

社群媒體與政治廣告： 分析 2020 年臺灣選舉的臉書政治廣告*

林照真**

摘要

2016 年發生俄羅斯藉由購買美國臉書政治廣告，試圖影響美國大選事件。臉書檢討後推出廣告透明化政策，臺灣於 2019 年 11 月首度實施，禁止非臺灣人購買臉書政治廣告。選舉時盛行社群廣告，國內現行的《選舉罷免法》卻未規範社群媒體的廣告行為。本論文指出，臉書政治廣告使用演算法，為政黨與候選人瞄準特定選民。身分不明的出資者在臉書刊登的政治廣告，較可能出現特定的黨派立場。隱藏的個人與行銷公司進行的廣告購買，目前亦無法規範。

關鍵詞：政治廣告、政治行銷公司、演算法、選舉、臉書

* 本研究論文感謝匿名評審提供的寶貴建議。

** 林照真為臺灣大學新聞研究所教授，Email: carolinelin@ntu.edu.tw。

投稿日期：2020/11/15；通過日期：2021/07/30

壹、問題意識

行政院於 2018 年 12 月 13 日修正通過《公職人員選舉罷免法》及《總統副總統選舉罷免法》部分條文修正案。當時的行政院長賴清德曾表示，之所以修正相關法條，是為強化防杜黑金、假訊息及境外勢力介入選舉、罷免活動（行政院新聞傳播處，2018 年 12 月 13 日）。該項修正案規範刊播選舉廣告的適用對象時，除納入既有的傳統媒體如「報紙、雜誌及其他大眾媒體」外，更首次將「數位通訊、網際網路或其他媒體」包括在內，並且增列「報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者，不得接受外國、大陸地區、香港、澳門居民、法人、團體或其他機構委託刊播之競選或罷免廣告，並應留存委託刊播之完整記錄，以及違反者之處罰規定。」等規定。

不過，這項草案遲遲未立法，以致 2020 年 1 月 11 日總統、立委選舉時，既有的選舉相關法規，依然僅能規範傳統媒體。然而，社群媒體已是國內選舉經常使用的競選策略平台，目前有關社群媒體與數位通訊平台上的政治廣告，卻不在《選罷法》規範範圍內。

由於國內尚未制定有關社群媒體政治廣告的相關法律，以致無法了解各社群平台刊登政治廣告的情形。唯一例外的是，國內普遍使用的臉書（Facebook，已改名為 Meta）於 2019 年 11 月 12 日宣布，即日起臺灣的社會議題、選舉或政治相關廣告，均納入臉書廣告刊登政策中。同時，有意在臺灣的臉書平台刊登政治廣告時，都須揭露廣告出資者等相關資訊，所有廣告內容則收錄於《廣告檔案庫報告》供人查閱，¹目的在於提高廣告透明度（吳家豪，2019 年 11 月 12 日）。

國內在 2020 年大選期間，各大社群平台刊登政治廣告的做法並不一致。谷歌（Google）宣佈自 2019 年 11 月 15 日至 2020 年 1 月 17 日，包括影音網站 YouTube 在內的谷歌平台，均暫停接受候選人的競選廣告（吳家豪，2019 年 11 月 22 日）。谷歌並說明該平台不允許使用閱聽眾瀏覽網頁紀錄與政黨歸屬等數據進行廣告（Spencer, 2019, November 20）。谷歌廣告產品管理部門副總經理 Scott Spencer 表示，廣告客戶做出任何虛假陳述，都違反谷歌的方針（中央社，2019 年 11 月 22 日）。另一家社群平台推特（Twitter）也宣布推特將禁止政治廣告（Stewart, 2019, November 15）。

傳統媒體中常見政治廣告，絕非新鮮事物；21 世紀社群媒體為政治廣告提供新的舞台，也使政治廣告出現新的面貌。在 2019 年總統、立委選舉期間，國人常用的社群與搜尋平台中，除谷歌、YouTube 外，臉書、LINE、雅虎（Yahoo）等社群平台仍然提供政治廣告投放服務，卻因為國內缺乏相關法律規範，以致無法得知各社群平台刊登政治廣告的相關情形。目前僅見臉書自訂政治廣告透明化政策，並公開臉書《廣告檔案庫報告》。之所以如此，是因為 2016 年美國總統大選期間，臉書政治廣告曾引發境外勢力介入美國選舉的爭議。臉書在輿論壓力下，於是制定透明化的廣告規範。

臉書為立案於美國加州的科技公司，主要營收來自廣告。2020 年第二季營收達到 186.9 億美元，較去年同期成長 11%，淨利與同期相比更大幅成長 98%，為 52 億美元（Ho，2020 年 7 月 31 日）。臉書在兩千三百萬臺灣人口中，每月擁有 1,900 萬個活躍臉書帳號，市場佔有率居臺灣社群媒體與通訊軟體之冠（陳憶寧、溫嘉禾，2020，頁 33）。至於國內選舉期間的臉書政治廣告收益，依本論文統計，臉書於 2019 年 11 月起，在臺灣實施透明化政治廣告政策起計算，至 2019 年 12 月 31 日時，臉書《廣告檔案庫報告》公布廣告總數為 14,819 則，總刊登金額為 15,839,652 元（新臺幣，以下貨幣單位皆同）。而在 2020 年選舉投票前一天（2020 年 1 月 10 日），臉書廣告總數為 18,228 則，總刊登金額已達 25,313,575 元。在十天的時間裡，臉書政治廣告費增加一千萬。投票當天（2020 年 1 月 11 日）的政治廣告總金額為 29,755,400 元。等於一天內，臉書的政治廣告金額就增加四百五十萬元（4,441,825）。選舉投票完成的第二天（2020 年 1 月 12 日），臉書政治廣告總金額超過三千萬，為 32,416,080 元。

臉書在美國、臺灣與其他國家提供政治廣告服務已有多多年，2016 年發生俄國購買政治廣告，試圖介入美國大選，使得臉書的政治廣告政策引發爭議。2017 年 4 月，《時代雜誌》（Times）報導，美國情治單位發現俄羅斯 2016 年對美國的宣傳活動，就是利用臉書廣告，並選擇易感的使用者為宣傳目標。臉書隨後展開內部調查，發現一個離散型網絡（discrete network），內部約有二十至三十名使用者。這些使用者都來自名為「網路研究機構（Internet Research Agency, 以下簡稱 IRA）」的組織，地點就在俄國聖彼得堡（Saint Petersburg）。IRA 組織的目標正是摧毀自由國家與網路民主，好讓俄羅斯受益

(Levy, 2020, p. 373)。當時臉書繼續搜尋，發現 IRA 共投下十萬美元，製作三千則廣告，大部分是以盧布交易，這些廣告用來聯結 IRA 支持的 120 個粉絲專頁，合計有八萬則貼文，並已觸達 1 億 2 千 9 百萬的臉書使用者（同上引，p. 373）。

2017 年 9 月間，臉書在美國曾移除 500 個不真實 (inauthentic) 帳號，這些帳號從 2015 年 6 月到 2017 年 5 月，購買數以千計的臉書政治廣告，藉以放大社會與政治議題 (O'Reilly, 2017, September 7)。臉書後來發現這些來自俄羅斯的帳號，投放臉書政治廣告時間長達兩年，期間還包含美國 2016 年總統大選，並在網路上分享「支持克里姆林宮 (pro-Kremlin)」的觀點 (Seetharaman & McMillan, 2017, September 8)。學者分析貼文後發現，貼文以能夠引發恐懼與憤怒的內容為主 (Vargo & Hopp, 2020)。

除了美國發生俄羅斯藉臉書政治廣告傳播宣傳言論外，英國記者 Carole Cadwalladr (2019, April 16) 在 2018 年調查發現，2016 年英國脫歐公投與川普選舉件事關係密切，同樣是由劍橋分析公司 (Cambridge Analytica) 非法取得 8,700 萬人的臉書資料，再進行恐懼、仇恨操作。後來在英國國會壓力下，臉書終於交出資料。人們這才知道，在公投前幾天，遊說脫歐的機構投下 75 萬英鎊非法資金，在臉書的政治廣告上大量散佈假資訊，卻無人知道這些政治廣告購買者的國籍 (同上引)。

由於臉書的廣告運作已逾越選舉規範，美國國會和其他團體開始要求臉書必須和傳統電視和廣播一樣，揭露政治廣告的相關訊息。民主黨也督促聯邦選舉委員會 (Federal Election Commission) 要求制定「禁止外國人購買政治廣告」的規定。另外，由於社群媒體 (臉書) 有助於候選人獲得小額捐贈，捐款人又可代為投放選舉廣告。美國聯邦法律規定，低於 200 美元免申報 (Seetharaman & Tau, 2017, September 21)。換言之，更高金額時則須申報。

臉書在各方壓力下，2017 年在美國推出臉書政治廣告透明化政策，臺灣則是自 2019 年 11 月施行。臉書廣告透明化政策要求「廣告主必須為自己製作的廣告負責。向用戶顯示廣告的廣告主，以及該廣告主正在刊登的其他廣告，應該要是能輕鬆找到的公開資訊」。同時，廣告禁止仇恨言論、霸凌、恐嚇及其他可能傷害他人的行為 (Facebook 廣告刊登原則，無日期)。

在臉書推動政治廣告透明化政策後，爭議並未完全消除，問題在於廣告內容的真實性。2019年9月時，臉書曾拒絕下架川普競選連任的廣告，該則廣告誤報民主黨2020年總統參選人拜登（Joe Biden）父子在烏克蘭的商業活動。當時雖然包括YouTube、推特等平台也拒絕下架這則廣告，卻以臉書最受批評（Stewart, 2019, October 30）。民主黨於是決定挑戰臉書這項政策，即使手上沒有任何證據，卻故意在臉書刊登一則政治廣告，指控臉書執行長祖克伯（Mark Zuckerberg）這項政策，就是為支持川普而來（同上引），意指臉書允許政治人物在其平台上說謊。

臉書後來曾下架一則指稱共和黨參議員葛瑞姆（Lindsey Graham）支持綠色方案（Green New Deal）的政治廣告，臉書的說法是此訊息來自政治團體，而非政治人物。下架該則廣告讓臉書面臨是否應負責檢查政治廣告內容是否有誤一事（Stewart, 2019, October 30）。

臉書政治廣告深入選舉脈絡，和選舉關係密切。2020年美國總統大選時，臉書宣布11月3日美國總統大選投票前一周，禁止投放新的政治廣告，並移除聲稱投票會染疫、試圖阻撓人們投票等錯誤訊息（陳怡均，2020年9月5日）。美國總統大選投票結束後，臉書又宣布暫時封鎖政治或社會議題廣告，以減低發生混淆或濫用等情形（中央社，2020年10月15日）。

由於臉書廣告投放可依演算法，精準找到行銷對象，一直是政治人物或有心人士投遞訊息的主要作法。目前國內不但缺乏相關法律規範新興的社群政治廣告，也尚未對臉書現行的政治廣告進行討論與評估；平台政治廣告的購買者與購買金額，似乎只被當成一般的廣告行為，罕見關注。

臉書政治廣告在美國已引起極多討論與批評聲浪，臉書也因此採取若干對應措施；國內於2019年11月起啟用臉書廣告透明化政策後，目前實應深入檢討。本論文以2020年臺灣總統、立委選舉期間，臉書在國內首次採取臉書政治廣告透明化政策為研究起點，試圖分析臉書政治廣告出資對象、投注金額與相關廣告內容進行研究討論，期盼能為國內的政治廣告相關政策擬定，提供更全面的參考與建議。

本論文的三個研究主題為：

問題一：選舉期間，國內臉書政治廣告的主要購買者與出資金額為何？

問題二：臉書如何幫助政治廣告購買者找到特定選民？

問題三：國內現行的臉書政治廣告，出現哪些問題？

貳、文獻梳理

一、政治廣告與社群媒體

政治廣告並非新興課題，意指「有一定來源控制訊息內容，並使用大眾通路來提高政治候選人、政黨或政治議題或理念的訊息」，就是政治廣告（Kaid, 2004）。傳統的選舉研究大多集中在數位時代來臨前，特別是電視的政治廣告研究。在數位時代社群媒體興起後，傳統政治廣告研究已難以適用。包括：（1）政治行動者對於使用數位工具、社群媒體以接觸民眾的技巧更加純熟，也會依賴社群媒體公司的協助；（2）數位平台結構不斷改進，政治人物接觸特定型態選民更加方便；（3）資料分析技術更為進步，很多選戰已能使用行為模型與演算法，透過數位媒體來設計與傳播訊息給特定選民（Franz, Fowler, Ridout, & Wang, 2020, p. 177）。社群媒體的行銷時間緊湊，又可經營內容，在行銷資訊、廣告、品牌強化與產品服務上，都已證明確是個方便且有效的媒體（Milović, 2018）。

這麼一來，社群媒體的政治廣告已不再像傳統的政治廣告般，被認為是鈍拙的工具；相反地，社群媒體的政治廣告是小規模選舉中有力的武器。加上平台大數據的整合與使用，可以在小範圍選舉中為個人量身（personalised），提供特定的目標群，這是傳統政治廣告無法做到的事（Hughes, 2018, p. 30）。

不但地方型的選舉如此，總統大選等大型選舉同樣出現將社群媒體整合在選戰中，社群媒體更被當成是與支持者對話的有效工具。以2012年美國總統選舉為例，選舉陣營便經常使用臉書來組織心態相似的選民，傳遞官方訊息的目的更多於和選民討論政策（Shafi & Vultee, 2016）。

2012年美國總統選舉更發生負面政治廣告現象，引來高達74%的憤怒情緒。這是因為選戰激烈時，可以透過負面廣告達到宣傳（publicity），引發媒體關注（Hughes, 2018, pp. 36-37）。不過，選舉結果似乎說明負面廣告未必管用。在澳洲2013年的聯邦選舉中，敗選的澳洲勞工黨使用75%的負面廣告；獲勝的自由政黨卻用70%的

正面廣告，看似說明負面廣告的氣數已盡（Hughes, 2018, p. 37）。另有研究指出，失利的（underdog）候選人更喜歡使用攻擊性的負面廣告，會使用臉書進行更多個人攻擊（Auter & Fine, 2016, p. 1001）。社群媒體允許政治人物可以直接掌控自己的訊息，以觸及潛在的選民，不再需要透過媒體的守門功能。另外，社群媒體不像傳統選戰如此花錢，社群媒體的費用是便宜的（同上引，p. 1000）。就算電視廣告已提供候選人攻擊的機會，最近幾年興起的社群媒體，更成為負面選戰著力的機會。

當外界在討論 2016 年美國大選的臉書政治廣告時，宣傳（propaganda）正是問題的核心。目前尚無法明確得知，俄國帳號採購政治廣告的影響有多；卻明白很多人接收收這些政治廣告時，並不知道廣告中的資訊是假的（fake），甚至宣傳也隱藏其中（Cooke, 2018, p. 4）。宣傳包含多重定義（Jenks, 2006）。Jowett & O'Donnell（2012）定義宣傳為：「宣傳者試圖形塑概念、操控認知的系統性嘗試」。此外，專業化的宣導包括以下幾個因素：（1）有一個想企劃宣傳的行動者；（2）目標是人們的態度與行為；（3）透過心理因素形成系統性的操控（Benkler, Faris, & Reberts, 2018, p. 26）。這時，宣傳、假新聞與欺騙都可以表現於政治衝突中（Bazan & Bookwitty, 2017, p. 92）。Cunningham（2002）認為宣傳會以知識的姿態出現。同時，宣傳會營造一套信仰系統，並且系統性漠視真理、程序準則，摧毀有關證據認知的理性，以建立另一套信念（Ellul, 2006）。

20 世紀政府和企業常用宣傳手法，大眾媒體——特別是電視——都是資訊控制的工具。到了 21 世紀，很明顯看到使用社群媒體進行言論操控的宣傳現象。美國 Herman & Chomsky（2002）兩名學者合著的《製造共識：媒體政治經濟學》（Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media）一書，曾經大力批評主流媒體設定議題，以傳遞政府宣傳。該書指出新聞媒體受到政治高層宣傳影響和控制，成為傳播政治經濟學的經典論著。這本書第一次出版是 1988 年。三十餘年後，情形已與兩位批判大師所言全然不同，製造共識的主流媒體已由社群媒體取代。

同時，大量的臉書數據可以引來政治廣告買主的興趣，臉書賣出這些數據，便可以賺到廣告主的金錢（Pariser, 2011, p. 40），也就是

注意力經濟與市場 (Hendricks & Vestergaard, 2019)。如果用在政治場域，則可透過臉書演算法掌握民眾的個人特質，成為目標選民 (target voters) 的資料 (Sumpter, 2018, p. 14)。臉書由於擁有細微的受眾資料，因此深受政黨、政治人物、政治行銷公關公司等政治性質的廣告主歡迎。

如今，21 世紀的政治人物已不再依靠記者接觸群眾，他們利用社群網站就可以直接和群眾對話。最近幾年的社群媒體、特別是臉書，更成了民眾最主要的新聞來源 (Tanz, 2017, February 14)。在臉書推出政治廣告時，有不少討論是關於社群平台的演算法，以及他們如何決定提高貼文被看見的方法。演算法的發展都增加很多不確定性。從美國總統川普使用政治顧問劍橋分析去找自己的選民，到統計學家預料英國脫歐公投失敗等事，都可以從演算法來討論 (Sumpter, 2018, p. 25)。臉書等公司也被批評擁有很多和選舉有關的重要資料，卻不和美國大眾分享 (Seetharaman & McMillan, 2017, September 8)。

二、臉書演算法與廣告受眾

在網路時代，閱聽眾已從被動角色轉換成主動的使用者。然而，閱聽眾 (audience) 在數位時代的不同階段，則具有不同意義。一開始出現在臉書等社群媒體上的閱聽眾，多是被動消費新聞，對於內容專業性較無要求。後來閱聽眾成為「共同創作者 (co-creators)」，傳播新聞的重要性日增；接著閱聽眾更被解釋為是「新聞的使用者 (news users)」或是「積極的接收者 (active recipient)」，可見閱聽眾在數位環境的參與日漸擴大，並已能發行內容 (Larsson, 2019, p. 722)。然而，不管角色如何演變，只要閱聽眾在網路或手機上活動，谷歌、臉書等科技公司很輕易就能掌握閱聽眾的個人資料。科技平台提供搜尋引擎、地圖、部落格、影音串流節目等，因為可與閱聽眾互動，就可以獲得有關閱聽眾的資料與數據 (Simpson, 2016, p. 155)。

演算法具有比軟體 (software) 更廣的意涵，即是在特定算法的製碼過程中，為了特定需求，將手上的資料轉化為特定的數據 (Gillespie, 2014, p. 167)。谷歌和臉書追蹤人們的活動、喜好與表述，以形成自己的資料庫；並使用演算法收集相關因素，以作為特殊的運用 (同上引, p. 168)。谷歌跟臉書的大量數據有兩個用途：

(1) 對閱聽眾(使用者)來說,這些資料是提供個人化相關新聞的重要參考;(2)對廣告主來說,數據是發現可能買主的關鍵。谷歌跟臉書這類公司就使用這些數據,賺到廣告主的錢(Pariser, 2011, p. 40)。谷歌和臉書都是藉著目標行銷(target marketing)的機會,去證明網路平台具有廣告主需要的商業潛能。這時的資料指的就是把網路上的個人特徵(personal characteristics)轉變成消費者資訊(consumer information)。換言之,公司販售的資料可以是常態取樣而來,也可能是透過困難的預測取得。不同的資料,自然會有不同的售價標準(Simpson, 2016, p. 157)。

學者 Adam Arvidsson (2016) 於是從財務觀點來定位臉書。他指出,臉書創造衍生物的社會邏輯(social logic of the derivative),直接和資本經濟有關,指的就是演算法;臉書演算法來自財經資訊的應用,臉書的工具就是把人們日常的社會關係進行財務評價,和傳統需要生產商品的邏輯正好相反。因此,臉書選擇的標準自然和傳統編輯不同(DeVito, 2016)。同時,數位網路允許潛在的廣告主可以直接接觸到閱聽人,以致網路廣告集中在谷歌、臉書等少數科技巨人身上(Brake, 2017, pp. 25-26)。

包括谷歌、臉書、蘋果還有微軟,都在進行一項競爭,就是盡可能去了解使用者。使用者可以得到免費的服務,代價就是提供個人的所有資訊(Pariser, 2011, p. 6)。平台科技公司的核心就是透過資料蒐集與模組系統,去掌握群眾的資料(data)。科技公司掌握這些資料後,就明白如何觸達群眾(Albright, 2017, p. 88)。臉書最大收入來自廣告版面,臉書賣的是潛在的注意力,是看小眾(Micro-publics),未必是個人(individuals, Arvidsson, 2016, p. 10)。英國知名的資訊產業研究者與先驅 Manny Cohen (2017, p. 84) 便指出,這些組織賺取數十億的錢,是目前最有價值的公司,他們賺的錢都是因為資料數據而來。

因此,我們必須探究,是什麼機制使某些隱藏的資訊,可以被帶到使用者眼前(Schou & Farkas, 2016)?又由於社會關係的組成是靠演算法和大數據,使臉書成為財政的衍生物(Arvidsson, 2016, p. 4)。有關個人網絡化資料如何搜集的方法和售價有連帶關係,這個部分多由科技平台使用各種演算法操作,外界對於演算法則是一無所知(Brake, 2017)。因為外界無法得知演算法的內容,學者稱此為黑

盒子 (Black Box, Pasquale, 2015)。演算法本身就是個黑盒子，它的內容是公司的機密。然而，如果人們一直在黑暗中被評價，就無法結束這個系統。問題更在於，演算法並無法提出可以如此評價人們的正當性 (O'Neil, 2016, p. 8)。

臉書、谷歌、推特、蘋果等公司都有類似宣稱，即是說明他們與大眾有關的演算法 (public relevance algorithms) 是中立的，這個說法卻受到學界質疑 (Brake, 2017, p. 29)。這些公司的演算法曾出現若干問題。例如：谷歌的搜尋引擎自動提供 (autocomplete) 種族主義；推特的機器人在平台散播假新聞；右派人士在演算法自動形成同溫層 (filter-bubbles)。到處都在使用演算法，看似想幫助人們更快認識這個世界，卻造成新的問題。

目前學界已開始研究演算法衍生的問題，Saftiya Umoja Noble (2018, p. 3) 研究發現，谷歌和臉書的演算法有可能影響 2016 年的選舉，原因就在於演算法。早期政治宣傳很難找到目標；現在的網路垃圾郵件 (web spam) 以及搜尋引擎最佳化 (search engine optimization, SEO) 等技術，都可以提升訊息的能見度 (Mustafaraj & Metaxas, 2017)。搜尋引擎最佳化的三大支柱即為內容、結構和連結，其中連結的基礎就是演算法，連結可以幫助搜尋引擎確定什麼網站是有價值的 (Spencer, 2009)。谷歌一開始的網頁名次排行 (PageRank) 是最有名的演算法，使用者因此發現谷歌的順序可以操作。自 2009 年 12 月以後，演算法已經沒有特定的標準 (Pariser, 2011, p. 2)。也就是說，演算法一直處於隨時可能改變的變動狀態 (Gillespie, 2014, p. 178)。

臉書亦為具備演算能力的科技公司，臉書並未透露邊際排名 (EdgeRank) 的運算方法；也未說明臉書如何對用戶的動態消息進行分類；如何讓鏈接、圖片和好友訊息變得井然有序；如何讓用戶如此依賴。在 2012 年，臉書推出一項服務，用戶可以通過付費來推廣他們的貼文。若干未付費的用戶發現他們的貼文突然被視而不見時，質疑聲和批評聲隨之湧來，他們認為臉書的這個行為是在強迫用戶付費 (Pasquale, 2015 / 趙亞男譯, 2015, 頁 102)。

演算法與政治選民關係密切。不同的選民在臉書的演算法下，可以清楚分類，再賣給政治買主。由於臉書已成為選戰的重要平台，臉書的演算法與大數據分析等方法，更已在政治選舉中充分應用。2016

年 1 月，臉書為發行機構引進新的群眾最佳化工具（Audience Optimization Tool），讓發行機構貼出的內容，可以打入目標讀者群；發行機構也可以根據興趣、人口統計特性與地理區域來過濾讀者。2016 年 2 月，臉書又在演算法中加入預測的能力。演算法可以檢視用戶過去的活動，看看他們想要從哪些來源看到貼文，以便過濾讀者。演算法一次又一次地改變，對政治立場極端化的選民造成影響，不同的群體又自行組成向心力極高的意識型態陣營（Abramson, 2019／吳書榆譯，2021，頁 371-372）。

臉書政治廣告另為人批評的是，臉書政治廣告只出現在個人臉書的動態牆（News Feed）上，很快就消失無蹤，想要追查也找不到證據。其他多數人並未接到這些廣告，因為廣告目標即為出資者判定容易受影響的部分人（Cadwalladr, 2019, April 16）。由此可知，不能以傳統政治廣告的認知，來理解臉書政治廣告。臉書政治廣告的性質非常不同，臉書提供廣告投放產品「隱藏貼文」（Dark Post）的功能。意即，臉書廣告只會投放到可能對該訊息感興趣的用戶動態牆上，其他非屬目標群眾的用戶便不會看到貼文內容。換言之，人們在毫不知情的情況下，已被劃歸於不同區塊（Abramson, 2019／吳書榆譯，2021，頁 392-393）。由於人們看到的資訊並不相同，就可能出現資訊混淆與意見分化，並且失去討論與對話的機會。

瑞典籍應用數學家 David Sumpter（2018）就指出，演算法的危險性正在增加中。以數學為基礎的演算法提供謠言的合法性，要解決這個問題，則需要另外一個演算法。

參、研究方法

為了進一步了解臉書第一次在國內推行的政治廣告透明化政策，本論文採取：（1）檔案文件分析法；（2）深度訪談法兩個質性研究方法進行研究。檔案文件分析法（document analysis）是觀察、評價檔案文件的系統性分析過程。檔案文件包括文字和圖案，印刷和電腦文件都包含在內。檔案文件分析法通常用在結合其他的質化方法上，是因為質化的研究者想要得到多重的證據，因此透過不同方法整合不同的資料（Bowen, 2009）。在政策研究中，資料可以歸為「人」和「檔案文件」兩類，檔案文件同時也可作為研究設計的參考。如果

能在訪談前先完成，便可以作為深度訪談的基礎。檔案文件和訪談兩個研究方法可混合運用，如果只運用單一方法，都會影響認識資料的深度（Owen, 2014, p. 8）。

本論文採取 Owen（2014）的觀點，混合運用檔案文件法與深度訪談兩個質化的研究方法，並在訪談前先進行臉書廣告檔案庫的檔案文件分析，再進行回應式（responsive）的深度訪談。由於臉書自 2019 年 11 月 12 日起，在臺灣採取透明化的政治廣告政策，本論文為了解政治廣告與選舉的關係，因此以總統立委選舉投票日為研究終點，研究期間於是界定為 2019 年 11 月 12 日至 2020 年 1 月 10 日止。

本論文首先採取檔案文件分析法，並以研究期間臉書公開的《廣告檔案庫報告》中的「社會議題、選舉或政治」等相關廣告為觀察對象。只要點入臉書《廣告檔案庫報告》網址，可以依個人需要查詢特定廣告商在過去 7 天、過去 30 天、過去 90 天和所有日期的廣告刊登情形。查詢時可以在廣告檔案庫看到所有政治廣告的內容、廣告設定接收者的地理區域、性別、年齡等資料。

本論文整理廣告檔案資料時發現，臉書政治廣告刊登金額高低差異頗大，小額刊登的臉書政治廣告數量極多。為求統計方便，本論文以投放廣告金額達 5 萬以上粉絲專頁為研究對象，這樣的粉專總數達 140 個。在超過五萬元投放金額的 140 個粉專中，總計投放 13,091 則的臉書政治廣告，臉書政治廣告收入總金額為 25,190,980 元。對比本論文記錄，2020 年 1 月 10 日臉書廣告總金額達 25,313,575 元極為相近。

在廣告投入金額超過五萬的 140 個廣告粉專中，有些粉專並未列入研究對象。〈國際特赦組織臺灣分會 Amnesty International Taiwan〉、〈Greenpeace 綠色和平（臺灣網站）〉、〈TechOrange 科技報橘〉、〈李佩甄〉等 4 個廣告粉專內容無關選舉；〈PepBond 盼得傍〉（以政治議題包裝其品牌，推出 1-3 號洗髮精商品「總統味的洗髮精」）、〈發票特務 Invoiceman〉（預測總統得票數）、〈張家兄弟滑起來〉（推銷 PepBond 盼得傍洗髮精）、〈lynn dyn 琳蒂保養〉等 4 個廣告粉專疑似商品廣告，亦不列入研究範圍中。因此，本論文以 132 個與政治有關的廣告粉專為本論文研究的對象。

本論文在進行檔案文件分析時，研究重心在於網路平台上的「線上」資訊；在廣告投放分析完成後，本論文接著展開「線下」研究，

以曾經參與購買政治廣告的廣告主、政黨、媒體代理商等為訪談對象，進行深度訪談。訪談名單如下（表 1）：

表 1：論文受訪者名單

受訪者名稱	身分	受訪時間
受訪者 A	廣告主	2020 年 9 月 14 日
受訪者 B	廣告主	2020 年 9 月 23 日
受訪者 C	政黨公關人員	2020 年 9 月 28 日
受訪者 D	政黨公關人員	2020 年 9 月 30 日
受訪者 E	媒體代理商	2020 年 9 月 30 日
受訪者 F	熟悉臉書政策人員	2020 年 10 月 13 日

肆、研究發現

一、檔案文件分析法

為回答本論文的第一個研究問題：選舉期間，國內購買臉書政治廣告的主要出資者與金額。本論文首先針對研究期間的出資對象進行整理，得知在 2019 年 11 月 12 日至 2020 年 1 月 10 日研究期間，〈BuzzOrange 報橘〉為選舉期間購買最多的臉書粉專，投放廣告金額為 1,903,628 元，產生的廣告數量共有 590 則，位居第一。出資金額第二高則是〈民主進步黨〉粉專（1,283,444 元），廣告則數有 26 則。排名第三的是候選人〈林昶佐 Freddy Lim〉粉專，為 695,478 元，廣告則數有 27 則。總計國內第一次的臉書政治廣告，購買金額前十大的臉書粉專如表 2 所示。

表 2：臉書政治廣告金額前十名粉專（依高低排序）

粉專名稱	免責聲明 (出資對象)	出資金額 單位：元(新臺幣)	廣告 則數
BuzzOrange 報橘	BuzzOrange 報橘	1,903,628	590
民主進步黨	民主進步黨	1,283,444	26
林昶佐 Freddy Lim	林昶佐 Freddy Lim	695,478	27
怎麼辦！	Juhsing Tsang	670,467	146
劉宥彤	執行長 劉宥彤	636,141	36
許淑華 Hsu Shu-Hua	許淑華	585,790	55
周江杰 一支旗一直騎	宗欣 吳	585,134	221
鄭宏輝	鄭宏輝	539,115	87
品觀點	品觀點	511,709	316

資料來源：本研究統整自《Facebook 廣告檔案庫報告》。¹

在前十名的臉書粉專排名中，政黨、參選人相關粉專共有七個，另有三個臉書粉專名稱與政治無關，卻有極高的政治廣告投放金額。排名位居第一的〈BuzzOrange 報橘〉，臉書政治廣告投放金額幾近兩百萬（1,903,628）元。〈BuzzOrange 報橘〉粉專在臉書首頁說明〈BuzzOrange 報橘〉為「具動員能量的政治公共社群」，可進行業務合作。排名第四的〈怎麼辦！〉粉專目前網路已無法搜尋，該粉專刊登政治廣告時，主要支持勞動黨。排名第十的〈品觀點〉則在臉書首頁，稱〈品觀點〉為「建構全方位新媒體媒合平臺」。〈BuzzOrange 報橘〉和〈品觀點〉的角色明顯非候選人或政黨，更像是與政治有關的內容平台。

本論文進一步根據臉書政治廣告的粉專名稱進行分類，本論文將廣告粉專分成：（1）「候選人」；（2）「政黨」；（3）「第三方」；（4）「正式機構」；（5）新聞媒體等類目。分類的標準即：在 132 個粉專中，若粉專名稱包含選舉候選人姓名，如〈黃馨慧〉、〈高鈺婷 新竹市立委參選人〉、〈羅致政粉絲團〉、〈徐慶煌——一心為民 在地專業〉等有候選人名字的粉專，則歸類為「候選人」。另外，粉專名稱為〈民進黨〉、〈一邊一國行動黨〉、〈時代力量 New Power Party〉、〈親民黨 People First Party〉等內容政黨名稱者，則歸類為「政黨」粉專。

在首次的臉書政治廣告粉專中，還看到一些新聞媒體，如

〈NOWnews 今日新聞〉、〈Yahoo!奇摩新聞〉、〈udn.com 聯合新聞網〉、〈鏡週刊〉等新聞媒體粉專。在這些較容易辨識身分的粉專之外，還有〈經濟部〉、〈中央舉選委員會〉等列為「正式機構」粉專。另外則有粉專無法從名稱確定身分，抑或粉專人名非為人名單參選，均列為「第三方」。基於上述，統計分析如下（表3）：

表3：政治廣告粉專類型分析（依金額高低排序）

身分	刊登政治廣告粉專數	金額 單位：元（新臺幣）	金額佔比
候選人	69	10,382,079	43.8%
第三方	51	1,027,1227	43.4%
政黨	6	2,344,355	10%
新聞媒體	4	363,669	1.6%
正式機構	2	292,230	1.2%
總數	132	23,653,560	100%

資料來源：本研究統整自《Facebook 廣告檔案庫報告》。¹

由表3可以看出，本論文研究期間共有69個候選人的政治粉專。這些候選人在自己的選區，投放為自己量身打造的政治廣告，合計在132個廣告粉專中，投放金額超過五萬元以上的共有69個粉專，均是由參選人具名出資購買，佔比為52%，比例超過半數；投放金額佔總金額的43.8%。

本論文亦發現，若干政治廣告雖然廣告粉專明顯為候選人，出資者名稱卻非候選人。當中可能包括候選人親人、競選處人員或來自選民贊助等，卻無法從《Facebook 廣告檔案庫報告》判別。另也有廣告粉專的名稱無法判定廣告投放者與選舉的關係，上述有關情形皆歸類為「第三方」。總計「第三方」的政治廣告粉專共有51個，佔39%，數量位居第二位；若以投放金額進行比較，則與候選人投放廣告的金額相近，約43.4%，只比候選人粉專少了110,852元。此外，以「政黨」為名的粉專則有6個，佔比約為10%。新聞媒體粉專有4個，佔比為1.5%。「正式機構」的粉專為2個單位，佔比為1.2%。

進一步了解「第三方」出資對象購買政治廣告的情形，本論文整理後，在候選人、政黨的臉書廣告粉專中，進一步將出資逾十萬元以上的名單列出（表4）：

表 4：臉書政治廣告第三方出資金額排序

粉專名稱	免責聲明 (出資對象)	出資金額 單位：元(新臺幣)	廣告 則數
周江杰 一支旗一直騎	宗欣 吳	585,134	221
高鈺婷 新竹市立委參選人	Jing Lin	403,241	110
臺灣基進	共洪	395,951	67
三重埔ㄟ女兒 李旻蔚	Chia-chien Yu	249,162	268
呂國華－與宜蘭同在	憲權 吳	240,967	41
蔡其昌	克斯蔡	170,795	80
陳根德	程朗李	166,050	38
魯明哲	志楷魯	133,009	45
蔡育輝	佳欣 蔡	126,058	27
張宏陸	樟航 鄭	108,172	22

資料來源：本研究統整自《Facebook 廣告檔案庫報告》。¹

此外，也有一些粉專名稱無候選人、政黨特徵，卻在選舉期間，投放一定金額的臉書政治廣告。本論文同樣進一步列出排名前十的非候選人、政黨粉專出資名單，如表 5 所示。

表 5：非候選人與政黨贊助臉書廣告金額排序

粉專名稱	免責聲明 (出資對象)	出資金額 單位：元(新臺幣)	廣告 則數
BuzzOrange 報橘	BuzzOrange 報橘	1,903,628	590
怎麼辦！	Juhsing Tsang	670,467	146
品觀點	品觀點	511,709	316
地方政誌	Sway Strategy	369,782	1131
呼叫政府	Sway Strategy	352,320	1293
486 先生	延昶 陳	328,285	16
政治大廚房	Sway Strategy	270,491	1717
劉家昌	劉家昌	205,718	11
唐風	新凱 林	153,532	9
性別平等教育大平台	尚文蔡	148,953	18

資料來源：本研究統整自《Facebook 廣告檔案庫報告》。¹

在表 5 出現的粉專名單中，〈486 先生〉粉專首頁強調的是團購服務，在表 5 卻排名第六；由 Sway Strategy 出資的三個粉專中，〈地方政誌〉自 2019 年 12 月 6 日後未再更新；〈政治大廚房〉自 2019 年 12 月 27 日後未更新；〈呼叫政府〉則仍在運作中，並在粉專首頁說明是「政治和各類社會議題的意見交流平台」。另外，〈劉家昌〉為個人粉專；〈性別平等教育大平台〉定位自己為非營利組織；〈唐風〉則註明為「媒體／新聞機構」；排名第 11 的〈報臺 Taiwan Post〉也明言自己是「新聞媒體網站」，兩者至 2021 年都有新的貼文。排名第 12 的〈臉書政黑板〉則說明「板上以批判政治為主」，自 2020 年 1 月 25 日後未再有新的貼文。

可以看出，購買政治廣告的出資者有的為可清楚辨識的個人；有的難以辨識，或是因英文名字而無法確認。有的為公司型態；有的似乎是非營利組織。根據《政治獻金法》規定，相關團體、個人如果捐贈候選人，都有一定的金額限制，並且必須依法申報。目前無法確定，這些團體或個人是否依規定申報。再者，這些非選舉當事人出資刊登政治廣告，廣告經費是否來自特定候選人或政黨？如果是的話，該候選人是否已依法申報？這些疑問，目前並無法得到答案。

還有一個問題是，某些平台會採取「新聞製作」的方式，專訪或揭露特定候選人的訊息。使用者在個人臉書動態牆看到這個廣告時，會不會認為是「客觀報導」的新聞作品？如果這類採取新聞報導形式的廣告經費，就是來自獲得報導的候選人，會不會形成新聞與廣告混淆的倫理問題？同時，這些採取新聞報導形式的公司，其實不是正統的新聞媒體，如此又衍生新聞可能遭誤用的問題。

另外一個令人不解的現象是，有些新聞媒體也會藉著臉書政治廣告，推播自家新聞，也可能讓人分不清是新聞還是廣告。如《聯合新聞網》以 udn.com 為出資對象，刊登自家新聞，卻會出現「贊助」二字，使得新聞與廣告界線不清。網路媒體《鏡週刊》也於選前刊登自家與選舉有關的報導：包括韓國瑜投資 LED 失敗，變賣股票給新莊王小姐買房、張家違法農舍等。當這類新聞出現「贊助」字眼時，對新聞的公信力自會造成損傷。

新聞媒體在臉書廣告版面刊登自家新聞，確實會造成新聞與廣告混淆的困擾。美國新聞界早已注意到這個問題，並且進一步和臉書公司交涉。美國「新聞媒體聯盟（News Media Alliance）」會員包括

《紐約時報》、《華盛頓郵報》、《華爾街日報》和一些小型報紙。他們寫信給臉書公司，認為臉書的政治廣告議題過廣，會影響新聞在臉書上的推播。同時，臉書的廣告也導致新聞報導和政治訊息混為一談。諸如有關貧窮、移民與恐怖主義，都成為廣告的內容，這會影響新聞發行單位對相關議題的討論。這封信並且擔心，臉書的廣告政策會模糊新聞和宣傳的界線，因為政治廣告誤用新聞的特徵，可能影響新聞第四權的角色（Mullin, 2018, May 19）。臉書對此也已回應，同意富有公信力的美國新聞媒體，在他們藉著購買廣告提升流量時，不會露出廣告字樣的作法（同上引）。

本論文進一步就臉書政治廣告文本進行分析，發現在臉書政治廣告中，有不少廣告採取負面廣告策略，多數以圖片加上簡短文字（meme），針對敵對者出招。已有學者提醒，社群媒體刊登的政治廣告多能引起注意，讓選民從被動變成主動，並參與到他們覺得重要的議題中（Hughes, 2018, p. 62），這樣的做法也出現在國內的臉書政治廣告中。例如，〈品觀點〉於2019年12月5日到12月6日，刊登「蔡英文連政大教職也是假的？」。²〈品觀點〉在政治廣告中寫著：「蔡英文連政大教職也是假的？」、「小英背後有美方壓力？」，雖然都加了問號，採用的蔡英文個人圖片則呈現嘲諷意味。另外，〈臺灣基進黨〉粉專於2019年12月9日於臉書政治廣告中，將票投「2號」改為諧音的臺灣「噩耗」兩個大字，並寫在韓國瑜、張善政兩人的照片上。³〈一邊一國〉粉專於2019年12月30日，在臉書政治廣告批評吳敦義親中，並秀出吳敦義照片。⁴由蔡克斯出資的〈蔡其昌〉粉專於2019年12月25日，以「超不要臉」字眼，製圖批評國民黨。⁵由上述案例可知，臉書政治廣告提供候選人與政黨攻擊對手的機會。

本論文表3已指出，若干無法辨識出資者的「第三方」，在購買廣告的金額僅次於候選人，並有多個「第三方」粉專使用負面廣告策略，對競爭者進行猛烈批評。一如西方研究所言，負面訊息還是政治團體最喜歡的策略，目的是影響選民因為負面廣告帶來的沮喪和不信任，甚至乾脆不要去投票；或者是創造選民對某個政治人物、政黨獲勝的恐懼感（Hughes, 2018, p. 36）。Barnidge & Peacock（2019）也指出，擁護特定政黨立場的民眾，非常依賴社群媒體為傳播平台。

由於這類身分不明的粉專藍綠陣營都有，並因此形成政治極化的

對立現象。根據本論文統計得知，批評國民黨、身分不明的粉專部分有：〈性別平等教育大平臺〉粉專指名批評政治人物的性別歧視言論，遭點名者有李佳芬、張善政、國民黨副發言人黃心華、前教育部長吳清基，以及國民黨文宣內容等；〈臉書政黑板〉粉專主要攻擊對象為國民黨新北市立委候選人林國春、羅明才、李永萍（臉書政黑板，2019年12月16日 a），以及國民黨不分區立委吳斯懷；〈板橋 We Care〉粉專同樣主要批評國民黨以及林國春；〈報臺 Taiwan Post〉粉專批評對象包含韓國瑜、張善政、吳斯懷、葉毓蘭、吳敦義、楊瓊瓔，並批評國民黨紅統立場；〈就是惹人燕〉則進行批評盧秀燕、楊瓊瓔、沈智慧、顏寬恆、江啟臣、楊馨惠等國民黨籍臺中市長與立委。上述這些身分不明的粉專，卻也出現內容幾乎相同的政治廣告。如〈臉書政黑板〉與〈板橋 We Care〉兩粉專，自2019年12月21日起，同時出現同樣的臉書政治廣告，一起攻擊吳斯懷與林國春（板橋 We Care，2019年12月17日；臉書政黑板，2019年12月16日 b）。

總體來看，立場一致批藍的第三方廣告粉專有〈486 先生〉、〈臉書正黑板〉、〈板橋 We Care〉、〈就是惹人燕〉、〈報臺 Taiwan Post〉、〈水晶觀點〉與〈Buzz Orange 報橘〉。

因社群的政治極化現象，批評綠營的粉專同樣可見。如〈一級嘴砲技術士〉粉專幾乎全為攻擊內容，批評對象包括林聰賢、吳音寧等民進黨人士，更集中攻擊蘇治芬。⁶〈水晶觀點〉粉專則批評陳歐珀反反覆覆、支持阿扁保外就醫、質疑賄選。還有〈劉家昌〉、〈唐風〉、〈無限期支持韓國瑜〉等為支持藍營的廣告粉專，其中以〈劉家昌〉粉專批評力道最強。該粉專批評郭臺銘、宋楚瑜分別為奸商、漢奸；也批評蔡英文打著假民主自由牌，用媒體網軍沒人性打擊韓國瑜，和慈禧 DNA 相同，禍國殃民。接著又罵「民進黨、賴清德、蔡英文：三立這種綠媒連韓國瑜抱嬰兒都拿出來罵，乾脆報韓國瑜有香港腳，雖然低級但剛好適合他們。」、「賴清德明明是臺獨份子，還明目張膽選副總統是要消滅中華民國？蔡賴是騙子。」。〈品觀點〉則在臉書政治廣告中批評蔡英文、韓國瑜、柯文哲等，貼文內容並一連串抨擊民進黨網軍（楊蕙如）、蔡英文假論文、攻擊反滲透法。有時也會附上網路節目，主持人有邱毅、黃暉瀚、何庭歡、胡文琦等人。

由上述廣告檔案的分析可以了解，臉書政治廣告的購買者雖能通過臉書的相關要求，卻有若干身分不明者，藉機在臉書政治廣告上採取人身攻擊策略。並可因臉書演算法，將廣告內容寄給特定的選民。此舉已經影響選風，也可能影響選舉結果。

二、深度訪談法

本論文亦試圖透過深度訪談第一線人員，回答本研究的第二個研究問題：「臉書如何幫助政治廣告購買者找到特定選民？」與第三個研究問題：「國內現行的臉書政治廣告，出現哪些問題？」。為了回答這兩個問題，本論文在完成臉書政治檔案文件後，進一步深度訪談廣告主、政黨、媒體代理商等相關人員，以了解臉書政治廣告實際購買情形。經整理訪談內容後，歸納本論文的幾個研究發現。

(一) 臉書廣告防堵非臺灣人購買

由於臉書政治廣告曾發生俄羅斯外國勢力介入美國選舉情事，已凸顯數位資訊環境的脆弱性。依據臉書廣告透明化政策的規定，臉書規定購買廣告者，必須具備臺灣人身分，以避免外力介入臺灣選舉。受訪者 E 說：

在購買臉書政治廣告時，臉書要確認粉專的管理團隊是臺灣人，且是個可連繫的單位組織。需要看身分證等相關證件，並且是用臺幣交易。（受訪者 E，親身訪談，2020 年 9 月 30 日）

臉書此舉顯然必須對購買者的國籍證件進行審核。受訪者 F 說：

要下政治廣告時，有選舉、政治、社會議題三種類型可以選。選擇以後，還要遵守其他要求。首先，要證明自己是臺灣人，要提供證件，並且要經過審核。目的是要確定只有臺灣人可以下政治廣告。2017 年時，美國內部開始討論此事，2018 年時在美國強制推行。2019 年 6 月，臉書在全球都推動廣告的透明化政策，臺灣則是自 2019 年 11 月執行。（受訪者 F，親身訪談，2020 年 10 月 13 日）

由於國內相關《選罷法》並未規範社群媒體，臉書的廣告透明化政策除了要求刊登政治廣告者須為臺灣人外，還須揭露其他相關訊息，包括說明由誰付費，並須提供地址、電話、電子信箱和網站網址，須有一致的網域名稱，以致有人因此不願下廣告。受訪者 C 說：

臉書很早就可以買政治廣告，透明化政策上路後，我們覺得太麻煩，就不下政治廣告了。而且，臉書的政治廣告會有「贊助」二字，年輕人是看得懂的，說明是付費內容。（受訪者 C，親身訪談，2020 年 9 月 28 日）

受訪者 C 表示，一旦內容上加上「贊助」二字，民眾知道是廣告，效果就會打折扣。目前臺灣只有臉書採取透明化政策，其他的社群平台一樣可以登廣告，卻沒有那麼多程序。媒體代理商受訪者 E 也說：

臉書政治廣告採取透明化政策後，我們公司討論的結果，是要把錢投在不需要揭露的地方。這樣可以不讓人知道某個競選團隊花了多少錢。（受訪者 E，親身訪談，2020 年 9 月 30 日）

雖然有些政治陣營與媒體代理商選擇放棄臉書政治廣告，但還是有人選擇刊登。受訪者 D 說：

傳統選舉是滿街插滿旗子，現代的選舉，載體已從現實到網路。我們的載體大部分在臉書上。我們會針對個別貼文操作，會去測一篇貼文的擴散效果，如果效果有出來，我們會再推廣告，讓觸及率更高些。（受訪者 D，親身訪談，2020 年 9 月 30 日）

臉書在臺灣推動臉書透明化政策後，臉書會根據廣告政策和社群守則進行審核。然而，受訪者卻反映，一直無法了解臉書的審查原則。受訪者 A 說：

我們在做貼文廣告時，臉書會說我們涉及時政議題，不符合規範，會要求調整或不允許刊登，但沒有封死。臉書的規範

不是那麼明確，也有彈性。臉書有時會判斷錯誤，如明明是時事議題，臉書卻沒發現。有時明明不是時事議題，臉書卻說是。臉書會對投放的人進行查核，也會對投放的內容進行查核。（受訪者 A，親身訪談，2020 年 9 月 14 日）

受訪者 D 也有類似經驗。受訪者 D 說：

臉書作為平台，是否符合他們的規範，定義上很難區分。臉書規定要揭露出資者，要規避很容易，卻讓大家很不方便。在審核小編時，臉書一直問小編和候選人的關聯性。審核過程很繁複，技術上多此一舉。（受訪者 D，親身訪談，2020 年 9 月 30 日）

儘管廣告購買者的反應不一，臉書透明化政策卻可以防阻非臺灣人購買政治廣告，進而介入臺灣選舉。在臺灣法律不全情況下，外商臉書無形中提供了一層保護。又因為其他社群平台並未採取廣告透明化政策，導致廣告資訊處於封閉狀態，外界難以窺視。

（二）臉書政治廣告的小眾選舉策略

在數位時代，使用者消費資訊時，要付出個人的注意力（attention）。當人們把注意力放在臉書的特定貼文時，就會忽略其他事物。由於人的注意力是有限的，也因此有許多資訊在競爭人們的注意力（Hendricks & Vestergaard, 2019）。臉書刊登政治廣告究竟效果如何，是廣告投放者最關心的話題，連帶要考慮廣告投放的位置。根據訪談可知，審核通過後，臉書會提供搜尋引擎供廣告投放者自由選擇，也可以選擇投放位置。受訪者 F 說：

臉書政治廣告可以出現在幾個不同的地方。第一個就是個人的臉書動態牆（又稱塗鴉牆，即 News Feed）。如果是桌機版，也可能在臉書右邊出現，手機則是直接在動態牆上看到。但是臉書不會揭露廣告會在哪裡出現。（受訪者 F，親身訪談，2020 年 10 月 13 日）

根據受訪者描述，他們會選擇不同的廣告投放位置，主要是要找

到自己的目標群眾。受訪者 B 說：

廣告主可以在自己的粉專下廣告，如果別人的粉專關注你，你也可以去下廣告，選擇標準是自己想要瞄準什麼樣的人，這是我們稱的 audience buy。我們在下廣告貼文時，可以選擇排程日期，也可以選擇廣告受眾，如他們的年齡、性別、地區、使用的語言、興趣，包括最近有沒有出國等，我們都看得到。但我們無法知道受眾是誰，臉書會幫我們投廣告。
(受訪者 B，親身訪談，2020 年 9 月 23 日)

不同的社群媒體，就有不同的廣告位置，也會出現即時競價的情形。受訪者 E 說：

臉書和谷歌是競價型的廣告，臉書動態牆的第二則都是廣告版位。這個版位是價高者得，有無數人在即時競價。雅虎的原生新聞，指的是很像新聞的廣告，或是網頁右邊的正方形欄目，也是廣告版面。主要是想針對 35-54 歲的知識藍，即用政治議題來投遞廣告。現在 LINE 的廣告投放已經可以鎖住行政區，適合沒有太多廣告預算的候選人。但借用數位廣告的主要還是雙北，中南部比較少，大部分還是打地方組織戰。
(受訪者 E，親身訪談，2020 年 9 月 30 日)

受訪者 B 指出，上社群媒體的目的是和小眾說話，不是對大眾說話。現在的選舉依然是小區動員，以前的訊息流通不快，現在的 LINE 和臉書可以讓訊息很快流動。受訪者 A 則說：

所有受眾的資料都在臉書上，因為廣告主可以抓到受眾的所有資料，就更明白如何迎合他們，改變他們的想法。臉書對受眾都會進行分類，他們的機制我不清楚，這是臉書自己的事。臉書的分類有無數種，我們完全憑藉臉書創造按「讚」的資料，如按一個讚，或是十個讚，我們可藉此判斷不同的成熟度。
按讚這行為是被計入 engagements 這項指標中，這項指標同時包含了留言、分享、點擊貼文連結。在衡量所謂成熟度

時，這項指標說明該受眾已經從被動觸及階段，順利進入到主動互動的階段，但尚未進行購買行為。既然是受眾自願與廣告主互動，資料也是受眾主動提供的。（受訪者 A，親身訪談，2020 年 9 月 14 日）

本論文透過臉書揭露的資料發現，若干身分不明人士大量購買政治廣告。Ridout, Frans, & Fowler (2015) 等人透過實驗法，讓參與者曝於虛擬的選舉中。研究發現由不明人士團體贊助的廣告，比候選人自己贊助的廣告更有效。一旦廣告人名揭露，效果就會下降。受訪者 C 說：

由第三方下單，把候選人名字隱藏起來，尤其是更議題取向的內容，無法判斷誰是買家。網路上的訊息分為收錢的和不收錢的，要收錢的可以用版位來看。版位太多了，一則 YouTube 是一個版位，一個臉書貼文下的留言，也是一個版位。我們也可以和某個粉專寫手溝通，請他們寫文章去攻擊某個候選人。（受訪者 C，親身訪談，2020 年 9 月 28 日）

受訪者 D 也說：

行銷公司跟一些政治人物合作，他們為政治人物進行形象宣傳，有時是一個套裝，如幫忙寫文章，或拍類似專訪的影片。但光上影片不會有人看，這時就要下廣告預算。我們下的廣告，一定是在臉書平台上擴散，所以要說明自己主打的客群在哪裡。網路上有一群很固著、且網路重度成癮的人，他們很願意分享。我們會刻意向這些人推我們的廣告，用這種方式滲透。（受訪者 D，親身訪談，2020 年 9 月 30 日）

由上述訪談內容可知，社群媒體上的政治廣告，截然不同於傳統電視的政治廣告。傳統的政治廣告大多是放在大眾媒體中，目的在於和大眾說話。社群媒體則因為社會網絡的基礎多為小眾，也因此形成獨特的政治廣告效果。

（三）演算法與大數據分析，瞄準目標選民

臉書因為掌握受眾網路上的足跡，又能因為分類機制和演算法，提供廣告主進行更精準的投放。社群媒體如何將一則訊息，傳到離發文帳號很遠的地方，就在於演算法的運用（Koene, 2016 September 14），有點像報紙編輯選擇重要訊息，並且放在頭版一樣。受訪者 C 解釋說：「要臉書推廣內容，就必須要製造更多的內容，臉書的演算法才能餵給自己人。」，受訪者 B 補充說明：

如果帳號的朋友數夠，臉書就會認為這個訊息是重要的，也就達到參與比例（engagement rate），在其他人的動態牆上，被看到的機率就會提高。如果發現有問題，臉書就會壓低該訊息的傳播頻率。（受訪者 B，親身訪談，2020 年 9 月 23 日）

根據演算法規則，臉書演算法判定為政治左派的使用者，就不會收到有關保守派在想什麼的貼文。保守派的相關連結，也不會跳到左派的臉書新聞動態中（Pariser, 2011, p. 5）。因此，民眾慢慢地局限在自己的泡泡裡，便於政治類廣告主選擇。受訪者 E 說：

不同的媒體就有不同的投放，臉書比較精準。總統選舉時，可以選擇對候選人、政黨有興趣的人，或是將沒有興趣的人排除。我如何知道誰有興趣、誰該排除，就是臉書的演算法在選。例如，我平時會按讚蔡英文的粉專，也會定期互動，臉書就會判定我是對蔡英文有興趣的人，就會把我抓到這類受眾中，我就會看到這類廣告。（受訪者 E，親身訪談，2020 年 9 月 30 日）

臉書的大量數據如果用在政治場域，政治陣營則可透過臉書掌握人們的個人特質，成為目標選民的資料（Sumpter, 2018, p. 14）。受訪者 B 說：「臉書廣告因為有受眾資料，所以臉書是市面上最便宜、最精準的廣告工具。」，臉書擁有細微的受眾資料，因此深受廣告主歡迎。受訪者 A 也說：

臉書把抽象的行銷理論全部具象化，在臉書廣告後台，所有

臉書的受眾資料全部在臉書上。臉書掌握資料後，會進行受眾分類，它就像是一個產品服務，在廣告後台讓我們自由挑選。如關心性別平臺，就會出現 LGBTQ 這樣的欄位，有需要的廣告主就可以投放。我們可以選擇，不代表選擇一定有效，要找到自己的受眾不是那麼直線的方式。（受訪者 A，親身訪談，2020 年 9 月 14 日）

如果將這些數據應用到政治場域，就可以找到自己的選民。川普競選美國總統時，便是使用大數據分析，瞄準白人、中產階級男性、勞工與遭忽視族群、且立場傾向共和黨的選民（Hughes, 2018, p. 87），受訪者 E 說：

不同的媒體有不同的投放，臉書比較精準，總統選舉可以鎖定平時就會來粉專按讚的人，或是排除沒有興趣的人，臉書可以幫我抓到這些受眾，所以我就投這個廣告。政治廣告的目的是為了曝光，或是影片讓更多人看到，並且要調整頻次。

初期強調曝光、引導用戶發現此品牌／議題。頻次是可以彈性調整的，可以三天、五天也可以七天（臉書系統設定七天為上限）。通常廣告會根據素材設定相對應的受眾，在鎖定部分受眾的情況下，避免廣告重複投遞，造成單一少數網友閱讀疲勞，或是其他多數網友未被投遞廣告、不清楚該議題，有時會讓使用者一個禮拜只看到一次。（受訪者 E，親身訪談，2020 年 9 月 30 日）

演算法與大數據分析等方法，已充分在政治選舉中應用。也凸顯 Hughes（2018, p. 87）強調大數據等方法何改變政治市場，甚至改變了民主。Hughes 的這番談話等於提醒，我們對演算法的本質應有更多理解。

（四）隱藏的政治行銷手法

本論文在廣告檔案文件分析時，曾透過表 5 說明非參選之政黨、候選人，卻出資購買大量的臉書政治廣告。根據多名受訪者指出，由個人、團體進行選舉政治行銷公關服務，早已是業界的常態。受訪者

D 說：

有些公司會同時經營內容農場和社群媒體，是連在一起的，標題都會下得非常聳動。因為有內容農場，所以有平台優勢。這些公司跟一些政治人物合作，會幫政治人物做形象宣傳，如寫幾篇文章去下廣告，或去拍類似專訪的影片。影片還要有人看，就要下廣告預算。有的公司也會轉包，如掃街的直播會轉包出去，有一點中介者的角色，盡可能達到我們的需求。（受訪者 D，親身訪談，2020 年 9 月 30 日）

因為科技、商業模式、收視率調查等因素，廣告和新聞的界線模糊，事實和意見也混淆在一起（van Dijck & Poell, 2013, pp. 3-5）。本論文經訪談後了解，公司提供行銷公關服務時，有的會以月計、有的以件數計算。服務會分陽春款、基本款、豪華款。以社群媒體為平台的新興政治行銷行業，正逐漸興起。受訪者 C 說：

政治行銷可以提供的服務就是廣義的空戰，網路的內容可以飛來飛去。政治行銷自然也有比較正規的做法，如去投臉書的政治廣告。其他像 LINE TODAY 也有廣告版位。LINE 也有廣告專屬版位，但它不寫廣告，而是稱為「情報快遞」。目前和網路有關的行銷公司愈來愈多，之所以這樣，是因為通路愈來愈破碎化，門檻就會放低。所以當自己經營的平台流量長到一定程度、有機會是個角色時，就有機會靠網路賺錢。政治行銷公司也必須不斷推陳出新，如果看到臉書有一則貼文罵人，就可請行銷公司找人罵回去，也可找 YouTuber 去訪問被罵的人，這是行銷公司的 know-how。（受訪者 C，親身訪談，2020 年 9 月 28 日）

受訪者 E 也提到，有些行銷公司會先設立近似新聞媒體的平台，更有助於開展政治行銷業務。受訪者 E 說：

成立一個媒體、蓋個網站的利益很大，可以產生很多行銷點。一個是網路上的文章內容，可以宣傳政績、推銷候選人；再把內容挪到臉書，又可以宣傳。第二個是可以在網上

買追蹤器，可以跟著人去投遞廣告。（受訪者 E，親身訪談，2020 年 9 月 30 日）

受訪者 B 也說：

只要營利，為政治人物操盤，就是政治行銷。之所以還有一個內容農場，是因為要先經營一個平台，讓大家看到流量，就會有人委託下廣告，是一個白手套在幫付錢的人操盤。但是他們不會花力氣去產生內容，他們的言論也沒有可信度，在網路上傳播的障礙很低，一不小心就有巨大影響力。（受訪者 B，親身訪談，2020 年 9 月 23 日）

在激烈的選戰中，攻擊成為常見的方式，也是政治行銷的服務項目。受訪者 E 說：

政治廣告透明化後，已經收斂很多了，否則攻擊不會只是這樣。不能在臉書罵的，會轉成 PTT，會針對某個候選人而有攻擊的言論。行銷公司該辦的 KPI 還是要辦，就是要攻擊對手，所以就轉為口碑操作，或是操作第三方平台，用側翼的側翼來打。有些平台不許我們做的事，反而讓行銷和宣傳的手段更多樣化。（受訪者 E，親身訪談，2020 年 9 月 30 日）

因為《選罷法》的廣告規定僅限於傳統媒體，無法要求所有數位平台進行廣告揭露。除了行銷公司外，也有部分個人，也提供政治行銷服務，卻沒有對外揭露。受訪者 F 說：

有些人也沒有說自己是廣告商，卻可以提供業配服務。有不少個人、商家，在臉書上投不少政治廣告，但因為《選罷法》規定過於傳統，無法了解投放廣告的金錢來源，如果候選人委託個人、商家投放廣告，候選人是否已依法揭露？接受委託的個人、商家，是否也要揭露？（受訪者 F，親身訪談，2020 年 10 月 13 日）

以國內目前的各項規定來看，並無法回答受訪者 F 提到的幾個問題。在社群媒體時代，不但活躍的政治行銷公司可以用各種形式出

現；如果個人也從事公關行銷服務，因為無法可管，也無法分辨究竟是個人捐贈還是付費服務。如果屬於捐贈，是否已依《政治獻金法》申報？目前也無法說明。

伍、結論與討論

數位時代來臨後，社群媒體已成為選舉廣告的主要平台，並且能為候選人精準地鎖定特定選民，已是選舉時最常見的政治廣告行為，在國內竟無法監管。我國是由《選舉罷免法》來規範選舉期間的各式政治廣告，目前該法僅規範傳統媒體，即使行政院草擬的修法草案已將社群媒體含括在內，因未經立法院通過而無法實施。這個部分必須加緊立法腳步，將社群平台、數位通訊、網際網路等平臺廣告納入法律規範。不僅如此，傳統媒體如報紙、雜誌、廣播電視事業提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或網路媒體業者，同樣應受《選舉罷免法》規範。

在未修法前，想要規範社群平台的政治廣告，由於缺乏法律規範，只能依賴平台自律，自行訂定業界的透明化政策。

從臉書的政治廣告經驗可知，防止外力介入選舉，為社群平台刊登政治廣告的重要責任。由於俄羅斯在美國投放政治廣告的前車之鑑，臉書的政治廣告平台因此嚴謹審核出資者身分。在臺灣則要求以新臺幣作為廣告貨幣，借以防止外力介入。只是，在法令不足的情況下，難以要求所有提供政治廣告服務的社群平台，都必須嚴格規範出資者身分。

其次，根據《政治獻金法》，相關團體、個人如果捐贈候選人，都有一定的金額限制，並須依法申報。然而，透過臉書揭露的政治廣告資訊，依然無法判斷若干個人或團體的捐贈金額。我國明訂的政治獻金規範，卻在社群平台的政治廣告中，出現取巧的灰色地帶，這也是應該列入討論的議題。

然而，國人也可以從臉書現行的政治廣告中，看到若干必須改進的現象。臉書政治廣告費用不高，卻可接觸選民，大大提高臉書的政治影響力。本論文研究後也發現，不同政黨透過政治廣告進行政治攻擊，再一次強化政治極化現象。尤其，藉由第三方發動政治攻擊，不但言詞過激，立場也偏向單一立場，更是激化國內選舉態勢。

還必須指出的是，傳統廣告的投放，所有人都可以看到。社群平台的廣告投放，卻是依據政治需求設定對象，其他人完全看不到這些訊息。因為每個人看到的資訊不同，傳播與討論就會受到阻礙，長期下來就會影響臺灣的民主對話。從 2016 年的英國脫歐、美國大選等來看，針對特定對象投放的臉書政治廣告，影響力不容小覷。同樣地，國內臉書政治廣告也是透過演算法選擇訊息接收者，非演算法選擇的用戶，並無法看到這些訊息。美國在 2020 年大選前後，便曾限縮臉書政治廣告投放，這些國外經驗，都值得臺灣進一步借鏡。

此外，本論文在研究中亦發現，提供社群媒體服務的網路行銷產業已儼然成形，該產業快速發展，卻未建立明確的產業規範。這類公司除了幫忙候選人在社群平台投放廣告外，也同時提供內容製作。因為所有的服務行為都隱藏了起來，看似和一般網友無異，外界自然看不到其中衍生的問題。如此刻意造成網路上的混淆，對社群平台上的輿論，必然是干擾。有些候選人甚至認為隱藏的行銷手法，可以產生更好的政治傳播效果，這也讓網路行銷公司的身影猶如藏鏡人般神秘，難以約束。

同時，臉書政治廣告雖已採取透明化政策，卻還是允許廣告出資者使用外界難以理解的名稱出現。像是模仿新聞媒體的名稱刊登臉書政治廣告，網友不察，以為就是一般新聞媒體。這類公司以媒體姿態運作，網友將他們為候選人製作的收費政治廣告，當成新聞內容對待，更是對臺灣新聞與民主的傷害。

臺灣為民主社會，選舉為經常舉行的政治活動。由於社群媒體已成為監管盲點，實不能僅依賴平台業者自律。對照 2020 年選前一連串的臉書政治廣告問題，實有必要檢討相關現象，並儘速立法，跟上社群發展腳步，以避免問題重演。較令人擔憂的是，由於臺灣社會缺乏這方面的研究與討論，政府、立院與民間社會，幾乎無人關心此事。然而，臺灣選舉已經網絡數位化，與選舉緊密連結的社群政治廣告，實在不應放任不管。

註釋

- 1 《Facebook 廣告檔案庫報告》網址：
<https://www.facebook.com/ads/library/report/?source=archive-landing->

page&country=TW

- 2 〈品觀點〉粉專臉書政治廣告檔案
https://www.facebook.com/ads/library/?active_status=all&ad_type=all&country=TW&impression_search_field=has_impressions_lifetime&view_all_page_id=2276445789109473
- 3 〈臺灣基進〉粉專臉書政治廣告檔案
https://www.facebook.com/ads/library/?active_status=all&ad_type=all&country=TW&impression_search_field=has_impressions_lifetime&view_all_page_id=348571125292077
- 4 〈一邊一國行動黨〉粉專臉書政治廣告檔案
https://www.facebook.com/ads/library/?active_status=all&ad_type=all&country=TW&impression_search_field=has_impressions_lifetime&view_all_page_id=101909061180405
- 5 〈蔡其昌〉粉專臉書政治廣告檔案
https://www.facebook.com/ads/library/?active_status=all&ad_type=all&country=TW&impression_search_field=has_impressions_lifetime&view_all_page_id=281219301931458
- 6 〈一級嘴砲技術士〉粉專臉書政治廣告檔案
https://www.facebook.com/ads/library/?active_status=all&ad_type=all&country=TW&impression_search_field=has_impressions_lifetime&view_all_page_id=562317440546105

參考書目

- 〈Facebook 廣告刊登原則〉（無日期）。取自 Facebook for Business 網頁 <https://www.facebook.com/business/about/ad-principles>
- Ho, N. (2020 年 7 月 31 日)。〈遭抵制仍繳出好成績，Facebook Q2 營收增 11%、獲利翻倍〉，《財經新報》。取自 <https://finance.technews.tw/2020/07/31/facebook-2020-q2/>
- 中央社 (2020 年 10 月 15 日)。〈防誤導濫用 臉書大選後暫時封鎖政治廣告〉，《中央社》。取自 <https://www.cna.com.tw/news/aopl/202010080266.aspx>
- 中央社 (2019 年 11 月 22 日)。〈Google 加強規範政治廣告 臉書有壓力〉，《中央社》。取自 <https://www.cna.com.tw/news/aopl/201911220020.aspx>
- 行政院新聞傳播處 (2018 年 12 月 13 日)。〈行政院會通過「公職人員選舉罷免法」及「總統副總統選舉罷免法」修正草案〉（十二月十三日新聞稿）【公告】。臺北市：行政院新聞傳播處。取自 <https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/b5c8756e-5e84-4d3b-b47f-81dfae7dc94b>
- 吳家豪 (2019 年 11 月 12 日)。〈臉書廣告刊登政策正式納入臺灣維持選舉公正〉，《中央社》。取自 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201911120092.aspx>
- 吳家豪 (2019 年 11 月 22 日)。〈因應總統大選 Google 11/15 起暫停接受臺灣競選廣告〉，《中央社》。取自 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201911135008.aspx>
- 吳書榆譯 (2021)。《真相的商人：網路崛起、資訊爆炸、獲利崩跌，新聞媒體產業將何去何從？》。新北：聯經。（原書 Abramson, J. [2019]. *Merchants of truth: The business of news and the fight for facts*. New York, NY: Simon & Schuster.）
- 板橋 We Care (2019 年 12 月 17 日)。〈看不下去！這樣的親中交流適合嗎？與中國交流不可怕，與中共親密才可怕 除了吳斯懷，原來還有林國春?!〉。【臉書動態更新】。取自 <https://www.facebook.com/Banqiaowecare/photos/a.104928147584053/149568779786656/?type=3&theater>
- 陳怡均 (2020 年 9 月 5 日)。〈選前一周政治廣告 臉書宣布禁止投

- 放〉，《工商時報》。取自 <https://www.chinatimes.com/newspapers/20200905000124-260203?chdtv>
- 陳憶寧、溫嘉禾（2020）。〈臺灣臉書使用者的隱私行為研究：劍橋分析事件之後〉，《傳播與社會學刊》，（54）：27-57。
- 趙亞男譯（2015）。《黑箱社會：控制金錢和信息的數據法則》。北京：中信。（原書 Pasquale, F. [2015]. *The black box society: The secret algorithms that control money and information*. Cambridge, MA: Harvard University Press.）
- 臉書政黑板（2019年12月16日 a）。〈#汐止金山萬里瑞芳平溪雙溪貢寮區立委候選人 還記得樂陞案跟松菸案嗎?? 選民如何相印呢?〉。【臉書動態更新】。取自 <https://www.facebook.com/FxckPolitics/posts/150376613038560>
- 臉書政黑板（2019年12月16日 b）。〈#板橋西區現任議員也是立委候選人林國春 林國春率領新北市退休員警前往中國以『統戰』為目的的#港澳事務辦公室...〉。【臉書動態更新】。取自 <https://www.facebook.com/FxckPolitics/photos/a.106895547386667/150518173024404/?type=3&theater>
- Albright, J. (2017). Welcome to the era of fake news. *Media and Communication*, 5(2), 87-89. doi: 10.17645/mac.v5i2.977
- Arvidsson, A. (2016). Facebook and finance: On the social logic of the derivative. *Theory, Culture & Society*, 33(6), 3-23. doi: 10.1177/0263276416658104
- Auter, Z. J., & Fine, J. A. (2016). Negative campaigning in the social media age: Attack advertising on Facebook. *Polit Behavior*, 38, 999-1020.
- Bazan, S., & Bookwitty, K. (2017). A new way to win the war. *IEEE Internet Computing*, 21(4), 92-97. doi: 10.1109/MIC.2017.2911419
- Barnidge, M., & Peacock, C. (2019). A third wave of selective exposure research? The challenges posed by hyperpartisan news on social media. *Media and Communication*, 7(3), 4-7. doi: 10.17645/mac.v7i3.2257
- Benkler, Y., Faris, R., & Reberts, H. (2018). *Network propaganda: Manipulation, disinformation, and radicalization in American politics*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.
- Brake, D. R. (2017). The invisible hand of unaccountable algorithm: How

- Google, Facebook and other tech companies are changing journalism. In J. Tong & S.-H. Lo (Eds.), *Digital technology and journalism: An international comparative perspective*, (pp. 25-46). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Cadwalladr, C. (2019, April 16). Facebook's role in Brexit -- and the threat to democracy. *TED*. Retrieved from https://www.ted.com/talks/carole_cadwalladr_facebook_s_role_in_brexit_and_the_threat_to_democracy
- Cohen, M. (2017). Fake news and manipulated data, the new GDPR, and the future of Information. *Business Information Review*, 34(2), 81-85. doi: 10.1177/0266382117711328
- Cooke, N. A. (2018). *Fake news and alternative facts: Information literacy in a post-truth era*. Chicago, IL: ALA Editions.
- Cunningham, S. B. (2002). *The idea of propaganda: A reconstruction*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- DeVito, M. A. (2016). From editors to algorithms: A values-based approach to understanding story selection in the Facebook news feed. *Digital Journalism*, 5(6), 753-773.
- Ellul, J. (2006). The characteristics of propaganda. In G. S. Jowett, & V. O'Donnell (Eds.), *Readings in propaganda and persuasion: New and classic essays* (pp. 1-50). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Franz, M. M., Fowler, E. F., Ridout, T., & Wang, M. Y. (2020). The issue focus of online and television advertising in the 2016 presidential campaign. *American Politics Research*, 48(1), 175-196. doi: 10.1177/1532673X19875722
- Gillespie, T. (2014). The relevance of algorithms. In T. Gillespie, P. J. Boczkowski, & K. A. Foot (Eds.), *Media technologies: Essays on communication, materiality, and society* (pp. 167-193). Cambridge, MA: MIT Press.
- Herman, E. S., & Chomsky, N. (2002). *Manufacturing consent: The political economy of the mass media*. New York, NY: Pantheon Books.
- Hendricks, V. F., & Vestergaard, M. (2019). *Reality lost: Markets of attention, misinformation and manipulation* [DX Reader version]. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/978-3-030-00813-0>
- Hughes, A. (2018). *Market driven political advertising: Social, digital and mobile marketing* [DX Reader version]. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/978-3-319-77730-6>
- Jenks, J. (2006). *British propaganda and news media in the cold war*.

- Edinburgh, UK: Edinburgh University Press.
- Jowett, G. S., & O'Donnell V. J. (2012). *Propaganda & persuasion* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kaid, L. L. (2004). Political advertising. In L. L. Kaid (Ed.), *Handbook of political communication research* (pp. 155-202). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Koene, A. (2016, September 14). Facebook's algorithms give it more editorial responsibility - not less. *The Conversation*. Retrieved from <https://theconversation.com/facebooks-algorithms-give-it-more-editorial-responsibility-not-less-65182>
- Larsson, A. O. (2019). News use as amplification: Norwegian national, regional, and hyperpartisan media on Facebook. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 96(3), 721-741. doi: 10.1177/1077699019831439
- Levy, S. (2020). *Facebook: The inside story*. New York, NY: Blur Rider Press.
- Milović, B. (2018). Developing marketing strategy on social networks. In Information Resources Management Association (Ed.), *Social media marketing: Breakthroughs in research and practice* (pp. 73-89). Hershey, PA: IGI Global.
- Mustafaraj, E., & Metaxas, P. T. (2017). The Fake News Spreading Plague: Was it preventable? *Proceedings of ACM Web Science Conference, WebSci'17*, 235-239. doi: 10.1145/3091478.3091523
- Mullin, B. (2018, May 19). News media fault Facebook's ad rules --- Trade group worries promotions for stories will be lumped with political propaganda. *The Wall Street Journal*. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/2041100529?accountid=14229>
- Noble, S. U. (2018). *Algorithms of oppression: How search engines reinforce racism*. New York, NY: New York University Press.
- O'Neil, C. (2016). *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy*. New York, NY: Crown Publishing Group.
- O'Reilly, L. (2017, September 7). CMO today: NFL season opener; Facebook finds political ads linked to Russia; Trivago ad spend slip. *The Wall Street Journal*. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1936195878?accountid=14229>
- Owen, G. T. (2014). Qualitative methods in higher education policy analysis:

- Using interviews and document analysis. *The Qualitative Report*, 19(52), 1-19. doi: 10.46743/2160-3715/2014.1211
- Pariser, E. (2011). *The filter bubble: How the new personalized web is changing what we read and how we think*. New York, NY: Penguin Press.
- Pasquale, F. (2015). *The black box society: The secret algorithms that control money and information*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ridout, T. N., Franz, M. M., & Fowler, E. F. (2015). Sponsorship, discourse, and donors: Limiting the impact of outside group ads. *Political Research Quarterly*, 68(1), 154-166. doi: 10.1177/1065912914563545
- Schou, J., & Farkas, J. (2016). Algorithms, interfaces, and the circulation of information: Interrogating the epistemological challenges of Facebook. *KOME: An International Journal of Pure Communication Inquiry*, 4(1), 36-49. doi: 10.17646/KOME.2016.13
- Seetharaman, D., & McMillan, R. (2017, September 8). Facebook's disclosure about Russian political ads sparks debate on transparency. *The Wall Street Journal*. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1936543570?accountid=14229>
- Seetharaman, D., & Tau, B. (2017, September 21). Russian-Bought ads on Facebook spur lawmakers to call for tighter rules. *The Wall Street Journal*. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1940865014?accountid=14229>
- Shafi, A., & Vultee, F. (2016). One of many tools to win the election: A study of Facebook posts by presidential candidates in the 2012 election. In Information Resources Management Association (Ed.), *(R)evolutionizing political communication through social media*. (pp. 210-228). Hershey, PA: IGI Global.
- Simpson, D. (Ed.). (2016). *The use of big data: Benefits, risks, and differential pricing issues*. New York, NY: Nova Publishers.
- Spencer, S. (2009, October 1). Want Google rankings? Build up your links! *Multichannel Merchant*. Retrieved from <https://multichannelmerchant.com/ecommerce/want-google-rankings-build-up-your-links/>
- Spencer, S. (2019, November 20). An update on our political ads policy. *Google the keyword*. Retrieved from <https://www.blog.google/technology/ads/update-our-political-ads-policy/>

- Stewart, E. (2019, October 30). Facebook's political ads policy is predictably turning out to be a disaster. *Vox*. Retrieved from <https://www.vox.com/recode/2019/10/30/20939830>
- Stewart, E. (2019, November 15). Twitter is walking into a minefield with its political ads ban. *Vox*. Retrieved from <https://www.vox.com/recode/2019/11/15/20966908>
- Sumpter, D. (2018). *Outnumbered: From Facebook and Google to fake news and filter-bubbles - the algorithms that control our lives*. London, UK: Bloomsbury Sigma.
- Tanz, J. (2017, February 14). Journalism fights for survival in the post-truth era. *Wired*. Retrieved from <https://www.wired.com/2017/02/journalism-fights-survival-post-truth-era/>
- van Dijck, J., & Poell, T. (2013). Understanding social media logic. *Media and Communication*, 1(1), 2-14. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2309065
- Vargo, C. J., & Hopp, T. (2020). Fear, anger, and political advertisement engagement: A computational case study of Russian-linked Facebook and Instagram content. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 97(3), 743-761. doi: 10.1177/1077699020911884

Social Media and Political Advertising: Analyzing Political Advertisements on Facebook in the 2020 Taiwan Election

Chao-Chen Lin*

Abstract

Political advertisements on Facebook exhibited strong evidence of financial investment from Russia to disrupt the 2016 American election. Facebook made its practices of self-regulating political advertising transparent in November 2019, the time of the General Election in Taiwan. The advertising policy of Facebook prohibits non-Taiwanese from buying political advertisements. Because of the lack of laws and regulations regarding social media advertising, this study examined the purchase of political advertisements on Facebook. This study discovered that algorithms on Facebook help buyers identify voters. Political advertisements on Facebook purchased by anonymous third parties create political polarization. Unknown individuals and marketing firms play crucial roles in social media campaigns, but their practices of purchasing political advertisements and content are not transparent.

Keywords: political advertising, political marketing firm, algorithms, election, Facebook

* Chao-Chen Lin is Professor at the Graduate Institute of Journalism, National Taiwan University, Taipei, Taiwan.