權」的地理範圍，判決 Google 僅需在歐盟境內刪除相關結果，而非全球適用；相較之下，Facebook 案進一步擴展了平台對內容本身的全球性刪除義務，並涵蓋對「等效內容」的處理，代表了更高強度的司法干預；儘管這三個案件都涉及個人權利與平台責任的平衡問題，但 Facebook 案在處理非法內容的範圍與深度上更為激進，彰顯了歐洲法院對基本權利保護的重視¹⁵³。

¹⁵¹ Case C-18/18, *Eva Glawischnig-Piesczek v. Facebook Ireland Ltd.*, Oct. 3, 2019.

¹⁵² *Id.*

¹⁵³ Katarina Knol Radoja, *Freedom of Expression on the Internet - Case C-18/18 Eva Glawischnig-Piesczek v. Facebook Ireland Limited*, 15 BALKAN SOC. SCI. REV. 7, 7–25 (2020).

綜上可見，歐盟法院在面對網路平台治理與個人基本權之衝突時，並未另建一套專屬於數位時代的審查邏輯，而是延續既有以比例原則為核心之基本權衡平架構，處理包括資料刪除、內容下架與平台責任等議題。惟相較於其他法域，歐盟法院於具體價值選擇上，傾向賦予人民權利更多的憲法保護，並據以要求平台業者犧牲部分編輯控制權與言論裁量空間；此種解釋取向，體現歐盟法院在數位時代下，依循傳統基本權保障邏輯，逐步塑造出有別於美國之網路平台管理之憲法圖像。

第四節 台灣言論自由保障架構於網路時代之適用

相較於美國以市場導向與言論自由優先的態度，或歐盟對網路平台施加更嚴格的管制規範，台灣在面對此一新興科技，政府與法院的態度均相對謹慎，在政策與法律規範上的適應也較為被動，且由於台灣相較歐美較晚開始發展相關法制，使得監管範圍與標準至今仍未完全明確。

第一項 台灣政府對網路平台的管制立場

行政院於 2016 年召開第 3524 次會議，其中討論了數位通訊與網路治理議題，最終通過「數位國家・創新經濟發展方案（2017-2025 年）」¹⁵⁴。該方案關係到台灣數位產業與社會發展的未來，政府期望透過相關政策與法制建設，擴大數位經濟規模、提升網路基礎建設、確保國民寬頻上網基本權利，並增強台灣資訊競爭力；為了實現這些目標，行政院決議推動全方位的大型數位發展計畫，並要求各主管部會針對未來的數位行動計畫，訂定具體且能讓民眾有感政策指標，以確保數位基礎建設與應用的落實¹⁵⁴。

在法制層面，政府也意識到現行法規已難以全面應對數位科技的快速變遷，因此在該次會議中，特別指示國家通訊傳播委員會（NCC）儘速研擬「數位通訊傳播法」。隨後，NCC 於 2017 年即提出草案，開宗明義指出該法的立法宗旨在於「因應科技匯流，促進通訊傳播的健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，

¹⁵⁴ 行政院第 3524 次院會決議。

提升多元文化並平衡城鄉數位落差。」然而，該草案同時考量到網際網路的無國界特性，認為世界各國普遍不會透過行政管制手段直接介入網路的運作與管理，因此，草案採取低度規範模式，在法律定性上以民事責任為主，並強調透過促進民間自律與公私協力機制，來降低政府的直接干預，藉此建立透明、安全、開放且具競爭力的數位環境¹⁵⁵。不過，儘管「數位通訊傳播法」立意良善，但其內容遭外界質疑僅揭示網際網路治理的原則，缺乏具體的罰則與執行機制，難以有效解決網路上的既有問題；此外，為了管制假訊息，政府在草案中規定，若平台在知悉某資訊違法後，立即移除或限制存取，即可免除賠償責任，但由於「知悉」的定義模糊，反對者擔憂該條款可能導致平台為規避風險，而過度審查使用者的言論內容，進而侵害其言論自由；基於此二爭議，該草案雖歷經多次討論與修訂，最終仍未能在立法院完成三讀通過¹⁵⁶。

為了進一步補足「數位通訊傳播法」未能落實的規範，NCC 又於 2022 年通過「數位中介服務法」草案，主要目標便係在管制數位中介服務的提供者。在該草案的總說明中，NCC 提到國際上普遍認為數位中介服務，具有「守門人」（Gatekeeper）的角色，應承擔一定的社會責任，這也促使「平台問責」（Platform Accountability）概念的產生；此外，線上平台廣泛運用大數據與人工智慧技術，透過個人化推薦驅動其商業模式，然而該機制易被濫用，且大型平台的市場規模效應可能導致「強者恆強」的壟斷現象，進而提升風險。因此，「數位中介服務法」草案不僅延續「數位通訊傳播法」的規範架構，更進一步針對新興數位中介服務所帶來的問題，提出相應的法制調整，並強調跨境、跨產業、跨政府部門的合作，確保數位治理規範能夠與現行法規相互配合，使既有規範得以有效適用。

¹⁵⁵ 數位通訊傳播法草案總說明。

¹⁵⁶ 蘇元和（2018），〈《數位通訊傳播法》解決什麼問題？洪貞玲：什麼都沒解決〉，https://tw.news.yahoo.com/數位通訊傳播法-解決什麼問題-洪貞玲-什麼都沒解決-031500049.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly9jaGF0Z3B0LmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAAFpt3zyw0gEHS52jkCt1UcGhHKeAeWNeXPaoHm2NMO1u5hLhfokv0XOfdQvKUD0V-lhn5KfkIs9dfJQupbPINjmvaAvaYJw2mazdK9GmGVKTO-S（最後瀏覽日：2025/2/10）；楊雅安（2020），〈假新聞狂潮襲來，《數位通訊傳播法》是解藥還是毒藥？〉，<https://plainlaw.me/posts/news>（最後瀏覽日：2025/2/10）。

為更清楚呈現前述兩部草案在立法目的、監管方式、平台責任與言論自由保障等面向上的異同，本文特整理如下表，俾利讀者掌握台灣政府在規範數位平台上態度之轉變（見表 3）。

【表格 3】「數位通訊傳播法草案」與「數位中介服務法草案」之比較

	數位通訊傳播法草案	數位中介服務法草案
立法目的	促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益等。	維護國民權利、提升網路環境安全與問責機制。
監管方式	以基本法形式訂立，強調低度規範與促進自律。	強化平台的義務，要求平台積極管理內容。
平台義務	原則上不要求平台主動監管內容，但須配合政府要求。	明訂平台須建立通知與回應機制，對違法內容有移除責任。
言論自由保障	強調網際網路治理原則，避免政府直接干預。	允許政府在特定條件下要求平台處理內容，如資訊限制令。
罰則機制	對平台責任採較為寬鬆態度，未明定罰則。	針對違規平台設有明確罰則，並可能影響其在台灣境內營運。

※資料來源：本文自製。

從「數位通訊傳播法」到「數位中介服務法」草案的發展，可以看出台灣政府對網路平台的管制態度，從早期的寬鬆監管逐步轉向強化平台責任。最初，政府強調應避免直接干預網路平台的運作，但隨著網路環境的變化，政策逐漸轉向加強對網路服務提供者的規範，要求其承擔更多社會責任，顯示出台灣政府的態度已從開放與促進發展為主，轉變為更積極介入管理。儘管此二草案迄今均未能完成立法院三讀通過，但它們已為台灣網路平台管制議題奠定基礎，開啟相關法律討論的先例，而本文將於第四章進一步探討相關管制措施的細節與其影響。

第二項 台灣法院對網路言論案件之判決發展

在網路言論管制的憲法審查領域，相較於美國聯邦最高法院與歐盟法院等機關已累積若干處理平台責任與言論自由衝突之重要判例，臺灣目前憲法法庭尚未就網路平台所涉之言論爭議作出相關判決。亦即，實務上關於網路平台爭議之認

定，究竟是否承襲傳統「雙階理論」、「雙軌理論」等審查架構，抑或有其本土化之轉化與調整，迄今並無憲法上之具體說明或判斷基準可循。

至於台灣一般法院目前對於網路平台言論案件的處理，主要仍著眼於民事責任的分配，並未從憲法角度深入探討言論自由與平台責任之間的關係。其中，最高法院 109 年度台上字第 1015 號判決為實務上最具代表性的案例。該案認為，平台業者原則上不負有事前審查義務，惟一旦接獲用戶檢舉，知悉平台上有侵害名譽的言論時，則應負有適當的審核與防止義務；此一立場強調「知悉侵權」後的平台作為義務，並影響後續諸多實務判決¹⁵⁷。例如，新北地方法院 111 年度訴字第 2873 號判決肯認平台僅需在接獲通知後查證並刪除侵權內容，即可免責¹⁵⁸；高雄地方法院 110 年度訴字第 1241 號判決則在此基礎上，進一步提高網路平台的責任標準，認為平台應盡「善良管理人之注意義務」，並且「須有相當理由確信該言論為真實」，否則即有採取防止措施之作為義務¹⁵⁹。綜觀而言，雖然實務上逐步建立起以「知悉侵權後是否適當作為」為核心的責任基準，但不同案件中對於平台應盡義務之範圍與強度仍有落差，標準尚未穩定成形。

總結而言，臺灣實務迄今尚未從憲法層次正面回應網路言論環境對傳統言論自由保障架構所造成之衝擊。傳統理論中所強調之事前審查標準、雙階理論與雙軌理論等，對於不同類型言論之區辨與審查，至今尚未在我國實務中獲得清楚之適用或轉化。雖然一般法院已陸續處理網路平台之侵權責任爭議，然當法院逐步擴張平台審查義務時，所依據之憲法價值衡量與審查原則卻未見明確論述，致使言論自由與平台責任之界線仍顯模糊；未來是否能由憲法法庭就此一當代重要議題作出回應，實為我國言論自由保障體系能否因應數位轉型挑戰之重要關鍵。

第五節 小結

¹⁵⁷ 最高法院 109 年度台上字第 1015 號民事判決。

¹⁵⁸ 臺灣新北地方法院 111 年度訴字第 2873 號判決。

¹⁵⁹ 臺灣高雄地方法院 110 年度訴字第 1241 號判決。

網路時代所帶來的資訊傳遞條件劇烈轉變，對傳統言論自由保障架構造成深遠衝擊。原本奠基於「資訊稀缺」、「聽眾可理性反思」以及「政府為主要威脅者」等三大假設的言論自由理論模式，已難以完整回應當代數位環境下之言論風險與權力結構變遷。在此背景下，網路平台逐漸成為決定言論能否發表與擴散的關鍵角色，其對資訊之篩選與審查機制不僅改變了傳統言論市場的運作邏輯，亦使國家、平台與使用者之間的權力配置出現根本性重組。本文於本章首節即指出，面對此一新興三面關係架構，傳統聚焦於「國家—人民」之言論自由保障架構，已不敷使用，亟須進一步反思與調整。

具體而言，在美國法制下，雖傳統言論自由理論長期奉行「政府不得干預言論市場」之原則，聯邦最高法院在網路發展初期，亦對限制網路言論之法律採取嚴格審查；然近期已出現轉變趨勢，例如於 *Free Speech Coalition v. Paxton* 案中，法院即承認技術條件變遷對言論審查體系之影響，改採中度審查標準；此一轉變顯示即便是對言論自由保障一向極為重視之美國，在網路時代的衝擊下，亦已開始嘗試於保障基本權與維護重要公共利益之間，尋求更具彈性與可行性之衡平方案。

歐盟則延續其一貫之言論自由保障架構，以法律保留原則與比例原則為審查核心，對於言論限制的合憲性判斷，並不採固定之審查強度分類，而係依據個案所涉權益與具體公益需求，進行彈性調整與整體衡量。例如在 *Google Spain* 與 *Google CNIL* 案中，法院肯認個人對搜尋結果中個資的刪除請求權，確立「被遺忘權」在特定情境下優先於搜尋引擎的經濟利益與權利；而在 *Eva Glawischnig-Piesczek v. Facebook* 案中，更要求平台須在全球範圍刪除違法內容，並涵蓋內容略有變化之「等效內容」，顯示歐盟對平台責任採取積極干預立場，並強化其主動管理義務。整體而言，歐盟法院傾向賦予人民之資訊控制與隱私保護更多憲法保障，進而要求平台讓渡部分內容編輯與裁量空間，以回應公共利益之需要

至於台灣，目前雖尚無憲法法庭針對網路平台責任與言論自由交錯問題作出判決，但在立法與行政層面已有初步規劃與回應。從「數位通訊傳播法草案」強調自律治理，到「數位中介服務法草案」明文賦予平台內容管理義務並導入資訊限制令，可見政府態度已由鼓勵創新轉向強化監管。然而，實務上關於平台應負義務之範圍與程度，仍多止於民事責任層次，缺乏自憲法層次進行價值衡量與審查密度設定的具體判準。未來是否能由憲法法庭建立明確原則，以回應言論自由在數位轉型下之制度挑戰，實為觀察重點。

是故，隨著網路時代之資訊傳播條件與言論權力結構出現根本轉變，傳統言論自由理論雖揭示重要憲法原則，然其本身並不足以具體回應當代網路平台運作所面臨之制度難題。在新興之「國家—平台—使用者」三面關係架構下，國家若欲維護公共利益、限制非法內容或強化使用者保護，勢必需透過法律制度介入平台治理機制，而此種介入究竟如何設計、是否構成對言論自由之壓抑、應受何種憲法審查，遂成為當代憲政秩序中不可迴避之新興課題。

本文接下來將進一步探討美國、歐盟與台灣三個法制對網路平台責任所採取之具體制度設計，包括美國之「通訊端正法」第 230 條、歐盟之「數位服務法」，以及我國「數位中介服務法草案」，分析其如何在不同憲法傳統與社會條件下，定位平台角色、配置責任義務，並回應言論自由與公共利益間之潛在衝突。透過此一比較法視角，本文旨在釐清我國於制度選擇時可據以參考之範式與應審慎評估之風險，亦為最終提出憲法秩序下可行規範路徑鋪陳理論基礎。

最後，為綜整本章討論重點，並進一步強化讀者對網路時代言論自由理論挑戰與制度回應之整體理解，本文特以兩張表格加以呈現：其一係針對傳統言論自由理論之核心假設與網路時代具體挑戰之對照整理，俾以凸顯理論架構與當代實際情境之落差（見表 3）；其二則比較美國、歐盟與台灣在面對上述挑戰時所採取之主要法制與實務回應，呈現三者間在制度設計與理念取徑上的差異（見表 4）。

【表格 4】網路時代對傳統言論自由理論之挑戰

分類	傳統理論假設	網路時代之挑戰
資訊特性	資訊稀缺、集中化、媒體具篩選功能	資訊爆炸、真假難辨、網路平台降低進入門檻，導致「資訊過載」
聽眾角色	聽眾具理性判斷與消化資訊的時間、可形成理性公共討論	資訊更新快速、注意力分散，演算法推播限縮觀點來源，導致意見極化，弱化公共討論深度與多元性
主要威脅來源	政府為思想市場之主要威脅	網路服務提供者本身亦可能成為主要風險來源。
平台角色	平台權力相對有限	成為「資訊守門人」，控制言論之流通與接觸

※資料來源：本文自製。

【表格 5】美國、歐盟與台灣對網路平台之制度回應比較

比較面向	美國	歐盟	台灣
平台法律地位	私人主體，不因提供言論流通管道而當然成為憲法第一修正條款下之「國家行為者」	私人主體，但視情況可能承擔協助實現基本權保障之義務	私人主體，法院未認定其負有憲法義務，惟強調其對言論有一定管理責任
對平台責任之設計	平台擁有廣泛編輯控制權，並得依 CDA 第 230 條原則免責	採積極管制模式，要求平台主動刪除非法內容，並強化透明度、風險管理與使用者權利保護	至今仍無經立法院三讀通過之法律規範。
實務判決趨勢	強調私人平台裁量空間，法院不輕易介入平台內容管理（如 PragerU 案、Packingham 案）	強化法院監督密度，肯認「被遺忘權」、跨境刪除義務與等效內容審查（如 Google Spain 案、Facebook 案）	多採「知悉後應處理」模式，然各法院對「知悉」與「處理義務」標準不一，責任界線浮動
立法進程	已有穩定法制架構（CDA §230）與判例為依據	已完成數位服務法（DSA）立法，建立層級式平台義務與跨境規範機制	數位通訊傳播法與數位中介服務法草案仍待立法，規範內容與實施機制未臻明確

※資料來源：本文自製。

第四章 網路平台之具體管制規範

延續前章對美國、歐盟與台灣三種法制於數位時代如何回應網路言論挑戰之比較分析，本文將進一步聚焦於具體制度設計，探討不同法律體系對於平台責任之規範模式與管制手段。本章共分為三節：第一節將介紹美國 CDA 第 230 條的立法背景、主要內容與司法實踐，並分析該條文所建構之全面免責制度如何形塑美國對平台責任的消極立場，以及此一模式在近年所面臨之批評與改革呼聲；第二節則探討歐盟近年以 DSA 為核心所建立之分級監管架構。該節將說明 DSA 如何在透過風險導向與程序義務，要求平台進行管制責任的承擔，進而展現其與美國模式相異的制度取向與規範邏輯。第三節則檢視目前我國草案之制度設計，分析其內容是否忠實反映比較法經驗、是否適切調整以符合我國法制與社會條件，並評估其作為台灣網路平台管制借鏡時之可行性與應予調整之處；最後，第四節將整理本章對三種法制模式之分析，並為後續第五章對我國制度選擇之評析奠定比較基礎。

第一節 美國：通訊端正法（Communications Decency Act, CDA）

美國國會於 1996 年通過「通訊端正法」(Communications Decency Act, CDA)，主要目標是防止未成年人接觸網路上的色情內容。該法案納入多項規範網路不當內容的條款，並作為「1996 年電信法」(Telecommunications Act of 1996)的一部分，以推動美國電信政策的全面改革；CDA 的通過引發廣泛討論，成為輿論與學術界關注的焦點，而當最高法院在 *Reno v. ACLU* 案中認定其中關於禁止向未成年人傳送猥褻內容的條文違憲後，更一度成為新聞焦點。然而，本文主要探討的 CDA 第 230 條並未受到最高法院審查，故得以在低調中發展為網路空間最重要且最成功的法律之一¹⁶⁰。以下本文將針對該條進行深入分析，探討其所依據之理論基礎及影響範圍。

¹⁶⁰ David Lukmire, *Can the Courts Tame the Communications Decency Act?: The Reverberations of Zeran v. America Online*, 66 N.Y.U. ANN. SURV. AM. L. 371,371-373 (2010).

第一項 資訊傳播者之責任與免責原則之擴張

第一款 資訊傳播者類型及法律定位

在資訊傳播的過程中，經常涉及多重角色的參與，尤其在現代社會，新聞媒體、廣播電視、報章雜誌等傳播平台，扮演著資訊流通的重要渠道；然而，當第三方在這些媒介上發表違法言論時，例如十分常見的誹謗性言論，一項重要的法律問題即隨之浮現：這些傳播平台是否應對第三方言論所造成的侵害負連帶責任？此問題牽涉到言論自由的保障與法律責任的平衡，法院需審慎考量資訊傳播者在內容散布過程中的角色。

美國法院過去十數年來，為了釐清在違法言論的傳播過程中，資訊傳播者所應承擔的法律責任，通常會依據傳播者對內容的「編輯控制程度」(Editorial Control)來劃分其責任範圍，並據此將傳播者區分為三種不同類型：「出版者」(Publisher)、「散布者」(Distributor)以及「公共通訊載具」(Common Carrier)。首先，「出版者」(如報社、廣播電台或電視台等)擁有對其發布內容的完整編輯與審核權限，能主動選擇、篩選或修改所傳遞的資訊，故基於此種高度掌控能力，一旦發布的內容涉及違法言論，即使因疏忽未察覺，其仍須承擔完全法律責任。相對而言，「公共通訊載具」(如電話公司、郵政服務或無線電通訊等)則僅提供單純的資訊流通技術，不涉入內容審查，而由於此種服務性質上的限制，使其難以有效控制通訊內容，故在一般情況下，這類服務提供者對用戶間傳遞的違法言論毋需承擔法律責任¹⁶¹。

而最具爭議性的，則是「散布者」的責任界限。「散布者」(如書店、圖書館或報攤等)位居於出版者與公共通訊載具之間，僅作為資訊傳遞的中介角色，對於內容本身既不創作也不編輯，理論上不具有篩選或修改資訊的能力；然而，這種角色定位卻引發了一項問題，即當散布者知悉或有合理理由知悉其傳遞的資訊含有違法內容時，是否仍可完全免責？在此背景下，美國最高法院於 1959 年的

¹⁶¹ 郭戎晉 (2011)，同前註 6，頁 23。

Smith v. California 案中，深入探討了此項問題；該案不僅確立了散布者免責之要件，更成為後續探討網路平台法律定位的重要基礎，尤其是在思考「通訊端正法」第 230 條如何為網路平台設定免責保護時，Smith 案的法律邏輯提供了關鍵的參考框架¹⁶²。

第二款 「散布者」之責任範圍與數位時代之演進

美國法院過去數十年來，基於憲法第一修正條款，逐步建立了「散布者」得以免責之原則，認為對於僅作為內容傳遞管道的中介角色，其法律責任應受到限制。此一原則主要強調，當資訊傳播者僅扮演被動的資訊流通渠道、未對內容進行編輯或審查時，不應因第三方發布的違法言論而被追究責任；Smith v. California 案便是確立此原則的重要判決之一。雖然這些判決主要適用於線下媒介（如書店、報攤、圖書館等），但其核心概念與「通訊端正法」中的網路平台角色存在高度相似性；事實上，「通訊端正法」第 230 條正是以此原則為基礎，進一步擴大免責範圍，賦予網路平台更廣泛的法律保障，使其即便在「已知」某些內容違法的情況下，仍得以免於承擔法律責任。因此，為了全面理解「通訊端正法」第 230 條的理論及憲法基礎，下文將深入探討「散布者免責原則」，並說明該原則如何自憲法第一修正條款衍生而來，以及如何形塑現代網路平台在言論自由與法律責任之間的平衡。

（一）Smith v. California 案

1956 年 11 月 19 日，洛杉磯市中心發生一起涉及販售情色書籍的案件。一名報攤店員將一本色情書籍販售給洛杉磯警局的臥底警員，隨後該報攤的老闆 Eleazar Smith 被指控違反當地法令；該法令規定：「任何人在其經營場所內持有任何淫穢或不雅的書籍、雜誌、傳單、照片、畫作等，均屬違法。」此條文採取美國判例法上之嚴格責任制（Strict Liability），即無論店主是否知悉書籍內容為

¹⁶² Jeff Kosseff, *First Amendment Protection for Online Platforms*, 35 COMPUT. L. & SEC. REV. 199, 201-203(2019).

淫穢，皆須承擔法律責任；Smith 認為此法令侵犯其美國憲法第一修正條款所保障的言論自由，因此在前審敗訴後，向聯邦最高法院提出上訴。

聯邦最高法院最終認定該條例違憲，理由為：「若免除書商對書籍內容知情的要件，該條例實質上對公眾接觸憲法保障資訊的權利施加了嚴重限制；因為若書商在不清楚書籍內容的情況下，卻仍須承擔刑事責任，則為了避免風險，書商勢必傾向僅販售已經經過審查的書籍；如此一來，州政府實質上限制了合法書籍與猥褻書籍的流通。」法院進一步指出：「此類對書商的限制最終將轉嫁至公眾，因為書商的自我審查將直接影響公眾獲取閱讀材料的範圍；若書店僅販售經過店主親自審查的書籍，書籍種類勢必大幅減少，……此種審查雖為私人行為，但其效果與公權力施加的審查無異，且對言論自由構成嚴重威脅。」最終，聯邦最高法院認為該條例違反憲法保障的言論自由，故撤銷原判決¹⁶³。

（二）後續其他判決

1. Ginsberg v. New York 案

在 1968 年的 *Ginsberg v. New York* 案中，被告是一家小店的店主，因違反紐約州刑法第 484-h 條，向一名 16 歲男孩販售「性感雜誌」而被判有罪。該法條規定，「任何人不得明知而向未滿 17 歲的未成年人販售：(a) 任何描繪裸體且對未成年人有害的圖片；(b) 任何包含此類圖片且整體上對未成年人有害的雜誌。」此外，系爭條文第(g)款對「明知」的定義進行擴充，不僅包括對特定內容的直接知悉，還包括「有理由知道」或「有理由相信需要進一步檢查或詢問」的情況。

聯邦最高法院在審理本案時，重申了 *Smith v. California* 案的原則，強調憲法對「明知」要件的要求，主要在於：「避免散布者因恐懼刑責而自我審查受到憲法保護的內容，但同時允許懲罰那些有意或漠視違法風險的行為。」法院進一步說明，紐約州的法律並未要求散布者「完全掌握所有內容的細節」，但若材料表

¹⁶³ *Smith v. California*, 361 U.S. 147 (1959).

面上顯而易見具有問題，散布者就有責任進一步審查，而該州法律這種對「明知」的定義符合 *Smith v. California* 案的標準，故維持對 *Ginsberg* 的有罪判決¹⁶⁴。

2. *State v. Yabe* 案

在 1977 年的 *State v. Yabe* 一案中，被告 *Kenji Yabe* 因在亞利桑那州鳳凰城市販售猥褻物品，被控違反亞利桑那州刑法第 13-532 條，經初審與二審皆被判定有罪，遂再度提起上訴至亞利桑那州上訴法院。本案的核心爭點在於「明知」要件的定義；根據系爭法條，「明知」是指被告對所散布物品的性質與內容有實際了解、應當知道，或有合理理由進一步調查；*Yabe* 主張，這樣的規定實質上對販售者施加了無過失責任，即使販售者對猥褻內容毫不知情，若未進一步調查，仍可能被追究刑責；然而，法院並不認同 *Yabe* 的觀點，認為該法條的設計符合憲法要求，並法院引用 *Smith v. California* 一案的見解，強調刑事責任必須以被告知情為基礎，以避免對合法言論造成不當限制，同時法院也參考了 *Ginsberg v. New York* 一案，指出對販售猥褻物品施加「應知」的調查義務是合理且合憲的，故維持對 *Yabe* 的有罪判決¹⁶⁵。

3. *Osmond v. EWAP, Inc.*案

在 1984 年的 *Osmond v. EWAP, Inc.*案中，知名童星 *Kenneth Osmond*（曾於 1950 年代電視劇《Leave it to Beaver》中飾演「Eddie Haskell」）控告成人書店連鎖業者 *EWAP, Inc.*誹謗。該公司旗下的商店販售一部成人影片，其包裝誤稱男主角曾在《Leave it to Beaver》中飾演「Eddie Haskell」，使他人誤以為男主角是 *Osmond*，進而損害其名譽；當時，*Osmond* 已是洛杉磯警察局警官，已婚並育有兩名子女，此虛假訊息嚴重影響了他的職業形象及家庭。

不過，本案法院最終選擇支持 *EWAP* 的立場，理由為：*EWAP* 作為成人書店的經營者，其法律地位與一般書店或期刊分銷商相同，均享有相同的免責保護。法院認為，僅在以下情況下，*EWAP* 才需承擔民事責任：（1）知悉包裝上的誹謗

¹⁶⁴ *Ginsberg v. New York*, 390 U.S. 629 (1968).

¹⁶⁵ *State v. Yabe*, 114 Ariz. 89, 559 P.2d 209 (Ariz. Ct. App. 1977).

性內容，或（2）知曉足以產生調查義務的事實。換言之，除非原告能證明散布者「知悉」或「應知」該誹謗內容，否則不得追究其法律責任；而由於 *Osmond* 未能提出證據證明 EWAP 存在惡意或具備調查義務，因此判決 EWAP 勝訴¹⁶⁶。

簡言之，美國法院對資訊「散布者」的保護在 *Smith* 案中達到高峰，但在該案做成後的二十年間，透過判決逐步削弱。雖然 *Ginsberg* 案與 *Yabe* 案中所涉及的法條皆包含故意要件，但這些條文允許法院在散布者對內容具有「某種程度的認知」時，追究其責任，而此並不違反憲法第一修正條款；同樣地，EWAP 案的法院也採取此標準。相比之下，*Smith* 案則要求散布者對內容具有明確的認知，行為人才需要負責；但若從案件背景來看，*Smith* 的行為與其他案件的被告，其實並無顯著差異，*Smith* 經營的報攤販售成人雜誌與書籍，他很可能「在某種程度上知曉」部分材料可能違反法規，因此若適用 *Ginsberg* 案和 *Yabe* 案的標準，他便可能被定罪¹⁶⁷。

另一方面，「知悉或應知」的法律標準在法院實務中具有高度不確定性，這點可從 EWAP 案的結果略見端倪。與 *Ginsberg* 案及 *Yabe* 案類似，EWAP 案的被告同樣是資訊散布者，且販售具爭議性的成人影片，但最終卻獲得勝訴判決；然而，試想若法院採取不同的解釋角度，例如認為成人影片產業普遍存在誇大或虛假宣傳的情況，進而要求業者應更審慎審查商品封面，那麼法院極可能會認定 EWAP「應知」封面上的誤導內容，最終導致敗訴。

不過，儘管具有爭議性，美國法院透過上述判決大致確立了資訊「散布者」的責任範圍：僅當散布者「完全不知情」時，方可免責；反之，若存在「知悉或應知」之情況，則仍需承擔法律責任。

（三）與「通訊端正法」第 230 條之關係

無論法院將「散布者」的主觀責任要件設定為「明知」或「應知」，其憲法上之考量皆在於防止對言論自由造成過度限制，使得散布者因擔憂法律責任而進

¹⁶⁶ *Osmond v. EWAP, Inc.*, 153 Cal. App. 3d 842, 200 Cal. Rptr. 674 (Cal. Ct. App. 1984).

¹⁶⁷ Kossseff, *supra* note 162, at 208-210.

行自我審查，從而限制合法資訊的流通；此與「通訊端正法」第 230 條的立法考量不謀而合：若對網路平台施加過重的審查責任，業者為了降低風險，可能傾向過度刪除內容，進而抑制言論自由¹⁶⁸。

不過，美國法院對一般資訊散布者的保障範圍，與「通訊端正法」第 230 條所提供的免責保護卻存在顯著差異。對於一般資訊散布者，法院僅保護其在「毫不知情」的情況下傳播內容，若散布者在「明知」或「應知」內容違法的情況下仍進行傳播，則仍須承擔法律責任；若將此框架應用於網路誹謗案件，當被害者通知網路平台某則第三方內容具有誹謗性，而平台卻拒絕刪除該內容時，該平台便應對誹謗行為負責；然而，「通訊端正法」第 230 條並未採取此種解釋方式，而是賦予網路平台更廣泛的免責空間，即使平台明確知道內容有問題，仍可免於法律責任¹⁶⁹。

「通訊端正法」第 230 條之所以選擇擴大免責範圍，或許與資訊傳播模式的轉變密切相關。在 Smith、Ginsberg 等案件審理的時代，書店作為資訊散布者，所需處理的資訊量相對有限，法院認為僅要求「明知或應知」要件已足以平衡言論自由與法律責任；然而，進入數位時代，網路平台每日處理的資訊量呈現指數級增長，讓「逐一審查」成為不切實際的期待，若仍要求網站在接獲通知（即符合「明知或應知」要件）後，立即調查每一筆資料，仍可能會造成平台為降低法律風險而過度審查的現象，因此國會選擇透過「通訊端正法」第 230 條，進一步放寬免責範圍¹⁷⁰。

簡言之，美國法院長久以來建立的一般資訊散布者標準，與「通訊端正法」第 230 條雖在免責範圍上有所差異，但其核心理念卻息息相關：皆是為避免因過度附加的法律責任，導致資訊散布者的自我審查現象；因此，或許可以說一般資訊散布者標準應被視為「免責保障的下限」，亦即在國會制定「通訊端正法」第

¹⁶⁸ Jeff Kosseff, *Defending Section 230: The Value of Intermediary Immunity*, 15 J. TECH.L. & POL'Y 123, 136-139 (2010).

¹⁶⁹ *Id.*

¹⁷⁰ *Id.*

230 條時，認為即便在要求「明知或應知」要件的情況下，對網路平台課以法律責任，仍會對言論自由構成過度的限制，因此國會選擇進一步擴大歷來所確立的一般散布者免責範圍，藉此回應數位時代的資訊傳播特性¹⁷¹。



第二項 通訊端正法第 230 條立法脈絡

第一款 立法背景

「通訊端正法」第 230 條之立法背景與兩個網路服務提供者 (Internet Service Provider, ISPs) ¹⁷²相關的重要案件有密切關聯—Cubby, Inc. v. CompuServe, Inc.與 Stratton Oakmont, Inc. v. Prodigy Services Co.。

在 Cubby, Inc. v. CompuServe, Inc.案中，CompuServe 公司提供用戶透過個人電腦存取其平台上各類資訊的服務，而在其平台的新聞論壇中，有一份名為「Rumorville USA」的刊物，由 Don Fitzpatrick Associates (DFA) 製作。然而，DFA 與 CompuServe 之間並無直接的合約或雇傭關係，而是透過另一間公司 Cameron Communications, Inc. (CCI) 間接合作；CCI 負責管理新聞論壇的內容，而 DFA 僅負責提供刊物的內容，且 CompuServe 不會事先審查該刊物內容。1990 年，「Rumorville」刊登了幾篇文章，指控另一家新聞資料庫「Skuttlebut」透過非法手段獲取商業情報，還指名其創辦人 Robert Blanchard 曾被前雇主開除，甚至稱「Skuttlebut」是一家詐騙新創公司；對此，Blanchard 與其公司 Cubby, Inc.憤而提告，控告 CompuServe 與 DFA 犯下誹謗、商業詆毀及不公平競爭等罪行。CompuServe 則主張，自己僅僅是資訊的「散布者」(Distributor)，類似於書店、圖書館或報攤的角色，僅提供資訊而未參與內容的編輯或審查，因此不應對刊物的內容負責；而法院支持了 CompuServe 的立場，認為其與傳統資訊散布者的角色相同，適用相同的法律標準；法院指出，由於 DFA 直接將《Rumorville》的內

¹⁷¹ *Id.*

¹⁷² 「網路服務提供者」(ISP) 一詞涵蓋「網路連線服務提供者」(IAP)、「網路平台提供者」(IPP) 以及「網路內容提供者」(ICP)，一般而言，這些類別在實務上不會被嚴格區分，而是統稱為網路服務提供者。然而，在美國法律體系中，對於網路服務提供者的定義與用語使用卻有所不同，例如，「通訊端正法」(CDA) 使用「互動式電腦服務」一詞。參見郭戎晉 (2011)，同前註 6，頁 27。

容上傳至 CompuServe 的系統，CompuServe 未事先審查內容，亦未對其進行任何編輯控制，因此不能被視為「出版者」(Publisher)，而應僅被視為「資訊散布者」(Distributor)，且根據美國憲法第一修正條款對言論自由的保障，若要求 CompuServe 對所有內容進行事前審查，將對資訊流通造成嚴重阻礙，違反憲法保障言論自由的精神¹⁷³。

然而，在 *Stratton Oakmont, Inc. v. Prodigy Services Co.* 案中，法院卻得出了與 *Cubby* 案相反的結論。本案涉及一名匿名的用戶在 Prodigy 經營的網站佈告欄上發表的言論，指控證券投資銀行 Stratton Oakmont 公司，涉嫌在首次公開發行 (IPO) 的過程中從事犯罪與欺詐行為；並稱 Stratton Oakmont 是一個「由一群專門說謊的經紀人組成的邪教組織，如果經紀人不說謊就會被解雇。」Stratton Oakmont 因此對 Prodigy 以及發表相關言論的匿名用戶提起訴訟。法院在本案判決中，基於以下幾點，認為 Prodigy 並非單純的「資訊散布者」(Distributor)，而是對其平台內容擁有編輯控制權的「出版者」(Publisher)：1. Prodigy 在 1990 年開業時，對外公開表示將對其平台內容進行編輯控制，以打造「適合家庭的網路環境」；2. Prodigy 制定的「內容規則」，明確表示禁止「侮辱性」或「騷擾他人」的言論，並保留刪除違規內容的權利；3. Prodigy 使用自動過濾軟體，預先篩選所有佈告欄上的貼文，避免包含攻擊性語言的內容出現；4. Prodigy 透過佈告欄版主執行內容審查與刪除權限，並允許版主刪除不當言論；法院認為，Prodigy 透過以上措施行使了對平台內容的編輯與審查權限，其角色已超越了單純資訊傳遞的「散布者」，更近似於擁有編輯控制的「出版者」，故須對其平台上的言論承擔較高的法律責任¹⁷⁴。

在此脈絡下，美國國會於 1996 年通過了「通訊端正法」第 230 條，主要便是為了解決 *Cubby, Inc. v. CompuServe, Inc.* 與 *Stratton Oakmont, Inc. v. Prodigy Services Co.* 兩案中對網路服務提供者 (ISP) 在被視為「資訊散布者」(Distributor)

¹⁷³ *Cubby, Inc. v. CompuServe Inc.*, 776 F. Supp. 135 (S.D.N.Y. 1991).

¹⁷⁴ *Stratton Oakmont, Inc. v. Prodigy Servs. Co.*, 1995 WL 323710 (N.Y. Sup. Ct. 1995).

或「出版者」(Publisher)角色上的法律適用不一致問題；在 *Cubby* 案中，法院認為 ISP 僅為「資訊散布者」，因未事先審查平台內容，故不需對誹謗言論負責；然而，在 *Stratton Oakmont* 案中，法院認為 ISP 因對佈告欄內容進行審查和管理，應被視為「出版者」，需對平台上的誹謗性言論承擔法律責任；而此一判決結果產生了意想不到的影響：若 ISP 選擇審查或管理內容，即會被認定為出版者並承擔相應法律責任；反之，若完全不介入內容管理，反而可避免被追究法律責任；在這樣的法律風險考量下，許多業者為了避免承擔責任，必然會選擇放任平台上的違法內容，以確保自身免於被視為出版者的風險。

面對此種情況，特別是在 1990 年代中期，隨著越來越多家庭接入網路，人們對網路違法內容的擔憂日益加劇，美國國會擔憂若不提供法律保護，將使 ISP 避開內容管理與審查的責任，進而導致網路上充斥不良資訊；同時，支持網路言論自由的團體，例如民主與科技中心 (Center for Democracy and Technology)、電子前線基金會 (Electronic Frontier Foundation)，與各大網路公司攜手遊說國會，希望為網路服務提供者爭取法律豁免權，國會最終也回應了此一訴求，制定了「通訊端正法」第 230 條¹⁷⁵。

第二款 立法目的

在「通訊端正法」第 230 條的立法報告中，國會特別提到了 *Stratton Oakmont v. Prodigy* 案，並指出：「通訊端正法第 230 條的目的之一，即在於推翻 *Stratton Oakmont* 案及其他類似判決；該條文旨在確保網路服務提供者不會因為限制不良內容的存取，而被視為該內容的出版者或發言人¹⁷⁶。」

然而，*Stratton Oakmont* 案僅是推動立法的起點。綜合前項第二款之說明，以及從條文規範內容（將於本節第三項敘明）來看，國會擴大了網路平台的免責

¹⁷⁵ Neville L. Johnson, Douglas L. Johnson, Paul Tweed & Rodney A. Smolla, *Defamation and Invasion of Privacy in the Internet Age*, 25 SW. J. INT'L L. 9, 11-12 (2019); See Kosseff, *supra* note 168, at 126-132.

¹⁷⁶ H.R. Rep. No. 104-458, at 194 (1996) (Conf. Rep.).

範圍，即便平台未積極過濾內容，只要該內容源自第三方，平台即可免於責任，顯示國會追求的立法目的主要有二¹⁷⁷：

1. 避免過度審查與侵害言論自由

若免責保護僅適用於「積極過濾內容」的平台，網站為確保免責地位，可能會選擇過度刪除內容，甚至移除合法資訊以降低風險，此舉反而會抑制言論自由。此外，強制要求平台審查內容可能會侵犯使用者的言論自由，引發類似在 *Reno v. ACLU* 案中，網路空間的過度審查爭議；因此，國會選擇以免責條款降低潛在的憲法疑義。

2. 鼓勵網路產業發展

通訊端正法第 230 條第 a 項及第 b 項即指出，該條目的之一是在「促進網際網路及其他互動式電腦服務與互動式媒體的持續發展¹⁷⁸」（待本節第三項完整說明）。換言之，在網際網路迅速擴張的 1990 年代，若對網路平台施加過多法律責任，將抑制創新與市場發展，故為鼓勵業者積極投入網路基礎建設與資訊服務，第 230 條透過免責機制降低平台因第三方內容而被追責的風險，使企業能專注於擴展服務與技術創新；同時，國會也期望透過市場自律，而非政府強制審查，「使個人、家庭及學校能夠自由決定其在網際網路及其他互動式電腦服務上的資訊篩選¹⁷⁹」，進一步促進言論自由與網路生態的多元性。

另一方面，為了推翻 *Stratton Oakmont* 案的判決，「通訊端正法」第 230 條特別規定，服務提供者在履行編輯或自我監管職能時，不得被視為「出版者」並承擔法律責任。這顯示出該條文的另一個重要立法目的：

1. 鼓勵服務提供者自行審查

「通訊端正法」第 230 條旨在消除 *Stratton Oakmont* 案所帶來的負面影響，如果法院裁定服務提供者因自主審查內容而須承擔法律責任，那麼業者可能會選

¹⁷⁷ *Id.*

¹⁷⁸ 47 U.S.C. § 230(b)(1).

¹⁷⁹ 47 U.S.C. § 230(b)(3).

擇完全不監管，以規避風險，這樣的結果反而會讓網路充斥更多未經審查的有害內容，與保護用戶的初衷背道而馳。



第三項 通訊端正法第 230 條之條文架構

第一款 主要條文解析

（一）第 a 項及第 b 項：政策認定及政策目標

「通訊端正法」第 230 條(a)項說明了美國國會對網際網路發展的認定，強調網際網路與互動式電腦服務大幅度的提升了資訊與教育資源的可及性，並提供了政治討論、文化發展與學術活動的平台；國會指出，這些服務在幾乎無政府監管的环境下迅速發展，且民眾對其依賴日益增加，涵蓋政治、教育、文化與娛樂等領域，同時也賦予使用者高度的資訊控制權，未來隨技術進步，此自主選擇權將進一步提升。奠基於此認知上，第(b)項確立了美國政府的政策目標，即促進網際網路發展，維護自由競爭的市場環境，避免過度監管，並鼓勵技術發展，使個人、家庭與學校能夠以自主的方式，更有效管理所接收的資訊內容¹⁸⁰。

（二）第 c 項：免責條款

「通訊端正法」第 230 條 c 項為本條最重要之一項，具體條文為：「1. 任何互動式電腦服務的提供者或使用者，均不應被視為由另一資訊內容提供者所提供資訊的「出版者」或「發言者」；2. 任何互動式電腦服務的提供者或使用者，均不應因以下行為而承擔法律責任：(A) 以善意自願採取行動，以限制或阻止提供該提供者或使用者認為猥褻、淫穢、色情、污穢、過度暴力、騷擾或其他令人反感的內容，無論該內容是否受憲法保障；(B) 採取行動，提供資訊內容提供者或其他人技術手段，以限制存取上述 (A) 段所描述的內容¹⁸¹。」

第 c 項的第 1 款及第 2 款共同建構了網路平台的免責機制。申言之，本項第 1 款確保即使平台上之內容可能涉及誹謗、仇恨言論或其他違法資訊，平台也不會因該第三方發布的內容而被視為「出版者」，因此無需承擔出版者責任，這與

¹⁸⁰ 47 U.S.C. § 230(a)-(b).

¹⁸¹ 47 U.S.C. § 230(c).

Cubby 案的邏輯一致，使平台即便承載爭議性內容，仍享有免責權。另一方面，第 2 款（即俗稱的「善良撒馬利雅人條款」(Good Samaritan Clause)）則確保平台即使對內容進行篩選、過濾或刪除，亦不會因此喪失其免責地位，這直接推翻了 Stratton Oakmont 案中「一旦進行內容管理即有責任」的觀點，使平台能夠自由發展內容管理政策，而無須擔心因此負擔法律責任。

（四）其他重要條項：本條適用範圍與名詞定義

在此需特別注意，通訊端正法第 230 條僅免除網路平台的「民事責任」，因此其第(e)項進一步明確適用範圍，確保平台的免責權不會影響其他法律規範的適用。首先，本條款不影響聯邦刑法的適用，例如涉及猥褻內容、兒童剝削或其他違法行為的案件，仍須依相關法律處理；其次，智慧財產權法仍適用，確保著作權、商標等權利不因第 230 條的免責條款而受到削弱；此外，州法律只要與第 230 條不牴觸，仍可適用，但不得設立與其相衝突的責任標準；同時，本條也不影響「電子通訊隱私法」等相關隱私保護法規，確保用戶個資與通訊隱私權利受到保障¹⁸²。

第(f)款則進一步對名詞進行定義，較重要者如：「網際網路」被界定為由政府與非政府機構共同運作的封包交換數據網絡；「互動式電腦服務」指提供或促進多名用戶連線至電腦伺服器的資訊服務、系統或存取軟體供應商，例如社群媒體、論壇、搜尋引擎及線上新聞網站等；「資訊內容提供者」指任何創作或發展網路或其他互動式電腦服務上資訊的個人或機構，無論是全部參與還是部分參與¹⁸³。

第二款 重要案例分析

（一）Zeran v. America Online

1997 年的 Zeran v. America Online 案是第一起針對「通訊端正法」第 230 條第 c 項第 1 款的重要判決。本案法院以極為廣泛的方式詮釋該條文，其範圍甚至

¹⁸² 47 U.S.C. § 230(e).

¹⁸³ 47 U.S.C. § 230(f).

超出國會原本的立法目的，並成為針對「通訊端正法」第 230 條的司法解釋中，最具影響力的案例，幾乎所有後續涉及該條的判決均會參考本案¹⁸⁴。

Zeran 案起因於一名匿名用戶在 America Online(AOL)的公布欄上發布一則資訊，聲稱自己販售印有當時奧克拉荷馬市爆炸案相關標語的 T 恤，並附上本案原告 Kenneth M. Zeran 的聯繫方式，然而 Zeran 本人對此完全不知情。不久後，Zeran 開始接到大量威脅電話，於是立即向 AOL 反映，表示自己是惡作劇的受害者，並強調因工作需求無法更換電話號碼；隔日，AOL 向 Zeran 保證會移除該則訊息，但其拒絕發布更正聲明。然而，數日後另一名匿名用戶又再次張貼類似的資訊，導致 Zeran 幾乎每兩分鐘就會接到一次辱罵電話，甚至包含死亡威脅，使其承受極大困擾。執此，Zeran 向法院提起訴訟，主張：1. AOL 作為資訊「散布者」，應對其所散布的、明知或應知的誹謗性內容負責；2. 「散布者」責任應與「通訊端正法」第 230 條所提供的「出版者」避風港加以區隔，系爭條文僅針對「出版者」提供免責保護，因此不應適用於「散布者」¹⁸⁵。

在一審中，地方法院認定「通訊端正法」第 230 條明確免除 AOL 的侵權責任，因此判決 Zeran 敗訴¹⁸⁶；Zeran 不服系爭判決，遂提起上訴。然而，第四巡迴法院依然維持了原審判決，認為傳統上「散布者」的責任標準較「出版者」更為寬鬆，但這並不代表「散布者」是完全獨立於「出版者」之外的類型，換言之，雖然 Stratton 和 Cubby 案區分了「出版者」與「散布者」，但並未否認「散布者」本質上仍是出版行為的一部分，只是法律對其責任要求較低；因此，法院認定 AOL 雖然知悉平台上之誹謗內容，但得以適用通訊端正法第 230 條豁免責任¹⁸⁷。

（二）Global Royalties Ltd. v. XCentric Ventures, LLC

第四巡迴法院在 Zeran 案中拒絕承認「散布者責任」，這一觀點對後續案件產生了深遠影響。其中，Global Royalties, Ltd. v. Xcentric Ventures, LLC 便是一個

¹⁸⁴ Lukmire, *supra* note 160, at 385-387.

¹⁸⁵ Zeran v. America Online, Inc., 958 F. Supp. 1124 (E.D. Va. 1997).

¹⁸⁶ *Id.*

¹⁸⁷ Zeran v. America Online, Inc., 129 F.3d 327 (4th Cir. 1997).

典型案例，展現法院如何嚴格遵循 *Zeran* 案的解釋，認定「通訊端正法」第 230 條排除了散布者責任，即使案件的情節似乎對原告較為有利，法院仍維持相同的法律適用標準。

本案原告 *Global Royalties* 為一家從事寶石投資的經紀公司，被告則經營 *Ripoff Report* 網站，提供消費者投訴平台，讓用戶分享自身經驗。2006 年，一名用戶 *Sullivan*（非本案當事人）在該網站發布貼文，指稱 *Global Royalties* 涉及詐騙¹⁸⁸。

原告主張，消費者在 *Ripoff Report* 發布投訴時，需回答由平台設計的問題，例如選擇一個分類標籤，而 *Sullivan* 當時選擇了「騙子」標籤；原告認為，被告提供分類標籤的行為，即構成所謂的資訊提供行為，因此應負部分責任；然而，法院認為被告對於 *Sullivan* 貼文的參與程度極為有限，僅提供了一個分類列表，不足以使其成為該貼文的「資訊內容提供者」¹⁸⁹。

此外，原告進一步指控，被告透過這些負面貼文向企業或個人施壓，迫使其支付費用參加「企業倡導計畫」，以換取平台協助調查並解決投訴。原告認為，被告此種行為是在鼓勵用戶發表誹謗性貼文以謀取財務利益，因此應對該貼文的「創作或發展」負有部分責任；然而，法院亦否定此一主張，認為原告並未提供證據顯示被告特別邀請 *Sullivan* 發布貼文，或刻意要求任何人針對原告公司發布內容；同時，原告亦未證明被告曾改動 *Sullivan* 的留言，或在內容構成過程中有超出「最被動的參與」的行為；因此，法院認定被告在本案中應受「通訊端正法」（CDA）第 230 條的免責保護¹⁹⁰。

由此可見，在 *Zeran* 案確立「通訊端正法」第 230 條對網路服務提供者的廣泛保護後，後續法院為了維持這一標準，對於「創作或發展」用戶內容的定義採取了極為狹隘的解釋，從而確保網路平台不會輕易被認定為是「資訊內容提供者」

¹⁸⁸ *Global Royalties, Ltd. v. Xcentric Ventures, LLC*, 544 F. Supp. 2d 929 (D. Ariz. 2008).

¹⁸⁹ *Id.*

¹⁹⁰ *Id.*

(即傳統定義下的出版者)，而是被視為 *Zeran* 案所稱的出版者下位類型的「散布者」，並進一步適用 CDA 第 230 條的免責保護。

(三) *Chicago Lawyers v. Craigslist* 案

本案於 2008 年，由芝加哥律師委員會 (*Chicago Lawyers' Committee*) 提起，指控網路廣告平台 *Craigslist* 允許用戶張貼帶有歧視性的房屋出租廣告，違反「公平住房法」(*Fair Housing Act*)。部分廣告明確排除某些族群，例如「不租給少數族裔」或「不租給有小孩的家庭」，而律師委員會認為 *Craigslist* 作為平台方，應負類似報紙刊登違法廣告的法律責任；然而，*Craigslist* 依據「通訊端正法」第 230 條主張，網站只是提供資訊發布的平台，並未創作或主動發佈這些廣告，因此不應承擔法律責任¹⁹¹。

法院最終判決 *Craigslist* 勝訴，主要理由是該平台並未「創作」或「發展」歧視性內容，而僅是提供用戶自由張貼廣告的開放平台，因此受「通訊端正法」第 230 條第 c 項第 1 款的保護。此外，法院認為 *Craigslist* 充其量只是「促成」了歧視性廣告的發布，但這種因果關係不足以構成法律責任，否則電話公司、快遞公司，甚至製造電腦的公司也可能被牽連；法院還指出，第 230 條第 c 項第 1 款涵蓋範圍廣泛，不僅適用於色情內容，也包括房屋租賃廣告、拍賣資訊、政治言論等，因此該條款也適用於 *Craigslist*，得以排除其法律責任¹⁹²。

與 *Zeran* 案相比，*Craigslist* 案明確界定了「通訊端正法」第 230 條的適用範圍。*Zeran* 案雖然主要涉及誹謗爭議，但法院在論述網路平台的免責權時，採用了更廣泛的措辭，例如「基於侵權行為的訴訟」、「侵權責任」等，顯示出法院似乎傾向擴大免責範圍¹⁹³；而這種解釋方式在 *Craigslist* 案中進一步得到確認，法院明確將「通訊端正法」第 230 條適用於除誹謗案件以外，所有其他與第三方內容相關的侵權行為訴訟。

¹⁹¹ *Chicago Lawyers' v. Craigslist*, 519 F.3d 666 (7th Cir. 2008).

¹⁹² *Id.*

¹⁹³ Lukmire, *supra* note 160, at 395-400.

(四) Doe v. MySpace, Inc.

2005 年，當時 13 歲的 Julie 謊報年齡為 18 歲，在 MySpace 上建立公開個人資料，使其得與陌生用戶互動；2006 年 4 月，19 歲的 Pete Solis 透過 MySpace 與 Julie 取得聯繫，兩人開始互動，Julie 甚至提供了自己的電話號碼，進一步聯絡；2006 年 5 月，Solis 在雙方約定見面當日性侵了 Julie；執此，本案原告 Jane Doe 代表其女兒起訴 MySpace，並主張「通訊端正法」第 230 條的免責條款不應適用於本案，因為該訴訟並非針對 MySpace 發佈第三方內容的行為，而是指控該平台未能實施基本的安全措施，導致性犯罪者能夠輕易接觸未成年人¹⁹⁴。

然而，法院駁回了上述主張，認為「不論原告如何試圖修飾其訴訟理由，本院認為，原告的請求本質上仍是指控 MySpace 在其出版、編輯或審查內容的過程中存在過失」，同時援引了一系列始於 Zeran 案的判例，支持「通訊端正法」第 230 條適用於本案此種非誹謗類型的訴訟，並判決原告敗訴¹⁹⁵。

本案法院的解釋將「未採取行動」也納入「通訊端正法」第 230 條的免責範圍，導致只要侵害來自第三方，網路平台就幾乎可以完全免責。這樣的結果不僅與第 230 條原本鼓勵網路服務提供者自行審查的立法目的不符，也可能使平台缺乏動機去防範可能的危害，進而助長不當內容的散布；此外，這種過度擴張的免責範圍，並未真正平衡言論自由與平台責任，反而可能讓受害者難以尋求法律救濟，使網路環境變得更加無法可管¹⁹⁶。

第四項 通訊端正法 230 條之改革倡議

從前述分析可見，自「通訊端正法」第 230 條訂立以來的二十多年間，美國的網路平台一直享有極為特殊的法律保護，這些平台得以自行決定內容審查的政策與程序，甚至可以選擇完全不進行審查，且無需為用戶發布的內容承擔法律責任¹⁹⁷；有法律學者及業界人士稱讚「通訊端正法」第 230 條，認為其促進了社交

¹⁹⁴ *Doe v. Myspace*, 528 F.3d 413 (5th Cir. 2008).

¹⁹⁵ *Id.*

¹⁹⁶ Lukmire, *supra* note 160, at 397-398.

¹⁹⁷ Kosseff, *supra* note 162, at 199-201.

媒體與其他網路產業的發展，使美國成為全球最大且最成功的網路平台匯集地¹⁹⁸；然而，也有許多人批評該法條，認為「通訊端正法」最初的立法目的是為了限制未成年人接觸有害內容，並保護那些積極進行內容審查的網路平台，然而法院對第 230 條的廣泛解釋，讓一些明知違法卻不採取行動的平台，例如讓性犯罪者接觸未成年人的平台，都能逃避法律責任，這種現況並非真正的言論自由，而是為某些刻意縱容不法行為的平台提供了「完美的法律豁免」，應該透過適度的法律改革來加以修正¹⁹⁹。

實然，學者的擔憂並非毫無根據，隨著網路科技的快速發展，網路平台上也衍生出更多問題。例如，在 2016 年美國總統選舉期間，俄羅斯透過網路攻擊、社群媒體操縱等方式，試圖影響選舉結果，而美國政府發現，這次干預並非俄羅斯首次對美國發動網路攻擊，俄羅斯長期以來透過「資訊戰」策略，結合政府機構、國家資助的媒體、付費網軍以及駭客組織等手段，散播虛假訊息，甚至竊取敏感資訊；故若網路平台不積極進行內容審查，不僅可能使網路環境陷入混亂，更可能動搖民主制度的根基，影響公眾對選舉與政治體制的信任²⁰⁰。另一方面，網路平台也可能濫用其審查權限，例如在 2020 年美國總統大選期間，時任總統川普在 Twitter 上發文，聲稱郵寄選票「存在欺詐行為」，Twitter 隨即在該貼文加註警告標籤，提醒民眾需進一步查證此類訊息；此舉讓川普及共和黨認為 Twitter 意圖介入選舉，影響選民的判斷²⁰¹；隨後，川普更被多個大型社交媒體平台，包括 Twitter、Facebook、Instagram 等，全面封鎖，引起許多保守派人士認為，網路平台已被用作壓制共和黨及保守派言論的工具，對美國民主構成威脅²⁰²。

¹⁹⁸ Anupam Chander, *How Law Made Silicon Valley*, 63 EMORY L.J. 639, 653(2014).

¹⁹⁹ Danielle Keats Citron & Benjamin Wittes, *The Internet Will Not Break: Denying Bad Samaritans Section 230 Immunity*, 86 FORDHAM L.R. 401, 403(2017).

²⁰⁰ Michael Fuchs, Carolyn Kenney, Anna Perina & Francesca VanDoorn (2017), WHY AMERICANS SHOULD CARE ABOUT RUSSIAN HACKING, Cap, <https://www.americanprogress.org/article/why-americans-should-care-about-russian-hacking/> (last visited 2025/3/4) .

²⁰¹ Twitter adds fact-check warnings to President Trump's tweets (2020) , Fox Business, <https://www.foxbusiness.com/media/twitter-adds-fact-check-warnings-to-trump-tweets> (last visited 2025/3/4).

²⁰² Facebook suspends Trump accounts for two years, BBC, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57365628> (last visited 2025/3/4).

因此，美國各州開始出現改革「通訊端正法」第 230 條的呼聲。佛羅里達州於 2021 年 5 月率先通過 SB7072 法案（佛羅里達州參議第 7072 號法案，Florida Senate Bill 7072），德州則在同年 9 月通過 HB20 法案（德州眾議院第 20 號法案，Texas House Bill 20），這兩項法律皆是為了限制社交媒體平台對用戶言論進行干預；SB7072 主要規定，大型社交媒體平台不得對候選人或新聞媒體的內容進行刪除或限制，而 HB20 則是要求平台不得基於「內容」本身對使用者進行審查；儘管該二州法案的細節有所不同，但皆是針對社交媒體平台內容審查權限之規範²⁰³。

此外，在聯邦層級，美國總統川普於 2018 年 4 月簽署了「允許各州及受害者對抗非法網路性販賣法案」（Allow States and Victims to Fight Online Sex Trafficking Act, FOSTA），成為「通訊端正法」230 條少見的例外。該法案規定任何人若透過州際或國際通訊方式擁有、管理或經營網路平台來促進或助長他人從事賣淫，其將面臨刑事處罰，受害者也可提起民事訴訟請求損害賠償；此外，該法案明確規定，「通訊端正法」第 230 條不適用於涉及人口販賣或助長賣淫的行為，確保這些違法行為無法利用該條款作為法律保護²⁰⁴。

該法案對「通訊端正法」第 230 條做出了有限的例外，主要是為了回應 2016 年 Jane Doe No. 1 v. Backpage.Com, LLC 案。該案涉及 Backpage 此一分類廣告平台，其中充斥著大量性交易廣告，甚至涉及未成年人口販賣；原告們主張，她們

²⁰³ 值得注意的是，二州的聯邦地方法院均核發了初步禁制令（preliminary injunctions），暫時阻止法律生效；然而該二州上訴後，二案巡迴法院卻得出相反結論，第十一巡迴法院支持佛州法案的禁制令，認為內容審查屬於平台的編輯自由，受憲法第一修正條款保護，因此該法律無法通過憲法審查；第五巡迴法院則推翻德州法案的禁制令，認為平台的內容管理「不構成言論」，因此不受憲法第一修正條款保護，並允許政府以「維護言論多樣性」為由進行規範；此後，該案上訴至聯邦最高法院，其認為平台的內容管理權限受憲法第一修正條款保護，政府不能強迫私人媒體傳播其不願接受的內容，最終撤銷兩個巡迴法院的判決，要求它們進行重審；換言之，聯邦最高法院仍然採取傳統對「通訊端正法」第 230 條的看法。See *NetChoice, LLC v. Moody*, 34 F.4th 1196 (11th Cir. 2022)；*NetChoice, LLC v. Paxton*, 49 F.4th 439 (5th Cir. 2022)；*Moody, Attorney Gen. v. NetChoice, LLC*, 144 S. Ct. 2383, 219 L. Ed. 2d 1075 (2024)；許育典、李霽恆（2023），同前註 7，頁 7。

²⁰⁴ Congress.gov (2018), ALLOW STATES AND VICTIMS TO FIGHT ONLINE SEX TRAFFICKING ACT OF 2017, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1865>.

在未成年時，被強迫進行數百至上千次的性交易，而這些廣告皆在 Backpage 上刊登，她們曾請求 Backpage 移除相關廣告，但未獲回應。法院在判決中雖然認為 Backpage 的行為「道德可議」，受害者的經歷亦「令人憤怒」，但仍認為「通訊端正法」第 230 條已明確賦予網路平台免責保護，不能因個案的權衡而推翻，因此法院最終只能判決 Backpage 勝訴²⁰⁵；而為了避免類似情形再次發生，以及防止網站成為兒童人口販賣的溫床，國會遂提出 FOSTA 法案，藉此修法排除「通訊端正法」第 230 條的部分保護，且也獲得了 Google、Facebook、Amazon 等網路平台的支持²⁰⁶。

第二節 歐盟：數位服務法（Digital Services Act, DSA）

第一項 數位服務法前身－歐盟電子商務指令

延續第三章第三節所述，歐盟自 2000 年起展開一系列針對網路平台的立法，首部法案即為「電子商務指令」（E-Commerce Directive, 2000/31/EC）。該指令旨在確保資訊社會服務在歐盟內部的順暢運作，並在平衡各會員國對服務提供者責任規範的同時，維護數位市場的自由流通。「電子商務指令」確立網路服務與平台責任的基本架構，並為後續推動「數位服務法」奠定重要基礎²⁰⁷。

首先，「電子商務指令」透過區分不同類型的媒介服務提供者（Liability of Intermediary Service Providers），確立其法律責任的範圍與免責條件。根據該指令，媒介服務提供者可分為三種類型，分別是：

1. 僅負責傳輸資訊的「單純連線服務」（Mere Conduit）：這類服務本身不會修改、篩選或儲存使用者傳輸的資訊，而只是負責把資料從一個地方送

²⁰⁵ *Jane Doe No. 1 v. Backpage.Com, LLC*, 817 F.3d 12 (1st Cir. 2016), 64 Commc'ns Reg. (BNA) 483, 44 Media L. Rep. (BNA) 1549.

²⁰⁶ Tom Jackman (2018), *House Passes Anti-Online Sex Trafficking Bill, Allows Targeting of Websites Like Backpage.com*, Wash. Post, <https://www.washingtonpost.com/news/true-crime/wp/2018/02/27/house-passes-anti-online-sex-trafficking-bill-allows-targeting-of-websites-like-backpage-com/> (last visited 2025/3/4)；陳曉莉（2018），〈川普簽署 FOSTA 法案，打擊網路非法性交易〉，<https://www.ithome.com.tw/news/122378>（最後瀏覽日：2025/3/4）

²⁰⁷ 陳人傑（2004），〈歐盟電子商務指令對於媒介服務提供者之責任規範簡析〉，《科技法律透析》，第 16 卷第 1 期，頁 32。

到另一個地方。例如電信業者與寬頻網路業者提供網際網路連線，確保使用者能夠連上網路；VPN 服務（如 NordVPN、ExpressVPN）則提供加密連線，保護使用者的隱私與安全；即時通訊系統（如 WhatsApp、LINE、Skype）則讓使用者能夠即時傳遞訊息或進行語音、視訊通話。

2. 為提升傳輸效率而暫存資訊的「快速存取服務」(Caching)：這類服務同樣不會主動修改或控制內容，而是純粹為了提升網路效率，減少伺服器負擔，暫時儲存使用者提供的資訊，以便更快地傳送給其他使用者。例如 Google Cloud CDN 會在全球多個伺服器上暫存網站內容，讓用戶能夠更快速地載入網頁，減少延遲。
3. 提供儲存空間的「資訊儲存服務」(Hosting)：例如雲端儲存空間（如 Google Drive、Dropbox、OneDrive），讓使用者上傳並保存文件、圖片或影片；社交媒體平台（如 Facebook、Instagram、Dcard），提供儲存與分享貼文、照片、影片的功能；影音分享平台（如 YouTube、Twitch、TikTok），允許使用者上傳並存放影片或音樂。

指令明確規範，這三類服務提供者在符合第 12 條至第 14 條的條件下，對於使用者發布的內容毋需承擔法律責任，避免因第三方行為遭受訴訟風險。值得注意的是，為確保法律適用的一致性，電子商務指令的免責規範適用於所有涉及不法資訊的領域，無論是民事或刑事責任，皆須依相同標準來規範媒介服務提供者。此外，第 15 條進一步規定，會員國不得要求媒介服務提供者對其所傳輸或儲存的內容進行事前監控，亦不得要求業者主動偵測違法行為；此規範不僅降低業者監管內容的法律風險，也避免了對言論自由的過度干預²⁰⁸。

總結而言，「電子商務指令」最重要的貢獻在於確立媒介服務提供者的免責機制，提供法律保障，減少業者因使用者行為而承擔不必要的責任。這一機制被

²⁰⁸ 同前註，頁 33-37。

2022 年通過的「數位服務法」所承襲，並在原有基礎上，進一步針對數位平台的責任與義務提出更明確的規範。



第二項 歐盟數位服務法簡介

第一款 立法背景

「數位服務法」的提案影響評估報告指出，隨著數位市場的快速發展，網路平台已成為當代經濟與社會的核心基礎。然而，早期「電子商務指令」確立的法律框架，已無法有效應對當時數位環境的變遷，特別是在非法內容管理、基本權利保護與大型數位平台監管等方面，顯得規範不足。面對這些挑戰，歐盟在對「電子商務指令」進行評估後，確認有必要透過新的立法來補強監管體系，以解決以下三大問題²⁰⁹：

1. 網路風險與基本權利侵害增加：非法內容、假訊息、仇恨言論等問題不斷擴大，特別是大型網路平台龐大的影響力，進一步放大了這些風險。
2. 監管機制缺乏協調，歐盟層級執法低效：「電子商務指令」僅提供有限的行政合作機制，各會員國監管方式分歧，導致執行不一致，使平台監管難以落實。
3. 市場碎片化加劇競爭不均：部分會員國已自行制定數位服務相關法規，形成內部市場壁壘，使大型數位平台獲得更大競爭優勢，進一步壓縮中小企業與新創公司的發展空間。

在此背景下，2019 年歐盟委員會主席烏蘇拉·馮德萊恩 (Ursula von der Leyen) 於競選期間，即提出數位治理改革願景，強調歐盟應更新數位平台的責任與安全規範，以強化監管，確保數位市場的公平競爭與使用者權利保障。她進一步提出，

²⁰⁹ European Commission (2020), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT REPORT ACCOMPANYING THE PROPOSAL FOR A REGULATION ON A SINGLE MARKET FOR DIGITAL SERVICES (DIGITAL SERVICES ACT) AND AMENDING DIRECTIVE 2000/31/EC, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5ebd61c9-3f82-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

歐盟應在人工智慧 (AI)、數據治理、數位服務與網路安全等領域建立統一規範，並透過單一立法減少市場監管碎片化，提升執法一致性²¹⁰。

在此政策方向下，歐盟於 2020 年提出「數位服務法」(Digital Services Act, DSA)，並於 2022 年正式通過。該法不僅承襲了「電子商務指令」的中介者責任機制，更針對大型數位平台強化義務，要求其在內容治理、透明度、使用者權益保護等方面承擔更大責任，以確保數位市場的公平性與安全性²¹¹。

第二款 立法目的

根據「數位服務法」第 1 條，本法的立法目的在於「促進歐盟內部市場中介服務的正常運作，透過統一規範，建立安全、可預測且值得信賴的數位環境，以促進創新，並確保『歐盟基本權利憲章』所保障的基本權利與消費者權益能夠獲得有效保護²¹²。」為達成此目標，「數位服務法」訂定了幾項重要規範，包括：建立中介服務提供者的責任免責機制，確保符合特定條件的業者不須對用戶傳輸或儲存的内容承擔法律責任，以維持數位市場的創新與自由流通；針對特定類型的中介服務提供者課予義務，要求網路平台與搜尋引擎提升透明度與安全性；以及強化執行與監管機制，透過歐盟會員國主管機關間的合作與協調，確保法規的有效執行。

第三款 規範內容簡介

(一) 適用範圍

根據「數位服務法」第 2 條第 1 項，DSA 的適用範圍涵蓋所有向歐盟境內使用者提供中介服務的業者，無論該服務提供者的營業地位於何處。因此，即使企業註冊於歐盟以外，只要其服務對象包括位於歐盟境內的使用者，仍須遵守

²¹⁰ European Commission (2019), POLITICAL GUIDELINES FOR THE NEXT COMMISSION, https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-act9-639ecb187e87_en?filename=political-guidelines-next-commission_en.pdf.

²¹¹ *Id.*

²¹² Regulation 2022/2065, Article 1: This Regulation lays down harmonised rules on the provision of intermediary services in the internal market. It contributes to the proper functioning of the internal market for intermediary services by setting out uniform rules for a safe, predictable and trustworthy online environment, while safeguarding fundamental rights, including the freedom of expression and information, and freedom to conduct a business, as enshrined in the Charter.

DSA 的規範²¹³。此外，根據同條第 2 項，DSA 僅適用於中介服務（intermediary services），如提供資訊傳輸、暫存或儲存服務的平台，而不適用於非中介服務，即使某項服務是透過中介服務來提供，DSA 仍不會改變對該服務本身的監管方式。換言之，DSA 主要規範線上平台和數位服務提供者的責任與義務，但不影響獨立於中介服務之外的其他數位服務監管框架²¹⁴。

（二）中介服務之分類

「數位服務法」對於中介服務提供者的定義與分類，主要依據其所提供的服務類型加以區分。根據該法第 3 條第 1 項第 g 款，「中介服務」可分為三類，這一分類方式延續了「電子商務指令」的架構：「單純連線」（Mere Conduit），即提供通訊網路存取或僅負責傳輸使用者資訊的服務；「快速存取」（Caching），指為提升傳輸效率，對使用者提供的資訊進行自動、暫時性存儲的服務；以及「資訊儲存」（Hosting），即應使用者要求，儲存其所提供的資訊²¹⁵。其中，「線上平台」（Online Platform）屬於「資訊儲存」類型的中介服務，惟其不僅是提供資訊儲存服務，還應使用者的要求儲存並向公眾傳播資訊（DSA 第 3 條第 1 項 i 款）

²¹⁶。

²¹³ *Id.* art. 2(1): This Regulation shall apply to intermediary services offered to recipients of the service that have their place of establishment or are located in the Union, irrespective of where the providers of those intermediary services have their place of establishment.

²¹⁴ *Id.* art. 2(2): This Regulation shall not apply to any service that is not an intermediary service or to any requirements imposed in respect of such a service, irrespective of whether the service is provided through the use of an intermediary service.

²¹⁵ *Id.* art. 3(1)(g): intermediary service' means one of the following information society services: (i) a 'mere conduit' service, consisting of the transmission in a communication network of information provided by a recipient of the service, or the provision of access to a communication network; (ii) a 'caching' service, consisting of the transmission in a communication network of information provided by a recipient of the service, involving the automatic, intermediate and temporary storage of that information, performed for the sole purpose of making more efficient the information's onward transmission to other recipients upon their request; (iii) a 'hosting' service, consisting of the storage of information provided by, and at the request of, a recipient of the service.

²¹⁶ *Id.* art. 3(1)(i): online platform' means a hosting service that, at the request of a recipient of the service, stores and disseminates information to the public, unless that activity is a minor and purely ancillary feature of another service or a minor functionality of the principal service and, for objective and technical reasons, cannot be used without that other service, and the integration of the feature or functionality into the other service is not a means to circumvent the applicability of this Regulation.

此外，DSA 第 33 條針對影響力較大的數位服務進一步分類，將在歐盟境內每月平均活躍使用者達 4500 萬人以上的網路平台與搜尋引擎，指定為「超大型網路平台」(Very Large Online Platforms, VLOPs)，並賦予其更嚴格的義務，以確保其對數位環境的影響受到更嚴密的監管²¹⁷。該 4500 萬人標準的設定，來自於歐盟總人口數的 10%，以確保被歸類為「超大型」的平台皆具備相當規模與影響力，進而負有更高的責任²¹⁸。

(三) 平台責任與免責條款

「數位服務法」在平台責任與免責條款的設計上，基本上延續了「電子商務指令」的架構。其中，第 4 條與第 5 條提供「單純連線」(Mere Conduit) 與「快速存取」(Caching) 服務的業者免責保障，前提是業者未干預內容、未選擇接收者，且未修改資訊。至於第 6 條則適用於「資訊儲存」(Hosting) 服務提供者，規定業者若未「實際知悉」非法活動或非法內容，且就損害賠償請求而言，未察覺明顯顯示該非法活動或內容存在的事實或情境（下稱「應知」），或一旦獲知或察覺後即迅速移除或限制存取該非法內容，則可免責²¹⁹。

此外，第 7 條引入「善良撒馬利雅人條款」，類似於美國「通訊端正法」第 230 條之設計，明確規定業者不會因主動監管或移除違法內容而喪失免責地位，

²¹⁷ *Id.* arts. 33(1): This Section shall apply to online platforms and online search engines which have a number of average monthly active recipients of the service in the Union equal to or higher than 45 million, and which are designated as very large online platforms or very large online search engines pursuant to paragraph 4.

²¹⁸ *Id.* art. 33(2): The Commission shall adopt delegated acts in accordance with Article 87 to adjust the number of average monthly active recipients of the service in the Union referred to in paragraph 1, where the Union's population increases or decreases at least by 5 % in relation to its population in 2020 or its population after adjustment by means of a delegated act in the year in which the latest delegated act was adopted. In such a case, it shall adjust the number so that it corresponds to 10 % of the Union's population in the year in which it adopts the delegated act, rounded up or down to allow the number to be expressed in millions.

²¹⁹ *Id.* arts. 4-6. Art. 4 (Mere conduit): The mere conduit exemption applies where the provider does not initiate the transmission, select the receiver, or modify the information transmitted. Art. 5 (Caching): The caching exemption applies where the provider automatically, intermediately and temporarily stores information solely to make onward transmission more efficient, and complies with conditions such as not modifying the information and acting expeditiously to remove or disable access when required. Art. 6 (Hosting): Hosting services are exempt from liability for stored information at the request of a user, provided the provider lacks actual knowledge of illegal activity or acts expeditiously to remove it upon gaining such knowledge. This exemption does not apply where the service plays an active role in presenting the content in a way that makes the user believe it is provided by the platform itself.

藉此鼓勵平台業者積極管理違法內容，同時避免因過度干預而遭受法律風險。最後，第 8 條確立「無一般監控義務」(No General Monitoring Obligation)，禁止會員國強制中介服務提供者對其傳輸或存儲的內容進行事前監控，也不得要求業者主動搜尋可能涉及非法活動的資訊。這項規範延續了歐盟的既有立場，確保平台業者不會因法規要求而被迫執行大規模內容審查，進而影響網路的開放性與言論自由²²⁰。

(四) 中介服務提供者的一般義務

「數位服務法」對所有中介服務提供者設立了諸多義務，以確保數位環境的透明度與安全性。這些義務涵蓋聯絡機制、指定法律代表、服務條款透明度及定期報告等。首先，第 11 條與第 12 條規定，所有中介服務提供者應設立聯絡窗口，以便與會員國主管機關、歐盟委員會及使用者進行有效溝通，確保監管與申訴機制的順暢運作。未在歐盟境內設立據點的業者，依第 13 條，必須指定一名法律代表，負責與歐盟監管機關對接，確保法規遵循。此外，第 14 條強調服務條款的透明度，要求中介服務提供者在其條款內清楚說明對使用者內容的限制政策、內容管理機制（包括演算法決策）、內部申訴機制等，並確保條款內容清晰易懂，特別是針對未成年使用者的平台，必須提供適合其理解的條款解釋；對於超大型網路平台，則需進一步提供多語言版本，確保所有會員國使用者皆可理解其條款。最後，第 15 條引入了透明度報告義務，要求中介服務提供者至少每年發布一次內容管理報告，詳述其因應非法內容的措施，包括收到的移除命令數量、執行情況、使用自動化工具的準確性等。該條規定旨在確保監管機關、使用者及

²²⁰ *Id.* arts. 7-8. Art. 7 (Voluntary own-initiative investigations): Providers of intermediary services shall not be deemed ineligible for the exemptions from liability under Articles 4, 5 and 6 solely because they carry out voluntary own-initiative investigations or other activities aimed at detecting, identifying and removing, or disabling access to, illegal content, or at taking the necessary measures to comply with the requirements of Union law and national law in compliance with Union law, including the requirements set out in this Regulation. Art. 8 (No general monitoring or active fact-finding obligations): No general obligation to monitor the information which providers of intermediary services transmit or store, nor actively to seek facts or circumstances indicating illegal activity shall be imposed on those providers.

公眾能夠了解平台如何處理內容審查與執法要求，進一步提升平台的責任與問責機制²²¹。

（五）資訊儲存服務提供者的特別義務

針對「資訊儲存」服務提供者，「數位服務法」訂立了額外的義務，以強化其在處理非法內容與保護用戶權利方面的責任。首先，第 16 條要求資訊儲存服務提供者建立「通知與回應機制」，允許個人或實體向其通報平台上可能存在的非法內容；此機制應易於使用且透明，並確保通知機制能夠包含充足的資訊，例如非法內容的具體位置及違法原因。此外，一旦收到通知，平台應及時處理，並告知通報人處理結果²²²。

其次，第 17 條要求服務提供者提供明確的理由陳述，若其基於非法內容或違反服務條款的理由，對使用者的內容或帳戶施加限制（如刪除內容、限制存取、終止帳戶等），則應向受影響的使用者提供詳細說明，包括執行該決策的法律依據、使用者可採取的救濟管道，以及是否運用了自動化工具進行判定。此規定確保使用者在內容遭移除或受限時，能夠獲得清楚的解釋與申訴機會²²³。

最後，第 18 條要求資訊儲存服務提供者在發現可能涉及威脅個人或多人生命及安全的犯罪行為時，須迅速報告相關會員國的執法或司法機關，並提供所有

²²¹ *Id.* arts. 11-15. Art. 11: Intermediary service providers shall designate a single electronic point of contact for direct communication with authorities and ensure the information is accurate and publicly available. Art. 12: Providers shall enable user-friendly electronic communication for users, allowing flexibility in means of contact. Art. 13: Providers not established in the Union must appoint a legal representative within the Union responsible for compliance and cooperation with authorities. Art. 14: Terms must disclose any content restrictions and moderation practices, including algorithmic tools, in clear and accessible language, with added requirements for VLOPs. Art. 15: Providers must publish annual, machine-readable transparency reports on their content moderation activities and authority orders received.

²²² *Id.* arts. 16: Providers of hosting services shall put in place mechanisms to allow any individual or entity to notify them of specific items of information that the individual or entity considers to be illegal content. Those mechanisms shall be easy to access, user-friendly, and allow for the submission of sufficiently precise and adequately substantiated notices.

²²³ *Id.* arts. 17: Providers of hosting services shall provide a clear and specific statement of reasons to any affected recipients of the service for any of the following restrictions imposed on the ground that the information provided by the recipient of the service is illegal content or incompatible with their terms and conditions: (a) any restrictions of the visibility of specific items of information provided by the recipient of the service, including removal of content, disabling access to content, or demoting content; (b) suspension, termination or other restriction of monetary payments; (c) suspension or termination of the provision of the service in whole or in part; (d) suspension or termination of the recipient of the service's account.

可用的資訊。如果無法確定應向哪個會員國通報，則應通報歐洲刑警組織或提供者設立地的執法機關²²⁴。

（六）網路平台的特別義務

在「數位服務法」中，第 19 條至第 28 條設立了一系列專門適用於網路平台提供者的特別義務，特別是針對透明度、內容管理方式、使用者權利保護等面向。首先，DSA 對規模較小的平台給予一定程度的豁免；第 19 條規定，本節之義務不適用於符合歐盟小型與微型企業定義之平台²²⁵，除非該平台被指定為「超大型網路平台」，兼顧中小企業的發展與比例原則²²⁶。

接著，第 20 條至第 21 條為平台設定了一套使用者權利保障機制。根據第 20 條，平台應提供「內部申訴處理系統」，讓使用者得對內容移除、帳號停權、營利功能限制等措施提出電子申訴，且申訴過程應由具備適當資格者監督，不能僅靠自動化方式完成。第 21 條進一步設置「法院外爭端解決機制」，允許使用者選擇由具備獨立性與專業性之認證機構協助處理申訴，並由平台負擔費用²²⁷。

²²⁴ *Id.* arts. 18: 1. Where a provider of hosting services becomes aware of any information giving rise to a suspicion that a criminal offence involving a threat to the life or safety of a person or persons has taken place, is taking place or is likely to take place, it shall promptly inform the law enforcement or judicial authorities of the Member State or Member States concerned of its suspicion and provide all relevant information available. 2. Where the provider of hosting services cannot identify with reasonable certainty the Member State concerned, it shall inform the law enforcement authorities of the Member State in which it is established or where its legal representative resides or is established or inform Europol, or both.

²²⁵ 所稱微型或小型企業，依據歐盟「2003/361/EC 號委員會建議案」之定義，指的是員工人數、營業額或資產總額均未超過特定門檻的企業。微型企業指僱用人數未滿 10 人，且年營業額或資產總額不超過 200 萬歐元者；小型企業則指僱用人數未滿 50 人，且年營業額或資產總額不超過 1,000 萬歐元者。See Commission Recommendation 2003/361/EC, arts. 2–3, 2003 O.J. (L 124) 36 (EC).

²²⁶ *Id.* arts. 19: 1. This Section, with the exception of Article 24(3) thereof, shall not apply to providers of online platforms that qualify as micro or small enterprises as defined in Recommendation 2003/361/EC. This Section, with the exception of Article 24(3) thereof, shall not apply to providers of online platforms that previously qualified for the status of a micro or small enterprise as defined in Recommendation 2003/361/EC during the 12 months following their loss of that status pursuant to Article 4(2) thereof, except when they are very large online platforms in accordance with Article 33. 2. By derogation from paragraph 1 of this Article, this Section shall apply to providers of online platforms that have been designated as very large online platforms in accordance with Article 33, irrespective of whether they qualify as micro or small enterprises.

²²⁷ *Id.* arts. 20–21. Art. 20 (internal complaint-handling system): Online platforms shall provide an internal system for users to electronically appeal content removals, account suspensions, or restrictions. Complaints shall be handled timely by qualified staff and not solely by automated means. Art. 21 (Out-of-court dispute settlement): Users shall be entitled to select any certified out-of-court dispute settlement body for unresolved complaints, and online platforms must bear the cost of such procedures.

為提升治理品質，第 22 條引入「可信任檢舉者制度 (Trusted Flaggers)」，要求平台對具備專業能力且經官方認證之檢舉者的通知給予優先處理；一旦檢舉者濫用制度，則可由主管機關暫停或撤銷其資格。與此對應，第 23 條則設計了針對一般使用者的濫用防止機制，平台得對頻繁提供明顯非法內容者，或頻繁提出明顯無根據的通知或申訴者，發出警告後暫停其使用服務或通報、申訴系統的權利。另一方面，透明性要求亦是本節重點。第 24 條要求平台定期揭露爭議解決、停權措施與使用者數據，特別是超大型平台需揭露平均每月活躍使用者數，並依規定向歐盟通報。此外，平台針對內容移除的決定與理由，亦需提供予歐盟委員會納入公開資料庫²²⁸。

其他義務則聚焦於平台介面與資訊傳播方式之規範。第 25 條禁止平台以誤導、操縱或妨礙使用者自由決策的方式設計介面；第 26 條針對廣告透明性設有要求，規定每則廣告必須揭示其贊助者、出資者及推薦參數，並不得基於特殊敏感個資進行輪廓分析 (profiling)；第 27 條則要求平台應說明推薦系統的運作參數，並提供使用者可調整偏好之介面功能。最後，第 28 條強化了對未成年使用者的線上保護義務，包括必須提供高度的隱私與安全保障，且不得基於未成年人個資進行廣告輪廓分析²²⁹。

(七) 超大型網路平台的特別義務

在「數位服務法」中，針對具有高度影響力的「超大型網路平台 (Very Large Online Platforms, VLOPs)」，歐盟特別設計加重義務，以因應其規模所可能帶來

²²⁸ *Id.* arts. 22-24. Art. 22 (Trusted flaggers): Online platforms shall prioritise notices submitted by certified trusted flaggers, provided they meet strict expertise and impartiality criteria. Art. 23 (Measures and protection against misuse): Online platforms shall suspend services or processing rights for users or entities that frequently provide manifestly illegal content or abuse the complaint systems. Art. 24 (Transparency reporting obligations): Platforms must publish at least annual reports on content moderation actions, user account suspensions, and dispute outcomes, with enhanced obligations for large platforms.

²²⁹ *Id.* arts. 25-28. Art. 25 (Online interface design): Platforms shall not design interfaces that deceive or manipulate users or impair their ability to make free, informed decisions. Art. 26 (Advertising transparency): Each ad must clearly disclose it is an ad, who paid for it, and the key targeting criteria. Profiling based on sensitive data is prohibited. Art. 27 (Recommender systems): Platforms must explain the main parameters of recommender systems in plain language and provide users with options to modify them. Art. 28 (Protection of minors): Platforms accessible to minors must implement privacy and safety protections and avoid profiling-based ads using minors' data.

的系統性風險 (Systemic Risks)。依據第 33 條，當平台於歐盟境內的平均每月活躍使用者數達到 4,500 萬人，即構成被指定為超大型網路平台的門檻，一經指定後，相關平台將承擔以下額外之責任²³⁰。

首先，平台必須依第 34 條進行系統性風險評估，包括非法內容散布、基本權利受損、選舉干預、性別暴力與兒少保護等風險類型。風險評估不僅需考量演算法設計、廣告與內容推薦系統的運作模式，也須納入平台被操縱或濫用的可能性，並需至少每年更新一次。為因應上述風險，第 35 條進一步要求平台採取合理的減緩措施，如調整平台設計與界面、改善內容審查機制、修正演算法推薦邏輯、或導入年齡驗證及家長控制工具等。若在重大公共危機情境下，歐盟執委會得依第 36 條發動「危機因應機制」，要求相關平台迅速調查其服務是否加劇危機風險，並採取具體應對行動；該機制最多可持續三個月，必要時得延長一次²³¹。

為確保透明與問責，DSA 亦要求平台每年委託第三方進行「獨立稽核」(第 37 條)，稽核結果需公開，若評價為負面，平台需提出改善報告或說明不採納建議之理由。此外，針對推薦系統與廣告透明度，DSA 第 38 至第 39 條規定，平台至少需提供一種非基於個人化剖析的推薦選項，並建置可查詢的廣告資料庫，揭示廣告內容、廣告主、目標對象及實際觸及人數等資訊。為促進監管與學術研究，第 40 條賦予歐盟與會員國監管機關資料存取權限，亦可指定「受審查研究人員」取得相關資料，以進行平台風險之研究與分析。同時，平台亦須設立獨立的「遵法功能」(compliance function)，由具專業資格的主管負責風險識別、稽核管理與內部遵法推動(第 41 條)。平台亦須定期發布透明度報告，詳載審查資源配置、使用者數據、稽核結果與風險因應措施(第 42 條)；而作為監管資源的財

²³⁰ *Supra* note 217.

²³¹ *Id.* arts. 34-36. Art. 34 (Risk assessment): VLOPs and VLOSEs shall conduct yearly risk assessments, addressing dissemination of illegal content, threats to fundamental rights, civic discourse, electoral processes, public health, gender-based violence, and wellbeing. Art. 35 (Mitigation of risks): Providers shall adopt proportionate mitigation measures such as adjusting recommender systems, content moderation practices, or advertisement interfaces to address identified systemic risks. Art. 36 (Independent audit): VLOPs and VLOSEs must undergo annual independent audits to assess their compliance with the DSA's obligations.

務支撐，歐盟執委會得依第 43 條向被指定的平台收取年度監管費，費用上限為全球年營收的 0.05%²³²。

(八) 監管與罰則

在監管與罰責機制方面，「數位服務法」建立一套完整且層級化的監管體系，區分一般中介服務提供者與超大型網路平台之責任與處罰強度。首先，第 49 至 51 條規定，各成員國須指定一名「數位服務協調人」為主要監理機關，負責監督境內業者是否遵守 DSA，並得行使調查、命令、處罰及臨時措施等權限。為確保其獨立性，協調人應具備足夠資源與自主性，不受外部干預（第 50 條）²³³。

針對一般平台業者，DSA 要求其遵守通報機制、合作義務等基本規範。違反者，各國可依第 52 條裁罰最高達前一年度全球營收 6%之罰鍰；若提供虛假資訊、拒絕配合調查，亦得裁罰 1%營收。此外，使用者得向協調人提出申訴（第 53 條），並可依國內法請求損害賠償（第 54 條）²³⁴。

針對超大型網路平台，DSA 設計雙軌的監管架構。一般情形由協調人負責管理，但對於涉及高風險義務，即前述的超大型網路平台的特別義務，則由歐盟執委會取得專屬監管權限（第 56 條第 2 項）。為此，執委會可依第 67 至 69 條要

²³² *Id.* arts. 37-43. Art. 37 (Independent audit): Very large online platforms (VLOPs) and search engines must undergo independent annual audits assessing compliance with DSA obligations. Art. 38 (Recommender system transparency): VLOPs must provide users with at least one recommender system not based on profiling, and disclose key parameters. Art. 39 (Ad transparency repository): Ad data must be stored in a public, searchable repository showing content, buyer, targeting parameters, and reach. Art. 40 (Data access): Regulators and vetted researchers are granted access to platform data for compliance and risk research. Art. 41 (Compliance function): Platforms must designate a compliance officer responsible for ensuring internal implementation of DSA rules. Art. 42 (Additional transparency reporting): Detailed annual transparency reports are required, including risk mitigation and audit results. Art. 43 (Supervisory fee): The Commission may charge designated platforms an annual fee up to 0.05% of global turnover.

²³³ *Id.* arts. 49-51. Art. 49 (Competent authorities and Digital Services Coordinators): Each Member State shall designate one or more competent authorities, including one Digital Services Coordinator, responsible for enforcement of the DSA. Art. 50 (Requirements for Digital Services Coordinators): DSCs must act independently and have sufficient resources to perform their tasks impartially and transparently. Art. 51 (Powers of Digital Services Coordinators): DSCs shall have investigation and enforcement powers, including requesting information, on-site inspections, and imposing interim measures.

²³⁴ *Id.* arts. 52-54. Art. 52 (Penalties): Member States may impose fines up to 6% of global annual turnover for violations, and up to 1% for non-cooperation or false information. Daily penalties up to 5% may apply. Art. 53 (Right to lodge a complaint): Users and organizations may file complaints with the Digital Services Coordinator of their Member State; complaints may be transferred across jurisdictions as needed. Art. 54 (Compensation): Users have the right to seek compensation for damage or loss caused by platform violations of the Regulation.

求提供資料、訪談相關人員或進行現場檢查，必要時下達臨時措施（第 70 條）。若經查證違規，執委會可依第 73 條作成「不遵守決定」，命令改善，並依第 74 條裁罰最高 6% 營收。為促使業者配合，亦可按日課予 5% 營收之罰鍰（第 76 條）。若違規態樣重大，執委會將啟動強化監督程序，要求提出行動計畫並接受獨立稽核（第 75 條）。不過，為保障程序正當性，DSA 規定業者享有陳述與閱卷權（第 79 條），且重大決定須對外公開（第 80 條）。對於系統性違規且無其他手段可遏止者，執委會得請求成員國法院限制平台存取，作為最終手段（第 82 條）²³⁵。

第三節 台灣：數位中介服務法草案

我國曾於 2022 年 6 月 29 日通過「數位中介服務法」草案，其內容大幅度參考歐盟「數位服務法」之立法架構與核心理念，希冀透過法律規範，推動網路平台內容的透明化，並要求這些平台承擔起更為積極的監管責任。然而，草案公布後即引發各界反對²³⁶，例如身為台灣最大網路討論空間的 PTT 表示，該草案執行上過於困難，「一旦法案通過，等於逼 PTT 關站」，或是深受年輕族群喜愛的社交平台 Dcard 也表示「草案之設計讓人無所適從」²³⁷；執此，草案通過後的不到三個月內，NCC 經委員會討論後做成決議，將草案退回工作小組，至於再推出與否，則「沒有時間表」²³⁸；此一發展顯示，數位中介服務法的立法過程面臨相當程度的挑戰，尤其是在如何兼顧平台責任與言論自由方面，各界意見不一，促使主管機關需進一步審慎研議；不過，儘管該草案未能順利推動，其所涉及的

²³⁵ *Id.* arts. 56, 67-70, 72-82. Art. 56: Exclusive competence of the Commission. Art. 67: Requests for information. Art. 68: Interview statements. Art. 69: On-site inspections. Art. 70: Interim measures. Art. 72: Monitoring actions. Art. 73: Non-compliance. Art. 74: Fines. Art. 75: Enhanced supervision. Art. 76: Periodic penalty payments. Art. 77: Limitation period for the imposition of penalties. Art. 78: Limitation period for the enforcement of penalties. Art. 79: Right to be heard and access to the file. Art. 80: Publication of decisions. Art. 81: Judicial review by the Court of Justice. Art. 82: Access to data and systems, and amendment of information.

²³⁶ 紀泰永、楊采芯（2022），〈數位中介服務法是什麼？為何引起網友、業者強力反彈？支持立法者又是怎麼看？〉，<https://tw.news.yahoo.com/數位中介服務法-數位中介法-中介法-言論自由-正反意見-110307205.html>（最後瀏覽日：2025/3/5）。

²³⁷ 陳彥宇（2022），〈現行法令已能「打假」 設專責機構不如委託民間 NCC 推《數位中介服務法》難有實質效益〉，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202207130023/>（最後瀏覽日：2025/3/5）。

²³⁸ 林淑惠（2022），〈數位中介服務法喊卡退回 NCC 工作小組〉，<https://www.ctee.com.tw/news/20220908700197-430502>（最後瀏覽日：2025/3/5）。

關鍵議題仍值得深入探討，特別是針對各類型數位中介服務提供者，台灣法律如何界定其地位與責任範疇。為此，本文以下將簡要介紹「數位中介服務法」草案的主要規範內容，並主要聚焦在引起爭議的社交媒體平台相關規範²³⁹。

第一項 數位中介服務法草案簡介

第一款 立法目的

根據「數位中介服務法」草案第 1 條規定，其立法目的在於促進數位通訊傳播的自由流通與服務提供，並建立安全且可信賴的數位環境²⁴⁰。換言之，立法者希望一方面透過本法保障網路平台上的言論自由與資訊交流，維護開放且具競爭力的網路環境，另一方面也透過適當的規範與透明度要求，提高平台的可信度，並防止有害內容的傳播。整體而言，台灣草案在立法目的上的設計，與歐盟「數位服務法」的精神頗為接近，皆強調在保障基本權利與維護數位秩序之間取得平衡，並透過制度設計提升平台治理的責任與使用者的信任基礎。

第二款 規範內容簡介

（一）中介服務之分類

根據「數位中介服務法」草案第 2 條第 2 項與第 3 項的規定，我國將數位中介服務提供者區分為四種類型，其分類架構與歐盟 DSA 基本一致，主要依據服務的技術功能與對資訊流通的介入程度加以劃分，分別為²⁴¹：

1. 連線服務：僅提供資訊傳輸或網路接取本身，不介入內容處理。
2. 快速存取服務：為了提升傳輸效率而進行暫存，不修改內容本身。
3. 資訊儲存服務：依使用者請求儲存其所提供的資訊，常見於雲端儲存或社群平台。
4. 線上平台服務：在資訊儲存基礎上，進一步將內容向公眾傳播，屬於資訊儲存服務的特定類型。本草案之立法說明亦明確指出，線上平台服務屬於資訊

²³⁹ 詳見林修睿（2022），〈數位中介服務法草案評析－以歐盟數位服務法為比較對象〉，《商業法律與財金期刊》，1 期，頁 23-27。

²⁴⁰ 數位中介服務法草案第 1 條。

²⁴¹ 數位中介服務法草案第 2 條。

儲存服務的一種，但因其內容公開性與社會影響力較大，故在規範上會受到更嚴格的要求。



（二）平台責任與免責條款

數位中介服務法草案參考國際立法趨勢，導入「避風港條款」(Safe Harbor) 的設計，賦予數位中介服務提供者在符合特定條件時，免除因使用者發布內容所衍生的法律責任；其中，第 9 條至第 11 條針對不同類型的數位中介服務，規範其免責條件，而第 12 條則明確說明，若業者自願進行內容審查，仍可維持避風港保護，避免因善意管理內容而喪失免責權利。

具體來說，第 9 條與第 10 條針對「連線服務」與「快速存取服務」提供免責，確保該類業者只要未對傳輸或存取的內容進行篩選或修改，便無須承擔民事及刑事責任；至於與本文討論最相關的「資訊儲存服務」，其免責條款規範於第 11 條，規定只要平台對涉嫌違法的內容「不知悉」，或無事實顯示其能「察覺該內容為明顯違法」(下稱「應知」)，即享有免責權；此外，即使平台知悉違法內容的存在，只要其「立即」採取行動移除該資訊，仍可維持免責保護；簡言之，平台僅在「知悉」或「應知」違法內容後又「未立即移除」時，才需承擔民事或刑事責任。另外，第 12 條進一步明定，若平台依自身服務條款主動審查內容，仍可維持避風港保護，避免因積極管理內容而增加法律風險

（三）數位中介服務提供者的一般義務

1. 營運資訊揭露義務：應公開揭露代表人姓名、商號名稱、營業地址與聯絡方式等資訊²⁴²。
2. 境外業者須設置「指定代理人」²⁴³。

²⁴² 數位中介服務法草案第 13 條。

²⁴³ 數位中介服務法草案第 14 條。

- 
3. 公告服務使用條款：內容應包括內容自律規範（如違規內容的判斷標準）、資訊審查與處理機制（如演算法或人工檢視方式）²⁴⁴。
 4. 每年發布透明度報告²⁴⁵。
 5. 資訊限制令：各目的事業主管機關若發現數位中介服務提供者依使用者要求傳輸或儲存之資訊，違反法律強制或禁止規定，並可能危害公共利益，則可向法院聲請資訊限制令；法院可命數位中介服務提供者「移除違法資訊」、「限制存取違法資訊」或「採取其他必要措施」；法院聲請狀送達業者後，即視為其「知悉」違法內容²⁴⁶；數位中介服務提供者必須配合資訊限制令，否則將面臨行政罰則²⁴⁷。
 6. 暫時加註警示：在法院裁定前，若主管機關認為該資訊屬於謠言或不實資訊，且違反法律強制或禁止規定者，則可要求數位中介服務提供者加註警示²⁴⁸，若其未配合加註，則將面臨行政罰則²⁴⁹。
 7. 緊急資訊限制令：考量資訊限制令程序審理程序較為冗長，立法者另外規定，當不立即移除違法資訊或限制其接取，公共利益將遭受難以回復之重大損害，且有急迫必要性，得向法院聲請緊急資訊限制令，法院須在 48 小時內完成審理²⁵⁰，若數位中介服務提供者未配合執行，其將面臨行政罰則²⁵¹。

台灣「數位中介服務法」草案對所有中介服務提供者設立了一系列義務，其設計在結構上可見明顯參考歐盟「數位服務法」，例如雙方皆要求業者公開聯絡資訊、設立境外代理人、公告服務條款內容、並定期發布透明度報告；兩者皆重視平台營運透明、資訊處理機制的公開與使用者權益保護。不過，台灣草案另增設「資訊限制令」、「暫時加註警示」與「緊急資訊限制令」等制度，賦予主管機

²⁴⁴ 數位中介服務法草案第 15 條。

²⁴⁵ 數位中介服務法草案第 16 條。

²⁴⁶ 數位中介服務法草案第 18 條及 19 條。

²⁴⁷ 數位中介服務法草案第 54 條第 1 項第 2 款。

²⁴⁸ 數位中介服務法草案第 18 條第 6 項。

²⁴⁹ 數位中介服務法草案第 54 條第 1 項第 1 款。

²⁵⁰ 數位中介服務法草案第 20 條。

²⁵¹ 數位中介服務法草案第 54 條第 1 項第 4 款。

關在特定條件下得聲請法院命令業者移除或限制違法內容，並設有處罰機制；這些規範在 DSA 中並無明確對應，根據草案立法說明，是參考了英國「線上安全法草案」中的 access restriction order 與 interim access restriction order 制度，以及歐盟「視聽媒體服務指令」對提升使用者識別不實資訊能力之要求，並結合我國「家庭暴力防治法」中民事保護令與緊急保護令的體例加以設計。

（四）資訊儲存服務提供者的特別義務

資訊儲存服務提供者應建立通知及回應機制。業者在收到通知後，應立即發送確認通知，並以即時、客觀且盡職的原則處理，並在決定移除或限制存取特定內容時，通知該內容的提供者，同時告知具體明確之理由²⁵²。

（五）線上平臺服務提供者的特別義務

1. 提供異議管道及濫用防範機制：數位中介服務法草案第 24 條規定，平台須提供免費異議機制，讓使用者在內容被刪除、帳戶被封鎖或服務受限時，可提出異議；若異議未解決，使用者還能依第 25 條向外部的爭議處理機構申訴；第 26 條進一步要求平台優先處理「認證舉報者」所舉報的違法內容，但若這些舉報者濫用機制，主管機關可取消其資格。為避免使用者反覆發布違法內容，第 27 條規定，若有人不斷違規，平台應先警告，若不改善，可暫停其服務；同樣地，濫用舉報或異議機制的人，平台也可暫停處理其請求²⁵³。
2. 強化透明度報告義務：數位中介服務法草案第 29 條規定，線上平臺服務提供者應發布透明度報告，讓公眾了解其內容管理與爭議處理情況；報告內容包括異議案件數量、處理結果、爭議解決機構的申訴情況，以及違規使用者的處理方式²⁵⁴。

（六）指定線上平臺服務提供者之特別義務

²⁵² 數位中介服務法草案第 22 條。

²⁵³ 數位中介服務法草案第 24 條至第 27 條。

²⁵⁴ 數位中介服務法草案第 29 條。

根據數位中介服務法草案第 32 條，若平台在台灣的有效使用者數達 230 萬人，主管機關可將其公告為「指定線上平臺服務提供者」²⁵⁵；這些大型平台依第 33 條，必須每年評估其服務對違法內容傳播、言論自由、隱私權以及選舉程序等方面的影響，並依第 34 條採取適當措施，如修改推薦演算法、限制相關廣告展示或強化監管機制，以降低風險²⁵⁶；為確保平台履行義務，第 35 條規定，主管機關可要求其接受其他機構或團體的稽核，並提交報告，平台須針對該稽核報告提出改善計畫²⁵⁷；此外，第 36 條要求這些平台公開推薦系統（演算法）的運作方式，並讓使用者有權調整推薦內容，至少應提供一種不基於個人特徵分析的選項²⁵⁸。

第四節 小結

傳統媒體時代，內容的製作與傳播集中於報紙、電視等專業媒體機構，其對所發表內容擁有編輯與審查權限，因此法律責任能依其主導程度明確劃分。反之，網路平台本身並不直接產製內容，而是提供開放空間讓使用者自由發言，卻同時握有內容推薦、演算法排序與刪除管理等技術手段。平台既非單純被動的散布者，亦不全然主導內容生成，導致其法律地位與責任難以比照傳統媒體清楚界定，進而挑戰既有的言論自由與責任分配原則。在此新型態的資訊流通結構下，各國法制對於平台責任的理解與規範方式遂顯現出明顯分歧。

美國的制度發展可追溯至傳統媒體時代所建立的「散布者責任」原則。根據該原則，若資訊傳播者僅為中介角色（如書店、圖書館、報攤），未對內容進行創作或編輯，則僅在其「明知」或「應知」所散布內容違法時，才需承擔法律責任。此一架構源自 *Smith v. California* 案等一系列判決，法院為避免出版業者因法律風險而自我審查，進而壓縮合法資訊的流通空間，遂以「知悉或應知」作為免責與否的界線標準。然而，進入網路時代後，傳統的責任標準面臨挑戰，網路平

²⁵⁵ 數位中介服務法草案第 32 條。

²⁵⁶ 數位中介服務法草案第 33 及 34 條。

²⁵⁷ 數位中介服務法草案第 35 條。

²⁵⁸ 數位中介服務法草案第 36 條。

台每日處理的資訊量龐大，若要求在接收通知後逐一審查，將超出其實際負荷能力；加上平台難以及時辨識內容是否違法或確認其真實性，使「明知或應知」的標準在實務上難以適用。為回應此一困境，美國國會於 1996 年制定「通訊端正法」第 230 條，明確規定即使網路平台知悉第三方內容可能違法，只要該內容非由平台自行創作或發展，仍可主張免責。此一免責機制，雖有助於促進數位產業蓬勃發展，並維護平台在內容管理上的彈性與自主權，但亦導致平台得以對於明知或應知的違法內容置之不理，甚至助長假資訊與網路性犯罪的蔓延；法院在 *Zeran* 案以降所建立的判例體系，更進一步將「通訊端正法」第 230 條的適用範圍擴張至非誹謗類型案件，形塑出一種近乎無責的免責模式，引發是否過度侵害被害人權利與弱化言論自由本質保障的爭議。

相較於美國自傳統媒體時代延續而來的「散布者責任」原則，並透過「通訊端正法」第 230 條確立高度免責的法制途徑，歐盟則採取更為積極的管制模式，展現其一貫在新興科技發展上傾向介入立法的政策取向，藉以促使網路平台承擔相應的社會責任²⁵⁹。具體而言，「數位服務法」（DSA）在延續「電子商務指令」所確立的中介者責任分類基礎上，依據服務性質與平台規模賦予分級義務，從最低限度的聯絡窗口設置與條款揭露，一路擴展至針對超大型平台的演算法透明、系統性風險評估與外部稽核等要求，逐步建構出一套具層次性與彈性的責任架構；此一體系不僅強調對基本權利的保障，也反映出歐盟試圖透過法律制度因應當代科技風險與平台權力集中所帶來的挑戰。

為進一步掌握歐盟制度設計的具體內涵，下表彙整「數位服務法」依平台類型與義務層級所建構之主要規範架構：

【表格 6】歐盟「數位服務法」之規範結構與主要義務整理

分類	條號	規範重點
----	----	------

²⁵⁹ 江雅綺（2023），〈歐盟建立數位韌性的立法趨勢：從《數位服務法》、《數位市場法》、《網路犯罪法》到「人工智慧法」草案〉，《臺灣經濟研究月刊》，46 卷 10 期，頁 70-71。

立法目的	第 1 條	促進單一市場正常運作，保障基本權利與消費者權益，建立可預測的數位環境。
適用範圍與中介服務分類	第 2-3、33 條	涵蓋所有對歐盟境內使用者提供「中介服務」者；中介服務分類包括連線、快取、資訊儲存；超大型平台定義為每月活躍使用者超過 4500 萬人。
平台責任與免責條款	第 4-8 條	若資訊儲存服務提供者對非法內容並無「實際知悉」或「應知」，或在得知後即迅速移除或限制存取，則不須承擔法律責任；採行內容管理行為不喪失免責地位；禁止一般監控義務。
一般中介服務提供者義務	第 11-15 條	需設聯絡窗口與法律代表、公開服務條款與管理機制、發布年度透明度報告，說明內容管理與自動化工具運用。
網路平台特別義務	第 16-28 條	建立內部申訴處理與法院外爭端解決機制、推行可信任檢舉者制度、濫用防止措施、揭露廣告資訊及推薦系統參數，保護未成年者資料與隱私。
超大型平台特別義務	第 33-43 條	強制風險評估與減緩措施、透明度與演算法揭露、廣告資料庫、獨立稽核制度等；面對危機可啟動因應機制。
監管與罰則（一般）	第 49-55 條	各成員國指定數位服務協調人，負責執法與裁罰；可裁罰最高全球營收 6%；提供虛假資訊最高罰 1%；使用者得申訴與請求賠償。
監管與罰則（超大型）	第 56-83 條	由歐盟執委會專屬監管高風險義務；可要求資料、臨時措施與稽核；不遵守者可罰 6% 營收或每日 5% 按日罰鍰；必要時得請求法院限制平台存取。

※資料來源：本文自製。

在歐盟透過「數位服務法」建立具層次與彈性的平台規範體系之際，台灣亦開始類似的立法嘗試。雖然起步較晚，但我國所提出的「數位中介服務法」草案在制度設計上明顯受到歐盟規範邏輯的啟發，並未仿效美國以免責為核心的立場，而是選擇透過法制規範具體回應數位時代的言論治理挑戰。具體而言，「數位中介服務法」草案在責任分配之設計上，規定網路平台業者若「不知悉」或不存在「應知」第三方違法內容的情形，便得主張免責；惟一旦知悉，即應「立即」移除，此與 DSA 第 6 條之設計邏輯相近。草案第 12 條進一步引入「善良撒瑪利

亞人條款」，確保平台主動管理內容時，不因此喪失免責地位。在平台義務方面，草案規範包括設置聯絡窗口、公告服務條款、揭露透明度報告，並建立通知與回應機制、異議處理程序與認證舉報者制度等，形成多層次的義務架構；針對有效使用者數達 230 萬以上的平台，則指定為「指定線上平台」，要求其執行風險評估、演算法揭露與外部稽核等措施，呈現出風險導向的監管模式。然而，草案亦設有與歐盟體系不同的規定，例如資訊限制令、緊急資訊限制令與暫時加註警示制度，賦予主管機關較高的內容干預權限；其中，資訊限制令與緊急資訊限制令雖須經法院審查，但暫時加註警示則無需透過司法程序，由行政機關逕行決定是否對特定資訊標示警語；此種制度設計，與歐盟強調「平台自律為主、公權力介入為輔」的原則存在明顯差異。

為更清晰呈現我國「數位中介服務法」草案之制度設計邏輯，並具體對照其與歐盟「數位服務法」(DSA)間之規範結構與理念異同，本文以下將以表格方式整理其主要條文內容與特色，俾利後續分析與評估：

【表格 7】台灣「數位中介服務法草案」之規範結構與主要義務整理

分類	條號	規範重點
立法目的	第 1 條	促進言論自由與資訊流通，建立可信賴數位環境，兼顧開放網路與平台治理責任。
中介服務分類	第 2 條第 2 項、第 3 項	區分為連線服務、快速存取服務、資訊儲存服務、線上平台服務。
平台責任與免責條款	第 9-12 條	資訊儲存服務提供者不存在「知悉」或「應知」之情形，或得知後即時移除，即不須承擔法律責任
中介服務提供者一般義務	第 13-20 條	揭露聯絡資訊、指定代理人、公告使用條款、發布透明度報告、資訊限制令與加註警示。
資訊儲存服務提供者特別義務	第 22-23 條	建立通知與處理機制，通知移除決定並說明理由。
線上平台服務提供者義務	第 24-31 條	提供異議與外部申訴機制、防止濫用機制、透明度報告、處理違規使用者。

指定線上平台服務提供者義務	第 32-36 條	使用者達 230 萬人即可受到指定；須執行風險評估、外部稽核、揭露推薦系統與提供非個人化選項。
---------------	-----------	---

※資料來源：本文自製。

第五章 數位中介服務法草案之評析



本文於第四章比較美國、歐盟與台灣針對網路平台管制之制度發展，顯示各法制對於網路平台在言論環境中所扮演之角色，已產生不同程度之制度回應。綜觀各國實踐，網路平台對言論傳播之高度影響力，確已在實質上改變公共討論的條件，並對民主程序之正常運作造成深遠影響，進而引發一項重要問題：國家是否應進行某種程度介入？

然而，傳統言論自由理論素來強調對國家干預之警惕與限制，若將國家重新引入言論管制體系，是否仍能維持憲政秩序中對言論自由之基本保障，遂成為當代網路管制議題中不可忽視之難題。是故，本章將進一步從國家作為「管制主體」之正當性出發，探究其介入平台言論治理之法理依據與憲法定位，繼而分析其所追求之「管制目的」、可採行之「管制機制」、對基本權可能產生之「管制效力」，並反思在不同制度設計下，「管制客體」（即平台）所應承擔之責任範圍，藉此評估法律作為政策工具在此一治理場域中所具備之整體規範效力與正當性基礎。

第一節 國家介入管制之正當性基礎

在當代各國因應網路平台責任問題時，制度選擇的分歧呈現出國家角色定位的根本差異。美國與歐盟分別代表了兩種具有典型意義的模式：一為放任市場與平台自律的自由路徑，另一則為強化管理的積極介入模式。

美國制度長期奉行對言論自由的高度保障與對政府干預的深層懷疑。基於此一理念，美國政府幾乎不對網路平台施加事前義務，亦透過「通訊端正法」設計一套極為寬鬆的事後免責機制，賦予平台毋須為使用者所發布內容負責的廣泛保護。此一架構在網路興起初期，確實促進資訊自由流通與數位創新，但隨著假訊息傳播、演算法操控以及極端言論逐漸對公共討論造成嚴重干預，其效果與正當性亦備受質疑。有學者遂主張，應重新審視平台在現代公共討論中的角色，並賦予其更積極的責任，以確保言論環境的多元與開放，除了要求平台主動辨識與限制虛假資訊的傳播外，亦應針對各類干擾網路輿論正常運作的行為，例如透過假

帳號大量散播單一立場、惡意操控演算法排序、或組織性地發動留言攻擊等，進行更嚴謹的管理，並採取有效機制加以抑制。然而，此類倡議亦引發不少反對意見，批評者認為，賦予平台此等義務，可能會過度限制其編輯控制權與自主治理空間，歷史上，美國聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC）曾於 1987 年正式廢止對傳統媒體所施行的類似規範，理由即在於其過度干預媒體的內容管理，對新聞自由構成潛在威脅，在當代網路環境中，若要求平台承擔類似責任，亦可能面臨執行困難、濫權風險及寒蟬效應等副作用，反而削弱資訊環境的開放與創新。總體而言，基於美國憲政傳統對言論自由的高度重視與對政府干預的根本不信任，其網路平台治理迄今仍維持相對寬鬆的基本架構，並傾向透過市場競爭與平台自律機制來回應當前資訊空間的挑戰²⁶⁰。

與此不同，歐盟則另闢蹊徑，選擇以「數位服務法」（DSA）為中心，建立一套層級化且風險導向的制度結構。歐盟並未否認平台的中介地位，也未賦予行政機關實質內容審查權限，而是透過風險評估、演算法揭露、透明度報告與受害者申訴機制等規範，在事前要求平台對其治理選擇負擔程序義務與資訊揭露責任；其中，對超大型平台所加諸的額外義務，更反映出其企圖在維護資訊自由流通與抑制侵害基本權風險之間，尋求制度上的平衡。至於平台在事後是否須對使用者內容負擔法律責任，DSA 則採取有條件的免責模式，依其規定，只要平台對涉嫌違法的内容「不知悉」，或無事實足以顯示其能「察覺該內容為明顯違法」，即得免除相應責任。簡言之，DSA 將「責任免除」與「治理義務」加以區隔處理，即便平台不需對內容本身承擔法律責任，仍須就其架構設計與資訊傳播機制負擔風險評估與透明揭露等義務，此種安排展現出歐盟制度有別於美國全面免責、不課予監管責任的設計途徑，體現其對網路治理採取更積極與審慎的立場。

上述美國與歐盟在網路平台制度設計上的差異，並不僅止於具體的技術性規範安排，更深層地反映出兩者在言論自由本質、平台角色定位以及國家責任等基

²⁶⁰ Wu, *supra* note 5, 576-578；劉定基（2023），〈網路平台時代的假訊息管制－傳統言論自由理論過時了嗎？〉，《憲政時代》，3 期，頁 467-468。

本立場上，存在根本分歧。美國較強調言論自由作為防止政府干預的「防禦權」，因此傾向將國家排除於資訊內容的審查與介入之外；相對地，歐盟除了重視防禦權的功能外，更強調言論自由所具有的「程序保障功能」，亦即國家應有責任建立必要的程序制度，透過透明義務、風險監管與用戶權益保障等措施，營造一個有利於言論自由得以真正實現的網路環境²⁶¹。

回到台灣法制的討論，面對美歐兩種平台治理典範之分野，首要面對的問題，便是國家是否應於資訊流通與言論治理中，扮演積極的制度建構角色。對此，本文主張，在台灣當代社會與法制背景下，國家介入網路平台治理不僅具有高度正當性，更屬憲政秩序下保障基本權之必要作為。

隨著近三十年來網際網路的發展與普及，台灣於 2025 年已正式邁入高度數位化的社會，上網普及率接近九成，顯示現代台灣人的日常生活已與網路環境密不可分²⁶²；此一現象意味著，台灣的網路平台業者所掌握的社會影響力日益強大，不僅可左右使用者的資訊接收與行為選擇，更在資訊流通與公共輿論的形成過程中扮演關鍵角色；平台早已非單純的資訊傳遞者，而是具備內容篩選與分配功能的「數位守門人」，得以決定哪些資訊能廣泛傳播，哪些內容可能遭受限制。

在此背景下，若僅採取如美國般的自由放任監管路徑，已無法有效因應數位環境所帶來的風險。畢竟，網路平台作為私人企業，其決策與運作方向必然以企業最大利益為優先考量，無可避免地受到商業模式、廣告收益與股東利益的驅動；在這種情況下，平台可能選擇放任有利於流量與廣告收益的不實資訊、極端言論，甚至縱容惡意操控內容的擴散，以確保自身利益最大化；若缺乏法律規範或其他強制性要求，僅依賴平台自主決定是否考量公共利益或使用者權益，顯然與其營利本質存在矛盾；這種利益衝突使得單純依靠市場機制來確保網路空間的健康發

²⁶¹ 許宗力（2002），〈基本權利：第二講 基本權的功能〉，《月旦法學教室》，2 期，頁 72-79；許宗力（1996），〈基本權的功能與司法審查〉，《人文及社會科學研究彙刊》，6 卷 1 期，頁 24-31。

²⁶² 財團法人台灣網路資訊中心，〈2024 年台灣網路報告〉，https://report.twnic.tw/2024/assets/download/TWNIC_TaiwanInternetReport_2024_CH_all.pdf（最後瀏覽日：2025/3/8）。

展過於理想化；因此，若法律未介入設限，單靠平台自律並不足以平衡其商業邏輯與公共利益之衝突，過度依賴市場機制亦將導致網路空間的濫用與失衡。

實際上，這類因平台之營利取向導致內容管理失衡的情況，早已有具體實例可資佐證。例如，前文所述 Covid-19 疫情與台灣大選期間的假訊息氾濫，便突顯社群平台如 Facebook、PTT、YouTube 在演算法運作下，傾向優先推播具高互動性與爭議性的內容，以刺激使用者停留時間與平台活躍度；此一設計雖有助於廣告收益提升，卻也間接強化了極端、情緒化甚至虛假的資訊傳播，使公共討論空間面臨嚴重扭曲風險。再如，Facebook 曾被揭露允許廣告商能夠針對自我標示為「Jew hater」（仇視猶太人）等極端反猶主義興趣的用戶投放廣告，顯見其為提升廣告精準性與廣告主滿意度，不惜設計違反反歧視規範的廣告工具，亦未主動移除或修正違規內容²⁶³。這些案例足以顯示，網路平台作為以利潤最大化為核心目標的企業，當缺乏外部法律制約與強制性透明義務時，將無法自律地處理違規行為，反而可能成為放大傷害與操控輿論的管道。

另一方面，為了進一步釐清國家介入平台治理的法理依據，我們不僅應從商業運作的角度審視平台之自律失能，更須從法制結構層次出發，檢討現行法律對平台與使用者間權利關係的定位。從法制角度觀之，平台業者雖屬私法人，其對於使用者內容之控管行為，表面上係屬私法自治與契約自由範疇，然一旦涉及憲法保障之言論自由、名譽權或資訊自決權等基本權利，其行為即可能構成對用戶此等較弱勢個體的實質侵害。傳統私法結構設想當事人間具有平等地位，若出現糾紛，應由雙方協商解決，或由法院介入裁判，然而，當平台與使用者之間存在明顯權力不對等時，若仍拘泥於「私法自治」之框架，恐將產生基本權利保護之漏洞²⁶⁴。

²⁶³ Julia Angwin, Madeleine Varner & Ariana Tobin, *Facebook Enabled Advertisers to Reach 'Jew Haters'*, ProPublica, <https://www.propublica.org/article/facebook-enabled-advertisers-to-reach-jew-haters> (last visited 2025/6/3)。

²⁶⁴ 李震山（2003），〈行政權得依法介入私權爭執之法理基礎〉，《台灣本土法學雜誌》，43 期，頁 124-126。

若仔細觀察當前網路平台治理現況，不難發現平台與用戶間便存在上述之高度權力不對等結構。平台業者享有全面內容控制權，不僅得以決定資訊是否上架、下架，亦可透過演算法左右其傳播範圍與能見度，實質上操控公共討論之進入門檻與呈現方式。相對地，內容發佈者與受內容影響之第三方則處於資訊不對稱、制度參與能力不足的弱勢地位，一般用戶往往無從得知自身言論遭限縮之原因，亦缺乏有效手段挑戰平台決策；即便其權益受損，除非願意投入高昂的時間與金錢成本，否則最快速的救濟途徑也僅限於平台本身所提供、缺乏外部監督的內部申訴流程，難以獲得真正的權利保障。

此外，平台在與個別用戶互動中所享有之經濟規模、技術優勢與法律資源，更進一步鞏固其單方面支配地位。平台得依據自身片面制定或修改之服務條款，任意調整審查標準、終止帳號或限制內容，然用戶不僅無從參與該等標準之制定，亦往往連受限制之具體理由與依據均無從得知。在此架構下，用戶或受內容影響之第三人基本權利維護，實際上高度仰賴平台是否主動介入。然而，實務上平台經常基於流量導向之商業邏輯，選擇縱容具爭議性或煽動性之內容傳播，以提升使用者停留與互動時間，進而導致網路環境失衡，甚至侵害用戶或第三人之名譽、隱私或資訊自決等基本權利。

在此權力高度不對等的環境中，若國家仍以私法自治為由，拒絕介入平台與用戶間之法律關係，實將導致憲法上基本權保障落入真空狀態。是故，將用戶與第三方定位為「弱勢方」，並非僅係社會地位或經濟條件所致，而係基於結構上資訊不對等、制度參與能力不足、與救濟途徑受限等多重面向所共同形成之權利弱勢。國家之介入，不僅有助於平衡此一權力不對稱結構，亦為實現憲政秩序下基本權保障義務之應然作為，進而建立「無漏洞之權利保障體系」。

從憲政實務觀之，此一介入義務早已有明確憲法依據。釋字第 509 號與 112 年憲判字第 8 號判決皆揭示：「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²⁶⁵。」此番見解不僅確認言論自由之核心地位，更強調其實現需仰賴積極制度條件之支持。換言之，言論自由之保障並不僅限於排除國家干預，更包括由國家所建構之制度與程序性保障，使個體得以真正實踐其表意權利，參與公共討論，並抵禦來自公部門或私人所可能構成之不當干擾。

綜上所述，網路平台在資訊流通與公共討論中的關鍵地位，使其已非單純私人企業，而成為憲法基本權利保障能否落實的重要角色。在資訊傳播高度依賴平台的現代社會，若國家仍完全仰賴市場自律機制，顯難有效回應當前網路環境所帶來之風險與挑戰。台灣在制度選擇上，應於美國與歐盟兩種治理模式之間，採納強調國家介入風險監管與課予平台程序義務之歐盟路徑。相較於美國制度過度寬鬆、難以處理資訊空間中權力集中與秩序失衡問題，歐盟所設計之治理架構，較能兼顧資訊自由流通與基本權利保障，展現出更高的規範正當性。

第二節 國家介入的制度模式

在確認國家介入網路平台治理具備正當性之後，下一步即須思考：國家應以何種方式參與？亦即，除了回答「是否介入」之外，尚須進一步釐清「如何介入」之問題。從制度設計的角度觀之，國家在治理平台資訊流通與使用者言論時，可能採取不同的介入策略。本文擬從「是否由國家直接控制內容流通」以及「是否要求平台主動履行管理義務」兩項標準出發，將國家介入模式區分為以下三類理論型態：

其一，司法咎責模式，係指公權力並不主動介入資訊內容之流通與審查，亦不對平台課以特定義務，而是將網路言論所生爭議納入一般司法程序處理。當個別言論行為引發權利侵害之爭議時，始由當事人依民事或刑事訴訟途徑提起訴訟，並由法院事後判斷其合法性及責任歸屬。

²⁶⁵ 請參照 112 年憲判字第 8 號及同前註 103。112 年憲判字第 8 號判決的主要爭點在於，刑法第 310 條第 3 項關於「真實性抗辯」的適用範圍是否符合憲法保障的言論自由；大法官最終認為，刑法第 310 條及第 311 條整體規範已考量言論自由與名譽權之平衡，符合憲法第 23 條比例原則，並未對言論自由構成過度限制。

其二，行政干預模式，係指透過立法授權，賦予行政機關得以直接介入網路內容流通之權限，使其得對被認定為違法或不當之資訊，採取包括下架命令、使用者停權處分等干預措施。

其三，平台義務模式，則係指國家不直接介入內容本身之控管，而係透過法律制度建構平台應盡之治理責任，例如設置使用者申訴程序、進行風險評估、提出透明度報告等，並由行政機關負責監督平台是否妥適履行法定義務。此模式將內容管理責任下放予平台，國家僅介入義務規範與結果監督，避免過度涉入平台對內容之編輯控制權，惟仍保留於義務違反時課予行政責任之可能²⁶⁶。

以下將分別探討三種制度模式之優劣與潛在問題，以作為後續立法選擇與制度評估之依據²⁶⁷。

第一項 司法咎責模式

第一款 法院作為言論爭議處理機制之侷限

司法咎責模式可能是最符合傳統法治國理念的國家介入形式，因為其將言論合法性交由法院個案審理，透過中立審判機關依法判斷是否構成違法，並保障當事人得以於訴訟中陳述意見、提出證據與主張權利；此一模式回應了憲法對言論自由審查應特別謹慎的要求，並確保所有對言論的限制皆經由正當法律程序進行，依據法律而為判決，符合憲法所揭示之保障基本權的原則。

然而，在網路資訊數量與速度遠超傳統媒體的現代環境中，此一模式在實際管制上的侷限亦益發明顯。從法院制度功能的角度出發，面對廉價言論大量湧現的現況，若完全仰賴事後訴訟處理，法院勢將面臨案件激增、審理負擔沉重之壓

²⁶⁶ 蘇慧婕（2020），同前註8，頁1949-1950。

²⁶⁷ 值此須補充說明，本文所區分之三種制度模式，係從國家介入平台治理之制度設計邏輯與治理手段出發，進行理論型態之抽象分類，並非指其於實務上相互排斥或不可併行。實際運作中，三種模式常有交疊與結合之情形，例如即便採取行政干預模式或平台義務模式，當個案發生具體權利侵害爭議時，最終仍須訴諸一般司法程序以解決當事人間之法律紛爭，故司法咎責模式可謂為其他模式所無可避免之補充機制；又如一國法制可同時設置行政機關對內容之即時干預權限（行政干預模式），並另以法律課予平台特定義務，由行政機關監督平台是否履行（平台義務模式），兩者並行互補，而非擇一而行。本文之分類，目的在於釐清國家參與平台治理時不同介入策略之邏輯差異，並非否認其交錯混合之可能。

力，難以有效發揮治理之功能。此外，司法程序本身運作緩慢，從案件成立、證據調查到判決皆需歷經冗長程序，難以跟上網路內容瞬間傳播的速度，極易錯失干預與制止的時機。更進一步而言，網路內容常具匿名性與跨境特性，即使法院最終作出判決，實際執行上亦可能因管轄權問題或技術限制而徒具形式²⁶⁸。另外，法院作為個案裁判機關，其職權重點在於事後釐清責任與適用法律，較難從制度層面建立具延續性與前瞻性的治理標準；即便法院能處理個別糾紛，亦難因應網路平台運作中所呈現之結構性問題，無法滿足當代資訊環境所需之持續性規範與整體治理目標。

從基本權利保障的角度觀之，司法咎責模式亦未能提供足夠可行的救濟途徑。內容發佈者或受內容影響的第三方即便主張其權益受侵害，亦常因關鍵資料多由平台業者掌握，用戶難以取得與演算法運作、內容審查決策相關的具體資訊，導致難以有效支持其主張。加以訴訟程序所需成本與時間，對一般使用者而言負擔極高，而平台則擁有充分法律資源與專業支持，使得當事人處於明顯弱勢地位。即便成功提起訴訟，結果仍具高度不確定性，進一步削弱當事人對制度的信賴與權利行使的意願，最終可能導致寒蟬效應與權利保障落空。是以，司法咎責模式雖符合憲法架構中對言論爭議應由法院依法審理的期待，然面對數位時代引發爭議的數量與即時性挑戰，若將其作為單一或主要的管制工具，恐難勝任維護網路平台環境與保障個人基本權利之重任。

第二款 司法咎責模式下之網路平台責任定位

在司法咎責模式下，即便將言論合法性交由法院進行審查，國家是否能有效介入違法內容的流通，實仍有賴「責任制度」的具體設計。倘若平台依法完全毋需負責，則即使法院程序順利啟動，個人權利保障與言論秩序維護的實質效果亦將大打折扣；反之，若平台需對違法內容負責，法院裁判則可能發揮更大規範效力，並強化資訊流通過程中之問責機制。是以，即便在相同的法院處理架構下，

²⁶⁸ Richard L. Hasen, *Cheap Speech and What It Has Done (to American Democracy)*, 16 FIRST AMEND. L. REV. 200, 202-203 (2017)；同前註，頁 1949。

不同國家對平台責任的制度設計，仍將對整體司法咎責機制的功能產生顯著影響。

目前於比較法與學說實務中，關於中介平台於司法審查中是否應負法律責任，主要可區分為三種典型模式²⁶⁹：

首先，歐盟「數位服務法」(DSA)與我國「數位中介服務法草案」所採取者，為一種條件式免責模式，其所提供的免責保護程度為三者之中最低。依此模式，平台若未實際知悉其服務上存在任何非法活動或非法內容，或未察覺任何明顯顯示該非法活動或內容存在之事實或情境(以下簡稱「應知」)，即不負相關法律責任；唯若平台已明確知悉違法狀況，或可認為其應合理察覺而未採取必要行動，則喪失免責資格，仍須承擔相應之民事或刑事責任。

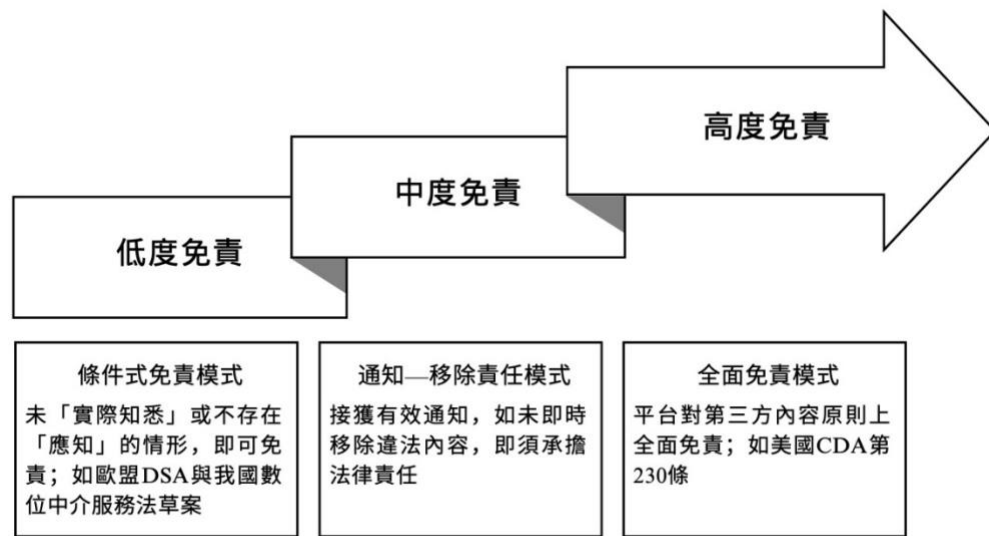
其次，部分學說主張採取「通知—移除責任模式」(notice and takedown model)，此種模式原則上平台對第三方內容不須負責，惟若平台一旦接獲來自被害人、主管機關或利害關係人所提出之通知，而未於合理期間內移除明確違法內容，則應承擔相應法律責任。相較於前述條件式免責模式，此一設計對平台提供略高程度之保護，並以是否有「接獲通知」作為責任觸發之核心條件。

最後，美國「通訊端正法」第 230 條所代表者，則為目前免責程度最高之全面免責模式。依其規定，網路平台對使用者所發表之內容原則上享有全面免責地位，即使知悉內容涉及違法，亦不因此而喪失其免責資格。法院在處理相關爭議時，通常僅對原始內容發表者進行責任判斷，平台無須對該第三方言論承擔連帶義務。

為使上述三種責任模式之異同更為明晰，以下圖表整理其免責強度與適用條件，供作概覽之參考：

²⁶⁹ Cecilia Ziniti, *Optimal Liability System for Online Service Providers: How Zeran v. America Online Got it Right and Web 2.0 Proves It*, 23 BERKELEY TECH. L.J. 583, 594-615(2008).

【圖 1】 平台管制模式之免責強度比較圖



※資料來源：本文自製。

上述三種責任模式，雖各自回應了不同法制對於網路資訊流通之風險評估與制度想像，然從制度運作功能與基本權保障角度觀之，其優劣得失仍有明顯差異。

（一）全面免責模式

全面免責模式因其對平台一律排除法律責任，故從制度功能觀之，該模式確實對「鼓勵網路產業發展」貢獻良多。平台無需為每日數以百萬計之使用者內容負責，得以集中資源於功能開發與使用者經驗優化，降低營運風險與成本。此外，若法律對平台課以內容責任，將可能對其整體營運與技術發展產生抑制效果，蓋平台在面臨潛在法律風險的情況下，勢必傾向採取保守策略，避免處理或傳遞具爭議性的內容，甚至可能使平台過度自我審查，進而引發寒蟬效應。相對而言，全面免責制度可排除此一風險，保障平台在技術設計與資訊處理上之運作空間²⁷⁰。

然而，此一模式亦非毫無爭議。當平台對內容之傳播已具實質影響力，例如向內容發佈者收費、主動推廣特定內容等情形，卻仍無須負擔任何注意義務或移

²⁷⁰ *Id.*, at 610-615.

除責任，將造成個人權利保障上的不合理現象；尤其在匿名性與跨境傳播普遍存在的現代網路環境中，原始內容提供者往往難以識別或追訴，若平台即便明知內容違法仍得主張免責，將使受害者的救濟機制形同虛設，進而導致基本權利之保障內涵被架空²⁷¹。

若進一步探究美國立法者之制度設計邏輯，可發現其實係建立於一項高度理想化的前提—只要免除平台對第三方內容之法律責任，平台便會出於公益精神與企業良知，自主審查並移除違法或不當資訊。此一設計表面上意圖鼓勵平台自律，實則存在邏輯上之矛盾：既期待平台主動承擔管理責任，卻又排除其不作為所應承擔之法律後果。在此制度安排下，可以想見平台並無實質誘因積極處理違法內容，其內容政策與處置標準往往係依循商業利益而定，而非基於對憲法上基本權保障或公共利益的承擔；當外部監督與法律責任皆付之闕如，國家實際上將網路秩序的維護與個體權利的保障，完全交由私人企業之內部規範與自主判斷，此舉不僅使違法言論得以持續流通，亦同時切斷受害者訴諸法律救濟的可能性²⁷²。

故整體觀之，全面免責模式雖於數位環境初期具政策性之實效，然在當代網路已成為重要言論發表場域之背景下，若未設計適當的責任與最低注意義務，將不利於法治秩序與基本權利之維護。特別是在司法咎責模式之架構下，若法院最終僅能對原始發表者進行裁判，平台卻始終處於法律義務之外，將嚴重削弱法院判決之效力與意義。

（二）通知—移除模式

部分學說主張可援引著作權領域之制度經驗，作為網路平台管制之參考基礎²⁷³。具體而言，在美國「數位千禧年著作權法」(Digital Millennium Copyright Act, DMCA)中，即設有「通知與移除」(notice-and-takedown)之責任架構；我國「著

²⁷¹ *Id.*

²⁷² Lukmire, *supra* note 160, at 391-393.

²⁷³ See Jae Hong Lee, Note, *Batzel v. Smith & Barrett v. Rosenthal: Defamation Liability for Third-party Content on the Internet*, 19 BERKELEY TECH. L.J. 469, 491-492(2004); Christopher Butler, *Plotting the Return of an Ancient Tort to Cyberspace: Towards a New Federal Standard of Responsibility for Defamation for Internet Service Providers*, 6MICH. TELECOMM. TECH. L. REV. 247, 248, 262-263(2000).

作權法」第 90 條之 8 第 3 款亦採取類似設計，明定若搜尋服務提供者在接獲著作權人或製版權人的通知後，立即移除或限制他人存取涉侵權內容，即可免除對該侵權行為的賠償責任²⁷⁴。此類制度強調，僅當平台在接獲通知後，未於合理期間內移除明確違法內容，始須承擔相應責任，藉此有效定義平台應負責任之「知情」要件，可謂在三種責任模式中對責任發生要件界定最為明確者。

然而，儘管此種制度設計獲得不少支持，其潛在缺陷亦不容忽視。首先，從平台營運成本的角度觀察，當平台需要處理大量通知與回應程序，其每則貼文所帶來的邊際管理成本隨之上升，導致平台在是否接收、保留或擴散內容時，傾向採取更為保守的態度。此種現象對仰賴使用者生成內容維生的網路服務尤為不利，若平台無法負荷龐大的通知處理量，可能被迫縮減功能甚至退出市場²⁷⁵；進一步而言，此亦可能導致僅有大型公司得以承擔制度運作成本，排擠中小業者的生存空間，使網路市場逐漸被少數平台壟斷，弱化整體資訊流通之多元性與競爭性。

其次，此一制度對言論自由亦可能產生抑制效果。實務上，言論內容是否違法往往存在爭議，涉及具體事實認定與法律解釋，應由具備中立性與專業審查能力之機關加以判定。相較於法院，平台並不具備處理此類法律爭議所需之專業能力，倘若將審查與判斷義務轉嫁予平台，將使其面臨過重的法律風險與不確定性，促使其在接獲通知後為求自保，傾向於直接刪除內容而非進行實質審查²⁷⁶。此種「預防性移除」的傾向，不僅將導致大量合法言論遭到錯誤刪除，更可能形成「先通知者即得噤聲他人」的機制，削弱網路空間承載多元意見的能力。

²⁷⁴ 著作權法第 90 條之 8 第 3 款：「有下列情形者，搜尋服務提供者對其使用者侵害他人著作權或製版權之行為，不負賠償責任：……三、經著作權人或製版權人通知其使用者涉有侵權行為後，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。」

²⁷⁵ Lukmire, *supra* note 269, at 604.

²⁷⁶ 黃銘傑（2021），〈關鍵字廣告與公平交易法－兼論「通知／移除」機制之適用問題〉，《北大法學論叢》，第 119 期，頁 128-133；李治安（2014），〈失衡的承諾：著作權法責任避風港規範之立法政策評析〉，《臺大法學論叢》，43 卷 1 期，頁 150-160。

此一制度原係為處理著作權爭議而設計，其所涉及之侵權判斷相對明確，因相關標的具體可辨，權利人與行為人之間的利害關係亦較為清晰，且較少牽涉深層次之憲法性問題，故適合由平台配合執行、承擔特定移除義務。然而，網路平台所處理之資訊涵蓋範圍更為廣泛，往往涉及多元的表意活動與複雜法律關係，相關爭議不僅橫跨民事與刑事責任，更常伴隨憲法上基本權利之衝突。在此脈絡下，能否直接援引同一制度邏輯，實難以一律而論。²⁷⁷。

綜上所述，「通知－移除制度」雖在責任要件之界定上具高度明確性，並於著作權領域實現一定治理成效，然其運作邏輯係建基於侵權事實明確、權利關係清楚之情境。若未加審慎調整即逕行移植於言論自由保障內涵更為複雜之網路環境，不僅將使平台面臨過重之審查與刪除義務，亦恐造成合法言論遭預防性移除。是以，該制度雖可作為參考，然其適用範圍與轉化條件，仍須視規範對象與所涉權利性質，進行更細緻之區辨與制度重構。

（三）條件式免責模式

條件式免責模式強調以「實際知悉」或「應知」作為責任發生之前提。具體而言，若平台僅作為被動的內容傳遞管道，對所涉資訊既無選擇權亦無實質掌控能力，自不應課以法律責任；相對地，若平台對內容進行編輯或篩選，則可推定其已知悉該等內容，自應對其中違法部分負起相應責任。至於介於兩者之間的情形，即平台雖未干預內容本身，但仍保有是否散布或移除特定資訊的決定權限，則應適用以「實際知悉」或「應知」為基礎之責任判斷標準。此種制度設計有別於「通知－移除模式」，後者將平台是否接獲有效通知作為課責之唯一觸發條件，而未進一步評價平台自身在內容管理上的介入程度與合理注意義務。

如同本款第（一）部分所述，批評者擔憂若採此模式，可能會導致平台過度自我審查，進而引發寒蟬效應；惟此一問題實可透過制度設計加以緩解。具體而言，在條件式免責模式下，所謂的「應知」應理解為「是否在合理情境下應已知

²⁷⁷ 同前註。

悉」²⁷⁸。亦即，若在相同情況下，一般合理經營之網路服務提供者本應察覺該內容具有違法性，則該平台即不得以未實際閱讀或未接獲通知為由，主張免責。此一標準既可避免因技術接觸即推定「已知」所帶來之過度責任風險，亦有助於減少平台因顧慮課責而轉向消極經營之誘因。

歐盟「數位服務法」與我國「數位中介服務法草案」皆明文規定，若平台面對「明顯顯示該非法活動或內容存在之事實或情境」而未採取必要處置，即不得主張免責，實質上即為「合理應知」標準之具體呈現方式之一。惟須進一步指出，「明顯」並非一概而論，而應結合個別平台之運作模式、技術能力與爭議內容之性質等因素加以判斷。例如，對具備龐大資料處理能力與演算法監測技術之大型平台而言，某些情境下之違法內容可能早已具有高度可辨識性，故可認為其「明顯」知悉該等事實；相對而言，中小型業者若不具相應技術與資源，則其對相同行為之辨識能力與處置義務，應有不同評價標準。是以，「明顯顯示」應視為一種涵容個案差異的動態標準，而非抽象且僵化之要求，方能於責任歸屬與可行性間取得平衡。

回歸制度之功能面觀察，條件式免責模式之優勢更為顯著。如本款第（一）部分所述，倘若採全面免責模式，平台是否處理違法內容往往僅依循商業利益，難以有效回應網路言論所生之違法風險。然而，若對平台課予合理之法律責任，即可建立基本外部約束機制，迫使其對於已知或應知之違法內容採取必要處置；同時，該制度亦不致產生過度自律之疑慮，蓋多數平台本為營利導向，若因刪除過當而損及其用戶信任與商譽，將迅速在市場競爭中處於不利地位²⁷⁹。更重要的是，相較於「通知－移除模式」係以接獲通知作為責任啟動點，易使平台出於風險考量傾向預防性刪除，條件式免責模式則強調「合理應知」的標準，僅當平台在合理情境下應察覺違法內容卻未作為時，始須承擔責任。此一設計使平台得以

²⁷⁸ Matthew G. Jeweler, *The Communications Decency Act of 1996: Why Sec. 230 is Outdated and Published Liability for Defamation Should be Reinstated against Internet Service Providers*, 8 PITT. J. TECH. L. & POL'Y 1, 21-31(2008).

²⁷⁹ *Id.*, at 27-28.

在無確切違法徵兆時，維持中立立場，而不致因過度顧慮而一律刪除通知所涉內容。

此外，網路平台透過其服務獲取龐大利益，僅就此一事實，即足以作為要求其對自身行為負起至少部分法律責任之正當依據。在平台已藉由其服務取得相當利益的情況下，法律對其課以合理注意義務，不僅符合權利與義務對等之原則，亦能回應社會對網路治理與基本權保障之期待²⁸⁰。最後，條件式免責制度亦得回應網路環境下特有之匿名性與跨境傳播挑戰。當原始內容之發布者無從識別或無法有效訴追時，平台若仍享有完全免責，將導致受害人權利救濟機制形同虛設，侵害憲法所保障之基本權利；故應在平台明知或合理應知違法內容存在，仍放任其傳播之情況下，課以其相應責任，確保受害人之權利保障不致完全落空²⁸¹。

綜上所述，責任歸屬之關鍵，應在於平台對於內容傳播所具備之控制程度與應盡之注意義務，而非單純依其作為網路服務提供者之身分，便理所當然地享有免責權。條件式免責模式在制度設計上，既排除了對平台施加全面責任所可能造成之過度負擔，亦不容許其於明知或合理應知違法內容存在時，仍坐視不理而繼續主張免責。相較於以通知為唯一觸發點之責任模式，或對平台提供絕對性保護之免責體系，此一模式更能兼顧平台技術與管理能力之差異、使用者權益保障之需求，以及言論自由之價值，可視為在當代網路治理領域中，最具可行性與正當性之責任歸屬方案。

第二項 行政干預模式

如同前文所述，行政干預模式係指國家賦予行政機關主動監控網路資訊流通之權限。此一模式的主要優點，在於行政機關通常具備網路領域之專業知識與技術能力，得以迅速辨識違法內容，並採取相對靈活之手段予以即時回應。相較於受限於個案程序與訴訟門檻之司法機關，行政機關在資訊治理上能發揮更具效率與即時性的功能。

²⁸⁰ *Id.*, at 29-30.

²⁸¹ *Id.*, at 30.

我國實務上亦已設有行政干預模式之具體制度。例如，「兒童及少年性剝削防制條例」第 3 條第 6 項即明文授權中央主管機關得「運用科技技術方式，於網路主動巡查涉兒童或少年性影像犯罪嫌疑情事」，並由數位發展部門提供技術支援，明確建立行政機關主動監控網路內容之法源基礎。進一步而言，同法第 8 條亦規定，當網路業者透過主管機關或其他機關知悉相關犯罪嫌疑情事時，應於二十四小時內限制瀏覽或移除涉案網頁資料²⁸²。此外，「數位中介服務法草案」中所設計之「資訊限制令」、「緊急資訊限制令」與「暫時加註警示」等制度，亦具明顯行政干預模式之特徵。此類措施皆係由行政機關主動監控平台所流通之資訊內容後發動，雖部分須經法院核裁或補充事後審查，然制度設計本質上，仍係賦予行政機關以預防性手段直接介入平台內容之管理與呈現方式，並進而影響其編輯控制權限，故宜歸入行政干預模式之範疇。

然此種模式亦面臨若干侷限。首先，行政機關即使具備監督權限，其資訊獲取能力、技術建置與人力資源，均可能不足以應對龐大且即時變動之網路內容環境²⁸³。當違法資訊持續大量湧現，若制度高度仰賴行政機關即時辨識與處置，將對其形成難以承擔之行政負荷。以兒少性影像為例，雖相關法規已設置巡查與通知移除機制，惟在實務上，行政機關能否即時發現違法內容，仍可能受限於現有技術能力與資源分配。

其次，行政干預模式亦潛藏程序正當性不足與權力濫用之風險。倘若欠缺明確透明之審查標準與適當之救濟機制，平台或使用者將難以理解其內容遭刪除之理由，恐對合法言論產生不當之壓抑效果。尤其在內容是否違法尚具爭議時，若行政機關得逕行命令移除資訊，將可能對言論自由構成過度且不成比例之干預。例如，「兒童及少年性剝削防制條例」即授權主管機關命令網路業者限制瀏覽或

²⁸² 參見兒童及少年性剝削防制條例第 3 條第 6 項：「中央主管機關得運用科技技術方式，於網路主動巡查涉兒童或少年性影像犯罪嫌疑情事，數位發展主管機關依法提供相關技術協助。」；第 8 條第 1 項：「網路業者透過主管機關或其他機關，知有第四章犯罪嫌疑情事，應於二十四小時內限制瀏覽或移除與第四章犯罪有關之網頁資料。」

²⁸³ 蘇慧婕（2020），同前註 266，頁 1949。

移除涉及犯罪嫌疑之網頁資料，惟對於內容提供者是否應被通知、是否得提起異議，並未設有明確之程序保障，制度設計上仍存正當性疑慮。相較之下，「數位中介服務法草案」於「資訊限制令」及「緊急資訊限制令」中引入法院裁決程序，形式上已具備一定程度之法律程序保障。然而，須強調的是，該等制度仍係由行政機關主動監控網路內容後啟動，其核心權限與啟動權仍集中於行政體系，故本質上仍應歸類為行政干預模式之形態。只是，此種引入法院介入之設計，固有助於程序正當性之補強，卻亦勢必犧牲行政機關原所標舉之即時性與靈活性，使其失去作為行政干預模式所主張之制度優勢。

更根本者，此一模式於我國實踐上，尚面臨國際結構下之現實困境。當前全球主要大型網路平台之總部大多設於美國或歐洲，歐美政府得以透過本國立法、規範制定或政治協商，直接介入並影響平台之內容管理政策與執行機制，具備高度談判主導地位。相較之下，我國雖有法律授權行政機關得介入平台內容之處理，惟跨國平台在臺設立之代表處或本地子公司，通常僅負責接收通知、協助轉達，實際內容是否下架或修改，仍須回歸其總部所在國之內部審查標準與決策體系。是以，即便我國立法授權行政機關主動介入資訊內容之管理，倘無實質談判與執行能力配合，恐難迫使平台確實配合執行。換言之，行政干預模式於我國實務操作上，可能僅具象徵性意涵，難以落實內容治理之政策目標。

綜上所述，行政干預模式雖標榜即時性與效率，但其實際運作將面臨行政資源不足、潛藏濫權風險與我國國際談判力量薄弱等多重限制；是以，實難作為我國網路治理之可行依據。

第三項 平台義務模式

如前所述，無論是司法咎責模式或行政干預模式，皆在當代資訊環境中展現出其侷限。前者如法院制度，受限於司法資源有限與程序冗長，難以因應網路資訊即時且大量流通之特性；後者則雖主張行政機關得主動介入，惟實務上亦常因

資源不足、權力濫用風險及對跨國平台缺乏實質談判籌碼等因素，而難以落實有效管理。基於此一背景，平台義務模式遂浮現為現階段最具可行性之制度路徑。

此模式不再依賴國家對個別內容直接介入，而是透過法律賦予平台自我監管義務，要求其建立一套自行負責風險辨識、內容審查與用戶權利保障之機制。此一模式具有數項制度優勢，值得肯定。其一，平台義務模式可在不依賴國家機關即時介入的前提下，透過預先設計之制度架構實現風險防範與資訊治理，從而大幅降低國家量能不足所造成之治理落差。其二，該模式尊重平台自主性，將治理責任分散於不同平台之間，兼顧靈活性與正當性，亦較能避免行政濫權或司法程序冗長所帶來之寒蟬效應。其三，在平台義務模式下，平台作為資訊治理的第一線主體，須自行對其內容審查與用戶處置行為負責，並對外揭露其治理作為；此種制度安排不僅有助於揭露濫權風險，更因使用者得以依據平台之表現進行選擇，若平台治理機制失衡、任意限縮合法言論或未妥善處理違法內容，將迅速喪失公信力與用戶信賴，在競爭激烈之市場環境中遭受淘汰。因此，市場競爭本身即形成一層外部約制，促使平台自律行為趨於審慎，避免任意濫權，亦有助於建立透明且可受大眾監督之治理機制。

實際上，我國「數位中介服務法草案」已初步呈現此一方向。該草案參考歐盟 DSA，明定多項平台義務，包括公開服務條款與資訊管理機制、發布年度透明度報告、設置內部申訴處理機制、建立法院外之爭端解決制度等，藉由明確規範平台應設置之自我管理制度，促使其以自律方式進行「軟性審查」，亦即透過內部程序主動管理違法或不當內容，而非在受到外部國家機關（如法院或主管機關）命令或裁罰後始為處理。

簡言之，平台義務模式以分散治理責任與提升透明度為核心設計理念，能有效回應當代網路環境中，國家資源有限與傳統管制工具失靈之挑戰。相較於單純仰賴法院個案處理或行政機關即時介入之模式，平台義務模式不僅能提升網路治理的整體可行性，亦有助於在保障表意自由與防止違法內容之間取得較佳的平

衡。此外，從比較法與現行制度設計觀察，平台義務模式亦可謂現階段最值得肯定與推展之制度路徑。

然而，值得注意的是，我國現行「數位中介服務法草案」在建構平台義務制度的同時，亦納入諸如「資訊限制令」、「緊急資訊限制令」與「暫時加註警示」等高強度行政干預手段，顯示制度設計在「平台自律」與「國家介入」之間尚未取得明確定位。進一步觀察可見，該草案並非完整參考歐盟「數位服務法」(DSA)或其他單一國外立法例，而是在缺乏充分本土實證研究的情況下，零散援引英國、歐盟、我國家庭暴力防治法等不同法制之規範，拼湊出一套尚未經嚴謹檢證的新型制度。此種做法，既缺乏對外國實施成效的完整檢驗，亦未充分評估本地資源與執行能力，恐加深制度落差與實務推動之困難²⁸⁴。尤其我國歷來對網路平台之管制相對寬鬆，若未經過渡設計，即貿然導入行政高度介入之模式，將可能引發與前述行政干預模式相似之隱憂，例如行政資源能否負荷、政府干預是否可能過度、對大型跨國平台之談判與執行力道是否足夠等諸多問題。

總結而言，縱使我國立法者認為行政機關對網路平台內容流通有介入之必要，然此種高強度監管模式亦不宜操之過急，而應建立於本土實證研究與社會共識之基礎上，依據台灣自身的網路環境與實際需求，發展適切之法制框架。台灣應循序漸進，優先採行「平台義務模式」，自較為溫和且不涉及平台編輯控制權之管制措施著手²⁸⁵，再視執行成效逐步調整監管範圍與強度。

第三節 我國具體管制措施問題

本文第三節將進一步聚焦於我國「數位中介服務法草案」中所設計的具體管制措施，藉由條文內容之逐項分析，評估其合憲性、制度合理性與執行可行性，以檢視此草案能否有效兼顧言論自由保障與網路秩序維護。

第一項 資訊限制令

²⁸⁴ 劉定基 (2023)，同前註 260，頁 468-470。

²⁸⁵ 許育典、李霽恆 (2023)，同前註 7，頁 41-43。

「數位中介服務法」草案第 18 條第 1 項規定：「各該法規主管機關調查數位中介服務提供者依使用者要求所傳輸或儲存之資訊，認有違反法律強制或禁止規定者，為避免或減輕公共利益之危害，得向法院聲請資訊限制令。」此條文無疑為整部草案中最具爭議之規定。雖形式上要求經法院審查始得限制資訊內容，表面上似具備程序保障，然其所引發之憲法疑慮實涉及層面甚廣，涵蓋法律明確性原則、比例原則，以及法院量能與制度可行性等多重問題。本文擬從憲法審查原則與制度執行層面兩方面，分別檢視該制度之正當性與潛在風險。

第一款 憲法原則審查

首先，根據司法院釋字第 432 號解釋，法律必須要「意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認²⁸⁶」，以避免機關在適用時產生恣意執法的風險；然而，該條文的規範基礎—「違反法律強制或禁止規定」卻過於概括且模糊，難以符合法律明確性原則。

具體而言，我國民法、刑法及各類行政法規中涉及的強制或禁止規定種類繁多，若將所有這些規定都納入該條文的適用範圍，將使數位中介服務提供者動輒得咎，隨時可能遭受資訊限制的要求，同時也讓一般使用者難以預測自身言論是否可能違規；此外，若進一步涵蓋法規命令，該條文的適用範圍將更為廣泛且無邊界，也讓主管機關擁有極大的裁量權，能隨時以違反「強制或禁止規定」為由，限制使用者於數位中介服務平台上發表言論的權利，進而導致網路平台的「編輯控制權」與使用者的言論自由保障均陷入高度不確定性²⁸⁷。因此，該條文在法律適用範圍與標準上過於寬泛且模糊，使得受規範者無法預測自身行為是否受限，並賦予主管機關過大的干預空間，恐導致執法過程中的濫權與恣意，進而違反法律明確性原則，難以符合憲法的要求。

此外，資訊限制令的性質與行政訴訟法中的假處分制度頗為相似，兩者皆屬於臨時性措施，目的在於防止特定行為持續進行，以避免更大的損害；不過，假

²⁸⁶ 司法院釋字第 432 號解釋。

²⁸⁷ 林家暘（2022），同前註 9，頁 134。

處分通常要求行政機關必須證明將發生「重大之損害」或「情況急迫」，確保僅在真正需要時才得以發動，避免對權利造成過度干預；然而，資訊限制令的門檻卻相對寬鬆，僅需主管機關主張「為避免或減輕公共利益之危害」，即得向法院聲請，未能進一步要求證明該內容若不立即限制，將造成無法回復之損害。此種規範設計，導致資訊限制令未能有效鎖定對公益危害程度較高的情形，使得主管機關可在尚未證明具體危害嚴重性的情況下，即對言論內容施加限制，進而削弱憲法對言論自由的保障，與憲法 23 條比例原則不符²⁸⁸。

第二款 法院量能

如同前一節所述，我國立法者在「數位中介服務法」中引入了行政干預機制，希望透過行政機關的即時介入，來更有效地防範並應對網路平台所帶來的風險。然先撇開該制度整體妥適性之問題不論，涉及言論審查與資訊限制的措施，直接關係到人民的言論自由與平台的編輯控制權，若行政機關擁有過大的裁量權，恐導致政府過度審查言論的風險。因此，基於憲法正當法律程序保障的考量，當案件涉及重大言論自由侵害，或可能對平台的自主營運產生嚴重影響時，仍應賦予法院適當的事前審查權限，以確保言論管制措施符合憲法原則。而「數位中介服務法」草案第 18 條第 1 項，即反映了此一意旨，實為值得肯定之處。

然而，系爭條文的問題在於，其門檻設計過於寬鬆，未能確保資訊限制令僅適用於對公益影響重大的案件，這樣的規範設計，使得資訊限制令的適用範圍過於廣泛，主管機關得以輕易啟動程序，可能導致法院必須處理大量涉及言論內容審查的案件。雖然立法理由提到：「因資訊限制令涉及對使用者言論的限制，宜由法院決定以符合正當程序」，可見立法者希望透過法院介入來維護言論自由，但卻未充分考量法院現有的審理資源是否足以負荷。台灣法院近年來已經面臨案件量過多的問題，人力與資源皆已捉襟見肘，再加上網路匿名性的特質，使得違法言論的數量遠超過傳統媒體時代，若資訊限制令的大量聲請導致法院必須處理

²⁸⁸ 劉定基（2023），同前註 260，頁 470。

海量案件，恐將進一步壓縮法院審理其他案件的資源，影響司法體系的整體運作效率；因此，未來若未對資訊限制令的適用條件進一步限縮，恐怕不僅無法有效應對網路言論問題，還可能讓法院承擔過重的審理負擔，削弱司法體系的運作效能。

第二項 暫時加註警示

「數位中介服務法」草案第 18 條第 8 項規定：「第一項聲請經法院裁定前（即資訊限制令之裁定），各該法規主管機關認為數位中介服務提供者依使用者要求所儲存並向公眾傳達之資訊為謠言或不實訊息，且違反法律強制或禁止規定者，為避免或減輕公共利益之危害，得對該資訊為暫時加註警示之處分，數位中介服務提供者應予配合。」

首先應當釐清，即便某些言論屬於「謠言或不實訊息」，仍然受到我國憲法言論自由之保障。根據刑法第 310 條第 3 項前段及司法院釋字第 509 號解釋，法律並不會對所有「不實言論」一律處罰，而是會考量言論人在發表言論時是否有合理依據相信其為真²⁸⁹；換言之，若發言者主觀上並非故意造假，而是基於合理的資訊來源或個人理解發表意見，則該言論仍受憲法第 11 條保障。因此，國家若要對不實訊息進行干預，例如透過系爭條文要求加註警示，便須符合憲法上的比例原則與正當法律程序。

然而，草案的第 18 條第 10 項，僅規定主管機關在加註警示前「宜」諮詢第三方認可之事實查核組織，導致主管機關可以自行判斷言論的真偽，在缺乏有效監督機制的情況下，擁有過大的裁量權。如此一來，主管機關便可能透過加註警示，影響輿論的走向，尤其是在選舉期間或其他重大公共議題中，進一步導致人民對候選人或議題產生偏見，對民主社會的資訊流通與言論自由構成重大威脅。此外，草案立法理由援引傳染病防治法第 63 條、災害防救法第 41 條第 3 項等規定作為參考，但這些法條所規範的「不實訊息」，其法律效果是人民若散布相關

²⁸⁹ 張陳弘（2022），〈假訊息管制的言論自由理論思考：美國法的比較觀察〉，《輔仁法學》，63 期，頁 209。

言論，需經法院審理後，最終可能被判處有期徒刑或罰金；換言之，這些法律仍然確保當事人可在訴訟程序中進行舉證與辯護，藉以維護自身權益。然而，系爭條文除了對當事人事前陳述意見之規定付之闕如，亦未提供任何事後申訴或救濟管道；當主管機關加註警示後，當事人無法透過任何程序提出異議或自我辯護，此種設計顯然違反憲法對正當法律程序的要求。

此外，值得注意的是，草案已設有緊急資訊限制令制度，使主管機關得在情況急迫時向法院聲請資訊限制，快速應對網路上的爭議訊息；而既然已有此機制，則有必要進一步探討是否還需要額外創設加註警示制度²⁹⁰。相比於緊急資訊限制令須經法院審查，系爭條文卻賦予主管機關更大權限，使其可直接決定哪些內容應被標示為「不實訊息」，且無需經過法院把關，這不僅使言論審查門檻大幅降低，也可能導致行政機關過度干預公共討論。綜上所述，系爭條文未能滿足正當法律程序要求，且在已有緊急資訊限制令制度的情況下，其必要性亦值得商榷，若政府希望有效應對不實訊息問題，應審慎考量現有機制是否已足夠，並確保任何言論管制措施皆符合憲法之要求，避免對言論自由造成不當干預。

第三項 「違法內容」定義不明

「違法內容」一詞出現在「數位中介服務法」草案的多項重要條文中，例如第 11 條資訊儲存服務提供者的免責條款、第 22 條的使用者通報機制、第 33 條的風險評估條款等。由此可見，如何定義「違法內容」將對整體法制運作產生重大影響，若定義過於寬泛，將迫使網路平台業者大幅刪除平台上的內容，進而嚴重侵害使用者的言論自由；反之，若定義過於狹隘，則可能無法達成草案欲建立安全、可預測及信賴網路環境的目標。然而，我國立法者似乎未充分意識到此問題的重要性，在草案第 2 條第 5 款中，僅以「違反法律之資訊，或與違反法律之資訊相關之產品或服務等活動」作為定義，缺乏細緻規範，因此有必要重新檢討並予以明確界定²⁹¹。

²⁹⁰ 劉定基（2023），同前註 260，頁 470。

²⁹¹ 林家暘（2022），同前註 9，頁 137。

本文建議可資採行之修正方向如下：

一、採取「具體列舉」模式，借鏡德國「網路執行法」之立法方式。該法第 1 條第 3 項明文規定，僅有違反特定刑法條文之內容，始構成所謂「違法內容」，並排除其他法律規範之類推適用²⁹²。我國亦可比照此一作法，於立法上明確列舉構成「違法內容」之情形，將其限縮為涉及具有社會共識之刑事犯罪，或對公共利益構成重大危害之違法行為。此種規範方式的最大優點，在於能夠清楚界定平台審查義務之範圍，防止規範過度擴張，從而降低平台因畏懼法律風險而傾向過度刪除使用者內容的可能性。

二、倘認為一一列舉適用法律將難以因應網路內容樣態之多元與快速變遷，亦可考慮加入「概括條款」。然而，此系爭條款應嚴格限制其適用範圍，僅適用於對公益構成高度危害之情形，以防止國家干預或平台自律權限之濫用。

然而，誠如上開所述，不論採取「具體列舉」或「概括條款」之立法技術，對「違法內容」進行明確且合理的界定，始終是一項極具挑戰性的工作。此一概念本身往往需視具體個案而定，涉及高度價值衡量與事實認定。此外，內容本身是否違法，與該內容之傳播與使用方式密不可分，難以脫離行為脈絡獨立判斷。故即使立法者致力於提升法律的可預測性與明確性，實務上仍難避免平台業者在執行過程中面臨認定模糊與責任不明之問題。然而，即便「違法內容」的界定確實困難，立法者亦不可因此逃避規範責任，更不應如現行草案第 2 條第 5 款所示之方式，草率交代。

是故，在思考具體制度設計之餘，亦須誠實面對上述困境，承認「違法內容」之界定恐難透過單一立法手段獲致完全解決，未來仍有賴司法機關透過具體個案進行補充解釋，並結合具正當程序與公開透明之平台內部治理機制，方有可能在維護網路秩序、保障公共利益與促進言論自由之間，取得動態且可調適的平衡。

第四節 小結

²⁹² 蘇慧婕（2020），同前註 8，頁 1926。

綜上所述，「數位中介服務法草案」雖已初步確立以平台義務模式為核心之治理架構，透過資訊揭露義務、透明度報告制度與內部申訴程序等設計，回應當代網路平台責任落實之需求，展現出制度創新的努力，值得予以肯定。然而，草案亦同時納入高強度行政干預手段，並在多項具體管制措施中，暴露出適用範圍過廣、程序正當性保障不足、與憲法基本權保障意旨牴觸等問題，顯示制度整體定位與細部設計仍有待進一步檢討與修正。整體而言，台灣在建構網路平台管制制度之過程中，尚須更加明確界定國家介入與平台自律之分際，並細緻完善各項實體與程序性規範，以確保資訊自由流通與基本權保障得以兼顧。關於未來制度修正方向及立法建議，將於下章詳為論述。

第六章 結論及立法建議

第一節 結論

隨著數位科技發展與網路平台興起，資訊流通方式與公共討論結構已出現重大變化。本文循歷史脈絡，回溯言論自由在憲政體系中之基礎意義與價值定位，並比較美國及歐盟對於網路平台言論責任問題之不同發展路徑，試圖掌握各法制於網路時代所展現之調適邏輯。台灣則歷經從威權體制下對言論自由之壓抑，到民主轉型後對言論自由價值之肯認，再至今日面對網路平台管制課題，制定「數位中介服務法草案」以回應新興挑戰；惟就制度設計而言，仍存若干爭議與未竟之處，亟須進一步檢討與修正。以下將依各章節分析重點，提出幾點結論：

一、傳統言論自由理論所確立之基本理念，即無論係以「追求真理」、「健全民主程序」或「促進自我實現」為基礎，均一致強調言論自由作為民主社會不可或缺之核心價值，此一認知於網路時代仍然持續穩固，未因科技發展而有所動搖。然而，支撐傳統言論自由保障之三大基本假設—資訊稀缺、閱聽者有足夠時間理性接收資訊、政府為主要威脅，卻在數位環境中逐漸崩解。網路平台所帶來的資訊爆炸、演算法驅動的經營模式，以及匿名性現象，不僅加劇了資訊過載的問題，也使得網路平台雖作為私人主體，卻成為可能對言論自由構成威脅的新興來源，進而突破了過往僅以政府干預為核心設想之傳統理論框架。在此改變下，國家與私人平台之角色亦隨之轉變，私人業者掌握資訊篩選與主動推薦內容之權力，事實上已成為言論流通的重要守門人，進而促使言論自由保障體系，從以往針對國家權力制約的二元對抗模式，轉型為國家、平台與個人之間的三方動態平衡。

二、為因應此一新局，各國法制普遍開始探索保障基本權與限制平台權力之機制，試圖在避免過度抑制言論自由與防範網路空間失序之間，尋求新的平衡。具體而言，美國在網路平台規範上，依循傳統憲法第一修正條款對言論自由之高度保障，藉由「通訊端正法」第 230 條，確立網路服務提供者對第三方

內容之廣泛免責，並藉由 Zeran 案體系進一步擴張免責範圍。此一制度設計固然促進了網路產業的迅速發展，並避免平台因法律責任壓力而過度審查用戶內容，影響資訊流通；然同時亦引發平台怠於管理違法內容之問題，進而激發對第 230 條改革的廣泛討論。美國制度顯示，若僅片面強化平台免責，雖可短期內促進技術發展，卻可能犧牲基本權保障與公共利益，造成網路管制失衡。

三、反觀歐盟自「電子商務指令」以降，採取較為積極介入的平台管理模式，並在「數位服務法」中進一步精緻化責任分層架構，不僅延續指令的免責機制，亦對平台施加明確之義務，如建立通知與回應機制、透明度報告、異議處理制度、可信任舉報者機制等，並針對超大型平台加重風險評估、演算法透明、獨立稽核及危機應變等義務。此種制度設計模式，反映歐盟將平台視為新型資訊管理中介，要求其承擔一定公共責任而非僅為私人主體，並試圖在保障個人基本權、維護公共秩序及促進網路空間發展之間，尋求一種動態平衡。

四、相較之下，台灣則處於調適與探索階段；一方面，我國憲政傳統深受美國影響，對言論自由抱持高度尊重；另一方面，面對網路平台所引發之問題，台灣亦逐步意識到現有保障模式之不足，進而提出「數位中介服務法草案」，試圖借鏡歐盟經驗，建構出我國獨有的以平台自主管理為基礎、輔以有限國家介入之責任體系。然而，該草案至今尚未完成立法，相關制度設計仍面臨平衡自由與秩序、確保程序正當性與防止寒蟬效應等多重挑戰。

五、基於上述分析，本文建議台灣未來在建構網路平台管制制度時，應以「平台義務模式」為核心方向。具體而言，立法者應透過法律明確賦予平台自我監管義務，要求其建立一套自行負責風險辨識、內容管理與用戶權益保障之內部管理機制。此種安排，既能在不依賴國家即時介入之情況下，落實基本權利保障，亦能促使平台在自律管理中提升透明度與承擔相應責任。此外，針對個別爭議事件，若平台內部申訴與救濟程序無法有效解決，則應回歸一般

訴訟途徑，由法院依法審理。但法院於個案中不宜機械式地賦予平台絕對免責地位，而應依據平台對爭議內容之控制程度進行責任評價。若平台僅作為單純中立之技術服務提供者，則可考量予以免責；惟若平台對內容具有篩選、推薦、優先排序、修改或其他實質編輯控制行為，則應視其介入程度，採取「條件式免責」之制度。

六、回歸當前我國具體立法舉措觀察，實際上我國「數位中介服務法草案」已初步呈現平台義務模式之基本精神。草案第 13 條至第 23 條分別規範了數位中介服務提供者應負之資訊揭露義務、透明度報告義務、內部申訴處理程序等制度，整體架構符合本文所主張以自我監管機制促進網路平台管理之立法方向，此部分設計值得肯定，未來應予持續保留並深化推動。此外，草案第 9 條至第 12 條所規範之平台避風港制度，亦採取條件式免責之設計，尤其針對「資訊儲存服務提供者」，在其「不知悉」、「未應知」，或「得知後即時移除」時，始獲得法律責任豁免，此一立法方向，實與本文所主張之責任評價基準相契合。

惟須注意者，草案同時納入第 18 條至第 20 條規定之「資訊限制令」、「緊急資訊限制令」與「暫時加註警示」等高強度行政干預措施，並賦予主管機關主動介入平台內容管理之權限。此種安排，若無明確限縮適用範圍與強化程序保障，恐與平台義務模式應重視之自主管理原則有所牴觸。對此，我國現階段應不宜貿然實施上述高強度干預措施，而應先進行充分之本土實證研究，釐清我國現行網路環境中違法資訊之類型、規模、流通特性與行政處理之現有 capacity，並對相關制度設計可能引發之寒蟬效應、權力濫用與執行困境進行評估。於取得足夠經驗與數據基礎後，再審慎考量是否引入資訊限制令等介入手段，並搭配嚴格的啟動條件、程序保障與事後救濟機制，確保其符合比例原則與憲法基本權保障要求。

七、雖然數位中介服務法草案在嘗試引入平台義務模式方面有所努力，然整體制

度設計尚顯粗糙，具體條文內容亦存在若干有待檢討與修正之處，特別是在「違法內容」之界定、資訊限制令之啟動門檻、以及暫時加註警示制度之規範設計等方面，若立法者仍堅持引入此些制度，則勢必需將條文內容進行調整與精緻化。因此，下一節將提出具體修法建議，針對草案中相關條文進行檢討與提出條文修正之構想，作為我國未來立法之參考依據。

第二節 立法建議

本文所擬具之主要修正建議，包括「違法內容」定義之明確化、限縮「資訊限制令」啟動條件、「暫時加註警示」制度之檢討與調整，以及「緊急資訊限制令」構成要件之修正。具體內容如下：

- 一、草案第 2 條第 5 款對「違法內容」的定義過於籠統，缺乏具體規範標準，恐使網路平台業者在執行時陷入困境，為避免法律風險而傾向過度刪除內容，進而影響使用者的言論自由。為確保法律適用的明確性，建議採取列舉方式，明確界定政府可介入管制的言論範圍，例如：涉及國家安全的言論（如洩露國家機密、煽動叛亂）、影響社會安全的内容（如恐怖主義、兒童性犯罪）、以及經法院判決確定違法的内容（如誹謗、侵害隱私）。
 - 二、針對草案第 18 條第 1 項關於資訊限制令的規範，為確保其適用範圍明確、符合比例原則，並防止行政機關濫用權力，應從兩個方面進行修正。首先，現行草案採用「違反強制或禁止規定」作為資訊限制令的啟動條件，然而此概念過於籠統，涵蓋範圍廣泛，可能涉及民事、刑事及行政法等各類規範，使主管機關擁有過大的裁量權。因此，建議改採前述「違法內容」的概念，透過明確列舉國家可介入的違法資訊類型，如涉及國家安全、社會安全、兒童性犯罪、經法院判決確定違法的内容等，除了能確保法規適用的一致性，還能避免行政機關恣意擴張權限。
- 其次，應提高資訊限制令的啟動門檻，現行條文僅要求主管機關認定「為避免或減輕公益損害」，即得聲請資訊限制令，然而此標準過於寬鬆，未能確

保該制度僅適用於對公共利益構成重大且無法回復損害的情境。因此，建議修正為須證明「將發生難以回復的損害」或「情況急迫」，確保資訊限制令僅適用於高度危害的案件。

三、現行草案已賦予主管機關得在特定資訊對公共利益造成急迫且嚴重危害時，向法院聲請緊急資訊限制令，並透過司法審查確保行政權限的適當行使。然而，第 18 條第 8 項之暫時加註警示制度，卻允許主管機關在未經法院審查之情況下，即可要求平台標示警示標籤，導致兩種制度在功能上高度重疊；若資訊的危害程度已達需政府介入，則本可直接透過緊急資訊限制令處理，而無需額外設置未經法院把關的行政措施。因此，若考量監管效率與言論自由保障，暫時加註警示制度宜予刪除，以避免監管工具的重疊與行政權力的擴張。

倘若立法者仍認為暫時加註警示有其必要性，則應增設配套機制，以確保言論自由不受不當干預。首先，應強制要求主管機關在加註警示前，取得獨立第三方事實查核機構的確認，而非僅「宜諮詢」民間查核組織，以減少行政機關恣意裁量的可能性。其次，應提供當事人異議與救濟管道，使資訊發布者能提出申訴，要求行政機關說明加註警示的依據，並提供撤回機制，以確保符合正當法律程序。此外，應限制適用範圍，僅針對可能嚴重影響公共利益的資訊，而非廣泛適用於所有「不實言論」。

四、草案第 20 條第 1 項容許主管機關在資訊內容將對公共利益造成重大且難以回復之損害，且具有急迫必要性時，得向法院聲請緊急資訊限制令。此制度雖具司法審查機制，有助於行政權介入的正當性控管，惟其啟動條件所採「違反法律強制或禁止規定」之構成要件，涵蓋範圍過於廣泛，可能導致主管機關對不同類型資訊皆援引此條啟動資訊限制程序，形成濫用風險。

為強化條文明確性並提升適用標準之可預測性，建議將其構成要件修正為

「違法內容」，此舉除有助於統一草案整體之法律用語外，亦可有效限縮制度適用範圍，確保該制度僅適用於涉及重大公共危害之境。

為使上述修法建議內容更為清晰明確，本文茲將主要條文之問題與建議修正整理如下表，俾供讀者與實務參考：

修正條文	現行條文	修正說明
第二條 本法用詞定義如下： 五、違法內容：指涉及下列情形之一之資訊，或與該等資訊相關之產品或服務等活動： <u>（一）涉及下列條文所禁止之情形：</u> 1. 刑法第 319-1 條第 3 項之情形（即散布妨害性隱私及不實性影像罪）。 2. 社會秩序維護法第 63 條第 1 項第 5 款之情形（即散布足以影響公共安寧之謠言）。 （略）	第二條 本法用詞定義如下： 五、違法內容：指違反法律之資訊，或與違反法律之資訊相關之產品或服務等活動。	一、現行條文對「違法內容」之定義過於抽象，易導致平台為避免法律風險而過度刪除內容，爰改採列舉方式，明確界定政府可介入之內容類型，以提升法律明確性，並減少平台執行之疑義。 二、詳細論述參見本論文第五章第三節第三項、第六章第一節結論八。
第十八條 各該法規主管機關調查數位中介服務提供者依使用者要求所傳輸或儲存之資訊，<u>認有涉及</u>	第十八條 各該法規主管機關調查數位中介服務提供者依使用者要求所傳輸或儲存之資訊，認有違反法律	一、原條文所稱「違反法律強制或禁止規定」涵蓋範圍過廣，恐致主管機關裁

違法內容，且將發生難於回復之損害，並有急迫情事者，得向法院聲請資訊限制令。 前項聲請，由該數位中介服務提供者或其依第十四條第一項規定指定代理人之主事務所、主營業所或住所地之地方法院管轄。 第一項規定之聲請書應記載下列事項： 一、事實及指摘資訊所涉違反法律。 二、指摘資訊所在之網際網路位址及其他辨識資訊。 三、法令依據。 四、聲請資訊限制之理由。 聲請資訊限制令之程式或要件有欠缺者，法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，應定期間先命補正。	強制或禁止規定者，為避免或減輕公共利益之危害，得向法院聲請資訊限制令。 前項聲請，由該數位中介服務提供者或其依第十四條第一項規定指定代理人之主事務所、主營業所或住所地之地方法院管轄。 第一項規定之聲請書應記載下列事項： 一、事實及指摘資訊所涉違反法律。 二、指摘資訊所在之網際網路位址及其他辨識資訊。 三、法令依據。 四、聲請資訊限制之理由。 聲請資訊限制令之程式或要件有欠缺者，法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，應定期間先命補正。 聲請狀繕本之送達數位中介服務提供者後，視為第十一條第一項規定之知悉。	量空間過大，爰改以「違法內容」代之，以提升法規適用一致性，並明確限定適用範圍。另增列「將發生難於回復之損害，並有急迫情事者」為構成要件，以避免資訊限制令之啟動門檻過於寬鬆，爰修正第一項規定。 二、現行條文第二至七項未修正。 三、現行加註警示制度未經司法審查，即賦予主管機關得逕自對特定資訊標示警語之權限，與法院所為之緊急資訊限制令功能重疊，致監管程序重複且欠缺正當程序保障，爰刪除本條第八項以下之規定。
---	---	--

聲請狀繕本之送達數位中介服務提供者後，視為第十一條第一項規定之知悉。 法院受理第一項規定之聲請後，應即行審理程序並立即作成裁定，不得以數位中介服務提供者涉有其他案件偵查或訴訟繫屬為由，延緩核發資訊限制令。 法院受理資訊限制令事件之處理辦法，由司法院會同行政院定之。 （刪除）	法院受理第一項規定之聲請後，應即行審理程序並立即作成裁定，不得以數位中介服務提供者涉有其他案件偵查或訴訟繫屬為由，延緩核發資訊限制令。 法院受理資訊限制令事件之處理辦法，由司法院會同行政院定之。 第一項聲請經法院裁定前，各該法規主管機關認為數位中介服務提供者依使用者要求所儲存並向公眾傳達之資訊為謠言或不實訊息，且違反法律強制或禁止規定者，為避免或減輕公共利益之危害，得對該資訊為暫時加註警示之處分，數位中介服務提供者應予配合。但經主管機關考量技術限制或服務型態等因素，認數位中介服務提供者有窒礙難行者，不在此限。 前項加註警示之執行期間，不得逾三十日。	四、詳細論述參見本論文第五章第三節第一項及第二項、第六章第一節結論九及結論十。
---	---	--

	各該法規主管機關為加註警示處分前，宜諮詢第三方認可之我國民間事實查核組織之意見，並不得就同一事件重複處分。 第八項規定之處分視為第十一條第一項規定之知悉。	
第二十條 各該法規主管機關調查數位中介服務提供者依使用者要求所傳輸或儲存之資訊，認有<u>違法內容</u>，非立即移除該資訊或限制其接取，公共利益將遭受難以回復之重大損害，且有急迫必要性，得向法院聲請緊急資訊限制令。 （略）	第二十條 各該法規主管機關調查數位中介服務提供者依使用者要求所傳輸或儲存之資訊，認有違反法律強制或禁止規定，非立即移除該資訊或限制其接取，公共利益將遭受難以回復之重大損害，且有急迫必要性，得向法院聲請緊急資訊限制令。 （略）	一、原條文以「違反法律強制或禁止規定」作為緊急資訊限制令之啟動門檻，涵蓋範圍過廣，可能導致主管機關濫用此項制度，爰修正本條第一項，將構成要件修正為「違法內容」，提升法規適用一致性，並明確限定適用範圍。 二、詳細論述參見本論文第六章第一節結論九。

參考文獻



壹、 中文文獻

一、 書籍

吳庚、陳淳文（2013），《憲法理論與政府體制》，初版，作者自刊。

沈伯洋（等著）（2011），《與 100%的距離：台灣言論自由之進程》，初版，
國家人權委員會。

林世宗（1996），《美國憲法言論自由之理論與闡釋》，初版，師大出版社。

林明鏘（2019），《德國新行政法》，二版，五南。

許育典（2024），《憲法》，十四版，元照。

薛化元（等著）（2021），《台灣言論自由的過去與現在－我國言論自由發展及
制度變革》，初版，允晨文化。

二、 書之篇章

林子儀（1997），〈言論自由的限制與雙軌理論〉，收於：氏著，《言論自由與
新聞自由》，頁 135-196，元照。

-----（1999），〈言論自由與內亂罪－「明顯而立即危險原則」之闡釋〉，收
於：氏著，《言論自由與新聞自由》，頁 201-228，元照。

洪德欽（2006），〈緒論：歐洲聯盟人權保障之理念與建構〉，收於：洪德欽（等
著），《歐洲聯盟人權保障》，頁 1-9，中央研究院歐美研究所。

廖福特（2006），〈從人權宣言邁向人權法典－「歐洲聯盟基本權利憲章」之實
踐〉，收於：洪德欽（編），《歐洲聯盟人權保障》，頁 11-58，中央研究
院歐美研究所。

蘇慧婕（2017），〈言論管制的中立性－美國雙軌理論和德國一般法律理論的言
語行為觀點分析〉，收於：李建良（編），《憲法解釋之理論與實務（第九
輯）－憲政主義與人權理論的移植與深耕》，頁 201-269，中央研究院法律
學研究所。

三、 期刊論文

江雅綺（2023），〈歐盟建立數位韌性的立法趨勢：從《數位服務法》、《數位市場法》、《網路犯罪法》到「人工智慧法」草案〉，《臺灣經濟研究月刊》，46 卷 10 期，頁 64-73。

李治安（2014），〈失衡的承諾：著作權法責任避風港規範之立法政策評析〉，《臺大法學論叢》，43 卷 1 期，頁 143-207。

李毓峰、劉書彬（2006），〈歐洲憲法條約建構下的歐盟政體〉，《人文及社會科學集刊》，19 卷 1 期，頁 129-167。

李震山（2003），〈行政權得依法介入私權爭執之法理基礎〉，《台灣本土法學雜誌》，43 期，頁 123-127。

法治斌（1984），〈論出版自由與猥褻出版品之管制〉，《政大法學評論》，29 期，頁 135-196。

林修睿（2022），〈數位中介服務法草案評析－以歐盟數位服務法為比較對象〉，《商業法律與財金期刊》，1 期，頁 19-36。

林家暘（2022），〈2022 年數位中介服務法草案爭議評析〉，《教育暨資訊科技法學評論》，9 期，頁 127-143。

高玉泉（2001），〈歐盟有關網路內容管制之政策及原則〉，《傳播與管理研究》，1 期，頁 1-19。

張陳弘（2022），〈假訊息管制的言論自由理論思考：美國法的比較觀察〉，《輔仁法學》，63 期，頁 187-249。

許育典、李霽恆（2023），〈政府監管大型社交網路平台審查言論的合憲性探討－以美國佛羅里達州參議院第 7072 號法案為核心〉，《國立中正大學法學集刊》，80 期，頁 1-55。

許宗力（1996），〈基本權的功能與司法審查〉，《人文及社會科學研究彙刊》，6 卷 1 期，頁 24-34。

-----（2002），〈基本權利：第二講 基本權的功能〉，《月旦法學教室》，2期，頁 72-80。

許炳華（2021），〈新興溝通科技與言論自由－可能之定位暨思維〉，《國立中正大學法學集刊》，70 期，頁 1-70。

郭戎晉（2011），〈網路言論傳播中介者責任與其免責規範之研究－以美國通訊端正法實務發展為中心〉，《科技法律透析》，23 卷 4 期，頁 20-44。

陳人傑（2004），〈歐盟電子商務指令對於媒介服務提供者之責任規範簡析〉，《科技法律透析》，16 卷 1 期，頁 32-38。

陳靜慧（2015），〈歐盟法院之組織與功能〉，洪德欽、陳淳文（編），《歐盟法之基礎原則與實務發展（上）》，臺大出版中心，頁 101-149。

黃銘傑（2021），〈關鍵字廣告與公平交易法－兼論「通知／移除」機制之適用問題〉，《北大法學論叢》，119 期，頁 85-140。

劉定基（2023），〈網路平台時代的假訊息管制－傳統言論自由理論過時了嗎？〉，《憲政時代》，3 期，頁 445-482。

劉靜怡（2004），〈言論自由：第一講 「言論自由」導論〉，《月旦法學教室》，26 期，頁 73-81。

-----（2005），〈言論自由：第二講 言論自由的雙軌理論與雙階理論〉，《月旦法學教室》，28 期，頁 42-51。

-----（2005），〈言論自由：第四講 猥褻性言論與表現自由〉，《月旦法學教室》，32 期，頁 52-61。

瞿紹遠（2023），〈數位憲政主義下歐盟《數位權利宣言》的時代意義〉，《科技法律透析》，9 期，頁 25-33。

蘇慧婕（2012），〈淺論社群網路時代中的言論自由爭議：以臉書「按讚」為例〉，《台灣法學雜誌》，214 期，頁 28-37。

----- (2020), 〈正當平台程序作為網路中介者的免責要件：德國網路執行法的合憲性評析〉，《臺大法學論叢》，49 卷 4 期，頁 1915-1977。

四、學位論文

陳怡卉 (2017)，《公共論壇與言論自由—以美國法制為中心》，東吳大學法律學院法律學系碩士班碩士論文。

謝佳穎 (2014)，《明顯而立即危險原則之回顧與前瞻》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

五、網路文獻

財團法人台灣網路資訊中心，《2024 年台灣網路報告》，載於：
https://report.twNIC.tw/2024/assets/download/TWNIC_TaiwanInternetReport_2024_CH_all.pdf。

壹、英文文獻

一、書籍

Farber, Daniel A. (2010). *The First Amendment*. Foundation Press.

Meiklejohn, Alexander (1948). *Free Speech and Its Relation to Self-Government*. Harper.

二、期刊論文

Baker, C. E. (1978). Scope of the First Amendment Freedom of Speech. *UCLA Law Review*, 25, 964.

Butler, C. (2000). Plotting the return of an ancient tort to cyberspace: Towards a new federal standard of responsibility for defamation for Internet service providers. *Michigan Telecommunications and Technology Law Review*, 6, 247.

Chander, A. (2014). How law made Silicon Valley. *Emory Law Journal*, 63, 639.

Cinelli, M., Morales, G. D. F., Galeazzi, A., Quattrocioni, W., & Starnini, M. (2021).

The echo chamber effect on social media. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(9), e2023301118.

Citron, D. K., & Wittes, B. (2017). The internet will not break: Denying bad Samaritans Section 230 immunity. *Fordham Law Review*, 86, 401.

Hasen, R. L. (2017). Cheap speech and what it has done (to American democracy). *First Amendment Law Review*, 16, 200.

Ingber, S. (1984). The marketplace of ideas: A legitimizing myth. *Duke Law Journal*, 1984, 1.

Jeweler, M. G. (2008). The Communications Decency Act of 1996: Why Sec. 230 is outdated and publisher liability for defamation should be reinstated against Internet service providers. *Pittsburgh Journal of Technology Law & Policy*, 8, 1.

Knol Radoja, K. (2020). Freedom of expression on the internet - Case C-18/18 Eva Glawischnig-Piesczek v. Facebook Ireland Limited. *Balkan Social Science Review*, 15, 7.

Kosseff, J. (2010). Defending Section 230: The value of intermediary immunity. *Journal of Technology Law & Policy*, 15, 123.

----- (2019). First Amendment protection for online platforms. *Computer Law & Security Review*, 35, 199.

Lee, J. H. (2004). Batzel v. Smith & Barrett v. Rosenthal: Defamation liability for third-party content on the internet. *Berkeley Technology Law Journal*, 19, 469.

Lukmire, D. (2010). Can the courts tame the Communications Decency Act?: The reverberations of Zeran v. America Online. *N.Y.U. Annual Survey of American Law*, 66, 371.

- Lynskey, O. (2015). Control over personal data in a digital age: *Google Spain v. AEPD* and Mario Costeja Gonzalez. *Modern Law Review*, 78, 522.
- Mendelson, W. (1952). Clear and present danger—from Schenck to Dennis. *Columbia Law Review*, 52, 313.
- Richards, D. A. J. (1974). Free speech and obscenity law: Toward a moral theory of the First Amendment. *University of Pennsylvania Law Review*, 123, 45.
- Suler, J. (2004). The online disinhibition effect. *Cyber Psychology and Behavior*, 7, 321.
- Vick, D. W. (1998). The internet and the First Amendment. *Modern Law Review*, 61, 414.
- Wright, R. G. (2010). What counts as speech in the first place: Determining the scope of the free speech clause. *Pepperdine Law Review*, 37, 1217.
- Wu, T. (2013). Machine speech. *University of Pennsylvania Law Review*, 161, 1495.
- (2018). Is the First Amendment obsolete? *Michigan Law Review*, 117, 547.
- Ziniti, C. (2008). Optimal liability system for online service providers: How *Zeran v. America Online* got it right and Web 2.0 proves it. *Berkeley Technology Law Journal*, 23, 583.

三、 網路文獻

- Congress.gov (2018). *Allow States and Victims to Fight Online Sex Trafficking Act of 2017*. <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1865>.
- European Commission (2019) . *Political Guidelines for the Next Commission*. https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87_en?filename=political-guidelines-next-commission_en.pdf.
- European Commission (2020) . *Commission Staff Working Document: Executive Summary of the Impact Assessment Report Accompanying the Proposal fo*

-r a Regulation on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and Amending Directive 2000/31/EC. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5ebd61c9-3f82-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.



European Parliament. *Draft treaty establishing a Constitution for Europe*. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/draft-treaty-establishing-a-constitution-for-europe>.

European Union (1996). *Protection of Minors and Human Dignity in Audiovisual and Information Services: Green Paper*. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/protection-of-minors-and-human-dignity-in-audiovisual-and-information-services-green-paper.html?fromSummary=05>.

European Union (1999). *Council Conclusions of 17 December 1999 on the protection of minors in the light of the development of digital audiovisual services*. <https://merlin.obs.coe.int/article/1556>.

European Union (2000). *Council Decision of 29 May 2000 to combat child pornography on the Internet*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0375>.

Fuchs, M., Kenney, C., Perina, A., & VanDoorn, F. (2017). *Why Americans should care about Russian hacking*. Center for American Progress. <https://www.americanprogress.org/article/why-americans-should-care-about-russian-hacking/>.

Hardwick, N.-A. (2011). *The Treaty of Lisbon: An analysis*. *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/2011/02/22/the-treaty-of-lisbon-an-analysis/>.