

重大公共卫生事件中应对网络谣言的道德与法治教育

——新加坡的创新经验及启示

李静

(暨南大学 广东广州 510632)

【摘要】新加坡在人民行动党的执政之下十分重视道德教育和法治教育，长期推行的网络道德教育和法治意识培养也使公众有能力辨别网络谣言，有效消除谣言对社会造成的不良影响。本文结合新加坡在重大公共卫生事件中治理网络谣言的成功经验，从共同价值观、媒体素养教育、公民网络道德教育、法治教育等四方面进行系统研究，探讨有效的创新治理机制，以期对我国在重大公共卫生事件中治理网络谣言提供借鉴。

【关键词】重大公共卫生事件；网络谣言；道德与法治教育；新加坡

重大公共卫生事件是指造成社会公众身心健康严重损害或损害威胁的重大传染性病原体、群体性不明原因疾病等突发事件。网络谣言是指以网络为媒介传播的带有虚假性、欺骗性、误导性的信息。近年来随着互联网和自媒体的不断发展，特别是在重大公共卫生事件发生时，网络谣言四起，误导社会舆论，严重者还可能影响国家安全与社会稳定。2019年末，中国新型冠状病毒肺炎蔓延，由于信息不对称，疫情初期国内各种网络谣言散播，公众较难判断真伪，随着自媒体的传播和发酵，错误地引导了网络舆情，增加了疫情防控的压力。如何有效应对网络谣言，成为迫切需要解决的问题。

新加坡在人民行动党的执政之下十分重视道德教育和法治教育，从价值观、公民网络道德、媒体素养、法治意识等方面加强社会治理。作为世界上第一个宣布对互联网进行管制的国家^[1]，新加坡向来注重互联网发展带来的新挑战，对网络内容治理起步比较早，对网络谣言的感知力比较敏锐，对于有损国家利益和公共利益的内容进行严格管理。为了应对重大公共卫生和环境事件中可能出现的网络谣言，新加坡专门立法《防止网络虚假信息与控制法》于2019年10月生效。2020年1月底，新加坡出现“一个并未前往中国的新加坡人感染新型冠状病毒肺炎”和“新加坡口罩短缺”两起针对重大疫情的网络谣言。因为有法可依，政府及时依法作出处理，长期推行的网络道德教育和法治意识培养也使公众有能力辨别网络谣言，有效消除谣言对社会造成的不良影响。

在重大公共卫生事件中，如何增强治理网络谣言的有效性？如何通过道德与法治教育做到治标又治本？本文将结合新加坡在重大公共卫生事件中治理网络谣言的成功经验，从共同价值观、公民网络道德教育、媒体素养教育、法治教育等四方面进行系统研究，探讨有效的

创新治理机制，以期对我国在重大公共卫生事件中治理网络谣言提供借鉴。

一、理念先行：基于共同价值观的道德与法治教育

（一）共同价值观的提出与道德教育的推进

多年来，新加坡人民行动党坚持“国家利益至上”和“社区族群和谐”的执政理念，培养民众爱国意识和安全意识，提高民众的整体安全防卫意识。由于新加坡具有种族多样性特点，所以其需要在公众对新加坡的认同过程中宣传一种各种族都能接受的价值观。1991年，经新加坡各界民众反复讨论，新加坡国会通过了关于“共同价值观”（shared values）的白皮书，指出五项共同价值观为：国家至上，社会为先；家庭为根，社会为本；关怀扶持，同舟共济；求同存异，协商共识；种族和谐，宗教宽容。^[2]共同价值观强调国家利益和社会利益高于个人利益，以维护社会道德和信仰安全，从而维护政府的统治及民众思想的净化。新加坡网络内容管理的指导思想是“网络规制，道德为先”。^[1]新加坡在种族和谐和国家利益至上的执政理念下，对民众采取一种爱国教育、共同价值教育、种族之间平等包容教育、网络素养教育上所做的努力，在一定程度上形成抵御网络谣言的心理防线。

（二）“强政府”执政理念与法治相结合

坚持“强政府”的理念，是指新加坡执政党通过强化政府功能，使政府居于国家控制系统和人民社会生活的中心地位，具有强大的动员力和组织力。在“强政府”执政理念下，新加坡形成政府监管媒体、政府监管网络的强有力的监督和管理制度。^[2]学者Garry Rodan将新加坡人民行动党的执政称为“威权执政”（authoritarian rule），认为这种威权执政与法治相结合的政治模式十分

有效。政府对互联网媒介实行超严格的广播审查制度，证明是有效的。^[3] 新加坡向来以法治严明著称，针对重大公共卫生事件滋生的网络谣言，同样是通过立法来进行规制。

那么，如何治理网络谣言，实现治理的合法化？新加坡学者 Ric Neo 运用欧洲哥本哈根学派的“安全审查”理论（securitisation theory）^[4]，来说明新加坡严格治理网络谣言的合法化过程。与民主社会一样，威权政治下的安全审查应当尽可能地获得群众支持。新加坡在每次决策之前都会进行大规模的公众咨询，尽可能多地将公众纳入到讨论之中，以增强安全审查程序的合法性，确保政策和法律可以顺利通过。这一成功的审查程序让新加坡政府能够顺利巩固政权，加强对社交媒体的监管，严格审核选举时期对国家的批评意见。2018年1月5日发布的《网络蓄意虚假信息：挑战与启示绿皮书》对利用数字技术传播虚假信息的现状、网络虚假信息的影响、蓄意传播虚假信息的动机进行了分析，指出网络虚假信息在不同程度上影响和干预主权独立国家的民主进程，容易造成社会动乱，同时考察了俄罗斯、美国、欧盟等国家地区的应对措施，提出了新加坡应采取的措施建议。也是出于这样的考虑，新加坡在两年后出台专门的立法《防止网络虚假信息和操纵法》（Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act，以下简称 POFMA）应对网络谣言，此法于2019年6月出台，10月2日生效。

二、应对网络谣言的媒体素养教育

媒体素养教育属于广义的道德教育范畴，十分重要而且创新的教育模式，因为从源头上阻断网络谣言，能够更有效地减少网络谣言可能的传播。新加坡要求传统纸质媒体要对事实负责、对社会负责，不允许出现危害国家稳定和种族和谐的言论，不能因为强调新闻自由而破坏社会的稳定和发展。新加坡人普遍认为应该对有害种族感情的公开言论和可能导致冲突的新闻报道进行严格的内容审查。这些都为网络谣言的治理奠定了一定的社会基础。

随着互联网的不断发展，社交媒体开始发挥更大的作用。与新兴媒体的快速发展相比，传统媒体的影响力正在减小，而新兴媒体在网络谣言治理方面存在主动性不强等问题。新加坡管理大学 Mark Chong 和 Murphy Choy 运用“风险社会扩大”理论^[5]，针对新加坡2013年的跨境烟霾污染这一重大公共事件，考察了在线讨论论坛 HardwareZone 和社交媒体 Facebook 有关烟霾的帖子，以及传统媒体《海峡时报》关于烟霾的新闻报道，发现 Facebook 这样的社交媒体更能扩大民众的情绪，而 HardwareZone 与海峡时报不会产生这样的情绪扩大的后果。Facebook 等网络社交媒体上个人观点的社会传播力远远超过《海峡时报》等传统媒体。研究结果还显示，民众在网上表达的愤怒可能源于个人对于事件本身的无用感和无力感。有些网络谣言间接表达了民众的愤怒。为此，新加坡十分重视媒体素养，在公众中塑造媒体作

为值得信赖的信息来源的印象和作用，防止在网络谣言的传播、辟谣、治理过程中，削弱社会信任系统，导致人们不相信伪事实的同时，也不相信事实。^[6]

媒体素养委员会（Media Literacy Council）实施了许多具体项目，例如：（1）组织相关学者和实务工作者对核心问题进行研究，并对公众进行宣传；（2）设计线下和线上相关课程，制作网络视频和网络游戏，教育公众辨别什么是假新闻，培养公众的批判性思维和判断事实的能力；（3）为青少年提供项目和资金，鼓励青少年了解网络谣言的特征和后果，提高认识；（4）与高科技公司合作，宣传负责媒体，提高公众对客观公正报道的判断力。另外，媒体素养委员会还与 Facebook 合作，2017年9月在 Facebook 主页上发起一项“如何识别假新闻”的公共服务活动，还向新加坡各个社区发放不同语言的宣传单，以期提高社区民众的识别能力。主流媒体经常会专题报道什么是假新闻，教导读者识别假新闻。

2019年，资讯通信媒体发展局下设专门机构 POFMA 办公室，负责制订、监督和执行相关指引和通知；引导、监督企业遵守行为规范。该办公室已经针对几起2020年新冠肺炎的网络谣言进行了处理。2020年1月27日，新加坡卫生部要求 POFMA 办公室向 Singapore Press Holdings (SPH) 发出更正令。因为有人在网络论坛 HardwareZone.com 上发布一个帖子，谎称有新加坡人感染新冠肺炎死亡。SPH 按照要求向新加坡所有使用网络论坛的终端用户发出更正错误内容的通知。

为了让信息更为公开透明，政府专门创建一个网站“Factually”，用于澄清各类网络谣言和假新闻，公众也可以登录网站搜索关键词，来获得官方认可的真实报道。例如，Factually 网站在2020年1月30日指出，“时报观察”在 Facebook 上发布的有关“新加坡口罩脱销”的报道是虚假的信息，真实的情况是新加坡军方已经打包520万医用口罩，分派给每一位普通市民，库存充足。这些及时公开透明的信息，让新加坡人对于重大公共事件有知情权，理性地进行判断。

三、应对网络谣言的公民网络道德教育

新加坡的网络道德教育，一方面重视宣传共同价值观，另一方面也注重教导具体行为规范，包括许多具体可操作、可复制的教育内容。特别值得一提的是，新加坡的网络道德教育不仅注重宏观的意识形态教育，还有最基础、最重要的内容，就是培养青少年的批判思维，教育部发布的《中小学品格与公民教育》教学大纲指出，品格与公民教育的目标是培养新加坡青少年的健全品格，使其具有面对不确定未来的道德力量、强烈的社会责任感。其中特别强调的是“社会和情绪能力学习”，强调要掌握相关技能来辨别和管理情绪、关怀他人、作出负责任的决定、建立积极人际关系、有效应对挑战。培养“自我觉知力”和“社会觉知力”，前者强调管理自己的情绪、培养自信自尊，后者强调学会准确辨别不同观点和立场、承认和欣赏多元、关怀和尊重他人，这也是批判思维养

成教育。在互联网环境下，如何辨别网络上的各种言论，做出负责任的判断，是网络道德教育的重点。

公众在面对重大公共卫生事件时，会表现出紧张、恐惧、害怕、不信任、恐慌等负面情绪，公众心理恐慌间接地影响经济发展与社会稳定。^[7]新加坡政府认为，让公众知情，培养有识公众（Informed Public），是阻止网络谣言的重要和长久之计。^[8]一个有判断力的民众能够有效地判断信息是否真实，来源是否可靠可信。而这正是第一道防线。两个方式，一是公众教育，二是媒介素养。公众教育最为关键，目的是提高公众对网络谣言的鉴别力，增强公众对网络谣言的免疫力。培养公众对于媒体的认知，了解新闻产生的背景，谁参与报道，如何筛选新闻，可以让公众更好地辨别事实和虚构，同时也培养公众做一个负责任的读者和社交媒体使用者。

在具体实施过程中，国家图书馆委员会、媒体素养委员会、新闻媒体和高科技公司等各方社会力量协同合作，发挥不同优势，实现共同目标。

新加坡国家图书馆委员会从2013年就开始实施“确信”（S.U.R.E.）运动，宣传搜索和筛选信息的重要性。S.U.R.E是指“来源”（SOURCE, S）、“理解”（UNDERSTAND, U）、“调查”（RESEARCH, R）和“评估”（EVALUATE, E），也即希望公众能培养这四方面的判断能力。除了向社会提供免费资源、开展工作坊和学习之旅，国家图书馆还与教育部合作，将S.U.R.E学习内容纳入学校的教学大纲。最新推出的SURE2.0战略，针对学生、职场人员、普通大众三类不同的受众，提供市场支持，通过相关的宣传和培训，希望使新加坡人更具有公民意识，了解并履行更多公民应尽的责任。在具体操作层面，政府成立“打击假新闻”（fight fake news）网站，将“确信”（S.U.R.E）框架作为教育公民学会判决的标准，建议民众在分享新闻前要确信内容的可靠性，要考虑四个判断标准，要学会问以下几个问题：1、内容的来源是哪里？出版商/发布者是否可信？2、文章有价值吗？会引发强烈的情绪吗？3、内容在其他地方发表过吗？照片/视频是什么时候拍的？4、内容是恶意开玩笑吗？内容会误导你的判断吗？2018年新加坡民调机构REACH做了一场民意调查，结果显示77%的受访者认为偶尔会遇到假新闻，主要是在Whatsapp和Facebook上，33%的受访者觉得大部分新加坡人都有能力辨别假新闻，50%的受访者认为自己完全有能力辨别假新闻。

四、应对网络谣言的“参与式”法治教育

在重大公共卫生事件面前，通过创新社会管理机制，坚持法律治理的理念，依靠法治方式应对社会矛盾，有利于维护社会稳定。治理的合法化就是要尽可能地获得群众支持。新加坡的“参与式”法治教育贯穿在立法过程和执法过程中，使新加坡的严格立法能够获得公众的理解和认可，并且内化为公众的自觉。

2018年3月，特选委员会公开听证，与主要问题的建议人进行探讨。特选委员会共收到关于网络虚假信息

170份建议，在“网络虚假信息的危害、提高网络媒介素养、建立网络虚假信息事实核对机制、加强民众辨别网络虚假信息的能力”等方面上达成一些共识，也指出新加坡当下在网络虚假信息治理中的不足和需要注意的问题。（这一部分的观点已经由课题组成员侯志娟撰文《新加坡人民行动党执政理念下网络虚假信息治理及启示》，发表于《文学教育》2019年第6期。本文摘取了其中重要的观点，在此予以说明和感谢。）特别值得一提的是，新加坡国会还将170份建议全部整理公布，说明哪些建议会被采纳，哪些建议不会被采纳，不被采纳或不被公布的名称及原因。这样公开透明的处理方式让所有人的意见得到尊重，而且，这个公众咨询和听证的过程，让全社会的公众参与其中，让不同的意见获得充分表达，最大程度地保证了集思广益，兼听则明。

经过广泛的论证，2019年10月2日，新加坡《防止网络虚假信息与控制法》正式生效。POFMA旨在实现四个目标：1. 避免网络虚假信息的传播，采取措施；2. 禁止对传播虚假信息的网站进行资助、宣传和其他支持；3. 采取措施侦查、控制有组织的虚假信息传播以及其他滥用网络账户和木马的行为；4. 对于有偿收费的信息，如果涉及政治的内容，应确保该信息能获得披露。本法的核心关键词是“对事实的虚假陈述”（false statements of fact），也就是说，本法旨在防止不符事实的虚假陈述的网络传播，但是并不阻碍个人观点的正常表达。不过，法律没有对“事实”（fact）和“观点”（opinion）作出界定，律政部部长称可以援引判例法来解释“事实”和“观点”。例如，对政府的批评，属于观点，不受本法规制。对可能是虚假新闻的报道进行点赞、评论或转发也不属于本法规制的内容。讽刺与谐仿视频也不受本法调整。当然，本法不调整不代表这些行为合法，其他法律会进行调整。如果发现对公共利益造成影响的“与事实不符的虚假陈述”，资讯通信媒体发展局可以向网络接入服务提供商发出终止访问令，要求提供商采取合理措施终止终端用户的访问权限，同时更正或撤下相关虚假陈述。什么是本法所指的“公共利益”？公共利益包括：（1）确保新加坡国家安全；（2）保护公共卫生、公共财政、公共安全及安宁；（3）维护新加坡与其他国家的友好外交关系；（4）避免政府或国会选举结果的负面影响；（5）避免不同族群之间出现敌对或不友好情绪；（6）避免减损公众对国家机关行使职权的信心。这个公共利益标准也是POFMA定罪量刑的标准之一。

这部法律内容覆盖广，处罚严，起到了良好的教育和威慑作用。在2020年新型冠状病毒肺炎这一重大公共卫生事件突发时，由于本法已经在公众咨询过程中被广大新加坡人熟知，法律的教育和威慑功能在此得到体现，并没有发生铺天盖地的网络谣言。总共四起谣言被政府部门一一辟谣。

五、启示

新加坡立足长远，通过共同价值观凝聚社会共识，

开展网络道德与法治教育,制定严格的专门法律,设立专职机构,培育公众的批判精神和辨别能力,建立事实核对机制等多举措并施的治理思路。虽然新加坡国内多次面临重大公共卫生、环境、政治事件,也有网络谣言散布,但是由于及时有效的治理,没有对国家案例和社会稳定造成不良影响,这对多元民族和多元文化国家网络谣言治理有一定启示意义。

(一)加强价值观引导,开展网络安全教育,提高公众鉴别能力

我国也注重社会主义核心价值观的培养,但是在结合网络德育方面,落实到具体操作层面略显薄弱。因此,建议相关部门从宏观层面融合国家安全教育、网络安全教育等方面,提高民众的心理防线,社会的包容度和心理弹性,同时从微观层面加强公民的辨别能力。教育部门应该将网络安全教育纳入中小学《道德与法治》教学大纲,从小培养学生的批判思维,学会如何辨别真假信息。要强调阅读和辩论的重要性,让学生在吸收知识的过程中,学会如何去独立思考判断新闻来源的真实性。这里特别强调的是,要尊重社会公众的知情权,保证信息公开透明,使公众自行判别。这样在重大公共卫生事件突发时,民众已经具备相当的鉴别能力,有利于第一时间阻断网络谣言的传播。

(二)更加重视传统媒体在互联网上的传播功能,提高媒介公信力

如前所述,“风险的社会扩大”理论显示我国媒介公信力在重大公共卫生事件中呈现一种“双峰”现象——要么信任官方媒体,要么什么都不信,我国城市居民对官方渠道的怀疑和信任已经构成一定的对等规模。^[9]传统媒体由于其审稿流程更为严谨,相较于自媒体更能保证信息来源的真实性,应在重大公共卫生事件发生时承担澄清事实的责任。同时,可以运用互联网这一传播载体的优势,在影响重大公共政策议程上扮演着更重要的角色。我国也有诸多传统媒体善用互联网,在引导民众识别网络谣言方面也做出不少尝试,例如南方日报在“南方Plus”App开设“辟谣”专栏,民众拥有了识别谣言的渠道,就减少以讹传讹的可能性。

(三)重视网络媒体的素养教育

在自媒体时代,媒介的范围更加广泛,网民也可以成为自媒体发布人。今后网络谣言工作的治理,要在提升网络媒体和网络平台的媒介素养、公众积极参与等方面努力,为人们塑造值得信赖的信息来源平台和社会氛围,从源头上杜绝网络谣言的产生。但是在网络媒体素养教育方面还需要更系统,可以借鉴新加坡的经验,一是上面提到的公众教育,二是媒介素养,培养公众对于媒体的认知,了解新闻产生的背景,谁参与报道,如何筛选新闻,可以让公众更好地辨别事实和虚构,同时也培养公众做一个负责任的读者和社交媒体使用者。

(四)科学立法,加强社会公众的法治教育

德育强调“自律”,而遵守法律正是由他律进而实现自律的体现。法律以其明确性和可预见性更易被接受和易操作。^[10]在法治社会,加强社会公众的法律素质教育,

使公众了解法律,遵守法律,更易实现社会治理的合法化。可以结合现有的法治宣传,专门针对网络谣言进行普法教育,通过发布典型案例等方式,教育、指导社会公众了解传播网络谣言的法律后果,警示和威慑传播行为发生。

2020年2月,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部印发《关于依法惩治妨害新型冠状病毒感染肺炎疫情防控违法犯罪的意见》,依法严惩造谣传谣犯罪。现行立法能否有效规制网络谣言?是否需要另外通过专门的立法呢?笔者认为,考虑到立法周期的时间因素,短期内可以运用现行刑法进行规制,长期可以借鉴新加坡的做法,制订专门的防止网络虚假信息法,具体规定什么属于网络虚假信息,网络虚假信息的类型,如何处罚网络虚假信息,以及对于处罚的法律救济。这样,可以避免误判,不再出现武汉八位医生言论被认定为网络谣言的情况。而且要将立法论证和公众咨询的过程尽量公开透明,吸纳更多公众参与讨论,这种讨论过程也是一种法治教育,同时提高立法的科学性。

〔本文系暨南大学党内法规研究中心项目《新加坡执政党应对蓄意散播网络假信息的举措及启示》的结题成果。〕

参考文献:

- [1] 李静,王晓燕:新加坡网络内容管理的经验及启示[J]. 东南亚研究,2014(5):27-34.
- [2] Tan, C. 'Our Shared Values' in Singapore: A Confucian perspective[J]. Educational Theory, 2012(4):449-463.
- [3] Garry Rodan. The Internet and Political Control in Singapore[J]. Political Science Quarterly, 1998(1):63-89.
- [4] Ric Neo. The Securitisation of Fake News in Singapore[J]. International Politics, 2020(57): 724-740.
- [5] Mark Chong & Murphy Choy. The Social Amplification of Haze-Related Risks on the Internet[J]. Health Communication, 2018(13):14-21.
- [6] 侯志娟:新加坡人民行动党执政理念下网络虚假信息治理及启示[J]. 文学教育,2019(6):174-178.
- [7] 祝阳,雷莹:网络的社会风险放大效应研究——基于公共卫生事件[J]. 现代情报,2016(8):14-20.
- [8] Charlene Tan & Yew Leong Wong. Moral Education for Young People in Singapore: Philosophy, Policy and Prospects[J]. Journal of Youth Studies, 2010(2):89-102.
- [9] 于丹,张洪忠,杨东菊:我国官方传播渠道在重大公共事件中的公信力研究[J]. 国际新闻界,2010(6):91-98.
- [10] 李静:法律素质教育:拓展高校德育的有效途径[J]. 当代青年研究,2005(8):1-4.

作者简介:李静,法学博士,应用经济学博士后,暨南大学社会科学部副教授,硕士生导师,暨南大学党内法规研究中心研究人员。

责任编辑/陆一霖