

# 新加坡《在线虚假信息与操纵规避法》的实践

——以新冠肺炎疫情期间为例

2019年10月2日,新加坡“史上最严打击假新闻法”《在线虚假信息与操纵规避法》(Protection from Online Falsehoods and Manipulation Bill, POFMA,以下简称《规避法》)正式实施。在此次新冠肺炎疫情中,新加坡的“抗疫”措施得到了世界卫生组织的高度评价,该法案配合政府其他信息披露制度,如国家最高/高级别领导人主动通过社交媒体发布视频和文章,说明疫情的来源和情况,回应民众关切;每日的疫情通报发布病例传播链条分析,免除媒体暗访,也让民众一目了然等,都在一定程度上起到了维护信息秩序,平定民众恐慌,提供服务支持,规范信息传播的作用。新加坡政府负责应对新冠肺炎疫情的国家发展部部长黄循财(Lawrence Wong Shyun Tsai)表示:“幸亏我们现在有POFMA,能打击这些假新闻。”<sup>①</sup>

此次新冠肺炎疫情期间,国际国内出现了大量虚假不实的谣言。世界卫生组织用“信息疫情”(infodemic)一词形容由新冠肺炎疫情引发的社交媒体虚假信息,并呼吁人们警惕谣言和错误信息的传播。<sup>②</sup>今年3月1日,国家互联网信息办公室审议通过的《网络信息内容生态治理规定》正式实施,因此适度借鉴新加坡的立法经验,就如何以法律制度为纲,多重维度整合信息技术、监管力量和传播业态,吸收此次疫情中的经验教训,进一步完善综合性、系统化、立体式的在线内容治理体系,也是当前互联网治理急需探讨探索的重要议题。<sup>③</sup>

## 未雨绸缪:《规避法》的结构内容

2019年5月8日,新加坡国会以72票对9票通过《在线虚假信息与操

纵规避法》,这也是自2018年2月新加坡通过《网络安全法案》后,该国在网络安全治理方面又一次引发全球关注的举措。世界范围内强化对组织的虚假信息宣传操纵活动的治理已成为总体趋势。该现象通常有着非常明确的政治动因和经济利益,通过社交网络工具和地下服务市场来分裂社会、传播仇恨和削弱民主制度。当时恰逢新加坡2019年大选提前举行,因此该法案的迅速出台并通过,旨在保护社会免受恶意行为者在网上制造虚假信息和进行操纵的危害,提高在线政治广告和相关事项的透明度。而在此次新冠肺炎疫情中,新加坡政府可以依据《规避法》对认定的虚假信息发布指令,可见其未雨绸缪。

该法案分为九个部分,目的即防止虚假信息在新加坡的交流与传播,禁止资助、推广和支持虚假信息传播的在线渠道,监测、控制和防止虚假账户和自动程序的滥用,监管具有政治目的的付费内容,突出可靠的信息来源。

### 1. 结构一致,定义清晰

该法案建立起了与新加坡《刑事诉讼法》《电信法》《计算机滥用法案》《报纸和印刷出版法》《广播法》《议会选举法》《证据法》《有限合伙法》等法律法规相关的法律网络,保持相关概念清晰一致。该法案将“虚假信息”定义为“虚假或误导性的事实陈述”,但不包括意见、批评、讽刺或戏仿。而“陈述”则包含任何单词、数字、图像、声音、符号等,也包含这些表示的组合。无论移动与否,在新加坡的一个或多个终端用户只要可以通过互联网、彩信或短信获得该陈述,即判定该陈述在新加坡传播。该法案同时还适用传播虚假信

息、扭曲话语、违背公共利益的虚假账户和机器人,其中“虚假账户”是指“由其持有人以外的人控制,目的是误导新加坡任何使用互联网中介服务的终端用户使其不了解持有人的真正身份”,“自动程序”则是指“为运行自动化任务而制造或修改的计算机程序”。

### 2. 涉及两类重要信息

就该法案监管的内容而言,主要涉及两类最为关键且重要的信息:一类具有“政治目的趋向”,一类为“危害公共利益”。“政治目的趋向”是指:(1)促进在新加坡有政治目的的政党或其他群体的利益;(2)影响或试图影响总统选举、议员普选、议员补选或公民投票;(3)影响或试图影响公众舆论和在新加坡属于公共利益或公共争议的事项;(4)在整个或部分新加坡影响或寻求影响立法程序或立法结果的法律变化。

而“危害公共利益”是指:(1)危害新加坡或新加坡任何部分的安全;(2)损害公共健康、公共安全、公共安宁或公共财政;(3)影响新加坡与其他国家的友好关系;(4)影响选举结果,包括总统选举、议员普选、议员补选或公民投票;(5)在不同群体之间煽动敌意、仇恨或恶意;(6)削弱公众对于社会的信心。

### 3. 政府主导判定与指令

根据《规避法》规定,将在新加坡通讯及新闻部下属的资讯通信媒体发展局(Info-communications Media Development Authority, IMDA)专设办事处,为相关领域的部长提供技术咨询,确保不同政府部门应对在线虚假信息和操纵时行动一致。对于在线虚假信息和操纵行为一经发现和认定,则由部长或部长指示的主

管当局发布指令，命令互联网接入服务提供商采取合理步骤，阻止新加坡终端用户访问服务和在线位置。指令的主要措施包括：(1) 禁止在特定时期向新加坡终端用户提供包含相关内容的接入服务；(2) 禁止向新加坡终端用户提供相关主题内容的副本；(3) 以任何方式向新加坡终端用户发布特定描述，传达更正的通知。而互联网接入服务提供商如不遵从禁止指令，即属犯罪，一经定罪，可按该命令不获完全遵从的名义予以罚款。互联网接入服务提供商可被判高达100万新元（约合500万元人民币）的罚款。恶意散播虚假信息、企图损害公共利益的个人，可被判长达10年牢狱、罚款最高10万新元（约合50万元人民币）。

### 必要防御：《规避法》的主要特点

相比世界其他国家和地区出台的针对在线虚假信息宣传操纵的战略和条例，新加坡的《规避法》具有两个非常明显的特征：一是必要性，二是防御性，且这两者都是高度情境化的。

就必要性而言，新加坡是一个多种族、多宗教、多元复合的国家，作为地区重要的自贸港和国际金融中心，各类信息流通汇聚，自然也是网络犯罪的目标之地。一方面，正如新加坡总理李显龙所言，迄今依旧“不乏有个人或团队开展有组织的行动，制作假新闻以误导他人，无论那是为获得经济利益、散播社会矛盾，甚至是煽动激进行为”<sup>④</sup>。另一方面，相关调查数据表明，高达90%的新加坡人无法鉴别新闻的真假，近一半的新加坡人表示他们曾经被假新闻欺骗过，而15岁至24岁的年轻人则有高达55%的人轻信过假新闻。<sup>⑤</sup>

就防御性而言，在2018年年初，新加坡通讯及新闻部和律政部联合公布了一份绿皮书（Green Paper），其中提议成立特设委员会，来探讨如何应对“网上刻意散布的虚假信息”日益泛滥的现象。<sup>⑥</sup>该绿皮书中写道，虽然“网上刻

表一：新加坡政府官网上依据《规避法》发布辟谣指令的案例  
(截至2020年3月15日)

序号	时间 (2020年)	指令对象	虚假内容
1	1月27日	Hardware Zone 论坛	1月26日Hardware Zone论坛上发帖声称一名66岁的男子在新加坡死于一种新发现的病毒
2	1月28日	个人脸书发帖	1月28日数名脸书用户发帖称受新型冠状病毒影响，Woodlands地铁站因消毒而关闭，公众不要去地铁站
3	1月30日	城市新闻网站	城市新闻网站（AB-TC City News）1月30日一篇“突发新闻”报道5名新加坡公民未有武汉旅行史确诊感染新冠病毒
4	1月30日	《国家时报》	《国家时报》（State Times Review）1月30日在脸书页面上对新加坡口罩供应的评论
5	2月14日	《国家时报》	《国家时报》2月13日在脸书上发布的有关新加坡COVID-19局势的文章
6	2月26日	个人脸书发帖 《新加坡独立报》	2月19日吉尔伯特·高（Gilbert Goh）在脸书上发帖声称“单身母亲Lina和她的六个孩子由于违约而被驱逐出出租公寓”。之后《新加坡独立报》（The Independent Singapore）联系高获取更多信息，报道此事并在脸书上发帖

意散播虚假事物”的情况在本地不算严重，但在国外已经泛滥，因此我们必须提高警惕。毕竟新加坡是一个“极具魅力的目标”，也是一个会被外国组织刻意盯上的“高危区”。<sup>⑦</sup>律政部在官网上对此做出解释认为，在线虚假信息已经产生了严重的后果。结合数字技术，虚假信息变得越来越严重，规模越来越大。其他国家已经着手处理这个问题，因此新加坡必须采取行动，确保有必要的防御措施来处理这个问题。

对“Falsehood”颇为著名的论述可以参考2016年美国兰德智库对于俄罗斯宣传模式及其组织化社交媒体信息传播的研究，相比传统宣传模式，其具有几大特征：大规模、多渠道的组合媒介方式，追求传播的快速连续和重复，无视客观事实与现实一致性。<sup>⑧</sup>这种宣传模式目的不在于说服受众，而是对受众进行“信息漫灌”，消耗有效的信息获取，进而引发社会信任危机，长此以往会形成政治冷漠和社会冷漠。

### 新冠肺炎疫情期间引用《规避法》的政府指令

此次新冠肺炎疫情期间，新加坡政府在官网开设专题页面“事实上”（Factually），其中专设与POFMA相关的纠错案例页面。截至2020年3月15日，新加坡政府已经对6起涉及虚假陈述的案例引用《规避法》发布了辟谣指令（见表一）。收到指令的网站、媒体等必须在政府认定的虚假内容上附加政府的“更正通知”。而社交媒体如脸书<sup>⑨</sup>也接到了政府的相关指令，在涉及造假的帖子下面自动附上政府打假的专题页链接。在专题页面下方，政府也时刻提醒公众，“不要猜测和/或散布毫无根据的谣言。请访问www.moh.gov.sg以获取有关COVID-19情况的最新信息。”

### 《规避法》实施的边界与效度

此前有媒体和互联网公司对《规避法》进行了较为负面的评价，认为其言

辞松散，给予政府几乎绝对的自由裁量权，处罚不成比例，立法程序存在偏见，涉及政治斗争，担心会危及言论自由和新闻创新。<sup>⑩</sup>从公共利益的角度来看，互联网公司配合政府进行的信息审查，还会带来国家权威与商业霸权对公民社会的统合。在全球监管强化的总体趋势下，考虑到新加坡在东南亚及周边的影响力，该法案的出台可能推动这一趋势进一步加强。律政部在官网上也对这些疑问进行了回应：

第一，该法案不会影响大多数普通公民，更不是针对言论自由。

第二，在通常情况下，《规避法》不会要求彻底“删除”虚假内容。相反法律会要求网站在这些“虚假”内容边上，额外发布链接跳转到“真实内容”。这些链接可以将读者引导至政府网站或政府认为合法的第三方机构或组织的网站上。而只有在非常严重的情况下才会要求“删除”。

第三，《规避法》中的刑事制裁只适用于利用虚假信息蓄意破坏社会的恶意行为者。对于在之前6个月中发布了三条不同的虚假信息、侵害公共利益的网站，将切断其盈利渠道，但不会关停。

第四，法院具有最终裁量权，政府关于虚假信息的任何决定都可以被上诉到法院推翻。政府原则上接受特选委员会的建议，采用多管齐下的方式应对网络虚假信息和网络操纵。

第五，公民和公民社会是维护公共生活、进行高质量讨论辩论的关键。多管齐下的治理方式，也包括立法以外的加强公众媒介素养教育和认知。

而对于这些疑问的回应，也体现出该法案在“立法—执法”间谨慎的拿捏与细致的平衡，超越一般互联网内容治理“高规格立法，普遍性违法，选择性执法”的尴尬情况。近年来，我国对网络空间“依法治网”的举措不断出台（见表二），适度参考新加坡的立法经验将有助于体现“让互联网更好造福国家和人民”的高瞻远瞩。

表二：近年来我国发布的网络空间内容治理相关法律法规政策文件

序号	名称	属性	正式实施时间
1	《信息网络传播权保护条例》	行政法规	2013年1月30日修订
2	《移动互联网应用程序信息服务管理规定》	规范性文件	2016年8月1日起
3	《互联网信息搜索服务管理规定》	规范性文件	2016年8月1日起
4	《互联网直播服务管理规定》	规范性文件	2016年12月1日起
5	《中华人民共和国网络安全法》	法律	2017年6月1日起
6	《互联网新闻信息服务管理规定》	部门规章	2017年6月1日起
7	《互联网新闻信息服务许可管理实施细则》	规范性文件	2017年6月1日起
8	《互联网信息内容管理行政执法程序规定》	部门规章	2017年6月1日起
9	《互联网跟帖评论服务管理规定》	规范性文件	2017年10月1日起
10	《互联网论坛社区服务管理规定》	规范性文件	2017年10月1日起
11	《互联网用户公众账号信息服务管理规定》	规范性文件	2017年10月8日起
12	《互联网群组信息服务管理规定》	规范性文件	2017年10月8日起
13	《互联网新闻信息服务新技术新应用安全评估管理规定》	规范性文件	2017年12月1日起
14	《微博客信息服务管理规定》	规范性文件	2018年3月20日起
15	《区块链信息服务管理规定》	部门规章	2019年2月15日起
16	《网络音视频信息服务管理规定》	规范性文件	2020年1月1日起
17	《网络信息内容生态治理规定》	部门规章	2020年3月1日起

（来源：国家网信办官网）

【本文为国家社科基金重大项目“中国特色网络内容治理体系及监管模式研究”（项目编号：18ZDA317）子课题四“网络内容治理与监管的国际比较研究”阶段性成果】

#### 注释：

① 陈可扬：《社运人士吴家和接到POFMA更正指令》，《联合早报》，<https://www.zaobao.com.sg/realtime/singapore/story20200226-1032295>，2020年2月26日

② Ben, Z. (2020, March 5). 'Infodemic': When Unreliable Information Spreads Far and Wide. The Wall Street Journal. Retrieved March 15, 2020, from <https://www.wsj.com/articles/infodemic-when-unreliable-information-spreads-far-and-wide-11583430244>

③ 支振锋：《信息内容生态治理并非“禁网令”》，《环球时报》，<https://opinion.huanqiu.com/article/3xFNzNwNulX>，2020年3月2日

④ 杨浚鑫：《下周提新法案 网络假信息须更正甚至强制撤下》，《联合早报》，<https://www.zaobao.com/znews/singapore/story20190330-944281>，2019年3月30日

⑤ Huiwen, Ng. (2018, Sep 27). 4 in 5 Singaporeans Confident in Spotting Fake News but 90 per cent Wrong When Put to the Test, Survey. Straits Times. Retrieved March 13, 2020, from <https://www.straitstimes.com/>

singapore/4-in-5-singaporeans-confident-in-spotting-fake-news-but-90-per-cent-wrong-when-put-to-the-test-survey

⑥ 苏文琪：《尚穆根将动议国会设特委会应对假信息》，《联合早报》，<https://www.zaobao.com/znews/singapore/story20180106-824590>，2018年1月6日

⑦ Deliberate Online Falsehoods: Challenges and Implications. (2018, Jan 5). Retrieved March 13, 2020, from [https://www.nas.gov.sg/archivesonline/government\\_records/record-details/6797717d-f25b-11e7-bafc-001a4a5ba61b](https://www.nas.gov.sg/archivesonline/government_records/record-details/6797717d-f25b-11e7-bafc-001a4a5ba61b)

⑧ Paul, C., & Matthews, M. (2016). The Russian "firehose of falsehood" propaganda model. Rand Corporation, 2-7.

⑨ Singapore invokes 'fake news' law for first time over Facebook post. (2019, Nov 25). The Guardian. Retrieved March 15, 2020, from <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/25/singapore-fake-news-law-facebook-brad-bowyer>

⑩ Casey, N. (2019, Dec 3). Singapore's fake news law should be a warning to American lawmakers. The Verge. Retrieved March 15, 2020, from <https://www.theverge.com/interface/2019/12/3/20991422/singapore-fake-news-law-censorship-politics-usa>

（作者为上海社会科学院新闻研究所助理研究员，互联网治理研究中心主任）