

前面有路，公共介入： 評介《新聞崩壞，何以民主》^{*}

馮建三^{**}

書名：《新聞崩壞，何以民主？：在不實訊息充斥與數位平臺壟斷時代裡，再造為人民與公共利益服務的新聞業》

*Democracy without Journalism? Confronting the
Misinformation Society.*

作者：維克多·皮卡德（Victor Pickard）

譯者：羅世宏

出版日期：2021 年 11 月

出版社：五南圖書出版股份有限公司

摘要

書評重整作者的論點（美國傳媒過度商業化、低管制與公共媒體規模太小），同意擴大公服媒最能更新美國的傳播與民主。其次，該書重視美國憲法第一修正案的積極面向，要求立法促進新聞自由，如美國政府曾大量補助報業，二戰後美國曾協助德日公共媒體的建設。最後，本書評另以註解補充三點：（1）聯邦傳播委員會主委在 1980 年代雖挺市場，但已承認市場失靈並提補助構想；（2）美國至今仍是報業補助大國；（3）記者等工會活動近來在美國強化的原因。

關鍵詞：公共服務媒體、市場失靈、美國憲法第一修正案、新聞補助、積極新聞自由

^{*} 致謝辭：本文是科技部計畫（MOST 108-2410-H-004-185-MY2）的部分成果。

^{**} 馮建三為國立政治大學傳播學院新聞學系教授，Email: jsfeng@nccu.edu.tw。

投稿日期：2022 年 3 月 6 日；通過日期：2022 年 4 月 2 日

《紐約時報》前總編輯卸任四年多之後，出版了《真相的商人》。作者說，她所評述的四家美國重要傳媒，「有能力、而也有時候也真做到了」、「非商品化優質新聞」的產製（Abramson, 2019／吳書榆譯，2021，頁 23-24）。這樣的書名與內文似乎顯示，作者對現代美國新聞之表現，在懊惱中，當下仍有欣慰之意。

《新聞崩壞，何以民主？》（Pickard, 2019／羅世宏譯，2021）的問世晚了《真相的商人》近一年，作者皮卡德教授對於美國的傳媒產業同樣也有懊惱，但相較而言，是更大的懊惱，並且此時此刻可能沒有欣慰。雖然從長期的觀點，回顧歷史與前瞻未來，作者仍有定向，由是產生樂觀與達觀的意志，同時盡心於知識的準備，迎向新聞與民主的改造。

如同近五年出版的相類主題之圖書，皮卡德亦從川普（D. Trump）在 2016 年大選的勝出原因，發展論述（導論）。然後，第一章就開宗明義，作者自述最大的懊惱，就是美國人窄化了歷史的真相。在檢視「美國新聞自由與失敗的歷史根源」時，本書論證美國的憲法第一修正案，不是僅有消極面向（政府不能立法限制新聞自由），更有積極內涵。¹ 因此，美國聯邦政府從十八世紀起，投入大量資金建立郵政系統，等於是補助了報刊的發行系統（Pickard, 2019／羅世宏譯，2021，頁 19-20, 38-39）。由於忽略積極新聞自由² 可以也應該通過政府介入而提高，美國的新聞界、學界與政界對於美國傳媒十九世紀末以來的「極度商業化」（過於依靠廣告收入）的惡劣後果，有更多的逆來順受、抱怨疏離或僅求個別救贖，研擬與執行有效的總體對策之圖謀，比較不足。

二戰之後，突破這個不願、不敢作為的局面，此起彼落，2008 或 2009 年間的危機，則一度出現較大的轉變契機。當時，金融核爆³ 使得美利堅的商業報刊不再能夠維持兩成以上的利潤⁴（在臺灣，也意外使得《中國時報》等媒體由旺旺集團收購），於是上市報團紛紛以裁員……等方式，維持一定的獲利水平。對於這個「早發的危機」，當時新上任的歐巴馬（Barack Obama）總統的行政團隊，如聯邦交易委員會，起初確實正面因應與綢繆。然而，後來的發展，卻又顯示這是雷聲大雨點小。特別是 FCC（Federal Communications Commission，美國聯邦通信委員會）於委員考普斯（Michael Copps）在 2012 年元旦離職後，他極力闡釋與「提振」第一修正案的進步觀

跟著消失（Pickard, 2019／羅世宏譯，2021，頁 59-61），美國政府形同「錯失機會」，辜負了社會力與公部門有心人士的改革努力。

既已辜負機會（第二章），本書第三章就是鋪陳金融核爆前後，資本利用傳播科技的能耐來到新的高峰。廣告商因有新技術的勾引，只能變心。「智慧」手機在 2007 年行世、4G 寬頻約從 2010 年開始普及，谷歌與臉書等「媒體」平臺勢不可擋，幾乎無償使用新聞，吸引用戶琵琶別抱，捨平面媒體而轉以手機等載具聽看新聞，兩巨頭於是整編閱聽眾的個資兌換廣告收入。傳統媒體與廣告的關係逆轉，以前是廣告局部地贊助（當然也同時檢查）新聞，現在是新聞贊助廣告，肥了兩巨頭！這些新媒體社交平臺從寄生者、競爭者，搖身成為傳統媒體的支配者。原生網媒增聘的編採記者人數，遠少於平面媒體記者的流失；記者收入趨低、工時增加，身兼多職、按件計酬或轉任公關的記者增加（Pickard, 2019／羅世宏譯，2021，頁 92-104），本書引述至少 17 篇經驗研究，表彰（報紙）對民主政治的貢獻，反過來就凸顯了近十餘年美國城鎮消失千餘家報刊而成為新聞沙漠，是「商業主義導致新聞業向下沉淪」的民主衰退（同上引，頁 117-121）。

第四章「數位基礎設施業的壟斷措施」，是低管制與商業化的延伸，結果就是傳統與行動電話、有線與衛星電視，以及傳統廣電至好萊塢，兼併更多而更壟斷；在網路年代，平面報刊的新聞更加集中，不是分散；在演算法餵食之下，數位年代的閱聽眾是更嚴重的「坐沙發吃薯片」（couch potato），先前讀聽看新聞的行為，反襯之下，竟已算是主動與積極。《華盛頓郵報》易幟，對桑德斯（B. Sanders）有更多負面批評，即便他的倡議得到大量年輕人支持，兩度幾乎成為美國總統候選人（Pickard, 2019／羅世宏譯，2021，頁 128）。兩巨頭在內的整個矽谷高科技產業聚落，既得利於公部門（國防等）的研發及風險承擔（O'Mara, 2019），又受惠於自由軟體及開放原始碼運動的無私付出（Söderberg, 2008），今日為了擴張己利，竟以「雙管齊下」的手法，誘使相對歐盟已是較少管制的聯邦政府，無法脫離低度管制的迴圈。一是增加國會遊說人力。美國各大新聞企業在 2010 年聘僱 120 人遊說國會，兩巨頭是 59 人，到了 2017 年，兩大聘 155 人，新聞界是 150 人，其後至最近可取得之資料（2020 年），兩巨頭的遊說人數都超前新聞界的加總（Majid, 2021, February 18）。二是「廣結善緣」，它們布施不多的款項給新聞界申請，先歐洲後美國，⁵ 另以

更小的金額，贊助非營利組織從事媒體素養與事實查核。外界未必因為接受捐贈而贊同兩巨頭的作為，但規管大媒體平臺、使其負責的其他手段，從拆分與檢視其演算法，乃至採取稅賦手段減少其利潤動機而改變其擴張欲望，⁶ 往往更難成為議題。外有資本的懷柔手段，內有美國主管（數位）傳播的主要官署，FCC 從 1980 至 2018 年的 27 位委員卸任後，至少 23 人為相關產業遊說，增加了另類政策方案出現的難度（Pickard, 2019／羅世宏譯，2021，頁 133-134）。

這裡，很重要的是，皮卡德並沒有掉入「公共選擇理論」的陷阱，他看到了很多 FCC 與其他政府部門的人，是有規範者（公務官員）遭到被規範者（廠商）俘虜的例子；但他沒有就此說，政府規範就僅只是給予不肖官員牟利、尋租的機會。他認同的是奉公、有責任意識與能力的公僕，何況歷史的進程，他也看到了歐盟而特別是北歐的例子，顯示遭俘虜者最終將為潮流淘汰；因為有心的人，前仆後繼、群策群力採取行動，通常起自非主流，但也會有主流的力量「起而行」（activism）結合「坐而言」，召喚多種動能走入正道。這也就是杭士基（Noam Chomsky）返身回顧的見證，他說，1960 年代美國民權運動的成績之一，表現在他經常閱讀、看重也批評的《紐約時報》等主流報章，出現了「很多數十年前讓人難以想像的內容……比如《1619 項目》⁷……是真正的突破……（美國白人）四百年的暴行呈現在主流報紙。」（Pickard, 2021, August 14）。

皮卡德應該是很同意杭士基的歷史對照，而這樣的眼界、人生觀與世界觀，也與《二十一世紀資本論》作者皮凱提（Thomas Piketty）的堅持與願景，相互呼應。最近四十年來，不平等幅度擴大、地球暖化讓人心憂，但皮凱提說：「……有些人會訝異（於這個）主張……如果從長期來看，我們已經踏上通往平等與參與式社會主義的漫漫長路。」（Piketty, 2021／陳郁雯譯，2021，頁 25）。出於同樣的長期歷史觀與自我惕勵的精神及結社共進的努力，皮卡德懊惱美國商業媒體的肆虐與政治有司的消極，但這無礙於他的抖擻，奮力把前面四章已經散見的史實與核心觀點，再於第五章作更為集中與擴大的陳述與論證，如後文的摘述。

第一次世界大戰前後，洛杉磯市政府創辦公營報刊；私部門也另有兩百萬讀者接觸基進報刊與雜誌；鼎鼎大名的普立茲（Joseph Pulitzer）捐款哥倫比亞大學成立新聞學院時，表示要「專門訓練記者

培養『反商業』態度」。到了 1930 年代，羅斯福總統（F. D. Roosevelt）以五頁信函質疑利潤導向的媒體是否能與新聞自由相容、半數美國記者加入工會，努力「提升所有媒體工作者的階級意識」（Pickard, 2019／羅世宏譯，2021，頁 23, 28-29, 31-32, 35），其後勞工路線記者增加至 1960 年代後滑落至本書出版前幾年，工會相關活動與報導再次向上攀升。⁸

二戰結束不久，FCC 已有《廣電執照人的公共服務責任》，示意要將 BBC 的實踐引入美國，却因遭抹了顏色，指是「粉紅書」而無法推進（Pickard, 2019／羅世宏譯，2021，頁 169）；民間的《哈欽斯委員會》（The Commission on Freedom of Press）報告書「曾經考慮更基進的替代方案」（同上引，頁 37），友善並協助前臺灣省主席吳國楨在離臺的過渡期間，能在美國立足的《芝加哥論壇報》業主麥科米克（原文名為 R. McCormick；殷惠敏，2016，頁 60, 159-161, 190-191）不滿該會，讓記者留職留薪一年撰寫六百餘頁的圖書，痛批報告書「充滿偏見」，是「邪惡的共產黨人先鋒隊」（Pickard, 2010, p.404）。1950 年代的《報業四種理論》出於冷戰限制，沒有列入作者贊同的第五種理論模式，也就是「北歐國家的實踐」已在往「民主社會主義」⁹的方向前進（Pickard, 2019／羅世宏譯，2021，頁 38）。這些建言與行動原本或許會有更大的成果，但最後紛紛在「抹紅獵巫」的攻擊後「潰不成軍」，FCC 首席經濟學家、也是日後北美批判的傳播政治經濟學開創者史麥塞（Dallas Smythe）等人離職，有如「出埃及記」；皮卡德說，「這段政治鎮壓……對美國媒體系統造成持久影響……普遍被低估」（同上引，頁 172）。即便如此，當時的美國仍然出現眾多實驗性電臺和節目，並有多所大學與進步電臺，以及對廣播的教育潛力「充滿熱情」之 FCC 委員；二十餘年來這些交錯的努至少取得局部的「公共利益勝利」，表現在有的 242 個頻道得以保留，使其做為教育使用，遂有 1960 年代的美國公共廣播系統之成立（同上引，頁 167-172）。

在電視方面，若干基金會加入倡議，因此出現了「全美教育電視中心」（National Educational Television Center, 簡稱 NET），每週製作兒童節目與新聞及批評，持續推動美國教育及公共廣電的進步願景。卡內基國際和平基金會（Carnegie Endowment for International Peace）在 1965 年發布公視報告，若是依其建議，兩年後成立的美國

公視不但應該要以信託基金的方式營運，並且公視的重要財源，是要取自電視機製造商的銷售總額（最高可達 5%）。不過，NET 持續製作節目給美國公視加盟臺，不少節目犀利也相當激進，包括質疑美國對外國如古巴的干預，其製作的長壽兒童節目《芝麻街》（Sesame Street）並且處理了種族與階級議題；1970 年代以後，由於「保守派的強烈反彈」NET 的節目影響力減弱（Pickard, 2019／羅世宏譯，2021，頁 173-176）。

雷根（Ronald Reagan）總統在 1980 年入主白宮，他與英國柴契爾夫人（Margret Thatcher）標舉的路線，後人舉為「經濟新自由主義」，轉變了二戰後的主流意識，政府主導經濟成長與分配的角色有了改觀，公權力導引成長的份量讓位，雖然課稅維繫分配、也就是福利國家色彩的功能，在西方國家沒有消失，只是褪色。

上行下效，經濟放任派的雷根所任命的 FCC 主席佛勒（M. Fowler）也想卸除政府的執掌。就位不久，他就接受訪談，表示電視「也只不過是另一家電產品，是『跳出圖像的烤麵包機』（a toaster with pictures）」。¹⁰據此延伸，佛勒的言下之意是說，政府既然沒有要求紐時與華郵，怎麼就以法規責成廣播電視要奉行「公平原則」（fairness doctrine）呢（Muller, 1981）？在他卸任後沒幾個月，1987 年 8 月起，FCC 確實廢除而不再執行「公平原則」（Pickard, 2019／羅世宏譯，2021，頁 58）。不過，這裡值得一提的是，皮卡德沒有注意到佛勒與人發表的論文，其實已經承認有市場失靈的現象而贊成補助。¹⁰再者，FCC 的撤守衡平報導，並沒有使這個訴求消失於社會，改革力量反而成立了「公平與正確報導」（Fairness & Accuracy in Reporting, 簡稱 FAIR）組織（Cohen, 1987）。該組織運作至今，此外，近日另有人檢視並思考該原則能否在社交媒體平臺年代，當有其適用的空間（Napoli, 2021）。

自由傳媒學社（Free Press）……等等改革社團也在〈風起雲湧的 2003 年〉（McChesney, 2004／魏玿、王賀白譯，2005）成功訴請，讓眾議院（400 票對 21 票）與參議院，先後在當年七月與隔年，逆轉 FCC 以三對二票放寬的傳媒產權規範（WARC, 2003, 2004）；該社及其他研究群準備的材料，也是金融核爆之後，官員研擬新規範的參考（Pickard, 2019／羅世宏譯，2021，頁 54, 63-64）。近年，谷歌與臉書……等社交平臺媒體已經坐大之後，參議員華倫（Elizabeth

Warren) 主張嚴格管理乃至拆分這些集團(同上引, 頁 156-158), 這個嚴格的立場從侷限一隅, 至川普年代漸成共和民主兩黨的國會共識(即便出於不同的動機), 到了拜登(Joe Biden)總統就位後, 更有類同見解的人, 陸續獲得任命, 如吳修銘(Tim Wu)擔任總統科技顧問、Lina Khan 出掌聯邦交易委員會主委, 而 Jonathan Kanter 出任司法部長。¹¹ 見此進展, 華倫參議員這位出身反托拉斯法的教授頗有得色, 認為管制科技巨頭的措施, 就要轉換(The Economist, 2021, November 27)。華倫是說, 1970 年以降, 管制壟斷主要或是僅從伯克(Robert Bork)的「消費者福利」切入, 這個模式已在讓位, 現在浮現的是對布蘭迪斯(Louis Brandeis)見解的復歸, 是「事前的」防範消費者不因壟斷而福利減少, 是要「保護競爭」, 是要「限制私人權力無限制擴張, 且維護經濟自由」。¹²

拜登就任總統後, 美國管制壟斷的思維與政策轉向, 最後將以何種方式實踐, 還得持續觀察。值得稱道的是, 皮卡德對這個轉向, 謹慎以對, 不是全然寬心。原因可能是, 即便政府強制拆分壟斷者, 可能也僅是維護了競逐利潤並由私人佔有的經濟體制, 這也是《反壟斷政治經濟學》這本書的作者所說, 若讓大者恆大, 必讓落敗者「心生怨懟, 對這個競爭體系不再抱持希望」, 但國家若能隨機執行一下這個法律, 就能讓失敗的人, 不致受惑而要破壞整個體系(Tollison, 1980, pp. 130-133)。最早進入英國傳播領域研究、成績突出的社會科學者則說:「英國……的報紙壟斷政策, 本來是要限制產權的集中, 卻造成了更大的集中……廣電政策, 本來是要讓英國廣電表現維持政治中立與獨立於商業勢力之外, 卻讓報業享有政策否決權。」

(Tunstall, 1996, p. 379), 這個陳述背後所顯現, 對於公權力反壟斷的效能之質疑, 可能也與皮卡德相通。最重要的是, 英國在 BBC 與 ITV 雙元壟斷廣電期間的節目表現, 得到不少讚譽, 不少人引為彼時舉世最佳(如 Paulu, 1981); 有可能符合皮卡德的想像或潛意識, 有了大規模的公共服務傳媒, 更有可能引導市場中的商業競爭者, 使其表現也能得到認同, 乃至讚賞。

無論是否出於這些理論與實例的啟發, 繼第三章整理也分析業界的自救方案(付費牆、群眾募資含會員制線上新聞, 以及慈善基金或富豪捐贈的非營利新聞組織……等等私人選項)之優缺點後, 第四章就此有很重要的提醒。皮卡德說, 新布蘭迪斯(Neo-Brandeis)「假

設商業系統……可以很好地為民主服務，只要……適當管理」，恐怕未必，「反托拉斯必要……（卻）不充分……拆解和監管之外……有第三條路」，就是要「尋找結構性的替代（商業媒體的）方案」，亦即「公共媒體選項」（Pickard, 2019／羅世宏譯，2021，頁 158-160）。

這裡，本書引導讀者重返二戰後的美國情境。作者不無扼腕，但也正是以這樣的事實，皮卡德邀請美國政治人好生思考：美國政府協助他國的新聞界，就不能也同等對待自己的新聞界？在美軍佔領下的德國與日本，雙雙在美國政府介入下，為了反共，創設了如今舉世最大規模的公共服務媒體，廣播電視堂堂進入網路世界、至今亮眼，德國的 ARD／ZDF，日本的 NHK，無不與英國的 BBC 齊名。反觀美國，十八世紀聯邦政府啟動的大力補助郵政，建立美國報業系統，在二戰後的 1940 年代後期又有公權力理當積極介入廣電的倡議，卻反而在反共的杯弓蛇影下，不是如同日德擁抱公共傳媒，使得「像蘋果派一樣是美國傳統」的大量「公共媒體補貼」於廣電的作法，與美國失之交臂（Pickard, 2019／羅世宏譯，2021，頁 186-190）。¹³

這確實是咄咄怪事，一樣的反共，兩樣的結果。來日的美國新聞風貌，是不是繼續怪異而在富裕的民主國家當中，僅有超小市場占有率的公共媒體，仍然有待揭曉。作者不斷提醒的是，「世界各地的公共媒體補貼」持續進行（Pickard, 2019／羅世宏譯，2021，頁 179-182）；同時，美國從地方到聯邦層次，近年都在出現「新公共媒體系統的潛在財源」之倡議及實踐（同上引，頁 183-186）。哪些可行，哪些不宜；哪些優先，哪些在後，無不需要商議。美國是不是能夠打造貼近北歐的「福利媒體國家」（同上引，頁 189），或是要有自己的特色而「邁向新的公共媒體系統」（同上引，頁 190-193），都會在改革動態中出現，不會定於一，因此，請不要誤會，皮卡德教授沒有說要全面公共化，世道艱難，他只是要公私各安其位，但堅持美國人理當認識重要的事實：「馴服」商業體系傳媒的最萬全路途，是創造真正的公共體系，給予牟利傳媒系統壓力，使其更能負責（同上引，頁 201）。

註釋

- 1 有關美國憲法第一修正案的兩種詮釋傳統，及其對政策的意涵，值得推介的中文材料是《傳播政策基本原理：電子媒體管制的原則與過程》（Napoli, 2001／邊道明、陳心懿譯，2005，第三章，頁 33-68）。
- 2 積極自由與消極自由的分野由柏林（Issah Berlin）提出。陳鴻嘉與蔡蕙如的書目分析，發現本地新聞論文鮮少區分，英語文獻方面，哥倫比亞大學校長、傳播公法專家包林傑（Leo Bollinger）有最清晰的肯定，他指出兩種自由是相互支持的（馮建三，2016，頁 5, 36）。
- 3 一般用語是「風」爆，彷彿那是「自然」現象，掩飾了人之貪婪，也就是資本的本性，才是禍首，筆者接受友人的這個看法，用「核爆」一詞。
- 4 根據艾吉（Edge, 2012, August, 2014），蒐集美國 11 家、加拿大 3 家報業集團的上市報告，2006 至 2011 年間美國日報平均利潤將近 16%。加拿大報業利潤未曾低於 10%。1993 至 2007 年間，美國報業利潤超過 20%，1999 與 2000 年達 28%（可參見，馮建三，2015，頁 314-319）。
- 5 谷歌在 2015 年提 1.5 億萬歐元分三年「協助」歐盟新聞事業「善用」數位技術，（Gray, 2020, p.109）2018 年以 3 億美元贊助美國編採優質新聞（Ingram, 2018, March 21）。
- 6 諾貝爾經濟學獎 2018 年得主羅莫爾（Paul Romer）在「二〇二一世界投資者週聯合論壇」講演，表示美國政府聽任臉書、谷歌購併，規模日大，使社群媒體使假消息影響輿論及政治愈來愈嚴重，他認為對它們課徵廣告收入的累進稅，「引導大型科技公司切割」（戴瑞瑤，2021 年 10 月 6 日）。
- 7 《紐約時報》四十餘歲的非裔美國記者漢娜-瓊斯（Nikole Hannah-Jones）在二十餘年的思慮及學習後，得到同仁的支持，歷經規劃，在第一批黑奴遭從非洲送抵美國的第四百年，也就是 2019 年，於《紐約時報雜誌》（8 月 14 日）推出專刊（一百頁）。她希望藉助「這家世界上最強大的媒體機構之一」，在「全球平臺襄助也強制一種情勢的出現，讓我們（美國人）的過

去與（美國）這個國家的建立基礎，能夠得到人們的正視與對抗。」次年她以該作品得到普立茲評論獎，但也引發有關史實與觀點的爭論。她在 2021 年出任北卡羅萊納大學（the University of North Carolina at Chapel Hill）教職，卻因校友及師生抗議後，遭該校理事會拒絕，後因輿論壓力該校仍予延聘，唯此時是漢娜-瓊斯因有該風波而拒絕接受，轉而接受福華（Howard）大學邀請，擔任該校新創「種族與新聞講座」第一位教職，並將成立「新聞與民主中心」；同年，漢娜-瓊斯與其他作者另有相關圖書兩本出版。以上參見 Hannah-Jones & New York Times Magazine (2021) 及維基百科 (Nikole Hannah-Jones, n.d.)。

- 8 本書 (Pickard, 2019/羅世宏譯, 2021, 頁 99-103) 指 2015 年之後的三年多，約有三十個新聞網站成立工會，另有兩家新聞工會組成後幾日，「億萬富翁」的業主予以關閉 (參考, Cohen & de Peuter, 2020)。另一則報導說，2015 年至 2020 年，美國共有 80 家媒體新工會，2021 年又見 34 家 (Mizon, 2022, January 7)。美國「記者工會」(the News Guild) 在 2021 年有 1,542 位記者加入，數十年來最高。2022 年至 2 月有包括美國版《金融時報》的四家媒體記者成立工會；3 月初，《紐約時報》技術部門員工在歷經十個月的管理方阻擾後，以 444 票對 88 票通過籌組工會 (Fu, 2022)；3 月 29 日有規模更大的新記者工會成軍，這是康泰納仕 (Condé Nast) 雜誌「集團」所涵蓋的 12 家刊物五百多位記者，資方表示將會承認，先前，該集團已經有前述 12 家雜誌以外的數家刊物如《紐約客》(the New Yorker) 已有工會 (Allsop, 2022, March 30)。4 月 1 日，紐約州史泰登島 (Staten Island) 的「亞瑪遜」擁有投票資格的 8,300 位倉儲員工，雖有資方阻撓，仍以 2,654 對 2,131 票通過工會組織，這是全美最大規模的工會之一，轟動全美 (Zhang, 2022 April 1)；原因之一是，亞瑪遜資方在前一 (2021) 年春，以每日約一萬美元、總計將近百萬美元聘用三家顧問公司，挫敗阿拉巴馬州貝瑟默 (Bessemer) 市的 5,800 員工，致使他們因票數不足，未能加入全國「零售、批發和百貨商店工會」(RWDSU)，雖然當時有《紐約時報》的正面報導 (Bouie, 2021, February 26)，也有拜登總統在 2 月 28 日發佈影音講話支持員工，他說：「阿拉巴馬及所有美國工人都以投票方

式，決定是不是要組織工會。這個選擇至關重要，雇主不應該威脅或恐嚇工人的投票。每個工人都有權利，以自由與公平的方式，決定是不是加入工會。」（Logan, 2021, March 6），工運及勞工新聞年來再次崛起，可能的原因如後。一是勞動條件變差激起反彈已經有很長一段時間；二則個別記者群的努力，如 2015 年《高客網》（Gawker）雖然破產，但推動該刊工會籌組的關鍵記者 Hamilton Nolan 除了轉至《當前這個年代》（In These Times）繼續採訪勞工新聞，也鼓舞了許多家傳媒，如《洛杉磯時報》……等等報社的工會運動（Atkins, 2022）。三是約 2008 或 2009 年的金融核爆與兩年後的「佔領華爾街的 99%對 1%」之戰以來，愈來愈多美國人對階級問題更有感覺，「已在走出新自由主義」的框架（Windham, 2022, March 14），然後是 2015 年起，蓄積三十餘年的從政績效，並有誠篤清望的參議員桑德斯（Bernie Sanders），以「民主社會主義者」身份，在 2016 年與 2020 年幾乎兩度代表民主黨競選總統大位，代言勞工階級、少數族裔與青年人的願景（Uetricht & Day, 2020），在這些脈絡中，工會活動與勞工議題的報導質量，雙雙增加。與此呼應，Axios 民調發現，正面看待「社會主義」一詞的成年人，從 2019 年 1 月的 39%增加到 2021 年 6 月的 41%，在 18-34 歲選民則是 54%與 51%（Jones, 2021, Jun 26）；2021 年入秋的蓋勒普民調則說，所有美國成年人支持工會的比例是 68%，18-34 歲的人是 77%，兩個數字都是 1965 年以來的最高點（Greenhouse, 2022）。不過，勞工運動雖然成長，2021 年的 265 次罷工涉及約 14 萬人也是近年來新高，但僅及 1970 年代的二十分之一，原因很可能是工會數量不足，反映在人們多以離職表達對工作的不滿，無法以工會爭取集體權益，表現在 2021 年 11 月，辭職的人數就超過 450 萬（Kallas, Friedman & Grageda, 2022, April 5）。四是拜登總統在 2021 年 7 月任命的勞委會（the National Labor Relations Board）主委（General Counsel）阿布魯佐（Jennifer A. Abruzzo），外界譽為白宮團隊「默默做事的英雄」，是「振興勞工權益的導航燈」（Noah 2022, April 20）；資方千方百計阻擾而亞瑪遜工會仍然成功組成，正是因為勞委會由阿布魯佐主導，「若無選舉勝利」就無法有勞工等大眾的組織提升（Grim 2022, April 23），同理，若無民氣集結，勝選者就不會納

人民氣的訴求。

- 9 這裡，皮卡德引述的是另一位皮卡德（Picard, 1985, pp. 38-50）的著作，後者是英語世界第一位以「民主社會主義的公共政策」入書名，討論報業政策的人；他可能也是最早討論「積極新聞自由」的人之一，曾有圖書譯為中文在臺出版後，訪問政治大學。
- 10 這篇論文（Fowler & Brenner, 1982）以最後五分之一篇幅，也就是將近十頁，認可與討論在市場機制下，兒童、老年、地方……等等節目類型的提供，質量將嚴重匱乏，因此建議拍賣電視使用的電波，並以所得用於這些節目的貼補。值得注意的是，這個在美國脈絡下很有進步內涵的建言（美國電視至今仍幾乎無償使用電波），多數論者在援引該文時，卻很少注意。論者指出，在 1982-1992 年的這十年期間，共有 79 篇引述之，其中 51 篇出自法律（學）界、20 篇是傳播期刊，另外 8 篇為其它社會科學者引用。在 20 篇傳播引述文當中，只有一篇出自英國，而也只有這篇來自深具公共廣電傳承的國家之論文，才提及了佛勒文章的這個論點（以電波費襄助公共廣電服務等），詳見 Brown（1994）。
- 11 聯邦傳播委員會（FCC）專職電信傳播的管制，已經在 2021 年 10 月獲得拜登總統提名出任主委的 Gigi Sohn 同樣主張強力規範業界生態，業界為此大力遊說，想要延遲她的任命，2020 年 2 月中旬仍在參議院已經舉行聽證會諮詢，但尚未通過（Rosen, 2022）。
- 12 以上引自吳修銘（原文名為 Tim Wu；Wu, 2018／王怡綦譯，2020，頁 198-200），亦請參見羅世宏（2020）。吳修銘（Wu, 2018／王怡綦譯，2020，第八章）確定反托拉斯法的目標是「保護競爭」，不是窄化為「消費者福利」之後，進而表示：（1）併購審查要以此為依據，並使（2）併購過程民主化，（3）也要敢於發動並處理大型併購案，包括（4）使用拆解手段，（5）運用市場調查與競爭規則。
- 13 不過，這裡應當注意，皮卡德教授在本書沒有注意到，不課徵或減徵報紙發行收入，也是補助，而若以總減稅額來說，美國報業所獲得之補助，其實世界第一，以 2008 年為例，美國各報得到相當於 8.04 億歐元的發行減免，居次的法國是 8.01 億歐元而英國是 7.48 億歐元。（Nielsen & Linnebank, 2011, p. 8）。英國晚於歐陸，從 2020 年 5 月 17 日起，亦對報紙數位內容訂費減免增值稅

（VAT）後，估計英國報紙的電子版訂戶收入，一年可讓報社多出 5,000 萬英鎊營收；其中，大報《泰晤士報》及其週日報一年就能多得到 1,500 萬收入，《金融時報》是 1,000 萬（Ponsford & Turvill 2020, May 26）。若能根據這些事實，發展論述，或可揭穿大報社得間接補助多，卻反對給予小報直接補助，並不合理，從而會是有助於推進本書念茲在茲的傳媒補助之主張。

參考文獻

- 王怡綦譯（2020）。《巨頭的詛咒：就是他們！正在扼殺創新、中小企業、你我的隱私資訊和薪資、掀起更多民粹和不平等》。臺北：天下雜誌。（原書 Wu, T. [2018]. *The curse of bigness: Antitrust in the new gilded age*. New York, NY: Columbia Global Reports.）
- 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？》。臺北：聯經。（原書 Abramson, J. [2019]. *Merchants of truth: The business of news and the fight for facts*. New York, NY: Simon & Schuster.）
- 陳郁雯譯（2021）。《社會主義快來吧！皮凱提的二十一世紀問答》。臺北：衛城。（原書 Piketty, T. [2021]. *Vivement le socialisme! Chroniques 2016-2021*. Paris, FR: Éditions du Seuil.）
- 殷惠敏（2016）。《誰怕吳國楨？世襲專制在臺緣起緣滅》。臺北：允晨文化。
- 馮建三（2015）。〈跋：網際網路、報業「危機」與民主危機〉，馮建三（譯）《誤解網際網路》，頁 313-368。臺北：巨流。（原書 Curran, J., Fenton, N., & Freedman, D. [2012]. *Misunderstanding the internet*. London, UK: Routledge.）
- 馮建三（2016）。〈辨識「中國因素」，還原新聞自由：建構臺灣傳媒的出路〉，《臺灣社會研究季刊》，104：1-57。
- 戴瑞瑤（2021 年 10 月 6 日）。〈諾貝爾經濟學獎得主：科技巨擘權力大 廣告應課稅〉，《聯合報》，頁 A2。
- 魏均、王賀白譯（2005）。〈風起雲湧的 2003 年〉，羅世宏、魏均、馮建三、唐士哲、林麗雲、王菲菲與王賀白譯《問題媒體：二十一世紀美國傳播政治》，頁 269-311。臺北：巨流。（原書 McChesney, R. W. [2004]. *The problem of the media: U.S. communication politics in the twenty-first century*. New York, NY: Monthly Review.）
- 邊道明、陳心懿譯（2005）。《傳播政策基本原理：電子媒體管制的原則與過程》。臺北：揚智。（原書 Napoli, P. M. [2001]. *Foundations of communications policy: Principles and process in the regulation of electronic media*. New York, NY: Hampton Press.）

- 羅世宏（2020）。〈免於政治極權監控和企業巨頭壟斷的網路新世界，還有可能嗎？〉，《傳播、文化與政治》，12：229-235。
- 羅世宏譯（2021）。《新聞崩壞，何以民主？：在不實訊息充斥與數位平臺壟斷時代裡，再造為人民與公共利益服務的新聞業》。臺北：五南。（原書 Pickard, V. [2019]. *Democracy without journalism? Confronting the misinformation society*. London, UK: Oxford University Press.）
- Allsop, J. (2022, March 30). Condé Nast, BuzzFeed, and the ever-growing media labor movement. *Columbia Journalism Review*. Retrieved from https://www.cjr.org/the_media_today/conde_nast_buzzfeed_union.php
- Atkins, J. B. (2022). Newsroom unions are active once again. Retrieved from Portside Web site: <https://portside.org/2022-03-22/newsroom-unions-are-active-once-again>
- Bouie, J. (2021, February 26). The deep south has a rich history of resistance, as Amazon is learning. *the New York Times*. Retrieved from <http://www.nytimes.com/2021/02/26/opinion/amazon-union-south-us.html>
- Brown, D. H. (1994). The academy's response to the call for a marketplace approach to broadcast regulation. *Critical Studies in Mass Communication*, 11, 257-273.
- Cohen, J. (1987). *What's FAIR?*. Retrieved from Fairness and Accuracy in Reporting Web site: <https://fair.org/extra/whats-fair/>
- Cohen, N. S., & de Peuter, G. (2020). *New media unions: Organizing digital journalists*. Oxford, UK: Routledge.
- Edge, M. (2012, August). *Not dead yet: Newspaper company annual reports show chains still profitable*. Paper presented at the annual convention of the Association for Education in Journalism and Mass Communication, Chicago, IL. Retrieved from <http://marcedge.com/Notdeadyet.pdf>
- Edge, M. (2014). *Greatly exaggerated: The myth of the death of newspapers*. Vancouver, CA: New Star Books.
- Fowler, M. S., & Brenner, D. L. (1982). A marketplace approach to broadcast regulation. *Texas Law Review*, 60, 207-257.
- Fu, A. (2022). *After more than 10 months of public organizing, New York Times tech workers vote 404-88 to unionize*. Retrieved from Poynter Institute Web site: <https://www.poynter.org/business-work/2022/new->

- york-times-tech-guild-union-victory/
- Gray, J. E. (2020). *Google rules: The history and future of copyright under the influence of Google*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Greenhouse, S. (2022). From Covid-19 to #Metoo, the labor beat is resurgent. Retrieved from Harvard University, Nieman Reports Web site: <https://niemanreports.org/articles/labor-unions-pandemic/>
- Grim, Ryan (2022, April 23). Biden's NLRB was essential to unionizing the Amazon warehouse in Staten Island, *the Intercept*, Retrieved from <https://theintercept.com/2022/04/22/amazon-warehouse-union-biden-nlr/>
- Hannah-Jones, N., & The New York Times Magazine. (2021). *The 1619 project: A new origin story*. London, UK: One World.
- Ingram, M. (2018, March 21). The media today: Google offers news business a \$300 million olive branch. *Columbia Journalism Review*. Retrieved from https://www.cjr.org/the_media_today/google-news-initiative.php
- Jones, S. (2021, Jun 26). 'Socialism' isn't a dirty word anymore. *the Intelligencer*. Retrieved from <https://www.msn.com/en-us/news/opinion/socialism-isn-t-a-dirty-word-anymore/ar-AALs2QE>
- Kallas, J., Friedman, E., & Grageda, L. (2022, April 5). The real numbers behind the labor movement. *the Nation*. Retrieved from <https://www.thenation.com/article/society/strikes-tracker-labor>
- Logan, J. (2021, March 6). Amazon is paying consultants nearly \$10,000 a day to obstruct union drive. *Truthout*. Retrieved from <https://truthout.org/articles/amazon-is-paying-consultants-nearly-10000-a-day-to-obstruct-union-drive/>
- Majid, A. (2021, February 18). How Facebook and Google outspent the entire US news industry lobbying congress. *Press Gazette*. Retrieved from <https://www.pressgazette.co.uk/facebook-google-lobbying-spending-congress-news-big-tech/>
- Mizon, E. (2022, January 7). The 34 media teams that unionised in 2021. [Substack]. Retrieved from <https://elizmizon.substack.com/p/the-34-media-teams-that-unionised?s=r>
- Muller, M. (1981). Interview with Mark S. Fowler. *Reason: Free Minds and Free Markets*. Retrieved from <https://reason.com/1981/11/01/interview-with-mark-fowler/>
- Napoli, P. M. (2021). Back from the dead (again): The specter of the Fairness Doctrine and its lesson for social media regulation. *Policy & Internet*,

13(2), 300-314.

- Nielsen, R. K., & Linnebank, G. (2011). *Public support for the media: A six-country overview of direct and indirect subsidies*. Oxford, UK: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Nikole Hannah-Jones. (n.d.). [Wikipedia] Retrieved April 5, 2022, from https://en.wikipedia.org/wiki/Nikole_Hannah-Jones.
- Noah, T. (2022, April 20). Jennifer Abruzzo has become one of the quiet heroes of the Biden administration. *The New Republic*, Retrieved from <https://newrepublic.com/article/166143/jennifer-abruzzo-nlrq-quiet-hero-biden-administration>
- O'Mara, M. (2019). *The code: Silicon Valley and the remaking of America*. London, UK: Penguin Press.
- Paulu, B. (1981). *Television and radio in the United Kingdom*. London, UK: Macmillan.
- Picard, R. G. (1985). *The Press and the decline of democracy: The democratic socialist response in public policy*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Pickard, V. (2010). "Whether the giants should be slain or persuaded to be good": Revisiting the Hutchins Commission and the role of media in a democratic society. *Critical Studies in Media Communication*, 27(4), 391-411.
- Pickard, V. (2021, August 14). Talking radical media with Noam Chomsky: The 92-year-old leftist sees meaningful progress in news coverage. *the Nation*. Retrieved from <https://www.thenation.com/article/politics/noam-chomsky-interview>
- Ponsford, D., & Turvill, W. (2020, May 26). News industry set for £50m-a-year boost from VAT cut on digital publications. *the Press Gazette*. Retrieved from <https://www.pressgazette.co.uk/news-industry-set-for-50m-a-year-boost-from-vat-cut-on-digital-publications/>
- Rosen, D. (2022). Net neutrality still matters. Retrieved from CounterPunch Web site: <https://www.counterpunch.org/2022/02/10/net-neutrality-still-matters>
- Söderberg, J. (2008). *Hacking capitalism: The free and open source software movement*. Oxford, UK: Routledge.
- The Economist (2021, November 27) Biden's technology policy: in tech we don't trust, *The Economist*, 35-36.
- Tollison, R. D. (1980). *The political economy of antitrust: Principal paper*

- by William Baxter. Lanham, MD: Lexington Books.
- Tunstall, J. (1996). *Newspaper Power: The new national press in Britain*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Uetrict, M. & Day, M. (2020). *Bigger than Bernie: How we go from the Sanders campaign to democratic socialism*. London, UK.: Verso Books.
- WARC. (2003). Congress overturns FCC's media ownership rules. Retrieved from WARC Web site:
<https://www.warc.com/newsandopinion/news/congress-overturns-fccs-media-ownership-rules/14103>
- WARC. (2004). FCC's media ownership rules overturned by US senate. Retrieved from WARC Web site:
<https://www.warc.com/newsandopinion/news/fcc's-media-ownership-rules-overtured-by-us-senate/15994>
- Windham, L. (2022, March 14). Why there's more labor media coverage. [WordPress]. Retrieved from
<https://workingclassstudies.wordpress.com/2022/03/14/why-theres-more-labor-media-coverage/>
- Zhang, S. (2022, April 1). New York Amazon workers vote to form union in historic first. *Truthout*. Retrieved from <https://truthout.org/articles/new-york-amazon-workers-vote-to-form-union-in-historic-first/>

Book Review: *Democracy without Journalism? Confronting the Misinformation Society*

Chien-San Feng*

Abstract

This book review has three components. First, Professor Pickard's main argument is reconstructed in a condensed way, and the expanded public service media is concluded to provide a necessary, although insufficient, antidote to the United States' over-commercialized and least regulated media system as compared with those of other rich and liberal democracies. Second, two crucial arguments that merit more attention are identified. The First Amendment may allow the state to actively strengthen press freedom. And the United States government's active supports had been fundamental to subsidizing delivery systems for the American press and the transformation of post-war German and Japanese broadcasters into public service media. Finally, endnotes are provided that supplement and emphasize two critical facts: the most market-oriented FCC chairman did recognize the possibilities of market failure and proposed remedies accordingly, and America's local governments have always given considerable subsidies to the publishing industry. Possible reasons are discussed to explain the recent expansion of labor coverage and news unions across the United States.

Keywords: Public service media, market failure, First Amendment to the United States Constitution, journalism subsidies, positive press freedom

* Chien-San Feng is Professor at the Department of Journalism, National Chengchi University, Taipei, Taiwan. Email: jsfeng@nccu.edu.tw.