

調 查 報 告

壹、案由：據悉，TikTok等平臺短影音及推播演算法之特性，疑帶來言論操縱、青少年身心危害與資安威脅的潛在問題。印度在2020年成為最早全面禁止TikTok的國家，隨後亦有多國政府透過制度對TikTok等平臺做出限制或裁處，我國政府亦同，但疑仍未平息TikTok短影音對臺灣社會的疑慮，政府疑束手無策，有失職責等情案。

貳、調查意見：

TikTok等平臺短影音及推播演算法之特性，疑帶來言論操縱、青少年身心危害與資安威脅的潛在問題，政府疑束手無策，有失職責等情，案經調閱及研析行政院、數位發展部(下稱數發部)、國家通訊傳播委員會(下稱通傳會)、內政部、法務部、財政部國庫署、農業部、衛生福利部(下稱衛福部)等機關卷證資料，並於民國(下同)113年4月10日辦理專家學者諮詢會議，復於114年2月14日詢問數發部及通傳會等機關人員，已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

- 一、有關TikTok等跨國數位平臺潛藏認知操作及使人沉迷短影音之風險，各國政府已陸續進行評估調查，以做為治理作為之基礎及前置作業；臺灣作為受錯假訊息襲擾風險甚高之國家，政府在認知操作及推播演算法等相關風險之評估能力、技術及組織方面卻尚欠積極，且未建構強調自律並合乎法治國原則之治理框架，對TikTok等可能危害國家安全之數位平臺的治理，亦欠缺積極作為，實有未洽，行政院實宜積極督同數發部及通傳會檢討改善。

(一)根據財團法人台灣網路資訊中心(Taiwan Network

Information Center，下稱TWNIC)發表之「2024¹年台灣網路報告」²顯示國人最常使用的社群媒體前3名依序為臉書(Facebook)、Instagram及TikTok，相較於2023年調查結果，短影音平臺如Instagram及TikTok呈現持續成長；值得注意的是，「2023年台灣網路報告」已指出「TikTok主要受眾集中於少年(甚至兒童)族群以及長輩群體」，其中深度訪談部分亦直指認知操作及沉迷短影音之風險。茲將各相關重要調查結果摘述如下：

- 1、綜整「2023年台灣網路報告」及「2024年台灣網路報告」有關社群媒體調查如下表1，顯示臺灣民眾最常使用的社群媒體，依序為臉書、Instagram及TikTok，而Instagram及TikTok呈現成長趨勢。

表1 臺灣民眾最常使用的社群媒體

平臺	2023年占比	2024年占比
臉書(Facebook)	47.27%	44.44%
Instagram(IG)	17.61%	21.12%
推特(Twitter)	2.17%	1.43%
PTT(批踢踢實業坊)	0.83%	1.62%
TikTok	2.41%	2.53%
Dcard	0.43%	0.64%
其他	0.40%	0.22%
沒有使用	13.11%	14.60%
不知道	0.40%	0.43%
拒答	0.04%	-
未上網者	15.33%	11.61%
總計	100.00%	100.00%

資料來源：2023年及2024年台灣網路報告

- 2、「2023年台灣網路報告」專家訪談結果整理如下：

¹ 本報告年份四位數為西元年

² <https://report.twinc.tw/2024/>

- (1) TikTok與短影音以短時間壓縮的時間性造就刺激與吸睛的內容，且可以填補進人們日常各種行動的隙縫，再加上演算法與介面配置的基礎結構又是成癮導向的設計，TikTok在媒介運作形式上的這些特徵，無疑地是我們需要關注其影響的起點。
 - (2) 在受眾的接收行為與受影響之面向上，從訪談中我們可以看到TikTok目前在臺灣主要的受眾集中在兩端，亦即青少年（甚至兒童）族群以及長輩群體。
 - (3) 在此次調查中，關於臺灣社會影音傳播發展帶來的整體影響，另一個值得進一步討論的議題是與政治傳播現象有關。從前述的訪談整理中，可以看到包含下列幾個問題：YouTube直播與短影音可能造成政治極化、TikTok的認知操作疑慮，以及資訊零碎化的威脅。
 - (4) 天下雜誌編輯顧問黃哲斌表示：總體的影響，當然還是擔心那種背後那種認知操作的問題，就是美國媒體富比士，他們有一個調查，報導他們也有講到就是說，TikTok的演算法的操縱其實是遠超過其他社群平臺……。它覺得這個影片，它想要讓它紅，……它就可以讓它一下子就是擴散出去。
- 3、依據數位平臺分析公司We are social和KEPIOS調查³指出，近3年(2022至2024年)，TikTok在臺灣的18歲以上用戶分別為416萬、533萬及565萬人，呈現逐年成長，而Facebook之用戶則由1,635萬人(2022年)降至1,620萬人(2024年)。

³ <https://datareportal.com/reports/digital-2024-taiwan>

4、於主要的社群及短影音平臺中，法務部調查局及外交部已屢次於出版品或新聞稿指出TikTok在認知操作及短影音方面之風險，再次凸顯相關風險之評估及管理之重要性。

5、另摘錄法務部調查局「清流雙月刊」第46期內容如下，顯見部分政府機關對於TikTok之認知操作風險已有相當認知：

〈1〉中興大學國際政治研究所譚偉恩教授：

《1》TikTok的母公司「字節跳動」(Byte-Dance)是受到中共法律管轄和政策約束的法人，這些法律及政策讓中共可以取用字節跳動所持有的客戶或產品使用者的個資。

《2》TikTok是一種具有演算法技術的社媒平臺，同時其主要用戶是25歲以下的年輕族群，這些使用者往往因為重度仰賴網際網路和通訊軟體，以致成為TikTok演算法的樣本群，……原先一個無害的歌曲或立場中立的網紅言論，很容易被剪輯或重組為抹黑或政治色彩濃厚的影片。

〈2〉國小教師林彥佑：

《1》孩子因為受到網路資訊、短影音、文字訊息輕薄短小的影響，所以在閱讀長文及邏輯性較高的文章，會產生一定的困難度，連帶地便會影響到孩子的寫作、識字、寫字等能力。

《2》有些孩子已經無法分辨何者是正體字、何者為簡體字了。此外，孩子的語詞、語句，也可能充斥著中國大陸用語，例如「內捲、牛逼」。

(2) 此外，外交部之澄清新聞稿亦屢有直指TikTok

成為錯假訊息散播平臺情事如下：

- 〈1〉 111年10月27日新聞稿⁴：……外交部特別澄清，從未在中國企業創辦的短影片社交應用程式「抖音」海外版「TikTok」平臺設立帳號，該平臺出現冒用外交部部徽及名稱等均是假帳號，其發布內容與外交部毫無關聯。相關在TikTok的假帳號已嚴重混淆視聽，惡性重大。
- 〈2〉 112年7月24日新聞稿⁵：……中國網軍透過「TikTok」等社群媒體針對美國在台協會台北辦事處（AIT/T）租用國有土地案……，外交部嚴正澄清。
- 〈3〉 112年7月24日新聞稿：近來中國網軍透過「TikTok」等平臺瘋傳標題為「如何誘導臺海戰爭遏制中國崛起」的影片，該則錯假訊息自2021年起每年以換湯不換藥的方式透過各種網路平臺散播。

(二)經查，國際社會對於TikTok等數位平臺於認知操縱及短影音之風險亦有相當認知，並針對風險採取程度不一之具體對策。其中最重要的，當屬美國立法要求TikTok剝離母公司字節跳動之「保護美國人免受外國對手應用程式侵害法」⁶，而歐盟及英國等國家透過「數位服務法」(Digital Services Act, DSA)及「線上安全法」(Online Safety Bill)等法令建立數位治理框架，另有類似印度及巴西採取下架TikTok及禁止接取X(Twitter)之作法，澳洲則是立

⁴ https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&sms=73&s=98886

⁵ https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=1163&s=115117

⁶ Protecting Americans from Foreign Adversary Controlled Applications Act(<https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/7521>)

法禁止16歲以下民眾使用社群媒體；此外，更有多國政府禁止公部門使用TikTok，再再顯示TikTok等數位平臺之風險，不僅為各國政府所認知，更成為亟欲加以控管之對象，惟觀察各國執行情形，採逕予下架或禁止接取之作法效益偏低，是以「納管」似是比「封禁」更能有效管理風險。茲將各國風險管理手段摘述如下：

1、美國哥倫比亞特區聯邦巡迴法院2024年12月6日駁回TikTok對於「保護美國人免受外國對手應用程式侵害法」違憲之上訴⁷。

(1) 法院之重要見解：

〈1〉適用嚴格審查標準：雖然該法案表面上是內容中立的，但政府提出的操縱理由可能涉及內容歧視，因此法院決定適用嚴格審查標準進行審查。

〈2〉聯邦法院認可政府提出的國家安全理由充分：中國政府可能獲取用戶數據及操縱內容。法院認為，政府對國家安全威脅的判斷應給予高度尊重，且有充分證據支持政府的判斷。

《1》法官認同政府提出的國家安全疑慮並非臆測，中國政府透過網路間諜活動和利用中企投資，積極收集美國公民數據。

《2》中國政府要求中企配合國家安全監管，字節跳動可能被迫配合中國政府要求，操控TikTok內容或提供美國用戶數據。

《3》TikTok的數據收集規模龐大，涵蓋用戶個人資訊、地理位置、瀏覽紀錄等，對美國國家安全構成潛在威脅。

⁷ <https://media.cadc.uscourts.gov/opinions/docs/2024/12/24-1113-2088317.pdf>

〈3〉法案措施適當：法院認為該法案是為實現國家安全目標而量身訂做，針對性的限制了外國對手對重要傳播媒介的控制，並提供了剝離豁免的選項。

(2) 本案判決認為TikTok與中國政府存在關聯，主要依據以下幾點：

〈1〉判決書指出，中國政府可以透過「嵌入」字節跳動的中國共產黨委員會「施加其意志於公司」，截至2022年，該委員會「由公司執行長領導，由其北京辦事處的至少138名員工組成，包括公司高層管理人員」，判決書並引述TikTok證詞，指出TikTok在美國的業務是「全球平臺中不可分割的一部分」，其團隊「分布在幾個不同的公司實體和國家」，TikTok也承認其與字節跳動「高度整合」⁸。

〈2〉TikTok的推薦引擎（推播演算法⁹）是由字節跳動開發和維護，中國政府可以透過操控該演算法，暗中影響美國用戶接收的資訊¹⁰。

〈3〉美國政府掌握證據顯示「字節跳動和TikTok

⁸ The PRC maintains a powerful Chinese Communist Party committee “embedded in ByteDance” through which it can “exert its will on the company.” As of 2022, that committee “was headed by the company’s chief editor and comprised at least 138 employees at its Beijing office, including senior company managers.” The latter conclusion is supported by the fact that TikTok’s U.S. operations are “heavily reliant” on ByteDance. As TikTok’s declarants have put it, “TikTok in the United States is an integrated part of the global platform” supported by teams “spread across several different corporate entities and countries,” and TikTok is “highly integrated with ByteDance.”

⁹ 根據政治大學新聞系鄭宇君教授接受國立教育廣播電台節目訪談表示，「演算法決定了使用者所看到的內容。鄭宇君指出，演算法在推訊息時是根據三大原則：本地的時事與話題、朋友觀看什麼，以及自己過去曾經看過的內容。由於演算法能讓類似資訊不斷地出現，因此相較傳統新聞媒體，社群媒體上更容易形成同溫層，進而讓政治假訊息有發酵的可能」。
(https://tfc-taiwan.org.tw/migration_article_105695_10359/)

¹⁰ According to TikTok, one of ByteDance’s roles is “development of portions of the computer code that runs the TikTok platform.”

Global 已經採取行動回應中國政府對中國境外內容審查的要求」¹¹。

2、依據通傳會¹²及數發部¹³摘述其他國家之風險管理策略如下：

(1) 英國政府於2021年提出「線上安全法」(Online Safety Bill) 草案初版，於2023年9月19日經上議院三讀通過、10月26日經國王御准。儘管英國已完成線上安全立法，後續仍有執法推動上的問題與挑戰，英國通訊管理局(Office of Communications, 下稱Ofcom)刻正分階段推出施行準則與相關指引，期程自2023年至2026年，以利業者落實法遵，英國「線上安全法」課予提供「使用者對使用者服務」及「搜尋服務」業者對於可能在其服務出現之違法或有害兒少身心內容，負有風險評估與減害之注意義務，並透過督促業者落實風險控管等法遵事項，確保英國境內網路使用環境的安全。主管機關Ofcom並不負責處理民眾所提網路違法內容之申訴，亦不命令網路業者移除特定違法內容，其監理重點在於業者於設計和營運服務時，是否有設置適當的系統和流程以防止使用者受到違法內容的危害，而非將網路違法內容之執法歸由單一主管機關執掌。

(2) 2024年2月歐盟執委會(European Commission, EC)針對先前TikTok所提風險評估報告及資訊，請TikTok進行答復，並對TikTok

¹¹ The Government reports that “ByteDance and TikTok Global have taken action in response to PRC demands to censor content outside of China.”

¹² 通傳會113年5月9日通傳網傳字第11300147880號函。

¹³ 數發部113年5月15日數位策略字第1130008102號函。

啟動正式調查程序，評估其於個人資料保護與存取、未成年人保護、廣告透明度等相關管理是否違反DSA，持續關注TikTok可能產生之負面影響。

- (3) 加拿大2023年亦禁止在政府裝置上使用TikTok，而加拿大個人隱私保護委員辦公室（The Office of the Privacy Commissioner）也在進一步調查TikTok所蒐集、運用和可能洩露個人資料的情況。此外，該國創新科學暨經濟發展部（Innovation Science and Economic Development, ISED）已下令對TikTok在加拿大擴張業務之提案進行國家安全審查。
- (4) 通傳會並初步盤點國際間對於TikTok已採取相關禁用或限制措施之國家如下：印度、美國、加拿大、英國、歐盟部分會員國（法國、奧地利、比利時、丹麥、愛沙尼亞、拉脫維亞、荷蘭、瑞典、愛爾蘭、捷克、羅馬尼亞等），以及阿富汗、巴基斯坦與索馬利亞等。
- (5) 印度及尼泊爾係採取從APP商店全面禁止提供TikTok之方式執行，但即便有了禁令，仍無法阻止TikTok持續存取與使用曾是TikTok用戶的一切數據。雖然起初對許多仰賴TikTok維生的網紅造成巨大衝擊，但TikTok所遺留的空缺隨即由Meta和Google等美國科技巨擘補上，也讓印度用戶快速適應缺少TikTok的網路生活；印度當時封殺TikTok的理由並未直接點名中國或提及邊境衝突，而是以保護印度網路安全及主權、領土完整。印度政府之後也以相同理由規範美國科技公司，包括蘋果和推特等，有時是要防堵平臺的批評言論。

- 3、根據CBC報導¹⁴，加拿大聯邦政府2023年2月開始禁止政府手機使用社群媒體平臺TikTok，該國聯邦隱私監管機構與3個省級監管機構對該平臺收集、使用和披露用戶個人資訊的情況也開始進行調查。
- 4、至於有關X平臺(Twitter)使用「雲端反向代理」方式繞過巴西政府限制相關爭議¹⁵，涉及「限制接取服務」(DNS RPZ¹⁶)技術，數發部說明¹⁷我國「限制接取服務」情形：
 - (1) 數發部依財團法人法督管之財團法人台灣網路資訊中心(Taiwan Network Information Center, TWNIC)基於服務其會員目的，乃協調各網際網路接取服務提供者(IASP)成立自願性之DNS RPZ自律機制，協助屏蔽惡意或不當的網站，並以法律明確授權，且經法院判決、裁定或行政機關處分，始得啟動。
 - (2) 查DNS RPZ自律機制技術上係讓透過加入該機制之IASP上網之民眾，於上網過程中無法解析特定網域名稱，實際上並未移除違法網站，爰如透過公共解析器、虛擬私人網路(VPN)等技術仍得瀏覽，惟該機制對於即時防堵違法網站快速散播仍為有效手段。
- 5、另查美國衛生及公共服務部(U. S. Department of Health and Human Services, HHS)於2023年5月23日發布「外科醫生就社群媒體使用對青少年心

¹⁴ <https://www.cbc.ca/news/politics/government-TikTok-phones-ban-1.6761737>

¹⁵ 陳曉莉。2024年9月19日。上有政策，下有對策，X溜回巴西市場了。

iThome(<https://www.ithome.com.tw/news/165074>)

¹⁶ 根據財團法人台灣網路資訊中心(TWNIC)網頁說明，RPZ(Response policy zone)是域名系統服務器上的一種自定義策略的機制，讓遞歸解析器返回可以修改解析的結果。通過修改結果，可以阻止對相應主機的訪問。(<https://rpz.twnic.tw/>)

¹⁷ 113年10月30日數位策略字第1130021137號函。

理健康的影響發布新建議」¹⁸指出：

- (1) 有充分的跡象表明社群媒體也可能對兒童和青少年的心理健康和福祉造成損害。
- (2) 對於太多的孩子來說，社群媒體的使用損害了他們的睡眠以及與家人和朋友相處的寶貴時間。我們正處於全國青少年心理健康危機之中，我們擔心社交媒體是這場危機的重要驅動因素——我們必須緊急解決這一危機。
- (3) 每天在社群媒體上花費超過3個小時的青少年面臨著雙倍的心理健康不良後果的風險，例如憂鬱和焦慮症狀。

(三) 惟查，在多國開始著手管理TikTok等平臺於認知操縱及短影音風險之際，對照臺灣長期遭受外國錯假資訊嚴重襲擾¹⁹，政府在數位平臺風險評估手段及治理框架方面卻顯落後，即使國家安全局（下稱國安局）於114年7月2日，依數發部「行動應用APP基本資安檢測基準v4.0」對TikTok及小紅書等5款中製APP提出警示²⁰，仍僅以資安角度檢測，且未針對主流數位平臺全面檢視，無法評估內容審查及演算法風險，調查效度未臻理想；具體而言，政府現階段既無法具體評估TikTok等平臺推播演算法遭操縱之風險，也無類似歐盟及英國之整體性治理框架，僅能依賴各個目的事業主管機關所掌法令予以分散式控管，實有研謀檢討改進措施之必要，茲分述如下：

1、根據瑞典哥德堡大學V-Dem研究所發表「Digital

¹⁸ Surgeon General Issues New Advisory About Effects Social Media Use Has on Youth Mental Health. (<https://www.hhs.gov/about/news/2023/05/23/surgeon-general-issues-new-advisory-about-effects-social-media-use-has-youth-mental-health.html>)

¹⁹ <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>

²⁰ 國家安全局114年7月2日新聞稿「國安局警示中製APP存在高度資安風險」

Society Project」資料²¹，迄2024年為止，臺灣連續11年成為全球遭受境外不實訊息攻擊最嚴重的國家(如圖1)；TWNIC「2024年台灣網路報告」亦指出，有多達71%的民眾同意「網路上與政治或公共事務相關的發文或留言，很多為特定組織(如：公關公司或政黨)所操作」，顯見臺灣在認知操作方面情勢之嚴峻。

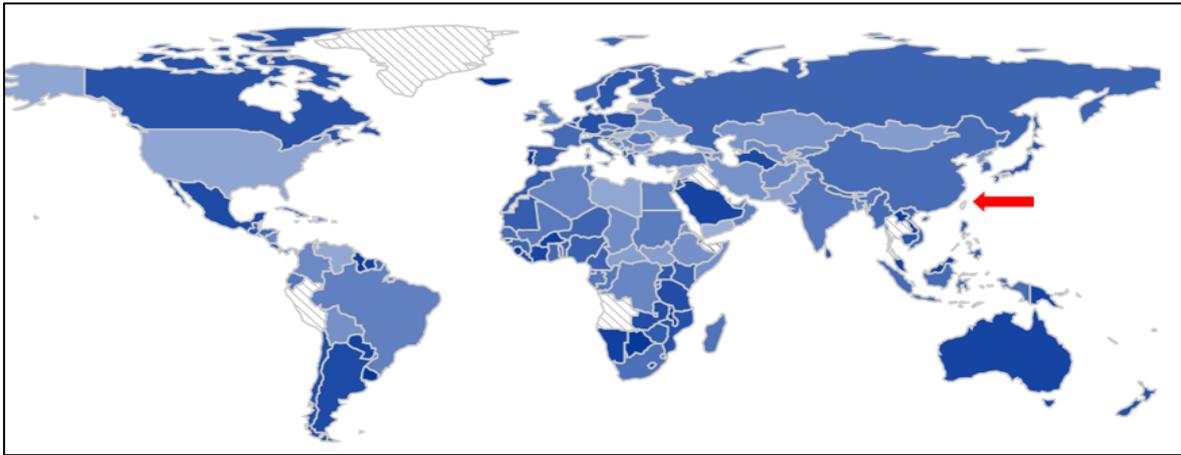


圖1. 2018年各國遭受外國政府使用社群平臺散布不實訊息情形，顏色越淺表示情況越嚴重。(資料來源：Digital Society Project網站²²)

2、對此，行政院函稱²³：

- (1) 現行網際網路平臺刊載違法或不當內容，仍應回歸各法令之主管機關依權責卓處。而因應TikTok假訊息危害防制曾邀集相關部會研商，除公務機關依規定不得安裝使用外，現行中小學教育學習網路亦限制接取。
- (2) 至針對私部門應用之風險評估，考量政府過度管制將影響民眾普遍使用便利性，現行採用詐欺犯罪危害防制條例數位經濟防詐措施，後續納管一定規模之網路廣告平臺業者，包含

²² <https://digitalsocietyproject.org/foreign-intervention-on-social-media/>

²³ 行政院113年11月7日院臺法字第1131030143號函。

TikTok，以打擊不實訊息及詐騙廣告，保障民眾權益。

- (3) 個人資料保護委員會籌備處於112年12月5日成立，期能整合各部會力量維護民眾個資權益，奠定個資保護重要里程碑，以完足憲法第22條對人民「資訊隱私權」之保障，……該籌備處之法定職掌為個人資料保護委員會籌設事項之規劃推動、其組織法規之研擬、個人資料保護法規之訂修及解釋。我國目前對於非公務機關個人資料保護之行政監管，仍採分散式管理，由各該非公務機關之目的事業主管機關一併監督管理與其業務相關之個人資料保護事項。

3、而數發部於113年10月30日查復²⁴則說明，「詐欺犯罪危害防制條例」於113年7月12日經立法院三讀通過，同年7月31日經總統公布施行，已將數發部所轄「網路廣告平臺業者」納管。

- (1) 有關該條例第27條第2項授權訂定之「一定規模之網路廣告平臺計算基準」，其評估因素包括「平臺被利用於刊登詐騙廣告之風險」及「我國使用者占比(平臺上我國每月獨立訪客數大於我國人口總數之百分之五)」綜合考量；該基準已於113年9月16日發布，並於同日公告符合一定規模之網路廣告平臺業者名單。
- (2) 承上，符合一定規模之網路廣告平臺業者名單為：Google LLC (Google、YouTube)、LY Corporation (LINE)、Meta Platforms, Inc. (Facebook、Instagram) 及 Tiktok Pte. LTD. (TikTok)，計4家業者、6個經營平臺。

²⁴ 113年10月30日數位策略字第1130021137號函。

(3) Tiktok Pte. LTD. (TikTok) 與其他3家業者 Google LLC (Google、YouTube)、LY Corporation(LINE)、Meta Platforms, Inc. (Facebook、Instagram)等皆已完成提報。數發部於113年12月12日、16日及17日，分別核備LINE、Google及Meta所提報之法律代表，並依大陸委員會審查意見，於113年12月25日函請TikTok針對法律代表所提資料補充說明。

4、通傳會則查復²⁵略以：

(1)通傳會因應數位服務發展及回應網路時代需要，參考歐盟數位服務法等國際相關法制，衡諸我國國情研擬「數位中介服務法」草案，於111年6月29日對外公告。該會於111年8月11日、8月16日、8月18日辦理三場分眾公開說明會，邀集中介服務提供者、公民團體與學者專家等相關利害關係人與會表達意見。惟草案引發不同意見，例如受外界解讀為空白授權、擴大行政機關權限、侵害人民基本權利等。該會將持續觀察趨勢及社會脈動，以尋求整體社會共識，目前暫無立法時程表。

(2)該會嗣於113年7月17日公布「網際網路傳播政策白皮書」，對未來數位平臺治理提出看法如下，以凝聚社會共識：

〈1〉考量當前業者的特殊性與服務變化多端所帶來的社會外部性，傳統監理模式有其侷限。學者Nooren等人²⁶曾論，平臺治理需要採用

²⁵ 113年5月9日通傳網傳字第11300147880號函。

²⁶ Pieter Nooren, Nicolai van Gorp, Nico van Eijk, Ronan Ó Fathaigh(2018/08). Should We Regulate Digital Platforms? A New Framework for Evaluating Policy Options. <https://doi.org/10.1002/poi3.177>

更具功能性的方法，而非市場普遍存在的過於細節的監管；可能需要的是「基於原則的監管」（Principles-based regulation）而非「基於規則的監管」（Rule-based regulation）。

〈2〉通傳會以人權為基礎，考量平臺問責、公私協力等國際趨勢，同時呼應「國家通訊傳播委員會組織法」第1條所列之成立目的，擬定通傳會網際網路傳播治理三大願景，分別為：保障言論自由、維護使用者權益，以及建立安全可信賴環境；並以此三大願景為方向，透過公眾參與、透明治理、權利救濟、公私協力等四大理念，來達到所設定之五個目標：透過對話共識治理模式、促進網路平臺業者自律、協力部會守護網路秩序、掌握網際網路傳播趨勢、提升公民網路傳播素養。

5、節錄國安局於114年7月2日發布新聞稿「國安局警示中製APP存在高度資安風險」如下，該檢測雖然指出5款中製APP存在資安風險，顯示政府已開始關注相關風險，然而以該檢測「蒐集位置」為例，實為現今數位平臺常見之LBS服務（Location-Based Service，基於位置的服務），同時並未廣泛檢測主流數位平臺，亦未涉及內容審查及演算法，尚難謂為有效的風險評估：

(1) 國安局依據「國家情報工作法」規定，在蒐研各國資安調查報告及相關情訊後，通報並統合法務部調查局、內政部警政署刑事警察局等單位，針對數款中製APP進行抽檢，結果顯示確有過度蒐集個資及侵犯隱私等資安問題。

(2) 整體檢測結果顯示，抽驗的5款中製APP，均嚴

重違反多項檢測指標。尤其「小紅書」在15項檢測指標中，全部驗出違規情形。另外，「微博」與「抖音」計有13項違規，「微信」有10項違規，「百度雲盤」則有9項違規。此結果顯示5款中製APP普遍存在資安風險，超出一般對應用程式蒐集資訊的合理預期。該局就風險項目製表如下表2：

表2 中製APP檢測違規樣態表

APP分類		小紅書	微博	抖音 (TikTok)	微信	百度 雲盤
違規態樣						
蒐集個 資	1. 蒐集位置	V	V	V	V	
	2. 蒐集通訊錄	V	V	V	V	V
	3. 蒐集剪貼簿	V	V	V		
	4. 蒐集截圖	V	V	V	V	V
	5. 讀取裝置上儲存空間	V	V	V	V	
逾越使 用權限	6. 過度填寫個資	V		V		
	7. 過度要求權限	V	V	V	V	
	8. 強迫同意不合理隱私條款	V	V			
	9. 未充分保障個資權利	V	V	V	V	V
數據回 傳與分 享	10. 未啟動時上傳非必要個資	V				
	11. 逕向第3方SDK共享個資	V	V	V	V	V
	12. 封包有無導向中國境內位置	V	V	V	V	V
擷取系 統資訊	13. 蒐集程式清單	V	V	V	V	V
	14. 蒐集設備參數	V	V	V	V	V
掌握生 物特徵	15. 蒐集臉部資訊	V	V	V		V
違規項目總計		15	13	13	10	9

資料來源：國安局

(四)TikTok被認為可能被中國幕後操控，幫助中國政府蒐集敏感資訊及個資、進行大外宣以美化中共政權，對包括臺灣在內的先進民主國家從事認知戰，因此美國、印度等國均認為TikTok威脅國家安全。臺灣尤其是中共政權打擊、分化和統戰的主要目標，政府對TikTok等可能危害國家安全之社群媒體的管理，欠缺積極作為：

- 1、眾所皆知，中共政權對臺政策的終極目標在於奪取臺灣，北京迄今未放棄武力犯臺的意圖。為降低武力犯臺的代價，甚至最好達成兵不血刃拿下臺灣的目標，除了結合臺灣內部親中力量分裂臺灣、謀求滲透臺灣軍隊和政府部門、加大力道統戰和收買臺灣基層和民間團體之外，亦積極運用認知戰，意圖打擊臺灣政府威信、瓦解民心士氣、降低臺灣抵抗中國侵略的意志力。
- 2、TikTok業已成為中共政權進行大外宣，尤其是對臺灣進行認知戰的工具：
 - (1) 2025年3月底，幾位陸配因鼓吹武統臺灣遭政府強制出境。他們均利用TikTok帳號散播危害國家安全、社會安定的言論。TikTok不管是疏忽，或是積極配合這些陸配散播不當言論，均負有責任，怠無疑義。
 - (2) 英國《金融時報(Financial Times)》2025年1月17日一篇報導²⁷「TikTok正把臺灣年輕人推得更靠向中國嗎?(Is TikTok Pushing Taiwan's Young People Closer to China?)」指出，臺灣的年輕人有降低對中國戒心及抵抗意志現象，也可能對中國產生脫離事實的幻想，該文

²⁷ <https://www.ft.com/content/e25ee12b-3a4a-4a15-bd5e-0f5fb410e856>

認為造成這些現象的主因之一就是TikTok。

(3) 美國羅格斯大學(Rutgers University)一份研究報告「中共的數位魅力攻勢(The CCP's Digital Charm Offensive)」指出，TikTok透過演算法持續灌輸和擴大美國Z世代對中國的好感、壓制反中共的內容，而這些親中共的內容源自於中共政府單位和官方媒體，例如TikTok的用戶使用時間與他們對中國人權狀況評價呈正相關，每天使用超過三小時者，高達49.33%認為中國人權狀況良好。事實上，中國是全世界人權狀況最惡劣的國家之一，尤其是習近平2012年11月上臺以來，中國的人權和自由情況不斷倒退，例如根據自由之家(Freedom House)每年的報告，中國自由程度得分從2012年已經極度低的16分倒退到目前的9分，西藏人民所享有的自由甚至是0，臺灣得分是94分。

(4) TikTok利用審查機制將不利中共的文章、影片迅速下架，例如美國一位17歲少女上傳TikTok有關新疆關押維吾爾族和其他少數民族再教育營的影片，立即被TikTok停權。

(五) 小結：由各種調查統計可發現，數位平臺於我國之滲透率極高，而TikTok等短影音平臺之使用量有逐年成長趨勢，且集中於青少年、兒童及長輩族群；而於諸多數位平臺中，TikTok經美國政府認定有遭中國政府操縱之虞，以及推播演算法具黏著性及操縱性等特性，復以臺灣長期遭錯假訊息侵擾情勢嚴峻，TikTok已成為我國在認知操作及沉迷短影音具相當風險之數位平臺；復經比較我國與其他先進國家對於TikTok之風險評估及治理措施，顯有未臻積

極情形，有待政府研謀對策；惟衡諸歐美各國有效控管該等風險之方式大致可歸納為兩點，首先須具備評估及具體證明相關風險之能力，例如美國，其次則是強調自律且合乎法治國原則之治理框架，例如歐盟；至於部分國家採逕行下架或限制接取，則似非有效且符合法治國原則之手段。

(六)本院諮詢之學者專家認為：「政府如有意願(治理)，就必須尋求足夠的證據；反過來看，在證據上如果不充分，……太過躁進會有很大的後座力」，則數位平臺推播演算法之設計有無認知操作之虞，顯然需要適當且嚴謹之評估方法，以建立治理乃至於究責的正當性；為此，本案盤點國際上現行可對演算法及社群平臺進行評估之工具或方法；首先在演算法方面，英國有多篇報告提出演算法之審計、意見或研析情形。另外在數位平臺方面，Meta建置有CrowdTangle或MCL等工具可用於監測該平臺的假訊息，而Taiwan AI Labs則可透過使用者特徵建構(User Feature Construction)、使用者叢集(User Clustering)及分群分析(Group Analysis)等技術，對各數位平臺進行訊息操控行為分析，惟查相關部會均未建立相關能量，益徵政府對於TikTok等平臺之風險管理尚有精進空間：

1、有關演算法審計，以下摘錄英國數位監理合作論壇(The Digital Regulation Cooperation Forum, DRCF)發表報告指出：

(1) 演算法的好處與壞處－四個數位監管機構的共同觀點²⁸：民眾可能不知道他們在網路上看到

²⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/findings-from-the-drcf-algorithmic-processing-workstream-spring-2022/the-benefits-and-harms-of-algorithms-a-shared-perspective-from-the-four-digital-regulators>

和閱讀的內容實際上是由演算法系統產生或推薦的，導致他們對該內容的辨別能力低於應有的水平。一個例子是所謂的「巨魔²⁹農場」使用演算法在選舉期間製作虛假的社交媒體貼文，然後這些貼文在真實用戶之間共享，從而促進了爭議訊息的傳播。

(2) 審計演算法—現有格局、監管機構的角色與未來展望³⁰：

〈1〉演算法審計是指審查演算法處理系統的一系列方法。它可以採取不同的形式，從檢查治理文件，到測試演算法的輸出，再到檢查其內部工作原理。審計可以由組織指定的外部各方進行，也可以由監管機構、研究人員或其他主動對系統進行審計的各方進行。

〈2〉科技公司已經開始開發技術演算法審計工具，包括Facebook的Fairness Flow、IBM的AI 360 Toolkit以及Google的用於模型報告的模型卡或Tensor Flow中的Fairness Indicators。

〈3〉2021年，《華爾街日報》對TikTok進行了調查，它創造了100個機器人來觀看短影片，以了解TikTok的演算法會學習什麼，從而推薦什麼。

2、次據「Meta關閉CrowdTangle工具，學者擔憂美國大選假訊息難以追蹤」³¹報導，指出了解演算

²⁹ 根據北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)的「國防教育加強計畫」(Defence Education Enhancement Programme, DEEP)，巨魔(troll)被定義為在網路傳播中挑起爭議的人，例如透過提出有爭議的話題或攻擊其他參與者。

³⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/findings-from-the-drcf-algorithmic-processing-workstream-spring-2022/auditing-algorithms-the-existing-landscape-role-of-regulators-and-future-outlook>

³¹ 楊維寧。2024年8月16日。Meta 關閉 CrowdTangle 工具，學者擔憂美國大選假訊息難以

法運作方式之重要性如下：

- (1) Meta 近期宣布關閉旗下用於追蹤Facebook和Instagram上假訊息傳播的工具CrowdTangle，引發學者、研究人員和政治人物的強烈抗議。他們認為，在美國大選即將到來之際，關閉這個重要的假訊息監測工具，將會讓假訊息更加猖獗。
 - (2) CrowdTangle過去曾用於調查暴力事件、政治假訊息和錯誤敘述的傳播，並協助研究人員了解Facebook和Instagram的演算法如何運作，以及假訊息如何快速散播。然而，Meta卻以CrowdTangle功能不足為由，在2024年美國大選前3個月將其關閉。
 - (3) Meta推出了名為「Meta Content Library」(MCL)的新工具來取代CrowdTangle，並聲稱MCL功能更全面，可以更完整地呈現Facebook和Instagram上的活動。然而，許多研究人員表示，MCL的功能遠不如CrowdTangle，而且使用門檻更高。
- 3、另節錄Taiwan AI Labs於2024年3月28日發表之「Observation of Information Manipulations against TikTok Ban」³²報告如下，該報告雖係從使用者行為切入分析，而未具體連結至演算法操縱，但仍顯示數位平臺上的認知操作行為已有初步之量化及剖析方法：

- (1) 針對網路平臺進行使用者特徵建構(User

追蹤。科技報橘(<https://buzzorange.com/techorange/2024/08/16/meta-shut-down-crowdtangle-despite-concerns-for-disinformation/>)。

³² <https://ailabs.tw/uncategorized/observation-of-information-manipulations-against-tiktok-ban/>

Feature Construction)、使用者叢集(User Clustering)及分群分析(Group Analysis)等技術對各數位平臺進行分析，剖析方法如下圖2，其報告摘要揭示了一個複雜的數位操縱和爭議訊息網路。從2024年1月1日到3月25日，深入分析記錄了9,080個巨魔(troll)帳號參與了這些討論，占對話總數的11.73%，凸顯了巨魔帳號在TikTok禁令辯論中所扮演的角色，及其如何影響輿論走向。

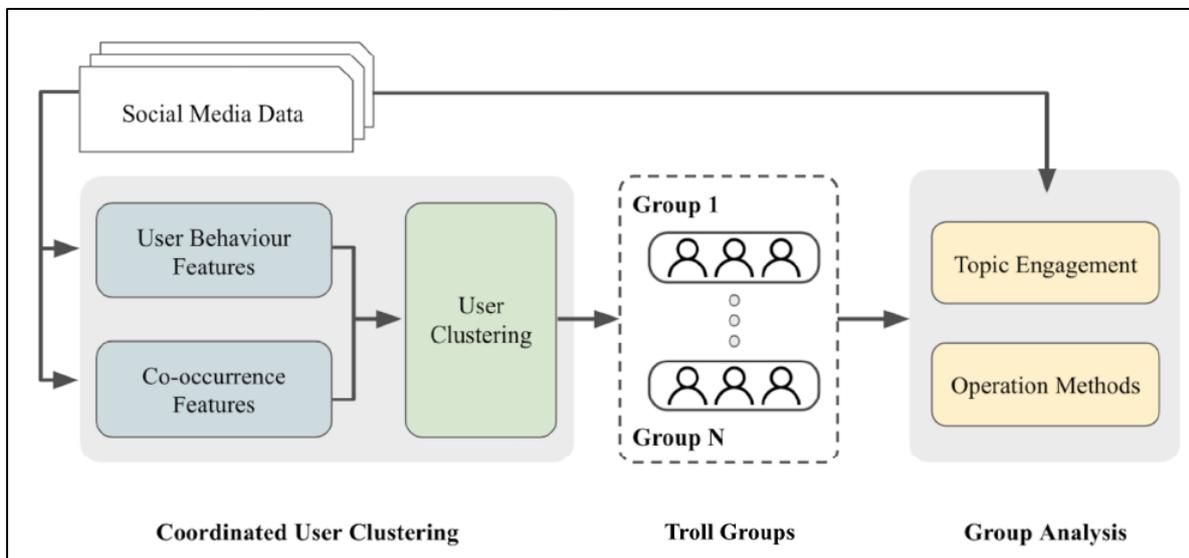


圖2. 社群網路協同行為分析流程概要(資料來源：Taiwan AI Labs)

(2) 此外，不同平臺(Twitter、YouTube、微博和TikTok)的敘述各不相同，在Facebook上觀察到的操縱活動較低。Twitter上的討論通常圍繞著政治不滿以及對隱私和國家安全的擔憂，而YouTube的批評集中在美國的領導地位和TikTok的內容審核實踐上。微博用戶傾向於批評美國政策，將其描述為霸凌行為，而TikTok的討論則強調言論限制和系統性批評。這些討論往往旨在挑戰權威、質疑領導、動員年輕人

反對，尤其是指責政府侵犯美國憲法第一修正案的權利。

4、惟據數發部及通傳會查復內容顯示，政府機關目前尚無演算法審計或認知操作行為剖析方法之能量及職責，難以對於TikTok等平臺之認知操作及沉迷短影音之風險提出具體評估，恐連帶影響治理乃至於究責的正當性，值得數發部及通傳會進一步研謀對策。

(1) 數發部查復³³：

- 〈1〉該部目前尚無TikTok之推播演算法相關資料；英國文化媒體暨體育部（Department for Digital, Culture, Media & Sport, DCMS）基於演算法遭操縱或侵犯隱私權等風險均有進行相關評估及治理規劃，惟非我國國家資通安全研究院（下稱資安院）專長。
- 〈2〉資安院團隊並不清楚私部門的技術細節，目前資安院社群網路分析技術以「關鍵字輿情」、「數位平臺傳播分析」為主，相關系統建置仍由資安院團隊內部開發測試中。另外，該技術初步應用於由數發部維運之「網路詐騙通報查詢網」的通報機制，提升社群平臺有關詐騙廣告內容之識別效率。
- 〈3〉資安院團隊目前未使用社群平臺監控工具（如Meta CrowdTangle及MCL）。上述2項工具中，CrowdTangle已於2024年8月14日關閉；MCL使用條款限制使用單位之背景，同時強調供學術用途使用，故不適宜於現階段防詐工作

³³ 113年5月15日數位策略字第1130008102號函、113年10月30日數位策略字第1130021137號函

中使用。

〈4〉有關「境外勢力操控」、「操縱推播演算法」及「介入內容編輯」等疑慮，目前並無可以直接查證的工具，然可以透過影片中所夾帶的資訊是否傳遞不實訊息，或是有深度造假的影片，藉由評估及確認該推播是否存在惡意的目的，間接查證是否有人為操縱、介入內容編輯等情事。

(2) 通傳會則查復說明³⁴如下：

〈1〉關於網際網路平臺業者運用AI演算法推播或內容編輯議題，歐盟數位服務法(DSA)係透過要求業者在服務使用條款和透明度報告中揭露其採用演算法審查的內容調控方法資訊與數據，以及要求大型業者應聘請外部獨立稽核和賦予學術研究機構取得內部資料等規定，使業者提出相關資料供有意義的公共檢視與研究使用。換言之，若無法律授權強制業者提供資料，將難以做有意義之研究評估。

〈2〉至於通傳會有無數位治理方面的技術幕僚及智庫單位，該會表示：「本會無相關下轄機構」。

〈3〉另通傳會是否具備使用CrowdTangle、MCL，以及使用者特徵建構(User Feature Construction)、使用者叢集(User Clustering)、分群分析(Group Analysis)等數位平臺風險評估方法或工具，該會亦稱：

³⁴ 113年5月9日通傳網傳字第11300147880號函、113年10月29日通傳網傳字第11300383620號函。

「本會無相關技術與能力」、「本會無導入社群監控工具」、「有關演算法評估工具、技術等，本會無相關資料」等語。

(七)綜上，綜整前開調查分析報告、其他國家作法、機關函復說明、專家學者看法及其他公開資訊，TikTok等平臺確有認知操作及使人沉迷短影音等方面之風險，且各國已陸續採取風險管理作為，而臺灣長期遭受錯假訊息侵擾，政府卻僅能透過危害國家資通安全及打擊詐欺等分散式工具間接治理，不僅欠缺評估及具體證明相關風險之能力，亦未建置強調自律且合乎法治國原則之治理框架，確有未洽，有賴行政院督同數發部及通傳會積極研謀檢討改進措施。

二、有關短影音及社群平臺對兒少族群之個資及隱私風險，TikTok及Facebook等社群平臺雖已限制13歲以下兒童不得註冊帳號，惟經分析國內研究機構調查數據，臺灣9至12歲國小兒童使用TikTok之比率高達46.1%，居所有社群媒體平臺之冠，Facebook亦有43.1%之使用率，足見平臺之帳號年齡限制等同虛設，對照歐盟及美國早已透過「一般資料保護規則」GDPR或平臺治理規範課責、調查或裁罰該等大型平臺並要求改善，甚至連中國「個人訊息保護法」對兒少亦有特別規範，反觀我國於兒少使用社群平臺之風險，僅著眼於極易引起爭議之內容審查，對平臺自律條款形同虛設卻毫無課責機制，學校及社會教育功能亦未充分發揮，置兒少於高度風險之中，實有檢討改善之必要，行政院允宜督同相關部會研謀改善措施。

(一)根據「兒童及少年福利與權益保障法」第46條第1項規定：「為防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容，由通訊傳播主管機關召集各目的

事業主管機關委託民間團體成立內容防護機構，並辦理下列事項」，包括「兒童及少年使用網際網路行為觀察」、「申訴機制之建立及執行」、「內容分級制度之推動及檢討」、「過濾軟體之建立及推動」、「兒童及少年上網安全教育宣導」、「推動網際網路平臺提供者建立自律機制」以及「其他防護機制之建立及推動」等7款，足見政府目前針對兒少族群使用社群平臺之防護作為，僅以內容防護角度切入：

- 1、依據通傳會查復，該會依兒童及少年福利與權益保障法第46條第1項規定，召集內政部、教育部、文化部、數發部及衛福部等各目的事業主管機關委託民間團體成立網路內容防護機構（英文名稱 Institute of Watch Internet Network，下稱 iWIN），辦理防止兒童及少年接觸有害其身心發展之網際網路內容相關事項。iWIN業於111年與TikTok建立聯繫管道；113年TikTok開通iWIN專屬申訴系統帳號，辦理信賴夥伴專用系統教育訓練，以加速後續有害兒少身心健康內容相關申訴案件檢舉、通報之處理。另據復，iWIN尚未與小紅書、微信、微博等建立溝通管道。
- 2、此外，通傳會查復說明顯示，該會已督導iWIN每年針對國內兒少進行網路行為調查，藉以了解兒少網路使用習慣、網路霸凌、性相關訊息、網路安全、網路行為相關身心反應以及網路素養等主題，以利後續兒少網路安全議題推動。iWIN每年也召開數場多方利害關係人諮詢會議，邀集產官學各界就網路涉及兒少保護之議題進行交流，以強化法遵知能及自律。
- 3、惟查，根據iWIN所發表「2024年國內兒少使用網

路行為觀察」，國小五六年級至高中職兒少，有63.25%經常觀看短影音，47.92%經常玩網路遊戲或手機遊戲，53.04%使用社群網站，縱然該研究並未依年齡層再予細分，仍可一定程度觀察到兒少族群使用短影音及社群平臺之普遍情形。

(二)再查，歐盟有關兒少族群使用數位平臺之規範，主要基於「一般資料保護規則」(General Data Protection Regulation，下稱GDPR)第8條規定：「涉及資訊社會服務適用兒童³⁵同意之條件」，已敘明「……直接向兒童提供資訊社會服務之情況，如該兒童未滿16歲，僅限於其法定代理人授權或同意之範圍內，該等處理(同法第6條第1項a點：資料主體同意為一個或多個特定目的處理其個人資料)始為合法」³⁶，且歐盟會員國得以法律為該等目的規定較低年齡，惟不得低於13歲；簡言之，若16歲以下的兒童要使用數位平臺時，平臺業者必須有監護人同意才能合法處理其個資，而會員國可以自行降低年齡限制至13歲。為此，多數平臺業者均將帳號申請年齡限制為13歲，以符GDPR規定。綜整若干數位平臺帳號註冊年齡限制及重要隱私設定如下：

1、TikTok：

(1) TikTok開放年滿13歲以上的使用者使用，若未滿16或18歲，部分功能可能無法使用。

(2) 13歲至15歲：

〈1〉帳號預設為私密。只有您核准的帳號才能關注您，並查看您的影片、個人簡介、按讚，以及您的關注中和粉絲名單。

³⁵ 國際上一般未細分兒少，未滿18歲均以兒童(child)稱之

³⁶ 個人資料保護委員會籌備處網站(<https://www.pdpc.gov.tw/CP/55/>)。

〈2〉預設關閉「影片下載」、「傳送私訊」、「合拍影片」、「畫面拼貼」功能。

(3) 16歲至17歲：

〈1〉在您註冊TikTok之後，您的帳號將預設為私密帳號。您可以隨時在隱私設定中進行調整。

〈2〉預設關閉「傳送私訊」、「合拍影片」、「畫面拼貼」功能。

(4) 13歲至17歲：「推薦您的帳號給其他人」功能預設為關閉。

2、Facebook：

(1) 注意：您必須年滿13歲才能建立Facebook帳號³⁷。

(2) 定位分享：未成年人的定位分享功能將預設為關閉。

(3) 所有未滿16歲（特定國家/地區則為18歲）的青少年在註冊Facebook帳號時，系統預設會為其帳號提供更多隱私設定³⁸。

(4) 休息提醒：青少年在使用Facebook 20分鐘時會看到通知，提醒他們暫停使用應用程式。

(5) 家長監護功能。

3、Instagram³⁹：

(1) 用戶必須年滿13歲才能夠註冊使用Instagram。

(2) 未滿18歲的青少年在加入Instagram時，系統會預設將其帳號設為不公開。

(3) 未滿18歲的青少年註冊使用Instagram時，他們未追蹤的帳號將預設為無法標註、提及或在Reels混搭或指南中使用其內容。

³⁷ https://www.facebook.com/help/570785306433644/?helpref=hc_fnav&locale=zh_TW

³⁸ <https://www.meta.com/zh-tw/help/policies/1754656424993737/>

³⁹ <https://help.instagram.com/3237561506542117>

(4) 我們會限制年滿18歲的成年人與非Instagram和Messenger聯繫對象的青少年開啟私密聊天室。

(5) 我們會透過下列方式阻止這些成人帳號與青少年帳號互動（略）。

(三)上開TikTok等大型數位平臺之自律規範並非一蹴而就，而係歐盟各會員國落實執行GDPR而對大型平臺進行調查、裁罰並要求改善，而使平臺業者逐步建立自律規範，茲將具代表性之各國案例綜整如下；值得注意的是，相關調查甚少涉及內容審查，而著眼於機制之合規性，此與我國目前在兒少族群數位治理方面仍以內容為重點，差異極鉅：

- 1、愛爾蘭資料保護委員會(Data Protection Commission, DPC)⁴⁰於2023年9月1日公布了對TikTok於2020年7月31日至12月31日間處理兒童資料的調查結果⁴¹，並裁罰3.45億歐元，該調查結果認定TikTok在兒童族群的隱私保護不足情形，包括「預設公開帳號」、「家庭配對機制存在漏洞」、「未滿13歲兒童仍可註冊且帳號公開」、「欠缺資訊透明度」及「使用暗黑設計(Dark Patterns)模式⁴²」。
- 2、美國司法部於2024年8月起訴TikTok及母公司字節跳動⁴³，並認為TikTok明知故犯地允許兒童創建一般帳戶，並在一般TikTok平臺上與成年人和其他人創建、觀看和分享短片和簡訊。並且TikTok

⁴⁰ TikTok的歐洲業務（因為TikTok把歐盟用戶的資料處理中心設在愛爾蘭，因此由DPC負責監管）。

⁴¹ <https://www.dataprotection.ie/en/news-media/press-releases/DPC-announces-345-million-euro-fine-of-TikTok>

⁴² Dark Patterns係指在註冊或發布影片過程中，誘導使用者選擇對隱私更不利的選項。

⁴³ <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/justice-department-sues-TikTok-and-parent-company-bytedance-widespread-violations-childrens>。

在未通知或未獲得父母同意的情況下，收集並保留了這些兒童的各種個資。美國司法部指出，即使是「兒童模式」帳戶，TikTok也非法收集和保留了兒童的電子郵件和其他個資。此外，當父母發現孩子的帳戶並要求TikTok刪除帳戶和其中的資訊時，TikTok經常不遵守這些要求。TikTok在識別和刪除兒童帳戶方面也存在缺陷且無效的內部政策和流程。

- 3、巴西國家資料保護局(ANPD)在2024年11月認定TikTok在兒少族群使用方面違反該國個資法(General Personal Data Protection Act, LGPD)⁴⁴；ANPD指出，TikTok不僅並未優先考量兒少權益，而且年齡驗證機制不足，導致13歲以下兒童可輕易註冊帳號等，要求TikTok加以改進。
- 4、據媒體報導及澳洲國會網站公告⁴⁵，2024年11月29日澳洲國會通過歷史性的「社群媒體最低年齡門檻法案」(Social Media Minimum Age Bill)，成為全球第一個立法禁止16歲以下青少年使用社群媒體的國家。根據新法，青少年用戶與其監護人不會受到懲罰，但社群媒體平臺必須採取「合理措施」以阻止16歲以下用戶使用服務，否則將面臨最高5,000萬澳幣(約新臺幣[下同]10.6億元)的鉅額罰款。澳洲政府主張，這項遲來但必要的立法最快將於2025年底正式生效。未來，社群媒體的使用將比照菸、酒的年齡管制，以緩解社群媒體對於青少年身心健康與日常生活所帶

⁴⁴ <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-abre-processo-sancionador-e-emite-determinacoes-ao-TikTok>

⁴⁵https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r7284

來的日益嚴重負面影響。

(四)再查我國國內情形，經本院自行分析由中央研究院及國立陽明交通大學所建置「TCS臺灣傳播調查資料庫」2023年合計1,833筆之面訪調查資料⁴⁶，顯示TikTok已是9至12歲(國小三至六年級)最常使用的社群平臺，使用率高達46.1%，若按教育部「112年各教育階段學生數預測報告」⁴⁷換算，臺灣9至12歲兒童使用TikTok之人數更高達38萬餘人⁴⁸。至於中國社群平臺「小紅書」及「微博」也都分別有15%及4.3%之使用率，分占第4及第6名，已顯示我國13歲以下兒童使用中國數位平臺情形極為普遍；復查財團法人中華民國兒童福利聯盟(下稱兒童福利聯盟)及國語日報針對青少年所進行之類似調查，也呈現相似結果，爰有充分證據顯示數位平臺對使用年齡之自律條款並未發揮適當的把關功能，既無法有效防止兒少使用數位平臺，更無法保障兒少個資及隱私：

1、「臺灣傳播調查資料庫」自2012年起每年執行一次與傳播議題相關的全臺面訪調查，經檢視該資料庫2023年三期二次青少年調查資料，調查對象年齡層橫跨國小至高中(103年次至94年次)共計1,833筆，本調查保留100至103年次⁴⁹兒童資料計792筆⁵⁰，並針對問卷「請問你最近一個月使用下

⁴⁶ 張卿卿(2024)。傳播調查資料庫 第三期第二次(2023)：傳播與公民社會：公民與政治傳播(D00261)【原始數據】。取自中央研究院人文社會科學研究中心調查研究專題中心學術調查研究資料庫。doi:10.6141/TW-SRDA-D00261_1-2。

⁴⁷ https://stats.moe.gov.tw/files/analysis/112_st_report.pdf(表1-1 1適齡兒童入學人口暨國中小學生數實際統計及預測值2)

⁴⁸ (三年級人數209,892+四年級人數192,441+五年級人數211,123+六年級人數214,001)*0.461=384,223(人)。

⁴⁹ 等同2023年時9至12歲，即國小三至六年級族群。

⁵⁰ 【tcs2023三期二次青少年調查資料檔v1101_n1833】年齡欄va2符合選項7、8、9、10(100、101、102、103年次)者，運用【=SUMPRODUCT(--ISNUMBER(MATCH(B2:B1834,

列哪些社群媒體(不論是透過手機、平板或電腦都算,要使用APP或網頁版才算)?(可多選)」進行分析⁵¹,結果顯示9至12歲國小兒童最常使用之前五大社群媒體依序為TikTok(46.1%)、臉書(43.1%)、Instagram(30.1%)、小紅書(15.0%)及Twitter/X(4.5%),如下表3。

表3 2023年我國9至12歲兒童使用社群媒體情形(資料時間:2023年)

數位平臺	比率 (註)
抖音(TikTok)	46.1%
臉書(Facebook)	43.1%
Instagram	30.1%
小紅書	15.0%
推特(Twitter)/X	4.5%
微博	4.3%
Dcard	2.5%
噗浪(Plurk)	0.9%
PTT	0.8%
LinkedIn	0.5%
其他的社群媒體	0.0%
都沒有	32.2%
註:問卷選項為複選,故比率總和非100%	
資料來源:本院依據「臺灣傳播調查資料庫」自行分析	

2、次查,《親子天下》雜誌於2024年7月17日發表「超過四成小學生玩抖音!孩子的抖音世界,你知道多少?」⁵²亦引述「臺灣傳播調查資料庫」2020年11月11日至2021年1月19日(樣本數1,696

{7,8,9,10},0)))】篩選。

⁵¹ 【tcs2023三期二次青少年調查資料檔v1101_n1833】vk2m01欄至vk2o88欄(問卷:新媒體使用行為),運用【=COUNTIF(D2:D793,1)/COUNTA(D2:D793)】篩選選項為1(打勾)者計算比率。

⁵² 賓靜蓀「超過四成小學學生玩抖音!孩子的抖音世界。你知道多少?」,《親子天下》,2024年7月17日,<https://premium.parenting.com.tw/article/5097733>。

人)之資料，同樣顯示9至11歲小學生有41.6%使用TikTok，12至14歲國中生使用率則高達55.3%，再再顯示13歲以下兒童使用TikTok不僅普遍，更是長期現象，足見數位平臺所設計13歲之使用限制，早已淪為空談。

- 3、此外，《國語日報》公布「2023兒少觀看短影音行為調查」結果，半數中小學生每天花逾半小時看短影音，其中小學生約有21.3%使用TikTok來觀看短影音，僅次於YouTube Shorts的62.7%。另外，兒童福利聯盟《2025年兒童休閒娛樂現況調查報告》⁵³也指出，兒少幾乎每天都觀看網路影片（國小79.6%、國中83.3%）和玩遊戲（國小79.6%、國中76.6%），其中國小生偏好TikTok，國中生則多用IG；顯示「臺灣傳播調查資料庫」之調查分析結果並非孤證。
- 4、另查，中國「個人信息保護法」第31條規定：「個人信息處理者處理不滿14週歲未成年人個人信息者，應當取得未成年人的父母或其他監護人的同意」，其意旨亦與歐盟GDPR第8條相符，反觀我國不僅在「個人資料保護法」欠缺相關規定，「兒童及少年福利與權益保障法」亦僅以內容防護角度切入，對兒少之個資及隱私保障不僅遠遜於歐盟，甚至不如中國政府。
- 5、教育部於114年5月21日公告「高級中等以下學校學生攜帶行動載具到校管理原則」修訂草案，禁止中小學生上課期間使用手機，然而如何防範兒少違反規定，而使用TikTok這種極可能危害兒少健康甚至生命的平臺，有賴家長的管控。TikTok

⁵³ https://www.children.org.tw/news/news_detail/3313

已經在其他國家造成超過100條以上兒少生命的死亡悲劇，這些悲劇事件的父母有些甚至不知道他們的孩子在使用TikTok。我國不少父母也可能不知道他們13歲以下孩子依規定不得註冊使用TikTok，縱然知道，也可能不知道使用TikTok的危險性，政府顯然未盡責宣導使用TikTok的風險。

(五)綜上，臺灣在數位平臺處理兒少個資及隱私相關風險方面嚴重欠缺法制及政策工具，而各主要數位平臺業者雖因應歐盟GDPR等規定針對兒少族群設有帳號、使用及隱私等相關限制之自律規範；惟分析數據顯示我國兒少族群使用社群媒體及短影音數位平臺之情形極為氾濫，足見平臺業者自律規範等同虛設，政府卻僅以內容防護機制為主要治理手段，卻毫無課責機制，任由兒童輕易繞過年齡限制而暴露於風險之中，從未積極因應，亦無充分之宣導等社會教育措施促使家長協助控管風險，實有檢討改進之必要。教育部或政府其他相關部會宜提醒家長，使用TikTok對他們小孩學者所造成的負面作用，及對他們小孩健康和生命所隱藏的重大威脅。

三、行政院於107年開始推動錯假訊息「惡、假、害」之三重防制機制，經盤點並要求各部會檢視相關法規，使構成要件明確化，嗣陸續推動「網際網路內容管理基本規範及分工原則」，並透過「詐欺犯罪危害防制條例」要求平臺落地；惟查相關法規主管機關查處錯假訊息仍有遭遇平臺協調、部會合作及查處能量不足等困難，尚有檢討改進空間，有賴行政院持續積極督導協調相關部會予以強化。

(一)行政院⁵⁴107年開始推動三重機制防制「惡、假、害」

⁵⁴ 行政院107年12月10日新聞稿「政院：不可傷害言論自由 三重機制防制「惡、假、害」

錯假訊息並盤點相關法令，發現各機關主管法規涉及不實訊息罰則共計19部⁵⁵，其中不乏立法時間久遠、構成要件不明確或責任不合理者，行政院當時已要求各機關檢視並進行法規調適，使法律構成要件明確化，不要讓民眾誤蹈法網；行政院並同時提出「惡、假、害」的建議定義，亦即「出於惡意、虛偽假造、造成危害」，始有法律規範問責的必要性，而非毫無限制、什麼都要管，既無必要，也無法達成。從而建構了政府在錯假訊息防制方面的重要原則。

- (二)依行政院查復⁵⁶，113年9月5日國家資通安全會報資通環境及網際內容安全組第1次會議決議修正「網際網路內容管理基本規範及分工原則」略以，有關網際網路內容之管理如同實體社會，須視各該網路內容所涉性質及所生影響，由各該法令規定之主管機關依權責處理；而網際網路概分網際網路接取服務(IASP)、平臺(IPP)、內容(ICP)、應用服務提供者(ASP)等4類，其中IPP之主管機關係依內容判斷相關權責機關。爰現行網際網路平臺刊載違法或不當內容，仍應回歸各法令之主管機關依權責核處。
- (三)鑑於行政院要求各部會針對主管法規有罰則(含刑責、行政處罰或罰鍰)者予以檢視或調適，迄今已逾6年，復據通傳會113年7月發表之「網際網路傳播政策白皮書」初稿亦指出，除了既有內政部「社會秩序維護法」(下稱社維法)第63條、金管會「證券交易法」第155條，政府另於107年啟動一系列修

不實訊息」<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/a87eb5ee-9466-438a-a6fe-a8570db6ab1a>

⁵⁵ 有不實訊息罪刑罰者計13部，有行政處罰、要課罰鍰者計6部，合計19部。

⁵⁶ 行政院113年11月7日院臺法字第1131030143號函。

法，例如「農產品市場交易法」第6條、「傳染病防治法」第63條、「災害防救法」第53條、「糧食管理法」第15條之1、「食品安全衛生管理法」第46條之1、「中華民國刑法」第310條、「陸海空軍刑法」第72條等都包含相關規範。而近年相關部會持續於其職掌範圍內修訂法令，並開始於條文中納入網際網路之規範。例如：內政部「平均地權條例」第47條之5；衛福部「營養及健康飲食促進法」第23條等。復經本院請各主管機關盤點近兩年(111年9月至113年9月)執行情形如下，結果顯示不同法令之裁處數量差異顯著，且似與社會關注議題有所關連，值得通傳會於擬定「網際網路傳播政策白皮書」及推動相關政策參考：

1、衛福部⁵⁷主管法規：

- (1)「傳染病防治法」第63條：該部疾病管制署總計針對108件疑似不實訊息進行查處，其中並無因違反傳染病防治法第63條而經該署移送刑事警察局查處。
- (2)「食品安全衛生管理法」第46條之1：期間僅有蘇○碩醫師有關萊劑案件1件，係由衛福部109年10月28日函請內政部警政署(下稱警政署)偵辦。
- (3)「營養及健康飲食促進法」第23條⁵⁸：尚無查處案例。
- (4)「菸害防制法」第12條：尚無查處案例。
- (5)「自殺防治法」第16條：經衛福部函請各地方政府回復，期間尚無是類裁處案件。

⁵⁷ 衛福部113年11月1日衛福資字第1132660614號函、113年11月18日衛福資字第1132660647號函。

⁵⁸ 任何人不得利用廣告或其他方法，傳播不實之營養及健康飲食消息之案例，

- (6) 「家庭暴力防治法」第50條之1、第50條之2：性影像處理中心計受理408件，已移除374件，未移除者皆屬境外網站案件。
- (7) 「兒童及少年福利與權益保障法」第69條：iWIN計受理203件，已移除163件，未移除者皆屬境外網站案件。
- (8) 「兒童及少年性剝削防制條例」第69條：iWIN計受理18件，已移除17件，未移除1件屬境外網站案件。

2、內政部⁵⁹主管法規：

- (1) 社維法第63條第1項：警政署說明，依「刑罰優先」及「特別法優先」原則，散布不實訊息之行為須優先適用刑罰或特別法律，僅於未涉犯刑罰或特別法律之情形，始依社維法第63條第1項第5款查處。近兩年警察機關查辦違反社維法第63條第1項第5款經法院裁處案件共計80件，尚無涉及TikTok危害或威脅我國國安及資安之不實影音內容。此外，社維法第4條第1項規定：「在中華民國領域內違反本法者，適用本法。」該法對於人及地方之效力，採屬地原則，須在本國領域範圍內所發生之違反社維法行為，始有社維法之適用。爰對於來自境外威脅危害臺灣國安及資安之TikTok影音內容，並無適用社維法之餘地。
- (2) 「災害防救法」第53條近兩年無相關案件。
- (3) 「平均地權條例」第47條之5：查各直轄市、縣（市）政府尚無接獲透過「TikTok」散布不實成交價格、市場成交行情、銷售量，影響不動

⁵⁹ 內政部113年11月12日內授警字第1130878936號函。

產交易價格之案件；僅桃園市政府查獲不動產業者以網際網路（臉書）散布預售建案不實銷售量資訊，影響不動產交易價格，業於112年3月30日以違反平均地權條例第47條之5第1項第1款規定裁處罰鍰100萬元。

(4) 「詐欺犯罪危害防制條例」：機關查復時尚未完成公告程序。

(5) 至於警政署執行金管會「證券投資信託及顧問法」第70條之1內容，自112年7月1日起至113年9月30日止，警政署共計通報Google公司限期改善處分81次、下架8,290則廣告；通報Meta公司限期改善處分70次、下架150,035則廣告。前開通報網路平臺業者均依限（24小時內）完成下架，故無裁罰之個案。

(6) 內政部移民署「人口販運防制法」近兩年無相關案件。

3、財政部國庫署⁶⁰主管之「菸酒管理法」及其子法相關規定：依該法第51條規定裁處罰鍰並通知限期改正之案件計有42件，但裁處對象以販售酒品之業者或民眾為主，尚無通知數位平臺下架廣告案件。

4、法務部⁶¹主管之「犯罪被害人權益保障法」（下稱犯保法）第32條：自犯保法第二章保護服務於112年7月1日施行以來，計服務2件媒體業者報導錯誤要求更正案件。

5、農業部⁶²主管法規：

(1) 「農產品市場交易法」第6條第2項無相關查處

⁶⁰ 財政部國庫署113年10月18日台庫酒字第11303765110號函。

⁶¹ 法務部113年10月30日法保字第11305512030號函。

⁶² 農業部113年10月30日農糧字第1131110048號函。

案件。

(2) 「糧食管理法」第15條之1無相關查處案件。

(3) 「動物傳染病防治條例」第38條之3：該部動植物防疫檢疫署搜尋國內電商平臺共查獲1,039件疑似違規物廣告，及7件民眾檢舉案，經釐清較具違規事證者續行行政調查，共完成4件平臺業者未標註警語及43件廣告賣家裁處案，不予裁處373件。該部補充，檢舉搜獲疑似動物檢疫物下架率達100%。

(四) 惟查，由前開法規主管部會意見顯示，縱使政府近年已陸續推動法規調適、擬定「網際網路內容管理基本規範及分工原則」，並完成「詐欺犯罪危害防制條例」之立法，初步完成平臺業者提報法律代表事宜，較過去已有長足進步，舉例而言，數發部數位產業署已於114年6月30日積極查處Facebook平臺並裁罰1,500萬元⁶³，已為我國數位平臺治理邁出關鍵的一步。然而各機關在查處網路錯假或不實訊息時仍遭遇相當困難，主要包括跨國平臺業者協調、部會橫向連結以及難以全面檢視查證等三大問題；爰此，在政府尚未擬定數位平臺治理框架之前，為避免法規主管機關查處事倍功半，行政院仍應督同通傳會、數發部及其他法規主管機關共同強化平臺協調、部會合作及處理量能方面之問題。

1、數發部數位產業署114年6月30日發布新聞稿指出：「……Facebook平臺，因平臺廣告服務管理系統之缺失，部分廣告未能於刊登或推播時即時揭露委託刊播者、出資者資訊，致尚未完全履行詐欺犯罪危害防制條例所定有關廣告資訊揭露義務，

⁶³ <https://moda.gov.tw/ADI/news/bulletin-board/16516>

情節重大」，認定違反詐欺犯罪危害防制條例第31條第1項第2款規定，依同條例第40條第2項規定處罰鍰1,500萬元，已為我國數位平臺治理邁出關鍵的一步。

2、衛福部⁶⁴針對查處「傳染病防治法」第63條主要遭遇挑戰略以：

- (1) Covid-19期間短期湧入大量不實訊息檢舉或民眾亟待查證之請求，收案窗口難以及時回應。
- (2) 是類訊息及可能仍受言論自由之保護，僅屬意見表達，故是否所有經檢舉之不實訊息皆需透過行政機關以公權力處理，不無疑問。

3、衛福部針對查處「食品安全衛生管理法」第46條之1，主要遭遇挑戰為該部雖可依職權移送檢調單位，惟是否該當構成要件，仍須視司法檢察機關就具體個案調查事實認定之。

4、內政部⁶⁵則認為，鑑於當前較易發現涉及違法網際網路內容之LINE、Instagram、Facebook及Threads等主流社群媒體，依113年9月5日修正之「網際網路內容管理基本規範及分工原則」規定，係屬網際網路平臺提供者，須由權責機關逕洽相關業者協處，惟上開主流社群媒體業者均為跨國大型企業，爰如何協調業者配合儘速移除相關違法內容以保障被害人權益，以及取得刊載者個人資料，俾利完備調查及裁罰程序，均面臨相當挑戰。

5、法務部⁶⁶函復說明略以：

- (1) 新型態媒體跳脫傳統媒體框架，經營模式多元，

⁶⁴ 衛福部113年11月1日衛福資字第1132660614號函。

⁶⁵ 內政部警政署113年11月12日內授警字第1130878936號函。

⁶⁶ 法務部113年10月30日法保字第11305512030號函。

若欲檢視媒體報導是否有違反犯保法第32條之規定，涉及跨機關權責分工，該部為犯保法主管機關，而媒體之主管或執法機關則有通傳會、文化部、各直轄市、縣(市)政府等，因此建立機關間之分工模式及橫向連結至關重要。

(2) 媒體報導經數位方式傳播或經閱聽者多方轉載於社群媒體等新媒體後，流傳範圍難以預估或控制，……因此報導媒體是否為公眾明確可得知或在我國境內登記有案之業者，影響政策可行性及成效甚鉅。

6、農業部⁶⁷則函復說明略以，數位平臺種類眾多難以全面檢視、平臺賣家個資管理不嚴謹(人頭門號)、平臺或賣家位於境外無法索取賣家個資而難以裁處等因，均為執行法令之困境。

(五) 綜上，行政院稱目前對於防制網路錯假訊息係由各目的事業主管機關依法管理，並已自107年起推動一連串措施，包括錯假訊息裁罰法規調適、擬定「網際網路內容管理基本規範及分工原則」，並依「詐欺犯罪危害防制條例」推動平臺落地，惟尚欠數位平臺之整體治理框架，以致於各機關執行仍遭遇跨國平臺業者協調、部會橫向連結以及難以全面檢視查證等問題，有賴行政院督同通傳會、數發部及其他法規主管機關研謀檢討改進措施。

⁶⁷ 農業部113年10月30日農糧字第1131110048號函。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請行政院督同數位發展部、國家通訊傳播委員會及相關法規主管機關檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。
- 三、調查報告僅公布調查意見(附件不公布)，經委員會討論通過後公布。

調查委員：林文程

賴振昌

蒲忠成